

フィリピン国
内務自治省

フィリピン国
内国歳入割当金（IRA）制度改善調査

最終報告書
（要約）

平成 21 年 1 月
（2009 年）

独立行政法人国際協力機構
（JICA）

委託先

株式会社 コーエイ総合研究所

序文

日本国政府は、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）がこの調査を実施いたしました。

当機構は、平成 19 年 8 月から平成 20 年 11 月までの間、計 6 回にわたりコーエイ総合研究所の長瀬要石氏を団長とする調査団を現地に派遣しました。

調査団は、フィリピン共和国政府関係者と協議を行うとともに、数多くの地方自治体を対象とした実地調査やワークショップ、セミナーを実施し、帰国後の国内作業を経て、ここに本報告書が完成する運びとなりました。

この報告書が、フィリピン共和国における地方分権の一層の推進・定着を通じて同国全体の均衡ある発展に寄与するとともに、両国の友好親善の一層の発展に役立つことを願うものです。

最後に、調査にご協力とご支援をいただいた関係者各位に対し、心より感謝を申し上げます。特に、国内支援委員会の委員に就任いただいた横浜国立大学経済学部の金澤史男教授、聖学院大学政治経済学部の高端正幸准教授のお二人には、調査の過程全般を通じて数々の示唆に富むご助言を賜りました。ここに厚く御礼申し上げます。

平成 21 年 1 月

独立行政法人国際協力機構
理事 新井 泉

伝達状

独立行政法人 国際協力機構
理事 新井 泉 殿

今般、フィリピン国内国歳入割当金（IRA）制度改善調査に係る業務を終了いたしましたので、ここに最終報告書を提出いたします。この報告書は、株式会社コーエイ総合研究所が、貴機構との契約に基づき、平成 18 年 8 月から平成 21 年 1 月にかけて行った同調査の成果を取りまとめたものです。

本調査は、地方自治体の財政に占める IRA の重要性を踏まえ、地方自治体間の財政力の平準化を図るため、現行の IRA 制度を検証し、配分式改善のオプションを提案するなど、IRA 制度の改善について、政策提言を行うことを目的としたものです。この調査目的を達成するため、この報告書では、制度的・統計的な現状分析の結果、ステークホルダーに関する意向調査の概要、新 IRA 配分式オプションの提示とその影響評価などを取りまとめ、あわせて新配分式の啓発に係るコミュニケーション戦略を掲げております。

調査の過程では、同国の実情に即した実効性の高い政策提言を提示すべく、サンプル自治体調査や有識者に対する質問票調査を鋭意実施しました。また、各地でワークショップやセミナーを開催し、調査成果の説明や討議が行われました。これらを通じて、有益な意見交換がなされ、さらには実施機関の職員に対する技術移転の実を挙げることもできました。

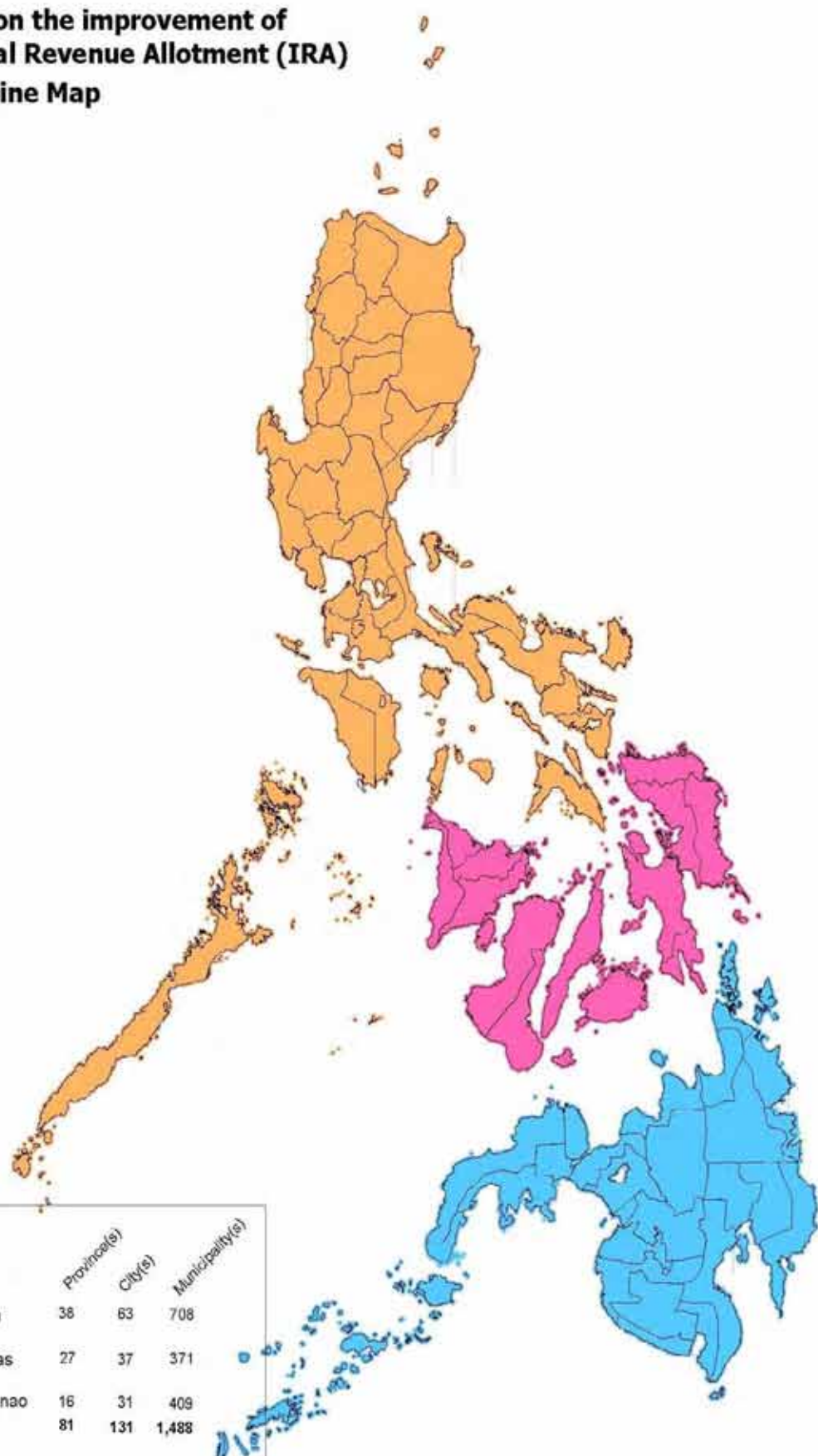
本調査の遂行に際しては、貴機構及び同フィリピン事務所から多大なるご指導とご支援を賜りました。また、現地調査においては、フィリピン共和国の内務自治省（DILG）をはじめ、中央省庁、地方自治体、その他関係各位から多大なるご協力を得ることができました。ここに、深甚なる感謝の意を表する次第です。

最後に、この報告書がフィリピン共和国における IRA 制度改善の礎石となり、さらには今後の日比友好親善に貢献することを願いたします。

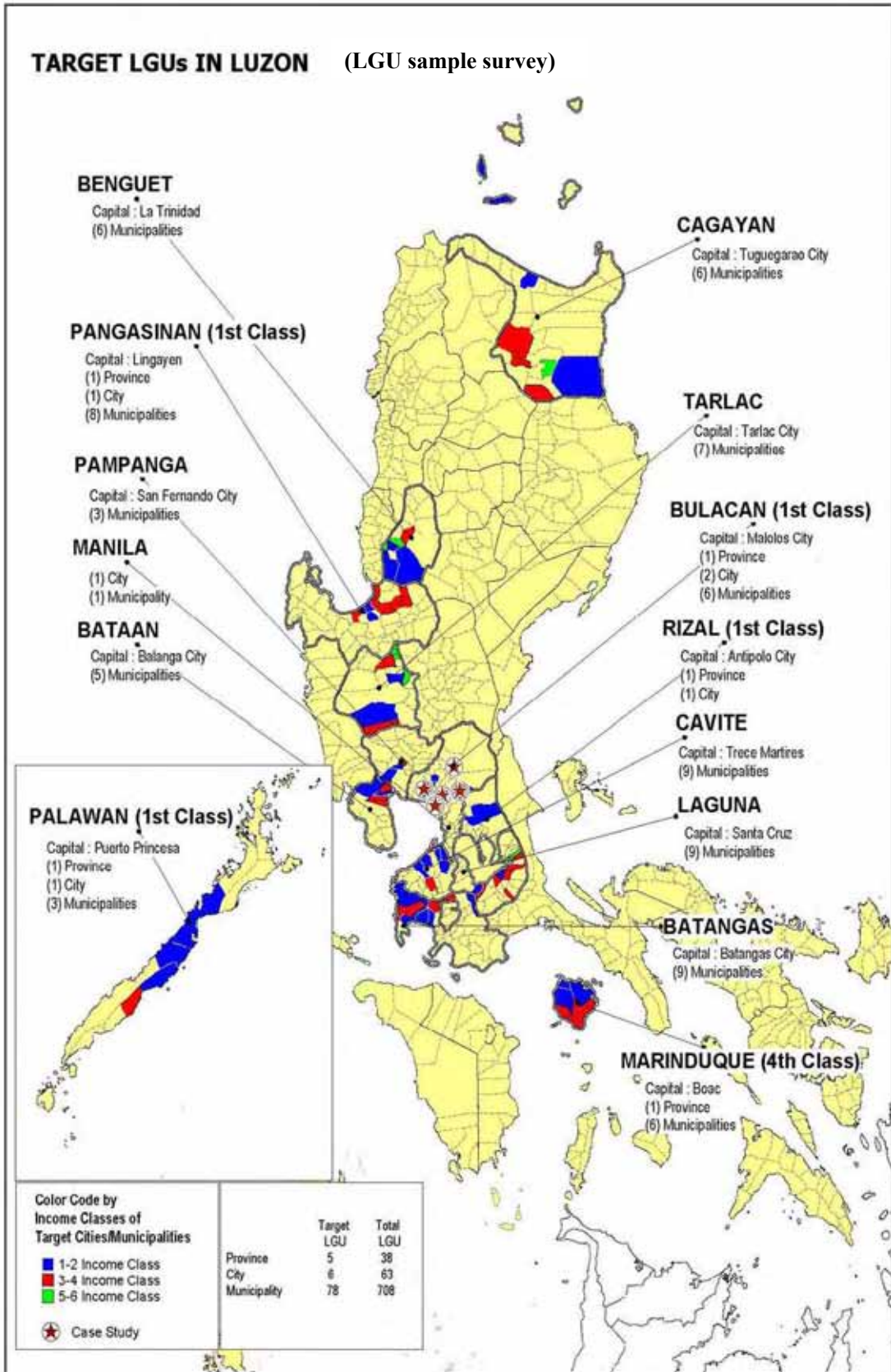
平成 21 年 1 月

フィリピン国内国歳入割当金（IRA）制度改善調査団
団長 長瀬 要石

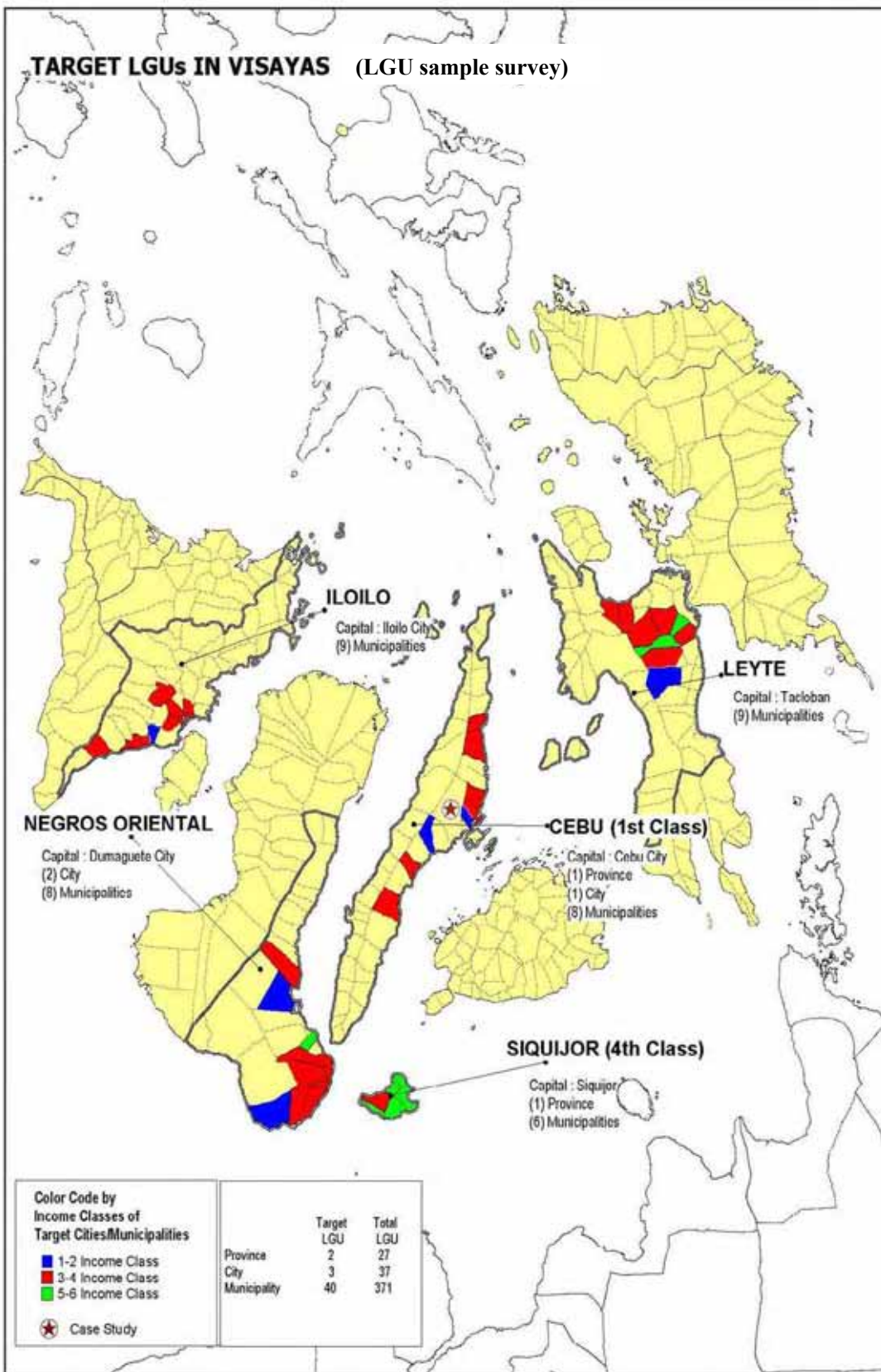
**Study on the improvement of
Internal Revenue Allotment (IRA)
Philippine Map**



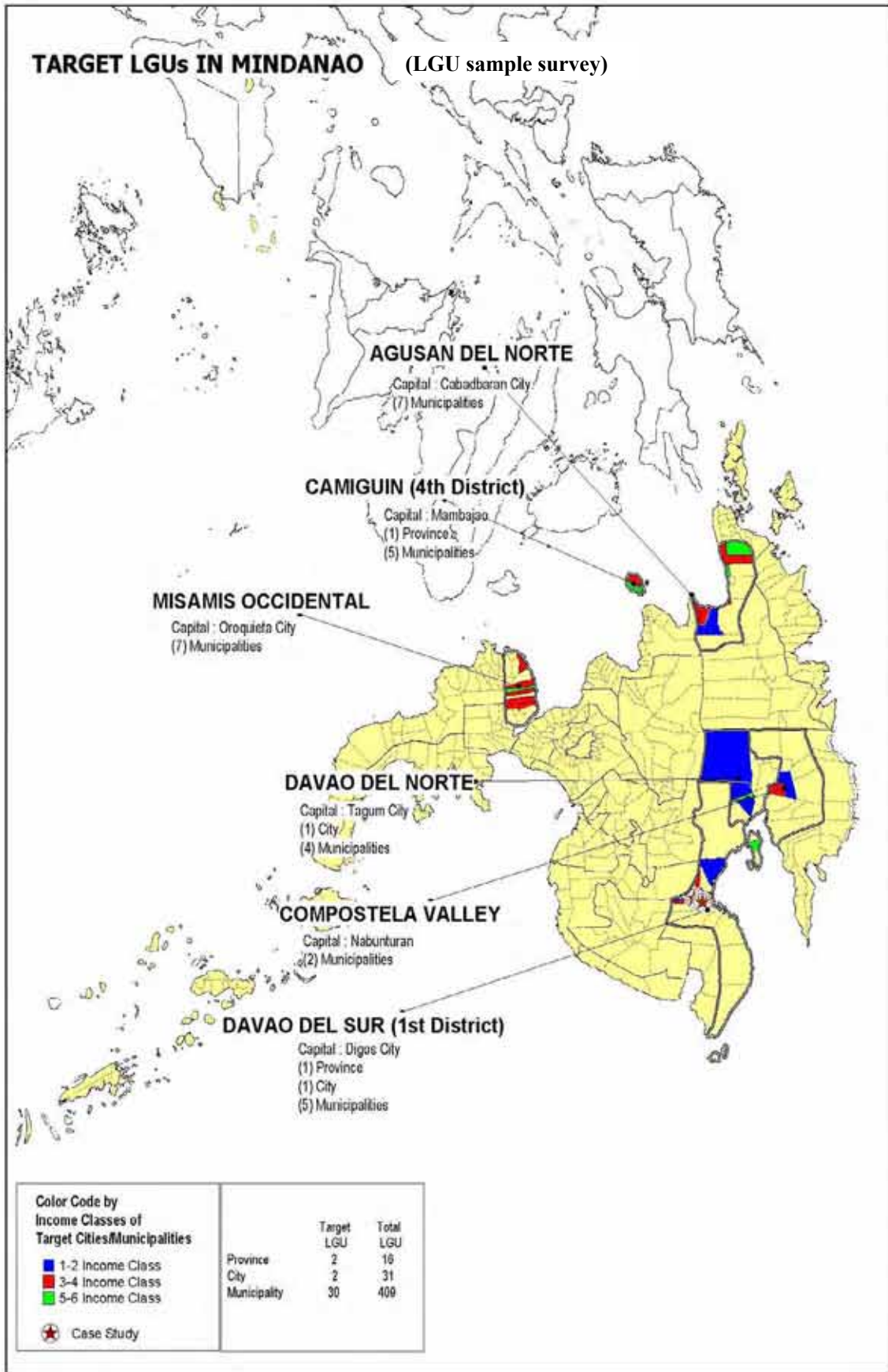
TARGET LGUs IN LUZON (LGU sample survey)



TARGET LGUs IN VISAYAS (LGU sample survey)



TARGET LGUs IN MINDANAO (LGU sample survey)



写真



ルソン地域ワークショップ
(於：アンヘレス)
2008年7月31日～8月1日

ルソン地域ワークショップ
(於：アンヘレス)
2008年7月31日～8月1日



ビサヤ地域ワークショップ
(於：セブ)
2008年8月5日～6日

ビサヤ地域ワークショップ
(於：セブ)
2008年8月5日～6日





ミンダナオ地域ワークショップ
(於：ダバオ)
2008年8月7日～8日

ミンダナオ地域ワークショップ
(於：ダバオ)
2008年8月7日～8日



マニラ首都圏ワークショップ
(於：ケソン市)
2008年7月29日

マニラ首都圏ワークショップ
(於：ケソン市)
2008年7月29日





ビサヤ地域セミナー
(於：セブ)
2008年10月22日



ルソン地域セミナー
(於：ケソン市)
2008年10月28日



ミンダナオ地域セミナー
(於：ダバオ)
2008年10月23日

第4回ステアリング・コミティ
(於：ケソン市)
2008年10月28日



目次

第1章 序章	1
1.1. 調査の背景	1
1.2. 調査の目的	2
1.3. 調査の実施	2
1.4. 調査の主な成果.....	4
1.5. 報告書の論理構成.....	4
第1部 現状分析	
第2章 地方行財政制度の現状.....	5
2.1. 地方自治体の権限、役割及び責務.....	5
2.2. 中央・地方政府の歳入・歳出構造の分析	7
2.3. IRA に関する法律、規則に関する分析	9
2.4. 中央政府による地方政府のモニタリング	9
第3章 地方自治体財政と IRA に関する実証分析.....	11
3.1. データベース	11
3.2. 全自治体財政データの分析.....	11
3.3. サンプル自治体調査で収集された数値データの分析	13
（付論）	13
第4章 積み上げ方式による財政需要の計算.....	16
4.1. 計算手法と計算の基本方針.....	16
4.2. 計算の結果	18
4.3. 州レベルの自治体別財政需要及び財政ギャップの計算.....	19
第2部 パーセプション調査	
第5章 地方自治体意向調査結果の分析.....	24
5.1. IRA の配分に関する意向.....	24
5.2. IRA の使途に関する意向.....	26
5.3. IRA のその他の問題に関する意向.....	26
第6章 有識者に対する質問票調査結果の分析.....	28
6.1. 調査の目的及び実施方法.....	28
6.2. 調査結果	28

第7章 ワークショップ討議結果の分析.....	30
7.1. ワークショップの概要.....	30
7.2. ワークショップの設計.....	31

第3部 理論・既往調査等レビュー

第8章 既往のIRA文献分析と地方財政分野におけるドナーの活動.....	33
8.1. 既往のIRA文献分析.....	33
8.2. 地方財政分野におけるドナーの活動.....	33
第9章 政府間財政調整制度の原則及び類型と諸外国の経験.....	35
9.1. 政府間財政調整制度の原則と類型.....	35
9.2. 特定の諸国における財政調整制度の配分式.....	36
9.3. 日本の地方交付税制度の仕組みと適用可能性.....	37

第4部 IRA制度改善提言

第10章 IRA制度改善のあり方.....	41
10.1. 地方行財政制度の課題と改善の方向.....	41
10.2. IRA制度改善の基本方針.....	43
第11章 新IRA配分式オプションの提案.....	45
11.1. 新IRA配分式オプション設定のフロー.....	45
11.2. 配分式オプション設定の前提.....	45
11.3. オプション設定の考え方.....	46
11.4. 新配分式のオプション.....	49
第12章 IRA配分オプションに関する影響評価.....	56
12.1. シミュレーション方法の概要.....	56
12.2. 配分式オプションに関するシミュレーション.....	56
12.4. 「財政力均衡」の評価基準に関する考察.....	60
第13章 現行IRA関連制度の改善に関する提案.....	62
13.1. IRAの用途規制に関する提案.....	62
13.2. その他IRA関連分野の改善に対する提案.....	62
第14章 コミュニケーション戦略案.....	64
第15章 むすび.....	66
15.1. 調査の成果と特徴.....	66

15.2. 調査の限界	66
15.3. 調査後の課題	67

表リスト

表 2-1	主要4アクター間の役割分担	6
表 2-2	セクター別地方自治体の歳出及び構成比: 2002-2006	9
表 3-1	地方自治体歳入の項目別・階層別構成比 (2005年)	12
表 4-1	測定単位の設定と単位費用計算の結果	18
表 4-2	各自治体階層の総財政不足推計結果	19
表 4-3	垂直配分比率の算出	19
表 4-4	州レベルの自治体別財政需要の推計に用いた測定単位と単位費用	20
表 4-5	州別の財政需要と財政力ギャップの推計	21
表 4-6	州別の財政力ギャップとIRA配分	22
表 7-1	提案された垂直配分の傾向	31
表 7-2	討論グループによって提案された指標	32
表 9-1	モデルとしての母子保健の費用	39
表 11-1	今後の作業工程	55
表 12-1	シミュレーション結果 (1).....	58
表 12-2	シミュレーション結果 (2).....	59
表 12-3	シミュレーション結果 (3).....	60

図リスト

図 1-1	現行の IRA 配分の仕組み	1
図 1-2	調査の実施体制	2
図 1-3	調査工程	3
図 1-4	調査のアプローチ	3
図 1-5	報告書の構成	4
図 2-1	予算作成時に優先するセクターの順位	8
図 2-2	地方自治体及び中央政府の歳出	9
図 3-1	歳入階級別の一人当たり自治体歳入及びその内訳（2005 年）	13
図 3-2	歳入階級別 IRA の比較（2005 年）	14
図 4-1	財政力ギャップと IRA 配分の関係	23
図 5-1	サンプル州から提案された IRA の水平配分に用いる要素	25
図 5-2	サンプル市から提案された IRA の水平配分に用いる要素	25
図 5-3	サンプル町から提案された IRA の水平配分に用いる要素	26
図 9-1	政府間財政調整制度の種類	35
図 9-2	政府間財政調整の方式	36
図 9-3	実際の財政収支、地方財政計画上の財政収支及び基準財政需要額・基準財政収入額の関係	37
図 9-4	各地方自治体に交付される普通交付税の算出の構造	38
図 10-1	「戦略目標」に関する認識の構造	42
図 11-1	新配分式オプション設定のフロー	44
図 11-2	IRA 配分式において重視すべき指標に関する意向	46
図 11-3	今後の作業フロー	56

略語表

ADB	Asian Development Bank
AusAID	Australian Agency for International Development
BHN	Basic Human Need
BIR	Bureau of Internal Revenue
BLGF	Bureau of Local Government Finance
BLGS	Bureau of Local Government Supervision
BOC	Bureau of Customs
CBMS	Community Based Management System
CCs	Component Cities
CDP	Community Development Plan
CIDA	Canadian International Development Assistance
COA	Commission on Audit
CODEF	Cost of Devolved Functions
CPI	Consumer Prices Index
CSIS	Citizens' Satisfaction Index System
DBM	Department of Budget and Management
DepED	Department of Education
DGF	Dotation Globale de Fonctionnement
DILG	Department of Interior and Local Government
DOF	Department of Finance
DPWH	Department of Public Works and Highways
DevWatch	Local Development Watch
ELA	Executive Legislative Agenda
e-LGAS	electronic local government accounting system
ES	Economic Services
FAPs	Administration of Foreign Assisted Projects
GFI	Government Financial Institutions
GO	Government of the Philippines
GPS	General Public Services
HUCs	highly urbanized cities
IACC	Inter-Agency Coordinating Committee
ICC	Investment Coordinating Committee
IRA	Internal Revenue Allotment
LAMP	Land Administration and Management Program 1
LAT	Local Allocation Tax
LCP	League of Cities of the Philippines
LGAI	Local Governance Advocacy and Initiatives Inc.

