

CLAIR REPORT

フィリピンの地方自治

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 170 (JULY 24, 1998)

Council of Local Authorities
for International Relations



財団法人 自治体国際化協会

目 次

はじめに	1
第1章 フィリピンの概要	2
第1節 地 理	2
第2節 人口・民族等	3
第3節 歴 史	5
第4節 近年の情勢	6
第2章 国 の 行 政	7
第1節 統治構造	7
1 概 観	7
2 元 首	7
3 国 会	7
4 司 法	9
第2節 行政機構	11
1 構 成	11
2 中央政府の職員数	11
3 中央政府の予算	13
第3節 内務・地方自治省の組織	16
1 概 要	16
2 内務・地方自治省の構造	17
第4節 新地方自治法の制定	24
第3章 地 方 の 行 政	27
第1節 地方自治体の概要	27
1 一般地方自治体	27
2 特別自治体	31
第2節 地方自治体の変遷	36
第3節 地方自治体の組織	39
1 議 会	39
2 首 長	42
3 行政機関	44
第4節 地方自治体の機能と役割	50

1	バランガイ	50
2	町 (Municipality)	53
3	市 (City)	56
4	州 (Province)	58
第5節	財 政 制 度	62
1	地方自治体の予算	62
2	地方自治体の財源	63
3	地方自治体の財政	66
第6節	人 事 制 度	69
第7節	地方自治体の多角的関係	71
第8節	地方自治体の現状と今後の課題	74
終わりに		76
参考文献		80

はじめに

フィリピンでは、1986年のピープル・パワー革命（エドサ革命）によって誕生したアキノ大統領が、民主化政策を強く打ち出し、民主主義の確立と住民の政治・行政参加を明記した新憲法を制定した。さらに、1991年には、この新憲法を受け、従来の地方自治法を全面的に改正した「新地方自治法」が制定され、5か年の目標期間を定めて、フィリピンの地方行政における「地方自治」と「地方分権」の実現を目指すこととなった。

本稿では、この全面改正された新地方自治法に基づく地方行政制度について、その主な特色を紹介するとともに、5か年を経過した現在、当初の目的どおり地方分権が達成されたか否かを検証する。また、地方自治制度の改正が逆に、国の統治形態にどのような変化を及ぼしたかについても研究することとした。

さらに、フィリピンの地方行政を特徴づける固有の行政単位である「バランガイ」制度、各州、市・町の首長が各自治体の主要施策の責任者を任命する「地方任命官」制度、上級自治体が出級自治体に対して行使する「無効宣言権」制度（条例制定等監督権）についても、その実状について詳しく紹介することとした。

本稿の構成は次のようになっている。

第1章では、まず、フィリピンを理解するための基礎的な情報として、国土、人口、民族、歴史などの概観とともに、近年、目まぐるしい変化を見せる政治、経済状況についても言及する。

第2章では、一般的な「国の行政」について紹介する。地方行政制度を考察するための前提となる国家全体の統治構造を把握したうえで、国の行政機構や予算体系に関しても言及する。なお、この章では、国の行政機構のうち、地方行政に関する業務を担当する内務・地方自治省に関しては、特に節を設け、組織の構成やその機能についてより詳細に説明した。

最後の第3章では、本稿の中心テーマである「地方の行政」について具体的に考察する。地方自治に関する概要や歴史について説明したあと、今回の地方自治法の改正点を踏まえながら、地方自治体の組織構成や各自治体レベルの役割・機能を中心に言及する。また、地方自治体の根幹である地方財政制度や人事制度についても触れることとした。

なお、本稿で、地方自治体の現状やデータを紹介する際には、統計数値に十分なものがなく、できる限り最新の統計資料の入手に努めたが、それでも古い統計しかなかったり、理解しにくい値などもあったが、そのまま出典を付記して使用することとしたことをお断りしておく。

本レポートは、（財）自治体国際化協会シンガポール事務所の前田和彦所長補佐が担当、執筆した。このレポートが、フィリピンの地方自治や行財政制度を知るうえで、少しでもお役に立てば幸いである。

第1章 フィリピンの概要

第1節 地 理

(1) 風 土

フィリピン（正式国名は、フィリピン共和国 [Republic of the Philippines]。以下「フィリピン」と言う。）は、南北に散在する約 7,150 の島々から構成されている。北緯 4 度 23 分～21 度 25 分、東経 116 度～117 度に位置し、西は南シナ海、東は太平洋、南はスルー海とセレベス海、北はバシー海峡にそれぞれ面している。

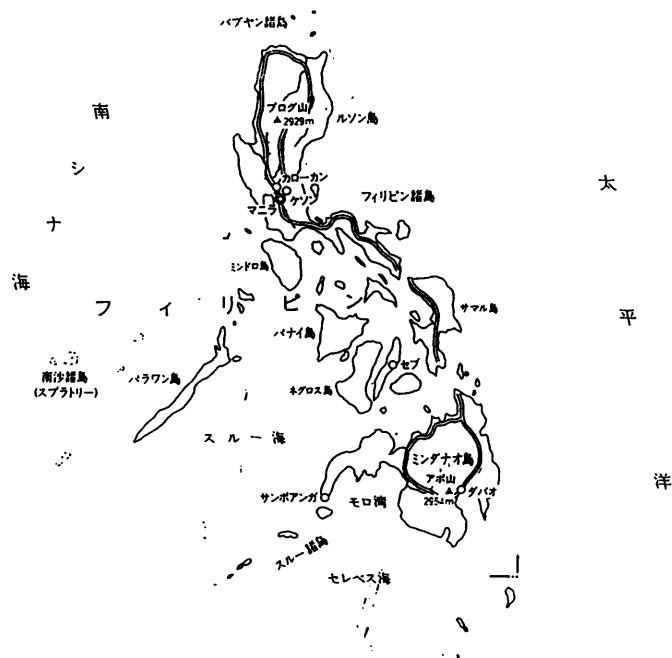
この国の国土の 92.3% は、ルソン島、ミンダナオ島、マサル島など、11 の大きな島で占められているが、その他の島々を含めた国土の総面積は、日本の約 80% にあたる 30 万 km² である。また、海外線の長さは 34,600 km と世界で最も長く、アメリカ合衆国の 2 倍もある典型的な海嶼国である。

また、フィリピンは、火山国家としても有名であり、今世紀最大量のマグマを吹き上げたピナツボ火山をはじめ、106 の火山が散在し、そのうちの 21 が活火山である。

(2) 気 候

気候は、全域が低緯度に位置しており、しかも 28℃ 以上の温かい海水域に囲まれているため、一年中高温多湿である。年平均気温は 27.4℃ で、年間を通じて温度差は少ない。また、季節としては、一般的に雨期 [6 月～11 月]、乾期 [12 月～5 月] に区別される。

図表 1-1 フィリピンの地勢



1996 Philippine Statistical Yearbook から抜粋して作成

第2節 人口・民族等

(1) 人 口

フィリピンの総人口は、1995年9月1日の中間国勢調査によると、約70,267,000人（男性35,299,000人、女性34,968,000人）である。また、人口増加率は年間2.3%であり、人口構造上は、人口の約半数が18歳未満の若年層で占められ、逆に高年齢層になるに従い人口割合が少なくなる第3世界諸国特有のいわゆる“ピラミッド型”を示している。

図表1-2 フィリピンにおける人口の推移

(単位：千人)

年 度 年 齢	1990年(国勢調査)			1995年(中間国勢調査)		
	合 計	男 性	女 性	合 計	男 性	女 性
0-4	8,505	4,362	4,143	9,849	5,032	4,823
5-9	8,097	4,144	3,953	8,349	4,408	4,076
10-14	7,454	3,817	3,637	8,053	4,145	3,935
15-19	6,564	3,373	3,192	7,420	3,796	3,624
20-24	5,863	2,973	2,890	6,519	3,342	3,176
25-29	5,175	2,524	2,651	5,809	2,938	2,872
30-34	4,488	2,157	2,330	5,119	2,490	2,629
35-39	3,731	1,842	1,889	4,427	2,122	2,305
40-44	2,911	1,468	1,443	3,665	1,803	1,862
45-49	2,318	1,169	1,149	2,841	1,426	1,415
50-54	1,924	958	966	2,240	1,122	1,118
60-64	1,197	575	622	1,417	683	734
65-69	895	421	474	1,066	503	364
70-74	652	306	347	746	342	404
75-79	419	198	221	495	224	271
80以上	327	147	180	419	187	232
合 計	62,049	31,184	30,865	70,267	35,299	34,968

