

第7章

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

要約:

本稿の目的は、財政管理と公的部門債務との関係を、フィリピンにおける国営企業の債務超過問題とその合理化の過程を事例として検討することにある。1980年代以降、政府の債務増加や国有・国営企業の経営不振を原因とする偶発債務発生危険性が指摘されており、現在、国家電力会社の合理化と電力産業への民間資本導入を行っている。しかし、前者の成果である資産売却金の国庫納入による一時的な税収外歳入の増加や、対ドル為替相場の増価をもたらす対外債務のペソ建て額の減少を背景として、任期約2年を残す大統領の政治的要請や投資家の信認向上が、政府内に偶発債務問題を含む中長期的な財政管理体制を構築する喫緊性に優先している状況にある。

キーワード:

フィリピン 公的債務管理 偶発債務 電力産業民営化

1. はじめに

税制度や歳入構成改革を時宜に適った形で行うことにより経済開発に必要な財政支出を継続しつつ、偶発債務を含む適切な公的債務管理や財政の健全経営を図る過程は、先進国政府にとっても容易ではないため、開発途上国には重要かつより困難な政策分野の一つである。特に、多額の公的債務を抱え、長期間にわたる赤字基調財政の根本的な解決(改善)が必要な途上国の場合、徴税基盤拡大のための執行確保を含む税制改革と財政規律の制度化は、中長期的な開発政策運営に不可欠な要素となる。しかし、一時的な歳入増加要因やこれを利用しようとする強い政治的意図が影響を及ぼすと、これら改革へのインセンティブを維持することが困難になり、中長期的な開発を阻害する可能性がある。

債務超過に陥った国営電力企業の合理化と電力産業の民営化過程を実行しているフィリピン政府は、まさにこの状況に合致すると考えられる。財政・公的債務管理システムの整備と向上なき財政均衡にどのような「意義」が考えられうるか、という疑問が本章の問題意識である。

本章の構成は以下のとおりである。まず次節において、近年までのフィリピンの財政赤字要因と約10年振りの黒字化が見込まれる要因を概観し、併せて国際機関(IMF等)や国内学識者から危険視されてきた偶発債務問題について述べる。第3節では、2006年度以降の財政赤字減少に大きく寄与してきた国営電力産業の民営化(発電・送電部門の分離、発電関連資産の売却、卸売電力市場の創設)が進展するまでの経緯、現状について述べる。第4節では、財政当局(財務省・内国歳入庁・予算管理庁等)による公的部門の債務管理における現状を概観し、第5節でフィリピンにおける財政管理上の問題点を検討する。最後に本稿での議論をまとめ、今後の研究予定と課題を提示する。

2. 財政状況の変化¹

¹ フィリピンにおける歳入面の問題点に関する分析については、本報告書第1章も参照のこと。

2.1 財政赤字解消と均衡達成の要因

2007年11月、フィリピンの月次財政収支は541億ペソ(約13億米ドル)の黒字を計上し、1～11月の収支も10年振りに126億ペソの黒字となった²。年度末時点の収支は赤字ながら政府の予想額を大きく下回り、第二次政権(2004～2010年)における重点課題の一つとして財政均衡を挙げているグロリア・マカパガル＝アロヨ大統領にとっては、最大目標としている2008年度の均衡達成³に向けた第一歩となった。これには、政府が保有する地熱発電会社(PNOC Energy Development Corporation)の株式約60%の売却(約585億ペソ)が大きく寄与している。さらに、同年末には電力産業資産・負債管理会社(Power Sector Asset and Liability Management Corporation: PSALM)をつうじた国家送電会社(National Transmission Corporation: Transco)の送電事業民間委託契約の競争入札が行われ(後述)、2006年後半からの対ドル為替相場におけるペソの続伸による政府債務返済のペソ建て額の減少も手伝って、財政収支は2008年も大きく改善する見込みであるとされる。

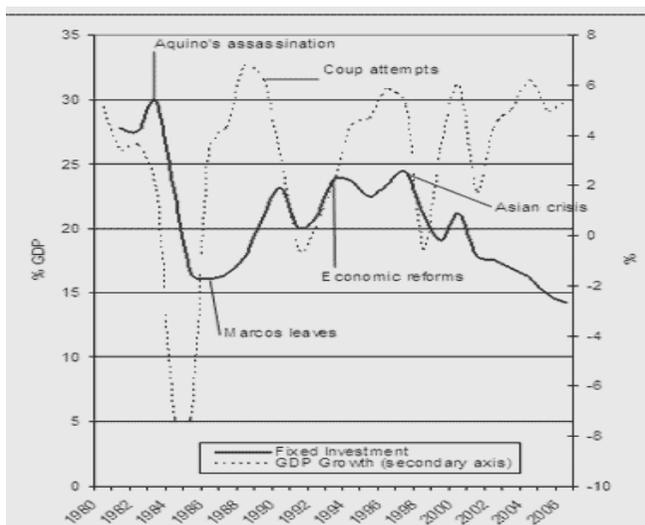
フィリピンにおける財政赤字は、フィデル・ラモス政権の一時期(1994～1997年)を除く1980年代以降、同国政府の積年の課題である。歳入面では、開発途上国に典型的な税収基盤の弱さを改善するため、政府は3～4年周期でさまざまな税制改革を試みてきた。最近の例としては、約800億ペソの税収増を期待して、2006年2月に付加価値税(value added tax: VAT)の課税項目増加と税率引上げ、およびタバコ・酒税等の税率引上げを実行している。一方、

² 政府(財務省)による2007年11月の収支予測は27億2,500万ペソの黒字、1～11月の歴月予測は551億ペソの赤字。また、政府保有PNOC株の放出が実現しなかった場合、同月の収支は約350億ペソの赤字であった。

³ 2004年～2010年における第2次アロヨ政権の重点課題(“10-Point Agenda”)は以下のとおり:①雇用創出、②学校の新設、奨学金の創設、③財政均衡、④インフラ整備等による地方分権化推進、⑤全国のバラングイ(最小行政区)の電化と水道整備、⑥マニラ首都圏の過密解消に向けた拠点都市の創設、⑦クラークやスービック地区におけるアジア地域最高水準の国際物流拠点開発、⑧選挙システムの電算化、⑨反政府組織との和平達成、⑩国内分裂(格差)の終結。なお、2008年度における財政均衡達成はアロヨ大統領の強い意向であり、インフラや教育制度の整備に継続的な公共投資を行う必要があり、必ずしも財政均衡のみを前倒しに実現すべきではない(すなわち、2010年度での財政均衡でよい)とする財務省・予算管理省との対立もあった。

