

開発プロセス管理と援助
フィリピン出張報告

GRIPS 開発フォーラムで取り組んでいる「開発プロセス管理と援助」調査の一環として、2006年3月14日～18日にフィリピンを訪問した(調査チームは大野泉・島村真澄・平尾英治)。今回のフィリピン出張は、昨年10月の第一次調査(タイ、マレーシア、フィリピン)と本年1月のタイ、マレーシア出張に続くもので、昨年の第一次調査で特定した現地調査協力者を通じて収集・整理された基礎情報をもとに、関係者から更なるヒアリングを行った。現在のフィリピンの開発行政制度の基盤ができた1986年(民主化プロセス)以降の制度構築をめぐり変革の内容・意図、現在直面している課題などについて、中央経済官庁の現職幹部・担当者、1980年代に幹部職にあったリソースパーソン、研究者と意見交換を行った。また、ADBの戦略政策局やJBICマニラ事務所なども表敬訪問した(訪問先は別添1を参照)。

本調査は援助受入れを含む開発プロセスの自立的管理に成功した最近の東アジアの経験に焦点をあてて(特にキャッチアップ期のタイとマレーシア)、開発計画策定・予算化・実施において中央経済官庁が果たした役割・機能、他省庁・機関との関係や調整メカニズムを中心に分析することが主目的であるが、フィリピンを比較分析の対象に含めることにより、開発計画と予算のリンクage、援助マネジメント、政治的要因、地方分権化をめぐり課題など、今日の途上国にも有用な示唆を導くこともめざすものである。

以下、訪問先における意見交換や収集した情報の概要、今日の国際援助コミュニティにおける議論(能力開発や援助効果向上など)や今後の調査の方向性への示唆について記す。なお、本報告はあくまでも現時点での理解に基づくもので、今後の分析過程や情報収集を通じて、更なる検討が必要な点を申し添える。

1. 主なポイント、概要

(1) 国別コンテキスト、時代背景

- ・ フィリピンの統治機構は歴史的に米国の影響を強く受け、1946年の独立直後においては、開発計画策定は Commonwealth 時代以来の National Economic Council (NEC、1935年設置、1947年に復活)が担っていたが¹、その後、Program Implementation Agency (PIA、1962年～)および PIA に代わる Presidential Economic Staff (PES、1966年～)が設置され、複数の組織に分散するようになった。これを National Economic Development Agency (NEDA、1972年～)を中心とする中央集権型に再編成したのが、マルコス政権であった(1965～1986年)。マルコス前大統領は、反政府勢力から国家を守るためと主張して、1972年に戒厳令を施行して議会の停止、経済開発を最優先課題にするなど開発独裁体制を敷いたが、政権後半になると彼の取り巻き(クローニー)が経済的権益を支配する傾向が顕著になり、経済・社会の矛盾が深まっていった。1983年にはベニグノ・アキノ元上院議員の暗殺、国際収支危機

¹ 米国は1898年の米西戦争で勝利をおさめ、1902年以降フィリピンを植民地化した。1935年(ルーズベルト大統領)に Commonwealth of the Philippines として憲法を制定し、フィリピン人の大統領を任命して間接統治を始めた。第二次世界大戦中は一時的に日本の占領下にあったが、1946年に米国から独立した。

といった政治・経済面の危機が頂点に達し、1986年の民主化運動(ピープルズ・パワーによる革命)に発展した。

- ・ アキノ政権(1986~92年)は新憲法(1987年)に基づいて民主化プロセスに取組み、Executive Order 230(1987年)により国家経済開発庁(NEDA)を再編、今日の開発行政制度の基盤を作った。また1991年にLocal Government Codeを施行し地方分権化にも着手した。フィリピン中期開発計画(MTPDP²)や中期公共投資計画(MTPIP³)はマルコス政権時代も策定されていたが、1986/87年以前にはMTPIPは案件リスト(wish list)にすぎず、個々の投資事業の経済性や技術・予算面を審査する体制は不十分だった。援助案件を一元的に審査する体制は存在せず、政治的配慮やドナー主導による案件形成が許されていた⁴。ラモス政権(1992~98年)は計画と予算のリンケージ強化を含めて、アキノ政権が築いた基盤の制度化に努めた。経済面では、マルコス政権時代の膨大な対外債務問題に取組み、また、アキノ政権時代の経常・財政赤字の再建にも強い指導力を発揮した。続くエストラダ政権(1998~2001年)、アロヨ政権(2001年~)と現在のフィリピンの政治・経済は不安定な状況にあるが、ラモス政権時代に本格化した開発行政の制度化の取組みは、現在も中央経済官庁のテクノクラート官僚によって引継がれている。
- ・ このような背景のもとで、今回のフィリピン出張では86/87年を転機とした開発行政制度の改革の内容について理解を深め、NEDAや予算管理省(DBM)などの中央経済官庁が開発計画や公共投資計画の策定、予算策定・執行、援助受入れ、投資事業の審査において果たしている役割・機能、その機能に影響を与えている要因(政治的要因を含めて)、省庁間の調整メカニズムなどについて情報収集を行った。また、計画と予算のリンケージ強化をめざした現行の改革や課題についてもヒアリングを行った。

