

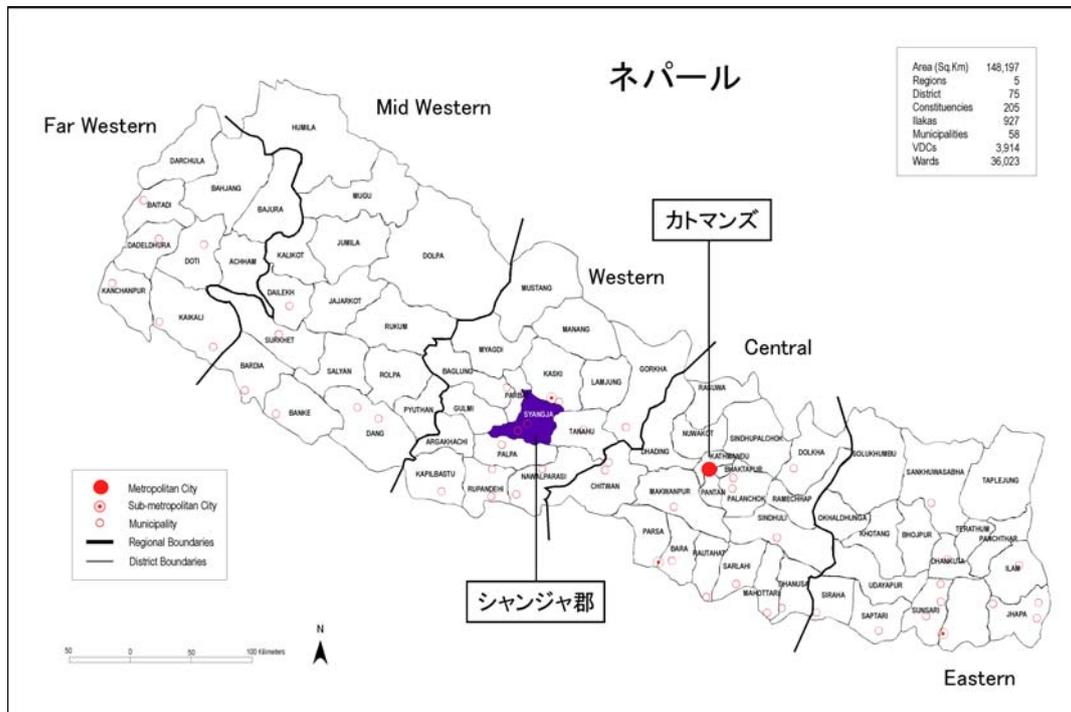
ネパールの地方行政システムの現状と課題
—シャンジャ郡自治体の予算執行分析を通して—

2010年3月

財団法人国際開発センター
自主研究事業

研究員 作増良介

シヤンジャ郡位置図



本稿対象の3つのVDC位置図



ネパールの地方行政システムに関する研究調査関連写真



1. 地方開発省(カトマンズ市、2009年11月)



2. シャンジャ郡の風景 (2009年7月)



3. シャンジャ郡 DDC 事務所(2009年3月)



4. シャンジャ郡の郡教育官とのインタビュー
(2009年12月)



5. シャンジャ郡の村事務官とのインタビュー
(2009年12月)



6. シャンジャ郡のユーザー・グループの代表とのインタビュー (2009年12月)

要約

ネパールでは 1990 年の民主化運動以降に活発化した地方分権化の流れに合わせて、新たな地方行政システムの導入が図られた。1999 年に施行された地方自治法は、他の民主主義国家と同様に中央から地方への権限移譲の促進、地方自治体の主導による地域開発、意思決定プロセスへの住民参加といった主権在民に基づく地方分権化の理念に対して法的根拠を与え、現行の地方行政システムの制度的基盤となった。またこうした法的枠組みの確立の他に、ドナー機関による財政支援プログラムが実施されるなどネパールの地方行政システムの制度強化体制は一層整いつつある。しかしこうした制度体制の強化が行われているにもかかわらず、現実ではネパールの地方行政システムは効果的に運用されているとは言い難い。本稿ではネパールの地方行政システムの実際の運用状況について、シャンジャ郡の地方自治体の予算執行の分析を通して調査を行った。つまり自治体が住民のニーズを反映させた開発計画を策定し、その開発計画に正式な予算が充てられ、その予算を使って計画通りに事業が実施されるといった自治体の予算執行プロセスは、地方自治法で規定された地方行政システムの根幹部分にも相当することから、自治体の予算執行プロセスの分析を行うことで同時に地方行政システムの運用状況およびその課題を明らかにすることとした。その結果、シャンジャ郡の郡レベルにおける調査では、郡での予算執行に影響を与える要因として、1) 予算執行機関である郡開発委員会の予算受領に係るキャパシティの不足、2) 事業実施主体である村開発委員会及びユーザー・グループの事業実施に係るキャパシティの不足、3) 中央政府からの交付金配布の遅延、4) 中央政府から地方自治体への権限移譲の遅れ、の 4 つが導き出された。また村レベルで行った同様の調査では、1) 郡開発委員会から村開発委員会への交付金配布の遅延、2) 予算執行機関である村開発委員会の組織運営に係るキャパシティの不足、3) 事業実施主体であるユーザー・グループの事業運営に係るキャパシティの不足、4) 自治体の意思決定プロセスへの政党からの強い干渉、の 4 つの要因が予算執行に影響を与えているとの結論に至った。これらシャンジャ郡の郡／村レベルでの調査結果から推論すると、ネパールの地方自治体の予算執行に影響を与える要因は、1) 地方自治体の予算受領／配布に係るキャパシティの不足、2) 事業実施主体の事業運営に係るキャパシティの不足、3) 中央政府から地方自治体への権限移譲の遅延、4) 自治体の意思決定プロセスへの政党からの干渉の強さ、の 4 点に集約できる。それと同時にこれらの 4 要因は、現行のネパールの地方行政システムが効果的に運用されるために取り組まなくてはならない喫緊の課題点でもある。上記より敷衍すると、1) 地方自治体／事業実施主体の組織運営に係るキャパシティ・ディベロップメントの推進、2) 地方自治体の権限強化と権限領域の明確化、3) 政党の干渉から自立した地方行政制度の確立、の 3 点が今後のネパールの地方行政システムが実効性を持つか否かを決定する重点といえるだろう。

目 次

シヤンジャ郡／本稿対象の3つのVDC位置図	2
ネパールの地方行政に関する研究調査関連写真	3
要約	4
目次	5
図表目次	6
1. はじめに～ネパールの地方行政をめぐる歴史的背景	7
2. ネパールの地方行政システム：(1)近代パンチャヤット制時代	9
2.1 パンチャヤット制の概要	9
2.2 パンチャヤット制下の地方行政システム	10
3. ネパールの地方行政システム：(2)1990年民主化以降	11
3.1 地方行政体と住民代表制度	11
3.2 地方行政体の人事制度	14
3.3 地方行政体の予算制度	14
4. 地方行政体の予算執行の現状と課題：(1)シヤンジャ郡DDCのケース	18
4.1 シヤンジャ郡DDCの予算概要	18
4.2 シヤンジャ郡DDCの予算執行状況	20
4.3 シヤンジャ郡DDCの予算執行に影響を与える要因分析	22
5. 地方行政体の予算執行の現状と課題：(2)シヤンジャ郡の3VDCのケース	26
5.1 シヤンジャ郡VDCの予算概要	26
5.2 シヤンジャ郡VDCの予算執行状況	28
5.3 シヤンジャ郡VDCの予算執行に影響を与える要因分析	30
6. 結論～ネパール地方行政システムの課題	35
参考文献	37

図表目次

[図]

図 1. パンチャヤット制の仕組み	9
図 2. 住民代表制に基づく地方行政システム	13
図 3. 地方自治体の予算編成の仕組み	15
図 4. 地方自治体における年度開発計画の策定の流れ.....	16
図 5. 中央から DDC への交付金配布の流れ	19
図 6. DDC から VDC への交付金配布の流れ.....	27
図 7. シャンジャ郡 3 VDC の予算執行率の推移.....	29

[表]

表 1. ネパールの地方自治体の概要	12
表 2. 住民代表制度の概要	13
表 3. シャンジャ郡の簡易プロフィール	18
表 4. シャンジャ郡 DDC の経常収支決算報告 (2007/2008 年度)	20
表 5. シャンジャ郡 DDC の資本収支決算報告 (2007/2008 年度)	21
表 6. シャンジャ郡 3 VDC の簡易プロフィール.....	26
表 7. シャンジャ郡 3 VDC の収入概要 (2006/2007 年度)	28
表 8. シャンジャ郡 3 VDC の支出概要 (2006/2007 年度)	28
表 9. フェディコラ村 VDC 予算支出内訳概要 (2006/2007 年度)	29
表 10. シャンジャ郡 3 VDC の交付金受領時期.....	30
表 11. インタビュー協力者リスト	38

はじめに～ネパールの地方行政をめぐる歴史的背景

1990年、ネパールでは複数政党制の導入と国民主権を求めて民主化運動が湧き起こった。それは、数世紀にわたる王国支配とそれに続く政党を禁止した間接民主主義「パンチャヤット制」の時代を経た末に、ネパール民衆により選び取られたドラスティックな政治転換の幕開けであった。その後、勢いを増した民主化運動によりパンチャヤット制の廃止、複数政党制の復活、マオイストによる内戦の勃発、王政の廃止と一連の政治的変遷を経てネパールは2008年、連邦民主共和制の樹立に至る。しかし連立政権内で多数派であったマオイスト政党の政権離脱を契機にネパールは現在、再び政治的混乱期を迎えている。

こうした1990年以降の民主化運動の流れの中で、ネパールにも地方分権化の流れがもたらされた。地方分権化とは、中央から地方へと、上位機関から下位機関へと、権限／責任／資源等に移譲していくことにより、地域レベルでの民主化、公正性、住民参加、効率的なサービスの提供を促していくものであり（GON、2001、p.1）、国家規模の民主化の流れの中で起こるべく当然の動きであったといえよう。パンチャヤット制時代（1962－1990年）にも、地方分権化の動き及び地方行政を担う機関は存在していたが、それはあくまで中央政府のコントロールの下、中央の意思を伝達／実現するための地方政府組織であり、「分権化の名における集権化」と評されるようなものであった（Paudyal in 安田 2005 : p.11）。しかしこのパンチャヤット制時代に制定された1981年分権化法と1984年分権化スキームを理論的根拠として、1990年憲法制定後に新たな地方行政システムの導入が図られることとなった。まず1992年の地方の各レベルの政府に関する法¹により、新たな地方行政の執行機関として郡開発委員会（District Development Committee）、市委員会（Municipality）、村開発委員会（Village Development Committee）が導入された。更に1999年には地方自治法（Local Self Governance Act）が制定され、住民参加型意思決定プロセスの制度化、地方自治体による地域レベルの活動計画／実施に関する権限強化といった地方分権化の原則が目的として明確に掲げられ、現行の地方行政システムに関する包括的な法的枠組みがもたらされることとなった。

こうした一連の地方分権化の流れに合わせてネパールでも、地方行政システムの強化を目指す取り組みが行われるようになった。その中で現在進行中の大規模な取り組みとしてあげられるのが、2008年から2012年（4年間）にわたり実施される「地方ガバナンス及びコミュニティ開発プログラム」（Local Governance and Community Development Program: LGCDP）である。LGCDPは住民のニーズを反映した説明責任のある地方行政の創出とコミュニティに基盤を置いた住民参加型開発による貧困削減をその目的として掲げており、活動領域は多岐にわたっている。またLGCDPの特徴として、国連開発計画

¹ The District Development Committee Act, 2048(1991)、The Municipality Act, 2048(1991)、The Village Development Committee Act, 2048(1991)の3つの法を指す。

(UNDP) やアジア開発銀行 (ADB) を筆頭にしたドナー機関の援助協調体制に基づく包括的な財政支援活動があげられるが、それは同時にネパールの地方自治体の自律的な予算執行が強く求められているということを意味している。