*フィリピンの平均余命は、64.9歳（男性63.1歳、女性66.7歳）である。

1995PHILIPPINE YEARBOOK を参考にして作成

(2) 民 族

民族は、基本的にはマレー系が主体であり、そのほか中国系、スペイン系及びそれらとの混血や少数山岳民族などが存在する。使用言語によって主に、タガログ族（28%）、セブアノ族（24%）、イロカノ族（10%）、イロongo族（9%）、ビゴール族（6%）、サマルーレイテ族（4%）、パンパゴ族（3%）、バンガシナン族（2%）の8つの民族に分類することができる。

(3) 宗 教

宗教は、かつてスペイン、アメリカの占領下にあったことから、両国の影響を強く受けている。1990年国勢調査では、国民の99%がいずれかの宗教を信仰しており、そのうち、約90%が、キリスト教（カトリック教82.92%、プロテスタント等5.43%）を信仰しているという結果であった。その他の宗教では、イスラム教やアグリバイ教、イグレスシア教の信仰者の割合が高くなっている。

図表1-3 フィリピンにおける信教の割合

宗 教	割 合
キリスト教（カトリック教）	82.92%
キリスト教（プロテスタント等）	5.43%
イスラム教	4.57%
アグリバイ教	2.62%
イグレスシア教	2.34%
仏 教	0.04%
そ の 他	1.75%
無 信 教	0.33%
合 計	100.00%

（注）アグリバイ教、イグレスシア教ともフィリピン独自のキリスト教会（カトリック）である。

アグリバイ教は、1902年にグレゴリア・アグリバイによって、イグレスシア教は、フェリックス・マナロによって、それぞれ創始された。

1990年の国勢調査結果を参照して作成

(4) 使用言語

使用言語については、1987年に制定された新憲法に明記されており、国語としては、タガログ語から派生した言語であるピリピノ語、公用語としては、ピリピノ語と英語がそれぞれ規定されている。フィリピンでは、全土で約80種類の言語が存在すると言われているが、国語であるピリピノ語を広い範囲で使用できるように、タガログ語をはじめとするその他の主要言語の単語のピリピノ語への導入作業が少しずつ進められている。しかし、実際は、行政、経済、教

育など国民生活における共通語として一般的に英語の方がより広く使用されている。

第3節 歴 史

(1) スペイン統治以前

紀元前3世紀頃から15世紀にかけて、「バランガイ」と呼ばれる帆船に乗ったマレー人がフィリピン諸島にやってきて、島の各地に定住するようになった。宗教的には、自然宗教、汎神教、多神教であり、分立した部族社会を形成していった。15世紀後半から16世紀にかけてフィリピンにイスラム教が伝わり、ミンダナオ島とスールー諸島を中心に急激に信者数を上げ、各地にスルタンが統治するイスラム国家が形成されていった。

(2) スペイン統治時代

「フィリピン」という国名の由来は、1521年、セブ島に上陸したマゼラン一行が、当時のスペイン王位継承者の「フィリップ2世」の名前にちなみ命名されたと言われている。スペインは、1571年に首都をマニラに定め、本格的なフィリピン植民地支配をはじめた。スペイン人は、フィリピン人をカトリック教徒に改宗させ、ルソン島、ビザヤ島などに多くの教会を建て、フィリピン全土に及ぶ宗教支配の浸透に努めた。しかし、山岳民族やミンダナオ島、スルー島のイスラム教徒は、スペインの支配に対して執拗に抵抗し、結局、今日までキリスト教化されないまま残っている。

(3) アメリカ統治時代

その後、1898年には、米西戦争が勃発し、アギナルドを指導者とする革命軍は、アメリカ軍の協力を得てスペイン軍を撃退し独立を宣言した。しかし、アメリカは革命政府による独立宣言を無視し、パリ講和会議でスペインに2千万ドルを支払い、フィリピンを統治することになった。アメリカによるフィリピン統治は、ほぼ半世紀にわたり続き、アメリカ文化の浸透、アメリカ的議会制度や大統領制の導入など、フィリピン社会に大きな影響を与えた。また、その間の1935年には、独立準備政府として、フィリピン連邦政府が発足し、その初代大統領にケソンが就任した。

太平洋戦争勃発とともに、1941年から1945年にかけては、日本軍が軍事占領するところとなった。日本は、フィリピンが大東亜共栄圏確立に協力すれば独立を与えるという宣言を行い、これを機に、1943年ラウレルが大統領に選ばれ、フィリピン共和国が成立し、独立宣言が行われた。しかし、日本の敗戦とともに、一時期アメリカの統治下に置かれた後、1946年7月4日、正式に「フィリピン共和国」としてアメリカから独立し、ロハスが共和国初代の大統領となった。

第4節 近年の情勢

(1) マルコス政権時代

1946年にアメリカから独立を果たしたフィリピンでは、国民党と自由党が、ほぼ4年置きに政権を交代するという2大政党時代が1972年まで続いた。1965年にマルコスが大統領に就任し2期目を務めた後、大統領の任期は2期までと規定されている憲法を改正し、戒厳令を布告するなどして、20年余にわたり政権の座に就いた。しかし、マルコス政権は独裁的性格が強かったことから国民の批判を浴び、1986年2月には、一部国軍の決起をきっかけに発生したピープル・パワー革命（エドサ革命）によって国外逃亡を余儀なくされた。

(2) アキノ政権時代

1986年2月、マルコス大統領に代わりピープル・パワー革命で登場したニノイ・アキノが政権を握った。アキノ政権は、新憲法の制定をはじめ、新議会の開催、地方分権、地方選挙の適正実施など民主主義的政治体制の復活や整備という点では大きな成果を挙げ、国際的にもアメリカを中心に支持を得ていた。しかし、その一方で度重なる自然災害の発生や経済政策の失敗によりインフレと失業者の増加を招くなど、経済は危機的な状況に陥った。また、軍部によるクーデターの未遂事件等も発生し、治安は悪化の一途をたどり、議会や国民の不満を招いた。

(3) ラモス政権時代

現在のラモス政権は、このようなアキノ政権の負の財産を引き継いで、1992年の6月に発足した。大統領は、就任直後から、精力的に諸問題の解決に取り組み、政治の安定、経済の発展を実現させた。

同大統領は、まず、議会（下院）で多数派工作に成功して政治的な基盤を確立した。そのうえ、モロ民族解放戦線（MNLF）といったイスラム系反政府勢力、共産党系の新人民軍（NPA）などの反乱勢力とも和平交渉を進めるとともに、軍出身の同大統領は、アキノ政権当時、幾度もクーデターを企てたフィリピン国軍の反乱分子とも和解し、政情の安定を図った。

また、経済面では、経済の自由化、規制緩和（外国為替の自由化、新中央銀行法の制定、外国銀行自由化法の制定）などの政策を打ち出すとともに、外国の支援や民間投資の活用により、懸案であった電力不足を解消させた。この結果、経済は長い低迷から脱し、これまでとは比較にならないほど経済基盤は安定した。その後も、ラモス大統領は、「フィリピン 2000」をキャッチフレーズに掲げ、引き続き経済優先の政策を行っており、フィリピン経済は着実に成長を続けている（実質国民総生産の成長率は1994年が5.3%、1995年が5.5%、1996年が5.7%となっている）。

なお、1996年11月には、APEC（アジア太平洋経済会議）の議長国を務め、この会議を成功に導いたことから、フィリピンに対する国際的な評価は一層高まっている。

第2章 国の行政

フィリピンの基本的な統治構造は、「中央政府」、「州」、「市・町」、「バランガイ」の4層構造になっている。まず、この章では、「地方の行政」について記述する前の基礎情報として、中央政府の行政組織を中心とした国の統治構造について説明する。

