

博士論文

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

横浜国立大学大学院
国際社会科学研究科

高端 正幸
TAKAHASHI MASAYUKI

2013年9月
September 2013

本稿の執筆は、フィリピンおよび日本における多くの方々のご協力によりはじめて可能となった。すべてのお名前を挙げることはできないが、以下にお名前を記し、ここに深く感謝申し上げます（順不同、所属・役職はいずれも当時のもの）。

Aquilino Pimentel Jr.氏（フィリピン上院議員）、Roland Acosta 氏（フィリピン内務地方自治省地方政府監督局長）、Jose Arnold M. Tan 氏（フィリピン財務省地方財政局長）、Yasuhiko Matsuda 氏、Christopher T. Pablo 氏、Lawrence Tan 氏（以上、世界銀行フィリピン事務所）、Rosario A. Manasan 氏（フィリピン開発学研究所）、Rey Gerona 氏（国際協力機構フィリピン事務所ローカル・コンサルタント）、森原克樹氏（国際協力機構本部）、大岩隆明氏（JICA 研究所）、森真一氏（有限会社アイエムジー）。

また、小生を途上国財政研究へといざなってくださった山崎圭一先生（横浜国立大学）、大学院にて財政学研究の基本からご指導くださった神野直彦先生（元東京大学）に心より感謝申し上げます。そして、故・金澤史男先生（横浜国立大学）には、年々多忙さを増し博士論文の作成を後回しにしていた小生の背中を押してくださったことを胸に刻みつつ、ご生前に本稿の提出ができなかったことを深くお詫び申し上げます。

本稿のベースとなった論文の初出はつぎのとおりである。

- ・第1章：第2節のみ、Takahashi, Masayuki, "A Broader View of Fiscal Decentralization in Developing Countries" in Uchimura, Hiroko (ed.) *Fiscal Decentralization and Development: Experiences of Three Developing Countries in Southeast Asia*, Palgrave Macmillan, 2012)の一部を加筆修正。第1節・第3節は書下ろし。
- ・第2章および第3章：高端正幸 「フィリピンにおける地方財政と国民統合—1991年地方政府法に基づく改革を手がかりに」『経済論集』（熊本学園大学）第6巻第1・2号合併号、1999年を加筆修正。
- ・第4章：高端正幸 「一般補助金制度からみたフィリピンの地方分権化」日本地方財政学会編『財政危機と地方債制度』（日本地方財政学会研究叢書8）、勁草書房、2002年を加筆修正。
- ・第5章：高端正幸 「インドネシアとフィリピンの財政調整制度—「統合のあり方」と財政調整制度に関する試論」神野直彦・池上岳彦編著『地方交付税 何が問題か—歴史と国際比較』、東洋経済新報社、2003年を加筆修正。
- ・第6章・第7章・第8章：書下ろし。

なお、第 7 章の一部は、平成 22 年度新潟県立大学研究高度化推進事業－県立大学研究奨励費（研究課題名「フィリピンにおける中央・地方政府間財政とガバナンス－業績連動補助金(Performance-based Grant)の導入過程を手がかりに」）による成果である。

< 目次 >

第1章 発展途上国における地方分権と政府間財政関係への視点

第1節 問題の所在

第2節 地方分権と財政分権

- 1 概念定義をめぐる論点
- 2 財政分権の基本問題
- 3 財政調整制度の方式

第3節 地方分権・財政分権の文脈依存性

- 1 開発政策論における地方分権論の偏向
- 2 本稿の概要

第2章 1991年地方政府法に基づくフィリピンの地方分権

第1節 問題の所在

第2節 地方政府法と地方政府の財源制約

- 1 フィリピンの地方制度
- 2 IRAの増額
- 3 自主財源に関する改革
- 4 「自主財源の拡充なき依存財源の増額」

第3節 地方政府法と地方政府の従属性

- 1 垂直的行政関係の特徴と地方政府の主体性
- 2 行政能力欠如論の限界

第3章 フィリピンにおける国家形成と政府間財政関係

第1節 問題の所在

第2節 国民統治の分断性と「家産制的」特質

第3節 政治的特質の財政システムへの反映

第4節 ポークバレルーCDFとCIA

第5節 ポークバレルと地方財政ー特にCDFに着目して

第6節 小括

第4章 弱い中央政府財政に依存した「地方分権」とIRA

第1節 問題の所在

第2節 IRAの総額決定をめぐる制度的側面

第3節 中央政府歳出予算とIRAの規模的重要性

第4節 中央政府の財政状況との関連

第5節 予算政治とIRA

第6節 小括

第5章 IRAの財政調整制度としての基本的性格－インドネシアとの比較から

第1節 財政調整制度への比較論的視角

第2節 スハルト・マルコス両体制の性質と中央・地方財政

1 独立以来の政治構造

2 権威主義的側面

3 開発主義的側面

第3節 体制変動と財政調整制度

1 インドネシア－水平的財政調整と天然資源富裕州への配慮

2 フィリピン－水平的財政調整の意図なき規模的拡充

第4節 比較財政分析への示唆

第6章 IRAの財政調整制度としての機能

第1節 問題の所在

第2節 政府間財政関係の状況

第3節 地方政府の財政力格差とIRAの機能不全

1 分析の必要性和制約条件

2 IRAの財源配分方式をめぐる問題

3 垂直的配分の実態

4 水平的配分の実態

第4節 小括

第7章 IRA改革の遅滞と業績補助金構想の台頭にみる政府間財政関係の 動態的局面

第1節 問題の所在

第2節 IRA改革の困難性と世界銀行の動向

1 政府間財政関係とIRA問題をめぐる状況

2 世界銀行の認識と援助方針

第3節 業績補助金導入論の台頭

1 業績補助金とは

2 業績補助金と世界銀行の意図

第4節 小括

第8章 おわりに一本稿の成果と課題

第1節 実証的な成果

第2節 含意と課題

参考文献

第1章 発展途上国における地方分権と政府間財政関係への視点

第1節 問題の所在

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。

おおよそ1980年代以来、地方分権改革は、発展途上国における公共部門の効率化、民主主義の強化、あるいはそれらを含めた包括的な「ガバナンス」の向上を図る有力な手段の一つとして、開発援助のドナー・コミュニティにより強く推奨されてきた。しかし、そこにみられる地方分権の政策論は、各国における既存の政府間財政関係のり方や、それを規定する各国独自の政治、経済、社会的文脈、さらにはそれを生み出した歴史的背景などを、必ずしも十分に位置付けてこなかった。それは、いわゆる先進諸国を主たる分析対象として蓄積されてきた政府間財政関係に関する財政学的分析（あるいは政治学、行政学におけるそれを含めてもよい）と異なる、途上国財政分析に特有の偏向かと思われる。

というのも、周知のとおり、先進諸国の制度、歴史を実証分析の対象に含めて発展してきた既存の財政学においては、政府間財政関係を含めた財政システムの制度的特徴やその機能的特質の把握を目指す国際比較や歴史分析をつうじて、資本主義的経済発展の進行や世界経済の動向といった共通要因のみならず、各国に固有の政治、経済、社会的文脈をも視野に収めた研究の一定の蓄積がみられる。それとは対照的に、発展途上国の財政システムに考察の目が向けられるさいのスタンスは、多くの場合、「後進的」で「未熟」な財政システムの問題点を析出し、それを「現代化」するための課題を探る（もしくは、先進諸国のそれが当然に備えている制度的枠組みを途上国において整えていくための政策論（改革論）を展開する）、という志向に偏りがちであった。

そこで必然的に生じたのは、各国に固有の政治構造や経済的・社会的条件が、政府間財政関係を含めた財政システムが不可分に埋め込まれた文脈としてとらえられるより、むしろ財政システムの「現代化」を阻害する外的要因として扱われる傾向である。たとえば、開発援助機関が推奨する「望ましい」地方分権改革が、国内の政治的指導層の利害や地方の名望家支配によって「歪められ」、所定の成果が挙がらない、という類の批判がしばしばなされる。こうした言説には、中央―地方政府間関係がそもそも国内の政治その他諸文脈に規定され生成・発展するものだという当然の事実の軽視が顕れている。

以上のような全体を透徹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、可能なかぎり解きほぐしていく。繰り返すが、こうした課題設定は、財政学一般のそれとしては特段に新たなものではなく、フィリピンにおける政府間財政関係の問題に正当な光を当てるといふほどのことにすぎない。ただし、途上国開発をめぐる国際的なドナーの論理の影響をめぐりきれない開発援助論・開発政策論の状況が存在し、それが既存の途上国財政論を支配してきたこととの関係において、本稿の分析視角は十分な独自性を有していると考えている。

以下、この章では、基本的な理解と本稿の問題意識を明示することによって、つづく行論を準備する。具体的には、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する。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し、最後に第 2 章以降に展開する実証分析のアウトラインを述べる。

第 2 節 地方分権と財政分権

1 概念定義をめぐる論点

簡潔に言えば、財政分権とは、上位政府から下位政府への財政的権限の移譲のことである。財政的権限は政府の権限の枢要をなすものであるため、財政分権はいかなる地方分権改革においても中心的な課題となる。しかし、地方分権と財政分権の内容を具体的に定義することは、必ずしも容易ではない。また、いかなる国家体制においても、地方政府にある程度の行政的・財政的権限が付与されていることが通常であるから、地方分権化と（その対概念としての）中央集権化は、二分法的な把握を目指した概念ではないと、本稿ではとらえておきたい。むしろ、地方分権と中央集権は、「様々な指標によって程度を測りうる、連続的な軸の両極」(Turner and Hulme 1997: 152) を示すものであるといえよう。つまり、複数事例間の程度比較においてどちらがより集権的/分権的かを問うたり、ある事例における政府間行財政関係の制度変化が集権的/分権的いずれの指向を有するものであるかを判断したりすることは可能であるが、ある特定の、静態としての政府間行財政関係を、他事例との比較なしに、そのものとして集権的/分権的だと判定することは可能でない、ということである。そうした理解のもと、地方分権的指向を有する政府間行財政関係の制度改革を、以下では単に地方分権と呼ぶこととする。

一般に、地方分権は、いくつかの構成要素からなると整理される。国際的な先行研究では様々な異なる整理がみられる¹、それらは必ずしも日本における分権論議で通用してい

¹ 地方分権の概念整理を行った先行研究のうち代表的なものとして、Turner and Hulme (1997)と Manor (1999)を挙げておく。先駆的なものとしては、Rondinelli (1981)と Smith (1985)がある。

る概念規定と重ならない面も多々あるが、ここでは Manor (1999: 4-8) によるそれをベースとし、次の3点から地方分権を把握しておきたい。

1. 分散化（行政的分権）[Deconcentration (administrative decentralization)]
2. 分権化（政治的分権）[Devolution (political decentralization)]
3. 財政分権 [Fiscal Decentralization]

ここでいう「1. 分散化」とは、上位政府の事務執行権限の、上位政府の地域支分部局あるいは下位政府への移譲のことである。また、「2. 分権化」とは、下位政府の政策決定権の強化を指す（「3. 財政分権」については後述する）。

しかし、このような概念規定が、実質的な分析上の有効性をどれほど有するかについては、当然に議論の余地がある。

たとえば、中央政府からその地域支分部局への事務執行権限の移譲は、上の整理にしたがえば「分散化」の一形態であり、当該事務・事業の執行に係る裁量権の一部を地域支分部局にゆだねることをつうじて、当該事務・事業の効率や効果を向上させるものと考えられる。ところが、今日の日本における状況が典型的に示すように、中央政府省庁の支分部局の権限の増加は、地方政府の機能発揮を阻害することをつうじて、中央集権的な帰結をもたらすこともある。また、支分部局と地方政府との権限の重複（いわゆる「二重行政」）が、非効率を生む場合も多い。それでも、地方政府の行政能力が限られる発展途上国においては、地方分権を意図して中央政府からその支分部局への事務執行権限の移譲が図られるケースも少なくない。

また、地方分権が中央政府から独立した法人格を有する地方政府への事務執行権限の移譲の形をとるケースでは、上にいう「分散化」と「分権化」とを概念上区別しつつも、両者の間に不可分な関係が存在することに留意しなければならない。たとえば、「分権化」（政策決定権の強化）を伴わない「分散化」（事務執行権限の移譲）は、当該事務が完全に定型的で、執行局面における裁量の余地がないものでないかぎり、想定しがたい。換言すれば、多くの事務・事業はその執行局面（給付対象者の認定や施設整備における仕様の決定など）に多少の裁量の余地をはらむものであり、そうした事務・事業に係る「分散化」は、地方政府の自主性の向上という意味での「分権化」にも結果する。また、地方政府の事務が法令において厳格に制限列挙されていないかぎり、地方政府における首長や議会の政治的決定権の強化（「分権化」）は、地方政府の独自事業の拡大をつうじて「分散化」にも資することとなる。

このように、地方分権のある形態は、政府間の関係をめぐる所与の法的、政治的、行政的諸条件のありよう如何で、政府間行財政関係の様々な異なる質的な変化に帰結する。このことが示唆するのは、地方分権の内容を、上のように制度的改変の形態として定義す

ることは可能であるし、制度的改変の類型的把握は分析上も有益であるが、地方分権をそれが実現しうる価値的側面に着目して定義することは適切ではない、ということである。たとえば、「地方分権は地方自治ひいては民主主義を強化する」というような、地方分権に内在的価値を見出す言説が、発展途上国の民主的ガバナンス強化を目指す開発政策論においては未だにみられる。しかし、それは誤りであるだけでなく、政策論として危険ですらある（Bird and Vaillancourt 1998, Hutchcroft 2001, Smoke 2007）。ある地方分権的と目される政府間行財政関係の制度的改変が、現実には地方政府の自主性の向上に資するか否かは、制度改革をめぐるケースごとに固有の文脈により左右される。さらには、地方政府の自主性の向上が民主主義の強化に結実するかどうか、地方政治の民主性の如何にかかっていることはいうまでもない。このように、地方分権が民主主義を強化するというたぐいの見解が素朴に過ぎることは自明というべきである。

この一例からも明らかのように、政府間行財政関係の地方分権的改革は、それぞれの改革事例をめぐる固有の政治、経済、社会的文脈との関係において具体的、実証的に分析されなければならない。であれば、そのためにいかなる分析視角を取りうるかがつぎの問いとなるが、その点に移る前に、財政分権の諸側面を整理しておくこととしたい。

2 財政分権の基本問題

財政分権は、財政的権限を垂直的な政府階層に対する配分の問題であるが、財政学においては非常に基本的な事柄が多いため、以下では極力簡潔な記述にとどめたい。

まず、財政的権限には大別して2つの面がある。1つは支出で、もう1つは収入である。そのうえで、政府間財政論の権威の1人であるリチャード・バードは、発展途上国における財政分権を論じるなかで、その基本問題は、

1. 誰が何をするかー支出配分の問題
2. 誰がいかなる税を課税するかー収入（税源）配分の問題
3. 上記1. と2. のあり方により（ほぼ不可避免的に）生じる地方政府の支出ー収入ギャップにいかに対応するかー垂直的財源不均衡（いわゆる財政力格差）の問題
4. 個々の地方政府間に存在する財政需要と課税力とのギャップの調整をいかに図るかー水平的財政力不均衡、あるいはその調整の問題

の4点に集約されるとしている（Bird and Vaillancourt 1998: 15）。なお、上記1. について付言すれば、支出配分は通常、事務の執行権限の配分に連動して決まるため、支出配分の問題は事務配分の問題と基本的には同義であるといってよい。

上の整理が意味するところは、おおよそ次のとおりである。まず、垂直的な事務配分は、

各層の政府における財政需要を規定する。そして、財政需要の規模との見合いで、税源の配分が問題となる。各層の政府に生じる財政需要を満たしうる税収が確保されるのが理想であり、そうした観点から税源配分は検討される。また、地方税種の選択については、安定性、普遍性、十分性などからなる地方税原則により、一定の選択基準が示されることはいうまでもない。

しかし、現実には、すべての地方政府が自らの税収により財政需要を満たすことは困難であるし、それを地方政府に要求することもまれである。つまり、地方政府の完全な財政的自立は、政府数が少数でありうる広域政府（州、県など）レベルではともかく、条件の異なる多数の政府により成り立つ基礎的自治体レベルにおいては考えにくい。

このことは、上記の 3 と 4、すなわち垂直的財源不均衡と水平的財政力不均衡とを合わせみることにより説明できる。まず、地方政府に対して一定量の事務を配分し、かつ、地方政府が供給する公共サービスについて一定の量的・質的水準の達成を求めれば、所得水準の異なる地方政府間で、供給すべき公共サービスのコストを税収により賄うことのできる政府と、そうでない政府とが当然に出てくる。このような、財政需要を自らの税収で充足する能力（＝財政力）の地方政府間の格差、すなわち水平的財政力不均衡を調整すべく、地方政府同士での財源再分配の実施に地方政府が自発的に合意することは望みがたい。そこで、中央政府（またはその他の上位政府）が、下位政府レベルにおける財政力格差を調整するために、下位政府に対して垂直的な財源移転を実施する必要性が生じる。すると、中央政府（上位政府）においては垂直的な財源移転に充当するための余裕財源が必要となる一方、地方政府レベルには垂直的な財源移転によってまかなわれる財政需要に相当する地方税収不足が表れることとなる。要するに、地方政府レベルに財政力格差が存在すれば、政府階層間の垂直的な財源不均衡も維持されざるをえないわけである（ただし、上述のように、地方公共サービス供給に一定の量的・質的水準の達成が要請されることが前提条件となる。この点は第 6 章の考察に関連してくる）。

なお、発展途上国においては、地方政府レベルの税務行政能力の不足が地方税源の充実を阻むため、一般に垂直的財源不均衡が著しく、地方財源の垂直的財源移転への依存度が高い場合が多い。よって、「ほとんどの国において、地方政府支出の重要性を増す形での財政分権は、同時に中央からの財源移転の重要性を高めることによって達成される」（Bird and Vaillancourt 1998: 17）こととなる。ところが、中央政府の財源調達能力も一般に高くないために、中央政府レベルにおいて垂直的財源移転のための財源が確保されにくい。このような、地方財源が垂直的財源移転に依存するにも関わらず、垂直的財源移転の財源が中央政府において確保され難いという状況は、フィリピンにおいてまさに問題化しており、特に第 4 章で具体的に論じることとなる。

3 財政調整制度の方式

ところで、本稿ではフィリピンにおける財政分権の諸側面のなかでも、特に水平的財政力不均衡への対応を目的とした垂直的財源移転の制度である IRA に着目した議論に重きをおいている。そのため、ここで垂直的財源移転、とりわけその一形態である財政調整制度について、若干の概念整理を加えておく必要がある。

今日では、先進諸国のみならず多くの発展途上国においても、地方政府の財政力格差を是正する機能を備えた用途を限定しない一般補助金、すなわち財政調整制度が存在する。それらは、「何を調整するのか」という観点から、

- ① 課税力格差のみを調整する
- ② 課税力格差と財政需要面の格差の両方を調整する
- ③ 課税力と財政需要の両方を算定し、両者のギャップを補填する

という三つの方式に大きく分けられる。以下では A.シャー、および池上岳彦の整理に依拠して、具体的にみていく (Shah 2006, 池上 2006)²。なお、次章以降でみるように、フィリピンにおける財政調整制度、IRA (Internal Revenue Allotment. 「IRA」と訳されることもあるが、本稿では IRA とする) は、①～③のいずれにも明確に分類しがたい、変則的な方式をとっている。それがいかに変則的であるのかを理解するためにも、理論的整理をpushさえておきたいというのが、ここでの意図である。

ある地方政府における財源の十分さ (=財政力) は、住民一人当たりの課税ベースの大きさ (=課税力) と、住民一人当たりの公共サービスニーズの充足に要する支出の大きさ (=財政需要) という二者間のバランスにより決まる。財政需要はさらに、公共サービスの一人当たり必要供給量に影響するニーズ要因 (地域ごとの住民の多寡や年齢構成、貧困率、失業率など) と、一人当たり必要供給量を実現するために要する支出額に影響するコスト要因 (物価水準、人口密度、地理的・気候的条件など) という二つの要因により左右される。ニーズ要因・コスト要因に無視できない地域的な差異が存在する限り、課税力の格差のみに着目して財源を分配する上記①より、財政需要も勘案する②または③のほうが、地方政府間の財政力を調整する方法として優れていることとなる。

②と③は、課税力と財政需要の両面を考慮する点で共通しているが、その具体的方法が異なる。②には一般的に、課税力格差を調整するための財源と財政需要面の格差を調整する財源をそれぞれ別個に分配する方式と、課税力格差に基づく分配額の算定に、財政需要

² 他に、財政調整制度を含む垂直的財源移転の制度と機能に関する理論的整理と実証的検証を行った先行研究のうち、代表的なものとして Ahmad (1997)、とりわけアジア諸国の事例に着目するものとして Smoke and Kim (2002)が挙げられる。

面の格差を加味する方式とがある。先進国では、スウェーデン、フランス、ドイツなどにこの方式がみられる。一方、③は、個々の地方政府について、標準的な税率で地方税を課税したときに得られる収入と、標準的な公共サービスの財政需要を満たすために必要な支出とを算出し、そのギャップを埋めるように財源を分配するものである。日本の地方交付税制度やオーストラリアの州間財政調整がこの方式をとっているが、財政需要およびその充足に要する支出の的確な算定には、かなり精緻な手法と詳細な統計データが必要となるうえに、算定方法の複雑化によって算定の透明性・信頼性が損なわれる面もあるため、発展途上国における③の実施は現実にはかなり困難であるとともに、適切であるとも言いがたい（フィリピンの場合については第6章で検討する）。

そこで、ここでは、財政力格差と財政需要面の格差の両面を考慮しつつも、簡素な方式をとっているため、最も一般的にみられる②のアプローチがとりうる制度的枠組みについて述べることにする。

まず、課税力に基づく分配額の算定は、典型的には以下のような形式をとる。

$$\begin{aligned} \text{地方政府 } x \text{ への分配額 } (E_x) &= P_x \times \{(PCTB)_{na} \times t_{na} - (PCTB)_x \times t_{na}\} \\ &= P_x \times \{(PCTB)_{na} - (PCTB)_x\} \times t_{na} \end{aligned}$$

(P : 住民数 PCTB : 住民一人当たり課税ベース t : 税率 x : 地方政府 x
na : 全国平均)

つまり、全国平均の住民一人当たり課税ベースに全国平均税率をかけて得られる全国平均の住民一人当たり税収と、地方政府 x における住民一人当たり課税ベースに全国平均税率をかけて得られる地方政府 x の住民一人当たり税収の差を算出する。それに地方政府 x の住民数をかけたものが、地方政府 x への課税力調整による分配額となる。なお、全国平均税率の代わりに、法定された標準税率や最低税率を用いることもできる。各地方政府における実際の税率ではなく、平均あるいは標準的な税率を一律に適用することによって、各地方政府における課税努力を妨げない（実際の税率の高低は分配額に影響しない）ことになる。またこの式では、課税力の格差は全国平均レベルで完全に平準化されることとなるが、どの程度まで格差を平準化するかは各国により異なる。

いずれにせよ、上の式は、あくまで典型的なそれにすぎない。より簡素な方法として、域内総生産や住民所得等の、住民一人当たり課税ベースと相関性の高い代理指標をとる場合もある。課税力を正確に把握するためには、課税ベースそのものに着目すべきであることは当然であるが、どの程度、地域ごとのばらつきなく、課税ベースを正確に把握できるかどうかという、統計上・実務上の問題がクリアされる必要がある。

一方、財政需要面の格差を算定する方法も様々である。たとえば、地方政府の事務事業分野（教育、保健、福祉、道路・交通、廃棄物処理など）のそれぞれについて、住民一人

当たり財政支出を左右するニーズ要因・コスト要因を取り出して、地方政府ごとの財政需要面の格差を推計することができる。たとえば保健サービスの財政需要であれば、乳児死亡率（正の相関）・平均寿命（負の相関）・人口密度（負の相関）などの指標から推計される。各要因間のウェイト付けは、比較的アドホックに決められる場合もあれば、実際の各地方政府における保健サービス支出に対する各要因の貢献度を回帰分析で検証した結果などにより根拠付けるケースもある。いずれにせよ、各事務について算出される格差をもとに、地方政府間の一人当たり財政需要格差を算出し、それに応じて分配額の多寡を決める。

より簡素な方法も様々に考えられる。たとえば、個々の事務事業分野ごとの指標設定をせず、支出全体に影響を与える代表的な指標（たとえば人口密度、人口急増、台風など自然災害被災頻度、平均寿命、乳児死亡率、識字率など）をウェイト付けし、地方政府間の相対的なコスト差を算出することもできる。

以上のような様々な手法により把握しうる財政需要の格差は、最終的には、課税力格差に基づく分配額に補正をかける形で加味され、地方政府への分配額の決定に反映されるか、もしくは課税力格差に基づくとは別個に、財政需要の格差のみに基づく分配として実現されることとなる。

第3節 地方分権・財政分権の文脈依存性

1 開発政策論における地方分権論の偏向

さて、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」（Smoke 2007: 146）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、マズグレイヴやオーツの議論（Musgrave 1959, Oates 1972）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を強めた。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 (Hyden 2007: 212)。

こうした要因が重なるなかでも、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は生まれてきた (たとえば Prud'homme 1995, Hommes 1996 など)。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 (たとえば World Bank 2000a, USAID 1997)。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」 (Smoke 2007)、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」 (Hyden 2007: 213) 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」 (Brautigam and Moore 2008) の産物であるという、当然の事実に戻ることとなる。

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 (Dolowitz and Marsh 1996) 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 (実際に、第 8 章において、こうした視点から今後の課題を提示する)。しかし、まずは、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。

2 本稿の概要

以上のような通底する問題意識にしたがって、次章以降では、まず 1991 年地方政府法 (Local Government Code of 1991、共和国法第 7160 号。以下では地方政府法とする³⁾) 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する (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する (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ていく。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する (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する (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る (第 7 章)。

³⁾ 同法は、日本ではしばしば「地方自治法」と訳されている。しかし、原語への忠実性のみならず、フィリピンにおいて 'Local Autonomy Act' (共和国法第 2260 号) が過去に存在したことも考慮し、本稿では「地方政府法」と呼ぶこととしている。

あらかじめ本稿の基本的な限界に言及するならば、本稿の主たる考察対象は1990年代以降のフィリピンにおける政府間財政関係の動態のみにとどまっており、複数国、複数事例の本格的な比較分析には至っていない。本稿で得られた知見の妥当性や、その理論的一般化の可能性等は、本稿と問題関心の重なりを有するような個別事例分析が豊富化し、比較論の展開が十分に可能となるにつれて明確になっていくであろう。その意味で、未だ試論としての性格を拭いきれない本稿の知見が、発展途上国を対象とする政府間財政関係論の発展をうけ、今後、批判や再検討の対象とされていくことを望んでやまない。

第2章 1991年地方政府法に基づくフィリピンの地方分権

第1節 問題の所在

この章では、フィリピンにおいて1991年に成立し、1992年から施行された地方政府法に基づき展開した政府間行財政関係の改革に着目し、その内実を検討する。この改革は、多くの発展途上国においてなされてきた地方行財政改革のなかでも「抜本的な地方分権的改革の端緒である」(Turner 1999: 97)として、とりわけ改革実施直後には大いに注目されたものである。さらに、この地方政府法は、1987年にアキノ新政権下で制定された新憲法にその制定が明記された⁴にもかかわらず、実際の制定までに4年近くの政治的駆け引きを経ることとなったため⁵、当時の同国における国内政治事情⁶を如実に反映した内容となっている点において非常に興味深い分析対象となっている。

そこで、この章では、地方政府法に基づく改革における地方財源の拡充と事務の移譲の実態を考察し、地方政府の実質的な行政的・財政的自立性がいかに、どの程度変化したのかを明らかにする。

そこで、まず図2-1と図2-2を参照しつつ、前提として押さえておくべきフィリピンにおける中央・地方をつうじた財政状況をみておこう。まず、IMFと世銀が主導した構造調整政策のもと、1980年代半ばにはじまり、1986年からのアキノ政権、および1992年からのラモス政権において推進されてきた民営化の流れが、中央・地方を合わせた政府部門の支出規模の縮小を生んできたことが、図2-1により確認できよう。同じ図2-1において同時に注目すべきは、地方政府法に基づく改革が実行された1992年以降、地方政府の財政支出規模の対GNP比は着実に上昇し、1995年には1987年のその約3倍に達したことである。ただし、それでもなお、政府部門の支出に占める地方政府支出の割合は約18%にすぎない。これは、他の東南アジア諸国との比較では決して小さいとはいえないが、いわゆる先進諸国のそれとの比較では非常に低い水準である。

つぎに、図2-2において中央・地方それぞれの財政収入の相対的な大きさをみると、地方政府法に基づく改革が地方政府収入の割合を高めたこと、それは依存財源、すなわち中央政府からの財源移転の増加によるところが大きかったこと、および、これらの変化にもか

4 フィリピン共和国憲法第10条、第3項。

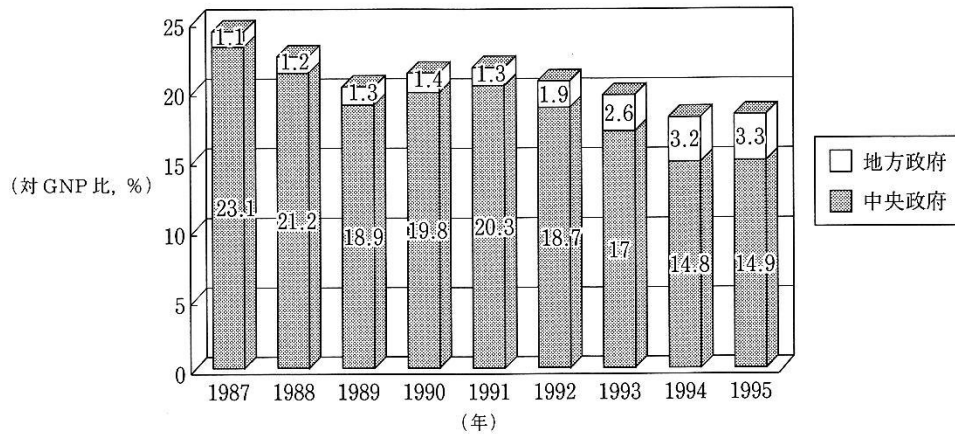
5 1988年8月に地方分権に関する議会・行政府合同委員会が発足し、地方分権の実現に向けて本格的な協議が開始され、その後1990年3月には内閣地方分権実行チームが設けられたが、その試みは円滑に進まず、地方政府法の成立は1991年9月をまたねばならなかった(Sosmena 1991: 61)。

6 特に地方政府法が形をとりつつあったマルコス政権崩壊期からアキノ政権期(1980年代半ば～1990年初頭)における政治状況については、吉川(1987)、藤原(1988)、Gutierrez他(1992)、田巻(1993b)を参照されたい。

かわらず、元来地方政府収入の規模が非常に小さかったことから、改革後も地方政府収入の規模は比較的小さいものに留まっていることがわかる。

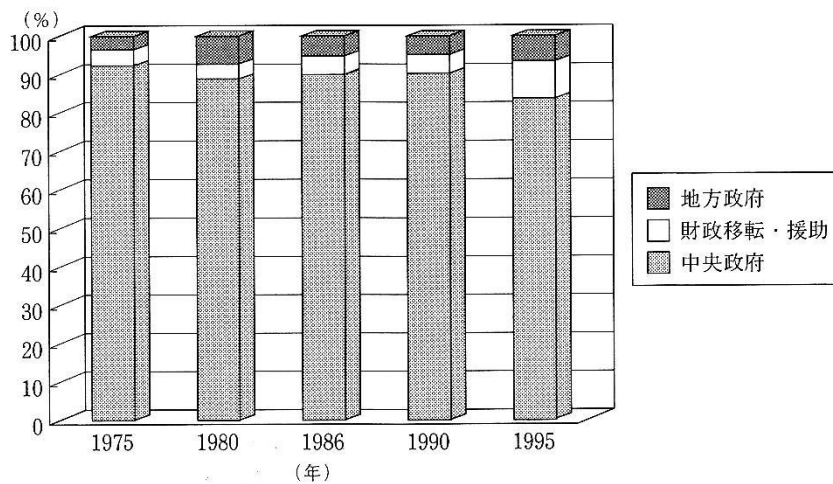
以上のことから、地方政府法に基づく改革は、財源および支出の増加という点で地方政府にとって相当のインパクトを与えたこと、しかし他方で、中央政府財政との相対的な規模の観点からみれば、一定の変化は生じたもののそれは限定的なものであって、地方政府の収入が中央政府からの財源移転に大きく依存するようになったことをも踏まえれば、「中央政府への財源の集中」という基本的パターンが継続していること、をひとまず確認しておきたい。

図2-1 中央・地方政府支出の対GNP比, 1987-1995



出所) Cuaresma=Ilago (1996), p. 6, National Statistical Coordination Board, *Philippine Statistical Yearbook*, 1990, 1995年版及び Manasan (1992), p 17 に基づき作成。

図2-2 中央・地方収入の割合



出所) Commission on Audit, *Annual Financial Report of Local Governments* 各年版及び Ocampo=Panganiban (1985), p. 36 に基づき作成。

では、この変化の中身はどうなっているのでしょうか。表 2-1 に、地方政府収入の財源別内訳を、地方政府法施行の前後にわたる時期について示した。そこで明らかにみてとれるのは、地方政府の財源の拡充は、中央政府からの垂直的財源移転であり、一種の財政調整制度である IRA によって実現されており、その一方で自主財源についてはその基本的構成に変化はなく、諸税収はおしなべて顕著な伸びをみせなかったことである。地方財源の IRA への依存率は、同法施行前の 1991 年以前は高くても 1991 年の 42.4%であったが、1992 年以降は顕著に上昇し、1997 年までの 4 年間は 60%前後で推移してきた。その反面、地方の基幹税ともいえる財産税収入は伸び悩んでおり、他の諸税目についても同様である。

表 2-1 フィリピンにおける地方政府収入構成

(単位:百万ペソ、カッコ内は総収入に対する構成比)

財源の種類別		1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998
地方税	財産税	2,080.1 (24.0%)	2,275.9 (17.0%)	3,728.2 (19.6%)	4,320.8 (15.8%)	7,397.9 (12.4%)	10,270.6 (13.5%)	13,372.7 (13.3%)
	事業関係課税	869.2 (10.0%)	1,123.1 (8.4%)	1,700.7 (8.9%)	2,482.8 (9.1%)	5,040.4 (8.4%)	7,943.5 (10.4%)	9,906.5 (9.9%)
	その他の税	338.8 (3.9%)	451.5 (3.4%)	581.1 (3.0%)	904.1 (3.3%)	1,821.9 (3.0%)	2,288.1 (3.0%)	2,922.2 (2.9%)
地方税収入総額		3,288.1 (38.0%)	3,850.5 (28.8%)	6,010.0 (31.5%)	7,707.7 (28.1%)	14,260.2 (23.8%)	20,502.2 (26.9%)	26,201.4 (26.1%)
租税外収入 (補助金・援助・借入を除く)		1,339.9 (15.5%)	1,668.9 (12.5%)	3,267.8 (17.1%)	3,382.6 (12.3%)	5,219.1 (8.7%)	7,305.8 (9.6%)	8,756.7 (8.7%)
補助金・援助	内国歳入 割当	3,249.2 (37.5%)	4,202.2 (31.5%)	6,994.7 (36.7%)	15,378.5 (56.1%)	37,140.3 (62.1%)	44,544.4 (58.5%)	60,988.2 (60.6%)
	その他補助 金・援助	734.2 (8.5%)	3,603.9 (27.0%)	2,692.5 (14.1%)	543.9 (2.0%)	605.2 (1.0%)	352.1 (0.5%)	726.0 (0.7%)
	補助金・援助総額	8,983.4 (46.0%)	7,806.1 (58.5%)	9,687.2 (50.8%)	15,922.4 (58.1%)	37,745.5 (63.1%)	44,896.5 (59.0%)	61,714.2 (61.3%)
借入		49.7 (0.6%)	33.4 (0.3%)	97.4 (0.5%)	420.9 (1.5%)	2,605.6 (4.4%)	3,404.9 (4.5%)	3,351.6 (3.3%)
収入総額		8,661.0 (100.0%)	13,358.9 (100.0%)	19,062.4 (100.0%)	27,433.5 (100.0%)	59,830.4 (100.0%)	76,109.3 (100.0%)	100,226.5 (100.0%)

出所) Commission on Audit, *Annual Financial Report of the Local Governments* 各年版に基づき作成。

表2-2 地方政府性質別支出の推移

(単位:百万ペソ。カッコ内は支出総額に対する構成比)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
人件費	4,335.4 (50.0%)	4,819.6 (50.3%)	5,208.1 (46.3%)	6,125.1 (47.8%)	8,731.3 (52.9%)	10,566.6 (49.3%)
前年度比増加率*	—	10.7%(9.9%)	8.1%(4.3%)	17.6%(8.7%)	42.8%(30.6%)	21.0%(6.8%)
維持管理費	3,484.9 (40.0%)	3,654.6 (38.1%)	4,721.3 (42.0%)	4,954.7 (38.7%)	5,644.1 (34.2%)	7,201.7 (33.6%)
前年度比増加率	—	4.9%(4.1%)	29.2%(25.4%)	4.6%(-4.3%)	13.9%(1.7%)	27.6%(13.4%)
投資的支出	878.8 (10.1%)	1,113.0 (11.6%)	1,315.2 (11.7%)	1,730.8 (13.5%)	2,116.3 (12.8%)	3,650.5 (17.0%)
前年度比増加率	—	26.6%(25.9%)	18.2%(14.4%)	31.6%(22.7%)	22.3%(10.1%)	72.5%(58.3%)
支出総額	8,719.2 (100.0%)	9,587.2 (100.0%)	11,244.6 (100.0%)	12,810.6 (100.0%)	16,491.6 (100.0%)	21,418.8 (100.0%)
前年度比増加率	—	10.0%(9.1%)	17.3%(13.5%)	13.9%(5.0%)	28.7%(16.5%)	29.9%(15.7%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
人件費	13,073.3 (53.5%)	18,333.6 (48.5%)	24,893.7 (47.4%)	31,282.0 (48.5%)	36,166.1 (50.5%)	44,843.0 (49.5%)
前年度比増加率	23.7%(5.0%)	40.2%(31.3%)	35.8%(28.2%)	25.7%(16.7%)	15.6%(7.5%)	24.0%
維持管理費	7,993.3 (32.7%)	13,238.4 (35.0%)	18,558.4 (35.3%)	22,227.1 (34.5%)	24,691.7 (34.5%)	30,864.7 (34.1%)
前年度比増加率	11.0%(-7.7%)	65.6%(56.7%)	40.2%(32.6%)	19.8%(10.8%)	11.1%(3.0%)	25.0%
投資的支出	3,377.5 (13.8%)	6,256.9 (16.5%)	9,101.5 (17.3%)	10,982.4 (17.0%)	10,724.8 (15.0%)	14,931.6 (16.5%)
前年度比増加率	-7.5%(-26.2%)	85.3%(76.4%)	45.5%(37.9%)	20.7%(11.7%)	-2.3%(-10.4%)	39.2%
支出総額	24,444.1 (100.0%)	37,828.9 (100.0%)	52,553.6 (100.0%)	64,491.6 (100.0%)	71,582.6 (100.0%)	90,639.3 (100.0%)
前年度比増加率	14.1%(-4.6%)	54.8%(45.9%)	38.9%(31.3%)	22.7%(13.7%)	12.0%(2.9%)	26.6%

*前年度増加率のカッコ内は、前年度のインフレ率で割引後の実質増加率。

出所) Commission on Audit, *Annual Financial Report of the Local Governments*, 各年版。ただしインフレ率は、National Statistical Coordination Board, *Philippine Statistical Yearbook*, 1990, 1997年版に基づく。

一方、地方財政支出の性質別内訳を表2-2で見ると、総支出額がとりわけ1993・94年に顕著な伸びをみせるなか、人件費が総支出に占める割合は一貫して5割前後で推移してきたことがわかる。人件費の大きさを財政の逼迫度の大まかな指標とみなすならば、地方政府法施行前後において、地方財政の余裕あるいは厳しさはあまり変わらなかつたということも可能である。

以上をまとめると、次のようになろう。第一に、地方政府法による改革以前から、国家財政は地方財政に対して圧倒的な相対的規模を有していた。同改革により地方財政規模は拡大し、中央政府財政の地方財政に対する規模的優位の程度は若干緩和されたが、財源が中央に集中するという基本的パターンは継続している。第二に、地方財源の拡充は、主として財源移転であるIRAの増額により実現されたものであって、自主財源すなわち地方税源の拡充という方向性は弱かつた。第三に、地方財政における性質別支出構成をみるかぎり、地方政府における財政の逼迫度は改革前後において変化がなかつた。

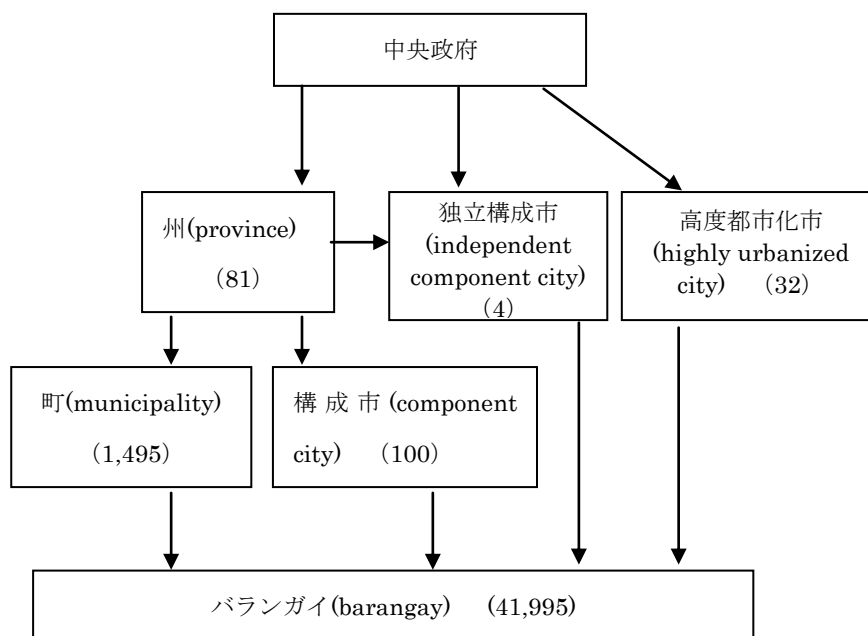
これらの見解を前提として、次節以降では地方政府法による地方分権改革についてさらなる検討を加えていくが、その過程において、これらの見解は補強、または修正されることになる。

