

フィリピン共和国  
「内国歳入割当金（IRA）制度改善調査」  
予備調査・事前調査報告書

平成19年4月  
(2007年)

独立行政法人 国際協力機構  
経済開発部



## 序 文

日本政府は、フィリピン共和国政府の要請に基づき、同国の内国歳入割当金（IRA: Internal Revenue Allotment）制度の改善にかかる開発調査を実施することを決定し、独立行政法人国際協力機構（JICA）がこの調査を実施することとしました。

JICA は、この開発調査の枠組みを検討するため、平成 18 年 12 月 3 日から 16 日まで予備調査団を、平成 19 年 2 月 25 日から 3 月 17 日まで事前調査団を現地に派遣し、要請元である内務自治省をはじめとするフィリピン共和国政府関係当局との協議を行いました。本報告書は、上記 2 つの調査の結果を取りまとめたものです。

IRA 制度は我が国の地方交付税に相当する財政調整制度ですが、地方自治体間の財政力の平準化を図るといふ財政調整制度本来の趣旨に照らした場合、多くの問題点があるとの指摘がなされてきており、配分式を中心としたその制度の見直しは、フィリピン共和国における地方分権の一層の推進・定着を図っていく上で極めて重要な課題の一つとして認識されています。今回要請された開発調査は、この IRA 制度の改善という大きな課題に正面から取り組むものであり、フィリピン共和国内の関心も非常に高いテーマを取り扱うこととなります。また、JICA が財政調整制度に焦点を当てた開発調査を実施するのはこれが初めてのことです。

したがって、本件開発調査の実施にあたっては、地方財政全般に関する日本国内の知見・経験を幅広く参考にしつつ、慎重に調査を進めていく必要があると考えられます。JICA としては、関係省庁、学識経験者をはじめとした専門家各位のご協力を得られるような体制を整えた上で本件開発調査を実施していく所存です。本報告書が、今後の本格調査の円滑な実施に資するのみならず、本件開発調査に対する国内関係各位のご理解・ご協力を得るための一助となることを願うものです。

終わりに、このたびの予備調査及び事前調査にご支援・ご協力を頂いた関係各位に対し、心より感謝申し上げます。

平成 19 年 4 月

独立行政法人国際協力機構  
理 事 伊 沢 正



## 略語表

ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
AusAUD	Australian Agency for International Development	オーストラリア国際開発庁
BIR	Bureau of Internal Revenue	内国歳入庁
BOC	Bureau of Customs	関税庁
CIDA	Canadian International Development Agency	カナダ国際開発庁
COA	Commission on Audit	会計検査院
DBM	Department of Budget and Management	予算管理省
DILG	Department of the Interior and Local Government	内務自治省
DOF	Department of Finance	財務省
DOH	Department of Health	保健省
DPWH	Department of Public Works and Highways	公共事業道路省
EO	Executive Order	大統領令
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	ドイツ技術協力公社
IRA	Internal Revenue Allotment	内国歳入割当金
LGC	Local Government Code	地方自治法
LGPMS	Local Government Performance Monitoring System	地方自治体パフォーマンス 管理システム
LGU	Local Government Unit	地方自治体
MDF	Municipal Development Fund	ムニシパリティ開発基金
MDFO	Municipal Development Fund Office	ムニシパリティ開発基金事 務局
NEDA	National Economic and Development Authority	国家経済開発庁
SEF	Special Education Fund	特別教育基金
ULAP	Union of Local Authority in the Philippines	地方自治体連盟連合体
WB	The World Bank	世界銀行



# 目 次

序文

略語表

## 第1部 フィリピン共和国

「内国歳入割当金（IRA）制度改善調査」事前調査報告書.....	1
第1章 事前調査団の派遣について .....	2
1-1 調査の背景 .....	2
1-2 調査の目的 .....	2
1-3 調査期間・日程 .....	2
1-4 調査団構成 .....	3
1-5 主要協議先機関 .....	3
第2章 調査結果要旨 .....	4
2-1 I/A協議結果要旨 .....	4
2-2 団長所感 .....	5
2-3 その他留意事項 .....	6
2-4 今後の予定 .....	7
第3章 フィリピンにおける地方財政制度の現状と課題 .....	8
3-1 地方政府に委譲された機能と税の分配 .....	8
3-2 地方自治体の収入・支出の実態 .....	10
3-3 非IRAの資金 .....	12
3-4 地方自治体による開発予算 .....	12
3-5 地方財政及びパフォーマンスのモニタリング体制 .....	13
第4章 IRAの現状と課題 .....	15
4-1 IRAシステムの概要 .....	15
4-2 IRAに関係する機関の所掌業務 .....	18
4-3 IRAをめぐる議論 .....	18
4-4 地方財政の現状（地方自治体に対するインタビュー調査結果） .....	23
第5章 他ドナーによる関連プロジェクト概要 .....	25
5-1 世界銀行のLocal Government Finance and Developmentプロジェクト.....	25
5-2 アジア開発銀行による技術支援 .....	25
5-3 CIDAのLocal Governance Support Program .....	26
5-4 AusAIDのLocal Governance Development Program .....	27
第6章 IRA配分式見直しの方向性（考えるオプション：調査団分析） .....	28
6-1 現行制度の問題点 .....	28
6-2 財政調整制度の基本的考え方とフィリピンのケース .....	29
6-3 必要な作業 .....	31
別添:1 詳細日程 .....	32
別添:2 署名済みミニッツ（3月16日付け） .....	34
別添:3 IRA配分方法図説 .....	47

別添:4	IRA原資見総額見直しオプション概念図（イメージ）	48
別添:5	各地方自治体インタビュー一覧	49
別添:6	面談者一覧（マニラでの日程分のみ）	62
別添:7	収集資料一覧（事前調査、予備調査双方の分を含む）	63
別添:8	個別会談議事録	65
第2部 フィリピン共和国		
	「地方自治体歳入改善プロジェクト」予備調査報告書	85
	第7章 予備調査について	86
	7-1 調査の背景	86
	7-2 調査の目的	86
	7-3 調査期間	86
	7-4 調査団構成	86
	7-5 主要協議先機関（日程詳細別添8）	87
	7-6 調査結果要旨	87
	7-7 当面の検討事項（次回事前調査までに実施すべき事項）	90
	7-8 今後のスケジュール（案）	91
別添:9	日程詳細	92
別添:10	IRA配分式見直しの方向性に関する関係各省・地方自治体のスタンス	93
別添:11	面談者リスト	94
別添:12	個別会談議事録	97



第1部 フィリピン共和国  
「内国歳入割当金（IRA）制度改善調査」事前調査報告書

# 第1章 事前調査団の派遣について

## 1-1 調査の背景

フィリピンでは、地方開発の効率化、地域間格差の是正、行政への住民の参加促進等を目的として1991年に地方自治法が制定され、中央政府から地方自治体への行政機能、規制・監督権限の委譲や職員の転籍を含む本格的な地方分権が端緒に就いた。しかしながら、地方自治法制定後15年以上が経過した現在も、地方自治体の人的・財政的キャパシティの不足等により、地方分権化は必ずしも期待された成果を上げるには至っておらず、地方自治体間の経済格差は地方分権開始後にむしろ拡大しているとの見方もある。

中でも、地方自治体歳入の約6割（平均）を占める内国歳入割当金（IRA: Internal Revenue Allotment）については、財政面での地方自治体間不均衡を助長しているとの指摘がなされており、その制度の見直しは地方分権の一層の推進・定着を図っていく上で極めて重要な課題の一つであると認識されている。具体的には、IRAは中央政府の内国歳入の一定割合（40%）を一定の配分式に基づき各地方自治体に自動的に配分する交付金であるが、その配分式の構成が非常に単純であり（各地方自治体の面積、人口、及び均等割の3要素のみに基づき配分）、各自治体の財政需要及び課税力、並びに発展状況を適切に反映する仕組みとなっていないため、自主財源の豊富な都市型自治体に有利な配分パターンが生じている。

地方財政、とりわけ自主財源に乏しく財政的に困難を抱える地方自治体の財政に占めるIRAの重要性を踏まえれば、地域間格差の是正を図る上でIRA制度の改善、特に配分式の見直しは避けては通れない課題の一つである。この点についてはこれまでも様々な議論が行われてきたが、利害関係者が多いことや、議論において必ずしも十分な合理的・実証的根拠が示されてこなかったこと等により、現在に至るまでIRA制度の抜本的見直しは実現していない。

このような状況の下、フィリピン政府は我が国に対し、地方自治体間の財政力の平準化という財政調整制度本来の趣旨に立ち返って現行のIRA制度を検証し、合理的・実証的根拠に基づく制度改善オプションを検討するための開発調査を要請した。

これに対し、JICAは2006年12月3日から12月16日まで予備調査団を派遣し、本格調査の枠組みを固めるために必要な基礎的情報収集を行った。今回の事前調査は、この予備調査の結果を踏まえて実施されたものである。（予備調査の結果については第7章参照）

## 1-2 調査の目的

今回の事前調査においては、予備調査の結果を踏まえ、要請元である内務自治省（DILG: Department of Interior and Local Government）との間でI/A（Implementing Arrangement、他国のS/Wに該当）に関する協議を行い、その内容につき基本的合意に至ることを目的とする。また、併せて、予備調査時に十分把握しきれなかった地方自治体における事務の執行状況に関し、地方自治体各層（州、市、ムニシパリティ、村）からのヒアリングを通じて情報を収集する。

## 1-3 調査期間・日程

2007年2月25日（日）～3月17日（土）（21日間：詳細日程は別添1参照）。

#### 1-4 調査団構成

職務	氏名	所属
団長/総括	名久井 恒司	独立行政法人国際協力機構（JICA） 経済開発部技術審議役
IRA 制度改善	高端 正幸	聖学院大学政治経済学部専任講師
調査企画	森原 克樹	独立行政法人国際協力機構（JICA） 経済開発部第1グループ経済政策・金融チーム
地方財政 (コンサルタント)	森 真一	有限会社アイエムジー

#### 1-5 主要協議先機関

(フィリピン政府) 内務自治省 (DILG)、財務省 (DOF)、予算管理省 (DBM)、保健省 (DOH)  
(地方自治体) 2州、5市、6ムニシパリティ  
(他ドナー等) フィリピン開発フォーラム (PDF) 事務局、世界銀行  
(日本側関係機関) 在フィリピン日本大使館、JICA フィリピン事務所

