

第2章

フィリピンの政府間財政関係

内村 弘子

はじめに

1991年の地方政府法制定（Local Government Code、Republic Acts 7160）¹に始まるフィリピンの財政分権化は、15年超の経験を経て東アジア途上国のなかでファーストランナーと位置づけられる²（World Bank 2005, Balisacan and Hill 2006）。分権化によってフィリピンでは、中央政府の保持していた権限や歳出責任、そして財政収入など多くが地方政府に委譲された（Manasan, 1992a）。本章は、財政分権化という視点からフィリピンの政府間財政関係に焦点をあてる。

フィリピンでは、分権化によって公的部門の多くの職員が中央から地方へ移管された（Manasan 2007, World Bank and Asian Development Bank 2005）。それは地方政府の支出責任の拡大を意味した。フィリピンに限らず一般に、財政分権化は地方政府の支出責任の増大を意味する。一方で、その支出の増加に見合う収入を地方の自主財源のみで賄うことは難しい（Bird and Rodriguez 1999）。フィリピンもその事例に漏れず、地方の自主財

¹ 1992年に施行。

² 東アジア途上国の分権化について、World Bank (2005) は中国、インドネシア、フィリピン、ベトナム、カンボジアを取り上げている。

源によって賄われる支出は歳出全体の限られた一部である。地方の支出責任に見合う収入という観点から、中央政府から地方政府への財政移転の重要性が指摘される(Bird and Rodrigues 1999)。政府間財政関係は、このような中央と地方の歳出・歳入、そして政府間の財政移転のあり方によって形作られる。地方政府法施行から15年超を経て、フィリピンの政府間財政関係はどういった特徴をもつのか。本章では、フィリピンの政府間財政関係について、財政分権化の程度・類型を計測する指標に基づいた定量的な分析、さらに定性的な分析を加味し、その特徴を考察する。さらに、その特徴が各地方または地方間の財政状況に与えている影響について検討する。

第1節では、財政分権化を定量的に分析するための指標について概説する。第2節は、フィリピンの中央・地方レベルの財政データを用いて、第1節で示した指標による定量的な分析を提示する。ここでは、まず財政分権化の背景として、フィリピンの経済、財政動向を確認する。次に、政府間財政関係を形成する中央と地方の歳出・歳入構造、そして政府間財政移転について分析する。さらに、財政分権化という観点から、地方政府の財政的な自主性と裁量性について検討し、フィリピンの政府間財政関係の特徴を考察する。そして第3節では、そういったフィリピンの政府間財政関係の特徴が地方財政に与えている影響について検討する。最後に、これら分析から得られた知見のまとめを述べる。

第1節 財政分権化の計測

1. 財政分権化の計測と指標

財政の基本的な役割は、資源の配分、所得や富の(再)分配、そして経済安定化の三つに分類される(Musgrave 1959)。このような財政の役割について、Oates(1968)は各レベル政府の役割という観点から捉え、資源の配分という役割については地方政府が重要な責任を持ち、一方、所得・富の分配と経済の安定化については中央政府が重要な責任を持つとした。そしてこれは、地方政府は中央政府よりも効率的に地方公共財を供給する、という分権化定理につながる(Oates 1972)。つまり、分権化の経済合理性の論拠は資源配分の効率性に求められる。

財政分権化を計測する実証研究で多く用いられる指標として、中央と地方の歳出の総計である総財政支出に占める地方歳出の割合がある。この指標は、上述の公共財・サービスの供給者として地方政府が担う役割、つまり公的部門における中央政府と地方政府の役割配分を歳出面から量的に捉えるものである(Bird and Villancourt 1998)。この割合が高いことは、公共財・サービスの供給について、地方政府が相対的に多くの責任を担うことを意味し、財政分権度が高いとされる。同様に、国と地方の総歳入に占める地方

歳入の割合も指標として用いられる。

歳出面に占める地方の割合と歳入面のそれとの差異から、地方政府の財政力ギャップという要素が注目される。いわゆる垂直的財政力ギャップ (vertical fiscal gap) は、地方政府の (自主財源による) 収入と支出責任の差異によって定義され、一般に後者が前者を上回る (Shah 2007)。見方を変えると、このギャップは地方の支出のどの程度がその自主収入で賄われているのかを示す。財政分権下の多くの国で地方政府は垂直的財政力ギャップに直面し、特に途上国でこの傾向は強いとされる (Bird 2000, Shah 1994)。この地方の財政力 (支出・収入) ギャップの解消は、(1)地方の (自主) 財源の増強、(2)地方の歳出削減、(3)支出責任の配分を各レベル政府間で見直す、または(4)政府間財政移転によって賄う、のいずれかの方法による (Bird and Villancourt 1998)。このうち(2)と(3)については、設定されている地方の役割、また政府間の役割設定に問題がない場合は推奨されない (Bird and Villancourt 1998)。(1)については、政府間の財源配分の大幅な見直しが必要とされるため、(1)のみによる地方の財政力ギャップの解消は現実的とされない。加えて、途上国では地方政府の借入 (起債・銀行借入) という手段も限られる。このような背景から、(4)の政府間財政移転の役割は途上国で特に重要性を増す (Shah 1994)。

さらに、(地方) 公共財供給の効率性という分権化の経済的論拠から考えると³、この地方の支出責任と自主収入のギャップは地方の財政的自立性 (fiscal autonomy) という財政分権化を測る重要な要素への注目を促す (Ebel and Yilmaz 2003)。財政的な自立性は、地方の総歳入はどの程度自主財源によって支えられているか、という視点から捉えられる⁴。この地方財政の自立性という要素を加味せず、総歳出に占める地方の割合という要素のみによって財政分権化の程度を計測する場合、過大評価の可能性が指摘される (Meloche, Villancourt and Yilmaz 2004)。また、地方政府による各地方の選好を反映した公共財の (効率的な) 供給という観点から、地方の歳出に関する裁量 (fiscal/expenditure discretion)、つまり地方政府の政策選択の裁量性も重要な要素として注目される。さらに、この裁量性という要素は、上述の政府間財政移転について、それが単に垂直的財政力ギャップを埋めるという機能を果たすに限らず、財政移転の種類によって財政分権化におけるその意味と影響に違いのあることを示唆する (Shah 2007)⁵。

³ この効率性とは、中央政府による (全国一律の) 公共財供給よりも、地方政府による (各地方の選好を反映した) 公共財の供給のほうが、全体での厚生損失が少ないとも解釈される。

⁴ 地方財政において収支の一致が求められるとき、この財政自立性 (fiscal autonomy) の計測と先述の垂直的財政力ギャップ (vertical fiscal gap) の計測は同一のものとなる。

⁵ 加えて、財政移転の種類によって、所得効果 (財政移転を受ける地方政府の予算制約の緩和) と代替効果 (地方政府が供給する公共財の相対価格の変化) を通じた影響も異なる (Shah 1994, 2007, Stiglitz 2000)。

地方が担う公共財供給の責任の程度を測る歳出全体に占める地方の割合という指標に加えて、地方の垂直的財政力ギャップや地方歳入のどの程度がその自主収入によって賄われているかという財政自主性 (fiscal autonomy)、そして地方の支出に関する裁量性 (fiscal/expenditure discretion) を測る指標を用いることによって、財政分権化の程度、さらにその類型をよりの確に捉えられると考えられる。

2. 財政分権化計測の指標

上記の議論に基づくと、財政分権化の程度を計測する指標は以下のようにまとめられる。

(1) 全体に占める地方の歳出・歳入シェア

歳出シェア

$$RLE = \frac{\sum_i LE_i}{\sum_i LE_i + CE} \quad (1)$$

ここで、 i は各地方政府、 LE は各地方政府の歳出額、 CE は中央政府の歳出額、そして RLE は中央と地方を合わせた総歳出に占める地方歳出の割合を示す。これは上述のように、地方が担う責任の程度を支出面から量的に測るものである。また、この支出について、セクター別にみることによって、各セクターにおいて地方が担う支出責任の割合を量的に把握することができる。

セクター別支出割合

$$RLEs = \frac{\sum_i LE_{i,j}}{\sum_i LE_{i,j} + CE_j} \quad (2)$$

j は保健、教育などの各セクターを示す。分子は各セクターにおける地方支出の総計、分母はそのセクターに対する国全体の支出を示す。したがって $RLEs$ は各セクターでの地方の支出割合を表す。

歳入シェア

$$RLR = \frac{\sum_i LR_i}{\sum_i LR_i + CR} \quad (3)$$

LR は各地方の歳入、 CR は中央政府の歳入を示す。この LR に中央政府から地方政府への財政移転 (補助金) は含まない。したがって、分母は重複することなく国全体の歳入額となる。そして、 RLR は国全体の歳入に占める地方自身の歳入の割合を捉える。

(2) 地方の財政的な自立性 (fiscal autonomy)

これは、地方の歳入全体のどの程度がその自主財源によって支えられているかという観点から、地方の財政的な自立性を捉えるものである。

地方の財政自立性

$$FA = \frac{\sum_i LOR_i}{\sum_i LTR_i} \quad (4)$$

LOR は各地方の自主収入、*LTR* は各地方の歳入 (総収入) を示す。そして *FA* は地方の総収入に占める自主収入の割合を表す。

地方政府の収入は、税収、税収外収入 (手数料など)、そして補助金 (中央政府からの財政移転) の大きく三つに分類される (OECD 2001)。このうち税収は、その課税に対する地方政府の自主性の程度によって、さらに独立税収と共通税収に分類される (Ebel and Yilmaz 2003)。独立税とは課税否認 (Tax denial) と課税制限 (Tax restriction) が否定される税を意味する (神野 2007)。つまり、独立税収は課税標準・課税ベースそして税率ともに地方政府に決定の自主性がある税からの収入となる。一方、共通税収は、同一の税について中央と地方で分ける税収 (Tax sharing revenue) を指す (神野 2007)。

地方の自主収入 (*LOR*) の分類について、手数料などの税収外収入はこれに含まれるが、補助金は含まれない。次に税収について、最も厳密な場合、課税標準・課税ベースと税率について地方の自主性が認められる独立税からの税収のみが *LOR* に含まれる。もう少し幅広く地方の自主性について考慮すると、OECD (1999) は地方税収について次のようにまとめている。a) 税率と課税ベースともに地方に決定権がある (独立税)、b) 税率のみ地方に決定権がある、c) 課税ベースのみ地方が決定できる。これら三つのケースについて地方政府の自主性が認められる収入と分類する。加えて共通税収 (Tax sharing revenue) について、d) 中央と地方の配分割合を地方が決定できる、e) 配分割合は地方政府の合意がある場合のみ変更できる、という二つのケースも地方政府の自主性が認められる収入としている。そして、共通税収について f) 配分割合は法律で定められている、または中央政府のみの判断で変更できる、g) 配分割合は、年次の予算立案過程の一部として中央政府が決定する、という二つのケースと h) 地方の課税ベースと税率について中央政府に決定権がある、これら f) ~ h) の三つのケースについては、地方政府の自主性は非常に限られる、または認められないとしている。この分類に基づくと、*LOR* に含まれる税収は上記 a) から e) となる。

