

クトの立案を行っていく。また、村落レベルの計画立案能力の向上と参加の促進を図るためにLKMDの能力強化が行われている。GTZはP3MDのマニュアルを作成し試験的に村落レベルでの計画ワークショップを行っている。

## 2-7 地域格差の現状

### (1) 地域間の所得格差

インドネシア経済は石油価格の上昇と公共投資に支えられて1970年代に7.9%と高い経済成長を記録した。石油収入の増加に伴う公共部門の役割の拡大は民間部門に対する指導や貿易と投資の規制強化を招き、輸入代替産業化戦略による競争の規制と公共部門機関による独占的な経済の構造が形成された。政府は民間部門と非石油輸出部門の役割の拡大を通して雇用、所得、輸出の増大を図るために経済の再編成を行うことが必要であると認識し、1983年に経済の構造改革と調整政策を導入した。経済政策の調整は緊縮的なマクロ経済政策の導入と石油への過度の依存の削減や規制緩和による経済効率の向上をめざすものであった。このような経済構造の調整により1983年から1993年の間にGDPの成長率が平均6.5%と高い経済成長を達成している<sup>注21</sup>。

急速な経済成長は1人当たりの所得の向上をもたらしている。1人当たりのGNPは1970~1975年の230USドルが1980~1985年には520USドル、1989~1994年には880USドルに達している。所得の向上に従って貧困層の割合も減少している。下位貧困層の占める割合は1980~1985年の29%から1989~1994年には15%に減少している。所得格差をみても1970~1975年と1989~1994年の数字を比較すると上位20%の世帯が占める割合が52%から41%に減少し、下位20%の占める割合が7%から9%に増加しており、所得格差が縮小している<sup>注22</sup>。

しかし、インドネシアの高い経済成長は所得の向上はもたらしたが、地域間の公平を伴っているものではなく、地域間の格差、特に西部インドネシアと東部インドネシアの格差が大きくなっている。表2-11は地域別GDPを示したものであるが、東部インドネシアが占める割合は1983年の17%から1992年には16.1%に低下している。西部インドネシアは1992年にはGDPの83.9%を占め、ジャワだけでGDPの55%を占めている。石油収入を除くGDPでは、東部インドネシアがGDPに占める割合は1993年では15%、1992年でも15.7%にすぎない。一方、東部インドネシアの人口は1990年で全人口の18%を占めているが、東部インドネシアが占めるGDPの割合は人口の占める割合よりも低く、西部インドネシアと比べて格差が生じている。

1人当たりのGDPを州別に比較してみると、東部インドネシアの13州<sup>注23</sup>のうち、天然資源が豊富な東カリマンタン州とイリアンジャヤ州を除く11州がインドネシア全体でみた1人当たりGDPよりも少ない数字を示している(表2-12)。特に東・西ヌサトゥンガラ州と東チモール州の1992年の1人当たりGDPは全体の40%以下、スラウェシの4州も全体の70%以下の数字を示している。

石油収入を除く1人当たりGDPの数字でみても、全体でみた1人当たりGDPを下回る州が東部イ

<sup>注21</sup> モハメド・アルシャド・アンワール、尾村敦二編(1994)、pp.3-9に負う。

<sup>注22</sup> World Bank (1996)、pp.158-159による。

<sup>注23</sup> 東部インドネシアはカリマンタン島4州、スラウェシ島4州、東・西ヌサトゥンガラ、東チモール、マルク、イリアンジャヤの合計13州として定義されている。

表 2-11 地域別GDP (1983年固定価格)

(単位: 10 億ルピア)

	1983	%	1985	%	1989	%	1990	%	1991	%	1992	%
1 アチェ特別州	3,425	4.8%	5,009.7	5.2%	5,418.3	5.2%	5,715.2	5.1%	6,019.9	5.0%	6,271.9	4.9%
2 北スマトラ州	3,474	4.9%	4,999.2	5.1%	5,478.9	5.2%	5,934.6	5.3%	6,364.6	5.3%	6,832.7	5.3%
3 西スマトラ州	1,234	1.7%	1,596.3	1.6%	1,712.1	1.6%	1,832.4	1.6%	1,948.1	1.6%	2,078.1	1.6%
4 リアウ州	7,511	10.6%	8,500.9	8.7%	8,944.6	8.6%	9,642.7	8.6%	9,832.8	8.2%	10,798.2	8.4%
5 ジャンビ州	531	0.8%	697.3	0.7%	773.9	0.7%	811.7	0.8%	892.0	0.7%	947.7	0.7%
6 南スマトラ州	3,519	5.0%	4,509.3	4.6%	4,863.6	4.7%	4,878.5	4.3%	5,112.9	4.3%	5,588.9	4.3%
7 ベンクルー州	261	0.4%	395.9	0.4%	426.7	0.4%	459.9	0.4%	497.5	0.4%	533.9	0.4%
8 ランポン州	1,039	1.5%	1,615.6	1.7%	1,760.4	1.7%	1,919.5	1.7%	2,024.7	1.7%	2,247.9	1.7%
9 ジャカルタ特別区	7,819	11.4%	11,469.2	11.8%	12,586.1	12.0%	13,664.7	12.2%	14,730.3	12.3%	15,959.0	12.4%
10 西ジャワ州	10,191	14.4%	15,168.9	15.6%	16,499.1	15.7%	17,959.1	16.0%	19,159.9	16.0%	20,582.9	16.0%
11 中ジャワ州	7,132	10.4%	10,652.3	11.0%	11,340.7	10.9%	12,134.0	10.8%	13,002.6	10.8%	13,970.0	10.8%
12 ジョクジャカルタ特定区	763	1.1%	976.4	1.0%	1,036.7	1.0%	1,085.1	1.0%	1,141.4	1.0%	1,220.6	0.9%
13 東ジャワ州	10,848	15.4%	14,420.0	14.8%	15,495.7	14.8%	16,737.0	14.9%	17,924.0	15.0%	19,138.9	14.9%
14 バリ州	902	1.3%	1,354.6	1.4%	1,473.3	1.4%	1,603.9	1.4%	1,736.9	1.4%	1,888.0	1.5%
15 西ヌサトゥンガラ州	519	0.7%	690.0	0.7%	751.4	0.7%	818.4	0.7%	879.0	0.7%	954.0	0.7%
16 東ヌサトゥンガラ州	496	0.7%	632.4	0.7%	667.5	0.6%	714.4	0.6%	762.8	0.6%	821.7	0.6%
17 東ティモール州	82	0.1%	116.9	0.1%	125.4	0.1%	149.0	0.1%	154.6	0.1%	172.0	0.1%
18 西カリマンタン州	857	1.2%	1,404.2	1.4%	1,470.4	1.4%	1,574.8	1.4%	1,678.9	1.4%	1,797.6	1.4%
19 中カリマンタン州	478	0.7%	686.6	0.7%	718.9	0.7%	772.6	0.7%	837.6	0.7%	919.6	0.7%
20 南カリマンタン州	901	1.3%	1,197.5	1.2%	1,282.9	1.2%	1,374.7	1.2%	1,481.6	1.2%	1,643.6	1.3%
21 東カリマンタン州	4,232	6.0%	5,309.2	5.5%	5,444.6	5.2%	5,812.0	5.2%	6,182.0	5.2%	6,392.4	5.0%
22 北スラウェシ州	672	1.0%	825.0	0.8%	873.3	0.8%	957.5	0.9%	1,045.9	0.9%	1,138.9	0.9%
23 中スラウェシ州	364	0.5%	486.8	0.5%	535.2	0.5%	576.0	0.5%	626.1	0.5%	679.3	0.5%
24 南スラウェシ州	1,750	2.5%	2,450.0	2.5%	2,608.7	2.5%	2,784.6	2.5%	3,039.9	2.5%	3,279.8	2.5%
25 東南スラウェシ州	294	0.4%	420.8	0.4%	465.1	0.4%	525.6	0.5%	585.2	0.5%	643.4	0.5%
26 マルク州	479	0.7%	734.4	0.8%	783.0	0.7%	857.7	0.8%	924.7	0.8%	964.9	0.7%
27 イリアンジャヤ州	652	1.2%	923.7	0.9%	1,019.7	1.0%	1,097.9	1.0%	1,264.2	1.1%	1,373.2	1.1%
27州合計	70,622	100.0%	97,272.5	100.0%	104,485.6	100.0%	112,417.5	100.0%	119,860.1	100.0%	128,809.1	100.0%
インドネシア全体	77,676		99,981.4		107,436.6		115,317.3		123,225.1		131,184.8	

地域別	1983	%	1985	%	1989	%	1990	%	1991	%	1992	%
スマトラ	20,991	29.7%	27,353.6	28.1%	29,398.7	28.1%	31,227.5	27.8%	32,692.5	27.3%	35,299.7	27.4%
ジャワ	26,753	52.0%	52,686.8	54.2%	56,867.5	54.4%	61,573.9	54.8%	65,958.2	55.0%	70,871.4	55.0%
カリマンタン	6,464	9.2%	8,597.5	8.8%	8,916.8	8.5%	9,534.1	8.5%	10,180.1	8.5%	10,753.2	8.3%
スラウェシ	3,080	4.4%	4,182.6	4.3%	4,482.3	4.3%	4,843.7	4.3%	5,307.1	4.4%	5,711.4	4.4%
ヌサトゥンガラ	2,001	2.8%	2,293.9	2.9%	3,017.6	2.9%	3,276.7	2.9%	3,533.3	2.9%	3,835.7	3.0%
マルク・イリアン	1,331	1.9%	1,658.1	1.7%	1,602.7	1.7%	1,955.6	1.7%	2,188.9	1.8%	2,338.1	1.8%
合計	70,622	100.0%	97,272.5	100.0%	104,485.6	100.0%	112,417.5	100.0%	119,860.1	100.0%	128,809.1	100.0%
西部インドネシア	58,649	83.0%	81,395	83.7%	87,740	84.0%	94,411	84.0%	100,388	83.8%	108,059	83.9%
東部インドネシア	11,974	17.0%	15,878	16.3%	16,746	16.0%	18,006	16.0%	19,477	16.2%	20,750	16.1%

出所: Central Bureau of Statistics (1990, 1995a), Statistical Yearbook of Indonesia 1990, 1994.

表2-12 1人当たりGDP (1983年固定価格)

(単位: 1,000ルピア)

	1983	%	1988	%	1989	%	1990	%	1991	%	1992	%
1 アチエ特別州	1,225	246%	1,577.5	270%	1,633.4	267%	1,687.9	261%	1,734.3	255%	1,765.9	245%
2 北スマトラ州	300	78%	510.8	88%	548.7	85%	582.5	90%	613.4	90%	647.8	91%
3 西スマトラ州	345	69%	414.2	71%	437.1	71%	460.6	71%	482.1	71%	503.0	71%
4 リアウ州	3,127	628%	2,837.0	486%	2,861.5	463%	2,957.3	457%	2,996.4	426%	3,060.4	430%
5 ジャンビ州	333	67%	373.6	64%	401.1	65%	423.6	66%	433.5	64%	447.2	63%
6 南スマトラ州	691	139%	770.9	132%	805.7	131%	785.0	121%	799.7	118%	870.9	122%
7 ベンクルー州	305	61%	371.1	64%	383.1	62%	395.6	61%	410.7	60%	423.8	60%
8 ランボン州	198	40%	290.9	50%	306.8	50%	322.4	50%	331.9	49%	359.1	51%
9 ジャカルタ特別区	1,087	218%	1,468.0	252%	1,573.4	256%	1,668.4	258%	1,759.9	259%	1,868.0	263%
10 西ジャワ州	346	69%	454.6	78%	479.5	78%	511.8	79%	534.5	79%	560.9	79%
11 中ジャワ州	272	55%	383.4	66%	403.6	66%	427.0	66%	453.3	67%	483.3	68%
12 ジョクジャカルタ特定州	268	54%	339.2	58%	358.6	58%	373.1	58%	391.2	58%	417.7	59%
13 東ジャワ州	358	72%	454.4	78%	483.3	79%	516.7	80%	548.7	81%	579.6	82%
14 バリ州	351	70%	500.6	86%	538.4	88%	579.5	90%	620.2	91%	670.6	94%
15 西ヌサトゥンガラ州	179	36%	215.0	37%	229.3	37%	244.6	38%	257.7	38%	274.9	39%
16 東ヌサトゥンガラ州	171	34%	201.5	35%	229.3	37%	219.8	34%	231.1	34%	245.5	35%
17 東ティモール州	138	28%	167.5	29%	174.4	28%	189.1	29%	203.1	30%	220.1	31%
18 西カリマンタン州	322	65%	464.9	80%	473.0	77%	494.0	76%	513.0	76%	535.1	75%
19 中カリマンタン州	461	93%	537.3	92%	541.5	88%	560.3	87%	585.8	86%	621.4	87%
20 南カリマンタン州	414	83%	486.1	83%	509.0	83%	533.2	82%	562.8	83%	621.4	87%
21 東カリマンタン州	3,025	607%	3,129.2	536%	3,073.0	500%	3,141.4	485%	3,202.9	472%	3,186.1	448%
22 北スラウェシ州	300	60%	345.0	59%	359.6	58%	388.2	60%	418.4	62%	450.2	63%
23 中スラウェシ州	257	52%	304.4	52%	325.4	53%	340.4	53%	359.7	53%	379.4	53%
24 南スラウェシ州	277	56%	362.3	62%	380.5	62%	400.6	62%	432.7	64%	461.7	65%
25 東南スラウェシ州	285	57%	344.2	59%	367.9	60%	394.1	61%	424.1	62%	430.4	61%
26 マルク州	316	63%	427.0	73%	443.9	72%	474.1	73%	498.8	73%	508.4	72%
27 イリアンジャヤ州	669	134%	608.3	104%	649.5	106%	676.3	105%	732.4	108%	772.3	109%
インドネシア全体	498	100%	583.3	100%	615.0	100%	646.6	100%	679.3	100%	711.0	100%

1人当たりGDP (1983年固定価格、石油収入を除く)

(単位: 1,000ルピア)

	1983	%	1988	%	1989	%	1990	%	1991	%	1992	%
1 アチエ特別州	423	109%	483.2	103%	504.9	101%	523.6	99%	547.2	99%	580.0	99%
2 北スマトラ州	368	95%	493.0	105%	520.5	106%	563.1	107%	593.6	108%	627.9	107%
3 西スマトラ州	346	89%	414.2	88%	437.1	87%	460.6	87%	482.1	87%	503.0	85%
4 リアウ州	401	104%	458.7	97%	486.8	97%	507.1	96%	533.6	97%	562.9	96%
5 ジャンビ州	298	77%	366.4	78%	390.7	78%	407.4	77%	415.0	75%	428.1	73%
6 南スマトラ州	454	125%	580.9	123%	615.0	123%	602.0	114%	618.8	112%	655.9	111%
7 ベンクルー州	305	79%	371.1	79%	383.1	77%	395.6	75%	410.7	74%	423.8	72%
8 ランボン州	198	51%	290.9	62%	306.8	61%	322.4	61%	331.9	60%	359.1	61%
9 ジャカルタ特別区	1,087	283%	1,468.0	312%	1,573.4	315%	1,668.4	316%	1,759.9	319%	1,868.0	317%
10 西ジャワ州	268	74%	393.5	81%	419.4	81%	445.6	84%	468.3	85%	493.5	84%
11 中ジャワ州	265	68%	348.6	74%	366.4	73%	388.6	74%	410.4	74%	435.2	74%
12 ジョクジャカルタ特定州	268	69%	339.2	72%	358.6	72%	373.1	71%	391.2	71%	417.7	71%
13 東ジャワ州	357	92%	451.0	96%	482.9	97%	516.3	98%	548.3	99%	579.1	98%
14 バリ州	351	91%	500.6	106%	538.4	108%	579.5	110%	620.2	112%	670.6	114%
15 西ヌサトゥンガラ州	179	46%	215.0	46%	229.3	46%	244.6	46%	257.7	47%	274.9	47%
16 東ヌサトゥンガラ州	171	44%	201.5	43%	229.3	46%	219.8	42%	231.1	42%	245.5	42%
17 東ティモール州	138	36%	167.5	36%	174.4	35%	189.1	36%	203.1	37%	220.1	37%
18 西カリマンタン州	322	83%	464.9	99%	473.0	95%	494.0	94%	513.0	93%	535.1	91%
19 中カリマンタン州	461	119%	537.3	114%	541.5	108%	560.3	106%	585.8	106%	621.4	106%
20 南カリマンタン州	390	101%	486.1	103%	509.0	102%	533.2	101%	562.8	102%	612.6	104%
21 東カリマンタン州	672	174%	1,220.9	259%	1,243.8	249%	1,264.0	240%	1,297.6	235%	1,274.5	217%
22 北スラウェシ州	300	78%	345.0	73%	359.6	72%	388.2	74%	418.4	76%	450.2	76%
23 中スラウェシ州	257	66%	304.4	65%	325.4	65%	340.4	65%	359.7	65%	379.4	64%
24 南スラウェシ州	277	72%	362.3	77%	380.5	76%	400.6	76%	432.7	78%	461.7	78%
25 東南スラウェシ州	285	74%	344.2	71%	367.9	74%	394.1	75%	424.1	77%	430.4	73%
26 マルク州	313	81%	420.2	89%	437.0	87%	469.1	89%	493.0	89%	501.4	85%
27 イリアンジャヤ州	384	99%	448.0	95%	487.0	97%	559.4	106%	634.9	115%	679.7	115%
インドネシア全体	387	100%	470.9	100%	500.1	100%	527.5	100%	552.1	100%	588.6	100%

出所: Central Bureau of Statistics (1990, 1995a), Statistical Yearbook of Indonesia 1990, 1994.

インドネシアで9州あり、西部インドネシアの各州と比較すると低い数字となっている。また、州別の1人当たりGDPは西部インドネシアの各州でも全国平均を下回る州がいくつかあり、ジャカルタ特別州および石油など天然資源が豊富な州とその他の州との格差も示している。

## (2) 地方への投資の動向

西部地域と東部地域の格差は、インドネシアの地域別の投資の動向にも示されている。表2-13は投資の件数と額を国内投資と外国投資に分けて1993年、1994年ならびに1967～1994年の累計を地域別に示したものである。国内投資および外国投資はともにジャワとスマトラに集中しており、1967年から1994年の投資額の累計ではジャワとスマトラをあわせて国内投資の80.5%、外国投資の88.2%を占めている。1994年をみるとジャワとスマトラで国内投資が83.7%、外国投資が94.9%を占めている。これは工業化がジャワ島を中心とする西部地域で進展していることとともに、東部地域においてインフラストラクチャーや人的資源が不足しているため、魅力的な投資先となっていないことを示している。

表2-13 地域別投資額

地域別国内投資(単位:10億ルピア)

	1993				1994				1967-1994			
	件数	%	投資額	%	件数	%	投資額	%	件数	%	投資額	%
ジャワ	399	72.8%	27,278.0	69.1%	352	69.2%	22,667.2	65.8%	5,857	67.1%	181,355.5	64.0%
スマトラ	62	11.3%	4,473.7	11.3%	73	14.3%	6,160.7	17.9%	1,322	15.1%	46,864.8	16.5%
カリマンタン	27	4.9%	3,377.5	8.6%	23	4.5%	2,585.2	7.5%	651	7.5%	25,914.5	9.1%
スラウェシ	21	3.8%	1,138.9	2.9%	12	2.4%	846.4	2.5%	370	4.2%	8,489.5	3.0%
バリ・ヌサテンガラ	29	5.3%	564.1	1.4%	39	7.7%	1,497.9	4.4%	317	3.6%	9,901.3	3.5%
マルク・イリアンジャヤ	10	1.8%	2,621.2	6.6%	10	2.0%	672.2	2.0%	187	2.1%	10,788.7	3.8%
合計	548	100.0%	39,450.4	100.0%	509	100.0%	34,429.6	100.0%	8,734	100.0%	283,317.3	100.0%

地域別外国投資(10億USドル)

	1993				1994				1967-1994			
	件数	%	投資額	%	件数	%	投資額	%	件数	%	投資額	%
ジャワ	263	79.9%	6,566.3	80.6%	179	72.2%	10,932.5	70.7%	2,285	76.8%	57,616.0	67.6%
スマトラ	51	15.5%	1,368.0	16.8%	51	20.6%	3,735.2	24.2%	355	11.9%	17,564.4	20.6%
カリマンタン	2	0.6%	12.8	0.2%	6	2.4%	511.4	3.5%	125	4.2%	3,733.7	4.4%
スラウェシ	13	4.0%	40.2	0.5%	12	4.8%	111.9	0.7%	65	2.2%	1,970.2	2.3%
バリ・ヌサテンガラ	6	1.8%	51.5	0.6%	4	1.6%	27.6	0.2%	114	3.8%	2,566.0	3.0%
マルク・イリアンジャヤ	1	0.3%	105.4	1.3%	1	0.4%	101.9	0.7%	33	1.1%	1,820.9	2.1%
合計	329	100.0%	8,144.2	100.0%	248	100.0%	15,453.5	100.0%	2,977	100.0%	85,291.2	100.0%

出所: Central Bureau of Statistics (1995a), *Statistical Yearbook of Indonesia 1994*.

## 2-8 地域開発政策

### (1) 第6次開発5カ年計画における政策方向

1993年の国策大綱の政策枠組みに基づき、第2次長期開発計画における第6次開発5カ年計画(1994～1998年)では、地域間や都市と農村の間のより均衡のとれた成長をめざすことを国家戦略としている。そのなかで地域開発は、東部インドネシアや孤立した地域、その他開発の遅れた地域の成長を促進していくことを目的としている。地域開発における地域の参加は地方自治体への権限のさらなる移譲を通して促進される。また、地域開発への地域のイニシアティブの反映や参加が奨励

され、BAPPEDAの調整能力の強化や地方自治体の能力強化を図っていくことがうたわれている。村落や農村コミュニティにおいても、彼らのイニシアティブによる自助活動の促進を通して地域開発に参加していくことが奨励されている。

このような目的を達成するための政策として、分権化の促進と地方自治の実施、東部インドネシアや後進村の開発など調和のとれた地域の成長の促進、地域開発とセクター別開発の統合の促進、公共サービスの提供の促進、コミュニティの参加の促進、地域開発における土地利用法の適用の促進、地域の伝統的な文化の尊重、適正技術の適用などがあげられている。

ここでは、このような開発政策に基づき実施されている地域開発のプログラムのうち、地域格差の是正を図るものとして、東部インドネシア開発、後進地域における地域総合開発プログラム、後進村対策補助金 (IDT) について概観する。

## (2) 東部インドネシア開発：拠点開発方式

第6次開発5カ年計画において政府は、東部インドネシアを開発の最優先地域として位置づけている。東部地域は豊富な天然資源に恵まれているが、電力や道路、港湾、通信などのインフラストラクチャーが不足し、投資がインドネシア西部に集中して経済の成長が低い。また、人口が少なく分散しており、人的資源の質も教育水準からみて低い。東部インドネシアの大部分の人々は農業部門に従事している。

国家政策として東部インドネシアの開発を促進するために1993年に大統領令に基づいて東部地域開発協議会 (DP-KTI : Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia) が設立された。同協議会は大統領が直接議長となり、ハビビ国務大臣 (BPPT 長官) を常任議長とする14名の閣僚で構成されている。協議会の書記局は BAPPENAS がつかさどっている。

東部地域開発協議会は、拠点開発方式による東部インドネシア開発のマスタープランづくりを行っている。東部地域13州においてそれぞれ開発拠点を設定し、BAPPEDAを中心として州政府がマスタープランの作成を行うという作業がなされている。協議会は州政府により作成された拠点開発の計画を評価し、優先順位をつけて資金手当を検討することになり、州政府間の開発計画立案におけるコンテストという形で計画の作成が行われている。

東部地域の産業はアグロインダストリーが中心となっている。土地と資源を利用してプランテーション農業やエネルギー・鉱業などの資源産業が有望であり、輸出志向の産業の振興を図ろうとしている。政府は東部地域への投資を促進するために優遇税制などの投資インセンティブを検討している。しかし、東部インドネシアは電力、道路、港湾、通信などの基礎的なインフラストラクチャーの不足が投資先として魅力がない大きな原因になっている。したがって、東部地域の投資環境を整えるためには投資インセンティブとともにインフラストラクチャーの整備が必要になってくる。

一方、東部地域の開発においては、域内の経済の補完関係だけでなく、全国レベルあるいは国境を越えて近隣地域との経済交流による開発の促進、いわゆるグローバルイニシアティブに基づく「成長の三角地帯」構想による国際的な枠組みでの開発を進めることも考慮されている。シンガポール、マレーシアのジョホール州、インドネシアのリアウ州を結んだ「成長の三角地帯」が先行しているが、東部インドネシアでもカリマンタン、スラウェシ、フィリピンのミンダナオ島を結ぶ三角地帯や、東部インドネシアとオーストラリア北部を結んだ三角地帯など、国際的な連携による開発が可能であ

る<sup>注24</sup>。グローバリゼーションの進展により天然資源や観光資源、労働力、資本など近接する地域における経済の補完関係を活用した国際的な開発が可能となる環境が生じてきている。

## (2) 地域総合開発プログラム (Integrated Area Development Program)

地域総合開発プログラム (PPWT) は開発の遅れている特定の地域の総合的な開発を行い、地域の生活レベルと生産力の向上を図ろうとするもので、国家5カ年計画、州開発計画の枠組みのなかで実施される。PPWTの特徴はプログラムの実施が分権化され、コミュニティーの計画や実施への参加を通して開発における地方政府やコミュニティーの能力の向上を図るとともに、適正技術による生産性の向上と孤立した地域を生産やマーケットの中心地と結びつけ、地域経済への統合を図ろうとすることである。

PPWTは内務省の地域開発局 (BANGDA) が管理し、州知事と県知事がそれぞれの管轄圏におけるプログラムの計画、実施、管理の責任を持つ。プログラムの運営において州知事は州 BAPPEDA、州業務局、中央省庁の州事務所ならびに県知事の支援を受け、また、県知事は県 BAPPEDA、県業務局、中央省庁の県事務所、郡長の支援を受ける。プログラムの管理は地域開発総局が BAPPENAS、大蔵省、関連する機関と協力して行うが、実施面においては州知事が1級自治体あるいは2級自治体の業務局や事務所のオフィサーのなかからプロジェクトマネージャーと財務官を任命する。プログラムのすべての活動は地域の5カ年計画に従って、ボトムアップ方式とトップダウン方式を組み合わせた PSD の地方の開発計画立案のプロセスを通して地域プロジェクトプロポーザルのリストととしてまとめられる。プロジェクトの実施においては、1級自治体、2級自治体の事業局や中央の出先機関が計画に従って事業を展開することになる<sup>注25</sup>。

地域総合開発プログラムは現在、世界銀行の援助を受けて実施されているジョクジャカルタ地域開発プロジェクトや中スラウェシ州と南東スラウェシ州のスラウェシ農業地域開発プロジェクト、GTZの援助を受けた西スマトラ州でのプロジェクト、JOCVのチーム派遣による援助を受けた南スラウェシ州のバル県地域総合開発プロジェクトなどがある。

## (3) 後進村対策補助金 (IDT)

政府は、第6次5カ年開発計画において貧困農村の開発のためのインプレスプログラム (IDT: Inpres Desa Tertinggal) を1994年に導入した。IDTの目的は後進村における経済活動を促進し、雇用機会を創出することにより貧しい人々の生活条件を改善しようとするもので、そのための活動の運転資金として1カ村当たり2000万ルピアを提供する補助金事業である。1994/1995年の後進地域対象村は2万498カ村にのぼり、総額4383億3264万ルピアの資金が使われている。中央政府レベルでは BAPPENAS と内務省村落開発局 (PMD)、大蔵省、関連する省庁により政策の調整とモニタリングが行われている。州および県では州知事と県知事がそれぞれ責任を持つ。郡レベルでは郡長が郡の PMD 局長の支援を得てプログラムの計画、実施、モニタリングの責任を持つ。村落レベルでは村長や

<sup>注24</sup> 海外経済協力基金開発援助研究所 (1995), p.125-127に負う。

<sup>注25</sup> Directorate General for Regional Development, Department of Home Affairs (1990)による。

<sup>注26</sup> National Development Planning Agency and Ministry of Home Affairs (1995)。