(2)開発行政・援助管理メカニズムの実際の機能

- ・ フィリピンの開発行政は1972年以来、国家経済開発庁(NEDA)、予算管理省(DBM)、財務省(DOF)を中心とする中央経済官庁が遂行している。また、金融・通貨政策は中央銀行が担っている。NEDA(NEDA BoardとNEDA Secretariatの2本立てで構成)は開発計画と公共投資計画の策定(NationalとRegional/中央と地域)、大規模な投資事業の審査や既往事業の実施状況のレビュー(SEER/EER⁵)等を担当し、DBMは年度の予算策定・執行モニタリングを行うとともに、特に2000/01年頃からは3年間の中期支出枠組み(MTEF⁶)の策定や各機関の業績評価(OPIF⁷)にも取り組んでいる。DOFは国庫の機能を務めるほか、対外借入れを含む資金調達オプションの検討、地方自治体(LGUs⁸)の借入能力の審査を行う。なお、大統領が主宰するNEDA Boardは経済社会開発に関する計画・政策調整についての最高意思決定機関で、6つの省庁間委員会(閣僚レベル)に支えられている。これらは予算(DBCC)、公共投資(ICC)、インフラ開発(InfraCom)、社会開発(SDC)、料金体系(CTRM)、地域開発(RDC)である。なお、このうちDBCCのみDBMが事務局を務め、残り5つの省庁間委員会はNEDA Secretariatが事務局を務める。

² MTPDP : Medium-Term Philippine Development Plan

³ MTPIP : Medium-Term Public Investment Program

⁴ Dr. Dante Canlas (Professor, School of Economics, University of the Philippines), Dr. Carolina Guina (NEDA初代のPublic Investment Staff局長(1987-88年)、Assistant Director General(1989-91年)、他との面談。

⁵ SEER : Sector Effectiveness and Efficiency Review、EER : Effectiveness and Efficiency Review

⁶ MTEF : Medium-Term Expenditure Framework

⁷ OPIF : Organizational Performance Indicators Framework

⁸ LGUs : Local Government Units。地方行政単位(province, city, municipality, barangay)の総称。世銀・ADBのPEPFMR(2003)によれば、80 provinces, 114 cities, 1,496 municipalities, 41,585 barangaysが存在する。

- ・ NEDA の役割： 開発計画と公共投資計画の策定、投資事業の審査、既往事業のレビュー
 - NEDA は中期フィリピン開発計画（MTPDP、6 ヶ年）と同計画に対応した中期公共投資計画（MTPIP、6 ヶ年）投資事業の審査、及び既往事業のレビューを行う。500 百万ペソ以上の大規模投資事業、5 百万ドル以上の対外借入を伴う ODA 事業、BOT 事業については投資調整委員会（ICC）による審査を経る必要がある（ICC プロセス）。ICC は NEDA、DBM、DOF、中央銀行、担当省庁をメンバーとし、個別事業の妥当性を MTPDP・MTPIP との整合性、事業計画の有効性や経済性、予算規模等の観点から審査する。（ICC は隔週 1 回程度の開催、これに先立ち、実務レベルでも審査が行われる。）
 - MTPDP の策定においては（計画期間は大統領の任期に対応）NEDA のセクター担当が同計画の該当章をとりまとめるが、その過程で関係省庁との協議（technical committees）が行われる⁹。現行の MTPDP（2005～2010 年）はアロヨ大統領の 10 ポイントアジェンダを軸にしており、その意味ではトップダウン方式で優先課題が設定されていると言えよう。同時に、関係省庁はセクター計画・サブセクター計画を策定し、その過程で NEDA のセクター担当と調整を図ることになっており、その意味ではボトムアップの要素もみられる。
 - ICC プロセス機能強化の経緯： ICC はマルコス政権時代から存在したが、当時は厳格な審査は行われず、80 年代前半においても世銀や ADB のアプレイザル結果を事後確認する役割に留まっていた（当時は 300 百万ペソ以上の事業が対象）¹⁰。ICC 機能がマルチ援助のみならず二国間援助（グラントを含む）にも拡大されたのは、87 年以降である。88～89 年頃に Synchronized Planning, Programming and Budgeting System (SPPBS) の概念が導入されて、ICC の審査項目が拡充されたほか、各省庁は予算プロセスで概算要求を行う最低 1 年半前から ICC 審査を経てカウンターパートファンド予算、環境社会配慮などで手当てすべき経費を算定することを求められるようになり、時間軸を考慮して案件形成・準備を行う仕組みが作られていった。今日、該当する投資事業については、ICC 審査を経ずしては年度の予算配分、ODA を含む対外借入れは承認されない。その意味では、ICC プロセスは大規模事業の妥当性を統一的な基準で審査し（国家戦略との整合性や効率性等を含む）、予算手当てや資金調達オプションを検討する重要な手続きになっている。
 - しかし、現行の MTPIP は関係省庁から提出された投資事業の要望リスト（"wish list"）という傾向が強く、必ずしも中期の支出枠組みの制約の中で優先順位を付したのではないこと、MTPIP には ICC 審査前の事業が含まれていることなどから、MTPIP 自体の実効性を強化する必要性が認識されている。その意味では、現在 DBM が主導して進めている MTEF は、MTPIP と予算とのリンケージを強化する努力の一環と言えよう。また、NEDA による SEER の導入は、セクター別に既往案件の妥当性を精査して優先度の高いものに絞って年度予算を配分していくための努力として注目される¹¹。
 - 個別の投資事業については、NEDA は計画段階では審査、実施段階ではモニタリング・評価を通じて関与するが¹²、実際には ICC プロセスの対象は ODA と BOT 事業に限られている¹³。評価・モニタリングも ODA 事業に限定されている。この理由として、面談を通じて、ODA 事業は国内公共事業に比べて F/S の精度、環境社会配慮、維持管理、