財政移転 (補助金) への依存度

途上国では地方政府が直面する垂直的財政力ギャップの解消のために、政府間財政移転の果たす役割は大きい。この財政移転の役割・依存度は次のように計測される。

$$DFT = \frac{\sum_i FT_i}{\sum_i LTR_i} \quad (5)$$

FT は中央から地方への財政移転（補助金）額を示し、 DFT は地方の歳入に占める補助金収入の割合を表す。

（3）地方の支出に関する裁量（Fiscal/expenditure discretion）

この指標は地方政府の政策選択に関する裁量性を捉える。そのため、ここで注目される財源は用途について地方政府に裁量のある一般財源となる。

地方の財政裁量性

$$FD = \frac{\sum_i GR_i}{\sum_i LTR_i} \quad (6)$$

GR は一般財源を示し、 FD は地方の総収入に占める一般財源の割合、つまりその支出内容について地方が裁量をもつ収入の割合を表す。

GR には、先の LOR （地方の自主収入）に加えて、共通税収（Tax sharing revenue）の f ）と g ）も（その用途は限定されていないという前提のもと）含まれる。さらに、中央政府からの補助金は、その類型によって区分される。政府間財政移転は一般補助金（Unconditional transfer）と特定補助金（Conditional transfer）という大きく二種類に区分される（神野 2007, Shah 2007）。このうち一般補助金は用途の限定がなく、地方政府に裁量のある財源となる（神野 2007, Shah 1994, 2007）⁶。一方、特定補助金はその用途を中央政府が特定するため、支出に関する地方政府の裁量は極めて限られる、または認められない財源となる。したがって、中央政府から地方政府への財政移転について、一般補助金は GR に含まれるものの、特定補助金は含まれないと区分される。

3. 財政分権化の程度と類型

以下では、上記の指標と財政分権化の程度・類型について考察する。

ケース(1)

⁶ 先の脚注 5 で示した補助金の所得効果と代替効果について、一般補助金はその受け手の地方政府の予算制約を緩和するという所得効果のみを持つ。この場合、受け手である地方政府が供給する公共財の相対価格を変動する代替効果は生じない（Shah 1994, 2007, Stiglitz 2000）。

まず上記の 歳出シェア (RLE)、 歳入シェア (RLR) について、 RLE 、 RLR とともに地方の相対的な割合が低い場合、集権的な状況と考えられる⁷。

ケース(2)

次に、 RLE と RLR それぞれの組み合わせについて考える。 RLE の歳出に関して地方の割合が高い(または増加している)場合、少なくとも支出面(量的側面)から財政分権的であることを確認できる。しかし、この支出(公共財の供給)に関する地方政府の質的な役割については、 RLR の歳入面での動向によって判断が異なってくる。

ケース(2.1)

上述のように RLE の計測において、地方政府の歳入に中央政府からの財政移転収入は含まれない。そのため、 RLE の割合が高い場合、それは地方政府の財政的な自立性が(相対的に)高いと考えられる。さらに、この地方政府の財政的な自立性については、 FA 地方の財政自立性(FA)で検討できる。 RLE 、 FA の割合がともに高い場合、地方政府の支出(公共財供給)責任は大きく、また地方の自主的な収入も(相対的に)多いことを意味する。したがって、地方政府はその自立的な財政収入によって、裁量をもって(地方の選好を反映した)公共財の供給責任を担うことになり、財政分権化の程度は高いと解釈される。

ケース(2.2)

一方、 RLE は高いものの、 RLR が低い場合、 FA 地方の財政自立性(FA)と FD 地方の歳出に関する裁量(FD)の動向によって、さらに二つのケースが考えられる。まず、 FA 、 FD とともに低い場合、地方政府の担う支出(公共財供給)責任は(相対的に)高いものの、その支出を賄う財源の多くは中央からの財政移転(補助金)に依存しているということになる。さらに、この場合、その補助金の多くは用途特定補助金であり、用途は中央政府によって特定され、地方の裁量は限られる。このような場合、地方政府は公共財・サービス供給の行政的な執行者(administrative agent)に過ぎず、その機能の決定は中央政府にあるとされる(Shah 1994, OECD 2002)。したがって、財政分権化の程度は先のケース(2.1)よりも低いと解釈される。

ケース(2.3)

次に FA (財政自立性)は低いものの、 FD (裁量性)は高い場合について考える。このケースでも、地方政府は依然として、その支出を賄う財源の多くを中央政府からの補助金に依存している。しかし、この場合、その財政移転の類型は上記のケース(2.2)と異なり、一般補助金の割合が高い。一般補助金は地方の自主財源ではないものの、その用途は中央によって限定されず地方政府に裁量がある。したがって、このケースは、 FA と FD がともに低いケース(2.2)より財政分権化の程度は高いと解釈できる。

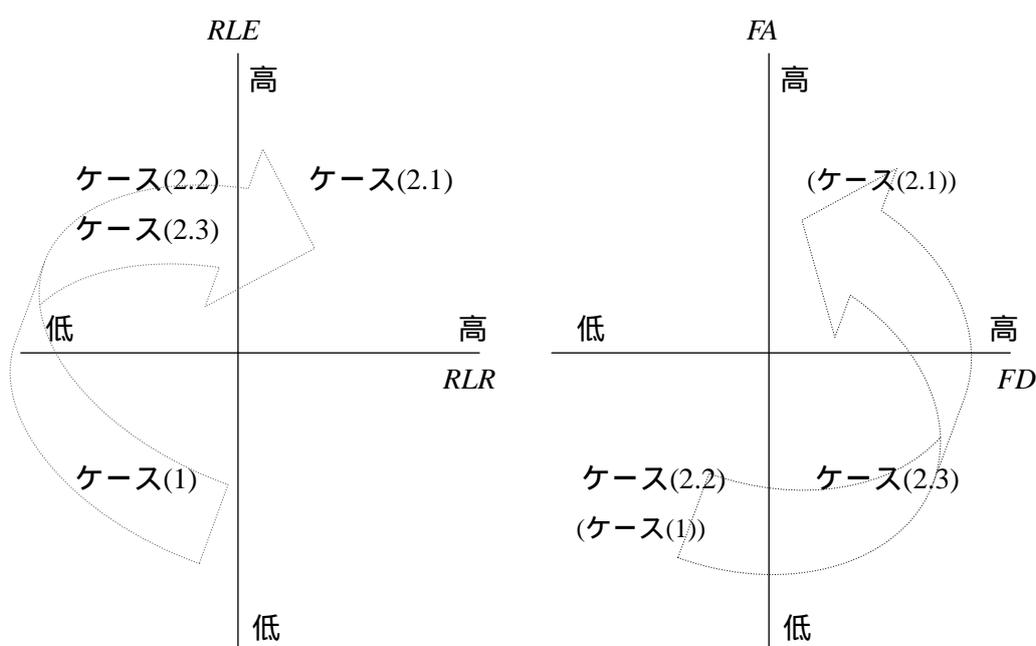
⁷ ここで、地方の割合の高低は相対的な視点での判断となる。例えば、国際間比較の場合、各国間でこの地方の割合を比べることになる。また、ある一国について考える場合、財政分権化に関連する変更・改革の前後での比較等が考えられる。

では、このケースと、
、
ともに高いケース(2.1)は、財政分権化の程度についてどのように区分されるか。支出に対する裁量、つまり、どのような公共財・サービスをどの程度供給するかという決定について、両ケースともに地方政府が裁量を持つ。これら二つのケースの差異は、地方政府の収入の安定性（stability）と地方政府の説明責任（accountability）の相違にあると考えられる。使途は限定されないものの、中央政府からの財政移転（補助金）への依存度が高い場合、地方政府の財政力はその補助金の動向に左右される。各地方政府への補助金額が算定式によって定められている場合においても、実際の（中央から地方への）補助金移転が算出通りに実施されるとは限らず、この実施の問題は途上国で特に大きい。そのため、FA が低い場合、地方政府の収入の安定性が相対的に低くなる可能性が指摘される。また、地方政府が自主収入によってその支出活動を賄っている場合、地方政府は（納税者である）地域住民に説明責任を負う。一方、地方政府はその支出に対する収入を中央政府からの財政移転に依存している場合（その使途が限定されていない場合も）、地方政府は中央政府（payer）と地域住民（beneficiary）の両者に説明責任を負う（Bird and Villancourt 1998）。これらから、FA が高いケース(2.1)の方が低いケース(2.3)よりも財政分権化の程度は高いと考えられる⁸。これら四つのケースは次のようにまとめられる（図1）。

図1 財政分権化計測の指標と程度

(A) 歳出・歳入割合

(B) 財政自立性と裁量性



⁸ ここでは財政分権化の客観的な程度を測っており、その（分権化の）是非を判断しているわけではないことに注意されたい。

このように、財政分権化の程度は上記の四つの指標を用いることによって、四つのケースに分類される。まず図1(A)にあるように、地方政府の歳出・歳入割合によって三つのケース：ケース(1)、ケース(2.1)とケース(2.2)・(2.3)に分けられる。しかし、この二つの指標のみでは、ケース(2.2)とケース(2.3)の区分は出来ない。(B) 地方政府の財政自立性と裁量性によって、このケース(2.2)と(2.3)を区分することが出来る。図(A)では第3象限から第4、第1象限へと財政分権化の程度は高くなり、図(B)では第3象限から第2、第1象限へと高くなる。