歳出面では 2006 年度以降、予算管理省(Department of Budget Management: DBM)を中心として政府は厳しい歳出制限に転じ、支出の増大に繋がるインフラ整備等の大規模な新規公共投資を予算計上していない(図 1 参照)。これらの措置が講じられる最大の理由は、政府支出における固定費用の割合が高いためである。公務員給与法の制定や為替相場の好転による債務残高(ペソ建て)の減少はあるものの、予算に占める人件費(40%超)や債務利払い費(30%超)の割合が大きいため歳出面での大幅な合理化を実行できないという制約があり(表 1 参照)、他方、歳入増を見込んだこれまでの税制改革が大きな成果を挙げていない状況は予算規模の拡大を妨げ、社会・物理的インフラ整備をさらに遅らせる要因になっている。

図 1: 固定投資対 GDP 比と経済成長率 (1980~2006 年)



【出所】 Bocchi [2008: 8], Figure 1.

【出典】 フィリピン国家統計調整委員会

この状況を(少なくとも財政赤字減少という側面において)打開しつつあるのが、国家電力公社(National Power Corporation: PNC)が所有する発電関連資産の売却などによる電力産業の民営化である。フィリピンにおいても非金融部門に属する国有・国営企業(government-owned and -controlled corporation:

GOCC)が負う債務は大きく、本来、NPCの債務超過を原因とする経営悪化を端緒として開始された電力産業民営化ではあるが、一時的に政府の税収外歳入増に大きく寄与する結果となっている。アロヨ政権は2008年度の財政均衡を最優先課題としているが、税収の劇的な増加が見込めない現状では、「競売成立による国庫納入が財政均衡の唯一の手段」⁴と位置付けられている。実際に、2006年後半以降におけるNPC資産の売却は、財政当局や関係政府機関およびPSALMの予想を大きく上回る金額で落札されており、歳入への貢献度は非常に大きい。しかしながら、歳入増(月次・四半期毎での赤字幅縮小)を目的としているような売却スケジュール発表が散見される場合もあり、①電力産業民営化の本来目的から外れているのではないか、あるいは②過密ともいえる競売スケジュールが応札可能な企業を限定する結果になり、将来的に必ずしも電力産業の合理化を果たせる産業構造は実現しないのではないか、といった危惧もある⁵。

表 1: 主要分野への予算割当て (2004~2006 年度 (%))

	2004	2005	2006
経済政策関連	19.4	17.2	18.7
うち農業・農地改革	3.3	2.8	2.6
社会政策関連	28.9	27.7	27.9
うち教育	14.9	14.7	13.9
" 保健	1.7	1.4	1.3
国防	4.9	4.8	5.0
公共サービス一般	16.1	15.4	15.3
貸出	0.7	0.8	0.8
債務利払い	30.1	34.4	32.3
合 計	100.0	100.0	100.0

【出所】 Bocchi [2008: 15], Table 4.

【出典】 政府およびアテネオ大学経済研究・開発センター

⁴ 2007年10月7日付け BusinessWeek 紙、財務相発言。

⁵ PSALMは頻繁に入札スケジュールの前倒しや先送りを行っているが、この点も迅速に対処できる応札候補企業数を限定する要因として挙げられる。また、次節で述べるように、結果として必ずしもPSALMの変更スケジュールどおりに落札・契約が実現するとは限らない。

2.2 偶発債務発生の可能性や管理基準・システム不在に対する警告

フィリピンにおける偶発債務問題は、累積する政府債務を背景として1980年代後半・1990年代後半にIMFとの4条コンサルテーションや融資実行後のモニタリングでも常に問題視されていた経緯がある。政府は1980年代初頭からIMF・世銀の構造調整融資を導入したが、同時期に金融部門の規制緩和・自由化によって国内市場に外資系金融機関を誘致し、海外・国内資本金融機関からの借入や海外市場での外貨建て起債による資金調達を行ってきた。フィリピンは、国際金融機関、なかでもIMF融資を継続的に利用していた非低所得加盟国の一つである⁶。IMF独立評価部(Independent Evaluation Office: IEO)の評価報告書(IEO [2002])では、その要因として①構造調整政策、なかでも税制改革と徴税執行の不徹底による財政基盤拡大の失敗、②①を改善するための政府の積極的な関与不足、③適切なスケジューリングを欠くコンディショナリティ設定と実行タイミングのずれ、④外生的ショックに夜国内経済への影響と回復の遅滞、等を挙げている。

国際金融機関が主として指摘したのは中央政府自体の借入が為替リスク等によって偶発債務問題に転じる可能性であったが、GOCCが抱える負債が国家財政に影響を与える可能性も危険視したのは、国内の学界や公的会計監査機関である。2004年にはフィリピン大学経済学部教授11名が、財政赤字のファイナンスやGOCCへの融資・債務引受けを原因として偶発債務が現実化する危険性を警告する報告書(de Dios *et. al.* [2004])を発表した。この報告書では、1977～2003年における公的部門債務残高の増加分を100とした場合、増加圧力として深刻な要因であったのは①中央政府の財政赤字(42.6%)、②GOCCへの融資・債務引受け(21.3%)、③為替相場下落(18.8%)と計測し、政府による外貨建て借入や国債発行残高の急増に対する警戒、偶発債務の実

⁶ IEO [2002]では、「10年間のうち7年以上にわたりIMFプログラムを利用している加盟国」と定義し、1971～2001年における長期的利用44ヶ国を挙げており、なかでもフィリピン(1位、24.7年間)、パキスタン(2位、23.3年間)、セネガル(5位、19.8年間)の3ヶ国を、長期的利用が顕著な国として分析している。なお、フィリピンは2006年末にIMF借入を前倒し完済したが、これにはコンサルテーションや融資実行後モニタリングを「内政干渉」として忌避する一部議員の強い意向が影響したとも言われている。

現化を回避する目的で NPC 債務を削減する喫緊性を主張した。また、2005 年末には、全公的部門の会計監査を行う監査委員会(Commission of Audit: COA)が年次報告書において、①財務省が認識している「偶発債務」のカバレッジは狭く、実情とかけ離れている、②財務監視下にある GOCC は長期間かわっておらず、その見直しや監視外にある企業を新たに監視下に置く必要性が検討されていない、③財務省および関係機関には偶発債務の発現リスクを管理するシステムが存在しないため、その整備と省庁間での情報共有の重要性があると指摘した⁷。

