

# 比較制度研究

## アジア 3 カ国の地方分権と地方財政<sup>※</sup>

### ——インドネシア国、フィリピン国及び 日本の地方一般財源に関する考察——

木 村 俊 介<sup>※※</sup>

- I はじめに
- II 一般財源の意義
- III 3 か国の特徴
- IV 総論
- V 各論
- VI 結論

## I はじめに

1990 年代以降、アジア諸国の国内行政においては、地方分権改革が大きな潮流と重要課題となっている。地方分権改革の内容は、行政権限（オーソリティ）の移譲、組織改革（権限移譲に伴う職員の移管）及び自治財政権の強化の 3 つに分けることができる。本稿においては、この中で第 3 番目の自治財政権に焦点を当てることとする。自治財政権の確立のためには、地方自治体の一般財源の充実が肝要であり、一般財源の中では、一般交付金や地方税等が主な構成要素となっている。このため、本稿では、東アジア諸国の中で、地方財政制度として一般交付金（後述）が主要な役割を果たしている国家であるインドネシア国、フィリピン

---

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第 14 巻第 1 号 2015 年 3 月 ISSN 1347-0388

※ 本稿は、平成 25 年度科学研究費助成事業「アジア諸国における地方分権改革の成果と地方自治の基盤に関する研究」における調査研究活動を基礎として執筆したものである。

※※ 一橋大学大学院法学研究科教授

ン国及び日本の3か国を採りあげ、地方分権と地方財政の問題について考察することとする。

## Ⅱ 一般財源の意義

地方自治体にとって一般財源とは、団体として財源の使途が特定されず、どのような経費にも充当することができる財源をいう。これに対し国庫補助金のように使途が特定された財源を特定財源という。

一般財源の意義は次に掲げるとおりである。

- ① 当該団体が政策的裁量に基づいて使途（充当費目）を決定することができる。すなわち団体として政策の優先順位を定め、いわば政策の優先性を具現化することができる。
- ② 臨時の行政需要（例えば災害に対応する復旧事業経費）が発生した場合、弾力的に当該需要に対し経費を充当することができる。
- ③ 財源を消費し切る（使い切る）ことを行わなければならない潜在的圧力がなく、支出の優先度が高くなければ団体としての内部留保に当てることができる（基金への積立等）。
- ④ 国庫補助金の補助条件のように予算執行に当たっての一律的な制約条件がない。
- ⑤ 国による奨励補助金の場合、時としてコスト意識が希薄になる場合が発生するが、一般財源の場合、潜在的需要に充当可能であることから財源として留保する有効性が高く、費消に対してコスト意識が強く働く。

このような事情により、財政上の自律的活動を行う上で、各地方自治体にとって一般財源の確保は重要な課題となっている。このため、一般財源は、中央政府から地方政府への交付金や地方税等が主要な要素となっている。

### Ⅲ 3か国の特徴

アジア諸国における地方財政制度の比較分析を行うに際し、特にインドネシア国、フィリピン国及び日本（以下「対象国」という）については、次の4点を共通の特徴として挙げることができる。

- (1) 地方政府全体のマクロレベルでの歳入（以下「地方歳入」という）の中で、一般財源として、交付金（以下「一般交付金」<sup>1)</sup>という）及び地方政府が課税権等の権限に基づいて自主的に収入し得る財源（地方税及び税外収入。以下「地方自主財源」<sup>2)</sup>という）が主要な割合を占めていること。
- (2) 近年、各対象国において地方分権が進展し、中央政府から地方政府への権限移譲が相当程度の規模で行われ、地方政府の見地からは、移譲された事務を支障なく実施する上での地方の財源確保が重要な課題となっていること。
- (3) 地方財政の現状は、地方の歳入・歳出のギャップ（以下「収支ギャップ」という）が大きく、中央政府からの資金移転（地方の観点からは依存財源による移転）が重要な役割を果たしていること。
- (4) 上記(2)の財源確保を適切に行うことを前提としつつ、中長期的には、地方分権の一環として、地方自主財源の充実等による地方政府の財政自主権の強化が必要であると考えられていること<sup>3)</sup>。

このため、上記の特徴を踏まえて、アジア諸国の中でも地方財政上の幾つかの共通点を備えたこれら対象国の比較分析を通じ、地方分権と地方財政制度との関係について考察することとする。

- 
- 1) インドネシア国の DAU、フィリピン国の IRA 及び日本の地方交付税が、これに該当する。
  - 2) 地方団体が自らの権限に基づき調達する財源を自主財源という。これに対し、国の意思により定められた額の交付を受ける収入を依存財源という。特に我が国では、自主財源は、地方団体が自らの意思で収入規模や調達対象を決定することができるため、地方団体の自治財政権を支える根幹的な財源であると考えられている。
  - 3) 地方分権の一環として、歳入規模及び歳出規模のバランスを図る自治財政権の確立が重視されている。このため、実務レベルの意識は様々であるが、いずれの国においても、理論上は地方自主財源の充実を図ることが必要と考えられている。

IV 総論

1 地方財政における歳入及び歳出

以下において、アジア諸国の中における対象国の特徴に触れることとする。

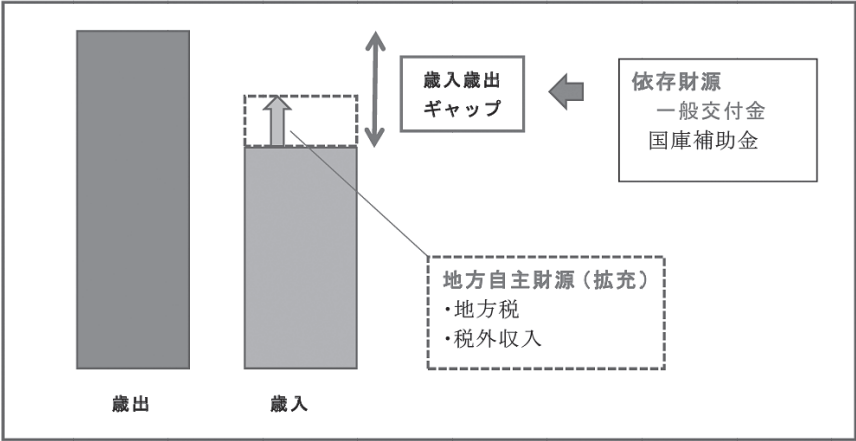
インドネシア国、フィリピン国及び日本は、上記(3)で触れたとおりアジア諸国の中で収支ギャップが大きい国であると言える<sup>4)</sup>(表 1)。

収支ギャップについては、図 1 に示すとおり、その収支差額を埋めて歳入歳出のバランスを図るため、依存財源である一般交付金や国庫補助金を充てて対応す

表 1 アジア諸国における地方財政の歳入歳出ギャップ<sup>5)</sup>

|                    | 地方税収入が租税収入に占める割合 (%) | 地方歳出が政府歳出に占める割合 (%) |
|--------------------|----------------------|---------------------|
| China (2002)       | 45.1                 | 69.3                |
| India (2002-03)    | 41.4                 | 57.5                |
| Indonesia (2003)   | 6.08                 | 26.51               |
| Japan (2002)       | 42.1                 | 61.9                |
| Philippines (2004) | 8.1                  | 20.48               |

図 1 地方財政の歳入・歳出ギャップ



(出典：筆者が作成)

ることとなる。前述(2)のとおり、地方政府が所掌として割り当てられた事務（公共サービス）を円滑に執行するためには、まず当該事務を賄えるだけの財源を確保することが重要となる。このような財源確保において、一般交付金及び地方自主財源は主要な役割を果たしている。

さらに、次の段階として、地方自主財源の拡充を図り、当該拡充分により収支不足額の縮減を図っていくことが、自立性のある地方財政の姿（地方自主権）を確立する上で重要な課題となる。

### 〈参考〉 地方財政上の比較

#### (A) 地方の歳入・歳出の規模

アジア諸国の中で、日本は地方歳出の規模が大きく、さらに、日本は地方政府による公共投資の規模が大きい。また、地方歳入については、インドネシア国及び日本は、一般財源の割合が高い。さらに、日本は地方税収入の割合が高い点が特徴となっている（表2）。

#### (B) 国と地方の役割分担

インドネシア国及び日本は、電源開発・供給を除き、基本的な行政サービスは地方公共団体が担っている。また、インドネシア国は、その事務の多くが中央政府との重疊的な責務とされている。一方、フィリピン国においては、地方の行政サービスは、より限定されたものとなっている（電源開発・供給、基礎教育及び公共交通は、地方の行政サービスではない等）（表3）。

また、地方政府支出額（表2）では、日本3,903ユーロ／人、インドネシア国62ユーロ／人であり、顕著に日本が大きい。両国において地方に配分されている事務には大きな差はない。このため、配分されている事務の種類より、むしろ公共サービスの質及び量が地方歳出の規模に大きな影響を与えているものと考え

- 
- 4) インドネシア国については、Anwar SHAH, "Indonesia and Pakistan: fiscal decentralization—an elusive goal?", *Fiscal Decentralization in Developing Countries* (1998, Cambridge) 118において、「インドネシア国の地方財政収支の歳入不足は国際標準に照らしても顕著である。」と指摘されている。
- 5) 出典：B. Raksaka Mahi, "Local Finance System and Decentralization", the 3<sup>rd</sup> Meeting of GRIPS Research Committee of Decentralization in Asian Countries, June, 2012. Japan (2002) については、地方税歳入 33.4 兆円が租税総額 79.2 兆円に占める割合を示している。

えられる。

### (C) 地方公務員の職員数の規模

インドネシア国及び日本は、公務員全体のうち地方公務員が60%以上を占めるが、フィリピン国及びタイ国では20%台である(表4)。インドネシア国は、2001年1月に施行された地方分権化2法による中央政府から地方政府への事務

