

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

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。

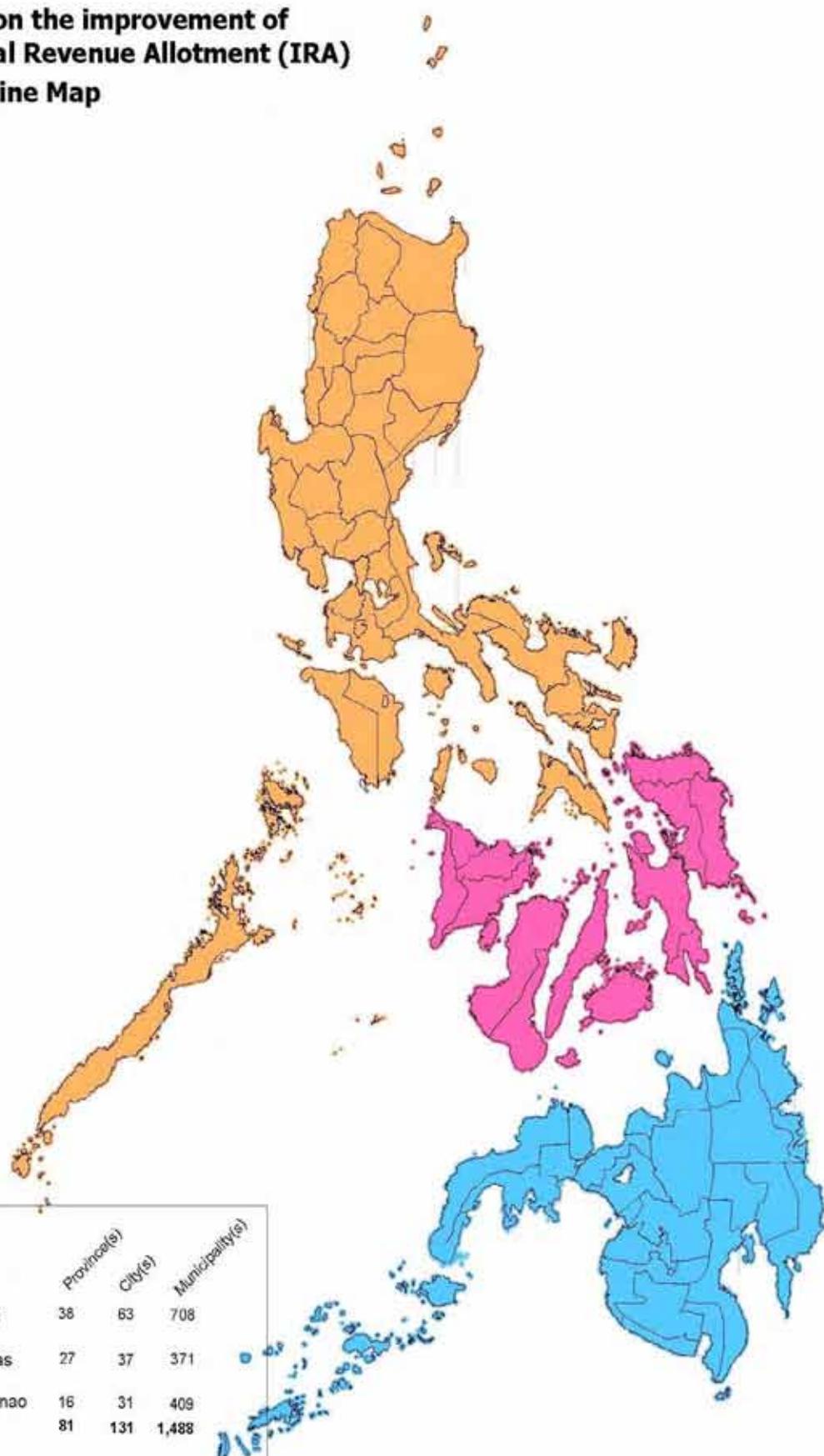
本調査の遂行に際しては、貴機構及び同フィリピン事務所から多大なるご指導とご支援を賜りました。また、現地調査においては、フィリピン共和国の内務自治省（DILG）をはじめ、中央省庁、地方自治体、その他関係各位から多大なるご協力を得ることができました。ここに、深甚なる感謝の意を表する次第です。

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。

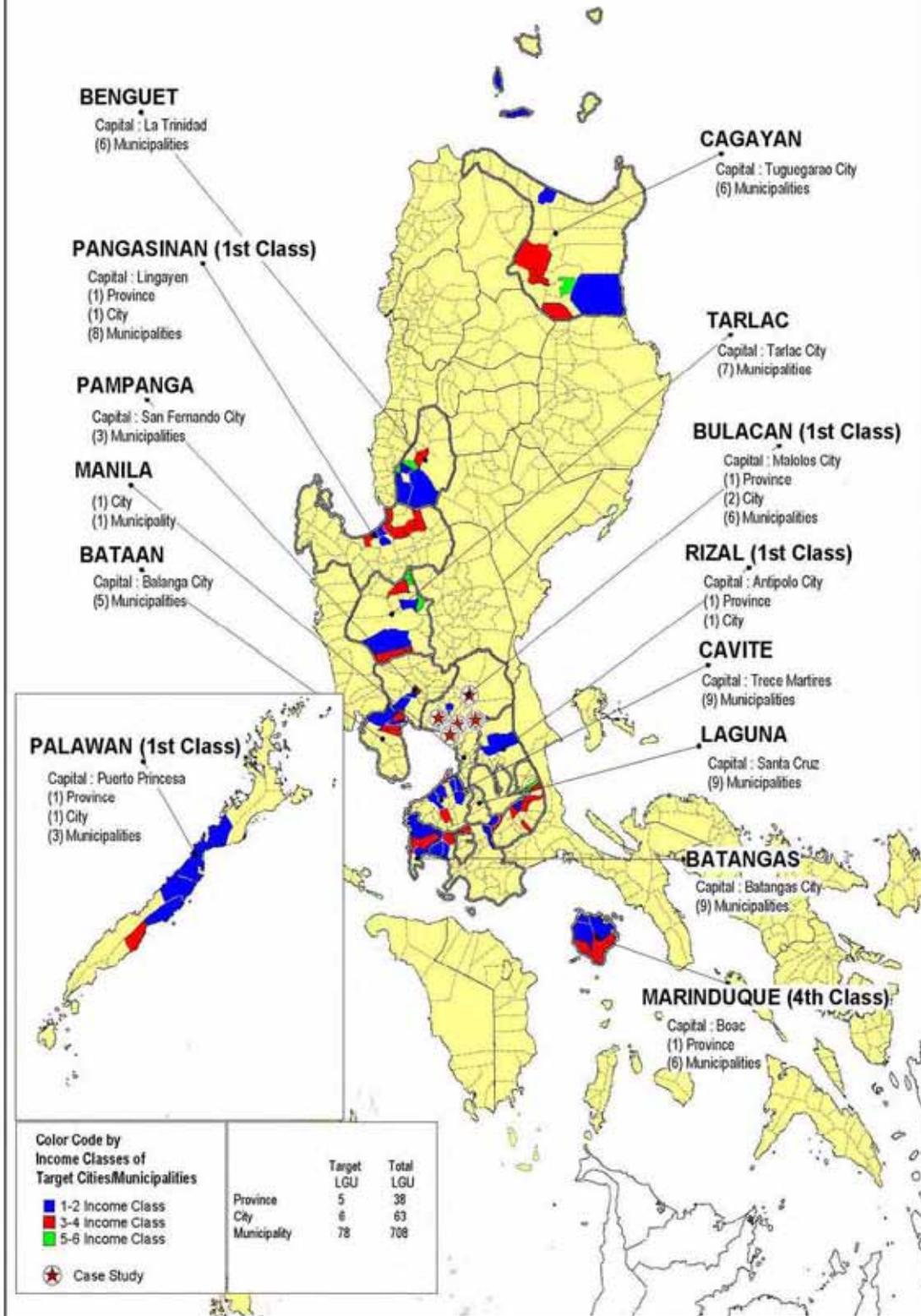
平成 21 年 1 月

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

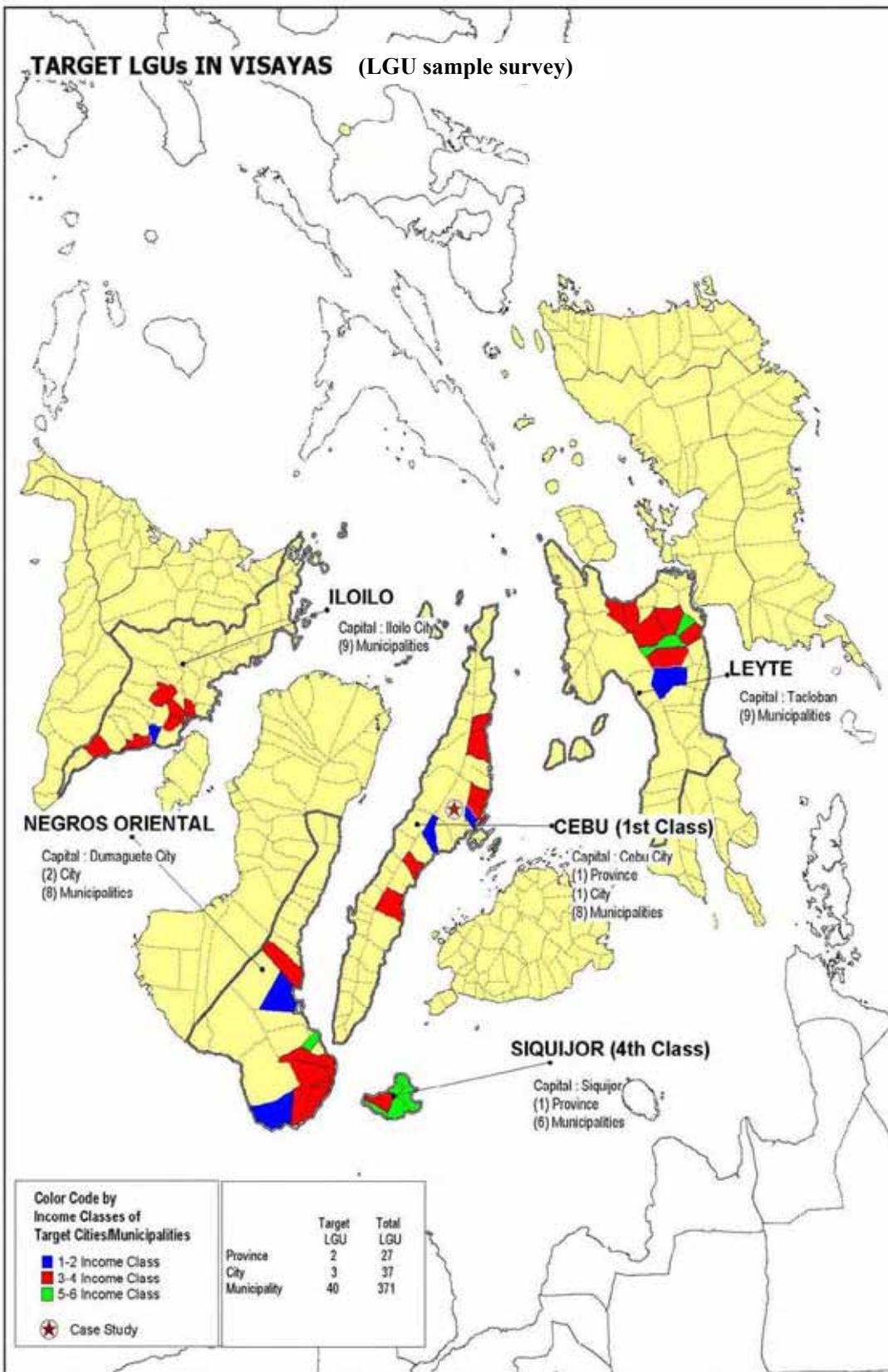
**Study on the improvement of
Internal Revenue Allotment (IRA)
Philippine Map**



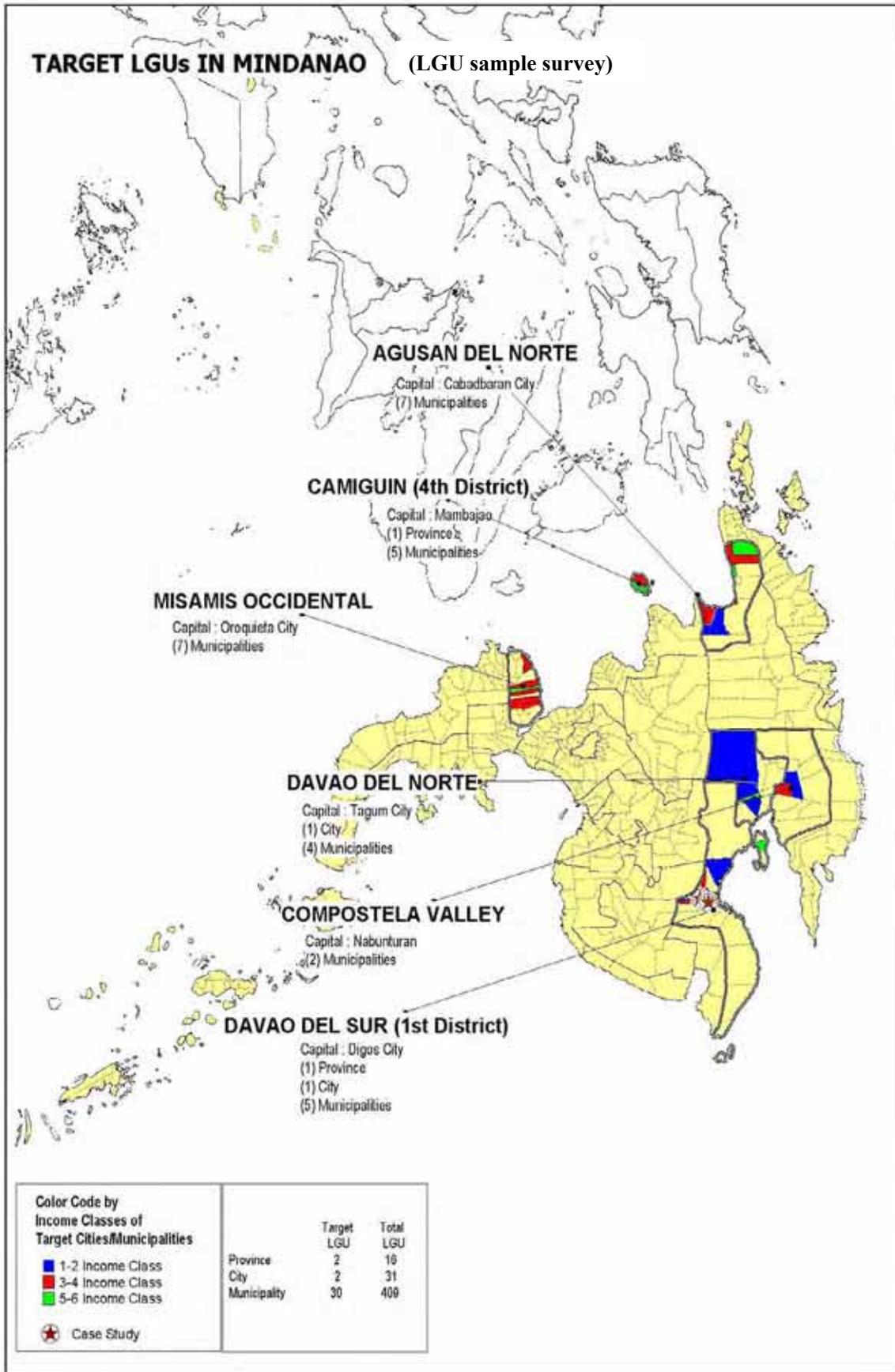
TARGET LGUs IN LUZON (LGU sample survey)



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. 調査の背景	1-1
1.2. 調査の目的	1-2
1.3. 調査の実施	1-2
1.4. 調査の主な成果.....	1-5
1.5. 報告書の論理構成.....	1-9

第1部 現状分析

第2章 地方行財政制度の現状

2.1. 地方自治体の権限、役割及び責務.....	2-1
2.2. 中央・地方政府の歳入・歳出構造の分析.....	2-5
2.3. IRA に関する法律、規則	2-15
2.4. 中央政府による地方政府のモニタリング	2-15

第3章 地方自治体の財政と IRA に関する実証分析

3.1. データベースと分析手法.....	3-1
3.2. 全地方自治体財政データの分析.....	3-2
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	3-11
(第3章付論) 自治体財政と IRA に関する実証分析	3-20

第4章 積み上げ方式による財政需要計算

4.1. 財政需要計算の手法、方針及び制約.....	4-1
4.2. 財政需要計算の結果.....	4-9
4.3. 州レベルの自治体別財政需要及び財政力ギャップの計算.....	4-11

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

5.1. IRA の配分に関する意向.....	5-2
5.2. IRA の用途に関する意向.....	5-8
5.3. IRA のその他の問題に関する意向.....	5-9

第6章 有識者に対する質問票調査結果の分析

6.1. 調査目的及び手法.....	6-1
6.2. 調査結果	6-1

第7章 ワークショップ討議結果の分析	
7.1. 調査目的及び手法.....	7-1
7.2. グループ討議の結果.....	7-2
7.3. その他の提案.....	7-5
7.4. 備考.....	7-5

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
8.2. 地方財政分野におけるドナーの活動.....	8-6

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	
9.1. 政府間財政調整制度の原則と類型.....	9-1
9.2. 特定の諸国における財政調整制度の配分式.....	9-3
9.3. 日本の地方交付税制度の仕組みと適用可能性.....	9-8

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
10.2. IRA制度改善の基本方針.....	10-3

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.....	11-1
11.2. 新配分式オプション設定の前提.....	11-2
11.3. オプション設定の考え方.....	11-3
11.4. 新配分式オプション.....	11-10
11.5. 新配分式の選択に向けて.....	11-14
11.6. 更なる改善へのロードマップ.....	11-17

第12章 新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.....	12-1
12.2. 配分式オプションに関するシミュレーション.....	12-2
12.3. パラメーター変化に関する感応度分析（水平フォーミュラ）.....	12-15
12.4. 「財政力均衡」の評価基準に関する考察.....	12-17

第13章 現行IRA関連制度の改善に関する提案	
13.1. IRAの用途規制に関する提案.....	13-1

13.2. その他 IRA 関連分野の改善に対する提案.....	13-2
----------------------------------	------

第 14 章 コミュニケーション戦略

14.1. 戦略の趣旨	14-1
14.2. 考慮すべき留意点.....	14-1
14.3. コミュニケーションの戦略目標.....	14-2
14.4. 戦略の対象	14-2
14.5. 戦略のアプローチ.....	14-4
14.6. 戦略案の運営フレームワークに関する提言.....	14-8
14.7. 戦略実施のための提言.....	14-10
14.8. 今後の課題.....	14-10

第 15 章 むすび

15.1. 調査の成果と特徴.....	15-1
15.2. 調査の限界	15-2
15.3. 調査後の課題	15-2

Annex 1	サンプル自治体調査のサンプル自治体
Annex 2	サンプル自治体調査の調査票
Annex 3	第 1 年次ワークショップの記録
Annex 4	第 4 回現地 SC の議事録
Annex 5	地方政府の行政責務
Annex 6	ケーススタディーA 調査結果
Annex 7	国税体系
Annex 8	地方税体系
Annex 9	2007 年地方自治体統廃合
Annex 10	DILG-DBM 共同通達
Annex 11	LGPMS データ収集フォーム (市・町レベル)
Annex 12	積み上げ方式財政需要計算
Annex 13	州レベルの財政需要計算の詳細
Annex 14	地方自治体意向調査サンプル自治体リスト
Annex 15	意向調査において提案された垂直の比率
Annex 16	意向調査において提案された指標とウエイト一覧
Annex 17	意向調査における 20%開発資金の活用にかかる回答者意見
Annex 18	ワークショップ参加者リスト
Annex 19	IRA 文献概要
Annex 20	PDF のアクションプラン
Annex 21	母子保健分野における予算、人件費、活動
Annex 22	コミュニケーション戦略

表リスト

表 1-1	サンプル自治体調査の実施経過	1-6
表 2-1	主要 4 アクター間の役割分担	2-1
表 2-2	1991 年地方自治法によって地方自治体に権限委譲された基礎的行政サービス及び 公共施設	2-3
表 2-3	国家歳入の構成: 1991, 1996, 2002-2006	2-6
表 2-4	国家歳入の GDP 比 (%) : 1991, 1996, 2002-2006	2-6
表 2-5	内国歳入の主要税源: 2002-2006	2-8
表 2-6	地方自治体歳入の内訳: 2002-2006	2-9
表 2-7	地方自治体歳入の構成比 (%) : 2002-2006	2-9
表 2-8	州、市及び町の数: 1991, 1996 年及び 2002-2006 年	2-10
表 2-9	セクター別地方自治体の歳出及び構成比: 2002-2006	2-11
表 2-10	地方自治体及び中央政府の歳出額及び構成比	2-13
表 2-11	中央政府から地方自治体への補助金	2-14
表 2-12	州、市、町レベルで収集するデータ項目数	2-17
表 3-1	「地方」別自治体数及び“Geocode”	3-2
表 3-2	2002-2006 年自治体財政の概観	3-3
表 3-3	地方自治体歳入の項目別・階層別構成比 (2005 年)	3-4
表 3-4	歳入階級別の一人当たり自治体歳入及びその内訳 (2005 年)	3-6
表 3-5	地方自治体歳入の内訳: 歳入総額に占めるシェアの変化 (2002 年~2005 年)	3-8
表 3-6	歳入総額の階層内不均一度: 変動係数の水準並びに変化	3-9
表 3-7	地方自治体歳出の構成比 (2005 年)	3-10
表 3-8	地方税の構成 (2005 年)	3-16
表 3 付-1	費用項目別一人当たり歳出近似曲線 (州)	3-21
表 3 付-2	近似曲線との残差が大きい州	3-22
表 3 付-3	プラス方向に残差が大きな州の所属するクラスター	3-23
表 3 付-4	マイナス方向に残差が大きな州の所属するクラスター	3-23
表 3 付-5	費用項目別一人当たり歳出近似曲線 (構成市)	3-24
表 3 付-6	プラス方向に残差が大きい構成市	3-25
表 3 付-7	マイナス方向に残差が大きい構成市	3-25
表 3 付-8	プラス方向に残差が大きな構成市が所属するクラスター	3-26
表 3 付-9	マイナス方向に残差が大きな構成市が所属するクラスター	3-26
表 3 付-10	一人当たりの総歳出額が非常に小さい町 (10 町)	3-26
表 3 付-11	一人当たりの総歳出額の非常に大きい町 (10 町)	3-27
表 4-1	地方自治体階層別の行政範囲の取りまとめの例	4-2
表 4-2	参考自治体の選定の際に用いたデータ	4-2
表 4-3	単位費用の算出の例	4-3
表 4-4	参考州政府における一般会計から特別会計への補助金	4-4

表 4-5	各自治体階層における総貧困世帯数の推計	4-6
表 4-6	各地方自治体階層レベルの道路総延長の推計	4-7
表 4-7	測定単位の設定と単位費用計算の結果	4-10
表 4-8	各自治体階層の総財政不足推計結果	4-10
表 4-9	垂直配分比率の算出	4-11
表 4-10	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	4-12
表 4-11	州別の財政需要と財政力ギャップの推計	4-13
表 4-12	州別の財政力ギャップと IRA 配分	4-14
表 4-13	財政力ギャップ	4-14
表 5-1	地方自治体階層別にみた現行配分式に対する賛否の割合	5-2
表 5-2	人口・面積規模別地方自治体の現行要素に対する賛否の割合	5-3
表 5-3	IRA 水平配分の現行要素に賛成の理由	5-4
表 5-4	IRA の水平配分に用いる要素についての提案	5-5
表 5-5	地方自治体階層別の「IRA の使途 (20%) に関する地方自治法 287 条の規定」につ いての回答	5-8
表 5-6	地方自治体階層別の「現行 IRA の額は基礎的サービスを提供する費用を賄うのに 十分か」に対する回答	5-9
表 5-7	地方自治体階層別の「現行 IRA に加え別途パフォーマンスベースの交付金を配 分すること」に対する回答	5-9
表 5-8	地方自治体階層別の「IRA が地方自治体の分割を引き起こす原因の一つと考える か」についての回答	5-10
表 5-9	その他の課題及び提言に関する主な意見	5-10
表 6-1	IRA の戦略目標 (第 1 回調査)	6-2
表 6-2	IRA の戦略目標 (第 2 回調査)	6-3
表 6-3	IR 配分のための重要指標	6-4
表 7-1	IRA の戦略目標 (総括)	7-2
表 7-2	提案された垂直配分の傾向	7-3
表 7-3	討論グループによって提案された指標	7-4
表 9-1	特定諸国における政府間財政調整制度	9-2
表 9-2	特定諸国における垂直的政府間調整制度	9-3
表 9-3	特定諸国の水平的財政調整制度	9-3
表 9-4	地方交付税の交付／不交付団体の数 (2006 年度)	9-10
表 9-5	都道府県及び市町村の標準団体	9-11
表 9-6	普通交付税の算出における測定単位と単位費用 (市町村) (2006 年度)	9-12
表 9-7	保健衛生費の単位費用算定基礎 (2006 年度)	9-13
表 9-8	母子衛生費の単位費用算定基礎 (2006 年度)	9-13
表 9-9	保健セクターにおける専門家の標準的な基準	9-14
表 9-10	モデルとしての母子保健の費用	9-14
表 11-1	今後の作業工程	11-18
表 12-1	シミュレーション結果(1)	12-4

表 12-2	シミュレーション結果 (2).....	12-5
表 12-3	シミュレーション結果 (3).....	12-9
表 12-4	沿岸自治体（市・町）数.....	12-12
表 12-5	自治体水域面積と陸地面積の比較.....	12-13
付表 12-1	一人当たり自主財源：トップテン自治体.....	12-24
付表 12-2	一人当たり IRA：トップテン自治体.....	12-25
付表 12-3	水平パラメータ（P：人口、L：面積、E：均等割）の変化の影響比較 － 歳入階級別 IRA の「理論値」からの変化率.....	12-26
表 14-1	戦略運営フレームワークに関する提言の要約.....	14-8
表 14-2	戦略実施のための提言.....	14-10

図リスト

図 1-1	現行の IRA 配分の仕組み	1-2
図 1-2	調査の実施体制	1-3
図 1-3	調査工程	1-3
図 1-4	調査のアプローチ	1-4
図 1-5	報告書の構成	1-9
図 2-1	権限委譲によって改善された行政分野（順位）	2-4
図 2-2	予算作成時に優先するセクターの順位	2-4
図 2-3	歳入総額及び内国歳入（IR）と GDP の比較	2-7
図 2-4	1人当たり内国歳入と人口の比較	2-7
図 2-5	内国歳入の財源比較: 2002-2006	2-8
図 2-6	地方自治体の収入源の割合	2-10
図 2-7	地方自治体歳出のセクター別推移: 2002-2006	2-12
図 2-8	地方自治体歳出のセクター別構成の推移: 2002-2006	2-12
図 2-9	中央政府歳出のセクター別構成の推移: 2002-2006	2-13
図 2-10	地方自治体と中央政府の歳出規模の推移	2-14
図 2-11	LGPMS のフレームワーク	2-16
図 2-12	計画策定のフロー	2-18
図 3-1	個別州の歳入構造	3-4
図 3-2	個別市の歳入構造	3-5
図 3-3	個別町の歳入構造	3-5
図 3-4	歳入階級別の一人当たり自治体歳入及びその内訳（2005年）	3-6
図 3-5	歳入階級別 IRA の比較（2005年）	3-8
図 3-6	教育分野の指標（1）	3-12
図 3-7	教育分野の指標（2）	3-13
図 3-8	保健分野の指標（1）	3-14
図 3-9	保健分野の指標（2）	3-14
図 3-10	一般公的サービスに関する指標（1）	3-15
図 3-11	一般公的サービスに関する指標（2）	3-16
図 3-12	地方税に関する指標（1）	3-17
図 3-13	地方税に関する指標（2）	3-18
図 3 付-1	費用項目別一人当たり歳出近似曲線（対数目盛）（州）	3-21
図 3 付-2	費用項目別一人当たり歳出近似曲線（州）	3-21
図 3 付-3	近似曲線との残差のプロット（州）	3-22
図 3 付-4	近似曲線との残差のヒストグラム（州）	3-22
図 3 付-5	クラスター別歳出構造の平均（州）	3-23
図 3 付-6	クラスター別歳出構造の平均（構成市）	3-25
図 3 付-7	一人当たりの歳出額が非常に小さい町の歳出構造	3-27
図 3 付-8	一人当たりの歳出額が非常に大きい町の歳出構造	3-28

図 4-1	各自治体階層の総財政不足と総自主財源の比較.....	4-11
図 4-2	財政力ギャップと IRA 配分の関係	4-15
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.....	5-6
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.....	5-6
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.....	5-7
図 7-1	12 の提案が提言する指標	7-4
図 7-2	8 つの討論グループが提言する指標	7-5
図 8-1	IRA の問題点の整理	8-5
図 9-1	ドイツの政府間移転制度（州レベル）	9-4
図 9-2	ドイツの政府間移転制度（地方自治体＝市町村レベル）	9-5
図 9-3	スウェーデンの歳入平衡交付金	9-6
図 9-4	スウェーデンの歳出平衡交付金	9-6
図 9-5	インドネシアの一般割当金制度	9-7
図 9-6	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	9-9
図 9-7	各地方自治体に交付される普通交付税の算出の構造.....	9-10
図 10-1	「戦略目標」に関する認識の構造	10-4
図 11-1	新配分式オプション設定のフロー.....	11-1
図 11-2	現行配分式に対する地方自治体の評価.....	11-5
図 11-3	IRA 配分式において重視すべき指標に関する意向.....	11-7
図 11-4	今後の作業フロー	11-19
図 12-1	LGPMS パフォーマンス指標（2004 年、州）	12-10
図 12-2	パフォーマンス指標による IRA の調整（州）	12-11
図 12-3	貧困人口比率、2003・2006 年	12-14
図 12-4	水平パラメーター（P:人口、L:面積、E:均等割）の変化の影響比較－ 一人当たり IRA の標準偏差 －	12-15
図 12-5	水平パラメーター（P:人口、L:面積、E:均等割）の変化の影響比較－ 歳入階級 別 IRA の「理論値」からの変化率 －	12-16
図 12-6	州の歳入総額「実績」（Exp. Actual）と「標準」（Exp. Standard）の比較	12-19
図 12-7	一人当たり自主財源と IRA：州	12-20
図 12-8	一人当たり自主財源と IRA：市	12-21
図 12-9	一人当たり自主財源と IRA：町	12-21

