

第2章 民営化 「小さな政府」のコスト -

著者	鈴木 有理佳
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) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	544
雑誌名	ポスト・エドサ期のフィリピン
ページ	63-91
発行年	2005
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00011987

第2章

民 営 化

——「小さな政府」のコスト——

鈴木 有理佳

はじめに

1970年代以降、民営化は先進国から発展途上国、旧社会主義国まで世界中に広まった。それは市場原理を重視する自由主義的思想を背景とした「小さい政府」を指向する政策である。ただ、その目的や方法は国ごとにおかれた政治・経済・社会環境などによってさまざまであるといつてよい⁽¹⁾。

フィリピンの民営化は、1980年代初めに世界銀行による構造調整の一環として開始された。だが、民営化そのものは同政権末期の政治経済危機と重なって進展せず、本格的に始動するのは1986年の政変以降、つまりアキノ(Corazon C. Aquino)政権になってからである。民営化の対象は当初、政府所有資産および政府系企業であったが、その後、電力や上下水道などの公益事業へと拡大して今日にいたっている⁽²⁾。また、その手法も多様になっている。そして、民営化に対する認識も単に政府資産の売却というだけではなく、公共サービスの拡充と効率化のため民間資本を有効に活用するという方向に変化してきた。このように、フィリピンの民営化はポスト・エドサ期における自由主義的経済改革の柱のひとつであり、誰が、どのように、経済を担うのかという調整の過程でもあるといえよう。

本章では、こうした民営化をとおして、ポスト・エドサ期の政治経済体制の特徴を把握することを目的としている。フィリピンの場合、経済改革のなかでも民営化はある程度進んでいると評価することができる。その背景には、行政権限で実施できる制度があり、大統領の指導力を発揮できるような仕組みになっていたことがあると思われる。しかし、その過程は必ずしも順調ではない。公益事業の民営化、とくに電力事業では、政府が参入企業にさまざまな保証を付与する一方で、国民に配慮した料金設定にしてきた結果、企業と国民の間に立った政府の負担が偶発債務の増加となって顕在化しつつある。また、公益事業に限らず、民営化全般において司法と議会の「介入」もある。こうした現象は、まさにポスト・エドサ期の民主主義の定着と自由主義的経済改革の双方が互いに影響しあうなかでもたらされているものだと考えることができよう。

以下、本章の構成は次のとおりである。第1節では、民営化の経緯や進捗状況について概観する。第2節では、制度面に着目しながら民営化の進展について述べる。第3節では、進展の過程でみられる特徴について、制度とアクターに再度注目しながら考察する。そこでは公益事業、なかでも電力事業を例に、政府保証と料金設定のあり方にその特徴を見いだすことができることを指摘する。そして最後に、フィリピンの民営化のパターンに影響を与えた要因をまとめる。

第1節 経緯と進捗状況

1. 開始時の環境

フィリピンの民営化は、構造調整のうち公的部門、とくに政府系企業改革の一環としてマルコス（Ferdinand E. Marcos）政権末期に開始された⁽³⁾。政府系企業による公的対外債務の急増が懸案となっていたからである。しかし、

1980年代初頭から半ばにかけての政治経済危機と重なり、民営化の進展がほとんどみられないまま同政権は終わった。

次のアキノ政権（1986～92年）が改めて政府系企業改革に着手した背景には、経済面での弊害を憂慮する世界銀行やIMFの勧告に加えて、政治的要因もあったと思われる。まず経済面では、1970年代以降に急増した政府系企業が財政負担と短期の対外債務の増加を招き、経済の不安定性を高めていたことがある⁽⁴⁾。さらに、政府の過度な介入が経済の非効率性をもたらしていた。とくに金融セクターでは政府系金融機関のフィリピン・ナショナル銀行（Philippine National Bank）とフィリピン開発銀行（Development Bank of the Philippines）が不良資産の増大で破綻寸前であり、他にも六つの商業銀行が事実上国有化されていた⁽⁵⁾。経済の安定性を取り戻すには、これらの問題を解決することが急務となっていたのである。

次に、政治的にはマルコス政権下にみられた政府と企業の癒着を排除するという誘因が強かった。政府系企業や不良資産の増加の一因は、マルコス元大統領が経営の悪化した側近（クローニー）の企業を救済していったことにある。それらを売却することは、彼らが享受していたさまざまな権益を清算していくことでもあった。

以上のように、アキノ政権には経済面および政治面の両方から改革を推進する十分な誘因があったといえよう。加えて、フィリピン国内でも広い支持を得られたことが民営化を進める推進力となっていた（Haggard [1988]）。学界は常々国家の経済への介入を非難し、さまざまな規制緩和を軸とする自由主義的な経済改革を提唱していた（de Dios ed. [1984]）。マルコス元大統領とクローニーによる経済支配に反発していたビジネス界も、基本的に改革を支持していた。それに、彼らが政府資産の売却を逆に自らの経済基盤拡大の好機としてとらえていたことは想像に難くない。また、アキノ政権は民営化で得られた収益を農地改革の資金にすることを約束したため、農民層を中心とする国民の支持も幅広く得ることができた⁽⁶⁾。このように、民営化という改革の方針は当時のフィリピン社会において大きな抵抗もなく受け入れられた

のである。

2. 売却対象と進捗状況

民営化に対して広く支持を得ていたアキノ政権は、1986年12月に布告第50号ならびに第50-A号を公布して民営化の実施を宣言した。この宣言と同時に、アキノ政権は政府系金融機関であるフィリピン・ナショナル銀行とフィリピン開発銀行が抱える約400件もの不良資産と、政府系企業の一部を民営化の対象とした。不良資産については、それを切り離して両銀行を再建することが何よりも急務であったことはすでに述べたとおりである。そのうち、フィリピン・ナショナル銀行については、さらに銀行自体を民間に売却することも視野に入れていた。政府系企業については、1988年に世界銀行の政府系企業改革融資を受けるにあたって大統領行政改革委員会（Presidential Commission on Government Reorganization）が見直したものによると、296社のうち140社近くを民営化する方向で検討していたようである。その後、民営化の対象として、大統領行政規律委員会（Presidential Commission on Good Government）が差し押さえたマルコス元大統領とその親族およびクローニーらの不正取得資産も含めるようになっていった。

実施するにあたって望ましい環境が整っていたと思われた民営化だが、実際のところ開始直後はなかなか進展していない。Haggard [1988]はその頃のフィリピンの民営化を、国家と民間の権力均衡の政治過程とし、また公的資産にアクセスしようとする企業および個人間の資産配分に影響を与える過程でもあるという見方を示している。そのうえで進まない政治的理由として、ひとつは民営化のあり方をめぐるとの見解の相違が政府部内にあること、そしてもうひとつは、誰が、どのような条件で、資産を手に入れるかをめぐって論争になる傾向があることを指摘している。つまり、ポスト・エドサ期の経済的実権のどこまでを国家が、またどこまでを民間が握るのかという論争に加えて、民間セクター内ではマルコス・クローニー、政府所有資産および企業