表2 地方の歳入歳出の相対的な大きさ<sup>6)</sup>

| 国名      | 政府支出<br>a) GDP比<br>b) 1人当たり(ユーロ) | 地方政府支出<br>(地方・中間レベルのみ)<br>a) GDP比<br>b) 1人当たり(ユーロ) | 地方政府<br>支出/政府<br>支出<br>割合 | 地方政府の<br>投資的経費/<br>政府の投資的<br>経費 割合 | 地方税+一般交付<br>金/地方収入 | 地方税(課税権に基<br>くもの)/地方収入 |
|---------|----------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------|------------------------------------|--------------------|------------------------|
| 中国      | a) 27%                           | a) 22%                                             | 81%                       | n/a                                | 32%                | 29%                    |
| (2004)  | b) €291                          | b) €235                                            |                           |                                    |                    |                        |
| インドネシア国 | a) 19%                           | a) 6%                                              | 33%                       | 36%                                | 70%                | <10%                   |
| (2006)  | b) €189                          | b) €62                                             |                           |                                    |                    |                        |
| 日本      | a) 22.9%                         | a) 12.3%                                           | 53.6%                     | n/a                                | 69%                | 34%                    |
| (2004)  | b) €1243                         | b) €3,903                                          |                           |                                    |                    |                        |
| 韓国      | a) 36%                           | a) 16%                                             | 44%                       | n/a                                | 53%                | 34%                    |
| (2005)  | b) n/a                           | b) n/a                                             |                           |                                    |                    |                        |
| タイ国     | a) 21%                           | a) 2%                                              | 9%                        | 15%                                | 45%                | 12%                    |
| (2002)  | b) €376                          | b) €34                                             |                           |                                    |                    |                        |

表3 地方公共団体により提供されるサービス<sup>7)</sup>

| 国名      | 計画  | 基礎教育 | 基礎的<br>社会福祉 | 基礎的健康<br>サービス | 上水道 | 電力供給 | 公共交通 | 産業振興 |
|---------|-----|------|-------------|---------------|-----|------|------|------|
| 中国      | Yes | Yes  | Yes         | Yes           | Yes | Yes  | No   | Yes  |
| インドネシア国 | Yes | Yes  | Yes         | Yes           | Yes | No   | Yes  | Yes  |
| 日本      | Yes | Yes  | Yes         | Yes           | Yes | No   | Yes  | Yes  |
| フィリピン国  | Yes | No   | Yes         | Yes           | Yes | No   | No   | Yes  |
| 韓国      | Yes | Yes  | Yes         | Yes           | Yes | No   | Yes  | Yes  |
| タイ国     | Yes | Yes  | Yes         | No            | Yes | No   | Yes  | Yes  |

6) 出典: “Decentralization and local democracy in the world 2008”, The world bank and UCLG (United Cities and Local Governments)

7) 出典: “Decentralization and local democracy in the world 2008”

移譲に伴い大規模な公務員の身分移管が行われた結果によるものであり、日本は地方団体の事務範囲が広範にわたることが背景にある<sup>8)</sup>。

表4 地方公務員の職員数<sup>9)</sup>

| 国名            | 地方公務員            | 公務員全体     | 地方公務員 /<br>公務員全体 割合 |
|---------------|------------------|-----------|---------------------|
| 中国            | 5,000,000 (est.) | n/a       | 92%                 |
| インドネシア国(2006) | 2,781,476        | 3,635,816 | 77%                 |
| 日本            | 1,432,494        | 2,311,920 | 62%                 |
| フィリピン国(1999)  | 390,561          | 1,445,498 | 27%                 |
| 韓国(2006)      | 345,989          | 611,219   | 56%                 |
| タイ国           | n/a              | n/a       | 20%                 |

## 2 地方分権と地方財政

地方分権に係る諸制度の改革は、各国の地方財政制度にも大きな影響を及ぼしている。

日本の場合、1999年の地方分権一括法に次いで2004年から2006年にかけていわゆる三位一体改革が行われた。当該改革を通じ、地方自主財源においては3兆円の税源移譲が行われるとともに、地方交付税改革により交付税総額が約5兆円縮減され、地方自主財源及び一般交付金のそれぞれについて大きな変革がもたらされた。インドネシア国及びフィリピン国においては、それぞれ地方分権化2法及び地方政府法が成立し、国から地方への事務移譲が行われるとともに、一般交付金の増加が続いたことが共通の特徴である。また、両国では地方自主財源としての地方税収入には顕著な増加は見られていないことも共通の特徴である(表5)。

8) フィリピン国においても、1991年の地方政府法施行により、農林水産業を始めとする様々な事務が中央政府から地方政府に移譲された。当該権限移譲に伴い、保健省から約45千人、農業省から約17千人、社会福祉開発省から約41千人など、計7万人超の中央省庁職員が地方政府に移管されている。船津鶴代・永井史男『変わりゆく東南アジアの地方自治』(2012、アジア経済研究所)179~180参照。

9) 出典：“Decentralization and local democracy in the world 2008”

表5 地方分権と地方財政制度

| 国 名     | 地方分権の動き                             | 地方財政制度                  |                           |
|---------|-------------------------------------|-------------------------|---------------------------|
|         |                                     | 一般交付金                   | 地方自主財源                    |
| 日本      | 1999年地方分権一括法成立<br>2004～2006年三位一体の改革 | 地方交付税改革<br>地方交付税総額 △5兆円 | 税源移譲（個人住民税）<br>3兆円        |
| インドネシア国 | 1999年地方分権化2法<br>（地方分権化法、中央地方歳入分配法）  | DAU の増加                 | 2009年に地方税の税目を拡充。ただし税収は横ばい |
| フィリピン国  | 1991年 地方政府法                         | IRA の増加                 | 税収は横ばい                    |

(出典：筆者が作成)

### 3 一般交付金及び地方自主財源の状況

対象国における一般交付金及び地方自主財源の主な状況は表6に掲げるとおりである。

表6 対象国の比較（一般交付金及び地方自主財源の状況）

|        | 日本                                                                                            | インドネシア国                                                                                                                          | フィリピン国                                                                                                                                |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 一般交付金  | ①規模 約24.2兆円（2012）<br>②歳入に占める割合18%<br>地方税に次ぐ規模。<br>③近年、規模は安定・成熟した状態。                           | ①規模 約2兆円（2011）<br>②歳入に占める割合60%<br>地方財源の中で最も大きい。<br>③近年も規模は拡充。<br>（2011年予算額は2008年予算額の約1.25倍。<br>当該期間のGDP比は1.18倍。）<br>④自治体の依存度は高い。 | ①規模 約0.5兆円（2011）<br>②歳入に占める割合48～78%<br>地方財源の中で最も大きい。<br>③近年も規模は拡充。<br>（2011年予算額は2008年予算額の約1.41倍。<br>当該期間のGDP比は1.13倍。）<br>④自治体の依存度は高い。 |
| 地方自主財源 | ①歳入に占める割合は最も大きい（34%）。<br>②標準税率等の仕組みや税収の地域間格差を背景に、自治体の税収拡大意欲はある。<br>③税源の地域間格差、法人課税の税収安定等が重要課題。 | ①歳入に占める割合は一般交付金に次ぐ（19%）。<br>②規模は拡充。<br>（2011年予算額は2008年予算額の約1.35倍。ただし規模が小さい。）                                                     | ①歳入に占める割合は県・町村の場合は一般交付金に次ぐ（16%、18%）。<br>市の場合は歳入の中で最大の割合（53%）。<br>②規模は拡充。（2011年予算額は2008年予算額の約1.22倍。ただし規模が小さい。）                         |



#### 4 一般交付金

各対象国において、歳入の中では一般交付金が主要な一般財源として重要な役割を果たしている。各国の一般交付金の特徴は表7が示すとおりである。

日本の場合、地方交付税は、地方税に次ぐ第2番目の割合を占める財源である

表7 対象国の一般交付金等の比較

| 国       | 歳入                                                                                                                                                                                                      | 歳出                                                                                                                                        |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 日本      | (一般交付金) 地方交付税<br>・ 2012 年度：24.2 兆円<br>・ 歳入の中で約 24.3% (2012 決算)                                                                                                                                          | ・ 歳出の中で人件費 23.9%、扶助費 12.5%、公債費 13.5%、投資的経費 13.9% (2012 決算)。<br>・ 財政再建のため、人件費及び投資的経費を抑制。<br>・ 扶助費が顕著に増加 (2012/2007 で 1.47 倍；歳出総額は 1.08 倍)。 |
| インドネシア国 | (一般交付金) DAU<br>・ 2013 年度：2.0 兆円<br>・ 歳入の中で DAU が約 60%<br>・ 全ての地方政府において DAU への依存傾向が顕著<br>・ 算定において人件費を重視<br>・ 小規模・辺地の自治体には不可欠<br>・ 小規模団体へのより手厚い傾斜配分を求める意見もある。<br>・ 地方政府の分立問題と関係<br>・ 地方政府間の自主財源比率の格差拡大が問題 | ・ 歳出全体の約 50% が人件費。<br>・ DAU は実質的に人件費に充当されて支出。<br>・ 地方政府には、投資的経費を確保するという意識は一般的には強くない。                                                      |
| フィリピン国  | (一般交付金) IRA<br>・ 2012 年度：0.5 兆円<br>・ 1991 年地方政府法により急速に規模が拡大。<br>・ Provinces 及び Municipalities において特に依存度が高い (歳入に占める IRA の比率；Province 77%、City 49%、Municipality 76%)                                      | ・ IRA の 20% 以上は地域開発プロジェクトに充当しなければならない (地方政府法)。<br>・ 人件費は 45-55% 以内におさえないといけない。<br>・ 2008 年度 人件費 51.5% (Municipalities)                    |

(出典：筆者が作成)

が、近年は約24兆円に上る規模（歳入総額の24.3%：2012年度）であり、大規模な一般交付金である。

インドネシア国及びフィリピン国にとっては、一般交付金は歳入の最大の項目であり、その中心的役割を占めている（インドネシア国では歳入の60%、フィリピン国では歳入の48～78%を一般交付金が占める）。また、近年、両国の地方政府は、一般交付金への依存度を強めていることが指摘されている。

その算定の考え方を比較してみると、日本の場合、実質的な地方交付税（地方交付税及び臨時財政対策債）の総額は、地方財政計画を通じたマクロの地方財政における歳入と歳出を均衡させる方針の下で算定される。このためマクロベースでの歳入歳出の収支差額が、個別団体の交付額にとって最も重要な決定要素となる。

次にインドネシア国の場合、DAUのマクロの総額は法定上算定されているが、個別団体の交付額については財政需要額の算定を基礎として算出されている。現在、実質的な総額（政府予算上の総額）が当該法定額に達していない面もあり、個別団体の交付額の算定においては、積み上げ的に算定される需要額が重要な決定要素となっている。

フィリピン国の場合、内国歳入全体を国及び4層の地方政府間で配分する算定方式が取られている。このため、内国歳入の規模が、個別団体のIRAの基礎的な決定要素となっている。

## 5 地方自主財源

地方自主財源は、地方税と税外収入に分けることができる。ここでは、地方自主財源の中心となる地方税の内容とその主要課題について触れることとする。

### (1) 地方税の内容

各対象国における具体的な地方税は表8が示すとおりである。日本は、個人・法人住民税、地方消費税、自動車税、固定資産税等が挙げられる。インドネシア国は、エンジン付車両税、土地家屋税等の国との共有税や、ホテル・レストラン税等の地方税が設けられている。フィリピン国では、資産税、事業税、遊興税、

