

フィリピン共和国
財政分野プロジェクト形成基礎調査
報告書

平成18年3月
(2006年)

独立行政法人 国際協力機構
アジア第一部

地 一
JR
06-001

序 文

我が国はフィリピン共和国「中期国家開発計画」の課題に沿って、「フィリピン国別援助計画(2000)」を策定し、支援の方向性を定めており、重点分野の4本柱の1つ「持続的成長のための経済体質の強化及び成長制約要因の克服」に資する課題として「適正なマクロ経済運営」を選定しています。また現在改訂作業中の「フィリピン国別援助計画」のなかにおいても、持続的経済成長を支えるものとして「マクロ経済の安定」を重視しています。

これまで独立行政法人国際協力機構(JICA)の当該分野に係る協力は関税面を中心としていましたが、長期の財政赤字からの再建と債務削減に取り組んでいるフィリピン共和国政府を支援するべく、歳入、歳出、債務管理から成る財政全般を見据えて協力を実施する段階にあります。

かかる背景下、JICAはフィリピン共和国の財政分野に関する組織・制度関係と財政改革の進捗を把握するため、2006年2月から3月までの間調査団員を派遣し、プロジェクト形成調査を実施しました。調査団は現地にてフィリピン共和国関係機関と各種協議を行い、国内作業を経てここに本報告書完成の運びとなりました。

この報告書がフィリピン共和国の財政分野に係るJICAの支援のあり方を考えるうえでひとつの参考資料として活用されることを願うものです。終わりに、報告書をまとめるにあたってご協力頂いた方々に対して、改めて御礼申し上げます。

平成18年3月

独立行政法人 国際協力機構
理事 金子 節志

略 語 表

AusAID	Australian Agency for International Development	オーストラリア国際開発
BCDA	Base Conversion Development Authority	基地転換庁
BIR	Bureau of Internal Revenue	内国歳入庁
BOC	Bureau of Customs	関税庁
BOT	Build-Operation-Transfer	民間事業者が施設を建設、運営し、契約終了後に政府に施設所有権を移転する方式
BSP	Bangko Sentral ng Pilipinas	フィリピン中央銀行
BSP	Budget Strategy Paper	予算戦略ペーパー
COA	Commission of Audit	会計検査院
CPSD	Consolidated Public Sector Debt	統合公的部門債務
CSC	Civil Service Commission	人事院
DBCC	Development Budget Coordination Committee	開発予算調整委員会
DBM	Department of Budget and Management	予算・行政管理省
DMO	Debt Management Office	債務管理室
DOA	Department of Agriculture	農業省
DOF	Department of Finance	財務省
DOF-BTr	Bureau of Treasury	財務省財務局
DOF-BLGF	Bureau of Local Government Finance	財務省地方政府財務局
DOF-CAG	Corporate Affairs Group, Department of Finance	財務省公社局
DOF-IFG	International Finance Group, Department of Finance	財務省国際金融局
DOF-PMO	Privatization Management Office	財務省民営化管理室
DOF-PO	Privatization Office, Department of Finance	財務省民営化室
DOJ	Department of Justice	司法省
DTI	Department of Trade and Industry	貿易産業省
DRMC	Debt and Risk Management Committee	債務・リスク管理委員会
E-VAT	expanded value-added tax (EVAT) bill	改正VAT法
GAA	General Appropriation Act	一般歳出法
GAMA 法案	Government Asset Management Authority Bill	政府資産管理庁設立法案
GCMCC	Government Corporate Monitoring and Coordinating Committee	政府公社監督調整委員会
GFI	Government Financial Institute	政府金融機関
GOCC	Government-Owned and/or Controlled Corporation	政府公社
GSIS	Government Service Insurance System	公務員保険基金
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	ドイツ技術協力公社
HGC	Home Guarantee Corporation	住宅融資保証公社
ICC	Investment Coordination Committee	投資調整委員会

IRA	Internal Revenue Allotment	内国歳入割当
LEDAC	Legislative-Executive Development Advisory Council	立法行政開発諮問委員会
LRTA	Light Rail Transit Authority	軽量鉄道公社
LWUA	Local Water Utilities Administration	地方水道公社
MTEF	Medium-Term Expenditure Framework	中期支出枠組み
MTPDP	Medium-Term Philippine Development Plan	フィリピン中期開発計画
MTPIP	Medium-Term Philippine Investment Plan	フィリピン中期投資計画
MWSS	Metropolitan Waterworks and Sewerage System	首都圏上下水道システム
NDC	National Development Company	国家開発公社
NEA	National Electrification Administration	国家配電公社
NEDA	National Economic and Development Authority	国家経済開発庁
NFA	National Food Authority	国家食糧庁
NGAS	New Government Accounting System	新政府会計システム
NHA	National Housing Authority	国家住宅公社
NIA	National Irrigation Administration	国家灌漑庁
NPC	National Power Corporation	国家電力公社
OPIF	Organizational Performance Indicator Framework	組織達成指標枠組み
PC	Privatization Council	民営化委員会
PCGG	Presidential Commission on Good Government	良い政府大統領諮問委員会
PEZA	Philippine Economic Zone Authority	フィリピン経済特区公社
PNOC	Philippine National Oil Company	フィリピン国家石油公社
PNR	Philippine National Railways	フィリピン国営鉄道
PPA	Philippine Ports Authority	フィリピン港湾公社
PSALM	Power Sector Assets & Liabilities Management Corporation	電力産業資産・負債管理公社
SEER	Sector Effectiveness and Efficiency Review	セクター効果・効率性レビュー
SPPBS	Synchronized Planning-Programming-Budgeting System	計画・プログラム・予算同調システム
SSS	Social Security System	社会保障基金（一般国民対象）

目 次

序 文 略語表

第1章 プロジェクト形成調査団の派遣	1
1-1 調査団派遣の背景と目的	1
1-2 団員の構成	1
1-3 調査の実施方法	1
1-4 調査日程	2
1-5 主要面談者	3
第2章 調査結果の総括	6
2-1 現下の財政状況：緊急事態から警戒態勢へ	6
2-2 問題の所在	8
2-2-1 プロ・サイクリカルな財政政策	9
2-2-2 政治の介入	9
2-2-3 監督権限・所管のフラグメンテーション	10
2-3 基本的な方向性：財政規律の確保とフラグメンテーションへの対処	10
2-3-1 公共支出管理分野	10
2-3-2 GOCCs改革、政府の合理化計画	12
2-3-3 債務管理	12
2-4 今後の協力案件の方向性	14
2-4-1 公共支出管理	14
2-4-2 政府機関の合理化とGOCC改革	14
2-4-3 債務管理	14
2-4-4 歳入強化	15
第3章 フィリピンにおける公共支出管理	16
3-1 フィリピンにおける公共支出管理の仕組みと現状	16
3-1-1 財政改革に関する政策的枠組み	16
3-1-2 財政規律 (Fiscal Discipline)	19
3-1-3 資源配分の効率性 (Allocative Efficiency)	22
3-1-4 事務事業の効率性 (Operational Efficiency)	23
3-2 公共支出管理が財政に与えているインパクト	24
3-3 主要な国際機関・他ドナーの協力状況	25
3-4 JICAによる支援の方向性について	26
第4章 政府機関の合理化とGOCC改革	29
4-1 政府機関の合理化	29

4-1-1	政策的枠組み	29
4-1-2	関係機関の体制	32
4-1-3	合理化計画の進捗状況と今後の見通し	33
4-1-4	合理化計画に関するドナーの支援	36
4-1-5	JICAの支援の方向性	37
4-2	GOCC改革	37
4-2-1	GOCC概観	37
4-2-2	GOCCの財務状況	38
4-2-3	GOCCに関連する政府機関の役割・権限・機能	45
4-2-4	GOCC改革の現状と課題	47
4-2-5	GOCCに関するドナーの支援	51
4-2-6	JICAの支援の方向性	54
第5章	債務管理	57
5-1	公的債務の状況	57
5-2	フィリピン政府の基本方針・計画	59
5-2-1	中期開発計画第7章「財政」(MTPDP Chap 7 “Fiscal Strength”)	59
5-2-2	財政責任法案	60
5-2-3	その他	60
5-3	関係機関の体制	61
5-3-1	財務省(DOF)	61
5-3-2	債務・リスク管理委員会(DRMC)構想	62
5-3-3	中央銀行(BSP)	62
5-4	国債の管理	63
5-4-1	国債市場の育成	63
5-4-2	国債管理の手法	66
5-5	偶発債務	66
5-5-1	偶発債務の状況	66
5-5-2	偶発債務のモニタリングと管理	69
5-5-3	その他の方策	71
5-6	ドナーの動向	72
5-6-1	ADB	72
5-6-2	フィリピン政府・世界銀行・ADBの共同報告	72
5-6-3	IMF・世界銀行ガイドライン	73
5-7	JICAの支援の方向性	73
付属資料		
1.	他ドナー協力状況一覧	77
2.	政府資産管理庁設立法案	79
3.	フィリピンの電力事情	95
4.	収集資料リスト	103

第1章 プロジェクト形成調査団の派遣

1-1 調査団派遣の背景と目的

フィリピン共和国（以下、「フィリピン」と記す）は1994～1997年の期間を除き財政赤字が慢性化し、不足分を政府債務でファイナンスすることで債務が累積してきた。政府債務の対GDP比率は1998年の56.1%から2003年の78%まで急速に悪化した。この結果、利払い費の政府予算に占める割合は3割を超え、経済成長のための投資・支出の削減を余儀なくされた。

このような状況下、フィリピン政府は中期国家開発計画（2004～2010）において2010年までの財政均衡を掲げ、歳入、歳出、債務の各側面における改革に着手した。主な取り組みとしては、①歳入については8つの税収拡大法案の提出、②歳出においては政府機関合理化、政府予算配分の最適化、③債務については債務キャップを定める財政責任法案の提出等である。これらのうち、歳入増加の目玉であった付加価値税（VAT）改正法が2006年2月に施行され、税率の引き上げ（10%から12%へ）による今後の税収増加が期待されている。

また、世界銀行、アジア開発銀行（ADB）、米国国際開発庁（USAID）等のドナーもフィリピン政府の財政再建努力を促進するべく、公共支出管理や債務管理の分野で技術協力を実施している。

我が国は「フィリピン国別援助計画（2000）」の重点分野の4本柱の1つ「持続的成長のための経済体質の強化及び成長制約要因の克服」に資する課題として「適正なマクロ経済運営」を選定した。これまでJICAは関税面を中心に協力を実施してきたが、財政赤字からの再建と債務削減に取り組むフィリピン政府を支援するべく、歳入、歳出、債務の全体を見据えた協力を検討する段階にある。

かかる背景下、本プロジェクト形成調査を実施し、財政分野に係る組織・制度関係、財政改革の枠組み及び進捗、ドナー動向を把握し、今後の協力にあたっての基礎情報の整理及び課題の特定を行い、JICAとしての支援の方向性を検討した。

1-2 団員の構成

担当	氏名	所属
総括	大岩 隆明	国際協力機構国際協力総合研修所 調査役
技術協力	高橋 宏太郎	国際協力機構経済開発部経済政策チーム 職員
事業企画	片井 啓司	国際協力機構アジア第一部東南アジア第二チーム 職員
公共財政	辻 伸一郎	あずさ監査法人 シニアコンサルタント

1-3 調査の実施方法

本調査においては、①財政関係の組織・制度間権限関係の把握、②財政関連改革の全体像及びその現状の把握、③財政管理・運営における課題の見極め、及び④他ドナー動向の把握を行った。また、調査にあたってはフィリピン政府関係者、ドナーに加え、フィリピン政府元閣僚からの情報収集を行うことにより多面的な状況把握に努めた。

1-4 調査日程

日順	月日	曜日	内 容	宿 泊
1	2/15	水	移動 JAL741 東京 9:40 → マニラ 13:30 15:30 JICA フィリピン事務所打合せ 17:00 日本大使館 石井公使、池田書記官打合せ	マニラ
2	2/16	木	9:30 国家経済開発庁 (NEDA) 国家政策計画局 (NPPS) アロヨ局長打合せ 11:30 国際協力銀行 (JBIC) 遠藤駐在員打合せ 15:30 フィリピン開発政策研究所 (PIDS) 打合せ	同上
3	2/17	金	11:00 財務省公社局 (DOF-CAG) クルス局長打合せ 13:30 財務省国際金融局 (DOF-IFG) タン局長打合せ 16:00 ADB フィリピン局クラウチ局長打合せ	同上
4	2/18	土	資料整理、団内打合せ	同上
5	2/19	日		
6	2/20	月	8:30 予算・行政管理省 (DBM) ラランパゴス次官打合せ 11:00 世界銀行ソヌエ上級エコノミスト打合せ 15:00 財務省財務局 (DOF-BTr) クルス局長打合せ	同上
7	2/21	火	9:00 国際通貨基金 (IMF) バキール代表打合せ 13:30 フィリピンインフラ公社 (PIC) キンタナール総裁打合せ 14:30 フィリピン大学経済学部パデランガ教授打合せ	同上
8	2/22	水	8:30 投資委員会 (BOI) レアノ局長打合せ 10:30 フィリピン中央銀行 (BSP) アマトン通貨委員会委員打合せ 13:30 フィリピン長距離電話公社バニヤス内部統制委員打合せ 15:00 ADB フォローアップ打合せ (バルボザ担当官) 15:30 フィリピン中央銀行 (BSP) グニグンド副総裁打合せ 16:00 LBT & アソシエイツ ベルナルド上級アソシエイツ打合せ 17:00 フィリピン軽量鉄道公社 (LRTA) 菊川専門家打合せ	同上
9	2/23	木	(高橋団員：移動 JL742 マニラ→東京) 10:30 フィリピン電力産業資産・負債管理公社 (PSALM) オソリオ総裁打合せ 14:00 予算・行政管理省 (DBM) ラランパゴス次官フォローアップ打合せ 14:00 フィリピン大学経済学部カンラス教授打合せ	同上
10	2/24	金	9:00 アジア経営大学院 (AIM) オカンボ学長打合せ 11:00 マッケンジー & アソシエイツ ベショリー代表打合せ 17:00 日本国大使館、JICA フィリピン事務所報告	同上
11	2/25	土	(大岩団長、片井団員：移動 JL742 マニラ→東京)	同上
12	2/26	日	資料整理・報告取りまとめ	同上
13	2/27	月	(補足調査) 会計検査院 (COA) 中央政府監査局チャット局長、政府公社局リベラト局長補佐	同上
17	3/3	金	人事院 (CSC) コンスタンティーノ委員長 AusAID 経済ガバナンス改革プログラム ベーカー担当課長 USAID 経済開発・ガバナンス班ホルト・エコノミスト等	
18	3/4	土	資料整理・報告取りまとめ	同上
19	3/5	日		
20	3/6	月	(辻団員：移動 JL742 マニラ→東京)	

1-5 主要面談者

【東京】

(1) 外務省

和田 充広	経済協力局国別開発協力第一課長
江原 功雄	経済協力局国別開発協力第一課首席事務官
藤田 聡	経済協力局国別開発協力第一課
正岡 孝	経済協力局有償資金協力課課長補佐
滝崎 成樹	アジア大洋州局南東アジア第二課長
海老原 厚子	アジア大洋州局南東アジア第二課外務事務官

(2) 財務省

石井 菜穂子	大臣官房参事官（国際局開発金融担当）
宮崎 拓也	国際局参事官室課長補佐
牧野 正春	国際局参事官室地域第四係長
和田 雄	国際局開発政策課参事官室
仲川 聡	国際局地域協力課課長補佐
朽木 隆弘	国際局地域協力課課長補佐
森棟 太郎	国際局地域協力課協力第二係長

(3) 国際協力銀行（JBIC）

西片 高俊	開発第1部第3班
小野 純吾	開発第1部第3班調査役

(4) アジア経済研究所

鈴木 有理佳	地域研究センター東南アジア I 研究グループ
--------	------------------------

(5) 聖学院大学

高端 正幸	政治経済学部政治経済学科専任講師
-------	------------------

【マニラ】

■日本側

(1) 在フィリピン共和国日本国大使館

石井 哲也	経済担当公使
池田 賢志	財務アタッシェ

(2) 国際協力銀行（JBIC）

遠藤 真由美	マニラ駐在員事務所駐在員
--------	--------------

■ フィリピン政府関係者

(1) 国家経済開発庁 (National Economic and Development Authority : NEDA)

Mr. Dennis M. Arroyo, Director, National Policy Planning Staff (NPPS)

Mr. Antonio C. Fernandez, JR, Management Staff

Mr. Joseph Capistrano, Public Investment Staff

(2) 財務省 (Department of Finance : DOF)

Ms. Soledad Cruz, Director, Corporate Affairs Group (CAG)

Ms. Maria Edita Z. Tan, Director, International Finance Group (IFG)

Mr. Omar T. Cruz, Treasurer, Bureau of the Treasury (BTr)

(3) 予算・行政管理省 (Department of Budget and Management : DBM)

Mr. Mario L. Relampagos, Undersecretary

Ms. Amelita Castillo, Director, Organization and Productivity Improvement Bureau (OPIB)

Ms. Cloty Drapede, Division Chief, OPIB

Mr. Gil Montalbo, Director, Budget and Management Bureau D

(4) フィリピン中央銀行 (Bangko Sentral ng Pilipinas : BSP)

Mr. Diwa Gunigundo, Deputy Governor

Ms. Junita D. Amatong, Member, Monetary Board (元 DOF 長官)

(5) 人事院 (Civil Service Commission : CSC)

Ms. Karina Constantino-David, Chairperson

(6) 会計検査院 (Commission of Audit : COA)

Ms. Luzvi Chatto, Director, National Government Audit

Mr. Amante Liberato, Assistant Director, Corporate Government Audit

(7) 電力産業資産・負債管理公社

(Power Sector Assets & Liabilities Management Corporation : PSALM)

Ms. Nieves Osorio, President & CEO, PSALM

Atty. Maria Luz L. Caminero, Vice-President, General Counsel & Corsec, PSALM

(8) フィリピンインフラ公社 (Philippine Infrastructure Corporation : PIC)

Mr. Noel B. Kintanar, President

(9) 貿易産業省 (Department of Trade & Industry : DTI)

Mr. Efren V. Leano, Executive Director, Technical Support Group, Board of Investment (BOI)

Ms. Corazon "Corieh" Halili, Director, International Marketing Department, BOI

(10) フィリピン開発政策研究所 (Philippine Institute for Development Studies : PIDS)

Dr. Gilberto Llanto, Senior Research Fellow

Dr. Erlinda Medalla, Senior Research Fellow

Dr. Rosario Manasan, Research Fellow

(11) 閣僚経験者

Mr. Roberto F. De Ocampo, President, AIM (Asian Institute of Management)(元 DOF 長官)

Dr. Cayetano Paderanga, Jr., School of Economic, University of the Philippines (元 NEDA 長官)

Dr. Dante B. Canlas, Professor, School of Economics, University of the Philippines (元 NEDA 長官)

Mr. Remeo L. Bernardo, Managing Director, LBT (Lazaro, Bernardo, Tiu & Associates, Inc)

Mr. Rene G. Banez, Chief Governance Officer, PLDT (Philippine Long Distance Telephone Company)(元 BIR 長官)

■ドナー

(1) 国際通貨基金 (IMF)

Mr. Reza Baqir, Resident Representative

(2) 世界銀行 (WB)

Ms. Vera Songwe, Senior Economist, Poverty Reduction and Economic Management, East Asia and the Pacific Region

(3) アジア開発銀行 (ADB)

Mr. Thomas Crouch, Country Director, Philippine Country Office, Southeast Asia Department

Mr. Joven Z. Balbosa, Country Officer, Philippine Country Office, Southeast Asia Department

Mr. Ayumi Konishi, Director, Governance, Finance and Trade Division, Southeast Asia Department

Ms. Asa Malmstrom Rogers, Senior Financial Economist, Governance, Finance and Trade Division, Southeast Asia Department

(4) オーストラリア国際開発庁 (AusAID)

Mr. Stephen J. Baker, Facility Director, Partnership for Economic Governance Reforms (PEGR)

(5) 米国国際開発庁 (USAID)

Mr. Tyler Holt, Economist, Office of Economic Development and Governance

Mr. Manny Miciano, Project Management Specialist, Office of Economic Development and Governance

■その他

Mr. Christopher P. Beshouri, President and CEO, McKinsey & Company Philippines

第2章 調査結果の総括

2-1 現下の財政状況：緊急事態から警戒態勢へ

表2-1にあるように、公的債務、財政収支とも改善傾向にあることが明確になりつつある。なお、深刻化が指摘されていた公的年金の偶発債務問題については、IMFの最新報告によれば、以前の原資消失予想が2015年であったものが2027年に繰り下げられており、この面での懸念も後退している¹。

2-1 財政指標（GDP比）

(%)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
財政収支								
公的部門総計	-3.2	-3.4	-4.6	-4.8	-5.6	-5.2	-4.9	-2.0
公的部門借入必要額	-4.2	-4.6	-5.2	-5.2	-6.8	-6.4	-5.9	-3.4
中央政府	-1.9	-3.8	-4.0	-4.0	-5.3	-4.6	-3.9	-2.7
中央政府（IMF）	-2.9	-4.6	-4.7	-4.7	-5.7	-5.0	-4.2	-3.1
14GOCCs	-1.4	-0.2	-0.6	-0.7	-1.2	-1.5	-1.9	-0.4
債務残高								
総公的部門債務	94.6	101.5	108.0	106.0	110.2	118.2	109.8	105.3
非金融公的部門債務	77.3	83.5	88.1	87.4	93.7	101.3	96.1	92.2
公的金融機関債務	33.4	37.2	36.6	34.6	34.0	34.1	27.6	27.9
一般政府債務	56.6	58.4	62.7	63.0	67.0	72.1	69.8	68.0
中央政府債務	54.7	57.1	62.1	62.8	66.5	71.8	70.4	68.7
14GOCCs 債務	26.2	31.4	33.3	31.7	34.7	38.7	32.2	29.3
中央政府偶発債務	11.4	12.3	14.4	13.7	14.9	16.5	17.3	10.9

注1：中央政府（IMF）はIMFの定義に基づくもの。フィリピン政府定義から中央銀行再建費用を加え民営化収入を差し引いたもの。

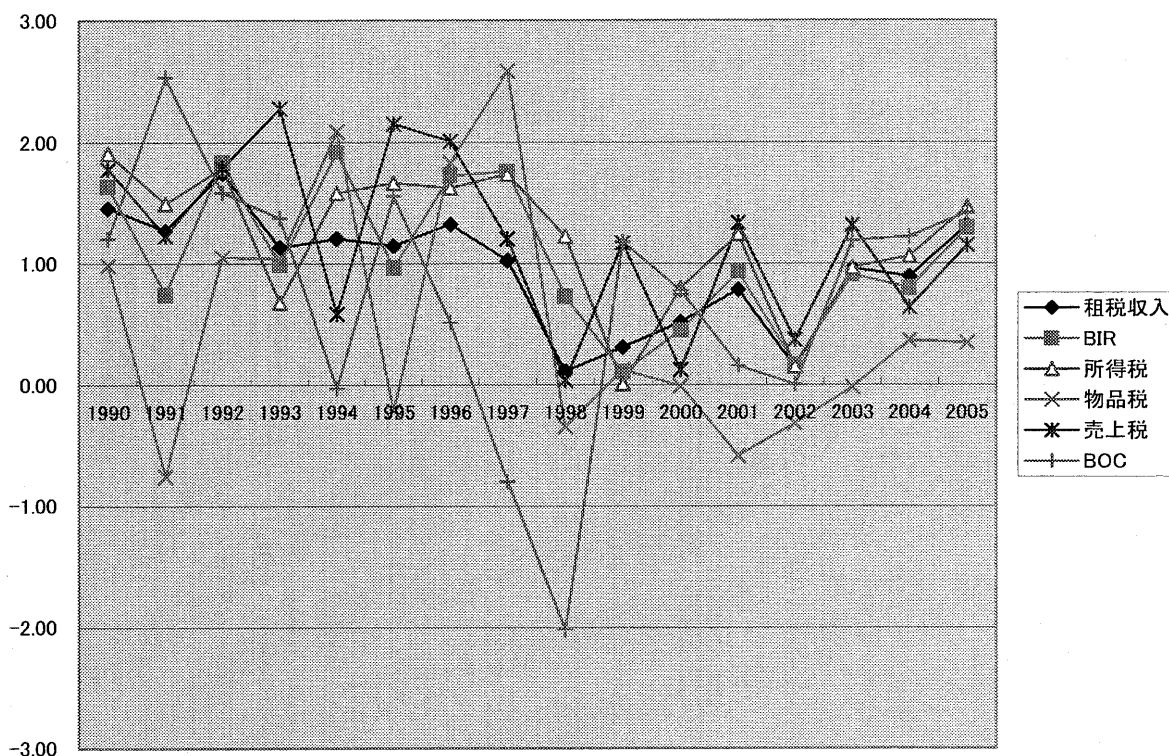
注2：債務残高統計の2004年は暫定値、2005年は9月暫定値。ただし、偶発債務は年末値。

注3：ここでの偶発債務は、政府公社（GOCCs）への政府による直接債務保証等を含み、BOT（Build-Operation-Transfer）等の民間の参加する取極めに基づくものは含まれない。

資料：フィリピン財務省

また、政府の財政不均衡の主要因である租税収入減少についても、改正VAT法（E-VAT）の2006年2月の導入、更には、図2-1に見られるように租税収入のGDP弾性値も改善してきており、歳入面でも財政不均衡是正は図られつつある。このような状況から、政府は、財政均衡達成目標を2010年から2008年に前倒しすることを決定している。

¹ IMF (2006), Philippines: 2005 Article IV Consultation and PPM Discussions



資料：フィリピン財務省、予算・行政管理省資料から作成

図 2 - 1 租税収入の GDP 弾力性

ドナーなどからは、IMF、世界銀行、フィリピン中央銀行など現在の財政状況の見方はおおむね肯定的であり、発電料金の引き上げによる電力公社（NPC）の収支の改善、2005年の中央政府財政赤字の削減、E-VATの導入を評価するものであった。特に、歳入面については、依然として低い租税収入割合から、今後の一層の改革の必要性が認められており、この面での関心が高い。他方、歳出面では、政府は政府債務GDP比等財政面での目標指標達成に熱心であるあまり、歳出の質をなおざりにしすぎているとの指摘が各方面からなされた。また、歳出の抑制によっても財政赤字削減が行われていることから、インフラ等本来必要とされる公的資本形成が過度に抑制されている状況にある。

このように、現下の財政状況が改善しつつあることから、フィリピン政府の改革への取り組みについては前向きな評価が多く聞かれたが、他方、今後については、ADBからは、2007年の中間選挙の実施などを考えれば、一層の改革努力を行う余地は時間的に限られる可能性がある、また、世界銀行からは、2006年6月にも見込まれる大統領弾劾決議の提出による政治状況の流動化などから法案の作成を伴う改革は基本的に困難であり、行政府内で遂行できる改革努力を支援するほかないのではないかと、という声が聞かれた。また、漸減しつつあるとはいえ依然として高い債務残高、政治状況やその他の構造的要因からフィリピンの財政は依然として極めて脆弱であるものと見込まれる。

以上を勘案すれば、財政分野への支援は、危機的な状況への対応というフェーズには既がないものの、財政の脆弱性への取り組みの重要性にかんがみれば、同改善に向けてより長期のスパンをにらんだ協力を構築していく必要があるものと思われる。また、政府の歳出の3/4は人件費

や利子支払い、地方交付金（IRA）などの義務的経費に当てられており²、マクロ経済安定化とともに政府が本来取り組むことが求められる経済成長や貧困削減への基盤づくりへの財政支出を可能とするうえでも財政面でのパフォーマンスの改善は重要である。

