

インドの政府間財政制度の改革課題

—第11次財政委員会報告の分析—

山本 盤男

目 次

- I はじめに
- II 第11次財政委員会報告の概要
- III 報告の特徴と批判
- IV まとめ—報告の意義と改革課題

I はじめに

第11次財政委員会 (The Eleventh Finance Commission, EFC) は、1998年7月3日付け大統領命令により設置され、2000-01年度から2004-05年度までの5年間を裁定期間とする連邦から州への税収分与 (tax sharing) および州間の税収配分と州への非計画経常赤字への補助金 (grants-in-aids) などに関する原則と総額について勧告を求められた。加えて、地方団体であるパンチャーヤット (panchayats) と都市自治体 (municipalities) の財源を補うため州財源を増加する方策に関しても勧告を求められた。さらに、連邦と州の財政状態を再検討し、予算均衡の回復とマクロ経済安定の維持に必要な財政再構築の方策を求められた。EFCの委嘱事項は、1995-96年度から1999-2000年度を裁定期間とする第10次財政委員会 (The Tenth Finance Commission,

TFC)とは異なっている(注1)。そして、EFCは、2000年1月15日に初年度の2000-01年度に関して勧告した『中間報告(Interim Report)』、7月7日に『本報告(Main Report)』を提出したが、4月28日付け大統領命令による委嘱事項に関する第3次の『補足報告(Supplementary Report)』を8月30日に提出した。追加された委嘱事項は、州の財政赤字削減を目指すモニター可能な財政改革プログラムの作成と、非計画経常会計での赤字をカバーする州補助金と改革プログラム実施の進展とを連結する方法について勧告を求めた(GOI [2000b])。そして、EFC報告に関して、独立以来初めて一部の州首相が連邦政府に変更を求める覚書を提出するなど議論が展開されることになった(注2)。

筆者は、インドでの中央-州政府間財政関係の展開における中央集権から地方分権へのターニング・ポイントにおいて提出されたTFC報告の特徴と意義を既に検討した(山本 [1998])。そこで、本論の課題は、EFCの本報告および補足報告の概要を整理し、TFC報告との比較により特徴を検討し意義を明らかにした上で、連邦制度での政府間財政制度の改革課題を措定することである。

EFCとTFCの設置時期の経済、財政および政治状況では、次のような相違がある。EFCの設置された1998年は、1992年設置のTFCと同様に1991年からの経済改革の時期であったが、TFCは経済改革により経済成長率が回復しはじめた局面を背景としていたのに対して、EFCは1997年からの東アジア危機の影響もあり成長率の停滞した経済状況を背景としていた。また、中央と州の両政府レベルでの財政赤字と経常赤字の削減は、重要な改革課題であったが、1990年代後半に赤字が増加した(注3)。政治的には、TFCは国民会議派政権により、EFCはBJP(Bharatiya Janata Party)連立政権により任命された。そして、1992年の憲法修正による地方政府の明文規定を基礎とする地方分権化は、EFCへの委嘱事項においてTFCよりも明確に示されることになった。中央-州政府間財政関係では、TFCの提案に基づく2000年の憲法修正により税収分与方法が変更された。しかし、経済改革当初より重要なマクロ経済安定化の課題であった財政赤字削減は達成できず、計画経済体制の行財政制度の改革でも大きな進展がなかった。本論では、こうした1990年代

後半の経済・財政改革の状況を踏まえて、EFC 報告が分析される(注4)。また、EFC に特徴的な委嘱事項により、報告は、中央、州および地方政府の財政の現状を分析している。この政府部門全体の現状分析は、勧告の基礎作業であるが、それ自体が貴重な成果と考えられ、EFC 報告には、その本来の勧告に加えてこうした意義が見いだされる。

(注1) 1998年7月3日付け官報に掲載の大蔵省公示による大統領命令では、勧告するさいに委員会が考慮すべき事項として8項目を列記している。注目される事項は税収と税外収入の良好な実現に必要なインセンティブを含む支出における効率性と経済性に一致する良好な財政運営の余地である。TFC への委嘱事項との相違点は、同様な内容の事項に「税および税外収入の良好な実現に必要なインセンティブを含む」という部分が付け加えられていることで、財政規律と収入調達努力を重視する姿勢が示されている(GOI [1994fc,1998])。

(注2) チョードゥリー(Saumitra Chaudhuri)の論考は、EFCの大きな議論を引き起こした理由がEFC自体よりもその環境での大きな変化であり、財政制度に関する広い基礎での議論を生じたことにEFCの価値があると指摘した(Chaudhuri [08-08-2000])。

(注3) クーリアン(N.J. Kurian)の論考は、1990年代後半の州政府財政を詳細に分析し、浪費的支出の抑制と追加収入の調達ができなかったため全ての州の財政が悪化したことなどを明らかにした。そして、財政委員会に中央移転の配分における適切な実績基準の採用を求めた(Kurian [1999])。なお、この論考に対して、チャクラボージー(Pinaki Chakraborty)の論考は、クーリアンの論考が州財政を暗く描いているとし、分析結果を批判している(Chakraborty [1999])。

ラヒリ(Ashok K. Lahiri)の論考も連邦制度での州の財政政策を検討し、インドでは連邦制度は政治的には十分役立ってきたが、経済的には税制の調和と税制改革の分野を除き、州ではうまくいかなかったと評価している。そして、財源移転では、格差補填アプローチから転換し、追加財源動員と支出の再優先化および赤字削減の州への強力なインセンティブの工夫が不可欠と指摘している(Lahiri [2000])。

(注4) インドでは、中央から州への税収分与や補助金などの財源移転に関して、「移転(transfer)」とともに「移譲(devolution)」が使用されている。本論では、とくに必要な場合を除き移転を使用する。

II 第11次財政委員会報告の概要

本報告の概要を、州財政の現状分析、財政再構築提案、連邦税収分与およ

び州間配分、補助金配分などに関する勧告、地方団体に関する勧告の順に整理した後、補足報告の勧告を要約する（GOI [2000a]）。

A 本報告の概要

本報告では、委嘱事項の特徴である財政の再検討と再構築方策について、主要課題である税収分与の勧告に先立って検討されており、その内容は以下のように整理できる。

1 財政の現状とアプローチ

(1) 財政不均衡

財政不均衡は、1980年代に始まり90年代に加速された。1991年の国際収支危機に対する財政改革から始まった経済改革は改善のイニシアティブとなったが、その後の厳しい財政圧力のため1998-99年度まで不均衡が拡大した。この財政圧力の加速は、主に州予算での赤字拡大に起因しており、州レベルの財政整理に大きな前進は見られなかった。また、90年代後半の財政状況の特徴は、中央と州ともに財政赤字が経常赤字により拡大したことである。州の財政状況は、全州の統合赤字に示されるよりも深刻で、大多数の州の赤字は粗州内総生産（Gross State Domestic Product, GSDP）の7%以上で、1997-98年度と1998-99年度には、全州で中央税収分与後も赤字であった（表II-1参照）^(注1)。改革により唯一改善の見られた本源的赤字も黒字に転換できず、財政の構造的弱点を示している。そのため中央と州の経常支出の一部は、過去20年間にわたり借入りに依存してきており、政府債務は1999-00年度にGDPの65%に達した。また、州公企業を通じる予算外借入れである偶発債務（contingent liability）への依存は、予算の透明性と支払能力に関する問題を生じたと指摘されている。

(2) 財政状況の悪化原因

1997-98年度と98-99年度での財政状況悪化の近因は、第5次賃金委員会の勧告による政府職員の給与および年金の改定と、中央と州の両政府レベルでの税収増加を遅らせる循環的景気後退である。しかし、予算赤字は、循環的ではなく圧倒的に構造的で、収入および支出の両面での制度的要因に起因し

表II-1 州の財政収支 GSDP 比率 (1998-99年度)

(単位: %)

	非計画経常赤字		純非計画 経常赤字	計画経常 赤字	経常赤字	財政赤字	利子支払い 経常収入比率
	(税収分与前)	(分与後)					
高所得州							
グジャラート	-3.12	-1.30	-1.23	-1.68	-2.91	-5.71	18.22
ハリヤナ	-3.74	-2.55	-2.51	-1.05	-3.57	-5.19	20.87
マハーラーシュトラ	-2.17	-0.70	-0.69	-1.21	-1.90	-3.61	15.55
パンジャブ	-5.28	-4.10	-4.08	-0.57	-4.65	-6.68	30.21
ゴア	-4.56	-1.84	-1.83	-1.84	-3.68	-7.03	20.95
中所得州							
アンドラ・プラデシュ	-3.59	-0.41	-0.40	-2.30	-2.70	-5.74	17.75
カルナータカ	-2.02	0.79	0.80	-2.44	-1.64	-4.20	13.75
ケーララ	-3.75	-0.77	-0.75	-3.24	-3.99	-5.91	18.70
タミル・ナードゥ	-4.55	-1.89	-1.84	-1.64	-3.48	-4.84	13.34
西ベンガル	-7.05	-4.21	-4.08	-0.66	-4.74	-6.94	26.52
低所得州							
ビハール	-9.76	-2.44	-2.36	-1.33	-3.69	-5.95	23.39
マディヤ・プラデシュ	-6.09	-2.33	-2.17	-1.44	-3.61	-5.18	14.61
オリッサ	-10.47	-4.64	-4.57	-3.01	-7.58	-9.76	27.56
ラージャスターン	-8.03	-4.46	-4.22	-0.75	-4.97	-8.55	23.11
ウッタル・プラデシュ	-8.92	-4.88	-4.87	-1.06	-5.92	-7.92	27.29
特別カテゴリー州							
アッサム	-8.36	-1.85	-1.27	1.66	0.39	-1.45	13.74
アルナチャル・プラデシュ	-22.47	-4.87	-4.71	14.93	10.22	-3.22	6.93
ヒマーチャル・プラデシュ	-19.46	-9.59	-9.56	-3.27	-12.83	-20.85	18.04
ジャンムー・カシムミール	-47.27	-30.60	-27.37	22.20	-5.16	-13.61	13.69
マニプル	-24.31	-8.66	-7.21	11.93	4.72	-4.82	9.10
メガラヤ	-18.03	-6.25	-5.92	6.56	0.63	-5.42	8.00
ミゾラム	-32.55	-6.81	-6.59	12.39	5.80	-7.35	8.30
ナガランド	-27.59	-9.38	-7.78	6.91	-0.87	-6.97	12.58
シッキム	-33.67	-19.18	-18.06	11.60	-6.46	-17.26	10.18
トリプラ	-31.16	-9.90	-8.02	12.02	4.00	-5.10	10.81

(出所) GOI [2000a]: pp.180-184より作成。

(注) 純非計画経常赤字は、税収分与後の非計画経常赤字に非計画経常赤字補助金を加えたものである。
計画経常赤字は、計画補助金から計画経常支出を差し引いたものである。

ているとし、以下のように分析されている。

(a) 収入

収入は、90年代の景気後退局面の以前から減速しており、税収 GDP 比率は停滞していた。中央租税収の浮揚性は、80年代の1.15から90年代の0.91に、州税収では、1.12から1.04に低下した。90年代での中央税収の浮揚性の停滞

は、直接税収の急増にもかかわらず、間接税収の急減のためで、税制改革は租税構造を合理化したが、税収を減少させたのである。州の主要財源である売上税収の浮揚性の低下は、商業や工業の誘致を目的とする州間の税制の競争により生じた。

税外収入の主要源泉は、政府投資の収益と公共サービスのコスト回収であるが、公企業の悪い金融実績は財政の最も衰弱的障害で、州公企業の収益率はほぼゼロである。とくに、州投資の大半を占める州電力委員会(State Electricity Board)の平均収益率は持続的にマイナスで、他の主要企業である州道路輸送企業(State road transport undertaking)も予算の足かせであった。この公企業の低収益と予算財源の注入が弱い財政基盤の構造的要因の1つであった。また、コスト回収は、中央政府の社会サービスが8.4%、経済サービスが16.6%で、コストの91%~83%の補助金化を意味している。州のコスト回収率はさらに悪かった。

(b) 支出

両政府レベルの経常支出は、非弾力的要素である利子と補助金により支配されており、中央では国防も加わる(表II-1参照)。1990年代の予算不均衡を加速した主な構造的要因は、借入れ利子率の上昇と政府債務構成の変化である。中央政府証券の加重平均利子率は、80年代の7.03%から1998-99年度の11.86%へ、州政府では、6.75%から12.35%へ上昇した。補助金では、公共サービスの過小価格による影の補助金とは別に、明示的形態の補助金が1999-00年度にはGDPの1.5%、中央経常収入の14.3%を占めている。そして、90年代に急増したのは年金で、年率21%で増加した。州予算でも同様であった。

財政不均衡の原因である構造的欠陥は、財政の制度的枠組みでの脆弱性に起因しており、連邦制度の財政分野で決定的な要因は、連邦財政関係構造、とくに政府間財政移転制度である。この制度の問題点として3点が指摘されている。①連邦収入の州移転の分割と中央資金の分配機関の多様性。②連邦収入の垂直的および水平的配分デザインの欠陥。③運用における政府間協議と政策協調に関する制度的調整の不十分さ。

州移転では、財政委員会は非計画経常支出に関してのみ委嘱されており、

計画経常支出については計画委員会による補助金が対応している。州の計画支出の50～60%は経常支出であり、州計画への中央援助の30%のみが補助金で、残りは貸付けである(注2)。結果として州の計画経常会計は大きな赤字になっている。また、5カ年計画期間の州の計画経常予算は、以前の計画期間に創出された資産の運用負担を負わねばならない。こうした計画支出での経常と資本との混合は、財政不均衡の主要な基礎的要因となっている。そして、この不均衡は、州が計画委員会からより多くの計画支出を得ようとして加速され、厳しい収入状況においても借入れに一層依存することになる。州の借入れ防止メカニズムは、少額貯蓄と年金基金には適用されないし、州は前貸し財源とインド準備銀行の貸越ファシリティ、公企業を通じる借入れを利用できるのである(注3)。

