

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

本章では、IRA に関する過去の文献と地方財政支援分野のドナーの動向にかかる分析結果を紹介する。

8.1. 既往の IRA 文献分析

8.1.1. IRA 文献の分類

本調査では、過去の IRA に関する文献を次の 4 つのカテゴリーに分類し、それら进行分析した。第 1 カテゴリーは地方自治体連盟及び自治体が作成したポジションペーパー、第 2 カテゴリーは過去に国会に提出された自治法改正法案、第 3 カテゴリーは中央・地方の財政データを駆使し IRA 分析を試みた調査の報告書、第 4 カテゴリーはその他の学術ペーパーや論文などである。以下に、これらのなかからその主要なものを掲げておく。また、これらの文献の概要を Annex 19 に紹介する。

- 1) 第 1 カテゴリー：地方自治体連盟によるペーパー
 - i) 27 町の市への昇格法案の撤回にかかる市連盟の決議 (Resolution to recall the cityhood bill for 27 municipalities by League of Cities of the Philippines (LCP))
 - ii) アルバイ州サルセダ議員の IRA の 20% の削減を求める法案に異議を唱える地方自治体連盟の決議 (Resolution to Resolution to oppose the proposal of Albay Representative Joey Salceda to cut IRA by as much as P20 billion by Union of Local Authority of the Philippines (ULAP))
- 2) 第 2 カテゴリー：過去に国会に提出された改正法案
 - iii) ピメンテル上院議員により第 14 回国会に提出された第 118 法案 (SB118) (Senate Bill 118 introduced by Sen. Aquilino Q. Pimentel, Jr. during the 14th Congress)
 - iv) ピメンテル上院議員により第 14 回国会に提出された第 119 法案 (SB119) (Senate Bill 119 introduced by Sen. Aquilino Q. Pimentel, Jr. during the 14th Congress)
 - v) エストラダ上院議員により第 14 回国会に提出された第 520 法案 (SB520) (Senate Bill 520 introduced by Sen. Jinggoy Ejercito Estrada during the 14th Congress)

-
- vi) ピメンテル上院議員により第 13 回国会に提出された第 1121 法案 (SB1121) (Senate Bill 1121 introduced by Sen. Aquilino Q. Pimentel, Jr. during the 13th Congress)
- vii) ドモガン下院議員により第 14 回国会に提出された第 1020 法案 (HB1020) (House Bill 1020 introduced by Hon. Mauricio G. Domogan during the 14th Congress)
- viii) カンダゾ下院議員により第 11 回国会に提出された第 7845 法案 (HB7845) (House Bill 7845 introduced by Hon. Romeo DC Candazo during the 11th Congress)
- 3) 第 3 カテゴリー：財政データベースに基づいて IRA 分析を試みた調査
- ix) 『IRA、中央政府が地方に提供する公共財、その他の中央から地方への財政移転にかかる算出』 ジョセフ・J・カプーノ、セルマ・C・マヌエル、マリア・ベラ・T・サルバドル、フィリピン大学経済学部/NEDA (“Estimating IRA, Centrally-Provided Local Public Goods and Services, and Other Central Transfers to Local Governments,” Joseph J. Capuno, Thelma C. Manuel, Ma. Bella T. Salvador, University of the Philippines School of Economics and National Economic and Development Authority (NEDA))
- x) 『「フィ」国における地方公共財政：説明責任と自治の模索』 (PIDS Discussion Paper Series No. 2004-42)、ロサリオ・マナサン教授 (“Local Public Finance in the Philippines: In Search of Autonomy with Accountability” (PIDS Discussion Paper Series No. 2004-42) , Dr. Rosario G. Manasan, PIDS)
- 4) 第 4 カテゴリー：その他の学術ペーパーや論文
- xi) 『IRA の見直し—その課題とオプションについて』、ロムロ・E・M・ミラル教授、ULAP、DILG、AusAID 共催「財政均衡と IRA」ワークショップにて発表された論文 (Presented at the National Workshop on Fiscal Equalization and the IRA convened by the Union of Local Authorities of the Philippines, DILG and Australian Agency for International Development or AusAID, Romulo E. M. Miral, Jr., Ph.D.)
- xii) 『IRA 配分式の見直し—地方自治の向上を目指して』、エルリート・R・パルド、2005 年 2 月 23 日に開催された戦略研究委員会の第 1 期会議にて発表された論文 (“Revisiting the IRA Formula: In Support of Local Autonomy” (presented in the First Quarterly Conference of the Strategic Studies Council held on Feb. 23, 2005) , Mr. Erlito R. Pardo)
- xiii) 『意義ある財源移転による地方分権の促進にかかる政策ペーパー』アレックス・B・ブリリヤンテス/ホセ・O・ティウ・ソンコ 2 世 (“Policy Paper on Strengthening Devolution through Meaningful Financial Decentralization: Improving Fiscal Transfers to LGUs,” Alex B. Brillantes, Jr. and Jose O. Tiu Sonco II)

8.1.2. 地方自治体が指摘する問題点

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

2004 年には、財政赤字の拡大により、「フィ」国政府は IRA 減額の可能性を検討するにいたったが、これは ULAP による反対決議案 (ULAP Resolution 2004-04) の採択により直ちにお蔵入りとなった。これは、自治体が抱える行政サービスのコストが IRA やその他の財源を大きく上回っている状況下で、これ以上の IRA の減額は自治体にとっても財政上大きな痛手となるからである。

また、第 14 回国会に提出された法案第 14 号は、現在町の階層に属する 27 の州都を市へと昇格する提案を行っているが、これに対し市政府の連盟により反対決議案が提出され、同法案は審議未了のまま現在に至っている。

8.1.3. 過去に国会に提出された自治法改正法案

エストラダ上院議員は、SB520 の中で、IRA の水平の配分式を現行の人口 50%、面積 25%、均等割 25% から人口 55%、面積 20%、均等割 25% へと変更すべきことを提案している。他方、ピメンテル上院議員は、SB118 の中で、IRA の原資を内国歳入だけを対象とするのではなく、国税全てを対象とする案を唱えている。

また、ピメンテル議員は、過去に、IRA の原資を国税全てとし、さらに自治体への国税の配分比率を 50% とする法案を国会に提出している。

第 11 回国会にカンダゾ下院議員が提出した HB7845 では、水平の配分式について触れており、50% を徴税効率に、残りの 50% を均等割の変数に置き換えるという大胆な改定案が示されている。

なお、ピメンテル上院議員提出の SB119、ドモガン下院議員提出の HB1020 は、いずれも国富税の自治体への配分にかかる改正法案となっている。

8.1.4. 専門家の意見

IRA 問題の専門家の多くが指摘する問題点の一つは、IRA が地方自治体のパフォーマンスを向上させる働きを制度的にまったく持ち合わせていない点である。パルド氏は、現在の IRA 配分式にパフォーマンス指標が存在しないために自治体の徴税努力を阻害し、行政執行効率を低下させていると指摘している¹。マナサン教授は、IRA と自治体の歳入の関係を分析したうえで、IRA が多ければ多いほど自治体の徴税意欲が減少すると指摘している²。このような議論から、IRA の改革（IRA 配分式の見直し）は、地方政府の徴税効率に正の影響を与えていくようなものでなければならないのかもしれない。

また、IRA の配分が不公平なものとなっている現状についても多くの専門家が問題視している。財政的に豊かな自治体ほど IRA の配分が大きい傾向があると指摘されている。マナサン教授は、現在の IRA 配分式は市の階層の自治体において過去に財政力の均衡化を果たしていた時期が存在するものの、州及び町の階層の自治体においては、財政力格差を広げていると発表している³、このような状況を打開するために、貧困発生率などの指標を新たに配分式に組み入れる提案などがなされている。

8.1.5. 総括

1) 内国歳入の国と地方への配分

ステークホルダーの多くが指摘する問題点として、地方分権により移管された業務を実施するうえで、IRA の配分額が十分でないとする点がある。特に、地方税からの自主財源が限定的な自治体にとっては、逼迫した財政事情の下では最低レベルの行政サービスも提供できないとされている。

しかしながら、内国歳入の配分については、その他の財政収入（例えば National Tax など）をも総合的に勘案すべきであり、その意味では、現在進められている税源配分や自治体の行政範囲のあり方を見直しとともに包括的に検討されなければならない事項であるとの指摘がなされている。

¹ 『IRA 配分式の見直し—地方自治の向上を目指して』、エルリート・R・パルド

² 『「フィ」国における地方公共財政：説明責任と自治の模索』（PIDS Discussion Paper Series No. 2004-42）、ロサリオ・マナサン教授

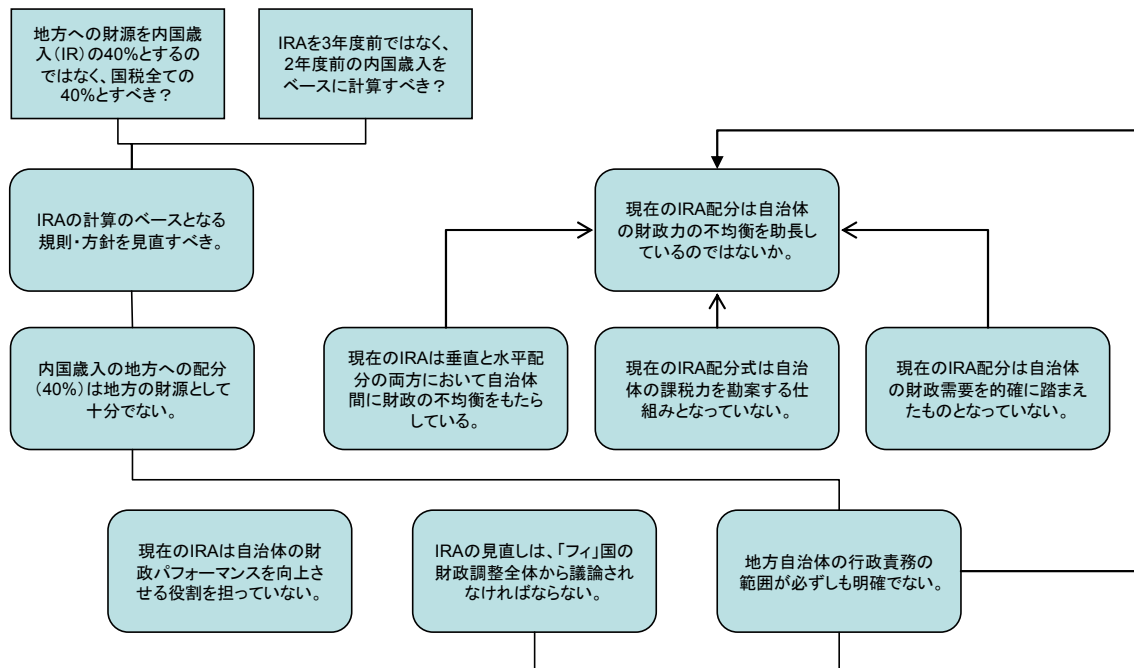
³ 『「フィ」国における地方公共財政：説明責任と自治の模索』（PIDS Discussion Paper Series No. 2004-42）、ロサリオ・マナサン教授

2) 財政の均衡化

現在の IRA の配分は財政の不均衡を助長しているとの指摘から、IRA の配分式を均衡化へと明確に転換すべきとする意見が存在する。PDAF やその他の財政調整についても併せて勘案し、全体として調整・改正すべきであるとする意見も存在する。

3) 徴税努力に対するインセンティブ

「フィ」国の財政調整を全体としてみても、自治体の税収増加努力を促すような（あるいは財政パフォーマンス全体を向上させるような）機能が存在しない。その結果、自治体は中央からの補助金に必要以上に頼りきっている状況が生じている。このような状況を打開するため、IRA にはパフォーマンスを反映する指標を取り入れるべきだとする意見がある。



出典 JICA 調査団

図 8-1 IRA の問題点の整理

4) 財政調整機能の整理

地方税のベース及び地方自治体の行政範囲の見直しとあわせて、財政調整機能を包括的に検討すべきだとする意見が存在する。

5) 地方自治体の格付けに関するルールの明確化

自治体の各付け、分離独立などに関するルールを明確にし、透明性を高めることが制度面では大事だとする意見が存在する。

8.2. 地方財政分野におけるドナーの活動

「フィ」国では、地方自治法の施行により、中央から地方への財源移譲も大幅に進んだ。しかしながら、地方財政は未だ多くの問題を抱えており、地方自治体の財政面での自律性は十分に発揮されているとはいいがたい。「フィ」国政府も、地方財政の安定及び自律性の確保に向けて、昨今具体的な改革を実施してきている。また、これらの改革に沿ってドナーが支援（及び協調支援）を実施している。それらの改革の方向性を確認し、ドナーの支援を調整する舞台が、フィリピン開発フォーラム⁴（PDF）の地方分権・地方自治ワーキンググループ（Working Group on Decentralization and Local Government）となっている。

十分な自主財源の確保、適切な支出管理、借り入れ能力の強化など、地方財政が抱える問題は多様かつ深刻である。これらの問題に対処するため、「フィ」国政府ではさまざまな政策を実施してきた。

- i) 2005年7月の大統領命令により、地方分権の現状及び地方分権が必要な分野の特定にかかる調査が実施された。
- ii) 会計検査院が電子会計報告制度を導入し、財務省は地方政府の財政データの報告システムを改善し、SIE（Statement of Income and Expenditure）を導入した。
- iii) 国家経済開発庁と投資調整委員会が2003年と2006年にそれぞれ表明した中央政府・地方政府間のプロジェクト経費の負担割合を、財務省としても維持する方針を発表した。
- iv) 2007年1月、財務省は、1996年に策定された地方自治体の民間からの資金借り入れを容易にする財政政策フレームワークを正式に承認した。
- v) 国会は2006年度のIRAの速やかな拠出にかかる法案を通過させ、同年のIRAの遅配を解決した。また、予算管理省主導により、関係中央省庁が、国富税の地方政府への再分配・拠出に必要な書類の軽減にかかる同意文書に署名した。
- vi) 2007年の国家歳出計画において、地方政府への国富税の速やかな拠出を可能にするため、BIRの中に基金を設置することが提案された。
- vii) 2007年3月、国家開発庁、予算管理省、DILG、財務省の4省庁は、地方政府の開発計

⁴ PDFは、以前は主要なドナーが援助を議論する Consultative Group であったが、「フィ」国政府の主体的な参加を促すフォーラムに変更された。

画、投資計画、歳入計画、歳出管理計画を統一的なものとするためのガイドラインの設定にかかる同意文書に署名した。

8.2.1. PDF

フィリピン開発フォーラム (PDF) の地方分権・地方自治ワーキンググループ (Working Group on Decentralization and Local Government) は、「地方財政」支援をその支援の 4 本柱の一つとして位置づけている。その他の 3 分野の支援は、「自治体能力開発」、「自治体能力評価・ベンチマーク設定」、「地方分権にかかる政策改革」である。

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

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

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

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

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

PDF の地方分権・地方自治ワーキンググループが設定した 2007-2008 年度のアクションプランの詳細については、Annex 20 を参照。

8.2.2. ドナーの支援動向の概観

ADB は、「フィ」国の公共財政管理強化／貧困削減に向けた努力への支援として技術協力支援 TA4556 を過去に実施し、現在 TA4778 を実施している。また、地方財政・予算プロセス改革支援としてプログラム・ローン（LGFBR）の実施が計画されている。さらに、最近では、世銀（日本政府が設立した信託基金）の支援により、業績志向型の補助金制度の設立にかかる調査が実施された。

なお、世銀のホームページから利用可能な地方自治体支援プロジェクトポータルサイト（<http://www.lguportal.org/projectslist.asp>）はドナーが支援するプロジェクト等の情報源として有益である。

8.2.3. ドナー支援による個別プログラム及びプロジェクト

ADB TA4556

2006 年 1 月から 2007 年 12 月までの期間実施され、2 つのコンポーネントから形成されていた。Component A では、地方の歳入強化を阻害している要因の特定、中央と地方の行政サービスの範囲及び税源の見直し、地方自治体の等級システムの見直しなどの作業が含まれていた。Component B では、DOF-BLGF を含む中央政府機関の能力強化が実施された。

TA4556 の提言は、以下の 3 つのグループにまとめられる。

- i) 地方自治体の課税力の増強
- ii) 課税・徴税システムの簡素化
- iii) 出納官試験の導入や徴税における民間セクター活用など自治体の徴税能力の強化

ADB TA4778

3 つのコンポーネントから構成されている。Component A は、実施機関を DILG とし、地方分権の法的枠組みの整備を目指している。Component B は、予算管理省を実施機関とし、支出管理の枠組み設定など地方財政における支出管理及び予算プロセスの効率化を目指している。Component C は、財務省を実施機関とし、自治体の歳入強化を掲げ、パイロット事業を実施している。

TA4778 の目標は、次の通りである。

- i) 地方の歳入源の多様化

- ii) 地方財政の管理強化
- iii) 地方分権の法的枠組みの整理
- iv) 地方分権の現状調査及びその分析結果に基づく地方自治法改正にかかる提言のとりまとめ

世銀 LOGOFIND

LOGOFIND (Local Government Finance & Development Project) は、世銀の資金援助により、DOF の Municipal Development Fund (MDF) を通じて実施されるプロジェクトであり、次のような活動を通じて地方の財政面の自律性を促進することを目指したものである。

- i) 基礎インフラ整備や基礎サービスの増強を目的とした無償・有償の資金援助の地方自治体への提供
- ii) 開発計画策定、歳入・歳出予測、予算（開発計画）の執行などにおいて財政管理面の強化にかかる支援の提供

なお、LOGOFIND は、当初 2000 年から 2006 年までのプロジェクト期間が想定されていたが、その後 NEDA 内の Investment Coordinating Committee (ICC) においてプロジェクト延長にかかる承認がなされ、2008 年 12 月末までプロジェクト期間が延長された。

世銀 Performance-based Grant System 導入可能性調査

地方財政の健全化を目的とした新たな財政調整機能として、地方自治体のパフォーマンスレベルと連動した補助金システム (PSG) の導入の可能性につき調査を実施している。2008 年 12 月時点において、調査は一応終了しているが、フォローアップ調査の必要性が唱えられており、現在 DOF と調査を実施したデンマークのコンサルタント会社が追加調査の予算や TOR につき協議を行っている段階である。そのため、PSG の実際の導入の可能性については、未だ検討中の段階である。なお、PSG は次の 2 つの要素を兼ね備えている。

- i) 地方自治体への開発資金の提供
 - ii) 適切な開発事業を実施するための自治体の能力開発に必要な資金の提供
- 業績指向型交付金制度導入の是非や制度の組み立て方は、IRA 制度改善と密接にかかわっていることから、同調査について引き続きその動向をフォローする必要がある。

世銀／豪 LAMP II

LAMP フェーズ 1 は、「フィ」国における効率的な土地活用管理を支援する目的で 2001 年に世銀の借款プログラムとして開始した。事前調査はオーストラリア開発庁 (AusAID) が

資金を援助して実施された。

LAMP フェーズ 2 は、フェーズ 1 に引き続き、「フィ」国の土地活用管理能力向上を支援するものであるが、同フェーズは 15 年～20 年間の長期にわたり実施される。これは、土地管理能力の向上なくして、「フィ」国の社会経済開発目標の達成は難しいとして、世銀が引き続き「フィ」国政府の重要な政策イニシアチブを支援するものである。

第 9 章

政府間財政調整制度の原則及び類型と諸外国の経験

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

9.1. 政府間財政調整制度の原則と類型

9.1.1. 政府間財政調整の原則

1) 用語の定義

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

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

政府間財政調整制度においては、(1) 地方自治体の財源を適切に保障する役割と(2) 財政力の均衡化を確保する役割を統合することが望ましい。

2) ヨーロッパ諸国の原則

1985年10月に制定されたヨーロッパ地方自治憲章（The European Charter of Local Self-Government）は、全世界から地方自治の「大憲章」ないし「世界標準」として高く評価されている¹。大憲章の第9条第1項は、「地方自治体は、国家の経済政策の下、その権限の範囲内で自由に裁量しうる十分な固有の自主財源を調達する権利を有する」と規定している。

さらに、次項（第9条第2項）では、「地方自治体の財源は、憲法及び法律によって付与された権限に見合うものでなければならない」と規定している。

この項の理念は、地方自治体はその権限に見合うだけの適切な財源が与えられる権利を有することを示すものである。加えて、これら2項では、地方自治体の財政的自律と中央政

¹ Kenji Yamauchi “The Principle of adequate resources in Japan: To harmonize local self-government with national economic policy” ([The Otemon Journal of Australian Studies, Vol.28.2002])

府の経済政策との調和を図ることが想定されているとあってよい。

これとの関連において、大憲章第 9 条第 5 項では、「財政力の弱い地方自治体を保護するために、潜在的財源の分布と財政負担の不均等をもたらす影響を是正する財政力均衡化措置ないし平衡化対策を導入する」と明示している。同項に掲げられているこの理念は、開発途上国において政府間財政調整制度を改善する際、大いに参考になると考えられる。

9.1.2. 政府間財政調整制度の類型

地方自治体間の財政力不均衡を調整する方法は多様であり、それゆえ制度は国によって異なっている。とはいえ、政府間財政移転の基本的な方法は、垂直的調整と水平的調整の 2 つの類型に区分することができる²。他方、個別地方自治体への配分額は、「課税力」基準かもしくは「行政需要」さらにはその両方を勘案した「財政力」基準によって算定される（表 9-1 参照）。表 9-2 は、11 か国について、政府間財政移転制度をその財源に即して区分したものである。「フィ」国の IRA 制度は、「法令に基づく垂直的調整型」に分類することができよう。

表 9-1 特定諸国における政府間財政調整制度

	垂直的調整		併用: 垂直 + 水平	水平的調整
	「法令」に基づく 税収配分等	「予算措置」による調整		
課税力基準	カナダ			ドイツ
行政需要・課税力基準	オーストラリア 日本(=+ 予算)	英国 (イングラ ンド) 中国 アメリカ(廃止)	ドイツ スウェーデン フランス スイス	デンマーク
行政需要基準				

出典 持田信樹編『地方分権と財政調整制度—改革の国際的潮流』
p.6 表.1-1. (東京大学出版会、2006) を JICA 調査団が一部表現修正

² ここでは、「垂直的調整」は上位政府と下位自治体との間における財政調整を指し、「水平的調整」は同一階層自治体間における財政調整を指している。これが、財政論における本来の意義である。なお、本報告書では、IRA の配分について、「垂直配分」及び「水平配分」の用語を用いている。この場合における「水平配分」の意義は、「フィ」国政府が各自治体階層に配分した IRA 総額を一定の方式に従って同一階層内の個別自治体に配分する行為を指している。

表 9-2 特定諸国における垂直的政府間調整制度

	財政(予算)措置	税収配分
垂直的調整	ドイツ (特別交付金)	ドイツ (所得税、法人税、付加価値税)
上級政府 ↓ 地方自治体	フランス (経常総合交付金、公共事業 費総合交付金)	フランス (FNP を経常総合交付金に統合)
	英国 (イングランド) (RSG)	英国 (イングランド) (NDR:企業 資産税)
	イタリア	イタリア(付加価値税、保険税)
	スウェーデン	
	日本(補足的予算措置)	日本(地方交付税)

出典 J. Blanc “Finances locales comparées” p.92 Tab.(2002, LGDJ.)
を JICA 調査団が一部更新

さらに、上級政府から地方自治体への垂直的調整の形態には、財政的（予算的）措置と税収配分という 2 つの手段がある。上の表に掲げるほとんどすべての諸国は、この 2 つの手段を活用している。水平的調整に関しては、少数の諸国において、同一階層の連邦制州間ないし地方自治体間で、豊かなところから貧しいところへの税収配分を用いた財政移転方式が存在する（表 9-3 参照）。

表 9-3 特定諸国の水平的財政調整制度

	財政(予算)措置	税収配分
水平的調整		ドイツ (州間財政調整)
同一階層の州・地方自治 体間 (富裕→ 財源不足)		フランス (FSRIF =イル・ド・フランス州域 内)
		スウェーデン (旧制度)

出典 J. Blanc “Finances locales comparées” p.92 Tab.(2002, LGDJ.)
を JICA 調査団が一部更新

9.2. 特定の諸国における財政調整制度の配分式

9.2.1. フランス

フランスにおける政府間財政調整制度の仕組みはかなり複雑である。フランスでは、中央政府から地方自治体（州、県、市町村）に対して多様な財源移転（「交付金」＝一般財源補填）がなされている。「交付金」の最大の部分を占めるのは、中央政府から地方自治体へ

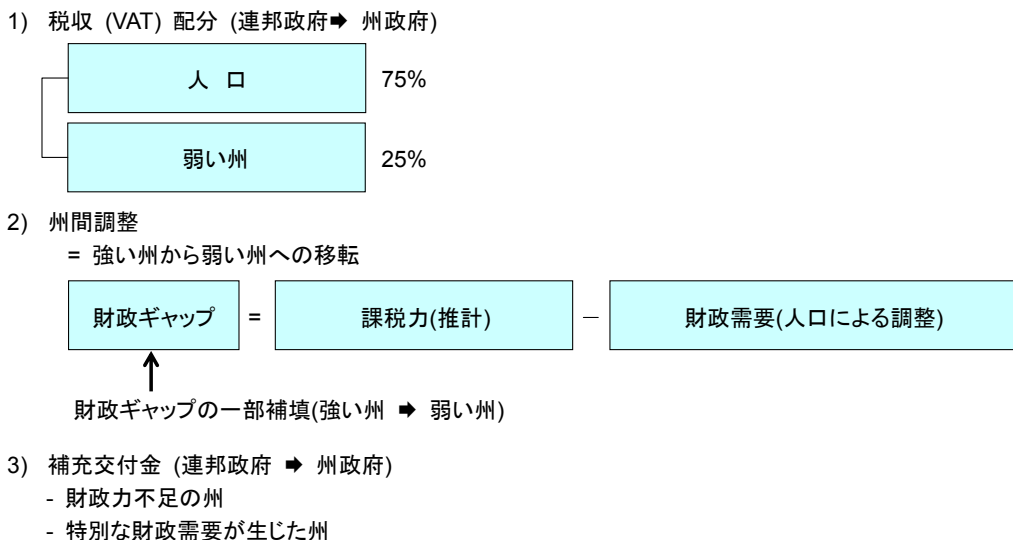
の経常総合交付金（DGF: Dotation Globale de Fonctionnement）である。DGF の総額は、実質 GDP 成長率と CPI（消費者物価指数）に連動して決められる。各州、県及び市町村への配分額は、人口、財政力（潜在的な地方税収）、徴税努力（徴税実績/潜在的な地方税収）、道路延長、学童数等からなる配分式によって計算される。したがって、DGF 配分式は財政需要のみならず課税力をも考慮したものとなっている³。