の元所有者、伝統的な財閥、その他の地場資本、外国資本、一般投資家などの誰が実権を握るのかという論争が売却資産をめぐる繰り広げられたのである⁽⁷⁾。

しかし、これら諸アクター間の利害衝突がいつまでも民営化の進展を阻んだわけでもない。一部は時間とともに解決し、次のラモス (Fidel V. Ramos) 政権下 (1992~98年) では経済環境が好転したこともあって、政府系企業のなかでも大型案件や国軍基地跡などの売却が進んだ。その頃の民営化については、政府系企業の数が増加して財政負担が減り、売却益が政府に大きな収益をもたらしているとして、進展したことが評価されている (Manasan [1995], Patalinghug [1996])。さらに、同政権下では後述するように民営化の対象が拡大され、電力や上下水道、道路建設などの公益事業も民間に事業委託されるようになった。

ラモス政権下で大型案件の民営化が進んだこともあり、次のエストラーダ (Joseph E. Estrada) 政権 (1998~2001年) やアロヨ (Gloria M. Arroyo) 政権 (2001年~) になると目立った売却案件は少ない。ただし、長年懸案だった国家電力公社 (National Power Corporation) については、アロヨ政権下で2001年電力産業改革法 (共和国法第9136号) が成立し、ようやく公社そのものに対する民営化の道筋がつけられた。

ここで、フィリピンでいう「民営化」の対象となっているものをもう一度整理すると、ほぼ次の五つに分類することができよう。

- (1) 政府系金融機関であるフィリピン開発銀行とフィリピン・ナショナル銀行、その他、国家開発公社 (National Development Company) やフィリピン輸出・外国融資保証公社 (Philguarantee) の不良資産。
- (2) 政府系企業 (Government Owned and Controlled Corporations)。
- (3) マルコス親族およびクローニーの不正所得資産で大統領行政規律委員会が差し押さえて資産民営化トラスト (Asset Privatization Trust) に移管したものの。
- (4) 基地転換開発公社 (Bases Conversion Development Authority) が管轄す

る国軍基地跡やその他、政府所有の不動産など。

(5) 電力、水道、高速道路、その他の公益事業。

次に、今日にいたるまでの進捗状況を確認しておきたい。まずフィリピン・ナショナル銀行やフィリピン開発銀行などの金融機関が抱えていた不良資産419件のうち、2003年末までに完全売却または部分売却されたものは346件にのぼる。また、政府系企業の場合だと、大統領が民営化を承認した全137社のうち、2003年末までに109社が完全売却または部分売却および清算処分されている(表1)。

28社が未売却だが、法的小および技術的な問題を抱えていたり、エネルギー関係や郵便事業などで公共性が高かったりと、政府が売却に向けた準備をまだ本格的に始めていないものが多い。そのなかで、国家電力公社については

表1 民営化による売却益と売却資産数

(単位：10億ペソ)

	APT/PMO	PCGG	GOCCs	BCDA	その他	合計
1987~93	41.08	3.51	39.73	…	…	84.32
1994	3.29	15.64	29.77	…	…	48.70
1995	2.12	0.34	2.32	39.18	…	43.96
1996	0.56	0.30	0.57	…	2.15	3.58
1997	0.23	2.72	2.64	…	1.00	6.59
1998	0.31	1.27	…	…	…	1.58
1999	0.02	0.34	3.23	…	2.35	5.94
2000	2.71	0.51	3.67	…	…	6.89
2001	0.45	0.17	0.05	…	…	0.67
2002	0.29	0.16	…	…	…	0.45
2003	1.69	0.12	0.08	…	…	1.89
2004	…	7.22	…	…	…	7.22
合計	52.75	32.30	82.06	39.18	5.50	211.79
売却資産数	364	16	109	1	1	491

(注) 2004年は6月まで。

APT: Asset Privatization Trust。

PMO: Privatization Management Office。

PCGG: Presidential Commission on Good Government。

GOCCs: Government Owned or Controlled Corporations。

BCDA: Bases Conversion Development Authority。

(出所) Privatization Office, Department of Finance。

上述したとおりである。

公益事業の事業委託では発電事業や運輸、土地開発事業などすでに69件のプロジェクトが実施されている（表2）。

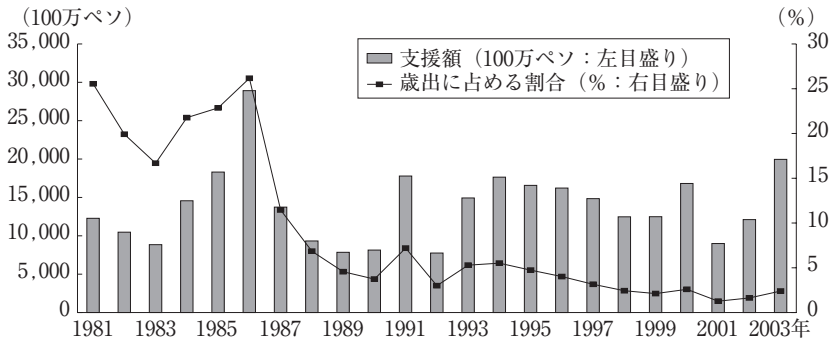
このように、改めて確認すると民営化は進展したといってよいだろう。さらに、民営化が1980年代半ばに公的部門改革の一環として実施されてきたことを考えると、政府系企業の数が実際に減り、中央政府による財政負担が軽減された点においても、進展の効果を認めてよいと思われる（図1）⁽⁸⁾。

表2 BOTプロジェクトの件数と推定費用

	契約期間 完了	契約期間中 (操業中)	契約済み (建設中)	合計件数	推定プロジェクト費用 (100万ドル)
電力	14	26	2	42	9,507.4
運輸		3	3	6	1,631.9
情報技術		2	3	5	275.1
水道事業		5	5	10	7,839.4
土地開発	1	2		3	46.4
社会インフラ/保健		1		1	1.0
その他		2		2	415.0
合計	15	41	13	69	19,716.1

(出所) Republic of the Philippines [2004]。

図1 政府系企業への財政支援



(注) 財政支援は補助金、資本投資、純貸付の合計。

(出所) Republic of the Philippines [various years]。

第2節 進展した要因

前節でも述べたように、アキノ政権下で民営化が開始された当初、政府部内の見解の相違や諸アクターの衝突などから、民営化の前途を悲観するような論調が多かった。そのような議論は何も民営化に限らず、ポスト・エドサの経済改革全般と重ねて論じられる傾向にあった。だが、時を経て民営化が進展するようになると、その進捗状況については概ね良く評価しても、なぜ進展したのかを説明する議論は決して多くないように思われる。そこで、当節では民営化の進展に寄与した要因について考えてみたい。

ヒントは de Dios and Esfahani [2001] が指摘するように、ポスト・エドサ期の大統領制のあり方にあると考えられる。フィリピンでは規制緩和や貿易の自由化など、政府の許認可を必要とする政策は、概して行政権限で実施できる制度になっているというのである。民営化の場合はどうであろうか。

1. 政府所有資産および企業

アキノ政権が民営化の実施を宣言した布告第50号ならびに第50-A号は、議会がまだ開催されていない1986年12月に公布された。そこでは財務長官を委員長とする閣僚によって構成される民営化委員会(Committee on Privatization)を組織し、実際に資産や企業の売却を手がける独立機関として資産民営化トラストを設置することが明記され、さらには民営化を進める際の手続きなどが規定されている。民営化委員会は定期的開催し、民営化の方針の策定、売却する資産や企業の選定、売却方法の決定、実施状況の監督かつ承認などを行う⁹⁾。資産民営化トラストは実際に売却を手がけるが、必ずしもすべてを担当するわけではなく、民営化委員会の判断により資産を直接管轄する省庁や政府系企業などが実施する場合もある。このように、民営化の制度は大統領を頂点とした執政府の権限が強いものとなっているのである。なお、