LKMDの協力を得て貧困層にグループの形成を働きかける。

IDTプログラムの実施のガイドライン<sup>注26</sup>によると、IDTの資金は対象村に形成されている自助グループ（KSM：Kelompok Swadya Masyarakat）を通して配分される。グループのメンバーは約30家族で、村落や集落、隣組などの単位で形成されているグループや、貯蓄グループ、家族計画のグループ、青年グループなどの組織を基礎に形成されるが、IDTの資金を受けるために新たにグループが形成される場合もある。グループの形成や活動の支援にあたっては村長やLKMD、PKKなどの村のリーダーや組織だけでなく、農業普及員（PPL、PPS）や郡社会問題担当官（PSK）、青年組織（Karang Taruna）、家族計画普及員（PLKB）、青年スポーツ省のPemuda Pelopor（パイオニア青年）、労働省のTKST（Voluntary Educated Labor Force）、教育文化省のSP3（Village Development Motivator-Graduates）、医師、教師や村落のレベルの他のオフィサーがファシリテーターとしての役目を果たしており、郡レベルのPMD事務所がその調整と監督を行うことになっている。

IDTにより支援される活動は、①短期間で結果が出るもの、②村や郡の潜在力を活かしたもの、③市場の需要に応じて付加価値を生むもの、④多くの貧しい人の緊急の基本ニーズを満たすもの、⑤グループのメンバーすべてに利益をもたらすもの、⑥コミュニティーの既存の技術・ノウハウを生かしたもの、⑦地域の環境に影響を与えないもの、⑧セクター別、地域別の他の活動と競合しないもの、⑨社会文化的にコミュニティーに受け入れられるもの、に適合するもので、インフラ事業には使うことはできない。

IDTと連動して後進村支援インフラプロジェクト（P3DT）が実施されており、貧困村に指定された村落における道路や橋、船着き場の建設や飲料水の供給など村落インフラストラクチャーの支援プロジェクトがBAPPENASと内務省のBANGDA、PMD合同で実施されており、OECFの借款が供与されている。

## 2-9 地域開発および地方の開発におけるわが国の援助の動向

### (1) わが国の対インドネシア援助方針

インドネシアは1995年度のわが国の二国間ODAの第2位の受取り国で、1995年までの累計では第1位となり、わが国援助の最重点国のひとつとなっている。インドネシアに対するわが国の援助の方針は、1993年にJICAが実施した「第2回インドネシア国別援助研究会」の報告結果をもとに1994年2月に実施された対インドネシア経済協力総合調査団による政策対話を踏まえて、①公平性の確保、②人造り・教育、③環境保全、④産業構造の再編成に対する支援、⑤産業基盤整備の5点を重点分野としている。特に公平性の確保に関しては、インドネシアが持続的な経済発展を達成するには、公平性を確保しながら国全体の均衡ある開発を行うことが重要であるとして、具体的には、貧困撲滅、農村部の居住環境や保健・医療の整備、人口・家族計画支援、地域格差是正の観点から東部インドネシア開発に重点を置くとしている<sup>注27</sup>。

<sup>注27</sup> 外務省経済協力局編（1996）、p.171に負う。

## (2) 東部インドネシア開発に関連する援助

わが国の援助は地域格差是正の観点から東部インドネシア開発を重点分野としており、近年、多くの援助が東部地域で実施されるようになってきている。主なプロジェクトは以下のとおりである。

### ・開発調査

西部カリマンタン地域総合開発計画 (1994年度・1995年度)

### ・プロジェクト方式技術協力

南東スラウェシ州農業農村開発プロジェクト (1991年3月～1997年2月)

スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクト (1997年3月～2002年2月)

### ・ミニプロ

東部地域開発政策確立・実施支援 (1995年11月～1997年10月)

### ・JOCV

南スラウェシ州バル県地域総合開発計画実施支援 (1995年1月～1999年12月)

### ・無償資金協力

東ヌサテンガラ地域貯水池開発計画 (1994年度・1995年度)

スラウェシ地域保健所強化計画における医療機材の供与 (1995年度)

### ・有償資金協力

セクタープログラムローン (1995年度)

(カウンターパートファンドを利用してIDTプログラムを支援するためにP2DTを通じた農村の小規模インフラ整備を支援している。)

このような東部インドネシア開発のように地方における開発、地域開発を支援する援助では中央レベルでの調整と地方レベルでの調整が重要になってくる。そのため、ミニプロによる東部地域開発政策確立・実施支援では、東部地域の開発政策の策定を支援するために中央レベルでBAPPENASに2名の専門家を配置するとともに、地方レベルでは東部地域の拠点として南スラウェシ州BAPPEDAに1名の専門家を配置し地方での情報収集の強化、州BAPPEDAへの支援を通じて計画づくりにおける中央と地方の連携の強化を図っている。

一方、JOCVがチーム派遣により実施しているバル県地域総合開発計画実施支援プロジェクトでは、6カ村を対象として農民の収入向上を図るために食用作物、灌漑、市場調査、農民訓練、生活用水などの活動を農民の参加を促進しながら実施することになっている。地域総合開発計画プログラム(PPWT)のひとつとして、中央レベルではBAPPENASとBANGDAがプロジェクトの全体の責任を負い、州レベルでは州BAPPEDA長官が調整・モニタリングを行い、県レベルでは県知事がプロジェクト全体の監督と調整の責任を負い、県BAPPEDA局長がプロジェクトマネージャーとして実施と調整の責任を負う。中央レベルではBAPPENASの代表者を長として関係する各機関の代表者による管理委員会が設置され、県レベルでは県BAPPEDA局長を長とする運営委員会が設置され各レベルで調整が行われる。JOCVはリーダーと調整員を含む8名の隊員が派遣され、県BAPPEDAや関連する業務局の職員がカウンターパートとなり、村では村長や集落長がコンタクトポイントとなっている。

また、南スラウェシ州の村落開発局(PMD)のトレーニングセンターへの協力を通して参加型の



村落開発を促進していこうとするスラウェシ貧困対策支援村落開発計画においても、中央と地方の調整を図るために、プロジェクト形成の過程から内務省村落開発総局に長期専門家を派遣してプロジェクト形成の支援ならびに調整を行った。また、中央レベル、州レベル、県レベルと中央・州・フィールドレベルで運営委員会をそれぞれ設置し、運営面の調整を図っていくことになっている。

このようにプロジェクトの実施においては中央と地方の調整を図るためのメカニズムとチャンネルを確保していくことが重要になる。このような調整を行っていくためにはプロジェクトの現場レベルの調整ならびにプロジェクトの実施を通してカウンターパートの能力向上を図っていくとともに、中央レベルでの調整における JICA 現地事務所のサポートも重要な役割を果たすことになる。

## 参考文献

- 梅澤達雄 (1992) 『スハルト体制の構造と変容』 アジア経済研究所
- 尾村敬二 (1991) 『インドネシアの地方行政と自治制度』 東京都議会議会局
- 海外経済協力基金開発援助研究所 (1995年) 『開発途上国における国土総合開発計画のあり方』
- 外務省経済協力局編 (1996) 『我が国の政府開発援助ODA白書・下巻 (国別援助)』 国際協力推進協会
- 加納啓良 (1987) 『インドネシアの政治体制と行政機構』 萩原宣之・村嶋英治編 『ASEAN諸国の政治体制』 アジア経済研究所
- 加納啓良 (1996) 『インドネシアの官僚制—公務員制度を中心に—』 岩崎育夫・萩原宣之編 『ASEAN諸国の官僚制』 アジア経済研究所
- (財) 地方自治協会 (1993年) 『アジア諸国の地方制度』
- 原洋之介 (1994) 『東南アジア諸国の経済発展—開発主義的政策体系と社会の反応—』 リプロボート
- ハリリ・ハディ、三平則夫編 (1989) 『インドネシアの経済開発政策の展開』 アジア経済研究所
- モハメド・アルシャド・アンワール、尾村敬二編 (1994) 『インドネシアにおける地方開発』 アジア経済研究所
- 安中章夫・三平則夫編 (1995) 『現代インドネシアの政治と経済』 アジア経済研究所
- Carino, L. (1994), "Five alternative forms of decentralization of Services", Bennett, R.J. (ed), *Local Government and market decentralization: Experiences in industrialized, developing, and former Eastern bloc countries*, United Nations University Press, Tokyo.
- Central Bureau of Statistics (1983), *Statistical Yearbook of Indonesia 1983*.
- Central Bureau of Statistics (1988), *Statistical Yearbook of Indonesia 1988*.
- Central Bureau of Statistics (1990), *Statistical Yearbook of Indonesia 1990*.
- Central Bureau of Statistics (1995a), *Statistical Yearbook of Indonesia 1994*.
- Central Bureau of Statistics (1995b), *Financial Statistics of the First Level Local Government 1990/1991-1993/1994*.
- Central Bureau of Statistics (1995c), *Financial Statistics of the Second Level Local Government 1991/1992-1993/1994*.
- Central Bureau of Statistics (1995d), *Village Government Financial Statistics 1993/1994*.
- Directorate General for Regional Development, Department of Home Affairs (1990) *Guidelines on the Implementation of Integrated Area Development Program in the Framework of Regional Development*.
- Directorate General of Rural Community Development (1995), *Rural Community Development in Indonesia*, Ministry of Home Affairs.
- ESCAP (1991), *Fiscal Decentralization and the Mobilization and Use of National Resources for Development*.
- National Development Planning Agency and Ministry of Home Affairs (1995), *IDT Program Implementation Guidance*.
- Rohdewohld, R. (1995), *Public Administration in Indonesia*, Montech Pty Ltd.

Smoke, P. and Lewis, B.D. (1996), "Fiscal Decentralization in Indonesia: A New Approach to an Old Idea",  
*World Development*, Vol. 24, No. 8, pp. 1281-1299.

World Bank (1994), *Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia*.

### 3. 地域産業振興—フィリピンをケーススタディーとして

#### 3-1 フィリピンの開発トレンド

##### (1) 開発トレンドのシフト

1980年代以降の国際的潮流であるグローバリゼーションと国際的相互依存の進展のなかで、APEC（アジア・太平洋経済協力会議）に加え、1990年代に入ってから、EU（欧州共同体）やNAFTA（北米自由貿易協定）などの大規模な地域経済圏が形成されてきている。このようななかで今後ともAPECは、「世界経済の成長センター」となり続けていくものと見込まれ、また、大西洋経済中心から太平洋経済中心へと国際経済がシフトしており、持続する東アジア地域の経済ダイナミズムは今後とも世界経済・貿易に関して発展の鍵となる可能性が大きいと見込まれている。

東アジア諸国、特にNIESおよびASEAN諸国は、世界銀行も指摘したように「東アジアの奇跡」として、政治的安定にも支えられ、急速な経済成長を続けてきているものの、このようななかであって、フィリピンだけが、開発から取り残されてきた感が否めなかった。

しかしながら、ラモス政権による「フィリピン2000」<sup>11)</sup>のキャッチフレーズのもと、治安の安定化および電力不足の解消などへの本格的な取り組みがなされてきた結果、1991年に0.5%だったGNPの実質伸び率は、1996年の第1～3四半期には7.1%に急進しており、インフレ率は1桁台に落ち着き、財政状況も改善してきているようである。また外貨準備高も大幅に拡大し、輸出実績も堅調のようである。さらに、ここ2～3年は、外国投資も徐々に回復しはじめてきているようである。

昨年12月に東京で開催された第20回フィリピン支援国会合（CG）は、各援助供与国・機関が同国の5年間連続の経済成長の達成に称賛を送り、同国政府の経済政策への信頼の表れとして、全体で29億ドル、わが国は最高額の14億ドルの支援を約束している。APECでの成功も踏まえてか、フィリピン政府代表団の主席代表を務めるオカンボ財務長官は、「フィデル・ラモス大統領のリーダーシップのもと、わずか数年前まではアジアの病人と呼ばれていたフィリピンを、新たなアジアの虎に豹変させることができた」と語ったとのことであるが、事実フィリピン経済はめざましい実績を示しはじめているといえる。

このような経済的パフォーマンスが達成されるようになるまでには、同国においても、さまざまな政府による試みが実施されてきたことに間違いはないが、とりわけ、1980年代中旬以降の一連の経済改革（通貨の切下げ、変動相場制への移行、輸入量の規制緩和、関税の切下げ、投資奨励法の改正など）は、同国の経済的な基盤を根底から変革し、これまで実行の伴わない政策だけであった輸出指向型産業振興や中小企業振興がようやく緒に就いてきたことがうかがえる。

さらに、1991年の地方自治法の制定は、地方分権、地方主導の開発が本格的に取り組みはじめたことを意味しており、中央政府の行政サービスの大部分は今後、各地方自治体によって実施され、開発計画も各地方自治体ごとに作成され中央政府がそれらを取りまとめ、調整して、国家計画を策定するボトムアップ方式がとられることとなっている。

<sup>11)</sup> これは、2000年までにフィリピンが、アジアNIES入りを果たすための一大目標として掲げているもので、開発を優先させる国民合意のキャンペーンとしての色彩がある。

現ラモス政権は、中期開発計画（1993～1998年）において鉱工業分野の発展を重視し、製造業、すなわち付加価値の高い製造業の拡充を期待しており、またフィリピン国内のみならず、海外市場に進出する国際的な競争力を有する製品の開発と輸出促進を期待している。他方、同政権は地域農工業開発拠点として14拠点を指定し、計画期間中に1500万人の雇用を確保しようと計画している。このように、同中期開発計画では、その課題のひとつとして「地域間格差の是正」が掲げられており、また開発重点分野として、「アグロインダストリー開発」および「地域開発」などがあげられている。

以上の点からも容易に想像し得るように、同国における開発トレンドは大きくシフトしはじめていることがうかがえる。しかしながら、これらの開発トレンドのシフトが本格的なシフトであるのか、あるいは、これまで同様に政策だけでの話で終わるのか、今後のODAのあり方を検討するためにも十分にその内容を吟味しておく必要があると考える<sup>12</sup>。

したがって、本論では、まず以下の2つの開発トレンドのシフトに関する仮説を検証してみる。すなわち、これらの仮説の検証を通じて、同国において開発トレンドが大きくシフトしていることを確認するとともに、新たな開発トレンドである「多様な担い手による地域開発」において「地域産業振興」がどのような重要性を持ち、またそのためにODAで何が支援でき得るのかについても論じてみたい。

(仮説1) 一極（中央）集中型開発から多極（地方）分散型開発へ本格的なシフトが始まったといえるのではないか。

(仮説2) 中央主導型開発から参加（担い手多様化）型開発へ本格的なシフトが始まったといえるのではないか。

## (2) フィリピンにおける地域開発の現状

一般的に開発途上国では、過度の集権化がもたらした結果として、資源配分が中央に偏り、地方に対する再配分が十分に行われなかったため、権力が集中する中央の首都と都市部が発展し、中央と地方、都市と農村の格差が生じてきている。言い換えれば、投資が集中する首都や大都市に雇用機会を求めて地方の農村から労働力が流入する結果、都市の肥大化と農村の衰退という状況が生まれるようになってきている。

これまでのフィリピンにおいても、開発重点地域は、マニラ首都圏が中心であり、地方における開発は予算配分からみても十分といえるものではなかった。このため、地域間の格差は拡大し、地方から都市部への人口流入の増加、都市部でのスラムの増加、貧困問題の深刻化などを招いてきた。

ラモス政権は中期開発計画において、「マニラ首都圏の開発は、もはや限界に達しつつある」との認識を示し、「地域開発」を国家開発のひとつの大きな方針とし、地域ごとの開発計画を策定し、これらの問題解決を図ろうとしてきている。しかしながら、財政難などの問題に加え自然災害による地域間の格差も発生しており、困難な状況に直面してきているのが現実のようである。

<sup>12</sup> 藤原輝一（1991）「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、p.58において、「フィリピン開発行政の課題は常に政策立案能力の問題よりは、政策実行能力、すなわち、立案された計画が政治介入や非効率をどれだけはねかえして現実に実現されるか、にかかっている。立案された政策だけをみれば、フィリピンがなぜNICSにならなかったのか、理解が難しい。」と述べられており、このような意味においても、開発トレンドが本格的なシフトかどうかの確認は重要である。

すなわち、同政権にとって、公平な分配と格差の是正という観点から、地方の開発は重要な政策課題とみなされ、また、地方の開発は経済成長と民生の向上による政治的安定の確保にもつながるものとみなされている。この意味からも、これまでの中央政府主導の開発を改め、地方政府の役割を強化するために、地方政府に権限を移譲して資源の再配分の機能を持たせる分権化の方向で同政権は政策を推進している。

ただし、今後とも、地域間の初期条件の違い（地域間における天然資源の有無や土地、労働力、資本などの要素賦存の状況、地理的位置や自然環境など）や地域の競争力の相違など<sup>ii3</sup>によっては、民間投資やインフラストラクチャー（インフラ）の整備に関する公共投資の配分が地域的な偏りを見せるようになり（市場原理のもとでは、投資は経済的に有利な条件にある地域に集中）、有利な条件にある少数の地域と大多数の条件が不利な地域との格差がますます拡大する可能性もあるといえよう。現状における同国の地域間（特に首都圏と地方間）の主な格差は以下のとおりである。

#### 1) 地域国内総生産（GRDP）<sup>ii4</sup>

1986～1990年のデータによれば、GDPに対する各地域のシェアは、首都圏（NCR）が30.89%と最も高く、最低がRegion2（カガヤン渓谷地域）の2.44%である。実に地域単位での所得格差が約12倍以上もあることになる（表3-1参照）。

#### 2) 1人当たりの年間所得<sup>ii5</sup>

1991年のデータによれば、首都圏（NCR）が2万7082ペソで最高であり、最低はRegion5（ピコール地域）の4727ペソである。約5倍以上の1人当たりの所得格差があることになる。全国平均は、1万1311ペソである。

#### 3) 貧困世帯率

1991年のデータによれば、首都圏（NCR）が14.9%と最も低く、最高はRegion5（ピコール地域）の56.1%である。ピコール地域では、約6倍近くも貧困世帯が多いことになる。平均の貧困世帯率は40.7%である（表3-2参照）。

#### 4) 成人識字率

1991年のデータによれば、首都圏（NCR）が99.09%で最高であり、最低はRegion12（ミンダナオ中央部）の83.01%である。同一国内で、実に約16%の識字率の格差があることになる。平均成人識字率は93.5%である。

#### 5) 平均余命

1991年のデータによれば、首都圏（NCR）が最長で68.6歳、最短はRegion12（ミンダナオ中央部）の54.7歳。ミンダナオ地方の平均余命は全国のなかでも低く、この場合、約14歳の平均余命の格差があることになる。全国平均は64.9歳である。

<sup>ii3</sup> 地域格差は、さらに人種や部族の違い、政治権力構造、社会関係に起因して生じる場合もある。

<sup>ii4</sup> ウィルフレッド・G・ヌキイー（1992）, p.26を参考にした。

<sup>ii5</sup> 2)～5)については、崎坂香屋子（1994）, pp.120-132を参考にした。

表 3-1 地方国内総生産 (1972年価格)

地方区分	平均年成長率			GDPに対するシェア		
	75-80	81-85	86-90	75-80	81-85	86-90
NCR	6.28	-1.88	5.91	31.44	31.41	30.89
I	4.60	2.74	3.60	3.84	4.12	4.36
II	7.56	-1.87	2.43	2.80	2.65	2.44
III	6.07	0.06	5.17	8.32	8.53	9.30
IV	5.91	0.18	4.96	14.00	13.91	14.14
V	5.51	-0.17	2.33	3.43	3.34	2.94
VI	3.42	-2.75	3.26	8.82	7.96	7.19
VII	7.95	-1.65	5.51	7.11	7.09	6.45
VIII	3.60	0.31	2.16	2.50	2.39	2.61
IX	11.65	1.22	2.52	2.95	3.47	3.06
X	9.14	1.60	3.34	4.54	4.92	5.46
XI	4.99	1.83	2.88	6.64	6.55	7.51
XII	8.64	-0.22	2.86	3.60	3.67	3.66
フィリピン	6.23	0.59	4.50	100.00	100.00	100.00

出所：国家統計開発委員会 (NSCB)

表 3-2

行政区 Region	ジニ係数 (1991年)	貧困世帯 (1991年)	1人当たり 年収 (ペソ)
NCR	0.4397	14.9%	27.082
CAR	0.4374	37.6%	n.a.
Region 1	0.4058	49.4%	7.000
Region 2	0.4209	43.1%	5.944
Region 3	0.4079	33.0%	10.945
Region 4	0.4278	38.0%	12.397
Region 5	0.3971	56.1%	4.727
Region 6	0.4037	46.7%	8.788
Region 7	0.4647	42.4%	9.823
Region 8	0.4417	40.7%	5.286
Region 9	0.4476	54.5%	6.488
Region 10	0.4007	55.2%	9.857
Region 11	0.4452	47.5%	11.539
Region 12	0.3754	51.0%	8.170
全国平均	0.4735	40.7%	11.311

出所：Philippine Human Development Report 1994, p.29.

以上みてきたように、フィリピン国内における地域間の格差は、圧倒的にマニラ首都圏優位の格差が認められるといえる。このような地域格差を是正していくにあたって、また地域の開発を行っていくにあたって、地域開発における重要な要因であるいくつか（工業地方分散政策、地域総合開発計画調査、「1991年地方自治法」）を検討しながら、前述した開発トレンドのシフトについても確認してみることは有効な方法であると考えられる。

### 3-2 フィリピンにおける工業地方分散政策

#### (1) 事実関係の検証

1) 歴代政権（中央政府）によって、「工業の地方分散化」が、地域開発の効果的な手法として認識され、工業の地方分散は政策的にサポートされてきている。

国家経済開発への貢献、雇用機会の創出という観点から、フィリピンも他の途上国同様、工業化による国家の近代化をめざし、1950年代の半ばには、国内総生産（GDP）に占める製造業部門の割合が15.5%に達していた。このような急速な製造業部門の成長は、国内産業を保護した輸入代替工業化政策（高関税率、輸入制限、およびペソ通貨の過大評価など）によってもたらされてきた。しかしながら、輸入代替工業化政策は、狭い国内市場による発展の限界、工業の首都圏への一極集中という困難な状況をもたらした。こうした問題を解決するために、同政府は輸出指向工業化政策を導入し、1960年代後半から市場の海外への拡大を図ることになった。これはまた、工業の地方分散（産業の地方展開）の効果を意図したものであった<sup>16</sup>。

このような同国の対応ぶりは、わが国の通産省による産業立地政策の変遷をみることによって確認できる。わが国の産業立地政策においても、国土の均衡ある発展からくる工業地帯の分散の発想が出てくるのは、1950年の半ば以降（昭和30年代）の大都市への過度の集中立地による弊害が表面化し、それが産業活動に支障を来すことがはっきりしはじめてからであった<sup>17</sup>。

フィリピンにおける工業地方分散は、1960年代後半にマルコス政権（1965～1986年）により「政府主導」で着手された。主として工業団地、輸出加工区の開発が促進されるとともに、工業のバランスある国内分散のためのさまざまな政策（投資奨励のための優遇措置、優遇金融措置など）が導入され、地域開発のための政府の役割も強化された。また、1973年にマルコス政権が採択した典型的な手段としては、工業の地方分散の最も直接的なもので、マニラ首都圏への半径50km以内での新たな工場建設の禁止であった。

この工業地方分散政策はアキノ政権（1986～1992年）にも引き継がれているが、しかしながら、同政権では、地方分権政策による地域工業開発方式が導入されている。すなわち、これは民衆の参加による地域開発推進型の工業の地方分散政策であり、「民間主導」を指向している。また総合的かつ統合的な計画として新たに「地域工業センター（RIC）」プログラム<sup>18</sup>が導入され、16拠点の「地域工業センター」は工業開発の核を構成することが期待されている<sup>19</sup>。

<sup>16</sup> 野沢勝美(1993), pp.153-154に負う。

<sup>17</sup> 最近の和田正武の論文「産業立地政策のパラダイム変化」に負う。なお、同論文では、産業立地政策とは、産業全体の健全な発展のための最適立地を可能とするような政府介入の手段であると定義されている。



ラモス政権(1992年～現在)も、アキノ政権の工業地方分散政策を引き継いでおり、より明確に農工業開発を促進しており、「地域農工業センター(RAIC)」として14拠点、1500万人の雇用確保を計画している。また中期公共投資計画(1993～1998年)においても、地域におけるインフラ整備を含めた農工業関連投資を計画している。

2) 工業の地方分散化は、結果的には、中央政府の政策的なサポートにもかかわらず、マニラ首都圏からその周辺部への工業地帯の拡大としかならず、必ずしも全国的には達成されてこなかった。しかしながら、昨今の投資動向は、全国的な工業の地方分散化の傾向を裏づける兆候を示すものとなってきている。

歴代政権による工業地方分散政策にもかかわらず、投資家に対する優遇措置の効果が低いため、投資奨励のための優遇措置(投資優先計画および輸出優先計画)もその成果は少なく、むしろ工業の首都圏およびその周辺地域への集中の傾向が明らかとなっていた。例えば、1987年現在では、従業員10人以上、または年間売上げ100万ペソ以上の製造業をみると、事業所数では57.3%、従業員数では55.1%、生産物額で44.8%が首都圏に集中している。また、1991年の投資委員会承認プロジェクト投資額をみると、マニラ首都圏、中部ルソン地方のブラカン州、南部タガログ地方のバタンガス、カピテおよびラグナの3州で、全国の44.2%をも占めている。

他方、1970年代に、マルコス政権により発足された中小規模工業、地域工業への資金融資のための5つの制度金融(優遇金融措置)に関しても、総合すると資金総額の45%がマニラ首都圏に、70%が首都圏地域周辺に集中している。さらに、政府による50km以内の工場立地規制は、法的強制力が弱く、例外規定が多かったため、工業のマニラ首都圏への集中緩和には効果的ではなかった。

世界中で工業の展開手段、あるいは地域工業開発手段として広く使われている工業団地の建設も、マルコス政権下で全国工業団地開発プログラムとして策定されていたが、結果的には、総計15の工業団地を建設しただけで、ほとんど計画だけに終わっている。投資誘致戦略のひとつとして、4つの輸出加工区も建設されているが、バターン輸出加工区のように、立地条件も悪く、企業数、雇用者の実績が増加していないケースもみられている。

しかしながら、アキノ政権によって提示された工業分散政策は、マルコス政権の中央主導型と異なり、民間主導型を特色とし、地方分権政策との関連で、「1991年地方自治法」において法律枠組みが規定されてもいる。特に、地域工業の今後の発展を考えると、地方自治体債の発行が一定の役割を果たし、民間部門の支援を確かなものにするのが期待されている。また、地方分権政策による「地域工業センター(現ラモス政権による地域農工業センター)」が、地域の工業の核を形成していくことも強く期待されている<sup>110)</sup>。

過去数年の同国の経済パフォーマンスは、前述したようにきわめて良好であり、海外からの投資も順調に回復しているように見受けられる(表3-3および表3-4参照)。特に、首都圏周辺

<sup>118)</sup> 野沢勝美、前掲書、p.180fによれば、「本プログラムの目的は、1) マニラ首都圏以外への工業分散の促進、2) 開発の遅れた地域の成長加速、3) 雇用機会の創出、貧困除去、富の均等配分を意図した土地およびその他資源の全体的工業および地域開発に合致した有効利用の3点」との説明がなされている。

<sup>119)</sup> 野沢勝美、前掲書、p.160-190を参考にした。

<sup>1110)</sup> 上記(2)-2)のここまでの事実関係は、野沢勝美、前掲書、pp.153-190を参考にした。

部への投資のめざましい流れに加え、昨今では、セブ市などへの投資も増加傾向にあるようである。この原因としては、ラモス政権による治安の維持・回復（共産勢力、イスラム勢力、軍反乱分子との和平）に加え、経済再建のための一連の改革（行政改革、金融改革、税制改革など）が実行されてきたことによるものと推察される。また電力危機を解消し、貿易自由化促進の努力を継続し、財政赤字対策に取り組んできたことが、結果的に経済を安定化させ、海外からの投資の誘致につながってきたものと判断される。

特に、海外直接投資の促進のために、ラモス政権は、1993年、米軍基地跡地を商業用地として再生し、外国投資の拠点とする計画を打ち出している。旧クラーク空軍基地は、輸出産業特別区として指定され（その後基本計画が策定され、投資が誘致されはじめている）、また旧スービック海軍基地は、スービック経済特別地区に指定され、同じく再開発が決定し、世界銀行によるマスタープラン調査が行われ、インフラ開発に3000万USドルの融資が決定した。さらに台湾政府との1億USドルの借款契約も締結され、工業団地開発（300ha）が着手されている。1993年7月現在では、24社が投資を承認され、投資総額は89億USドルにのぼり、創出される雇用は1万人に及ぶとされている。なお、同年中に12社がすでに開業している<sup>注11</sup>。