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
GOP	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

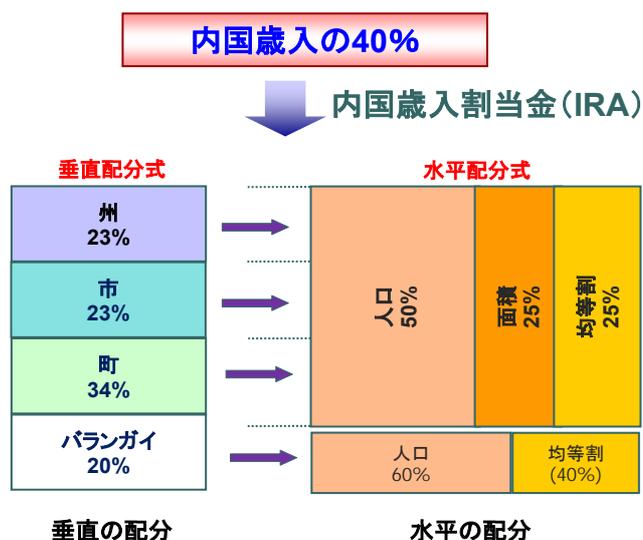
1.1. 調査の背景

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。

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。このような状況の下で、「フィ」国政府から日本国政府に対し、地方自治体間の財政力の平準化という財政調整制度本来の趣旨に立ち返って、現行のIRA制度を検証し、合理的・実証的根拠に基づく制度改善オプションを検討するための開発調査の実施について要請がなされた。

この要請に基づき、独立行政法人国際協力機構（以下、「JICA」）は、予備調査及び事前調査を経て、2007年3月16日、「フィ」国内務自治省（DILG）と本格調査の枠組みにつき合意し、協議議事録（M/M）を署名・交換した。また、2007年5月25日には、実施細則（I/A）の署名が行われた。



出典 JICA 調査団

図 1-1 現行の IRA 配分の仕組み

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、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。

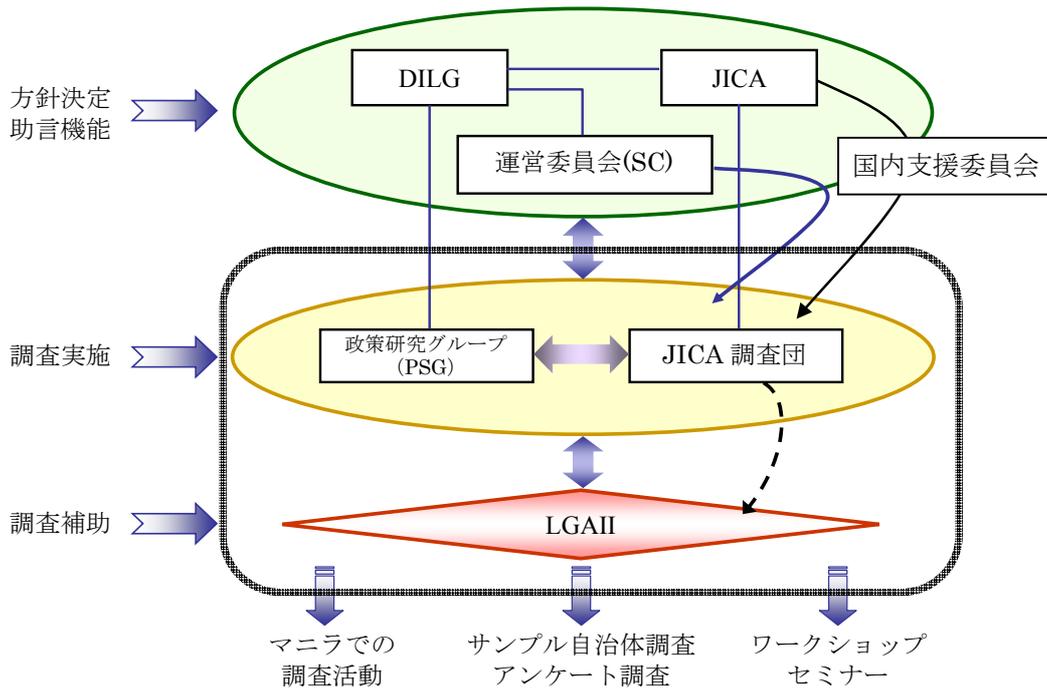
1.3. 調査の実施

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、内務自治省 (DILG) の地方自治体監督局 (BLGS) である。なお、本調査は、「フィ」国全域を対象として行われた。

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 LGAI (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。



出典 JICA 調査団

図 1-2 調査の実施体制

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

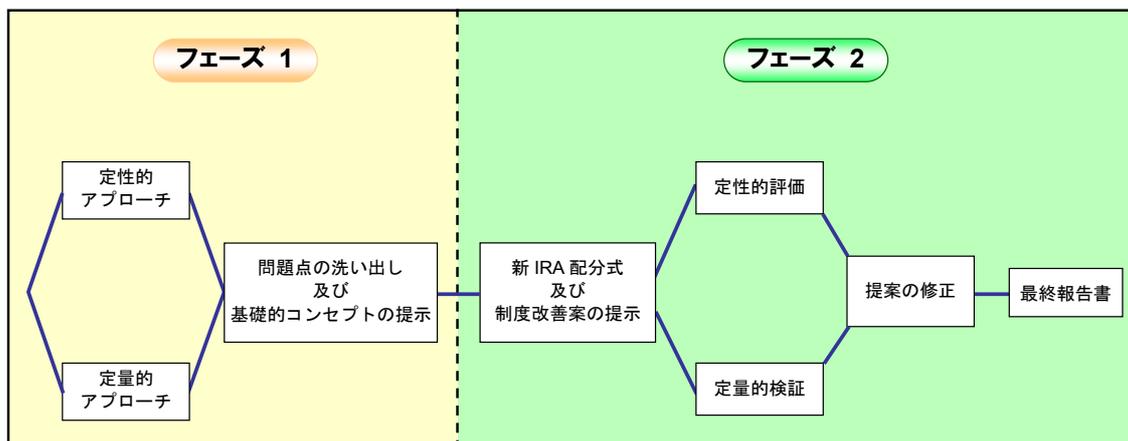
	2007年度												2008年度											
	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3
現地調査																								
国内作業																								
報告書					★				★			★			★				★				★	
					インベ				第一			第二			イン				ドラ				ファイ	
					ンベ				次プ			次プ			テリ				フト				ナル	
					ション				ロ			ロ			ム				ファイ				ル	
					ホ				グ			グ			レ				ナル				ホ	
					ート				レ			レ			ポ				ホ				ート	
									ポ			ポ			ル				ル				ル	
									ル			ル			ト				ト				ト	
									ト			ト			ル				ル				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

i) 第 1 年次（フェーズ 1）調査

第 1 年次調査の課題は、IRA 制度の現状を分析し改善に向けての問題点を明確にすることである。本調査では、現状の問題点を明らかにするため、以下のアプローチを採用した。

定性的アプローチ

いかなる開発調査においても、既存文献のレビューやステークホルダーとの意見交換といった一般調査が行われるのが常である。本調査では、このような一般調査に加えて、サンプル自治体調査の一環として地方自治体意向調査を実施しているところに特色がある。

定量的アプローチ

IRA 配分式の改善案は、定性的アプローチのみによって得られるものではない。各地方自治体の財政収支を量的に測定し、自治体の財政状態を明らかにする必要がある。

本調査では、調査期間が限られているなかで、サンプル自治体調査の実施によって得られた数値データとあわせて、既存の二次データの収集を図った。

ii) 第2年次（フェーズ2）調査

第2年次調査の課題は、第1年次調査で得られた基礎調査や収集データを踏まえて、新IRA配分式オプションを構築し、その他IRA関連制度の改善に関する提言を行うことである。第2年次調査では、提言素案を作成し、以下の作業を通じて素案に修正を加えた。

定性的評価

アンケート調査、ワークショップ／セミナー、ステークホルダー／ドナーとの協議の3つの手法を通じて、提言素案に関し定性的評価を行った。

本調査では、提言素案の構築、修正及び評価にあたり、ステークホルダーとの協議を重視した。これには、他のドナーが支援しているプロジェクトとの調整も含まれる。それは、本調査の提言が、地方財政の広範な領域にかかる制度改善との関連において、より有効性を高めることになるからである。

定量的検証

数量分析は、第2年次調査において新配分式オプションを検討する際に活用され、さらに各オプションの影響分析にも用いられた。

両アプローチの統合

調査では、上記の検証作業を統合し、IRA配分式のオプション素案やその他のIRA改善案に修正が加えられた。修正が加えられたオプション及び提案はドラフトファイナルレポート（DFR）に取りまとめ、さらにこれはファイナルレポート（FR）として完成された。その過程で、調査団はJICA国内支援委員会及び現地運営委員会（SC）に対して説明と協議を行い、配分式オプション及びその他の提案について、必要な作業及び調整を行った。

1.4. 調査の主な成果

本調査の主要な成果を2つのフェーズに分けて示せば、以下のとおりである。

1.4.1. 第1年次（フェーズ1）調査の主な成果

本調査の第1年次は、2007年8月1日、JICAと調査団を構成するコーエイ総合研究所（KRI）が契約書に署名してスタートした。第1年次調査の主な成果は次の通りである。

1) 基礎調査 (Fact-finding 調査)

第 1 年次調査では、中央及び地方政府の歳入・歳出構造や地方自治体階層間の行政サービスの範囲などに関する調査が実施された。また、地方自治体財政と IRA に関する実証的な数量分析が行われた。これらの調査結果は、第 2 章及び第 3 章に述べられている。また、調査団は、過去の IRA 文献の分析及び地方財政分野におけるドナーの動向の分析を行うとともに、諸外国の事例についてもレビューを行った。それらの分析結果は、第 8 章及び第 9 章に記載されている。

2) サンプル自治体調査

第 1 年次調査では、国家統計のデータ収集のほか、財政需要の計算等を目的としたサンプル自治体調査を実施した。このサンプル自治体調査は、計 168 の自治体を対象とし、次のような手順に従って実施された (表 1-1 参照)。

表 1-1 サンプル自治体調査の実施経過

2007 年 9 月	168 の自治体をサンプル調査対象自治体として選定 (自治体リストは Annex 1 を参照)
2007 年 10 月	調査票及び調査ガイドライン等の調査関連書類の作成 (調査票は Annex 2 を参照)
2007 年 10 月末	プレテスト (ブラカン州及びパラワン州) の実施
2007 年 11 月中旬	調査票及び調査ガイドラインの対象自治体への事前配布
2007 年 11 月 19 日～12 月 7 日	サンプル自治体調査の実施
2007 年 12 月中旬～2008 年 1 月末	調査回答の整理・データ化
2008 年 1 月	サンプル自治体補完調査計画の策定
2008 年 2 月 4 日～22 日	サンプル自治体補完調査の実施
2008 年 2 月	補完調査にて得られたデータの整理及び分析

出典 JICA 調査団

3) ワークショップ

本調査のステークホルダーに対して調査の進捗状況を発表し、参加者から IRA 問題に関する意見を幅広く聴取することを目的として、2008 年 2 月 29 日、ケソン市内のホテルにおいてワークショップを開催した。同ワークショップの概要は以下の通りである (詳細については Annex 3 を参照)。

ワークショップには、中央政府機関関係者、ドナー関係者、地方自治体連盟関係者、自治体関係者、自治体実務経験者ら約 60 名が参加した。ワークショップの午前の部では、先ず

JICA 調査団が調査の概略と進捗、財政調整制度理論、地方政府の財政・IRA 配分にかかる数量的分析結果につき説明を行った。DILG-PSG からも、自治体の意向調査結果の発表がなされた。

午後の部では、IRA 改革をテーマにパネル討論が行われた。パネリストとして、元南レイテ州知事、「フィ」国財務省局長、JICA 国内支援委員会委員が出席した。その後、参加者との間で質疑応答が行われた。

4) 現地運営委員会 (SC)

第 1 回現地 SC は 2007 年 9 月 10 日に開催された。第 1 回委員会では、DILG パナデロ次官が議長を務め、本調査のインセプションレポートについて説明し、内容について協議がなされた。第 2 回現地 SC は 2008 年 2 月 29 日に開催され、DILG-BLGS アコスタ局長が議長を務めた。第 2 回委員会では、同日開催されたワークショップの結果を踏まえ、第 2 次プロセスレポート (PR2) をめぐる説明・討議及び第 2 年次における調査の進め方に関する協議がなされた。

5) カウンターパートへの技術移転

2007 年 9 月 17 日、DILG 職員に対し財政調整制度にかかる講義を実施し、その中で日本の地方交付税制度についても説明を行った。また、本調査にて採用する計量分析モデルの説明を併せて実施し、DILG 職員への技術移転に貢献した。

さらに、2008 年 2 月 29 日に開催されたワークショップでは、財政調整制度にかかる詳細なプレゼンテーションを行い、DILG 職員の能力開発を図った。

以上のほか、調査団は、現地調査の過程で日常的な対話を通じ、調査の設計、調査結果の整理・分析などに関し、DILG-PSG スタッフの政策分析・立案・検証能力の向上に努めた。

1.4.2. 第 2 年次 (フェーズ 2) 調査の主な成果

第 2 年次調査の契約は、JICA と KRI の間で 2008 年 5 月 1 日に署名された。第 2 年次調査の主な成果は、次の通りである。

1) 配分式オプションの考案と影響分析

第 1 年次において収集した一次データ及び二次データを駆使し、また地方自治体関係者の意向調査の分析結果を踏まえ、調査団は新 IRA 配分式オプション案を複数考案した。これに基づき、シミュレーション分析の手法によって新配分式オプション案と現行配分パターンとの比較を行い、各オプションの影響を検証した。これらのオプションの詳細及び影響

分析の結果については、第 11 章及び第 12 章で紹介する。

なお、新配分式オプションの検討を深める観点から、積上げ方式による財政需要の推計や現行 IRA 配分パターンの詳細分析が試みられた。これらについては第 4 章等に記載されている。

2) 有識者に対する質問票調査

本調査では、有識者を対象とした質問票調査を 2 回にわたり実施し、IRA の戦略的目標や IRA 改革の方向性につき有識者の考え方や意見を広く聴取した。これらの質問票調査の結果は、第 6 章に取りまとめられている。

3) ワークショップ

第 2 年次調査では、IRA 制度改善に向けたモメンタムを醸成し合意形成を図る取り組みの一環として、計 4 回のワークショップが実施された。中央レベルのワークショップはマニラ首都圏で開催され、地方レベルのワークショップはルソン地域、ビサヤ地域及びミンダナオ地域で開催された。これらのワークショップで、調査団は新 IRA 配分式オプションや IRA 改革の方向性に関する提案の骨子を説明し、関係者間で熱心な意見交換が行われた。ワークショップの概要及び結果は、第 7 章で紹介されている。

4) 専門家のコメント

本調査では、調査団が提示する複数の新 IRA 配分式オプションの中から DILG が「フィ」国の実情に即した最適オプションを選択する一助として、地方財政分野の現地専門家 5 名に依頼し、最適オプションに関するコメントを求めた。

5) セミナー

第 2 年次調査の最終現地調査では、関係者への調査結果の説明と協議を目的としたセミナーを計 3 回実施した。中央レベルのセミナーはマニラ首都圏で開催され、地方レベルのセミナーはセブ市とダバオ市で開催された。セミナーの概要及び結果は、第 7 章で紹介されている。

6) 現地運営委員会 (SC)

第 3 回現地 SC は、DILG のパナデロ次官が議長となり、2008 年 8 月 7 日、ダバオ市内のホテルで開催された。第 3 回現地 SC では、インテリムレポート (IR) の説明及び協議が行われた。さらに、第 4 回現地 SC は 2008 年 10 月 28 日ケソン市内のホテルにて開催され、パナデロ次官が議長を務めた。第 4 回現地 SC では、同日開催されたセミナーの結果をも踏ま

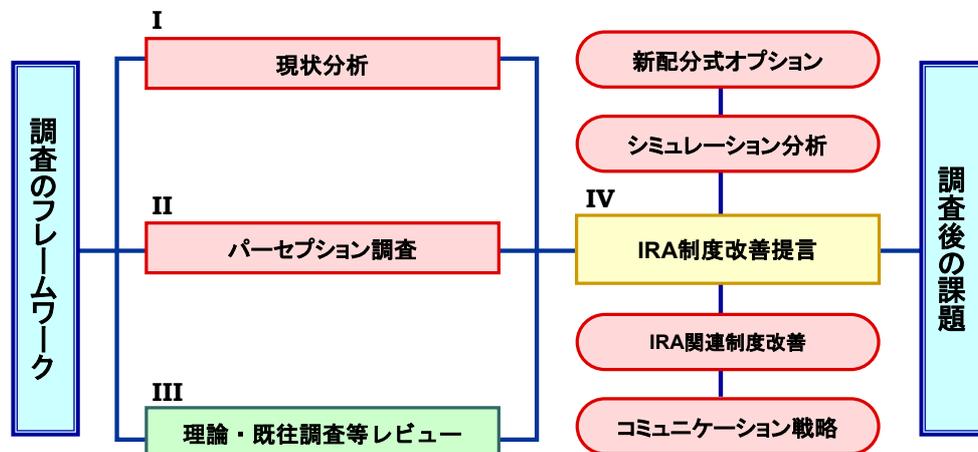
え、ドラフトファイナルレポート（DFR）に関する説明及び協議が行われ、これまでの調査の成果を盛り込み所用の調整を加えて、ファイナルレポート（FR）を2009年1月に提出することとなった（第4回現地SCの議事録はAnnex 4を参照）。

7) カウンターパートへの技術移転

2008年7月から8月にかけて開催された計4回のワークショップにおいて、DILG職員が地方自治体意向調査結果の発表を行い、調査団が新IRA配分式オプションにかかるプレゼンテーションを行った。これらのプレゼンテーションの実施に先立って、調査団はDILG職員に対し、「フィ」国地方財政及びIRA配分にかかる定量的分析とオプションのシミュレーションにかかる詳細を説明し、技術移転を行った。このほか、調査団はDILG-PSGとの日常的な対話と協働に努め、DILG職員の政策分析・立案・検証能力の向上に寄与した。

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。ここではまず、政府間財政調整の視点から中央政府と地方政府の役割分担や歳入・歳出構造を分析し、あわせて中央政府の地方行政財政モニタリング・システムを概観し評価している（第2章）。これらの制度的枠組みの分析を前提として、中央政府の財務データ及びサンプル自治体調査データに基づき、地方財政及びIRAの包括的な統計分析がなされた。全地方自治体の財政・IRA構造を端的に示す有益な定量的情

報が掲げられている（第 3 章）。さらにいわば特論として、積み上げ方式による財政需要推計が試みられ、その手法及び推計結果が記述されている。この作業は、地方自治体の財政力ギャップにかかる推計を全面的に展開するためのプロトタイプを提供する意義を併せ持つものである（第 4 章）。

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。本調査が政策提言型調査であることにかんがみれば、参加型アプローチによる政策形成は極めて重要である。本調査の過程では、関係者のエンパワーメントを行い、IRA 制度改善についての意向を調査し、合意の形成を促しつつ、その結果を IRA 制度改善案に反映させるよう努めた。すなわち、第 2 部では、サンプル自治体調査の一環として実施した地方自治体意向調査の結果（第 5 章）、有識者に対する質問票調査の結果（第 6 章）及びワークショップにおけるグループ討議等の結果（第 7 章）について、それぞれその概要を述べ、一定の分析を行っている。これらは、調査団の独善を避け、IRA 制度改善案が「フィ」国の現実に即したものとなるようにするうえで、重要な情報のプラットフォームとなった。

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。政策提言の形成にあたっては、理論の示すところに学び、過去の知見に学び、かつ諸外国の経験の学ぶことが重要だからである。そこで、第 3 部では、IRA 制度改善にかかる既往調査・提案の主要論点を概観し、「フィ」国の地方財政改革に関連する開発援助の動向を整理している（第 8 章）。さらに、政府間財政調整制度の原理と類型をレビューし、諸外国が用いている配分式について述べ、IRA 配分式オプション検討に示唆を与えている。あわせて、日本の地方交付税制度の仕組みを略述し、母子保健分野を例にこれを「フィ」国に適用する標準モデルを示した（第 9 章）。第 3 部は、IRA 制度改善案の作成に理論的基礎を与え、提言が内外の経験の蓄積を踏まえたものとなるようにするための基盤を提供している。

第 4 部では、IRA 制度改善案を示している。第 4 部は、上記各部で分析された結果を受けて、それらを統合し政策提言として取りまとめた本調査の結論部分である。ここでは、まず IRA 制度改善についての基本的な考え方が整理され（第 10 章）、次いで新 IRA 配分式オプションが提案されている（第 11 章）。そのうえで、本調査において構築されたシミュレーション方法及び評価基準に基づき、各配分式オプションについて、一定のシミュレーション及び影響分析が行われた。ここでは、その手法及び結果が掲げられている（第 12 章）。さらに、本調査では、新 IRA 配分式を示すのみならず、IRA に関するその他各種規制・規則にかかる改善案を提示することとされている。そこで、IRA の 20%を開発目的に使用するよう定めた規則の見直し問題を含め、IRA 配分式以外の制度的問題に関する所要の改善案を示した（第 13 章）。最後に、本調査終了後、DILG が IRA 制度改善案を関係者に効果的に浸透させ、改善を実現していくために必要なコミュニケーション戦略が掲げられている（第 14 章）。

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。この章では、次章以降の分析と提言の基礎となる情報を提供する。

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 年地方自治法に基づいて地方自治体に委譲された基礎的行政サービスや地方自治体が提供すべき施設（公共施設）は、表 2-2 に示すとおりである。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（Annex 5 参照）。

表 2-2 1991 年地方自治法によって地方自治体に権限委譲された
基礎的行政サービス及び公共施設

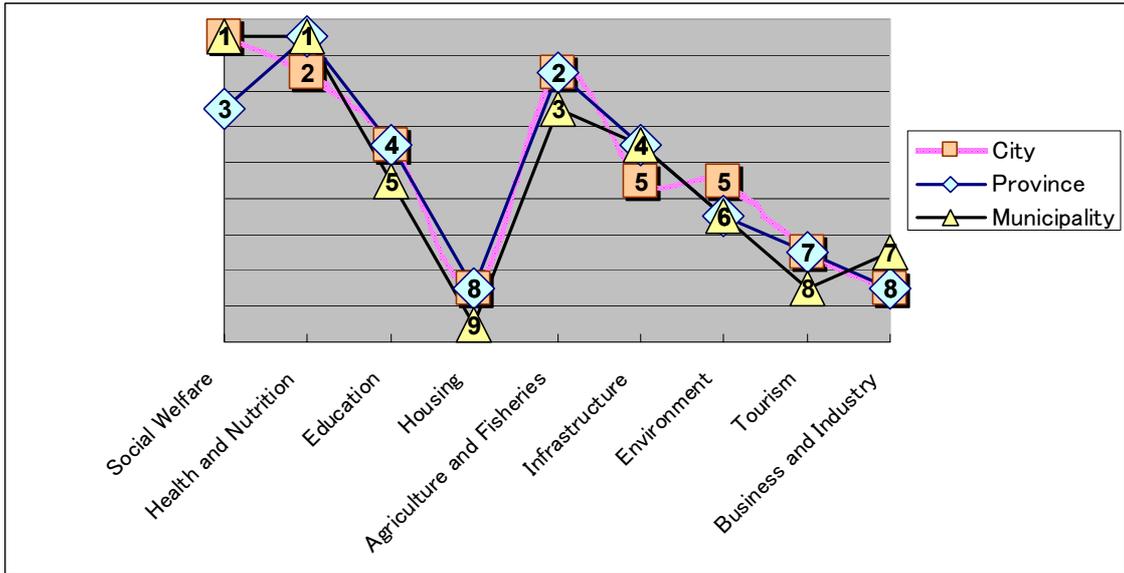
州	<ul style="list-style-type: none">- 農業普及と現場での研究サービス- 森林法の執行- 病院と第 3 次保健サービス- 社会福祉サービス- 州の費用で賄われるインフラ- 低価格住宅- 州・市向け通信サービス- 州・市向け低価格住宅プロジェクト- 州向け投資支援サービス、産業研究開発サービス- 観光振興
町	<ul style="list-style-type: none">- 農業普及と現場での研究サービス- コミュニティ・ベースの森林プロジェクトと共有林の管理- プライマリー・ヘルス・ケアサービスと第 2 次、第 3 次保健サービスへのアクセス- 地方の資金で賄われる土木工事とインフラプロジェクト- 学校建設プロジェクト- 社会福祉サービス- 情報サービス- ごみ処理システムと環境管理システム- 町の建物、文化センター、公園、そしてスポーツ施設- 観光施設と振興
市	<ul style="list-style-type: none">- 上記の町と州の全ての公共サービスと公共施設
バランガイ	<ul style="list-style-type: none">- 生産物の回収と購買所を含む農業支援サービス- 保健センターとデイ・ケアセンター- ごみ収集- 村司法システム- バランガイの資金による道路とインフラ- 情報閲覧センター

出典 Milwida M. Guevara, “The Fiscal Decentralization Process in the Philippines: Lessons from Experience”, 2004

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調査では、知事、市長及び管理者といった幹部職員の権限委譲に関する意見を聴取した（第 5 章参照）。

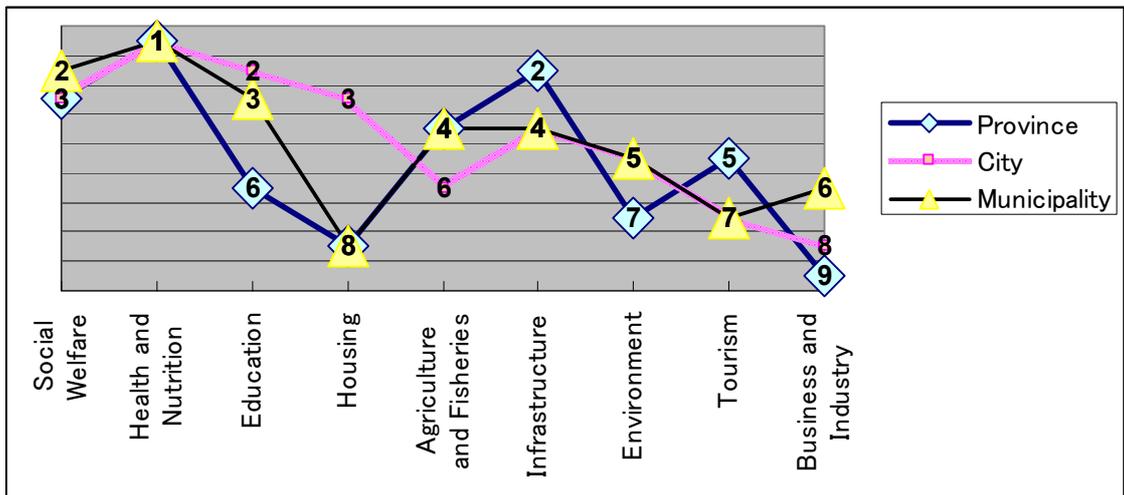
権限委譲に伴い、どの分野で行政サービスが改善されたかを質問したところ、州、市、町ともに、上位 3 分野は、社会福祉、保健及び栄養、農業及び漁業であった（図 2-1 参照）。



出典 JICA 調査団

図 2-1 権限委譲によって改善された行政分野（順位）

一方、予算配分上の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 2-2 参照）。



出典 JICA 調査団

図 2-2 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。すなわち、他機関から支援を受けている公共サービスを、財政的な支援、技術的な支援及び行政サービスによる支援の3つのカテゴリーに分けて、調査した。

ケーススタディーA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。

例えば、籾米やトウモロコシの種苗農場に関する業務は、本来町や市の所管であるが、これらは町や市が単独で費用負担をしているのではなく、交雑種の籾米や高価値の商業用トウモロコシに対する補助金が農業省の地域事務所から州政府を通じて町や市に交付されている。また、トウモロコシの生産セミナーを開催し、米やトウモロコシの栽培等に関する町・市の技師への指導を同地域事務所が実施するなど、技術面での支援も行われている（Annex 6 参照）。

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

現行のIRA制度を政府間財源移転の観点から考えると、2つの主な課題がある。第1は、IRAの総額が地方自治体の基礎的な財政需要を満たしているか否かである。第2は、IRA配分が個々の地方自治体の財政需要に対応しているか否かである。この節では、税制度及び中央・地方政府の歳入・歳出構造から、これら2つの課題を検証する。この検証により、IRA制度の改善に資する基礎的な素材を提供する。

2.2.1. 中央政府の歳入構造の分析

現行の IRA 制度下では、地方自治体は 3 会計年度前の内国歳入の 40%を受け取ることとなっている（1991 年地方自治法 284 条）。IRA は地方自治体の行政サービスや施設への支出に決定的な影響を与えるものであるが、その総額はこのように内国歳入に直接リンクしている。したがって、内国歳入の原資の安定性及び持続可能性を確認することは、本調査にとって極めて重要である。

1) 内国歳入総額の動向

財務省傘下の内国歳入局は、内国歳入を徴収する機関である。内国歳入は、全国家歳入の約 3 分の 2 を占めている。残余は、寄付金、関税及び法律で定められているその他の国税である。

