

タイにおける 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⑥—

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、九月号のインドネシア、十月号のフィリピン及び十一月号の韓国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タイ財務省監査委員会のソムチャイ・リチュバン議長の報告と、同議長から提出された資料に即して、タイ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 タイにおける地方分権と地方財政の現状

(ソムチャイ議長の報告、提出ペーパーから)

まずタイにおけるガバナンスの背景や分権化の近況について報告する。タイは王制の統一国家であるが、国家の統治構造は、中央政府、県、地方自治体の三種類になっている。

県の行政は中央政府の延長である。県は、法律的な観点から存在するのであって、県政府の経済的な主体ではない。県の長である知事は中央の任命制であり予算も中央から配分される。したがって県は自前の経済主体ではなく、実際に地方自治権を持っているのは地方自治体である。

タイの分権化は憲法によって裏付けられている。まず一九九七年憲法により土台が築かれ、次いで二〇〇七年憲法においても分権が認められているが、現在まで議論を呼んでおり、政治的にも不安定な状況となっている。九七年憲法においては、自治

の原則、地方自治の尊重と最小の国の関与、国と地方の権限の分離、財政的自立等が盛り込まれている。自治の原則は自明であるが、地方自治の尊重においては、具体的に地方自治体が自治権を持つて政策を立案できることとされ、財政的自立についても、独立した地方自治体としての権限を認められるべきとされている。地方自治体への監督は最小限とし、地方の利益を促進するものでなくてはならず、権限の分離は、国家の事務と地方の事務を区分し、それぞれの事務を行う権限を中央政府、地方自治体が備えることとされている。財政的自立の原則については、DPP法(分権の計画及び手続きに関する法律)において、税、負担金、補助金等を国から地方に配分することとされている。

憲法において、この四つの原則が実行される旨が規定され、DPP法においても定められている。DPP法における税、負担金、補助金等の地方への配分率は、〇一年までに二〇%以上をすることを目標とし、さらに〇六年までには三五%以上をすることが一応目標として定められている。

九九年のDPP法成立以降について見ると、第一に、当初は一四・二二%の国税収が地方に配分されていた。最初の二年間は五・七八%増加させ二〇%とし、次の五年間は年率三%で増やしていかないと目標に達しない。第二に、同法では、歳入の改革をまず行う旨を定めており、財政の自治権を地方自治体を持ち、地方自治体はその歳入の範囲内で使途を決めることになっている。第三に、地方自治体と中央政府の歳入については、地方自治体の役割が増加するので、全体の中で地方自治体の歳入比率が当然上がるべきという考え方を取っている。

表1 地方政府の歳入 1999-2008 (目標とする配分を基礎)
(単位;百万バーツ、%)

年度 (1)	地方政府の歳入計 (2)	国家歳入 (3)	比率 (%) (4) = (2) ÷ (3)
1999	100,805	708,825	14.22
2000	94,721	749,503	12.63
2001	159,752	772,574	20.68
2002	175,850	803,651	21.88
2003	184,066	829,495	22.19
2004	241,947	1,063,600	22.75
2005	293,750	1,250,000	23.50
2006	327,113	1,360,000	24.05
2007	357,424	1,420,000	25.17
2008	376,740	1,495,000	25.20

表2 地方政府の歳入の増加率 (単位;百万バーツ、%)

年度	地方政府の歳入計	増加率
1999	100,805	—
2000	94,721	-6.04
2001	159,296.72	68.17
2002	176,072.48	10.53
2003	201,372.31	14.37
2004	252,384.06	25.33
2005	296,994.58	17.68
2006	312,447.77	5.20
2007	331,943.18	6.24
2008	356,240.97	7.32

同法が成立したことにより分権に弾みがつき、地方に配分される財源が増加し、〇〇年から〇一年に一二・六%から二〇・六八%に増加したが、その後の顕著な伸びがなく、〇六年に二四・〇五%まで達したが、目標の二五%には至らなかった。本来は〇六年に目標を達成しなければならなかったが、〇六年九月にクーデターが発生し、DPP法が改正され、法律の方を変えることにより法律と現実との乖離の解消が図られた(表1参照)。

九七年憲法が発端となって改革が始まり、地方自治体に対して振り分けられる資金額も増えてきたが、表2が自治体歳入の推移である。地方自治体の歳入総額は九九年に一千億バーツであったのが、〇八年に三千五百六十億バーツに増えている。複利の成長率としては一五・〇五%となり、かなり高い比率になっている。歳入の伸び率を見ると、〇一年は六八%増加し、四年間は二桁で伸びていたが、その後一桁になっている。それでも複利で一五%以上