上記2機関は当初5年という期限つきだったが、その後、行政命令や共和国法などにより期限が数度延長されて現在にいたっている¹⁰⁾。

次に、すでに前節でも触れたフィリピン・ナショナル銀行とフィリピン開発銀行が抱える不良資産の資産民営化トラストへの移管と売却、そして両銀行の再建という指示が行政命令で行われた¹¹⁾。本来ならば、こうした改革は両銀行の設立法の改正を伴うため、議会の審議が必要である。しかし、議会開会前という特異な事情から行政主導で行うことができたのであった。まだ政治的混乱が収まっていない時期に、マルコス元大統領およびクローニーの不良資産を抱えて懸案となっていた両銀行の改革が行政権限で着手できたことは、民営化のスタートとしても、またフィリピンの金融業にとっても、非常に大きかったといえるだろう¹²⁾。

制度的に行政主導で実施できる仕組みが整えられたとはいえ、それが実質的に機能したのはラモス政権である。たとえば、石油精製会社のペトロン(Petron)はアキノ政権当初からすでに売却対象の候補としてあがっていた。だが、石油精製という産業の重要性を理由として、民営化の必要性からそのあり方まで、閣僚間でさえ見解の統一が図れず、さらにはペトロンの親企業であるフィリピン国家石油公社(Philippine National Oil Company)との間でも意見の衝突があった¹³⁾。結局、アキノ政権下では決着がつかず、売却は実行されなかった。

ところが、次のラモス政権になると売却準備が順調に進んだ。そもそもラモス大統領はペトロンだけに限らず民営化政策そのものを進めることに意欲を示していた。政権成立早々、関係機関に迅速な対応を促し、民営化対象となるリストの見直しを指示している(行政命令第37号)。次に、エネルギー部門について行動計画を策定し、そのなかで石油産業の規制緩和を実施するという方針を打ち出した。さらに、閣僚や政府系企業の代表が政治任命で交代し、ペトロンの民営化に反対していた人々が決定過程に直接関与できなくなった。このように民営化に向けた環境が整えられていったことがわかる。その結果、1992年末に民営化委員会とフィリピン国家石油公社はペトロンを売

却することで合意し、1993年12月には競売が実施された¹⁴⁾。

マニラ・ホテル (Manila Hotel) についてもアキノ政権下では政府部内における見解の相違が民営化を遅らせていた。評価額や売却実施機関をめぐって民営化委員会と同ホテルの親企業である公務員保険機構 (Government Service Insurance System) の間で対立が続いていたのである。民営化委員会としては資産民営化トラストに売却を実施させたかったが、公務員保険機構は自ら売却を手がけることを主張していた。ところが、次のラモス政権になると大統領自身が公務員保険機構の要請を受け入れて売却を担当させることを容認したため、民営化委員会もそれに従うこととなった。そして同ホテルの競売は1995年に実施された¹⁵⁾。その他にも、ラモス政権のもとで国家鉄鋼公社 (National Steel Company) やフィリピン造船修理公社 (Philippine Shipyard and Engineering Corporation) など、政府が所有する比較的大きい企業の売却が進んでいる。

2. 公益事業

公益事業の民営化も行政主導で実施できる仕組みになっている。公益事業に関しては、1987年に発電事業に民間資本の参入を許可 (行政命令第215号) したのが最初だが、その後、1990年 BOT 法 (共和国法第6975号) と1994年改正 BOT 法 (共和国法第7718号) により、公益事業全体における民営化の制度的枠組みが構築された¹⁶⁾。その背景には、財政状況が厳しいなかでインフラ整備を進めるためには民間資本に頼らざるをえない、という事情があった。そのうち、ラモス政権下で制定された1994年改正 BOT 法では、プロジェクトの承認手続きに関して行政主導でできるよう変更されている。たとえば国家プロジェクトについてはそれまで議会の承認も必要としていたものを、3億ペソ以上ならば大統領を議長とする国家経済開発庁 (National Economic and Development Authority) 理事会を最終承認機関とし、それ以下の金額のプロジェクトについては国家経済開発庁の投資調整委員会で承認すればよ

いととした。そして承認されたプロジェクトは、担当機関である省庁および政府系企業が「資格審査および入札委員会」(Pre-qualification Bids and Awards Committee)を立ち上げ、競争入札を実施するという仕組みになっている。その他にも、BOT方式の種類を多様化し、さらに「民間の発案」(unsolicited proposals)も積極的に採用できるよう道を開いた。これらの制度は議会の審議を経て構築されたものだが、実施面、つまり民営化対象となるプロジェクトの選別から入札、最終承認までの全過程に関する権限は、基本的に執政府に委ねられたとみてよいだろう。

こうした制度のもとで、実際に公益事業の民営化を進めたのもラモス政権である。同政権は成立直後から経済成長の前提としてインフラを整備することを重視し、国内外の民間資本を有効に活用することに対して積極的な姿勢をみせていた。1994年には大統領戦略的インフラ計画委員会⁷⁷⁾を設置し、国家優先プロジェクトを常時リストしながら進捗状況を確認している。

分野別にみていくと、電力についてはすでにアキノ政権下で発電事業への民間資本参入を認めつつあったが、それでもルソン島では供給能力が需要に追いつかず、1990年代初めには一日10~12時間も停電が続く深刻な状態になっていた。その最中の1992年半ばに成立したラモス政権にとって、電力危機を解消することが急務であったことはいうまでもない。そこで議会は1993年電力危機法(共和国法第7648号)を制定し、大統領に1年の期限つきで国家電力公社を通じて直接民間企業と交渉する権限を付与した。これにより、国家電力公社は老朽化した既存発電所の修復と新たな発電所の建設のため、国内外の独立発電事業者と早急に契約を結ぶことが可能になった。こうして電力危機は解消されていき、その後も政府は電力需要の伸びを見込んで独立発電事業者の参入を認めたため、民間資本による発電事業プロジェクトはラモス政権下で30件も契約されている⁷⁸⁾。

上下水道でも電力と同様に1995年国家水危機法(共和国法第8041号)を議会在が制定し、大統領に首都圏上下水道システム(Metropolitan Waterworks and Sewerage System)を改組しかつ民営化する権限を付与している。これにとも

ない、行政側は入念な準備をしたうえで1997年に入札を実施した。同システムが管轄しているマニラ首都圏を東部と西部の二つの地区に分割し、それぞれコンセッション契約という形で民間に事業委託したのである¹⁹⁾。

このように、議会によって大統領をはじめとする執政府にさまざまな権限が付与され、行政主導で実施できる仕組みが整えられたところに、改革に対する政権の強い意思と大統領自身の政治的指導力が加わったことが、民営化の進展に大きく寄与したといえるだろう。さらにもうひとつの要因として、1990年代になると経済環境が好転しかつ経済基盤を拡大しようとする国内外の資本家の存在があったことも指摘できる。