## 第2章 調査結果要旨

### 2-1 I/A 協議結果要旨

I/A 案につき内務自治省（DILG）と合意の上、3月16日付けでミニッツに署名した（別添2参照）。協議における主なポイントは以下のとおり。

**【I/A 当初案に対する先方からの要望事項】**

- (1) 本格調査の対象範囲（IRA 原資に関する検討の追加）
- (2) 本格調査の作業項目（地方自治法修正案の起草作業に対する技術的支援の提供、Communication/Advocacy 戦略の策定）
- (3) その他（IRA の utilization についての検討、Steering Committee 構成、カウンターパート研修の実施、既存の調査・研究等との連携等）

(1) 本格調査の対象範囲【参考資料 3、4 参照】

- DILG より、現在、「3 年度前の中央政府の内国歳入の 40%」となっている IRA（Internal Revenue Allotment）の原資に関する検討・提言を本格調査のスコープに含めて欲しい旨要望が示された。具体的には、①原資を内国歳入の 40%から引き上げる、及び②他の税金（関税等）を IRA 原資に含める、という 2 点に関する検討を行って欲しいとの要望。
- 調査団より、以下の理由により対応は困難である旨説明。
  - ① IRA 原資の構成及び内国歳入に占める割合は、国と地方の役割分担の根本に関わる問題であり、検討のために必要となる作業が膨大になる。
  - ② 全中央省庁を巻き込んだ話になるため（＝中央と地方の金の取り合いの構図になる）、原資についての議論が紛糾し、配分式に関する議論が進まなくなる可能性が極めて高い。
- その結果、IRA 原資の構成についての検討は調査対象外とすることで合意したが、内国歳入に占める IRA の割合については先方が検討対象とすることを強く要望したため、調査団内で主として技術的観点から再度詳細な検討を行った。調査団内の協議結果は以下のとおり。
  - ・ 内国歳入の何パーセントを IRA の原資にすべきかという点につき合理的な提案を行うためには、地方自治体を実施する行政サービスにかかる平均的コストの算出に加え、各中央省庁が所掌している事務についても同様に必要なコストを算出し、現在の配分（国 60：地方 40）に問題があることを証明する必要があるが、それには膨大な労力が必要とされる。
  - ・ また、中央省庁所掌事務のコスト算出については、確立された手法が存在しないものと思われ、本件調査でスタンダードを一から作ることが必要になるため、到底正面から取り扱うことはできない。
  - ・ ただし、①「国 60：地方 40」という配分に関する既存の調査・研究のレビュー、及び②地方自治体の行政サービスにかかるコスト総額と独自歳入総額のギャップを推計し、それを「内国歳入の 40%」と単純に比べることは可能。
- 上記検討結果を元に再度先方と協議した結果、IRA 原資についての検討は上記 2 点に限

ることで先方との合意に至り、その旨ミニッツに記載（ミニッツ 6. 参照）。

(2) 本格調査における作業項目

- ▶ DILG より、地方自治法改正法案の起草作業に対する技術的支援を実施して欲しい旨要望があったが、以下の理由により対応は困難である旨説明し、ミニッツにその旨記載（ミニッツ 7. 参照）。
  - ① 法案を作成するためには、本格調査の終了時に示される政策オプションの中から最も良いと思われる配分式を選定する必要があるが、どれが良いのかという判断は極めて政治的であり、JICA が加わるべきではない。
  - ② また、その判断自体は DILG 側に行わせるという位置づけにするとしても、関係者との協議・コンセンサス形成にかかる時間が予測不能であるため、調査期間の設定が極めて困難。
  - ③ さらに、調査期間中に法案ドラフトを行いたいがために、DILG が関係者との協議を十分に行わずに独断でオプションの選定を行った場合、法案可決の可能性は相当程度低くなると思われる。
- ▶ また、DILG より、調査結果を効果的に関係者に普及させていくための Communication/Advocacy 戦略の策定を盛り込んで欲しい旨要望があったため、I/A 案の「IV. Scope of the Study」に追記。

(3) その他

- ▶ I/A 案の「II. Objectives of the Study」に、IRA の utilization に関する検討を追加。
- ▶ ミニッツ 3. に現地 Steering Committee (SC) の構成等を記載。SC メンバーは DILG 内の関係部局に限定し、他関係者（中央省庁、地方政府、学識経験者、議員等）の参画は定期的で開催される諮問会議（consultation meeting）やワークショップ等を通じて担保していく意向。
- ▶ ミニッツ 4. にカウンターパート研修に関する要望を記載。
- ▶ ミニッツ 8. に IRA に関する既存の調査・研究活動との十分な連携を図っていく旨を記載。

## 2-2 団長所感

今次調査を通じ、現行 IRA 制度がさまざまな問題を抱えており、1991 年の地方自治法により定められた地方分権の枠組みを実施に結び付けていくためには、配分式の見直しをはじめとした IRA 制度の改善が必要とされていることが改めて確認された。

本格調査のカウンターパートは内務自治省（DILG）が予定されているが、他に関係する有力な省庁、関係機関が複数あり、それらが IRA 改革に関し大きな関心を寄せていることも窺えた。したがって DILG がリーダーシップを発揮しつつ、関係機関との連携を図ることが重要である。ところが調査実施に係る問題の可能性として、DILG との I/A 協議を通じ、DILG が必ずしも他の関係機関との連携に積極的でない可能性もあるとの印象を受けた。ステークホルダーを結集するステアリングコミッティの運営について注視する必要がある。

また、効果的な IRA 制度改革のためには DILG は地方自治体の財政に関し指導的な地位を発揮すべきである。フィリピンでは一般的に公務員の国民からの評価が低いと言われているが、本格調

査の中でDILG自身の職員の人材の育成を図ることができれば、信頼の獲得及び効果的な指導も可能となろう。DILGは協議の中で、IRA原資の内国歳入比率の見直しの検討、地方自治法修正案の起草作業に対する支援、本邦研修などを追加的に要望した。前二者については政治的議論を惹起する問題でもあることなどから技術協力項目に含めないこととしたが、その基礎となる調査の一部は実施可能であり、技術移転効果も見込むことができる。本格調査内で期待される職員の能力向上を通じてDILG自身が政府内での地位向上を図り、適切な法案提出に結びつくならばDILGの要望も実現されることになる。

なお、当該分野はJICAにとっても経験の浅い分野であり、調査の大きな方向性について節目節目で国内支援体制からの知的インプットを受けられる形とすることが望ましい。

### 2-3 その他留意事項

- (1) 3月8日、9日の両日、セブにて開催されたフィリピン開発フォーラム(PDF)においても、IRA制度の見直しは重要課題の一つでありながら長らく手付かずとなっていることが再確認されたとの由であり、その意味でJICAが本年から本格調査を実施することのインパクトは極めて大きいものと思われる。また、国内政治との関係でも、本年5月に統一選挙が実施される予定であり、本格調査はちょうど新議会発足直後に開始されることとなるため、本格調査の実施中・終了後に継続した形での地方自治法改正論議が懸念される素地があるものと期待できる。
- (2) ドナーとの関係では、PDF地方分権ワーキンググループを活用して情報共有を図っていくのが効果的と考えられる。ただし、本格調査の内容を適切にフォローしてPDFへの恒常的なインプットを行うのみならず、関連した他ドナーの活動の内容・進捗を十分に把握し、我が方本格調査との関係を適切に分析するためには、相当程度の専門知識が必要とされる。ところ、DILG(本省もしくは地方事務所)元職員等、専門知識・人脈を有する人材をローカルコンサルタントとして雇用することが必要と考える。
- (3) また、本件本格調査においては、地方自治体の行政サービスの提供に関する実態把握を行うことが極めて重要である。昨年12月の予備調査及び今回の事前調査において実施した個別地方自治体への訪問調査の結果、地方自治体各層が本来実施すべき事務と実際に実施している事務との間には、多くのケースにおいて大きな乖離があることが明らかになっているが、そうした実態は地方自治体の収支決算からは見えてこない。現場の実態を適切にIRA配分式の見直し作業に反映させるため、実態調査の対象となる個別地方自治体のサンプリングを適切に行うとともに、サンプル数、実態調査期間をある程度を手厚く設定する方向で検討すべきと考える。また、このような地方自治体財政の実態把握は他の類似調査では行われていないため、本件調査の比較優位として捉えられるのみならず、PDF地方分権ワーキンググループにおける議論やJICAの他案件の実施に役立てる等、本件調査以外にも様々な形での活用が可能な有益な情報になるものと思料する。

## 2-4 今後の予定

2007年4月	事業事前評価表作成、承認
5月	I/A署名
6月～7月	コンサルタント公示・契約手続き
8月	国内作業開始
9月～	第一次現地調査開始

## 第3章 フィリピンにおける地方財政制度の現状と課題

### 3-1 地方政府に委譲された機能と税の分配

1991年の地方自治法の制定により、地方政府の役割が拡大した。以下が地方政府が担う主要な事務である。

- 社会福祉サービス
- 農業普及及び現場における調査
- 医療、病院サービス
- 地方政府に属する公共事業及びインフラプロジェクト（地方道路、水道等）
- 観光施設、観光促進・開発
- 学校建設
- コミュニティーベースの森林プロジェクト
- 廃棄物、環境マネジメント、一般的保健衛生プロジェクト
- 市場、屠畜場、その他の公的事業の運営
- 低価格住宅の建設

地方政府間の事務配分は、大雑把に言って、ムニシパリティは基礎的医療や学校の建設・補修といった基礎的なサービスの提供を行い、州は複数のムニシパリティにまたがる業務（病院、道路など）を所掌し、一方、市は州とムニシパリティの機能を併せ持っている<sup>1</sup>。

1991年の地方自治法により、すべてのセクターを対象に中央から地方への権限委譲が行われたが、実際の人員や施設の中央省庁から地方自治体への移管については農業省、保健省、社会福祉開発省に集中していた。以下に移譲された事務の主要なものを表 3-1、移管された人員・予算を表 3-2、表 3-3 に示す。

表3-1 中央から地方に移管された主要な機能

中央省庁	移管された機能
農業省	農業・漁業指導および規制・農業・漁業に関する調査・種苗や種畜の調達と配給・農業用水施設の管理・漁民支援
環境天然資源省	森林管理・鉱業支援・環境管理・再森林化プロジェクト・流域管理
保健省	医療保健サービス・医薬品の購入・プライマリーヘルスケア・地方自治体医療施設の建設、維持管理
公共事業省	インフラ施設の維持管理・水供給プロジェクト・地域灌漑プロジェクト
社会福祉開発省	バラングイのデイケアセンター・貧困対策
交通通信省	電話・公共交通登録・規制