第2節 地方政府法と地方政府の財源制約

1 フィリピンの地方制度

具体的な検討に移る前に、図2-3を参照しつつ、フィリピンにおける地方政府の概略をおさえておこう。フィリピンは単一制国家であり、中央政府のもとに州(province)、市(city)、町(municipality)、バランガイ(barangay)が位置する。市の基本型は構成市(component city)であるが、その他に高度都市化市(highly urbanized city)と独立構成市(independent component city)という特別制度がある。高度都市化市は、人口が20万人以上で、かつ歳入総額が5,000万ペソ以上の市であり、2008年時点ではマニラ首都圏⁷の16市を含めた32の市がそれにあたる。これらの高度都市化市は、州から独立した地位を有し、高度都市化

図2-3 フィリピンの政府機構



出所) 筆者作成。カッコ内の数字は団体数 (2008年6月30日時点)。

⁷ マニラ首都圏には州が存在せず、かわりに大統領府のもとにマニラ首都圏開発庁 (Metropolitan Manila Development Authority, MMDA) が設置され、同首都圏内の地方政府代表の合議制を基本とする広域行政が担われている。なお、マニラ首都圏における広域行政の変遷や概要については、中西 (1996)、津田 (1992) を参照されたい。

市の住民は、州知事および州議会議員の選挙権を持たない。独立構成市は、高度都市化市の人口・歳入要件を満たさないが、市議会の議決によって高度都市化市と同様に市住民の州知事・州議会議員の選挙権を廃止した市のことで、現在は 4 つの独立構成市(Santiago, Naga, Ormoc, Cotabato)がある。なお、課税権その他の財政的権限については、高度都市化市、独立構成市、および構成市の間には差異はない⁸。

バラングアイはフィリピンにおける基礎的行政単位で、市内・町内の地区単位に設けられた近隣政府的な存在であり、地区内の公共施設の維持管理をはじめコミュニティレベルの公共的課題に対応する一定の事務を担っているが、財政規模は極めて小さい。

なお、州・市・町・バラングアイのいずれも、公選の首長と議会を有している。

ところで、地方政府法の施行前から、すべての州、市、町、バラングアイは独自の収入源を有しており、バラングアイを除いて、一定の課税権を付与されていた。自主財源については、財産税 (Real Property Tax) を基幹税とし、多様・雑多な事業関係課税と、税収としてはごく小規模なその他の諸税・手数料・料金収入が存在した。一方、依存財源の主力は IRA である。すでに表 2-1 でみたとおり、IRA は地方政府法の施行前から最大の地方財源であり、かつ、施行後には地方財源の IRA への依存度が高まっている。

それでは、地方政府法による改革は、なぜ地方財源の中央への依存性を高めることになったのか。それは、IRA の大幅な増額がなされたからであり、また自主財源の拡充が限定的なものに留まったからである。次にそのことを具体的に明らかにしていく。

2 IRA の増額

IRA は、内国歳入法 (Internal Revenue Code) に定められる中央政府の内国歳入の一定割合を、特定の算定方式に基づいて、個別の地方政府に対して交付する制度である。IRA の起源は 20 世紀初頭の米国統治下における地方制度整備期までさかのぼることができるが、直接の原型となるものは、1967 年の地方分権法 (Decentralization Act) によって確立した。

IRA は、受け手である地方政府においてその用途が限定されない一般補助金であり⁹、地方政府法の 284 条および 285 条においては、つぎのとおり算定方式が定められた。

- ① 総額の決定:3 年度前の中央政府内国歳入(internal revenue)の 40%。内国歳入とは、内国歳入庁 (Bureau of Internal Revenue) が徴収事務を所管する国税を指す。換言すれば、輸出入関税・課徴金など、関税庁 (Bureau of Customs) が徴収事務を所

⁸ 以下で単に「市」というときは、別に断りのないかぎり、高度都市化市・独立構成市・構成市を含めたすべての市を指すものとする。

⁹ IRA は一般補助金であるため、基本的に用途が限定されない地方政府の一般財源であるが、唯一の制限として、各地方政府への交付額の 20%を、当該地方政府が毎年度策定する地方開発計画 (Local Development Plan) に含まれる開発事業の財源に充当することが求められている (地方政府法第 287 条)。

管する財源や、他の省庁が事務の執行に伴って徴収する手数料等の雑収入を除いた中央政府の歳入のことである。「40%」の分母が内国歳入であって歳入総額ではないこと、および、当該年度ではなく3年度前の内国歳入であることにより、毎年度のIRAの総額は、中央政府一般会計歳出のおおむね15%前後となっている。

- ② 垂直的配分：①で決定された総額を、州23%、市23%、町34%、バランガイ20%の割合で分割し、地方政府種別の交付総額とする。
- ③ 水平的配分：②で決定された地方政府種別の交付総額を、個別の地方政府に配分する。個別の地方政府への配分額は、住民数割50%、面積割25%、均等割25%の3つの要素に基づき決定される。

過去におけるIRAの算定方式の変遷は次のようであった。1967年の地方分権法のもとで、IRAの交付額は、州と市を合わせて内国歳入の13%、町に対して4%であり、合計して中央政府の内国歳入の17%が地方政府に対して交付されていた。その後、1973年の大統領令144号によりバランガイへの交付が開始されるとともに、総額が内国歳入の20%へと拡大され、地方政府法施行前まで機能した¹⁰。そこで、改革前の大統領令144号に基づく算定方式と、地方政府法により改められたそれとの比較をつうじて、改革の意味づけを行いたい。

まず、地方政府法は、地方政府への交付総額（上の①）を、1992年に3年度前の内国歳入の30%、93年に35%、94年以降は40%と段階を設けつつ、以前の20%から大幅に拡大した。しかしこれは、中央政府の内国歳入額を一定と仮定したときに、以前の制度と比べてIRAが倍増する（20%→40%）という単純な変化ではなかった。なぜなら、地方政府法の施行と同時に、以前に存在していた各種の国家財政援助（National Allotment to Local Government Units, 各種特定補助金の総称）が整理され、IRAに統合されたからである。R. マナサンは、これを加味すると、財源移転の増加は当初の期待の半分程度にすぎないとしている（マナサン 1993: 105-6）。とはいえ、IRAの増額が地方政府法における地方財源強化の柱であったことは、結果としての地方財源に占める構成比の上昇をみれば明らかである。

また、地方政府種別の交付総額の算定方式（上の②垂直的配分）も、次のように改められた。地方政府法施行以前は、まずIRA総額の10%がバランガイへの交付にあてられ、残る90%を州30%、市25%、町45%の割合で分割していた。これをIRAの総額に対する比率に直せば、州27%（ $0.9 \times 0.3 \times 100$ ）、市22.5%（ $0.9 \times 0.25 \times 100$ ）、町40.5%（ $0.9 \times 0.45 \times 100$ ）、バランガイ10%、ということになる（表2-3a）。これを地方政府法施行後と比較すると、バランガイに対する交付額割合の上昇が州および町に対するその引下げにより可能とされた一方で、市に対する交付額割合が若干引き上げられたことがわかる。

¹⁰ IRAの前史について、詳しくはLlanto (1990: 28)を参照されたい。

表2-3a 垂直的配分の配分比率

	地方政府法施行前	地方政府法施行後	変化 (%ポイント)	
州	90%	27.0%	23%	-4%
市		22.5%	23%	+0.5%
町		40.5%	34%	-6.5%
バラングアイ	10%	20%	+10%	

表2-3b 個別の地方政府に対する水平的配分の基準

	地方政府法施行前	地方政府法施行後	変化 (%ポイント)
人口	70%	50%	-20%
土地面積	20%	25%	+5%
等配分	10%	25%	+15%

出所) 表2-3a, bともに、地方政府法第285節の規定、及び Cuaresma and Ilago(1996)に基づき作成。

なお、ここで留意すべきは、各種地方政府の団体数である。より直近の地方政府団体数は先の図2-3に示したが、地方政府法施行から数年の1996年末の時点では、市は67団体あったのに対して、町は1540団体、すなわち市の団体数の約23倍あった(直近の状況も大差はないが、市の団体数は増加傾向、町のそれは減少傾向にある)。したがって、地方政府種別の交付額を単純に地方政府種別の団体数で割れば、各市は各町の約15.5倍のIRAを受け取ることになり、これはIRAが市と町との間の地方財源格差を助長する性格を有することを示している。

さて、地方政府種別に決定された交付額から、さらに、上の③に示したような算定要素に基づく水平的配分の算定方式によって、個別の地方政府へのIRA交付額が決定される。表2-3bにあるとおり、地方政府法施行の前後において、算定に用いられる要素が住民数、面積、均等割の3つであることは変わらないが、各要素の比重が変更された。地方政府法施行前は住民数割70%、面積割20%、均等割10%であったのに対し、同法施行後は住民数割が20%ポイント縮小する一方、面積割が5%ポイント拡大し、均等割については15%ポイント、すなわち2.5倍の拡大をみた。均等割の比重の高まりと住民数割の比重の低下は、地方政府の住民数と財政力とに正の相関が存在すると仮定すれば、IRAの水平的財政力平準化機能を高める方向にはたらくと考えられる。しかし、マナサンは、地方政府ごとのIRA交付額と住民所得との相関関係を分析したうえで、旧方式と同様に、新方式においても、IRAはかえって財政力格差を拡大する効果があることを明らかにしている(Manasan 1992, 同1993)¹¹。IRAの財政調整制度としての機能については後の第6章にて具体的に考察する

¹¹ Bahl and Miller (1983)も、具体的な統計分析を伴わないものの、一般論として1980年代初頭までの

こととなるが、ここではひとまず、IRA の総額が大幅に増額されたこと、および、IRA の財政調整制度としての水平的財政力平準化機能には欠陥が伴うことの 2 点をおさえておきたい。

3 自主財源に関する改革

地方政府の自主財源の拡充が限定された最大の要因は、地方基幹税たる財産税に関する改革内容に求められる。ここでは、財産税、および先の表 2-1 における「事業関係課税」収入の大部分を構成し、財産税に次ぐ税収規模を持つ事業税 (Local Business Tax)¹²、そして依然として収入総額に占める割合は低いものの地方政府法施行後に大きな伸びをみせている地方債収入の 3 つについて、順を追って検討していく。

まず財産税については、表 2-1 にみたように、地方政府法施行初年度の 1992 年以降は地方政府収入総額に占める割合、租税収入に占める割合のともに低下していることから、財産税改革が税収増を意図したものでなかったことが推測されるが、具体的な改革内容は、そうした見方を裏付けるものであった。

財産税は、土地・建造物・機械¹³に対する課税であり、各物件について評価額を決定し、それらの使用目的に応じて異なった評価水準を適用したうえで税率をかけ、税額を決定するものである。マニラ首都圏では市および町が、それ以外のすべての地域においては州および市が課税権を有し、これらの課税主体がその域内の課税権を持たない下位政府 (町、バランガイ) に税収を分与するという形で、すべての地方政府の収入源となっている。地方政府法に基づく税率と分与率は表 2-4a、2-4b のとおりである。

地方政府法施行前は、州の財産税率には 0.25% の下限と 0.5% の上限があり、同法施行後は課税権が認められていない町も、独自に州と同様の税率で財産税を課税していた。また、市の財産税率には 0.5% の下限と 2.0% の上限が設定されていた (Llanto 1990: 18)。これを改革後の規定と比較すると、制限税率による上限設定の水準は依然と変わらない。すなわち、州については、以前から税率 (上限) は 1% (州の 0.5% + 独自に課税していた町の 0.5%)、市については 2% である。税率に関して変化したのは、下限が撤廃されたことのみであったので、税率設定をみるかぎり、財産税の増収につながる要素はない。

つぎに、分与率についての変化はどうであったか。地方政府法施行前は、州とその域内の町が徴収した財産税収はまず合計されたのち、州 45%、町 45%、バランガイ 10% の割合でシェアされた。また、市においては、市の財産税収が市 90%、バランガイ 10% の割合

IRA について同様の性質を指摘している。

¹² 事業税は、1996 年において事業関係課税の 73.6%、97 年には 86.2% を占めている。

¹³ 機械 (machinery) とは、農・林・漁・鉱・工・商業目的で使用される機械、装置を指し、移動可能・不可能なものすべてを含む (地方政府法第 199 節 (g))。

表2-4a 財産税の税率

課税主体	税率
州	評価額の 1%以下
市およびマニラ首都圏の町	評価額の 2%以下

出所) 地方政府法第 233 節の規定に基づき作成。

表2-4b 財産税収の地方政府への分与率

課税主体	分与率
州	州：35%、町：域内の徴収額の 40%、バラングイ：域内の徴収額の 25%
市	市：70%、バラングイ：域内の徴収額の 30%
マニラ首都圏の町	マニラ首都圏庁：35%、町：35%、バラングイ：域内の徴収額の 30%

出所) 地方政府法施行規則第 362 条の規定に基づき作成。

でシェアされた。これを地方政府法による新规定（表 2-4b）と比較すると、バラングイへの分与率が大幅に引き上げられるとともに、マニラ首都圏開発庁が新たに財産税収の分与を受けることとなり、それに伴って州、市、町に分与率は低下した。税率に変化がなく、州、市、町に分与率が低下したことは、当然、州、市、町の財産税収入を減少させる方向に作用する。さらに、財産の種別（土地・建造物・機械）やその使用目的に応じて 19 の異なった設定がなされている評価水準についても、その多くが地方政府法によって引き下げられており（Manasan 1992: 32, マナサン 1993: 118-131, Cuaresma and Ilago 1996: 72）、それも税収を減少させる制度変更であることは間違いない。

このような財産税における増収意図の欠如は、表 2-5 に示したように、実際の財産税収入の推移に表れた。市のそれは地方政府法施行後も着実な増加をみせているものの、町については 1991 年から地方政府法施行から 3 年目の 1994 年の間にも低い増加率を示しており、インフレ率を踏まえて実質的な伸びを考えれば、その後も税収は明らかに停滞しているといっていよい。なお、こうした財産税収入の伸び悩みの原因として、徴収率の低さや資産の評価替えの遅滞がつねづね指摘されるが、これらは地方政府法施行前後に共通して存在してきた問題である（Bahl and Miller 1983, Ocampo and Panganiban 1985, Llanto 1990）。

つぎに、事業税について若干検討を加える。先の表 2-1 によれば、地方政府法施行後に、IRA の大幅な増額によって地方財源の総額が膨らんだにもかかわらず、事業関係税収が構成比を低下させていない。これは、事業関係課税の主力である事業税の税収が、着実に増加したことによっている。

表2-5 地方政府種別財産税収入の推移

(単位:百万ペソ)

	1988	1991	1994	1996
州	468.3	668.2 (12.6%)	1,449.5 (29.5%)	1,338.5 (- 3.9%)
市	975.8	1,742.2 (21.3%)	3,321.3 (24.0%)	5,626.7 (30.2%)
町	748.7	1,440.4 (24.4%)	1,996.5 (11.5%)	2,366.4 (8.9%)
インフレ率	—	15.0%	8.5%	8.3%

注) 1%付加税を含む。カッコ内は名目増加率 (年率)。インフレ率は年率平均。

出所) Commission on Audit, *Annual Financial Report of the Local Governments*, 各年版。ただしインフレ率は、National Statistical Coordination Board, *Philippine Statistical Yearbook*, 1997年版に基づく。

事業税は、各種事業者の業種および総売上額にしたがい設定された税率を単純累進方式で適用するもので、課税権は市および町にあって州にはない。事業税については、地方政府法によりブラケット数が減り、税率が最高税率を含めて引き上げられた。これは、いうまでもなく、増収につながる改革であり、表 2-1 にみられる事業関係税収の地方政府法施行直後の大幅な増加とその後の安定的推移を生み出すこととなった。

ただし、表 2-6 に明らかなように、事業税収の増加は主として市における税収増によるものであり、そもそも課税対象となる事業活動がごく小規模にとどまる多くの町においては、事業税改革が自主財源の規模に与えた効果は限定的であったことに留意したい。

表2-6 市および町の事業関係税収の推移

(単位:百万ペソ)

	1988	1991	1994	1996
市	567.6	1,006.1(21.0%)	2,960.8(43.3%)	5,153.6(31.9%)
町	494.3	892.2(21.8%)	1,617.6(21.9%)	2,248.6(17.9%)

注) カッコ内は名目増加率 (年率)。

出所) Commission on Audit, *Annual Financial Report of the Local Governments*, 各年版に基づき作成。

最後に、地方債に関する改革についてみておく。地方政府による借入は、1946年に初めて可能とされた。当時は借入を行うことができるのは町のみとされ、その目的も公営市場と食肉処理場の建設に限られており、借入先の金融機関も限定されていた。その後、幾度かの規定の変更を経て、開発事業への充当を目的とした地方債発行が許されたのは、1975年のことである (Cuaresma and Ilago 1996: 78)。このように、地方債による資金調達について地方政府に対し厳しい制約が課されていた状況に対して、地方政府法は、赤字補てん目的の起債・借入は禁じたものの、公的基金・金融機関および民間金融機関からの長・中・短期借入、起債、他の地方政府からの借入、海外からの開発援助に基づく借入、BOT

(Build-Operate-Transfer) など多様な PPP (Public-Private Partnership) 手法による借入といった、多様な借入形態を可能とした (地方政府法第 297 節~302 節)。また、以前はすべての地方債務に対して中央政府の保証が付与されていたが、これを廃止することと引き換えに、地方政府の起債・借入に対する中央政府の許認可権限を大幅に縮小することによって、地方政府の自由度を高めた。

しかし、ここでも地方政府種別の観点が必要である。借入の自由度を高めたこれらの規定は、信用能力の高い、すなわち行政能力が高く、税収が豊富な一部の地方政府にとってはメリットが生じるが、町を中心とする信用能力の低い多くの地方政府にとってはほとんど意味をなさない。表 2-7 をみれば、町の借入額は、1994 年から 96 年の間に大きな伸びをみせたとはいえ、その絶対額を市や州と比較すれば、違いは著しい。そもそも借入を実施している町は限られるし、1996 年における借入額を地方政府種別の政府数で割って 1 政府あたりの平均借入額を出せば、州 1,030 万ペソ (796.7÷77)、市 2,670 万ペソ (1,790.8÷67)、町 50 万ペソ (817.4÷1,540) となる。借入に関する地方政府法の規定は、与件としての信用能力の格差により、市および州財政については意味があるものの、多くの町の財政運営に対しては関係が薄いものというべきなのである。

表 2-7 地方政府種別借入額の推移

(単位:百万ペソ)

	1988	1991	1994	1996
州	2.0	320.4 (443.1%)	639.2 (25.9%)	796.7 (11.6%)
市	26.3	86.6 (48.8%)	1,668.7 (168.1%)	1,790.8 (3.6%)
町	5.1	31.7 (83.9%)	297.8 (111.0%)	817.4 (65.7%)

注) カッコ内は名目増加率 (年率)。

出所) Commission on Audit, *Annual Financial Report of the Local Governments*, 各年版に基づき作成。

4 「自主財源の拡充なき依存財源の増額」

以上を踏まえ、地方政府法に基づく地方財源改革についてまとめておく。それは、都市部である市にとっては自主財源・依存財源 (IRA) 双方の拡充を意味し、かつ借入の自由化を通じた財政運営の自由度の拡大をも伴うものであった。しかし、それとの比較において、州、そしてとりわけ町については、「自主財源の拡充なき依存財源 (IRA) の増額」であった。地方分権の目的が地方政府の自律性の向上であるとするならば、財政分権の課題は自主財源の拡充による地方政府の財政的自立の達成であるといえるが、このフィリピンのケースにおいて、それは実現されなかつただけでなく、ほとんど意図されていなかったとい

ってよい。結果として、表 2-8 から明らかなように、州、市、町の間にかねてより存在した自主財源比率の格差は、地方政府法施行後にさらなる拡大をみせた。また、表 2-9 のように地域別に地方財源の構成をみると、マニラ首都圏（表 10 の'NCR'）において自主財源比率が突出する一方で、財源の大半を依存財源が占める地域もあるというように、地方財源にみる財政的自立性（とその欠如）の状況には大きな地域間格差も生じている。

表2-8 性質別支出の推移

(単位:百万ペソ)

	1988			1989			1990		
	州	市	町	州	市	町	州	市	町
人件費 (構成比)	1,341.1 (46.8%)	1,912.0 (52.8%)	1,955.0 (41.1%)	1,745.2 (39.9%)	2,071.5 (49.6%)	2,321.1 (43.5%)	2,442.5 (48.4%)	2,794.9 (48.6%)	3,509.4 (48.6%)
維持管理費 (構成比)	1,223.6 (42.7%)	1,332.3 (36.8%)	2,165.2 (45.5%)	1,467.7 (33.5%)	1,610.4 (38.5%)	2,312.6 (43.3%)	1,678.8 (33.3%)	1,934.2 (33.6%)	2,502.4 (34.6%)
投資的支出 (構成比)	302.2 (10.5%)	379.0 (10.5%)	634.2 (13.3%)	1,163.2 (26.6%)	497.8 (11.9%)	702.2 (13.2%)	923.1 (18.3%)	1,024.1 (17.8%)	1,212.2 (16.8%)
支出総額	2,866.9 (100%)	3,623.3 (100%)	4,754.4 (100%)	4,376.1 (100%)	4,179.7 (100%)	5,335.8 (100%)	5,044.4 (100%)	5,753.1 (100%)	7,224.0 (100%)
総計	11,244.6			13,891.6			18,021.5		
	1991			1992			1993		
	州	市	町	州	市	町	州	市	町
人件費 (構成比)	2,850.6 (41.6%)	3,345.6 (45.8%)	4,393.3 (46.2%)	3,144.7 (50.4%)	4,034.4 (45.1%)	5,910.1 (53.6%)	—	—	—
維持管理費 (構成比)	2,412.5 (35.2%)	2,192.2 (30.0%)	3,172.9 (33.3%)	2,119.9 (34.0%)	2,788.3 (31.1%)	3,471.8 (31.5%)	—	—	—
投資的支出 (構成比)	1,594.4 (23.2%)	1,767.0 (24.2%)	1,953.4 (20.5%)	971.7 (15.6%)	2,128.6 (23.8%)	1,636.2 (14.8%)	—	—	—
支出総額	6,857.5 (100%)	7,304.8 (100%)	9,519.6 (100%)	6,236.9 (100%)	8,951.3 (100%)	11,018.2 (100%)	—	—	—
総計	23,681.9			26,206.4			—		
	1994			1995			1996		
	州	市	町	州	市	町	州	市	町
人件費 (構成比)	6,628.2 (47.5%)	7,214.1 (34.7%)	11,105.3 (51.3%)	—	—	—	8,926.1 (50.2%)	11,911.9 (40.0%)	15,345.1 (55.0%)
維持管理費 (構成比)	5,202.9 (37.3%)	7,045.7 (33.9%)	6,996.9 (32.3%)	—	—	—	5,661.7 (31.9%)	10,931.4 (36.7%)	8,579.0 (30.8%)
投資的支出 (構成比)	2,128.9 (15.2%)	6,530.1 (31.4%)	3,566.7 (16.5%)	—	—	—	3,182.7 (17.9%)	6,958.8 (23.4%)	3,966.0 (14.2%)
支出総額	13,960.0 (100%)	20,789.9 (100%)	21,668.8 (100%)	—	—	—	17,770.5 (100%)	29,802.0 (100%)	27,890.0 (100%)
総計	56,418.8			—			75,462.6		

出所) Commission on Audit, *Annual Financial Report of the Local Governments*, 各年版に基づき作成。

表2-9 地域(リージョン)別地方政府の自主財源・依存財源とその割合

(1996年。単位:百万ペソ)

地域	財源総額	自主財源	依存財源
NCR	17,484.6	12,366.9 (70.6%)	5,117.7 (29.4%)
I	3,712.4	938.8 (25.3%)	2,773.6 (74.7%)
CAR	1,846.1	312.6 (16.9%)	1,533.5 (83.1%)
II	2,736.6	395.5 (14.5%)	2,341.1 (85.5%)
III	5,874.9	2,016.2 (34.3%)	3,858.7 (65.7%)
IV	10,508.7	3,988.9 (38.0%)	6,519.8 (62.0%)
V	3,469.8	545.3 (15.7%)	2,924.4 (84.3%)
VI	5,475.7	1,336.8 (24.4%)	4,138.9 (75.6%)
VII	5,609.3	1,647.1 (29.4%)	3,962.2 (70.6%)
VIII	3,358.9	452.7 (13.5%)	2,906.2 (86.5%)
IX	2,555.8	402.5 (15.7%)	2,153.2 (84.3%)
X	2,955.7	765.4 (25.9%)	2,190.3 (74.1%)
XI	4,551.3	1,217.3 (26.7%)	3,333.9 (73.3%)
XII	2,440.3	526.6 (21.6%)	1,913.6 (78.4%)
XIII	2,459.9	387.3 (15.7%)	2,072.6 (84.3%)
ARMM	1,069.6	39.1 (3.7%)	1,030.5 (96.3%)
合計	76,109.4	27,339.1 (35.9%)	48,770.3 (64.1%)

注) NCR=National Capital Region, CAR=Cordillera Administrative Region,

ARMM=Autonomour Region of Muslim Mindanao.

出所) Commission on Audit, *Annual Financial Report of the Local Governments*,

1996年版、p.53の表を修正。

もっとも、フィリピンのような経済状況においては、地方自主財源の強化に限界があるのも事実である。ほとんどの町、すなわち農村部においては、税源を付与されたところで課税ベースが極めて限られているため、税収の大幅な増加は望めない。そこで、マニラ首都圏をはじめとする経済活動が活発な地域であった税収を、IRAをつうじて全国的に再分配することが必要となる。その意味で、IRAは垂直的な財源移転による水平的財政力平準化を意図した財政調整の枠組みとしてとらえることができる。ゆえに、IRAに財源の多くを依存する地方政府が出てくるのも当然であるとも考えられよう。いうなれば、それは資本主義的経済発展が生み出す地域間経済格差の必然の帰結としてとらえることもできなくはない。であれば、「自主財源の拡充なき依存財源の増額」は経済発展の地域的不均等への必然の対応であると解釈されることとなろう。

しかし、上に試みた地方政府法に基づく地方財源改革についての考察を踏まえれば、そうした解釈は成り立たないというべきである。まずIRAに関して、なぜ改革以前から指摘されてきた財政調整制度としての欠陥を改善しなかったのだろうか。また、基幹的な地方税であり、すべての地方政府の自主財源であるとともに国税との課税ベースの重複がない点では拡充の余地が小さくないはずの財産税について、増収が望めるような制度変更がなされなかったことは、上述の地域間経済格差決定論では説明がつかない。財産税率の引上げが政治的に困難であることは容易に想像がつく。しかし、そうであるならば、せめてIRA

の財政調整機能を強化し、地方政府間の財政力格差の平準化を図るのが筋であろう。地域間経済格差の存在がフィリピンにおける政府間財政関係を考えるうえで非常に重要な一要素であることは言をまたない。しかし、この地方政府法に基づく地方財源改革においては、限られた幅ではあるが改革内容の選択肢は存在しており、そのなかで、本節でみてきたような「自主財源の拡充なき依存財源の増額」という改革パターンが選択されたという側面は歴然と存在するのである。

なぜこのような改革パターンが現出したのか。この問いに取り組む前に、財源配分と不可分一体のものとしての、事務配分および行政上の政府間の諸関係にかかわる地方政府法の性格をおさえておく必要がある。

第3節 地方政府法と地方政府の従属性

1 垂直的行政関係の特徴と地方政府の主体性

地方政府法の施行により、それまで中央政府のものであった多くの事務が、地方政府の各レベルに対して移譲された。それは、表 2-10 にみるように多種・多数にわたっている。この点からも、「地方政府法は、中央—地方政府間関係に体制変革的な変化をもたらすもの」(World Bank 1994: 49-50) であるとの評価が、1990 年代にはしばしばみられた。ところが、内実を適切にみれば、そのような評価は過大なものであることが明らかとなる。問題は、事務の移譲は額面どおりに地方政府の役割の拡大をもたらしたのか、という点である。

結論から述べると、実に多くの事務が地方政府に対して移譲されたという印象とは裏腹に、実際には、地方政府は地方財源の規模と行政能力の不足により、その手足を縛られた状態にあるというべきである。それは、垂直的な政府間関係に関するつぎのような特徴によるところが大きい。

まず、中央政府と地方政府の間には明確な事務や行政権限の線引きがない。地方政府法、およびその施行規則における地方政府の事務・権限に関する規定は、上の表 2-10 に挙げた項目をきわめてあいまいに列挙するにとどまっている。しかも、国家予算に基づく事業、その他の特別法または行政命令に基づく事業、そして海外からの資金調達によって全体または部分的に財源措置がとられる事業については、地方政府を執行主体として定める場合を除き、地方政府法の規定に関わらず地方政府の所掌事務から除外されると定めている(地方政府法第 17 節 (c))。くわえて、地方政府法は、「中央政府および当該地方政府の上位政府は、当該地方政府が権限を有する事務について、その執行が不十分である場合には、当該地方政府に代わってその事務を執行することができる」と規定している(地方政府法第 17 節 (f))。たとえば、ある町が公衆衛生に係る事務・事業を十分に執行しえていないと判断されれば、州が代わってそれを担うことができるということである。これらの規定を踏

表2-10 地方政府法に規定された地方政府の事務

	州	町	バラングイ
公共施設	役所建物・公園などの整備	役所建物の整備・管理	多目的ホール・歩道・広場などの整備・管理
警察・消防	州立刑務所の管理	警察署・消防署・町立刑務所の管理	Katarungang Barangay*の運営
インフラ	道路・橋梁・上下水道・河川管理・灌漑施設など	道路・橋梁・上下水道・河川管理・灌漑施設、道路標識・信号の設置・管理	道路・橋梁・水道システムの整備・管理
農業	動植物の病虫害の予防、共同施設の設置、農漁業者組合の支援、適正技術の導入	家畜・苗木・種・幼魚などの提供とその他のための施設の設置、流通システムの整備、土壌整備、灌漑施設の整備	作付け用具の提供システムの整備、集荷・販売の管理
公営市場		公営市場・屠殺場等の設置・管理	公営市場の設置・管理
環境	国の政策に基づくコミュニティ森林事業、公害規制法、小規模鉱業法などの執行	国の政策に基づくコミュニティ森林事業の執行、50km ² 以下の面積の森林の管理、自然公園・緑地事業	
保健・医療サービス	病院など保健医療施設の整備・管理運営	公衆衛生、母子保健、伝染病予防、そのための医薬品・器具の購入および施設の設置・管理、固形廃棄物処理システムの管理、環境管理	一般公衆衛生事業（清掃など）、固形廃棄物の収集
住宅	低所得者向け住宅の供給・管理		
社会福祉	内乱などによる避難民に対する事業、災害救助など	乳幼児・家族・コミュニティ福祉および高齢者・障害者福祉事業、ホームレス・薬物中毒者等に対するリハビリ事業、貧困対策事業、家族計画事業	
教育		公立図書館の管理	情報・図書センターの設置・管理
工業	研究開発サービス、適正技術の導入		
投資関連	信用供与を含む投資支援事業	投資・市場・雇用関係の情報サービス	
情報サービス	国の政策に基づく広域テレコミュニケーション事業		
観光	観光開発・宣伝事業	観光施設の整備・管理	
スポーツ・文化		文化センター・遊技場・スポーツ施設などの整備・管理	スポーツ施設の整備・管理
徴税関係	コンピュータの導入などによる徴税行政に関するシステムの向上		
その他	地域的性格の小規模水力発電事業	公営墓地の整備・管理	

※市は、州と町の事務をあわせた事務を担う。

*コミュニティの自警団のこと。

出所) 地方政府法第 17 項(b),および *Primer on the province, city, municipality, and barangay* の規定に基づき作成。

まえば、移譲された事務を含めた地方政府の事務はすべて、地方政府の固有事務であるというより、むしろ地方政府が計画・執行主体となることが可能な事務であるにすぎない。

このような地方政府法における垂直的政府間関係に関する規定は、同法が垂直的な「ボトムアップ」型の行政計画策定制度を採用したことと深く関係している¹⁴。各地方政府は毎年、地方開発計画（Local Development Plan）という行政計画を策定することが地方政府法によって義務付けられている。これは、予算とは別にたてられる行政活動の総合的かつ中長期的な計画であり、その内容は各地方政府における予算編成において参照される。各地方政府における地方開発計画の策定は、各地方政府の地方開発協議会（Local Development Council）が行う。地方開発協議会は、当該地方政府、その下位政府、当該地方政府の区域内の選挙区で選出された国家レベルの下院議員、そして当該地方政府の区域において活動する NGO、それぞれの代表により構成され、最低、半年に1度会合を持つことが定められている。

「ボトムアップ」型の行政計画とは、つぎのような政府間の開発計画策定上の関係を目指す。地方開発計画の策定は、最も基礎的な地方政府であるバランガイから始まる。各バランガイの地方開発協議会は、そのバランガイの区域において実施されることを望む事務・事業を、個別の事業の財源措置の方法（自主財源か IRA か、あるいは上位政府の財源か、など）を含めて示したバランガイ開発計画を策定する。そして、それを上位政府（市内のバランガイにあっては市、町内のバランガイにあっては町）に提出する。そして、区域内のバランガイから開発計画の提出をうけた上位政府は、下位政府の地方開発計画を、自らの計画に「統合」（integration）する。つまり、上位政府の地方開発協議会においては、当該上位政府が実施を計画する事務・事業に、下位政府が提出してきた開発計画に含まれる事務・事業を加えて、自らの開発計画を策定するのである。

しかし、上位政府の開発計画への下位政府のその「統合」においては、下位政府の開発計画に掲げられた事務・事業のすべてが盛り込まれるわけではなく、事務・事業の必要性を検討し、下位政府の開発計画を縮小させて上位政府の開発計画に「統合」することとなる。同様のプロセスが、市/町開発協議会→州開発協議会→地域開発協議会→国家経済開発庁（National Economic Development Authority）と重ねられていく。このように、バランガイを底辺とし、国家経済開発庁が頂点となる、下位政府から上位政府への「ボトムアップ」型の開発計画の統合がなされるのである。

つまり、フィリピンにおけるこのような行政計画上の垂直的政府間関係は、上位政府の行政計画が下位政府のそれを包摂するような関係をとっている点において特徴的である。そして、それがはらむ問題は、地方政府において財政状況が厳しい場合に顕著となる。地

¹⁴ ここに述べる行政計画プロセスの制度的枠組みについては地方政府法の関連する規定に、その実際の運用については同法の規定および1998年9月にセブ州政府において筆者が行った現地調査に基づく。また、行政計画プロセスについて行政学的観点から詳細な検討を試みたものとして、山田（1998）がある。

方財源が不足する状況では、地方政府が自らの財源によって実施しうる事務・事業の規模は限られる。その場合、地方政府は、その区域において実施されることを望む事務・事業を開発計画に盛り込みつつ、その財源措置を上位政府に求める旨を開発計画に明示することとなる。それをうけ、上位政府は、当該事務・事業の実施やそれに係る財源負担を認めることもできるが、上位政府も同様に財源不足状態にあれば、それを却下して開発計画から除外するわけである。つまり、「ボトムアップ」型の垂直的行政計画プロセスをつうじて、上位政府による下位政府の事務の執行や財源負担の肩代わりが調整されるとともに、地方財源が乏しい状況においては、下位政府の開発計画の内容の多くが上位政府により削られるケースが増加するのである。そこには、「ボトムアップ」型のプロセスが単なる上位政府に対する「懇願」と上位政府による「選別」のプロセスに転化する危険性が存在しているといえよう。

実際に、そうした危険性は顕在化し、一部の富裕地域を除き、地方政府は与えられた事務を十分に担いえていないと考えられる。たとえばソスメーニャは、3つの市と1つの仮想される標準的な町について、地方政府法に基づく行政コストの増加とIRA増額分の推計を行った結果、4つのケースのすべてにおいて財源増加分は行政コストの増加分を充当しきれず、なかでも町においては深刻な収入不足が生じるとした（Sosmena 1991: 24-29）。また前出のマナサンも、改革初年度の1992年について、事務以上にともなう中央から地方への政府職員の配転に起因する人件費の増加と財源移転の増額分との比較衡量を行い、財源移転の増額分では配転職員の人件費さえ地方政府はカバーできないという推計を導いている

表2-11 住民1人当たり地方政府支出

(1995年。単位:ペソ)

支出目的分類	住民1人当たり支出額
一般（警察・消防・司法・行政等）	391.5
教育・職業訓練・文化・スポーツ	73.1
保健・医療	116.5
労働・雇用	0.7
住宅・コミュニティ開発	59.0
社会福祉	21.1
経済（各種産業・インフラ等）	281.9
その他（公債費・災害援助等）	76.8
合計	1,020.6

参考) 1ペソ=2.53円(1999年12月6日時点。Far Eastern Economic Review 12月16日号による)。

出所) Commission on Audit, *Annual Financial Report of the Local Governments*, 1996年版のデータに基づき作成。

(マナサン 1993: 106-108)。さらに、内務地方自治省 (Department of the Interior and Local Government) は地方政府法の施行前に、新たな事務配分の結果として生じる国民一人当たり必要地方財政支出を 1,000 ペソ～5,000 ペソと試算した (Sosmena 1991: 24)。これに対し、改革後の 1995 年における国民一人当たり地方財政支出の決算額は表 2-11 のとおり、1,020.6 ペソであった。しかし、物価水準 (消費者物価上昇率) が 1991 年から 95 年の間に約 51.6% 上昇したことを考慮して、この数値を内務地方自治省の試算と比較すれば、改革後の地方政府が移譲された事務を十分に担いきれていないことが明白であることとなる¹⁵。

以上の考察をいったんまとめておこう。地方政府法に基づく地方財源改革が、町を主とする多くの (比較的財政力の低い) 地方政府における財源増を限定的なものとしたことはすでにみた。そのような財源制約に起因して、多くの地方政府は新たに配分された事務を十分に担いていない。また、それは、先にみたような垂直的な行政計画プロセスのもとで、下位政府が上位政府に対して従属的な地位におかれる状況をも生み出しているのである。

2 行政能力欠如論の限界

フィリピンのみならず多くの発展途上国において、地方政府の行政能力は、職員個人のそれをとっても、組織体としてのそれをとっても未熟であり、現代的な公共サービスを十分に担うことが可能でない。この点に着目し、地方政府法に基づく政府間関係が以上のような枠組みをとったことを、地方政府の行政能力の欠如を踏まえ、中央政府・上位政府が常に下位政府の事務・事業実施能力の不足を補うことを可能とするための制度設計であると性格づけることもできよう。このような「行政能力欠如論」は、素朴で理解しやすい説明である。事実、フィリピンにおいても、地方政府の行政能力の欠如はガバナンス向上のボトルネックと目されており、数々の国際援助機関が地方行政能力の向上 (いわゆる「キャパシティ・ビルディング」) を目的としたプロジェクトを展開してきた。

たしかに、地方レベルの行政能力が弱体であれば、そこに大きな事務配分を行い負荷をかけることは、政府部門全体でみた行政サービス水準の低下を生むであろう。したがって、「地方政府に行政能力がないから権限を与えられない」という事情は現実に存在している。しかし、ここで注目すべきは、フィリピンの地方政府の上位政府とりわけ中央政府に対する従属性のカギは、先に確認した財源面の制約にあるということである。いまみた「ボト

¹⁵ こうした事務移譲コストの推計の信頼性についての疑問は残る (たとえば USAID (1993: 9-10) を参照されたい)。とはいえ、事務の移譲にともない財源不足が生じたことは、その後の政策展開をみれば明らかである。この点については本稿第 6 章も参照されたい。

ムアップ」型の垂直的計画策定プロセスは、財源面の制約が存在することを条件としてはじめて、地方政府が上位政府なかでも中央政府に依存する図式を創出する。つまり、財源制約と行政面での従属性とは、単に相互連関を有するというより、むしろ、財源制約があるがゆえに行政計画プロセスにおける地方政府の従属性が強まる、という関係にあると理解すべきと考えられるのである。

ここから、つぎの点が導かれる。開発計画策定の垂直的政府間関係は、それ自体として地方政府の従属性を生み出しているわけではない。換言すれば、開発計画策定の制度的枠組みに関連してみられる地方政府の上位政府に対する従属性は、地方政府が直面する財源制約の現実との絡みで検討されなければならない。つまり、地方政府の行政能力の向上は、努力課題の 1 つであることは間違いないにしても、従属性の克服のためのより本質的な課題は財源問題にもあるとみるべきなのである。

それでは、地方政府法による改革は、なぜ地方政府の財源問題をより適切に改善する内容とならなかったのであろうか。そして、地方政府に対してより実質的な自主性を付与するような改革は困難であったのだろうか。地域間経済格差の存在や地方政府の行政能力の欠如といった要因から説明しきることができないとすれば、何をもってこうした問いかけに答えうるのか。ここに、フィリピンにおける国家形成過程から生じた国民統治、あるいは中央・地方をつうじた政治構造の特質という、政治的・歴史的要因に着目する意義が浮かび上がってくるのである。

第3章 フィリピンにおける国家形成と政府間財政関係

第1節 問題の所在

第1章でも述べたように、一国の地方制度とその中央政府との関係のあり方は、国家形成の過程の産物である。ゆえに、政府間財政関係の制度的性格や、制度変化を規定する要因を分析するにあたり、国家形成の過程、およびそれをつうじて当該国に刻印されてきた、国家－社会間関係の現象形態としての政治構造という要素を考察対象に含めることは、いうまでもなく有益な1つの方法である¹⁶。

しかし、フィリピンの政府間財政関係をめぐる研究が主になされてきたフィリピン国内の学術的伝統においては、アメリカのそれが色濃く反映されてきたことを一因として、公共経済学的な分析視角や、行政技術論的な偏向を帯びたアメリカ行政学のアプローチが主流をなしてきた。また、そもそも、政府間財政関係をめぐる研究の蓄積が、方法論を問わず乏しいのも事実である。そのため、政府間財政関係の制度分析と、政治構造やそれを生み出した歴史的過程についての研究とを意図的に架橋し、政府間財政関係を歴史的・政治的文脈に埋め込まれた存在としてとらえた本格的な研究成果は、管見のかぎりみられない。

こうした現状を踏まえ、この章では、フィリピンにおける国家形成過程と、そこから生まれた国民統治の政治的特質について、政治学などの諸研究を手がかりに把握したうえで、その政府間財政関係との具体的な関係を論じていく。とりわけ、中央政府の財政支出の一形態である「ポークバレル」について、1990年代の実態を可能な限りで統計的に把握し、それを地方財政の状況と関連付けるという作業をつうじて、財政的側面から実証的な検討を加えていく¹⁷。

第2節 国民統治の分断性と「家産制的」特質

今日発展途上国と称される諸国の多くにおいては、被植民期に構築された統治機構が独立後のその基礎的枠組みを提供した。それはフィリピンについても同様ではあったが、植民体制が残したものは、近代的官僚制的行政機構の基礎ではなかった。たとえば、藤原帰一は、「他国で植民地国家が独立後も継承されたとすれば、フィリピンでは国家なき議会

