

第3章 地方の行政

前章で述べたように、新地方自治法の制定により「地方分権」と「地方自治」がより強く打ち出された。こうした状況を踏まえ、本章では、次のような構成で、現在のフィリピンの地方自治体を紹介していくこととする。

まず、第1節では、地方自治体の概観を説明するため、地方自治体の全体構造をはじめ、行政単位の種類とそれぞれの性格について説明する。

次に、第2節では、「地方自治体の変遷」として、地方自治体がどのような経過で形成されたか、その歴史的な発展過程を探る。

また、第3節では、地方自治体における一般的な組織構造を紹介し、その基本的な機能である「議会」「首長」「行政機関」がどのような機能を果たしているのかについて述べる。

第4節では、地方自治体の縦の関係をとらえるため、行政単位である「バラングイ」、「町」、「市」、「州」を個々に取り上げ、それぞれの自治体レベルで地域住民に対してどのような役割や機能を果たしているのか説明する。

さらに、第5節、第6節では、地方行政の根幹を成している「地方財政制度」と「地方人事制度」について、それぞれその内容と主な特徴について特に述べる。

第7節では、地方自治体を取りまく状況を整理するために、中央政府や民間団体をはじめとした多角的な関係についてに触れる。

なお、最後の第8節では、地方自治体における現状と今後の課題について言及し、本章のまとめとする。

第1節 地方自治体の概要

フィリピンにおける地方自治体の単位 (Local Government Units) は、基本的には、州 (Province)、市 (City) 及び町 (Municipality)、バラングイ (Barangay) の3層構造から成っており、その行政単位は、全土12のリージョン (Region: 行政区)、マニラ首都圏 (俗称 Metro Manila) 及び3つの自治区 (Autonomous Regions) の16の行政管区に分けられる。

1 一般地方自治体

州は、市及び町から成っており、さらに市及び町は、この国における地方自治体の最小単位であるバラングイから構成されている。州は、市と町を包括する広域の地方自治体であり、市や町を超える広域的なサービスや個々の町や市が管轄するには難しいような行政サービスに対して責任を負う (州は、日本の“都道府県”に相当する自治体と考えられる)。

市及び町は、一群のバラングイからなる基礎的な地方自治体であり、住民に対して直接的、日常的な行政サービスの提供とその調整を行う責任を負っている。市と町の違いとして、①町は、特定の基礎サービスの提供に限られるのに対して、市はすべてのサービス提供をするものであること ②市は、町に比べ、より都市化・開発化されていること ③市は、州からの自立

性がより高いこと の3点が指摘されている。しかし、基本的には、市と町もバラングイから構成されている点で、権限的、階層的にも同等に位置づけされている（市・町は、日本の“市町村”に相当する自治体と考えられる）。

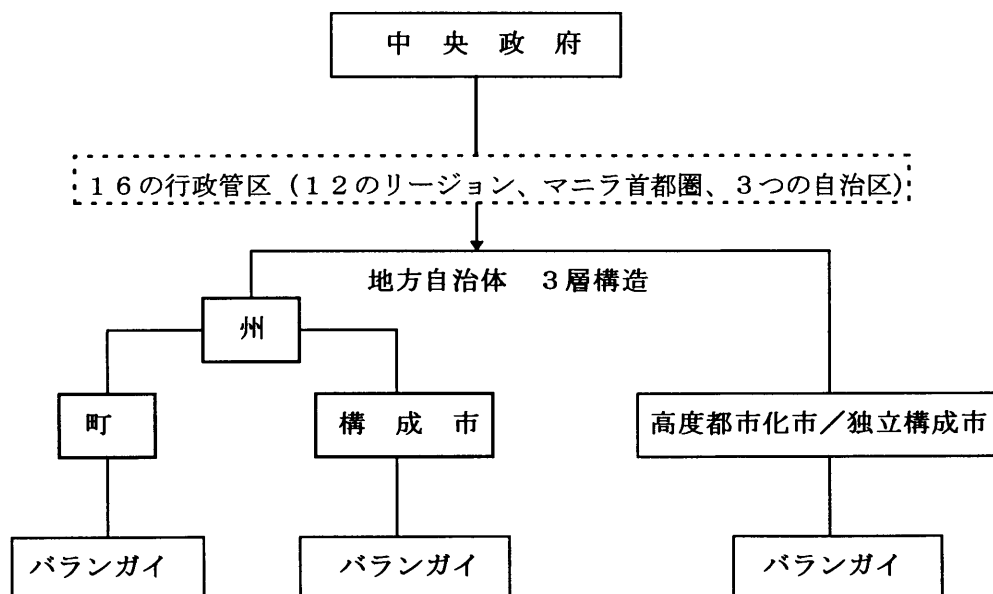
なお、市には、大きく分けて2つの形態が存在し、構成市（Component City：高度都市化市以外の一般的な市を示す。他に、「普通市」や「コンポーネント市」などの呼び方があるが、本稿では、「構成市」を採用し以下使用することとする。）と高度都市化市（Highly Urbanied City）に区別される。構成市は、町と同様に州の監督を受けるのに対して、高度都市化市は、原則的には州から独立しておりその監督は受けない（高度都市化市は、日本の県と同格とされる“政令指定都市”に類似した構造を持っていると考えられる）。

バラングイは、50～100世帯の集落からなる。この国で最も基礎的で身近な地方自治体であり、地域レベルで、政策を計画し実行する上で、最も基本となる政治的、行政的な組織である。

「バラングイ」という言葉は、もともと帆船を示す言葉であったが、後に転じて、フィリピン諸島の伝統的な村落社会を示すようになり、現在のような自治体の最小単位を表す言葉として使用されるようになった（バラングイは、社会経済的に見れば、日本で見られる“自治会”や“町内会”に近い構造をしている）。

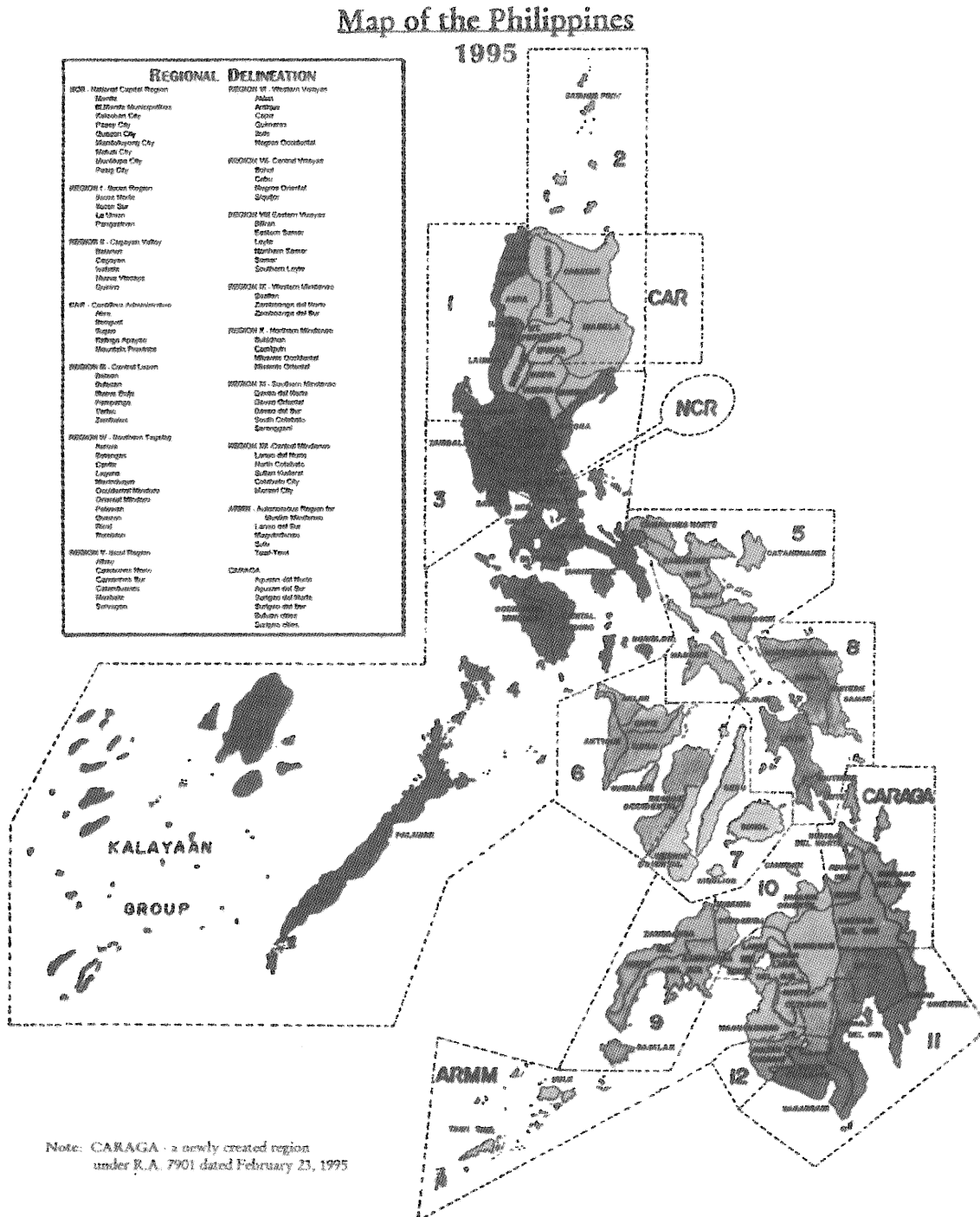
内務・地方自治省の発表では、1996年9月末現在、州は77、市は65（うち、高度都市化市はマニラ市、セブ市等19市）、町は1,542、バラングイは41,930となっている。

図表3-1 地方自治体の構造



Local Autonomy System in the Philippines By EROPA を参考して作成

図表 3-2 フィリピンの行政区分



1996 Philippine Statistical Yearbook から抜粋

図表 3-3 各地方自治体の機能及び設置基準

	機 能	設 置 基 準
州 (77)	州は、市と町から構成され、管内の自治体の調整機能を果たすための自治体である。市と町を超える広域的なサービスや個々の自治体が管轄するには難しいような行政サービスに対して責任を負う。 (日本の“都道府県”に類似)	財務省によって確認された平均年間歳入が2千万ペソ以上でかつ次の要件を満たす市や町の集合体。 ①国家統計局で認められた人口が25万人以上。②国土管理局で認められた面積が2,000km ² 以上。
市 (65)	市は、都市化されたバランガイから成り、管轄内で、住民に対して、すべての基礎的で日常的な行政サービスとその調整を行う責任を負っている。 (日本の“市”に類似)	財務省によって確認された最近2年間の年間歳入が2千万ペソ以上でかつ次の要件を満たす町及びバランガイの集合体。 ①国家統計局で認められた人口が15万人以上。②国土管理局で認められた面積100km ² 以上。
町 (1,542)	町は、一群のバランガイから成っており、住民に対して特定の基礎的で日常的な行政サービスに関する責任を負っている。市に比べ行政規模が一般的に小さく州に対する依存度が高い。 (日本の“町村”に類似)	州の財務官 (Provincial Treasurer) によって確認された最近2年間の年間歳入が250万ペソ以上でかつ次の要件を満たすバランガイの集合体。 ①国家統計局で認められた人口が2万5千人以上②国土管理局で認められた面積が50km ² 以上。
バラ ン ガ イ (41,930)	バランガイは、一まとまりの地域に住む50～100世帯から成り、地域レベルで政策を立案、実行するうえで、最も基礎的な政治的、行政的な単位である。 (社会経済的には、日本の“町内会”、“自治会”に類似)	国家統計局によって確認された2千人以上の人口を持つ集落隣接地域。ただし、マニラ首都圏自治体内の市町は5千人以上の人口を持つ地域に限る。また、少数民族の文化や地域的なつながりを重視するため、国会で承認を得た場合には、上記の基準を満たさない場合でも、バランガイを設置できることになっている。

(注) () の中の数字は、各自治体の1996年9月末現在の数を示している。

Local Government Code of 1991 を参考にして作成

2 特別自治体

州、市・町、バランガイのほかに、ある一定の自治権が与えられる自治団体として、マニラ首都圏（National Capital Region [NCR]）と自治区（Regional Autonomy）がある。これらについては、自治体か否かについて議論が分かれているところであるが、法律に基づく設立、法人、住民、土地、もしくは領域、憲章設置といった自治体の法人の要素または必要条件を有している点で、特別な形態をした地方自治体の一つの単位として考えられている。この特別自治体としては、現在、マニラ首都圏のほか、ルソン島北部のコーディリエア自治区（Cordillera Autonomous Region [CAR]）、ミンダナオ島のムスリム・ミンダナオ自治区（Autonomous Region in Muslim Mindanao [ARMM]）、カラガ行政自治区（CARAGA Administrative Region）の3つの自治区が該当する。

（1）マニラ首都圏（NCR）

首都マニラを中心として首都機能を果たすこの地域では、経済発展の度合い、人口集中などフィリピンの他の地域とは明らかに状況が異っている。したがって、首都機能を高め、より高度な都市づくりを推進させるため、それぞれの自治体が政治的、社会的、経済的に相互依存しながら、結束を図り事業計画や政策を行うことを目的に、1975年の大統領令（PD）824号で、4市（マニラ、ケソン、カロオカン、パサイの4市）と13町（ラス・ピニャス、マカティ、マラボン、マンダルヨン、マリキナ、マンデンルバ、ナポタス、パラニャケ、パシグ、パテロス、サン・ファン、タギグ、バレンスエラの13町。ただし、マカティ、マンダルヨン、マリキナ、パシグの4市は、市に昇格している。）が統合され、マニラ首都圏が誕生した。

マニラ首都圏では、マニラ首都圏庁（Metro Manila Authority）が首都圏の行政機能を果たしており、また、首都圏議会（Metropolitan Manila Sangguniang Bayan）が議会のような役割を担い、首都圏庁に対して政策などの勧告を行う。

（2）コーディリエア自治区（CAR）

1987年の憲法制定を受け、1989年の大統領令（R.A）6766号によって自治区に指定された。ルソン島北部中央部のアブラ、ベンゲット、イフガオ、ガチガオ・アバラオ、マウンテン（山岳）州の5つの州から構成されている。この地域では、少数民族が居住し、独特の言語、宗教、社会構造を持っているため、民族的な配慮を行い一定の自治権が与えられている。

（3）ムスリム・ミンダナオ自治区（ARMM）

1987年の憲法制定を受け、1989年の大統領令（R.A）6734号で自治区に指定された。ミンダナオ島の南部に位置するルースー、タウイアウイ、マギンダオ、南ラオナの4州は、イスラム教徒を中心に社会が形成されている。この地域では、イスラム系反政府勢力であるモロ民族解放戦線（MNLF）の活動拠点として、歴史的にも政府と交戦を繰り返してきた地域である。地域開発の必要性和フィリピンにおけるムスリムの自治を確保するため、一定の自治権を与えら