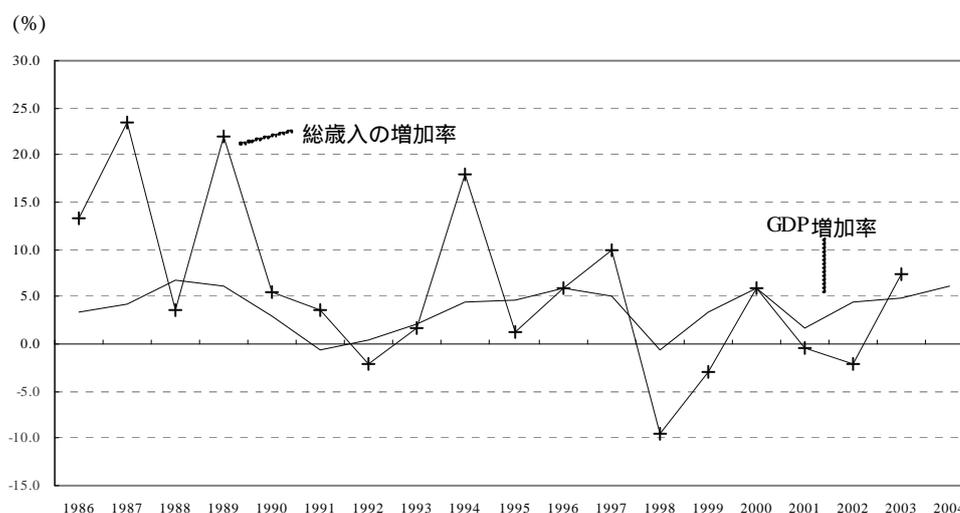
また、財政分権化について、Bird and Villancourt (1998) や Meloche et al (2004) は次の三つに分類している。一つは、地方の公共財・サービスの供給について主に中央省庁の出先機関が担っているという分散化 (deconcentration) である。委譲化 (delegation) は、中央政府は公共サービスの供給責任を地方政府に委譲するものの、主な財源は中央政府からの財政移転 (補助金) に依存している。その補助金の決定権は中央政府にあるという意味において公共サービス供給の最終責任も中央政府にある、という状況を指す。そして公共財・サービス供給の執行責任のみならず、その財源や決定権についても地方政府にある状態を移譲 (devolution) としている。この分類にしたがうと、上記のケース(1)は deconcentration、ケース(2.2)、(2.3)は delegation、そしてケース(2.1)は devolution と区別されると考えられる。この三つの分類ではケース(2.2)と(2.3)はいずれも地方政府の主な財源が補助金に依っているという意味で、財政分権化としては同じ類型とされる。しかし、上述のように、補助金は大きく使途特定補助金と一般補助金に区別される。その差異は地方政府の支出に関する裁量性によって捉えられ、後者の割合が高いほど地方の裁量が大きく、財政分権化の程度も高いと解釈される。

第2節 フィリピンの政府間財政関係

1. フィリピンの経済・財政動向

財政分権化前後のマクロ経済的な背景として、フィリピンの経済並びに財政収入の動向を確認する。フィリピン経済は1990年代中頃から拡大のテンポを増し、1994年～1997年にかけて4%～5% (前年比) 超の成長を達成している (図1)。しかし、1997年央からのアジア通貨危機の影響で1998年はマイナス成長に転じる。2000年代以降は、2001年の減速を除いて、再び4%～5%超の比較的安定した成長を維持している。一方、歳入増加率の動向は総じてGDPのそれより上下の変動が大きく、なかでも1998年はマイナス9.5%と大きく落ち込んでいる (図1)。さらに1999年も財政収入は前年比2.9%の減少となり、フィリピンの財政状況は悪化した。その後2000年は6%近い上昇を記録するものの、2001年、2002年と再び前年比減となっている。

図2 国内総生産（GDP）と総歳入の増加率：実質値、前年比



注) Philippine Statistical Yearbook(各年)、Fiscal Statistical Yearbook(各年)、Annual Financial Report COA (Commission on Audit)(各年)のデータに基づき作成。総歳入は中央と地方の歳入の合計。総歳入の実質値は、消費者物価指数(CPI)を用いて算出。

表1 総歳入の対国内総生産(GDP)比、(%)

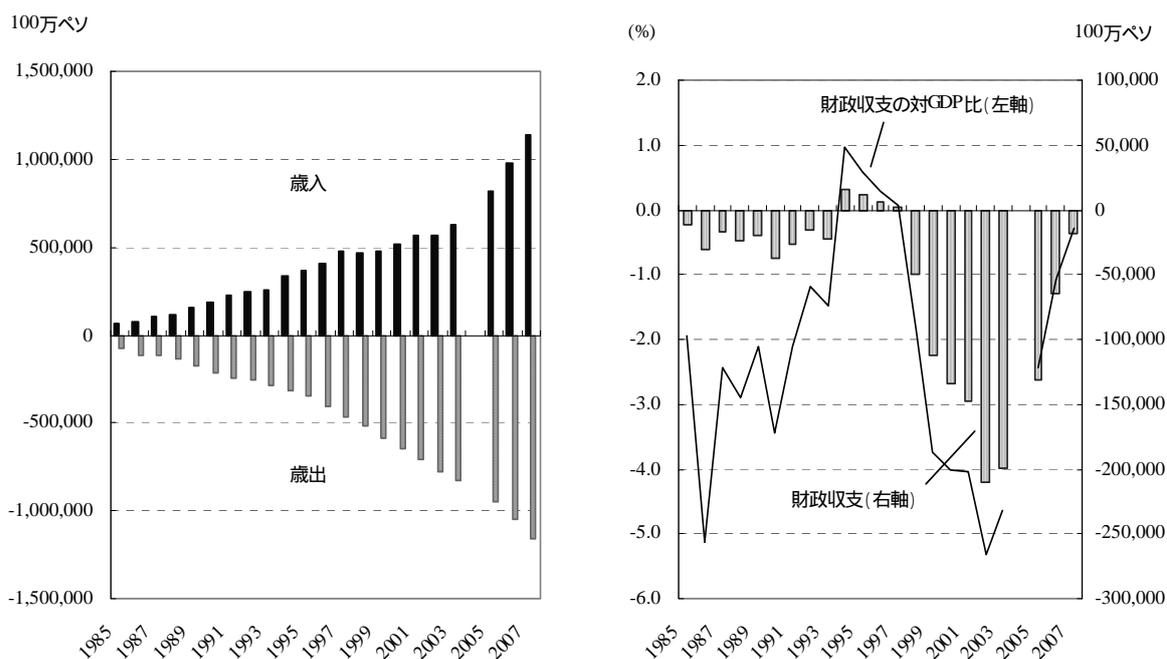
総歳入の対GDP比							
1986	13.9	1992	18.8	1998	19.0	2004	15.5
1987	15.9	1993	18.7	1999	17.5	2005	16.0
1988	15.2	1994	21.2	2000	17.1		
1989	17.8	1995	20.3	2001	16.8		
1990	18.1	1996	20.3	2002	15.5		
1991	19.1	1997	21.1	2003	15.8		
1986-1991 の平均	16.7	1992-1997 の平均	20.1	1998-2005の平均		16.6	

注) 総歳入、国内総生産ともに名目値。Philippine Statistical Yearbook(各年)、Fiscal Statistical Yearbook(各年)、Annual Financial Report COA (Commission on Audit)(各年)のデータに基づき算出。

1990年代初めから財政収入の対GDP比は上昇し、この時期、フィリピンの財政基盤は改善傾向にあったことがわかる(表1)。しかし、先に見たようにアジア通貨危機はマクロ経済以上に財政収入に大きな影響を与え、1994年以降20%超を維持していた財政収入の対GDP比は1998年には19%に低下する。さらにその後、同比率は低下を続

け、1998年～2005年の平均値は1992年～1997年のそれより3%超も低下している。このような財政収入増のテンポ減速の背景には、1997年の税制改革と1997年からの関税引き下げがあるとされる（Manasan 2004）。関税の引き下げは貿易自由化の流れに沿って、フィリピンに限らず他の多くの途上国でも経験している。1997年の税制改革は、当初、課税ベースの拡大、課税回避を抑制するための税体系の簡素化や税行政の改善等を主な内容とする総合的な改革を目指しており、それは税収増に寄与するものと考えられていた（Manasan 2003）。しかし、実際には議会において各法案がばらばらに可決されることになり、さらに、いくつかの法案は当初の案とは異なるものとなった。その結果、税制改革の全体としての税収への影響は不透明なものとなり、さらに、税回避抑制のための当初案が議会で認められなかったことや財政の合理化案などが可決されなかったことなどが税収に負の影響を与えたとされる（Manasan 2003）。

図3 中央政府の財政収支とその対GDP比



注) Philippine Statistical Yearbook (各年)、Budget of Expenditures and Sources of Financing (各年)のデータに基づき作成。歳入、歳出、国内総生産(GDP)ともに名目値。2004年は予算が成立しなかったことから、2004年の歳出・歳入額が記載されている Budget of Expenditures and Sources of Financing 2006 は未発行となっている。

このような1990年代末以降の税収の低迷は、中央政府の財政収支に大きな影響を与えた。恒常化していたフィリピンの財政赤字は1990年代初めからの財政収入動向の好転によって縮小し、1994年～1997年は黒字に転じている(図3)。しかし、アジア通貨

危機を機に、1998年、財政収支は再び赤字に転じる。その後、構造的な問題を背景に赤字幅は拡大し、2002年の財政赤字は対GDP比5%超に達する。2003年以降、改善傾向にあるものの、2007年時点でも中央政府の財政収支は約190億ペソの赤字となっている。このようなフィリピンの財政赤字の背景には、前述の税制改革の問題に加えて、過大な税収見込みがあるという（鈴木2008）。フィリピンでは税収の見込額と実額に乖離があり、特に先の財政赤字拡大の時期、実額は見込額を大きく割り込んでいるという。一方で、支出はその過大に見積もった見込額に基づいて計画されており、その結果、財政赤字が拡大するという構造的な問題が指摘されている（鈴木2008）。このような中央政府の財政計画能力に関する問題は、フィリピンの中央と地方の政府間財政関係にも重要な影響を与えられられる。

2. 政府間関係の構造

フィリピンの政府間構造は、図4のように中央政府と州（Province）・市（City）・町（Municipality）、バランガイ（最小行政単位、Barangay）という地方政府（Local Government Units）から成る。州、市、町、バランガイの数は2007年6月時点でそれぞれ81、131⁹、1,497、41,994となっている。州、市、町はそれぞれ地方政府（LGUs）として独自の立場にある¹⁰。つまり、基本的に地方の各レベル政府間に財政的な従属関係はない¹¹¹²。そして図4の矢印で示されているように、中央政府から地方政府への補助金は中央政府から各レベル政府へ移転される。このような構造は、例えば中国のように、中央政府から地方政府への補助金は省（Province）政府に移転され、省以下の財政移転（省から県など）については省政府に依るという構造とは対照的である¹³。そのため、州・市・町をまとまりとした地方単位による財政的な協調や分配、または社会・経済開発政策の実施について、地方の各レベル政府はそれぞれに独自の立場を選ぶ権利を有し、必ずしも共同するとは限らない。このような政府間構造が、フィリピンの財政分権化のあり方そして各地方政府の財政状況の背景にある。