このようにネパールでは、地方行政システムに関する法的枠組みが整えられ、更にドナー機関からも地方行政システムを強化するのに十分な財政支援体制が与えられつつある。しかしここで問われるべき最重要の問題は、現行の地方行政システムが現実ではどの程度実効性を持って機能しているのか、また、もしシステムが現実的に機能していないのだとすれば一体何が原因となっているのかという点である。これらの点が明らかにされなければ、たとえ地方行政システムの強化体制が整っていたとしても、今後の地方行政システムの効果的な運用は見込めないであろう。現行の地方行政システムの運用実効性を危ぶむ根拠としてネパールの、1) 高度に集権化された中央政府システム、2) 中央官僚の省庁利益に固執した行動様式と分権化への抵抗、3) 地方政府機関の脆弱な行政マネジメント能力、といった要因が考えられる (Shrestha, 1999, p.124)。こうした懸念要因を念頭に置きながら、本稿では、ネパールの現行の地方行政システムの実際の運用状況と課題点についてシャンジャ郡の事例研究を通して考察を試みる。事例研究では、シャンジャ郡の地方自治体である郡開発委員会 (DDC) と村開発委員会 (VDC) における予算執行に焦点を当て、地方自治法で規定されている地方自治体における予算執行の一連のプロセス (開発計画の策定→計画に基づく予算の申請/受領→予算を使った計画事業の実施) を精査し、自治体による予算の執行に影響を与える要因を分析することで、現行の地方行政システムの課題点を明らかにする。

本稿の第 1 章では、ネパールの地方行政をめぐる歴史的背景と本稿の目的について触れたが、引き続き第 2 章ではパンチャヤット制時代の地方行政システムを概観し、第 3 章で 1990 年民主化運動以降に導入された現行の地方行政システムの概要説明を行う。そして第 4 章では事例研究として、シャンジャ郡 DDC の会計報告書調査とインタビュー調査を通して DDC の予算執行分析を行い、第 5 章においても同郡、VDC について同様の分析を試みる。最後の第 6 章では結びとして、事例研究の分析結果の整理を通して今後のネパールの地方行政システムの課題を明確にすることとする。

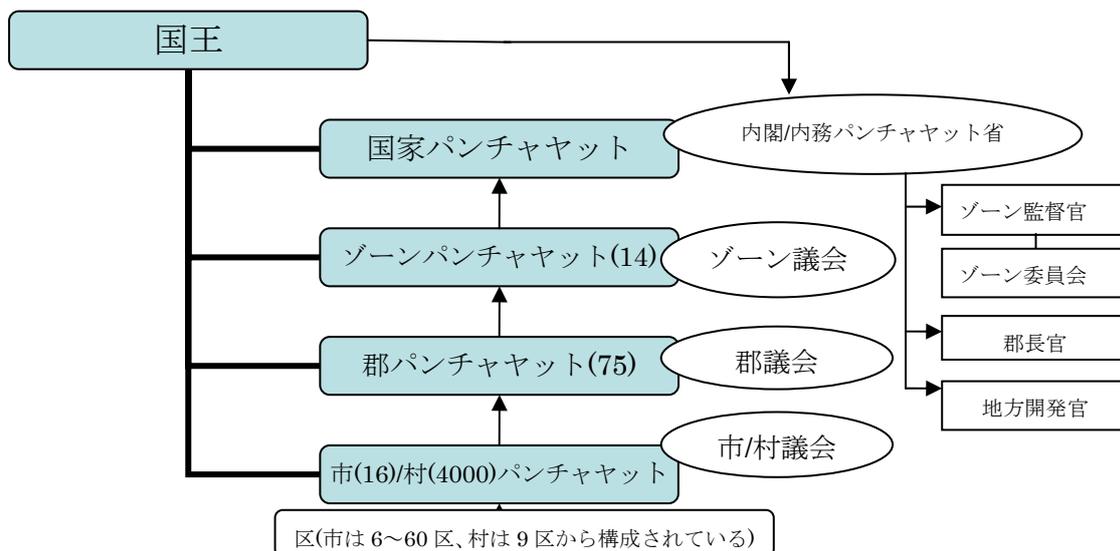
2. ネパールの地方行政システム：(1) 近代パンチャヤット制時代

近代パンチャヤット制（以降、「パンチャヤット制」と表記）とは、1960年のマヘンドラ国王のクーデターによりネパール全土に敷かれることとなった政党制の禁止を前提にした間接民主主義に基づく政治体制である。このパンチャヤット制は、1990年の民主化に至るまで30年近くもの間、ネパールの政治体制として深く社会に根付き機能し続けた。「パンチャヤット」とは南アジアに広く浸透する政治体制で、「長老会議」という意味が充てられている。次章で概要する現行のネパールの地方行政システムを理解する上で、ネパールの政治システムの歴史の変遷を知っておくことは大変に有益である。したがって本章では、以下、パンチャヤット制時代のネパールの地方行政システムについて概観する。

2.1. パンチャヤット制の概要

パンチャヤット制下で国事に関して最も強大な権限を有していたのは国王である。したがって首相、閣僚などの任命権もパンチャヤットではなく国王自身が有していた。また政党制は禁止されており、一切の政治活動を行うことも禁じられていた。各自治体については、市／村といった基礎自治体のパンチャヤット議会のみが直接選挙（秘密投票で区から1名の代表を選出）で議員を選び、更に市／村の議会メンバーにより上位自治体である郡パンチャヤット議会議員を選出し、同様に郡パンチャヤット議会メンバーにより更に上位のゾーン議会議員が、ゾーン議会メンバーによって最上位の国家パンチャヤット議員が選ばれるものとされていた。

図1 パンチャヤット制の仕組み



出所：「ネパールの地方統治構造」（安田、2005年）を参照して作成

上の図1はパンチャヤット制の仕組みを図式化したものである。尚、最上位パンチャヤットである国家パンチャヤット議会は、国王から任命される議員16名、ゾーン議会メンバー

から選出される議員 90 名、5 つの階級組織から選出の議員 15 名、学士選挙民から選ばれる議員 4 名の総計 125 名の議員によって構成されていた。またネパール全土にゾーンパンチャヤットは 14、郡パンチャヤットは 75、市パンチャヤットは 16、村パンチャヤットは約 4000 存在していた。

先にパンチャヤット体制の特色として政党制の禁止／国王に絶大な権限を付与する間接民主主義という点を挙げたが更に詳述してみると、1) 国王は国家元首であり同時に国家主権者であった、2) 国民は政党等の結社の権利を剥奪されていた、3) 強力な官僚機構を携えており、国王の意思を国策に反映させる役割を担っていた、という点をあげることが出来る(安田、2005、p.10)。1) については、国王は絶大な権限を有しており立法、行政、司法の三権を掌握していた。また 1962 年憲法によりネパールはヒンドゥー国家であり、国王はヴィシュヌ神の化身／ヒンドゥー国家ネパールの守護神であると規定された経緯から、今日でもこうした国王への畏敬の念は特に農村部の人々の間では根強く残っている(Baidya&Bajracharya、1996、p.163)。2) については、パンチャヤット体制下では国民は政党のみならず労働組合などの結社の自由も剥奪されており、国民が政治に関わるためにはパンチャヤット選挙に立候補するしか方法はなく、パンチャヤット選挙へ立候補するためには政府の管轄する 5 種類の階級組織(労働者、女性、農民、青年、退役軍人)のいずれかに所属することが必要条件とされていた。また 3) の強力な官僚機構については、国王の諮問機関である国家パンチャヤットや大臣会議などが独自の情報機関や諮問機関を持っておらず、また国王により頻繁に機構改造がなされたため、専門性と継続性という点で優位に立った官僚機構が国王の補佐機関として強力な影響力を持つに至ったと言われている。

2.2. パンチャヤット制下の地方行政システム

こうしたパンチャヤット体制下での地方行政システムは本来の地方分権化の意味合いからは非常にかけ離れたものであり、むしろ中央集権システムを強化するために築かれた地方行政システムとも言うべきものであった。その根拠として、地方行政に関して最大の執行権限を有していたのは中央から派遣される地方パンチャヤットの行政官である郡長官(Chief District Officer)であり、その職務範囲は、1) 中央の内務パンチャヤット省の地方出先機関の責任者、2) 郡パンチャヤットの事務官、3) 中央と地方行政の調停者、4) 地方行政の最高責任者であるゾーン監督官の補佐、と広範囲にわたっていた。その後 1982 年分権化法の施行によって、新たに創設された地方開発官(Local Development Officer)が郡パンチャヤットの事務官の役割を担うこととなり、郡長官は郡開発事業の直接の執行責任者からは外されることとなったが、それ以降もシステム上は中央政府の代表として郡下の自治体の指導監督の役割を担い続けることとなった(安田、2005、p.11)。また新設された地方開発官も中央派遣の官吏であることに変わりはなく、全般的にみて中央政府主導の地方行政システムであり、そこでは地方行政体の主体性が発揮されることはなかった。

3. ネパールの地方行政システム：(2) 1990年民主化以降

前章ではパンチャヤット制時代の地方行政システムの概要について説明を行ったが、本章では引き続き1990年の民主化運動以降に新たに導入された地方行政システム、つまり現行の地方行政システムについて概要を説明する。まず現行の地方行政システムに法的枠組みを与えたのは、1990年憲法25条、1992年の地方の各レベルの政府に関する法、2000年の地方自治規則と行財政規則などであるが、その中でも地方行政に関する基本法に位置づけられるのが1999年施行の地方自治法である。地方自治法の序文には、あらゆる国民の政治参加、平等な資源配分、地方行政システム／地方自治の発展が強調されており、効率的に地方分権が進むよう中央から地方への必要な権限、責任、資源の委譲が行われ自律的な地方自治が実現されることが謳われている（HMGN、1999）。しかし多くの調査レポートで報告されているように、現行のネパールの地方行政システムは理想的には画期的であったものの、実質的には民主化以前のパンチャヤット制時代とほとんど変わっていない状況であるという。つまり法的規定は行われたものの、地方政府の組織構成や行政官の意識には大きな変化は見られず、実際のシステムの運用の実効性については疑問視されているのが現状である。そこでまずは現行の地方行政システムについて基礎情報の整理を行うこととする。

3.1. 地方行政体と住民代表制度

現行のネパールの地方行政システムにおいて、地方開発行政の業務の中心を担っている中央省庁は地方開発省（Ministry of Local Development）である。地方開発省の主な管轄業務は、地方自治／地方開発に関わる政策／計画／プログラムの策定、実施、及びモニタリング評価、地方自治／地方開発に関わる研修／調査研究、開発地区／県／郡／村／市の区分化、地方開発に関わる人材／プログラムの調整など、広範な業務領域に及んでいる。同省は国家計画委員会（National Planning Commission Secretariat）や財務省（Ministry of Finance）と共に地方行政体への開発計画支援及び財政支援活動を行っており、地方政府にとっていわば中央の窓口といった役割を担っている。

一方、地方行政体については、1992年に施行された地方の各レベルの政府に関する法により、5地域／75郡と定められ、更に細分化した行政単位を導入して地域管理が行われている。ネパールの地方行政単位には、地方自治体と地方自治体ではないが地域の取り纏め区分として機能しているものがある。表1は各地方自治体についての概要を整理したものである。

表 1 ネパールの地方自治体の概要

地方自治体	特徴
郡 (District Development Area)	全国に 75 郡存在し、各郡が郡議会 (District Council) と郡開発委員会 (District Development Committee: DDC) を備えている。郡議会は郡行政に関する重要事項の決定を行う機関で、地方選挙で選出された議員と議会が選任する非議員メンバーで構成される。また議会の下には各種委員会を設置することが出来るとされている (DDC は設置必須)。DDC は、郡下で行われる各種事業の計画／実施／モニタリングといった一連の事業サイクルの責任を担う郡行政の執行機関であり、各区の区長、自治体の正副首長、DDC が選任する非議員メンバーで構成されている。郡は複数の市および村で構成されており、郡平均 50 前後の市や村が存在している。
市 (Municipal Area)	全国に 58 市存在し、郡と同様に市議会 (Municipal Council) と市委員会 (Municipality) とを備えており、市委員会が市行政の執行機関となっている。市は行政規模に応じて、Metropolitan (1 市：カトマンズ市)、Sub Metropolitan (4 市：ラリトプル市、ボカラ市、ピラトナガル市、ビルガンジ市) およびその他の市 (53 市) に分類される。市議会のメンバーは、住民が地方選挙で直接選出する議員 (正副首長、各区長、区員) 及び議会が選任する非議員メンバーで構成される。
村 (Village Development Area)	全国に 3,915 村存在する。郡、市同様に村議会 (Village Council)、村開発委員会 (Village Development Committee: VDC) とした議決機関および行政執行機関を持ち、VDC が村行政を取り仕切ることとなっている。一般的に自主財源に乏しく、財政的基盤が脆弱であるといわれている。
区 (Ward Division)	厳密には地方自治体ではなく、市と村の補助単位として認められている。市は 9 つ以上の区で、また村は規模に関係なく一律で 9 つの区で構成されており、区自体は複数の集落 (20~30 世帯) で構成されている。区委員会 (Ward Committee) が設置されており、地方自治体の開発計画策定時には住民のニーズや要望の取り纏め単位として機能する。
取り纏め区分	
開発地区 (Development Region)	全国に 5 地区存在しており、1 地区は 2~3 県 (10~15 郡) で構成され、開発地区内の県や郡の取りまとめを行う地域単位となっている。また開発地区は国土を東西に 5 分割するよう区分されており、各開発地区内に山岳、丘陵、平野の 3 地域が必ず含まれることになっている。一方で、開発地区は中央のセクター省庁の広域開発計画単位ともなっており、各セクター省庁の出先機関が設置されることが多い。また開発地区は地方自治体ではないが、1990 年憲法により各開発地区に地方議員用に 3 名の上院議員枠が設けられ、地方議員の国政参加への門戸が開かれることとなった。
県 (Zone)	およそ 5 郡を取りまとめる地域単位で、全国に 14 県存在している。1990 年憲法の施行に合わせてパンチャヤット制が廃止されたのを受け、国政における県の役割はほぼ無くなった。

