

## 論文要旨

専攻	氏名 高端 正幸
論文題名	現代フィリピンにおける「地方分権」と政府間財政関係 'Decentralization' and Intergovernmental Fiscal Relationship in Contemporary Philippines

本稿は、1990年代からフィリピンにおいて展開された「地方分権」改革について、中央－地方の政府間財政関係の変化に焦点をあて、その背景や性格を明らかにするものである。そのさい、特に重視されるのは、政府間財政関係と、その動態を直接、間接に規定する、中央－地方をつうじた政治構造のあり方との関係である。

世界銀行やIMF（国際通貨基金）をはじめとする国際開発金融機関、および先進諸国の国別援助機関などを主な構成者とする途上国援助のドナー・コミュニティは、1980年代半ば以降、公共部門の効率化策、あるいはガバナンス強化策としての地方分権改革を強力に発展途上国に対して推奨してきた。しかし、各国における改革の成否を「公共部門の効率性の向上」や「民主主義の強化」といった指標で測るかぎり、その実績は芳しくないものであった。

それをうけて、おおよそ1990年代半ば頃から、地方分権論の再検討を図る議論が次第に深まりをみせた。まず何よりも、ドナー・コミュニティが共有する地方分権論が、政府間財政関係に関する主流の理論・原則にやや画一的に依拠してきたことが、発展途上国における地方分権改革が所定の成果を生まなかったことの主因と認識されるようになった。ここでいう「主流の理論・原則」とは、政府間財政関係論の分野においては、R. A. マスグレイヴやW. オーツの議論を端緒とし、地方公共財の理論や行政管理論、地方税理論などの複合体として発展してきた財政連邦主義を中心とするものであった。つまり、ドナー・コミュニティの地方分権論、とりわけ財政分権論は、少なくとも初期の段階においては、公共経済学的観点に基づき抽象化されて現実の政治・経済・社会的文脈から切り離されたモデルにより予め定立される「望ましい成果」をもたらすための「望ましい制度設計」を、発展途上国に対して推奨するものであった。

さらに、1990年代後半以降においては、政策決定プロセスへの主体的参加を含む「エンパワーメント」がアジェンダ化したことによって、身近な地方政府レベルの権限強化と住民参加の促進という目標と、地方分権改革という手段との結びつきが強まった。結果として、近年のドナー・コミュニティにおけるガバナンス論では、あくまで手段であるはずの地方分権改革が、それ自体目標であるかのごとく語られる傾向さえみられることとなった。

こうした状況に対して、発展途上国における地方分権に関する政治・経済理論の現実との乖離を批判する研究が生まれてきた。また、適切に実施されれば望ましい結果を生むはずの地方分権改革の成功を阻害する要因を、政治的要因や経済・社会状況に求める認識も、比較的早い時期からドナー・コミュニティにおいても共有されるようになった。さらには、ドナー・コミュニティが「地方分権改革がいかなる帰結をもたらすかを根本的に規定する歴史的、文脈的要因－権力構造、政治的ダイナミクス、制度的条件や制度的能力－に十分な注意を向けなかった」、あるいは、「現在の『ベスト・プラクティス』の適用を優先して歴史的な文脈を無視する状況において、分権的ガバナンスのための国際開発援助は容易に成否不明の実践と化する。その実績はまったく乏しい」といった認識も、今日では次第に一般化しつつある。

こうした現状を、開発政策論における政策論争の次元から引いた立ち位置から、実証的関心に基づいてとらえなおせば、政府間財政関係を含めた財政システムが本来、近代国家の形成とその現代化過程、すなわち「長期的な社会の変容と国家－社会間の相互作用」の産物であるという、

当然の事実に立ち返ることとなる。

そのさい、この問題を、ドナー・コミュニティの意図に発する「地方分権」という政策アイデアを被援助国側がしばしば受動的に採用するという、政策トランスファーが生み出す摩擦現象としてとらえ、有効な開発援助政策としての地方分権のあり方を考察することも可能であろう。しかし、少なくとも現時点においては、個々の発展途上国においてすでに成立している政府間財政関係が、いかなる当該国固有の歴史的な文脈、あるいは歴史的に形成されてきた政治構造や国民統治手法の特質に規定されているのかという問いに取り組むことのほうが、重要であるように思われるのである。