たとえば発電事業では、世界的な展開を進めている欧米や日本などの外国資本が積極的に参入しているが、フィリピン国内からはマニラ首都圏および近郊の配電を担っているロペス (Lopez) ・グループをはじめ、伝統的な財閥でもあるアボイティス (Aboitiz) ・グループやアルカンタラ (Alcantara) ・グループなども外資と提携して参入している。また、上で紹介した首都圏の水道事業を実際に落札したのはロペス ・グループとアヤラ (Ayala) ・グループをそれぞれ中心とする企業連合である。だが、同事業の入札には他にもアボイティス ・グループやインドネシアのサリム (Salim) ・グループのメトロ ・パシフィック (Metro Pacific) 社などが参加していた。さらに、2003年に最高裁によって契約無効判決が下されたニノイ ・アキノ国際空港第3ターミナル (Ninoy Aquino International Airport International Passenger Terminal III: NAIA3) についても、元々は華人系実業家6名によって発案されたものである。こうした国内資本がインフラ事業に積極的に参入しようとする背景には、1987年憲法によってフィリピンの公益事業に外資規制が設けられていることに加えて、後述するように規制産業の場合だと一定の収益が見込まれていたことも大きな影響としてあると思われる²⁰⁾。

以上のように、行政権限で実施できる制度が整えられたこと、そして民営化を進めたい政府と経済基盤の拡大を模索する国内外の資本の利害が基本的に一致していたことなどが民営化の進展に寄与したと考えられる²²⁾。

第3節 民営化の特徴

——公益事業を中心に——

フィリピンの民営化は進展しているが、その過程は必ずしも順調ではない。たとえば公益事業の場合、財政負担の軽減やサービスの拡充と効率化を目的にしていたものの、実際には後述するように民営化にともなうさまざまなコストを政府が負担する形で進められている。それが近年、公的債務ないしは偶発債務の増加となって顕在化しつつある。また、公益事業にかぎらず民営化は全般的に行政主導で行われてきたが、その過程で司法や議会の「介入」も少なからずある。そこで、本節ではこうしたフィリピンの民営化にみられる特徴について、制度およびアクターの関係に再度注目しながら考察してみたい。

1. 政府保証

民営化を実施する側には行政府があり、他方、政府資産および事業委託権を獲得しようとする側には民間企業がある。つまり、政府と企業は上述した制度的枠組みからも明示される民営化の中心的なアクターである。そして当然のことながら、この両者の関係が民営化のあり方に影響しよう。その関係を理解するうえで見過ごせないのが、昨今、公益事業の民営化の問題として浮上している政府保証である。以下、電力事業の例を中心にみてみることにする。

すでに述べたように、フィリピンではラモス政権下で進展した発電事業の民営化により、当時の電力供給不足は解決した。一般的に、民間企業にとって公益事業への参入は多額の資金を必要とするうえ、さまざまなリスクを伴う²³⁾。民営化の経験が少なく、まだ政治経済の不安定性もいくぶん残るなか、民間資本を導入してインフラ整備を進めようとしていたラモス政権は、彼ら

に積極的に参加してもらうためにさまざまなリスクを軽減する必要があった。それが政府保証として、事業委託契約の際に盛り込まれることになったと考えられる。つまり、政府保証の付与によって民間企業の参入を容易にしたのである。政府保証の中身は事業によってもさまざまのようだが、フィリピンの場合、(1)用地取得保証、(2)為替変動リスクに対する保証、(3)政府系企業などの発注者に代わる支払い保証、(4)最低収益を保証するような売買契約、(5)不可抗力な事態などにより余儀なく契約を終了させられた場合の買い取り保証、などがあるとされる²⁴⁾。

発電事業に参入した独立発電事業者を例にすると、彼らは基本的に国家電力公社に電力を買い取ってもらう仕組みになっていて、両社の間では買電契約を結んでいる。ところが、そこでは独立発電事業者側のリスクを軽減するような契約内容になっているうえ、さまざまな保証もついているとされている。ひとつは一定以上の負荷率での発電を条件に、発電されたものはすべて国家電力公社が買い取るという内容である (take-or-pay arrangement)。この場合、もし電力需要が伸びなければ消費されない電力までも国家電力公社が買い取ることになる。次に、国家電力公社は独立発電事業者にリース代金として設備利用料 (capacity fee) を支払うことになっている。つまり、独立発電事業者側にしてみれば、経済状況に左右されることなく、ある程度の収益が確保できるようになっていることがわかる。さらに、用地取得や燃料費なども国家電力公社ならびに政府が責任を負うことになっている。そのうえ、これらの契約はすべてドル建てである。そのため、独立発電事業者側は為替変動のリスクもほとんど受けないのである。

発注者である国家電力公社にとってみれば、電気料金を通じてさまざまな出費を回収できれば事業の採算がとれることになる²⁵⁾。しかし、次項で説明するようにそれが十分にできないと、同社はとりあえず借入に依存せざるをえない。それも為替レートが下落すれば、独立発電事業者へのさまざまな支払いや燃料購入費、さらには対外借入の利払いなどがかさみ、国家電力公社の財務は悪化して負債は増加する一方である²⁶⁾。こうして増加していく負債

のうち、対外借入の部分についてはさらに政府保証がついているため、最終的には政府が国家電力公社の負債を引き受けることになっている²⁷⁾。このように、短期的には民間の独立発電事業者の資金と技術によって電力供給が維持されていても、それは企業側にとって有利な契約内容、それに政府のさまざまな保証のもとで成り立っているということが指摘できよう。

経済環境や事業の緊急性とはあまり関係ないところで政府保証が付与される場合もあり、そこでは企業からの強い働きかけに屈した行政の姿をみることができる。事例として、発電事業のカリラヤーボトカン-カラヤアン(Caliraya-Botocan-Kalayaan)水力発電プロジェクト(以下、CBK水力発電プロジェクト)がある。同プロジェクトは1993年、ラモス政権下でアルゼンチンのペスカルモナ金属工業株式会社(Industrias Metalurgicas Pescarmona Sociedad Anonima: IMPSA)が発案し、5年後の1998年エストラダ政権成立直後によりやく最終承認を得て国家電力公社と契約を結ぶにいたった事業である。ところがその後、IMPSA側は政府保証がつかないと民間金融機関から資金が調達できないとして、契約内容のさらなる変更を再三政府に働きかけていたようである²⁸⁾。本来、民間の発案によるプロジェクトについては1994年改正BOT法により直接政府保証をつけてはならないことになっている。そのため、関係省庁は当初IMPSAの働きかけを退けていた。だが、同事業の遂行を当時のエストラダ大統領が強く希望したため、時の財務長官らがかりうじて政府保証とも解釈できる内容の文書に署名したとされている。しかし、正式な承認を得ないうちにエストラダ大統領の弾劾裁判が開始され、2001年1月には政権がアロヨへと代わった。そのような政治的混乱期にもなおロビー活動を続けていたIMPSAは、アロヨ政権が発足した直後にペレス(Hernando Perez)新司法長官から政府保証を意味する文書を取り付けることに成功した²⁹⁾。

2003年に最高裁で契約無効判決が下されたNAIA3でも、行き過ぎた政府保証が付与されていたことが明らかになっている³⁰⁾。前節で触れたように、同プロジェクトは華人系実業家らの発案で開始されたものである。だが、

1994年改正 BOT 法に基づき入札した結果、最終的に落札したのは彼らではなく、現地資本とドイツ資本の企業連合ペアカルゴ社（Paircargo）であった。同社は落札後にフィリピン国際空港ターミナル会社（Philippine International Airport Terminal Co. Inc.: PIATCO）と改名し、ラモス政権下の1997年に運輸通信省/マニラ国際空港公団とコンセッション契約を結んだ。しかし、次のエストラーダ政権に代わった1998年11月には契約を改正し、さらに1999年8月、2000年9月、2001年6月の3回にわたっていくつかの条件を増補していった。その過程で PIATCO に有利になるようないくつかの条項が盛り込まれ、そのうえ本来ならば付与してはならない政府の直接保証も条文に加えられていったのである³¹⁾。