2-2 問題の所在

政府の財政不均衡の要因は、先に述べたように租税徴収の問題が大きい。1999年から2004年の間にGDP比2ポイント以上低下している。なお、租税収入のGDP弾性値はエストラダ政権以降明らかに低下しており、政治的な不安定や財政規律の問題が大きく影響していることをうかがわせる。ただし、今回は税の問題は調査の対象としていないので、これ以上取り上げない。

表 2-2 財政収支 GDP 比

(%)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
歳入	16.1	15.3	15.5	14.3	14.6	14.4	14.8
租税収入	14.5	13.7	13.5	12.5	12.5	12.3	12.7
BIR（内国際入庁）	11.5	10.8	10.7	10.0	9.9	9.7	9.9
BOC（関税庁）	2.9	2.8	2.6	2.4	2.5	2.5	2.6
その他の税収	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2
非税収入	1.6	1.6	2.0	1.8	2.0	2.1	2.1
歳出	19.8	19.3	19.6	19.6	19.2	18.3	17.5
地方交付金（IRA）	3.2	3.0	3.3	3.5	3.4	3.0	3.0
利子支払い	3.6	4.2	4.8	4.7	5.3	5.4	5.6
補助金	0.2	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2
貸し付け（ネット）	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
その他	12.4	11.7	11.1	11.1	10.0	9.5	8.7
財政収支	-3.8	-4.0	-4.0	-5.3	-4.6	-3.9	-2.7

しかし、フィリピンの場合には、財政不均衡をもたらすより構造的な問題として、①プロ・サイクリカルな財政政策、②①とも関係するが、政治の介入（立法府と行政府の関係）、③監督権限のフラグメンテーションがあげられるものと思われる。なお、行財政改革については、1986年のアキノ政権成立以降でも Presidential Commission on Government Reorganization（アキノ）、Re-engineering the Bureaucracy for Better Governance Program（ラモスからエストラダ初期）、Presidential Commission on Effective Governance（エストラダからアロヨ³）が立ち上げられ、数々の改革方策が打ち出されているが、ADBはこうした行財政改革について、「ほとんど半世紀

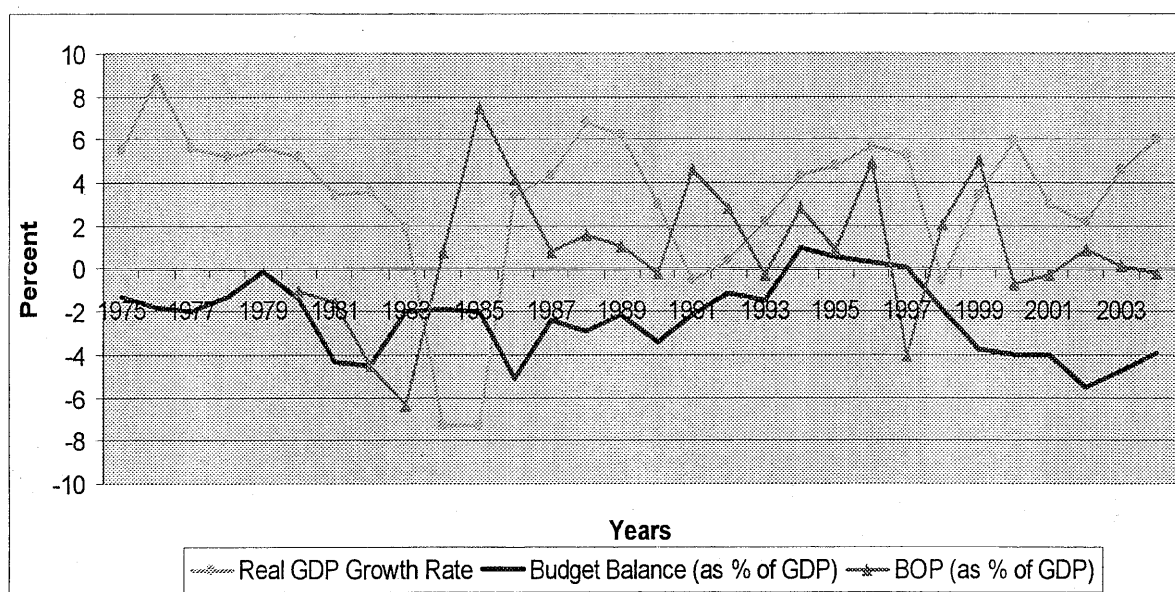
² 2006年度政府予算案による。

³ アロヨ大統領は、2004年に同委員会を解消し、残されたタスクは予算・行政管理省（DBM）に移管するとする Executive Order を発令している。

の間、フィリピンは際限ない改革努力にとらわれているが、こうした改革は目に見える継続的な成果を生み出していない」としている⁴。

2-2-1 プロ・サイクリカルな財政政策

フィリピンの場合には、過去20年程度をとってみると経済成長率が高いときに財政支出も急増し、財政赤字も増大する、また、経済が停滞すると財政赤字も低下するという傾向があり、これが経済や財政への悪影響をもたらしているとする指摘がある⁵。その背景には機会主義的な政治行政の存在もあげられる。この一環には、租税徴収の緩和、NPCや軽量鉄道公社(LRTA)など必要な料率引き上げの停止、不必要な財政インセンティブの付与なども含まれる。



Source : Canlas

図2-2 Real GDP Growth Rate and Budget Balance

2-2-2 政治の介入

政治の介入は、フィリピンの場合、既にほとんど周知の問題であるが、この5年間で2度も年度予算が不成立となり(2001、2004年)、前年度予算を踏襲することを余儀なくされている。なお、2006年度予算もまだ成立の見通しが立っていない。また、憲法上政府の提出した予算案の上限を変更することはできないとされているが、ヒアリングの限りでは政府関係者を含めこの点はほとんど意識されていない。議会は、様々な手段を用いて、例えば、予算の確実な裏づけのない新たな財政支出を要するプロジェクトを予算化させるなど、この規定をなし崩しにしている可能性がある。さらには、ポークバレル増額等のために政府の優先度を考慮することなしに予算内容の付け替えが頻繁に行われていることが指摘されている⁶。なお、多党制や多極

⁴ ADB(2005), Country Governance Assessment: Philippines. なお、同報告では、こうした未完の改革の構造的な要因として、①重複する機能と所管、②旧式でスローな手続き、③行政手法の数々の抜け穴、④政策分析と長期的な戦略計画策定に関するキャパシティ不足があり、実施困難や調整不足に結びついているとしている。

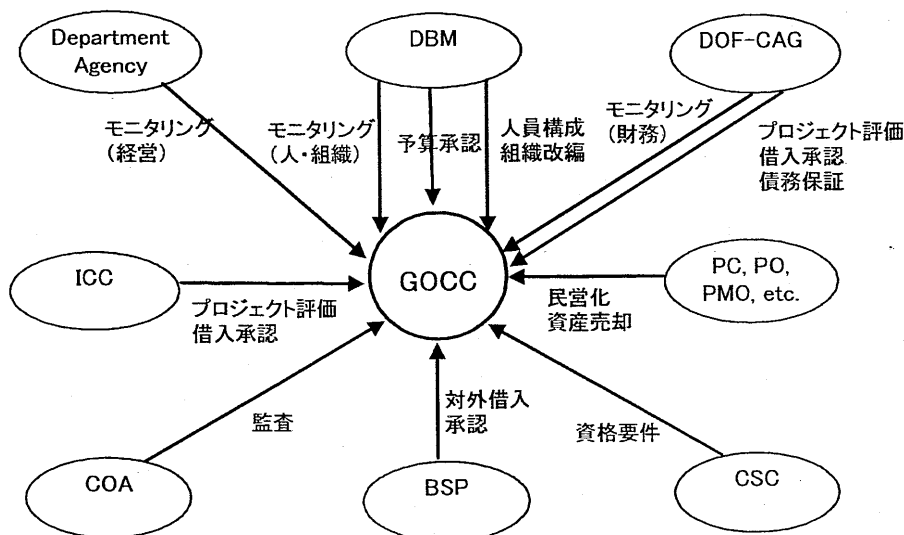
⁵ Canlas, Mark Emmanuel L., Rewriting Fiscal Institutions in the Philippines 及び IMF(2006), Philippines: Selected Issues

⁶ ADB (2005)

化するほど財政規律が弱まることといわれるが⁷、フィリピンの場合政党政治が確立しているとはいえ、このような傾向に拍車をかけているものと観察される。

2-2-3 監督権限・所管のフラグメンテーション

関係省庁間、省内各局間の監督権限の分散が著しい。例えば、図2-3に示されるようにGOCCsの監督には多数の省庁が関係しており、このような傾向は、責任の所在を不明確にし、モニタリングや是正措置の遅れにつながり、財政規律の確保を困難にしているものと観察される。



出所：本報告第4章

図2-3 GOCCと関係機関

2-3 基本的な方向性：財政規律の確保とフラグメンテーションへの対処

以上のような基本的な問題の所在を勘案すれば、今回調査の対象とした公共支出管理、GOCCs改革、債務管理の3分野を横断して、財政規律の確保とフラグメンテーションへの対処を念頭に置いて支援の方向性を検討する必要があるものと思われる。

より具体的には、以下の各章において詳細に記載されているように、政策支援の対象とするのであれば、①公共支出管理分野では、財政責任法案の導入支援や複数年予算化・計画と財政との連携促進強化関連、②GOCCs改革では、GOCCs管理体制の一元化に向けた取り組みへの支援、③債務管理では、一元的な債務管理体制構築への支援などが基本的な方向性となる。なお、これらについては、政府・議会による政策的なイニシアティブがとられつつある。また、政策支援に至らない場合においても、具体的な協力を考える場合には、このような方向性を念頭に置いて、このような流れを促進することに資する協力を心がけることが望ましいものと思われる。

2-3-1 公共支出管理分野

財政責任法案は、既に議会に提出されているものの現在他の優先案件先議のためペンデイン

⁷ Alesina, A. and Roberto Perotti (1996), Budget Deficits and Budget Institutions, NBER

グとなっているものである。同法案については、現下の政治状況から成立に悲観的な意見が多かったものの、財政赤字や政府債務に上限を設ける法律の制定は、EU 諸国やそれに範をとったインドネシアなどでも既に導入されており⁸、必ずしも非現実的なものではない。ただし、法案の内容については、更なる検討が必要となる可能性がある⁹。

現在中期歳出計画の導入に向けて、複数年をカバーする予算案の作成、3か年の戦略計画書である予算戦略ペーパー（BSP）、組織達成指標枠組み（OPIF）などが同時並行的に試行されつつある。このような取り組みは、既に1990年代末から進められており、第3章に記載されているように世界銀行をはじめとするドナーが様々な協力を既に展開している。また、我が国が必ずしも得意とする分野ではない。さらに、元財務省長官¹⁰からも指摘があったように、達成主義に基づく予算化が現下のフィリピンにおいて有効に機能するかどうかについては、疑問も残る¹¹。

他方、中期歳出計画の眼目のひとつである計画と予算の連携強化については、現在のところ、中期開発計画（MTPDP）、中期投資計画（MTPIP）、予算案の前提となるマクロ経済フレーム、当該年度の政策優先度を示す年次計画は、行政府と立法府との間で予算案の前提として共有されていないように見受けられる¹²。予算戦略ペーパー（BSP）についても、同様な危惧がある。このため、複数年予算化の基礎として、さらには、政策優先度についてよりアカウンタビリティと透明性を高めるためにも計画能力の向上と戦略計画の議会との共有を促進する方策が検討されることが望ましいものと思われる。なお、NEDAは、大統領主催の経済開発閣僚会議であるNEDAボードとその事務局である国家経済開発庁から成り、別途経済閣僚チームが形成されているとのことであるが、我が国でいえば経済財政諮問会議に相当する役割をNEDAボードは有している。必ずしもNEDAの機能が現在十分活用されているとはいえず、また、大統領のリーダーシップに負う部分も多いが、その活性化を図ることも検討の余地があろう。

以上は政策支援的な見地から可能性を述べたものであるが、より現場に近いレベルでの協力への接近方法としては、予算関連省庁の基礎的な能力の向上、中期歳出計画関連で既に動き出している中核官庁において関連協力のニッチの可能性、中期歳出計画関連で今後包含することが見込まれる部署（議会予算局、ライン官庁、市民社会、計画能力）への外延的な拡張の3通りが考えられるものと思われるが、第3章では、予算策定・行政機構改革の中核官庁であるDBMの基礎的なキャパシティの向上への支援を取り上げている。基本的な方向性に沿う意味では、議会予算局への支援、NEDAを中心とする計画能力の向上が考えられる。なお、前者は主協力内容というよりは他の協りに付随して取り組むべきものと思われるが、今回の調査ではヒアリングの対象としなかったため、その可能性については不明である。

⁸ マーストリヒト条約は、EU域内諸国が財政赤字をGDP比3%以内、政府債務をGDP比60%以内に抑えることを規定している。インドネシアも2003年財政法に同様な規定を採用した。

⁹ 例えば、同法案にはいったん財政均衡を達成した場合には、歳出は歳入を超えてはならないと規定しているが、上記脚注に示されるように、ある程度の財政赤字を許容する必要があるものと思われる。

¹⁰ 現在中央銀行マネタリーボードメンバー

¹¹ 第4章に指摘されているように、また、上記の予算策定上の問題点にあるように、予算が必ずしも成立しない、予算内容の付け替えが恣意的になされるようであれば、予算上のインセンティブが確保され得ない可能性がある。

¹² Medalla, Felipe, Policy Coordination, Planning and Infrastructure Provision in the Philippinesは、民主化後議会は中期開発計画を公的には受け入れていないと述べている。

2-3-2 GOCCs 改革、政府の合理化計画

GOCCs のあり方・ビジョン、改革や民営化の方向性については必ずしも明確ではない¹³。今後、政府の合理化計画や OPIF の実施、ADB の技術協力 (TA) などによって、しだいに明確になる可能性はある。しかしながら、GOCCs 監督の所管については、既に述べたように極めて複雑なものとなっており、たとえ明確となったにしてもその実現には相当の困難が伴うものと懸念される。既に、議会には財務省の関連部局と良い政府大統領諮問委員会 (PCGG)¹⁴ の権限を一元化する政府資産管理庁 (GAMA) 設立法案が提出されている。同法案は、基本的に財務省の傘下にあつて財務省の所管する GOCCs 財政・民営化関連機能を一元的に所管することが構想されている。この関係では、GOCCs の改革のビジョンや民営化、経営改善を含む GOCC 改革に関して財務省所管分以外を含む一元的な権限と責任を有する諮問会議の設置を図ることや、さらには、一元的な行政機構として国有企業省を設置することなども検討される余地はあろう。

基本的な方向性に沿った協力としては、モニタリング体制強化のために、関係機関間での情報の共有を図るデータベースの整備や GOCCs 監督の中核的な機関である財務省の機能強化を ADB や AusAID と協調して行うことが考えられる。これらのドナーも我が国の参入に肯定的である。また、AusAID と同様具体的に GOCC を選定し経営改善に協力することも考えられるが、ADB、AusAID で主だった GOCCs をカバーすることも想定され、現在先方政府による対象 GOCC 選定待ちである ADB の動向を見極めながら具体的な協力を考える必要があろう。他方、GOCCs の会計監査を担う会計検査院については、同機構が財政規律の向上、新会計規則にのっとり発生主義会計への移行が実現した場合には、債務管理にも有用な役割を担えることから、同機関の能力向上等への支援も意義あるものと思われる。

政府の合理化計画については、各省庁・機関による各機関合理化計画案提出期限が既に迫っていることもあり、この面での協力は現実的ではない。他方、世界銀行は、合理化計画の提出を待って公務員改革への支援を行う予定であり、この面でも中心となる DBM などに対して世界銀行と協調しつつ協力を検討することも可能であろう。

2-3-3 債務管理

債務管理は、図 2-4 に示されるように、財務省傘下の各機関に発行主体別に機能が分散され、必ずしも横の連携がとれているとはいえない。このため、財政責任法案にも盛り込まれているように債務管理室 (Debt Management Office : DMO あるいは Debt and Risk Management Committee : DRMC) を設置することが検討されており、既に、財務局長 (Treasurer, Bureau of Treasury (BTr), DOF) を議長に財務省内関係部局が参集する ad hoc な会議が開催されるようになっており、実現に向けて動き出している。多額の債務残高を抱えるフィリピンにおいては、十分なリスク管理とスマートな債務管理・運用は死活的に重要であり、また、フラングメントされた管理機構による連携不足によるリスクを回避するうえでも一元的な債務管理機構を設置

¹³ GOCCs の監督を財務省で担う企業グループ (CAG) の局長からは、既に多数の企業の民営化が実施済みであり、残された企業の民営化については消極的な意見が示された一方、元財務長官からは積極的な民営化が重要であることが示唆されるなど、必ずしも、方向性は明確でないようにも見受けられた。

¹⁴ 同委員会は、アキノ政権発足と同時にマルコス政権時代に恣意的に設置された政府関連機関の民営化や不正蓄財資産の没収などを図るために設置されたが、アロヨ政権によって、エステラダ政権の同様資産をも扱うことが規定されている。

することは望ましいものと思われる。なお、DMOは、債務管理に関して世界銀行やIMFが設置を推奨していると思われるものでもある。このため、DMO実現の支援及び同実現に沿った協力を展開していくことは意義あるものと思われる。

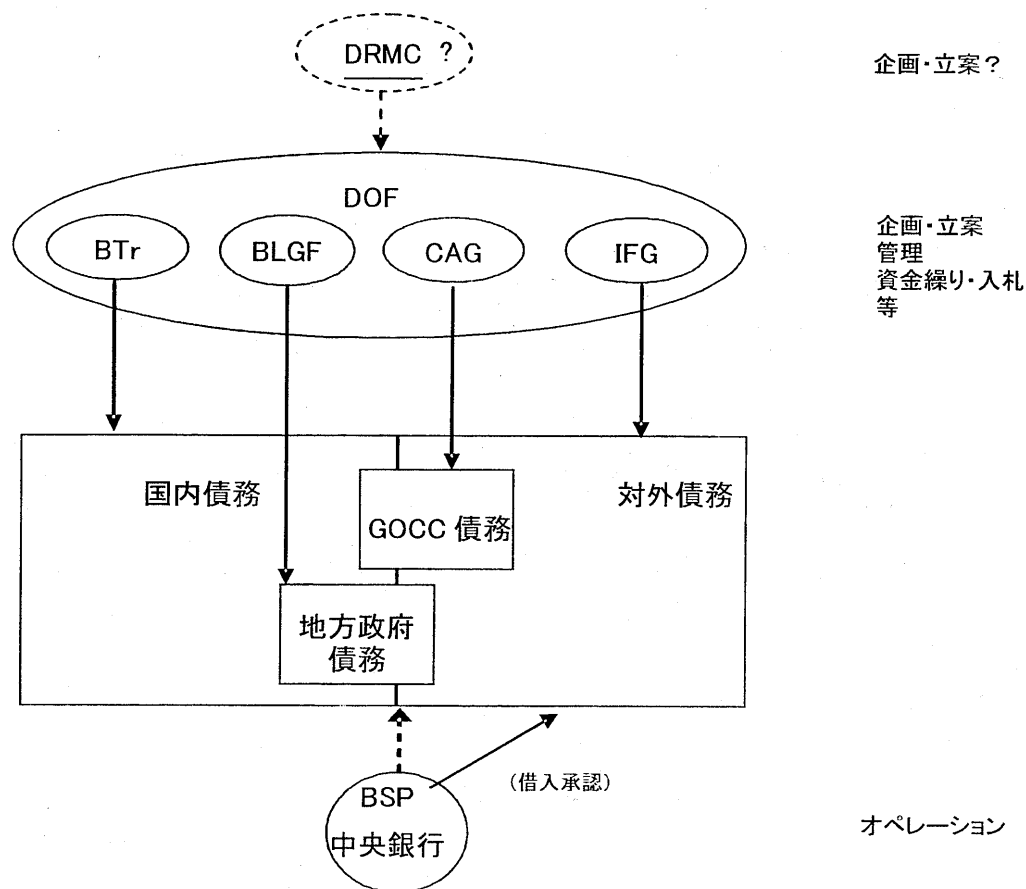


図 2-4 債務管理にかかわる機関

この方向性に沿った協力としては、債務管理の一方の中核である DOF-BTr に対する機能強化を支援することが考えられる。また、DOF-BTr への協力は、債券市場育成にとっても重要な国債市場育成にも資することとなる¹⁵。なお、DOF-BTr は、一般的には我が国の協力の受入れに前向きであるが、実現を図るのであれば、協力内容の特定が今後必要となる。他方、GOCCs を担う DOF-CAG (Corporate Affairs Group) を中心として ADB が債務管理に係る TA を予定している。したがって、将来の一元化に向けて横の連携強化さらには GOCCs 債務管理への貢献に向けて、可能であれば、DOF-BTr と DOF-CAG に対する協力を組み合わせて協力することも検討されるであろう。なお、ADB は、我が国との協調にも協力的である。また、世界銀行の評価によれば、世界銀行は DOF-BTr の能力を高く評価し、この面での協力にも関与しており、我が国がこの分野に参入するのであれば、協調には前向きであった。

今回訪問したドナー、オーバーサイト・エージェンシーとも JICA が財政セクターに関与することを歓迎していることが明らかとなった。既に各ドナーは取り組みを進めており、多くのド

¹⁵ 今回ヒアリングを行った 2 名の元財務長官とも国債市場の育成の重要性を強調していた。

ナー会合も開催されているようである。このため、先方政府関係機関、ドナー双方と継続的に意見交換を進めていくことが重要と思われる。

また、JICAにとって財政分野への支援は、比較的 新しい協力分野であり、必ずしも経験の蓄積が豊富でないのも事実である。その意味では、小規模でも具体的に協力を可能な限り開始することが、一層の協力を進めていくうえで重要と思われる。ただし、その際には、対象分野における基本的な方向性を十分に見極めて協力を検討することが求められる。

2-4 今後の協力案件の方向性

2-4-1 公共支出管理

・何らかの協力を即座に検討するのではなく、世界銀行、ADB、AusAID が主導している公共支出管理の協力内容や進捗をフォローしつつ、その過程において日本として協力し得る分野を抽出していくべき。

(候補と考えられる分野)

- ① DBM 支援：予算審査・管理能力の強化を通じ中期支出枠組み (MTEF) 導入を支援
- ② 議会計画予算局支援：予算審査・分析等に係るキャパシティ・ビルディングを通じ、行政-議会連携体制強化を図る (※議会計画予算局は未ヒアリング)
- ③ NEDA 支援：予算規律維持の前提となる計画策定能力の強化

2-4-2 政府機関の合理化と GOCC 改革

・政府機関の合理化については、各ドナーによる支援が進んでおり JICA 協力による効果は期待しにくい、それに引き続く公務員改革については世界銀行と協調しつつ支援を行うことは可能性あり。

・GOCC 改革支援については他ドナーと調整しつつ支援を行うことは可能。

- ① GOCC 諮問会議の設置：民営化、経営改善を含む GOCC 改革に関して一元的な権限と責任を付与された諮問会議の設置の提案・推進を進める (民営化に関する組織・機能の一元化を図る GAMA 法案の審議動向に留意)。
- ② モニタリング体制の整備 (DOF / DBM)：データベース整備、ADB / AusAID と連携し DOF / DBM キャパシティ・ビルディング
- ③ 経営能力の向上：ADB、AusAID の調査結果を活用しつつ、実際に GOCC の選定→経営改善支援を行い、他の GOCC の経営改善に活用する。

2-4-3 債務管理

・総合的債務管理体制：政府部内で検討されている債務管理体制の一元化 (DRMC の設置) の促進

・個別の課題 (国債と偶発債務)

- ① 国債市場の育成とリスク管理 (BTr 支援)：国債流通市場整備支援、職員のキャパシティ・ビルディング (リスク分析手法の習得等)
- ② 偶発債務のモニタリングと開示：DOF-CAG の管理能力強化

2-4-4 歳入強化

政府・諸ドナーの関心が、歳入面に移りつつある。内国歳入局・関税局へ派遣中の専門家を通じて、協力方法を検討し、徴税機能・システム強化を図る必要性がある。

第3章 フィリピンにおける公共支出管理

フィリピンにおける公共支出管理に関する取り組みは、1990年代前半から始まり、財政状況の悪化が進むなかで1998年後半から本格化したといわれている。特に中期支出枠組み（MTEF）については、世界銀行（World Bank）やアジア開発銀行（ADB）、オーストラリア国際開発庁（AusAID）などのドナーによる協力により、導入に向けた取り組みが進められている。

以下同取り組みの仕組みや現状（法的・政策的枠組み、関連する政府機関、財政規律・配分効率化・事務効率化への取り組みなど）、同取り組みが財政状況に与えるインパクトや課題、他ドナーの取り組み、及びJICAの協力のあり方や方向性などについて述べる。

3-1 フィリピンにおける公共支出管理の仕組みと現状

3-1-1 財政改革に関する政策的枠組み

フィリピンにおける財政問題については、2004年5月の大統領選で当選を果たし、第2期目を迎えたアロヨ政権が、任期中に実現をめざす10項目の政策課題（10 point agenda と呼ばれている）の1つとして、財政均衡に向けた改革へのコミットメントをしており、その実現のための国民団結の必要性を訴えている¹⁶。

上記10項目の政策課題に基づいて2004年10月に策定された開発計画である「フィリピン中期開発計画（MTPDP）2004～2010年¹⁷」においては、悪化する財政状況を改善すべく、財政強化に関する章を設け、そこで論じられている歳入・歳出両面における改革の基本方針に基づき財政面での改革を推進している。

また、同計画において示された方針に基づき、「中期公共投資計画（MTPIP）2005～2010年」が策定され、重点分野に対する投資計画や優先度などが示されている。

他方、MTPDP及びMTPIPで示された計画や優先度と年次予算を結ぶ戦略として、予算戦略ペーパー（Budget Strategy Paper）と呼ばれる資料が現在政府において議論されている。

このほか、立法府における財政規律を強化するための法案として、財政責任法（Fiscal Responsibility Law）が現在議会において審議中である。

(1) 中期開発計画第7章「財政強化」（MTPDP Chap 7 “Fiscal Strength”）

本章においては、過去20年間にわたり、ラモス期の1994～1997年を除き財政赤字が継続してきており、状況は改善しつつあるものの、歳入の落ち込みを食い止めるとともに、政府債務削減による財政への圧迫を減らすことが喫緊の課題として強調されている。

また、同計画において、財政再建のための2010年までの中期目標（Medium-Term Fiscal Program, 2004-2010）として、以下の3点を掲げている。

¹⁶ 10項目の政策課題は、①600～1,000万人の雇用創出、②教育環境の整備、③財政均衡、④交通網整備を通じた地方への人口分散、⑤全国のバラングイ（最小行政単位）への電気・水の供給、⑥マニラ首都圏から地方への人口分散、⑦域内物流拠点としてクラークとスービックの開発、⑧電子投票システムの確立、⑨和平交渉の終結、⑩政治的分裂の解消、である。

¹⁷ 同中期計画においては、長期的目標の設定に関して、2002年にNEDAから発表された国家の土地やその他物理的資源の有効な活用と管理のための開発計画（National Framework for Physical Planning 2001-2030）、及びラモス期に発表された長期ビジョン計画（The Philippines in the 21st Century: A Development Vision and Framework for the Next Generation）という2つの政府資料に基づき策定しているといわれている。Medalla (2005) P.9 参照。