というのも、資料上の制約も手伝い、政府間財政関係のあり方を発展途上国に内在する諸要因との関連で分析する試みがあまり行われてこなかったという、単純な事実がある。さらに、それ以前に重要な分析視角上の問題として、地方分権を含めた発展途上国のガバナンス改革、ひいては開発援助政策についての研究一般において、個別具体的な事例に即した政策論の積み重ねより、むしろ一般的に適用可能な政策デザインの追求が優先されがちであったという、上述のような事情がある。次章以降のフィリピンに関する行論においても、資料上の制約と先行研究の不足が足かせとなっていることは否めない。それでも、政府間財政関係、およびその動態的局面である財政分権の性格を、フィリピンに固有の文脈に位置付けてとらえることの意義は重視されてしかるべきかと思われる。

以上のような全体を徹底する問題意識に基づいて、本稿では、1990年代以降のフィリピンにおいて、地方分権改革を交えて展開してきた政府間財政関係と、中央—地方をつうじた政治構造を主とする固有の文脈との関連を考察した。

本稿の構成はつぎのとおりである。まず、発展途上国を念頭におく地方分権(decentralization)、およびその一環としての財政分権(fiscal decentralization)の定義や意味内容について簡潔に概観した。そのうえで、当該国の政治、経済、社会的文脈を踏まえた立論の具体的な意義と、そこに込められた本稿を貫く意図を簡潔に示すことによって、次章以降の前提となる基本的認識を確認した(第1章)。つぎに、1991年地方政府法(Local Government Code of 1991、共和国法第7160号。本稿では地方政府法とする)に基づくフィリピンにおける地方分権改革の特徴と限界を、改革直後の1990年代にみられた政府間財政関係の状況に焦点を当てて明らかにした(第2章)。そして、地方分権改革のそのような帰結と、同国に固有の中央—地方を通じた政治構造との関係を重視する観点から、予算上の慣習としての「ポークバレル」と地方財政との関係に着目し、「行財政権限の中央集中」を要請する政治的文脈を財政的側面から考察した(第3章)。

第4章以降では、フィリピンにおける地方財源総額の過半を占め、分権化時にも地方財源の増加分の大半を占めた財政調整制度、IRAを考察の中心におきつつ、政府間財政関係の実情と、それを生み出した諸背景について、いくつかの視点から検討した。まず、発展途上国における地方分権をしばしば制約する条件として、中央政府の財源基盤の脆弱性と、それに起因する地方財源の不十分性・不安定性がある。そこで、この問題がIRAをめぐる中央レベルでの財源確保の困難という形で顕在化したフィリピンの具体的な問題状況を明らかにした(第4章)。また、IRAは財政調整制度の一種であるが、それが地方政府間の財政力格差に適切に対応していない点が、近年のフィリピンにおいては常に問題視されてきた。そこで、フィリピンと同様に、体制変動をうけて政府間財政関係の大きな改革が実施されたインドネシアの財政調整制度を比較対象とすることによって、IRAの財政調整制度としての性格を規定した政治的文脈について考察した(第5章)。以上の議論をうけて、IRAの垂直的および水平的財政調整機能の現状を、事務配分や目的別地方政府支出の実態と関係させつつ、地方政府の全数データを活用して分析したうえで(第6章)、近年のIRA改革論議や、その傍らで浮上してきた垂直的財源移転の新たな改革案の性格を検討することによって、開発援助機関による政策アイデアのインプットも含め、フィリピンの政府間財政関係をめぐる多面的な利害関係や政策意図について可能なかぎり考察を加えた(第7章)。

