

インド財政における中央・州関係 (I)

——財政移転の分析, 1972~84年——

さ　　とう　　ひろし
佐　　藤　　宏

- I 問題の所在
- II 中央と州の財政規模
- III 中央から州への財政移転 (以上, 本号)
- IV 州の財政構造と財政移転 (以下, 次号)
- V 結　　び

I 問題の所在

インド国民会議派の単一支配の終焉とともに、州自治権強化の要求は、今日のインドにおける最も重要な政治的争点のひとつとなっている。インド独立後の政治史のなかで、今日の状況に至る起点となったのは、周知のように、1967年の第4次総選挙における国民会議派の後退であった。

州の行財政権限を拡大する要求は、それ以降、西ベンガル州、ケーララ州、タミルナドゥ州などの野党州政権の存在に現実的根拠をおきながら、連邦制度の基本的枠組を、州自治権強化の方向へ転換することを訴えてきた。

しかし、1960年代後半と今日とでは、州自治権要求を生み出した前提としての中央・州財政関係の現実そのものが大きく変化している。インドの中央・州財政関係に焦点をあてた日本での研究として、今日でも唯一といってよい浜渦哲雄氏の労作は^(注1)、この1960年代後半の州自治権論の抬頭を背景に執筆されたが、氏はそのなかで、財政の中央集権化を中央・州財政関係の緊張の原因としている。インド財政の中央集権化は、氏によれば、会議派の単一支配と5カ年計画の実施とによ

ってもたらされたものである^(注2)。この論点は貴重ではあるが、今日の時点からすれば、第4次総選挙以降の会議派の単一支配の崩壊のもとで、財政の中央集権化に変化の兆候は現れているか、あるいは、その後のインディラ・ガンディー政権のもとで顕著な政治的次元での中央集権化が、財政面でも何らかの形で観察されるものなのか、などが改めて検討されねばならないだろう。

また5カ年計画の実施が財政の中央集権化を招いたという論点も、1960年代末以降の、ガドギル方式(後述第Ⅲ節参照)の導入などによる計画財源の州への移転制度の変化を念頭に入れたうえで、これまた改めて具体的な内容を提示しつつ再検討する必要がある。時代を隔てても、その時々中央・州財政関係へのインドにおける批判が、常に財政の中央集権化と地域間(州間、州内)経済格差の拡大という2点に集中してきていることから、改めて今日の状況を点検する作業が必要とされている。

さて、州自治権の財政的基盤強化は、いうまでもなく州財政権限の拡大にあるが、インドにおいて実際に採用されてきたのは、権限の再配分というよりは、むしろ中央から州への財政移転(financial transfer, もしくは budgetary transfer)^(注3)の量的拡大と、移転の制度化、とりわけ州間格差是正のための州間配分基準の手直しであった。

量的拡大は中央と州との配分比の修正という意味で、垂直的財政調整をめざすものであり、州間

配分基準の手直しは、異なった経済発展水準にある州間の水平的財政調整をめざすものである。浜渦氏の指摘するように、インドにおける財政移転とは、この二つの機能を同時に遂行する制度である(注4)。

したがって、1960年代後半以降のいわゆるインディラ・ガンディー期の連邦財政における中央集権化と地域(州間、州内)格差の進行という批判の内容と、その根拠を確認するためには、中央から州への財政移転に焦点をあてることがどうしても必要となってくる。

本稿はこのような観点から、1972年から84年(財政年度としては72/73~84/85と表記される)の間の中央から州への財政移転を、インド準備銀行の資料(注5)にもとづいて分析する。この期間を対象とするのは、財政統計の連続性が、1971/72年度と72/73年度の間で切れているためであると同時に、インディラ・ガンディー政権期の動向を見るのに適当であるからである。

以下、本稿の論点を節別構成と関係づけながら紹介しておこう。

第1に連邦財政制度の中央集権化という批判と関連して、中央と州の間での財源配分が、財政移転の効果を含めて検討されねばならない。この点では、あるいは本稿全体としても、中央財政そのものの分析抜きに結論は下せない問題領域が多々あるが、本稿では、検討の対象外とせざるをえない。本節に続く第II節において、国家財政全体に占める州財政の比重を量的に確認することによって、中央・州間の財源配分の当該期間における変化が検討される。

第2に、財政移転の具体的な形態と、それぞれの形態のもつ制度的特徴が、垂直的・水平的調整機能との関連で明らかにされる必要がある。また

財政移転の量的拡大が、州の行財政権限の拡大と結びついているのか、あるいは、その縮小ないし州の中央に対する行財政面での従属化をもたらしているのかといった質的な側面を検討しなければならない。

本稿の主要な部分は、この第2の問題の解明にあてられるが、接近の方法としては、まず中央と州総体との関係を扱い、そののちに州別の財政移転の特徴を全体としての中央・州関係の枠組のなかで明らかにする。

第III節においては第1の接近方法によって、財政移転の形態別特徴、行財政権限への影響が、中央対州総体の関係として論じられる。それを前提として、第IV節(本誌次号)では、州間経済格差と財政移転の諸形態との関連(水平的調整機能)が論じられるほか、特に州間の歳出構造の差による中央政府との財政関係の現れ方の違いが分析される。財政移転と州間格差の問題については、従来の研究は、格差縮小のための新たな配分基準の政策的提言や、州別の財政力格差と財政移転の関係に比較的力点をおいてきたように思われる(注6)。本稿では、むしろ州の歳出構造を重視し、歳出構造も含む全体としての州財政構造が、各州に対する中央からの財政移転のあり方を規定するという観点を強く打ち出している。

(注1) 浜渦哲雄「インドにおける中央と州の財政関係」(『アジア研究』第16巻第3号 1969年10月)52~83ページ。

(注2) 同上論文 66ページ。

(注3) 社会保障費などのいわゆる移転(transfer)支出との混同を避けるために、厳密には財政資金の移転と表現すべきであろうが、本稿で扱うテーマはごく限定されているので簡略な表現を用いている。

(注4) 浜渦 前掲論文 68ページ。

(注5) *Reserve Bank of India Bulletin* に毎年1回所収の“Finances of State Governments”の記

事および統計である（以下RBIB, 1984年8月等として引用）。利用する数値は、すべて決算値である。

（注6） インドの研究者のなかでは、トリヴァンドラムの開発研究センターのI・S・グラティおよびK・K・ジョージ両氏が、この問題を系統的かつ実証的に分析している。両氏の共同ないし単独論文には以下のものがある。

Gulati, I. S.; K. K. George, "Inter-State Redistribution through Budgetary Transfers," *Economic and Political Weekly*, 第13巻第11号, 1978年3月18日, 523~528ページ（以下GG1として引用）/ George, K. K.; I. S. Gulati, "Centre-State Resource Transfers, 1951-84: An Appraisal," *Economic and Political Weekly*, 第20巻第7号, 1985年2月16日, 287~295ページ（以下GG2として引用）/ Gulati, I. S.; K. K. George, "Central Inroads into State Subjects: An Analysis of Economic Services," *Economic and Political Weekly*, 第20巻第14号, 1985年4月6日, 592~603ページ（以下GG3として引用）/ George, K. K., "Discretionary Budgetary Transfers: A Review," *Economic and Political Weekly*, 第21巻第46号, 1986年11月15日, 1993~1998ページ（以下GG4として引用）/ Gulati, I. S.; K. K. George, "Eighth Finance Commission's Award, Lessons We Can Now Draw," *Economic and Political Weekly*, 第22巻第30号, 1987年7月25日, 1240~1247ページ（以下GG5として引用）。

その他利用した文献は以下適宜引用するが、上記諸論文の要点を含む関連論文が、最近次の形で再録出版されている。Gulati, I. S. 編, *Centre-State Budgetary Transfers*, ボンベイ, Sameeksha Trust, Oxford University Press, 1987年。

なおパキスタンについて、連邦と州 (province) 間の財源配分を論じたものに、Choudhary, Mohammad Khairat, "Some Aspects of Fiscal Federalism in Pakistan," *Kashmir Economic Review*, 第2巻第2号, 1985年7・12月, 21~40ページがある。この論文は、本稿の第II, III節に対応する問題を扱っている。

II 中央と州の財政規模

国家財政の中央集権化を検討する前提として、州政府の歳入・歳出が国家財政に占める比率をとりあげてみよう。こうした試みは、第1次~第6次計画期にわたって、すでにGG2論文によって行なわれている（第1表）。

これによれば、財政移転前における州歳入の占める比率は、わずかながらではあるが長期的に低下しており、とりわけ資本受取において低下が著しい。中央から州への財政移転は、經常収入において州が中央をうまわる効果をもたらすが、投資的経費をまかなう資本受取においては、いぜんとして中央の比率が高く、しかもその傾向は強まっている（州財政の諸勘定とその規模については、第