第1節 統治構造

1 概観

フィリピンは、77の州から構成される立憲共和国である。その政治機構は、支配下にあったアメリカ合衆国の影響を強く受けており、基本的には同国型の大統領制を採用している。また、中央レベルでは、大統領を中心にして、中央政府（行政）、国会（立法）、裁判所（司法）の三権分立が確立されている。

2 元首

元首は、大統領であり、国民から直接選挙により選出される。大統領の任期は6年であり、新憲法のもとでは、大統領の再選が禁止されている。同様に、副大統領も連続三期（一期3年）以上在職することができない。これは、マルコス大統領が政権の延長をもくろみ、1973年に憲法改正し独裁政権を招いたことに鑑み、政治腐敗の再発防止のため再選を禁じたものである。また、現職の大統領が、任期途中で死亡、執務不能、辞任、罷免の場合には、副大統領、上院議長、下院議長の順番でその職務が代行されることが憲法で定められている。

現在のラモス大統領は、1992年6月に就任したが、新憲法のもと、行政権のほか、国軍統帥権及び戒厳令発動権、条約締結権、法案拒否権、裁判官任免権、各省長官、裁判官を含む上級公務員の任命権・人事権を持つなど、その権限は強大で広範囲に及んでいる。特に、人事権は、地方自治長官を通じて、間接的に地方自治体にまでその権限が及ぶため、アメリカ大統領の権限より強大である。しかし、これらの権限には、大統領の独裁政治を阻止するため、議会などによる様々な制約が設けられている。

3 国会

立法機関であるフィリピン国会（Congress）は、二院制を採用しており、上院（Senate）と下院（Chamber）から成る。

上院は、すべて単一の全国区で選出された24名の議員からなっており、任期は6年で二期が限度とされている。伝統的に上院の政治的地位は高く、全国的に知名度の高い政治家が選出される傾向にある。

一方の下院は、254名の議員によって構成されており、任期は3年で、三期が限度とされている。下院の構成メンバーの254名は、全国を区割りした選挙区（小選挙区）から選出された議員204名〔当初200名であったが、区割変更で4名増員〕と、全国区として政党リストから各党の投票数の割合で選出される50名で構成される。ただし、1987年の新憲法には、全国区

選挙の実施は、1998 年の下院議員選挙から行われる旨が規定されており、現在は、その移行期間として、小選挙区から選出された 204 名に加えて、労働者、農民、都市貧困層、少数民族、女性、青年層等の各層から代表者が職務上の議員として選出されている。それら代表者（現在約 20 名）は、各団体の推薦により大統領から任命される。

なお、国会議員の被選挙権は、上院議員が 35 歳以上、下院議員が 25 歳以上のフィリピン国籍保有者となっている。

図表 2－1 には、1996 年 9 月現在（1995 年 5 月改選）の国会における政党勢力を示している。その前（1992 年）に召集された議会では、上院においては、アキノ政権当時最大与党であった「民主フィリピンの戦い（LDP）」（その後改称し、現在、ラバン〔人民の力〕）が多数党を形成し、ラモス政権与党の「ラカス・NUCD」（エドサの力・キリスト教民主主義国民連合）は少数与党であった。しかし、その後、下院においては、野党から与党「ラカス・NUCD」に移る議員が続出するなど、与党連合が結成されラモス政権の地盤が固められた。また、野党ラバンが多数派を占める上院においても、ラモス大統領派の議員が上院議長に選出されるなど、政府と議会の関係は基本的には良好になった。

さらには、1995 年 5 月に実施された選挙（上院議員の半数 12 名、下院の公選議員 200 名が任期満了により改選）では、ラカス・NUCD と民主主義国民連合会で構成される与党連合が上院、下院で大勝し、ラモス政権の地盤は一層強固なものになっている。

図表 2－1 議会における政党の内訳

議 会		政 党 と 議 員 数	
上 院	定数 24 名 〔任期 6 年〕 ＊ 3 年ごとに 半数が改選	ラバン（人民の力）	14 名
		ラカス・NUCD（エドサの力・キリスト教民主連合）	6 名
		民主主義国民連合会（NPC）	2 名
		その他の政党	2 名
下 院	定数公選 204 名 〔任期 3 年〕 (欠員 5 名)	ラカス・NUCD（エドサの力・キリスト教民主連合）	120 名
		民主主義国民連合会（NPC）	36 名
		ラバン（人民の力）	23 名
		自由党	12 名
		その他の政党	8 名

在フィリピン日本大使館調査資料から抜粋

4 司 法

司法機関である裁判所は、憲法を根拠に設置された最高裁判所（Supreme Court）及び法律により設置された下級裁判所（Inferior Courts）からなる。

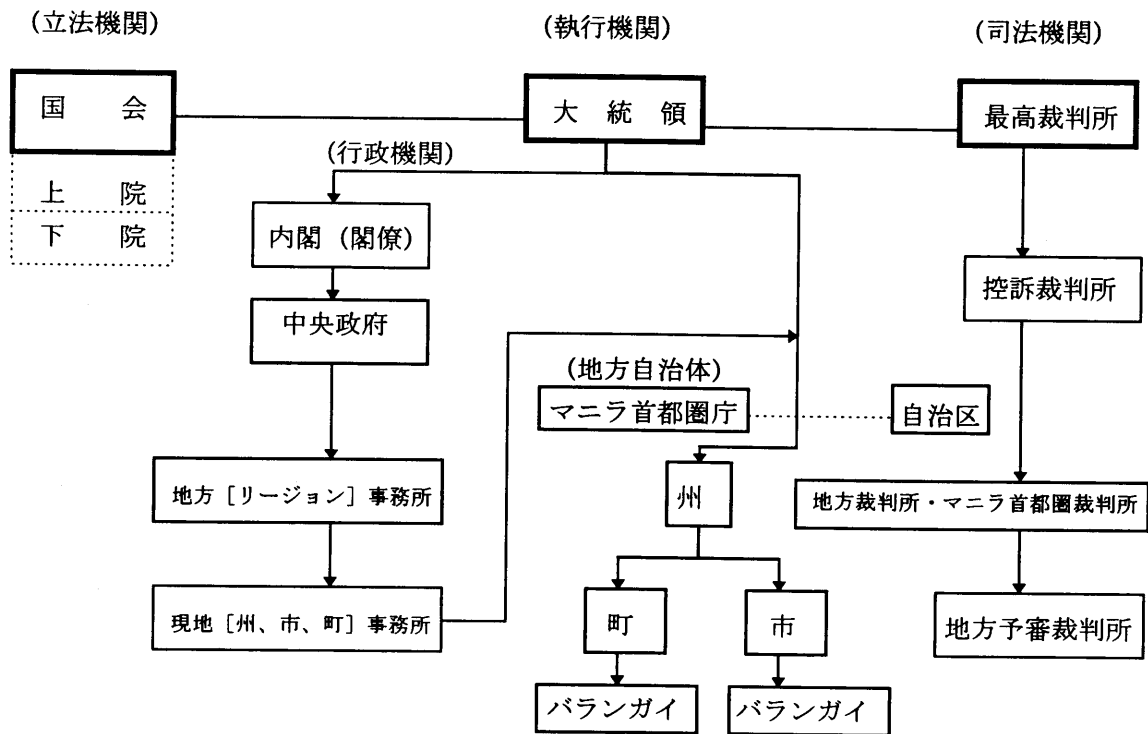
司法の最高機関である最高裁判所は、長官とその他 14 名の判事で構成されている。最高裁には、①条約、行政協定、法律、行政命令などの合憲性に関する最終決定を行う ②下級裁判所の判決に対して上告審としての審査を行う ③下級裁判所及び職員に対する行政上の監督権を行使する ④大統領及び副大統領の地位に関し、選挙の効力や被選挙資格等に関する争いを裁定する などの権限が与えられている。

下級裁判所は、控訴裁判所（Court of Appeal）、地方裁判所（Regional Trial Courts）、マニラ首都圏裁判所（The Metro Manila Trial Court）である。控訴審を担当する控訴裁判所は、国内に 1 か所設置され、各 3 名で編成される 17 の法廷からなっている。地方裁判所は、初審を担当する裁判所であり、フィリピン全土にわたり人口割合に応じて 15 か所に設置されている。マニラ首都圏裁判所（Metropolitan Trial Court）は、首都圏の特殊性に鑑み新たに設置された首都圏を管轄する裁判所であり、権限は地方裁判所と同格とされている。地方裁判所の下位組織として、簡易な争議を解決したり、調停を行うために、地方予審裁判所（Trial Circuit Court）が市や町に設置されている。