⁹ 例えば、閣僚レベルの社会開発委員会（SDC）は、MTPDP の該当章や MTPIP の検討なども行うとのこと。

¹⁰ 83 年頃にフィリピンは深刻な国際収支危機に直面し、世銀の構造調整融資をうけて財政支出の効率化を含む改革を余儀なくされ、この一環として ICC 機能の見直しもなされた模様（Dr. Dante Canlas, University of the Philippines, Dr. Carolina Guina, NEDA の元幹部との面談）。

¹¹ SEER は 2001 年度の予算編成から導入されている。

¹² 既往事業のモニタリングは、担当省庁・実施機関が主導する。NEDA は当該関係機関と調整を図りつつモニタリングを行っている。

¹³ ICC プロセス導入以降、ODA と BOT 以外で ICC による審査が行われた国内公共事業はないとのこと。

実施モニタリング等の点でドナーの要求が多く、国際水準の対応が求められること、国内公共事業の場合には担当省庁(及び(5)で後述する PDAF の配分を要求する国会議員)が ICC 審査を回避するために事業を細分化して規模を過少申告する傾向があること、などの指摘があった。

- NEDA では、開発計画・投資計画・予算のリンケージ強化に向けた体系的な制度強化を進めてきており、その一環として 1995 年頃から GTZ の技術援助プロジェクトを受け入れている(インハウス・アドバイザーが NEDA に常駐)。上述の SEER の導入もこのリンケージ強化に資するものと期待されている。さらに、NEDA は Strategic Planning Matrix (SPM)、及び MTPIP Matrix という 2 種類のマトリックスの作成を通じて、MTPDP(2005~2010 年)を実際の政府活動案へと翻訳すべく取り組んでいる¹⁴。前者は 6 年間で達成すべき Outcome を元に、達成するために必要な戦略と活動(Priority Strategies and Activities: PSAs)、責任官庁、評価指標等を定めるものであり、後者は 3 年間のローリングプランとして SPM で定められた優先的な政府戦略と活動(PSAs)をプログラム・プロジェクトレベル(Programs and Projects: PAPs)まで落とし込み、政府活動コストを明らかにすることを意図したものである。
- ・ DBM の役割： 投資・経常予算の策定・執行
 - DBM は DBCC を主宰し、マクロ経済予測に基づく毎年の予算支出枠、開発予算の規模、資金調達方法などを DOF、NEDA、中央銀行、大統領府と共に検討し、大統領に提出する。MTPDP や MTPIP において投資予算総額やセクター別支出等のシーリングが設定されることはなく、年度の予算策定プロセスで予算総額や省庁ごとのシーリングが示される(省庁ごとのシーリングは前年度比で設定)。
 - 予算サイクル(会計年度は 1 月~12 月)に関しては、DBM が年度初め(1~2 月頃)に各省庁に予算ガイドラインを示し(Budget Call)、各省庁は 1 ヶ月程度で概算要求を行う。その後、DBM 内で査定を行い、省庁別に Technical Budget Hearings を行う(4~5 月)¹⁵。予算案(National Expenditure Program)が大統領承認をへて議会に提出されるのは 7 月頃だが、国会議員一人一人が予算編成に対する発言権をもつため、議会での審査には多大な時間を要するとのことだった。例えば、2006 年予算は未だ可決されておらず、前年度予算をもとに執行するという異例の事態が続いている。(予算策定プロセスについては、別添 2 を参照)
 - DBM は省庁ごとの予算執行(ディスパースメント)管理を担当し、ODA 事業と国内事業ともに執行状況を把握している。他方、NEDA は ODA 事業を中心に各省庁から四半期プログレス・レポートの提出を受けて、モニタリング・評価を行う。
 - DBM は 2000 年度の予算策定から MTEF、及び省庁ごとの業績評価(OPIF)を導入し、効果的・効率的な予算配分をめざしている¹⁶。DBM 幹部によれば、ここ数年は緊縮財政で新規事業は計画凍結を余儀なくされ、MTEF 導入は進まなかったが、2005 年以降の税収回復により財政危機収束の目処がついたところ、今後はその導入を本格化させていく意向とのこと¹⁷。MTEF と MTPIP はともに 3 年のローリング計画で、毎年、