以上のように、CBK 水力発電プロジェクトや NAIA 3 はいずれも落札決定後の交渉の過程で政府保証がつけられていった。それはまさにレントシーキングであるともいえるだろう。また、付与された経緯や内容は違うが、独立発電事業者に対するさまざまな保証も、仕組みそのものは参入企業のリスクを軽減している点で同じである。ここに、企業の利権を優先する政府・企業間関係をみることができよう。その結果、さまざまな保証が政府の偶発債務として累積し、最終的には政府が負担することになってしまっているのである³²⁾。

2. 料金設定

民営化のあり方に影響を与える要因は、政府と企業の関係だけではない。公益事業の場合、民営化の実施の有無にかかわらず、そのサービスは広く国民によって享受される。他方、民営化後も政府による何らかの関与があり、たとえば電力では料金規制をしている。このように考えると、政府と国民の関係も民営化のあり方に影響するのではないかと推測できよう。ここで、フィリピンでは政府が公益サービスの最終需要者である国民の負担を軽減し、政府自らがそのコストを吸収するような形にしていることが、民営化のもう

ひとつの特徴であることを指摘したい。そこでは大統領と国民の関係が影響していると考えられ、とりわけ電気料金の設定に顕著に現れている。

前述したように国家電力公社が負担するさまざまなコストは、基本的に配電会社を通じて消費者に転嫁されるようになっている。消費者から徴収する電気料金には、基本料金に加えて燃料および購入電力調整費や為替レート調整費などの自動調整部分があり、それらはエネルギー規制委員会の承認を得ることになっている³³。ところが、エストラダとアロヨ両政権は、大統領自身がその時々々の経済状況や国民への配慮から料金設定に関与し、国家電力公社の財務状況をかえりみず料金の値上げを遅らせてきた。

そもそもフィリピンの電気料金は他のアジア諸国に比べて高いと報告されている³⁴。また、企業にとっては生産活動に、国民にとっては日々の生活に欠かせない電気料金の値上げは常に嫌われる。そのため、貧困層の支持を多く得て1998年に当選したエストラダ大統領は、就任直後から電気料金値下げの意向を強く示していた。ただし、当時はADBをはじめとする援助機関が電力部門への新たな融資を検討していたことなどから、料金引き下げは一時的に見送られた。だが、それでもエストラダ大統領は国家電力公社やエネルギー省に値下げを検討するよう強く要請しつづけ、2000年3月から約10カ月間、燃料および購入電力調整費の値上げが先送りされることになった³⁵。

2001年1月の政変で大統領に昇格したアロヨ大統領も、就任早々、電気料金の設定に介入している。2001年4月には、向こう3カ月間、燃料および購入電力調整費を据え置くうえ、2カ月間は基本料金を引き下げると発表したのである³⁶。この背景には前年のエストラダ政権下で発生した損失を回復するため、2001年1月から料金が急上昇したことで国民の不満が高まっていたこと、加えて5月の中間選挙を1カ月後に控えていたことなどがある。明らかに人気取り政策とも理解できよう。それでもなお国民、とくに貧困層からは高い電気料金に対する不満がくすぶり、その根底にあるとされている独立発電事業者との「不当な」契約が議員などからも指摘されるようになっていた。そうしたなか、今度は2002年5月のメーデーにアロヨ大統領は購入電

力調整費の引き下げを発表した³⁷⁾。このように大統領自身が民意に配慮し、国民の支持を得ようと料金を引き下げた結果、そのしわ寄せは国家電力公社と政府にいく格好になったのである。これにより、すでに財務が悪化していた国家電力公社はさらに厳しい状況に追い込まれることになった(表3)³⁸⁾。

大統領が料金設定に介入するのは何も電力だけではない。高速道路料金や首都圏軽量鉄道第3号線(Light Rail Transit Line No. 3: MRT3)の運賃なども同様である。道路の通行料金は、電気料金と同じく市民の生活に直接影響するものである。民間企業と合弁で事業を実施しかつ運営するフィリピン国家建設公社(Philippine National Construction Corporation)と料金規制委員会(Toll Regulatory Board)が、料金の値上げをしようとするたびに、国民からの根強い反発が繰り返されてきた³⁹⁾。エストラダ大統領やアロヨ大統領は、そのつど料金値上げの延期を要請するか、公聴会を開いて市民の納得を得てからにするよう関係機関に指示している。MRT3の運賃についても、開通を目前にしていた1999年12月に当時のエストラダ大統領の指示で大幅に引き下げられている⁴⁰⁾。

このように、大統領自身が公益サービスの料金設定に直接介入し、値上げを抑える傾向にあることが観察された。電気料金の場合、その実態は民営化が国民にもたらすことになった「料金値上げ」という負担を政府が軽減して

表3 国家電力公社(NPC)の利益の推移

(単位:100万ペソ)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
売電量(GWh)	33,381	36,442	37,321	36,987	37,320	37,042	39,380	…
平均収益(ペソ/kWh)	1.91	2.12	2.32	2.42	2.68	3.12	2.96	…
総収益	63,635	77,144	86,611	89,686	100,119	115,698	116,433	119,179
営業費用	50,317	65,519	79,696	81,196	94,681	108,860	115,910	124,527
営業利益	13,318	11,625	6,915	8,490	5,438	6,838	523	-5,349
その他収益	-1,168	2,968	11,454	9,427	16,488	21,048	14,539	6,323
その他費用	0	4,158	10,981	10,914	19,826	23,155	30,921	93,137
利払い	6,607	7,380	11,005	12,955	15,064	15,108	17,876	24,852
当期純利益	5,543	3,055	-3,617	-5,952	-12,964	-10,377	-33,735	-117,015

(出所) National Power Corporation, ADB [2002], Republic of the Philippines [2004].

いることにほかならない。それはまさしく国民からの政治的支持の低下を避けるためであり、その根底にフィリピンの政治制度と民主主義の定着があることは十分指摘できよう⁽⁴¹⁾。その一方で、第2節で述べたように発電の一部を担う独立発電事業者にはさまざまな保証が付与されている。そのため、企業は料金変更の影響をほとんど受けず、ここでは参入企業のリスクが国家電力公社ないし政府によって軽減されている。つまり、フィリピンの電力事業の民営化は、国家電力公社や政府の犠牲の上に成り立っているともいえよう。それがまさに今日の国家電力公社の財務悪化、そして政府にとっては偶発債務増加の問題として表出しているのである。

3. 司法と議会

最後に、民営化に直接ないし間接的に影響を与えるアクターとして司法と議会についても触れておきたい。

行政主導で進展してきたと述べた民営化だが、その過程はすべてが順調だったわけではない。自らの経済活動や生活が脅かされることを恐れる企業および市民団体などは、時に反対を表明する。また、競売で落札できなかった企業のなかには、相手企業の不備な点や汚職の存在、もしくは入札過程の不透明性などを指摘するところもある。フィリピンの場合、こうした抵抗は訴訟という形で司法に解決の場を求めることが多い。そうすると、今度は司法が売却無効の判断を下したり、一方的緊急差し止め命令を出したりして、民営化の手続きを阻むという状況をたびたび発生させてきた。このような事態はいつの時期でも起こりうるもので、それは民営化が進んだとされるラモス政権下でも同様である。ここでは民営化の制度という枠をこえて、1987年憲法によって規定された司法の独立性が影響していると考えられる⁽⁴²⁾。

