

序章

開発途上国における政府間財政関係のあり方

内村 弘子

1. 本報告書の目的と背景

本報告書は 2008 年度アジア経済研究所において実施された「分権化と開発」研究会の成果である。本研究会は、開発途上国の分権化について特に中央と地方または地方以下の政府間財政関係に焦点をあて、そのあり方や特徴の分析を目的とした。

開発途上国で財政分権化が進められている背景は様々であるが、その結果、中央と地方または地方以下において政府間の財政関係が変化している。それは財源など歳入に関する権限や財政収入規模、または公共財・サービスの供給者としての支出責任等に関する中央と地方または地方以下における政府間の財政関係の変化を意味する。このような財政分権化は、途上国の開発の一環として捉えられると同時に、途上国の制度改革や社会・経済開発の土台の変化と捉えられる。このような認識のもと本研究会では、開発途上国の財政分権化について、その是非を問う規範的分析ではなく、既に財政分権化が進められているとされる途上国を対象とし、財政基盤や財政的責任のあり方という政府間財政関係について実証的な分析を試みた。

政府間財政関係については、財政連邦制（Fiscal Federalism）などを含む財政学の分野において研究され、理論的展開や財政構造を捉える指標が示されている。財政の基

本的な役割は経済安定化、所得再分配、そして資源配分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、各レベル政府の役割という観点から中央政府と地方政府の役割について捉えたのが Oates (1972) の分権化定理である。それは、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ものである。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といえよう。

財政分権化に関する実証的研究としては、国際通貨基金(IMF)の Government Finance Statistics (GFS) によるデータを用いた国際比較研究がみられる (de Mello 2000, Ehdaie 1994, Oates 1985、等)。開発途上国や移行経済諸国について、各国の財政データに基づいた研究も進められつつある(Jin et al 2005, Martinez-Vazquez 2007, Rao 1998, Rezk 1998, Zhang and Kanbur 2005、等)。しかし、データの限界等から近年の進展を反映した途上国に関する研究は限られている。また、一概に財政分権化といっても、途上国での実質的な財政分権化のあり方、またその開発への影響も様々である (Jutting et al. 2005, Kaiser 2006)。このような背景から、財政分権化が進められている途上国について、政府間財政関係について一定の枠組みに基づいた実証的な分析を行うことは重要であると考えられる。

本研究会では、財政分権化の進展について具体的に次のような特徴をもつアジアの途上国、フィリピン、タイ、ベトナムを取り上げた。フィリピンの財政分権化は、1990年代初めの地方政府法 (Local Government Code) 制定以降 15 年超の経験を経て、東・東南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 (World Bank 2005)。一方、タイの財政分権化は比較的近年の動きとされ、その動きも漸進的といわれる。そして 1990 年代後半に中央政府と地方政府の財政関係の明瞭化に着手したベトナムは、さらに 2000 年代初めより省以下の政府間財政関係の再構築を進めており、加速度的な進展とされる。また、これら 3 カ国の財政分権化はそれぞれ、包括的な分権化、中央の地方への影響が色濃いなかでの分権化への動き、そして移行経済下の分権化という特徴も指摘される。

このような特徴をもつ 3 カ国について、本研究会では、まず歳出面と歳入面から政府間財政関係について各国の財政関連データの許す限り量的な把握を試みた。さらに、中央政府から地方政府、または地方以下 (地方下位政府) への財政移転のあり方に注目した。開発途上国の財政分権化を考えるにあたって問題となるのが地方政府の財政力とその地方間格差である。いわゆる垂直的財政力格差 (Vertical Fiscal Gap) や地方間の水平的財政力格差 (Horizontal Fiscal Gap) の是正という観点から財政移転の重要性が指摘される (Bird 1970, 1992, Rao, Bird and Litvack 1998, Bird and Smart 2002)。本研究会では、この財政移転について政府間の財政関係を捉える重要な要素の 1 つとして取り上げている。それぞれの特徴をもつこれら 3 カ国について、歳出、歳入、そして財政移転という視点から捉え、さらに、各国の背景や質的な特徴を加味することから、