表 2-3、表 2-4 及び 図 2-3 は、内国歳入の税収が明らかに増加していることを示している。しかし、GDP に対する内国歳入の割合は、2002 年から 2006 年までほとんど変わっていない。このことは、内国歳入の GDP に対する弾力性がほぼ 1 であることを示している。つまり、IRA の財源は「フィ」国の経済成長に依存しており、経済成長が維持される限り、安定的で持続可能な財源となっている。

表 2-3 国家歳入の構成: 1991, 1996, 2002-2006 (単位: 百万ペソ)

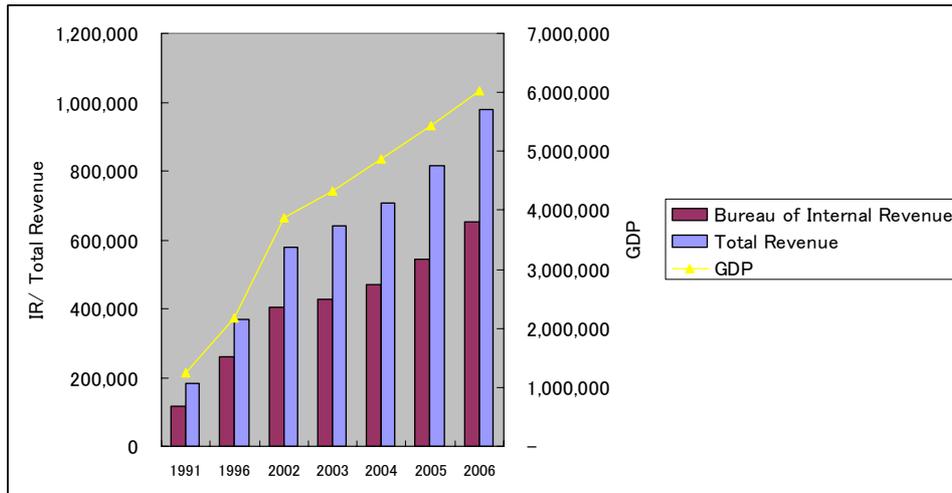
項目	1991	1996	2002	2003	2004	2005	2006
全歳入	220,787	410,449	578,406	639,737	706,718	816,159	979,638
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
税収入	182,275	367,894	507,637	550,468	604,964	705,615	859,857
	83%	90%	88%	86%	86%	86%	88%
内国歳入局	116,256	260,774	402,742	427,350	470,329	542,697	652,734
	53%	64%	70%	67%	67%	66%	67%
関税局	64,391	104,566	99,322	117,201	127,269	154,566	198,161
	29%	25%	17%	18%	18%	19%	20%
その他の局	1,628	2,554	5,573	5,917	7,366	8,352	8,962
	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
税外収入	35,440	41,986	69,717	88,071	101,680	110,456	119,598
	16%	10%	12%	14%	14%	14%	12%
交付金	3,072	569	1,052	1,198	74	88	183
	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

出典 Bureau of Treasury, DOF

表 2-4 国家歳入の GDP 比 (%) : 1991, 1996, 2002-2006

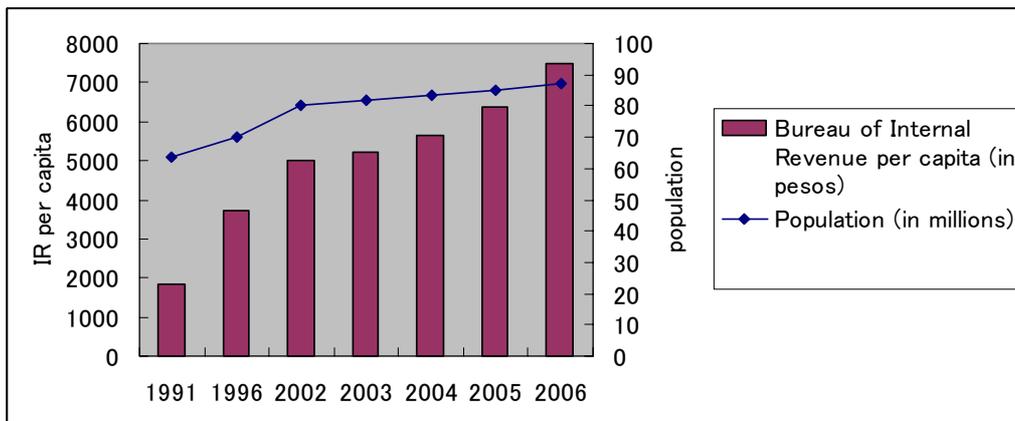
項目	1991	1996	2002	2003	2004	2005	2006
全歳入	18%	19%	15%	15%	15%	15%	16%
税収入	15%	17%	13%	13%	12%	13%	14%
内国歳入局	9%	12%	10%	10%	10%	10%	11%
関税局	5%	5%	3%	3%	3%	3%	3%
その他の局	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
税外収入	3%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
交付金	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

出典 Bureau of Treasury, DOF 資料に基づき JICA 調査団作成



出典 Bureau of Treasury, DOF 資料に基づき JICA 調査団作成
図 2-3 歳入総額及び内国歳入 (IR) と GDP の比較 (単位: 百万ペソ)

図 2-4 は、人口 1 人当たりの内国歳入の伸び率が、ここ数年は人口の増加率よりも高いことを示している。



出典 Bureau of Treasury, DOF 資料に基づき JICA 調査団作成
図 2-4 1 人当たり内国歳入と人口の比較

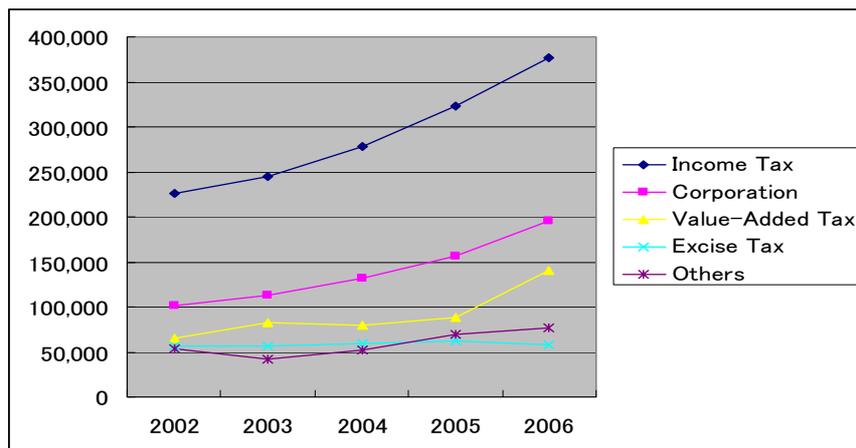
2) 内国歳入の税源

社会・経済情勢が変動する状況下で内国歳入の安定性・持続可能性を見極めるためには、内国歳入を構成する税源の特徴や動向を把握しておくことが不可欠である。内国歳入の主な税源は、i) 所得税、ii) 付加価値税 (VAT)、iii) 物品税の 3 つである。2006 年では、所得税は全内国歳入の約 58% であり、VAT は 22%、物品税は 9%、他の税は 11% であった (表 2-5 及び図 2-5 参照)。主な税の特徴については、Annex 7 参照。

表 2-5 内国歳入の主要税源: 2002-2006 (単位: 百万ペソ)

Particulars	2002	2003	2004	2005	2006
全歳入	402,742 (100%)	427,350 (100%)	470,329 (100%)	542,697 (100%)	652,734 (100%)
所得税	226,501 (56%)	245,300 (57%)	278,213 (59%)	323,334 (60%)	376,991 (58%)
法人	100,753 (25%)	112,356 (26%)	131,168 (28%)	156,199 (29%)	195,600 (30%)
個人	86,432 (21%)	91,361 (21%)	100,919 (21%)	115,941 (21%)	130,414 (20%)
その他	39,316 (10%)	41,583 (10%)	46,126 (10%)	51,194 (9%)	50,977 (8%)
付加価値税 (VAT)	65,929 (16%)	82,633 (19%)	80,216 (17%)	87,855 (16%)	140,934 (22%)
物品税	57,001 (14%)	56,905 (13%)	59,530 (13%)	61,816 (11%)	58,254 (9%)
その他	53,311 (13%)	42,512 (10%)	52,370 (11%)	69,692 (13%)	76,555 (12%)

出典 BIR Annual Reports に基づき JICA 調査団作成



出典 BIR Annual Reports に基づき JICA 調査団作成

図 2-5 内国歳入の財源比較: 2002-2006 (単位: 百万ペソ)

2.2.2. 地方自治体の歳入・歳出構造の分析

1) 地方自治体の歳入及び IRA の額

IRA は、地方自治体の最大の歳入源であり、全歳入平均で 63%を占めている。IRA の総額は 2004 年を除いて増えているものの、地方自治体の全歳入に対する IRA の割合は、ここ数年低下してきている。

税及び税外の自主財源は、平均で、全歳入の 32%である。全歳入に対する自主財源の割合は、2002 年の 31%から 2006 年の 33%へと僅かではあるが増加傾向を示している。

特に、固定資産税と事業税からの収入が、全歳入の24%となっている。2004年の固定資産税の微減、2006年の事業税の微減を除けば、両税からの収入は近年好調であり、2005年にはそれぞれ23%、30%と最も高い増加率を記録している。

最後に、IRA以外の国税からの特別な収入、交付金や補助金といった臨時的収入、借入及び地方自治体間での財源移転は、2006年では全歳入の6%となっている（表2-6、表2-7、図2-6参照）。

なお、地方自治体の税源の詳細については、Annex 8参照。

表2-6 地方自治体歳入の内訳: 2002-2006（単位：百万ペソ）

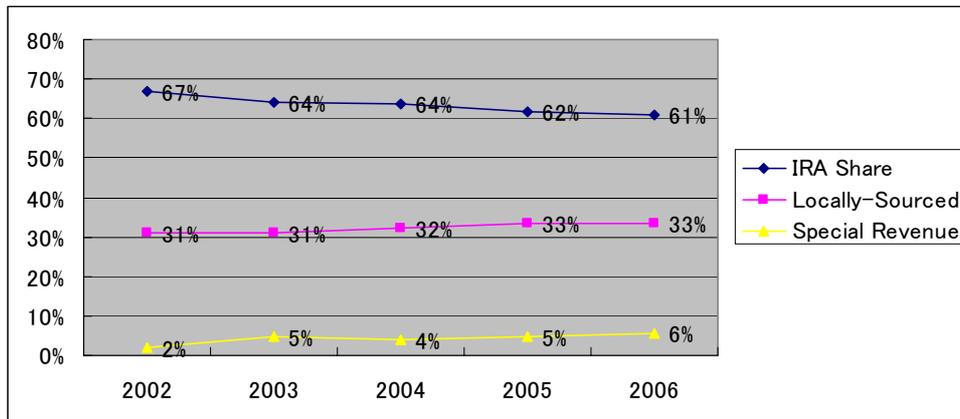
項目	2002	2003	2004	2005	2006
全歳入	159,771	177,252	177,318	221,476	225,832
内国歳入割当金(IRA)	107,118	113,680	112,883	136,690	137,521
地方独自財源	49,644	55,127	57,300	73,942	75,408
税収入	38,508	42,053	43,080	54,274	54,859
固定資産税	19,533	22,185	21,440	26,348	27,100
ビジネス税	16,706	17,487	19,280	24,997	24,583
その他の税	2,269	2,381	2,360	2,929	3,176
税外収入	11,136	13,074	14,220	19,668	20,549
規制関連手数料	2,894	3,414	3,577	4,910	4,495
サービス/使用料	1,301	1,630	1,910	2,985	3,379
企業からの収入	4,541	5,902	6,187	9,002	8,571
その他の収入	2,400	2,128	2,546	2,771	4,104
特別歳入	3,009	8,445	7,135	10,844	12,903
国税からの配分(IRA以外)	524	2,020	2,073	4,598	3,590
特別な収入/交付金/援助	604	2,321	1,162	1,662	1,750
長期債務と借入	1,414	3,265	2,624	3,458	6,185
地方自治体間財政移転	467	839	1,276	1,126	1,378

出典 DOF-BLGF SIE

表2-7 地方自治体歳入の構成比(%) : 2002-2006

項目	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL REVENUE	100%	100%	100%	100%	100%
内国歳入割当金(IRA)	67%	64%	64%	62%	61%
地方独自財源	31%	31%	32%	33%	33%
税収入	24%	24%	24%	25%	24%
固定資産税	12%	13%	12%	12%	12%
ビジネス税	10%	10%	11%	11%	11%
その他の税	1%	1%	1%	1%	1%
税外収入	7%	7%	8%	9%	9%
規制関連手数料	2%	2%	2%	2%	2%
サービス/使用料	1%	1%	1%	1%	1%
企業からの収入	3%	3%	3%	4%	4%
その他の収入	2%	1%	1%	1%	2%
特別歳入	2%	5%	4%	5%	6%
国税からの配分(IRA以外)	0%	1%	1%	2%	2%
特別な収入/交付金/援助	0%	1%	1%	1%	1%
長期債務と借入	1%	2%	1%	2%	3%
地方自治体間財政移転	0%	0%	1%	1%	1%

出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成



出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

図 2-6 地方自治体の収入源の割合

2) IRA の額と地方自治体数の変化

i) IRA の垂直的配分比率と地方自治体数の関係

ここでは、IRA の垂直的配分比率と地方自治体の数との関係を分析する。2007 年の地方自治体全数は、1996 年の 1743 から 1711 へと減少した。しかしながら、地方自治体の階層ごとにみると、州の数は 1996 年の 77 から 2007 年には 81 に増加している。市の場合には、1996 年の 67 から 2007 年の 136 へと、2 倍以上に増えている。町の数には、1996 年の 1599 から 2007 年の 1494 へと、105 の減少をみた（表 2-8 参照）。

参考までに、国家統計調整委員会の統計によると、2007 年第 3 四半期には、5 つの町が新しく市となり、2 つの町が創設され、バラングイが 1 つ誕生した（詳細は Annex 9 参照）。

一方、地方自治体の 4 階層ごとの垂直配分比率は、州及び市はそれぞれ 23%、町 34%、バラングイ 20%と、地方自治法が施行された 1991 年以降固定されている。したがって、州や市の場合には、2007 年に州、市に配分された IRA 総額に対するそれぞれの地方自治体の受取額は、1996 年と比べて、町との相対比では減っていることになる。

表 2-8 州、市及び町の数: 1991, 1996 年及び 2002-2006 年

Particulars	1991	1996 (Sept)	2002 (June)	2003 (June)	2004 (July)	2005 (June)	2006 (June)	2007 (Sept)
TOTAL	1,673	1,743	1,689	1,691	1,695	1,696	1,701	1,711
Provinces	75	77	79	79	79	79	79	81
Cities	60	67	114	115	116	117	117	136
Municipalities	1,538	1,599	1,496	1,497	1,500	1,500	1,505	1,494

出典 1991: Manuel S. Tabunda and Mario M. Galang, A Guide to Local Government Code of 1991, 1992, Mary Jo Educational Supply, 1996: DILG Planning Service, Profile of LGU by Region, 1997, 2002-2006: Philippines Statistical Yearbook

ii) 地方自治体数変化の理由

新たな町やバラングイは、既存の地方自治体からの分割によって創設される。市の場合には、町から市への昇格である。また、州についても、分割により創設される。

本調査では、地方自治体への意向調査において、地方自治体の分割と配分式との関係に関する質問を行った。IRA が地方自治体分割の要因の 1 つと考えるか否かを尋ねたところ、回答者の 75%がこれに同意した（第 5 章参照）。

過去 10 年間で市の数が倍増したのは、町が市に昇格すると多くの IRA を受け取ることができると考えられる。結果的に、現行の IRA 配分式は市の数を増やす誘因の 1 つとなっていると考えられる。

3) 地方自治体の財政支出構造

次に、中央政府との比較を含め、過去数年間の地方自治体の歳出動向を明らかにしておく。

i) 地方自治体の財政支出とその構成

表 2-9 及び図 2-7 は、セクターごとの地方自治体の財政支出額、構成比、増加率を示したものである。

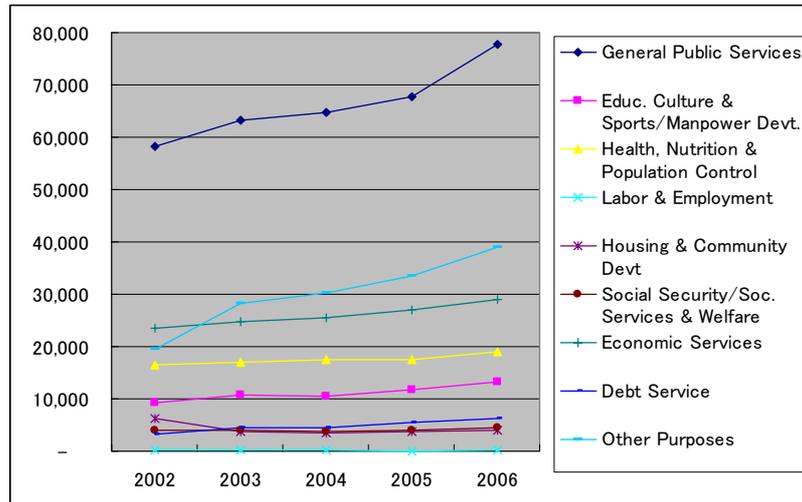
表 2-9 セクター別地方自治体の歳出及び構成比: 2002-2006 (単位: 百万ペソ)

項目	2002	2003	2004	2005	2006
全歳出	140,838	156,206	160,544	170,825	192,908
	100%	100%	100%	100%	100%
一般行政サービス	58,256	63,154	64,859	67,698	77,855
	41%	40%	40%	40%	40%
社会サービス	36,120	35,607	35,549	37,185	40,759
	26%	23%	22%	22%	21%
教育、文化 & スポーツ/人材開発	9,194	10,708	10,529	11,872	13,225
	7%	7%	7%	7%	7%
保健、栄養 & 人口抑制	16,499	16,960	17,426	17,388	18,907
	12%	11%	11%	10%	10%
労働 & 雇用	208	172	147	113	135
	0%	0%	0%	0%	0%
住宅 & コミュニティ開発	6,228	3,752	3,619	3,721	3,963
	4%	2%	2%	2%	2%
社会保障/社会サービス & 福祉	3,991	4,015	3,828	4,091	4,529
	3%	3%	2%	2%	2%
経済サービス	23,538	24,665	25,440	26,904	29,011
	17%	16%	16%	16%	15%
公債費	3,370	4,492	4,443	5,580	6,191
	2%	3%	3%	3%	3%
その他目的支出	19,554	28,288	30,253	33,458	39,092
	14%	18%	19%	20%	20%

出典 DOF-BLGF SIE を基に JICA 調査団作成

年ごとの推移を見ると、一般行政サービス費、経済サービス費及び他目的への支出額が、継続して伸びていることがわかる。一方、社会サービス費の構成要素別支出額をみると、僅かに減っている年があり、特に 2003 年と 2004 年がそうである。このため、社会サービ

ス費の構成比は、2002年の26%から2006年の21%へと継続して減ってきている。同様に、経済サービス費の構成比は、2002年の17%から2006年には15%へと減少している。一方、一般行政サービス費の構成比は、過去4年間、40%を維持しており、他目的への支出の構成比は2002年の14%から2004年には20%へと一貫して増加している。

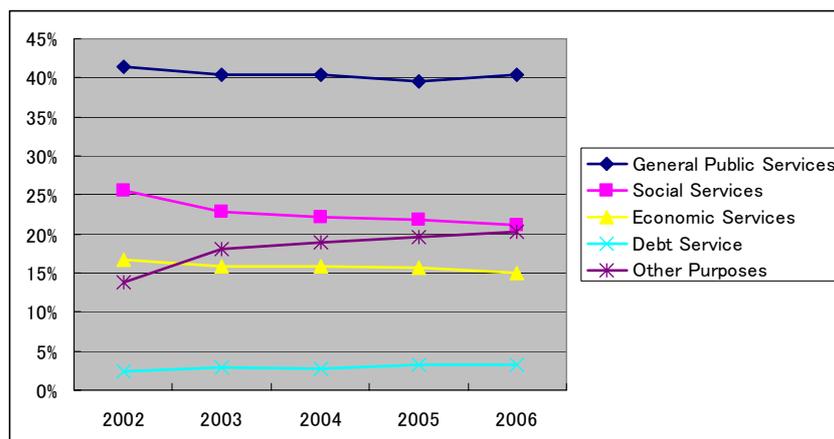


出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

図 2-7 地方自治体歳出のセクター別推移: 2002-2006 (単位: 百万ペソ)

ii) 地方自治体と中央政府の財政支出構成の比較

地方自治体のセクター別財政支出構成では、一般行政サービス費が最も高く、次いで社会サービス費となっており、公債費は5%と低い水準にある(図 2-8 参照)。

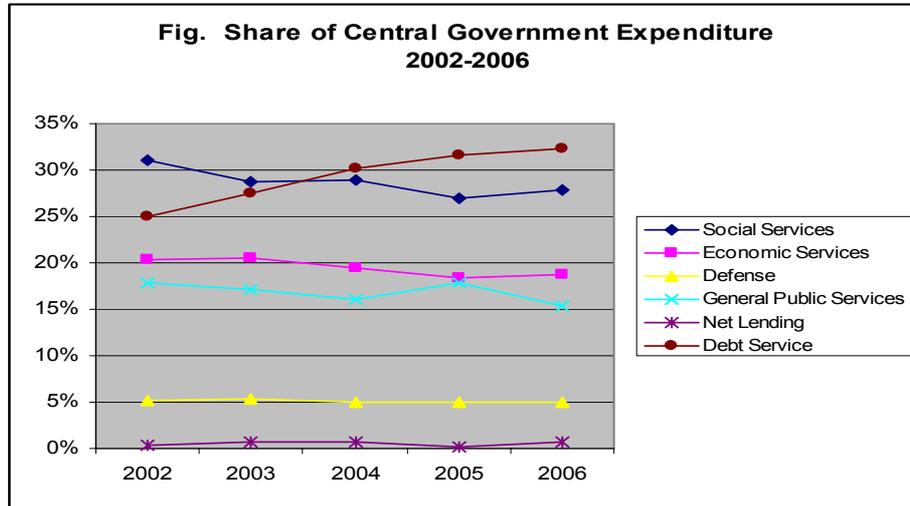


出典 DOF-BLGF SIE を基に JICA 調査団作成

図 2-8 地方自治体歳出のセクター別構成の推移: 2002-2006

一方、中央政府のセクター別財政支出構成は、2002年では、社会サービス費(31%)が最

も高く、続いて公債費（25%）、経済サービス費（20%）の順となっている。しかしながら、2004 年から国債の元利払いが急速に増えており、社会サービス費を凌駕した。元利払いの割合は、2004 年の 30%から 2005 年、2006 年の 32%へと傾向的上昇している（図 2-9 参照）。



出典 Bureau of Treasury, DOF 資料を基に JICA 調査団作成

図 2-9 中央政府歳出のセクター別構成の推移: 2002-2006

iii) 地方自治体と中央政府の財政支出規模の比較

地方自治体の財政支出額と中央政府の財政支出額の規模は、2002 年から 2006 年までの間、おおむね 16%対 84%である（表 2-10 及び図 2-10 参照）。この中央政府の財政支出額には、中央政府から地方自治体への補助金が含まれている。中央政府の歳出全体に占める地方自治体への補助金の割合は、2006 年で 16%である（表 2-11 参照）。なお、国際比較のうえからも、純計ベースで、「フィ」国の中央政府に対する地方政府の財政規模比は小さい部類に属するものと見受けられる。

表 2-10 地方自治体及び中央政府の歳出額及び構成比（%）（単位：百万ペソ）

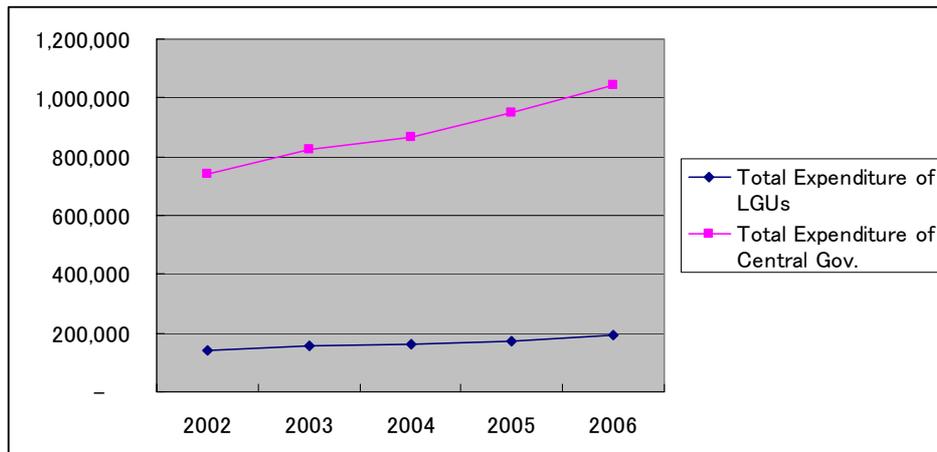
	2002	2003	2004	2005	2006
地方自治体の歳出額及び構成比	140,838 16%	156,206 16%	160,544 16%	170,825 15%	192,908 16%
中央政府の歳出額及び構成比	742,022 84%	825,113 84%	867,011 84%	947,554 85%	1,044,827 84%

出典 DOF-BLGF SIE, Bureau of Treasury, DOF を基に JICA 調査団作成

表 2-11 中央政府から地方自治体への補助金（単位：百万ペソ）

	1991	1996	2002	2003	2004	2005	2006
中央政府の全歳出	707,093	416,141	742,022	825,113	867,011	947,554	1,044,827
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
地方自治体への補助金	115,828	56,631	134,422	141,000	141,000	151,623	166,467
	16%	14%	18%	17%	16%	16%	16%

出典 Bureau of Treasury, DOF を基に JICA 調査団作成



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

図 2-10 地方自治体と中央政府の歳出規模の推移（単位：百万ペソ）

2.2.3. 地方財政の課題

上記の分析を総括し、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 2-10 参照）。

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 2-9 参照）。

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保健・栄養、社会福祉セクターへの支出ニーズが極めて高いことである（図 2-2 参照）。この事実は、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 (Annex 10 参照)。

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 (第 5 章参照)。その分析などを踏まえ、第 13 章において、現行 IRA 関連制度の改善に関する調査団の提案を示すこととする。

2.4. 中央政府による地方政府のモニタリング

2.4.1. 地方自治体のモニタリング・ツール

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。現在アジア開発銀行 (ADB) の TA4778 によりツールの見直し作業が行われており、財務省が統括している財政データの LGPMS への取り込みなどが検討されている。

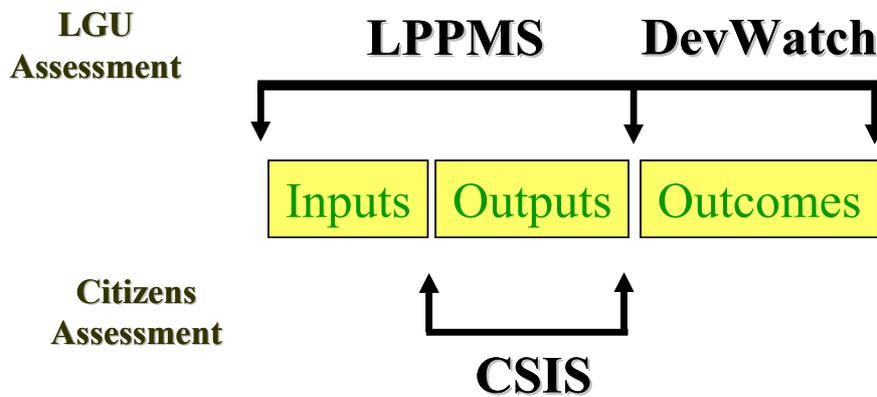
2.4.2. LGPMS 誕生の歴史

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 Local Productivity and Performance Measurement System (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 等の行政評価ツールを LPPMS に融合させる試みが始まり、自治体の自治体による評価システムとして LGPMS が誕生した。

2.4.3. LGPMS 概観

LGPMS は、各自治体の行政サービス 5 分野（17 の集計指標）について、投入（Input）、産出（Output）、成果（Outcome）のレベルで定量的な評価を試みるものである。地方行政の活動で言えば、投入＝行政サービスの投入量、産出＝社会資本等の整備水準、成果＝生活／受益者満足度水準に置き換えられる。

LGPMS は、単に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あるだけでなく、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、自治体の開発戦略の策定を助け、さらにそれぞれの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。



出典 DILG-BLGS Presentation Material of Integrating Child-friendly Indicators to
LGPMS-UNICEF

図 2-11 LGPMS のフレームワーク

データ収集フォーム（Data Capture form）は州レベルと市及び町レベルの 2 つのレベルのフォームが存在する（市・町レベルのデータ収集フォームは Annex 11 参照）。また、表 2-12 は 17 の指標に沿った Input、Output、Outcome のデータ項目数を示している。