第1図 州財政の構成（実額は1984/85年度の事例）
（単位：億ルピー）

歳入			歳出			
州非税収入	連邦税分与	州税収入	税・非税収入	經常支出	P (計画支出)	NP (非計画支出)
455	585	1,226		開発支出	622	1,376
		その他補助金	中央政府補助金	非開發支出	NP ²	
		282	194	資本支出	830	
		その他	国内借入金など	開發支出	P ³	NP
		344	153	非開發支出	660	138
		その他貸付金	州計画貸付金	開發支出	NP ⁴	
		288	302	非開發支出	352	
			中央政府貸付金			

（出所） Reserve Bank of India Bulletin, 第40巻第11号, 1986年11月より作成。

（注） 1) 開發支出には地方団体への交付金も含む。
2) Pは7億ルピー。3) 貸付を含む。4) Pは1億ルピー。

第1表 国家歳入(中央と州)に占める州歳入の比率

(%)

各計画期	I	II	III	年次計画期	IV	V	VI
經常収入に占める比率(移転前)	44	42	33	34	34	35	37
資本受取に占める比率(移転前)	22	21	19	17	21	21	20
總歳入に占める比率(移転前)	38	34	28	30	30	31	32
經常収入に占める比率(移転後)	56	57	47	51	54	54	58
資本受取に占める比率(移転後)	55	42	45	38	42	36	37
總歳入に占める比率(移転後)	56	51	47	46	50	47	52

(出所) George, K. K.; I. S. Gulati, "Centre-State Resource Transfers, 1951-84, An Appraisal," *Economic and Political Weekly*, 第20巻第7号, 1985年2月16日, 288ページ。

第2表 国家財政に占める州財政の比率

(%)

	經常収入		經常支出		資本受取		資本支払		総合収支 (1,000万ルピー)	
	移転前 (1)	移転後 (2)	移転前 (3)	移転後 (4)	移転前 (5)	移転後 (6)	移転前 (7)	移転後 (8)	中央	州
1972/73	35.7	51.8	49.1	55.6	28.8	49.2	12.3	47.5	-869	414
1973/74	37.2	52.3	51.7	57.4	25.5	40.5	24.1	38.4	-328	-225
1974/75	36.0	49.5	48.0	54.4	28.2	39.7	26.3	36.1	-721	-10
1975/76	35.7	49.6	46.0	52.2	24.9	35.6	29.8	37.0	-366	74
1976/77	37.0	50.8	44.7	51.8	22.9	34.1	31.9	41.3	-131	50
1977/78	36.2	50.4	44.4	52.8	21.1	36.4	29.2	42.0	-933	-230
1978/79	36.4	50.9	43.7	53.9	24.0	42.6	20.6	44.4	-1,506	1,009
1979/80	36.5	54.6	46.6	53.6	23.1	41.1	32.1	50.0	-2,433	-188
1980/81	38.4	55.9	47.0	54.0	24.3	37.2	35.9	47.2	-2,577	-897
1981/82	37.7	54.2	48.9	55.2	23.7	37.5	34.1	47.5	-1,391	-1,021
1982/83	37.7	53.9	47.9	54.6	20.1	35.0	27.7	43.8	-1,655	-820
1983/84	36.3	51.2	44.9	51.5	20.2	33.8	22.7	39.9	-1,418	-227
1984/85	37.0	52.9	47.3	53.7	24.4	38.0	25.9	42.8	-3,248	-1,443

(出所) Reserve Bank of India, *Report on Currency and Finance, Vol. II, Statistical Statements*, ボンベイ, 各年度版より算出。

(注) (1) (州經常収入-連邦税分与-補助金) / (中央と州の經常収入-補助金-州の利子支払) × 100。

(2) 州經常収入 / 中央と州の經常収入 × 100。

(3) (州經常支出-補助金) / (中央と州の經常支出-補助金-州の利子支払) × 100。

(4) (州の經常支出-利子支払) / (中央と州の經常支出-補助金-州の利子支払) × 100。

(5) (州の資本受取-中央の貸付) / (中央と州の資本受取-中央の貸付-州の元本返済) × 100。

(6) 州の資本受取 / 中央と州の資本受取 × 100。

(7) (州の資本支払-中央の貸付) / (中央と州の資本受取-中央の貸付-州の元本返済) × 100。

(8) (州の資本支払-州の元本返済) / (中央と州の資本受取-中央の貸付-州の元本返済) × 100。

1図を参照)。しかしGG2論文の計算方法については、州による中央への利子支払、元本返済、また歳出における補助金部分の2重計算の問題などについて詳細な説明がない。第2表は独自に対象時期に関して、上記の数点を考慮して算出した率である。

まず經常収入については、税収、非税収入の徴税主体別にみた州税収の比率は第1表と同様、こ

の期間にやや高まっている。連邦税の分与と補助金を含めたのちの州經常収入の比率も、とりわけ第7次財政委員会の勧告が実施された1979/80年度以降、54~55%に近い水準に達している。しかし、勧告の有効期間である5年の間に、州の經常収入比率は徐々に下がるのであって、財政委員会の存在が、国家財政全体に占める州財政の比重を維持するのに役立っているといえる(なお次節Ⅲで

もこの点について論ずる)。

経常支出については、中央と州の経常支出には、それぞれ中央の補助金支出と州の利子支払が含まれ、さらに両者が相手方の支出の財源となっているために、経常支出を単純に加算することは2重計算となる(註1)。したがって経常支出総額は第2表の注(3)に示した分母によって示されている(資本支払についても貸付と元本返済が同じような関係にある)。これによって計算を行なえば、州の経常支出比率は経常収入の場合より変化が激しいが、移転前で44~48%程度、移転後で51~55%程度が通常の水準である。経常支出についても、ほぼ経常収入に準じた変動の波がみられる。

資本勘定については、すでにGG2論文が示したように経常勘定に比して中央政府の占める比重が圧倒的である。いかに投資的財源を中央政府が占有しているかが明らかになる。本来、州の独自の借入のようにみえるものも、中央による一括公債が各州に配分されるのであり、借入に関する州の権限は限られたものでしかない(註2)。その他にさらに州は中央からの貸付を受けるのであるから、州政府の資本市場への係わりはきわめて間接的なものである(州の中央に対する債務についても次節で再度論じよう)。

第2表が示すように、移転前の州の資本受取(市場借入、生命保険公社からの借入、全国農業信用基金、全国協同組合開発公社などからの借入が主たるもの)はわずかに2割台であり、明らかに低下傾向にある。中央政府の貸付により、資本勘定上、州の受取額は全体の4割に近づくが、別途、元本を相殺した純貸付額でみれば、州への中央による純貸付額は大幅に減少することになる(この点についても次節で論ずる)。資本支払、つまり実際の投資的支出とみてよい部分についても州の比率は経常支出

より低く40%台にとどまる。

以上の検討から、対象とする時期における、国家財政に占める州財政の比率および中央と州財政の関係について整理し、次節以下の議論の前提としておこう。

(1)州政府による独自の税収、また限定つきの「独自」の借入金はきわめて限られたもので、対象とする期間において、州の歳入比率には目立った改善はみられない。むしろ資本受取においては、やや低下する傾向がみられた。

(2)分与および補助金を含めた州政府経常収入の比率は、1979/80年度以後はやや上昇しており、その点で第7次財政委員会の勧告、および中央政府からの補助金の内容が検討されるべきであろう。

(3)資本勘定における中央政府の優位は明らかで、州政府への粗貸付を考慮に入れても、州の比率は、全資本受取額の4割弱である。資本受取額あるいは支払額の移転前と後の差は中央からの貸付によるのであるから、利子支払、元本返済の問題をも考慮に入れば州計画その他への中央政府による貸付を通じて、州の中央に対する債務関係が生れる可能性がある。

(4)(2)および(3)でのべた財政移転の効果は、中央政府の支出に対する歯どめ(たとえば財政の欠損—第2表の総合収支における中央政府のケースを参照)がない状況のもとでは、常に減殺される可能性がある。中央財政の欠損(赤字財政—deficit financing)(註3)はとくに1978/79年度以降増大している。州政府に関しては、しばしばインド準備銀行による当座貸越(overdraft)問題が州財政の放漫さの一例としてあげられるが、実際には中央財政における欠損は州政府全体よりも、はるかに大きいのである。

本稿では中央財政そのものに立ち入ることはできないが、州財政に対する制約が、基本的には中央財政の構造、とりわけ歳出構造によって規定されていることは否定できない。財政委員会も、これまでの例からみれば、中央財政は与件として、検討の対象とせず、その範囲内で州への連邦税分与等の問題を検討するという限界を付されてきたのである(注4)。