出所：「ネパール地方行政概説 (暫定版)」(国際協力機構ネパール事務所、2009 年) を参照して作成

また現行の地方行政システムの大きな特色として、住民代表制度による議会運営があげられる。これは 1990 年憲法によって導入された制度であり、国政 (二院制) / 地方の 2 種類の選挙によって住民代表を選出し議会を運営するものとされている。つまり住民は国政選挙を通して自分たちの居住区 (選挙区) の国会議員 (下院議員) を、また地方選挙を通して居を構える村 / 市の正副の首長 (各 1 名)、区長 (各 1 名)、区員 (各区 3 名) を住民代表として選出するものとされた。更に郡議会における住民代表は、住民が地方選挙で選出した首長が兼任するものと規定された。表 2 はネパールの行政システムで規定されている住民代表制度の概要をまとめて示したものである。

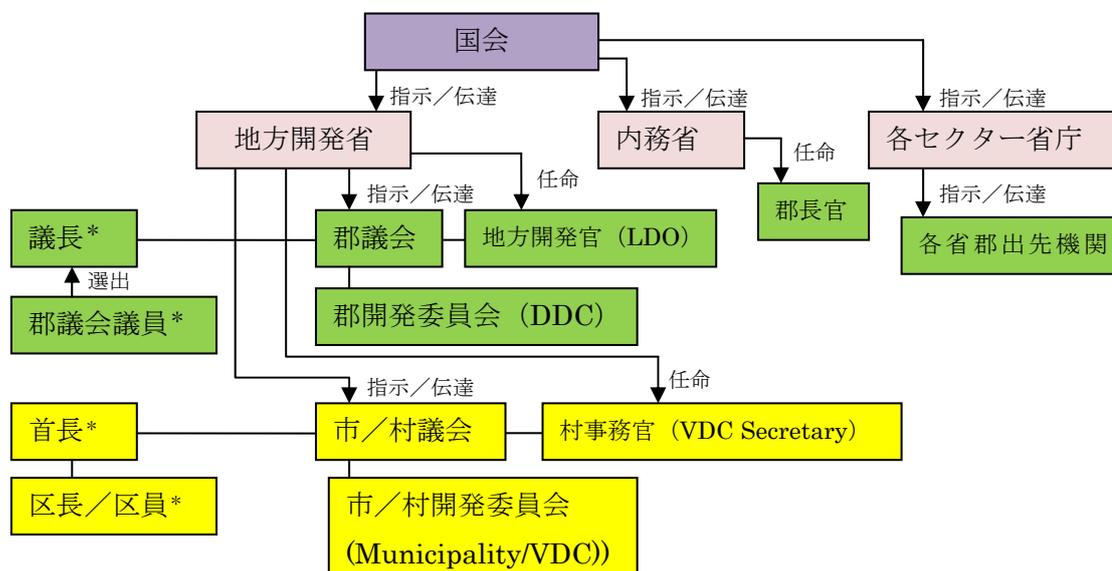
表 2 住民代表制度の概要

議会：	国会議員		地方議会議員		
	上院議会	下院議会	郡議会	市議会	村議会
選出方法：	国政選挙	国政選挙	首長が兼任	地方選挙	地方選挙
議席：	60 議席：下院から 30 議席、各開発地区から 15 議席、国王指名による 15 議席	205 議席の小選挙区制 (205 選挙区)	—	正副首長：各 1 名 区長：各区 1 名 区員：各区 3 名	正副首長：各 1 名 区長：各区 1 名 区員：各区 3 名
任期：	5 年 (2 年毎に 1/3 が改選)	5 年	5 年	5 年	5 年

出所：「ネパール地方行政概説（暫定版）」（国際協力機構ネパール事務所、2009 年）を参照して作成

表 1 の説明にあるように、各地方議会に設置される開発委員会の構成メンバーは、自治体の正副首長、各区の区長、および開発委員会が選任する非議員メンバーである。こうした住民代表制度に基づく地方行政システムを図式化したものが以下の図 2 である²。

図 2 住民代表制に基づく地方行政システム



出所：「Local Self-Governance Act, 2055(1999)」(HMGN、1999 年)、「ネパールの地方制度」(井上、1993 年)を参照して作成

ここで特筆すべきことは、表 2 の説明にあるように地方議会議員の任期は 5 年であるが、政治的混乱期のためネパールでは 2002 年以降地方選挙が実施されておらず、その結果、地

² 図 2 は地方自治法による規定と共に、暫定議会による規定も反映させて作成したものである。

方議員は現在は存在していないということである。こうした地方議員の不在という事態に対する処置として、現行の地方行政システムでは暫定議会の成立後、中央から派遣される官吏と併せてその土地の各政党関係者が地方議員の役割を代行することされた。図 2 に則して説明すると、住民代表制度に基づき当該地域の住民の代表として地方議員（議長、郡議会議員、首長、区長／区員）を選出し、選出議員が中心となり中央から派遣される官吏（郡長官、地方開発官、各セクター出先機関員）との連携を図りつつ議会運営を行っていくというのが地方行政の本来のあり方であるが、上述の通り現在は地方選挙が行われておらず、地方議員が不在のためそれを補完する形で、郡レベルでは中央から派遣された地方開発官（Local Development Officer）が村レベルでは村事務官（VDC Secretary）が地方行政の中心的役割を担っており、当該地域における各政党の代表との協議を通して政務にあたっている状況である。しかし行政の担当者があくまで中央政府からの派遣官吏と党利に縛られる政党代表者である点を考慮すると、住民代表制度の意義はほとんど失われてしまっているというのが実情である。

3.2. 地方行政体の人事制度

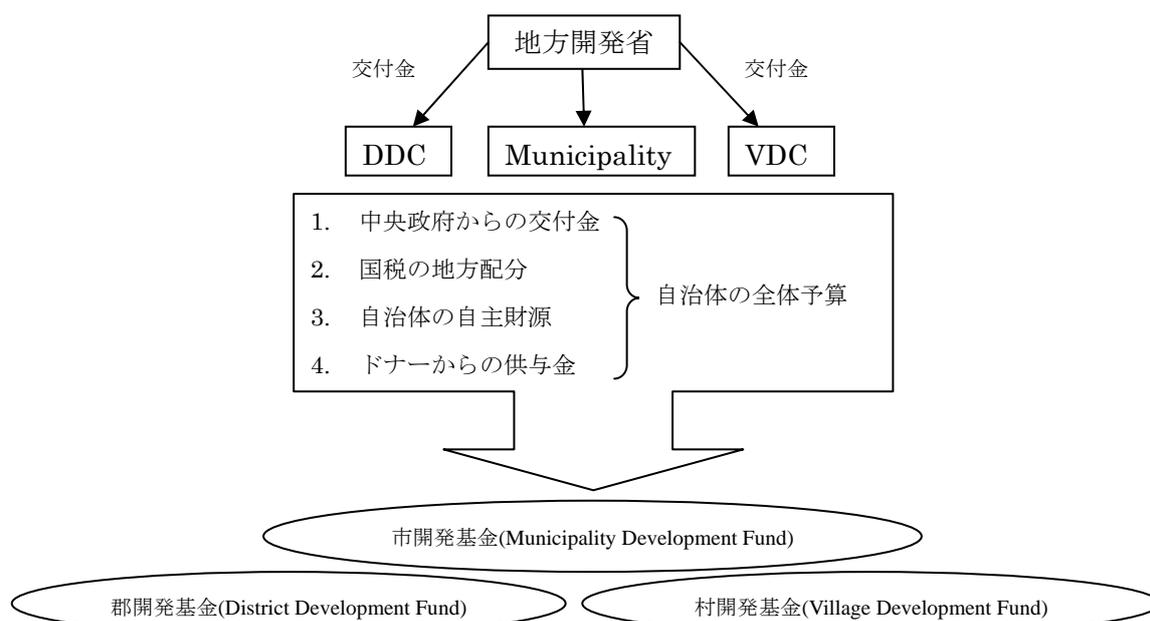
次に地方行政体の人事制度について概要を説明する。中央政府の人事（国家公務員の人事）が総務省によって統括されるのに対し、地方行政体の人事は主に地方開発省がその任にあたっている。したがって地方行政に関連する人事としては、1）地方開発省から派遣されてくる行政官、2）自治体自身の歳入を使って現地採用される行政官、の2種類が存在し、この内、地方自治体自身が人事権を持つとされるのは2）についてのみである。1）に関しては、郡レベルではDDCの事務方の最高責任者である地方開発官（Local Development Officer）や郡計画官（District Planning Officer）が、市では同様に市執行官（Executive Officer）や市計画官が、村レベルでは村事務官（VDC Secretary）が該当する。また2）については各自治体が自己裁量で公務員の採用を行うことが認められているが、VDCなどは自主財源に乏しく公務員の地元採用は非常に困難な状況にあり、結果、中央派遣の村事務官が一人で膨大な量の政務を担っている状況にある。また地方開発省からの派遣とは別に、内務省から郡長官（Chief District Officer）が派遣され郡下における地方自治体の最上位官吏として統括／調整の任にあたり、各セクター省庁もそれぞれの出先機関に機関長となる官吏を派遣している。こうした状況を鑑みると、地方行政をマネジメントする立場にある人員のほとんどが中央政府からの派遣官吏であるということが分かる。

3.3. 地方行政体の予算制度

続いてネパールの地方自治体の予算制度について概観する。地方自治体の予算には、1）地方開発省からの交付金（条件付交付金／無条件交付金）、2）国税の地方配分、3）自主財源（地方税／地方債／地方公共サービス課徴金）、4）ドナーからの供与資金、の4種類の財源が存在しており、これらの財源からバスケット・ファンドを形成して全体予算とし

ている。財務省の発行した 2008/2009 年度予算によると、地方開発省には政府予算の 12.1%が配分されており、その内地方支出分の予算が 77.6%を占めている(経常支出: 16.5%、資本支出: 83.5%)。地方支出予算の内、約 50%は地方自治体への無条件交付金に、約 40%は条件付き交付金に、残りの約 10%は地方開発省の内局である地方インフラ・農道開発局 (Department of Local Infrastructure Development and Agricultural Roads) に配分されている。この内、無条件交付金は自治体の自主財源と合わせて年度開発計画用の資金に充てられ、公認された開発計画に沿って運用されることとなる。自治体への交付金総額 (2008/2009 年度) は 9,454,000,000 ルピー (約 15,126,400,000 円) で、単純平均すると郡レベル (DDC) には約 17,327,000 ルピー (約 27,723,200 円)、市 (Municipality) には約 5,595,000 ルピー (約 8,952,000 円)、村レベル (VDC) には約 1,971,000 ルピー (約 3,153,600 円) が交付されている (国際協力機構ネパール事務所、2009、pp11-13)³。ただし、2008/2009 年度より導入の MC/PM (Minimum Condition/Performance Measure) 制度により、郡レベルの自治体においては各自自治体の行政評価に基づき交付金総額に差が生じることとなった⁴。図 3 は上述した地方自治体の予算編成につき図式化したものである。