表8 地方税の種類<sup>10)</sup>

| Country        | Major local taxes                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| China          | Collective enterprise, agricultural and real estate                                                                                                                                                                                                                                         |
| Indonesia      | Hotel and restaurant, entertainment, advertisement, electricity(street lighting), non-strategic and non-vital mining, parking, groundwater and environment. In addition, proceeds from taxes on land and property, motorized vehicles, vehicle transfer and fuel are shared with provinces. |
| Japan          | Individual inhabitant, business, local consumption and automobile, property tax, city planning tax, local tobacco tax                                                                                                                                                                       |
| Philippines    | Property, business, amusement, sand and gravel, printing and publication, franchise and community                                                                                                                                                                                           |
| Korea, Rep. of | Property, business, acquisition, registration, license, inhabitant, farmland, butchery, leisure, tobacco consumption, urban planning, regional development, motor fuel and local education                                                                                                  |
| Thailand       | Property, land and building, land development, signboard, slaughter duties, swallow nest duties, tobacco, petroleum and hotel                                                                                                                                                               |

土砂税、出版事業税、フランチャイズ税等が設けられている。

## (2) 地方税の課題

各対象国の主要な課題は、表9が示すとおりである。

日本の場合、地方税収入拡充のインセンティブを制度的に担保する措置（地方交付税における留保財源、超過課税（標準税率）、任意税率、法定外税等）が講じられている点が第一の特徴である。また、国税と地方税の課税対象のオーバーラップが多いことから、国税施策の地方税への影響（例えば国税たる法人税の改正が地方税である法人事業税に及ぼす影響など）が生じやすい点や、既存の法定税の税目が緻密に整備されていることから法定外税を創設する困難度が高い点も自主財源充実の上での課題となっている。さらに、現在何よりも喫緊の課題となっているのが、地方団体間の税源偏在の解消問題である。

インドネシア国及びフィリピン国においては、地方税収の伸び悩みが共通の課題となっている。一般交付金が地方自主財源の拡充に係るインセンティブを減殺している面があるという意見があるほか、既存の税目には税収の伸張性が乏しいこと、個々の税目の税収規模が微小であるため行政機関としての財源確保の関心

10) 出典：“Decentralization and local democracy in the world 2008”

が高まらないこと、現行制度は国が中心となり徴税事務を行っており地方政府の徴税能力の強化には困難が伴うこと等が、税収伸び悩みの要因として指摘されている。

表9 地方税の課題

| 国       | 地方税収入に係る課題                                                                                                                                                                                                                                                                           | その他の課題                                                                                                                                                                   |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 日本      | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方税収入拡充のインセンティブを制度的に担保 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方交付税における留保財源</li> <li>・ 超過課税（標準税率）、任意税率</li> <li>・ 法定外税 等</li> </ul> </li> <li>・ 国税と地方税の課税対象のオーバーラップ<br/>国税施策の地方税への影響</li> <li>・ 法定税の税目の緻密性<br/>法定外税創設に係る困難度の高さ</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方団体間の税源偏在</li> <li>・ 経済動向の影響による税収の振幅</li> </ul>                                                                                |
| インドネシア国 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方税収の伸び悩み</li> <li>・ 一般交付金（DAU）への依存が、地方税収増のインセンティブを阻害しているという意見あり</li> <li>・ 伸張性がある直接税・間接税は国税に位置付けられており、一般に既存の地方税の税目は税収拡充の可能性が低い</li> <li>・ 租税徴収は基本的に国が実施（徴税の効率性及び税制の統一性を確保）</li> <li>・ 中央政府は地方税の創設が地域経済に悪影響をもたらさないように慎重に対応</li> </ul>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方税の税目の種類は多いが、個別の税収が希少</li> <li>・ 他方、原油、セメント、肥料、空港、農園等に対する課税又は補償金の徴収の例あり</li> <li>・ 地方政府の税収増に係るインセンティブ喚起の必要性（税目の集中等）</li> </ul> |
| フィリピン国  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方税収の伸び悩み</li> <li>・ 一般交付金（IRA）への依存が、地方税収増のインセンティブを阻害しているという意見あり</li> <li>・ 地方税収が小規模で地方歳入への影響が微小であるため、増収への関心が低い</li> </ul>                                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 理想は自治体が地方自主財源により財政的に自立することであると考えられている</li> <li>・ 税外収入（使用料等）も、その種類は多様であるが、収入額は小規模</li> </ul>                                     |

（出典：筆者が作成）

(3) 地方自主財源の比率<sup>11)</sup>

各対象国における地方自主財源の歳入全体に占める割合は、表10が示すとおりである。各国の財政規模その他の諸事情が異なるため、単純な比較を行うことは困難であるが、一般に財政自主権の確立のためには地方自主財源の充実が図られることが重要であると考えられており、中長期的には比率の増加を目指していくべきものである。

ただし、当分の間、一般交付金（依存財源）が増加を続け、かつ、地方税収が横ばいの状況が続くとすれば、当該比率は更に下降する可能性もある。またフィリピン国においては、Province, City, Municipalityの中で、Cityに対するIRAの配分が少ない点が反映され、Cityの地方自主財源の比率は顕著に高くなっている。このように地方自主財源の比率は、各階層の地方政府に係る財源の構造に大きな影響を受けている。

表10 地方自主財源の比率（％）

| 国 名                | 比率   |
|--------------------|------|
| 日本（2012）           | 51.4 |
| インドネシア国（2011）      | 34.6 |
| フィリピン国（2008～11の平均） |      |
| （Province）         | 16.8 |
| （City）             | 53.1 |
| （Municipality）     | 18.6 |

## V 各論

以下においては、対象国の一般交付金及び地方自主財源に関し特に重要な点に触れることとする。

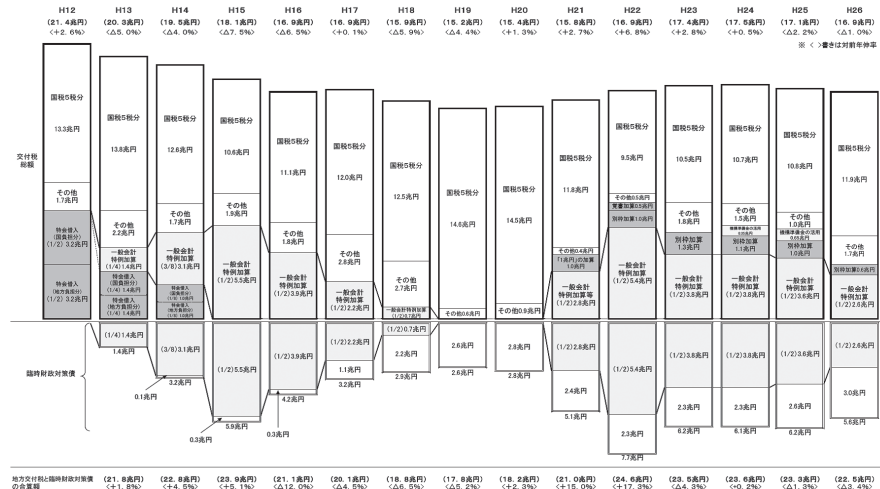
11) 以下の出典を基に筆者が作成。日本は2012年度決算統計。地方税＋分担金・負担金＋使用料・手数料＋財産収入＋寄付金＋繰入金・繰越金＋諸収入／歳入。インドネシア国は本研究（※参照）における調査結果（2011）。地方税＋共有税／歳入。フィリピン国はO.Tiu Sonco II, “Decentralization and Local Finance in the Philippines”。自主財源収入／歳入。

## 1 日本

日本の場合、制度発足当初である1954年における一般交付金（地方交付税）は、総額として1,256億円であったが、高度経済成長期とともにその総額は増加し、1988年には10兆円、1999年には20兆円を超える規模となった。

その後交付税改革としてその規模の縮減が議論され、三位一体改革において2007年には実質総額が約17兆円に縮減されたが、近年は厳しい地方財政の事情を背景として、地方交付税と臨時財政対策債を加えた実質的な総額は約23～24兆円の規模が続いている（図2）。このように日本の地方交付税は、結果的にその規模については安定的な状態が維持されていると言うことができる。

図2 地方交付税総額の推移



(出典：総務省資料)

## 2 インドネシア国

### (1) 歳入全体

図3及び図4は歳入・歳出構造を示しているが、図3は、一般交付金であるDAUのほか、DAK（特別補助金）、DBH（共有税）及び地方税が、地方歳入の

図3 地方団体の歳入構造

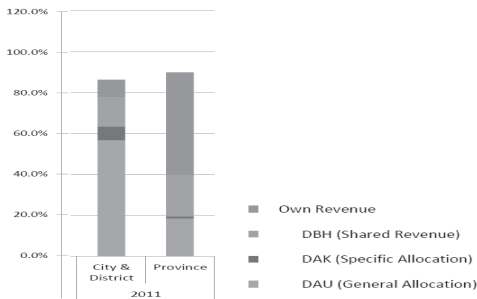
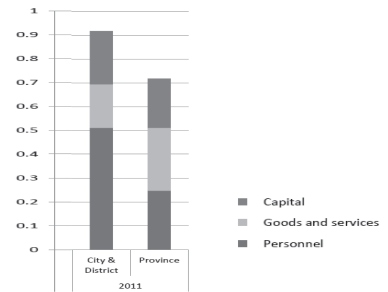


図4 地方団体の歳出構造



(Source: Local Finance System and Decentralization)

主な財源であることを示している。特に City と District については、歳入の 60 % 弱を DAU が占め、財源を DAU に依存している状態である。図 4 は、歳出の中で人件費（Personnel）が最大の割合を占めていることを示している。

表 11 は、政府間の財政バランス資金（中央政府から地方政府に移転される資金）に係る規模の推移を示しているが、財政バランス資金の増加は地方自主財源の増加を上回っている。その要因として、DAU が増加を続けていることが挙げられる。また、資金内訳毎の推移を見ると、政府間移転資金の最大の増加は DAU の増加であることがわかる（表 12）。

表 11 地方政府の収入<sup>12)</sup>

(単位：10 億円、1 ルピア=0.008 円)

| 項 目                             | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 割合（平均）（％） |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|
| 地方自主財源                          | 284   | 518   | 540   | 575   | 701   | 17        |
| 政府間財政バランス資金<br>（Fiscal Balance） | 1,669 | 2,209 | 2,250 | 2,338 | 2,418 | 73        |
| その他の（法定）収入                      | 189   | 192   | 355   | 311   | 418   | 10        |
| 合 計                             | 2,143 | 2,919 | 3,145 | 3,224 | 3,538 | 100       |

