

## フィリピンにおける1991年地方政府法の施行による 地方財政と地域開発への影響\*

貝 沼 恵 美\*\*

本研究はフィリピン共和国において制定された1991年地方政府法の施行がもたらした地方財政と地域開発への影響を明らかにすることを目的とする。主たる研究方法は前者が地方財政に関する統計データ分析とし、各地方政府における歳入面から検討した。後者は同国ルソン島北部に位置するベンゲット州とイフガオ州にて2005年10月に実施した聞き取り調査の結果を中心に考察した。

その結果、以下のことが明らかになった。まず地方財政に関しては、1991年地方政府法の制定によって地方の財政規模が拡大していること、それ以前に存在していたマニラ首都圏とマニラ首都圏以外の地域における格差が縮小していること、しかし歳入の構成要素からは自主財源が占める割合が低下し中央政府から配分される依存財源の割合が高まったことが明らかになった。また地域開発に関しては、地方分権化によりインフラ整備における優先順位を、地域の実態を知る自治体主導で決定可能になったことが評価された。しかしながらその一方で、移管された業務の実施能力が自治体に養成される以前に分権化された結果、分権化により開発が進んだ自治体と、かえって後退した自治体に二分されることが明らかになった。それらは1991年地方政府法の制定から施行まで数か月の期間しかなかったこと、分権化に対応しうる自治体における仕組みづくりが十分にされないまま行財政が移管されたことによる自治体内部の混乱、業務移管に伴う中央政府からの技術力やノウハウの移転が不十分であったことなどに起因しており、その結果、地方分権化による恩恵およびその評価は自治体間でも差異が生じることとなった。

【キーワード】 1 地方分権 2 地方財政 3 意思決定 4 地域格差 5 フィリピン共和国

### I はじめに

1980年代半ばの世界的な民主化の動きを受け、数多くの国々で政治のあり方に対する見直しがみられるようになった。第二次世界大戦後に政治的な独立を果たした植民地諸国は、経済開発を推進することで国家の近代化を実現しようとしてきた。すなわち政治的に独立することは同時に世界経済における競争にさらされることを意味し、経済力およびガバナンスの構築なくして自国を守ることは極めて困難になったためである。

長期にわたる宗主国の支配により経済システムを破綻させられた旧植民地諸国は、中央集権体制を採ることによって権限を集中させ、効率的な資源配分と活用

を実現しようとしてきた。そのなかで、本稿で着目するフィリピン共和国（以下、フィリピン）における政治体制は、東南アジア諸国のなかでも「中央集権的ではあるものの脆弱な官僚制」と「地方割拠的な政治」にその特性が代表されてきた（川中、1996）。また佐久間（2012）によれば、戒厳令下のマルコス期を例外とすれば、アメリカの植民地統治期からフィリピンでは漸進的な分権化が進んできたこととされる。

フィリピンにおいては民主主義の導入が同国の宗主国であるアメリカによって主導されてきた。アメリカは米西戦争に勝利し、1898年のパリ条約によってスペインからフィリピン、グアム、プエルトリコを割譲された。しかし、前宗主国のスペインに対する独立運動が活発化しているなかでの譲渡であり、

\* 本稿のⅢ章およびⅣ章1・2節は1999年1月に筑波大学大学院地域研究研究科に提出した修士論文（貝沼、1999）の一部を加筆・修正したものである。

\*\*立正大学

円滑な植民地運営のため、アメリカは懐柔策を採る必要性があり、その一手法として学校制度と英語教育をフィリピンに持ち込んだ（永野，1995）。また、アメリカは一定の自治を容認し、地方にも配慮した地方分権化政策を開発途上国の中では早い段階で導入してきた。

フィリピンでは、マニラ市あるいはマニラ首都圏の開発が一極集中的に進められ（第1図）、スペインおよびアメリカの植民地運営の本拠地も置かれ、その発展の度合いは他地域と比較しても著しい。それは首都圏偏重の予算や人員配分にも帰結して首都圏の発展は加速度的に進行し、地方政治家および自治体職員からは「マニラ帝国（Imperial Manila）」と

揶揄されるようになった。

エドサ革命の結果として1988年に誕生したアキノ政権は、中央への資源の一極集中体制を見直し、また民主化推進政策の一環として地方分権化政策を一層推進するため、1991年地方政府法（Local Government Code of 1991, Republic Act No.7160, 以下、新政府法）を制定した。これは中央と地方の垂直関係および地域間の水平関係の格差の是正を試みるものであった。さらに開発主体としてのNGOや住民に参加を促すことで、資源に限りがある環境の中でそれらのエンパワーメントを図ろうとするものでもあった。その結果、新政府法は開発途上国における地方分権化のモデルとも称されるほど、世界からも広く注目されることになった。そこで本研究においては新政府法の施行が地方財政と地域開発にもたらした影響を明らかにする。

開発途上国における地方分権化を取り扱ったものとしては、Smoke & Lewis (1996) がインドネシアにおける地方分権化によるサービスの配分が資金提供サイドあるいは中央政府主導で行われるため、各地方の実情に適していないことを指摘した。またSagbas (2001) はトルコにおける中央と地方政府の財政的課題を、固定資産税の徴収を事例とした実証的研究を行った。いずれも中央と地方の垂直的関係を主眼としており、これらの研究から得られた知見は、本研究にて注目する財政の分権化の課題を検証していくうえでも有効であろう。

他方、フィリピンに注目するのならば、Panganiban (1995) が、権限や機能の中央から地方への委譲は円滑に進むと期待されたが、地方分権化の真の目的を明確に示すことなく実施し、民主主義と効率性の同時追求した結果、地方で新たな混乱が生じたことを明らかにした。また地方分権化の主たる目的のひとつである地域開発に注目したものとしては、人口分散化計画による地方の開発促進の可能性をBronger (1980) が各地方の地域開発特性と共に指摘してい



第1図 フィリピンの地域区分

る。空間的配置に立脚したものとしては江崎（1995）がマニラ首都圏近郊に位置するカラバルソン地域の工業化による国家としての発展の可能性と課題を、特にカビテ州の工業団地を中心に論じた。神田（1999）は1970年代からの同国における地域開発戦略の変遷を、国際協力事業団の資料も活用しつつ、日本とのかかわりについても整理した。さらに地方分権化と地方財政に注目した野口（1997）は、新政府法を「開発途上国における地方分権化のモデルとみなされ、画期的かつ革命的な行財政構造の転換」としつつも、末端レベルの行政単位におけるその効果について疑問を呈した。

このようにフィリピンの地方分権化や地方財政に関する多くの研究は、制度自体あるいは中央と地方の二極構造に着目したものが多く積み重ねられてきた。しかし、地方自治体間の比較に注目した研究の蓄積はほとんどなく、今後、地域の活性化が国力の増強には不可欠であると考えるのであれば、国策としての地方分権化を活用して地方の成長につなげられた地域とそうではなかった地域を整理し、そのうえでその要因を考察していくことは、特に資源の限られた開発途上国における新たな活性化策を考えていくうえでも有効であろう。

そこで本研究では、地域の活性化と地域格差の是正を目的として制定された新政府法に注目し、それが地方財政と地域開発に及ぼした影響を明らかにする。地方分権化の促進は行財政機能の地方自治体への分化を通じて中央政府と地方政府の関係を見直し、そこにある格差を是正する可能性を多分に包含することから、地方の発展を促進することが期待されている。またフィリピンは多くの開発途上国に先駆けて先進的な地方分権化政策を導入しており、今後の途上国の地方の発展を考えていくうえでも示唆に富む事例になりうると考えられる。主たる研究方法は地方財政に関しては統計データ分析を基調とし、各地方政府における歳入面から検討した。地域開発お