図 3 地方自治体の予算編成の仕組み



出所：「ネパール地方行政概説 (暫定版)」(国際協力機構ネパール事務所、2009 年) を参照して作成

また各セクター省庁の出先機関には中央から直接予算が配分されることとなっているが、

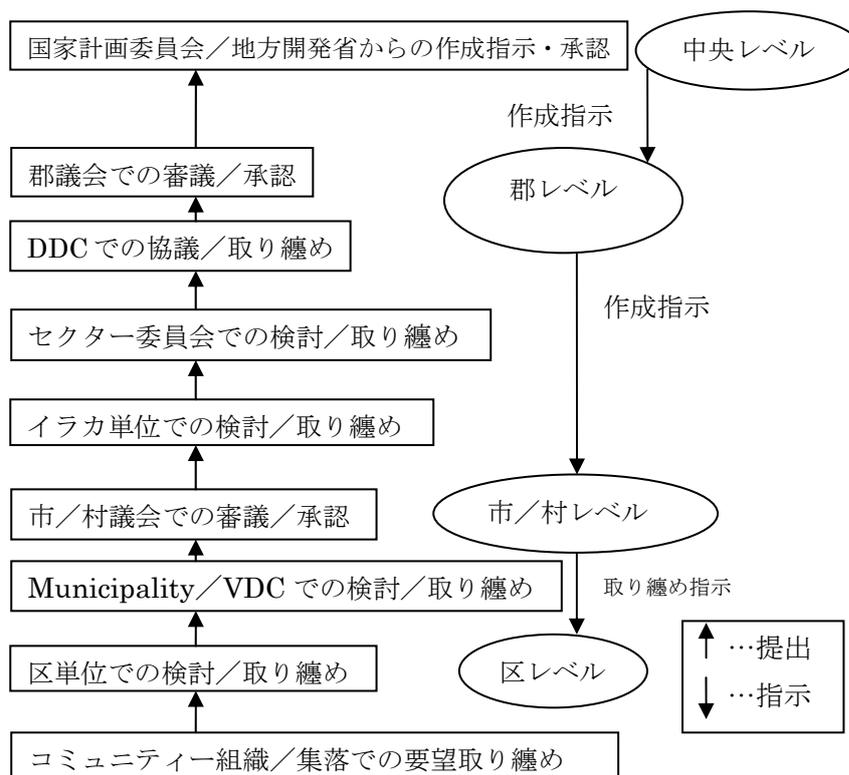
³ 予算成立時の円換算レート (1 ネパール・ルピー=1.6 円) を適用して試算した。

⁴ MC/PM制度は中央政府から地方政府に配布する無条件交付金の配布額を決定するための行政評価制度である。郡は MC (最低条件) を満たしていなくても交付金の受給資格を有しているが、最低保証額は極めて少額である。それ以上の受給を受けるためには MC を満たしていることが必要条件となり、受給額は PM (行政評価のスコア) によって決定される。MC/PM制度は、財政年度 2009/2010 年度から下位自治体にも導入される見通しである。

分権化対象セクター（農畜産業／初等教育／基礎保健／地方インフラ）の地方出先機関への予算に限っては、DDCの管轄する郡開発基金（District Development Fund）に一旦組み込まれ、DDCの管轄の下、必要な予算をセクター出先機関に配分する仕組みとなっている。

一方で地方自治体の予算は毎年、自治体が策定する年度開発計画（Annual Development Plan）に基づき支出されることとなっている。そのため全ての自治体では、各開発委員会を中心に毎年、年度開発計画を策定し議会での審議を通して予算の承認を取り付けなければならない⁵。先にも触れた通り、年度開発計画の主な原資となるのは地方開発省から配布される無条件交付金であり、各自治体は交付金を受領するために規定された期限に間に合うように開発計画の策定／承認作業を行うことが要求される。地方開発省からの交付金配布は年3回に分割して行われ、それぞれの配布期間は1回目が財政年度初めの7月中旬、2回目が11月中旬、最後の配布が翌年の3月中旬と規定されている。以下の図4は、自治体における年度開発計画の策定の流れを示したものである。

図4 地方自治体における年度開発計画の策定の流れ



出所：『Assessment of Village Development Committee Governance and the Use of Block Grants』(Inlogos, 2009)、『ネパール地方行政概説（暫定版）』(国際協力機構ネパール事務所, 2009年)を参照して作成

⁵ 地方自治体は年度開発計画（Annual Development Plan）の他にも、国家開発計画に基づき期間開発計画（Periodic Development Plan）も策定することになっているが、市／村レベルではほとんど作成されていないのが現状である。

図 4 に示されている通り、地方自治体の年度開発計画の策定作業は、中央政府（国家計画委員会と地方開発省）から DDC への策定指示（交付金配布見込み額の通達も含む）により開始される。この中央政府からの計画策定の指示は毎年 10 月中旬から 11 月中旬に行われることになっている。中央からの策定指示を受けて、DDC では開発計画策定に関するガイドラインを作成すると同時に郡下の自治体に対し計画策定の指示を行う。郡下の自治体における計画策定作業については、先ず自治体の職員の管轄のもと、コミュニティー組織／集落レベルでの要望の取り纏めが行われる。集められた要望は区レベルの集会で区委員会（Ward Committee）により検討され、優先順位に基づく事業リストに編成される。その後、事業リストは市や VDC へ提出され再度の検討／取り纏めが行われる。ここで市／VDC はリストにあげられた事業の性質に基づき市／VDC レベルと DDC レベルの事業の仕分けを行い、市／村開発計画の策定及び郡開発計画用の事業リストの取り纏めを行うこととされている。市／VDC レベルの開発計画は市／村議会に提出／審議され、承認されると最終的な市／村開発計画として認定されたことになる。その後、DDC を経由して交付金の配布が行われる。一方、DDC レベルの開発計画は市／VDC レベルでのスクリーニングの後に、3～4 の VDC から構成されるイラカ単位での検討／取り纏めが行われ、更に事業の重複を避けるために各セクター省庁の郡出先機関との検討／調整が行われ、最後に DDC において計画の統合／編纂が行われることとなる。統合された開発計画は郡議会に提出され、審議を通して承認されると、公認の郡開発計画として中央政府に提出される。その後、毎年 7 月中旬までに行われる国会審議で予算の承認が行われ、DDC に対して交付金の配布が開始される。

以上がネパールにおける地方自治体の予算制度の概要である。次章以降では、上記で説明した自治体の予算制度を念頭に置きつつ、1) シャンジャ郡自治体における年度開発計画の策定とそれに付随する交付金受領までの一連の流れ、2) 交付金を主な原資とした自治体予算の執行状況、3) 自治体予算の執行に影響を与える要因、について郡レベル（DDC）／村レベル（VDC）に分けて分析を行う。

4. 地方行政体の予算執行の現状と課題：(1) シャンジャ郡 DDC のケース

前章では、現行のネパールの地方行政システムについて概観した。本章では、現行の地方行政システムが実際にはどのくらい機能しているのかを、実際の地方行政体の予算執行の状況調査と予算執行に影響を与える要因分析を行うことで明らかにしていきたい。つまり地域住民のニーズを反映させた開発計画の策定が行われ、さらに計画された事業に対して正式に予算が充てられ、その予算を使って計画通りに事業が実施されるという自治体の予算執行のプロセスは、地方自治法によって規定された地方行政システムの基幹部分であることから、自治体の予算執行の分析を行うことで現行の地方行政システムの抱える問題点も同時に精査していく。本稿では事例としてシャンジャ郡の地方自治体の予算執行を取り上げるが、シャンジャ郡はネパール内では多くの優秀な国家官僚を輩出している郡として知られており、また各種開発指数も比較的高くドナー機関による開発プロジェクトも多く実施されている。以下の表 3 はシャンジャ郡の簡易プロフィールを示したものである。

表 3 シャンジャ郡の簡易プロフィール

面積 (Km ²)	人口 (人)			VDC の数/ 市の数	識字率 (%)			HDI* 順位	GDI* 順位	PM* 順位
	男	女	全体		男	女	全体			
1,164	143,619	173,701	317,320	60/2	77.9	57.7	66.7	7 位	7 位	15 位

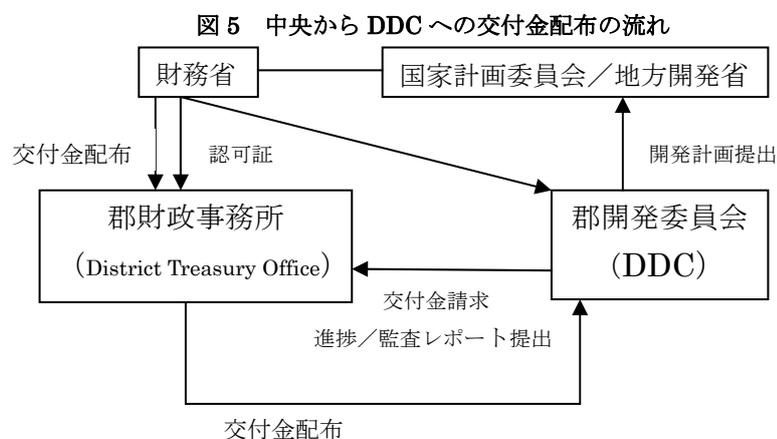
*HDI-人間開発指数、GDI-ジェンダー開発指数、PM-Performance Measures の略。75 郡中の順位を示している。
出所：『District Profile of Syangja』(DDC, Syangja, 2008), 『Nepal Human Development Report』(UNDP, 2004) を参照して作成。

したがってシャンジャ郡では、現行の地方行政システムが機能するのに必要最低限の自治体の行政能力及び住民の生活水準がクリアされている可能性が高いという想定の下、自治体の予算執行状況につき分析を進めるものとする。

4.1. シャンジャ郡 DDC の予算概要

まずは郡レベルの地方行政体における予算執行の状況について、シャンジャ DDC のケースを通して分析を行う。分析にあたり、シャンジャ郡 DDC の予算の概要と特色を整理することから始めることとする。シャンジャ郡の DDC の主な収入源には、1) 地方開発省からの交付金、2) 自主財源 (税金、公共サービス料金など)、3) ドナーもしくは中央政府からの特別プログラム用に直接配布される資金、の 3 種類が存在し、その大半を地方開発省からの交付金に頼っている (この点は次節以降で示す)。DDC では、これら 3 つの収入によりバスケット・ファンドを形成して DDC で使える全体予算としている。また先述の通り、郡レベルにおいては財政年度 2008/2009 年より導入された MC/PM 制度により、地方開発省からの交付金配布額にも行政評価に基づき自治体ごとに増減が生じることとなった。

シヤンジャ郡 DDC が、その主財源である中央政府からの交付金を受領するためには、郡下の自治体に対して開発計画策定のためのガイドラインを作成し、またそのガイドラインに従った開発計画策定の指示を行う必要がある。この作業は、毎年 11 月中旬までに行われる国家計画委員会（NPC）と地方開発省（MLD）による開発計画立案方針と交付金配布見込み額の通達内容を勘案しながら行われなければならない。その後、集落、区、村／市、イラカ、セクター委員会といった郡下の自治体／計画調整機関でのスクリーニングを経て郡開発計画の最終化を行い、郡議会での審議／承認を経た上で正式な郡開発計画となる。こうしたプロセスを踏んで完成した郡開発計画は中央政府に提出され、国会での国家予算審議にかけられ最終的な承認を得て初めて予算の付いた事業計画となる。その後、財務省、地方開発省を通して DDC と郡財政事務所（District Treasury Office）に交付金配布許可証（Authorization Letter）が発行され、DDC から郡財政事務所への交付金請求書（Request Letter）の提出をもって交付金の支払いが開始される。DDC への交付金の支払いは、開発計画に記載されている事業毎に年度内で 3 回に分けて支払いが行われる。それぞれの交付金の支払い期間は、1 回目が財政年度初めの 7 月中旬、2 回目の支払いが 11 月中旬、3 回目が翌年の 3 月に行われることとなっている。DDC が交付金の支払いを受けるためには、交付金請求書と併せて事業進捗レポート（Project Progress Report）を郡財政事務所に提出することが義務付けられている。事業進捗レポート中には、支払われた交付金を含む予算の支出状況が記載されることになっており、支払い金額の 80% 以下の支出状況である場合には、効率的な事業運営を行うよう中央政府より勧告書（Recommendation Letter）を受け取ることとなる。尚、1 回目の支払い請求書には、事業進捗レポートの代わりに前年度に支払われた交付金に関する監査レポート（Project Audit Report）の提出が義務付けられている。また DDC へ配布された交付金は、年度内で使い切れなかった場合でも中央政府に返却する義務はなく、残額をそのまま次年度の予算に繰り越すことが出来る。以下の図 5 は、開発計画提出後の DDC への交付金配布の流れを示したものである。