それぞれの政府間財政関係のあり方を明示的に分析し、その特徴を提示できると考える。

2. 本報告書の構成と各章について

本報告書では、第1章として、財政分権化という課題を考えるにあたって、その歴史的経緯を俯瞰し、そして財政学における基礎理論的背景とそれに基づく先進諸国の事例について概説する章を設けている。第1章は、個別のケース・スタディの前に、一国の政府について中央政府と地方政府の政府間関係という視点から捉える分権化という課題について、大局的な流れを確認し、さらに財政学という枠組みにおける進展の過程を概観することを目的としている。現在の世界的な分権化の潮流も歴史的にみると、それは比較的近年の動向であることが指摘される。そして、この近年の動きにはグローバル化の流れが深く係わっているとされる。また、中央政府と地方政府の政府間財政関係に関する基礎理論の展開では、財政調整の重要性があげられている。この財政調整という視点から、政府間財政関係は（中央と地方政府間の）垂直的財政調整と（地方間の）水平的財政調整として整理されとする。さらに、各国の財政分権化を捉えるにあたっては、その租税体系のあり方が基本として強調され、加えて歳入の自治（Fiscal Autonomy）と歳出の自治（Fiscal Discretion）の重要性もあげられている。

続く各章では、先述の3カ国について財政分権化という視点からそれぞれの政府間財政関係について分析を行っている。第2章では、先述のようにこれら3カ国のなかで最も財政分権化の開始の時期が早くかつ包括的な分権化といわれるフィリピンについて取り上げている。ここではまず、政府間財政関係を定量的に分析にするにあたって各種の指標を概説している。この各種指標に基づく分析から、財政分権化以降、フィリピンの政府間財政関係の特徴として地方政府の支出責任と補助金への依存度の増大を見出し、地方政府の財政的な自立性の低さを指摘している。また、フィリピンの中央政府から地方政府への補助金は、そのほとんどが用途の限定されない一般補助金であることから、第1章で歳出の自治とされた支出に関する地方政府の裁量性は一見、高いと思われる。しかし、地方政府が担う歳出責任の質的内容を考慮すると、その裁量性は大きく低下する可能性が示唆される。さらに第1章で水平的財政調整とされた地方間の財政力格差の是正について、州政府を事例として、財政分権化の前後となる1990年と2000年の比較分析を行っている。財政分権化前後ともに、中央政府からの補助金は州間の税収格差を縮小しており、再分配的な配分となっている。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、そのため補助金による格差縮小効果もその税収格差の拡大分を解消するには至っていないことが見出されている。

第3章はタイを対象とし、その分権化の動向を詳細に分析している。タイの地方分権化が本格化するのには1997年以降とされ、1999年以降は財政の分権化も進められているという。このような分権化進展の動きがあるものの、タイでは依然として中央政府の占める位置づけやその地方出先機関の存在が大きいとされる。財政分権化にともなって、国と地方を合わせた総歳入に占める地方自治体の割合は着実に増加している。しかしそれは地方自治体への税源移譲によって増加したものではないことが指摘されている。タイにおいて総歳入に占める地方の割合の上昇は、中央政府からの補助金または中央政府によって集められた地方歳入への自治体の依存傾向の増大を意味している。また地方自治体の法的権限として、タイの地方自治体は法的に許された範囲内の業務しか執行できない。一方、その法律で定められた範囲内という前提から考えると、地方は財政的な裁量性をもち、その裁量は決して小さくないと指摘される。しかし、各自治体にとって人件費などの経常的な支出の負担は重く、そういった実質的な財政制約を考慮すると、地方の財政に関する裁量の余地は非常に限られることが示唆されている。とくにタイで大多数を占める小規模自治体での財政制約は厳しく、自治体独自の政策選択・実施という裁量の余地はあまり残されないとされる。