出所：Executive Order 507及びフィリピン地方分権・地方開発/地方自治体行政能力向上プロジェクト形成調査

<sup>1</sup> 州、市、ムニシパリティ、バラングイごとの所掌事務の詳細は、地方自治法、「地方行政と地方分権」研究会報告書（国際協力機構）、及び「フィリピン共和国地方分権・地方開発/地方自治体行政能力向上プロジェクト形成調査報告書（2005年10月）」を参照のこと。



表3-2 中央から地方に移管された人員（1992年）

中央省庁	地方移管前の人員	移管された人員	移管された割合（%）
農業省	29,638	17,673	59.6
予算管理省	3,532	1,650	46.7
環境天然資源省	21,320	895	4.2
保健省	74,896	45,896	61.3
社会福祉開発省	6,932	4,144	59.8
その他	191	25	13.1
合計	136,509	70,283	51.49

出所：Decentralization in the Philippines—strengthening Local Government financing and resource Management in the short time、WB and ADB, 2005

表3-3 中央から地方に移管された予算（1992年、千ペソ）

中央省庁	地方移管前予算	移管された予算	移管された割合（%）
農業省	5,210,028	1,160,703	22.28
予算管理省	465,379	193,249	41.53
環境天然資源省	1,941,782	87,558	4.51
保健省	9,991,392	4,079,615	40.83
社会福祉開発省	1,320,708	742,665	56.23
国家狩猟委員会	15,208	616	4.05
合計	18,944,497	6,264,406	33.07

出所：Decentralization in the Philippines—strengthening Local Government financing and resource Management in the short time、WB and ADB, 2005

上表によれば、これらの省庁の職員の約半数、予算の約三分の一が地方に移転したこととなる。

地方自治法では、3年度前の中央政府内国歳入の40%をIRAとして地方政府に移転することが定められているが、上記表3-2と3-3にある、委譲された業務及び費用（CODEF:Cost of Devolved Functions）との関係が明らかでない（CODEFについては、「4-1 IRA システムの概要」参照）。加えて、依然として中央政府が非IRAの資金を用いて地方部で行っている業務がある（「3-3 非IRAの資金」にて詳述）。

フィリピンの地方政府の財源は、中央政府からの移転収入であるIRA、及び地方政府が自ら徴収している税金・手数料等で成り立っている。1991年の地方自治法により、中央政府と地方政府の税源の配分は表3-4のように定められている。所得税や付加価値税などが国税、固定資産税やビジネス税などが地方税である。なお、関税は国内における税収でないことから、この中には含まれておらず、国税であってもIRAの原資としてみなされていない。

表3-4 中央政府と地方政府の税源の分配

中央政府	地方政府
Income Tax	Real Property Tax
Estate and Gift Tax	Tax on Transfer of Real Property
Excise Taxes	Franchise Tax

Documentary Stamp Taxes	Sand and Gravel Tax
Mining Taxes	Occupation Tax
Miscellaneous Taxes	Amusement Tax on Admission
Value added Tax	Tax of Peddlers
	Tax on Delivery Trucks and Vans
	Business Tax
	Community Tax
	Professional Tax

出所：1991 Local Government Code

さらに、地方政府間の税収の配分は、表 3-5 のようになっている。後述するように固定資産税とビジネス税の金額が大きい、市がこれらの税収の大半を受け取る仕組みとなっていることがわかる。換言すれば、州は市の区域における課税権を持たない。

表 3-5 中央政府と地方政府の税源の分配

税の種類	州	市	ムニシパリティ	バランガイ
固定資産税	●35%	●70%	○40%	○25%
固定資産移転税	●100%	●100%		○30%
砂、砂利その他の建設資材	●30%	●100%	○30%	○40%
遊興税	●50%	●100%		○50%
ビジネス税		●100%	●100%	
フランチャイズ税	●100%	●100%		
コミュニティー税		●50%	●50%	○50%

出所：1991 Local Government Code

\* ●は課税権を有する地方自治体階層を、○は課税権を有する地方自治体上位階層から当該税の配分を受ける地方自治体階層を表す。数字は配分割合を示す。

### 3-2 地方自治体の収入・支出の実態

表 3-6 に 2004 年度の州、市、ムニシパリティの収入・支出額を、表 3-7 に地方自治体の収入の各項目の割合を示す。これらの地方自治体の歳入の合計は約 1,800 億ペソであり、IRA がその 65% を占めている。州、ムニシパリティの IRA への歳入依存比率がそれぞれ約 80% であるのに対し、市は 44% 程度となっている。市の収入源として大きなものは、固定資産税及びビジネス税であり、この 2 つで市の収入の約 41% を占めている。地方政府の収入源は、税金のほかに、各種行政手続き手数料収入、公営事業（企業）の売り上げなどがある。行政手続き手数料については、地方議会の承認を受けて料率を上げることができるが、多くの地方自治体では手数料の引き上げを行わずに、費用よりずっと低い料金（例えば、行政手続き 1 件あたり 10 ペソ程度）しか課していない場合も多い。

表 3-6 地方自治体の収入・支出額（百万ペソ、2004 年）

収入・支出項目	州	市	ムニシパリティ	合計
収入合計	41,148	74,148	63,604	178,900
自己収入	6,181	38,953	12,716	57,850
IRA	33,593	32,443	49,367	115,403
その他	1,375	2,752	1,521	5,647
支出合計	37,557	64,869	58,393	160,818]
一般公共サービス	11,481	23,790	29,083	64,355
教育・文化・スポーツ・人材開発	1,952	6,710	1,965	10,627
保健・栄養・人口	7,583	5,169	4,885	17,637
労働・雇用	19	26	60	104
住宅・コミュニティ	328	2,330	639	3,297
社会保険・社会福祉サービス	576	1,456	1,808	3,840
経済関連サービス	6,273	11,446	7,621	25,339
債務返済	1,082	2,291	1,009	4,383
その他	8,263	11,651	11,323	31,236
余剰	3,591	9,279	5,211	18,081

出所：フィリピン財務省（DOF）地方自治体財政局（BLGF）のデータを調査団加工

表 3-7 地方自治体の収入の各項目の割合（2004 年）

収入項目	州	市	ムニシパリティ	合計
収入合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
地方財源	15.0%	52.5%	20.0%	32.3%
税金収入	8.7%	43.0%	12.6%	24.3%
不動産税	7.2%	<u>19.7%</u>	6.3%	12.1%
ビジネス税	0.9%	<u>21.1%</u>	5.5%	10.9%
その他の税金	0.6%	2.2%	0.8%	1.3%
非税金収入	6.3%	9.6%	7.4%	8.0%
規制に関するフィー	0.5%	2.8%	1.8%	1.9%
サービス利用者料金	0.8%	1.4%	0.8%	1.1%
経済事業（企業）の収入	2.6%	3.8%	3.8%	3.5%
通行料	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%
その他の料金収入	2.3%	1.6%	0.9%	1.5%
IRA	<u>81.6%</u>	<u>43.8%</u>	<u>77.6%</u>	<u>64.5%</u>
例外的収入・援助	0.9%	0.3%	0.7%	0.6%
借り入れ	1.6%	2.3%	1.5%	1.9%
地方自治体間の移転収入	0.8%	1.1%	0.1%	0.7%

出所：DOF-BLGFのデータを調査団加工

予備調査団がインタビューを行った Las Piñas 市のように、地方に権限が委譲されて税収を自律的に使うことが許されることになったことから、徴税に対する意欲が高まり、1991 年以降徴税額が上昇したと認識している地方自治体中にはあるようだが、一般的には、徴税に関する知識・能力の不足や地方議会の抵抗、（本来 3 年ごとに実施すべき）固定資産の資産価額の再評価ができない、などの理由により、税収が伸び悩んでいる地方自治体も少なくないのが現状である。世銀報告書” Decentralization in the Philippines” によれば、1995 年から 2001 年の平均で、地方政府の徴税率は全国平均で 61%とのことである。

支出面に目をむけると、州は中央政府より病院の運営を委譲されたが、委譲された機能に比してIRAにて配分された金額が低いことから、多くの病院が経営に行き詰まり、1999 年から 2006 年までで計 30 程度の地方病院が中央政府保健省に返還されている<sup>2</sup>。また、ムニシパリティレベル

<sup>2</sup> 調査団が聞き取ったところでは、州の「看板」という理由で、病院が赤字であっても国に返還せずに州の所有物として運営を継続していく意向がある州も多いとのことであった。

では、委譲された医者や保健関連の職員、農業普及員の給与がようやくIRAでカバーされるのみで、行政経費が足りておらず<sup>3</sup>、加えて職員の絶対数が少ないことから住民に最低限必要なサービスを提供できる体制にない、ということが大きな問題となっている。また、政府の規定により、財務クラスが1等級から3等級までの州・市・ムニシパリティの person 費は予算総額の45%が上限とされ、4等級から6等級までの州・市・ムニシパリティとバランガイは55%が上限とされているが、調査団が聞き取ったところでは、実際には臨時職員の増加や、公企業（マーケットや墓地の運営などの会社）の会計に person 費を計上するなどの会計操作により、これらの上限を超えて person 費が支出されているケースも多々ある、とのことである。

### 3-3 非IRAの資金

IRAは地方政府の一般財源であるが、地方政府の機能の一部を中央政府が直接ないしは地方政府を通じて肩代わりして実施しているものもある。これは地方政府の予算の一部を構成せず、中央政府ないしはドナーの資金から支出されており、世界銀行のワーキングレポート”An Assessment of Non-IRA and Other National Funding for Devolved Services in the Philippines” (Ma Cecilia G. Soriano et al October 2005)によると、以下の4つのカテゴリーに分けることができる。

表3-8 非IRA資金の概要及びその比率（2003年）

非IRA資金の概要	金額 (10億ペソ)	比率
政府資金によるプログラム・プロジェクト	4.1	16%
Congressional Allocations (国会議員により、中央政府組織を通じて行われるプロジェクト)	15.6	62%
Loans and Grant Funded (ODAを背景とした地方自治体に対する中央政府からのグラント)	5.4	21%
Off-Budget Funding (中央政府ないしは地方政府に直接支出されるODA資金)	0.2	1%
合計	25.4	100%

出所：An Assessment of Non-IRA and Other National Funding for Devolved Services in the Philippines

2003年において、地方自治体の予算の合計が約2,039億ペソ（うち7割がIRA）であったのに対し、非IRA資金は約254億ペソで、12.5%となっており、そのほとんどがインフラ等の投資資金として使われている。自主財源の少ない地方自治体では、IRAの最低20%が充てられる開発プロジェクト予算(Local Development Fund)以外は、ほとんど person 費として支出されていることから、非IRA資金は地方部におけるインフラ投資の重要な資金源であると言える。