- ① 中央政府財政の均衡を達成すること¹⁸
- ② 統合公共部門赤字（Consolidated public sector debt）の GDP 比率を、2004 年の 6.7% から 1.0% まで削減すること
- ③ 公共部門債務（Public sector debt）の GDP 比率を、2004 年の 136% から 90% まで削減すること

表 3-1 中期財政計画 2004～2010 の主要な経済指標・達成目標

(対 GDP 比率)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
中央政府財政赤字比率	4.2	3.6	2.9	2.1	1.2	0.2	0.0
統合公共部門赤字比率	6.7	6.0	5.3	4.6	3.9	3.0	1.0
公共部門債務比率	136	123	116	108	101	94	90

以上の目標達成のため、歳入・歳出両面で以下のとおり、より具体的な改革案を設定している。

1) 歳入

歳入面に関しては、堅調な増加をめざした行政面・立法面での諸改革を通じ、2010 年時点で対 GDP 比 17.2% を達成することを目標としている。行政面での改革として、政府関連の費用や料金の定期的な見直し、税率調整、政府機関の民営化などによる歳入創出、また、徴税機関の効率性向上のための方策などが掲げられている。また、立法面の財政再建に向けた歳入増加策として、①タバコや酒税の増税、②投資優遇措置の合理化、③付加価値税の増税、④通信事業者への増税、⑤石油製品への増税、⑥信賞必罰法の施行、⑦税金恩赦¹⁹、⑧総収入税の導入、の 8 つの改革を提言している²⁰。

2) 歳出

歳出面に関しては、①省庁その他政府機関の分離・再編による任務・機能の明確化、②予算配分の重点化、③公共投資の減少傾向に歯止めをかけ、交通・通信、電力・水力供給、アグリビジネスの振興といった分野について、経済効果の高い投資支出に高い優先順位を与えていく、④地方政府に委譲された事務に関する、中央政府支出の合理化、⑤債務管理による債務負担の削減、そして⑥国有企業赤字の削減、という 6 点を焦点とした改革を推進することとしている。具体的な改革のための方策として、行政面、立法面の諸方策を掲げている。

行政面に関しては、政府の緊縮プログラム、人事サービスの合理化、MTPIP の有効な活用、NEDA 委員会における投資調整委員会（ICC）プロセスの強化、GOCC 設立

¹⁸ DBM によると、現時点において、均衡達成は 2010 年から 2008 年に前倒しになる見込みとのことである。

¹⁹ 資産状況の報告と引き換えに、税金を恩赦することで、情報を整備して歳入増を図るもの。

²⁰ こうしたイニシアティブのうち、最初に進展が見られたのが、2005 年 1 月に制定された 2005 年信賞必罰法（Attrition Act 2005）及び酒・タバコ増税である。その後、2005 年 11 月に改正付加価値税（E-VAT）法が施行され、従来非課税であった電力、ガソリン等石油関連製品に新たに VAT10% が課された。また、税率も 2006 年 2 月に一律 12% に引き上げられ、歳入増大に貢献しつつあるといえる。

の停止、地方政府の自立性の拡大などを掲げている。また、立法面に関しては、後述する財政責任法の成立、政府合理化・再建プログラム、退職・年金改革、政府系企業の業績改善、などを掲げている。

(2) 中期公共投資計画 (MTPIP) 2005 ~ 2010 年

MTPIP は、前述のとおり、MTPDP において設定された戦略や目標を達成するための、2010 年までに実施すべき優先プログラム、プロジェクトなどを特定したものである。

同計画は、3 年間のローリングプランとして、中央政府機関や GOCC、政府系金融機関などが達成すべき優先プログラムやプロジェクトが含まれている。

また、そうした優先度に応じた予算配分として、従来が必要費用に基づく割り当てから、達成すべき成果や目標 (Major Final Outputs : MFO) に基づく配分手法 (組織達成指標枠組み (Organizational Performance Indicator Framework : OPIF) が 2005 年度の予算から試験的に導入され、11 省庁が同手法に基づき予算要求を行った。また、2006 年度には、20 省庁に同手法による予算要求・配分を拡充する予定とのことであった。

同計画は、MTPDP で示された優先開発目標に基づき、年度ごとの政府予算の各政府関連機関への配分が決定されることにより、計画と予算とのリンケージを強め、後述する財政に係る配分の効率化 (Allocative Efficiency) の強化を達成することを目的として導入されたものである。同計画は、年度ごとの政府機関のパフォーマンスや実績を踏まえ、年度ごとに見直しを行うこととされている。

(3) 予算戦略ペーパー (Budget Strategy Paper : BSP)

上述の MTPDP 及び MTPIP で示された開発計画や優先投資プログラム・プロジェクトと各省庁が策定する年次予算とのリンケージを更に深め、計画と予算との連携を強化する戦略として、現在予算戦略ペーパーと戦略案が策定されている。その内容は、OPIF により作成される各省庁の重点プログラム及び複数年度予算案に基づく 3 か年の予算・計画書ということであり、現在はコンサルタント主導で内容の策定が行われており、今後 DBM や NEDA など、関連省庁において、2007 年予算案作成に資するべく、内容に関する検討が行われる予定とのことである。

(4) 財政責任法 (Fiscal Responsibility Bill²¹)

本法は、政府の中期財政計画の一環として、公的債務をより管理可能かつ持続可能なレベルまで削減すべく提案されている法律である。その主要な内容は以下のとおりである。

- ① 中期財政計画などにおいて示され、実行されつつある中期的財政均衡目標に沿った予算策定に関する議会との協定締結
- ② 公的債務水準の GDP 比でのキャップ導入
- ③ 中央・地方政府の公務員給与の経常支出比でのキャップ導入
- ④ 政府保証の発給の制限

²¹ 正式名称は、“An act instilling fiscal discipline in the public sector by specifying principles of responsible financial management and promoting full transparency and accountability in government revenue, expenditure and borrowing programs” という。

- ⑤ Pay as you go原則の導入：新規歳出を伴う立法は、歳入増又は他の歳出削減を条件とする = deficit neutral 原則

このほか、いったん財政均衡を達成したあとには、歳出は歳入を超えてはならないという規定が盛り込まれている点が注目される。

2006年10月時点では、上下院共に予算委員会委員長が法案の提案者になることが決まり、いったんは上院にて政府や学者を招いた公聴会が開始されたが、2006年度予算案や修正付加価値税法（E-VAT Law）など他の優先法案が提出されたことなどから、現在は審議が中断中とのことであった。今回の調査においてヒアリングした政府関係者からは、同法案の議会での採択可能性について悲観的な意見が多かったが、DBMは引き続き同法案の採択に向けて議会に働きかけていく姿勢を示していた。

3-1-2 財政規律（Fiscal Discipline）

本節においては、財政規律を確保するための法的な枠組みや政府の体制、実際の予算編成プロセスについて概観する。

(1) 法的・制度的枠組みについて

フィリピンにおける法的・制度的な枠組みは、1987年に公布された行政法²²により詳細に規定されている。そこでは立法府の承認なしにいかなる公的支出も行い得ないこと、立法府と行政府との役割分担などが詳述されている。また、立法府に委譲されている予算に係る権限に対して、大統領による拒否権を付与することも規定されている。

その他、予算に係る準備・承認・執行、そして透明性確保のための監査についてその形式や内容、方法について記述されており、また、そうしたプロセスの前提として、計画と予算とのリンケージの強化、国家資源に基づく予算案作成、地域重視の予算案作成、そして長期的な観点からの予算案作成、などのアプローチが強調されている。

なお、フィリピンにおける会計年度は暦年（1～12月である）。すべての歳入は一般財源に組み入れられており、開発予算向けの特定財源は存在しない。歳出項目は経常支出（Current Operating Expenditure）と資本支出（Capital Expenditure）とに分けられ、資本支出には政府関連機関の資本投資も含まれている。

(2) 関連政府組織・機関

1) 開発予算調整委員会（Development Budget Coordination Committee：DBCC）

フィリピン政府の財政政策の策定や検討を行う委員会であり、主に以下のような役割を果たす。

- ① 年次の政府予算シーリングの決定
- ② 歳出の各政府機関への適切な配分の決定
- ③ 歳入推計の信頼性の確認

²² Executive Order No.292, Instituting the “Administrative Code of 1987” における Book VI “National Government Budgeting” に詳述されている。

- ④ マクロ指標の推計や計画目標設定²³
- ⑤ 適切な税制や歳入手法、政府借入れの程度や手法についての助言
- ⑥ 予算執行に係る費用や達成度、パフォーマンス基準などの定期的な見直しや全体的な検査

同委員会には、公共支出管理に関連する以下の諸政府組織が委員として参加しており、財政規律確保のための調整を行っている。

- ① 予算・行政管理省（Department of Budget and Management：DBM）
名称のとおり予算配分及び管理に対する権限を果たしている。具体的には、年次・中期財務計画の策定、及び年次予算案の策定、政府の会計・財務サービスの提供などを行っている。また、長官はDBCCの議長を務める。
- ② 財務省（Department of Finance：DOF）
政府歳入の持続的・安定的な確保に資する政策策定及び管理に加え、公的債務管理及びGOCCや政府系金融機関の合理化及びモニタリングに責務を負う。DOFは、税制、国内外の政府借入れや保証などに係る政策策定に主要な役割を果たしている。傘下に内国歳入庁（Bureau of Internal Revenue：BIR）及び関税庁（Bureau of Customs：BOC）を有しており、政府歳入の予測を一元的に担っている。
- ③ 国家経済開発庁（National Economic Development Authority：NEDA）
全体的な経済政策の立案及び国家の中期開発計画の策定の責務を負っている。また、3億ペソ以上の投資案件あるいは1,000万ドル以上のODA資金を伴う投資案件について、投資調整委員会（Investment Coordination Committee：ICC）を通じて、評価及び承認を行う役割を担っている。マクロ指標推計に関しては、実物セクター及び価格、ODAフローなどに係る経済予測を担当している。
- ④ フィリピン中央銀行（Bangko Sentral ng Pilipinas：BSP）
金融政策の観点から各種政策に対する助言を行う。マクロ指標推計に関しては、通貨関連指標及び国際収支に係る経済予測を担当している。
- ⑤ 大統領府（Office of the President：OP）
審議の進捗確認や監視を行う。

2) 立法行政開発諮問委員会（Legislative-Executive Development Advisory Council：LEDAC）

本委員会は、行政府において策定される開発計画と立法府としての議会における法整備の優先度との一貫性を確保することを目的として、1992年にラモス政権時に設置された。同委員会は、大統領を議長として、上下両院議長や議員、中央・地方政府の代表、及び民間セクター代表などが出席し、四半期に1回程度行われているが、大統領による招へいにより必要に応じて追加で開催される。

同委員会は主に以下の機能を有している。

²³ マクロ指標推計に係る各委員の役割分担は各省庁の項目に記述されているが、その実際の役割分担や予測の一貫性については疑問視する声もある。

- ① 社会・経済開発の目標の決定及び助言
- ② 大統領への政策的助言
- ③ 地域開発計画の国家開発計画への統合
- ④ 政府開発援助の実施の改善手法の研究
- ⑤ 国家開発計画の実施状況や効果の評価
- ⑥ 環境問題の指針及び実践の国家開発計画への統合
- ⑦ 行政上の課題の国家開発計画への統合
- ⑧ 不要な政府歳出削減のための歳入源や歳出源に係る大統領及び議会への助言

同委員会においては、直接予算策定プロセスに関与しているわけではないが、国家開発課題の優先度と歳出・歳入の議論とを立法府及び行政府の代表が協議しており、国家計画と予算案とのリンクを強化させるのに重要な役割を果たしている。

(3) 予算編成・成立過程

フィリピンにおける翌年度の予算編成・成立過程は以下のとおりである。

- ① 11月～3月：DBCCを構成するDBM、NEDA及びDOFの事務方で構成される技術委員会（Executive Technical Board）において、前年度の経済実績や歳入実績に基づき、歳入推計やマクロ経済・財政目標などの設定作業が実施される。同作業を踏まえ、翌年度の総歳出に係るシーリングや歳入目標、赤字ファイナンス手法などを含む予算プログラムが策定され、DBCCに提出される。同プログラムを踏まえ、予算要求資料を準備するための政策的ガイドラインや手続きを掲載した予算資料（National Budget Call）がDBCCによって策定される。
- ② 4月下旬：DBMより各種政府機関に対し、National Budget Callが配布される。
- ③ 5月末：各政府機関からの予算要求資料のDBMへの提出締め切り
- ④ 6月上中旬：DBMにおける予算要求資料のレビュー及び予算案の策定
- ⑤ 6月中下旬：DBCCにおける予算案の精査
- ⑥ 7月上旬：予算案の議会説明
- ⑦ 7月下旬：予算案の大統領への提出
- ⑧ 7月の第4週月曜日から30日以内：大統領による予算案の議会提出
- ⑨ 8月～：議会における予算審議
- ⑩ 9月～：その後の予算審議のプロセスについては、下院に先議権があり、下院予算委員会が予算案に関する聴聞会を行い、予算案を一般歳出法案（General Appropriation Bill：GAB）として下院本会議に送付する。下院可決後に上院へ送付され、上院財政委員会がヒアリングを行い、下院案の修正案を上院本会議に送付する。上院可決後に上下両院協議委員会において両院の法案が修正され、これが両院で可決されたあと、大統領に提出される。大統領が署名することで、一般歳出法（General Appropriation Act：GAA）として成立する。

なお、大統領は、議会による修正に対して項目ごとに拒否権を発動できることが憲法で規定されている。また、予算執行の段階で、大統領府の裁量により歳入状況に応じて歳出

を抑えることは可能であり、一般歳出法に組み込まれていても必ず実行されるとは限らない。

他方、議会に予算案が提出されたあと、上下両院においては、国会議員ごとに割り当てられたポークバレルと呼ばれる別枠予算（正式名称は「優先開発支援資金（PDAF）」と呼ばれる）を有しており、その支出及び割り当てについては上下両院の裁量に委ねられており、汚職の温床といわれている。また、同資金は、政府レベルで策定された開発計画の優先度及びそれに基づくプログラムやプロジェクトとの整合性に必ずしも配慮されず、NEDAを通じた行政プロセスに基づく手続きを踏まえた投資案件の審査・承認プロセスとは別トラックで審査・承認されているという問題がある。また、行政レベルで計画の遂行に対するインセンティブを削ぐ可能性があることが指摘されている²⁴。

3-1-3 資源配分の効率性（Allocative Efficiency）

(1) 中期支出枠組み（Medium-Term Expenditure Framework：MTEF）

フィリピン政府は、政府の開発戦略に沿った形で、中期的に政府予算を効率的に配分することを目的に、2000年度の予算要求から、MTEF導入のための試みを開始している。その主な内容としては、①MTPDP及びMTPIPにおける優先投資計画に沿った、政府の開発プログラムやプロジェクトに対する3年間の予算システム、②計画と予算措置との連携強化、③進捗中の開発プログラムやプロジェクトの定期的な見直し、④パフォーマンス指標や測定システムの開発、及び⑤省庁レベルにおける漸進的な予算ルールの簡素化、の5つである。他方、フィリピンの場合、世界銀行が主導するMTEFそのものを導入したのではなく、その要素を含む各種の措置を漸進的かつ試験的に導入しているのが現状といえる。

フィリピンにおけるMTEF枠組みに基づいて、希少な予算配分の効率性を促進する柱とされているのが、前述したOPIF及びセクター効果・効率性レビュー（Sector Effectiveness and Efficiency Review：SEER）と呼ばれる手法である。

まずOPIFについては、前述のとおり、MTPDP及びMTPIPにおいて選定された開発プログラムやプロジェクトに関して、各省庁が自身の関与するセクターにおいて組織として達成すべき成果や目標を設定し、その両者をリンクさせる形で予算要求及び配分を行うという、より成果重視の予算配分に係る枠組みを指す。各省庁は、上記のとおり、主要な最終成果（Major Final Output：MFO）と呼ばれる省庁としての達成目標を設定したうえで、その目標に貢献し得るプログラムやプロジェクトを選定し、そしてその達成を図るためのパフォーマンス指標を設定する。そしてその達成のための3年間のローリングプラン及びコスト積算の予測資料（Forward estimates）を提出することが義務づけられている²⁵。

これに対して、SEERは、OPIFにおいて設定された目標や成果の達成度合い、費用便益などを測り、その進展を年度ごとに評価し、達成度及び優先順位に基づき当該省庁への予

²⁴ 2005年度予算におけるPDAFは、危機的な財政状況を勘案し、政府の経費削減政策の一環として下院議員が7,000万ペソから4,000万ペソ、上院議員が2億ペソから1億2,000万ペソにそれぞれ減額された。しかしながら、現在審議中の2006年度予算においては、財政危機は過ぎ去ったとの認識から、下院議員が7,000万ペソへ、上院議員2億2,000万ペソへと再び増額となり、批判を浴びている。

²⁵ しかしながら、実際の予算策定過程では、政策実施官庁レベルの当初予算は依然として項目別に基づいた増分主義で策定されており、計上する際に活動基準別に集計し直しているといわれている。

算配分を見直す目的で導入されたものである²⁶。

OPIF の導入については DBM が、そして SEER の導入については NEDA が主要な役割を果たしており、各省庁が予算要求を行う際の予算概要資料 (National Budget Call) における概要説明に加え、資料作成時のガイドラインやマニュアルなどを作成して各省庁に配布するとともに、説明会やワークショップなどを開催し、その普及を進めている。

こうした枠組みは 2002 年度から導入が検討されていたが、実際に試験的に導入されたのは、2005 年度の予算要求プロセスからであり、11 省庁 (医療・法務・外務・予算管理・運輸通信・内務・社会保障・教育等) が同手法に基づき予算要求を行った。また、2006 年度には 20 省庁に対して、そして 2007 年度には全省庁に対し、同手法による予算要求・配分を拡充する予定とのことであった。

フィリピン政府は、これまで 1990 年に計画・プログラム・予算同調システム (Synchronized Planning-Programming-Budgeting System : SPPBS) を導入したり、ゼロ・ベースド・バジェットングを導入したりなど、今次の OPIF と同様な複数年度予算化に向けた努力を続けてきており、複数年度予算化自体に対する抵抗感はないようである。しかしながら、パフォーマンスに基づく予算手法に関しては、前述のポークバレルによる議会での計画の優先度と必ずしも整合しない案件への予算の付け替えなどにより、パフォーマンスに基づく予算手法導入への予算上のインセンティブが不確実である点などが問題点として指摘されている。

3-1-4 事務事業の効率性 (Operational Efficiency)

予算システムにおける実務の効率性を促進する目的として、新政府会計システムの導入及び調達システムの改革があげられている。

(1) 新政府会計システム (New Government Accounting System : NGAS) について

同システムは、複雑な政府会計を簡素化し、より正確かつ迅速な会計情報を提供し、政府関係機関のパフォーマンスの進捗確認が可能となり、ひいては適切な予算配分が可能となることをめざし、国家監査機関である会計検査院 (Commission of Audit : COA) により 2002 年 1 月に導入された。COA はまた、NGAS のコンピューターソフトの開発も手がけてきている。同システム導入後、発生主義会計の原則が導入され、また、各省庁はバランスシートや損益計算書、キャッシュフロー計算書などが義務づけられるようになり、より適切かつ迅速な会計情報の把握や政策への反映が可能となる体制が整いつつあるといえる。

(2) 調達改革 (Procurement Reform) について

調達改革については、次章で取り上げられている政府合理化プログラム (Rationalization Program) を補完するものとして、2002 年に公的調達改革法 (Public Procurement Reform Act)

²⁶ OPIF 及び SEER に基づく枠組みは、年度ごとの政府機関のパフォーマンス目標に基づき予算配分が決定され、そしてその進捗や実績を踏まえ、予算配分が年度ごとに見直されるものであり、パフォーマンスを重視した予算手法 (performance based budgeting : PBB) と呼ばれている。

が制定された。その目的は、政府調達契約の透明性及び競争を促進することであった。こうした動向に加え、フィリピン政府は、政府調達プロセスにおいて、非営利組織（Procurement Watch, Incorporated: PWI）を入札などに参加させ、監視させることにより、透明性を高める努力を行ってきており、一定の成果をあげつつあるといえる。このほか、後述するように、世界銀行を中心に、ADB、JBICなどのドナーが、フィリピン政府と協力し、調達管理に関する援助手続きに関する調和化の推進という目標を支援すべく、調達プロセスの透明化及び簡素化・迅速化に資するような現状レビュー調査及び法的・制度的枠組みへの助言、及び人材育成計画策定・実施などの各種技術協力を実施している²⁷。

(3) 監査について

国家の資金管理の改善及び政府組織の監査に関しては、上記の COA が、独立行政機構そして国家の最高監査組織として主要な役割を果たしている。会計については、上記 NGAS の導入及び普及を進めている。また、各省庁における監査に関しては、COA から職員が各省庁の中央から地方まで派遣され、援助案件の調達行為に関するガイドライン準拠性を含め、予算執行全体に対して密着した形で準拠性監査を行っている。また、プロジェクトのパフォーマンス監査も、COA からの職員が担当している。しかしながら、内部監査についてはまだ人材や経験とも不十分であり、現状を把握したうえで、今後人材育成やマニュアル等の整備が不可欠であるといわれている。

3-2 公共支出管理が財政に与えているインパクト

本節においては、上述のような公共支出管理に関する動向が、実際の財政状況に与えているインパクトや、同管理においてフィリピン政府が抱えている課題について概観することにする。

まず、インパクトについて、マクロの数値で見た場合に、歳出全般の対 GDP 比は 1999 年の 20 %弱から低減傾向にある。その結果として、DBM による速報によると、2005 年の中央政府財政赤字の対 GDP 比率は、拡張付加価値税（E-VAT）導入の効果などによる歳入増加も大きな要因ではあるものの、前年度の 3.9% から 2% まで削減された。また、GOCC などを含む総合公共部門赤字については、主要な GOCC の業績改善や一部資産の民営化などの成果により、2004 年の 4.6 % から、2005 年にはなんと 2.0% と、大幅に当初目標を上回るペースで削減されている²⁸。このほか、2005 年には中央政府債務の対 GDP 比率も、前年の 72% から 68% まで削減され²⁹、政府の諸努力により着実に成果があがっているといえる³⁰。

こうした成果が、MTEF 等、中長期目標を設定するという枠組みが整いつつあるなかでの、公共支出管理の改善によるものかどうかは、一概にいえるものではないが、その取り組みは着実に進展しているといえよう。

²⁷ 現在 JBIC において、フィリピン国内の調達プロセスを取り巻く現状及び問題点を把握するための調査を実施中とのことである。

²⁸ NEDA ホームページ 2006/4/5 付ニュースより。

http://www.dbm.gov.ph/current_issues/pressrelease/2006/4-April/press_040506-public.htm

²⁹ NEDA ホームページ 2006/4/3 付ニュースより。

http://www.dbm.gov.ph/current_issues/pressrelease/2006/4-April/press_040306-debt.htm

³⁰ 他方、実際の歳出の削減について、政府は財政赤字や政府債務の対 GDP 比率など、財政面における数値目標の達成に腐心しすぎであり、今後は歳出の質（quality of spending）を重視していく必要があるとの指摘が、複数の政府関係者からなされている。

しかしながら、今後の進展をみるうえで問題も散見される。その最も大きな点が、予算プロセスにおける議会の介入であろう。公共支出改革における行政府におけるパフォーマンスに基づく予算手法などの諸改革の導入や、DBCCメンバー省庁間の連携などは、目に見える成果という意味ではまだ道半ばであるものの、着実に進展しつつあるといえる。しかしながら、政府レベルの予算案が議会において審議されるプロセスにおいて、前述のボークバレルによるプロジェクト実施などによる、議員による恣意的な介入により、予算案で設定された優先度や達成目標などが修正されてしまい、結果としてOPIFやSEERなどの枠組みも実質的な意味のないものとなってしまい、また、各省庁のインセンティブも削ぐ結果となってしまう可能性もあろう。もちろん、予算配分における議会での審議自体を否定するものではないが、より行政レベルにおける予算案の内容や意図が、正確かつ早い段階で議会関係者が共有し得るような仕組みが不可欠であろう。

また、政府の抱える課題として、財政赤字の対GDP比削減などの数値目標達成に偏っているところがあり、これが本来充実すべき教育や保健などの社会セクターや、インフラ整備への支出の削減などにより達成されているという問題が指摘されている。今後はそうした歳出削減の持続性及び質にも配慮した予算管理が必要となると考えられる。

このほか、予算編成時において、各省庁への公共支出管理の考え方や手法の導入支援、パフォーマンス会計に基づく予算設定やコスト推計など、MTEFの概念に基づく各種作業を行っているが、そうした作業の方法に関する職員の能力強化も重要な課題である。

3-3 主要な国際機関・他ドナーの協力状況

(1) 世界銀行 (World Bank)

世界銀行は、フィリピンの公共支出管理分野において最も大きな影響のあるドナーであるといえる。

世界銀行は、1999年に、MTEFの策定、予算過程におけるパフォーマンス指標の設定、監査・報告の制度強化を目的とし、“The Public Expenditure Management Improvement Project: PEMIP”と呼ばれるプロジェクトを技術協力により実施している。

その後、2003年には、フィリピンの公共支出や調達、財政管理の現状及び課題を抽出し、今後の方策について探ることを目的として、フィリピン政府及びADBと共同で公共支出レビュー (Public Expenditure Review) を実施した³¹。同レビューにおいて策定された各種の課題やそのための行動計画の多くは、フィリピン政府の政策に反映され、実施されている。世界銀行はまた、2006年中に新しい公共支出レビュー (Public Expenditure Review) を作成し、今後毎年レビューを行っていくことを計画している。

また、前述のフィリピン政府が策定中の予算戦略ペーパー (BSP) の審議への助言を行っているとのことである。

世界銀行は、このほか、調達プロセスの透明化・効率化に向けた協力を積極的に推進している。これまでASEM Fundなどの信託基金を利用し、前述の公的調達改革法の実施細則策定への助言や調達政策委員会設立支援、調達プロセスにおける入札資料作成・審査能力向上に係る支援、及び各省庁レベルの調達プロセスの内部監査能力向上、などに資する技術協力に係る支援を実施してきている。

³¹ 正式名称及び内容は、Government of the Philippines, ADB and the World Bank (2003) 参照。

(2) アジア開発銀行（Asia Development Bank：ADB）

ADBの主眼は、政府の合理化計画、GOCC改革や債務管理であり、DOFに対して債務管理マネジメントに関するTAを実施している。他方、公共支出管理に関しては、世界銀行と共に上述の公共支出レビューを実施したほか、政府の合理化計画との関連で、OPIF導入に資するDBCCメンバー組織関係者に対するトレーニングやマニュアルの作成などのTAを実施している³²。

(3) オーストラリア国際開発庁（AusAID）

AusAIDは、1997年より、自国における政府合理化及び公共支出管理に関する経験を生かし、パフォーマンス指標導入に係るDBMに対するTAを開始している。その後も、特に事前予測（Forward Estimates）を含むパフォーマンスに基づく予算手法導入に資する各種協力をDBMを中心に展開しており、特に2005年以降、Partnership for Economic Governance Reforms（PEGR）と呼ばれるプロジェクトによる技術協力が進展中である。PEGRにおいては、計画と予算の調和化を目的として、前述の予算戦略ペーパーの作成の必要性が述べられている。

(4) ドイツ技術協力公社（GTZ）

GTZは、対フィリピン協力の重点分野として、4つのセクターを設定している。その1つの分野として、「経済改革及び市場システムの発展（Economic Reform and Development of the Market System）」が掲げられており、その枠組みのなかで、NEDAの計画能力強化に係るプロジェクト（Strengthening the Planning Capacity of NEDA）を1996年から2003年まで実施した実績を有している。同プロジェクトは、NEDAのマクロ経済予測能力の強化、前述のSEERの円滑な導入に資する各種技術協力を通じ、計画と予算配分とのリンクを強化し、MTEF導入を円滑に進めることを目的に実施された³³。

3-4 JICAによる支援の方向性について

以上に示してきたとおり、公共支出管理に係る取り組みについては、フィリピンにおいて既に1990年代後半から開始しており、また、世界銀行やADB、AusAIDなどが主要な役割を果たしながら進展してきている。また、前述の公共事業に係るポーカバレルなど、政治的要因によって行政レベルにおける計画策定や投資案件の承認・実行、予算の割り当てなどが左右されるという問題がある。

そうした状況において、複数年度予算や達成主義予算などの導入を自国の制度としていまだ実施しておらず、また、公共支出管理分野への協力の実績が浅い我が国としては、現時点で何らかの協力を即座に検討するのではなく、フィリピンにおける公共支出管理改革の現状を踏まえ、世界銀行やADB、AusAIDが主導している同分野に対する協力内容や進捗状況、あるいは世界銀行が2006年中に出す予定という改訂版公共支出レビュー（Public Expenditure Review）などの内容をフォローしつつ、その過程において日本として協力し得る分野を抽出していくことを検討する

³² Asian Development Bank (2005)。

³³ 協力の詳細については以下のHPを参照。 <http://www2.gtz.de/philippines/priority/economy.html>

ことが妥当と考えられる。なお、この関連で、各ドナーは財政改革の現状レビューや協力の現状に係る情報シェアなどを目的とした非公式なドナー会合を随時実施しており、今次調査においてもそうした会合への日本側の参加への打診があったので、可能な範囲で参加し、情報収集と意見交換を継続することが望ましい。

なお、そうした前提のうえで、我が国が協力を検討し得る分野として考えられるもののひとつとして、MTEF導入に際して必要となる、各省庁の予算案策定及び実際の予算管理能力の底上げを目的とし、政府としての財政政策の検討及び予算案策定に主要な役割を担うDBMに対する協力を実施し、予算審査・管理能力の強化をサポートしていくという補完的な協力を検討する余地があると思われる。

また、計画と予算とのリンケージを強化することを目的として、行政府において策定された予算案の審議を議会でスムーズに審議し得るよう、両者の連携体制を強化する目的で、議会の計画予算局に対する予算審査・分析などに係るキャパシティ・ビルディングの協力の可能性を探る余地もあるものと思われる。

また、直接公共支出管理に資するものではないが、間接的に協力し得る分野として、開発計画策定能力の強化も予算規律の維持の前提として重要であり、その関連で国家計画策定の担当官庁としてのNEDAの計画策定能力の強化を支援していくということも、ひとつの選択肢として検討の余地があろう。

このほか、今回の調査のターゲットが歳出面であったことから、これまで明示的に触れていないが、2005年の財政赤字の削減が、歳入の増加以上に歳出削減により達成されたことや、徴税担当省庁が徴税目標を達成できなかったことから、政府及び諸ドナーの主要な関心が、歳出面よりも歳入面にあるように見受けられた。現在JICAは、内国歳入庁（Bureau of Internal Revenue：BIR）及び関税庁（Bureau of Customs：BOC）に対し、長期専門家を派遣し、徴税能力強化に係る助言・指導を実施するとともに、国内における研修を実施しているが、その成果を拡充すべく、徴税機能・システムの強化という面での協力を検討し得る余地があると考えられる。

【参考文献】

国際金融情報センター（2005）『フィリピン 基礎レポート』

坂野太一、青木昌史（2000）「開発途上国と公共支出管理」『開発金融研究所報』2000年10月号
大和総研（2005）『フィリピンの政治・経済の現状及び中長期展望に係る研究会』

Asian Development Bank (2005), *Technical Assistance on the Republic of the Philippines for Harmonization and Managing for Results*, TAR: PHI 35166.