となり中央政府の歳入の伸び率が九・〇%なので、かなり地方が追いついていると言いうことができる。しかし〇六年の配分率の目標三五%に対し現状は二五%程度にしか至っていない。改革の中で失敗した点として、地方自治体の歳入比率が目標に達していない点、福祉、教育の事務を国が手放した点、分権化委員会も難しい立場に置かれており、実効性が足りない点も要因である。同委員会は、中央政府、地方政府、

有識者の三者により構成され利害が入り乱れ統一感がない点がまず問題であるとともに、中央政府もなかなか権限を地方に移譲したがない状況が影響を与えている。憲法及び法律により分権が定められているにもかかわらず現実としては実施されていない。財やサービスを中央政府から受けたいと思っている市民もおり、中央政府は特定のサービスは中央政府が提供すべきと信じている。憲法に規定され関連法規も成立しているが、広報活動が足りないの、一般住民の理解不足が生じていることも大きな理由だと考えられる。失敗の要因を更に挙げれば、財務省主計局がなかなか中央政府の予算を削りたがらないという姿勢も挙げられる。もちろん地方にいく財源を増やすことは、その分、中央政府の財源を減らさなくてはならないが、財務省は自らの権限低下にもつながると考え、それをやりたがらない。

九七年の憲法は〇七年まで続いたが、その後クーデターが発生し新たな憲法が制定された。しかし〇七年憲法は九七年憲法が土台となっている。国は地方財政法を制定し、地方自治体に権限を付与し、課税権、徴税権その他歳入権を認めるべしと定め、目標を達成しなければいけないということになってきた。新憲法によると、税収入の比率を上げて、補助金の比率を減らすことが定められている。これを二年以内に実施することとされ、そのための地方歳入法は現在立案段階である。この法案は次の五つの点を含んでいる。第一に地方自治体に課税権と徴税権を与えること。第二に地方税を拡充すること、第三に地方自治体に共同税の課税権を与え一定比率をその税収とすること、第四に地方歳入委員会を設立し、地方歳入制度の充実を図り法律で定められた歳

入比率の目標を達成するための歳入計画を作成すること、第五に補助金の問題を明確化することである。現在国税で地方税に移譲されるものは、不動産税と自動車税である。また、現在提案されている共同税は、付加価値税、消費税及び特別事業税である。これらは多くの税収が見込まれる生産的な税である。中央と地方はこれらをおおむね七・三で配分することが想定されている。

次に補助金については、一般補助金と特定補助金の二種類がある。国対地方の歳入の比率を見るに当たり、どちらの補助金まで入れるべきかということが問題になる。私は、特定補助金は条件付きで交付されるものなので、国の歳入の一部ではあるが地方の歳入としてカウントする必要はないと考えている。それでは地方自治体は何を望んでいるのだろうか。地方自治体は、歳入を増やし、その中でも補助金を減らし、税源の移譲、特に生産性の高い税源を移譲してほしいと考えている。また環境税等の新税の課税権の創設や、特定補助金を減らし一般補助金の拡充を求めている。また、現在は地方議会の決定には知事の承認を要することとされているが、歳出の決定に係る自治権の充実を求めている。

次に分権に対する経済界からの意見であるが、分権が進んでも企業の税負担の増加にならないようにしてほしいということ、分権化により事業者が政府部門の事業に参加できる機会が広がるようにしてほしいという要望が挙げられている。例えば、州、県に大成功をおさめた実業家がいるが、積極的に成功したビジネスマン等は政府にかかわるようになってきている。そして地方でもっと事業機会を増やしてほしいとも言っている。

次に地方住民と地方の経済への影響については、かなり効果が上がっている。特に二つの成果がある。第一に、資金が潤沢に地方に流れ、道路整備が進んだことにより道路の舗装率が向上したことである。第二に、地方自治体であるT A Oのレベルにおいて、歳入が充実し、結局、〇八年には合計八百八十億バーツの歳入規模になっている。最も歳入規模が小さいT A Oでも年間七百万バーツの歳入規模となっている。

もちろん国の力が強くなれば、それだけ経済も高まるということだとは思いますが、分権が進んだのでいような資金源が移転してきた。また、雇用する権限等の意思決定権も地方に移譲された。今まではバンコク、大都市地域が中心であり、そこが一番恩恵を受けていたが、それを分散化できるようにとなると、実業界の公共部門に対する参加率が二倍以上に増えた。

