

第3章

近代国家建設における財政 ラオスの財政対外依存は解消されるか

ケオラ スックニラン

要約：

本章は、健全かつ持続的な財政制度の構築は、国家建設の中心的役割を果たすとの視点から、1893年から現在に至るまで、ラオスの財政制度がどのような変遷を遂げてきたかを整理する。そして、市場経済化以降、特に近年急速に改善した財政の大きな要因を統計データや政策の変化に基づいて考察し、今後を展望する。また、まとめでは、中間報告書で明らかになったことに加え、最終報告書に向けた課題を提示した。分析の時代区分については、近代的な行政組織が構築されはじめた点から、フランスによる植民地化を出発点にし、植民地期、内戦期、集団化・国有化期、市場経済化期とする。

キーワード：

ラオス、国家建設、財政、税制、税収

はじめに

今日のラオスの前身であるラーンサーン王国は18世紀後半に分裂し、シャム王国の属国となった。1893年、フランス・シャム条約により、現在のラオス地域はフランス領となったが、今日の「国家」としての領域がほぼ確立し、近代国家建設の歩み始める出発点となった。その後、フランスに対する独立闘争と外部の大きな支援を受けた各勢力による激しい内戦を経て、1975年12月2日、ラオス人民民主共和国が建国された。ラーオ族¹を主軸とする国民国家建設が始まったのである。

ラオスと同じように、20世紀後半に西欧列強の支配から独立したアジアやアフリカの国は多い。しかしながら、独立または平和を達成した後、紛争に逆戻りしたり、または貧困に苦しんだりする多くの国がみられるように、軍事的な勝利や支配地域の確立は、国家建設の第一歩に過ぎない。いかなる国家権力の行使や公共財の提供にも財源が必要不可欠であるため、持続的に国家建設を行うには、まず、持続的かつ機能する財政システムの構築が必要である。ところが、これまでの国家建設に関する研究や

実践では、財政とりわけ徴税・課税能力について十分に注意が払われてこなかった (Brautigam et al [2007:2])。

健全かつ持続的な財政制度の構築は、国家建設の中心的役割を果たすとの視点から、本稿は、近代国家建設以来、ラオスの財政制度がどのような変遷を遂げてきたかを整理する。そして、市場経済化以降、特に近年急速に改善した財政の大きな要因を、統計データや政策の変化に基づいて考察し、今後を展望する。分析の時代区分については、近代的な行政組織が構築されはじめた点から、フランスによる植民地化を出発点にし、植民地期、内戦期、集団化・国有化期、市場経済化期とする。

第1節 国家建設と財政に関する理論的枠組み

原始的な国家建設の歴史は1万年以上前に遡るが、近代的国家に議論を限定した場合、15・16世紀からのフランス、スペインのようなヨーロッパにおける国家の形成が出発点となる (Francis Fukuyama [2004:1])。16世紀以降の近代国家建設は、そのプロセスにおける特徴からヨーロッパ等における国家戦争型国家建設、20世紀半ばごろからアジアやアフリカ等における独立闘争型国家建設、そして、20世紀末以降アフリカや中東等における外部介入型国家建設に大別できる。もちろん、現実の国家建設は、厳密にいずれかの類型にだけ属するのではなく、複合的なものとなる。とはいえ、ヨーロッパ等における民族戦争型国家建設では、国家が戦争とその財源確保を通じて、軍事・経済的により強い国家が形成される例が多い (Knudsen et al. [1994:203,208]、Collins [1997:603,612]、Brautigam et al [2007:16])。そのためか、ヨーロッパ等では、成立とほぼ同時に国家として機能するケースが多くみられる。これに対し、既存の国家機能を壊しての独立闘争型や外部介入型の国家建設では、国家が成立した後に、その機能を構築または再構築しなければならない (Reno [1998:14]、Suhreke et al. [2007:2])。Rotberg(2003:3-9)も、安全保障、保健、教育、社会・経済インフラ、行政サービスなどの公共財を提供する能力を基準に、国家を強い・弱い・失敗・崩壊国家と分類し、公共財の供給能力に重点を置いている。このように、国家として公共サービスを提供するために、財源確保が必要不可欠にもかかわらず、その財源確保能力は国家建設議論の中心になってこなかった (Fukuyama [2004:27])。

このような背景には、「公共財の供給能力」を、「供給する能力」と「財源確保能力」とに明示的に分割し、議論してこなかったことがある。20世紀における国家建設に関する研究では、貧困国がなぜ公共財を供給できないのかについてのものがほとんどで、国家建設を実際に支援しているドナー国・機関も、十分に供給されていない部分をいかに補完するかに重点を置いてきた。しかしながら、長年援助を受けている多くの最貧国 (LDC) は、未だ ODA や外的支援なしでは国家運営が成り立たない²。そのた

めか、21世紀に入ってから、国際的なドナーを中心に、国家が提供する財やサービスには、財源が前提となることが明確に認識されるようになり、徴税・課税³こそが国家建設の中心だと主張する研究が現れるようになる（Brautigam et al [2004], Thies [2006]）。本稿も同様の立場をとるが、いくつかの小国や移行国でみられるように、国家が経済のプレーヤーである場合を考慮し、「徴税・課税」の代わりに、非税金や歳出の側面をも含めた「財」政こそが、国家建設の中心であると主張する。

そこで、本稿では、上述の時代区分に基づき、歳入の種類、対象、実績などを統計と先行研究により明らかにする一方、集められた歳入が、将来に向けて建設的に使われているかどうかを把握するため、歳出面も考察する。そして、近年の動向、政府の政策、計画などの分析に基づき、今後を展望する。