¹⁶ 日本では、マルクス主義的伝統、およびそこから派生した制度・歴史分析が財政学の分野において存在してきたため、歴史的な文脈を踏まえた政府間財政関係論が欧米諸国と比べて豊富に蓄積されてきたといつてよい。

¹⁷ フィリピンにおける地方財政の実態を解明するために、「ポークバレル」的な財政慣行を生み出す政治的要因に留意することの必要性は、野口尚も示唆するところである（野口 1996: 118-119）。この章では、野口論文が示唆するにとどめた問題について、具体的な検討を試みる。

政とエリート支配が継承された」(藤原 1990: 44-45) と端的に述べている。

スペイン統治期(1565年～1898年)には、フィリピンの植民地としての経済的利益の薄さ、王権とカトリック・キリスト教勢力との権力の錯綜、本国との地理的隔絶といった要因から、統治機構の整備が遅れた。さらに、多数の島々により構成されるという域内地理的条件もあいまって、植民統治の中心としてのマニラの権力が領域を統一的に統治する程度は限定され、むしろ各地方における地主を中心とする支配層による個別的統治が展開された。

さらに、その後を受け継いだアメリカ合衆国統治期(1898年～1946年)には、主に統治コスト抑制の必要から、軍事的手段により中央権力による統治を確立することは避けられ、代わりに地方エリートの懐柔策として、彼らを地方政府、のちには中央政府の役職に登用していく方向がとられた。したがって、今日の先進諸国を含めた近代国家の形成過程においてしばしば観察される、中央権力による地方支配層権力の打破と中央集権的統治の地方末端への浸透という現象¹⁸は、フィリピンにおいては著しく欠落することとなった。この帰結を、本稿では、現在までフィリピン国家を特徴づける、国民統治の分断性と呼んでおく。

この分断性は、地方同士、および中央と地方との間の2面において存在する。それら2つの分断性それぞれの意味と相互の関係を整理しておこう。

第一に、おおよそ17世紀後半から形成されてきた土地所有制度を経済的・社会的権力基盤とする地方エリートに対応する勢力がフィリピンでは発達をみなかった結果、高度に個別的・自律的な地方政治が展開されることになった。すなわち、各地方間の統治の分断性は、スペイン、アメリカ両国にとってのフィリピンの植民地としての重要性の低さや、特にアメリカ統治期における、統治開始時に隆盛していた独立運動の存在と、それを踏まえた統治コスト抑制の必要から、地方エリートの温存を優先し、中央権力の地方への貫徹と国家的行政機構の確立がなされなかったことを主因とする、フィリピン国家の特質である。また、独立後も、そうした歴史的経緯や経済発展の停滞から、「旧来の封建的エリートに対する資本家階級としての、近代ヨーロッパでいうところのブルジョアジーは、フィリピンには存在しない」(Nowak and Snyder 1974: 1148) 状況がつづいた¹⁹。

第二に、上述のとおり、アメリカ植民当局は19世紀までに形成された地方エリート層の懐柔策として、彼らを行政職や新たに開設した中央の議会に参加させていったが、これこそ、当時のフィリピンにおける安定統治のカギであったと考えられている。なぜなら、それは、官僚制的行政機構による中央権力の地方への浸透が弱い状態にとどまった代わりに、地方個別的に権力基盤を維持する支配層を中央権力に政治的にリンクさせることによって、

¹⁸ この点について詳しくは、本稿の第8章第2節を参照されたい。

¹⁹ ただし、今日ではビジネス・エリートの出自は多様化している。また、「旧来の封建的エリート」の経済的基盤である大規模土地所有が政治的な権力基盤として独自の重要性を有していたとするかつての支配的見解に対しては、独立当初までさかのぼっても疑問を呈しうるとする立場も存在する(Sidel 1997: 949-950) ことも付記しておかねばならない。

中央権力の求心性を担保することを意味したからである²⁰。要するに、中央—地方間の分断性、すなわち地方個別的権力の温存は、中央集権的行政機構の確立という難題を迂回しつつ、地方エリートが中央政治への進出の促進という安価な統治安定手法をとったがゆえに生じたものと整理することができる。

そして、このような地方の支配層と国家との政治的リンクが安定的かつ継続的に機能するために必要ないくつかの条件が、フィリピンにおいては満たされてきた。まず、地方に権力基盤を保持しつつ中央レベルにおいて政治活動を展開するエリート層に、中央の国家権力が有する行財政的資源へのアクセスが供与されねばならない。ここでいう行財政的資源へのアクセスとは、政治的裁量に基づく法令の差別的適用、独占営業権の供与、政府調達・公共事業における契約の操作、個別的利益供与を目的とした差別的課税・徴税や財政支出、および政府雇用の提供などの可能性をさす。つまり、エリート層が国政に参画することでこのような行財政的資源へのアクセスを可能とさせ、それを用いて彼らが権力基盤を有する各地方に対して便宜を図り、彼ら自身の権力基盤を増強できる状況の保持が重要なのである。というのも、かりに行政機構を主体とする合理的な、ルールに基づく統治が政治的裁量に対して優勢であって、政治的裁量によって自由に獲得・活用しうる行財政的資源が非常に限られるとするならば、地方エリートが国政に進出して中央政府との政治的リンクを保持しようとするインセンティブは働きにくい。

このような国政における政治家の裁量がはたらく余地の確保は、行財政運営における官僚制的合理性を阻害することにより、さらに政治的、個別的利益の介入の度合いを大きくするという形で、継続性を保ってきた²¹。これは独立以来、現在に至るまでのフィリピンにおける統治体制の基調をなしてきた特質である。多くの先行研究やマスコミのレポートが、フィリピン政治における合理性、あるいはそれを体現する行政機構の弱体性と、私的・個別的利益追求の傾向の強さを指摘してきた(川中 1996, Hutchcroft 1991, 同 1997 など)。

なかでも、政治学者ハッチクロフトは、フィリピンの統治体制を「家産制的」(patrimonial)

²⁰ パレデスは、アメリカ統治期の政治的協力・競合関係について、

1. フィリピン人地方住民と地方指導者の間の二者間関係のネットワーク
2. 地方指導者と国家レベルのフィリピン人政治家の間の二者間関係
3. 国家レベルのフィリピン人政治家とアメリカ人の相互関係
4. 地方・国家各レベルにおけるフィリピン人政治家、およびその派閥間の競合関係
5. アメリカ人統治当局者、およびその派閥間の競合関係
6. アメリカ人統治当局者とワシントンの合衆国政府当局者の間の関係

という6つの区別されるパトロン・クライアント関係の連鎖によって、地方エリートと中央権力との政治的リンクが成立しており、それが今日までつづく政治構造の原型をなしたとしている (Paredes 1989)。

²¹ 片山裕は、「パトロン・クライアント型の政治が支配的な国家(すなわちフィリピン)においては、個別的な利害を超えた国益を体現する官僚層の出現にはさまざまな困難が横たわっており、「基本的には、全ての官職、ときとして政府機構そのものが、パトロンがクライアントに対して配分すべき資源の一つとみなされる」(片山 1987: 224-225)と述べている。現実には、政治のあり方が行政の弱体性を生むと同時に、行政の弱体性が政治のあり方を温存するという状況が長く続いてきたといえる。なお、Kerkvliet (1995)は、それらについてバランスのとれたサーベイを行っている。

レジームとして把握した。彼は、フィリピンにおいて、「政治、行政は一戒厳令期前、戒厳令下、またアキノ政権期の別なく一個人的なものとして扱われた」としたうえで、マックス・ウェーバーによる支配の類型論を援用しつつ、政治権力が権力者の私的所有物であるかのように、公共目的ではなく（個別政治家の政治的利益を含めた）私的利益追求のために濫用されるフィリピンの状況を「家産制的」レジームとして把握したのである（Hutchcroft 1991: 415）。

こうしたハッチクロフトの視点の重要性を、フィリピン政治研究の文脈から確認すれば、おおよそ次のようになる。フィリピンにおける政治構造とその特質を説明する理論的立場としては、2者間の利益交換的関係の垂直的連鎖であるパトロン・クライアント関係のモデル（前頁脚注 20 を参照）を用いる議論が長らく支配的であった²²。パトロン・クライアントモデルにおいては、地方政治家が地方住民に便宜を図る一方、地方住民は地方政治家に投票する、あるいは、中央レベルの政治家が選挙区の地方政治家に国家の行財政資源を融通する一方、地方政治家は国政選挙において集票マシンとして機能する、というような、垂直的な互酬関係が強調された。なお、このモデルにおいては、垂直的な互酬関係の安定的な成立がフィリピン政治の一般的状況として描かれるさい、地方レベルにおける土地所有を主たる基盤とする支配層の存在と、それを権力基盤として同じ支配層（しばしば血縁者）から国政進出者が出ていくという構図が、しばしば前提として想定されていた。

しかし、1990年代に入ると、中央・地方の双方における権力基盤増強のための公的資源の動員と、強権的政治手法の駆使を重視する、ボシズム（Bossism）の観点が打ち出された²³。ここでは、政治的権力の維持は、互酬的なパトロン・クライアント関係に依拠するのではなく、より本質的には、国家、および地方政府の行財政的資源の活用をカギとして図られるものと論じられる。また、ボシズムにおいては、警察権力などの暴力手段や司法権をも含めた公的諸権限の私的利益への動員が現実には顕著であることを、複数の地方に焦点を当てた事例研究から見出した。そのさい、特に血縁関係で結ばれた支配層が安定的に成立せず、エリート間の競争が激化する局面において、反対勢力への暴力的抑圧や選挙結果の操作といった非互酬的・強権的手法が前面化することが推測される。

ここで重要なのは、いずれの立場をとるにせよ²⁴、政治の前提をなすのはフィリピン国家

²² パトロン・クライアント関係に着目した代表的研究として、Scott (1972)、Lande (1964)、同 (1973) などがある。

²³ Sidel (1997) がボシズム的アプローチの先駆的研究である。

²⁴ もっとも、これら 2つの立場は互いに対立的であるというより、むしろボシズム的アプローチが、パトロン・クライアントモデルに欠ける多様な状況に対する説明能力を克服することによって、フィリピン政治への理解を一步深化させたというべきであるように思われる。各地方において、支配層の権力基盤が経済的な独占的地位に依拠する度合いは様々である。経済的地位の脆弱さを行財政的資源あるいは暴力手段の動員への依拠により克服し、権力基盤を確立する場合もあれば、安定的なパトロン・クライアント的互酬関係を維持するために、行財政的資源や暴力手段を補完的に活用する場合もある。あるいは、中央-地方間に成立するパトロン・クライアント関係によって地方に融通された国家資源を活用し、地方政治家が地方レベルにおいて強権的支配を追求することも大いに考えられる。こうした政治学上の論争点の整理の

の「家産制的」特質だということである。政治的権力の維持・増強を目指した互酬的な利益供与関係と、行財政的資源や強権的な公権力の動員を含めた国家資源の活用との、どちらをフィリピン政治の支配的図式であるとみなすとしても、「家産制的」な国家資源の恣意的、個人的（personalistic）活用は分配あるいは動員の主たる源泉である²⁵。つまり、（公共の利益の対概念としての）私的利益の追求のために、国家資源を恣意的に活用しうる状況こそが、国民統治の分断性を政治的リンクにより補完するという基本的な統治条件を成り立たせてきた要素であると言ってよい。

第3節 政治的特質の財政システムへの反映

このような、統治の分断性と表裏一体のものとしてフィリピンの統治体制を規定してきた「家産制的」特質は、当然、私経済に対置される公的な経済であるはずの、財政システムのあり方にも如実に投影されている。ここでは、行論に密接に関連する2つの点についておさえておく。

1つは、行政府に対して議会が優位であり、とりわけ予算の編成、決定、さらには執行局面にまで個々の議会議員が影響力を発揮できる状況が成立してきた。フィリピンは、1934年のコモンウェルス成立による半独立体制の確立以降、マルコス戒厳令期（1972年～81年）をのぞいて、アメリカ合衆国の制度をベースにした議会制民主主義制度をとってきた。それは、特に予算編成・決定過程における議会権限の強さを制度的に担保し、以下で着目するポークバレルのような、極めて議員個人の裁量権の強い財政的慣行を可能とさせてきた。つまり、アメリカ合衆国的な「強い議会」は、フィリピンにおいて、制度としての民主主義の確立をつうじた統治の正統性の確保と（藤原 1988: 42）、既存エリート層による国家の行財政的資源へのアクセスの確保、すなわち安定統治のカギである中央―地方間の政治的リンクの維持とを、同時に達成するような制度的枠組みであるといえる。

こうしたとらえ方は、1970年代の戒厳令下でマルコスがとった統治機構改革の内容からも例証される。マルコスが初めて大統領に就任した1967年までには、一方での大統領・議会選挙戦の激化、他方での国家主導の輸入代替を基調とする経済発展にともなう国家の行財政的資源の増大を背景として、議会勢力によりそれが食い物にされる状況が深刻化して

ためにはさらなる実証的検討が求められるが、本稿の目的とは離れるため私見を示唆するにとどめておく。²⁵ ただし、パトロン・クライアントモデルは、少なくともフィリピン政治に適用されるさいに、政治エリートの権力の源泉を彼らの経済的基盤に求める傾向が強い。そのため、国家―社会間関係の把握方法という点ではいわゆる道具的国家観に近い性格を帯びており、国家の行財政的資源、あるいは暴力手段を含めた公的諸資源の活用が、権力構造の分析において根本的な説明要因とみなされることはない。その点、ボシズム的アプローチは、国家資源へのアクセス可能性が経済的な権力基盤と少なくとも同程度の重要性を有しており、権力構造のあり方を経済的要因に還元することはできないという立場をとる（Sidel 1997）。このような政治理論上の重要な相違を措くとすれば、いずれにせよ実態として、国家資源の私的利益に基づく動員・分配がフィリピンの政治的特質を形作っていることは間違いない。

いた (Nowak and Snyder 1974, Wurfel 1988: 98-100)。そこでマルコスは、1971年に再選を果たして間もなく戒厳令を発し、議会の停止することによって権力を自らの手に集中させた。ここでの議論にしたがえば、議会の停止は、中央-地方をつうじた国家資源への政治的リンクを機能させるための中心的制度の放棄を意味する。そこで、マルコスは、地方レベルの政治家、および政府職員の大量逮捕を行ったのちに、地方政府の首長を大統領の任命制として、地方エリートからの忠誠の獲得を図る (Wurfel 1988: 115) と同時に、地方における末端の統治単位であるバラングイに対する中央政府からの直接的な財源供与を強化した。つまり、彼は、中央議会をつうじた政治的リンクを代替するものとして、議会を通じない、大統領を頂点とした国家資源の各地方への供与を導入し、それをもって統治の安定を図ったのである²⁶。

フィリピン政治の「家産制的」特質の財政システムへの反映として、2つ目に重要なのは、地方政府の行財政的弱体性の維持である。本稿の関心に照らせば、この点こそより直接的に重要であるともいえる。というのも、地方政府に大きな権能と潤沢な財源が与えられれば、地方エリートが自身あるいは一族の者の国政進出を進め、国家資源、すなわち中央政府が保持する行財政権限からの利益獲得を目指す必要性が減じられてしまう。つまり、地方エリートは中央レベルとの政治的リンクの保持を目指す必要が薄くなるわけである。それは、各地方における自律的・個別的な統治の強化と、それに対する国家的な統制力の低下に帰結するであろう。であるからこそ、フィリピンにおける政治構造のもとでは、行財政権限の中央への集中状態が保たれることが極めて重要なこととなるのである。

関連して、ハッチクロフトとロカモラは、地方政府法に基づく「地方分権」改革を、「多くの地方において、地方レベルでの民主的参加を促進する力を有する」と同時に、「他の多くの地方において、地方の強権的な統治を強固なものとする危険性をはらむ」ものとみている。くわえて彼らは、地方政府（およびそれにつながる地方エリート）がマニラからの利益誘導を懇願する必要性が低下する一方、中央レベルの政治家は引き続き選挙区における票獲得のために地方エリートの協力に頼るほかないため、中央-地方間のパトロン・クライアント関係における相対的な力関係が地方エリートの側に傾いたとしている (Hutchcroft and Rocamora 2003: 279)。先に考察したとおり、地方政府法に基づく政府間行財政の改革は、地方財源の増加や事務の移譲をともなったものの、実質的にはいくつかの重要な点において限定的なものにとどまった。これがもし、より実質的な分権化を実現するものであったなら、それは、地方間の分断性と地方エリートの自律的権力を強化するだけにとどまらず、良かれ悪しかれフィリピンにおける統治安定機能を果たしてきた垂直的な政治的リンクのあり方さえ脅かしたであろう。

²⁶ マルコス政権時の戒厳令下の政治については、このように、「既存の議会寡頭勢力を押さえ、権力を一元化した」とする見方が支配的である。たとえば、Wurfel (1988: 152)、Hutchcroft (1991: 415-416)、川中 (1997: 123-124) を参照されたい。

このような歴史的な文脈に規定された政治構造を保持せんとする意図が政治、とりわけ中央レベルの議会議員の間で支配的であるかぎり、地方政府法に基づく改革の地方分権改革としての実質は、おのずから限定性を免れえなかったのである。

第4節 ポークバレル—CDFとCIA

以上の見解を具体的に例証する試みとして、ここでは、中央政府財政における支出形態の1つであるポークバレルに着目する。ポークバレルとは、「中央政府の一般会計予算または特別目的予算の一部であり、上院・下院議員を通して各地方（多くの場合は各議員の出身選挙区）に融通され、かつ、その事業内容の決定や執行局面において各議員の意思が極めて強く反映される財政資金」²⁷のことである。中央政府の予算上に‘Pork Barrel’と称する項目が存在するわけではない。それは、中央政府歳出予算に計上された諸事業のうち、個別の議員の個人的意思が強く反映した結果として財源措置がとられるものの総称であり、そうした事業はインフラ事業や教育、医療などの施設整備事業を中心として、中央政府歳出予算の様々な個所に存在する。

ここまで、フィリピンにおける政府間財政関係を規定する要因として、中央—地方間にはたらく政治的リンクを重視する視点について検討してきた。具体的には、それは予算政治を含めたフィリピン政治の「家産制的」特質、それを制度的に担保する議会の優位、そして行財政権限の中央への集中といった多面にわたる特徴を形作るものである。このとき、ポークバレルは、個々の政治家が自らの裁量のもとで獲得し、執行する事業の財源である点において、政治的特質の財政的慣行への具体的な反映であり、それゆえにここで特に注目するのである。

中央レベルの議会議員による国家資源獲得手段であるポークバレル的な予算上の慣行は、具体的手法こそ変化すれど、古くはフィリピンが完全独立をみる前の1922年から、戒厳令下の議会機能停止期から1989年までの時期をのぞき一貫してフィリピンの中央政府予算に存在してきた（Vidallon 1966: 4-6, Gutierrez 1998: 63）。1990年代において、ポークバレルは、予算枠の創出方法、および議員ごとの財源分配の決定過程の相違によって、‘Countrywide Development Fund’（以下ではCDFとする）と、‘Congressional Initiative Allocation’（以下ではCIAとする）に大別される。

CDFは、特別目的予算²⁸の1つとして歳出予算上に明確に存在するもので、1990年度予

²⁷ ここでのポークバレルの定義は、Vidallon (1966: 2)、Estella (1997: 109)、Tomas (1998: 2)にみられるそれを吟味したうえで、筆者が行ったものである。

²⁸ 特定の目的に支出される財源で、大統領の承認により特別に予算が組まれるもの。たとえば、1998年度予算においてはCDFのほか、Agrarian Reform Fund, Miscellaneous Personnel Benefits Fund, Pole Vaulting Strategy Fundなど、12種類の異なった特別目的予算が計上されていた。なお、歳出予算の分類については、本稿第3章も参照されたい。

算に初めて登場し、以降、1998年度まで毎年予算が組まれてきた (Parreno 1998: 36) ²⁹。CDF においては、大統領予算すなわち予算案において、その総額と、副大統領および個々の上院・下院議員への分配額が規定される。たとえば 1997 年度歳出法において、CDF は総額 25 億 8,345 万ペソで、それが副大統領に 1,800 万ペソ、上院議員 1 人当たり 1,080 万ペソ、下院議員 1 人当たり 1,125 万ペソという形で分配された。

予算管理省 (Department of Budget and Management) は、CDF に基づく事業は年度内に完結するような地域限定的な事業であることとし、その事業目的例として、

- ・道路、橋梁、水道、学校その他公共の建造物を含むインフラ事業
- ・生活関連事業
- ・地域保健・社会事業
- ・災害援助
- ・その他器材購入

を列挙している。また、人件費・維持管理費など経常的支出、および対象事業を特定しない補助金のような形での支出は禁じられている³⁰。そして、特定の地域的事業を対象とすることを条件としつつ、個々の政治家は自らに分配された CDF 財源の用途の決定について相当の自由が与えられている。こうして、各政治家が CDF を自らの政治的資源、あるいは自らの出身選挙区に対する利益供与手段とする状況が成立しているのである。

一方、CIA は、下院における歳出法審議過程で新たに創出される財源である点において、CDF とは異なる。大統領予算の議会による増額修正は憲法で禁止されているが、下院は、特定の予算費目の減額修正を加えることによって、歳出法にポークバレル支出を組み込むのである。

特にアキノ政権下で議会制が復活したのちにみられる典型的 CIA 的ポークバレル創出方法として、グティエレスは、「削減、再編、拒否権発動」(‘slash-realign-veto’) という一連のプロセスを挙げている (Gutierrez 1998: 66-67)。下院はまず、対外公的債務の利払費を削減する。つぎに、それによって浮いた財源を、各省庁の事業予算に配分し、それにより作り出される諸事業の内容は個々の下院議員の意思に沿うよう調整される。その後、大統領は対外公的債務の利払費の削減に対して拒否権を発動し、それは全額復活することとなる³¹。その結果として、下院は各省庁の事業予算を拡大することに成功し、その増加分のポークバレル支出が創出されるのである。これは、議会における予算の増額修正の禁止とい

²⁹ 1999 年度予算編成において、エストラダ政権は、「ポークバレルの一扫」を (少なくとも表面的には) 目標に掲げ、CDF を廃止した。しかし、代わりに性質の類似する ‘Rural Urban Development Infrastructure Fund’ が創設され、状況にさしたる変化はなかった (国際協力事業団 (現国際協力機構) フィリピン事務所、Rey Gerona 氏へのインタビュー、1999 年 8 月 13 日による)。

³⁰ National Budget Circular No.444, 1995 年による。

³¹ 対外公的債務の利払費は憲法により自動的歳出として義務的に計上することになっているため、大統領は必ずその削減に対して拒否権を発動することとなる。利払費が自動的歳出であるのに、下院がその削減を決定できることが、このプロセスのポイントである。

う、議会勢力の予算膨張圧力に対する防波堤を、違憲まがいの方法によって乗り越える慣行であるといえよう。このようにして創出された事業については、執行段階の詳細において個々の議員の意思に対する行政的統制が著しく欠如しており、決算段階においても非常に不透明なままに放置されるのが通常である。

1997年度歳出法を一例とすれば、CDFとCIAが中央政府の歳出予算、なかでもその可変的な部分である裁量的経費に占める規模は、表3-1に示したとおりである。CDFについては、1996年度以降、決算報告書において実態がある程度明らかにされているが、CIAについてはその性格上、明確な把握がなされていない。そこで表3-1では、前述の「削減、再編、拒否権発動」プロセスによって創出された事業に限定して分析したグティエレスによる推計に依拠している（Gutierrez 1998: 66-67）。その限りでは、ポークバレルの主要な形態であるCDF、CIAの合計額は、裁量的経費総額の5.09%を占めることとなる。

しかし、表3-1の数値については若干の留保が必要である。なぜなら、CDFとCIAだけでなく、その他の特別目的予算や、大統領予算の段階から一般会計予算に計上される事業にも、性質上ポークバレルとみなすべき経費が含まれているのが実態であり、それらが表3-1ではまったく挙がっていないからである。それらを含めてポークバレル支出の実態を正確に把握することは、残念ながら極めて難しい。とはいえ、CDF、CIA以外のポークバレル的支出を含めたポークバレルの総額は、表3-1に示した額より相当大きいことは間違いない。たとえば、トーマスは、1998年度予算を分析し、裁量的経費約5,653億ペソの約9.6%にあたる、約545億ペソがポークバレル的支出であったと算出している（Tomas 1998: 9）。

表3-1 中央政府歳出額とポークバレル支出

(1997年。単位:百万ペソ)

		予算ベース	実支出
総額		1,409,264.5	1,259,039.4
裁量的経費	総額	375,659.1	351,818.4
	うちCDF	2,583.5	2,466.6
	うちCIA	16,543.0*	—
自動的経費		900,149.5	896,435.9
継続費		133,455.9	10,785.1
CDF / 裁量的経費		0.69%	0.70%
CIA / 裁量的経費		4.40%	—
(CDF+CIA) / 裁量的経費		5.09%	—

*CIAの額は、Gutierrez (1998: 66-67)の推計による。

出所) Commission on Audit, *Annual Financial Report of the National Government*, 1997年版のデータに基づき作成。

第5節 ポークバレルと地方財政—特に CDF に着目して

それでは、ポークバレルと地方財政との関係はいかなるものであるのだろうか。まず、規模の観点からみておこう。表 3-2a、同 b に整理したように、1997 年度決算において、地方財政の支出総額に対するポークバレル支出の規模は 16.28%であった。さらに、ポークバレル支出は人件費に充当されえないことを考慮し、人件費を除いた地方財政支出と比較すると、ポークバレル支出は 27.47%という規模に達する。つまり、中央政府の財政支出のうち、個々の政治家がその裁量のもと執行しうる事業の支出額が、地方財政支出規模の 2 割弱、人件費を除いた地方財政支出の 3 割近くにも及ぶ規模で実施されていることとなる。ただし、ここでみたポークバレル支出は CDF と CIA の 2 形態のみである。把握困難なその他のポークバレル支出の存在を踏まえれば、地方財政に対するポークバレルの相対的規模はこれ以上のものとなる。

表3-2a 中央・地方政府歳出規模とポークバレル支出

(1997 年度予算ベース。単位:百万ペソ)

中央 政府	総額 ^(注1)		1,183,160.5
	うち裁量的経費		375,659.1
	うち ポークバレル支出 ^(注2)	総額	19,126.5
		うち CDF	2,583.5
		うち CIA	16,543.0
地方 政府	総額		117,483.2
	人件費を除いた歳出総額		69,638.2
中央・地方政府歳出総額			1,300,643.7

注 1) 地方政府への財源移転支出を除いた額。

注 2) ここでの「ポークバレル支出」は、CDF と CIA のみに限定している。

表3-2b 主な規模的關係

(1997 年度予算ベース)

中央・地方政府歳出総額に占める地方歳出の割合	9.03%
地方歳出総額と比したポークバレル支出規模	16.28%
人件費を除いた歳出総額と比したポークバレル支出規模	27.47%

出所) 表 3-2a, 3-2b 共に、Commission on Audit, *Annual Financial Report of the National Government*, 1997 年版、および同、*Annual Financial Report of the Local Governments*, 1997 年版のデータに基づき作成。

ポークバレルの地方別の分配についての詳細は、ポークバレル支出全体についても、また CIA 型のポークバレルについても、決算上は把握することができないうえに、それを独自に把握した先行研究も現時点では存在しない。そこで、次に、まとまった統計が決算書に示されている CDF に分析対象をしぼり、1996 年度および 1997 年度決算における CDF のうちとりわけ地方政府ごとの分配額が明らかとなっている地方政府を事業の執行主体とする費目に対象をしぼり、具体的な地方財政との関係を量的に検証することとしたい。

表 3-3 は、地方政府種別の支出総額および投資的支出額と、CDF 分配額との規模的關係をみたものである。まず地方政府種別の支出総額との関係に着目すると、1996 年度・97 年度のいずれにおいても、CDF は市より州、州より町に手厚く分配されていることがわかる。また、CDF による支出のほとんどが投資的支出であることから³²、CDF と地方政府の投資的支出との関係をみると、特に町において、CDF が投資的支出を肩代わりする程度が大きいことがわかる（1996 年度 18.84%、97 年度 13.17%）。

また、CDF 支出のうち地方政府を執行主体とする部分は、地方政府にとっては擬似的な財源移転の受取りとなる。そこで、CDF 支出のうち地方政府を執行主体とする部分の分配状況を、地方政府種別の財源状況と突きあわせると、表 3-4 のとおりとなる。すべての種類の地方政府について、収入総額に対しても、自主財源の額に対しても、CDF 分配額はさほど大きくはない。なお、ここでも同様に、町において財政規模との比較でみた CDF 分配額が高くなっている。

表3-3 地方政府支出と CDF の分配状況

(決算ベース。単位:千ペソ)

	1996			1997		
	州	市	町	州	市	町
支出総額	17,770,533	27,890,021	29,801,997	23,017,024	37,173,865	34,752,256
投資的支出	3,183,009	6,959,980	3,966,461	3,997,419	10,055,649	4,686,345
CDF 分配額	130,716	154,535	747,471	213,132	146,029	617,162
CDF 分配額 / 支出総額	0.74%	0.55%	2.51%	0.93%	0.39%	1.78%
CDF 分配額 / 投資的支出	4.11%	2.22%	18.84%	5.33%	1.45%	13.17%

出所) Commission on Audit, *Annual Financial Report of the Local Governments*, 1996 年版および 97 年版に基づき作成。

³² 1996 年度の CDF において、総額の 99.97%が投資的支出である。

表3-4 地方政府収入とCDFの分配状況

(決算ベース。単位:千ペソ)

	1996			1997		
	州	市	町	州	市	町
収入総額	17,763,282	30,256,627	28,091,690	22,856,640	35,940,122	34,869,544
自主財源	3,546,477	15,791,385	8,001,187	4,920,434	18,572,916	9,841,184
依存財源	14,216,805	14,465,243	20,090,503	17,936,206	17,187,206	25,028,360
CDF 分配額	130,716	154,535	747,471	213,132	146,029	617,162
CDF 分配額 / 収入総額	0.74%	0.51%	2.66%	0.93%	0.41%	1.78%
CDF 分配額 / 自主財源	3.69%	0.98%	9.34%	4.33%	0.79%	6.27%

出所) Commission on Audit, *Annual Financial Report of the Local Governments*, 1996年版および97年版に基づき作成。

このようにCDFの財源規模をみるかぎり、ポークバレルの地方財政における重要性やその財政的ひいては政治的なインパクトを明確にとらえることはできない。しかしそれは、CDFのうち地方政府を執行主体とする部分がポークバレル支出のごく一部分であるにすぎないため、当然のことであるというべきかもしれない。というのも、CDFのうち地方政府を執行主体とする部分は、1996年に約10億3,272万ペソ、97年でも約9億7,632万ペソであり、97年のそれはCDFとCIAを合わせた総額の5.1%程度に過ぎず、ここで統計的に把握した部分の約20倍もの規模のポークバレルが(CDFとCIAのみをとっても)支出されているわけである。このように、ポークバレルと地方財政との関係の定量的な把握に対する資料上の制約は大きい。

しかしながら、ここで分析対象としているCDFの地方政府を執行主体とする部分のみであつても、一部の地方政府に対して極めて大きな財源となっていることは指摘しておかねばならない。表3-5a、同b、同cは、地方政府種別に、特にCDFへの財源依存度が高い地方政府を示している。これらの地方政府のほとんどが、自主財源が極めて限られた財政力の脆弱な団体であり、自主財源額に比して莫大なIRAの交付を受けている。結果として、IRAを含めた財源総額との比較におけるCDF分配額は比較的強く抑えられている。しかし、自主財源額との比較で見れば、CDFがこれら地方政府の非常に重要な財源となっていることが明らかにみてとれる。これら著しくCDFへの相対的依存が強い地方政府だけでなく、他にもある程度の依存度を示す地方政府が存在する。

表3-5a CDF への依存度の高い州

(1997年。単位:千ペソ)

	シキホール	ギマラス	カピス	イサベラ	南レイテ
地方財源総額	83,861	89,063	222,913	434,760	163,366
自主財源	4,276	7,001	14,713	35,995	9,111
CDF 分配額	5,270	4,998	9,425	20,595	4,000
CDF 分配額 / 財源総額	6.3%	5.6%	4.2%	4.7%	2.4%
CDF 分配額 / 自主財源	123.3%	71.4%	64.1%	57.2%	43.9%

表3-5b CDF への依存度の高い市

(1997年。単位:千ペソ)

	パラヤン (ヌエバエシハ州)	ロハス (カピス州)	タングブ (西ミサミス州)	カンラオン (東ネグロス州)	オロキエタ (西ミサミス州)
地方財源総額	89,415	173,990	147,925	115,191	145,563
自主財源	2,588	49,400	11,417	12,126	14,903
CDF 分配額	2,100	12,725	2,779	2,278	2,260
CDF 分配額 / 財源総額	2.3%	7.3%	1.9%	2.0%	1.6%
CDF 分配額 / 自主財源	81.1%	25.8%	24.3%	18.8%	15.2%

表3-5c CDF への依存度の高い町(州ごとに集計)

(1997年。単位:千ペソ)

	南ラナオ	イフガオ	マウンテン・プ ロヴィンス	シキホール	ギマラス
地方財源総額	365,385	142,142	129,242	62,912	72,686
自主財源	7,384	7,064	6,438	6,974	11,455
CDF 分配額	13,145	10,935	7,500	6,790	6,452
CDF 分配額 / 財源総額	3.6%	7.7%	5.8%	10.8%	8.9%
CDF 分配額 / 自主財源	178.0%	154.8%	116.5%	97.4%	56.3%

出所) Commission on Audit, *Annual Financial Report of the Local Governments*, 1997年版に基づき作成。

さらに、統計的に把握可能な地方政府について、CDF 分配額の大きさを当該地方政府の自主財源額に対するパーセント比であらわし、その分布をみたのが図 3-1a、同 b、同 c である。図に含まれる地方政府のうち、CDF 分配額が自主財源額の 20%以上となる地方政府は、州において 16（総数 50 のうちの 32%）、市において 3（総数 57 のうちの約 5.3%）、町（州ごとに集計）において 18（総数 77 のうちの約 23.4%）となっている。総じて、市よりむしろ州および町において、CDF の分配が地方財政との関係で相当の規模的重要性を帯びている地方政府が多くみられるとあってよい。また、ここでは統計上の制約から、町については州単位の集計額しかみることができなかった。個別の町ごとに実態をみれば、ポークバレルの財源としての規模的重要性が相当な程度にある町が少なくないことが想像される。

ポークバレルの実態の定量的把握は、未だ十分に進んでいない。ましてや、それを地方財政とのかかわりにおいて把握・分析せんとする試みは、これまで皆無であったとあってよい。以上の分析は、ささやかながら、それを試みたものである。

図3-1a 州に対する CDF 分配状況

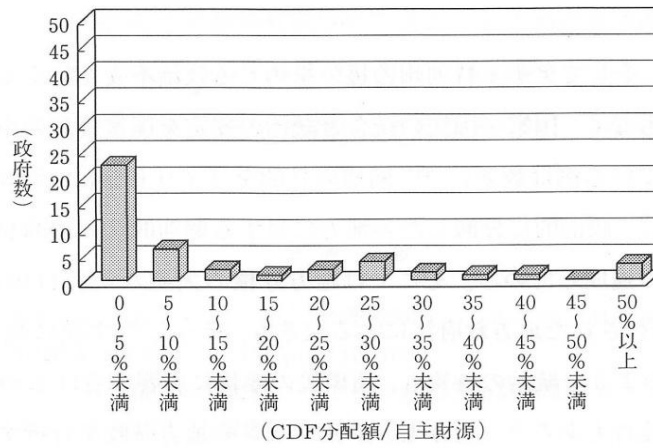


図3-1b 市に対する CDF 分配状況

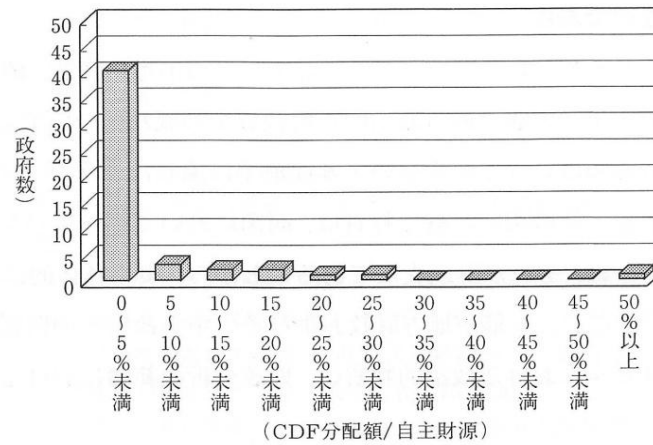
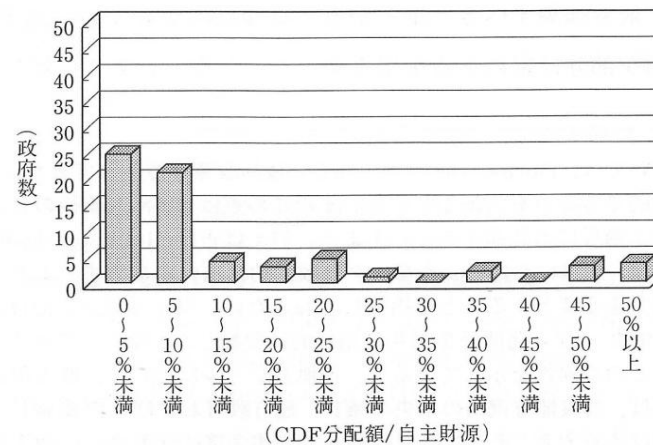


図3-1c 町に対する CDF 分配状況 (州レベルで集計)



出所) Commission on Audit, *Annual Financial Report of the Local Governments*, 1997年版に基づき作成。

第6節 小括

政府間財政関係は、国家形成の歴史的産物であり、国民統治のひとつのカギである。発展途上国において、それはしばしば、財政資源の中央政府への集中という形をとる。フィリピンも、その例外ではない。そして、フィリピンにおいては、中央政府権力の地方への浸透・貫徹の度合いが低く、かつ中央レベルにおいて立法府に対して行政官僚制が相対的に弱体である状況を背景として、個別的利益の中央から地方への政治的配分が、中央—地方を取り結ぶ政治的リンクとしてフォーマルな垂直的政府間財政関係とは別個に作動し、統治の維持安定作用を発揮してきた。こうした伝統的な構図が支配的な状況において、地方政府法に基づく改革は検討され、実現したものであった。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を、改革の実質的な性格の検証をつうじてこの章では考察してきた。

また、この章では、中央レベルにおける具体的な予算上の慣行であるポークバレルの存在に着目し、中央—地方間の政治的リンクのあり方が財政面において具現化しているさまを、なるべく定量的にとらえることに挑戦した。フィリピンにおける国家形成過程とそれが今日にいたるまで刻印した政治構造の特質は、同国においてポークバレルを慣行化してきた。今後、定量的検証のための材料に乏しいこのような財政資金の実態について解明が進めば、政治学の領域において定性的に分析されるフィリピン政治の動態を、財政面から定量的に把握していくことが可能となる。この章での試みは、それ自体としては限界をはらむものにとどまっているが、財政分析と政治分析をこのような意味で架橋するひとつの試みとして行った次第である。

なお、この章で重視したフィリピンにおける伝統的な政治構造は、2000年代以降もなおフィリピン政治の基底をなす強固な特質であり続けている。しかし、地方政府法が検討された1990年前後、およびそれが施行されたのちの1990年代の政治状況が、その後もまったく不変であったというわけではなく、そこには若干の状況変化の兆しもみられる。その点について、本稿では第8章において言及するが、本格的な分析については他日を期すこととしたい。

第4章 弱い中央政府財政に依存した「地方分権」とIRA

第1節 問題の所在

この章では、フィリピンにおける地方政府法に基づく政府間財政関係の改革により、地方財源を支える中央からの財源移転としてその重要性をさらに増すこととなったIRAの中央政府財政における位置付けを中心に検討する。

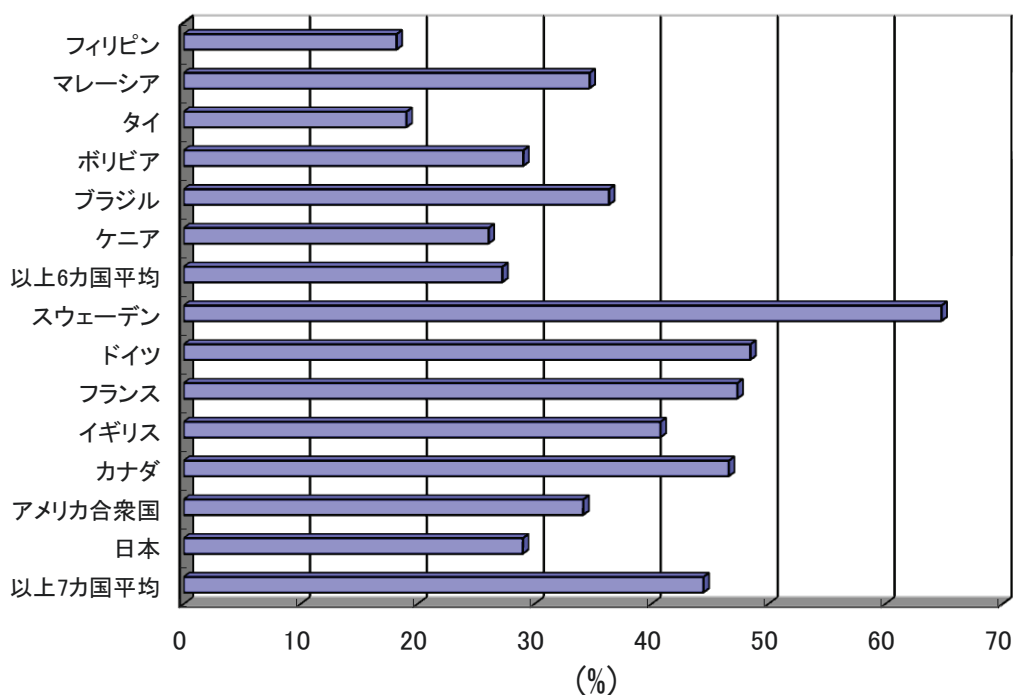
行論において意識されるのは、フィリピンに限らず多くの発展途上国において地方分権改革が試みられるさいの、「弱い中央政府財政に依存した地方分権」が内包する問題である。発展途上国における地方分権は主に1980年代以降、公共部門改革の重要な一側面として国際的に推奨されてきた。たしかに、発展途上国と呼ばれる諸国において一般的に中央集権性が強いことが、財政面からの把握においても認められる（World Bank 2000a: 112）。しかし同時に、中央・地方政府を合わせた財政収入の対GDP比（図4-1）を指標とすれば、国内経済の規模に対する財政収入の大きさが、発展途上国においては限定的である傾向が指摘できる。つまり、中央—地方の政府間関係において財源が中央に集中されている傾向が強いとはいえ、それが中央政府財政の財源基盤の十分性を意味していない。この事実はずぎの点において重要だと考えられる。