れた。

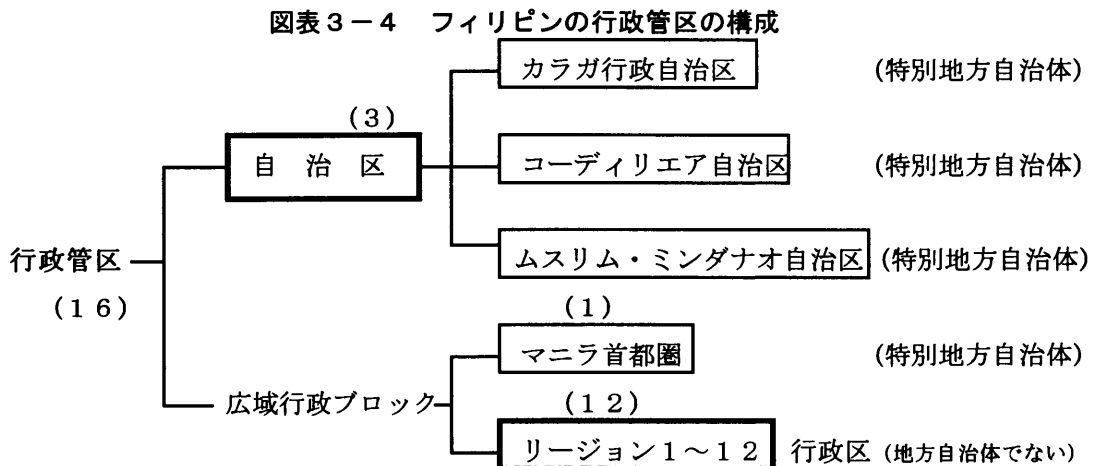
(4) カラガ行政自治区 (CARAGA)

1995 年 12 月、特別法により、北アグサン、南アグサン、北スリカオ、南スリカオの 4 州がリージョン (行政区) から分離し、自治区として指定された。ミンダナオ島の北部にあるこの地域は、他の地域に比べ、歴史的にも貧しく、極めて経済開発が遅れている地域であり、地域の発展と住民の福祉と生活レベルの向上を推し進めるために、特に自治区に指定され、独自の施策を展開している。

なお、上記の 4 つの特別地方自治体のうち、特に、コーディリエア自治区 (CAR) とムスリム・ミンダナオ自治区 (ARMM) には、自治区として民族による独自の自治を確立させるために、学校経営、治安、保健衛生、地域開発計画の策定・実施など広範な権限を賦与している。

また、12 の行政区 (1~12 リージョン) については、その主要な役割が各中央の行政レベルで行われている計画や開発プロジェクトを調整し、実施することである。また、リージョンの中心地には国の出先機関が置かれ、国家業務を管轄するとともに地方自治体の活動を監督している。リージョンは、中央政府が効率的、効果的に中央政府の政策、計画を実行するために設置した単なる行政管区に過ぎず、法人格を持っていないことから地方自治体とは考えられていない。ただし、地域開発の面では、ある程度地域の住民の意向を代表する役割も与えられている。各リージョンには、地域開発評議会 (Regional Development Council) が置かれ、中央政府の出先機関の長や民間の代表者のほか、州や市、町の代表も参加し、地域の開発計画について意見を述べることができる仕組みになっている。

なお、ミンダナオ島の西ミンダナオ (リージョン 9) と中央ミンダナオ (リージョン 12) は、1979 年の大統領令 (RA) 第 1618 号によって一時期、自治区に指定されていたが、1990 年の大統領行政命令 (E.D) 390 号でリージョン (行政区) の中に組み込まれた経緯がある。



内務・地方自治省広報資料を参考にして作成

図表 3-5 地方自治体の規模

(単位：千人、km²)

行政管区		構成する州	人口(千人)	面積(km ²)
1	NCR (マニラ首都圏)	8市9町	9,454	636.0
2	リージョン1		3,804	12,840.2
	イロコス地方	・北イロコス	483	3,399.3
		・南イロコス	545	2,579.6
	[4州]	・ラ・ウニオン	597	1,493.1
		・バンガシナン	2,178	5,368.2
3	リージョン2		2,536	26,837.6
	カガヤン溪谷地方	・パタネス	14	209.3
		・カガヤン	895	9,002.7
	[5州]	・イサベラ	1,161	10,664.5
		・ヌエバ・ビスガヤ	335	3,903.9
		・キリノ	131	3,057.2
4	リージョン3		6,933	18,230.8
	中央ルソン地方	・バタアン	492	1,373.0
		・ブラカン	1,784	2,625.0
	[6州]	・ヌエ・ブスカヤ	1,506	5,284.3
		・パンパンガ	1,636	2,180.7
		・タルラック	946	3,053.4
		・サンバレス	569	3,714.4
5	リージョン4		9,941	46,924.4
	南タガログ地方	・アウロラ	160	3,239.5
		・バタンガス	1,659	3,165.8
	[11州]	・カビテ	1,610	1,287.6
		・ラグナ	1,631	1,759.7
		・マリンドーク	200	959.2
		・西ミンドロ	337	5,879.8
		・東ミンドロ	609	4,364.7
		・バラワン	640	14,896.3
		・ケソン	1,538	8,706.6
		・リサール	1,313	1,308.9
		・ロンブロン	245	1,355.9

6	リージョン5		4, 3 2 5	1 7, 6 3 2. 5
	ビコール地方	・アルバイ	1, 0 0 5	2, 5 5 2. 6
		・北カマリネス	4 3 9	2, 1 1 2. 5
		・南カマリネス	1, 4 3 3	5, 2 6 6. 8
	[6州]	・カタンドアネス	2 0 3	1, 5 1 1. 5
		・マステバ	6 5 4	4, 0 4 7. 7
		・ソルソゴン	5 9 2	2, 1 4 1. 4
7	リージョン6		5, 7 7 7	2 0, 2 2 3. 5
	西部ビサヤ地方	・ア克蘭	4 1 1	1, 8 1 7. 9
		・アンティケ	4 3 2	2, 5 2 2. 0
	[6州]	・カビス	6 2 4	2, 6 3 3. 2
		・イロイロ	1, 8 7 6	5, 3 2 4. 0
		・西ネグロス (・ギラスマ)	2, 4 3 4	7, 9 2 6. 1
8	リージョン7		5, 0 1 5	1 4, 9 5 1. 5
	中部ビザヤ地方	・ボホール	9 9 4	4, 1 1 7. 3
		・セブ	2, 9 2 1	5, 0 8 8. 4
	[4州]	・東ネグロス	1, 0 2 5	5, 4 0 2. 3
		・シキホール	7 4	3 4 3. 5
9	リージョン8		3, 3 6 7	2 1, 4 3 1. 7
	東部ビザヤ地方	・レイテ	1, 6 4 3	6, 2 6 8. 3
		・南レイテ	3 1 8	1, 7 3 4. 8
	[6州]	・東サマール	3 6 2	4, 3 3 9. 6
		・北サマール	4 5 4	3, 4 9 8. 0
		・西サマール (・ビリラン)	5 8 9	5, 5 9 1. 0
10	リージョン9		2, 7 9 5	1 5, 9 9 7. 3
	西部ミンダナオ地方	・バシラン	2 9 6	1, 3 2 7. 2
	[3州]	・北サンバアンガ	7 7 1	6, 6 1 8. 1
		・南サンバアンガ	1, 7 2 8	8, 0 5 2. 0
11	リージョン10		2, 4 8 3	1 4, 0 3 3. 0
	北部ミンダナオ地方	・ブギノドン	9 4 0	8, 2 9 3. 8
	[4州]	・カミギン	6 8	2 2 9. 8
		・西ミサス	4 5 9	1, 9 3 9. 3
		・東ミサミス	1, 0 1 6	3, 5 7 0. 1

12	リージョン 1 1		4, 6 0 4	2 7, 1 4 0. 7
	南部ミンダナオ地方 [4 州]	・ダバオ ・南ダバオ ・東ダバオ ・南コタバト	1, 5 5 8 1, 6 8 4 4 1 3 9 4 8	8, 1 2 9. 8 6, 3 7 7. 6 5, 1 6 4. 5 7, 4 6 8. 8
13	リージョン 1 2		2, 3 6 0	1 4, 5 7 1. 3
	中部ミンダナオ地方 [5 州]	・北ラナオ ・北コタバト ・スルタン・タガット ・西コタバト ・マラワイ	7 1 4 8 6 3 5 2 2 1 4 7 1 1 4	3, 0 9 2. 0 6, 5 6 5. 9 4, 7 1 4. 8 1 7 6. 0 2 2. 6
14	CAR		1, 2 5 5	1 8, 2 9 3. 0
	コディリエア自治区 [5 州]	・アブラ ・ベンゲット ・イフガオ ・カリंगा・アバヤオ ・マウンテンプロビン	1 9 6 5 4 1 1 5 0 2 3 8 1 3 1	3, 9 7 5. 0 2, 6 5 5. 4 2, 5 1 7. 8 7, 0 4 7. 6 2, 0 9 7. 3
15	ARMM		2, 0 2 1	1 1, 4 0 9. 7
	ムスリム・ミンダナオ自治区 [4 州]	・南ラオナ ・マギンダオ ・スールー ・タウイタウイ	5 7 2 6 6 2 5 3 6 2 5 1	3, 8 5 0. 3 4, 8 7 1. 6 1, 6 0 0. 4 1, 0 8 7. 4
16	CARAGA		1, 9 4 2	1 8, 8 4 7. 0
	カラガ行政自治区 [4 州]	・北アグサン ・南アグサン ・北スリカオ ・南スリガオ	5 1 4 5 1 5 4 4 2 4 7 1	2, 5 9 0. 3 8, 9 6 5. 5 2, 7 3 9. 0 4, 5 5 2. 2

(注) 上記の数字は 1995 年の中間国勢調査等による。なお、カラガ行政自治区の 4 つの州については、統計調査を実施した当時は設置されておらず、他のリージョンに属していた際の数字を用いた。また、() のギラスマ、ビリナンについては、準州として位置づけられているため、統計資料がなく、人口、面積については、その他の州の中に含まれて算出されている。

1996Philippine Statistical Yearbook を参考にして作成

第2節 地方自治体の変遷

フィリピンの地方自治体の発展過程を見ると、大きく9つの時代に区分することができる。それは、①スペイン統治以前 ②スペイン統治期 ③革命期（第一共和制期） ④アメリカ統治期 ⑤コモンウェルス期（独立準備政府・第二共和制期） ⑥第三共和制期 ⑦戒厳令期 ⑧第四共和制期 ⑨ピープル・パワー革命期である。特に、この中でも、最初に地方自治制度が制定された③革命期、地方自治体への分権傾向が表れ始めた⑥第三共和制期、地方自治体の基礎的な単位が確立された⑧第四共和制期、新憲法の公布により「地方自治」と「地方分権」が法的に保障された⑨ピープル・パワー革命期の4つの時代は、地方自治体の発展過程を考察するうえで重要である。

① スペイン統治以前 [1571 年以前]

この時代のフィリピンでは、「バラングイ」と呼ばれる30～100世帯余りからなる村落共同体が地域の基盤を成していた。各々のバラングイは、政治的集団でもあり、ダトー（Datu）と呼ばれるリーダーに率いられ、ダトーには、執行権、立法権、司法権など多くの権限が与えられていた。このように、バラングイはフィリピンにおける唯一の自然発生的な地方自治体の単位であるが、その起源は紀元前3世紀頃にまで遡ることができる。

② スペイン統治期 [1571 年～1897 年]

州、市・町は、スペイン統治期にその起源を持っている。スペイン統治者たちによって、ガベルナドルシロ（Gobernadorcillo：町長）を首長とするプエブロ（Pueblo）と、アルカルデ（Alcalde：市長）を首長とするカビルド（Cabildo）、アルカルデメイヤー（Alcalde Mayor：州知事）を首長とするプロビンシア（Provincia）が設立され、特にアルカルデメイヤーは、スペイン人総督によって任命された。また、スペイン統治者は、スペイン統治を徹底させるため、バラングイをバリオ（Barrio）に変え、バリオ長（Cabeza de Barangay）には、下部組織としての機能や権限を与えず、単なる税金徴収者に格下げした。

③ フィリピン革命期 [1898 年～1902 年]

スペイン統治から解放された後、革命政府によって「マロロス憲法」が制定された。この憲法は、三権分立、代議制、基本的人権などを定めた近代的なものであった。また、地方政治においても民主的な地方自治制度が制定された。この時期における地方行政システムの主な特徴は、①人民による選挙の実施（町長は住民によって選出され、州知事は町長による選挙で選出された） ②人民議会議員（Popular Assembly）の公選制の確立（警察・治安担当、裁判・会計担当、税・財政担当の3名） ③予算会計、重要な法令の公表 ④プエブロやカビルドに対する課税権限の決定 等である。

④ アメリカ統治期 [1902 年～1934 年頃]

アメリカ総督府は、アメリカ色を強く打ち出すために、プエブロ、カビルド、プロビンシアとなっていた行政単位の名称を町 (Municipality)、市 (City)、州 (Province) と変更した。この時代には、地方政府と組織を設立するための法律の制定や地方任命官の公選など、民主的な地方自治制度が確立された。しかし、一方では中央政府の通達や命令制度の導入など、地方自治体に対する監督権限が強化され、高度に集権的な統治制度が確立された。

⑤ コモンウェルス期 [1935 年～1945 年]

1935 年の憲法制定によって、独立準備のためのフィリピン政府が創設された。この時代には、ケソン大統領の強力なリーダーシップにより、中央への権限の集権化がさらに進められた。例えば、新設された地方自治体の首長は公選ではなく、大統領によって任命されることになったほか、警察権も中央政府に移管された。加えて、地方政府を拘束するいくつかの権限を国会から大統領へ委譲する法律も制定された。

⑥ 第三共和制期 [1946 年～1972 年]

第 2 次世界大戦後、フィリピン共和国としてアメリカから独立を果たしたが、民主化運動の高まりとともに地方分権化が促進され、地方自治体への自治権の拡大と権限委譲を図る法律が制定された。この時期における地方行政の動向としては、①バリオに法人格を与え、住民に行政機関の幹部を選出する権限が与えられた ②地方行政の事務に関する中央政府の承認が撤廃された ③地方任命官の任命権が大統領から知事へ委譲された ④州と市に農村及び農業における国家プロジェクトを補佐する権限が付与された などが挙げられる。

⑦ 戒厳令期 [1972 年～1981 年]

1972 年の戒厳令布告後に改正された憲法は、分権の流れを再び中央集権化へ逆転させる結果となった。また、戒厳令体制は、統治体制にも大きな変化をもたらした。バリオは再度バラングайと改称され、自治権が与えられた。しかし、実際はマルコス体制の足固めを図るために利用された。これまで地方レベルの立法議会も統一的にすべてサングニアン・バヤン (Sangguniang Bayan) と改称された。この時期には、青年バラングай議会 (Kabataang Pambarangay) が組織されたほか、バラングай議会連合会、青年バラングай議会連合連盟、サングニアン連合連盟等の連合組織も設立された。