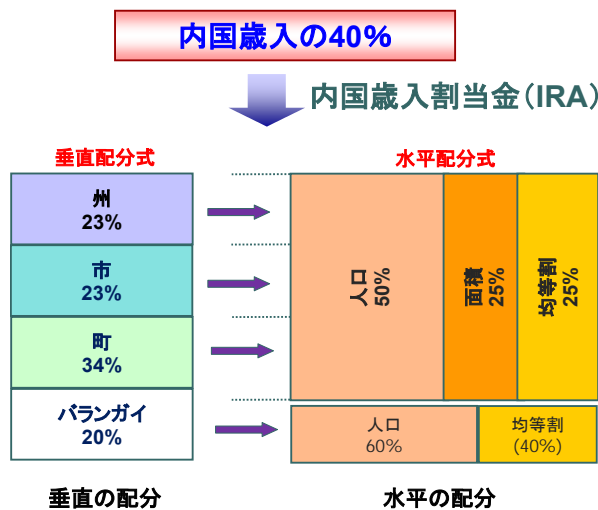
LGC	Local Government Code
LGFBP	Local Government Financing and Budget Reform Program
LGPMMS	Local Government Performance Management System
LGU	Local Government Unit
LOGOFIND	Local Government Finance and Development Project
LPPMS	Local Productivity and Performance Measurement System
MDF	Municipal Development Fund
MDFO	Municipal Development Fund Office
MLG	Ministry of Local Government
MIC	Ministry of Internal Affairs and Communications
MOF	Ministry of Finance
MOOE	Maintenance and Other Operating Expenses
NCR	National Capital Region
NEDA	National Economic Development Authority
NGA	National Government Agency
PBG	Performance-Based Grant system
PDAF	Priority Development Assistance Fund
PDF	Philippine Development Forum
PNP	Philippine National Police
SCALOG	System on Capacity Assessment for Local Governments
SEF	Special Education Fund
SIE	Statement of Income and Expenditure
SLGR	State of Local Government Report
SPA	Special Purpose Appropriation
SRE	Statement of Receipts and Expenditure
SS	Social Services
TLS	Total Local Source
ULAP	Union of Local Authorities of the Philippines
USAID	United States Agency for International Development
WB	World Bank
WGDLG	Working Group of Decentralization and Local Government

第1章 序章

1.1. 調査の背景

フィリピン国（以下、「フィ」国）では、1991年に地方自治法（以下、「1991年地方自治法」）が制定され、中央から地方への行政機能の移管を含む本格的な地方分権が緒についた。地方自治を高め、地方の開発を効率的に実現するために、地方政府に行政権限を大きく移譲する一方、税源移譲を進めるなど、地方自治体の財源基盤も強化された。しかしながら、自治法成立後17年以上経過する現在も、地方自治体の人的・財政的キャパシティの不足などから、地方分権の成果が十分に現れているとは言い難い。その間、地方自治体間の経済格差が拡大しているとの見方があり、なかでも地方自治体歳入の大部分を占める内国歳入割当金（以下、「IRA」）については、財政面での地方自治体間の不均衡をむしろ助長しているとの指摘がなされている。このため、IRA制度の見直しは、地方分権を推進しその定着を図っていくうえで、極めて重要な課題であると認識されている。

IRAは、内国歳入の40%を一定の配分式に基づいて各地方自治体に自動的に配分する一般交付金である。具体的には、まず各地方自治体階層間に州（Provinces）23%、市（Cities）23%、町（Municipalities）34%、バランガイ（Barangays）20%の比率で配分し、各地方自治体階層内において、人口50%、面積25%、均等割25%（ただし、バランガイについては人口60%、均等割40%）の配分式で配賦される（図1-1参照）。このように、IRAの配分式は各地方自治体の人口、面積、均等割の3要素のみによって構成されている単純なものである。このため、現行の配分式は、必ずしも各地方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ではない。



出典 JICA 調査団

図 1-1 現行の IRA 配分の仕組み

以上から、地方財政、とりわけ自主財源に乏しく財政的な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うえで、IRA 制度の改善、特に配分式の見直しは避けて通れない課題の一つである。

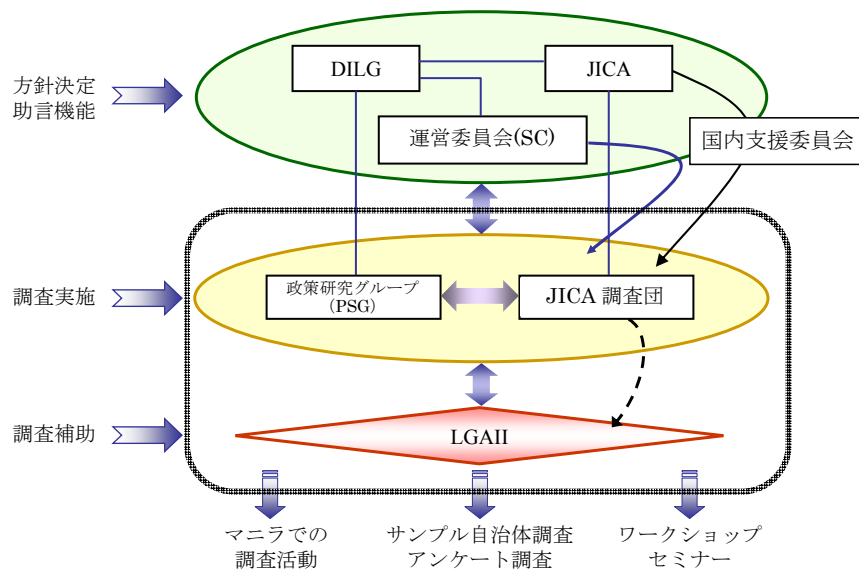
1.2. 調査の目的

本調査は、「フィ」国における地方自治体間の財政力の平準化を図るため、IRA 配分式の改善オプションを複数提案し、あわせて IRA 制度の改善案を提示することを目的とする。なお、政策提言型である本調査の特性を踏まえ、調査実施の過程において、内務自治省 (DILG) の職員の政策分析・立案・検証能力の向上に寄与することを重視する。

1.3. 調査の実施

1) 調査の実施体制

本調査の実施体制は、図 1-2 に示すとおりである。「フィ」国側実施機関は、DILG の地方自治体監督局 (BLGS) である。



出典 JICA 調査団

図 1-2 調査の実施体制

本調査の実施に当っては、JICA 調査団は、DILG-BLGS 内に設置された政策研究グループ (PGS) と緊密な連携を図るとともに、現地再委託事業者である LGAII (Local Governance Advocacy Initiatives Inc.) からの業務補助を得た。

さらに、調査実施の過程では、JICA 国内支援委員会から、調査活動全体にかかる技術的助言を得た。また、DILG 関係部局を中心として構成された運営委員会 (SC: Steering Committee)

と定期的な協議を行い、調査の進め方、提言の内容などについて助言を受けた。

2) 調査の工程

本調査の実施期間は、2007年8月上旬から2009年1月である。

本調査の全調査工程は、図1-3に示すとおりである。本調査は、2段階（フェーズ）から構成されている。

第1年次（フェーズ1）：現状把握・問題分析

第2年次（フェーズ2）：IRA 制度改善案の提案

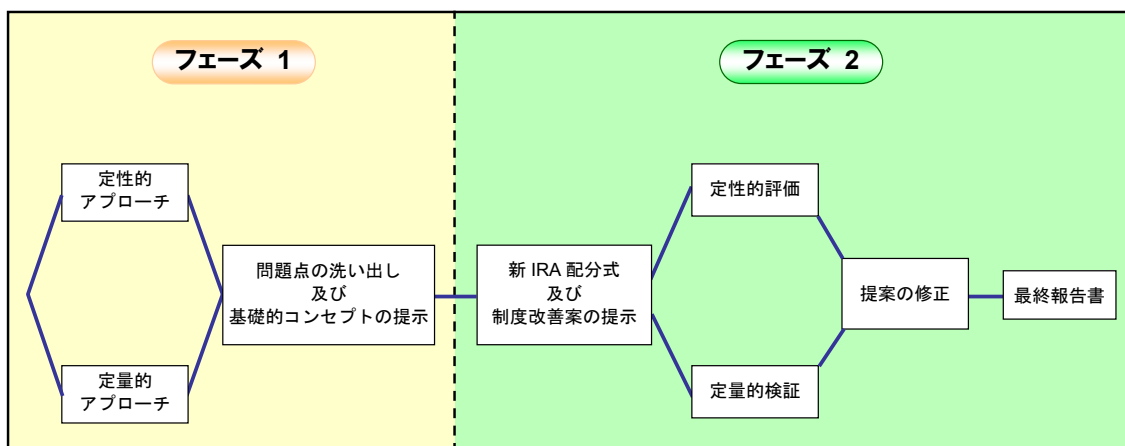
	2007年度												2008年度											
	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3
現地調査																								
国内作業																								
報告書					★				★			★					★			★			★	
					インセプションレポート				第一次プロ gressレポート			第二次プロ gressレポート					インテリムレポート			ドラフトファイナル レポート			ファイナルレポート	

出典 JICA 資料

図 1-3 調査工程

3) 調査の手法

本調査では、IRA 配分式の改善に向け質の高い成果が得られるよう、定性的分析と定量的分析を平行して実施した。調査のアプローチは、下図（図1-4）に示されている。



出典 JICA 調査団

図 1-4 調査のアプローチ

1.4. 調査の主な成果

1.4.1. 第1年次（フェーズ1）調査の主な成果

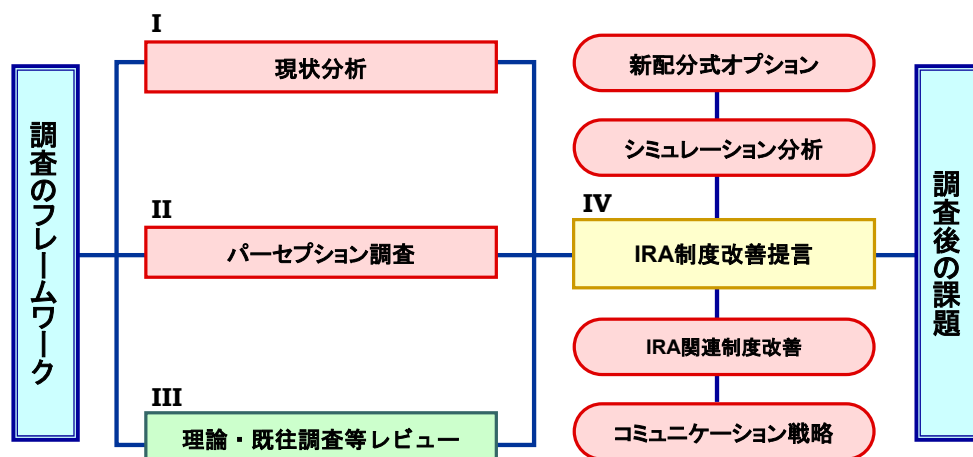
- 1) 基礎調査(Fact-finding 調査)
- 2) サンプル自治体調査
- 3) ワークショップ
- 4) 現地運営委員会（SC）
- 5) カウンターパート能力開発

1.4.2. 第2年次（フェーズ2）調査の主な成果

- 1) 配分式オプションの考案と影響分析
- 2) 有識者に対する質問票調査
- 3) ワークショップ
- 4) 専門家検討会
- 5) セミナー
- 6) 現地運営委員会（SC）
- 7) カウンターパート能力開発

1.5. 報告書の論理構成

本調査報告書は、4部から成っている。第1部から第3部までは、IRA制度をめぐる調査分析の結果を3つの領域に分けて整理したものである。それを受けて、第4部では、これらの分析から導き出されたIRA制度の改善案を政策提言として取りまとめている（図1-5参照）。



出典 JICA 調査団

図 1-5 報告書の構成

第1部では、「フィ」国の地方財政及びIRA制度について、制度的・統計的分析を行い、その結果を総括・整理している。第2部では、多様なステークホルダーがIRA制度の改善に関していかなる認識を持っているかを調査分析している。第3部では、理論や既往文献のレビューを行い、諸外国の経験を簡潔に整理している。第4部では、上記各部で分析された結果を受けて、IRA制度改善案を示しており、本調査の結論部分である。また、報告書の最後に、本調査の成果と今後の課題を略述しておいた（第15章）。

付記 地方財政に関する用語の定義

本報告書では、地方財政にかかる主な用語を以下の定義で用いている。

- (1) **財政力**：「課税力（潜在的自主財源）で財政需要を賄う力」、定量的には「課税力/財政需要」
- (2) **財政力格差**：(1)の「格差」
- (3) **財政ギャップ**：「財政需要－財政収入」（または「財政収入－財政需要」）なお、「財政ギャップ率」は「（財政需要－財政収入）/財政需要」。この場合の財政収入は、自主財源＋政府間財政移転（IRA等）
- (4) **財政力ギャップ**：本来的には「財政需要－課税力」、計算上は「財政需要－自主財源」なお、「財政力ギャップ率」は「（財政需要－課税力）/財政収入」

第 1 部

現状分析

第2章 地方行財政制度の現状

IRA の配分及び使途に関する制度の改善オプションの提案は、地方自治体の現状把握に基づいてなされなければならない。この章では、地方自治体の現状を2つの観点から考察することとする。1つは、中央政府といった他のセクターと比較した地方自治体の権限、役割及び責務の側面であり、もう1つは財政の側面、すなわち歳入・歳出である。

2.1. 地方自治体の権限、役割及び責務

2.1.1. 主要分野における地方自治体の権限、役割及び責務

「フィ」国では、地方自治体は人々の生活に直接係る分野で大きな役割を果たすことが期待されている。地方自治体、国、公社、民間という主要4アクターの権限、役割及び責務は、表2-1に示す通りである。地方自治体と国は、法令の規定に基づき、治安維持、道路の建設・維持管理、環境管理システムに関する責務を負っている。また、交通管理、排水・下水、土地活用規制等の分野では、もっぱら地方自治体はその活動を担っている。他方、民間部門（NGOを含む）は、地方自治体や国と共に、保健、教育、スラム地区の住宅や再開発、消防などの分野で、サービスや施設を提供している。さらに、例えば教育分野では、初等・中等教育の校舎の建設や設備の整備は市や町の管轄に属するが、一方、教師の給与は教育省から支払われている。このように、地方自治体は他のアクターと連携しつつ住民に直接係る多くの分野で重要な機能を果たす機関とされている。

表2-1 主要4アクター間の役割分担

機能と責任	地方自治体	中央政府	政府系公社	民間セクター (NGOを含む)
秩序・治安	○	○	—	—
道路の建設・維持	○	○	—	—
保健	○	○	—	○
ごみ処理と道路清掃	○	—	—	○
交通管理	○	—	—	—
排水と下水処理	○	—	—	—
教育	○	○	—	○
社会福祉サービス	○	—	—	—
家族計画	○	—	—	○
上水道サービス	○	○	○	○
電力サービス	—	—	○	○
マーケット	○	—	—	○
墓地	○	—	—	○

スポーツ、公園とレクリエーション	○	—	—	○
環境管理システム	○	○	—	—
スラムの住宅及び再開発	○	○	—	○
図書館	○	○	—	—
消防	○	○	—	○*
都市計画	○	—	—	—
運輸	○	○	○	○
農業振興	○	—	—	—
食肉処理場	○	—	—	○
土地利用と建築規制	○	—	—	—
戸籍	○	—**	—	—
環境保全	○	○	—	○

注 1: * ボランティア・グループ

注 2: ** 国家統計局は、住民の出生や結婚に関して地方自治体から提出された書類を保存しておくのみである。

出典 「地方行政と地方分権」 JICA 国際協力総合研修所、2001、p.113 を基に
DILG-BLGS 及び JICA 調査団で加筆修正

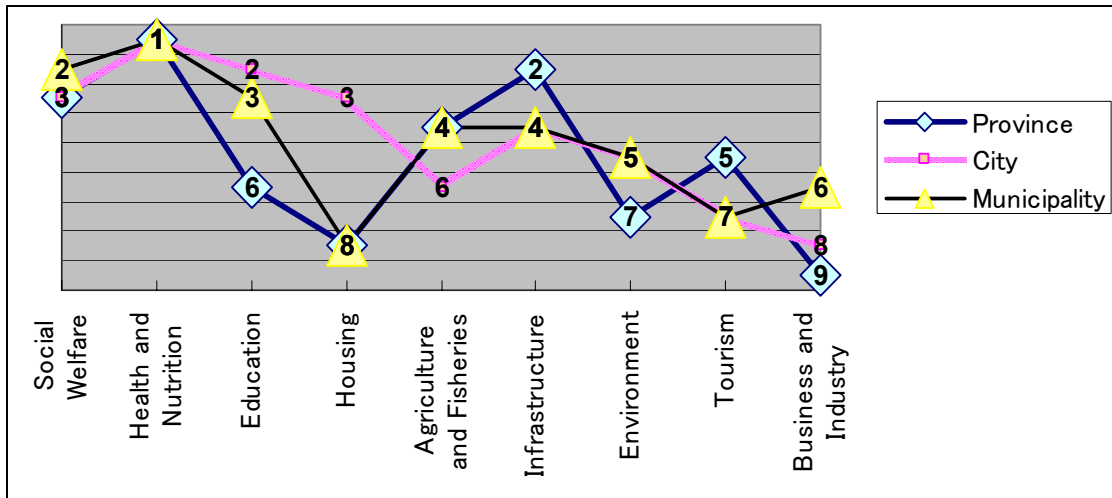
2.1.2. 1991 年地方自治法により付与された権限、役割及び責務

1991 年地方自治法によって、地方自治体は、その提供する行政サービスをそれぞれの地方自治体の基礎的ニーズにより順応させる責務を負わされた。1991 年地方自治法第 17 条は、州、市、町といったそれぞれの階層ごとの地方自治体の基礎的行政サービスと公共施設を規定しているが、同時に同条では、地方自治体は自治法に規定された基礎的行政サービスや公共施設以外の事項は提供できないことを意味するものではないとしている。

1991 年以前でも、地方自治体は、上水道のような基礎的行政サービス提供の役割を果たしていたことに留意しなければならない。しかしながら、1991 年以降、地方自治体は、コミュニティにおける住民のニーズに応えるため、より積極的に対応し重要な機能を効率的に果たすことが期待されている。

2.1.3. 権限委譲及び予算配分の優先度に関する地方自治体の意向

1991 年地方自治法で移譲された権限により、地方自治体における行政サービスの内容が変化した。今回実施したサンプル自治体調査では、知事、市長及び管理者といった幹部職員に意見を聴取した（第 5 章参照）。予算配分上重視する行政分野について、その優先度を問うた結果、州は保健・栄養を最も重視し、続いてインフラ、社会福祉の順となっている。市の場合には、優先度が最も高いのは保健・栄養で、教育、社会福祉、住宅が続いている。最後に、町の場合には、保健・栄養が第一であり、社会福祉、教育の順となっている（図 2-1 参照）。



出典 JICA 調査団

図 2-1 予算作成時に優先するセクターの順位

2.1.4. 他機関による地方自治体行政の補完

地方自治法によって規定された権限、役割及び責務に関し、地方自治体は国、国会議員、ドナー等から多岐に亘る支援を受けている。地方自治体の行政運営の実情を解明するため、サンプル地方自治体調査のケーススタディーA では、異なる地方自治体階層や国等の間における公共サービス提供の現状を調査した。この結果から、調査対象の 2 つの市及び町は、固有の権限に関し、国の機関、州、その他の機関から多くの支援を受けていることが明らかになった。

2.1.5. 行政サービス及び施設の地方自治体間格差

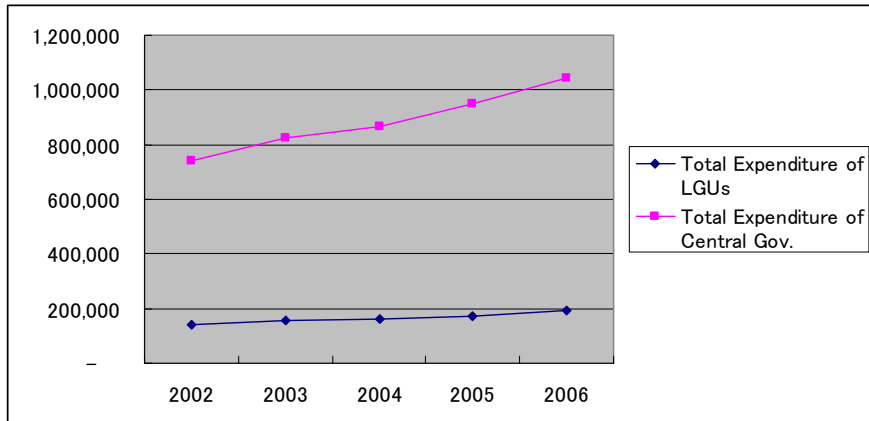
「フィ」国では、同一階層に属する地方自治体が一定の標準的な行政サービス及び公共施設を提供している状況にはない。均質的な行政が確保できないのは、次の理由による。

第1に、自主財源に顕著な差異があること、第2に、2.1.4.に掲げる他機関からの財政移転が不均一であること、第3に、行政階層間で適宜行政を補完しておりかつその態様が地域によってさまざまであること、第4に、IRAの配分が財政需要に的確に対応しているわけではないこと、などによるものと推測される。これらは、地方自治体が提供する行政サービスや施設の水準に質的にも量的にも影響を及ぼしている。

2.2. 中央・地方政府の歳入・歳出構造の分析

中央・地方政府の歳入・歳出構造を分析し、2002年から2006年まで中央・地方政府のマクロ的財源配分に関する特徴点を整理すれば、以下のとおりである。

第 1 は、地方自治体の財政支出の伸びが、中央政府の財政支出の増勢に比べて低いことである（図 2-2 参照）。



出典 DOF-BLGF SIE, Bureau of Treasury, DOF に基づき JICA 調査団作成

図 2-2 地方自治体及び中央政府の歳出 (単位：百万ペソ)

第 2 は、そのようなマクロ的財源配分の下で地方財政支出面をみると、一般行政サービス費が相対的に高い伸びを示し、支出構成上も 40% を維持していることである。一方、保健・栄養・人口コントロール、社会保障・社会サービス・福祉に対する財政支出の伸びは低く、これらの構成比もやや減少している（表 2-3 参照）。

表 2-3 セクター別地方自治体の歳出及び構成比: 2002-2006 (単位：百万ペソ)

Particulars	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL EXPENDITURE	140,838	156,206	160,544	170,825	192,908
	100%	100%	100%	100%	100%
General Public Services	58,256	63,154	64,859	67,698	77,855
	41%	40%	40%	40%	40%
Social Services	36,120	35,607	35,549	37,185	40,759
	26%	23%	22%	22%	21%
Educ. Culture & Sports/Manpower Devt.	9,194	10,708	10,529	11,872	13,225
	7%	7%	7%	7%	7%
Health, Nutrition & Population Control	16,499	16,960	17,426	17,388	18,907
	12%	11%	11%	10%	10%
Labor & Employment	208	172	147	113	135
	0%	0%	0%	0%	0%
Housing & Community Devt	6,228	3,752	3,619	3,721	3,963
	4%	2%	2%	2%	2%
Social Security/Soc. Services & Welfare	3,991	4,015	3,828	4,091	4,529
	3%	3%	2%	2%	2%
Economic Services	23,538	24,665	25,440	26,904	29,011
	17%	16%	16%	16%	15%
Debt Service	3,370	4,492	4,443	5,580	6,191
	2%	3%	3%	3%	3%
Other Purposes	19,554	28,288	30,253	33,458	39,092
	14%	18%	19%	20%	20%

出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

第 3 は、他方において、いずれの地方自治体階層においてもこれらのセクターへの支出ニーズが極めて高いことである（図 2-1 参照）。この事実、地方へのマクロ的財源配分が相

対的に抑えられているなかで、一般行政サービス費を一定のレベルに維持しようとする力学が働き、保健や社会福祉における基礎的サービスが思うように提供できていないことを示している。

以上の特徴点から提起される課題は、次のとおりである。

- 1) 中央・地方間の権限、役割及び責務に応じ、地方自治体に対して適切なマクロ的財源配分がなされるよう、税源配分及び政府間財政調整のあり方が見直されるべきこと。
- 2) 財政規律の観点から、一般行政サービス費を中心として全支出の点検を行い、その効率化を図ること。
- 3) 各地方自治体レベルで可能な限り必要な基礎的行政サービスが提供できるよう、IRAの総額及びそのミクロ的配分のあり方を検討すること。

2.3. IRA に関する法律、規則

本調査の目的は、IRA の新配分式オプションの提案を行うだけでなく、IRA の使途その他の問題に関する改善策を提示することである。1991 年地方自治法第 287 条によると、全ての地方自治体は年間予算の 20% 以上を開発プロジェクトに充てることされている。DILG-DBM 共同通達 (No.1s.2006) では、毎年、IRA 配分額の 20% 以上を開発プロジェクトに充当すること及びその使用方法に関し、ガイドラインを示している。

本調査では、地方自治体に対する意向調査において、IRA の 20% の使用方法に関する質問がなされた。大部分の回答者は、地方自治法第 287 条は明確であり、現行の共同通達は使途の観点から賛同できると答えている。

2.4. 中央政府による地方政府のモニタリング

地方自治体の能力を定量的に測るためのツールとして、「フィ」国では、Local Governance Performance Management System (LGPMS) が広く使われている。1984 年に、地方自治体が当時の自治省 (MLG) にそれぞれの行政サービスの状況を報告することを目的として LPPMS が導入された。2000 年には、この LPPMS を改善し、さらに市民の声や開発状況を反映させるべく、CSIS や DevWatch のツールを LPPMS に融合させる試みが始まり、LGPMS が誕生した。

LGPMS は、各地方自治体の行政サービス 5 分野 (17 の集計指標) について、Input、Output、Outcome のレベルで定量的な評価を試みるものである。LGPMS は、単に地方自治体が行政サービスの状況を明確にするためのツールではなく、どの分野でサービスが行き届いていないか、どの分野に予算を重点的に振り分けるべきかについて、地方自治体の開発戦略の

策定を助け、さらにそれぞれの地方自治体の能力強化を促進するためのツールとされている。

LGPMS は 2004 年にスタートしたが、このツールにより収集されたデータは現段階では限定的なものとなっている。本調査のサンプル地方自治体調査において収集予定であった社会サービスの分野の項目では、LGPMS において収集されているデータ項目が多く存在するが、データ管理の不十分さから本調査での活用は限定的であった。

第3章 地方自治体の財政とIRAに関する実証分析

この章では、第2章における地方行財政制度の概括的な現状分析を受けて、地方自治体の財政とIRAの関係に的を絞り、数量的な実証分析を行う。なお、この章の「付論」として、地方自治体の人口と1人当たり歳出額の回帰分析を行い回帰曲線から乖離した地方自治体の財政構造を分析し、その結果を収録した。

3.1. データベース

本調査で用いたデータベースは、「公式歳出歳入統計」と「サンプル調査データ」の2つに大別される。

3.2. 全地方自治体財政データの分析

3.2.1. 地方自治体財政の概観

3階層中、財政規模拡大が最大なのは市であった。また、財政規模を3階層の相対シェアとしてみると、各年とも州23%、市42%、町35%前後で一定となっている。

3.2.2. IRAの配分及び地方財源の相対規模

1) 歳入構造の比較：州、市、町

表3-1 地方自治体歳入の項目別・階層別構成比（2005年）

2005年	歳入 総額	地方 財源	うち 地方 税収	IRA	他の中央政 府資金源
項目別構成比					
州 (P)	100.0%	16.3%	9.8%	78.8%	4.9%
市 (C)	100.0%	54.7%	44.3%	40.9%	4.4%
町 (M)	100.0%	20.5%	12.6%	74.3%	5.2%
階層別構成比					
州 (P)	23.0%	11.0%	8.9%	29.6%	23.0%
市 (C)	42.1%	67.9%	73.8%	28.1%	40.9%
町 (M)	34.9%	21.1%	17.3%	42.3%	36.1%
P+C+M	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