これら報告書が公表されたのは、アジア危機を挟むフィリピン国内の政治的不安定期に該当する。それら要因の影響によって国債・経済見通しの格付けが数度にわたって引き下げられるとともに、為替相場でペソはじり安に推移していた。対ドル相場が 1 年以上にわたって上昇し、経済成長見通しも安定している現在では、国内外からの指摘に対応する緊急性は政府側の認識として低下しているとも言える。しかし、現在でも GOCC を含む公的部門の一元的な偶発債務リスク・債務管理システムが不在である状況は、問題視されるべきであろう(第 4 節参照)。

3. フィリピンにおける「電力産業民営化」とは

フィリピンにおける電力産業の民営化は、3 つの根拠法に基づいて行われている。第 1 は発電事業への民間参入を許可した行政命令第 215 号(Administrative Order、1987 年制定)、第 2 に公益事業への民間・海外資本の導入を定めた BOT 法(共和国法第 6975 号、1990 年成立。1994 年に改正、共和国法第 7718 号)、そして第 3 に、①発電・送電部門の分割、②卸売電力市場の設立・運営、③政府による一部 NPC 債務の引受と、1 兆ペソを超える同社債務総額の返済方法を定めた電力産業改革法(Electric Power Industry

⁷ COA [2005]、および 2005 年 12 月 12 日付け BusinessWorld 紙を参照。

Reform Act: EPIRA、共和国法第 9136 号、2001 年成立)⁸である。①と③の債務返済のため、同法をもとに設立された PSALM によって NPC から移管された主要な発電施設は売却され、分離された送電部門は、施設を所有する別会社(National Transmission Corporation: Transco)が PSALM による競争入札を行うじて民間企業に事業委託契約を行い、NPC 債務の一部政府引受け分(2,000 億ペソ)と併せて、最終的に同社の債務返済と財務黒字化を目指すこととなった。したがって、フィリピンにおける電力産業民営化とは、「GOCC の私企業化」ではなく、発電・送電独占公社の分割と合理化、および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意味している。

3.1 電力会社の資産売却

EPIRA が 2001 年 6 月に制定され、同法の実施細則が公布されたのを受けて、PSALM は同年 11 月に発足ならびに事業を開始したが、規定された NPC の発電資産の売却(競売)は、国内外の諸要因によって 2005 年後半になるまで進展しなかった。その理由は以下のとおりである。まず国内要因として、フィリピン政府が①落札企業は独自に電力の売却先を探すこと、②落札企業に売電契約に関する政府保証を付与しない姿勢を取っていたこと、また、③①の状態であるのに、卸売電力市場が発足しておらず、電力産業民営化に関連する諸制度の整備の遅れが顕著であったことである。一方、国外要因としては、①EPIRA 制定時の先進国電力産業企業や投資家は米国エンロン社の件に影響を受け、特に途上国でのインフラ案件に投資する余力や意欲が薄かったこと、②金融機関の(特に途上国における)電力産業への投資に対する警戒感が強く、ファイナンスが困難であったこと、③卸売市場が存在せず、政府保

⁸ 同法に明記されている電力産業民営化の目的は、以下のとおり(括弧内は筆者による捕捉)。①国内の完全電化、②信頼でき、安全で相応な価格の電力供給、③透明性が高く、妥当な電気料金(の実現)、④民間資本の導入、⑤所有者基盤の拡大、⑥公私事業者の公平かつ差別無き処遇、⑦電力供給事業者の価格設定およびサービスに影響を受ける公益の保護、⑧社会・環境と共存できる電力源とインフラ(の維持)、⑨国内資源および再生可能な資源の活用、⑩NPC 資産および負債の、秩序ある透明性の高い民営化、⑪電力市場の競争的な事業環境と消費者保護(の実現)、⑫電力の有効利用と、その他需要管理方法(の推進)。

表 2: 売却対象の NPC 発電施設一覧と落札実績

	施設名称 (所在州名)	発電用燃料	発電量(MW)	落札額 (US\$M)
ルソン (総発電量: 3,860.20MW)	Ambkulao (Benguet)*	水力	75.0	325.0
	Angat (Bulacan)	水力	246.0	
	Bac-Man (Sorsogon)	地熱	150.0	
	Barit (Camarines Sur)	水力	1.8	0.48
	Bataan (Bataan)	地熱 (償却済)	(225.0)	
	Binga (Benguet)*	水力	100.0	—
	Calaca (Batangas)	石炭	600.0	787.0
	Cawayan (Sorsogon)	水力	0.4	0.41
	Limay-Bataan (Bataan)	ディーゼル/地熱	620.0	
	Magat (Isabela)	水力	360.0	530.0
	Manila-Tegen	地熱 (償却済)	(200.0)	
	Mak-Ban (Laguna & Batangas)	地熱	410.0	
	Masinloc (Zambales)	石炭	600.0	930.0
	Masiway (Nueva Ecija)**	水力	12.0	—
	Navotas I & II (Metro Manila)	ディーゼル	310.0	
	Pantabangan (Nueva Ecija)**	水力	100.0	129.0
Tiwi (Albay)	地熱	275.0		
ビサヤ (総発電量: 475.5MW)	Amlan (Negros Oriental)	水力	0.8	
	Bohol (Bohol)	ディーゼル/バンカー	22.0	
	Cebu II (Cebu)	ディーゼル (償却済)	(54.0)	
	Panay I (Dingle)	ディーゼル/バンカー	146.5	
	Loboc (Bohol)	水力	1.2	1.42
	Palinpinon (Negros Oriental)	地熱	192.5	
	Tongonan (Leyte)	地熱	112.5	
ミンダナオ (総発電量: 119.1MW)	Agusan (Bukidnon)	水力	1.6	1.53
	Aplaya (Misamis Oriental)	ディーゼル (償却済)	(108.0)	
	General Santos (South Cotabato)	ディーゼル (償却済)	(22.3)	
	Iligan I & II (Mindanao)	ディーゼル/バンカー	114.0	
	Talomo (Davao City)	水力	3.5	1.37

【注】 網掛けの施設は 2007 年末時点で売却済み。* (Ambkulao-Binga) および** (Pantabangan-Misiga) は、各 2 施設一括での売却。落札額(総額)は発電量のより大きい施設に記載。