⁹ 加えて、州に属さない高度都市化市（Highly Urbanized City）は2007年6月時点で24となっている。

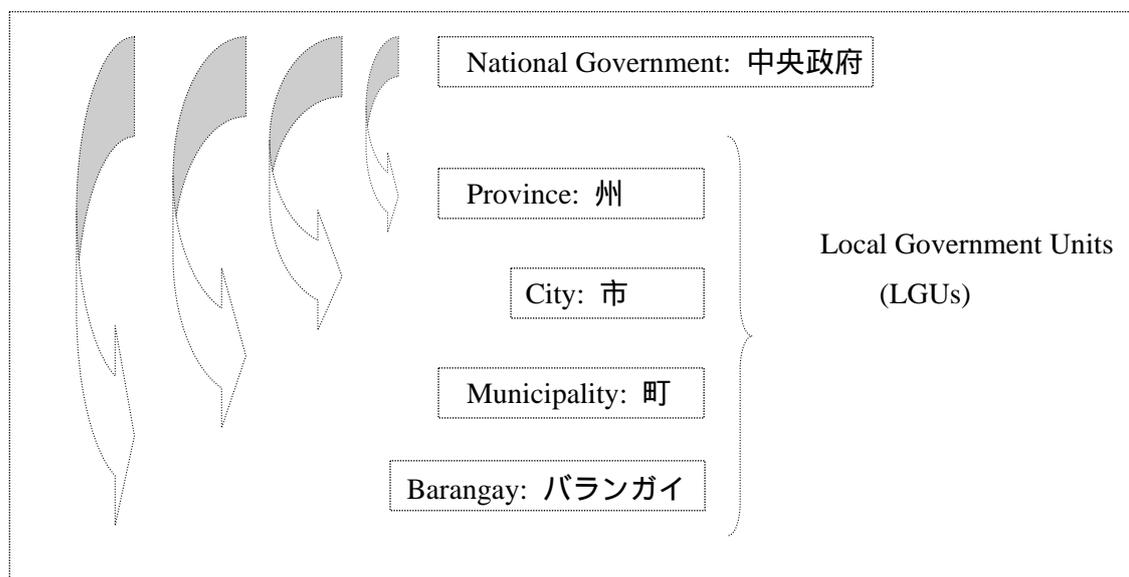
¹⁰ 本稿で焦点をあてる中央と地方の政府間財政関係では町までを考慮の対象としている。分権化によってバランガイには特に新たな責任は委譲されていない（Manasan 1992b）。

¹¹ 但し、バランガイについては、その主な税収のうち商業税収以外はすべて州または市からの配分となる（Manasan 2007）。

¹² 一部の地方税（例えば固定資産税など）については、州と市のみが課税権を持ち、町は州が徴税した税収からの配分を受ける（Manasan 2007）。

¹³ 第4章でみるベトナムについては、2002年の税法改正以降、中国型の財政移転構造となっている。

図4 フィリピンの中央政府と地方政府



3. 歳出・歳入と政府間財政移転

ここでは、第1節の財政分権化計測の指標を用いて、フィリピンの財政分権化、政府間財政関係の特徴を捉える。まず、総歳出に占める中央政府と地方政府の割合をみる。上述のように、この地方政府の支出割合（*RLE*）は地方政府が担う責任を支出面から量的に捉えるものである。比較の焦点となるのは、地方政府法が施行された1992年を境とする前後の変化である。州・市・町を合わせた地方政府の支出割合に注目すると、地方政府法施行以前の総歳出に占める地方政府の割合は10%前後にすぎない（表2）。この時期、フィリピンでは中央政府の支出（公共財供給）責任が非常に大きかったことがわかる。地方政府法施行から約10年を経た2000年代以降についてみると、地方政府の支出割合は20%前後となっており、地方政府法施行以前と比べ約10ポイント上昇している。財政分権化の進展によって、フィリピンでは地方政府の担う支出責任が相対的に上昇していることを確認できる。さらに地方の各レベル政府についてみると、市や町の支出割合が相対的に高いことがわかる。

表2 中央政府と地方政府の歳出割合の変化(%)

	中央政府	地方政府			
		合計	州	市	町
1985	89.9	10.1	-	-	-
1990	92.6	7.4	-	-	-
2002	80.6	19.4	4.7	7.3	7.5
2003	79.0	21.0	4.7	8.0	8.3
2004	80.6	19.4	4.2	7.7	7.5
2005	80.0	20.0	4.3	7.9	7.8
2006	79.3	20.7	4.5	8.1	8.1

注) 1985年、1990年は Budget of Expenditures and Sources of Financing (Department of Budget and Management)、2002年以降は Annual Financial Report (Commission on Audit) のデータを基に算出。中央政府の歳出に地方政府への財政移転 (Internal Revenue Allotment, IRA) は含まない。

表3 中央政府と地方政府の歳入割合の変化(%)

	中央政府	地方政府			
		合計	州	市	町
1985	91.1	8.9	-	-	-
1990	93.7	6.3	-	-	-
2002	92.3	7.7	0.9	5.0	1.8
2003	91.9	8.1	0.9	5.3	1.9
2004	92.3	7.7	0.8	5.1	1.7
2005	92.3	7.7	0.9	4.9	1.9
2006	93.0	7.0	0.8	4.5	1.7

注) データの出所は表2に同じ。地方政府の収入に中央政府からの財政移転 (IRA) は含まない。地方政府の収入の詳細について、1985年と1990年は IRA を除く Local tax revenues と Non-tax revenues の合計。2002年以降は、IRA を除く Local tax revenues、Shares、other incomes の合計。

歳出動向と同様に、地方政府法施行前後の州・市・町を合わせた地方政府の歳入全体に占める割合 (RLR) をみる。ここで注目されるのは、歳入に関しては財政分権化の前後で大きな変化がないという点である。1990年以前と2000年代以降のいずれにおいても、総歳入に占める地方政府収入の割合は10%以下となっている(表3)。この地方政府の収入に中央政府からの補助金(財政移転、IRA)は含まれない。そのため、この地方政府の収入は地方政府独自の収入を指す。その割合が大きく変化してないということ

は、財政分権化後も地方政府の自主的な収入は（相対的に）増加していないことを意味する。これらから、地方政府の（相対的な）支出責任は増大したものの、その自主的な収入は増加していないという状況を読み取れる。つまりフィリピンでは、財政分権化に伴って地方政府の垂直的財政力ギャップが拡大していると捉えられる。

さらに地方の各レベル政府についてみると、この垂直的財政力ギャップは州と町において大きい。先述のように、財政分権下の途上国において、このような地方の財政力ギャップは珍しいことではない。また先に示したように、地方の財政力ギャップは、(1) 地方の（自主）財源の増強、(2) 地方の歳出削減、(3) 支出責任の配分を各レベル政府間で見直す、または(4) 政府間財政移転によって賄う、これらいずれかの方法によって解消されなければならない¹⁴。

表4 地方政府の歳入に占める補助金（IRA）の割合（％）

	地方政府			
	合計	州	市	町
2002	66.8	82.0	47.4	78.0
2003	64.8	81.9	44.8	76.6
2004	63.1	81.0	42.8	75.9
2005	62.1	79.1	42.3	74.1
2006	63.1	80.9	42.6	75.5

注）Annual Financial Report（Commission on Audit）のデータを基に算出。地方政府の歳入には Local tax revenues、Shares、Other incomes、other Subsidies、そしてIRA とすべての収入項目を含む。

フィリピンでは、地方政府の垂直的財政力ギャップの解消は中央政府からの補助金（Internal Revenue Allotment, IRA）に大きく依存している。地方政府の歳入に占めるIRAの割合は地方政府全体で60%を超え、州では80%以上、町は70%以上と非常に高い水準である（表4）。州や町ではその支出を賄う収入のほとんどを中央政府からの財政移転に依存しているということになる。ここでもう一つ注目したいのは、州・町と市の間で補助金への依存度が大きく異なる点である。中央政府からの補助金（IRA）に大きく依存する州や町とは対照的に、市はその歳入の過半を自主的な収入によって賄っている。このような地方の各レベル政府間での歳入構造の相異の背景には、地方の自主財源である地方税の課税ベースの配分のあり方がある。

¹⁴ Bird and Villancourt（1998）は、この地方の垂直的財政力ギャップが解消されていない状況を垂直的財政不均衡（Vertical fiscal imbalance）としている。

地方税の課税ベースの配分は地方の各レベル政府によって大きく異なる。地方税の主な課税ベースとして、固定資産税、住民税、法人税、不動産取引税や特許税など約 10 項目が挙げられ、州、市、町の中でそれらすべての項目への課税権を持つのは市のみとなっている(Republic Act No. 7160, World Bank and Asian Development Bank 2005, Manasan 2007)。税源は市に偏った配分構造となっていることがわかる。

そしてフィリピンでは、補助金の配分も地方政府法に定められている方法によって決められる。その配分方法は、まず、当該年から遡って 3 年前の内国歳入税(Internal Revenue Taxes)に基づき、その 40% を中央政府から地方政府全体への補助金額とする。そして、州、市、町、バランガイそれぞれに対し、その補助金を 23%、23%、34%、20% の割合で配分する。さらに、それはそれぞれの地方政府において、人口(ウェイト 50%)、面積(同 25%)、人頭割り(同 25%)の基準にそって配分される(Republic Act No. 7160)。州と比べて地理的規模や人口規模が小さく、またその数も町ほどに多くない市への補助金割合は 23% と州と同水準になっており、中央政府からの補助金も市への配分が手厚い設計となっていることがわかる。財政分権化以前との比較でも、州と町への補助金の配分割合は低下し、一方、市とバランガイへのそれは上昇したという(Wallich, Manasan and Sehili 2007)。

中央政府からの補助金も相対的に市に手厚い配分となっているものの、市は自主財源の充実から補助金への依存度が相対的に低く、自立度の高い財政構造となっている。州や町は自主財源の脆弱さから、中央からの補助金に大きく依存する財政構造となっているにもかかわらず、その補助金の配分は手厚いものとはなっていない。

これらから、先の図 1 (A) に基づいて、フィリピンの各レベル地方政府の財政分権化の程度・類型を考察すると、州と町は図 (A) の第 4 象限にあるケース(2.2)またはケース(2.3)に近いと考えられ、一方、市は第 1 象限のケース(2.1)により近いと捉えられる。さらに上述のような補助金・税源の配分から、相対的に市の財政基盤は盤石であるものの、州・町のそれは脆弱である可能性が高い。このような特徴は、地方の各レベル政府の財政的な裁量性を考える際に重要な要素になると考えられる。