9.2.2. ドイツ

ドイツの政府間財政調整制度の仕組みはフランス以上に複雑である。制度は、州レベルと地方自治体（＝市、町村）レベルの 2 段階に分かれている⁴。

1) 州レベル

州レベルでは、3 つの主要な経路を通じて、地方自治体間の財政力不均衡を調整している。第 1 に、連邦政府は売上税（VAT）のおよそ 2 分の 1 を州政府に配分する。各州への配分額は、75%が人口に応じて算出され、残余の 25%は財政力の弱い州に配分される。第 2 に、財政力の強い州から弱い州への移転という形でなされる州間財政調整が極めて重要な役割を果たしている。これは、水平的財政調整の典型的な手法のひとつである。第 3 に、連邦政府は、財政力の不足や特別な行政需要に見舞われるなど財政条件が劣弱な州に対して、補充交付金を支出している（図 9-1 参照）。



出典 JICA 調査団（半谷：脚注 3 に依拠）

図 9-1 ドイツの政府間移転制度（州レベル）

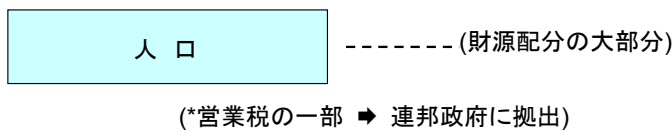
³ 篠原正博「フランスの財政調整」（神野直彦、池上岳彦『地方交付税—何が問題か』2003 年、東洋経済新報社所収

⁴ 半谷俊彦「ドイツの財政調整制度」（神野、池上、上記 2003 年）所収

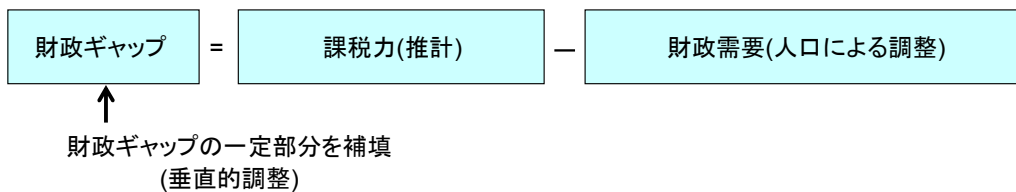
2) 地方自治体（＝市及び町村）レベル

市町村に対しては、所得税がおおむね人口に比例して配分されることを強調しておかなければならない。その意味で、税源配分のなかに財政調整機能が包含されている。そのうえで、州政府は財政力ギャップの補填を支援するため市町村に対して基準交付金を給付している。このように、ドイツの地方自治体（＝市及び町村）レベルに対しては、連邦政府からと州政府からとによる政府間財政調整交付金給付の二重の回路が存在しているのである（図 9-2 参照）。

1) 税収(所得税) 配分



2) 基準交付金(州政府 → 市/町村)



出典 JICA 調査団（半谷：脚注 3 に依拠）

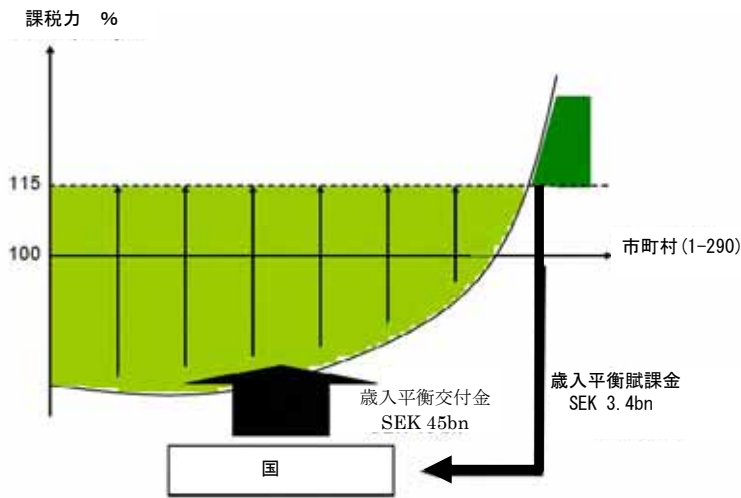
図 9-2 ドイツの政府間移転制度（地方自治体＝市町村レベル）

9.2.3. スウェーデン

スウェーデンの政府間財政調整制度は、歳入サイドの調整と歳出サイドの調整との両面に分けられる。

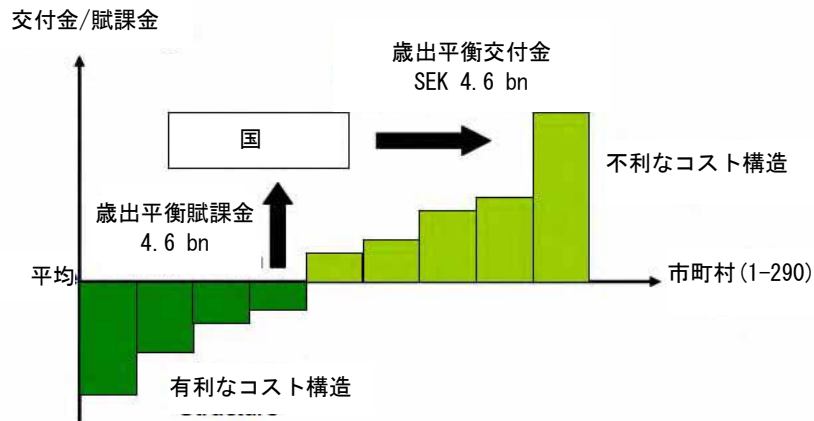
2005 年から新しくなった制度では、歳入サイドの調整に関しては、中央政府は、1 人当り課税所得額が「全国平均値×115%」を超過している市町村から歳入平衡賦課金（Income Equalization Charge）を徴収する（県にあつては「全国平均値×110%」超）。中央政府は、この歳入平衡賦課金と国税から拠出される一般原資とを一体化し、これを歳入平衡交付金（Income Equalization Grant）として、1 人当り課税所得額が「全国平均値×115%」未満の市町村に交付している（県にあつては「全国平均値×110%」未満）（図 9-3 参照）。

スウェーデンには、歳入サイドに加えて、地方自治体の歳出サイドを調整する仕組が存在する。各地方自治体のコスト構造に基づいて、不利な構造にある市町村（県）は有利な構造の市町村（県）から、中央政府を経由して歳出平衡交付金（Cost Equalization Grant）の給付を受ける（図 9-4 参照）。



出典 Sweden Association of Local authorities and Regions (2005), “Local Government Financial Equalization in Sweden”

図 9-3 スウェーデンの歳入平衡交付金



出典 Sweden Association of Local Authorities and Regions (2005) “Local Government Financial Equalization in Sweden”

図 9-4 スウェーデンの歳出平衡交付金

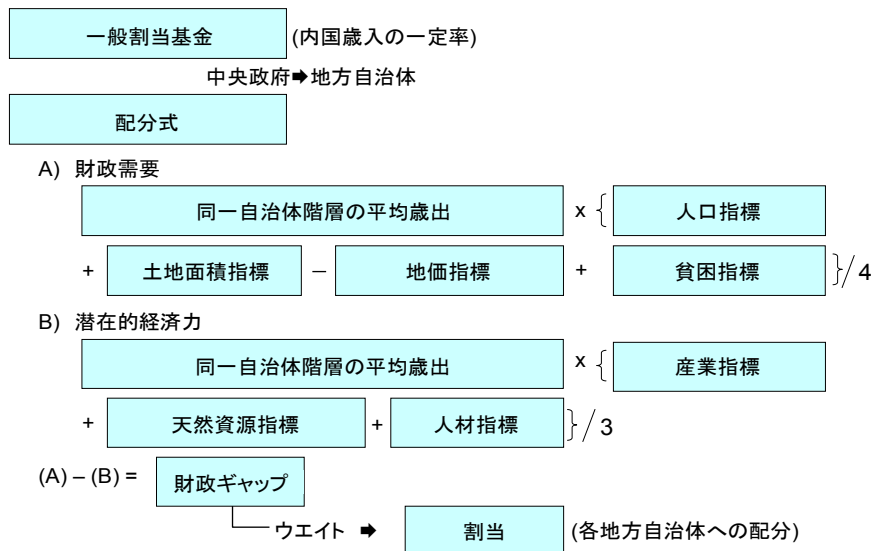
9.2.4. インドネシア

インドネシアでは、1999年に中央・地方財政均衡法が施行された。同法に基づき、政府間財政調整制度の改革が行われ、同国で初めて導入された配分式方式により算定された一般割当金が中央政府から地方自治体に交付されてきた。

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

されてきた。総じていえば、インドネシアの仕組みは、財政需要に応えるとともに課税力にもある程度配慮した垂直的財政調整方式の一類型であった⁵（図 9-5 参照）。

その後、中央・地方財政均衡法は 2004 年に改正をみた。そして、同改正法に基づき、一般割当金の配分の計算方法は、2008 年には上記方式から新たな方式へと移行した。現在、割当金は、新方式により算定される地方自治体別の財政力ギャップを補填するよう配分されている。



出典 JICA 調査団（高端：脚注 4 に依拠）

図 9-5 インドネシアの一般割当金制度

9.2.5. 配分式と IRA 制度

政府間財政調整の仕組みは、以下に掲げる地方自治体間の財政力ギャップを埋める 3 つの方式に区分することができる。

- 1) 財政需要の算定のみによって政府間財政調整交付金の配分を決める方法（財政需要基準方式）
- 2) 課税力の算定のみによって交付金の配分を決める方法（課税力基準方式）
- 3) 財政需要と課税力の双方を算定することによって交付金の配分を決める方法（財政力基準方式）

JICA 調査団は、財政需要と課税力の代理指標をいかに適切に決めたらよいかにつき検討した。調査団としては、上記の 3 方式を念頭におきつつ、地方自治体間の財政力ギャップを適切に埋めるオプションとはいかなるものかについて検討し、オプションの設定を行った。

⁵ 高端正幸「インドネシアと「フィ」国の財政調整制度」（神野、池上、上記 2003 年）所収

さらに、政府間財政調整制度の算定方式については、2つの主要な形態に分けることができる。

- 1) 複数の代理指標から構成される配分式によって、地方自治体の財政力ギャップを埋めるよう、政府間財政調整交付金の配分を決める方法（指標に基づく配分式方式）
- 2) 支出項目別の標準サービス費用を積上げ計算し、地方自治体の財政力ギャップを埋めるよう、交付金の配分を決める方法（積上げ方式）

大多数の国々が採用している方法は第1のカテゴリーに属するが、日本は第2のカテゴリーに区分される方法を確立している（9.3. 参照）。

本調査における新配分式オプションの検討は、第4部で述べるように、現行IRA配分式の基本的な枠組みを踏襲し、指標に基づく配分式方式を基本に据えて進められた。指標に基づく配分式方式にあっては、算定式は複数の指標とそのウエイトから構成されることになる。他方、積上げ方式は、財政需要に関する詳細な計算を必要とするばかりでなく、複雑なシステムと相当量の積上げ計算業務を伴うことになる（第4章、第9章9-3等参照）。したがって、積上げ方式を導入する場合には、システムをいかに簡易化するかがカギになる。

以上の考察から、「フィ」国の現行IRA制度は以下のように特徴づけられる。

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

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

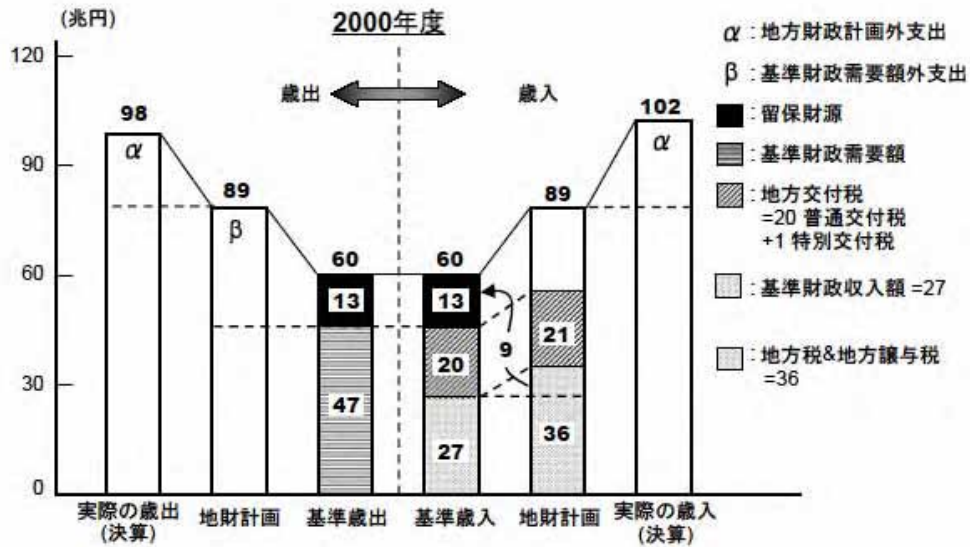
9.3. 日本の地方交付税制度の仕組みと適用可能性

9.3.1. 地方交付税制度の仕組みの概観

日本の地方交付税制度は、必要な財源の確保と地方財源の均衡化の原則に基づくものである。「フィ」国の1991年地方自治法もその第232条2項において、これらの原則に法律的な枠組を与えている。法律又はこれに基づく政令により普通地方公共団体に対し事務の処理を義務付ける場合においては、国は、そのために要する経費の財源につき必要な措置を講じなければならない。日本の地方財政法第13条1項も同様の原則を規定している。

日本では、必要な財源確保と地方財源の均衡化を保証するため、3段階の作業過程が設定されている。

第 1 段階では、地方自治体の歳入及び歳出は、国の地方財政計画において、マクロレベルで計算される。この地方財政計画によって、全地方自治体にとって必要な地方財源の総額をマクロレベルで確定する。毎会計年度、総務省は、財務省と一緒に、国家予算編成過程の一環として、翌年度の地方財政計画を作成する。



出典 JICA 調査団

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

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

総務省は、地方交付税を計算するための骨格を作成する。総務省は、全ての分野の行政サービスに対応する地方自治体の基準財政需要額の総額を、地方財政計画を踏まえつつ見積もり、全ての行政項目の単位費用を決定する。

第 3 段階では、地方交付税がミクロレベルで各地方自治体に配分される。このため、各地方自治体にとって必要な財源をミクロレベルで確定する作業が行われる。具体的には、総務省は、補正係数（態容補正）を決定し、各地方自治体の基準財政需要額及び基準財政収入額を算出する。最終的に、総務省は、それぞれの地方交付税額を確定し、各地方自治体（基準財政需要額が基準財政収入額を超える団体）に配分する。計算の結果、2006 年度では、1,867 (91%) の地方自治体が地方交付税（普通交付税）を受領した（表 9-4 参照）。これは、地方自治体間の財政力の均衡化も意図したものである。

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

表 9-4 地方交付税の交付／不交付団体の数（2006 年度）

	都道府県	市	町/村	合計
交付団体	45	675	980	1,700 (91%)
不交付団体	2	104	61	167 (9%)
合計	47	779	1,041	1,867 (100%)

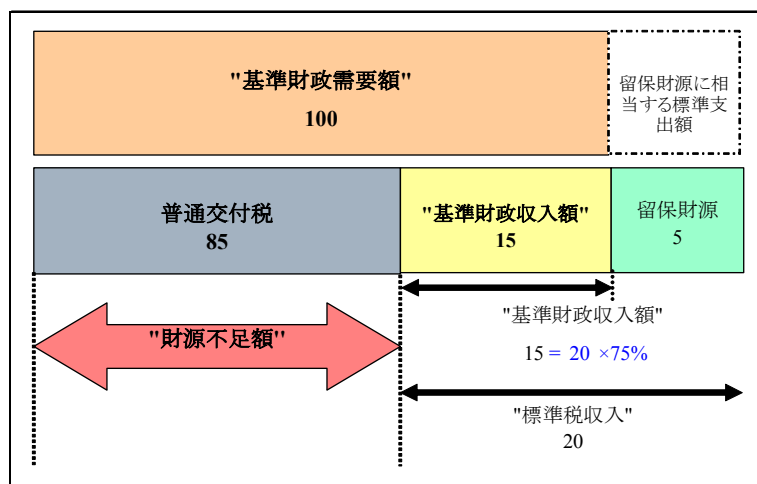
出典 総務省資料に基づき JICA 調査団作成

9.3.2. 各地方自治体における地方交付税の計算方法

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

まず、地方交付税には 2 つの種類がある。1 つは普通交付税であり、地方交付税の 94% が各地方自治体の財政力の格差を埋めるために配分される。もう 1 つは特別交付税であり、地方交付税総額の残り 6% が自然災害のような特別の事情が生じた際充当するために留保される。それゆえに、各地方自治体が毎年度受け取る地方交付税は、普通交付税と特別交付税の 2 つからなる。普通交付税が地方交付税の大部分を占めるので、以下の説明では普通交付税に重点を置く。

次に、各地方自治体に交付される普通交付税は、決まった計算式に基づいて、基準財政需要額から基準財政収入額を差し引いた額である。その算出の構造は、次のとおりである（図 9-7 参照）。



出典 JICA 調査団

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

1) 各地方自治体に交付される普通交付税

各地方自治体に交付される普通交付税 (a)= 基準財政需要額 (b)－基準財政収入額(c)
= 財源不足額

2) 基準財政需要額

基準財政需要額 = 単位費用 × 測定単位 × 補正係数⁶
(測定単位 1 当りの費用) (人口、面積等) (寒冷積雪の差等)

3) 基準財政収入額

基準財政収入額 = 標準的な収入見込額⁷×75% (算入率)

9.3.3. 基準財政需要額の算出

ここでは、基準財政需要額を算出する方法を個別の事例を用いて示す。

先に述べたように、基準財政需要額は単位費用に、測定単位と補正係数を掛け合わせたものである。単位費用の計算では、道府県では 170 万人の人口、市町村では 10 万人の人口を持つ地方自治体を標準団体として設定している (表 9-5 参照)。

表 9-5 都道府県及び市町村の標準団体

	都道府県	市町村
人口	1,700,000 人	100,000 人
面積	6,500 km ²	160km ²
世帯数	660,000 世帯	39,000 世帯
道路の延長	3,900 km	500km

出典 総務省資料に基づき JICA 調査団作成

毎年度、総務省は、必要な人件費、事業費、維持管理費その他の経費を考慮し、標準団体の単位費用を設定している。

例えば、厚生費の中の保健衛生費の単位費用、4,510 円となっている (表 9-6 参照)。この

⁶ 単位費用は、全国均一である。しかし、地方自治体の自然条件や社会条件は地域によって異なっており、したがって必要とする費用も異なるはずである。このような自治体の置かれた条件の違いを財政需要に反映させるために用いられるのが、「補正係数」である。補正係数は、標準団体を 1.0 とし、自治体の規模、行政の権能、過疎化・高齢化の態様などに応じて、1.0 から割増したり割落したりするように定められる。補正係数には、種別補正、態様補正、段階補正、密度補正、数値急増・急減補正、寒冷補正などがある。

⁷ 標準的な収入見込額: 算定に当たっては、地方自治体の徴収努力の大小が交付税額に影響を与えることのないようになるべく客観的、間接的な資料を用いることとされている。しかし、収入額が地方自治体の課税努力にほとんど左右されないと認められる税目等については、課税実績を用いて算定されるものもある。

保健衛生費の単位費用は、5項目の細目によって構成される算定基礎から計算されるものであり、その細目の1つである母子衛生費についていえば、母子衛生費は給与費などの4費目から算定されている（表9-7及び表9-8参照）。

1) 保健衛生費の単位費用

保健衛生費の単位費用 (4,510) = 一般財源所要額 (450,936) ÷ 100,000 (標準団体 (市町村) の人口)

一般財源所要額 (450,936) = 全細目の総費用 (808,247) - 特定財源 (277,854+79,457) (表9-6参照)

2) 母子衛生費の費用

母子衛生費の費用 (30,894) = 全項目の総計 (8,670+1,253+2,433+18,538) (表9-7参照)

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、円)

区分		測定単位	単位費用
1.消防費		人口	10,600
2.土木費	1.道路橋りょう費	道路の面積	92,800
		道路の延長	299,000
	2.港湾費	港湾:係留施設の延長	36,600
		港湾:外郭施設の延長	6,140
		漁港:係留施設の延長	13,300
		漁港:外郭施設の延長	4,810
	3.都市計画費	都市計画区域における人口	1,240
	4.公園費	人口	662
	都市公園の面積	42,200	
5.下水道費	人口	100	
6.その他土木費	人口	2,090	
3.教育費	1.小学校費	児童数	41,700
		学級数	907,000
		学校数	7,692,000
	2.中学校費	生徒数	38,100
		学級数	1,126,000
		学校数	9,020,000
	3.高等学校費	教職員数	7,529,000
		生徒数	53,800
4.その他教育費	人口	6,010	
	幼稚園の幼児数	360,000	
4.厚生費	1.生活保護費	市部人口	6,790
	2.社会福祉費	人口	14,500
	3.保健衛生費	人口	4,510
	4.高齢者保健福祉費	65歳以上人口	80,800
		75歳以上人口	71,100
	5.清掃費	人口	6,260
5.産業経済費	1.農業行政費	農家数	69,900
	2.林野水産行政費	林業及び水産業の従事者数	145,000
	3.商工行政費	人口	1,270
6.総務費	1.徴税費	世帯数	7,640
	2.戸籍住民基本台帳費	戸籍数	1,680
		世帯数	2,710
7.公債費			

出典 総務省資料に基づき JICA 調査団作成

表 9-7 保健衛生費の単位費用算定基礎（2006 年度、千円）

細目	合計	特定財源			一般財源	単位費用＝一般財源 ÷10万人
		国庫支出金等	使用料・手数料	計		
1.感染症等対策費	151,398	21	71,598	71,619	79,779	798
2.母子衛生費	30,894	-	-	-	30,894	309
3.国民健康保険医療助成費	499,569	275,385	-	275,385	224,184	2,242
4.衛生諸費	123,896	2,448	7,859	10,307	113,589	1,136
5.追加的財政需要額	2,490	-	-	-	2,490	25
合計	808,247	277,854	79,457	357,311	450,936	4,510

出典 総務省資料に基づき JICA 調査団作成

表 9-8 母子衛生費の単位費用算定基礎（2006 年度、千円）

区分	金額	積算内容
給与費	8,670	職員数1人
報償費	1,253	妊産婦乳幼児健診等(母親教室講師謝礼を含む)
需用費等	2,433	母子健康事業費
委託費	18,538	幼児健康診査費等(妊産婦・乳幼児健康審査、妊婦B型肝炎検査及び妊産婦・新生児訪問指導事業費を含む)
合計	30,894	

出典 総務省資料に基づき JICA 調査団作成

9.3.4. 「フィ」国の地方行政への地方交付税制度の適用可能性

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

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

1) 第1段階: 母子保健費に関する法律や規則の調査

算出には、母子保健費に係る情報やデータを可能な限り多く集める必要がある。基準が国の法律や規則で規定されているのであれば、単位費用を作成する際それらを使うことができる。例えば、「フィ」国の保健省は、保健セクターにおける専門家と人口の標準的な比率を示している（表 9-9 参照）。これらの基準は、母子保健費の単位費用を作成する際に直接役立つ訳ではない。しかしながら、これらは参考資料として有益である。

表 9-9 保健セクターにおける専門家の標準的な基準

専門家名	人口当たりの基準率
地方保健医	1:20,000
地方保健師	1:20,000
地方助産師	1: 5,000
地方保健検査官	1:20,000
地方保健歯科医	1:50,000

出典 DOH 資料に基づき JICA 調査団作成

2) 第 2 段階: 人員や予算を判定するための町や市における実際の仕事の調査

サンプル自治体調査のケーススタディーB では、意義深いデータや情報が訪問した地方自治体から集められた。保健師や助産師といった各専門家の義務や責任については、ある地方自治体の文書から知ることができた。同時に、母子保健に関する予算、人員や活動のデータが収集された（詳細は Annex 21 参照）。

3) 第 3 段階: 母子保健における財政需要の標準モデルの作成

母子保健に関する収集データや情報から推定すれば、人口 10 万人の市における母子保健の費用は、表 9-10 のとおりである。したがって、単位費用は、5,970,000 ペソを人口 10 万人で割ることにより求められる。単位費用は、60 ペソとなる。測定単位は、人口である。いうまでもなく、「フィ」国で、この単位費用を基準として用いるためには、追加的な検証が必要となる。しかしながら、単位費用を基準として作成する過程を習得することは、その数字を知ることよりも重要である。

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

表 9-10 モデルとしての母子保健の費用

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

出典 JICA 調査団

さらに、補正係数を「フィ」国の状況に合わせて設定することも必要であろう。例えば、日本では、政令指定都市に対する補正係数は、一般市よりも大きい。なぜなら、政令指定都市は、一般市とは異なるより大きな任務を負っているからである。