代表的な事例にマニラ・ホテルがある。1995年9月、同ホテルはマレーシアのレノン社（Renong Berhad）が落札した。だが、落札できなかった地場企業が同ホテルは国家遺産であるためフィリピン人優先主義が適用されるべき

だとして最高裁に訴えた。その結果、1997年2月、最高裁は原告の主張を認め、レノン社への売却を無効とする判決を下している（本書第4章参照）。また、最近の例ではすでに触れてきたNAIA 3が2003年5月に最高裁によって契約無効判決を下されている。

その他にも、上述したCBK水力発電プロジェクトでは司法の判断で手続きが一時中断された。すでに説明したように、1993年にIMPISAが発案してから1998年に承認および契約を結ぶまで約5年かかっているが、そもそも行政手続きが遅れていたところに、他企業の訴えでケソン地裁が一時的差し止め命令を発動し、入札と承認手続きそのものがさらに遅れたことも影響している。

もうひとつのアクターである議会については、第2節でみてきたように、制度上、民営化の実施過程に関与する仕組みにはなっていない。それは民営化委員会および資産民営化トラストを定めた布告第50号でも、また、公益事業に関する1994年改正BOT法で議会の承認手続きが不要になっていることから明らかである。ただ、民営化を大きく妨げるところまではいかないにしろ、問題のありそうな案件については議会でもとりあげ、政府関係者や企業などに真相を追及するという場面が度々繰り返されてきた。逆にそうした形でしか議会は関わるできないのである。

ところが、電力産業の分割および国家電力公社の民営化を規定した2001年電力産業改革法においては、議会在電力産業改革の骨子を自ら策定したばかりでなく、上下両院による合同議会電力委員会（Joint Congressional Power Commission）を設置した。同委員会は基本的に法の執行を監視する役割を有するが、他にも関係諸機関によって策定された民営化計画を是認することや、国家電力公社が所有する発電資産の売却に関して、透明性確保の観点から落札企業の最終承認前に入札経緯の詳細を報告させることができるなど、より一歩踏み込んだ形で民営化の実施過程に関与できるようになっている⁴³。

今まで議会は経済改革に関わる法律を制定し、自らその執行を監視する役割を規定しても、改革の実施過程に直接的に関与することは少なかった。今

回のような仕組みを設けることになったのも、そもそも国民の関心が高い分野であることに加えて、大統領と同様に国民の政治的支持を常に意識せざるをえない議会が、今まで行政主導で実施されてきた改革に自らも一定の影響をもつことをねらったものだと考えられよう⁴⁴⁾。

おわりに

ポスト・エドサ期の民営化は、政府が企図した案件の大半が実際に売却されたという点において進展したと評価できる。その要因はすでに述べてきたとおり、行政権限で実施できる制度が整っていたこと、そして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などがあげられる。つまり、民営化は政府と企業の利害がほぼ一致した政策であり、そこへ制度および環境が整って進展したと考えられよう。

本章では進展した要因を説明するだけではなく、そこにどのような特徴がみられるのかを明らかにしようと試みた。とくに公益事業、とりわけ電力事業に注目すると、政府が参入企業に政府保証を付与し、企業が直面するさまざま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いことがわかる。他方、電気料金には大統領自身が介入し、事業の採算性よりも国民の負担を軽減することを優先している。このように民営化が企業と国民の双方にもたらず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が大きな特徴であるといえるだろう。こうした特徴をもたらず要因として、投資を促したいため、もしくは企業からの働きかけの結果として、企業の利権を優先する政府・企業間関係と、国民の政治的支持を常に意識して行動する政治家すなわち大統領の存在を指摘できる。

最後に、司法と議会も民営化に影響を与えるアクターとして紹介した。司法の行動は1987年憲法によって規定された司法の独立性に起因している。ま

た、議会は今まで民営化の過程に直接関与することはなかったが、それでも電力産業改革のように一定の影響力を確保するような仕組みを自ら設定するという動きもある。電力分野に限ってみれば、民営化は新たな展開をみせている。

以上のように、フィリピンの民営化は行政主導で実施されてきた。だが、公益事業では企業や国民が民営化によって直面することになる短期的コストを政府自らが吸収するような形で行われている。しかし、政府が今後いつまでも負担を負いつづけるわけにもいきまい。それに、政府の負担は中長期的にみると国民の負担である。そう考えると、2004年半ばに成立した第2期アロヨ政権による税制改革論議は、まさに累積している政府の負担を国民に移すことの始まりであるとも解釈できるのではないだろうか。

[注] _____

- (1) Vernon ed. [1988], Starr [1990], Manzetti [1993], Feigenbaum and Henig [1994], World Bank [1994] [1995] [2004]。民営化に関する文献は多い。政治学的な分析もあれば、純粋に経済的効果を検証しているものもあり、目的やアプローチも文献によって実にさまざまである。
- (2) フィリピンで民営化 (privatization) というとき、対象範囲は政府系企業だけではなく、国が所有するさまざまな資産の売却や、公益事業などの民間委託も含む。第1節で再度説明。
- (3) 実際にマルコス大統領は政府系企業の監視の強化や資産の売却に関する行政命令および大統領令をいくつか公布している。鈴木 [2004] 参照。
- (4) マルコス政権下における公的部門の拡大状況と経済への影響については、Briones [1986], Manasan and Buenaventura [1986], Diokno [1986], Manasan et al. [1988]などを参照。
- (5) マルコス政権下における銀行業については本書第3章ならびに Hutchcroft [1998] 参照。
- (6) 民営化による収益を農地改革の資金にすることについては、1987年行政命令第229号および1988年包括的農地改革法 (共和国法第6657号)などで規定されている。
- (7) Clad [1988] もその頃の民営化の進展の遅れについて、いくつかの事例をあげながらレポートしている。
- (8) なお、政府系企業の民営化について評価する場合、民営化後、つまり経営

権が民間に移管されたあとの企業の経営状態や経済的効果などについても本来ならば考察しなければならないであろう。しかし、本章は経済分析を目的としていないため、そこまではとりあげないこととする。なお、フィリピンではそのような研究はまだ少ないが、それでも Patalinghug [1996] や Manugue [2001] などが若干行っている。