出所：DDC でのインタビュー調査結果を基に作成

大要するとシヤンジャ郡 DDC の予算の特色としては、1) 主な収入源には地方開発省からの交付金、自主財源、ドナー/中央政府から直接配布されるプログラム予算の 3 種類があり、これらがバスケット・ファンドを形成して全体予算となっている。またその大半は中央政府からの交付金に頼っている、2) 開発計画中で認可された事業毎に交付金が 3 分割で支払われ、それぞれの支払いに対して請求書と事業進捗レポート（1 回目の支払いには前年度の監査レポート）の提出が義務付けられている、3) 年度内に使い切れなかった交付金は中央政府に返却する必要はなく翌年度の予算に繰り越すことが出来る、という点があげられる。

4.2. シヤンジャ郡 DDC の予算執行状況

続いて郡レベル自治体の予算執行状況と予算執行に影響を与える要因を分析するために、シヤンジャ郡 DDC の 2007/2008 年度の決算報告書の概要を紹介する。下の表 4 はシヤンジャ郡 DDC の経常収支決算を、表 5 は資本（開発）収支決算を整理したものである。尚、経常収支報告の中には資本収支報告に記載されていると同様のプログラム予算が入っているが、これは該当プログラム中で経常収支にあたる予算を示している。

表 4 シヤンジャ郡 DDC の経常収支決算報告（2007/2008 年度）

予算項目	事業名	計画予算 (Rs.)	実収入 (Rs.)	実支出 (Rs.)	予算執行率 (実支出/実収)
地方開発省からの交付金	郡開発交付金	14,281,512.97	14,277,724.25	14,277,724.25	100%
	村開発交付金	24,330,000.00	24,329,986.00	24,329,986.00	100%
	農村アクセス向上プログラム	50,000.00	50,000.00	50,000.00	100%
	社会保障費	134,999,612.00	112,963,283.00	112,629,483.00	99%
	農村上下水道プログラム	726,000.00	707,853.00	707,853.00	100%
	職員休暇費	1,108,187.00	1,108,187.00	1,108,187.00	100%
	職員医療費	1,621,368.00	1,621,368.00	1,621,368.00	100%
	国家開発ボランティアプログラム	723,948.00	585,969.37	585,969.37	100%
	西ネパール農村上水道計画	100,000.00	100,000.00	100,000.00	100%
	インフォーマル教育プログラム	10,147,120.00	10,145,631.00	10,129,188.00	99%
自主財源/ドナー・政府からの特別交付金	郡開発基金	7,628,000.00	7,200,000.00	7,113,845.82	99%
	臨時費	1,694,000.00	1,693,843.32	1,471,810.00	87%
	職員福利厚生基金	553,317.02	553,317.02	526,427.00	95%
総計		197,963,064.99	175,337,161.96	174,651,841.44	99%

出所：「Statement of Income and Expenditure (2007/2008):DDC」(Internal Audit Section of DDC, Syangja District, 2008) を参照して作成。

表 5 シャンジャ郡 DDC の資本収支決算報告 (2007/2008 年度)

予算項目	事業名	計画予算 (Rs.)	実収入 (Rs.)	実支出 (Rs.)	予算執行率 (実支出/実収)
地方開発省からの交付金	郡開発交付金	44,277,000.00	44,214,873.00	25,864,873.00	58%
	農村上下水道プログラム	7,200,000.00	6,943,095.00	6,943,095.00	100%
	保護/メンテナンス基金	500,000.00	500,000.00	500,000.00	100%
	地方行政/コミュニティ開発プログラム (LGCDP)	12,425,000.00	11,674,220.00	11,674,220.00	100%
	低カーコスト層向上開発プログラム	350,000.00	345,418.00	345,418.00	100%
	選挙支援開発プログラム	10,000,000.00	9,932,825.00	9,932,825.00	100%
	VDC交付金	96,320,000.00	96,320,000.00	96,320,000.00	100%
	ラシュワラ歩道建設プロジェクト	500,000.00	496,823.00	496,823.00	100%
	西ネパール農村上水道計画	6,061,000.00	4,635,660.00	2,508,560.00	54%
	地方レベル架橋プログラム	4,259,000.00	2,723,209.35	2,723,209.35	100%
	農村アクセス改善開発プログラム	18,000,000.00	9,699,825.77	9,699,825.77	100%
	農業道路プロジェクト	19,000,000.00	18,671,241.50	18,671,241.50	100%
	フィンドバテVDC事務所建設プロジェクト	500,000.00	0	0	0%
	マナカマラ記念庭園建設プロジェクト	200,000.00	195,000.00	195,000.00	100%
	住民参加型開発プログラム	10,000,000.00	9,959,920.00	9,959,920.00	100%
自主財源/ドナー・政府からの特別交付金	郡開発交付金	20,698,000.00	13,804,384.96	13,399,357.46	97%
	モスク寺院建設プロジェクト	801,116.00	801,116.00	689,937.00	86%
	ガルヤン多目的キャンパス建設プロジェクト	6,710,794.46	6,710,794.46	5,902,562.90	88%
	現地民向上プロジェクト	200,000.00	200,000.00	167,050.00	83%
	道路建設プログラム	1,785,215.00	1,785,215.00	1,600,215.00	90%
	保護/メンテナンス特別基金	600,000.00	600,000.00	592,933.00	99%
	VDC MC/PMプログラム	351,113.00	351,113.00	351,113.00	100%
	低カーコスト層向上開発プログラム	152,446.00	152,446.00	0	0%
総計		260,890,684.46	240,717,080.04	218,538,178.98	91%

出所: 「Statement of Income and Expenditure (2007/2008):DDC」 (Internal Audit Section of DDC, Syangja District, 2008) を参照して作成。

表 4 と表 5 によると、シャンジャ郡 DDC は、開発計画で策定した計画予算の内、91%を実収入として得ている（経常収入：89%、資本収入：92%）。また実収入の内、95%を実際に支出しており（経常収入：99%、資本収入：91%）、かなり高い予算執行率を示している。しかし前述した通り DDC が交付金を完全に受領するためには、開発計画に記載されている

事業毎に交付金申請書と事業進捗／監査レポートを年度内に 3 回作成し提出する必要がある。こうした事情から、事業によっては交付金申請書やレポートの作成作業が遅れ、年度内に提出が出来なかったために交付金が受け取れないというケースも発生し得る。実際、シャンジャ郡 DDC では昨年度は 25 事業を計画し承認されたが、半分ほどしか予算を使わなかった事業や全く予算を使うことが出来なかった事業も存在している。これは上述した申請手続きの遅延という理由の他に、事業工程の遅れによって事業を年度内に終えることが出来ず予算を使い切れなかったというケースも考えられる。またシャンジャ郡 DDC の予算執行状況を分析するにあたり、もう一つ大きな懸念材料となるのが DDC 会計書類の不明瞭さである。例えば先にも触れた通り、DDC は前年度に使い切れなかった予算残金を次年度予算に繰越すことが認められているが、シャンジャ郡決算報告書には繰越額についての記載がなされていなかった。また DDC は開発計画へ付与される交付金以外にも、地方開発官 (LDO) への交付金、村事務官 (VDC Secretary) への交付金、国会議員が選挙区で使用できる交付金など対人的な交付金も中央政府から受け取って全体予算として管理することが出来るという報告もなされているが (安田、2005、p7)、こうした対人交付金についても会計上は全く触れられていない。したがって DDC 会計書類上のデータだけを論拠に DDC の予算執行状況を判断し、予算執行に影響を与える要因を分析することは避けるべきであろう。

4.3. シャンジャ郡 DDC の予算執行に影響を与える要因分析

前述の通りシャンジャ郡 DDC の予算が、中央が想定する地方行政システムに則って効率的に支出されているかどうかは DDC の会計データからは判断が難しい。しかし本稿の目的は、自治体レベルでの予算執行に影響を与える要因を分析することであり、それによって現行の地方行政システムが内包する課題点を明らかにすることである。したがって予算執行状況に関わらず、予算執行の度合いに影響を与えると思われる要因を明らかにするために、DDC 予算に関わる業務を担当している DDC の郡計画官 (District Planning Officer) と郡会計官 (District Accounting Officer)、また DDC の事業実施に深く関係してくると思われるセクター省庁の郡出先機関から郡教育官 (District Education Officer) と国土開発庁の飲料水部門の郡統括官 (Senior Officer of Drinking Water and Sanitation District Office, Ministry of Physical Planning and Works) の 4 名にインタビューを行った。その結果、シャンジャ郡 DDC の予算執行に影響を与える要因を、1) DDC の予算受領に係るキャパシティ、2) VDC/ユーザー・グループの事業実施に係るキャパシティ、3) 中央政府からの交付金配布の遅延、4) 中央政府から地方自治体への権限移譲の遅延、の 4 点に集約することとした。以下、各項目につきインタビュー結果を踏まえて説明を行うこととする。

(1) DDC の予算受領に係るキャパシティの不足

DDC 予算の概要説明でも触れた通り、DDC が中央からの交付金を受け取るために

は、事業毎に年3回の請求書と事業進捗／監査レポートを作成し提出しなければならない。シャンジャ郡 DDC の昨年のケースでは 25 の事業が開発計画として認められたが、それは 25 事業分のレポート、つまり年度内に 25 事業×3 回=75 レポートを作成するということが同時に意味している。シャンジャ郡 DDC の郡計画官／郡会計官によると、シャンジャ郡 DDC には地方分権化の一環としてセクター省庁の出先機関を統合した郡技術事務所 (District Technical Office) といわれる専門部署が設けられており、こうしたレポートの作成にはマンパワーと共に専門知識が必要となるため郡計画官や郡会計官だけではマネージすることが難しく、結果、郡技術事務所の協力を仰ぐことになるという。ただし郡技術事務所のエンジニアは DDC を留守にしていることも多く、また人数も限られているため、交付金受領のためのレポート作成時に、郡技術事務所の協力をどのくらい得ることが出来るのかによって DDC のキャパシティは大きく増減することになる。また郡技術事務所のエンジニアは国家公務員であり且つ専門技官でもあることから、地方の公務員の集まりである DDC の指揮下で責任もって活動を行うことは考えにくい、という調査報告もある (UNDP、2001、p.84)。つまりシャンジャ郡 DDC が事業実施用の予算を得るためには、中央政府からの専門技術協力が未だ不可欠な状態であり、その協力が十分に得られるかどうかによって予算執行主体である DDC のキャパシティにも大きな違いが生じ、結果、予算執行の度合いにも大きな影響が出てくることになる。

(2) VDC／ユーザー・グループの事業実施に係るキャパシティの不足

シャンジャ郡 DDC の郡計画官／郡会計官によると、DDC から VDC へ事業実施用の交付金を配布する場合には VDC もしくはユーザー・グループが事業実施主体となるが、彼らの事業実施能力 (キャパシティ) によって予算執行は大きく影響を受けるという。この点につき詳しい議論は VDC の予算分析の章に譲るが、多くの研究レポートが報告している通り、VDC の行政体としてのキャパシティには限界があり、またユーザー・グループに関しても事業を実施するに当たり必要となるマネジメント能力や専門知識等のキャパシティが不足しているということは十分に考えられる。この場合、事業に予算がついたとしても工程に遅延が起きるのは必然であり、年度内に予算を使い切れないという事態に直面することになる。郡計画官によると、VDC のキャパシティ不足は事業実施面にとどまらず、開発計画策定段階でも多くみられるという。つまり郡レベルの開発計画を策定するためには、郡下の自治体レベルでの要望の取り纏め及び調整作業が必要となり、特に VDC は村レベルの開発計画の他に、事業の性質に基づき郡レベルの事業への振り分けも同時に行い、VDC からの郡レベルの事業実施要望リストを作成し DDC に提出する義務を負っている。したがってキャパシティの小さい VDC が村レベルの開発計画を作成する他に、郡レベルの事業実施要望リストをも作成するということが非常に困難であると考えら

