

## 第II部 中長期的課題としての債務管理 第7章 フィリピンにおける公的債務管理と財務行政の課題

著者	柏原 千英
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	583
雑誌名	開発途上国と財政 - 歳入出, 債務, ガバナンスにおける諸課題 -
ページ	[197]-225
発行年	2010
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00011534">http://hdl.handle.net/2344/00011534</a>

## 第7章

# フィリピンにおける公的債務管理と 財務行政の課題

柏原 千英

### はじめに

1980年代以降、発展途上国への融資や援助を行う国際通貨基金（IMF）や世界銀行等の国際機関は、途上国の債務蓄積と財政問題を「返済に十分な経済パフォーマンスの不足がもたらす構造的な問題」として認識するようになった。その結果、マクロ経済運営全般から行政機構改革、規制緩和や国営企業の民営化など、さまざまな構造改革を含む融資条件（コンディショナリテイ）を「構造調整融資」として借入国に課すようになった。経済開発政策を実施する原資を安定的に確保するための歳入（収入）面の改善、すなわち、税制改革による税収基盤の増強や補助金の削減と同時に、経常支出および債務残高の縮小など歳出（支出）面からの対策が盛り込まれた。

しかし、構造調整融資の成果と債務問題をめぐる貸し手（IMF・世銀）と借り手（途上国）の議論に代表されるように、公的債務の減少と財政管理の円滑な実行は実現するのが最も困難な分野でもある。本章の目的は、フィリピンを事例としてこの問題の要因を財務行政の側面から考察することにある。同国は1980年代中盤の政変を経て、同年代末には、(a) 海外民間金融機関からの元利債務削減（と金融機関債権の証券化）および (b) IMF・世銀からの新規融資（ニュー・マネー）受入れからなるブレイディ提案の対象国となった。

民主化後のIMF・世銀融資の再開によって、金融部門の自由化や社会基盤（インフラストラクチャー）整備など、公共サービス分野への海外直接投資を誘致する投資関連法の制定等を構造調整政策下で実施することで、経済と財政の再建を図った。その結果、1990年代初頭には海外資金の調達が開き、1994～1997年には財政黒字を達成した。しかしその後、電力や水道など基礎的社会インフラの未整備とこれを担う国営企業の財務悪化等によって再び債務残高が増加し、2004年8月にもアロヨ大統領が「財政危機宣言」を発表するなど、その財政状態は長年、国内外から問題視されてきた。フィリピンは2006年までIMF融資を受けてきた「長期債務国」であり、現在も公的部門における債務削減や管理手法の向上が喫緊の課題の1つとなっているが、それらを統括し実行する組織ははまだ行政機構のなかに存在していない。

本章の構成は以下の通りである。まず第1節では、フィリピンにおける財政状況と公的債務および偶発債務の推移を概観する。次に、国内外の援助組織や学会、研究者からの主要な批判と、同国政府が実施してきた政策等を検討する。第3節では、予算策定と執行、および対外債務の約3割を占めるODA案件について国家経済開発庁（National Economic and Development Authority: NEDA）の評価報告書をもとに検討する。第4節では、公的債務管理に関連する立法および行政上の課題と、望ましい行政システムを提示する。最後に本章での議論をまとめ、今後の展望とインプリケーションを述べる。

## 第1節 公的債務と財政収支の推移

本節ではまず、中央政府の財政収支と債務について概観したのち、偶発債務を含む公的部門の財務状況を見ていく。後述するようにフィリピンでは、その他公的部門と比較すると中央政府債務が非常に大きいことが特徴として挙げられる。

## 1. 中央政府の財政収支と債務構成

まず、中央政府の財政収支を見ると、1990年代半ばの一時的な財政均衡期(1994~1997年)の翌年から2004年の財政危機宣言まで急速に赤字幅が拡大しており、1995年以降の10年間で、債務残高総額は3倍に達している。主因はアジア経済危機と電力産業への投入、2000年前後からの政治不安と景気後退であるが、結果として2004年の合計債務残高は、ほぼGDP規模にまで膨らむこととなった(表1および表2)。また、2000年以降では、財政赤字を補填するための資金調達における政府の方針転換が明らかに表れている(表2)。国内・対外債務の双方で債券発行を選好するとともに融資を減少させ、なかでも中長期債務の構成比を高めている。とくに、1990年代まで対外債務の過半を占めていた融資の減少が著しく、約10年間で構成比を半減させる一方、中長期国債は構成比で約1.5倍、残高では約6倍に達している。これは、(a)アジア危機直後でもあり、海外市場での資金調達を通じて、融資に消極的な国内金融機関の代替として、在外の投資家や国内の外資系金融機関に主要な資金提供者の役割を求めた、(b)アジア危機の教訓として債券市場の拡大が提唱され、ベンチマーク形成を意図した長期国債の発行と既存短期証券の償還組替えが推進されたと考えられよう。

しかし、国内・対外債務が蓄積されれば財政収支における利払い圧力が高まるため、緊縮的な政策を取らざるを得なくなる。フィリピンでは予算配分

表1 中央政府財政収支

(単位:100万ペソ, かつこ内マイナス)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
歳入	410,449	471,843	462,515	478,502	514,762	795,707	699,768	626,630	567,293	563,732	882,435	1,136,560
歳出	404,193	470,279	512,496	590,160	648,974	942,235	886,825	826,493	779,976	710,755	940,755	1,149,001
収支	6,256	1,564	(49,981)	(111,568)	(134,212)	(146,528)	(187,057)	(199,863)	(212,683)	(147,023)	(53,320)	(12,441)

(出所) DBM ウェブサイト (Budget of Expenditures and Source of Financing, 各年版) より筆者作成。

表2 中央政府の債務残高構成

(単位：10億ペソ，かつこ内%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
債務残高総額 (GDP比)	1325.5 (69.6)	1331.8 (61.3)	1624.0 (75.0)	1800.4 (67.6)	2142.2 (72.0)	2648.8 (79.0)	2880.7 (78.4)	3407.2 (86.1)	4063.4 (94.1)	4645.7 (95.4)	4474.6 (82.3)	4421.4 (73.3)	4196.7 (63.1)	
国内債務	短期証券 (構成比)	391.3 (54.0)	393.3 (52.6)	392.2 (51.8)	442.1 (51.4)	464.7 (47.1)	467.2 (43.2)	425.4 (33.5)	405.2 (27.2)	496.0 (28.7)	577.6 (29.0)	637.6 (28.8)	662.0 (29.7)	614.1 (27.1)
	中長期国債 (構成比)	270.7 (44.8)	311.3 (41.6)	312.9 (41.3)	345.7 (40.2)	453.6 (46.0)	565.5 (52.3)	792.5 (62.4)	1041.8 (69.8)	1189.7 (68.9)	1374.4 (67.6)	1496.5 (67.6)	1469.7 (66.0)	1564.7 (69.0)
	融資ほか (構成比)	56.4 (0.9)	37.5 (5.0)	44.5 (5.9)	63.1 (7.3)	60.1 (6.1)	34.7 (3.2)	29.2 (2.3)	23.9 (1.6)	17.9 (1.0)	30.6 (1.5)	30.1 (1.4)	22.4 (1.0)	22.4 (1.0)
	偶発債務 (構成比)	6.2 (0.3)	6.2 (1.5)	7.6 (1.0)	8.7 (1.0)	8.3 (0.8)	12.5 (1.2)	23.2 (1.2)	21.1 (1.4)	22.6 (1.3)	33.1 (1.6)	48.2 (2.2)	72.1 (3.2)	65.0 (2.9)
	合計 (GDP比)	724.6 (38.0)	748.3 (34.5)	757.3 (31.2)	859.6 (32.3)	986.7 (33.2)	1080.7 (32.2)	1270.9 (37.7)	1492.3 (38.4)	1726.4 (40.0)	2034.4 (41.8)	2212.5 (39.0)	2262.2 (36.9)	2266.1 (34.1)
	融資 (構成比)	364.0 (60.6)	326.6 (56.0)	472.1 (54.5)	520.0 (55.3)	679.6 (58.8)	660.9 (42.1)	638.6 (39.7)	715.3 (37.4)	823.9 (35.3)	846.9 (32.4)	733.4 (32.4)	675.6 (30.8)	613.7 (31.8)
対外債務	ドル債券 (構成比)	76.1 (12.7)	77.5 (13.3)	116.7 (13.5)	111.8 (11.8)	87.4 (7.6)	379.2 (24.2)	402.6 (27.5)	521.8 (27.2)	692.3 (29.6)	817.6 (31.3)	955.2 (42.2)	927.0 (42.2)	809.4 (43.6)
	ユーロ・円債券 (構成比)	0.0 (0.0)	9.1 (1.6)	12.3 (1.4)	13.5 (1.4)	29.9 (2.6)	58.4 (3.7)	96.0 (6.0)	107.2 (5.6)	131.7 (5.6)	146.3 (5.6)	100.0 (4.4)	94.9 (6.2)	88.3 (4.6)
	偶発債務 (構成比)	160.7 (26.7)	170.4 (29.2)	265.8 (30.7)	295.5 (31.4)	358.5 (31.0)	469.4 (29.9)	472.6 (29.3)	570.7 (29.8)	685.9 (29.6)	800.6 (30.7)	538.2 (23.8)	497.8 (22.7)	419.2 (21.7)
	合計 (GDP比)	600.9 (31.5)	583.6 (26.9)	866.7 (35.7)	940.8 (35.3)	1155.5 (38.8)	1568.2 (46.7)	1609.8 (44.3)	1914.9 (49.3)	2337.2 (54.1)	2611.3 (53.6)	2262.1 (41.6)	2195.2 (36.4)	1930.5 (29.0)
	国内債務 債務総額対比	(54.7)	(56.2)	(46.6)	(47.7)	(46.1)	(40.8)	(44.1)	(43.8)	(42.5)	(43.8)	(49.4)	(50.3)	(54.0)
対外債務 債務総額対比	(45.3)	(43.8)	(53.4)	(52.3)	(53.9)	(59.2)	(55.9)	(56.2)	(57.5)	(56.2)	(50.6)	(49.7)	(46.0)	