第2節 ラオスにおける財政の歴史

本稿は、ラオスの近代国家建設並びに近代財政構築の出発点を、フランス植民地時代からとしている。その理由は、次の通りである。まず、「はじめに」でも記したように、現在の領土に最も近い形となったのが1893年のフランス・シャム条約からであり、そして、「形式的」とはいえ、近代的な国家機関である政府、議会や警察機構が、フランス統治時代に整備されたからである。

政治体制の変遷からから、植民地から今日までのラオスの歴史は、植民地期、内戦期、そして、人民民主共和国期に大別できる⁴。社会主義国としてのラオスは1975年に誕生したが、その後、1979年には市場経済の導入を開始し、1980年代後半からは、多くの社会主義諸国と同様に、市場経済への本格的以降を経験している。税制に関する考え方や方法等も、この市場経済への転換によって大きく変化している。そのため、本稿では、人民民主共和国期をさらに、集団・国有化期と市場経済化期に分割する⁵。

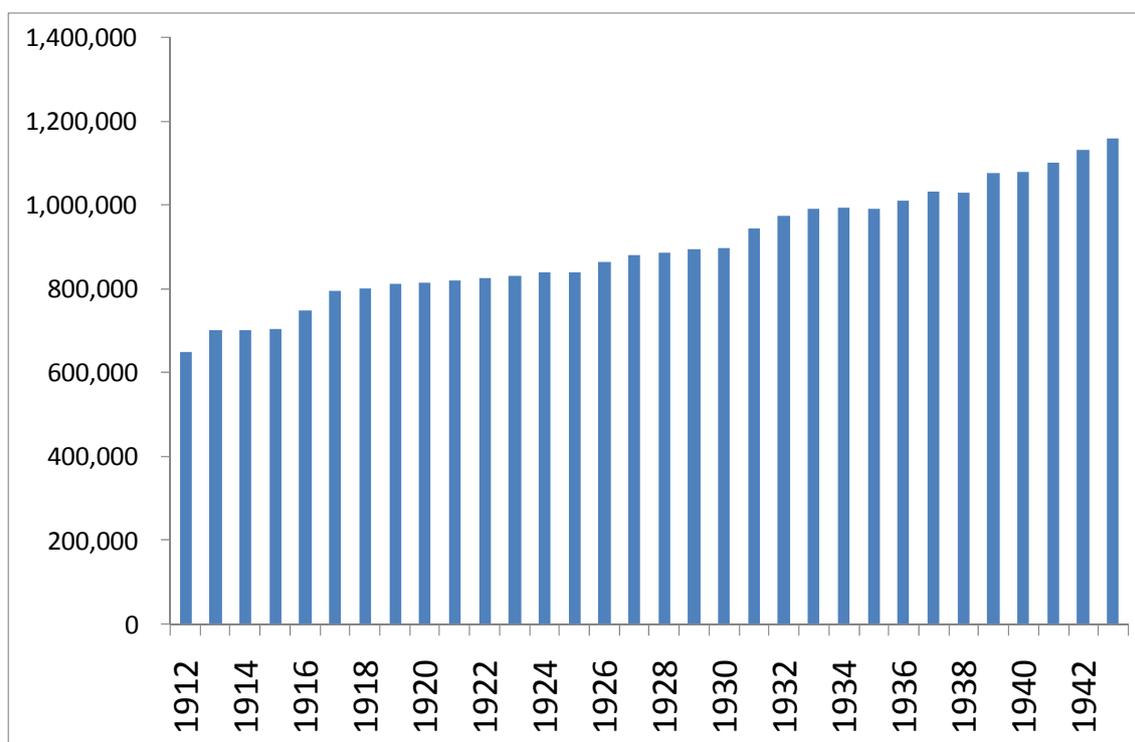
1. 植民地期

フランスは1893年から1907年にかけて、段階的にラオスをフランス領インドシナ連邦（仏印）に編入し、そして、形式上とはいえ、統治に必要な国家機構を構築しはじめた。近代国家の公共サービスを提供するための財源確保手段である税制も例外ではなかった⁶。それまでは、18世紀後半に分裂したラーンサーン王国の各地域の領主が、金品や奴隷を含めた税を代理徴収し、シャム王国に対し上納するシステムしか存在しなかった。税収の主要目的が徴収した場所、国家の歳出を支えることへと変化したのも、植民地政権の誕生がその出発点となっている。事実、支配がはじまった直後のフランスのラオスにおける目標は、ラオスで得られた収入により、統治費用を賄うこと

であった (Stuart-Fox[1995:122])

ラオスは、1893年から段階的に仏印に編入されてから、1954年にフランスがディエン・ビエン・フーでの破壊的な敗北により撤退するまで、フランスの直接・間接的な支配にあった⁷。この間、重税を住民に課していたにも関わらず、少ない人口がフランスの実質的統治が及ばない広範囲に分布していたうえ、天然資源開発も進まなかったため、統治コストを賄うに十分な収入を確保することはできなかった (Stuart-Fox [1995:111])

図1：1912～1943年のラオスの人口の推移



(出所) Pietrantoni (1950)。

ラオスの小さな人口規模と国土の広さの不均衡な状態は、仏印のなかでも、突出したものだ。仏印政府の経済長官である Henri Brenier が 1914 年に出版したインドシナの経済統計地図によると、ラオスの面積は、仏印の約 44%以上を占めたにも関わらず、人口シェアは約 4%に過ぎなかった。そのため、人口密度で見ると 1 平方キロメートル当たり 57 人のトンキン (現在のベトナムの北部)、53 人のコーチシナ (現在のベトナムの南部)、33 人のアンナン (現在のベトナムの中部)、そして、10 人のカンボジアに対し、ラオスは 3 人となっていた (Brenier [1914:12])。図 1 のように、ラオスの人口は、1912 年の約 65 万人から、フランスがインドシナから撤退する 2 年前の 1943 年まで約 2 倍に成長したものの、120 万人にも達していない。これは、平均で