¹⁴ NEDA 資料(Planning Guidelines on the Preparation of MTPDP and MTPIP, 2005-2010)による。

¹⁵ DBM、NEDA 幹部からのヒアリングに基づく。なお、以前は Technical Budget Hearings に NEDA や DOF も参加していたが、緊縮財政下で新規事業の検討が困難となり、2003 年以降は DBM と関係省庁の間で行われていたとのこと。

¹⁶ 世銀・ADB 合同レポート(2003 年) *Philippines Improving Government Performance: Discipline, Efficiency and Equity in Managing Public Resources – Public Expenditure, Procurement and Financial Management Review (PEPFMR)* による。なお、DBM 幹部によれば、MTEF の開始は 2001 年からとのこと。

¹⁷ DBM Undersecretary の Dr. Laura Pascua との面談。フィリピン政府は 2000 年頃から悪化した財政危機により、均衡予算の編成を余儀なくされている。政府は 2010 年までの財政赤字解消をめざしているが、最近、拡大付加価値税 (EVAT) の税率引上げ (10% から 12%) が議会で承認され、歳入基盤強化の目処がたった。世銀・

予算策定プロセスと並行して更新されることになっている¹⁸。前者は全ての経常・投資予算を含むのに対し、MTPIPの対象は開発事業の公共投資予算に限られる¹⁹。

- OPIFはNew Public Management方式に基づき組織ごとの業績評価を導入するもので、世銀、ADB、AusAIDから技術援助が提供されている。現在13省庁を対象にパイロット的に実施されており、新たに7省庁が対象に加わる予定である。DBMはワークショップを通じて関係省庁にOPIFの概念普及を図っており、2007年度の予算編成には業績評価の結果を反映させたい意向である。またDBMは別途、行政システムの合理化にも取り組んでいる。

(3)援助受入れ

- ・ 1987年のNEDA再編、Public Investment Staff (PIS)の設置、ICCプロセスの強化は次の観点から、フィリピンの援助マネジメントにおける重要な転換点になった。
 - 1986年以前は、NEDA内でODAを担当する部署(Staff)は、Project Economic Staff(世銀やADB等のマルチ・ドナー)、External Assistance Staff(米国を中心とする二国間ドナー)に分かれていた(日本の援助は理論的にはが担当するが、インフラ事業が大半なので実際にはセクター担当のInfrastructure Staffが関与していた模様)。援助案件の形成・審査・実施に関する統一ガイドラインは存在せず、部署ごとに担当Undersecretaryが直接Secretaryや大統領と相談し対応していた。なお、世銀の構造調整融資を契機として1983年頃からマルチ援助案件についてはICC機能が徐々に強化されたが、実際には世銀やADBによる審査結果をICCで再確認(追認)する手続きに過ぎず、NEDA独自にF/Sを検討して案件の妥当性を審査するものではなかった²⁰。また、ODA担当部署はとに分かれて相互の調整もなかったため、87年までは二国間援助はICCプロセスの対象外であった。
 - NEDA再編後、上記のとおりに代わってPISが設置され、投資事業の審査(実質的にはODA事業のみ)を一元的に担うようになった。プロジェクトのモニタリング・評価も強化された。
- ・ 面談を通じて複数の専門家から指摘があったように、70年～80年代を通じた援助受入れは、ドナー主導あるいは政治的考慮の強い影響のもとで行われていた点は否めない²¹。MTPIPは存在したが案件リストに過ぎず、またMTPDP・MTPIPとセクター計画との間の調整が不十分で、セクター横断的に優先順位をつけていく仕組みが不在だった。NEDA自身がMTPDPの優先順位とODA事業との整合性を包括的に検討し、ODA事業を統一的に審査する仕組みをもっていなかった。その結果、ドナーはNEDAをバイパスし、省庁に直接働きかけて(国家としての優先課題が十分考慮されることなく)セクターや省庁主導で案件形成が行われがちであった。
- ・ フィリピン政府は、上述のとおりNEDAおよびDBMを中心とした開発行政制度の強化・合理化に取り組んでおり、現在も様々な改革が進化してきている。その過程で、世銀・ADB・