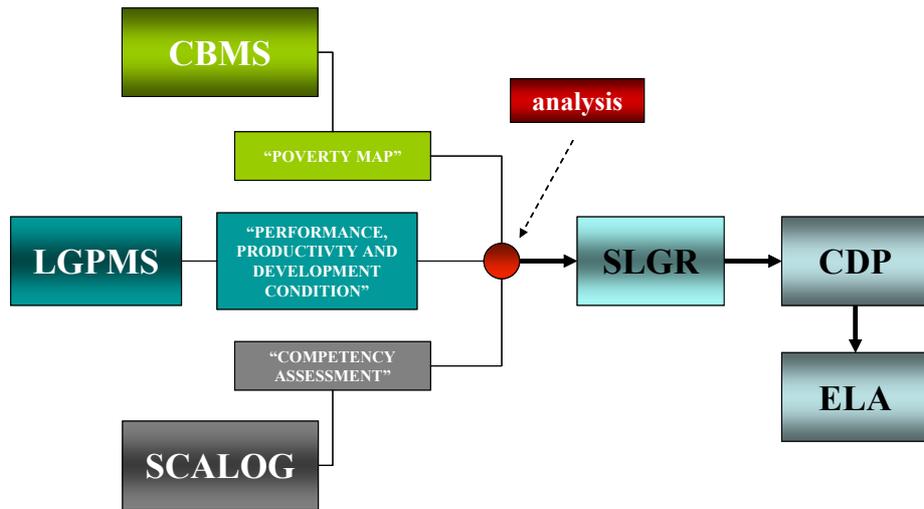
表 2-12 州、市、町レベルで収集するデータ項目数

サービス分野	州レベルの自治体用 データ項目数			市・町レベルの自治体用 データ項目数		
	Input	Output	Outcome	Input	Output	Outcome
(1) 立法 (Local legislation)	2	1	-	2	1	-
(2) 行政の透明性 (Transparency)	1	1	-	1	1	-
(3) 参加型仕組み (Participation)	3	2	-	3	2	-
(4) 開発計画 (Development Planning)	2	3	-	2	3	-
(5) 歳入強化 (Revenue Generation)	2	2	-	3	4	-
(6) 資源配分と活用 (Resource Allocation and Utilization)	2	1	-	2	1	-
(7) 財政説明責任 (Financial Accountability)	3	2	-	3	2	-
(8) 顧客サービス (Customer Services)	1	-	-	2	4	-
(9) 人材管理・能力開発 (Human Resource Management and Development)	2	2	-	2	2	-
(10) 保健栄養 (Health and Nutrition)	1	-	-	3	2	6
(11) 教育 (Education)	1	-	-	5	2	4
(12) 住宅・基礎インフラ (Housing and Basic Utilities)	3	1	-	3	1	4
(13) 治安・防災 (Peace, Security and Disaster Risk Management)	5	2	-	7	3	2
(14) 農業・漁業振興 (Agriculture and Fisheries Development)	2	-	-	2	4	4
(15) ビジネス・産業振興 (Entrepreneurship, Business and Industry Promotion)	3	1	-	3	2	2
(16) 天然資源管理 (Natural Resource Management)	1	1	-	3	1	3
(17) 固形廃棄物管理・環境管理 (Waste Management, Pollution Control and Urban Land Quality)	2	-	-	2	2	1

出典 LGPMS User's Guide に基づき調査団が作成

2.4.4. LGPMS の開発戦略策定における位置づけ

LGPMS は、村落レベルの開発状況評価システム (Community Based Management System (CBMS)) と自治体能力評価システム (System on Capacity Assessment for Local Governments (SCALOG)) とともに、自治体報告書 (State of Local Government Report (SLGR)) を作成するための基礎となるものであり、SLGR の結果から分析された開発戦略はコミュニティ開発計画 (Community Development Plan (CDP)) として取りまとめられ、開発重点分野 (Executive Legislative Agenda (ELA)) が策定される。これらの行政評価ツールと開発計画の策定のフローは図 2-12 に示す通りである。



出典 DILG-BLGS Presentation Material of Integrating Child-friendly Indicators to
LGPMS-UNICEF

図 2-12 計画策定のフロー

2.4.5. IRA 調査との関係

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は活用することができなかった。

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一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. データベースと分析手法

3.1.1. 公式歳出・歳入統計とサンプル調査データ

本調査で用いたデータベースは、2つに大別される。

A) すべての州(P)、市(C)、町(M)に関する歳入・歳出合計並びにその大分類内訳(出典:DOF“Annual Financial Report of LGUs”) : 年次は2002年~2005年の4年間¹。これに、DBMがIRAの算出に用いている人口(2000年)、面積(2001年)のデータを付け加えている。

B) サンプル自治体調査の対象自治体の非財政データ(いわゆる「アウトプット指標」、「アウトカム指標」 : サンプル自治体調査の結果に加え、LGPMS Annual Statistical Yearbook等から補充した系列を含む)。

3.1.2. ジオコード(Geocode)²の利用による個別自治体の識別

上記のデータベースは、79の州、117の市、1501の町から成っている。地名に関する誤認を防ぐとともに、各種の分類作業を容易にするため、公式な自治体コードであるジオコードのシステムも組み込まれた。

表3-1に示した通り、自治体数はGeocode 2007年版とDBM2005年版の間で若干異なっているが、ここでの分析は合併、新設、分割等に伴う自治体数や名称の変化を捨象し、すべてGeocode 2007年版に基づく分類を用いている。

¹ フィリピンの会計年度は暦年と一致。最新データとして2006年分も使用可能であるが、本調査の分析は実務的観点から2005年に焦点を当てた。

² Geocodeは自治体を識別するための10桁の番号であり、最初の2桁で「地方」(region)を、次の2桁で「州」を、次の3桁で「市」および「町」、最後の3桁で「バランガイ」が特定される。同様なコードシステムは米国にも見られる。

表 3-1 「地方」別自治体数及び“Geocode”

BLOCKS	Regions Name	No. of Provinces	No. of Cities	No. of Municipalities	No. of Barangays	Geo Code	Re. ID	Pro. ID	Cit-Mun. ID
Luzon	NCR – National Capital Region	0	16	1	1,695	130000000	13	00	00
	CAR – Cordillera Administrative Region	6	2	75	1,176	140000000	14	00	00
	REGION I (Ilocos Region)	4	9	116	3,265	010000000	01	00	00
	REGION II (Cagayan Valley)	5	3	90	2,311	020000000	02	00	00
	REGION III (Central Luzon)	7	13	117	3,102	030000000	03	00	00
	REGION IV-A (CALABARZON)	5	12	130	4,011	040000000	04	00	00
	REGION IV-B (MIMAROPA)	5	2	71	1,458	170000000	17	00	00
REGION V (Bicol Region)	6	7	107	3,471	050000000	05	00	00	
Visaya	REGION VI (Western Visayas)	6	16	117	4,051	060000000	06	00	00
	REGION VII (Central Visayas)	4	16	116	3,003	070000000	07	00	00
	REGION VIII (Eastern Visayas)	6	7	136	4,390	080000000	08	00	00
Mindanao	REGION IX (Zamboanga Peninsula)	3	5	67	1,904	090000000	09	00	00
	REGION X (Northern Mindanao)	5	9	84	2,022	100000000	10	00	00
	REGION XI (Davao Region)	4	6	43	1,162	110000000	11	00	00
	REGION XII (Soccsksargen)	4	5	45	1,194	120000000	12	00	00
	ARMM – Autonomous Region in Muslim Mindanao	6	2	112	2,470	150000000	15	00	00
REGION XIII (Caraga)	5	6	67	1,310	160000000	16	00	00	
	PHILIPPINES (Total number of LGU's)	81	136	1494	41995				
	(Total number on DOF 2005 basis)	(79)	(117)	(1501)					

出典 PSGC (Philippines Standard Geographic Code) に基づき JICA 調査団作成

3.1.3. 中心的分析手法

データベース A)による財政分析は、2002-2005 年の変動状況を概観した後、2005 年の歳出・歳入について、州、市、町の 3 階層、各階層の歳入階級、17 地域などさまざまな視点から構造比較を行った。

一方、データベース B)からは、サンプル調査の対象となった自治体間の分野別生活水準・行政サービス水準の格差、こうした格差と自治体財政構造の関係などを、散布図のプロット、最小二乗法を中心とする計量分析を通じて検証する努力を行った。

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

表 3-2 には、近年の地方自治体財政の推移を概観するため、州、市、町の 3 階層ごとに、2002-2005 年の間における自治体数と歳出総額の変動が示されている。

同表からいくつか注目すべきポイントを挙げると、以下のとおりである。

- 1) 州及び市の数は、1996-2002 年の間顕著な増加をみたものの（第 2 章）、この 4 年間ほぼ一定であるが、町の数はやや増加傾向にある。
- 2) 自治体の財政規模は、全体として増加基調をたどっているが、2004 年は低成長であり、特に州ではそれが顕著であった。

表 3-2 2002-2006 年自治体財政の概観

	2002	2003	2004	2005
Number of LGUs (excluding those without data availability)				
Province (P)	79	79	79	79
City (C)	116	116	116	117
Municipality (M)	1,493	1,495	1,499	1,500
Total Income (in million Php)				
Province (P)	37,801	41,360	41,148	45,515
City (C)	64,573	72,721	74,148	83,349
Municipality (M)	57,337	63,246	63,604	69,064
P+C+M	159,710	177,327	178,900	197,927
Total Income (% annual change)				
Province (P)	-	9.4%	-0.5%	10.6%
City (C)	-	12.6%	2.0%	12.4%
Municipality (M)	-	10.3%	0.6%	8.6%
P+C+M	-	11.0%	0.9%	10.6%
Total Income (% vertical share)				
Province (P)	23.7%	23.3%	23.0%	23.0%
City (C)	40.4%	41.0%	41.4%	42.1%
Municipality (M)	35.9%	35.7%	35.6%	34.9%
P+C+M	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

出典 DOF "Statements of Income and expenditure"に基づき JICA 調査団作成

- 3) 3 階層中、財政規模拡大が最大なのは市であった。
- 4) 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。

次節では、2005 年を中心に、自治体の歳入・歳出両面から構成、分配上の特徴を探る。

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

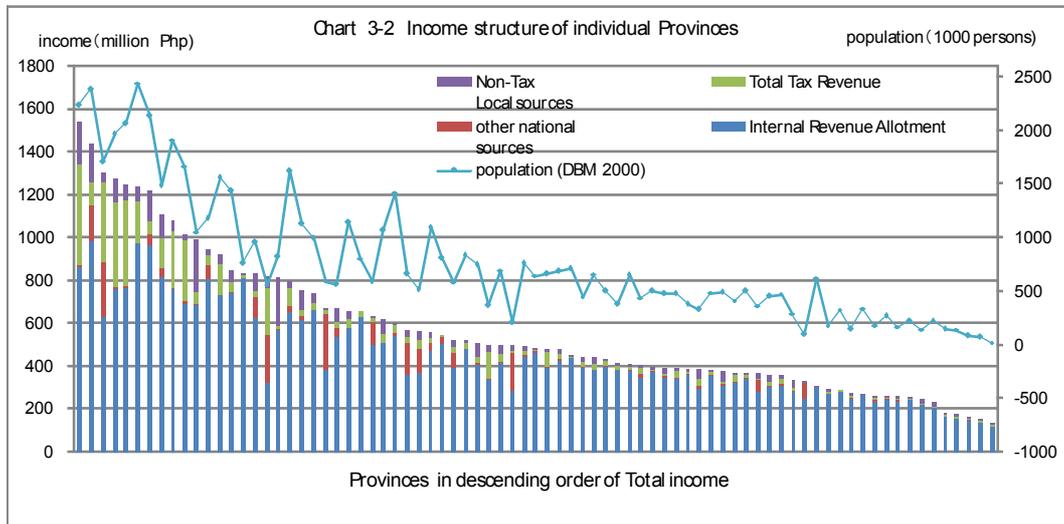
地方自治体の歳入内訳を表 3-3 でみると、IRA が財源として極めて大きな役割を果たしていることが明らかである。事実、IRA が歳入に占める割合は、州及び市でほぼ 4 分の 3、自主財源がより豊かだとみられる市でも 40%以上となっている。地方税全体の 74%は市で徴収されている。IRA の垂直配分比率は町が最高（42%）、市が最低（28%）であり、自主財源格差を一定限相殺する形となっている。

表 3-3 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%

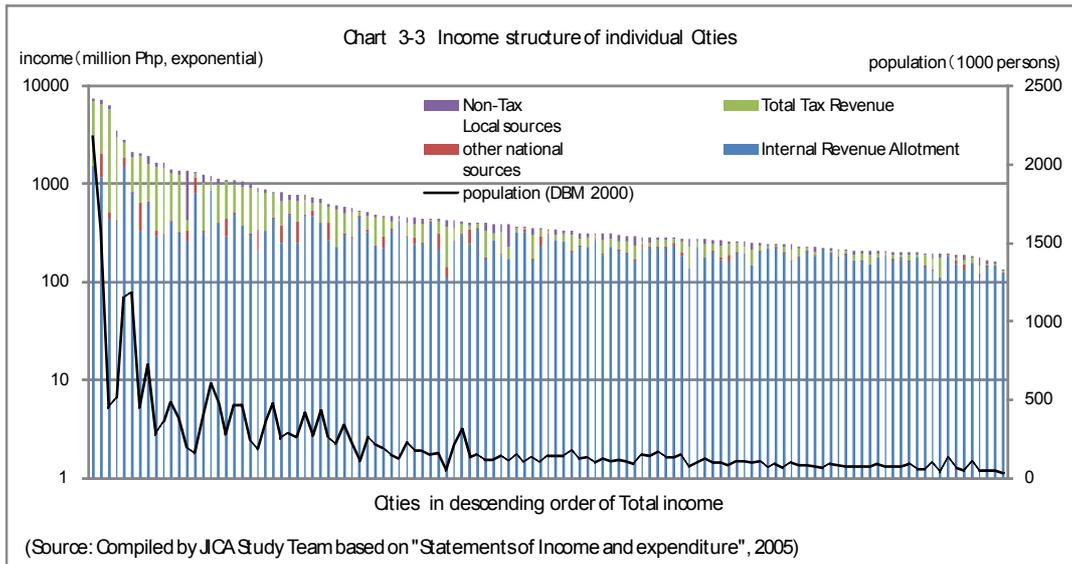
出典 DOF "Statements of Income and Expenditure"に基づき JICA 調査団作成

この構図は、個々の地方自治体の IRA 依存率を示した図 3-1、図 3-2、図 3-3 をみるとより明確である。3 階層のどれをみても、自主財源がかなり大きいのは、財政規模でも人口でも、相対的に大きめの自治体だけである。特に、1500 の町について注目すべきは、a) ごく一部の上位グループを除き IRA 依存率が極めて高いこと、b) 地方税収が占める割合は町により千差万別なことである。



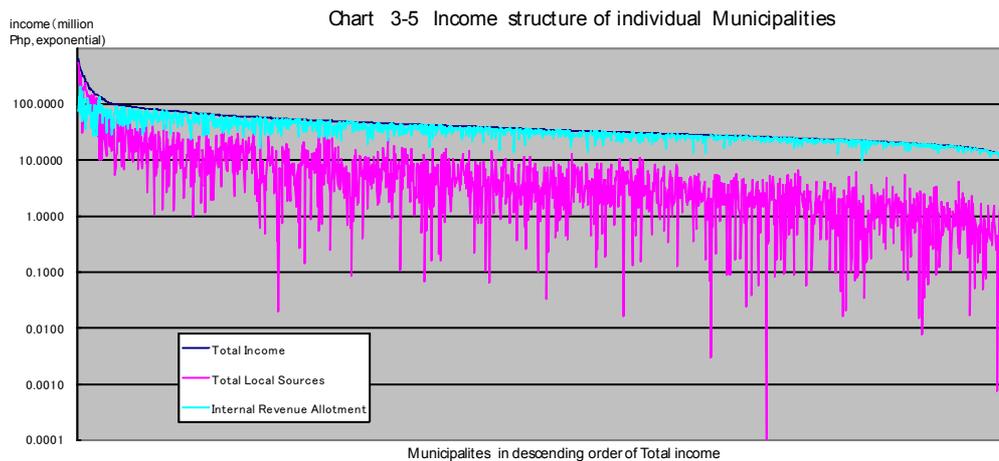
出典 DOF "Statements of Income and Expenditure"に基づき JICA 調査団作成

図 3-1 個別州の歳入構造



出典 DOF "Statements of Income and Expenditure"に基づき JICA 調査団作成

図 3-2 個別市の歳入構造



出典 DOF "Statements of Income and Expenditure"に基づき JICA 調査団作成

図 3-3 個別町の歳入構造

2) 住民 1 人当たり歳入の比較

地方自治体間の歳入格差は、住民 1 人当たりの形でみる方がより適当であろう。また、各自治体階層内の格差をみるため、「歳入階級分類」(Income class division³)を導入することも有効である。

³ 歳入階級分類は Department of Finance の省令により、平均歳入規模に応じてすべての州、市、町に第 1 級から第 6 級の階級を公式に指定するものである。ここでの「歳入」とは IRA を含むすべての一般財源を指す。この指定は定期的に改定されるが、今回用いたデータベースは必ずしもこれを反映していないし、歳入階級が空白となっている自治体もかなりの数にのぼる。

このような観点から、表 3-4 を作成し、それをグラフ化した (図 3-4)。これらの図表から、以下の諸点を読み取ることができよう。

- ・ 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。
- ・ 州の 1 人当たり歳入総額は、他の 2 階層に比べれば、ずっと低い。州の 1 人当たり IRA も、他の 2 階層の約半分である。ただ、州の人口規模と行政責務に照らすと、これが不当な格差かどうか即断するわけにはいかない。
- ・ 自治体階層ごとに歳入階級別のデータを比較すると、共通点並びに対照的な点が見出される。まず、1 人当たり歳入のレベルは、市と町では中規模階級が低い U 字型となっているのに対し、州では小規模階級に向かって右上がりである。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。

表 3-4 歳入階級別の 1 人当たり自治体歳入及びその内訳 (2005 年)

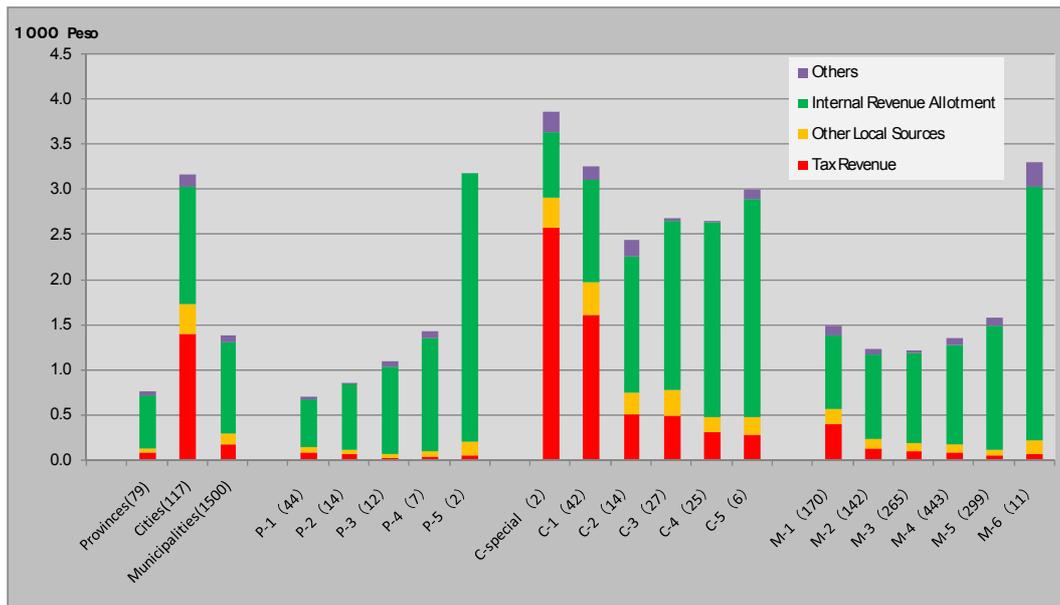
Class	popul- ation (2000)	Total Income	Total Local Sources	of which Total Tax Revenue	of which Non-Tax Revenue	IRA	Others
	1000 persons	PhP	PhP	PhP	PhP	PhP	PhP
Provinces							
P-1 (44)	48,864	700	131	82	49	531	38
P-2 (14)	6,586	852	101	56	45	741	9
P-3 (12)	3,446	1,094	64	22	42	960	70
P-4 (7)	1,141	1,429	86	28	59	1,265	77
P-5 (2)	91	3,183	198	53	145	2,985	0
Σ Class(79)	60,127	757	123	74	49	596	37
Cities							
C-special (2)	3,755	3,861	2,911	2,578	334	720	230
C-1 (42)	14,962	3,259	1,975	1,599	376	1,137	147
C-2 (14)	2,131	2,445	746	499	247	1,508	191
C-3 (27)	2,832	2,682	766	490	276	1,886	29
C-4 (25)	2,178	2,658	471	302	169	2,171	16
C-5 (6)	370	3,008	466	272	194	2,429	113
Σ Class(117)	26,367	3,161	1,731	1,401	330	1,293	138
Municipalities							
M-1 (170)	13,461	1,487	559	388	170	824	104
M-2 (142)	6,935	1,233	220	114	106	944	69
M-3 (265)	9,842	1,218	184	91	92	994	41
M-4 (443)	10,739	1,344	162	81	80	1,116	66
M-5 (299)	4,029	1,575	108	50	58	1,384	83
M-6 (11)	53	3,300	213	55	158	2,816	271
Σ Class(1500)	50,104	1,378	283	173	110	1,024	72

- 注) 1. 各階層の総計(ΣClass)には、歳入階級が不明な自治体 (Naga City および 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

IRA についてみれば、3 階層とも同様で、歳入階級が低位の自治体ほど 1 人当たり IRA が高いと言う関係がみられる。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いえよう。

なお、これらの点に関しては、1 人当たり IRA と歳入を各自治体階層別に個別自治体についてプロットした図 12-5、図 12-6、図 12-7（後掲第 12 章）も参照されたい。



- 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、「中央政府歳入からの移転のうち 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層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

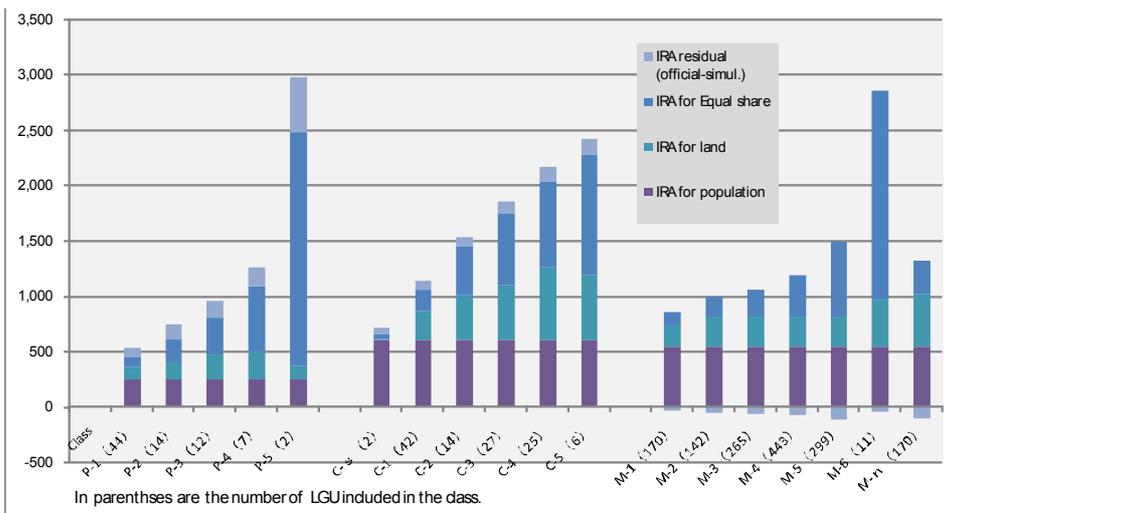
図 3-4 歳入階級別の 1 人当たり自治体歳入及びその内訳 (2005 年)

3) IRA 配分における配分式効果

前節において、地方自治体の 1 人当たり歳入を歳入階級別に比較する限り、IRA が一定の格差是正的役割を果たしていることをみた。この事実は、図 3-5 から明らかとなっており、ある意味で、IRA 配分式それ自体の当然の帰結である。この図の棒グラフは、自治体 3 階層の歳入階級ごとにみた IRA の 4 つの構成要素を 1 人当たり額で表している。4 要素とは、水平配分式から決まってくる「人口割」、「面積割」、「均等割」の配分額及びこれら 3 要素の合計と実際の IRA 総配分額の差である「残差」⁴である。

⁴ この残差、2 つの要因から生じているものとみられる。一つは、IRA のうち、分権化された行政業務のコストとして別枠になっている部分の存在、もう一つは、IRA の統計にかかわる省庁 (DOF と DBM) 間の記録方式の違いである。

前述のとおり、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、その主たる原因は歳入階級が低くなるほど「均等割」配分額が大きく増えていくという事実であろう。いうまでもなく、「均等割」は同一の階層であればどの自治体にも同額が割り当てられるが（2005年の概数でみると、州で1兆ペソ、市で7千億ペソ、町で7千億ペソ）、分母となる「人口」は歳入階級が低いほど少ないのが一般的である。



出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

図 3-5 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

表 3-5 は、近年における地方自治体歳入構造の変化を確認するため、自治体3階層ごとに歳入総額とその内訳構成比を2002年と2005年の間の変化として示したものである。

表 3-5 地方自治体歳入の内訳：歳入総額に占めるシェアの変化（2002年～2005年）

	Total Income	Local Sources	of which Local Tax	IRA	Other national sources
	change 2005/2002	share in Total Income : difference 2005-2002			
Province (P)	20.4%	2.5%	1.0%	-5.5%	3.0%
City (C)	29.1%	3.2%	1.1%	-5.7%	2.5%
Municipality (M)	20.5%	1.1%	-0.1%	-4.4%	3.3%

出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

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、これが自主財源の成長に後押しされていることは、その歳入シェアが大きく拡大している（3.2%）ことから明らかである。

ろう。同時に、どの階層をみても、この期間中に若干ながら国家財源から自主財源へというシェアのシフトが生じていることも見逃せない。

表 3-6 は、各自治体階層内での歳入のばらつきをみるため、変動係数（標準偏差÷平均）を示したものである。

表 3-6 歳入総額の階層内不均一度：変動係数の水準並びに変化

		歳入総額	自主財源	地方税収	IRA
2005 年 水準	州 (P)	0.56	1.36	1.74	0.46
	市 (C)	1.61	2.41	2.65	0.77
	町 (M)	0.94	2.94	3.93	0.52
2002 年 からの 変化分	州 (P)	0.01	-0.22	-0.21	0.00
	市 (C)	0.03	-0.12	-0.14	-0.03
	町 (M)	-0.05	-0.45	-0.55	-0.03

出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

この表から見出される諸点は、以下のとおりである。

- ・ 2005 年現在、歳入総額がもっともばらついている自治体階層は市である。その標準偏差は、平均の 1.61 倍と州の 0.56 倍、町の 0.94 倍を大きく上回る。
- ・ 歳入項目別に変動係数をみると、町の税収に関するそれが顕著に高い。もっとも、地方税収のウェイトが比較的小さいことを考慮すると、歳入総額のばらつきに対する寄与は限られたものである。
- ・ IRA のばらつきは、市でやや高めなもの（変動係数=0.77）、3 階層ともに比較的小さい。2005 年のばらつきを 2002 年と比べると、歳入総額、IRA についての変化は概して小さいが、地方税収の格差はやや改善されている。

3.2.3. 地方自治体歳出構造の特徴

歳出側に目を移すと、最大の項目はどの階層でも「一般公共サービス」（General public services）であるが、そのシェアは表 3-7 のとおり、州の 31%、市の 35%に対し、町は 50%とはるかに高くなっている。この背景には、小規模な自治体ほど、人件費の比重が高いといった事情や、さまざまな経費を「一般公共サービス」としてひとくくりにするような傾向があるのかもしれない。

表 3-7 地方自治体歳出の構成比 (2005 年)

Income Class	General Public Services	Education, Culture & Sports/ Manpower Development	Health, Nutrition & Population Control	Economic Services	others	Total Expenditures	Total Expenditures, per capita level	Total Expenditures, per capita level
	Percent Share in Total Expenditure						PhP	City Total=1.00
Provinces								
P-1 (44)	30.4%	6.8%	17.1%	17.2%	28.5%	100.0%	607	0.23
P-2 (14)	34.6%	2.5%	25.3%	17.6%	20.0%	100.0%	680	0.26
P-3 (12)	32.5%	0.8%	20.9%	17.0%	28.6%	100.0%	1,018	0.38
P-4 (7)	33.4%	0.8%	19.7%	16.1%	30.0%	100.0%	1,226	0.46
P-5 (2)	33.6%	0.5%	25.1%	19.6%	21.2%	100.0%	2,784	1.05
Σ Class(79)	31.2%	5.6%	18.5%	17.2%	27.6%	100.0%	654	0.25
Cities								
C-special (2)	30.1%	14.1%	8.0%	27.2%	20.5%	100.0%	2,849	1.08
C-1 (42)	35.7%	13.7%	7.7%	12.8%	30.1%	100.0%	2,768	1.05
C-2 (14)	37.3%	6.5%	9.9%	17.6%	28.7%	100.0%	1,978	0.75
C-3 (27)	37.1%	7.5%	5.7%	13.0%	36.7%	100.0%	2,433	0.92
C-4 (25)	35.3%	5.7%	7.1%	23.6%	28.4%	100.0%	2,410	0.91
C-5 (6)	30.6%	9.3%	4.7%	36.7%	18.7%	100.0%	2,818	1.06
Σ Class(117)	35.3%	10.9%	7.3%	16.9%	29.6%	100.0%	2,648	1.00
Municipalities								
M-1 (170)	44.9%	7.1%	8.0%	16.0%	24.0%	100.0%	1,313	0.50
M-2 (142)	45.5%	2.7%	8.7%	17.1%	25.9%	100.0%	1,103	0.42
M-3 (265)	50.8%	2.2%	8.8%	13.7%	24.5%	100.0%	1,101	0.42
M-4 (443)	53.7%	2.0%	8.3%	10.9%	25.1%	100.0%	1,203	0.45
M-5 (299)	56.2%	0.9%	8.0%	9.3%	25.6%	100.0%	1,435	0.54
M-6 (11)	62.7%	0.5%	7.1%	8.7%	21.0%	100.0%	3,084	1.16
M-n (170)	53.6%	1.7%	6.5%	11.8%	26.3%	100.0%	1,327	0.50
Σ Class(1500)	49.9%	3.4%	8.1%	13.6%	25.0%	100.0%	1,232	0.47