12) 出典：Directorate General of Fiscal Balance, Ministry of Finance を基に筆者が作成。

表12 政府間の資金移転 (Intergovernmental Transfers)<sup>13)</sup>

(単位: 10 億円、1 ルピア=0.008 円)

| 項 目                                        | 2005  | 2006  | 2010  | 2011  | 2012  |
|--------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| I 政府間移転資金<br>(Intergovernmental Transfers) | 1,146 | 1,557 | 1,444 | 1,538 | 1,663 |
| 共有税                                        | 404   | 455   | 421   | 428   | 416   |
| 税分                                         | 190   | 198   | 214   | 186   | 229   |
| 天然資源分                                      | 214   | 258   | 206   | 242   | 186   |
| DAU                                        | 710   | 1,022 | 929   | 998   | 1,138 |
| DAK                                        | 32    | 82    | 96    | 111   | 110   |
| II 特別自治調整資金                                | 58    | 28    | 128   | 288   | 296   |
| 特別自治資金                                     | 14    | 25    | 42    | 46    | 50    |
| 特別調整資金                                     | 44    | 3     | 86    | 242   | 246   |
| III 合計                                     | 1,203 | 1,586 | 1,572 | 1,826 | 1,960 |

## (2) 一般交付金

### ア DAU (一般補助金)

#### ① DAU の仕組と課題

DAU の算定は次の算式に沿って行われる (2006 年度以降の当分の間この方式が用いられている)。

$$\text{DAU} = \text{財政差額相当額} + \text{基礎配分額}$$

$$\text{財政差額相当額} = \text{財政需要額} - \text{財政容量額}$$

$$\text{財政需要額} = \text{地方の平均支出額} \times (\alpha 1 \text{ 人口指数} + \alpha 2 \text{ 面積指数} + \alpha 3 \text{ 建設コスト指数} + \alpha 4 \times 1/\text{人間開発指数} + \alpha 5 \times 1/\text{地域総生産額})$$

$$\text{財政容量額} = \text{地方自主財源} + (\text{資産税} + \text{土地建物譲渡手数料} + \text{個人所得税} + \text{天然資源収入})$$

(注1) 算定式と公的統計

算定式に用いられるデータは、表13に掲げるとおり政府の各関係機関

13) B. Raksaka Mahi and Suahasil Nazara, "Survey of Recent Developments", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol.48, No. 1, 2012, 21 における図を基に筆者が作成。



表 13

|               |                                      |
|---------------|--------------------------------------|
| 人口            | BPS (インドネシア国家統計局) (人口センサス)           |
| 面積            | 内務省                                  |
| 建設コスト         | BPS                                  |
| 相対的貧困指数       | BPS                                  |
| 地方自主財源        | 関係団体における地域予算 (Regional Budgets) 担当部局 |
| GRDP (純地域総生産) | BPS                                  |
| 共有税 (税分)      | 財務省税務局                               |
| 共有税 (天然資源分)   | 省の技術担当部門                             |

が作成している公的統計がデータ源となっている。

(注2) 基礎配分額

基礎配分額は、「中央政府の出先機関から地方政府に移管された職員の人件費」を基本にしているが、さらに、2008年までは、「前年のDAUの実績を下回らない額とするための加算額」を加えていた<sup>14)</sup>。当該ルールを定めた条項をホールド・ハームレス条項という。

(注3) ホールド・ハームレス条項

2008年前は、ホールド・ハームレス条項により、各地方政府は、前年度以上のDAUが交付される地位が与えられていた。当該条項により各地方政府の歳入予測の安定性が確保できる面はあるが、他方、地方間の財政収入格差是正の役割が十分に果たされていないという指摘がされていた<sup>15)</sup>。

2008年に当該条項は廃止され、DAUは、基本的に財政差額相当額等により算定されることとなった。この結果、財政容量額が大きな団体はDAUが減額され、小さな団体は増額されることが予想される。前年度より減額される団体の不安定性を解消するため、中央政府は、新規に“均衡資金”を創設している。これは算定上前年度よりDAUが減額される幾つかの団体に交付される資金である。当該資金は、公務員の給与

14) 松井和久『インドネシアの地方分権化』(2003、アジア経済研究所) 46に解説あり。

15) 佐藤百合『インドネシアの経済再編』(2003、アジア経済研究所) 358参照。

に係る政策に関連する資金（特別資金Ⅰ）と基礎的サービスや社会福祉の改善に関連する資金（特別資金Ⅱ）に分けられる。

(注4) DAU と人件費

基本的に、団体がDAUを給与費に優先的に充当することを義務付けた法令の規定はない。しかし、実際には、大半の団体は職員の給与費を支払う十分な財源を有していないため、主にDAUを財源として使用している。平均すると、各団体はDAUの80%以上を給与費に充てている。DAU全額を給与費に充てている団体でさえ、それだけでは十分ではなく、更に中央政府からの支援を必要としている。このように、DAUは本質的には一般財源のはずであるが、実際には給与費にのみに充てる団体もあることから、特定財源の性格を帯びている。一般に、地方政府はDAUの規模が地方歳出を賄うために十分な規模ではないと考えている。同様に、税分と天然資源分から成る共有税の規模は、給与費を賄う財源規模にはほど遠いと考えられている。

② DAU の課題

- (a) 表14に示されているとおり、法定上の算定額と実際の予算措置額が一致していない。逐次改善が図られているが、地方政府の視点からは十分な財源確保が図られていない状態が続いている。当分の間、このような乖離は続く見直しであることが指摘されている。
- (b) 地方団体の歳出において、Cities & Districts では、給与費が50%を占めている（前掲図4）。その算定の考え方及び実際の運用において、専ら civil

表14 DAUの法定上の算定額と予算措置額の推移  
(単位：10億円、1ルピア=0.008円)

| DAU        | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  |
|------------|-------|-------|-------|-------|
| 法律 33/2004 | 1,874 | 1,604 | 1,874 | 2,222 |
| 予算措置額      | 1,436 | 1,491 | 1,629 | 1,804 |
| 差 額        | △438  | △112  | △245  | △418  |

servant の給与費を賄う財源として扱われている。このため、地方団体に効率性を促す機能に欠けるという指摘がされている。また、地方公共団体の歳出の非効率性は今日でも課題として残っていることが指摘されている。

- (c) DAU は、文字どおり一般補助金であり、中央政府から補助条件が付されるものではない。しかしながら、運用上専ら給与費に充てられていることから、「実態は使途の定められた配分金に近い。」という意見もある。
- (d) 地方団体においても、「職員給与費を削減し（いわば犠牲にしてまで）、他の行政サービスの経費を確保する」という発想はあまり取られていない。また、実際にこれまで投資的経費の割合が低かったこともあり、地方団体は、インフラ整備等への関心が低い面がある。
- (e) 地方団体は、分立により数が増加している。新設された地方団体は DAU に依存して財政運営を行わざるを得ず、都市部の富裕団体との間で財政格差は一層顕著になっている。団体間格差は今後も続いていくことが見込まれる。また、地方団体が分立すれば、DAU の必要額は確実に増加するため、国家財政に影響を与えることとなる。
- (f) 地方団体間の財政格差は長期間にわたる課題であり、この 40 年間の状況を見ても顕著な改善は見られていない模様である。富裕団体は、ジャカルタ、西ボルネオ、リオなど全体の 1 割程度であり、残りの地方団体は財源の 9 割程度を中央政府に依存している。
- (g) DAU と地方自主財源の間には負の相関関係が成立していると指摘されている。DAU への高い依存度は、地方税の徴収を強化するインセンティブを弱めている。過度の地方税の徴収は地域への投資環境に悪影響を及ぼすこととなるが、地方政府は適正な徴税業務の履行を通して最適な収入を確保する責務を果たすことが期待されている<sup>16)</sup>。

---

16) Bambang Brodjonegoro, "Fiscal decentralization and its impact on regional economic development and fiscal sustainability", *Decentralization and Regional Autonomy in Indonesia, Implementation and Challenges*, (2009, IIAS, ISEAS) 203 は、このように指摘している。筆者は、他の研究者や実務関係者からも同様のコメントを得ている。

## イ DAK（特別補助金）

DAK は、交付する政府部門が増加した（2003 年は教育、道路整備等の 9 部門 → 2009 年は 19 部門）という点や、交付を受ける団体が増加したという点では制度的に発展している。ただし、1 団体当たりの交付額は減少していること、交付団体が増えたことにより地方団体の財源の中では DAU の機能に類似してきているという課題はある。

また、当初は、教育、福祉、インフラ等の分野が中心であったが、近年は衛生、森林開発など他の行政分野にも広がっている（表 15）。

このように DAK は、金額は小規模であるが、中央政府の観点からの優先度が高い政策遂行の上で有効な手段として活用され、今後とも活用されていくと認識されている<sup>17)</sup>。

表 15 DAK の対象分野

|       |          |
|-------|----------|
| 教育    | 林野       |
| 健康    | 村落施設     |
| 道路    | 貿易       |
| 灌漑    | 衛生       |
| 公共施設  | 地方部の発電   |
| 港湾・漁業 | 住宅       |
| 上水道施設 | 交通安全     |
| 農業    | 地方部の交通安全 |
| 環境    | 国境施設     |
| 家族計画  |          |

（出典：インドネシア国財務省資料）

## (2) 地方自主財源

### ア 地方税

#### ① 現状

表 16 が示すとおり、2006 年度決算で、州税は約 25 兆ルピア、県・市税は約 4

---

17) 2014 年 3 月に本研究事業の一環としてインドネシア国財務省を取材した際の担当官のコメントによる。

兆ルピアの税収規模であり、特に州税の規模は大きく、州にとって重要な財源となっている。

表 16 州税及び県・市税の規模 (2006 年度決算)<sup>18)</sup>

(州税)

| (単位：100万ルピア、%) |            |       |     |
|----------------|------------|-------|-----|
| 税目             | 歳入額        | 割合    | 団体数 |
| エンジン付車両税       | 8,425,665  | 32.9  | 29  |
| エンジン付水上車両税     | 551        | 0.0   | 12  |
| エンジン付車両名義変更税   | 7,522,133  | 29.3  | 29  |
| エンジン付水上車両名義変更税 | 50         | 0.0   | 7   |
| ガソリン税          | 5,293,676  | 20.6  | 29  |
| 地下水・表水取水利用税    | 306,416    | 1.2   | 29  |
| その他            | 4,086,909  | 15.9  | 7   |
| 州税計            | 25,635,400 | 100.0 | -   |