1 平方キロメートル当たり約 3~5 人増加したに過ぎない。ラオスの国土の大半が山岳部であることと、都市部人口の少なさを考えると、どのような税制であれ、国民の大部分に税を課し、効率的に徴収することはきわめて難しい。

表 1：1923 年～1925 年の歳入の推移（ピアストル⁸）

税目	1923	1924	1925
直接税	35.42%	34.57%	36.36%
リース	0.11%	0.11%	0.14%
鉱物及び林産	0.16%	0.43%	0.41%
その他産品	4.03%	4.68%	3.67%
交付金	51.10%	49.07%	50.71%
繰越金	0.96%	0.60%	0.75%
利潤			
特別収入	8.21%	10.54%	7.95%
合計	3,150,553	3,278,951	3,217,332

（出所）植民地政府（1927）。

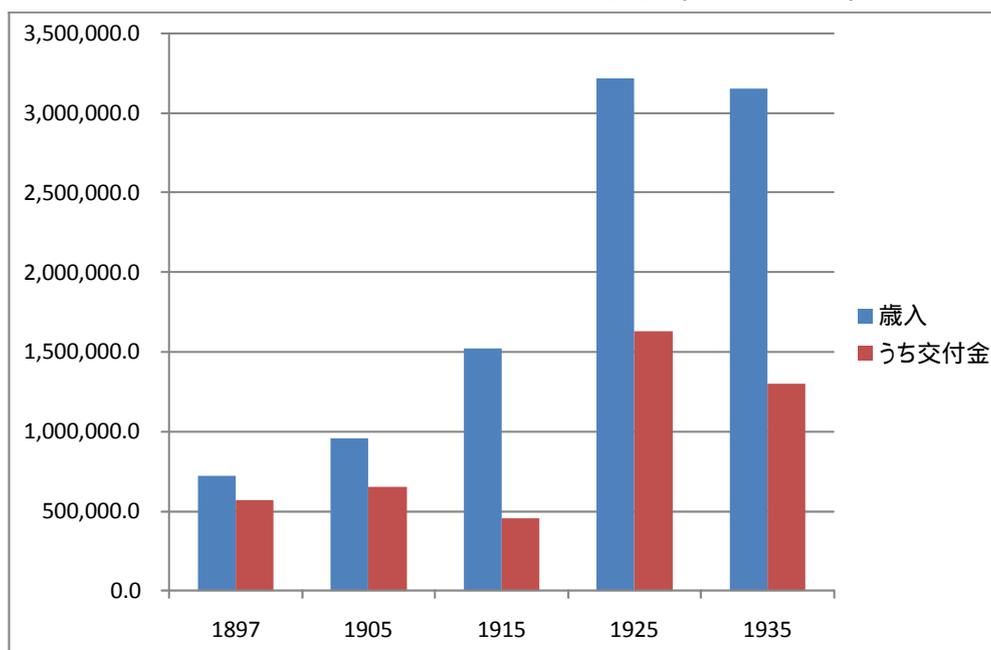
植民地政府がラオスで実施した税制は、主に、直接税、行政認可・処分等、特別収入からなっている（インドシナ政府[1909]）。直接税は、ラーオ人、カー人⁹、ベトナム人、外国人に対する人頭税、役務提供に代わる納税、認可手数料、酒造・消費税等からなる。直接税の大部分を占める人頭税とは、子供と老人、僧侶等を除いたすべての住民に一定の割合で課される税金である。これとは別に、ラーオ人・カー人に対しては定められた日数の役務提供が義務付けられていた。何らかの理由で役務を提供できない、または回避をしたい場合には、定められた現金による納税をしなければならなかった。行政処分・許可等には、通行証・旅券、武器所有許可証、象の登録・処分・輸出許可証、家畜所有許可証の発行手数料、行政罰金などがある。特別収入には、主に、トンキン、コーチシナ、カンボジアのようなインドシナを構成するその他の国からの交付金（補助金）がある。

表 1 に 1920 年代前半の植民地政府の主要な歳入源が示されている。1920 年代は、フランスのラオス統治機構の整備が完了した時期である。したがって、植民地期において、経済状態ならびに歳入がもっとも良好な時期といえる。しかしながら、この時期でさえ、現在の ODA に相当する仏印構成国からの援助である交付金は、5 割前後で推移した。この外部支援は、国内で得られた最大の収入である直接税を大きく上回る。

人頭税を主要税目とする直接税の歳入に占める割合は、1923 から 1925 年の間で約 35% しかなかった。併合前に大きく期待されていた鉱物や林産などに対する物品税の合計は、1 パーセントにも満たなかった。

図 2 は、植民地政府の最も大きな歳入源である交付金をより長い期間で示している。ラオスが、仏印に編入された数年度の 1897 年では、政府歳入の約 8 割が、仏印の他の構成国からの交付金となっている。この交付金の比率は 20 世紀に入って徐々に減少したものの、引き続き国家予算の約 4 から 5 割を占め、他構成国の支援がなければ国家財政が成り立たない状況が続いた。この高い外部依存度の財政がもたらした最も大きな問題は、過小な公共投資であろう。Brenier (1914) によると、1913 年の歳出の 73% は、人件費をはじめとする行政事務費であり、社会・経済投資事業の割合は 22% に過ぎなかった(Brenier[1914:72])。