【出所】 PSALM ウェブサイトより筆者作成。

証をつうじた配電会社との売電契約の締結も困難であったこと、④1990 年代後半におけるアジア危機への対応の遅れや拡大する財政赤字、政治的不安定

を背景として、海外投資家のフィリピンに対する信認(credibility)が向上しなかったこと、とされる⁹。したがって、NPC 資産の競売による売却は、応札企業数の不足や応札金額が PSALM 側の最低水準を下回っていたために停滞していた。

上記のような状況が好転したのは 2005 年後半から 2006 年初になってからである。電力産業への投資に対する警戒感が薄れ、途上国各地で電力事業を展開している日米欧系の多国籍企業に加え、近隣東南アジア諸国や中国の企業が応札意欲を示すようになったからで、2005 年 9 月にバターン(Bataan)地熱発電所(これ以前に競売が 2 度失敗)の売却が成立したのを契機として、これまで発電施設 10 件の競売が成立した。また、2007 年末には送電事業の完全民間委託競売(Transco の送電施設をつうじた送電管理契約を全国一括で行う)が実施された¹⁰。PSALM は同年末までにルソン(Luzon)およびビサヤ(Visayas)地区に立地する全売却予定資産の 50%¹¹(表 2 参照)、2008 年末に同 70%、2009 年末に全競売を終了し、設立目的の一つを果たす予定である。

3.2 卸売電力市場の導入

卸売電力市場(Wholesale Electricity Spot Market: WESM)の設置は、EPIRA 第 30 条において「本法発効後、一年以内に設立する」と規定されていたが、PSALM による NPC 資産の売却が進行しなかったことに影響を受け、2003 年 11 月になって発足した。2006 年 6 月からルソン地区(南北ルソン、マニラ首都圏)の卸売取引を始めた市場には、2007 年末現在、①発電事業者 17 社(NPC、

⁹ この他にも、EPIRA において「NPC 資産の PSALM への移管には債権者(世銀や ADB、JBIC 等)の承認が必要である」とされ、PSALM や監督機関であるエネルギー省が取りまとめに時間を要したことが挙げられる。

¹⁰ NPC は独立系発電事業者(IPP)との電力売買・送電契約も行っていった。鈴木 [2005]によると、同社債務の 7 割強は IPP への未払いリース料である。なお、2007 年 12 月に行われた送電事業の民間委託契約(25 年間)に関する競争入札は、全国の送電事業を 1 グリッドとして扱うものである。本契約は、国内および中国資本企業のコンソーシアムが US\$39 億 5 千万にて落札した。

¹¹ PSALM ウェブサイトによると、2007 年 11 月末までの実績は全売却予定資産の 43%に相当する。

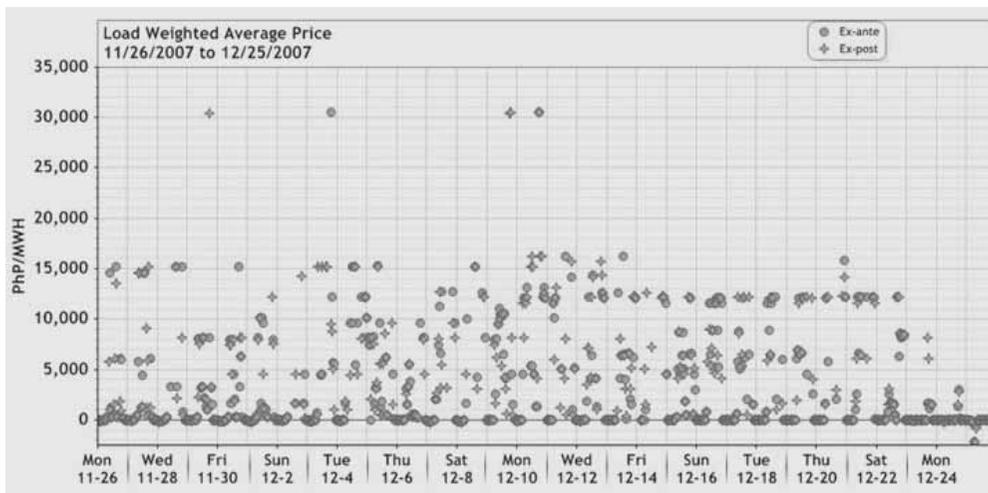
PSALM ほか民間企業)、②送電事業社 1 社(Transco)、③間接的市場参加者(indirect participants)14 社が参加している。また、2007 年からはビサヤ地区取引市場の試験運用を開始した¹²。

PSALM による NPC 資産売却と同様、当初予定よりも約 2 年半の遅れを以て稼働し始めた卸売電力市場であるが、将来的な課題も内包している。最大の問題は、発電事業に参入した企業および取引相手となる送電・配電事業社の市場参加意欲が小さいことである。長山 [2005]において指摘されているように、送電部門が整備されていない場合には、卸売電力市場を導入しても局所的に送電制約による市場支配が起き、その地域で電力価格が高騰する可能性は高い。フィリピンにおける民営化では、送電施設は国有企業が所有するが、その事業は施設の保守・管理も含めて委託契約を落札した 1 社が全国的に行う形になっており、送電部門に競争的インセンティブは機能しない。

したがって、現時点でも市場価格は乱高下し、電力産業民営化による一般的・最大の効果である「市場取引をつうじた安定的かつ適切な価格による事業者・末端消費者への電力供給」は実現しがたい状況にある(図 2 参照)。また、島嶼国であるというフィリピンの地勢的制約により、遠隔地などの民間資本の参入意欲が期待できない地域では NPC が存続し、従来どおり発電分野を担うため、送電分野を挟んでの相対取引が主体となる。卸売市場はマニラ首都圏・ビサヤ地区のみで運用される予定であるが、後者においては現在、発電・送電事業者とも実質的な独占状態にあり、ビサヤ地区市場の正式発足を危ぶむ意見もある。

¹² EPIRA では、全国を 3 グリッド(ルソン、ビサヤ、ミンダナオの各地区)に分割し、各グリッド内で 1 発電事業者が所有できる施設の上限を全発電量の 30%としている。卸売市場の設立も上記地区分けに従っているが、ミンダナオに関しては、卸売市場創設・運用開始の目処は立っておらず、将来的に予定されているのか否かも不明である。なお、送電事業委託契約は全国を 1 グリッドとして落札されたため、この事業分野は独占状態が継続することになる。

図 2: 電力卸売市場における価格例 (2007 年 11~12 月)