IRAが歳入に占める割合は、州、市、町でほぼ4分の3、自主財源がより豊かとみられる市

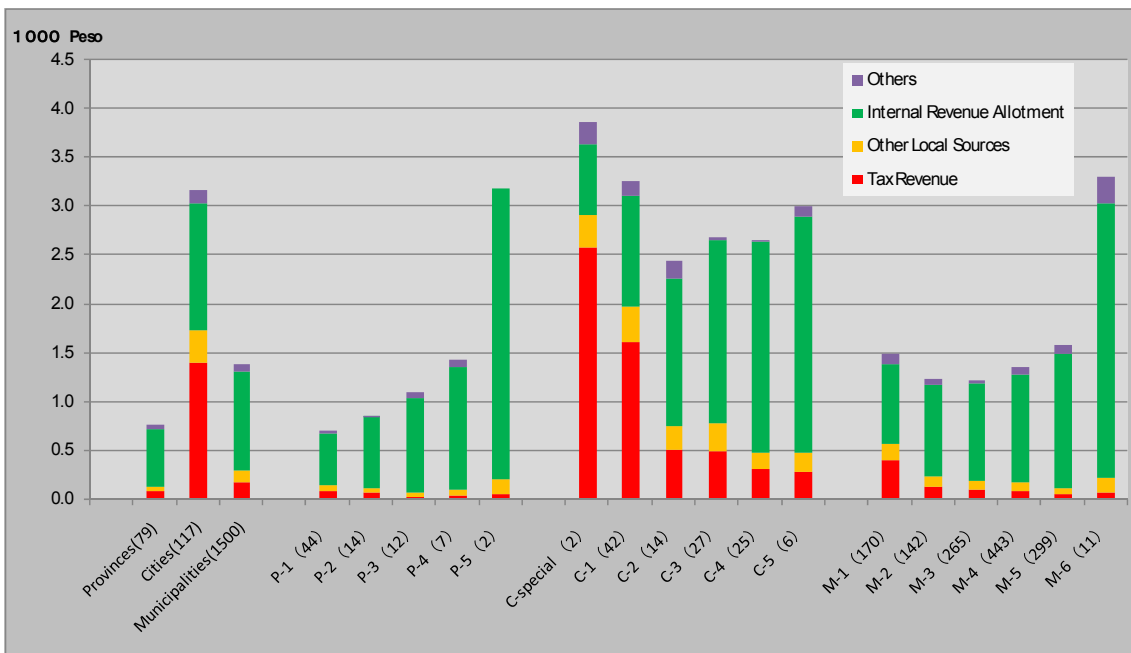
でも 40%以上である。さらに、地方税全体の 74%は市で徴収されている。町では地方税収が占める割合は千差万別である。

IRA の垂直配分率は町が最高（42%）、市が最低（28%）であり、自主財源格差を一定限相殺する形となっている。町では、ごく一部の上位グループを除き、IRA 依存率は極めて高い（表 3-1 参照）。

2) 住民 1 人当たり歳入の比較

3 階層間で比べると、1 人当たり歳入総額は市で圧倒的に高く、町の倍以上に達している。この差は主として独自税収の差に由来するが、1 人当たり IRA も市が町を幾分上回る。自主財源（とりわけ税収）は市の第 1、第 2 階級のみで顕著に高く、町の第 1 階級もある程度高目となっている。

IRA についてみれば、3 階層とも、歳入階級が低位の地方自治体ほど 1 人当たり IRA は高いという関係がみられる。この事実が、州の場合は小規模有利の歳入格差につながっているが、市と町に関しては比較的有効に自主財源格差を埋める方向に働いていると言えよう（図 3-1 参照）。



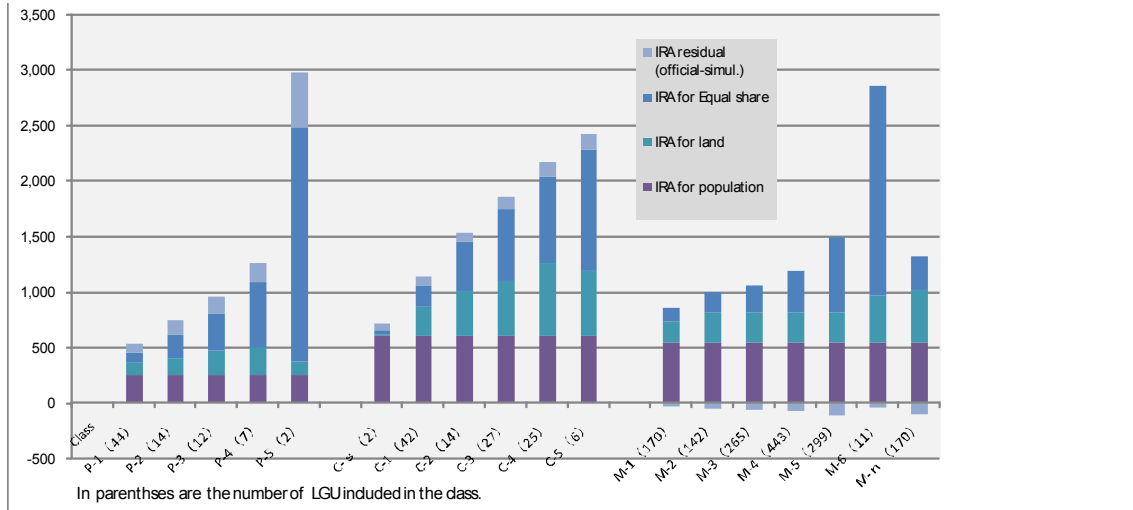
- 注) 1. 各階層の総計(ΣClass)には、歳入階級が不明な自治体（Naga City 及び 170 の町）も含まれている。
 2. “Others”は、「中央政府税収からの移転のうち IRA 以外のもの」、「特別収入・援助」、「借入金」及び「自治体間移転」から成る。
 3. カッコ内の数字は各階級に含まれる自治体数を示す。

出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

図 3-1 歳入階級別の 1 人当たり自治体歳入及びその内訳（2005 年）

3) IRA 配分における配分式効果

どの地方自治体階層でも、1人当たり IRA は歳入階級が下がるにつれて上昇するという明確な傾向を示しているが、そのほぼ唯一の原因は「均等割」部分が大きく増えていくと言う事実であろう（図 3-2 参照）。



出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

図 3-2 歳入階級別 IRA の比較（1人当たりペソ表示、2005年）

4) 地方自治体歳入内訳の経年変化

歳入総額の伸び率は、他の 2 階層に比べ市でとりわけ高いが、これは自主財源の伸びに後押しされている。

3.3. サンプル地方自治体調査で収集された数値データの分析

サンプル地方自治体調査では、「教育」、「健康・栄養」、「住居」、「移手段」、「安全」、「経済活動」、「課税ベース」といった分野ごとに各種の指標が収集された。それぞれの分野ごとに、これらの指標と財政の関係を表す回帰式を推定しようとしたが、この試みは、少なくとも今回収集されたデータに依拠する限り野心的過ぎたと言わざるを得ない。

付論 人口規模と1人当たり歳出額の回帰分析と乖離地方自治体の財政構造

地方自治体の歳出構造を分析することによりIRA配分の検討に資する示唆を得るため、州、市及び町について、地方自治体の財政データを用いて、以下の追加作業を行った。

- i) 地方自治体の人口規模と1人当たり歳出額との相関関係の分析を行い、両データ間に相関があるかどうかを検証する。
- ii) 両データ間に相関が存在する場合、その近似曲線から大きく乖離しており特異な事情を有していると判断される地方自治体の財政構造の特徴を分析する。

上記、i)及びii)の作業から得られた結果の要点は、次のとおりである。

州、構成市、町では、人口規模を説明変数とし1人当たり総歳出額を目的変数とした両データ間に相関がみられた。いずれのレベルでも人口規模の逆数関数で描いた近似曲線の相関係数が大きい。各地方自治体階層における人口の逆数と1人当たり総歳出額の相関を示す近似曲線は次の通りである。

州レベル：1人当たり総歳出額（ペソ） $=110,804 \times (1/\text{人口（千人）}) + 550.1$

市（構成市）レベル：1人当たり総歳出額（ペソ） $=110,980 \times (1/\text{人口（千人）}) + 1,353.4$

町レベル：1人当たり総歳出額（ペソ） $=8,308.5 \times (1/\text{人口（千人）}) + 1,078.8$

各地方自治体階層について、近似曲線から大きく乖離した地方自治体を選定し、それらの地方自治体の歳出構造の特性の抽出を試みた。しかしながら、州、構成市、町ともに、乖離データの間で共通する特性はみられなかった。

乖離自治体のグループ別共通性が見出し難いこと、歳出構成のばらつきが大きいことから、現行のIRA配分が乖離自治体の財政構造にどのように係わっているかを見極め、地方自治体の歳出構成をIRAの配分に活かすためには、各自治体の行政需要を個別自治体の現地調査によってさらにきめ細かく分析していく必要がある。

第4章 積み上げ方式による財政需要計算

調査団は、積み上げ方式による地方自治体の財政需要の計算を試みた。これは地方自治体の行政サービスコストをサブセクター¹ごとに細かく積み上げ、サブセクターごとに測定単位を設定し、それぞれの測定単位による単位費用を算出するものである。測定単位の設定と単位費用の算出により、測定単位に応じたデータが揃えば、個別地方自治体の各サブセクターの財政需要の計算が可能となり、さらに地方自治体ごとの総財政需要の推計が可能となる仕組みである。

4.1. 財政需要計算の基本方針と制約

本調査の積み上げ方式による財政需要計算は、次のような基本方針及び前提に基づき実施された。

- 1) 本調査で試算する財政需要は、地方自治体の行政サービスの現状に沿って計算されたものではなく、法律が規定する行政責務を適切に実施する場合、如何なる規模の財政支出が必要かを厳格に算出するという方針に基づいて行われた。
- 2) 地方自治体は、バスターミナル、食肉処理場、公営市場などの公営企業や病院などの公営施設に関する特別会計を抱えている。本調査では、これらの特別会計の需要もそれぞれの地方自治体の財政需要の中に含めて計算を行った。
- 3) 地方自治体の歳出の中でも一番大きな歳出項目は一般行政サービス（GPS）である。このため、GPS セクターの財政需要計算はきめ細かく実施された。また、人口や面積規模が最小の地方自治体でも最低限必要な GPS 経費が確保されるよう、固定費の観念を設ける基本方針を採用した。
- 4) 「フィ」国では、固定資産税（Real Property Tax）を財源とした目的税（SEF: Special Education Fund）が存在し、学校委員会（Local School Board）がそれぞれの基金を運営し、教育にかかる経費を支出する。つまり、地方自治体は一般会計より教育分野に支出する必要はない。しかしながら、現状では多くの地方自治体が一般会計より教育サブセクターへの予算配賦が行われている。本調査では、SEF 及び各地方自治体の教育サブセクターへの予算配賦にかかるデータを十分に入手できなかったために、教育サブセクターの財政需要を地方自治体の財政需要の中に全く含めないこととした。
- 5) 医療従事者の PS（給与）は地方自治体が負担するのに対し、教育分野の PS（教員の

¹ 「フィ」国では、地方自治体の行政サービスを大きく3つのセクターに分類しており、それらが一般行政サービス（GPS）、社会サービス（SS）、経済サービス（ES）である。教育や保健分野はSSのサブセクター、インフラ整備、農業、経済活動支援はESのサブセクターに分類されている。

給与)は中央政府教育省 (DepED) の財政負担である。特に小規模な地方自治体にとっては、保健サブセクターの支出は大きな負担となっている。実際に、いくつかの州政府が、財政困難を理由に、本来運営すべき (地方分権により移管された) 第 3 次医療を中央政府の所管に戻している。本来州レベルで負担されるべきコストは、州レベルの財政需要と見なすこととする。

6) 社会福祉サブセクターの測定単位には貧困世帯数 (Number of Poor Families) を選定した。貧困世帯数については、州レベルにのみ全国統計が存在する。そこで、本調査では各州レベルで存在する貧困ライン以下で生活する世帯割合 (Poverty Incidence) を活用し、市と町の階層における貧困世帯の総計を推計した。

7) インフラ整備サブセクターのうち最も大きな支出項目は、道路・橋梁 (Road and Bridges) の建設・維持費である。同サブセクターには、道路・橋梁以外に治水関連施設 (Flood Control)、公共建物 (Public Buildings)、上下水道施設 (Water Supply System and Drainage System) など多くの支出項目が存在するが、本調査では、各支出項目において測定単位を設定することは時間的な制約などから行わず、同サブセクターの代表的な測定単位として、道路延長 (Length of Road) を選定した。また、町レベルの半数の地方自治体では、道路延長にかかるデータが整備されていない。本調査では、整備されている地方自治体のデータから町レベルの道路延長総計を推計した。

8) 地方自治体の予算の中には、特別目的費 (Special Purpose Appropriation)、機密費 (Appropriation for Confidential Expenses) と呼ばれる費目が存在する。本調査では、これらの支出に関する法的な根拠を見つけることができず、支出の詳細についても不明なことから、地方自治体の財政需要に含めないとする判断を行った。

「フィ」国における積み上げ方式の財政需要計算は多くの困難が伴う。ここでは、財政需要計算に伴った制約と限界を紹介する。

1) 「フィ」国における行政サービス・スタンダードの欠如及び調査期間の制約から、本調査では、現在の行政サービスの実施状況及び予算規模を参考に財政需要の計算を行わなければならない状況にしばしば陥った。このため参考地方自治体を各地方自治体階層において選定したことは、既述のとおりである。計算を終えて明らかになったことは、本調査の財政需要計算の試みが、当初の想定以上にこれらの参考地方自治体の実態に大きく依存することとなったことである。その結果、計算結果が参考地方自治体の個別事情にかなり影響を受けた可能性があることは否めない。

2) 積み上げ方式による財政需要計算の精度を高めるには、サブセクターごとに測定単位を設定するのではなく、それらのサブセクター内の主要な支出項目ごとに測定単位を設定することが望ましい。しかしながら、本調査では、簡易的積み上げによる財政需要計算を目指したこと、さらに「フィ」国では測定単位に相応しいデータが国家統計として整備され

ていない状況を踏まえ、サブセクターごとに一つの測定単位を設定した。

- 3) 社会福祉サブセクターのサービス・スタンダードの設定は容易ではない。同サブセクターでは、主な活動（＝支出項目）として貧困世帯支援、女性支援、老人支援、青年育成支援、障害者支援などが含まれるが、特に地域事情によりこれらのプログラムの優先度が異なる。したがって、社会福祉分野は国の統一的なサービス・スタンダードを判別するのが困難なサブセクターであり、選定した参考地方自治体での聞き取りにおいても、「法律に基づいて実施すべき行政範囲および歳出の規模」をなかなか特定することができず、このため同サブセクターの財政需要は現状の予算を参酌して推計せざるをえなかった。
- 4) 農業・漁業サブセクターでは、これらの産業の就業人口が測定単位として最も相応しい。しかしながら、市及び町の階層において当該データを入手することができず、本調査では、次善の策として、農業・漁業サブセクターの測定単位を人口で代替した。
- 5) 限定された調査期間の制約から、インフラ整備サブセクターなど多様な支出項目から成るサブセクターの財政需要については、きめ細かく実施することができなかった。特に町レベルにおいては、本調査にて選定した参考地方自治体の現在の予算規模をベースに需要計算がなされた支出項目が多々あった。また、人口開発サブセクターや雇用促進サブセクターについても、時間的な制約から、それぞれのサブセクターにおける行政サービスの範囲とその詳細を本調査では見極めることができず、参考地方自治体の現状の予算を基礎に財政需要を推測するより他術がなかった。

4.2. 財政需要計算の結果

表 4-1 測定単位の設定と単位費用計算の結果

Sectors/Sub-sectors	Measurement Unit	Unit Cost				
		Province	HUC/ICC	CC	Municipality	
General Public Services (GPS)	Population	P154.0 (P43,713,831)	P354.0 (P86,409,780)	P785 (P28,295,482)	P416 (P7,008,698)	
Social Services (SC)	[Education]	N/A				
	[Health]	Population	P172.6	P346.9	P287.7	P206.1
	[Social Welfare]	No. of Poor Families	P702.8	P3,002.5	P14,060.8	P6,457.9
	[Low-cost Housing]	Population		P10.2		
	[Sports/Recreation]	Population		P1.9		
	[Population Development]	Population	P6.1	P5.9		
	[Employment]	Population	P4.2	P12.3		
Economic Services (ES)	[Agriculture/Fishery]	Population	P24.9	P16.1	P87.9	P45.8
	[Infrastructure]	Length of Road (/km)	P976,992.7	P5,061,107.1	P816,933.6	P545,836.2
	[Environmental Management]	Population	P4.3	P175.7	P67.7	P67.7
	[Transportation/Communication]	Population		P73.8		
	[Tourism]	Population	P4.6	P26.0		
	[Investment/Industrial Dev't]	Population	P3.1	P4.4	P19.0	P66.1
	[Local Enterprises]	Population	P21.4	P6.1	P229.4	P127.2

Note: Figures in parenthesis under GPS are fixed costs.

出典 JICA 調査団

それぞれのサブセクターにて採用した測定単位とそれらから計算される単位費用のまとめは表 4-1 の通りである。

上記により計算された各地方自治体階層の総財政需要から総自主財源を引くことで、各地方自治体階層の総財政不足（総財政力ギャップ）を推計した。下表 4-2 がその推計結果である。

表 4-2 各地方自治体階層の総財政不足推計結果（単位：ペソ）

	Province	HUC/ICC	Component	Municipality
Number of LGUs	81	36	100	1492
(a) Financial Needs	63,836,605,850	64,698,283,019	36,590,843,351	100,062,913,418
		101,289,126,370		
(b) Total Local Source	7,414,128,304	45,518,216,707		14,154,911,330
(c) Financial Gap ((a)-(b))	56,422,477,546	55,770,909,663		85,908,002,088

出典 JICA 調査団

バランガイへの配分比率を現行の 20% に据え置くと仮定すれば、他の 3 階層への垂直配分については、総財政不足額から次のような比率が検討のベースとして導き出されることになる（表 4-3 参照）。

表 4-3 垂直配分のオプション

	Province	HUC/ICC	Component	Municipality
Number of LGUs	81	36	100	1492
(a) Financial Needs	63,836,605,850	64,698,283,019	36,590,843,351	100,062,913,418
		101,289,126,370		
(b) Total Local Source	7,414,128,304	45,518,216,707		14,154,911,330
(c) Financial Gap ((a)-(b))	56,422,477,546	55,770,909,663		85,908,002,088
(d) Aggregated Financial Gap (subtotal of (c))	198,101,389,297			
(e) Proportion of financial gap to Aggregate Financial Gap ((c)/(d))	28.48	28.15		43.37
(f) If 80% scale is applied ((e)x80%)	22.78	22.52		34.69

出典 JICA 調査団

4.3. 州レベルの地方自治体別財政需要及び財政力ギャップの計算

州レベルについては、州別の農業・漁業就業人口のデータがほぼ揃っている²ことから、州政府の財政需要の計算では、下表 4-4 のように測定単位と単位費用の見直しを行った。上記

² 農業・漁業就業人口については 79 州のうち 3 州、貧困世帯数については 79 州のうち 1 州においてデータが存在しない。

4-1 と比較すれば、農業サブセクターにおいて、測定単位が人口ではなく、農業・漁業就業人口となり、単位費用もそれに応じて変わっている。

表 4-4 州レベルの地方自治体別財政需要の推計に用いた測定単位と単位費用

Sectors/Sub-sectors		Mesurement Unit	Unit Cost
General Public Services (GPS)		Population	P154.0 (P43,713,831)
Social Services (SC)	[Education]	N/A	
	[Health]	Population	P172.6
	[Social Welfare]	No. of Poor Families	P702.8
	[Low-cost Housing]	Population	
	[Sports/Recreation]	Population	
	[Population Development]	Population	P6.1
	[Employment]	Population	P4.2
Economic Services (ES)	[Agriculture/Fishery]	No. of Employed in Agri./Fishery	P351.1
	[Infrastructure]	Length of Road (/km)	P976,992.7
	[Environmental Management]	Population	P4.3
	[Transportation/Communication]	Population	
	[Tourism]	Population	P4.6
	[Investment/Industrial Dev't]	Population	P3.1
	[Local Enterprises]	Population	P21.4

Note: Figures in parenthesis under GPS are fixed costs.

出典 JICA 調査団

上記表 4-4 の測定単位及び単位費用に基づいて州別に財政需要を推計し、さらに各州別に自主財源を差し引いて、財政力ギャップ（財政不足額）を算出した。推計の結果は、表 4-5 のとおりである。

表 4-5 州別の財政需要と財政力ギャップの推計 (単位:ペソ)

Serial No.	GPS		Social Services					Economic Services						Total Financial Needs	TLS	FG
	(P154.0 plus 43,713,831)	Health (P 172.6)	Social Welfare (P 702.6)	Population Devt (P 6.1)	Employment (P4.2)	Agriculture (P 351.06)	Infrastructure (P976, 992.7)	Environmental Management (P 4.3)	Tourism (P 4.6)	Investment/Industrial Dev't (P 3.1)	Local Enterprises (P21.4)					
	Population	Population	Number of poor families	Population	Population	Population	Length of road (kms)	Population	Population	No. of employed in Agri/Fishery	Population					
1	419,520.60	420,972.26	129,423,838	14,877,931	10,243,821	101,105,280	877,407,834	10,487,722	11,219,423	7,560,916	52,194,707	2,054,814,335	283,537,481	1,771,276,854		
2	233,150,771	212,316,984	64,887,920	7,503,671	5,166,463	57,924,900	1,211,161,241	5,289,473	3,881,341	26,324,354	1,833,197,626	3,759,721,927	75,475,698	1,789,246,229		
3	451,104,661	456,595,177	106,556,316	16,136,910	11,110,659	94,435,140	685,975,884	11,374,199	12,168,309	8,200,725	36,579,428	1,910,370,040	262,579,428	1,647,790,612		
4	148,765,239	117,739,453	52,533,402	4,161,127	2,865,038	51,956,880	1,150,428,444	2,933,254	3,137,899	2,114,671	14,598,053	1,551,233,443	22,490,299	1,528,743,143		
5	304,562,265	292,353,505	94,569,257	10,332,308	7,114,048	133,402,800	623,898,305	7,283,430	7,791,577	5,250,845	36,247,769	1,521,806,109	46,684,000	1,475,122,109		
6	408,735,257	409,108,429	133,813,683	14,458,641	9,955,130	186,412,860	360,656,855	10,192,157	10,903,237	7,347,834	50,723,757	1,602,307,840	205,533,860	1,396,773,980		
7	308,907,375	297,223,414	103,914,540	10,504,420	7,232,551	117,254,040	530,585,196	7,404,755	7,921,366	5,338,312	36,851,570	1,433,137,537	97,366,207	1,335,771,331		
8	304,263,043	292,018,143	70,793,273	10,320,456	7,105,888	78,637,440	672,833,533	7,275,075	7,782,639	5,244,822	36,206,189	1,492,482,300	183,790,700	1,308,691,600		
9	329,207,193	319,975,028	85,021,626	11,308,503	7,786,183	106,020,120	683,474,783	7,971,568	8,527,724	5,746,944	39,672,454	1,604,712,126	305,486,000	1,299,226,126		
10	174,219,591	146,208,144	71,415,074	5,169,384	3,559,248	107,073,300	816,775,667	3,643,992	3,898,234	2,627,064	18,135,216	1,352,784,905	91,032,319	1,261,752,585		
11	389,577,657	387,656,989	76,430,233	13,699,801	9,432,650	67,403,520	556,407,113	6,657,237	10,330,997	6,962,194	48,061,597	1,575,599,987	314,431,967	1,261,168,021		
12	259,544,061	241,898,037	48,784,328	8,549,120	5,886,279	99,349,980	585,843,903	6,026,429	6,446,877	4,344,635	29,991,993	1,296,665,641	70,057,000	1,226,608,641		
13	157,022,257	126,993,723	52,208,098	4,488,191	3,090,236	63,541,860	760,540,737	3,163,807	3,384,332	2,280,880	15,745,457	1,192,468,787	43,351,108	1,148,917,679		
14	235,204,977	214,619,207	37,475,279	7,585,039	5,222,486	57,222,760	663,930,951	5,346,831	5,719,865	3,854,692	26,609,809	1,262,451,105	114,431,222	1,148,019,883		
15	127,995,567	94,461,218	14,306,341	3,338,423	2,298,593	40,722,960	313,117,367	2,353,321	2,517,506	601,227,627	11,711,878	1,214,050,812	75,696,278	1,138,354,533		
16	183,428,483	156,589,279	81,192,456	5,534,152	3,810,400	56,871,720	783,677,989	3,901,123	4,173,295	2,812,438	19,414,893	1,303,406,228	241,083,749	1,062,322,479		
17	161,870,947	132,428,000	57,703,853	4,680,249	3,222,467	68,105,640	560,549,152	3,299,192	3,529,368	2,378,487	16,419,236	1,104,186,615	71,493,158	1,032,693,457		
18	141,868,195	110,009,372	44,031,239	3,887,933	2,676,937	0	760,567,277	2,740,674	2,931,884	1,975,835	13,639,632	1,064,330,977	56,660,201	1,007,670,776		
19	483,655,641	493,077,639	29,563,300	17,426,267	11,998,413	22,467,840	349,854,247	12,284,090	13,141,119	8,855,972	61,134,771	1,505,459,298	476,448,574	1,027,010,724		
20	233,427,047	212,626,614	77,794,662	7,514,614	5,173,997	72,318,360	483,199,096	5,297,187	5,666,758	3,818,902	26,362,746	1,133,200,020	115,373,529	1,017,826,491		
21	208,889,765	185,123,755	28,929,555	6,542,683	4,504,798	115,849,800	486,961,494	4,612,055	4,933,827	3,324,970	22,953,019	1,072,627,722	79,585,000	993,042,722		
22	227,017,567	205,443,011	48,460,430	7,260,732	4,999,193	134,807,010	540,196,674	5,118,221	5,475,306	3,689,880	25,472,078	1,282,163,140	298,224,650	989,938,491		
23	184,512,643	157,804,383	64,367,996	5,777,096	3,839,968	133,051,740	434,576,123	3,931,395	4,205,679	2,834,262	19,565,549	1,014,266,834	33,942,620	980,324,214		
24	338,154,285	330,002,743	24,172,953	11,662,901	8,030,193	29,800,120	283,577,760	8,221,389	8,794,975	5,927,048	40,935,751	1,089,480,099	118,907,377	970,572,722		
25	227,100,573	205,536,063	62,303,758	7,246,020	5,001,457	44,935,680	412,867,345	5,120,539	5,477,786	3,491,551	25,483,612	1,094,782,371	49,514,842	1,045,267,529		
26	170,364,355	141,947,726	27,463,229	3,016,677	3,454,105	91,626,660	520,285,738	3,536,346	3,783,068	2,549,459	17,599,488	997,626,400	37,849,797	959,776,603		
27	219,049,607	196,512,604	49,564,214	6,945,118	4,781,885	41,425,080	407,063,653	4,895,739	5,237,302	3,529,486	24,364,842	963,342,621	24,433,250	938,909,372		
28	297,276,371	284,187,620	102,711,689	10,043,711	6,915,342	89,871,360	340,382,303	7,079,993	7,573,946	5,104,181	35,235,314	1,186,381,835	209,449,236	936,332,600		
29	216,497,827	193,652,712	42,113,844	6,844,041	4,712,291	97,243,620	437,552,043	4,824,488	5,161,080	3,478,119	24,010,244	1,036,090,310	109,432,064	926,658,246		
30	147,763,007	116,616,154	37,783,018	4,121,428	2,837,705	47,393,100	534,268,458	3,905,269	3,107,962	2,094,496	14,458,782	913,349,380	19,215,513	894,133,867		
31	159,042,121	129,257,551	58,126,098	4,568,199	3,145,317	35,808,120	549,544,716	3,202,260	3,444,871	2,321,544	16,026,139	964,504,880	80,330,155	884,174,725		
32	153,181,497	122,689,085	75,230,192	4,336,057	2,985,482	82,499,100	373,311,650	3,056,565	3,269,813	2,203,570	15,211,741	841,974,752	1,367,910	840,606,842		
33	479,060,435	487,927,428	39,351,221	17,244,249	11,873,089	43,882,500	330,438,471	12,155,782	13,003,860	8,763,471	60,496,216	1,504,196,721	667,945,000	836,251,721		
34	118,573,847	83,901,556	38,047,898	2,965,234	2,041,637	38,967,660	536,213,650	2,090,247	2,236,078	1,506,922	10,402,626	836,947,350	44,985,325	791,961,999		
35	424,637,451	426,911,278	35,614,091	15,088,533	10,388,826	41,776,140	246,440,409	10,686,179	11,378,238	7,667,943	52,933,542	1,283,498,630	502,220,532	781,278,098		
36	151,730,087	121,107,304	24,581,164	4,300,160	2,946,967	56,169,600	379,041,904	3,343,155	3,227,524	2,325,358	15,016,610	783,332,678	53,287,590	730,045,088		
37	103,904,269	67,460,102	40,406,526	2,384,167	1,641,557	52,659,000	445,695,238	1,680,642	1,797,996	1,211,626	8,364,126	738,205,239	30,300,536	707,904,703		
38	174,563,101	146,633,043	35,622,523	5,182,967	3,568,614	44,233,540	212,347,976	3,655,581	3,908,482	2,633,977	18,182,938	600,570,641	703,219	649,867,422		
39	79,280,593	39,862,488	15,797,258	1,408,813	970,003	20,361,480	466,777,802	3,993,098	1,062,384	715,954	4,942,394	632,127,268	24,719,391	607,452,877		
40	141,081,101	109,127,213	25,138,325	3,856,756	2,655,471	64,243,980	261,358,248	2,718,689	2,908,373	1,959,991	13,530,257	628,578,411	27,495,650	601,082,762		
41	137,568,669	105,190,552	40,863,919	3,717,627	2,559,677	67,754,580	305,388,378	2,620,622	2,803,456	1,889,286	13,042,166	683,398,932	83,669,402	599,729,530		
42	154,743,519	124,439,767	28,554,367	4,397,929	3,028,082	49,148,400	365,685,233	3,100,180	3,316,471	2,235,013	15,428,801	654,040,752	58,050,626	595,990,126		
43	126,609,413	92,907,644	50,927,528	3,283,526	2,260,789	54,143,300	276,507,497	2,314,617	2,476,102	1,668,677	11,519,256	634,889,081	41,566,264	593,322,817		
44	162,130,437	132,718,871	56,567,731	4,690,528	3,229,544	50,201,580	336,438,438	3,537,119	3,383,711	1,655,295	590,709,642	1,214,543,242	578,564,232	636,079,010		
45	153,003,473	122,489,564	43,611,085	4,329,005	2,980,627	37,914,480	211,948,796	3,051,594	3,264,496	2,199,986	15,187,002	599,980,044	25,687,718	574,292,385		
46	395,456,915	394,226,341	19,122,664	13,932,681	9,992,993	11,233,920	592,775,755	9,821,398	10,506,612	7,080,543	48,878,584	1,599,780,400	410,280,630	1,189,500,368		
47	106,717,063	70,674,173	39,001,236	2,497,755	1,719,766	30,318,720	307,016,608	1,760,712	1,883,353	1,269,351	8,762,635	580,675,925	20,566,803	560,109,122		
48	127,081,249	93,436,912	33,437,417	3,432,717	2,273,657	36,101,240	212,032,112	2,327,792	2,490,166	1,676,176	11,584,826	588,149,214	28,149,868	559,999,346		
49	116,942,987	82,073,716	30,738,750	2,900,635	1,997,159	37,914,480	300,123,365	2,044,710	2,187,364	1,474,093	10,176,000	588,573,260	36,669,441	551,903,819		
50	199,962,619	85,458,057	29,699,605	3,020,244	2,079,512	18,606,180	322,729,999	2,129,025	2,277,561	1,534,878	10,595,611	598,093,291	53,159,630	544,933,661		
51	106,101,387	69,922,676	24,874,148	2,471,195	1,701,479	48,797,340	283,344,722	1,741,990	1,863,524	1,255,853	8,669,440	590,733,755	18,338,999	572,394,756		
52	127,826,475	94,271,704	25,903,457	3,331,735	2,293,981	0	261,14,977	2,348,600	2,512,456	1,693,177	11,688,380	532,084,941	16,318,157	516,666,784		
53	113,067,115	77,729,720	34,724,600	2,747,111	1,891,453	31,595,400	208,763,800	1,936,488	2,071,592	1,396,073	9,637,404	485,56				