(出所) BTr および PIDS ウェブサイトより筆者作成。

(注) 国内債務中長期国債には、旧中銀清算理事会への債券発行を含む年度もあるため、合計額より各項の和が大きい場合もある。

ペソ＝米ドル換算と四捨五入のため、合計額と比率は必ずしも各項の和と一致しない。

を目的別に見た場合、恒常的に人件費と管理費の合計が予算総額の約85%を占める硬直的な編成になっており、投資その他に配分される余地は総額比10

表3 中央政府の部門別予算支出構成

(%)

		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
経済 サービス	農業・農地改革	6.4	3.6	3.9	4.2	5.4	5.1	4.0	2.9	2.9	2.6	3.2	3.5	4.8
	資源・環境	1.9	1.2	1.1	0.9	1.3	1.3	0.8	0.8	0.8	0.7	0.8	0.8	0.9
	貿易・産業	1.0	0.6	0.6	0.7	0.5	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3
	観光	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2
	電力・エネルギー	0.3	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.4	0.4
	水資源開発・河川管理	1.3	0.8	0.8	0.7	1.2	1.0	0.9	0.7	0.7	0.8	0.9	1.1	1.2
	通信・道路・交通	9.9	8.5	8.6	11.1	10.4	9.1	8.1	6.3	6.1	6.8	8.9	9.8	9.8
	その他経済サービス	0.7	1.7	1.1	0.7	0.2	0.9	0.2	0.8	0.7	1.6	1.3	2.1	1.8
	地方政府補助金	5.1	4.8	5.9	5.9	---	---	6.0	5.7	5.9	5.5	5.7	6.0	6.2
社会 サービス	教育・文化・人的資源	19.3	20.1	19.4	17.1	20.6	20.7	15.6	15.5	15.0	13.9	14.6	15.2	14.5
	保健	2.9	2.6	2.4	2.1	2.1	2.2	1.5	1.5	1.4	1.3	1.6	2.3	2.5
	社会保障・雇用	4.1	4.0	4.1	3.9	4.3	4.3	4.7	4.5	4.4	5.6	4.9	5.7	6.1
	住宅・地域開発	0.5	0.3	0.3	1.2	0.0	0.0	0.4	0.3	0.2	0.3	0.2	0.4	0.4
	土地分配	0.0	0.5	0.4	0.5	0.0	0.0	0.1	0.5	0.5	0.4	0.4	0.3	0.3
	その他社会サービス	0.2	1.1	0.8	0.1	0.2	0.6	0.1	0.5	0.4	0.6	0.7	0.5	0.4
	地方政府補助金	5.4	5.1	6.2	6.2	---	---	6.3	6.1	6.2	5.9	6.0	6.4	6.5
国防	5.9	5.6	5.2	5.3	6.3	6.8	5.4	5.1	4.9	5.0	4.8	5.0	4.6	
一般公共 サービス	一般行政	7.4	6.8	6.1	6.0	7.4	6.4	5.3	4.9	4.4	4.6	5.3	5.1	5.3
	治安	6.8	7.3	7.1	6.9	8.7	8.8	6.4	6.2	6.0	5.7	5.8	6.1	5.9
	その他一般サービス	0.6	0.9	0.2	0.3	0.1	0.4	0.7	0.3	0.4	0.5	0.6	0.9	0.8
	地方政府補助金	4.1	3.9	4.7	4.7	---	---	4.8	4.6	4.7	4.4	4.6	4.8	5.0
純貸付	0.3	0.1	0.1	0.4	0.7	1.2	0.7	0.6	0.8	0.8	0.8	1.0	0.9	
債務利払	15.9	20.4	20.8	20.6	30.3	30.6	27.4	31.5	33.2	33.3	28.3	22.0	21.4	
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

(出所) 表1に同じ。

(注) 四捨五入のため、合計は各項目の和と必ずしも一致しない。2008年までは確定の予算額による割合、2009年は予算案時点。空欄はデータに記載なし。

%強しかない。このような状況で緊縮政策がいかに行われていたかを示すのが部門別の支出予算構成であり、資金調達の選好と同様に顕著な傾向が観察できる(表3)。1990年代後半から支出予算に占める債務利払いの割合が大きくなるにつれて、各種サービスに関連する補助金や地方政府移転は維持されているものの、経済サービスでは農業・農地改革、水資源開発・河川管理、

あるいは通信・道路・交通などのインフラ投資に関連する分野，社会サービスでは教育・文化・人的資源といった，途上国では一般的に優先事項となるような政策分野での配分減少が著しい。現アロヨ政権は発足当時，農地改革や投資環境の整備を優先課題として掲げていたが，財政危機宣言とともに新規公共投資の凍結を指示するなど，優先政策分野が予算削減の対象となっていたことが分かる。

## 2. 偶発債務の定義とカバレッジ

現在，政府（財務省財務局 Bureau of Treasury: BTr）が「偶発債務」（contingent debtobligations）として四半期ごとに公表するのは，（a）連結公的部門財務ポジション（Consolidated Public Sector Financial Position: CPSFP）に含まれる

表4 BTr 公表による

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
合 計	100,924	95,681	105,573	142,875	146,317	166,917	176,661	273,426
国内債務	4,422	4,669	5,023	5,207	5,585	6,218	6,229	7,646
直接保証	3,837	4,199	4,600	4,818	5,222	5,868	6,046	7,462
引受済保証	585	470	423	389	363	350	183	184
PNB	167	167	167	167	166	166	0	0
DBP	38	37	37	37	37	37	37	37
PGC 他 *	19	0	0	0	0	0	0	0
NDC	362	267	219	185	160	147	146	147
対外債務	96,502	91,012	100,550	137,668	140,732	160,699	170,382	265,780
直接保証	49,823	51,726	66,502	99,001	108,417	133,336	148,882	241,333
引受済保証	46,678	39,286	34,048	38,667	32,315	27,363	21,500	24,447
PNB	12,313	9,647	7,108	9,035	7,221	6,522	5,793	7,749
DBP	32,382	27,661	25,385	28,085	23,858	19,742	14,907	15,905
PGC 他 *	1,164	1,000	658	496	348	277	230	277
NDC	819	978	897	1,051	889	823	569	516