【出所】 WESM ウェブサイト

3.3 電力産業民営化における関連組織

電力産業への民間資本導入を主要目的の一つとするフィリピン型民営化では、一般的な金融部門改革と同様、市場運営を担う組織は自主規制機関 (self-regulatory organization: SRO あるいは autonomous group market operator: AGMO) として、市場監督を担う組織は政府機関に属するものとして設立されている(次節図 3 も参照)。

エネルギー省や財務省とともに電力産業民営化を統括する PSALM は、NPC と中央政府からの移転財源、銀行融資等を事業資金として発足したエネルギー省下の GOCC であると同時に、NPC 財務の改善と債務返済スケジュールの実行と管理、卸売電力市場への参加と監督等を事業内容とする、特別目的会社の性質を備えている。意志決定機関である取締役会メンバー(7名)は、民間出身の最高経営責任者を除き、財務省、エネルギー省、予算管理省、貿易産業省、国家経済開発庁、司法省からの人材で構成されている。職員にも電力産業関連省庁からの出向・転属が多いものの、財務・ファイナンス関連部署

では民間企業からの転職者や弁護士、会計士出身者が過半である¹³。

卸売電力市場の運営母体であるフィリピン電力市場会社(Philippine Electricity Market Corporation: PEMC)は非営利・非株式会社であり、その意志決定組織である PEMC 理事会(Philippine Electricity Market Board)は市場参加者等で構成される。同理事会は WESM 運営上の規則等を制定し、市場オペレータ(market operator)を任命する。

4. 公的債務管理と偶発債務問題

公的部門で偶発債務が実現する場合には、例えば規制的・固定価格での公共サービス供給による政府系企業の財務悪化、社会保障給付総額と積立・運用基金のミスマッチ、預金保険の利用可能額を超える金融機関への支援など予算措置や政府準備金の許容範囲外の緊急的資金需要、政府による過剰な公的企業への信用保証、為替相場の急激な変動や通貨・経済危機などの政府によるコントロール不能な外生ショック等がある。

大和総研 [2006]では偶発債務が問題視される理由として、①政府会計上で考慮されていなかった偶発債務が発生すると、それが直接に政府財政を圧迫する、②政府保証をつうじて政府が偶発債務にコミットすることが、偶発債務の可能性を高めてしまうというモラル・ハザードの問題を挙げている。例えば、公的機関による無償地震保険供与は、地震の発生確率を変えるものではないが、人々のミティゲーション(リスク軽減)動機を弱めるため、地震発生によって偶発債務が生じる可能性を高めてしまう。また、固定相場制下で国内銀行に対する海外からの融資を引きつけるために政府が保証を提供すると、このような政府保証の存在が過剰資金流入と過剰資金借入・リスクの高い投資といった行動を引き起こす可能性があるからである(大和総研 [2006: 52])。

¹³ 2007年10月に筆者が PSALM にて行ったインタビューによる。

4.1 「偶発債務」の定義と分類

上記のような事態が実現した場合、財政制約の大きい途上国政府では採用できる対策も限られるため、深刻な問題となる。しかし、現時点では偶発債務に関する「標準的な定義、発現リスク算出および管理手法基準」は存在しておらず、先進国も含めて160ヶ国以上の経済・金融・公的部門データを収集するIMF・世銀においても、公的部門については対外債務を中心に公表しているのが現状である¹⁴。

ただし、1980年代における開発途上諸国の累積債務問題や債務不履行の発生をうけ、IMF・世銀を中心として偶発財政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きた。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]では、公的債務を、①法律や契約等を根拠として金額・性質が確定された「直接債務」(direct liabilities)と、②ある特定の事態が発生することにより現実となる「偶発債務」(contingent liabilities)に分け、両債務を「明示的」(explicit)および「暗示的」(implicit)性質を持つものとして分類している(表3参照)。

なお、途上国の債務持続性に影響を与える財政支出の具体例としてのインフラ整備プロジェクト(build-own-transfer: BOT など)に付随し、偶発債務が発現する契機となりうる条件として、①用地取得リスクの政府負担、②BOT投資実施企業に対する最小限のサービス購入や収益を保証する市場リスクの政府負担、③法制度の変化や法改正が与える事業への悪影響である法律リスクへのコミットメント、④政府から企業への外国為替リスクを回避する手段の提供、⑤規制変更や治安の不安定化など、規制・政治リスクの政府負担が挙

¹⁴ 例えば、特別データ公表基準(Special Data Dissemination System: SDDS、1996年導入)および一般データ公表基準(General Data Dissemination System: GDDS、1997年導入)や、これらを含む金融部門評価プログラム(Financial Sector Assessment Program: FSAP、1999年導入、世銀との協同プロジェクト)がある。参加は各加盟国の任意であるが、SDDSについては、FSAPによる評価を受け入れる意志を表明することによって、該当するデータ基準を遵守する義務が生じる。現在までに両システムに参加しているのは、70数カ国(IMF全加盟国の約40%)である。フィリピンはFSAPを受け入れているため、該当する分野に関しては、SDDSを適用した統計を発表している。フィリピン中央銀行のウェブサイト等も参照。

げられる。

表 3: 財務当局(中銀除く)が管轄する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"> 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) 予算法による歳出 法律上、長期的拘束力のある予算支出(公務員給与や公務員年金等) 	<ul style="list-style-type: none"> 中央政府以外による借入や地方行政・公的/民間事業者が契約する債務 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) 政府が発行する貿易・外国為替保証 他国政府による借入への保証 民間投資に対する政府保証 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)
暗示的 (国民の期待や特定利益団体の圧力を反映した、 政府が追う道義的負債)	<ul style="list-style-type: none"> 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 (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 法律で規定されていない社会保障スキーム 法律で規定されていない将来的な健康保険支払要資 	<ul style="list-style-type: none"> 政府/公営/民間大規模企業による非付保債務の返済不能 民営化過程における債務消化 (公的保険を超える)金融機関の破綻 年金/雇用/社会保険等の非付保投資の失敗 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) 民間資本流出後の企業救済 残留物による環境破壊、災害支援、国防要資

【出所】 Polackova [1989:26] Table 1 より筆者作成。

4.2 フィリピン政府部門会計に見る公的部門債務

同国においては、公的部門の債務に対する明確な定義と根拠は未設定であり、一部が公的部門の債務に計上されていると考えられる。現状では、特に中央政府が付保の形でコミットメントを明らかにし、また、「偶発債務」となる可能性があるとして認識されているものが計上され、財務省財務局が四半期毎に“Contingent Obligations(guaranteed debt)”として発表している。その内容は以下のとおりである。