注) 1.市の合計 (ΣClass) には唯一歳入階級の格付けがない Naga City も含まれる。
2. カッコ内は自治体数を示す。

出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

この「一般公共サービス」及び「その他」(the Others) に次ぐ大きな経費は、自治体階層によりやや異なっている。州では「保健」と「経済」がそれぞれ 17-18%を占めているが、市では「経済」(18%)、「教育」(11%)と続く。町で独特なのは、「教育」が3%とはるかに低めなこと、「保健」(8%)に比較的高い優先度が与えられていることである。

歳入階級間の比較からもいくつかのことがいえる。「一般公共サービス」及び「保健」への歳出シェアはどの自治体階層でもほぼフラット(ないし緩やかな右上がり)であるが、「教育」に関してはどの階層でも第1、2階級で非常に高く、それ以外の階級と際立った対照をなしている。しかし、「経済」については階層ごとに様相が異なる。階級を横軸にとると、州ではフラット、市ではU字、町では右下がりの関係がみられる。

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

3.3.1. 数値データの収集と選択

サンプル自治体調査により収集された数値データ（Secondary data）は、2008年2-3月に実施された補完調査の後に至るも、質量ともあまり満足できる結果とはならなかった。対象自治体169のうち136自治体から回答が得られたものの、回答欄に多くのブランクがあったり、常識的な範囲をはるかに外れた数値が記されているケースが少なからず見受けられた。今後、この種の調査を行うに際しての教訓として、調査票の設計、聞き取りの仕方などに一層慎重を期する必要があるだろう。具体的には特に以下の点への配慮が期待される。

- ・ 調査票に記入を求める指標の定義、表示形式（パーセントか比率か、千や百万といった単位の有無など）をより明確に指定すること。全国平均値などを例示することも有効であろう。
- ・ 調査票の回収にあたっては、上記の点に誤りがないかを確認すると共に、通常予想される範囲を外れた回答については出所・計算方法等を十分究明すること。
- ・ 無回答の部分については、その原因を聞きとり、また必要に応じ記入の指導を行うこと。

こうした問題があるものの、一定以上のカバレッジと統計的信頼性を有するとみられる指標を探して、地域生活水準に基本的な格差が存在するか否か、またそれが自治体財政と関連しているか否かの分析に努力を払った。

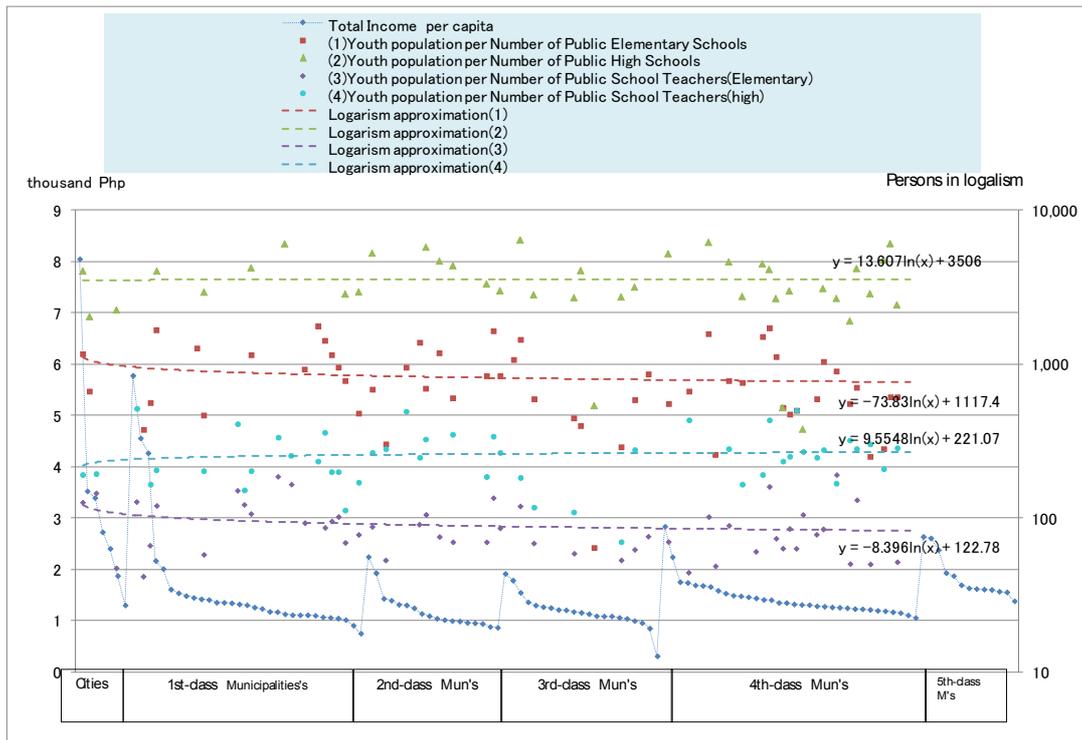
3.3.2. 「基礎的生活ニーズ」（Basic Human Need）の視点からの地方自治体間に格差

上述のような指標から得られた試算結果が、以下、4つの主要分野、「教育」、「保健」、「一般公共」及び「課税力」に分けてグラフ化されている。

いずれの図も、水平軸には130の調査対象自治体（6つの州は別格として省略）を歳入階級順、次いで1人当たり歳入規模順で並べ、縦軸に指標の値をとって散布図としてプロットした。指標ごとに対数の近似曲線も表示している。また、すべての図に共通する参照尺度として、「1人当たり歳入」を折れ線グラフで描いている。データはすべて2005年である。

1) 教育分野

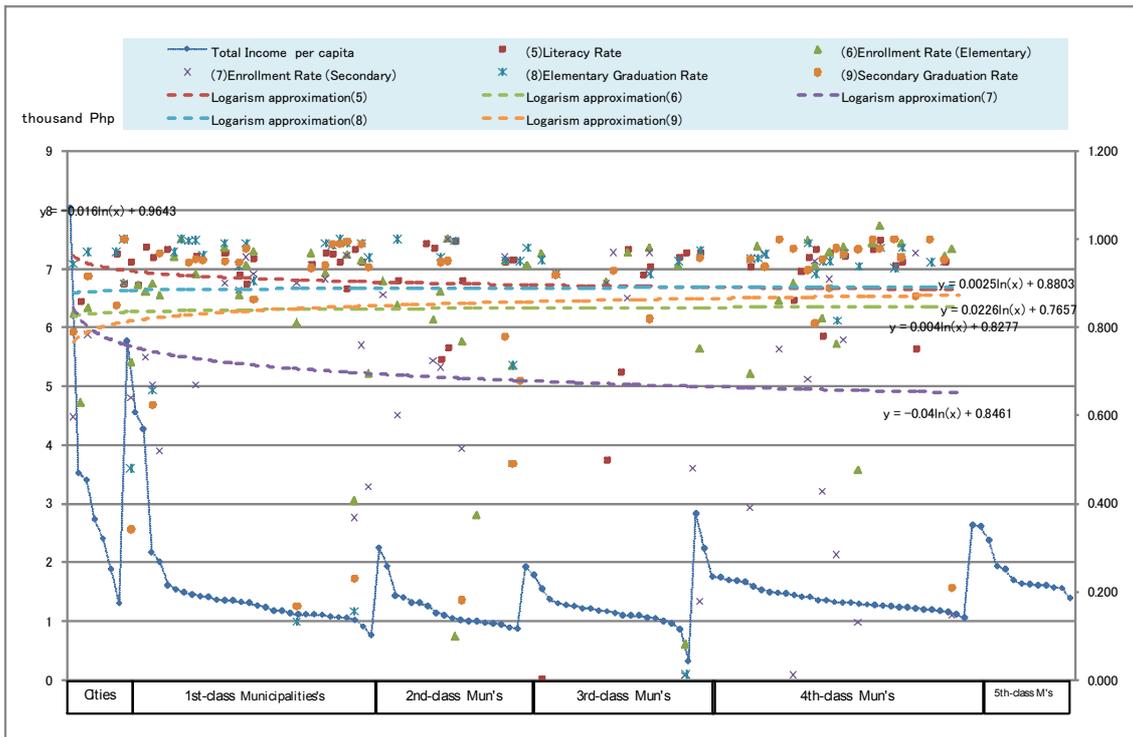
図3-6に描かれているのは、若年人口（14歳以下）との対比でみた公立学校数（初等ならびに高等）とその教師数である。いずれの指標もかなり不均一に散らばっており、近似曲線はほぼ水平である。近似曲線が右上がりなら、歳入規模の小さい自治体ほど教育資源が不足しているとも読めるが、ここでの結果はこれに当たらないわけである。



出典 JICA サンプル自治体調査結果及び DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

図 3-6 教育分野の指標 (1)

図 3-7 には、教育関係の成果に関する別の 5 指標がプロットされている。識字率、初等・中等の就学率並びに卒業率がそれである。ここでも、各観察値は近似曲線からかなり隔たってばらついており、正確な統計的連関性はほとんど見出しえない。ただし、中等就学率に関しては、小規模自治体ほど低いという傾向が、緩やかながら見て取れそうではある。



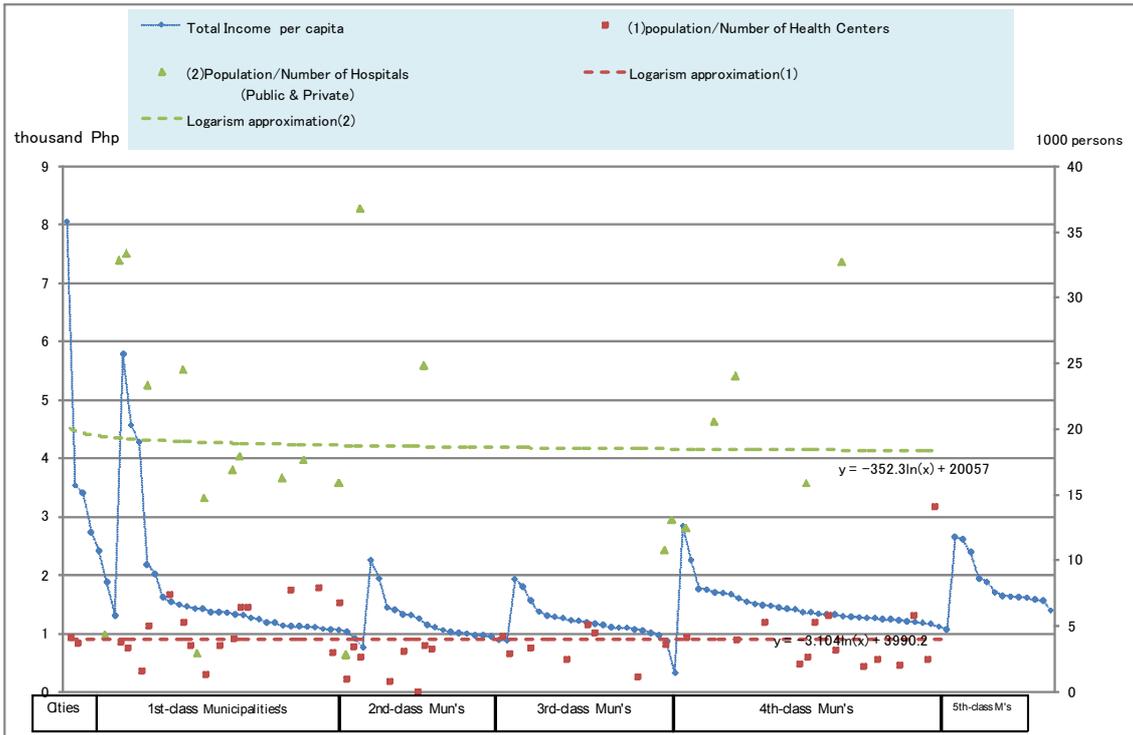
出典 JICA サンプル自治体調査結果及び DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

図 3-7 教育分野の指標 (2)

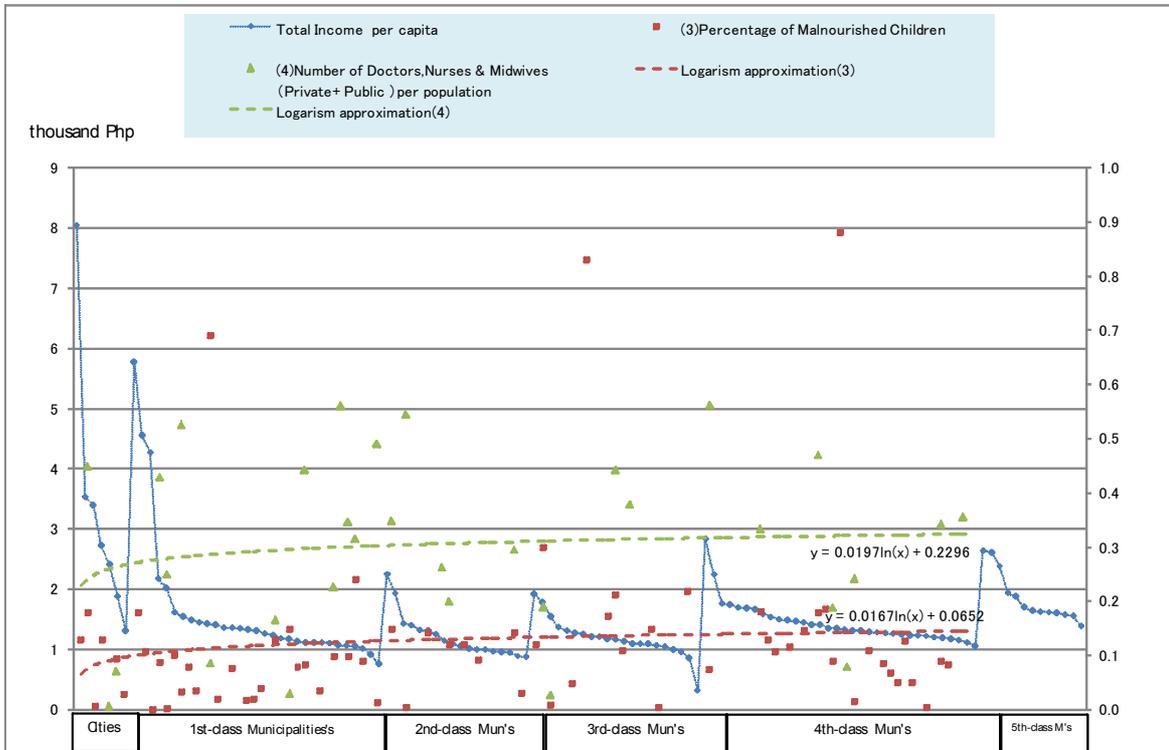
2) 保健

図3-8、図3-9に示したのは当該自治体人口との対比でみた栄養不良児数、病院数（公立・私立計）、医療スタッフ数（医師・看護師・助産師、公立・私立計）並びに保健所（Health Center）数である。

最初の3指標に関しては飛び離れた値が多すぎて何もいえないが、保健所については、自治体規模別に明瞭な格差がないといえそうである。



出典 JICA サンプル自治体調査結果及び DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成
図 3-8 保健分野の指標 (1)

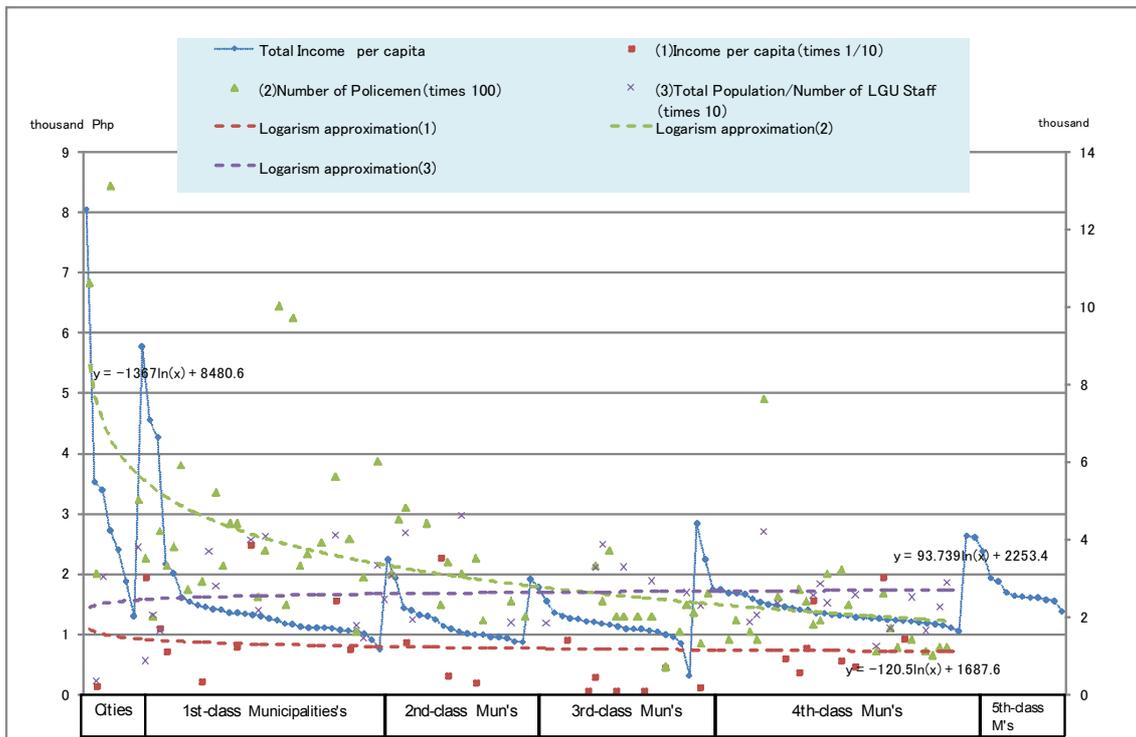


出典 JICA サンプル自治体調査結果及び DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成
図 3-9 保健分野の指標 (2)

3) 一般公的サービス

図3-10は、公務員に関する2つの指標、つまり自治体職員と警察官の数に着目している。

前者は自治体人口対比で表されているが、自治体規模に関し一定の格差があるという証拠は見当たらない。これに対し、後者は右下がりの近似曲線にかなり緊密に沿っているように見える。ただし、この指標は人口で標準化していないため当然の結果ともいえる。

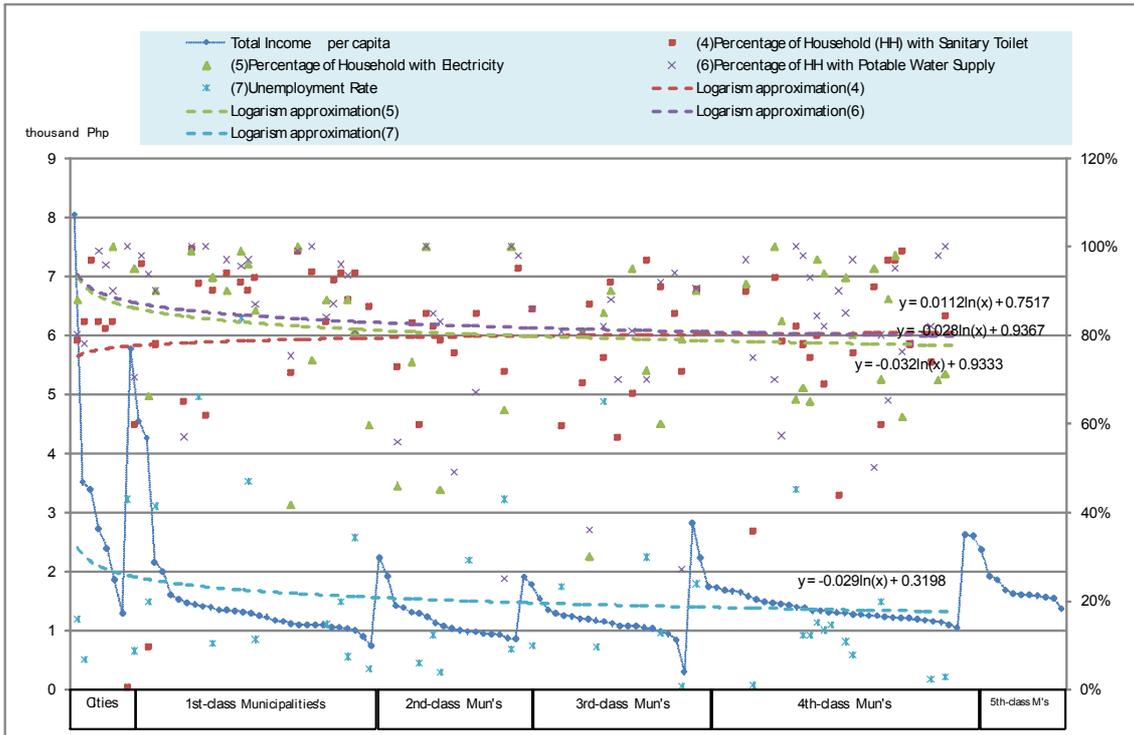


出典 JICA サンプル自治体調査結果及び DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

図 3-10 一般公的サービスに関する指標 (1)

図 3-11 に取り上げたのは、基礎的居住条件に関する指標、すなわち衛生的なトイレ、電気、上水道がそれぞれ備わった住宅の割合である。

3 指標の近似曲線は相互に近接し、いずれもほぼ水平である。しかしこの観測値が近似線から大きくばらばらに離れていることをみれば、この図から唯一言えるのは、歳入規模別に何らかの格差があるという証拠はないということだけであろう。



出典 JICA サンプル自治体調査結果及び DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成
図 3-11 一般公的サービスに関する指標 (2)

3.3.3. 地方自治体の潜在課税力の推計

本調査の着手段階では、自治体の「潜在課税力」を推定するため、地方税関数を推計することを想定していた。潜在課税力は、行政的努力を通じて実現できる最大の税収を意味する。

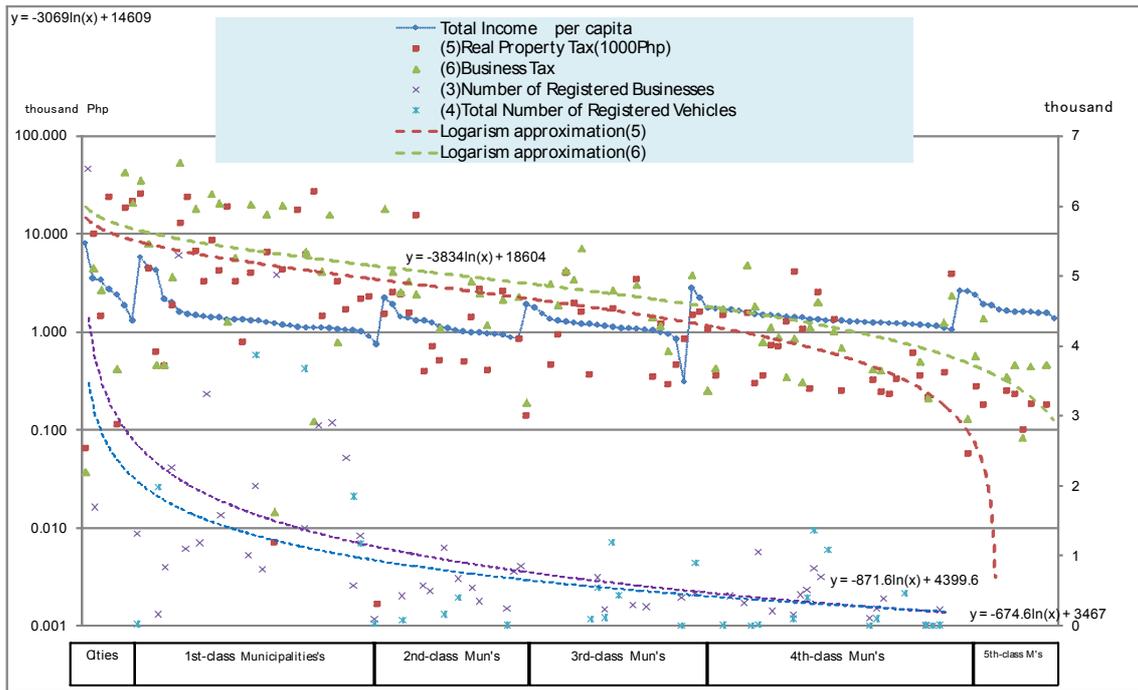
表 3-8 地方税の構成 (2005 年)

Year:2005	Percentage share of local taxes in total income of LGU's				local tax, total (million PP, %)	
	Real Property Tax	Business Tax	Other Taxes	local tax, total		
Provinces	8.0%	1.0%	0.8%	9.8%	4,479	8.9%
Cities municipalities	21.3%	20.5%	2.5%	44.3%	36,938	73.8%
All Phillippines	6.2%	5.7%	0.6%	12.6%	8,668	17.3%
	13.0%	10.9%	1.4%	25.3%	50,085	100.0%

* Shaded figures denote percentage less than 5%.

出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

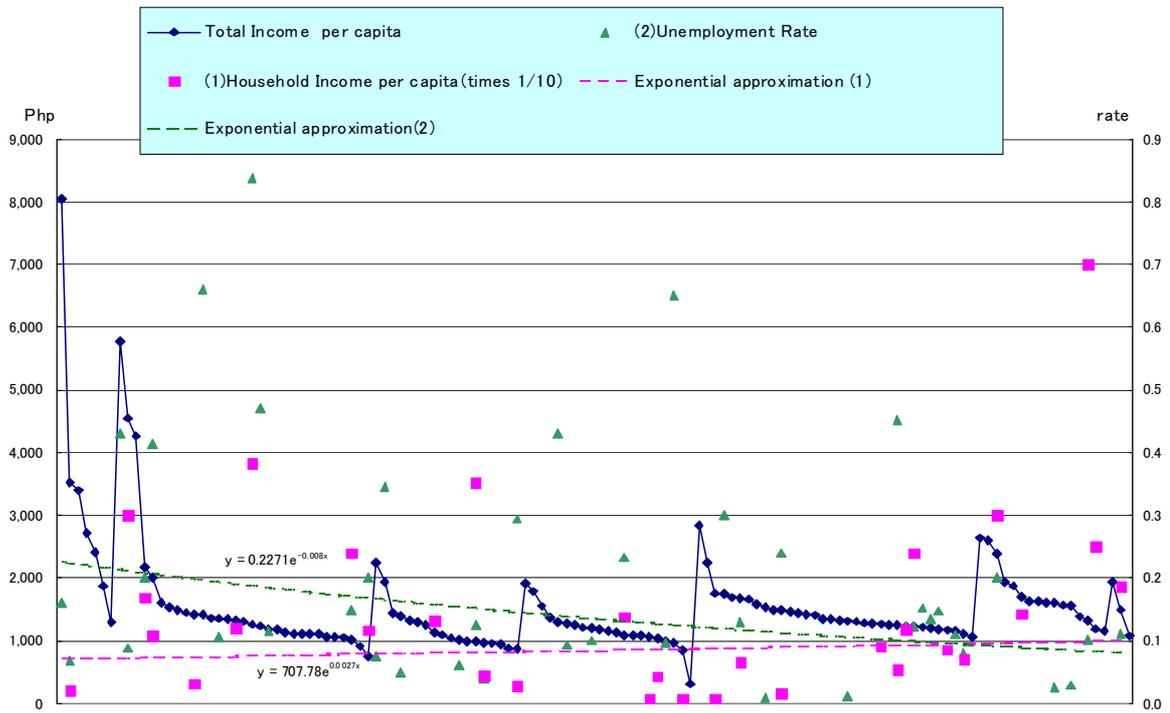
地方税収のうち、實際上極めて大きな重要性を持つのは、上表 3-8 から明かすとおり、不動産税 (real property tax) である。このため、サンプル自治体調査でも不動産税の課税標準に関するデータを収集しようと試みたが、その結果は思わしいものとならなかった。



出典 JICA サンプル自治体調査結果及び DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成
図 3-12 地方税に関する指標 (1)

図3-12は、サンプル自治体調査から得られる指標のうち、地方税課税標準の代理変数として使えそうな2つの指標、すなわち「登録事業所数」(Number of Registered Businesses)並びに「登録自動車数」(Number of Registered Vehicles)を示している。近似線は右下がりであり、不動産税や事業税の形状と矛盾するものではないが、何分にも観測値数が少な過ぎるうえ(登録事業所数が54、登録自動車数が32)、そのばらつきがあまりにも大きい。

図 3-13 では、いくつかの一般経済指標で、自治体間の税収格差が説明できないかを吟味している。しかし、一見して明らかなどおり、観測値には極めて大きなばらつきがあり、税収との有意な相関は全く見出せない。



出典 JICAサンプル自治体調査結果及びDOF-BLGF SIEに基づきJICA調査団作成
図 3-13 地方税に関する指標 (2)

3.3.4. 暫定的結論

1) 地方自治体の歳出と地域の生活水準の関係

サンプル自治体調査では、数々の「成果指標」(Outcome Indicators)が収集された。これらは、「教育」、「健康・栄養」、「住居」、「移動手段」、「安全」、「経済活動」、「環境」といった分野ごとに、地域の生活水準を表わすものとして、以下の2つの目的に役立つことを意図していた。

- ・ 「生活の質」における自治体間格差を確認すること
- ・ いわゆる「基礎的財政需要」(「生活の質」において一定の最低限を保証するのに必要な財政規模)を算定すること。

その具体的な分析手法は、上述の分野ごとに、「成果指標」を自治体歳出その他の変数で説明する回帰式を推定するというものであった。

しかし、前節でみたとおり、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、野心的過ぎたといわざるをえない。当初の作業計画に織り込まれていた「影響分析」

を可能にするような意味ある結果を得るには、より系統だったデータ収集の手法を工夫することが不可欠である。そのための具体策としては以下が挙げられる。

- ・ 比国中央政府において統一的な自治体別経済社会データベースの整備を企画・推進すること。日本その他の先進国で導入しているような「社会指標システム」を本格的に構築することは時期尚早であるにしても、教育、保健医療、居住環境等主要分野について各自治体共通に把握すべき重要指標を選定し、これをデータとして収集管理するシステムを導入することは有効かつ可能であろう。
- ・ 今回のように外部の調査団がデータ収集を行う際には、現地カウンターパートの一層の協力や専門家の支援も得つつ、地方財政その他の地方制度や地域の生活実体に関する理解を深め、これに基づいて、真に入手可能かつ有用な統計指標を選定するとともに、3.3.1.に挙げたような調査手法の改善を加えてゆく必要がある。