以上により、国家財政に占める州財政の比重が、財政移転による効果とともに、概括的に明らかにされた。以下、財政移転そのものの具体的な形態と機能について検討を加えよう。

(注1) 中央と州の歳出比算定での2重計算の問題などを慎重に考慮した研究としては、Toye, J.F.J., *Public Expenditure and Indian Development Policy 1960-1970*, ケンブリッジ, Cambridge University Press, 1981年, 第6章, とくに141ページ, 144~145ページの表6.3参照。

(注2) 州の借入(borrowing)権限についてインド憲法第292条は、州の国庫金を担保に州議会の決定した範囲でのインド国内での借入権限を賦与しているが(第(1)項)、インド政府(中央政府)による貸付もしくは貸付保証の債務残高が存在する限り、新たな借入にはインド政府の同意が必要であるとする。このことは、事実上、州の借入権限が中央政府によって制約されていることを意味している。また外国借款を直接受けられないことも当然である。

(注3) 借入金によって埋められない財政上の欠損を意味するインド財政における「赤字財政」概念の特殊な使用法については、深沢実「独立後のインド財政」(林利宗編『インドの金融事情』アジア経済研究所1975年)66~67ページ。

(注4) 財政委員会は、連邦税の分与(第268条~第270条)および法定補助金(grants-in-aid, 第275条)の州への分与率と、州間の分配率を勧告する憲法上の機関(第280条)で、5年ごとに任命される。対象期間には1973, 78, 84年の3委員会が存在した。1978年と84年の委員会では、勧告の際配慮されるべき条件の筆頭に「中央政府の歳入および行政、軍事、国境の安全、負債およびその他の義務的経費への歳出」がかか

げられている。*Report of the Finance Commission 1978*, デリー, 出版年不明(以下, *RFC7*として引用), 2ページおよび*Report of the Eighth Finance Commission 1984*, デリー, 出版年不明(以下 *RFC8*として引用), 1ページ。しかし, 1973年の委員会についてはそのうな言及はない。*Report of the Finance Commission 1973*, デリー, Controller of Publications, 出版年不明(以下 *RFC6*として引用)。

Ⅲ 中央から州への財政移転

1. 財政移転の3形態

中央政府から州政府への財政移転については、制度上、形態上、あるいは機能上のいくつかの類型化が可能である。このうち、インドにおいては、財政移転の配分原則を直接的に決定する機関を基準として、(1)財政委員会を通ずるもの、(2)計画委員会を通ずるもの、(3)その他政府部局を通ずるものとする分類が一般的である。この分類はそれぞれ、(1)法的な移転(statutory transfer)、(2)規則的な移転(regulatory transfer)、(3)裁量的な移転(discretionary transfer)という移転の法的根拠ないし強制力にもとづく分類と重ね合わされており、最近の財政移転の研究では、おおむねこの3分法に拠って分析がなされている(注1)。さらに、この分類に移転の目的が計画財源の補填にあるか否かによって計画移転・非計画的移転の区別を追加するのも一般的である。

また財政移転には補助金(grant)と貸付(loan)の2形態の他に、財政委員会の勧告による連邦税の分与(share of taxes)が、補助金とは別の形態として区別されている。

上記にのべた3分類は実際にはインド独立以降、徐々に確立したものであり、今日でも厳密に言えばその境界はかなりあいまいなものである。

たとえば、財政委員会は個人所得税、連邦消費税、相続税等連邦税の州への分与率と同時に、州間の分配率を勧告し、主として非計画経常収支ギャップを補填する機能を与えられているが、経済計画の進展とともに、計画財源の中央からの借入に伴う利子負担、資本勘定の赤字、計画事業完了後の経常的維持支出(committed expenditure)の増大などから、経常勘定を資本勘定と切り離して検討することは事実上不可能になっている。そのため1973年の第6次財政委員会以降、中央政府からの借入金に対する利子支払や元本返済条件の緩和が、財政委員会の重要な勧告事項のひとつとなっている(注2)。

また州計画(state plan)への計画委員会を通ずる財政移転も、1969年の「ガドギル方式」(Gadgil formula)によって、はじめて配分の原則が確立し、裁量的というよりは、規則的な性格をもつことになった。その結果、今日でも裁量的な性格を維持している部分は、中央政府の各部局(department)の事業のうち、中央が州に実施を委ねるもの(いわゆるcentral plan scheme, 以下CSと略す)、本来州政府の管轄事項である分野について中央政府が統一的政策として州に実施させる事業(いわゆるcentrally sponsored scheme, 以下CSSと略す)の2分野が代表的なものとなっている。しかし、州計画のなかにも当然この2分野と性格の類似した事業は含まれているわけであるから、これら裁量的財政移転によって実施される事業を内容的に州計画と区別する十分な根拠は必ずしもないのである(注3)。

同時に、上記3分法は、州政府の側から見た場合の財政的自由度とも対応するのである。すなわち、財政委員会による分与は、州税と同様に一般財源の一部として利用しうる。計画委員会を通ず

る州計画への計画移転(plan transfer)は州政府が一般計画財源として利用しうる。しかし中央計画事業(CS)および中央補助事業(CSS)は用途の指定された移転財源である。

第1節でのべたように、連邦制のもとにおける財政再分配には、垂直的調整と水平的調整の機能が求められるとされるが、その意味でこの3分法は垂直的調整として好ましい順序でもあるとされるのである。さらに移転における貸付の占める比率も3形態において異なるのであるが、これについては後述する。

また、水平的調整についても、GG1論文、GG3論文にみられるように、この三つの分類は、より再分配的な機能を果たす移転(連邦税の分与)から、最も非再分配的な移転(裁量的移転)へと対応するものとされる(注4)。インドの中央・州財政関係をめぐる研究の最も主要な関心は、いかなる形態の財政移転が水平的調整(つまり州を単位とする所得格差の是正)として最も有効であるか、という問題をめぐって展開されてきたともいえるのである(注5)。

以上のような論点からみて、中央から州への財政移転の分析には、上記3分法はやや制度的にすぎにせよ、いぜんとして有効な分類法であると考えられる。本節では、この3分法に依拠しつつ、対象期間中における財政移転とそれを通じてうかがわれる中央・州財政関係の変化を明らかにしてみたい。各州への配分が水平的調整としてどのような特徴をもつかは、次節IVで集中的に扱われる。

2. 財政移転の特徴と変化

上記3分法による移転の制度的特徴およびその相対的重要性の変化をまずとらえておこう(第3表参照)。

第3表 財政移転の形態別比率 (%)

	財政委員会を通ずる分与			計画委員会を通ずる移転	裁量的移転
	連邦税分与	法定補助金*	合計		
1972/73	27.0			17.3	46.7
1973/74	31.8	4.2	36.0	23.9	24.5
1974/75	36.9	14.7	51.6	26.2	22.5
1975/76	38.9	12.4	51.3	26.6	25.9
1976/77	32.5	10.1	42.6	33.9	23.4
1977/78	25.5	6.9	32.4	35.7	31.9
1978/79	41.8	3.1	44.9	27.5	27.6
1979/80	40.2	2.6	42.8	32.8	24.4
1980/81	41.1	2.4	43.5	28.8	27.6
1981/82	38.0	2.0	40.0	31.7	28.3
1982/83	35.8	1.9	37.7	32.0	30.3
1983/84	35.4	2.7	38.1	30.0	31.9

(出所) 第1図と同じ(各号)。

(注) * 法定補助金とは憲法第275条にもとづく經常財政補填的な補助金の他、指定部族民や部族地帯の福祉を目的に、連邦議会の立法によって定められたものをも含む。また同条ではアッサム州に対しても特別な補助金を規定している。

1972/73年度については内訳不明。

3形態のうち、財政委員会を通ずる分与の比率が最も高い。とりわけ勧告実施初年度(1974/75, 79/80)にそれぞれ法定補助金および連邦消費税の分与率の引き上げが行なわれたことを反映して、上記2年度には分与の占める率が急上昇している。しかし、その効果は、5年間のうちに、しだいに平準化され、勧告実施期間の最終年度には、約3分の1強を占める水準に落ち着くというパターンが繰返されている。その意味では、主として經常収入を補填する役割を果たす財政委員会の勧告は、州の税収水準の長期的維持にとっては、きわめて重要なものであるといえることができる。

残りの2形態の相互関係についてみれば、裁量的移転は、しばしば計画委員会を通ずる移転、すなわち州計画への補助・貸付をうわまわる。裁量的移転の内容は、後述するように、きわめて多岐にわたるため、これを必ずしも、中央政府の恣意的配分の増加と結びつけることはできない。しかし、後述するように、裁量的移転のうちでも補助