また、1993年10月のASEAN経済閣僚会議でラモス大統領の提唱するミンダナオ、スラウェシ、カリマンタン、東マレーシア、ブルネイからなる「東アセアン成長の三角地帯構想」が合意された。これは、当初治安の回復していないミンダナオを含んだ構想であり、あくまでも人為的な構想といわれてきたが、MNLF（モロ民族解放戦線）との和解（1996年）が達成した現在（もちろん、まだMNLF以外の反対派イスラムゲリラはいるものの）、少なくとも三角地帯構想はともかくとして、ミンダナオの地域開発<sup>注12</sup>は、現実的な話となったといえよう。実際、ダバオ市やジェネラル・サントス市を含むミンダナオの主要5都市への投資動向は、1992年から1995年までで、約10倍（65億ペソから662億ペソへと増加）という伸びを示している（図3-1参照）。

3) 経済的な諸改革や投資環境の整備などにより、ようやく輸出指向工業化が実行可能な段階に入り、地方の労働集約的で輸出指向型工業（特に中小工業）にとっても比較優位性を生かせる状況となってきている。また中央政府も、中小企業による地方の工業開発に強い期待を抱いてきている。

前述しているように、輸入代替工業化政策によってもたらされた国内市場の縮小をカバーし、さらに資本および投資不足を解消するため、韓国や台湾同様、フィリピン政府（マルコス政権）もまた労働集約的で輸出指向型の産業振興をめざし、1970年ごろよりさまざまな対応策としての政策的な取り組みを行ってきたのは事実である。しかしながら、いかなる輸出奨励法や投資奨励法などが制度化されてきても、不十分な関税改革や厳しい輸入割当制の維持、さらに過大に評価されたままの為替レートなどのために、結局、資本集約的で国内市場向けの工業に有利な非効率な経済構造を何ら変化させることはできなかったのである<sup>注13</sup>。

<sup>注11</sup> 崎坂香子、前掲書、p.20を参考にした。

<sup>注12</sup> 現在、国際協力事業団においても、同地域のうち、ダバオ地域総合開発計画調査が実施されようとしている。

<sup>注13</sup> このようなフィリピン政府の経済政策と実績（非常に保護的な工業政策）については、福島光丘（1989a）、坂井秀吉（1989）、野原昂（1987）などに詳しく述べられている。

表3-3 地域別外国投資受入額 (中央銀行送金ベース、各年末値)

(単位: 100万 USドル)

	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年
世界	3,683.23 -	4,011.25 8.9	4,388.98 9.4	5,270.88 20.1	5,239.65 △0.6
米国	1,845.75 -	1,901.82 3.0	1,937.41 1.9	2,013.38 3.9	1,061.40 △47.3
日本	689.49 -	843.92 22.4	890.13 5.5	959.92 7.8	293.59 △69.4
香港	226.30 -	264.13 16.7	285.78 8.2	334.51 17.1	1,063.52 217.9
オランダ	155.11 -	160.36 3.4	173.87 8.4	721.71 315.1	56.31 △92.2
イギリス	129.80 -	131.86 1.6	285.09 116.2	319.49 12.1	1,821.08 470.0
スイス	83.99 -	92.05 9.6	107.06 16.3	107.74 0.6	71.61 △33.5
オーストラリア	68.25 -	71.39 4.6	71.95 0.8	76.95 6.9	52.38 △31.9
カナダ	52.83 -	53.81 1.9	53.81 -	55.38 2.9	4.76 △91.4
韓国	51.59 -	64.73 25.5	68.36 5.6	74.51 9.0	8.35 △88.8
フランス	44.22 -	49.64 12.3	50.17 1.1	52.97 5.6	36.76 △30.6
ドイツ	38.45 -	45.98 19.6	54.16 17.8	55.98 3.4	22.42 △59.9
台湾	33.33 -	36.18 8.6	40.31 11.4	42.65 5.8	7.39 △82.7
シンガポール	29.97 -	38.36 28.0	47.76 24.5	107.98 126.1	334.02 209.3

注: 国・地域の羅列は1991年をベースに投資額の多い順に並べている。

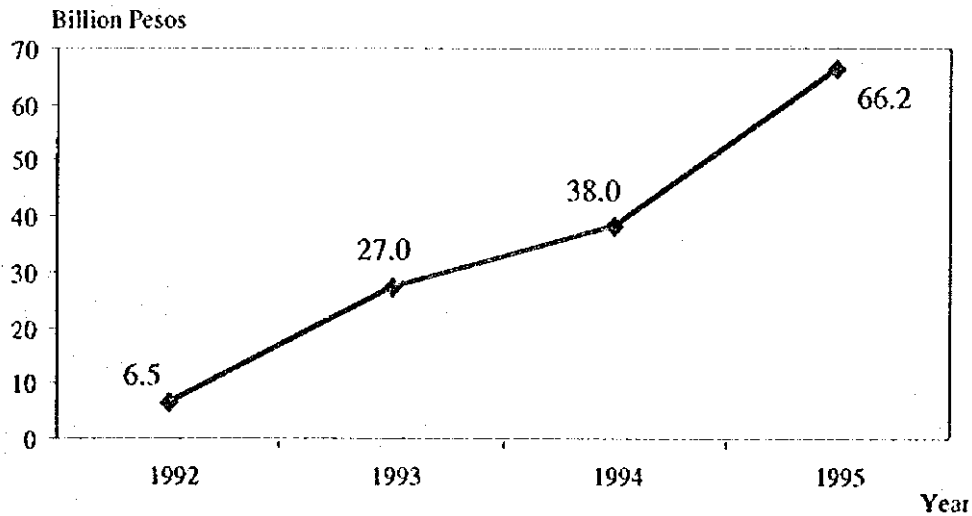
上段: 金額、下段: 伸び率、以下(6)まで同じ。

出所: Bangko Sentral ng Pilipinas, "Selected Philippine Economic Indicators"

表 3-4 BOI-APPROVED EQUITY INVESTMENTS UNDER E.O. 226  
January to May, 1997 and 1996  
(In Thousand Pesos)

	1997	1996	% Increase (Decrease)
<b>GRAND TOTAL</b>	70,196,250	25,717,280	172.95
100% Local	19,764,974	7,168,267	175.73
Joint Local	32,254,376	6,575,341	390.54
<b>TOTAL PHILIPPINES</b>	52,019,350	13,743,608	278.50
100% Foreign	707,468	8,889,683	-92.04
Joint Foreign	17,469,432	3,083,989	466.46
<b>TOTAL FOREIGN</b>	18,176,900	11,973,672	51.81
<b>ASIA</b>			
CHINA, PEOPLES REPUBLIC OF	48,705	0	
TAIWAN	116,310	52,691	120.74
HONGKONG	195,721	4,290,625	-95.44
INDIA 1,682	558	201.43	
JAPAN 2,770,897	683,216	305.57	
KOREA (SOUTH), REPUBLIC OF	13,198	175,270	-92.47
MALAYSIA	1,819,000	156,826	1,059.88
SINGAPORE	31,548	66,684	-52.69
THAILAND	0	130,057	-100.00
RESIDENT CHINESE	41,540	29,227	42.13
ASIA Total	5,038,646	5,585,154	-9.79
<b>AUSTRALIA &amp; OCEANIA</b>			
AUSTRALIA	48,067	40,102	19.86
NAURU	0	74,270	-100.00
NEW ZEALAND	660	0	
WESTERN SAMOA	0	4,200	-100.00
AUSTRALIA & OCEANIA Total	48,727	118,572	-58.91
<b>NORTH AMERICA</b>			
U.S.A.	977,155	761,545	28.31
NORTH AMERICA Total	977,155	761,545	28.31
<b>SOUTH AMERICA</b>			
ARGENTINA	0	703	-100.00
SOUTH AMERICA Total	0	703	-100.00
<b>CARIBBEAN REGION</b>			
BERMUDA	0	167,492	-100.00
CAYMAN ISLANDS	0	2,600	-100.00
VIRGIN ISLANDS	4,361,300	475,531	817.14
CARIBBEAN REGION Total	4,361,300	645,623	575.52
<b>EUROPE</b>			
AUSTRIA	1,300	0	
DENMARK	116,716	0	
FRANCE	1,667,900	8,743	18,976.98
GERMANY	1,797	3,175	-43.40
GREAT BRITAIN	3,440,670	1,504,852	128.64
IRELAND	151,952	0	
ITALY	11,650	72,520	-83.94
LUXEMBOURG	0	11,680	-100.00
NETHERLANDS	2,347,390	64,491	3,539.87
SWEDEN	0	6,736	
SWITZERLAND	9,160	0	
EUROPE Total	7,748,535	1,672,197	363.37
<b>MIDDLE EAST</b>			
IRAN 0	0	21,701	-100.00
UNITED AREA EMIRATES	0	1,300	-100.00
MIDDLE EAST Total	0	23,001	-100.00
<b>OTHERS</b>			
<Various Countries>	2,537	2,784,907	-99.91
{Unknown Country}	0	381,970	-100.00
OTHERS Total	2,537	3,166,877	-99.92

図 3-1 Investments In Mindanao Cities:  
143% Average Annual Growth  
1992-1995 (DVO-ZAM-BUT-GSC-COT)



出所：DTI Regional Offices, *Mindanao Economic Performance: 1992-1995*

すなわち、フィリピンにとって本来比較優位のある労働集約的で輸出指向型産業を選択せずに、資本集約的でかつ国内市場指向型の産業を選択してしまつたことにより、雇用効果も少なく、市場の限界と非効率的な投資により生産拡大もできなくなつてしまひ、明らかに工業部門の発展が阻害されてきてしまつたといえよう<sup>注14</sup>。この大きな原因は、明らかにマルコス政権によるマクロ経済運営の失敗といえるだろうが、とりわけ威厳令政権であつたマルコス政権とそれを取り巻くクローニー（輸入代替産業の大企業家ら）との権着構造により政府の政策が骨抜きにされてきたことが直接的な原因といえよう。また、当時の国際経済動向（二度にわたるオイルショックによる景気低迷）や国内金融危機、さらにアキノ暗殺による政治不安なども強く影響を及ぼしてきたといえるだろう。

しかしながら、1980年代半ば以降の一連の経済改革のなかで、これまでとは本質的に異なる状況が生まれてきたともいえる。例えば、関税改革（関税の切下げ）については、世銀の勧告に基づき、マルコス政権時代末期にすでに着手されていたものだが、製造業の実効保護率が、1979年の40%から1985年には23%へとかなり引き下げられている。また輸入規制（輸入量の規制緩和）に関しても、規制品目数が1984年の36%から1988年半ばまでには10%へと減少している<sup>注15</sup>。さらに外国為替では変動相場制が採用され経常勘定取引の外為割当はすべて廃止され、金利の自由化などの改革も実施され、投資奨励法も改正された。公営企業の民営化も進行中であり、砂糖や

<sup>注14</sup> カエターノ・パデランガ・Jr. (1989) のなかで、「フィリピンの最大の比較優位は当面、労働集約的製造業にあることをフィリピンの要素賦存は示唆しているが、生産資源は比較的効率的悪い、資本集約的な国内指向型の製造業にシフトしてしまつた。」(p.163) ことが述べられており、また「フィリピンの工業化戦略は、「非勝者」すなわち成功の見込みがない産業を選択したのであり、これらの産業は同時に労働力の不完全吸収者であつた。」(p.169) ことも指摘されている。

<sup>注15</sup> 福島光正、前掲書、p.32では、1986年のフィリピンの名目関税率および輸入規制比率（28%、17%）は、他の東アジア諸国と比べて遜色のないものであることが指摘されている。

ココナツ産業などの独占も禁止された。このように、現在のフィリピン経済は、戦後では最も解放的な体制になったといえよう<sup>注16</sup>。

すなわち、労働集約型の産業や輸出指向型の産業にとっても、十分に比較優位を生かせる状況になってきたことを意味している。言い換えれば、貿易体制の変化が、全体としては中小企業集中部門に有利な方向に展開してきているといえよう<sup>注17</sup>。また各種の投資奨励制度も、これまでのように資本集約的な大規模プロジェクトに有利なものではなく、労働集約的な中小規模プロジェクト（中小企業）にとっても利用しやすいものとなってきているといえよう。

フィリピンにおける中小および家内工業振興の必要性は、すでに1960年代初期より認識されており、「国家家内工業開発庁」も設立されていた。中小企業の育成・振興が具体的な重点目標として経済開発計画で掲げられたのは、1974年に始まる「4ヵ年開発計画」からである。マルコス政権においては、地域開発促進と家内工業レベルの事業育成の観点から、「生計向上運動（KKK）」を通じ多額の資金が注入されている<sup>注18</sup>。

アキノ政権では、国内資源加工型、労働集約型で立ち上がり早く、さらに輸出と工業の地方分散に寄与し得る中小企業の振興が改めて開発政策の重点目標として掲げられた。特に、零細工業、家内工業、中小規模で資源指向および農業を基盤とするタイプの産業に重点が置かれた。

中央政府による中小企業に対する融資・保証、販売、技術などでの各種の援助プログラムも継続的に実施されてきている。特に融資では、世界銀行による「産業保証貸付基金」や「輸出産業近代化計画」「中小企業保証基金」「農工業技術移転計画」などが実施されている<sup>注19</sup>。このような融資なども、これまでは保証プログラムがあっても商業銀行が中小企業貸付けに積極的ではなかったものの、上述したような経済の諸改革によって、労働集約型や輸出指向型の中小工業の将来的なポテンシャルが高まってきたこともあり、今後はこれまでとは違った商業銀行の対応ぶりが期待されることである。

## (2) 検証結果

- 1) 上記(1)の1)および2)は、仮説1を支持しており、フィリピンの工業化における地方への分散の流れが、政策面だけでなく、実態面においても、ようやく本格的なものとなってきていることを理解させる。
- 2) 上記(1)の3)は、仮説2を支持しており、フィリピンの経済状況が、ようやく労働集約的で輸出指向型の産業、特にそのような中小工業にとって有利な状況となってきていることを理解させる。

<sup>注16</sup> 福島光丘、前掲書、p.34では、関税率の引き下げや輸入規制解除などのいっそうの改革余地はあるものの、諸改革によって、今やNIES諸国と類似の経済体制にあることが指摘されている。なお、現ラモス政権も着実に金融改革や税制改革などを実施してきていることに加え、ASEAN諸国は、2003年以降、域内の経済貿易の自由化などをいっそう図っていくことを計画している。

<sup>注17</sup> 福島光丘(1989b)、p.120に負う。

<sup>注18</sup> 福島光丘、同上書、p.103では、「KKKプロジェクトは、社会福祉的な側面が強調された不適切な管理運営のために所期の効果をあげたのかは疑わしい。」と指摘されている。

<sup>注19</sup> 福島光丘、同上書、pp.103-120を参考にした。

### 3-3 フィリピンの地域総合開発計画調査

#### (1) 事実関係の検証

1) アキノ政権以降、貿易工業省(DTI)は、首都圏以外の地域総合開発計画策定に関与してきており、またこれらの計画策定を通じ、外資による輸出拡大のための地方の投資環境整備としてだけでなく、環境や社会的側面にも配慮した地場産業と調和した総合的な開発としての地域開発の重要性を再認識してきている。

わが国においては、経済企画庁および国土庁により「全国総合開発計画」として4次にわたり地域開発計画が取りまとめられているが、最初の全国総合開発計画は、経済企画庁により1962年に10年間の長期計画として策定されている。特に地域格差の是正を目標としており、拠点開発による工業の分散と都市の育成をその内容としている。当時、通産省においても、産業の地方分散・誘導による地域所得格差の是正を議論するなかで工業の分散を政策として取り上げるため、1962年に「工業立地調整法案」、1967年に「工業立地適正法案」などが提出されているが、両法案とも成立には至らず、その後1972年に改めて「日本列島改造論」として明確に唱えられることとなった。これは、「工業の地方分散が地方の所得を上昇させるとし、工業の地方分散のためにはまず集積地から工業を税によって追い出し、一方、補助金などの優遇策により地方へ誘導することが必要とされた。」<sup>注20)</sup>のであるが、結局、追出し税およびそれをもとにした立地特別会計は成立せず、「工業再配置法」としてのみ結実している。

フィリピンにおける地域開発は、1970年以前からすでに取り組みされており、地方区分の基準の決定(11地域に区分された、現在は14地域)、立法措置による多くの地域計画の組織体と開発諸機関の設置、また特定地域に対する個別主導型の試みや研究なども行われている。1970年代前半には、地域開発評議会(RDC)が中央政府機関の開発計画と地方自治体の開発計画を統合するために設置されている。このRDCの設置が、地域開発計画に対する制度化された包括的、全国的かつ地域レベルからのアプローチを行った初めての試みであった。さらに、地域開発計画は、多部門的アプローチを重視する総合地域開発(IAD)プロジェクトによって強化されることとなった<sup>注21)</sup>。

1970年代後半からは、大統領を長とする国家経済開発庁(NEDA)委員会の監督下にあるRDCプロジェクトや、この時期に設置された総合地域開発国家評議会(NACIAD)プロジェクトなどにみられるように計画化と予算策定過程の統合強化が図られた。また広範囲な地域開発戦略研究の実施や広範囲な総合地域開発アプローチの採用などが行われた。いずれにしても、中央政府主導型の地域開発計画策定が図られていたといえる<sup>注22)</sup>。

JICAにおいても、フィリピンに対する協力のなかで、これまで4回の地域総合開発計画調査<sup>注23)</sup>

注20) 和田正武の前掲論文に負う。

注21) ウィルフレッド・G・ヌキイー、前掲書、pp.33-37を参考にした。

注22) ウィルフレッド・G・ヌキイー、同上書、pp.33-37を参考にした。

注23) 国際協力事業団では、地域総合開発計画調査が「一般調査や農林水産調査(セクター別のマスタープラン調査やフィージビリティ調査)で対応できないもので、国家的大型プロジェクトの開発計画の策定や広範な地域における長期的な開発基本構想・総合開発計画を策定するものであり、多岐の分野にまたがる開発プロジェクトに対し、当該地域、分野の開発ニーズ・開発ポテンシャルを長期的かつ総合的な視野から評価し、各個別事業の相互関連および投資優先順位を明らかにする調査」と定義づけられている。

が実施されてきている。第1回目は、マルコス政権時代の1979年に実施された「ボホール州総合開発計画調査」でNACIADが担当機関であった<sup>注24</sup>。第2回目は、アキノ政権中の1990年に実施された「カラバールソン地域総合開発計画調査」で、貿易工業省(DTI)がその担当機関であった。また、第3回目は、ラモス政権に入った1993年に実施された「セブ州総合開発計画調査」で、担当機関はNEDAであった。さらに、同年「中部ルソン開発計画調査」がDTIを担当機関として実施されている。

これまでさまざまな工業の地方分散政策を採択しながらも、実質的に首都圏への一極集中を招いてきた貿易工業省(DTI)が、アキノ政権以降、JICAとの協力でも明らかなように地域総合開発計画策定に実質的に参画してきている。もちろん、DTIとしては、輸出振興を図る観点から、海外直接投資を誘致するために、首都圏周辺地域であるカラバールソン地域や中部ルソン地域に対する投資環境整備の一環として地域総合開発計画策定に乗り出したのが実態であろうと考えられる。海外直接投資を期待する多くの途上国においては、このような「首都圏の次はその首都圏周辺の開発」というパターンはごく自然なアプローチといえよう。

これまでのようなマルコス政権時代の輸出加工区開発<sup>注25</sup>や11大工業プロジェクト開発(地方における重厚長大産業開発)だけによる工業の地方分散化では、地域への企業誘致(海外直接投資の誘致など)が非常に困難であることを認識し、少なくともDTIは、「カラバールソン地域総合開発計画調査」および「中部ルソン開発計画調査」を通じ、企業が誘致しやすいような投資環境整備を中心に地域開発を進めようとしていたとみられる。

しかしながら、これら調査の進捗とともに、地域開発を単なる外資による工業開発(ひいては輸出拡大)のための投資環境整備事業としてだけではなく、「持続可能な農工業のバランスある開発」としても、改めてDTIがとらえ直してきていたことがうかがえる。すなわち、DTIそのものが、地域住民に最大の便益をもたらすための開発、あるいは地域の資源を有効活用したバランスある開発の重要性によりやく気がつきはじめたのである<sup>注26</sup>。言い換えれば、これまでではせいぜい輸出加工区開発(点的開発)の視点からしか地域開発をとらえてこなかったDTIが、少なくとも本来の「地域総合開発計画」(面的開発)という視点で、工業の地方分散化をとらえ直しはじめたことの意味が重要であろうと考えられる。

なお、カラバールソン、セブ、中部ルソン地域は、いずれもフィリピンにおける先進地域で、かつポテンシャルの高い地域であり、これらの地域の発展はフィリピン経済を主導していくことが期待されている。実際、これらの地域では、当初の予想をはるかに上回るスピードで投資が行われており、調査のなかで提案された各種の計画もすでに実行段階に入っているものが多い。世界銀行、OECDなどのローンをはじめ、BOT方式による民間資金も投入されはじめており、またこれらが呼び水となって海外直接投資も急激に伸びている。

<sup>注24</sup> 1986年に発足したアキノ政権は、1987年憲法を制定し、多くの制度的変化を生じさせたが、NACIADは廃止され、それを受けてIADプロジェクトの運営は、知事またはRDCへ移管されることとなった。

<sup>注25</sup> フィリピンには、パターン輸出加工区(EPZ)、バギオEPZ、マクタンEPZ、カビテEPZの4輸出加工区があり、輸入依存型で委託加工中心の「飛び地」的経済、すなわち現地経済から切り離された経済を形成しており、国内産業との連関が断ち切られてきた点に特徴がある。

<sup>注26</sup> 国際協力事業団(財)国際開発センター(1997)、pp.12-42を参考にした。また、国際協力事業団(1991)も参考にした。



- 2) 地域総合開発計画策定時に、地方政府関係者や地域のNGO、民間企業家らも参画できるようになってきている。

「ボホール州総合開発計画調査」は、マルコス政権時代に実施されており、明らかにNACIADによる中央主導型の開発が行われている。のちに、OECDローンによるボホール灌漑プロジェクトや、農業振興センタープロジェクトへの無償資金協力ならびにJICAによるプロジェクト方式技術協力が実施されているが、計画策定を通じての州政府など地方自治体の関与がきわめて薄かったため、NACIADの解体とともに計画の実施促進をフォローする機関がなくなってしまったようである。

アキノ政権において実施された「カラバールソン地域総合開発計画調査」は、DTI主導で行われ、その後は計画に基づきカラバールソン調整協議会が設立され、計画の実施促進が図られてきている。ただし、計画策定を通じ、NGOやマスコミにより開発に伴う住民移転問題や環境問題などがクローズアップされ、改めて情報公開や住民組織(PO)・NGOなどを含めた計画策定のシステム構築が試みられたようである<sup>注27</sup>。例えば、調査のなかでも、環境面や社会面を重視(NGOを活用した簡易社会調査を実施)するとともに、情報公開(セミナーなどでの提言内容などの説明、最終報告書の公開など)が図られ、NGOとの協議・交流(NGOなどとの対話集会の実施など)や住民組織(PO)とのコミュニケーションの改善(住民との対話集会や公開ワークショップの実施など)も図られるようになった<sup>注28</sup>。

なお、同地域のうち、これまでカピテ州には工業団地が23カ所も開発され民間企業の進出が進むとともに、バタングス港拡張、南ルソン高速道路拡張、カラカ石炭火力発電所拡張、カピテ輸出加工区拡張などがOECDローンで実施されてきている。

NEDA主導で実施された「セブ州総合開発計画調査」は、当初、州と市で意見対立があったものの、RDCに運営委員会が設けられ、中部ビサヤ地域(Region7)RDC、州知事、セブ市および他市長、内務自治省、民間セクターの代表などを委員としたため、政府機関だけではなく民間セクターにも情報がいきわたったようである。このため、地域の計画策定者には当事者意識が芽生えたようであるが、必ずしも地域住民やNGOの参加が十分だったといえるものではなかったようである。これは、オスメニア家という地域における名望家の存在、すなわち独占的な地域における政治権力構造と無関係ではなかったであろうと推測される。その後の開発の実施促進は非常に順調なようで、OECDや世界銀行のローンによる道路開発などや、民間セクターによる西部セブ工業団地開発なども行われているようである<sup>注29</sup>。

「中部ルソン開発計画調査」は、再びDTIによって実施されているが、ここでは、中部ルソン地域(Region3)RDC代表、州知事、関連政府機関、民間セクター代表から構成される運営委員会が定期的に開催されるとともに、NGOに委託し対象地域の簡易社会調査が実施され、また balan ガイレベルでの140回にわたる協議やNGOフォーラムやワークショップなどの開催も行われている。さらに住民からの意見聴取なども行われており、計画の社会的受容性を高める努力が十分になさ

<sup>注27</sup> 国際協力事業団、前掲書、pp.18-25を参考とした。また、カラバールソン地域の住民移転問題や環境問題に関しては、諏訪勝(1992)、pp.64-69に詳しく述べられている。

<sup>注28</sup> 黒柳俊之(1996)を参考とした。

<sup>注29</sup> 国際協力事業団、同上書、pp.26-34ならびに1996年5月23日付朝日新聞朝刊記事「フィリピン・セブ州高成長」を参考とした。

れたようである。このため、プロジェクトリストの約4割が何らかの形ですでに着手されているようであるし、現時点では、前述した以上に、スービック経済特別地区の開発もさらに進んでいるようである。

以上のようにマルコス政権時代とは異なり、地域総合開発計画策定プロセスにおいて、中央政府関係者のみならず、地方政府関係者、地域住民、地域のNGOや民間企業家らも参画しはじめており、さらに1991年の地方自治法制定以後、地方分権化の流れと歩調を合わせて、地方自治体や住民組織(PO)などの開発計画策定への関与(ボトムアップ方式の採用)が深まってきている。特に、「中部ルソン開発計画調査」などでは、その傾向が明確に現れてきていたといえよう。

今年(1997年)に入って、国際協力事業団は、ダバオ地区(ダバオ市と周辺3州)で組織されたダバオ経済開発プログラムを担当機関とし、「ダバオ地域総合開発計画調査」の実施を予定している。ここでは、地方自治体の連合組織が総合開発計画調査を主管しており、これまで以上にいっそう地方自治体が主体となった地域開発計画策定プロセスができ上がりつつあるといえる。

## (2) 検証

1) 上記(1)の1)は、仮説1を支持している。すなわち、貿易工業省が、これまでの工業の地方分散化(点的開発)の失敗を踏まえ、地域総合開発計画策定にみずから取り組むとともに、バランスある地域開発のなかでの工業開発の重要性(面的開発)を再認識しはじめ、これまでとは異なって「地域開発」へ本格的に取り組みはじめてきていることを理解させる。

2) 上記(1)の2)は、仮説2を支持しており、地方政府の関係者や地域住民、地域のNGOや民間企業家らが、地域総合開発計画策定過程において積極的に参加できるようになってきていることを理解させる。