既に述べたように、基準財政需要額は、単位費用に測定単位と補正係数を掛けたものである。このような方法を使って、基準財政需要額を計算することができよう。

さらに、地方自治体の財政力を確定するためには、「フィ」国の実際の状況に見合った方法で、基準財政収入額を計算する必要がある。

つまり、基準財政需要額から基準財政収入額を引いたものが、財源不足額（財政力ギャップ）である。財源不足額をベースに、日本の地方交付税方式に基づいて計算した「IRA」を、各地方自治体に配分する。その際、地方自治体への配分財源がIRAの総額に規定されることに注意を要する。

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

第 4 部

IRA 制度改善提言

第 10 章

IRA 制度改善のあり方

IRA 制度は、地方行財政制度の中核に位置する中央・地方政府間の財政調整の仕組みである。したがって、IRA 制度の改善案は、地方行財政制度全体のあり方と関連づけて策定されなければならない。そこで、本章では、まず主として中長期的な観点から地方行財政制度全体を視野に入れて、課題と改善の基本的な方向を示す（10.1.）。そのうえで、IRA 制度改善の基本方針を明らかにし、次章以下で述べる具体的な提言事項の基盤を提示する（10.2.）。本章は、その意味でいわば第 4 部の総論に相当する。

10.1. 地方行財政制度の課題と改善の方向

この節では、中央・地方の行政事務分担及び公共財政のあり方という観点から、地方行財政制度の課題と改善の方向を指摘する。これらは本調査の枠組みを超えている面もあるが、本調査の目的が「地方自治体間の財政力の平準化をはかること」にあることを考えると、いずれもあらかじめ整理しておくべき重要な課題である。

10.1.1. IRA 配分比率の見直し

地方自治体は、それぞれの地域における基礎的行政サービス提供の最も重要な担い手である。しかしながら、十分な財源を確保することができないため、ほとんどの地方自治体は地方自治法で規定する行政責務を十分に果たすことができない現状にある。

地方自治法の改正により地方税の課税ベースが拡充されたとはいえ、地域のニーズに応じた自主財源を確保できる自治体はごく少数である。その結果、大多数の自治体、特に州レベル及び町レベルの自治体のほとんどは、その財源を全面的に IRA に依存している状況にある。そのような状況から、第 8 章で述べたように、ステークホルダーの多くが地方分権により移管された業務を実施する上で IRA の配分額が十分でないを指摘している。すなわち、現在内国歳入の 40%が IRA として地方自治体に配分されているが、その IRA 総額は地方自治体に委ねられた業務のコストを十分に賄うものではないとしている。また、地方自治体の 93%が IRA の現行受取額は基礎的な行政サービスを提供する費用を賄うのに十分ではないと答えている（第 5 章参照）。さらに、「財源なき地方業務」（Unfunded mandates）として知られる給与標準化法及び保健従事者憲章に基づく職員付加給付金（Salary Standardization Law and Additional Personnel Benefits under the Magna Carta for Health Workers）は、地方財政が置かれる状況をさらに悪化させているものとみられる。

IRA は中央政府の歳出の中で大きな項目の一つである。IRA が中央の歳出に占める割合は、1991 年には 3.8%であったが、2006 年には 15.8%へと増加している。内国歳入の IRA への

配分比率の引上げはすなわち中央政府の財源の減少であり、両者は表裏一体の関係にある。そのため、本来ならば IRA への配分比率の見直しは中央・地方の行政事務分担関係を踏まえてなされることが望ましい。とはいえ、実証データが不足してはいるものの、地方財政の現状を総合的に勘案すれば、IRA への配分比率の引上げは喫緊の課題だと思料される。

10.1.2. 地方への税源配分の見直し

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

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

もとより、国と地方の間でいかなる税源配分が適正かについては、上記の比較・検討を俟たなければならない。しかしながら、「フィ」国の 2006 年における全税収に占める地方税の比率は 6%である。この比率は、税源配分の国際比較からみると極めて低い水準である。ちなみに、日本は 34%、アメリカ 47%、ドイツ 48%、フランス 17%、イギリス 16%となっている¹。

10.1.3. 水平的財政調整制度の検討

地方への財源配分が見直されたとしても、地方税の増収が見込めない自治体が存在することは、想像に難くない。このような同一自治体階層内での自主財源の不均衡については、自主財源が豊富な自治体から自主財源の乏しい自治体への財源移譲につながるような財政調整機能の創設が考えられる。

第 2 章で指摘したように、住民 1 人当たり地方税収は第 1 級、第 2 級の市では顕著に高く、第 1 級の町でもある程度高目となっている。IRA は、国と地方の財政調整機能を果たしているだけでなく、これとあわせて間接的に地域間の財政調整機能を果たすことが期待されている。本調査の政策提言は、これに応えようとするものではあるが、第 11 章で述べる新 IRA 配分式オプションの提案には、以下の 2 点に関する抜本的改革案は含まれていない。こちらは、いずれも長期的な課題として今後の検討に委ねられるべきものである。

¹ OECD “Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-2004”.

第 1 は、富裕な地方自治体の不交付団体化である。仮に自主財源が財政需要を上回る自治体があれば（さらには財政力ギャップが一定レベル以下の自治体であれば）、IRA を交付しない措置を講ずるというものである。日本では、基準財政収入が基準財政需要を超える 9% の地方自治体には地方交付税は交付されていない（第 9 章 9-3 参照）。また、インドネシアでは、ジャカルタなど自主財源の大きい地方自治体には、中央政府からの一般配分金は 2008 年から交付されなくなった²。これらは、その参考事例である。

第 2 は、水平的財政調整制度の導入である。第 9 章で述べたように、諸外国の中には富裕な自治体の税収の一部を貧しい自治体に水平的に移転する財政調整機能を設けている国もある。今後、「フィ」国における地方自治体間の財政力ギャップの態様をさら解明するとともに、諸外国の事例を研究し、行政実務の対応可能性を点検するなど、長期的な課題として幅広い観点から検討していく必要があるかもしれない。

10.1.4. 地方自治体経営の自律性と効率性

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

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

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

10.2. IRA 制度改善の基本方針

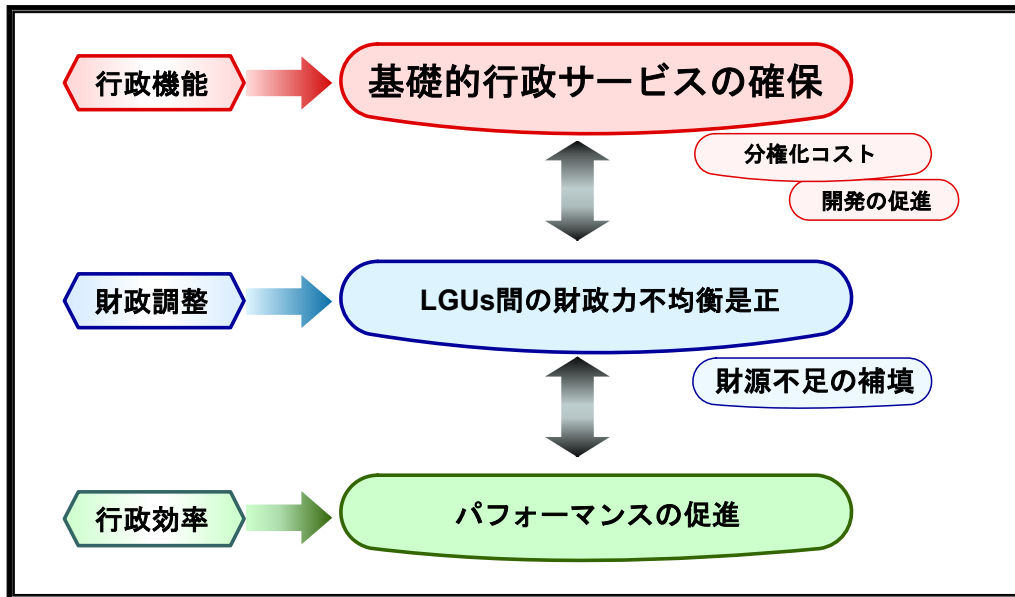
10.2.1. IRA 制度改善の戦略目標

地方自治法には、地方財政における IRA の目的や機能について明確な記述がない。明確な目的がない限り、IRA は客観的な基準に即して地方財政の問題を解決することができない。このような IRA の目的や機能は、関係者の間で共有され、受け入れられるべきものである。

本調査が意図する IRA 制度改善の目的は、「地方自治体間の財政力を平準化する」ことである。そこで、この調査目的を中心に据えつつ、その妥当性を検証し、IRA 制度改善の戦略目標を明確にしておく必要がある。

² JICA 「インドネシア地方分権の現状」 2005 年 8 月。

調査団は、調査の一環として、多くの関係者の協力を得て有識者に対する質問票調査を行い、各地でワークショップ等を開催した。そのなかで、IRA 制度改善は何を目指すべきか、IRA の戦略目標について回答を求め、合意形成に向けての討議がなされた。これらの詳細は第2部で述べたところである。それを集約したものが、図 10-1 である。



出典 JICA 調査団

図 10-1 「戦略目標」に関する認識の構造

多くの「フィ」国関係者は、行政機能の側面からは、IRA は地方自治体の「基礎的行政サービスの確保」をはかるために配分されるべきだと考えている。これを財政調整の側面から捉えれば、IRA は「地方自治体間の財政力の不均衡是正」がはかられるように配分すべきだとされている。なお、行政効率との兼ね合いでは、IRA は「パフォーマンスの促進」に結びつかなければならないとの認識が示されている。

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

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

同時に、このように設定された IRA の戦略目標は、「フィ」国のミレニアム開発計画（Millennium Development Plan）がめざす目標を地方自治体レベルから下支えるものでもある。

10.2.2. IRA の配分方法

次に、上記の戦略目標を達成するために、どのような方法で IRA を各地方自治体に配分したらよいか。これが本調査の主題である。次章で IRA 配分式オプションについて具体的に述べる前に、IRA 配分方法改善のあり方の大枠に関する調査団の基本方針を明らかにしておく。調査団は、IRA 配分式オプション改善案提示の前提として、次の3つの基本方針を設定した。

第1は、垂直的財政調整制度の枠内で水平的調整機能を強化するという方針である。地方財政調整制度には、2つの調整方法がある。中央政府が中央の財源を地方政府に交付する垂直的財政調整制度と、中央政府が介在して財政力の豊かな地方政府の自主財源の一部を財政力の乏しい地方政府に移転する水平的財政調整制度である。IRA 制度は前者の範疇に属しており、「フィ」国には後者のメカニズムは存在しない。調査団は、「フィ」国の現実に照らせば、地方自治体間の水平的財政調整制度を導入し、自治体の自主財源の調整を行うことは、少なくとも現時点では、困難であると判断した（前節参照）。

第2は、一般的財政移転としての IRA の基本性を維持するとの方針である。元来、IRA は地方政府が自らの自治権に基づいて用途を決めることができる財源移転である。現在、IRA の20%を開発目的に使用するよう定めた規則が存在する。この見直し問題に対する調査団の提言は第13章に記述されている。ここで重要な点は、IRA の用途規制を厳格化しさらに保健、医療、教育等他の重要分野に拡張していくようなことになれば、地方自治体の自律性を損ない、一般財政移転としての基本性を毀損することにもなる。このような観点から、IRA について、目的別財政移転の性格を強めることは妥当ではないと考える。

第3は、指標に基づく配分式方式を基本的に維持するとの方針である。上述の戦略目標に従って地方自治体別 IRA 配分額を算定する方法には、指標に基づく配分式方式と、積み上げ算定方式とがある。配分式方式は、代理変数たる要素指標によって構成される一定の算式に従って、個別自治体の財政力ギャップを調整するよう IRA の配分額を決定する方法である。現行の IRA 配分はこの方式に則っている。他方、積み上げ算定方式は、例えば、経費別単位費用を用いて財政需要を算出しあわせて課税力を算出し、財政力ギャップ（財政需要－課税力）を補填する形で IRA 配分額を決定する方法である。この方法に従えば、個別自治体の財政状況に即応したきめ細かい配分が可能になる筈である。しかしながら、財政需要について詳細にわたる計算が求められるなど、複雑で作業負荷の大きいものになることは避けがたい。したがって、この方式についてより簡易な算定方法を設計するとしても、「フィ」国の現実からみて、今後の検討課題だと判断される。単位費用算定上どの程度各省庁のバックアップが得られるか、検討及び準備にどの程度の期間が必要かなどを見

極めつつ、中期的課題として捉えていくのが適当である（この作業の工程案については、第 11 章の 11.6.参照）。以上から、調査団は、現に定着している指標に基づく配分式方式を維持したオプションの設定を基本とすることとした。なお、政府間財政調整の観点から、個別自治体の財政力格差を適正に補填するうえで、現行のような配分式方式には一定の限界があることに十分留意しておく必要がある。

10.2.3. IRA 関連制度改善の課題

本調査の目的は、IRA 配分式オプションの考案だけではなく、IRA 制度全般の改革案を提案するものである。これらの課題に対処する制度改善の基本は、地方自治体が地方分権化の潮流を的確に受け止め、その自律性を高め、地域のニーズに合致する地域経営を行うことである。その際最も重要なことは、財政規律を確保することである。調査団は、第 13 章において、このような基本的な考え方にに基づき、下記の課題を検討し、IRA 関連の規則・規制に関する提言を行った。

1) IRA の特定分野に対する支出義務付け

地方自治法第 287 条では、自治体は IRA の 20%以上を開発プロジェクトに充てるべき旨規定している。また、DILG と DBM の共同通達（No. 1s. 2005）では、同資金の支出に関するガイドラインが設定されている。しかし、特に財政が逼迫する地方自治体にとっては、このような規定を遵守することが困難な状況となっている。第 13 章では、地方自治法第 287 条や現行共同通達のあり方について提案する。

2) 人件費の増加

地方自治体は、厳しい財政制約のもとで、人件費の増加圧力に見舞われている。現在、地方自治体の一般財源に対し、各自治体の級に応じて人件費を 45～55%以内に抑制する旨の制限が設けられている。IRA の増加が、自治体の安易な人件費増加を招かないよう規律づけることが課題である。

3) データ整備と数値目標

IRA の増加は地域住民の生活水準の向上に効果的に結びつくものでなければならない、そのためには、行政の執行に必要な基礎的データの整備を進めるとともに、ベーシック・ヒューマン・ニーズ（BHN）に関する目標を設定することが求められる。

4) 権限委譲に伴う費用 (CODEF)³

2007年度のIRA総額1,839億ペソのうち、まず65億ペソが権限委譲に伴う費用(CODEF)として差し引かれ、その後、配分式に従って各地方自治体への配分額が計算されている。CODEFは自治体にとっては重要な関心事であるが、CODEFの扱いはIRAの合理的な配分の妨げとなる可能性もある。

5) 3会計年度前の国税収入を計算基礎とするIRA

地方自治法第284条において、自治体が受け取るIRA額は、3会計年度前の国税収入を基礎として計算することが規定されている。

以上の諸課題に共通する事柄として重視されなければならないのは、地方自治体における財政規律の向上である。調査団は、公共財管理能力の向上を含め、財政規律を高めることを特に重視して、現行IRA関連制度の改善に関する提案を行う(第13章)。

³ 1991年地方自治法では、IRA原資に充てられる内国歳入の割合が20%から94年には40%に引き上げられることとされた。この割合が30%に引き上げられた1992年時点で、委譲された事務に対する財源の強化が不十分であり、特に病院の経営に困難が生じたことにより、1993年から中央政府はCODEF (Cost of Devolved Functions) という名称の追加的財政移転を実施した。爾来、州28億ペソ、市9億ペソ、町27億ペソの、合計65億ペソが毎年度IRAの原資総額からまず引かれて各地方自治体に配分されている。DBMの解説によると、CODEFは中央政府から地方に異動した職員の1992年における人件費に相当するものであり、彼らの人件費のインフレ等に伴う増加分及び人件費以外の費用(一般の活動費、維持管理費用、投資費用等)については、1991年以降のIRA原資の増加分がそれらに充当されるべき財源である、とされている。この経緯を認識していない地方自治体のなかには、CODEFのみを「委譲された機能に対する費用」と捉えて、「金額が低すぎる」と主張するなど、CODEFの存在は、IRA配分の正当性についての議論に混乱をもたらす原因ともなっている(JICA「内国歳入割当金(IRA)制度改善調査事前調査報告書」(2007年4月))。

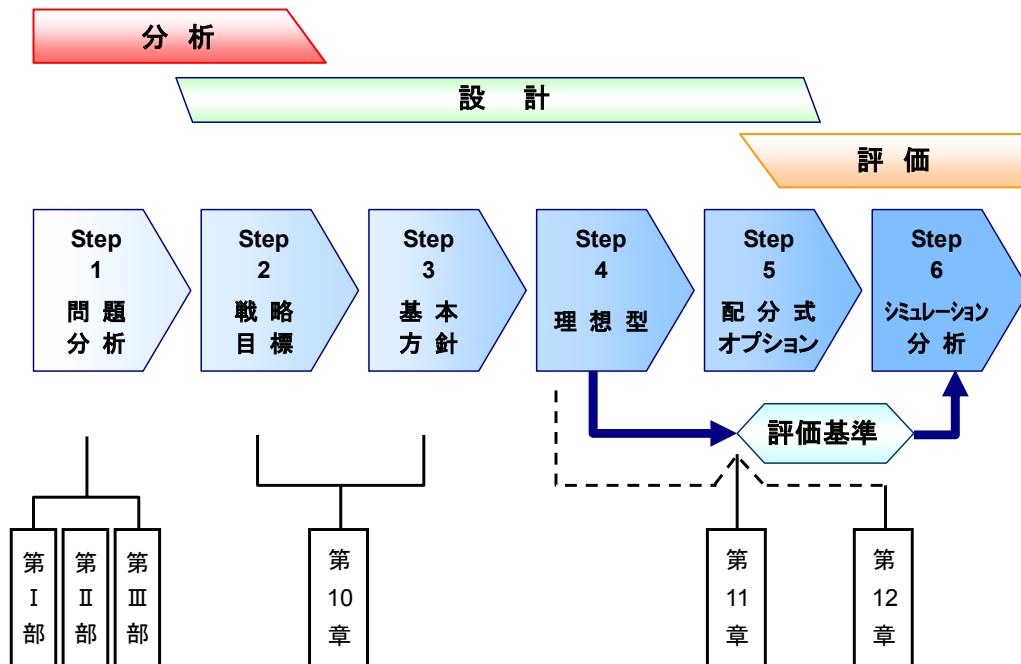
第 11 章

新 IRA 配分式オプションの提案

本章では、前章で示した地方行財政制度改善のあり方とその下での IRA 制度改善の基本方針を受けて、新配分式オプションを提案する。このため、本章では、まず本報告書全体の文脈において新 IRA 配分式オプションがどのような手順で設定されたのか、そのフローを示す (11.1.)。そのうえで、オプション設定の前提を明らかにし (11.2.)、それを受けて新配分式設計の考え方を述べ (11.3.)、調査団が提案する新配分式オプションを一覧として掲げる (11.4.)。最後に、今後「フィ」国で進められる新配分式の絞込みに向けて、調査団としての示唆を記すとともに (11.5.)、更なる改善に向けた具体的な作業工程案を紹介する (11.6.)。

11.1. 新 IRA 配分式オプション設定のフロー

新 IRA 配分式オプションの設計は、現状分析を中心とする問題分析に基礎づけられていなければならない (Step 1)。第 1～3 部は、このための基盤的情報を整理したものである。なかでも、統計分析 (第 3、4 章) とパーセプション分析 (第 5～7 章) は、配分式オプション構築の両翼をなす基盤である。それらに依拠しつつ、IRA 制度改善の戦略目標及び基本方針が定められたことは、第 10 章で述べたとおりである (Step 2、Step 3)。



出典 JICA 調査団

図 11-1 新配分式オプション設定のフロー

調査団は、IRA 配分の「理想型」を設定する作業を試みた（Step 4）。これは、現状分析から問題点を摘出し、戦略目標に照応した理想的配分パターンを設定し、そのうえで現実の制約や実情を考慮して地に足の着いたオプションを設定しようとの考え方によるものである。しかしながら、理想型の試算を行ったところ、推計結果には一定の限界ないし難点があることが判明した。このため、この報告書では、試算方法及び試算結果を現行配分式基準に対峙する理想型評価基準の試算として記載している（第 12 章）。

以上のような作業のフローに従って、本章では、新 IRA 配分式オプションについて、その備えるべき要件、オプション設定の考え方を述べ、具体的なオプション・セットを提示している（Step 5）。最後に、新配分式オプションを用いたシミュレーション及び影響分析を行った（Step 6）。各オプションについて、現行の配分パターンとの比較分析を実施し、地方自治体間の配分パターンの変化の特性を明らかにしている（第 12 章）。

11.2. 新配分式オプション設定の前提

われわれは、前章において、「フィ」国の実情を踏まえれば、IRA の配分にあたっては当面指標に基づく配分式方式を基本的に維持することが妥当であると述べた。そこで、まず IRA 配分式のオプションを設定するうえで考慮しておくべき前提条件を明らかにしておこう。

11.2.1. 配分式が備えるべき要件

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

1) 簡明性

現行の垂直及び水平配分式は簡明である。しかし、必ずしも理念が明確だとはいえない。したがって、提案する新配分式は、目指すべき理念ができる限り明確であるとともに、式の構造が誰から見てみもわかりやすくはっきりしたものである必要がある。配分式が簡明であれば、地方自治体への IRA 配分額決定にあたって裁量の余地を減ずることができる。

2) 客観性

また、JICA 調査団は、配分式そのものと配分式を構成する指標の両面で、客観性が確保される必要があると考える。まず、配分式についていえば、各地方自治体の財政力ギャップを公平に補填するものであることが求められる。IRA の配分において、特定の自治体が目立って不利を被るような事態は避けなければならない。説明責任の観点から、配分の公平性が客観的に立証されることが望ましい。また、水平配分式の指標にも客観性が求められる。水平配分式に用いられる指標は、全地方自治体をカバーするものであり、かつ公表されているデータから選ばれることが望ましい。水平配分式の指標の客観性を確保するこ

とは、簡明性の追求と並んで、裁量の余地を少なくする効果をもつ。

3) 透明性

さらに、簡明性、客観性と密接にかかわるが、適切な配分式は透明なものでなければならない。いかなる地方自治体への IRA 配分額も、第三者によって確認可能であることが望ましい。逆に、IRA 配分額の算定方式が複雑化すれば、透明性が損なわれることは避けがたい。

11.2.2. 垂直配分を先行させる方式の維持

同一階層に属する各地方自治体間の行政事務配分は、原則とし全国一律である。他方、自主財源の度合いは地域により大きく異なる。したがって、地域別にみた地方自治体階層間の財政力ギャップ率は、全国でみた同一階層に属する自治体間財政力ギャップ率に比べれば、はるかに小さいものと推定される。それゆえ、州・市・町・バラングイ間の垂直配分を行った後に同一階層で水平配分を行う現行方式は、合理的である。したがって、JICA 調査団の提言では、垂直配分を先行させる現行方式を維持する。

11.2.3. バランガイへの配分比率の維持

本調査では、バラングイを含め、異なる地方自治体階層間の行政事務の実態解明を試みた。しかしながら、バラングイの行財政の実態を十分把握するまでには至らなかった。現行の IRA 配分パターンのもとでは、バラングイは他の地方自治体階層よりも優遇されているとの見解も見受けられるが、その根拠は定かではない。さらに、JICA 調査団は、バラングイについて次の点をも考慮に入れる必要があると考える。

- 1) バランガイは、「フィ」国の国民にとって、最小の自治体であり、住民に最も身近な行政単位である。バラングイの行政サービスは、それぞれのコミュニティの活動と密接不可分である。この点を考慮すると、バラングイへの配分比率の削減には慎重にならざるをえない。
- 2) 現状をみると、バラングイに課された行政事務を上位の地方自治体が代替している実体がある。さらに、諸外国の例に照らせば、行政サービスの広域化に伴って、バラングイが担っているような行政事務は次第に上位の自治体に移譲される傾向がみられる。これらの点を考慮すると、バラングイへの配分比率の引上げは慎重でなければならない。

11.3. オプション設定の考え方

新配分式に求められる最も重要な課題は、地方自治体間の財政力格差を是正することである。つまり、新 IRA 配分式は、異なる地方自治体階層間の財政力を平準化するとともに、同一階層に属する自治体間の財政力を平準化するものでなければならない。このような

念に立脚し、JICA 調査団は、いかに地方自治体間の財政力を平準化するかを念頭に、異なる自治体階層間及び同一自治体階層について、以下の事項を注意深く検討した。

11.3.1. 垂直配分式的设计

1) オプション設計の視点

国家歳出に占める IRA の比率は、2002 年の 18.5%から 2006 年には 14.0%へと低下した。地方自治体の歳入不足を考えると、国家歳出に占める IRA 比率の減少は大きな関心事である。このことは、中央政府と地方自治体の間における内国歳入の配分比率を見直すことが重要であることを示唆している（第 10 章参照）。この点を念頭におきつつ、本調査では、地方自治体間に存在する財政力格差の問題に取り組まなければならない。そこで、各地方自治体階層について財政不足総額を推察し、異なる自治体階層間におけるよりよい配分パターンはなにかを見出すこととする。