ADBのPEPFMR(2003)によれば、1998年頃から歳入減と義務的経費の増加が顕著になり、1990年代半ばには対GDP比で6%程度あった裁量的支出が2001年には0.9%に減少した。

¹⁸ MTPIPについては、Executive Order 391(2004年12月)の規定による。

¹⁹ 各省庁の運営に係る設備投資等のadministrative capital expendituresやLGUが100%資金動員する投資事業は含まない。

²⁰ Ms. Josefina Esguerra(ラモス政権時代にNEDAでPIS局長、現在はNGOs)との面談。

²¹ スービック及びクラーク基地返還(1991年に議会決定)前のフィリピンは米国から多額の援助(ESF: Economic Support Fund)を受けており、マルコス政権時代には最大で年500百万ドルもの援助供与があった。なお、ESFはNEDA内ではExternal Assistance Staffが担当したが、"off budget"で、開発計画や国家としての優先政策等との整合性を十分に考慮することなく、案件形成・採択が行われていた旨、言及があった(Dr. Dante Canlas, University of the Philippines, Dr. Carolina Guina、元NEDA幹部との面談)。

GTZ・AusAID 等からの技術援助を受け入れ、計画策定能力の強化や公共支出管理の改善に取り組んでいる。

(4) 地方分権化、地域レベルの開発計画・公共投資計画

- ・ 地方分権化：
 - 地方分権化は NEDA の再編とともにアキノ政権時代に始まった重要な取り組みである。1991年に制定された Local Government Code のもとで、中央政府は地方自治体(LGUs)に対して、地方交付金 (IRA²²、3年前の国税収入の 40%に相当) をブロックグラントとして移転する。LGUs の財政は自己財源、IRA、公的金融機関などからの借入れ、援助資金、Priority Development Assistance Fund (PDAF) と呼ばれる国会議員ごとに割り当てられた別枠予算などから成る²³。LGUs ごとに開発計画を策定し、地方議会と住民に対するアカウンタビリティをもって、行政を遂行することが期待されている。
 - LGUs による事業の殆んどは小規模なため、通常は ICC プロセスの対象外である。中央政府から資金動員する事業 (各省庁の地方支所を通じた支援など) および ODA 事業で 500 百万ペソ以上の大規模投資事業、BOT 事業は ICC プロセスの対象となるが、LGUs が 100% 資金動員する事業、公的金融機関からの借入れ、PDAF による事業は対象外とされる。一般的に、地方分権化は住民ニーズを反映した事業・行政サービスの実現を促進するものと期待されている。しかし、こういったフィリピンの現行制度のもとでは、特に政治的介入や LGUs の計画策定・実施能力等の不足が顕著な場合には、国家戦略との整合性や効率性等に十分配慮したプロジェクト形成・実施が行われるとは限らないことを示唆している。
- ・ 地域 (Regional) レベルの計画策定：
 - フィリピンでは、マルコス政権時代から、地域ごとに Regional Development Council が設置されている (委員長は大統領が選任)。RDC は委員会方式で地域開発計画 (Regional Development Plan (RDP)) や地域開発投資計画 (Regional Development Investment Program (RDIP)) を検討・承認するが、全国に 15 ある NEDA の地域事務所が各 RDC の事務局を務め、RDP や RDIP 策定作業を調整する。
 - NEDA の地域担当によれば、地方分権化が始まる前の RDP は LGUs の開発計画を含む包括的な内容だったが、91 年以降は複数の provinces に影響があり地域レベルでインパクトのある政策に焦点をあてた戦略的な内容へ変化している、とのことであった。RDP は MTPDP へのインプットとなることから、地域レベルと国家レベルの開発計画の整合性は同策定過程で確保される。しかし、LGU レベルの開発計画に関しては地方分権化のもとで、各 LGU が自律的に計画策定・資金動員・実施を行うことが期待されているため、必ずしも国家戦略との整合性が確保されるとは限らない。また、能力が不十分な LGU もあり、NEDA の地域事務所は必要に応じて LGUs を対して助言・技術援助を行っている。
 - Region は調整機能をもつが、LGUs のような地方自治の単位でないため、予算をもたない。従って、地域レベルで事業を実施する場合には、各省庁の地方支所を通じた予算配分に頼る場合が多いのが実情である。他方、Budget Call で DBM が示す予算ガイドラインには地域別配分やセクター配分は示されないため、各省庁が地方支所を通じて地域に配分する予算について、一定の基準を設けて透明性を高めることが必要との指摘が

²² IRA : Internal Revenue Allotment。なお、Local Government Code(Book II, Section 284)によれば、91 年の施行以来、IRA の国税収入に占める割合は段階的に引き上げられ、現在の 40%になっている。