第4章では移行経済下の財政分権化としてベトナムを取り上げている。計画経済のもと、中央政府と地方政府の責任規定が不明瞭な財政制度であったベトナムは、1990年代後半よりその明確化と同時に財政分権化を進める。中央と地方の財政関係の明確化に続いて、地方以下、つまり省以下の政府間関係の再構築に着手する。省以下の政府間財政関係に関する省の裁量が強化され、ともなって省と県（省以下政府）の財政関係のあり方も変化している可能性があるという。第4章では、中央政府と地方政府の財政関係に加えて、とくにこの省と県という省以下の政府間財政関係に着目し、省以下の財政データを用いた定量的な分析を試みている。中央政府と地方政府の財政関係については、2000年代中頃以降、地方政府の支出・収入割合はともに増加し、また地方政府の補助金への依存度は低下している。つまり中央と地方の政府間財政関係はより分権的な進展をみせているとされる。一方、省以下の政府間財政関係は異なる様相を呈しているという。地方の支出全体における県（省以下政府）の比重に大きな変化はない一方、同収入に占める県の割合は大きく低下している。省以下の政府間財政関係において、県の位置づけは省主導のもとその支出執行のエージェント的色彩を濃くしていると指摘される。このベトナムの省以下の状況は、第1章で「行政任務と課税権の非対応」とされている政府間財政関係が分権型にならないケースの1つと考えられる。さらに、地方間の水平的財政力格差について、中央政府と地方、または省以下のいずれにおいても水平的格差是正への強い配慮が見出され、これはベトナムの政府間財政関係の特徴の1つと指摘される。

本研究会では執筆を担当した研究会委員やオブザーバーに加えて、石塚二葉研究員、

鈴木有里佳研究員に研究会にご参加頂き貴重なコメントを頂いた。ここに記して深くお礼を申し上げる。

参考文献

Bird, M. Richard [1970], *Taxation and Development*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

—— [1992], *Tax Policy and Economic Development*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.

Bird, Richard M. and Michael Smart [2002] “Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries,” *World Development*, Vol. 30, No. 6, pp.899-912.

Ehdaie, Jaber [1994], “Fiscal Decentralization and the Size of Government,” *Policy Research Working Paper*, the World Bank.

Jin, Hehui, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast [2005], “Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style,” *Journal of Public Economics*, Vol. 89, No. 9-10, pp. 1719-1742.

Jütting, Johannes, Elena Corsi, Celine Kauffmann, Ida McDonnell, Holger Osterreider, Nicolas Pinaud, and Lucia Wegner [2005], “What Makes Decentralization in Developing Countries Pro-Poor?” *The European Journal of Development Research*, Vol. 17, No. 4, pp. 626-648.

Kaizer, Kai [2006], “Decentralization Reforms,” in *Analyzing the Distributional Impact of*

- Reforms*, eds. Coudouel, Aline and Stefano Paternostro, the World Bank.
- Martinez-Vazquez, Jorge [2007], "Asymmetric Federalism in Russia: Cure or Poison?" in *Fiscal Fragmentation in Decentralization Countries*, eds. Bird, M. Richard and Robert Ebel, pp. 227-266, Edward Elgar, Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA.
- de Mello, JR. Luiz R [2000], "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis," *World Development*, Vol. 28, No. 2, pp. 365-380.
- Musgrave, A. Richard [1959], *The Theory of Public Finance*, Mcgraw-Hill Book company, Inc., New York, Toronto, London.
- Oates, E. Wallance [1972], *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- [1985], "Searching for Leviathan: An Empirical Study," *The American Economic Review*, Vol. 75, No. 4, pp. 748-757.
- Rao, M. Govinda [1998], "India: Intergovernmental Fiscal Relations in a Planned Economy," in *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, eds. Bird, M. Richard and Francois Vaillancourt, Cambridge University Press, UK.
- Rao, M. Govinda, Richard M. Bird and Jennie I. Litvack [1998], "Fiscal Decentralization and Poverty Alleviation in a Transitional Economy: the Case of Vietnam," *Asian Economic Journal*, Vol.12, No.4, pp.353-378.
- Rezk, Ernesto [1998], "Argentina: Fiscal Federalism and Decentralization," in *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, eds. Bird, M. Richard and Francois Vaillancourt, Cambridge University Press, UK.

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

Zhang, Xiaobo and Ravi Kanbur [2005], "Spatial inequality in education and health care in China," *China Economic Review*, Vol. 16, pp. 189-204.