2) 地方税関数の推定

税収に関しても、地方税関数を推定する段階には程遠い状況にある。今後、より説明力の高い課税標準の代理変数を見つける努力が必要となろう。その候補としては、地域 GDP、自治体ごとの就業者数、消費税納税額など、地域の経済活動水準を表す諸指標が挙げられる。

(第3章付論) 自治体財政とIRAに関する実証分析

人口規模と1人当たり歳出額の回帰分析と乖離自治体の財政構造

本稿の目的は、現行のIRA配分の現状を分析するために以下の作業を行うことである。

- 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。

3-付.1. 州

(1) 1人当たり歳出額と人口の相関

人口の逆数を説明変数、1人当たり総歳出額を従属変数とする関数が $R^2=0.90$ と強い相関を示した。

1人当たり総歳出額が人口の逆数関数との間に相関があることは以下の理由から理解できる。歳出と歳入の間には、事後的に「歳出＝歳入±財政過不足」の関係がある。従って、「1人当たり総歳出額＝(自主財源額+IRA受取額+その他歳入額+財政赤字(もしくは一財政余剰))/人口」という式が成り立つ。各州のIRA受取額が「 β_1 *人口+ β_2 *面積+ β_3 (β_1 、 β_2 、 β_3 はいずれも定数)」であることから、財政過不足を無視しうるほど小さいと見なした場合、

$$\begin{aligned} 1人あたり総歳出額 &= (\text{IRA以外の歳入額}) / \text{人口} + \beta_1 * \text{人口} / \text{人口} + \beta_2 * \text{面積} / \text{人口} + \beta_3 / \text{人口} \\ &= (\text{IRA以外の歳入} + \beta_2 * \text{面積} + \beta_3) / \text{人口} + \beta_1 \end{aligned}$$

と書き換えることができる。両変数の相関の強弱は、IRA以外の歳入と人口規模の間にどの程度の相関があるか、及び面積と人口規模の間にどの程度の相関があるかで決定されるとみることが出来る。

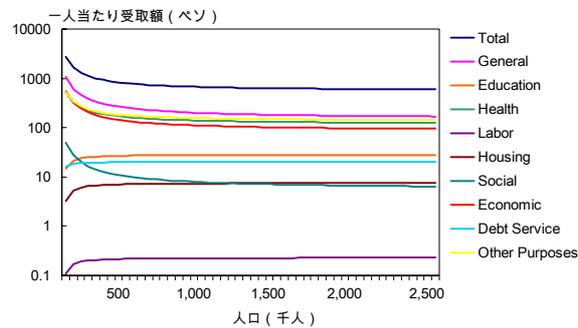
1人当たり総歳出額が人口の逆数と強い相関を示していることから、各々の歳出項目についても人口の逆数を用いた近似曲線を算出した。その結果は、次表のとおりである。

表 3 付-1 費用項目別 1 人当たり歳出近似曲線 (州)

費用項目 (一人当たり)	近似曲線	R ²
Total Expenditure	$y = 110,804 x (1/\text{人口}) + 550.09$	0.8998
General Public Service	$y = 45,970 x (1/\text{人口}) + 149.86$	0.9244
Education, Culture & Sports/Manpower Development	$y = -682.85 x (1/\text{人口}) + 28.462$	0.0103
Health, Nutrition & Population Control	$y = 20,796 x (1/\text{人口}) + 117.05$	0.6724
Labor and Employment	$y = -6.1956 x (1/\text{人口}) + 0.2323$	0.0019
Housing and Community Development	$y = -220.02 x (1/\text{人口}) + 7.6098$	0.004
Social Security /Social Services & Welfare	$y = 2168 x (1/\text{人口}) + 5.5625$	0.6346
Economic Services	$y = 23,571 x (1/\text{人口}) + 85.469$	0.7957
Debt Service	$y = -193.86 x (1/\text{人口}) + 20.401$	0.0016
Other Purposes	$y = 19,401 x (1/\text{人口}) + 135.44$	0.4034

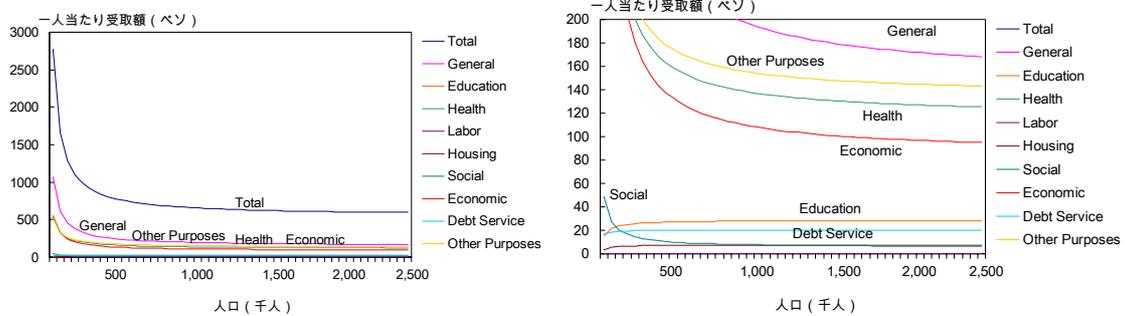
出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

算出した近似曲線をグラフとして示したものが図 3 付-1 及び図 3 付-2 である。これらの図でみても分かるように教育関連サービス、雇用関連サービス、住宅関連サービス、債務返済の規模は他の項目に比べて極めて小さい。



出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

図 3 付-1 費用項目別 1 人当たり歳出近似曲線 (対数目盛) (州)

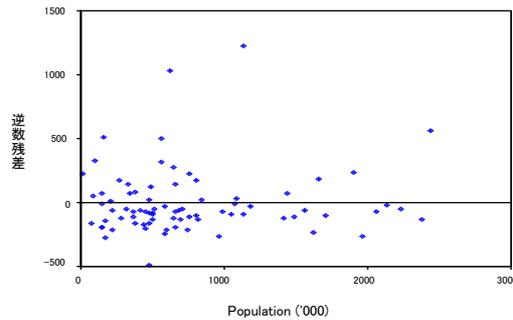


出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

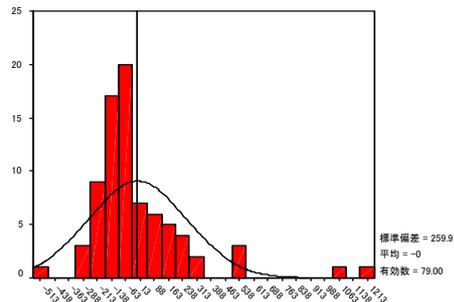
図 3 付-2 費用項目別 1 人当たり歳出近似曲線 (州)

(2) 近似曲線から外れたデータの分析

全州データを用いて算出した1人当たり総歳出額と人口の相関を示す近似曲線（1人当たり総歳出額=110804 x (1/人口) + 550.087）と各サンプルの残差は、下図に示したとおりである。



出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成
図 3 付-3 近似曲線との残差のプロット (州)



出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成
図 3 付-4 近似曲線との残差のヒストグラム (州)

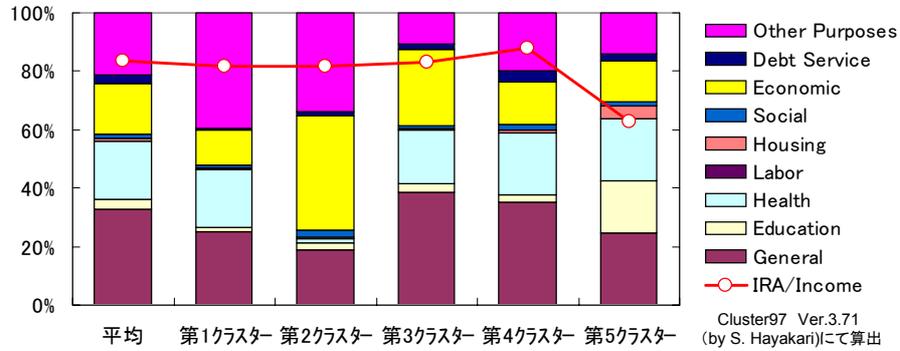
近似曲線からの距離が大きい州は以下のとおりである。

表 3 付-2 近似曲線との残差が大きい州

プラス方向に残差が大きい州		マイナス方向に残差が大きい州	
Region	Province	Region	Province
CAR	Abra	Region VIII	Biliran
CAR	Apayao	Region II	Nueva Vizcaya
CARAGA	Agusan Del Sur	Region V	Camarines Sur
Region II	Quirino	Region VII	Siquijor
Region III	Bataan	Region: ARMM	Sulu
		CARAGA	Surigao Del Norte

出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

残差が大きな州の歳出構造において何らかの特徴がみられるかどうかを分析する目的で、歳出の項目別構成比を用いてクラスター分析を行うことにより、全州を5つのクラスターに分類した。



出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

図 3 付-5 クラスター別歳出構造の平均（州）

残差が大きかった州がいずれのクラスターに属しているかを示したのが次表である。残差がプラスに大きい州、マイナスに大きい州ともに明確な共通性はなかった。プラス方向に大きい州では、とくに残差が大きい州は第1クラスターに属し、続いて残差が大きい州は第4クラスターに属する。マイナス方向に大きい州では、第1クラスターに3州、第3クラスターに2州が属する。

表 3 付-3 プラス方向に残差が大きな州の所属するクラスター

Region	Province	クラスター
CAR	Abra	第1クラスター
CAR	Apayao	第1クラスター
CARAGA	Agusan Del Sur	第4クラスター
Region II	Quirino	第4クラスター
Region III	Bataan	第5クラスター

出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

表 3 付-4 マイナス方向に残差が大きな州の所属するクラスター

Region	Province	Cluster
Region VIII	Biliran	第1クラスター
Region II	Nueva Vizcaya	第3クラスター
Region V	Camarines Sur	第1クラスター
Region VII	Siquijor	第3クラスター
Region: ARMM	Sulu	第1クラスター
CARAGA	Surigao Del Norte	第4クラスター

出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

3-付.2. 市

(1) 1人当たり歳出額と人口の相関

市についても1人当たり総歳出額と人口の相関を示す近似曲線を算出したが、2つの変数間には顕著な相関はみられない。高度都市化市・独立市と構成市を分けた場合、構成市については2つの変数間に相関がみられた。このため、構成市について1人当たり総歳出額と人口の相関を算出し、近似曲線から乖離したサンプルの歳出構造の分析を行うこととする。

構成市についてみると、1人当たり総歳出額と人口の相関の近似曲線のなかでは人口の逆数、人口のべき数を説明変数に用いた近似曲線の相関係数が相対的に大きい。州に準じて人口の逆数を説明変数とした近似曲線を採用することとした。人口の逆数を説明変数とした場合、0の値を含んでいる各費用項目別の近似曲線も算出可能となる。

1人当たり総歳出が人口の逆数と相関を示していることから、構成市における各々の歳出項目についても人口の逆数を用いた近似曲線を算出した。その結果は、以下の表に示したとおりである。一般公共サービスにはある程度の相関があるものの、他の歳出項目については相関は見られない。

表 3 付-5 費用項目別1人当たり歳出近似曲線（構成市）

Per Capita Expenditure Item	近似曲線	R ²
Total Expenditure	$y = 110,980 x (1/\text{人口}) + 1,353.41$	0.308
General Public Service	$y = 57,491.5x (1/\text{人口}) + 399.659$	0.389
Education, Culture & Sports/Manpower Development	$y = 11,951.4 x (1/\text{人口}) + 44.0903$	0.0032
Health, Nutrition & Population Control	$y = 2,169.93x (1/\text{人口}) + 137.038$	0.0023
Labor and Employment	$y = 3.3626 x (1/\text{人口}) -160.16$	0.0012
Housing and Community Development	$y = -1437.1x (1/\text{人口}) + 40.7061$	0.0013
Social Security / Social Services & Welfare	$y = 2,789.83x (1/\text{人口}) + 35.1919$	0.052
Economic Services	$y = 16,660.3x (1/\text{人口}) + 266.270$	0.093
Debt Service	$y = 4,123.82x (1/\text{人口}) +41.6042$	0.032
Other Purposes	$y = 17,391.0x (1/\text{人口}) + 385.491$	0.050

出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

(2) 近似曲線から乖離したデータの分析

1人当たり総歳出額と人口の相関を示す近似曲線（1人当たり歳出額=110,980 x (1/人口) + 1,353.41）から大きく乖離した構成市を選定した。その結果は下表の通りである。

表 3 付-6 プラス方向に残差が大きい構成市

Region	Province	City
Region IV-A	Cavite	Tagaytay City
Region IV-A	Laguna	Sta. Rosa City
Region IV-A	Batangas	Batangas City
Region VII	Negros Oriental	Bayawan City

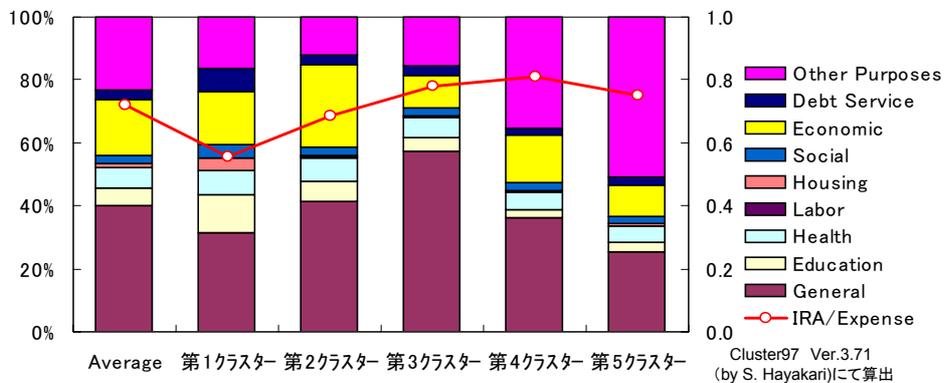
出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

表 3 付-7 マイナス方向に残差が大きい構成市

Region	Province	City
Region VII	Negros Oriental	Bais City
Region V	Albay	Ligao City
Region I	Ilocos Sur	Candon City
Region VII	Negros Oriental	Canlaon City

出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

残差が大きい構成市の歳出構造において何らかの特徴がみられるかどうかを分析する目的で、州の場合と同様に歳入の IRA 依存度及び歳出の項目別構成比を用いてクラスター分析を行い、全構成市を5つのクラスターに分類した。



出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

図 3 付-6 クラスター別歳出構造の平均（構成市）

プラス方向に残差が大きい構成市のうち、Tagaytay 市、Sta. Rosa 市、Batangas 市は、第 1 クラスターに属し、Bayawan 市のみが第 4 クラスターに属している。一方、マイナス方向に残差が大きい構成市の、Ligao 市、Candon 市が第 4 クラスターに属するが、Canlaon 市は第 2 クラスター、Bais 市は第 3 クラスターに属する。

表 3 付-8 プラス方向に残差が大きな構成市が所属するクラスター

Region	Province	City	Cluster
Region IV-A	Cavite	Tagaytay City	Cluster 1
Region IV-A	Laguna	Sta. Rosa City	Cluster 1
Region IV-A	Batangas	Batangas City	Cluster 1
Region VII	Negros Oriental	Bayawan City	Cluster 4

出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

表 3 付-9 マイナス方向に残差が大きな構成市が所属するクラスター

Region	Province	City	Cluster
Region VII	Negros Oriental	Bais City	Cluster 2
Region V	Albay	Ligao City	Cluster 4
Region I	Ilocos Sur	Candon City	Cluster 4
Region VII	Negros Oriental	Canlaon City	Cluster 3

出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

3-付.3. 町

(1) 1人当たり歳出額と人口の相関

人口を説明変数、1人当たり総歳出額を目的変数とする逆数関数（1人当たり総歳出額=1,078.8003 + 8308.5472 /人口）が $R^2=0.494$ の相関を示した⁵。

(2) 近似曲線から乖離したデータの分析

町の人口と1人当たりの歳出額の相関の近似曲線から乖離した町の歳出構造を分析するために、比較的人口の少ない町（人口5万人以下）のうち、1人当たりの歳出額が非常に小さい町と非常に大きい町から、10ずつサンプルとなる町を抽出した。その結果は、下表のとおりである。

表 3 付-10 1人当たりの総歳出額が非常に小さい町（10町）（単位：ペソ）

州	町	総歳入 (ペソ)	IRA (ペソ)	総歳入に占めるIRA比 (%)	一人当たり 歳出 (ペソ)	人口 (人、DBM 2000)	面積 (2001年、 Km2)	一人当たり 面積 (Km2)
全町平均		46,042,353	34,199,879	74.3	1,552	33,403	204	0.006
Capiz	Dao	36,264,760	28,976,130	79.9	241	30,623	89	0.003
Negros Occidental	S. Benedicto	24,016,990	22,955,040	95.6	310	17,259	171	0.01
Surigao Del Norte	Tubod	19,247,956	17,059,854	88.6	365	43,067	45	0.001
Surigao Del Norte	San Isidro	14,549,074	14,036,910	96.5	413	31,705	42	0.001
Surigao Del Norte	Sison	18,195,628	16,836,913	92.5	435	40,955	55	0.001
Northern Samar	San Vicente	12,145,157	11,799,576	97.2	494	21,654	16	0.001
Lanao Del Sur	Tagoloan	25,293,794	25,201,112	99.6	536	46,649	362	0.008
Pangasinan	Sta. Maria	29,637,845	26,144,751	88.2	552	45,571	70	0.002
Leyte	Calubian	40,601,960	27,485,870	67.7	557	28,421	101	0.004
Isabela	San Manuel	29,786,000	25,817,000	86.7	588	41,206	113	0.003

出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

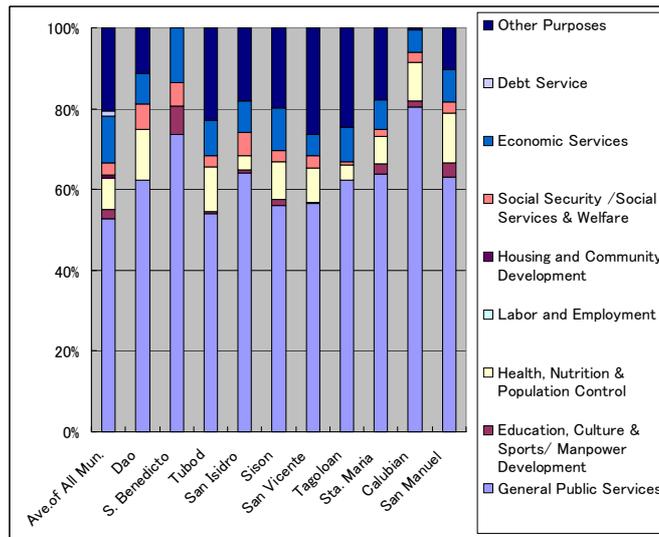
⁵ 因みに、べき数関数（一人当たり総歳出額=5,129.74 x 人口^{-0.418}）も $R^2=0.408$ の相関がある。

表 3 付-11 1人当たりの総歳出額の非常に大きい町（10町）（単位：ペソ）

州	町	総歳入 (ペソ)	IRA (ペソ)	総歳入に占めるIRA比 (%)	一人当たり 歳出 (ペソ)	人口 (人、DBM 2000)	面積 (2001年、 Km2)	一人当たり 面積 (Km2)
全町平均		46,042,353	34,199,879	74.3	1,552	33,403	204	0.006
Nueva Vizcaya	Afonso Castañeda	150,783,600	27,600,000	18.3	31,251	4,808	375	0.078
Isabela	Divilacan	51,025,239	50,778,630	99.5	13,445	3,413	889	0.261
Isabela	Dinapigue	42,391,000	42,181,000	99.5	13,302	3,171	874	0.276
Ilocos Norte	Dumalneg	17,247,743	13,236,992	76.7	10,827	1,486	88	0.06
Palawan	San Vicente	93,396,528	79,078,864	84.7	10,312	5,831	1,463	0.251
Rizal	Taytay	245,846,337	112,196,658	45.6	10,019	23,616	39	0.002
Ilocos Norte	Adams	17,551,373	16,126,032	91.9	9,835	1,480	159	0.108
Abra	Daquioman	15,489,528	14,412,063	93.0	8,733	1,748	114	0.065
Abra	Tineg	43,143,337	41,673,015	96.6	8,506	4,995	745	0.149
Isabela	Maconacon	34,269,609	32,558,445	95.0	8,340	3,721	539	0.145

出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

1人当たりの歳出額が非常に小さい町の歳出構造は下図の通りである。一般行政サービスは、ここで取り上げた町の全てで、全町の平均割合（52.7%）を上回る比率を示している（54.1%～80.5%）。その一方で、教育・文化・スポーツ・人材開発セクターへの歳出を見ると、全町の平均割合（2.3%）を下回っている町が、10町中7町である。

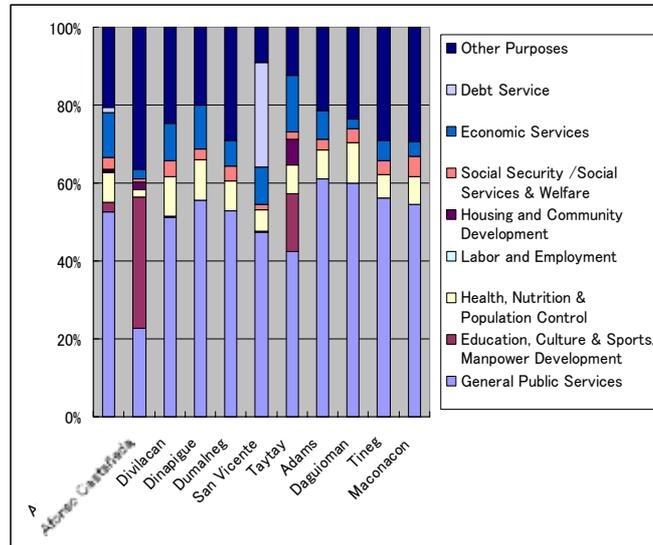


出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

図 3 付-7 1人当たりの歳出額が非常に小さい町の歳出構造

次に、1人当たりの歳出額が非常に大きい町の場合の歳出構造は下図のとおりである。着目すべきは、Afonso Castañeda 及び Taytay における教育・文化・スポーツ・人材開発の割合が平均の割合（2.3%）と比較し非常に高いことである（それぞれ 33.6%、14.8%）。両町とも歳入に占める IRA の割合が小さい町である（それぞれ 18.3%、45.6%）。これは、両町が、独自の政策により教育・文化・スポーツ・人材開発セクターに力を入れていると推測できる。さらに、Taytay は、経済サービスへの歳出もここで取り上げた他の町と比べ大きい（14.4%。全町の平均は 11.6%）。Taytay は、マニラ首都圏近郊に立地していることから歳入に占めるビジネス税の割合も大きく、経済活動に力を入れていると推測できる。また、

San Vicente は、公債費への支出割合が 26.9%と非常に高い（平均割合は 1.2%）。以上のよう
に、1人当たりの歳出額が非常に大きい町の場合の歳出構造に共通して言える傾向は特
段見当たらない。



出典 DOF-BLGF SIE に基づき JICA 調査団作成

図 3 付-8 1人当たりの歳出額が非常に大きい町の歳出構造

3-付.4. 分析の総括

州、市（構成市）、町ともに、人口規模と1人当たり総歳出との間には相関関係が見られる。特に、人口の逆数を説明変数とした場合の相関係数が大きくなる。本作業では、1人当たり総歳出を従属変数、人口の逆数を説明変数とする近似曲線から乖離した地方自治体を抽出し、その歳出構造の特性を分析した。

結果としては、近似曲線から上に乖離した（1人あたり総歳出額が大きい）地方自治体グループ、下に乖離した（1人あたり総歳出額が小さい）地方自治体グループともに、各々のグループの構成員全てに共通する傾向は見出せなかった。

その要因としては、全般的に地方自治体の歳出構成のばらつきが大きいことが考えられる。地方自治体の歳出構成をみると、一般行政サービス、保健関連サービス、経済サービス、その他サービスのウエイトが大きい。これらの歳出費目以外の例えば、教育関連サービス、社会保障関連サービス等は規模が小さいなかで、地方自治体ごとのばらつきが大きく、全く支出していない地方自治体も多く存在する。また、その他サービスのウエイトが大きくばらついているのも特徴である。従って、地方自治体の歳出構成を IRA の配分に活かすためには、その他サービスの内訳も検討する必要がある。

以上によって、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るためには、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

本章は、積み上げ方式による財政需要の試算の詳細を紹介するとともに、財政力ギャップとIRAの配分のあり方にかかる分析を行っている。4.1.では、積み上げ方式による財政需要計算の手法、基本方針、制約について述べている。4.2.では、各自治体階層の財政需要計算の結果を示したうえで、各階層の総財政力ギャップを求め、さらに総財政力ギャップを基にした垂直配分式の見直し方法を紹介している。4.3.では、全ての州政府の財政需要の推計を行い、その後州レベルの個別自治体の財政力ギャップと州レベルのIRA配分の関係进行分析している。

4.1. 財政需要計算の手法、方針及び制約

4.1.1. 財政需要計算の手法

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、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したものである。

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。

以下に、作業手順を紹介する。

1) 【手順1】地方自治体階層別の行政範囲の確定

全ての自治体階層において、サブセクターごとに行政責務（Service Responsibilities）及び支出項目（Expense Item）を特定し、表に取りまとめた（詳細は [Annex 12](#) 参照）。

ここで言及すべきは、本調査では、高度都市化市（HUC）及び独立市（ICC）と構成市（CC）の行政責務の相違が必ずしも明確でないという現状から、市のレベルをひとまとめにするのではなく、同階層をHUC/ICCとCCの2つに分類して、それぞれの区分に従って財政需要の計算を試みたことである。

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。

表 4-1 地方自治体階層別の行政範囲の取りまとめの例

Summary Sheet						
Sectors	Sub-sectors	Expense Items	P	HUC	CC	M
General Public Service (GPS)		Personal Services (PS)	X	X	X	X
		MOOE	X	X	X	X
Social Services (SS) [Education]	Primary Education	Extra Teachers' Salary		X	X	X
		Maintenance of Classrooms		X	X	X
		Construction of New Classrooms		X	X	X
	//////////	//////////	X	X	X	
[Health]	//////////	//////////	X	X	X	
Economic Services (ES)	//////////	//////////	X	X	X	
[Agriculture]	//////////	//////////				

P (州)、HUC (高度都市化市)、CC (構成市)、M (町)

出典 JICA 調査団

2) 【手順 2】各自治体階層における参考自治体 (Reference LGU) の特定

調査団は、下表 4-2 のデータに基づき、人口と自主財源の規模から、それぞれの自治体階層において、平均的な自治体を参考自治体として選定した。これは、自治体の行政サービスの現状を踏まえ、財政需要計算の参考とするためである。しかしながら、本調査における財政需要の試算は、現状の行政サービスに沿って行うものではなく、むしろ、詳細は後述するが、法律が規定する行政責務を適正に実施した場合を仮定して行うものである。

表 4-2 参考自治体の選定の際に用いたデータ

平均人口 (2007 年)				平均自主財源 (2005 年) (百万ペソ)			
州	高度都市	構成市	町	州	高度都市	構成市	町
854,272	590,028	137,419	37,337	97	1,413	119	10

出典 JICA 調査団

3) 【手順 3】法律の規定による行政責務に基づいたサブセクターごとの財政需要計算

地方自治体の現状の歳出規模は歳入に制約されているケースがほとんどである。したがって、現状の歳出は自治体が本来提供すべきサービスにかかるコストとは異なるといえる。本調査で目指す財政需要計算は、法律が規定する行政責務を実施するために必要な財政規模を特定するものである。

このような財政需要の計算に必要となるのは、通常、中央省庁が規定する行政サービス・スタンダードである。例えば、保健サブセクターであれば、「フィ」国においても医療従事者数のスタンダードが設定されており、これにより各自治体における保健サブセクター

の person 費 (Personal Services) の試算が可能となる。しかしながら、「フィ」国では多くのサブセクターにおいて行政サービス・スタンダードが設定されていない。そのような場合は、上記【手順2】において選定した参考自治体において「適切に法律の規定する行政責務を果たす場合、どれぐらいの予算が必要か」につき関係者に聞き取りを行い、各サブセクターの財政需要を推計した。

4) 【手順4】 測定単位の特定と単位費用の算出

次の手順として、それぞれのサブセクターにおいて代表的な測定単位を設定した。上記【手順3】において計算された各サブセクターの財政需要を当該サブセクターの測定単位 (Measurement Unit) で割れば、単位費用 (Unit Cost) が算出される。

表 4-3 単位費用の算出の例

Provincial Level			
Sectors/Sub-sectors	Total needs (a)	Measurement Unit (b)	Unit Cost (c)
GPS	(a)1	(b)1 e.g. Number of Staff	(c)1=(a)1/(b)1
SS Education	(a)2	(b)2 e.g. Number of School-going age children	(c)2=(a)2/(b)2
SS Health	(a)3	(b)3 e.g. Number of Barangays	(c)3=(a)3/(b)3
SS Social Welfare	(a)4	(b)4 e.g. Poverty Incidence	(c)4=(a)4/(b)4
SS Others	(a)5	(b)5 e.g. Population	(c)5=(a)5/(b)5
ES Infrastructure	(a)6	(b)6 e.g. Length of Road	(c)6=(a)6/(b)6
ES Agriculture	(a)7	(b)7 e.g. Workforce in Agricultural Sector	(c)7=(a)7/(b)7
ES Local Enterprises	(a)8	(b)8 e.g. Population	(c)8=(a)8/(b)8
ES Others	(a)9	(b)9 e.g. Population	(c)9=(a)9/(b)9
//////////	//////////	//////////	//////////

Notes: GPS (General Public Services), SS (Social Services), ES (Economic Services)