²³ 各 LGU は IRA の 20%を開発事業に配分することが義務付けられている。また、1997 年以降、中央政府は LGUs の借入保証ができなくなったため、LGUs 向けの援助は政府金融機関を通じたツーステップ・ローンとして供給される場合が多いとのこと。

NEDA からあった。

(5)政治的要因、議会との関係

- ・ Priority Development Assistance Fund (PDAF) :
 - フィリピンでは公共事業の決定・予算配分において政治的要因が大きく作用すると言われるが、その典型例が PDAF である(“pork barrel” funds)。PDAF は国会議員(上院、下院)一人一人に割り当てられた資金で、各議員は PDAF の配分を受ける事業をクレームできる。PDAF は予算の中の Line Item に計上されているが、各議員が提案する多くの事業は地方の自身の選挙区に関するもので、ICC プロセスや各省庁による優先順位づけ等の開発行政制度に基づく公式ルートとは別枠で扱われる(政治家による行政への介入)。したがって PDAF 案件は、開発計画や公共投資計画の優先課題との整合性を確保することが難しい。
 - DBM 幹部によれば、2005 年の中央政府の予算規模は 918 billion ペソ、そのうち PDAF は約 19 billion ペソで予算全体の 2%程度を占める。ただし、義務的経費を除いた裁量的支出(予算全体の約 20%)に PDAF が占める割合は 10%程度にのぼることから、その効率性を懸念する指摘が多く、専門家からなされた。各省庁・実施機関にとって PDAF 案件は、案件形成段階での関与が少ないまま案件採択・実施が決定してしまうこと、カウンターパート資金の手当てが後づけで求められ、裁量的支出に食い込むこと、費用対効果が必ずしも高くない事業が政治的理由で選ばれる可能性があること、調達の公平性・効率性が確保されていないこと、などの問題があり、PDAF がもたらす歪みは少なくないと思われる²⁴。予算策定プロセスで政治家が PDAF 案件を恣意的に入れ込むことにより、候補案件の優先順位が変わったり、優先度の高い案件が押し出されたりすることもあり、深刻な歪みが発生しているとの指摘があった。
 - 今回面談した関係者の多くは、PDAF は「民主主義を維持するコスト(costs of running democracy)」で「必要悪」と認識したうえで、資金使途や調達における透明性や効率性を高めていく仕組みづくりの重要性を強調していた。実際に、進行中の改革として、PDAF 事業を新調達法(2003年)に基づく競争入札を義務付けること(2008年の完全施行をめざす)、PDAF の対象となる事業範囲をアロヨ大統領の 10 ポイントアジェンダに沿って国家/地域開発計画で優先順位の高いものに限定すること、PDAF の使途を DBM のウェブサイトで公表していくこと、などの取組みがある。
- ・ 議会との調整について：
 - LEDAC (Legislative-Executive Development Advisory Council)は ラモス政権時代の 1992 年に行政府と立法府間の政策調整を図るために設置された。LEDAC は大統領が主宰し、主要な閣僚(7名)と上院・下院の代表者(各 3名)、地方政府、民間セクター(各 1名)他から構成される。LEDAC は行政側が立法側に重要な改革法案や開発計画の優先事項について政治家に説明し、その協力を得るメカニズムであり、個別事業に関する議論を行う場ではない。例えば、拡大付加価値税の税率引き上げにあたっては、LEDAC も使って行政府と立法府の調整が行われた模様。
- ・ リーダーシップとテクノクラート官僚：
 - フィリピンではマルコス政権時代を含めて、政治家の行政への恣意的介入が散見され、行政府にとっては政治的介入をいかに最小化するかが懸案である。民主化後に成立したアキノ政権とラモス政権は、こういった政治的利害を抑制するための制度作りに努めた。特に軍人出身のラモス政権は DBCC や ICC といった省庁間の調整メカニズムを強化す

²⁴ PDAF の及ぼす潜在的な負の影響の詳細については、世銀・ADB による PFPFMR(2003) の pp.39-40 の Box 4.2 (Congressional Allocations and Initiatives)を参照されたい。

るとともに、1990年代半ばには世銀、ADB、オーストラリア、ドイツなどからの技術援助も得て、計画と予算のリンケージの強化、SPPBSの制度化などに取組んだ。しかしながら、その後のエストラダ政権で揺り戻しがあり、現行のアロヨ政権の取組みも評価が分かれている。このようにフィリピンでは長年、テクノクラート官僚により、行政制度を通じた公式システムの強化が図られてきているが、それを真に実効性あるものにするためには、政治的利権による歪みの抑制にむけた強い政治的意思が不可欠である。フィリピンの経験はリーダーシップとテクノクラート官僚の複雑な関係、ジレンマを示している。(1)・(2)で前述したとおり、MTEF導入やMTPIPのリンケージ強化など、現在もテクノクラート官僚による努力は続いている²⁵。