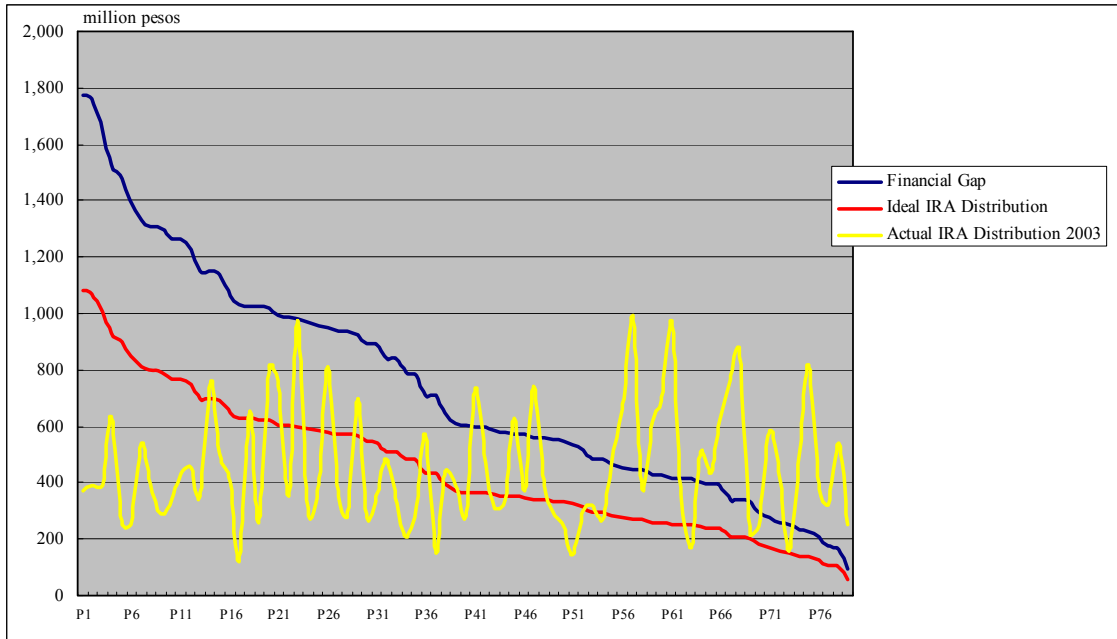
表 4-6 州別の財政力ギャップと IRA 配分

Province (79)	財政ギャップ (Financial Gap)	「理想」のIRA配分 (Ideal IRA Distribution)	実際のIRA配分 (Current IRA Distribution) (2003)
Cebu	1,771,276,854	1,079,266,268	370,881,980
Bohol	1,759,721,927	1,072,225,674	387,158,270
Pangasinan	1,647,691,512	1,003,963,816	389,748,509
Palawan	1,528,743,143	931,486,743	633,150,327
Camarines Sur	1,475,122,109	898,814,621	249,920,093
Negros Occidental	1,396,773,980	851,075,899	251,616,486
Leyte	1,335,771,331	813,906,045	539,612,000
Iloilo	1,308,691,600	797,405,949	398,881,360
Nueva Ecija	1,299,226,126	791,638,489	288,570,690
Davao Del Norte	1,261,752,585	768,805,284	341,248,000
Batangas	1,261,168,021	768,449,100	425,795,966
Isabela	1,226,608,641	747,391,537	454,846,191
Oriental Mindoro	1,148,917,679	700,053,237	351,692,125
Tarlac	1,148,019,883	699,506,196	761,302,281
Ilocos Norte	1,138,354,533	693,616,950	504,046,676
Zamb. Del Norte	1,062,322,749	647,289,613	403,182,239
South Cotabato	1,032,693,457	629,236,029	124,941,000
Compostela Valley	1,027,670,776	626,175,632	656,707,023
Cavite	1,027,010,724	625,773,452	256,721,000
Negros Oriental	1,017,826,491	620,177,358	808,245,000
Cagayan	993,042,722	605,076,225	763,420,141
Bukidnon	989,938,491	603,184,769	351,364,948
Zamb. Del Sur	980,324,214	597,326,642	976,273,940
Pampanga	970,572,722	591,384,908	284,516,074
Albay	955,267,529	582,059,218	395,348,511
Davao Del Sur	949,776,603	578,713,513	812,878,452
Lanao Del Sur	938,909,372	572,091,941	352,454,755
Quezon	936,332,600	570,521,875	280,500,000
North Cotabato	926,658,306	564,627,178	695,779,000
Sultan Kudarat	894,133,867	544,809,537	279,238,678
Misamis Oriental	884,174,725	538,741,278	361,825,332
Maguindanao	840,606,842	512,194,696	486,574,535
Bulacan	836,251,721	509,541,053	328,183,246
Davao Oriental	791,961,998	482,554,643	208,815,917
Laguna	781,278,098	476,044,778	323,038,898
Capiz	710,075,088	432,659,687	575,365,987
Southern Leyte	707,904,703	431,337,239	153,731,771
Sulu	649,867,422	395,974,230	442,961,781
Abra	607,452,877	370,130,394	387,358,826
Ilocos Sur	601,082,762	366,248,984	284,881,962
Agusan Del Sur	599,729,530	365,424,439	738,652,160
La Union	595,990,127	363,145,964	473,760,311
Lanao Del Norte	583,322,817	355,427,577	309,540,650
Masbate	578,564,300	352,528,139	340,717,720
Sorsogon	574,292,385	349,925,196	631,658,900
Rizal	569,500,368	347,005,346	368,279,662
Surigao Del Norte	560,109,122	341,283,115	741,186,386
Surigao Del Sur	559,999,346	341,216,227	387,336,055
Sarangani	551,903,819	336,283,497	294,879,371
Aklan	544,933,661	332,036,473	243,980,202
Eastern Samar	532,394,756	324,396,325	145,828,294
Zamboanga Sibugay	516,666,784	314,813,029	304,325,546
Tawi-Tawi	485,547,755	295,851,725	321,488,857
Basilan	483,775,152	294,771,651	268,720,676
Nueva Vizcaya	463,641,581	282,503,956	472,231,555
Mt. Province	451,283,401	274,973,927	661,757,000
Benguet	448,049,620	273,003,534	984,529,017
Zambales	445,153,288	271,238,755	380,612,286
Northern Samar	427,369,594	260,402,876	617,245,036
Agusan Del Norte	424,948,774	258,927,833	691,198,812
Misamis Occidental	418,005,414	254,697,137	965,838,890
Samar	417,295,427	254,264,531	357,465,802
Occidental Mindoro	413,804,831	252,137,657	166,943,670
Romblon	400,526,162	244,046,759	509,085,531
Camarines Norte	394,114,612	240,140,104	433,040,715
Antique	387,522,670	236,123,531	623,134,418
Ifugao	340,710,330	207,600,052	766,696,559
Bataan	337,824,437	205,841,633	869,087,000
Marinduque	333,575,808	203,252,878	222,349,668
Catanduanes	295,745,844	180,202,498	246,911,199
Quirino	276,120,671	168,244,577	583,152,900
Siquijor	256,037,377	156,007,517	409,551,286
Apayao	251,639,289	153,327,694	159,248,904
Kalinga	229,775,683	140,005,863	508,068,914
Guimaras	224,765,153	136,952,870	818,598,466
Aurora	209,172,808	127,452,214	379,102,567
Camiguin	178,185,167	108,570,967	321,721,287
Biliran	160,580,524	97,844,186	541,164,744
Batanes	96,347,373	58,705,938	250,187,882

出典 JICA 調査団

図 4-1 は、財政力ギャップと IRA 配分の関係を示したものである。同図から読み取れることは、財政力ギャップと関係なく IRA が配分されているという事実である。ただし、すでに繰り返し指摘したように、本調査で試みた財政需要計算は制約や限界を伴うものであり、州別財政力ギャップの推計精度は必ずしも満足すべき水準のものではないことに十分留意しておかなければならない。換言すれば、財政需要計算の精度を高め、潜在自主財源の推計が行えれば、図 4-2 の青色の曲線と赤色の曲線の形状は異なったものになる可能性もある。

ここで重要な点は、本章で示した方法論を援用し、財政力ギャップの推計精度を上げていけば、IRA 配分のあり方の議論の手助けとなる可能性が高いことである。図 4-2 では、簡単のために、理想的な IRA 配分を財政力ギャップに比例したものと示した。今後、「フィ」国側の考え方や政策方針を理想的な IRA 配分パターンに反映させ、これを財政力ギャップとの関係で議論しつつ、理想的な配分パターンとの比較でさまざまな水平配分オプションを比較・評価することが考えられる。



注1 X軸は79の州政府を財政力ギャップの大きいものから順に並べている。財政力ギャップが最も大きな州政府をP1とし、財政力ギャップが最も小さな地方自治体をP79とした。

出典 JICA 調査団

図4-1 財政力ギャップとIRA配分の関係

第2部

パーセプション調査

第5章 地方自治体意向調査結果の分析

IRA に関係する人々の意向は、新 IRA 配分式オプションを考える際の重要な材料となる。特に、地方自治体関係者の意向は、オプションの提案に役立つ。

このため、本調査では、サンプル自治体調査の一環として、知事、市長、地方自治体幹部職員への意向調査が実施された。意向調査では、168 の対象サンプル地方自治体のうち、166 地方自治体から回答を得た。その内訳は、6 州、10 市、150 町であり、調査結果は財政収入階級別に整理された。なお、対象州中 2 州については、データを把握することができなかった。

人口と面積の大きさに応じて、調査対象地方自治体は 4 つのタイプに区分されている。すなわち、45 の地方自治体（全体の 27%）は人口が大かつ面積が大であり（BB）、67 の地方自治体（全体の 40%）は人口が大かつ面積が小であり（BS）、44 の地方自治体（全体の 27%）は人口も面積も小であり（SS）、10 の地方自治体（全体の 6%）は人口が小かつ面積が大である（SB）³。

5.1. IRA の配分に関する意向

5.1.1. 垂直配分比率に関する質問

166 のサンプル地方自治体のうち、131（79%）は、現行の垂直配分式に否定的であった。地方自治体階層別にみると、6 州の全て、町 150 のうち 120（80%）が現行配分式に否定的であった。一方、10 市のうち、5 市が現行配分式に否定的であった。

5.1.2. 水平配分の決定要素に関する質問

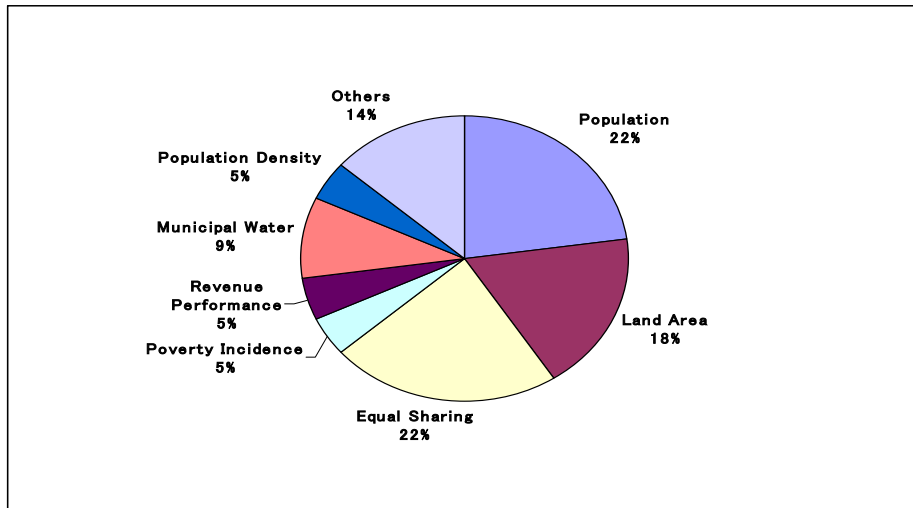
166 サンプル地方自治体のうち、3 分の 2（108 人の回答者）が、各地方自治体への水平配分の決定要素が人口、面積、均等割だけであることに否定的であった。これらの大多数は SS のグループに属する。BB の地方自治体でさえも、60%が現行の要素に否定的で、僅か 36%が肯定的だったことも注目される。

地方自治体の階層ごとにみると、6 州のうち現行の要素に賛成であったのは、1 州である。市の場合には、10 市中 6 市が現行要素に賛成であった。

³ 地方自治体の人口が中央値以上である場合は、その地方自治体は「人口が大」とする。そうでない場合は「人口が小」とする。同様に、地方自治体の面積が中央値以上であれば、「面積が大」とする。そうでない場合は、「面積が小」とする。BB、BS、SB、SS は、それぞれ、「人口、面積が大」、「人口が大、面積が小」、「人口が小、面積が大」、「人口、面積が小」を表す。

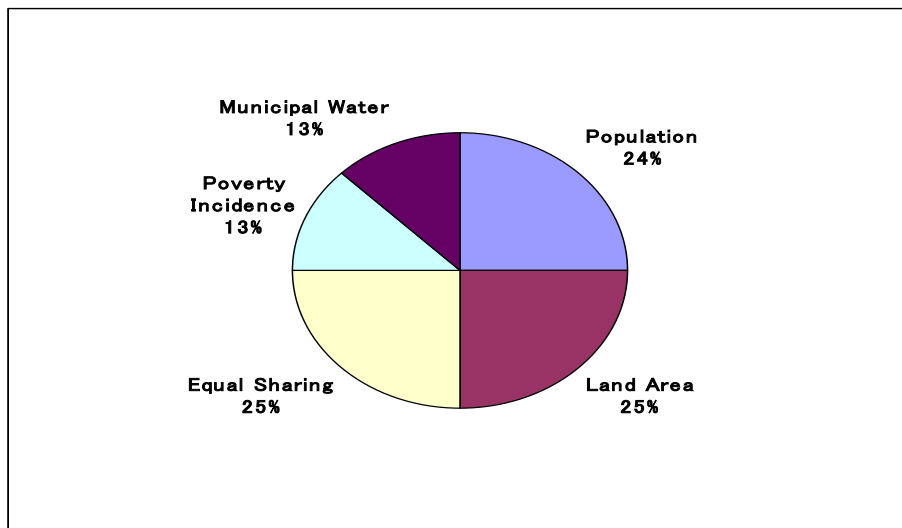
現行の3要素に同意する理由としては、a) 現行の要素は分かり易いこと（52%）、b) IRAの額が各地方自治体にとって容易に計算できること（37%）、c) IRAの額は各地方自治体に公平に分配されていること（23%）が挙げられている。

サンプル地方自治体から提案されたIRAの水平配分に用いる要素は、州、市、町でそれぞれ、図5-1、5-2、5-3のとおりである。



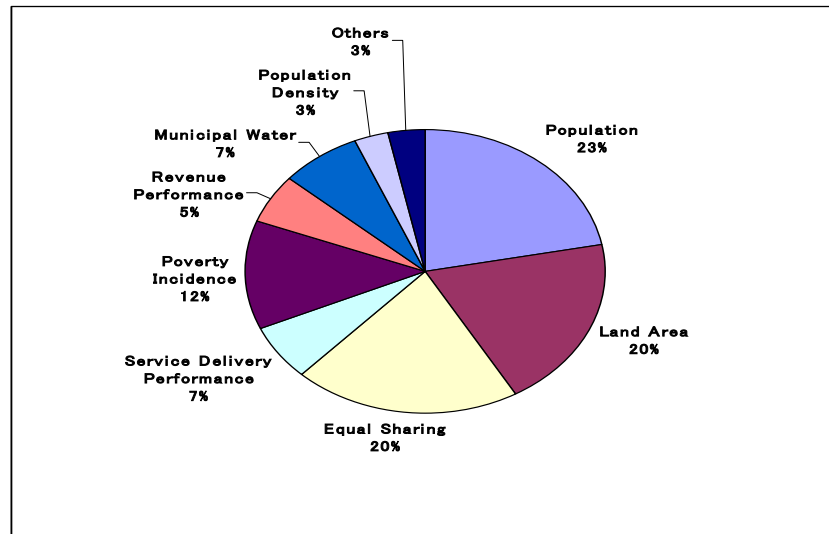
出典 JICA 調査団

図5-1 サンプル州から提案されたIRAの水平配分に用いる要素



出典 JICA 調査団

図5-2 サンプル市から提案されたIRAの水平配分に用いる要素



出典 JICA 調査団

図 5-3 サンプル町から提案された IRA の水平配分に用いる要素

5.2. IRA の使途に関する意向

166 人の回答者のうち 132 人（80%）が、開発プロジェクトに IRA の 20%以上を使用するとの地方自治法 287 条の指示は明確であると述べた。不明確だとしたのは 31 人だった。

IRA の 20%枠を投資・資本支出のみに使用すべきかとの問いに対しては、100 人（60%）が肯定、62 人（38%）が否定、4 人（2%）が無回答であった。

5.3. IRA のその他の問題に関する意向

166 人のうち 154 人（93%）が、IRA の現行受領額は基礎的サービスを提供する費用を賄うのに十分でないと答えている。IRA に地方の自主財源や交付金を加えたとしても、142 人（86%）がこれらの額でもまだ十分ではないと答えた。IRA と他の歳入を合わせれば財源は十分であると答えた回答者は、財政収入階級の高い地方自治体に属している。

IRA に加えて、別途、業績指向型（パフォーマンスベース）の交付金を配分することにつきその賛否を聞いたところ、159 人の回答者（96%）が賛意を表し、5 人が否定的であった。

交付金の基準にサービス提供のパフォーマンスを入れるべきだとの考えには、129 人（78%）が賛同し、財政歳入のパフォーマンスを入れることには 97 人（58%）が賛成している。

さらに、IRA が地方自治体の分割を惹起する原因の一つかについての質問には、124 人（75%）がこれを肯定し、36 人が否定的であった。

意向調査では、回答者から、IRA に関するその他の課題の指摘や提言がなされた。意見は多岐にわたっており、本調査の課題を超えるものも含まれてはいるが、例えば IRA の配分決定に用いる要素や IRA 使用のモニタリングに関する意見など、その多くは本調査の提案作成や今後における IRA 関連施策の展開に役立つものである。

第6章 有識者に対する質問票調査結果の分析

6.1. 調査の目的及び方法

質問票調査の目的は、何が IRA の理想的配分であるかについて、地方財政分野の有識者の意見を聴取することであった。

質問票調査実施にあたってはデルファイ法が採用され、面接調査員は同じ回答者を 2 回訪問し、同じ質問票に従って回答を聴取する。第 2 回目の訪問調査では、回答者はまず第 1 回目の調査結果を示され、前回の自らの回答を再考したうえで回答を行う。質問票調査は、IRA 配分に関する有識者の意見を聴くと同時に有識者間のコンセンサスを見極めることを狙ったものである。

第 1 回調査は 2008 年 7 月 21 日～8 月 8 日の期間で実施された。第 2 回調査は 2008 年 9 月 15 日～30 日の期間で実施された。第 1 回調査では 40 名の有識者から回答を回収し、第 2 回調査では 18 名の有識者から回答を回収した。

6.2. 調査結果

6.2.1. IRA の戦略目標

第 1 回調査では、全体の 75%の回答者（30 名）が IRA の戦略目標として「地方自治体に移管された公共サービスに必要な資金を提供すること」であると答えている。これは、多くの識者が、IRA を地方自治及び中央政府から地方自治体に移管された機能と関連付けて理解していることを示している。また、4 割の回答者（16 名）は、「IRA は地方自治体間の財政不均衡を調整する役割を果すべき」と考えている。加えて、10 名の回答者は、「IRA は地方自治体の自主財源不足を補完する役割を果すべき」と回答した。こうした回答は、それなりの数の識者が、多くの地方自治体が直面する自主財源不足と地方自治体間の財政能力の格差に高い関心を持っていることを示している。

第 2 回調査では、回答者の半分が、IRA は中央政府・地方政府間のシェアをより均衡させ、貧困地方自治体と富裕地方自治体間の財政力格差を是正するための財政均衡化メカニズムとなるべきであると回答している。3 名の回答者は、IRA は地方自治体が所管する基本的サービス提供に必要となる資金を提供するものであると答えた。また、2 名の回答者は、IRA の戦略目的は地方自治体の歳入創出を奨励するものであると答えた。その他の回答は、1 名の回答者のみが指摘したものである。

6.2.2. IRA 配分のための重要指標

第 1 回調査において多数の支持が得られた指標は、「人口」、「歳入パフォーマンス・徴税努力」、「土地面積」、「財政運営パフォーマンス」、「均等配分」、「サービス提供パフォーマンス」である。次の指標のグループには、「人間開発指標」、「貧困発生率」、「発展段階」、「1人あたり所得」、「阻害要因」が含まれる。これらの指標は、低開発や貧困に苦しむ地方自治体にとって有利な指標である。

第 2 回調査では、回答者の半数は、水平配分の指標として「人口」を挙げている。うち 1 名は、「人口」と「人口移動」を同時に提案した。「移管されたサービスのコスト」が第 1 回調査の 6%を大幅に上回る 44%の回答者（7名）に支持された。同様に、「貧困発生率」も第 1 回調査を大幅に上回る 31%の回答者（5名）が提案した。その他、「土地面積」、「財政運営パフォーマンス」は第 1 回調査とほぼ同水準の支持を受けた。反対に、「均等配分」、「歳入パフォーマンス、徴税努力」、「サービス提供パフォーマンス」はシェアを落とした。「人間開発指標」は大幅に支持を落とした。

6.2.3. IRA の垂直配分とそのウェイト

第 1 回調査では、40 名の回答者のうち 6 名が、第 2 回調査では、18 名の回答者のうち、3 名が、各地方自治体階層への具体的な配分比率を回答した。サンプル数が限られるためこの設問について何かを結論付けることはできないが、第 1 回調査では、4 名が現在のバラングイへの配分（20%）が妥当であると考えていること、5 名が市への配分の低減を提案している。

6.2.4. IRA の水平配分とそのウェイト

第 1 回調査では 40 名の回答者のうち 11 名からこの設問に対する回答を得た。全ての回答者は、新たな指標の追加を提言している。多くの回答者は歳入に関連する指標を提言している。具体的には、「財政規模区分」、「徴税パフォーマンス」、「課税能力」、「自主歳入ギャップ」、「地方自治体の歳入」、「歳入パフォーマンス」である。3 名の回答者は、「貧困発生率」を提案した。

第 2 回調査では、6 名の回答者が IRA の望ましい水平配分とそのウェイトに関する設問に回答した。第 1 回調査の回答者 11 名のうち 2 名（Paisal Q. Abutazil 及び John M. Castaneda）のみが第 2 回調査でも回答を返した。これら 2 名の回答は、第 1 回調査から全く変わらなかった。また、新たに 4 名の回答者から回答を得た。