出典 JICA 調査団

4.1.2. 財政需要計算の基本方針及び前提

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) 法律が定める行政責務に沿った計算

本調査で試算する財政需要は、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。

地方自治体が現在提供しているサービスの範囲及びその支出内容は、必ずしも法律に規定された行政責務に基づいたものではない。上位自治体が構成自治体の本来のサービスを肩代わりして提供したり、高度都市化市が州政府の財政不足を補うような支出を行ったりするケースがあるが、本調査で求める財政需要とは、現状の歳出規模でもなければ地方自治体が独自に算定する理想の財政需要でもない。あくまでも、法律が規定する行政サービスの責務を適切に果たす場合に必要な財政支出を指すものである。

2) 特別会計の取り扱い

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自治体の財政需要の中に含めて計算を行った。その理由として、先ず、本調査の財政需要計算が地方自治体の財政力ギャップの推計とつながっており、財政力ギャップを算出する際、財政需要から引かれる自主財源の中に公営企業や病院の事業収入が含まれている事実があることが挙げられる。財政力ギャップの推計にあたり、最終的にこれらの公営企業・施設の事業収入は差し引かれるので、支出を需要の中に組み込んで計算しないと一般会計（General Account）からどの程度補助（Subsidies）が出ているか不明であり、かつその結果自治体間に不公平が生じることになる。

なお、参考までに、「フィ」国のほとんどの自治体では、一般会計から特別会計に補助金を出しており、その額は巨額である。下表 4-4 は、州レベルの参考自治体における特別会計への補助金の割合を示す一例である。

表 4-4 参考州政府における一般会計から特別会計への補助金

	予算	事業収入	一般会計からの補助金
公営バスターミナル	P14,933,181.33	P2,391,376.69	P12,541,804.64
病院 1	P24,882,103.20	P2,260,000.00	P22,622,103.20
病院 2	P24,635,409.24	P1,040,000.00	P23,595,409.24
病院 3	P12,945,960.28	P170,000.00	P12,775,960.28

出典 参考州政府の 2008 年度予算書に基づき JICA 調査団作成

3) 一般行政サービス（GPS）

地方自治体の歳出の中でも一番大きな歳出項目は GPS である。そのため、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、GPS の測定単位には人口を用いたが、本調査では、各自治体階層において、参考自治体から算出した財政需要のうち一律 30%の固定費を設ける基本方針を採用した。これにより、人口や面積規模が最小の自治体でも最低限必要な GPS 経費が確保されるからである。

4) 教育サブセクター

本調査の財政需要計算の試みにおいて、教育サブセクターの需要の取り扱いが一番大きな課題となった。「フィ」国では、不動産税（Real Property Tax）を財源とした目的税である特別教育基金（Special Education Fund (SEF)）が存在し、地域学校委員会（Local School Board）がそれぞれの SEF を運営し、初等及び中等教育にかかる経費を支出する。SEF は地方自治体の普通税として集められる不動産税とは別途徴収されているため、本来であれば、地方自治体は一般会計よりこれら初等・中等教育分野に支出する必要はない。しかし、現状はかなり複雑である。地方自治体の中には、一般会計から多額の予算を初等・中等教育分野に支出しているケースが見受けられる。

このような状況から、教育サブセクターの財政需要をどのように扱うのかについては、関係者の中でも意見が分かれるところである。大きく 3 つの方法が考えられる。第 1 は、やはり財政力ギャップとの関係で、潜在自主財源が何らかの方法で推計され、財政需要から差し引く作業がある程度の精度をもって実施されることが見込まれる場合、SEF の垣根を越えた教育分野全体のコスト需要を推計し（SEF＋一般会計からの補助金）、これを教育サブセクターの財政需要とするものである。第 2 は、現状をある程度参考とし、一般会計から教育分野への支出の規模を見極め、一般会計からの補助金のみを財政需要とするものである。第 3 は、SEF が教育分野の経費を全て賄うべきものであるとして、教育サブセクターの財政需要を自治体の財政需要には全く含めないものである。

本調査では、データの不備等により潜在自主財源の推計を行えなかったこと、また、全ての地方自治体の SEF データや一般会計から配賦される教育セクターへの支出にかかるデータが入手できなかったことから、第 3 の方法を選択せざるをえなかった。

5) 保健サブセクター

保健サブセクターは、社会サービス（SS）セクターの中で最も支出額の大きいサブセクターである。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²を中央政府の所管に戻している。

本調査にて選定した州レベルの参考自治体でも、州病院（Provincial Hospital）の運営経費は、州政府が一部を負担しているものの、ほとんどは保健省（DOH）により賄われている。上記 1) に示した通り、本調査の財政需要は現状の歳出規模とは一線を画する。参考州政府では、州病院に対する支出は限られているが、DOH の財政負担も含めた州病院の支出規模全

² 州病院以上のレベルの施設を指し、General Hospital や National Hospital も該当する。

体を州レベルの保健サブセクターの財政需要としてみなした。

6) 社会福祉サブセクター

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試算した（試算結果は下表 4-5 を参照）。例えば、構成都市（CC）レベルの参考自治体の場合、その自治体が所在する州全体の貧困割合は 6.8% であることから、全世帯数 14,018 の 6.8% 相当として 953 世帯が貧困層に属する世帯であることを推定した。

表 4-5 各自治体階層における総貧困世帯数の推計

LGU	2007 Population	Average Family Size	Est. Number of Families	2006 Poverty Incidence	Est. Number of Poor Families
Reference LGU Province (Actual)				6.80%	8,679
Reference LGU HUC	568,928	6	94,821	9.8% (for NCR-3rd district)	9,292
Reference LGU CC	84,105	6	14,018	6.8% (for Province it belongs)	953
Reference LGU Municipality	39,294	6	6,549	7.8% (for Province it belongs)	511
Aggregate Figures:				National Average	
All Provinces (Actual)					4,489,920
All HUCs/ICCs	19,753,896	6	3,292,316	26.90%	885,633
All CCs	13,357,476	6	2,226,246	26.90%	598,860
All Municipalities	55,706,297	6	9,284,383	26.90%	2,497,499

注) 州レベルのみ実際のデータが存在し、その他の HUC/ICC、CC、Municipality は本調査での推計によるもの。

出典 NCSB データに基づき JICA 調査団が作成

7) インフラ整備サブセクター

i) 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。

ii) 道路延長のデータは、特に町レベルでそれを入手することが難しい。そこで、町レベルの道路総延長については、現在 DILG が管理する Road Inventory をベースに、以下のような推計を行った。町のレベルでは、1,505 ある自治体のうち約半数の 779 の自治体のデータが揃っており、それらの自治体の道路延長の総計が 24,286.04km である。その他の自治体のデータは欠落している。そこで、1自治体当たりの平均を計算し、単純に 1,505 を掛け合わせることで総計を算出した。

表 4-6 各地方自治体階層レベルの道路総延長の推計

Province	HUCs/ICCs	CCs	Municipality
30,491,664 km	7,737,218 km	7,041,210 km	46,703,923 km

注) Province、HUCs/ICCs、CCs のレベルについては実際のデータの合計

出典 DILG が管理する Road Inventory に基づき JICA 調査団が作成

iii) 本調査では、州道路の減価償却期間を一律 30 年の定額償却に設定した。また、市及び町レベルの道路・橋梁の財政需要については、データの不足と調査期間の制約から、参考自治体の現在の予算レベルを参考に推計せざるをえなかった。

8) 特別目的予算

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。

4.1.3. 財政需要計算の制約と限界

ここでは、本調査で試みた財政需要計算の制約及び限界を紹介する。

1) 参考自治体と測定単位

i) 参考自治体の選定

「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。このため参考自治体を各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。例えば、本調査にて選定した参考州政府の予算では、低所得者層向け住宅整備・建設やスポーツ振興において顕著な財政需要は見られなかったが、他の州政府がある程度の財政支出を行っている可能性は排除できない。

このような問題を克服し、積み上げ方式での財政需要計算の信頼性を高めるためにも、国が設定する行政サービス・スタンダードを整備することが肝要である。これにより、統一的な財政需要の計算が可能となり、特殊な事情を抱える自治体は補正係数を用い調整することができるようになる。

ii) 各サブセクターにおける測定単位の選定

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。

例えば、インフラ整備サブセクターでは、主要な支出項目として、道路・橋梁のほか、公共建物、給水システム、治水関連施設などが挙げられるが、これらの全ての支出項目の需要が、本調査で設定した道路延長だけで適切に計算できるものではない。仮に、データや時間の制限がなければ、特にインフラ整備サブセクターなどについては、きめ細かく主要な支出項目ごとに測定単位を設定し、それらの測定単位に沿った単位費用を算出することが望ましい。

同様のことが、環境保全サブセクターについてもいえる。同サブセクターの最も大きな支出項目が固形廃棄物管理だという現状から、測定単位には人口を選定したが、同サブセクターの他の支出項目、例えば森林管理などを必ずしも的確に反映する測定単位ではないといえる。

測定単位の候補として、教育サブセクターであれば児童数³、社会福祉サブセクターでは貧困世帯数以外に主要な支出項目次第では老人や女性が世帯主の割合、インフラ整備サブセクターでは道路延長以外に河川延長、農業サブセクターでは、農業・漁業従事者数以外に森林面積などが挙げられる。

2) 行政サービス・スタンダード及びデータの不足

i) 教育分野の SEF 関連データ

前述のとおり、本調査では、教育サブセクターの財政需要を地方自治体の財政需要計算に組み入れない方針を採用した。特に初等・中等教育費については、SEF の規模を特定し、一般会計からの補助金をそれぞれの自治体ごとに算出することにより、一定の財政需要を計算することが可能となるが、本調査では、SEF データセットを入手することができず、SEF の規模と一般会計からの支出の規模との関係を明確にするまでには至らなかった。

ii) 社会福祉分野のサービス・スタンダード

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

³ 行政サービス・スタンダードの殆どが児童数によって規定されているため。

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。

iii) 農業・漁業就業人口データ

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。

3) 調査期間の制約

限定された調査期間の制約から、本調査の財政需要計算は次のような限界を伴うこととなった。

i) 例えば、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、時間の制約から、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、本調査で選定した参考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少なからず存在する。したがって、時間を費やせば、さらに徹底した需要計算が可能だと考えられる。

ii) 人口開発サブセクター及び雇用促進サブセクター

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、参考自治体の現状の予算を基礎に財政需要を推測するよりほかに術がなかった。

4.2. 財政需要計算の結果

財政需要計算の結果は、Annex 12に掲載されている。また、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、下表 4-7 のとおりである。

表 4-7 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

4.2.3. 財政不足推計と垂直配分式の見直し

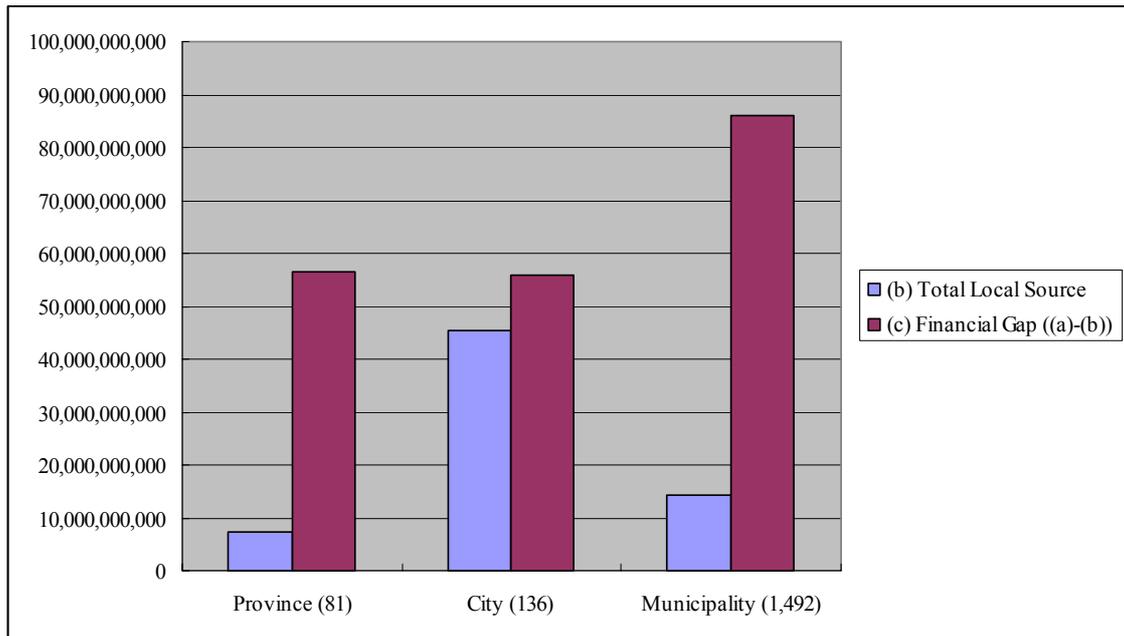
上記により計算された各地方自治体階層の総財政需要から総自主財源を引くことで、各自治体階層の総財政不足（総財政力ギャップ）を推計した。下表 4-8 がその推計結果である。

表 4-8 各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

また、図 4-1 は、上記総財政不足と総自主財源の規模をそれぞれの自治体階層において比較したグラフである。



出典 JICA 調査団

図 4-1 各自治体階層の総財政不足と総自主財源の比較（単位：ペソ）

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 4-9 参照）。

表 4-9 垂直配分比率の算出

	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. 州レベルの自治体別財政需要及び財政力ギャップの計算

4.3.1. 州政府の財政需要の計算に用いた測定単位と単位費用

上記 4.2.では、「人口」、「貧困世帯数」、「道路延長」の 3 種類の測定単位を用いて各自治体階層の総財政需要を推計した。しかしながら、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⁴ことから、州政府の財政需要の計算では、下表 4-10 のように測定単位と単位費用の見直しを行った。

表 4-10 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

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

前出の表 4-7 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。なお、今回州レベルに限定して各州別財政需要の計算を試みたのは、市及び町のレベルでは、個々の自治体の貧困世帯数や道路延長のデータが捕捉できないからである。上記 4.2. で各自治体階層の総財政需要の推計が可能となったのは、限られたデータから市や町のレベルの総貧困世帯数や総道路延長について全体推計を行うことができたからである。自治体別の財政需要の算出には、自治体ごとのデータが不可欠である。

なお、本調査で用いた自主財源のデータが 2005 年であったことから、2005 年当時のデータが揃う 79 の州政府での財政需要計算を行うこととなった。

4.3.2. 財政需要及び財政力ギャップの推計

上記表 4-10 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 4-11 の通りである（詳細の財政需要計算については、Annex 13 を参照）。

⁴ 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。

表 4-11 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 (P154.0 plus 43,713,831)		Social Services				Economic Services							Total Financial Needs	TLS	FG
	Population	Health (P 172.6)	Social Welfare (P 702.6)	Population Devt (P 6.1)	Employment (P 4.2)	Agriculture (P 351.06)	Infrastructure (P 976, 992.7)	Environmental Management (P 4.3)	Tourism (P 4.6)	Investment/Industrial Devt. (P 3.1)	Local Enterprises (P 21.4)	Economic Services				
												Population	Population			
1	419,320,601	420,972,263	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	212,316,986	64,887,920	7,503,671	5,166,462	57,924,900	1,211,161,241	5,289,477	5,658,506	3,813,341	26,324,354	1,833,197,626	73,475,698	1,759,721,927		
3	451,104,661	456,595,177	106,556,316	16,136,910	11,110,659	94,435,140	685,975,884	11,375,199	12,168,817	8,200,725	56,611,453	1,910,720,940	262,579,428	1,647,141,512		
4	148,765,239	117,739,435	52,533,402	4,161,127	2,865,038	51,956,880	1,120,428,444	2,933,254	3,137,899	2,114,671	14,598,053	1,551,233,443	220,490,299	1,328,743,143		
5	304,562,263	292,353,905	94,569,257	10,332,308	7,114,048	133,402,800	652,898,305	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	14,558,641	9,955,130	186,412,860	360,656,855	10,192,157	10,903,237	7,347,834	50,723,577	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	672,835,333	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	146,268,144	71,415,074	5,169,384	3,559,248	107,073,300	663,575,667	3,643,992	3,898,224	2,627,064	18,135,216	1,352,784,905	91,032,319	1,261,752,585		
11	389,577,657	387,636,989	76,430,233	13,699,801	9,432,650	67,403,520	556,407,113	9,657,237	10,330,997	6,962,194	48,061,597	1,575,599,987	314,431,967	1,261,168,021		
12	259,544,061	241,893,037	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	126,993,729	52,208,098	4,488,191	3,090,230	63,341,860	760,549,737	3,163,807	3,384,537	2,280,884	15,745,457	1,192,468,787	43,551,108	1,148,917,679		
14	235,204,977	214,619,297	37,475,279	7,585,039	5,222,486	57,222,780	663,590,051	5,346,831	5,719,865	3,854,692	26,609,890	1,262,451,105	114,431,222	1,148,019,883		
15	128,428,567	94,461,218	14,306,341	3,338,432	2,298,593	40,722,960	313,117,367	3,253,321	3,517,506	601,227,627	11,711,878	1,214,050,812	75,696,278	1,138,354,533		
16	183,428,483	156,889,279	81,192,456	5,534,152	3,810,400	56,871,720	785,677,989	3,901,123	4,173,295	2,812,438	19,414,893	1,303,406,228	241,083,479	1,062,322,749		
17	161,870,947	132,428,040	57,703,835	4,680,249	3,222,467	68,105,640	600,549,152	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	760,569,277	2,740,674	2,931,884	1,975,835	13,639,632	1,084,330,977	56,660,201	1,027,670,776		
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	1,503,459,298	476,448,574	1,027,010,724		
20	233,427,047	212,626,630	77,794,682	7,514,614	5,173,997	72,318,360	683,199,096	5,297,187	5,666,758	3,818,902	26,362,746	1,133,200,020	115,375,529	1,017,824,491		
21	208,889,765	185,125,755	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	205,443,015	48,460,430	7,260,732	4,999,193	134,807,040	620,419,674	5,118,221	5,475,806	3,689,800	25,472,078	1,288,163,140	298,224,655	989,938,485		
23	184,512,641	157,804,383	68,367,996	5,571,096	3,839,968	133,051,740	434,576,123	3,931,395	4,205,679	2,834,262	19,565,549	1,018,266,834	33,942,620	980,324,214		
24	338,154,285	330,002,743	24,172,953	11,662,901	8,030,190	29,840,100	283,757,760	8,221,389	8,794,975	5,927,048	40,915,751	1,089,480,099	118,907,377	970,572,722		
25	227,100,374	205,536,050	62,303,758	7,264,020	5,001,457	44,935,680	412,867,345	5,120,539	5,477,786	3,691,551	25,483,612	1,004,782,271	49,514,842	955,267,429		
26	170,364,355	141,947,276	27,463,229	5,016,677	3,454,105	91,626,660	520,285,738	3,356,346	3,783,068	2,549,459	17,599,488	987,626,400	37,849,797	949,766,603		
27	219,049,607	196,512,694	49,564,214	6,945,118	4,781,885	41,425,080	407,036,653	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	284,187,626	102,711,689	10,043,711	6,915,342	89,871,360	340,382,303	7,079,993	7,573,946	5,104,181	1,186,381,835	250,409,236	96,330,620	1,536,337,660		
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	109,432,510	926,657,800		
30	147,763,007	116,616,154	37,783,018	4,121,428	2,837,705	47,393,100	534,268,458	2,905,269	3,107,962	2,094,406	14,458,782	913,349,380	19,215,513	894,133,867		
31	153,041,121	129,257,551	58,126,098	4,568,199	3,145,317	35,808,120	549,544,716	3,220,206	3,444,871	2,321,544	16,026,139	964,504,880	80,330,155	884,174,725		
32	159,182,497	122,689,085	75,230,192	4,336,057	2,985,482	82,499,100	377,311,650	3,065,565	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	12,055,742	13,003,860	8,763,471	60,496,216	1,504,196,721	667,945,000	836,251,721		
34	118,573,847	83,901,550	38,047,898	2,965,234	2,041,637	38,967,660	536,213,650	2,299,247	2,336,078	1,506,922	10,402,626	836,947,550	44,985,352	791,961,998		
35	424,637,451	426,931,278	35,614,091	15,088,533	10,388,826	41,776,140	264,446,409	10,636,179	11,378,238	7,667,943	52,933,542	1,283,498,630	502,230,532	781,278,098		
36	151,170,087	121,107,206	24,581,164	4,280,150	2,946,989	56,169,600	379,041,904	3,017,155	3,227,654	2,175,158	15,015,610	763,332,678	53,257,590	710,075,088		
37	103,904,269	67,460,192	40,406,526	2,384,167	1,641,557	52,659,000	456,629,880	1,680,642	1,797,896	1,211,626	8,364,126	738,205,239	30,300,536	707,904,703		
38	174,563,211	146,653,042	35,622,523	5,582,987	3,568,614	44,233,560	212,367,926	3,653,581	3,908,482	2,633,977	18,182,938	650,570,641	70,219,319	649,867,422		
39	79,280,593	39,862,488	15,797,258	1,408,813	970,003	20,361,480	466,777,802	993,098	1,062,384	715,954	4,942,394	632,172,268	24,719,391	607,452,877		
40	141,081,101	109,127,213	25,138,225	3,856,756	2,655,471	64,243,980	261,358,248	2,718,697	2,908,373	1,959,991	13,530,257	628,574,411	27,495,650	601,078,762		
41	157,568,660	105,190,552	40,863,919	3,717,627	2,599,677	67,754,580	305,388,578	2,620,622	2,803,456	1,889,286	13,042,166	683,398,932	83,669,402	599,729,530		
42	154,745,519	124,439,767	28,554,367	4,397,929	3,028,082	49,148,400	265,648,223	3,100,180	3,316,471	2,225,013	15,428,801	654,000,752	58,050,626	595,950,127		
43	126,609,413	92,907,646	50,927,258	3,283,526	2,260,789	54,414,300	276,507,497	2,344,617	2,476,102	1,668,677	11,519,256	624,889,081	41,566,264	583,322,817		
44	162,130,437	132,718,871	56,867,731	4,690,528	3,229,544	50,301,580	155,488,385	3,306,438	3,537,119	2,387,311	16,455,295	509,709,642	12,145,342	497,564,300		
45	153,003,437	122,489,560	43,611,085	4,329,065	2,980,627	37,914,480	211,948,796	3,051,594	3,264,496	2,199,986	15,187,002	599,980,100	35,687,718	574,292,382		
46	395,456,915	394,236,340	19,122,664	13,922,661	9,592,993	11,233,920	597,927,755	9,821,398	10,506,612	7,080,543	48,878,594	979,780,400	410,280,036	569,500,368		
47	106,771,903	70,674,177	39,001,326	2,497,755	1,719,766	39,318,720	307,016,048	1,760,712	1,883,553	1,269,351	8,762,615	580,675,925	20,566,802	560,109,122		
48	127,081,269	93,436,492	33,437,437	3,302,217	2,273,657	36,510,240	274,026,912	2,327,792	2,490,196	1,678,176	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	300,123,565	2,404,710	2,187,364	1,474,093	10,176,000	588,573,260	36,669,441	551,903,819		
50	119,962,619	85,45														

的な IRA 配分 (Ideal IRA Distribution) を財政力ギャップの規模に比例して配分するものと仮定した場合の各州の IRA の受け取り額をまとめたものである。

表 4-12 州別の財政力ギャップと IRA 配分

Province (79)	財政力ギャップ (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
Oriental 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

表 4-13 は、財政力ギャップが最も大きい 10 州と小さい 10 州をリストとしてまとめたものである。財政力ギャップの大きい上位 5 州は、セブ州、ボホール州、パンガシナン州、パラワン州、南カマリネス州である。また、財政力ギャップの小さい州は、バタネス州、ビリラン州、カミギン州などとなっている。なお、セブ州は自主財源もトップクラスであるが、人口及び道路延長の数値が他州と比べて大きいことから、財政需要の規模が大きくなり、その結果、財政力ギャップが最大になったものと推察される。

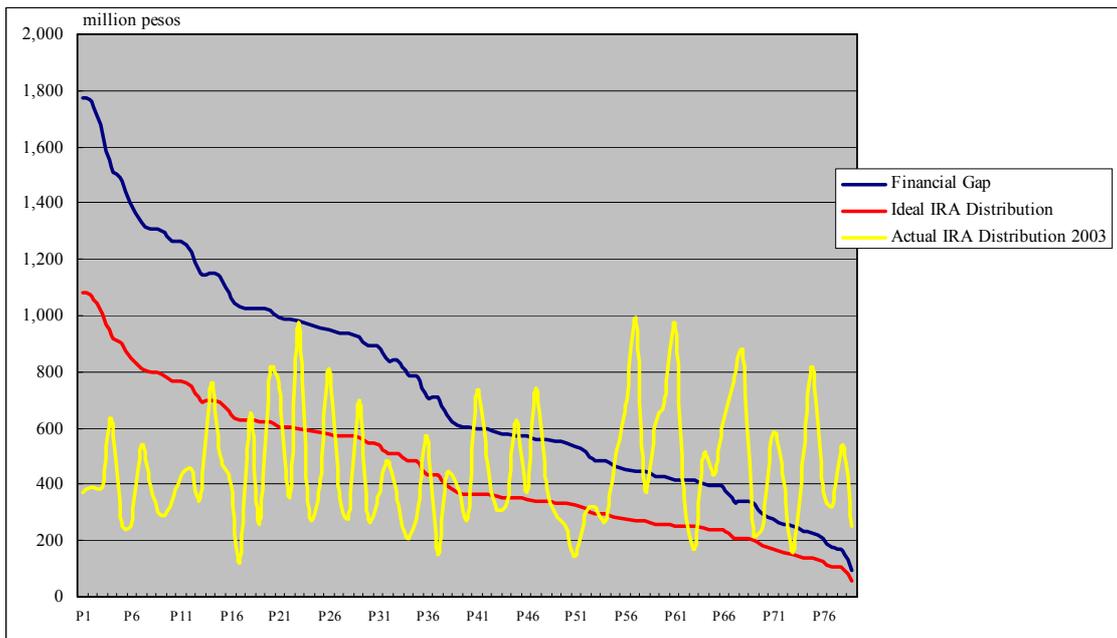
財政力ギャップが小さい州政府の特徴としては、概していえば、人口や面積の規模が小さく、したがって財政需要が少ない州であることが指摘できる。

表 4-13 財政力ギャップ

1	セブ州
2	ボホール州
3	パンガシナン州
4	パラワン州
5	南カマリネス州
6	西ネグロス州
7	レイテ州
8	イロイロ州
9	ヌエバ・エシハ州
10	北ダバオ州
70	カタンドゥアネス州
71	キノ州
72	シキホール州
73	アパヤオ州
74	カリंगा州
75	ギマラス州
76	オーロラ州
77	カミギン州
78	ビリラン州
79	バタネス州

出典 JICA 調査団

図 4-2 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。



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自治体を P79 とした。

出典 JICA 調査団

図 4-2 財政力ギャップと IRA 配分の関係

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して示した。今後、「フィ」国側の考え方なり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。

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 に関する問題に関係する人々の意向は、新しい IRA 配分式の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、本調査で行ったサンプル地方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 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。

財政収入階級ごとにみると、4 州が第 1 級に属し、第 4 級、第 5 級にそれぞれ 1 州が属する。対象となった高度都市化市は 6 市で、うち 3 市が第 1 級、2 市が第 2 級、1 市が第 5 級に属する。町については、35 が第 1 級に、24 が第 2 級に、26 が第 3 級に属し、46 が第 4 級に、18 が第 5 級に、そして 1 町が第 6 級に分類される。

人口と面積の大きさに応じて、調査対象自治体は 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 の自治体（全体の 40%）は人口が大かつ面積が小であり（BS）、44 の自治体（全体の 27%）は、人口も面積も小であり（SS）、10 の自治体（全体の 6%）は人口が小かつ面積が大である（SB）。

1

78 人の首長、26 人の行政管理者及び 62 人の部長（例えば、計画開発官、財務官、農政官、社会福祉官、保健官その他）が、IRA の配分、用途その他の課題について見解を表明した（サンプル地方自治体の一覧は Annex 14 を参照）。

この調査の結果、IRA 配分式オプション等に関し多くの示唆を得た。例えば、市の回答者は、州や町の回答者と比べ、現行の水平的配分に好意的であった。水平配分式に関しては、貧困指数やパフォーマンス指標が配分決定の際の要素として提案された。

¹ 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。

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 (表 5-1 参照)。

表 5-1 地方自治体階層別にみた現行配分式に対する賛否の割合

Level of LGU	Total		Agree		Do Not Agree		No Answer	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Total	166	100%	33	20%	131	79%	2	1%
BB	45	100%	13	29%	31	69%	1	2%
BS	67	100%	8	12%	58	87%	1	1%
SB	10	100%	2	20%	8	80%		
SS	44	100%	10	23%	34	77%		
Provinces	6	100%			6	100%		
BB	3	100%			3	100%		
BS	1	100%			1	100%		
SB	0	100%						
SS	2	100%			2	100%		
Cities	10	100%	5	50%	5	50%		
BB	3	100%	2	67%	1	33%		
BS	3	100%			3	100%		
SB	2	100%	1	50%	1	50%		
SS	2	100%	2	100%				
Municipalities	150	100%	28	19%	120	80%	2	1%
BB	39	100%	11	28%	27	69%	1	3%
BS	63	100%	8	13%	54	86%	1	2%
SB	8	100%	1	13%	7	88%		
SS	40	100%	8	20%	32	80%		

出典 JICA 調査団

総じて、人口が大、面積が小の自治体 (BS) 及び人口が小、面積が大の自治体 (SB) では、現行の垂直配分式に否定的な回答をした比率が高い (それぞれ、87%、80%)。

現行配分式に否定的な回答者に、適正な垂直配分比率を尋ねたところ、59 を超えるオプションが提案された。なお、回答には、自分の地方自治体に有利に働くオプションを提案する傾向がうかがえる。

6州の全てが現行の州配分比率の23%を増やすべきだと提案した。そのうち3州は、増加分を市の配分のみから拠出することを示唆し、残りの3州は市と町の割合を減らして拠出することを提案した。6州の回答者全てが、バラングイについては20%を維持すべきだと回答した。

