

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 20 日現在

機関番号：12703

研究種目：基盤研究(A) (一般)

研究期間：2011～2014

課題番号：23243020

研究課題名(和文) アジア諸国における地方分権改革の成果と地方自治の基盤に関する研究

研究課題名(英文) The Research Project on the Results of Decentralization Reform and Foundations of Local Governance in Asian Countries

研究代表者

井川 博 (IKAWA, Hiroshi)

政策研究大学院大学・政策研究科・教授

研究者番号：70176064

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 28,600,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、インドネシア、フィリピン、韓国、タイなどのアジア諸国と日本を対象に、「地方分権改革の成果(効果)」、「地方分権の形を規定する要素」、「地方自治(地方分権)の制度と実態との乖離」について比較検討を進めるとともに、アジア各国における地方自治の歴史や構造、地方自治体の機能や組織、地方分権改革の背景、その内容や成果、課題などについて調査研究を行った。また、地方自治の構造や政府間関係、各分野の分権改革など、アジア各国における地方自治と地方分権における重要な問題についても、国際比較の視点を踏まえて研究を行った。

研究成果の概要(英文)：Focusing on Japan and the other Asian countries of Indonesia, the Philippines, Korea and Thailand, this research aims to advance comparative study of the three topics, “The Results (Effects) of Decentralization Reform”, “The Factors Determining the Form of Decentralization”, and “The Gap between the System and the Reality of Local Governance (Decentralization)”. At the same time, it examines in respect of each country the history and structure of local governance, the function and structure of local governments, and the background to decentralization reform, as well as the content of, the achievements of, and the future challenges posed by, decentralization reform. Ongoing research has also been carried on from an international comparative perspective into important problems concerned with local governance and decentralization such as the structure of local governance, inter-government relationships, and sector-specific decentralization in each country.

研究分野：地方自治

キーワード：地方分権と地方自治の国際比較 アジア諸国のLocal Governance インドネシア：フィリピン：韓国：タイ：カンボジア 地方分権改革の成果(効果)と課題 地方分権の形を規定する要素(地方自治の基盤) 制度と実態との乖離 地方自治体(地方政府)と政府間関係 国際研究会と国際研究者交流

## 1. 研究開始当初の背景

(1) 日本では、1993年の地方分権に関する衆参両院での決議以来、1999年の地方分権一括法の制定、2000年代の三位一体改革の実施、最近における義務付け・枠付けの見直しなど、20年余にわたり地方分権改革が進められてきた。しかし、こうした地方分権改革の成果(効果)に対する分析、評価は、必ずしも十分とはいえない。

一方、インドネシア、フィリピン、韓国、タイなどのアジア諸国においても、1990年代から地方分権を目指した改革が積極的に進められてきた。このような中で、アジア諸国と日本を対象に地方分権改革を比較検討し、その成果(効果)を明確にしていくことは、今後の地方分権の推進に大きな意味を持つ。

(2) アジア各国の地方分権の歴史は一様ではなく、またその現状も様々である。各国の地方分権(地方自治)の形を規定し、その基盤となる要素を分析、比較することにより、アジア各国の地方分権の歴史や現状、特徴や課題をより深く理解し、整理することが可能となる。

(3) インドネシアやタイなど東南アジアの各国では、自治体の能力向上が地方分権の推進に際して大きな課題とされ、また、選挙の実態が制度と乖離しているとの指摘もある。日本においても、かつて、条例制定権の拡大に当たり自治体の法務能力の弱さが問題にされた。そうした中で、地方自治(地方分権)の現状と課題を分析するに際して、制度と実態等との乖離の観点からの検討は重要である。

(4) 欧米諸国に比較するとアジア諸国の地方分権(地方自治)に関する研究は必ずしも多くない。地方分権の成果、制度と実態等の乖離、地方分権(地方自治)の形を規定する要因といった問題に焦点を当てて、アジア諸国の地方分権改革の比較研究を行うことは、今後の地方分権の方向性や地方自治のあり方を考えていく上で大切である。