第一に、発展途上国における地方分権改革が財政技術的に困難である可能性を示している。第1章でも述べたように、一国内において地域間経済格差が大きく、かつ地方政府の徴税機構が弱体性を有する場合には、地方財源を拡充しようにも、自主財源の強化は限定的なものとならざるをえない。その場合、地方財源の拡充は主として中央からの財源移転の増額により図られることとなる。しかし、中央レベルにおける財政資源の「パイ」が小さければ、財源移転の増額もが限定的となる可能性が高いし、増額が制度上実現されたとしても、中央レベルの毎年の予算決定過程における減額圧力は強いであろう。従って、分権的体制を担保する財政資源の確保が危うくなるケースが少なくないと考えられる。

第二に、先進諸国における地方分権と発展途上国におけるそれとの歴史的な文脈の相違という問題の存在を、図4-1の数字が示しているとは考えられないだろうか。先進諸国における財政の膨張は福祉国家化の帰結であった。現代国家の福祉国家的発展の背後には、中央国家権力の地方末端への浸透と、それにともなう中央政府の財源調達能力の向上という国家形成過程上の前提条件があったが³³、これらは現代の発展途上国においてしばしば欠落した条件である。また、地方分権化への潮流は今日、世界的に看取されるけれども、先進

³³ この点に関する歴史社会学を中心とした諸議論については、Weiss and Hobson(1995)の特に第2章を参照されたい。

図4-1 中央・地方政府支出規模/GDP (1992年)



注) 財政規模は、日本については中央・地方を通じた財政支出から政府間移転を除いた数値、その他は中央・地方を通じた財政収入から政府間移転を除いた数値。

出所) GDP は World Bank, *World Tables*, 財政規模は IMF, *Government Finance Statistics Yearbook* および地方財政統計年報、平成 6 年版 (日本のみ)。

諸国における地方分権化は福祉国家化すなわち所得再分配機能の強化がもたらした中央集権的財政構造 (林 1972、同 1992) からの分権化を意味する点において、発展途上国におけるそれと歴史的な脈を異にしている。このことが財政面に現象したものが、第一に指摘した財政技術上の困難であるということもできよう。

さらに、経済のグローバル化、あるいは発展途上国のグローバル経済への編入という現代的趨勢に照らした重要性も指摘することができる。経済のグローバル化による国民国家の「ゆらぎ」あるいは「空洞化」という趨勢が、地方レベルでの説明責任の充足のための地方分権化を要求する (石田 2000、Hay 1994: 5-12) と捉えた場合に、先進諸国においては税源の地方への移譲と垂直的財源移転の縮小をセットにした戦略が有力な方向性となりうる一方で、多くの発展途上国においては垂直的財源移転制度が未成熟な状況での分権化が課題とされるため、そのような戦略はとりえない。従って、中央政府の財源を減らすことで地方税源または財源移転の拡充を行なうか、そうでなければ何らかの形で全く新たな財源を創出するしかない。しかし、同じ経済のグローバル化が今日、中央政府財政の健全性の維持をより厳格に発展途上国に対して要求し、(一部の高成長国をのぞくとしても、多くの国々において) 財政規模の拡大を容易に許さない。こうした現代的状況は、上の第二

点と関連しつつ、第一の財政技術上の困難を重要な問題として浮かび上がらせているといえよう。

以上の問題提起はさらに深められるべき点を多く含むとしても、「弱い中央政府財政に依存した地方分権」の具体的なあり方を探る作業の重要性を示すには十分ではないだろうか。そして本稿で取り上げるフィリピンではまさに、図 4-1 にみるように国民経済規模に対する財政規模が小さく、政治的には伝統的支配が除去されておらず、かつグローバル経済への編入がとりわけ 1980 年代後半から急速に進行してきた³⁴。ゆえにこの章では、以上のような観点を念頭におきつつ、フィリピンの実態について検討するものである。

第 2 章にて確認したように、1992 年に施行された地方政府法により、フィリピンの地方財政は IRA を通じた中央政府からの財源移転により大きく依存することとなった。中央政府からの財源移転への依存を高めたことは、中央政府財政の状況と、そこにおける IRA の総額決定のあり方が、地方財源の十分性・安定性に対して以前より大きな意味を持つようになったことを意味する。ところが、IRA は地方政府法に定められた算定方式に基づいてその財源が自動的に確保されるものとなっているにもかかわらず、実際には、中央レベルにおける IRA 財源の確保は容易なことではない。そこで、以下では、中央政府の予算制度および財政状況との関連で、IRA の総額決定の不安定性とその意味について考察していく³⁵。

第 2 節 IRA の総額決定をめぐる制度的側面

IRA は、中央政府予算において、3 つの具体的規定によりその位置付けを与えられている。

第一に、第 3 章でみたように、地方政府法は毎年度の IRA の総額を 3 年度前の中央政府内国歳入総額の 40% と定め、その具体額は予算管理省 (Department of Budget and Management) により定められると規定している。つまり、IRA の総額は、歳出予算の議会審議過程³⁶に影響されることなく、予算管理省によって算定された総額が予算に計上されることになっている。3 年度前内国歳入の一定割合に IRA の総額をリンクさせることは、その受け手である各地方政府において、将来の歳入規模の予測を容易とし、財源の予測困

³⁴ 1980 年代から 90 年代初頭にかけてのフィリピンにおける構造調整プログラムの展開については、森澤 (1993) が詳しい。またアジア経済研究所 (1989: 223-304) も参照されたい。

³⁵ 本稿が「試論」の域を脱しないのは何よりも、IRA の総額決定に関する制度的枠組を提示した一方で、予算決定過程の一部である IRA の総額決定「過程」を十分に説明していないことに因る。「より広範な社会・経済・政治的状况に埋め込まれた国内政治制度」(Steinmo 1993: 12) における「複数主体ないし要因の相互作用」(大島 1972: 264) の分析という意味での過程論的接近が必要であることはいままでもないが、今後の課題としたい。

³⁶ アメリカ合衆国の植民地であった過去の経緯から、フィリピンにおける中央政府の政治・行政機構の基本的枠組は大統領制、二院制など、アメリカのそれに似た部分がある。予算制度についても同様で、大統領の施政基本方針や経済見通しなどの基礎資料を元に、予算管理省が各省庁からの予算要求を検討し、各省庁と折衝することで大統領予算が作成される。議会は大統領予算の提出を受け、上下両院における各歳出委員会による審議、全体審議という通常の立法過程を経た後に、大統領の署名を持って成立する。大統領は拒否権を有し、議会は単純多数決による拒否権の阻止が行える。Briones (1996) を参照されたい。

難性から来る地方財政運営の問題を避けることを可能とする側面を持っている。

ところが、このような総額算定の規定に条件を付する形で、IRA の総額決定に対して行政府が政策介入する強力な方策が、現行の地方政府法に規定されている。

それが第 2 にここでおさえておくべき、地方政府法第 284 節の「財政危機規定」である。それは、中央政府において「対応不可能な公共部門の赤字(unmanageable public sector deficit)」が生じたとき、大統領が財務省長官・内務地方自治省長官・予算管理省長官の共同提言を受けて、IRA の総額を「3 年度前の内国歳入額の 30%」を下らない範囲で削減できるとの規定である。また、その際には、公的企業会計を含む予算のその他の部分において、IRA の削減規模に見合った歳出削減が行われねばならないとしている³⁷。

この規定は、財政・予算・地方政府に関する各省の提案・同意を得ることを条件に、議会による統制を受けることなく IRA を削減する権限が大統領に与えられていることを意味する。そして、何をもって「対応不可能な財政赤字」とみなすかについても、大統領と関係省庁の一存に任されている。また、「予算のその他の部分における同等の歳出削減」が条件として掲げられているものの、裏を返せば、予算の他の部分における歳出削減に見合った水準まで IRA を削減することができ、かつ「同等の」意味も曖昧なのである。総じて、地方政府法はこの「財政危機規定」により、IRA の削減について、大統領を中心とした行政府に大きな裁量権を付与しているといつてよい。

実際に、こうした行政府による IRA の削減可能性は、フィリピン経済がアジア通貨危機のあおりを受け、政府が突発的な財政難に直面した 1998 年度予算編成において現実となった。ラモス政権は行政命令第 372 号により、IRA の歳出額を、許容される最低限である 3 年度前の中央政府内国歳入額の 30%、すなわち、上の「財政危機規定」に定められた下限にまで引き下げたのである。最高裁で合法性が問われたこの措置は、地方政府の財政状況を顕著に悪化させ、地方政府の大きな反発を招いた³⁸。

さらに、中央政府予算における歳出分類のあり方を踏まえると、IRA の総額決定をめぐる実情がさらに明確となる。これが第 3 に注目すべき点である。中央政府の予算は、大きく分けて歳出法(General Appropriations Act)による授権に基づく経費、自動的経費、継続費の三つの部分で構成される(図 4-2 参照)。歳出法による授権に基づく経費は文字通り、上下両院における審議と議決を経て成立する歳出法により計上される経費であり³⁹、以下では裁量的経費と呼ぶこととする。IRA は、この裁量的経費のうちの「特別目的財源」、すなわち

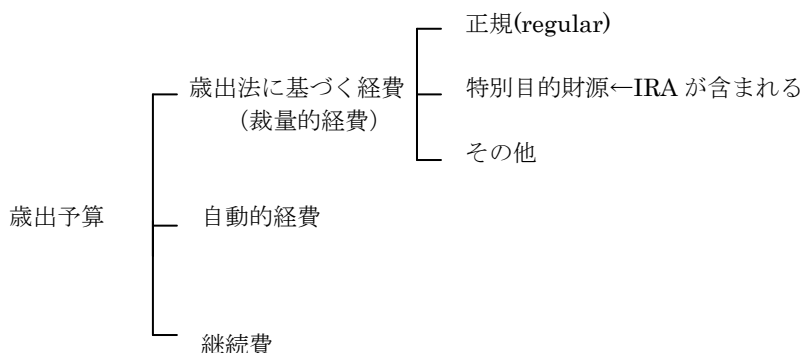
³⁷ 91 年地方政府法施行規則、第 379 項(c)。

³⁸ *Manila Bulletin*, 1998 年 11 月 15 日。1998 年 6 月に発足したエストラダ新政権は、1999 年度予算編成に当たって IRA の満額確保をめざしそれに成功すると共に、地方政府の連合団体からの要求に応える形で、98 年度予算における IRA 削減分を早急に地方政府に対して分配する方向で動いた(*Manila Bulletin*, 1998 年 9 月 5 日、11 月 12 日、同 15 日)。このように一方で、IRA の確保に対する地方政府の要請が強く、大統領がこの要請に応える政治的インセンティブをも有していることは看過できないが、こうした側面も含めた考察は他日を期したい。

³⁹ フィリピン共和国憲法、第 6 条 24 節。

中央省庁に対する授権ではなく、財源の特定の使用目的に対して授権がなされる経費⁴⁰として、予算に計上される。一方、自動的経費は歳出法による授権を要しない。従って議会審議を経ることなく、所定の経費が予算に計上される。公的債務利払費や、いくつかの社会保障関連経費が、この部類に属する。

図4-2 歳出予算の構成



出所) 筆者作成。

ここで重要なのは、IRA が自動的経費とされていない点である。ある予算項目を自動的経費とするには、それが法により定められる必要であるが、IRA の場合は、地方政府法自体も含め、それがなされていない。そのため、IRA の総額決定は裁量的経費として立法府の決定権限のもとにおかれる。とはいえ、そもそも上に挙げた「財政危機規定」によって、行政府の裁量に基づく IRA 総額の変更を可能せしめていることで、IRA は自動的経費たりえない性格を持たされている。いずれにせよ、IRA は、行政府の総額に対する裁量権を確保するために、予算分類上、裁量的経費とされたとみることもできる。

以上のことから、中央政府の予算決定過程において IRA が与えられた位置付けがいくらか明確になろう。まず地方政府法は総額決定を定式化しながらも、大統領を頂点とする行政府における比較的自律性の高い総額削減の方策を準備している。しかも、予算制度上、IRA は自動的経費ではなく、裁量的経費とされている。すでにみたしたとおり、地方政府法による地方財源の拡充は、財源移転である IRA に大きく頼ることとなった。しかし地方政府法は、その総額の安定的確保を実現していない。そのさい、上述の「財政危機規定」により、総額決定における裁量権を行政府に付与していることが、とくに重要なポイントとなっている。

⁴⁰ フィリピン共和国憲法、第 6 条 25 節(4)。

第3節 中央政府歳出予算とIRAの規模的重要性

以上を踏まえて、中央政府財政におけるIRAをめぐる状況について考えたい。最初に、「財政危機規定」の重要性の程度について検討する。すでに述べたように、この「財政危機規定」は1997年のアジア通貨危機に端を発する財政難の際、1998年度予算編成時に適用されたのであるが、この事実を指摘するのみでは規定の重要性のほどを明らかにするには不十分であろう。

まず、IRAが中央政府歳出予算のいかほどを占めているかを確認したい。当然、これが大きいほど、IRAの総額に対する裁量権保持の重要性は高いといえよう。表4-1aによると、中央政府の歳出総額に占める地方政府への財源移転の割合は、地方政府法施行後に大幅に高まり、1994年には財源移転は歳出総額の10%を超えることとなった。そして、財源移転額に占めるIRA額の大きさを地方財政統計から把握したのが表4-1bである。IRAの増額に伴い各種の補助金を整理したことで、1992年以降は中央政府からの財源移転のほとんどをIRAが占める結果となっていた。

表4-1a 中央政府歳出に占める財源移転の割合

1986	1988	1990	1992	1993	1994
4.33%	3.38%	2.23%	6.11%	10.20%	12.15%

出所) IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 各年版に基づき作成。

表4-1b 財源移転に占めるIRAの割合(決算ベース)

1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998
36.17%	53.83%	72.21%	96.58%	98.40%	99.22%	98.82%

出所) Commission on Audit, *Annual Financial Report of the Local Governments*, 各年版に基づき作成。

しかし、表4-1aで用いたIMF統計では、国営企業等への貸付け・出資、あるいは債務償還といった、国庫の資産増減に関わる財政資金の出入りが除外されているので、実際の中央政府予算の規模を反映していない。また、「財政危機規定」が行政のIRA総額に対する裁量権を担保するものであることに着目すれば、中央政府予算の裁量的部分、すなわち歳出法による授權に基づく歳出との規模的關係をみる必要があるだろう。ここでは資料上の制約から、1997年度中央政府歳出予算の内訳を表4-2および表4-3に示すことで検討する。単年度ではなく一定期間についてみることであれば実証的に好ましいのはもちろんであるが、この1997年度の歳出予算で例年と特に異なる財源配分がなされたという事実は確認できないので、以下に挙げる数字は一定の証左となりうると考える。

表4-2 1997年度歳出予算

分類	歳出法による授権に基づく経費(裁量的経費)				自動的経費		継続費	歳出予算 総額
	正規	特別目的財源		その他	債務償還費	その他		
		IRA	その他					
予算額 (百万ペソ)	253,081.3	71,049.0	51,464.2	64.6	825,104.7	75,044.8	133,455.9	1,409,264.5
構成比	18.00%	5.04%	3.65%	0.01%	58.55%	5.33%	9.47%	100%
	8.68%		63.87%					
	26.68%							

注) 構成比の各数値は小数点第3位を四捨五入しているため、合計と必ずしも一致しない。

出所) Commission on Audit, *Annual Financial Report of the National Government 1997, Volume I*に基づき作成。

まず表4-2をみると、IRAの規模は、歳出予算総額の約5%に過ぎない。しかしその裁量的経費に占める規模は18.89%に達する。これはIRAが、中央政府予算のうち行政府および立法府の権限において予算配分を決定できる部分の2割近くを占めていることを意味する。しかも表4-3の省庁別予算配分額と比較すれば明らかのように、このIRAの額は、裁量的経費の省庁別配分額のいずれをも上回る規模であり、仮に自動的経費を合わせた場合にも、予算の大部分が債務償還費である財務省を例外として、予算規模の大きな公共事業・道路省、教育文化スポーツ省および予算管理省の総額と比肩する大きさなのである。さらに付言すれば、自動的経費の大部分が債務償還費であり、かつ国庫からの国営企業等への貸付け・出資は小規模であることから、前の表4-1aに示したIMF統計での「中央政府歳出」に占める財源移転の割合が、その絶対的水準はともかく経年変化のパターンについてはある程度、歳出予算の裁量的経費に占める財源移転の割合のそれを反映していると推測できる。したがって、地方政府法施行後のIRAは中央政府歳出予算の裁量的経費の中で相当の規模的重要性を有しているといつてよい。ここに、地方政府法がIRAの総額決定について一定の算定方式を定めながらも、「財政危機規定」を設けることにより大統領を頂点とした行政府に裁量の余地を与えたことの重要性の一端を見出すことができよう。

表4-3 1997年度省庁別予算配分

(単位:百万ペソ。裁量的経費の大きさに基づく序列で表示)

	裁量的経費	自動的経費	継続費	総額
教育文化スポーツ省	68,070.8	4,563.0	3,557.3	76,191.1
予算管理省	59,189.0	14,612.6	334.0	74,135.7
公共事業・道路省	58,048.9	578.2	22,658.9	81,286.0
防衛省	45,944.4	6,965.9	2,400.7	55,311.0
内務地方自治省	28,189.1	665.7	2,483.9	31,338.7
財務省	19,310.7	833,169.6	5,129.4	857,609.7
農業省	14,557.1	5,233.2	2,890.3	22,680.6
国立大学	11,910.6	514.8	1,272.1	13,697.4
保健省	11,682.1	450.8	1,837.1	13,970.0
交通通信省	11,298.5	400.2	1,591.5	13,290.2
環境・自然資源省	8,689.6	464.8	535.6	9,690.0
法務省	3,888.2	289.3	49.2	4,226.7
労働雇用省	3,348.8	141.1	96.0	3,585.9
外務省	3,277.6	17.5	438.9	3,734.0
科学技術省	2,984.4	235.9	746.5	3,966.8
フィリピン議会	2,735.8	67.1	31.8	2,834.7
大統領府	2,354.1	805.4	134.2	3,293.7
農地改革省	2,131.1	2,275.0	341.0	4,747.1
社会福祉開発省	2,063.8	181.7	117.4	2,063.8
通商産業省	1,912.0	269.3	126.3	2,307.5
国家経済開発庁	1,376.4	211.8	214.3	1,802.5
広報局	745.6	32.0	82.8	860.4
観光省	610.8	12.2	257.0	879.9
エネルギー省	281.1	110.0	46.8	437.9
副大統領府	96.1	1.1	0.7	97.0
その他の行政部局	5,697.4	222.4	428.3	6,348.1
総額	370,394.0	872,490.6	47,802.0	1,290,686.6

出所) Commission on Audit, *Annual Financial Report of the National Government 1997, Volume I*に基づき作成。

第4節 中央政府の財政状況との関連

さらに、歳入基盤が脆弱なうえに債務償還に追われ、かつグローバル経済に編入されることにより財政の健全性を厳しく求められるという、フィリピン中央政府財政を巡る状況を考慮せねばならない。

1990年代のフィリピン中央政府予算運営において、1980年代前半に顕在化し、1990年代に至るまで中央政府財政の重荷となっていた累積債務問題と、金融自由化を主因とする財政節度の維持に対する要請の高まりが、裁量的経費の規模を圧迫していた。この時期のフィリピンにおける中央政府債務残高の推移は、表4-4の通りである。1983年に深刻な国際収支危機を迎え、1983年、84年と連続してマイナス経済成長を記録して以降、対外国民間銀行債務を主としたリスケジュールが大規模に行われ、あわせて構造調整プログラムの一環として中央政府歳入基盤の強化、赤字国営企業の民営化などによる対応が図られたものの、アキノ政権下の1993年まで中央政府収入に対する債務残高の規模は高まっていた。また、その後を受けたラモス政権は財政の健全化を軌道に乗せたが、1997年のアジア通貨危機に端を発する経済状況の悪化を契機に、中央政府収入に対する債務残高の規模が再び1980年代後半の水準まで拡大することとなった。

なお、1990年代以降の中央政府債務残高の動向のうち、対外債務、および長期債務の動向にも注目しておきたい。同じ表4-4において、1980年代前半をピークとする対外債務への依存が1980年代後半以降、抑制へと向かっていったことがみてとれるが、アジア通貨危機後にそれが再び上昇に転じている。このことは、1990年代について債務の期別構成、および偶発債務を含めた詳細を示す表4-5にも示されるとおりである。中央政府の対外債務の主

表4-4 中央政府債務残高の推移

(単位:百万ペソ)

	1978	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999
対内債務(A)	15,571	23,227	61,350	224,697	293,821	640,867	742,057	985,105
対外債務(B)	12,266	29,992	97,996	155,308	258,820	348,955	413,180	783,589
債務残高合計(C)	27,837	53,219	159,346	380,005	552,641	989,822	1,155,237	1,768,694
A/中央政府収入	64.9%	65.0%	108.0%	217.7%	162.4%	246.1%	180.8%	205.9%
B/中央政府収入	51.1%	83.9%	172.4%	150.5%	143.1%	134.0%	100.7%	163.8%
C/中央政府収入	116.0%	148.9%	280.4%	368.2%	305.5%	380.1%	281.5%	369.6%
A/C	55.9%	43.6%	38.5%	59.1%	53.2%	64.7%	64.2%	55.7%
B/C	44.1%	56.4%	61.4%	40.9%	46.8%	35.3%	35.8%	44.3%

出所) IMF, *Government Finance Statistics Yearbook* および National Statistical Coordination Board (NSCB), *Philippine Statistical Yearbook* に基づき作成。

表4-5 中央政府債務残高と期別構成

(単位:百万ペソ、カッコ内は GDP 比(%))

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
総額		768,469 (61.57)	976,387 (72.24)	1,268,768 (86.05)	1,227,472 (72.51)	1,325,539 (69.55)	1,331,848 (61.32)	1,624,000 (66.92)	1,800,414 (67.56)	2,142,220 (71.96)	2,648,808 (78.96)
対 内 債 務	短期	216,657 (17.36)	338,026 (25.01)	413,292 (28.03)	368,232 (21.75)	391,251 (20.53)	393,268 (18.11)	392,162 (16.16)	442,121 (16.59)	464,737 (15.61)	468,020 (13.95)
	中期	—	12,500 (0.92)	12,500 (0.85)	12,500 (0.74)	58,993 (3.10)	137,508 (6.33)	155,607 (6.41)	164,012 (6.15)	224,834 (7.55)	258,893 (7.72)
	長期	121,233 (9.71)	147,391 (10.91)	251,075 (17.03)	279,246 (16.49)	268,151 (14.07)	211,281 (9.73)	201,839 (8.32)	244,798 (9.19)	288,833 (9.70)	341,287 (10.17)
	小計	337,890 (27.07)	497,917 (36.84)	676,867 (45.91)	664,978 (39.28)	718,395 (37.69)	742,057 (34.17)	749,608 (30.89)	850,931 (31.93)	978,404 (32.87)	1,068,200 (31.84)
	偶発	4,669 (0.37)	5,023 (0.37)	5,207 (0.35)	5,585 (0.33)	6,218 (0.33)	6,229 (0.29)	7,646 (0.32)	8,677 (0.33)	8,320 (0.28)	12,451 (0.37)
	計	342,559 (27.45)	502,940 (37.21)	682,074 (46.26)	670,563 (39.61)	724,613 (38.02)	748,286 (34.45)	757,254 (31.20)	859,608 (32.25)	986,724 (33.15)	1,080,651 (32.21)
対 外 債 務	中期	—	—	—	—	—	—	—	—	52,499 (1.76)	91,971 (2.74)
	長期	334,898 (26.83)	372,897 (27.59)	449,025 (30.45)	416,177 (24.58)	440,227 (23.10)	413,180 (19.02)	600,966 (24.76)	645,291 (24.21)	744,453 (25.01)	1,006,539 (30.00)
	小計	334,898 (26.83)	372,897 (27.59)	449,025 (30.45)	416,177 (24.58)	440,227 (23.10)	413,180 (19.02)	600,966 (24.76)	645,291 (24.21)	796,952 (26.77)	1,098,510 (32.75)
	偶発	91,012 (7.29)	100,550 (7.44)	137,668 (9.34)	140,732 (8.31)	160,699 (8.43)	170,382 (7.84)	265,780 (10.95)	295,515 (11.09)	358,544 (12.04)	469,647 (14.00)
	計	425,910 (34.13)	473,447 (35.25)	586,694 (39.79)	556,909 (32.90)	600,926 (31.53)	583,562 (26.87)	866,746 (35.72)	940,806 (35.30)	1,155,496 (38.82)	1,568,157 (46.74)

出所) National Statistical Coordination Board (NSCB), *Philippine Statistical Yearbook 2003* および Philippine Institute for Development Studies, *Economic Database* (<http://www.pids.gov.ph>)に基づき作成。

力はドル建ての長期債であり、それが為替変動リスクをはらんでいることはいうまでもない(とりわけアジア通貨危機においてはそのリスクが表面化した)。さらに、2000年代のフィリピンにおいて財政運営の健全性確保の観点から大いに注目を浴びたのが、国営企業等のファイナンスに係る政府保証によって生じる偶発債務の増加傾向である。表4-5に明らかのように、その大半は対外債務を形成する。のちの2000年代には、偶発債務のリスクがIMF

(国際通貨基金)により問題視され、電力、水道など必需インフラ部門における国営企業の民営化が断行された⁴¹。これにより、偶発債務の際限なき膨張には歯止めがかけられようとしているが、既存債務の処理は長期的な問題として残されており、付随する偶発債務がはらむ潜在的リスクを中央政府は引き続き負う状態にある⁴²。

さて、このような債務問題が中央政府歳出予算の構成にいかんにか反映しているかについては、前出の表 4-2 に表れている。フィリピンの財政健全化へのコミットメントの強さは、共和国法第 245 号および第 4860 号により、公的債務償還費が歳出予算において自動的経費とされ、義務的に計上されることに表れている。そして、一例として前出表 4-2 により 1997 年度の歳出予算構成をみると、債務償還費が自動的経費の 91.7%と大部分を構成しており、当年度歳出予算総額の 58.5%を債務償還費が食いつぶしていた。こうした状況で、アジア通貨危機を典型例とするような急激な経済状況の変動による歳入の停滞・減少に、歳出予算編成が機動的に対応するためには、IRA のような規模の大きい歳出項目の調整能力を行政政府が保持しなければならない。これが、債務償還と歳出抑制という 2 つの難題を抱えた 1990 年代のフィリピンにおいて、中央政府が地方財政を支えることの困難さの具体的な表れといえよう。

さて、財政の健全性を高めるためには当然、歳入を増加させるという方策もある。フィリピンでは 1980 年代後半以降、中央レベルにおける財政構造改革の一環としての税制改革が、内国歳入強化の方向で進展してきた。税制改革は、個別物品税の整理と付加価値税の導入、そして特に 1994 年に着手され、1997 年に完結した包括的税制改革プログラム (Comprehensive Tax Reform Program, CTRP) における、付加価値税率引上げおよび個人・法人所得税の税率フラット化と課税ベースの拡大へと展開していった。こうした一連の改革においては、税制の中立性向上や簡素化といった 1980 年代以降の新自由主義的論理と共に、債務依存型財政からの脱却という課題と、貿易自由化による関税収入の低下という状況から内国税による財源調達能力の強化が急務とされる財政事情が原動力となってきた⁴³。

こうした趨勢は一見、中央政府の財政基盤を強めることで、本稿が着目する「弱い中央政府財政に依存した地方分権」の問題を徐々に緩和する方向に働くと捉えられよう。しかし、内国歳入調達能力の強化が今後、中央政府の歳入総額に占める内国歳入の割合を高め

⁴¹ 電力部門の民営化をめぐる背景やその手法がはらむ問題点については、高尾(2008)および鈴木(2005)を参照されたい。

⁴² もちろん、財政運営をめぐるのは、公的債務の動向のみならず、金融市場の自由化の進展にともなう民間直接・間接投資の増大と、それが生み出す金融市場のボラティリティ、ショックの国際的連鎖の可能性の高まりといったリスク要因の増加が、財政規律のさらなる厳格化を要求していくという一般的状況の存在が指摘されねばならない。ただし、こうした側面の詳細な分析については、行論との関係で他日を期すこととしたい。

⁴³ 1980 年代後半以降の財政状況と税制改革についてはさしあたり、野沢(1999)を参照されたい。また、フィリピンにおける税制構造の基本的な特徴と税収調達能力との関係、および 2000 年代に入ってから税制改革の動向とその評価については、高尾(2006)を参照されたい。

ることは、皮肉にも、3年度前の内国歳入総額にリンクされているIRAの総額が中央政府歳出予算に占める割合をも、同時に高めることになる。したがって、フィリピンの財政状況が著しく好転しないかぎり、このことは中央政府予算中の裁量的経費としての、IRAの減額可能性を持つ意味が一層高まり、IRAの安定性がさらに損なわれる方向に作用することも考えられるのである。

第5節 予算政治とIRA

予算あるいは予算決定のあり方を示すためには当然、それに関わる立法府の性質にも触れないわけにはいかない。「中央に財政資源が集中され、それが議会政治を通じて各地方に融通される」という図式が、フィリピンにおける統治のカギであることは、前章で論じたとおりである。そして、これが中央政府の予算決定過程を議会、特に下院における議員個人間の「予算ぶんどり」競争の舞台とせしめてきた。そして、ポークバレルの予算慣行に体现されるような各議員に与えられた予算決定過程における裁量の余地の広さは、個別のかつ短期的利益動機に基づいた財源獲得競争による、強力な予算膨張圧力を生み出している。

重要なのは、中央レベルの政治家は一般的に地方への利益誘導は活発に行なうが、自らの権益との結びつきが比較的薄いIRAのような一般補助金の形をとる地方政府への財源移転に対してはしばしば好意的ではないことである。というのも、中央レベルの政治家にとって、彼らの政治力に基づかない地方政府への財源移転が増加することは、「ポークバレル」的利益誘導の相対的な重要性を低めるため好ましいことではない。さらに、地方レベルの政治家は中央の議会に進出した政治家との間に互恵的なパトロン・クライアント関係を有することもあれば、政治的なライバル関係にある場合も多く、後者の場合には、地方政府への財源移転は、中央レベルの政治家にとり、ライバルに用途自由の財源を与えることを意味するのである⁴⁴。財源移転に関するこのような利害関係からみて、中央政府歳出予算の裁量的経費において大きな部分を占めているIRAに対する、彼らの減額要求が激しいであろうことは容易に推測できる⁴⁵。IRAが中央政府歳出予算のうち裁量的経費とされていることは、IRAの総額決定が予算をめぐる議会政治の圧力にさらされることを許しているの

⁴⁴ 実際に地方政府法の制定過程において、下院はIRAの総額を3年度前の25%に制限しようとした(地方政府法起草者・現上院議員、Aquilino Pimentel Jr.氏による、筆者の質問状に対する回答、2000年10月18日)。また、こうした下院が持つ利益の観点から付加価値税導入をめぐる中央レベルの政治過程を分析したものに、Eaton(1998)がある。

⁴⁵ 立法府における予算審議でのIRAに関わる駆け引きは毎年度、激しく行なわれてきた。例えば2000年度予算に際しても、両院協議会においてIRA総額の100億ペソ削減(予算案上の総額は1210億ペソ)が検討され、一時は大筋の合意が形成された(*Manila Bulletin*, 1999年12月28日)。このケースでは地方政府の猛烈な反発(*Manila Bulletin*, 1999年12月5日)に応じてエストラダ大統領が決定に介入し、最終的にはIRAの満額確保が実現された(*Manila Bulletin*, 2000年4月28日)。

ある。

さらに、自動的経費であるため、議会の立法権限が及ばないはずの債務償還費の予算措置さえ、ポークバレルの一種である CIA の議会による創出のため、「削減、再編、拒否権発動」プロセスをつうじて削減圧力を受けることは、前章で紹介したとおりである。自動的経費である債務利払い費についてさえこのような状況であることから、裁量的経費である IRA についての議会における減額圧力の程度が容易に推察されるであろう。

第 6 節 小括

フィリピンでは、1992 年の地方政府法の施行にともない、中央から地方への垂直的な財源移転であり、一般補助金である IRA の増額によって、地方財源の規模的拡充がなされた。しかし、中央政府における財源の制約が、中央から地方への財源移転の安定的な確保を困難とする。フィリピンでは、中央政府歳出に占める規模的重要性を大きく高めた IRA の総額について、地方政府法の規定上は一定額がルールに基づき確保されるはずであるにもかかわらず、財政健全化の必要から大統領、行政府による削減措置の途が用意されるとともに、議会政治の介入の余地も残された。これが、「弱い中央政府財政に依存した地方分権」のフィリピン固有の文脈における問題状況である。

この章の冒頭で指摘したように、以上の問題は単なる財政技術上の困難ではない。中央政府の財政基盤が脆弱であるということを社会全体との関連から捉えれば、それは中央政府が税収を調達する能力と支出政策により国民生活に働きかける能力との両面において「弱い」ことを意味している。つまり地方分権的体制を中央・地方を通じた財政機構が安定的に支えられないという現象は、政府間の税財源配分のあり方を超えて、国家が経済・社会との関係においていかなる性質と能力を有しているのかという大きな問いとの関連で把握されねばならない。そこで必要とされるのは、政治制度のあり方や社会諸集団の相互関係等を視野に入れた、収入・支出政策を動かす構造とその動態の分析かと思われるし、本稿で取り上げるフィリピンについてはもちろん、国際比較も含めた更なる実証作業がまたれるところである。

やや横道にそれるが、一点付言しておく。この章の議論から、発展途上国における地方分権改革は困難または不適切であるという含意を導くとすれば、それはやや短絡的に過ぎると思われる。巨視的な見地に立てば、グローバリゼーション、中でも経済のグローバル化という趨勢における地方分権の要請という、極めて今日的な文脈が、フィリピンあるいは他の発展途上国における政府間行財政関係をも長期的には巻き込んでいくと推測される。グローバルな金融市場の力が各国における健全な財政運営をより厳格に要求する中で、行政の縮小と効率化が課題とされる。あるいは、国民国家の経済運営に係る自律性が弱化し、国民生活に対する国家の責任能力が減退することで、新たにローカルな場に統治能力の所

在を確保する必要が生じてくる。1990年代のフィリピンにおける地方分権化は、あとから振り返れば、こうした傾向の特定文脈における具体的な現れとしての側面も有しているのではないだろうか。こうした今日的状況に呼応した、地方分権的体制を支えうる条件について、当該国における国家の性質と役割という根本的問題を意識しつつ真剣に検討する必要が、いずれ生じてくるように思われるのである。

第5章 IRA の財政調整制度としての基本的性格—インドネシアとの比較から

第1節 財政調整制度への比較論的視角

この章では、2001年にインドネシアにおいて施行された中央・地方財政均衡法(共和国法1999年第25号)に基づく財政調整制度の改革と、1992年にフィリピンにおいて施行された地方政府法に基づくIRAの拡充を比較検討する。前者はインドネシアにおいて初の、特定の算定方式に基づき地方政府の財政需要と課税力を把握し、分配額を決定する財政調整制度の導入で、後者はすでにみたとおり、フィリピンにおける財政調整制度が大幅な規模的拡充をみた改革である。また、これら2つの財政調整制度に関する大きな変化が、スハルト(インドネシア)・マルコス(フィリピン)両体制の崩壊と「民主化」という、「統合のあり方」の揺らぎから生じてきたことに留意したい。

財政調整制度は文字通り、地方政府間の財政力を調整する目的を持つ。つまり、多くの場合、それは垂直的な財源移転による水平的な財政力格差の是正(=水平的財政力平準化)機能が意図されたものである⁴⁶。こうした水平的財政力平準化を意図した垂直的財政調整制度の場合(インドネシアとフィリピンの制度がそうであり、日本の地方交付税もそうである)、財源移転の出し手は中央政府で、受け手は個々の地方政府である。すると当然ながら、財政調整制度の具体的な性格を考えるさいの前提として、中央政府と地方政府の関係のあり方が、財政調整制度の制度設計にも反映されることとなる。

この章においても、本稿全体の基本的な問題関心にしたいがい、中央政府と地方政府を取り結ぶ行財政関係のあり方を、歴史的あるいは政治的文脈との関係でとらえることによって、財政調整制度の性格について掘り下げる。やや繰り返しとなるが、ここでの議論に引きつけて本稿の基本的な問題関心を少々敷衍するならば、おおよそつぎのとおりとなる。先進諸国の場合、国家権力は地方に浸透しており、中央政府を中心とする統治の統一性が成立している⁴⁷。さらに、福祉国家化を経ることにより、中央—地方政府間の結びつきは、単なる中央国家権力による地方個別的権力の除去と統治機構への組込みをこえ、行政施策上の緊密な相互依存関係へと発展した⁴⁸。そうなると、財政調整制度が発揮すべき水平的財政調整機能の構想は主に、中央政府と地方政府の行政的な分業・協力関係のなかで、地方政府の担うべき機能を踏まえつつ、必要な財源をいかにして分配・保障するべきか、という問いをめぐる展開することになる。

⁴⁶ 財政調整の機能と制度の捉え方については、第1章を参照されたい。

⁴⁷ 例えば Weiss and Hobson(1995)の第1章、あるいは Mann(1988)の第1章を参照されたい。

⁴⁸ 現代国家の政府間関係については豊富な理論的蓄積が存在するが、行政学におけるそれについてはさしあたり、村松(1988)の特に第1、2、5章を参照されたい。

他方、インドネシアとフィリピンを含む多くの発展途上国では、未だに地方エリートが中央国家権力からの一定の自律性を保っている場合が多い。さらに、福祉国家的な中央―地方政府間関係の深化を経た先進諸国の歴史的な文脈を共有しないため、しばしば、中央政府と地方政府の間の分業・協力関係が希薄である。こうした発展途上国の状況では、(先進諸国の場合とは異なり) 中央政府にとって地方政府は第一義的に、国家の統一性を維持するために法的あるいは暴力的に支配・統制するか、便宜を図り、苦慮しつつも忠誠を調達せねばならない対象として立ち現われてくる。したがって財政調整制度も、各地方を中央と結びつける財政的媒介としての意味合いを強く帯びていると考えられる。

そこで本章では「統合」というキーワードを導入し、インドネシアとフィリピンの財政調整制度改革を描いてみる。社会科学において「統合」という語は様々な使い方がされているが、ここではさしあたり、「一つの地理的および社会的まとまりにおける国家の統治が安定的に持続する状態」を指すこととしておく。また、ある一時点をみたとき、そこには体制の特徴としての「統合のあり方」が認められると同時に、時の政治権力は行財政権限を駆使し、「統合の維持」を図る主体として捉えられる。このような視点からここでは、両国における体制変動の性質を、財政調整制度とその改革の中身の違いを生み出した背景としてとらえたい。それにより本章では、発展途上国においても、先進諸国とは異なる文脈において財政調整制度が重要な位置づけを与えられていると同時に、特定の国家における「統合のあり方」に密接にかかわる一要素として、財政調整制度に具体的な性格が刻印されることについて考察を加えたい。

第2節 スハルト・マルコス両体制の性質と中央・地方財政

まず、スハルト・マルコス両体制の特徴、つまり「統合のあり方」について、特に中央―地方間の行財政関係に着目して、対比的に整理してみよう。両体制はその大枠において、統治の枠組みあるいは装置的側面における「権威主義」と、統治の方法的特色における「開発主義」という2側面において共通性を有していた。しかし、具体的に両体制が成立した背景や統治手法をみると、重要な違いもまた指摘できる。

1 独立以来の政治構造

まずは両体制成立の背景をなす、両国の独立以来の政治構造について概観しておきたい。

・インドネシア⁴⁹—「統合」の困難と強権性

インドネシアの独立からスハルト体制成立以前において、政情は恒常的に不安定であった。長らくオランダの植民地であったインドネシアでは独立を要求する諸勢力が成長してきたが、宗主国オランダはそれを強硬に弾圧する政策を取った。3年半にわたる日本占領下では、日本は弾圧下にあったスカルノら独立運動指導者を懐柔し協力を取り付けるとともに、義勇軍や青年団などを組織することで大衆レベルの組織化を図った。その後1945年に日本軍による占領から解放された直後にスカルノらにより独立宣言が発せられたが、それは国際的にも、オランダによっても承認されず、1949年までのいわゆる「独立戦争時代」が到来した。この時期に各地方において日本占領下の義勇軍や青年組織、左翼運動、キリスト教・イスラム教系集団等多様な出自と思想的背景を持った対蘭独立要求闘争が激化し、それらの結集・再編が進行した。

その後の経過は以下の通りである。1949年にはオランダとの合意を受けてジャワを中心としたインドネシア共和国と15のオランダの傀儡政権からなるインドネシア連邦共和国が成立し、それらは同年8月に単一制国家であるインドネシア共和国となった。その後アチェ地方・イリアンジャヤ地方など当初共和国への吸収がなされなかった旧オランダ植民地地域を併合していった。

こうして成立した独立国家としてのインドネシアにおける政治構造の特徴を、フィリピンとの比較の視点から要約しておく。フィリピンにおいては、独立にいたるまでの過程において体制によるエリート層の取り込みと漸進的かつ平和的な自治の承認が進められ、その延長上に独立国家の政治構造が形成されたが、インドネシアにおける独立への過程は、独立を志向する諸勢力が宗主国オランダに対抗しつつ、独立後をにらんで相互に主導権争いを展開するという、闘争の過程であった。したがって、独立は宗主国からの主権の奪取と地理的な意味での国家統合を達成したが、内実においては、独立闘争時代に活性化され組織化された諸勢力間の安定的な関係は築かれず、独立後もイデオロギー的・地方的諸勢力間の権力闘争と離合集散が体制の不安定を招くことになった。

こうした状況で、1949年の独立当初は政治制度の基本を民主的な議会制度においていたものの、1957年のスカルノによる戒厳令発令に代表されるように、議会制的政治参加の大幅な制限へと向かっていく。そしてそれは、暴力に基づく強権性が重要な統治手段となることを必然とした。陸軍を中心とした国軍の増強と、特に分離独立運動の激しい地域における軍部の行政への浸透と内政の掌握が進行したことは、国軍の規模拡大と組織強化、および政治力の増大を招き、国軍はスカルノ体制における重要な統治装置から政権に対する脅威に転化していった。そして1966年、地方における分離要求の激化や経済情勢の悪化を背景に、スカルノから大統領の地位を禪譲されたのが、当時、陸軍の実質的指導者であっ

