

フィリピンにおける 地方分権と地方財政

—シンポジウム「地方分権と地方財政」での報告と議論④—

政策研究大学院大学 教授 木村 俊介

一 はじめに

本誌七月号の表題のシンポジウムでの報告と議論の紹介、八月号の中国及び九月号のインドネシアの地方分権の報告に引き続き、本稿では、フィリピンにおける地方分権の動きについて紹介していきたい。本号では、まず、本年三月に開催されたシンポジウムでのフィリピン研究開発機構上席調査役のジルベルト・ラント氏の報告と、同氏から提出された資料に即して、フィリピンにおける地方分権の現状と課題等について紹介することとする。なお、以下の記述における報告等の要約及び編集は筆者の責任において行ったものである。

二 フィリピンにおける地方分権と地方財政の現状 (ラント氏の報告、提出ペーパーから)

今回の報告の目的は、地方の財政改革の進捗状況について申し上げることと、今後の改革について道筋をつけることである。

まず最初に、分権化の効果は何であったのか、即ち住民に対してどのような影響を与えたのかという問題である。

まず、分権化のこれまでの実績について考えてみると、分権化は九一年から開始しているが、サービス提供、地方財政、地方住民に与えた影響に関してこれまであまり研究がない。○五年に分権化の研究を行った調査機関は、プラス・マイナス両方の効果があったと評価している。しかし、分権化により新たな制度的枠組みができたことは確かである。分権化が始まる前は、経済開発等の分野において、国が

常に音頭をとり国・地方レベルの施策の目標設定を行っていたが、分権化により社会サービス提供を含む政治的権限の地方への移譲が進んだ。

そして、財政は行政機能に付随する問題なので、地方自治体が良いサービスを提供するためには、財源の裏付けが必要となる。このため、地方が地方税の課税権限を持つことや、地方債を国の承認を得なくとも自らの権限で発行できることが必要となる。

政府は、配分、安定化及び再分配の三つの機能を有している。このうち安定化と再分配は国の役割に適しているが、配分の機能は地方でも果たせるのではないか、即ち地方の公共サービスは住民ニーズを掌握している地方政府が提供した方が適切ではないか、と考えられている。例えば、昔であれば、ミンダナオの人達は、すべてのがマニラの中央政府で決まってしまうということと不満を持っていたが、分権化により地方政府が責任を持って住民の面倒をみられるようになり、一部問題は解決されている。

次に、分権化に係る定量的な研究がいくつか出てきているが、政治、行政、ガバナンス等すべてを包括的に扱った研究はまだ出ていない。住民満足度調査も行われているが、分権化を踏まえサービス提供の向上に結び付けている自治体もある一方で、例えば過疎化している自治体ではサービス向上が困難であり、住民の満足度は分かれている。

分権化がサービス提供にどのような影響をもたらしたのかという点について、例えば健康・福祉、水供給、教育等の行政サービスにおいてどのようなことが起こったのかを調べ、現在データを収集してい

るところである。もう少し数を集める必要があるが、最終的には政策決定者に対して実際の影響を評価したデータを提出してさらなる対策を検討してほしいと考えている。多くの自治体は、イノベーションを発揮し、環境、公共事業、住宅、生活一般等のプログラムを出してきている。自治体として目覚ましいローカルサービスの提供を示した団体に対しては顕彰も行われている。

次に、税の配分の問題に触れることとする。財政は行政機能に付随すると言われるが、九一年に成立した地方自治体法により、税務及び歳出の在り方は改善されていると一般的に考えられている。しかし、より緊密に見てみると、所得税、物品税の一部、付加価値税等の効率が良い大規模な歳入源は依然として国が所管している。財産税や事業税（ローカル・ビジネス・タックス）は地方に移ってきているが、やはり歳入として生産性の高い税目は中央が握っており、地方は、どうしてもIRA（財政調整資金）に依存する率が多い。すべての国税の四〇％はIRAとして地方に移転される。そして、この再分配方式が決まっており、多くの地方自治体はIRAに依存している。