第4表 州經常収入に占める移転額、分与税額の比率 (%)

	經常収入への移転額			連邦税分与の内訳		
	合計	補助金*	連邦税分与	個人所得税	相続税	連邦消費税
1972/73	40.5	18.9	21.6	9.9	0.2	11.5
1973/74	37.8	16.9	20.9	9.4	0.2	11.3
1974/75	35.0	15.9	19.1	8.0	0.2	11.1
1975/76	35.5	15.3	20.1	9.3	0.1	11.8
1976/77	35.2	16.7	18.6	7.2	0.1	11.3
1977/78	36.7	18.5	18.2	6.8	0.1	11.3
1978/79	38.0	21.2	16.8	6.0	0.1	10.7
1979/80	40.3	15.3	25.0	6.3	0.1	18.6
1980/81	39.4	16.1	23.3	6.2	0.1	17.0
1981/82	37.9	14.8	23.1	5.5	0.1	17.5
1982/83	37.9	16.0	21.9	5.4	0.1	16.5
1983/84	37.9	17.0	20.9	4.9	0.1	15.9
1984/85	39.8	17.4	21.4	4.7	0.1	16.7

(出所) 第1図と同じ(各号)。

(注) * 州の財政勘定の構成では、財政委員会を通ずる法定補助金も中央からの補助金のなかに含まれる。

金部分に関しては、CS, CSSの占める比率が高く、そうした事業への中央からの財政移転が、一括計画財源としての計画委員会を通ずる移転に部分的には匹敵するものになっているという点は、財政の中央集権化の一側面として重視しておく必要がある。以上の全体的傾向を念頭において、以下、3形態のそれぞれについて、特徴を明らかにしてみよう。

(1) 財政委員会による移転

經常収入に占める分与税収の比率は第7次財政委員会の勧告が実施された1979/80年度に急上昇したが、平均してほぼ20%の水準を推移している。しかし、その内訳にはおおきな変化がみられ、連邦消費税の伸びが著しく、個人所得税との間におおきな差がついている(第4表)。長期的にみれば、すでに1960年代に入り、分与税額上は連邦消費税が個人所得税をうわまわっていたが、1972/73年度から84/85年度の間に、分与額は前者が8.06倍伸びたのに対し、後者の伸びは2.58倍にすぎなかったのである。

第5表 財政委員会の勧告による分与率 (%)

財政委員会 (勧告年月)	個人所得税 の分与率		連邦消費税の分与率 (基本税のみ)
	州	連邦 直轄地	
第1次(1952.12)	55	2.75	40
第2次(1956.11 1957.9)	60	1.00	25(対象の拡大を伴う)
第3次(1961.12)	66%	2.50	20(同 上)
第4次(1965.8)	75	2.60	20(同 上)
第5次(1968.10 1969.7)	80	1.70	20(特別消費税も分与する)
第6次(1973.10)	85	2.19	20
第7次(1978.10)	85	1.79	40
第8次(1983.11 1984.4)	85	1.792	45

(出所) Report of the Finance Commission, 1973, 78, 84年版より作成。

これは、直接的には、第5表にみるように、第7次財政委員会が連邦消費税の分与率を大幅に引上げた結果であったが、分与対象となる個人所得税自体が、中央政府の政策によって伸び悩みを余儀なくされているという側面がある(註6)。そもそも実際に分与された額が、財政委員会の勧告率に満たないという事実も指摘されている(註7)。

一方伸びの著しい連邦消費税についても、その対象たる石油および石油製品などの場合、従量税率の引上げでなく、政府の管理価格の引上げによって、財政収入の増加が分与額に反映しない措置がとられてきたことにも注意しなければならない(註8)。1952年以来の財政委員会の勧告による、個人所得税、連邦消費税の分与率の相当程度の引上げが、第2表にみたように、中央と州間の経常収入のバランスをさして変化させることにならなかったのは、税制に対する中央政府権限の基本的優位と、その権限にもとづく中央政府財源の確保政策のためである。

(2) 計画委員会による移転

計画委員会による財政移転は、州の経済計画に対する中央政府の補助金および貸付からなる。すでに述べたように、この分野では、1969年に「ガ

ドギル方式」が導入され、それまでの、個別の州計画事業に対し、中央政府および計画委員会が個別に移転額および補助・貸付比率を決定する方式を改めたのである(註9)。

1969年以前の方式は計画策定における裁量や恣意の余地を拡げ、州計画策定が政治的に利用されるという弊害を生んだと同時に、第2次から第3次計画期へと進むにつれて、州債務問題が顕在化し、州への財政移転方式の再検討が要請された。第3次計画期の州資本支出に占める、中央の純貸付の比率は実に62.4%という高水準であり、1966/67年度に純貸付額がピークに達したが、この水準は第5次計画期の末までの以後10年間超えられることがなかった。また並行して州政府によるインド準備銀行からの当座借越問題が深刻化した。さらに州政府は、中央からの財源がつきやすい事業(pattern scheme)を優先するという傾向に陥りがちであった(註10)。

本稿で対象とする時期はそのような意味では、州への計画財源の移転が規則化されて間もない時期であったといえる。以下の議論のために、「ガドギル方式」およびその後の計画財源の移転に関する政策的変化をまず概観しておこう。

「ガドギル方式」の合意に先立って、1966年8月の国家開発評議会(NDC)会合は第4次計画の策定にあたって、州計画への移転財源の配分に関する基準の作成を計画委員会に委任した。おおまかな合意としては、人口規模と灌漑・電力開発という二つの基準が用いられることになった。

1969年の「ガドギル方式」は、この基準をさらに詳細に定めたもので、州間の配分は、人口基準を60%、州1人当り所得基準を10%、徴税努力を10%、灌漑・電力開発を10%、特殊事情を10%という五つの基準にもとづいて行なわれることにな

った。移転は一般計画財源とし、補助・貸付比率は3対7とする。ただし、アッサム、ジャンムー・カシュミール、ナガランドの丘陵地域 (hill areas) に対しては、この比率は9対1、ウッタル・プラデシュ、タミルナドゥ、西ベンガルの丘陵地域については5対5と定められた。北部、東北部の国境周辺州は、丘陵州ないし特別カテゴリー州と指定され、「ガドギル方式」の適用される通常州とは別枠で計画財源が割りあてられた^(注11)。

「ガドギル方式」はその後、二つの重要な修正を受けた。1979年のNDCでは、州を1人当り所得で4段階にランクづけ、1人当り所得の逆数を人口に掛けて計画財源を分配する所得調整人口 (income adjusted total population, 略して IATP) の考え方が導入された。

また1980年には、所得基準が10%から20%に引上げられ、灌漑・電力開発基準の10%が廃止された。IATP 概念の導入とならんで、計画財源の移転がより規則化されると同時に、州間格差の解消という政策目標が前面に出てきている。

しかしその後も、NDC の開催の度ごとに、修正された「ガドギル方式」の再修正の要求が各州から出されている。比較的所得水準の高い州は人口や所得基準よりは計画事業の国家的必要性に配分の基準を設けることを要求し (グジャラート州の場合)、所得水準の低いウッタル・プラデシュやビハール州は、所得基準による分配率の引上げを要求しているのである^(注12)。

「ガドギル方式」の適用が、計画財源の移転にある程度の再分配機能をもたせることになったか否かについては、いくつかの研究がなされている。GG 2 論文の示すデータによれば、1956~81年の1人当り計画移転額は、必ずしも所得水準と逆相関の関係にはないようである。その原因につ

第6表 第6次計画における州計画への移転

項目	額 (1,000 万ルピー)	比率(%)
(1) 丘陵地域、部族地域、東北協議会への配分	1,355	8.8
(2) 外国援助プロジェクトへの配分	1,450	9.5
(3) 特別カテゴリー州への配分 (アッサム*, ヒマチャル・プラデシュ, ジャンムー・カシュミール, マニプル, メガラヤ, ナガランド, シッキム, トリプラー)	3,245	21.1
(4) 所得調整人口による配分	1,600	10.4
(5) (1)~(4)合計	7,650	49.8
(6) ガドギル方式による配分	7,700	50.2
(7) 合計 [(5)+(6)]	15,350	100.0

(出所) Nambiar, K. V., "Criteria for Federal Resource Transfers," *Economic and Political Weekly*, 第18巻第22号, 1983年5月28日, 968ページ。

(注) * 上記論文では、アッサムを特別カテゴリー州に含めている。アッサムがそれに含まれるか否かは、資料によって差があり、確認できていない。

いては、州別の財政構造を扱う次節で改めて検討するが、この問題と関連して重視しなければならないのは、今日では、「ガドギル方式」によって配分される州計画財源は中央による州への計画移転総額の約5割程度しか占めていないという事実である。