よび地域の実態については同国ルソン島北部に位置するベンゲット州とイフガオ州にて2005年10月に実施した聞き取り調査の結果を中心に考察することとする。

## II 1991年地方政府法による地方分権化に向けた見直し

### 1. 1991年地方政府法の概略：中央—地方関係の見直し

分析に入る前に、新政府法の概略を整理し、新政府法による地方財政の分権化に向けた制度的な見直しを概観したい。

新政府法は1991年10月に制定され、1992年1月に施行された。赤松（1995）によれば同法は従来の中央—地方関係を見直す5つの側面から構成され、第1は基本的社会サービス事業の自治体移管、第2に中央政府—地方自治体関係の制度的創出、第3に地方開発協議会の刷新、第4に開発計画・予算計画の定着、第5に歳入向上と財務関連業務の刷新にある。そのなかでも財政トランスファーと地域開発への影響を主眼とする本研究において密接にかかわる第1側面、第4側面、第5側面について詳細に説明する。

まず第1側面であるが、これは従来、国で管轄していた農林水産業、保健、社会福祉、公共事業、観光に関連する行政サービスの実施権限を各行政レベルの地方自治体に移管するものである<sup>1)</sup>。具体的には農業・漁業関連の普及と調査、母子健康、伝染病予防、公立病院など保健施設の管理運営、道路・橋梁の建設、井戸・水道施設の維持管理、灌漑施設の建設と維持管理、公立学校校舎の建設と維持管理、デイケアセンターの運営、青少年・女性・高齢者・身体障がい者などを対象とする社会福祉業務一般、コミュニティ森林管理、環境保護、住宅プログラム、観光施設の保全、観光促進プログラム、公設市場、警察署・消防署など公共建造物・施設の管理など多

岐にわたる。これは全国的なプログラムや政策の策定は従来通り中央政府が行う一方で、業務の実施権限を地方政府に移譲することで、地方の実態に合わせた行政サービスの提供を図るものである。

第4側面に関し、従来の開発事業はこれらの事業の計画や予算策定、事業の実施および管理という一連のフローが中央政府によって直轄事業として管理されていた。そのため各自治体は開発ニーズの陳情者としかならず、それを見直すため新政府法では諸事業の移管を通じて、各自治体を事業当事者として自治体開発および予算策定を担わせることとした。

第5側面については、特に1980年代以降の自治体財政の後退に伴う社会施設の老朽化に対応し、より地域の実態とニーズに基づく諸事業の実施を可能にするため、自治体財政の改善を通じて地方財源の拡大、徴税義務などを通じた地方の財務関連業務の刷新を試みるものであった。

地方分権にかかるコストと財政調整制度としての役割について、持田（2004）は功罪両面あるとしている<sup>2)</sup>。しかし、そのなかで国は利益が最大となるような仕組みづくりを行い、その正当性を示すことで分権化の志向と導入に結びつくのであろう。フィリピンにおいては、資源の中央政府への一極集中、意思決定プロセスにおける不透明性と遅延、地元住民にとって優先度の低いプロジェクトの優先的実施に伴う問題点が長期にわたり指摘されてきた<sup>3)</sup>。国土面積比0.2%に対し国家人口比13%の集中度に伴う財源、利便性、機会がマニラ首都圏に集中していることに対する地方住民の異を唱える声にこたえるべく、新政府法においては財政の分権化を図ることになった。

## 2. 地方財政の分権化へ向けた制度的見直し

フィリピンの歳入構造はかねてよりその脆弱性が指摘されており、財政を通じた所得の再分配機能が有効に作用しているとは言い難かった（野沢、2000）。

これは富裕層を中心とする稀薄な納税意識、全世帯の4割が貧困層といわれる国民の低い税負担能力、徴税システムの不備などが背景にある。従来から国民所得に対し租税収入の割合が低く、東南アジア諸国の中では最低レベルにあるとされてきた<sup>4)</sup>。この点を重視したIMFと世界銀行の勧告により、1986年には個人所得・法人利潤のような直接税を中心に、1988年には付加価値税制への移行を中心とした税制改正を行った。このことにより対GNP比は増加し、一定の前進は見られたものの、依然として他諸国よりもその租税収入率は低い。この税制改正によっても付加価値税・関税および輸入取引税など間接税に大きく依存する体質は継続し、租税の直間比率もほとんど変わらなかった。すなわち弱者に厳しい課税構造であり、この国の貧富格差に連動しているとみることできる。1991年の家計・所得調査を見ても、アキノ政権の6年間で上下の所得格差は拡大しており<sup>5)</sup>、同じ東南アジアに属するタイと比べてもフィリピンにおいてはいわゆる中間所得者層が薄いとされる（野口、1996）。これが歳入構造を歪める社会・経済的要因であり、税制改正以前に構造改革が必要とされる所以ともいえよう。また脱税は明らかに犯罪であるという認識を徹底させるため、1992年の脱税処罰強化法にみられるような措置を、罰金や懲役加重などを通して継続的に強化し、納税意識を高めている。

一方、地方財政に目を転じるのならば、1973年の地方税法施行以前の州は課税権を有しておらず、施行後に固定資産税の課税権が付与された。1987年憲法は第10条第5節にて財政自主権を「地方自治体は地方自治の基本政策に合致する限り、国会の規定する趣旨と制約の下に自己の財源としての歳入を講じ、租税、使用料、料金を徴収する権限を有する。この租税、使用料、料金は当該地方自治体に帰属することが認められる」とし、また新政府法第139条はすべての市と町に、いかなる職業・事業に従事する者に



も、免許税または料金を課し、サービス料を徴収し、公的目的のために適正で均一な税と料金を徴収する権限を与えた。

本稿にて注目する新政府法は、財政支出に関わる明確な責任を地方自治体に担わせると共に、一定の範囲で徴税権を認めることにより独自財源を確保させ、国税の一部を地方に分配する内国歳入割当 (Internal Revenue Allotment 以下、IRA) の配分規定を改訂した。また地方開発に使用される財源として地方債の発行を一定の条件下で認め、借款の調達についても部分的にその規制を緩和した。ただしその恩恵の享受の範囲は対象となる地域および自治体の特性により異なると考えられるため、新政府法による各項目の変更内容を以下に示す。

#### (1) 内国歳入割当 (IRA) の配分率改正

フィリピンの地方開発行政を論じる場合、まずその主財源となっている内国歳入割当 (IRA) に注目する必要がある。新政府法は、原則として国税収入の40%を上限とし、一定の配分基準に基づき内国歳入割当 (IRA) として地方自治体に配分するよう規定している。従来、当該会計年度の3年前の関税及び国際取引税を除く内国税歳入総額の20%とされていた内国歳入割当 (IRA) シェアは、1992年の新政府法施行以来、最初の年はその3年前の30%、翌年は35%、3年目以降は40%というように3年間で段階的に引き上げられ、その配分は各自治体の行政面積、人口等によって一義的に定められた<sup>6)</sup> (第1表)。従来の配分は人口割当が全体の70%であったということから、この配分基準の変更は過疎地域に傾斜配分することによる当該地域への配慮の意図がみてとれる。各自治体における内国歳入割当 (IRA) の使途に関しては特に規定がないものの、配分額の最低20%は開発事業 (Development Fund) として支出<sup>7)</sup> することが定められている。

配分基準の変更により地方分権の政策的意図を明確にしたが、そこでは末端自治組織の重視及び都市

第1表 内国歳入割当 (IRA) の配分基準

	(単位: %)	
	1991年地方政府法 施行前	施行後
自治体間配分比率		
州	27.0	23.0
市	22.5	23.0
郡庁・町	40.5	34.0
バラングイ	10.0	20.0
同一レベル自治体内配分基準		
人口割当	70.0	50.0
面積割当	20.0	25.0
均等割当	10.0	25.0

Cuaresma & Ilago (1996) より作成。

圏より地方圏重視ともいうべき傾向がみられる。新政府法は末端行政組織のバラングイに対し内国歳入割当 (IRA) 配分率を従来の10%から20%に引き上げ、残りの配分割合を市にやや厚く、州と町を薄くするように変更した。これは社会福祉・保健・教育・文化など日常生活の直接担当者としてのバラングイにより大きな責任を負わせるとともに、インフラの整備・地域開発事業等についても地方都市の後背地である農村地域を重視する大都市への人口流入の抑止効果を持つ (拡大する公共事業の担い手を地方の町村や州とする) 政策への変更を示している。