⁴⁹ 通史的なインドネシア政治論の代表として、木村(1989)がある。

たスハルトである。

・フィリピン⁵⁰—「統合」の鍵としての政治的パトロン・クライアント関係

フィリピンに関してはすでに第 3 章でも述べたことと重複するが、改めて概観しておきたい。フィリピンでは、植民地体制下で 20 世紀に入って進行した漸進的な自治容認と、大きな武力衝突なき独立への過程が、地方エリート権力の温存と体制への取り込み、およびそれを支える制度的基盤としての議会制民主主義による比較的安定的な統治状況を生み出した⁵¹。まず 1900 年からのアメリカ合衆国統治下で、漸進的に地方の町レベルから州そして中央と、フィリピン人エリートの政治参加の機会が制度化されていったことで、地方の経済的・社会的エリート層の権力が政治的なそれに転化してゆくと同時に、中央から地方末端に至るまでの政治的パトロン・クライアント関係が形成されていった。こうした状況に加え、1935 年に制定されたコモンウェルス憲法そして 1947 年憲法においてアメリカ型の議会制民主主義制度が導入されたことは、議会制民主主義を制度的基盤とする、地方エリート層による財政資源を含めた国家資源へのアクセスの確保とその地方個別的利益への充用という政治構造を強固なものとした。その一方で議会制民主主義という「外観」が、統治の正当性を確保する有効な体制原理として働いてきたという側面も指摘されねばならない（吉川 1979）。民主主義の実質性はともかく、地方エリート層の利害を吸収するメカニズムが制度上で保証されたことは、それら多元的利害を抑圧した場合のコストを回避し、体制の安定に寄与した。

ところで、こうした政治構造の再生産とそれによる統治の安定が維持されるためには、何よりも国家資源の地方エリート層への供与が可能とされる規模の、国家資源が確保されねばならない。しかし 1960 年代には、政治的パトロン・クライアント関係の弛緩と選挙戦の激化による選挙動員コストの増加が顕著となり、要求インプットのサイドから政治構造の再生産条件が崩されていった（Nowak and Snyder 1974, Machado 1974）。中央政府予算が議会（特に小選挙区制で議員が選出される下院）における「ぶん取り合戦」の激化にさらされることで政策の円滑な遂行は困難の度を増し、選挙戦における暴力事件や不正行為は激増した。こうした状況を背景に、1960 年代に大統領の座についたマルコスが憲法改正による再選を果たした後の 1972 年、民衆の間に強まった政情への不安と国軍の協力をバックに戒厳令を発して議会の活動を停止し、非常大権を掌中にした。いわゆるマルコス体制の始まりである。その第一義的な意図は、議会制を停止することでエリート層の個別的

⁵⁰ 現代フィリピン政治史の代表的研究として、Wurfel(1989)、浅野(1992)および田巻(1993a)を挙げておく。

⁵¹ フィリピン政治論においては、ここに述べるような現代に至るまでのフィリピン政治の特質が形成された契機を、19 世紀までのスペイン統治期における社会構造に求める見解が伝統的である。ところが近年になって、20 世紀のアメリカ合衆国統治下における国家機構の導入のされ方をより重視する見解が提示されている。Hedman and Sidel (2000)の特に序章を参照されたい。

利益表出の場を奪うとともに、大統領に集中させた諸権限をもとに、大統領自らがエリート層への利益供与と忠誠の獲得を目指すというものであった。

2 権威主義的側面

以上のように、スハルト・マルコス両体制はともに、立法府の形骸化と大統領への権限の集中による多元的利益の抑圧を企図していた。それゆえ両体制とも「権威主義」体制、あるいは「開発独裁」の一種であるとしばしば形容される。

しかし具体的にみると、両体制間には大きな相違がある。まず国軍の役割の規模的・質的相違が指摘できる。スハルト体制は政府党ゴルカル・軍・テクノクラートの三大勢力の結びつきにより成立していたと特徴付けられることが多いが、インドネシア国軍（特に陸軍）は単に暴力による反体制勢力の鎮圧や言論・思想統制の遂行のみならず、中央省庁の幹部級官僚ポストや地方政府首長といった政府機構の主要ポスト、およびゴルカル、労働組合、国営企業など政治・経済・社会的諸組織の重要ポストを掌握していた⁵²。

もっとも一方のマルコス体制においても同様に、国軍は大統領の協力者として内政におけるその存在を拡大させたが、その程度はスハルト体制下のインドネシア国軍とは比較にならなかった。スハルト体制はゴルカル・軍・官僚の単なる並列的な結合ではなく、国軍の実質的指導者の地位から大統領にのぼりつめたスハルトが、国軍の軍事的・人的資源を動員して多様な政治的・社会的勢力に対して権力の浸透を図り、一元的支配を企図した体制であったと考えられる。

こうした両体制の違いは、両国における中央政府と地方政府の関係にも顕著に表れている。ここでは紙幅の関係から、最も重要と思われる中央政府による地方政府に対する人事的統制についてのみ触れておきたい。スハルト体制期のインドネシアにおける地方政府は中央政府との関係においていわば「中央政府による地方支配の道具」であり、その実質的統括主体として内務省が君臨していた。地方政府職員のうち半数近くが国家公務員であっただけでなく、地方政府の主要ポストは大統領あるいは内務省による任命制で、地方政府職員の給与の多くは内務省により支給されていた。

一方のフィリピンにおいてもマルコス体制下で、地方政府の首長は大統領による任命制とされ、その他の広範な人事についても内務省の承認が必要となったのは事実である。しかし、そもそも地方エリートが温存され、地方政府がいわば「地方エリートによる地方支配の道具」であったフィリピンの場合、大統領による任命や内務省による承認を受けるのは相変わらず地方エリートであり、マルコス体制下では単に、地方エリートのうちマルコス派の人物が登用されるというだけの違いであった。ここに、任命制の地方政府主要ポス

⁵² こうした国軍の「二重機能」について、例えば白石(1987)を参照されたい。

トに対して、階等的な主従関係に規定されている陸軍軍人を送り込んでいったスハルト体制とマルコス体制との、人事的支配における決定的相違がある。

結果的にマルコス体制下のフィリピンでは、議会制民主主義制度に媒介された中央—地方を通じるパトロン・クライアントネットワークが、大統領を頂点とする、大統領の反対勢力が排除されたそれに代位されたに過ぎなかった点において、それ以前との「統合のあり方」、あるいは政治構造の連続性が保たれることとなった⁵³。このように以前からの利害調整機構が温存されたことは、マルコス体制の（スハルト体制と比較したときの）抑圧的側面の薄さにつながっている。

3 開発主義的側面

一方で、多元的利益を抑圧する体制は、それ自身を正当化できなければならない。この「正当化」の観点からみたとき、「開発主義」の概念は、両体制の共通性を的確に捉えている。開発主義の性格は、二つの側面に分けて捉えることができる。ひとつは「個人や家族あるいは地域社会ではなく、国家や民族の利害を最優先させ」るために、開発という国家目標を強調するイデオロギー的側面であり、今ひとつは「国の特定目標、具体的には工業化を通じた経済成長による国力の強化を実現するために、物的人的資源の集中的動員と管理を行う方法」としての具体的・政策的側面である（末廣 1998）。ここでは開発主義の中身が、資源の重点産業への集中的動員を主とする国家の経済への積極的介入という、後発国に典型的にみられるパターンを指すのみでなく、「開発」や「近代化」という思想がはらむ、国家体制の正当化に係わるイデオロギー的側面を内包するものとして提示されているといえよう⁵⁴。マルコス・スハルト両体制がこうした開発主義的側面を色濃く持っていたことは、先行研究の一致した見解といえる。

さて、両体制における開発主義の展開は、財政面に具体的に反映されることとなった。表 5-1 で明らかなように、GDP 比でみた国民経済における財政の規模は両国において顕著に拡大した。両国ともにこの時期、国際援助への依存を高めて経済開発に資金を投入したが、特にインドネシアについてはオイルショック後の石油ブームによる法人所得税の大幅な増収にも助けられ、潤沢な財源が与えられることとなった。

同時にこの間の両国における中央・地方政府の支出割合を表 5-2 でみておきたい。まずフィリピンをみると、地方支出の割合が 1972 年に始まるマルコス体制下で大きく低下した。つまり、表 5-1 でみた中央・地方を合わせた財政支出の拡大は、フィリピンでは主に中央政府支出の拡大を意味していたことが分かる。一方のインドネシアにおいては、フィリピンとの比較において地方政府支出が大きかったことが指摘できる。そこで、ここでは特にイ

⁵³ こうした見解のうち代表的なものとして、Hutchcroft(1991)を挙げておく。

⁵⁴ もっとも末廣前掲論文においては、イデオロギー的側面と政策的側面の峻別は明示的にはされていない。

表5-1 政府支出の対 GDP 比

(フィリピン:百万ペソ、インドネシア:10 億ルピア)

		1970	1975	1980	1985	1990	1995
GDP	フィリピン	41,751	114,697	264,650	571,883	1,077,237	1,905,951
	インドネシア	3,340	13,340	48,910	97,000	196,919	454,514
政府支出 (中央+地方)	フィリピン	4,986	19,027	42,678	101,017	279,457	456,941
	インドネシア	458*1	3,154*2	14,095	27,040	45,557	89,156
政府支出/GDP (%)	フィリピン	11.9	16.6	16.1	17.7	25.9	24.0
	インドネシア	13.7	23.6	28.8	27.9	23.1	19.6

*1 中央政府のみ。*2 中央政府+州政府。

出所) Biro Pusat Statistik, *Statistik Indonesia* 各年版、National Statistical Coordination Board, *Philippine Statistical Yearbook* 各年版、IMF, *Government Finance Statistics Yearbook* 1982 年版および World Bank, *World Tables* 1979 年版・1995 年版に基づき作成。

表5-2 地方政府支出の大きさ

((地方)/(中央+地方)、単位%)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997
フィリピン	18.7	11.0	9.8	8.4	6.6	14.1	16.2
インドネシア	-	15.4*	16.9	16.9	16.8	22.2	26.3

※地方政府は州レベルのみ。

出所) Biro Pusat Statistik, *Statistik Indonesia* 各年版および National Statistical Coordination Board, *Philippine Statistical Yearbook* 各年版に基づき作成。

インドネシアにおける地方政府支出の大きさの意味に着目したい。

インドネシアにおける地方政府の自主財源は微少であった。例えば森田(1993)によれば、1985 年から 88 年の期間において、中央政府の次に位置する州の自主財源は中央・地方政府を合わせた財源の 3~3.5%に過ぎず、その下の県・市に至っては 1.5%前後という状態であった⁵⁵。したがって、地方政府支出の大部分は中央政府からの財源移転を財源としていたことになる。

中央政府からの財源移転には大別して歳入分与、経常支出補助金およびインプレス (Instruksi Presiden、大統領命令の意) があり、そのうちインプレスにはブロックインプレスと特定インプレスがあった。中央政府歳出から把握される各種財源移転の規模を示したのが表 5-3 である。そのうち最大の経常支出補助金とは、地方政府職員 (前述の通りその多くが国家公務員である) の人件費にその大部分が当てられる特定補助金であり、その分配額は地方政府職員数が配慮されつつ、内務省により決定された。また、1997 年を除いて経

⁵⁵ インドネシアの地方制度については、本章末尾の補足資料を参照されたい。

表5-3 インドネシア：中央政府から地方政府への財源移転

(10 億ルピア、カッコ内は中央政府歳出総額に対する割合(%))

		1977	1982	1987	1992	1997
歳入分与		53(1.2)	105(0.7)	167(0.6)	891(1.5)	2,352(1.8)
補助金	経常支出 補助金	478(11.1)	1,209(8.4)	2,815(10.4)	5,283(9.1)	11,061(8.6)
	ブロック INPRES	177(4.1)	541(3.8)	661(2.5)	1,853(3.2)	5,999(4.7)
	特定 INPRES	336(7.8)	1,201(8.4)	1,263(4.7)	2,621(4.5)	2,337(1.8)
	その他	110(2.6)	327(2.3)	515(1.9)	708(1.2)	1,223(1.0)
	総額	1,154(26.8)	3,383(23.6)	4,421(16.4)	11,356(19.5)	22,972(18.0)
中央政府歳出総額		4,306	14,356	26,958	58,166	127,969

出所) Biro Pusat Statistik, *Statistik Indonesia* 各年版に基づき作成。

常支出補助金に次ぐ規模を持ってきた特定インプレスとは、道路・学校建設など産業・社会基盤整備や農業補助などの特定目的について地方政府に分配される特定補助金であり、その分配額は地域住民数、自主財源額、道路総延長などを変数とした算定式に基づき国家開発企画庁が決定し、大蔵省との折衝により予算化されていた。国家開発企画庁とは、スハルト体制において経済開発を推進する企画調整官庁として設置されたものである。

これらの補助金が地方財政を支えていた事実から、おおよそ以下のことがいえる。第一に、中央政府は内務省を通じて人事面のみならず財源面を通じて、地方政府に対する支配力を行使していた。これがスハルト体制における地方政府に対する統制と「支配装置化」の具体的な姿といえる。第二に同時期、地方政府は特定補助金の受け取りを通じて、地域開発における中央政府の出先機関的な役割を担っていた。開発主義体制としてのスハルト体制において、地方政府は内務省を通じた地方支配の装置としてだけでなく、中央政府主導の開発推進における一つの媒体ともなっていたわけである。

一方のマルコス体制下のフィリピンにおいて、地方政府の役割は先の表 5-2 でみたように限定的なままであった。その背景について簡単に述べるとすれば、まず、先に触れたように中央政府の地方政府に対する人事面での統制はある程度強められたものの、財政面を含めた強力な統制を実現することはなかった。また、開発主義体制としてのマルコス体制において、地方政府が地域開発推進のためのパイプとなる側面も弱かったといえる。

第3節 体制変動と財政調整制度

さて、インドネシアにおける一般割当基金の導入とフィリピンにおけるIRAの拡充は、このようなスハルト・マルコス両体制の崩壊をうけてのことであった。両体制の崩壊を促した要因として共通するのは、第一に経済危機つまり開発主義の破綻であり、フィリピンにおいては1980年代の対外債務危機、インドネシアにおいては1997年の通貨・経済危機が起因となった。開発主義は上の定義にあるように体制正当化イデオロギーとしての性質を有すると同時に、開発の達成によって開発主義そのものが正当化される必要をもはらんでいる。さらに、開発主義が国家による経済管理の強化を特徴とすることは、開発の頓挫の責任を国家がより大きく背負うことをも意味していた。つまり、開発の頓挫は容易に体制の崩壊に結びつく傾向を持っているのである。第二の体制崩壊要因は、権威主義的統治の行き詰まりである。社会諸集団からの要求インプットを抑圧し、その相互衝突を抑制する手法では、統治の安定が図れなくなったわけである。これら二側面から、両体制は崩壊を余儀なくされていった。

しかし両体制の崩壊は内実において、異なる性質を持っている。そしてこの相違が、財政調整制度改革に大きく反映している。

1 インドネシア—水平的財政調整と天然資源富裕州への配慮

1998年のインドネシアにおけるスハルト体制の終焉とそれに続く政治変動は、従来の政治構造とその下での統治手法が根本から揺らぎ、転換を迫られる過程であった。まず、スカルノ体制の後半から指向され、スハルト体制においてさらなる強化をみた権威主義的な体制と、その重要な部分をなす人事的支配を中心とした地方支配のあり方が大きく見直された。総じて、多元的利益の強力な抑圧による統治を図っていたスハルト体制の、抑圧的側面そのものが疑問に付され、再考を余儀なくされたわけである。

社会諸集団間の利害調整の困難を抑圧により封じていた状況から、抑圧が外れば当然、諸要求が噴出することとなる。具体的には、それは地方の自律性を要求する諸運動として、また特に天然資源産出地方における財政的な不公平感からくる分離独立運動として、現われることとなった。結果として、こうした状況への統治主体による対応の重要な一部分として、財政調整制度が位置づけられた。以下ではその改革内容を見ていく。

インドネシアでは中央・地方財政均衡法に基づく地方財政改革により、新たに一般割当基金という財政調整制度が導入された⁵⁶。同法の施行は2000年であるため、その財政上のインパクトは残念ながら未だ判然としない。とりあえず注目すべきは、この一般割当基金

⁵⁶ スハルト体制の崩壊を含めた同時期の一連の政治変動と、一般割当基金の導入を含めた地方分権化の試みについては、吉野(1999)、井上(2001)および岡本(2001)を参照されたい。

が財政需要と課税力の両面をみる方式を取っており、かつその算定方法が、水平的財政調整をもくろみつつ、かねてより財源の中央への集中状態に対して反発の強かった、天然資源を豊富に有する地域への強い配慮を含んでいることである。

表5-4 中央・地方歳入規模(財源移転前)

(10 億ルピア)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
中央政府	59,961	66,865	76,256	82,023	99,530	132,001	215,130
地方政府	3,446	4,234	4,793	7,133	6,105	7,544	6,863
地方/(中央+地方)	5.4%	6.0%	5.9%	8.0%	5.8%	5.6%	3.1%

出所) Biro Pusat Statistik, *Statistik Indonesia* 各年版に基づき作成。

表 5-4 で確認されるとおり、インドネシアの地方政府における自主財源は非常に限られていた。2000 年の中央・地方財政均衡法施行以前、地方政府の独自課税は、州においてエンジン付車両税、エンジン付車両名義変更税、ガソリン税の 3 種、県・市においてホテル・レストラン税、娯楽税、街路照明税など 5 種にとどまっていた。中央・地方財政均衡法の施行により、州の独自課税は 3 種から 4 種に、県・市のそれは 5 種から 7 種に増えたが、新たに導入された税目をみると、州における地下水・湧水取得・利用税は県・市の財源であったものが州に移譲されたもので、県・市の新税も広告税、駐車税など微細なものである⁵⁷。また、既存の税目における制限税率にまったく変更はない。よって、自主財源からの地方政府収入の大幅な増加は期待できない。こうした地方自主財源の規模の小ささは、不動産課税についての税率決定権と徴収権が中央に集中され、その収入が歳入分与として中央から地方政府に還付されることにもよっている。

結果として、2000 年の中央・地方財政均衡法の施行後においても、中央政府からの財源移転が地方財政を支えるパターンはさほどの変化をみせなかった。それでは、地方財源を（フィリピンにおけると同様に）支える中央政府からの垂直的な財源移転については、いかなる改革が行われたのであろうか。

多少繰り返しとなるが、スハルト体制下のインドネシアにおける中央から地方への財源移転は、歳入分与、経常支出補助金、そしてインプレスの三つがあった。

1) 歳入分与

財源は土地建物税、森林・鉱山所有権料・使用料など固定資産課税や天然資源の所有・使用にかかる手数料が主で、中央政府が税率・料金決定権と徴収権を持ち、徴収額のうち地方

⁵⁷ もっとも、これら地方税収の地方政府間の分配割合などに若干の変更がなされている。詳しくは、岡本(2001: 17-19)を参照されたい。

政府の定められた取り分を源泉地に還付する形をとっていた。よって、その性質は「歳入分与」というより「税込還付」であって、財源規模も限られていた（先の表 5-3 を参照されたい）。

2) 経常支出補助金

中央政府歳入総額の 10%前後が、地方政府の職員数などに基づいて地方政府に交付されるものである（前出表 5-3）。この補助金が内務省を通じた地方政府に対する統制の手段として機能していたことは既述の通りである。その大部分は地方政府の人件費に充当されることとなっており、その意味で使途が特定された補助金である。総額とその分配の決定については、内務省の意向が大きく反映していた。

3) インプレス

ブロックインプレスと特定インプレスに大別される。特定インプレスには例えば 1997/98 年度には肥料補助金、小学校建設補助金、公衆衛生補助金などがあつた。これは上述の通り、開発計画官庁を頂点とする国家主導の地域開発の重要な遂行手段となっていた。

それでは、改革前の経常支出補助金とインプレスは、水平的財政調整機能をもっていたのであろうか。ここでは 1983 年の統計を用いて、州および県・市の一人当たり自主財源額・域内総生産額との関係における各種補助金の分配パターンをみてみよう。統計上の制約により、ここでは、一人当たり自主財源額と一人当たり域内総生産をとり、それぞれ自主財源の十分性と課税力の代理変数をみなすこととする。なお以下で、単にインプレスという場合には、特定インプレスとブロックインプレスを合計したものをさす。

まず表 5-5 に基づき、州に着目する。一人当たり自主財源をみると、ジャカルタ特別区のそれが突出して高い。これは同区における課税ベースの豊富さにより部分的に説明されるが、むしろ同区には県・市が存在せず、通常県・市の自主財源であるところの税その他の収入源も一括して有していることが大きく影響している。実際のところ、一人当たり域内総生産をみると、ジャカルタ特別区のそれは突出しているわけではない。他方で、アチェ・リアウ・東カリマンタン・イリアンジャヤといった州のそれは非常に高く、これらの州における天然資源（特に石油・天然ガス）産出量の大きさを反映している。

そのうえで、相関係数をみると、かろうじて有意（有意水準 5%）と認めうるのが、一人当たり自主財源額（ジャカルタ特別区を除く）とインプレス分配額をとの間に観察される弱い正の相関である。また、有意水準を満たさないものの、域内総生産とインプレスの間に弱い正の相関がみられる。自主財源額と域内総生産のいずれも、経常支出補助金分配額との間には特に相関関係は認められない。したがって、州に関していえば、経常支出補助金は一人当たり自主財源額や域内総生産と関係なく分配がなされ、インプレスは一般的に、自

表5-5 インドネシア:各州の一人当り自主財源額/域内総生産と
 経常支出補助金/インプレス、1983年

(単位:千ルピア)

	一人当り 自主財源(1)	一人当り 域内総生産(2)	一人当り経常支 出補助金(3)	一人当り インプレス(4)
スマトラ地方				
アチェ特別州	3.199	666.4	9.705	3.640
北スマトラ州	2.764	298.5	8.485	1.360
西スマトラ州	3.065	180.3	10.650	2.935
リアウ州	3.537	2627.9	9.353	5.399
ジャンビ州	2.550	230.1	10.225	6.585
南スマトラ州	2.385	424.2	7.590	2.525
ベンクルー州	4.536	170.0	10.361	10.372
ランポン州	1.741	191.0	5.461	1.983
ジャワ地方				
ジャカルタ特別区	22.063	589.5	8.062	1.232
西ジャワ州	1.329	207.7	6.803	0.371
中ジャワ州	1.696	150.5	9.057	0.431
ジョクジャカルタ特別州	3.442	148.4	12.630	3.170
東ジャワ州	1.519	202.2	7.723	0.349
スサトゥンガラ地方				
バリ州	4.279	197.9	9.868	3.630
西スサトゥンガラ州	0.862	111.0	8.478	3.112
東スサトゥンガラ州	3.381	104.3	10.055	3.011
東ティモール州	-	-	-	-
カリマンタン地方				
西カリマンタン州	2.177	214.1	8.203	4.649
中カリマンタン州	4.619	345.5	13.924	15.644
南カリマンタン州	0.973	194.5	13.280	4.694
東カリマンタン州	5.377	2846.3	9.937	12.500
スラウェシ地方				
北スラウェシ州	3.423	257.9	15.445	6.533
南スラウェシ州	2.312	193.6	9.158	1.684
中スラウェシ州	1.144	173.7	13.352	7.273
東南スラウェシ州	0.988	161.6	12.041	8.812
マルク・イリアンジャヤ地方				
マルク州	2.216	272.7	11.860	7.968
イリアンジャヤ州	2.155	601.8	21.561	7.569
相関係数	(1)⇔(3)	(1)⇔(4)	(2)⇔(3)	(2)⇔(4)
	-0.11579 (0.10091)*	-0.03491 (0.498718)*	-0.02086	0.325554

※: ジャカルタ特別区を除外して算定した値。

出所) Biro Pusat Statistik, *Statistik Indonesia*1987年版、同、*Statistik Keuangan Pemerintah Daerah, Daerah Tingkat I* 1981/82-1985/86,および同、*Statistik Keuangan Pemerintah Daerah, Daerah Tingkat II*1980/81-1984/85に基づき作成。

表5-6 インドネシア：県・市(州別)の一人当り自主財源額/域内総生産と
経常支出補助金/インプレス、1983年

(単位：千ルピア)

	一人当り 自主財源(1)	一人当り 域内総生産(2)	一人当り経常支 出補助金(3)	一人当り インプレス(4)
スマトラ地方				
アチェ特別州	1.216	666.4	3.354	0.439
北スマトラ州	2.329	298.5	2.169	2.611
西スマトラ州	1.600	180.3	1.694	3.966
リアウ州	1.815	2627.9	7.584	4.042
ジャンビ州	1.701	230.1	9.554	5.158
南スマトラ州	1.199	424.2	6.048	2.947
ベンクルー州	1.253	170.0	8.380	0.091
ランボン州	0.739	191.0	0.972	2.075
ジャワ地方				
西ジャワ州	1.321	207.7	1.599	1.823
中ジャワ州	1.175	150.5	2.050	1.068
ジョクジャカルタ特別州	1.530	148.4	2.271	2.802
東ジャワ州	1.380	202.2	2.084	0.814
スサトゥンガラ地方				
バリ州	2.282	197.9	2.332	4.624
西スサトゥンガラ州	1.050	111.0	2.825	0.872
東スサトゥンガラ州	4.770	104.3	4.299	4.475
東ティモール州	-	-	-	-
カリマンタン地方				
西カリマンタン州	1.305	214.1	3.003	4.364
中カリマンタン州	1.118	345.5	4.746	1.783
南カリマンタン州	1.641	194.5	2.102	8.005
東カリマンタン州	3.807	2846.3	3.703	3.487
スラウェシ地方				
北スラウェシ州	2.061	257.9	4.049	6.229
南スラウェシ州	2.101	193.6	8.602	1.914
中スラウェシ州	1.270	173.7	3.291	0.974
東南スラウェシ州	0.995	161.6	11.827	3.450
マルク・イリアンジャヤ地方				
マルク州	1.550	272.7	3.419	1.947
イリアンジャヤ州	2.171	601.8	23.126	1.632
相関係数	(1)⇔(3)	(1)⇔(4)	(2)⇔(3)	(2)⇔(4)
	0.075569	0.343917	0.119099 (0.440341)*	0.09576 (-0.21116)*

※：リアウ州および東カリマンタン州を除外して算定した値。

出所) Biro Pusat Statistik, *Statistik Indonesia*1987年版、同、*Statistik Keuangan Pemerintah Daerah, Daerah Tingkat I* 1981/82-1985/86,および同、*Statistik Keuangan Pemerintah Daerah, Daerah Tingkat II*1980/81-1984/85に基づき作成。

主財源額が多い、あるいは域内総生産が高い地方政府に対して、多額の分配がなされていたといえる。インプレス、つまり開発資金は、課税力や経済力の高い地域に対してやや重点的に投入されていたという意味で、水平的な財政力格差をむしろ拡大する作用を持っていたわけである。

転じて、表 5-6 に挙げた県・市の場合で目に付くのは、イリアンジャヤ州に対する一人当り経常支出補助金分配額が突出していることである。これは歴史的に、後から併合され、かねてより分離独立運動の盛んな同州に対する、中央政府の姿勢を反映しているとも考えられる。また、有意な相関がみられるのは域内総生産と経常支出補助金の間のみであるが、それもさほど強くはない。

以上のことから、経常支出補助金とインプレスの分配においては、財政力の弱い地方に対する配慮も、天然資源を有しているにもかかわらずその利益が地方財政に還元されていない地方に対する財源移転を通じた還元も、なされていなかったことが分かる。総じて、改革前の経常支出補助金とインプレスは、財源移転をつうじた地域間の資源再分配、あるいは地方政府間の水平的財政力平準化の機能を果たしていなかったことが確認される。

そうした改革前の状況に対して、2000年の中央・地方財政均衡法に基づく一般割当基金の導入は、水平的財政調整の面で大きな変化をもたらすものであった。

この改革では、以前の歳入分与と経常支出補助金が「均衡基金」として再編され、均衡基金は歳入分与、一般割当基金、および特別割当基金の3つで構成されることとなった。ブロックインプレスも一般割当基金に統合される形となったが、特定インプレスは改革前と同様に存続した (World Bank 2000b)。

まず歳入分与については、分配方法が表 5-7 のように規定された。新たに個人所得税が歳入分与の対象となったこと、および中央政府と地方政府の間の分配比率が地方におしなべて有利な方向で変更されたことにより、地方政府への分与額の増加が図られた。特に天然資源産出州・県・市における分与額が大幅に増加したが、従前のような税収の源泉地への還付だけでなく、新たに源泉地以外の県・市に対する一定割合の均等分配を設定したことにより、天然資源産出から得られる財源の源泉地への集中を若干緩和している側面もあるが、天然資源産出地域への歳入分与の分配は、間違いなく以前より手厚いものとなった。この点をまずおさえておきたい。

さて、インドネシアで初の本格的な財政調整制度である一般割当基金について、つぎに検討を加えていく。この制度では、当該年度の中央政府内国歳入の少なくとも 25%が地方政府に分配されることとなっている (表 5-8)。そのうち 10%は州、90%は県・市に対する分配であり、県・市に対する分配の厚さが一つの特徴である。この背景には、中央政府が移譲事務の受け皿として県・市を重視している事実がある。実は、1990年代に入ると地方財政の比重は州から県・市に移ってきていた。州単位をベースにした分離独立要求が高まってくる状況で、より小さな行政単位を重視した地方分権的な制度再編が意図されている

表5-7 歳入分与の分配率

(単位:%)

税目	中央政府	地方政府			
		合計	徴収州	県・市	
				徴収県・市	その他の県・市
土地建物税	19	81	16.2	64.8	
土地建物権利取得税	20	80	16	64	
森林経営権取得税	20	80	16	64	—
森林資源利用料	20	80	16	32	32 (均等分配)
鉱山地代	20	80	16	64	—
鉱山使用料	20	80	16	32	32 (均等分配)
漁業関連	20	80	—	80 (均等分配)	
石油収入	85	15	3	6	6 (均等分配)
天然ガス収入	70	30	6	12	12 (均等分配)
個人所得税	80	20	8	12	

出所) 中央・地方財政均衡法の規定、および岡本(2001)、井上(2001)に基づき作成。

表5-8 一般割当基金の分配率

(単位:%)

財源	中央政府	地方政府		
		合計	州	県・市
当該年度中央政府予算における国内歳入	75 以下	25 以上	2.5	22.5

出所) 中央・地方財政均衡法第7条の規定に基づき作成。

ようである⁵⁸。

さて、個別の地方政府への分配額は、財政需要と潜在的経済力のバランスに基づいて決定される。各地方政府への分配額は、表5-8の分配率により割当てられた各レベル地方政府への分配総額に、(当該地方政府のウェイト) ÷ (全同レベル地方政府のウェイトの合計) をかけることで導出される。個別の地方政府の「ウェイト」は、当該地方政府の「財政需要」から「潜在的経済力」を引いた値である⁵⁹。

1) 財政需要

財政需要は、

$$(\text{同レベル地方政府の平均歳出}) \times \{(\text{人口指標}) + (\text{面積指標}) - (\text{地価指標}) + (\text{相対的貧困度指標})\} \div 4$$

で決定される。このとき、

⁵⁸ こうした政策担当者の認識については、現地調査を行った池上岳彦立教大学教授よりご教示いただいた。

⁵⁹ 以下の算定式は、岡本(2001)の紹介に基づいている。

$$\text{(人口指標)} = \frac{\text{(当該地方政府の人口)}}{\text{(同レベル地方政府の平均人口)}}$$

$$\text{(面積指標)} = \frac{\text{(当該地方政府の面積)}}{\text{(同レベル地方政府の平均面積)}}$$

$$\text{(地価指標)} = \frac{\text{(当該地方政府の建設指標)}}{100}$$

$$\text{(相対的貧困度指標)} = \frac{\text{(当該地方政府の貧困人口)}}{\text{(同レベル地方政府の平均貧困人口)}}$$

である。

2)潜在的経済力

潜在的経済力は、

(同レベル地方政府の平均歳入) × {(産業指標) + (天然資源指標) + (人材指標)} ÷ 3
で決定される。このとき、

$$\begin{aligned} \text{(産業指標)} &= \frac{\text{(当該地方政府の非天然資源部門}^{60}\text{域内総生産)}}{\text{(当該地方政府の域内総生産)}} \\ &\div \frac{\text{(全同レベル地方政府の非天然資源部門域内総生産の合計)}}{\text{(全同レベル地方政府の域内総生産の合計)}} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{(天然資源指標)} &= \frac{\text{(当該地方政府の天然資源部門域内総生産)}}{\text{(当該地方政府の域内総生産)}} \\ &\div \frac{\text{(全同レベル地方政府の天然資源部門域内総生産の合計)}}{\text{(全同レベル地方政府の域内総生産の合計)}} \end{aligned}$$

$$\text{(人材指標)} = \frac{\text{(当該地方政府の労働力人口)}}{\text{(当該地方政府の総人口)}} \div \frac{\text{(全国労働力人口)}}{\text{(全国総人口)}}$$

である。

これらの算定式を一見したとき、財政需要については当該地方政府の人口・面積・貧困度等を指標としている点で理解しやすいといえる⁶¹。注目したいのは、潜在的経済力の算定式である。「産業指標」と「天然資源指標」では、当該地方政府の区域において、天然資源部門と非天然資源部門のそれぞれが域内総生産に占める割合がとられ、それらを全国規模における同様の部門別割合で除すことになっている。ところで、全国規模では、1995年において国内総生産に占める天然資源部門の割合は14.64%、およそ3/20であり、その裏返しである非天然資源部門の割合は85.36%つまり約17/20であった。仮にこれを上の「産業指標」と「天然資源指標」の算定式にあてはめると、

⁶⁰ 天然資源部門とは、石油・ガス、鉱業、林業、漁業を指す。

⁶¹ ただし「建設指標」がいかなるものであるのか、資料上の制約から判然としていないことを断っておく。

$$\begin{aligned}
 (\text{産業指標}) &= \frac{(\text{当該地方政府の非天然資源部門域内総生産})}{(\text{当該地方政府の域内総生産})} \\
 &\div (17/20) \\
 (\text{天然資源指標}) &= \frac{(\text{当該地方政府の天然資源部門域内総生産})}{(\text{当該地方政府の域内総生産})} \\
 &\div (3/20)
 \end{aligned}$$

となる。全国的な産業構造が短期において大きな変化をみせることはないので、潜在的経済力の算定式の重要な性格がここで明らかとなる。それは、同水準の域内総生産を示す複数の地方政府間で、天然資源部門の比重が高い地方政府のほうが産業指標と天然資源指標の合計値が高くなることである。そして、財政需要と潜在的経済力との差が当該地方政府の「ウェイト」であり、「ウェイト」が高いほど一般割当基金の分配額は大きくなる。つまり、域内総生産と「人材指標」をさしあたり所与とすると、天然資源部門の比重が高いほど潜在的経済力は高く算定され、結果的に一般割当基金の分配において不利となるのである。

さらに指摘されるべきは、この算定式における「天然資源部門」というのが、先にみた歳入分与の対象となる財源の課税ベースと一致していることである。つまり、一般割当基金による財源の水平的再分配は、歳入分与によるそれと切り離しては考えられない。そして、既述の通り、天然資源を豊富に産出する地方への歳入分与の分配額は著しく増加した。これは、天然資源開発の利益が中央集中的な財源配分のあり方によって中央に吸い上げられ、地方に残らない、という強い不公平感に対する対応であるといつてよい。反対に、一般割当基金は、歳入分与による分配が拡充された天然資源を豊富に有する地方政府にとって不利な算定方式を採用しているのである。

このとき、「歳入分与が主に資源賦存度の高い地方の不満解消を目的としているのに対して、一般割当金（＝一般割当基金、筆者注）の場合は貧困地域への割り当てを増やそうとするものといえる」（岡本 2001: 28）という整理も可能であろう。しかし、単に歳入分与が「資源賦存度の高い地方の不満解消」、一方の一般割当基金が「貧困地域への割り当ての増加」を別個に分担しているわけではない。受取り手である地方政府にとっては、両者とも同じ一般財源を構成するからである。であるならば、歳入分与と一般割当基金とを合わせた財源移転制度の総体としての性格が指摘されるべきであろう。すなわち、そこでは、天然資源産出地方に対する財源の還元という意図を軸としつつも、地方政府一般に対する分配パターンに配慮するという、より積極的かつ密接な機能的連関が意識されているように思われるのである。

このようなインドネシアの財政調整制度、あるいは歳入分与と合わせた財源移転制度は、水平的な財源分配のあり方に関してセンシティブな点において、後述するフィリピンにおける IRA の拡充とは対照的な意味合いを持つていたといえることができる。つぎにそのこと

を確認したい。

2 フィリピン—水平的財政調整の意図なき規模的拡充

フィリピンにおけるマルコスから C.アキノへの体制変動は、伝統的な統合形態への回帰であった。つまり、マルコス体制で一時的に、大統領に一元化されていたパトロン・クライアントネットワークというパターンから、議会制度の復活、マルコス体制下で肥大化した官僚機構の再編、そして地方政府に対する人事的統制の解除などにより、再び以前のような議会制民主主義制度を基礎とする政治的利益誘導による中央—地方間の媒介というパターンに戻ったのである。そこでは地方的利害が中央の議会政治の場で表出され、行政権限の行使や財政資源の獲得による利益誘導が地方的利害を調整する⁶²。要するに、フィリピンにおける一般補助金である IRA の拡充の背景にある体制変動は、一面ではマルコス体制における権威主義的・開発主義的手法による統治の限界を示したが、他面では、マルコス体制においてもその根底において存続した伝統的な政治構造を揺るがすような性質のものではなかったのである (Hutchcroft and Rocamora 2003: 277-278 など)。以上を踏まえ、IRA の拡充について考えたい。

第 2 章でみたように、1992 年の地方政府法施行によって地方財源に占める規模的地位を高めた IRA は、内国歳入法に定められる中央政府の内国歳入の一定割合を、特定の分配方式に基づき各地方政府に対して分配する制度である。以下は第 2 章における解説と重複するが、行論の都合上、改めて確認しておくこととする。IRA の原型となるものは 20 世紀初頭のアメリカ合衆国による地方制度整備期から存在したが、1967 年に制定された地方分権法(Decentralization Act)をもって今日に至る基本的な分配方式が導入された。1967 年の同法に基づく地方政府への分配率は、州と市をあわせて内国歳入の 13%、町に対して 4%、合計して中央政府内国歳入の 17%が地方政府に対して分配されていた。その後 1973 年の大統領令 144 号によりバランガイへの分配が開始されると共に、総額の内国歳入の 20%への拡大が図られ、1992 年の地方政府法施行前まで機能した⁶³。

IRA の分配額算定手順は以下の 3 段階で構成される。

- ① 最初に、IRA の総額が決定される。地方政府法は、1992 年度と 93 年度の移行措置を経て、1994 年度以降の総額を中央政府の「三財政年度前の内国歳入額の 40%」と定めている。当該年度の国税収入推計額の一定割合にリンクするのではなく、決算が確定する三財政年度前の内国歳入額の一定割合にリンクされていることが、特徴として挙げられ

⁶² 第 3 章も参照されたい。なお、政治学における、「ポークバレル」に焦点を絞った論稿として、西村(2002)が挙げられる。

⁶³ IRA 制度の変遷についてのより詳しい説明は、Llanto(1990)p.28 を見よ。

る。

- ② 次に、地方政府の種別（州・市・町・バラングイ）に総額が割当てられる。地方政府法は、州：総額の23%、市：同23%、町：同34%、バラングイ：同20%と割当比率を規定している（表5-9a）。この比率に、明確かつ合理的な根拠を見出すのは難しい。地方政府法を巡る議会審議においても突っ込んだ議論は見出せず、むしろ旧制度との比較において割当比率は検討されている。
- ③ 最後に、人口、面積、等配分の3つの基準に従って、個別の地方政府に対する分配額が決定される（表5-9b）。人口、面積が大きいほど、受取額が大きくなるわけである。これは財政需要をおおまかに測ると同時に、等配分要素を入れることで若干の水平的財政力格差への配慮がなされていると解釈できる。

表5-9a 地方政府種別の割当比率

	地方政府法施行前	地方政府法施行後	変化
州	27.0%	23%	-4%
市	90%	23%	+0.5%
町	40.5%	34%	-6.5%
バラングイ	10%	20%	+10%

表5-9b 個別の地方政府に対する分配基準

	地方政府法施行前	地方政府法施行後	変化
人口	70%	50%	-20%
土地面積	20%	25%	+5%
等配分	10%	25%	+15%

出所) 地方政府法第285節の規定、及び Cuaresma and Ilago(1996)に基づき作成。

こうしたメカニズムを、地方分権化後の規定に基づき、A州の内国歳入受取額の算定例として示すと次のようになる。

$$\text{IRA 総額 (①)} = (\text{三財政年度前内国歳入額}) \times 0.4$$

$$\text{州割当額 (②)} = \text{①} \times 0.23$$

$$\text{A州の受取額} : (\text{人口基準受取額}) + (\text{面積基準受取額}) + (\text{等配分基準受取額})$$

- ・ A州に対する人口基準受取額 : $\text{②} \times 0.5 \times (p/P)$
- ・ A州に対する面積基準受取額 : $\text{②} \times 0.25 \times (l/L)$
- ・ A州に対する等配分基準受取額 : $\text{②} \times 0.25 \times (1/N)$

(A州の住民数 : p、全国の州総人口 : P、A州の面積 : l、全国の州総面積 : L、全国の州政府数 : N)

以上の理解を前提に、地方分権化前後の分配パターンの変化を上記①～③のステップに順じて比較すると、

- ① 地方政府法は IRA の総額を、1992 年に三財政年度前の中央政府内国歳入の 30%、93 年に 35%、そして 94 年以降は 40%と、以前の同 20%から 2 倍に拡大された⁶⁴。こうした IRA の増額が地方政府法における地方財源強化の柱であることは、表 9 に示した地方財政収入における構成比の上昇をみても明らかである。
- ② また、総額の地方政府種別割当比率も改められた（表 5-9a）。地方政府法施行以前は、まず IRA 総額の 10%がバラングイにあてられ、残りの 90%の部分について州:30%、市:25%、町:45%の割当がなされていた。従って総額に対する比率にすると、州:27%($0.9 \times 0.3 \times 100$)、市:22.5%($0.9 \times 0.25 \times 100$)、町:40.5%($0.9 \times 0.45 \times 100$)、バラングイ:10%ということになる。これを改革後の制度と比較すると、バラングイに対する配分割合の上昇が州及び町に対する配分割合の引き下げにより実現された一方で、市に対する配分割合が若干引き上げられたことになる。
- ③ 地方政府種別に分割された総額はさらに、表 5-9b に挙げた基準に基づいて個別政府の受取額として分配される。そこで考慮される要素の比重は、地方政府法施行前は人口:70%、土地面積:20%、等配分:10%であった。従って等配分枠が 2.5 倍になると共に、人口の比重が低下し、土地面積のそれが若干上昇した。