### 3-4 地方自治体による開発予算

<sup>3</sup> 一方で、1999年11月に採択された”MAGNA CARTA OF PUBLIC HEALTH WORKERS (REPUBLIC ACT NO. 7305)”により、中央政府から異動した医療分野の職員については、高い給与や様々な手当が保証されており、地方行政の予算をさらに圧迫している。

各地方自治体が受取る IRA の 20%は開発プロジェクトに用いるべきことが地方自治法第 287 条に規定されていることから、地方自治体は「年間投資計画 (Annual Investment Plan)」を作成して Local Development Council の承認を受け、それに基づいて開発プロジェクトを実施している。当該 20%の使用目的は、地方自治法によって細かく決められているが(「4-1 IRA システムの概要」参照)、実際にはそれに従わずに別の目的に利用している地方自治体も少なくない、と一般に言われている。州や市では、中・長期の開発計画や総合土地利用計画などを作成して、それに基づいた開発プロジェクトを実施しているものも多いが、ムニシパリティレベルになると、年間投資計画のみを作っているものも多い。なお、この年間投資計画には、地方自治体の長の意向が強く反映されるのが通常であり、利益誘導型になってしまっている自治体も少なくないと言われている。こうしたことから、CIDA の Local Government Support Fund Project では、地方のコミュニティーを計画のプロセスに参加させ、地方自治体の長に、より長期の計画策定へのコミットをさせるなど、年間投資計画の質の向上に取り組んでおり、成果を上げている。

### 3-5 地方財政及びパフォーマンスのモニタリング体制

#### (1) 会計検査院による財務モニタリング

フィリピンの政府組織を中心とする公的組織は、会計検査院 (Commission on Audit : COA) の監査を毎年受けることになっており、監査を受けた各州・市・ムニシパリティの正式の決算報告書がCOAのホームページ<sup>4</sup>に掲載されている。COAの収集しているデータは財務データのみであり、地方自治体のサービス内容のパフォーマンスを測る指標についても関心をもっているが、実際には作られていない。COAは、全Regionを6つのクラスターに分けて管理しており、それがさらにリジョナル・クラスターに分けられ、最終的に 200 以上のチームが県庁舎・市庁舎にオフィスを構え、全国の州、市、ムニシパリティをカバーしている。

#### (2) LGPMS<sup>5</sup>

DILG は LPPMS (Local Productivity and Performance Measurement System) により地方自治体のモニタリングを行っていたが、LPPMS はサービス提供の能力と限界についての指標が主であって、自治体の行政能力や開発計画策定状況などをカバーしていなかったこと、また同時期に CSIS (Citizen' s Satisfaction Index System : 市民満足度指数) および DevWatch (Local Development Watch : 36 ヶ所の市・ムニシパリティの開発進展度を測るもの) が同時進行していたことから、これら複数のモニタリング指標、データベースを包括するものとして新しい LGPMS (Local Government Performance Monitoring System) が開発されることになった。

LGPMS は地方自治体のマネジメント強化、開発を支援する目的で開始され、1)自治体の財務/人的資源の効率的な運用への支援、2)自治体パフォーマンスのベンチマーク・評価、3)中央政府による地方自治体の開発度の把握に主として使用される。その指標は下表の通り。

<sup>4</sup> URL : <http://www.coa.gov.ph/Audit/AAR.htm>

<sup>5</sup> 本項については、「フィリピン国地方開発プログラム形成調査」国際協力機構 2006 年 3 月より抜粋。

表 3-9 LGPMS に用いられているパフォーマンス指標

セクター	項目	指標数 (総計)
政治	地方立法	3
	透明性	3
行政	開発計画	4
	歳入創出	6
	資金配分・活用	5
	財務信頼度	5
	顧客サービス	4
	人的資源	4
	社会サービス	保健衛生
教育	9	
社会サービス	住宅整備	7
	治安、災害防衛	9
	経済開発	農漁業開発
経済開発	商工業支援	7
	環境管理	自然資源保護
環境管理	固形廃棄物処理および汚染防止	9

出所：LGPMS 運用マニュアルより調査票の全文については  
[http://www.blgs.gov.ph/lgpm/lgpm\\_manual.pdf](http://www.blgs.gov.ph/lgpm/lgpm_manual.pdf) にて閲覧可能

LGPMS は地方自治体の自己評価に基づいており、調査項目は下記のとおりである。

- 立法機関の有効性（行政機関との方向性一致、市民参加度等）
- 行政機関に対するチェック機能（記録保管方法、住民の公開請求への対応度）
- 開発ニーズとの整合性（行政令、開発方針の法制化、歳入支出管理）
- 透明性（掲示板や情報公開専門部署の有無）
- 開発計画、計画立案プロセスの公開性
- 住民組織、NGO 対応部局の有無
- 住民の意見のフィードバック機会
- ジェンダー配慮
- IRA20%開発予算から支出された開発事業への住民組織参加度
- LDC（地方開発会議）の機能性（開発計画の有無、定期会合の有無）
- 開発計画の情報公開度
- 上位自治体開発計画との整合性
- 複数の組織、機関の参加とセクター間アプローチの有無

LGPMS のネット上での情報公開は未だ試験運用の段階であり、現在のところインターネット上での利用は DILG 関係者や自治体関係者、ドナー関係者に限定されているが、ドナー間では今後共通ツールとしてこの LGPMS の活用に関するコンセンサスが形成されつつあり、近い将来自治体データのオンラインでの活用も含めた一般閲覧が可能になると考えられる（現段階でも自治体関係者を經由すれば閲覧、利用は可能）。

## 第4章 IRA の現状と課題

### 4-1 IRA システムの概要

IRA (Internal Revenue Allotment、内国歳入割当金) は、3 年度前の中央政府内国歳入 (すなわち、財務省 (DOF) 内国歳入局 (BIR) 所掌のすべての税収入) の一定割合を各地方自治体に配分するシステムである。1991 年の地方自治法制定以前は、IRA 原資に充てられる内国歳入の割合は 20%であったが、地方自治法制定により中央から地方へと事務が大きく委譲されたことに伴い、この割合についても見直しが行われ、1994 年までに 40%まで段階的に引き上げられ、現在に至っている。

一方、この割合が 30%に引き上げられた 1992 年時点で、委譲された事務に対する財源の強化が不十分であり、特に病院の経営に困難が生じたことにより、中央政府は CODEF (Cost of Devolved Functions) という名称の追加的財政移転を 1993 年から実施しており、それが現在まで継続されている。州 28 億ペソ、市 9 億ペソ、ムニシパリティ 27 億ペソの、合計 65 億ペソが毎年 IRA の原資総額からまず引かれて各地方自治体に配分され、残りが後述する配分式に基づいて別途配分される仕組みになっている。DBM の説明によると、CODEF は中央政府から地方に異動した職員の 1992 年における人件費に相当するものであり、彼らの人件費のインフレ等に伴う増加分及び、人件費以外の費用 (一般の活動費、維持管理費用、投資費用等) については、1991 年以降の IRA 原資の増加分がそれらに充当されるべき財源である、ということである<sup>6</sup>。

CODEF 配分後の IRA の配分計算方法は、地方自治法第 284 条及び第 285 条に定められている<sup>7</sup>。この計算方法は、①3 会計年度前の内国歳入の 40%を配分の原資総額とする、②原資総額を一定割合で地方自治体の各階層 (州、市、ムニシパリティ、バランガイ) にブロックで配分する (いわゆる「垂直的配分」)、③階層別にブロック配分された資金を、土地面積<sup>8</sup>、人口<sup>9</sup>、及び均等割の 3 要素を使った配分式で各階層に属する個々の自治体に配分する (いわゆる「水平的配分」)、という形になっている。さらに、前述のとおり、④IRA の 20%は開発プロジェクトに用いなければならない、という規定がある (地方自治法第 287 条)。

①の「内国歳入の 40%」とは、あくまで 3 会計年度前の内国歳入のそれであるうえに、関税収入や公債発行による収入などを除いたものであるから、「当該年度の中央政府歳入の 40%」とは大きく異なることに留意する必要がある。以下に、IRA 総額の中央政府歳入総額に占める割合を示す。例えば、IRA 総額の中央政府歳入総額に占める割合は、2006 年は 16%程度となっている。

<sup>6</sup> この経緯を知らない地方自治体が、CODEF のみを「委譲された機能に対する費用」と捉えて「金額が低すぎる」と主張するなど、CODEF の存在は、IRA 配分の正当性についての議論に混乱を来たらず原因ともなっている。

<sup>7</sup> 以下の説明を図解したものを参考資料 1 として巻末に掲載しているので、適宜参照のこと。

<sup>8</sup> 現在は Department of Environment and Natural Resources の Land Management Bureau の 2001 年のデータ (DBM) を使用。

<sup>9</sup> 現在は 2000 年センサスのデータをそのまま使用 (DBM)。

表 4-1 IRA の中央政府歳入総額に占める割合

年	IRA 総額 (10 億ペソ)	中央政府歳入総額 (10 億ペソ)	IRA の中央政府歳入総額に占める割合 (%)
1991	9.84	259.50	3.8
1992	20.31	295.20	6.9
1993	36.72	331.70	11.1
1994	46.82	369.00	12.7
1995	52.04	372.10	14.0
1996	56.59	445.10	12.7
1997	71.05	491.80	14.5
1998	76.94	537.40	14.3
1999	96.78	593.60	16.3
2000	111.78	651.00	17.2
2001	111.78	669.88	16.7
2002	134.42	780.80	17.2
2003	141.00	804.2	17.5
2004	141.00	804.2	17.5
2005	151.62	907.59	16.7
2006	166.47	1,053.28	15.8

出所：DBM

IRA の垂直的配分（上記②）は、以下の割合となっている。

- 州に対して財源総額の 23%を配分
- 市に対して財源総額の 23%を配分
- ムニシパリティに対して財源総額の 34%を配分
- バランガイに対して財源総額の 20%を配分

例えば州の場合、まず 3 会計年度前の内国歳入（X）の 40%に当たる財源総額(0.4X)の 23%分(0.23\*0.4X)が 79 州の分として確保される。州と市では、この区分に属する地方自治体全体に対して総原資の 23%ずつが配分されるため、配分のためのファンドとしては同額になるが、州が 79 であるのに対し市は 117 があるため、同額のファンドを州は 79 州の間で分ければよいのに対し、市は 117 市で配分することになる。さらに、ムニシパリティは 1,500、バランガイは 41,975 があるため、個々の地方自治体への配分額はそれだけ小さくなる<sup>10</sup>。