## 3-4 フィリピンの「1991年地方自治法」<sup>注30</sup>

### (1) 事実関係の検証

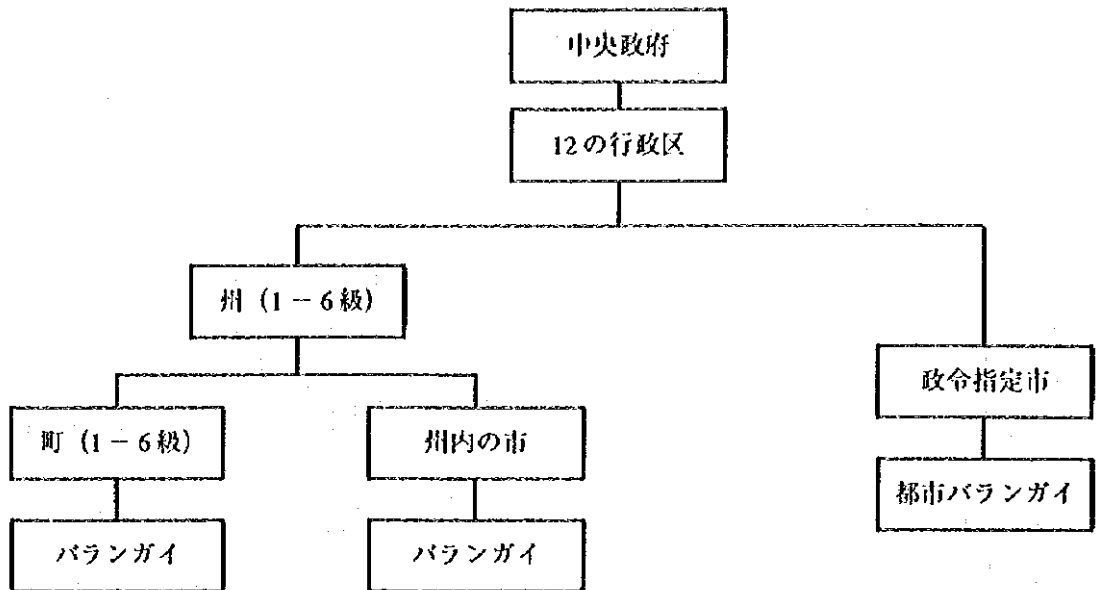
1) 「1991年地方自治法」の制定により、大幅な地方政府(地方自治体)<sup>注31</sup>への権限委譲がはじまり、地方政府の役割が大きくなってきている。

長期にわたるマルコス独裁政権後の民主化要求の高まりとともに、中央政府機構の合理化を主とした行政改革の必要性の高まりを背景とし、その処方箋としての地方分権化処置、すなわち「1991年地方自治法」が制定されることとなった。これまで過度の中央集権が地方開発の大きな障

<sup>注30</sup> この「1991年地方自治法」に関する部分については、赤松志朗(1995)、崎坂香屋子(1994)、前掲書、pp.66-77、本研究会にかかるフィリピン事務所からのアンケート調査回答、さらに、Yamada, Y. and Gerona, R. (1996)を主として参考とした。

<sup>注31</sup> フィリピンでは、州、市、町、バラングイの4つの単位を総称して、地方自治体と称しており、バラングイが基礎自治体単位とされている。1993年末現在、全国で77州、60市、1,548町、41,536バラングイがあるとされている。またいくつかの州領域をまとめたリージョン(行政区、地域)は地方自治体単位ではなく、主に軍事、公安、開発行政上の中央政府の領域単位である(図3-2および図3-3参照)。

図 3-2 フィリピンの行政区分



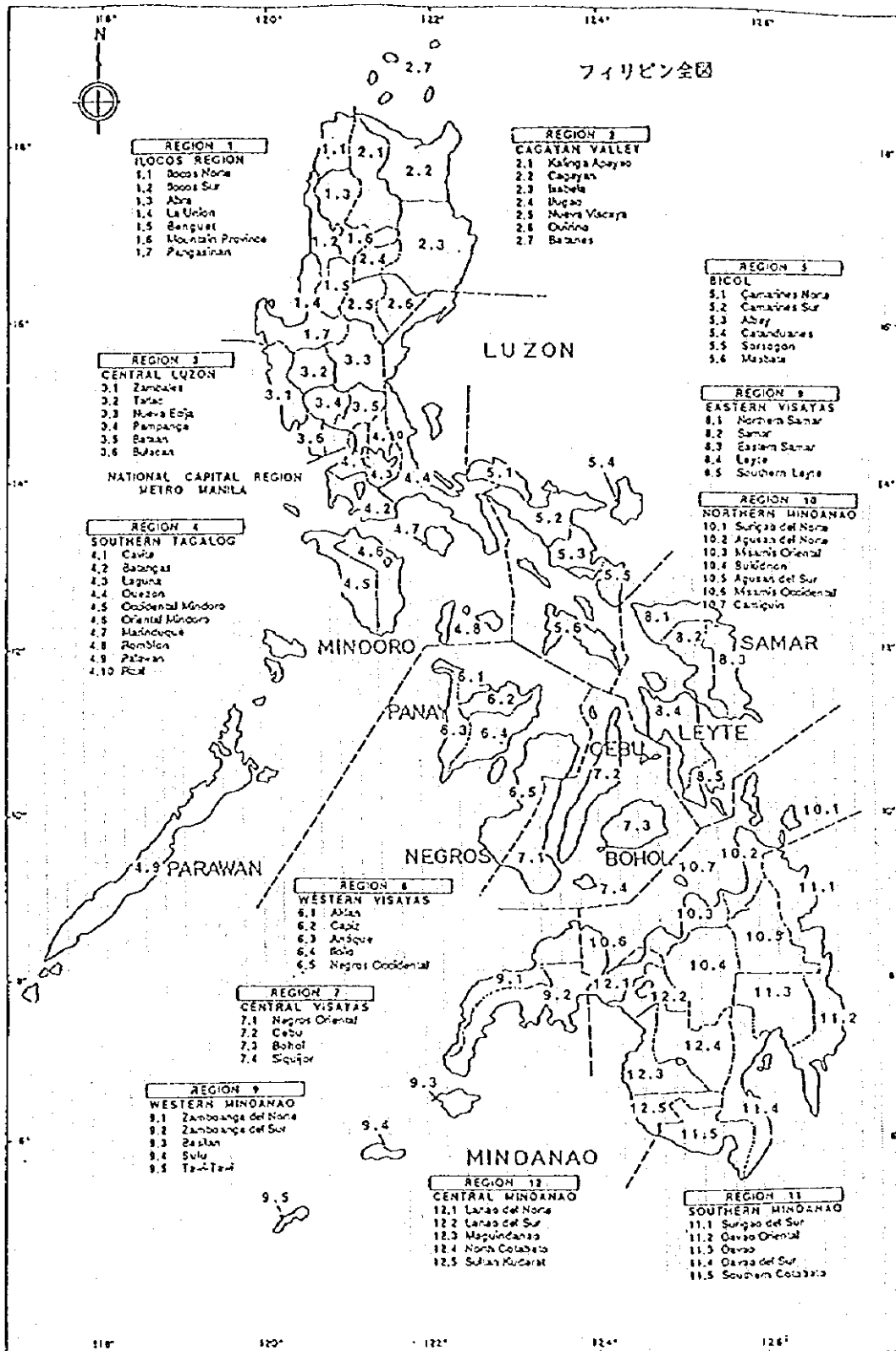
害となっていたのであるが、「1991年地方自治法」により、国土の均衡ある発展をめざした地方開発の促進のための分権化が指向されはじめたともいえよう。

1991年10月に制定された地方自治法(LGC: Local Government Code)は、それまでのような中央の付属物としてではなく、対等な開発のパートナーとして位置づけられ、また地方開発協議会などへのNGOや市民代表の参加が義務づけている点で非常に画期的な内容となっている。

さらに以下のような点においても画期的な内容といえる。①課税権限の委譲(国に与えられている徴税権を逸脱しない範囲で各自治体に対する一定の徴税権を認めている)、②行政権限の移譲(農業開発、保健・医療、公共サービス分野で、それまでそれぞれのセクター官庁が受け持っていた事業が人員、機材を含めて地方自治体に移管されている)、③開発資金調達の見地拡大(地方債の発行や中央政府、民間金融機関からの開発ローンの取得などの債務負担行為が一定の許可のもとで認められ、特にグラントの取得については、ドナーに対する直接的なアクセスが認められている)、④地方交付金(IRA)の機械的配分(予算管理省を通じて配分されるIRAの配分が人口、行政エリアなどにより一義的に規定されている)、⑤開発計画策定の義務づけ(地方開発のための開発計画がバランガイレベルから州政府レベルまで義務づけられている)。

「1991年地方自治法」の施行は、1992年1月から以下の3期に分けて開始されている。①「転換期(1992~1993年)」は、基本的社会サービス事業の地方自治体への移管期であり、施設、資機材、人材の移管作業が実施される。②「移行期(1994~1996年)」は、移管作業後に生じた新たな状況や環境に沿って、中央政府機関および地方自治体がそれらの調整を行い、かつ制度的に定着させる時期である。③「安定期(1997年~)」は、地方自治体が新たな体制と機能に対応した力量を獲得し、同時に中央政府機関は新たな地方自治体との関係のもとで業務刷新を達成し、自治体法の施行によって期待された同国の社会の構造調整を定着させる時期とされている。

図3-3 フィリピンの地域 (Region) および県 (Province) の位置図



「転換期」は、予定より約10カ月後の1994年10月ごろまでに終了しており、国家公務員7万人以上の地方自治体への移籍に加え、ほぼ諸事業関連施設、資機材など、5200億ペソの資産の地方自治体への移管を成し遂げている。ただし、権限委譲に伴う行政サービスの移管は、実施能力を度外視して強行されたため、末端の自治体においては、業務の執行に混乱を来しているところもある。特に、農業生産・普及事業、保健医療事業、公共事業など、大幅な分権化が図られた分野での混乱の様相が濃厚である。このように「個々の実施状況では混乱の様相をみせている。しかし、全体状況としては、フィリピン社会の大きな構造変化が進行している。」<sup>132</sup>といえる。

地方自治体の財政収入全体が伸びている一方、このなかに占める地方交付金（IRA）の割合が大きくなり、IRAの伸びに比較すると独自財源の伸びは緩慢である。しかしながら、固定資産税、商業税など地方自治体の独自財源の推移をみる限り、各行政管区、自治体単位、各自治体の間でかなりばらつきがあるものの、一様に伸びてきているようである。またIRAの20%は、開発事業に使われることが規定されており、地方開発の開発資金も曲がりなりにも担保されるようになったといえる。したがって、全般的に地方自治体の歳入基盤は確保され、地方自治がいっそう促進される土台はできてきたものと理解される。

他方、開発計画策定の義務づけにより、これまでに比べ各地方自治体が、はるかに大きな役割を果たすようになったはずであるが、実際には、地方自治体レベルにおける地方開発協議会（LDC）の開発投資計画策定能力が十分ではなく、地方自治体の投資計画が上位の投資計画に反映されず、地域開発協議会（RDC）において策定される開発投資計画は中央実施官庁の地方事務所の事業投資計画といった色彩が強く残っているようである。

結論的には、まだまだ地方における民主主義の定着をはじめ、地方行政組織の人的資源開発、地方財源の拡大、技術などの充実などという多くの課題を抱えているものの、総合的アプローチとしての地方自治権の拡大は達成されてきたといえるようである。

一般的には、経験豊富な人材を有する一部地方自治体を除いて、受け皿となる地方自治体の行政組織は不備で、行政実施能力も不十分で、さらに財政基盤も脆弱であるため、地方自治法でうたわれた制度が形骸化されつつあるともいわれている。しかしながら、このような状況は十分事前に想定されていたはずであり、むしろ、これだけの変革がスムーズに進むことのほうが不思議であるともいえよう。いずれにしても、「1991年地方自治法」の施行により、各種権限の委譲が実際に行われ、地域の発展の担い手として地方自治体（地方政府）が果たすべき役割が分権化の進展に伴いますます大きくなっており、地域の開発において主体的な役割を果たしていくことが求められている。

2) 地方分権の結果として、中央政府の特定機関(内務自治省など)とともに、主たる開発の担い手として、地方政府(地方自治体)や地域のNGOや住民組織(PO)、民間部門などから構成される地域および地方開発協議会(RDCおよびLDC)がクローズアップされてきている。

一般的に地方分権化は、地域格差をいっそう拡大する可能性を秘めており、公正の観点を持ち込むのであれば、地域間の調整・再配分機能を果たす中央政府の役割は依然重要であるといえよう。

<sup>132</sup> 赤松志郎、前掲書、p.14のなかでこのように述べている。

特に、地方自治体を監督する内務自治省(DILG)の役割や地域開発計画などの策定・調整における地域開発協議会(RDC)や国家経済開発庁(NEDA)の地域事務所の役割(RDCにおける事務局機能)<sup>注33</sup>は、「1991年地方自治法」施行以後、ますます重要となってきている。ただし、基本的に中央政府の役割は、中央からあるいは出先機関を通しての地方政府に対する技術支援を行うことや、行政サービスの計画や実施におけるガイドラインの策定を行うことに今後は限定されるようになってこよう。また中央政府は、地方政府や民間セクターが地域における開発の担い手として効果的に活動できるような環境を整備する役割へとシフトしていくことが求められている。

他方、「1991年地方自治法」では、住民組織(PO)やNGO、業種別団体などからの代表者が地方開発協議会(LDC)の全構成メンバーの25%以上になることが義務づけられており、開発の担い手が中央政府だけでなく、地方政府や民間セクター(民間企業、業種別組合、NGO、POなど)へと多様化するようになってきている。このことは、中央政府主導型の開発戦略を改め、政策決定段階から実施まで一貫して地方政府、NGO、民間部門などの参加を促進する開発戦略を導入していくことが期待されていることを意味している。さらに今後地方政府は、地域の活性化を促進するために地域のネットワークの活用を通して参加型開発の枠組みを形成していく役割を担うことが期待されているといえよう。

実際、各自治体単位に設けられたLDCへの参加者構成を通じてみる限り、自治体開発行政におけるPOやNGOの参加という点で大幅な変化がみられている。共同体組合など業種別組織の代表、婦人団体や青少年団体等の社会グループなども構成メンバーとして多く登録しており、その地域化が進んでいるようである<sup>注34</sup>。

## (2) 検証

- 1) 上記(1)の1)は、仮説1を支持しており、中央政府から地方政府への大幅な権限委譲が実質的に行われてきていることを理解させる。
- 2) 上記(1)の2)は、仮説2を支持している。すなわち、「1991年地方自治法」の施行結果、中央政府の特定機関(内務自治省など)に加え、主たる開発の担い手として、地方政府(地方自治体)や地域のNGOや住民組織(PO)、民間部門などから構成される地域および地方開発協議会(RDC)およびLDC)がクローズアップされてきていることを理解させる。

### 3-5 地域の発展/地域格差の是正のための「地域産業振興」の重要性

本論では、2つの仮説：「(仮説1)一極(中央)集中型開発から多極(地方)分散型開発へ本格的なシフトが始まったといえるのではないか」「(仮説2)中央主導型開発から参加(担い手多様化)型開発へ本格的なシフトが始まったといえるのではないか」を掲げ、3つの地域開発に関する重要な要因に関する事実確認を通じて、これらの仮説の検証を行ってきたが、これまでの検証結果、以下の

<sup>注33</sup> NEDAは、各RDCにPDAC(Project Development Assistance Center)を設立し、地域開発の事務局機能(特に援助調整機能)を担わせている。

<sup>注34</sup> 赤松志郎、前掲書、p.33に負う。

ような事実を確認することができ、したがってフィリピンにおける開発トレンドは、本格的なシフトが開始されてきたと考えられる。

- 1) フィリピンにおける開発は、マニラ首都圏開発から、首都圏周辺地域開発へと拡大してきたが、昨今では地方中核都市開発を中心とした地域開発（地域農工業センター開発）へとその方向性がシフトしてきている。
- 2) 地方中核都市の開発は、その周辺地域の地場産業（すなわち、地場資源を活用した産業）と関連づけられた開発が強く期待されている。したがって、従来の輸出加工区だけの「飛び地」的開発から、その周辺地域の産業と前方・後方連関を図った形での開発が指向されてきている。
- 3) 「1991年地方自治法」の施行以降、従来に比較し権限委譲が図られ、地方政府の役割が非常に重要となってきている。例えば、地域開発計画の策定に際しては、中央政府関係者に加え、地方政府関係者や地域住民、地域のNGOや民間企業関係者も参画できるようになってきている。
- 4) 各種の経済的条件が改善され、地方においても、労働集約的で輸出指向型の中小工業が活躍できる（比較優位を生かせる）状況になってきている。

#### (1) 地域開発における「地域産業振興」の位置づけ

これまで検証してきたように、フィリピンにおける開発トレンドは「一極（中央）集中型開発から多極（地方）分散型開発へ」、また「中央主導型開発から参加（担い手多様化）型開発へ」と本格的にシフトしてきており、今後は、明らかに地方中核都市を中心とした地域開発が重要となると考えられる。その際、これまでのわが国を含む先進諸国などでもそうであったように、地域開発のアプローチは、おおよそ以下の3つの大きなアプローチの組み合わせとなるだろうと考えられる。

そのひとつは、「産業の地方展開型アプローチ」であり、これまでほとんどの開発途上国がこのアプローチを主に採用してきている。2つ目は、「後進地域対策型アプローチ」であり、貧困地域の救済などがこれに相当する。3つ目は、「地域活性化型アプローチ」であり、村興しなどの住民の自主性尊重型アプローチである。最もオーソドックスであるが、今後とも重要なアプローチといえるのは、「産業の地方展開型アプローチ」であろう。すなわち、「地域産業振興<sup>ii35</sup>（ここでは、従来どおり「工業の地方分散化」とも呼べるだろう）アプローチ」による地域開発である。

言い換えれば、今後のフィリピンにおける地域開発の手法は、地場産業を有する地方の中核都市周辺地域に加え、輸出市場や国内他市場ともリンケージした地域市場の形成（地域経済圏の形成）であろう。すなわちこの形成過程を通じ、「地域産業振興」を図りながら雇用を創出するとともに、持

<sup>ii35</sup> 「地域産業振興」とは、一般的には、地域における産業全体のバランスのとれた持続的な発展を意味しており、したがって、地域における農業、牧畜業、林業、水産業、鉱業、工業、商業、貿易などの産業全体のバランスある持続的な発展を意味するものである。しかしながら、ほとんどの途上国においては、実態上「地域工業開発」を意味していることが多く、工業の地方分散がより効果的に地域工業開発を活性化させるものとみなされている。また多くの場合、農工業の連携の強化が課題となっている。

持続的発展のメカニズムを構築し<sup>136</sup>、地域格差の是正や貧困の解消に貢献し、住民の生活水準や福祉の向上をめざす地域開発が期待されている。

一般的に、住民は、所得だけでなく、生活水準(社会サービス)の格差がある限り、より高い生活水準を求めて移動するともいわれている(これが都市への移動原因のひとつでもある)。したがって、より高い生活水準を維持できる地域経済圏を確立することが正に重要となっている。他方、中央政府の補助金などもあまり期待できない状況のなかでは、地域の資源を有効活用していくことがますます必要となっている。

さらに、前述した開発トレンドに関する事実関係からも、地域の発展や地域格差の是正のためには、地域の持続的な開発が国家の開発にとっても非常に重要であり、中央政府関係者との連携のもとに、地方中核都市およびその周辺地域における地域総合開発計画策定が、地方政府関係者や地域のNGO、民間企業家らの手によって早期に取りまとめられ、確実に実行されていくことが強く求められている。また、その実行手段のひとつとしての「地域産業振興」(特に中小企業による地場資源を活用した労働集約的で輸出指向型の工業開発)は、地域の持続的な発展にとって非常に重要な手段であると位置づけられる。

## (2) 「地域産業振興」のあり方

上述したように、地域の持続的な発展にとって「地域産業振興」は、非常に重要な手段として位置づけられている。ここでは、開発の実行手段としての「地域産業振興」のあり方を以下のように考えてみる。

一般的に、地域産業振興(地域工業開発)のためには、地方におけるインフラの整備(特に外国投資や国内の民間投資を地方に誘導するための運輸・交通、通信インフラの整備)を行い、地方において市場へのアクセス(輸出市場、国内他市場へのアクセス)を確保し、地域市場の形成(市場機能の整備、地場資源の有効活用)を促進したり、地方における金融制度の強化や税制度の整備(優遇税制などの投資インセンティブの提供)を行うことなどにより投資環境の改善を図っていくことが必要である。特に、地方中核都市の開発(地理的条件、資源や要素賦存など潜在力のある地域の重点開発)のように、地域の中心となる地方都市のインフラ整備を含む投資環境の整備が今後ますます重要とってくるものと考えられる。

また、このような地域産業振興は、主として地方政府や民間セクターによって実施されることとなるが、そのための人的資源開発は、担い手の多様化を促進して地域の活力が発揮されるような環境を醸成するようになされる必要がある。

<sup>136</sup> 持続的発展のメカニズム構築のためには、「資金」が回るメカニズム構築が不可欠である。すなわち、外国投資の導入やグローバルマーケットへのリンケージなどが重要な要素となろう。また具体的な地域工業開発の推進にあたっては、中小企業を対象とした外国投資による地方の工業団地開発なども有効であろう。



### 3-6 フィリピンにおいて期待される ODA の「地域産業振興」支援とその留意点

わが国のフィリピンに対する援助対象分野のなかでも、「地方の開発」は重点分野のひとつとして明確に位置づけられる。今後のわが国の協力の方向性を考えるとき、従来のような首都圏への一極集中型援助を軌道修正する方策は、単純ではあっても地方中核都市への傾斜支援の拡大であろうと考えられる。

その際、地方中核都市と政治、社会、経済面で関係を持つ周辺地域との関係に注目し、それら広域圏を単位とした地域総合開発計画策定への支援が効果的であろうと考えられる。また、地域産業振興という観点からも、地域における経済インフラ整備支援をはじめ、法制度などを中心とした投資環境の整備のための知的支援なども効果的であると考えられる。さらに、このような地域開発を地方政府(地方自治体)が主体的に実施するための人的資源開発への支援(すなわち多様化した開発の担い手の育成支援)なども非常に効果的であると考えられる。これらの ODA による「地域産業振興」支援における留意点を以下の(1)~(4)にまとめてみた。

なお、「1991年の地方自治法」の制定以降、各ドナーの援助動向にも変化が見受けられるが、わが国の場合、自治体開発資金への有償資金協力や内務自治省への専門家派遣などの自治体の行財政能力強化のための協力に加え、カラバールソン、セブ、中部ルソンにおける地域総合開発計画調査などの計画策定への支援および提案された各種インフラ整備への有償資金協力などを実施してきている。

また、世界銀行やアジア開発銀行(ADB)は、インフラ整備を通じた地方開発支援を実施している一方、USAID(アメリカ)は、「地方開発支援プログラム(LDAP)」に代表されるように全国レベルの地方自治体の能力向上プログラムを実施してきている。この他、CIDA(カナダ)やGTZ(ドイツ)など、他のドナーも協力規模の大小はあるものの地方自治体の能力向上のための支援を拡大してきているようである<sup>注27)</sup>。

#### (1) 全国の地域総合開発計画策定支援

「1991年地方自治法」の施行により、地方開発のための開発計画の策定が、バラングイレベルから州政府レベルまで義務づけられるようになったが、全国のほとんどの地方自治体は、人材の質・量とも弱体であり、情報収集も不十分であり、計画立案能力も低い<sup>注28)</sup>ため、必ずしも地方自治体を主体とした開発計画が策定されているとはいえない状況のようである。

したがって、今後は地方自治体の計画立案能力の強化のための人材育成に加え、各地方自治体がマスタープランとして開発の方向性や計画策定のモデルとすべきバランスの図られた「地域総合開発計画」の策定のための支援を拡大していくことがこれまで以上に重要であろう<sup>注28)</sup>。その際留意すべき点としては、地方自治体を主体(当事者意識の確保)とした開発計画の策定に加え、参加型開発(NGO、

<sup>注27)</sup> 崎敷香屋子、前掲書、に詳細に記述されている。

<sup>注28)</sup> 本来は、各地方自治体(もしくはLDC)から提出された開発計画を地域別の投資計画としてRDCが調整し、さらにNEDAが全国の地域開発投資計画を調整のうえ、中期公共投資計画として取りまとめることになっている。しかしながら、各地方自治体などにおける地域計画策定プロセスのなかで、これまでの地域総合開発計画調査報告書が、地方自治体の計画策定のモデルとしても十分活用されてきていることもあり、この意味においても、また地方自治体の人材育成面においても、地域総合開発計画策定への協力は意義深いものであるといえる。なお、地方中核都市の形成のためにも、「地域農工業センター」として指定されている14拠点を含む地域を優先的に支援することが望まれている。

住民組織(PO)、民間企業などを含めた計画策定)を取り入れた開発計画の策定とし、また環境、社会面を十分に配慮した開発計画の策定(NGOなどによる簡易社会調査の活用など)を行う必要がある。

地域総合開発計画のなかで、地域産業振興計画(特に中小企業による地場資源を活用した労働集約的で輸出指向型の工業開発)も明確に位置づけられるべきであり、地方の工業化に伴う環境的インパクト(産業公害、自然破壊)の軽減措置もあらかじめ検討しておく必要がある。

さらに、地方自治体主導の地方における開発プロジェクトの重要性や比率が増加するため、各プロジェクトの地方に与えるインパクトを評価する手法を充実させておく必要もある。

## (2) 地域における投資環境整備支援

地方に外国投資や国内投資を誘致することは、インフラの状況をはじめとした投資環境が不十分な段階では、ほとんど困難であるといっても過言ではない。いくら民活(BOT、BOO方式など)によってインフラを整備しようと叫んでみても、あまり現実的ではなかろう。したがって、これを打開するためには、中央政府や地方政府による地域総合開発計画に基づくインフラ整備への支援、特に地域産業振興の観点からのインフラ整備への支援が非常に重要となっている。なかでも、電力や水の供給体制の整備支援に加え、輸出市場や国内市場と地域市場をリンクさせるためのインフラ整備支援、すなわち運輸・交通分野(空港、港湾、道路など)や通信分野などのインフラ整備支援は不可欠となっている。また工業用地開発なども投資誘致にとっては重要な要素である。さらに地域のなかでも、地域市場形成の観点から、地方中核都市のインフラ整備が優先される必要があり、市場機能の整備支援なども今後重要となってこよう。

投資の誘致には、インフラ整備に加えて、地方における金融制度の強化や税制度の整備(優遇税制などの投資インセンティブの提供)、さらに輸出入制度の改善などにより投資環境の改善を図っていくことも必要である。このためには、地方政府に対する法制度の整備のための知的支援などを行うことも有効であろう。

さらに、地方の中小工業を支援するために、小規模金融制度や技術的支援を行うと同時に、起業家育成のための支援も行っていくことが効果的であろう。

## (3) 地方政府の人材育成支援

「1991年地方自治法」は、地方政府(地方自治体)の弱体な人材や不十分な財源などの現状と実施能力を考慮せずに施行されているが、今後は地方自治体の実施能力向上が当面の大きな課題となっている。特に、人材難によってますます地域格差が拡大する可能性が大きいともいわれているものの、地方が、その持てる人材を動員し、それを外部からの支援に結びつけるとき、地域の活性化および地域格差の是正を実現できる可能性があるとも考えられる。したがって、当面、地域産業振興の観点からも最も必要性が高いのは、人材・組織面での地方自治体への支援であろうと考えられる。

現在、地方自治体は、開発プロジェクトを形成・推進する権限が与えられたことにより、わが国援助の要請機関となる可能性が大きい。したがって、今後は、地方自治体をはじめとする開発関連組織のプロジェクトの計画・実施能力、あるいは国全体の開発計画との整合性およびプロジェクトの効果分析について対応可能な幅広い行政能力を有した人材育成のための協力を実施していく必要

がある<sup>注39</sup>。

具体的には、地方行政の担い手育成のために、徴税機能の強化を含む地方行財政制度の整備への支援、また住民・土地台帳などの台帳管理、統計資料管理、徴税システムなどの行政事務のコンピュータ管理への支援などが強く求められている。

#### (4) 中央政府と地方政府の連携支援

「1991年地方自治法」の施行以来、「縮小再編」を基調とする中央政府機関と「拡大再編」を基調とする地方政府機関の制度的関係において混乱が生じてきている。他方、地方自治体はODAや他の援助を受けるため直接外国のドナーへ要請を提出できるようになった結果、これらの要請件数は飛躍的に増加してきている。しかしながら、ドナーの対応能力は低く、中央政府機関の調整能力がますます課題となってきている<sup>注40</sup>。

これまでの地方開発とは異なり、中央政府の開発計画に従った公共投資のような中央統制は困難となっており、地方自治体の開発事業の優先度と国家開発計画との整合性を調整するために、地方自治体の実施能力を含めて開発計画・投資計画の策定過程全般の改善が求められている。

したがって、プロジェクトの形成段階においても地方自治体および地方自治体を統括する内務自治省(DILG)の果たす役割が増大している一方、NEDAの調整機能としての役割も増大しており、DILGおよびNEDAへの支援も強く求められている。

特に、「1991年地方自治法」の制定とともに新たに設置された独立機関であるDILG傘下の地方自治研修所(LGA)は、地方自治体および内務自治省スタッフの行政研修を担うべく設立されており、今後の機能強化への期待も高く、わが国としても本格的に支援していくことが重要であると考えられる。

またDILGやNEDAの地方支部(地域事務所)は、地域開発協議会(RDC)の重要な役割を担っているため、それぞれが開発計画の策定や調整において、また開発計画の実施状況のモニタリングにおいても効果的に機能・連携できるように、わが国としても各地域事務所を支援し、そのような仕組みを構築していくことが求められている。

<sup>注39</sup> 国際協力事業団としては、地方政府への専門家派遣および協力隊員の派遣、また地方自治体スタッフ研修としての国別特設コースの開設やプロジェクト方式技術協力での研修コースの提供、さらに事務所における地域別担当制の導入による地域別アプローチの強化などが当面取り組むべき協力であろう。

<sup>注40</sup> わが国の場合、要請書が膨大な数にのぼることや地方自治体の行政能力の低さを考慮し、NEDAのスクリーニングを経た要請案件のみを検討しているのが現状である。

## 参考文献

- 赤松志朗 (1995) 「フィリピンにおける 地方開発促進のための企画調査報告書— 1991年自治法と自治体行政財政力」 国際協力事業団、東京
- 朝日新聞 (1996) 「フィリピン・セブ州高成長」 5月23日付朝刊記事、東京
- ウィルフレッド・G・ヌキイー (1992) 「貧困緩和を伴う地域開発のための公共政策と地方分権化」、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、東京
- カエターノ・バアランガ・Jr. (1989) 「フィリピンの開発における雇用」 M.F. モンテス・坂井秀吉編「フィリピンの開発政策とマクロ経済展望」 アジア経済研究所、東京
- 黒柳俊之 (1996) 「国際協力事業団による地域総合開発調査と最近のその特徴」 「地域総合開発」 事例研究コーステキスト、(財) 国際開発センター、東京
- 国際協力事業団 (1991) 「カラバールソン地域総合開発計画調査最終報告書要約」 国際協力事業団、東京
- 国際協力事業団 (1995) 「フィリピン国中部ルソン開発計画調査最終報告書要約版」 国際協力事業団、東京
- 国際協力事業団・(財) 国際開発センター (1997) 「開発調査案件に関するフォローアップ調査報告書」 国際協力事業団、東京
- 国家統計開発委員会 (NSCB)
- 坂井秀吉 (1989) 「展望：フィリピンの戦後経済開発」 M.F. モンテス・坂井秀吉編「フィリピンの開発政策とマクロ経済展望」 アジア経済研究所、東京
- 崎坂香屋子 (1994) 「フィリピン企画調査 (開発計画) 報告書」 国際協力事業団、東京
- 諏訪 勝 (1992) 「検証・日本ODA 亀裂は走る開発と民衆の間」 「法学セミナー」 4月号、東京
- 野沢勝美 (1993) 「フィリピンの地方分権と地域工業開発」 「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、東京
- 野原 昂 (1987) 「フィリピン」 山澤勉平・平田章編「発展途上国の工業化と輸出促進政策」 アジア経済研究所、東京
- 福島光丘 (1989a) 「工業化の歴史と実績」 「フィリピンの工業化 再建への模索」 アジア経済研究所、東京
- 福島光丘 (1989b) 「中小企業と家内工業の役割と展望」 「フィリピンの工業化 再建への模索」 アジア経済研究所、東京
- 藤原婦一 (1991) 「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、東京
- 和田正武 「産業立地政策のパラダイム変化」 (通産省より入手した論文)
- Bangko Sentral ng Pilipinas, *Selected Philippine Economic Indicators*.
- DTI Regional Office, *Mindanao Economic Performance: 1992-1995*.
- Philippine Human Development 1994*, p.29.
- Yasutoshi, Y. and Gerona, R. (1996), *Decentralization and JICA: Prospects and Challenges*, JICA, TOKYO.