(3) 財政再構築へのアプローチ

そこで、財政の再構築戦略には、移転チャンネルの分割による複雑さの取扱い、移転原則の再構成、財政規律と効率性の潜在的インセンティブの導入、政府間協議と政策協調の制度の再活性化が必要として、以下のような再構築アプローチが提示されている。

第1に、収入、支出と赤字のレベルに関する目標設定が必要である。これは、財政赤字の持続的削減、州レベルでの経常赤字の除去による中期的な予算均衡の回復、政府支出構成での社会部門と資本支出の重視が求められているためである。また、税収分与と補助金の移転パッケージは、全体として捉えて、その基準を中央収入の比率として設定することが必要であり、上限として37.5%が前提とされた。非計画経常会計の補助金は、補助金受給後に赤字を残さないようデザインされ、税収分与と補助金を認めて後に、全体的な上限により保証される総移転の残額が潜在的計画補助金となる。この移転パッケージの全体論的アプローチでは、潜在的計画経常補助金が移転パッケージの残額として現れ、非計画赤字補助金と計画補助金への中央経常移転の分割から生じる移転制度の欠陥の改善が目指されている。

第2に、規範アプローチの強化が必要である。財政委員会の裁定期間の収入と支出の予測は、初年度の前年度を基礎年度とし、その数値と客観的規範を基礎に適切な成長率を適用して行われる。そして、財政規律のインセンティ

ブ強化のため、債務救済制度は債務比率削減への報酬を拡大し、上限を超える州は自主財源を見いだすことが必要とされる。

財政委員会による計画経常支出の需要の査定は、委員会が定期的に任命され、各州の開発的需要の個別的決定が不可能なため実際的には困難である。また、経常支出での計画と非計画部分を結合する別の困難は、財政委員会の委嘱期間と5カ年計画期間の不一致から生じている。そこで、予算赤字問題の恒久的解決策には、予算化と予算管理制度に注意する必要がある。予算均衡の持続的基礎での回復には、財政制度の構造的欠陥の根本的な改善が必要であり、中央と州間の課税権の機能障害的配分、所得税と消費税の課税ベースの断片化と公共部門の年金負債の急増が重要な問題と認識されている。

2 財政の再構築提案

以上の財政の現状認識を基礎に、財政赤字問題がマクロ経済安定維持の視点から分析され、財政運営規則と具体的な財政再構築案が提示されている。

マクロ経済安定の維持と完全雇用での成長最大化を目標に、裁定期間最終年度の政府債務と利子支払いの目標値は、中央と州の統合債務 GDP 比率（現在の65%）では55%、利子支払い経常収入比率（現在の35%）では25%で、経常収入 GDP 比率は20%への引上げが必要になる。そこで、中央の債務 GDP 比率は53%から48%へ、利子支払い経常収入比率は35%への引下げ、純経常収入 GDP 比率は10.28%への引上げが必要である。州では、利子払い経常収入比率の22%から18%への引下げが必要になる。この基本目標を達成す

表 II-2 マクロ経済シナリオの目標値 (単位：%)

	1999-2000年度	2004-05年度
経済成長率	5.9	7.0~7.5
インフレ率	3.5	5.5~5.0
経常勘定赤字 (GDP 比率)	1.5	1.5
経常赤字 (GDP 比率)	6.76	1.0
財政赤字 (GDP 比率)	9.83	6.5
税収 (GDP 比率)	14.0	16.7
税外収入 (GDP 比率)	2.48	3.2
資本支出 (GDP 比率)	4.17	6.6

(出所) GOI [2000a]: p.22. より作成。

るマクロ経済シナリオ,すなわち再構築前の1999-2000年度の実績に対する再構築後の2004-05年度の目標値が表II-2のように設定されている。

このマクロ経済シナリオを枠組みに実行可能な財政調整シナリオは,表II-3の示す内容になる。この目標値実現のため,財源,支出構成,公企業と政府間財政関係に関する以下の再構築案が提示されている。

(1) 財源の再構築

(a) 税収

中央税に関して,90年代後半での消費税込増の主な原因は,GDPの50%以上を構成し,最速の成長部門であるサービス部門が除外された課税ベース

表II-3 財政調整シナリオ (GDP 比率)

(単位:%)

	1999-00年度	2004-05年度	要調整率	年調整率
統合財政				
税収	14.09	16.73	2.64	0.53
税外収入	2.48	3.23	0.75	0.15
経常収入	16.57	19.96	3.39	0.68
経常支出	23.33	20.96	-2.37	-0.47
資本支出	4.17	6.61	2.44	0.49
経常赤字	6.77	1.00	-5.77	-1.15
財政赤字	9.84	6.50	-3.34	-0.67
中央財政				
税収	8.80	10.28	1.48	0.30
税外収入	2.75	3.00	0.25	0.05
経常収入	11.54	13.28	1.74	0.35
経常支出	13.10	11.47	-1.63	-0.33
資本支出	2.62	4.00	1.38	0.28
経常赤字	3.81	1.00	-2.81	-0.56
財政赤字	5.64	4.50	-1.14	-0.23
州財政				
税収(自主)	5.29	6.44	1.15	0.23
税外収入(自主)	1.03	1.53	0.50	0.10
経常収入	10.38	12.96	2.58	0.52
経常支出	13.33	12.96	-0.38	-0.08
資本支出	2.06	2.85	0.80	0.16
経常赤字	2.96	0.00	-2.96	-0.59
財政赤字	4.71	2.50	-2.21	-0.44

(出所) GOI [2000a]: p.25.より作成。

の狭さであり、サービスを税のネットに入れることが不可欠である。州税では、売上税の収入生産性を弱めた要因は州間の税制の競合である。また、賦課可能であるが未利用か低利用の少数の税がある。それは、州での農業所得税と専門職税、パンチャーヤットでの土地／農業所得税、地方政府での印紙税、登録料と自動車税、財産／家屋税である。そして、税収 GDP 比率の引上げには、コンピュータ化などの行政整備が必要と指摘されている。

(b) 税外収入

税外収入の場合には、構造的変更のみならずパラダイムの転換が求められている。手数料と利用者課徴金は長い間実質的に凍結されており、インプット・コスト指数に連動して定期的に自動改定されるべきである。また、貸付けと前貸しの低い回収率の引上げが必要である。鉱物の特許権使用料の定期的改定と森林収入増加のための森林管理計画の策定も必要である。

(2) 支出の再構築

支出構成が優先部門に有利に再構築される必要がある。厳しく抑制されるべき費目は、給与と年金、利子支払いと補助金である。給与に関して、10年毎の賃金委員会の任命は必要なく、給与とその他の手当では、中央と州の経常支出と関係づけられ、その比率は、維持と開発支出に十分な資金が残るようにし、専門委員会により算定されるべきである。年金では、州公庫への持続不可能な負担とならない制度を検討すべきである。利子支払い負担の実質的軽減のため、貸付けのリスケジューリングが推薦される。補助金は、非価値財に関して除去か削減が再検討されるべきである。

計画支出の資金調達方法は、根本的変更を必要としている。まず、計画経常支出は、非計画支出を充当して後の経常収入での利用可能な残額から資金調達され、借入れは主に投資のために依存されるべきである。そこで、経常予算に関して、計画経常支出のための州の需要は基礎的な最低限の需要での不足について査定され、計画経常支出を含む全体として経常支出に対する州の需要は財政委員会により考慮されるべきである。

中央補助計画の資金調達は、州計画外の州への財源移転の重要な手段であるが、計画を修正する自由が資金とともに州へ移転される必要がある。

(3) 政府の役割の再構築

支出の再構築は政府自体の役割の再検討を必要としている。政府被用者の合理化と再配置が実行され、ダウンサイジングの焦点は、職員の再訓練と再配置、退職年齢前の職員の早期退職であり、労働契約の修正が必要である。

(4) 支出の効率性増大

支出の効率性増大の前提は、予算過程の改革と支出の経営および管理の改善である。インドの予算は見積りの質の悪さで知られており、予算と決算が大きく乖離し、不透明で、費目がときに予算外である。また、予算過程の欠陥は、あまりに多くのプロジェクトへの支出である。そこで、次の改革が提案されている。①多年度予算過程を導入する実行可能性の検討。②予算見積りの質を改善する客観的な見積り方法の検討。③会計検査院報告の公会計委員会による精査と、議会または立法府による最大限の検討期間の規定。④経常と資本支出以外の支出分類の再検討(計画と非計画の二分法の廃止)。⑤全政府レベルでのキャッシュ・フロー管理の十分なコンピュータ化。

そして、目標に対して実績を評価するため、良好な目標化、受益者志向のプログラムと効果的なモニタリング・メカニズムが必要である。

(5) 公共部門企業の再構築

1990年代の構造改革は公企業を回避してきたため、第2段階の改革では、公企業の再構築が行われるべきである。そして、公企業が、改革5年後に存続可能と証明できず、慢性的損失をゼロにできないならば、売却可能な価格で売却されるべきである。そして、2000-01年度連邦予算で公表された公企業改革に関する基本方針が継続されるべきである(注4)。損失公企業の中でも州電力委員会と州道路輸送企業は、予算を慢性的に流出させており、コストを反映する料金決定の合理化が改革の重要な要素である。

(6) 制度改革

予算均衡の恒久的基礎での回復には、次のような制度改革が必要である。

(a) 中央から州への移転を必要とする垂直的不均衡が財政不安定の主な原因であり、憲法の規定する中央と州間の課税権および機能配分の制度の再検討が必要である。

(b) 憲法第292条と第293条は、議会在中央政府の借入れと保証限度を決定

することを規定しており、州政府の場合も同様の規定があるが、この規定は効果的に利用されてこなかった。そこで、債務と偶発債務の増加を明示的に管理する方法の導入が必要である。

(c) 特別カテゴリー州は、税収分与前に全州が非計画経常会計で赤字であり、収入の大半を中央に依存している。また、全州がGSDPの10%を超える大きな財政赤字に陥っており、資金調達制度の次のような根本的な再構築が必要である。①中央税収分与の考慮後に査定される州の非計画経常ギャップは、財政委員会補助金により対応されるべきである。②死活的に重要なインフラ開発は中央の責任とすべきである。③計画補助金制度は再検討されるべきである。

3 連邦税収分与に関する勧告

財政委員会の本来の任務である連邦税収の州分与に関しては、TFCによる選択移譲制度の勧告が2000年の憲法（第80修正）法により導入され、このため州への配分パターンが次のように根本的に変更された^(注5)。

①憲法第268条と第269条に規定された税と加重税およびセスを除く全中央税が、中央と州間で配分される。②これらの税がその年度に賦課可能な州のみ、配分を得る権利を与えられる（支出税とサービス税は、ジャンムー・カシュミール州では賦課されていない）。③財政委員会勧告の検討後、大統領命令により規定されるこれら税の「純収入」の比率分が、州に配分される。④州に配分されるこれら税の「純収入」の比率は、インド統合資金の一部を構成すべきでない。⑤憲法の新第270条では、連邦直轄地または「連邦報酬に関して支払われる税」に帰される「純収入」という文言が削除された。⑥TFCの粗収入に関する勧告は受け入れられず、「純収入の配分」という文言が規定された。

(1) 州への税収分与

州への分与として、憲法第268条と第269条に規定される税と加重税およびセスを除き、2000-01年度から2004-05年度の各年度について連邦リストの全ての税の純収入の28%が勧告された。上記の憲法（第80次修正）法により第272条が削除されたため、1957年付加消費税（特別重要財）法により賦課され

る付加消費税の収入は、州に分与されない。中間報告では、所得税と連邦消費税の2000-01年度の州への分与について、所得税の80%と連邦消費税の52%という暫定的勧告をしている。これは、連邦消費税、付加消費税と鉄道乗車料金税に代わる補助金の粗収入の29%を保証するために行われた。そこで、付加消費税の収入が分与されないため、全ての分与可能な連邦税の純収入の1.5%の州分与が勧告された。したがって、全連邦税の純収入の合計29.5%が州へ分与されることになる。しかし、州が砂糖、織物とたばこへの売上税を賦課・徴収しているならば、1.5%の分与へのいかなる権利も与えられない。

(2) 州間配分

州間配分では、州の自主収入と税収の分与後に赤字の州に連邦消費税の分与税収の一部を配分することが、第8次から第10次財政委員会まで継続されてきた。しかし、この配分は税収分与の一部の補助金化を意味し、透明性を根拠に中止が決定された。そして、州間配分の基準は、財源不足、高いサービス供給コストと財政規律を選択基準として、次のように変更された(注6)。

① 所得（距離）（一人当たり最高所得州との乖離）：測定の基礎となる所得が純州内総生産からGSDPとされ、一人当たり最高所得が最高州のみからパンジャブ、マハーラーシュトラとゴアの上位3州の加重平均を基準とされる。各州の距離は、この平均値からハリヤナ州までの距離を分母として算出される。

② 財政規律指数：州の総経常支出に対する自主経常収入の比率での改善を測定するために採用される。これは、基礎期間（1990-91年度～1992-93年度）の3年平均と関連期間（1996-97年度～1998-99年度）の3年平均との比