(県・市税)

| (単位：100万ルピア、%) |           |       |       |
|----------------|-----------|-------|-------|
| 税目             | 歳入額       | 割合    | 課税団体数 |
| ホテル税・レストラン税    | 1,009,649 | 23.3  | 344   |
| 娯楽税            | 106,889   | 2.5   | 328   |
| 広告税            | 235,581   | 5.4   | 343   |
| 街灯税            | 2,110,734 | 48.8  | 336   |
| C種資源採掘利用税      | 271,002   | 6.3   | 316   |
| その他            | 594,762   | 13.7  | 96    |
| 県・市税計          | 4,328,618 | 100.0 | -     |

## ② 地方税の税目拡充

法律 (2009 年第 28 号) により、地方団体が定立できる地方税の税目は拡充された。

(注) 新たに課税を行いたい地方団体は、国に申請を行い、国は当該内容が法律に定められた税目の内容であれば承認する仕組みとなっている。2009 年の改正により、州税の税目は、4 種<sup>19)</sup>から 5 種に拡充され、県・市税

18) 出典：『インドネシアの地方自治』自治体国際化協会

19) 州税は、エンジン付車両・水上車両税、同名義変更税、ガソリン税、地下水・湧水利用税。

の税目は、7種<sup>20)</sup>から11種に拡充された。

### ③ 地方税収の伸び悩み及びその背景

2006年以降の地方税の推移を見てみると、州税は2012年に約72兆ルピアに達しているが、歳入に占める構成比は40%前後で横ばいである(図5)。また県・市税は、2010年以降増加傾向であるが、2012年現在22兆ルピア(4.7%)であり、歳入の増加に比べ小規模に留まっている(図6)。このように地方税収入が増加していない背景として、以下の事情が影響を与えている。

#### (A) 税収の伸張性税収が拡充する税目に乏しい。

伸張性がある直接税・間接税は国税に位置付けられており、一般に既存の地方税の税目は税収拡充の可能性が低い<sup>21)</sup>。

#### (B) 徴税の効率性及び税制の統一性確保を図るため、国と地方の共有税や天然資源の使用料の徴収も全て中央政府が行っている。このため地方政府は新たな税の創設は事務負担を生じることと抵抗があるとともに、徴税を通じた税収拡充というインセンティブが働きにくい。

#### (C) 地方政府が独自に地方税を導入するに当たっては、内務省が承認する必要がある<sup>22)</sup>。中央政府は、地方税の創設を安易に認めると、地域住民に対する公租公課が安易に課され、地域経済に悪影響が生じるのではないかという警戒感も有し、地方税創設に対し慎重に対応している模様である。

#### (D) 同国においては、原油、セメント、肥料、空港、農園等に対して地方政府による課税又は補償金の徴収の例はある。その際、課税根拠や地域経済に与える影響など、諸条件を満たした公平な地方税制度の確立が一つの課題とな

---

20) 県・市税は、ホテル税、レストラン税、娯楽税、広告税、街灯税、C種資源採掘加工税、駐車税。

21) Anwar SHAH, "Indonesia and Pakistan: fiscal decentralization—an elusive goal?"<sup>120</sup>においてこのような指摘がされている。また、前述の財務省担当官からも同様のコメントが得られた。

22) 地方政府は、一定の条件(課税対象・単位が公共利益を阻害しない等)を全て満たすと判断した場合、地方税として法定された税目以外の地方税を導入することも可能である。その場合、地方議会で地方政令を成立させ、当該地方政令を内務省に提出し、許可されれば地方税として施行することができる。

図5 州税の規模の推移等

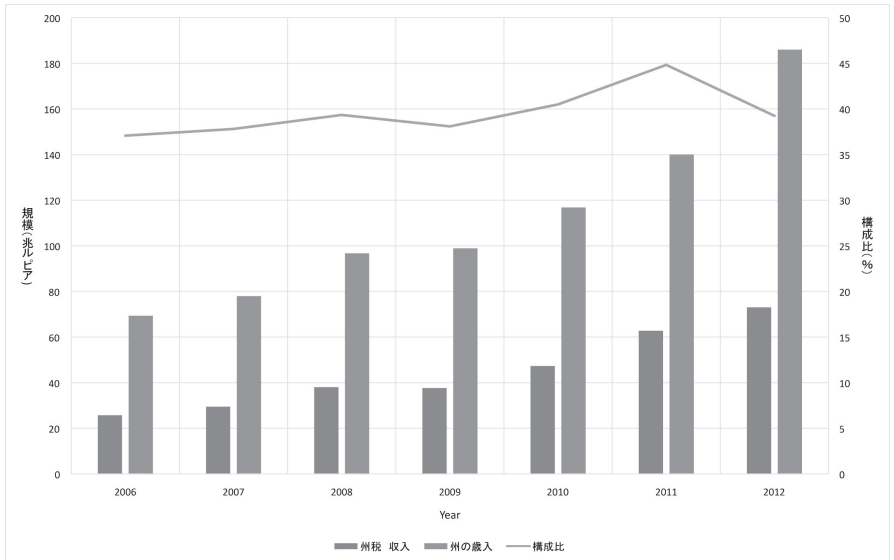
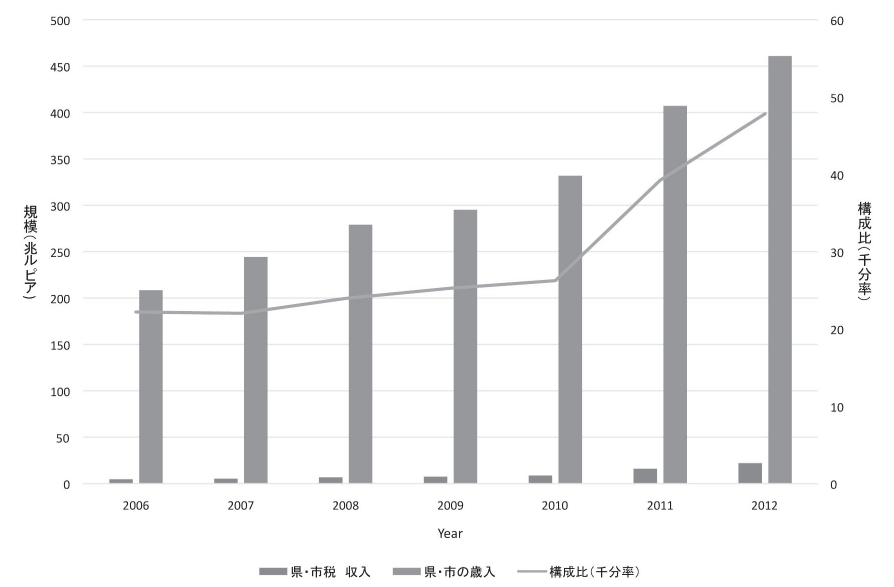


図6 県・市税の規模の推移等



っている<sup>23)</sup>。

(E) 地方政府は地方税の課税権を有することと併せて、資源開発の許認可権限を有している。このため、仮に地方政府が短期的に税収を拡大することを重視する場合、資源開発を過剰に許可してしまう可能性がある。他方、地方政府が、事業者による資源の過重な摂取は将来の税収減に結びつくと考えれば、地方政府の開発許可が慎重になる可能性もあるという論議がなされている<sup>24)</sup>。

(F) 地方税の税収が微小であるため、増収努力を行っても地方歳入への影響が乏しいという考え方も存在している。

(注) 地方税は、制度上は約50種類の税目が存在しているが、州の税収の90%はその中の2つの税の税収であり、県・市レベルの税収の85%はその中のわずか6つの税の税収で賄われている旨が指摘されている<sup>25)</sup>。このため、地方税収の増加を図る上で、税目を整理して税収規模の大きい地方税に課税を集中するべきであるという意見もある。

(G) 一般的には、地方税は、歳入に占めるシェアが小さく、かつ、税源が偏在している。例えばホテル・レストラン税において、課税対象となるホテル・レストランは、東部の島嶼部には立地していない。このため、地方政府関係者の間では地方税に対する関心はあまり高くない<sup>26)</sup>。

## イ 共有税 (Revenue Sharing)

共有税は、石油、天然ガス、鉱産物、林産物、水産物等の天然資源を対象として課税し、国税当局が全て徴収し、地方団体に分与する。このため歳入分与とも呼ばれる。その後、税に関する歳入分与される。なお、土地・資産税の一部につ

---

23) 小黒啓一「インドネシア：地方分権へ不安な船出」『Asia Market Review 2001. 2. 15』29において、国営企業、鉱山、森林等の資源開発産業や農園等を対象とした西スマトラ州等の課税の実例が紹介されている。

24) 寺尾忠能、『アジアにおける分権化と環境政策』(2008, アジア経済研究所) 28 参照。

25) 州の2つの主要な税は自動車登録税及び資産譲渡税。県・市の税はホテル・レストラン税、街灯税、娯楽税、広告税、事業登録税、と畜場税。出典：BIRD, "Fiscal Decentralization in Developing Countries" 121

26) 前述の財務省担当者のコメントによる。



いては、市が徴収を行っている。

共有税は、州及び県・市のいずれについても、歳入全体の18～20%前後を占めている。

共有税は、天然資源富裕州が、地方政府間の財政平準化よりも天然資源を保有する地方政府に対する収入還元を重視するべきという主張を背景に創設された制度である<sup>27)</sup>。このように同国においては地方団体間の財政格差是正と保有する税源の還元という2つの要請の調整を図ることが一つの課題となっている。

共有税は、地方政府にとっては、事務負担が少なく、かつ、一定規模以上の財源となるため、魅力的な財源と考えられている<sup>28)</sup>。

### 3 フィリピン国

#### (1) 地方財政全体の課題

表17が示すとおり、フィリピン国の地方政府の数は増加を続けている。

Provinces 及び Municipalities の歳入の中で、IRA (財政調整資金) は、それぞれ歳入の約76%を占めている。市は相対的に税収入が多く、IRA は約44%となっている (図7)。

税収規模が大きい税目 (所得税、物品税、付加価値税等) は国税であり、地方税の税収規模は小さいことから、地方団体は、IRA に依存せざるを得ない状態になっている。