## 2. 研究の目的

本研究は、アジア諸国において進められてきた地方分権改革の成果(効果)、アジア諸国の地方分権(地方自治)の形を規定する要素、アジア諸国の地方自治(地方分権)の制度と実態等との乖離という3つの研究課題について、国際比較の視点から調査研究を実施することにより、アジア諸国の地方分権(地方自治)に関する研究水準の向上を図るものである。また、本研究を通じて、日本を始めアジア諸国における地方自治の制度設計やその運用の向上に資する情報の提供も目的としている。

## 3. 研究の方法

(1) 「地方分権改革の成果(効果)」、「地方分権の形を規定する要素」、「地方自治(地方分権)の制度と実態等との乖離」については、4回の国際研究会の場を中心に検討を進めた。国際研究会では、アジア諸国から地方自治研究者(研究協力者)を招聘して、これら3つの研究課題等について意見交換を行い、アジア諸国の分権改革について比較研究を行った。

(2) 上記の調査研究を踏まえつつ、インドネシア、フィリピン、韓国、タイ及びカンボジアにおける地方自治の歴史や構造、地方自治体の機能や組織、地方分権改革の背景や内容、成果や課題について、研究代表者及び研究分担者が、それぞれ担当する国を決めて調査研究を進めた。

(3) また、(1) (2)の研究と並行して、研究代表者及び研究分担者が、地方自治の構造、政府間関係、各分野の分権改革など、アジア諸国の地方分権(地方自治)における課題について、それぞれテーマを決定し、国際比較の視点を踏まえて調査研究を行った。

なお、(2) (3)の調査研究は、各担当者が個別に文献調査、海外調査等を行い実施するとともに、研究代表者及び研究分担者を中心とする研究会(勉強会)を開催し、研究を進めた。

## 4. 研究成果

(1) 地方分権改革の成果など、3つの検討課題に関する研究から、以下のような点が明らかとなった。

アジア諸国の地方分権改革の成果(効果) 地方分権改革の成果(効果)には、1)制度、2)運用の実態、3)住民の利益の3つのレベルのものがある。さらに、これらの成果は、1)効率的、効果的な公共サービスの提供、2)地域の政治・行政における民主化を促進、という地方自治(地方分権)の目的を踏まえ、2つに分けることが可能である。

アジア諸国の分権改革の成果は、権限の移譲、地方財源の充実、首長の直接選挙の導入など「制度」のレベルでは大きな成果を上げており、アジア各国の分権改革における特徴の1つであるといえる。

一方、「運用の実態」のレベルでの成果もあり、財政運営の効率化、優れた地域リーダーの出現、住民参加の進展、自治体(公務員)の意識改革などが指摘されている。しかし、運用の実態レベルでは、自治体・職員の能力向上、公正な選挙の実施など、課題も多い。

「住民の利益」のレベルでの成果は、分権改革によって住民自身が受けるメリットであり、最も重要な成果である。このレベルの成果についても、地域経済の発展、人間開発指数(HDI)の上昇、優れた地域施策の実施、住民サービスの向上、地域の民主化などの成

果が挙げられているが、それらを客観的に把握、測定していくことは、必ずしも容易でない。

アジア諸国の地方分権（地方自治）の形を規定する要素

アジア諸国の地方分権や地方自治の「形を規定する要素」には、自然条件、民族・宗教・言語、歴史・伝統、社会経済状況、統治制度などがある。例えば、インドネシアの国土、国民の多様性やアチェ等における分離独立の動きは、特別自治制度の採用など同国の自治制度に大きな影響を与えている。同様のことは、南部のミンダナオ島で分離独立問題を抱えるフィリピンについても妥当する。

これらの要素（要因）は、地方自治の形を規定するとともに、分権改革の形を規定することにより、分権改革実施による地方自治の変化、地方分権の成果に大きな影響を与えている。（以下の図を参照。）

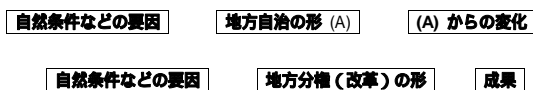


図 地方分権（地方自治）の形を規定する要因

各国の分権改革や地方自治の形は、自然条件、民族・宗教・言語などの影響を受けると同時に、改革が進められた背景、目的、プロセスとも関係している。例えば、インドネシアでは、スハルト長期独裁体制の崩壊に伴い地方分権が推進されたため、ビッグバンと呼ばれる極めて大規模な改革が実施された。