図 2：植民地政府の歳入と交付金の推移（ピアストル）



(出所) 植民地政府 (1897, 1904, 1917, 1927, 1937)。

以上から、植民地期における税制の特徴は、大きく 3 つにまとめることができる。第 1 に、経済活動やそれにより得られる利益に対してではなく、人間の存在に対して課される人頭税を中心とする原始的な税制である。そして、その人頭税収入が国内で得られた収入の半分以上を占めていた。第 2 に、外部に極度に依存した財政である。歳出の大半を外部の支援に依存する状態は、この時期から始まり、今日まで続いている。そして、最後は、慢性的な過少公共投資である。高い外部依存がもたらす過少な公共投資は、ラオスが今なお直面しているもっとも大きな財政的な課題であり続けて

いる。

2. 内戦期

1954年5月のディエン・ビエン・フーで決定的な敗北を帰したフランスが、インドシナから撤退すると、アメリカが本格的に介入してくる。アメリカの介入により、最初の連立政権が1958年に崩壊した後、ラオスは主にベトナム民主共和国の支援を受けたパテート・ラーオによる「解放区」と、アメリカの支援を受けた王国政府「支配区」とに事実上分割された（Stuart-Fox [1997:99]）。両勢力は、外からの援助を受け武力衝突を繰り返す一方、経済的にも外部支援に強く依存していた。ここでは、統計データが比較的入手可能な王国政府支配区への支援を考察対象とし、解放地区については、数量的な根拠を伴わない概説にとどめる。

表2：1965-1967年度の王国政府支配区に対するアメリカの援助（単位：千ドル）

	1955 - 70	1971	1972	1973	1974 - 75
プロジェクト援助					
農業開発	14,043	1,976	1,797	1,444	1,853
工業開発	2,881	244	129		
国家開発	41,325	2,538	2,902	3,206	3,753
農村経済開発	39,908	4,288	3,715	4,145	3,002
母子保健	1,732	883	500	780	1,791
保健開発	19,939	3,743	1,872	2,342	6,953
教育開発	12,253	1,557	1,282	1,699	1,566
行政開発	2,517	893	960	1,230	1,296
難民支援及び移住	28,268	3,405	3,342	5,255	6,013
麻薬対策			1,100	2,047	
空輸支援	57,659	6,282	6,973	3,501	2,994
警察行政	5,248	481	355	396	
一般技術支援	47,362	5,003	5,800	5,682	
軍事技術支援	22,225				
ノン・プロジェクト援助					
FEOF	85,678	16,100	17,750	16,100	
輸入事業	75,358	1,500	450		
予算外貨支援	11,857				
キャッシュ援助	214,069				
PL-480	11,524	2,293	1,367	2,282	
合計	694,035	51,186	50,294	50,109	29,203

（出所）Phraxayavong (2009)。

（注）FEOF（Foreign Exchange Operation Fund）は、ラオスキープの為替レートを固定するために、西側諸国が共同拠出を行う基金である。

財政における王国政府と植民地政府の最も大きな違いは、人頭税の廃止と仏印解体

に伴う交付税の廃止である。これは、王国政府にとって最も大きな 2 つの財源を失うことを意味する。そのため、これに代わる国内または海外の財源を確保する必要があった。王国政府支配区の場合、新たな財源となったのが、アメリカの直接・間接的な支援である。王国政府のアメリカに対する依存度は極めて高い。例えば、フランスが撤退した翌年の 1955 年から 1958 年の全体予算に占めるアメリカ支援の割合は、18.4% (1,840 万ドル)、54.8% (5480 万ドル)、49.2% (4920 万ドル)、43.3% (4330 万ドル) となっている (Askew et al [2007:124])。1955 年から王国が消滅する 1975 年までの 20 年間で、王国政府は平均年間 4400 万ドルの支援をアメリカから受けていた(表 2)。王国政府の活動は、主にピエンチャンに集中していた。1955 年のピエンチャンの都市部人口は 4 万 5000 人と推計されており、この支援が如何に大きいかが分かる (Askew et al [2007:118,123])。

表 3：1965-1967 年度の政府予算 (単位：百万キープ)

	1965	1966	1967
歳入	4,721	6,391	7,245
間接税	4,076	5,664	6,241
直接税	364	454	572
手数料その他	281	273	432
歳出	14,390	15,310	15,676
軍	8,393	8,345	8,165
警察	1,173	1,185	1,143
文民	4,824	5,780	6,368
財政赤字	9,669	8,919	8,431
外国支援	368	476	254
FEOF	3,605	8,905	4,806
中央銀行からの借り入れ	5,696		3,371
中央銀行への償還		(462)	

(出所) Plan cadre de developpement economique et social 1969-1974 (1972)

表 3 は、1965～1967 年の王国政府予算の内訳を示している。この表から 2 つの明白な事実を読み取ることができる。第 1 に、植民地時代と変わらず、外国援助の国や形式は変わっても、外部資金なしでは予算の編成ができないことである。この期間に一度も歳入が歳出の 5 割りを上回ることがなく、支出を賄うことができなかった。第 2 に、軍関係予算の大きな割合である。外部依存と戦争の財源が、内戦期のラオスの財政を特徴づけるものとなっている。

詳しい統計は明らかではないが、解放区に対する社会主義諸国の支援は、主に軍事分野へ行われたことは明らかである。また、解放区のほとんどがラオスでも発展が遅れている山岳部で、交通インフラが未整備な地域であることを考えると、解放区のそ