2) オプション設計の根拠

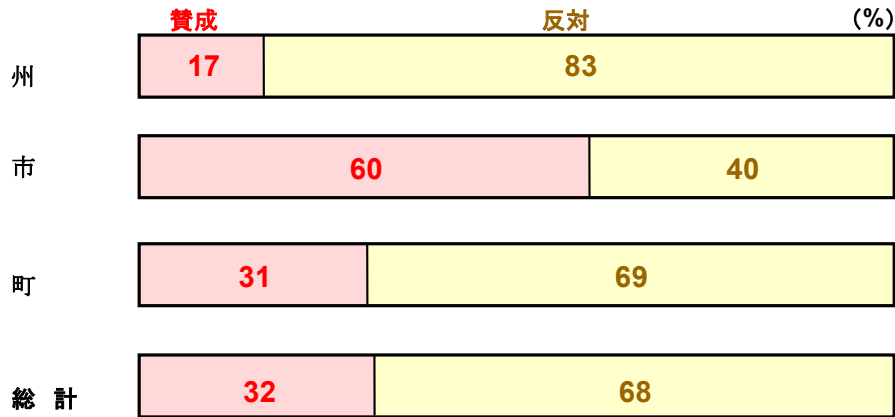
垂直配分式オプションは、本調査によって解明された以下の 3 つの事実を根拠としている。

i) 定量的分析の結果

地方自治体の財政構造の最も大きな特徴は、市の歳入総額に占める自主財源比率が州及び町のそれに比べて圧倒的に大きいことである。加えて、1 人当たり IRA 配分額も、市は他の 2 階層に比して大きい。その結果、市の財政収入総額に占める IRA の比率は 41%にとどまっている一方で、この比率は州で 78%、町では 74%にのぼっている。現行の垂直配分パターンのもとでは、異なる自治体階層間での財政格差が存在する。

ii) 意向調査の結果

現行の地方自治体階層別配分比率が市に有利なように見受けられることは、第 2 部で述べた各種パーセプション・データからも読み取れる。例えば、現行配分式に対して市は 60%が肯定的な評価を与えているのに対し、その比率は州で 17%、町では 31%となっている（図 11-2）。



注) 「回答なし」を除いた比率である。

出典 サンプル自治体調査 (Perception Survey) に基づき、JICA 調査団作成

図 11-2 現行配分式に対する地方自治体の評価

iii) 積上げ方式による地方自治体財政需要の推計結果

第 4 章で述べたように、本調査では、地方自治体階層別の行政事務分担を反映させた財政需要の推計を試みた。そのうえで、各自治体階層について、財政需要と自主財源のギャップを算出した。財政需要の計算は簡便な積上げ手法に基づくものであり、実際の財政需要を正確に反映したものとはいいい難いが、定量的分析に基礎づけられた垂直配分比率見直しの論拠たりうるものである。

3) 垂直配分式の類型

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

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

Step 1	各地方自治体階層の全自治体にかかる財政需要総額(a)の算定
Step 2	各地方自治体階層の全自治体にかかる自主財源 (ないし地方財源) 総額(b)の算定
Step 3	各地方自治体階層の全自治体にかかる財政不足総額(c)の算定 (a)-(b)
Step 4	異なる地方自治体階層間の財政不足総額(c)の比較による IRA 垂直配分比率の見直し

ii) 類型Ⅱ：自主財源を考慮した IRA 垂直的配分比率の見直し

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

11.3.2. 水平配分式的设计

1) オプション設計の視点

現行水平配分式の各同一階層内自治体に対する財政力平準化効果は、十分ではない。それゆえ、新 IRA 水平配分式オプションは、同一階層に属する個別自治体の財政力平準化に対して、より効果的なものでなければならない。

JICA 調査団は、財政需要がよりの確に反映されること、潜在的な自主財源や財政不足が組み入れられること、さらには現在の IRA 原資の増分に別途の仕組みを導入することを念頭において、オプションを提案している。そのうえで、各オプションが地方自治体の財政力格差の平準化に与える影響や、将来取り組むべき残された課題を明らかにする。

2) オプション設計の根拠

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

i) 定量的分析の結果

第 3 章の定量的分析から明らかになったことは、一部の財政規模上位の地方自治体は自主財源の比率が高い反面、その他大多数の自治体はその歳入をほぼ全面的に IRA に依存しているという事実である。つまり、大多数の自治体では歳出が IRA 配分額によって規定されているのである。一般公共サービスの規模が顕著に増加する傾向にあるため、社会サービスや経済サービスに振り向けうる予算は低減している。

加えて、現行の水平配分式は以下のような特徴と問題点を内包しており、これらをどう評価しいかに対応するかも課題である。

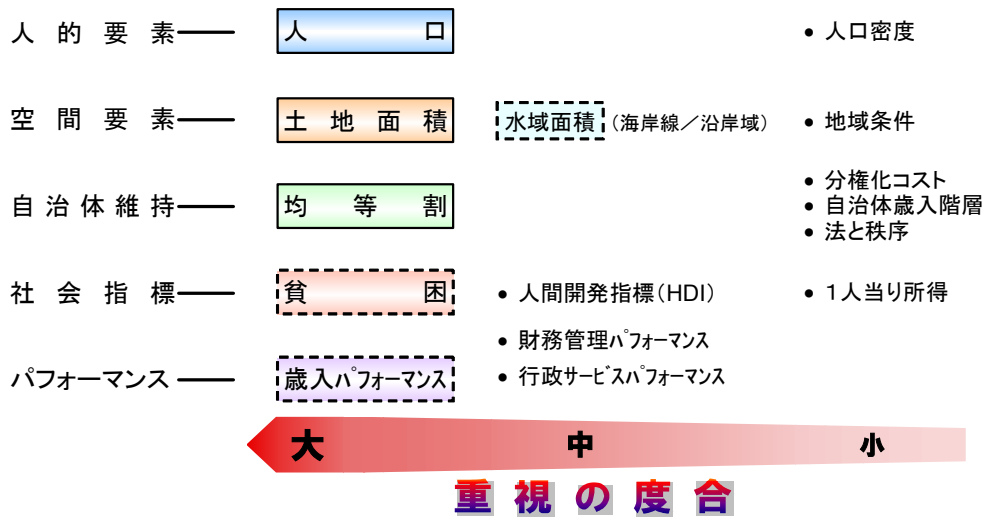
- ・ 現行配分式では、「均等割」が一定の財政力格差是正効果を果たしている。
- ・ 水平的配分に土地及び人口指標が組み込まれていることにより、IRA は自治体の支出需要に応じてはいるが、IRA 配分上課税力は考慮されていない。
- ・ 予算効率に関する地方自治体のパフォーマンス（例えば、適正な課税、徴税パフォー

マンス及び効率的な支出) は、IRA 配分上評定されていない。

ii) 意向調査の結果

ステークホルダーの意向は、IRA 改革の方向を決める基礎のひとつである。このため、本調査の過程では、サンプル自治体調査、有識者に対する質問票調査及びワークショップが実施され、合意形成に向けた試みがなされた。JICA 調査団は、IRA 水平配分式オプションの設計にあたり、特に意向調査の結果に留意した。

配分式に織り込むべき指標に関するステークホルダーの意向を示したものが、図 11-3 である。ステークホルダーの意向を総括すれば、IRA の配分において人口及び土地面積が今後とも指標として重視されていることを知ることができる。水域面積も、水平配分式の改善に際し重要な指標のひとつだと考えられているが、これは沿岸インフラ整備に関する財政需要に留意したものである。さらに、現行配分式に織り込まれている均等割を重視する度合いもそれなりに高い。



出典 JICA 調査団

図 11-3 IRA 配分式において重視すべき指標に関する意向

これは、多くのステークホルダーが地方自治体維持のために固定費をカバーする必要があると認識しているからである。現行配分式には含まれていない新指標としては、貧困や財政管理パフォーマンスの重視度が高い。

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

3) 新 IRA 水平配分式オプションのコンセプトと類型

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

一般論としていえば、大都市地域の地方自治体は、集積の利益と経済の躍進を受けて、高い自主財源収入を享受している。他方、過疎地域の自治体は、十分な自主財源収入を得ることがかなり難しく、このため基礎的サービスの財源に困窮している。

i) 類型 I：現行指標のウェイトの変更

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

ii) 類型 II：異なる政策コンセプトを表徴するオプション

類型 II は、新しい指標を含むオプションである。地方自治体間の財政力格差の縮小を図るという IRA 制度改革の目標を実現するに際しては、いくつかの政策的な方向性がありうる。換言すれば、どこに重点をおいて財政力の格差縮小を図るかである。以下に示すそれぞれの新しい指標は、IRA 改革の方向性を示すビジョンを表徴している。

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

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

	制度とは別途の措置を講ずることが適当ではないかと考える。
--	------------------------------

iii) 類型 III：現行 IRA 総額の増分の重点配分スキーム

国家歳入を中央・地方政府間で適正に配分する観点から、IRA 総額を対内国歳入の現行 40% から 50%に引き上げる法案が国会に提出されている。そのよう法案をも視野に入れ、本調査では、増分（10%）を現行 IRA 配分とは別枠で新たなコンセプトにより配分することを提言する。増分は、財政的に不利な状況にある自治体に優先的に配分するというものである。

このスキームは、現行の IRA 配分に急激な変化をもたらさないの、政治的にも受け入れやすい。新 IRA 配分式が導入される結果 IRA が削減される自治体にとっては、特にそうである。したがって、類型 III は、IRA の戦略目標と一定の政策的受容性とを両立させるオプション群である。

スキームは、以下に示すとおりである。

Step 1	<p><u>現行の内国歳入配分額からの増分の特定</u></p> <p>Step1 a) 内国歳入比の増分（10%増分）を新配分式によって配分する。</p> <p>Step1 b) 内国歳入比の増分（10%増分）と特定会計年度配分額からの増分（特定会計年度からの総増加額）の両方を新配分式によって配分する。</p>
Step 2	<p><u>高水準の自主財源収入がある地方自治体に対する増分配分の制限</u></p> <p>現行配分からの増分は、1人当たり自主財源収入が一定レベル未満の自治体に限って配分する。これは、1人当たり自主財源収入が一定レベル以上の自治体は増分の配分が受けられないことを意味する。</p>
Step 3	<p><u>増分配分の新配分式の特定</u></p> <p>Step3 a) 新たな指標（例えば、貧困率、自主財源、財政パフォーマンス）から成る配分式</p> <p>Step3 b) 類型 I または類型 II に掲げるいずれかの配分式</p>

iv) 参考類型：積上げ方式による財政需要推計に基づく財政不足の補填

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

11.4. 新配分式オプション

11.4.1. 垂直配分のオプション

1) オプション V1: 現行の配分

[州]23%+[市]23%+[町]34%+[バラングイ]20%

性格と特徴

・現在、制度として定着しており、関係者に周知されている。

類型 I

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

[州]23%+[市]微減(22%)+[町]微増(35%)+[バラングイ]20%

性格と特徴

・地方自治体階層間の総財政力ギャップの規模を基準に自治体階層間の配分比率を見直す方法による。
・財政力ギャップは、第4章にて紹介した財政需要の計算及び現行の自主財源を用いて算出されたものであり、現時点では、データ上の制約(Limitations)があることに留意する必要がある。

類型 II

3) オプション V3: 町レベルへの配分の増加

[州]23%+[市]減(18%)+[町]増(39%)+[バラングイ]20%

性格と特徴

・市レベルへの配分を減らし、町レベルへの配分を増やすことで、特に歳入階級の低い町政府に対しより多い配分を目指す。
・影響分析については、第12章の12.2.2.の1)のi)「垂直パラメーターの変更」及び表12-1のSimulation #1を参照のこと。

4) オプション V4: 州及び町レベルへの配分の増加

[州]増(26%)+[市]減(17%)+[町]増(37%)+[バラングイ]20%

性格と特徴

・市レベルへの配分を減らし、州レベル及び町レベルへの配分を増やしたものの。

	・影響分析については、第 12 章の 12.2.2.の 1)の i) 「垂直パラメーターの変更」及び表 12-1 の Simulation #2 を参照のこと。
--	--

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

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

11.4.2. 水平配分のオプション

1) オプション H1: 現行の配分式

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

類型 I

2) オプション H2: 過疎地域優遇

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

類型 II

3) オプション H3: 貧困地域優遇

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

4) オプション H4: 沿岸域の開発管理にかかる財政需要への対応

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

5) オプション H5: 自治体の自主財源の規模を考慮

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

6) オプション H6: 自治体の財政パフォーマンス向上を促進

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

類型 III

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

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

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

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

類型 IV (Addition)

9) オプション H9: 財政力の平準化

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

11.5. 新配分式の選択に向けて

地方自治法改正法案に盛り込む新 IRA 配分式を準備するためには、上記オプションを素材として、垂直配分式と水平配分式を適切に組み合わせる必要がある。そこで、「フィ」国政府が、国情に即応した政策選択の方向性を見極めつつ、垂直オプションと水平オプションを連動させて、最適な組み合わせを見出していくことが期待される。

本報告書では、垂直と水平の配分式を別々に考察している。換言すれば、垂直配分式または水平配分式のいずれか一方を変更するオプションをベースにしている。主要オプションが IRA の配分に与える影響については、第 12 章のシミュレーション分析を通じて、各オプションの特性なり各指標パラメーターのインパクトの度合いなりがかなり浮き彫りにされた。今後、立法化に向けた検討作業の過程で、第 12 に示すシミュレーション・システムも援用しつつ、垂直及び水平の両オプションを選択・組み合わせ、段階的に最終案へと絞り込んでいく手順が想定される。

以下では、第 12 章に述べる影響評価をも含めて、最終案へと絞り込んでいく過程で留意すべき視点・論点を指摘しておきたい。

1) 大幅な財政力ギャップと IRA の規模

今回の調査で、地方自治体のマクロ的財政力ギャップにつき、一定の目安を得た。積み上げ方式から算出された自治体 3 階層の財政力ギャップ総額は、IRA 総額のおよそ 1.6 倍と試算される（第 4 章参照）。また、モデル自治体の財政需要推計結果では、「標準歳出」を充たすのに必要な IRA 総額は、現状の 3 倍程度と試算されている（第 12 章参照）。

したがって、仮に本調査で示した積上げ方式によって各自治体の財政力ギャップが算定可能になったとしても、ギャップ総額に比べて過小な IRA 総額でどのように個別自治体のギャップを補填するかは、まさに政策判断に属する問題である。配分方法としては、大別して、(a)一定の均等な補填率で配分する手法と、(b)BHN の観点から全国土にわたってナショナル・ミニマムが確保されるよう配分する手法があろう。

現時点では、行政実務として積上げ方式を全面的に適用することが困難であることは明らかである。そこで、「理想的配分パターン」についてさまざまな試行的検討を行ったが、共通の尺度たるうる明確な基準を提示することは困難であった（第 12 章参照）。つまり、そこ、「フィ」国側当事者の価値判断と公共政策選択に委ねられるべき事柄であるといわなければならない。

2) 垂直配分に関する示唆

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

その際の論点は、自治体階層間、なかんずく市・町間で自主財源の大きさに大幅な格差がある事実である。市（127 市）と町（1501 町）の自主財源比は、およそ 3.2 対 1 であって、市の課税力が町に卓越していることは自明である（第 3 章参照）。他方、積上げ方式により財政力ギャップから導き出された垂直配分比率は、ほぼ現行比率に均しい（第 4 章参照）。この点に関しては、さらに踏み込んだ検討が必要かもしれないと史料される。

しかし、ここで重要なことは、垂直配分比率の選択に時間軸効果の視点を導入することであろう。すなわち、現在 IRA の配分に用いられている人口は 2000 年国勢調査の結果であるが、新国勢調査では市部人口はかなり大幅に増加しているものと推察される。さらに、人口増加率が高くかつ若年人口比率が高い「フィ」国においては、速くかつ激しい人口都市化の潮流は、今後長期にわたって持続するであろう。このような、市部人口比率の上昇と町部人口比率の低下により、その時間軸効果として、市と町の IRA 配分をめぐり論じられている格差は、おのずから是正の方向をたどっていくとみることでもできよう¹。

¹ なお、一部の人口規模の小さい地方自治体では 1 人当たり財政コストが異常に高く、これは現状の IRA 配分においてこれらの自治体が優遇され過ぎている可能性が高いためであるとの指摘もなされている。これは、IRA の都市部と農村部とへの配分がバランスを欠いていることに起因するものであり、したがって、水平配分式よりも垂直配分式を抜本的に見直すべきであるとの見解もある。このため、現行の IRA 配分式が人口規模/財政規模の小さい自治体に与える影響をさらに多面的に分析し、垂直配分と水平配分の改善の兼ね合いについて検討を深めていくことも必要であろう。

3) 財政需要及び課税力への対応

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

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

このような現実を踏まえ、JICA 調査団は、当面第1の方法を維持するのが適当であると考えた。そこで、1本の水平配分式のもとで、財政需要と課税力の双方を適切に反映させることができ、かつ全自治体をカバーする数値データが利用可能な指標を選択することが求められる。「人口」及び「面積」は主として財政需要を表徴するものとして、新配分式でも維持されることが適切だと考えられる。さらに、データ面に難点はあるものの、「貧困指標」を組み込むことも、BHN 確保の観点から、明確な政策意図を示すことになると考えられる（オプションH3）。他方、課税力を代理する指標としては、「自主財源」以外に適切な数値データが見当たらない（オプションH5）。

4) 「均等割」指標の財政調整効果

本調査において、水平配分式の「均等割」指標が極めて重要な役割を果たしていることが確認された（第3章及び第12章参照）。すなわち、「均等割」指標のパラメーターが小規模自治体に与えるインパクトにはかなり大きなものがあり、これが過疎地域等へのIRA 配分を手厚くする財政調整効果を果たしているのである。したがって、IRA 配分式の絞込みにあたっては、国土の均衡ある発展ないし地域間格差の是正という政策目標との兼ね合いで、「均等割」をどのように位置づけるかが重要なカギとなるであろう²。

5) 「財政パフォーマンス」についての考察

² 「国土の均衡ある発展」ないし「地域間格差の是正」をどのように捉え、それとの関連でIRA 制度改善をどのように位置づけるかは、いうまでもなく重要なテーマである。地域格差の指標には、(1) 当たり所得、(2) 貧困率、乳児死亡率、就学率などの生活行動水準指標、(3) 道路整備率、上下水道整備率などのストックの生活環境水準指標、(4) 経済集積とネットワーク経済性に関する経済発展力指標がある。国家の戦略として、地域格差の是正をどのように考えるかを規定したうえで、都市発展と過疎地域振興をどのように位置づけるかを明確にし、それとの関連でIRA 配分のあり方を方向づけ、そのなかで「均等割」配分を位置づけていくことが必要であろう。なお、本調査ではサンプル自治体調査によって生活水準指標を収集し、財政需要関数等を推定して地域格差是正の観点からIRA 配分方式のあり方を明らかにしようと試みたが、収集データからのアプローチは困難であった（第3章3.3参照）。

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

6) 現行 IRA 総額増分の重点配分スキームの得失

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

第 12 章では、あくまでも算定上の想定として、各自治体階層平均の「自主財源プラス IRA」を上回る自主財源を持つ自治体を「不交付団体」とする作業を行った。これを現実の政策として検討するためには、さらに踏み込んだ実体の解明が必要であり、高度な政策判断を伴うことはいまでもない。しかし、IRA に関し、絶対的な財源不足の状況がみられるなかで、自主財源の豊富な自治体への配分を抑制し、財源の乏しい自治体により傾斜的に配分するうえでは、この類型はひとつの重要な選択肢となろう。

この類型を選択すれば、土台である既定枠が確保されて IRA が減少する自治体が皆無である一方で、残余の増分はかなり思い切った政策指向型の重点配分が可能となるはずである。しかしながら、IRA 総額が逐年増加していくことを考えると、一定期間経過後にこの配分方式の利害得失を点検することが不可欠であろう。

11.6. 更なる改善へのロードマップ

前節では、11.4 で示した新 IRA 配分式オプションに基づき、地方自治法改正法案作成に向けて最終案を絞り込んでいく過程で留意すべき視点・論点を指摘した。それは、現在の配分式方式を基本的に継承するとの前提に立つものである。しかし、すでに本報告書の各処で述べてきたように、現在の配分式方式を踏襲する限り、財政調整制度としての IRA の「調整効果」にそれほど多くを期待できないことも事実である。

そこで、仮に、「フィ」国側が地方自治体間の『財政力ギャップ』の格差を是正するために IRA を配分することを意図し、さらに、その手法を日本の地方交付税制度に倣ったもの

とすることを選択した場合、今後、「フィ」国が実施すべき作業は、下表 11-1 に示すような工程に従って進めることが適当だと考える。また、時間軸でこれらの作業工程のフローを示したものが、図 11-4 である。

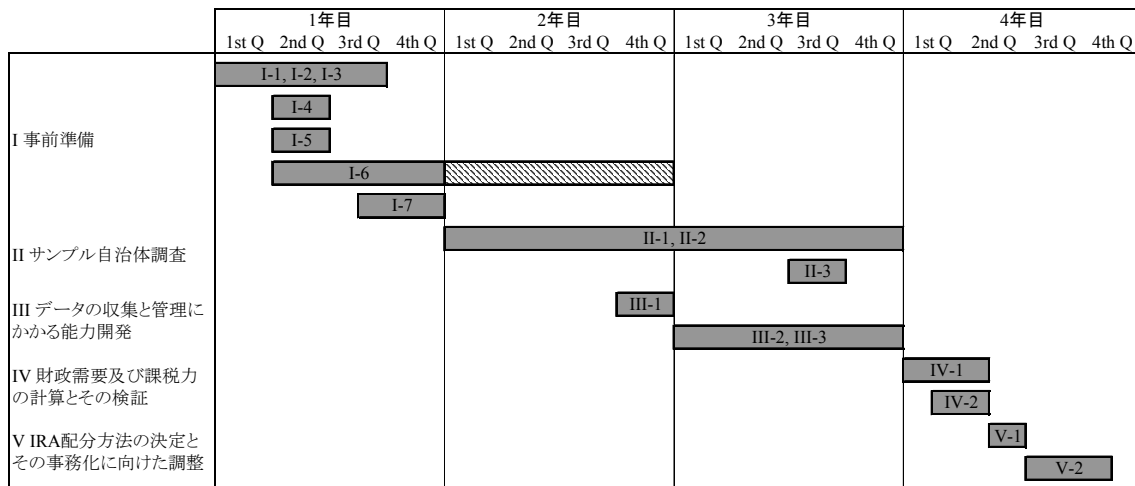
第 4 章でも述べた通り、財政需要を計算する際、それぞれの地方自治体階層がどのような行政サービスを実施することが期待されているのか、また、その度合いはどの程度かを現地調査も含め的確に把握し、中央省庁との連携により、公平な財政需要計算となるよう最大限の努力を怠ってはならない。そのために、サンプル自治体調査やデータ収集の前には十分な事前準備が必要であり、さらにそれらのデータから得られた計算結果の検証についても念入りに行わなくてはならない。下表 11-1 及び図 11-4 は、そのような考えを反映させたものとなっている。また、これらの作業を実施するために必要な期間については、事前準備の段階で関係者への協力取り付けなどに要する時間等も考慮に入れれば、全体として 4 年～5 年の歳月を要すると見込まれる。

表 11-1 今後の作業工程

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

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

出典 JICA 調査団



出典 JICA 調査団

図 11-4 今後の作業フロー

第 12 章

新 IRA 配分式オプションに関する影響評価

本章では、前章で示した新配分式オプションと連動させて、シミュレーションの手法によりこれらの影響評価を行っている。このため、まずシミュレーションの方法を概説し(12.1.)、次いでこれを用いた主要なシミュレーションの結果を取りまとめている(12.2.)。そのうえで、最適オプション選択の参考にとの観点から水平配分式指標のパラメーター変化に関する感応度分析を示し(12.3.)、さらに地方自治体間の「財政力均衡」の評価基準について考察を加えている(12.4.)。

12.1. シミュレーション方法の概要

12.1.1. シミュレーション・システムの構造

各地方自治体が毎年度受け取る IRA の額は、地方自治法 284 条に規定する周知の配分式に従って、DBM により決定される。このプロセスをなぞるためのシステムを Excel 上に構築したが、これは IRA の総額（理論的には内国歳入の 40%）を与えると、バランガイを除くすべての自治体それぞれへの IRA 配分額を自動的に算出するものである（この場合において、IRA 総額からあらかじめバランガイ配分相当額 20%を控除している）。垂直配分式の自治体階層間配分比率と水平配分式のウェイトは変数（パラメーター）としてシステムに組み込まれている（本章では、シミュレーション手法やシステムに言及するうえで、これらの変数をそれぞれ「垂直パラメーター」と「水平パラメーター」と呼ぶこととする）。水平分配の場合、与えられたパラメーターと人口、面積、自治体数（いずれも定数）から、各自治体への IRA 配分額が決定される。人口（2000 年）、面積（2001 年）は DBM がここ数年実際に用いている数値であり、「均等割」の基礎となる自治体数は SIE（Statement of Income and Expenditure）2005 年版に掲載されているものに相当する。

シミュレーション結果は、歳入規模別、地域（Region）別集計値のほか、「変動係数」等の統計量が一覧できるよう設計されている。

12.1.2. 現行配分式に基づくシミュレーション結果（「理論値」）

上記システムを用いて、まず現行の配分式に基づく IRA 配分額を算出した。理想的には、この計算は「中央政府財政から導かれる IRA 資金総額」(A) からスタートすべきものである。しかし、この額と「個々の自治体が実際に受け取った IRA の合計（SIE データ、バランガイ分考慮後）」(B) の間には無視できない大きさの誤差が存在した。この誤差の原因究明は後の課題として、(B) を出発点に、垂直パラメーターを適用して各階層への配分額を求め、次に水平パラメーターを通じて個々の自治体の受取額を算定した。

この計算結果（「理論値」と呼べよう）を SIE の実績値と比べると、個々の自治体に関してもかなり大きな比率での誤差のあるところが少なくない。階層ごとの集計値でも、「理論値」は市に関しては上方バイアスを、州に関しては下方バイアスを持っていることがわかる。第 3 章でも述べた通り、この誤差は 2 つの要因によるものと推察される。一つは分権された行政サービスのコストとして別扱いになっている部分であり、もう一つは省庁間の記録方法の差異によるものである。いずれにせよ、ここでのシミュレーションの目的は代替的な配分式間のインパクトの「差」を検証することにあるので、理論値と実績値の誤差はとりあえず問題とする必要がないと考えられる。