本稿が実証的に明らかにしたことは、おおよそつぎのとおりである。

第一に、1991年の地方政府法に基づく「地方分権」の具体的な性格を、政治的文脈との関連

で考察した。そこでは、まず、地方税源の強化は非常に限定的であること、垂直的な財源移転であり、財政調整制度の一種である IRA への地方財源の依存度が高まったことが明らかとなった。また、富裕団体と貧困団体との税収格差が拡大したが、IRA の水平的財政力平準化機能は限定的であった。他方で、事務配分の面においては、表面上は多くの事務が地方政府に移譲されたものの、「ボトムアップ」型の開発計画策定プロセスを制度的背景として、事務の決定・執行両面にわたり垂直的な統制と上位政府の優位が強く存在することを示した。

このように、1990 年代初頭のフィリピンにおける政府間財政関係の改革は、必ずしも「大胆な地方分権改革」と評価することはできないことを明らかとなった。つまり、フィリピンにおける「地方分権」改革は、その初期にしばしば発展途上国における本格的な分権改革の事例であるとの評価を受けたこととは裏腹に、一定の限界を帯びたものであった。

以上のような地方分権改革の性格を、地域研究や政治学の諸成果をも踏まえつつ、特に植民統治期以来の国家形成過程をつうじて形成された伝統的な国内政治構造との関連で考察した。こうした伝統的な政治構造は、1987 年のマルコス体制の崩壊とアキノ政権下の「民主化」により復活を遂げたが、同政権下で重点課題とされ実現されたのがこの地方分権改革であった。そして、フィリピンにおける 1990 年代の「地方分権」が、このような政治的文脈をまぬかれうるものでは決してなかったことが、先行研究の検討、および具体的な中央政府財政支出の形態である「ポークバレル」の地方財政との関係性の検証をつうじて明らかとなった。

第二に、地方財源を支える財政調整制度、IRA の交付財源を、中央政府予算において確保することの困難さを考察し、「弱い中央政府財政に依存した地方分権」がフィリピン固有の文脈において生み出す問題状況を明らかにした。まず、IRA の総額は、地方政府法の規定により一定の額が確保されることとなっている。しかし、IRA は中央政府の予算制度上、議決を要する裁量的経費とされているうえに、中央政府において「対応不可能な公共部門の赤字」が生じた際に、大統領・行政府のイニシアティブによる減額を可能とする「財政危機規定」が設けられている。

そして、こうした IRA の総額決定に係る大統領・行政府による裁量権が、フィリピンの中央政府財政にとり非常に重要であることを示した。1980 年代から 90 年代前半にかけての財政危機が中央政府債務を累増させ、公債費を恒常的に高めることとなった結果、中央政府予算に占める裁量的経費の規模が縮小し、かつ裁量的経費の大きな部分を IRA が占める、という状況が生じてきた。つまり、IRA の総額に関する大統領・行政府の裁量権は、金融市場のグローバル化や IMF の介入による財政運営の自律性低下に直面するフィリピン政府が、財政規律を堅持するためには不可欠なものとなっており、それが反面で地方歳入の安定性や予測可能性を揺るがせているのである。

他方で、立法府の側からも、IRA の減額要求が強いことが指摘されなければならない。国会とりわけ下院において、各議員が出身地方への利益誘導を極めて活発に行うフィリピンでは、限られた裁量的経費の大きな部分が IRA に回ることを議会が嫌う傾向が強い。これらの事実は、中央政府の財政基盤が未確立であるうちに財政運営の自律性が強い制約を受けることとなったフィリピンにおいて、地方財政を下支えすべき垂直的財源移転の問題を考察する上で、極めて重要である。

第三に、インドネシアとフィリピンにおける財政調整制度のあり方の比較検討をつうじて、スハルト体制、マルコス体制という 2 つの開発独裁体制の崩壊を契機に導入された両国における財政調整制度の特徴と、それを規定した歴史的・政治的文脈との関係を考察した。