#### (2) 地方税枠の拡大

地方自治体の独自財源として新政府法により規定されている地方税の主なものは、不動産税 (Real Property Tax 以下、RPT) 及び特許・事業税 (License and Business Tax 以下、LBT)、その他の税に区分される。特に不動産税 (RPT) と特許・事業税 (LBT) は地方自治体が徴税可能な主要税源であり、これらの徴税により当該自治体の税収規模は大きく左右される。

まず不動産税 (RPT) について述べる。不動産税 (RPT) は課税対象の性質により、最も安定かつ生産的な地方税であるとされる (Cuaresma & Ilago,

1996). 新政府法の下で、州は不動産に対して査定価格の1%を超えない率の不動産税(RPT)を課すことができる。<sup>8)</sup> 市及びマニラ首都圏の郡庁・町においては2%を超えない率で課税することが可能であり、<sup>9)</sup> その税収は一般会計(General Fund)に繰り込まれる。またこれとは別に州、市、及びマニラ首都圏の郡庁・町は1.0%の不動産税(RPT)を課税できることになっており、これは特別教育会計(Special Education Fund)への特定財源となる。<sup>10)</sup> 配分に関しては、州政府が徴収した不動産税(RPT)の35%は州に、40%は所在する郡庁に、25%は所在するバラングアイに、それぞれ一般会計に積み立てられる。<sup>11)</sup> 市が課税した同税に関しては、70%が市に、残りの30%のうち、50%は所在地のバラングアイに、50%は市内のバラングアイに均等配分される。<sup>12)</sup> マニラ首都圏の郡庁・町においては、35%がマニラ首都圏の一般会計に、35%は当該郡庁・町に、残りの30%のうち50%は所在地のバラングアイに、50%は郡庁・町内の他のバラングアイに均等配分される。<sup>13)</sup> ここで特筆に値するのは、マニラ首都圏内の郡庁・町においては不動産税(RPT)の徴収が可能であるにもかかわらず、それ以外の郡庁・町においては認められていないことである。すなわち、マニラ首都圏の郡庁・町は他地域の同等自治体と比較しても優遇されており、人口規模の違いはあれどマニラ首都圏が制度上も特殊な地域とみなされていることが明らかである。

次に特許・事業税(LBT)について述べる。州に与えられている特許・事業税(LBT)税源は、不動産取引税、印刷出版税、砂利採掘税、専門職業税、娯楽税、輸送税等であり、郡庁・町に与えられた特許・事業税(LBT)税源としては事業税、漁業税、その他の手数料税収がある。<sup>14)</sup> 市は州、郡庁、町に与えられているこれら全ての特許・事業税(LBT)徴税権が認められており、バラングアイに関しても数種の手数料課税が認められている。

### (3) 地方債、借款の調達及びODAへの直接アクセス権

新政府法の施行は内国歳入割当(IRA)および徴税権の拡大以外にも地方政府の開発資金調達の機会を増大させた。まず地方債の発行や中央政府、民間金融機関からの開発ローンの取得などの債務負担行為が、一定の条件のもとで認められるようになった。特に贈与分の取得に関し、ドナーへの直接的なアクセスが許可されるようになった。

従来、地方自治体の資金貸付けに関する規定を定めた1975年の大統領令第752号により、州、市、郡の資金取引き、借入に関わる行為及び運営は国家が管理してきた。この大統領令は民間金融機関からの借入障害にはならないものの各種の規制があったため、地方自治体をして政府金融機関、後に郡部開発資金(MDF)からの借入を余儀なくさせた。しかも、プロジェクトの承認、資金貸付に要する期間は事務手続き、必要書類整備などにより3年は要したといわれている。<sup>15)</sup>

しかし新政府法が制定されたことにより、地方自治体は中央政府から政治的に大幅な独立的権限を獲得し、新たに付与されたより強力な政治的、共同体的な権限および機能、責任を行使するに至った。「いかなる地方自治体も債務を負担することができ、承認された地方開発計画及び公共投資計画に従い、地方インフラその他社会経済開発プロジェクトに対する融資のための制度を利用できることが基本政策になくなくてはならない」<sup>16)</sup>、「地方自治体は借款、信用供与ほか種々の形式の債務に関し……」<sup>17)</sup>と規定されているように新政府法を通じて自治体に多くの裁量権が与えられることとなった。すなわち地方自治体は政府金融機関または民間銀行、貸付機関から独自に資金取入れできる権限が付与されるとしている。それと同時に事前の財務省による承認を得ることなく地方プロジェクトに対する資金調達のための融資資金投資を利用する権限をも付与された。またODAに関してもグラントに限り地方自治体の直接交渉が認められるようになった。<sup>18)</sup>

しかし、起債、借款調達いずれにおいても複雑な事務手続き、自治体の財政的信用度、法的情報の不足等からこれらの資金調達が可能とされるのは一部の先進都市に限定されている。フィリピンにおいて最初に地方債を起債したのはセブ州であった(Cuaresma & Ilago, 1996)。これは新政府法の施行以前に起債の発行による開発資金の調達を実施した唯一の自治体であった。施行後はケソン市(マニラ首都圏)、レガスピ市(アルバイ州)、イリガン市(北ラナオ州)、ナガ市(南カマリネス州)において実施されたが、これは全国の地方自治体の数からもごく稀なケースということができよう。制度として認められたものの、自治体がそれを実行に移す能力を構築するには、当面時間を要することが、2005年の筆者の事例地域における調査からも明らかになった。

### Ⅲ 地方分権化に基づく地方財政の地域的差異

本章では地方財政の地域的差異を明らかにする。財政上の分権化を測る手段として、Manasan (1997)が示した<sup>19)</sup>4つの指標のうち、中央政府からの独立及び自治に注目する本稿では財政上の自治化割合＝地方政府歳出に占める地方政府独自の歳入割合である。財政上の自治化率を中心に検討する。分析は以下の2つに分けて行う。第1はフィリピン全土における地方歳入の内訳に関するデータの分析である。対象とするのは3か年で、1991年地方政府法施行直前の1991年、施行から3年後の1995年、7年後の1999年とする。地域単位としてはマニラ首都圏および78の州とする。なお分析には各地域、すなわちマニラ首都圏は市政府および郡庁・町政府の歳入データ、78州は州政府、市政府、郡庁・町政府の歳入データを用い、それらを合算したものを各地域の財政データとした。一方、政府財政の地方分権化は段階的に行われ、施行後3年程度を一つのフェーズととらえる。そのため1995年は地方財政の分権化の第一段階終了

時と考えることができ、制度自体の変化を明らかにするうえで有効である。また1999年は第一段階終了から4年後に相当し、新たな制度が定着しつつあるなかでの財政構造をみるうえで意味があるといえよう。分権化の実施は「転換期(1992～93年)」「移行期(1994～96年)」「安定期(1997年～)」の3段階で進めるとしていたことから、この3か年の比較は有意義と考えられる。

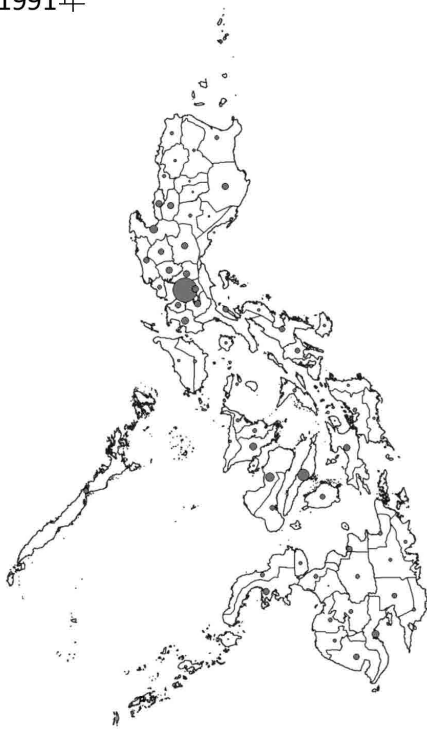
第2は、新政府法の施行による財源の分権化により地方自治が促進された地域と後退した地域を事例として、その差異をもたらした要因をルソン島北部における現地調査の結果をもとに考察するものである。前者の事例地域にはベンゲット州を、後者の事例地域にはイフガオ州を取り上げ、道路整備における地方政府の関わりから検討する。