（出所） BTr ウェブサイトより筆者作成。

（注） \*PGC 他：フィリピン保障会社（PGC）およびフィリピン輸出入信用機関。引受済保証  
PNB：フィリピン・ナショナル銀行，DBP：フィリピン開発銀行，NDC：国営開発公社。

非金融政府系企業（government-owned and -controlled corporation: GOCC）14社の債務に付随する政府系金融機関（government financial institution: GFI）や住宅融資・貿易保険機構への保証，(b) BOT方式など一部インフラ建設6案件への政府直接保証，および，(c) 独立発電事業会社への買取保証（表4，直接保証部分）と，政府引受となった上記保証（同，引受済保証部分）の合計である。この直接保証が現実債務となるのは，開発予算調整委員会<sup>(1)</sup>（Development Budget Coordination Committee: DBCC）が債務引受を決定し，政府歳出予算法が定める既定歳出項目に基づいて予算行政管理省（Department of Budget and Management: DBM）が必要額を計上した時点とされる。なお，CPSFPは，中央・地方政府と一部その他政府機関（中央政府，GFI，非金融GOCCの一部<sup>(2)</sup>，地方政府，原油価格安定基金，社会保障機関，旧中央銀行清算理事会，現中央銀行）の収支を連結したものである。

## 「偶発債務額」の推移

(単位：100万ペソ)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
304,192	366,864	482,098	495,777	591,738	708,539	833,708	583,350	569,927	484,184
8,677	8,320	12,451	23,167	21,065	22,635	33,135	48,183	72,113	64,968
8,493	8,137	12,267	22,984	20,881	22,451	32,951	48,012	71,962	64,382
184	183	183	183	183	183	183	170	151	136
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
37	37	37	37	37	37	37	37	37	37
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
147	147	147	147	147	147	147	134	114	99
295,515	358,544	469,647	472,610	570,673	685,904	800,573	538,167	497,814	419,216
272,885	388,276	449,963	456,093	554,852	670,778	787,821	529,452	492,175	415,458
22,630	20,268	19,684	16,517	15,821	15,126	12,752	8,625	5,639	3,758
7,400	6,520	6,720	6,371	6,349	6,404	6,108	5,293	4,560	3,725
14,529	13,163	12,386	9,655	9,027	8,324	6,333	3,150	995	0
268	273	315	279	240	202	159	107	59	33
433	312	263	212	205	196	152	75	25	0

の対象は政府系金融機関のみ。



財政収支が赤字基調であるフィリピンでは、調達できる原資と手段に制約があるため偶発債務の現実化は深刻な問題となるが、(a) および (b) の内容を見ると、現行の偶発債務の定義は、中央政府が現時点で債務の存在を認識できるか否かに依拠していると考えられる。例えば、将来的な要資の推計に基づく社会保障機構の公的年金配当予定額のなかで資金手当が見込まれていない部分や、対外債務によるファイナンスを除き政府保証が付与されていない GOCC の債務、あるいは、全政府系金融・保証機関の財務状況は、恒常的に管理されていないようである<sup>(3)</sup>。もっとも、IMF・世銀を中心として、偶発債務に関するリスクの分析や評価を可能にする財務分析・公的債務管理手法の模索は行われているが、「標準的な偶発債務の定義、発現リスクの算出および管理手法」に該当する基準ははまだ策定段階にある。そこで、財務リスク評価において偶発債務を適切に認識する重要性を論じた Polackova [1989] の偶発債務に関する分類を参照しよう。財務当局が管轄すべき公的部門債務の範囲として、法律や契約を根拠として金額・内容が確定された直接債務と、特定の事態の発生を受けて現実となる偶発債務を、さらに「明示的」および「暗示的」性質を持つものに区別している。この分類に従うと、フィリピン政府発表の偶発債務は、暗示的偶発債務の範疇に属する項目のカバレッジが少ないことが分かる(表5、網掛け部分)。

### 3. 連結公的部門財政ポジション

次に、CPSFP を見てみよう(表6)。前述のように、CPSFP は中央・地方政府と一部その他政府機関の連結収支ポジションであり、また、中期開発計画(Medium-Term Philippine Development Plan: MTPDP)の財源配分計画とともに公表されるため、用途が中期的な開発目標や優先的政策と整合的であるか否かを政府が判断する材料となる。

ここでも、その他公的部門の収支は MTPDP の配分計画に沿って概ね均衡している一方で、公的部門のなかでも中央政府収支の支出超過が財政赤字に

表5 公的部門債務のカバレッジ

	直接債務	偶発債務
明示的 (契約や法によって確認可能な政府債務)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 予算法による歳出</li> <li>・ 政府による対外および国内借入（中央政府が契約する融資および発行する証券類）</li> <li>・ 法律上、長期的拘束力のある予算支出（公務員給与や<u>公務員年金</u>等）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 中央政府以外による借入や地方行政と公的／民間事業者が契約する債務</li> <li>・ 多様な融資契約に付与される包括的政府債務保証（不動産融資、学生ローン、農業関連信用、中小企業信用等）</li> <li>・ 政府が発行する貿易・外国為替保証</li> <li>・ 他国政府による借入への保証</li> <li>・ 民間投資に対する政府保証</li> <li>・ 公的保険制度（預金保険、民間年金基金への最低配当保証、穀物保険、洪水保険、紛争リスク保険等）</li> </ul>
暗示的 (国民の期待や特定利益団体の圧力を反映した政府が負う道義的負債)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公共投資プロジェクトにおいて将来・継続的に必要となる費用</li> <li>・ <u>(非公務員年金の) 法律で規定されていない将来の年金給付</u></li> <li>・ <u>法律で規定されていない社会保障スキーム</u></li> <li>・ <u>法律で規定されていない将来的な健康保険支払要資</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政府／公営／民間大規模企業による非付保債務の返済不能</li> <li>・ 民営化過程における債務消化</li> <li>・ <u>(公的保険を超える) 金融機関の破綻</u></li> <li>・ <u>年金／雇用／社会保険等の非付保投資の失敗</u></li> <li>・ 中央銀行による債務返済不能（為替取引、通貨防衛、経常取引支払）</li> <li>・ 民間資本流出後の企業救済</li> <li>・ 残留物による環境破壊、災害支援、国防要資</li> </ul>

(出所) Polackova [1998: 26], Table 1 をもとに筆者作成。

(注) 網掛け部分は、フィリピン政府が現時点でカバーしていないと考えられる項目。下線部分は、政治的要因等によるアドホックな増額やシステム自体が成熟していない、あるいは不全が指摘されているため、カバーする場合にも不確定要素が大きいと考えられる項目。

強く影響しており、かつ、支出計画からの乖離が最も大きいことが確認できる。また、非金融 GOCC の財務悪化は、主に国営電力会社 (National Power Corporation: NPC) の赤字拡大によるものであるが、負債の一部が政府引受となり、資産売却などの民営化プロセスが進行するに従って改善されてきている。

表6 連結公的部門財務ポジション  
(GDP比 [%], かつこ内マイナス)

		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
		計画	実績	計画	実績	計画	実績	計画	実績	計画	実績	計画	実績	計画	実績	計画	実績	計画	実績
連結公的部門全体		(4.3)	(4.6)	(3.3)	(5.5)	(2.1)	(5.5)	(0.6)	(6.6)	(0.1)	(1.8)	0.4	0.2	(1.2)	0.5	(0.3)		0.5	
公的部門	中央政府	(3.8)	(4.0)	(3.1)	(5.3)	(2.1)	(4.6)	(0.9)	(4.2)	(0.4)	(2.7)	0.0	(1.1)	(0.9)	(0.2)	(1.0)		(0.5)	
	旧中央銀行再建	(0.6)	(0.6)	(0.6)	(0.4)	(0.5)	(0.4)	(0.5)	(0.4)	(0.4)	(0.3)	(0.4)	(0.2)	(0.2)	(0.1)	(0.2)		(0.1)	
	非金融国有企業	(0.6)	(0.7)	(0.6)	(1.2)	(0.5)	(1.5)	0.3	(2.7)	(0.3)	(0.4)	(0.3)	0.0	(0.8)	0.9	(0.6)		(0.2)	
	石油価格安定基金	0.0	0.0	0.0	--	0.0	--	0.0	--	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.1		0.1	
	調整	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	--	0.1	--	--	--	--		--	
	合計	(5.0)	(5.2)	(4.2)	(6.8)	(3.0)	(6.4)	(1.6)	(6.4)	(1.0)	(3.4)	(0.6)	(1.3)	(1.9)	0.8	(1.5)		(0.7)	
その他公的部門	政府系金融機関	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1		0.1	
	中央銀行	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.2	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	(1.3)	0.0		0.0	
	社会保障基金	0.3	0.4	0.6	0.6	0.6	0.4	0.6	0.3	0.6	0.9	0.6	1.0	0.5	0.6	0.6		0.6	
	地方政府	0.1	0.0	0.1	0.5	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	0.4	0.1	0.4	0.1	0.4	0.5		0.5	
	調整	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	(0.1)	--	0.0	0.0		0.0	
	合計	0.6	0.6	1.0	1.3	1.0	0.9	1.0	0.6	1.0	1.6	1.0	1.5	0.7	(0.2)	1.2		1.2	