さて、IRA の水平的財政調整効果については、先行研究の不足が否めないものの、非常に弱いことが一般的に認められている⁶⁵。もとより、制度的枠組だけをみても水平的財政力平準化の意図が希薄であることは明らかである。第一に、地方政府の課税力が分配額の算定に組み込まれていない。主要な地方税目において制限税率を超えた課税は認められていないため、地方政府の課税力を推定することは容易なはずであるし、課税力を算定方式に組み込むことで水平的な財政力の平準化機能は大いに高められるであろうにも関わらず、そうした方式を取っていないのである。第二に、財政需要の的確な把握が意図されているともいい難い。もちろん財政需要の推計方法が複雑化されたからといって、水平的財政調整機能が高まるわけでは必ずしもないうえに、財政需要の適切な推計は困難なことであるが、財政需要をよりの確に推計する方向での分配基準の見直しが政策過程において真剣に行われた形跡はない。

⁶⁴ 地方政府法、第 284 節。

⁶⁵ Manasan(1993)を参照されたい。また筆者は以前、州の一人当たり自主財源額と同 IRA 額の相関関係を調べたが、全般的にみて水平的平衡化機能は弱く、一人当たり自主財源額と同 IRA 額の相関性も極めて薄弱であるとの結果を得た（日本地方財政学会第 8 回大会報告、2000 年 6 月）。さらに、新地方政府法の起草者である Aquilino Pimentel Jr. 上院議員は、筆者によるインタビュー（マニラ、2000 年 10 月）で、「IRA 制度では、水平的な財政調整は意識されていない」と述べている。IRA が具体的にいかなる水平的財源再分配に結果しているか、また、なぜそのような結果となるかについては、つぎの第 6 章にて分析する。

こうした水平的財政調整の意図の欠如を、ここではフィリピンにおける IRA の拡充の背景にある体制変動の性質と関連させておきたい。すでに触れたように、体制変動において、マルコス体制における権威主義的・開発主義的手法による統治はその限界を示したが、それは基本的に、マルコス体制においても機能した伝統的な政治構造、つまり国家資源の地方への融通による、地方エリートへの懐柔というパターンを揺るがすような性質のものではなかった。したがって、スハルト政権の崩壊が統治のあり方を揺るがしたインドネシアの事例と比較した場合に、財政調整制度という制度的枠組みをもって地方的要求を充足したり、地方間の利害調整を試みたりする必要性が乏しかった。

ところで、そうであるならば、なぜそもそも IRA が必要とされるのか、という問いを立てることも可能であろう。IRA 制度が初めて導入された 1967 年は、議会制のもとで中央から地方への利益誘導が激しさを増し、行政府による予算統制が深刻な弱体化をみせた時期であった。ワーフェルによると、この時期における IRA 制度の導入は、予算統制の必要から、政治的パイプを通じた地方への利益誘導を代位するものとして構想された (Wurfel 1988: 92)。

このことは、中央政府内国歳入の一定割合にリンクすることで総額の抑制と予測可能性が確保され、かつ第 4 章で検討した地方政府法に基づく「財政危機規定」により財政危機時の減額措置も用意された IRA の存在と、「議会制民主主義を制度的背景とした、地方エリート層による財政資源を含めた国家資源へのアクセスの確保とその地方個別的利益への充用」という政治構造の基本的なあり方とが、深い関係を有していることの一つの証左でもある意味で、本稿全体を貫く問題関心と密接にかかわる点であるといえよう。

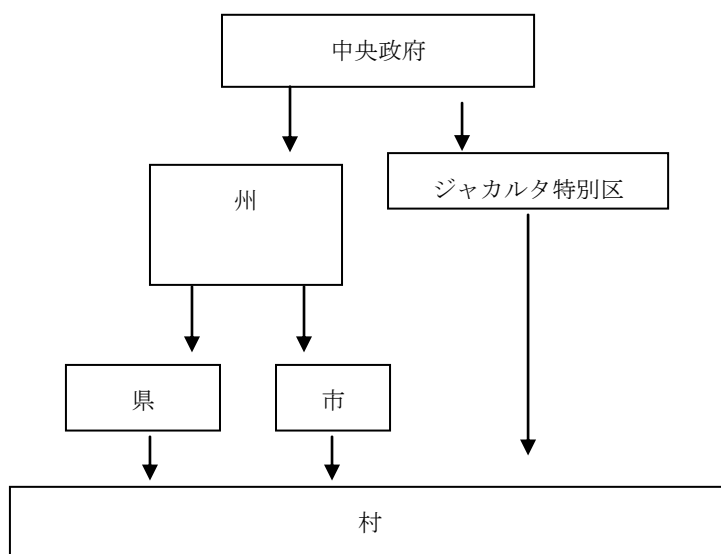
第 4 節 比較財政分析への示唆

政治学や社会学における研究蓄積とのより慎重なすりあわせが必要であるため、ごく粗い問題提起になってしまうが、以上の事例分析が含みうる示唆について最後に若干述べておく。およそ国家が一定の領域と国民をもって成立している状況の国家－社会間関係においては、(法あるいは暴力による)強制に基づく社会諸集団に対する統制、財政資源の分配による利害調整、そして規範的正当化など、多様な形をとった国家から社会への働きかけがなされる。以上の考察の主眼は、あくまでフィリピンにおける政府間財政関係と歴史的・政治的文脈との関係を掘り下げるために、IRA の性格に焦点を当てて分析することにあつたが、その背後には、より一般的な問題意識がある。それは、財政調整制度を含めた政府間財政関係をそうした文脈において捉えることで、政府間財政関係あり方をめぐる、より汎用性のある(異なる歴史状況間、あるいは先進国と途上国といった同時点に存在する異文脈間についても一貫した観点から比較論を展開しうる)分析視角が得られるのではないか、という問いである。

換言すれば、財政制度の比較分析が、たとえば先進国と途上国のような歴史的な文脈を異にする事例間であっても成立する可能性があるとするならば、それはおそらく、財政制度そのものを市場的効率性などの狭隘な規範的規準に依拠して分析したり、財政を経済現象の一種とみなし、経済状況との関連のみに着目して説明したりといった方向ではなく、むしろ、歴史的、あるいは政治的文脈を説明変数として積極的に視野におさめた個別事例分析を積み重ねた先に見出されるのではないだろうか。

もちろん、ここで最後に述べたことは筆者の現時点における展望にすぎず、取り組むべき課題が多く残されていることはいうまでもない。

<補足資料 インドネシアの政府機構図>



注) 矢印は、政府間に行政上の上位・下位関係が存在することを示す。
出所) 筆者作成。

第6章 IRAの財政調整制度としての機能

第1節 問題の所在

ここまで、アキノ政権下の1991年に制定され、翌92年に施行された地方政府法に基づく政府間財政関係の改革の性格を、歴史的・政治的文脈との関連に着目して検討してきた。当初それは、発展途上国において数少ない本格的な地方分権改革の試みとして評価されたが、その内実は単純なものではなかった。植民統治期以来の国家形成プロセスをつうじて歴史的に形成され、未だ強固にフィリピン政治の基底をなす、中央－地方をつうじる伝統的な政治構造は、地方税源、財源移転（とりわけその大部分を占めるIRA）、垂直的事務配分など、政府間財政関係の全面にわたり、「地方分権」改革の内容とその実質的な性格を少なからず規定した。

前章までは、地方政府法に基づく改革の帰結を明らかにするため、1990年代の政府間財政関係の状況に着目した議論を展開した。特定の時期に着目した議論であったため、そこで描かれた政府間財政関係の改革とそれをめぐる文脈は、やや静態的な印象をはらむものであった。しかし、その時期にみられた改革をめぐる構図が一貫して、その後の、そして将来のフィリピンにおいて変わらず持続していくわけでもないであろう。

そこで、この章とつぎの第7章では、主として2000年代に入ってからのもに注目しつつ、このような動的側面について若干の検討を加えていく。

とりわけ注目されるのは、改革後、IRAを含む垂直的な財源移転制度のあり方に対する問題意識がフィリピン国内においても、対フィリピン援助にかかわるドナー・コミュニティの側においても高まりをみせてきたことである。具体的にはまず、IRAの総額の規模や、水平的財政力平準化機能の欠如に対する問題意識が深まりをみせてきた。とはいえ、IRAの制度的改善の実現は容易に実現されそうにないのが現状である。そこで、この第6章では、ここまでの議論においてはやや自明のこととして言及してきたIRAの財政調整制度としての機能の実態を、定量的な分析を交えつつ可能なかぎり明らかにし、つぎの第7章における議論へとつなげていく。

第2節 政府間財政関係の状況

当然ながら、IRAの機能を評価するためには、政府間財政関係の概況を踏まえなくてはならない。前章までに明らかにしたことを含め、ここで改めてみておこう。

フィリピンにおける「地方分権」は、1992年の地方政府法の施行により開始され、1995年までに一応の完了をみた。この前後、すなわち1990年と1997年において、政府支出（中

中央政府支出+地方政府支出)に占める地方政府支出は、6.5%から17.5%へと、約2.7倍に拡大した(表6-1)。同表にあげた主要東南アジア諸国と比べれば、フィリピンの地方政府支出が著しく大きくなったわけではなく、先進諸国一般との比較でいえばむしろ小さいといふべきである。それでも、約2.7倍という地方政府支出の拡大は、フィリピンにおける地方財政の役割に大きな変化が生じたことを示している。

一方、同じ表6-1で政府税収(国税+地方税)に占める地方税収は、1990年の4.0%から1997年の6.7%へと、約1.7倍の増加にとどまった。このように、地方税収の拡大が地方政府支出の拡大に対して小幅にとどまった結果、分権化後の地方財源は、地方税収以外の財源により大きく支えられることとなった。その大部分を占めるのが、一般補助金IRAである⁶⁶。

表6-1 全政府支出・税収に占める地方政府支出・地方税収入の割合(単位:%)

	地方政府支出		地方税	
	中央+地方政府支出		国税+地方税	
	1990	1997	1990	1997
フィリピン	6.5	17.5	4.0	6.7
タイ	7.5	9.6	4.4	5.5
インドネシア	13.1	14.8	2.9	2.9
マレーシア	20.2	19.1	3.7	2.4

出所) World Bank, *World Development Report 1999/2000*, および Commission on Audit, *Annual Financial Report of the National Government 1997* 年版に基づき作成。

なお、地方財源の中央政府からの財源移転への強度の依存は、地方財政が一定の重要性を持つ発展途上国における政府間財政関係の、一般的な傾向といつてよい。現に、表6-1に示したインドネシア、マレーシアといった比較的地方政府支出が大きい国では、フィリピン以上に地方財源の中央政府からの財源移転への依存が強い。ただし、財源移転の内容(一般補助金が主なのか、特定補助金が主なのか。あるいは一般補助金の配分方式と財政力平準化機能のあり方、特定補助金の目的別交付対象、など)は多様であり、それは各国における政治・経済・社会的背景の違いを色濃く反映している⁶⁷。

つぎに、フィリピンにおける地方政府支出の規模拡大について表6-2で確認したい。この時期、中央・地方を合わせた政府支出の対GNP比に大きな変動がなかったため、分権化によって地方政府支出は対GNP比でも拡大した。また、先の表6-1には、公債費を含め

⁶⁶ フィリピンにおける分権化前後の地方財政の制度および収支構造の変化については、Manasan (2004)、野沢 (2001) および本稿の第2章を参照されたい。

⁶⁷ インドネシアにおける1990年代までの政府間財政関係をめぐる背景は、第5章で論じたとおりである。

た中央・地方政府支出に占める地方政府支出の割合を示したが、表 6-2 では公債費を除いた支出をとっている。これは、中央政府と異なり、地方政府における公債収入・公債費支出は非常に限られているため、公債費を除いた支出のほうが、実質的な公共サービスの提供に関する中央政府と地方政府の比重をより適切に反映すると考えられるためである。この表 2 によれば、公債費を除いた支出規模は 1980 年代後半の中央政府 7：地方政府 1 から、2000 年代には中央政府 3：地方政府 1 となり、地方政府の比重が大いに高まったことがわかる。

表6-2 フィリピン: 地方政府支出の規模の推移(単位: %)

年	地方政府支出の 対 GNP 比	地方政府支出
		中央+地方政府支出 (公債費を除いた支出)
1985	1.54	12.17
1989	1.53	11.20
1993	2.72	20.20
1997	3.75	22.04
2001	3.75	26.33
2003	3.55	26.87

出所) Commission on Audit, *Annual Financial Report of Local Governments* 各年版、
および National Statistical Coordination Board, *Philippine Statistical Yearbook* 各年版に基づき作成。

このような地方政府の支出増は、分権化により 1992 年から実施された地方政府への事務移譲の結果である。分権化以前は、地方政府に対する事務配分が明確に規定されていなかったうえに、地方財源規模も極めて小さかったが、地方政府法により、広範な行政分野において地方政府の事務が規定された⁶⁸ (表 6-3)。

なお、構成市を含めたすべての市は、州事務と町事務を合わせた事務を担うこととされた。よって、少なくとも地方政府法の規定では、市(とそのもとのバラングイ)が市域におけるすべての地方政府事務を担う一方、州は州域内の市域における公共サービスの供給を担わないことになっている。

⁶⁸ ただし、第 2 章で考察したように、「ボトムアップ型」の開発計画策定プロセスのもと、下位政府の事務の上位政府による計画・執行が可能であるなど、事務の移譲が地方政府の役割の強化にストレートに結びついていたわけではない。

表6-3 地方分権化後の地方事務

	州	町	バラングイ
公共施設	役所建物・公園などの整備	役所建物の整備・管理	多目的ホール・歩道・広場などの整備・管理
警察・消防	州立刑務所の管理	警察署・消防署・町立刑務所の管理	Katarungang Barangay*の運営
インフラ	道路・橋梁・上下水道・河川管理・灌漑施設など	道路・橋梁・上下水道・河川管理・灌漑施設、道路標識・信号の設置・管理	道路・橋梁・水道システムの整備・管理
農業	動植物の病虫害の予防、共同施設の設置、農漁業者組合の支援、適正技術の導入	家畜・苗木・種・幼魚などの提供とそのため施設の設置、流通システムの整備、土壌整備、灌漑施設の整備	作付け用具の提供システムの整備、集荷・販売の管理
公営市場		公営市場・屠殺場等の設置・管理	公営市場の設置・管理
環境	国の政策に基づくコミュニティ森林事業、公害規制法、小規模鉱業法などの執行	国の政策に基づくコミュニティ森林事業の執行、50km ² 以下の面積の森林の管理、自然公園・緑地事業	
保健・医療サービス	病院など保健医療施設の整備・管理運営	公衆衛生、母子保健、伝染病予防、そのための医薬品・器具の購入および施設の設置・管理、固形廃棄物処理システムの管理、環境管理	一般公衆衛生事業（清掃など）、固形廃棄物の収集
住宅	低所得者向け住宅の供給・管理		
社会福祉	内乱などによる避難民に対する事業、災害救助など	乳幼児・家族・コミュニティ福祉および高齢者・障害者福祉事業、ホームレス・薬物中毒者等に対するリハビリ事業、貧困対策事業、家族計画事業	
教育		公立図書館の管理	情報・図書センターの設置・管理
工業	研究開発サービス、適正技術の導入		
投資関連	信用供与を含む投資支援事業	投資・市場・雇用関係の情報サービス	
情報サービス	国の政策に基づく広域テレコミュニケーション事業		
観光	観光開発・宣伝事業	観光施設の整備・管理	
スポーツ・文化		文化センター・遊技場・スポーツ施設などの整備・管理	スポーツ施設の整備・管理
徴税関係	コンピュータの導入などによる徴税行政に関するシステムの向上		
その他	地域的性格の小規模水力発電事業	公営墓地の整備・管理	

※市は、州と町の事務をあわせた事務を担う。

*コミュニティの自警団のこと。

1991年地方政府法第17項(b),および *Primer on the province, city, municipality, and barangay* による。

分権化後の目的別支出の政府間配分をみるために、2002年度におけるそれを表6-4に示した。まず中央・地方を合わせた政府支出の内訳をみると、「教育・文化・人的資源開発」が17.6%と大きいですが、社会保障関連の支出は、「保健・医療」、「社会保障・福祉、労働・雇用」、「住宅・コミュニティ開発」を足し合わせても9.4%と、低位にとどまっている⁶⁹。

なお、1997年・98年のアジア通貨・経済危機では、これら諸国における社会的セーフティネットの不備が露呈した。フィリピンにおいても、アジア通貨・経済危機を契機として失業対策、貧困対策などの必要性への認識は高まったが、財源制約もあって、未だに給付水準が低く、かつ選別性の高い施策にとどまっている。それでも、ミレニアム開発目標（Millennium Development Goal, MDG）における貧困削減の強調など、国際的な開発政策基調のシフトもあいまって、2000年代に入り、フィリピン政府は、社会保障全般の拡充を模索しつつある。

こうした状況を念頭に、同じ表6-4で垂直的な支出配分をみると、教育分野においては9割以上が中央政府支出で占められる一方、保健・医療分野における地方政府支出が5割を超えている。保健・医療分野の事務移譲は分権化の柱とされ、多くの国立病院が州へ移管されるとともに、町は一次医療と公衆衛生・保健事務を担うこととなった。

その背景について付言しておくとして、分権化における事務移譲の「目玉」探しの中で、教育関連事務の分権化という選択肢が退けられたことが、保健・医療分野の分権化を後押しした⁷⁰。当初、地方政府法の制定過程における地方への事務移譲の具体化にあたり、教育分野と保健・医療分野はともに、地方への移譲対象事務の有力候補となっていた。ところが、中央レベルの政治家にとって、地元への利益誘導の手段として小中学校の整備事業が重要であったことにくわえ、国政選挙の実施時には、公立学校教職員が投開票業務に携わることから、彼らに対する人事・監督の権限を中央政府の手から離すことが忌避され、結局は教育関連事務の地方移譲はほとんど実現しなかった。

このように、政治的配慮に規定され、必ずしも制度設計上の諸課題（財源面の問題、地方政府の事務担当能力や広域的な政策調整能力の問題、中央政府（保健省）の役割の再定義など）が熟慮されないまま、分権化後の地方政府は、保健・医療サービス供給という重要な任務を引き受けることとなった。

⁶⁹ 教育を含めた対人社会サービスの分野において、初等・中等教育を主とする教育政策に重点がおかれる一方、医療、福祉、失業対策など広義の社会保障政策が手薄であることは、かねてよりフィリピンの特徴であると同時に、比較福祉国家論においては、これを韓国、台湾および東南アジア諸国を含めた「東アジアモデル」の典型的パターンととらえる見解もある（Haggard and Kaufman 2008）

⁷⁰ Roland Acosta氏（内務地方自治省地方政府監督局長）へのヒアリング、2008年8月5日、およびJose Arnold M. Tan氏（財務省地方財政局長）へのヒアリング、2008年8月7日。

表6-4 中央・地方を通じた目的別支出(最終支出ベース、2002年度)

(単位:百万ペソ、カッコ内は%)

	中央・地方政府支出合計	中央政府	州	市	町
総務費(警察・消防費を含む)	154,215 (19.6) [100]	96,007 [62.3]	11,155 [7.2]	20,152 [13.1]	26,901 [17.4]
教育・文化・人的資源開発	138,867 (17.6) [100]	129,672 [93.4]	1,628 [1.2]	5,799 [4.2]	1,768 [1.3]
保健・医療	31,022 (3.9) [100]	14,518 [46.8]	7,275 [23.5]	4,706 [15.2]	4,523 [14.6]
社会保障・福祉・労働・雇用	34,550 (4.4) [100]	30,360 [87.9]	951 [2.8]	1,373 [4.0]	1,866 [5.4]
住宅・コミュニティ開発	8,458 (1.1) [100]	2,229 [26.4]	1,328 [15.7]	3,467 [41.0]	1,434 [17.0]
経済サービス(産業・観光・エネルギー・土木・治水など)	131,185 (16.7) [100]	110,618 [84.3]	3,363 [2.6]	9,829 [7.5]	7,375 [5.6]
防衛	46,113 (5.9) [100]	46,113 [100]	0 [0.0]	0 [0.0]	0 [0.0]
公債費	207,638 (26.4) [100]	204,267 [98.4]	592 [0.3]	2,007 [1.0]	772 [0.4]
その他の支出	32,134 (4.1) [100]	12,584 [39.2]	5,503 [17.1]	7,823 [24.3]	6,224 [19.4]
合計	787,185 (100) [100]	646,368 [82.1]	34,797 [4.4]	55,157 [7.0]	50,863 [6.5]
合計(公債費を除く)	579,547 (73.6) [100]	442,101 [76.3]	34,205 [5.9]	53,150 [9.2]	50,091 [8.6]

注) 四捨五入により、合計と一致しない場合がある。

出所) National Statistical Coordination Board, *Philippine Statistical Yearbook* 2005年版、および Bureau of Local Government Finance (Department of Finance), *Statement of Income and Expenditures 2002*に基づき作成。

つぎに、地方財政の収入面の変化を、すでに第2章で確認したこともふくめ、ごく簡単にみておく。表6-5から、地方分権化前(～1991)と後(1992～)にかけて、地方政府の歳入構成に生じた大きな変化が読み取れる。まず、歳入総額が著しい増額をみせたが、その最大の要因は一般補助金であるIRAの増であり、歳入総額に占めるIRAの割合は大きく高まることとなった。地方政府歳入に占めるIRAの割合は、1985年度～1991年度平均で36.7%、1992年度～2005年度平均で64.6%である。

一方、地方税収はIRAほどの伸びをみせなかった。地方税の主力は不動産税(real property tax)と地方事業税(local business tax)である。しかし、分権化のさいに、州・市・町・バランガイの全てにとって基幹税である不動産税について、税収増に結びつくような実効的な制度改正はなされなかった。結果として、その税収はさほどの伸びをみせず、歳入総額に占める割合を低下させた。他方で、市および町の税源である地方事業税(表6-5における「事業関係課税」の税収の大半をなす)は、制限税率の引上げなどが行なわれた結果、大幅に税収を伸ばした。ただし、税収増の度合いは地方政府間の課税ベースの偏在を反映して地域間格差が大きく、概して市において顕著な増加となったのに対し、町におけるそれは限

られた。

こうして、中央政府からの財源移転である IRA は、分権化後の地方財政を支える中心的財源となった。IRA の配分が地方政府間の財政力の格差を的確に反映し、地方政府の財源を効果的に支えうるか否かが、分権化により重要性を高めた地方レベルの公共サービス供給を大きく左右することとなったのである。

表6-5 フィリピンにおける地方政府歳入構成

(単位:百万ペソ、カッコ内は総収入に対する構成比)

財源の種類別		1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998
地方税	不動産税	2,080.1 (24.0%)	2,275.9 (17.0%)	3,728.2 (19.6%)	4,320.8 (15.8%)	7,397.9 (12.4%)	10,270.6 (13.5%)	13,372.7 (13.3%)
	事業関係課税	869.2 (10.0%)	1,123.1 (8.4%)	1,700.7 (8.9%)	2,482.8 (9.1%)	5,040.4 (8.4%)	7,943.5 (10.4%)	9,906.5 (9.9%)
	その他の税	338.8 (3.9%)	451.5 (3.4%)	581.1 (3.0%)	904.1 (3.3%)	1,821.9 (3.0%)	2,288.1 (3.0%)	2,922.2 (2.9%)
税収総額		3,288.1 (38.0%)	3,850.5 (28.8%)	6,010.0 (31.5%)	7,707.7 (28.1%)	14,260.2 (23.8%)	20,502.2 (26.9%)	26,201.4 (26.1%)
料金・手数料等		1,339.9 (15.5%)	1,668.9 (12.5%)	3,267.8 (17.1%)	3,382.6 (12.3%)	5,219.1 (8.7%)	7,305.8 (9.6%)	8,756.7 (8.7%)
補助金等	IRA	3,249.2 (37.5%)	4,202.2 (31.5%)	6,994.7 (36.7%)	15,378.5 (56.1%)	37,140.3 (62.1%)	44,544.4 (58.5%)	60,988.2 (60.6%)
	特定補助金等	734.2 (8.5%)	3,603.9 (27.0%)	2,692.5 (14.1%)	543.9 (2.0%)	605.2 (1.0%)	352.1 (0.5%)	726.0 (0.7%)
補助金等総額		8,983.4 (46.0%)	7,806.1 (58.5%)	9,687.2 (50.8%)	15,922.4 (58.1%)	37,745.5 (63.1%)	44,896.5 (59.0%)	61,714.2 (61.3%)
借入		49.7 (0.6%)	33.4 (0.3%)	97.4 (0.5%)	420.9 (1.5%)	2,605.6 (4.4%)	3,404.9 (4.5%)	3,351.6 (3.3%)
歳入総額		8,661.0 (100.0%)	13,358.9 (100.0%)	19,062.4 (100.0%)	27,433.5 (100.0%)	59,830.4 (100.0%)	76,109.3 (100.0%)	100,226.5 (100.0%)

出所) Commission on Audit, *Annual Financial Report of the Local Governments* 各年版に基づき作成。

第3節 地方政府の財政力格差とIRAの機能不全

1 分析の必要性と制約条件

ところが、IRA が地方財源を的確に保障しておらず、むしろ財源が豊富な地方政府に偏った財源配分を通じて、地方政府の財政力格差を拡大させているとの批判が、地方分権化が実施された1992年以降、とりわけ2000年代に入ってから強まっている(Manasan 1992、World Bank 1995、Capuno 2002、Guevara 2004、Manasan 2004、同 2007、Brillantes and Tiu Sonco 2005、Diaz-Manalo 2007 など)。内務地方自治省や地方政府の多くもその問題

を強く認識しているし⁷¹、後述するように、上下院にも複数の IRA 改革案が出されてきた。

しかし、IRA の地方政府への配分パターンと地方財政需要との関係に関する具体的な実証分析や、それに基づく制度的課題の整理は、これまで必ずしも十分に行なわれていない。IRA の財政調整機能を詳細に検討した先行研究は非常に少なく、上に挙げた諸論稿も、そのほとんどが、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認識を半ば自明のものとして述べるにとどまっている。

そこで本節では、IRA の制度的特徴と地方政府への配分額の全数データに基づく把握を通じて、財政調整制度としての IRA が抱える問題点と、その改革の必要性を示す。

それに先立ち、IRA の財政調整機能を評価するさいに問題となる、きわめて根本的な制約条件について述べておきたい。一般に、分権化以前の状態において地方財政需要と地方財源の対応がまったく取れていなければ、分権化によってそれに上積みされた、移譲事務による財政需要の増加分と財源の増加分とのバランスだけを問うても、地方財政における財源の十分性や政府間財源配分の妥当性は判然としない。フィリピンは、まさにこのケースに当たる。そこで、本来は、移譲事務（すなわち改革前後の財政需要の変化分）だけでなく、新たな事務配分に基づく財政需要の全体としての規模を把握したうえで、財源の十分性の如何を検討する必要がある。

ところが、現行の事務配分に基づく地方財政需要の把握は、非常に困難であると言わざるをえない。フィリピンでは、多くの行政分野において、地方政府の事務事業の実施方法やアウトプットについての中央政府の法令に基づく義務付けや基準設定が明確でない。したがって、標準的に充足すべき地方財政需要の内容・水準を推計する根拠が見出しがたい。しかも、第 2 章で検討したように、「ボトムアップ」型の地域開発計画策定プロセスにより、中央政府・州・市・町の間の実質的な事務配分（すなわち、法的に規定された事務配分とは別に、実態として各地方政府が担いえている事務に着目した場合の事務配分状況）が実際には曖昧化しているうえに、それぞれが供給する公共サービスの受益者の範囲をどう線引きするかという問題も重なっている。

このような現実的制約により、IRA の財政調整機能の分析においては、地方政府の種別、あるいは個々の地方政府ごとの財政力を、財政需要と課税力の間のギャップとしてとらえ、一定の信頼度をともなう推計を実施することがほぼ不可能である。よって、住民 1 人当たりの地方政府実支出や租税収入、IRA 配分額といった簡素な、財政需要や課税力の代理変数たりうる指標に着目する方法をとらざるをえない。ただし、全数データに基づいて個別地方政府間の財源配分実態を把握する点において、以下の分析は先行研究と異なる独自性を有するし、現行の IRA 制度が抱える問題点を明示するという目的は十分に果たしうる

⁷¹ 内務地方自治省地方政府監督局に対するヒアリング、2006 年 12 月 3 日・4 日、およびフィリピン地方政府連合（Union of Local Authorities of the Philippines, ULAP）に対するヒアリング、2006 年 12 月 4 日による。

ものである。

2 IRA の財源配分方式をめぐる問題

すでにみてきたように、IRA は、配分総額や個別地方政府への配分額に関する一定の方式に基づき、中央政府から地方政府へ交付される使途の限定されない一般補助金であり、地方政府法（第 284、285 条）によって、配分方式が下記の通り定められている（Box 1 も参照されたい）。

- ④ 総額の決定：3 年度前の中央政府内国歳入(Internal Revenue)の 40%。分母が内国歳入であって歳入総額ではないこと、および、当該年度ではなく 3 年度前の内国歳入であることにより、毎年度の IRA の総額は、中央政府一般会計歳出のおおむね 15%前後となっている。
- ⑤ 垂直的配分：①で決定された総額を、州 23%、市 23%、町 34%、バラングイ 20%の割合で分割し、地方政府種別の交付総額とする。
- ⑥ 水平的配分：②で決定された地方政府種別の交付総額を、個別の地方政府に配分する。個別の地方政府への配分額は、住民数割 50%、面積割 25%、均等割 25%の 3つの要素に基づき決定される。

Box 1. IRA の配分方式(A 州の例)

1. 総額 = (中央政府の 3 年度前内国歳入) $\times 0.4$
2. 州への交付総額 = ① $\times 0.23$
3. A 州への交付額 = (住民数割) + (面積割) + (均等割)
 - ・ 住民数割 = ② $\times 0.5 \times (p/P)$
 - ・ 面積割 = ② $\times 0.25 \times (l/L)$
 - ・ 均等割 = ② $\times 0.25 \times (1/N)$

(A 州の人口 : p、全国の州総人口 : P、A 州の面積 : l、全国の州総面積 : L、全国の州政府数 : N)

この配分方式の性格について 3 点指摘しておく。第一に、3 年度前の中央政府内国歳入に対する一定割合 (40%) として毎年度の IRA 総額が決定されることにより、直近 3 年度間における増減税やインフレの推移によって、IRA 総額が中央政府支出に占める規模が左右され、総額ひいては最終的な配分額の予見可能性を損なっている。この点は実際に議論的となっており、分母を 3 年度前ではなく前年度の内国歳入とする、もしくは内国歳入ではなく中央政府の全歳入とするといった主張がフィリピン国内でみられている。

第二に、IRA 財源の垂直的な政府間配分割合は上の②のように法定されており、その変

更には地方政府法の改正を要する。このとき、州・市・町・バランガイのうちいずれかに
対する配分割合の引き上げ（引き下げ）は、別の対象に対する配分割合の引き下げ（引き
上げ）につながる。つまり、IRA の総額を所与とすれば、この垂直的政府間配分割合の変
更は、地方政府種別間の IRA 財源をめぐるゼロサム・ゲームとなる。特に、州・市・町・
バランガイのそれぞれにおける財政需要の規模について信頼性の高い推計が存在しない場
合、すなわち、垂直的政府間配分割合の変更を要する合理的な根拠を示しにくい状況にお
いては、配分割合の変更に対する地方政府間の合意を調達することは極めて困難である。

第三に、上の③における水平的配分の算式のうちに、財政調整制度としての明確かつ合
理的な意図は見出しがたい。第 1 章で整理したように、財政調整制度における水平的財政
力平準化の仕組みを類型化すると、課税力格差を調整する方法、財政需要を左右するニー
ズ要因・コスト要因に着目してを調整する方法、および、それら両面を考慮する（課税力
格差調整と財政需要格差調整を別建てで行うか、課税力と財政需要のギャップを何らかの
方法・水準で補てんする）方法の 3 つに分かれる。

その点、IRA の算定式は、「何を調整するのか」がはっきりしない。まず、住民数は、財
政需要の代理変数とみなすことができるが、一般に住民数の多い区域（≒都市化が進んだ
区域）において住民所得が高く、課税ベースが豊富であるため、課税力の代理変数とし
ての性格も持ちうる。ところが IRA では、住民数が多いため課税ベースが豊富である可能性
の高い地方政府ほど、IRA の住民数配分額が大きくなる。よって、課税ベースの乏しい
地方政府の財源を補てんするという財政調整の意図と逆の効果を発揮することが推測され
る。

つぎに、面積は財政需要の代理変数であると同時に、公共サービスの供給コストをも左
右する変数であるといえる。というのも、住民数を所与とすれば、面積は人口密度を左右
することを通じて、財政需要の充足に要する住民 1 人当たりの支出水準に影響する。一般
に、人口密度と住民 1 人当たり支出水準との間には、一定の人口密度に至るまではサー
ビス供給の効率化による供給コストの低下により正の相関関係がみられるが、一定の人口密
度を超えると、過密化の不利益に起因する財政需要の増大が相対的に強まり、負の相関関
係に転じる。ところが、IRA の面積割では、面積が大きくなるほど面積割の配分額が単純
に増加する。これでは、人口密度の高低に起因するコスト差を適切に反映しているとはい
えないであろう。

そして、均等割は、住民数や面積その他の条件の如何に関わらずすべての地方政府に同
額の配分を行なうものであるから、必然的に、住民 1 人当たり、または単位面積当たりの
配分額は、住民数の少ない、もしくは面積の小さい地方政府において大きくなる。したが
って、均等割は、緻密さにはまったく欠けるものの、再分配的要素が強い部分であるとい
えそうである。

IRA の個別地方政府に対する配分額は、このような住民数・面積・均等割の 3 要素に基

づき決定される。そのため、そこに合理的な財政調整制度としての水平的財政力平準化機能をみいだすことは困難であるということになる。

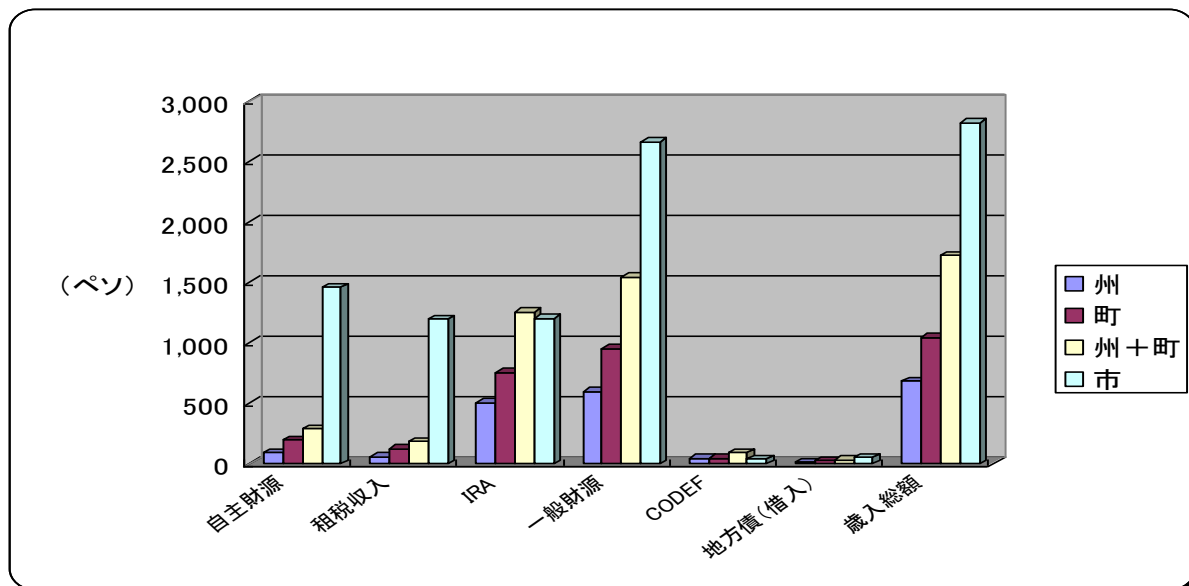
ただし、こうした IRA の制度的特徴が現実にはいかなる財源配分上の問題を生み出しているのかについては、結果として実現される地方政府間の財源配分そのものを分析しないと論じることはできない。そこで、2003 年度における地方財政統計を活用し、垂直的配分（上の②）と水平的配分（同③）の各段階について考察を加えていく。

3 垂直的配分の実態

まずは、地方政府における住民 1 人当たりの収入・支出の現状から、IRA の垂直的配分割合の問題を確認する。

図 6-1 は、地方政府における住民 1 人当たりの自主財源、自主財源のうちの租税収入、IRA、一般財源（自主財源+IRA）、CODEF⁷²、地方債収入の額を、州、町、州+町、市の 4 つの地方政府カテゴリー別に示している。ここで「州+町」という分類を設けたのは、地方政府法の規定上、市の事務は州事務と町事務を合わせたものであり、それに対応して、市税は州税と町税を合わせたものとなっているからである。つまり、「州+町」の財源規模を「市」のそれと比較することにより、州・市・町における住民 1 人当たりの財源の多寡が比較可

図6-1 地方政府の住民 1 人当たり財源規模(2003 年度)



出所) Bureau of Local Government Finance (Department of Finance), *Statement of Income and Expenditures 2003* に基づき作成。

⁷² CODEF (Cost of Devolved Functions) については、第 7 章第 2 節の 1 を参照されたい。ここでは、その財源規模が限られているため、分析の対象外としている。

能となる。

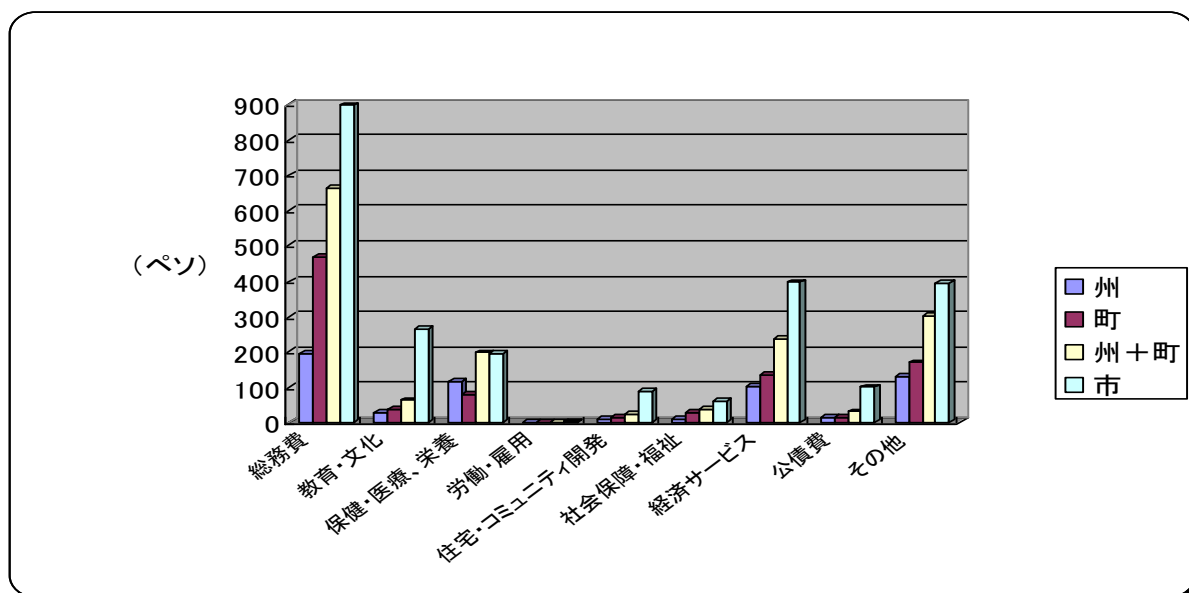
まず明らかなのは、市の自主財源規模が圧倒的に大きく、州および町のそれとの間に顕著な格差が存在することである。州+町でも、市の自主財源の 1/6 程度にしかならない。租税収入の大幅な格差がその主因であることはいうまでもない。

つぎに、IRA の 1 人当たり配分額は、市において最も大きく、続いて町、州の順となっている。州と町の IRA 配分額を足し合わせても、市のそれに匹敵する規模にとどまり、市と州+町との間の自主財源額の大きな格差を埋めるまでにはとうてい及ばない。結果として、IRA 配分後の歳入総額をみても、市が州、町および州+町を圧倒しているのである。

一方、地方政府における住民 1 人当たり目的別支出額を比較したのが、図 6-2 である。市における財源の豊富さと州および町における財源不足を反映して、支出面での格差も明確となっている。特に、「教育・文化」における市と州+町との間の 1 人当たり支出の格差は著しい。「住宅・コミュニティ開発」についても同様の指摘ができる。唯一、「保健・医療、栄養」において市の 1 人当たり支出と州+町のそれとがほぼ同水準となっているが、これは保健・医療分野における州立病院関連支出が大きいことに起因している。

このように、1 人当たり地方財源および支出に関する事実から、IRA の垂直的配分方式において、市が州および町に対して相対的に優遇されていることがわかる。市の住民 1 人当たり歳入総額 2,828.1 ペソに対して、州+町のそれは 1,724.0 ペソであるが、これだけの歳入

図 6-2 地方政府の住民 1 人当たり目的別支出 (2003 年度)



出所) Bureau of Local Government Finance (Department of Finance), *Statement of Income and Expenditures 2003* に基づき作成。

格差が市（≒都市部）と州+町（≒農村部）との間の財政需要の差に即した、必要な財源規模を反映したものとは言いがたい。マニラ首都圏をはじめとする一部の大都市において、過密化や貧困地区の存在に起因する大都市特有の財政需要が認められるとしても、フィリピンにおいては一般に、農村部のほうが住民の平均所得が格段に低く、貧困率は高い。したがって、少なくとも基礎的公共サービス、とりわけ保健・医療、福祉および基礎教育などの対人社会サービスに対する住民 1 人当たりの財政需要は、都市部よりむしろ農村部において高いと推測すべきである。

さらに、州ごと（市部を含む）に、年間家計所得と 1 人当たり各種財源規模の相関関係をみると表 6-6 のようになり、さらに貧困率と 1 人当たり各種財源規模の相関をみると表 6-7 のようになる。地方政府の課税力は、住民の所得水準が高いほど高く、貧困率が高いほど低い。

したがって、現行の IRA における垂直的配分（州 23%、市 23%、町 34%）において、州および町の配分割合を高め、市のそれを低めることにより、市と州+町の間の財源不均衡を緩和する必要性は、非常に高いと考えられる。先にも述べたように、垂直的配分の割合

表6-6 州:平均年間家計所得と財源規模の相関係数

(カッコ内は p 値。n=75)

	1人当たり租税収入	1人当たり自主財源
平均年間	0.789220	0.715209
家計所得	(0.000000)	(0.000000)

注 1) 平均年間家計所得は 2000 年のデータ。財政データは 2003 年度。

注 2) Batanes 州とマニラ首都圏はサンプルから除外している。

出所) 平均年間家計所得は National Statistical Coordination Board (NSCB) *Family Income and Expenditure Survey*、財政データは Bureau of Local Government Finance (Department of Finance), *Statement of Income and Expenditures 2003*.