#### 1. 歳入の構成要素からみた79地域(自治体)の空間的差異

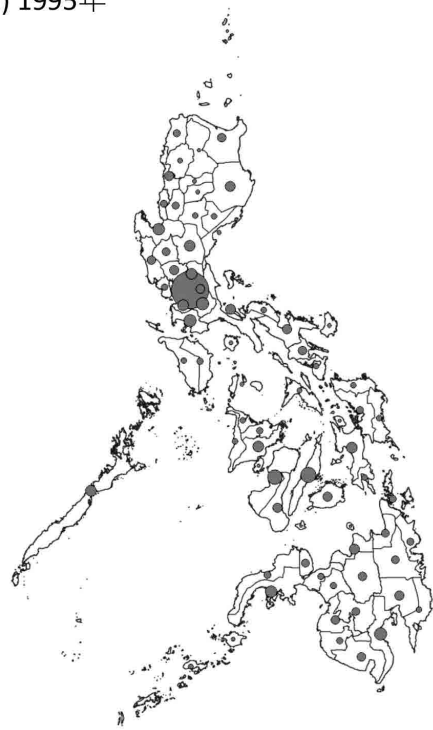
1991年、1995年、1999年の79地域(自治体)の歳入構成要素を検討した結果、以下のことが明らかになった。

まず自治体レベルの総歳入額をみていく(第2図)。1991年ではマニラ首都圏が最大であり、他州との差は著しいことが明らかになった。次に続くのがセブ州であるが、それ以外の地域の歳入は小規模にとどまっている。1995年では依然としてマニラ首都圏が最大であるものの、1991年からの増加率は242%であり、全国平均の339%を下回る。これは最大の財政規模を有する自治体と、それ以外の自治体間の格差の縮小を示している。また1991年で規模の大きい財政力を有していたマニラ首都圏とセブ州の成長率に比べ、それ以外の地域の成長率が大きいことも明らかである。1999年になると、マニラ首都圏が最大規模の財政力を有するのは変わらないものの、東ネグロス州などセブ州と同程度規模の自治体の出現がみられる。すなわちマニラ首都圏やセブ州以上に他

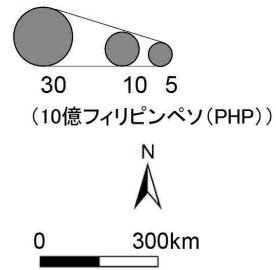
1) 1991年



2) 1995年



3) 1999年



第2図 地域別の総歳入額 (1991年・1995年・1999年)  
(Commission on Audit, *Annual Financial Report*. 1991; 1995; 1999より筆者作成)



地域の財政規模の成長ペースが速く、自治体間の財政規模の一層の格差縮小が実現したといえる。マニラ首都圏とマニラ首都圏外地域の平均値でみた格差は3か年で27.7倍、23.0倍、21.2倍と推移しており、二極構造の視点に立脚した水平間での自治体間財政規模格差は縮小傾向にあるといえよう。しかし、3か年を通じてマニラ首都圏の財政力が卓越していることには変わらない。

次に一人当たり歳入額と内国歳入割当（IRA）依存率に焦点を当てる。1991年はいずれの地域でも一人当たり1,000フィリピンペソ（PHP）に達しておらず、地域間での格差が存在するにせよ小規模にとどまっていた（第3図）。そのなかで一人当たり歳入規模が相対的に大きいのはマニラ首都圏、セブ州、およびルソン島の北部の地域（ベンゲット州、ラ・ウニオン州、イサベラ州など）にみられた。1995年には全体的に一人当たり歳入額が増大するなかで、特にルソン島北西部（南イロコス州、ラ・ウニオン州、パンガシナン州、サンパレス州など）において大幅な増大がみられるようになった。他方、ルソン島北部山岳地帯（アブラ州、アバヤオ州、ベンゲット州、イフガオ州、カリంగా州など）においては内国歳入割当（IRA）が歳入に占める割合が80%以上で依存財源率が高い（第4図）。首都近郊に目を転じるのならば、マニラ首都圏の歳入額が大きく、さらに内国歳入割当（IRA）依存率は約24%と周辺地域と比較しても低く、財政規模が大きいのみならず中央政府の財政資金からの地方自治体の独立性が高いことがわかる。1999年では一人当たり歳入額の大きい自治体はルソン島北西部および中部（ラ・ウニオン州、パンガシナン州、ヌエバ・エシハ州など）に集中しているが、それらの州の内国歳入割当（IRA）依存率は周辺地域よりも低く、すなわち地方自治体としての独立性が相対的に高いといえる。また、ルソン島北東部は歳入額が小さく、また内国歳入割当（IRA）依存率が高いことから、歳入の大部分を内国歳入割

当（IRA）によって充当している地域が多い（イサベラ州、キリノ州、アウロラ州など）。また南ラナオ州のように、1999年時点で総歳入に占める内国歳入割当（IRA）の割合が97%と、その大部分を中央からの割当てに頼らざるを得ない自治体もある。他方、マニラ首都圏の一人当たり歳入額は2,580フィリピンペソ（PHP）と周辺地域と比較しても小さい。歳入総額としては国内で最大でありながら一人当たりの金額で表すと小さくなるのは人口規模の大きさによるものである。しかし内国歳入割当（IRA）依存率は23.0%と、全国平均の74.7%と比較しても大きく下回る。また地方税が総歳入の65%を占めており、これは地方税の中核を担う不動産税（RPT）や特許・事業税（LBT）など、地価が高く商業活動が活発なマニラ首都圏の地域特性を反映したものとなっている。

## 2. ベンゲット州とイフガオ州にみる地方分権化

前節までで明らかになったとおり、地方財政の規模は分権化により拡大した。しかしその恩恵は全自治体に等しく享受されたのだろうか。本節では、財源の分権化が住民に対していかなる影響を及ぼしたのかを明らかにし、地方分権化の効果はいかなるものであったのかを考察する。本節においては、2005年9月から11月に実施したルソン島北部に位置するベンゲット州とイフガオ州における現地調査をもとに検証したい。

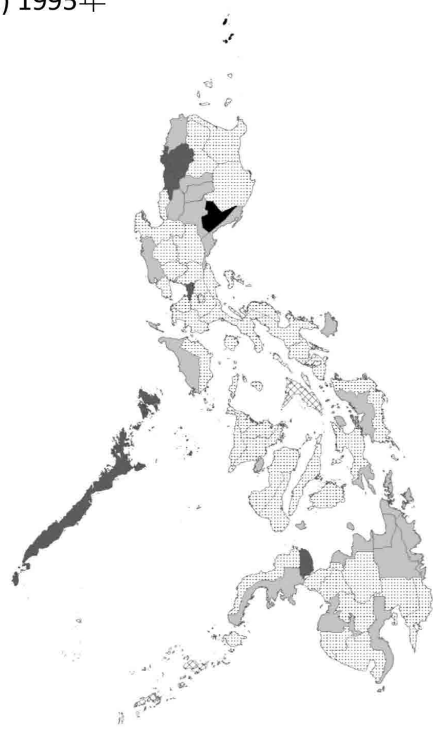
ベンゲット州は高度都市化都市（Highly Unbanized City）であるバギオ市（行政上はベンゲット州に含まれない）が州の南西部に位置し、人口は2005年現在33.0万、面積は2,769km<sup>2</sup>である。州内に位置するプログ山の標高2,926mは国内第3位であり、同州は冷涼な気候のもと温帯野菜が生産可能な山岳地帯に属する。