- (9) 以下、制度的枠組みや売却資産および企業の詳細については鈴木 [2004] 参照。
- (10) 2000年には民営化委員会を民営化評議会 (Privatization Council) へ、また資産民営化トラストを民営化管理局 (Privatization Management Office) へと若干改組している (行政命令第323号)。
- (11) フィリピン・ナショナル銀行については行政命令第80号、フィリピン開発銀行については行政命令第81号。いずれも1986年12月。
- (12) アキノ政権下での政府系金融機関の改革が、その後のフィリピンの金融システムの構造に与えた影響については本書第3章を参照。
- (13) 詳細な経緯については Haggard [1988], Clad [1988] などを参照。
- (14) ペトロン売却に向けた経緯については、1995年にペトロンの売却が合憲であると下した最高裁判決文 “Amado S. Bagatsing vs. Committee on Privatization, et al.”, G.R. No. 112399 (July 14, 1995) を参照。最終的に落札したのはサウジアラビアの石油会社アラムコ (ARAMCO) でペトロンの株式40%を取得。
- (15) *Business World*, 1994年8月1日付け記事参照。マニラ・ホテルを落札したのはマレーシアのレノン社 (Renong Berhad) である。だが後述するように、1997年の最高裁判決でレノン社への売却は無効とされている。
- (16) 公益事業の制度やプロジェクトなどの詳細についても鈴木 [2004] 参照。
- (17) 正式名は Presidential Committee on Flagship Programs and Projects。行政命令 (Administration Order) 第109号によって設置された。初代委員長は当時の経済顧問エミリオ・オスメーニャ (Emilio M. R. Osmena) で、その他、インフラ整備に関与する各省庁の長官らによって構成される。
- (18) 発電関連のプロジェクトは今日までに42件契約されているようである。うち、アキノ政権下では9件、エストラダ政権下では3件である。とくに後者3件はエストラダ大統領の就任直後に契約が成立しているため、プロジェクト案自体はラモス政権下で進められたものとみて間違いないであろう。
- (19) 首都圏上下水道の民営化についての詳細な経緯は Dumol [2000] 参照。
- (20) 6名とは、ジョン・ゴコンウェイ (John Gokongwei), アンドリュウ・ゴティアノン (Andrew Gotianun), ヘンリー・シー, Sr. (Henry Sy, Sr.), ルシオ・タン (Lucio Tan), ジョージ・ティー (George Ty), アルフォンソ・ユーチェンコ (Alfonso Yuchengco) らである。彼らは1993年に発案し、アジア・エマージング・ドラゴン社 (Asia's Emerging Dragon Corp.) を設立して

NAIA 3 の受注に向けた準備をしていた。最高裁判決文 “Agan Jr. vs Piatco,” G.R. No. 155001 (May 5, 2003) 参照。

- (21) 公益事業の外資規制については1987年憲法第12条（本書第4章参照）。収益については第3節で説明する政府保証の付与などがあるが、その他、公益事業については基本的にある程度の事業報酬率（return on rate base）が保証される仕組みになっている（1936年公共サービス法〈コモンウェルス法第146号〉）。
- (22) その他、民営化に対する労働者の抵抗がそれほど強くなかったことも指摘しておく必要があるだろう。ただし、フィリピンの場合は全般的に労働組合が自由主義的経済改革に反対する強力な社会勢力とならなかったことから、ここでは強調しないことにした。労働組合については本書第1章および第5章も参照。
- (23) Irwin et al. eds. [1997] では、需要リスク、支払いリスク、為替および金利リスク、政治および規制リスクなどに分類している。
- (24) フィリピンの公益事業の民営化に際して付与される政府保証については Llanto and Soriano [1997], Llanto [2000] [2002] などを参照。
- (25) フィリピンでは基本的に発電・送電を国家電力公社が、配電は民間企業や協同組合、または地方自治体が担っているため、厳密には国家電力公社が配電事業体を通じて消費者から電気料金を回収する。
- (26) 国家電力公社の財務悪化は大きな懸案となっている。会計検査委員会の報告によると、国家電力公社の長期債務残高は2003年時点で1兆1771億ペソ（対GDP比27%）である。中央政府を含めた公的債務残高は対GDP比が137%であるため、同社1社の債務がいかに大きいかかわかる。
- (27) 政府系企業の対外借入に対する政府保証には法的根拠もあり、1966年対外借入法（共和国法第4860号）および1971年国家電力公社に関する法律（共和国法第6395号）があげられる。
- (28) 同事業の経緯については、Rimban [2001], Rimban and Pesayco [2002], その他 *Business World* 紙などを参照。
- (29) 問題となった政府保証は司法省の見解（opinion）として発表された。“the Republic of the Philippines has validly and effectively consented to the transfer and assignment to the Lenders of all of CBK’s rights under the Government Undertaking.” ベレス司法長官は後に同問題をめぐる疑惑がとりざたされて2003年1月に辞任している。
- (30) 最高裁判決文 “Agan Jr. vs Piatco,” G.R. No. 155001 (May 5, 2003) および本書第4章も参照。
- (31) 最終的には最高裁の無効判決が下されたが、その後政府との和解が進まず、ほとんど完成していた同ターミナルの開港はいまだ実現せず現在にいたって

- いる。
- (32) 実際、政府が直接引き受ける可能性の高い民営化プロジェクトは発電事業も含めると全部で40件近くになり、総額は1兆ペソを超えるとも報告されている (*Business World*, 2004年9月22日, 10月13日, 11月10日付け)。
- (33) アンバンドルされる前の料金体系。現在では発電料金調整メカニズム (Generation Rate Adjustment Mechanism) と漸進的為替レート調整メカニズム (Incremental Currency Exchange Rate Adjustment) と名称を変えている。
- (34) ADB [2002]。たとえば、2001年12月時点での家庭用電気料金はインドネシアが3.7米セント/kWh、マレーシアが5.7~7.3米セント/kWh、タイが1.6~5.5米セント/kWhなのに対し、フィリピンは10.7米セント/kWhであると報告されている。商業用および工業用電気料金を比べても同様で、フィリピンが一番高い。
- (35) これにより国家電力公社は約48億ペソの損失を被ったと報道されている (*Business World*, 2001年4月3日付け)。
- (36) 基本料金の引き下げ額は0.20ペソ/kWh。国家電力公社は燃料および購入電力調整費の据え置きで毎月3億~4億ペソの損失、基本料金の引き下げで約12億ペソの損失を被ると報道されている (*Business World*, 2001年4月3日付け)。
- (37) 一律0.40ペソ/kWhに引き下げ、それまでの1.25ペソ/kWhに比べると約3分の1になった。なお、この引き下げ措置については、2001年に電力産業改革法が成立して同産業の改革の道筋ができたことから、先行して料金値下げに踏み切った感も強い。時期を同じくして、独立発電事業者との契約の見直しも実施している。
- (38) 大統領の介入に限らず、2001年電力産業改革法 (第72条) により家庭用料金が0.30ペソ/kWh引き下げられたことも財務悪化の一因である。その他にも最大手配電企業であるメラルコ (Meralco) が国家電力公社と結んでいた買電契約をメラルコが途中で破棄したことも、財務悪化に影響しているようである。同件については、メラルコ側が契約していた分の料金を支払うことで国家電力公社と和解したが、実際にはまだ支払われていないという報告もある。
- (39) 他にも通行料金の設定が不透明だとして議会でもとりあげられたり、また高すぎるとして最高裁に訴訟を起こされたりもしている。
- (40) 当初20~44ペソを予定していたところ、大統領の指示により12~20ペソにまで引き下げた (*Business World*, 1999年12月2日, 2000年1月27日付け)。
- (41) 民営化プロジェクトの採算性は劣位に置かれた格好になっているが、こうした介入を容易にする環境が生み出された背景には、de Dios and Esfahani [2001] が指摘するように行政権限の強さそのものが政権間 (inter-regime) の政策の不安定性を生み出しているという説明があてはまるだろう。とくに

ラモス政権下で進められた事業に対し、契約を結んだ政権と違う政権が1998年（エストラダ政権）と2001年（第1期アロヨ政権）に成立したことで、政府と企業の関係がリセットされた。そのため、新政権にとっては政策を変更することに抵抗が少なかったのではないかと考えられる。