表II-4 州間配分の基準と比重

基準	比重 (%)
①人口	10.0
②所得（距離）	62.5
③面積	7.5
④インフラストラクチャ指数	7.5
⑤税収努力	5.0
⑥財政規律	7.5

(出所) GOI [2000a]: p.58. より作成。

表II-5 州の社会経済指標

	人 口		調整面積 比 率 (%)	一人当たり GSDP (ルピー)	社会、経済的 インフラ指数	税 GSDP 比 率 (%)	財政自立 指 数
	1971年 (10万人)	1991年 (10万人)					
高所得州							
グジャラート	266.97	413.10	5.17	16331.67	124.31	7.29	0.7850
ハリアナ	100.37	164.64	2.00	16927.33	137.54	6.72	0.7385
マハーラーシュトラ	504.12	789.37	8.12	19098.00	112.80	6.55	0.8013
パンジャープ	135.51	202.82	2.00	18568.33	187.57	6.52	0.6741
ゴア	7.95	11.70	2.00	25075.67	200.57	7.77	0.6701
中所得州							
アンドラ・プラデシュ	435.03	665.08	7.26	11366.33	103.30	5.45	0.5611
カルナータカ	292.99	449.77	5.06	12367.33	104.88	8.43	0.7418
ケーララ	213.47	290.99	2.00	13091.33	178.68	8.33	0.6042
タミル・ナードゥ	411.99	558.59	3.43	13926.33	149.10	8.47	0.6469
西ベンガル	443.12	680.78	2.34	10171.00	111.25	5.39	0.4241
低所得州							
ビハール	563.53	863.74	4.59	5528.67	81.33	3.83	0.3537
マディヤ・プラデシュ	416.54	661.81	10.00	9589.33	76.79	4.94	0.5546
オリッサ	219.45	316.60	4.11	7909.00	81.00	4.16	0.3418
ラージャスターン	257.66	440.06	10.00	10377.00	75.86	5.33	0.5115
ウッタル・プラデシュ	883.41	1391.12	7.77	7702.33	101.23	4.66	0.3781
特別カテゴリー州							
アッサム	146.25	224.14	2.07	7968.33	77.72	3.56	0.3142
アルナチャル・プラデシュ	4.68	8.64	2.21	10705.33	39.71	0.66	0.0926
ヒマーチャル・プラデシュ	34.60	51.71	2.00	12153.67	95.03	4.82	0.2497
ジャンムー・カシュミール	46.17	77.19	5.87	10007.33	71.46	3.10	0.1299
マニプル	10.73	18.37	2.00	8799.33	75.39	1.46	0.0862
メガラヤ	10.12	17.75	2.00	9823.67	75.49	3.23	0.1739
ミゾラム	3.32	6.90	2.00	12378.00	82.13	0.56	0.0625
ナガランド	5.16	12.10	2.00	12932.67	76.14	1.30	0.0500
シッキム	2.10	4.07	2.00	11109.33	108.99	3.49	0.1395
トリプラ	15.56	27.57	2.00	7983.67	74.87	1.94	0.0966
全州	5430.80	8348.61	100.00				0.5424

(出所) GOI [2000a]: pp.218-219より作成。

(注) 調整面積は、1991年面積センサスの数値である。

一人当たり GSDP は、1994-95年度から1996-97年度までの平均値である。

社会経済インフラ指数は、1999年の算定値である。

税 GSDP 比率は、1994-95年度から1996-97年度までの平均値である。

財政自立指数は、自主経常収入の自主経常支出に対する比率で、1996-97年度から1998-99年度までの平均値である。

較により得られる。配分基準と比重は、表II-4のとおりであり、表II-5はこれら基準に関する州別の数値を示している。

この配分基準による25州の中央税収配分比率と、ジャンムー・カシュミール州以外の24州への支出税とサービス税の配分比率は、表II-6のようになる。

4 行政改善と特別問題補助金

行政改善と特別問題補助金の対象は、州の求める項目／部門に制限せず、州の社会的、経済的発展に必須と考えられる分野を含む。また、これらの補助金は、赤字州に連結されないし、赤字州のみに制限されず、黒字州にも基準に従い改善の必要な分野に給付される。

行政改善補助金の給付対象は、次の12部門である。①県。②警察。③刑務所。④消防。⑤司法。⑥財政。⑦保健サービス。⑧初等教育。⑨学校児童へのコンピュータ訓練。⑩公共図書館。⑪歴史遺産保護。⑫伝統的水源の増加。

また、補助金は各州に特有な特別問題へ給付される。両補助金の裁定期間の総額は497億2630万ルピーである。そして、事業の認可および単位コスト決定権限の州レベルへの付与と、プロジェクトの適時で良質な実施のために州によるモニターが勧告された。両補助金の州別配分額は、表II-6のとおりである。

5 地方団体

今回初めて財政委員会へ委嘱された事項である地方団体の財源を補足するため州統合資金を増加する方策については、以下のように勧告された。

(1) 税制

(a) 州税

① 土地税：土地／農場所得税は地方団体の財源基盤強化のため賦課される。税率構造は、経済状況を考慮して適切に決定されるべきである。その改定は、調査および査定作業に連結または依存すべきでない。都市地域では、類似の方策がリース地代の改定のため行われるべきである。収入は、市民サービス強化のため地方団体に交付される。

表II-6 第11次財政委員会の財源移転(2000-01年度~2004-05年度)

	税 収 分 与				補 助 金	
	中央税	支出税・サービス税	配 分 額	合計配分比率	非計画経常赤	行政改善・特別問題
高所得州						
グジャラート	2.821	2.858	1061593	2.82	0	23485
ハリアナ	0.944	0.956	355244	0.94	0	13265
マハーラーシュトラ	4.632	4.693	1743105	4.63	0	33197
パンジャープ	1.147	1.162	431637	1.15	28421	11001
ゴア	0.206	0.209	77522	0.21	0	2728
中所得州						
アンドラ・プラデシュ	7.701	7.802	2898025	7.70	0	28523
カルナータカ	4.930	4.994	1855248	4.93	0	31153
ケーララ	3.057	3.097	1150404	3.06	0	12914
タミル・ナードゥ	5.385	5.455	2026472	5.38	0	25186
西ベンガル	8.116	8.222	3054009	8.12	3244609	23945
低所得州						
ビハール	14.597	14.788	5493490	14.60	0	40160
マディヤ・プラデシュ	8.838	8.954	3325898	8.84	0	49452
オリッサ	5.056	5.122	1902664	5.06	67360	21505
ラージャスターン	5.473	5.544	2059588	5.47	124468	29985
ウッタル・プラデシュ	19.798	20.057	7450156	19.80	102674	66991
特別カテゴリー州						
アッサム	3.285	3.328	1236205	3.29	11068	13254
アルナチャル・プラデシュ	0.244	0.247	91822	0.24	122802	9059
ヒマーチャル・プラデシュ	0.683	0.692	257025	0.68	454926	9116
ジャンムー・カシュミール	1.290	0.000	485450	1.29	1121119	12782
マニプル	0.366	0.371	137732	0.37	174494	5859
メガラヤ	0.342	0.346	128701	0.34	157238	5739
ミゾラム	0.198	0.201	74511	0.20	167630	8984
ナガランド	0.220	0.223	82790	0.22	353624	6284
シッキム	0.184	0.186	69243	0.18	84058	6678
トリプラ	0.487	0.493	183267	0.49	241416	6018
全州	100.000	100.000	37631801	100.00	3535907	497263
構成比率			86.53		8.13	1.14

(出所) GOI [2000a]: pp.59-60, 81-82, 97-99.より作成。

(単位：10万ルピー，%)

パンチャヤット	地方団体 補助金		救済基金	合計		総計		
	配分額	都市自治体	配分額	配分額	(税收配分を除く)	比率		比率
4.351	34804	6.626	13252	66888	138429	2.4	1200022	2.8
1.839	14709	1.832	3664	33695	65333	1.1	420577	1.0
8.209	65673	15.813	31625	65149	195644	3.3	1938749	4.5
1.933	15464	2.736	5473	50857	111216	1.9	542853	1.2
0.116	927	0.232	464	515	4634	0.1	82156	0.2
9.503	76024	8.233	16466	82080	203093	3.5	3101118	7.1
4.926	39412	6.241	12482	30903	113950	1.9	1969198	4.5
4.120	32963	3.762	7525	27866	81268	1.4	1231672	2.8
5.826	46612	9.668	19337	42536	133671	2.3	2160143	5.0
7.222	57773	9.874	19749	41900	467976	8.0	3521985	8.1
9.813	78504	4.695	9390	51246	179300	3.1	5672790	13.0
8.943	71547	7.801	15601	37340	173940	3.0	3499838	8.0
4.320	34559	1.998	3996	45366	172786	2.9	2075450	4.8
6.137	49095	4.971	9942	85785	299275	5.1	2358863	5.4
16.489	131913	12.582	25163	74033	400774	6.8	7850930	18.1
2.918	23345	1.077	2154	42060	91881	1.6	1328086	3.1
0.348	2784	0.034	68	4983	139696	2.4	231518	0.5
0.821	6567	0.195	389	18020	489018	8.3	746043	1.7
0.930	7441	0.783	1566	14464	1157372	19.8	1642822	3.8
0.235	1877	0.220	440	1189	183859	3.1	321591	0.7
0.320	2561	0.135	270	1632	167440	2.9	296141	0.7
0.098	786	0.192	384	1232	179016	3.1	253527	0.6
0.161	1287	0.089	179	812	362186	6.2	444976	1.0
0.066	529	0.010	21	2863	94149	1.6	163392	0.4
0.356	2846	0.201	402	2155	252837	4.3	436104	1.0
100.000	800000	100.000	200000	825569	5858739	100.0	43490540	100.0
	1.84		0.46	1.90	13.47		100.00	

② 州税への加重税／セス：土地への税とその他の州税へのセスは、特別な市民サービスの増加とその質の改善のための財源調達を目的に賦課される。例えば、売上税、州消費税、娯楽税、印紙税、農業所得税、自動車税、電気税などへの10%のセスまたは加重税。

③ 専門職税：州は、この税を地方団体の財源補足のため賦課すべきか、課税権限を地方団体に付与すべきである。税率は、憲法で規定された上限(年に納税者一人当たり2500ルピー)に近づけるため適切に改定されるべきである。1988年の憲法修正による上限は適切な引上げが必要であり、議会は、憲法修正なしに上限を決定する権限を与えられるべきである。

(b) 地方税

地方団体自体による収入調達を改善する次のような方策が強調されている。

① 財産／家屋税：これは、大多数の州で最も重要な地方税である。しかし、地方団体が効果的に徴税するには住民にあまりに近いという接近要因のみでなく、ほとんどの州で、税率が定期的に改定されず、税率の決定と改定のいかなる標準的メカニズムもなく、地方団体の収入ロスを生じる多様な税の譲許／免除が与えられてきたなどの問題がある(注7)。

② オクトロイ／入域税：多くの州は、オクトロイを財移動の障害除去のため廃止してきたが、いくつかの州は、代わりに入域税を導入しており、その純収入は補助金形態で地方団体に移転される。浮揚的で、地方団体が徴収できる適切な税による代替が必要である。

③ 利用者課徴金：多くの州で、飲料水供給と多くの市民サービスの運営および維持費は、地方団体により充当されている。しかし、利用者課徴金は定期的に改定されず、請求のかなりの割合が延滞のままである。税率構造は、インフレ調整し、サービス供給の完全な運営および維持費を回収するために可能な限り規則的に改定されるべきである。地方団体は、税と利用者課徴金の税率決定権限を持つべきである。

(2) 改善すべき分野

州からの通常の財源移転において見過ごされている決定的な分野は、農村および都市地域での市民サービスの維持、地方団体の会計と監査の維持(注8)、地方団体の財政データベースの利用であり、適切な準備が必要と指摘された。

(3) 地方団体への補助金

中央から州への財源移転のための財源の利用可能性と全体的限度を考慮して、2000-01年度から5年間の各年度についてパンチャーヤットには総額160億ルピー、都市自治体には40億ルピーの補助金が勧告された。一人当たりでは、勧告の金額は農村地方団体が都市地方団体より高くなる。

(4) 州内配分の原則

提示された金額の州内配分は、自治政府機関としての地方団体の開発を促進し、社会的および経済的發展レベルでの州間格差を考慮する原則に基づき決定されるべきとされ、次の基準が提案された。

(a) 人口：人口は、現状を恒久化する効果の故に、州別配分の唯一の基礎とすべきでないが、州の需要を決定する重要な要素で、州の農村／都市人口を基礎にパンチャーヤットと都市自治体に与えられる州への金額の40%が割り当てられる。

(b) 地方分権化指数：憲法第73次と第74次修正の実施について、州による措置とその実施スピードに基づく地方分権化指数を基礎に州への補助金の20%が配分される(注9)。

(c) 収入努力：州内生産の大きな不均衡により統一基準は低所得州を不利にするため、地方団体の自主収入調達努力が基準とされる。1995-96年度、1996-97年度と1997-98年度のパンチャーヤットの自主収入の相応する年度での州の自主収入との平均比率が算出され、5%が配分される。同様に、この3年度のパンチャーヤットの自主収入の州内生産比率に5%が配分される。都市自治体も同様である。

(d) 一人当たり最高所得からの距離：低州内生産州が地方団体のレベルと同様に州レベルでも収入調達で問題を抱えており、追加的支援を必要としている。そこで、一人当たり最高農業所得からの距離を基礎に20%が配分される(注10)。

(e) 面積：人口過疎地域での基礎サービス供給コストが相対的に高いため、各州の面積的人口を基礎に10%が配分される。

これら基準による州別配分は、表II-6のとおりである。なお、このほかに、憲法、立法および行政上の変更と中央政府財産の課税について、提案が

行われた(注11)。

6 災害救済基金

災害救済基金 (Calamity Relief Fund, CRF) 制度は継続され、中央と州の拠出比率75:25は保持されるべきである。裁定期間の総額は、1100億7590万ルピーで、中央が825億5690万ルピー、州が275億1900万ルピーである。CRFの救済支出は、サイクロン、旱魃、地震、火災、洪水とハリケーンの自然災害のみが適格である。また、CRFは、州の公共会計とは別に経理され、中央政府の承認する方法で投資されるべきと勧告された。この救済基金の州別配分は、表II-6に示されている。