⑧ 第四共和制期 [1981 年～1986 年]

1981 年に戒厳令が解除され、憲法の修正条項に基づき新共和制がスタートした。この時代には、次のような変化がみられた。

- ・ 憲法の規定に従い 1983 年には最初の地方自治法が制定された。
- ・ 内務・地域開発省 (MLGCD) は地方自治省に改組され、政策が地域開発の推進から地方自

治体の行政的、財政的な能力の強化に政策が変わった。

この地方自治法には、各自治体間の権限・責任・資源（税）の配分方法、首長や議会の資格・選挙・任期・俸給・権限、地方自治体の組織や業務など地方自治や地方行政制度における基本的な内容が明記された。

⑨ ピープル・パワー革命以降 [1986 年～現在]

1986 年のエドサ革命で発足したアキノ政権によって、1987 年に新憲法が制定された。この憲法には、地方の民主主義と地方自治体への権限の委譲が謳われており、「地方自治」と「地方分権」が法的に保障されることになった。この憲法によって確立された地方自治や行政制度は、現在適用されているものであり、次節以降に詳細に述べることとする。

図表 3-6 フィリピンにおける行政単位の変遷

行政単位 時 代	州 [州知事]	市 [市 長]	町 [町 長]	バランガイ [バランガイ長]
①スペイン統治以前				バランガイ [ダトー]
②スペイン統治期	プロビンシア [アルカルデメイヤー]	カビルド [アルカルデ]	プエブロ [ガベルナドルシロ]	↓ バリオ [バランガイ長]
③革命期	↓	↓	↓	↓
④アメリカ統治期	州 [州知事]	市 [市 長]	町 [町 長]	↓
⑤コモンウェルス期	↓	↓	↓	↓
⑥第三共和制期				[バリオ長]
⑦戒厳令期				バランガイ [バランガイ長]
⑧第四共和制期				↓
⑨ピープル・パワー 革命期	↓	↓	↓	↓

アセアン諸国の行政制度「フィリピンの地方制度」を参考にして作成

第3節 地方自治体の組織

フィリピンの地方自治体の基本的な機能を果たすのは、議会、首長、行政機関の3つの機関である。この節では、これらの機関を別々に取り上げ、それぞれがどのような形態で組織され、また、互いがどのような機能と役割を果たしているのかについて言及する。

1 議会

州、市・町、バラングイの各地方自治体において、立法権を持っているのは、サングニアン（Sangguniang：以下「議会」と言う）である。この組織は、日本の地方議会に相当するものとして考えられるが、具体的には、州では、サングニアン・パンララウンガン（Sangguniang Panlalawugan：以下「州議会」と言う）、市では、サングニアン・パンガソド（Sangguniang Panlungsod：以下「市議会」と言う）、町では、サングニアン・バヤン（Sangguniang Bayan：以下「町議会」と言う）、バラングイにおいては、サングニアン・バラングイ（Sangguniang Barangay：以下「バラングイ議会」と言う）がそれぞれの自治体の立法機関となっている。

（1）議員の構成

地方自治体の議会における議員の構成人数は、各地方自治体のレベルによって異なる。また、選出形態には公選と非公選の2つがある。

図表3-7は、各地方自治体の議会における議員構成とその定員等を示したものである。公選議員は、選挙によって当該地域の住民による投票で選出されるが、その公選議員の数は、各自治体のレベルや規模によって異なる。一方、非公選議員については、各層のバラングイ議会連合会会長や青年バラングイ連合会会長など、管轄下の議会の代表者が職務上の議員として選出される。また、バラングイ議会を除く各議会においては、女性1名、労働者層1名、都市貧困層・土着民族・身体障害者の中から1名の計3名がそれぞれ選出される。この3名の代表者は、議会選挙実施日の90日前までに議会によって決定される。

（2）議員の資格要件

これらの地方議会議員については、地方自治法において議員になるための要件として、次の事項が規定されている。

- ①フィリピン国民（フィリピン国籍を有している）であること。
- ②当該自治体（州、市、町、バラングイ）に1年以上居住しており、その選挙人名簿に登録されている者。
- ③ピリピノ語またはその地域で使用されている言語や方言が読み書きできる者。

なお、公選議員の資格年齢は、自治体レベルでそれぞれ違いがあり、州と高度都市化市の議員が23歳以上、構成市、町、バラングイの議員が18歳以上となっている。

(3) 召集・任期

議会は、州は副州知事 (Provincial Vice-Governor)、市は市助役 (City-Vice Governor)、町は町助役 (Municipal Vice-Mayor)、バラングアイは、プノンバラングアイ (Punong Brangay : 以下「バラングアイ長」と言う) によって、それぞれ召集される。地方議会議員の任期は一律 3 年であり、公選議員の改選は、3 年ごとに統一地方議会選挙として 5 月の第二月曜日に投票が実施される。選挙権は 18 歳以上のフィリピン国民に与えられている。

図表 3-7 議会 (サングニアン) の議員構成と議員数

	公選議員数		非公選議員と議員数	召集者
州	人口 10 万人未満	4 名	州バラングアイ議会連合会会長	州副知事
	人口 10～100 万人	6 名	州青年バラングアイ議会連合会会長	
	人口 100 万人	8 名	州の市町議会連合会会長 女性、労働者、貧困層等の代表者各 1 名 計 6 名	
市	人口 10 万人未満	6 名	市バラングアイ議会連合会会長	市助役
	人口 10～20 万人	8 名	市青年バラングアイ議会連合会会長	
	人口 20～30 万人	10 名	女性、労働者、貧困層等の代表者各 1 名	
	30 万人以上	12 名	計 5 名	
町	一律	7 名	町バラングアイ議会連合会会長 町青年バラングアイ議会連合会会長 女性、労働者、貧困層等の代表者各 1 名 計 5 名	町助役
バラングアイ	一律	7 名	青年バラングアイ会議議長 計 1 名	バラングアイ長

The Local Political System in Asia を参考にして作成

(4) 会 期

会期は、通常会期 (Regular Session) と特別会期 (Special Session) に分けられる。通常会期は、州、市、町の議会の場合には、週に 1 度以上、バラングアイ議会の場合には、月に 2 度以上の開催が義務づけられている。特別会期は、首長からの要請、または議会の多数による議決によって召集される。議会は、原則的には、住民に公開で行われるが、出席議員の過半数の賛成により、非公開で行うこともできる。ただし、この場合は、住民に対して、非公開で行う事の合理

的かつ正当な理由を開示しなければならない。

(5) 役割・機能

議会は、地域住民の意思を代表する機関として、執行機関が行う施策や行政サービスについて監視する役割を担っており、一般的に次のような機能を果たしている。

①内部規則や手続の制定

最初に開催される会期では、下記のような項目を審議することになっているが、当該事項については、選挙後 90 日以内に決定しなければならない。

(a)議長、副議長の選出及び各特別委員会（環境、人権、青少年保護等）のメンバーの選定

(b)通常会期の日程と審議内容の決定

(c)その他議会運営に関する内部規定の審議と決定

②条例の制定

各地方自治体の議会は、法律の範囲内で条例を制定することができる。

③予算の審議

首長が作成し議会に提出した予算案の審議を行い、前年度の会計年度が終了するまでに予算案を成立させなければならない。

④首長による地方任命官等の任命の認証・拒否

首長が決定した地方任命官ほか行政機関の幹部職員の任命について承認したり、拒否権を行使することができる。

⑤管轄下の議会への監督権限

各議会は、管轄下の地方議会に対する監督権をもっており、管轄下の自治体の条例、決議、命令について審査する権限が与えられている。ただし、高度都市化市は、州から独立しており、この種の監督を受けない。

⑥地域開発等の重要事項の審議・議決

議会は、地域開発等や公共利益のため、必要に応じて新たな行政組織や事務所の設立及び既存の機関の統廃合についての議決を行うことができる。また、当該自治体における土地、家屋、その他の建築物を利用するための規定や規制を定めることができる。

(6) 議員の欠員

疾病等による一時的な不在については特に問題は生じないが、議員の死亡や資格剥奪などにより議会に永久的に復帰することができなくなった際は、その議員がいずれかの政党に所属している場合には、所属する政党の中から当該地域で最も高い地位にいる者が、残任期間において議員の職を継承することになる。その議員がどの政党にも属していない場合には、首長が、議会の承認を得たうえで後継議員を指名することになる。

2 首 長

首長（Local Exective）は、地方自治体の地域住民を代表する行政を執行する機能を有している。州では、州知事（Governor）、市では、市長（City Mayor）、町では、町長（Municipal Mayor）、バラングイでは、バラングイ長（Punong Brangay）が、その役割をそれぞれ担っている。フィリピンの地方自治制度では、日本の場合と異なり、行政の執行を補佐する副首長（Vice Local Exective）も公選で選ばれることになっており、バラングイを除き、州には州副知事（Vice Governor）、市には市助役（City Vice Mayor）、町には、町助役（Municipal Vice Mayor）が、それぞれ置かれている。

（１）首長の資格要件

前述のように、地方自治体の首長及び副首長は、それぞれの地域住民によって選挙で選出され、任期は３年である。地方議会議員同様、首長、副首長は、フィリピン国籍を有し、当該自治体の選挙人名簿に登録されている者に限られる。また、資格年齢については、州と高度都市化市の首長及び副首長は 23 才以上、構成市と町の首長、副首長は 21 才以上、バラングイ長は 18 才以上となっている。

（２）首長の機能・役割

首長は、地方自治体を代表する行政の執行責任者であり、地方自治法の規定に沿って自治体と住民の福祉を促進するとともに、行政の最高責任者として、①その地方自治体が行う事業、計画、サービス、活動すべてをコントロールし監督する機能 ②地方自治法で賦与された自治体の行政サービスや施設の提供を行う機能 ③行政命令を発したり、条例や関連法令を施行する機能 ④自治体法人の代表者として、契約、訴訟、交渉を締結する機能などを有している。

また、具体的な首長の役割としては、次のようなものが挙げられる。

①予算の作成・提出及び予算の執行

予算案を作成し議会の審議を受ける。また、議会承認を受けた場合には、首長は予算を執行することができる。

②拒否権の行使

バラングイを除く地方自治体の首長は、公共の福祉や利益に反すると判断した場合には、議会の地域開発計画、公共投資など議会決議や条例に対し拒否権を行使することができる。この場合、当該決議や条例に異議を申し立てる理由を付した書類を議会に提出し、再審議を要求する（ただし、議会は、再審議の上、全議員の 3 分の 2 以上の賛成を得た場合には、その条例を制定することができる）。首長は、州の場合は受理後 15 日以内、市・町の場合は 10 日以内にその権限を行使しなければ、その権限は失効し、議会決議や条例を承認したものとみなされる。なお、バラングイにおいて条例を制定する際には、バラングイ議会の議員全員による賛成で可決され、バラングイ長には拒否権はない。

③行政機関の人事権

首長は、地方任命官を任命したり、解任したりする権限を有するほか、行政機関の人事について公職者の異動、免職、停職等の懲戒処分を行うことができる。

④管轄下の地方自治体の監督権限

地方自治体の首長は、法律に定める範囲内において、その管轄下にある自治体の政策やプロジェクトなどに対する一般的な監督権を有している。具体的には、州は、市や町に対して、市や町は、バランガイに対して、それぞれ監督権限を有している。ただし、高度都市化市については、州から独立した地方自治体であるため、その監督権限は及ばない。なお、首長の監督権限は、その管轄にある国家警察、消防署、刑務所の出先機関にも同様に及ぶものとされている。

このように、フィリピンの地方自治制度の特徴の一つとして、地方自治体においては首長の権限が強大であるということが指摘されている。

(3) 解職請求

住民の発意により、バランガイ長を除く地方自治体の首長、副首長に対して、法律で定める手続きに従い、解職請求（リコール）をすることができる。この解職請求を提起する方法には、次の2つの場合がある。

①その自治体が管轄している自治体の首長全員で構成される首長リコール準備会議（Preparatory Recall Assembly）において構成メンバー全員の同意を得た場合。

②その地方自治体の選挙人名簿に登録されている住民全体の25%以上が署名する解職請求書が提出された場合。

これに基づき、選挙コミッション（Comelec）は、リコール投票のための選挙日を設定しなければならない。市、町の場合は30日以内、州の場合は45日以内に実施しなければならない。リコール選挙は、リコールを提起された者に対して対立候補者を立候補させる形態で実施され、投票を多く獲得した者が当選となる仕組みになっている（対立候補者がリコールを提起された首長の投票数を上回った場合は、リコールは成立して、当該首長は失職し、対立候補者が首長となる）。

(4) 欠 員

死亡や資格剥奪などによって、首長が永遠にその職に復帰することが不可能になった場合には、その残任期間は、次の地位にある副首長（副知事、市助役、町助役）が、首長を務めることになる。その場合には、行政機関の中で副首長の次の地位にある者が新たな副首長に選出される。