- (42) 司法の独立性については本書第4章で説明している。
- (43) 同形式の監視委員会（Oversight Committees）は1993年電力危機法でも設置されている。それによると、同委員会は法の執行を監視する役割が与えられているが、どのように監視し、どういう権限があるかといったことまでは規定されていない。
- (44) 実際、2004年に売却された国家電力公社のマシンロック（Masinloc）発電所について、合同議会電力委員会が疑義を唱え、最終確定が遅れるという事態も発生している。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 鈴木有理佳 [2004] 「民営化」（川中豪編『民主化後のフィリピン政治経済資料集』アジア経済研究所）。
- 野沢勝美 [1988] 「フィリピンにおける民営化問題」（『アジアトレンド』第44号，アジア経済研究所）。

〈英語文献〉

- Asian Development Bank (ADB) [2002] “Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on a Proposed Loan to the Natinal Power Corporation (NPC) for the Electricity Market and Transmission Development Project and Technical Assistance Grant to the Republic of the Philippines for the Transition to Competitive Electricity Market,” RRP: PHI 36018-01, ADB.
- Asset Privatization Trust [1990] “Annual Report,” Manila, Philippines.
- Briones, Leonor M. [1986] “The Role of Government-Owned or Controlled Corporations in Development,” presented at the 22nd Annual meeting of the Philippine Economic Society, *The Philippine Economic Journal*, 25(1-2), Quezon City: Philippine Economic Society.
- Clad, James [1988] “Manila’s Hardy Privateers,” *Far Eastern Economic Review*, 7 July.
- Committee on Privatization [various years] “Annual Report,” Manila, Philippines.
- de Dios, Emmanuel S. ed. [1984] *An Analysis of the Philippine Economic Crisis: A*

- Workshop Report*, Quezon City: University of the Philippines,
- and Hadi Salehi Esfahani [2001] “Centralization, Political Turnover, and Investment in the Philippines,” in J. Edgardo Campos ed., *Corruption: The Boom and Bust of East Asia*, Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Diokno, Benjamin E. [1986] “Perspectives on the Performance Evaluation of State-Operated Enterprises,” presented at the 22nd Annual meeting of the Philippine Economic Society, *The Philippine Economic Journal*, 25 (1-2), Philippine Economic Society.
- Dumol, Mark [2000] *The Manila Water Concession: A Key Government Official's Diary of the World's Largest Water Privatization*, Washington, D.C.: World Bank.
- Feigenbaum, Harvey B. and Jeffrey R. Henig [1994] “The Political Underpinnings of Privatization: A Typology,” *World Politics*, 46, January, pp. 185-208.
- Godinez, Zinnia F. [1989] “Privatization and Deregulation in the Philippines: An Option Package Worth Pursuing?” *ASEAN Economic Bulletin*, 5 (3), March, Singapore: ISEAS.
- Haggard, Stephan [1988] “The Philippines: Picking Up After Marcos,” in Raymond Vernon ed., *The Promise of Privatization*, New York: Council of Foreign Relations, USA.
- Hutchcroft, Paul D. [1998] *Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines*, New York: Cornell University Press.
- Ibon Databank and Research Center [2003] *Privatization: Corporate Takeover of Government*, Manila: Ibon Foundation, Inc.
- Irwin, Timothy, Michael Klein, Guillermo E. Perry, and Mateen Thobani eds. [1997] *Dealing with Public Risk in Private Infrastructure*, Viewpoints, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, D.C.: World Bank.
- Llanto, Gilberto M. [2000] “Managing Government Guarantees and Contingent Liabilities,” Policy Notes No. 2000-17 (December), Philippine Institute of Development Studies.
- [2002] “Infrastructure Development: Experience and Policy Options for the Future,” Discussion Paper Series No. 2002-26 (December), Philippine Institute of Development Studies.
- and Ma. Cecilia G. Soriano [1997] “Government Guarantees in Infrastructure Projects: A Second, Thrid Look at the Policy,” Policy Notes No. 97-11 (October), Philippine Institute of Development Studies.
- Macapagal, Diosdado M. Jr. and Gil S. Beltran [1992] “Privatization of Government Corporations: Issues and Directions for the 1990s,” presented at 29th Annual meeting of the Philippine Economic Society, *The Philippine Economic Journal*,

- 31 (1-2), Philippine Economic Society.
- Manasan, Rosario [1995] "Public Enterprise Reform: The Case of the Philippines, 1986-1987," Discussion Paper Series No. 95-01, Philippine Institute of Development Studies.
- and Corazon R. Buenaventura [1986] "A Macroeconomic Overview of Public Enterprise in the Philippines, 1975-84," presented at the 22nd Annual meeting of the Philippine Economic Society, *The Philippine Economic Journal*, 25(1-2), Philippine Economic Society.
- , Juanita Amatong, and Gil Beltran [1988] "The Public Enterprise Sector in the Philippines: Economic Contribution and Performance, 1975-1984," *Public Enterprise*, 8(4), International Center for Public Enterprises in Developing Countries, Yugoslavia.
- Manugue, Elizabeth Y. [2001] "Philippines," in *Public Sector Productivity Enhancement: Strategies, Programs and Critical Factors*, Tokyo: Asian Productivity Organization.
- Manzetti, Luigi [1993] "The Political Economy of Privatization through Divestiture in Lesser Developed Economies," *Comparative Politics*, 25(4), July.
- National Economic and Development Authority [1992] *Medium-Term Philippine Development Plan 1993-1998*, Manila, Philippines.
- [2004] *Medium-Term Philippine Development Plan 2004-2010*, Manila, Philippines.
- Palafox, Juan Amor F. and Nenita O. Barranco [1988] *Privatization and Its Impact on Labor Relations in the Philippines*, Quezon City: School of Labor and Industrial Relations, University of the Philippines.
- Patalinghug, Epictetus E. [1996] *Philippine Privatization: Experience, Issues and Lessons*, UP-CIDS, Quezon City: University of the Philippine Press.
- Republic of the Philippines [2004] *Budget of Expenditures and Sources of Financing 2005*, Manila, Philippines.
- [various years] *Philippine Official Gazette*, Manila, Philippines.
- Reside, Renato E., Jr. [2001] "The Future of the Philippine Power Sector: Reason to be Cautious," in Dante B. Canlas and Yasuhiro Nimura eds., *Socio-Economic Reform Program in the Philippines: Impacts and New Directions*, ASED 57, Institute of Developing Economies.
- Rimban, Luz [2001] "In Haste, Arroyo Government Approves Controversial IMPSA Deal," Philippine Center for Investigative Journalism (PCIJ), <http://www.pcij.org>.
- and Sheila Samonte-Pesayco [2002] "Trail of Power Mess Leads to Ramos,"

- Philippine Center for Investigative Journalism (PCIJ), <http://www.pcij.org>
- Starr, Paul [1990] “The New Life of the Liberal State: Privatization and the Restructuring of State–Society Relations,” in Ezra N. Suleiman and John Waterbury eds., *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Boulder, Westview Press.
- Vernon, Raymond ed. [1988] *The Promise of Privatization: A Challenge for American Foreign Policy*, New York: Council on Foreign Relations, USA.
- World Bank [1994] *World Development Report*, New York: Oxford University Press.
- [1995] *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*, A World Bank Policy Research Report, New York: Oxford University Press.
- [2004] *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation and Competition*, A World Bank Policy Research Report, Washington, D.C.: World Bank.
- その他, 政府機関ホームページ, 最高裁判決文, 現地新聞紙 *Business World*, *Philippine Daily Inquirer* など。