こうした要素（要因）を検討するには、1) 各国間の比較、2) 地方自治と地方分権の相互関係の検討といった方法が考えられるが、地方分権の前後の状況を比較し、その変化の理由等を検討することにより、地方自治や地方分権を規定する要素（要因）を考察することも重要である。

アジア諸国の地方自治（地方分権）の制度と実態等との乖離

アジア諸国の地方分権（地方自治）における制度と実態等との乖離には、1) 「分権改革（自治）の理想（目的）」と「実際に導入された制度」との乖離と、2) 「導入された制度」と「制度の運用実態」との乖離の2つの種類がある。財政自治の確立という理想に対して、自治体に十分な自主財源が移譲されていないのは、「分権改革（自治）の理想（目的）」と「実際に導入された制度」との乖離の問題であり、移譲された権限を自治体が有効に活用していないのは、「導入された制度」と「制度の運用実態」との乖離の問題である。

アジア諸国の場合、各政府間の役割（機能）分担、地方税財源の充実など、「分権改革（自治）の理想（目的）」と「実際に導入された制度」との乖離に関する問題もあるが、公正な選挙・職務の実施、効率的な事務・事業の実施など、「導入された制度」と「制度の運用実態」との間に大きな乖離があり、様々な

問題を生じている。

アジア諸国では、民主化の理想、地方分権実現の政治意思、関係者の利害などが地方自治の制度と地方分権のプロセスに影響を与えてきた。そうした中で、地方自治の制度と地方分権化のプロセスが、地方自治（地方分権）における制度と実態との乖離を規定しているとも考えることもできる。

## （2）各国の地方分権と地方自治に関する研究

各国の地方分権と地方自治に関する研究では、研究代表者及び研究分担者が、それぞれ担当する国について、地方自治の歴史、構造、地方自治体の権能、組織、財政などについて調査研究を行うとともに、地方分権改革の背景や内容、成果・課題、地方分権（地方自治）の形を規定する要素などについて調査研究を行った。

インドネシアなどアジア諸国の地方分権改革は、各国における権限移譲、公務員の移管、財政規模の拡大の状況を見ると、大規模なものであると評価できる。首長の直接選挙の導入や憲法制定（憲法改正）を伴う分権改革であったことを考慮すると、日本の分権改革と比較しても、その規模は大きい。こうした点から、アジア各国と日本の分権改革の規模を比較すれば、インドネシアの規模が一番大きく、フィリピン、韓国、タイがこれに続き、これらの国に比べれば、日本の規模は小さいとの評価が可能である。

インドネシア、フィリピンなどのアジア諸国では、独裁的な政権の崩壊など政治的な大事件が地方分権推進の大きな契機となっており、自由で民主的な政治の実現が分権改革を進める上での重要な目的となっている。こうした背景の下で行われたアジア各国の分権改革には、大幅な自治体への権限移譲、自治体財源の拡充のほか、首長の直接選挙の導入、住民参加の推進など多くの共通点がある。しかし、その一方で、インドネシアでは、大幅な権限移譲が、主として県・市を対象に行われるなど、国による特徴、違いも見られる。

アジア各国の分権改革の課題には、国・自治体間の役割分担の明確化、自治体への適切な財源付与、自治体・職員の能力向上、住民参加の充実など各国に共通するものが多い。しかし、インドネシアにおける州知事の機能強化をめぐる議論や自治体数の大幅な増加、タイにおける国の出先機関である県の存在など、各国に特徴的な課題も見られる。

アジア諸国の地方分権と地方自治に関する研究の成果については、「5. 主な発表論文等（図書）」、「『アジア諸国における地方分権改革と地方自治』」に取りまとめているが、では、フィリピン、韓国及びタイにおける地方分権（地方自治）に関する研究論文を、では、インドネシア及びカンボジアにおける地方分権（地方自治）に関する研究論文を掲載している。

