

フィリピンにおける租税計画と開発計画の統合

— ESCAP 専門家会議報告書の紹介 —

きた 村 か よ 子
北 村 か よ 子

はじめに
報告書の要約
まとめ

はじめに

1980年代に入って ASEAN 各国は一樣に財政収入の悪化に直面し、国内経済の緊縮的運営により開発計画の中止、遅延を余儀なくされている。財政政策の重要性が改めてクローズアップされており、税制改正を含めてその全体的見直しが行なわれている。一方、長期開発計画の作成、実施にあたっては、計画の優先順位をより明確にし、成長、分配、雇用など計画各部門ごとの目標と、歳入・歳出の項目別配分・規模とのバランスをとるような配慮がなされるようになった。

このような状況の背景には、計画に必要な財源の確保に政府が失敗したことや先進国の不況による一次産品などの輸出の不振があげられるが、過去実施されてきた大型開発計画に伴う対外資金（開発援助資金や民間金融機関からの借入れ）への過度の依存が累積債務として国家財政に大きな負担となっていることもあげられよう。先進国の援助疲れ、民間金融機関のリスク回避による貸出しの引締めにより、ASEAN 各国とも外部資金の調達に困難となっており、計画に必要な財源としては主に税収に頼らなければならなくなっている。しかし開発を目的とした課税策による資金調達は必ずしも成功してきたとは言えない。計画に盛り込まれた税収目標がしばしば達成されずに終わっていることからこのことは明らかである。課税策によって資金を調達しようとする場合、一般的に次のような障害にぶつかる。すなわち、(1)開発計画以外にも税収に依存する要因が増大する結果、重税感により国民の反発を招きかねず、国民全体の合意を得ることが難しいこと、(2)開発計画に取入れられる租税に関する政策や指示が一般的なガイドラインとして出されること

が多く、安易な課税手段に頼ってしまうこと、(3)特定の開発目標をより追求するあまり他の目標を犠牲にしてまで税収を使用する傾向があり、結果的に安易な増税策を策定しがちであること、などである。

このように開発計画を推進するうえで資金調達方法と開発目標とのギャップを小さくすること、すなわち租税政策と開発政策を調和させることは今や重要な課題となっている。

以上のような問題意識にもとづき ESCAP では、1982年9月租税計画と開発計画との統合への一般的方法について事務局への提言を目的とする専門家会議をバンコクで開催した。会議への出席国は、トルコ、シンガポール、韓国、スリランカ、インド、バングラデシュ、タイ、フィリピンの8カ国であり、各国から租税計画と開発計画に携わる専門家が出席した。この会議に先立って、上記テーマを討議する基礎となる報告書が各国から提出されている。本稿ではフィリピンの報告書を紹介し、フィリピン特有の問題点だけでなく、発展途上国、とりわけ ASEAN 各国に共通する問題点を明らかにしたいと思う。

報告書の要約

本報告書（“Integration for Tax Planning into Development Planning: The Case of Philippines,” DP/TPDP/2, 1982年8月, 73ページ）は、フィリピンにおいて1978年から82年にかけて実施された5カ年計画（FYDP）を対象として、開発計画目標・政策と課税との調和、税務の実行と開発計画の遂行、行政面の調整などの諸点を中心に分析したもので以下のような構成である。

第1章 開発計画の目標・戦略と課税との調和（ハーモナイゼーション）

第2章 租税計画の開発計画技術への統合（インテグ

レーション)

第3章 租税計画と開発計画の調整（コーディネーション）

以下、章をおって内容の要約を試みる。

第1章

本章では5カ年計画の目標と戦略を分析し、それらと税制の調和の度合について分析している。特に議論の中心は税制度と開発計画目標の一貫性、あるいは、ずれの問題、そしてそのずれをどう調整するかという点に関する提言に置かれている。

〔5カ年計画の目標と戦略〕

1978年から82年に実施された5カ年計画の主要目標は、経済成長の促進に加えて、フィリピン国民の生活環境の充実に置かれた。具体的目標としては、(1)生産的な雇用機会の創出、(2)所得分配の不平等の是正、(3)社会的、文化的質の向上、(4)食糧、エネルギーの自給化、(5)社会環境の改善、(6)農村部の開発、などが設定された。マクロレベルでみると、GNPの年平均成長率7.7%（後半で修正され、1981年5.0%、82年6.0%）、1人当たり国民所得は年平均4.7%増と計画された。

このような計画目標を実現するための具体的戦略としては、まず歳入の確保（年率17%の上昇）が重視され、特に地方の歳入増に力点が置かれた。支出面ではエネルギー開発、食糧生産、公共サービスの充実があげられ、GNPに占める財政支出は1978年の18.8%から年率25.0%に拡大されると見込まれた。この他戦略の重要な要素として、人的資源活用のための雇用機会の創出、所得分配の改善、地域開発を促進するための国内資源の効果的動員、輸出主導産業の奨励、国外からの財源獲得があげられている。