——(2005), *Asian Development Outlook 2005*, Online-Edition

<http://www.adb.org/Documents/Books/ADO/2005/default.asp>

Boncodin, T. Emilia (2004), *Introducing Result-Based Approaches into Public Sector Management*

AusAID (2005), *Philippine-Australia Partnership for Economic Governance Reforms (PEGR) Facility Design Framework Final Report*, prepared for AusAID Philippines Country Program.

——(2004), *Philippines Australia Development Cooperation Strategy 2004-2008*.

Boncodin, T. Emilia (2004), *Introducing Result-Based Approaches into Public Sector Management Process : The Philippine Experience*, presentation at 2nd International Roundtable on Managing for Development Results in Marrakech, Morocco.

Department of Budget and Management (2005), *FY 2006 National Budget Call*, Republic of the Philippines.

Government of the Philippines, ADB and the World Bank (2003), *Improving Government Performance: Discipline, Efficiency, and Equity in Managing Public Resources-A Public Expenditure, Procurement, and Financial Management Review*.

JBIC (2001), “Public Expenditure Management in Developing Countries”, Research Institute for Development and Finance, JBIC Research Paper No.10.

Masanan G., Rosario (2004), “Fiscal Reform Agenda: Getting Ready for the Bumpy Ride Ahead”, Discussion Paper Series No. 2004-26, Philippine Institute for Development Studies.

Medalla, Felipe (2005), *Policy Coordination, Planning and Infrastructure Provision in the Philippines*, third draft.

National Economic and Development Authority (2002), *National Framework for Physical Planning: 2001-2030*, Manila, Philippines.

Pascua, Laura (2004), “Operationalizing the Medium-Term Expenditure Framework in the Philippines: A Key to Reducing Poverty” in Christopher M. Edmonds ed., *Defining an Agenda for Poverty Reduction (2-Volume Set): Proceedings of the First Asia and Pacific Forum on Poverty (Volume 1)*, ADB.

【参考 HP】

BSP : <http://www.bsp.gov.ph/>

DBM : <http://www.dbm.gov.ph/>

DOF : <http://www.dof.gov.ph/>

NEDA : <http://www.neda.gov.ph/>

LEDAC : <http://ledac.neda.gov.ph/Default.htm>

WB's Philippine : <http://www.worldbank.org.ph/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/PHILIPPINESEXTN/0,,menuPK:332988~pagePK:141159~piPK:141110~theSitePK:332982,00.html>

第4章 政府機関の合理化と GOCC 改革

4-1 政府機関の合理化

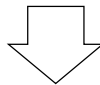
4-1-1 政策的枠組み

政府は、「中期開発計画（MTPDP）2004～2010年」が示す経済社会運営の方向に沿い、行政機構改革に取り組んでいる。すなわち、「中期開発計画第22章『行政機構改革』」が基本方針を示し、これに基づいて、「大統領令第366号」及びその「施行細則（IRR）」が、実施にあたっての具体的手続きや留意事項を規定、この枠組みの下、予算・行政管理省（DBM）を取りまとめ役として改革への取り組みがなされている。

政府機関の合理化計画としては、過去にもマルコス政権やラモス政権の下で何度か試みがあったが、いずれも組織改革が主眼であった。これに対し、今回の合理化計画は大規模で、しかも人員削減にまで踏み込んでいる点に特徴がある。

中期開発計画第22章「行政機構改革」（MTPDP Chap 22 “Bureaucratic Reform”）

- ◆ すべての政府機関に対し、組織・業務の縮小・廃止、及び歳入増加策の検討を指示
- ◆ 余剰人員について、その退職・配置転換を規定
- ◆ 政治的影響からの独立及び成果主義を念頭に、公務員の給与アップ及び研修の充実を図るため、法令を整備すべき旨規定



大統領令第366号（Executive Order No. 366）

- ◆ 合理化案に含むべき事項
 - ① 縮小すべき機能
 - ② 拡大すべき機能
 - ③ 計画によってもたらされる組織の変化
 - ④ 新人員計画・組織強化策
 - ⑤ 予算配分等
- ◆ 計画実施にあたってのDBMの調整機能
- ◆ 計画策定期間中の職員新規採用の禁止
- ◆ 職員のお部門への配置転換
- ◆ 退職者に対する措置（割増退職金等）

図4-1 政策的枠組み

(1) 中期開発計画第22章「行政機構改革」(MTPDP Chap 22 “Bureaucratic Reform”)

「中期開発計画 (MTPDP)」第22章は、計画・活動の無駄や重複、重要度の低い政策への資源の投入、政策・計画の調整不足、政治の影響といった、組織・体制・プロセス上の問題が、公的サービスの質の低下を招いているとして、その品質と効率向上のため、すべての政府機関に対し、組織・業務の縮小・廃止、及び歳入増加策の検討を指示している。また、組織の統廃合や人員の構成は、*scrap and build*の原則に従うべき旨規定するとともに、政府職員の退職・配置転換による合理化の方針を示している。

(2) 大統領令第366号 (Executive Order No. 366)

「中期開発計画 (MTPDP)」を受けて、「大統領令第366号 (EO366)」(2004年10月)、及びその施行細則 (IRR) (2005年5月)は、計画実施にあたっての具体的手続きや留意事項を定めている。その概要は以下のとおりである。

1) 合理化案作成に関する手続き

a) 対象機関

合理化計画は、行政部門に属するすべての省庁・政府機関、及びその管轄下にある公企業、委員会、審議会、調査会、作業部会等を対象とする。ただし、再編中あるいは再編を終えて間もない機関は合理化対象に含まない。

b) Change Management Team

各省庁・機関は、その業務・組織の見直し等を行う **Change Management Team (CMT)**を組織する。CMTには労組メンバーあるいは一般職員の代表者を含めなければならない。CMTは、業務・組織の見直し、中核となる機能・計画・活動・プロジェクトの特定、縮小・廃止すべき、あるいは、強化・資源投入すべき機能・計画・活動・プロジェクトの特定、合理化案の作成、合理化対象の職員やその他の関係者との協議、合理化案実施の管理、合理化による影響の緩和、Sub-CMTの調整、といった役割を担う。

c) 合理化案に含めるべき内容

合理化案には、以下に掲げるような、機能・計画・プロジェクト・活動・組織・機構・人事の改革案を含めなければならない。

- ① 中核となる機能・計画・活動・業務
- ② 政策・機能・計画・戦略に係る具体的変更とそのフェーズ化、変更による業務改善目標、変更によるセクター・サブセクター・組織ごとの成果達成目標、実施に必要な組織強化戦略
- ③ 縮小・廃止すべき機能・計画・プロジェクト
- ④ より多くの資源を投入すべき機能・計画・活動・プロジェクト
- ⑤ 管轄下の機関・GOCC・政府金融機関 (GFI) に関する措置
- ⑥ 人員及びその構成の変更、及び人材開発戦略
- ⑦ 合理化策が予算に与える影響、向こう3年間における歳出配分 (維持運営費、資本支出等)
- ⑧ 設備の処分 (どの設備をだれに移転するのか、費用、入札によるのか贈与か、等)

- ⑨ GOCC / GFI の企業としての継続性確保を目的とした経営財務再構築案
 - ⑩ 合理化対象者及びその他の関係者に合理化案の内容を伝達する計画
- d) 期 間
計画開始後 2 か月以内に、合理化案を作成し、予算・行政管理省 (DBM) に提出する。
- e) DBM の役割
予算・行政管理省 (DBM) は、省庁については人事院 (CSC) と、GOCC / GFI については財務省 (DOF) と、緊密に協力して、合理化案を審査、承認する。
- f) 期間中の職員数
人員構成の見直しに際しては、ポスト数・予算は計画開始時の水準を超えないよう留意しなければならない。Board メンバー数の変更に関しては、その法的妥当性を十分に検討のうえ、これを合理化案に盛り込む。空ポストの補充、契約職員・臨時雇用職員の契約更新・新規契約は禁止される。ただし、合理化計画に係るコンサルタントの雇用は認められる。

2) 異動・退職に関する手続き

- a) 対象者
各省・機関において、その業務が「非中核的で、重複があり、必要性が低い、あるいは無駄」と宣言された職員は、合理化対象者として、合理化案の予算・行政管理省 (DBM) に対する提出の 10 日前までに、受けるべき人事上の措置について通知を受ける。
- b) 選択肢
通知を受けた職員は、2 か月以内に、以下の 3 つの選択肢から 1 つを選択する。
- ① 割増退職金の給付を受けて退職する (割増額は勤続年数や年齢により違うが、おおむね月給の 10 倍から 30 倍程度)
 - ② 他省・機関に異動する (異動後不服がある場合は割増金なしで退職)
 - ③ 現在の省・機関にとどまる (給与・地位は下がる)

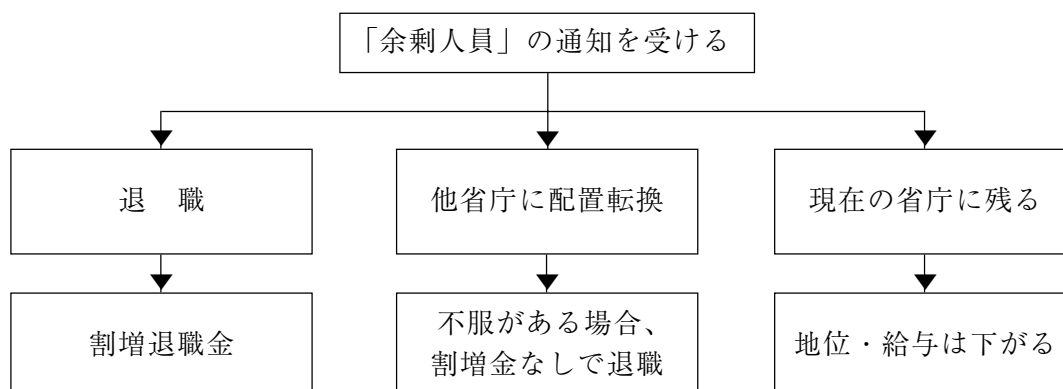


図 4 - 2 合理化対象者の選択肢

c) 配置転換

政府機関に残ることを選択した場合、人事院（CSC）が用意したリストから希望するポストを3つまで選び、自分が所属する省・機関の人事担当部署に提出する。人事院（CSC）は、2か月以内に、当該対象者の地位、資格・能力、スキルと希望ポストに係るニーズのマッチングを行う。マッチングが整えば当該対象者は受入先の省・機関に配置換えされる。地方政府管轄の学校や病院への異動もあり得る。その際、給与・地位に変更はない。異動先の職務に不服がある場合は退職になるが、割増金は支給されない。マッチングが期間内に整わない場合は、当該対象者は人事院（CSC）付となる。

d) 継 続

現在の省・機関に残ることを希望する場合は、給与・地位は下がる。

e) 退 職

勤続年数や年齢等により、（割増）退職金の計算が異なるが、おおむね月給の10倍から30倍程度の支給になる見込み。

4-1-2 関係機関の体制

(1) 予算・行政管理省（DBM）

予算・行政管理省（DBM）の合理化案の審査体制は、省庁・その他行政機関については Organization and Productivity Bureau（OPIB）、GOCCについては Budget and Management Bureau-D（BMB-D）が担当し、それぞれレビューチームを編成して外部コンサルタント（元政府職員やドナーのコンサルタント）の支援を受けながら実施している。

OPIBは、合理化計画に係る業務のほか、ISO等、主として政府機関の能率向上を目的とした業務を担当しており、現在、“Compensation and Position Classification Act”（RA6758）を改正して、給与体系をよりパフォーマンスベースなものにすることを検討している。また、「署名削減計画」や「反汚職・反不正行為計画」等のプログラムの計画・実施も OPIB の任務である。

BMB-DはAからEまで5つある Budget and Management Bureau の1つで、GOCCを主管しており、その予算案の承認、及びモニタリングを業務としている。職員は、専門職40名、事務職20名で、専門職のうち Director や Assistant Director を含めた10名が合理化計画関連の業務に携わっている。

審査は、EO366のIRRに示された項目に沿って行われる。これら項目に関する記載があるか否かはもちろん、その内容の現実性・信頼性についてもチェックしている。内容が不完全で再提出を命じた例もある。

(2) 人事院（CSC）

人事院（CSC）で合理化計画に関与しているのは、中央では総裁を含めて3名、更に16の地域事務所が実際の手続きを担うことになる。合理化計画に関しては予算・行政管理省（DBM）が主管であり、人事院（CSC）の役割は、地域事務所に設置する Placement and Monitoring Committee において、対象者の職階・スキルと受入先省庁のニーズとのマッチングを審査すること、同審査に基づいて配置転換の辞令を出すこと、及び異動者のその後

の状況についてモニタリングすることである。審査の結果マッチングが不適切な場合、対象者はマッチングが整うまで人事院（CSC）付となる。ただし、これらの手続きは、他省庁への異動を希望する者がいる場合の話で、2006年2月末現在、既に提出された20機関の合理化案によれば、異動を希望する者は皆無、全員退職を希望している。人事院（CSC）では、今後も異動希望者はほとんど出ず、人事院（CSC）としての作業は実際にはほとんど発生しないとみている。

公務員の給与・職階の決定に関する権限、及びポストの改廃に関する権限については、人事院（CSC）と予算・行政管理省（DBM）の間でその理解に若干の齟齬が生じている。“Administrative Code of 1987”（Executive Order 292）はCSCに、“Compensation and Position Classification Act of 1989”（Republic Act 6758）は予算・行政管理省（DBM）にこれらの権限を付与しているためであるが³⁴、実務上予算・行政管理省（DBM）が主たる責任を負っているようである。

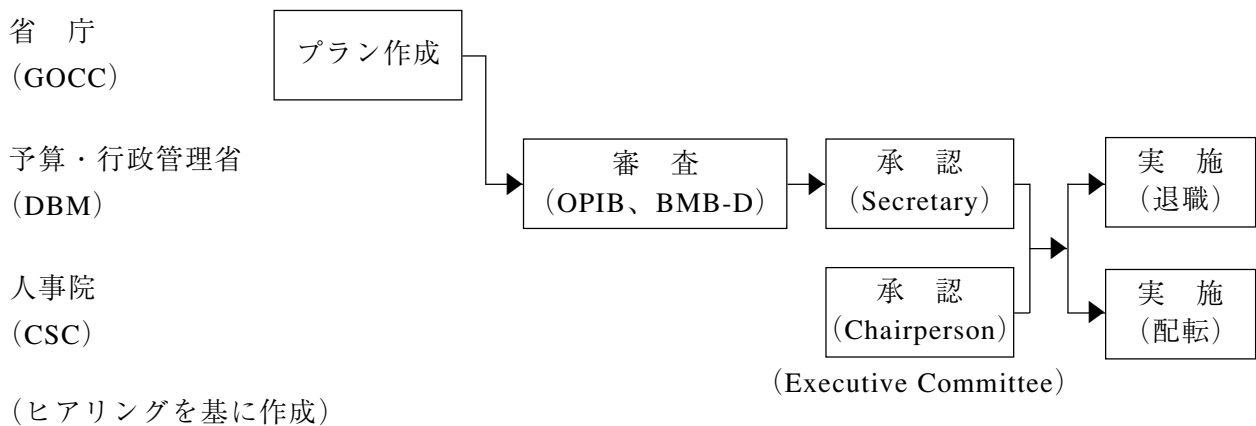


図4-3 合理化計画手続きフロー

4-1-3 合理化計画の進捗状況と今後の見通し

(1) 合理化案の作成状況

合理化案の提出は全体的に遅れ気味で、提出期限も、当初予定の2005年11月から2006年3月に延長されている。2006年3月末時点で、「省庁」21省のうち提出を終えているのは3省（外務省、運輸・通信省、貿易産業省）、「その他の行政機関」29機関のうち22機関、「GOCC」69社のうち14社にすぎず、うち、計画が承認を得たのは、人事院（CSC）と Technology and Livelihood Resource Center（TLRC）の2機関である。なお、最近組織改編を実施した機関は合理化案の提出を免除されている（「省庁」23省のうち2省³⁵、「その他行政機関」30機関のうち11機関、「GOCC」76社のうち7社が提出を免除されている）。

人事院（CSC）合理化案では、205のポスト（人員200名）削減が示されている。人事院（CSC）の現在の職員数は1,350名（CSCホームページ）であり、200名はその約15%に当たる。TLRCは起業家支援の融資も行ってきたが、合理化案ではその機能を削減することになっている。同社の財務諸表をみると、収入の7倍弱に当たる費用が生じ、大幅赤字

³⁴ EO292 Sec12(4)、及びRA6758 Sec2 参照。

³⁵ エネルギー省（DOE）、及び社会福祉・開発省（DSWD）

を計上している。2004年は特に融資事業の貸倒引当が大きく、貸付金の回収に問題が生じており、キャッシュフローも減少している。人件費の総費用に占める割合は1割程度である。かかる状況を見れば、合理化案の示す融資事業からの撤退はまっとうな結論であると思われる。

人事院（CSC）によれば、これまでに提出された合理化案では、対象者の全員が退職を希望しており、異動希望者は皆無の由である。予算・行政管理省（DBM）は、異動よりも退職を希望する者が多いのは、割増金が魅力的なためとみている。この点に関しては、手続き上、対象者は、割増金を得て退職するか、他省庁に異動するか、地位・給与の低下を甘受して現在の省庁に残るかの選択を迫られ、その場合通常は退職を選択することを考えると、事実上強制退職に近いという見方も可能である。なお、異動先に関しては、DBMは「警察、学校、病院等は人員不足なので、合理化計画により異動する職員の吸収先となり得る」としている。

各機関において合理化案を作成するにあたって、政府機関再編の際の職員の地位の保護やリストラの順番等について定めた“An act to protect the security of tenure of civil service officers and employees in the implementation of government reorganization”（RA6656）が、削減対象となる職員を選定する際、ガイドライン的に参照されている。

(2) 合理化案の審査・承認

GOCCの合理化案の審査に関しては、予算・行政管理省（DBM）のBMB-Dでは、組織や人員構成の適切さ、各社の中核となる機能に着目している。すなわち、現行の諸機能は本当に必要かを検討し、中核となる機能を選択し、それに資源を集中することが重要であるとの方針の下、審査を行っている。EO366とそのIRRの規定は、行政機関にもGOCCにも等しく適用されるが、行政機関の合理化案の審査と違うところは、GOCCの場合、予想損益計画等、ビジネスの観点からもみていることである。作業は、コンサルタントが作成したレビュー・ガイドライン（非公表）に従って行っている。

合理化案は、事務方の処理のあと、予算・行政管理省（DBM）長官、人事院（CSC）総裁、その他の閣僚から成るExecutive Committeeがレビューする。承認権限は本来大統領のものであるが、予算・行政管理省（DBM）長官に委任された形になっており、大統領府に送付することなく最終決定となる。

(3) 実施に係る大統領と議会の権限

各機関の合理化案が出揃い、承認が終われば、次は実施の段階に移るが、決めたことを実行するだけで特段の作業は生じないので、その完了はせいぜい数か月の問題、何年もかかるという話ではないというのがBMB-Dの立場である。

行政府と議会との権限関係については、制度上は、合理化案の実施に議会の同意は必要ないと一般に理解されている。省庁・機関内の部局・ポストの改廃に関しては、法律に基づいて設置されたものに関しては議会の同意が必要であるが、それ以外については大統領の権限で実施できる。省庁・機関そのものの廃止に関しても、「設置法にかかわらず、大統領が“Dormant”と宣言することにより、事実上の廃止も可能」というのがDBMの説明であるが、その根拠となっているのはPresidential Decree No. 1772の以下の規定である。

“f. Create, abolish, group, consolidate, merge, or integrate entities, agencies, instrumentalities, and units of the National Government, as well as expand, amend, change, or otherwise modify their powers, functions and authorities, including, with respect to government-owned or controlled corporations, their corporate life, capitalization, and other relevant aspects of their charters.” (PD 1772 Sec. 2)

この点に関連して、省庁の新設・廃止・再編に係る権限を大統領に付与する法案が、下院の **Committee on Organization** を通過した。今後、本会議での議決を経て、上院の **Committee on Reorganization** で審議される運びである。DBM としては、上院の方が同法案に対して好意的であり、可決される見込みは大きいと見ている。

セーフティネットとしては、DOL（労働省）や TLRC により、退職者の職業訓練等、再就職を支援するプログラムが計画されている。

(4) 課題と実施の見通し

合理化計画の課題としてまず指摘されるのは、OPIF との関係である。政府機関の合理化計画が策定され業務の選択と集中がなされたあとで、それに基づいて OPIF を策定する、というのが本来あるべき順序であるが、現実には政策の調整なく同時並行的に進められている。

合理化案提出が遅れていること背景には、各省庁や GOCC の側の合理化案作成に係る能力と意思の問題が指摘されている。政府機関の予算と組織・人事に係る権限を有する DBM が本件を所管しているものの、各省・機関にとって合理化案を作成することに対するインセンティブや、作成しないことに対するペナルティーはない。また、DBM の側にも、審査能力の問題に加えて、審査基準、プロセス、予算・人員等の体制の問題がある。このほかに、円滑な実施のためには、政府部内、議会、労組等、関係各界の支持が必要である。さらに、行政府全体に及ぶ改革であることから政治の影響も考えられる。総じていえば、合理化計画の成功には、計画全体の効果的マネジメント、関係各界の支持、及び安定した政治環境が必要である。

計画全体の効果的マネジメントに関しては、後述のとおり、海外ドナーによる支援がある。

関係各界の支持や政治環境に関しては、弾劾決議の提出も予想され、その場合の政局流動化の影響を注意深く見守る必要がある。ただし、政府部内からは何ら反対意見は聞かれず、議会についても 2 年ほど前に反対の演説が 1 件あったほかは、反対はない、とのことである。労組のなかでは左派系の **Courage** が反対している。他の労組は、建前上一応反対の立場をとりながらも、政府との話し合いの場では同計画に理解を示しているとのことである。

全体として最終的にどれくらいの退職者が出るかは、各機関における個別の機能の必要性に関する判断によるので予想は困難であるが、政府部内には 30 万人のうち 10% 程度の削減（給与 55 億ペソの削減）を想定する向きもある。かかる数字については、退職金等の予算手当をするための前提とした大まかな見積りは一応あるが、そのような見積りがある

こと自体が「秘」とされている。合理化案実施のために、2006年度は、公務員保険基金（Government Service Insurance System：GSIS）の100億ペソに加えて、（インセンティブ分として？）更に100億ペソの予算手当をしている。

なお、「政府のコミットメントに疑いは抱いていないが、ペースが遅い」「在職を続ければ給与上昇が見込めるため、公務員にとって退職のインセンティブなし」（ADB）との評価が聞かれた。

4-1-4 合理化計画に関するドナーの支援

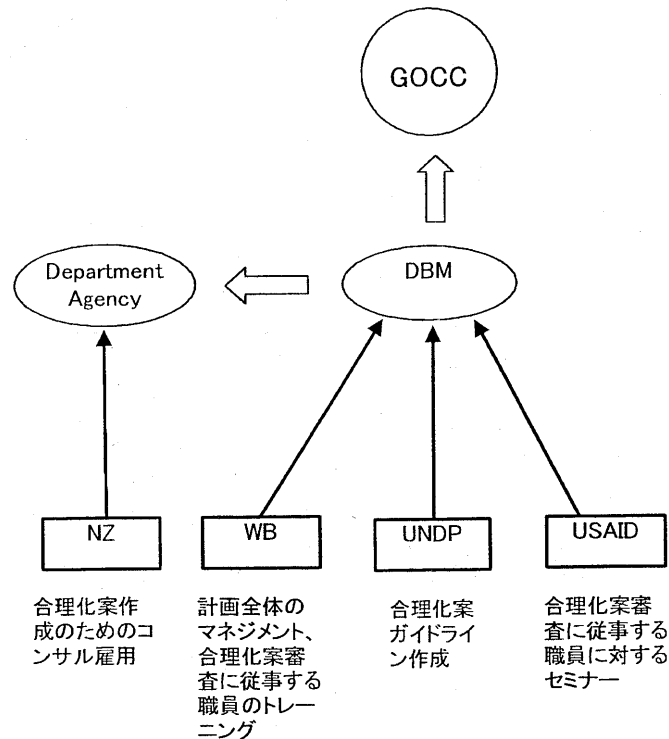


図4-4 合理化計画に関する支援

各ドナーにより以下の支援が行われている。

- ① 世界銀行：計画全体のマネジメント、DBM 職員のトレーニング
- ② 国連開発計画（UNDP）：合理化案のガイドライン策定、DBM 職員のトレーニング
- ③ USAID：合理化案審査のためのコンサルタント派遣
- ④ ニュージーランド（NZ）：合理化案作成のためのコンサルタント雇用（金額が小さいため各省とも未利用）