各研究論文では、各国の国民、歴史、統治機構などの「国のかたち」について説明した上で、各国の地方自治の制度とその現状(実態)、地方分権の歴史や背景、分権改革の内容などについて考察を行っている。また、資料の制約等から十分な研究が行えなかった国もあるが、(1)の研究を踏まえて、各国の地方分権改革の成果と課題について分析するとともに、地方分権の形を規定する要因についても検討に努めている。

例えば、タイにおける地方自治と地方分権改革に関する論文では、タイの国民、歴史、統治制度について説明し、地方自治の歴史や自治体の構造、組織、権能、財政について考察した上で、分権改革の背景と目的、改革の内容等について検討している。さらに、タイにおける地方分権の成果と課題、特徴について考察するとともに、静態的及び動態的な観点から地方分権を規定する要因について、分析を行っている。

なお、カンボジアについては、上子による「地方行政運営法(首都、州、市、都及びカーンの行政運営に関する法律)」の日本語訳を掲載している。

### (3) アジア諸国の地方自治(地方分権)における課題に関する研究

アジア諸国の地方自治(地方分権)における課題に関する研究では、地方自治の構造、政府間関係、各分野の分権改革、自治体の能力向上といった地方自治(地方分権)における課題について調査研究を実施し、国際比較の観点も踏まえて検討を行った。以下で、各研究の概要を示したい。

井川は、住民に身近な地方自治組織について、自治体とされていないインドネシアの村と、自治体と位置付けられているフィリピンのバラングイを対象に、その歴史、役割(機能)、組織、財政等について調査研究するとともに、両者の類似点と相違点を比較検討し、その背景について考察を行った。

横道は、小学校、中等学校の自治体への移管に焦点を当てて、タイの教育分権に関する法システム、学校移管の手続き、学校移管の状況について調査研究し、評価を行った上で、タイと日本との比較分析を行い、日本の学校運営の現状に対する問題提起を試みた。

大杉らは、日本の国地方係争処理委員会との比較の観点から、韓国における国地方間の紛争調整システムの一つである行政協議調整委員会を取り上げ、その導入の背景、制度や運用の状況、同制度が直面する課題などについて調査研究を行った。

永井は、自治体間協力について理論的な整理を行った上で、タイ、インドネシア、フィリピンの自治体間協力について、その根拠と概況、具体的事例などについて調査研究を行い、東南アジアの自治体間協力の課題について、法的整備、首長の政治的意思の重要性などを指摘した。

高田は、フィリピンにおける地方公務員の人材育成について、内務自治省地方自治アカデミーなど関係機関への訪問調査等を行い、フィリピンの地方公務員の能力開発の実態やその課題について考察するとともに、日本の状況との比較検討を行った。

木村は、近年地方分権が進展し、国からの移転財源が重要である、といった共通点を持つ、インドネシア、フィリピン、日本を対象に、地方自治体の歳入・歳出、一般交付金などについて調査研究を行い、地方分権と地方財政制度との関係について比較検討を行った。

これらの研究は、1) 地方自治の構造に関するもの(井川による「住民に身近な地方自治組織」に関する研究)、2) 政府間関係に関するもの(大杉らによる「国地方間の紛争調整システム」に関する研究、永井による「自治体間協力」に関する研究)、3) 各分野の分権改革に関するもの(横道による「教育分権」に関する研究、木村による「地方分権と地方財政」に関する研究)、4) 自治体の能力向上に関するもの(高田による「地方公務員の人材育成」に関する研究)と、アジア諸国の地方自治(地方分権)における重要なテーマを取り上げたものとなっている。

また、これらの研究では、国際比較の観点からの検討に務めており、例えば、永井の研究では、タイ、インドネシア、フィリピンを、木村の研究では、インドネシア、フィリピン、日本を対象にした比較研究を行っている。

なお、これらの研究成果については、「5. 主な発表論文等(図書)」に取りまとめ、その 5.1 では、井川、高田、木村の研究論文を、5.2 では、横道、大杉、永井の研究論文を掲載している。