表 4: フィリピンにおける国有・国営企業(GOCC)数

	企業	付属 機関	子会社	合計
銀行系金融機関	4	3	9	16
非銀行系金融機関	13	0	11	24
公共設備 (インフラ)	9	0	8	17
産業・地域・開発	17	0	10	27
農産品販売・促進	17	0	5	22
社会・文化・科学	18	0	0	18
合 計	78	3	43	124

【出所】COA [2006], *Annual Report: GOCCs* より筆者作成。

まず、国有・国営企業等に関しては、子会社を含め全 124 社ある GOCC(表 4 参照)のうち、①特に多額の負債を抱えており、財務省の財務状況監視下にある 14 企業¹⁵の債務に付随する政府系金融機関・企業への保証、②一部インフラ関連 BOT プロジェクトへの政府保証、③独立発電事業(IPP)等への買取り保証、について集計している。そして、政府引受済み債務残高(Assumed Debt)も財務局が集計している。現在では、フィリピン開発銀行(Development Bank of the Philippines)、開発公社(National Development Corporation)のペソ・外貨建て債務、フィリピン・ナショナル銀行(Philippine National Bank)、NPC-PNPP、フィリピン航空(Philippine Air Lines)フィリピン輸出入信用機関ほか(Philippine Export-Import Credit Agency や Trade and Investment Development Corporation など)貿易信用関係機関のペソ建て債務が計上されている。また、地方政府(Local Government Unit: LGU)の債務に関しては、地方債発行実績および民間(国内・海外資本金融機関)・政府系金融機関による融資残高の集計が、2002 年から行われるようになった(表 5 参照)。

¹⁵ ①NPC、②Philippine National Oil Company、③Metropolitan Waterworks & Sewerage System (MWSS)、④National Irrigation Administration、⑤National Development Company、⑥Light Rail Transit Authority、⑦Local Water Utilities Administration、⑧National Electrification Administration、⑨National Housing Authority、⑩Philippine National Railways、⑪Philippines Ports Authority、⑫National Food Authority、⑬Philippine Economic Zone Authority、⑭Home Guarantee Corporation の 14 社。

表 5: 「偶発債務額」の推移 (1995～2006 年 (百万ペソ))

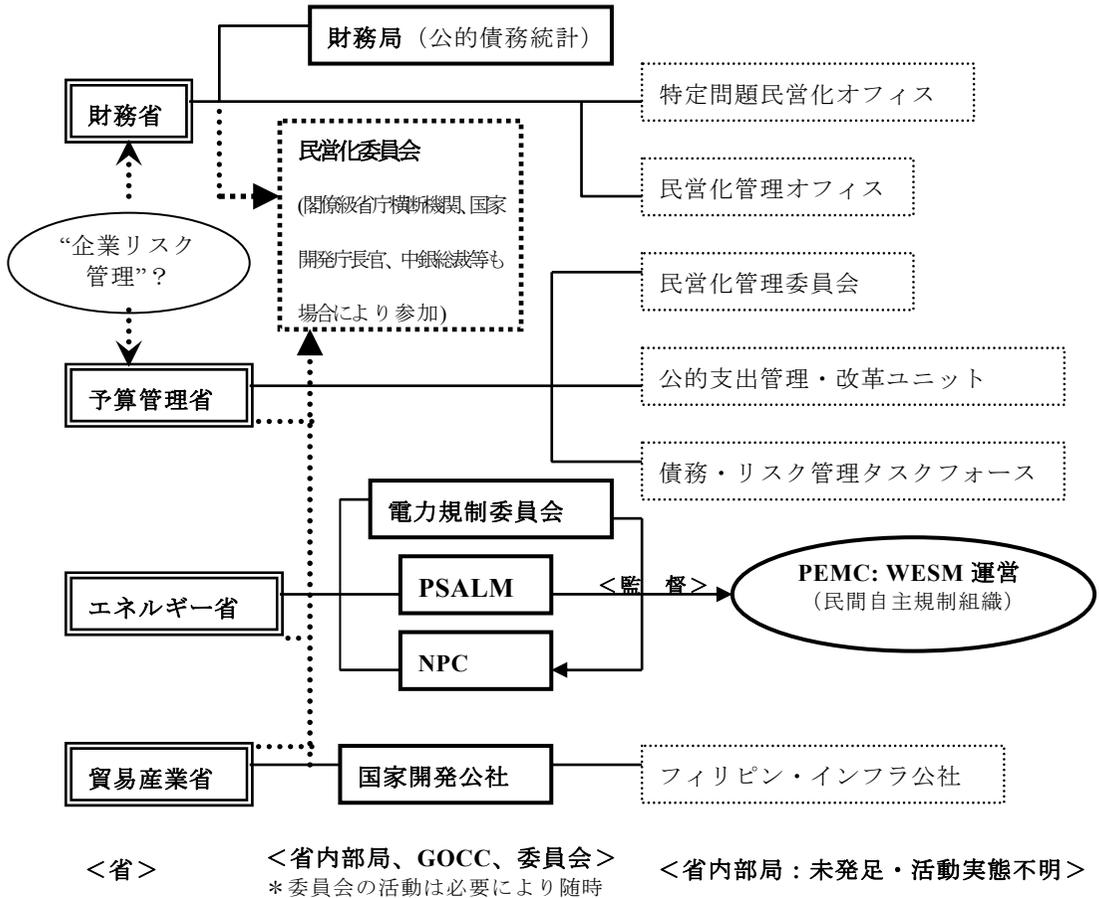
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
合 計	166,917	176,661	273,426	304,192	366,864	482,098	495,777	591,738	708,539	833,708	583,350	569,927
国内債務	6,218	6,229	7,646	8,677	8,320	12,451	23,167	21,065	22,635	33,135	48,183	72,113
直接保証	5,868	6,046	7,462	8,493	8,137	12,267	22,984	20,881	22,451	32,951	48,012	71,962
保証済引受	350	183	184	184	183	183	183	183	183	183	170	151
PNB	166	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DBP	37	37	37	37	37	37	37	37	37	37	37	37
PGC 他*	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NDC	147	146	147	147	147	147	147	147	147	147	134	114
対外債務	160,699	170,382	26,5780	29,5515	35,8544	46,9647	47,2610	570,673	685,904	800,573	538,167	497,814
直接保証	133,336	148,882	241,333	272,885	388,276	44,9963	456,093	554,852	670,778	787,821	529,452	492,175
引受済保証	27,363	21,500	24,447	22,630	20,268	19,684	16,517	15,821	15,126	12,752	8,625	5,639
PNB	6,522	5,793	7,749	7,400	6,520	6,720	6,371	6,349	6,404	6,108	5,293	4,560
DBP	19,742	14,907	15,905	14,529	13,163	12,386	9,655	9,027	8,324	6,333	3,150	995
PGC 他*	277	230	277	268	273	315	279	240	202	159	107	59
NDC	823	569	516	433	312	263	212	205	196	152	75	25

