

IDCJ International Development Center of Japan 国際開発センター

地方行政能力向上プロジェクトのデザインに欠けているもの —フィリピンの事例から—

フィリピンでは、マルコス権威主義体制崩壊後に成立したアキノ政権により、民主化と地方分権化の推進を謳った1987年憲法および1991年地方政府法が制定され、行政権限、財源、人事権が大幅に地方政府に移譲された。政策や全国プログラムはこれまでどおり中央政府が策定するのだが、各地のニーズに基づき地方政府の計画立案により提供されることとなった行政サービスは、農林水産業、保健、インフラ整備、社会福祉、資源管理、環境保全、観光促進など多岐にわたる。しかし、分権から20年たった現在も、地方行政サービスの質と量は十分とは言えず、地方政府の行政能力の欠如が課題として指摘され続けている。日本はこれまで様々な国・分野で地方行政能力向上のための技術協力プロジェクトを実施してきたが、この種の案件が中央・地方政治のあり方を敏感に反映したものにならざるを得ない中で、技術移転そのものの成果が数値目標や実際の行政サービス改善に直結しないことにもどかしさを募らせている。分権化のある程度進んだ、政治的イニシアティブの強い国・分野で、技術協力の効果とインパクトを高めるためには、プロジェクト・デザインのどこを改善したらよいのか。IDCJは、このような問題意識に基づき、2010年度自主研究事業の一環としてフィリピンを事例とする行政能力に関する調査を実施した。

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。こうした歴史的背景から、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て「行政ルート」よりも「政治ルート」が強く、中央省庁が通達や命令を津々浦々までいきわたらせて行政のミニマム・スタンダードを徹底させることができない。また、タイやインドネシアの内務省のような強力な監督機関もない。地方政府内においても技官など専門職員の地位は住民の直接選挙で選ばれた首長・議会議員（地方

の名家出身者が多い）に比べて圧倒的に低く、開発計画や予算は技官の意見をほとんど取り入れることなく地方首長のトップダウンで策定・実施される。地方政府職員は、空席ポストが生じた場合に、各ポストの採用条件（学歴や資格、関連分野での勤務経験等）に応じて各地方政府により雇用され、定期的な人事異動や確立された研修制度はない。さらに、ポストに空席が生じない限り、何年でも同一ポストにとどまるケースが多い。部局長職は地方首長による任命（議会の承認を要する）であり、採用にも昇進にも地方首長の口添えが大きく影響する。

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に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ろう。具体的には、首長や議員にも研修に参加してもらおう。プロジェクト活動を通じて自分の部下に何ができるようになったか確認してもらおう。加えて、プロジェクトの成果を外に向けて発信する場に同席してもらおう。シンプルな提案であるが、これらを明示的に活動に組み込んでいる日本の技術協力プロジェクトは驚くほど少ない。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せない。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覚悟が必要である。

（文責：IDCJ研究員 佐久間美穂）