予算・行政管理省（DBM）では世界銀行の支援によるコンサルタント2名と、USAIDの支援による専門家1名を雇用している。コンサルタントは実際の業務についての助言・指導を行い、専門家はより一般的な問題についてレクチャーを行っている。これらの支援は、実際に業務を行ううえで大変役立っていると評価されている。このように合理化計画に関しては既に各ドナーから多くの支援を受けているが、完全にカバーされているわけではなく、例えば、BMB-Dに欠けている財務面の能力を補うため専門家を必要としているとの声が聞かれた。その他、フィ

リピンの教育機関からも講師を招いて、ビジネス的判断のノウハウを勉強しているとのことである。

このほか、世界銀行は、①行政機構の整理、②公務員の人事・給与制度改革、③退職公務員の再就職支援、を柱としたローンを検討しているが、合理化案の作成を援助供与の条件としており、合理化計画の遅れのため進んでいない。

人事院（CSC）については、合理化計画関連では外国からの支援はない。それ以外の分野に関しては、世界銀行から、公務員データベースの整備、職階の整備、パフォーマンスベースマネジメントに関する協力が進んでいる。

4-1-5 JICA の支援の方向性

上述のとおり、合理化計画に関しては、計画全体のマネジメントの支援や職員のトレーニング等、既に各ドナーによる支援が進んでおり、JICAとしてこの分野単独で支援を実施しても大きな効果は期待できないと思われる。他方、後述のGOCC改革支援の枠組みのなかで他ドナーと調整しつつ予算・行政管理省（DBM）に対する支援を行うことは検討の余地があると思われる。

4-2 GOCC 改革

GOCC赤字の削減は、MTPDP第7章「財政」において、歳出削減に関する重点6項目³⁶の1つとしてあげられている。

4-2-1 GOCC 概観

政府公社（Government-Owned and/or Controlled Corporation：GOCC）は、“Administrative Code of 1987”（Executive Order 292）において、「公共のニーズに係る機能を付与された機関で、政府が直接・間接に51%以上を所有する株式会社あるいは全部を所有するその他の法人」と定義されている。その範囲は、公務員社会保険、保健、文化振興、金融、水道、電力、石油、鉄道、空港、港湾、観光、郵便、タバコ、住宅、穀物供給、灌漑、職業技術普及、シンクタンク、インフラ投資、経済特区開発、テレビ、カジノ経営等、公共性に重きを置くものから企業性の高いものまで幅広い分野に及んでおり、親会社77社、子会社等52社の合計129社のGOCCが存在する（親会社の監督官庁別内訳は表4-1のとおり）。なお、1992年の最高裁の判断により、453のWater Districtも民間組織からGOCCにステータスに変更されたので、582のGOCCが存在するということになるが、Water Districtは他のGOCCと異なり、財務省（DOF）、予算・行政管理省（DBM）の監督には服しておらず、当局関係者の間でGOCCという場合、上述の129社を指すことが多く、本稿の記述もこれに従う。

なお、GOCC法といった類の、GOCC全般について包括的に規定する基本法はなく、実務上問題が生じた場合は、各GOCCの設置法や各種法令に定めるところに従って判断しているようである。

³⁶ ①省庁その他政府機関の分離・再編による任務・機能の明確化、②予算配分の重点化、③公共投資の優先順位づけ、④地方政府に委譲された事務に関する中央政府支出の合理化、⑤債務管理による債務負担の削減、⑥公企業赤字の削減

表 4 - 1 GOCC の監督官庁別内訳

Department of Agriculture	12
Department of Energy	5
Department of Environment and Natural Resources	2
Department of Finance	2
Department of Health	6
Department of Labor and Employment	1
Department of Land Reform	1
Department of National Defense	1
Department of Public Works and Highways	3
Department of Tourism	3
Department of Trade and Industry	6
Department of Transportation and Communication	8
National Economic and Development Authority	1
Office of the Press Secretary	1
Other Executive Offices	20

出所：DBM

4 - 2 - 2 GOCC の財務状況

(1) 総論

GOCC の財務データに関しては、会計検査院 (COA) が各社の財務諸表とその監査結果を公表しているほか、予算・行政管理省 (DBM) も集計データを公表している。これらの集計 (2004 年度) によれば、財務諸表を提出した 73 社 (親会社) のうち 30 社が赤字を計上しており (うち 9 社が農業部門)、8 社が債務超過に陥っている。ただし黒字を計上した会社との総合の差し引きでは黒字になっている。財務省監視下 14 社合計 (連結ベース、したがって数値は子会社 11 社を含む 25 社の合計を示す) が統合公的部門赤字 (CPSD)³⁷ の 15% を占めており、なかでも国家電力公社 (National Power Corporation : NPC) の赤字 (299 億 100 万ペソ) は CPSD の 13% で、その大きさが際立っている。赤字額の大きい GOCC を表 4 - 2 に示した。なお、統合公的部門赤字は GDP 比 4.9% である。

赤字企業は、補助金を受けているケースが多い。補助金の額が最も大きいのは国家食糧庁 (National Food Authority : NFA) で (48 億 3,100 万ペソ)、全社合計 (115 億 6,900 万ペソ) の 42% である。また税金免除によるサポートを受けている企業も多いが (19 社が黒字であるにもかかわらず法人税を払っていない)、どのような GOCC が税を免除されるのかについての基準は不明確である (公益性が高い企業が税免除ともいえない)。これら補助金による赤字補填や税免除の実態は、GOCC の独立採算性に問題があることを示している。

³⁷ 「統合公的部門」は、中央政府、地方政府、社会保障基金、財務省監視下 GOCC14 社等を含む。

表 4 - 2 GOCC 赤字

	赤字額 (Million peso)	対 CPSD 比
National Power Corporation (NPC)	29,901	12.6%
National Food Authority (NFA)	6,470	2.7%
Light Rail Transit Authority (LRTA)	1,464	0.6%
Philippine National Railway (PNR)	1,124	0.5%
14 Monitored GOCCs (Net)	35,939	15.2%
Consolidated Public Sector Deficit	236,702	100.0%

(COA、DBM のデータを基に作成)

GOCC の債務 (124 社、2004 年) は 3 兆 6,981 億ペソ (GDP 比 77%) で、前年比 5 % 減少している。このうちの 41% が財務省監視 14 社の債務で、NPC 1 社で全 GOCC の 32% を占めている。債務額の大きい GOCC を表 4 - 2 に示した。なお、公的部門総合債務は対 GDP 比 96%。資金調達先は海外が多く、大きな為替リスクにさらされている (借入金・公社債合計の 70% が対外債務、借入金に限れば 97% が対外借入)。GOCC はその対外債務について政府保証を供与されているケースが多く、政府の偶発債務 [GOCC / GFI、保証機関、BOT、独立系発電事業者 (IPP) の合計] のうち、GOCC に係るものが 43% を占める (表 4 - 3 参照)。

表 4 - 3 GOCC 債務

	債務額等 (Million peso)	全 GOCC 債務 に対する比率	対 CPSD 比	対 GDP 比
National Power Corporation (NPC)	1,181,321	31.9%	25.5%	24.5%
Philippine National Oil Company (PNOC)	107,369	2.9%	2.3%	2.2%
Light Rail Transit Authority (LRTA)	45,828	1.2%	1.0%	0.9%
National Food Authority (NFA)	43,202	1.2%	0.9%	0.9%
Metropolitan Waterworks and Sewerage System (MWSS)	29,282	0.8%	0.6%	0.6%
14 Monitored GOCCs	1,520,993	41.1%	32.8%	31.5%
124 GOCCs Total	3,698,120	100.0%	-	76.6%
Consolidated Public Sector Debt	4,637,200	-	100.0%	96.1%
GDP	4,826,300	-	-	100.0%

(COA、DBM のデータを基に作成)

(2) 各 論

財務省 (DOF) のモニタリング対象 14 社 (表 4 - 4) につき、2003 年及び 2004 年の各社の財務諸表に基づき、その業務と財務の概要を以下に整理した³⁸。特に、NFA、国家配

³⁸ 財務上のポイントの整理には、本来、5 年分程度の財務諸表の分析と個別の訪問調査が必要である。以下は各 GOCC の財務データの信頼性に関する考慮には重きを置かず、あくまで参考までに行った簡便な分析である。

電公社（NEA）、NPC、LRTA、フィリピン国営鉄道（PNR）は、財務上懸念が大きいといわざるを得ない。なお、「監査結果」の意味するところは次のとおりであり、各社の財務管理能力を反映しているとみることができる³⁹。

- ・「適性意見」：財務諸表は適正である。
- ・「限定付適性意見」：指摘事項を除いて財務諸表は適性である（指摘事項があるが、財務諸表全体に与える影響が小さい）。
- ・「不適正意見」：財務諸表は不適正である（指摘事項があり、財務諸表に与える影響が大きい）。
- ・「意見差し控え」：財務諸表に対する意見を表明するために必要な監査手続きが実施できなかったため、意見を差し控える。

1) National Food Authority (NFA)

- a) 業務内容：コメ・その他の穀物の安定供給と価格の安定、及び食糧の安全を目的として、これらの穀物の公定価格による調達、輸入、備蓄、流通を行う。職員数5,614名。1972年設立。事業の合理化・一部民営化を検討中、関連法案が議会で提出されている。
- b) 財務状況：1998年以降営業赤字を計上しており、債務超過。銀行借入に大きく依存、その利払いも負担になっている。政府は補助金を急増させて赤字を補填している（補助金受取額は全GOCCのなかで最大）。補助金増によっても借入の返済は賄っておらず、返済のために借入を行っている状況。現状のまま推移すれば補助金及び借入金が更に膨らむことは避けられない。
- c) 監査結果：限定付適正（売掛金に係る記録の不備及び計上ミスほか）

2) National Irrigation Administration (NIA)

- a) 業務内容：灌漑の整備・管理・改良。1963年設立。
- b) 財務状況：オペレーションに関しては、人件費率の大きさもあり（総費用に占める割合72%）、灌漑施設使用料等では費用をカバーできず連続して収支マイナスを計上している。設備投資に関しては、政府機関の出資及びドナー等からの借入によっている。自己資本比率が高く（68%）、財務安全性の面で差し迫った懸念は生じていない模様。しかし、固定長期適合比率は100%を超えており（111%）、全般的に資金タイト化の兆候がみられるところから、借入返済計画のレビューとその実施状況のフォローが必要である。
- c) 監査結果：意見差し控え

3) National Electrification Administration (NEA)

- a) 業務内容：地方電化推進のため、全国の配電組合（Electric Cooperative：EC）に対する融資及び補助金供与を通じて配電設備整備を行う。融資の原資は直接あるい

³⁹ 我が国をはじめ先進諸国の監査実務において、「適性意見」以外の監査意見を付されるケースはまれであり、そのような場合、当該企業は信用性が著しく劣るとみなされるのが普通である。

- は政府を通じた対外借入。1960年政府機関として設立、1973年にGOCCに改組。
- b) 財務状況：債務超過に陥っている。借入の利子が総費用の35%（経常費用の72%）を占め、赤字の最大要因になっている。また、対外借入に係る為替の影響が大きく、2004年はこの為替差損が赤字要因の第2位。PSALM、EC等からの元利回収分を、ECに対する貸付や借入返済に充当しており、一見資金循環に問題はないように見えるが、損益計算書に計上されている利子に比して実際の利払い額が小さく、利払いが滞っている可能性も考えられる。
 - c) 監査結果：限定付適性（会計手続きの不備ほか）
- 4) National Power Corporation (NPC)
- a) 業務内容：発電所・送電設備等の建設、電力供給を目的に1936年設立。「電力産業改革法」（2001年）により、発電部門（自由化）と送電部門（民間に事業委託）に分離、2009年までの完了をめざして民営化に取り組んでいる。
 - b) 財務状況：連続して赤字を計上、債務超過に陥っている。料金水準の据え置きや独立発電事業者に対する取扱い（買取保証、設備使用料のIPPに対する支払い、用地取得費・燃料費・為替差損のNPC負担）もあり財務状況は悪化した。その改善を目的として「電力産業改革法」は、電力産業資産・負債管理会社（PSALM）に資産・負債を移管し、発電所の売却収入を債務返済にあてることを規定、政府は計5,000億ペソの負債を引き受ける方針であるが、結論はまだ出ていない。なお、2005年は、発電料金値上げ、債務2,000億ペソの政府引き受けによりNPCの収支は改善した。
 - c) 監査結果：限定付適性（異常な数値や検証不可能な数値の存在等）
- 5) Philippine National Oil Company (PNOC)
- a) 業務内容：石油の安定供給を目的として、子会社等7社とともに、石油・天然ガス・石炭の開発、生産、輸入、流通、備蓄等を行う。1973年設立。合理化案として、MTPDPでは特定プロジェクトへの投資支出の制限等が提案されている。
 - b) 財務状況：収益性が極めて高く、潤沢な営業キャッシュフローで借入金の返済を行っている。資金は循環しておりその持続性に懸念は生じていない。
 - c) 監査結果：適正
- 6) Local Water Utilities Administration (LWUA)
- a) 業務内容：地方水道整備のため、全国のWater Districtを通じ設備投資を行う。1973年設立。
 - b) 財務状況：収支は連続してマイナスになっているが2004年度は受取利息の増加により前年度と比較してマイナス額は減少した。借入が大きいものの資金は循環している。自己資本も相当程度あり、資金の持続性に特段の懸念は生じていない。ただし、投資と返済に係るキャッシュアウトが借入を上回ったため資金は減少している。
 - c) 監査結果：適性

- 7) Metropolitan Waterworks and Sewerage System (MWSS)
- a) 業務内容：飲料水の供給、配水。
 - b) 財務状況：収益性は高いものの、借入金残高が大きく、その返済のために新規の借入を行っている。設備投資は償却の範囲内で、自己資本比率も高く財務の安全性に差し迫った懸念が生じているわけではないが、資金はタイト化しているため、今後も資金調達が順調に行われ設備更新が可能か、その資金計画をレビューする必要がある。
 - c) 監査結果：限定付適性（有形固定資産等の計上ミス）
- 8) National Development Company (NDC)
- a) 業務内容：開発プロジェクトへの投資。合理化案として、MTPDPでは関係会社の整理・売却、ファンド投資に係る利子・配当収入の極大化を提案している。
 - b) 財務状況：支払利息が大きく（総費用の39%）、これに加えて貸倒や投資損失に対する引当の費用がかさみ、連続して赤字を計上。ただし営業キャッシュフローはプラスで、これと投資収入により借入を返済。借入比率は高いものの資金は循環しており、その持続性に懸念は生じていない。
 - c) 監査結果：適性
- 9) Philippine Economic Zone Authority (PEZA)
- a) 業務内容：経済特区の整備、運営、管理。経済特区に対する電力や水道の供給。
 - b) 財務状況：電力使用料による収益好調。設備投資は現状維持程度で規模も小さく償却の範囲内。借入返済も営業キャッシュフローで賄っており、資金の持続性に懸念はない。
 - c) 監査結果：限定付適性（土地、買掛金に係る記録の不備）
- 10) Light Rail Transit Authority (LRTA)
- a) 業務内容：首都圏軽量鉄道の整備、運営、維持管理。職員数1,707名。合理化案として、MTPDPでは、料金システムの改善、資産の有効活用、旅客輸送以外の収入源の検討が提案されている。
 - b) 財務状況：毎年巨額の赤字を計上、債務超過に陥っている。借入金残高も大きく、料金収入ではその利払いすらカバーできていない。この営業赤字や設備投資はすべて借入で賄われているが、自力返済の見通しは立っていない。
 - c) 監査結果：限定付適正（有形固定資産等に係る計上ミス）
- 11) Philippine National Railways (PNR)
- a) 業務内容：鉄道の整備、運営、維持管理
 - b) 財務状況：運賃収入が極めて少なく費用の12%しかカバーできていない。利払い負担が大きく、総費用の53%を占めていることも大きな赤字要因。多額の債務超過に陥っている。債務の延滞も生じている模様。元利返済と設備維持の資金手当はできていると解されるが、財務諸表の信頼性に疑問がある点に注意。

c) 監査結果：不適正

12) Philippine Ports Authority (PPA)

a) 業務内容：港湾の運営、維持・管理

b) 財務状況：収益性は極めて高い。営業キャッシュフローで借入金を返済したうえ設備投資の大半を賄っている。新規借入への依存は少ない。自己資本比率も高く、資金の持続性に懸念は生じていない。

c) 監査結果：限定付適性（買掛金等の計上ミス）

13) Home Guarantee Corporation (HGC)

a) 業務内容：住宅融資に係る保証の供与。1950年設立。

b) 財務状況：公社債で資金を調達、その利子が総費用の73%を占め、収支はマイナス。保証限度額は正味財産の20倍（2004年は1,441億2,700万ペソ）。

c) 監査結果：適性

14) National Housing Authority (NHA)

a) 業務内容：都市低所得層のための住宅の開発・供給、再定住プログラムの実施、及び不動産会社等に対する技術支援。1975年設立。職員数1,697名。合理化案としてMTPDPでは、ライセンス・フィーの適正化を通じた収入拡大を提案している

b) 財務状況：再定住プロジェクト実施のため、総費用を上回る額の補助金を受けている。自己資本比率は75%で、財務の安全性には懸念は生じていない。借入依存が少なく補助金を支給され収支がプラスになっている一方で資金繰りがタイトなのは、在庫や債権の増加による。債権増の背景として債権回収に遅れが生じている可能性も考えられる。

c) 監査結果：限定付適正（売掛金等に関する監査手続きの実施不能）

表 4 - 4 財務省監視下の GOCC

	名称	ライン省庁	財務データ(Million Peso、2004年、連結ベース)											
			総資産	純資産	負債	収入 (うち 借入金及び 公社債)	費用(税 金を含む)	差引 (うち支払 利息)	補助金	利益 (損失)	営業CF	返済		
1	National Food Authority (NFA)	Dep of Agriculture	20,046	-23,158	43,202	10,151	20,549	31,850	2,917	-11,301	4,831	-6,470	2,445	14,121
2	National Irrigation Administration (NIA)	Dep of Agriculture	45,437	30,967	14,470	6,631	1,373	1,555	-	-182	50	-132	-29	-
3	National Electrification Administration (NEA)	Dep of Energy	22,122	-229	22,351	9,599	884	1,365	483	-481	440	-41	1,572	1,087
4	National Power Corporation (NPC)	Dep of Energy	1,055,552	-124,769	1,181,321	368,609	176,777	206,678	30,248	-29,901	0	-29,901	-6,943	28,784
5	Philippine National Oil Company (PNOC)	Dep of Energy	134,463	27,049	107,369	71,758	29,154	20,519	1,466	8,635	0	8,635	5,729	3,861
6	Local Water Utilities Administration (LWUA)	Dep of Public Works and Highways	14,896	4,087	10,809	10,205	1,806	2,066	425	-260	0	-260	441	386
7	Metropolitan Waterworks and Sewerage System (MWSS)	Dep of Public Works and Highways	69,933	40,651	29,282	25,252	2,921	2,259	518	662	0	662	204	9,193
8	National Development Company (NDC)	Dep of Trade & Industry	6,870	711	6,159	5,229	905	1,217	480	-312	0	-312	233	5,294
9	Philippine Economic Zone Authority (PEZA)	Dep of Trade & Industry	5,325	1,983	3,342	1,721	5,262	4,770	110	492	0	492	1,340	596
10	Light Rail Transit Authority (LRTA)	Dep of Transport & Communications	42,781	-3,047	45,828	43,877	971	2,470	1,020	-1,499	35	-1,464	-1,155	251
11	Philippine National Railways (PNR)	Dep of Transport & Communications	12,348	-7,777	20,124	5,737	182	1,505	805	-1,323	199	-1,124	1,562	1,143
12	Philippine Ports Authority (PPA)	Dep of Transport & Communications	78,835	67,283	11,552	8,401	5,615	3,650	140	1,965	0	1,965	3,485	566
13	Home Guarantee Corporation (HGC)	Other executive offices	26,624	6,845	19,779	10,116	438	992	723	-554		-554	2,668	0
14	National Housing Authority (NHA)	Other executive offices	21,472	16,067	5,405	858	721	716	2	5	761	766	-209	10
25社計(監視14社+子会社11社)			1,556,704	36,663	1,520,993	578,144	247,558	281,612	39,337	-34,054	6,316	-27,738	11,343	65,292
全124社計			4,506,031	807,911	3,698,120	1,577,898	549,822	536,443	88,367	13,379	11,569	24,948	66,551	104,139

(COA のデータを基に作成)

4-2-3 GOCCに関連する政府機関の役割・権限・機能

GOCCの監督に関しては、財務省（DOF）が一義的な役割を担っているが、Water Districtを除くすべてのGOCCが財務省（DOF）、予算・行政管理省（DBM）、会計検査院（COA）への財務諸表の提出を義務づけられているほか、政府機関から種々のモニタリングや承認を受けており、その権限関係は相当複雑である。モニタリングに関しては、DOFは主として財務の観点、DBMは主として人・組織の観点からそれぞれ実施している。GOCCに対する主たる監督権限は、大統領府（マルコス政権）→財務省（アキノ政権）→大統領府（ラモス政権）→財務省（アロヨ政権）、というように政権の交代とともに変遷してきており、今後も同様の変遷を経るのか留意する必要がある。

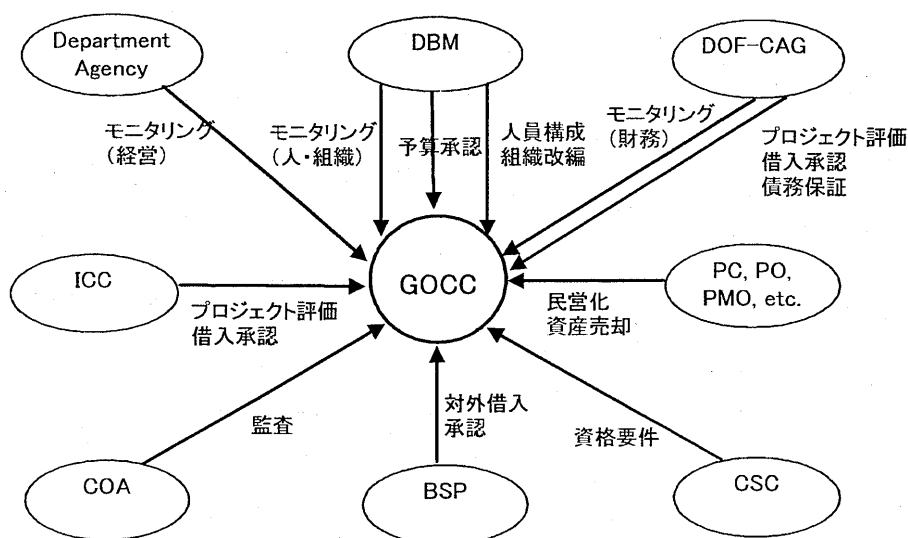


図 4-5 GOCC と関係機関

(1) 財務省（DOF）

財務省（DOF）の Corporate Affairs Group は、GOCC の経営向上、情報開示・財政規律の徹底を任務としており、GOCC から財務諸表の提出を受け、主要 14 社についてその財務状況・活動計画等をモニタリングしている（モニタリング対象 14 社は表 4-4 のとおり。3 社の追加を検討中の由）。GOCC のうちこの 14 社が国家予算上 Consolidated Public Sector のカテゴリーに分類されている。プロジェクトの審査に関しては、ICC がプロジェクトの技術的・財務的・経済的・社会的効用の側面から審査するのに対し、DOF は、プロジェクトが GOCC 財務に与える影響の観点から見るとしている⁴⁰。

(2) 予算・行政管理省（DBM）

予算・行政管理省（DBM）の Budget and Management Bureau-D（BMB-D）は、GOCC から組織・人員構成・給与計画等の報告を受けて、モニタリングを実施している。また、DBM は、モニタリングのほかに補助金を含む各社の予算案を承認する権限を有しているが（予算案の提出は親会社のみ、子会社は親会社に提出）、各社の autonomy を尊重し、予算の詳細

⁴⁰ NEDA による説明。

には立ち入らず、法令や政府の方針に反しない限り、これを承認しているとのことである。

なお、モニタリングの有効性については、「経営に関する実質的な監督は、Boardメンバーやライン省庁が担っており、財務省（DOF）や予算・行政管理省（DBM）のモニタリングで詳細まで把握するのは困難であろう」⁴¹との見方が示された。

(3) ライン省庁

ライン省庁は各社の Board 構成メンバーとして経営陣を監視する役割を担っている。Board メンバーは大統領が任命する。Board の政府委員に対する評価に関しては、「リスクを避けがちで経営監視を担う意思やインセンティブがなく、経営執行者の権限が限定的であることが問題」⁴²という見方と、「財務省（DOF）や監督官庁のメンバーの方がより積極的である。また、割合としては民間人メンバーの方が多いうえ、実際の経営権限は Board よりも執行役員が握っており、経営上の決定についてかなりの裁量がある」⁴³という、相反する見方が示されている。

(4) 会計検査院（COA）

会計検査院（COA）は、国、GOCC、地方政府の監査を行う憲法上の独立機関である。Water District を除くすべての GOCC は、会計検査院（COA）の監査対象となっており、その監査結果は会計検査院（COA）のホームページ上に公表される。監査報告書において、「限定付適正意見」（会計処理の誤り等があるが財務諸表全体に与える影響は小さいので「不適正」とまではいえず、指摘事項を除けばおおむね「適正」、という趣旨の意見）を付されているケースが散見され、財務諸表の信頼性ないし財務諸表作成能力に問題のある GOCC が多いことが分かる。

会計基準については、International Public Sector Accounting Standards（IPSAS）をベースにした Philippines Government Accounting Standards（PGAS）に準拠している。ただし、政府部門内においても、BTr は現金主義、BSP は発生主義、といった具合に、対応は必ずしも統一されていない。また、国際基準への準拠と勘定体系の簡素化を目的として、New Government Accounting System が導入されており、中央政府及び地方政府では 2001 年から、GOCC では 2005 年から開始し、現在までに 4 社の GOCC で採用している。

会計検査院（COA）としては、財務諸表の正確性・準拠性のみならず、経済性・効率性・有効性の観点から、政府機関、セクター、政府全体それぞれのレベルの Value for Money 実現を目的とした監査を行っているとのことである。また、UNDP の支援を得て、リスクに基づいた監査のアプローチが開発され、「GOCC の経営の効率化を志向した監査を行うようになっているので、かかる監査の結果が GOCC の経営に反映されるような仕組みを構築できれば、その経営改善に COA が貢献できることは多い」としている。近年は、予算編成の際の議会や各省からの照会や相談、投資家からのコンフォートレター⁴⁴の依頼等が