IRA の水平的配分（上記③）は、州・市・ムニシパリティの場合とバランガイで異なっており、以下のようにになっている。

州・市・ムニシパリティに対する配分	
人口	地方自治体各層に対する原資の 50%を、その階層に属する地方自治体の人口合計に対する当該自治体の人口で配分
土地面積	地方自治体各層に対する原資の 25%を、その区分に属する地方自治体の土地面積合計に対する当該自治体の土地面積で配分
均等割	地方自治体各層に対する原資の 25%を、その区分に属する地方自治体に均等に配分

<sup>10</sup> 地方自治体各層の数は、「フィリピン共和国地方分権・地方開発/地方自治体行政能力向上プロジェクト形成調査報告書」（JICA、2005 年 10 月）pp16 より引用。



バラングイに対する配分	
人口	バラングイ層に対する原資の 60%を、全てのバラングイの人口合計に対する当該バラングイの人口で配分
均等割	バラングイ層に対する原資の 40%を、バラングイ間で均等に配分

開発プロジェクトに用いられるべきIRAの 20%については、「年間投資計画」を作成してLocal Development Councilの承認を受け、それに基づいて開発プロジェクトを実施すること、そして特別の口座を設けてそこから支出を行うべきことが、地方自治法により規定されている。当該予算の具体的な使用目的（何が「開発プロジェクト」に該当するか）については、DILGのJoint Memorandum Circular No1, 2005（2005年9月20日）”Guidelines on the Appropriation and Utilization of the 20% of the Annual Internal Revenue Allotment for Development Project”<sup>11</sup>により、以下のように細かく規定されている。

#### 社会開発

- 学校を出た若者、女性、未成年者、移動してきた家族、土着の人々、障害者や老年の人々のための生産性向上センターの設立・修復
- 人材開発センターの設立・修復
- 保健センター、地方保健ユニットないしは病院の建設・修復、医療機器の購入
- 地方政府の所有している飲料水供給システムの建設・修復
- 街灯システムの設置
- 文化・歴史的施設の保存
- 同様の性格をもつその他のプログラム・プロジェクト

#### 経済開発

- 生活向上・企業家精神の開発のためのプログラム・プロジェクトの実施
- コミュニティーの灌漑・導水システムの建設・修復、トレーラーつきトラクター・脱穀機・乾燥機等の収穫後処理機材の購入
- 農家から市場までの道路の建設・修復
- 地方道路・橋梁の建設・修復
- 同様の性格をもつその他のプログラム・プロジェクト

#### 環境開発

- 衛生埋め立て・廃棄物処理施設の建設・修復及び廃棄物収集車や関連機材の購入
- コミュニティーによる森林回復・都市緑化プロジェクト
- 水路の再掘削や河川の付け替え等の、洪水対策のプログラム・プロジェクト
- 大気や水質の向上、海岸や河川、農業・森林用地の生産性向上のための、その他の環境管理プログラム・プロジェクト

COAや地方自治体でのヒアリングによれば、IRAの 20%は上記規定に沿って適切に使用されているとのことであったが、DILGは、規定に反する利用を行っている地方自治体も多くあり、それによる特段の制裁措置はとられていないという認識であり、見方が分かれている<sup>12</sup>。

<sup>11</sup> <http://issuance.dbm.gov.ph:81/issuance/jmc2005.pdf>

<sup>12</sup> 予算執行における問題が確認された場合でも、COAの権限は当該地方自治体に対する「勧告」に留まっており、制裁などに発展させるためには国民が行政訴訟に持ち込まなければならない、とのことである。

#### 4-2 IRA に関係する機関の所掌業務

IRA の配分式は地方自治法に規定されているため、配分式を改訂するためには地方自治法を改正する必要がある。フィリピンにおいては、議員のみが法案を提出できることとなっているため、政府が法案を作成した場合でも、特定の議員が法案を議会に提出し、上院及び下院の Local Government Committee において議論される必要がある。調査団によるインタビューによれば、関係機関の IRA に関する所掌業務は以下のとおりとなっている。

DILG：地方自治体の利益を代表して、現在の IRA の配分式やその考え方に地方自治体の意見を反映させる。また、地方自治体のパフォーマンスのモニタリングも所掌。

DBM：地方自治法に定められた IRA の配分式に基づいて、個別の地方自治体に対する IRA 配分額を計算するとともに、実際の送金業務を行う。また、地方自治法の細則については、DILG が作成して地方自治体に配布しているが、一部 DBM と合同で決定している。

DOF：中央政府、地方自治体の歳入、歳出全体の管理を所掌している（地方税制を含む）。ドナーによる地方自治体の徴税能力・予算管理能力向上のプロジェクトの実施機関となっている。地方自治体の債務管理も所掌しており、IRA 原資総額や IRA の配分方法に対して、予算管理の側面から意見を言うこととなる。

NEDA：各 Region に Regional Development Coordination Staff が配置されており、Region を超える開発政策・計画・プログラムの形成・調整業務や、Regional Development Councils と中央政府省庁との調整業務、そしてこれらのモニタリング業務などを行っていることから、IRA の配分とは間接的に関わることとなる。

COA：IRA を含む、地方自治体の決算の監査を行っている。従って、IRA の実際の資金使途に関するモニタリングは、COA の所掌業務となる。

#### 4-3 IRA をめぐる議論

##### (1) IRA 総額の減額、予測の困難さの問題

地方自治法には、公共セクターにおいて大きな赤字が出た場合には、IRA の原資総額を内国歳入の 40% から最大 30% まで減額してよい、という規定がある。これにより、1996 年にはラモス政権により IRA 原資総額は内国歳入の 30% に減額され、地方自治体は予定していた開発プロジェクトなどを停止するなどの対応を余儀なくさせられた。1998 年もエストラダ政権のもとで、同様に IRA 原資総額が内国歳入の 35% まで減額させられた。しかしながら、最高裁判所により、こうした減額は違憲であるとの判決が出たため、その後同様の事態は生じていない。

前述のとおり、地方自治法によれば、IRA の総額は 3 年度前の内国歳入の 40% と規定されているため、額そのものは議会による年度予算 (General Appropriation Act) の承認以前に既に決定されている。しかしながら、予算そのものが議会で承認されるのが遅れる場合は (フィリピンにおいてはほぼ毎年かかる事態が発生している)、当該年度の IRA 原資総額を暫定的に前年度の IRA 原資総額と同じ額にして支出を開始していたため、議会での予算承認後に再度金額が改訂されることとなり、地方の予算運営に混乱が生じる原因となっていた。2006 年

に IRA に関する Automatic Appropriation Law が制定されたことにより、IRA の支出に関しては毎年度の議会による支出権限の付与を要しなくなり、2007 年からは IRA の配分額を年度当初までに自動的に決定し、執行できるようになる。また、IRA の金額については、DBM の Website に載せて LGU が参照できるようにしており、情報の伝達に関して問題はなくなった。

## (2) 地方政府間の予算の格差

表3-7に示したように、州、市、ムニシパリティの予算のIRAへの依存度は、2004年度予算でそれぞれ82%、44%、78%となっている。自己収入が少ないことが、州及びムニシパリティのIRAへの依存度が高い原因であり、その理由としては、税源が限られている（所得、資産、ビジネス活動が少ない）こと、及び、税金・手数料の徴収努力が十分でないこと、が考えられる。一方においてIRAは、地方における税収の多寡に関わらず、人口・土地面積といった財政需要の大雑把な代理変数に基づいてのみ配分され、人口が大きいという理由だけで、産業が発達していて比較的富裕層の割合の大きい地方自治体にも同じ条件で配分されることから、地方の格差是正に役立たず、むしろ助長している、という批判がなされている。表4-2に、Regionごとの1人あたりの総支出額及びIRAの額を示す。

表4-2 地方自治体における、一人あたりの総支出額及びIRA額

地域	州		市		ムニシパリティ	
	一人当たり 総支出額	一人当たり IRA	一人当たり 総支出額	一人当たり IRA	一人当たり 総支出額	一人当たり IRA
National Capital Region	0	0	3,000	722	3,939	1,128
Regional Office No.I	612	539	2,322	1,623	1,153	949
Regional Office No.II	742	761	3,042	2,467	1,341	1,243
Regional Office No.III	523	446	2,249	1,251	1,043	774
Regional Office No.IV A	582	382	2,501	1,217	1,247	789
Regional Office No.IV B	785	826	3,974	3,472	1,319	1,265
Regional Office No.V	562	503	2,117	1,612	940	882
Regional Office No.VI	538	494	2,034	1,602	956	888
Regional Office No.VII	599	463	2,151	1,300	1,006	919
Regional Office No.VIII	645	656	2,452	2,001	1,196	1,142
Regional Office No.IX incl ARMM	606	617	1,439	1,641	1,019	1,003
Regional Office No.X	699	597	2,384	1,756	1,238	1,115
Regional Office No.XI	637	606	1,672	1,347	1,082	985
Regional Office No.XII Incl ARMM	634	646	1,567	1,427	1,146	1,080
Cordillera Administrative Region	1,352	1,337	2,023	1,388	1,776	1,801
CARAGA	803	814	2,506	1,768	1,425	1,326
平均(NCRを除く)	625	559	2,156	1,517	1,143	984

出所：DOF-BLGF のデータを調査団加工

上表より、①市の一人当たりの支出額は、ムニシパリティの2倍程度であり、それだけ財政力が大きい、②それにも関わらず、(市の数がムニシパリティの数よりずっと少ないことから)市の一人当たりのIRA額はムニシパリティのその50%増しとなっており、逆進的になっている、③州、市、ムニシパリティの同じ階層でも、一人当たり総支出額やIRAには最大2倍程度の差がある、ということが言えよう。以上は、Region単位の比較であり、個々の州、市、ムニシパリティの差は、さらに拡大することとなる。

## (3) IRA 配分式改定にむけての動き

地方自治法の改正については過去 15 年の間に上記の下院での修正法案論議や地方自治体連盟による議論以外にも、大学、研究機関、市民団体などで様々な改定論議がなされてきた。その傾向としては、地方自治法施行直後は地方自治体の財源が委譲された事務と比して少ないことやNGOや民間団体の行政参加プロセスが不明瞭であること等が論調の中心であり、90年代後半にはモニタリング制度の不備や地方自治法が遵守されていない部分にかかる地方自治体の能力強化の必要性、2000年代に入ってから政策レベルの評価の必要性などが主として論じられてきた<sup>13</sup>。