4. 地方の財政自立性と裁量性

州、市、町について、財政的な自立性と裁量性という観点からそれぞれの財政構造の特徴を分析する。表 5 は地方政府合計と州、市、町それぞれの財政収入(総額) に占める自主収入の割合を表す。自主収入について、(1) は地方税入と各種手数料や使用料等の収入、(2) は(1) に寄付金や特別経済地区の割当金などを加えたもの、つまり総収入から補助金(IRA) を差し引いた収入額である。(1) と(2) のいずれにおいても、財政的な自立性について、地方政府合計の水準と各レベル政府それぞれの水準に大きな乖離のあることがわかる。市の財政的な自立性は相対的に高く、州・町のそれは

低い。特に州の総収入に占める自主収入の割合は 15%前後であり、その財政自立性は非常に低い。地方の各レベル政府間において、財政の自立性に大きな差異のあることがフィリピンの政府間財政関係を捉える特徴の一つといえよう。

表5 各地方政府の総収入に占める自主収入の割合(%)

(1) 自主収入 A: 地方税・手数料/使用料等

	地方政府			
	合計	州	市	町
2002	29.6	12.8	49.5	19.0
2003	30.5	12.6	50.7	18.9
2004	31.9	13.8	52.2	19.2
2005	32.3	14.6	52.6	20.1
2006	31.2	13.6	51.6	18.7

(2) 自主収入 B: 地方税・手数料/使用料等・他寄付金/特別割当金

	地方政府			
	合計	州	市	町
2002	31.8	15.1	51.5	21.2
2003	33.1	15.2	52.8	22.2
2004	34.8	16.2	54.7	22.9
2005	35.7	17.6	55.3	24.7
2006	34.6	16.3	54.4	23.3

注) Annual Financial Report (Commission on Audit) のデータを基に算出。

さらに表6は州、市、町について、各地方政府の経済水準別の財政構造を表している。まず注目されるのは、各地方政府によって経済水準による財政収入構造の差異にもばらつきがあるという点である。州、市、町のいずれにおいても、最も経済水準の高い階級ではその歳入に占める地方税の割合が高く、その反面、補助金への依存度が低い。しかし、経済水準別の財政構造は州、市、町によって異なる様相を示している。町や市と比べて、州では経済階層による財政収入構造の差異は小さい。一方、市のその相異は大きく、最も経済水準の低い階級の補助金依存度は最も高い階級のその倍以上となってい

る。さらに第2と第3階級間と第4階級では補助金依存度に約10ポイントのひらきがある。そして町については、最も経済水準の高い第1階級とそれ以下の階級間に大きな乖離のあることがわかる。第1階級の補助金への依存度は、第2階級のそれより20ポイント以上低くなっている。平均的には財政的な自立性の高い市においても、経済水準の低い階級(第4階級と第5階級)の財政自立性は低く、平均的な州や町とほぼ同じ水準となっている。一方、相対的に財政自立性の低い町について、最も経済水準の高い階級に限っては平均的な市と同レベルの自立性を保っていることがわかる。水平的視点から各レベル地方政府についてまとめると、州では全体の平均的な状況と経済階層別状況とに大きな違いはなく、総じて財政的な自立性は低い。一方、市と町では、財政自立性の程度は経済階層によって異なることが指摘される。

表6 各地方政府の経済水準別歳入構造(%, 2003年)

州			
	補助金	地方税	他税収外収入
第I	77.9	12.0	10.1
第II	89.5	3.8	6.6
第III	90.3	1.4	8.3
第IV	92.1	1.7	6.2
市			
	補助金	地方税	他税収外収入
第I	39.8	49.7	10.5
第II	65.7	22.7	11.6
第III	67.4	20.1	12.5
第IV	77.4	13.3	9.2
第V	81.9	8.2	9.9
町			
	補助金	地方税	他税収外収入
第I	55.8	31.2	13.0
第II	78.6	10.2	11.3
第III	81.3	7.8	10.9
第IV	85.3	6.3	8.4
第V	88.0	3.2	8.8
第VI	89.7	1.7	8.6

注) Annual Financial Report 2003 (Commission on Audit) のデータに基づき算出。

次に財政的な裁量性 (*FD*)、つまり地方政府の政策選択の裁量性について考察する。第1節で示したように、これは地方政府の総収入に占める一般財源の割合、つまりその支出について地方に裁量のある収入の割合で捉えられる。一般財源には先の地方の自主収入に加えて、中央政府との共通税 (*Tax sharing*) からの収入、そして中央政府からの財政移転のうち使途の特定されない一般補助金が含まれる。フィリピンでは中央政府と各地方政府間での共通税はない¹⁵。中央政府からの補助金 (*IRA*) について、その 20% は地方開発基金 (*Local Development Fund*) として開発目的に使用するとされる。しかし、実際の運用において、その使途特定は厳格ではなく、例えば医療、社会保障関連や文化振興など幅広い分野に利用でき、その利用にあたっては、プロジェクト概要を内務地方政府省 (*Interior and Local Government*) に提出すればよいという (*Bird and Rodriguez 1999*)。このような特徴から、この地方開発基金向けの補助金 20% についても一般補助金的な性格が強いと考えられる¹⁶。したがって、フィリピンでは中央政府から地方への財政移転である *IRA* の全額を一般補助金と理解できる。つまり、この *IRA* と地方税収、税収外収入を合わせた地方の総収入はほぼ全額が一般財源と捉えられることになる。つまり、第2節の 財政裁量性の指標 (*FD*) の分母と分子が一致することになり、フィリピンの地方政府はその収入のほぼ 100% を自身の裁量によって使用できるということになる。それでは、実際、フィリピンの地方政府の財政裁量性は極めて高いと解釈できるか。これについては、地方政府に委譲された支出責任とあわせた検討が必要となる。

フィリピンの分権化の特徴の一つとして、数多くの中央政府職員を地方政府に移管したことがあげられる (*Wallich, Manasan and Sehili 2007, Manasan 2007*)。また、その程度はセクターによって異なり、なかでも最も影響を受けたのは保健分野 (保健省: *Department of Health*)、農業分野 (農業省: *Department Agriculture*) や社会保障分野 (社会厚生省: *Department of Social Welfare*) とされる。実際、これらの省では 1992 年には中央の 60% 前後の職員が削減され、ともなって予算も大幅に削減された (*Wallich, Manasan and Sehili 2007*)。このような多数の職員が地方政府に移管されたことによって、その人件費用は地方政府の支出責任となった。このような職員の移管について、地方政府の財政力との関係から二つの問題点が指摘されている。一つには、中央から地方への職員の移管は必ずしも各地方の必要性に応じたものではなかったとされる (*Bird and Rodoriguez 1999*)。もう一つは、このような数多くの職員の移管は地方財政の大きな負担となり、地方政府にとって人件費を除いた政策的に活用できる費用が限られることになったという点である (*Word Bank and Asian Development Bank 2005*)。先に見たように

¹⁵ 脚注 11 に示したように、地方税のうちいくつかの税項目は地方政府間で共通税となっている。

¹⁶ *Dr. Manasan (Philippine Institute for Development Studies)* のインタビューにおいても、この地方開発基金向け *IRA* も一般補助金としての扱いが適切だとされた。

財政裁量性の指標で見ると、フィリピンの地方政府の裁量性は極めて高いということになる。しかし、分権化によって移管された職員に対する費用という地方政府の支出責任を考えると、その財政的な裁量性は大きく限られると考えられる。

表7 地方政府の財政支出に占める人件費の割合（％）

	地方政府			
	合計	州	市	町
2002	59.0	59.9	52.8	64.4
2003	56.6	59.4	50.0	61.3
2004	55.0	58.7	47.7	60.5
2005	53.0	56.9	45.6	58.3
2006	50.1	52.5	43.5	55.3

注) Annual Financial Report (Commission on Audit) 各年のデータに基づき算出。人件費は給与、各種手当、社会保障費を含む。財政支出は経常支出を指す。

表8 地方財政支出に占める人件費の割合（％）：分野別

保健分野

	州	市	町
2002	71.2	60.2	75.6
2003	65.8	61.8	72.7

農業分野

	州	市	町
2002	86.7	77.1	83.9
2003	79.0	69.2	82.5

社会保障分野

	州	市	町
2002	48.3	59.1	61.8
2003	48.4	52.1	55.1

注) 表7に同じ。

そこで各レベル地方政府の財政統計に基づいて、実際の人件費負担の状況を確認する（表7）。2000年代初め、地方政府の人件費はその財政支出の60%弱を占めており、なかでも町では64%とその人件費負担の重さを確認できる。各レベル政府についてみると、人件費の割合が最も低いのは市となり、最も高いのは町となっている。先にみたように、市では自主財源そして中央からの補助金ともに最も充実しており、そのような充実した財政力のもと、人件費負担の割合が相対的に低くなっていると考えられる。次に時系列の変化に注目すると、州、市、町のいずれにおいても、財政支出に占める人件費の割合は年々低下している。分権化によって中央政府から地方政府へ多くの職員が移管され、その費用も地方政府の支出責任となった。その職員に対する解雇などの権限は地方政府になく、その雇用すべてを維持することが求められた。しかし、離職または退職などによって当初の職に空席が出た場合、その後、そのポストを充足するか否かの意思決定権は地方政府にあった。そのため、1992年から時間の経過とともに、人員数とその経費についても地方政府に裁量の余地が出てきたと考えられる。

次に、特に多くの人員の移管が実施された分野についてみると、全体の平均的な状況と同様に州と町での人件費割合が高く、市のそれは相対的に低い（表8）。セクター別のデータは時系列的に限られているものの、いずれの分野・政府についても2003年は2002年より人件費の負担割合が低下している。一方、その水準に目を向けると、人件費の占める割合は特に保健分野と農業分野で60%～80%超と非常に高く、地方独自の政策を実施する財政的な余地は極めて限られているといえよう。

表9 地方財政支出に占める人件費の割合(%)：経済水準別

州					
	第I	第II	第III	第IV	
2002	57.5	63.4	66.5	66.8	
2003	58.1	61.3	63.9	59.9	
2004	57.5	59.9	63.4	60.8	
2005	54.7	63.5	61.3	60.8	

市					
	第I	第II	第III	第IV	第V
2002	53.8	58.6	54.8	53.8	53.2
2003	50.2	54.9	50.8	51.3	53.9
2004	46.5	53.8	50.6	47.6	51.5
2005	43.6	51.1	54.0	48.1	53.9