それぞれの組織がより自給自足的に展開されていたであろうことも推測できる。

つまり、内戦期ではラオスが異なった勢力が支配する 2 つの地域に分割されたものの、財政的には植民地期と極めて近い状態にあった。それは、対外財政依存度が極めて高く、そして、公共投資も極めて少なかったことである。

3. 集団・国有化期

激しい内戦の後、旧解放区が旧王国政府支配区を吸収する形で、ラオス人民民主共和国が 1975 年 12 月に成立した。これまでの政府と同様、新しい政府にとっても、財政での歳入の確保が課題となった。国内で得られる収入に限定する場合、政府歳入の確保は、経済活動に対する課税と政府自らが事業活動を行う形態に大別できる。植民地期や内戦期において、王国政府は前者に重点を置いていたが、十分な収入を確保することはできなかった。この集団・国有化期では、新たな試みとして後者に重点がおかれた。

表 4：初期のラオス人民民主共和国政府財政の推移（単位：百万キープ）

	1977	1978	1979	1980	1981
歳入	82.4	105.7	268.0	748.2	930.0
国有の分配	50.8	32.7	200.2	567.8	700.0
民間企業への課税	29.8	55.2	48.4	98.3	140.0
その他	1.8	17.8	19.4	82.1	90.0
歳出	490.4	572.5	636.0	1776.9	2160.5
給与、人件費		105.0	114.0	343.0	
補助金		168.0	165.0	68.0	
投資	191.9	188.5	242.1	748.9	950.0
財政赤字	- 480.0	- 466.8	- 368.0	- 1,028.7	- 1,230.0
財源	480.0	466.8	368.0	1,028.7	1,230.0
中央銀行クレジット	50.7	35.8	13.6	- 4.0	
外部支援	357.3	431.0	354.4	1032.7	1230.0

（出所）Luther (1983)。

1975 年以降、ラオスは旧ソ連式の社会主義経済システムの導入を試み、農業における集団化と工業・サービス業における国有化が実施された（Bourdet [2000:9,14]）。これは、政府が事業活動を通して、国民に必要な財やサービスを提供する代わりに、国民は国家の「従業員」となるシステムである。しかしながら、結果は表 4 から明らかのように、成功には至らなかった。終戦後の復興期間とはいえ、1977 年には歳出に占める歳入の割合は、約 17%に過ぎなかった。集団化、また国有化が比較的急速に進められた 1981 年までに一定の改善が見られたものの、42%にも達していなかった。こ

れに伴い、財政における外部依存もほとんど改善されず、財政赤字のほぼ全額は、外国の支援で賄われていた。このように、植民地から集団・国有化期までは、ラオスは財政的に外国に依存し続けていたのである。

表4の中で、「国有企業の分配」が主要な歳入となっているが、ここでいう「分配」は、客観的に決められた基準による配当とは大きく異なる。国有企業は、利益やそれに基づく配当ではなく、政府とほぼ一体化した形で事業活動をし、そして、ほとんどの場合決められた目標額を政府に対し配当するに過ぎなかった。

以上を簡単にまとめると、集団・国有化期において、ラオス政府は、民間への課税収入から国有企業による歳入確保に転換することで、財政赤字状態からの脱却を図ったが、成功に至らなかった。また、財政的な外部依存もほとんど改善できなかったといえる。

4. 市場経済化期

市場経済化期をどこからと定義するかは、容易なことではない。なぜならば、植民地期や内戦期のように、体制や政権の交代を伴う変化ではないからである。社会主義経済から市場経済へのプロセスにある経済の総称として、「移行経済」がよく使われるが、どの国の場合も一定期間継続したプロセスを指す。少なくとも集団化・国有化を柱とした社会主義経済システムから転換する必要があるとの認識は、1979年に表明されている。また、ラオス人民革命党が、市場経済への移行を正式に承認したのは、1986年に行われた第4回党大会だった。しかしながら、市場経済への移行の一つの柱である外国直接投資導入の根拠法が公布されたのは、1988年である。もう一つの柱の本格的な国有企業の民営化が始まったのも1990年代に入ってからである。このように、何を基準するかによって、市場経済への移行の時期が異なってくるが、必要最小限の法整備がなされ、そして、実施的な移行プロセスが可能になった時期を基準とすれば、「市場経済」が明記され、建国後初の憲法が公布された1991年が一つの選択肢となる。本稿では、社会・経済の実質的な変化が現れ始める1991年以降を市場経済化期とする。

市場経済化期での財政的な変化は、まず、国がビジネスをすることにより収入を確保することから、利益をあげる企業に対する課税に転換することである。そのため、まず、多くの不採算な国有企業は、1990年代初めまでに売却、リース、合併などの様々な形態で民営化された。しかしながら、今日でも国有企業がまだ多く存在することから、政府にとって民営化は目的ではなくあくまでも財政健全化、ひいては経済成長のための手段との解釈をしなければ矛盾が生じる。

民営化により採算が好転すると期待される企業から歳入を確保するため、多くの税目が新設された。表5にあるように、利潤税、取引高税、輸入税、木材ロイヤルティ

ーから、平時体制ならではの領空通行料まで、企業活動に対する様々な税目がこの時期に制定された。これらの税目が財政にもたらした変化は、図 3 で確認できる。歳出に対する援助、国債発行などを除いた歳入の割合であるプライマリー・バランスは、1989 年の 3 割強から増減しながら 2008 年には 7 割強にまで改善した。