### (4) 国際研究会の開催と情報の提供

本研究では、アジア諸国の地方分権改革と地方自治について、4回の国際研究会を開催し、また、各担当者が個別に文献調査、海外調査等を行うことにより、地方分権改革の成果(効果)、地方分権(地方自治)の形を規定する要素、地方自治(地方分権)の制度と実態等との乖離といった問題に焦点を当てて、国際比較の視点から研究を進めてきた。

国際研究会については、2012年9月の「アジアの地方分権 - 制度の理想・目的とその実態との乖離」をテーマにした第1回国際研究会(セミナー)に引き続き、2013年3月には、「アジア諸国における地方分権の成果と課題」をテーマに第2回国際研究会(セミナー)を開催し、また、2014年1月には、「アジア諸国における地方分権や地方自治の形を決定する要因」をテーマに第3回国際研究会(セミナー)を開催した。

さらに、2015年1月には、「アジア諸国における地方分権 - その総括と今後の展望」をテーマに、シンポジウムとセミナーからなる第4回国際研究会を開催し、シンポジウムに

は、日本及び海外からの研究者のほか、日本の実務家や学生など多くの者が参加した。

こうした国際研究会の開催を含めた本研究を行うことにより、アジア諸国における地方分権改革の成果や課題、地方分権（地方自治）の背景や歴史、各国の地方分権（地方自治）の特徴や地方分権（地方自治）の形を規定する要素について、多少なりとも理解を深めることができたと思う。また、分権改革における「3つのレベルの成果」や地方自治における「理想、制度、実態間の乖離」などの理論的な検討枠組みについても提案することができた。

本研究の成果については、研究代表者及び研究分担者による各国の地方分権、地方自治の課題等に関する研究結果を取りまとめ、研究成果報告書を2015年3月及び2016年1月に刊行した。また、第1回から第3回の国際研究会の成果についても、2013年3月、2014年1月及び2015年1月に、それぞれ報告書を作成している。さらに、第4回国際研究会については、「第1部 国際シンポジウム編」を2015年9月に、「第2部 国際セミナー編」を2015年12月に刊行し、情報の提供に努めている。（「5. 主な発表論文等（図書）」を参照。なお、「第2部 国際セミナー編」には、「アジア諸国の地方自治に関する基礎データ」も収録している。）

また、これら本研究の成果物については、順次、ホームページ（比較地方自治研究（情報サイト））に掲載していく予定である。

#### 5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計52件）

上子秋生「カンボジアの地方分権」政策科学（立命館大学）査読無、23巻4号、2016、15-71

大杉覚「都市内分権と大都市ガバナンスの構想」季刊行政管理研究、査読無、No.153、2016、4-15

井川博「アジア各国における地方分権改革 その成果と特徴を中心に」公営企業、査読無、46巻12号、2015、2-13

木村俊介「比較制度研究 アジア3か国の地方分権と地方財政」一橋法学、査読無、14巻1号、2015、81-120

高田寛文「アジア諸国の地方自治と地方分権改革 何が地方分権・地方自治の姿を作るのか」公営企業、査読無、46巻1号、2014、2-14

岡本正明、砂原庸介、籠谷和弘、ワウ・プラティアワ、永井史男「インドネシア地方自治体エリートサーヴェイ調査」法学雑誌、査読無、60巻2号、2014、740-779

井川博「インドネシア、フィリピンにおける地方分権改革 その成果、理想と実態との乖離 - 」公営企業、査読無、45巻1号、

2013、10-20

横道清孝「市町村合併の効果と課題 - 西東京市を例として」地方税、査読無、63巻9号、2012、2-10

〔学会発表〕（計48件）

Takada, Hirofumi “Capacity Development of Local Government Officials in the Philippines”、「アジア諸国における地方分権 その総括と今後の展望」に関する国際研究会（国際セミナー）、2015年1月23日、政策研究大学院大学（東京都・港区）  
Nagai, Fumio “Decentralization and Local Governance in 3 Southeast Asian Countries - Thailand, Indonesia and the Philippines-” , the International Conference by “Asia Economic Cooperation Forum” , September 19, 2014, 仁川（韓国）