IRA の配分式については、1993 年に下院法案第 6346 号にて、人口比分配の比率を 50%から 55%に、面積比を 25%から 20%に変更するという提案がなされ、また 1999 年に上院法案第 826 号にて、IRA の原資を内国歳入の 40%から 50%に、IRA の開発目的の支出を 20%から 30%に変更するという提案がなされたが、どちらも可決せずに会期終了となっている。フィリピン大学の Center for Local and Regional Governance, National College of Public Administration and Governance へのインタビューによれば、下院議会では、IRA 原資総額の計算を行うベースを（インフレによる目減りを減らすため）3 年度前の内国歳入から 2 年前のそれに変えることや、現在の配分式に変えて徴税努力と地方自治体への均等化をそれぞれ 50%ずつ適用させること、といった提案がなされており、一方上院議会では、IRA の原資のベースを内国歳入のみならず関税等を含めた全税収とすることや、市への配分を 23%から 21%に、ムニシパリティへの配分を 34%から 36%にする提案がなされている。しかしながら、こうした提案が政府を巻き込みつつ一元化された形での法案形成へとつながっておらず、IRA の配分式の改定は現在に至るまで実現していない。

#### （４）配分式に関する調査結果

上記のような現行のIRA配分式が抱える問題点に対する改善策を提案する目的で、AusAID の支援（Philippine-Australia Governance Facility）によりNEDAが” Final Report on IRA Formula: Estimating the IRA, Centrally-Provided Local Public Goods and Services, and other Central Fiscal Transfers to Local Governments” を 2001 年 2 月に作成した。また、世銀の支援により、DOFもIRAの配分に関する報告書を作成しているところである<sup>14</sup>。これらの報告書で提示されている配分式のポイント及び、実際の適用に際しての課題は、以下のとおりである。

#### <NEDA の報告書>

##### （a）配分式のポイント

NEDA の報告書においては、IRA のみならず、「当該地方自治体による収入（税・手数料収入）及び当該自治体の行政区域において行われるその他の支出（中央政府各省によって直接的・間接的に支出される非 IRA 資金）の総額の一人あたりの金額」（以下” B” と表記）を把握した上で、公

<sup>13</sup> 「フィリピン国地方開発プログラム形成調査」（2006 年 3 月）、国際協力機構

<sup>14</sup> 本報告書のタイトルは”Subnational Government Finance in the Philippines: Findings on the Efficacy and Distributional Implications of the Internal Revenue Allotment, and Health and Educational Spending – A Subtext for Reformed Intergovernmental Resource Allocation” であるが、DOF から最終的な承認が得られていないことから、本報告書はまだ公開されていない。

平性及び政治的受容度を勘案して、配分を行うべき、とされている。その結果、以下の6つの配分式が提案され、2bの目的達成度が最も高いと提言されている。

配分式	配分方法	IRA 配分結果
1a	① 3つの地方自治体階層（州、市、ムニシパリティ）それぞれのBの金額が均等になるように、IRAを配分する。 ② 同一地方自治体階層内で、現行の配分式（人口、土地面積、均等割り）を適用する。	多くの州・ムニシパリティのIRA受取額が上昇する。
2a	① 1aと同様。 ② 同一地方自治体階層内で、高い収入クラスの地方自治体に20%、中間の収入クラスの地方自治体に30%、低い収入クラスの地方自治体に50%のIRAを配分する。さらに、同一収入クラス内で、現行の配分式（人口、土地サイズ、均等割り）を適用する。	低い収入クラスのほとんどの地方自治体のIRA受取額が上昇する。
1b	① IRAの増額分の50%を州に、30%をムニシパリティに、20%を市に配分する（これらの比率は、3つの地方自治体レベルそれぞれのBの金額の反比例）。 ② 1aと同様。	すべての地方自治体のIRA受取額が上昇する。
2b	① 1bと同様。 ② 2aと同様。	すべての地方自治体のIRA受取額が上昇する。
1c	① IRAの増額分を州及びムニシパリティのみに配分することにより、将来的に3つの地方自治体階層のBの金額が均等になるようにする。 ② 1aと同様。	すべての州・ムニシパリティのIRA受取額が上昇する。市は現状維持。
2c	① IRAの増額分のうち、10%を市に、残りを州及びムニシパリティに配分することにより、（将来的に）3つの地方自治体階層のBの金額が均等になるようにする。 ② 2aと同様。	すべての州、ムニシパリティのIRA受取額が上昇する。

(b) 課題（本調査団による見解）

本方式の特徴は、①一人当たりの（IRAのみならず）地方における財政支出額を計算の基礎としていることと、②3つの地方自治体階層における不均衡をまず是正する方向で配分を行い、その後、同一階層内での不均衡を是正する方向で配分を行っていることである。提案された配分式の問題点として、以下の点を指摘することができよう。

(a) 上記配分式では、公平性を確保する目的から、垂直的配分において現在の地方自治体階層の（住民一人当たりの）財政収入、また水平的配分においてDOF-BLGFが定める地方自治体の収入クラスを基礎としているが、あくまでも地方自治体間の（住民一人当たりの）財政収入・支出の均等化を目的としており、住民の生活レベルそのものの均等化を目的としたものではない。一定の公平性を確保する上では、一人当たり所得ないしは貧困率といった、住民の生

活レベルの指標によりクロスチェックを行って、この配分式の妥当性について検証する必要がある。

- (b) 本方式によって実際の配分額を算出するには、地方レベルにおける財政支出の合計の数値を得ることが必須となるが、そのためには公共事業道路省 (DPWH)、保健省 (DOH)、内務自治省 (DILG) などの個別の省庁からデータを取得して整理しなければならない。中でも、1a、2a の配分式においては、毎年こうしたデータの収集・整理を行うことが求められるため、作業上の効率性を確保するのは容易ではない。
- (c) 1a、2a は IRA の垂直的配分のドラスティックな是正となる一方で、1b、2b、1c、2c では、配分式の政治的受容度を勘案して、垂直的配分の改善は漸進的に行うことを目論んでいる。後者は、地方自治体の League の政治力を勘案した結果、垂直的配分の均等化をある程度犠牲にして、水平的配分の是正への合意達成を優先させたものと考えられるが、既に大きな歪を生じさせている垂直的配分の是正を遅らせることの影響についての議論・評価がされていない。

#### <世銀の報告書>

##### (a) 配分式のポイント

世銀の報告書においては、地方自治体の支出額が、実際には財政需要ではなく収入（徴税能力および IRA 受取額）に拠っていることが指摘されており、提言として、①地方自治体の自己収入を増やすために、より広範囲で柔軟な徴税・手数料のオプションを与えるべきであり、また徴税のための行政能力を高めるべきであること、②中央政府から地方政府へのより合理的な権限委譲を進めるべきこと、③地方税を増やし、かつ徴税のインセンティブを高めるためにも、個人所得税を地方税に加えるべきこと、④クリティカルなサービスである教育、医療、交通・インフラについては、最低限のサービスレベル（財政需要）を設定した上で、個別の交付金（特定補助金）を与えるべきこと（あわせて、徴税努力を促すためにマッチングによる配分を考慮すべきこと）、⑤IRA は、現行制度のように州・市・ムニシパリティといった地方自治体の階層別に配分を行うべきものではなく、州単位での総体的な課税力と財政需要を勘案して州単位でまず配分し、そのうえで(a)財政需要、(b)徴税能力、(c)徴税努力、の3点で構成される配分式に従って、個別の地方自治体に配分すべきことが提案されている。

上記⑤については、あくまでも試算として、(a)財政需要として、人口 30%、貧困率 15%、人口密度 5%、64 歳以上人口 10%、就学人口 15%、(b)徴税能力として所得 30%（配分とは負の相関）、(c)徴税努力として 10%、という代理指数および代理指数間のウェイト付けを行った場合の、IRA の各州への配分が示されている。この試算結果によると、IRA が約半分になる州から、約 60%増しとなる州が出てくることとなる。

##### (b) 課題（本調査団による見解）

世銀の調査ではまず、DBM でデータベース化されている各地方自治体の収支計算書を参照して、「ムニシパリティを含む多くの地方自治体では、現況の IRA 配分は大きすぎており、財政余剰を生み出している」という認識がもたれており、これが全体の論理に影響を与えている。確かに、収支計算書においては、ほとんどの地方自治体は黒字を計上しているように見えるが、①（ほと

んどの地方自治体は借金をすることもできず) そもそも、どれだけの財政支出ニーズがあったとしても、与えられた収入以上の支出をすること(すなわち、赤字を計上すること)は不可能であること、②インフラ投資や災害のための準備金などのように貸借対照表のみに計上されて収支計算書には出てこない項目があること、により、黒字を計上しているからといってIRAが余剰を生んでいる、という結論に至るのは問題がある。表面に出てきた収支計算書に論理の基礎を置くのではなく、収入の低い地方自治体における行政サービスのレベルがどの程度にあるのか、より正確に認識することが必要である。世銀の認識に反して、行政サービスのレベルが低い地方自治体が数多くある場合には、(あくまでも試算であるが)現在提案されている配分式ではこれらの自治体への影響はごく限られてしまうこととなるため、徴税能力の高い地方自治体から低い地方自治体へとIRAをより傾斜させるための配分式が必要となるであろう。

#### 4-4 地方財政の現状(地方自治体に対するインタビュー調査結果)

本事前調査において、Region II (Central Luzon) 及び Region IIV (Central Visaya) において、2州(ネグロス・オリエンタル、シキホール)、5市(タンハイ、トレド、ムニョス、パラヤン、ガパン)、6ムニシパリティ(ラレナ、エンリケ・ヴィラヌエヴァ、コンソラシオン、コンポステラ、コルドバ、サンタ・ロザ)を訪問して、中央政府と地方自治体の役割・責任分担、地方自治体階層間での役割・責任分担、財政の需要と供給のギャップ、開発予算(IRAの20%)の実際の使われ方、収入向上のポテンシャル等についてインタビュー調査を行った。その結果、IRAに関連して以下の問題があることが判明した。