表 5：民営化期における税目別税収の推移（10 億キープ）

	1993	1994	1995	1996
税収	106.7	134.7	176.0	189.6
利潤税	11.5	17.3	20.7	23.4
所得税	7.2	10.7	13.5	11.5
農地税	2.2	1.6	2.1	2.5
事業税	0.1	0.2	0.1	0.2
取引高税	19.9	27.6	33.9	40.0
貿易税	33.8	38.7	46.7	53.3
輸入税	25.7	33.8	40.6	47.0
輸出税	8.1	4.9	6.0	6.3
物品税	5.1	5.5	15.5	17.9
木材ロイヤルティー	21.0	26.7	34.6	31.7
水力発電ロイヤルティ	0.0	0.0	0.0	0.0
非税収	24.9	27.0	36.4	38.7
減価償却・配当	3.0	3.0	5.2	9.4
リース収入	4.6	5.0	3.8	4.8
コンセッション	0.4	0.4	0.4	0.2
領空通行料	7.2	7.9	9.8	10.0
利子	7.8	6.8	10.5	8.3
その他	1.8	3.9	6.7	5.9
合計	131.6	161.7	212.4	228.3

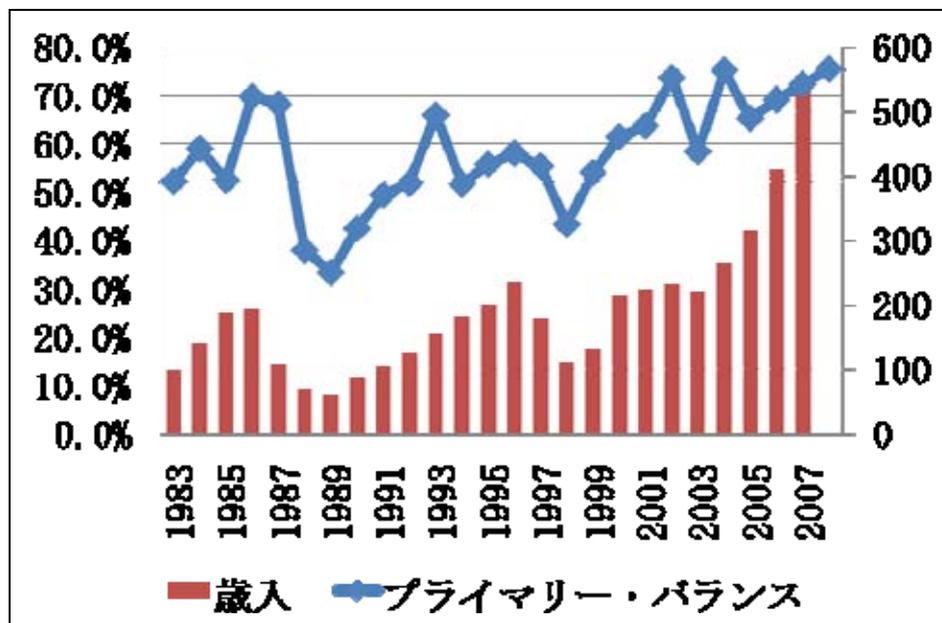
（出所）IMF（1998）。

ところが、ラオスに対する無償援助の額は減るどころか、増加している。2008 年の無償援助額は、約 125 万ドルで 2004 年の 3 倍以上である。つまり、歳入増加によりプライマリー・バランスが年々改善しても、歳出自体も大きくなっているため、実質外部に頼らざるを得ない部分も増加する。これは、これまで過少な公共投資が長年続いたラオスにおいて、歳出がむしろ適正な水準に近づく過程と解釈することもできる。

キープ建てでの歳入が 2004 年以降再び上昇傾向を示している（図 3）。その理由は、表 6 から明らかである。多くの税目の収入が 2 割以上増加した他、天然資源及び水力発電のロイヤリティと配当が 2004 年から現れ、その後大きく増加した。例えば、天然資源のロイヤリティ収入は、2000 年の 300 万ドルから 2008 年には 10 倍以上の 3550 万ドルにまで拡大した。鉱業に対する利潤税収入に至っては、同期間で 0 から 1 億 1500 万ドルにまで急増した。また、鉱業と電力業の配当も、同期間でほとんどない状態か

ら約 2700 万ドルまで増加した。

図 3 : 1983 年から 2008 年までのプライマリー・バランスと現地歳入 (10 億キープ)



(出所) ADB (2001, 2009)

表 6 : 近年の税目別税収の推移 (×100 万アメリカドル)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
歳入	267.0	320.0	400.4	537.4	670.2	831.0
税金	221.1	264.8	341.7	463.7	585.7	720.2
直接税	37.9	49.3	65.0	115.2	172.3	205.0
利潤	21.0	29.0	43.1	90.5	137.7	163.6
鉱業	0.0	0.0	6.9	46.9	83.8	115.9
水力発電	0.0	4.3	3.9	3.8	6.8	8.5
その他	21.0	24.8	32.2	39.7	47.0	39.2
所得税	16.9	20.3	22.0	24.8	34.7	41.4
間接税	183.2	215.5	276.7	348.4	413.4	515.2
取引高税	56.2	63.6	83.2	103.0	128.0	153.1
物品税	45.7	49.4	75.1	98.3	124.0	162.7
輸入税	33.2	40.5	48.3	56.4	70.2	94.8
ロイヤリティ	27.3	32.2	42.0	52.6	49.4	53.8
天然資源	3.0	9.0	20.5	27.0	32.1	35.5
水力発電	3.0	5.4	5.3	4.7	5.8	6.9
木材	21.3	17.9	16.1	20.9	11.5	11.4
その他	20.6	29.8	28.1	38.3	41.8	51.0
税金外	45.8	55.2	58.7	73.7	84.5	110.8
配当	10.0	16.8	16.4	15.5	30.5	54.8
鉱業及び水力発電	0.0	4.0	27.1	20.8	25.3	26.6
領空通行料	18.7	21.0	21.5	22.7	24.5	25.6
その他	17.0	17.5	20.8	35.5	29.5	30.5