## 4. メキシコの中央—地方関係

### 4-1 はじめに

メキシコにおいては、1982年の債務危機発生以降、従来からの外国資本に依存し国家が介入するといった保護主義的な経済政策から、市場原理の調整メカニズムを重視し規制緩和や民営化を進める構造調整政策がとられてきた。その結果、政府および公営企業における大量の余剰人員の発生、食糧および燃料に対する政府補助金の削減、医療等社会サービスの低下などにより、従来は保護されていたが構造調整政策により市場原理の対象から外れた中間層以下の人々の雇用や所得に大きな打撃を与えることとなった。このことはまた、低開発地域における貧困化、さらには債務危機以前から発生してきた大都市への大規模な人口の流入を助長し、国内の不均衡発展をさらにますます進行させる結果にもなった。このような状況のもとで、半世紀以上にわたって一党支配体制を続けてきた制度革命党（PRI）が行ってきた従来の政策とは異なる路線を提唱すべく、1988年12月に発足したサリーナス大統領により発表された構想が、有名な「国民連帯計画」（PRONASOL：Programa Nacional de Solidaridad）である。

ここでは、まずメキシコにおける政府・地方制度の概略（中央—地方関係を含む）について触れた後、地域格差の現状とこれへの取り組みとして、ラテンアメリカで最も体系的といわれる「国民連帯計画」を中心に、メキシコ政府が取り組んできた地域開発、地域間格差是正への政策とその評価について考察していくこととしたい。

### 4-2 政府・地方制度の概略

#### (1) 国の規模

メキシコ合衆国（United Mexican States）は、ラテンアメリカ最北端に位置する面積約195万8000km<sup>2</sup>、人口約9000万人（1993年）<sup>11</sup>からなる1821年にスペインから独立した国である。全人口の60%を白人とインディオの混血が占め、その他の民族構成もインディオ25%、白人15%となっている。DACの途上国区分の分類では、Upper Middle-Income Countriesとして位置づけられており、その経済および社会指標は表4-1のとおりである。

<sup>11</sup> The World Bank（1995）による。

表 4-1 経済および社会指標

経 済 指 標	GDP (100万USドル)	286.84 (1991) →	329.080 (1992) →	355.720 (1993)
	実質GDP成長率	3.5% (1991) →	2.6% (1992) →	0.4% (1993)
	1人当たりGNP (USドル)	3,470 (1991) →	3,900 (1992) →	4,130 (1993)
	産業別GDP構成比	農業 7.40%、製造業 22.40%、商業 25.6% (1993)		
	産業別成長率	農業 1.80%、製造業 ▲1.50%、商業 0.9% (1993)		
	消費者物価上昇率	18.80% (1991) →	11.90% (1992) →	8.0% (1993)
	失業率 (都市部)	2.70% (1991) →	2.90% (1992) →	3.4% (1993)
	輸出額 (100万USドル)	27.175 (1991) →	27.1375 (1992) →	29.980 (1993)
	輸入額 (100万USドル)	38.357 (1991) →	46.205 (1992) →	48.926 (1993)
	経常収支 (100万USドル)	▲13.284 (1991) →	▲22.809 (1992) →	▲21.472 (1993)
	公的対外債務残高 (100万USドル)	79.988 (1991) →	75.755 (1992) →	78.750 (1993)
	対外債務返済比率	22.40% (1990) →	25.0% (1991) →	21.80% (1992)
	外貨準備高 (100万USドル)	16.710 (1991) →	18.550 (1992) →	24.540 (1993)
社 会 指 標	人口増加率	2.1% (1990)		
	出生時平均余命 (1989)	69.6歳 (1990)		
	乳児死亡率	40/1000 (1990)		
	初等教育就学率	86% (1990)		
	中等教育就学率	43% (1990)		
	高等教育就学率	26% (1990)		
	成人非識字率 比率	8% (410万人)		

出所：国際協力事業団 (1995)

## (2) 政治制度

メキシコは、大統領を元首とする立憲連邦共和制を採用している。その立法機構は上院・下院の2院制からなっており、議席数、任期等は表4-2のとおりである。行政機構としては、中央における1府18省3庁および地方における31州および1連邦区からなり、また、司法機構として最高裁判所と各州に高等・地方裁判所が置かれている。大統領の任期は6年である。

主要政党は制度革命党 (PRI: Partido Revolucionario Institucional)、国民行動党 (PAN: Partido Acción Nacional)、民主革命党 (PRD: Partido de la Revolución Democrática) などであるが、1929年以來68年間にわたり制度革命党が連続して政権与党を担っている。

表 4-2 立法機構の概要

	上 院	下 院
議席数	128議席	500議席
任期	6年 (3年ごとに半数を改選)	3年
選出方法	直接選挙により各州および連邦区から各4名を選出	直接選挙により300議席を選出 (小選挙区制300議席および比例代表制200議席)
その他	連続再選禁止	連続再選禁止

出所：国際協力事業団 (1995)

### (3) 地方制度

地方制度は、連邦政府のもとに大統領の管轄下に置かれる1連邦区（メキシコシティ）および31州からなり（表4-3）、州のもとに2,400以上の市町村自治体が存在する。

#### 1) 州 (Estado)

それぞれの州は、立法、行政、司法の三権を有し、州議会、州知事、州裁判所（高等裁判所）が存在する。州議会は各選挙区から選出された15名の議員と比例代表制により選出された5名の議員、さらに州選出の下院議員1名によって構成されている。州知事の任期は6年で、直接選挙により選出されるが、連続再選は禁止されている。なお1995年現在州知事における与党と野党の割合は27名対4名である。

#### 2) 市町村自治体 (Municipio)

市町村自治体は、主として行政権のみを有するが、その権限すら州議会で3分の2以上の多数決があれば自動的に停止される。また、市町村自治体議会は任期3年で比例代表制直接選挙によって選出された8~20名の議員からなるが、首長は州知事の思惑によって推薦されることが多いのが現状である。市町村自治体の財源および行政権の範囲は憲法で規定されており、その独自の財源としては、州が課している不動産税にさらに賦課する形の負担金と限られた公共サービスからの使用料のみが認められている。財源が乏しいことから、行政権も主に公共秩序の維持確保やセカンダリーな公共サービスに限られており、市町村によってばらつきはあるものの主な事業をあげれば大体次のようになる。

- ①交通・警察および消防の管理
- ②主要街道および中心地域における照明の取付け
- ③最小限の道路修理
- ④交通標識の取付け
- ⑤中心地域および観光地域における道路の清掃
- ⑥ごみ清掃
- ⑦公園の維持管理
- ⑧上下水道設備の管理
- ⑨小売り・卸売マーケットの管理
- ⑩墓地および屠殺場の管理
- ⑪住民登録管理



表4-3 メキシコにおける州の概要

国全体	面積	人口密度	人口	分布	伸び率 97/90	年間気温 最高：最低：平均	州名	州都 高さm	州内最大人口都市	人口	集中率 %	州年降水量mm	州字
1. 全体	1,958,201	41.4	81,140,922	100.0	21.4	-	Mexico	3	Tijuana	742,686	44.8	331	98.2
2. 北米	69,821	23.7	1,657,927	2.0	40.8	37.3	La Paz	30	La Paz	161,010	50.7	150	97.1
3. 南米	73,475	4.3	317,326	0.4	47.5	45.0	Hermosillo	200	Hermosillo	449,472	24.7	500-700	97.6
4. 7/5	182,052	10.0	1,822,247	2.3	20.4	43.0	Chihuahua	1,435	Juaraz	797,679	32.7	346	97.8
5. 7/7	244,938	10.0	2,439,854	3.0	21.7	31.4	Saltitillo	1,568	Torreón	459,809	23.3	-	97.2
6. 7/9	149,982	13.1	1,871,344	2.4	26.6	30.0	Monterrey	522	Monterrey	1,064,187	34.5	635	97.4
7. 7/10	64,924	47.5	3,086,466	3.8	22.8	2.0	Cd. Vico	311	Matamoros	363,392	13.5	600	97.1
8. 7/11	79,384	28.3	2,244,208	2.8	18.6	42.0	Culliacan	50	Culliacan	602,114	27.2	830	96.2
9. 7/12	58,328	37.9	2,210,766	2.7	19.5	48.0	Durango	1,886	Durango	414,015	30.7	700	97.0
10. 7/13	123,181	11.0	1,352,156	1.7	14.4	48.0	Zacateca	2,140	Fresnillo	160,208	12.5	510	96.3
11. 7/14	73,252	17.5	1,278,279	1.6	12.4	36.0	Tepic	934	Tepic	238,101	29.2	-	94.5
12. 7/15	26,979	30.1	816,112	1.0	12.4	-	Aguaascalientes	1,867	Aguaascalientes	506,384	70.4	526	96.8
13. 7/16	5,471	131.5	719,650	0.9	38.5	32.5	San Luis Potosi	1,887	San Luis Potosi	525,819	28.3	381	94.2
14. 7/17	63,068	31.7	2,001,966	2.5	19.6	37.3	Candala	1,547	Candala	1,628,617	30.9	941	95.8
15. 7/18	80,836	65.3	5,278,987	6.5	20.7	36.7	Guasajuato	1,804	Leon	872,453	21.9	640	97.3
16. 7/19	30,491	130.5	3,990,204	4.9	32.4	36.0	Queretaro	1,816	Queretaro	454,049	43.5	-	96.3
17. 7/20	11,449	91.2	1,044,227	1.3	41.2	21.0	Pachuca	2,399	Pachuca	179,440	9.5	550	98.0
18. 7/21	20,815	90.4	1,880,632	2.3	21.5	25.0	Colima	494	Colima	116,155	27.4	975	96.3
19. 7/22	5,191	81.8	424,656	0.5	22.6	40.0	Morelia	1,914	Morelia	489,756	13.9	-	93.1
20. 7/23	59,928	59.0	3,534,042	4.4	23.2	-	Toluca	2,651	Nezahualcoyotli	1,259,543	12.8	700	95.3
21. 7/24	21,355	459.7	9,815,901	12.1	29.8	22.0	Tlaxcala	2,229	Chilautoman	91,256	8.0	-	95.8
22. 7/25	4,016	190.2	763,683	0.9	37.2	-	Oaxaca	1,528	Oaxaca	231,752	23.6	-	94.6
23. 7/26	4,950	241.5	1,195,381	1.5	26.2	-	Cd. de Me	2,238	Istapalapa	1,490,981	18.1	-	97.0
24. 7/27	1,479	5,593.3	8,236,960	10.1	16.7	-	Puebla	2,144	Puebla	1,054,921	25.8	830	92.2
25. 7/28	33,902	121.5	4,118,059	5.1	23.0	22.0	Jalisco	1,432	Yeracruz	327,522	5.3	2,000	93.5
26. 7/29	71,699	86.7	8,215,142	7.7	15.4	-	Chihuahua	1,263	Acapulco	592,187	22.6	1,204	92.0
27. 7/30	64,231	40.8	2,622,067	3.2	24.3	28.2	Oaxaca d	1,558	Oaxaca de J.	212,943	7.0	1,333	90.9
28. 7/31	63,952	32.2	3,021,513	3.7	27.5	28.0	Villahermosa	20	Villahermosa	390,161	26.0	180	90.3
29. 7/32	25,297	59.4	1,591,183	1.9	41.2	38.0	Texila G	536	Texila Gatterrez	295,615	9.2	1,810	91.9
30. 7/33	74,211	43.2	3,203,915	4.0	53.7	40.0	Campeche	5	Campeche	179,011	33.9	1,500	95.1
31. 7/34	50,812	10.4	528,624	0.7	25.7	45.4	Merida	9	Merida	557,340	40.9	415	93.5
32. 7/35	38,402	35.5	1,363,540	1.7	28.2	42.0	Chetumal	3	Beillo Juaraz	177,356	35.9	1,200	96.5
33. 7/36	50,212	9.8	433,605	0.6	118.4	34.0							

出所：日本商工会議所（1992）

図4-1 各州の位置図



### 4-3 中央-地方関係

#### (1) 憲法上の位置づけ

メキシコ合衆国憲法はその第5章第115条から第122条において地方自治について規定している。主な規定内容は次のとおりである。

- ① 第115条： 市町村自治体の首長が直接選挙により選出されること、市町村自治体が運営管理できる公共サービスおよび財源の種類（4-2において既述）などを規定。
- ② 第116条： 州が立法権、行政権および司法権を有し、三権分立を図らなければならないこと、州知事が直接選挙により選出されること等規定。
- ③ 第117条： 州の行為能力の範囲（貨幣の铸造、州への出入国税、独自の関税設定の禁止など）を規定。
- ④ 第118条： 州が国会の承諾を得れば権限を行使できる事項を規定（トン数税の賦課、緊急自衛戦争等）。
- ⑤ 第119条： 州が他州および他国からの犯罪人を引渡す義務を負っていることを規定。
- ⑥ 第120条： 州知事が連邦政府の法律を州において公布し、順守させる義務を負うことを規定。
- ⑦ 第121条： 州において制定された法律は州内のみ有効であることなどについて規定。
- ⑧ 第122条： 他国からの侵略および内乱が発生した場合に連邦政府が州に対して安全保障義務を有していることを規定。

このなかで特に注目すべきことは、連邦政府および州知事が市町村自治体における防衛指揮権を有していること（第115条第7項）、および連邦政府と州は経済的社会的必要性から行政の権限行使をそれぞれに請け負わせることができること（第116条第6項）であろう。

#### (2) 財政面からみた中央-地方関係

メキシコにおける中央-地方関係を示す資料は非常に少なく、ここではメキシコ政府が1980年から行ってきた一連の税制改革を解説しながら、財政面から中央-地方がどのような関係に立ってきたかをみることにしたい。

##### 1) メキシコにおける財政制度の歴史的特徴

既述したように、メキシコにおいては、1910年に発生した革命以降の強力な国家統合および経済発展指向により、先進諸国の連邦国家には例をみない極端な連邦化現象がみられるが、財政面においても、例えば連邦・州・市町村自治体の支出配分をみた場合に連邦政府が約90%を恒常的に占めていることなど、連邦政府の優位性を確認できる。

##### 2) 1980年の税制改革

メキシコ政府は、1980年に財政調整法（Ley de Coordinación Fiscal）を制定した。これは、それまで各州ごとに定められていた税制の内容および税率を標準化するため、地方税のほとんどを連邦税へ統合することとし、その結果、主に所得税、付加価値税、外国貿易税などからなる税収を

連邦政府から州および市町村自治体への調整財源として配分しようというものであった。具体的には、各州の過去の税収実績および毎年の税収実績を基準として州に配分される一般基金 (FG: Fondo General)、FGからの配分を十分に受けられなかった州に配分される財政補充基金 (FFC: Fondo Financiero Complementario)、また市町村自治体の開発を目的としたムニシピオ開発基金 (FFM: Fondo de Fomento Municipal) の3基金を参加基金 (Fondos de Participaciones) と位置づけ、州、さらには州を通して市町村自治体へ分配されることとなった。FGは3基金中90%を占め(連邦税収の18.1%を充当)、そのうち20%が市町村自治体へ配分された。また、FFCは3基金中8%を占め(連邦税収の1.6%を充当)、残り2%がFFMにあてられた(連邦税収の0.4%を充当)。注目すべきは、これらの参加基金はすべて連邦政府から市町村自治体へ直接配分されることはなく、FFMですら各州がそれぞれに独自で選択した要素・方式に従って市町村自治体へ配分されることである。

### 3) 1990年の税制改革

1990年にFFCはFGへ統合され、FGの配分方式も50%は州人口に応じて、また残り50%は州および市町村自治体の税収全体に応じて配分されることとなった。これは、貧乏州への所得再配分の改善を図ろうとするものであった。

### 4) 税制改革の評価

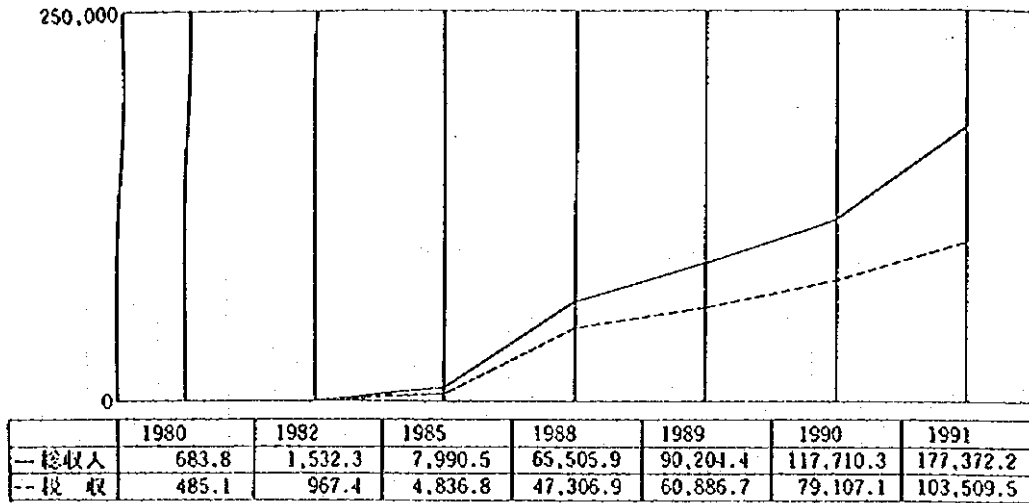
1980年税制改革により、連邦政府の収入は表4-4のとおり飛躍的に増大し、逆に州および市町村自治体は、財政的に大幅に連邦に依存することとなった。表4-5によれば、税制改革前の1979年における州および市町村自治体の収入は、それぞれ60%、70%を自己財源でまかっていたが、1984年にはそれぞれ24%、33%にまで減少し、連邦政府から配分される歳入分与は3倍近くに増加している。また、この改革後は連邦政府から州および市町村共同体への配分も、表4-6および表4-7に、あるように、その連邦支出総額に占める割合が増加した。

このように税制改革は、連邦政府から州政府および市町村自治体政府へ、若干であれ支出レベルが委譲されたという点では成果があったといえるが、結局は、連邦政府が、集権型の財政システムを築くことによっていっそう強固な国家統合をめざすために、「財政面における分権化」という美化されたスローガンのもとで、州および市町村自治体の自主財源の基盤を大幅に削減して支出を抑制し、これらを連邦政府の政策実行上の忠実な出先機関として位置づける、そのための手段にほかならなかったとみることができる。

さらにいえば、一般的にこれらの財政調整政策の本来の目的であるはずの地域間格差の是正についても、メキシコでは、既存の富裕な州をより豊かにし、貧困州をより貧しくする結果となっている。表3-5からもわかるように、メキシコシティ (Mexico City) 大都市圏だけに30%近く、これにモンテレイ (Monterrey) 大都市圏である北部メキシコ湾岸地域およびグアハラハラ (Guajarara) 大都市圏である中央太平洋岸地域をあわせると、これらの大都市圏だけに約50%が分配されていることがわかる。これに対して、いわゆる貧困4地域 (メキシコ全州の半州を超える16州が属する) である中央地域、北部中央地域、半島地域および南部太平洋岸地域への配分は、全部で25%程度にしかっていない。

表 4-4 連邦政府の収入総額・税収総額の推移

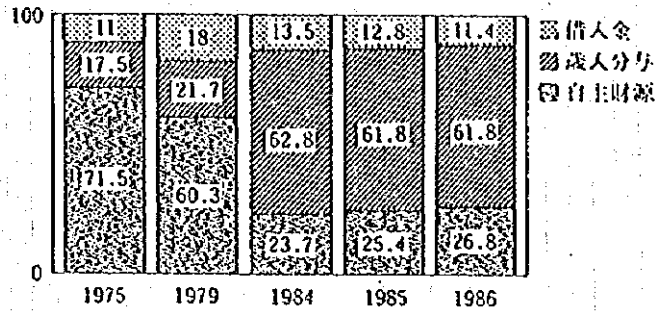
(単位：百ペソ)



出所：BANCO de MEXICO (1993), *The Mexican Economy 1993*, p.299, TABLE41より作成。

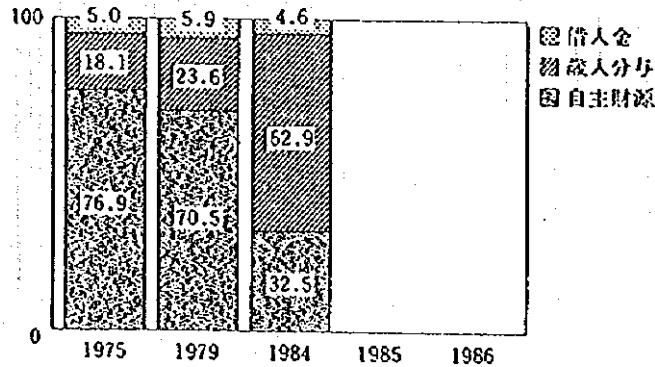
表 4-5 州・ムニシピオの収入構成比  
州政府の収入構成比の推移

(単位：%)



市町村自治体政府の収入構成比の推移

(単位：%)

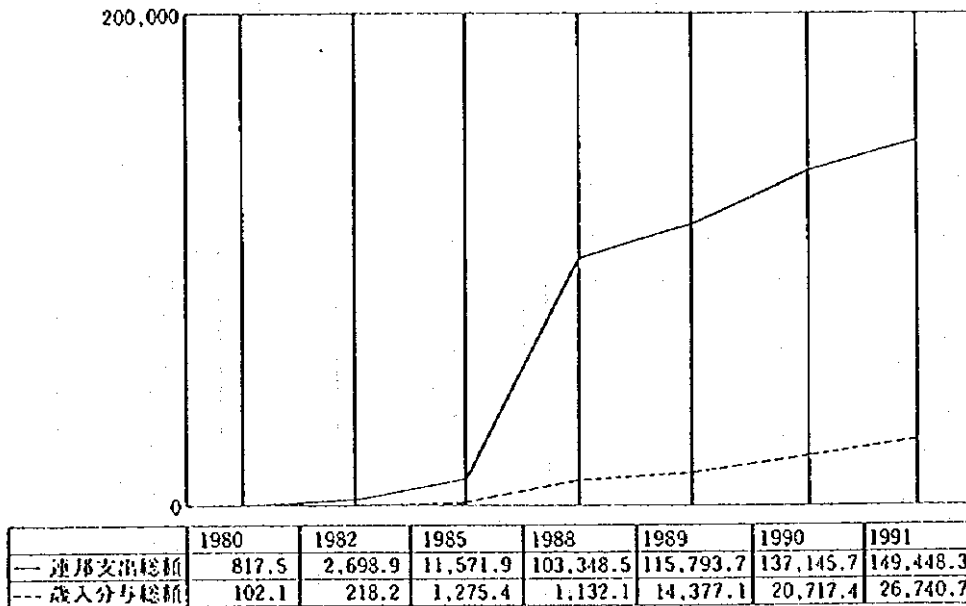


注：1985年、1986年分のムニシピオに関する資料なし。

出所：SPP (INEGI) (1986), *Finanzas Publicas Estatales y Municipales 1975-1984*, INEGI.