12.2. 配分式オプションに関するシミュレーション

12.2.1. シミュレーションの一般的性格

シミュレーションは、さまざまな前提、すなわち垂直・水平両配分式のパラメーターの多様な組み合わせに応じて、異なる結果を算出する。パラメーター変化の方向と大きさに応じて IRA の配分がどう変化するかをみれば、「感応度分析」の役割をも果たす。また、ある配分式が他と比べてどれほど効果的かを評価する助けともなる。

このシミュレーション・システムは、恒等式のみから構成されており、複雑な計量モデルとは一線を画するが、それゆえに単純かつ明快な形で個々の自治体の IRA 配分額を計算し、これをさまざまな分類で集計しチェックすることができる。このシステムはまた、配分式に新たな指標を加えるケースをシミュレートできるよう柔軟に拡張することもできる。

12.2.2. 各配分式オプションの IRA 配分への影響

ここでは、第 11 章の 11.4. に提示されているオプションのうち、主要かつ計算可能な 6 つのケースについて、シミュレーションの結果を示す。

シミュレーションによる影響評価は、垂直配分式に関するオプション（前章 11.4.1. 「垂直オプション」のうち、V3、V4、V5）と水平配分式に関するオプション（同 11.4.2. 「水平オプション」のうち、H2-a、H2-b、H5）の 2 つに大別できる。両者を組み合わせた「混合」シミュレーションも可能ではあるが、それは関係者による十分な吟味と議論を経た後の課題となろう。

シミュレーション結果を示す要約表は、いずれも IRA（グループ別集計値並びに住民 1 人当たり額）が新配分式の結果と「理論値」の差という形で示されている。自治体には 2 つのグループ分けが施されている。一つは、従来型の州—市—町という 3 自治体階層にそれぞれの歳入階級分類¹を補完したもの、もう一つは、各自自治体を 17 の「地方」（Region）ごと

¹ 現在用いているデータベースでは 170 の町に歳入規模の格付けが記されておらず、とりあえず「未分類」

に再集計したものである。参考のため、前者には歳入階級ごとの平均歳入規模（2005年値）が、後者には指数化された地方別1人当たりGDP²が添えられている。表の最下段に記した「変動係数」は、各自治体階層内でのIRA配分の不均一度をみるための助けとなる³。

1) 垂直配分式オプション

i) 垂直パラメーターの変更

表12-1のsimulation 1は、垂直パラメーター変更の一例として、市への配分率を減らして町のそれを5%増やすケースを示している。これによって、単純な算術計算の結果に過ぎないが、階層ごとのIRA配分総額は、市で22%減、町で15%増となる。1人当たりで見ると、町の住民は151ペソ増、市の住民は286ペソ減という結果となる⁴。地方別では、大都市の多い首都圏（NCR）でマイナスが最大となる。

simulation 2は、市への配分減少分（6%）を州と町に半分ずつ積み増した結果である。この場合、階層ごとのIRA配分総額は、州で13%増、市で26%減、町で9%増となり、1人当たりでは州、町で80~90ペソの増加となるのに対し市では345ペソの大幅な減少となる。地方別の影響は、首都圏（NCR）でマイナスがさらに大きくなることを除いて、前のケースとほとんど変わらない。

simulation 1、2とも、当然ながら、歳入階級別の変化率は階層ごとに一定である。1人当たりの増減額は、小規模自治体ほど大きくなっているが、これはsimulation 0として示されている現状を反映しているに過ぎない。

ii) 市と町の同一階層化

表12-1のsimulation 3は、市と町を同一階層に統合するオプションを吟味している。この場合、特に大きな変化をもたらすのは、均等割部分の両者合計をすべての市と町で均等に分割するという操作である（人口割、面積割の扱いも同様に变化するが、影響は均等割に比べはるかに小さい）。結果的にIRA総額の11%分が市から町に移されることとなる。またこの場合には、市と町それぞれの階層内でも歳入階級別に増減率が異なることとなる。プラス・マイナスの方向は逆だが、いずれの階層でも小規模自治体ほど大きな影響を受ける。地方別の増減パターンは前2ケースと変わらないが、変化率はやはりより大きなものとなっている。

(unclassified) というグループにまとめている。

² 実のところ表中の「地方」はこのGDPの高い順から並べてある。

³ 負の値は配分が相対的に均一化したことを示す。

⁴ 変化率は、（分母の人口が変わらないため）総額のそれと同一である。

表 12-1 シミュレーション結果(1)

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

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

出典: DOF、DBM 資料に基づき JICA 調査団作成

人口の比較的多い町は市に昇格してより大きな均等割を得ようとし、その分既存の市の取り分は減るという現象が取り沙汰されているが、このオプションはこうした動きへの誘因を除去しようとするものである。ただ、このオプションが現実的となるためには、市への配分激減を緩和する何らかの措置を組み合わせることが必要かもしれない。

2) 水平配分式オプション

i) 水平パラメーターの変更

simulation 4、5（表 12-2）は、人口割を 5%減らし、代わりに面積割あるいは均等割を同率増やした場合の変化をみたものである。

垂直配分比率が固定されているので、自治体階層間のシェアに変化は生じないが、歳入規模別には無視できない変化が現れる。州、市、町のいずれにおいても、上位の歳入階級で IRA 配分の減少が生じるが、とりわけ特別市（C-special、具体的には Quezon と Makati の 2 市）の減少率が大きい。Simulation 4、5、2つのケースの比較から読み取れるポイントとして、以下が重要である。人口割の引下げと面積割の引上げを組み合わせられた場合には、一部を除いて増減はかなり限定的なものであるのに対し、人口割の引下げと均等割の引き上げを組み合わせる場合には、歳入階級の低い自治体にかかなり大きなプラスの影響を与えることとなる。

表 12-2 シミュレーション結果 (2)

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

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

出典 DOF、DBM 資料に基づき JICA 調査団作成

ii) 新たな第4指標の追加

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

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

「自主財源」追加の影響評価

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

具体的には下記の操作を行った。

- a) すべての自治体について、自主財源（地方税収+税外自主財源）の住民一人当たり額を算出する。
- b) 各自治体階層の最高値を確認する。
- c) 各自治体について、上記最高値に一致させるのに必要なIRA追加額を「必要調整額」として算出する。
- d) 上記「必要調整額」の自治体階層別総計に対するシェア（X%）を算出する。
- e) この調整のためのIRA資金総額（例えば全体の10%）に上記X%を乗じた額を、新たな第4指標による追加配分金とする。

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

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

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

「自主財源」追加のシミュレーション分析得られる示唆として、この種の配分式が持つ一つの特徴に注目する必要があることを指摘しなければならない。すなわち、限られた調整資金を相当数（町の場合には 1500）の自治体で分配する以上、個々自治体に与える変化は非常に小さいものとならざるを得ない。言い換えれば、目に見える変化を得るためには、極めて大きな「調整資金」が必要となる。

表 12-3 シミュレーション結果 (3)

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

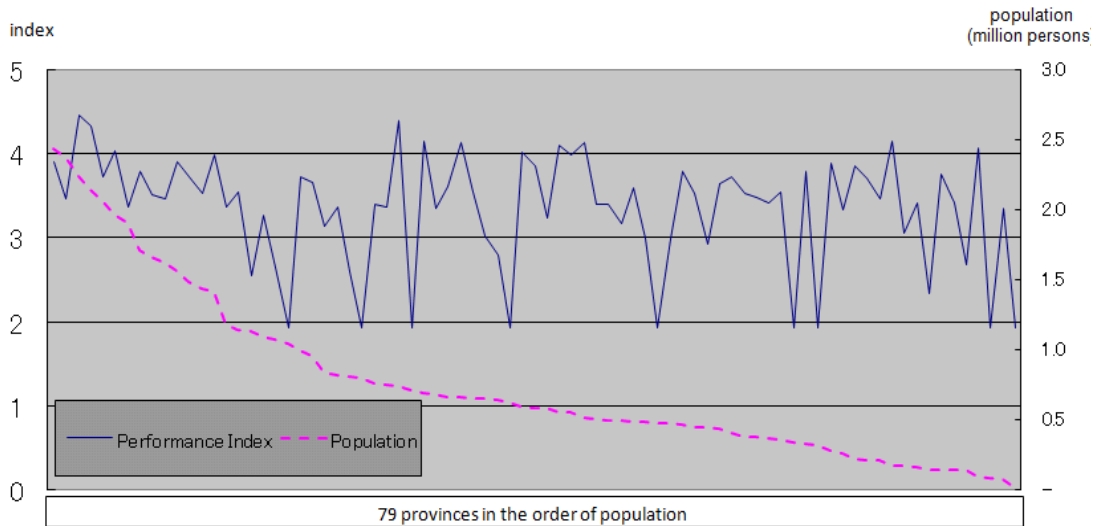
注) By Region 欄のカッコ内数値は一人当たり地域 GDP(2006年)を NCR=1 とする相対値に変換したものの、地域はこの数値が高い順に並べてある。

出典 DOF、DBM 資料に基づき JICA 調査団作成

パフォーマンス指標追加に関する考察

次に、財政パフォーマンスの指標として「LGPMS パフォーマンス指標」を組み込むケースについて、考察した。

LGPMS パフォーマンス指標の場合には、元となる指標が図 12-1 に示すとおり極めて限られた範囲内に分布しており、これを適当な広がりをもった指数に変換して使うことが必要となろう。LGPMS パフォーマンス指標は、3つの分野（歳入の確保、資源の配分と活用、財務会計責任の明確性）の5点満点評価を平均したものであり、ほとんどが2点と4点の間に位置しているのである。



注) ここでの「パフォーマンス指標」は3つの分野（歳入の確保、資源の配分と活用、財務会計責任の明確性）の単純平均として算出されている。

出典 DILG "Report on LGPMS"に基づき JICA 調査団作成

図 12-1 LGPMS パフォーマンス指標 (2004 年、州)

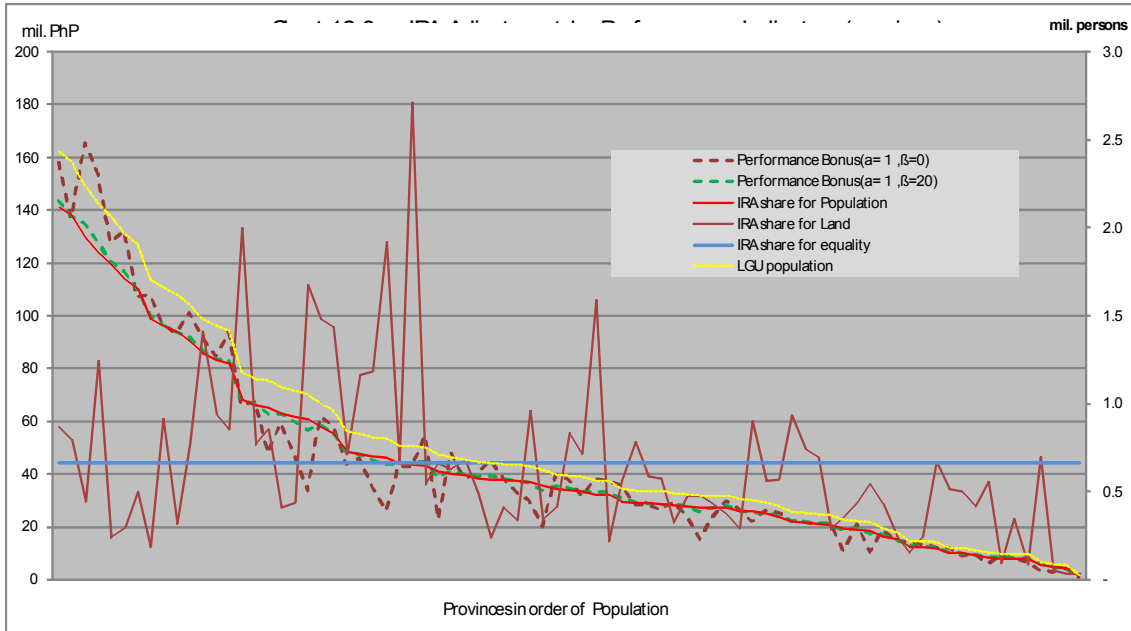
したがって、下記のような補正式を使って、適切な広がり of データに変換して用いることが望ましい。

$$Y = \alpha X + \beta$$

ここで、Y は 1 人当たりのボーナスポイント、X は LGPMS の原数値である。

パフォーマンス指標の場合、「パフォーマンス」に従って配分される IRA 額は上記のボーナスポイント (Y) に自治体人口を乗じたものとするのが自然であろう。しかし、調整原資 (例えば IRA 総額の 10%分) を従来の人口割から持ってくる (50%を 40%に減少) とすると、ネットの効果はそれほど大きくならない可能性が高い。

「補正式」、「ウエイト」、「調整原資」間のこうした関係は、州を例として描いた図 12-2 をみるとわかりやすい。この図から、均等割あるいは面積割が調整原資となる場合、人口の少ない自治体ほどネットの効果がマイナスになりやすいことは明らかである。



出典 DOF、DBM 資料により JICA 調査団作成

図 12-2 パフォーマンス指標による IRA の調整 (州)

自治体水域面積指標追加に関する考察

「自治体水面」(Municipal Water)はいわゆる「1998 年フィリピン漁業法」⁵に基づいて「自治体内の河川湖沼に加え、沿岸 15km の海面 (30km 以内に別の海岸がある場合は両海岸線の中間)」と規定されている。IRA の配分に当たって、こうした「自治体水面」から発生する行政需要を考慮すべきとの主張は少なからずみられたが、当調査団の知りえた限り、この「自治体水面」に関するデータはごく限定的にしか存在しない。

⁵ 正式には“AN ACT PROVIDING FOR THE DEVELOPMENT, MANAGEMENT AND CONSERVATION OF THE FISHERIES AND AQUATIC RESOURCES, INTEGRATING ALL LAWS PERTINENT THERETO, AND FOR OTHER PURPOSES”, (REPUBLIC ACT NO.8550)。

表 12-4 沿岸自治体（市・町）数

REGION	Cities (C)	Municipalities (M)	C+M
NCR	5	0	5
REGION 1	6	47	53
REGION 2	0	27	27
REGION 3	3	33	36
REGION 4A	4	64	68
REGION 4B	3	69	72
REGION 5	5	84	89
REGION 6	14	69	83
REGION 7	11	98	109
REGION 8	4	117	121
REGION 9	5	43	48
REGION 10	7	49	56
REGION 11	5	25	30
REGION 12	2	9	11
REGION 13	4	0	4
TOTAL	78	734	812

出典 National Mapping and Resource Information Authority 資料により JICA 調査団作成

表 12-4 が示すように「沿岸自治体」として公式に認定をされている市・町の数 は 812 あるが、「自治体水面」のデータが入手できたのは表 12-5 に掲げた 70 市・町のみである。このため、本格的な分析は困難であるが、同表に添えた陸地面積との比率をみると、平均では約 2.2 倍、最大で 19 倍、最小で 0.03 倍と規模もばらつきもかなり大きいことがわかる。仮に「沿岸自治体」すべての「水面」データが確保できたとしても、これを IRA 配分式に盛り込むには以下の課題を検討することが不可欠となろう。

- ・ 「面積割」に対する調整係数の形で加味するのが自然であろうが、上記のような水陸面積比ならびにそのばらつきの大きさに鑑みると、「補正式」の役割が極めて重要となろう。
- ・ いかなる補正式を用いるにせよ、「沿岸自治体」と認定されない約 800 の自治体は IRA の配分減少を免れ得ない。これらの自治体からはさまざまな不満や反論が出てくると思われる。
- ・ 上記いずれの課題もこれに対処するにあたっては「自治体水面」に関する行政責任の性格と規模を明確にしたうえで、積上げ的な行政需要の算定が是非とも必要となろう。

表 12-5 自治体水域面積と陸地面積の比較

	PROVINCE	Municipalities /Cities	Geo code	Income class	Area of	Land	(w)/ (L)
					Municipal Waters (w)	Area (L)	
					km ²	km ²	ratio
1	Agusan del Norte	1 Butuan City	160202000	1st Class	43	817	0.1
		2 Carmen	160204000	4th Class	255	214	1.2
		3 Magallanes	160208000	4th Class	41	44	0.9
		4 Nasipit	160209000	3rd Class	131	144	0.9
		5 Tubay	160211000	4th Class	278	138	2.0
2	Antique	6 Pandan	060613000	2nd Class	130	49	2.7
		7 Sebaste	060617000	4th Class	191	177	1.1
3	Basilan	8 Isabela City	099701000	5th Class	297	224	1.3
		9 Lamitan	150702000	-	159	254	0.6
		10 Lantawan	150703000	-	2,740	306	9.0
		11 Maluso	150704000	-	499	104	4.8
		12 Sumisip	150705000	-	739	568	1.3
		13 Tipo-tipo	150706000	-	471	217	2.2
		14 Tuburan	150707000	-	1,159	545	2.1
4	Bataan	15 Abucay	030801000	3rd Class	26	80	0.3
		16 Balanga city	030803000	4th Class	12	112	0.1
		17 Orion	030810000	3rd Class	126	65	1.9
		18 Pilar	030811000	4th Class	43	38	1.1
5	Bohol	19 Samal	030812000	4th Class	18	56	0.3
		20 Duero	071221000	5th Class	87	97	0.9
		21 Garcia-Hernandez	071222000	4th Class	185	128	1.4
		22 Guindulman	071224000	3rd Class	140	126	1.1
		23 Maribojoc	071232000	5th Class	58	49	1.2
6	Camarines Norte	24 Panglao	071233000	4th Class	699	48	14.6
		25 Pres. C.P. Garcia	071235000	5th Class	397	55	7.2
		26 Basud	051601000	3rd Class	7	260	0.0
		27 Daet	051603000	1st Class	57	46	1.2
		28 Jose panganiban	051605000	2nd Class	463	214	2.2
		29 Mercedes	051607000	3rd Class	539	174	3.1
		30 Balatan	051702000	4th Class	129	93	1.4
7	Camarines Sur	31 Bato	051703000	3rd Class	73	107	0.7
		32 Bula	051706000	3rd Class	69	151	0.5
		33 Cabusao	051707000	5th Class	48	47	1.0
		34 Calabanga	051708000	2nd Class	177	164	1.1
		35 Libmanan	051718000	1st Class	301	343	0.9
		36 Minalabac	051722000	4th Class	68	126	0.5
		37 Tigaon	051736000	4th Class	20	72	0.3
8	Camiquin	38 Catarman	101801000	5th Class	416	54	7.7
		39 Guinsiliban	101802000	5th Class	102	19	5.5
		40 Mahinog	101803000	5th Class	277	33	8.5
		41 Mambajao	101804000	3rd Class	572	89	6.4
		42 Sagay	101805000	5th Class	74	44	1.7
9	Cebu	43 Alcoy	072202000	5th Class	94	62	1.5
		44 Badian	072207000	4th Class	99	110	0.9
		45 Compostela	072218000	5th Class	63	54	1.2
		46 Dalaguete	072222000	2nd Class	165	155	1.1
		47 Dumanjug	072224000	4th Class	97	86	1.1
		48 Ginatilan	072225000	5th Class	46	70	0.7
		49 Madridejos	072228000	4th Class	100	24	4.2
10	Iloilo	50 San Dionisio	063038000	4th Class	39	127	0.3
11	Leyte	51 Capoocan	083714000	4th Class	154	185	0.8
12	Marinduque	52 Boac	174001000	2nd Class	259	213	1.2
		53 Mogpog	174004000	4th Class	427	108	3.9
13	Misamis Occidental	54 Aloran	104201000	4th Class	151	118	1.3
		55 Oroquieta City	104209000	4th Class	108	238	0.5
		56 Panaon	104211000	-	61	47	1.3
		57 Sinacaban	104214000	5th Class	23	99	0.2
14	Negros Occidental	58 Tangub City	104215000	4th Class	36	163	0.2
		59 Pulupandan	NA	NA	71	NA	NA
15	Quezon	60 Catnauan	045610000	2nd Class	223	253	0.9
		61 Guinayangan	045618000	3rd Class	114	214	0.5
		62 Jomalig	045621000	5th Class	1,083	57	19.1
		63 Mulanay	045628000	2nd Class	236	420	0.6
		64 San Andres	045640000	4th Class	545	173	3.2
		65 San Narcisco	045644000	3rd Class	394	264	1.5
16	Sorsogon	66 Tagkawayan	045646000	2nd Class	46	519	0.1
		67 Casiguran	056205000	4th Class	26	87	0.3
17	Surigao del Norte	68 Magallanes	056211000	4th Class	90	150	0.6
		69 Socorro	166723000	4th Class	430	114	3.8
18	Zambo Sibugay	70 Siay	098313000	3rd Class	42	314	0.1
Maximum					2,740	817	19.1
Minimum					7	19	0.0
Average					251	161	2.2
Standard Deviation					380	143	3.3

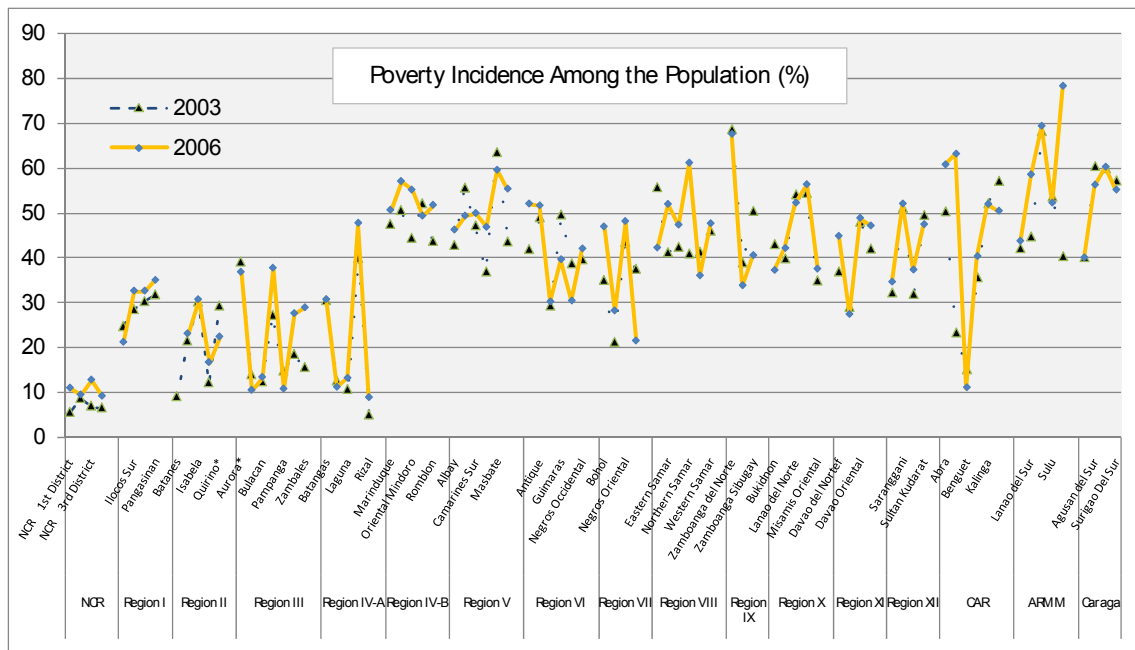
出典 National Mapping and Resource Information Authority 資料により JICA 調査団作成

貧困指標追加に関する考察

貧困度の高い自治体に IRA を重点配分するとの観点から、貧困指標を第 4 要素として追加しようというオプションが提示されている。この場合、NSCB の Poverty Incidence（貧困発生率）⁶のデータが用いられることとなるが、この指標は現状では全国、地方（17 分類）、州（首都圏（NCR）は 4 つの地区（District）として扱われている）のベースでしか入手できない。

図 12-3 は州別の貧困人口比率を最新 2 時点についてプロットしたものであるが、2006 年で見ると首都圏各地区の 10%前後から ARMM 所属州の 70~80%まで大きな広がりが見られると共に、同じ地方でも州により相当の差があることが読み取れる。ただ、NSCB 自体が断っているように、このデータのもととなる家計調査は、サンプル数、調査方法などの点で必ずしも高い信頼度を保証されていない。このため、この貧困率格差を額面どおり受け取ってよいかどうかはなお注意深い分析が必要と考えられる。

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



注) 水平軸には州名（首都圏は地区名）が記載されているが、スペースの都合上表記は一つおきである。また折れ線が繋がっているのは同じ地方（Region）に属する州のグループである。

出典 National Mapping and Resource Information Authority 資料により JICA 調査団作成

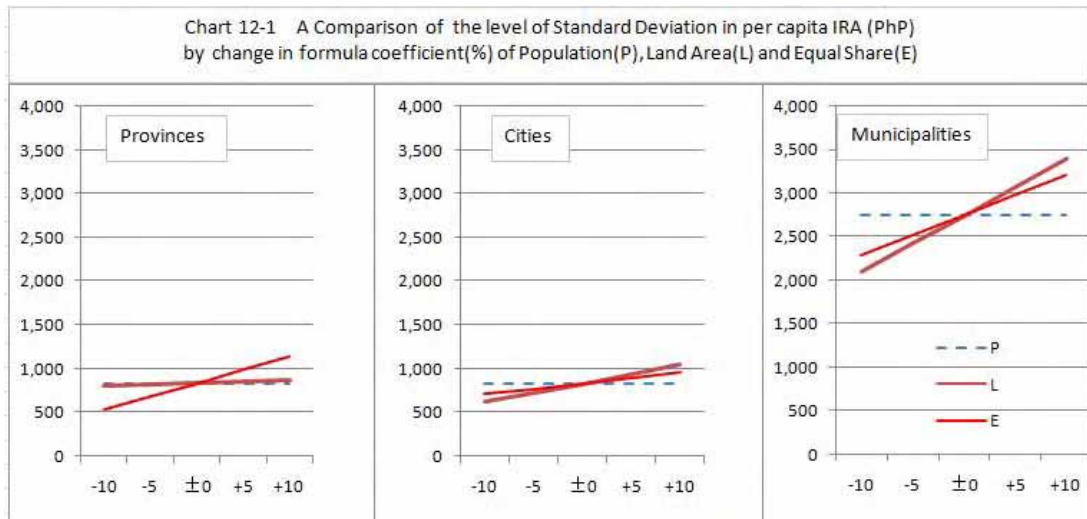
図 12-3 貧困人口比率、2003・2006 年 (%)