一方のイフガオ州はベンゲット州の東に位置する。先住民民族イフガオ族が築いてきた棚田による農業を

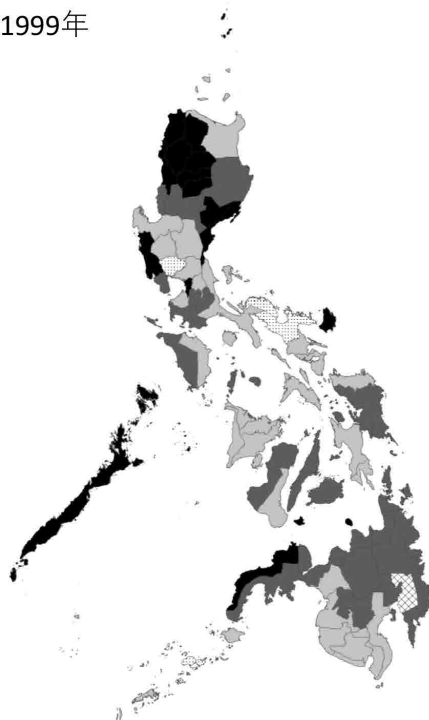
1) 1991年



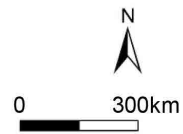
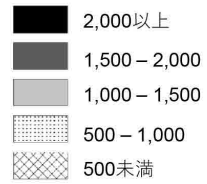
2) 1995年



3) 1999年

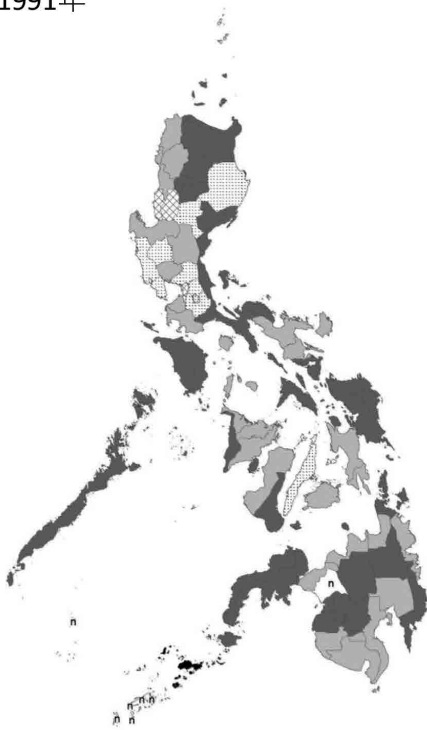


(フィリピンペソ (PHP))

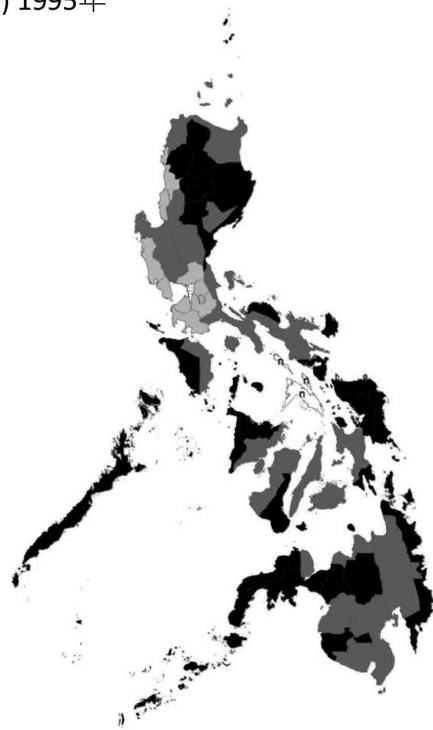


第3図 地域別の一人当たり歳入額 (1991年・1995年・1999年)  
(Commission on Audit, *Annual Financial Report*. 1991; 1995; 1999より筆者作成)

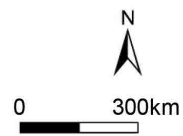
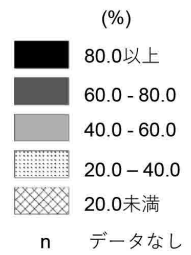
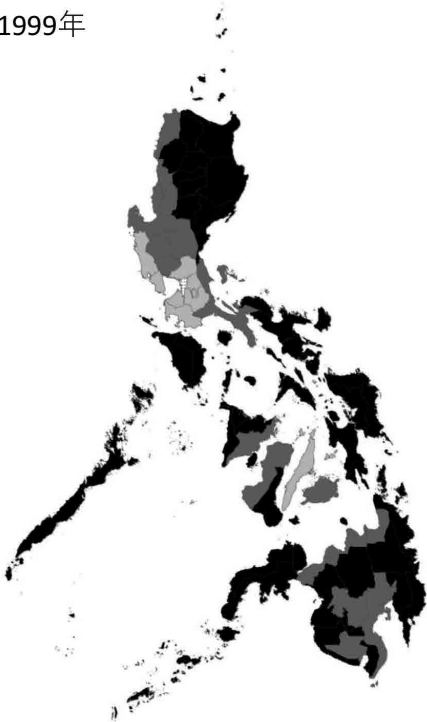
1) 1991年



2) 1995年



3) 1999年



第4図 地域別の総歳入に内国歳入割当（IRA）が占める割合（1991年・1995年・1999年）  
（Commission on Audit, *Annual Financial Report*, 1991; 1995; 1999より筆者作成）

第2表 ベンゲット州政府とイフガオ州政府の財政規模（2005年）

	総歳入額 単位：PHP	一人当たり歳入額 単位：PHP	IRA 依存率 単位：%	総歳出に占める社会 サービスの割合 単位：%
ベンゲット州	3.46億 (64)	487 (65)	85.1 (29)	32.6 (18)
イフガオ州	2.84億 (67)	1,538 (13)	85.8 (27)	35.1 (11)
全国平均	12.4億 (-)	1,175 (-)	44.5 (-)	28.6 (-)

資料：National Statistical Coordination Board (2008)

注) ( ) 内の数字はマニラ首都圏を含む79地域における順位を示す。  
PHP はフィリピンの通貨（フィリピンペソ）を表す。

基盤産業とする地域で、人口は2005年現在6.2万、面積は2,628km<sup>2</sup>である。

各州政府の財政規模等は第2表に示した通りである。総歳入額は国内平均と比較しても大きくはないが、総歳出額に占める社会サービスの割合は相対的に高い。社会サービスは公共財で排他性や競争性が低いいため、社会サービスに対する支出の割合が高いことは、当該地域における公平な社会構築の意図を示すものと言える。

州別歳入規模をみると80州（マニラ首都圏を含む）中、ベンゲット州は3.5億フィリピンペソ（PHP）で64位、イフガオ州は2.8億フィリピンペソ（PHP）で66位である（National Statistical Coordination Board, 2008）。しかし一人当たり財政規模はベンゲット州が487フィリピンペソ（PHP）で65位、イフガオ州は1,538フィリピンペソ（PHP）で13位となっている。また同年の総歳入に内国歳入割当（IRA）が占める割合はベンゲット州は85.1%で29位、イフガオ州は85.8%で27位と、相対的に自主財源による財政運営の度合いが高いことがわかる。

2005年に実施した州政府、町自治体、地域住民に対する新政府法の施行による生活環境の変化に関する聞き取り調査の結果、ベンゲット州は新政府法による地方分権化を総じて高く評価しているものの、イフガオ州はむしろ新政府法施行以前のほうがよかったとする声が自治体職員から多く聞かれた。<sup>20)</sup> それらの理由を以下の項で分野別に述べていく。

#### (1) インフラ整備の分権化の地域的差異

新政府法の施行により、インフラ整備の責任主体が地方自治体に移管されることとなった。それに対し、両州共通に評価されたのが、インフラ整備の優先順位を自治体レベルで決定できるようになったことであった。以前は中央政府が優先度を決めて整備していたため、必ずしも地域住民にとり必要性が高くないインフラが優先的に整備され、本当に必要な箇所の整備が遅れるという問題があった。しかし、それが解消されたことは両地域の自治体および地域住民から高く評価された。