表 4-6 連邦支出総額と歳入分与総額の推移

(単位：百ペソ)



出所：BANCO de MEXICO (1993), *The Mexican Economy 1993*, p.298, TABLE40より作成。

表 4-7 連邦支出総額に占める歳入分与総額の割合の推移 (%)

1980	1982	1985	1988	1989	1990	1991
12.5	8.1	11.0	11.0	12.4	15.1	17.9

出所：BANCO de MEXICO (1993), *The Mexican Economy 1993*, p.298, TABLE10より作成。

また、市町村自治体への配分はすべて州を通してのみ行われ、その配分方式も当該州に一任されているために、市町村自治体の需要が反映されているとはいいがたく、州が恣意的に一部の市町村へ優先して配分し、政治的道具として利用されている例がかなりみられる。このような現象は、メキシコをはじめ中南米諸国において伝統的に地方で権力を握ってきたカシーゲの存在が影響しているものと思われる<sup>注2</sup>。

<sup>注2</sup> 中西みゆき (1996), pp.177-183に負う。

#### 4-4 地域間格差の現状

メキシコにおける地域格差は、ほかのラテンアメリカ諸国同様極端に首都に集中したいわゆる連邦化現象の最たる例であり、その背景として、インフラストラクチャー整備を常に最重要課題として産業の振興を図ってきた革命以降の強力な国家統合指向があるものと考えられる。さらには、すでに述べたように、債務危機発生以降とられてきた構造調整政策によってもたらされた貧困化による首都圏への人口の流入がこのような携行に拍車をかけたものと思われる。絶対的貧困の割合は都市部が23%であるのに対し農村部では50%を超え<sup>注3</sup>、都市部に全企業の60%が集中している<sup>注4</sup>。

表4-9はメキシコ各州における平均寿命、表4-10は平均就学年数、また表4-11は15歳以上の文盲率を示したものであるが、いずれのデータからも、メキシコ連邦区とヌエボレオン (Nuevo Leon) 州およびハリスコ (Jalisco) 州をはじめとする北部諸州の生活水準が高く、チアパス (Chiapas) 州、オアハカ (Oaxaca) 州およびゲレロ (Guerrero) 州の南部太平洋沿岸地域が低いことがわかる。特に非識字率においては、メキシコ連邦区およびヌエボレオン州がそれぞれ4.0%および4.6%であるのに対し、チアパス州30.0%、オアハカ州27.5%、ゲレロ州26.8%と、その格差は著しい。

このことは、メキシコ国内においても地理的に文字どおりの顕著な南北問題が発生していること、及び北部に白人の割合が多く南部にインディオの割合が多いことから、人種分布地図がそのまま貧困地図となっていることを示している。

#### 4-5 地域間格差是正への取組みとその評価

周知のとおり中南米諸国においては、首都とそれ以外の地域との生活水準の格差が著しく、メキシコもこの例外でないことは4-4で述べたとおりである。このような歴然とした地域格差について、中南米各国政府ははままったく放置してきたわけではない。とりわけ、北にアメリカ合衆国と国境を接し、政治体制としても同じ連邦制をとってきたメキシコにおいては、近年さまざまな取組みがなされてきた。結果はどうあれ、すでに述べた税制改革もそのひとつの試みであったといえなくもない。しかし、サリーナス政権によって実行された「国民連帯計画」は、過去に例をみなかった大規模な取組みであるばかりでなく、中南米でも最も体系的といわれている地域開発計画でもあるので、ここでは、この計画と評価について中心にみていくこととする。

##### (1) 国家開発計画における地域開発の位置づけ

メキシコにおいては、近年大統領が交代するごとに国家開発計画が発表されており、サリーナス政権も1989~1994年の期間を対象とし、国の政治・経済・社会変革を前提に経済成長の回復、国民生活の向上を図ることを目標とした計画を発表した。同計画においては、主要目標のひとつである経済の近代化を実現する主要政策として地方分散化・分権化の推進がうたわれ、国民連帯計画もこの一環として提唱された。

<sup>注3</sup> 国際協力事業団(1995)に負う。

<sup>注4</sup> *ibid.*

表 4-8 参加基金制度による各州への連邦補助金配分と増減分

地域名(州名)	(%)				
	1989	1990	1991	89/90	89/91
メキシコシティ大都市圏	29.28	28.13	27.46	-1.15	-1.82
(D.F.)	20.23	19.25	18.25	-0.98	-1.98
(メキシコ)	9.05	8.88	9.21	-0.17	+0.16
北部メキシコ沿岸地域	8.27	7.81	7.86	-0.46	-0.41
(ヌエボレオン)	5.30	4.86	4.70	-0.44	-0.6
(タマウリバス)	2.97	2.95	3.16	-0.02	+0.19
北部地域	5.12	5.32	5.19	+0.2	+0.07
(コアウイラ)	2.33	2.42	2.34	+0.09	+0.01
(チワワ)	2.79	2.90	2.85	+0.11	+0.06
北部太平洋岸地域	11.37	11.37	10.93	±0.0	-0.44
(バハ・カリフォルニア・N)	3.26	3.22	3.03	-0.04	-0.23
(バハ・カリフォルニア・S)	0.68	0.67	0.64	-0.01	-0.04
(ナヤリット)	0.97	1.02	1.02	+0.05	+0.05
(シナロア)	2.89	2.84	2.81	-0.05	-0.08
(ソノーラ)	3.57	3.62	3.43	+0.05	-0.14
中央メキシコ沿岸地域	12.04	11.81	11.1	-0.23	-0.94
(タバスコ)	6.11	5.74	4.81	-0.37	-1.3
(ベラクルス)	5.93	6.07	6.29	+0.14	+0.36
中央太平洋岸地域	8.34	8.56	9.0	+0.22	+0.66
(コリマ)	0.69	0.74	0.74	+0.05	+0.05
(ハリスコ)	5.58	5.56	5.76	-0.02	+0.18
(ミチョアカン)	2.07	2.26	2.50	+0.19	+0.43
中央地域	10.35	10.8	11.48	+0.45	+1.13
(グアナフアト)	2.85	2.94	3.19	+0.09	+0.34
(イダルゴ)	1.37	1.50	1.51	+0.17	+0.14
(モレーロス)	1.26	1.31	1.36	+0.05	+0.1
(プエブラ)	2.77	2.86	3.17	+0.09	+0.4
(ケレタロ)	1.29	1.28	1.35	-0.01	+0.06
(トラスカラ)	0.81	0.91	0.90	+0.1	+0.09
北部中央地域	4.9	5.09	5.19	+0.19	+0.29
(アグアスカリエンテス)	0.92	0.96	1.04	+0.04	+0.12
(ドゥランゴ)	1.26	1.34	1.33	+0.08	+0.07
(サンルイスポトシ)	1.53	1.61	1.63	+0.08	+0.1
(サカチカス)	1.19	1.18	1.19	-0.01	±0.0
半島地域	3.01	3.44	3.5	+0.43	+0.49
(カンペチェ)	1.09	1.32	1.32	+0.23	+0.32
(キンタナロー)	0.64	0.76	0.76	+0.12	+0.12
(ユカタン)	1.28	1.36	1.42	+0.08	+0.14
南部太平洋岸地域	7.32	7.69	8.01	+0.37	+0.69
(チアパス)	3.92	4.00	4.04	+0.08	+0.12
(ゲレロ)	1.74	1.90	1.99	+0.16	+0.25
(オアハカ)	1.66	1.79	1.98	+0.13	+0.32
全国	100.00	100.00	100.00		

出所： Instituto de Investigaciones Economicas, *Problemas del Desarrollo* vol. XXIV 1993, p.173, cuadro 4より作成。



表4-9 メキシコ各州における平均寿命

1980-1993

ENTIDAD FEDERATIVA	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Total	66.2	66.6	67.0	67.4	67.7	68.1	68.8	68.8	69.5	69.7	70.0	70.3	70.5
Aguascalientes	67.9	68.3	68.7	69.0	69.4	69.7	70.4	70.4	70.9	71.2	71.1	71.8	72.0
Baja California	68.4	68.6	68.9	69.2	69.4	69.7	70.2	70.2	70.6	70.8	71.1	71.3	71.5
Baja California Sur	69.0	69.3	69.6	69.8	70.1	70.3	70.8	70.6	71.2	71.4	71.6	71.8	72.0
Campeche	69.3	69.6	69.9	70.1	70.4	70.7	71.2	71.2	71.6	71.8	72.1	72.3	72.5
Coahuila	68.5	68.9	69.2	69.5	69.8	70.1	70.7	70.7	71.2	71.4	71.7	71.9	72.1
Colima	66.0	66.4	66.8	67.1	67.5	67.8	68.5	68.5	69.1	69.4	69.7	70.0	70.2
Chiapas	62.8	63.2	63.6	64.0	64.4	64.7	65.4	65.4	66.1	66.4	66.7	67.0	67.3
Chihuahua	67.0	67.3	67.6	67.9	68.2	68.5	69.0	69.0	69.5	69.8	70.0	70.3	70.5
Distrito Federal	70.0	70.3	70.7	71.0	71.4	71.7	72.4	72.4	72.9	73.2	73.4	73.7	73.8
Durango	68.7	69.0	69.3	69.6	69.8	70.1	70.6	70.6	71.1	71.3	71.6	71.8	72.0
Guanajuato	65.8	66.2	66.6	66.9	67.3	67.7	68.3	68.3	69.0	69.3	69.6	69.8	70.1
Guerrero	64.1	64.4	64.8	65.2	65.5	65.8	66.5	66.5	67.1	67.4	67.6	67.9	68.2
Hidalgo	61.9	62.4	62.8	63.3	63.7	64.1	64.9	64.9	65.6	66.0	66.3	66.6	66.9
Jalisco	67.7	68.1	68.4	68.8	69.1	69.4	70.1	70.1	70.6	70.9	71.2	71.4	71.7
México	66.1	66.5	67.0	67.4	67.8	68.3	69.0	69.0	69.7	70.1	70.4	70.7	71.0
Michoacán	65.6	66.0	66.3	66.7	67.0	67.3	67.9	67.9	68.5	68.7	69.0	69.2	69.5
Morales	67.2	67.6	70.0	68.3	68.7	69.0	69.7	69.7	70.3	70.6	70.8	71.1	71.4
Nayarit	69.2	69.6	69.9	70.2	70.5	70.8	71.4	71.4	71.9	72.2	72.4	72.6	72.9
Nuevo León	71.5	71.8	72.1	72.4	72.7	72.9	73.4	73.4	73.9	74.1	74.3	74.5	74.7
Oaxaca	58.0	58.5	58.9	59.4	59.8	60.2	61.0	61.0	61.8	62.1	62.5	62.8	63.1
Puebla	61.6	62.1	62.6	63.0	63.5	63.9	64.8	64.8	65.5	65.9	66.3	66.6	66.9
Querétaro	64.8	65.2	65.6	66.0	66.4	66.7	67.4	67.4	68.0	68.3	68.6	68.9	69.2
Quintana Roo	69.0	69.2	69.5	69.7	70.0	70.2	70.6	70.6	71.1	71.3	71.5	71.7	71.9
San Luis Potosí	67.4	67.8	68.2	68.5	68.9	69.2	69.9	69.9	70.5	70.8	71.0	71.3	71.6
Sinaloa	69.4	69.7	70.0	70.3	70.5	70.8	71.3	71.3	71.7	71.9	72.2	72.4	72.6
Sonora	67.6	67.9	68.2	68.4	68.7	69.0	69.5	69.5	70.0	70.2	70.4	70.6	70.9
Tabasco	64.7	65.0	65.4	65.7	66.0	66.3	66.8	66.8	67.4	67.7	67.9	68.2	68.4
Tamaulipas	68.8	69.1	69.4	69.6	69.9	70.2	70.7	70.7	71.1	71.4	71.6	71.8	72.0
Tlaxcala	63.9	64.3	64.8	65.2	65.5	65.9	66.6	66.6	67.3	67.6	67.9	68.2	68.5
Veracruz	66.0	66.4	66.8	67.1	67.4	67.8	68.4	68.4	69.0	69.3	69.5	69.8	70.1
Yucatán	67.8	68.2	68.5	68.8	69.1	69.4	70.0	70.0	70.5	70.7	71.0	71.2	71.4
Zacatecas	68.3	68.7	69.0	69.3	69.7	70.0	70.5	70.5	71.1	71.3	71.5	71.8	72.0

出所：Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos (1995)

表4-10 平均就学年数

1980-94

ENTIDAD FEDERATIVA	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Total	5.43	5.56	5.68	5.79	5.90	5.99	6.08	6.17	6.25	6.32	6.39	6.46	6.52	6.58	6.64
Aguascalientes	5.35	5.45	5.56	5.65	5.74	5.82	5.89	5.97	6.03	6.10	6.16	6.21	6.26	6.32	6.36
Baja California	6.55	6.68	6.81	6.93	7.03	7.14	7.23	7.32	7.40	7.49	7.55	7.62	7.68	7.74	7.80
Baja California Sur	6.15	6.26	6.36	6.45	6.54	6.62	6.69	6.78	6.82	6.88	6.93	6.98	7.03	7.07	7.12
Campeche	5.13	5.24	5.34	5.43	5.52	5.60	5.67	5.74	5.81	5.87	5.93	5.98	6.04	6.08	6.13
Coahuila	6.11	6.23	6.35	6.46	6.56	6.65	6.74	6.83	6.91	6.98	7.05	7.12	7.18	7.24	7.30
Colima	5.34	5.45	5.58	5.69	5.79	5.89	5.99	6.06	6.14	6.22	6.29	6.36	6.42	6.48	6.54
Chiapas	3.19	3.28	3.37	3.45	3.52	3.60	3.66	3.73	3.79	3.85	3.91	3.96	4.01	4.06	4.10
Chihuahua	5.67	5.79	5.91	6.01	6.12	6.21	6.30	6.39	6.47	6.55	6.62	6.69	6.76	6.82	6.88
Distrito Federal	7.73	7.86	7.98	8.09	8.19	8.29	8.39	8.47	8.56	8.64	8.71	8.78	8.85	8.91	8.97
Durango	5.10	5.22	5.34	5.45	5.56	5.65	5.75	5.84	5.92	6.00	6.08	6.15	6.22	6.29	6.35
Guanajuato	4.14	4.27	4.39	4.50	4.60	4.70	4.80	4.89	4.97	5.05	5.12	5.20	5.26	5.33	5.39
Guerrero	3.92	4.06	4.19	4.32	4.44	4.55	4.65	4.75	4.85	4.94	5.02	5.10	5.18	5.25	5.32
Hidalgo	4.27	4.41	4.54	4.66	4.78	4.88	4.98	5.08	5.17	5.25	5.33	5.41	5.48	5.55	5.61
Jalisco	5.49	5.63	5.76	5.88	5.99	6.10	6.20	6.29	6.38	6.47	6.55	6.62	6.70	6.76	6.83
México	5.96	6.08	6.19	6.28	6.37	6.45	6.52	6.59	6.65	6.71	6.76	6.81	6.85	6.90	6.94
Michoacán	4.20	4.35	4.48	4.61	4.73	4.84	4.95	5.05	5.15	5.24	5.33	5.41	5.49	5.57	5.64
Morales	5.70	5.84	5.97	6.08	6.19	6.29	6.39	6.47	6.55	6.63	6.70	6.76	6.83	6.88	6.94
Nayarit	4.79	4.92	5.04	5.15	5.26	5.36	5.45	5.55	5.63	5.71	5.79	5.87	5.94	6.00	6.07
Nuevo León	6.87	6.99	7.11	7.22	7.32	7.41	7.50	7.58	7.66	7.74	7.81	7.87	7.94	8.00	8.05
Oaxaca	3.45	3.58	3.69	3.80	3.91	4.01	4.11	4.20	4.29	4.37	4.45	4.53	4.60	4.67	4.74
Puebla	4.53	4.65	4.77	4.88	4.99	5.09	5.18	5.27	5.36	5.44	5.51	5.59	5.66	5.72	5.79
Querétaro	4.30	4.43	4.54	4.64	4.74	4.83	4.92	5.00	5.08	5.15	5.22	5.28	5.35	5.40	5.46
Quintana Roo	5.04	5.17	5.29	5.40	5.50	5.59	5.67	5.75	5.83	5.90	5.97	6.04	6.10	6.16	6.22
San Luis Potosí	4.47	4.60	4.72	4.84	4.95	5.05	5.15	5.24	5.33	5.41	5.49	5.56	5.63	5.70	5.76
Sinaloa	5.38	5.51	5.63	5.75	5.85	5.95	6.04	6.12	6.20	6.27	6.34	6.41	6.47	6.53	6.58
Sonora	6.03	6.16	6.27	6.37	6.47	6.56	6.65	6.73	6.80	6.88	6.94	7.00	7.06	7.12	7.17
Tabasco	4.53	4.61	4.75	4.85	4.94	5.03	5.11	5.19	5.26	5.33	5.39	5.46	5.55	5.61	5.67
Tamaulipas	5.85	5.98	6.10	6.21	6.31	6.41	6.50	6.59	6.67	6.75	6.82	6.89	6.96	7.02	7.08
Tlaxcala	5.20	5.34	5.46	5.59	5.70	5.80	5.90	5.99	6.08	6.16	6.24	6.31	6.37	6.44	6.49
Veracruz	4.57	4.69	4.80	4.90	5.00	5.09	5.17	5.25	5.33	5.40	5.47	5.53	5.59	5.64	5.70
Yucatán	5.01	5.11	5.26	5.37	5.47	5.57	5.66	5.74	5.82	5.89	5.96	6.02	6.08	6.14	6.19
Zacatecas	4.03	4.14	4.24	4.33	4.42	4.51	4.59	4.67	4.75	4.82	4.89	4.95	5.02	5.08	5.13

表 4-11 15歳以上の文盲率

1990

ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS (15 años y más)			ALFABETAS (15 años y más)			ANALFABETAS (15 años y más)			NO ESPECIFICADO (15 años y más)		
	TOTAL (HOMBRES / MUJERES)	HOMBRES (H)	MUJERES (M)	TOTAL (HOMBRES / MUJERES)	HOMBRES (H)	MUJERES (M)	TOTAL (HOMBRES / MUJERES)	HOMBRES (H)	MUJERES (M)	TOTAL (HOMBRES / MUJERES)	HOMBRES (H)	MUJERES (M)
Total	49 610 876	23 924 966	25 685 910	43 354 087	21 575 645	21 778 422	6 161 682	2 305 113	3 856 549	95 147	41 208	50 939
Aguascalientes	426 272	202 065	224 207	395 790	189 980	205 810	30 054	11 912	18 142	428	173	255
Baja California	1 060 070	528 424	531 646	1 007 665	506 484	501 181	49 431	20 385	29 046	2 974	1 555	1 419
Baja California Sur	198 475	101 078	97 397	187 036	95 749	91 287	10 654	4 887	5 767	785	442	343
Campeche	316 000	158 186	157 814	266 668	138 458	128 210	48 528	19 342	29 186	804	386	418
Coahuila	1 243 021	610 293	632 728	1 173 503	579 665	593 838	68 049	29 744	38 305	1 459	684	765
Colima	261 855	128 194	133 661	237 203	116 781	120 422	24 326	11 259	13 067	326	154	172
Chiapas	1 779 514	881 895	897 619	1 238 682	631 321	557 361	533 998	197 494	336 504	6 634	3 080	3 754
Chihuahua	1 550 954	782 193	768 761	1 453 411	715 187	738 224	94 806	45 634	49 172	2 737	1 372	1 365
Distrito Federal	5 697 831	2 660 537	3 037 294	5 462 684	2 600 587	2 862 097	227 608	56 517	171 091	7 539	3 433	4 106
Durango	796 484	385 050	411 434	740 130	359 017	381 113	55 624	25 646	29 978	730	387	343
Guanajuato	2 296 303	1 078 705	1 217 598	1 910 604	933 476	977 128	379 422	142 584	236 838	6 277	2 645	3 632
Guerrero	1 470 387	701 664	768 723	1 079 014	546 405	526 609	394 310	153 956	240 354	3 063	1 303	1 760
Hidalgo	1 099 122	531 045	568 077	869 484	445 877	424 007	226 954	84 211	142 743	2 284	957	1 327
Jalisco	3 207 598	1 508 359	1 699 239	2 917 323	1 384 239	1 533 084	284 876	121 697	163 179	5 393	2 423	2 976
México	6 031 182	2 927 536	3 103 646	5 478 799	2 759 210	2 719 589	543 528	164 333	379 195	8 655	3 993	4 662
Michoacán	2 043 007	963 805	1 080 202	1 687 462	812 301	875 161	353 528	147 893	205 635	8 017	3 611	4 406
Morelos	742 676	354 951	387 715	653 431	321 891	331 540	88 714	32 836	55 878	531	234	237
Nayarit	489 418	241 116	248 302	432 194	213 663	218 511	55 295	26 358	28 938	1 928	1 075	653
Nuevo León	2 030 607	1 001 283	1 029 324	1 933 702	961 978	971 724	94 385	38 153	56 232	2 520	1 152	1 368
Oaxaca	1 227 382	624 712	602 670	1 249 297	660 573	588 724	474 745	162 731	312 014	3 340	1 408	1 932
Puebla	2 411 512	1 145 761	1 265 751	1 943 675	985 541	958 134	462 408	157 784	304 624	5 429	2 436	2 993
Querétaro	608 193	293 586	314 607	513 609	260 781	252 828	93 243	32 160	61 083	1 341	645	696
Quintana Roo	288 019	150 648	137 371	251 742	136 161	115 581	35 323	13 932	21 391	954	555	399
San Luis Potosí	1 174 199	568 932	605 260	996 753	498 799	497 954	175 236	69 155	106 081	2 210	985	1 225
Sinaloa	1 345 071	666 880	678 191	1 209 781	598 504	611 277	132 334	66 823	65 505	2 956	1 547	1 409
Sonora	1 156 950	578 029	578 921	1 088 944	544 973	543 971	64 850	31 080	33 770	3 156	1 976	1 180
Tabasco	865 525	429 884	435 641	754 206	389 733	364 473	109 406	39 258	70 148	1 913	893	1 020
Tamaulipas	1 445 656	704 539	741 117	1 344 595	663 160	681 435	93 055	40 436	58 619	2 006	943	1 063
Tlaxcala	450 368	218 195	232 172	399 891	201 969	197 922	50 075	16 045	34 029	402	181	221
Veracruz	3 806 601	1 852 717	1 953 884	3 106 903	1 593 025	1 513 878	694 101	257 172	436 929	5 597	2 520	3 077
Yucatán	844 997	412 035	432 962	709 699	359 251	350 448	133 823	52 162	81 661	1 475	682	793
Zacatecas	739 627	352 591	387 036	665 787	320 686	345 101	72 972	31 527	41 445	868	378	490

FUENTE: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, Resumen General.

出所: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, Resumen General.

なお、現在はセディージャ大統領により発表された1995~2000年の期間を対象とした国家開発計画が進行中である。このなかでは、バランスのとれた地域開発の促進が社会発展のための重要な政策のひとつであると位置づけられている。具体的には、まず、地域間格差の問題は、基本的な公共サービスの計画と運営などに対し連邦政府の権限をいかに配分していくかにかかっていると、そのためには地域開発政策、都市開発政策および農地改革の計画および実行が必要であると提唱している。そのうえで国内を5地域に分けてそれぞれの地域における課題について指摘し、特に開発が遅れた地域に対しては、その社会経済状況に応じて、公共および民間投資のための資源をより多く分配できるよう、また生産性のある投資を呼ぶためのより適切な環境を創出できるよう、インフラへの投資こそが最重要である旨うたっている。

## (2) 地方総合開発プロジェクト

このように、国民連帯計画は、サリーナス政権が発表した国家開発計画の一環として打ち出されたものであるが、実はこの計画はすでに1975年から1988年まで3次にわたって行われた地方総合開発プロジェクト(PIDER)が拡大したものとされている。PIDERは、国庫から地域開発基金として直接州に払い込まれる資金を各州において実施されるプロジェクトに充当するというプロジェクトで、これには、連邦政府が連邦政府の州事務所を通じて直接計画を立て資金を出費していくプ

プロジェクト（通常計画）と連邦政府と州政府が毎年統合開発協定（CUD：Convenio Unicos Desarrollo）を締結して資金を分担して負担するプロジェクト（地方総合開発プロジェクト計画）が存在したが、特にCUDは1983年から開始され、運営・管理は予算計画省の管理の下にあったもののプロジェクトの実行は州開発計画委員会（COPLADEs：Comites de Planeacion para el Desarrollo Estatal）に任されていた。COPLADEsは、民間セクター・労働組合代表者および連邦・州・市町村自治体の各政府代表者から構成され（議長は州知事）、医療、州内の2次道路の建設・補修・維持、水道の建設、教育などに融資された資金で各プロジェクトを実行することができた。

しかしながら、CUDの目的は、あくまでも個々の州計画と関連した国家開発計画における地域目標達成を助成することであって、実際にも予算計画省は国家開発計画への貢献度に応じて各州に基金を充当し、州に国家開発の責任を分担させる役割を担わせていたといえる。例えば年間実行計画は予算計画省のガイドラインに沿って作成、さらには管轄官庁の認可まで必要であり、州政府は四半期ごとに予算計画省に状況報告書を提出することとされた。また、CUDはあくまでも連邦政府と州政府との協定であり、州政府と市町村自治体との間にも同様の協定が締結されていたこともあるが、その充当配分は当該州の裁量に任されていた。

ただし、1983年時点ではPIDERのうちCUDの占める割合は6%不足であったのに対し、1990年時点では20%にまで増加された点においては、公共事業の権限がある程度連邦から州へ移譲されたものとして評価できよう。さらに、CUDは、絶対額において貧困州に多く配分されることとなり、メキシコ政府の地域間格差是正のための最初の取り組みとして位置づけることもできよう。

### （3）国民連帯計画

国民連帯計画は、1989～1994年まで6年間にわたり実施された特に貧困救済を念頭に置いた地域開発計画であるが、この計画が生まれた背景には、債務危機発生以後とられてきた構造調整政策により極貧層が増加し、与党であるPRIの支持が低下していくなかで、サリーナス政権が極貧層の大衆をPRIの再建に結びつけられないかとの思惑と、前述した一連の税制改革およびPIDERが一応終了をみてさらに新たな計画の機運が高まっていたという時機が相まって生まれたということに注目する必要がある。この計画が極貧層への支援であることは、国民連帯計画の目標が「極貧との戦い」という言葉で表現されていることから明確であり、実際にターゲットとして考えられていたのは、インディオ、都市の低所得者および低生産性農家であった。

国民連帯計画の活動には、社会福祉計画（Programa de Bienestar Social）と生産支援計画（Programas de Apoyo Productivo）があるが、前者が市場での弱者救済を目的とし、地方および都市低所得者の生活インフラ（病院、学校、道路など）の整備や貧困家庭の小学生の奨学金および食糧の提供を行うのに対し、後者は、弱者の市場経済への参加を目的とし、低生産性農家が生産性を向上して所得を創出するため贈与、無利子融資または低金利融資を行うものである。生産支援計画は、地方総合開発プロジェクトにはなかった画期的な試みであったが、実際には全計画のごくわずかを占めているにすぎない。

社会福祉計画においては、地方総合開発プロジェクト同様、連邦政府と州政府が協定（国民連帯計画においては社会開発協定 [CDS] と呼ばれる。）が締結されたが、プロジェクトの財源は全額連邦政府から配分されるのではなく受益者住民にも物資の一部を提供させることとし、また実行にお

いても COPLADEs のように州が中心となったのではなく受益者住民に労働力を提供させる形がとられた。具体的には、各プロジェクトは受益者住民自身の発議によって開始されることを原則とし、また、受益者住民にプロジェクトごとに市町村共同体レベルで連帯委員会 (Comite de Solidaridad) を組織化させ、プロジェクトの実行およびプロジェクトの運営管理を透明にするための会計監査を行わせた。プロジェクトに必要な資機材および資金は連邦政府から CDS により拠出されたが、受益者住民も労働力か、労働力を提供できない場合にはそれに見合った資金の拠出を求められた。このようにして、生産支援計画は、1991 年までに全国で 6 万 4000<sup>15)</sup> にのぼる連帯委員会が組織され、表 4-9 にみられるような成果をあげた。

一方、生産支援計画は、漁業、林業、鉱業、農業 (特にコーヒー)、牧畜業および零細製造業の分野において実施され、社会福祉計画同様やはり受益者たる生産者自身の発意によって事業が開始されるのが原則であった。これらにはコーヒー生産者を対象としたコーヒー生産者贈与・融資、先住民村落を対象とした連帯地域基金、中規模なプロジェクトを対象とした国家連帯企業基金、小規模のプロジェクトを対象とした連帯生産資金などがあつたが、その財源は連邦政府からの資金と同時に政府系金融機関からのファンドも提供され、ごく少額ではあつたものの受益者の出資も求められた。融資された資金は利子も含めて返済義務があつたが、連邦政府からの出資金は軌道に乗った数年後無利子で償還させ、その後は信託基金という形で生産者自身にその管理運営が委ねられた。

このように、国民連帯計画は、地域住民の参加および組織化をその特徴としているが、これは地域住民にも積極的に労働力または資金を提供させることで、自己が享受する福祉を受身恩恵的なものとしてとらえさせるのではなく、みずからも責任感を持っていることを自覚させ、これによって、国庫負担を減らすと同時に伝統的な地域のボスであるカシーケの権力を弱めさせることをねらつたのもあつた。ちなみに、1993 年まで国民連帯計画に投入された総額 120 億 US ドルのうち、州および市町村自治体ならびに受益者住民による負担額 (労働力の提供を含む) は、37 億 US ドルであつた。

国民連帯計画の評価に関して記述したものは少ない。一般的な評価としては世界銀行による分析があるが、この分析によれば、国民連帯計画の各プロジェクトの実施は州の決定により行われ市町村レベルでの地方の細部事情が十分に反映されていなかったことに加え、市町村への投資は特に配分の基準などがあるわけではなく、住民の意思よりも州政府や市町村自治体政府当局の意思が優先されたことから、貧困のより著しい市町村が特に配慮されることはなかつたことが指摘されており、表 4-10 の統計からもわかるように、国民連帯計画が導入されて以降も規模の小さい市町村の平均所得は減り続けていたのである。