めったにない激甚災害の救済目的の全国災害救済基金 (National Fund for Calamity Relief, NFCR) と、これを管理する全国災害救済委員会 (National Calamity Relief Committee, NCRC) の制度は、この災害の定義が困難であり、利用可能な資金の限界のために現行形態では中止されるべきである。そこで、農業省の下に自然災害の発生をモニターする独立の専門団体である全国災害管理センター (National Centre for Calamity Management, NCCM) が設置されるべきである。この NCCM は、CRF またはその他の計画財源で利用可能な以上に金融援助が必要な災害かどうか中央政府に勧告する権限を与えられる。中央予算への特別な負担を避け、めったにない激甚自然災害のみに支出を制限するために、中央による州への援助は、限定期間の中央税への特別加重税の賦課により調達されるべきである。そして、全ての州は、自然災害に関する年次報告を連邦農業省に提出すべきであり、CRF への中央の拠出金は、この報告受領後に支出される。連邦農業省は、自然災害とその管理に関する年次報告を公表すべきと勧告された。

7 州への補助金

財政委員会が州への補助金を勧告する原則として、次の3点が確認されている。

①補助金は、税収分与後に非計画經常会計で査定された赤字を補填するために州へ給付される。赤字は、収入と支出の異常または非循環的な項目を除

外して算定される。②補助金は、州の行政基準改善のためである。③補助金は、州に固有な特別問題への支出に対応するための援助である。

そこで、表II-7は、2000-01年度から2004-05年度までの州別の非計画經常会計の税収分与前と後の収支、非計画經常補助金の金額と補助金給付後の収支を示している。補助金の実質的部分は、特別カテゴリー州に入ることが明らかである。

8 州の債務状態と是正策

(1) 州債務

州の長期債務総計での中央貸付けの比率は、着実に低下してきたが、2000年3月末に約59%で最大の構成部分である。債務構成では相対的に高コストの財源に漸進的に転換してきた。また、州債務のGSDP比率は増加してきたし、債務返済負担は、利子率の漸進的で着実な上昇のために増加した。この州の債務負担を削減するには次の3段階が望ましい。①經常収入の増加分は、利子負担および本源的支出の増加分に充てるべきである。②剰余は、将来の返済に充てるため經常会計で発生させ、この目的のための減債基金に信用供与されるべきである。③州の經常会計が均衡し、これを維持すべきである。

(2) 是正策

TFCは財政実績に連結された全州への一般債務救済制度を勧告した。この負の投資と財政圧力に基づく債務救済制度には問題があり、經常均衡の改善に連結された債務救済にのみ焦点を当てるべきで、次の3つの修正により財政実績改善のインセンティブが強化されるべきである。①經常均衡の改善指標が2要素から5要素に増やされるべきである。②救済の上限が、年返済の10%から25%に引き上げられるべきである。③經常収入の計算に、憲法第275条により勧告される經常赤字補助金は含まれるべきでない。

そして、こうした救済額は、裁定期間に60~70億ルピーと算定されている(注12)。

表II-7 非計画経常会計収支 (2000-01年度～2004-05年度) (単位:10万ルピー)

	非計画経常会計収支			
	税収分与前	税収分与後	(非計画経常補助金)	補助金給付後
高所得州				
グジャラート	1698077	2759669	0	2759669
ハリアナ	754664	1109908	0	1109908
マハーラーシュトラ	3614823	5357929	0	5357929
パンジャーブ	-165819	265818	28421	294239
ゴア	7265	84786	0	84786
中所得州				
アンドラ・プラデシュ	578282	3476307	0	3476307
カルナータカ	787522	2642770	0	2642770
ケーララ	-437336	713067	0	713067
タミル・ナードゥ	-209756	1816715	0	1816715
西ベンガル	-3099731	-45724	324609	278885
低所得州				
ビハール	-3763915	1729576	0	1729576
マディヤ・プラデシュ	-1136216	2189683	0	2189683
オリッサ	-1887747	14918	67360	82278
ラージャスターン	-1820761	238829	124468	363297
ウッタル・プラデシュ	-6077918	1372236	102674	1474910
特別カテゴリー州				
アッサム	-938643	297562	11068	308630
アルナチャル・プラデシュ	-214623	-122802	122802	0
ヒマーチャル・プラデシュ	-711950	-454926	454926	0
ジャンムー・カシュミール	-1606571	-1121119	1121119	0
マニプル	-312226	-174494	174494	0
メガラヤ	-285940	-157238	157238	0
ミゾラム	-242140	-167630	167630	0
ナガランド	-436415	-353624	353624	0
シッキム	-153301	-84058	84058	0
トリプラ	-424682	-241416	241416	0
赤字合計	-24285983	-3535907		
黒字合計	7800926	24682649		
総計			3535907	24682649

(出所) GOI [2000a]: pp.96-98. より作成。

(注) -は、赤字を示す。

B 補足報告の概要

1 経常赤字補助金

補足報告は、本報告での州の経常赤字に関連する州への補助金を取り扱っ

表II-8 インセンティブ基金の構成 (単位: 千万ルピー)

年 度	経常赤字補助金	中央政府拠出	総 計
2000-01	1523.06	598.48	2121.54
2001-02	1080.43	1041.11	2121.54
2002-03	994.64	1126.91	2121.54
2003-04	861.74	1259.81	2121.54
2004-05	843.99	1277.55	2121.54
合 計	5303.86	5303.86	10607.72

(出所) GOI [2000b]: p.6より作成。

ているが、3つの報告では、この問題に関して次のような勧告が行われた (GOI [2000b, 2000c])。

- (1) 中間報告：州別配分を示すことなしに経常赤字について2000-01年度中央政府予算での1100億ルピーの一括給付が勧告された。
- (2) 本報告：裁定期間に15州について3535億9千万ルピーの経常赤字補助金が勧告された。残りの10州は、委員会の査定で経常黒字であった。
- (3) 補足報告：財政改革プログラムは経常赤字と査定された15州のみをカバーすべきであったが、委員会の多数意見は、全州に対するモニター可能な財政改革プログラムを勧告した。このプログラムにより、裁定期間の15州への経常赤字補助金の15%と中央政府による調整拠出がインセンティブ基金に信用貸しされ、この基金から財政実績に基づく補助金が全25州に利用可能とされる。この基金は、表II-8のような年度別構成である。

2 財政改革プログラムに関する提案

補足報告で提案された財政改革プログラムは、以下のような概要である。

- (1) モニタリング機関として指名されたグループは、連邦政府が受入れ可能で、また、委員会提案の広範なパラメーターに関して全州について州別にモニター可能な財政改革プログラム作成のため連邦政府により設置される。このグループは、計画委員会の代表、インド政府大蔵省と関係州政府の代表を含む。
- (2) 委員会が勧告し、連邦政府が受け入れた経常赤字補助金の85%は、モニター可能な財政改革プログラムでの実績に連結することなしに関連州に支出

され、州に権限が与えられる経常赤字補助金の15%のみが、保留され、実績によりプログラムと連結される。

(3) モニター可能なプログラムは、収入調達と支出管理に等しい比重を与えるべきである(注13)。モニタリングの分野と比重は、州別のプログラム作成において適切に修正されうる。最終目的が州の経常赤字を2004-05年度までに総計でゼロにすることである故に、本報告で示された広範な改革内容が考慮されるべきである。

(4) インセンティブ基金は2部構成で設置されるべきである。第1部は表II-8の経常赤字補助金で、州の非計画経常会計での赤字を補填するために勧告された補助金の保留部分の15%から構成され、モニター可能なプログラム実施における州の実績により、この保留額は比例的に支出される。第2部は表II-8の中央政府拠出で、中央政府からの拠出により創設され、委員会勧告の経常赤字補助金の15%に等しい。

(5) インセンティブ部分は全州に給付されるよう勧告されている。州の当初の適格額は、1971年センサスの人口を基礎に算定された。その金額は、各年度にモニター可能な財政改革プログラムの実施における実績に比例して州が利用可能である。

(6) 州がある年度の当初に特定された全額を得ることができないならば、この金額は失効せずに、同一州が後年度に継続して利用可能とされる。当初4年間に、州への支援／インセンティブ向けに特定された基金のいかなる金額も別の州に移転されない。州が当初4年間の実績に基づき特定された金額を引き出せないならば、州への未支出額は、共通プールを形成し、実績のある州に当初に与えられた金額に加えて、按分に基づき第5年度に分配される。同様に、非計画経常赤字を補填するための補助金の保留部分の未引出し額にも適用される。査定赤字かどうかにかかわらず、あらゆる州は、基金の追加から実績に関連して按分により支援を得る権限を与えられる。この追加の権限は、関係州に示された当初の適格額の100%まで増加できる。この基金は公共会計において別に管理される。

(7) 2004-05年度に支出可能な補助金の保留金額は、実績の再検討に基づき査定された関係州に支出される。未支出金額がある場合、それは基金に加えら

れ、残りの州に利用可能にされる。2005-06年度末の基金の残額は、中央政府に戻される。

(8) 本報告で、行政改善、特別問題と地方団体のような特別目的への補助金が勧告されたが、これら補助金支出には一定の特別なコンディショナリティがある。制度実施における進展はモニタリング機関により再検討され、州が当初4年間に実施のために効果的な措置を取っていない、また、全部か一部の金額を利用できていないならば、同一額が第5年目にインセンティブ基金に付加される。

(9) 良好な実績のためのインセンティブに加えて、中央政府も、拡大された財源前貸しと公開市場借入れによる援助と連結された財政改革プログラムを検討する。このようなファシリティの範囲と次元は、中央の財政状態とファシリティのマクロ経済的含意に留意して中央政府により作成される。このファシリティは、州により作成されたモニター可能な財政改革プログラムに連結して全州に拡大されるべきである。

(10) 本報告で勧告された補助金の利用と同様にインセンティブ基金からの支出は、第12次財政委員会により再検討されねばならない。

そして、大蔵省は、2000年12月19日にこの補足報告の勧告受入れを表明した(注14)。

(注1) 本文の記述とは異なり、カルナータカ州のみは、税収分与後に黒字に転換している。

(注2) 中央収入の州への財政移転は、①憲法第275条に基づく財政委員会による分配可能な中央税収の一部分の移転(移譲と呼ばれている。)と援助を必要とする州への補助金、②計画委員会による州計画への補助形態での移転、③中央部門計画に基づく中央補助計画実施のための移転、④その他の裁量的移転、である。①の法定移転は、税収分与(移譲)、経常赤字補助金、行政改善および特別問題に対する補助金、地方団体補助金と災害救済補助金から構成されている。以上の中で、法定移転が全体の65~70%、計画補助金が30~35%を占めている。

(注3) 法定移転の分割による別の問題は、分与後に補助金を必要とする州の需要を査定する方法から生じており、公平と効率性に不可欠な規範アプローチは十分に運用されていないと指摘されている。

(注4) 2000-01年度の大蔵大臣予算演説では、公企業改革の基本方針は、①潜在的に存

続可能企業の再構築，②存続不能企業の閉鎖，③非戦略的企業の政府保有株式の26%以下への引下げ，④労働者の十分な保護，とされた（GOI [2000bs]）

(注5) TFCは、全中央税のプール化とその一部の州への移譲が憲法修正を必要とするため、選択移譲制度として提案した（GOI [1994]，山本 [1998]）。この提案が2000年の憲法修正により実現されたのである。

(注6) TFCの勧告した基準は、人口（比重20%），所得（距離）（60%），面積（5%），インフラストラクチュア指数（5%）と税収努力（10%）であった。

(注7) 別の収入増加の障害は地代管理法であり，財産／家屋税法はこの障害克服のため適切に修正されるべきと指摘されている。

(注8) 会計と監査については，次のような具体的提案が行われた。①州は，地方団体へ移転されている現行の会計項目を再検討すべきである。②会計検査院は，全レベルのパンチャーヤットと都市地方団体に関して会計と監査の適切な維持についての管理と監督を実行する責任を委託されるべきである。③地方段階の会計監査に責任を負う管理者，地方資金監査またはその他の機関は，州の主席選挙官が中央選挙委員会の管理と監督の下で運営すると同一の方法で会計検査院の技術的および行政的監督の下で作業すべきである。④会計検査院は，予算の準備と地方団体の会計管理のための形式を規定すべきである。⑤地方団体，とくに農村レベル・パンチャーヤットと，いくつかの場合には中間レベル・パンチャーヤットは，熟練した会計職員がいないため，外部の機関／個人に会計の維持を契約できる。⑥地方団体の会計監査は，その職員か，報酬支払いにより外部機関に実施させることで会計検査院に委託されるべきである。⑦パンチャーヤットと自治体の会計監査に関する会計検査院の報告は，公共会計委員会と同一方針により設置される州立法議会の委員会に提出されるべきである。

(注9) この目的のために次の10パラメーターが選ばれた。①州のパンチャーヤット／都市自治体立法の制定と修正。②地方団体の機能への介入／制限。③州立法による地方団体への機能の配分。④規則，告示と命令によるこれら団体への機能の実際の移転。⑤地方団体への課税権の配分。⑥このような権限の実施の程度。⑦州財政委員会の設置。⑧その報告に対して取られた行動の程度。⑨地方団体の選挙。⑩第243D条の主旨と精神による県計画委員会の設置。

(注10) これは，1994-95年度，1995-96年度と1996-97年度の第1次部門（鉱業と採石業を除く）からの州内生産の平均比率と農村人口予測を基礎に算定される。各州の距離は，一人当たり州内生産の最高州に対して測定され，標準偏差の半分がプラスされる。この距離は各州の農村人口により加重される。