そのなかでベンゲット州においては、インフラの整備にあたり地域住民への直接的な意見聴取があり、それが地域づくりにおける住民の参加意識を高めたとする意見が地域住民から聞かれた。また自治体側からも、地域創生におけるイニシアティブをとれるようになったことで、一層の知識の習得に励もうとする意識の向上につながったとする意見があった。そのなかで生活に最も大きな変化が生じたのが州都ラ・トリニダッド町であり、1990年代中葉に市場へつながる道路が整備され、多くの農家がより収益の高い農作物栽培に転換していった。同地域は冷涼な気候など温帯野菜の栽培に不可欠な諸条件が揃っている。国内でも限られた場所でのみ栽培可能な農作物のマニラ首都圏などの大規模市場への安定供給が可能となったことが、地域の経済水準および住民の就労に対するモチベーションの向上に寄与した。



しかしイフガオ州において自治体職員から指摘された課題としては、職員のスキル不足によるインフラの整備不能にあった。新政府法施行以前のインフラ整備は、中央政府がプロジェクトの優先度の決定のみならず整備を実施してきたが、施行後は自治体が整備を担うことになった。しかし人材育成がなされる前にその責任が地方に移管されたため、予算の施行やインフラ整備の手法を事前に十分会得できず、結果としてインフラの状態は分権化以前より悪化したことが同地域の自治体職員および住民から指摘された。

## (2) 人員の地方移管における地域的差異

新政府法の施行による業務の地方移管に伴い、中央省庁の職員の大幅な地方移管がなされた。その数は7万人を超え、保健省からは保健フィールドワーカーを中心に45,896名、農業省からはフィールド技術指導員を中心に17,673名、社会福祉開発省からはソーシャルワーカーを中心に4,144名が地方にその身分を移管させた(佐久間, 2012)。さらに2000年の公共事業・高速道路省における聞き取り調査では、同省からも人員移管があったことが明らかとなっている。

2005年のベンゲット州とイフガオ州への自治体職員に対する聞き取り調査から以下のことが明らかになった。ベンゲット州では、地方移管された職員は現地の自治体職員とコミュニケーションをとり、意見交換を通じて、よりインフラ整備の実現に向けたプロジェクトを実施するケースが多かった。しかしイフガオ州においては、地方移管された職員の離職するケースが多く、その結果、予算は移管されたものの技術の移転および定着がなされず、自治体職員のスキルが上がらないことが指摘された。

イフガオ州における移管職員の離職の要因は以下のように集約できる。まず第一に、移管後の就労地の環境にある。移管以前はマニラ首都圏が就労地であったものの、移管により大幅な就労地や居住環境の変更を余儀なくされることとなった。移管先は本

人の希望に依らないことも多く、必ずしも本人にとって好ましい就業地ではないこともあった。第二に、職員の給与における自治体間格差がある。これは、特に相対的に給与水準の低い自治体に就業することになった移管職員の、移管先職務に対するモチベーションを低下させることとなった。その結果、多くの職員がより高い給与を求めて、他の自治体への転職を希望したり、また自治体職員を辞して民間企業に異動していく者もいるとのことである。後者については、スキルの高い職員については、コンサルティング会社などの民間企業からのオファーも少なくないとのこと聞き取り調査より明らかになっている。

## IV 1991年地方政府法施行の地域開発への影響

前章における地方財政データ分析および事例地域における聞き取り調査をもとに、本章では新政府法が地域開発にもたらした影響を整理し、本法律の主目的である地域格差の是正に向けた可能性を考察する。

地方の自立を促進するために行った財政上の分権化は、マニラ首都圏とマニラ首都圏以外の地域の格差を縮小させることには寄与したものの、マニラ首都圏以外の地域間の新たな格差を創出した。すなわち、新たに付与された税源としての地方税が、都市的機能の有する地域には有利に働いたものの、そうではない地域への寄与が小さかったためである。

筆者が1997年から2020年までにフィリピンにおいて実施してきた聞き取り調査では、地方分権化以前はマニラ首都圏以外の地域は、異口同音に「マニラ帝国」に対する異議を唱えていたものの、分権化以降はそれが崩れてきたこと、また近くに利便性が高い地域ができたことによるそれらの地域への転出問題が課題であるとの意見が数多く聞かれた。さらに以前よりも不公平に感じることも多くなったとする意見も少なくなかった。<sup>21)</sup>

また歳入面における内国歳入割当 (IRA) 比率の

高さは、中央政府への依存度の高さを意味する。本来、地域格差を是正する財政調整機能として位置づけられた内国歳入割当（IRA）には、地方の徴税努力を阻害した側面があったことも否定できない。地方債の発行や ODA へのアクセス権を活用し、さらに BOT 方式による民活で地域活性化を図り、一層の財政規模を拡大させた自治体がある一方で、それらが機能しなかった自治体もある。そこには立地を含む自治体が置かれた条件の違いもあるが、各自治体の自助努力に対するモチベーションの差異に帰結した。さらに IRA の配分比率が適正であるか否かということも一層の検討が必要であろう。新政府法の施行により、その配分規定は従来の人口に対する傾斜配分を70%から50%と低くした。しかし、自治体レベルでみるのなら「市」への配分割合は、さらに高まった。これはむしろ人口が多い地域が多く受領することは変わらず、また「町」の数は1,488で「市」の146を大きく上回ることを考慮するのならば、「町」に対する34%の配分と「市」に対する23%の配分の適切性の検討は必要と考えられる。

さらにベンゲット州とイフガオ州における聞き取り調査からは、インフラ整備をはじめとしたプロジェクトの優先度を自ら決定できるようになったことに関しては高い評価が得られていた。それまでは実際に利用頻度が高くない道路の舗装整備や、住民生活に大きく影響を及ぼさない橋梁の補修や修繕が優先的になされ、実際に必要とされ使用頻度の高さから損傷が激しくなっている社会資本に手が入るまでに時間を要することも少なくなかった。一方で、インフラ整備の優先度の決定権は得られたものの整備するための技術の蓄積は自治体間で大きく異なり、またかつての同僚との給与格差が離職につながるケースもみられた。フィリピンにおいてフォーマルセクターでの就労は多くの労働者が目標とするものであり、そのなかでも中央省庁の職員になることは特別の意味を有する。官職は政治資源とみなされ、パト

ロン・クライアント関係に代表されるフィリピンの政治行政的登用システムにおいて中央省庁への就職はその代表的なものであったといえよう。それほどまでに重要な意味をなす中央省庁の職員の立場が国の政策とはいえ地方分権化によって地方自治体職員に転換することによる葛藤は想像に難くない。

以上のことから、次のように考えることが可能である。まず地域格差の是正を念頭においた地方分権化を実施するのであれば、財政の再配分機能を有する内国歳入割当（IRA）は重要な意味をなす。しかしながら従来よりも人口への傾斜配分比率の低減のみでは不十分であり、むしろ逆進的配分すなわち人口過疎地への傾斜配分を実現するような指標導入が必要と考えられる。

さらに地方の自立を促進させるためには、地方税についても見直しが求められる。税金の中でも大部分の割合を占める所得税と付加価値税は依然として国税として取り扱われ、地方税として徴収可能なものは固定資産税のようなものに限定される。これは地域の不動産評価額にも大幅にかかわっており、都市的機能の高い地域ほど徴収可能額は大きいことになる。したがって現行制度では徴税による都市部への歳入が拡大する可能性はあるものの、それ以外の地域との格差が拡大していく可能性は否めない。

また地方分権化により移管された業務については、プロジェクトの優先度を地域の実態を理解する自治体で決定可能な制度になったことは地方自治体、地域住民にとり好ましいことであろう。しかし住民の生活に密着したインフラ整備の分権化においては、業務を一義的ではなく、それぞれの自治体の能力に応じて段階的に移管する必要がある。分権化という名のもとに国から分野ごとの計画策定を求められているものの、それに対応しうる地方の資金、ノウハウ不足により、分権化以前よりも社会基盤の状態が悪化した自治体も少なくない。したがって自治体にある一定水準のノウハウが蓄積されるまでは、