IRA なしでは地方財政の収支は釣り合わず、IRA によって歳出を賄うことが可能となっている (表18及び図8)。

27) 佐藤百合『経済大国インドネシア』51においては次のとおり解説されている。「スハルト政権時代には逆に、資源の多寡によって開発に差がつかないように全国平準化のための制度設計がなされていた。資源収入は中央政府に吸い上げられ、人口比に合わせて全国に分配された。だが、資源富裕地方は「我々は中央に収奪されるばかりだ」という不満を鬱積させていった。スハルト政権崩壊後、地方分権化へと時代は変わった。鉱業、林業、水産業などの資源収入はその80%を地元に戻元するという方針が、1999年中央・地方財政均等法で定められ、2001年1月から施行された。」

28) 注20)と同じ。

表 17 地方政府の数

| 地方政府のレベル       | 1979  | 1981  | 1991   | 1998*  | 2001   | 2003   | 2008   | 2011   |
|----------------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Provinces      | 75    | 75    | 76     | 78     | 78     | 79     | 81     | 80     |
| Cities         | 60    | 60    | 66     | 84     | 96     | 115    | 137    | 138    |
| Municipalities | 1,484 | 1,497 | 1,540  | 1,540  | 1,513  | 1,497  | 1,493  | 1,496  |
| Barangays      | n.a.  | n.a.  | 41,820 | 41,820 | 41,943 | 41,971 | 41,994 | 42,026 |

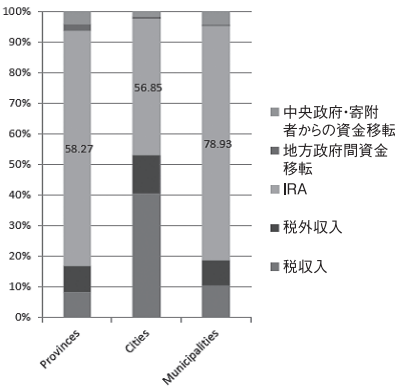
Source: National Statistical Coordination Board; DILG; as of June 2011.

図 7 歳入の構成<sup>29)</sup>

地方政府のレベル別：地方歳入の構造(2008-2011平均)

地方政府レベル別

財源の構成比



| Revenue Source      | Provinces | Cities  | Municipalities |
|---------------------|-----------|---------|----------------|
| IRA (%)             | 76.90%    | 44.46%  | 76.64%         |
| 地方自主財源 (%)          | 16.84%    | 53.09%  | 18.59%         |
| 中央政府・寄附者からの資金移転 (%) | 4.18%     | 1.67%   | 4.35%          |
| 地方政府間資金移転 (%)       | 2.07%     | 0.79%   | 0.42%          |
| 計                   | 100.00%   | 100.00% | 100.00%        |

Source of basic date: DOF-BLGF.

29) 出典：O. Tiu Sonco II, “Decentralization and Local Finance in the Philippines”

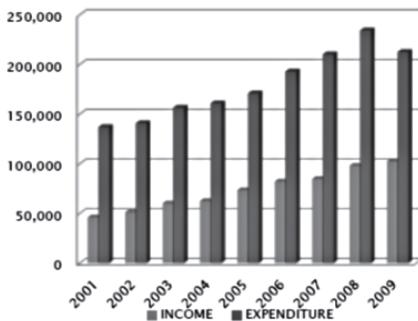
表 18 歳入の推移<sup>30)</sup>

| 財源                        | 2008          | 2009          | 2010          | 2011          |
|---------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 内部財源                      | <b>90.94</b>  | <b>95.71</b>  | <b>101.63</b> | <b>110.98</b> |
| 税収入                       | 62.82         | 66.99         | 67.19         | 76.58         |
| 税外収入                      | 28.12         | 28.72         | 34.44         | 34.40         |
| 外部財源                      | <b>180.33</b> | <b>211.37</b> | <b>211.96</b> | <b>223.76</b> |
| 国内歳入の配分                   | 171.86        | 198.38        | 196.89        | 209.05        |
| 国税徴収分の配分                  | 4.70          | 3.13          | 9.92          | 7.27          |
| 地方団体間の資金移転                | 1.25          | 4.51          | 2.98          | 3.31          |
| 特別資金(受領金、補助金、<br>寄附金、補助金) | 2.52          | 5.34          | 2.86          | 4.08          |
| 合計                        | <b>271.27</b> | <b>307.08</b> | <b>313.59</b> | <b>334.74</b> |

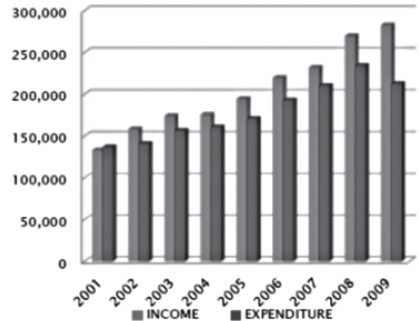
図 8 IRA と地方の歳入・歳出

全地方政府：地方歳入と地方歳出の対比  
(IRAを含む場合及び含まない場合)

地方歳入(IRAを除く)と地方歳出の推移  
(全地方政府, 2001-2009)



地方歳入(IRAを含む)と地方歳出の推移  
(全地方政府, 2001-2009)



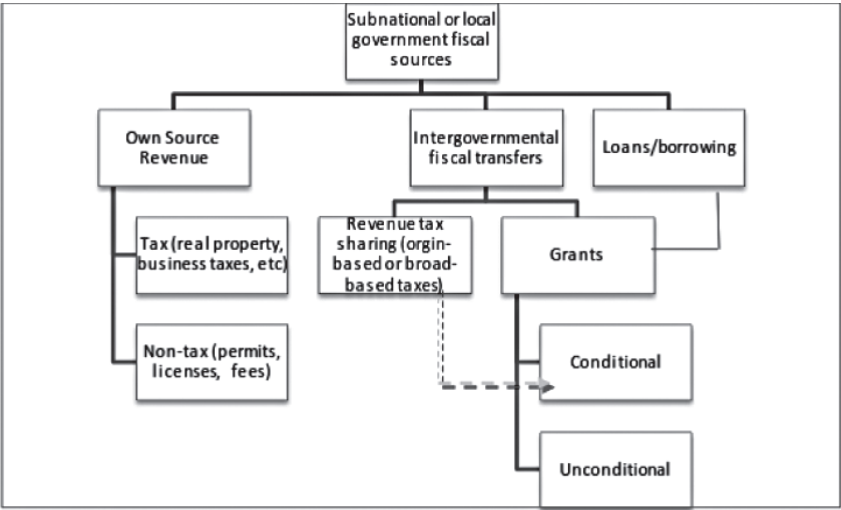
30) 出典：O. Tiu Sonco II, "Trends and Patterns: Local Operating Income/Revenues and Current Operating Expenditures, 2008 to 2011", Source of basic data: DGF-BLGF

(2) 一般交付金

ア IRA の概要

IRA は、地方団体の歳入において中心的な役割を果たしており（図9）、IRA は、規模の増加基調を続けている（図10）。

図9 地方団体の財源



Source: Tiu Sonco 2009; updated in 2013.

図10 IRA の規模の推移（2001-2012、単位百万ペソ）

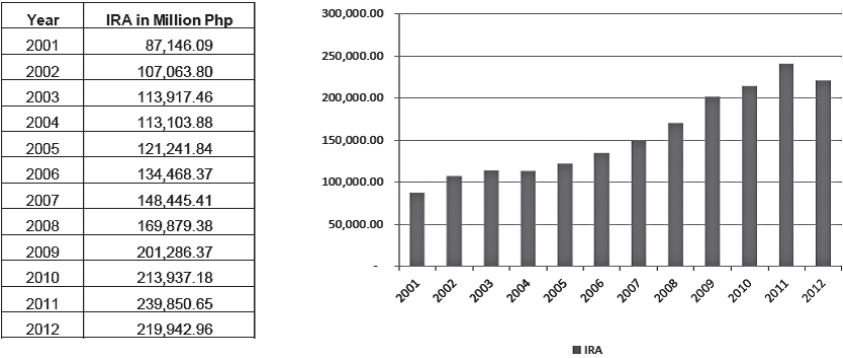


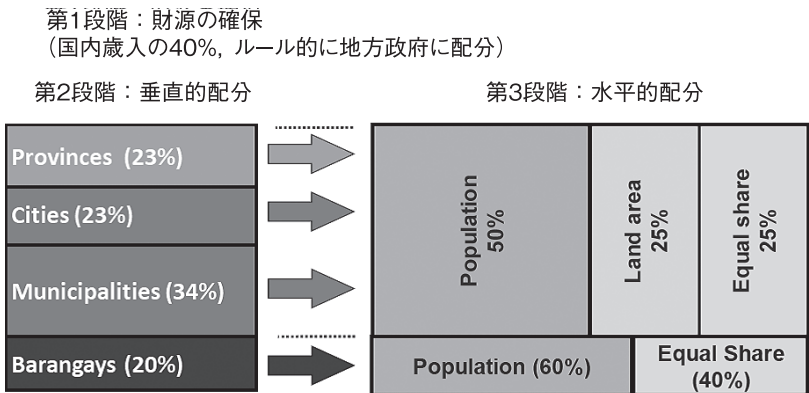
表 19 IRA が歳入に占める割合の推移 (2001-2007)

| LGUs                                          | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | Average |
|-----------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|---------|
| Percentage Share of IRA to Total Income       |      |      |      |      |      |      |      |         |
| Municipalities                                | 78   | 80   | 78   | 78   | 78   | 78   | 76   | 78      |
| Cities                                        | 51   | 50   | 49   | 45   | 46   | 44   | 49   | 48      |
| Provinces                                     | 78   | 82   | 70   | 77   | 76   | 79   | 77   | 77      |
| Percentage Share of IRA to Total Expenditures |      |      |      |      |      |      |      |         |
| Municipalities                                | 89   | 94   | 91   | 85   | 86   | 88   | 92   | 89      |
| Cities                                        | 51   | 55   | 52   | 46   | 49   | 46   | 55   | 51      |
| Provinces                                     | 76   | 91   | 74   | 79   | 77   | 82   | 81   | 80      |

Source of Raw Data: DBM's BESF, various years

Source: Adapted from 11 RFA by The Asia Foundation, 2010.

図 11 IRA の算定方式



Source: Based on LGC and adapted from JICA-DILG 2008 with modifications.