(6)今日の国際援助コミュニティの議論への示唆

- ・ 1986/87年以降のフィリピンの経験は、ODAを含む公共投資事業の一元的な審査体制の確立、開発計画や公共投資計画と予算とのリンケージ強化という、まさに「カントリー・システム」構築に向けた行財政改革の取組みの具体例であり、政治的要因を含めて、今日の途上国にとって有用な教訓を抽出できると思われる。
- ・ また、1980年代以降のICC機能強化のプロセスは、審査基準の提供など、援助が制度構築に前向きな貢献をし得ることを示唆している。実際に、フィリピンではICCプロセスやモニタリング・評価の対象となるのは基本的にはODA事業であり、援助が一種の外圧となって制度設計や基準づくりに影響を与えてきたとみることもできよう。同時に、特にNEDAのPIS設置前の状況が示すように、途上国側に一元的な受入れ制度が整っていない場合には、援助供与が特定の利害に結びつく可能性やドナー主導で案件形成・採択が行われる可能性があることも警告している。
- ・ 他方、国内の公共投資事業については、現在も実態的に、ODA事業のように厳格なプロセスが求められないことから、各省庁は、例えばICCプロセスを回避するために事業スコープや事業金額を意図的に操作するインセンティブをもち、結果として、非効率が発生する恐れがある。フィリピンではODAが外圧となって制度構築が進む場合が少なくない反面、ODA向けの特別なルールのみ制度化されればODA事業と国内の公共事業との間で手続きや要求水準の相違が生じ、結果的にフィリピン政府側の行政コストを引き上げる危険性もある。これは、(意図的ではないにせよ)公的資金の一部であるODAのみに頼ってシステム全体の改善を図ることの限界を示唆するものだろう。フィリピンの公共支出・公共投資全体の質の向上とその効率的な活用という根本的な問題に取組み、真の意味での「カントリー・システム」向上を図るためには、政治的リーダーシップの役割が非常に重要である。
- ・ フィリピンでは民主化プロセスの一環で、86/87年のNEDA再編からまもない(=中央レベルも制度構築途上の)91年に地方分権化が始まった。同国ではPDAFを含め政治家による地方の開発事業に恣意的介入が散見されるが、LGUsへの大幅な権限委譲は、中央政府によるICC審査やMTEF・MTPIPの対象外の事業、予算が拡大することを意味している。しかも、開発計画策定や事業形成・実施能力、資金管理能力などが不十分なLGUsも少なくないと言われている。これは、地方行政への住民ニーズの反映という地方自治の理想と、地方の開発事業における効果・効率性の担保というバランスをとることの難しさを示唆するものであろう。

2. 今後の調査の進め方

²⁵ 今回出張では官僚制度の人事について詳細なヒアリングは行わなかったが、中央経済官庁でキャリアを蓄積している幹部はおり、政権を超えた一定の継続性はあると思われる。人事は同じ組織内の所属部署を中心としたものであり、部署を超えた異動や省庁横断的な異動を体系的に行う仕組みはないようであった。

- ・ 今回出張で行った面談において、DBM 幹部を含むフィリピンの関係者の多くから、当方調査に強い関心が示された。フィリピンでは MTEF 導入、計画と予算のリンケージ強化といった改革がまさに進行中であり、自国のみならず、タイやマレーシアの取組みについても知識・情報を得たいという熱意を感じた。
- ・ また、ADB の戦略計画政策調整局 (SPPI) やメコン地域局からも当方調査への関心が寄せられ、特に ADB がベトナムで策定中の国別援助戦略に対するインプットとなるよう、今後も連携を図ってほしいとの要望が出された。
- ・ 今後は、タイとマレーシア (本年 1 月に第二次調査を実施) と併せて、フィリピンの開発行政・援助管理メカニズムの機能、制度構築の取組みについても分析・整理を行い、調査報告書をまとめていくこととしたい (4~5 月にドラフト作成)。報告書の分析視点については 2006 年 2 月 7 日付けの出張報告 4. を参照されたい。
- ・ 報告書を取りまとめる過程では、JICA や JBIC 等の国内関係者へのブリーフ、ベトナムでの中間報告も行っていく。
- ・ なお、最終報告書がまとまった段階で、マレーシアの専門家を招聘して国内で報告セミナーを企画する可能性を検討中である (11 月頃)。また、上記をふまえて必要に応じて、フィリピンでも調査結果のフィードバックや意見交換を行う可能性も検討していきたい。