中央政府の積極的な支援が不可欠である。また移管された職員の給与水準の決定に際しては、一定の国の関与が必要であると考えられる。

フィリピンでは円滑な権限の移行を実現するため、1991年地方政府法の制定に先立つ1988年に地方政府研修所（Local Government Academy）の設立が提示された。<sup>23)</sup>ここでは人的資源の開発や地方自治体における人材育成、研修の場を提供し、さらには管轄省庁との調整役も担うことで、権限委譲に伴う混乱を緩和させようとした意図がうかがえる。特に新政府法施行直後は、新たに請け負うことになった業務への対応が困難な地方自治体に対するマニュアルの提供、さらには種々の地方自治体の取り組みなどを紹介する冊子を定期的に発行するなど、情報共有のための仕組みづくりに大きく貢献した（第5図）。しかし地域的な多様性に富むフィリピンでは個々の自治体が置かれている状況、インフラの整備度など異なる部分も多く、情報へのアクセスのためには異なる工夫が求められる。

島嶼国家という地域的な条件から地方の独立性は保持されやすい反面、情報の伝達や物流においてその条件は障壁となりうる。地域格差を是正し、情報を広範囲に迅速かつ確実に伝えていく仕組みづくりを目的とした地方分権化の実現には、中央政府の適切

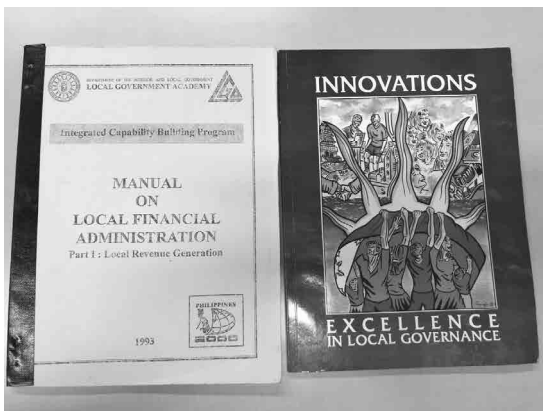
な関わりは不可欠といえよう。

## V おわりに

本研究では、フィリピンにおける新政府法の地方財政と地域開発への影響を論じてきた。従来の研究では分析されることの少なかった財政の分権化による水平的関係性の変化、分権化により生じることとなった地域開発の変化について統計分析およびフィールドワークを通じて明らかにした。

フィリピンは他の開発途上国と比較すると、早い段階から地方分権化に対する取り組みがなされてきたとされるが、実際の住民の視点からは「マニラ帝国」による搾取が著しく、中央政府と地方自治体での意識の共有や資源の配分には多くの問題があった。そこで民主化の象徴とされたアキノ政権下で制定された1991年地方政府法は中央政府と地方自治体の関係を見直し、マニラ首都圏とそれ以外の地域に存在する格差を是正し、財源と人的資源の移管を通じて地方主導の地域開発を実現することを目論むものであった。

新政府法の制定後、歳入でみるマニラ首都圏とそれ以外の地域の格差は段階的に是正されていった。歳入規模ではマニラ首都圏の卓越性は変わらないものの、一人当たりの金額で見るとその差は縮小されていった。しかし地方の中央からの自立という視点に立脚するのならば、中央から配分される内国歳入割当（IRA）への依存率は総じて高まっており、むしろ地方の自立度は後退したとみることも可能である。これは分権化による内国歳入割当（IRA）の配分額の拡大に因るところも大きい。現行の配分規定が人口の多い都市的機能を有する地域に有利に働く指標を中心に構成されていること、また地方の独自財源である地方税が固定資産税、商業税などこちらも都市的機能を有する地域が大きく課税できるものになっていることの影響も看過できない。また内



第5図 地方政府研修所（Local Government Academy）発行の地方分権化に向けた冊子（2019年8月、筆者撮影）

国歳入割当（IRA）の配分規定で地方の徴税努力を評価するような指標がないことも、マイナスのインセンティブになっている側面が否定できない。

さらにルソン島北部に位置するベンゲット州とイフガオ州における調査からは、住民の視点に立ったプロジェクト実施における優先順位への転換に対する評価は高かったものの、国家公務員から自治体職員に身分転換せざるを得なかったこと、移管先自治体の財政状況により生じた移管公務員間の給与格差、地方移管されたプロジェクトの遂行能力の差異に基づくインフラ整備度の自治体間格差が創出された。

以上のように本研究では1991年地方政府法の施行に基づく自治体の歳入差異を1991年、1995年、1999年という3か年の時間軸で比較し、1991年政府法施行直前、以降期、安定期でみられた変化を追い、また制定から約15年後のルソン島北部の2州における事例調査から地域における影響を明らかにした。本研究から、資源の限られた開発途上国、また地域格差が生じやすい島嶼国家における地方分権化がもたらす功罪および適正な政府介入の必要性が明らかに

なった。真の地方分権の意義を図るうえで行政能力の推移や地域住民の生活利便性や満足度の変化に注目し、それらと密接にかかわる地方歳出に関する視点は不可欠であるものの、これらは今後の課題としたい。

## 謝辞

本稿の作成にあたりフィリピン共和国会計検査院（Commission on Audit）、統計局（Philippine Statistics Authority）にはデータの提供において、さらにベンゲット州とイフガオ州では自治体職員、住民の皆様から多大なご協力を頂きました。また村山祐司筑波大学名誉教授、今岡日出紀元筑波大学教授、Leslie E.Bauzon 元フィリピン大学教授には論文執筆にあたり、貴重なご助言を賜りました。なお、IV章の現地調査は福武財団の研究費補助金を使用しました。ここに記して御礼申し上げます。

（受付2019年9月30日）

（受理2019年11月20日）

## 注

1) 1991年地方政府法第17条。

2) まず地方分権化のメリットとしては、①地方の多様性に応じたニーズ、コスト、選好の繁栄が可能になること、②住民に関する情報の優位性を有する自治体が住民の行政サービスの受給資格の認定を行うことによる、より実態に即した認定の可能性、③中央政府に比して地方団体によるサービス供給機関の監視を効率的に実施しうること、④公共サービスの供給が単一の中央政府に独占されている場合よりも革新的実験を行いうることで、ヤードスティック競争の原理が刺激されること、⑤地方への権限委譲は地方政府間の競争を誘発し、税収最大化を意図する「レヴァイアサン（Leviathan）」としての地方政府に財政規律をかける可能性があることとしている。しかしその反面、地方分権化のコストとしては、①地方団体の財政支出の便益が他地域の住民に帰着する可能性、②地方団体の税制とプロジェクトが統一されない限り生じうる地方団体財政活動が国内市場を攪乱する可能性、非居住者だった住民に対する排他性、その結果として生じ

うる生産要素の移動、③税率の地域的差異は生産要素の地域間移動を引き起こし、それを阻止するために個々の自治体は可能な限り税率を下げようとする結果、全体としての地方税率が非効率な水準にまで下がること、などを指摘した。

3) 1998年の財務省、2000年のイフガオ州政府、2004年の公共事業・高速道路省への筆者による聞き取り調査に基づく。

4) 1992年実績で、経常収支の対GNP比は、タイで18.1%、インドネシアで19.7%、マレーシアで30.1%であったのに対し、フィリピンでは17.4%に過ぎなかった。

5) 家計調査に基づく十分位別所得分布によると、1985年で第一階層（最上位層）に属するのは2.0%、第十階層（最下層）に属するのは36.4%であるのに対し、1991年にはそれぞれ1.8%、37.8%となっている。