また、Provinces, Cities, Municipalities いずれにおいても、2004 年度以降、歳出に対する IRA の比率（いわば IRA への依存度）は漸増している（表 19）。

#### イ IRA の算定

IRA は次の方式で算定される。（1991 年地方政府法 第 284 条、285 条；図 11）

- ① 直近 3 会計年度の内国歳入割り当て金の 60% を国、40% を地方に配分。
- ② Provinces 23%、Cities 23%、Municipalities 34%、Barangays 20% の割

表20 IRAの配分基準

| IRAの配分      | Province | City | Municipality | Barangay |
|-------------|----------|------|--------------|----------|
| 旧法（1991年まで） | 30       | 25   | 45           | 10       |
| 新法（1992年以降） | 23       | 23   | 34           | 20       |

合で配分。

- ③ これをそれぞれの階層の中で、人口50%、面積25%、均等割25%の分配比率で分配されている（Barangaysは、人口60%、均等割40%）。現状は人口が大規模な都市に対する配分が多いため、例えば住民1人当たりの収入を基準として、貧しい地方政府により多く配分すべきであるという意見がある<sup>31)</sup>。

1991年地方政府法により、中央政府の権限が地方政府に大幅に移譲されるとともに、IRAの配分方式も変更された（表20）。新たな配分方式では、ProvinceとCityが同率の23%となっているが、移譲された権限は、Provinceが多く、Cityは少なかったため、Provinceの財源は不足がちとなり、Cityの財政は相対的に余裕が生じることとなった。

### （3）地方自主財源

#### ア 地方税

##### ① 地方税の種類

地方税は、大きく3つに分けることができる。第一にProperty Tax（資産税）、第二に商品・サービス税（たばこ税、配達トラック税、行商税等）、第三にその他（鉱山税、娯楽税、砂利税等）である（表21）。

##### ② 地方税収入の配分

地方税収入については、Citiesに対する配分比率が顕著に高くなっている（表22）。さらに、市の数は少ないため（2018年：138団体）、各市の税収は大きくなる。

---

31) 木村宏恒『フィリピン 開発・国家・NGO』（1998）155

表 21 地方税の種類

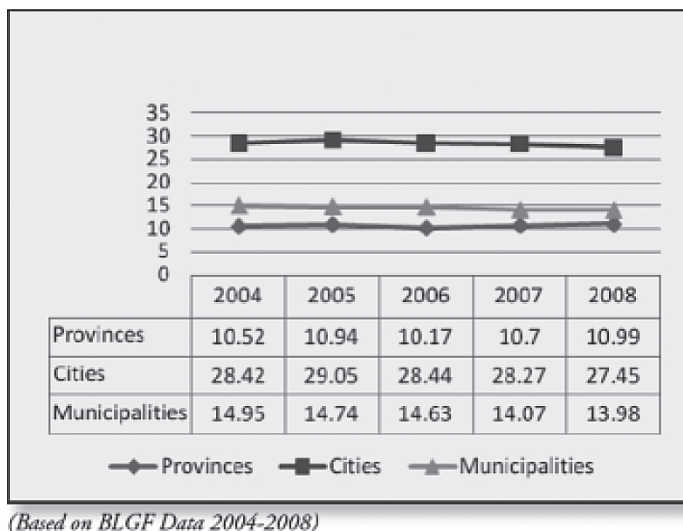
|                                                        |
|--------------------------------------------------------|
| <b>a. Property Taxes</b> (資産税)                         |
| Real Property Tax – Current                            |
| Real Property Tax – Preceding                          |
| Real Property Tax - Penalty                            |
| Real Property Tax - Transfer                           |
| <b>b. Taxes on Goods and Services</b> (商品・サービス税)       |
| Share on Tobacco Excise Tax                            |
| Taxes on delivery trucks and vans                      |
| Tax on Peddlers                                        |
| Occupation Tax                                         |
| Franchise Tax                                          |
| <b>c. Other Taxes</b> (その他の税)                          |
| Mining Tax                                             |
| Local Government Share on IRA                          |
| Miscellaneous - Amusement Tax                          |
| Miscellaneous - Sand and Gravel                        |
| Others - Immigration Tax                               |
| Loc. Gov't Service Equalization Fund                   |
| <b>d. Fines &amp; Penalties on Tax Revenues</b> (追徴課税) |
| Taxes on Goods and Services                            |
| <b>TOTAL TAX REVENUE</b>                               |

表 22 歳入の配分比率 (2008-2011 平均)

| Revenue Source (歳入財源)                              | Provinces  | Cities     | Municipalities |
|----------------------------------------------------|------------|------------|----------------|
| <b>LOCAL SOURCES</b> (自主財源)                        | <b>13%</b> | <b>68%</b> | <b>19%</b>     |
| TAX REVENUE (税収入)                                  | 9%         | 75%        | 16%            |
| Real Property Tax                                  | 15%        | 69%        | 16%            |
| Tax on Business                                    | 2%         | 82%        | 16%            |
| Other Taxes                                        | 17%        | 70%        | 13%            |
| NON-TAX REVENUE (税外収入)                             | 21%        | 52%        | 27%            |
| Regulatory Fees (Permit and Licenses)              | 4%         | 65%        | 31%            |
| Service/User Charges (Service Income)              | 27%        | 50%        | 23%            |
| Income from Economic Enterprises (Business Income) | 25%        | 44%        | 31%            |
| Other Receipts (Other General Income)              | 25%        | 57%        | 18%            |
| <b>EXTERNAL SOURCES</b> (外部財源)                     | <b>30%</b> | <b>29%</b> | <b>41%</b>     |
| Internal Revenue Allotment                         | 30%        | 29%        | 41%            |
| Other Shares from National Tax Collections         | 31%        | 17%        | 52%            |
| Inter-Local Transfer                               | 52%        | 34%        | 14%            |
| Extraordinary Receipts/Grants/Donations/Aids       | 34%        | 30%        | 36%            |
| <b>TOTAL CURRENT OPERATING INCOME</b> (運営資金計)      | <b>25%</b> | <b>42%</b> | <b>34%</b>     |

Source of basic data: DOF-BLGF.

図12 地方税収の歳入に対する割合の推移（単位％）



また、地方税収は、横ばいの状態が続いている（図12）。その要因として、地方団体は、IRAに依存する傾向があり、このことが地方自主財源の拡充意欲（新たな課税対象を探求する意欲）を減殺しているという意見もある。他方で、IRAを地方政府に配分することは中央政府の法的な責務となっており、その意味では地方政府が一定のシェアについてはIRAの交付を受けることは当然であるという意見もある。

この点について、中央政府は、「地方団体は、地域住民に対して責任を持ち、水の供給、住宅、公園の維持整備、道路整備等を行いたいのであれば、自前で財源を確保すべき。」と主張している。

これらの問題について、Alinio (2008)<sup>32)</sup>は、「地方自主財源と政府間移転資金のバランスを図るシステムが必要である。」と指摘している。

また、地方税に関する別の問題として、地方税には中立原則が重要であり、課

32) 出典：Buenafe F Alinio, "Philippine local government officials perceptions of decentralization and its effectson local governments' administrative capabilities" (2008, ProQuest)



税が当該地域への企業の立地・雇用・消費に極力影響を与えない方式が望ましいと考えられている。しかしながら、地方政府間の税率引き下げ競争も見られ、これらの動きが国民経済全体に損害を与える可能性もあると考えられている<sup>33)</sup>。

これらの課題を踏まえ、地方政府による地方自主財源の開発意欲が喚起されるような中央政府の施策が期待されているところである。

#### イ 税外収入

税外収入として、登録、検査等の手数料、病院収入、賃貸料など多様な種類のものがある(表23)。しかしながら、これらの収入規模はわずかであり、地方政府の収入全体に大きな影響を与えるものではない。この点について、Alinio(2008)においては、「地方政府が、他の新たな財源を見出さない限り、地方自主財源は、今後ともわずかな規模であり続けるだろう。」と指摘されている<sup>34)</sup>。

表23 税外収入<sup>35)</sup>

| a. Government Services (政府のサービス)                                                                                                                                                                                            | b. Government Business Operations (政府の収益事業運営)                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Registration<br>Inspection Fees<br>Certification or Secretary's Fees<br>Building Permit Fees<br>Governor's Permit Fee<br>Occupancy Permit Fee<br>Hospital Fees<br>Permit Fee for Bangus Fry<br>Miscellaneous - Bid Proposal | Rentals<br>Sale of Plant and Other Farm Products<br>Income from INWD (2%) in Lieu Share<br>Receipts from Rizal Park<br>Interest on Time Deposits                                      |
|                                                                                                                                                                                                                             | c. Income from Public Enterprises (公営企業)<br>Interest on Loans<br>Dividends on Private Enterprises<br>Stocks<br>Dividend on Treasury Notes/Bills<br>Miscellaneous - repayment of loans |
|                                                                                                                                                                                                                             | d. Miscellaneous Income (諸収入)<br>Sale of Waste Materials/Real Property<br>Miscellaneous                                                                                               |

33) "Local Government in the Phillippines" (1998, University of Philippine) 271～272 参照。

34) 出典：Alinio (2008) 104 及び 111

35) 出典：Alinio (2008) 181

## VI 結論

本論分の冒頭に掲げたとおり対象国は次に掲げる共通点を有する。

- ① 地方歳入中、一般交付金及び地方自主財源が主要な割合を占めている。
- ② 権限移譲に対応するための地方の財源確保が重要な課題となっている。
- ③ 地方の収支ギャップが大きく、中央政府からの資金移転が重要な役割を果たしている。
- ④ 中長期的には、地方分権の一環として、地方自主財源の充実が必要である。

次に対象国の中で日本とインドネシア国・フィリピン国（以下「他2国」という。）との間では、地方財政構造上の相違点も見られる。主なものは次のとおりである。

- ① 一般交付金については、日本では、大規模であり、かつ、近年は毎年23～24兆円が確保され、その規模については、安定・成熟期に入っていると考えてよい。一方、他2国においては、その規模が拡充が続けている。このため一般交付金への依存度が強まっている。
- ② 地方自主財源のうち地方税については、日本では地方歳入の最大規模の項目であるのに対し、他2国では、地方歳入の中で一般交付金に次ぐ財源項目であるが、一般交付金より著しく小規模である。このような事情を背景として、中長期的には地方自主財源の充実の必要性も認識されつつ、現時点では地方自主財源の拡充に対する関心はあまり高くない。また、地方税の過重な賦課が地域経済に悪影響を及ぼすことを懸念する意見もある。
- ③ 地方政府間の財源格差については、日本では最大の歳入項目である地方税において団体間格差が一貫して地方財政上の重要課題となっている。これに対し、インドネシア国では共有税を巡り天然資源富裕団体と非富裕団体との間で格差の課題を有している。また、フィリピン国では最大の歳入項目であるIRAについて人口割50%で配分されることから大規模な都市に対する配分が多い。このようにそれぞれ枠組みは異なるものの、財源格差の問題を抱えているのが現状である。