表6-7 州:貧困率と財源規模の相関係数

(カッコ内は p 値。n=75)

	1人当たり租税収入	1人当たり自主財源
貧困率	-0.736522	-0.754208
	(0.000000)	(0.000000)

注 1) 貧困率は 2000 年のデータ。財政データは 2003 年度。

注 2) Batanes 州とマニラ首都圏はサンプルから除外した。

出所) 貧困率は National Statistical Coordination Board (NSCB) (2005) *Estimation of Local Poverty in the Philippines*、財政データは Bureau of Local Government Finance (Department of Finance), *Statement of Income and Expenditures 2003*.

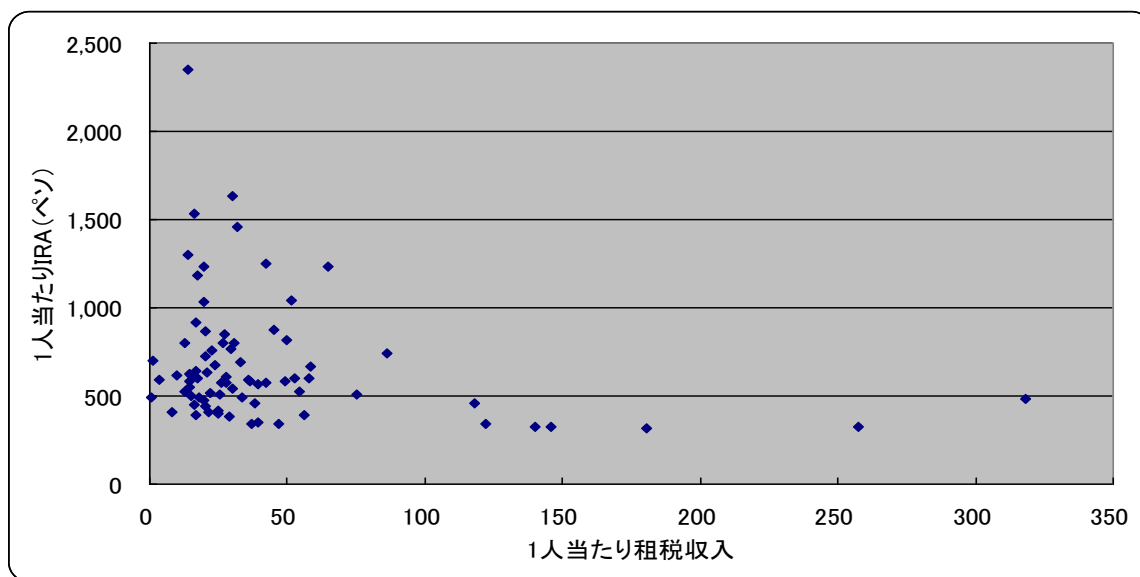
を合理的に決定するためには、実態としての垂直的事務配分や費用負担区分の詳細を把握したうえで、財政需要の地域別の実態を踏まえた、綿密な分析が必要であって、以上の分析はそこまでの水準には至っていない。しかし、現状のような都市－農村間の住民 1 人当たり財源格差が不合理なものであることは、極めて明白であるといつてよい。

4 水平的配分の実態

つぎに、現行の IRA における、住民数割 50%・面積割 25%・均等割 25%という州、市、町それぞれの地方政府カテゴリー内での個別政府への配分（水平的配分）の算定式が、現実にかなる財源配分に結果しているのかについて検証する。ここでは、全国の州、市、町の全数データを用いて、住民 1 人当たりの財源配分を分析する。

はじめに、全国の州について、1 人当たり税収と 1 人当たり IRA 配分額の間関係をみておきたい。図 6-3 の散布図から、おおよその傾向として、1 人当たり税収が少ない州ほど 1 人当たり IRA 配分額が多くなっていることがみてとれる。参考までに相関係数をとると、 -0.24803 ($p=0.029632$) となり、統計的にも 1 人当たり税収と 1 人当たり IRA 配分額の間負の相関が確認できる。したがって、州における個別の州に対する IRA の水平的配分は、おおまかに課税力を平準化する傾向にあるといつてよい。

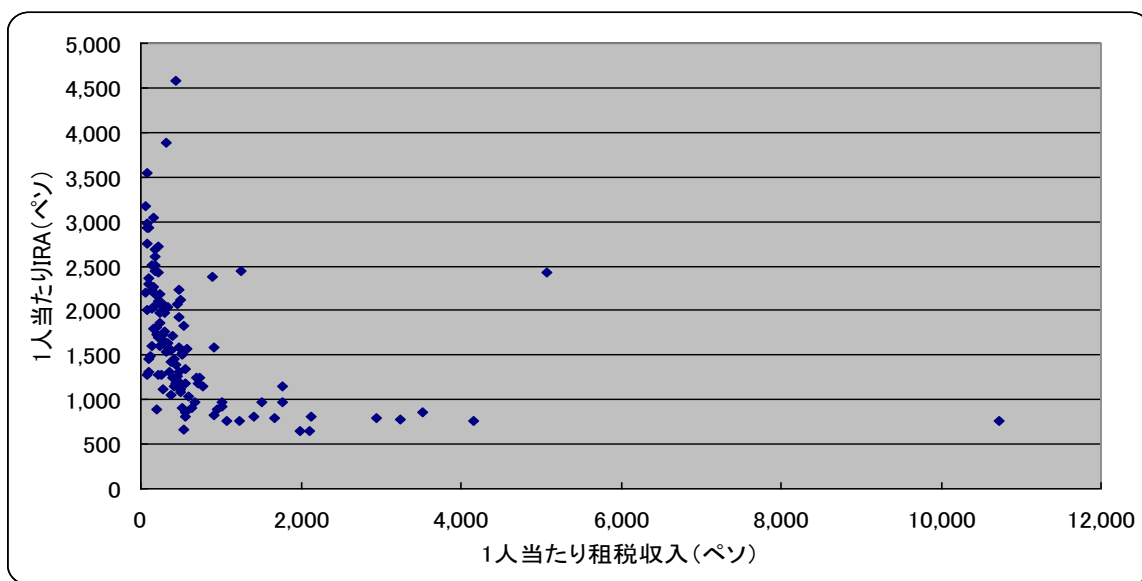
図6-3 州:1人当たり税収と1人当たりIRA配分額(2003年度)



注) 本図、およびつづく図 6-4、図 6-5、表 6-8、表 6-9 においては、外れ値として、州においては Batanes 州、市においては Makati 市、町においては Kalayaan 町 (Palawan 州) がそれぞれ除外されている。

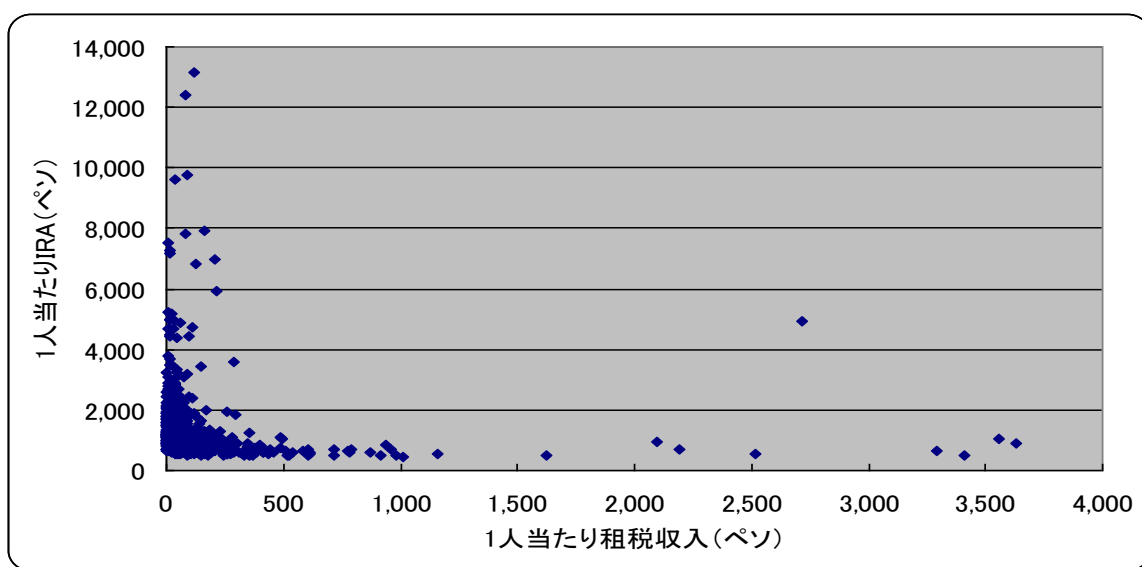
出所) Bureau of Local Government Finance (Department of Finance), *Statement of Income and Expenditures 2003*, および Department of Budget and Management, *Local Budget Memorandum No. 2003-41 (Final CY 2003 Internal Revenue Allotment (IRA) Allocation to Local Government Units per Republic Act No. 9206)* のデータに基づき作成。

図6-4 市:1人当たり税収と1人当たりIRA配分額(2003年度)



出所) 図6-3に同じ。

図6-5 町:1人当たり税収と1人当たりIRA配分額(2003年度)



出所) 図6-3に同じ。

表6-8 1人当たり地方税収と1人当たりIRA交付額との相関

(カッコ内はp値)

州 (n=77)	市 (n=114)	町 (n=1493)
-0.24803	-0.37801	-0.07008
(0.029632)	(0.000033)	(0.006749)

Bureau of Local Government Finance (Department of Finance), *Statement of Income and Expenditures 2002*, および Department of Budget and Management, *Local Budget Memorandum No. 2003-41 (Final CY 2003 Internal Revenue Allotment (IRA) Allocation to Local Government Units per Republic Act No. 9206)*のデータに基づき作成。

さらに、市および町についても同様に、IRA が大雑把には、課税力を平準化するような方向に配分されているといえることができる（図 6-4、図 6-5、および表 6-8 を参照）。

現行の水平的配分の算定式がこのような配分パターンを生み出す理由は、比較的単純な因果関係から説明できる。地方政府の住民数と 1 人当たり税収の間に正の相関があり、住民数と 1 人当たり IRA 配分額の間には負の相関があるため、これらの相関関係によって媒介され、結果としては、1 人当たり税収と 1 人当たり IRA 配分額の間には負の相関が成り立つのである。この点について具体的に論じておこう。

まず、前者、すなわち住民数と 1 人当たり税収の間の正の相関は、統計的事実として表 6-9 のように確認できる。他方で、後者、すなわち住民数と 1 人当たり IRA 配分額の間には負の相関は、IRA における水平的配分の算定式の性質から必然的に導かれる。なぜなら、もし、算定式が住民数のみを要素にとれば、それは住民数比例で配分することを意味するので、1 人当たり IRA 配分額は住民数の多寡に関わらず一定となるからである。

しかし、現行の算定式は、住民数割に面積割と均等割が加わっている。しかし、ある地方政府に対する IRA 配分額の算定式において、面積割部分と均等割部分を所与とすれば、住民数が増加すれば 1 人当たり IRA 配分額は必ず減少し、住民数が減少すれば 1 人当たり IRA 配分額は必ず増加する。また、州、市、町のいずれも水平的配分の算定式は同じであるから、例外なく同様のことがいえることになる。

表 6-9 州：住民数と財源規模の相関係数

(カッコ内は p 値。n=77)

	1 人当たり租税 収入	1 人当たり自主 財源	1 人当たり IRA
住民数	0.36888 (0.000963)	0.244428 (0.032163)	-0.65677 (0.000000)

出所) 表 6-8 に同じ。

このことは、つぎのように整理しなおすこともできる。住民数割、面積割、均等割の各部分を別個にとらえれば、1) 1 人当たり住民数割配分額は住民数の多少に関わらず不変であり、2) 1 人当たり面積割配分額は住民数が少ないほど、もしくは面積が大きいほど増加し、3) 1 人当たり均等割配分額は住民数が少ないほど増加する。したがって、これらを合わせた現行の算定式のもとでは、住民数は少ないが面積が大きい地方政府、つまり人口密度が低い地方政府ほど 1 人当たり IRA 配分額は増加するという結果が生じる。このことは、上の検証において圧倒的に 1 人当たり IRA 配分額が高いために外れ値とみなした地方政府の住民数が極端に少ない (Batanes 州 8872 人、Kalayaan 町 114 人。いずれも 2007 年 8 月 1

日時点) ことにも表れている。もちろん、逆に住民数が非常に多く面積が非常に小さいような団体では、1人当たりIRA配分額が抑えられることとなる⁷³。

念のため確認するが、これは決して「1人当たりIRA配分額が、大都市部では小さく、過疎地では大きくなる」ということを意味しない。ここで明らかにしたのは、あくまで州・市・町ごとの垂直的配分が行なわれた後の、それぞれの地方政府カテゴリー内における、個別の地方政府への水平的配分の特徴である。よって、ここでみた人口密度・住民数と1人当たりIRA配分額の関係は、州同士、市同士、町同士で比較したときに成り立つ関係であって、異なる種別の団体間でのことではない。

第4節 小括

以上の垂直的配分と水平的配分にかんする検討から明らかになったことを小括しておこう。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税収格差を踏まえない、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、以上の分析から明らかである。

⁷³ ただし、これは、現状における地方政府の1人当たり税収を課税力としてとらえ、それとの関係で1人当たりIRA配分額の配分パターンに着目した場合に見出される傾向である。したがって、地方政府ごとの徴税努力の違いにより1人当たり税収が課税力そのものと乖離している可能性は考慮されていないし、個別地方政府間の財政需要面の格差にも分析が及んでいない。ゆえに、財政調整制度の機能に関する定量的な実証分析としては、粗さが残ることとなっている。今後、統計上の制約が克服されていくことが望まれる。

第7章 IRA 改革の遅滞と業績補助金構想の台頭にみる 政府間財政関係の動的的局面

第1節 問題の所在

前章において具体的に IRA の配分実態を検証し、現実には地方政府の財政力格差に対して有効に対応する制度となっていないことが確認された。くわえて、実際にフィリピン国内において IRA の機能上の欠陥を指摘する声が多く聞かれることを踏まえれば、IRA の財政調整機能の改善が分権化後のフィリピン地方財政における重要な課題とされてもよいはずである。ところが、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持ってきたが、実際の改革への動きは停滞の度を強めている。

この章では、IRA 制度の改革を意図するいくつかの法案の特徴と、それらの改革提案がいずれも実現されにくい状況を見る。そうした一種の「制度膠着」(Pierson 2001: 414-415) 状況に IRA が陥るなか、2000 年代末には、政府間財政関係の性格を大きく変化させうる重要な改革への萌芽が、ドナー・コミュニティ、とりわけ世界銀行の一定の関与のもと生まれてきた。それが、世銀のイニシアティブによる業績補助金 (Performance Grant) の導入に向けた動きである。

業績補助金構想には、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挙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た。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。本稿をつうじて重視してきた点であるが、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－社会関係のあり方と相互に結びついている。こうした観点から、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ということが注目されるのである。

この章では、こうした IRA 改革が遅滞しつつ業績補助金という政策アイデアが前景化してくるという動態を生み出した政治的要因や、そこでの世界銀行の関与のあり方について考察する。なお、この章で取り上げる動的的局面は、政治的文脈が IRA および政府間財政関係全体のあり方を規定するという、第 5 章までの議論が重視した側面とは反対に、政府間財政関係の制度改革が伝統的政治構造に与えるインパクトが、業績補助金という政策アイデアの台頭にともない可能性として示唆されている点において、とりわけ注目すべきものであるといつてよい。

第 2 節 IRA 改革の困難性と世界銀行の動向

1 政府間財政関係と IRA 問題をめぐる状況

1992 年に施行された地方政府法に基づく事務の地方への移譲のうち、中央省庁別にみて最も大きかったのは、保健省（Department of Health）所管事務、すなわち保健・医療分野であった。それゆえに、事務の移譲が実施されていくにしたがい、いち早く露見した問題も、保健・医療分野に関するものであった。まず、事務の移譲によって、保健省の職員のうち、地方支局の事務職員や病院・診療所勤務の医療スタッフを中心に約 7 万 5 千名が州、市および町に移管されたが、彼らの給与水準が地方政府の行政職員のそれに比べて著しく高かったため、地方政府に過大な財政負担を強いるとともに、移管された旧保健省職員が待遇の悪化に反発する事態が生じた。結果として、1994 年に中央政府が追加的立法を行い、保健省の移管職員に対する一定の待遇保障を明確にするとともに、移管職員にかかる人件費を主とする経常的経費（Cost of Devolved Health Functions）の国庫負担制度を導入することによって、問題の解決が試みられた。なお、他の移譲事務についても、同様に経常的経費が算定され、保健・医療分野のそれとあわせ、一括して国庫負担（Cost of Devolved Functions, CODEF）が行なわれている。

しかしながら、このような移譲事務経費の国庫負担は、中央政府から地方政府へ移管された職員・施設にかかる移譲事務経費のみに着目し、移管を実施した時点で算出された経費を負担するものであった。よって、その後の経常的経費の増加はもちろんのこと、職員・施設の移管は伴わないが地方政府法において地方事務と規定された事務に関する全ての経費は、自主財源と IRA の自然増によりまかなうべきものとされた。その意味で、これは地方政府法施行直後の地方政府や移管対象職員からの不満の噴出に対する、場当たりの対応の域を出なかった。また、先の図 2 にあるように、この国庫負担 CODEF の規模は極めて限られており、IRA による一般財源保障の必要性を減じるものではなかった。

その後も IRA の財源配分方式に関する改革は実現していない。ただし、フィリピン上下両院において、第 13 議会（2004 年～2007 年）では 10 を超える関連法案が提出され（すべて成立せず）、2008 年に始まった第 14 議会でも、2 つの地方政府法全面改正案を含めたいくつかの法案が提出されている。そこで、ここでは第 14 議会における主な法案のうち IRA の財源配分方式に関わる内容を吟味しておこう。

まず、ピメンテル上院議員が提出した地方政府法改正法案は、

- IRA 総額の増額：国税収入の 50%に（現在は、中央政府内国歳入の 40%）
- 垂直的配分割合の変更：州 23%、市 21%、町 36%、バランガイ：20%に（現在は、州 23%、市 23%、町 34%、バランガイ 20%）

- ・ 水平的配分方式：修正なし（住民数割 50%、面積割 25%、均等割 25%）

という提案を行なっている（上院法案第 1161 号）。総額のベースを内国歳入にかぎらず、関税等を含めた国税収入の 50%とすることで、IRA の増額を目指すとともに、垂直的配分割合については、市のそれを減じて町のそれを引き上げるというものである。前章の分析でも明らかとなった市が IRA の垂直的配分において圧倒的に優遇される状況を改善しつつ、町（≒農村部）への IRA 配分を増加させることによる、現状の改善が意図されているといえよう。なお、ピメンテル上院議員は、現行の地方政府法をアキノ政権下で起草した人物で、基本的に、地方自治の更なる強化を追求しつつ上りの内容と同様の IRA 改正を含む地方政府法改正法案を前の第 13 議会にも提出している。

他方で、J. E. エストラダ上院議員は、現在は単なる行政区域として中央政府と州の中間に位置するリージョンの役割強化を内容に含む新地方政府法案（上院法案第 540 号）を提出しており、そこでは、

- ・ IRA 総額の増額：国税収入の 50%に（現在は、中央政府内国歳入の 40%）
- ・ 垂直的配分割合の変更：リージョン 5%、州 23%、市 22%、町 30%、バランガイ 20%に（現在は、州 23%、市 23%、町 34%、バランガイ 20%）

と、リージョン⁷⁴への配分を新設し、市の配分割合を 1%ポイント、町の配分割合を 4%ポイント引き下げるといった改正案を示した。なお彼は、別の法案（上院法案第 520 号）においては、水平的配分における住民数割・面積割・均等割の比重を、それぞれ 55%（現在は 50%）、20%（現在は 25%）、25%とする改正を提案している。つまり、垂直的配分において相対的に配分が厚い市をさらに優遇し、水平的配分においては住民数の多い団体を現在より優遇するという提案である。したがって、前章で行った分析の結果にしたがえば、この提案は現在の IRA が抱える財政調整制度としての財源配分パターンの問題点をさらに助長する性格を帯びているものであるといえよう。

いずれにせよ、上記 2 氏の IRA 改革法案を含め、現在の第 14 議会および直前の第 13 議会に提出された多数の IRA 改革関連法案にみられる傾向は明らかである。すなわち、IRA 総額の増加を目指す法案が多く、その点で各法案はおおむね方向性を同じくしているが、垂直的配分割合と水平的配分方式の変更について、各法案の内容は実に多様である。それは、地方財政の強化のための IRA 総額の増加という方向性は容易に提案しうるものの、その政府間配分の適正化方法については見解が多様に分かれるという、フィリピン国内にお

⁷⁴ リージョンは、中央政府の広域行政上の地域区分であり、全国が 17 のリージョンに分けられている。第 2 章でみた「ボトムアップ」型の開発計画策定プロセスにおいて、州の開発協議会の上位に位置する地域開発協議会（Regional Development Council）がおかれる単位でもある。

ける改革論議の現状を表している。そして、いずれの法案も成立には至っていない。

IRA 改革法案の成立を困難とする政治的状況は、概してつぎのとおりである。まず、地方政府の立場からみて、地方政府の主要財源である IRA の総額の増加に反対する理由はない。しかし、垂直的配分割合と水平的配分方式の変更は、総額を所与とすれば地方政府間のゼロサム・ゲームとなるため、地方政府間の合意が成立しにくい。したがって、ほとんどの IRA 改革法案が、総額の増加をともなった垂直的配分割合と水平的配分方式の変更を提案する形をとることとなる。

しかし、第4章で行った考察とも関連するが、財務省 (Department of Finance) は中央政府の歳出増もしくは IRA 以外の裁量的経費の圧縮につながる IRA 総額の増加には反対する傾向にある。さらに、中央レベルの議会、とりわけ小選挙区制をとる下院の議員のうち、自身の選挙区内の地方政府の首長・議会ポストが、ライバル関係にある政治家により支配されている者にとって、IRA の増額による地方財源の強化は好ましいものではない。さらに、IRA の増額による地方財源の強化は、地方レベルの政治状況の如何にかかわらず、ポークバレルを含めた中央政府の行財政資源の地方への融通の相対的重要性を低めるものである。これは、中央レベルの議会議員一般にとって好ましくないことであると同時に、中央-地方をつうじた伝統的な政治構造を揺さぶるものでもある。要するに、IRA の総額の増加も、垂直的・水平的配分の変更も、きわめて政治的にデリケートな問題なのである。

2 世界銀行の認識と援助方針

地方政府法に基づく改革後に上下両院に提出された IRA 改革関連法案のうち、財務省や内務地方自治省が立案したものは、2010 年末時点まで皆無である。したがって、世界銀行をはじめとする援助機関が立案に関わった法案も存在しない。とはいえ、対フィリピン援助の中核を担う世界銀行において、IRA 改革の重要性が認識されなかったわけではない。

世界銀行は、早くも 1995 年の報告書において、分権化に際する移譲事務の経費と IRA の配分方式および垂直的財源配分の実態を踏まえ、「IRA の配分算定式は、地方政府に移譲された事務に要する財源と直接的な関係性を持っていない」としたうえで、IRA が「市を強く優遇している」こと、「課税ベースが狭いうえに、比較的多くの施設・人員が移管された結果としての多大な経常的経費の発生によって、州が特に不利をこうむっている」(World Bank 1995: 44) ことを指摘している。また、先行研究に言及しつつ、「IRA 財源は、従来から財源が豊富な地方政府に基本的に向けられている」(同: 49) とも述べている。

さらに、この報告書がすでに 1995 年の時点で、IRA 改革の方向性にまで具体的に触れていることは、注目に値する。すなわち、報告書は、「もし政府が財源移転制度の修正を行なうならば、現行の IRA 制度を、課税力の平準化を目的とする一般補助金としての財政調整制度と、中央政府が重視する事務・事業に用途が限定されたコスト・シェアリング・プロ

グラムとを備えたものにする事で、多大な便益が実現されるであろう」(同: 53) と述べ、その制度提案に踏み込んでいる。まず、財政調整制度は、「標準的な課税を行った場合の住民 1 人当たり課税ベースが全国平均を下回る団体に対して財源配分を行なう」(同: 54) ものとし、これが課税力の平準化を地方政府の徴税努力を損なわずに行なう方法であることも説明されている。特定補助金については、「中央政府が特に重視する地方事務(例えば予防的保健・医療、基礎的教育、基礎的衛生など)」を対象とし、地方政府における事務の適切な執行とそれにかかる経費を把握したうえで、課税力の高い(低い) 団体に対する補助率を低く(高く) することによって、州および後進的な地域の団体に対して配慮すべきとしている(同: 54-55)。

この報告書は、中央政府、地方政府および公的企業を含めた公共支出のあり方を、政策的課題(インフラ、教育、保健・医療、農業など) および制度的課題(公務員制度、予算過程、地方分権など) の両面から包括的に検討したもので、世界銀行の国別業務部門(Country Operations Division) が、対フィリピン援助方針の形成に資するものとして作成した。全体的な論調としては、公共部門の効率化とその手段としての民営化・規制緩和といった 1980 年代以来の構造調整政策の基調を受け継いでいるが、タイトル(「フィリピン: 持続的かつ公平な成長のための公共支出管理」) に表れているように、保健・医療、基礎的教育および農村開発を通じた再分配政策の実効性を高めるという問題意識も有している。そして、中央政府と地方政府の役割分担の明確化や地方政府の行政能力向上の必要性といった課題と並んで、IRA の制度的欠陥とその改革の必要性が、公共サービスとりわけ教育、医療などの対人社会サービスの改善という観点から論じられていることは、注目されてよい。

ところが、この報告書で列挙された政策提言のうち、電力部門の民営化、水道事業の再編とマニラ首都圏における公営水道事業の民営化、大型インフラ整備における民活投資の活用、公務員制度改革といった項目は、その後、世界銀行の対フィリピン援助政策において、IMF、ADB(アジア開発銀行) その他の援助機関との協調のもと着手されていくが、IRA の改革に向けての動きは鈍いものであった。

世界銀行は、1999 年に当時のウォルフエンソン総裁が発表した「包括的開発フレームワーク」(Comprehensive Development Framework) の方針に基づき、国別援助戦略(Country Assistance Strategy) の 3 年毎の策定において、相手国の中央政府のみならず、地方政府、民間企業および市民セクターなど、広範なステークホルダーとの協議を行なっている。この国別援助戦略における IRA 改革の位置づけは、次のような推移をたどった。

1999 年の国別援助戦略(2000 年~2002 年) 策定にさいするステークホルダーとの意見交換において、フィリピン国内の学識者からは「教育、保健・医療、栄養における課題は、地方政府の領域になる。国と地方の役割分担の明確化に向けて世界銀行は検討をすべきであるし、IRA の見直しは優先的検討課題とすべきである」との意見が提示された。それに

対し、世界銀行側は、「意見に留意し、地方政府の問題に関するフィリピン政府との協議にあたって考慮に入れていく」という趣旨の回答を行なっている（World Bank 1999: Annex H, p.16）。また、この1999年の国別援助戦略においては、財政の持続可能性の確保のための戦略の一つに「(中央政府と) 地方政府とのレベニュー・シェアリングの合理化」を掲げ、その達成度を測るパフォーマンス指標として「IRA が地方財政の効率性と公平性を改善するよう修正されること」を示している（同上: Annex B9, p.2）。

さらに、続く2003年～2005年の国別援助戦略においては、ガバナンス向上の一環としての政府間財政システムと分権的財政枠組みの強化に向けた戦略として、「必要に応じ、アカウンタビリティの強化と水平的財政力平準化のための、IRA の配分方式およびIRA 以外の財源移転の見直しを行なう」ことが明示され、そのパフォーマンス指標には「政府間財政システムの修正方法の開発と実施」が掲げられた（World Bank 2002: Annex B9, p.22）。しかしながら、この間、IRA については、世界銀行の関与による改革へのイニシアティブは実際には生まれなかったし、現状分析調査の実施が企図されたものの、それさえも進捗が難航する有様であった。

そのうちに、2006年～2008年の国別援助戦略では、IRA 改革への指向が後景に退くこととなる。たしかに、地方レベルのガバナンスの課題として、「政府間財源移転のアンバランスが貧困団体の財源不足と地方公共サービス供給を保障する中央政府の能力の限界につながっている」ことを指摘してはいるものの、そこから導き出される取り組みとして、IRA 改革は挙げられていない（World Bank 2005: Annex B9, p.2）。また、戦略策定にさいするステークホルダーとの協議のまとめにおいても、多数の地方政府が財源をIRA に依存している現状に触れつつも、「協議においては、地方政府の財源およびその他の投資的財源（capital resources, 公債収入のことと思われる…筆者注）を調達する能力の改善を通じて、中央政府からの財政的自立を支援していくことの重要性が認識された」（World Bank 2005: Annex 2, p.6）としているのみである。

このように、世界銀行のIRA 改革に向けての取り組みは、フィリピン政府への働きかけ、現状の分析と改革案の提示など、いかなる面においても本格化することなく、最近はさらなる消極化の様子さえみられている。その原因を一言で表すとすれば、世界銀行の側でも、フィリピン政府の側でも、IRA 改革の優先順位がそこまで高くなかった、ということになろう。最近10年間をみても、電力部門の民営化・市場化改革や、付加価値税率の引き上げを中心とする税制改革パッケージ、あるいは政府調達ルールの改正などは、世界銀行もしくはIMF やADB がフィリピン政府に対して強力に推奨し、ノウハウを供与し、場合によっては法案作成にまで深く関与して実現に向かっていった。IRA についてそのような積極的な関与が行なわれなかったということは、一方では、国際収支とマクロ経済の安定化という観点からフィリピン政府の政策に関与するIMF にとっても、あるいは、より広範な開発政策への関与を行なう世界銀行などのドナーにとっても、それが優先度の高い課題とは

みなされなかったことを意味する。

くわえて、ここ 10 年間ほどの開発援助における「オーナーシップ」重視の方向性もあいまって、フィリピン国内のステークホルダー、中でも中央政府と時の政権が望まない政策は、援助機関の政策融資に伴うコンディショナリティを通じて要求されないかぎり、援助対象とはなりにくい⁷⁵。電力部門改革は、1997 年のアジア通貨危機を決定打として国営電力公社の財務が決定的に悪化し、民営化と市場原理の導入しか選択肢がないような状態に至ったため、政府も望んで ADB の支援を受け入れ、改革の実現を図っていった(鈴木 2005、高端 2008)。2004 年から取り組まれてきた税制改革も、財政健全化への取組みが不可避となった結果、フィリピン政府が援助機関の助言に即して進めてきたものである(高端 2006)。もちろん、このような危機的状況下での援助機関と当事国との相対的な交渉力は不均等であるから、ここでの当事国の「主体性」や政策の決定・実施に対する「オーナーシップ」の実質性は常に問われなければならないし、改革の実行が深刻な国内の政治的亀裂や社会的不安定に帰結する事例が多いことから明らかなように、当事国における利害関係主体の複数性を前提に、援助政策の具体的な決定過程を検討していく必要があることはいまでもない。

以上のような状況を要約すれば、おおよそつぎのとおりとなろう。まず IRA 改革については、総額の増加を伴わない限り、地方政府間の財源配分のゼロサムゲームとなるため、一定数の地方政府の反発を必ず惹起する。地方政治の国政への影響力が非常に強いフィリピンにおいて、それは直ちに政権の安定性に関わる問題となるため、IRA 改革への推進力がフィリピン政府をはじめとする国内のステークホルダー間の広範な合意に支えられて生起することは期待しにくい。ただし、電力部門改革や税制改革も同様に、政治的なリスクを伴うものであった。その意味では、IRA 改革は、時々の政権が政治的リスクを冒してまでも進めようとするほどの緊要度に欠けており、援助機関の利益の観点からも、そのような政策をあえてフィリピン政府に対して強力に推奨する必要がなかったといえる。

第 3 節 業績補助金導入論の台頭

1 業績補助金とは

IRA 改革が後景に退く一方で生起した最近の政策動向を掘り下げていくと、政府間財政関係の領域におけるフィリピン政府と援助機関の政策との関係が、より多面的な図式となって浮かんでくる。特に注目すべきは、2008 年 8 月時点でプロジェクト形成の最終段階に

⁷⁵ 1990 年代末以来の IMF や世界銀行におけるコンディショナリティ見直しや援助アプローチ転換の動きについては、高端(2010: 213-217)を参照されたい。

あり、2009年には世界銀行の援助のもとフィリピン政府による実施が予定されていた、業績補助金（'Performance Grant'）制度である（世界銀行のプロジェクトの名称は"Local Government Support for Performance Grants"）。この新たな方式の補助金制度は、フィリピンにおける地方財政および政府間財政関係をめぐる援助機関（ここでは特に世界銀行）とフィリピン政府双方の意図を反映しつつ、将来的には政府間財政関係のあり方に大きなインパクトを与えうるツールとして浮上してきた。

なお、実際には、ここで取り上げる業績補助金の政策アイデアはそのままでは実現されず、上記の世界銀行のプロジェクトも頓挫した。ただし、業績補助金の政策アイデアは、内務地方自治省が2011年度から新たに運用を開始した小規模な制度（'Performance Challenge Fund'）に反映されている。しかし、この新たな制度の詳細や成果は、運用から間もないため定かではない。そこで、ここでは元の世界銀行の業績補助金構想に着目し、その性格を明らかにすることによって、フィリピンの政府間財政関係をめぐる世界銀行を含めた政策動向を掘り下げていくこととする。

まずは、構想の概要をみておこう。ここでは、2007年11月に世界銀行が公表したプロジェクト情報（World Bank 2007）、世界銀行からの委託によりコンサルタントが実施したプロジェクト設計のための調査（World Bank and Department of Finance 2008）、および筆者が2008年8月上旬に実施したフィリピン財務省、内務地方自治省および世界銀行マニラ事務所におけるヒアリング⁷⁶の成果に依拠して述べていく。

業績補助金は、毎年度実施される地方政府の業績評価に、使途がインフラ事業に限定された特定補助金と、使途が行政能力の強化（＝業績の向上）に限定された特定補助金を組み合わせて運用される補助金制度である。世界銀行のプロジェクト案においては、

- ① 業績評価（performance assessment）：事業計画、予算管理、課税努力、債務管理などの重要分野における地方政府の行政能力を、比較可能な指標でとらえる業績評価システムを構築し、毎年度、地方政府ごとの業績評価を実施する。
- ② 開発（投資）補助金（development (capital) grant）：1) の業績評価において、いくつかの最低条件（minimum conditions）を満たす地方政府に対して交付され、業績が高いほど、もしくは業績向上の度合いが大きいほど、交付額が大きくなる。開発事業（投資的事業および補修事業）をその使途とする。補助率は90%。
- ③ 行政能力向上補助金（capacity building grant）：2) の業績評価の最低条件を満たさない地方政府を含めた全ての地方政府に交付され、業績向上のための研修、設備の充実および技術援助受入れの経費の財源とするもの。補助率は100%。

⁷⁶ Roland Acosta 氏（内務地方自治省地方政府監督局長）へのヒアリング、2008年8月5日、Jose Arnold M. Tan 氏（財務省地方財政局長）へのヒアリング、2008年8月7日、Yasuhiko Matsuda 氏・Christopher T. Pablo 氏・Lawrence Tan 氏（世界銀行フィリピン事務所）へのヒアリング、2008年8月7日。

- ④ 以上の業績補助金制度の運用に関わる中央政府の4機関（財務省、予算管理省、国家経済開発庁、会計検査院）の能力向上、役割分担の調整など。

の4つのコンポーネントが提示された（World Bank 2007）。そして、運用時に業績補助金制度として捉えられるのは、上記のうち①～③の部分となる。補助金額は、総額の85%程度が②の開発補助金、15%程度が③の行政能力向上補助金となることを予定していた（World Bank and Department of Finance 2008: 69）。

ここでの業績指標は、地方政府の自助努力に還元できるもの（地理的条件や経済的条件など外的要因の影響を排除しうるもの）で、地方政府の機能上、重要な要素であり、極力簡素で定量化と地方政府間の比較が可能なもの、などの要件を考慮して定められるものとされた。

また、②の開発補助金の交付の許可基準となる「最低条件」は、全ての地方政府に義務付けられている年次開発計画の策定が行なわれていること、予算編成と執行において法令

表7-1 開発補助金の交付対象事業(案)

領域	事業
運輸・交通	<ul style="list-style-type: none"> ・道路、橋梁 ・交通管理 ・栈橋
水道	<ul style="list-style-type: none"> ・上水道設備 ・井戸、ボーリング
水利・衛生	<ul style="list-style-type: none"> ・治水、排水 ・水路 ・下水道 ・排水処理 ・衛生、公衆便所
固形廃棄物処理	<ul style="list-style-type: none"> ・固形廃棄物管理 ・埋め立て施設 ・固形廃棄物収集
環境	<ul style="list-style-type: none"> ・環境保護事業
社会サービス	<ul style="list-style-type: none"> ・保健・医療施設 ・学校校舎 ・区域レベルの生活環境改善 ・広場、公園
経済サービス	<ul style="list-style-type: none"> ・市場 ・冷蔵施設、製氷施設 ・受益者が50名以上の灌漑システム ・屠場 ・収穫後処理・保管施設 ・観光案内施設
エネルギー	(なし)
通信	(なし)

出所) World Bank and Department of Finance (2008: 45-46).

表7-2 開発補助金の交付対象から除外される支出項目

支出項目	備考
人件費と純粋な維持管理費を含めた経常的経費	—
庁舎	—
特定のグループに対象が限定されたマイクロ・クレジットおよびその他の投資的事業	—
土地の購入	—
租税の支払い	—
私的な性格を有する投資的事業	受益者が 50 名に満たない場合
交通・輸送手段	廃棄物収集など公共サービスの一環としての利用に供する場合を除く

出所) World Bank and Department of Finance (2008: 47).