出所: IMF (2009)

市場経済化期において、ラオスの財政は 1 世紀余りの近代国家建設の中で、かつてない水準にまで改善した。その大きな理由は、まず、平時体制での拡大した経済活動から得られた税収が大きく伸びたこと、第 2 に、長年の悲願である大規模な鉱物事業が現実化したことである。しかしながら、歳出の拡大により外部の支援を必要とする水準は、引き続き高いままとまっている。

第 3 節 ラオスの財政は健全化するか

1. 過去・現状

ラオスの財政は、植民地期、内戦期、そして、人民共和国期の集団・国有化期及び市場経済化期を通じて、大きく変化してきた。国内での歳入を確保する主要納税義務者については、表 7 のように、個人、民間に対する課税、国有・国営企業の分配から、国有企業の配当及び内外の民営企業に対する課税に変化している。ここでは、個人から組織への流れとなっている他、2000 年代に入ってから個人所得税の一種である給与税も、公務員、工場労働者を中心に高い割合で徴収されている。つまり、課税が単なる個人の存在から、取引や利益に対して行われるようになり、負担がより公正に求められるようになったといえる。

一方、税率については、より複雑なものに発展してきたが、2010 年 1 月に施行が始まった付加価値税のように、税率の統一化を図る動きもある。これまでの税制改革は、概ね課税ベースの拡大といえることができよう。そして、国内で得られる歳入が年々増加し、それによって、プライマリー・バランスをかつてない水準にまで改善した。

しかし一方では、近代国家建設が始まった 19 世紀末から、財政的対外依存状態が解消されることなく、依存先だけが変化してきたことも事実である。これまでの 1 世紀余りで、ラオスが財政的に依存した国は植民地宗主国と仏印構成国から、アメリカやソ連等のイデオロギー大国、社会主義国を経て、西側先進諸国や国際機関に変化してきただけである。ラオスは、今なお社会・経済インフラ整備において、財政的に外部に強く依存している。この状況から脱却し、財政的独立を達成するには、今後、ラオスが国内での歳入を一段と拡大させることと、それをいかに持続的な形で行うかがカギとなる。

表7：ラオス政府の歳入源の変化

国内				
	植民地期	内戦期	集団・国有化期	市場経済期
主要 納税義務者	個人	民間企業	集団、国有・国 営企業	国有企業、民 営企業、外国 企業
課税対象	頭数	取引	不明	取引、利益
税率	固定	固定・累進	不明	固定・累進
海外				
	植民地期	内戦期	集団・国有化期	市場経済期
主要支援国	トンキン、コー チシナ、カンボ ジア	アメリカ、旧ソ 連、ベトナム等	旧ソ連、東ヨー ロッパ諸国	国際機関、日 本、西側諸国

(出所) 筆者作成。

2. 今後

ラオスの財政が健全化するか、または対外依存が解消されるかについては、近年の財政赤字解消の流れが持続的なものかどうかの他、今後の財政、税制改革の方向性をも考察する必要がある。

近年の税収が急激に拡大し、財政状況が大きく改善した最も大きな理由は、鉱山事業の成功である。鉱物輸出によって、輸出総額が一年で倍になり、これまで安くなる一方のキーブがこの数年で強くなる傾向にあるように、近年の鉱業の急激的な拡大は、財政以外にもさまざまな影響を及ぼしている。また、鉱物と並んで財政健全化に大きな貢献が期待されている分野として、発電事業がある。一部の反ダム運動により、大規模な水力発電所事業の開発が予定より若干遅れているものの、この数年のうちに、鉱山事業に匹敵する収入効果のあるいくつかの発電所が完成する予定である。この鉱業及び水力発電業が、近い将来ラオスの財政において主要財源になることは明白である。

一方、グローバル化の中、これまでの輸入税への依存から脱却し、経済活動に対する課税の比重が年々高まってきている。また、2009年1月に一度失敗した付加価値税の導入が、2010年1月に再び試みられている。課税ベースが最も広く、かつ、景気変動の影響が最も低いとされる税制の導入が行われようとしている。

したがって、ラオスの財政が健全化するかどうかは、鉱山事業、売電事業が持続的かどうかと、付加価値税の成功にかかっている。このうち、資源がいずれ枯渇する鉱山事業が持続的でないのは、明らかである。売電事業については、一旦建設された後の維持、再整備等に莫大なコストがかかると予測される他、ベトナムをはじめ周辺諸国が原発に動き出している現状では、その将来も今までほど明るいものではなくなっ

てきている。付加価値税については、国内で何らかの産業、経済活動が活発でなければ十分な歳入を確保することは容易ではない。

上記の状況を総合すれば、現時点では以下のように言うことができる。今後予想される鉱山事業、売電事業が実施されれば、短・中期的にラオスの財政が健全化する可能性は高い。しかし、健全な財政状態を持続させるには、鉱業と電力業以外の産業の育成、振興は避けては通れない道となる。そのためにも、一次的に発生する鉱業や電力業から得られる収入が、将来に向けた投資にいかに関与されるかにかかっている。

おわりに

本稿は、1893年以來のラオスの財政の変遷を整理した。これにより、明らかになった事実は、植民地支配とともに始まった外部への強い依存というラオスの財政体質は、今なお変わっていないということである。ところが、近年の鉱業や電力業の急激な発展により、短・中期的に財政が健全化する可能性がでてきた。持続的な財政健全化を達成し、近代国家建設を完成させるには、持続的に発展可能な産業の育成、振興が必要不可欠である。