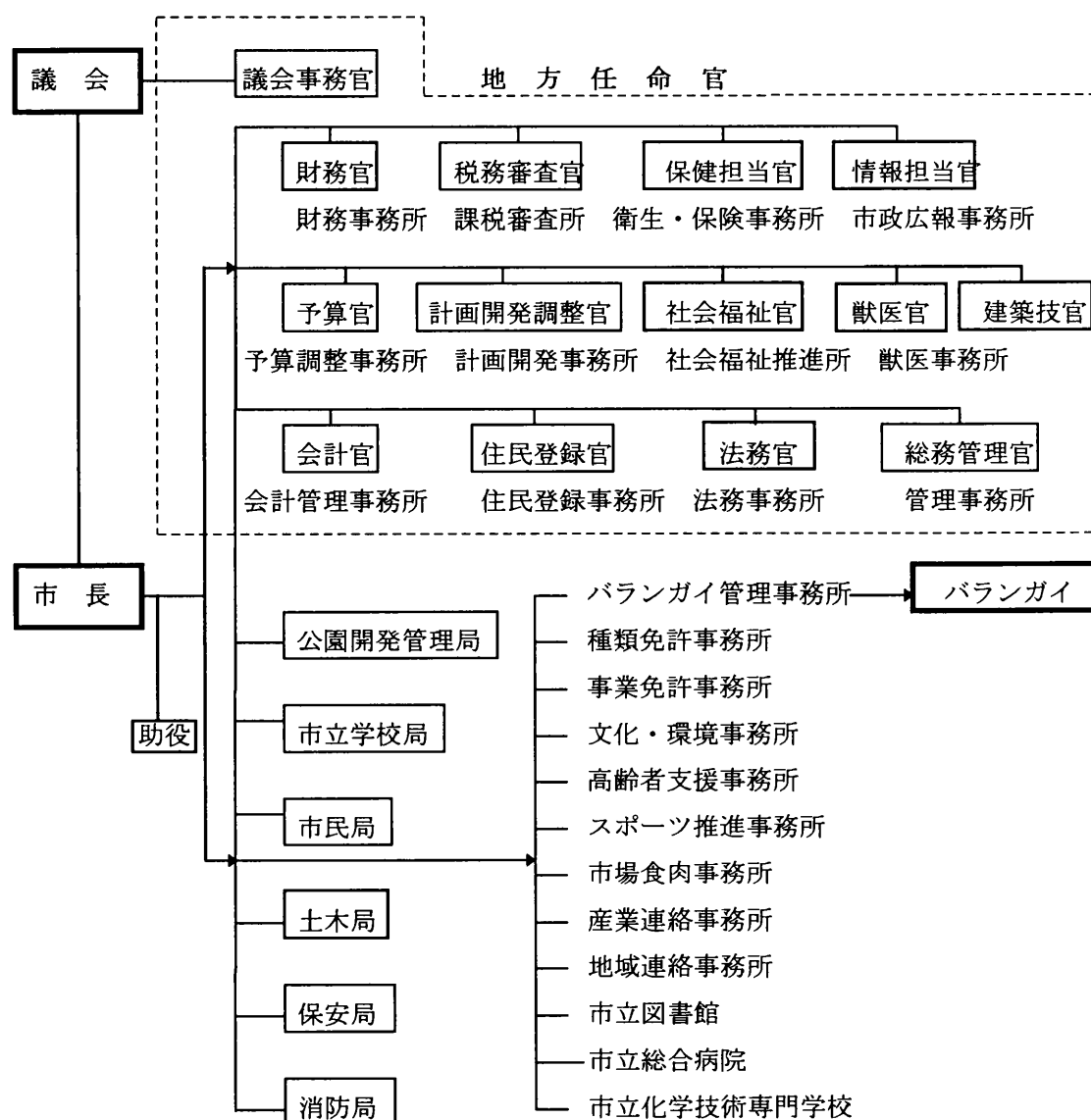
3 行政機関

(1) 組織構造

地方自治体における行政組織は、行政の最高責任者としての首長とそれを補佐する副首長を中心として、ピラミット型の構造になっている。バランガイを除く各地方自治体において、課税、開発、建設、社会福祉、保健をはじめとした地方自治体の重要施策には、分野ごとの実施責任者が首長の直属に置かれている。この実施責任者は、地方任命官 (Appointive Local Official) と呼ばれており、日本では、地方自治体の部局長クラスに相当するが、各議会の同意に基づき、首長から任命される政治的任用者である。

図表 3-8 には、地方自治体の行政組織の一例として、マニラ首都圏にあるケソン市の行政機構図を取り上げた。ほとんどの地方任命官は、その業務を行うための事務所が与えられている。また、任命官が置かれていない行政分野については、部 (Department) が置かれており、その下の各事務所とともに、業務の執行にあたる。

図表 3-8 ケソン市の組織構成



在フィリピン日本大使館提供資料を参考にして作成

(2) 職 員

図表３－９は、バランガイを除く地方自治体の職員（州、市、町、水供給公社〔州、市、町の共同運営で、水供給公社の職員は地方公務員とみなされている。〕）数の変遷を示したものである。

地方自治法の制定以前である 1990 年の統計では、職員数は 237,185 人であったが、一昨年の統計では 353,897 人と 6 年間で 116,712 人も増加している。地方公務員の職員数が増加した理由としては、1991 年の地方自治法の改正により、保健省など中央官庁の業務（行政サービス）の一部が地方自治体に移管されたことに伴い、①多くの中央省庁の職員が、地方自治体の職員へ身分を移管されたこと ②拡大された行政サービスに対応するため、各自治体が職員を増員したことなどが挙げられる。

図表 3－9 地方自治体の職員数（州、市、町、水供給公社）

（単位：人）

行政管区	年 度		内 訳（1996年）			
	1990年	1996年	州	市	町	水供給公社
マニラ首都圏	33,393	45,174	—	31,498	13,676	—
コーディリエヤ	5,033	10,568	4,322	1,209	4,803	234
リージョンⅠ	10,820	20,815	6,525	2,205	11,541	544
リージョンⅡ	5,233	15,882	5,469	400	9,838	175
リージョンⅢ	18,714	29,277	8,640	4,856	14,222	1,559
リージョンⅣ	17,937	46,932	14,080	6,325	25,051	1,476
リージョンⅤ	12,412	20,634	6,980	1,871	11,241	542
リージョンⅥ	17,645	29,166	7,681	8,889	11,847	946
リージョンⅦ	19,002	28,184	5,975	11,401	10,675	542
リージョンⅧ	10,946	20,724	7,178	2,462	10,675	409
リージョンⅨ	26,419	16,483	5,011	3,819	7,250	403
リージョンⅩ	37,359	27,534	7,094	8,345	11,242	862
リージョンⅪ	13,787	26,269	6,712	6,367	12,484	706
リージョンⅫ	8,485	9,858	2,161	2,255	5,197	245
ムスリム		6,388	1,876	306	4,118	88
合 計	237,185	353,888	89,704	92,208	163,860	8,731

（注）①バランガイについては、中央政府が全体を取りまとめた統計資料がなく、その実態把握が困難な状況である。

②上記の職員数は、首長等の特別公務員を除いたその他行政職、技術職、専門職すべての職種の地方公務員を含む。

③カラガ行政自治区（CARAGA）は調査時点では存在していない。

フィリピン人事委員会の提供資料をもとに作成

(3) 地方任命官制度

前述のように、バランガイを除くフィリピンの地方行政制度の特徴の一つになっているのが地方任命官制度である。すべての地方任命官は、各議会の同意に基づき首長から任命される。各地方任命官の要件としては、①フィリピン国民であること ②当該自治体の住民であること ③誠実な人格であること ④専門分野において一定の資格（大学卒業等）を得ていること ⑤当該分野における一定（分野によって異なる）の業務経験を有すること などが地方自治法で定められている。ただし、財務官（Treasurer）の場合は、地方財政の要職にあるため、首長が作成した3名のリストから財務省長官（Secretary of Finance）が任命することになっている。

地方自治法には、州、市、町が設置しなければならない地方任命官として、図表3-10のようなものが規定されている。

図表3-10 地方自治体における地方任命官

職 名	業 務 内 容	配置自治体
議会事務官 (Secretary to the Sanggunian)	議会事務局の責任者として議会に関するすべての事務を総括する。	州、市、町
財務官 (Treasurer)	財務事務所の責任者として、自治体の財源や資金を管理し、執行する。	州、市、町
課税審査官 (Assessor)	税務事務所の責任者として、徴収金の審査及び賦課徴収に関する事務を行う。	州、市、町
会計官 (Accountant)	自治体の出納業務を担当するとともに、内部的な会計検査に関する業務を行う。	州、市、町
予算官 (Budget)	予算事務所の責任者として、各部局や事務所との調整など予算編成に関する業務を行う。	州、市、町
計画開発調整官 (Planning & Development Coordinator)	計画開発事務所の責任者として、経済的、社会的な総合発展計画や政策を立案する。	州、市、町
土木技官 (Engineer)	土木事務所の責任者として、基盤整備など土木に関する計画や政策を推進する。	州、市、町
保健管理官 (Health Officer)	保健事務所の責任者として、保健・衛生に関する計画や政策を推進する。	州、市、町
住民登録官 (Civil Register)	市民登録事務所の責任者として、市民登録業務を行うとともに、関連する計画や政策を推進する。	市、町
行政管理官 (Administrator)	行政管理事務所の責任者として、全行政機関との連絡・調整機能を果たし、政策の推進を行う。	州、市は必須 町は選択設置

法務官 (Legal Officer)	法律事務所の責任者として、首長に対して法律に関する助言や支援を行う。	州、市は必須 町は選択設置
農業技官 (Agriculturist)	農業事務所の責任者として、農業政策に関する計画や事業を推進する。	州、市、町 とも選択設置
社会福祉推進官 (Social Welfare and Development Officer)	社会福祉事務所の責任者として、社会福祉施策に関する計画や政策を推進する。	州、市は必須 町は選択設置
環境自然資源官 (Environment and Natural Resources Officer)	環境自然対策事務所の責任者として、環境や自然保護政策に関する計画や政策を推進する。	州、市、町 とも選択設置
建設技官 (Architect)	建築設計事務所の責任者として、建築や設計に関する計画や政策を推進する。	州、市、町 とも選択設置
情報担当官 (Information Officer)	広報・情報事務所の責任者として、情報や研究データの提供等、広報事務全般を総括する。	州、市、町 とも選択設置
調整担当官 (Cooperative Officer)	自治体の政策や事業を推進する際の民間団体に対する窓口として様々な調整を行う。	州、市が選択 設置
人口対策担当官 (Population Officer)	人口対策推進事務所の責任者として、総合的な人口問題に関する総合的な政策を推進する。	州、市
獣医官 (Veterinarian)	獣医事務所の責任者として、鳥獣保護・管理に関する計画や政策を推進する。	州、市
総務管理官 (General Service Officer)	総務管理事務所の責任者として、保有財産の取得、管理及び処分を行う。	州、市

The Local Government Code of 1991 を参考にして作成

(4) 法定機関

地方自治法では、地域住民の意見や要望を地方自治体の施策や事業に反映させるとともに、自治体の政策がより効果的かつ円滑に推進されるように、すべての州、市、町において次のような機関の設置を義務づけている。

① 地域教育委員会 (Local School Boards)

地域教育委員会は、議会の教育特別委員会の委員長を会長、首長及び教育関係部局の長を副会長として、財務官、PTA 連合会会長、公立学校の教員以外の職員代表者などの教育関係者などで構成されている。諮問機関として教育問題に関する提言を行うなどの役割を果たすとともに、地域教育基金（後述）の管理と支出を担う組織でもある。教育文化スポーツ省は、校長、教育関係部局の長、同省出先機関の長、その他教育関係の役職者を任命する際には、同委員会の意見を聴取しなければならない。定例会議は、最低 1 か月に 1 度開催される。

②地域保健委員会 (Local Health Boards)

地域保健委員会は、首長を会長、議会の特別保健委員会の委員長を副会長として、健康・保健関連の民間企業や非政府組織の代表者、保健省出先事務所の代表者などで組織されている。各自治体の保健衛生問題に関する諮問機関としての機能を有するとともに、議会に対して、保健サービスや保健施設の整備などの保健関連事業や予算に関する提案を行う。定例会議は、教育委員会同様、最低1か月に1度開催される。

③地域資格賦与・入札・裁定委員会 (Local Pre-qualification, Bids and Awards Committee)

この委員会は、首長を委員長に、議会の関係委員会の代表議員、議会少数党の代表議員、財務官、非政府団体の代表者2名から構成されており、土木・建設業者に対して公共事業を行う資格を賦与したり、入札を執行したり、地域開発のためのインフラ整備に関する工事の賃金等を裁定する。

④地域開発評議会 (Local Development Councils)

州、市、町、バランガイは、それぞれ地域開発評議会を設置し、その地域の総合開発計画を策定しなければならない。この評議会は会長に各首長を置き、その管轄下にあるすべての首長（州の場合は、すべての市長・町長、市や町の場合は、すべてのバランガイ長）、地域選出の下院議員の代表、地域の非政府団体の代表（ただし、非政府団体の代表の数は、構成メンバー全体の4分の1を下回ってはいけない）で構成される。定例会議は、少なくとも6か月に1度、開催されることになっており、その地域の年間、中期、長期の地域開発や投資事業に関する計画や事業を協議し、それぞれの地域の政策に反映させることが設置の目的とされる。なお、前述のとおり、この評議会はリージョンにも置かれる。

⑤地域平和秩序維持評議会 (Local Peace and Order Council)

1988年に大統領行政命令(ED)309号の改正により、国、リージョン、州、市・町の行政レベルごとに設置が義務づけられた。フィリピンの国家的統一と安全を脅かす反乱、暴動、犯罪、テロ、社会秩序の混乱などの問題を解決するための国家的な統一組織として各自治体に組織されている。

第4節 地方自治体の機能と役割

前述のように、フィリピンにおいては、バラングアイ、町、市、州が地方自治体の基本的な行政単位である。この節では、個別的な観点からバラングアイ、町、市、州を順に取り上げ、それぞれが地方自治体としてどのような機能や役割を果たし、地域住民に対してどのような行政サービスを提供しているのかについて考察する。

1 バランガイ

前述のように、フィリピンの地方自治体は、すべてバラングアイが基盤となっている。バラングアイは、一まとまりの隣接地域に住む50～100世帯からなっており、フィリピン固有の地方自治単位であると言われ、その起源は、スペイン統治以前に遡る。スペイン統治時代には、徴税を主な目的とする行政単位“バリオ”と改称され、その後廃れていたが、マルコス政権下で再びバラングアイという名称に改称されると同時に、最も基礎的な行政単位として再度編成された。

バラングアイは、再編成当時には、実質的にはマルコス政権の地盤固めを行うために利用されていた側面が強かったが、1987年のピープル・パワー革命後には、その性質を変え住民の身近な行政・自治組織として親しまれるようになった。

バラングアイの設置、廃止、修正、境界線の変更の手続については、地方自治法で明記されており、①当該地域の住民投票で住民の過半数の承認を得た場合または②そのバラングアイが存在する市議会・州議会（バラングアイが町に属する場合）で議決された場合に可能となるが、いずれの場合も、最終的には市や州の条例で規定される。なお、バラングアイの新たな設置については、原則的には30ページの表に挙げた一定の基準を満たしていることが必要である。

(1) バランガイの組織構成

バラングアイは、バラングアイ長（Punong Barangay）を中心に、行政機関としての機能を果たすバラングアイ政府（Barangay Government）、立法機関としての機能を果たすバラングアイ議会（Sangguniang Barangay）などから構成されている。

バラングアイ長は、バラングアイの住民から公選により選出され、その任期は3年である。バラングアイ政府の最高責任者として、地方自治法やその他の法令の定めるところによる権限と機能を有している。バラングアイ長の主な権限としては、特に①バラングアイに適用される法律、条例等の執行 ②バラングアイを代表した契約や交渉の締結 ③市長や町長を助け、バラングアイの公的秩序を維持することなどが挙げられる。

また、バラングアイ長は、バラングアイ議会の承認を得たうえ、バラングアイ行政を推進するための補佐役としてバラングアイ事務官（Barangay Secretary）とバラングアイ財務官（Barangay Treasurer：地方任命官とは性格上異なるバラングアイ特有の役職）を任命することができる。事務官は、議会に関する事務、バラングアイ会議に関する事務、バラングアイ戸籍の作成・管理等の住民状況の把握が主な業務である。一方の財務官は、バラングアイの資金や財産の把握・管理、バラングアイ税、手数料等の歳入に係る手続や管理が主な業務である。これら事務官、財務官には、バラン

ガイ議会やバランガイ政府の職員以外の者を任命しなければならない。バランガイ長は、バランガイ事業を推進するため、議会の承認を得たうえ、予算の範囲内において、必要な政策分野において行政責任者を配置することができる。