が順守されていることなど、基本的に、地方政府法を基本法とする既存の地方行財政ルールを満たす行財政運営がなされているかどうかを問うものである。

さらに、開発補助金の交付対象として想定された事業のリストは表 7-1 の通りであり、逆に交付対象とならない支出項目は、表 7-2 に挙げたものである。

以上のように、業績補助金は、地方政府に対する業績向上インセンティブを付与しつつ、地方政府に投資的事業を推進させることを直接的な目的とする補助金制度として構想された。そのために、明確に定められた業績指標に基づいて地方政府を評価し、その評価に連動して開発補助金の交付の可否と、交付額の多寡が決められる。同時に、その選別的な性格を緩和するために、業績指標が開発補助金交付の最低条件を満たさない地方政府に対しても行政能力向上補助金を交付し、業績の向上を促すこととしたわけである。

このような政府間財源移転のスキームの特徴とそれが意図するところは、大きく以下の 3 点にまとめられる。

第一に、業績補助金は、地方分権化後のフィリピン地方財政が抱える、徴税努力の低さ、借入による資金調達への伸び悩み、予算管理の適切な実施とその開発計画との関連付けといった主要な問題に対して、同時にアプローチしようとするものであった。たとえば、不動産税における評価替えの定期的な実行をはじめとする徴税行政についても、業績補助金における業績指標に含まれる予定となっている。それは数ある業績指標の一部をなすに過ぎないため、業績指標の具体的な設定や、その中での徴税関連の指標の比重が判明しないかぎり、業績補助金が徴税努力に与えるインパクトの大きさは確言できないが、一定の効果が期待されていたことは間違いない。予算管理の合理化やその開発計画とのリンクの強化といった、地方政府のガバナンスに関連するその他の要素についても同様のことがいえる。

第二に、地方政府の借入による資金調達を促進することは、地方政府法による「地方分権」後、常に課題として指摘されてきた。すでに本稿で確認したように、地方政府借入の規模は非常に小さい。2005 年度でも、借入が歳入に占める割合は、州で 3.09%、市で 4.65%、町で 2.33%と限定されており、町の中には借入をほとんど行わないものも多いうえに、そ

の中身も、大部分が財務省が運用する対地方政府貸付基金である地方開発基金（Municipal Development Fund）や政府系金融機関による貸付である。重要なのは、その原因として、地方政府におけるノウハウ不足や信用能力の低さとともに、地方政府の財務状況やガバナンスの質に関する定量的な業績指標の欠如が指摘され、それは特に民間金融機関が対地方政府貸付に進出するための障害の一つとされてきたことである（World Bank and Asian Development Bank 2005: 45, World Bank 2005: 50）。つまり、業績補助金における業績指標の構築は、この面から地方政府の借入能力を向上させる可能性を有しているのである。

第三に、業績補助金は、地方レベルにおける投資的事業の展開を促進する試みでもある。フィリピンでは、中央・地方を通じて公的投資支出の水準が非常に低く、特にアジア通貨危機を経た1998年以降はさらなる落ち込みをみせた。結果としてのインフラ整備の遅滞は、民間投資を敬遠させるのみならず、教育・医療・衛生関連の施設整備の遅れを通じて、貧困削減と生活水準の向上を妨げる要因となっているというのが、フィリピン政府と世界銀行など開発援助機関が共有する認識である（World Bank 2007）。

その意味で、地方政府によるインフラ整備を支援することは、地域の生活・生産環境の改善や社会サービス施設の普及の観点から重要となる。地方政府の借入能力向上を含めた行政能力の強化を、投資的事業への財源支援と組み合わせた業績補助金は、こうした国内のニーズに対応するという側面を有していた。

第四に、業績補助金は、実施初年度の2009年度から2年間は、実施対象をいくつかの比較的貧困率の高い州とその州域内の市・町に限定し、財源は、業績評価システムの構築や対中央政府の行政能力向上プログラム（プロジェクト内容の①および④）に要する部分を含めた財源総額で1億2千万USドル（うち世界銀行（IBRD）貸付が7千万USドル、豪州開発援助庁の無償資金が2千万USドル、フィリピン中央政府の自己負担が3千万USドル。なお、2005年度の地方政府の歳入総額は約1千912億ペソ＝約42億5千万USドル）と計画されている。ただし、それは、プロジェクトの成果を測りつつ、将来的には実施対象を全国に拡大するとともに財源も増額していく可能性をも展望するものであった（World Bank 2007, World Bank and Department of Finance 2008: 35-41）。業績補助金において、財政力や借入による資金調達ノウハウに欠けた地方政府をも補助対象とするように、選別性が抑えられているのは、水平的な財源配分の公平性への配慮だけでなく、こうした将来的な制度の拡張を目していたからである。

将来的な制度拡張の意図は、業績補助金の制度設計のあり方に一定の影響を与えた。このことを確認するために、2000年代半ば以降のフィリピンにおいて実施され、業績補助金の構想の際にもそれらの経験が参照された、2つの援助プロジェクトについて触れておきたい。一つは、世界銀行がフィリピン財務省の地方開発基金を通じて2008年度まで実施してきた地方財政・開発プロジェクト（Local Government Finance and Development Project, LOGOFIND）である。このプロジェクトは、地方政府に対して投資的事業目的の特定補助

金を交付する点では業績補助金に似ていたが、補助率が低いうえに、地方政府負担分を地方政府借入で調達することとしていた点が、業績補助金とは異なっていた。これが、借入能力のある（比較的財政力の高い）限られた数の地方政府に補助金の交付が偏る結果を生んだため、このプロジェクトの補助金額が十分に伸びず、地方インフラ投資の促進という成果を十分に達成することができなかった。そこで、業績補助金においては、補助率を90%に高めたうえ、開発補助金の地方負担分の財源調達は借入によらずによいこととされた。

もう一つは、米国国際開発庁（USAID）が同じく地方開発基金を通じて2007年からパイロット事業を開始した、“Program-Policy Lending”（PROLEND）である。これは、州の投資的事業に対する低利貸付制度であり、貸付を希望する州は、まず政策改革（policy reform）の計画をフィリピン財務省の地方財政局に提出し、その内容と信用能力の審査を受け、貸付の許可を得る必要がある。貸付金額の10%以上が政策改革の実施経費に充当され、10%以下が人件費に、残り（最大80%）が投資的事業の財源となる。貸付は、最大で4回（年1回）のトランシェに分けられて実行され、政策改革の一定の進捗がそのつど確認されなければならない。政策改革の内容は、財源調達・支出管理・公共サービス供給・中央政府の方針や事業に関わること、の4領域にわたって例示されており、州は、その中で独自の改革計画を立案しなければならない（USAID 2006: 3-9）。

業績補助金が補助金制度で、PROLENDが貸付制度である点がまず異なるが、それ以上に顕著なPROLENDの特徴は、政策改革の実施を貸付先の地方政府に厳格に要求する点にある。「困難な政策改革の実施は、短期的・経済的な成果をしばしば欠くこともあって、一時的な負の政治的・社会的反響を生むことがある。これが、同時に開発事業向け貸付や財政支援が与えられる理由であり、それは政策改革の厳しい側面を緩和することにつながる」（USAID 2006: 3）というのが、公式のマニュアルにおける趣旨の説明である。このように地方政府の信用能力と政策改革へのコミットメントが精査されるPROLENDと比較すれば、業績補助金では、地方政府の業績水準に応じて開発補助金の交付額に差をつけるものの、地方政府法の順守のような最低条件をクリアしていれば交付自体は行なわれるし、全ての地方政府に対して行政能力向上補助金が交付される点で、かなり選別性が薄められた制度であるといえよう。

2 業績補助金と世界銀行の意図

このように、地方政府における財源調達能力を含めた行政能力一般の向上と、地方政府による投資的事業の推進という主要な意図が込められた業績補助金が、将来的な補助対象と金額の拡大をも視野に入れて、導入されることとなった。これがフィリピンにおける政府間財源移転のあり方に与えるインパクトは、決して小さくないことが予想される。

ただし、なおも垂直的財源移転の9割以上を占め、地方政府全体で歳入総額の6割強を

依存する IRA 問題の重要性が、それによって減じられるわけではない。すでに見たような欠陥があるとはいえ、IRA には全ての地方政府に対して必要な財源を保障するという役割が期待されている。くわえて、業績補助金との関係でいうと、もし業績補助金における業績評価や行政能力向上プログラムが十全に機能せず、地方政府における適切な予算管理や投資的事業の計画・執行体制の形成に失敗すれば、投資的事業の増加による将来的な維持管理費用の増加が、一般財源（主に IRA）の不足する団体の財政健全性を損ねていくであろう。IRA による適切な財源保障なしに、こうしたリスクを回避することはできない。フィリピン国内においても、世界銀行を中心とする開発援助機関の側でも、IRA の重要性に対する認識が全く欠けているわけではないことは、すでに確認したとおりである。しかし、IRA 改革に対する国内合意形成の困難さと、業績補助金の政策手段としての有効性への着目は、IRA 改革の遅滞と業績補助金を軸とする財源移転制度の新展開に帰結した。

ところが、業績補助金構想が台頭した 2000 年代後半以降の動向をみると、IRA 改革の遅滞は、単なる政治的合意形成の困難に起因する遅滞というより、むしろ世界銀行とフィリピン政府の双方における、IRA 改革「軽視」の様相を呈してきたように思われる。なぜなら、業績補助金の政策目標である地方レベルにおける投資的事業の本格的な拡大は、IRA の改善によって地方政府の財源をより公平に保障することを必要とする。同様に、IRA への過度の財源依存が地方政府の徴税努力や行政能力の向上を阻害しているという問題も、IRA の州・市・町への垂直的配分割合の適正化や、水平的配分における住民数の少ない団体への過度の傾斜的配分を解消し、財政力格差に即した水平的配分に改めることを通じて一定の改善が見込まれるはずである。しかしながら、IRA 改革の必要性がこうした文脈から強調されることはなく、特に世界銀行の期待は業績補助金に集中しているのである。

さらに、業績補助金構想の政策意図をより広範な文脈から把握するために、重要な背景を指摘しておきたい。

一つは、世界銀行の対フィリピン援助政策と、世界銀行の援助政策における一般的方針との関係である。アジア通貨危機が金融危機から経済危機へと深化したことが、1990 年代末において、IMF と世界銀行の役割への疑義を生じさせると同時に、世界銀行の主要な融資先である中所得国が債務残高の圧縮を図ったこと、市場金利と世銀融資の金利との金利差が縮小したことなどによって、世銀融資の減少が著しいものとなった（本間 2008: 8-14）。それへの対応の一環として世界銀行がとった方針が、発展途上国におけるインフラ投資の推進とそのための融資拡大であった。要点のみを世界銀行の文書から拾えば、第 1 に、それは 1980 年代までの公的投資や公的所有への依存とも、1990 年代に強まった民間投資の重要性の強調とも異なる、「公-私の特権の全体から投資を呼び込む」(World Bank 2003: 7) こと、つまり、世銀融資とそれを呼び水とした他の援助機関、途上国政府、および国内外の民間セクターの総動員によるインフラ投資の拡大であった。そして、第 2 の特徴が、融資対象の拡大、とりわけ地方レベル、あるいは準主権レベル (sub-sovereign) の

重視であった（World Bank 2003: 8、同 2004: 7）。こうした世界銀行の政策方針が、フィリピン国内のインフラ投資不足と1990年代以降の地方政府の役割強化という文脈に重なったことが、世界銀行の対フィリピン援助政策におけるインフラ投資の重視という方向性を生み出したうえに、その地方レベルでの推進を図る業績補助金という政策手段への期待を形成したことが容易に推測される。

そして、本稿の問題関心により密接に関連するという意味でより重要なのは、フィリピンにおけるIRAを含めた垂直的財源移転の現状との関係で、世界銀行が業績補助金に与えた位置付けである。

そもそも、業績補助金の原型が提示されたのは、2005年に世界銀行が公表した、フィリピンにおける「IRA以外の財源移転」と、「地方事務の中央政府による代行」を合わせた、「実質的な非IRA財源移転」の実態を検証した報告書（Soriano 他 2005）の補論においてであった。ここで「IRA以外の財源移転」とは、主に開発援助資金（およびそれを財源とする特定補助金）のことである。

もう一つの「地方事務の中央政府による代行」は、第2章で検討した「ボトムアップ」型の開発計画策定プロセスに関するものである。すでに論じたとおり、地方政府法には、州・市・町の事務を規定する一方で、地方政府がある事務・事業を十分に執行できない場合は、その上位政府（町に対する州、州に対する中央政府）が当該事務・事業を代わって執行することができる、という規定がある（地方政府法第17節(f)）。この規定と地方政府の財源不足・行政能力不足があいまって、実際には中央政府と地方政府、そして地方政府間における、政策決定と執行および財源負担に関する責任があいまい化しており、本来は地方政府が決定・執行責任を負うべき事業を、中央政府が財源負担も含めて代わりに行なっている場合が非常に多い。これが「地方事務の中央政府による代行」である。これを地方事務に対する中央政府の支出ととらえれば、擬似的な財源移転とみなすことができ、「IRA以外の財源移転」にこれを加えることで、「実質的な非IRA財源移転」の規模と内容が把握されることになる。

この報告書の主目的は、特にこの「地方事務の中央政府による代行」の実態を定量的に把握し、その合理化へ向けた政策立案の材料とすることであった。そして、検証の結果、2003年において、「実質的な非IRA財源移転」を含めた地方政府の歳入総額のうち、IRAが62%、「実質的な非IRA財源移転」が11%、自主財源などが27%を占めることが明らかにされた。さらに、「実質的な非IRA財源移転」に占める「地方事務の中央政府による代行」の割合は、約78%にのぼることが明らかとなった（Soriano 他 2005: 5-16）。

そして、この報告書の補論において、垂直的な政府間の役割分担をあいまい化させている「地方事務の中央政府による代行」の合理化を図る方策として提示されたのが、業績補助金の導入であったのである。この報告書においてすでに、業績補助金の補助対象を投資的事業に限定するべきことが示唆されている（Soriano 他(2005)の補論”Possible Directions

for Performance Grants to LGUs in the Philippines”, p.2) のは、「地方事務の中央政府による代行」の多くが投資的事業であったことも一因であろう。

しかし、こうした業績補助金の位置づけが真に興味深いのは、次の理由による。同じ報告書は、「地方事務の中央政府による代行」の約 8 割が、「議会割当 (Congressional Allocation)」であると推計した。したがって、報告書の補論で提示された、業績補助金の導入による合理化の対象は、事実上「議会割当」であったと見てよい。

「議会割当」とは何か。それは中央政府レベルの上下院における歳出法案の審議を通じて、インフラ等の投資的事業を中心に創出される財源、すなわち、第 3 章でその重要性を指摘した、ポークバレルのことである。「議会割当」を用いて議員が出身地域への利益誘導を行なう一方、大統領は歳出法案の提出権と議決に対する拒否権を活用し、「議会割当」の個別議員に対する配分に影響を及ぼすことを通じて、議会における歳出法案の審議に影響力を及ぼす。詳細は第 3 章にゆずるが、この「議会割当」は、フィリピンにおける中央政府レベルの政治構造を象徴すると同時に、中央政府の求心力が比較的弱い同国における、地方への利益配分を通じた体制安定化の手段としても機能してきた (Gutierrez 1998、および本稿第 3 章)。将来的に、業績補助金が徐々に財源規模を拡大していけば、それは「議会割当」という政治的に極めてデリケートな部分に合理化のメスを入れていくことを意味するのである。

第 4 節 小括

IRA 改革を求める声は大きいというのに、前章で確認したように現実にその機能に明らかな問題が存在するも関わらず、現実に IRA 改革は著しく遅滞してきた。その基本的原因として、IRA 改革が (総額の増加を伴わないかぎり) 地方政府間の財源配分の変更というゼロサムゲームであることなどにより、国内合意形成が困難となっていること、それゆえに、開発援助機関の側でも、改革推進へ向けた積極的な行動が生まれてこないことをこの章ではまず確認した。

その半面で、2000 年代後半にみられた、フィリピンの垂直的財源移転をめぐる世界銀行の動向として、地方政府の業績評価と連動した投資的事業向け特定補助金である業績補助金の構想が注目され、それが、フィリピン国内における地方政府の財源調達能力を含めた行政能力の向上と地方レベルのインフラ整備の拡大というニーズと、世界銀行における近年の政策方針とが強く合致した結果の動向であったことを論じた。さらに、世界銀行における業績補助金構想におけるその将来的な拡大方針の背後には、実質的な非 IRA 財源移転としての「議会割当」、すなわちポークバレルの合理化という意図がみられ、それが将来的には、フィリピンにおける中央と地方を通じた政治構造と、それへの政府間財政関係の関わり方を、大きく揺るがす可能性を秘めたものであることを指摘した。

こうした一連の動向において、フィリピン国内の諸主体と世界銀行との間にいかなる利害の共有または対立が存在してきたかがひとつの重要な論点となるが、実証的な材料に欠けるため、これ以上は確言することができない。ただし、このような政治性を持つ業績補助金の将来的な拡充を、議会がすんなり受け入れていくことは考えにくい。

他方で、「議会割当」の合理化が、歳出管理の適正化と財政規律の維持を重視する財務省や予算管理省の省益と合致する可能性は大いにありと考えられるし、実際に、構想された業績補助金を大幅に簡素化かつ小規模化した新たな補助金制度が、地方自治省のイニシアティブのもと 2011 年度から導入されている。

以上、この章では、開発援助機関の政策が発展途上国の政府間財政関係に及ぶ局面における、開発援助機関と当事国双方の意図の相互作用と、彼らの意図を形成する諸要因、政策の対象である政府間財政関係の特質などを明らかにするようつとめたが、それらが絡み合う具体的な関係を全体像として示すまでの実証水準には至っておらず、さらなる検討を要する点を多く含んでいることは認めなければならない。ただし、伝統的な政治構造によってその限界を刻印されたフィリピンにおける 1990 年代以降の「地方分権」改革と、そのもとでの政府間財政関係に生じている新たな動向をめぐる背景が、ある程度明らかとなったといえよう。それが示唆するところについては、本稿全体の問題関心とかわらせず、次の第 8 章にて述べることにしたい。

第8章 おわりに一本稿の成果と課題

第1節 実証的な成果

本稿が実証的に考察を加えたこと、およびそこで明らかとなったことを要約すれば、おおよそ次のとおりである（第1章は実証的な議論ではないため省く）。

第2章では、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にした。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。

第3章では、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示された。

第4章では、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、フィリピン中央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、立法府の側からのIRAの減額要求も強いという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ポークバレル的な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5章では、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行う。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6章では、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に基づき、IRAの垂直的財源配分および水平的財政力平準化の実情を検証した。

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税収格差を踏まえない、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が明確に確認された。

第7章では、「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」能力の改善なくして、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った。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 Grant）の導入に向けた具体化が進んだことが注目される。この業績補助金制度には、「地方分権」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」を通じた地方分権の「成功」を目指す立場から期待がかけられた。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将来的に成るとすれば、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。

第2節 含意と課題

以上、本稿では、1990年代以降のフィリピンにおける「地方分権」、すなわち地方政府法に基づく政府間財政関係の改革とその性格、さらにはその後の展開が、いかなる歴史的・政治的文脈のもとで形作られたかという問題について、さまざまな角度から考察した。考察の背後にある基本的な問題意識は第1章で述べたため、ここで繰り返すことはやめておく。代わりに、第1章に示した基本的な問題意識から派生する途上国財政論のひとつの課題を示したうえで、それとの関連で、以上の実証的成果の含意と、残された課題について

述べ、本稿を締めくくるとして。

周知のとおり、おおよそ 1980 年代末から今日にいたるまでの国際的な開発政策の潮流において、「ガバナンス」、すなわち公共部門の諸能力の向上が重要な目標に位置付けられ、中央政府から地方政府への権限および財源の移譲、すなわち地方分権がその一環として推奨されてきた。ただし一般に、地方分権改革の実施にも、実施後の政策効果の実現にも、大いなる困難がともなう。というのも、中央—地方政府間行財政関係は、国家形成 (state building) の一環として制度形成が進むものであり、本来それは、長期にわたる社会的プロセスを通じて進行するはずのものだからである (Brautigam and Moore 2008: 3)。

この点について、今日先進諸国と呼ばれる国々におおむね共通して見出されるのは、次のような事実である。まず、現代財政の形成過程を振り返れば、所得税中心主義と徴税機構の発達を基軸とする中央政府の財政基盤の確立が、地方税制の一定の発展と地方行政制度の整備をもとになって進行し、それらを前提として財政調整制度が後から導入・発展を遂げて現代的な政府間財政関係が成立してきたことが確認される。

さらに国家形成のプロセスをさかのぼれば、このような政府間財政関係の現代化が、(とりわけ単一制国家において) 中央の統治権力の地理的周辺部への浸透や中間的諸勢力の除去などを主内容とする、近代的・中央集権的な国家基盤の確立を前提条件としていたこともおさえるべきであろう。たとえば、ウェイス=ホブソンは、イングランド、フランス、ロシア、中国における近代国家形成過程をめぐる歴史社会学の研究蓄積に依拠し、「封建的政体」から「近代国家」への変容を 3 つの側面から把握している (表 8-1)。この整理において、近代的な国家基盤は、特定の地理的領域における一体的統治 (領域的側面における一体性)、軍事・財政権力と経済的独占の地主・封建的支配層への集中の除去を含む、政治権力と私経済との分離 (制度的側面における分離性)、および、国家による軍事・財政権力の独占と地方個別的支配の克服 (統治条件における集中性・集権性) を主要要素として構成される (Weiss and Hobson 1995)。もちろん、これらの 3 側面について、近代国家的特徴が達成される度合いや具体的な制度枠組は、いわゆる先進諸国の間でも、長期にわたる社会的プロセスのあり方によりそれぞれ異なりを帯びていることを付け加えておかねばならない。

表 8-1 歴史的に観察される近代国家形成の主要な側面

	領域的側面 (Territorial)	制度的側面 (Institutional) (経済 / 政治)	統治条件 (Terms of rule)
封建的政体	個別的・分断的	一体的	拡散的 (分権的)
近代 (国民) 国家	一体的	分離的	集中的 (集権的)

出所) Weiss and Hobson (1995: 19).

ここでは、発展途上国における政府間財政関係の発展が、以上のような段階を踏んでいく、あるいは踏んでいくべきだというような、近代化論的、単線的発展論的見解を述べているのではない⁷⁷。いま確認したいのは、歴史的文脈、あるいはそれに規定される政治構造といった諸条件と関係なく、地方分権を普遍的に有効な統治の技術であるかのごとく構想すること、および、そうした立場の基礎にある、公共経済学的もしくは政策科学的な抽象理論の無批判な適用を目指すことの不適切さである。本稿でみたフィリピンの事例に看取されるように、現代の発展途上国における政府間財政関係の発展が、過去の先進諸国のそれとまったく同様のプロセスをたどるとは考えられないし、現にこれまでも、植民統治期の状況や独立達成後の政治・経済の展開に応じ、各国においてかなり多様な制度の形成がみられてきた。そして、そうした政府間財政関係の形成過程は、各国それぞれに固有の歴史的・政治的文脈により規定されているはずであり、1990年代を中心とするフィリピンの状況については本稿が考察を試みたとおりである。

とはいえ、今日の発展途上国において、先進諸国を範とする「現代的」な政府間財政関係の構築を期待され、ドナー・コミュニティから大量の「ガバナンス」援助を受けて改革が進められていることも事実である。このことを、われわれはいかに理解すべきか。換言すれば、内生的な国家形成プロセスに対する外からの強力な政策アイデアの移転を受けて進行している発展途上国における政府間財政関係の「現代化」が、先進諸国の経験とは異なるいかなるプロセスとして具現化されつつあるのかを、そこに生起する諸問題を含めて実証的に考察するという課題が、発展途上国の財政論に突きつけられているのではないだろうか。

このような観点を踏まえて、本稿の分析が内包する含意を探れば、つぎのようにまとめられよう。本稿では、まず、1990年代初頭のフィリピンにおける地方政府法に基づく「地方分権」の実態と、歴史的に形成された強固な政治構造との関係を明らかにすることに努めた（第2章、第3章）。それは、第1章で概観したような明確に定義された一種の改革メニューとしての地方分権とは内容を異にする、フィリピン固有の文脈における「地方分権」の具体的性格を考察する作業であった。同じ作業を財政調整制度に着目しつつ、国際比較により試みたのが、第5章である。また、先進諸国とは異なり、地方分権の財政的な前提条件としての中央政府の財政基盤の確立が欠如した状況における、「弱い中央政府財政に依存した地方分権」が陥りうる政府間財政関係をめぐる困難が、フィリピン固有の文脈においてはいかに表れたのかについて、第4章では論じた。総じて、以上の諸章では、1990年代のフィリピンにおける「地方分権」、つまり政府間財政関係の改革が、当時の政治的文脈

⁷⁷ ただし、先進国・発展途上国の別によらず、地方分権、すなわち政策決定権限を含む行財政権限の地方政府への移譲を進めたさいに、それが地方エリート支配ひいては国家の分解を招くことなく住民自治の強化や地方公共サービスの改善に結びつくための要件として、いまみた近代国家の基本要件が一定程度満たされていることを重視することは可能であろう。詳しくは、Hutchcroft (2001)およびTakahashi (2012)を参照されたい。

に強く規定されたさまを描いたといつてよい。

しかし、第7章では、改革から10年余が過ぎた2000年代後半の状況に着目した結果、やや異なる図式が描かれることとなった。第一に、あえて政治学の概念を借りて要約すれば、2000年代後半の動態的局面においては、IRA改革の遅滞という伝統的な政治的文脈に規定された経路依存性の側面と、「ガバナンス」向上という言説に裏打ちされた業績補助金構想という政策アイデアが影響力を示していく言説政治の側面とが交錯しつつ（Pierson 2001, 宮本 2006, Schmidt 2010）、政府間財政関係の新たな変化への萌芽がみられた。そして、こうした新たな変化への萌芽を見出した第7章の議論が妥当であるならば、1990年代を主たる対象とした第5章までの考察において、強固に持続してきたと考えられた伝統的な政治構造に、何らかの変化が生じてきたことが推察されることとなる。

この点について付言すると、「改革派」(reformist)を自認しつつ「グッド・ガバナンス」の追求を掲げて大統領選挙を勝ち抜き（Thompson 2010）、2010年6月に大統領に就任したベニグノ・アキノ三世のもとでの政治・行政改革の帰趨が注目されるところである。就任後、彼は「フィリピン人民との社会的契約」(‘Social Contract with the Filipino People’)と題する改革構想を打ち出し、その一環として透明性、説明責任および参加を基軸とするガバナンス改革を掲げた。その結果、予算情報の公開や、中央・地方をつうじた市民グループの予算過程への参加が積極的に推進されつつある（Dressel 2012）。第7章でみたように、世界銀行主導の業績補助金構想が頓挫したのち、その政策アイデアを引きついで補助金制度が実現したが、これもアキノ新政権の方針によるところが大きい。

こうした直近の動向が、果たして政府間財政関係の本格的再編を可能とするほどの本格的な政治構造の変容に結びついていくのか否かについて、2013年初頭の時点では判断できない。ただし、歴史的に形成された伝統的政治構造がその時々において政治的文脈の基底をなす度合いについて、常に吟味される必要があることは間違いない。また、実証研究上の関心からより重要な点として、内生的な文脈とドナー・コミュニティによる外的関与との関係にかんするより具体的、かつ適切な把握の必要性を指摘することができる。内生的な文脈と外的関与による政策アイデアの移転とは、一方が他方をもっぱら規定するのではなく、相互作用をとめない密接に関わりあっている。本稿でみた業績補助金の政策アイデアの例をとれば、それは、世界銀行がフィリピン援助の経験を踏まえ、フィリピン国内におけるガバナンス上の課題を認識したうえで提示したものであったが、同時にそれが、小規模であれ新たな補助金制度の導入に結実したのは、政策アイデアを受容する内生的な文脈が、アキノ新政権の成立によってある程度整っていたからでもあった。

このプロセスは、関連する諸主体それぞれの利益や目標が、決して固定的なものではなく、諸主体間の相互関係の中で微修正や再定義を加えられていくものであるという、当然であるが重要な事実を如実に示している。さらには、結果として導入された新たな補助金制度が将来的に有効に機能すれば、それが伝統的な政治構造の変化を生起させる可能性が

あることも、すでにみたとおりである。あえて要約すれば、文脈が財政制度を規定しつつ、財政制度が文脈を規定するという、一国においてみられる相互作用の構図のうちに、伝統的な政治構造の変化や、外的関与といった諸要素を適切に埋め込んだ、より動的かつ包括的な分析視角の必要性が、ここから見出されるといえよう。

以上の見解は、本稿の基本的な問題意識と考察の成果を敷衍したさいに見出しうる展望であると同時に、本稿の議論がはらむ限界を指摘するものでもある。今後の課題としたいと考えるとともに、財政学の分野においても、問題関心が重なる実証研究が今後積み重ねられ、具体的な実証成果に基づく議論が深められることを切に願っている。

<参考文献>

- Ahmad, Ehtisham (1997) *Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants*, Edward Elgar.
- Bahl, R. and Barbara D. Miller (eds.) (1983) *Local Government Finance in the Third World: A Case Study of the Philippines*. Praeger Publishers.
- Bautista, Arnell B. (1993) *Rules and Regulations Implementing the Local Government Code of 1991: with Related Laws and Concept of Decentralization*, National Book Store.
- Bird, Richard M. (1992) *Tax Policy and Economic Development*, Johns Hopkins University Press.
- Bird, Richard M. and Francois Vaillancourt (1998) "Fiscal Decentralization in Developing Countries : an Overview" in Richard Bird and Francois Vaillancourt (eds.), *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge University Press.
- Brautigam, Deborah A. and Mick Moore (2008) *Taxation and State-Building in Developing Countries*, Cambridge University Press.
- Brillantes, Alex B. and Jose O. Tiu Sonco II (2005) *Policy Paper on Strengthening Devolution through Meaningful Financial Decentralization : Improving Fiscal Transfers to LGUs*. Paper presented during the First Quarterly Meeting of the Strategic Council Meeting of the Local Government Development Foundation, 23 February 2005.
- Briones, Leonor M. (1996) *Philippine Public Fiscal Administration, Vol.1*, Fiscal Administration Foundation.
- Capuno, Joseph J. (2002) "Philippines" in Paul Smoke and Yun-Hwan Kim (eds), *Intergovernmental Fiscal Transfers in Asia : Current Practices and Challenges for the Future*. Asian Development Bank.
- Catindig, Tristan A.(ed.) (1998) *The National Internal Revenue Code of 1997*, Catindig Tiongco & Nibungco
- Cheema, G. Shabbir and Dennis A. Rondinelli (eds.) (2007) *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*, Brookings Institution Press.
- Cuaresma, Jocelyn C. and Simeon A. Ilago (1996) *Local Fiscal Administration in the Philippines*, Local Government Center / German Foundation for International Development.
- Devas, Nick (1997) "Indonesia: What Do We Mean by Decentralization?" *Public Administration and Development* 17, pp.351-67.
- Diaz-Manalo, Pamela (2007) *Reform Directions on the IRA*. Policy Advisory No.2007-01. Congressional Planning and Budget Department, House of Representatives.
- Dolowitz, D. and David Marsh (1996) "Who Learns from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature" *Political Studies* 44, pp.343-357.

- Dressel, Björn (2012) "Targeting the Public Purse: Advocacy Coalitions and Public Finance in the Philippines" *Administration & Society* 44 (6S), pp.65-84.
- Eaton, Kent H. (1998) *The Politics of Tax Reform: Economic Policymaking in Developing Presidential Democracies (Argentina, Philippines)*, Ph.D. Thesis, Yale University.
- Estella, Chit (1997) "Congress" in Yvonne T. Chua (ed.), *Uncovering the Beat: The Real-World Guide to Reporting on Government*, Philippine Center for Investigative Journalism, pp.80-132.
- Guevara, Milwida M. (2004) *The Fiscal Decentralization Process in the Philippines : Lessons from Experience*. Paper presented at International Symposium on Fiscal Decentralization in Asia Revisited, held on February 20-21, 2004, at Hitotsubashi University, Tokyo, Japan.
- Gutierrez, Eric U. (1998) "The Public Purse" in Sheila S. Colonel (ed.), *Pork and Other Perks : Corruption and Governance in the Philippines*. Philippine Center for Investigative Journalism, pp.56-81.
- Gutierrez, E. U., Torrente I. C. and Nori G. Narca (1992) *All in the Family: A Study of Elites and Power Relations in the Philippines*. Institute for Popular Democracy.
- Haggard, Stephan and Robert R. Kaufman (2008) *Development, Democracy, and Welfare States : Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton University Press.
- Hay, Colin (1994) *Moving and Shaking to the Rhythm of Local Economic Development: Towards a Local Schumpeterian Workfare State?* Lancaster Working Papers in Political Economy, Lancaster University.
- Hedman, Eva-Lotta E. and John T. Sidel (2000) *Philippine Politics and Society in the Twentieth Century: Colonial Legacies, Post-Colonial Trajectories*. Routledge.
- Hommel, Rudolf (1996) "Conflicts and Dilemmas of Decentralization" *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*, pp.331-59.
- Hutchcroft, Paul D. (1991) "Oligarchs and Cronies in the Philippine State: The Politics of Patrimonial Plunder" *World Politics* 43, pp.414-50.
- (1997) *The Politics of Privilege: Assessing the Impact of Rents, Corruption, and Clientelism on Philippine Development*. Occasional Paper No.1, Institute for Popular Democracy.
- (2001) "Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power" *Governance* 14(1), pp. 23-53.
- Hutchcroft, Paul D. and Joel Rocamora (2003) "Strong Demands and Weak Institutions: The Origins and Evolution of the Democratic Deficit in the Philippines" *Journal of East Asian Studies* 3, pp.259- 292.
- Hyden, Goran (2007) "Challenges to Decentralized Governance in Weak States" in Cheema and Rondinelli (2007).
- Kerkvliet, Benedict J. T. (1995) "Toward a More Comprehensive Analysis of Philippines Politics:

- Beyond the Patron-Client, Factional Framework" *Journal of Southeast Asian Studies* 26(2), pp.401-419.
- Lande, Carl H. (1964) *Leaders, Factions, and Parties: The Structure of Philippine Politics*. Yale Southeast Asia Studies.
- (1973) "Networks and Groups in Southeast Asia: Some Observations on the Group Theory of Politics" *American Political Science Review* 67(1), pp.103-27.
- Llanto, Gilberto M. (1990) "Local Taxation and Decentralization" in Helmut Kurth (ed.), *Tax Payment: A Burden or a Civic Duty?* Friedrich Ebert Stiftung / Philippine Economic Society, pp.16-33.
- Machado, Kit G. (1974) "From Traditional Faction to Machine: Changing Patterns of Political Leadership and Organization in the Rural Philippines" *Journal of Asian Studies* 33 (4), pp.523-47.
- (1971) "Changing Aspects of Factionalism in Philippine Local Politics" *Asian Survey* 11 (12), pp.1182-99.
- Manasan, Rosario G. (1992) *Intergovernmental Fiscal Relations, Fiscal Federalism, and Economic Development in the Philippines*. Working Paper Series No.92-04, Philippine Institute for Development Studies.
- (2004) *Local Public Finance in the Philippines : In Search of Autonomy with Accountability*. Discussion Paper Series No. 2004-42, Philippine Institute for Development Studies.
- (2007) *IRA Design Issues and Challenges*. Policy Notes No.2007-09, Philippine Institute for Development Studies.
- Mann, Michael (1988) *States, War and Capitalism*, Basil Blackwell.
- Manor, James (1999) *The Political Economy of Democratic Decentralization*, World Bank.
- Musgrave, Richard A. (1959) *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill.
- Nolledo, Jose N. (1992) *The Constitution of the Republic of the Philippines Explained*, National Book Store.
- Nowak, Thomas C. and Kay A. Snyder (1974) "Clientelist Politics in the Philippines: Integration or Instability?" *American Political Science Review* 68, pp.1147-70.
- Oates, Wallace E. (1972) *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich.
- Ocampo, Romeo B. and Elena M. Panganiban (1985) *The Philippine Local Government System: History, Politics, and Finance*. Local Government Center, University of the Philippines.
- Paredes, Ruby R. (1989) *Philippine Colonial Democracy*. Ateneo de Manila University Press.
- Parreño, Earl (1998) "Pork" in Sheila S. Colonel (ed.), *Pork and Other Perks: Corruption and Governance in the Philippines*. Philippine Center for Investigative Journalism, pp.32-55.
- Pierson, Paul (2001) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press.

- Prud'homme, Remy (1995) "The Dangers of Decentralization" *World Bank Research Observer* 10 (2), pp.201-20.
- Rodriguez, Rufus B. (1995) *The Local Government Code of 1991 Annotated* (4th ed.), Rex Book Store.
- Rondinelli, Dennis A. (1981) "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries" *International Review of Administrative Sciences* 47(2), pp. 133-45.
- Schmidt, Vivien A. (2010) "Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth 'New Institutionalism'" *European Political Science Review* 2 (1), pp.1-25.
- Scott, James C. (1972) "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia" *American Political Science Review* 66(1), pp.91-113.
- Shah, Anwar (2006) *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*. World Bank Policy Research Working Paper 4039.
- Sidel, John T. (1997) "Philippine Politics in Town, District, and Province: Bossism in Cavite and Cebu" *Journal of Asian Studies* 56(4), pp.947-966.
- Smith, Brian C. (1985) *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, George Allen & Unwin.
- Smoke, Paul (2007) "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: Navigating a Viable Path to Reform" in Cheema and Rondinelli (2007).
- Smoke, Paul and Yun-Hwan Kim (2002) *Intergovernmental Fiscal Transfers in Asia: Current Practice and Challenges for the Future*, Asian Development Bank.
- Soriano M., Steffensen J., Makayan E. and J. Nisperos (2005) *Assessment of Non-IRA Transfers and Other Funds for Devolved Services in the Philippines : Final Main Report*.
- Sosmena Jr., Gaudioso C. (1991) *Decentralization and Empowerment*, Local Government Development Foundation.
- Steinmo, Sven (1993) *Taxation and Democracy*, Yale University Press.
- Takahashi, Masayuki (2012) "A Broader View of Fiscal Decentralization in Developing Countries" in Uchimura, Hiroko (ed.) *Fiscal Decentralization and Development: Experiences of Three Developing Countries in Southeast Asia*, Palgrave Macmillan, p.15-38
- Thompson, Mark R. (2010) "Populism and the Revival of Reform: Competing Political Narratives in the Philippines" *Contemporary Southeast Asia* 32 (1), pp.1-28.
- Tomas Jr., Ernesto E. (1998) "Juggling and Wishing: The Politics of the Budgetary Process" *Political Brief* 6 (1), Institute for Popular Democracy
- Turner, Mark (ed.) (1999) *Central-Local Relations in Asia-Pacific*, St. Martin's Press
- Turner, Mark and David Hulme (1997) *Governance, Administration and Development: Making the*

- State Work*, Kumarian Press.
- United States Agency for International Development (USAID) (1993) *Synopsis of Findings of the Rapid Field Appraisal of Decentralization*. Local Development Assistance Program / Governance and Local Democracy Project.
- (1997) *Democratic Local Governance in the Philippines: Tradition Hinders Transition*. Impact Evaluation Report.
- (2006) *Municipal Development Fund Office (MDFO) Program Lending Facility (PROLEND) Operations Manual*.
- Vidallon, Ledivina (1966) *The Politics and Administration of the Pork Barrel*, Local Government Studies No.3, Local Government Center, Univ. of the Philippines.
- Weiss, L. and John M. Hobson (1995) *States and Economic Development*, Polity Press.
- World Bank (1994) *Philippines: Devolution and Health Services: Managing Risks and Opportunities*. Report No. 12343-PH.
- (1995) *Philippines : Public Expenditure Management for Sustained and Equitable Growth*. Report No.14680-PH.
- (1999) *Memorandum of the President of the International Bank for Reconstruction and Development and the International Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of the Philippines*. Report No.19355-PH.
- (2000a) *World Development Report 1999/2000, Entering the 21st Century*, Oxford University Press
- (2000b) *Indonesia: Public Spending in a Time of Change*.
- (2002) *Memorandum of the President of the International Bank for Reconstruction and Development and the International Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of the Philippines*. Report No.24042-PH.
- (2003) *Implementing the World Bank Group Infrastructure Action Plan*.
- (2004) *World Bank Group's Infrastructure Business : Update on the Implementation of the Infrastructure Action Plan*.
- (2005) *International Bank for Reconstruction and Development and the International Finance Corporation : Country Assistance Strategy for the Republic of the Philippines*. Report No.32141-PH.
- (2007) *Local Government Support for Performance Grants*. Project Information Document (Concept Stage). Report No.AB3494.
- World Bank and Asian Development Bank (2005) *Decentralization in the Philippines : Strengthening*

Local Government Financing & Resource Management in the Short Term. A Joint Document of the World Bank and the Asian Development Bank.

World Bank and Department of Finance, Republic of the Philippines (2008) *Preliminary Analytic and Design Work for the Development of a Performance Grant System for LGUs : Final Report, Volume III – Preliminary Design Report*. Submitted by Nordic Consulting Group A/S Denmark in association with IDP Consult Inc.

Wurfel, David (1988) *Filipino Politics: Development and Decay*. Cornell University Press.

浅野幸穂 (1992) 『フィリピン—マルコスからアキノへ』アジア経済研究所。

アジア経済研究所 (1989) 『東南アジア諸国等の構造調整問題とその対応の方向に関する調査報告書』。

池上岳彦 (2006) 「財政調整制度の理論と制度をめぐって」『立教経済学研究』第 60 巻第 1 号、pp.249-265。

石田徹 (2000) 「グローバリゼーションと国民国家のゆらぎ」望田幸男・碓井敏正編『グローバリゼーションと市民社会：国民国家は超えられるか』文理閣、pp.111-43。

井上治 (2001) 「分裂へ向かうインドネシア」『海外事情』2001 年 3 月号、pp.29-42。

大島通義 (1972) 「日本財政の国際比較」林栄夫他編、『現代財政学体系 2 現代日本の財政』有斐閣、pp.259-302。

岡本正明 (2001) 「インドネシアにおける地方分権について：国家統合のための分権プロジェクトの行方」『「地方行政と地方分権」報告書』国際協力事業団国際総合研修所、pp.3-46。

片山裕 (1987) 「マルコス政権下の官僚制—とくに幹部公務員制度に焦点をあてて」矢野暢編『講座政治学 IV 地域研究』三嶺書房、pp.223-246。

同 (1994) 「警察官の犯罪—フィリピンの警察制度にみる中央＝地方関係」『国際協力論集』(神戸大学国際協力研究科) 2(1), pp.141-164。

川中豪 (1996) 「フィリピンの官僚制」岩崎育夫・萩原宜之編『ASEAN 諸国の官僚制』アジア経済研究所、pp.79-120。

同 (1997) 「「寡頭支配の民主主義」その形成と変容」岩崎育夫編『アジアと民主主義—政治権力者の思想と行動』アジア経済研究所、pp.103-140。

同 (2000) 「フィリピン地方都市における権力メカニズム—ナガ市の事例—」『アジア経済』41(1) pp.2-33。

木村宏恒 (1989) 『インドネシア現代政治の構造』三一書房。

シュナイダー、チャールズ (1999) 「フィリピン地方自治体の資金調達市場の整備育成について」『地方債月報』1999 年 11 月号、pp.20-6

白石隆 (1987) 「上からの国家建設—タイ、インドネシア、フィリピン」『国際政治』(日本国際政治学会) Vol.84, pp.27-43。

神野直彦 (1998) 『システム改革の政治経済学』岩波書店。

末廣昭 (1998) 「発展途上国の開発主義」東京大学社会科学研究所編『20 世紀システム 4 : 開発主義』東京大学出版会。

- 鈴木有理佳 (2005) 「民営化—『小さな政府』のコスト—」川中豪編『ポスト・エドサ期のフィリピン』アジア経済研究所、pp.63-91.
- 高端正幸 (2006) 「租税制度」『「フィリピンの財政の持続可能性確保と国際競争力強化に関する研究会」報告書』大和総研、pp.20-38.
- 同 (2008) 「フィリピン・電力部門の民営化」金澤史男編『公私分担と公共政策』日本経済評論社、pp.381-412.
- 同 (2010) 「IMF・世界銀行の政策と発展途上国財政」植田和弘・新岡智編『国際財政論』、有斐閣。
- 田巻松雄 (1993a) 『フィリピンの権威主義体制と民主化』国際書院。
- 同 (1993b) 「フィリピンにおける民主化、民主主義の問題」『アジア研究』39(2)、pp.85-108.
- 津田守 (1992) 「「メトロ・マニラ」の盛衰—フィリピン中央政権と都市行政」『都市問題』83(8)、pp.23-32.
- 中西徹 (1996) 「マニラ首都圏とその分権化の試み—固形廃棄物処理事業の事例」小島麗逸・幡谷則子編『発展途上国の都市政策と社会資本建設』アジア経済研究所、pp.111-133.
- 西村謙一 (2002) 「エストラダ政権下のポークバレル制度—フィリピンにおける選挙政治の視点から—」『阪大法学』Vol.52(2) pp.47-82.
- 野口尚 (1996) 「フィリピン地方財政の構造と 90 年代の新動向—91 年新地方自治法と地方財政の変化—」『商学論纂』(中央大学) 37(3&4) pp.75-120.
- 野沢勝美 (1999) 「通貨危機と財政構造」『フィリピンの金融問題』国際通貨研究所、pp.39-54.
- 同 (2001) 「フィリピン地方財政制度の構造と改革」『亜細亜大学アジア研究所紀要』第 27 号、pp.45-90.
- 林健久 (1972) 「現代資本主義国家と地方財政」向山巖他編『現代財政・税制論』税務経理協会、pp.211-22.
- 同 (1992) 『福祉国家の財政学』有斐閣。
- 平石正美 (1994) 「発展途上国の地方分権—フィリピンの地方分権を中心として」『都市問題研究』46(1)、pp.128-139.
- 同 (1998) 「フィリピン」森田朗編『アジアの地方制度』東京大学出版会、pp.111-137.
- 藤原帰一 (1988) 「フィリピンにおける民主主義の制度と運動」『社会科学研究』40(1)、pp.1-94.
- 同 (1990) 「フィリピン政治と開発行政」福島光丘編『フィリピンの工業化—再建への模索』アジア経済研究所、pp.39-61.
- 本間雅美 (2008) 『世界銀行と開発政策融資』同文館出版。
- マナサン、ロサリオ G. (1993) 「財政政策と 1991 年地方自治法」ジョセフ・Y・リム/野沢勝美編『フィリピンの経済開発と地方分権政策』アジア経済研究所、pp.103-51.
- 宮本太郎 (2006) 「福祉国家の再編と言説政治」宮本太郎編『比較福祉政治—制度転換のアクターと戦略』早稲田大学出版部。
- 村松岐夫 (1988) 『地方自治』(現代政治学叢書 15)、東京大学出版会。
- 森澤恵子 (1993) 『現代フィリピン経済の構造』勁草書房。
- 森田朗 (1993) 「インドネシアの地方行財政制度」森田朗編『アジア諸国の地方制度』地方自治協会、pp.235-74.

- 山田恭稔 (1998) 「地方開発における自治体と中央政府機関の機能関係ーフィリピン「1991 年自治体法」の移行期終了時における一考察」『国際協力研究』 14(1), pp.19-32.
- 吉川洋子 (1979) 「フィリピンの近代化のダイナミズム」『国際問題』 230, pp.28-53.
- 同 (1987) 「アキノ政権の勢力基盤と内政課題」『国際問題』 327, pp.2-25.
- 吉野文雄 (1999) 「分離独立運動の経済的背景」『海外事情』 1999 年 10 月号、pp.43-56.