最高裁判所及び下級裁判所の裁判官は、最高裁判所長官、法務省長官、議会代表、法曹界代表などで構成される司法法曹評議会（Board of Law and Judicial Trustees）の推薦する候補者リストの中から、大統領によって任命される。憲法では、司法権の範囲について、法律上の争訟を解決することに加え、政府機関による裁量権の濫用の有無にもその判断が及ぶことを明記している。

上記の裁判所のほか、特別裁判所として公務員の汚職犯罪を審議するサンディガンバヤン（Sandiganbayan）、住民の苦情により公的機関の決定の適否を審議するタノンドバーヤン（Tanodbayan）、政府の租税決定に関する訴訟を扱う税訴訟裁判所（Court of Tax）などがある。

図表 2-2 国の統治機構図



The Local Political System in Asia を参考に作成

第2節 行政機構

1 構 成

大統領（President）は、国家元首であると同時に行政府の長でもある。1978年から1986年まで、マルコス元大統領のもと議院内閣制に移行した際には首相（現在は置いていない）がその権限を有していたが、その期間以外は、一貫して行政権は大統領に属している。大統領は、行政事務を管理執行するにあたり、職務を補助するために内閣を設置し、その閣僚を任命する事ができる。しかし、任命に際しては上下両院任命委員会（Commission on Appointment）の同意を得なければならない。閣僚の数には特に定めはないが、現在の内閣は、ラモス大統領、エストラダ副大統領（Vice President）のほか、22名（官房長官、報道長官、国家経済開発庁長官、19省の長官）の長官（Secretary）で構成されている。

国の行政機関は、大統領とその補佐役である副大統領を柱に、外交、財政、産業、福祉、保健、教育など各行政分野の政策や行政サービスを担当している19省（Department）（外務省、予算行政管理省、財務省、内務・地方自治省、国防省、司法省、農業省、農地改革省、環境・天然資源省、観光省、商工省、運輸・通信省、公共事業・道路省、エネルギー省、社会福祉省、保健省、労働雇用省、教育文化スポーツ省、科学技術省）のほか、国家の総合的な経済開発や諸外国からの援助受け入れ等の施策を担当する国家経済開発庁、大統領の直属組織で各行政機関の総合調整を行う大統領府、国家の保障会議、国防、対外政策に関する大統領の非公式な諮問機関である国家安全保障会議などで構成されている。なお、19の省では、有効的かつ効率的に国の事業や計画を行うため、ムスリム・ミンダナオ特別区とカラガ行政自治区を除き、14の行政管区に地方（リージョン）事務所を設置し、また州、市、町には出先事務所を設置している。

2 中央政府の職員数

図表2-3には、人事委員会の調査による出先・地方事務所を含む国家公務員とその政府関係団体の職員数を示した。

図表2-3 フィリピンの国家公務員等の人数

（単位：人）

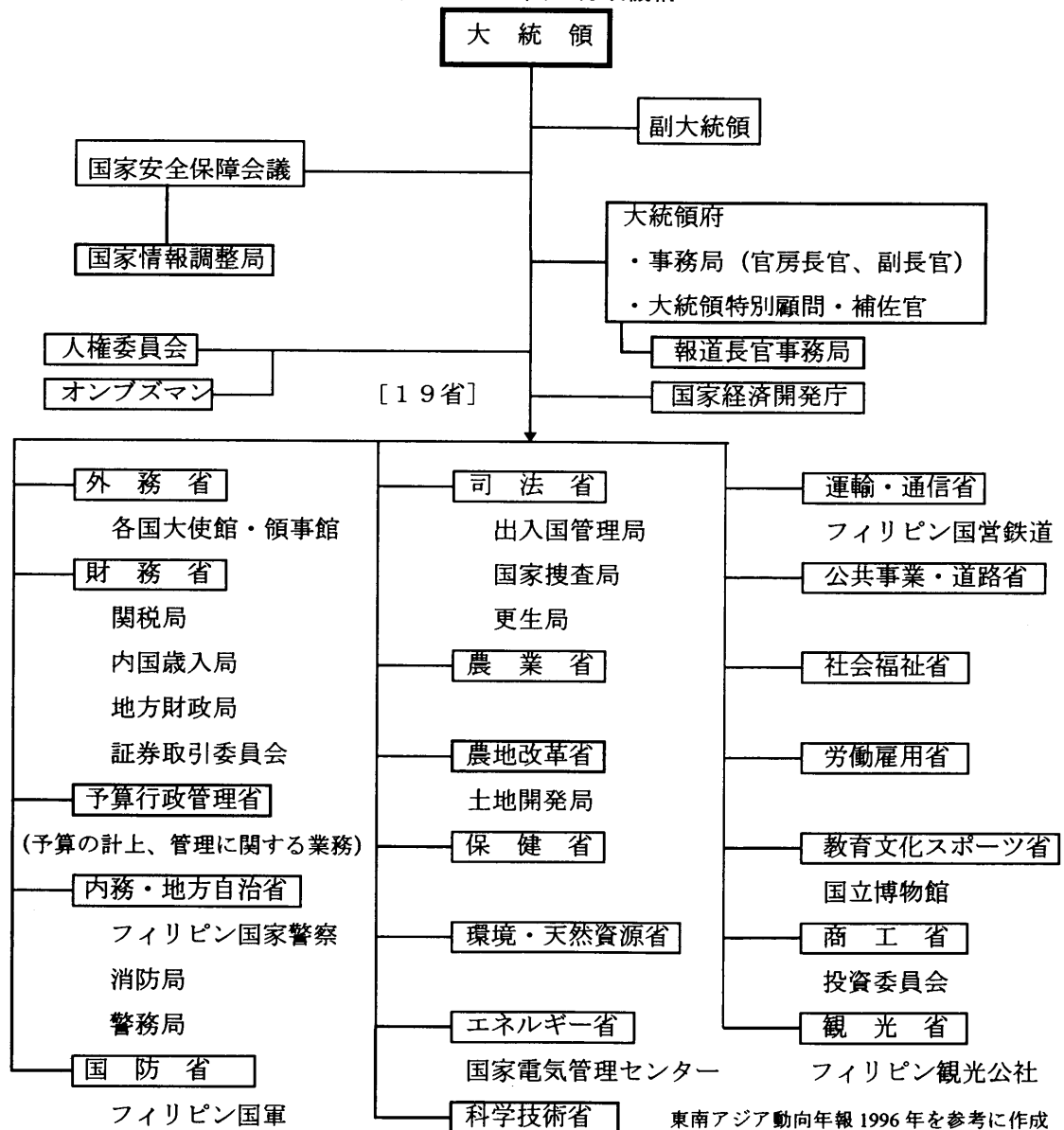
分 類	職 員 数		職員の増減
	1986年	1996年	
1. 国家公務員	997,083	894,056	-103,027
・一般公務員（非制服職員）	667,114	362,968	187,167
・制服職員（消防士等専門職）		116,979	
・教 員	329,969	414,109	84,140
2. 政府関係団体（公社等）	134,453	111,707	-22,746
合 計	1,131,536	1,005,763	-125,773

フィリピン人事委員会（Civil Service Commission）から資料を入手し作成

国家人事委員会の調べによると、1996年現在の国家公務員の総数は、894,056人で、その内訳は、非制服職員（一般公務員）が362,968人、制服職員（消防士等専門職など）が116,979人、教師が414,109人となっている。

また、1986年に実施された調査では、国家公務員の総数が997,083人であり、これと比較すると、全体で103,027人も少なくなっている。これは、最近進められている政府の民営化政策、組織の統廃合による職員の削減、地方分権に伴う地方自治体への身分移管などが主な理由である。ただし、その内の教員については、逆に84,140人も増加している。これは、近年、医療技術の向上による若年層の増加や経済の安定による生活水準の上昇などから、就学児童・生徒数が伸びたため大幅に教員が増員されたことによるものである。