大杉覚「大都市制度改革と議会改革」韓国地方自治学会日韓交流分科会・地方議会の活性化セッション、2014年7月23日、光州（韓国）

Kimura, Shunsuke “Trend of Dual Representative System Unique to Japan” , EROPA 総会、2013年10月16日、自治大学校（東京都・立川市）

Ikawa, Hiroshi “Administrative and Fiscal Reforms Carried Out by Japanese Local Governments” Philippine Society for Public Administration (PSPA) 2013 International Conference on Public Administration, October 1, 2013, Manila (The Philippines)

Hatakeyama, Eisuke “Achievements and Future Challenges of Decentralization in Japan”、「アジア諸国における地方分権の成果と課題」に関する国際研究会（国際セミナー）2013年3月28日、政策研究大学院大学（東京都・港区）

Kamiko, Akio “Ethics in Civil Service of Japan” , Eastern Regional Organization for Public Administration’s Conference and seminar, October 30, 2012, Jakarta (Indonesia)

横道清孝、「最近における日本の地方分権改革の成果と課題」、韓国行政学会、2012年6月27日、ソウル（韓国）

〔図書〕（計25件）

井川博、上子秋生、横道清孝、大杉覚、永井史男、高田寛文、木村俊介 他、アジア分権改革研究会、『アジア諸国における地方分権と地方自治<第2分冊>』2016、260

井川博、横道清孝、上子秋生、大杉覚、高田寛文、木村俊介、永井史男、アジア分権改革研究会『アジア諸国における地方分権 その総括と今後の展望（第4回国際研究会報告書）第2部 国際セミナー編

Decentralization in Asian Countries - Reviewing the Present and Designing the Future (4th International Research Meeting Report) Part 2 International Seminar』2015、198

井川博、村松岐夫 他、アジア分権改革研究会、『アジア諸国における地方分権 その総括と今後の展望(第4回 国際研究会報告書) 第1部 国際シンポジウム編 Decentralization in Asian Countries - Reviewing the Present and Designing the Future (4th International Research Meeting Report) Part 1 International Symposium』2015、269

井川博、上子秋生、横道清孝、大杉覚、永井史男 他、アジア分権改革研究会、『アジア諸国における地方分権と地方自治 < 第1分冊 >』2015、181

〔その他〕

ホームページ

比較地方自治研究(情報サイト)

<http://www3.grips.ac.jp/~i-coslog/jp/index.html>

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

井川 博 (IKAWA, Hiroshi)

政策研究大学院大学・政策研究科・教授

研究者番号：70176064

### (2) 研究分担者

横道 清孝 (YOKOMICHI, Kiyotaka)

政策研究大学院大学・政策研究科・教授

研究者番号：70210622

上子 秋生 (KAMIKO, Akio)

立命館アジア太平洋大学・アジア太平洋学部・教授

研究者番号：70378503

大杉 覚 (OHSUGI, Satoru)

首都大学東京・社会(科)学研究科・教授

研究者番号：70286904

永井 史男 (NAGAI, Fumio)

大阪市立大学・法学研究科・教授

研究者番号：10281106

高田 寛文 (TAKADA, Hirofumi)

政策研究大学院大学・政策研究科・教授

研究者番号：00379497

(平成25年度より研究分担者)

木村 俊介 (KIMURA, Shunsuke)

一橋大学・法学研究科・教授

研究者番号：30708186

(平成25年度より研究分担者)

畑山 栄介 (HATAKEYAMA, Eisuke)

政策研究大学院大学・政策研究科・准教授

研究者番号：70599977

(平成25年度まで研究分担者)

### (3) 連携研究者

なし

### (4) 研究協力者

B. Raksaka Mahi

Associate Professor, University of Indonesia (インドネシア)

Alex B. Brillantes, Jr.

Professor, University of the Philippines (フィリピン)

Suhng-Bin, Lim

Professor, Myongji University (韓国)

Moon-Hee Kang

Professor, Korea National Open University (韓国)

Woothisarn Tanchai

Secretary General, King Prajadhipok's Institute (タイ)