⁶ サンプル抽出した世帯から過去半年の費目別支出額を調査し、これをベースに地域ごとの必要最低生活費（poverty threshold）を算定、これを下回る世帯または人口の割合を 3 年ごとに公表しているもの。

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）

特定のオプションを離れて、一般的に指標パラメーターの一定の変化がそれぞれ IRA 配分にどれほどの影響を与えるかという「感応度」を調べてみよう。ただし、垂直パラメーターの変化に対する感応はほぼ自明であるので、ここでの分析対象は水平配分式に限定する。

図 12-4 は、自治体 3 階層ごとに、水平配分式の 3 指標（人口、面積、均等割）パラメーターの一つが現行（それぞれ 50%、25%、25%）から 5% ずつ増減した場合、1 人当たり IRA の標準偏差がどう変わるかを示している。ただし、このシミュレーションでは、パラメーターの増減に応じて IRA 総額も増減する（変化を相殺する措置を想定していない）ことを考慮する必要がある。

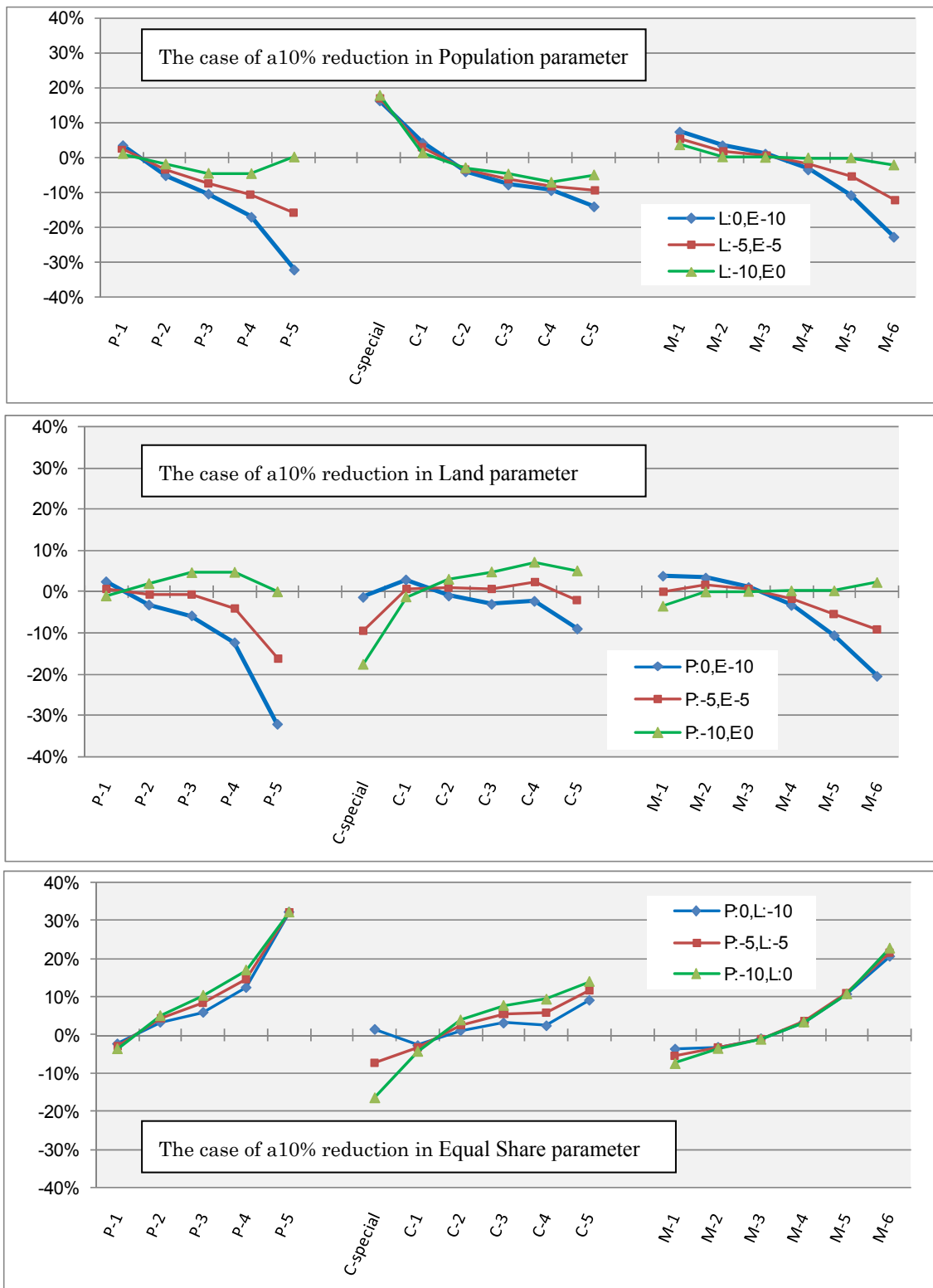


出典 DOF、DBM 資料に基づき JICA 調査団作成

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
— 1 人当たり IRA の標準偏差 —

この図から読み取れる主要なポイントは、以下のとおりである。

- ・ 当然のことながら、人口パラメーターの変化は 1 人当たり IRA に何ら影響しない。
- ・ 均等割パラメーターの変化はどの階層にも大きな影響をもたらす。一方、面積割パラメーター変化の影響は、州では無視できる程度であるが、市と町では均等割変化の影響を上回るものとなっている。
- ・ 自治体 3 階層を比較すると、町は標準偏差の水準が他の 2 階層よりはるかに高く、面積割と均等割の変化に対する感応度（直線の傾斜）も大きいという特徴を有している。



出典 DOF、DBM 資料に基づき JICA 調査団作成
 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、% -

次に、各自治体階層の歳入階級に着目して、パラメーター変化の影響を比較したのが図 12-5 である。この図は 3 枚のグラフからなっている。上から順に、人口 (P) パラメーターを 10%⁷増やした場合、面積 (L) パラメーターを 10%増やした場合、均等割 (E) パラメーターを 10%増やした場合の IRA 配分額変化（理論値からの増減率⁸）を示している。また、それぞれのグラフには、当該パラメーターの増加の代わりに、残る 2 指標のパラメーターがどう減らされるかの想定に応じて、3 本の折れ線が描かれている。

これらの図から、以下の傾向が指摘できる。

- ・ 人口パラメーターの増加は右下がり曲線に見られるとおり、小規模自治体の IRA にマイナスの影響をもたらす。代わりに、面積パラメーターが 10%縮小される場合は効果が相当程度相殺されるが、均等割パラメーターが代替財源になる場合には州の場合を筆頭に相当大幅なマイナスとなる。ただし、市に限っては、財源をどう設定しようとはほぼ同様な右下がりの曲線となることが注目される。
- ・ (中段図) 代替財源が均等割なら右下がり曲線が描かれる。しかし人口割で代替されると、強い右上がり曲線となる市を例外として、歳入階級別の影響格差はマイルドないし不明瞭となる。
- ・ 均等割パラメーターの増加は、州、市、町のいずれでも、代替財源のいかにかわららず、ほぼ同様な右上がりの曲線を描く。このことは、均等割増加が小規模自治体に対して他の 2 指標をはるかに圧倒する好影響をもたらすことを物語るものである。

12.4. 「財政力均衡」の評価基準に関する考察

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

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

1) 財政需要と自主財源間のギャップの推定

第 3 章で述べたとおり、少なくとも本調査で行ったサンプル自治体調査から得られているデータに拠る限り、「基準財政需要－潜在課税力」の形で「理想的配分パターン」を導くことはほとんど不可能といえよう。

⁷ ここではパラメーターの変化幅を 10%と想定したが、このシステムは完全な比例性を有しており、20%の変化を前提すれば、結果も 10%の場合の 2 倍となる。

⁸ この IRA 増減率は、「1 階級当たり」、「1 自治体当たり」、「住民 1 人当たり」のいずれにも解釈できる。

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

2) モデル自治体の財政需要推定

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

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

この関数が当てはまりや符号条件など通常の基準からみて満足なものとなれば、推定されたパラメータを用いて他の自治体についても人口と面積に応じた「標準歳出水準」を推計することができる。

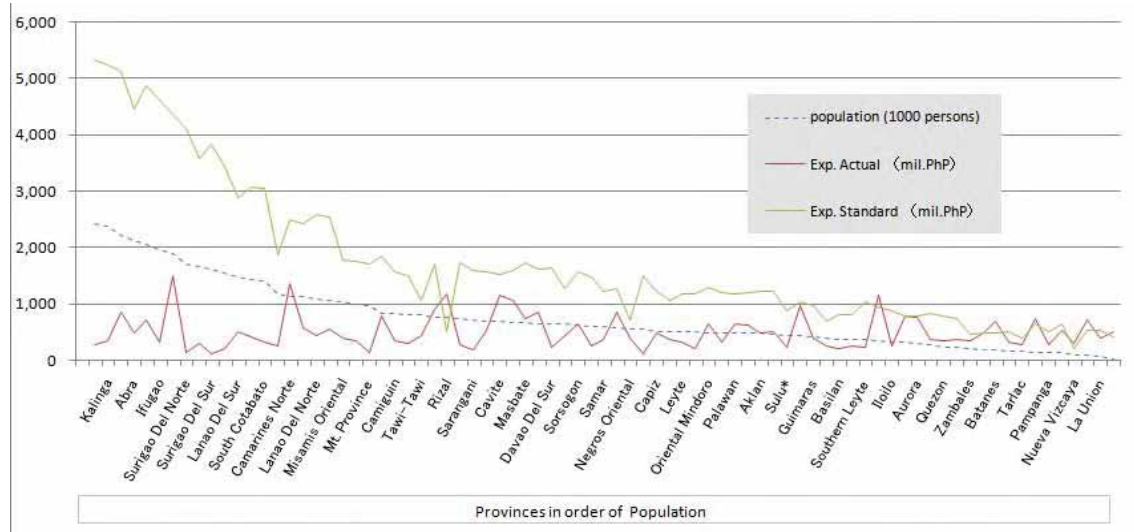
図 12-6 は、この関数推定結果を、上位 20% の自治体と全自治体のそれぞれについて示したものである。

関数としての当てはまりは全般的に極めて悪いし、何よりも、多くの場合面積パラメータの符号がマイナスであることは、この手法を用いるにあたっての深刻な障害となる。こうした統計的限界はあるものの、上位 20% の自治体で推定された関数をその他自治体にも当てはめて「標準歳出水準」を算出してみるのは無意味ではなかろう。図 12-6 は、上位 20% の州から推定された関数 ($TE=398+2.228Pop.-0.0915Land$) を使って、上記の試算を行ってみた結果である。

一点留意すべきは、関数推定に用いられた上位 20% の州の多くは、比較的人口の少ない州（図の右端方向に位置）だということである。

もう一つ参考までに記せば、この「標準歳出」を実現するために必要な財源は約 96 兆ペソで、2005 年の IRA 総額の 3 倍に及ぶ。

当てはまりのより良い関数形の発見などさらに試行する余地はあるもの、これまでの結果を見る限り、このアプローチを追求することには悲観的とならざるを得ない。



出典 DOF、DBM 資料に基づき JICA 調査団作成

図 12-6 州の歳入総額「実績」(Exp. Actual)と「標準」(Exp. Standard)の比較

3) 歳入側のみに着目した「理想的配分パターン」の設定

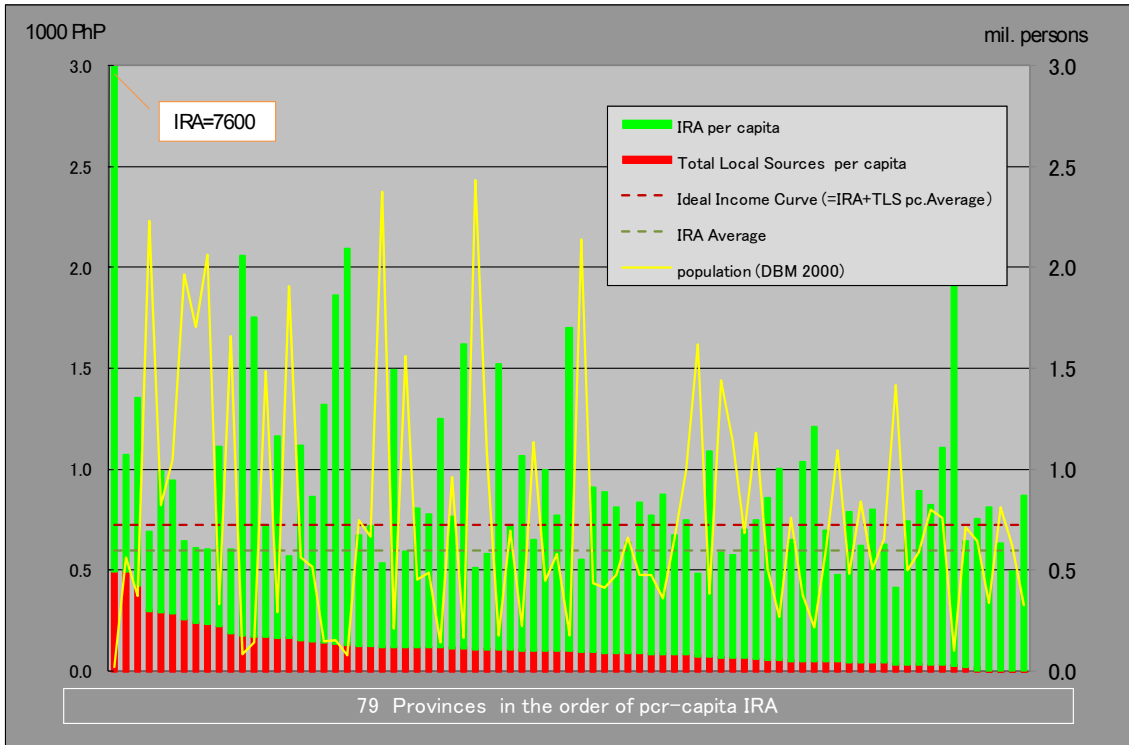
3 番目のアプローチは、同一階層内で 1 人当たり歳入を均一化する形で「理想的配分パターン」を設定しようとするものである。この手法による結果は、3 つの自治体階層それぞれについて、図 12-7、図 12-8、図 12-9 に示しているが、その作業手順は以下のとおりである。

i) まず、財政 (2005 年、SIE) と人口 (2000 年、DBM) のデータからすべての自治体について自主財源 (TLS) と IRA の一人当たり額を算出し、79 の州、117 の市、1500 の町という 3 つのグループごとに積み上げ棒グラフとして並べた。水平軸上で、自治体は 1 人当たり自主財源の高い順に並べられている。

ii) 自治体階層ごとに、現在の 1 人当たり自主財源格差が最小化するよう IRA を再配分するものと想定し、その結果得られる自主財源と IRA の合計水準 (1 人当たり) を「理想的歳入曲線」として図示した。仮に自主財源も再配分できるのなら、この理想曲線が自主財源プラス IRA の階層平均を表す水平な直線と一致することはいうまでもない。しかし現実には、水平的再配分 (自主財源の自治体間移転) の考え方は取らないこととされている (第 10 章参照)。このため、各自治体階層平均の「自主財源プラス IRA」を上回る自主財源を持つ自治体は「非交付団体」として、IRA の配分はゼロとするがその自主財源は保全されるものと想定した。この結果、「非交付団体」以外の自治体については、理想曲線が「自主財源プラス IRA」階層平均線を幾分下回ることとなる⁹。

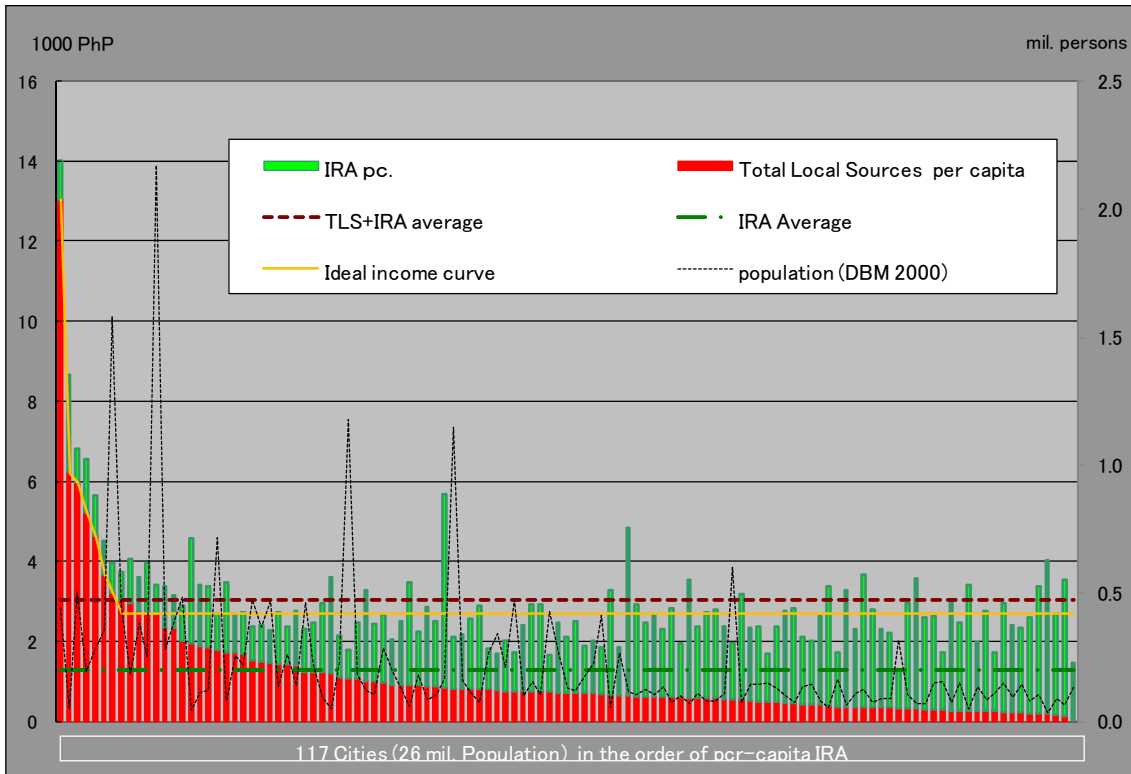
⁹ 州では、「非交付団体」が存在しないので、両曲線は一致する。

iii) 1人当たりの自主財源やIRAが高い自治体がどのような特性を持っているかチェックするため、本章巻末の付表として、自治体名や歳入構成などを一覧した「トップテン・リスト」を掲げた（付表 12-1,付表 12-2 参照）。



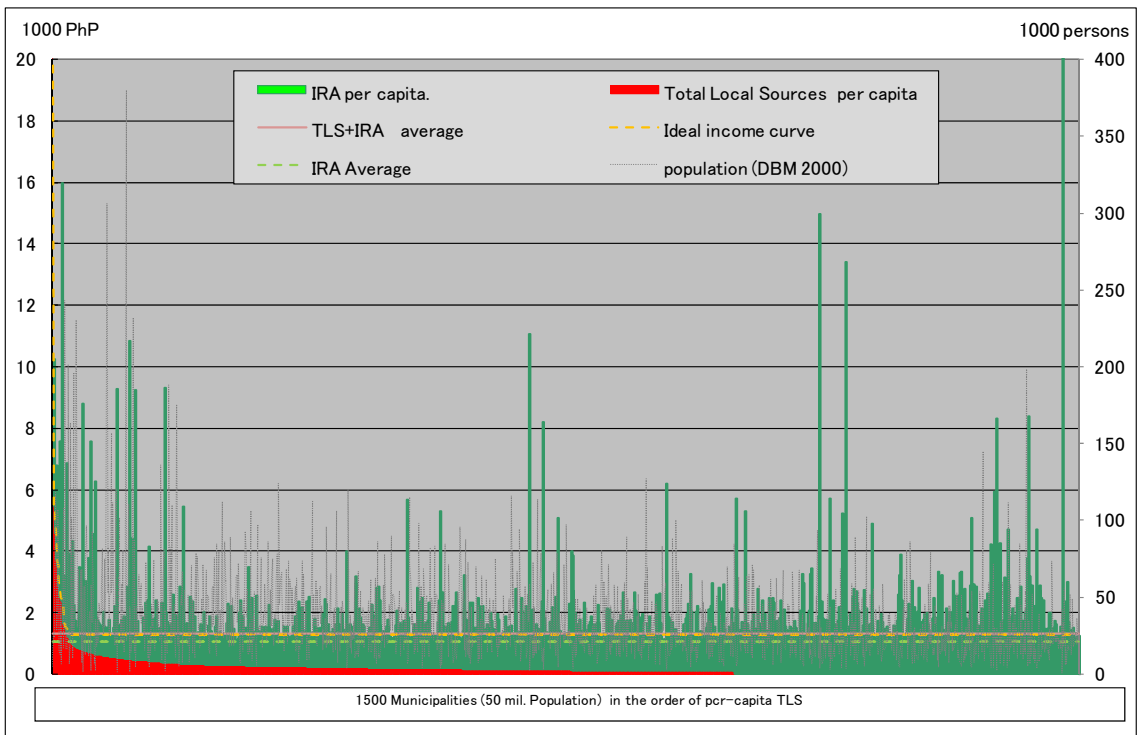
出典 DOF、DBM 資料により JICA 調査団作成

図 12-7 1人当たり自主財源とIRA：州



出典 DOF、DBM 資料により JICA 調査団作成

図 12-8 1人当たり自主財源とIRA：市



出典 DOF、DBM 資料により JICA 調査団作成

図 12-9 1人当たり自主財源とIRA：町

これらの図を綿密に吟味すると、1人当たり歳入を均一化するという考え方が適切かどうかについて疑問が生じてくる。その理由は以下のとおりである。

i) 1人当たり自主財源（TLS）の高い自治体は必ずしも経済的に発展した大都市部にあるわけではない。例えば、1人当たり自主財源が最高の州は Batanes（region II、第5級）である。市に関しては、確かに Makati などの首都圏第都市が「トップテン」の大部分を占めている。しかしランクインしている町はといえば、そのほとんどが人口2万～4万人の小さな田舎町である。

ii) 1人当たり IRA についても、高順位にランクされるのは産業集積地から遠く離れた比較的少人口の自治体という傾向が強い。これは自治体3階層いずれにも共通する現象であり、先に第3章でみたとおり、現在の IRA 水平配分式の構造からみて必然的な帰結であると考えられる。

iii) 結局のところ、先に導出した「理想的歳入曲線」を実現するような IRA の再配分は人口が少なく、面積が広い自治体に打撃を与える公算が大きい。このことは恐らく、地域間格差の是正を図るとの意図の下に進められている IRA 制度改善の考え方に反するものであろう。

3) 「評価基準」に関する暫定的結論

「理想的配分パターン」という規範的評価基準の導出への試みは、3手法とも思わしい結果をもたらさなかった。したがって、我々調査団としては提示したオプションのいずれかを「ベスト」として選び出す客観的手段を持たないこととなる。

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

これらの努力は十分な成算を見込めるものだが、完成にはある程度の時間（2-3年）が必要であろう。したがって、すでに第11章で述べたように、現時点においては、配分式やそのパラメーターの大きさの絞込みは、フィリピン側関係者の価値判断や政治的選択に委ねざるを得ない。第3章での実証分析や、本章でのシミュレーション分析がその際の実力的な基礎資料になることが期待される。第11章11-5と一部重複することをいわず、本章の影響評価から得られる留意点を指摘すれば、下記のとおりである。

i) 垂直配分式に関しては、本来自治体各階層に割り当てられた行政責任のさらなる吟味が不可欠である。そのうえで、自主財源の大きさにみられる市・町間の格差の現状や財政需要の規模を総合的に勘案していく必要がある。

- ii) 水平配分式に関しては、「均等割」がきわめて重要な役割を果たしている。それは比較的小規模な自治体に有利な結果をもたらしているが、他方で 1 自治体当たりの「均等割」配分額は、自治体数の差を反映して、自治体階層ごとに大きく異なってくる（約 10 対 7 対 1 の割合）。これが、一部の町に見られる市への昇格努力をかき立ててきたひとつの誘因でもあった。
- iii) 水平配分の平準化を追求するうえで、1 人当たり額だけに着目するのは必ずしも適切ではないようである。人口の少ない自治体ほど 1 人当たり IRA や自主財源が大きめに出てくるからである。
- iv) 自主財源の偏在は自治体 3 階層間のみならず、市の階層内にもみられる現象である。ごく限られた首都圏大都市が比較にならないほど大きな自主財源を持っている（図 12-8 参照）。この格差を IRA だけに委ねて是正しようとするれば、IRA の規模は極めて不十分なものであるように見受けられる。
- v) 水平配分式に新たな指標を導入しようとする際には、その調整の対象単位（自治体、人口、その他）や、財源の出所をどう選択するかによって、ネットの効果が大きく異なりうることに注意しなければならない。