次に、国民連帯計画についての全般的評価ではないが、生産支援計画のひとつであるコーヒー生産者贈与・融資を分析した Hernandez Navarro と Celis Callejas の研究および連帯地域基金を分析した Jonathan Fox の研究をみると、前者は、コーヒーの買付け仲買人であるカシーケが地域のボスとなっていることから連帯委員会が機能しなかつた点を指摘しており、また後者は社会開発省や国家先住民庁など本来はこの基金の対象である先住民村落と連携すべき機関が、逆に先住民に対して権限を移譲することに消極的であつたことを指摘し、結局地域間格差是正につながらなかつたとしている<sup>16)</sup>。

<sup>15)</sup> (財) 国際金融情報センター「中南米主要国における構造調整と開発戦略」に負う。

<sup>16)</sup> 本分野別援助研究会における東京大学教養学部恒田恵市教授の発表に負う。

表 4-12 国民連帯計画（社会福祉計画）の成果

	1989	1990	1991
国民連帯計画支出総額 (10 億ペソ) 1)	1,640	3,667	5,117 <sup>2)</sup>
衛生関係支出 (10 億ペソ)	140.3	299.7	314.1 <sup>3)</sup>
IMSS 診療所建設 (カ所)	341	415	183 <sup>4)</sup>
衛生省診療所建設 (カ所)	122	180	144 <sup>4)</sup>
衛生省病院建設 (カ所)	24	26	0 <sup>4)</sup>
衛生省診療所・病院補修 (カ所)	681	492	54 <sup>4)</sup>
教育関係支出 (10 億ペソ)	259	532.7	786.9 <sup>3)</sup>
校舎建設 (カ所)	14,606	13,801	18,894 <sup>4)</sup>
校舎補修 (カ所)	0	20,700	80,000 <sup>4)</sup>
上下水道関係支出 (10 億ペソ)	858	2,756	3,467 <sup>5)</sup>
工事件数 (都市部件数)	422	358	925 <sup>4)</sup>
工事件数 (農村部件数)	1,152	1,623	1,985 <sup>4)</sup>
電力関係支出 (10 億ペソ)	248.4	494.8	446.1 <sup>6)</sup>
新規電力居住地数 (都市部)		2,252 <sup>6)</sup>	1,506 <sup>4)</sup>
新規電力居住地数 (農村部)		4,781 <sup>6)</sup>	2,816 <sup>4)</sup>
道路建設・舗装関係支出 (10 億ペソ)	448.9	652.9	1,293.7 <sup>3)</sup>
建設距離 (キロメートル)	3,702	4,038	5,415 <sup>4)</sup>
改築距離 (キロメートル)	3,366	3,681	1,575 <sup>4)</sup>
補修距離 (キロメートル)	32,988	37,812	29,824 <sup>4)</sup>
都市部居住地所有権の確定 (件数)	325,000	450,000	450,000 <sup>4)</sup>

注：1) この項目の金額は、国民連帯計画独自の支出のみを含むが、以下の個別計画の支出額のなかには、連邦政府や州政府の関連官庁の支出が含まれる。

2) 当初予算。

3) 1991年8月までの認可分。

4) 年間予定。

5) 1991年9月までの認可分。

6) 1989年分を含む。

出所：(財)国際金融情報センター「中米主要国における構造調整と開発戦略」(表の原典は、SPP, La Solidaridad en el desarrollo nacional, 1991: Anexo Graficas)

表 4-13 居住地規模別家計所得 (3カ月)

	2500人未満の集落 A (USドル)	2500人以上の集落 B (USドル)	全家庭平均 (USドル)	A/B (%)
1984	519	976	819	53.2
1989	752	1618	1310	46.5
1992	1012	2597	2209	39

出所：(財)国際金融情報センター「同上書」(表の原典は、Salinas de Gortari, Sexto informe de gobierno, 1994)

このように、国民連帯計画は、結果的には地域開発へ大きな貢献をしたとはいえないが、その不成功の原因分析から、今後地域開発を実施していくうえにおいては、以下の点を考慮すべきとのヒントを与えてくれたものと考えられる。

- ① 地域開発のための資金は、往々にして連邦政府の政治権力の道具として利用され、必ずしも地域の貧困度に応じて分配されていないという制度の裏にある実態を見極めることが重要である。
- ② 地域におけるカシーケの存在は強大であり、これとの協議やこれに対抗する受益者住民組織の増強が不可欠である。
- ③ 地域間格差是正のためには、総合的な地域開発計画よりも貧困地域のみを対象とした個別の貧困プロジェクトを実施したほうが効果的であると思われる。

## 参考文献

- 国際協力事業団企画部編 (1996) 『国別協力情報ファイルメキシコ』  
(財) 国際金融情報センター 『中南米主要国における構造調整と開発戦略』  
恒川恵市 「メキシコにおける構造調整と開発戦略：その社会的側面」 『中南米主要国における構造調整と政治構造』 (財) 国際金融情報センター  
中西みゆき (1996) 「メキシコに分権化と地方財政調査」 『現代地方財政の構造転換』 日本地方財政学会  
日本商工会議所 (1992) 『メキシコ・州別基礎データ』  
日本貿易振興会編 (1994) 『世界の大都市 1994』 世界大都市交流委員会事務局  
村上勇介 (1991) 「メキシコ社会の変容とサリーナス政権の政治改革」 『ラテンアメリカ・レポート』 第8巻第4号  
横山 功 (1993) 「メキシコ社会開発行政と政治構造－国民連帯計画の制度と機能－」 『イベロアメリカ研究』 第15巻第1号

Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos (1995)

BANCO de MEXICO (1993), *The Mexican Economy 1993*.

*Constitucion de los Estados Unidos Mexicanos* (1995)

*Instituto de Investigaciones Economicas, Oro Problemas del Desarrollo* vol. XXIV, 1993.

*Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* (1995)

SPP (INEGI) (1986), *Finanzas Publicas Estatales y Municipales 1975-1984*, INEGI.

The World Bank (1995), *World Development Report*.

Ugalde A., *Power and Conflict in a Mexican Community*, University of New Mexico Press, U.S.A.

## 5. インドの中央—地方関係

### 5-1 はじめに

インドは、約330万km<sup>2</sup>という広大な領土に約9億の人口（1991年センサス時で約8億5000万人）を擁する多民族国家である。その社会は自然環境や社会文化的な多様性<sup>111</sup>を特徴とし、広大な領土に存在する各地域毎の差異も大きい。社会の多様性・多層性は、インド政治のあり方を規定する要因であり、独立以降のインドの統治は、セキュラリズム（世俗主義・非宗教主義）、連邦制、民主主義的政治制度という基本的な枠組みのなかで、多様な社会の統合と開発という課題に取り組むことであったといえよう。

本章では、インドの政治・行政制度を概観したうえで、連邦と州政府の関係、州以下の地方制度について現状を分析する。

### 5-2 政治構造の概観

インドの統治体制は、三権分立、議会制民主主義、連邦制の3つの柱の上に立っており、政治の正統性は競争的な政党間の定期的な普通選挙により得られている。

連邦は、25の州および7の連邦直轄地から構成されている。中央政府の権限の強い連邦制ではあるが、生活関連分野を中心に州政府の管轄分野も大きい。

本節では、中央—地方関係の分析に入る前に、それを取り巻く統治構造の全体像について概観する。

#### (1) 連邦政府の統治機構

憲法上は、大統領を元首とする連邦共和制を採用しているが、実際に連邦の行政権を握っているのは、首相を長とする閣僚会議である。大統領は、多数党のリーダーを首相に任命し、首相の助言に基づきその他の大臣を任命する。閣僚会議は下院に対して責任を負い、議会の信任のある内閣権を担当する。大統領の選出は、連邦議会の両院議員と州立法議会の議員からなる選挙人団により比例代表方式によって行われる。

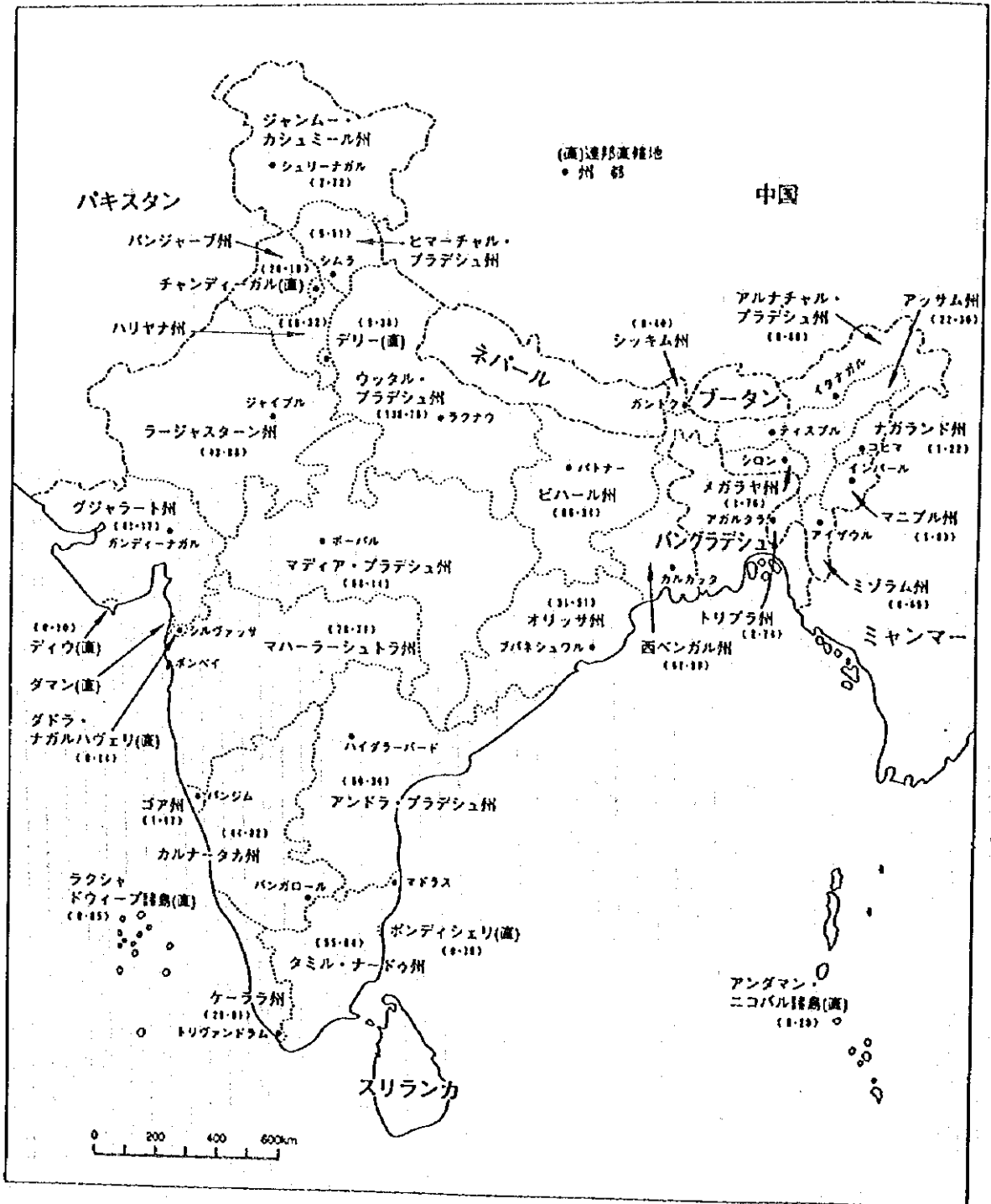
連邦議会は、下院（ローク・サバ）と上院（ラージャ・サバ）から構成される。下院議員は18歳

<sup>111</sup> 社会文化的な多様性との関係でインドにおいてよく取り上げられるのが、言語、宗教、カーストである。言語に関しては、1961年のセンサスが826の言語集団を記録していることにもみられるように非常に多様であり、公用語についても英語とヒンダイ語に加え、16の言語が地方の公用語となっている。ヒンダイ語人口は北部を中心に42.9%（1981年センサス）であるが、南部を中心に反ヒンダイ感情も強いので、全土で使われる共通語は実際には英語となっている。宗教の構成は、ヒンドゥ教徒が82.6%、イスラム教徒が11.4%、シーク教徒2.1%、その他、ジャイナ教、ゾロアスター教、などとなっている（1981年センサス）。カーストは、ジャーティと呼ばれる、地域社会のなかで特定の職業を伝統的に持つとされる内婚集団であり、その階層的な秩序や相互関係などはその地域内ではほぼ確定されると理解することができる。日本では、バラモン、クシャトリア、バイシャ、シュードラの4階層からなる身分制度と考えられているが、これは古代に成立した明文概念を整理したヴァルナ制度であり、実際は主要な各言語領域ごとにそれぞれのランクに相当するとされる特定の名前を持つカーストが存在し、この具体的なカーストがジャーティである。また、この4ヴァルナの外にあり最も差別をされる集団がアウトカースト（不可触民）であり、行政用語では指定カースト（SC: Schedule Caste）と呼ばれている。彼らの場合も言語領域で異なるジャーティが存在する。独立後のインドでは、被差別の歴史がSCやST（指定部族、Schedule Tribe: 文化的独自性、経済的後進性、隔離度の高い地域での居住などを基準として指定されたコミュニティの総称）に諸分野における後進性をもたらしてきたとして、差別の禁止に加えて、公務員採用や教育などでの優遇措置をとることを国家に義務づけている。1991年センサスではSC、STの総人口に占める割合はそれぞれ16.48%、8.08%。



図5-1 インド全図 (一部の国境は未確定)

( ) 内は各州の人口 (単位: 百万人、1991年センサス)



出所: 佐藤宏 (1994) 「インド経済の地域分析」、古今書院。

以上の成人男女による小選挙区制の直接選挙で選出される。また、そのなかには指定カースト(SC)、指定部族(ST)のための議席も留保されている。上院は、大統領により任命された有識者と州および連邦直轄地から選出された議員からなる。

## (2) 州政府の統治機構

州の統治機構は連邦政府のそれとよく似ており、統治機構には州ごとの差はあまりない。連邦政府の大統領に相当するのは知事であり、州の行政権は知事に属する。知事は連邦大統領によって任命され、大統領の意に反しない限りその職を保持することになっている。しかし、連邦大統領の場合と同様、州の実際の行政権限は州首席大臣を長とする州閣僚会議が持っている。州には普通選挙によって選ばれる州議会が置かれ、州議会の多数派によって首席大臣が選ばれる。州首席大臣は知事が任命し、他の大臣は州首席大臣の助言に基づき知事が任命する。憲法は中央・州に共通で、パキスタンとその領有権をめぐる争いが続いているカシュミール州を除いては州憲法は存在しない。

## (3) 公務員制度

イギリス植民地統治を支えた「steel frame」といわれた英領時代の官僚制を独立後に継承したインドでは、官僚制度の確立は独立当初からみられる。

公共部門従事者は、連邦政府公務員、州政府公務員、公企業従業員(中央政府および州政府)、地方政府雇員からなる。公務員数は、1995年時点で合計約1947万人、うち、連邦政府公務員17.4%、州政府公務員37.7%、公企業従業員(中央政府および州政府)33.4%、地方政府雇員11.2%となっている<sup>12)</sup>。

連邦政府の公務員である中央職(Central Service)は、AグループからDグループまで4つにランクづけがされている。約360万人の連邦政府公務員のうちのそれぞれ1.8%、2.1%を占めるAグループおよびBグループが上級・中間管理職に就く。Aグループに属する公務員の多くは専門職であり、インド経済職(IES)、インド外交職(IFS)、インド会計職(IAAS)や技術系の専門職はここに含まれる。なお、連邦政府や州政府において一般管理的な上位ポストのほとんどは、後述のインド行政職(IAS)と中央職のAグループ、および中央セクレタリアート(CSS)によって占められ、そのなかでも、インド行政職(IAS)がその大半を占める<sup>13)</sup>。

中央政府と州政府が別個の行政制度を持っているインドにおいて、行政の統一性の保持に重要な役割を果たしているのが中央と州に共属する公務員である全インド職(AIS: All Indian Service)である<sup>14)</sup>。なかでもインド行政職(IAS: Indian Administrative Service)(約5,000人)は国家機構の中核を担う幹部要員として、他の専門職に対する優位を確保している。IASは、植民地下の高級官僚インド文官職(Indian Civil Service)を引き継ぐものであり、連邦機構の中核ポストを占めるだけでなく、キャリアの主要部分を配属州(Cadre State)(出身州とは限らない)の幹部ポストで過ごす。

<sup>12)</sup> Government of India, ES 96-97, p. S-52に負う。

<sup>13)</sup> 国際協力事業団(1995), p. 14を参照。文中の数字の原典は、GoI, Department of Administrative Reform and Public Grievance の提供資料(1993)による。

<sup>14)</sup> 全インド職(AIS)には、インド行政職(IAS)、インド警察職(IPS)、インド森林職(IFS)、インド工学職、インド医療保健職の5つがある。

IASは、毎年実施される中央政府による全国統一的な採用試験を経て、合格者は専門的な特別研修を受けたのちにIAS候補者 (probationers) となって、成績・意向などにより配属州が決められる。また、州に配属されたIASは、中央政府と関係州政府の協議を経て、中央政府にも出向される。一般に州においては、課長以上の官職が用意されており、また、県の長官にもIASがあてられ、県における州行政の統括者として、治安・徴税・開発行政などを指揮する<sup>ii5</sup>。

#### (4) 政党

インドにおいては、競争的な政党制が存在し、政治の正統性が定期的な普通選挙の実施により得られてきた。独立以後の長期間、独立運動の母胎であったインド国民会議派が全国的な基盤を持つ唯一の政党として連邦および州政府の政権を担当してきたことから、インドの政党制のあり方は「一党優位性」と呼ばれてきた。しかし、1967年の会議派分裂以降、会議派の一党優位体制は崩れはじめ、会議派組織の崩壊や独立後の社会経済発展による国民の政治意識の変化を背景に政治全般の流動化が激化し、非会議派の政権が州政府のみならず中央政府においても政権を担当することが現実化した<sup>ii6</sup>。1980年代後半まではしかし、中央政府において非会議派政権はおおむね短命であったが、近年、会議派が単独過半数を獲得することはなくなり、非会議派政権が中央においても州においても頻りに登場するようになった。現在の状況は、かつての会議派のような圧倒的に優位な政党が存在しない連立時代に入ったともいえ、過去1年で3回の政権交代をみるなど、政治の多極化・流動化がみられる状況となっている。

近年の特徴のひとつとして、地方政党の中央政治への進出が注目される。独立後最初の総選挙(1951～1952年)後は、下院の4分の3が全国政党で占められていたが、その後は1980年の総選挙まで、全国政党が占める割合が9割までになっていた。しかしその後、1996年の第11次総選挙においては、全国政党の議席は7割にまで減少している。会議派の政党組織の後退と政治の流動化を背景に、地方政党の中央政治における影響力が大きくなっているといえるだろう。実際、現在政権を担当している統一戦線 (United Front) <sup>ii7</sup>においては、全国政党と地方政党の連合という状況が生まれしており、州の首席大臣が中央の首相の決定においても大きな影響力を持つ事態となっている<sup>ii8</sup>。

現在の主要な全国政党としては、中道保守の国民会議派 (Congress Party)、ヒンドゥー・ナショナリズムを掲げるインド人民党 (BJP: Bharatiya Janata Party)、左派のジャナタ・ダル (JD)、左右共産党などがあげられる。一般に、宗教・カースト階層の差を問わず国民の幅広い層から支持を受けてきた会議派に対し、BJPはヒンドゥーの上・中位カーストが支持基盤、現在統一戦線として連立政権を構成しているJDや共産党は下層カーストが中心的な支持基盤と考えられている。ただし、会議派はか

<sup>ii5</sup> 日本人事行政研究所 (1996), pp.16-17に負う。

<sup>ii6</sup> 近藤剛夫 (1993), 第34巻第12号を参照。

<sup>ii7</sup> 1996年の連邦下院選挙では、どの政党も過半数を獲得することができず、単独トップであったBJPが組閣したものの、ヒンドゥー・ナショナリズムを掲げる同党に対する他党の反発が強く、これは短命に終わった。その後、ジャナタ・ダル (JD) を中心に反BJPを掲げた統一戦線による内閣が単独第2位であった会議派の閣外協力により誕生した (Prabhu Chawla, India Today, Feb 15, 1997, p.12-13)。

<sup>ii8</sup> 統一戦線は、ジャナタ・ダルを中心に13政党 (左右共産党、タミル・マニラ会議、ドラビダ進歩連盟、社会党、テルグー・デサムなど) からなるが、その多くは特定の地域を基盤としており、単独では10%の得票率も満たない地方政党である。統一戦線のリーダーの多くは、地方政治のリーダーであり、中間カーストを主な支持基盤としている。India Today, April 30, 1997, p.5を参照。

つてのような広い階層からの支持を失っており、近年 BJP の躍進が著しい。

一方、地方政党の有力なものとしては、アンドラ・プラデシュ州のテルグー・デサム党 (TDP)、タミル・ナドゥ州の全インド・アンナ・ドラヴィダ進歩連盟 (All-India Anna DMK) などがあげられる。これらは、地域内にはほぼ影響力が限定されていたが、現在は全国的な政治状況の流動化とともに地方政党の躍進がみられ、中央政界への影響力が大きくなりつつある。その他、影響力がほぼ地域内に限定されている地方政党としては、アッサム人民党 (アッサム州)、アカーリー・ダル諸派 (パンジャーブ州)、シヴ・セナー (マハララシュトラ州) などがある。現在州の政権を握っているのは、会議派、BJP など全国政党に加え、これら各地の地方政党であり、州政権は多様化している。

### 5-3 中央-州関係

中央-地方関係の背景となる統治構造の全体像について概観したが、次に連邦制をとるインドの中央政府と州政府の関係について整理する。インドの連邦制は、中央集権的な連邦制であるといわれるが、州政府は生活関連分野を中心に大きな役割を果たしており、住民の生活の向上に果たす役割も大きい。また、経済の自由化は、州政府に従来以上のイニシアティブを求めることになろう。

一方、独立以降の開発のなかで州間の格差は縮小しておらず、連邦政府による再配分機能が引き続き必要とされている。

#### (1) 連邦制の歴史的経緯

既述のように、インドは25の州と7の連邦直轄地から成る連邦制を採用しているが、連邦制のあり方は、インド独立までの歴史的経緯に大きな影響を受けている。

インドの州制度は植民地期から徐々に整えられてきたものである。植民地期には、インドは大きくイギリスの直轄州 (プロビンス、11州) と間接統治領である藩王国 (ステイト) に分けられていた。藩王国は大小あわせて560余りあり、独立前の全インドの人口の5分の1、面積で3分の1を占めていた。1947年の独立に伴いインド領土を構成したのは9州および多くの藩王国であったが、このときインドに帰属しなかった藩王国のいくつかは、インドに武力で併合されたり、または1948年から1949年にインドへの帰属が決定されたりした。インドは独立後、この複雑な行政区分を整理統合していくことになったわけであるが、その整理統合の過程で1956年には、主要な言語の境界に沿って州境がひかれた。これが「言語州再編」と呼ばれている。ただし、これについては、中央政府がその意図をもって行ったというより、地方の側の言語州要求におされて中央政府が譲歩した結果といえる<sup>149</sup>。このような経緯にもみられるように、地方には社会的文化的独自性を背景に中央からの自治の拡大を要求する動きが当初からみられる。加えて、民主主義政体のもとでの既述の会議派組織の後退と野党州政権の出現が、中央政府の統制能力や調整機能の弱体化、および州と中央の対立の激化をもたらしたという側面も指摘できよう。一方で、会議派中央政府は、この遠心力に対抗しつつ国民統合を進めるなかで、中央集権的な仕組みを作っていたと考えられる。

<sup>149</sup> 佐藤宏 (1994), pp.17-21に負う。なお、これ以降も、州内の少数言語集団が新たに自分たちの自治を要求したり、新しい州の創設を主張する運動がみられる。

ともかく、広大な国土の上に、多民族構成に対応する（厳密に対応するわけではないが）言語別州再編成を経て成立した連邦国家である点がインド連邦制の特徴のひとつといえよう。加えて、民主主義的な制度をとっていることにより、地域格差の拡大は、中央政府と州政府間の対立ともなり得るのであり、中央政府は、開発を進めるなかで政治課題として「格差是正」を掲げざるを得ない背景があるといえる。

## （2）中央と州の関係

インドの連邦制は、中央集権的な連邦制であるとよくいわれる。理由とされるのは、非常事態においては連邦が州の統治機構を停止できるとする権限<sup>110</sup>、州知事が連邦大統領により任命されること、残余の主権が連邦政府にあること、財政面での州の連邦への依存、などである。

以下では、現在の中央－地方関係を事務分担、財政面から簡略に記す。

### 1) 事務分担

インド憲法第7付則は、連邦および州の政府それぞれが遂行すべき主管事項、および共管事項を具体的な分野ごとに定めている。

表5-2 連邦政府と州政府の業務分掌

連邦政府の主管事項	国防、原子力エネルギー、中央情報機関、外交、公民権、州際取引、鉄道、航空、郵便・通信、造幣、外債、インド準備銀行、外国貿易、会社の設立・規制、銀行券、為替手形、保険業、株式取引産業監督、鉱物資源の規制・開発、人口調査、連邦公務、最高および高等裁判所、農業以外の所得税、輸出税・関税、消費税、法人税、資産税、遺産税等
州政府の主管事項	公共秩序、警察、司法行政、教育、農業・水資源、土地、森林、漁業、州内の取引、地方選挙、州公務、土地収入、農業所得税、農地相続税、土地・建物税、電力税、道路や内陸水路により運搬される貨物・旅客に対する課税、車輛税、通行税、人頭税等
共管事項	刑事法、婚姻・離婚、農地以外の財産の譲渡、契約、破産、経済社会計画、労働組合、社会保障、労働福祉、物価統制、工場、電力等

なお、共管事項について中央と州の間で衝突があった場合には中央が優先権を持つことになっている。また、残余の事項は中央に属す。

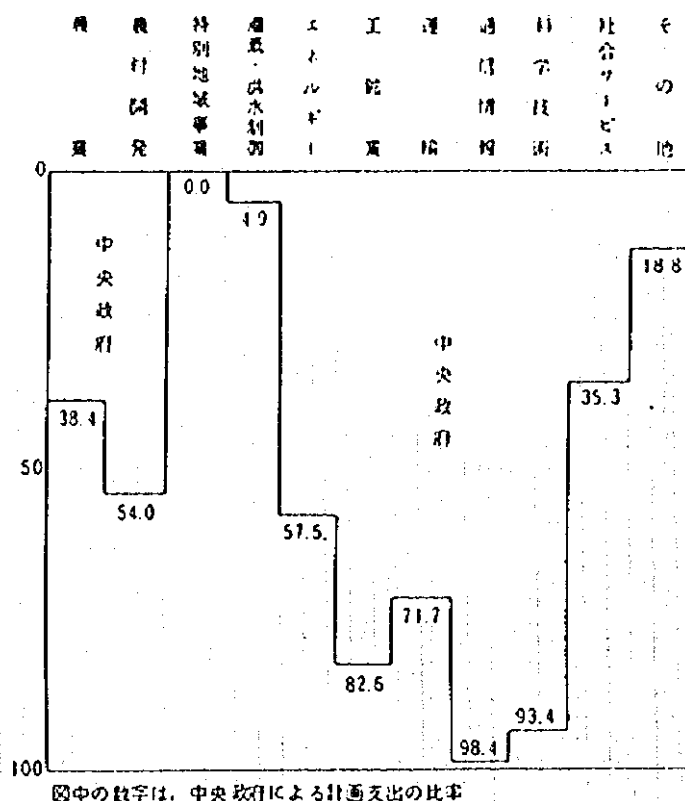
基本的には生活関連の事項には州の管轄事項が多く、住民の生活に直接かかわるサービスについて州政府の役割が大きい。なお、共管リストは、社会経済計画の立案権について中央・州の双

<sup>110</sup> 非常事態における憲法の規定（第356条）は、州知事または連邦政府の見解により州の統治が憲法の規定に沿って運営されていないと判断されたときは、大統領は州の統治機構を停止し、州政府および州立法府に属するすべての権限を大統領および国会に移管する権限があるとしており、実際、連邦のこの権限は1967年以降、非会議派の政権が握る州政府に対してしばしば行使され、批判を招いてきた。

方が管轄権を保有することを明らかにしており、中央、州双方がそれぞれ独自の開発計画を立て得ることになっている。つまり、州政府は一定の範囲で独自路線を決定し得る仕組みになっているといえる。ただし、実際には、後述のような州の財政上の問題から、州が独自に開発行政を実施し得るような余裕は少ない。

この事務分担を計画支出面からみたものが図5-1である。これによれば、基本的にはほぼ事務分担に沿った形で中央・地方政府それぞれの支出が行われていることがわかるが、一方で、農業や農村開発など本来は州の管轄である事項に中央政府が相当かかわっていることがわかる。

図5-2 第7次計画における分野別の中央と州の支出比



出所：佐藤宏 (1993) 「インドの議会制民主主義と連邦制」、日本経済調査協議会「インドの経済自由化と日本の貢献」、p.82.