町

	第I	第II	第III	第IV	第V	第VI
2002	53.9	64.0	66.0	69.9	72.7	70.7
2003	51.1	60.4	62.4	66.8	70.2	67.9
2004	51.2	58.5	60.7	65.3	68.5	68.5
2005	50.5	57.1	60.3	63.7	66.6	77.6

注) 表7に同じ。

さらに、州、市、町それぞれについて経済水準別の状況をみると、総じて経済水準の高い階級で人件費負担の割合は低く、低い階級で高いことを読み取れる(表9)。各レベル政府間で、上位層と下位層のひらきが最も大きいのは町である。先に財政収入に占める補助金の割合について、町では第1階級とそれ以下との間に乖離のあることを指摘した。財政支出に占める人件費の割合においても、町では第1階級とそれ以下の階級との間に比較的大きなギャップのあることがわかる。さらに、町の間層(第3階級)以下では2005年時点でも財政支出に占める人件費の割合は60%を超えている。州についても、第1階級を除いて、2005年時点でもその割合は60%前後となっており人件費割合低下のテンポは鈍い。州と町では、経済水準の上位階級を除いて、依然として人件費は財政支出の過半を占めており、地方の財政的な裁量は限られている様子を読み取れる。市については、人件費負担の割合は相対的に低いものの、第1階級とそれ以下に乖離がみられ、第2階級以下ではその割合低下のテンポは鈍い。

フィリピンの地方政府の財政的な裁量性は、人件費用という支出責任を考え合わせると、先の指標FDで見るとほどには高くないと考えられる。そして、この傾向は町や州で強く、また分野別では、中央からの大幅な職員移管が実施された保健や農業分野で特に強くなっている。そして、経済水準の低い地方では財政支出全体に占める人件費負担が重く、特に町の下位階級でその重さが際立っている。

これらから、第1節の図1(B)に基づいてフィリピンの地方政府の財政分権化の程度・類型について検討する。まず、市の経済水準上位層の財政的な自立性は高く、また町の第1階級についても比較的自立性の高いことが見出された。また、これら地方政府については、財政支出に占める人件費の割合も比較的低いことから、財政の裁量性も相対的に高いと捉えられる。したがって、これらは図1(B)の第1象限にあるケース(2.1)に近いと考えられる。次に市の中位以下の経済階層については、財政的な自立性は高くないものの、裁量性は比較的高いため、図1(B)の第2象限にあるケース(2.3)と捉えられる。そして州全体と最上位の経済階層を除く町については、財政的な自立性、裁量性ともに低いと判断されるため、第3象限のケース(2.2)に位置すると考えられる。

財政分権化という視点からフィリピンの政府間財政関係について考えるとき、地方政府の支出責任の増加ほどにその自主収入は増強されず、結果、中央政府からの補助金への依存度が高いという特徴があげられる。しかし、この特徴は地方の各レベル政府間やその経済水準によって大きく異なることが見出された。市の相対的に経済水準の高い層と町の一部では、中央政府からの補助金への依存度も比較的 low、財政分権化の程度がより高いと考えられる。一方、その他の町や州については、補助金への依存度が高く、加えてその財政支出に占める人件費の高さから支出に関する裁量も low、財政分権化の程度は相対的に低いと捉えられる。

第3節 財政分権下の地方財政

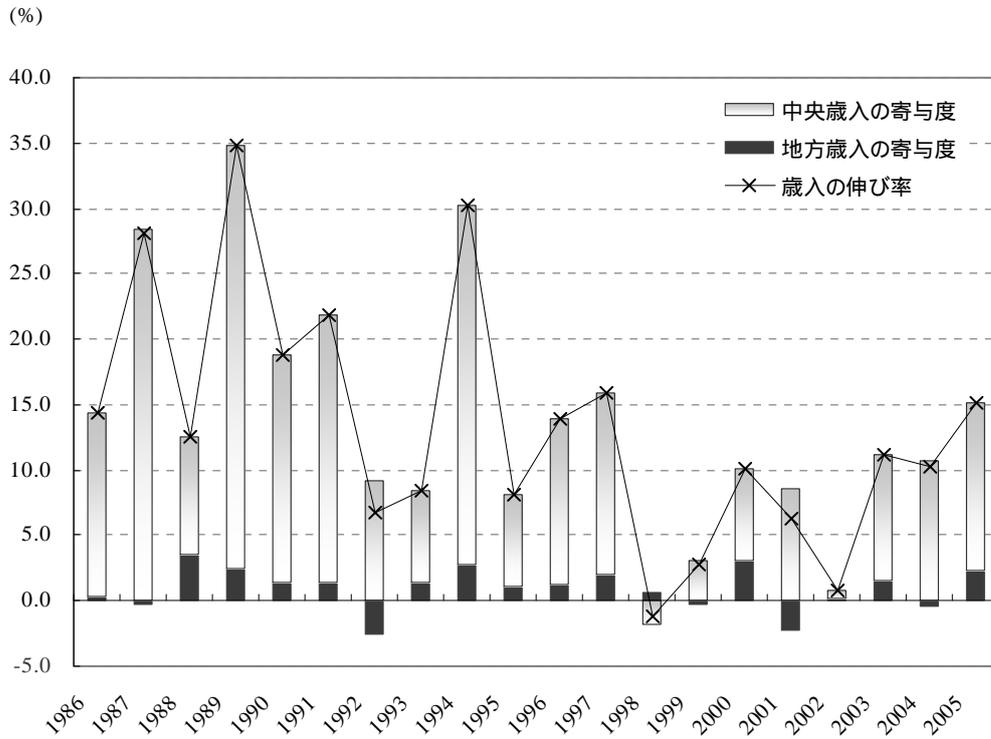
前節でみたフィリピンの政府間財政関係の特徴は、各地方の財政にどのような影響を与えているのか。以下では、地方政府の財政力の安定性そして地方政府間の財政力格差という二つの視点から、フィリピンの政府間財政関係のあり方の影響について考察する。

1. 地方財政の安定性

フィリピンでは財政分権化にともなって、地方政府の支出面での責任は増加したものの、それに見合うほどに自主収入は増強されず、結果、地方政府は中央政府からの財政移転（補助金）に大きく依存している。先に見たように、州では総収入の約 80% 以上、町では同 70% 以上を中央政府からの補助金（IRA）に依存する。フィリピンでは、中央政府から各地方政府へ移転される補助金額は地方政府法（Local Government Code）に定められる方法によって決められるため、他の途上国で見られるような補助金に関する恣意性は比較的 low と考えられる。この意味において、各地方政府はその財政収入の大部分を占める補助金額について「安定的な見通しを立てられる」といえよう。しかし、それは地方の財政収入が「実際に安定的になる」ことを必ずしも意味しない。中央政府からの補助金に大きく依存する地方の財政動向は、必然的に中央政府の歳入動向に左右される。

1990 年代中頃以前と比べ、2000 年代以降、総歳入の増減率の振れは多少縮小傾向にある（図5）。また図5の中央と地方の総歳入増減への寄与度をみると、上述のように地方政府の自主収入は総歳入の 10% 弱を占めるに過ぎないことから、総歳入の増減のほとんどは中央政府の収入の増減によって説明されることがわかる。翻って、その総歳入の増減は地方政府の歳入動向に大きな影響を与える。

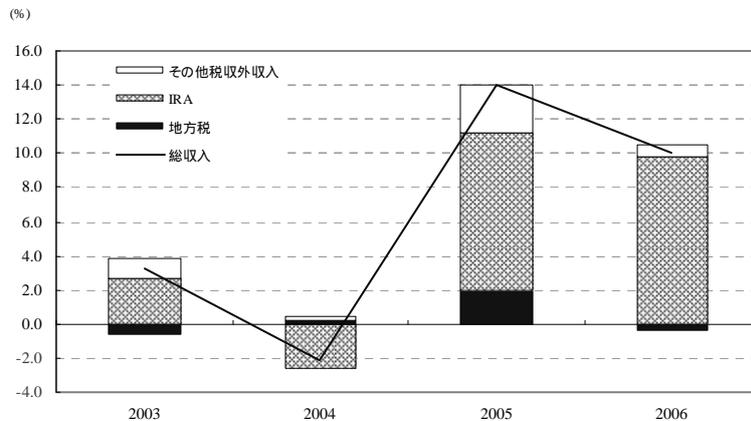
図5 総歳入の増減率（前年比、％）と中央と地方の寄与度（％）



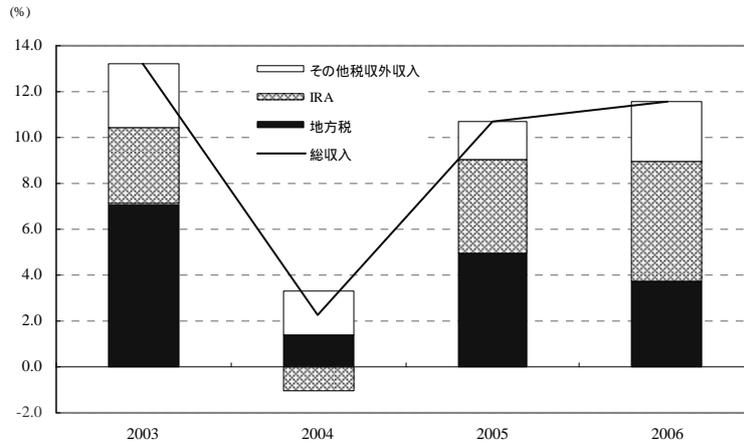
注) Fiscal Statistical Handbook (Department of Budget and Management) Annual Fiscal Report (Commission on Audit) のデータに基づき作成。総歳入は中央政府と地方政府の財政収入の合計額。歳入額は名目値。地方歳入に中央政府からの財政移転(補助金)は含まれない。