(注11) 憲法，立法および行政上の変更については，次のような提案が行われた。①地方団体への機能と制度の移転が立法により明確に規定されるべきであり，これは州の義務である。②3段階のパンチャーヤットの役割は，通常は行政命令による決定に任されてきたため，かなりの不確実性を生じており，農村地域で県が統治制度として果

たすべき役割を明白に示すため立法上の調整が必要である。③連邦の農村開発省と都市開発省は、地方団体が自治政府機関として機能し、この理想実現の障害が除去されることを保証する責任があり、達成へ先導しなければならない。④200万人以上の人口の州が3段階のパンチャーヤット制度を持つと考えるのはあまりに硬直的であり、2段階制度が特別な事情ではより効率的で経済的に運用されるか、3段階制度が必須であるかを決定する弾力性を州に与えることが必要である。⑤第5と第6スケジュール地域の農村と都市地方団体の開発が他の地域での開発と一致するように第73次と第74次憲法修正の拡張アプローチが明晰にされる必要がある。⑥メガラヤ、ミゾラム、ナガラランド州は、第73次修正の運用から特別に除外された。第73次修正の目的のために村落レベルの制度が適切な立法的变化によりパンチャーヤットとして承認されるか、州による措置が提案された。⑦マニプル州の丘陵地域は第73次修正の運用から除外されている。県レベルのパンチャーヤットに関する規定も西ベンガルのダージリン県の丘陵地域には適用されていなかった。これらの地域も第73次修正の利益を得られるよう憲法において適切な規定を導入することが必要である。⑧多くの場合に、ある段階のパンチャーヤットは存続可能単位として考えられてこなかった。行政的再編成が、存続可能な自治政府制度としてそれらの発展を保証するために必要である。⑨県計画委員会は、ほとんどの州で運用されてこなかった。これらの団体が直ちに構成され、憲法の主旨にそって機能することを保証するために直接的方策が必要である。

中央政府財産の課税については、次のような見解が示された。州および地方団体は、地方団体が財源を補足するために他の財産と同様に中央政府の財産に課税することを許可されるべきであり、この目的のため必要な憲法修正が行われるべきである。これらの免除に関して憲法が想定している原則は、連邦体制において、あるレベルの政府の財産が別のそれによる課税の免除を享受すべきということである。この原則により、憲法第285条のいかなる変更も提案されない。全ての政府の財産は、中央政府か州政府に属しているかによらず、利用者課徴金が賦課され、それが適切な立法により規制されるべきという見解である。

(注12) 一般債務とは別の問題に関して、次の勧告が目される。①パンジャブ州の特別期限貸付けの元金と利子の返済について、連邦政府は1995-96年度から1999-00年度までの分割払いを放棄したが、委員会は2000-01年度から2004-05年度の期間について分割払いのモラトリアムを与えることを勧告する。②少額貯蓄について、1999-00年度予算は、国家少額貯蓄基金(NSSF)の創設により中央財政赤字から少額貯蓄を分離した。この変更により、州と連邦直轄地への配分比率が2000年1月より75%から80%に引上げられた。この制度では、少額貯蓄はNSSFへ信用供与され、預金者による引出しはこのNSSFの蓄積から行われ、その残額が中央および州政府証券に投資される。この中央政府証券への投資は、中央の国内債務を構成する。そして、少額貯蓄を永久貸付けに転換することは、望ましくも存続可能でもない指摘された。

(注13) モニター可能なプログラムでの収入と支出に関する基準と比重は、次のとおりである (GOI [2000b])。

基 準	比重(%)
経常収入	
1 税収の増加	30.0
2 税外収入の増加	20.0
経常支出(非計画)	
1 給与と手当	30.0
2 利子	10.0
3 補助金の削減	10.0

(注14) 大蔵省の補足報告の勧告受入れ声明は次の内容である。上記の委員会勧告は、州での財政改革を促進するため政府により受け入れられた。憲法第275(1)条の補助金の規定に関連する勧告は、大統領命令による実施を求められており、承認のため大統領に提出されるであろう。委員会の上記勧告は、本報告で行われ、政府により受け入れられた勧告を実質的に変更することになる。

III 報告の特徴と批判

1 EFC 報告の特徴

EFC 報告の TFC 報告とは異なる主要な勧告を整理し、その特徴を検討する。

(1) 財政の再検討と再構築提案

財政の再検討と再構築方策を求める委嘱事項は、TFC にはない EFC に独自の事項であり、中央と州の財政赤字拡大の原因が収入と支出の両面から分析された。その原因は構造的な制度的虚弱性であり、連邦財政制度では政府間財政移転制度が問題とされた。財政再構築のため、収入、支出と赤字の目標設定と財政規律のインセンティブを強化する規範アプローチが必要とされた。そして、中央収入の37.5%が総移転の上限とされ、税収分与と補助金給付の後に非計画経常赤字が解消され、総移転の残額が潜在的計画補助金になる移転パッケージの全体論的アプローチが強調された。

財政の再構築に関して、マクロ経済安定の視点から、数値目標によるマク

ロ経済シナリオに基づく財政調整シナリオが提示され、目標達成に必要な収入と支出、公企業の再構築と制度改革が提案された。主要な提案は、支出の効率性増大のための予算過程改革と、中央と州間の課税権および機能配分の再検討、債務と偶発債務の増加の管理、大きな財政赤字に陥っている特別カテゴリー州での重要インフラの中央政府による整備など予算均衡のための制度改革であった。

(2) 連邦税収分与

TFC の選択移譲制度提案に基づく2000年憲法修正により税収分与の枠組みが根本的に変更され、税収分与では全連邦税の純税収の29.5%が勧告された。州間配分の基準では、表II-4のようにTFCの5基準に財政規律指数(比重:7.5%)が追加された。また、各基準の比重では、人口の比重が20%から10%、税収努力が10%から5%に引き下げられ、所得(距離)が60%から62.5%、面積とインフラストラクチュア指数が5%から7.5%へ引き上げられた。人口の比重低下に対する所得(距離)の相対的比重の増加により、所得均等化の効果増大と財政規律の追加による効率性の強化が目指された。

(3) 補助金

行政改善補助金では、対象が8分野から12分野へ拡大され、また、内容が一部変更された。TFCでは4州(グジャラート、ハリヤナ、カルナータカ、マハーラーシュトラ)が補助金対象ではなかったが、EFCでは全州が対象とされた。特別問題補助金では、事業認可や単位コスト決定権限の州への付与が勧告された。対象は、TFCではパンジャブ州以外の全州であったが、EFCでは全州が対象になった。そして、災害救済基金は継続されるが、EFCは、TFCが勧告した全国災害救済基金制度の中止と、これに代わり自然災害の発生をモニターする全国災害管理センターの農業省管轄下での設置を勧告した。

(4) 地方団体

EFCへの委嘱事項の特徴である地方団体の財源を補足するために州の統合資金を増加する方策について、州と地方の税収調達改善策が提案された。州税については、土地税収の移譲、州税への加重税/セスの賦課と税源(専門職税)の移譲、地方税および利用者課徴金の制度の改善と税率決定権の地

方への移管が提案された。

地方団体補助金の配分基準では、TFCでの人口(40%)のみでなく、地方分権化指数(20%)、収入努力(5%+5%)、所得(距離)(20%)と面積(10%)が加えられ5基準となった。

(5) 州の債務状態と是正策

州債務の3段階の削減策を基礎に、TFCが勧告した一般債務救済制度について、財政実績改善のインセンティブ強化のための修正が勧告された。

(6) 補足報告

EFCの追加委嘱事項であるモニター可能な財政改革プログラムに関して、本報告の経常赤字補助金についての勧告が変更され、経常補助金の85%を15州の経常赤字をカバーするために支出し、残りの15%と中央政府の調整拠出とによるインセンティブ基金の設置が勧告された。そして、このインセンティブ基金の2部構成の内容、その給付を含む運用方法について提案された。

(7) 特徴

(a) 州の財政状況は、前掲の表II-1のように税収分与後と非計画経常赤字補助金の給付後もカルナータカ州を除き赤字であった。経常収支は、特別カテゴリー州の10州のうち6州で黒字であるが、他の州は計画経常赤字のため、赤字幅が増大し、財政収支では、全州が赤字であった。赤字補助金による赤字削減効果は、特別カテゴリー州ではGSDP比率で3.23%ポイント(ジャンムー・カシュミール州)が最大であるが、その他の州ではわずかであった。

財政赤字拡大の原因が構造的な制度的要因に求められ、再構築のため目標設定および財政規律インセンティブを強化する規範アプローチと移転パッケージの全体論的アプローチが強調された。そして、提示されたマクロ経済シナリオでの経済成長率の7.0~7.5%目標は、1992-93年度から2000-01年度の平均成長率が6.4%、最高成長率が1996-97年度の7.8%であった事実により、かなり楽観的な目標といえる(GOI [2001es])。そして、表II-3の財政調整シナリオでの州の経常赤字の年0.59%ポイント、財政赤字の年0.44%ポイントの削減は、1991年以来の財政構造改革によっても中央政府の経常赤字と財政赤字の削減が極めて困難であったという現実から、中央と同様に達成

が極めて困難な目標である。この報告での移転パッケージの全体論的アプローチの採用と数値目標によるマクロ経済および財政調整シナリオは、この報告の特徴の1つである。しかし、この数値目標を達成するための方策は、多くがこれまで提案されながら実現できず、これから検討が必要な提案である。

(b) 税収分与は、全連邦税の純収入の29.5%で、TFCでの総移転の約91%に対して87%と相対的比率が低下した。この分与率は、総収入に対する上限設定とともに、中央政府に有利な配分を目指したものである。州間配分比率は、表II-6よりウッタル・プラデシュが19.80%で最大、次いでビハールが14.60%で、この2州で全体の34.40%を占めている。これにマディヤ・プラデシュ(8.84%)、西ベンガル(8.12%)とアンドラ・プラデシュ(7.70%)が続き、これら5州で59.06%となる。EFCの配分比率での上位5州は、TFCと変わっていないが、上位2州への集中化が顕著である(注1)。これに対して、特別カテゴリー州の配分比率合計は7.30%で、TFCでの13.45%の約半分に低下し、高配分比率州と低配分比率州との格差が拡大している。税収分与では、制度変更による分与率29.5%の設定と州間配分比率の二極化傾向が特徴である。

(c) こうした税収配分傾向と配分基準の変更との関連では、表II-5より上位3州は低所得州、次の2州は中所得州であり、所得(距離)基準の比重増大の効果が表れている。ウッタル・プラデシュとビハールは、一人当たりGSDPでは第2位と1位、人口(1971年)では第1位と2位、調整面積では第4位と9位、社会、経済的インフラ指数では中位と下位、税GSDP比率では下位(特別カテゴリー州を除く)、財政自立指数でも下位(特別カテゴリー州を除く)であった。この2州への配分比率の集中傾向は、基準変更が最も有効に作用した結果であった。特別カテゴリー州の配分比率低下は、多くの州が一人当たりGSDPで中所得州レベルであるため、所得(距離)基準の効果の表れと言える。低所得州は、面積が比較的大きく、インフラ指数が低く、財政規律が低く、税収努力も低いという条件が有効に作用しており、EFCでの配分基準の変更では、ウッタル・プラデシュとビハールを含む低所得州の配分比率を高めた点に特徴があった。

(d) 非計画経常赤字補助金は、表II-7のように非計画経常会計収支が税収分与前に5年度全て黒字の4州（グジャラート、ハリヤナ、カルナータカ、マハーラーシュトラ）と税収分与後に5年度全て黒字の6州（アンドラ・プラデシュ、ビハール、ゴア、ケーララ、マディヤ・プラデシュ、タミル・ナードゥ）の10州を除き、税収分与後に1年度でも赤字のある15州への給付が勧告された。TFCでは、移転前に黒字の6州と移転後に黒字の3州を除く、赤字の16州への補助金が勧告された。EFCでは、TFCに比べて税収分与前に黒字の州が2州減り、分与後に黒字の州が3州増えたため、補助金対象が1州減少した。州別の変化では、TFCで分与前黒字がEFCで赤字になった州は、パンジャブとタミル・ナードゥで、高所得州であるパンジューブは分与後も赤字で、補助金対象になった。TFCでは分与後に赤字でEFCでは黒字になった州は、アンドラ・プラデシュ、ビハールとゴアの3州であった。対照的にTFCでは分与後に黒字でEFCでは赤字になった州は、パンジャブ（2000-01年度のみ赤字）と西ベンガルの2州で、両州に独自の赤字要因の分析が必要であろう（注2）。

赤字補助金の81.69%は、特別カテゴリー州に給付されるが、2003-04年度と2004-05年度に補助金給付後赤字の州は、アッサムを除く特別カテゴリー州のみであり、裁定期間全体で黒字になる州はアッサムを含む16州と見積もられている。補助金対象となっていない10州は、1998-99年度の実績でGSDP比率の2.5%程度の赤字削減が必要となる。EFCの州への財源移転全体での赤字補助金の比率は、TFCの3.35%から8.13%へ大きく増大しているが、赤字補助金によりGSDP比率5%程度の赤字削減が必要である。こうした非計画経常会計の収支見積りは、表II-1の示す1998-99年度の補助金給付後にカルナータカのみが黒字であった実績と比べると、かなり楽観的と見なさざるをえず、ここに非計画経常赤字補助金の配分の特徴がある。

(e) 地方団体補助金は、パンチャーヤット補助金ではウツタル・プラデシュが最大の配分で、ビハール、アンドラ・プラデシュにマディヤ・プラデシュと続き、低所得州が中心であるが、都市自治体補助金ではマハーラーシュトラが最大で、ウツタル・プラデシュ、西ベンガル、タミル・ナードゥにアンドラ・プラデシュと続き、中所得州が中心である。高所得州のマハーラーシュ