大まかに言って、これらの回答からは共通の傾向を読み取ることはできない。しかし、歳入関連指標、あるいは「貧困発生率」という指標の追加については、地方財政分野の有識者からは相応の支持が得られたと考えられる。

第7章 ワークショップ討議結果の分析

7.1. ワークショップの概要

第2年次調査において、調査団はDILGの協力のもと、中央レベル及び地方レベルのワークショップを開催した。ワークショップは、調査団が提案する新IRA配分式をステークホルダーに提示し、IRA配分の改善に関する意見を聴取することを目的とした。

2008年7月から8月にかけて以下の4つのワークショップを開催した。4回のワークショップを合わせると、参加者は150名以上となった。

日付	場所
2008年7月29日	Quezon市(NCR) Sulo Hotel
2008年7月31日～8月1日	Angeles市 Oasis Hotel
2008年8月5日～6日	Cebu市 Rajah Park Hotel
2008年8月7日～8日	Davao市 Grand Regal Hotel

ワークショップは、いずれも1日のワークショップであった⁴。

開会の挨拶の後、調査団およびDILG-PSGが、本調査結果とIRA配分式オプションの提言内容のプレゼンテーションを行った。プレゼンテーション終了後、参加者を討議のために小グループに分けた。参加者の属性、即ち、1) 地方政府最高行政官(LCEs)、2) 地方政府行政官、企画官、会計担当官、財務担当官、3) 中央政府行政官、4) 地方自治体連盟及び援助機関(NCRのみ)に基づいて、同一の属性の参加者を一つのグループにまとめる形で以下のようなグループ分けを行った。

NCR	グループ1:	中央政府職員、地方自治体連盟及び援助機関
	グループ2:	地方政府職員
Angeles	グループ1:	地方政府職員
	グループ2:	地方政府最高行政官及び中央政府職員
Cebu	グループ1:	地方政府職員
	グループ2:	中央政府職員
	グループ3:	地方政府最高行政官
Davao	グループ1:	地方政府職員
	グループ2:	中央政府職員

⁴ Angeles、Cebu、Davaoのワークショップは、第1日目の午後と第2日目の午前を使った1日間のワークショップであった。

各グループとも同一のスケジュールで、以下の設問について討議を行った。

- 1) IRA の戦略目標は何か？
- 2) 上記の戦略目標に基づくと、IRA の垂直配分式はどのようなものであるべきか？
- 3) 上記の戦略目標に基づくと、IRA の水平配分式はどのようなものであるべきか？

7.2. グループ討議の結果

1) IRA の戦略目標

9 グループのうち7グループが、IRA の戦略目標は「基本サービスのための資金提供」であるとした。これに、「地方政府へ移転された機能のための資金提供」（4 グループ）、「地方政府への補助資金」（4 グループ）、「均等化のための資金」（3 グループ）が続く。

その他、2 グループが「地方政府プロジェクトのための資金提供」を IRA の戦略目標として提言した。表に掲げたその他の目標は1 グループだけが支持した目標である。

2) IRA の垂直配分

計 9 件の提案のうち 6 件は、州への配分を減らすことを提言しており、増加を提言しているのは 1 件だけである。市についてみると、4 件が減少を提言し、増加を提言したのは 1 件である。町に対しては、6 件が増加を提言し、減少を提言したのは 1 件だけであった。バランガイについては、6 件が現行のままを提言したが、2 件はバランガイが公共サービス提供の現場であるとして増加を提言している。

表 7-1 提案された垂直配分の傾向

	増加を提言した提案数	変化なしを提言した提案数	減少を提言した提案数	計
州	1	2	6	9
市	1	3	4	8*
町	6	1	1	8*
バランガイ	2	6	1	9

注：*一件の提案は、市と町を一つのレベルにして配分を行うことを提言した。この提案は、合計の計算には含めていない。

出典 調査団

3) IRA の水平配分

4 回のワークショップにおいて 8 つの小グループが、IRA の水平配分について 12 の提案を行った。IRA の水平配分を算出するための指標が、それぞれいくつの討論グループ及び提案の支持を受けたかを示したのが、表 7-2 である。

大部分の討論グループが、その提案において、現行の3つの指標、すなわち「人口」、「土地面積」、「均等割」を基本的な水平配分算出の指標としている。その他討論グループが提言した主な指標は、「歳入/財政運営パフォーマンス」、「海岸延長、水域面積」、「貧困発生率」である。

表 7-2 討論グループによって提案された指標

	12 の提案のうち当該指標を支持した提案の数				8つの討論グループのうち当該指標を支持したグループの数			
	州	市	町	バラングイ	州	市	町	バラングイ
人口	11	11	11	10	7	7	7	6
土地面積	11	11	11	7	7	7	7	4
均等配分	11	11	11	10	6	6	6	6
歳入/財政運営パフォーマンス	5	7	6	5	4	6	5	4
海岸延長+水域面積	5	5	5	3	3	3	3	1
貧困発生率	4	3	4	5	4	3	4	3
人口密度	1	1	1	1	1	1	1	1
サービス提供パフォーマンス	1	1	1	1	1	1	1	1
人間開発指標	1	1	1	1	1	1	1	1
パフォーマンス	1	1	1	1	1	1	1	1
地方自治体歳入規模分類	1	1	1	1	1	1	1	1
開発ニーズ	1	1	1	1	1	1	1	1

出典 調査団

4) その他の提案

4つのワークショップでの討議のなかで何人かの参加者は、内国税の中央政府と地方政府への配分におけるIRAへの配分を増やすことを提案した。これらの参加者は、50:50（地方政府50%、中央政府50%）あるいは60:40の配分が望ましいと考えている。

地方政府の取り分として増加する内国税の10%あるいは20%の配分方法については複数の方法が提案された。ある参加者はIRAへの内国税の配分が増えたとしても、IRA総額は共通の配分式で分配することを主張し、ある参加者は増加分については特定の目的で配分すること、例えば基本サービスを提供する現場への配分を主張した。

5) 備考

ワークショップでの討論の結果は、参加者の出身地、参加者の属性、討論のプロセスに起因するバイアスを受けている可能性があることに留意しておく必要がある。

第3部

理論・既往調査等レビュー

第 8 章 既往の IRA 文献分析と地方財政分野におけるドナーの活動

8.1. 既往の IRA 文献分析

8.1.1. IRA 文献の分類

本調査では、過去の IRA に関する文献を分析した。

地方自治体の IRA に対する不満は、i) 配分される IRA は各地方自治体が法律に規定された行政サービスを提供するに十分な額ではない、ii) 地方自治体の分離独立などに関するルールが不明確である、iii) 水平的配分および垂直的配分の両側面において IRA 配分は財政格差を助長している、iv) IRA が自動的に拠出されないことで多くの不透明さが存在する、などである。

過去に国会に提出された自治法改正法案にも IRA に関するものが多く存在する。エストラダ上院議員は SB520 の中で IRA の水平の配分式を現行の人口 50%、面積 25%、均等割 25% から人口 55%、面積 20%、均等割 25% へと変更すべきことを提案している。他方、ピメンテル上院議員は、SB118 の中で、IRA の原資を内国歳入だけを対象とするのではなく、国税全てを対象とする案を唱えている。また、ピメンテル議員は、過去に、IRA の原資を国税全てとし、さらに地方自治体への国税の配分比率を 50% とする法案を国会に提出している。第 11 回国会にカンダゾ下院議員が提出した HB7845 では、水平の配分式について触れており、50% を徴税効率に、残りの 50% を均等割の変数に置き換えるという大胆な改定案が示されている。

IRA 問題の専門家の多くが指摘する問題点の一つは、IRA が地方自治体のパフォーマンスを向上させる働きを制度的にまったく持ち合わせていない点である。現在の IRA 配分式にパフォーマンス指標が存在しないために地方自治体の徴税努力を阻害し、行政執行効率を低下させていると指摘する声もあれば、IRA が多ければ多いほど地方自治体の徴税意欲が減少するという分析結果もある。このような議論から、IRA の改革（IRA 配分式の見直し）は、地方政府の徴税効率に正の影響を与えていくようなものでなければならないのかもしれない。

また、IRA の配分が不公平なものとなっている現状についても多くの専門家が問題視している。財政的に豊かな地方自治体ほど IRA の配分が大きい傾向があると指摘されている。このような状況を打開するために、貧困発生率などの指標を新たに配分式に組み入れる提案などがなされている。

8.2. 地方財政分野におけるドナーの活動

「フィ」国では、地方自治法の施行により、中央から地方への財源移譲も大幅に進んだ。しかしながら、地方財政は未だ多くの問題を抱えており、地方自治体の財政面での自律性は十分に発揮されているとは言いがたい。「フィ」国政府も地方財政の安定および自律性の確保に向けて昨今具体的な改革を実施してきている。また、これらの改革に沿ってドナーが支援（及び協調支援）を実施している。また、それらの改革の方向性を確認し、ドナーの支援を調整する舞台がフィリピン開発フォーラム（PDF）の地方分権・地方自治ワーキンググループとなっている。

PDF の地方分権・地方自治ワーキンググループは、「地方財政」支援をその支援の 4 本柱の一つとして位置づけている。その他の 3 分野の支援は、「地方自治体能力開発」、「地方自治体能力評価・ベンチマーク設定」、「地方分権にかかる政策改革」である。

「地方財政」分野の支援については、次の 3 つの具体的な目標が設定されている。

- i) 歳入強化（税収強化）
- ii) 借入金へのアクセス強化
- iii) 地方自治体の支出管理能力の強化

i) の歳入強化（税収強化）では、地方自治体による固定資産評価額の更新にかかる取り組みへの支援、中央省庁による地方歳入強化に関するガイドライン及び報告システムの統一、地方自治体による公共事業の管理能力改善支援などが課題として挙げられており、具体的なプロジェクトとしては、LAMP II プロジェクトによる課税査定官のための業務マニュアルの配布や固定資産税の評価システムの開発や ADB TA4556 による事業税課税及び徴税システムの強化支援、ADB TA4556 及び TA4778 による出納官のための業務マニュアルの整備などが実施されている。

ii) の借入金へのアクセス強化では、地方自治体の借入れ能力の査定方法の設定及び能力向上のためのアクションプラン作成などの課題が挙げられており、ADB の TA4556 においてこれらの課題に対する提案が取りまとめられている。

iii) の地方自治体の支出管理能力の強化については、サービス・機材調達にかかる法律の見直しなどが課題として挙げられており、ADB の TA4778 において調達にかかるマニュアルの整備などが進められている。

第9章 政府間財政調整制度の原則及び類型と諸外国の経験

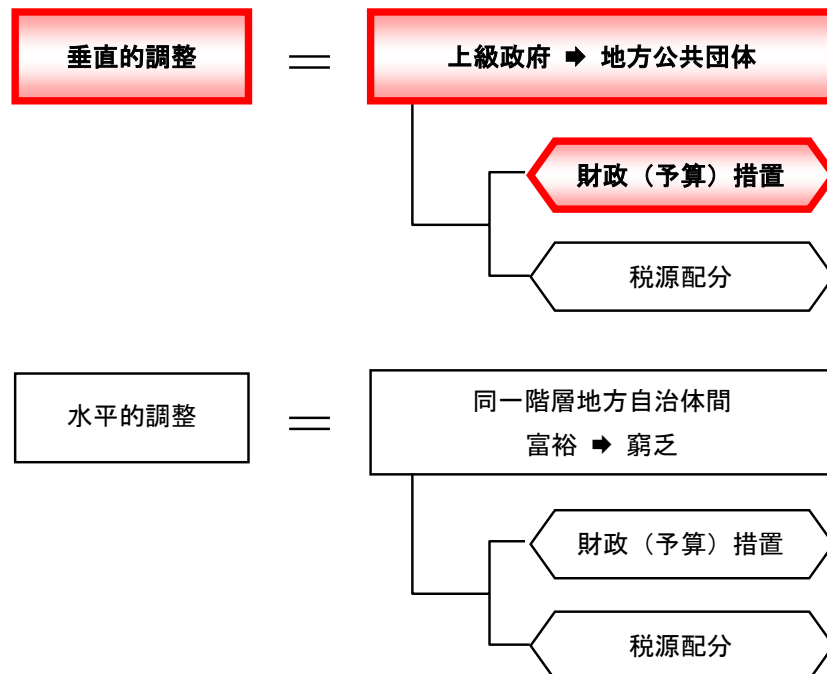
政府間財政調整制度は、先進国でも途上国でも、地方自治体の主要な財源のひとつとなっている。多数の国々が独自の政府間財政調整制度を擁していることにかんがみ、調査の参考に供するため、それらの制度の仕組みを概観しておくこととする。財政調整制度は国によって異なっており、それゆえ諸外国の経験からの示唆は有益である。

9.1. 政府間財政調整制度の原則と類型

第一次世界大戦以降、地方自治体間の財政不均衡を是正するため、多くの国で政府間財政調整制度が発展してきた。政府間財政調整制度は、次の式によって示すことができる。

政府間財政調整＝地方自治体への適切な財源保障＋（乏しい地方自治体と豊かな地方自治体との）地方自治体間の財政力均衡化

政府間財政移転の基本的な方法は、垂直的調整と水平的調整の2つの類型に区別することができる。さらに、財政移転の形態には、財政的（予算的）措置と税源配分という2つの手段がある（図9-1参照）。

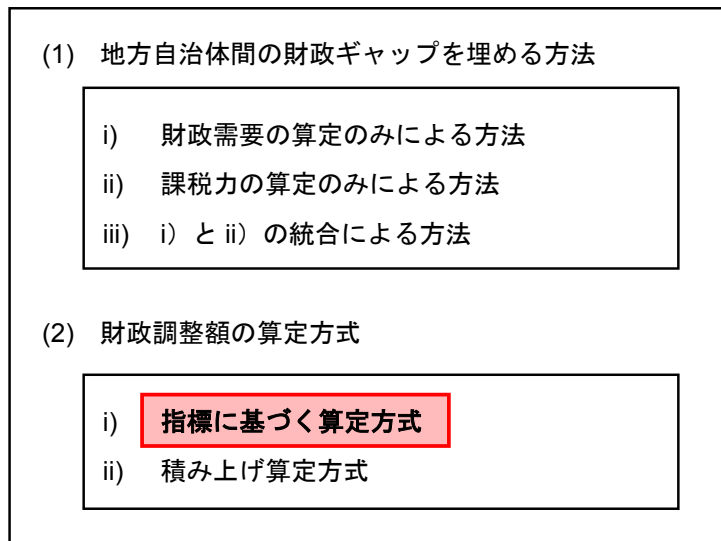


出典 JICA 調査団作成

図9-1 政府間財政調整制度の類型

政府間財政調整の仕組みは、地方自治体間の財政力ギャップを埋める3つの方式に区分す

ることができる。さらに、算定方式は、2つの主要な形態に分けられる（図 9-2 参照）。



出典 JICA 調査団作成

図 9-2 政府間財政調整の方式

9.2. 特定の諸国における財政調整制度の配分式

フランスの経常総合交付金

各州、県及び市町村への配分額は、人口、財政力（潜在的な地方税収）、徴税努力（徴税実績/潜在的な地方税収）、道路延長、学童数等からなる配分式によって計算される。

インドネシアの一般割当金

財政需要は、人口、土地面積、地価及び貧困指標の 4 要素によって算定される。他方、潜在的な経済力は産業指標、天然資源指標及び人材指標の 3 要素から算定される。そこで、財政需要から潜在的な経済力を差し引いて、財政力ギャップを算出する。最後に、財政力ギャップに一定のウェイトを乗じて配分額を計算し、各地方自治体に移転されてきた（2004 年改正前）。

配分式と「フィ」国の IRA

以上の考察から、「フィ」国の IRA 制度は以下のように特徴づけられる。

- i) IRA 配分額は指標に基づく配分式方式によって計算されている。
- ii) 課税力関連の変数は IRA 配分式に含まれていない。
- iii) IRA 配分式は財政需要にある程度応えてはいるが、いまだ不十分だとみられる。

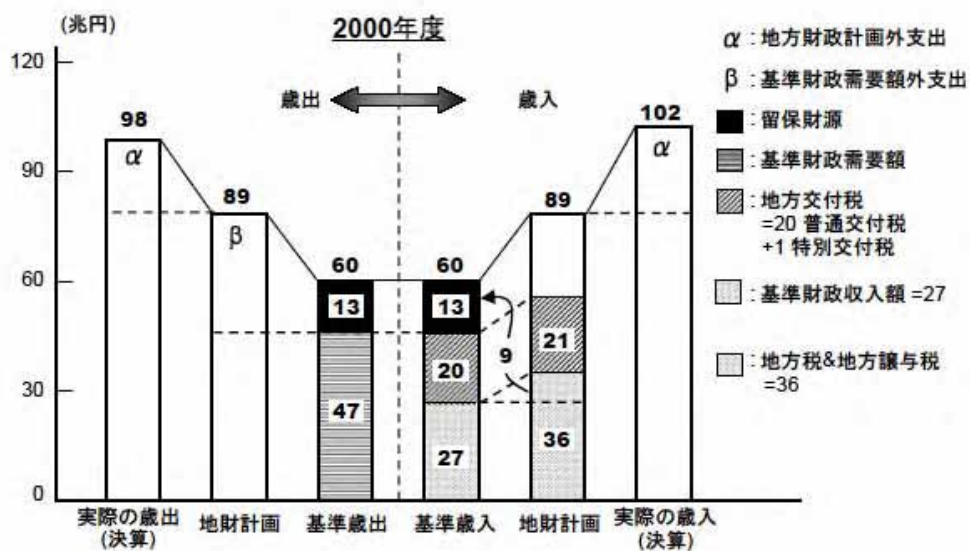
JICA 調査団は、上述の諸点を踏まえた分析からの示唆を得つつ、新 IRA 配分式オプションを提案する。

9.3. 日本の地方交付税制度の仕組みと適用可能性

9.3.1. 地方交付税制度の仕組みの概観

日本の地方交付税制度は、必要な財源の確保と地方財源の均衡化の原則に基づくものである。地方自治法第 232 条 2 項はこの原則に法律的な枠組を与えている。

日本では、必要な財源確保と地方財源の均衡化を保証するために、3 段階の作業過程が設定されている。第 1 段階では、地方自治体の歳入及び歳出は、国の地方財政計画において、マクロレベルで計算される。



出典 JICA 調査団

図 9-3 実際の財政収支、地方財政計画上の財政収支
及び基準財政需要額・基準財政収入額の関係

第 2 段階では、地方自治体のそれぞれの行政サービス項目に関する財政支出の総計をマクロレベルで算出する。次に、地方自治体によって実施されている全ての行政サービス分野に必要な財源の総額をマクロレベルで確定する。

第 3 段階では、地方交付税はミクロレベルで各地方自治体に配分される。各地方自治体にとって必要な財源をミクロレベルで確定する。これは、異なる地方自治体間の地方財源の均衡化を意図したものである。

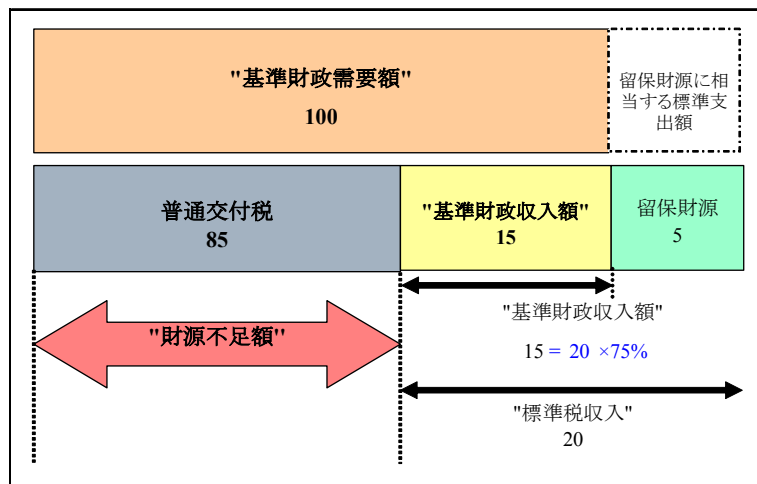
地方交付税の法定総額は、所得税×32% + 酒税×32%+法人税×34% + 消費税×29.5%+国のたばこ税×25%である。

9.3.2. 各地方自治体における地方交付税の計算方法

各地方自治体が毎年度受け取る地方交付税の額を計算する方法（上記の第3段階）を説明する。

まず、地方交付税には2つの種類がある。1つは、普通交付税であり、地方交付税の94%が各地方自治体の財政力の格差を埋めるために配分される。もう1つは特別交付税である。地方交付税の残り6%が自然災害のような特別のケースのために留保される。

第2に、各地方自治体への普通交付税は、決まった計算式に基づいて、基準財政需要額から基準財政収入額を差し引いたものである。その構造は次のとおりである（図9-4参照）。



出典 JICA 調査団

図 9-4 各地方自治体の普通交付税の算出における構造

9.3.4. 「フィ」国の地方行政への地方交付税制度の適用可能性

JICA 調査団は、日本の地方交付税制度を「フィ」国の地方行政にどのように応用できるか試みた。

基準財政需要額は、単位費用に測定単位と補正係数を掛けたものである。全ての費目について測定単位と単位費用を計算するには、多くの時間と労力を要する。そこでここでは、母子保健費に限って、単位費用の算出過程を示す。単位費用を設定するための作業は、3つの段階を踏んで行われる。

1) 第1段階: 母子保健費に関する法律や規則の調査

- 2) 第2段階: 人員や予算を判定するための町や市における実際の仕事の調査
3) 第3段階: 母子保健における財政需要の標準モデルの作成

収集した母子保健に関するデータや情報を用いて算定した人口10万人の市における母子保健の費用は、表9-1のとおりである。単位費用は、総額5,970,000ペソを人口10万人で割って求める。単位費用は、60ペソとなる。測定単位は、人口である。

表 9-1 モデルとしての母子保健の費用

区分	費用	積算内訳
給与費	5,720,000	保健所 -職員 20 地方保健ユニット 2 - 医師 4 - 看護師 4 - 助産師 12 保健ステーション -助産師 15
機器費、維持費、薬剤費等	250,000	出生前検診等-100,000 出産- 50,000 5歳以下診療 100,000
合計	5,970,000	

出典 JICA 調査団

上記の3つの段階を参考にして、地方自治体の歳出に関する全ての単位費用を計算し、統計データの利用可能性を勘案しながら、測定単位を決定することが望まれる。

さらに、地方自治体の財政力を確定するためには、「フィ」国の状況に合わせて設定すべきである。例えば、日本では、政令指定都市に対する補正係数は、一般市よりも大きい。

同時に、「フィ」国の実際の状況に見合った方法で、地方自治体の基準財政収入額を計算する。

もとより、「フィ」国の現状に照らせば、日本の地方交付税制度に基づくIRA制度を直ちに導入することは現実的ではない。これは、中央政府が単位費用を計算するための十分な基準やデータを持っておらず、担当する省や地方自治体が単位費用を計算するとなれば、行政面での負荷が大きいと想定されるからである。しかしながら、この方式は地方自治体の標準的な財政需要を正確に計算できるという利点を持っている。したがって、本節の記述及び試算を一つの手がかりとして、「フィ」国の状況への適用について、今後調査・研究が進められることが期待される。

第 4 部

IRA 制度改善提言

第 10 章 IRA 制度改善のあり方

10.1. 地方行財政制度の課題と改善の方向

10.1.1. IRA 配分比率の見直し

地方自治法の改正により地方税の課税ベースが拡充されたとはいえ、地域のニーズに応じた自主財源を確保できる地方自治体はごく少数である。その結果、大多数の地方自治体、特に州レベル及び町レベルの地方自治体のほとんどは、その財源を全面的に IRA に依存している状況にある。そのような状況から、第 8 章で述べたように、ステークホルダーの多くが地方分権により移管された業務を実施する上で IRA の配分額が十分でない指摘している。すなわち、現在内国歳入の 40%が IRA として地方自治体に配分されているが、その IRA 総額は地方自治体に委ねられた業務のコストを十分に賄うものではないとしている。また、地方自治体の 93%が IRA の現行受取額は基礎的な行政サービスを提供する費用を賄うのに十分ではないと答えている。さらに、「財源なき地方業務」(Unfunded mandates)として知られる給与標準化法及び保健従事者憲章に基づく職員付加給付金は、地方財政が置かれる状況をさらに悪化させているものとみられる。

IRA は中央政府の歳出の中で大きな項目の一つである。IRA が中央の歳出に占める割合は、1991 年には 3.8%であったが、2006 年には 15.8%へと増加している。内国歳入の IRA への配分比率の引上げはすなわち中央政府の財源の減少であり、両者は表裏一体の関係にある。そのため、本来ならば IRA への配分比率の見直しは中央・地方の行政事務分担関係を踏まえてなされることが望ましい。とはいえ、実証データが不足してはいるものの、地方財政の現状を総合的に勘案すれば、IRA への配分比率の引上げは喫緊の課題だと思料される。

10.1.2. 地方への税源配分の見直し

地方自治体が地方公共サービスを適正に提供するためには、単に内国歳入の配分比率を見直すだけでなく、長期的な課題として、国と地方の税源配分を見直すことも必要である。

地方分権の理念に沿って地方自治体の行政責務が規定されているのであれば、地方政府にはその裏づけとなる財源が付与されるべきであり、その基礎は地方への適切な税源配分である。国と地方との間における適正な税源配分のあり方については、中央・地方の全行政コストが推計され、あわせて各地方自治体階層において法が規定する行政責務の財政需要が推計されて、そのうえでそれらと各地方自治体階層の自主財源及び依存財源とを比較・検討することが求められる。その結果を受けて、租税体系の見直し、地方税の構成及び税率の見直しが行われることが望ましい。

もとより、国と地方の間でいかなる税源配分が適正かについては、上記の比較・検討を俟

たなければならない。しかしながら、「フィ」国の 2006 年における全税収に占める地方税の比率は 6%である。この比率は、税源配分の国際比較からみると極めて低い水準である。

10.1.3. 水平的財政調整制度の検討

地方への財源配分が見直されたとしても、地方税の増収が見込めない地方自治体が存在することは、想像に難くない。このような同一地方自治体階層内での自主財源の不均衡については、自主財源が豊富な地方自治体から自主財源の乏しい地方自治体への財源移譲につながるような財政調整機能の創設が考えられる。

IRA は、国と地方の財政調整機能を果たしているだけでなく、これとあわせて間接的に地域間の財政調整機能を果たすことが期待されているが、本調査において提示する新 IRA 配分式オプションには、以下の 2 点に関する抜本的改革案は含まれていない。これらは、いずれも長期的な課題として今後の検討に委ねられるべきものである。

第 1 は、富裕な地方自治体の不交付団体化である。仮に自主財源が財政需要を上回る地方自治体があれば（さらには財政力ギャップが一定レベル以下の地方自治体であれば）、IRA を交付しない措置を講ずるというものである。

第 2 は、水平的財政調整制度の導入である。これは、富裕な地方自治体の税収の一部を貧しい地方自治体に水平的に移転する財政調整機能のことである。

今後、「フィ」国における地方自治体間の財政力ギャップの態様をさら解明するとともに、諸外国の事例を研究し、行政実務の対応可能性を点検するなど、長期的な課題として幅広い観点から検討していく必要があるかもしれない。