(出所) 表1に同じ。

(注) 2007年実績は速報値, 2008年計画は見直し後, 2009年計画は予算策定段階のもの。2000年まで中銀は公的部門に算入されていたが, BSPの独立性をより明確にした中銀法改正(2001年施行)により, その他公的部門に移動。

2001~2004年の計画はMTPDP2001-2004, 2005年以降は同2004-2010にもとづく。空欄はデータに記載なし。

## 第2節 公的債務管理への批判と政府の施策

過去40年以上続くフィリピンの財政赤字基調は, 援助供与側である国際機関や先進国政府のみならず, 国内研究者等からも問題視されてきた。本節では, それらの指摘を整理し, 現アロヨ政権から本格化した財政健全化への対応を見ていく。

## 1. 国際機関等による指摘

本項では、国外の主要な4報告書の内容を概観する。まず、同国の債務持続性に関して疑問を呈したのが世界銀行による国別報告書（World Bank [1995]）である。債務増加や累積の主因は予算作成と執行の財務行政にあるとし、(a) 大統領府や行政機関は中期開発・投資計画を策定しているが、その内容や優先度が予算案を審議する立法府と必ずしも共有されていない、(b) 大統領拒否権が議会承認による一般予算法より高位にある、(c) 予算支出許可書（allotment release order: ARO, 後述）ベースとキャッシュ・ベース報告書との金額差が大きく、DBMが財政赤字額の管理を目的とする実質的な歳出抑制を行っていると考えられ、項目通りの予算執行が確保されていない、という3点を指摘した。

一方、IMF独立評価オフィス（Independent Evaluation Office: IEO）による報告書は、1971～2000年の30年間におけるIMF融資の長期利用が最も顕著な3加盟国を取り上げ、主に構造調整政策の成否と長期利用の原因を分析している。なかでもフィリピンを「最も頻繁にIMF融資を利用している加盟国」と位置付け、(a) 構造調整政策、特に税制改革と徴税執行の確実化の不徹底、(b) 構造調整改革への政府の積極的な関与不足、(c) (1984年に締結した拡大信用供与（Extended Financing Facility: EFF）の失敗に関して）適切なスケジューリングを欠くコンディショナリティの設定と実行時期の不適切さ、(d) 外生的ショックによる国内経済の停滞と回復の遅滞があったとする。フィリピン側の問題点だけでなく、一部とはいえ、IMF側の失敗も認めている点は興味深い（IEO [2002: 144-169]<sup>(4)</sup>）。

また、日本財務省の研究（大和総研 [2005, 2006]）では、フィリピンの（偶発）債務問題を含む財政、税制や政治・経済問題、地域的競争力にも言及した報告書2冊をまとめている。財政赤字および公的債務の規模と管理システムについては、(a) 財政が恒常的に脆弱であるのは、政府の税制改革の

迷走と税務行政能力の向上が伴わないため、財源調達能力が欠如している、(b) 1990年代後半以降、国有企業の財務体質が深刻化し、偶発債務の発現リスクが急速に高まった、(c) 財政関連の行政機関に一元的な公的債務管理部門や債務管理システムが未導入である、等を課題として指摘している。

## 2. 国内研究機関や政府組織による指摘

1980年代半ば以降、経済危機に端を発する政変と政治・経済制度の変革に伴う財政悪化を経験した国内では、中央政府の債務管理に対して主に研究者からの批判が蓄積されてきた。最も早い時期における研究には、Medalla [1987] がある。IMF と1984年に締結した EFF が失敗に終わった直後でもあり、債権国・機関との債務および利払い免除交渉を成立させて歳出に占める利払い負担を抑制すると同時に、主に民間金融機関からの新規融資を早急に導入する必要性を主張した。

その後、電力危機と NPC の財務状況の急速な悪化を受けた外貨債務の政府引受、アジア危機などが、偶発債務に関する議論を頻出させた (Intal and Llanto [1998], Llanto [2000], de Dios et al. [2004], Llanto [2007] など)。これらは主に、外為、市場、契約終了後の買取保証の各リスクを偶発債務発現の最大原因とする。インフラ建設プロジェクトへの安易な政府保証の付加を問題視し、(a) 民間とのリスク・シェアリングの必要性、(b) 市場ベースでの値付けによる適切な保証料設定の導入を主張した。なかでも、フィリピン大学経済学部教授11名による de Dios et al. [2004] は、累積債務総額の増加要因を分析し、非効率な GOCC の民営化と NPC が所有する発電資産売却の急速な進展を要求した<sup>(5)</sup>。

また、行政機構の一部である会計監査委員会 (Commission on Audit: COA) も年次報告書において、DOF の債務管理、特に偶発債務の管理手法を見直す必要性を主張している (COA [2005])。なかでも GOCC 債務の累積と財務状況の悪化を問題視しており、(a) DOF が認識する偶発債務のカバレッジ

は狭く、現実と乖離している、(b) 現時点で監視下にある14社だけでなく、より厳密で広範囲な GOCC 債務管理を行うべき、(c) 偶発債務の発現リスクを管理するシステムの導入と、関係省庁間での情報共有の強化を挙げている。また、COA 委員長は議員に対しても、予算法案の審議資料として COA の会計監査報告書を活用すべきだとの見解を発表した<sup>(6)</sup>。

一方、近年では全般的な財政管理のあり方も議論の対象となっている。公共投資支出と政府の資金調達パターンに注目して実証分析を行った Qin et al. [2005] は、フィリピン政府が現在の負債（借入）を返済するために新たな融資を締結している可能性があることを指摘した。さらに、単年度内の期間毎（月次あるいは四半期）に財政赤字にシーリングを設定して管理目標とすることで赤字額を抑制しようとするだけの政策では、外生ショックに脆弱な財政基盤を変更できず、債務残高の削減にも寄与しない結果をもたらすと強調している。また、Diokno [2007] は、中央政府財政収支（National Government Account Balance: NGAB）および CPSFP について、マクロ経済変数と財政政策変数がどのような影響を与えるか実証分析を行った。その結果から、(a) マクロ経済変数より資本蓄積や徴税努力、分権化による地方政府への移転などの財政政策変数の方が、より明確に NGAB と CPSFP の改善に寄与する、従って、(b) 政府は公共インフラ投資を最優先させるとともに、政府債務の実態を把握するには、一般的に利用される NGAB より CPSFP を重用すべきだと主張している（Diokno [2007: 15-17]）。

### 3. 債務問題に対する政府の施策と現状

NPC の債務超過も含め、公的部門債務に対して政府側の意識が高まったのは2000年前後、エストラダ政権から現アロヨ政権への移行期と考えられる。中央政府による内外からの批判に対する現時点までの施策は、対外債務抑制と財政赤字減少による均衡達成が中心となっており、債務や予算の執行をも含む財政管理改革にまでは至っていない。具体的には、(a) 債務管理シ

ステム導入への試み、(b) 政府債務を大幅に増大させた NPC 債務の整理と電力産業民営化、および、(c) 中期計画に基づく予算策定と支出抑制による歳出管理の3点に集約されるが、その成果はまちまちである。