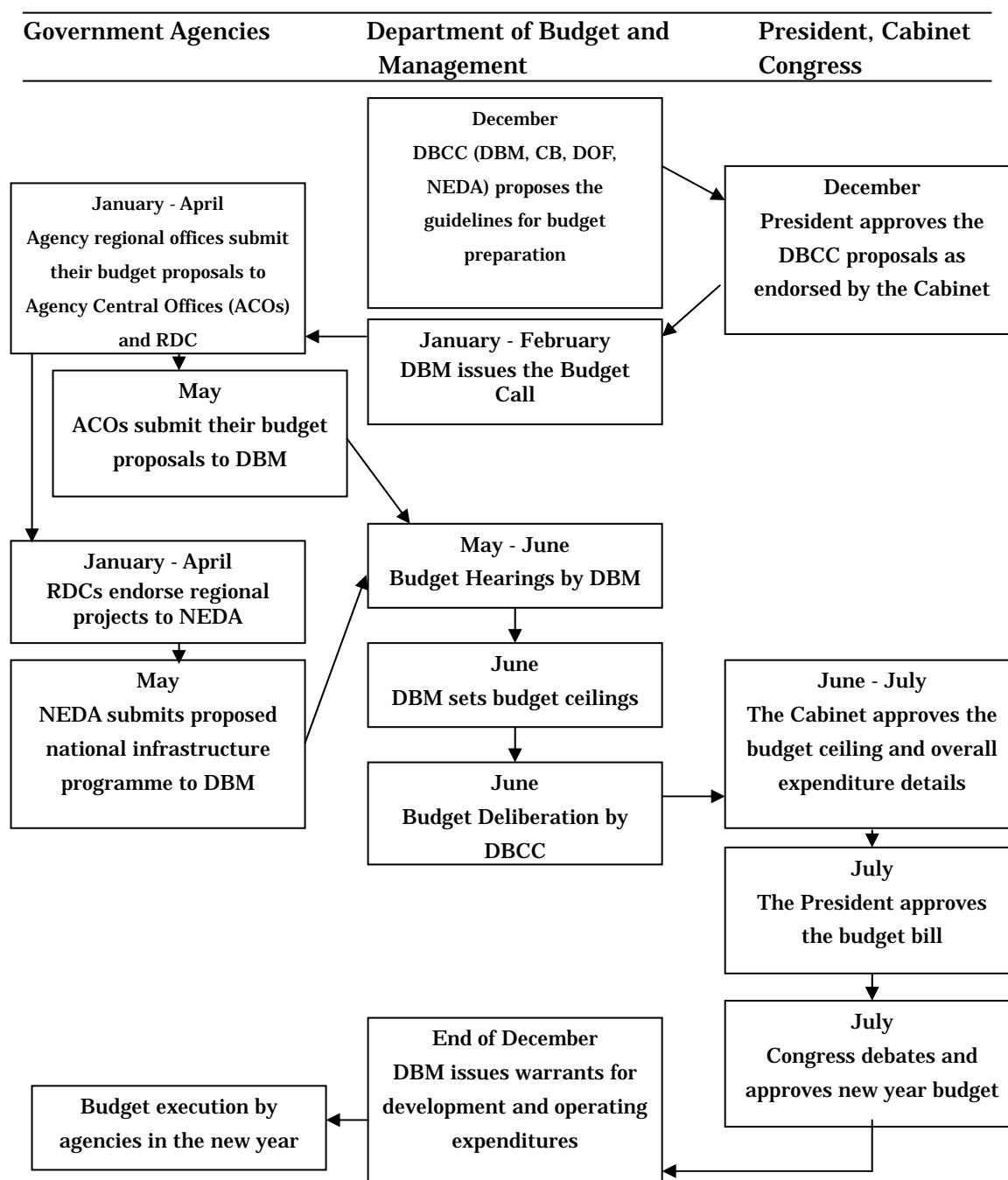
以上

別添 1 : 訪問先

別添 2 : 予算サイクル

訪問先（実働：2006年3月14日～17日）

- National Economic and Development Authority (NEDA)、現職及び80年～90年代の元幹部
- Department of Budget and Management (DBM)
- Department of Finance (DOF)
- Regional Development Council, Region IV-A (Calabarzon)
- University of the Philippines (School of Economics, The Third World Studies Center)
- ADB (Strategic and Policy Department, Mekong Dept., South Asia Department)
- JBIC マニラ事務所

Budget Cycle: Philippines²⁶

Source: Based on the information provided by NEDA to the GRIPS team (March 2006 mission) and the information on DBM website

²⁶ フィリピンの財政年度は1月～12月。本予算サイクルは、今回出張時のNEDAからのヒアリング・入手資料、DBMのウェブサイトにもとに作成している。なお、各作業のタイミングは上記が基本になると思われるが、実際には議会との調整等に時間を要し、遅れる場合が少なくない。例えば、2006年度の予算は未だ議会の承認を得ておらず、2007年度の予算編成もBudget Callが2006年の4月以降にずれ込む事態がおきている。