一方、バランガイ議会は、7名の公選議員のほか、非公選議員である青年バランガイ議会議長（Sangguniang Kabataan Chairman）、そして議会を主宰するバランガイ長の9名からなる。議会の重要な役割として、①バランガイ条例の制定 ②当初予算、補正予算の制定 ③市議会、町議会へのバランガイ開発や住民福祉に関する計画の提出 などが挙げられる。

バランガイには、地域住民の意思を幅広く取り入れるため、議会のほか、下記のような組織が存在する。

◎青年バランガイ議会（Sangguniang Kabataan）

青年バランガイ議会は、議長のほか7名の議員で構成される。この会議の機能としては、①バランガイの青年層に影響を及ぼす重要な案件の審議 ②青年層の要望や意見の集約 ③バランガイ議会に対する青年層に関係する施策や事業の提言 などである。議長及び議員の任期は3年で、それぞれバランガイの15才から21才までの青年層による投票で選ばれる。

◎バランガイ会議（Barangay Assembly）

バランガイ会議は、住民の要望や提案をバランガイの政策や事業に反映させるための場である。フィリピン国民で、そのバランガイに6か月以上居住している15才以上の者は、すべてバランガイ会議のメンバーとして登録されている。この会議は、少なくとも1年に2度開催され、参加者はバランガイの直面している諸問題、財政状況、事業の進展状況などバランガイの活動内容を公聴し、討論に参加することができる。この会議の権限として、バランガイの政策に関する法案を議会に提出することが認められている。

また、バランガイには、地域レベルでの争い事や紛争を迅速かつ平和的に解決することを目的とした司法機関的な組織として、次のようなものがある。

◎バランガイ仲介・裁定委員会（Katarungang Pambarangay）

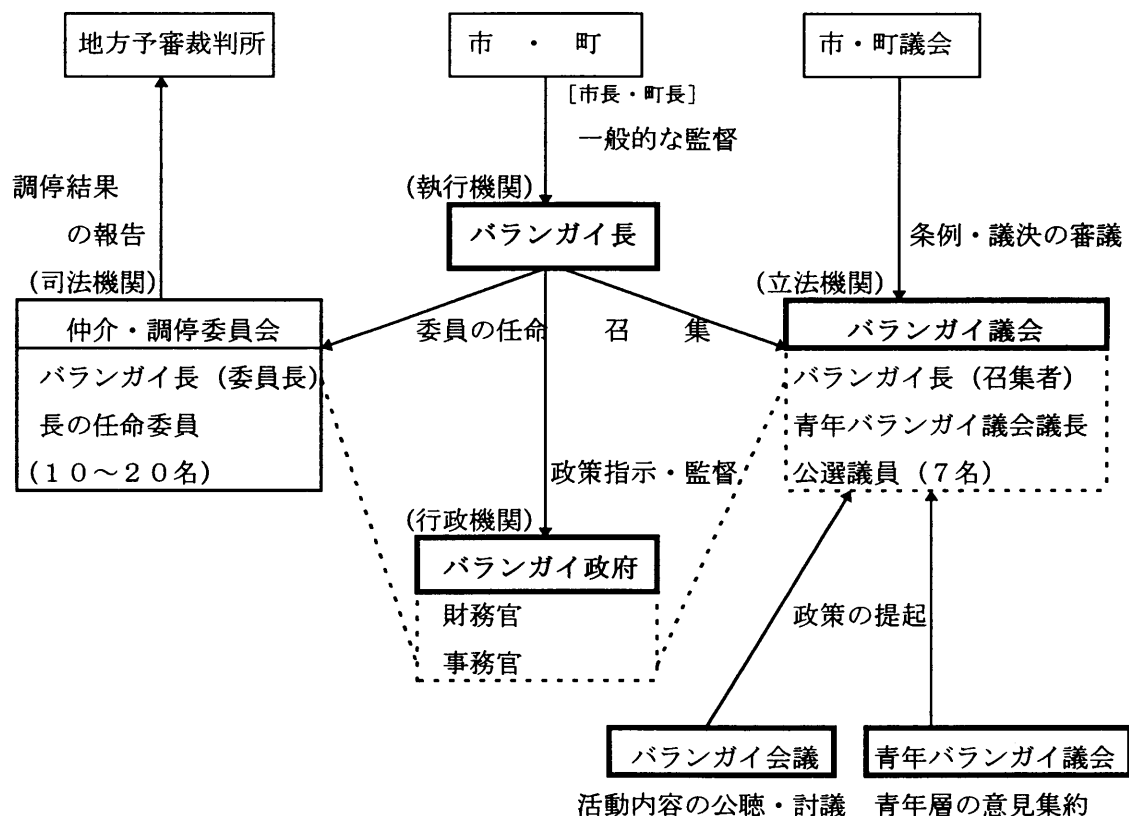
この委員会は、バランガイ長とバランガイ長が任命した委員（10名～20名）で構成される。バランガイ長が委員長を務めるほか、バランガイ事務官が委員会の事務局を務める。その委員は、そのバランガイの住民若しくは勤務先が当該地域にある者の中から選出され、任期は3年であり、バランガイにおける争議や紛争の仲介、調停が主な任務とされている。

この委員会が調停を行う場合には、まず、調停を提起する双方によって、委員の中から3人が調停委員として選ばれ、その委員が問題解決に向け調停作業を行う。なお、一連の調停作業が終了した際には、事務局を務めるバランガイ事務官は、5日以内に管轄の市や町にあ

る地方予審裁判所に、不調に終わった場合も含め、その結果と内容について報告しなければならない。

なお、定例会議は、月に 1 度開催され、調停に関する状況報告が行われるとともに、その地域が抱える争議など問題の解決策について議論が行われる。

図表 3-11 バランガイの構造



The Local Government Code of 1991 を参照に作成

(2) バランガイの機能と行政サービス

バランガイは、地域レベルにおいて、政策を計画、実行するうえでの最も基本的な政治的、行政的な単位である。そのため、その機能は、その地域における住民の要求や提案をまとめ、それを具体化する機能を果たさなければならない。また、バランガイは、地域住民の意見を集約して市や町の行政に反映させる組織となると同時に、市や町行政の代行、委任組織としても機能する。

バランガイの行政サービスの内容については、地方自治法で定められており、下記のようなサービスを提供することが義務づけられている。

- ・農業支援サービス（農場栽培物資の配給システム、農産品の収集と販売所の運営）
- ・保健・社会福祉サービス（バランガイ保健サービスセンター、デイケアセンター等の運営）
- ・バランガイの衛生、環境美化、ゴミ収集に関するサービスと施設運営
- ・バランガイ仲介・裁定委員会の運営管理
- ・バランガイ道路、橋、水道施設の維持管理
- ・多目的ホール、多目的舗道、広場、スポーツセンターのインフラ施設の管理
- ・情報センター、図書館の運営管理
- ・公衆マーケットの運営

2 町 (Municipality)

町は、複数のバランガイから構成され、管轄内の住民に対して日常的で直接的なサービスを行うための自治体として位置づけられている。基本的な権限は、構成市とほぼ同様であるが、州の監督に服する度合いが大きく、設置要件の人口規定も僅か2万5千人以上とされることから、その規模は一般的に構成市よりも小さい。

町の設置、廃止、修正、境界線の変更は、①当該地域及びその影響を受ける地域で実施された住民投票で住民の過半数の承認を得た場合または②国会で承認を受けた場合に可能となるが、いずれの場合も、法律に基づき、正式な手続を経て法律で制定されることになる。ただし、新たな町の設置については、30 ページの表に掲げた人口、面積、歳入に関する一定要件が必要とされる。

(1) 町の組織構成

町は、執行機関である町長 (Municipal Mayor) 及びその補佐役の町助役 (Municipal Vice Mayor) を中心に、行政機関である町政府 (Municipal Government) と立法機関である町議会 (Sangguniang Bayan) から構成されている。

町長及び町助役は、町の住民によって公選で選出され、任期はともに3年である。特に町長は、町の最高権力者であり、その権力は強く、地方自治法やその他の法令で定められた権限と機能を行使する。町長は、次のような役割を担っている。

- ・町行政の一般的な監督権限を有し、町政府のすべての計画、事業、活動、行政サービスを統括する。
- ・町に関係するすべての法律、条例を施行するとともに、議会で承認された政策、プロジェクト、行政サービスを実施する。
- ・町の政策に関するガイドラインを策定して町の振興計画を実行する。
- ・管轄しているバランガイの活動を監督・指導する。

町長は、地方任命官として、議会事務官、財務官、課税審査官、会計官、予算官、計画開発調整官、土木技官（または建設技官）、保健管理官、住民登録官を議会の承認を得て任命し、町行政の施策を推進しなければならない。加えて、町長は、より効果的、発展的に行政サービ

スを提供するため、必要に応じて、行政管理官、法務官、農業技官、社会福祉推進官、環境自然資源官、建設技官、情報担当官も任命することができる。なお、これらの任命官は町政府に配置され、それぞれ専門分野において行政施策の執行にあっている。

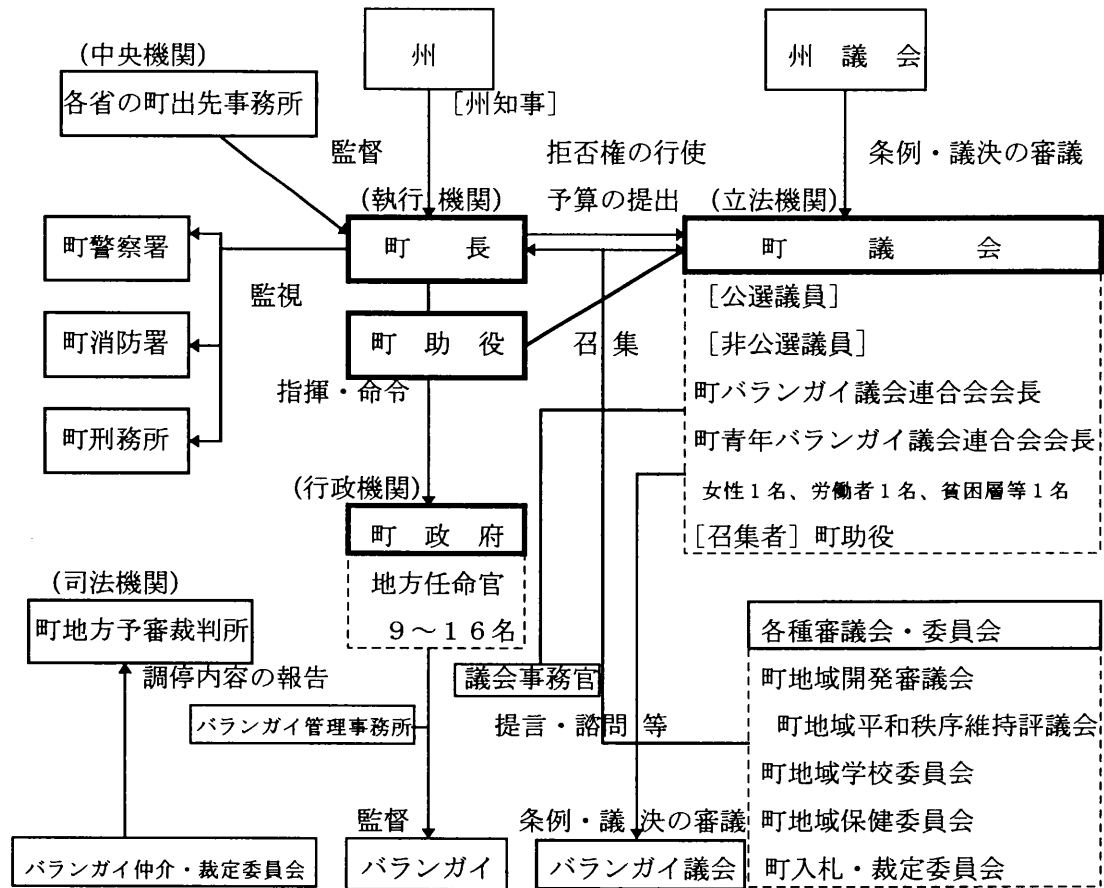
一方、補佐役である町助役は、主に次のような権限や役割を担っている。

- ・議会の主宰者として議会に参加し、議会の承認が必要なバラングイのすべての歳出に関してそのチェック機能を果たす。
- ・公務員法やその他の関係法令により、地方自治法で定められた場合を除き、町議会事務局の役職員の人事権を有している。
- ・町長が一時的に不在の場合には、その間、町長の任務を代行する権限を持っている。死亡等で欠員となった場合には、町長に昇進し、残任期間の執務を行う。

町議会は、それを主宰する町助役、公選議員（7名）、そして非公選議員である町バラングイ議会連合会会長（President of Municipal Chapter of Sangguniang Barangay）、町青年バラングイ議会連合会会長（President of Municipal Chapter of Sangguniang Kabataan）、女性1名、労働者1名、貧困層等1名の代表（計3名）で構成されている。町の住民の代表者として、町と住民の福祉を推進するため、条例を制定したり、予算をはじめ町の重要事項についてのその意思を決定するための議決を行う。

また、町議会は、管轄するバラングイ議会で可決したすべての条例や議決に関し、審議を行わなければならない。町議会は、その条例や議決が町の条例や法令に抵触すると判断した場合には、書面を受理して30日以内に、書面による所見や勧告を付して、内容の再調整、変更、修正を要求することができる。なお、30日を経過しても町議会が異議を申し立てない場合には、その条例や議決を承認したものとみなされる。

図表 3-12 町の構造



The Local Government Code of 1991 を参照に作成

(2) 町の機能と行政サービス

町は、管轄内において基本的なサービスの供給と調整を行う自治体であり、住民に対して日常的な行政サービスを提供する責任を負っている。地方自治法では、次のような行政サービスの提供が義務づけられている。

- ・農業及び漁業活動の支援、実態調査、関連施設の管理
- ・統合社会森林計画に基づくコミュニティ基盤の森林プロジェクトの執行及びその管理
- ・社会福祉サービス（児童青少年福祉、家族福祉、女性福祉、老人福祉、障害者福祉等）
- ・情報提供サービス及び公共図書館の維持管理
- ・廃棄物処理、環境保護システム、衛生に関するサービスと施設運営
- ・文化センター、公園（遊技場、スポーツ施設を含む）等施設の管理
- ・生活に必要なインフラ施設（病院、保健センター、道路、灌漑、漁港、道路標識等）の整備

- ・公営マーケット、屠殺場、その他町営公社の運営管理
- ・公営墓地の管理
- ・観光施設の管理運営、観光誘致活動
- ・警察署、消防署、刑務所の用地管理

3 市 (City)