トラは、両補助金合計ではウツタル・プラデシュに次ぐ配分である。配分基準が TFC とは変更されたが、地方分権化指数の内容が不明なため、変更の効果は明確でない(注3)。この補助金配分は、全体として低所得州が中心という点に特徴がある。

(f) EFC への追加委嘱事項である財政赤字削減のモニター可能な財政改革プログラムに関して補足報告が提案したインセンティブ基金は、表II-8のように裁定期間に非計画経常赤字補助金の15%と中央政府の同額の拠出により総額1060億7720万ルピーで設置される。財政改革の新提案であるインセンティブ基金は、運用方法などが明確でないが、地方団体補助金と同規模であり、運用次第では一定の効果が期待可能で、EFC 報告の特徴の1つといえる。しかし、非計画経常赤字の削減は、この基金により解決されるほど容易な問題ではない。この基金提案は、州債務是正策での財政実績改善のインセンティブ強化の提案との連関において財政改革プログラムの一環として位置づけられる必要がある。

2 少数意見—バグチの見解

EFC メンバーでインドの代表的な財政専門家であるバグチ (Amaresh Bagchi) は、「財政移転の均等化の役割を強化する必要について」と題する覚書を EFC に提出している。この覚書は、後述する EFC 報告に対する批判でも取り上げられる財政委員会 (FC) の基本的役割に関する専門家の少数意見であり、以下のような概要である (Bagchi [2000a])^(注4)。

① EFC の採用した規範アプローチは、垂直的ギャップへの対応と同様に州全体の収入能力の均等化を試みた。しかし、EFC が規範原則を完全に適用することは可能でなかった。これは、一人当たり非計画経常支出に反映される州の給付可能なサービス・レベルが州間で大きく異なることを含意している。

② いくつかの州 (主に低所得州) の一人当たり非計画経常支出は、全国平均よりかなり低い。例えば、ビハールは、法定移転による収入能力の増加後も、非計画経常会計の収入利用可能性は平均よりかなり低い。非計画経常赤字補助金を得ていない。これは、税収分与により非計画経常会計が黒字

のためである。

③ このパラドックスには3つの理由がある。第1は、法定移転パッケージでの税収分与の優越と下方硬直性である。これまでのFCは分与フォーマットをより累進的にするよう試みてきたが、累進性が税収分与により超えられないポイントがある。相対的に強い収入基礎を持つ州は非計画経常予算でかなりの黒字を生じることができる。第2は、州経常支出の査定での規範アプローチの限界である。この限界のため収入能力均等化の負担は、補助金に重くかかる。補助金の決定では、収入と支出は規範原則に基づき査定されるが、その出発点は主に過去の決算である。大きな混乱を生じないために、厳格な規範を基礎年度の支出見積りに課すことができず、これが均等化の障害となる。第3は、収入能力均等化の原則と必ずしも一致しない中央資金の他のチャンネルによるフロー（中央補助事業や対外援助プロジェクトへの援助）である。均等化原則の完全な方法での実施には、均等化目的の移転は、税収分与と補助金の形態のみでなく全体として決定されねばならない。

④ 現行制度では、税収分与は財政移転の中心的役割を果たしており、法定移転の90%を構成し、ほとんど下方硬直的で、非計画経常赤字補填のための補助金による均等化の余地は極めて狭くなった。均等化目的の達成には、赤字補助金により大きな余地を認めるため総法定移転での税収分与の配分を減らすか、基礎的公共サービスを給付する州の収入能力ギャップを狭めるため均等化補助金により経常赤字補助金を補足するか、のどちらかが必要である。EFCは、州での一般行政と収入能力の改善策を勧告したが、これらの移転はわずかであり、平均レベルのサービス給付を可能にするレベルまで収入能力の不均衡を減らすには程遠い。

この均等化補助金は、中央移転が州の基礎サービス給付能力の均等化により積極的な役割を果たすのを可能とするために必要と指摘された。

このバグチの見解は、州の公共サービス・レベルが平均以下であっても、非計画経常収支が税収分与により黒字になる場合には、経常赤字補助金の対象でなくなるというパラドックスを指摘し、総移転の90%を占め、下方硬直的な税収分与による収入均等化の限界と経常赤字補助金が機能可能な余地の狭さによる均等化の限界を問題としている。こうした指摘は、公共サービス

のナショナル・ミニマムを保障するための財源保障と財源均等化という地方財政調整制度の基本的機能が十分に果たされていないインドの現行制度の根本的問題を明らかにしている(注5)。

なお、バグチは、補足報告でも少数意見を提出し、提案された経常赤字補助金の一部保留によるインセンティブ基金の設立が、州財政の強化よりもむしろ改革過程を混乱させ、また、財政規律導入のため改革の進展を支出の条件とすることが正当とは認められないとし、インセンティブ基金制度への厳しい批判を展開している(Bagchi [2000c])^(注6)。この批判は、連邦制度における州のオートノミーを損なわない中央-州政府財政関係というバグチの考え方を基礎に、財政委員会システムの運用と中央と州政府との協調による財政改革プログラムの実施を主張している。これは、以下で検討する州政府側の対応とも連関する中央政府中心の州財政改革の問題点の指摘となっている。

3 EFC 報告への州政府の対応

EFCの本報告は、2000年7月7日に大統領ナラヤナン(K. R. Narayanan)に提出された。連邦政府は、7月27日に勧告受入れを表明し、報告とともに実施報告(Action Taken Report)を下院へ提出した。連邦政府の勧告受入れに対して、8月21日にアンドラ・プラデシュ州首相のナイドゥ(Chandrababu Naidu)の呼びかけた秘密会議に集まった8州の首相は、EFC報告の変更を求める覚書を連邦政府首相に提出した^(注7)。この覚書は、州政府がEFC報告で不満とし、州の財政的健全さに影響する分野に関して見解を提示したもので、州首相による覚書の提出という事態は、過去になかったことである。この覚書は、以下のような概要であった(ET [22-08-2000])。

4 覚書の概要

(1) 州財政移転の上限

EFCは、中央財政移転を総中央経常収入の約37.5%にするよう勧告した。インド政府は、この勧告を受け入れながら、この受入れが中央経常収入の固定比率の州への義務的配分原則の確立を含意しないという条件付きで、総移転の上限と解釈した。しかし、このような上限はあるべきでなく、直ちに除

かれるよう要請された。さらに、州への総移転は1990～1995年の間に38.2%から44.06%にまで達していた。この割合は最近低下しはじめたが、この傾向は、州の増大する開発責任に対応するために逆転されるべきで、インド政府が37.5%を州への移転の最低限として扱うよう主張された。

(2) 税収分与

税収分与を中央税収の33.5%へ引き上げるという保証にもかかわらず、純中央税収の29.5%を州分与としたため、総移転での税収分与比率は、91%から86.5%へ低下した。これは、州への相対的配分でのかなりの低下となり、経常赤字補助金の給付資格を与えない。移転の不公平な不均衡が税収分与比率の引上げのため修正されるよう要請された。

(3) 経常赤字補助金

EFCは、非計画経常赤字を算出するため州の経常収入と支出の査定に規範アプローチを採用した。基礎年度の基準に関する仮定は全く非現実的であったため、見積もられた経常赤字はまったく過小査定で、州のほとんどの経常赤字補助金が否認された。それ故、特別カテゴリー州を除き、この財源移転チャンネルが廃止され、税収移転のそのレベルまでへの増加が提案された。特別カテゴリー州については、特別な必要に応じるため異なる適切な基準による保護の必要が指摘された。

(4) 1971年人口基準

EFCは、人口が税収およびその他補助金の移転を決定する要因と見なされる全ての場合に1971年の人口を採用するよう委嘱事項で規定された。しかし、EFCは、人口の比重を20%から10%へ引き下げることによりこの基準の重要性を損なった。さらに、1994～1997年の期間の一人当たり所得基準での州の相対的配分の算出では、それらの年の人口が採用された。類似の算出が税収努力の基準についても行われた。1971年人口が、委嘱事項で規定された基準による配分算出に採用されるよう要請された。

(5) 所得不均衡の基準

税収分与、非計画補助金、計画補助金と中央補助計画での中央から州への現行の財源移転制度では、一人当たり所得に反映される公平の考慮が過度に強調されてきた。公平性に反対ではないが、現在の競争的環境において、効

率性は財源移転の基準としてより大きな重要性が与えられねばならない。そこで、1991年が所得不均衡を測定する基準とされるよう提案された。

(6) 債務救済制度

中央貸付けに関する一般的債務救済制度は、州の総経常支出に対する経常収入比率での改善に連結されているが、州の経常収入の算出では、第275条の経常赤字補助金を含めるべきでないと勧告された。そこで、州の経常収入実績が自主税収および税外収入努力に基づき、州に利用可能な債務救済額の決定基準となるよう、中央税収分与を除外することが要請された。

以上のEFC勧告に関する要請が、EFC裁定の実施前に組み入れられる措置と、州への直接援助に関する諸提案も行われた(注8)。この覚書は、EFCの主要な勧告に対する修正要請であり、上限を設定された税収分与率の引上げが第1の重要な要請である。第2に、この税収分与率引上げに関連して、過小査定となっている非計画経常赤字補助金の廃止(特別カテゴリー州を除く)とそれに代わる税収分与の増加が要請された。第3に、税収分与と各種補助金の州間配分での公平性への過度の配慮に対する効率性の重視が強調された。そして、この覚書を提出した8州は、マハーラーシュトラ、ハリヤナとパンジャブが高所得州、アンドラ・プラデシュ、ケーララとタミル・ナドゥが中所得州で、アッサムとマニプルが特別カテゴリー州という構成で、低所得州は含まれていない。主要な要請内容は、税収配分での公平性重視による低所得州への集中傾向に対する高・中所得州の利益を反映しており、これが異例の覚書を提出させた理由と考えられる。

5 勧告の評価

EFC報告に関する専門家などによる評価としては、以下の論考が注目される(注9)。

(1) ゴドゥボレの批判

元連邦政府内務次官であったゴドゥボレ(Madhav Godbole)論文は、EFC勧告の体系的な批判を展開している(Godbole [2001])。

ゴドゥボレは、これまでの財政委員会(FC)報告が袋小路に入っており、また、儀式となっており(注10)、州と中央の両レベルの財政状態がかなり悪化し

てきたけれども、EFC 報告にはほとんど貢献すべき新しいものがないと批判している。そして、前記の州首相覚書が、独立後初めて FC の裁定に対する先進州による紛れもない反乱となったように、EFC 報告による州間の公平の考慮が不合理なレベルにまで達したとし、その理由を以下のように指摘している。

① FC が裁定を行う仮定は的外れで、これを検討するいかなる努力も行われてこなかった。また、FC は、規律が州政府の予算運用に課されることを望んだが、これらの勧告のどれも中央または州政府により実施されなかった。

② EFC は、過去 2 つの FC の経験に学ぶことなく再構築プログラムを提示したが、次の 6 点で批判された。(i) 良好な財政運営と効率性を達成するための規範は、現実との関係から規定されるべきであるが、その根拠が隠され、財政状況がさらに悪化してきた。(ii) 透明性のため、規範の合理的とされる理由が説明されなければならない。(iii) これまでの FC の仮定の正確さが分析され、その欠陥がどのように避けられたか示されるべきである。(iv) 再構築の勧告は、中央と州の意思決定過程の一部を形成するために、全国開発協議会 (National Development Council, NDC) または州間協議会 (Inter-State Council, ISC) のような中央-州フォーラムでの政治的レベルで審議されるべきである。(v) インド政府は、決定公表前に FC 報告を NDC または ISC に提出することを始めねばならないし、そのための十分な時間を確保し、中間報告を出す必要のないタイムリーな方法で FC が設置されるべきである。(vi) FC の委員長と委員には、手腕、信頼と名声のある人の任命が保証されねばならない。

③ EFC の主要な問題は、州間の公平と中央移転の目的に関連しており、報告は相対的に富裕な州にかなりの不安を生じている。公平に基づく移転限度の合理性に関して憲法上の見解を求める時期に至った。

④ モニター可能な財政改革プログラムに関する追加委嘱事項は、中央移転にコンディショナリティをつけることで、保証されている以上の権限を中央に不当に帰属させ、長期的に反生産性的で、憲法および法律上の問題解決が不可欠である。また、この改革プログラムの結果を条件に保留される補助金は総額の 15% のみで、地方団体でなく州のみに制限する理由が不明である。

予算均衡の回復とマクロ経済安定の維持は、中央と州の責任であり、州は厳格に従わねばならないが、中央には相当するモニター可能なプログラムはなく、この提案の取決めは運用できない。モニター可能なプログラムを発展させるための選択肢は、中央のみならず全州に適用可能な財政責任と予算管理に関する中央法を制定することである。

最後に、問題は困難で受け入れがたい決定を行う行政的、政治的意思の不足で、袋小路に入っていることを認識する時期であると強調されている。

以上の FC が袋小路に入っており、EFC 報告には何も貢献するものがないとの厳しい批判は、現行財政調整制度のレゾン・デートルに係わる問題を提起している。また、公平な税収配分の限界と相対的に富裕な州への不利な税収配分という論点は、前記の州首相覚書の主張を擁護する結果になっている。そして、再構築プログラムとモニター可能な財政改革プログラムに関して、中央と州との対等な立場での意思決定のための協議と、中央と州の財政責任と予算管理に関する中央法による実施の主張は、この批判が州政府の視点からであることを示している。しかし、再構築と財政改革での中央と州との対等な協議、財政責任と実施は必要な要件であるが、これのみで解決困難なことも経験が教えていることである。指摘された財政改革における行政的、政治的意思の不足に関連して、中央政府の強力なリーダーシップと、州首相覚書が示したような州政府の改革への積極的な取り組みと実施能力の整備が不可欠な要件と考えられる。この領域は FC の憲法上の権限を越えており、袋小路から脱する制度デザインの必要が指摘されねばならない。