はじめに、スハルト、マルコス両体制の特徴を、「権威主義的側面」と「開発主義的側面」の 2 つの観点から整理した。スハルト体制は、それ以前の地方レベルの支配層を徹底的に統制し、地方の分離独立要求を抑え込むと同時に、地方官吏を垂直的な統制関係の下に置き、中央政府から開発補助金を地方財政に供給することによって、強力な中央集権体制を構築した。この点、マルコス体制は、地方に対する人事・財源統制等、様々な面において、旧来の地方エリート層に対する中央政府のコントロールがスハルト体制ほど徹底せず、中央—地方間を貫く政治的パトロン・クライアント関係を軸とする伝統的な利害調整機能が、水面下で温存された体制であった。

次に、この相異が、体制崩壊後の財政調整制度の性質を対照的なものにしたことを明らかにし

た。アジア通貨危機による社会不安を契機とするスハルト体制の崩壊過程では、強権的手法で抑圧されてきた地方勢力の利害が一気に噴出した。そのため、それを受けての地方分権改革では、地方政府間の財政力格差の調整機能を有すると同時に、とりわけ分離独立要求の強い州に対して手厚い財源配分を行う財政調整制度が導入された。他方で、フィリピンにおけるマルコス体制の崩壊と、それに代わるアキノ政権の登場は、それまで制約を受けつつ温存されてきた伝統的な利害調整機能の全面的な復活を意味していた。従って、それはインドネシアの場合のような、既存の政治構造が揺らぎ、統治機能が不全に陥る現象ではなかった。その結果、アキノ政権下の地方分権改革では、IRAの増額による地方財源の強化が図られたものの、それは地方政府間の財政力を調整する意図が極めて弱い財政調整制度となったのである。

第四に、IRAの財政調整制度としての機能について、その欠陥が常々指摘されてきたものの、本格的な実証研究に乏しかった状況をうけて、地方政府の全数データからIRAの垂直的財源配分、および水平的財政力平準化の実情について明らかにした。

結果は以下のとおりであった。まず、IRAが財政力平準化機能に欠けている、または財政力格差を助長しているという主張は、極めて明確かつ現実的な裏付けを持つ。そして、問題は主に、市と州・町の間における圧倒的な収税格差を踏まえない、垂直的配分の州・市・町別割合のあり方にある。一方、水平的配分の算定式は、住民数が少ないわりに面積が大きい地方政府に対する配分を手厚くする性格を持っている。そのため、それは大まかに課税力格差を是正する形での財源配分を実現しているが、それでもなお、課税力や財政需要の格差を的確に反映した財源配分方式でないことは明白である。

第五に、「地方分権」改革後の新たな動向として、IRAを含めた中央 - 地方間の垂直的財源移転のあり方をめぐり、フィリピンにおける政府間財政関係の動的な局面が現れはじめていることに着目し、その含意について考察した。フィリピン政府も対フィリピン開発援助の中心的存在である世界銀行も、IRA改革の必要性に対する一定の認識はあるが、実際の改革への動きは停滞の度を強めており、その背景には、地方レベルの徴税強化や行政能力の向上といった「ガバナンス」改善なくして、IRAの水平的財政調整機能の強化は正当化しがたいとする発想がある。ところが、IRA改革が遅滞する一方で、世銀のイニシアティブによる業績補助金（Performance Grants）の導入に向けた具体化が進んできたことが注目される。この業績補助金制度には、地方分権化の成果発揮を妨げる政府間財政関係の諸問題に一举に働きかけようという意図が込められており、それゆえに、政府間財政関係の「現代化」を通じた地方分権化の「成功」を目指す立場から期待がかけられている。ただし、この業績補助金の導入案とその裏面でのIRA改革の遅滞は、単に地方政府の水平的財政力格差の問題を後景におしやるだけではない。政府間財政関係の改革は、その本来的な性質上、一国の政治構造や国家 - 社会間関係のあり方と相互に結びついている。その点に関連し、業績補助金の導入と定着が成るとすれば、それはフィリピンにおける既存の政治構造を極めて直接的な形で動揺させる可能性を秘めていることも明らかとなった。