本稿の作業で主として利用しているインド準備銀行のデータからは、その内訳がとれないので、ここではインドの研究者による一論文にもとづく資料 (第6表) を紹介しておこう。

ここにみるように、「ガドギル方式」による配分以外の多くの部分は部族、丘陵地域および特別カテゴリー州に対する移転である。確かに所得調整人口による配分も全体の10%強含まれるが、同時に、外国援助プロジェクトへの配分もほぼ同額に達している。

一般に州計画財源は、(1)州經常収支余剰、税の増収、州による借入、州公営企業の余剰といった州財源と、(2)中央による州計画移転財源 (およびその先払い)^(注13)、外国援助プロジェクト用の追加補助財源^(注14)および少額貯蓄の州への分与からな

第7表 中央政府による補助と貸付の内訳

(%)

	1972/73	1973 /74	1974 /75	1975 /76	1976 /77	1977 /78	1978 /79	1979 /80	1980 /81	1981 /82	1982 /83	1983 /84	1984 /85
<対経常収入比>													
補助金合計 〔内訳〕	20.6(18.9)	16.9	15.9	15.4	16.7	18.5	21.2	15.3	16.1	14.8	16.0	17.0	17.4
州計画	5.1	4.0	4.3	4.5	5.3	7.9	8.5	7.2	7.5	7.2	7.5	7.7	7.1
中央計画事業	2.6	1.3	1.1	1.1	0.9	1.7	2.0	2.2	2.8	2.3	1.2	1.4	2.6
中央補助事業	3.5	2.7	1.8	2.0	2.5	2.7	4.2	2.6	2.4	2.7	3.7	4.8	4.8
非計画補助	9.3	8.9	8.7	7.8	7.9	7.1	6.5	3.4	3.6	2.6	3.6	3.2	2.9
<対資本受取比>													
貸付合計 〔内訳〕	69.2(67.8)	62.5	49.5	49.9	50.2	59.8	62.8	62.5	54.2	55.3	58.2	53.9	54.3
州計画	17.8	16.5	23.9	27.8	26.1	37.1	34.0	29.7	33.7	27.4	31.7	29.0	27.7
中央計画事業	2.0	0.9	2.3	1.9	2.0	3.2	1.7	1.1	0.8	3.0	0.9	0.5	0.7
中央補助事業	0.9	0.7	1.0	1.1	0.3	1.4	1.2	0.6	0.8	0.9	0.8	0.7	0.8
非計画貸付	39.1	29.6	16.5	14.7	16.5	13.1	23.4	26.0	16.4	18.0	20.2	19.1	19.8
うち*													
少額貯蓄	5.4	9.8	16.9	9.6	9.1	9.0	8.6	13.0	12.4	13.8	14.8	15.2	13.6
自然災害	3.2	3.3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
一時貸付	9.5	14.8	5.8	4.4	5.2	5.1	2.6	5.1	2.4	5.7	4.7	4.7	5.3

(出所) 第1図と同じ(各号)。

(注) 1972/73年度は17州のみの合計値により算出。ただし、かっこ内は21州合計値による。* その他を除く。

る移転財源から構成されている。移転財源のうち、少額貯蓄は明らかに州の平均的所得水準と正の関係にあり^(注15)、外国援助プロジェクトもほぼ同様であろう。そのようにしてみると「ガドギル方式」による州への計画財源の移転が、いかに所得基準の導入によって格差は正的性格をもたせようとしても、それが計画財源の一部である以上、州財政の基盤の強弱、ないしは州の平均的所得水準の高低によってその実行が影響されざるを得ないということになる。計画移転が水平的再分配を促進しているか否かという問題は、このように、ひとつには、州計画財源全体に占める「ガドギル方式」による配分の比重という問題と考えあわせねばならない。

対象期間における州計画への補助金、貸付比率の動きは第7表に示されている。経常収入に占める州計画への補助金の比率は上昇しているが、同時に、中央計画事業と中央補助事業を合計した比率(特に後者)も高い水準に定着しはじめているこ

とが重要である。補助金全体としてみれば、非計画補助金、とりわけ自然災害への救援を目的とする補助金が急速に減少していることが、内部構成を変化させてきたおおきな要因であることが解る。この点は、より詳しく後述する。

また貸付については、中央からの州計画への貸付が、資本受取の最大の部分を占めている状況は変らない。貸付の内部構成を変化させる要因は、ここでは、少額貯蓄の伸びと一時貸付(ways and means advances)の変動である。州計画への貸付自体も、州の中央に対する債務状態を反映して変動するものである。いかに政策的見地から貸付の増加が要請されても、1960年代中葉にみられたような純貸付率の著しい低下、利子支払い・元本返済の増大を無視してまで貸付を増やすことはできない。まさに1960年代末から、本稿の対象となる、72、73年頃までは、このような貸付の矛盾が顕在化した時期であった。貸付の内部構成上、州計画への貸付の比率が、とくに1972/73~74/75年

度の時期に低く現われ、一時貸付の比率が高いのは、そのためである。州への計画貸付が州の中央に対する債務発生的主要原因であることは第7表からも明らかであるが、この点については項を改めて論ずる。

(3) 裁量的移転

このカテゴリーに含まれる中央から州への財政移転は、目的から見ても雑多であり、それらが一群にまとめられているのは、州への移転が中央政府各部署やインド準備銀行の裁量によるという制度上の共通性のためである。ここに含まれるのは以下の項目である。

- (i) 中央計画事業(CS)への補助と貸付
- (ii) 中央補助事業(CSS)への補助と貸付
- (iii) 少額貯蓄の分与(share)
- (iv) 自然災害を目的とする補助と貸付
- (v) 中央政府による一時貸付
- (vi) インド準備銀行による当座貸越の清算を目的とする貸付
- (vii) 中央への債務負担軽減のための特別貸付

上記の7項目は(i)と(ii)、(iii)と(iv)および(v)から(vii)の3群に分けて議論するのが便利である。(i)と(ii)は広義の州計画移転の一部であるが、本来中央の計画に含まれているものであって、州自身の計画の一部ではない。資料によって“plan transfer”という時に、狭義か広義かの区別が不明な場合があり注意を要する点である。第2は(iii)と(iv)であり、後述するように、現在では、いずれも基本的に狭義の州計画移転財源の一部を構成している。(v)から(vii)に至る項目は州の資本勘定に現われ、州の中央に対する財政的従属の問題を構成する要素である。しかし、これらの貸付が行なわれない場合、州政府としては計画規模の縮小というような対応を迫られるという意

味では間接的には、計画財源の移転という性格ももっている^(注16)。3分法による裁量的移転の一部ではあるが、これらについては、項を改めて、中央・州の債権・債務関係の一部として検討することにした。

したがって、非計画裁量的(non-plan discretionary)財政移転として、特に重視されるのは、(i)と(ii)のグループである。

前者は、中央の計画事業でありながら、州が実施するものであり、後者は本来憲法上、州の管轄に属する事項について、全国的事業として中央の財政補助のもとに州が実施するというものである。ここで特に問題となるのは、これら事業が中央による州管轄事項の蚕食の手段になっている点である。CS、CSSは、中央政府の計画文書から具体的な事業を特定することができる。CSについては、農業生産、地域開発、小規模灌漑、畜産、村落開発、大規模灌漑、教育、保健、社会福祉など純然たる州の管轄分野に関する事業がほとんどである^(注17)。憲法上中央の管轄に含まれるものとしては、難民対策、観光、国境沿いの道路建設といったものしか含まれていない。CSSの場合は事業の趣旨そのものが、州管轄事項を対象としており、中央による州管轄事項への蚕食という性格を強くもっている。この点は「ガドギル方式」が州計画移転に採りいられる以前から行政改革委員会などによって強く批判された点であった^(注18)。州計画への移転が一括的性格をもち始めたために、CSSの「介入的」な性格はいちだんと際だってきたのである。

第7表にみるように、CSSの比重は、とくに近年著しく上昇している。対象期間の最終年度1984/85年度には、補助金比率ではCSとCSSの合計が州計画補助金をうわまわっている。いわゆ

る「20項目綱領」に関連する多くの事業が CSS に含まれていることと、この比率の増大は無関係でないようである。1978年の NDC は、CS および CSS の比率を計画移転全体の6分の1から7分の1程度に抑制するという原則を打ち出したが、インディラ・ガンディー政権の末期には、この原則をはるかに超えた配分がなされているのである(注19)。1984年の NDC では、再び CSS に関する調査を計画委員会に命ずる決定がなされている(注20)。