第1の施策に関しては、1990年代後半から主に国際機関等のプログラム融資や技術援助のもと、DOF や DBM 内に債務・リスク管理を担当する組織の設立を目指した作業部会が数度にわたって立ち上げられたが、正式発足を見ないままである。現時点では、DOF 内に「債務・リスク管理オフィス」(Debt and Risk Management Office: DRMO) を設立し、債務・リスク管理システムの導入を計画しているが、行政組織上の課題等を克服するため、立法による機能や権限の明確化が必要だと考えられる<sup>(7)</sup>。例えば、BTr は国債や財務省証券の発行だけでなく、中央銀行 (Bangko Sentral ng Pilipinas: BSP) や DBM とともに公的債務構成、資金調達額や形態およびその時宜について、また、資金の利用状況や返済スケジュールの管理に関して重要な役割を果たしているが、管理権限内に GOCC や GFI は含まれていないため、その財務状況や債務ポートフォリオを逐次監督できるわけではない。これら広義の公的部門債務に関する情報収集を行うのは DOF 内の Corporate Affairs Group であるが、その監督権限も十分に定義されていないという状況にある。

第2の施策では、議会審議や運用細則の制定に時間を要したものの、2001年に「電力産業改革法」<sup>(8)</sup>を成立させ、NPCの一部債務(2000億ペソ)の政府引受を決定した。1兆ペソ(当時)を超える同社債務の返済方法を定め、発電・送電部門の分割と合理化スケジュールの策定、およびNPCの発電資産売却と卸売電力市場の創設・運営による国内外民間資本の参入拡大を決定した。同法施行当初のスケジュールから約3年の遅れはあるものの、発電資産の競売と送電施設の運営権契約(25年間)の成立は、2006年度以降の財政収支の好転に大きく寄与している。

第3に関しては、予算策定のシステムとして「計画-策定-予算手当システム」(Planning-Programming-Budgeting System)を導入し、政府の開発計画である「中期開発計画」(Medium-Term Philippine Development Plan: MTPDP)や

「中期公共投資プログラム」<sup>9)</sup> (Medium-Term Public Investment Program: MTPIP) と予算手当との関連付けを明確にするとともに、各年度の財政赤字目標を MTPDP に明記するようになった。MTPDP 2004-2010では財政計画の目標として、(a) 2010年度までに中央政府予算を均衡させる、(b) 連結公的部門赤字の対 GDP 比率を2010年度に1.0%とする (2004年度同比6.7%)、(c) 公的部門債務残高の対 GDP 比を2010年度に90%に下げる (2004年度同比136%) の3点を掲げ、公共支出の効率性と規律付けを目的とする施策として、「財政規律法案」(Fiscal Responsibility Bill) の提出、GOCC の赤字削減や予算配分の合理化による緊縮財政の継続、債務管理の導入による債務負担の軽減などの6項目を挙げている。ただし、前節で述べたように、特に中央政府部門と非金融国営企業における MTPDP とキャッシュ・ベースでの過去の実績には、大きな乖離がある (表5)。MTPDP 策定時からの経済状況の変化や楽観的な税収見通しが、結果として経常支出 (人件費や維持費) 外である投資支出の強い抑制要因として機能していると考えられるため、予算執行手続に関して何らかの改善を行う必要がある。

### 第3節 予算行政過程と監査における課題

#### 1. 予算作成と執行

World Bank [1995] はフィリピンの債務持続性に関して、キャッシュ・ベースの執行を迅速にする (歳出抑制の手段に利用しない) とともに、目的通りの執行を可能にする手続改正を提言した。ここでは特に、予算策定時と執行時について検討する<sup>10)</sup>。

大統領府に提出するまで約3カ月を要する DBM の予算案作成過程は、原案作成依頼 (Budget Call, 例年5月) を公布して全公的部門から前年度をベースにした各予算案の提出を受け、それらを統合することから始まる。緊縮財



政時には Budget Forum と呼ばれる折衝で原案からの大幅な削減が行われるが、第1節で述べたように人件費や維持・管理費などの固定費が予算の大部分を占めている状況では、その効率性を追求する余地やインセンティブは機能しにくい。また、前年度実績をベースとして予算配分原案を作成する方式にも問題があろう。現行の財務行政関連法規には、海外資金（国際機関および二国間援助）を原資とするプロジェクトおよびプログラム案件以外の評価義務を定めたものはなく、COA の監査報告書が公表されるまで、各レベルの公的部門も DOF も前年度実績の効率性を検討する資料（次項参照）を持っていないからである。

一方、基本的な予算執行手続に関する制度は、書類の簡素化が実行されているものの、四半期毎に交付される ARO が各公的部門にとって即時の予算執行を意味しない状況に大きな変化はない<sup>11)</sup>。これは、税収目標と実績の乖離や BTr, DOF 等による資金調達タイミングなどの収入面に、キャッシュ・ベースの支出が大きく左右されるからである。歳出予算法の成立がすなわち現実の支出を担保するものでないという状況下では、各公的機関が経常的な支出の原資を確保しようとするのは自然な選択であろう。従って、中期的な開発目標や投資計画、財政規模予測が行政府によって作成され、歳出予算法が施行されても、執行過程で歪みを生じる要素が制度化されていると、中長期的な財政管理の観点からみた実質的な盲点が存在していることになる。この意味では、（今期議会に法案は提出されていないが）財政規律法の制定が待たれる。財政赤字額の減少のみを目標にした財政管理から、どのような基準で政策や支出に優先順位を置くのか、そのための支出を確保する手段を備えることが可能になり、財務行政のあり方を変えるからである。

## 2. 対外債務利用の長期化

フィリピン政府は毎年、総額約100億ドル規模のプロジェクトおよびプログラム融資案件を実行している。しかし、予算法と COA による財務・監査

報告書の双方から、援助資金がそれぞれの本来目的のために支出されたか否かを監査報告書から認識することは困難である。本項では限定的ではあるが、NEDAが毎年作成する「ODAポートフォリオ評価」(ODA Portfolio Review)の公表データをもとに考察する。

表7は、第1次評価(1992年)から第16次評価(2007年)のうち、付属資

表7 対外援助プロジェクト実施における問題点 (単位:件)

	2003	2004	2005	2006	2007
年度内実施プロジェクト数	156	148	147	123	119
同 プログラム融資数	5	1	2	6	11
予算・資金調達	63	57	33	18	18
期限・実施期間の延長	6	7	--	--	--
物資調達・人材確保	16	19	18	14	14
制度・法改正の必要性、実施困難	2	1	5	4	11
移転・用地買収	27	17	19	14	9
地方政府の参加意欲	8	12	19	11	4
費用増	2	4	--	11	5
維持・管理	--	--	--	3	2
方針・要件の変更	11	3	2	--	1
契約企業のパフォーマンス	--	4	7	5	3
融資契約条件の遵守	--	--	--	1	2
融資の再配分	--	--	--	2	--
対象・市場需要の低迷	6	9	6	4	2
治安	3	3	--	1	--
監査ほか承認事項の遅延	2	2	--	--	2
他機関との調整	--	--	2	--	4
技術水準	--	--	7	--	1
その他	2	10	15	18	19
合計	148	148	133	106	97
期限延長プロジェクト数	29	38	14	11	21
(一部含む)中止プロジェクト数	46	30	23	25	17

(出所) NEDA ウェブサイト (ODA Portfolio Review, 各年版) より筆者作成。

(注) プロジェクト融資は複数で1事業を支援している場合もあるため、プロジェクト数を表記。「予算・資金調達」はフィリピン政府側の予算手当上の問題を指し、ドナーからの支出遅延などは該当しない。

表8 ODA コミットメント料  
(単位：1,000ドル)

	2003	2004	2005	2006	2007
農業省	1,004	765	720	710	744
農業改革省	632	491	383	288	133
予算行政管理省	360	239	140	68	8
環境天然資源省	1,241	446	518	438	181
教育省	515	443	379	163	623
内務自治省	153	67	31	19	16
エネルギー省	0	100	40	0	0
財務省	191	541	305	1,271	458
保健省	18	1	80	94	398
運輸通信省	12,281	284	204	7	0
公共事業道路省	975	1,240	982	421	171
社会福祉開発省	355	389	332	267	154
最高裁判所	0	66	70	69	55
ラグーナ湖開発機構	0	9	20	17	16
国家灌漑機構	439	397	340	284	243
電力公社	258	102	105	200	0
パシグ川復興委員会	752	528	515	473	366
小規模企業公社	49	3	0	2	1
技術教育能力開発機構	188	205	199	143	106
首都圏水道システム	104	131	0	0	0
地域水道施設管理機構	264	166	18	0	0
フィリピン農地銀行	501	438	284	426	1,283
フィリピン開発銀行	208	329	192	240	1,803
送電公社	0	0	0	200	211
モロ・イスラム自治州	66	111	100	79	42
その他	24	22	25	2	80
合計	20,554	7,491	5,957	5,879	7,012