付表 12-1 1人あたり自主財源：トップテン自治体

Rank	LGU profile						per capita (PhP)		Composition of Total Income (mil. PhP, CY.2005)									
	Region	Province	CITY/ Municipality	income Class	population CY.2000 (1000 persons)	land area CY.2001 (sqKM)	Total Local Sources per capita	IRA per capita	Total Local Sources	Total Tax Revenue	Real Property Tax	Business Tax	Other Tax	Total Non-Tax Revenue	Regulatory Fees	Service/ User Charges	Receipts from Economic Enterprise	
Province, TLSp. Top 10																		
1	Region II	Batanes		5th	16.5	219	495	6,384	8	3	2	1	0	6	0	0	2	
2	Region III	Bataan		1st	557.7	1,373	490	481	273	222	158	4	60	51	0	0	34	
3	Region II	Nueva Vizcaya		2nd	367.0	4,379	425	789	156	125	115	7	2	31	2	0	19	
4	Region III	Bulacan		1st	2,234.1	2,775	299	324	668	470	367	54	49	198	8	1	164	
5	Region IX	Zamb. Del Norte		1st	823.1	7,301	293	573	241	12	9	1	1	230	0	2	175	
6	Region X	Bukidnon		1st	1,048.6	10,499	284	575	298	54	45	3	6	244	0	71	172	
7	Region IV-A	Laguna		1st	1,965.9	1,824	255	322	502	393	309	62	22	109	0	89	1	
8	Region IV-A	Rizal		1st	1,707.2	1,176	240	324	410	366	289	51	27	44	0	11	25	
9	Region IV-A	Cavite		1st	2,063.2	1,512	231	315	476	402	291	34	77	74	4	4	64	
10	CAR	Benquet		2nd	330.1	2,769	220	736	73	32	24	4	4	40	1	0	38	
CITY, TLSp. Top 10																		
1	NCR	NCR	Makati City	1st	444.9	18	13,061	971	5,810	5,265	2,463	2,514	288	545	188	67	106	
2	Region IV-A	Cavite	Tagaytay City	3rd	45.3	65	6,220	2,451	282	222	188	17	17	60	11	3	45	
3	NCR	NCR	Pasig City	1st	505.1	48	5,975	842	3,018	2,563	1,126	1,338	99	454	97	153	102	
4	Region III	Zambales	Olongapo City	1st	194.3	185	5,229	1,334	1,016	94	47	41	5	922	19	26	874	
5	NCR	NCR	Mandaluyong City	1st	278.5	9	4,627	1,035	1,288	1,170	489	642	39	119	54	27	13	
6	NCR	NCR	Pasay City	1st	354.9	14	3,657	855	1,298	1,130	762	340	28	168	60	20	46	
7	NCR	NCR	Manila City	Special	1,581.1	25	3,228	730	5,104	4,438	1,889	2,351	198	665	270	166	185	
8	NCR	NCR	Parañaque City	1st	449.8	47	3,007	725	1,352	1,250	715	478	57	102	42	43	13	
9	Region IV-A	Laguna	Sta. Rosa City	1st	185.6	54	2,940	1,106	546	488	223	247	17	58	25	6	26	
10	NCR	NCR	Muntinlupa City	1st	379.3	40	2,753	836	1,044	907	469	365	73	138	87	15	13	
Municipality, TLSp. Top 10																		
1	Region II	Nueva Vizcaya	Afonso Castañeda	4th	4.8	375	25,581	5,740	123	123	111	12	0	0	0	0	0	
2	Region III	Nueva Ecija	Pantabangan	-	23.9	393	5,832	1,563	139	131	112	18	0	9	0	0	9	
3	Region I	Pangasinan	Sual	1st	25.8	130	5,481	1,069	142	131	91	40	0	10	9	0	1	
4	Region IV-A	Rizal	Taytay	1st	23.6	39	5,477	4,751	129	94	45	46	3	35	11	3	19	
5	Region IV-A	Cavite	Carmona	1st	47.9	40	4,982	733	238	186	44	140	2	53	14	9	25	
6	NCR	Metro Manila	San Juan	1st	117.7	6	4,573	642	538	476	184	269	23	62	17	7	24	
7	Region IV-A	Batangas	Sto. Tomas	1st	31.2	95	3,730	1,616	116	99	63	34	2	17	3	1	12	
8	Region III	Bulacan	Sta. Maria	1st	27.9	91	3,703	3,072	103	76	39	34	2	28	7	1	12	
9	Region IV-A	Quezon	Mauban	1st	50.1	416	3,498	932	175	169	104	65	0	6	1	1	1	
10	Region IV-A	Laguna	Cabuyao	1st	106.6	43	3,072	595	328	310	123	185	2	18	9	2	6	

注) 赤字は特に注目すべきデータを示す。

出典 DOF、DBM 資料により JICA 調査団作成

付表 12-2 1人あたりIRA：トップテン自治体

Rank	LGU profile						per capita(PhP)		Composition of IRA (mil. PhP, CY.2005)					
	Region	Province	CITY/ Municipality	income Class	population CY.2000 (1000 persons)	land area CY.2001 (sqKM)	Total Local Sources per capita	IRA per capita	populat ion	land	Equal share	TOTAL IRA theoretical	IRA Official	
Province, IRA pc. Top 10														
1	Region II	Batanes		5th	16.5	219	495	6,384	4	5	96	105	125	
2	CAR	Apayao		4th	97.1	4,351	27	2,274	24	100	96	221	252	
3	Region X	Camiguin		5th	74.2	238	132	1,618	19	5	96	120	146	
4	Region VII	Siquijor		4th	81.6	337	173	1,523	21	8	96	124	154	
5	Region II	Quirino		3rd	148.6	3,486	134	1,440	37	81	96	214	257	
6	CAR	Mt. Province		4th	140.4	2,157	170	1,290	35	50	96	181	222	
7	CAR	Kalinga		3rd	174.0	3,231	98	1,232	44	75	96	214	279	
8	Region III	Aurora		3rd	173.8	3,147	104	1,222	44	73	96	212	247	
9	CAR	Ifugao		3rd	161.6	2,628	113	1,221	41	61	96	197	244	
10	CAR	Abra		3rd	209.5	4,198	118	1,173	53	97	96	246	289	
CITY, IRA pc. Top 10														
1	Region IV-B	Palawan	Puerto Princesa City	1st	161.9	2,381	853	4,811	98	591	68	756	779	
2	Region VI	Negros Occident	Santiago City	4th	110.5	1,222	634	4,187	67	303	68	438	463	
3	Region III	Nueva Ecija	Palayan City	5th	31.3	101	188	3,829	19	25	68	112	120	
4	Region VI	Negros Occident	Sipalay City	4th	62.1	380	138	3,412	37	94	68	200	212	
5	Region X	Bukidnon	Malaybalay City	1st	123.7	969	354	3,301	75	240	68	383	408	
6	Region IX	Zamb. Del Norte	Dapitan City	3rd	68.2	391	314	3,241	41	97	68	206	221	
7	Region VII	Negros Oriental	Bayawan City	3rd	101.4	699	198	3,173	61	173	68	303	322	
8	Region VII	Negros Oriental	Canlaon City	4th	46.5	171	258	3,157	28	42	68	139	147	
9	Region X	Misamis Occiden	Tangub City	4th	49.7	163	391	2,976	30	40	68	138	148	
10	Region VII	Negros Oriental	Bais City	3rd	68.1	320	589	2,933	41	79	68	188	200	
Municipality, IRA pc. Top 10														
1	Region IV-B	Palawan	Kalayaan*	5th	0.2	290	3	61,518	0	13	9	22	14	
2	Region II	Isabela	Divilacan	3rd	3.4	889	72	14,878	2	40	9	51	51	
3	Region IV-B	Palawan	San Vicente	-	5.8	1,463	2,392	13,562	3	65	9	77	79	
4	Region II	Isabela	Dinapigue	-	3.2	874	66	13,302	2	39	9	50	42	
5	Region I	Ilocos Norte	Adams	5th	1.5	159	139	10,896	1	7	9	17	16	
6	Region I	Ilocos Norte	Carasi*	5th	1.2	83	474	10,356	1	4	9	13	12	
7	Region I	Ilocos Norte	Dumalneg	5th	1.5	88	384	8,908	1	4	9	14	13	
8	Region II	Isabela	Maconacon	4th	3.7	539	460	8,750	2	24	9	35	33	
9	Region II	Batanes	Uyugan	6th	1.3	16	535	8,718	1	1	9	11	11	
10	CAR	Abra	Tineg	3rd	5.0	745	13	8,343	3	33	9	45	42	

注) 赤字は特に注目すべきデータを示す。

出典 DOF、DBM 資料により JICA 調査団作成

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、%

Option Type	P+10%(1)	P+10%(2)	P+10%(3)	L+10%(1)	L+10%(2)	L+10%(3)	E+10%(1)	E+10%(2)	E+10%(3)
	L:0,E:-10	L:-5,E:-5	L:-10,E:0	P:0,E:-10	P:-5,E:-5	P:-10,E:0	P:0,L:-10	P:-5,L:-5	P:-10,L:0
Assumed change in parameter of									
population	10%	10%	10%	0%	-5%	-10%	0%	-5%	-10%
land area	0%	-5%	-10%	10%	10%	10%	-10%	-5%	0%
equal share	-10%	-5%	0%	-10%	-5%	0%	10%	10%	10%
By LGU income-class									
Provinces									
P-1	3.5%	2.3%	1.2%	2.4%	0.6%	-1.2%	-2.4%	-2.9%	-3.5%
P-2	-5.1%	-3.5%	-1.8%	-3.3%	-0.7%	1.8%	3.3%	4.2%	5.1%
P-3	-10.4%	-7.4%	-4.5%	-5.9%	-0.7%	4.5%	5.9%	8.1%	10.4%
P-4	-17.0%	-10.8%	-4.6%	-12.4%	-3.9%	4.6%	12.4%	14.7%	17.0%
P-5	-32.0%	-15.9%	0.2%	-32.2%	-16.2%	-0.2%	32.2%	32.1%	32.0%
Cities									
C-special	16.3%	17.0%	17.7%	-1.4%	-9.6%	-17.7%	1.4%	-7.4%	-16.3%
C-1	4.2%	2.8%	1.4%	2.8%	0.7%	-1.4%	-2.8%	-3.5%	-4.2%
C-2	-4.0%	-3.4%	-2.9%	-1.1%	0.9%	2.9%	1.1%	2.5%	4.0%
C-3	-7.8%	-6.2%	-4.7%	-3.1%	0.8%	4.7%	3.1%	5.4%	7.8%
C-4	-9.4%	-8.2%	-7.0%	-2.4%	2.3%	7.0%	2.4%	5.9%	9.4%
C-5	-14.0%	-9.5%	-4.9%	-9.1%	-2.1%	4.9%	9.1%	11.5%	14.0%
Municipalities									
M-1	7.4%	5.5%	3.6%	3.7%	0.0%	-3.6%	-3.7%	-5.6%	-7.4%
M-2	3.4%	1.8%	0.2%	3.3%	1.5%	-0.2%	-3.3%	-3.4%	-3.4%
M-3	1.1%	0.6%	0.1%	1.0%	0.5%	-0.1%	-1.0%	-1.0%	-1.1%
M-4	-3.4%	-1.8%	-0.1%	-3.4%	-1.6%	0.1%	3.4%	3.4%	3.4%
M-5	-10.8%	-5.4%	-0.1%	-10.7%	-5.3%	0.1%	10.7%	10.7%	10.8%
M-6	-22.7%	-12.4%	-2.1%	-20.6%	-9.2%	2.1%	20.6%	21.6%	22.7%
M-nonclassified	-1.0%	-3.6%	-6.1%	5.0%	5.6%	6.1%	-5.0%	-2.0%	1.0%
By Region (in descending order of per capita regional GDP)									
Re. 13 (1.00)	11.3%	13.6%	16.0%	-4.7%	-10.3%	-16.0%	4.7%	-3.3%	-11.3%
Re. 07 (0.60)	-0.3%	1.4%	3.1%	-3.4%	-3.3%	-3.1%	3.4%	1.8%	0.3%
Re. 11 (0.50)	1.6%	-1.4%	-4.4%	6.0%	5.2%	4.4%	-6.0%	-3.8%	-1.6%
Re. 14 (0.50)	-9.0%	-8.8%	-8.6%	-0.5%	4.0%	8.6%	0.5%	4.8%	9.0%
Re. 10 (0.41)	-2.9%	-4.0%	-5.1%	2.2%	3.6%	5.1%	-2.2%	0.4%	2.9%
Re. 04 (0.40)	4.5%	6.3%	8.1%	-3.5%	-5.8%	-8.1%	3.5%	-0.5%	-4.5%
Re. 06 (0.38)	-1.0%	-0.3%	0.5%	-1.5%	-1.0%	-0.5%	1.5%	1.2%	1.0%
Re. 17 (0.36)	-2.7%	-7.3%	-11.9%	9.2%	10.6%	11.9%	-9.2%	-3.2%	2.7%
Re. 03 (0.31)	2.3%	3.8%	5.2%	-2.9%	-4.0%	-5.2%	2.9%	0.3%	-2.3%
Re. 09 (0.22)	-1.3%	-3.0%	-4.7%	3.5%	4.1%	4.7%	-3.5%	-1.1%	1.3%
Re. 01 (0.22)	-1.7%	1.2%	4.1%	-5.8%	-4.9%	-4.1%	5.8%	3.7%	1.7%
Re. 02 (0.22)	-2.6%	-5.6%	-8.6%	6.0%	7.3%	8.6%	-6.0%	-1.7%	2.6%
Re. 16 (0.19)	-3.4%	-5.5%	-7.6%	4.3%	5.9%	7.6%	-4.3%	-0.4%	3.4%
Re. 08 (0.17)	-3.8%	-3.4%	-3.0%	-0.8%	1.1%	3.0%	0.8%	2.3%	3.8%
Re. 12 (0.16)	0.5%	-1.8%	-4.1%	4.7%	4.4%	4.1%	-4.7%	-2.6%	-0.5%
Re. 05 (0.14)	-0.7%	0.7%	2.2%	-2.9%	-2.6%	-2.2%	2.9%	1.8%	0.7%
Re. 15 (n.a.)	-2.2%	-3.6%	-5.0%	2.8%	3.9%	5.0%	-2.8%	-0.3%	2.2%

注) 赤字はマイナス値 (IRA 受取の減少) を示す。

出典 DOF、DBM 資料により JICA 調査団作成

第 13 章

現行 IRA 関連制度の改善に関する提案

本調査の目的は、新 IRA 配分式オプションを提示するだけでなく、その他の IRA 関連制度の改革についても提言を行うことである。この章では、的を絞って、いくつかの実践的で建設的な提案を行う。

13.1. IRA の使途規制に関する提案

13.1.1. IRA の 20%を開発目的に使用する規則

地方自治法第 287 条によると、各地方自治体は IRA の 20%以上を開発目的に使用するよう定められている。したがって、地方自治体は、毎年度、IRA の一定額を開発プロジェクトに充当することを予算化し、その開発計画の写しを DILG に提出することとされている。その具体的な運用に関しては、DILG-DBM の共同通達 (No. 1s. 2005) が発布され、開発プロジェクトへの予算化と使用方法についてのガイドラインが示されている。

本調査の中で、2007 年 11 月に実施した地方自治体に対する意向調査では、166 のサンプル地方自治体の責任者に、毎年度開発プロジェクトに IRA の 20%以上を充当することとされている規則に関して、質問をした (第 5 章 5.2.参照)。

この意向調査によれば、回答者の 60%は、IRA の 20%以上を使用することとされている開発プロジェクトの範囲に関して、現行の DILG-DBM 共同通達を肯定的に評価しており、38%は否定的であった。DILG-DBM 共同通達は、地方自治法第 287 条に規定する開発プロジェクトの定義及び説明に重要な役割を果たしてきていると判断される。なお、回答者の 80%が、同法第 287 条及び DILG-DBM 共同通達は、その使途を明確に示している点で、十分であるとされた。

この意向調査の結果に基づき、JICA 調査団は、基本的には、地方自治法第 287 条及び DILG-DBM 共同通達に修正を加える必要はないと考える。

13.1.2. IRA の使途規制と運用のあり方

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

調査団が、地方自治法第 287 条や現行 DILG-DBM 共同通達を変更する必要がないと考えた理由をさらに補足すれば、次のとおりである。

- 1) 財政力において地方自治体間には大きな格差が存在する。財政力の豊かな地方自治体は、開発プロジェクトに年間 IRA の 20%以上を支出できる一方、財政力の乏しい地方自治体は、開発プロジェクトに予算を支出することは容易ではない。他方、州は、市や町と比較して、インフラ・プロジェクトへの支出に高い優先順位をおいている。このように、それぞれの地方自治体は、開発プロジェクトに対して異なる事情やニーズを有している。したがって、開発プロジェクトに関して、さらに厳格な規定を設けるべきではない。
- 2) 保健及び社会福祉サービスへの財政支出も、開発プロジェクトへの財政支出と同様に重要であるので、それらに対する財政的な枠組みも設けるべきであるといった議論が起こるかもしれない。しかしながら、IRA は中央政府から地方自治体への一般財源としての政府間財源移転と考えられているので、IRA の使用方法をあまり行政目的別に限定すべきではない。
- 3) IRA 制度は、本来地方分権の促進に貢献することが期待されている。この観点からすると、各地方自治体は、自主財源と財政需要を勘案し、地方自治体が自らの判断で財源配分の最適化を図るべきである。

地方自治体に対する DILG のモニタリング機能の強化に関しては、各地方自治体に派遣されている DILG の職員が、それぞれの地方自治体の状況をさらに詳細に把握し、モニタリングにおいていっそう重要な役割を果たしていくことが期待される。

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

13.2. その他 IRA 関連分野の改善に対する提案

13.2.1. 財政規律の向上

本調査の目的には、その他 IRA 関連分野の改善に対する提案も含まれている。ここでは、IRA の配分式や使途規制以外の制度的問題点や運用上の課題について、JICA 調査団が重視するいくつかの改善案を指摘しておきたい。

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

ある。効果的、効率的な IRA の使用は、地方自治体における効果的、効率的な行財政運営と密接に結びついている。

財政規律向上の核は、均衡予算、適正な資源配分、グッドガバナンス（法令順守、説明責任、モニタリングその他）である。自己統治の機関として、地方自治体は、自律的に公共財政を管理することが重要となる。同時に、地方自治体の予算・会計は、健全な財政の実現を図るため、法律、議会、市場によって規律付けられている。

地方自治法第 305 条以下では、財政原則についての規定が整備されている¹。しかしながら、地方自治法の規定に加えて、財政指標の整備、情報開示の徹底、モニタリングなどによる更なる財政規律の確立が求められる。財政規律の確立を図ることにより、次世代への恵沢をも含め、社会的厚生を向上させるような資源の適正配分が行われ、特定の圧力団体が利益を得ることを防ぐことを可能にする。これは、地方自治体において適正な水準に公務員数を抑制することにも資するものである。

地方自治体の財務執行が適正になされるためには、DILG による情報の把握だけでなく、住民に行財政データが開示されることが重要である。DILG の重要なツールである LGPMS が、地方自治体における財政規律向上のためにさらに拡充・整備され、活用されることが期待される。

¹ 第 305 条 (g) 所期の成果を挙げるべく、地方政府は健全な財政計画を策定するものとし、かつ地方予算は機能、事業及びプロジェクトに基づくものとする。(h) 地方予算計画及び目標は、資源利用を最適化しかつ財政的及び物的資源利用の重複を避けるため、可能な限り、国家開発計画の目標及び戦略に合致させるものとする。(j) 地方自治体は、各構成団体の必要性に即応し、かつ構成団体間において公正な財源配分が行われるよう、予算を編成するものとする。(m) 地方自治体は、各会計年度の運営上、均衡予算に努めるものとする。

第 319 条 関係議会は、条例に従って、地方自治体の長から提出された歳入・歳出見積りから成る次年度地方自治体年間予算を、現会計年度の終了以前に成立させるものとする。

第 324 条 (b) 関係地方自治体のあらゆる法定上及び契約上の義務に係る全ての支出はこれをなしうるものとする。但し、公債費のための歳出額は関係地方自治体の通常歳入の 20% を超えないものとする。

第 325 条 (a) 一会計年度における地方自治体の人件費への全歳出は、年次であると補正であるとを問わず、第 1 級から第 3 級までの州、市及び町の場合には、次年度に帰属する通常の財源に基づく全年間歳入の 45% を、第 4 級以下の級の場合には、同 55% を超えないものとする。(b) いかなる公務員若しくは雇用者も、法令又は法令の下で制定された規則及び規定に基づく地位若しくはこれと同等の階級の地位に合う最高額よりも高い給与を受け取る資格を有しない。

第 348 条 地方財務担当官、会計担当官、財政事務官その他の説明責任を有する公務員の会計帳簿、計算書、書類及び現金は、会計検査委員会又は会計検査委員会から正式に権限を付与された代理人の検査のため常時開示可能にしておくものとする。

第 352 条 地方財務担当官、会計担当官、財政事務官その他の説明責任を有する公務員は、各会計年度の終了日から 30 日以内に、地方自治体内において最低 3 ヶ所の交通至便で見易い場所に、前会計年度に徴収した歳入及び受領した基金（当該基金の歳出予算及び支出を含む）の概要を掲示するものとする。

第 356 条 本法に他の方法による旨の規定がある場合を除き、地方自治体による物品の調達は、公開競争入札を通じて行うものとする。

13.2.2. 財政規律に関する 5 つの提案

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

1) 職員の人件費に関する公共財政ルール及び仕組の確立

IRA の配分式の変更に伴って、財政力の乏しい地方自治体により多くの IRA が配分される可能性が高まる。さらに、今後、IRA の総額が内国歳入の 40% から引き上げられることになれば、大多数の地方自治体の IRA 配分額が増えることになる。この場合、地方自治体が受取る IRA の増分が人件費への安易な支出を招くことのないようにしなければならない。そのため、地方自治体の規模や行政サービスの種類に応じて、各自治体の適正な要員定数及び給与の標準モデルを開発する必要がある。自治体職員の人件費に関し、このようなルールや仕組が確立されれば、財政規律の向上に大いに役立つものと考えられる。

2) BHN に関する数値目標の設定

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

3) 地方自治体の基礎的行政データの共有

本調査が実施したサンプル自治体調査で、行政の状況を理解するために不可欠な地方自治体の統計データが質量ともに十分でないことが明らかになった。自己統治の組織として、地方自治体は、インプットに対するアウトプットやアウトカムを的確にモニタリングし評価するために、自ら基礎的な統計データを備えるべきである。地方自治体と DILG との間で、基礎的な統計データを共有することは、極めて有益である。この観点から、地方自治体の基礎的な統計データを体系的に収集し、LGPMS の機能をさらに充実させる必要がある。

4) IRA 算定における透明性及び客観性の確保

IRA 算定が透明であるためには、各地方自治体が IRA の配分額を自ら検証することができることが重要である。もちろん、現行 IRA の配分式は簡素・明確ではあるものの、例えば IRA の配分前に IRA の原資総額から差し引かれる CODEF (Cost of Devolved Functions) の存在や DBM が IRA の計算に使う面積と各地方自治体が把握している面積とが異なる場合があるとといった事情もあって、各地方自治体を受領すべき IRA 額を自ら予測することが難しい。地方自治体でも簡単に計算できることが、IRA 制度をより透明で、客観的かつ予測可能なものにする。

5) 公共財政管理の能力開発

各地方自治体における公共財政管理の能力開発は、開発プロジェクトへの支出を含む IRA の効果的、効率的使用を実現するために、促進されるべきである。地方自治体の財政的能力を開発するための手段の一つは、公共財政管理マニュアル（ガイドライン）を作成することである。このマニュアルは、公共財政管理のあらゆる段階、すなわち、予算、執行、内部監査・外部監査を含む。また、中期財政計画（3-5年）の策定も推奨される。

第 14 章

コミュニケーション戦略

本章では、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、IRA 制度の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（以下「戦略」という）を示したものである。なお、本章に示す戦略の基礎となった「コミュニケーション戦略ペーパー」を Annex 22 に掲げておいたので、参照されたい。

14.1. 戦略の趣旨

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

14.2. 考慮すべき留意点

戦略の対象者は、以下の節で述べる通り、中央政府機関、地方政府機関、大学・調査研究機関及び国際援助機関という 4 つの大きなグループに分類される。これらのなかで、IRA 制度の改善に際し特に重要だと考えられるグループは、(1) 地方自治法改正案の審議を担う中央立法機関の上院と下院、特に両院に設置されている地方自治委員会、(2) IRA 制度改善策により直接影響を受ける州、市、町、バランガイの各層地方自治体とそれらを中央へ代弁する役割を果たしている地方自治体連合である。

上下両院の地方自治委員会に対しては、IRA 制度改善策の主要課題について焦点を絞った議論がなされ、IRA 制度改善の戦略的な方向性について建設的な意見、見解、提案を得るため、簡潔で明快な情報を提供することに最大限配慮する。また、DILG 職員を渉外担当官として配置することにより、IRA に関連する最新の情報と資料を上下両院の地方自治委員会に提供し、立法化に向けて密接な連携を維持するよう努めることが必要である。

IRA 制度改善策の当事者である地方自治体については、積極的なコミュニケーション活動を通じて、地方自治体の首長及び議員に対して正確で一貫性のある情報を提供し、IRA 制度改

善策に関する理解を促進することに焦点を合わせ、制度改善策の方向に関して一定の合意形成がなされるように最大限配慮する。さらに、各地方自治体連盟に対しては、この戦略のコミュニケーション活動によって地方自治体から得られた意見、見解、提案について協議し、地方支部や年次総会等の機会を最大限活用し、IRA 制度改善の戦略的な方向について個別の地方自治体との調整に努めることが期待される。

14.3. コミュニケーションの戦略目標

戦略が IRA 制度の改善に効果を発揮するようなものとなるよう、以下のコミュニケーション戦略目標を設定した。

- ・ 利害関係者間において、IRA 制度改善策の主要課題に関する認識と理解を深めること
- ・ 利害関係者間において、IRA 制度改善策の戦略的な方向性に関する合意を形成すること
- ・ そのために、利害関係者に必要な情報を提供すること
- ・ 利害関係者から意見、見解や提案がフィードバックされるよう奨励、促進すること
- ・ 戦略のあり方を改善するために、活動内容とその結果について監視、評価し、あわせて利害関係者からのフィードバックの内容についても評価すること