CS, CSS に関しては、貸付より補助金の比率が高いこと(次項参照)から、州財政にとっては有利な面もあり、州の管轄事項である教育、保健、農業といった分野での中央集権的な政策を通じ、中央政府が州の末端と直接的関連を築きあげる重要な政策手段となっている。

第2は少額貯蓄と自然災害を対象とする補助および貸付である。裁量的移転のなかでは、比較的に移転の原則が守られている部類に属することと、いずれも、最終的には州計画財源に組み入れられる点で、財源上の性格としては共通性をもっている。

まず少額貯蓄については、各州での純貯蓄額の3分の2は当該州の資本受取として貸付けられる。さらに貯蓄奨励努力に対し、全国平均額を上まわる5%につき、その半額がこれに追加される(注21)。第7表にみるように、少額貯蓄貸付比率は明らかに高まっており、中央による貸付のなかに占める比率も急速に上昇している。こうした少額貯蓄の伸びは、ひとえに中央政府の貯蓄政策の変更によるものであることが重要である。第8次財政委員会は、この伸びが、雇用者年金制度のもとで、郵便定期貯金の形での積立てが可能になったためであるとしている(注22)。また個人所得税への

優遇措置として、特定の郵便貯金を課税所得控除の対象とする措置もとられており、本来分与税として州に移転されるべき財源が中央による州への貸付けに転化されるという批判も招いている。また財政の水平的調整の手段としては不適切であるという批判も当然生まれてくるのである。

自然災害の救援を目的とする中央からの財政移転が、最終的に州計画財源に組み入れられるのは、1973年の第6次財政委員会の勧告を中央政府が受け入れてからである(注23)。

1966年以来の救援支出の急増は、中央の財政援助基準の不明確なことから、州間の不平等をひきおこした。この時期は、一方で「ガドギル方式」による州計画への財政補助の原則を確立しようという時期であったから、自然災害に際しての中央の州に対する補助基準を明確にしないわけにはいかなかったのである(注24)。財政委員会は、第2次委員会以来、災害時の緊急費用として予備金(margin money)を設け、経常収支見通しの一部にこれを組みこんできた。しかし、中央からの援助については基準がなく、第6次委員会(1973年)は予備金を超える被害額および救援費用に対する中央の援助額は、州計画への財源移転の前渡しとして調整するという原則を打ち出したのである。これ以降、第7次委員会(1978年)も同じ原則にたつたうえで、旱害については、州の年次計画の5%を上限として州計画移転財源と調整し、これを超える被害額については贈与・貸付を50対50として追加的援助を行なうとした。また洪水、サイクロン等の被害に対しては、予備金の額を超える分に対し中央政府が75%分の非計画補助を行ない、残りの25%については州の浪費や「焼け太り」を防止するために州自身が負担するものとした(注25)。

このような一般的原則はあるものの、現実の中

中央による援助額の評価は一定の基準によって行なわれているわけではない。その意味で災害救援の中央からの財政移転は基本的に裁量的性格をもっている。この原則が実行された1974/75年度以降の中央から州への移転は、全くネグリジブルである。統計上はこの新たな方式は効を奏しているが、第8次財政委員会も認めているように、災害費の州計画財源への組入れは州政府の強い不満を招いている(注26)。

3. 州財政の中央に対する債務関係

これまで財政移転の形態を州財政にとっての自由度という観点から考察し、分与、州計画への補助・貸付、およびその他の裁量的財政移転という、州財政にとっての自由度のおおきな移転形態順に検討してきた。

ここでは角度をやや変えて、3形態と補助・貸付比率の関係、および財政移転を通ずる州の中央に対する債務関係の発生という観点から対象期間における問題点を整理してみよう。

すでに部分的には言及してきた点であるが、改めて第8表によって移転形態別の補助金比率を検討してみよう。当然のことながら、分与はここでは検討の対象とならない。(1)は州計画、CS、CSSの3分野への移転総額に占める補助金比率で、1976/77年度を頂点に近年やや低下の傾向がみられる。

形態別では、州計画とCSおよびCSSの間に明らかな差があり、前者においては補助金比率は40%程度であり、しだいに上昇する傾向がみられる。これに対して後二者は圧倒的に補助金中心の移転であり、補助金比率はますます高まりつつある。

州計画移転の補助金比率が「ガドギル方式」の原則である30%よりもかなり高いのは、第6表で

第8表 財政移転に占める補助金の比率 (%)

	移転総額 (1)	州計画 (2)	CS (3)	CSS (4)	裁量的 移転 (5)
1972/73	32.2				
1973/74	37.6	35.2	77.0	89.1	33.0
1974/75	48.7	34.6	58.6	83.8	31.8
1975/76	48.5	33.2	63.7	84.5	
1976/77	51.0	39.0	59.2	95.8	
1977/78	49.0	37.1	62.3	86.1	44.3
1978/79	43.4	36.1	72.9	89.0	39.3
1979/80	43.8	43.4	86.9	92.7	37.9
1980/81	46.5	39.3	90.9	89.5	50.3
1981/82	44.7	44.2	69.8	90.0	40.4
1982/83	44.8	41.2	80.1	93.5	44.9
1983/84	45.5	41.2	89.2	95.1	46.5
1984/85	44.6	39.2	90.0	94.0	45.0

(出所) 第1図と同じ(各号)。

(注) 移転総額は(2)+(3)+(4)のみ。空欄は内訳不明で算出できないことを示す。

みたように、それ以外の移転の条件がよりソフトであるからである。繁雑を避けるため州別の数字は掲げないが、通常州では比較的30%近い水準で推移する。グジャラート、ケーララ、カルナータカ、マハーラーシュトラ、パンジャブ、タミルナドゥなどの中上位所得州では補助金比率は20%以下となり、特別カテゴリー州では逆に80%以上となる。

これに対しCSおよびCSSの補助金比率ははるかに高く、州別の分散度も低い。CS、CSSの各事業に対する補助金比率が地域的配慮よりは事業内容に即して設定されているから、これは当然の結果である。

このように移転条件からみると、州財政にとっての自由度と、補助金比率との間に逆の関係が成立していることがわかる。つまり、事業内容が中央主導で決定されているCS、CSSの方が表面上は州財政にかかる負担が少ないようにみえるのである。しかし実際には、CS、CSS関連事業については、州財政が、これに対応する自己財源(matching fund)を準備せねばならぬのであって、かえって州財政に対する負担は重いというべきなので

第9表 州政府の中央政府に対する債務

(%)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
	/73	/74	/75	/76	/77	/78	/79	/80	/81	/82	/83	/84	/85
利子の対経常支出比	6.6	7.1	5.8	6.4	6.1	5.7	5.6	4.8	5.3	5.1	5.0	5.0	5.5
元本返済の対資本支払比	30.0	36.5	19.6	23.0	18.4	18.2	16.8	13.7	18.6	17.0	16.8	19.2	20.2
元本返済×100/新規貸付 ¹⁾	35.4	60.1	47.0	58.8	49.7	41.3	26.9	30.1	48.3	40.7	34.3	38.2	39.4
(利子支払+元本返済)×100 新規貸付 ¹⁾	34.7 ²⁾	86.0	79.5	93.3	83.3	68.1	45.2	51.8	74.3	66.7	41.4 ³⁾	62.6	66.0

(出所) 第2表と同じ。

(注) 1) 中央政府による貸付のみ。2) 特例的な貸付を除いた計算では44.3%。3) 同上計算で68.7%。

ある(注²⁷⁾)。したがって、州財政基盤の強固な州ほど、借入負担を少なくするために、CS、CSSを比較的多く引き受けることが可能になるのである(注²⁸⁾)。この点は、州別の財政構造と中央からの財政移転との関係を論じた次節で再度とり扱うことにする。

州政府の中央政府に対する債務発生最大の要因が州計画への中央政府による貸付に求められることは、第7表ですでに検討したとおりである。また第1次5カ年計画以降の長期的な傾向でみれば、第3次計画までの累積貸付の負担によって、年次計画期以降、粗貸付と純貸付のギャップは顕著となった。粗貸付額に占める利子支払および元本返済の比率は、年次計画期に約47%、以後第4次、第5次、第6次計画期に、それぞれ61%、67%、57%となっている(各年別の値は第9表参照)。すでにのべた「ガドギル方式」の導入による補助・貸付比率の固定化、第6次財政委員会(1973年)による州の中央に対する債務のリスクジュールなどが年次計画期から第4次5カ年計画にかけて実施されたことの意味はここにある(注²⁹⁾)。

本稿で対象とする時期は、こうした一連の措置がとられた後の時期であるため、第9表に見るように、利子支払、元本返済のそれぞれ経常支出と資本支払に占める比重は、州全体としては、1970年代初頭より低下している。新規貸付に占める元本返済分の比率は、水準としては低いとはいえない