【注】PNB:フィリピン国有銀行、DBP:フィリピン開発銀行、PGC 他:フィリピン保証会社+フィリピン輸出入信用機関、引受済保証の対象は政府系金融機関のみについて計上。

【出所】財務省財務局ウェブサイトより筆者作成。

なお、財務局は「公的部門間の債務保有額」(Intra-Public Sector Debt Holding)も算出しているが、これら債務額と上記 Contingent Obligations、および社会保障年金基金・中央銀行・政府系金融機関による公的部門向け融資の位置付けとの整合性の有無などは明確ではない。

図 3: 民営化・公的債務管理関連の政府/民間組織



【出所】 各省ウェブサイトより筆者作成。

4.3 公的部門の債務管理は行われているか？

大統領府を含む政府各省のウェブサイト等や報道を総合し、少なくとも名

称がわかっている GOCC 民営化や公的部門の債務管理を担当すると考えられる政府組織を整理すると、図 3 のようになる。しかし、電力産業の他にもインフラ関連(鉄道、水道等)や食料補助金をめぐって赤字 GOCC を抱えるフィリピンではあるが、COA [2005]が指摘したように「偶発債務額」として統計が恒常的に維持されているデータの大部は、既に返済不能となっていたり、政府保証の付与など明示的な公的部門債務の一部である。これは、現時点で偶発債務の発生可能性リスクや社会保障制度の財務状況・将来給付予測・債権等を含む長期的・一元的な政府部門の債務管理は行われていないことを意味する。例えば、財務省内の債務・リスク管理タスクフォース(Debt and Risk Management Taskforce)は 1997 年に設立が計画されたが発足せず今日に至っており、また、同じく財務省下の特定問題民営化オフィス(Privatization Office of Special Concerns)や、予算管理省下の民営化管理委員会(Privatization Management Committee)および公的支出管理・改革ユニット(Public Expenditure Management and Reform Unit)、あるいはフィリピン・インフラ公社(Philippine Infrastructure Corporation)等は、組織として明記されているものの、その活動はアドホックであったり、各省の年次報告書においても活動内容が不明であるという状況にある。また、財務省内に設置されている民営化委員会(Privatization Council、関係閣僚を委員とする省庁横断組織)も、「民営化ガイドラインを作成、契約価格・買手の承認、(対象 GOCC の)解体指示、民営化後の監視を行う」とされるが、定期的会合を持つなどの継続的活動を行っている組織ではない。全 GOCC および公的部門の財務報告書は COA が監査を行った後に大統領府に報告されるが、財政当局間で各 GOCC の債務状況を共通情報として把握し、偶発債務の発生可能性や債務構成の変化に関するデータ・情報を継続的に管理する組織を発足させる必要性は高い。

このように、フィリピン政府が偶発債務のより詳細な検討を含む公的債務管理システムを構築してこなかった背景として、2 点考えられる。第 1 に、近隣アジア諸国のようにアジア危機に際して金融部門への大規模な公的資金を投入しなかったため、税収不足を借入や国債発行で補填するという危機以

前から続いていた傾向が増幅されたものの、厳重な財政管理を導入するインセンティブが低かったこと、第2に、危機後も政治不安等の影響によりペソ相場が続落したため、財務当局内に公的債務を外貨建てからペソ建てに転換するとともに債務構成を長期化させる指向が生じ、その後のペソ増価が、偶発債務発現リスクの中でも最も計測しやすい為替リスク自体の減少をもたらしたことである。

しかし一方、経済指標の好調を機に財政均衡を最優先しているアロヨ政権では、2008年にオーストラリア開発援助庁の技術支援によって、財務省および予算管理省内に「企業リスク管理」(Corporate Risk Management)手法を適用した債務管理システム・制度を導入する予定である。同案件の開始と今後の進展に注視していく必要がある。

5. フィリピンにおける財政管理の課題

前節までの検討によって、「赤字基調財政の根本的な解決なき財政均衡に、果たして意義はあるのだろうか」という疑問が生じる。フィリピン憲法は大統領職の再選を禁じており、アロヨ大統領の任期が2010年前半で終了すれば、新たな政権が誕生することになる。また、前述したようにPSALMは移管された全NPC発電資産の売却を2010年に終了する予定であり、歳入増を維持するには税制改革の進展が必須である。財政均衡目標を達成するとしても、物的インフラや社会保障制度の整備拡充など、同国は経済発展や国民の厚生向上に関して2008年度以降も継続的に政府財政支出を必要とする課題を内包している。

一方で、短期的にも財政収支が好転することは、フィリピン経済にプラスの効果をもたらす可能性もある。IMFや世銀は近年における財政赤字幅の減少を評価しており、治安問題や政治的不安定性が常態となっているイメージをある程度減少させることが可能になろう。さらにソブリン・経済見通しの

格付けが引き上げられれば、近隣諸国と比較すると一部サービス業以外の FDI 流入に乏しい現状の改善に貢献する。また、現職大統領にとっても、任期中の大きな成果として国内外にアピールする好機が生じることになる。

以上のように考察すると、フィリピンにおける公的債務管理を含む財政運営は、政治サイクルや市場の信認回復といった行政組織外の要因に影響を受けざるを得ない状況下にあることが、最大の問題点として挙げられる。政権や政治的安定を維持するためなど、税制改革の政治的コストが高い同国では、行政府自体がリーダーシップを取ることは困難である。また、極端な予算配分制限を行っている状況の下では、先進国や国際機関からの支援を導入せずに、公的債務管理や財政運営の向上に必要な資金を獲得したり、情報収集やデータ管理を統合的に行う組織とシステムを構築することは望みがたいと言えよう。