(出所) 表7に同じ。

料が添付されている2003～2007年度の評価において、各案件の実行機関から遂行上の課題と問題点 (Implementation Issues/Problems) として挙げられたものを分類している。5年間で該当する案件数は3分の1以下になったものの、最大の課題はフィリピン政府側の資金手当であること、実施中の融資案件のほとんどが何らかの問題を抱えていることが分かる。また、単年度内に融資

期間の延長や資金が（一部）キャンセルされる案件数の多さにも注目すべきだろう<sup>12)</sup>。そこで表8に、同じく2003～2007年の各年度において、政府あるいは案件執行省庁が負担するコミットメント料を担当省庁別に示した。これらは案件を継続させる限り政府が配分しなければならない費用であり、多数の案件実施を担当する行政機関にとって、予算規模を勘案すると決して無視できる金額ではない。同時に、融資利用期間の延長は利払い以外の「見えない負担増」となる。なお、融資案件構成の変化に伴って発生する翌年度のコミットメント料の増減も評価報告書の一部となっているが、利払いを除くと、このような費用のほとんどは特別勘定など独立した予算項目として確保されていないのが現状である。

#### 第4節 公的債務管理の制度化に向けて

本節では、前節までの議論に基づき、現時点では実質的に行われている状態にある公的債務管理の制度化に向けて必要な条件を、「公的債務およびリスク管理オフィス」設立と、債務管理の実効性を高めるための予算執行過程と監査を含む公会計の観点から述べる。

##### 1. DRMO の要件

第1節および第2節で見たように、偶発債務を含む公的債務に関するデータを取りまとめているのはBTrである。しかし現状では、(a) GOCCやGFIが管轄範囲に含まれず、適切な情報収集を行うことが困難、(b) COAが年次報告書で指摘するように、現実に即した偶発債務の再定義とカバレッジ拡大の必要性、(c) (b)に基づく評価と（報告先を含む）公表の頻度やタイミングの設定がなされていない、などの課題を克服しなければならない。また、DRMOは恒久的な行政組織の一部として存在すべきであるため、根拠法を

制定する必要がある<sup>13)</sup>。その重要な機能である、(a) 偶発債務を含む中央政府および連結公的部門における公的債務の定義、(b) 公的債務管理を一元的に行う機関の権限が及ぶ公的部門（機関）の明記、(c) 評価や報告の頻度と公表方法、などを法律で確保することは、公的債務管理を行う上での必須要件である。しかし他方、DRMOの機能はあくまで「管理」ととどめるべきである。公的部門の資金調達もBTの本来業務であるだけでなく、DRMOによる何らかの債務上限設定が可能になる権限を付与することは、今後もインフラや人材育成投資を継続的に行う必要性のあるフィリピンでは、財政制度全体やNEDAが作成する開発計画とも齟齬をきたすだろう。

実務面の観点からは、国内・対外債務のバランスや債務総額とその期日管理、あるいは国内金融政策との関連も深い行政分野であり、DBCCを構成する他省庁・機関と緊密な情報交換や政策決定を行う必要があるため、DRMOはDOF内において独立し、特にDOF長官に近い組織として設立されることが望ましい。また、後述するように、現時点までは考慮されてこなかった公会計と債務・リスク管理の連携を実現する必要性から、COAとの協力関係を築くべきである。会計監査の独立性は保持されねばならないが、DRMOの組織長やCOA委員長がDBCCに随時参加する、あるいはオブザーバーの立場を与えられることも検討する必要があると考えられる。

## 2. 債務関連予算の明確化と公的部門会計への反映

現行の予算法およびその執行過程、COA財務・監査報告書のいずれにおいても、政府債務残高の約50%を占める海外資金を原資とする事業や行政活動の実態を把握できるようにはなっていない（利払い分を除く）<sup>14)</sup>。対外債務は為替リスクを伴い、自国通貨が下落すれば結果的に政府の資金調達コストを押し上げるため、資金利用の長期化は債務管理上も得策とは言えない。AROベースとキャッシュ・ベース間の時差を短縮するのはDBMの管轄だが、開発資金（特にODAや国際機関融資）を本来スケジュールから遅延しな

いよう、監査報告から明確に表示できるような公会計制度の導入が必要である。例えば、特別会計の Foreign Assisted Projects Support Fund 項目<sup>15)</sup>を使用し、実施省庁別の政府側負担分やドナー別に支払う融資コミットメント料を一般会計から分離すれば、少なくとも対外債務関連費用に関する予算額と実行額での乖離が明確になり、インフラや政策関連の債務管理を容易にするとともに、財政アカウンタビリティの向上に貢献できよう。

また、COA は2006～2007年にかけて、本部と全国の COA 支部の監査報告システムをオンライン化したばかりである。人材の確保や知識の蓄積など、恒常的改善が不可欠な人材育成に必要な予算確保の優先度は高いとはいえないが、年次報告書や監査報告書の作成期間を短縮し、大統領府への提出と刊行のタイミングを予算策定サイクルと合致させることができれば、財務行政全体にとっても有用となる。

一方で、COA 自体による監査厳密化への努力についても明記しておくべきであろう。2007年度の GOCC 年次監査報告書 (Annual Audit Report) から、偶発勘定 (contingent accounts) の記載を財務報告書に認めず、資本欠損として指摘するようになった。例えば、国营食糧機関 (National Food Authority: FAO) は要監視 GOCC のうちの1社であるが、32億ペソの偶発資産を欠損として計上するよう監査済み財務諸表に注記された。COA が打ち出した GOCC の財務実態をより明確にする方向性は、財務報告書の内容を改善するだけでなく、偶発債務の発現の回避や債務管理の観点からも有益である。

### おわりに——フィリピンにおける課題とインプリケーション——

本章ではフィリピンを事例として、多額の対外・国内公的債務を抱えるようになった経緯と債務構成の変化、これら債務の削減が困難な理由を、現状の公的債務管理および財務行政過程から分析した。同国の場合、過去における経済運営の失敗や、電力危機に直面した際の民営化と公共投資への民間資

本誘致を企図した政策が、債務保証の現実化（偶発債務の発現）と政府による債務引受という結果をもたらした。累積した債務の削減が困難なのは、歳入面の不安定さと楽観的な収入予測が経常支出（人件費・維持費）外である投資支出の強い抑制要因として機能しており、国際機関および2国間からの政策・投資関連融資の期間延長や一時停止などの長期化を招き、債務の維持コストを引き上げているからだと考えられる。一方、債務管理上の要である公会計の観点からは、開発目的予算が一般会計に組み込まれているため、計上した予算が本来目的に合致して支出されたか否かを監査報告書から判断することは困難である。さらに立法機関との関係では、行政側が策定する中期開発・投資計画に明記された目標や優先課題が、必ずしも予算立法過程で尊重されていないことも挙げられよう。

他方、公的債務ポートフォリオを管理する部署は、行政組織内にまだ存在しない。1990年代後半から債務・リスク管理部門の設立は試みられてきたが、債務データの蓄積と管理、国内外債務（主に財務省証券と外貨建て債券）の発行、国際機関およびODA融資締結の承認と進捗の管理・評価など、公的債務に関連する行政や意思決定は、複数の部署や省庁トップ間の横断的な委員会に分散されている。法的根拠によって適切な権限と責任を明示され、公的債務ポートフォリオを一元的に管理するDRMOの正式な発足は、MTPDP 2004-2010が重視するフィリピンの財政健全化と開発計画には不可欠である。