図表 2-4 国の行政機構



3 中央政府の予算

フィリピンの国家予算は、ラモス政権の経済政策の成功などによる近年の経済成長を背景に順調な伸びを記録している。

図表2-5は、近年におけるフィリピン国家予算の歳入・歳出状況を表している。

まず、歳入面を見ると、総歳入額は、1994年が3,352億2,900万ペソ、1995年が3,700億1,100万ペソ、1996年が4,172億1,600万ペソとなっており、また、その伸び率は1994年が前年比27.85%増、1995年が同10.38%増、1996年が同12.76%増と最近の順調な経済成長を反映して、順調に増加している。

一方の歳出についても、1994年の総歳出額が3,277億6,800万ペソ、1995年が3,924億5,000万ペソ、1996年が4,155億5,700万ペソとなっており、その伸び率は、1995年度が前年比19.7%、1996年が同5.9%となっている。因みに、フィリピンの場合、日本のような均衡財政制度を採用しておらず歳入と歳出の数値が一致しない。

図表2-6は、フィリピンの国家予算のうち歳入額の内訳を表したものである。

1996年の歳入額は、4,172億1,600万ペソとなっているが、そのうち、税収入が3,641億9,800万ペソで全体の87%を占めており、税外収入は530億1,800万ペソになっている。

フィリピンにおける国税の体系は、直接税、間接税に大きく分類される。さらに、直接税は、法人税、個人所得税、国際取引税（関税）、財産税に分かれ、間接税は、付加価値（サービス）税、物品税などに分けられる。税収で最も大きな割合を占めるのは、物品税・サービス税及び法人税・個人所得税で、いずれも税収全体の約35%と、ほぼ同じ割合になっている。次に、国際取引税が約28%で続き、財産税は、地方自治法の改正によって、その大部分を地方税として委譲されたため、現在ではわずか1%となっている。因みに、フィリピンの税法規は、1987年に制定された内国歳入法（National Internal Revenue Code）と関税法（Tariff and Customs Code）を基本としており、税務法規及びその業務の執行は、財務省（Department of Finance）の内国歳入局（Bureau of Internal Revenue）、関税局（Bureau of Customs）がその役割を担っている。なお、税外収入を見ると、資産運用による収入が、その三分の一以上を占めている状況である。

次に、図表2-7には、国家予算のうち歳出額の内訳を表した。歳出については、社会政策経費、経済政策経費、一般公共経費、国防経費、純貸付、債務返済の6つの支出項目で編成されている。1996年度の歳出で最も大きな比重を占めるのは社会政策経費で、全体の31.0%であり、次に、経済政策経費が25.7%、一般公共経費が17.2%という順になっている。社会政策経費の中では、地方自治体への助成を除くと、教育・文化・人的資源と保健分野の支出割合が高く、経済政策経費では、通信・運輸や農業・農地改革・天然資源への支出割合が高くなっている。

なお、この歳出額を省庁別に見ると、最も予算規模が大きいのは、教育文化スポーツ省で予算全体の8.8%を占め、次に、公共事業・道路省8.6%、国防省6.2%、内務・地方自治省5.6%と続いている。このように、フィリピンでは、近年、国づくりのための国民の教育レベルの向上、道路、橋等のインフラ整備等に特に力を注いでいることがわかる。

図表 2-5 近年における国の歳出・歳入状況

(単位：百万ペソ)

年 度	歳 入	伸率 (%)	歳 出	伸率 (%)	収 支
1991	206,381	16.46	254,384	20.13	-48,003
1992	253,138	22.66	286,603	12.67	33,465
1993	262,202	3.58	339,359	18.41	-77,157
1994	335,229	27.85	327,768	-3.42	7,461
1995	370,011	10.38	392,450	19.73	-22,439
1996	417,216	12.76	415,557	5.89	1,659

1995 PHILIPPINE YEARBOOK を参考し作成

図表 2-6 国の歳入状況

(単位：百万ペソ)

税の種類	歳 入 額			割 合 (%)
	1994年	1995年	1996年	
I 税収入	271,458	310,244	362,198	87.2
所得税	94,098	107,298	127,997	30.6
不動産税	307	307	361	0.7
物品等税	94,941	108,723	130,903	31.3
国際貿易取引税	82,112	93,916	102,937	24.6
II 税外収入	63,771	69,347	53,018	12.4
使用料等収入	20,476	15,975	16,079	3.8
公営企業収入	5,345	4,104	6,675	1.5
雑収入	6,593	8,085	10,079	2.4
資産運用収入	29,825	30,521	19,522	4.6
海外援助・補助他	1,532	10,662	663	0.1
合 計	335,229	379,591	415,216	100.0
収 支	7,461	-22,439	1,659	—
歳 出 額	327,768	392,450	413,557	—

(注) 収支については、当該年度の歳入と歳出の差額を示したものである。

1995 PHILIPPINE YEARBOOK を参考にして作成

図表 2-7 国の歳出状況

(単位：百万ペソ)

予 算 の 内 容	歳 出 額			
	1994年	1995年	1996年	構成 (%)
社会政策経費	76,917	112,911	128,848	31.0
教育・文化・人的資源	45,131	64,948	75,994	18.3
保健	7,902	11,788	11,470	2.8
社会保障、労働・雇用	4,872	7,387	7,337	1.8
住宅・地域開発	1,268	2,999	4,242	1.0
農地配分	0	3,297	5,195	1.3
その他の社会政策費	422	3,282	3,670	0.9
地方自治体への助成	17,322	19,212	20,940	5.0
経済政策経費	90,066	109,474	106,821	25.7
農業・農地改革・天然資源	20,636	21,195	24,629	5.9
貿易・産業	5,258	5,971	5,776	1.4
観光	477	559	532	0.1
電力・エネルギー	6,246	1,593	835	0.2
水資源開発・食糧制御	3,587	4,162	3,633	0.9
通信・道路等運輸	35,618	50,295	41,003	9.9
その他の経済政策費	1,858	7,524	10,604	2.6
地方自治体への助成	16,385	18,174	19,808	4.8
国防経費	23,125	29,133	36,701	8.8
国防一般	23,125	28,966	36,551	8.8
平和・秩序維持	0	167	150	0.0
一般公共経費	59,651	63,059	71,448	17.2
一般行政	25,560	23,352	24,011	5.8
国内治安・秩序維持	18,253	24,320	30,355	7.3
その他の一般公共経費	2,682	801	1,199	0.3
地方自治体への助成	13,155	14,586	15,883	3.8
純貸付	-1,114	1,127	2,504	0.6
債務返済	79,123	76,745	69,236	16.7
合 計	327,768	392,450	415,557	100.0

1996 Philippine Statistical Yearbook から作成

第3節 内務・地方自治省の組織

1 概要

フィリピンの中央行政機関の中で、地方自治体にかかる事務を所管しているのは、内務・地方自治省（Department of the Interior and Local Government）である。内務・地方自治省は、もともと地方自治に関する事務のみを担当する地方自治省（Department of Local Government）であった。

しかし、新憲法の中の「国軍から独立した国家警察を創設する」との規定を受け制定されたフィリピン共和国法 6975 号により、フィリピン国家警察の創設など国内の治安維持を担当する部署が同省内に組織され、1991 年 1 月 1 日から現在の内務・地方自治省としてスタートした。

内務・地方自治省の 1997 年度の予算額は、228 億 7,925 万 6,000 ペソで国家予算の 5.2% を占め、19 省のうちでは教育・文化・スポーツ省、公共事業・道路省、国防省に次ぎ 4 番目の予算規模となっている。また、同省内では、フィリピン国家警察への予算配分が最も高く 168 億 5,175 万 1,000 ペソで省全体の約 73% を占めており、次に消防局（23 億 7,227 万 7,000 ペソ）、刑務局（10 億 2,970 万 2,000 ペソ）の順になっている。

内務・地方自治省が発行した広報用資料では、組織の概要について次のように説明している。

[目 標]

フィリピン全土に平穏でかつ自立した新たな地域社会を実現させる。

[使 命]

平和と秩序の維持向上と公共の安全を保障する。地方自治体の能力を向上させ、社会秩序において平穏でかつ自立した新たな地域社会を創造する。

[機 能]