図6 各地方政府の歳入増減率（前年比、％）と収入源別寄与度（％）

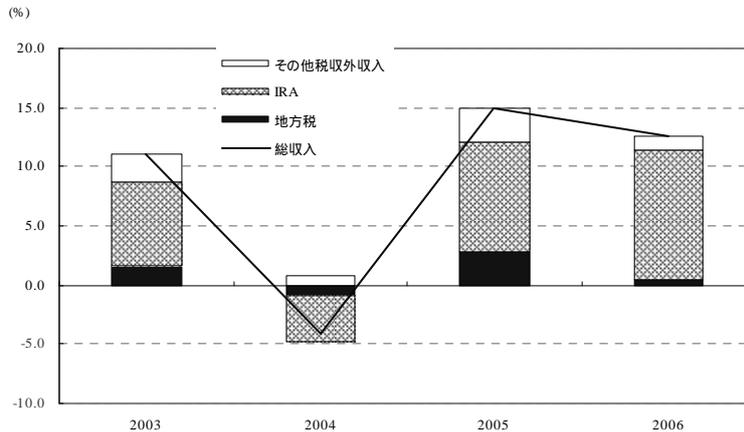
州



市



町



注) Annual Fiscal Report (Commission on Audit) 各年のデータに基づき作成。

図6は州、市、町それぞれについて、財政総収入の増減率とそれに対する各収入項目の寄与度を表している。総収入の増減動向は、州と町で同様の動きを示しており、市については2005年から2006年にかけて多少異なった動きとなっている。さらに、州と町では2004年は前年比減となっているが、市では小幅ながら前年比増を維持している。そして、総収入に対する各収入項目の寄与度に目を向けると、州・町と市で大きく異なる様相を示している。州と町では総収入の増減のほとんどが補助金（IRA）の増減で説明される。一方、市については、補助金の総収入に与える影響も小さくはないものの、地方税と税収外収入という自主収入の動向が総収入増減の過半以上を説明している。そして、この自主収入の増加によって2004年も前年比増を維持していることがわかる。

総収入の8割から7割以上を中央政府からの補助金に依存する州と町では、当然、その補助金の増減によって各年の歳入が大きく左右される。多くの州、町では、地方政府

自身によってその歳入の増減を調整する（調整の努力をする）術を持たないという構造的な問題が指摘される。

補助金に依存する地方政府にとって大きな問題は、このような各年の補助金の増減は、IRA 算出方法に規定されているように当該年から遡って3年前の内国税収入の増減のみによって決まるわけではないという点である。前述のように、フィリピンでは補助金額は恣意的に決められるのではなく、地方政府法に定められた算定方法に従って決められる。しかし、そのように算定された補助金が実際に全額移転されるとは限らないという問題が指摘される。Manasan（2007）は、1998年以降、地方政府にとってIRAは安定的に見通しを立てられる収入源ではなくなったと指摘している。その背景には先に見た中央政府の財政収支の悪化がある。厳しい財政状況のもと、中央政府が算定通りにIRAを実施しない状況が恒常化しているとされる。例えば1998年には緊縮財政政策のもとIRAの一部は地方政府に移転されず予算管理省（Department of Budget and Management）で保留され、また2004年には予算不成立の影響からIRAが減額されたという（Manasan 2007）。実際、中央政府の支出データに基づくIRAの実施額と算定額にはかなりの開きがある（表10）。

表10 補助金（IRA）の算定額と実施額

	算定に基づく補助金額 (100万ペソ)	実際の補助金額 (100万ペソ)	移転されなかった補助金の割合 (%)
2002	135,016	25,181	18.7
2003	142,808	27,073	19.0
2004	153,851	39,662	25.8
2005	156,201	34,007	21.8
2007	188,758	39,608	21.0

注）Budget of Expenditures and Sources of Financing（Department of Budget and Management）のデータに基づき算出。IRAの算定額は当該年から3年前の内国歳入局の純収益（Net revenues）の40%。実際の補助金額は中央政府の経常支出のうち地方政府への補助金支出の実施額（Cash disbursement）。

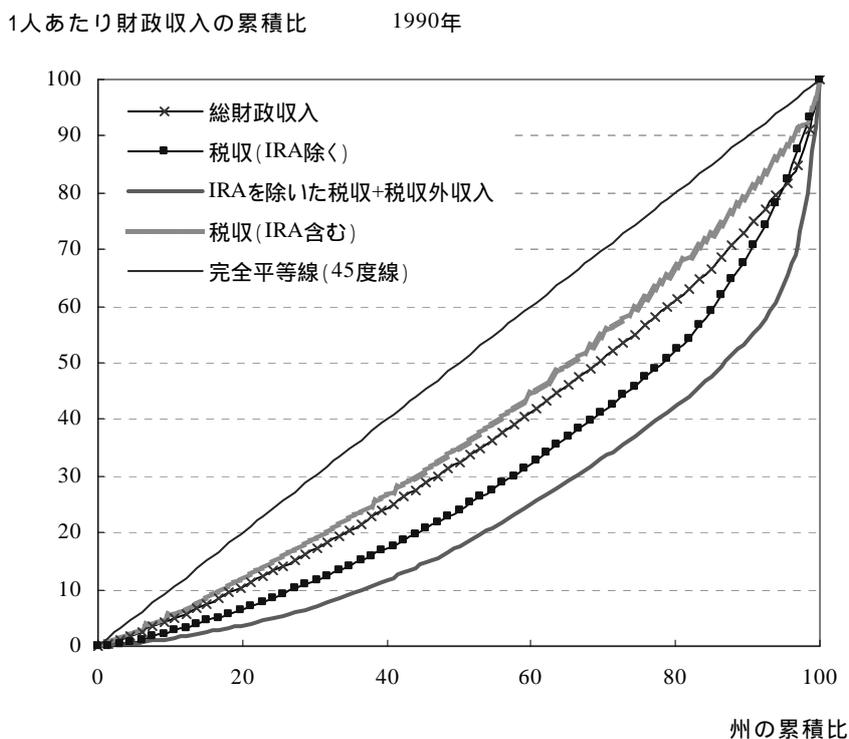
地方政府の収入基盤は中央政府からの補助金に大きく依存するというフィリピンの政府間財政関係の特徴は、地方政府の財政収入動向に大きな影響を及ぼしている。地方政府は自身でその収入動向を調整する（調整の努力をする）手段をもち、地方の財政収入の増減は中央のそれによって大きく左右されやすい。また、中央政府はその財政難を背景に補助金の実施額を変更（減額）しており、そのような状況は地方政府の財政収

入見通しの不安定性、不透明性を増幅させている。州や町または経済水準の低い地方では補助金への依存度が高く、結果、これらの影響をより強く受けると考えられる。支出責任に見合った収入や財政見通しの透明性・安定性が損なわれるとき、地方政府による各地方の選好にあった公共財・サービスの供給という資源配分の効率性の前提はゆらくことになる。

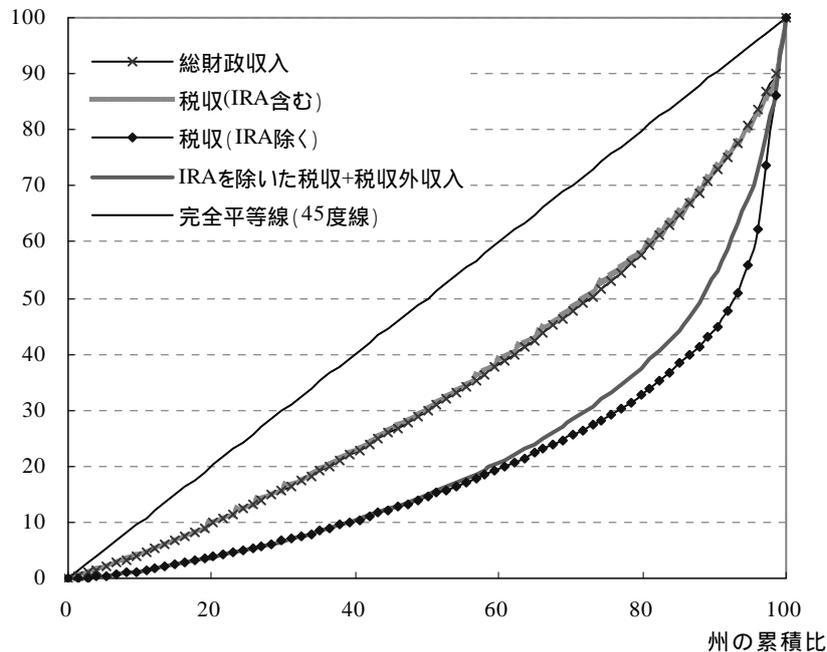
2. 地方政府間の財政力格差

上述のように、地方政府の支出責任と自主収入の差異が大きく、その差異を中央政府からの財政移転（補助金）によって解消しているというのがフィリピンの政府間財政構造の一つの特徴であった。このような地方政府の垂直的財政力ギャップを解消するのは補助金の一つの役割である。ほかに、同一レベル地方政府において、その地方政府間の財政力格差を平準化することも補助金の役割の一つとされる（Bahl 2000）。この同一レベル地方政府、例えば州、における政府間（州間）の財政力の差異とそれを（どの程度）どのように解消するかというのは水平的バランス（Horizontal balance）の問題とされる（Bird and Villancourt 1998）。以下では、財政分権化以前の1990年と以後の2000年のデータを用いて、州レベル政府を事例として、財政分権化以降の水平的バランスの変化について、特に補助金（IRA）の役割に焦点をおいて考察する。

図7 州間の財政収入格差：州の各収入のローレンツ曲線



1人あたり財政収入の累積比 2000年



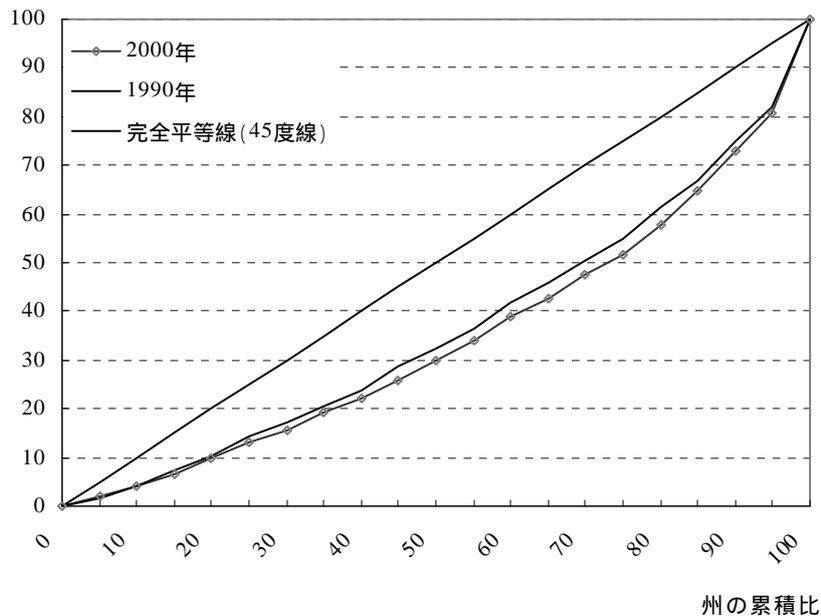
注) Budget of Expenditures and Sources of Finance (Department of Budget and Management) と Philippine Statistical Yearbook (National Statistical Coordination Board) のデータに基づき作成。