いが、第7次財政委員会の勧告による債務のリスクジュールが再び行なわれた1979/80年度以降、平均すれば30%台の水準にある。しかし、利子支払と元本返済合計が粗貸付に占める比率は変動しながらも高水準にあり、中央政府の州に対する貸付が、いわば債権の回収を目的とした非生産的貸付に転化してしまったかの感がある。こうした状況は、本来年次計画期以降の中央と州の財政関係の重要な特徴のひとつであって、さまざまな債務軽減措置にもかかわらず対象時期を通じて、一貫してみられる現象である。

いいかえれば、州の中央に対する債務関係は構造的なものであり、第10表にみるように、州政府の債務残高は、財政委員会による債務負担の一時的軽減措置(注³⁰⁾)にもかかわらず、恒常的に増大しており、年間の資本受取額(粗)(5)の3~5倍の規模に達している。そして借入残高(4)と資本受取(5)のいずれについても、中央政府が圧倒的な比重(70%以上)を占めている。

裁量的移転のもうひとつのグループである中央政府やインド準備銀行による一時貸付、州負債軽減のための特別貸付は、こうした構造的債務のもとでしばしば生ずる長短期の支払い困難を、一時的に解消する手段である。また財政委員会の勧告による債務軽減策の一環としても中央政府による特別貸付が行なわれる場合がある(注³¹⁾)。しかし財政委員会の勧告を別とすれば、中央政府やインド

第10表 州政府の借入残高(3月末現在)

(単位:1,000万ルピー)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
(1) 国内借入	2,211	1,859	2,143	2,404	2,893	3,086	3,425	3,481	3,731	4,443	5,631	5,216	6,318
(a) 市場借入	1,332	1,465	1,625	1,840	2,107	2,289	2,471	2,657	2,838	3,042	3,377	3,767	4,333
(b) インド準備銀行	621	78	183	159	287	206	374	178	177	482	1,178	354	592
(c) 銀行その他	258	316	335	405	499	591	580	646	716	919	1,076	1,095	1,212
(2) 中央政府	6,732	7,960	8,579	9,148	9,682	10,408	11,529	13,890	15,739	17,071	19,071	23,550	26,981
(3) 年金積立金	627	726	858	793	1,142	1,307	1,533	1,816	2,108	2,463	2,925	3,655	4,453
(4) 借入残高合計	9,570	10,545	11,580	12,545	13,717	14,801	16,487	19,187	21,578	23,977	27,627	32,421	37,752
(5) 資本受取(粗)	2,875	2,483	2,171	2,594	2,883	3,198	5,141	4,272	5,579	6,096	7,151	9,093	10,882
(6) 中央政府貸付	1,950	1,553	1,075	1,294	1,446	1,911	3,230	2,669	3,022	3,372	4,165	4,903	5,910

(出所) 第2表と同じ。

(注) 1983年の(2)については、1982年3月、83年3月の両時点におけるインド準備銀行への当座貸越、それぞれ174億3000万、40億ルピーに対する政府からの特別中期貸付を含む。(5)、(6)は翌年度の年間借入総額。

準備銀行による一時貸付は(後者の方がより短期貸付であるが)、きわめて政策的なものであって、まさしく中央政府の裁量、政治判断にかかるところがおおきいのである。

このような州財政の中央財政に対する、構造的な債務関係については、これを必ずしも州の中央に対する一方的な従属と見るのではなく、連邦財政における再配分の方式として合理的なものとする見解も存在する。その代表的なものは、(1)債務は利子支払い、元本返済を通じて、再び中央から州へ環流される財源となるから、全体として債務の累積は、中央から州への移転財源の拡大とみるべきであるとする見解^(注32)、(2)とりわけ低所得州への資金の循環を助けるものであるとする見解^(注33)、(3)州が移転財源を浪費することを防ぐためには、補助金によってではなく、貸付という形が望ましいとする見解などである^(注34)。

こうした見解について、本稿のこれまでの知見を整理し、あわせて、次節以下の課題を明らかにする観点から、簡単に触れておこう。

まず(1)については、第II節で検討したように、国家財政全体としてみた場合、経常収入の場合と同様に、中央から州への貸付にもかかわらず、州全体として、資本受取の比率が顕著に上昇してい

るという事実は認められない(第2表)。つまり中央政府は、国内外からの独占的借入権限を行使することによって、州への貸付をうわまわる借入財源の動員を行なっているのである。

この点を最も象徴的に示すものが、中央政府による赤字財政(deficit financing)の問題である。中央・州の債務関係との関連で、あたかも中心的課題のように論じられる、州政府による当座借越問題も^(注35)、国家財政全体としてみれば、中央による赤字財政の規模にはるかに及ばない。また当座借越問題自体が、州財政における非開発支出の筆頭である利子支払と元本返済の負担を一因とするものであるとすれば、中央・州財政関係の根本問題のひとつが、第10表に見るような州財政の中央財政に対する構造的債務関係にあるとみられるのである。

(2)については、州別の債務負担状況を見る必要があるであり、中央から州への貸付が、水平的調整機能を果しているか否かという問題に還元できよう。つまり州間所得格差と、州間の債務構造との関係が分析されねばならないのであり、この点は次節で扱われよう。

(3)については、現実に投資的経費が中央ないし州による借入金によってほとんどまかなわれてい

るといふ実態からすれば、一般論としては妥当するが^(注36)、それが州政府の場合、中央政府を経由した貸付によって行なわれねばならないという主張を根拠づけるものとはならない^(注37)。州による借入が中央政府によって統一的に実行される理由は、むしろ州財政基盤の強弱によって、州間の借入能力に差が生ずることを防ぐという、いわば財政の水平的再配分機能への配慮からであって、ここでもやはり、(2)の主張と同様に、州間所得格差と州間の財源調達能力および債務構造の関係が検討されねばならないのである。

また、この(3)の論点は、州財政の健全運営という観点からの主張であると見ることができる。問題は第1に財政の効率的運営に関しては、財源が補助金であるか借入金であるかは、2次的な問題であること、第2に、すでにみたような構造的な債務関係のもとでは、借入金であることが、すなわち州財政運営の効率化につながるような状況とはいえないことである。むしろ今日では債務関係の定着が、州財政(とくに州営企業)のコスト意識の磨耗を招いているのである^(注38)。この(3)の論点は、州財政の自律性がある程度回復された段階で有効性をもちうるものである。つまり州全体としての中央への財政的従属関係は存在するとしても、その強弱は各州の財政基盤の差によって、ある程度の幅が存在するかもしれない。比較的自立的な財政基盤をもった州が、投資的支出の財源として、中央からの貸付を効率的に利用しうる可能性は、論理的には認められるからである。しかし、この点は、州別の支出構造と中央からの貸付との関係を具体的に検討してみなければ結論を出すことはできない。

前節での検討とあわせて、本節では、財政委員会や計画委員会を通ずる財政移転の制度化にもか

かわらず、国家財政に占める中央政府の比重、財政権限上の中央政府の優位性は揺がなかったことを指摘した。むしろ裁量的移転におけるCS、CSSなどの事業を通じて中央政府による州権限の蚕食が進んだこと、財政移転における貸付を通じて州の中央に対する債務関係が維持されていることなどが、対象期間における州財政の「中央集権化」の具体的内容であることを示した。

しかし現実には、こうした中央・州関係はそれらの間におおきな経済水準の格差をもつ25の(対象期間中は22)州それぞれと中央政府との関係によって成りたっているのである。

中央から州への財政移転を、州間の経済格差、財政構造の特徴との関連で、より具体的に検討するのが次節の課題である。 (続く)

(注1) GG1論文/GG4論文/Gulati編、前掲書など参照。

(注2) すでに第2次財政委員会(1956年)から、このような問題が検討されているが、本格的な検討と具体的な勧告がなされたのは、第6次委員会(73年)が最初であった(RFC6の第XVII章参照)。以後の財政委員会の検討手法は、この章での分析にきわめて多くを負っている。RFC7, 106ページ/RFC8, 97ページなど参照。

(注3) この点を次の報告書は強く批判している。Administrative Reforms Commission, *Report of the Study Team on Centre-State Relationships*, 第1巻, デリー, Manager of Publications, 1968年, 第VIII章, "The Centrally Sponsored Sector," 121~130ページ参照。CS, CSSについてはさらに後述する。

(注4) 連邦税の分与については、他の研究者はより批判的である。たとえば, Bhargava, P. K., *Centre-State Resource Transfers in India*, グルガオン, Academic Press, 1982年/Bhargava, P. K., "Transfers from the Center to the States in India," *Asian Survey*, 第24巻第6号, 1984年6月, 665~687ページ/Gaur, Achal Kumar, *Centre-State Financial Relations and Finance Commissions*, フラハバ-