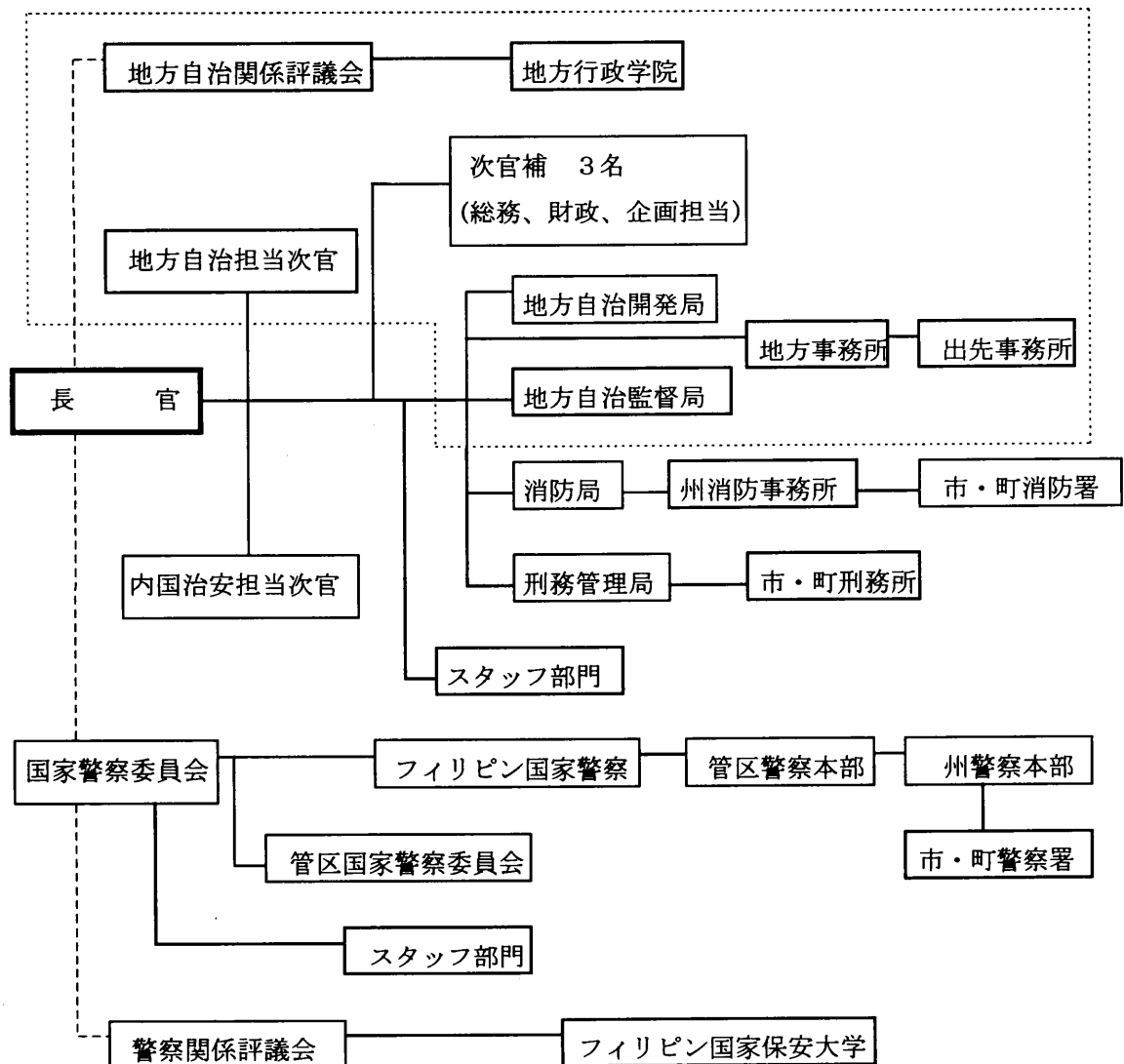
- ・大統領が地方自治体に一般的な監督権限を行使する際のサポートを行う。
- ・省において計画した事業やプロジェクトを執行する。
- ・平和と秩序の維持向上に努め、公共の安全性を保障する。
- ・1991 年に制定された新地方自治法の実施状況について監視するとともに、進捗状況を評価する。
- ・地方自治体において、公的秩序と安全性を維持するとともに、市民、非政府団体（NGO）住民団体（PO）、民間企業の地方自治への参加を促進する。
- ・国が地方自治体に行政サービスへの責任と財源を委譲するにあたり、相談システムや調整システムを構築し、そのシステムを管理・運営する。
- ・地方自治体や地方自治体の関連組織に対して、技術的な支援を行うとともに相談、斡旋サービスなどを提供する。

2 内務・地方自治省の構造

前述のように、内務・地方自治省は、1991年に組織改正されたことにより、地方自治に関する事務を担当する組織のほか、国家警察など国内秩序の維持を担当する組織が加わった。したがって、内務・地方自治省は、長官を中心に「地方自治に関する業務を主管する機関」（Local Government Section）と「内国治安に関する業務を主管する機関」（Interior Section）の2つに大きく分けることができる。

図表2-8は、内務・地方自治省における主要組織とそれぞれの関係を示したものである。

図表2-8 内務・地方自治省の主要組織



(注) 〔 〕 は、地方自治関係組織を示している。

地方行政学院作成による内務・地方自治省の概要を一部修正して作成

(1) 上部組織

内務・地方自治省の組織は、長官 (Secretary) をトップに、地方自治担当次官 (Undersecretary for Local Government)、内国治安担当次官 (Undersecretary for Peace and Order) の2人の事務次官が置かれている。さらに、その下には、総務・人事担当、財政担当、企画担当の3人の次官補 (Assistant Secretaries) を配し、それぞれの分野において業務を統括している。また、内務・地方自治省の政策に関して意見や提言や行う諮問機関として、3名の評議員からなる2つの評議委員会 (Board of Trustees) が設置されている。

(2) 地方自治関係組織

地方自治関係組織の任務は、大きく分けて、①地方政府の一般的な監督及びそれに関する政策、法律、規則等の策定 ②地方自治体の発展に向けての様々な支援 ③自治体職員の行政能力強化のための政策、計画、プログラムの実施 ④新地方自治法の効果的な推進 (地方分権への取り組み) などである。

図表2-9は、内務・地方自治省における地方自治関係組織の関係を表したものである。内務・地方自治省では、内務・地方自治省長官、地方自治担当次官、担当次官補の指揮・監督のもとで、上記のような役割を果たすように、様々な組織が互いに補完しながら、それぞれの部局において業務を行う。

その中でも、特に、地方自治体との関係が深く、重要な役割を果たしているのは、地方自治開発局 (Bureau of Local Government Development)、地方自治監督局 (Bureau of Local Government Supervision)、地方行政学院 (Bureau of Local Government Academy) の3つの組織である。

○地方自治開発局 (Bureau of Local Government Development)

地方自治開発局は、地方自治体の発展に向けた政策や計画を立案するために創設された組織であり、開発研究課 (Development Research Division)、地方自治企画計画推進課 (LG Plans & Program Development Division)、地方自治資源課 [(LG Resource Division) 人的資源等の援助] のセクションからなる。主に次のような業務を行っている。

- ・自治体の地域発展の計画、実行を促進するために、地方自治体に対して、政策、指針、システム、計画などの指導を行うとともに、各自治体の地域開発の進捗状況を評価する。
- ・地方自治法を円滑に施行するために、行政監視委員会 (Oversight Committee) とその技術スタッフに対して支援を行う。
- ・地方自治体職員の能力を高めるため、行政的、財政的、技術的、その他様々な援助を行う。

○地方自治監督局 (Bureau of Local Government Supervision)

地方自治監督局は、地方自治体の活動を監督、指導するために作られた組織であり、地方政府課 (Local government Division)、政策課 (Policy Division)、総務課 (General Affairs Division)、

州、市、町連合連盟事務局 (Leagues of Prov, Cites, Municipalities Section) の 4 つのセクションからなっている。主に次のような業務を行っている。

- ・ 地方自治体の事業、計画、行政サービス、条例制定などすべての活動を監督する。
- ・ 地方自治体の活動への市民の参加を促進するための支援を行う。
- ・ 地方自治体に影響を及ぼす法律を制定する際、大統領や長官に対して助言を行う。
- ・ 州、市、町の自治体連合連盟の事務局としての機能を果たすとともに、連盟に対する技術的、財政的な援助を行う。