図7は州の各収入に関するローレンツ曲線を表す。まず1990年の状況に着目すると、補助金(IRA)を含む税金のローレンツ曲線は補助金を除いたその内側に位置しており、中央政府から各州への財政移転は州間の税金格差を縮小する方向に作用していることがわかる。また最も外側に位置しているのは、補助金を除いた税金と税金外収入を合わせた収入のローレンツ曲線である。1990年には、税金外収入の州間格差は税金のそれ以上に大きいことを読み取れる。次に2000年の状況を見ると、1990年と同様に補助金を含む税金のローレンツ曲線は補助金を含まないその内側にあり、財政分権化以降の2000年においても中央政府からの補助金は州間の税金格差を縮小するように作用していることが確認される。一方、最も外側に位置しているのは補助金を除いた税金のローレンツ曲線である。2000年には、州の各収入のなかで税金が最も州間の不平等度の高い収入となっていることがわかる。

図8 州間の財政収入格差：1990年と2000年の比較

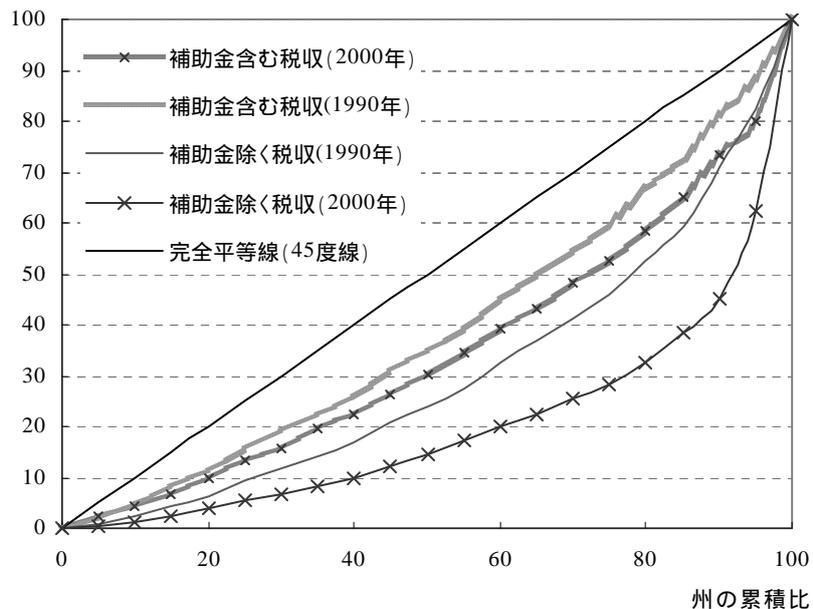
(1) 総収入のローレンツ曲線

1人あたり財政収入の累積比



(2) 補助金を含む税収と除いた税収のローレンツ曲線

1人あたり財政収入の累積比



注) 図7に同じ。

図8(1)の総収入についてみると、2000年の州間格差は1990年より拡大しているものの、その拡大の程度はあまり大きなものではないといえよう。次に、州自身の税収の州間格差と補助金の役割に注目する。図8(2)の補助金を除く税収のローレンツ曲線をみると、1990年と比べ2000年には州間の格差が大きく拡大していることを確認できる。先にみたように、この補助金を除く税収は2000年の各収入項目のなかで最も州間の不平等度の高い項目となっている。一方、補助金を含む税収については、2000年のローレンツ曲線は1990年のその外側に位置しており、この収入項目についても2000年に格差が拡大していることがわかる。しかし、その拡大の程度は補助金を除いた税収の格差拡大ほどには大きくない。各州間の税収格差を縮小するという補助金の役割がより重要になっていることを読み取れる。

州間の財政力格差という水平的バランスの観点から補助金の役割について考えると、財政分権化前後のいずれにおいても、中央政府からの補助金は各州の税収格差を縮小する方向に作用していることがわかった。一方、州間の税収格差は財政分権化以降大きく拡大している。財政分権化以後の2000年、中央からの補助金はこの拡大した州間の税収格差を縮小するように作用しているものの、その拡大分を解消するには足りず、結果、2000年の州間の財政収入(総額)の格差は1990年より拡大していると捉えられる。

おわりに

フィリピンでは、1991年に制定された地方政府法(Local Government Code、Republic Acts 7160)に基づき分権化が進められた。それまで中央政府が保持していた権限や人材の多くが地方政府に委譲された。ともなって地方政府の支出責任は増大した。しかし、その支出に見合うほどに地方政府の自主収入(税収)は増強されず、地方政府の補助金への依存度は大きく増すことになる。フィリピンの財政分権化以降の政府間財政関係の一つの特徴は、地方政府の支出責任と補助金依存度の増大といえよう。つまり地方政府の財政的な自立性は低いことが指摘される。そして、その補助金のほとんどは中央政府による用途の限定がない一般補助金であるというのがもう一つの特徴と捉えられる。フィリピンでは分権化によって中央政府の多くの職員が地方に移管され、ともなって地方政府が負う人件費用も増大した。政策的な目的に使用できる資金という観点から考えるとき、補助金の用途は限定されないものの、この人件費の増大は地方政府の財政的な裁量性を大きく減じることになった。そして、この地方政府の財政的な自立性と裁量性はともに、経済水準の低い地方において一層低いものとなっている。

このような政府間財政関係の特徴のもと、フィリピンでは地方政府の財政収入動向は中央政府の財政収支に大きく左右される状況にある。中央政府の財政収入の動向のみな

らず、中央政府による任意の補助金実施額の減額は地方政府の財政見通しの不安定性を増している。同一レベル政府間の水平的バランスという視点から考えると、中央政府からの補助金は地方政府（州）間の税収格差を縮小するように配分されている。しかし、財政分権化以降、州間の税収格差は大きく拡大しており、補助金による格差縮小効果もその拡大分を解消するには至っていない。本稿ではこの水平的バランスについて州レベル政府に着目した分析を行った。相対的に税収割合の高い市または州と同様に補助金への依存度の高い町についても水平的バランスに関する分析を行うことによってより包括的な考察を提示できると考えられる。

参考文献

神野直彦 [2007], 『財政学 改訂版』有斐閣.

鈴木有里佳 [2008], 「収入面から見る途上国の財政」、柏原千英編『開発途上国と財政問題』調査研究報告書、日本貿易振興機構アジア経済研究所.

Bahl, Roy [2000], “Intergovernmental Transfers in Developing Transition Countries: Principle and Practice,” *Municipal Finance* 21097, Background Series, The World Bank.

Balisacan, M. Arsenio, and Hal Hill [2006], “Regional Development Dynamics and Decentralization in the Philippines: Ten Lessons from a ‘First Starter’,” Australian National University, *Economics RSPAS, Department Working Papers*.

Bird, M. Richard [2000], *A Perspective on Fiscal Federalism in Russia*, *International Tax Program*, Rotman School of Management, University of Toronto and Petro-Canada Scholar, C.D., Howe Institute.

_____, and Edgard R. Rodriguez [1999], “Decentralization and Poverty Alleviation. International Experience and the Case of the Philippines,” *Public Administration and*

Development, No.19, pp.299-319.

_____, and Francois Villancourt [1998], “Fiscal Decentralization in Developing Countries: An Overview,” in *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, eds. Bird, M. Richard and Francois Villancourt, Cambridge University Press, UK.

Ebel, D. Robert, and Serdar Yilmaz [2003], “On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization,” in *Public Finance in Developing and Transition Countries*, eds. Martinez-Vazquez, Jorge and James Alm, Edward Elgar, Cheltenham, UK/Northampton, USA.

Manasan, G. Rosario [1992a], “Intergovernmental Fiscal Relations, Fiscal Federalism, and Economic Development in the Philippines,” *Working Paper Series* No. 92-04, Philippine Institute of Development Studies.

_____, [1992b], “Fiscal Decentralization and the Local Government Code of 1991,” *Development Research News*, Vol. X, No. 5, Philippine Institute for Development Studies.

_____, [2003], “Tax Effort: going down...down...,” *Development Research News*, Vol. XXI, No.2, Philippine Institute for Development Studies.

_____, [2004], *Analysis of the President’s Budget for 2003: Deficit in Revenues Leading to a Deficit in Services*, Philippine Institute for Development Studies.

_____, [2007], “Decentralization and the Financing of Regional Development,” in *The Dynamics of Regional Development: The Philippines in East Asia*, eds. Balisacan, M. Arsenio and Hal Hill, pp.275-315, Ateneo de Manila University Press.

Meloche, Jean-Philippe, Francois Villancourt, and Serdar Yilmaz [2004], “Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter?” *World Bank Policy Research Working*

Paper 3254, the World Bank.

Musgrave, A. Richard [1959], *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill Book company, Inc.,
New York, Toronto, London.

Oates, E. Wallace [1968], "The Theory of Public Finance in a Federal System," *The Canadian Journal of Economics*, Vol. 1, No. 1, pp.37-54.

_____ [1972], *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.

OECD [1999], *Taxing Powers of State and Local Government*, Organisation for Economic
Co-operation and Development, France.

_____ [2001], *Fiscal Design Across Levels of Government Year 2000 Surveys*, Directorate for
Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, Centre on Tax Policy and Administration,
Organisation for Economic Co-operation and Development, France.

_____ [2002], *Fiscal Decentralization in EU Applicant States and Selected EU Member
States*, Report prepared for the workshop on "Decentralization: Trends, Perspective
and Issues at the Threshold of EU Enlargement," Centre for Tax Policy and
Administration, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

Shah, Anwar [1994], *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and
Emerging Market Economies*, the World Bank.

_____ [2007], "A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers," in
Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice, eds. Boardway, Robin
and Anwar Shah, Washington D.C., the World Bank.

Stiglitz, E. Joseph [2000], *Economics of the Public Sector*, W. W. Norton & Company, Inc.

Wallich, Christine, Rosario Manasan, and Saloua Sehili [2007], "Subsidiarity and Solicarity:
Fiscal Decentralization in the Philippines," in *Fiscal Fragmentation in Decentralized*

Countries, eds. Bird, M. Richard and Robert D. Ebel, Edward Elgar, Cheltenham,
UK/Northampton, USA.

World Bank [2005], *East Asia Decentralizes*, Washington DC, the World Bank.

_____, and Asian Development bank [2005], *Decentralization in the Philippines*, Poverty
Reduction and Economic Management Unit, East Asia and Pacific Region, the World
Bank, and Philippines Country Office, South East Asia Region, Asian Development
Bank.