現在、国外の景気動向への不安や現アロヨ政権の任期が半年強を残すのみであるという懸念材料はあるが、債務・リスク管理システムを正式に導入する好機にあると言える。インフラ投資の増額を掲げたMTPDPの意向は財政支出に反映され始め、一時的ではあるものの、電力産業の民営化によって中央政府の債務残高は減少しつつある（2006年末は対GDP比63.8%、2007年末同比は55.8%）からだ。DOFの2007年版年次報告書（DOF [2007: 5-12]）では、(a) 中央政府の財政赤字は124億ペソ（対GDP比0.2%）で、1998年以降では最小レベルに縮小、(b) CPSFPは、808億ペソの赤字予想に対して366億ペソの黒字、(c) NPC発電資産の売却と送電施設運営のコンセッション契約

成立がBTrに906億ペソの歳入をもたらし、単年度内の納入としては最多（同2006年末58億ペソの15.6倍に相当）など、財政改革の成果を記録している。一方、World Bank [2005] は、他のアジア諸国と比較しても低い公共インフラ投資をGDP比5%レベルまで早急に引き上げる必要があると指摘しており、公的部門投資支出の増額が予算に組み入れられれば、税制改革を実現して多大な徴税効果を上げない限り、財政は再び赤字基調になると予測され、公的債務管理はさらに重要な課題となろう。

以上のような状況や問題点を勘案すると、対外債務依存度がまだ高く、フィリピンと状況と同じくする途上国に対するインプリケーションとして、以下の2点が挙げられよう。第1に、IMF・世銀による「公的債務管理ガイドライン」（IMF and World Bank [2003]）にある、「債務管理における組織上の枠組みは、十分に明確化されねばならない。その権限と役割は十分に明らかにされる必要がある。適切な権限を債務管理当局に委任することで、法律が維持されねばならない」、そして「債務管理に関わる組織上の枠組みが明確に特定化され、連携および情報が共有され、それぞれの使命が明確であることが極めて重要である」は、公的債務管理において必要不可欠の要素である。本章で見てきたように、債務管理やリスク評価を実質的に担当する機関が分散し、かつ、その機能が不明確なままでは、債務管理の実効性は向上しないからである。そして第2に、予算執行手続と公会計上の措置として、少なくとも対外債務を原資とする公共投資を一般会計から分離し、実際の支出と用途の合致を公的部門の監査報告でも明示できるようにすることである。中期開発目標や投資計画に従って確保された予算が目的どおりに執行されることは、財政ガバナンスのなかでも特に説明責任と信頼性を高めるだけでなく、何より公的債務管理上の実務に利便性を与え、リスク管理やその検証を容易にするからである。

[注] \_\_\_\_\_

(1) DOF, NEDA および DBM 長官, 中央銀行総裁, 大統領府代表からなり,



DBCC 委員長は DOF 長官が兼務する。偶発債務の認定や政府引受決定のほかにも、各担当省庁が作成するマクロ経済予測や開発計画、財務の実行状況等についての討議と承認を行う。中銀や DBM による公表を考慮すると、会合は月 1～2 回の頻度で行われていると見られる。

- (2) GOCC は付属機関や子会社を合計すると 120 社以上も存在するが、中央政府が要財務管理企業に指定した 14 社（電力・水道・鉄道等の社会インフラ、住宅融資および保証機構、補助金関連（食料や原油）事業、経済特区運営など）のみが含まれる。
- (3) BTr は、要監視 GOCC が保有する他のインフラ設備の運営状況も定期的に見直すべきであるが、実際にこれが行われているか否かは明らかではない。2003 年には、予算法案審議過程で議会からの要請により、現時点で認識されている「偶発債務」以外で政府引受となる可能性が高いプロジェクトやインフラ設備に関連する債務額を DOF が公表した事例がある。
- (4) IEO は、IMF 改革（「中期戦略」と呼ばれ、2006～2008 年に実施された）に先立つ IMF 自身のガバナンス向上を目的とする組織改革の一環として、2001 年に設立された。IEO [2002] は、設立後最初の評価プログラムの 1 つである。同報告書は該当 30 年間で 1971～1980、1981～1990、1991～2000 年の各 10 年に区切り、各期間中 7 年以上にわたり IMF 融資を利用していた加盟国を「長期利用国」と定義し、フィリピン、パキスタン、セネガルを取り上げ、また「長期利用卒業国」としてモロッコとジャマイカを国別分析対象としている。フィリピンは 1984 年以降、IMF 理事会によって「長期利用国」(prolonged user) として認識されていたが、本章冒頭にも記したように、2006 年に IMF 融資残高を全額返済した。
- (5) de Dios et al. [2004] では、1997～2003 年における債務総額増加分の要因を、(a) 中央政府赤字 (42.6%)、(b) GOCC への貸付および債務引受 (21.3%)、(c) 為替相場（フィリピン・ペソ）の下落 (18.8%) としている。なお、NPC 財務の悪化に関する経緯や電力産業の民営化の詳細については、柏原 [2009]、川中編 [2005：第 2 章]、および大和総研 [2005：第 3 章、2006：第 4 章] を参照されたい。
- (6) Business World 紙、2005 年 12 月 12 日付。
- (7) 実現しなかった債務・リスク管理組織として、DOF 内の「債務・リスク管理タスクフォース」や DBM 内の「公的支出管理・改革ユニット」等がある（柏原 [2009] 参照）。DOF 年次報告書（DOF [2007: 16]）には、「DRMO への債務・リスク管理システムの導入は、財務省合理化プラン（DOF Rationalization Plan）の一環として実施された」との記載がある。DRM システムの導入に関しては、DRMO が上記タスクフォースをもとにした部署であるのか、正式発足したか否かは現時点で明らかではない。少なくとも、2007

年以降の議会会期中、上下両院ともに DRMO 設立を目的とする法案は提出および登録されていない。

- (8) Electric Power Industry Reform Act (EPIRA, 共和国法9136号)。
- (9) 大統領任期に合わせ、6年度分の財政収支や予算規模、重点政策や公共投資計画を含む。MTPDPの策定はNEDAが行う。
- (10) 筆者は、立法府が審議し、制定する一般予算法と大統領拒否権の上下関係は、財政運営上の本質的な課題ではないと考える。各年の予算法に付帯される大統領拒否権の適用項目は主に、(a) 行政法や各省庁に関する法規で定めたもの以外には、行政組織(省庁など)の収入の内部留保扱いを認めない、(b) 特定の予算項目の支出に際して、議会との協議は必要としない、(c) 対外債務利払いの減額は行わない、などの政治的かけ引きと思われる性質の条項に対して、あるいは、既存法規上の定めに対する立法府の決定に対して行使されている場合が多いからである。
- (11) 筆者が2008年10月に行ったインタビューによると、AROの交付から実際にキャッシュが支出されるまで、2～3ヶ月を要する場合もあるという。
- (12) 2007年度ODA評価によると、融資の一部キャンセルに対する理由は、(a) 期間延長された案件を含め、プロジェクト終了時に利用されなかった資金、(b) 為替レートの変動による余剰資金、(c) 経費策定段階での見積り過多が該当する場合が多い。なかでも、(a)のケースは同年度キャンセル総額の8割に相当する。また、本章では紙幅の都合上記述しないが、融資締結時の期間、金額、延長期間をプロットすると、平均で1.8～2倍程度の期間延長を行っていることが分かる。
- (13) たとえば、2003年に制定された反資金洗浄法(Anti-Money Laundering Act)に基づき、資金洗浄の防止と金融取引の監督を行うAnti-Money Laundering Office(AMLO)は中銀内に設置されている。
- (14) 国内外債務の利払いは、そのスケジュールに従い、各年度予算で確保することが共和国法4860号によって定められている。
- (15) DBMが毎年作成するBudget of Expenditures and Sources of Financingの2002年度予算に2億ドルが予算計上された(支出実績なし)のを最後に、この項目は予算項目として使用されてこなかったが、2009年度予算で約71億ペソが計上されている。ODAや国際機関融資へのコミットメント料など規定された負担金を一般会計から分離したものか、あるいはプロジェクト融資への臨時支出への予備費なのかといった詳細は、本章執筆時点では不明である。