〔歳入システムの構造と税制上の問題点〕

フィリピンでは政府歳入の80%以上が租税収入であり、そのうち約70%が間接税収入（輸入関税、事業税、従量物品税など）である（第1、2表参照）。同国の税制上の問題点は変動の大きな間接税を減少させ、直接税を増大させようとする直間比率の是正努力にもかかわらず、相変わらず間接税への依存が大きいことである。税制の目標は歳入をいかにして得るか、またどこからより多く得るかという点にあるが、さらに課税の平等という原則を踏まえて、開発計画の目標達成を補助するという点に置かれている。しかし開発計画においてさまざまな開発目標が同時に遂行されるあまり、効果が互いに相容れない課税政策をとらざるを得なかったり、開発目標と

歳入とのトレードオフに悩むこともある。ともあれ最近の課税政策は主として資本の改善、社会発展計画、大企業助成といった個々の開発プログラムの実施を直接的に達成するよう運営されているという。

〔税制の目標と開発計画での役割〕

上記のような特色を持つ税制の開発計画での役割を考慮する際、問題となるのは課税の実施が開発計画遂行上での財政的必要と合致しているかどうかであるが、本報告では現実に実施された増税策や改善策について概括し、今後とるべき施策について述べている。特に開発計画各部門ごとの計画目標と具体的課税策についてみると、まず農業部門では、農民の所得増大、食糧の自給化達成といった目標のために、農業部門自体への課税の見直し（主として土地税）について述べている。工業部門では、雇用増大、輸出産業の育成、原材料加工度の引上げを目的とする強力な製造業の実現を目標として、投資インセンティブの拡充、税制の合理化が吟味されたとしている。また輸出振興に関しては、フィリピン産品の国際競争力の強化を目的とした関税の改善状況について述べている。エネルギー部門に関しては、その安定的供給を目的として、石油需要の調整、エネルギー資源の多様化を図るため、エネルギー税、ガソリン税、電力税などの新税が導入された。

以上のように税制と各部門の開発計画は密接に絡み合い、税制は計画目標を有効に支えるよう配慮されているが、その反面、両者間にはしばしばずれがあることが指摘されている。このずれの一つは計画に明記された開発目標とのずれであり、もう一つは計画に盛られた税制と実際の課税とのずれである。このようなずれを調整するため本報告書では次のような提言を行なっている。(1)課税はある目的遂行のため一時的、短期的なものであるが、財政の安定といった他の長期的目標にも合致しているかどうか吟味されること、(2)開発政策上の優先順位と税制との連携が図られているべきこと、(3)開発モデル作成上、税制の貯蓄・投資への効果を数量的に評価できるような技術的改善をなすべきこと、(4)地方交付金、援助など政府支出と地方自治体の税制上の権限のバランスをとること、(5)税制担当者に開発計画全般にわたって意見を述べる機会を与える一方、部門別計画にも認識を持つよう指導すること、などである。

第2章

本章では実際に採用された統合のための開発計画と租税計画の作成技術（手法）が紹介される。開発計画の作

第1表 フィリピンの歳入内訳

(%)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
歳入総額	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
税収入	81.8	86.9	91.5	88.5	90.0	89.9	89.7	88.2
税外収入	18.2	13.1	8.5	11.5	10.0	10.1	10.3	11.8

(注) 原表につき出所等の表示なし。

第2表 フィリピンの税収内訳

(%)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
個人所得税	7.6	9.1	13.3	11.2	11.0	10.1	10.0	6.9
法人所得税	13.2	13.6	11.0	11.7	9.9	10.2	10.4	10.9
その他の直接税	8.1	8.1	8.3	7.3	7.8	9.3	10.7	11.9
計	28.9	30.8	32.6	30.2	28.7	29.6	31.1	29.7
従量物品税	13.2	15.7	16.6	17.1	14.8	14.3	14.8	14.2
(売上税)	14.7	14.9	14.6	18.6	22.3	22.4	21.4	18.1
輸入関税	26.9	26.1	22.8	23.8	22.2	22.7	20.5	29.4
その他の間接税	16.3	12.5	13.3	11.0	12.0	11.0	12.2	8.6
計	71.1	66.2	67.3	70.5	71.3	70.4	68.9	70.3
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(注) 原表につき出所等の表示なし。

成作業に当っては、まずハロッド＝ドーマー・モデルの採用によって国家レベルの開発目標値がGNPの成長率、支出シェア、部門別付加価値（生産目標）によって設定されてゆく推移を紹介し、さらに各部門および地域開発目標の設定推移、各レベルの開発目標間の調整機能について述べる。ここでは特に国家経済開発庁（NEDA）の調整に果たす役割が強調される。開発計画の一部をなす租税計画の作成技術に関しては、国内経済活動部門、貿易および国際業務部門、非課税部門の3部門から得られる歳入の予測が過去10年間（1966～75年）に観察された租税の伸び率にもとづく租税方程式によって行なわれるとし、今期開発計画の最終歳入目標額が決定される推移および計画期間中の各年ごとの必要歳入目標値の推計方法、年次租税プログラムの作成方法が紹介される。