○地方行政学院 (The Local Government Academy)

地方自治体の研究・研修部門として 1986 年に新たに設立された機関であり、教育・研修課 (Education & Training Division)、研究企画課 (Research & Training Division)、行政課 (Administrative Division)、地方自治研修所 (The Local Government Academy Training Center) の 4 つのセクションからなっている。但し、上記の 2 つの機関と異なり、地方自治評議会 (Board of Trustees) の管轄下にあるため、同評議会の直接的な指揮・監督を受ける。主に次のような業務を行っている。

- ・ 地方自治体の地方分権と地方自治を確立するための研究を行う。
- ・ 地方自治体の行政、財政、技術的な能力の向上のための事業やプロジェクトに取り組む。
- ・ 地方自治体の幹部や一般職員の訓練、研修プログラムの実施によって人材育成を行う。

また、上記の機関に加え、次のような機関も、地方自治体に関する業務を所管している。

○国家バランガイ運営事務所 (National Barangay Operation Office)

国家バランガイ運営事務所は、行政の基礎単位であるバランガイ発展のための計画や事業を実施する機関であり、次のような業務を主に行っている。

- ・ 地方行政監督局と調整を図りながら、バランガイの住民の生活向上のため、新地方自治法の主旨に沿った様々な施策やプロジェクトを企画する。
- ・ 地域と住民のバランガイの政策決定への参加を促進させるための方針、計画、プログラムなどを作成する。

○計画推進サービス事務所 (Office of the Project Development Services)

計画推進サービス事務所は、地方自治開発局などの機関と連携を図りながら、地方自治体の技術的な能力を向上させるため、新たな戦略や方法を考察する機能を果たす。

○広報事務所 (Office of Public Affairs)

広報事務所は、内務・地方自治省に関する公的な情報、取材、資料を提供する機能を果たす。

なお、内務・地方自治省では、①地方自治体の活動を監視・監督する ②同省の実施する事業を効果的に推進させる ③行政ニーズの増大、多様化に対応する ために、ムスリム・ミンダナオ自治区とカラガ行政自治区を除く 14 の行政区分には地方事務所（The DILG Regional Offices）を、それぞれの州、市、町には出先事務所（The DILG Field Offices ）を設置している。

（３）内国治安関係組織

国内の治安維持に関する組織は、消防行政を主管する消防局（Bureau of Fire Protection）、刑務行政を主管する刑務管理局（Bureau of Jail Management and Penology）、そして警察関連行政を所管する国家警察委員会（National Police Commission）、フィリピン国家保安大学（Philippine Public Safety College）、フィリピン国家警察（Philippine National Police）から構成されている。

ア 消防行政

消防行政に関する組織は内務・地方自治省から独立しておらず、部局の一つである消防局として、直接的に長官の指揮命令を受ける。

○消防局（Bureau of Fire Protection）

消防行政を所管する組織は、もともと国家警察軍（National Police Force）に属していたが、国家警察の誕生に伴い、消防行政を所管する組織も国家警察軍から分離独立し、内務・地方自治省の一組織である消防局として編成された。消防局は、消防法に沿って消防行政を執行するとともに、ビル、民家などの建築物火災、森林火災のほか船舶、飛行機を含む乗物火災などの消防活動にあたる。また、災害時の水防や人命救助などの救急業務なども行っている。

各州には、消防局の出先機関である消防事務所（Provincial District Fire Offices）が設置され、地域の消防行政や関係施策に携わっており、各市や町には、その実働部隊である消防署（Fire Stations）が設置されており、消火活動等を行っている。

イ 刑務行政

内務・地方自治省の一組織である刑務管理局が、長官の指揮命令を受け刑務所を管理する組織として設立された。

○刑務管理局（Bureau of Jail Management and Penology）

刑務管理局は、消防局同様、国家警察の誕生に伴い、フィリピン共和国法 6975 号により、1991 年に組織化された。市と町には刑務所が設置されているが、各刑務所には刑務所長が置かれている。刑務管理局は、関係法令に沿って刑務行政を執行するとともに、国内に設置されたすべての刑務所を統括し、その業務活動を監督する。

ウ 警察行政

警察行政に関する各々の機関については、内務・地方自治省に属する組織であるが、内局として同省から独立しており、直接的には内務・地方自治省の長官から監督・命令を受けることはない。警察組織のトップは国家警察委員会であるが、警察組織のすべてを統制し、警察行政の規範、政策、計画を含むすべての事項について大統領に進言することができる。その管轄下には、国内平和・秩序の維持するための実働部隊であるフィリピン国家警察（州警察本部、市・町警察署）や警察職員等の研修や訓練を企画・実施するフィリピン国家保安大学等がある。

○国家警察委員会

国家警察委員会は、委員長を務める内務・地方自治省長官のほか、常任委員4名（内1名が大統領によって副委員長に任命される）の合計5名で構成されており、国家警察の組織的な統制を行う。また、同委員会では警察行政に関する企画、調査、検査等の権限も与えられており、国家のすべての警察組織が効果的、効率的に業務が行えるよう、統計やデータの収集や調査、分析を行い、毎年、犯罪統計レポートと犯罪防止計画を大統領に提出することが義務づけられている。国家警察委員会本部には事務局が設置され、各行政管区ごとに設置された管区（リージョン）事務所を統括する。

○フィリピン国家警察（Philippine National Police : PNP）

フィリピン国家警察は、新憲法の規定を受け、1991年に国軍（警察）から独立し、地域に支部機能を持った文民による組織として誕生した。法律の執行により犯罪を予防・制御し、国内治安と公的安全を保障することがこの組織の使命とされる。

中央組織は、フィリピン国家警察本部として、長官、管理担当副長官、作戦担当副長官、参謀長、そして企画部門等の10の内局と11の作戦支援隊等で構成されている。なお、長官と2人の副長官は、大統領に任命される。現在、警察官の数は、約12万5,000人とされる。

地方組織としては、マニラ首都圏警察局（National Capital Regional Command）、14の管区警察局（Regional Command）、77州の警察局（Provincial Command）、各市・町の警察署（Police Station）がある。