このIRAの歳出配分については見直す必要がある。具体的には、財源の裏付けがないマナデイト（地方への事務配分）が問題となっている。即ち議会が法律を通し、この事務は地方が担当するように決めてくるが、その事務に必要な財源が措置されないと、この案件が相当程度見られる。これらの事務につき、地方自治体は、国と交渉し財源措置を主張していかなくてはならない。

地方自治体が認められている税目を見てみると、地方自治体としては市になることが非常に有利である。フィリピンにはさまざまな地方行政の単位がある。地方自治体単位では市とプロビンスと町村があり、またバラングイという政治単位がある。この中で市の格付けになると多くの課税権が与えられ、IRAも多く配分されるので、議会に対して、市への昇格の陳情が絶えないのが実情である。

すべての町村を市に格上げするという法律案が提案されたことがあるが、そうなると市が乱立し小さなパイを細かく切るということになり、効率が上がらない、良いサービスが提供できないということ、闇雲に市の数を増やすことはやめようということになっている。

IRAについては、内国歳入庁が徴収した税収を、例えば、州には二三％、市に二三％、町村には三〇％配分されるとともに、最も小さい単位であるバラングイに対しても取り分が認められている。マカチのような大都市やケソン市のようなマニラ郊外のバラングイは、ミンダナオの五番目に小さい町村よりも多額のIRAの配分を受けている。バラングイは単位としては最も小さく、数千しか住民がいなくても、大規模な市、町に属するものは多額のIRAを配分される仕組みになっており、この点について不公平だという意見もある。

IRAの市の二三％の取り分については、町村に比べ市の数は小さいので市の方が多額となり、町村は市への昇格を希望する。IRAは、面積、人口等を基礎とし、また財政の平準化の趣旨に基づいて配分されているが、完璧とは言えないため、日本のJ

ICAの支援を得て、フィリピンの総務省で、適切な配分を行うための配分方式を見直す検討が進んでいる。科学的な根拠に基づいて新しい算定方式をつくるということになっている。

また、国と地方における財政の不均衡が問題となっている。地方政府における歳入歳出の不均衡は八五〇九一年の間は六・七％であったのが、九二〇〇三年には一六・九％に急増した。九八年〇〇年には四％弱に下がったが、〇三年には、財源の裏付けのない事務負担により四％強に上がっている。このような状況がもたらすマイナス面として、IRA依存度が地方政府で高まっていることが挙げられる。地方税収を上げたらよいではないかということではあるが、政治的に人気を博すことができない施策よりは、中央からの資金移転を待ったほうが良いということになる。このため、IRAの仕組みを見直すことが課題となっている。IRAをもう少し実績ベースで配分できないかという問題である。自治体の中には、財政力が弱く行政能力がないので地方政府としてうまく機能を発揮できていない団体もあるので、そのことも勘案し、パフォーマンスベースでIRAを配分する検討が進んでいるが、あまりにも議論が分かれているので、結論は出ていない。

また、財政については以下の問題がある。まず中央地方政府間での垂直的な財政ギャップは四％に縮まったが、依然として大きいギャップがある。このため、地方自治体として自前の財源をどこから見つけてこなければならぬ。ところが、地方自治体は、IRAに依存するのが便利であるため、与えられた課税権を完全には活用・執行していないのが実

情である。このため、国は、「地方政府は地方住民に対して責任を持ち、水の供給、住宅、公園の維持整備、道路整備等を行いたいのであれば自前で財源をつけるべき」と主張している。

このような状況を踏まえ、現在は、地方税の増収を目的として、九一年地方自治法ブック2（地方税制）を改正する議論が行われている。議員の中には「一括法で一度に地方税制の改正を行うべき」という意見もあれば、「包括的に改正するのは手間がかかるので、もう少し現実的に、ブック2の中で段階的な改正を行うべき」という意見もあり、いろいろな課題が現在ペンディングになっている。あまり議論が拡散しないように、まず地方のサービスは地方財源でやろうという提案が現在出されている。