10.1.4. 地方自治体経営の自律性と効率性

地方財政の役割は、必要な財源を確保し、地域の経済開発と人々の生活水準の向上を実現するために不可欠な行政サービスを提供することである。そのためには、まずもって地域の自律性が尊重され、地域のニーズの適合した地方自治体経営が確立されなければならない。

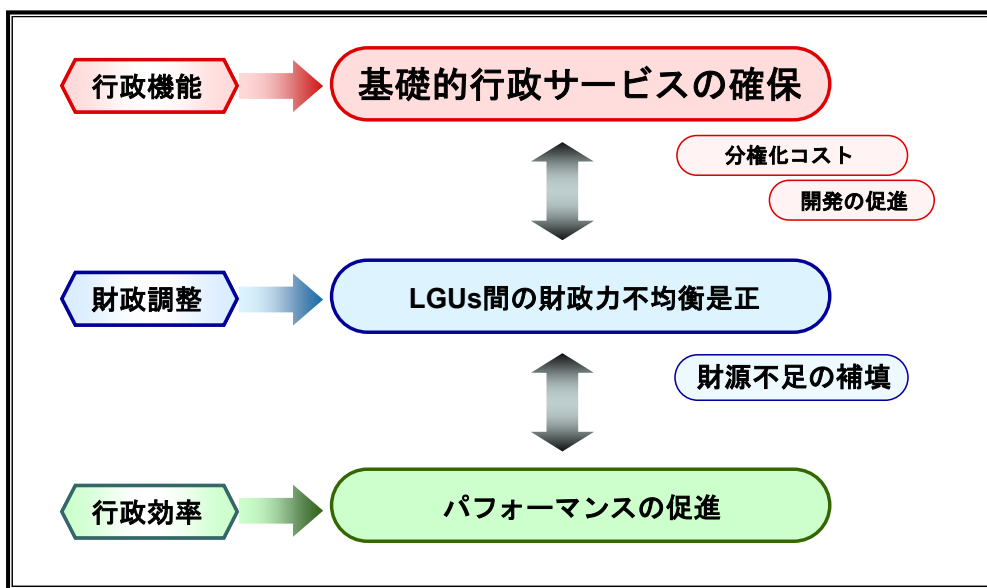
すなわち、地方財政は厳格な規律をもって運営管理されるべきものである。地方自治法に明記されているように、地方自治体は同法により規定される行政責務に沿って、行政執行計画及び予算の作成を行わなくてはならない。

さらに、一般経費として使用されるべき IRA は、規律と効率性を重視して活用されるべきものである。逆に言えば、規律正しく、効率的な地方行財政を実施している地方自治体では、IRA の有効な活用が期待できる。

10.2. IRA 制度改善の基本方針

10.2.1. IRA 制度改善の戦略目標

調査団は、調査の一環として、多くの関係者の協力を得て有識者に対する質問票調査を行い、各地でワークショップ等を開催した。そのなかで、IRA 制度改善は何を目指すべきか、IRA の戦略目標について回答を求め、合意形成に向けての討議がなされた。それを集約したものが図 10-1 である。



出典 アンケート調査（2008 年第 1 回）及びワークショップ討議（2008 年 7 月～8 月）
に基づき JICA 調査団が作成

図 10-1 「戦略目標」に関する認識の構造

ここに示されている認識の構造は、第 9 章で述べた政府間財政調整制度の原則と符合している。すなわち、政府間財政調整制度の望ましい姿は、(a) 地方自治体に対して適切な財源保障を行うこと、(b) 地方自治体間の財政力均衡化がはかれることの両者が統合されたものでなければならない。そして、「基礎的行政サービスの確保」は前者に対応するものであり、「地方自治体間の財政力の不均衡是正」は後者に対応するものである。この両者を、目標の表裏をなすものとして、一体的に捉える必要がある。

以上から、IRA 制度改善の戦略的な目標を、「それぞれの地域において基礎的行政サービスが確保されるよう地方自治体間の財政力格差の縮小をはかる」と規定する。さらに、これを敷衍すれば、この目標を達成するための制度改善の基本方針は、「(a) 地方自治体階層間の財政力格差の是正（垂直的平準化）」と「(b) 同一階層地方自治体間の財政力格差の是正（水平的平準化）」の 2 つの基軸に分解される。

10.2.2. IRA の配分方法

調査団は、IRA 配分式オプション改善案提示の前提として、次の3つの基本方針を設定した。

第1は、垂直的財政調整制度の枠内で水平的調整機能を強化するという方針である。

第2は、一般的財政移転としてのIRAの基本性を維持するとの方針である。IRAの用途規制を厳格化しさらに保健、医療、教育等他の重要分野に拡張していくようなことになれば、地方自治体の自律性を損ない、一般財政移転としての基本性を毀損することにもなる。

第3は、指標に基づく配分式方式を基本的に維持するとの方針である。積み上げ算定方式は、簡易な算定方法を設計するとしても、今後の検討課題だと判断される。単位費用算定上どの程度各省庁のバックアップが得られるか、検討及び準備にどの程度の期間が必要かなどを見極めつつ、中期的課題として捉えていくのが適当である。

以上から、調査団は、現に定着している指標に基づく配分式方式を維持したオプションの設定を基本とすることとした。なお、政府間財政調整の観点から、個別自治体の財政力格差を適正に補填するうえで、現行のような配分式方式には一定の限界があることに十分留意しておく必要がある。

10.2.3. IRA 関連制度改善の課題

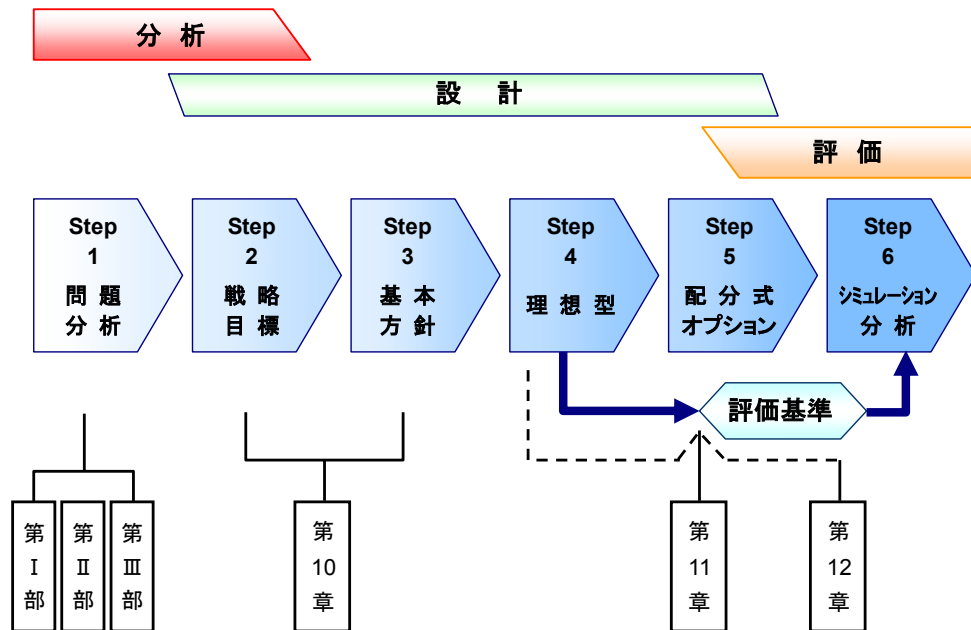
本調査の目的は、IRA 配分式オプションの考案だけではなく、IRA 制度全般の改革案を提案するものである。IRA 関連の規則・規制に関しては、以下のような課題がある。これらのうち主要なものについて、第13章で改善のあり方を示す。

- 1) IRA の特定分野に対する支出義務付け
- 2) 人件費の増加3年度会計前の国税収入をその計算基礎とする IRA
- 3) データ整備と数値目標
- 4) 権限委譲に伴う費用 (CODEF)
- 5) 3会計年度前の国税収入を計算基礎とする IRA

第 11 章 新 IRA 配分式オプションの提案

11.1. 新 IRA 配分式オプション設定のフロー

新 IRA 配分式オプションの設計は、現状分析を中心とする問題分析に基礎づけられていなければならない（Step 1）。それらに依拠しつつ、IRA 制度改善の戦略目標及び基本方針が定められた（Step 2、Step 3）。



出典 JICA 調査団

図 11-1 新配分式オプション設定のフロー

調査団は、IRA 配分の「理想型」を設定すべく作業を行った（Step 4）。しかしながら、理想型の試算を行ったところ、推計結果には一定の限界ないし難点があることが判明した。本章では、新 IRA 配分式オプションについて、その備えるべき要件、オプション設定の考え方を述べ、具体的なオプション・セットを提示している（Step 5）。最後に、新配分式オプションを用いたシミュレーション及び影響分析を行った（Step 6）。

11.2. 配分式オプション設定の前提

11.2.1. 配分式が備えるべき要件

JICA 調査団は、行政実務の効率性という観点から、適切な配分式は簡明性、客観性、透明性の 3 要件を備えているべきであると考えます。

11.2.2. 垂直配分を先行させる方式の維持

地域別にみた地方自治体階層間の財政力ギャップ率は、全国でみた同一階層に属する地方自治体間財政力ギャップ率に比べれば、はるかに小さいものと推定される。それゆえ、州・市・町・バランガイ間の垂直配分を行った後に同一階層で水平配分を行う現行方式は、合理的である。したがって、JICA 調査団の提言では、垂直配分を先行させる現行方式を維持する。

11.2.3. バランガイへの配分比率の維持

本調査では、バランガイを含め、異なる地方自治体階層間の行政事務の実態解明を試みた。しかしながら、バランガイの行財政の実態を十分把握するまでには至らなかった。そこで、調査団としては、(a) バランガイは住民に身近な最小の地方自治体であること、(b) 広域化に伴って行政事務が上位の地方自治体に委譲される傾向もみられることの両面を考慮し、バランガイへの配分比率の見直しを行わず、現行の配分比率を維持することとした。

11.3. オプション設定の考え方

11.3.1. 垂直配分式的设计

1) オプション設計の視点

各地方自治体階層について財政不足総額を推察し、異なる地方自治体階層間におけるよりよい配分パターンはなにかを見出すこととする。

2) オプション設計の根拠

垂直配分式オプションは、定量的分析の結果、意向調査の結果、積上げ方式による地方自治体財政需要の推計結果の3つの事実を根拠としている。

3) 垂直配分式の類型

垂直配分式オプションは、以下の類型に分類される。

i) 類型 I: 積上げ方式による財政需要推計に基づく IRA 垂直配分比率の見直し

積上げ方式による地方自治体の財政需要の推計によって、各地方自治体の財政不足ないし各地方自治体階層の財政不足総額の算定が可能になる。これに基づき、異なる地方自治体階層別の財政力ギャップが縮小するよう、垂直配分比率を調整することができる。

ii) 類型 II：自主財源を考慮した IRA 垂直的配分比率の見直し

類型 II は、上記の地方財政構造やパーセプション調査の結果を踏まえた、市に対する IRA 配分比率を減ずる選択肢である。また、本調査では、市と町を同一階層に統合して全体を 3 階層にするオプションを提案している。

11.3.2. 水平配分式的设计

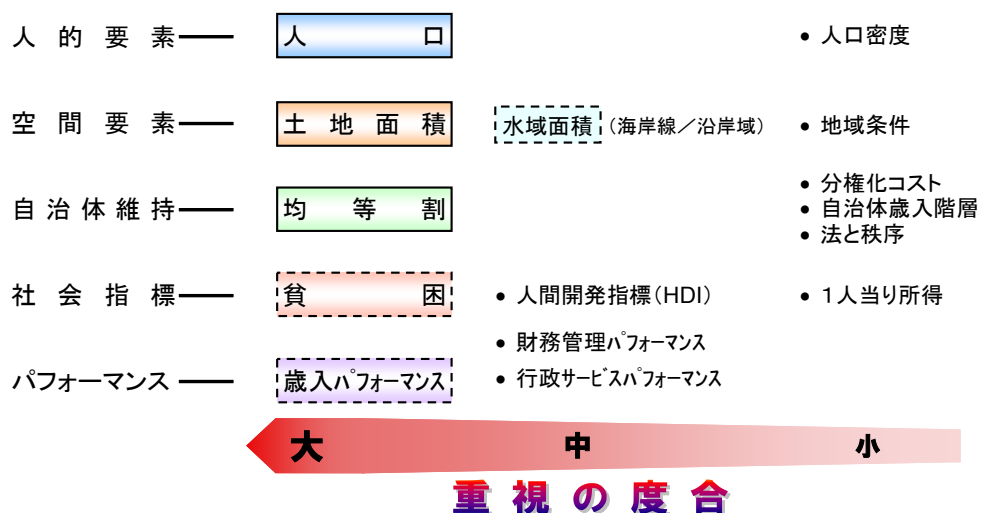
1) オプション設計の視点

現行水平配分式の各同一階層内地方自治体に対する財政力平準化効果は、十分ではない。JICA 調査団は、財政需要をよりの確に算定すること、潜在的な自主財源や財政不足を組み入れること、さらには現在の IRA 原資の増分に別途の仕組みを入れることを念頭において、オプションを提案している。

2) オプション設計の根拠

水平配分式オプションは、分析作業及び意向調査の結果から導き出されたものである。なお、現段階では、データの制約から、個別地方自治体の財政力ギャップに基づいて IRA 配分式を見直すことは困難である。

配分式に織り込むべき要素（ないし変数）に関するステークホルダーの意向を示したものが、図 11-2 である。



出典 JICA 調査団

図 11-2 IRA 配分式において重視すべき要素/変数に関する意向

JICA 調査団は、新配分式オプションを構想するうえで、意向調査の結果とその分析から重要な示唆を得た。

3) 新 IRA 水平配分式オプションのコンセプトと類型

JICA 調査団は、3 つの基本類型と、現状では現実的とはいえない 1 つの参考類型を設定した。

各類型に共通する特性は、地方自治体間の財政力格差の縮小を意図したものだということである。水平式の改善案は、財政的に富裕な地方自治体から財政不足の著しい地方自治体への資金移転メカニズムをさらに強化するのに役立つはずである。

i) 類型 I：現行変数のウェイトの変更

類型 I は、現行式の変数を維持しつつ、その変数に与えるウェイトを変更することによって、過疎地域の地方自治体に財源をより多く供与するオプション群である。

ii) 類型 II：異なる政策コンセプトを表徴するオプション

類型 II は、新しい変数を含むオプションである。それぞれの新しい変数は、IRA 改革の方向性を示す明確なビジョンを表徴している。新たに導入された変数は、以下のとおりである。

なお、貧困指標、自主財源指標などの新たな指標を追加すると、「貧困率が高いほうが IRA の配分が増えて有利だ」、「自主財源が少ないほうが IRA の配分が増えて有利だ」といった逆選択の認識が地方自治体のなかに広がるおそれがある。したがって、これらの新指標を追加する場合には、逆選択への歯止め措置を講じ、さらには貧困改善努力や増収努力を促進するよう工夫することが必要となる。

貧 困	貧困率を付加した配分式によって、貧困地域への財源を追加し、貧困削減の国家目標のより効果的な達成に資する。
地理的特性 (自治体水面)	沿岸域を付加した配分式によって、「フィ」国のごとき島嶼国では無視しがたい沿岸自治体に特有な財政需要への対応を図る。
課税力 (自主財源)	配分式に自主財源の指標を付加することによって、自主財源の少ない自治体の IRA 配分額が増加し、自主財源の多い自治体の IRA 配分額が減少するようにする。
財政パフォーマンス	配分式にパフォーマンス指標を加えることによって、財政管理における自治体のパフォーマンス向上を促す。なお、自治体のパフ

	パフォーマンスの向上を図るためには、JICA 調査団としては、IRA 制度とは別途の措置を講ずることが適当ではないかと考える。
--	---

iii) 類型 III：現行 IRA 総額の増分の重点配分スキーム

国家歳入を中央・地方政府間で適正に配分する観点から、IRA 総額を対内国歳入の現行 40% から 50%に引き上げる法案が国会で成立する可能性がある。そのよう場合に備え、本調査では、増分(10%)を現行 IRA 配分にはない新たなコンセプトで配分することを提言する。それは、財政的に不利な状況にある地方自治体に優先的に財源を配分するというものである。

iv) 参考類型：積上げ方式による財政需要推計に基づく財政不足の補填

本調査では、各地方自治体の財政不足と関連づけて IRA を配分する仕組みを確立することを提案している。これは、第 4 章で述べた財政需要推計と自主財源収入に基づいてギャップを確定すればできることである。このオプションは、現時点では実施困難であろうが、今後中央省庁及び政府関連機関の支援が伴えば実施可能であろう。この参考類型を導入するための中期的シナリオは、改めて 11.6. で提示する。

11.4. 新配分式オプション

11.4.1. 垂直配分のオプション

1) オプション V1: 現行の配分

[州]23%+[市]23%+[町]34%+[バラングアイ]20%	
性格と特徴	・現在、制度として定着しており、関係者に周知されている。

類型 I

2) オプション V2: 積み上げ方式の財政需要計算及び財政不足推計を踏まえた配分

[州]23%+[市]微減(22%)+[町]微増(35%)+[バラングアイ]20%	
性格と特徴	・地方自治体階層間の総財政力ギャップの規模を基準に地方自治体階層間の配分比率を見直す方法による。 ・財政力ギャップは、第 4 章にて紹介した財政需要の計算及び現行の自主財源を用いて算出されたものであり、現時点では、データ上の制約

	(Limitations) があることに留意する必要がある。
--	--------------------------------

類型 II

3) オプション V3: 町レベルへの配分の増加

[州]23%+[市]減(18%)+[町]増(39%)+[バラングイ]20%	
性格と特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・市レベルへの配分を減らし、町レベルへの配分を増やすことで、特に歳入階級の低い町政府に対しより多い配分を目指す。 ・影響分析については、「最終報告書」第 12 章の 12.2.2.の 1)の i) 「垂直パラメーターの変更」及び表 12-1 の Simulation #1 を参照のこと。

4) オプション V4: 州及び町レベルへの配分の増加

[州]増(26%)+[市]減(17%)+[町]増(37%)+[バラングイ]20%	
性格と特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・市レベルへの配分を減らし、州レベル及び町レベルへの配分を増やしたもの。 ・影響分析については、「最終報告書」第 12 章の 12.2.2.の 1)の i) 「垂直パラメーターの変更」及び表 12-1 の Simulation #2 を参照のこと。

5) オプション V5: 市レベル及び町レベルを合併し、地方自治体階層を 3 階層として配分

[州]23%+([市]+[町])57%+[バラングイ]20%	
性格と特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・市と町のレベルを統合することにより町から市への階層の変更にかかるインセンティブを排除し、市・町間の配分の均衡化と昇格に伴う配分の混乱の回避が可能になると想定される。 ・影響分析については、「最終報告書」12 章の 12.2.2.の 1)の ii) 「市と町を同一階層として扱う」及び表 12-1 の Simulation #3 を参照のこと。

11.4.2. 水平配分のオプション

1) オプション H1: 現行の配分式

[人口]50%+[面積]25%+[均等割]25%	
性格と特徴	現在、制度として定着しており、関係者に周知されている。

類型 I

2) オプション H2: 過疎地域優遇

a) [人口]減(45%)+[面積]増(30%)+[均等割]25%	
b) [人口]減(45%)+[面積]25%+[均等割]増(30%)	
性格と特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・人口に与えるウェイトを縮小することにより、過疎地域を優遇し、その結果として同一階層地方自治体間の財政力の均衡化を目指す。 ・影響分析については、「最終報告書」第 12 章の 12.2.2.の 2)の i) 「水平パラメーターの変更」及び表 12-2 の Simulation #4、5 を参照のこと。

類型 II

3) オプション H3: 貧困地域優遇

$([\text{人口}]50\% + [\text{面積}]25\% + [\text{均等割}]25\%) \times (100 - \text{一定率})(90\%) + [\text{貧困指標}] \times \text{一定率}(10\%)$	
性格と特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・貧困指標（要素）を配分式に組み込むことで、貧困度の高い地域に対しより多くの IRA を配分することが可能となる。 ・貧困指標のデータ面の課題については、「最終報告書」第 12 章の 12.2.2 の 2) 「第 4 指標の追加」参照のこと。

4) オプション H4: 沿岸域の開発管理にかかる財政需要への対応

$[\text{人口}]50\% + ([\text{面積}] + [\text{自治体水面}])25\% + [\text{均等割}]25\%$	
性格と特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・自治体水面を配分式の中に新たに取り入れることで、沿岸域の開発管理に伴う財政需要がよりの確に反映され、現行の配分式よりも沿岸自治体に対し有利な配分となることが期待される。 ・ただし、配分式の指標たりうるよう、自治体水面のデータを国家統計として整備する必要がある。なお、自治体水域面積指標追加の課題については、「最終報告書」第 12 章の 12.2.2.の 2) 「第 4 要素の追加」参照のこと。

5) オプション H5: 地方自治体の自主財源の規模を考慮

$([\text{人口}]50\% + [\text{面積}]25\% + [\text{均等割}]25\%) \times (100 - \text{一定率})(90\%) + ([\text{自主財源規模}]) \times \text{一定率}(10\%)$	
性格と特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・配分式に各自治体の自主財源の規模を逆数として反映させることで、自主財源の多い自治体の IRA 配分額を減らし、自主財源の少ない自治体の IRA 配分額を増加させ、これによって同一階層自治体間の財政力の均衡化を図る。 ・影響分析については、「最終報告書」第 12 章の 12.2.2.の 2)の ii)「第 4 要素の追加」及び表 12-3 の Simulation #6~8 を参照のこと。

6) オプション H6: 地方自治体の財政パフォーマンス向上を促進

$([\text{人口}]50\% + [\text{面積}]25\% + [\text{均等割}]25\%) \times (100 - \text{一定率})(90\%) + ([\text{Performance 指標}]) \times (\text{一定率})(10\%)$	
性格と特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・パフォーマンス指標（要素）を導入することで、地方自治体の財政関連パフォーマンスの向上を促進することが可能となる。 ・影響分析については、「最終報告書」第 12 章の 12.2.2.の 2)の ii)「第 4 要素の追加」及び図 12-1、図 12-2 を参照のこと。

類型 III

7) オプション H7: 内国歳入比の増分（例：10%増分）を新配分式によって配分

<p><u>IRA の 40%</u> 現行の配分式にて配分 例：10%増分 新たな配分式の設定により、自主財源の少ない地方自治体等へ重点的に配分</p>	
性格と特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・全ての地方自治体が従前の計算方法による IRA 配分を確保することができるため、政治的受容度が高い。 ・また、10%の増分については、地方自治体間の財政力均衡化を図るといふ目標の下で、貧困削減、財政パフォーマンスの促進などの政策の方向性の沿った思い切った（Drastic）配分が可能となる。

- 8) オプション H8: 内国歳入比の増分（例：10%増分）と特定会計年度配分額からの増分（特定会計年度からの総増加額）の両方を新配分式によって配分

<p><u>特定会計年度における IRA 総額</u> [州]23%+[市]23%+[町]34%+[バラングイ]20% [人口]50%+[面積]25%+[均等割]25% 内国歳入比の増分（例：10%増分）と特定会計年度配分額からの増分（特定会計年度からの総増加額）の両方 新たな配分式の設定により、自主財源の少ない地方自治体等へ重点的に配分</p>	
性格と特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・全ての地方自治体が、現在の IRA 配分額を引き続き受け取ることができるため、政治的受容度が高い。 ・上記オプション H7 と同様、増分を政策の方向性に沿い思い切って配分にすることが可能となる。

類型 IV (Addition)

- 9) オプション H9: 財政力の平準化

<p><u>i) 財政需要の計算</u> 積み上げ方式による財政需要の計算 <u>ii) 潜在的自主財源規模の計算</u> <u>iii) 上記 i) と ii) の差額=財政不足の計算</u></p>	
性格と特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・各地方自治体の財政不足（財政力ギャップ）に応じて IRA が配分されるため、財政力の均衡化を図るうえで最も効果的な方式である。 ・財政不足の算出には、財政需要と潜在的自主財源（課税力）の正確な計算が必要であるが、データの制約等により現時点でこの方式による計算を行うのは困難である。 ・本オプションを採用する場合に必要な作業工程及び作業フローについては、11.6.参照のこと。

11.5. 新配分式の選択に向けて

地方自治法改正法案に盛り込む新 IRA 配分式を準備するためには、上記オプションを素材として、垂直配分式と水平配分式を適切に組み合わせる必要がある。今後、立法化に向けた検討作業の過程で、第 12 章に示すシミュレーション・システムも援用しつつ、垂直及び水平の両オプションを選択・組み合わせ、段階的に最終案へと絞り込んでいく手順が想定される。

以下では、第 12 章に述べる影響評価をも含めて、最終案へと絞り込んでいく過程で留意す

べき視点・論点を指摘しておきたい。

1) 大幅な財政力ギャップと IRA の規模

今回の調査で、地方自治体のマクロ的財政力ギャップにつき、一定の目安を得た。積上げ方式から算出された地方自治体3階層の財政力ギャップ総額は、IRA 総額のおよそ1.6倍と試算される。また、モデル地方自治体の財政需要推計結果では、「標準歳出」を充たすのに必要なIRA 総額は、現状の3倍程度と試算されている。

したがって、仮に本調査で示した積上げ方式によって各地方自治体の財政力ギャップが算定可能になったとしても、ギャップ総額に比べて過小なIRA 総額でどのように個別地方自治体のギャップを補填するかは、まさに政策判断に属する問題である。

2) 垂直配分に関する示唆

JICA 調査団としては、11.3.で提示するオプションのなかから、垂直配分式の類型Iと水平配分式のいずれかの類型/オプションを連動させるのが妥当ではないかと考える。

その際の論点は、地方自治体階層間、なかんずく市・町間で自主財源の大きさに大幅な格差がある事実である。市(127市)と町(1501町)の自主財源比は、およそ3.2対1であって、市の課税力が町に卓越していることは自明である。他方、積上げ方式により財政力ギャップから導き出された垂直配分比率、ほぼ現行比率に均しい。この点に関しては、さらに踏み込んだ検討が必要かもしれないと史料される。

3) 財政需要及び課税力への対応

現行の水平配分式では課税力が考慮されておらず、かつ財政需要への対応も不十分だとみられる。そこで、IRA 配分式の絞込みにあたっては、財政需要及び課税力への対応に留意することが求められている。

財政需要と課税力を反映させる配分式の組成には、2つの方法がある。第1は現行配分式のように1本の算式によるものであり、第2は財政需要式と課税力式の2本の算式を設定し両式から算定されたギャップを補填する方法である。このうち、第2の方法を採用するためには、特に課税力について適切な代理指標が整備されていなければならない。しかしながら、課税力を表徴する指標たりうる一人当たり所得、産業別就業人口、産出額などが、全地方自治体を網羅する統計データとしては、欠落している。したがって、第2の方法による配分は、当面困難である。

このような現実を踏まえ、JICA 調査団は、当面第1の方法を維持するのが適当であると考えた。そこで、1本の水平配分式のもとで、財政需要と課税力の双方を適切に反映させるこ