## 〔参考文献〕

## ＜日本語文献＞

- 柏原千英 [2008] 「財政均衡・電力産業民営化・偶発債務——フィリピンにおける公的債務管理の現状——」（柏原千英編 「開発途上国と財政問題」調査研究報告書 アジア経済研究所 162-186ページ）。
- [2009] 「フィリピンにおける金融部門の規制緩和——1980年代～現在、再編なき改革——」（国宗浩三編 「国際資本移動と東アジアの新興市場諸国」調査研究報告書 アジア経済研究所）。
- 川中豪編 [2005] 『ポスト・エドサ期のフィリピン』 アジア経済研究所。
- 後藤康弘・大島一宏 [2005] 「わが国の公的債務管理におけるガバナンスについて」（『フィナンシャル・レビュー』 79号 10月 財務省財務総合政策研究所 138-165ページ）（[http://www.mof.go.jp/f-review/r79/r79\\_138\\_165.pdf](http://www.mof.go.jp/f-review/r79/r79_138_165.pdf)）。
- 大和総研 [2005] 『フィリピンの政治・経済の現状及び中長期的展望に係る研究会』（財務省委託研究）（株）大和総研（[http://www.mof.go.jp/jouhou/kokin/tyousa/1703philippine\\_13.pdf](http://www.mof.go.jp/jouhou/kokin/tyousa/1703philippine_13.pdf)）。
- [2006] 『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関する研究会』（財務省委託研究）（株）大和総研。（<http://www.mof.go.jp/jouhou/kokin/tyousa/1803philippine.htm>）。

## ＜英語文献＞

- Bixi, Hana P, and Allen Schick eds. [2002] *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*, New York: Oxford University Press ([http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/10/12/000094946\\_02100204021865/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/10/12/000094946_02100204021865/Rendered/PDF/multi0page.pdf)).
- Commission on Audit (COA) [various issues] *Annual Financial Reports*, Quezon City: COA.
- de Dios, E., B. Diokno, E. Esguerra, R. Fabella, Ma. Bautista, F. Medalla, S. Monsod, E. Peria, R. Reside, Jr., G. Sicat, and E. Tan [2004] “The Deepening Crisis: The Real Score on Deficits and the Public Debt,” Discussion Paper No. 0409 (August 2004), Quezon City: School of Economics, University of the Philippines (UPSE) (<http://www.econ.upd.edu.ph/respub/dp/pdf/DP2004-09.pdf>).
- Department of Finance (DOF) [various issues] *Annual Report*, Manila: DOF.
- Diokno, Benjamin E. [2007] “Economic and Fiscal Policy Determinants of Public Deficits: The Philippine Case,” Discussion Paper No. 2007-02 (February 2007),

- Quezon City: UPSE (<http://www.econ.upd.edu.ph/respub/dp/pdf/DP2007-02.pdf>).
- Independent Evaluation Office (IEO) [2002] *Evaluation of the Prolonged Use of IMF Resources*, IEO, Washington, D.C.: IMF-IEO (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/EPUI/2002/pdf/Report.pdf>).
- International Monetary Fund (IMF) [2007] “Code of Good Practices on Fiscal Transparency,” Washington, D.C.: IMF (<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>).
- International Monetary Fund (IMF) and World Bank [2003] *Guidelines for Public Debt Management: Accompanying Document and Selected Case Studies*, Washington, D.C.: IMF-World Bank (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdm/eng/guide/pdf/080403.pdf>).
- Intal, Ponciano S., Jr., and G. M. Llanto [1998] “Financial Reform and Development in the Philippines, 1980–1997: Imperatives, Performance and Challenges,” *Journal of Philippine Development*, No. 45, 25(1), Manila: Philippine Institute of Development Studies (PIDS).
- Lewis, Christopher, and Ashoka Mody [1998] “Contingent Liabilities for Infrastructure Projects: Implementing a Risk Management Framework for Governments,” *Viewpoint* No. 148 (August 1998), Washington, D.C.: World Bank ([http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/08/15/000178830\\_98111703545652/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/08/15/000178830_98111703545652/Rendered/PDF/multi_page.pdf)).
- Llanto, Gilberto M. [2000] “Managing Government Guarantees and Contingent Liabilities,” *Policy Notes* No. 2000-17, p. 1-10 (December 2000), Manila: PIDS (<http://dirp4.pids.gov.ph/ris/pdf/pidspn0017.pdf>).
- [2007] “Dealing with Contingent Liabilities: The Philippines,” in T. Ito and A. K. Ross eds., *Fiscal Policy and Management in East Asia*, Chicago: University of Chicago Press, pp. 257–288.
- Manasan, Rosario G. [2004] “Fiscal Reform Agenda: Getting Ready for the Bumpy Ride Ahead,” Discussion Paper Series No. 2004-26, Manila: PIDS (<http://dirp4.pids.gov.ph/ris/dps/pidsdps0426.pdf>).
- Medalla, Felipe [1987] “The Management of the External Debt,” *Development Research News*, 5(2), March-April, Manila: PIDS, pp. 1–6.
- National Economic and Development Authority (NEDA) [2004] *Medium-Term Philippine Development Plan 2004–2010*, Manila: NEDA (<http://www.neda.gov.ph/ads/mtpdp/MTPDP2004-2010/PDF/MTPDP2004-2010.html>).
- Polackova, Hanna [1998] “Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability,” Policy Research Working Paper No. 1989, Washington, D.C.: World Bank (<http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/>

IW3P/IB/1998/11/17/000178830\_98111703524417/Rendered/PDF/multi\_page.pdf).

Qin, Duo, Marie Anne Cagas, Geoffrey Ducanes, Nedelyn Magtibay-Ramos, and Pilipinas Quising [2005] "Empirical Assessment of Sustainability and Feasibility of Government Debt," ERD Working Paper Series No. 64, Manila: Asian Development Bank ([http://www.adb.org/Documents/ERD/Working\\_Papers/WP064.pdf](http://www.adb.org/Documents/ERD/Working_Papers/WP064.pdf)).

World Bank [1995] "Philippines: Public Expenditure Management for Sustained and Equitable Growth," Report No. 14680-PH, Country Operations Division, Country Department I, East Asia & Pacific Region, Washington, D.C.: World Bank ([http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/09/05/000009265\\_3961029210639/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/09/05/000009265_3961029210639/Rendered/PDF/multi_page.pdf)).

—— [2005] *Philippines: Meeting Infrastructure Challenges*, Washington, D.C.: World Bank.

—— [2007] *Managing Public Debt: From Diagnostics to Reform Implementation*, Washington, D.C.: World Bank.

## 〔ウェブサイト〕

### <フィリピン>

BSP (中央銀行)	<a href="http://www.bsp.gov.ph">www.bsp.gov.ph</a>
BTr, DOF (財務省財務局)	<a href="http://www.btr.gov.ph">www.btr.gov.ph</a>
BusinessWorld 紙	<a href="http://bworld.com.ph">bworld.com.ph</a>
COA (監査委員会)	<a href="http://www.coa.gov.ph">www.coa.gov.ph</a>
DBM (予算管理省)	<a href="http://www.dbm.gov.ph">www.dbm.gov.ph</a>
DOF (財務省)	<a href="http://www.dof.gov.ph">www.dof.gov.ph</a>
House of Representatives (下院)	<a href="http://www.congress.gov.ph/index.php">www.congress.gov.ph/index.php</a>
PIDS (開発問題研究所)	<a href="http://www.pids.gov.ph">www.pids.gov.ph</a>
Senate of the Philippines (上院)	<a href="http://www.senate.gov.ph">www.senate.gov.ph</a>
University of the Philippines, School of Economics (フィリピン大学経済学部)	<a href="http://www.econ.upd.edu.ph/home/index.php">www.econ.upd.edu.ph/home/index.php</a>

### <その他>

ADB	<a href="http://www.adb.org">www.adb.org</a>
IMF	<a href="http://www.imf.org">www.imf.org</a>
IMF-IEO (IMF 独立評価オフィス)	<a href="http://www.imf-ieo.org">www.imf-ieo.org</a>
世界銀行	<a href="http://www.ibrd.org">www.ibrd.org</a>

世界銀行マニラ・オフィス  
日本国財務省

[www.worldbank.org.ph](http://www.worldbank.org.ph)  
[www.mof.go.jp](http://www.mof.go.jp)

(参考文献中の全 URL 最終アクセス日：2009年7月31日)