最後にまとめると、まず地方の財政の規模が未だ小さすぎる状態にあり、どの段階で国家歳入の三五%にまで引き上げていけるかという問題が残っている。二番目は、税収や税外収入から成る自主財源の比率が歳入の九・六五%しか占めておらず、地方の税源が足りないということである。また、タイには現在財産税はないということ、財産税を導入することが必要かと考えている。重要な収入源になり、土地投機をチェックする手段として投機を牽制でき、土地利用効率を上げることでもできる。現在、中央政府は資金の使途を決めてから地方に押し付けているが、これは今後続けるべきではない。しかし地方はなかなか嫌とは言えない状態にあるので、政府が地方に介入しないようにするにはどうしたらいい

いか、いい知恵があれば教えていただければ幸甚である。

三 地方分権の成果と展望

ソムチャイ議長は、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。

(質問) 前政権のタクシン派は農村部に人気があり、現政権の民主党派は都市部で任期があると聞いているが、政権交代は分権に影響を与えたのか。

(答) タクシン派が草の根派であるという印象を与えているが、実はDPP法は民主党により起草されたものである。また、現民主党政権のアピシット首相は分権に熱心で分権化委員会にメンバーとして参加しており、かなり期待が持てる。

(質問) 付加価値税を中央と地方で分けることができるのではないかと、ふうに言われたが、枠組みについて何かアイデアがあるか。

(答) 付加価値税の配分の仕方については、中央政府が徴収したものを共同税として、七・三で配分してどうかというアイデアがある。今は税率七%なので四・九%と二・一%で分けるということである。これを管理するのは中央政府(歳入庁)であり、徴税、還付等はすべて中央が責任を持ってやるけれども、その税金は七対三で分けるということである。

(パネルディスカッション)

分権については、一般国民の関心はあまり高くない。

い。むしろ分権により地方政府における汚職が生じたり無駄が生じたという批判もある。これに対しては、やはり公共サービスの質が改善した、生活が向上した等の具体的に目に見える成果を出すことが重要である。現在七万以上の地方自治体がある中で、いくつかとても優秀な団体も現れている。科学的根拠までは示せないが、分権により小規模団体にも資金が確保されるようになり道路整備が進展したことは分権の成果としてとらえられることだと思う。

また、目に見えない成果もあり、分権により、地域に根ざした人材が自治体の首長に選ばれるようになり、分権化は政府を人々に近づけたと考えている。二番目は統治の問題であり、これまでは各行政分野においてすべて中央政府が基準を定め地方政府がそれに沿って働いていたという様相だったが、必ずしも中央が編み出したものが地方の実情には合っていなかった。このため、地方、エリアベースのマネージャが実質的な権限を持って行政を統括できることが望ましいと考えている。

次に財政面については、地方歳入の比率の目標が三五%になっている。九%から二五%までは到達したが、あと一〇%残っている。いつまでにといつとは決まっていないので、地方財政法については、地方財政委員会をつくって期限を区切って二五%から三五%に移行していくことを決めるべきであると思う。それからもう一つ重要な目標がある。これは地方自治体に課税権でもっとより大きな権限を移すことである。現在は歳入の九%が地方政府の税収入であるが、我々としてはもっとたくさんの税源を地方に移譲したい。そして課税権を十分地方に備えさせ行使してもらいたいと考えている。そうすれば自

らの税源から出てくる歳入が増えるので、将来、地方税収入が今の九%から二〇〜三〇%程度に上げればよいと考えている。

あともう一点触れたいのは、この地方財政改革に併せて、中央政府に、長く課題となっていたバンコクとそのほかの地域との開発ギャップの是正に取り組んでもらいたいということである。経済政策だけでは格差解消はできないので、政治体制を変える、ガバナンスを改革するというところでやっていけるのではないかと思う。国の権限を分散することによりバンコクへの一極集中、地域間の所得格差を是正できるのではないかと考えている。

最後のポイントになるが、分権化は目標ではなく単なる手段にすぎない。やはり目指すところは、地方自治体が責任を持って幸せを市民に届けるということである。もちろん一回分権をやったらすべてが解決する、すべてが完璧におさまるということではない。分権というのは、中央に属していた権限を中央からどんどん切り離して自治体に移すという継続プロセスであり、それを踏まえて地方自治体ができるべきことをやるということである。中央政府の行政も今後は分権化されたガバナンスの下で組み直さなくてはいけない。監督者、基準の設定者、また規制当局として、プロモーターとしての役割を中央政府が演じるということである。今までよりも小さな役割かもしれないが、より高度なものを要求される役割だということである。それから分権化をやっても、自動的に地方自治体が効率アップするわけではないので、実効性を高く、機能を十分に発揮することができるように、支援し続けなくてはならないということである。