とができ、かつ全地方自治体をカバーする数値データが利用可能な指標を選択することが求められる。「人口」及び「面積」は主として財政需要を表徴するものとして、新配分式でも維持されることが適切だと考えられる。さらに、データ面に難点はあるものの、「貧困指標」を組み込むことも、BHN 確保の観点から、明確な政策意図を示すことになると考えられる（オプション H3）。他方、課税力を代理する指標としては、「自主財源」以外に適切な数値データが見当たらない（オプション H5）。

4) 「均等割」指標の財政調整効果

本調査において、水平配分式の「均等割」指標が極めて重要な役割を果たしていることが確認された。すなわち、「均等割」指標のパラメーターが小規模地方自治体に与えるインパクトにはかなり大きなものがあり、これが過疎地域等への IRA 配分を手厚くする財政調整効果を果たしているのである。したがって、IRA 配分式の絞込みにあたっては、国土の均衡ある発展ないし地域間格差の是正という政策目標との兼ね合いで、「均等割」をどのように位置づけるかが重要なカギとなるであろう。

5) 「財政パフォーマンス」についての考察

IRA 制度の改善には、財政規律の確保が伴わなければならない（第 13 章参照）。このような観点から、IRA 配分式の絞込みを進める際に、「財政パフォーマンス」をどのように扱うかは重要な論点となろう。配分式に「財政パフォーマンス」指標を織り込めば、地方自治体が IRA 配分額の減少を避けよう努力する誘因となり、財政規律の向上に結びつくことが期待できる（オプション H7）。しかしながら、課税ベースが乏しく自主財源確保の素地がない地方自治体に対しては、「財政パフォーマンス」指標の組み込み方いかんでは、不公平な結果を招く懸念なしとしない。むしろ、IRA 制度とは別途の枠組みで、世銀の Performance-based Grant System 導入可能性調査などを踏まえ、地方自治体のパフォーマンスと連動した補助金システム（PGS）を検討するのが適当ではないかとも考えられる。

6) 現行 IRA 総額増分の重点配分スキームの得失

本調査で示した新配分式オプションには、類型Ⅲとして、2つのオプション、すなわち内国歳入比の増分（例：10%）に新配分式を適用する方法（オプション H7）と、内国歳入比の増分に加えて特定年度からの配分枠の増分（特定年度からの総増加額）を新配分式によって配分する方法（オプション H8）とが掲げられている。

この類型を選択すれば、土台である既定枠が確保されて IRA が減少する地方自治体が皆無である一方で、残余の増分はかなり思い切った政策指向型の重点配分が可能となるはずである。

しかしながら、IRA 総額が逐年増加していくことを考えると、一定期間経過後にこの配分方

式の利害得失を点検することが不可欠であろう。

11.6. 更なる改善へのロードマップ

仮に、「フィ」国側が地方自治体間の『財政力ギャップ』の格差を是正するために IRA を配分することを意図し、さらに、その手法を日本の地方交付税制度に倣ったものとする¹⁾ことを選択した場合、今後、「フィ」国が実施すべき作業は、下表 11-1 に示すような工程に従って進めることが適当だと考える。また、時間軸でこれらの作業工程のフローを示したものが、図 11-3 である。

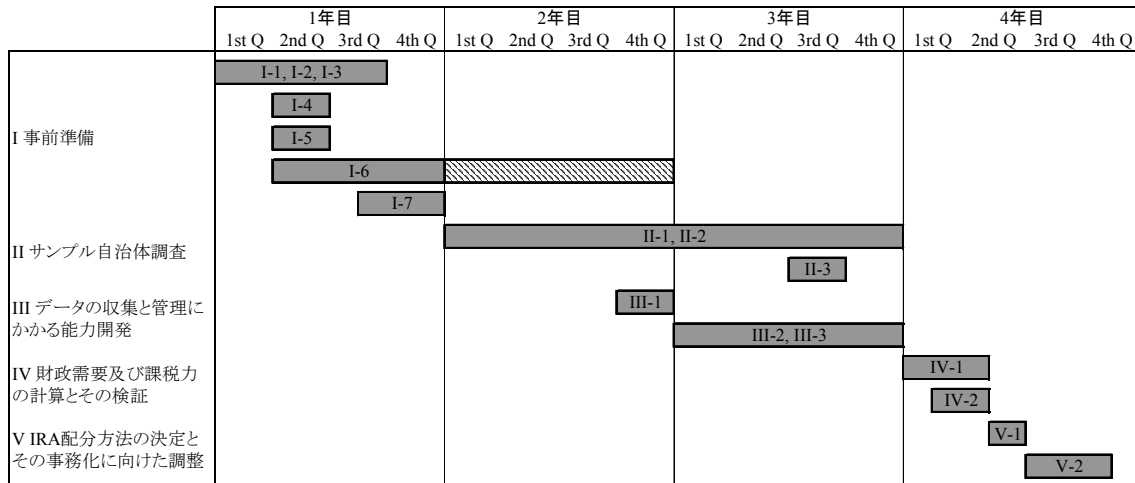
第 4 章でも述べた通り、財政需要を計算する際、それぞれの地方自治体階層がどのような行政サービスを実施することが期待されているのか、また、その度合いはどの程度かを現地調査も含め的確に把握し、中央省庁との連携により、公平な財政需要計算となるよう最大限の努力を怠ってはならない。そのために、サンプル自治体調査やデータ収集の前には十分な事前準備が必要であり、さらにそれらのデータから得られた計算結果の検証についても念入りに行わなくてはならない。下表 11-1 及び図 11-3 は、そのような考えを反映させたものとなっている。

表 11-1 今後の作業工程

I	事前準備
I-1	中央省庁からの聞き取りを基にした地方自治体の行政サービス範囲の特定（注：中央省庁及びその他関連行政機関と協力して、地方自治体を実施すべき行政項目を仔細に整理する。）
I-2	地方自治体行政の現状にかかる簡易調査の実施（注：中央省庁及びその他関連行政機関とともに簡易な地方自治体の行政の事前調査を実施し、上記 I-1 の行政項目の検証及び優先度付けを行う。）
I-3	積み上げ方式の財政需要計算に必要な測定単位候補リストの作成（注：主要な行政項目には各々の適切な測定単位を設定し、なるべくサブセクターごとの財政需要を複数の測定単位（と単位費用）から計算するよう目指す。）
I-4	潜在自主財源（課税力）の計算手法の設定（注：地方自治体の潜在自主財源を推計するために手法を考案し、右推計のために必要なデータリストを作成する。）
I-5	サンプル地方自治体の選定（注：地域、歳入クラス、特殊事情（補正係数設定に役立つ）を考慮し、各階層につき複数の地方自治体を選定する。）
I-6	「フィ」国の財政調整制度全容並びに中央から地方への財源移転にかかる基礎調査の実施（注：次項 I-7 の暫定的な IRA 配分戦略から最終段階 V-1 の IRA 配分手法の決定に至るまでに参考となる IRA 以外の財源移転にかかる情報を収集する。）
I-7	地方自治体間の財政力ギャップの格差の是正手法の仮説設定（注：財政力ギャップとの関係において実際如何に IRA を配分することが適当か、仮説的な戦略を設定する。）
II	サンプル自治体調査
II-1	サンプル自治体調査を通じた上記 II-1 及び II-2 の検証
II-2	サンプル自治体調査を通じた測定単位の設定と単位費用の算出（注：第 4 章にて紹介した手法により、行政項目ごとの財政需要を計算し、設定した測定単位から単位費用を計算する。）
II-3	補正係数の設定（注：特殊な財政需要を抱えると想定される地方自治体の現状を調査し、前項 II-2 を踏まえ補正係数を設定する。）
III	データの収集と管理にかかる能力開発
III-1	データ収集フォームの作成（注：財政需要及び潜在自主財源の計算に必要なデータ収集フォ

III-2	ームを作成する。その際、既存の LGPMS の活用の可能性を十分に検討する。） 地方レベルのデータの収集に必要な能力開発の実施（注：主に DILG 地方事務所職員を対象とする。）
III-3	中央データベースの管理にかかる能力開発の実施
III-4	データ管理システムの構築（注：LGPMS との重複に配慮する。）
IV	財政需要及び課税力の計算とその検証
IV-1	全地方自治体の財政需要及び潜在自主財源の試算
IV-2	上記試算の検証のためのワークショップの開催（注：地方自治体からのフィードバックやその他関係者による多面的な検証を目的として実施する。）
V	IRA 配分方法の決定とその事務化に向けた調整
V-1	IRA 配分方法の決定（注：上記 I-6 での調査結果も踏まえ、財政力ギャップの格差を如何に IRA で是正するか決定する。）
V-2	プロセスの事務化に向けた諸作業の実施（注：DBM と適宜調整し、一連の計算プロセスの効率的な事務化に向けた諸対策を検討し、実施する。）

出典 JICA 調査団



出典 JICA 調査団

図 11-3 今後の作業フロー

第 12 章 IRA 配分式オプションに関する影響評価

12.1. シミュレーション方法の概要

各地方自治体が毎年度受け取る IRA の額は、地方自治法 284 条に規定する周知の配分式に従って、DBM により決定される。このプロセスをなぞるためのシステムを Excel 上に構築したが、これは IRA の総額（理論的には内国歳入の 40%）を与えると、バラングアイを除くすべての地方自治体それぞれへの IRA 配分額を自動的に算出するものである。配分式のパラメーターは変数としてシステムに組み込まれている。

シミュレーションでは、さまざまな前提、すなわち垂直・水平両配分式のパラメーターの多様な組み合わせに応じて、異なる結果が算出される。シミュレーション結果を示す要約表は、いずれも、IRA（グループ別集計地ならびに住民一人当たり額）が新配分式の結果と「理論値」（現行配分式に基づく IRA 配分額）の差という形で示されている。

12.2. 配分式オプションに関するシミュレーション

1) 垂直配分式に関するオプション

i) 垂直パラメーターの変更

表 12-1 の simulation 1 は、垂直パラメーター変更の一例として、市への配分比率を減らして町のそれを 5%増やすケースを示している。階層ごとの IRA 配分総額は、市で 22%減、町で 15%増となる。一人当たりで見ると、町の住民は 151 ペソ増、市の住民には 286 ペソ減という結果となる。地方（Region）別には、大都市の多い首都圏（NCR）でマイナスが最大となる。

simulation 2 は、市への配分減少分（6%）を州と町に半分ずつ積み増した結果である。この場合、階層ごとの IRA 配分総額は、州で 13%増、市で 26%減、町で 9%増となり、一人当たりでは州、町で 80~90 ペソの増加となるのに対し、市では 345 ペソの大幅な減少となる。地方別の影響は、首都圏（NCR）でマイナスがさらに大きくなることを除いて、前のケースとほとんど変わらない。

ii) 市と町の同一階層化

表 12-1 の simulation 3 は、市と町を同一階層として扱うケースを吟味している。この場合、特に大きな変化をもたらすのは、均等割部分の両者合計をすべての市と町で均等に分割するという操作である。結果的に、IRA 総額の 11%分が市から町に移されることとなる。

表 12-1 シミュレーション結果 (1)

Simulation #		0		1		2		3		
Option Type		Present Formula		A change in vertical parameters		A change in vertical parameters		City and Municipality in a same basket		
Assumptions	Vertical	V1		V3		V4		V5		
	Provinces (P)	23%		0%		3%		0%		
	Cities (C)	23%		-5%		-6%		result: C	→ -11%	
	Municipalities (M)	34%		5%		3%		result: M	→ +11%	
	Horizontal	H1		H1		H1		H1		
	population (P)	50%		0%		0%		0%		
	land (L)	25%		0%		0%		0%		
	equal (E)	25%		0%		0%		0%		
	Others	none		none		none		none		
Variable		IRA total	IRA p.c.	IRA total	IRA p.c.	IRA total	IRA p.c.	IRA total	IRA p.c.	
	form expressed in (s: simulated value, b: base value)	b,mil,PhP	b,PhP	(s-b)/b	s-b, PhP	(s-b)/b	s-b, PhP	(s-b)/b	s-b, PhP	
By LGU	(Average Income size in Million PhP)									
Provinces		576	34,857	580	0.0%	0	13.0%	76	0.0%	0
P-1		778	25,369	519	0.0%	0	13.0%	68	0.0%	0
P-2		401	4,620	701	0.0%	0	13.0%	91	0.0%	0
P-3		314	3,178	922	0.0%	0	13.0%	120	0.0%	0
P-4		233	1,431	1,255	0.0%	0	13.0%	164	0.0%	0
P-5		144	259	2,856	0.0%	0	13.0%	373	0.0%	0
Cities		712	34,857	1,322	-21.6%	-286	-25.9%	-343	-46.9%	-620
C-special		7,248	2,684	715	-21.7%	-155	-26.1%	-186	-19.5%	-140
C-1		1,161	17,368	1,161	-21.7%	-252	-26.1%	-303	-42.2%	-490
C-2		372	3,402	1,596	-21.7%	-347	-26.1%	-416	-52.6%	-839
C-3		281	5,412	1,911	-21.7%	-415	-25.2%	-482	-57.1%	-1,092
C-4		232	4,875	2,238	-21.7%	-487	-26.1%	-584	-60.3%	-1,350
C-5		186	928	2,506	-21.7%	-545	-26.1%	-654	-62.8%	-1,575
Municipalities		46.0	51,528	1,028	14.7%	151	8.8%	91	31.7%	326
M-1		117.7	10,855	806	14.7%	119	8.8%	71	25.5%	206
M-2		60.2	6,538	943	14.7%	139	8.8%	83	29.6%	279
M-3		45.3	9,839	1,000	14.7%	147	8.8%	88	31.1%	311
M-4		32.6	12,113	1,128	14.7%	166	8.8%	100	33.8%	382
M-5		21.2	5,688	1,412	14.7%	208	8.8%	125	38.2%	539
M-6		15.8	143	2,703	14.7%	398	8.8%	239	46.3%	1,251
M-nonclassified		24.2	6,309	1,251	14.7%	184	8.8%	110	35.4%	329
By Region (Relative per capita GDP)										
Re. 13 (1.00)	National Capital Region	7719	779	-20.6%	-161	-25.0%	-195	-24.1%	-187	
Re. 07 (0.60)	Central Visayas	8774	1498	-1.7%	-26	-1.7%	-26	-5.1%	-76	
Re. 11 (0.50)	Davao Region	6199	1672	-3.4%	-57	-3.7%	-62	-8.2%	-138	
Re. 14 (0.50)	Cordillera Admin. Region	3794	2779	6.4%	179	8.1%	226	19.6%	544	
Re. 10 (0.41)	Northern Mindanao	6881	2010	-2.7%	-55	-3.0%	-60	-8.3%	-166	
Re. 04 (0.40)	Calabarzon	11606	1276	1.9%	24	2.3%	29	1.0%	13	
Re. 06 (0.38)	Western Visayas	10516	1642	-2.7%	-45	-3.1%	-50	-9.8%	-161	
Re. 17 (0.36)	Mimaropa	5778	2642	3.0%	80	4.0%	106	5.7%	150	
Re. 03 (0.31)	Central Luzon	11228	1399	1.2%	17	1.7%	24	0.0%	0	
Re. 09 (0.22)	Zamboanga Peninsula	5241	1849	-1.3%	-23	-1.7%	-31	-4.3%	-79	
Re. 01 (0.22)	Ilocos Region	6657	1553	3.1%	48	3.2%	49	4.1%	64	
Re. 02 (0.22)	Cagayan Valley	6328	2244	4.5%	102	5.2%	117	9.9%	222	
Re. 16 (0.19)	Caraga	4765	2175	3.0%	65	3.4%	74	7.1%	154	
Re. 08 (0.17)	Eastern Visayas	7129	1954	4.0%	78	4.4%	86	8.3%	162	
Re. 12 (0.16)	Soccsksargen	5613	1742	1.2%	21	1.7%	30	1.7%	30	
Re. 05 (0.14)	Bicol Region	7315	1581	3.9%	61	4.6%	73	5.7%	90	
Re. 15 (n.a.)	Auton. Re.in Mus. Mindanao	5698	1984	8.1%	160	9.3%	184	19.5%	386	
Coefficient of variation (s-b)										
	Provinces	-	0.000	-	0.000	-	0.000	-	0.000	
	Cities	-	0.000	-	0.000	-	-0.002	-	-0.230	
	Municipalities	-	0.000	-	0.000	-	0.000	-	0.211	

注) By Region 欄のカッコ内数値は一人当たり地域 GDP(2006年)を NCR=1 とする相対値に変換したもの。地域はこの数値が高い順に並べてある。

出典 DOF、DBM 資料に基づき JICA 調査団作成

表 12-2 シミュレーション結果 (2)

Simulation #		0		4		5	
Option Type		Present Formula		A change in horizontal parameters			
Assumptions	Vertical	V1		V1		V1	
	Provinces (P)	23%		0%		0%	
	Cities (C)	23%		0%		0%	
	Municipalities (M)	34%		0%		0%	
	Horizontal	H1		H2-a		H2-b	
	population (P)	50%		-5%		-5%	
	land (L)	25%		5%		0%	
	eaqual (E)	25%		0%		5%	
Others	none		none		none		
Variable		IRA total	IRA p.c.	IRA total	IRA p.c.	IRA total	IRA p.c.
form expressed in (s: simulated value, b: base value)		b,mil,PhP	b,PhP	(s-b)/b	s-b, PhP	(s-b)/b	s-b, PhP
By LGU	(Average Income size in Million PhP)						
Provinces	576	34,857	580	0.0%	0	0.0%	0
P-1	778	25,369	519	-0.6%	-3	-1.8%	-9
P-2	401	4,620	701	0.9%	6	2.6%	18
P-3	314	3,178	922	2.2%	21	5.2%	48
P-4	233	1,431	1,255	2.3%	29	8.5%	106
P-5	144	259	2,856	-0.1%	-2	16.0%	457
Cities	712	34,857	1,322	0.0%	0	0.0%	0
C-special	7,248	2,684	715	-8.8%	-63	-8.1%	-58
C-1	1,161	17,368	1,161	-0.7%	-8	-2.1%	-24
C-2	372	3,402	1,596	1.4%	23	2.0%	32
C-3	281	5,412	1,911	2.3%	45	3.9%	74
C-4	232	4,875	2,238	3.5%	78	4.7%	105
C-5	186	928	2,506	2.5%	62	7.0%	175
Municipalities	46.0	51,528	1,028	0.0%	0	0.0%	0
M-1	117.7	10,855	806	-1.8%	-15	-3.7%	-30
M-2	60.2	6,538	943	-0.1%	-1	-1.7%	-16
M-3	45.3	9,839	1,000	0.0%	0	-0.5%	-5
M-4	32.6	12,113	1,128	0.0%	0	1.7%	19
M-5	21.2	5,688	1,412	0.0%	1	5.4%	76
M-6	15.8	143	2,703	1.1%	28	11.3%	306
M-nonclassified	24.2	6,309	1,251	3.0%	38	0.5%	6
By Region (Relative per capita GDP)							
Re. 13 (1.00)	National Capital Region	7719	779	-8.0%	-62	0.8%	13
Re. 07 (0.60)	Central Visayas	8774	1498	-1.6%	-23	1.3%	29
Re. 11 (0.50)	Davao Region	6199	1672	2.2%	37	-1.2%	-16
Re. 14 (0.50)	Cordillera Admin. Region	3794	2779	4.3%	119	-2.3%	-29
Re. 10 (0.41)	Northern Mindanao	6881	2010	2.5%	51	0.4%	6
Re. 04 (0.40)	Calabarzon	11606	1276	-4.0%	-51	0.5%	8
Re. 06 (0.38)	Western Visayas	10516	1642	-0.2%	-4	0.1%	2
Re. 17 (0.36)	Mimaropa	5778	2642	6.0%	158	1.9%	37
Re. 03 (0.31)	Central Luzon	11228	1399	-2.6%	-36	0.6%	12
Re. 09 (0.22)	Zamboanga Peninsula	5241	1849	2.4%	44	1.5%	29
Re. 01 (0.22)	Ilocos Region	6657	1553	-2.1%	-32	-0.8%	-14
Re. 02 (0.22)	Cagayan Valley	6328	2244	4.3%	96	-0.3%	-5
Re. 16 (0.19)	Caraga	4765	2175	3.8%	83	-5.6%	-44
Re. 08 (0.17)	Eastern Visayas	7129	1954	1.5%	29	4.5%	126
Re. 12 (0.16)	Soccsksargen	5613	1742	2.1%	36	1.1%	22
Re. 05 (0.14)	Bicol Region	7315	1581	-1.1%	-17	1.7%	37
Re. 15 (n.a.)	Auton. Re.in Mus. Mindanao	5698	1984	2.5%	50	1.4%	36
Coefficient of variation (s-b)	Provinces	-	0.000	-	0.004	-	0.122
	Cities	-	0.000	-	0.046	-	0.019
	Municipalities	-	0.000	-	0.178	-	0.090

注) By Region 欄のカッコ内数値は一人当たり地域 GDP(2006年)をNCR=1とする相対値に変換したものの。地域はこの数値が高い順に並べてある。

出典 DOF、DBM 資料に基づき JICA 調査団作成

表 12-3 シミュレーション結果 (3)

Simulation #		0		6		7		8	
Option Type		Present Formula		A new factor (Total Local Source) added					
Assumptions	Vertical	V1		V1		V1		V1	
	Provinces (P)	23%		0%		0%		0%	
	Cities (C)	23%		0%		0%		0%	
	Municipalities (M)	34%		0%		0%		0%	
	Horizontal	H1		H5		H5'(reference)		H5''(reference)	
	population (P)	50%		-5.0%		-10.0%		-50.0%	
	land (L)	25%		-2.5%		0%		0%	
	equal (E)	25%		-2.5%		0%		0%	
Others	none		10%(TLS)		10%(TLS)		50%(TLS)		
Variable		IRA total		IRA p.c.		IRA total		IRA p.c.	
form expressed in (s: simulated value, b: base value)		b,mil.PhP	b,PhP	(s-b)/b	s-b, PhP	(s-b)/b	s-b, PhP	(s-b)/b	s-b, PhP
By LGU (Average Income size in Million PhP)									
Provinces	576	34,857	580	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0
P-1	778	25,369	519	0.9%	5	-0.2%	-1	-1.2%	-6
P-2	401	4,620	701	-1.2%	-9	0.5%	3	2.4%	17
P-3	314	3,178	922	-2.7%	-25	1.0%	9	5.0%	46
P-4	233	1,431	1,255	-4.9%	-62	0.5%	6	2.3%	29
P-5	144	259	2,856	-8.4%	-239	-0.4%	-12	-2.0%	-58
Cities	712	34,857	1,322	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0
C-special	7,248	2,684	715	9.0%	64	0.5%	3	2.3%	16
C-1	1,161	17,368	1,161	-1.1%	-13	-2.5%	-29	-12.6%	-147
C-2	372	3,402	1,596	2.4%	38	4.1%	66	20.6%	329
C-3	281	5,412	1,911	1.0%	18	4.0%	77	20.2%	385
C-4	232	4,875	2,238	-2.9%	-64	1.2%	28	6.2%	138
C-5	186	928	2,506	-3.6%	-90	1.1%	29	5.7%	144
Municipalities	46.0	51,528	1,028	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0
M-1	117.7	10,855	806	2.1%	17	-0.6%	-5	-3.2%	-26
M-2	60.2	6,538	943	1.0%	10	0.1%	1	0.6%	6
M-3	45.3	9,839	1,000	0.4%	4	0.2%	2	0.9%	9
M-4	32.6	12,113	1,128	-0.7%	-8	0.2%	2	1.0%	12
M-5	21.2	5,688	1,412	-2.5%	-35	0.2%	3	1.1%	16
M-6	15.8	143	2,703	-6.1%	-166	0.0%	1	0.2%	6
M-nonclassified	24.2	6,309	1,251	-1.7%	-101	0.1%	3	0.4%	15
By Region (Relative per capita GDP)									
Re. 13 (1.00)	National Capital Region	7719	779	7.0%	55	0.2%	2	1.1%	8
Re. 07 (0.60)	Central Visayas	8774	1498	0.6%	9	-0.1%	-2	-0.6%	-9
Re. 11 (0.50)	Davao Region	6199	1672	-0.3%	-6	0.3%	6	1.7%	29
Re. 14 (0.50)	Cordillera Admin. Region	3794	2779	-4.5%	-124	-0.1%	-2	-0.4%	-10
Re. 10 (0.41)	Northern Mindanao	6881	2010	-2.3%	-46	-0.3%	-6	-1.4%	-28
Re. 04 (0.40)	Calabarzon	11606	1276	1.6%	21	-1.5%	-19	-7.5%	-96
Re. 06 (0.38)	Western Visayas	10516	1642	-0.3%	-5	0.1%	2	0.5%	9
Re. 17 (0.36)	Mimaropa	5778	2642	-3.2%	-85	0.5%	12	2.3%	60
Re. 03 (0.31)	Central Luzon	11228	1399	1.0%	14	-0.9%	-12	-4.4%	-62
Re. 09 (0.22)	Zamboanga Peninsula	5241	1849	-1.4%	-27	0.1%	1	0.3%	5
Re. 01 (0.22)	Ilocos Region	6657	1553	0.8%	12	0.2%	3	0.9%	14
Re. 02 (0.22)	Cagayan Valley	6328	2244	-2.4%	-50	0.0%	0	0.1%	2
Re. 16 (0.19)	Caraga	4765	2175	-2.5%	-55	0.2%	5	1.2%	26
Re. 08 (0.17)	Eastern Visayas	7129	1954	-1.1%	-21	0.6%	13	3.2%	63
Re. 12 (0.16)	Soccsksargen	5613	1742	-0.5%	-9	0.4%	7	1.9%	34
Re. 05 (0.14)	Bicol Region	7315	1581	1.1%	18	0.8%	13	3.9%	64
Re. 15 (n.a.)	Auton. Re.in Mus. Mindanao	5698	1984	-0.7%	-14	1.1%	22	5.6%	111
Coefficient of variation (s-b)	Provinces	-	0.000	-	-0.076	-	-0.008	-	-0.036
	Cities	-	0.000	-	-0.034	-	0.000	-	0.000
	Municipalities	-	0.000	-	-0.142	-	-0.001	-	-0.005

注) By Region 欄のカッコ内数値は一人当たり地域 GDP(2006年)を NCR=1 とする相対値に変換したもの。地域はこの数値が高い順に並べてある。

出典 DOF、DBM 資料に基づき JICA 調査団作成

2) 水平配分式オプション

i) 水平パラメーター変更

表 12-2 の simulation 4、5 は、人口割を 5%減らし、代わりに面積割あるいは均等割を同率増やした場合の変化をみたものである。垂直配分は比率が固定されているので、自治体階層間のシェアに変化は生じないが、歳入規模別には無視できない変化が現れる。重要なポイントを挙げれば、人口割の引下げと面積割の引上げを組み合わせた場合には、一部を除いて増減はかなり限定的であるのに対し、人口割の引下げと均等割の引上げを組み合わせた場合には、歳入階級の低い自治体にかかなり大きなプラスの影響を与えることとなる。

ii) 第 4 要素の追加

第 11 章では、異なる政策コンセプトを表徴する指標として、自主財源規模、貧困指標、自治体水面、財政パフォーマンスなどが挙げられている。これらの新指標を水平配分式に組み込むには、その政策的意義の検討に加え、以下のような実務的・具体的な手法を十分工夫する必要がある。