6. おわりに

本章ではまず、1980 初年代から近年までのフィリピンにおける財政赤字要因、2008 年度において約 10 年振りの黒字化が見込まれる要因と、併せて同国の偶発債務発現の可能性について国際機関(IMF 等)や国内学識者から指摘されてきた論点を概観した。一方、NPC の債務超過によって端緒についた国营電力産業の民営化(発電・送電部門の分離、発電関連資産の売却、卸売電力市場の創設)は、2006 年度以降の財政赤字減少に大きく寄与してきたが、NPC 資産の売却は予定どおりならば 2010 年に終了する。これ以前に、確実な徴税執行を含む税制改革が進展しなければ、同年以降の新たな歳入源は見込めない状態にある。したがって、現時点で負債額の多い GOCC の財務状況を把握するとともに、偶発債務の発生リスク評価とその影響を分析する公的債務管理システムを導入する喫緊性は高い。

しかし、フィリピン政府が公的債務管理システムを構築してこなかった背

景には、①過去 10 年間に於いて税収不足を借入や国債発行で補填するという危機以前から続いていた傾向は増幅されたものの、公的資金投入等を契機とする厳重な財政管理を導入するインセンティブが低かったこと、②財務当局が、公的債務を外貨建てからペソ建てに転換するとともに債務構成を長期化させる指向が生じ、2006 年後半頃から続いているペソ増価が、偶発債務発現リスクの中でも最も計測しやすい為替リスク自体の減少をもたらしたことがあると考えられる。このような現状の下で、2008 年度における財政均衡達成は政治リーダーシップによって強力に推進されており、任期満了を 2 年後に控えた現職大統領の意向や選挙等の政治サイクル、さらには政党政治の一貫性を欠く国内政治環境が、次期政権に予測される財政管理の方向性を不透明にしている。したがって、行政府による継続的な債務管理の向上と財政・税制改革へのインセンティブ維持が可能か否かの評価を困難にし、ひいては、一時的な財政均衡目標が中長期的な開発を阻害する要因となる可能性もある。

今年度の調査では、COA が年次報告書で指摘したように、フィリピンにおける現時点での公的債務管理は適切とはいえず、公表されているデータの整合性にも疑問があることが判明した。来年度における課題として、①公的債務関連データの精査、②GOCC や LGU の財務諸表の分析を進め、IMF が 2001 年に発表した『公的債務管理のガイドライン』を適用し、OECD 諸国に対して行われた試行報告書をもとに、フィリピンにおける適用可能性と実際の分析可能性を検討していく予定である。

【参考文献】

<日本語文献>

国際協力機構(JICA) [2003] 『途上国における財政管理と援助 ―新たな援助の潮流と途上国の改革―』

(<http://www.jica.go.jp/kokusouken/enterprise/chosakenkyu/field>)

/2003_04.html)

神野直彦 [2002] 『財政学』 有斐閣

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

大和総合研究所 [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) 大和総研

(http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/tyousa/1803philippine_12.pdf)

----- [2005] 『フィリピンの政治・経済の現状および中期的展望に係わる研究会』 (財務省委託研究) 大和総研

(http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/tyousa/1703philippine_13.pdf)

長山浩章 [2005] 「中南米とアジアの発展途上国にみる電力セクター改革の電力価格への影響分析」 『地域学研究』 Vol. 35, No. 4, pp.1051-1071

<外国語文献>

Asian Development Bank (ADB) [2002], *Philippines: Power Sector Profile and Roadmap*, Staff Consultant's Report, Manila: ADB.

(<http://www.merrittenergy.com/ADB%20PPSP&R.pdf>)

Bocchi, A. M. [2008], *Rising Growth, Declining Investment: The Puzzle of the Philippines*, Policy Research Working Paper No. WPS 4472, Washington, D.C.: The World Bank.

(http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/01/09/000158349_20080109144527/Rendered/PDF/wps4472.pdf)

Commission of Audit (COA) [2005], 2005 Annual Audit Reports: National Government Agencies, Manila: COA.

(<http://www.coa.gov.ph/Audit/AAR.htm>)

de Dios, E., B. Diokno, E. Esguerra, R. Fabella, Ma. Bautista, F. Medalla, S. Monsod, E. Pernia, 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, School of Economics, Quezon City: University of the Philippines.
(<http://www.econ.upd.edu.ph/respub/dp/pdf/DP2004-09.pdf>)
- Gill, I. and B. Pinto [2005], “Public Debt in Developing Countries: Has the Market-Based Model Worked?,” Policy Research Working Paper No. WPS3674, Washington, D.C.: The World Bank.
(http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/07/29/000016406_20050729140641/Rendered/PDF/wps3674.pdf)
- Hanson, J. A. [2007], “The growth in government domestic debt: Changing burdens and risks,” Policy Research Working Paper No. WPS 4348, Washington, D.C.: The World Bank.
(http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/09/11/000158349_20070911113913/Rendered/PDF/wps4348.pdf)
- Iimi, A. [2003], “Economies of Scale in Power Generation, Transmission and Distribution: Integration or Unbundling?” JBICI Working Paper No. 11, June 2003, Tokyo: Japan Bank of International Cooperation (JBIC) Institute.
- Independent Evaluation Office (IEO) [2002], *Evaluation of the Prolonged Use of IMF Resources*, IEO, Washington, D.C.: IMF.
(<http://www.imf.org/external/pubs/ft/EPUI/2002/pdf/Report.pdf>)
- 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>)
- Polackova, H. [1998], “Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability,” Policy Research Working Paper No. 1989, Washington, D.C., The World Bank.
(http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1998/11/17/000178830_98111703524417/Rendered/PDF/multi_page.pdf)

Sibal, J. V. [2007], “Philippines,” in Asian Productivity Organization (APO),
Socially Sensitive Enterprise Restructuring in Asia, Tokyo: APO and
International Labor Office.

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

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

(http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/09/000012009_20060309134742/Rendered/PDF/317820PH0rev0P1ank0Infra1401PUBLIC1.pdf)

<ウェブサイト>

[フィリピン]

卸売電力市場(WESM): <http://www.wesm.ph/>

監査委員会(Commission of Audit): www.coa.gov.ph

財務省(Department of Finance): www.mof.gov.ph

財務省財務局(Bureau of Treasury, DOF): www.treasury.gov.ph

中央銀行(Bangko Sentral ng Pilipinas): www.bsp.gov.ph

電力産業資産・負債管理会社(PSALM): www.psalm.gov.ph

内国歳入庁(Bureau of Internal Revenue): www.bir.gov.ph

予算管理省(Department of Budget Management): www.dbm.gov.ph

BusinessWorld 紙: <http://bworld.com.ph>

[その他]

国際通貨基金(IMF): www.imf.org

世界銀行(World Bank): www.worldbank.org