- (a) ムニシパリティが市に昇格した場合、IRAの受取額が大幅に(3~5倍程度)に拡大している。市はムニシパリティより多くの責任を負っているものの、住民へのサービスレベルがこれほど異なってしまうというのは、正当性を欠くとの見方もできる。
- (b) IRAへの依存度の高い貧しい地方自治体は、税源が限られていることは事実であるものの、同時に、税収を増やそうとする努力に欠けているように見受けられるものも少なからずある。
- (c) 中央政府、州、市、ムニシパリティ、バランガイのそれぞれの役割分担が不明確であることから、財政的な責任をどのレベルの政府が負うべきか不明瞭である。州の予算が、州が直接の責任をもつ州病院や州道といった業務のみならず、本来市やムニシパリティが実施すべき開発プロジェクトにも使われている。これらの開発プロジェクトの選定にあたっては、必ずしも公平性が確保されているとは言えず、政治的恣意(地方自治体の首長間の関係など)によって左右されることが少なくない。
- (d) 学校教育は、一義的には中央政府の責任であるが、予算が絶対的に不足しているため、地方政府はSpecial Education Funds及び他の資金を用いて補完している(校舎の補修、教員の給与、教材、教育機器の購入等)。地方自治体の資金負担能力の違いによりサービス水準に大きな開きが生じている。
- (e) 保健・医療についても、保健省によって定められた基準(住民40,000人につき1人の医者、住民20,000人につき1人の看護師を配置する等)に満たない地方自治体が多く、地方自治体の資金負担能力の違いによりサービス水準に大きな開きが生じている。また、

基準を満たしていない地方自治体に対し、保健省が強制力を伴う勧告等を行うための仕組みも存在しない。

- (f) バランガイの道路の舗装や維持管理については、予算及び技術の面からバランガイが自らできることはごく限られており、主として上位の市・ムニシパリティが予算を手当てし、実施主体となっている。
- (g) 地方水道施設については、地方水道公社（LWUA）の資金・技術支援を受けた水道区や、地方自治体が運営する水道施設があるが、地方議会の反対により料金の値上げができずに著しく低い料金を課しているケースが多い。
- (h) 地方自治体は、非常勤職員や job order を含め、人件費に予算を多く配分する傾向がある（域内の多くの住民に雇用を提供することにより、首長等が票を集めようとするのが理由となっている場合もある）。
- (i) 予算のほとんどを IRA に依存している貧しい地方自治体にとって、IRA の 20% を開発予算に配分するのは容易でない。特に、2005 年 9 月に DBM 及び DILG によって策定された “Guidelines on the Appropriation and Utilization of the 20% of the Annual Internal Revenue Allotment for Development Project” によって、開発予算の定義が厳密になったことも影響している。一方、多くの地方自治体が、医薬品、職員のトレーニング、機材の維持管理といった、本来「開発プロジェクト」に相当しないものに当該予算を使用している。
- (j) 比較的裕福な地方自治体は、IRA の 20% 以上の予算を開発プロジェクトに使っているため、20% 以上という制約は実際には不要となっている。

本事前調査でインタビューを行った各地方自治体の、IRA 依存率を含む財政の概要及び特記事項は別添 5 のとおりである<sup>15</sup>。

---

<sup>15</sup> 各インタビューには、主として、Administrator、Local Finance Committee のメンバー（Budget Officer, Treasurer, Accountant, Planning and Development Coordinator）、医療・教育・エンジニアリングの各担当者、DILG の当該地方自治体担当者が参加した。



## 第5章 他ドナーによる関連プロジェクト概要

### 5-1 世界銀行の Local Government Finance and Development プロジェクト

世銀は、「4-3 IRA をめぐる議論」に記した IRA 配分式のレビューのほかに、1999 年から 2008 年までの予定で、LOGOFIND (Local Government Finance and Development) を実施している。これは、地方自治体に対して、ローンとグラントの組み合わせでインフラ等の施設の建設やサービス提供のための資金 (Municipal Development Fund : MDF) を提供するものであり、あわせて、計画作りや財政管理に関するトレーニング、収入向上のためのトレーニングなどを行っている。

MDF (95.7 百万 US ドル) のターゲットは、主として財務クラスが 3 等級から 6 等級の低所得の地方自治体 (州、市及びムニシパリティ) である。1、2 等級の地方自治体に関しては、衛生・環境改善、貧困削減等のサブプロジェクトに限って実施を支援している。財務省の中に設立された Office of Municipal Development Fund (MDFO) が、資金の運営の責任を負っている。

一方のキャパシティビルディング (8.3 百万 US ドル) の支援の対象は以下の項目となっており、DOF が、DILG 傘下の Local Government Academy の Municipal Training Program と協力して実施している。

- MDF のサブプロジェクトの運営
- 地方自治体の計画・資金運営・マネジメント能力の強化
- トレーニングモジュールの開発、運営メカニズムの構築
- 新規プログラム (遠隔教育、地方自治体のクラスター化、地方自治体連盟・NGO・民間企業間の協力、地方自治体へのジャスト・イン・タイムの技術支援等) のパイロット事業実施

さらに、地方自治体の財政管理能力向上のため、固定資産税プログラムを全国レベルに拡大し、地方自治体の収入向上と融資を受けるための信用向上のための支援を行い、地方自治体の財政管理のモニタリングと情報開示・報告能力向上のためのシステムを構築している (16.5 百万 US ドル)。

### 5-2 アジア開発銀行による技術支援

ADB の ” Technical Assistance for the Local Government Finance and Budget Reform Project ” (TA4556、2004 年 12 月承認) は、DOF-BLGF を実施機関として、下記のように、調査を行うコンポーネント A と、BLGF に対して実際のキャパシティ・ビルディングを行うコンポーネント B から構成されている (合計 1.2 百万 US ドル)。なお、コンポーネント A は、机上の調査に加え、政府関係者、研究者、非政府組織団体、金融機関などと協議を行うことが前提となっており、さらに、必要に応じて改正法案を作成することも含まれている。

#### コンポーネント A に含まれる調査の内容

- 地方自治体の収入拡大に対する法律上の制約要因の確認
- 中央政府と地方自治体、地方自治体間の収入・支出の配分の合理化
- 地方自治体の財務クラス分類システムの改善案
- 地方自治体創設の手続きの改善案
- 地方自治体の内部監査、調達・会計に関する透明性の確保を含む財政管理改善のための提言
- 地方自治体及び公企業の会計手続きのレビュー
- IRA配分式のレビュー及び改善のための提言<sup>16</sup>
- 地方自治体の融資のアクセス改善のための提言
- 徴税システムの改善のための提言

#### コンポーネント B に含まれる BLGF に対するキャパシティ・ビルディングの内容

- 地方自治体の収入向上のためのトレーナーの養成
- 地方自治体の債務管理能力を向上させ、融資を受ける能力を向上させるための運営マニュアルの整備
- 財政赤字や IRA 減額といった国家的なイシューについて、地方自治体側の問題を検討する委員会の設立

一方、” Local Governance and Fiscal Management Project” (TA4778、2006年4月承認、1.8百万USドル)は、DILG及びDBMを実施機関として、州を選定した上で、当該州及びその下の市・ムニシパリティに対して、①中央分権及び政府間の財政移転システムのための、より明確で有効な法制度の整備、②透明性が高く、効果的な予算管理システムの整備のための地方自治体への支援、③地方自治体の収入拡大のための能力強化、を行うこととしている<sup>17</sup>。

#### 5-3 CIDA の Local Governance Support Program

CIDA は、LGSP (Local Governance Support Program Phase 1& Phase 2:1992-2006) を通じて、300以上のLGUのExecutives、Legislativesに対して支援を行ってきた。現在実施中のLGSPA(LGSP in the Autonomous Region in Muslim Mindanao : 2005-2010) では、ミンダナオの100以上のLGUを対象に、これまでのフェーズに引き続き、計画作りの能力強化、収入拡大、公益企業運営強化、住民参加などを行っていく予定である。

LGSP では、①地方政府マネジメント、②サービスの提供、③収入の創出・管理、及び④参加型によるガバナンスの4つの成果を求めており、そのアプローチとして、(a)能力開発のニーズの発掘、(b)能力開発プログラムの実施、(c)新技術・システムの導入、(d)成果の制度化、の手順でキャパシティ・ビルディングを行っている。また、地方自治体共通の問題に対処するための地方自治体間の協力促進、地方自治体と民間、アカデミア、コミュニティー・グループ、中央政府、ド

<sup>16</sup> 本コンポーネントは、案件開始後に TA4556 から落とされ、TA4778 に統合された。

<sup>17</sup> 現時点では、本件の詳細は不明である。

ナーとの連携促進、自らの開発計画を実施するための収入の創出を重視している。

LGSP 1 (1991 年～1998 年) では、Region IV (Western Visayas)、Region XI (Southern Mindanao)、Autonomous Region in Muslim Mindanao (ARMM)、Region X (Northern Mindanao)、Region XIII (Caraga)、Region IX (Western Mindanao) 及び Region XII (Central Mindanao) がプロジェクトの対象として選定され、合計 315 の地方自治体 (28 の州、24 の市、及び 263 のムニシパリティ) でプロジェクトが実施された。LGSP II (1999 年～2004 年、延長フェーズ 2005 年～2006 年) では、合計 205 の地方自治体 (Autonomous Regional Government、19 の州、11 の市及び 174 のムニシパリティ) がその対象とされている。

#### 5-4 AusAID の Local Governance Development Program

AusAID は、2006 年 10 月から Local Governance Development Program (LGDP) を実施している。同プロジェクトは 10 年間の協力を見据えており、フェーズ 1 としての 13 ヶ月間に Local Area Development Partnerships (LADP) というアプローチを試行的に実施し、その間の教訓・経験をもとに、その後の協力の方向性を決定することとなっている。

フェーズ 1 は、LADP のパイロット地域として選ばれたボホール州及びイロイロ州において、地方自治体が地域経済開発の制約要因を分析して政策を策定し、中央及び地方との協力のもと、海外からの資金を用いて LADP を実施することを支援するものである。すなわち、地方政府間のパートナーシップを構築・強化し、ステークホルダーとの関係を通じて地域経済開発のための活動計画を作り、その実施のための人材育成を行う。実際の活動の内容には、地方政府による雇用創出、住宅供給、保健、教育、貧困削減、環境改善などが含まれる。また、本プロジェクトを通じて、LGPMS (「3-5 地方財政及びパフォーマンスのモニタリング体制」を参照) を含む、地方自治体のパフォーマンスを評価するためのモニタリング・評価のフレームワークのレビューを行うとともに、実際の経験に基づいて地方分権制度の改革のための提言を行う。フェーズ 1 の期間中に、フェーズ 2 の対象となるべき 6～8 の地域を新たに選定する予定であり、LADP の長期計画も策定することとなる。

上記に加えて AusAID は、フィリピン政府とドナーの協調のためのプラットフォームである PDF (Philippine Development Forum) の Working Group on Decentralization and Local Governance に対する支援も積極的に行っていくことを表明している。