6) 1991年地方政府法第285条。

7) 内国歳入割当（IRA）はその最低20%を開発充当資金として社会、経済、インフラの各セクターの開発プロジェクトに充当するよう義務づけられ、自治体が独自の開発



- 計画を推進し開発事業を実施するための基本財源となっている。しかし自治体の財政が乏しく内国歳入割当 (IRA) への依存度が高い現状を踏まえると、内国歳入割当 (IRA) からの開発充当資金は概して20%に近いものとなる。
- 8) 1991年地方政府法第233条 a.
  - 9) 1991年地方政府法第233条 b.
  - 10) 1991年地方政府法第235条.
  - 11) 1991年地方政府法第271条 a.
  - 12) 1991年地方政府法第271条 b.
  - 13) 1991年地方政府法第271条 c.
  - 14) 1991年地方政府法第2編2章.
  - 15) 1998年の内務地方政府省への聞き取り調査に基づく。
  - 16) 1991年地方政府法第296条.
  - 17) 1991年地方政府法第297条.
  - 18) 1991年地方政府法第301条。ただし、フィリピンが国全体としての対外債務を把握するため、ODA を受入れる契約が成立した場合は、国家経済開発庁 (National Economic and Development Authority) に報告することが義務づけられている。
  - 19) 第一に歳入上の分権化のための指標として、一般政府 (中央政府 + 地方政府) 歳入に対する地方歳入の割合 (Ratio of LGUs Revenue from Local Sources to General Government Revenue = Revenue Decentralization Ratio), 第二に地方歳出分権化割合として一般政府歳出に対する地方歳出の割合 (Ratio of LGUs Expenditure to General Government Expenditure), 第三に修正した地方歳出割合 = 利子支払のような分権化が困難な歳出を一般政府歳出から差引いたネットの歳出比率 = (Ratio of LGUs Expenditure Net of General Government Expenditure to Net of Debt Service), 第四に、財政上の自治化割合 = 地方政府歳出に占める地方政府独自の歳入比率 = (Ratio of LGU Revenue from Local Sources to LGU Expenditure) の4つの指標がそれに該当する。
  - 20) 聞き取り調査を行った自治体職員15名中12名が1991年地方政府法施行以前の状態のほうが好ましかったと回答した。
  - 21) 1995年以降に著者が行ってきたマニラ首都圏 (1995年以降毎年), 北イロコス州 (1998年以降毎年), パンガシナン州 (2002年7月), ベンゲット州 (1997年3月, 2002年7月, 2005年10月, 2006年12月), イフガオ州 (1997年3月, 2002年7月, 2005年10月, 2016年7月), ヌエバエシハ州 (1998年4月, 2000年12月, 2002年7月, 2003年9月, 2005年9月, 2007年7月, 2011年3月, 2015年2月), ラゲナ州 (2000年12月, 2016年9月), 西ネグロス州 (1998年3月), 東ネグロス州 (2016年7月), ポホール州 (1996年8月, 1998年3月, 1999年8月, 2002年7

- 月), レイテ州 (1999年8月), 北アグサン州 (2002年7月), プキドゥノン州 (2004年11月), ダバオ州 (1996年10月, 2004年11月) の自治体職員および地域住民からこのような意見が多数聞かれた。
- 22) BOT は Build Operate and Transfer の略。民間業者が施設を建設, 維持管理および運営を担い, その収益から投資した資本を回収後に相手国に施設所有権を移転する, 民間の技術や資金, 経営技術などを活用した開発方式である。
- 23) 大統領令第262号第14項。

## 参考文献

- 赤松志朗 (1995) : 『フィリピンにおける地方開発促進のための企画調査 - 1991年自治体法と自治体行財政力 - 最終報告書』国際協力事業団。
- 江崎光男 (1995) : フィリピンの経済発展とカラバルソン地域開発計画。国際開発研究フォーラム, 2, 195-208。
- 川中 豪 (1996) : 「中央集権的行政」と「地方割拠的政治」のダイナミズム。アジア研ワールド・トレンド, 15, 14-15。
- 神田道男 (1999) : フィリピンにおける地域開発戦略の変遷。地理科学, 54-3, 162-168。
- 佐久間美穂 (2012) : フィリピンの地方政府—地方分権化と開発—。船津鶴代・永井史男編『変わりゆく東南アジアの地方政治』アジア経済研究所, 165-198。
- 永野善子 (1995) : 歴史的背景。綾部恒雄・石井米雄編『もつと知りたいフィリピン第2版』弘文堂, 1-27。
- 野口 尚 (1996) : フィリピン地方財政の構造と90年代の新動向—91年新地方自治法と地方財政の変化—。商学論纂, 37-3・4, 75-120。
- 野口 尚 (1997) : 「転換期」におけるフィリピン地方行財政の変化について。帝京経済学研究, 30-2, 31-64。
- 野沢勝美 (2000) : フィリピンの地方財政制度の構造と改革。アジア経済研究所紀要, 27, 90-45。
- 持田信樹 (2004) : 『地方分権の財政学』東京大学出版会。
- Bronger, D. (1980) : The Relevance of the Development Center Strategy to the Philippines, Aspect of Regional Planning III, *The Philippine Geographical Journal*, 24, 175-208。
- Cuaresma, J.C & Ilago, S.A. (1996) : *Local Fiscal Administration in the Philippines*. University of the Philippines.
- Manasan, R. (1997) : Local Government Financing of Social Service Sectors in a Philippine Institute for Development Studies Decentralized Regime: Special Focus on Provincial Governments in 1993 and 1994. *Philippine Institute for Development Studies DISCUSSION PAPER*

SERIES 97-04

National Statistical Coordination Board (2008): *The Countryside in Figure*.

Panganiban, E.M. (1995) : Democratic Decentralization in Contemporary Times: The New Local Government Code of the Philippines. *Philippine Journal of Public Administration*, 39-2, 121-138.

Sagbas, I. (2001): An econometric analysis of local fiscal response to revenue sharing in Turkey, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 19, 85-101.

Smoke, P. & Lewis, B.D. (1996): Fiscal Decentralization in Indonesia: A New Approach to an Old Idea, *World Development*, 24, 1281-1299.

## Influence of Enforcement of the Local Government Code of 1991 on Local Finance and Regional Development in the Philippines

KAINUMA Emi \*

Decentralization has long been strongly strived for by government leaders, politicians and citizens with the aim of rectifying the imbalance between central and local areas. With over 7,000 islands, the Philippines has been faced with the need to solve problems that originate in the centralized bureaucracy. To this end, the Aquino administration introduced a drastic decentralized policy through the enactment of Local Government Code of 1991 that was also intended to function as a symbol of her democratized governance.

This paper aims to discuss the effect of enforcement of the Code on local finance and regional development. For the local financial aspect, the author analyzed the local revenue data from the following three years: 1991 (a year before the enforcement of the code), 1995 (the period of transition) and 1999 (the period of turning point) from 78 provinces and Metro Manila. As for the regional development analysis, results of interview surveys conducted in 2005 in the northern Luzon provinces of Benguet and Ifugao were used.

Based on the local revenue analyses, the following three results were revealed: 1) the substantial gain of local revenue, 2) the alleviation of disparity between Metro Manila and its outside areas, and 3) the decline of the proportion of own-source revenue to the total revenue. The third result indicates that the allocation of Internal Revenue from the national government still occupies a predominant position which may project the setback of independency of local government.

According to the interview surveys, some local governments positively evaluated the transfer of decisive power of the execution order of prioritized infrastructure projects based on the actual situations and conditions including demands from local residents. On the other hand, since the local governments were given the responsibility to provide public services before gaining enough skills and knowledge for its execution, two different patterns were observed: some local governments such as Benguet province were

able to accelerate the regional development by gaining flexibility while other local governments like Ifugao province unfortunately, stagnated their services due to insufficient skills. These differences were assumed to be created as the Code was enforced just a few months after its enactment and not enough preparation periods were given to the local governments, leading to the disruption of order within these governments. Insufficient support from the national government to transfer the responsibilities and implement skills as well as methods also caused new intergovernmental imbalance. The understanding and evaluation of the impact of devolution in the Philippines may provide a significant model to discuss and suggest the solution to implement devolution systems in countries that are heading for economic take-off.

[Keywords] 1 Decentralization 2 Local finance 3 Decision making 4 Regional disparity  
5 Republic of the Philippines

\* Rissho Univ.