これらの改革の努力は社会の一部からのみ出てきているわけではない。地方議員、国会議員の声も高く、連携も進んでいる。フィリピン開発フォーラムという組織ができており、寄付を行った国や機関も出席し、地方政府、中央政府に対し提案ができるようになってきている。

地方税制に係るブック2を改正するには、世論のサポートがなくては進めない。最終的には国民のコンセンサスが得られた形で法改正が図られることになるので、民主的に改正を進めようとするれば、それだけ時間はかかってしまうかもしれない。仮に地方自治体が不動産譲渡税や、医師、弁護士等の専門職に対する課税を履行した場合の推計歳入を算出すると、現状の税収に比べてかなり大きいものになる。ブック2の中でこれらの改正が成立すれば、地方自治体に入ってくる歳入は顕著に増えるということに

なる。

まとめると、分権化は、より良いローカルサービス、効率アップに結びつき、全体としては良い効果が出ていると言いうことができる。多くの地方自治体の中には未だ財政力が弱く財源もないので、十分サービスを提供しきれない団体もあるが、総括すればやはり分権化はいい結果を出している。地方財政改革も今検討されており、地方財政法を改正することにより、自治体が非効率の問題に対処し、より良いサービスを提供するとともに、課税権を実行できることになる。

分権の良い点は、政府が人民に近くなり、より良いサービスを提供できるようになることである。地方自治体としても、地方の問題が自ら解決できなければ意味がないわけである。即ち「なぜ良質の水が供給されないのか」という点については、マニラ（中央政府）が悪いわけではなく、やはりこの市長、知事、若しくはバランスガイのキャプテンに不満を言えばいいのだということである。道路が悪いと言えば、その不満は首都に持っていくのではなく、自治体に訴える形になることから、分権化が進めば、それだけ自治体が責任を持つということになる。自治体がいノベーション力を発揮して、住民のニーズを満たさうとするとということになるので、全国すべてではないが、各地で幾つか成功例が見られる。例えば昔であればマニラとセブが二大都市圏であったが、最近ではほかにも急成長する地域が出てきている。インフラサービス、投資環境の整備等がそれぞれ地方単位で進むようになってきたからである。投資環境を整備するということで、地方自治体の職員が自主的

に環境改善に努めるようになってきている。また能力開発の一環として職員の経営技術、財政能力を改善できるめどが立ってきている。これらも分権化の成果であり、更に実証的な研究を進め、より良い政策に反映させていきたいと考えている。

税や歳出の配分については、地方のニーズに則って付与すればよいという伝統的な理論もある。これに対し、もつと圏域を超えて流通している生産単位に対しても地方政府が課税権を持つべきだという意見もあるが、やはりローカルのニーズを最優先にすべきであり、地方の財政自治を深めていくことが必要である。未だ生産性の高い歳入源は中央が握っているので、地方がもつと課税権を使えと言われても困るといふこともあると思う。地方としても税率をそれほどいたずらに上げることができないわけである。したがって、地方に対して中央が課している制約をできる限りなくしていくとともに、より歳入が豊かに入ってくるような税目の移譲が必要である。そうしなければIRAへの依存はなくなる。また、地方政府はIRAのみに依存していけばいいという発想に陥ってしまうと分権化は進まないことになってしまうので、IRAの再分配方式は見直すべきである。

三 地方分権の成果と展望

ラント氏は、質疑及びパネルディスカッションにおいて、地方分権の実状等について次のようにコメントした。

第一に、分権化について補足しておく、九一年からの分権化の中で、農業、社会福祉部門等におい

ては、国家公務員を地方公務員の身分に移管したが、移管事務についてその裏付けとなる予算を中央省庁が手放さず、自治体に十分な予算措置が講じられなかったという事情があった。このため、その後、大統領令により、農業、社会福祉分野における分権の推進が指示されているところである。ナガ、セブ、サンフェルナンド等の進歩的自治体の市内は良い道路を整備するようになってきた。意欲のある自治体では福祉健康サービスも改善されている。これは国の中でも成長地域ということになっている。首都マニラはGDPの四〇％を担っているが、他の地方都市の経済力も伸びるようになってきた。国全体としてよりバランスのとれた成長を来すようになったのは分権化の恩恵である。しかし未だ大きな問題が起きているので、大統領令により、国の官庁に対し分権化をもっとじっくり進めるように指令が出されたわけである。