⁴¹ 会計検査院（COA）

⁴² LRTA 派遣専門家

⁴³ 会計検査院（COA）

⁴⁴ 目論見書の記載内容に誤りがないかどうかについて確認作業をしたことを示す文書

増えており、監査の有用性に対する理解が増しているとのことである。

会計検査院 (COA) の GOCC に関する経験や知識の蓄積についてはドナーも注目しており、「GOCC 関連の調査・支援を行う場合、第一に活用すべきもの」(USAID) との認識が示された。

(5) 人事院 (CSC)

人事院 (CSC) は、中央及び 15 の地域局、105 の地方事務所に 1,350 名の職員を擁し、公務員の職務資格要件の決定等を担っている。公務員の給与・職階の決定に関する権限、及びポストの改廃に関する権限については、人事院 (CSC) と予算・行政管理省 (DBM) の間でその理解に若干の齟齬が生じている。“Administrative Code of 1987” (Executive Order 292) は CSC に、“Compensation and Position Classification Act of 1989” (Republic Act 6758) は予算・行政管理省 (DBM) にこれらの権限を付与しているためであるが⁴⁵、実務上予算・行政管理省 (DBM) が主たる責任を負っているようである。

(6) 投資調整委員会 (ICC)

投資調整委員会 (ICC) は、ODA 及び BOT プロジェクトを対象として、財政・金融・国際収支の観点から評価を行い、借入計画を含んだその実施について大統領に提言を行う省庁横断的組織である。DOF 長官を議長、NEDA 長官を共同議長とし、農業省 (DOA) 長官、貿易産業省 (DTI) 長官、DBM 長官、BSP 総裁をメンバーとする。NEDA が事務局を務める。GOCC の借入については、ICC 及び DOF の承認が必要である。

(7) 中央銀行 (BSP)

GOCC が対外借入を行う場合、BSP の承認が必要である。

(8) 民営化に関連する組織

民営化委員会 (PC)、Privatization Office (DOF - PO)、Privatization Management Office (DOF-PMO) 等の組織がある (表 4 - 6 参照)。

4 - 2 - 4 GOCC 改革の現状と課題

GOCC 改革を通じた財政改善の方法としては、民営化、及び GOCC の経営改善が考えられる。これらの財政へのインパクトに関しては、前者は、売却収入をもたらすほか、補助金・出資・貸付の減少が期待できる。後者は、配当収入・税収の増加、補助金・出資・貸付の減少等の効果を生む。

(1) 民営化

1) 経緯

フィリピン政府は、1986 年、布告第 50 号 (Proclamation No. 50) を公布、「民営化委員会」(計画策定) 及び「資産民営化トラスト」(資産等の売却) を設置して、GOCC の

⁴⁵ EO292 Sec12 (4)、及び RA6758 Sec2 参照。

民営化・政府保有資産の売却に取り組み、1997年のマニラ首都圏上下水道局の民営化等の大規模プロジェクトの成功にみられるように、一定の成果をあげてきた。1987～2001年の民営化による売却収入の実績は表4-5のとおりである。その要因については、「経済基盤拡大の好機とみる国内外の民間資本が存在したこと」が指摘されている⁴⁶。しかし、民営化収入は減少傾向にあり、2002年以降は4～6億ペソにとどまっている。

DOFによれば、以前は民営化が主流であったが、現在は資産売却と民間資本の有効活用が中心とのことである。DOFは、「民営化することが適切であると思われるGOCCはおおむねこれを了し、残りは公共性が高く民営化の必要性が低い機関であることが減少の背景にある」としている。この点についてUSAIDによる分析は、民営化対象企業より、むしろ対象になっていない企業の方が、経営成績が良く買い手もつきやすい旨指摘している。

表4-5 民営化による売却収入（1987～2001）

(十億ペソ)

PMO	PCGG	GOCC	BCDA	Others	Total
50.76	24.8	82.43	39.18	3.35	200.52
25%	12%	41%	20%	2%	100%

出所：USAID (2005) “Structuring a Privatization Program for the Privatization Office of the Department of Finance”

また、フィリピンにおける民営化の特徴として、「公益事業、とりわけ電力事業に着目すると、政府が参入企業に政府保証を付与し、企業が直面する様々なリスクを軽減するような形で民営化している場合が多く、民営化が企業と国民の双方にもたらす負担を政府が抱え込んだ結果、最終的には政府の偶発債務が増加し、近年、再び形を変えた公的債務問題として迫っていること」⁴⁷があげられている。

⁴⁶ 鈴木 (2005) 「民営化－『小さな政府』のコスト」

⁴⁷ 鈴木 (2005) 「民営化－『小さな政府』のコスト」

2) 関係機関

表 4-6 民営化にかかわる機関とその役割

組 織	概 要
Privatization Council (PC)	<ul style="list-style-type: none"> ・財務長官を長とし、DBM、NEDA、司法省 (DOJ) の各長官をメンバーとする委員会 ・基本方針の策定、売却資産や GOCC の選定、売却方法の決定等を行う。 ・CAG の前身である政府公社監督調整委員会 (GCMCC) の設立法では、どの企業・資産を売却するかの決定は CAG の役割ということになっており、権限関係が必ずしも明確でない部分が見られる、との指摘あり。
Privatization Office (DOF-PO)	<ul style="list-style-type: none"> ・Privatization Council の事務局機能を担う。 ・財務省の一組織 ・職員数 6 名 ・その組織能力については、「人員不足で GOCC の分析は無理」(ADB) との声が聞かれる一方、「PO の Singson 次官は若く有能で政治的コネもある人物。決定権は Privatization Council にあるとはいえ、同次官の手腕に一目置いている」(USAID) との評価もある。
Privatization Management Office (DOF-PMO)	<ul style="list-style-type: none"> ・実際の売却を手がける。 ・財務省の一組織 ・職員数 90 名
ライン省庁・GOCC	<ul style="list-style-type: none"> ・自ら売却を手がけるケースがある。
Presidential Commission on Good Government (PCGG)	<ul style="list-style-type: none"> ・マルコス政権の没収資産の売却を手がける。 ・大統領府の下にある委員会 ・職員数 190 名
Base Conversion Development Authority (BCDA)	<ul style="list-style-type: none"> ・基地跡等の資産を管轄する GOCC

(ヒアリングを基に作成)

3) Government Asset Management Authority (GAMA) 法案⁴⁸

民営化を推進する体制として、関係機関が多岐にわたり権限関係が複雑であるという問題を抱えている。この点の改善を念頭に置いて、Privatization Council (PC)、Privatization Office (PO)、Privatization Management Office (PMO)、Presidential Commission on Good Government (PCGG) の機能の一元化をめざす政府資産管理庁設立法案〔Government Asset Management Authority (GAMA) Bill〕が議会で審議中である。

GAMA には、民営化対象選定に係る包括的プランの作成・実施、不良資産の管理・再建・処分に係る指針の作成、売却の承認、等の役割が期待されている (Sec. 5)。その

⁴⁸ 法案本文は、付属資料 2. 参照。

Governing Board は、財務長官を委員長とし、法務長官、国家経済開発庁長官、貿易産業長官、予算・行政管理長官、2名の民間委員をメンバーとする (Sec. 6)。また、Administrator (任期5年) が、Board に対する政策提言、Board の承認を得た政策の実施、予算、人事等、GAMA の運営を行う旨規定している (Sec. 10 & 11)。

4) 民営化予定案件

Privatization Office によれば、以下の GOCC や資産が2006年中の売却候補としてあげられているが、USAID は、「民営化は計画の50%実現すれば成功といえるので、実現するとしても、あとの4件であろう」とみている。この4件に関しては、フィリピン側が自前でアドバイザーを雇用して進めており、真剣さが感じられることが理由の由。

- ・ MWSS-Maynilad Water
- ・ PNOC-Energy Development Corporation
- ・ Nonoc Mines Inc.
- ・ Government shares in San Miguel Corporation
- ・ Radio Philippines Network (RPN9)
- ・ Intercontinental Broadcasting Corporation (IBC13)
- ・ Philippine Postal Corp. (PhilPost)

5) NPC の民営化 (電力セクター改革)

「電力産業改革法」(2001年)により、発電部門(自由化)と送電部門(民間に事業委託)に分離、2009年までの完了をめざして民営化に取り組んでいる。同法では、電力産業資産・負債管理会社(PSALM)に資産・負債を移管、発電所の売却収入を債務返済にあてることが規定されている(政府は計5,000億ペソの負債を引き受ける方針であるが、結論はまだ出ていない)。発電料金値上げ、債務2,000億ペソの政府引き受けにより NPC の収支は改善したが、送電部門の民間委託は進展していない⁴⁹。

6) 民営化の課題

戦略の欠如、及びフィリピン関係当局の体制の不備(特に GOCC データベースの不備)、の2点が重要な改善点として指摘されている⁵⁰。

すなわち、どういった資産・GOCC を売却するのかについての方針、スケジュール、売却収入の最大化と資産の民間セクターへの即時移転のどちらを優先するのか、財政上のニーズに応えるのかそれとは独立に考えるのか、といった目的が不明確なため、恣意的な売却が行われているのである。

また、ITの体制、特に GOCC データベースが整っていないこと、関係機関が多くその権限関係も複雑なこと、職員のスキルが不足していること、等の問題のため、民営化のプロセスが非効率になっている。

⁴⁹ 詳細は、付属資料3.「フィリピンの電力事情」参照。

⁵⁰ USAID (2005)

(2) 経営改善

GOCCのなかには赤字の企業も多く、これを補填するための補助金支出の増加や配当収入・税収の減少が財政赤字の一因になっているほか、GOCC債務に対する政府保証が偶発債務としてリスクの増加を招いており、GOCCの経営改善の必要性が指摘されている。

GOCCの経営とその監視については、各社の経営執行役員とBoardが一義的な責任を有している。Boardにはライン省庁幹部が参加しているほか、民間企業出身のメンバーも多く、その経験や能力は千差万別であるが、コミットメントの弱さや経営感覚の欠如を指摘する声も強く、特に財務管理能力については、会計検査院の報告書から判断されるとおり、問題のあるGOCCが多い。

その一方で、GOCCはライン省庁による経営面の監督、財務省(DOF)による財務面の監督(特に借入承認や政府保証供与)、予算・行政管理省による人・組織・予算面の監督を受けており、その意思決定にはこれら監督官庁の意向が影響してくる。したがって、経営改善にあたっては、経営陣による個別の改善努力に加えて、これら関係機関による監督機能の調整・強化や支援体制の充実も併せて考慮する必要がある。各省庁とも横の連絡・調整が不十分なまま個別に対応しており、また、現在の人員や体制では詳細な監視を行うことは困難な現状を踏まえると、GOCC管理方針や手法の抜本的な見直しが必要であると思われる。

このほか、より根本的な問題として、GOCCがどういった役割を果たすべきかについて、政府の意思が必ずしも明確でない点も重要な問題点である。

総じていえば、GOCCの経営改善に関しては、①政府のビジョンの問題(GOCCの役割の再定義と民営化・経営改善戦略)、②当局の体制の問題(監視体制、ガバナンス)、③各社の経営能力の問題(経営者の経験不足、財務管理能力)といった各レベルの問題がある。これらの問題を総合的にとらえ、その改善を一元的に担う委員会や担当大臣の設置が検討課題になるとと思われる。

4-2-5 GOCCに関するドナーの支援

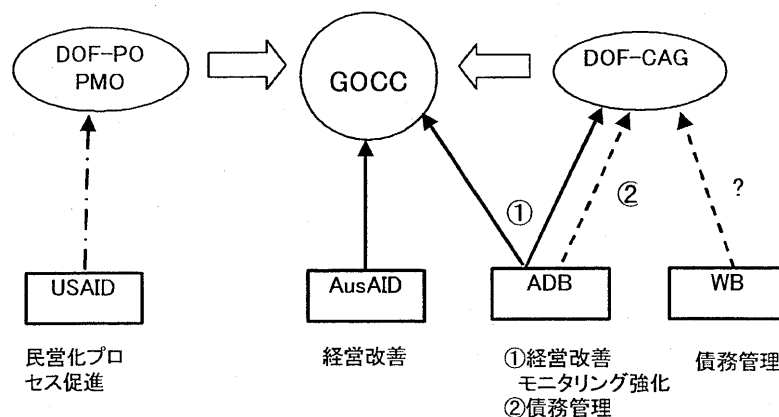


図4-6 GOCCに関する支援

(1) GOCCの経営改善・モニタリング強化(ADB及びAusAID)

ADBは、3～5社のGOCCを選定し(DOF-CAGで選定中)、その財務状況の分析と経営改善、及び主務官庁であるDOF-CAGのモニタリング体制強化を組み合わせ実施する

ことを内容とする TA（18 か月間）を計画中である。上からのアプローチと下からのアプローチを組み合わせるにより相乗効果をねらったものである。実施機関はDOFであるが、ADB としては、DBM を関与させることを企図している。ただし、この点については必ずしも DOF の同意が得られていない模様である。

AusAID は、この ADB の計画と歩調を合わせ、同じく GOCC の財務分析と経営改善を目的とした TA を開始する予定である。ただし、DOF-CAG に対する支援は行わず、GOCC のみを対象に実施することになっている。既に対象となる 4 社の GOCC の選定を終えている（NFA、NPC、NEA、Quedancor）。本件は ADB の発案によるものであるが、AusAID としては、お互いの調査結果データの共有よりも、それぞれが違った角度からアプローチすることによって効果的な支援ができる点に着目してこれに乗ったものであるとして、協調のなかにも独自の立場を強調している。

ADB、AusAID とともに、日本がこの領域で活動することは歓迎しており、今後も緊密に情報交換を行っていききたいとの希望が表明された。

(2) 債務管理（ADB）

ADB は、リスク管理体制強化、データベース構築等を内容とする TA 実施を計画している。活動内容は以下のとおりである。

- ① DOF の戦略策定及びリスク管理体制の強化
- ② 公共部門の債務・偶発債務の分析
- ③ GOCC / GFI プロジェクトの審査体制の分析
- ④ 政府年金債務のレビュー
- ⑤ 債務管理に係る政府各機関の役割・機能の見直し
- ⑥ 国際的知見の提供
- ⑦ 債務データベース構築支援
- ⑧ トレーニング実施

(3) 民営化プロセス促進（USAID）

USAID は、DOF の Privatization Office を中心に、民営化プロセス促進に係る協力を実施している。2005 年、Privatization Office にアドバイザー 2 名を派遣し（2 か月間程度）、民営化計画の再活性化を目的とした TA を実施し、現状調査、アドバイザー、戦略構築やデータベース整備に関する提言等を行った。そこでは、戦略なき民営化、及びフィリピン関係当局の GOCC データベースの不備、の 2 点を重要な改善点として指摘している。

この提言に基づいて、①民営化プロセスのコンサルタント雇用支援、及び②資産内容の精査、の 2 件を具体的案件として計画中である。①については、実際の民営化手続きに関するアドバイザーを成功報酬ベースで行う transaction advisors を雇用・管理するに際して必要な支援、例えば、タームズ・オブ・レファレンス（TOR）作成、入札手続き書類整備、資産査定レビュー等に対する助言・指導を行うもので、投資専門家 2 名と法律専門家 1 名を投入することになっており、うち 1 名は既に着任している。期間はパートタイムベースで 6 か月間。②については、民営化予定の GOCC について、資産内容を精査するとともに、資産の種類、法律上・財務上の問題、経緯等の情報を整理したうえ、民営化すべ

き GOCC や資産を選定・優先づけするための基準を作成、さらに民営化プロセスのガイドライン作成を行うものである。ただし、②は実施するかどうか未定の由である。

(4) 会計・人事制度に関する支援

GOCC を側面から支える制度面の取り組みとして、会計検査院 (COA) や人事院 (CSC) に対する支援が行われている。会計検査院は、UNDP の支援を得て、リスクに基づいた監査のアプローチを開発し、これに基づいて GOCC の経営の効率化を志向した監査を行うようになってきている。この動きは、会計検査院が財務諸表の正確性・準拠性のみならず、経済性・効率性・有効性の観点から、政府機関、セクター、政府全体それぞれのレベルの Value for Money (VFM) 実現を目的とした監査を導入している方向性に沿ったものである。かかる VFM を重視した監査の結果が GOCC の経営に反映されるような仕組みを構築できれば、その経営改善に貢献するところは大きいと思われる。

このほか、ADB が、ODA 関係省庁の政策・手続きの調整及び能力向上に係る TA (“Harmonization and Managing Results”⁵¹) の 1 コンポーネントとして、New Government Accounting System (NGAS) と他省庁のシステム (DBM の e-Budget System や Commission on Information and Communication Technology-National Computer Center の e-LGU) の調和、及び NGAS と他国の会計制度との比較分析に係る協力を計画している。

人事院については、世界銀行により、公務員データベースの整備、職階の整備、パフォーマンスベースマネジメントに関する協力が進んでいる。

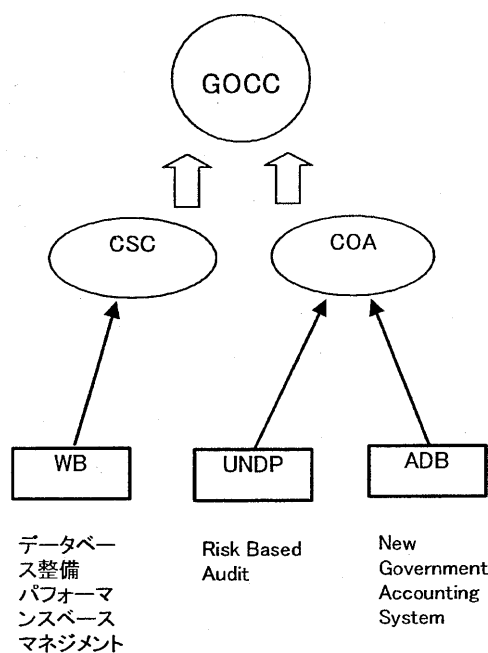


図 4-7 会計検査院・人事院に対する支援

⁵¹ ①関係省庁間の調整計画策定、②調達手続き、財務管理、監査の向上・調整、③パフォーマンス予算の促進、④プロジェクト手続きの強化、を内容とする TA (2005～2007年)。

4-2-6 JICAの支援の方向性

(1) 支援の妥当性と課題

GOCCの民営化・経営改善に対する支援は、配当収入・税収・売却収入の増加、補助金・貸付・出資の減少を通じて財政改善に資するものであり、また我が国が経験・知見を有する分野であることを考えると、かかる支援には妥当性が認められる。GOCC改革を実施するにあたって、これまでの議論を通じて抽出された課題は以下のとおり。

1) 政府のビジョン－GOCCの役割の再定義と民営化・経営改善戦略の構築

経済社会状況が変化するなか、各機関が統一的な方針なく恣意的に対応している現状を考えると、まず、フィリピンがめざす社会のビジョンと、そのなかでGOCCが果たすべき役割、他の国家機関や民間組織との役割分担についての方針を明確にする必要がある。さらに、再定義されたGOCCの役割を踏まえつつ、ニーズの変化に合わせてGOCC制度（補助金や税のあり方を含む）とその業務の根本的見直しを行うとともに、民営化や経営改善に関する戦略を構築し、これを統一的な基本方針のなかに明確に位置づけることが求められる。

2) 当局の体制－監視体制、ガバナンス

ライン省庁は各GOCCのBoardに参加することによってその経営執行を監視している。問題の早期発見及び是正のためには、このBoardを通じた監視が有効に機能することが肝要であるが、省庁メンバーのコミットメントの弱さを指摘する声がある。これに加えて、財務省による財務面のモニタリング、予算・行政管理省による組織・人事・予算面のモニタリングも実施されているほか、GOCCの監督・承認には多くの政府機関が関与している（図4-5）。しかし、人員・体制の問題もあり、満足のいく早期警戒機能を果たしているとはいえないのが現状である。また、経営悪化が顕著なGOCCの建て直しや処分には迅速な決断と断固たる行動が必要とされるが、省庁間の連絡・調整の困難もあり、強力なリーダーシップは見られない。かかる現状を考えると、GOCCの管理方針、手法、体制の抜本的な見直しと関係省庁の能力強化が求められている。

3) 各社の経営能力－経営者、効率性、創意工夫

GOCCの経営者は、補助金や税免除による政府からのサポートが受けられる環境のなかで完全な独立採算を求められることなく、また効率的経営や成果達成へのインセンティブもなく経営を担ってきた者が多い。現場の職員も、サービス業としての自覚や自主的な創意工夫へのインセンティブは必ずしも高くなかった。また、「公」の意識も希薄であったというのが一般的な受け止め方である。GOCCの経営改善にあたっては、「公共性」を重視した手段と「企業性」を重視した手法をどう活用して、その最終目標である「公共の利益」を最大化するかについての検討が、政治や行政のレベルだけでなく各GOCCのレベルにおいても求められるだろう。その際、GOCC経営に不足していると思われる組織の「効率性」をいかに実現していくか、現場の「創意工夫」をいかに引き出していくか、といった点において経営者の手腕が問われている。

(2) アプローチ

上述の課題に対しては、ビジョン（政府）、戦略（当局）、経営（GOCC）の各レベルにおける取り組みを総合的に計画・実施することが効果的であると思われる。

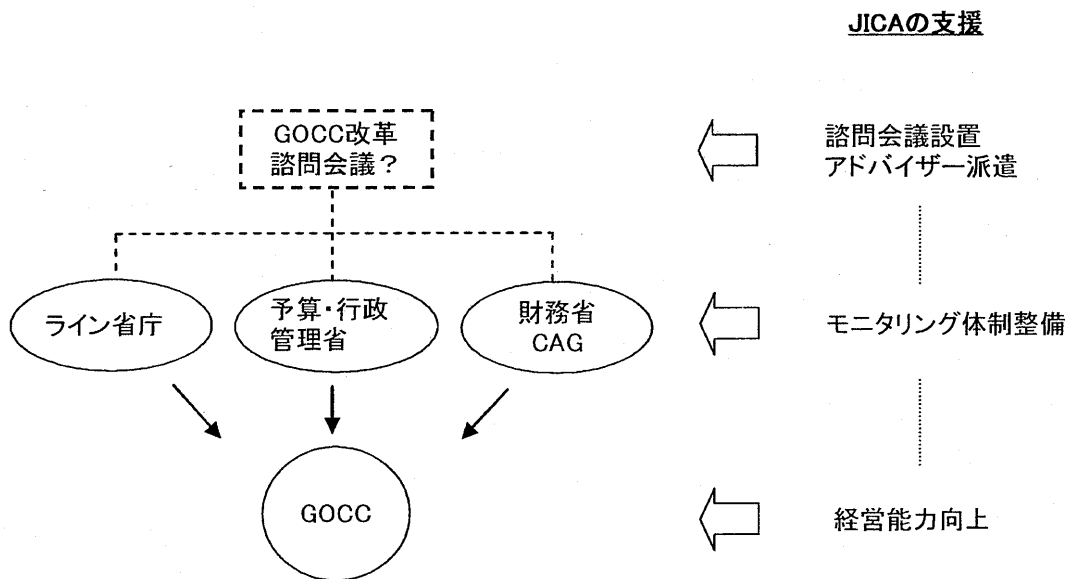


図 4-8 JICA 支援アプローチ

1) GOCC 諮問会議の設置

統一的な方針や適切な調整なく行われている GOCC 政策の現状を克服するため、フィリピン政府としては、民営化、経営改善を含む GOCC 改革に関して一元的な責任と権限を付与された諮問会議を大統領の下に設置することを検討する余地があると思われる。各省から独立した担当大臣を議長に任命し、各省閣僚委員及び民間委員とともに、GOCC 改革の基本方針の審議に加えて各省間の政策調整を担わせることも考えられる。

少なくとも常設の連絡会議を設置し、情報の共有と政策の調整を行うことは検討されてしかるべきであろう。

JICA として係る組織の設置を提案・推進し、その議長に対するアドバイザーを派遣してフィリピン側アドバイザーとともにブレインを形成、両者協力して助言を行うことも一案であろう。このように、両国識者の知的共同作業を通して将来の政策対話への道筋を探ることを念頭に置きつつ、GOCC の役割の明確化と民営化・経営改善戦略の構築を支援することは有意義であると思われる。ただし、民営化に関する組織・機能の一元化を図る GAMA 法案の審議動向に留意する必要がある。

2) モニタリング体制の整備

政策を実施する財務省（DOF）や予算・行政管理省（DBM）の体制に関しては、まず正確なデータの把握と共有が必要である。USAID は、民営化に関連する組織のデータベース整備を提言しているが、民営化に限らず GOCC に関する全組織の間での情報の共有が望ましい。この点については、関係者との間で十分に意見交換を行ったう

えで方針を決定する必要がある。なお、会計検査院（COA）はGOCCの監査を継続して行い、個別の財務状況を詳細に把握、そのデータを蓄積しているので、データベース整備にあたっては、その協力を仰ぐことにより、より効果的な支援が可能になると思われる。

モニタリング体制強化に関しては、モニタリングを実施している財務省（DOF）、あるいは予算・行政管理省（DBM）も含めて、能力向上のための支援を行うことが考えられる。DOFについては、ADB及びAusAIDのTAと連携しつつこれを実施することが有効である。DBMについては、現在合理化計画に係る支援を実施している世界銀行が今後モニタリングの分野にも支援を行うのかについての意向を見極めつつ支援を検討することが望ましい。

ライン省庁は、GOCCに最も近いところに位置しBoardを通して経営執行の監視を担っていることから、これに対する支援も検討課題であるが、まだ把握すべき事項も残されており、下記3)のGOCCの経営財務状況調査の際にライン省庁との関係についても調査を行い、その結果を斟酌しつつ協力の可能性を検討する。

3) 経営能力の向上

GOCCの経営能力強化に関しては、有能な経営者を配置するに越したことはないが、一般的には、各GOCCにおいて現場への権限委譲や評価制度の構築が行われることが重要とされている。権限委譲により、サービス受益者とじかに接する現場からそのニーズに即した創意工夫が生まれる。また、顧客満足度調査や各種の指標を活用して自らの経営を評価することにより、問題点が客観的に把握され、その改善が促される。

かかる経営改善に係る助言を行う前に、まず各社の経営財務状況を把握する必要がある。この点については、ADBやAusAIDの調査結果も活用しつつ対象となるGOCCを選定、実際にその改善支援を行い、これをモデルとして他のGOCCの経営改善に活用するという方法が効果的であろう。

【参考文献】

財務省（2005）『フィリピンの政治・経済の現状及び中長期展望に係る研究会』

鈴木有理佳（2005）『民営化－「小さな政府」のコスト』（アジア経済研究所『ポスト・エドサ期のフィリピン』第2章）

USAID（2005），“Structuring a Privatization Program for the Privatization Office of the Department of Finance”

Commission on Audit（2005），“2004 Annual Financial Report: Government Owned and/or Controlled Corporations”

第5章 債務管理

5-1 公的債務の状況

(1) 概観

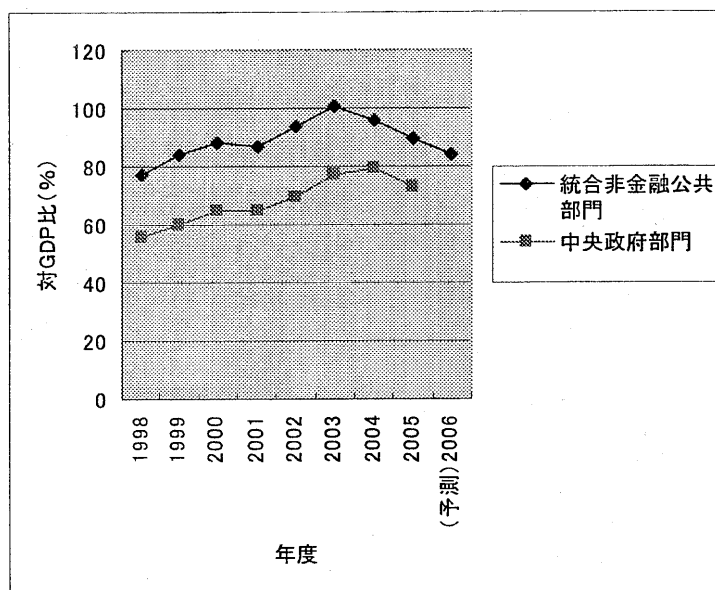
通貨危機後急増したフィリピンの公的債務は、利払い負担の増加となって財政の硬直化を招いていたが、2004年から2005年にかけて改善の兆しが見られる。2004年の「中央政府部門」債務は対GDP比79%であったが、2005年は対GDP比73%に減少した⁵²。国際通貨基金(IMF)も、「統合非金融公共部門」債務の着実な減少を予想しており(2004年96%→2005年90%→2006年84%)、債務残高は減少基調をたどりつつあるといえよう(表5-1、図5-1)⁵³。しかし、公的債務は依然として高水準にあるうえ、後述のように偶発債務の問題を抱えており、今後ともその動向を注視していく必要がある。