## 2) 財政関係

次に、連邦政府と州政府の関係を財政面からみる。

州の財政規模は連邦政府とおおよそ同規模であり (表5-4、表5-5参照)、同じく連邦制をとる他の途上国と比較しても大きい。

ただし、州政府の歳入をみると、州政府は中央政府に多く依存していることがわかる。税収のうち連邦税の分与の占める割合は約3割、また非税収入のうちの中央からの補助金の占める割合は約5割を超え、トータルでは、これら連邦政府から下ろされる財政部分が州の歳入の41%を占めている (1993～1994年)。このような連邦から州に下ろされる財政移転は、その形態によって

表5-3 中央政府の財政

(単位: 10億ルピー (時価))

	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996 (RE)
歳入	549.54	660.3	741.28	754.53	910.83	1011.91
税金	429.78	500.69	540.44	534.49	674.54	810.88
非税金収入	119.76	159.61	200.84	220.04	236.29	291.03
内) 州政府からの利子	51.74	65.22	77.54	95.53	111.83	131.31
経常支出 (A+B+C+D)	735.15	823.08	927.02	1081.69	1221.11	1435.22
A. 開発支出	196.01	198.17	208.6	243.68	301.5	367.47
1. 社会サービス	27.53	30.57	34.3	40.97	47.43	75.57
2. 経済サービス	168.48	167.6	174.3	202.71	254.07	291.9
B. 非開発支出	391	450.34	521.58	613.17	708.2	837.47
内) 軍事費	108.74	114.42	121.09	149.77	164.26	188.35
利払い	214.71	265.63	310.35	366.95	440.49	520
C. 補助金	134.39	159.53	180.54	211.11	204.83	222.61
内) 州政府への補助金	132.02	157	178.3	213.77	200.47	216.82
D. 連邦直轄地の経常支出	13.75	15.05	16.3	13.73	6.59	7.66
経常収支	-185.61	-162.78	-185.74	-327.16	-310.28	-333.31
開発支出 (A+B+C+D+E)	260.88	200.63	215.99	275.41	266.75	306.8
A. 開発支出	69.23	58.26	73.82	55.6	73.96	43.06
1. 社会サービス	2.47	2.39	2.59	3.32	7.26	5.57
2. 経済サービス	66.77	55.87	71.23	52.28	66.7	37.48
B. 非開発支出	49.56	52.32	58.88	73.92	72.51	90.34
内) 軍事費	45.52	49.05	54.73	68.67	68.19	80.44
C. 連邦直轄地の開発支出	2.68	3.42	3.5	2.78	2.44	2.37
D. 貸付	139.4	117.01	99.41	142.63	173.91	174.6
内) 州および連邦直轄地へ	98.69	94.18	86.97	100.72	143.13	142.67
その他	40.71	22.83	12.44	41.92	30.78	31.93
E. Disinvestment of equity of PSEs	0	30.38	19.61	-0.48	56.07	3.57
財政赤字	416.5	363.41	401.74	602.57	577.04	640.11
赤字分のファイナンス						
マーケットローン	80.01	75.1	36.76	289.28	203.26	275
小規模貯蓄	91.04	66.4	57.17	91	165.78	135
年金基金	89.37	79.56	87.55	93.58	102.65	107.13
外国借款	31.81	54.21	53.19	50.74	51.46	19.69
Treasury bills	117.69	68.87	117.73	119.82	-2.68	64.77
その他	36.58	19.27	49.33	-41.85	56.57	38.51

出所: World Bank (1996), *India Country Economic Memorandum; Five Years of Stabilization and Reform: The Challenges Ahead*, World Bank, p.186.

表 5-4 州政府の財政

(単位：10億ルピー (時価))

	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995 (RE)	1995-1996 (BD)
歳入	673.19	813.5	911.04	1056.11	1212.67	1331.77
税金	448.8	529.53	603.9	686.66	792.6	901.31
直接税	33.75	39.59	42.28	49.73	64.17	69.31
間接税	269.7	317.98	356.4	414.51	480	538.12
連邦税の分与	145.35	171.97	205.22	222.42	248.43	293.88
非税収入	224.39	284.06	307.14	369.45	420.07	430.46
内) 中央からの補助金	132.02	157	178.3	213.77	202.63	215.44
経常支出 (A+B+C)	717.73	861.86	962.05	1093.76	1310.14	1469.05
A. 開発支出	488.55	585.05	634.65	708.38	802.39	876.85
1. 社会サービス	279.62	310.92	345.65	389.61	456.15	519.96
2. 経済サービス	208.92	274.13	288.99	318.78	346.24	356.89
B. 非開発支出	221.34	266.66	315.06	373.67	493.91	577.56
内) 利払い	92.21	109.44	138.65	165.45	202.51	233.97
連邦政府への利払い	51.74	65.22	77.54	95.53	113.8	133.48
その他への利払い	40.47	44.23	61.11	69.92	88.71	100.49
C. その他*	7.84	10.16	12.35	11.71	13.84	14.64
経常収支	-44.54	-48.27	-51.01	-37.65	-97.47	-137.28
資本支出 (A+B+C)	134.78	132.49	157.77	167.84	214.27	237.73
A. 開発支出	89.61	98.61	103.44	120.51	157.34	155.68
1. 社会サービス	12.57	16.47	16.64	18.31	24.93	28.7
2. 経済サービス	77.03	82.14	86.8	102.21	132.41	126.97
B. 非開発支出	2.63	2.34	3.1	3.99	4.8	8.2
C. 貸付	42.55	31.54	51.22	43.33	52.13	73.85
財政赤字 (グロス)	179.32	180.77	208.7	205.48	311.74	375.02
赤字分のファイナンス						
マーケットローン	25.6	33.1	38.5	42.28	51.23	65.19
中央からのローン (ネット)	98.39	93.75	86.6	99.01	137.48	110.02
小規模貯蓄および年金基金	30.69	29.09	36.22	43.3	43.96	45.44
その他	24.63	24.82	47.45	20.89	79.07	154.38

\* 地方団体・パンチャーヤットへの割当含む

出所：World Bank (1996), *India Country Economic Memorandum; Five Years of Stabilization and Reform: The Challenges Ahead*, World Bank, p.158, 187.



以下の3つに分けることができる<sup>注11)</sup>。

①財政委員会を通ずる経常財源への支持（法的な移転）

非計画支出。連邦税の分与と歳入補填補助金。州政府が一般財源として使えるもの。

②計画委員会を通ずる州の計画事業への支持（規則的な移転）

計画支出。州政府が一般計画財源として利用し得る。

③中央省庁を通じる補助金（裁量的な移転）

計画支出。中央補助事業(Centrally Sponsored Scheme<sup>注12)</sup>と中央部門事業(Central Plan Scheme)。用途の指定された移転財源。

なお、②については、通常貸付金と補助金の比率が7:3の割合になっており、州は中央に多額の借金をしているのが通常の状態となっている。したがって、現実には、貸付金の償還を行うために、連邦政府はモラトリアムや負債の帳消しといった処置も行っている<sup>注13)</sup>。また、③の中央部門事業については、内容は農業生産、地域開発、教育、小規模灌漑、村落開発、保健、社会福祉などとなり、事務分担において州の管轄とされているものがほとんどである。中央補助事業についても州政府管轄事項を対象としている。加えて、中央補助事業や中央部門事業については、補助金比率は高いものの、州財政が対応する自己財源（マッチングファンド）を準備しなければならぬため州財政への負担は大きい。州政府の立場からみれば、中央政府の計画によるこれら事業によって、マッチングファンドという形で州財政が縛られるのであり、州の管轄事項への蚕食であるとともに、州の自立性を損なうものという批判もある。

### 3) 州間格差

上記①の移転に際しての連邦一州および州間の配分に関しては、5年ごとに設置される財政委員会が検討を行っているが、傾向としては、連邦一州の配分については州の取り分が多くなっている。また、州間の配分についてみれば、政府が地域格差の是正を早くから政策課題としてあげていたことを反映して、移転のなかに格差是正のための財源再配分機能が期待されており、州間の配分の基準を人口のみに置いている近隣諸国とは異なっている。計画委員会による移転については、州間への配分について、人口基準、州の1人当たり所得水準、徴税努力などを基準にした「ガドギル方式」といわれる基準に沿った配分がされている。また、特別カテゴリー州と呼ばれている東北部の国境周辺州については別枠で計画財源が割り当てられており、また、貸付金と補助金の比率においても別扱い（貸付1：補助金9）となっている。

しかし、移転の配分に見られる地域格差是正の意図にもかかわらず、州間の格差は縮小してはいない。1人当たり州内総生産（State Domestic Product：SDP）でみると、1人当たりSDPが高い州（農業先進州であるパンジャブ、ハリヤナおよび工業先進州であるマハーラーシュトラ、グジャラート）と低い州（ビハール、トリプラ、ウツタル・プラデシュなど）との間の差は大きく、ビハールの1人当たりSDPはパンジャブの3割に満たない<sup>注14)</sup>。州間の格差は、1人当たりSDP

注11) 詳しくは佐藤宏（1988a）第24巻第5号を参照されたい。

注12) 本来州政府の管轄事項である分野（農村開発など）について中央政府が統一的政策として州に実施させる事業。

注13) 本研究会における佐藤委員の発言に負う。

注14) Government of India, ES 96-97, p.S-12による。

の他、インフラ整備状況や各種の社会指標においてもみられる（表5-5、表5-6を参照）。

地域格差の背景としては、自然条件の地域的多様性および植民地期の輸出向け商業的農業の適地優先開発政策と湾港都市への重点投資に起因する地域格差が、独立後のインフラや重化学工業への重点投資によりいっそう拡大した点あげられる<sup>注15</sup>。また、緑の革命の恩恵が地域的な遍在をみたことも格差を拡大した。基本的には、緑の革命の恩恵を受けた農業先進州であるパンジャール州やハリヤナ州、および最大の産業都市ムンバイ（ボンベイ）を抱える工業先進州であるマハラシュトラ州やグジャラート州が各種の指標で全国平均を大きく上回る一方で、東北部の国境周辺部や、北部のヒンダイ語地域であるいわゆるヒンダイベルトといわれる地域を構成する州（ウッタール・プラデシュ、ビハール、オリッサなど）が特に遅れのみられる地域となっている。ヒンダイ・ベルトは、その人口の大きさや政治的な影響力の大きさを考えても問題が大きく、この地域での状況の改善は、地域格差の是正やインドの長期的な発展のための課題と考えられている。

言語を基盤としたある種の文化的アイデンティティを持った地域で構成される連邦制国家であり、かつ政治的民主主義を国是とするインドにとって、格差是正と社会的公正の追求は、政治の安定のためにも、発展戦略の理念として組み込まざるを得ない。また、経済自由化に伴う民間投資や外国投資の効果についても、後進州ではインフラ整備や人材などの制約があり、自由化の成果が先進州のように期待できない（図5-3参照）。このようにみると、州間の格差は今後とも広がる可能性があり<sup>注16</sup>、格差是正のための取組みが、今後いっそう必要とされるといえる。

表 5-5 州別基礎指標（主要州のみ\*）

州名	人口(1991) (単位:百万人)	SDP(92-93) (単位:千ガルビー)	一人当たりSDP (ルビー、1992-1993)	識字率 (%, 1991)	平均余命 (1989-1993)	乳児死亡率 (千人当たり、1995)
アンドラ・プラデシュ	66.5	39131	5718	44.09	60.6	66
アッサム	22.4	11543	4973	52.89	54.9	77
ビハール	86.4	27315	3053	33.48	58.5	73
デリー	9.4	13939	13997	75.29	n.a.	n.a.
グジャラール	41.3	34208	8045	61.29	60.1	62
ハリヤナ	16.5	15416	9037	55.85	62.9	68
カルナータカ	44.9	29205	6331	56.04	61.9	62
ケララ	29.1	17175	5768	89.81	72	16
マディヤ・プラデシ	66.2	31166	4558	44.2	54	99
マハラシュトラ	78.9	79752	9795	64.87	64.2	55
オリッサ	31.6	13416	4114	49.09	55.5	103
パンジャール	20.3	23441	11217	58.51	66.4	54
ラジャスターン	44	23168	5086	38.55	58	85
タミル・ナド	55.9	38651	6809	62.66	62.4	56
ウッタール・プラデシ	139.1	62203	4345	41.6	55.9	86
西ベンガル	68.1	39410	5633	57.7	61.5	59

\* 人口1000万以上の州に首都デリーを加えた。

出所: Government of India, *Economic Survey 1996-1997*, p.185, S11-12, S-111-112より作成。

<sup>注15</sup> 西口章雄・浜口恒夫(1990)を参照。

<sup>注16</sup> ちなみに、World Bank(1996)p.15では、中央レベルでの安定化および構造調整プログラムの結果として州レベルで顕著になったこととして、1) 地域格差:マハラシュトラを中心とする西部の州は財政状況もよく成長が高いが、東部の州ではこの両面で状況が芳しくない、2) 西部の成長率は、投資を引きつけるための適切なインフラや人材を有することから中央政府の自由化政策により最も恩恵を受けた、ことなどをあげている。

表5-6 州別開発インデックス

## Selection of Statewise Development Indices

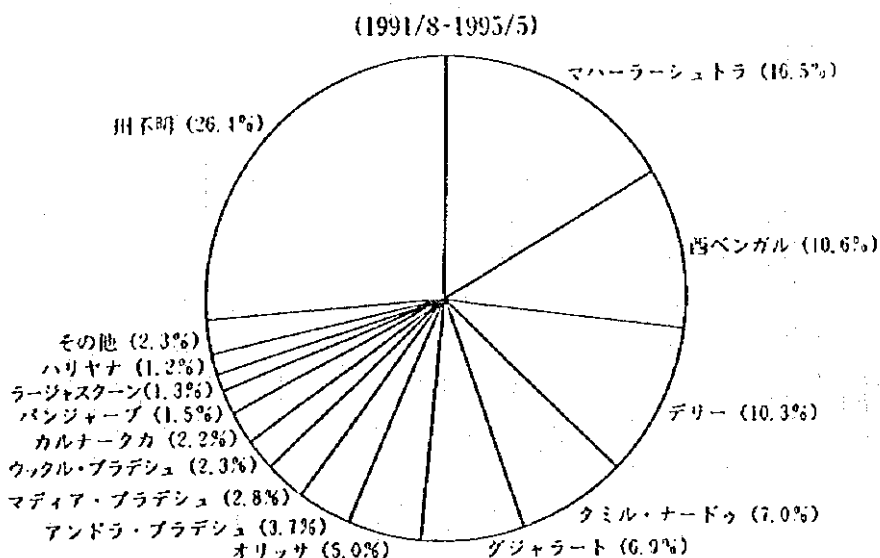
State	Per capita NSDP at current prices (1990-1)	Health			Education			Domestic consumption of power	Surfaced road length
		Hospitals per 100 sq.km area	Doctors per lakh of population	Beds per lakh of population	Stu/Pop ratio (%)	Schools per 100 sq.km area	Teacher/Student ratio		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. Andhra Pradesh	93.55	74.17	NA	80.34	99.81	94.44	89.45	94.91	93.26
2. Arunachal Pradesh	108.41	8.58	NA	218.43	94.32	7.72	146.82	48.05	8.71
3. Assam	79.42	54.99	168.66	74.71	118.58	204.18	124.41	26.24	42.63
4. Bihar	52.53	57.29	NA	47.68	66.88	167.20	95.30	12.62	59.79
5. Goa	174.06	789.82	1948.96	366.28	104.23	165.54	125.41	293.76	337.58
6. Gujarat	112.52	239.05	NA	145.34	112.45	76.73	101.82	140.77	113.57
7. Haryana	148.44	61.94	148.09	68.25	104.54	86.29	86.66	158.27	182.40
8. Himachal Pradesh	94.78	41.81	541.28	128.18	108.48	71.27	71.42	116.04	67.54
9. Jammu & Kashmir	76.61	6.01	241.20	84.14	67.02	25.14	191.32	131.71	11.74
10. Karnataka	92.92	44.26	NA	105.36	107.59	97.27	90.42	143.37	155.24
11. Kerala	83.24	1808.34	919.04	360.74	122.84	128.88	145.01	147.01	352.76
12. Madhya Pradesh	82.09	19.30	14.43	46.88	92.06	80.44	108.92	74.67	56.49

State	Per capita NSDP at current prices (1990-1)	Health			Education			Domestic consumption of power	Surfaced road length
		Hospitals per 100 sq.km area	Doctors per lakh of population	Beds per lakh of population	Stu/Pop ratio (%)	Schools per 100 sq.km area	Teacher/Student ratio		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
13. Maharashtra	144.76	210.71	NA	170.18	118.32	93.40	110.29	187.49	156.09
14. Manipur	77.03	30.66	870.70	109.28	91.77	77.56	304.18	95.49	35.90
15. Meghalaya	89.63	25.95	613.34	171.92	59.62	97.20	241.08	77.06	36.93
16. Mizoram	88.07	14.61	NA	145.46	107.00	38.73	220.49	74.21	22.45
17. Nagaland	99.05	76.40	89.72	170.02	85.70	51.45	286.94	44.19	116.98
18. Orissa	60.88	66.17	253.09	57.62	98.48	155.28	144.69	58.68	42.22
19. Punjab	165.67	180.12	51.36	112.26	94.23	132.15	115.76	210.58	285.72
20. Rajasthan	81.38	23.11	23.60	65.75	84.16	55.39	113.76	55.05	55.58
21. Sikkim	NA	24.12	529.85	193.92	115.81	41.61	271.13	143.20	71.36
22. Tamil Nadu	99.86	105.02	259.06	118.89	139.18	124.46	77.58	94.11	334.03
23. Tripura	67.67	58.76	657.94	74.00	89.10	111.59	161.78	38.13	136.31
24. Uttar Pradesh	69.57	82.55	NA	49.41	84.03	137.55	76.74	61.61	100.90
25. West Bengal	94.04	145.41	159.05	112.53	126.90	278.01	83.31	84.93	110.74
All-India Average	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

\* : 全インド平均100としてウェイトしたもの

出所 : Chelliah, R.J. (1996) *Towards Sustainable Growth: Essays in Fiscal and Financial Sector Performance in India*, p.30-32.

図5-3 外国投資認可額の州別比率



出所：佐藤宏（1996）「経済自由化とインド政治」『アジア研究レポート：総選挙を迎えるラオ政権』p.35より引用。

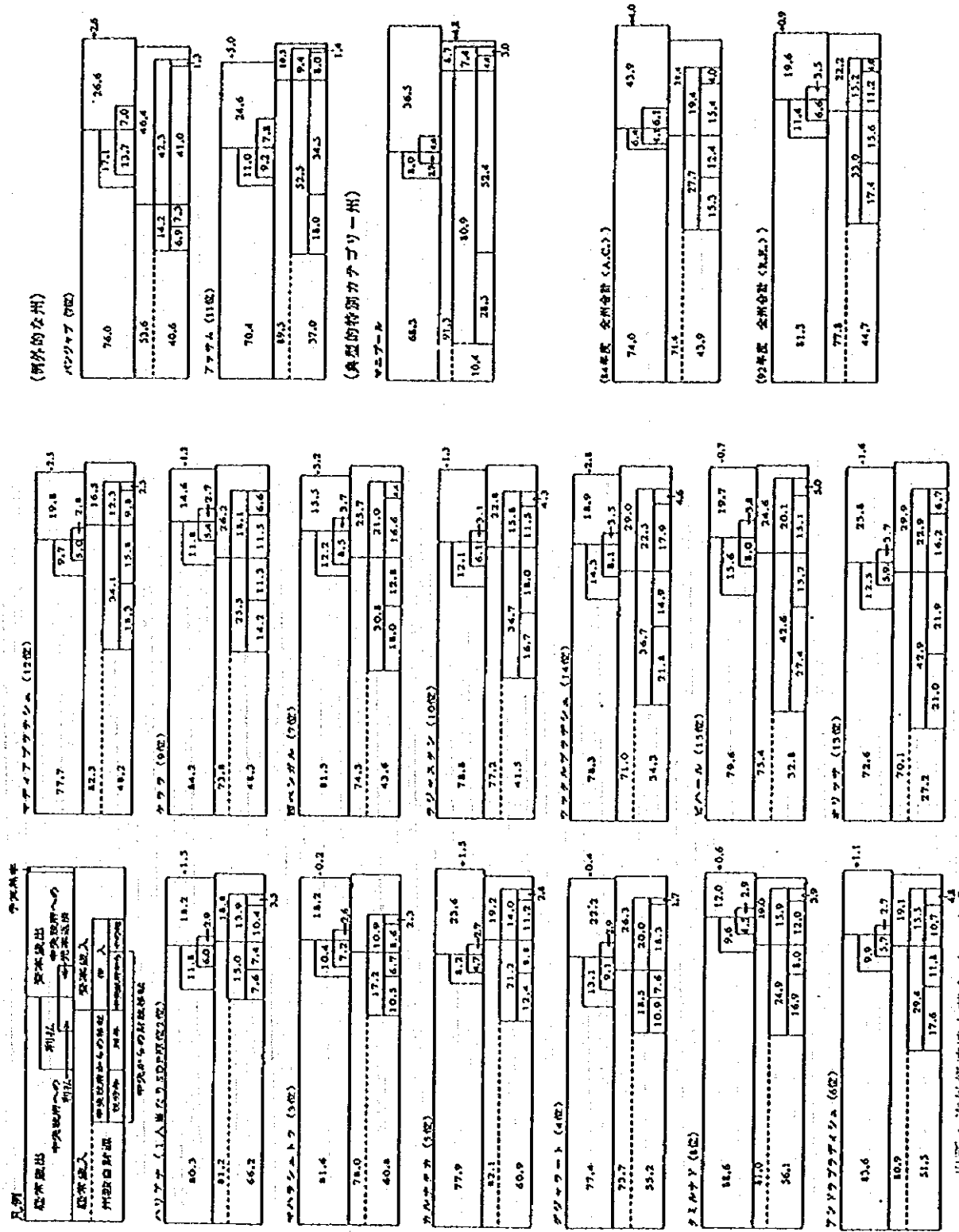
#### 4) 州財政

各州のSDPの差異は、州財政にも反映している。図5-4は、各州の歳出入総額の構成比率を表している。これによると、州の歳入総額のうち中央からの財政移転（補助金および貸付）の占める割合には州による差が大きく、最も少ないハリヤナ州（25.4%）と最も多いマニプール州（85.3%）まで開きが大きい。一般的にマニプールやトリプラなどの東北部の国境周辺のいわゆる「特別カテゴリー州」と呼ばれる州は独自財源が少なく、中央への依存度が高い。特別カテゴリー州以外でも、ビハール、ウツタル・プラデシュなど、SDPやインフラ整備率・社会指標など（州別の指標については表5-3、表5-4参照）で遅れのみられるいわゆる「後進州」は財政移転への依存が高く、ビハール、ウツタル・プラデシュ州政府の歳入総額に占める財政移転の割合はそれぞれ57.5%、54.6%となっている。税収・非税収入に占める自己財源の比率は1人当たりSDPと強い相関を示しており<sup>注17</sup>、州の所得水準の格差が州の財政力の格差に反映されている。

なお、州の主な税収源は、売上税、州消費税、印紙税などである（比重は州により異なる）。非税収入には州の公企業からの収益が入るが、多くの州では公企業の赤字が深刻である。1990年代に入って州政府財政赤字が深刻化しており、これは中央政府の財政赤字削減への制約ともなっている。また、州財政の悪化は支出の質の低下を伴っていることが注目される。表5-2からもわかるように、公債・借入金の累積の進行により、1991～1992年以降州の歳出においては利払いが増加し開発支出を圧迫している。州は中央および市場からのローンに依存しており、その結果、中央への借入金の返済と利払いが新規の借入金の大部分を占めることになり、市場からの高いレ-

<sup>注17</sup> 佐藤宏（1988a）に負う。

図5-4 各州の歳出入総額の構成比率



出所：海外経済協力基金 (1994)「インド地方財政：前編」『開発援助研究』第1巻、第2号、pp.162-163.

トでの借入が支払いをより厳しくしている事態となっている<sup>18</sup>。このような事態は、後進州において特に深刻であり、低財政力の州では開発投資にあたる歳出が抑制気味で、かつ債務負担が増加している。州の管轄であるインフラ整備や社会サービスなどについて、非収益的なこれら事業に低所得水準であり財政力の乏しい州が料金収入徴収を増加させることも困難と思われる。後進諸州はそもそもインフラ整備や社会サービスの面で遅れがみられる地域であるが、今後これら分野の課題に取り組んでいくうえには州財政上の課題に取り組まなければならない。

## 5) 経済自由化と中央-地方関係

上記のような州の財政をめぐる基本的な枠組み自体は簡単には変化しないと思われるが、中央-州間の実質的な関係という点では、1991年以降の経済改革の浸透の結果が、中央と州の関係およびそれぞれの活動領域にどのような変化をもたらしているかが注目される。かつて「社会主義型社会」のスローガンのもとに社会経済開発を推進したインドでは、計画委員会を中心とした中央の計画機構が重要な役割を果たし、開発は公社を含む政府部門主導で行われてきた。中央主導の5カ年計画は、連邦管轄事項も州管轄事項も包括した統一的なものであり、それが中央政府の扱いとなっていたこと、また計画委員会のメンバーには州の代表が参加していないことなどから、開発計画は州権に対する中央の介入であるとの批判もあった。

しかし、経済自由化と規制緩和の進展は、このようなかつての開発のあり方に変化を促しており、中央政府に対して民間部門と州政府の役割がこれまで以上に大きくなりつつあるとみられる。実際、各州は1991年以降、一様に産業政策の策定を進めている。その内容は、投資許認可手続きの簡素化、新規設立企業の一定期間の売上税免除、工業団地設立をはじめとするインフラ整備などである。なお、州政権の多様化にもかかわらず州のこれら産業政策は州の経済政策の多様化に向かわず、むしろ政策の画一化と州間協力の進展がみられるが、これは、州レベルの産業政策の策定が政党によってではなく、IASのような幹部官僚や全国的組織を持つ財界団体の指導で行われているからであると佐藤氏は指摘している<sup>19</sup>。また、中央政府の財政改革に連動して始められるようになった州レベルでの税制改革においても、州は共通の枠組みに沿った改革や隣接州間での地域的な協力が求められている<sup>20</sup>。政治の流動化と地方政党の影響力の増加は、中央-地方関係における地方の自治拡大要求をいっそう顕在化させる可能性があるが<sup>21</sup>、他方経済政策面では、上記のように各州が一州で独自の政策をとり得る余地はあまり大きくないと思われる。

<sup>18</sup> Reserve Bank of India (1994), p.42を参照。

<sup>19</sup> 佐藤宏毅 (1996), pp.38-42に負う。

<sup>20</sup> 例えば、州の独自財源である売上税は、州毎の制度上の差が大きいうえ、隣接する州どうしが投資誘致のために税率の引下げを競うなど統一的市場という観点からは問題が多いため、州付加価値税という形で売上税を全州共通の制度に転換することが、売上税改革委員会によって提案されている。北部7州からなる北部インド諸州協力開発評議会および西部4州からなる同様の協議会では、地域内の売上税制の統一に原則的に合意している (佐藤宏毅、同上書に負う)。

<sup>21</sup> 実際、統一戦線政府による最初の政策宣言である「主要政策事項に対する共通アプローチ (Common Approach to Major Policy Matters and a Minimum Program)」のなかでは、連邦制のあり方についても述べられており、州は開発プログラムにおいて独自の優先事項を決定し、それに沿って州の開発計画を立てる自由を与えられること、また多くの中央補助事業は州政府に移転されること、州への財政権限の委譲の問題を検討するハイレベルな委員会を設置することなどがあげられている (World Bank (1996) p.20)