## 第6章 IRA 配分式見直しの方向性（考えうるオプション：調査団分析）

### 6-1 現行制度の問題点

現在の IRA 制度の問題は、「何を調整するのか」が明らかでない点に集約される。第4章で述べたように、現行の IRA 配分式は、まず総額の 23%を州（79）、23%を市（117）、34%をムニシパリティ（1,500）、20%をバランガイ（41,975）への分配にあてる。次に、それぞれのうちで、財源の 50%を人口比例で、25%を面積比例で個別政府に分配し、残る 25%を均等に分配する。ここで、地方政府階層別に4分割する際の割合も、個別地方自治体への分配額を決定する要素の選択とその比重も、ともに根拠が明確でない。1991年地方自治法に規定されている現行の分配方式は、それ以前の方式を基本的に踏襲しているが、1991年の改正では、以前と比べ、地方政府階層別の分割割合において市とバランガイを相対的に優遇し、個別地方自治体への分配額の決定において面積と均等分配の比重を高めた。

DILGからの要請にもあるとおり、1991年当初の意図はともかく、結果として、IRAが市を過度に優遇するものとなっていることは明白である。その原因は第一に、全国に約100しかない市に23%を充てる反面、約1500のMunicipalityに35%しか充てないという、地方政府階層別の分割割合のアンバランスである。したがって、この割合を、州とバランガイも含めて見直す作業が考えられる。

原因の第二は、個別地方政府への分配額を決定する際の決定要素のとりかたである。一般に、ある地方政府の人口や面積が大きければ、それだけ地方政府の公共サービスへの需要も大きくなると考えられるため、人口と面積は、地方政府の財政需要の大雑把な代理変数とみなせる。しかし、人口と面積（と均等分配）のみで各地方政府の財政需要を十分に測ることはできないし、課税力の格差はこの方式では全く考慮されていない。住民の多い地方政府は、住民の少ない地方政府と比べ、地方の主要な税源であるRPT（Real Property Tax）やLBT（Local Business Tax）の課税ベースがしばしば大きいことから、現行方式では課税力の高い地方政府へのIRA分配額がむしろ大きくなってしまいう傾向にある。

以上の二つの原因が重なった結果、一般に、都市部に手厚く、農村部に少ない分配パターンが生まれているのが、IRAの現状とあってよい。したがって、IRAの配分式を見直す際には、総額の地方政府階層別の割当と、個別地方政府への分配式の双方を、相互関連に留意しつつ、改善することが求められる。予備調査において、要請元であるDILGの地方自治体監督局長も同様の意向を持っていることが確認されている。

その上で、果たしてIRAの見直しを、現行制度を極力尊重した微修正として考えるのか、それともある程度の抜本的な改革案を構想するのかという点が、本事業の実施段階で、基本的な論点となってこよう。すでにフィリピンの上下院に提出されているIRA見直し案の多くは、前者である。しかし、DILG地方自治体監督局長の説明によれば、DILGとしては、より明確な理念と合理的

な仕組みを持つものへと IRA を変えたい意向のようである。そのためには、ある程度思い切った制度の見直しが必要と思われる。

## 6-2 財政調整制度の基本的考え方とフィリピンのケース

今日、先進諸国のみならず多くの発展途上国においても、地方政府の財政力格差を是正する機能を備えた一般補助金、すなわち財政調整制度が存在する。それらは、「何を調整するのか」という観点から、

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

という三つの方式に大きく分けられる。これは、IRA の個別政府への分配方式の見直しに関わる問題である。

ある地方政府における財源の十分さ（＝財政力）は、住民一人当たりの課税ベースの多寡（＝課税力）と、住民一人当たりの公共サービスニーズの充足に要する支出の大きさ（＝財政需要）という二者間のバランスにより決まる。地域ごとの住民の多寡や年齢構成、あるいは経済発展度、地理的・気候的条件などが財政需要のあり方に格差を生み出すかぎり、課税力の格差のみに着目して財源を分配する上記①より、財政需要も勘案する②または③の方が、地方政府間の財政力を調整する方法として優れていることとなる。

②と③は、課税力と財政需要の両面を考慮する点で共通しているが、その具体的方法が異なる。②では、課税力格差を調整するための財源と財政需要面の格差を調整する財源はそれぞれ別個に分配される。先進国では、スウェーデン、フランス、ドイツなどにこの方式がみられる。一方、③は、個々の地方政府について、標準的な税率で地方税を課税したときに得られる収入と、標準的な公共サービスのニーズを満たすために必要な支出を算出し、そのギャップを埋めるように財源を分配するものである。日本の地方交付税制度やオーストラリアの州間財政調整がこの方式をとるが、この方式がフィリピンの実情に適しているとは考えにくい。フィリピンでは、地方ごとに各種事務への取り組みの差異が著しく、たとえば日本におけるような、すべての地方政府が一定の標準的な公共サービスを担っている状況とはまったく異なっている。加えて、統計上の制約が強いため、特に財政需要面の算定について信頼性を担保することが非常に難しい。

したがって、基本的な方向性としては、財政力格差と財政需要面の格差の両面を考慮する制度的オプションを志向しつつ、フィリピンの現状に即して、なるべく簡素な方式を考察していくこととなるのではないだろうか。つまり、②の方式のバリエーションとして、オプションを具体化していく方向が、もっとも現実的で、DILG の要請にも適うものと思われる。

たとえば、課税力に基づく分配額の算定は、典型的には以下のような形式をとる。

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

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

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

いずれにせよ、上の式は、あくまで典型的なそれにすぎない。より簡素な方法として、域内総生産や住民所得等の、住民一人当たり課税ベースと相関性の高い代理指標をとる場合もある。課税力を正確に推し量るためには、課税ベースそのものに着目すべきであることは当然であるが、問題はどの程度、地域ごとのばらつきなく、課税ベースを正確に把握できるかである。徴税率のばらつきや固定資産評価などの取組みの格差は、課税ベースの正確な把握と地域間比較を困難とする要因である。

一方、財政需要面の調整も、様々な方法が存在する。多くの場合、地方政府の事務事業分野（教育、保健、福祉、道路・交通、廃棄物処理など）のそれぞれについて、住民一人当たりの財政支出の大きさに影響を与える要素を取り出して、地方政府ごとの財政需要面の格差を推計することとなる。たとえば保健サービスの財政需要を、乳児死亡率（正の相関）・平均寿命（負の相関）・人口密度（負の相関）といった指標から推計する。これをそれぞれの事務について行い、すべての事務を合わせた地方政府間の相対的なコスト差を算出し、それに応じて分配額の多寡を決めるような方法である。

これもより簡素な方法は様々に考えられる。たとえば、個々の事務事業分野ごとの指標設定をせず、支出全体に影響を与える代表的な指標（たとえば人口密度、人口急増、台風など自然災害被災頻度、平均寿命、乳児死亡率、識字率など）をウェイト付けし、地方政府間の相対的なコスト差を算出することもできる。いずれにせよ、指標の選定やウェイト付けのあり方が、財政需要の正確な把握にとって重要となる。

なお、DILG からは、地方政府における徴税努力の強化や税率の引き上げを促進するような効果をも、IRA に持たせたいという意向が示されているが、この点については慎重な検討が必要と思われる。基本的には、財政調整制度すなわち IRA は地方政府の財政力の平準化に制度目的を絞り、地方政府の徴税促進のような別の目的をもし追求したいのであれば、別個の補助金をもってそれを行うべきというのが、財政学的な観点からみた場合の原則である。フィリピンの場合を想定しても、都市部のほうが農村部よりも、徴税の徹底や税率の引き上げが政治的に容易であるため、IRA に徴税努力を高めた地方政府への分配額が高まるような要素を入れれば、それは都市部への分配額を高める効果を持つ可能性が高い。このような要素が入ることは、IRA の制度目的を曖昧化するのではないかと懸念される。今回の調査において、フィリピン開発学研究所（PIDS: Philippine Institute of Development Study）の Manasan 氏も同様の見解を示していたように、IRA をなるべく簡素でかつ理念の明確な制度として構想するためには、この点について慎重に対応すべきであろう。

### 6-3 必要な作業

以上から明らかなように、適切な IRA の配分式の見直し案を検討するためには、地方行財政とその中央政府との関係について、現状を詳細に把握する必要がある。必ず必要となるであろう作業を以下に列記する。

#### ① 地方自治体における事務の執行状況について

現状では、特に農村部の地方自治体において、地方自治法で列挙された地方事務を担いきれていない状況（とりわけ道路・交通および環境分野）が一般にみられている。他方で、一部の富裕団体では、地方政府に通常期待される以上の公共サービスが実現されていたり、先進的な取り組みが行われていたりもしている。したがって、現状における一人当たり支出の格差をみるだけでは、各地方政府の財政需要とその充足の程度を把握することはできない。地方政府階層別の分割割合を改善するためにも、個別の地方政府に対する分配方式の財政力平準化効果の強度を最適化するためにも、異なる地域の異なる政治・経済・社会的事情を有する地方政府において、地方政府の所掌する基礎的公共サービスがどの程度充足されているのか、実態を把握する必要がある。

#### ② 中央政府により執行されている地方政府の事務について

現在のフィリピンでは、地方自治法により地方自治体の事務とされているものも、中央政府により担われている場合が多くみられ、最近ではそうした中央政府の財政支出 (Centrally Provided Local Public Services, CPLPS) の実態を把握する試みが出てきている。世界銀行は、CPLPS や ODA 財源の地域間配分をも踏まえて IRA の見直しを行うべきとしているが、この点については実態をさらに精査した上で検討する必要がある。また、類似の中央政府財政支出として、Congressional Allocation (いわゆる「ポークバレル」) がある。上下院議員が自由に用途を決定できるポークバレルによる事業は、地域的に便益が限定される事業が多いため、地方政府の事務範囲と重なる場合が多いが、その全容を把握することはきわめて困難である。

#### ③ 中央・地方政府間の事務配分の見直し状況について

中央政府の行政改革との関連で、地方政府へのさらなる事務移譲が近い将来の可能性としてあげられている。その検討状況は当然、IRA を含めた地方財源のあり方を左右するため、動向を随時見極めていく必要がある。

#### ④ (特に発展途上国における) 財政調整制度の事例に関するサーベイ

わが国では欧米諸国における財政調整制度の紹介・分析は十分に存在し、研究者も数多いが、発展途上国における本格的な財政調整制度の導入は比較的最近の場合が多いこともあり、事例の把握や分析・評価が進んでいない。管見のかぎり、IMF や世界銀行、ADB などの成果もいまだ限定的であるが、可能なかぎりで他国の事例を踏まえ、先行事例の教訓を生かす努力が必要であることはいまでもない。同じ東南アジアでは、特にインドネシアの財政調整制度が興味深いと思われる。

以上