F, Chugh Publications, 1985年, など参照。現実には第IV節で検討するように, 連邦税の州間分配の方式は, 低所得州に傾斜的に厚くする方法がとられ始めている。

(注5) 中央・州財政関係への関心のひとつの方向は, 1960年代までは, 計画規模の拡大に伴う, 財政委員会に対する計画委員会の優位とその是正, 両機関の協力統合などの問題にあった(浜渦 前掲論文 56~66ページ)。

(注6) 課税下限所得額の引き上げ, 特定の郵便貯金の所得控除, さらに分与の対象とならない付加税(surcharge)の引上げなどがその原因であるとされる。法人税が分与の対象からはずされた(憲法第270条第(4)項のa)のは1959年のことである。1984/85年度の分与後の中央政府の個人所得税, 同付加税, 法人所得税収入はそれぞれ, 69億6000万ルピー(分与前で141億9000万ルピー), 50億9000万ルピー, 255億6000万ルピーである。Economic Research Division, Birla Institute of Scientific Research, *Centre-State Relations in India*, ニューデリー, Abhinav Publications, 1979年, 74~79ページも参照。

この点についてのインドの野党による批判を知る文書は, Ray, J. K.; H. Sato, *Centre-State Financial Relations in India: A Focus on West Bengal*, JRP Series No. 61, 東京, Institute of Developing Economies, 1987年, Appendix I, II参照。

(注7) Rao, Hemlata, "Are States Getting Their Due Share of Income Tax Proceeds?" *Economic and Political Weekly*, 第20巻第48号, 1985年11月30日, 2129~2132ページ。

(注8) Ray; Sato, 前掲書, 90~91ページ/Mitra, Ashok, "Resource Mobilisation and Devolution," *Social Scientist*, 第13巻第12号, 1985年12月, 8ページ。

(注9) Administrative Reforms Commission, 前掲書, 第七章。とくに108ページに「ガドギル方式」以前の計画財源の移転のあり方が批判されている。Kamat, A. R. 編, *Selected Writings and Speeches of Professor D. R. Gadgil on Planning and Development (1967-1971)*, プーナ, Gokhale Institute of Politics and Economics, 1973年, には, 「ガドギル方式」導入前後のガドギル自身の見解が示されている。たとえば289~291, 335~346ページ参照。また Mitra, Asok, "Diagnosing Destabilisation Theory,"

Mainstream, 第24巻第36号, 1987年5月23日, 6, 36ページは「ガドギル方式」導入の政治的背景を示唆している。

(注10) Administrative Reforms Commission, 前掲書, 110~112ページ。

(注11) Kamat 編, 前掲書参照。

(注12) たとえば1985年の国家開発評議会での各州首相の発言。 *Indian Express*, 1985年11月9日, 10日参照。

(注13) 早魃・水害などの自然災害については, 現在では計画財源の先払いとして扱われている(後述部分参照)。

(注14) 世銀のインド州財政の研究として, 以下の文献が参考になる。追加補助財源については, 第2巻の"Introduction"参照。Wallich, Christine, *State Finances in India, Volume 1, Revenue Sharing*, World Bank Staff Working Papers No. 523, ワシントン D. C., International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), 1982年/同, *State Finances in India, Volume 2, Studies in State Finances*, World Bank Staff Working Papers No. 523, ワシントン D. C., IBRD, 1982年/Chelliah, Raja J.; Narain Sinha, *State Finances in India, Volume 3, Measurement of Tax Effort of State Governments, 1973-1976*, World Bank Staff Working Papers No. 523, ワシントン D. C., IBRD, 1982年。

(注15) GG 4 論文, 1996ページ。

(注16) RFC 6, 86ページ。

(注17) CS, CSS は, 中央政府においては予算書の一部である, "Plan-Budget Link" という文書によって見ることができる。州レベルでは, たとえば西ベンガル州の場合, やはり予算書とともに作成される次のような文書によってその内容を知ることができる。Government of West Bengal, Finance Department, *Statement Showing the Progress of Development Schemes under Fifth Five-Year Plan and Annual Plan for 1978-79 Including Centrally-Sponsored Schemes, Central Sector Schemes and Committed Expenditure on State Plan, Centrally Sponsored and Central Sector Schemes Completed during the Fourth Five-Year Plan Period (1969-74), Adopted in the Revised Estimate for 1977-78 and Budget Estimate for 1978-79*, カルカッタ

タ, Superintendent, Government Printing, 1978年。

(注18) 本節の(注3)参照。また GG3 論文は1978/79年度について、経済活動支出分野ごとに中央と州の支出比率を詳細に論じたものである。

(注19) 以下の論文による CSS 批判参照。Raj, K. N., "Kerala's Problems in the National Context," *Mainstream*, 第23巻第46号, 1985年7月13日, 11~14, 34ページ/Paranjape, H. K., "A Note on Centre-State Relations," *Mainstream*, 第24巻第19号, 1986年1月11日, 5~8, 32ページ。

(注20) 未見であるが, "Report of the Expert Committee to Examine the Role of Centrally Sponsored Schemes in the Seventh Plan" (Chairman, K. Ramamurti), 1984年。CSS の扱いについては、その後もなお方針が協議中である。*Indian Express*, 1987年8月5日。

(注21) 1987年には、州への貸付部分は4分の3とされた。*Commerce*, 第155巻第3985号, 1987年10月3~9日, 32ページ。

(注22) *RFC* 8, 103ページ。

(注23) *RFC* 6, 63~66ページ。

(注24) 同上書 64ページには、財政委員会と計画委員会が中央の財源を公正かつ合理的な基礎のもとに分配しようと努力している時に、中央の補助する臨時の支援費が多額にのぼるのは、まさにその努力を無にするものだとして述べられている。

(注25) *RFC* 7, 46~54ページ。

(注26) *RFC* 8, 73ページ。

(注27) それぞれの事業の補助金率などを示す文献は入手しえなかったが、本節(注17)で示した、西ベンガル州の文書によれば、第5次計画における州計画、CSS, CS に対する中央、州の支出は以下のようになっている。

(単位: 億ルピー)

	州の支出 (比率)	中央の補助・貸付 (比率)
州計画	137.2(76.0)	39.3(24.0)
CSS	9.9(49.5)	10.1(50.5)
CS	3.8(50.7)	3.7(49.3)

つまり州政府は、CS, CSS に関しては、中央からの移転とはほぼ同額の支出を行なっているのである。

(注28) Kamat 編, 前掲書, 338ページ。

(注29) 第6次財政委員会の時点までの、州の中央に対する債務の問題については、次の文献を参照。

Thimmaiah, G., *Burden of Union Loans on the States*, バンガロール, Institute of Social and Economic Change, ニューデリー, Sterling Publishers, 1977年。その他 Administrative Reforms Commission, 前掲書, 第III章/Grewal, B. S., *Centre-State Financial Relations in India*, パティアーラー, Punjabi University, 1975年の第6章など。

(注30) 本節(注2)参照。「非計画資本収支ギャップ」という問題領域として扱われる。

(注31) 本稿の対象期では1972/73年度, 78/79年度, 82/83年度に中央政府の特別貸付が実行されている。

(注32) 財政委員会は一貫してこのような立場をとっている。*RFC* 6, 87ページ/*RFC* 7, 114ページ/*RFC* 8, 101ページ。

(注33) 同上。

(注34) Grewal, 前掲書, 178ページでは、中央政府が1950年代半ばからそのような立場に立っていることが指摘されている。

(注35) 1960年代までの州の当座貸越問題は Grewal, 前掲書の第6章および Thimmaiah, 前掲書の209~210ページにおける制度上の説明など参照。ガドギルは1964~65年頃から問題となったと指摘する (Kamat 編, 前掲書, 343ページ)。

中央政府によるこの問題の扱い方は、変化しているが、次第に州政府に対し厳しくなっている。*RBIB*, 1972年9月, 78年9月, 79年9月, 85年11月, など参照。インド準備銀行は、当座貸越の原因が、(1)年次計画作成時の収支ギャップ計算の誤り, (2)財源見通しの過大評価, (3)州の増収計画の不履行, (4)非計画支出の増大にあるとしている (*RBIB*, 1979年9月, 617~618ページ)。

(注36) 深沢 前掲論文 75~76ページ。

(注37) Administrative Reforms Commission, 前掲書, 50ページは中央政府が州政府に貸付を行なうこと自体に批判的である。

(注38) 同上書 46ページ/Grewal, 前掲書, 179ページ。財政委員会は、非計画資本収支ギャップを推計するにあたって、州政府による投資的支出の収益性等の基準を案出している。

(フジア経済研究所地域研究部)