市は、町と同様にバラングイによって構成されており、管轄内において基礎的、直接的な行政サービスとその調整を行う自治体として位置づけされている。

町、あるいは複数のバラングイの集合体が市に昇格するためには、30 ページに掲げたような人口、面積、税収など一定の要件が必要であるが、このような新たな設置のほかに、廃止、修正、境界線の変更が行われるのは、①当該地域及びその影響を受ける地域の住民投票の過半数の承認を得た場合または②国会で承認を受けた場合のいずれかである。しかし、町の場合と同様に、法律に基づき、正式的な手続きを経て法律で制定される。

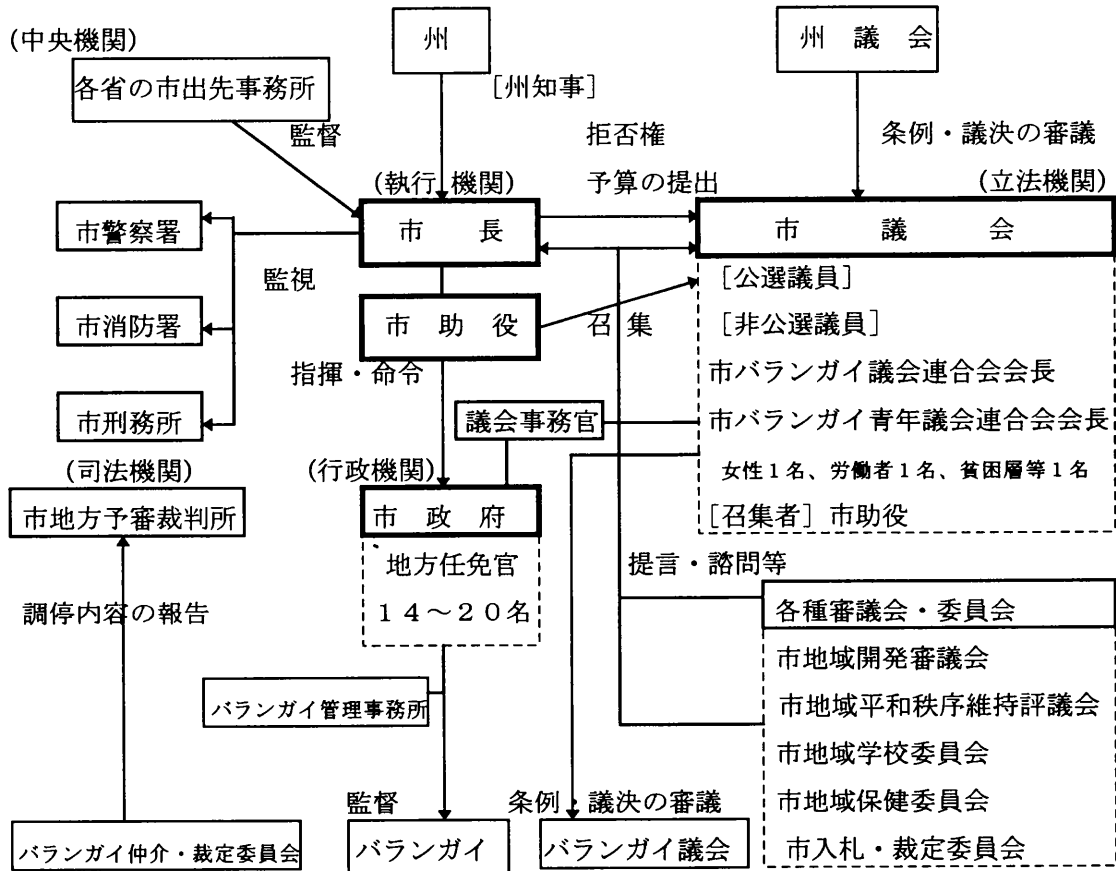
(1) 市の概要

市は、大きく高度都市化市 (Highly Urbanized City) と構成市 (Component City) の2つに分けることができる。

高度都市化市は、国家統計局が実施する調査で人口 20 万人以上で、直近の年間歳入が 5,000 万ペソを超えることが設置条件とされるが、最終的には国会の承認を経て、大統領令によって制定される。高度都市化市は州から独立しているため、その住民は、州政府が実施する州関係者の公職選挙には参加することができない。1996 年現在の内務・地方自治省の調査では、高度都市化市は、マニラ市、セブ市をはじめ 19 を数える。

一方、構成市は、上記の条件を満たさないすべての市の総称であるが、これらの市は、州に属し、州の指導や監督を受ける。その数は、同年の調査では、バタンガス市をはじめ 42 である。但し、例外として、構成市の中でも極めて独立度が高い市は、独立構成市 (Independent Component City) と位置づけられ、州の監督が免除される。また、独立構成市の住民は、高度都市化市同様、州の実施する州関係者の公職選挙には参加できないことになっている。なお、独立構成市への昇格は、国会の承認を受け、大統領令によって制定される。現在、サンチアゴ市ほか 4 つの市が独立構成市として認められている。

図表 3-13 構成市の構造



The Local Government Code of 1991 を参照に作成

(2) 市の組織構成

市は、執行機関である市長（City Mayor）及びその補佐役である市助役（City Vice Mayor）を中心に、行政機関である市政府（City Government）、立法機関である市議会（Sangguniang Panlungsod）に分かれる。

首長である市長及び市助役の機能や権限は町長、町助役とほぼ同様である。また、市政府の構成に関しても町とは余り違いが見られないが、町より行政規模が大きく、行政サービスの内容が多少異なるため、地方任命官の種類などに違いが見られる。市には、町に設置されている 9 つの任命官に加え、総務管理官、獣医官、行政管理官、法務官、社会福祉推進官の 5 つの任命官を設けることが義務づけられている。なお、市長は、市の行政の政策やプロジェクトを推進するため、必要に応じ、建設技官、情報担当官、人口対策担当官、農業技官、環境自然資源官、調整担当官も設置することができる。

市議会は、議會を主宰する市助役、公選の議員、そして任命議員である市バランガイ議會連

合会会長（President of City Chapter of Sangguniang Barangay）、市青年バラングイ議会連合会会長（President of City Chapter of Sangguniang Kabataan）、女性1名、労働者1名、貧困層1名の代表（計3名）で構成されている。市議会についても、町議会とほぼ同様の機能と権限が与えられており、管轄するバラングイ議会で可決したすべての条例や予算案等の議決に関して審査権を有している。

（3）市の機能と業務

市は、複数のバラングイの集合体で構成されている点では町と同様であるが、そのバラングイは、町のバラングイに比べ、より高度化、都市化したものである。

市は、町の行うすべての行政サービスや施設等の管理運営を行うほか、次のような行政サービスを実施しなければならない旨が規定されている。

- ・適切な通信施設や輸送施設の整備
- ・教育、警察、消防サービスとその施設管理に対する支援

4 州（Province）

州は、町と構成市で成り立っている。州は、もともと行政的、政治的な理由からその領域を便宜的に決められることも多かったため、地域社会との関係は必ずしも密接とは言えなかった。しかし、現在では行政的、自然的な状況から区域が設置されるとともに、以前に比べ権限が与えられたことから、公共事業や地域開発など多くの事業計画・実施に関わるようになり、管轄下の市や町の活動を監督したり、自治体間の調整を行うようになっている。

前述のように、州を設置する場合は、人口、面積、税収などに関する一定の要件が必要であるが、このような新たな設置のほか、廃止、修正、境界線の変更は、①当該地域及びその影響を受ける地域の住民投票の過半数の承認を得た場合または②国会で承認を受けた場合の2つの場合に可能である。しかし、最終的には、市や町の場合と同様、法律で制定されることになる。

（1）州の組織構成

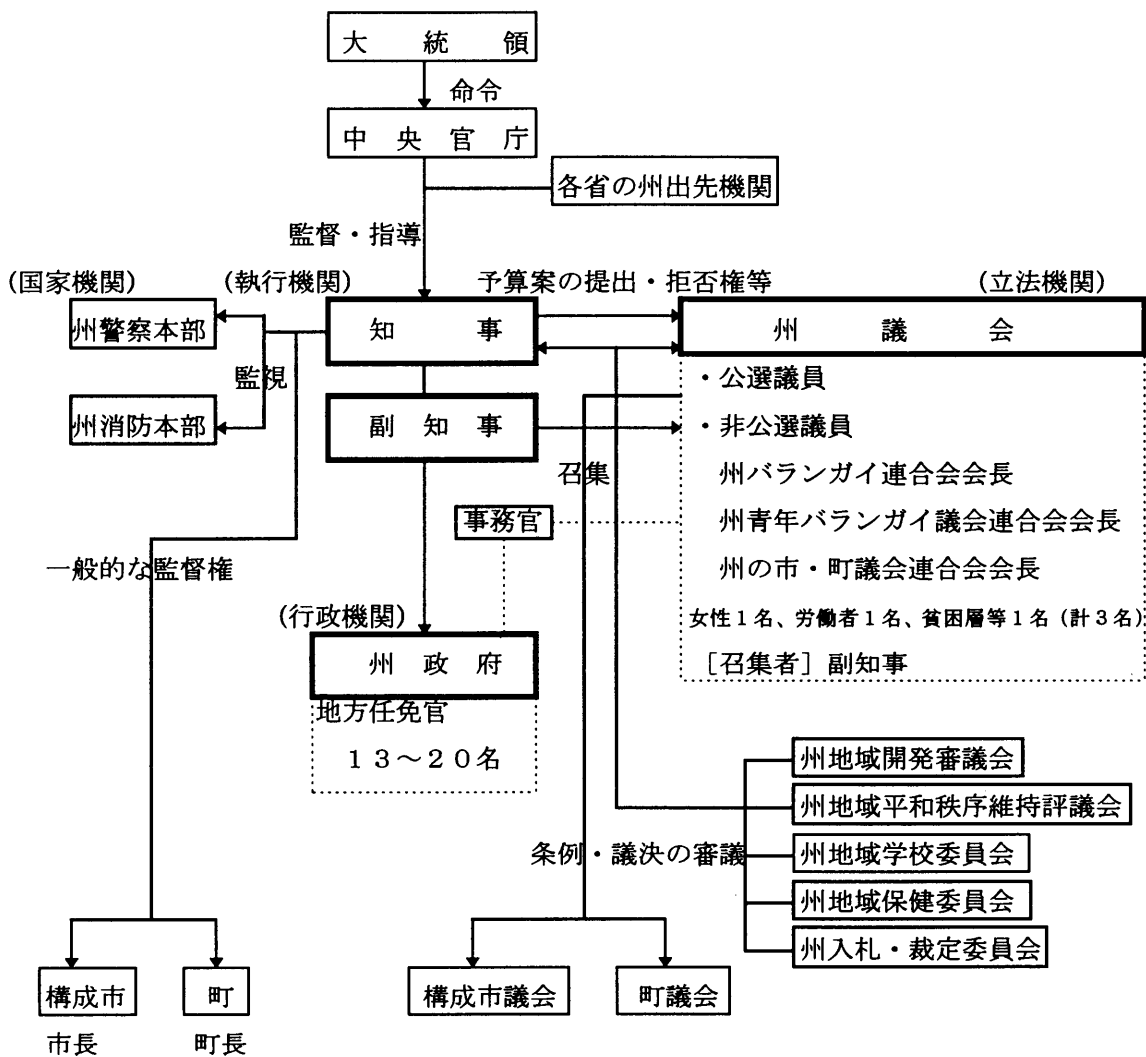
州は、執行機関である州知事（Provincial Governor）及びその補佐役の副知事（Provincial Vice Governor）を中心に、行政機関である州政府（Provincial Government）と立法機関である州議会（Sangguniang Panlawigan）に分けられる。

行政の最高責任者である州知事とそれを補佐する州副知事は、選挙で住民により選出され、任期は3年である。特に州知事は、他の地方自治体の首長同様に、州行政の活動全般の統制、予算の提出及びその執行、行政機関の吏員等への人事権、条例や議決などに対する拒否権を有するほか、管轄内の市や町の一般的な監督権を有し指導や命令を行うなど、その権力は広範多岐にわたる。また、州政府には、住民登録官を除く市が設置しているすべての地方任命官が置かれている。

市議会は、議会を主宰する副知事、公選の議員、非公選議員である州バラングイ連合会会長

(President of Provincial Chapter of Sangguniang Barangay)、州青年バラングイ議会連合会会長 (President of Provincial Chapter of Sangguniang Kabataan)、州の市・町議会連合会会長 (President of Provincial Federation of Sangguniang Member of Municipalities and Component City)、女性 1 名、労働者 1 名、貧困層 1 名の代表 (計 3 名) から構成されている。州議会は、管轄下の構成市議会や町議会への監督権を有している。例えば、構成市と町の議会は、議会で承認された地域開発計画や公共投資に関する議決や条例等について、州議会の承認を得なければならず、その審議を受けるため議決後 3 日以内に関係資料を州議会に対して提出しなければならない。州議会は、受理後 30 日以内に州の司法官 (Provincial Attorney [不在の場合は検事 (Prosecutor)]) に判断を仰ぐなど、その案件について審議しなければならない。州議会が司法官に判断を仰いだ場合には、州司法官は、自分の所見や勧告などを添付して、受理後 10 日以内に、州議会に回答しなければならない。州議会は、条例や議決の決定が市議会や町議会の権限を逸脱したものだ と判断した場合には、その条例や議決の全部あるいは一部について効力の無効を宣言できる。

図表 3-14 州の組織構成



The Local Government Code of 1991 を参照に作成

(2) 州の業務

州は、市や町を越えるより広域的な行政サービスや、市や町が管理するには難しいような高度なサービスを行うものである。州は、このようなサービスを提供することによって、これまで地域開発に大きな役割を果たしてきた。州の行政サービスの内容については、地方自治法で下記のようなものが規定されている。

- ・農業振興、実態調査、農業・漁業協同組合等の組織の運営
- ・技術の伝承、工業技術の研究、開発への支援
- ・森林計画及びそれに関する事業の実施
- ・病院、その他第三次医療保健サービスを含む健康サービス

- ・戦地引揚者、難民などの救済サービスを含む社会福祉サービス
- ・人口に関する様々な施策
- ・州の建築物、州刑務所、公園、その他公的な集会所の管理
- ・州の住民に必要なインフラ整備（道路、橋、治水、灌漑）
- ・中央政府以外の公共住宅プロジェクト
- ・投資支援サービス
- ・コンピューターによる税情報の提供
- ・自治体間の電気・通信サービス
- ・観光開発

第5節 財政制度

1 地方自治体の予算

(1) 予算編成の課程

バランガイを除くすべての州、市、町では、地方財政委員会（Local Finance Committee）の設置が義務づけられている。この組織は、財務官、計画開発調整官、予算官によって構成されており、次年度の収入見積りを行ったり、各種行政サービス等に関する年間支出の上限の勧告などを行う。

財務官は、その自治体における財政状況の把握や予算関係資料の作成など、地方財政に関する責任を負っており、上記委員会における調査報告を踏まえ、毎年7月15日までに前年度の収支状況、当該年度の前半2四半期の収支実績及び後半2四半期の収支見込に加えて、次年度の収支見込を首長に対して報告しなければならない。また、行政機関の部局長や関係機関の責任者は、次年度の各分野ごとの予算原案を同日までに首長に提出しなければならない。この際には、事業の概要、目的、機能、効果などが示された関係資料を予算原案に添付しなければならない。