また、国・地方間の資金移転については三種類のものがある。第一にIRAであり、これが移転資金の大半を占める。第二が国庫負担金であり、第三が国の官庁と国会議員が相談して決めることができる特定目的補助金(災害、市町村開発、権能付与、辺地開発等の目的を持つ条件付き補助金)である。

第二に、普通の住民が分権をどのように捉えているかということについては、住民に対する満足度調査等を実施しているが、もっと実証研究を行わなければならぬと考えている。分権をプラスの成果に結び付けることができた団体とそうでない団体に分かれたことには原因がある。分権化されても行政能力の欠如から行政サービスの改善に結び付けられな

かった団体が存在したためであり、地方自治体の幹部職員はまず統治能力を改善しなければならぬ。しかし一般論としては、分権によって地方自治体が地方開発に大きく貢献できることが明らかになるなど、分権はプラスの効果をもたらしている。九二年の分権化の初期のころはすべての地方自治体に一律に分権に対応させようとしたが、分権化への準備が整わない団体があり、うまくいかなかった。このため、現在は、地方自治体の中でも分権化に対応できる能力を備えた自治体を対象として分権化を進めようとしている。分権化を後戻りさせることはできないので、自治体幹部に教育、啓蒙を通じ行政能力をつけさせることと、生産性の高い税源を地方に移譲することが重要である。また、地方財政の改革の成果というものは、長年かけて初めて上がってくる成果なので、測定評価することは非常に難しい。分権化の成果については、実証的研究も行われているが、例えば分権化と人間開発指数との間には直接の相関関係は認められなかった。分権化にはいろいろ要素が絡んでくるため、その成果については慎重に実証研究を重ねていくほかはない。

第三に、地方財政改革の展望であるが、まずIRAの配分の問題がある。現在、IRAは、国税の四〇％であるが、地方自治体は、この率を五〇％まで引き上げてほしいと主張している。次に、配分方式の問題であるが、現行方式では、自治体がIRAに依存してなかなか自主財源を徴収しないという問題があるため、実績ベースでIRAを追加配分するという案が出されている。この方式であれば、自治体がやる気を出して、特に低所得者層に追加的所得

をもたらす施策を行えるようになると考えている。また、現在、小規模の行政単位を合併した方がよいのではないかという議論が行われている。現在の小規模の行政単位は、ゲリマンダーとして選挙の際に有利なように使われてしまう面があるので、統合した方がよいという議論である。この場合、次善の策として、特定の行政サービスについて、一、三の行政単位が連携し共同で事務処理を行うことも考えられる。さらに、地方債の問題に触れておく。憲法によれば、地方自治体は中央政府の承認なしに資本市場から自前で自己資金を調達できることとされている。フィリピンの場合、地方自治体が直接国際資本市場で起債することはできないが、現在、地方に金融アドバイザーがいて、自治体に対しても債券を発行し資金調達を行うように強く推奨している。一つの州が、このような助言を受けて、実際に債券を発行しているが、想定した税収が確保できず、返済が順調に行われていない。我々としては、地方自治体にこの債務の罫に陥り借金漬けになってほしくないと考えている。その意味で、地方自治体の政策決定者に対するもう少し良い助言が欲しいと考えている。

最後に、分権化は、あくまでも目的に到達するための手段であると考えている。成功を収めている地方自治体もあるので、必ず住民のためになると考える。どのような条件で分権を行っていくかということとは、アナリスト、政策立案者、政治家が決めることかもしれないが、正しい方法でやっていかなければならないので、そのやり方を見つけて、分権化の目的である公正のレベルを上げるということを達成していく必要がある。