れる。実際、シャンジャ郡の郡計画官によると、郡レベルの事業実施要望リストを提出してこない VDC も少なからず存在しているという。しかし、そうした場合でも DDC から VDC への直接的な働きかけはほとんど行われず、DDC は提出のあった事業実施要望リストのみを勘案して、郡レベルでの開発計画の作成を行うことになる。地方自治法の序文では、「この法令が、地方分権化により、統治の過程に主権者たる人民が極力参加することを通じて民主主義の果実を享受する一助となるように」との記載がある（HMGN、1999、p1）。つまり地方行政の意思決定プロセスへの住民参加の必要性和重要性が説かれたものであるが、限られた VDC からしか DDC に対して事業実施要望リストの提出が行われていないような状況では、提出の出来なかった VDC の住民の意思は開発計画には反映されていないということになる。シャンジャ郡の DDC が、VDC からの郡レベルの事業実施要望リストの提出の有無にかかわらず、DDC 自らの定めたスケジュールに則って郡開発計画を策定しているという事実から判断すると、VDC の計画作成に関するキャパシティ自体は郡の予算執行に影響を与えているとは言えないが、少なくとも政府が想定している地方行政システムの内、住民参加に基づく意思決定プロセスが健全に機能しているとは言い難い。

(3) 中央政府からの交付金配布の遅延

DDC にとって、ひとたび郡開発計画が最終化され中央政府に提出できれば、後は承認を経て交付金申請手続きを行うのみである。しかし、もし国会の予算審議が長引く、もしくは国会自体が開催されない場合は、交付金が配布される期日も延期されるのは必然である。序章でも触れた通りネパールは現在、政治的混乱期の最中であり、事実、昨年はマオイスト政党による抗議活動等の影響により国会の予算審議が大幅に遅れることとなった。シャンジャ郡 DDC では、昨年の国会審議の遅れにより、通常 7 月に行われるはずの第一回目の交付金配布が実に 5 カ月遅延したという。予算の認可が遅れば、事業の実施にも必然的に遅れが生じ、結果、予算の執行にも負の影響が発生する可能性が高くなるのは必然である。

(4) 中央政府から地方自治体への権限移譲の遅延

中央政府から地方自治体へ権限を移譲し且つ両者の間の責任所在を明確にすることは、地方行政システムを現実的に機能させるための前提条件である。しかし中央の各省庁が策定しているセクター別分権化指針と地方自治法との間には一貫性がなく、法規上においても依然として権限の境界線は不明瞭な状態である（Upadhyai、2003、p.9）。地方自治法では、地方自治体が自律した行政主体として管轄地域の開発行政を執行する権限を有し、中央政府はこうした地方自治の確立に向けて支援／補完的役割を果たすということが規定されている。つまり中央政府

と地方自治体の権限領域を明確に分離し地方自治体の完結性を強調しているのだが、現実には地方自治体は広範な開発行政を担うほどの機能を備えておらず、また中央政府も郡出先機関を通じてその権限を放棄することなく影響力を発揮し続けているという（安田、2005、p.6）。シャンジャ郡 DDC の郡計画官／郡会計官によると、シャンジャ郡 DDC の事業実施にあたっては、中央政府の郡出先機関との権限の調整作業で困難を感じたことはなく、郡開発官がセクター委員会を通して、郡開発計画策定及び事業実施に関して必要な調整作業を円滑に行っているとのことだった。一方で、中央セクター省庁の郡出先機関である郡教育官と国土開発庁の飲料水部門の郡統括官へのインタビューでは、郡での計画事業の重複を避けるために DDC はセクター省庁の郡出先機関と開発計画の内容に関して調整作業を行うこととなっているが、そうした調整作業のための会合には参加したことがないということが明らかになった。またセクター省庁の郡出先機関は、親省庁の取り決めたセクター別の開発方針にのみ従って当該地域のセクター開発計画を立てており、事業予算も親省庁から直接、郡出先機関に配布されているという。つまりシャンジャ郡では、中央のセクター別郡開発計画と DDC の策定する郡開発計画との間に調整作業というものは存在しておらず、各々が独自に作成した開発計画と予算に基づいて事業を実施している。ただセクター省庁の郡出先機関が独自に策定したセクター開発計画であっても、郡での事業実施に当たっては郡議会での承認を得なければならない。しかし、郡議会で協議されるのは計画内容そのものの是非ではなく、事業数や事業を実施する対象地域の選定といった実務レベルの話に終始するというのが現状であるという。他方で、地方自治法では DDC 内での問題別部署の設置を推進し、設置後には中央省庁の郡出先機関は職員を引き上げ、資産を DDC へ譲渡することとなっており、中央政府から地方自治体への権限移譲を漸次的に推進することが規定されているが、事実、シャンジャ郡の DDC にはそのような部署は設置されておらず、したがって現実的には地方自治体への権限移譲は進んでいない。現行の地方行政システムに従えば、本来、分権化対象セクターの予算は郡開発基金 (District Development Fund) に送られ、DDC がイニシアティブを取って計画プログラムの精査を行い、セクターの郡出先機関へ必要予算の配布を行うべきである。またもしこうした DDC 主導の調整作業が実現されていれば、郡ごとの中央－地方間の力関係により調整作業の難易度も変動し、その影響が DDC の郡開発基金の予算執行状況に反映されることは十分に考えられる。つまり DDC が実質的に調整作業を行わず、親省庁からの予算を単に郡開発基金を通して出先機関に配布しているだけであれば、郡開発基金の予算執行率が高くなることは必然である。シャンジャ郡 DDC の場合はまさにこのケースに当たる可能性が高いと考えられる。

5. 地方行政体の予算執行の現状と課題：(2) シャンジャ郡の3VDCのケース

前章ではシャンジャ郡のDDCの予算執行に関する分析を行ったが、本章では更に下位の地方自治体である村開発委員会（VDC）の予算執行分析を試みる。本分析にあたり対象となる村を、現在シャンジャ郡で実施中のJICA技術協力プロジェクト「ジェンダー主流化及び社会的包摂促進プロジェクト（GeMSIP）」のパイロット対象村の3つに設定した。GeMSIPのパイロット村選定基準には、1）最低限度の行政評価基準を超えており、2）住民中に民族／カーストの多様性があり、3）郡庁から2時間以内でアクセスできる村、の3つなどがあげられる。選定した3つの村の簡易プロフィールは表6に示した通りである。

表6 シャンジャ郡3VDCの簡易プロフィール

VDC名称	面積 (km ²)	人口(人)			6歳以上の識字率 (%)			VDCの職 員数 (人)	VDCセクレ タリーの在 職期間
		男	女	全体	男	女	全体		
ビルワ・アチャリ村 (Biruwa Achale)	10.88	1,490	1,830	3,320	75.5	48.3	59.0	2	5ヵ月
フェディコラ村 (Phedikhola)	9.22	2,955	3,703	6,658	79.1	54.9	64.9	3	1年
ジャガトラデヴィ村 (Jagatradevi)	14.08	3,869	4,065	7,934	80.9	67.9	74.0	3	3年

出所：上記3VDCの村事務官へのインタビュー調査結果を基に作成

5.1. シャンジャ郡VDCの予算概要

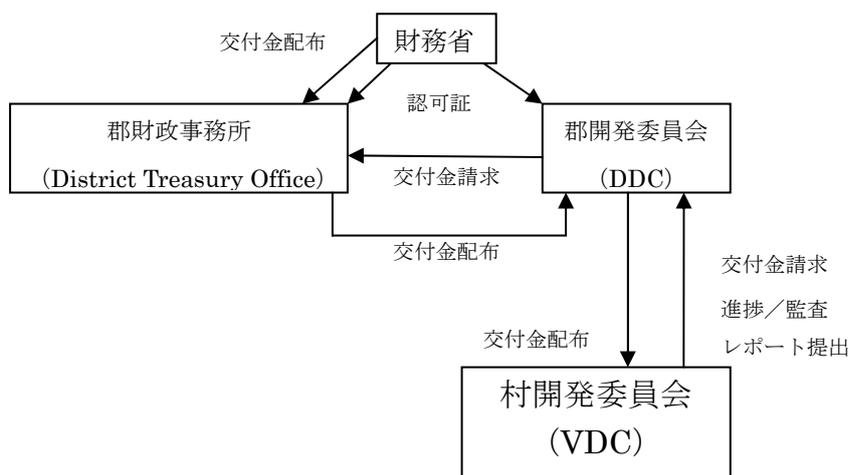
続いてシャンジャ郡の上記3つのVDC予算の概要と特色の整理を行うこととする。先ず上記3つのVDCの主な収入源には1）地方開発省からの交付金、2）自主財源（税金、公共サービス料金など）、3）ドナーもしくは中央政府からの特別プログラム用に直接配布される資金、4）郡開発基金からの交付金の4種類が存在し、VDCでは、DDCのケースと同様にこれら4種類の収入によりバスケット・ファンドを形成して全体予算としている⁶。尚、財政年度2009/2010年よりMC/PM制度がVDCを始め下位自治体への交付金配布にも漸次適用される見通しである。

シャンジャ郡のVDCが中央政府から交付金を受け取るためには、中央政府から開発計画策定の方針／指示と交付金配布見込み額の通達がなされた後、DDCによって作成される開発計画作成のためのガイドラインに従って村開発計画を策定しなければならない。村開発計

⁶ これら4種類の財源の内、平均すると歳入の半分以上を中央政府からの交付金に頼っており、更にシャンジャ郡のような丘陵地域のVDCでは中央からの交付金が実に歳入の70%を占めている（Inlogos, 2009, pp.16-18）。

画は、居住区レベルでの住民ニーズの査定、区レベルでの優先事業の選定を経て VDC で計画案の取りまとめを行い、村議会での審議／承認を持って最終的な村開発計画となる。また村開発計画の最終化作業の際に、郡レベルで行われるべき事業の選り分けも同時に行われ、DDC へ郡レベルでの事業実施要望リストとして提出される。その後、財務省からの交付金配布許可証 (Authorization Letter) が DDC と郡財政事務所 (District Treasury Office) に発行され、VDC から DDC への、更に DDC から郡財政事務所への交付金請求書 (Request Letter) の提出をもって交付金の支払いが開始される。VDC への交付金の支払いは、年度内に 3 分割で行われる。それぞれの交付金の支払い期間は、DDC と同様に 1 回目が財政年度初めの 7 月中旬、2 回目の支払いが 11 月中旬、3 回目が翌年の 3 月に行われることとなっているが、DDC と異なるのは事業毎に交付金の支払いが行われるわけではなく、年間を通して上記 3 回のみ支払いとなる (ただし経常予算と資本予算は別々に支払われる)。VDC が交付金の支払いを受けるためには、交付金請求書、前年度会計報告書並びに事業進捗レポート (Project Progress Report) を DDC に提出することが義務付けられている。これら提出書類中には支払われた交付金の支出状況が記載されることになっているが、支払い金額の 60% 以下の支出状況である場合には、VDC セクレタリーは誓約証 (Commitment Letter) を発行し、年度期間内の効率的な予算執行を行う旨を誓約しなければならない。尚、DDC と同様に、VDC へ配布された交付金は、年度内で使い切れなかった場合でも返却義務はなく、残額をそのまま次年度の予算に繰越すことが出来る。以下の図 6 は開発計画提出後の VDC への交付金配布の流れを示したものである。

図 6 DDC から VDC への交付金配布の流れ



出所：上記 3VDC の村事務官へのインタビュー調査結果を基に作成

大要すると、シャンジャ郡の VDC 予算の特色としては、1) DDC 予算と同様、複数の財源によるコモン・バスケット形式で構成されているが、その大半を中央政府からの交付金に頼っている (この点については次節以降で示す)、2) 交付金の支払いは年間に 3 分割で

支払われ、それぞれの支払いに対して請求書他会計報告書や事業進捗レポートの提出が義務付けられている、3) 年度内に使い切れなかった交付金の返却義務はなく翌年度の予算に繰り越すことが可能である、の以上3点に集約できる。

5.2. シャンジャ郡 VDC の予算執行状況

次にシャンジャ郡の3つのVDCの予算執行状況を確認するため、それぞれのVDCの2006/2007年度の決算報告書の概要を整理して以下の表7と表8に示した。表7は3つのVDCの収入を表し、表8は支出を示している。

表7 シャンジャ郡3VDCの収入概要(2006/2007年度)

	収入 (Rs.)					総額
	中央からの交付金			自主財源	前年度からの繰越金	
	資本収入	経常収入	その他*			
ビルワ・アチャリ村	780,000.00	199,999.14	307,025.00	45,393.00	55,140.37	1,387,557.51
フェディコラ村	779,999.00	200,000.00	777,950.14	37,186.87	154,048.77	1,949,184.78
ジャガトラデヴィ村	780,000.00	200,000.00	613,025.00	20,261.70	11,008.68	1,624,295.38

出所: 『Statement of Income and Expenditure (2006/2007):VDC』 (Internal Audit Section of DDC, Syangja District, 2007) を参照して作成