表5-1 公的債務の推移

(十億ペソ)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
統合非金融公共部門	2,061.2	2,486.9	2,956.2	3,174.7	3,714.1	4,349.2	4,637.2
中央政府部門	1,496.2	1,775.4	2,166.7	2,384.9	2,815.5	3,355.1	3,812.0
GDP	2,665.1	2,976.9	3,354.7	3,631.5	3,963.9	4,293.0	4,826.3

出所：DOF



(DOF資料を基に作成)

図5-1 公的債務の推移 (GDP比)

⁵² NEDA ヒアリング

⁵³ 「統合非金融公共部門」は中央政府、地方政府、社会保障基金、DOF監視GOCC14社等から成る。

(2) GOCC 債務

GOCC の債務（2004 年）は 3 兆 6,981 億ペソ（GDP 比 77%）で、うち 41% が財務省監視下の 14 社の債務である。NPC 1 社で全 GOCC 債務の 32% を占めている（第 4 章参照）。GOCC 債務については、NEDA としても、中央政府債務に次いで大きな関心を寄せている。

(3) 公的債務の内外比率

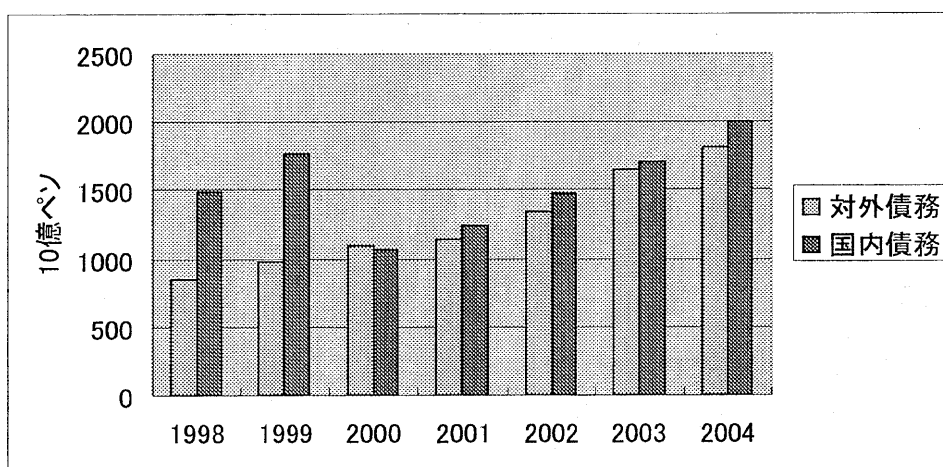
公的債務の内外比率に関しては、通貨危機を境に国内債務が減少し、財政赤字を賄うため外貨建て国債の発行による対外長期債務の増加がみられた。しかし、ここ数年は国内債務も増加、2004 年の中央政府債務は、国内債務 2 兆 12 億ペソに対して対外債務は 1 兆 8,107 億ペソ、内外比率は 53（内）対 47（外）である（表 5-2）。

表 5-2 公的債務の内外比率

（十億ペソ）

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
対外債務 （比率）	851 (36%)	978 (36%)	1,099 (51%)	1,137 (48%)	1,344 (48%)	1,651 (49%)	1,810 (47%)
国内債務 （比率）	1,496 (64%)	1,775 (64%)	1,068 (49%)	1,248 (52%)	1,471 (52%)	1,704 (51%)	2,001 (53%)
計	2,347	2,753	2,167	2,385	2,815	3,355	3,811

出所：DOF-BTr



（DOF-BTr 資料を基に作成）

図 5-2 公的債務の推移

(4) 対外債務（公共・民間合計）

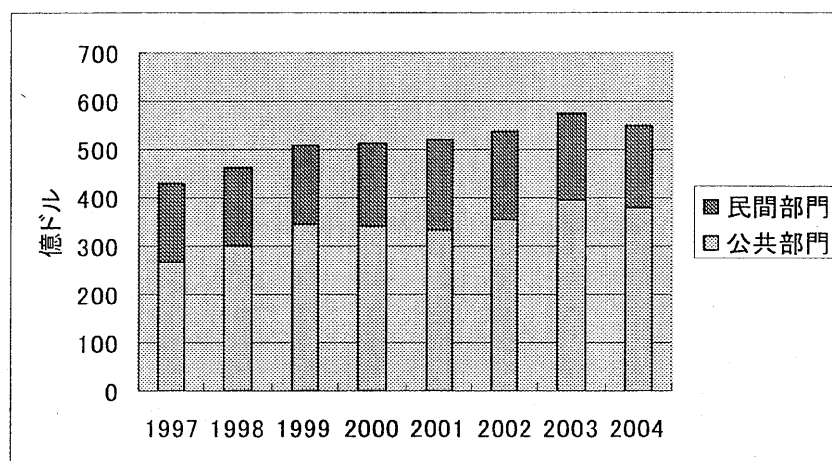
ただし、公共部門・民間部門合計で見ると、対外債務依存度の高さが際立ち、2004 年の内外比率は 31（内）対 69（外）となっている（表 5-3）。対外債務残高はここ数年ほぼ増加基調で推移しており、2004 年は 549 億ドル（GDP 比 65%）であった。借り手としては、公共部門が例年 65～70% 程度を占めている。貸し手としては、マルチ、バイの公的債権者が多いが（2004 年、46%）、近年は民間金融機関の割合が増加しており（2004 年、20%）、市場の影響を受けやすくなっていることが、最近の特徴である。

表 5 - 3 対外債務（債務者の公共・民間比率）の推移

(億ドル)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
公共部門	267	299	344	341	334	355	395	379
構成比	62%	65%	67%	67%	64%	66%	69%	69%
民間部門	163	162	166	171	185	181	179	170
構成比	38%	35%	33%	33%	36%	34%	31%	31%
対外債務計	430	461	510	512	519	536	574	549
対 GDP 比	52%	71%	67%	68%	73%	70%	74%	65%

出所：BSP



(BSP 資料を基に作成)

図 5 - 3 対外債務の推移（債務者の公共・民間比率）

5 - 2 フィリピン政府の基本方針・計画

5 - 2 - 1 中期開発計画第 7 章「財政」(MTPDP Chap 7 “Fiscal Strength”)

MTPDP 第 7 章は、「債務管理」の項を設け、債務削減策として以下の 4 点に触れている。

- ① 満期構成の適正化
- ② ODA の積極的活用（ただし、借入・赤字削減の観点から、10 の開発課題、及び中期開発計画に直接資する事業を優先する）
- ③ 公企業に対する債務保証の削減
- ④ 借入対象事業の優先事業への絞り込み

このうち①については、BTr が 1 年未満の T-Bill（財務省証券）から長期の T-Bond（財務省債券）（2 年、3 年、4 年、5 年、7 年、10 年、20 年、25 年）まで多様な種類の債券を bunch 化し定期的に発行するといった工夫を行っており、また②についても、DOF の International Finance Group として、商業ローンを減らし ODA を活用する方針が示され、さらに③についても、DOF の Corporate Affairs Group が ADB による債務管理に係る支援を受け入れてその管理向上を図る計画であるなど、関係省庁の政策実施において、同中期計画の方針が考慮されている様子が見られる。

5-2-2 財政責任法案

借入や債務残高の許容額の設定、Pay as you go 原則の明示等、以下のとおり、債務に関するルールの改善を盛り込んでいるが、議会での審議が中断している。見通しとしては、政局の流動化も予想され、その成立を危ぶむ声強い。

- ・2010年までに、総公共部門の債務をGDP比80～90%に、中央政府部門の債務をGDP比55～60%に抑える。2010年以降は、財政赤字の年間及び中期の目標額をMTFAに示す。GDPが減少した場合は、大統領、議会、適宜調整して所定の比率範囲内に収める（Section 10）。
- ・債務目標が守られなかった場合は、Development Budget Coordination Committee (DBCC) がその原因になったと思われる機関を特定する。その機関は1年間の是正期間内に目標が達成されるようその債務を削減しなければならない（Section 11）⁵⁴。達成できなかった場合は、新規の内外借入を禁止され、資金拠出に制限を受ける（Section 12）。ただし、大統領がその緊急性を認めた場合はこの限りではない（Section 13）。
- ・DOFにDebt Management Office (DMO)を設置、偶発債務を含め中央政府の借入を監視する（Section 14）。年に4回議会に報告、上限値を超える可能性がある場合は、DOFが、当該機関と調整のうえ、DBCCに対し予防措置を提案する（Section 15）。
- ・GOCCに対する自動的な政府保証を廃止（Section 32）。
- ・保証が必要な場合は、保証料の支払いを条件に、DOFの推薦に基づいて、大統領は保証を供与できる。保証料はDOFが財務リスクを勘案して定める（Section 33）。
- ・DOFは年4回、あるいは議会の要請により、GOCCに対する偶発債務を議会に報告する（Section 34）。

5-2-3 その他

後述のように、政府の債務管理機能はDOFを中心に各部署に分散しているので、かかる債務管理を一元的に担う機関ないし部署の設置が検討されている。現在は、DOF-BTr長官を中心に、DOF-CAG、DOF-IFG等の関係部署がad hocに意見交換を始めている模様である。

⁵⁴ 原因となった機関を特定する基準や、当該機関に対して個別に削減目標数値を課すのかといった点については触れられていない。

5-3 関係機関の体制

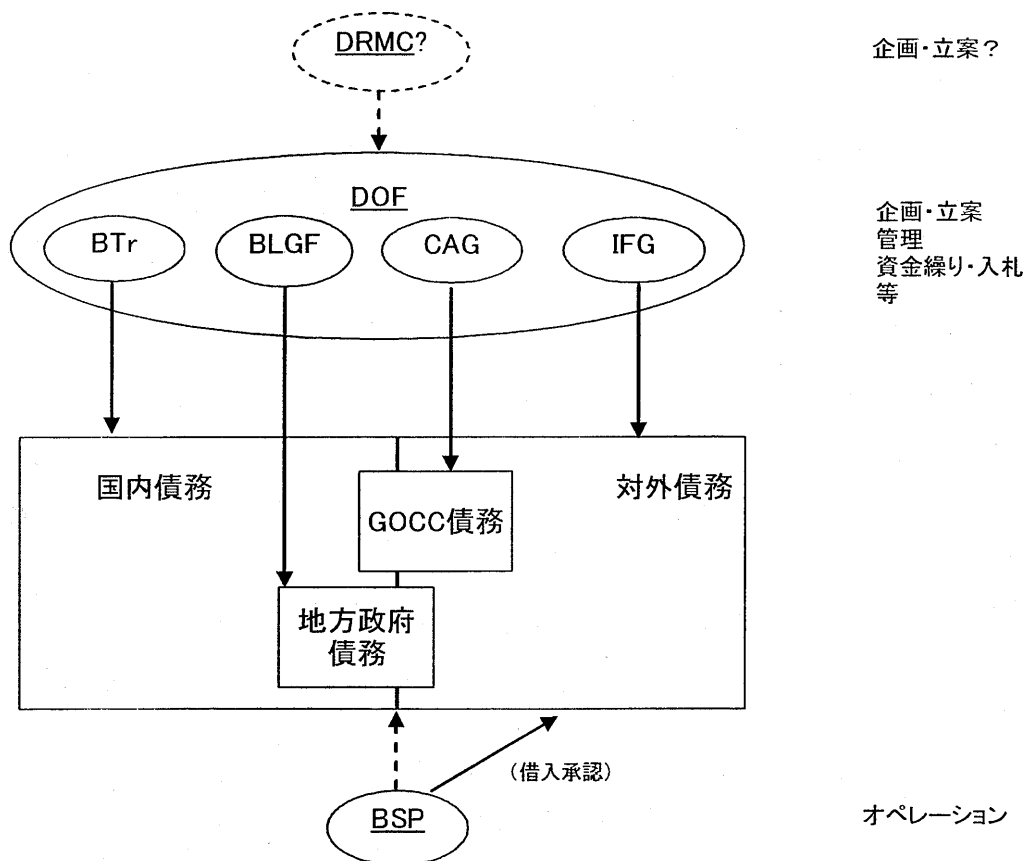


図5-4 債務管理にかかわる機関

5-3-1 財務省 (DOF)

DOF本省には、以下の部局があり、歳入計画及び財政・租税政策の策定、公企業の監督等の業務を行っている。このほかに外局として、Bureau of Treasury (BTr)、Bureau of Internal Revenue (BIR)、Bureau of Customs (BOC) 等がある。

- ・ Office of the Secretary
- ・ International Finance Group (① Policy, ② Operations)
- ・ Corporate Affairs Group (① Corporate Operations)
- ・ Policy Development and Management Service Group (① Central Administration, ② Central Financial Management, ③ CMIO Information Systems Development Operations)
- ・ Domestic Finance Group and Legislative Liaison (① Fiscal Policy & Planning, ② Research & Information)
- ・ Privatization and Office of Special Concerns (① Privatization)
- ・ Revenue Operations Group and One-Stop Shop Tax Credit Center (① Revenue, ② Mabuhay Lane, ③ One-stop-shop Tax Credit & Duty Drawback Center)
- ・ Revenue Integrity Protection Service
- ・ Municipal Development Fund Office
- ・ Legal Affairs (① Legal Affairs)

(1) Corporate Affairs Group (DOF-CAG)

Corporate Affairs Group は、GOCC の経営向上、情報開示・財政規律の徹底を任務としており、GOCC から財務諸表の提出を受けて主要 14 社についてその財務状況・活動計画等をモニタリングしており、その一環として GOCC に係る債務のモニタリングを行っている。担当次官の Santos 氏は政治任命であり、この世界でのキャリアが浅く能力は未知数ではあるが、発言力を確保しており、Teves 長官からも重用されている、との観察がある。

(2) International Finance Group (DOF-IFG)

International Finance Group は、ODA を含む対外借入の実施、対外債務の管理、貿易・投資・税制に係る国際取り極めの調整等を担当している。担当の Tan 次官は古参の職員である。

(3) Domestic Finance Group (DOF-DFG)

Domestic Finance Group は、歳入・資金状況・借入キャパシティ等の予測、調査・研究を担当している。GOCC 債務に関しては、CAG 提供のデータを集計・活用しているほかは特段の権限はない。担当の Beltran 次官は古参の職員で、堅実派との評がある。

(4) Bureau of Local Government Finance (DOF-BLGF)

Bureau of Local Government Finance は、地方政府債務のモニタリング、BSP による借入承認に際して地方政府の信用度に関する情報の提供、地方政府に対する技術指導等を担当している。

(5) Bureau of Treasury (DOF-BTr)

Bureau of Treasury は、DOF の外局であり、国内借入・起債の計画・実施等を担当している。Cruz 長官はシティグループ出身の政治任命で、その経験の豊富さや発言力の大きさに注目されている人物であり、債務管理に関する関係省庁の会合においても、リーダー的役割を果たしている模様。

5-3-2 債務・リスク管理委員会 (DRMC) 構想

現在、DOF を中心に政府の各部署に分散している債務管理機能について、これを一元的に担う機関ないし部署を設置する案が検討されている。債務・リスク管理委員会とも債務・リスク管理室とも称される組織・機能である。既に、DOF-BTr 長官を中心に、DOF-CAG、DOF-IFG 等の関係部署が ad hoc に意見交換を始めている模様であるが、「債務管理は政策判断を要するので、その所管は、DOF-BTr ではなく DOF 本省にあることが望ましい」という意見が聞かれるなど、その帰趨は定まっていない。なお、ADB は、債務管理に関する TA を、DOF を実施機関として実施予定である。DOF 長官の下にこの機能を担う役職者 (次官より上位) を設置する提案を検討中である。

5-3-3 中央銀行 (BSP)

BSP は、BTr や DBM とともに政府の借入計画策定に関与するほか、公的債務の受け払い、

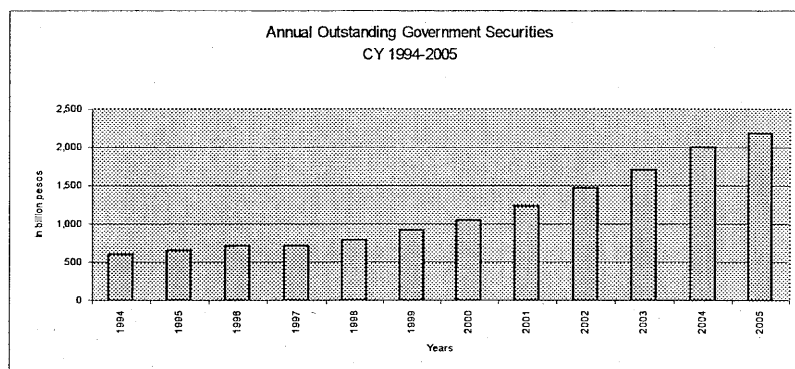
国債の発行・入札・元利金の支払い等の業務を担当している。なお、対外借入に関しては、金融市場の安定や外貨準備にかかわるため、BSPの承認が必要である。

5-4 国債の管理

5-4-1 国債市場の育成

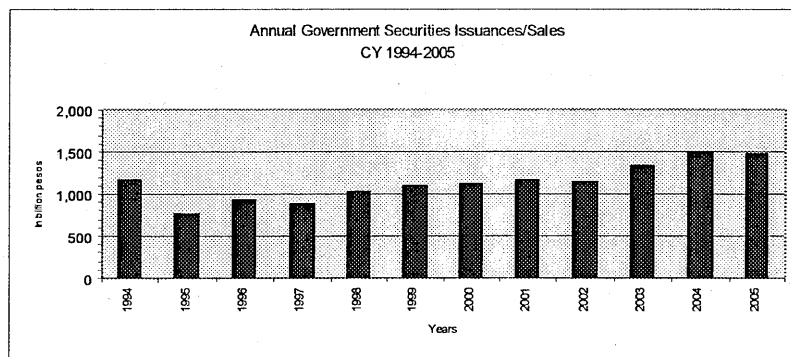
(1) 国債の状況

国債残高は一貫して増加しており、2005年末残高は21億8,200万ペソ(10年前の3倍強)、債券市場の97~98%を占めている。うち普通国債が16億7,400万ペソ(短期6億3,800万ペソ、長期10億3,700万ペソ)。



出所：DOF-BTr

図5-5 国債残高の推移



出所：DOF-BTr

図5-6 国債発行額の推移

表 5 - 4 國債殘高

ANNUAL OUTSTANDING GOVERNMENT SECURITIES
CY 1993-2005
(In Million Pesos)

Particulars	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
TOTAL	610,391	667,258	711,152	711,003	794,750	924,853	1,043,854	1,239,474	1,466,145	1,706,200	2,001,374	2,182,159
I. National Government Issues	605,727	661,947	706,210	705,107	787,787	918,293	1,033,543	1,218,508	1,447,342	1,685,924	1,970,626	2,134,147
1. Regular	368,232	450,244	579,814	619,770	696,041	795,366	901,741	988,911	1,135,258	1,226,946	1,465,924	1,674,272
A. T-Bills	368,232	391,251	393,268	392,162	442,121	464,737	467,275	425,413	405,226	495,964	577,583	637,605
CMB (35-60 days)	0	0	525	2,965	3,150	0	17,250	0	0	0	0	0
91-day	n.a.	95,340	87,912	97,534	114,666	85,222	100,707	84,486	99,349	105,018	91,529	75,734
182-day	n.a.	124,779	101,534	109,486	103,934	111,442	143,041	104,177	155,182	132,068	174,987	151,626
364-day	n.a.	171,132	203,298	182,177	220,371	268,073	206,277	236,750	150,695	258,878	311,068	410,246
B. Fixed Rate T- Bonds	0	58,993	186,546	227,608	253,920	330,629	434,466	563,498	730,032	730,982	888,341	1,036,667
2-yr	0	28,993	76,623	85,768	72,940	84,387	104,077	159,815	176,833	90,386	59,145	54,549
3-yr	0	0	0	0	0	0	0	0	36,077	73,669	105,073	107,173
4-yr	0	0	0	0	0	0	0	0	14,706	48,048	125,525	190,245
5-yr	0	30,000	62,507	69,839	91,072	110,197	116,567	146,132	210,901	224,362	255,864	256,238
7-yr	0	0	37,703	45,774	53,176	68,925	99,641	132,372	147,447	121,622	139,233	170,121
10-yr	0	0	9,616	23,765	32,572	61,943	98,454	107,033	117,769	128,342	148,601	186,763
20-yr	0	0	0	2,365	4,063	5,080	9,844	9,847	18,000	36,254	46,602	56,138
25-yr	0	0	0	0	0	0	5,786	8,202	8,202	8,202	8,202	15,344
30-yr	0	0	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97
2. Special Issues	0	0	0	0	0	30,250	38,250	136,336	218,753	360,716	368,718	336,495
A. Retail T- Bonds	0	0	0	0	0	0	0	37,993	100,924	206,785	248,490	231,609
3-yr	0	0	0	0	0	0	0	0	23,260	91,495	114,996	91,736
4-yr	0	0	0	0	0	0	0	37,993	37,993	37,993	37,993	0
5-yr	0	0	0	0	0	0	0	0	39,671	77,297	95,501	139,873
B. SDT	0	0	0	0	0	30,250	30,250	30,260	30,260	30,260	0	0
C. Progress Bonds	0	0	0	0	0	0	8,000	8,000	8,000	8,000	8,000	0
D. FX Promissory Notes	0	0	0	0	0	0	0	0	11,520	45,590	45,590	39,360
3-yr	0	0	0	0	0	0	0	0	6,230	8,230	8,230	2,000
5-yr	0	0	0	0	0	0	0	0	5,290	30,660	30,660	30,660
7-yr	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6,700	6,700	6,700
E. FX Notes (US/PHP CS)	0	0	0	0	0	0	0	11,810	11,810	11,810	5,480	5,480
3-yr	0	0	0	0	0	0	0	6,330	6,330	6,330	0	0
5-yr	0	0	0	0	0	0	0	5,480	5,480	5,480	5,480	5,480
F. 10-Year SPTB for CARP	0	0	0	0	0	0	0	6,343	9,158	9,158	16,158	16,158
G. US Dollar Lnk PHP Notes	0	0	0	0	0	0	0	6,930	12,081	14,113	10,000	5,000
2-yr	0	0	0	0	0	0	0	3,467	3,572	0	0	0
3-yr	0	0	0	0	0	0	0	3,463	8,509	14,113	10,000	5,000
H. 10-Year Zero Coupon T/B	0	0	0	0	0	0	0	35,000	35,000	35,000	35,000	35,000
I. RPB Philsucom	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3,888
3. Zero Coupon T/Bonds	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5,646	24,856	32,988
5-yr	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5,646	7,663	7,663
7-yr	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	17,194	25,326
4. Bonds	62,039	86,874	86,646	82,418	82,054	82,222	81,481	81,027	80,752	79,546	79,506	78,311
5. T/Notes	175,456	124,829	39,750	2,919	2,919	2,416	2,416	2,416	2,416	2,416	2,416	1,579
6. 10-Year Land Bank Bond	0	0	0	0	6,773	8,039	8,910	9,244	9,858	10,437	10,609	10,501
7. FX Term Deposit	0	0	0	0	0	0	745	574	305	217	18,597	0
II. Guaranteed Corporate Issues	4,664	5,311	4,942	5,896	6,963	6,560	10,311	20,966	18,803	20,276	30,748	48,012

Prepared by: BTR-Research/SDAD
h:said/ASTAFILES/res/GovSec/govsecoutstanding/outgova93-06
January 13, 2006

国債の年間発行額も増加しており、2005年は1兆4,778億4,400万ペソ。市場のニーズを踏まえ発行年限の多様化が図られているとともに、借り換えリスク等に配慮し長期化の傾向にある（表5-5）。ベンチマーク（3年、5年、7年）の育成もすすめられている。

表5-5 国債発行額

ANNUAL GOVERNMENT SECURITIES ISSUANCES/SALES
CY 1994-2005
(in Million Pesos)

Particulars	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
T O T A L	1,157,844	769,509	924,872	877,661	1,018,497	1,097,957	1,130,001	1,167,992	1,138,438	1,323,662	1,490,541	1,477,844
Regular NG Issuances	1,157,844	769,509	924,872	877,661	1,018,497	1,061,719	1,113,761	1,066,516	1,113,001	1,167,195	1,368,752	1,394,553
T-Bills	1,152,844	717,779	792,545	799,707	934,286	953,550	942,934	844,766	878,645	989,938	1,101,203	1,076,729
Cash Mgmt Bills (<91 day)	0	9,391	4,019	29,394	51,862	51,950	96,433	3,866	0	0	0	0
42-Day											10,313	0
91-day	896,290	303,408	362,108	373,432	443,273	394,290	364,044	370,048	438,945	424,517	410,593	364,427
182-day	139,202	208,849	223,121	264,272	243,780	238,239	301,180	258,670	313,572	306,540	369,229	302,033
364-day	117,352	196,131	203,297	132,609	195,371	269,071	181,277	212,182	126,128	258,881	311,068	410,268
FXT-Bonds	5,000	51,730	132,327	77,954	84,211	108,169	170,827	221,750	234,356	177,257	267,549	317,824
2-yr	5,000	23,993	52,630	33,138	40,012	44,113	60,323	115,891	77,338	29,443	29,701	29,141
3-yr	0	0	0	0	0	0	0	0	36,077	37,593	31,402	48,085
4-yr	0	0	0	0	0	0	0	0	14,706	33,342	77,477	64,719
5-yr	0	27,737	31,120	7,500	21,933	19,425	36,540	62,891	72,269	35,394	64,697	81,049
7-yr	0	0	38,483	11,472	9,101	16,049	34,248	34,781	15,075	12,659	33,667	39,990
10-yr	0	0	10,094	16,019	13,155	28,575	31,512	8,185	10,737	10,573	20,259	38,162
20-yr	0	0	0	9,825	10	7	2	2	8,153	18,253	10,347	9,536
25-yr	0	0	0	0	0	0	8,202	0	1	0	0	7,142
Other NG Issuances	0	0	0	0	0	36,238	16,240	101,476	25,437	156,487	121,789	83,291
T-Bonds	0	0	0	0	0	36,238	16,240	82,666	6,532	115,965	86,802	83,291
3-yr Retail T/Bonds	0	0	0	0	0	0	0	0	0	68,235	23,510	0
4-yr Retail T/Bonds	0	0	0	0	0	0	0	37,993	0	0	0	0
5-yr Retail T/Bonds	0	0	0	0	0	0	0	0	0	37,626	18,195	44,372
5-yr SDT/Bonds	0	0	0	0	0	30,250	0	0	0	0	0	0
5-yr Progress Bond	0	0	0	0	0	0	8,000	0	0	0	0	0
5-year Zero Coupon T/Bonds											7,662	0
10-yr Spl Pse T/Bonds CARP	0	0	0	0	0	0	0	6,343	0	0	7,000	0
10-yr Zero Cpon Peace Bnds	0	0	0	0	0	0	0	35,000	0	0	0	0
ERAP Bonds	0	0	0	0	0	5,000	0	0	0	0	0	0
PAG-IBIG Bonds	0	0	0	0	0	0	4,000	0	0	0	0	7,000
7-year Zero Coupon T/Bonds	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5,646	11,548	19,132
5-year NPCZero Coupon Bonds											3,752	2,061
7-year NPCZero Coupon Bonds											8,800	3,000
TXTER INVST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,740	0	0
HGC Zero Coupon Bonds ADAP:	0	0	0	0	0	0	0	0	2,000	0	2,997	0
NDCAgri-Agra (ERAP Bonds)									2,000			0
10-yr LBP(AR) Bond	0	0	0	0	0	978	4,240	3,330	2,532	2,718	3,338	3,838
RPB Philsucom												3,888
T-Notes	0	0	0	0	0	0	0	18,810	16,520	39,070	0	0
FX Promissory Notes	0	0	0	0	0	0	0	0	11,520	34,070	0	0
3-yr	0	0	0	0	0	0	0	0	6,230	2,000	0	0
5-yr	0	0	0	0	0	0	0	0	5,290	13,370	0	0
7-yr	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18,700	0	0
FX Peso Notes	0	0	0	0	0	0	0	11,810	0	0	0	0
3-yr	0	0	0	0	0	0	0	6,330	0	0	0	0
5-yr	0	0	0	0	0	0	0	5,480	0	0	0	0
US\$ Linked Peso Notes	0	0	0	0	0	0	0	7,000	5,000	5,000	0	0
2-yr	0	0	0	0	0	0	0	3,500	0	0	0	0
3-yr	0	0	0	0	0	0	0	3,500	5,000	5,000	0	0
Fixed Term Deposits	0	0	0	0	0	10	0	0	2,385	1,452	34,988	0
Note:												
T-Bills (CB-BOL)	700,993	329,568	429,568	429,568	434,568	429,568	429,568	429,568	429,568	429,568	429,568	429,568
91-day	700,993	165,000	260,000	260,000	265,000	260,000	260,000	260,000	260,000	260,000	260,000	260,000
182-day	0	90,000	120,000	169,568	145,000	120,000	145,000	144,568	144,568	144,568	144,568	144,568
364-day	0	74,568	49,568	0	24,568	49,568	24,568	25,000	25,000	25,000	25,000	25,000