ついで、開発計画のなかで公式に規定された財政政策と現実の財政政策手段（特に課税プログラム）との一致＝統合に関しては、マクロモデル作成過程における財政政策の変数（租税変数）の規定があいまいであり、目標とする経済の実績はマクロモデルから得られる予測値に十分適合したものはなっておらず、単に歳入計画の予測に適用されただけであったと述べている。このため

これ以降の計画（1983～87年）の計画モデルでは、いくつかの改善（GDPとの関連における租税の弾力性を税収達成のパラメーターとして採用し、内生変数として扱う）がなされたとしている。

第3章

本章では、租税計画と開発計画との調整に関し、これに携わる行政機構、行政手続き、各機構間の相互依存関係について本報告書の半分を占めるスペースを割いて述べている。行政面の調整については、多くの東南アジア諸国と同様フィリピンでも各省庁、部局の数の多さ、機能の重複、役割の硬直性が問題視されている。多くの政府省庁、部局、人員が開発計画に参画し、意見を述べることの重要性を認めながらも、決定までにかかる時間の長さ、提出された提案、決定の矛盾など、マイナス面が強調されている。特に長期にわたって実施される開発計画と、各年に作成される予算案、それにもとづく課税の実施とのインテグレーションは最も重要な問題である。開発行政のあるべき姿として本報告書では、NEDAとDBCC（開発予算調整委員会）の権限の強化、各省庁間連絡機関（inter agency）の新設が提唱されている。

ま と め

以上フィリピンの事例で見てきたように租税政策の重要性への認識は高まっているものの完全に望ましいものになっているとはいえない。租税政策は国家開発計画の遂行を補助するというより、目前の経済的必要性に充当する財源を得る一手段とみなされる場合が多い。税収の開発に与える効果についても十分調査されているとはいえない。これは単に資金面の制約、行政レベルでの問題ばかりでなく経済発展過程にあって追求せねばならない多くの開発目標があり、効果が互いに相容れない財政政策手段を設定せざるを得なくなっているためである。

以下では、近年のASEAN各国に見られる租税政策の変化を経済開発の側面からいくつかあげ、まとめとした。

フィリピンではアキノ暗殺事件以降未曾有の経済危機にあり、1983年10月にはIMFと483の外国銀行からの総額256億ドルの借款についてモラトリアム（債務返済停止）を宣言するなど債務状況は急速に悪化した。この結果スタンド・バイ・クレジット取決め締結にあたってIMFと厳しい交渉を余儀なくされ、IMFは融資供与の条件として、脆弱化した経済体質を改善するため、税制改革などを含む11項目にわたる経済調整計画を共同作成した。これをうけて1984年10月から大幅な税制改正（対外取引課税の新設、印紙税、遊興税などの引上げ、等）が実施されている。

租税収入の拡充に関してみると、近年ASEAN各国では新たな課税措置による確保を図るだけでなく、従来実施されてきた各種の優遇措置を見直す努力が払われている。これは輸出奨励、輸入代替工業化振興という目標の

下に、貿易に関して採られた一連の優遇税制（輸入原材料についての再輸出戻し税、ローカルコンテンツ率の高い輸出品を製造する企業に対する優遇税率などがあげられる）や補助金の交付、投資奨励策などが複雑に絡み合っており、経済的実効性が明確でないという開発目標との乖離も生じている。このため税収増という目的からばかりでなくその合理化も必要となっているためである。

これに関連して、外国資本および関連技術の導入を積極化するあまりに、各国間で外国投資家に対する税制上の優遇措置を付与するため過当競争を行ってきたことに対する反省も生まれている。税制上の優遇措置が必ずしも自国の比較優位を反映しないうえ、極端に資本集約的な産業に有利に作用していることが明白になりつつあるとともに、税収の確保のうえからも国内資本との間に差別を生んでいるとの認識に立ったものである。

フィリピンでは1983年、投資奨励措置を含む税制の合理化を吟味する過程で、外資も含めた産業投資に対する税制上の優遇措置を整理した新政策が制定された。またインドネシアでは、1984年1月よりこの種の優遇措置が、税法の改正に伴い全廃され各国の注目を集めた。ESCAP 専門家会議においても、外資優遇措置を標準化し各国間で調整する必要性があることが強調された。

開発援助資金は一時的できわめて不安定な資金源であるという認識が一般化しているうえ、組織的で十分な規模の金融市場が欠如している発展途上諸国では、開発の原動力としての租税は最も重要な開発資金とみなされている。

効果的な租税政策手段を設定し、実施する政治的決意と、そのような手段を実施するための行政面で能力の向上が望まれる。

（アジア経済研究所経済協力調査室）