* 「その他」の内訳は主に社会保障費で、特別プログラム用の資金や DDC からの交付金が含まれることもある。2006/2007年度は、フェディコラ村の「その他」には Rs.55,000 の DDC 交付金が含まれている。

表8 シャンジャ郡3VDCの支出概要(2006/2007年度)

	支出 (Rs.)			
	中央からの交付金		その他	総額
	資本支出	経常支出		
ビルワ・アチャリ村	682,000.00	210,230.00	475,752.51	1,367,982.51
フェディコラ村	929,375.00	278,309.66	724,950.00	1,932,634.66
ジャガトラデヴィ村	868,500.00	195,468.52	524,525.00	1,588,493.52

出所: 『Statement of Income and Expenditure (2006/2007):VDC』 (Internal Audit Section of DDC, Syangja District, 2007) を参照して作成

上の表によるといずれのVDCも実に総収入の内の90%以上を中央政府からの交付金が占めており、多くの調査で報告されている以上にシャンジャ郡のVDCでは中央からの交付金への依存度が高いことが分かる。またシャンジャ郡VDCの決算報告書には、最も支出額の高い資本支出については総額が示されているのみで支出費目については一切触れられていない。一方で経常支出については支出費目と各費目ごとの支出額が示されており、資本支出とは対照的な記載形式となっていた。次ページの表9は、その例として、フェディコラ村VDCの2006/2007年度支出の内訳概要を示したものである。

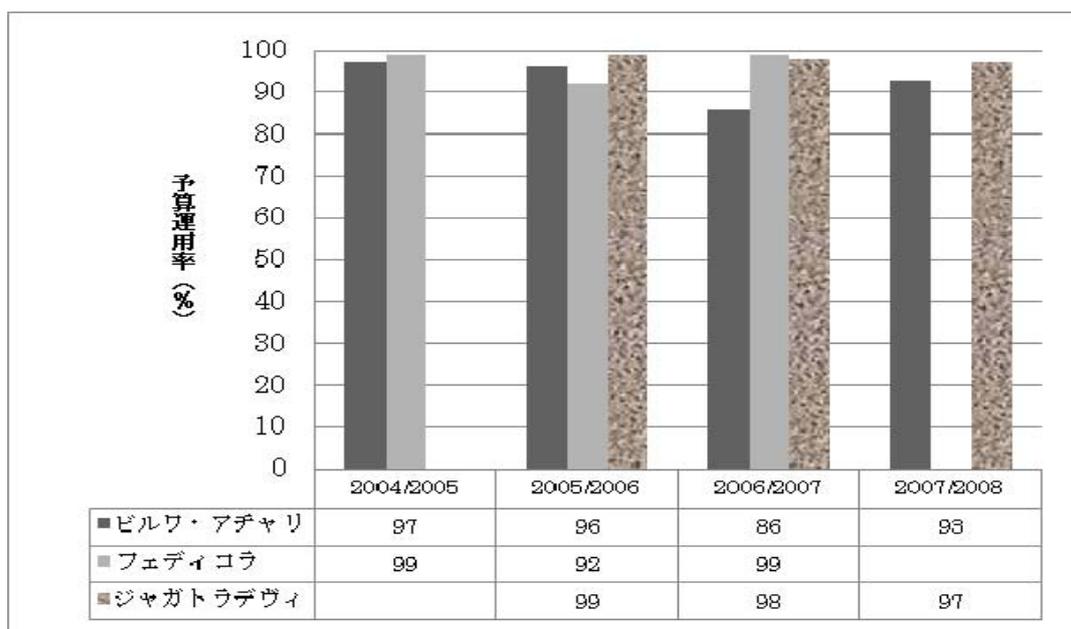
表9 フェディコラ村 VDC 予算支出内訳概要 (2006/2007 年度)

支出費目	支出額 (Rs.)
経常支出(総計)	278,309.66
職員給与	117,793.00
事務所運営費	20,851.50
電気・電話使用料	4,980.00
お茶代	2,567.00
雇用費	31,221.00
雑費	39,699.16
健康プログラム	10,000.00
教育交付金	26,000.00
発表用資料費	3,000.00
技術サポート日当	10,098.00
会議費	12,100.00
資本支出(総計)	929,375.00
社会保障費	724,950.00
残額	16,550.12
支出総計	1,949,184.78

出所：「Statement of Income and Expenditure (2006/2007):VDC」(Internal Audit Section of DDC, Syangja District, 2007) を参照して作成

こうした記載形式が採られる理由としては、資本支出に関しては DDC から VDC への予算配布の遅延が多く、結果、年度内に予算を使い切ることが出来ないため、VDC が会計操作を行い残余金を経常支出として記録し直すことで次年度への繰越金額を低く抑えるということがネパールの VDC 会計では広く行われているためと考えられる (Inlogos、2009、p.33)。シャンジャ郡の 3VDC の決算報告書もその記載形式から判断すると、同様の会計操作が行われている可能性は高い。一方、図 7 は 2004/2005 年度から 2007/2008 年度の期間内の 3 つの VDC の予算執行率 (実支出/実収入) の推移を示したものである。

図 7 シャンジャ郡 3VDC の予算執行率の推移



出所：「Statement of Income and Expenditure (2004/2005):VDC」、 「Statement of Income and Expenditure (2005/2006):VDC」、 「Statement of Income and Expenditure (2006/2007):VDC」、 「Statement of Income and Expenditure (2007/2008):VDC」 (Internal Audit Section of DDC, Syangja District, 2005~2008) を参照して作成

図 7 によると 3 つの VDC 共に極めて高い予算執行率を示しているが、前述の通りシャンジャ郡 VDC の決算報告書への会計操作が行われている可能性を考えると会計データそのものの信頼性は低いと言わざるを得ない。また多くの VDC では政治的混乱期にあって施設を破壊されたり、書類を消失しているためごく最近の会計データしか保管しておらず、データの異時点比較によって民主化以降の VDC を取り巻く状況の変化による予算執行への影響を会計データからは判断することが出来ない状況にある。

5.3. シャンジャ郡 VDC の予算執行に影響を与える要因分析

そこで前章のシャンジャ郡 DDC の予算分析と同様に、シャンジャ郡の 3 つの VDC の予算執行に関係の深いと思われるキーパソンへのインタビュー調査を通してシャンジャ郡の VDC の予算執行へ影響を与える要因の分析を試みる。実際にインタビュー調査の対象となったのは、VDC の予算執行および開発計画の取りまとめの責任者でもある村事務官 3 名（各 VDC 1 名ずつ）と実際に予算を使って事業を実施するユーザー・グループの代表 3 名（各 VDC 1 グループずつ）である。その結果、シャンジャ郡の VDC の予算執行に影響を与える要因は、1) DDC から VDC への交付金配布の遅延、2) VDC の組織運営に係るキャパシティ不足、3) ユーザー・グループの事業実施に係るキャパシティ、4) 自治体の意思決定プロセスへの政党からの干渉の強さ、の 4 つに集約することとなった。以下、4 つの要因につき順次インタビュー調査の結果を踏まえて説明を行う。

(1) DDC から VDC への交付金配布の遅延

VDC の予算執行に影響を与える要因として、インタビューを行った全ての村事務官に共通した意見に「DDC からの交付金配布の遅延」が挙げられる。つまり VDC が村開発計画を最終化し、交付金の申請手続きを行っても、その後の DDC 並びに郡財政事務所での交付金配布手続きが遅れるために、実際に交付金が VDC に配布される時期が遅くなり、結果、年度内で事業を完了することが出来ず、予算支出に負の影響が出てくることになる。実際にインタビューを行った 3 つの VDC での交付金配受領時期を確認したところ下の表 10 のような結果になった。

表 10 シャンジャ郡 3VDC の交付金受領時期

財政年度月	2008/2009年度												
	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7
規定配布月	①				②				③				
ビルワ・アチャリ								①				②	③
フェディコラ						①				②			③
ジャガトラデヴィ									①	②		③	

*○内の数字は何回目の交付金受領なのかを示している。
出所：上記 3VDC の村事務官へのインタビュー調査結果を基に作成

表 10 の結果からも明らかな通り、現実的には交付金が規定された時期に配布されることはなく、3つの VDC では財政年度の残り 6 カ月で 3 回の配布が全て行われている。特に 3 回目の支払いは当該年度の最終月（6 月）もしくは次年度の最初の月（7 月）に配布されており、年度内での事業完了は限りなく不可能に近い状況である。村事務官へのインタビューによると、3つの VDC では予算が確保できない場合には事業を計画通りに実施することはせず、小さい規模の事業に関しては村人やユーザー・グループからの寄付を募って開始することもあるという。

こうした VDC への交付金遅延の理由は、DDC や郡財政事務所レベルの手続きの遅延だけではなく、DDC に配布認可証を発行する財務省の手続き遅延から連鎖的に発生しているケースもある。特に 2008/2009 年度は、マオイスト政党による抗議活動のために国家予算の承認が大幅に遅れたため、財務省からの連鎖的な交付金配布手続きの遅延が発生し、結果、自治体への交付金配布も大幅に遅れることとなった。また VDC 側がガイドラインに従わず交付金申請時に不備のある書類を提出したりするケースも非常に多く、それも交付金配布遅延の大きな原因となっている（Inlogos、2009、p.20）。ともあれ DDC からの交付金配布の遅延により計画事業が実施出来ないという状況から判断すると、DDC からの交付金の遅延が VDC の予算執行に及ぼす影響はかなり大きなものであるといえる。

(2) VDC の組織運営に係るキャパシティの不足

インタビューを行った 3 人の村事務官の内 2 人が予算執行に影響を与える要因として VDC のキャパシティ不足を指摘した。本章の冒頭部分で触れた 3 つの VDC の簡易プロフィールに示した通り、VDC の職員数は事務官を含めて 2~3 名であり、複数の VDC を掛け持ちしている村事務官も多く存在している。村事務官は開発計画策定/取りまとめ、会計処理や関連レポートの作成、管轄地域の事業モニタリングやその他多数の会合への出席など多くの責任義務を一人で負っており、通常は業務に忙殺されている。シャンジャ郡の属する丘陵地域では、常時、村事務官に会える確率は約 20%という調査結果が報告されている（Inlogos、2009、p.10）。また村事務官以外のスタッフも、村事務官の業務を代行できるような立場にはなく、あくまで業務補助を行うのみである。またインタビューを行った 3 つの VDC 事務所内にはコピー機やコンピュータなどは見受けられず、またネパールで頻発する人事異動などの影響も考えると、VDC の業務が効率的に行われている可能性は限りなく低い。事実、前述した交付金の配布遅延の主要原因は実に VDC の提出書類不備にあるという（Inlogos、2009、p.20）。限られた予算、限られた設備、限られた人員で大量の煩雑な業務を効率よく行うには現状の VDC のキャパシティでは明らかに不足している。こうした VDC のキャパシティ不足が VDC の予算執行に大きな影響を及ぼ

す可能性は非常に高いと考えられる。ネパールの現行の地方行政システムが想定しているVDCのキャパシティには全く到達していないのがシャンジャ郡のVDCの現状である。

(3) ユーザー・グループの事業実施に係るキャパシティの不足

村事務官へのインタビュー中、予算執行に負の影響を与える要因として多く指摘されたのが、事業実施主体となるユーザー・グループのキャパシティ不足である。ユーザー・グループは既存のものから、要望が計画事業に採用された時点で新規に結成されるものまで様々であるが、グループの構成員はあくまで村の住民であり、事業実施に関する専門技術やマネジメントの知識があるわけではない。つまり自治体側からの技術面でのサポートが必要な状況であるが、ユーザー・グループの代表とのインタビューでは、VDCからの十分なサポートは受けていないことが明らかになった。先ずユーザー・グループ内で要望を取りまとめてVDC/DDCに提出するという作業もユーザー・グループ側にとっては大変な重労働であるが、今回のインタビューでは、3つのユーザー・グループ共に要望を提出するのに複数回自治体に直接足を運んでいることが判明した。つまり要望を提出するために必要な手続きが分からずに口頭で要望を伝えるだけになってしまったり、要望を書き記すためのフォーマットを入手するのに時間がかかったり、実際の記入方法が分からなかったりと、要望の作成/提出段階での住民に対する情報開示や要望書作成に関するサポートは自治体側からはほとんど行われていない。またユーザー・グループからの要望が計画事業として採用され、いざ事業を実施する段階となっても、1) 要望通りの予算額が降りない、2) 予定期日に予算をもらえない、といった理由から事業を効率的にマネジメントすることが非常に困難な状況である。事実、インタビューを行った3つのユーザー・グループの内、2グループではVDC/DDCから配布される予算額では足りず、事業運営を行うのに支障があるため、ユーザー・グループ内で寄付を募り不足分の事業資金に充てているという。また技術面でのサポートについても自治体側からは限定的なサポートしか受けておらず、結果、3グループ共に事業実施のために自分たちで技術専門家を雇っており、その分の費用も負担しなければならないという。またここでいう自治体を用意してくれる技術サポートというのは、事業選定段階での実行可能性査定(Feasibility Study)と3回に分けて行われる予算支払い時に提出が義務付けられている事業進捗レポートへの承認といった、事業を運営していく上で必要な技術サポートではなく、あくまで技術面からの査定を意味している。またインタビューを行った3グループの内1グループによると、毎回の事業進捗レポートを作成時に専門技官にモニタリングに来てもらうということは非常に難しく、しかしモニタリングに基づく承認を得なければ予算を受領することも出来ないため、グループ内でお金を出し合い専門技官に謝礼を払うことでモニタ