- a) 「補正式」の使用：第 4 指標として用いる指標をその最大・最小値間の幅を適切なものに調整する必要がある。
- b) 「ウェイト」の選択：第 4 指標を何で（例えば「人口」、「財政規模」）ウェイト付けするか、あるいはウェイトなしに用いるか。
- c) 「調整原資」の選択：第 4 指標による配分の原資をどこから確保するか。IRA の新規財源を使える場合を別とすれば、既存の「人口割」、「面積割」、「均等割」のいずれかを減らす、あるいは全てから一律に財源を吸い上げることとなる。
- d) どの時点のデータを使うか：データのアベイラビリティによるが、最新の 1 時点をとるのか、過去一定期間の平均をとるのか、さらには将来の更新頻度をどう予定するか。

「自主財源」追加の影響評価

表 12-3 の simulation6~8 は、現行の 3 指標からなる水平配分式に新たな指標を加えるケースの一例として、地方自治体間の「自主財源」格差を考慮するオプションを吟味している。

Simulation 6 では、「調整資金」が、現行 3 指標（人口、面積、均等）のパラメーターをそれぞれ 10%ずつ減らして調達されるものと想定した。

このシミュレーションの結果は、ある意味で予想外のものとなった。小規模地方自治体にマイナスの影響が出たからである。これは、これら小規模地方自治体にとっては、均等割パラメーターを 10%減らされた効果の方がはるかに大きいことによるものと推測される。

この点を考慮し、Simulation 7では、「調整資金」をすべて「人口割」の減によって調達するものとした。この結果は、第1級の州・市・町のみがマイナスの影響を受けるという姿になる。その他の歳入階級では、市の中位階級を除き、ほとんど変化がない。ちなみに、「人口割」をすべてこの「自主財源」調整にあてたケースがSimulation 8であるが、その結果はSimulation 7を相似的に拡大したものといえる。

パフォーマンス指標追加に関する考察

次に、財政パフォーマンスの指標として「LGPMS パフォーマンス指標」を組み込むケースについて、考察した。LGPMS パフォーマンス指標の場合には、元となる指標が極めて限られた範囲内に分布しており、これを適当な広がりをもった指数に変換して使うことが必要となろう。

したがって、補正式、例えば、 $Y = \alpha X + \beta$ を使って、適切な広がり of データに変換して用いることが望ましい。ここで、 Y は1人当たりのボーナスポイント、 X はLGPMS の原数値である。

自治体水域面積指標追加に関する考察

「自治体水面」(Municipal Water) はいわゆる「1998年フィリピン漁業法」に基づいて「自治体内の河川湖沼に加え、沿岸15kmの海面(30km以内に別の海岸がある場合は両海岸線の中間)」と規定されている。IRAの配分に当たって、こうした「自治体水面」から発生する行政需要を考慮すべきとの主張は少なからずみられたが、当調査団の知りえた限り、この「自治体水面」に関するデータはごく限定的にしか存在しない。

貧困指標追加に関する考察

貧困度の高い自治体にIRAを重点配分するとの観点から、貧困指標を第4要素として追加しようというオプションが提示されている。この場合、NSCBのPoverty Incidence(貧困発生率)のデータが用いられることとなるが、この指標は現状では全国、地方(17分類)、州(首都圏(NCR)は4つの地区(District)として扱われている)のベースでしか入手できない。2006年のデータでは、首都圏各地区の10%前後からARMM所属州の70~80%まで大きな広がりが見られると共に、同じ地方でも州により相当の差があることが読み取れる。ただ、NSCB自体が断っているように、このデータのもととなる家計調査は、サンプル数、調査方法などの点で必ずしも高い信頼度を保証されていない。このため、この貧困率格差を額面どおり受け取ってよいかどうかはなお注意深い分析が必要と考えられる。

この指標を水平フォーミュラに導入するための先決条件としては、データが市・町別に整備されることもさることながら、上記のようなデータの信頼度向上も無視できない。

12.4. 「財政力均衡」の評価基準に関する考察

第 10 章で述べたとおり、配分式オプションは以下の 2 つの基準によって評価されるべきであろう。一つは、現在の配分と比べてどう変わるか、もう一つは「理想的」配分パターンにどれほど近いのか、である。

前節に示したシミュレーション方式は、第 1 の基準による評価の極めて有効な手段である。第 2 の「理想的配分パターン」については、以下のとおり、いくつかのアプローチにより試行錯誤を行った。

1) 財政需要と自主財源間のギャップの推定

少なくとも本調査で行ったサンプル地方自治体調査から得られているデータに拠る限り、「基準財政需要－潜在課税力」の形で「理想的配分パターン」を導くことはほとんど不可能といえる。

第 4 章では、方法論を示すことを目的として、最低限のデータ収集が可能な州レベルにおいて、各地方自治体の財政力ギャップを推定し、「理想的配分パターン」の設定を試みた。しかし、財政力ギャップの精度の課題が残されていることと、さらに財政力ギャップからどのように理想的な配分パターンを導き出すかは「フィ」国側の政策判断に委ねられるべき問題であることを認識しておかなくてはならない。

2) モデル地方自治体の財政需要推定

一定の地方自治体のデータから標準的財政需要を推定した。より具体的には、「ベスト・プラクティス」を示している地方自治体（1 人当たり歳出でみた上位 20% の地方自治体）のデータから、下記のような重相関式を推定してみた。

地方自治体歳出 [TE] = F (地方自治体人口 [Pop.], 地方自治体面積[Land])

しかし、有意な関数を得ることはできなかった。

3) 歳入側のみに着目した「理想的配分パターン」の設定

3 番目のアプローチは、同一階層内で 1 人当たり歳入を均一化する形で「理想的配分パターン」を設定しようとするものである。

4) 「評価基準」に関する暫定的結論

「理想的配分パターン」という規範的評価基準の導出への試みは、3 手法とも思わしい結果

をもたらさなかった。したがって、JICA 調査団としては提示したオプションのいずれかを「ベスト」として選び出す客観的手段を持たないこととなる。

今後、基礎的（あるいは標準的）財政需要の推定にさらなる努力を払うとすれば、以下 2 つの分野に重点化することが必要であろう。すなわち、1) 地方自治体ごとの生活水準データの本格的整備・収集、2) 第 4 章で示された「積み上げ方式」の拡充である。とりわけ、垂直配分式の評価には、後者の活用が不可欠である。

第 13 章 現行 IRA 関連制度の改善に関する提案

本調査の目的は、新 IRA 配分式オプションを提示するだけでなく、その他の IRA 関連制度の改革についても提言を行うことである。

13.1. IRA の使途規制に関する提案

本調査の中で、2007 年 11 月に実施した地方自治体に対する意向調査では、166 のサンプル地方自治体の責任者に、毎年度開発プロジェクトに IRA の 20%以上を充当することとされている規則に関して、質問をした。その結果については、第 5 章に示したとおりである。

JICA 調査団としては、開発プロジェクトの公正で規則に沿った予算執行にとって重要なことは、第 287 条や現行 DILG-DBM 共同通達を変更することではなく、地方自治体の財政支出に対する DILG のモニタリング能力を強化することや地方自治体における財政規律を確立することであると考えている。言い換えると、地方自治体の支出に対する DILG など外部からの監督・検査や内部監査の強化が重要である。

さらに、地方自治体の立場からみて共同通達用語等に不明確な点があるとなれば、DILG が DBM と協議のうえ、必要に応じ共同通達に所用の修正を加えるほか、IRA の使用方法に関する質疑応答集を作成することを推奨したい。

13.2. その他 IRA 関連分野の改善に対する提案

13.2.1. 財政規律の向上

この調査で現行の配分式を改善する理由は、IRA 制度が地方自治体の課税力を補正し基礎的財政需要に適合するようにすることであった。財政力の乏しい地方自治体の IRA 額が、配分式を変更することにより増加したとしても、IRA の増分が行政サービスの向上に結びつかなければ、成功とはいえないであろう。それ故に、財政収入面での IRA 増加が財政支出面での行政サービスの提供に結びつくよう、地方自治体が財政規律を確保することが肝要である。効果的、効率的な IRA の使用は、地方自治体における効果的、効率的な行財政運営と密接に結びついている。

13.2.2. 財政規律に関する 5 つの提案

地方自治体の財政規律向上を図るとの見地から、以下に 5 つの改善案を提案する。

- 1) 職員の人件費に関する公共財政ルール及び仕組の確立

地方自治体が受取る IRA の増分が人件費への安易な支出を招くことのないようにしなければならない。そのため、地方自治体の規模や行政サービスの種類に応じて、各地方自治体の適正な要員定数及び給与の標準モデルを開発する必要がある。地方自治体職員の人件費に関し、このようなルールや仕組が確立されれば、財政規律の向上に大いに役立つものと考えられる。

2) BHN に関する数値目標の設定

ベーシック・ヒューマン・ニーズ (BHN) に関する数値目標の設定 (例: 地方自治体の能力や地域特性に応じた小学校の設置基準や教員数) により、各地方自治体の財政支出の目標を明確にすることができる。このような数値目標の設定により、各地方自治体が IRA の増分を BHN への財政支出に結びつけることが容易となる。

3) 地方自治体の基礎的行政データの共有

本調査が 2007 年 11 月に実施したサンプル地方自治体調査で、行政の状況を理解するために不可欠な地方自治体の統計データが質量ともに十分でないことが明らかになった。地方自治体の基礎的なデータを集め、LGPMS の機能をさらに充実させるべきである。

4) IRA の算出における透明性及び客観性確保

IRA の算出における透明性確保のためには、各地方自治体が IRA の配分額を自身で検証することができることが重要である。各地方自治体が自らの IRA を簡単に計算できることが、IRA 制度をより透明で、客観的でかつ予測可能なものにする。

5) 公共財政管理の能力開発

地方自治体の財政的能力を開発するための手段の 1 つは、公共財政管理マニュアル (ガイドライン) を作成することである。このマニュアルは、公共財政管理のあらゆる段階、すなわち、予算、執行、内部監査・外部監査を含む。また、中期 (3-5 年) 財政計画の作成も推奨される。

第 14 章 コミュニケーション戦略

この戦略は、DILG が利害関係者に対して、IRA 制度改善策の必要性について、主要課題と戦略的な方向性に関するキーマッセージや関連情報を伝達し、関係者の間で一定の合意が得られるよう、関係者の認識、理解及び支援を促進して行くために必要なコミュニケーション・フレームワークを立案したものである。この観点から、戦略では、双方向コミュニケーションを通じて、全ての利害関係者が、IRA 制度改善策について、正確で一貫性ある情報の提供を受け、またコミュニケーション活動に参加し、意見や提案をフィードバックする機会が確保されることが期待されている。戦略のフレームワークは、利害関係者の広範囲な認識、理解及び支援が促進され、期待された結果が適切に導かれるよう、政府の責務、コンサルテーションとフィードバック、透明性と説明責任、一貫性、評価という視点から立案されている。

戦略の概要を以下の表に要約した。

戦略の概要要約 (1/3)

項目	要約内容
戦略の必要性	<ul style="list-style-type: none"> IRA 制度改善策に関する主要課題と戦略的方向性について、利害関係者が理解、共有できる機会を提供する。
戦略の目的	<ul style="list-style-type: none"> DILG が利害関係者に対してキーマッセージを伝達し、また IRA 制度改善策に関する利害関係者の認識、理解及び支援を促進して行くことを目的として、戦略を提供する。
戦略の骨子	<ul style="list-style-type: none"> 戦略は、序章、戦略のフレームワーク、戦略の特徴、戦略実施のための提言及び戦略の運営フレームワークの 5 章によって構成されている。
基本戦略	<ul style="list-style-type: none"> 双方向コミュニケーションを制度化する 情報伝達と情報共有を確保する コミュニケーション戦略が対象とする視聴者に適応した簡潔、適切で、かつ理解しやすい書式と内容によって提供されることを確保する 参加を促進する
指針	<ul style="list-style-type: none"> 政府責任 コンサルテーションとフィードバック 透明性と説明責任 一貫性 評価
伝達目標	<ul style="list-style-type: none"> 利害関係者間において IRA 制度改善策の主要課題に関する認識と理解を高める 利害関係者間において IRA 制度改善策の戦略的方向性に関する合意を形成する 利害関係者に必要な情報を提供する 利害関係者が意見、見解や提案をフィードバックしてくれるように奨励することを促進する 戦略を改善するために活動とその結果について監視、評価し、また利害関係者からのフィードバックの内容についても評価する

出典 JICA 調査団

戦略の概要要約 (2/3)

項目	要約内容
戦略が対象とする視聴者	<ul style="list-style-type: none"> 中央政府機関（中央行政機関、中央立法機関） 地方政府機関（地方行政機関、地方立法機関、地方自治体連合） 大学・調査研究機関 国際援助機関
暫定キーメッセージ	<ul style="list-style-type: none"> 地方自治体が標準的で基本的な公共サービスを提供することができるようにするとの観点から、地方自治体の財政力を平準化することがIRAの役割である。
伝達経路	<ul style="list-style-type: none"> 内部経路（DILGの組織系統、DILGの政府間ネットワーク） 外部経路（地方自治体連合のネットワーク、フィリピン開発フォーラム、DILGとBLGSのホームページ、マスメディア）
コミュニケーション資料と手法	<ul style="list-style-type: none"> 印刷・視覚資料（ニュースレター、ブローシュア、ファクト・シート、プレゼンテーション資料） ラーニング・コンサルテーション手法（ポリシー・ミーティング、ラーニング・セミナー、コンサルテーション・セミナー、コンサルテーション・ミーティング） <p>なお、DILGが利害関係者のIRA制度改善策の主要課題と戦略的方向性について、理解促進を支援するため、いくつかのコミュニケーション資料が本調査のもとで作成された。</p>
期間と資金	<ul style="list-style-type: none"> 戦略は、DILGが地方自治法の改正に向けたプロセスにおいて、IRA制度改善策の必要性につき対象とする視聴者から理解とコンセンサスを得るためのコンサルテーション・プロセスで活用されるものである。したがって、戦略を実施するために必要な期間や資金についても、上記活動を推進して行くために作成される地方自治法改正に向けたスケジュールに基づいて、DILGによって準備されることが提言される。
コミュニケーション・ユニット	<ul style="list-style-type: none"> 中央レベル - DILGの本省広報室に設置され、戦略の総合的なコミュニケーションの計画、監督及びモニタリングを担当するコミュニケーション担当官を選任し、またIRA制度改善策及び地方自治法にかかる戦略の技術的な支援及び調整を担当する政策担当官をBLGSから選任する。 地方レベル - DILGの管区事務所職員が、管区監督担当官として選任され、管区内における戦略の全てのコミュニケーション活動について総合的な監督責任を担う。また、DILGの州、市、町事務所職員が、州、市、町運営担当官として選任され、各々の管轄地域内における戦略の運営実施に対して責任を負う。
地方情報センター	<ul style="list-style-type: none"> 戦略が対象とする地方の視聴者に対して、IRA制度改善策に関する全ての情報を提供できるようにするため、各々の地方自治体に所在しているDILGの州、市、町事務所を地方情報センターとして活用することが提言される。これによって、全国的に広がる視聴者に対して、正確で一貫性のある情報の提供が確保される。
メディア・リレーション・スキーム	<ul style="list-style-type: none"> 戦略の情報が正確で一貫性のある報道情報となるように、新聞、テレビ、ラジオ等と良い関係を構築し、維持することを目的とする。これによって、(1)新聞、テレビ、ラジオのメディア報道のモニタリング及び(2)新聞切り抜き情報の収集と分析を通じてメディアの関心事項及び必要事項を把握することが可能となる。 メディアが報道価値のあるトピックを特定し、その情報源へアクセスし、また興味ある記事を準備できるように支援することは、戦略の情報に関する報道がより正確なものとなることで、DILGとメディア双方の利益となる。これは、(1)ニュース・リリース、(2)ファクト・シート、(3)特集記事、(4)意見記事、(5)ニュースレター、(6)地方行政や地方財政の分野におけるリソース・パーソンや専門家のリスト等のメディアにとって報道価値のある情報を準備、提供することで可能となる。

出典 JICA 調査団

戦略の概要要約 (3/3)

項目	要約内容
モニタリング・評価フレームワーク	<ul style="list-style-type: none">フィードバックの収集 - 戦略の全ての伝達経路を通じて収集されたフィードバックを分析し、DILG の説明とコメントを要約書として取りまとめる。その後、同要約書は、戦略の伝達経路を通じて対象とする視聴者に提供される。フィードバックの重要性 - 収集されたフィードバックは、戦略のコミュニケーション活動の効果、一貫性、正確性を向上させるため、DILG はこれを十分活用する。また、戦略が対象とする視聴者の認識と理解について分析、評価を行う。

出典 JICA 調査団

第 15 章 むすび

15.1. 調査の成果と特徴

IRA 制度改善に関しては、これまでに数多くの調査研究が行われ、提案がなされてきた。これら既往の調査研究・提案と対比すると、本調査は以下のような特徴ないし比較優位性を持っているのではないかと考える。

第 1 は、かなり包括的な調査を行い、これを基礎として政策提言がなされたことである。

第 2 は、利用可能な数値データの枠内で、バランガイを除く全地方自治体の財政及び IRA の構造を統計的に明らかにし、その全貌をビジュアルに示し得たことである。

第 3 は、新 IRA 配分式オプションのシミュレーション・システムを提供したことである。このシステムが DILG に移転されたことによって、今後さまざまな配分式オプションのシミュレーションが可能となり、立法化に向けてオプションを絞り込む際の有用な補助手段になるものと考ええる。

第 4 は、限定的ではあれ、積み上げ方式による財政需要推計を試みたことである。さらに付言すれば、日本の地方交付税制度の仕組みを「フィ」国に援用する参考として、母子保健分野を例に制度設計の標準モデルが掲げられている。

15.2. 調査の限界

本調査の限界について次に言及する。

第 1 は、数値データの不足と不備である。中央・地方政府の歳入・歳出や経済社会の現況を表す基礎統計が十分ではなく、また、サンプル地方自治体調査の数値データの回答率が低く、回収データの正確度にも問題があった。このような事情が、本調査で意図した数量分析や新 IRA 配分式オプションの検討を制約したことは否みがたい。

第 2 は、財政需要及び課税力の推計が当初意図したかたちではできなかったことである。数値データの制約もあって、サンプル地方自治体の財政需要・課税力の概算が十分にはできず、これが地方自治体全体の財政需要・課税力の推計、財政力ギャップの算出を制約する結果となった。

第 3 は、サンプル自治体調査（ケーススタディ B）においてバランガイの数値データの収集を試みたものの、十分なデータを得ることができなかった。このような事情から、バランガイの財政需要等の目安を得ることができず、このことが新 IRA 配分式オプションにおけ

るバランガイへの対処の限界となった。

第4は、IRA配分の理想型を明確に示すことが難しかったことである。この点に関しては、JICA国内支援委員会からの指摘を受けて、多重回帰式の推計、1人当たり歳入格差極小化モデルの推定、地方自治体の人口規模と1人当たり歳出額の回帰分析などを試みたところであるが、有意な推計結果が得られないかもしくは理想的配分パターンとしては難点のあるものであった。

15.3. 調査後の課題

最後に、この調査の終了にあたり、調査後に残された課題を指摘しておくこととする。

第1は、新IRA配分式オプションの絞込みである。今後、本調査で提案した新配分式オプションを素材として、最適オプションの選定に向けた検討が進められ、地方自治法改正法案に盛り込むべきIRA配分式を確定することが求められよう。

第2は、IRAシミュレーション・システムの活用である。今後、最適オプションの絞込みを行っていく過程で、このシステムが有力なツールとなるであろうことは、すでに述べたとおりである。

第3は、財政需要及び課税力の正確な推計である。このため、今後の中期的な課題として、IRAの配分に役立てるべく、日本の地方交付税制度で用いられている方法を参照しつつ、積み上げ算定方式の検討を深めることが期待される。換言すれば、本調査で試みられたプロトタイプを発展させて、「フィ」国の現実に即した算定方式のあり方を検討し、関連基礎データの整備を進めることが求められる。かかる観点から、「フィ」国当局が、財政需要及び課税力の推計に関する作業のフレームワークとロードマップを作成し実施していくことが期待される（第11章11.6.参照）。

第4は、経済社会や地方財政に関連する数値データを整備することである。今次調査において、数値データの不足と不備が大きな制約要因となったことは、既述のとおりである。今後、中央・地方を通じて、これら数値データの整備を体系的に進めることが極めて重要であると考えられる。なお、バランガイが住民に最も身近な基礎的行政単位であることを考えれば、バランガイデータの整備も必須である。このため、バランガイの財務データの収集・管理システムを構築することが必要である。

最後に、本調査の過程で、直接・間接にご協力とご支援を賜った「フィ」国及び日本国の関係者に深く感謝する次第である。

参考文献

- Philippine Statistical Yearbook, National Statistical Coordination Board, 2006
- Local Governance Performance Management System (LGPMS), User's Guide, Bureau of Local Government Supervision, August 2006 (3 copies), 157 pages, Book
- Local Governance Performance Management System (LGPMS), Basic References, Bureau of Local Government Supervision, June 2007, 108 pages, Book
- The Practitioners' Views on Devolution, Book II, Organized by: DILG, BLGD, LGA, JICA, May 2003, 70 pages
- Quezon City - The Belmonte Administration, Competing on Strength, 2005-2006
- Guide to Everyday, The Daily Manila Shimbun, Manila 2006
- Quezon City Revenue Code As Amended, Victor B. Endriga, Ph.D., 2006
- Primer on the City, Primer on the Province, Primer on the Barangay, Primer on the Municipality, Book, 170 pages
- Local Government Code of 1991, Annotations and Jurisprudence, Reynaldo B. Aralar, 2005 Edition, Book, 940 pages
- The 1991 Local Government Code with Basic Features, Prof. Jose N. Nolleto, 1999 Reprint with 1998 Supplement, Book, 290 pages
- Local Government Code of 1991, R.A. 7160, February 1998, Book, 215 pages
- The Roadmap To Financial Stability: The Experience of Quezon City, Victor B. Endriga, Ph.D., October 2004, Book, 144 pages
- Local Government Issues and Policy Choices, Klaus Preschle, Gaudioso C. Sosmeña, Jr. 2005, Book, 148 pages
- A Handbook on Measuring Local Government Performance, Dr. Gaudioso C. Sosmeña, Jr. Dr. Mariano J. Guillermo and Engr. Samuel E. Sapuay, 2004, Handbook, 79 pages
- The Local Government Bureaucracy and Local Fiscal Administration, Klaus Preschle and Gaudioso C. Sosmeña, Jr., 2006, Book, 168 pages
- East and Southeast Asia Conference on Decentralization, Raffles Hotel Le Royal, Phnom Penh, Cambodia, Sponsored by: Konrad Adenauer Stiftung, Singapore & Local Government Development Foundation, Organized by: Konrad Adenauer Stiftung, Phnom Penh, Cambodia, May 6-7, 2002, Handbook, 145 pages
- Fragmentation vs. Consolidation, The Case of Philippine Local Governments, Published by: Local Government Development Foundation (LOGODEF), Manila, Pamphlet, 33 pages
- Local Public Finance in the Philippines: In Search of Autonomy with Accountability Discussion Paper Series No. 2004-42, Rosario G. Manasan, December 2004, Handouts, 50 pages

2005 Annual Financial Report, Local Governments (Provinces, Cities, Municipalities), Volume III-A, 2005, Pamphlet 61 pages

2005 Annual Financial Report, Local Governments (Provinces, Cities, Municipalities), Volume III-B, 2005, Book, 454 pages

Revisiting the IRA Formula: in Support of Local Autonomy, Policy Paper, Erlito R. Pardo, Deputy Executive Director, Bureau of Local Governance Finance and Department of Finance, First Quarter Conference of the Strategic Studies Council (SSC) February 23, 2005, Book

Revisiting the IRA Formula: in Support of Local Autonomy Erlito R. Pardo

The Principle of Adequate Resources in Japan: “To Harmonize Local Self-Government with National Economic Policy”. Kenji Yamauchi, (The Otemon Journal of Australian Studies)

Fiscal Equalization in the Drive to Decentralize Global Trends in Sweeping Reform (in Japanese), 2006, Tokyo University press, N. Mochida

Finances Locales Comparees (in French), p.9 Tab (2002,LGDJ), partly updated by S. Yamashita

Local Public Finance in the Philippines: In Search of Autonomy with Accountability (PIDS Discussion Paper Series No. 2004-42, Dr. Rosario G. Manasan, PIDS

Policy Paper on Strengthening Devolution through Meaningful Financial Decentralization: Improving Fiscal Transfers to LGUs, Discussion Paper during the First Quarterly Meeting of the SSC, February 23,2005, Alex B. Brillantes, Jr and Jose O. Tiu Sonco II, 19 pages

Harmonizing Objectives and Outcomes at the National and Sub-National Levels through Citizen Engagement and Capacity Building, Alex B. Brillantes Jr. and Jose Tiu Sonco, National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines

Intergovernmental Transfer in the Philippines: Issues and Practice, Alicia B. Celestino, Center for Local and Regional Governance, 18 pages

Local Governance Finance and Budget Reform Program, Rosario G. Manasan, Book

Fiscal Implications of the Local Government Code of 1991, Rosario G. Manasan, Journal of the Philippines Development, Number 34, Volume XIX, No. 1 First Semester 1992

Local Public Finance in the Philippines: In Search of Autonomy with Accountability, Rosario G. Manasan, Discussion Paper Series 2004-42

Final Report on IRA Formula: Estimating the IRA, Centrally-Provided Local Public Goods and Services, and other Central Fiscal Transfer to Local Governments, Prepared for the National Economic and Development Authority, By UPEcon Foundation Inc, School of Economics and University of the Philippines, February 2001, Book

Local Fiscal Administration in the Philippines, 1996, Jocelyn C. Cuaresma and Simeon A. Illago

Mochida, N. “Naze Zaigenchouseiseido no Kaikakunanoka”, Mochida, N. ed., Chihoubunken to Zaiseichouseiseido-Kaikaku no Kokusaitekichouryu [Decentralization and International Trend in Balancing System Reform of Local Government Revenues], Tokyo Univ. Press, 2006. p4 Local Government Code of 1991, 2005 Edition, Book, Reynaldo B. Baltazar

關係者一覽

関係者一覧

フィリピン側

Steering Committee

Mr. Austere A. Panadero, Undersecretary, DILG

Mr. Rolando M. Acosta, Director, BLGS

Mr. Paisal O. Abutazil, Director, OPDS

Mr. John M. Castañeda, Director, NBOO

Mr. Manuel Q. Gotis Director, BLGD

Atty. Monina C. Camacho, ULAP

DILG-Policy Study Group

Ms. Vivian P. Suansing, Team Leader

Ms. Sheillah L. Morales

Ms. Melany F. Quiton

Ms. Girlie M. Zara

Ms. Ana Liza L. Garcia

Ms. Cheryl T. Navarro

Ms. Rosario T. Rolle

Ms. Maria Emelinda P. Aguilar

Mr. Jose Denver Q. Calo

Mr. Alfred V. Mamuyac

Atty. Rhodora R. Flores

日本側

国内支援委員会

金澤 史男 横浜国立大学教授

高端 正幸 聖学院大学准教授

JICA 調査団

長瀬 要石 団長／地方行政専門家

石田 宗俊 地方行政専門家

佐藤 敦郎 地方財政制度(1)専門家

山下 茂 地方財政制度(2)専門家

三島 一夫	地方自治体財政需給(1)専門家
野村 誠	地方自治体財政需給(2)専門家
銅直 一彦	コミュニケーション戦略専門家