(2) ラオの批判

ラオ (M. Govinda Rao) 論文は、モニター可能な財政改革プログラムを中心に検討している (Rao [2000])。中央と州の両レベルでの財政不均衡は、10年間の財政調整後でさえ深刻な問題であったが、中央政府は、真剣に取り組むことなく、EFC への追加委嘱事項で州経常赤字を削減する移転制度のデザインを求めるという安易な選択をした。これは、逸脱した州にムチを当てるために憲法上の団体 (EFC の意味-筆者) を利用しようとする試みであるとし、以下のように批判を展開している。

① 追加委嘱事項の内容に関する 2 つの問題が指摘されている。第 1 に、

EFC に州のみの経常赤字削減と連結される非計画経常赤字補助金のデザインを求めているが、中央の増加する経常赤字を抑制するいかなる計画作成も考えられていない。第2に、EFC は、非計画経常ギャップを補填する補助金のデザインと、それを総経常赤字削減での個別州による進展に連結するよう求められている。この非計画経常会計への限定は、FC と計画委員会との間の緊張を反映し、FC が州の需要の全体的視点から移転制度の合理的枠組みを示すことができるか問題である。州の経常会計支出が急増した原因の1つは、計画と非計画の区分と、計画が生産的である故に増加が必要との仮定である。

② 州の経常赤字削減を非計画補助金と連結するデザインを求めることは、州の経常赤字が全て州の責任と中央政府が考えていることを示している。州の経常赤字 GDP 比率は、1990-91年度の2.6%から1999-2000年度の3.7%へ増加したが、この約1%の増加は、中央から州への経常移転 GDP 比率の1999-91年度の4.8%から1998-99年度の3.6%への削減に対応している。州の経常赤字悪化は、一部は財政規律の欠如という一般的現象に帰されるが、州財政に悪影響を及ぼした中央政府の政策も原因であった。それは、州計画経常支出の非現実的な査定である。計画補助は、ガドギル(Gadgil)・フォーミュラによる配分のため補助金と貸付けとの比率は30:70のままで、社会部門に関する州の責任を所与とすれば、この仮定は明らかに非現実的である。計画会計での中央借入れのかなりの部分が現実には経常支出に利用されており、経常赤字は増加せざるを得ないのである。

州の計画事業と中央補助事業での支出が大きな義務的債務となり、それが経常赤字の拡大原因という事実も十分に認識されてこなかった。また、経常赤字の最近2年間の増加は、中央政府の賃金委員会勧告の実施による給与レベル引上げに直接関係している。これも州ではなく、中央の政策の故に実施された。

③ 州の経常赤字問題が全て州の生み出したもので、その削減と非計画経常ギャップ補助金との連結が問題を解決できると考えるのは正しくない。これは、社会および経済サービスの一人当たり支出の配分で不公平を生じる。これは、移転制度のみでは調整できない州財政に影響する全体的問題であり、決定的に必要なことは、中央が最初に秩序づけ、経常赤字を削減すべきである。

この論考は、州の経常赤字削減と非計画赤字補助金を連結する財政改革プログラムのデザインを EFC に求めた委嘱事項を手がかりに、中央政府の経常赤字削減に関する認識と姿勢ないし方針を厳しく批判している。この批判は、中央政府批判の点では前記のゴドゥボレ論考と一致している。州の経常赤字増加に関する中央政府の責任追及は、現行の中央-州財政関係において一定の合理的理由がある。そして、州の経常赤字削減が、非計画経常赤字補助金により解決可能な範囲を越える問題であり、さらに移転制度によっても解決不能な州財政全体の問題との認識は、極めて適切といえる。したがって、これは FC の権限を当然に越えており、州政府よりも中央政府の財政責任が厳しく追及され、経常赤字削減への中央政府のイニシアティブが決定的と強調された。しかし、これにより州経常赤字増大に関する州政府の責任が免責されないことも事実である。中央と州の経常赤字削減に必要な包括的な財政改革プログラムの下で、州の経常赤字削減に有効な財源移転制度のデザインの提示がこうした批判の次に不可欠である。

(注1) TFC での州間配分の上位5州は、①ウツタル・プラデシュ (16.25%)、②ビハール (11.29%)、③アンドラ・プラデシュ (7.91%)、④マディヤ・プラデシュ (7.40%)、⑤西ベンガル (6.84%) であった。

(注2) ビハール工業協会会長のヴァルマ (A.S. Varma) は、EFC の税収分与配分に関する不公平との批判に対して、経済的に不利な位置に置かれている東部州のビハールがより大きな配分をえる理由があると反論している (Varma [15-09-2000])。

(注3) ラジャラマン (Indira Rajaraman) の論考は、配分基準の変更により配分比率がほとんど変わらなかったと指摘している (Rajaraman [14-06-2001])。

(注4) バグチは、中央-州政府間財政関係における財政不均衡の原因と改善という視点から TFC 報告の批判的検討を行っている (Bagchi [1995], 山本[1998])。なお、EFC 報告には、バグチの他にメンバーであるジェイン (N.C. Jain) の憲法および法的修正に関する少数意見も添付されている。

(注5) ヴィタル (B.P.R. Vithal) の論考が、このバグチの均等化機能に関する主張を支持している (Vithal [22-08-2000])。

(注6) バグチの少数意見の主な内容は、以下のように整理できる (Bagchi [2000c])。

①経常赤字補助金の保留：この提案は、次の理由で正当と認められないし憲法第275条の精神に反している。経常赤字補助金の決定は、5年間の見積もられた経常赤字の大きな圧縮と、収入と支出の増加と同様に基礎年度に基づく基準を適用している。こ

の法定移転の一部保留は、非計画会計で経常赤字である州財政を衰弱させ不安定にし、強化するよりも改革過程を混乱させる。また、この補助金の一部の支出に条件を課すことは不健全な先例となる。財政規律を導入するメカニズムとして赤字補助金が一部でさえ保留されるべきでない別の理由は、全ての州が5年間全てに補助金を得る資格を与えられているわけではないことである。当初4年後に経常赤字の州は、勧告された補助金の全額を得ることができず、保留部分は他の州へ与えられるが、いかなる部分も州間で移転可能ではない。

②財政改革の進展を測定する指標の確認：改革の進展を測定するため、収入で2項目と支出で3項目の5項目に関する比重が提案されているが、これら指標に関して改革プログラム実施における進展のモニタリングには手におえない困難が予測される。

③インセンティブ基金：委員会は、この基金を勧告するかこの目的のための金額を区別する立場にない。追加委嘱事項は、委員会が本来の委嘱事項を検討し提示したものに追加するインセンティブ制度を求めてはいないし、予期せぬ必要に関して追加的補助金を与えるいかなる理由もない。また、インセンティブ基金の規模がどのように決定されるか理解できないし、保留される赤字補助金分とこの基金の規模との間に原則的にいかなる連関もない。そして、このインセンティブ制度は、改革の進展の指標が満点でも、最高で1971年人口の比率に等しい比率を得る権利が州に与えられるが、合理的なインセンティブ制度は、実績の良好な州に1971年人口の比率より明らかに高い資金プール比率を与えるべきである。インセンティブ制度の基礎となる前提は、次の理由で受け入れられない。第1に、州のみが財政規律に従うが中央が類似の財政規律に従うという相応する必要がない限り、州と中央との間に非相称がある。第2に、インセンティブ制度なしには州が適切な改革プログラムに関心を持たないという仮定を受け入れるか正当化するのは困難である。

④モニタリング機関：提案の公的委員会設置というモニタリング機関の考えに反対である。中央が支配するモニタリング機関により承認された計画に従い州に財政政策を改革させることは、州のオートノミーを根本的に損ねる。モニタリング機関は、州間協議会か州および連邦大蔵大臣から構成される州首相委員会のような多角的フォーラムとして設置することが必要である。

⑤次期財政委員会の役割：次期財政委員会に問題全体を検討し、補助金支出とインセンティブに関する最終見解を出し、適切な勧告をすることを求めることは、不当な負担であり、基本的課題に専心することを不可避的に妨げる。次期財政委員会はこのような責任を免れるべきである。

⑥その他：財政難の州を助けるための取決めは必要であるが、個別にか秘密に州が締結する双務的な合意覚書（Memorandum of Understanding）に対する財政援助の制度は望ましくない。財政経営における中央と州の協調は、対等の資格で、州間協議会か州首相委員会のような多角的機関の監督のもとで運用されるべきである。

(注7) この8州は、アンドラ・プラデシュ、アッサム、ハリヤナ、ケーララ、マハーラーシュトラ、マニプル、パンジャブとタミル・ナードゥである。

(注8) 諸提案は、次のような概要である。①2000-01年度予算準備の保護：EFCの裁定は大多数の州の財政的安定に逆影響を及ぼすが、州が当年度のみで移転削減の影響を吸収することは可能でない。2000-01年度予算は、計画委員会と大蔵省により示された中央財源によって編成され、既に議会を通過し実施されているため、インド政府が、移転、非計画および計画補助金に示した金額が現行年度には削減されないことを保証するよう要請された。②債務リスケジュール：インド政府が、既に債務が過大となった州への金融援助を進んで与え、債務返済義務の削減において州を助けるために、利子率の引下げとともに、特別債務リスケジュール制度を進展させるよう要請された。③特別カテゴリー州の救済：特別カテゴリー州への中央政府による貸出し条件は、借入れ州にとってより魅力的で入手可能にするため真剣な再検討が必要とされている。反乱に直面している州が特別援助パッケージを与えられるよう要請された。④対外脅威の問題：いくつかの州は、当国への対外脅威の故に生じた状況のために深刻な金融的負担にも直面しており、適切な金融援助がこのような州に検討されるよう要請された。⑤地方団体への移譲：民主的中央分権化は、人民への権限付与の極めて重要な手段であると考えられ、多くの革新的な州は、地方団体への補助金として大きな配分となるよう誠実に努力してきた。インド政府がこれを認識すべきであり、地方団体へより多くの資金を移転する州政府を奨励するためにインセンティブを与えるよう要請された。⑥影響を受けた州への開発基金：増大する競争的な経済環境において、インフラ改善への投資は効率性と生産性の増大を促進するために必要である。これらの分野で成功した州は、社会的、経済的インフラをグローバル基準へ改善するため一層の投資への援助を必要としている。それ故に、インド政府がそれらの州に社会的、経済的インフラの改善に投資する財源を十分に配分できる特別基金を設立するよう提案された。州間配分は、州の実績に基づくべきである。これは、国の発展目標達成のため経済成長を加速する州にプラスの刺激を与える。最後に、国の財源を連邦と州および州間で配分するより公平で効率的な制度とするため、首相に、財政連邦主義の主要問題が真剣に審議され、国家的合意が展開されうる州間協議会の特別会議を開催するよう要請された。

(注9) 本論で取り上げた他に以下のようなEFCに関する論考がある、

- (1) サルマ (Atul Sarma) の批判：EFCは、重要な勧告をしたが、勧告の実施をモニターするいかなる公的メカニズムもなく、結果として、財政は悪化しつづけ、現段階に至ったのである (Sarma [05-08-2000])。
- (2) ティマイア (G. Timmaiah) の論考は、EFCが委嘱事項の第4項を理解し、財政再構築の適切な勧告ができなかったと、次のように批判している (Timmaiah [21-08-2000])。下方硬直的な政府支出を漸進的に削減するインセンティブと削減しない

ことへの負のインセンティブのパッケージが検討されなかった。経常赤字を減らすため、州政府の収入調達能力を高め、それに対応して中央政府から州への財源移転を減らす提案を勧告可能であったが、EFCは本来計画委員会が設定する無数のマクロ経済目標を設定した。州の増収策として、例えば、サービスへの売上税または付加価値税の賦課、徴収権限を州に付与する中央立法を勧告できた。また、農業所得に関して、補償的補助金を見返りに農業所得の課税権を中央政府にレンタルするよう州政府を説得する勧告もできた。EFCはこうした勧告の代わりに、州が専門職税の上限を決定できるような憲法修正を勧告したが、これは、専門職税を州レベルの所得税とし、中央政府の所得税との二重所得税になる。結局、EFCは財政再構築について何も新しいものを勧告しなかったのである。

- (3) ジャー (Raghendra Jha) の論考は、EFCが課題と方法論的アプローチを明確にした点で称賛に値すると評価しているが、次の4点について批判した (Jha [22-08-2000])。① EFCが明確にした GDP 成長率や財政赤字の仮定は、過度に楽観的である。② 中央税収の移転フォーミュラの問題では、EFCは、中央税収分与の増加と移転フォーミュラの保守的解釈という二面戦略を採用した。配分増加は歓迎されるが、移転フォーミュラでの効率性よりも公平の重視は、大きな支出に大きな配分、税収努力に低い配分というモラルハザード問題を生じる。③ 州の税収努力を税収の州内総生産比率で確認する傾向は、明らかに誤解を招く。課税ベースである州内総生産が高い州は高い税収である故に、純粋な税収努力は、課税ベースの貢献を純計して後に測定されるべきである。④ 中央と州の両政府のかなりの公共支出は非生産的であり、これまでの11のFCが公共支出の有効性の概念を定式化する努力なしに入れ替わってきたのは悲惨である。結局、EFCは多くの点で十分に行ったが、新しい根拠を壊してしまった。EFC報告は、FCの歴史にこれまでの章と本質的にそれほど変わらないもう1章を加えたのみである。
- (4) TFCのメンバーであったヴィタルは、EFCがFCの伝統に一致した優れた報告を提出したとした上で、2つの概念上の問題を検討している (Vithal [22-08-2000])。① 1つはバグチの覚書が強化の必要を主張した財政移転の均等化機能についてである。総税収の一定比率が州に配分されるという新制度では、移転総額は州配分を確認できる部分も持たない。憲法第280条により配分総額が単一の方法かフォーミュラにより配分され、また、第275条により補助金が赤字を補填するためのみ与えられるいかなる憲法上の必要もない。これは、税収分与の一部の補助金への転換であり、バグチの問題も憲法からは生じない。EFCは、この措置が州の赤字の程度を隠すため、透明性を理由にこれを中止した。しかし、この過程では、赤字は一般移転の後と赤字補填のための特別移転の後の2段階で明白に示されうる。これまでの3つのFCが税収分与を補助金の性質へ転換する有効な憲法上の機会を創出したが、EFCはその機会を利用せず、バグチの問題を創出したのである。② EFC