(2) 国債市場育成の取り組み

BTrでは、効率的な国債市場の育成・維持のため、以下のような取り組みを行っている。

- ① 債務構成の多様化の一環として、商品の多様化（変動利付債の発行の検討）や年限の多様化・長期化
- ② 国債の簡素化と流動性拡大をねらいとして、“Switch Auction and Domestic Debt Consolidated Program”の下で、既発債のベンチマーク債（3年債、5年債、7年債）

への転換

- ③ 債券保管業務の充実、Automated Debt Auction Processing System (ADAPS) の向上、取引の即時グロス決済化といった、市場インフラの整備
- ④ 国債市場に関する法規則、会計・監査制度の整備
- ⑤ 国債の安定消化の枠組みとして Government Securities Eligible Dealers (GSED) の活用
- ⑥ 将来的なレポ取引⁵⁵導入の研究

このように、市場の厚みを増し活発な取引を促進するための施策を着実に図っているが、これを実行する職員の一般的能力には開発の余地が残されているとの見解が、BTr 首脳より示された。

5-4-2 国債管理の手法

BTr は、リスクを適切な水準に抑えたいうえで、最小限のコストで財政資金を調達するという目的を達するため、Value at Risk (VAR)、ストレステストといったコスト・リスク把握のための分析手法に基づいて戦略的な判断を行っているとしており、このようなリスク管理手法に関しては、国内の金融機関等に知識の蓄積があり、職員のスキル習得はそれほど困難ではないとの認識である。ただし、職員の一般的スキルについて、底上げの必要性を感じるとしており、海外からのスキル導入には前向きな姿勢を示している。

5-5 偶発債務

5-5-1 偶発債務の状況

一般に「偶発債務」とは、「まだ現実の債務ではないが、将来一定の条件を満たすような事態が生じた場合に債務となるもの」⁵⁶をいう。債務は、常時支払い義務がある「確定債務」と特定事象発生時に支払い義務が生じる「偶発債務」に分けられる。また、政府による支払い義務を法律や契約に明記した「明示的債務」と、法律等には明記されていないが、国民や利益集団からの圧力などを背景として、政府に支払い義務が生じるとみられる「暗黙の債務」に分けられる。この基準によってフィリピンの公的債務を分類した一例を表5-6に示す。「明示的な偶発債務」の典型的な例は、公企業・地方政府・民間部門の債務に対して政府が保証を付与している場合である。このほか、国が関与している保険や係争中の行政訴訟にかかわる損害賠償の義務も含まれる。「暗黙の偶発債務」には、例えば、政府保証が付与されていなくても、事実上、政府が返済を肩代わりすることが見込まれる場合や、自然災害の救援等のために支出されるもの（制度外）などが含まれる。

⁵⁵ 将来の買い戻し（売り戻し）を約束して債券を売却（購入）する取引で、債券を担保にした資金調達（現金を担保にした債券調達）を目的としている。担保付取引であることに加え、各種のリスク管理手法が整備されていることから、取引に伴うリスクが小さいのが一般的な特徴である。このため、各国の短期金融取引の中核を占めるとともに、円滑な債券取引・決済を支える役割を果たしている（日本銀行「マーケット・レビュー」）。

⁵⁶ 飯野利夫「財務会計論」

表 5 - 6 Fiscal Risk Matrix

	確定債務	偶発債務
明示的債務	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公的債務 (国内債務・対外債務) ・ 長期の義務的経費 (公務員給与・年金) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ GOCC 債務に対する保証 ・ GFI の為替リスクに関する保証 ・ BOT 契約のリスク (マーケット、通貨、法制度、政治) に関する保証 ・ 各種ローンに対する包括的な保証 (農業ローン、零細企業ローン、住宅ローン) ・ 預金保険 ・ 将来における社会保険の給付に対する保証 ・ 将来における健康保険の給付 ・ 輸出事業者に対する税金還付制度
暗黙の債務	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公共投資プロジェクトに係る継続的経費 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 金融機関救済 (保険を超える部分) ・ 中央銀行の債務不履行 ・ 政府系金融機関に対する資本注入 ・ 民営化された企業の債務免除 ・ 企業に対する支援 (損失補填、保証外債務の肩代わり)

出所：Government of the Philippines/World Bank/ADB (2003)“Improving Government Performance: Discipline, Efficiency and Equity in Managing Public Resources”

フィリピン政府の明示的偶発債務は、以下の項目に関連するものから成る。

- ① GOCC の債務に対する保証 (National Power Corporation, National Food Authority, Metropolitan Waterworks and Sewerage System 等)
- ② 政府系金融機関 (Development Bank of the Philippines, Land Bank 等) の為替リスクに対する保証 (外国の公的機関から外貨で借り入れて国内民間金融機関にペソで貸し出す場合)
- ③ 保証機関 (Home Guarantee Corporation, Quedan and Rural Credit Guarantee Corporation, Trade and Investment Development Corporation 等) による保証
- ④ BOT プロジェクト関連のリスクをカバーする保証 (用地取得、最低収益、為替、契約不履行、不可抗力等に対する保証)
- ⑤ 独立発電事業 (IPP) に対する買取保証等
- ⑥ 年金基金 (Social Security System, Government Service Insurance Corporation 等)、健康保険 (Philippine Health Insurance Corporation) に係る債務
- ⑦ 輸出事業者に対する税金の還付制度
- ⑧ 預金保険に係る債務
- ⑨ その他 (訴訟の損害賠償等)

政府は従来偶発債務の総額や内訳を示してこなかったが、2004年の下院予算委員会における審議の過程でその一端が明らかになった。同委員会に関する報道を基に集約した表 5 - 7 で

GDP 比 39% (2003 年) と推定されるとおり⁵⁷、額が大きく増加傾向にある。その内訳をみると、GOCC 債務、BOT プロジェクトに係る保証、独立発電事業者 (IPP) に対する買取保証等の割合は、43:19:35 となっている。仮にこれらの偶発債務が全額顕在化すれば政府債務残高が 50% 増えることになり、その財政に対するインパクトは極めて大きいとされている⁵⁸。なお、この集計には、社会保険や訴訟に係る義務、暗黙の偶発債務は含まれていない。年金基金の債務は 1 兆 8,281 億ペソ (1999 年) に達するとの見積りもある⁵⁹。

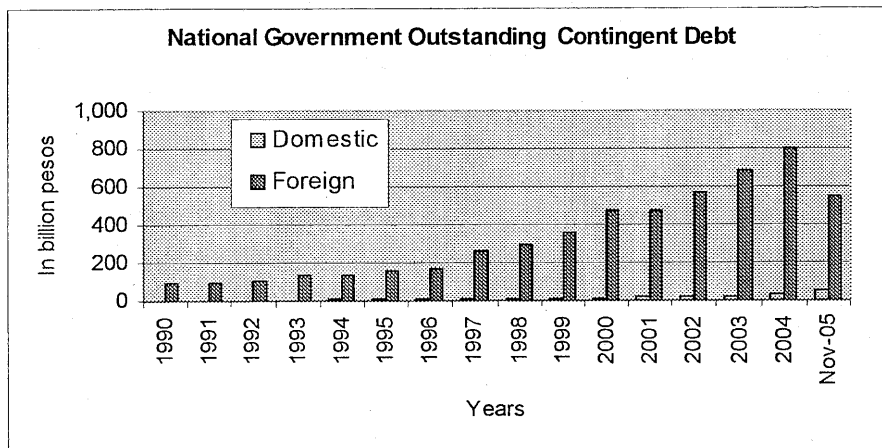
表 5-7 偶発債務

(2003 年、十億ペソ)

GOCC、GFI	723.8
保証機関	51.5
BOT プロジェクト	318.7
独立発電事業 (IPP) プロジェクト	598.0
合計	1,691.9
GDP 比	38.8%

出所：Lianto (2005) “Public Debt: Overview of Current Issues”

参考までに BTr が集計・公表している政府保証の推移を表 5-8 に示した (ただし、この数字は GOCC 等の債務に対する保証のみで BOT や IPP にかかわるものを含まないとみられる)。これによると、対外債務の比率が大きく、96% (2004 年) を占めることが分かる。GOCC は、DOF と DBM の承認により、債券を発行することが認められているうえ、国内借入の際には有価証券を担保に供することが多く、政府保証を付すケースは比較的限られている。



出所：DOF-BTr

図 5-7 偶発債務の推移

⁵⁷ Lianto (2005)。ただし、社会保険や訴訟に係る義務、暗黙の偶発債務は含まれていない。

⁵⁸ 澤田康幸『公的債務管理』(「フィリピンの財政の持続可能性確保と国際競争力強化に係る研究会」第 2 章)。ただし、顕在化して確定債務となった分が「債務」として計上されている場合は 30% 程度の増加になると思われる。

⁵⁹ Bernardo, Romeo L, and Tang, Maire-Christine G (2001)

表 5 - 8 偶発債務 (BOT、IPP 関連等を除く)

National Government Outstanding Contingent Debt
As of the Period Indicated
(in Million Pesos)

Particulars	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Nov-05
T O T A L	100,924	95,681	105,573	142,875	146,317	166,917	176,611	273,426	304,192	366,864	482,098	495,777	591,738	708,539	833,708	592,348
Domestic Debt	4,422	4,669	5,023	5,207	5,585	6,218	6,229	7,646	8,677	8,320	12,451	23,167	21,065	22,635	33,135	48,199
NG Direct Guarantee	3,837	4,199	4,600	4,818	5,222	5,868	6,046	7,462	8,493	8,137	12,267	22,984	20,881	22,451	32,951	48,015
Assumed GFI Guarantee	585	470	423	389	363	350	183	184	184	183	183	183	183	183	183	183
PNB	167	167	167	167	166	166	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DBP	37	37	37	37	37	37	37	37	37	37	37	37	37	37	37	37
PGC/TIDCORP/PHILIEXIM	19	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NDC	362	267	219	185	160	147	146	147	147	147	147	147	147	147	147	147
Foreign Debt	96,502	91,012	100,550	137,668	140,732	160,699	170,382	265,780	295,515	358,544	469,647	472,610	570,673	685,904	800,573	544,149
NG Direct Guarantee	49,823	51,726	66,502	99,001	108,417	133,336	148,882	241,333	272,885	338,276	449,963	456,093	554,852	670,778	787,821	535,421
Assumed GFI Guarantee	46,678	39,286	34,048	38,667	32,315	27,363	21,500	24,447	22,630	20,268	19,684	16,517	15,821	15,126	12,752	8,728
PNB	12,313	9,647	7,108	9,035	7,221	6,522	5,793	7,749	7,400	6,520	6,720	6,371	6,349	6,404	6,108	5,377
DBP	32,382	27,661	25,385	28,085	23,858	19,742	14,907	15,905	14,529	13,163	12,386	9,655	9,027	8,324	6,333	3,167
PGC/TIDCORP/PHILIEXIM	1,164	1,000	658	496	348	277	230	277	268	273	315	279	240	202	159	108
NDC	819	978	897	1,051	889	823	589	516	433	312	263	212	205	196	152	76

*Breakdown of totals may not sum up due to rounding

Source: PDMS-BTr
Prepared by: SDAD-BTr
h:\saia\pubdebt/newdebt1990.xls(contobj)

5 - 5 - 2 偶発債務のモニタリングと管理

偶発債務管理に関しては、以下のような問題が指摘されている。

- ・債務に対する政府保証の自動的供与や保証上限額の免除を受けている GOCC が存在する。
- ・市場状況やリスクの大小にかかわらず一律の保証料を徴収している。
- ・偶発債務のデータベースが整備されていない。
- ・モニタリングの対象になっていない偶発債務が存在する。

こういった問題に対し、フィリピン政府としては、保証承認手続きの厳格化、保証額のシーリング設定、リスクを勘案した保証料の検討といった方策をとるとともに、モニタリング機能の一元化を念頭に置きつつ、偶発債務の計測・リスク評価・偶発債務の開示等、管理体制の構築に向けた努力を図っている。

(1) 政府保証の承認手続き

GOCC の債務に対する政府保証が問題になるのは、主として対外借入の場合であるが、DOF-CAG の説明によれば、この対外借入については、手続き上まず ICC のプロジェクト承認が必要であり、その後に CAG が借入及び保証を承認することになっている。Administrative Order No. 19 (2001 年) は、すべての政府機関、GOCC、GFI、地方政府に対し、対外借入について事前に DOF の承認を得ることを求めている。また、借入契約交渉についても、DOF が、BSP とともに、これを主導する旨規定している。ただし、設置法で自動的保証を認められている GOCC も十数社あり (DOF 監視下の 14 中 13 社を含む)、その場合は、この承認は無意味になる。

財政責任法案は、GOCC に対する自動的保証の廃止を盛り込み (Section 32)、保証が必

要な場合は、保証料の支払いを条件に、DOFの推薦に基づいて、大統領が保証を供与する旨の規定を置いている。保証料はDOFが財政リスクを勘案して定める（Section 33）としている。現行では一律年1%である。

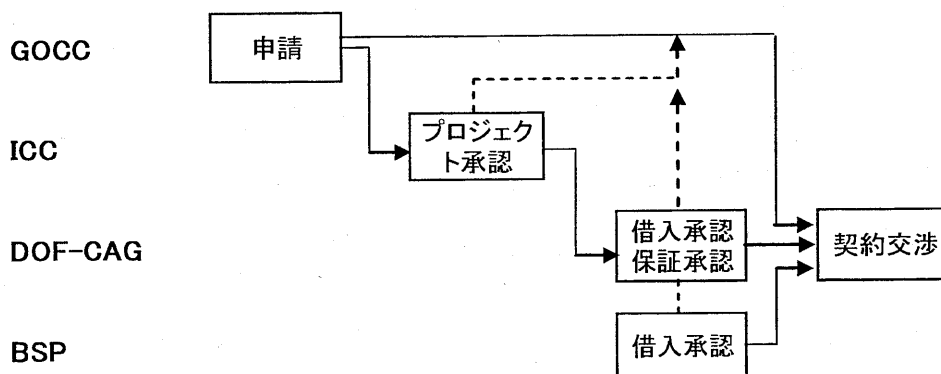


図5-8 対外借入の保証に係る手続き

(2) 保証額、保証料

GOCCの対外借入に係る政府保証に関しては、Foreign Borrowing Actが750万ドルの上限を設定しているうえ、DOF-CAGとしては更に厳格に対処している由であるが、いくつかのGOCC（LRТА、MWSS、NDC、NEA、NIA、PNOC、PNR）は、その設置法でこの上限額を明確に免除されている。これら上限を課されていないGOCCは債務残高の大きな企業が多く、シーリングによる管理の効果が減殺されている。なお、保証額が上限を超えていないかについては、BTrがこれを監視することとされている。

保証に際しては、国債利率等の市場状況やリスクの大小にかかわらず、一律年1%の保証料を徴収している。財政責任法案では、保証料はDOFが財政リスクを勘案して定める（Section 33）としている。なお、徴収した保証料は、特に保証付与に用途を限定しているわけではなく、他の歳入と一緒にする。

(3) モニタリング体制

偶発債務のうちGOCCに対する政府保証に関しては、DOF-CAGでモニタリングを行っているが、データベースが不完全であることが、各方面から課題として指摘されている。それ以外の偶発債務、すなわち、BOTの政府保証、年金債務〔社会保障基金（SSS）、GSIS〕の政府保証、政府系金融機関の為替リスク（海外公的機関から借り入れて国内民間金融機関に貸し出す場合）に関しては、実質的にモニタリングは行われていないようである（ただし、世界銀行事務所によれば、政府は年金数理を見直し、年金債務に係る政府保証の評価に着手した模様である）。

かかるモニタリング体制の不備を克服するため、偶発債務等の債務を一元的にモニタリングする組織（Debt Management Office：DMO）の設置が検討されているが、関係部局の縦割りもあり、進捗していない。財政責任法案でも、DMOが偶発債務を含め中央政府の債務をモニタリングすることを提案している（Section 14）が、審議は中断したままであり、採決の目処は立っていない。

各ドナーとしても、債務管理の一元化が望ましいとの認識であり、ADBは、財務省の債

務関連部局の上に位置する副長官クラスの債務管理担当者の設置を視野に入れてTAを計画している。

(4) 偶発債務の計測・開示

予算書には偶発債務は計上されていない。したがって、保証を実行する必要が生じたたびに対処している。予算に計上しないまでも、偶発債務の内容、リスク、影響額について情報を開示するという方法も考えられる。

各省庁の財務諸表に関しては、偶発債務は「バランスシート」本体には計上しないが、「注記」としてその内容や金額を開示することが求められている。現金主義の下では、①資産・負債が、現金の出入りがあるとき（例えば、資産の購入、債務の返済など）にしか認識されない、②収益・費用の適切な期間配分がなされず両者が対応しない（例えば、減価償却費が計上されない）、というように、財務状況の正確な把握の面で問題があるのに対し、発生主義ではそういった問題は生じない。フィリピンの省庁の会計処理は現金主義から発生主義に移行しているところであり、発生主義は偶発債務の認識により適していることから、今後は各省庁の財務諸表に偶発債務の注記開示を徹底することが望まれる。これに伴い、予算書上も偶発債務の情報を開示し、いずれはこれを予算として計上することが検討されてしかるべきであろう。

ただし、偶発債務を予算書に計上するとしても、その集計範囲と見積方法に関して検討が必要になる。こういった種類の偶発債務を集計するのか、暗黙のものまで含めるのか、中央政府だけでなくGOCCや地方政府の分まで含めるのか、確定債務と偶発債務ともに計上するのか、偶発債務のみ別予算とするのか、といったことを検討しなければならない。そのうえで、その範囲の偶発債務を網羅的に集計できるよう工夫する必要がある。また、見積方法に関しては、ひとつ考えられるのは保証の全額を計上することであるが、この方法では発生可能性の評価が行われなため、不要な予算まで確保することになる。発生可能性を勘案した合理的な見積方法の開発と統一が必要になる。

財政責任法案は、DOFは年4回、あるいは議会の要請により、GOCCに係る偶発債務について議会に報告する（Section 34）としている。

5-5-3 その他の方策

上述のほか、偶発債務に係るリスクの抑制・移転・監視策として、各国で試みられている以下のような方法も、当国のケースを考える際の参考になると思われる⁶⁰。

(1) 部分保証

債務額の一部のみをカバーする方法と、債務期間の一部のみをカバーする方法がある。政府保証がモラルハザードを招きやすいという点を克服し、銀行等に債務者の財務状況を監視するインセンティブを与えることをねらったものである。

⁶⁰ みずほ総研（2003）

(2) 保険、民営化

政府が引き受けた保証先の信用リスクを民間部門へ移転させる方法。前者は市場機能を、後者は政治過程を活用するものである。

(3) 基金の積み立て

発生確率を勘案した期待値を偶発債務額として予算に盛り込むとした場合、予想外の損失に対しては政府として打つ手がないことになってしまう。この期待値から乖離した部分について基金を積み立てるという方法である。

5-6 ドナーの動向

5-6-1 ADB

債務管理に係る TA の実施を予定している（期間 12 か月、支援額 72 万ドル）。活動内容は、以下のとおりである。DOF 長官の下に債務管理機能を一元的に担う役職者（次官より上位）を設置する提案を検討中とのことである。

- ・ DOF の戦略策定及びリスク管理体制の強化
- ・ 公共部門の債務・偶発債務の分析
- ・ GOCC / GFI プロジェクトの審査体制の分析
- ・ 政府年金債務のレビュー
- ・ 債務管理に係る政府各機関の役割・機能の見直し
- ・ 国際的知見の提供
- ・ 債務データベース構築支援
- ・ トレーニング実施

5-6-2 フィリピン政府・世界銀行・ADB の共同報告

フィリピン政府・世界銀行・ADB の共同報告（2003 年）“Improving Government Performance: Discipline, Efficiency and Equity in Managing Public Resources” は以下の提言をしている。

〈短期〉

- ・ 偶発債務の計測とリスク評価の実施
- ・ DOF 内に一元的な債務管理組織を設置
- ・ GOCC、年金基金・信託基金（RSBS、Housing Guarantee Corporation、Philippines Health Insurance Corporation、Home Development Mutual Fund）の監査
- ・ 民間セクター関連の偶発債務のレビュー（BOT / IPP）
- ・ 能力開発ニーズの調査
- ・ SSS、GSIS 等の強化

〈中期〉

- ・ 偶発債務の上限に関する政府と議会の合意形成
- ・ 発生主義寄りの会計制度の導入
- ・ GOCC の内部監査機能の充実
- ・ 偶発債務の予算計上

5-6-3 IMF・世界銀行ガイドライン

偶発債務が抱える不確実性への一般的対応策として、世界銀行・IMFの債務管理ガイドラインは以下の項目をあげている。

- ・債務保証先におけるディスクロージャーの徹底
- ・債務保証に係るリスクのモニタリング
- ・上記モニタリング機能の単一組織への集中化
- ・公的セクターに対するガバナンスの改善
- ・予算書等における偶発債務の存在に関する注記
- ・金融システムの安定化（健全な預金保険制度の導入を含む）

5-7 JICAの支援の方向性

総合的な政策・体制の形成に対する支援と各担当部局のオペレーションに対する支援を並行して実施することにより、より高い効果が得られると期待される。

(1) 総合的債務管理体制

政府部内で検討されている債務管理体制の一元化（DRMCの設置）への取り組みは基本的に歓迎できるものであり、これを促進する方向で支援を行うことが適切である。特に財政へのインパクトの大きさが指摘される偶発債務について、統一的にその状況を把握することにより効率性が高まり、BOTやIPPに関連したものを含めてデータベースを整備し、網羅的にモニタリングを行うことにより効果が増すことになる。さらに、偶発債務の管理に関する政府部内の権限関係には不明確な部分があるので、DRMCを通じてこれらを整理することが望まれる。

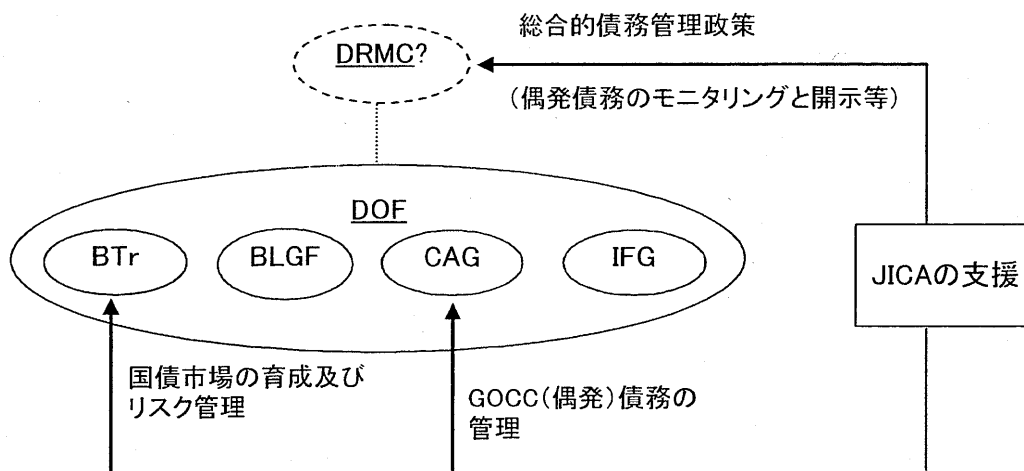


図5-9 債務管理に関するJICA支援のアプローチ

(2) 個別の課題（国債と偶発債務）

今般の調査を通じて、「国債市場の育成とリスク管理」及び「偶発債務のモニタリングと開示」が優先課題として浮上している。前者に関しては Bureau of Treasury (BTr)、後者、特にGOCCに関連するものに関しては Corporate Affairs Group (CAG) が中心的な支援先になると思われる。BTrに対する支援の検討にあたっては、国債流通市場の整備を中心としつつ

も、それに限定することなく、一般職員のリスク分析手法の習得など、更に幅広い領域のニーズを掘り起こし、かかるニーズに即した支援を検討すべきであろう。CAGに対する支援にあたっては、GOCC財務状況モニタリング強化支援（第4章参照）との連携をとりつつ、偶発債務管理の能力向上を図ることが肝要である。

いずれにせよ、債務管理に関しては、政府の制度・組織とニーズをより詳細に把握するよう引き続き努めるとともに、ADBをはじめとするドナーとの調整を行っていく必要がある。

【参考文献】

財務省（2005）『フィリピンの政治・経済の現状及び中長期展望に係る研究会』

財務省（2005）『フィリピンの財政の持続可能性確保と国際競争力強化に係る研究会』配布資料

財務省（2003）『公的債務管理政策に関する研究会報告書』

国際金融情報センター（2005）『総合評価レポート：フィリピン』

みずほ総研（2003）『公的偶発債務のリスク管理はどうあるべきか』

IFM/World Bank (2003)“Guidelines for Public Debt Management”

Government of the Philippines, World Bank, ADB (2003)“Improving Government Performance: Discipline, Efficiency and Equity in Managing Public Resources”

Llanto, Gilberto M. (2000)“Managing Government Guarantees and Contingent Liabilities”(PIDS Policy Note)

Llanto, Gilberto M. (2005)“Public Debt: Overview of Current Issues”

Bernardo, Romeo L, and Tang, Maire-Christine G (2001)“A Note on Philippine Government Contingent Liabilities”