財政には、歳入と歳出の循環、または相互作用から成り立つ。つまり、持続的な歳入を確保するには、経済発展、または経済活動に資する歳出が行われる必要がある。歳入に関するデータに比べ、遅れをとってはいるものの、歳出の統計も近年整備、公開されるようになってきている。最終報告書に向けては、歳出面を調べ、ラオスにおける財政が健全化に向けた方向に進展しているかを検討することが、もう一つの主要な課題となる。

¹ 2005年の人口センサスによると、49民族のうち、その他を除いて割合が最も大きいのは、約55%のラーオ、11%のクム族と8%のモン族である。

² 最貧国は <http://www.unohrlls.org/en/lde>、紛争国家は <http://www.conflicstudies.nl> を参照。

³ 参考書の原文では、「taxation」である。

⁴ 内戦期では、王国政府の支配地域において、右派と中立派間の政権交代はあるが、政治体制そのものの変化ととらえられるほどのものではないため、本稿では、一つの継続した体制とする。

⁵ 「市場経済期」ではなく「市場経済化期」とした理由は、経済における国有企業の比重から、ラオスが今なお市場経済へ向けたプロセスの途中であるとの認識に基づく。

⁶ 一般的な植民地支配の目的から、現地での公共財の提供は目的ではなく、支配国家の利益を最大課するための手段と推察できる。Stuart-Fox (1995:119,121)は、フランスのラオス併合を、インドシナ半島支配に向けた戦略的重要な地域の確保と

⁷ 日本の支援により、ラオスが1945年に独立を宣言したが、第2次世界大戦終戦により、

フランスが 1946 年に武力でラオス再支配している。

⁸ ピアストル (Piastre) は、仏印の通貨。

⁹ 本文で、ラーオ人とカー人となっていたが、実際のラオスの部族数に比べ明らかに少ない。

参考文献

- Asian Development Bank [2001] *Growth and Change in Asia and the Pacific*, online edition.
(http://www.adb.org/documents/books/key_indicators/2001/default.asp accessed in March 2010)
- _____ [2001] *Key Indicators for Asia and the Pacific 2009*, online edition.
(http://www.adb.org/documents/books/key_indicators/2009/default.asp accessed in March 2010)
- Brautigam, Deborah, Fieldstad, Odd-Helge and Moore, Mick edited [2008] *Taxation and State-Building in Developing Countries*, Cambridge University Press.
- Collins, James B. [1997] "State Building in Early-Modern Europe: the Case of France", *Modern Asian Studies*, Vol. 31, No. 3, Special Issue: The Eurasian Context of the Early Modern History of Mainland South East Asia, 1400-1800 (Jul., 1997), 603-633.
- Commissariat général au plan [1972] *Plan cadre de développement économique et social, 1969-1974*, Ministère du plan et de la coopération.
- Fukuyama, Francis [2004] *State-Building: Governance and World Order in The Twenty-First Century*, Cornell University Press.
- Gouvernement général de l'Indochine [1917] *Compte administratif du budget local du Laos pour l'exercice 1915*, Imprimerie d'extrêmes-orient.
- _____ [1927] *Compte administratif du budget local du Laos pour l'exercice 1926*, Imprimerie du gouvernement.
- _____ [1937] *Compte administratif du budget local du Laos pour l'exercice 1935*, Imprimerie du gouvernement.
- _____ [1897] *Laos: Budget de l'exercice 1897*, Imprimerie coloniale.
- _____ [1904] *Laos: Budget de l'exercice 1905*, Imprimerie coloniale.
- Heper, Metin [1985] "The State and Public Bureaucracies: A Comparative and Historical Perspective", *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 27, No. 1 (Jan., 1985), pp. 86-110.
- Knudsen, Tim and Rothstein, Bo [1994] "State Building in Scandinavia", *Comparative Politics*, Vol. 26, No. 2 (Jan., 1994), pp. 203-220.
- Luther, Hans U. [1983] *Socialism in a Subsistence Economy: the Laotian Way*,

- Chulalongkorn University (Jan., 1983).
- Phraxayavong, Viliam [2009] *History of Aid to Laos: Motivations and Impacts*, Mekong Press.
- Pietrantonio, Eric [1953] La population du Laos de 1912 à 1945, *BSEI*, Nouvelle Série, Tome XXXVIII (1953).
- Ravina, Mark [1995] “ State-Building and Political Economy in Early-modern Japan ” , *The Journal of Asian Studies*, Vol. 54, No. 4 (Nov.,1995), pp. 997-1022
- Reno, William S.K. Mines [1998] “ Money and the Problem of State-Building in Congo ” , *A Journal of Opinion*, Vol. 26, No. 1, Central Africa in Crisis (1998), pp. 14-17.
- Rotberg, Robert I. [2003] *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton University Press.
- Stuart-Fox, Martin [1995] “ The French in Laos, 1887-1945 ” , *Modern Asian Studies*, Vol. 29, No. 1. (Feb., 1995), pp. 111-139.
- _____ [1997] *A History of Laos*, Cambridge University Press.
- Suhreke, Astri, Wimpelmann, Torunn and Dawes, Marcia [2007] “ Peace Processes and Statebuilding: Economic and Institutional Provisions of Peace Agreements ” , *United Nation Development Programme website*, http://www.undp.org/cpr/documents/we_do/Peace_agreements_Study_Final.pdf (accessed in March 2010).
- Thies, Cameron G. [2005] “ War, Rivalry, and State Building in Latin America ” , *American Journal of Political Science*, Vol. 49, No. 3(Jul.,2005),pp. 451-465.