14.4. 戦略の対象

戦略が対象とする視聴者は、IRA 制度改善策の利害関係者であり、以下に掲げる中央政府機関、地方政府機関、大学・調査研究機関及び国際援助機関である。

14.4.1. 中央政府機関

中央政府機関は、IRA 制度改善策に関して影響力を持つグループであり、地方行政と地方財政に関する国の政策の策定と実施に関わっている中央の行政機関と立法機関が含まれる。

- ・ 中央行政機関は、内部グループと外部グループの2つのグループに分けられる。内部グループに属するのはIRA 制度改善策の主務官庁であるDILGであり、地方自治体の監督を役割として、本省のもとに地方出先機関が全国的に組織されていて、管区、州、市、町レベルに配置されている。外部グループに属するのはIRA に関して内務自治省と調整関係にある政府機関で、地方自治体の財政と財務の管理を所管し、IR の歳入・歳出の管理という観点からIRA に関係するDOF。そして、地方自治体の財務運営の監視と査定を所管し、IRA の試算と送金という観点からIRA に関係するDBM の2省である。
- ・ 中央立法機関は、上院と下院によって代表され、法案を起草、審議、制定する役割を担っており、コミュニケーション戦略上最も重視すべき機関である。すなわち、上院と下院、特に各々に設置されている地方自治委員会で、IRA 制度改善策に関係する地

方自治法の改定の審議がなされる。「フィ」の下院では、下院議員の要請により、その下院議員自身、もしくは下院法制調査局の法案起草部によって法案が準備、起草される。しかしながら、今日、提案される法案の殆どは関係省庁によって起草、提出されている。また、上院における法案手続きは下院と同様である。

14.4.2. 地方政府機関

地方政府機関は、IRA 制度改善策によって最も影響を受ける主要グループであり、地方の行政機関と立法機関及び地方自治体の行政レベルごとに全国的に組織されている連合体が含まれる。

- 地方行政機関は、包括的に地方自治体と総称される州、市、町、バラングイで構成され、州知事、市長、町長、バラングイ長という地方首長によって代表される。そして、各々の行政管轄区域内における基本的なサービスと施設の提供及び開発プロジェクトの実施に責任を持つ。
- 地方立法機関は、地方議会と総称される州議会、市議会、町議会、バラングイ議会で構成され、各々の行政管轄区域内において条例の制定と決議の採択をする。
- 地方自治体連盟は、地方自治法に規定されている地方自治体の全国的な団体であり、行政レベルごとに組織されている「フィ」州連盟、「フィ」市連盟、「フィ」町連盟、バラングイ連盟の 4 団体である。これらの団体の構成メンバーは地方首長であり、法的な手段と解決策により、州、市、町、バラングイの各レベルの行政に影響を与える課題と安全について明確に、かつ、具体的に意見を表明することを目的としている。また、地方議員のために組織された団体がいくつかあり、代表的なものとして「フィ」州議会議員連盟、「フィ」女性地方議員連盟、「フィ」議員連盟、青年議員国家運動等がある。さらに、これらの連盟を構成団体とする地方自治体の全国連合体組織が「フィ」地方自治体連合であり、構成団体全てを一体化し、利害関係者との協力関係を促進し、また地方自治体の財政的な自治権を確保することを目的として設立されている。

14.4.3. 大学・調査研究機関

大学・調査研究機関は、公立及び私立の大学並びに調査研究機関を含み、IRA 及び地方行政と地方財政に関する学術的な公共政策の研究を通じて、IRA 制度改善策に影響を与えるという重要な役割を果たすことができる。この観点から、多くの同種の調査や研究が現在に至るまでなされてきている。

- 大学機関は、教育及び研究機関であり、各々の専門分野における調査や研究を通じて社会に貢献している。この観点から、地方行政と地方財政の分野で最も活発に活躍している大学機関の 1 つが、「フィ」大学ディリマン校の行政ガバナンス学部に所属する地方地域ガバナンスセンターである。このセンターは、地方行政と地方財政の分野における研究、コンサルティングサービス及びトレーニングを提供してい

る。さらに、センターは、「フィ」の国内機関及び国際機関と協働して地方分権を推進し、また地方自治体の役に立つ出版物の発行を行っている。

- ・ 調査研究機関は、計画策定や政策策定の分野における調査や研究を通じて、行政機関や立法機関の政府計画官や政策立案者を支援することで社会に貢献している。地方行政と地方財政の分野で最も活発に活躍している調査研究機関の1つが、「フィ」開発学研究所である。この研究所は、法律によって設立された非営利の政府系研究機関であり、NEDAの附属機関の1つである。

14.4.4. 国際援助機関

国際援助機関には、地方行政と地方財政に関する分野で開発プロジェクトやプログラムに資金を提供している国際援助機関が含まれる。国際援助機関は、IRA制度改善策に関心を持ち、また活発な活動を展開しており、IRA制度改善策の今後の方向性についても直接的、間接的に影響を与えることが可能である。

- ・ 国際援助機関は、アジア開発銀行、世界銀行、カナダ国際開発庁、オーストラリア国際開発庁および国際協力機構などの機関が、地方行政と地方財政に関する分野で開発プロジェクトやプログラムを活発に提供している（第8章参照）。
- ・ 協議調整プラットフォームは、「フィ」政府と国際援助機関との間で設立され、開発に関する重要な課題に関して、実質的な政策対話を推進し、かつ国の改革に関する重要な課題項目に関して、異なる利害関係者間の合意形成や責任を果たしている。すでに第8章等で述べたように、このプラットフォームは「フィ」開発フォーラムと呼ばれ、セクター別のいくつかの分科会によって構成されている。地方行政と地方財政の分野に関する分科会は、地方分権・地方自治分科会である。

14.5. 戦略のアプローチ

14.5.1. キーメッセージ

コミュニケーション戦略は、14.3.で示したこの戦略の目標を達成するため、キーメッセージを通じて対象者とコミュニケーションを図ることが意図されている。したがって、伝達すべきキーメッセージは、DILGにおいて議論され、定義されるべきでもある。さらに、もし必要であれば、キーメッセージに基づき、より具体的なサブ・メッセージを付加していくことが必要であろう。

この観点から、ここでは本報告書において提示したIRA制度改善策の戦略目標をキーメッセージとして掲げていくことにする。

- IRA制度改善策の戦略目標は、対象となる視聴者との間で、IRA制度を改善して行く戦略的な方向性を共有し、模索するための重要なキーメッセージとして考慮されるもの

である。そのメッセージは、「それぞれの地域において基礎的行政サービスが確保されるよう地方自治体間の財政力格差の縮小を図る」ため、IRA 制度を改善するというものである（第 10 章参照）。

14.5.2. 伝達経路

コミュニケーションの伝達経路は、対象となる視聴者に到達し、対象者からのフィードバックを得るために最適なものを選択することが肝要である。対象者の大多数が全国に所在する地方自治体であるという要件から、複数の経路からなるアプローチによって、全ての視聴者が、必要で一貫性のある情報を提供され、伝達経路を通じて参加でき、またフィードバックする機会が確保、提供されるようにすることが重要である。その意味で、既存の組織や団体を最大限活用することが求められる。

本戦略の伝達経路は、内部経路と外部経路の 2 つに分けられる。

内部経路

内部経路とは、DILG 内の既存経路と、IRA に関して DILG と調整関係にある政府機関等との既存経路である。

- ・ DILG の組織系統は、本省および包括的に地域事務所と総称される管区、州、市、町の各事務所を通じて全国的に組織されている。これらのうち、州、市、町事務所は、各々の地方自治体に所在しており、特に市と町事務所は構成バラングアイを全般的に監督する業務を担っている。この観点から、DILG の組織系統を、戦略の内部経路として全国に広がる DILG の地方事務所に対するコミュニケーションに活用する。
- ・ DILG の政府間ネットワークは、14.4.1.で既に述べた通り、IRA に関して DILG と調整関係にある DOF や DBM 等の政府機関との調整の場であり、これを戦略の内部経路として政府間コミュニケーションに活用する。この観点から、本調査のために設置された運営委員会（SC）を本調査終了後も維持し、DILG の政府間伝達経路として活用されることを提案したい。また、この政府間伝達経路が、上院と下院や公立の大学や調査研究機関とのコミュニケーションにも適用されることを提案する。

外部経路

- ・ 地方自治体連盟のネットワークは、14.4.2.で既に述べた通り、各地方自治体連盟の全国的なネットワークである。これらの連合はマニラ首都圏に本部と事務局を置いている。これらの連合における地方自治体の代表性については、各連盟とも原則として地方支部によって代表されている。「フィ」市連盟は各州に支部を持っており、また高度都市化市が支部を構成することもある。また「フィ」町連盟も各州に支部を持ち、バラングアイ連盟は各州、市及び町に支部を持っている。この観点から、地方

自治体連盟のネットワークにある地方支部を、戦略の外部経路として、地方首長とその地方自治体へコミュニケーションを図るために活用する。

- ・ 「フィ」開発フォーラムは、14.4.4.で既に述べた通り、「フィ」政府と国際援助機関により設立された協議及び調整の場である。このフォーラムでは、特に地方分権・地方自治分科会が、戦略の外部経路として地方行政と地方財政の分野で関わっている国際援助機関とのコミュニケーションを図る役割を担っている。
- ・ DILG と BLGS のホームページは、DILG と BLGS が独自で持っている公式ホームページである。戦略では、これらを対象者に対する有効な外部経路として活用する。この観点において、DILG と BLGS のホームページは、この戦略の一環として作成される最新で一貫性のある情報（文書、出版物、関係情報のリンク、オンライン・フォーラムによる議論とフィードバック、イベント情報、連絡先等）を提供するための重要な伝達経路だと考えられる。なお、DILG と BLGS のホームページは、地方事務所がインターネットに接続されている限りにおいて、DILG 内の内部経路として十分に活用される。
- ・ マスメディアは、新聞、テレビおよびラジオとして一般的に定義される。これらは広範囲な大衆に到達し、関係事項の認識を効率的に向上させ、視聴者へ情報を伝達する簡単で身近な方法である。この観点から、DILG によって実施される戦略は、情報が正確で一貫性のある報道内容となるように、これらのマスメディアとの良い関係を構築、維持するべきである。したがって、メディア・リレーション・スキームが、戦略のもとで構築されることが提言される。なお、このメディア・リレーション・スキームについては、14.7.で後述する。

14.5.3. コミュニケーション資料と手法

戦略で用いるコミュニケーション資料と手法は、印刷・視覚資料とラーニング・コンサルテーション手法によって構成され、伝達経路を通じて対象となる視聴者に対して効率的に伝達されることを想定している。具体的なコミュニケーション資料及び手法は、以下のとおりである。

印刷・視覚資料

印刷・視覚資料は、ニュースレター、ブローシュア、ファクト・シート及びプレゼンテーション資料で構成され、伝達経路を通じて提供される。特に、これらの資料は、PDF 化によって E メールやホームページ等でコンピューターを通じて伝達される。

- ・ ニュースレターは、定期的に配布される 1 ページまたは複数ページの冊子で、特定のトピックに関する情報伝達に使われる。この資料は、戦略によって実施される IRA 制度改善策のコミュニケーション活動に関する最新のトピック、課題または進展に関する情報を提供するために使われ、定期的、特に四半期に 1 回に発行されることが望ましい。DILG には「DILG News Digest」という定期的に発行されているニュー

- スレターがあるので、戦略の外部及び内部向けのニュースレターとして活用される。
- ・ ブローシユアは、文章や図表を含んだ複数の画面によって構成される二つ折り以上の両面刷りのブックレットである。この資料は、厳選された図表を用いて、IRA 制度改善策の主要課題に関する重要点及び戦略のキーメッセージを提供するために使われる。
 - ・ ファクト・シートは、文章と図表によって構成される簡易な印刷物であり、最小限の紙面の中に関心事項の要点を強調する形で特定のトピックが述べられる。この資料は、厳選された図表を用いて、IRA 制度改善策に関する最新の要点の要約を提供するために使われる。
 - ・ プレゼンテーション資料は、視聴者へトピックの内容を説明する視聴覚プレゼンテーションで構成されている。この資料は、明快で簡潔な文章と図表を視覚的に示し、IRA 制度改善策に関する要点の概要と戦略のキーメッセージを音声による説明と共に提供することに使われる。このプレゼンテーション資料は CD-ROM によって配布される。

ラーニング・コンサルテーション手法

戦略では、対象となる視聴者に対して実施するラーニングとコンサルテーションの過程において、ミーティングとセミナーを活用する。これらは、IRA 制度改善策の主要課題と戦略案のキーメッセージについて学習し、合意形成を図り、または議論をすることで、参加者を一つにまとめるための手法である。ラーニングとコンサルテーションのためのミーティングとセミナーについて、以下に述べる。

- ・ ポリシー・ミーティングは、DILG 職員の内部ミーティングで、戦略に関係する地方自治体担当次官、本省局長と部長及び管区局長という省幹部の参加により開催する。このミーティングは、(1) IRA 制度改善策の主要課題と戦略のキーメッセージについて省幹部間で共通の政策基盤を構築し、(2) 戦略のコミュニケーション活動を通じて得られる視聴者のフィードバックをレビューすることで、IRA 制度改善策に関する主要課題と戦略的な方向性について協議をすることを目的として開催される。
- ・ ラーニング・セミナーは、DILG の地方事務所職員のための 1 日セミナーで、管区レベルにて、その管区に所属する州事務所、市事務所及び町事務所を対象に、IRA 制度改善策の主要課題と戦略のキーメッセージに関する知識を深め、理解を向上させる機会を提供することを目的として実施される。この機会を通じて、DILG の地方事務所職員が、戦略のコミュニケーション活動において、対象者に対して、正確で一貫性のある情報、説明、コンサルテーションを提供することができるようになる。
- ・ コンサルテーション・セミナーは、地方の行政機関と立法機関のための 1 日セミナーで、地方首長と地方議員、そして地方自治体の IRA に関連する幹部職員を対象に、地方自治体連盟の州支部の協力をえて、DILG により州レベルで実施される。このセミナーは、IRA 制度改善策の主要課題と戦略のキーメッセージに関する理解を向上さ

せ、合意形成に向けて、参加者間で認識を共有する土台構築の機会を提供するために実施される。

- ・ コンサルテーション・ミーティングは、マニラ首都圏に拠点を置く中央の行政機関、立法機関、地方自治体連盟、大学・調査研究機関および国際援助機関の各々について実施される半日ミーティングである。このミーティングは、議論を通じて、IRA 制度改善策の主要課題と戦略のキーメッセージに関する意見、見解や提案について意見交換することにより、これら関係者との間で一定レベルの合意形成が得られるようにすることを意図するものである。

14.6. 戦略の運営フレームワークに関する提言

本調査では、戦略の運営フレームワークに関する提言を取りまとめた。以下の表は、その内容を要約したものである。

表 14-1 戦略運営フレームワークに関する提言の要約 (1/3)

標的視聴者	主要戦略	伝達経路	コミュニケーション資料と手法
中央政府機関 (DILG)	<ul style="list-style-type: none"> ・ DILG 幹部間で、IRA 制度改善策と戦略のキーメッセージについて共通の政策基盤を構築し、戦略からのフィードバックを通じて改善策の可能性のある戦略的な方向性について協議する。 ・ 対象者に対して正確で一貫性ある情報が提供できるよう IRA 制度改善策に関する戦略の主要課題とキーメッセージについての知識と理解を深めるため、DILG の地方事務所職員に研修の機会を提供する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ DILG の組織系統 ・ DILG と BLGS のホームページ ・ マスメディア 	<ul style="list-style-type: none"> ・ ポリシー・ミーティング(幹部職員) ・ ラーニング・セミナー(地方事務所職員) ・ プレゼンテーション資料 ・ ニュースレター ・ ファクト・シート ・ ブローシュア

出典 JICA 調査団

表 14-1 戦略運営フレームワークに関する提言の要約 (2/3)

標的視聴者	主要戦略	伝達経路	コミュニケーション資料と手法
中央政府機関 (DILG と IRA に関して調整関係にある機関)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 対象者から得られるフィードバックについて協議、共有する。 ・ 戦略のフィードバックを通じて IRA 制度改善策の可能性ある戦略的な方向性について調整し、助言を得る。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ DILG の政府間ネットワーク ・ DILG と BLGS のホームページ ・ マスメディア 	<ul style="list-style-type: none"> ・ コンサルテーション・ミーティング ・ プレゼンテーション資料 ・ ニュースレター ・ ファクト・シート ・ ブローシュア

中央政府機関 (中央立法機関)	<ul style="list-style-type: none"> IRA 制度改善策の主要課題について焦点を絞って議論し、IRA 制度改善策の可能性ある戦略的な方向性について建設的な意見、見解、提案を得るため、簡潔で明快な情報を提供する。 DILG 職員を渉外担当官として配置することにより、戦略の最新の情報と資料を上院と下院の地方自治委員会に提供し、立法化に向けた密接な連絡と関係を維持する。 	<ul style="list-style-type: none"> DILG の政府間ネットワーク DILG と BLGS のホームページ マスメディア 	<ul style="list-style-type: none"> コンサルテーション・ミーティング プレゼンテーション資料 ニューズレター ファクト・シート ブローシュア
地方政府機関 (地方行政・立法機関)	<ul style="list-style-type: none"> 正確で一貫性のある戦略の情報を通じてIRA 制度改善策に関する認識と理解度を促進する。 戦略のコミュニケーション活動を通じてIRA 制度改善策に関して合意を形成する。 	<ul style="list-style-type: none"> DILG の組織系統 地方自治体連合のネットワーク DILG と BLGS のホームページ マスメディア 	<ul style="list-style-type: none"> コンサルテーション・セミナー プレゼンテーション資料 ニューズレター ファクト・シート ブローシュア
地方政府機関 (地方自治体連盟)	<ul style="list-style-type: none"> IRA 制度改善策に関する最新の情報を提供する。 IRA 制度改善策の可能性ある戦略的な方向性についての判断を見極めるために、密接な連絡を維持し、戦略のコミュニケーション活動によって地方自治体から得られたフィードバックに関する建設的な意見、見解、提案について協議し、地方支部や年次総会等の機会を最大限活用し、IRA 制度改善策の可能性ある戦略的な方向性について地方首長と地方自治体との調整に努める。 	<ul style="list-style-type: none"> 地方自治体連合のネットワーク DILG と BLGS のホームページ マスメディア 	<ul style="list-style-type: none"> コンサルテーション・ミーティング プレゼンテーション資料 ニューズレター ファクト・シート ブローシュア
大学・調査研究機関	<ul style="list-style-type: none"> 戦略の最新の情報と資料を提供することにより密接な関係を構築、維持する。 議論する機会を提供することを通じて助言および提案を得て、検討する。 	<ul style="list-style-type: none"> DILG の政府間ネットワーク DILG と BLGS のホームページ マスメディア 	<ul style="list-style-type: none"> コンサルテーション・ミーティング プレゼンテーション資料 ニューズレター ファクト・シート ブローシュア

出典 JICA 調査団

表 14-1 戦略運営フレームワークに関する提言の要約 (3/3)

標的視聴者	主要戦略	伝達経路	コミュニケーション資料と手法
国際援助機関	<ul style="list-style-type: none"> 戦略の最新の情報と資料を提供することにより密接な関係を構築、維持する。 IRA 制度改善策のため戦略によって得られた結果について議論し、意見と見解を交換する。 	<ul style="list-style-type: none"> 「フィ」開発フォーラム DILG と BLGS のホームページ マスメディア 	<ul style="list-style-type: none"> コンサルテーション・ミーティング プレゼンテーション資料 ニューズレター ファクト・シート ブローシュア

出典 JICA 調査団

14.7. 戦略実施のための提言

本節では、戦略を円滑に実施していくため、コミュニケーション・ユニット、地方情報センター、メディア・リレーション・スキーム、モニタリング・評価などに関する提言を整理している。以下の表は、その内容を要約したものである。

表 14-2 戦略実施のための提言 (1/2)

提言項目	提言内容の要約
コミュニケーション・ユニット	<ul style="list-style-type: none"> 中央レベル – DILG の本省広報室に設置され、戦略の総合的なコミュニケーションの計画、監督およびモニタリングを担当するコミュニケーション担当官を広報室より選任し、また IRA 制度改善策および地方自治法について、戦略の技術的な支援および調整を担当する政策担当官を BLGS より選任する。 地方レベル – DILG の管区事務所職員が、管区監督担当官として選任され、管区内における戦略の全てのコミュニケーション活動について総合的な監督責任を担う。また DILG の州、市、町事務所職員が、州、市、町運営担当官として選任され、各々の管轄地域内における戦略の運営実施に対して責任を担う。
地方情報センター	<ul style="list-style-type: none"> 各々の地方自治体に所在している DILG の州、市、町事務所を、地方の対象者に対して、IRA 制度改善策に関する全ての情報を提供できるようにするために地方情報センターとして活用することが提言される。これによって全国に広がる対象者に対して正確で、一貫性のある情報の提供が確保される。
メディア・リレーション・スキーム	<ul style="list-style-type: none"> 戦略の情報が正確で一貫性のある報道情報となるように、新聞、テレビ、ラジオ等と良い関係を構築し、維持することを目的とする。これは (1) 新聞、テレビ、ラジオのメディア報道のモニタリングおよび (2) 新聞切り抜き情報の収集と分析を通じてメディアの関心事と必要事項を把握することにより可能となる。 メディアが報道価値のあるトピックを特定し、その情報源へアクセスし、また興味ある記事を準備できるように支援することは、戦略の情報に関する報道がより正確なものとなることで、DILG とメディア双方の利益となる。これは(1) ニュース・リリース、(2)ファクト・シート、(3)特集記事、(4)意見記事、(5)ニュースレター、(6) 地方行政や地方財政の分野におけるリソース・パーソンや専門家のリスト等のメディアにとって報道価値のある情報を準備、提供することで可能となる。

出典 JICA 調査団

表 14-2 戦略実施のための提言 (2/2)

提言項目	提言内容の要約
モニタリング・評価フレームワーク	<ul style="list-style-type: none"> フィードバックの収集 – 戦略の全ての伝達経路を通じて収集されたフィードバックは分析され、DILG の説明とコメントを反応要旨として取り纏める。その後、反応要旨は、戦略の伝達経路を通じて対象者に提供される。 フィードバックの重要性 – 収集されたフィードバックは、戦略のコミュニケーション活動の効果、一貫性、正確性を向上させるため、DILG によって十分に活用される。また対象者の認識と理解について分析、評価がなされる。

出典 JICA 調査団

14.8. 今後の課題

DILG は、本調査終了後、IRA 配分式オプション及びその他の IRA 制度改善策に関する本調査の提案を精査したうえで、最終案への絞り込みを行い、上下両院の地方自治委員会に提

出する地方自治法改正案を確定していくことが期待されている。

この観点から、以上に示した戦略は、DILGが地方自治法の改正案策定に向けた作業プロセスにおいて、IRA制度改善策の必要性について、利害関係者のより幅広い理解と合意を得るために活用されるものである。したがって、戦略を実施するために必要な工程などについては、地方自治法改正に向けたスケジュールに基づき、実情に即して、DILGによって準備される必要がある。

第 15 章

むすび

地方自治法が制定されてから 17 年が経過した。この間、「フィ」国々内では、IRA のあり方をめぐってさまざまな論議が積み重ねられてきた。そして最近に至り、IRA 制度改善への機運は一段と高まってきたように見受けられる。このような状況下で、本調査が実施されたことは、まことに時宜を得たものであった。本報告書が、IRA 制度改善に関する立法化の基礎資料となり、その具体化に貢献するものとなることを期待したい。報告書をむすぶにあたり、本調査作業の成果及び特徴と限界、さらには今後の課題について簡潔に述べておきたい。

15.1. 調査の成果と特徴

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

第 1 は、かなり包括的な調査を行い、これを基礎として政策提言がなされたことである。第 1 章で述べたように、制度的・統計的な現状分析（第 1 部）、広範な意向調査（第 2 部）、及び理論・既往調査等のレビュー（第 3 部）の 3 領域が、提言を導き出す基盤となっている。

第 2 は、利用可能な数値データの枠内で、バランガイを除く全地方自治体の財政及び IRA の構造を統計的に明らかにし、その全貌をビジュアルに示しえたことである。かかる分析データは、今後 IRA のみならず幅広く地方行財政改革の検討をすすめるうえで、有益な数値情報となるであろう。

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

第 4 は、限定的ではあれ、積み上げ方式による財政需要推計を試みたことである。さらに付言すれば、日本の地方交付税制度の仕組みを「フィ」国に援用する参考として、母子保

健分野を例に制度設計の標準モデルが掲げられている。これらは、積み上げ算定方式に基づき財政力ギャップを補填する配分方式の検討にひとつの基礎を提供している。

15.2. 調査の限界

本調査は、先行する類似調査と比べて上述のような特色を備えているが、他方、調査の限界にも触れておかなければならない。ここでは、次の諸点に言及しておく。

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

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

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

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

15.3. 調査後の課題

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

第 1 は、新 IRA 配分式オプションの絞込みである。今後、本調査で提案した新配分式オプションを素材として、最適オプションの選定に向けた検討が進められ、地方自治法改正法案に盛り込むべき IRA 配分式を確定することが求められよう。その際、第 14 章に掲げら

れているコミュニケーション戦略に則りながら、IRA 制度改善案を効果的に関係者に浸透させ、国民的合意の形成を図っていくことが期待される。

第2は、IRA シミュレーション・システムの活用である。今後、最適オプションの絞り込みを行っていく過程で、このシステムが有力なツールとなるであろうことは、すでに述べたとおりである。DILG に移転されたこのシミュレーション・システムが、関係者の合意形成に向けて、有効に活用されることが期待される。

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

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

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