が総移転として中央政府の粗経常収入の約37.5%の限度を規定し、潜在的財政移転の新概念を導入したが、税収と税外収入からなる経常収入に移転を結合する誤りを犯した。税外収入は以前の支出を基礎に得られるのであり、その性質により配分可能とはされえない。しかし、EFCは、税外収入を連邦財政の議論に持ち込む間違いを犯した。EFCは、総移転の限度として税収の50%の限度を規定できたし、これは州の最大の要求を総移転の指示的限度として受け入れることを意味する。

(5) ラジャラマン (Indira Rajaraman) の論考は、財源移転の配分基準である人口要素について検討している (Rajaraman [14-06-2001])。

(注10) ヴイドゥワンス (S.M. Vidwans) の論考は、第1次から第10次までの財政委員会報告の勧告を決定した数学的、統計的方法を検討し、税収配分での累進化と統計的方法の精巧化のもたらす勧告の透明性および説明責任にかかわる弊害を指摘している (Vidwans [1999])。

IV まとめ—報告の意義と改革課題

EFCは、2000年憲法修正に基づく税収分与制度変更後の最初の財政委員会 (FC) であり、また、TFCとは異なる3事項が委嘱されたことで、これまでのFCの継続とは異なる条件が設定されていた。この3つの委嘱事項は、1991年からの構造調整プログラムに基づく経済改革における公平性から効率性の重視への方針転換、1990年代に中央と州の両政府レベルで深刻化した財政赤字と、1992年憲法修正に基づく地方分権化による連邦制度での三層の政府構造の成立という1990年代インドの経済・財政・行政での基本的な展開に密接に関連している。そこで、これらの展開を基軸にEFC報告の勧告と提案で評価されるべき点は、次のように要約できる。

第1に、1990年代後半に加速した財政赤字に関する再構築提案では、マクロ経済安定の視点から数値目標によるマクロ経済シナリオとそれに基づく財政調整シナリオが提示された。このマクロ経済と財政調整の全体的シナリオの提示は、税収分与と補助金を移転パッケージとして検討することを可能にした。これはEFCが最初であった。そして、第2に、移転パッケージの全体論的アプローチと規範アプローチが重視され、総移転の上限は中央収入の37.5%、税収分与は中央純収入の29.5%と勧告された。税収分与制度の枠組みの変更を利用した総移転と税収分与への上限設定は、中央政府の財政赤字

削減を困難にしている主な要因の1つである州財源移転への量的規制であり、これまでの税収分与率引上げ傾向に対して、州の財政運営への財政規律の強化を明確にした。第3に、州間の税収配分では人口基準の比重低下に対する一人当たり所得（距離）基準の比重増加などの配分基準変更による財源均等化機能の増大が目指された。これは、1990年代における州間の一人当たり所得の格差拡大傾向に対して、低所得州に有利な配分となり、州間配分での均等化機能が増大した^(注1)。しかし、高配分率州と低配分率州との格差が拡大したことで、州間の利害対立が顕在化することになった。第4に、税収配分での財政規律基準の追加とモニター可能な財政改革プログラムに関する非計画経常赤字補助金の15%と中央拠出によるインセンティブ基金設置の提案は、移転財源の配分において重視されてきた公平性の配慮に効率性の要素を加えた。これは、経済改革での市場、すなわち効率性重視への政策転換の一環として把握できる。第5に、地方団体の財源増加のため州と地方の収入調達の改善策が提案され、また、地方団体補助金の配分基準は人口のみから5基準に多様化された。この州財源の増加と地方団体への配分基準の多様化による地方分権化と収入努力のインセンティブ強化は、地方政府の財政基盤整備による三層政府構造の定着を目指したものであった。

しかし、EFC報告への諸批判が指摘したように問題点ないし限界も明らかであり、次のように整理できる。第1に、数値目標によるマクロ経済シナリオと財政調整シナリオでは、目標設定の基礎となった仮定が非現実的との批判を生んだが、設定された数値目標が実績に比べて極めて楽観的といえる。提案された以上の改善策が実行されなければ、このシナリオによる財政赤字と経常赤字の削減目標の達成は極めて困難と予測される。第2に、税収分与の配分基準変更により配分比率の格差が拡大し、低所得州に有利な配分になったため、財源移転に関する中央と州の対立と低所得州と中・高所得州(先進州)の州間対立が顕在化し、中・高所得州の不満が先例のない州首相の覚書提出という展開になった。この対立の顕在化は、財政改革に不可欠な中央と州および州間の協調の必要性を明確にすることになった。第3に、財源移転における税収分与の優越と下方硬直性により相対的に小さい非計画経常赤字補助金への均等化機能の負担が過重となったことである。このため補助金

の赤字補填機能も十分に期待できず、補助金の不十分さが批判されることになった。この税収分与と赤字補助金との関係では、公共サービス・レベルが平均以下である州でも税収分与により黒字となるため赤字補助金が給付されないというパラドックスが生じることになる。これは、地方財政調整制度での公共サービスのナショナル・ミニマム給付のための財源保証機能と財源均等化機能が、現行移転制度により十分に果たされないという深刻な問題を提起している。また、この問題は、非計画と計画という不合理な会計区分により非計画経常補助金の配分を勧告する FC と計画経常補助金を決定する PC との潜在的な対立関係とも連関している(注2)。

EFC の TFC とは異なる委嘱事項は、EFC を特徴づけると同時に、FC に付与された憲法上の権限のみか時間的にも政策策定能力においても限界を超える課題であった。EFC は袋小路に入っており、これまでの報告に本質的に変わらない1章を加えたのみと批判されたが、第11章となるこの報告は、特徴的な委嘱事項により FC の権限と勧告の限界を明確にし、財源配分に関する中央と州および州間の利害対立を顕在化させるという逆説的な役割を果たすことになったのである。しかし、この EFC 報告は、勧告や提案の基本認識として連邦制度における政府間移転制度の問題点を的確に指摘している。すなわち、①連邦収入の州移転の分割と中央資金の分配機関の多様性、②連邦収入の垂直的および水平的配分デザインの欠陥、③運用における政府間協議と政策協調に関する制度的調整の不十分さ、である。EFC がその限界の故に十分には解決策を提示できなかったこれらの問題こそが、政府間財政制度改革の基本的課題であると指摘できる。こうした改革は、1990年代後半の経験が教えているように、中央政府のみでなく州政府さらに地方団体が改革の主体とならなければ実行不可能であることは言うまでもない。そして、インドの政府間財政制度改革は、マクロ経済安定の維持と深刻な財政赤字の削減という政策課題により制約されており、EFC 報告が試みた財政制度全体への包括的アプローチに基づく財源移転制度の実効性をもつ改革プログラム策定と、連邦制度での協調を基本に改革を実行する行政的、政治的イニシアティブが不可欠となる(注3)。

(注1) ダスグプタ (Dipankar Dasgupta) の論考は、1960-61年度から1995-96年度までの州の経済成長率と産業構造の変化を分析し、一人当たり州内総生産では分岐傾向が明らかであり、産業部門構成では収束傾向が見いだされると指摘している (Dasgupta [2000])。こうした分析結果は、移転制度による均等化機能の増大が必要なことを示している。

(注2) 前連邦大蔵省事務次官で、計画委員会メンバーであるオールワリア (Montek Ahluwalia) の論考は、主要14州の経済改革前と改革後の経済実績とを比較検討している。これは、1990年代に州の成長実績で州間の分散が拡大したことなど経済指標別に実績を明らかにした上で、州の財政整理の必要を強調した。そして、中央から州への財源移転について、計画委員会が決定する州計画補助金は実績に連結していないブロック移転であり、移転が実績に連結され財源の有効性を改善するメカニズムの導入を主張しており、計画委員会サイドの財源移転制度に対する改革の必要性を明確にしている (Ahluwalia [2000])。

(注3) 連邦制度に関するバグチの論考は、連邦政体に関するアメリカでの協調的対競争的連邦主義を中心とする最近の論議に基づき、インドにおける連邦制度のあり方を検討している。そして、連邦主義は構造でなく過程であり、権限を分配する形式的な協定のみを求めるよりも相互作用のためのフォーラムを活性化することが重要とし、インドでの州間協議会の復活と全国開発協議会のより積極的な役割が主張された。こうした主張は、連邦制度での政府間財政関係を検討する示唆的な視点を提供している (Bagchi [2000b])。また、インド準備銀行副総裁のレディ (Y.V. Reddy) の論考は、州レベルの財政改革について、財政整理、制度改革と部門別改革を検討して、インドの経済改革の中心が州であると強調している (Reddy [2001])。

なお、筆者は、1990年代前半の経済・財政改革を第1段階と位置づけた上で、第2段階の改革では、州政府の行政・財政改革が必須の課題になると、州政府の重要性を既に指摘した (山本 [1997])。

[引用文献]

- Ahluwalia, Montek S. [2000]: "Economic Performance of States in Post-Reforms Period," *Economic and Political Weekly (EPW)*, Vol.35, No.19, May 6, pp.1637-48.
- Bagchi, Amaresh [2000a]: "A Note of Observations by Dr. Amaresh Bagchi, Member, On the Need to Strengthen the Equalising Role of Fiscal Transfers," in *Report of the Eleventh Finance Commission*, pp.121-122.
- [2000b]: "'Rethinking Federalism' Overview of Current Debates with Some Reflections in Indian Context," *EPW*, Vol.35, No.34, August 19, pp.3025-36.
- [2000c]: "Note of Dissent by Dr. Amaresh Bagchi, Member," in *Report of the Eleventh Finance Commission on the Additional Term of Reference*, pp. 9-13.

- Chakraborty, Pinaki [1999]: "Recent Trends in State Government Finances: A Comment," *EPW*, Vol.34, No.44, October 30, pp.3146-48.
- Chaudhuri, Saumitra [08-08-2000]: "Devolution and the message," in *Economic Times (ET)* (<http://economictimes.com>).
- Economic Times (ET) [22-08-2000]: *Text of the Memorandum to the Prime Minister*.
- Dusgupta, Dipankar [2000]: "Growth and Interstate Disparities in India," *EPW*, Vol.35, No.27, July 1, pp.2413-22.
- Godbole, Madhav [2001]: "Finance Commission in a Cul-de-sac," *EPW*, Vol.36, No.1, January 6, pp.29-34.
- Government of India (GOI) [1994]: *Finance Commission: Report for 1995-2000*.
 — [1998]: *The Gazette of India, Extraordinary*, Part II-Section3-Sub-section(ii), No.406, July 3.
 — [2000bs]: *Budget 2000-2001, Speech of Shri Yashwant Sinha, Minister of Finance*.
 — [2000a]: *Report of the Eleventh Finance Commission (for 2000-2005)*.
 — [2000b]: *Report of the Eleventh Finance Commission on the Additional Term of Reference (for 2000-2005)*. (unpublished)
 — [2000c]: *Explanatory memorandum as to the action taken on the recommendations made by the eleventh finance commission in its report submitted to the president on 30 August, 2000*.
 — [2001es]: *Economic Survey 2000-2001*.
- Jain, N.C. [2000]: "Note of Shri N.C. Jain on Restructuring: Suggestions for some Constitutional and Legal Changes," in *Report of the Eleventh Finance Commission*.
- Jha, Raghendra [28-08-2000]: "The quagmire after the EFC report," in *ET*.
- Kurian, N.J. [1999]: "State Government Finances: A Survey of Recent Trends," *EPW*, Vol.34, No.19, May 8, pp.1115-25.
- Lahiri, Ashok K. [2000]: "Sub-National Public Finance in India," *EPW*, Vol.35, No.18, April 29, pp.1539-49.
- Rajaraman, Indira [14-06-2001]: "Incentivise population control," in *ET*.
- Rao, M.Govinda [2000]: "Linking Central Grants to Revenue Deficit Reduction by States," *EPW*, Vol.35, No.23, Jun 3, pp.1883-85.
- Reddy, Y.V. [2001]: "Fiscal Reforms at State-Level: Review and Prospects," *Reserve Bank of India Bulletin*, January, pp.87-97.
- Sarma, Atul [05-08-2000]: "Finance Commission: Walking a tight rope," in *ET*.

Thimmaiah, G. [21-08-2000]: “Mockery of restructuring public finances,” in *ET*.
Varma, A.S. [15-09-2000]: “Why Bihar deserves a larger share of resources,” in *ET*.

Vidwans, A.M. [1999]: “Finance Commissions: Perilous Proxies and Dangerous Dummies,” *EPW*, Vol.34, No.38, September 18, pp.2725-34.

Vithal, B.P.R. [22-08-2000]: “EFC report: Some conceptual issues,” in *ET*.

山本盤男 [1997]: 『インドの構造調整と税制改革』(第5章), 中央経済社。

— [1998]: 「連邦国家インドの中央—州政府間財政関係の展開—第10次財政委員会報告を中心に—」(九州産業大学『エコノミクス』第2巻, 第3・4号)。

(付記) 本論は, 平成11年度～13年度文部科学省科学研究費補助金基盤研究(C)(2)研究課題「アジアにおける地域経済統合における税制の調和の役割に関する研究」(課題番号11630070)の研究成果である。