市の場合、2市が州の割合を減らすか、州及び町の割合を減らして、市の割合を増やすべきだと提案した。1市は、市の割合を23%のまま維持し、州の割合を減らし町の割合を増やすべきだとし、残り1市は、バラングイの配分を40%まで増やすため、州・町・市の割合を減らすことを推奨した。

町の場合、120町中119町が、町の割合を35% - 60%の範囲で増加させることを提案した。さまざまな垂直配分比率のなかで、最も多数を占めたオプションは、州20%、市20%、町40%、バラングイ20%である。このオプションは、BSの町のうち19、SSの町のうち11、BB及びSBの町のうちそれぞれ5から示された(提案された比率の一覧は Annex 15 参照)。

5.1.2. 水平配分の決定要素に関する質問

表5-2に示すように、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。SSに属する42のうち、32人（76%）が現行の要素に否定的であった。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。現行配分式の恩恵を受けているとみられるBB州の回答者でさえも、現行要素に否定的であった。

市の場合には、10市中6市が現行要素に賛成であった。これらの回答者は、SSに属する2市を含め、人口・面積の区分の全てのタイプにわたっている。

表 5-2 人口・面積規模別地方自治体の現行要素に対する賛否の割合²

Level of LGU	Total		Agree		Do Not Agree		No Answer	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
TOTAL	166	100%	52	31%	108	65%	6	4%
BB	45	100%	16	36%	27	60%	2	4%
BS	67	100%	21	31%	42	63%	4	6%

² 統計的に見た場合のこれらの回答の信頼の幅は、階層別に見た地方自治体の数におけるサンプル地方自治体数を考慮すると、賛成においては、州：17%±32.5%、市：6%±25.2%、町：30%±6.5%、不賛成においては、州：83%±32.5%、市：40%±25.2%、町66%±6.5%となる。

SB	12	100%	5	42%	7	58%		
SS	42	100%	10	24%	32	76%		
Provinces	6	100%	1	17%	5	83%		
BB	3	100%			3	100%		
BS	1	100%	1	100%				
SB	2	100%			2	100%		
SS	0							
Cities	10	100%	6	60%	4	40%		
BB	3	100%	2	67%	1	33%		
BS	3	100%	1	33%	2	67%		
SB	2	100%	1	50%	1	50%		
SS	2	100%	2	100%				
Municipalities	150	100%	45	30%	99	66%	6	4%
BB	39	100%	14	36%	23	59%	2	5%
BS	63	100%	19	30%	40	63%	4	6%
SB	8	100%	4	50%	4	50%		
SS	40	100%	8	20%	32	80%		

出典 JICA 調査団

表 5-3 によって現行の配分要素に対する意向をみると、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。

人口・面積の大きさによる 4 タイプ別にみると、「現行要素は分かり易い」は SS で 80%、他の 3 タイプでは 4 割台である。「IRA の額の計算の容易さ」については、SS の 50%、SB の 40%がこれに同意した。また、SB の 40%は、「IRA の額が公平に分配されている」として、現行要素を支持した。

表 5-3 IRA 水平配分の現行要素に賛成の理由

Level of LGU	TOTAL	Present factors are easy to understand	IRA amount is easily computed for each LGU	IRA amount is equitably allocated to each LGU
TOTAL	100%	52%	37%	23%
BB	100%	44%	31%	19%
BS	100%	48%	33%	24%
SB	100%	40%	40%	40%
SS	100%	80%	50%	20%

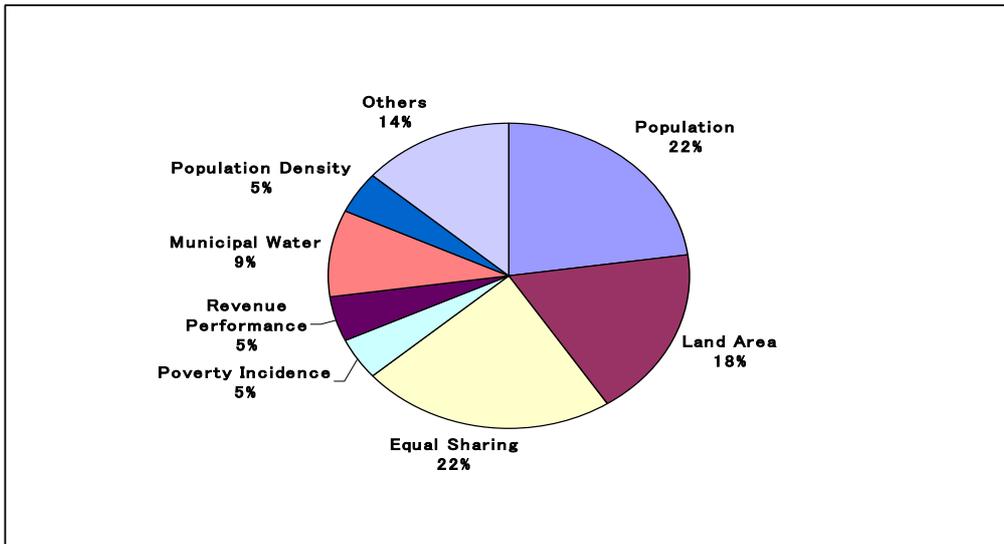
<i>Provinces</i>	100%	0%	100%	0%
BB				
BS	100%	0%	100%	0%
SB				
SS				
<i>Cities</i>	100%	17%	17%	17%
BB	100%	0%	0%	50%
BS				
SB				
SS	100%	50%	50%	0%
<i>Municipalities</i>	100%	58%	38%	24%
BB	100%	50%	36%	14%
BS	100%	53%	32%	26%
SB	100%	50%	50%	50%
SS	100%	88%	50%	25%

出典 JICA 調査団

表 5-4 IRA の水平配分に用いる要素についての提案

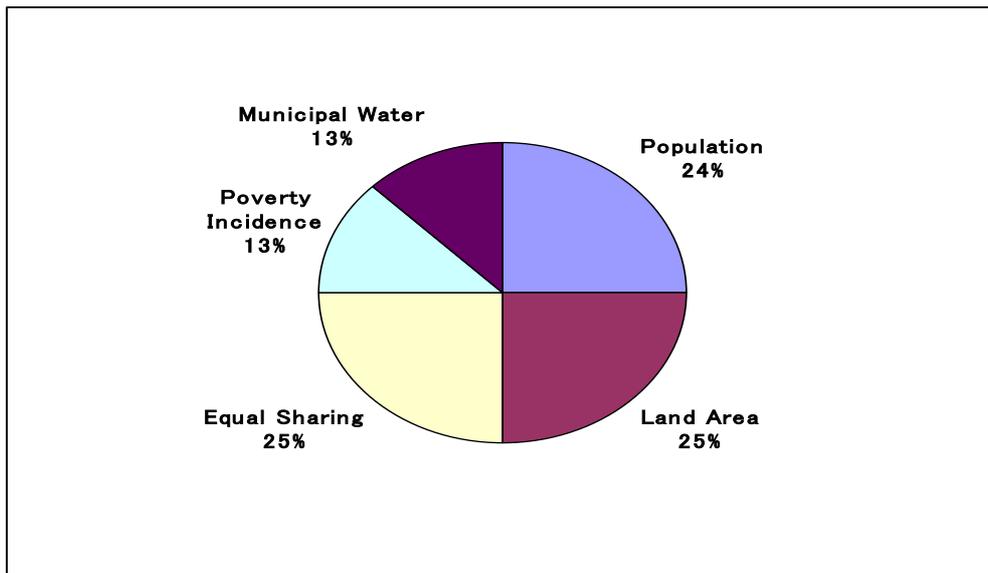
Factors	Number of Respondents Who Suggested the Factors				Ranking			
	Total	Prov.	Cities	Mun.	Total	Prov.	Cities	Mun.
Population	113	5	4	104	1	1	1	1
Land Area	102	4	4	94	3	2	1	3
Equal Sharing	105	5	4	96	2	1	1	2
Service Delivery Performance	31			31	6			5
Poverty Incidence	62	1	2	59	4	4	2	4
Revenue Performance	27	1		26	7	4		7
Municipal Water	38	2	2	34	5	3	2	6
Population Density	16	1		15	9	4		9
Others	19	3		16	8			8

出典 JICA 調査団



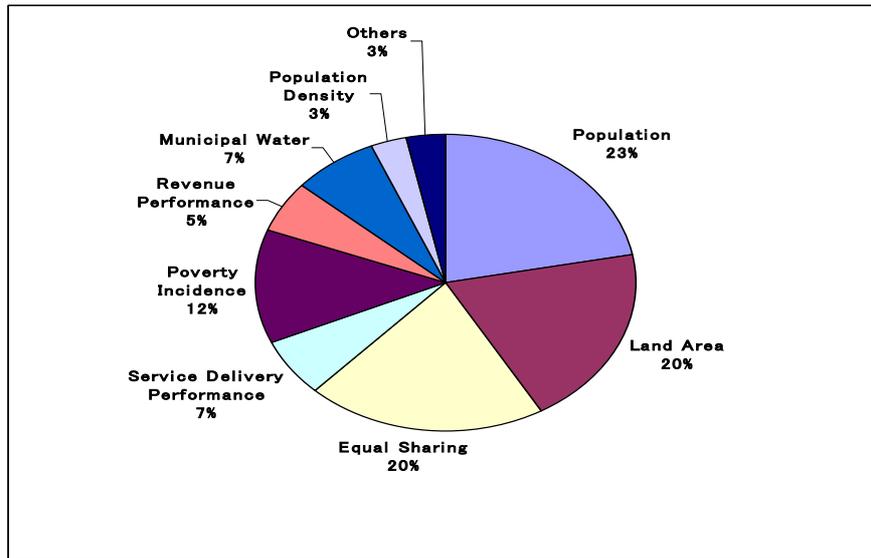
出典 JICA 調査団

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

意向調査では、IRA の水平配分式について、さまざまな代替的オプションに関する提案が寄せられた。代表的な提案を自治体階層ごとに示せば、以下のとおりである。

まず州では、ある BB の州の回答者は、人口配分 50%、面積配分 25%を維持するものの、均等割を 25%から 15%に減らし、その 10%を委譲されたサービスの費用に充てることを提案した。他の BB の州の回答者は、人口配分 50%を維持しながら面積に水域も加えること (25%)、均等割を 25%から 20%に減らし 5%を貧困指数で配分することを提言した。さらに、他の BB の州の回答者は、人口と面積の割合を減らして、水域面積及び他の要素を入れることを提案した。SS の州のある回答者は、人口、面積の比重を減らし、均等割及び財政収入クラス (新設) の比重を加えることを提案し、他の回答者は、人口を減らして均等割を増やし、水域面積を加えることを主張した。

次に市の場合には、ある BB の市の回答者は、均等割を減らし人口の割合を増やすことを提案した。BS の市の回答者は、人口及び均等割は現状を維持するが、面積の割合を減らし貧困指数を要素の 1 つとして入れることを提言した。さらに、他の BS の市の回答者は人口及び面積の割合を減らして水域面積を要素として追加することを提唱した。最後に、ある SB の市の回答者は、現行の 3 つの要素の割合を減らし貧困指標及び水域面積を新しい要素として加えることを提案した。

さらに町の場合、BB については、5 人が人口の割合を増やすことを提案したが、うち 4 人は他の要素を入れるために面積の割合を減らすことを提案した。13 人の回答者は人口の割合を減らし、他の要素を入れるために面積及び均等割の比率を変更すると述べたことは注目に値する。

BS の町の場合には、7 人が人口の割合を増やし面積の割合を減らして、他の要素を加えることを勧めた。また、人口の割合を減らし面積及び均等割の割合を変更し他の要素を加えることを提案する回答者が 21 人いた。なお、BS は人口の恩恵を受けているが、うち 5 人が、人口を配分要素に含めない方が良いと答えていることも注目される。

SB の町の場合には、4 人中 3 人が人口の割合を減少させることを提案した。土地面積の大きい町であるにも拘わらず、面積を増やすべきとした回答者は皆無であった。4 人中 2 人は、面積の 25%を維持した方が良いと考え、残りの 2 人は面積の割合を減らした方が良いと答えた。

SS の町の場合には、3 人が人口割合 50%を維持すべきだとしたほか、他のほとんどの回答者が人口の割合を減らすことを提案した。同様に、面積の割合を増加又は現状維持と述べた少数の回答者を除き、多くは、他の要素を入れるため面積の割合は減らすべきだとした（提案された配分要素及び配分比率の一覧は Annex 16 参照）。

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、地方自治法 287 条の開発プロジェクトに IRA の 20%以上を使用すること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（表 5-5 参照）。

表 5-5 地方自治体階層別の「IRA の使途（20%）に関する
地方自治法 287 条の規定」についての回答

Level of LGU	Total		Clear		Not Clear		No Answer	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Total	166	100%	132	80%	31	19%	3	2%
Provinces	6	100%	4	67%	2	33%		0%
Cities	10	100%	9	90%		0%	1	10%
Municipalities	150	100%	119	79%	29	19%	2	1%

出典 JICA 調査団

287 条は不明確であるとした回答者に、同条の規定を修正する必要があるか、DILG-DBM（内務自治省－予算管理省）共同通達に掲げるプロジェクトの類型を第 287 条に盛り込むべきかを尋ねたところ、25 人がこれに賛同した。

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。

投資・資本支出にのみ使うべきではないと答えた回答者は、次のような分野にも IRA20%枠から支出できるようにすべきだとした。すなわち、a) 基礎的サービス、例えば薬の購入を含む保健サービス、b) 重機器の購入・維持管理、c) 通信機器の購入、d) インフラの維持管理、e) 奨学金及びその他の教育関連プログラム、f) 能力向上プログラム、その他である。（回答者からの説明一覧は Annex 17 参照）。

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（表 5-6 参照）。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。

表 5-6 地方自治体階層別の「現行 IRA の額は基礎的サービスを提供する費用を賄うのに十分か」に対する回答

Level of LGU	Total		IRA Amount is Sufficient		IRA Amount is Not Sufficient		No Answer	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Total	166	100%	5	3%	154	93%	7	4%
Provinces	6	100%		0%	5	83%	1	17%
Cities	10	100%	1	10%	6	60%	3	30%
Municipalities	150	100%	4	3%	143	95%	3	2%

出典 JICA 調査団

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（表 5-7 参照）。

表 5-7 地方自治体階層別の「現行 IRA に加え別途パフォーマンスベースの交付金を配分すること」に対する回答

Level of LGU	Total		In Favor		Not in Favor		No Answer	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Total	166	100%	159	96%	5	3%	2	1%
Provinces	6	100%	5	83%		0%	1	17%
Cities	10	100%	10	100%		0%		0%
Municipalities	150	100%	144	96%	5	3%	1	1%

出典 JICA 調査団

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(表5-8参照)。

表5-8 地方自治体階層別の「IRAが地方自治体の分割を引き起こす原因の一つと考えるか」についての回答

Level of LGU	Total		Yes		No		No Answer	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Total	166	100%	124	75%	36	22%	6	4%
Provinces	6	100%	3	50%	2	33%	1	17%
Cities	10	100%	7	70%	3	30%		0%
Municipalities	150	100%	114	76%	31	21%	5	3%

出典 JICA 調査団

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(表5-9参照)。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。

表5-9 その他の課題及び提言に関する主な意見

<p><u>IRAの総額</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 国家機関(例:選挙管理委員会(COMELEC)、国家警察(PNP)、消防局(BFP))は維持管理費を地方自治体に依存していることを考慮して、中央政府と地方政府の内国歳入の割合をそれに見合うように、50%:50%の比率又は40%:60%の比率に変更すべきである。 - IRAの財源に関税収入を含むべきである。
<p><u>配分決定における要素</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - IRAの割合は、地方自治体の財政需要に基づくべきである。 - IRA制度は、住民のニーズに焦点を当てるべきである。 - 収入階層の低い地方自治体ほど、より多くのIRAを受取るべきである。 - 権限委譲されたものの、いまだ中央政府機関によって実施されている機能を勘案して、IRAの配分を見直すべきである。 - 十分な自主財源のある地方自治体は、これ以上、IRAを受取る資格を与えるべきではない。 - 農村地域に追加的なIRAの配分をすべきである。 - IRA以外の収入源がある市と比較して、町はより大きな割合を受取るべきである。
<p><u>IRAの計算に用いる統計</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 2000年の人口センサスをIRA配分の基礎データとして使用することは、近年異常に高い住民移動率は市や町にとって不利である。基礎的サービスを移住者やインフォーマルな定住者へ提供するため

<p>に、追加的な資金が必要となる。</p> <ul style="list-style-type: none"> - 境界線を巡る論争が IRA の配分に影響を与えている。 - 予算管理省の用いる土地面積と地方自治体の記録に基づく実際の土地面積との間に不一致が存在する。
<p><u>変更による影響</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 土地管理局(LMB)により発表された土地面積に関する統計の変更に伴って、いくつかの地方自治体では IRA が増加したり減少したりし、それが IRA に影響を与える。土地面積が減少する地方自治体は一般的に不平を訴えている。
<p><u>IRA の特別分</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 地理的条件のため多年にわたり問題を抱えている地方自治体には、例えば洪水の影響をこうむりやすい地方自治体には、配分上 IRA の一定割合を与えるべきである。
<p><u>マグナ・カルタ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 保健分野の職員は、地方自治体の予算から非常に多くの恩恵を受けている。他の職員は同様の金銭的な利益を得ていないので、地方自治体の雇用者の中に嫉妬の原因を作り出してさえいる。
<p><u>地方自治体を創出する際の基準</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 地方自治体を創出する際の基準は再検討すべきである。 - IRA の市へ割合が大きいことが、町が市への昇格を熱望する理由であり、州に損害をもたらすことになる。
<p><u>IRA の支払い</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - IRA の支払いは、予定通りにすべきである。
<p><u>IRA の使用に関するモニタリング</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - DILG は、開発プロジェクトに関する IRA の使用を緊密にモニタリングすべきである。 - ガイドラインに基づいた開発プロジェクトへの IRA の 20%分の財政支出について厳しく実行が求められるべきである。ガイドラインからの逸脱があれば、制裁を課すべきである。 - 独立した組織が IRA の使用に関して監査すべきである。
<p><u>地方自治体間の政府間関係</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - いくつかのバラングイは、開発プロジェクトへの投資のために、町・市にかなり依存している。
<p><u>その他</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 地方自治体安定化資金 (LGSF) は、権限委譲の制度化に当たり地方自治体を支援するのに効果的であった。 - 優先開発支援資金 (PDAF) は、国会議員を通じて交付するより IRA に直接上乘せすべきである。

出典 JICA 調査団

第6章

有識者に対する質問票調査結果の分析

本章では、第2年次調査において実施した地方財政分野の有識者に対する質問票調査の結果を分析する。

6.1. 調査目的及び手法

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¹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。

質問票は以下の質問で構成された。

- 設問1：IRAの戦略目標は何であるか？
- 設問2：戦略目標を達成するために重要となるIRA配分の指標あるいは変数は何か？
- 設問3：IRAの戦略目標とその担うべき役割を果すためには、4つの地方自治体階層においてそれらの指標は定量的にはどうあるべきか？
- 設問4：設問2で回答された指標は、各地方自治体階層内では定量的にはどうあるべきか？

第1回調査は2008年7月21日～8月8日、第2回調査は、2008年9月15日～30日の日程で実施された。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

設問1は、「IRAの戦略目標は何であるか？」である。本設問に対する回答結果は、表6-1

¹ 「デルファイ法」は、科学技術予測、公共政策立案、マーケティング・リサーチ等に用いられる調査技法で、(1)アンケートにより専門家・有識者の見解を求める、(2)その回答を統計的に整理して意見を集約する、(3)その結果を添えて同じ質問を送り意見を再考し回答をもらう、というプロセスを経て意見の収斂を調べる定性調査である。

に示した通りである。

(1) 第1回調査

IRA の戦略目標として、全体の 75% の回答者（30 名）が「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。

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。

また、「IRA は地方自治体の能力開発を促進し、自治体のパフォーマンス強化へのインセンティブとなる役割を果すべき」との意見も見られた。

表 6-1 IRA の戦略目標（第1回調査）

戦略目標	回答者数	% *
地方自治の機能として地方自治体が公共サービスを提供することを支援する。	30	75
財政不均衡を是正する。	16	40
地方自治体の自主財源を補完する。	10	25
地方自治体の開発活動に従事する能力向上に資する。	7	18
パフォーマンス向上に対するインセンティブとなる。	4	10

注) * 有効回答数は 40。

出典 JICA 調査団

(2) 第2回調査

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 は所管する基本的サービス提供に必要となる資金を地方自治体に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。

表 6-2 IRA の戦略目標（第 2 回調査）

戦略目標	回答者数	% *
財政均衡化メカニズムとして機能する。	8	50
サービス/分権化機能の提供のための資金となる。	3	19
歳入の自立化促進及び徴税努力のを奨励する。	2	13
中央政府からの贈与である。	1	6
地方自治体の主要財源となる。	1	6
補助的な資金となる。	1	6
開発活動への資金を供与する。	1	6

注) * 有効回答数は 16。 .

出典 JICA 調査団

6.2.2. IRA 配分のための重要指標

設問 2 では、IRA が上記の戦略目標を達成するうえで重要となる IRA 配分に用いる指標あるいは変数は何かを聞いた。調査結果は、表 6-3 に示したとおりである。

(1) 第 1 回調査

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。現行の 3 つの指標のなかでは、「土地面積」と「均等配分」に対する支持が「人口」に比べると小さい。

現行の IRA 配分式で用いられている指標を除くと、残りは全てパフォーマンスに関連した指標である。これは、設問 1 での IRA の戦略目標に関する質問で「パフォーマンス向上へのインセンティブ」という回答が少数であった事実とは合わない。

「歳入パフォーマンス・徴税努力」は議論の余地がある指標である。多くの識者が、地方自治体の徴税活動を奨励するために、IRA 配分式に徴税努力へのインセンティブを加えるべきであると考えている。しかし、徴税努力の向上が地方自治体間の財政力不均衡を縮小させるか否かは分からない。

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 人当たり所得」、「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。その意味では、地方自治体間の財政力の格差是正に貢献すると考えられる指標である。

設問 1 において、16 名が「IRA の戦略目標は財政不均衡を是正することである」と回答し、10 名が「地方自治体の自主財源を補完することである」と回答しているにもかかわらず、「自主財源規模」を指標として提言した回答者が一人もいないという整合性のとれない結果となっている。「歳入パフォーマンス・徴税努力」が唯一「自主財源規模」と関連する

指標である。しかし、この指標も上述したように、直接、財政不均衡の是正につながるものではない。

(2) 第2回調査

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。

表 6-3 IR 配分のための重要指標

指標・変数	第1回調査		第2回調査	
	回答者数	%*	回答者数	%**
人口	17	43	8	50
歳入パフォーマンス、徴税努力	17	43	5	31
土地面積	12	30	4	25
財政運営パフォーマンス	12	30	4	25
均等配分	11	28	3	19
サービス提供パフォーマンス	9	23	2	13
人間開発指標	8	20	1	6
貧困発生率	5	13	5	31
発展段階	4	10	-	-
一人当たり所得	4	10	-	-
制約要因	4	10	-	-
移管されたサービスのコスト	3	8	7	44
国家政策遵守度	2	5	-	-
自治体水域面積	1	3	1	6
人口移動	-	-	1	6

注) * 有効回答数は40。

** 有効回答数は16。

出典 JICA 調査団

6.2.3. IRAの垂直配分とそのウェイト

設問3では、「IRAの戦略目標とその担うべき役割を果すためには、4つの地方自治体階層においてそれらの指標は定量的にはどうあるべきか？」について質問した。

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 balan

ガイへの配分（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エイト

設問4は、「各地方自治体階層内における望ましい水平配分は何か？」という質問である。

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エ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

本章では、第2年次調査においてマニラ首都圏及び地方3カ所で開催したワークショップの結果を取りまとめている。

7.1. 調査目的及び手法

調査の第2段階において、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（参加者リストはAnnex 18参照）。

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¹。

開会の挨拶の後、調査団およびDILG政策研究グループ（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

¹ 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。

	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

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

7.2.1. IRA の戦略目標

各小グループが提案した IRA の戦略目標は、表 7-1 に示したとおりである。

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。

表 7-1 IRA の戦略目標（総括）

IRA の戦略目標	支持グループ数	全グループの中でのシェア
基本サービスのための資金提供	7	77.8%
地方政府へ移転された機能のための資金提供	4	44.4%
地方政府への補助資金	4	44.4%
均等化のための資金	3	33.3%
地方政府プロジェクトのための資金提供	2	22.2%
財源の均等化	1	11.1%
開発への刺激	1	11.1%
地方政府への動機付けのツール	1	11.1%
公共サービスのための資金提供	1	11.1%

出典 JICA 調査団

7.2.2. IRA の垂直配分

各グループが行った IRA の垂直配分のシェアに関する提案の傾向、すなわち各地方自治体階層について増加を提言しているか減少を提言しているかを表 7-2 に示した²。

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 7-2 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	減少を提言した 提案数
州	1	2	6	6
市	1	3	4	4
町	6	1	1	1
バランガイ	2	6	1	1

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 JICA 調査団

7.2.3. 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。Cebu ワークショップのグループ 2 は 2 件の提案を、グループ 3 は 3 件の提案を、Davao ワークショップのグループ 1 は 2 件の提案を行った。

IRA の水平配分を算出するための指標が、各々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 7-3 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。1 つのグループが行った提案では、人口と土地面積を指標として採用しなかったが、このグループは人口と土地面積の合成指標である「人口密度」を指標として採用している。

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」、「沿岸延長、水域面積」、「貧困発生率」である。

² 2 つのグループは 2 つの提案を行った。

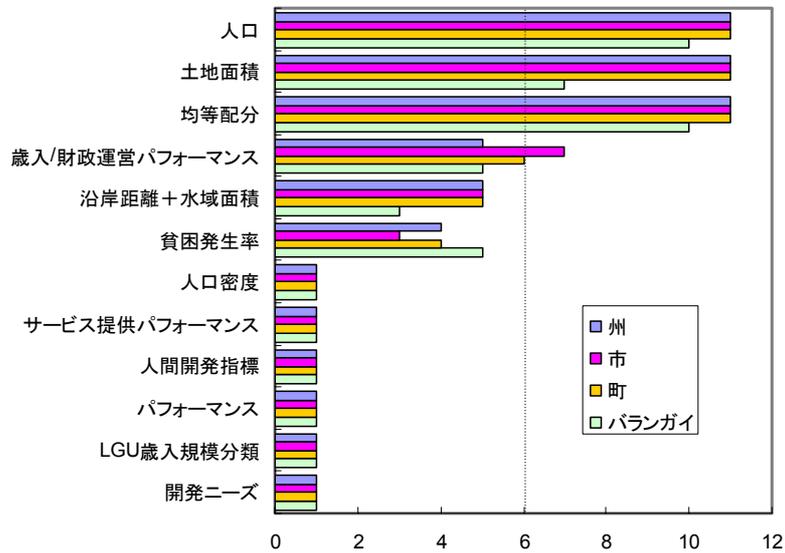
一つの討論グループあるいは一つの提案のみが採用した指標としては、「人口密度」、「サービス提供パフォーマンス」、「人間開発指標」、「パフォーマンス³」、「歳入規模分類」、「開発ニーズ」がある。

表 7-3 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
沿岸距離+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

注： バラングイについては7グループが11の提案を行った。

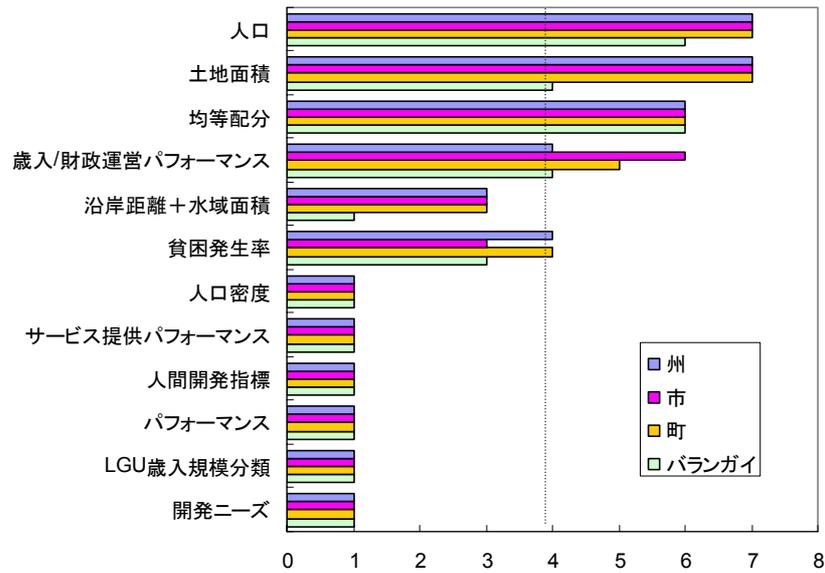
出典 JICA 調査団



出典 JICA 調査団

図 7-1 12 の提案が提言する指標

³ この提案は、歳入パフォーマンスとサービス提供パフォーマンスのいずれか、あるいは両者を指すのが明確でないため、独立して扱った。



出典 JICA 調査団

図 7-2 8つの討論グループが提言する指標

7.3. 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。

7.4. 備考

ワークショップでの討論の結果は、以下のような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。

- i) 参加者の出身地： ワークショップの参加者は、国内の一部の地方自治体に限定されている。参加者の意見は、出身地特有の状況に影響を受けている可能性がある。
- ii) 参加者の属性： 各ワークショップにおいては、参加者は地方政府最高行政官、地方政府行政官、中央政府機関といった属性によってグループ分けされた。各グループが行った提案は、グループのメンバーの属性によって影響を受けている可能性がある。

- iii) 討論のプロセス： 討論のプロセスにおいて、発言力の強い参加者の意見が他の参加者の考え方に影響を与えた可能性がある。