リングに来てもらっているという。こうした専門技官によるモニタリング以外に自治体からは技術支援の類はほとんど行われておらず、事業完了時に行われる事業監査報告会（Project Public Audit）の際にも VDC/DDC からの出席者は稀であるという。更に 3 グループ中 1 グループの報告によると、事業に関する報告書の提出については報告書のみ提出しているだけで、支出根拠を示すレシート類は提出していないという。

こうした事実から判断すると、ユーザー・グループのキャパシティ不足だけではなく、グループのキャパシティ不足を補うための支援が出来ていない自治体側のキャパシティ不足という点も強調されるべきであろう。つまり事業実施に関わるユーザー・グループ、自治体双方のキャパシティ不足により予算執行の度合いが影響を受ける可能性は非常に高い。また同時に現行の地方行政システムが想定している自治体／ユーザー・グループ双方のキャパシティは現実とはかなり乖離しているといえよう。

（４）自治体の意思決定プロセスへの政党からの干渉の強さ

政治的混乱期を迎えているネパールでは、行政の様々な側面で政治的干渉を受けるといわれている。自治体レベルでの開発計画策定に則していえば、計画策定時に政党からの干渉があり、住民参加の原則を無視して、党利にのみ則した事業の選定が行われてしまう可能性が高い。インタビューを行ったシャンジャ郡の 3 人の村事務官によると、近年導入された全政党制メカニズム（All Party Mechanism）により、以前よりも政治的干渉は減少したという。つまり以前は非公式に個別政党からのアプローチに対応しなくてはならなかったのが、全政党制メカニズムにより各政党の代表が議会の正式なメンバーとして一堂に会して協議を行うため承認に向けての調整作業がし易くなったという。しかしシャンジャ郡の 3 つの村事務官によると、村議会の構成メンバーは、1）各政党の代表 1 名ずつ、2）セクター省庁の地方官 2 名ずつ、3）村事務官 1 名、4）ユーザー・グループの代表数名、となっており住民の声を反映するというよりは政党及び中央省庁からの政治的意思が議論を左右しやすい環境設定になっているともいえる。実際に事業選定の基準について村事務官に質問したところ、実行可能性査定（Feasibility Study）の結果という回答以外は得られなかった。実際には、事業選定基準について地方自治法では、環境保全への配慮、地方資源の活用、住民の最大限の参加、女性／下位カースト／子供に係る事業の高優先などを規定しているが、現実的には選定基準についての理解は十分になされていない。一方、同じ質問をユーザー・グループの代表に聞いたところやはり選定基準については知らされておらず、インタビューを行った 3 グループの内 1 グループによると、政党代表者によりユーザー・グループ代表の審査が行われ、グル

ープの代表が審査する側の政党代表者と同じ政党に属している場合には審査に通り易くなるという。また別のユーザー・グループによると、そのグループの要望した道路メンテナンス事業は、自治体に登録されている道路を対象としていたため事業完了後の税収を見込めることから選定されたのではないかという。つまり住民以上に自治体及び政党が裨益する事業が選定される可能性が高い。また 3 つのユーザー・グループ共に村議会への参加はしておらず、自治体の意思決定過程にどの程度住民の意思が反映され得るのかは不明である。更に前述の村事務官の回答から判断すると、シャンジャ郡では以前よりは政党間の調整作業が軽減したというだけで、未だ政党からの干渉により事業を選定している可能性は高いといえる。この場合、政党間での調整作業が効率的に進むことにより同時に開発計画策定作業がスムーズに行われることが期待できることから、予算執行に対しては正の影響が及ぼされることが推察できる。しかしそうであったとしても、地方行政システムが想定している住民の意思決定プロセスへの参加は取りこぼされることとなる。

6. 結論～ネパール地方行政システムの課題

第 4、5 章ではシャンジャ郡の DDC および VDC の予算執行に影響を与える要因分析を行った。また要因分析を通して、本稿の目的でもあるネパールの地方行政システムの現状と課題についても随所で明らかにしてきた。本章では本稿の結論として、シャンジャ郡自治体の例を通して、ネパールの地方自治体の予算執行に影響を与える要因およびネパールの地方行政システムの課題について整理を行うこととする。

まずシャンジャ郡の DDC での予算執行に影響を与える要因としては、

- 1) 中央政府からの予算受領に係る DDC のキャパシティ（事業進捗／監査レポートの作成を行うためのマンパワーや専門知識）の不足
- 2) 事業実施主体である VDC／ユーザー・グループの事業実施に係るキャパシティ（事業運営能力や専門技術）の不足
- 3) 中央政府から DDC への交付金配布の遅延
- 4) 中央政府から地方自治体への権限移譲の遅れと、それに付随する DDC の地方行政におけるイニシアチブの低さ

の 4 つがあげられた。

一方、VDC では、

- 1) DDC から VDC への交付金配布の遅延
- 2) VDC の組織運営に係るキャパシティ（業務を効率的に行うために必要なマンパワーや予算）の不足
- 3) ユーザー・グループの事業実施に係るキャパシティ（事業運営能力や専門技術）の不足
- 4) 自治体の意思決定プロセスへの政党からの干渉の強さ

の 4 つの要因が予算執行に影響を与えると結論した。

以上がシャンジャ郡の自治体における予算執行に影響を与える要因分析の結果であるが、そこから敷衍してネパールの地方自治体の予算執行に影響を与える要因を以下の 4 つに集約した。

- 1) 地方自治体の予算受領／配布を行うために必要なキャパシティ（マンパワー／予算／専門技術／組織運営能力）の不足
- 2) 事業実施主体の事業運営能力および専門技術の不足
- 3) 中央政府から地方自治体への権限移譲の遅延
- 4) 自治体における意思決定プロセスへの政党からの干渉の強さ

上記の 4 要因が、行政能力の水準／住民の生活水準ともにネパール内で高順位に位置づけられるシャンジャ郡の分析結果から敷衍した結論であることを考慮すると、これらの 4 要因がネパールのほぼ全ての郡下の自治体に該当する可能性は高い。また上記の 4 つはそれぞれが単独の要因として存在しているというよりは、自治体の組織的なキャパシティ不足という主要因があり、それが他の 3 つの要因と連動して自治体の予算執行に影響を及ぼしていると考えられる。つまり DDC/VDC といった地方自治体は地方自治法で規定された権限を持って責任義務を遂行するには、技術的にも、予算的にも、人力的にも、また行政官の意識や組織の運営能力という面に関してもキャパシティが不足している。こうした脆弱な自治体では、主な事業実施主体であるユーザー・グループの事業運営を支援したり専門技術不足を補足したりすることは難しい。またセクター省庁の地方出先機関との政策方針／計画事業内容／予算の執行等についての調整作業で主導権を発揮したり、計画事業選定のプロセスで政党からのプレッシャーを凌ぎ、住民の意思決定プロセスへの参加を担保することは容易ではないであろう。その結果、ネパールの地方行政システムの規定に反し現状の地方自治体は、1) 住民のニーズを反映させた開発計画を策定することが出来ない（意思決定プロセスへの住民参加の不徹底）、2) 地方自治法で規定されたシステムに則って必要業務を進めることが出来ない（提出書類の作成不備などによる交付金配布／受領の遅延）、3) 適切な支援体制を敷き、計画通りに事業を実施できない（技術供与／モニタリング／監査体制の不備）、といった現状を作りだしている。

先にも触れたように、これらの要因は自治体の予算執行に影響を及ぼすというだけでなく、それはそのままネパールの地方行政システムが実効性をもって機能するために今後取り組んでいかなければならない喫緊の課題点でもある。今後 LGCDP という大規模な地方行政強化プログラムの進展に伴い、ネパールの地方自治体へ交付される予算はこれまでよりはるかに増額されることは明らかである。それに伴い下位自治体である VDC の予算執行能力や VDC を補佐監督する役割を担う DDC の行政能力がこれまで以上に問われることもまた自明の理である。更に制憲議会内ではネパール全土をカースト／民族によって 14 州に区分する新たな行政システムについても検討が行われている。しかし、こうした自治体への予算の増額や行政システムのフレームの変更が行われたとしても、本稿で提示された 4 つの課題点に改善が見られなければネパールの地方行政システムが実効性を持つことは難しいであろう。以上から敷衍すると、1) 地方自治体／事業実施主体の組織運営に係るキャパシティ・ディベロップメントの推進、2) 地方自治体の権限強化と権限領域の明確化、3) 政党の干渉から自立した地方行政制度の確立、の 3 点を今後どのように現実的に進めていくのか—ネパールの地方行政システムが実効性を持つか否かはこの点にかかっているといえよう。

参考文献

1. 井上恭子、「ネパールの地方制度」、アジア諸国の地方制度、森田朗編、東京大学出版会、1993.
2. 国際協力機構ネパール事務所、「ネパール地方行政概説（暫定版）」、2009.
3. 真崎克彦、「参加型開発の＜組織・制度＞づくりのための国際協力：ネパールにおける地方分権化支援の事例」、国際協力研究 15(2)、pp21-31、1999.
4. 安田利枝、「ネパールの地方統治構造：1999 年地方自治法（LSGA）のゆくえ」、嘉悦大学研究論集 48（1）、pp1-24、2005.
5. Baidya T.R. & B.R. Bajracharya, “Nepal: Administration and Social Reforms”, ANMOL Publication, 1996.
6. DDC Office of Syangja District, “District Profile of Syangja”, Information and Documentation Center, Syangja, 2008.
7. GON (Government of Nepal), “Policy Paper: Decentralization in Nepal: Prospects, Challenges, Findings and Recommendations of joint HMGN-Donor Review”, Kathmandu, March 2001.
8. HMGN (His Majesty’s Government of Nepal): “Local Self-Governance Act, 2055 (1999)”, Law Books Management Board, Kathmandu, 1999.
9. HMGN (His Majesty’s Government of Nepal): “The District Development Committee Act, 2048(1991)”, 1992.
10. HMGN (His Majesty’s Government of Nepal): “The Municipality Act, 2048(1991)”, 1992.
11. HMGN (His Majesty’s Government of Nepal): “The Village Development Committee Act, 2048(1991)”, 1992.
12. Inlogos (Institute of Local Governance Studies), “Assessment of Village Development Committee Governance and the Use of Block Grants”, SARA House, Anamnagar, Kathmandu, 2009.
13. Internal Audit Section of DDC: Syangja District, “Statement of Income and Expenditure (2007/2008): DDC”, Syangja, Syangja, 2008.
14. Internal Audit Section of DDC: Syangja District, “Statement of Income and Expenditure (2004/2005) : VDC”, Syangja, Syangja, 2005.
15. Internal Audit Section of DDC: Syangja District, “Statement of Income and Expenditure (2005/2006): VDC”, Syangja, Syangja, 2006.
16. Internal Audit Section of DDC: Syangja District, “Statement of Income and Expenditure (2006/2007) : VDC”, Syangja, Syangja, 2007.
17. Internal Audit Section of DDC: Syangja District, “Statement of Income and Expenditure (2007/2008) : VDC”, Syangja, Syangja, 2008.

18. Shresta, Tulsī Narayan, “The Implementation of Decentralization Scheme in Nepal –An Assessment and Lessons for Future”, MPP,1999.
19. UNDP, “Nepal Human Development Report”, 2004.
20. Upadhyay, Murari Prasad (ADDCN), “Local Government Infrastructure and Service Delivery – A Case Study of the Decentralized Financing and Development Programme – Nepal”, Final Version, Kathmandu, November 2003.