次に、首長は、地方財務官の報告や部局長からの予算原案の提出を受け、予算執行案を作成する。首長は、各部局との調整を行いながら、毎年10月16日までに予算執行案を議会に提出しなければならない。この予算執行案は、総歳入見積（歳入調書）と支出内訳（歳出調書）から構成されている。首長が予算執行案を提出する際には、併せて下記の内容が盛り込まれた関係書類を議会へ提出し、その内容について説明しなければならない。

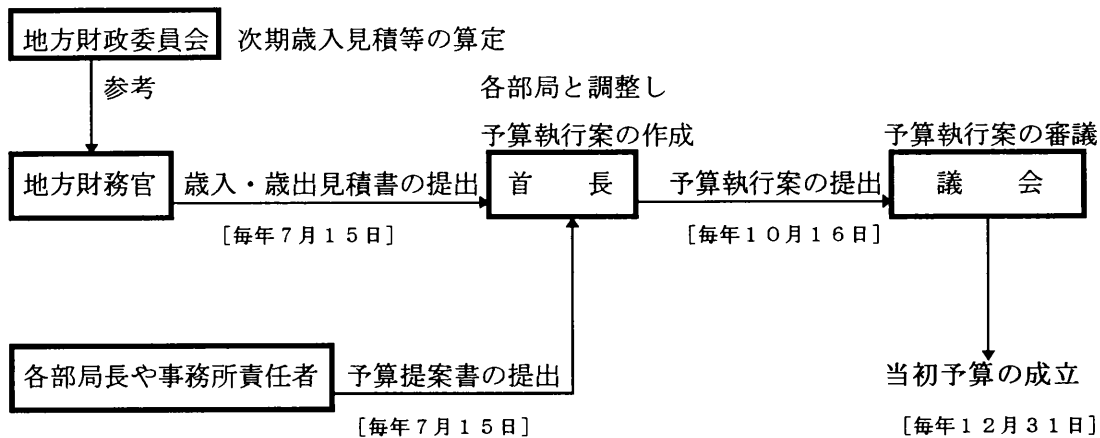
- ・執行予算の意義、目的、方向性、効果等が織り込まれた首長の所感。（特に、地域開発計画に関する事業について言及しなければならない。）
- ・前会計年度に実施されたプロジェクトや事業で、特にその地方自治体が担っている基礎的な行政サービス（前節で述べた各自自治体で義務づけられているサービス）に関連した事業。
- ・財政目録（前年度の収支結果、当該年度の収支見込み、次年度の収支見積り、政府の公債、長期債務等）

首長は、上記の期日までに予算執行案を提出できなかった場合には、地方自治法及びその他の財政関連法令で定める制裁が課せられることになる。

一方、予算執行案を受け取った議会は、その年の会計年度が終了する12月末日までに予算案の審議を行い、次年度の当初予算を成立させなければならない。予算案は条例形式により制定される。なお、議会が期日までに予算案を可決できない場合には、他の議決案件に優先して引き続き審議を行わなければならないが、90日を経過した後もなお予算案を可決できない場合は、予算案を承認したものとみなされる。

なお、首長は、当初予算成立後でも、議会の承認を得たうえで補正予算を編成することができる。しかし、補正予算が認められるのは、①財務官によって財源支出が可能だと判断された場合 ②当初の歳入見積額のほかに新たな財源が確保された場合に限られている。

図表 3-15 地方自治体（州、市、町）の予算編成のシステム



Local Government Code of 1991 を参考にして作成

(2) バランガイの予算編成

バランガイの財源は、自主財源である税や賦課金、手数料のほか、国、州、市・町からの配当金、補助金から成る。この内の 10% に相当する額は、バランガイ青年会議に配分され、会議の運営費用などに使用される。

バランガイの予算編成は、州、市、町に比べ、より簡素化されている。まず、バランガイ財務官によって毎年9月15日までに次年度の歳入と歳出の見積書がバランガイ長に提出される（歳入については、町や市の財務官が算出した歳入に関する積算資料を根拠に作成される。）

バランガイ長は、この予算見積書をもとに予算執行案を作成し、10月15日までに議会へ提出される。予算執行案は議会で審議の後可決され、条例形式によって施行される。

(3) 予算執行の監督

州、市、町の首長は、議会の承認を受けた予算条例に関し、国及び上級自治体の審査を受けなければならない。例えば、州や高度都市化市、独立構成市、マニラ首都圏の町は予算行政管理省の審査を受ける。また、構成市と町は州の審査を受け、バランガイは、市・町の審査を受ける。予算行政管理省及び上級監督機関は、予算条例を受理後 90 日以内に審議しなければならないが、地方自治法に定める基準や原則に合致していないと判断された場合には、予算全体あるいは支出項目の一部に関して無効の宣言ができ、各首長を通じて、無効とされた予算項目を財務官が執行しないように命ずることができる。

2 地方自治体の財源

(1) 財源の内訳

1973 年の地方税法の制定以前には、地方自治体は、不動産税（Real Property Tax）の課税権の

み付与されて、その他の課税権は認められていなかった。しかし、1973 年における憲法の改正及び地方税法の制定により、地方自治体は、法律によって規定されている一定の制限を除き、自らの歳入源を創設し、課税する権利が認められた。

また、新地方自治法では、法律の規定する主旨と制約のもと、①自己の財源として、新たな財源を創設するとともに、租税のほか、使用料、料金などを徴収する権限 ②地域開発やインフラ整備のために金融機関や外国などからローン、信用、その他の形態の債務契約を自らの判断で締結する権限 ③すべての市と町に対して事業税を徴収する権限 などが認められた。

現在の地方自治体の歳入構造は、大きく自主財源と依存財源に分けられるが、その内容は、次のようになっている。

①自主財源

(a)地方税 (Local Tax)

現在、次のようなものが、地方自治法において地方税として認められている。

州 ……………不動産税、特許税、印刷・出版税、砂・砂利税、専門職税、遊興税、
配達車両税

市、町…………不動産税、事業税、住民税

バランガイ…商店税

なお、州の税収入は、法律や条例の規定により、その一部が市、町、バランガイに分配され、市、町の税収入の一部はバランガイに配分されることになる。

(b)賃料、使用料、手数料 (Rent ,Charge , Fee)

上記のように、地方自治体は、租税のほか地方自治法で定める範囲において、公共財産や資源を使用させる場合に、一定の賃借料、使用料、手数料を徴収することができる。

(c)公営企業、地方公益事業からの収入 (Income from Public Enterprises)

公共市場、屠殺場、発電所等、地方自治体が行う経済活動から発生する収入である。

②依存財源

(a)国内歳入配当金 (Internal Revenue Allotment)

1973 年の地方自治法の改正によって制定された。地方自治体の自主性を損なわずに、地方財政の均衡化を図り、行政の計画的な運営を保障するために、一定の額を国が地方自治体に交付するものである。

(b)負担金・補助金 (Grants and Aid)

一定の条件のもとに、地方自治体における特定の支出に充てるために、国庫から地方自治体に対して支出されるものである。

(c)金融機関からの借款等 (Credit , Bond , Loan)

地方自治体が地域開発プロジェクトを行う際の国内外の金融機関などとの借款契約のほか、様々な金融契約によって生じる歳入である。ただし、契約の際は財務省の事前承認が

条件とされている。

図表 3-16 地方税の種類

自治体	税の種類	税 の 内 容
州・市・町	不動産税	不動産に対し査定評価の1%を超えない率で課せられる税
州	印刷・出版税	印刷業者・出版業者に対して課せられる税
	専売特許税	政府が特別販売を認可した品物（塩等）を扱う業者に課せられる税
	砂・砂利税	砂、砂利ほか公共の土地、海、川から採取する者に課せられる税
	専門職税	政府審査を必要とする職種の者に課せられる税
	遊興税	遊興施設の入場料に課せられる税
	配達車両税	アルコール飲料、ソフトドリンク、タバコの配送車に課せられる税
市・町	事業税	売上高を基本に累進表に定められた額を超えない率で課せられる税
	住民税	18歳以上のフィリピン国民で1年間で30日以上就労しているすべての者に課せられる税
バランガイ	商店税	商店や小売店に課せられる税

Local Government Code of 1991 などを参考にして作成

（2）国内歳入配当金の配分方法

日本の地方交付税交付金に相当するのが内国歳入配当金である。この国の場合、この配当金が、地方自治体の財源の大部分を占めている。

1973年の大統領行政命令（RD）144号によって、地方自治体への国内歳入の配分システムが改正され、国税のうち、内国歳入とされる税の20%にあたる額は、国家予算の一般財源に歳入されず地方自治体へ配分されることになった。全体の10%に相当する額が、まずバランガイに配分され、残りの90%は、州に30%（地方自治体配分全体27%）、市に25%（同22.5%）、町に45%（同40.5%）の比率でそれぞれ与えられる。この配分基準は、人口割70%、面積割20%、均等割10%の定式に基づいて算出されることになった。

しかし、1991年の新地方自治法の制定によって、地方自治体への権限委譲による行政サービスの拡大に対応するため、この配分システムが大きく変わった。まず、配分財源については、過去3年間の徴税額の平均に基づいて地方への配分比率が算定されることになり、施行年の1992年（1年目）は30%、1993年（2年目）は、35%、1994年（3年目）以降は、40%と徐々に配分比率が高くなった。

また、地方間での配分比率が変わり、州が23%、市が23%、町が34%、バランガイが20%とバランガイへの配分が多くなっている。さらに、配分基準も変更され、人口割が70%から50%に減り、面積割が20%から25%に、均等割が10%から25%になり、面積割と均等割の比率が増えた。これらの変更は、マニラ首都圏などの大都市への人口集中を防止することと、地方分

権の推進へ対応することがねらいだと言われている。

図表 3-17 地方自治体への配分比率の変化

	配 当 対 象	改 正 前	改 正 後
地 方 政 府	州	27% (30%)	23%
	市	22.5% (25%)	23%
	町	40.5% (45%)	34%
	バラングイ	10%	20%
配 分 基 準	人口割	70%	50%
	面積割	20%	25%
	均等割	10%	25%

東南アジアの地方行政「フィリピンの地方制度」を参照して作成

3 地方自治体の財政

(1) 財政状況

図表 3-18 は、最近の地方自治体全体の歳入と歳出の状況を示したものである。

まず、地方自治体の歳入額は、近年の順調な経済発展を反映して年々着実な伸びを記録しており、1996 年の歳入合計額は 849 億 3,300 万ペソで、前年の 759 億 4,600 万ペソから 11.8%の伸びを記録している。

1996 年における地方自治体の歳入全体額の中で、租税収入（国税からの配当金を含む）は、全体の 88.3%を占める。しかし、その大部分は、国税からの配当金である内国歳入配当金等が占めており、不動産税などの地方税は全体の 20%強に過ぎない。税外収入としては、自治体が運営する公社、公団などの公営企業の収入や補助金、交付金などの国からの財政補助の割合が比較的高く、地域開発のための銀行等などからの借入金の割合は 1%未満である。

また、地方自治体の歳入を財源別に見ると、総歳入の 65~70%が内国歳入配当金等の依存財源が占めており、不動産税をはじめとした地方税などの自主財源は、全体の 30%~35%に過ぎず、他の東南アジア諸国と同様に地方自治体の自主税源は乏しい。自主財源の比率が低い理由としては、①不動産の評価基準が低いこと ②課税効率が低いこと ③税の徴収能力が低いこと ④中央政府が豊かな財源を先取していること ⑤地方公営企業の職員の怠業 などが指摘されている。

一方、1996 年度の歳出額全体は、804 億 2,200 万ペソであり、前年度の 741 億 3,300 万ペソから約 8.5%の伸びを記録している。ちなみに、1988 年の歳出額である 9 億 8,600 万ペソから比較すると約 80 倍となっており、物価水準の上昇等を無視して考えると財政規模が拡大していることがわかる。

地方自治体の歳出内訳を見ると、大きく、一般管理、公共福祉、社会開発に分けることができるが、近年、各自治体とも地域の経済発展に力を注いでいることから、地域の経済開発に対する支出が高くなっている。

図表 3-18 地方自治体の歳入・歳出内訳

<歳 入>

(単位：千ペソ)

分 類	歳 入 の 内 訳			
	1994年	1995年	1996年	割 合
租 税	59,532,000	67,262,000	74,999,000	88.3%
国内歳入配当金（依存）	46,753,000	51,925,000	56,594,000	66.6%
不動産税（自主）	4,725,000	6,091,000	7,509,000	8.9%
その他の地方税（自主）	8,054,000	9,246,000	10,896,000	12.8%
租 税 外	8,835,000	8,684,000	9,934,000	11.7%
資本金収入（自主）	119,000	361,000	117,000	0.2%
手数料等（自主）	4,964,000	5,764,000	6,340,000	7.4%
補助金収入（依存）	447,000	614,000	2,066,000	2.4%
公社等収入（自主）	371,000	353,000	590,000	0.7%
借入金収入（依存）	772,000	615,000	248,000	0.3%
資金取り崩し（自主）	76,000	53,000	11,000	0.1%
その他雑収入	2,086,000	924,000	562,000	0.6%
年度歳入合計	68,367,000	75,946,000	84,933,000	—
前年度繰越額	10,923,000	15,281,000	17,094,000	—
歳 入 計	79,290,000	91,227,000	102,027,000	—

<歳 出>

(単位：千ペソ)

分 類	歳 出 の 種 類			
	1994年	1995年	1996年	割 合
一 般 管 理	31,387,000	36,590,000	39,584,000	49.2%
公 共 福 祉	7,707,000	10,065,000	11,087,000	13.8%
経 済 開 発	17,286,000	20,443,000	23,094,000	28.7%
そ の 他	7,629,000	7,035,000	6,657,000	8.3%
合 計	64,009,000	74,133,000	80,422,000	100.0%
次年度繰越額	15,281,000	17,094,000	21,605,000	—

1995PHILIPPINE YEAR BOOKを参考にして作成

(2) 財政支出の制限

大統領令や地方自治法では、次のような財政支出上の制限を設けている。

- (a)内国歳入配当金のうち 20%以上を地域開発に充てなければならない。
- (b)一般財源に関し全体の 45%～55%以上（各自治体レベルで割合が異なる）を人件費に充てることができない。
- (c)一般財源の予算上の配当として、①法定の留保分として一般財源から評価歳入（予想される歳入）の 2% ②道路、橋などインフラ整備支出として一般財源の 8～12%、医療施設整備として 5～7% ③フィリピン国家警察への負担金として 18% 等が定められている。