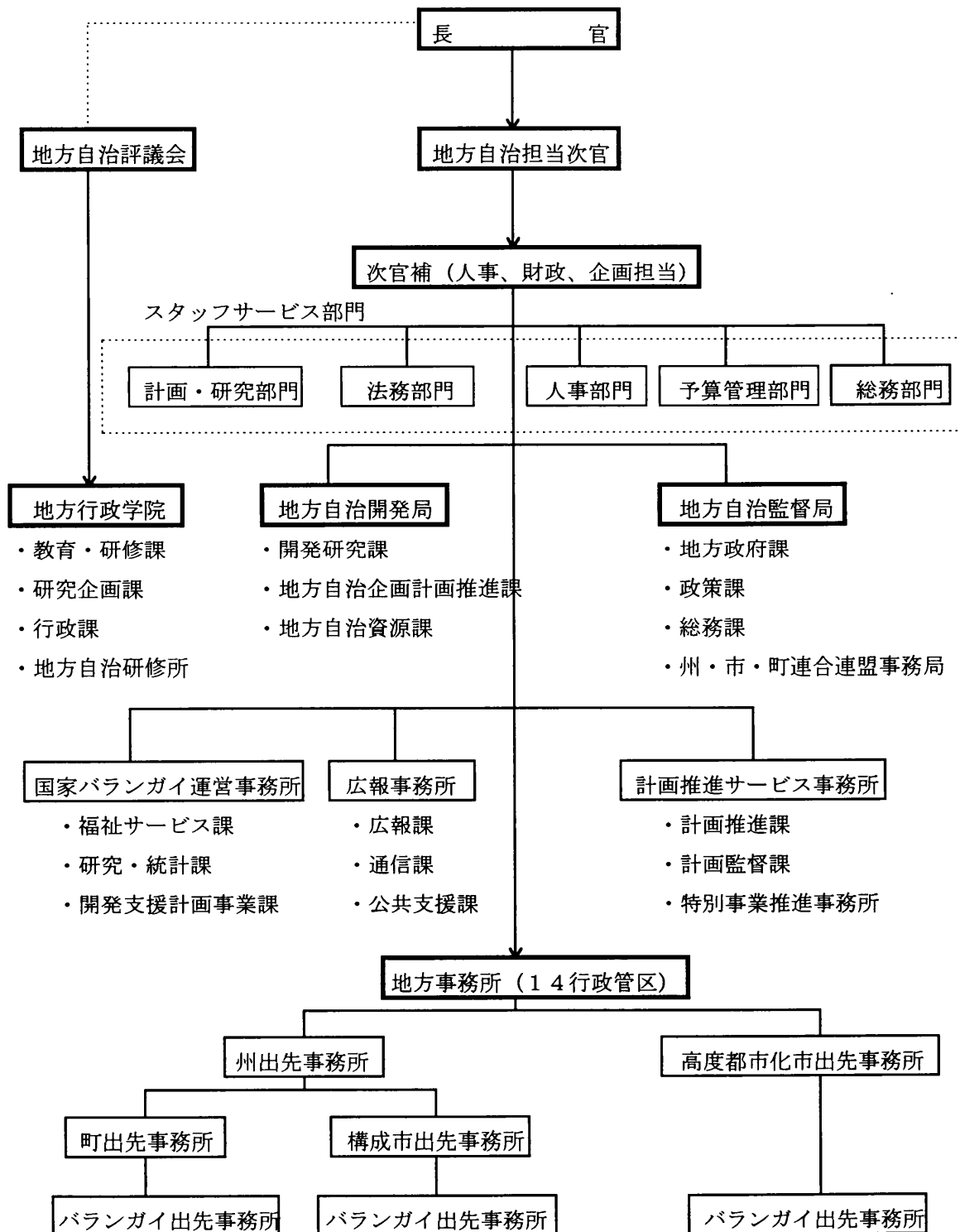
なお、フィリピンでは、アメリカに倣い、このほか、司法省（Department of Justice）の傘下に特別警察がある。中でも、国家犯罪捜査局（National Bureau of Investigation : NBI）は、国家警察同様の広範な捜査権限を有し、重要、特殊犯罪の捜査に従事している。

○フィリピン国家保安大学（Philippine Public Safety College）

国家警察、消防局、刑務局の職員の技術、能力の向上を推進するための研修や訓練などを企画、実施する。

なお、内務・地方自治省は、行政管理をスムーズに機能させるため、ライン・スタッフ体制を採用している。この体制では、予算、計画、人事、法務、経理、技術など専門的分野を一括して担当するスタッフ部門を設けており、専門的、技術的な業務については、上記のようなライン機能を果たす組織に対して、援助や適切な助言を行っている。

図表 2－9 地方自治関連組織の構成



(注) 太枠は、図表 2－8 で示した機関を意味している。

1997Philippines Government Directory 等を参考にして作成

第4節 新地方自治法の制定

地方分権の推進と地方自治法の改正の提起は、1987年の憲法改正における特徴の一つであった。アキノ政権は次の方針に基づき地方分権を推進した。

- ① マルコス独裁政権下で特権化されていた地方の権力者による政治や地方自治を根本的に変え、中央政府が主導して地方分権を推進する。
- ② フィリピンは、多くの民族で構成された多民族国家であるので、それぞれの民族に配慮した分権的な政治構造を採用する。
- ③ 4層にわたる統治構造を簡素化し、住民のニーズに即応できる効率的な行政機構へと移行する。

1991年には、この憲法の改正を受け、大統領令（RA）第7160号によって、新地方自治法（The 1991 Local Government Code）が制定され、翌年1月1日から施行されるようになった。この新地方自治法は、旧地方自治法（The Old Local Government Code）、地方税法（The Local Tax Code）、不動産法（The Real Property Code）、バランガイ訴訟法（The Barangay Justice Law）を統一したものであり、地方分権化を掲げ、地方自治体への権限の委譲を強く推し進めた内容となっている。

この新地方自治法の内容として、次のような5つの特徴が挙げられる。

① 行政サービスの委譲

今回の改正の中で最も重要なのは、住民に対する基本サービス機能の一部が、国家機関から地方自治体に委譲されたことである。次のサービス内容が委譲された。

- ・ 農業分野（農業普及事業及び現場での研究調査） [農業省]
- ・ 保健分野（保健サービス、病院サービスほか第3次保健サービス） [保健省]
- ・ 社会福祉分野（社会福祉サービス一般） [社会福祉開発省]
- ・ 環境分野（地域レベルでのプロジェクトの実施等） [環境・天然資源省]
- ・ 教育分野（教育施設の建設と維持管理） [教育文化スポーツ省]
- ・ 観光分野（観光施設及び観光促進または開発） [観光省]
- ・ 土木分野（地方資金による公共事業のインフラの建設と維持） [公共事業・道路省]
- ・ 通信分野（州内の市や町の間での通信サービスの実施） [運輸・通信省]

② 規制権限の委譲

行政サービスの委譲に伴って、規制権限の施行についても、地方自治体に一部が移転された。下記が委譲された規制権限の主な内容である。

- ・ 農地改革法と矛盾しない土地の再分類 [農地改革省]
- ・ 一般消費者向けの食品の検査 [農業省]
- ・ 検疫 [保健省]

- ・国家建築法の施行 [公共事業・道路省]
- ・三輪自動車の運行許可 [運輸・通信省]
- ・環境保護諸法の施行 [環境・天然資源省]
- ・闘鶏場の設置と闘鶏の開催 [フィリピンゲーム審議会]

③ 住民団体や非政府団体等の地方自治への参加

地方自治を遂行するため、住民団体や非政府団体等は、地方自治体のパートナーと位置づけられ、単独であるいは自治体と共同で、基本サービスの提供、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ようになった。

④ 地方財源の増加

地方自治体への権限委譲に伴い、次のような方法で地方自治体の財源の増加を図った。

- ・地方自治体の課税権限の拡大
- ・各地域における国有財産（鉱山、森林、海洋）の活用と地方自治体との共同開発の実施
- ・国税からの地方自治体への配当金である内国歳入配当金の増加

⑤ 資金調達権限

地域のインフラ整備やその他の社会経済開発プロジェクトを推進するために、地方自治体が、自らの意思で内外の金融機関等と借款、分割払い等の金融契約を締結する権限が与えられた。

また、新地方自治法の制定の後、新地方自治法の主旨に沿い、中央政府から権限の委譲が円滑に行われるように、次のような動きがあった。

◎行政監視委員会（Oversight Committee）の設置

地方自治法では、地方自治体法に沿った「地方分権」と「地方自治」を実現するため、行政監視委員会の設置を義務づけた。この委員会は、内務・地方自治省地方自治開発局を中心に、財務省地方財政局、予算行政管理省の関係スタッフや各レベルの自治体連合（Leagues of Local Government）の代表者で構成される。新地方自治法の施行にあたり、地方自治体の改革に向けた取り組みを監視し、評価するとともに、地方自治体への権限の委譲を円滑に行うための様々な支援を行う機能を果たす。

◎地方分権に向けた行動計画（The Devolution Master Plan）の策定

1993年には、地方自治体関係者から様々な助言を受けて、地方自治法を実践するための行動計画が策定された。このプランでは権限と責任の委譲に関し、完了までの期間を5年間と見込み、段階的に実施することとされており、1994年にラモス大統領の承認を得た。このプ

ランは、次の3つの段階に分かれている。

①第一段階……計画策定期 [1992年～1993年]

地方分権に係る機能とそれに対応した資産と人材（スタッフ）の委譲を行うための計画を作成する。

②第二段階……実践期 [1994年～1996年]

中央政府と地方自治体は、地方自治法によって規定された地方分権の内容を実際に制度化、システム化する。

③第三段階……完了期 [1997年以降]

地方自治体は、行政サービスを行うための十分な能力や技術を身につける。

このように、フィリピンは、新地方自治体法の制定によって、制度的には、「地方自治」と「地方分権」が推進されることになった。

次章では、こうした地方自治の画期的な改革によって、この国の地方行政制度にどのような変化が見られ、地方自治体の役割にどのような変化がみられたか具体的に言及する。