このような実情を踏まえ、対象国の方向性を考えることとする。

第一に、これら対象国においては、収支ギャップを埋める資金移転及び地方自主財源の充実が、安定的な地方財政運営上のキーポイントとなる。即ち、地方自主財源の充実を図ることを通じ収支ギャップの額の縮減を図ることと併せて、最終的な収支ギャップについては①安定的、かつ、②地方政府間の最終的な財政力格差が小さくなる資金移転の手法が望ましいこととなる。

当該資金移転の中心的な役割を果たすものが各国の一般交付金である。一般交付金は、その規模が中央政府により定められ中央政府から交付される依存財源ではあるが、基本的には使途に制約がない一般財源として考えることができ、地方政府の財政自主権の観点から重要なリソースである。

一般交付金については、日本はその規模について毎年度 23 兆円前後が確保されることが定着し結果的に安定した状態に至っているが、他2国においては、未だ充実期にあることから、その位置付けには留意する必要がある。国の施策として一般交付金の充実に重点を置いて取り組んでいる段階においては、地方政府の見地からは、地方財源の基盤強化を重視し、一般交付金の充実を優先し円滑に進めることが有意義であると考えられる。

なお、その際に、将来の更なる財政自主権の発展のために、依存財源の拡充が地方自主財源のインセンティブを妨げている要素が見出されるのであれば、早期に地方自主財源充実のインセンティブ涵養のための施策を検討することが求められる。具体的には、所得課税等の伸張性に富む税の地方税への導入や既存の地方税税目の中で相対的に伸張性に富む税目への集中を図るなど、税体系の再編も視野に入れるべきであろう。日本の場合も、近年は地方法人課税の見直しなど、税源格差解消が顕著な課題として扱われているが、他方、法定外税の伸び悩みや事務の共同処理による滞納整理の取組など、自主財源充実のための取り組みも進められているところである。

また、地方政府間の財源平準化については、日本では地方政府の最大の歳入項目である地方税において、地方法人特別税や地方法人税等の制度改正を通じ平準化への取組みが行われているところである。他2国においても、最大項目である一般交付金（DAU 及び IRA）について平準化機能の充実を図ることも一つの方

策であると考えられる。

地方分権と財政自主権の関係は極めて重要な課題であり、各国は地方政府の財源確保、依存財源への過度の依存の解消、地方政府間の格差解消という複数の命題に取り組んでいくことが求められている。そのためには、今後とも、関係国の歳入構造の中での一般交付金と地方自主財源のバランスや個別課題について、比較行政の見地から更に探求していくことが有意義であると考えられる。

## 参考

表 24 基礎的開発指標

| 国名      | 人口<br>(百万人) | 人口密度<br>(km <sup>2</sup> 当たり) | 都市部人口(%) | 1人当たりGNP<br>(US\$) | HDI順位 |
|---------|-------------|-------------------------------|----------|--------------------|-------|
| 中国      | 1,296.5     | 139                           | 40.4     | 1,290              | 81    |
| インドネシア国 | 217.6       | 120                           | 48.1     | 1,140              | 108   |
| 日本      | 127.8       | 351                           | 65.8     | 37,180             | 7     |
| フィリピン国  | 83.0        | 278                           | 62.7     | 1,170              | 84    |
| 韓国      | 48.1        | 488                           | 80.8     | 13,980             | 26    |
| タイ国     | 62.4        | 122                           | 32.3     | 2,540              | 74    |

表 25 主要な地方行政関係法制

| Country | Year      |                                                                                                                                      |
|---------|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| インドネシア国 | 1974      | Law 5 on Local Autonomy                                                                                                              |
|         | 1975      | Law on Decentralization (decentralisatiewet) that established autonomous regions (地方分権法)                                             |
|         | 1999      | Law 22 on Regional Government and Law 25 on Fiscal Balance between Central and Regional Government                                   |
|         | 2000      | Constitutional Amendment strengthening basis for decentralization                                                                    |
|         | 2004      | Law 32 on Regional Government (amended Law 22) and Law 33 on Fiscal Balance between Central and Regional Government (amended Law 25) |
| 日本      | 1947      | Local Government Law (地方自治法)                                                                                                         |
|         | 1993      | House and Diet Resolutions on Decentralization                                                                                       |
|         | 1995      | Law for the Promotion of Decentralization (地方分権推進法)                                                                                  |
|         | 1999      | Global Decentralization Law (地方分権一括法)                                                                                                |
|         | 2004      | Revision of 1947 Local Government Law                                                                                                |
|         | 2005-2007 | "Trinity Reform" of local finance                                                                                                    |
| フィリピン国  | 1959      | Local Autonomy Act (地方自治法)                                                                                                           |
|         | 1960      | Barrio Charter Act                                                                                                                   |
|         | 1963      | Revised Barrio Charter Act                                                                                                           |
|         | 1967      | Decentralization Act (地方分権法)                                                                                                         |
|         | 1983      | Local Government Code (Batas Pambansa)                                                                                               |
|         | 1987      | Constitution: Article 10 provides for local autonomy                                                                                 |
|         | 1991      | Republic Act (known as Local Government Code)                                                                                        |

参考文献

(Indonesia)

Adityo P. Ramadhan, “Decentralization and Public Officials in Indonesia” (2012 Rambert)

Akihisa Mori, “Democratization, Decentralization, and Environmental Governance in Asia”, (2012, Kyoto University Press)

ANWAR SHAH, “Indonesia and Pakistan: fiscal decentralization-an elusive goal?”, *Fiscal Decentralization in Developing Countries* (1998, Cambridge)

Andreas Bruckner, “Decentralization in Indonesia and the Philippines” (2011, GRIN)

Bambang Brodjonegoro,

“Regional Autonomy and Fiscal Decentralization in Democratic Indonesia” *Hitotsubashi Journal of Economics* 41 (2000)

“Fiscal decentralization and its impact on regional economic development and fiscal sustainability”, *Decentralization and Regional Autonomy in Indonesia, Implementation and Challenges* (2009, IIAS, ISEAS)

Bert Hofman and Kai Kaiser, “Decentralization, Democratic Transition, and Local Governance in Indonesia”, *Decentralization and Local Governance in Developing Countries*, (2006, The MIT Press)

B. Raksaka Mahi, “Local Finance System and Decentralization”, 3<sup>rd</sup> Meeting of GRIPS Research Committee of Decentralization in Asian Countries, June, 2012

B. Raksaka Mahi and Suahasil Nazara, “Survey of Recent Developments”, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol48, No. 1, 2012

“Decentralization and local democracy in the world 2008”, The world bank and UCLG (United Cities and Local Governments)

Ehito Kimura, “Political Change and Territoriality in Indonesia”, (2013, Routledge)

Gerald S. Maryanov, “Decentralization” in Indonesia as a political problem”, (2009, Equinox)

Hisaie Nakanishi “Decentralization and Local Autonomy in Indonesia” (2001, Forum of International Development Studies, 20)

Indra Pradana Singawinata, “Decentralization and Local Development in Indonesia” (2009, Lambert)

James ALM, “Reforming Intergovernmental Fiscal Relations and the Rebuilding of

- Indonesia*", (2004, Edward Elgar Publishing Limited)
- Jim Schiller and Achmad Uzar Fauzan, "Local resource politics in Reform Era Indonesia" *Community, Environment and Local Governance in Indonesia*, (2009, Routledge)
- Norio Usui and Armida S. Alisjahbana, "Local Development Planning and Budgeting in Decentralized Indonesia: Missing Links in Bottom-up Approach" *Kansai University Review of Economics No. 7* (2005)
- Wilfredo B. Carada and Eiji Oyamada Ph.D, "Decentralization and Inclusive Governance Experiences from the Philippines and Indonesia" 同志社グローバス・スタディーズ第3号 (2012)
- Yashuyuki Matsumoto, "Financial Fragility and Instability in Indonesia" (2007 Routledge)
- 白井則生「インドネシア地方分権化政策の評価」『*Japan Society for Southeast Asian History*』(2004)
- 鏡味治也「地方自治と民主化の進展 バリの事例から」『*現代インドネシアの地方社会*』(2006, NTT 出版)
- 小黒啓一「インドネシア：地方分権へ不安な船出」『*Asia Market Review 2001. 2. 15*』
- 国際協力事業団、国際協力総合研修所、『「地方行政と地方分権」報告書』(2001)
- 作本直行『*アジアの民主化過程と法*』(2003、アジア経済研究所)
- 佐藤百合『*インドネシアの経済再編*』(2003、アジア経済研究所)
- 佐藤百合『*経済大国インドネシア*』(2012、中央公論新社)
- 下村恭民『*アジアのガバナンス*』(2006、有斐閣)
- 高田寛文「アジア諸国の地方自治と地方分権改革」『*公営企業*』(2014、地方財務協会)
- 寺尾忠能・大塚健司編『*アジアにおける分権化と環境政策*』(2008、アジア経済研究所)
- 藤井勝・高井康弘・小林和美『*東アジア「地方的世界」の社会学*』(2013、晃洋書房)
- 船津鶴代・永井史男『*変わりゆく東南アジアの地方自治*』(2012、アジア経済研究所)
- 松井和久『*インドネシアの地方分権化*』(2003、アジア経済研究所)
- 水木達也『*インドネシア 多民族国家という宿命*』(2006、中央公論新社)
- 藪野祐三『*アジア太平洋時代の分権*』(2002、九州大学出版会)
- 山下茂『*体系比較地方自治*』(2010、ぎょうせい)

(Philippine)

Alex Brillantes Jr, “*Decentralization in the Philippines: Achievements and Characteristics*” Symposium of GRIPS December, 2010

Buenafe F Alinind

“*Philippine local government officials perceptions of decentralization and its effects on local governments’ administrative capabilities*” (2008, Pro Quest)

Charisma Malixi, “*Review and assessment of Decentralization in the Philippines*” (2008, VDM Verlag Dr.Muller)

Gilbert M.Llanto, “*Fiscal Decentralization and Local Finance Reforms in the Phillipines*”, 3<sup>rd</sup> Symposium of GRIPS March, 2009

Proserpina Domingo Tapales, “*Local Government in the Philippines*” (1998, University of Philippines)

Rosario G.Mansan and Eden C.Villanueva, “*Gems in LGU Fiscal Management: A Compilation of Good Practices*”, (2006, Philippine Institute for Development Studies)

木村宏恒 『フィリピン 開発・国家・NGO』 (1998)

(日本)

『平成26年版 地方財政白書』 総務省