中央政府の予算執行上の監督や統制は、財務省と予算行政管理省を通じて行われており、各地方自治体は、これらの機関が定めた基準と指針に従い財政支出を行わなければならない。また、会計検査委員会（Commission on Audit）も、地方自治体への業務審査と会計検査を通じて地方財政を監督する。因みに、内務・地方自治省は、地方財政に関し、各自治体に指導や助言等を行う権限を有するものの、内国歳入配当金や補助金を決定する権限については、財務省の地方財政局に属する。

第6節 人事制度

(1) 人事行政

地方自治体における人事行政は、地方自治法、フィリピン公務員法（Civil Service Law）及びその他の関係法令に基づいて施行される。

地方自治体の首長は、当該自治体の人事責任を負い、地方任命官をはじめ行政機関の職員の任命権を有するが、任命に際しては、憲法、地方自治法及びその他関連法律のほか、国の人事委員会（Civil Service Commission）による基準とガイドラインの拘束を受ける。例えば、自治体の首長は、地方任命官や行政機関の幹部を任命する際には、4親等内の親族（血族、姻族）を任命してはならないことになる。

州、市、町の首長は、自治体職員の福利厚生を促進するとともに、適正かつ公正な人事配置を行うために、首長の補助機関として人事選考委員会（The Personnel Selection Board）を設置しなければならない。この委員会は、首長を委員長とし、国の人事委員会の代表者や行政機関の人事担当者などを中心に構成されるが、その構成メンバーの決定は、議会の議決によらなければならない。

(2) 懲戒処分

地方自治体の首長は、公務員の規律を維持するため、他に法律で定められている場合を除き、管轄する行政機関のすべての職員に対して、戒告、停職、免職等の懲戒処分を行うことができる。首長は、職員に対する処遇を決定するために、行政調査機関を設置したり、特定の者にその調査や審議を依頼することができる。行政調査機関あるいは依頼を受けた者は、関係者を集め公聴会などを開き、15日以内に首長に対して所見を付した調査報告書を提出しなければならない。首長は、それから90日以内に当該職員に対する処分を決定しなければならない。その制裁が30日を超えない停職処分の場合には首長の決定が最終的なものになるが、制裁がそれを上回る場合、決定された処分に不服のある者は人事委員会に対して提訴することができる。ただし、管理職の場合は、管理職人事委員会（Career Service Board）へ上申することになっている。

(3) 辞 任

首長や地方議会議員など選挙で選ばれた者が、任期途中で辞意を申し出る場合には、各任命権者の事前の承認が必要である。辞任を申し出る者と承認権者の関係は次のとおりである。

辞任を申し出る者	承認権者
・ 知事、副知事、高度都市化市の市長及び市助役	大統領
・ 構成市の市長及び助役、町長、町助役	知事
・ バランガイ長	市長または町長
・ すべての地方議会議員	議会の同意

地方議会議員を除き辞任を申し出る者は、地方・内務自治省へ辞表を提出したうえで、承認権者の判断を仰がなければならない。承認権者は、辞任に異議がある場合には、受理後 15 日までにその旨を表明しなければならない。ただし、15 日を経過した場合は、辞任を承認したものとみなされる。

(4) 俸 給

バランガイを除く首長や地方議会議員などの特別職の公務員の俸給や報酬は、原則的には地方自治法やその他の関係法令で規定されている。

図表 3-19 には、1996 年度におけるバランガイを除く特別職の公務員(地方任命官を含む。)の給与体系を示したものである。この統計資料によると、首長と地方議会議員の俸給は、自治体に関係なく画一的な等級によって決められている。(G 30 [23,486 ペソ] ~ G 24 [15,860 ペソ] に分けられる。) また、地方任命官の給与は、当該自治体の部局長級と同額とされ、各行政単位(州、市、町)レベル等によってそれぞれ異なるが、最低保障給与の 7,682 ペソから町議会議員給与と同額の 15,860 ペソの間で支給されることになっている。

図表 3-19 特別公務員等の俸給

		役 職	給与ランク (等級)	月給 (ペソ)	(円貨相当額)
行政	州	州知事	G-30	23,486	93,944
		州副知事	G-28	19,617	78,468
	市	高度都市化市長	G-30	23,486	93,944
		〃 助役	G-28	19,617	78,468
		構成市長	G-30	23,486	93,944
		〃 助役	G-26	17,697	70,788
	町	町 長	G-27	18,647	74,588
		町助役	G-25	16,767	67,068
	地方任命官		行政単位(州、市町)によって差異	7,682 ~15,860	30,728 63,440
議会	州 議 会		G-27	18,647	74,588
	高度都市化市議会		G-27	18,647	74,588
	構成市議会		G-25	16,767	67,068
	町 議 会		G-24	15,860	63,440

(注) バランガイの特別職の公務員については、中央政府に統計資料が存在せず実態把握が困難である。

第7節 地方自治体の多角的関係

(1) 地方自治体と中央政府（大統領）の関係

大統領は、地方自治の理念に反しない範囲で、憲法やその他の法令で定められた範囲において、地方自治体に対して、監督、指導、命令する権限と機能を有している。この権限を行使する場合には、州や高度都市化市に対しては直接行うことになるが、構成市や町に対しては州（州知事）を通じ、バラングイに対しては、市（市長）や町（町長）を通じて間接的に行うことになる。

また、大統領は、地方自治体の要請などにより、または自らの判断でその地方自治体を技術的、財政的、あるいはその他の形態で支援するよう、中央官庁に対して指示を行うことができる。

各中央機関は、各行政管区（ムスリム・ミンダナオ自治区・カラガ行政自治区を除く）に地方事務所、州、市、町に出先事務所をそれぞれ設置しているが、次のような機能が特に重要である。

- ・大統領が地方自治体の指導、監督権を行使する際の窓口機関としての役割を果たす。
（監督代行機能）
- ・中央政府の事業を実施する場合に、地方自治体がその事業の計画や実行に参加できるよう、関係する地方自治体との連絡調整を行う。（連絡調整機能）
- ・その事務所が所在する地方自治体の首長に対して、月次報告、事業計画、予算計画等の重要な情報を定期的に提供する。（情報提供機能）
- ・事業の計画や実施に関連する他の省庁やその関係機関との調整や協議を行う。（調整機能）

(2) 上級自治体と下級自治体の関係

法律で与えられた範囲内において、州は、州知事を通じて管轄下のすべての構成市や町に対して、市や町は、市長や町長を通じてその管轄下のすべてのバラングイに対して、一般的な監督権を行使する権限がそれぞれ付与されている。

また、地方議会は、憲法や特別な法令で定められた場合を除き、管轄下の議会で採択された条例や議決を審議する権限を持っている。

(3) 地方自治体相互の関係

州、市、町、バラングイは、それぞれの地方自治体レベルに関係した課題を協議し、それを解決するための具体的な政策や施策を講ずることを目的に、バラングイ議会連合会 (Liga Na Mga Barangay)、町連合連盟 (League of Municipalities)、市連合連盟 (League of Cities)、州連合連盟 (League of Provinces) を結成している。

◎ バランガイ議会連合会 (Liga Na Mga Barangay)

各バランガイ議会の議長によって構成される。まず町及び市ごとに支部が設立され、その地域支部の投票によって会長を選出する。それぞれの市や町から選出された会長によって、州の支部が形成されるが、さらにそこで投票を行い、州支部の会長を選出する。

バランガイ議会連合会は、これら州支部の会長から構成され、活動方針等の重要事項の採択や組織の全体的な調整を行う。

バランガイ連合連合会の活動は、原則的には各州や市・町支部ごとに行われ、その使命は、
①バランガイ住民の教育レベルの向上 ②バランガイの総合開発計画を優先的に実施するよう国への働きかけ ③バランガイの福祉の向上 などである。

◎ 市連合連盟 (League of Cities)、町連合連盟 (League of Municipalities)

市(町)連合連盟は、まず州ごとに支部が置かれ、その州に属するすべての市(町)長によって構成される(高度都市化市の連合連盟は、構成市とは別々に州に支部を設置することができる)。州支部において投票により会長を選出するが、全国市(町)連合連盟は、それぞれで選出された会長によって構成され、活動方針など連盟として重要な案件の議決や全体的な組織の調整を行っている。構成メンバーは、州支部や国組織が行う連盟の会議や審議に必ず出席しなければならない。なお、出席が不可能な場合には、代理として助役や議会で指名された議員を出席させなければならない。

市(町)連合連盟の役割や機能としては、①市(町)全体に関係する国の政策やプロジェクトの企画や実施に際しての支援 ②市(町)レベルでの地方自治の推進 ③市(町)の福祉の向上 ④住民に対する地方行政への参加の促進 などが挙げられる。

◎ 州連合連盟 (League of Provinces)

州連合連盟は、すべての州知事およびマニラ首都圏庁の委員長によって構成されている。広域の地方自治体として州や首都圏が抱えている問題を議論し、具体的な解決方法を探ることを目的に結成された。州連合連盟は、州レベルでの地方自治の推進や州全体に関係する国の政策やプロジェクトの企画及び実施に際しての支援などの役割も果たしている。

なお、上記のような連盟のほか、副首長(副州知事、市助役、副助役)や各地方自治体の議会議員など公選で選ばれた者や各地方任命官も、同様の形態の組織を結成することができる。

(4) 地方自治体と非政府団体との関係

新地方自治法では、非政府団体等(住民組織(POs)、非政府団体(NGO)、民間セクター)を地方自治の推進を図るためのパートナーと位置づけており、各地方自治体は、その地域において住民組織や非政府団体などの結成を促し、その活動を積極的に支援しなければならない旨が規定された。

また、同法において、住民自治と住民主導の地域開発を推し進めるため、地方自治体と非政

府団体との関係について、次のようなことが規定されている。

①政策決定の場への参加

非政府団体等で指名された代表は、地方開発審議会、地方教育委員会をはじめとする地方自治体の政策決定の場に参加することができる。

②基本的サービス・施設の提供

非政府団体等は、行政を代行して基本サービスや施設の提供を行う企業を経営することができる。また、地方自治体は、公営企業を非政府団体等に売却したり、貸与したり、譲渡することができる。

③合併・共同事業

地方自治体は、住民に対する基本的なサービスを提供する際に、非政府団体等と合併事業を行ったり、共同協定を締結することができる。

④財政・その他の支援

地方自治体が当該地域で事業を実施するにあたり、必要に応じ、ともに事業を推進する住民組織や非政府団体等に財政的援助を供与することができる。また、地方自治体は、非政府団体等に対して、税の特別免除を講ずることができる。

このように、非政府団体は、地方自治法の制定により、単独あるいは地方自治体と共同で、基本的サービスの提供、公営企業の運営、経済・開発プロジェクトに参加することができるなど、広範囲の権限が与えられている。

第8節 地方自治体の現状と今後の課題

1987年の新憲法の施行を受け、1991年には新地方自治法が制定された。

フィリピン政府が唱えた同法の理念は、①官僚制によってもたらされた非効率的な行政事務を減らすこと ②自治体が地方及びその地域の発展のため、自らの資源を開発すること ③首都圏や都市部を優遇した伝統的制度を改め、地域格差を縮小させること ④国家の開発計画の策定等への一般国民、地方及び地域の参加を促進させること の4項目を実行に移すことにより、長年続いてきた強い中央集権制度と政治システムを打破し、国家開発に関して地域の人々により大きな役割を与えることとされている。

現在、地方自治法が施行されて5年が経過し、“地方分権のための行動計画”では、地方分権の第三段階（完了期）を迎え、地方自治体は、十分な能力を身につけ、委譲された行政サービスを実践している予定であった。しかし、これまで5年間の道のりを辿ると、様々な阻害要因によって、中央政府から地方自治体への権限の委譲が円滑に行われておらず、現時点では、各地方自治体において、地方自治法の理念に叶った行政運営を行っているとは言い難い状況である。

なお、地方分権を阻害した要因としては、次のようなことが指摘されている。

① 中央政府（職員）の反発が強かったこと

権限の委譲は、一部の職員の身分の移管も伴ったため、中央政府から地方自治体へ移管されることへの反発が予想以上に強かった。

② 一部の国会議員に中央集権を再び呼び起こそうとする動きがあったこと

特に、保健省の反発が強く、こうした動きは、一部の国会議員を巻き込んだ運動となり、委譲された業務を再び保健省に戻すための法律が提出された（結果的には、ラモス大統領がその法律に関する拒否権を行使し、一連の動きに歯止めをかけた）。

③ 地方自治体の受入体制が未整備であったこと

技術的、行政的な能力不足等、地方自治体側の受け入れ体制が十分整っておらず、業務の委譲をスムーズに行うことができなかった。

④ 中央の関係省庁によるガイドラインの策定がなされなかったこと

地方分権プログラムの実施にあたり、関係する中央官庁による、権限と行政サービスの委譲のための具体的な計画書、手引書、ガイドラインの作成が十分でなく、また、中央政府と地方自治体との連携が十分図られていなかった。

⑤ 中央政府、各地方自治体間の役割が不明確であったこと

地方分権を進めるに当たって、中央政府と地方自治体との関係、自治体相互の関係が、明確に定義づけられておらず、行政サービスの機能や役割分担がはっきりしなかった。

⑥ 非政府団体や住民団体が政治不信により地方自治への参加を躊躇したこと

新地方自治法には、地域住民の政治・行政への参加を規定したが、長年続いてきた地元有力腐敗政治・行政に対する不信感から、住民の地方政治・行政への参加は、活発に行われていなかった。

このような阻害要因に鑑み、新たな動きがでてきている。それは、新地方自治法の再改正に関する動きである。現在、内務・地方自治省の地方自治開発局は、行政監視委員会との連携を図りながら、地方自治体の権限の強化を念頭においた新地方自治法の一部改正に着手している。同局では、有識者や地方自治体関係者等から意見を聴取するなど、その改正法案作成に向け準備を進めている。

主な改正のポイントは、地方行政の実態に合致するとともに、地域住民のニーズや要望に、より迅速に対応できるような制度の確立を目指し、①税制度の見直しを含めた地方財源を増加させるための新たな制度の創設 ②効果的な行政サービスを提供するための地方自治体の人事システムの見直し ③非政府組織や住民団体を通じて住民が政治や行政により広く参加できるようなシステムの構築 ④地方分権にかかる中央政府、各地方自治体レベルにおける役割を明確に定義することなどが挙げられる。

なお、その他にもいくつか、地方分権を推進するための動きが見られる。

現在、内務・地方自治省の地方行政学院を中心に、大学や関係組織などの協力のもと、地方自治体職員の専門技術や行政能力を向上させるための人材開発システムづくりを行っている。幹部や職員の技術的、行政的な能力向上を目指した様々なプログラムを実施している。

また、行政監視委員会の強化にも力が注がれている。これまで行政監視委員会は、地方の有力政治家などから圧力等もあり、その機能を十分に果たすことができなかった。そこで、委員会の組織的な強化を図るとともに、以前に比べ広範な権限が付与されることになっている。

このように、新地方自治法の施行から区切りの5年が経過して、フィリピンの地方分権に向けた新たな取り組みが見られるようになり、今後の動向が注目されるところである。