

アロヨ政権の財政改革は成功するか

佐々木 辰 雄

はじめに

同国の財政は、恒常的な赤字体質にある。これは、徴税機関の腐敗や富裕層の徴税忌避のため税収基盤が脆弱であることや、増加が続く政府債務に対する利払費の急増が財政硬直化を招いていること、といった構造的な問題に起因する。

アロヨ政権は、財政収支均衡の達成を最大の政策課題と位置づけ、様々な改善策を実施してきた。この結果、同国では財政赤字の削減が着実に進行している。歳入面では、05年に成立した付加価値税（VAT）改正法の効果等もあり、税収が大きく増加した。また歳出面では、政府債務に対する利払費が問題となっていたが、これも年々改善している。

本稿では、改善を続けるこれまでのフィリピンの財政事情を概観するとともに、現状と課題について述べてみたい。

1. 財政改革に着手するまでの経緯

(1) 中央政府歳出の推移

政府歳出は、年々着実に膨らみ続けてきた。その中でも、増加を続ける政府債務に対する利払費の急増が大きな問題となってきた。政府債務の対GDP比率は、97年度の55.7%から04年度には78.5%にまで達し、これに伴い利払費も大きく膨らみ、05年度は歳出額の3割に達した。これは、財政赤字を補てんするための外債発行増加が支払利息を増加させて歳出拡大を招き、さらに対外借入れを増加せざるを得なくなる、という負のスパイラルにフィリピンが陥っていたことを示している。

(2) これまでの歳入強化の取り組み

次に、歳入不足を解消するために歴代政権が取り組んできた政策について見ていきたい。

ラモス政権（94～97年）は、IMF指導のも

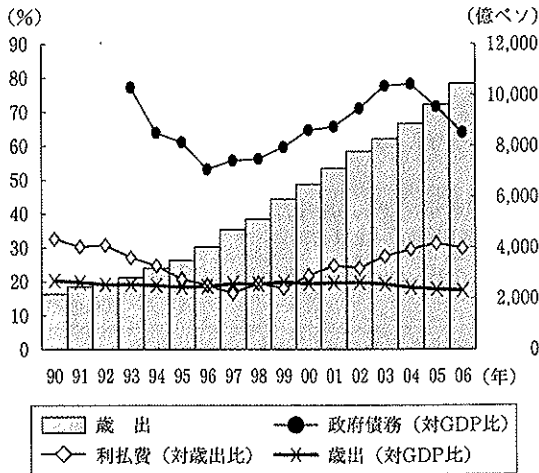
図表1 中央政府財政収支動向単位

(単位：億ペソ)

	00	01	02	03	04	05	06
財政収支 (対GDP比)	-1,342 (-4.0%)	-1,470 (-4.0%)	-2,107 (-5.3%)	-1,999 (-4.6%)	-1,871 (-3.8%)	-1,468 (-2.7%)	-648 (-1.1%)
歳入	5,148	5,637	5,671	6,266	6,998	8,155	9,796
歳出	6,490	7,108	7,779	8,265	8,868	9,623	10,444

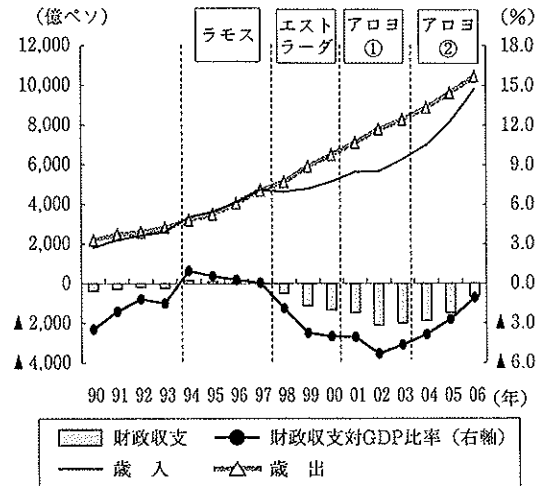
(出所) 財務省、CEIC

図表2 中央政府歳出



(資料) CEIC

図表3 年度別財政収支推移



(資料) CEIC

と税制改革に積極的に取り組み、脱税の罰則強化や内国歳入局の権限拡大などを行った。96年1月には、88年に導入された付加価値税 (Value Added Tax) の課税対象をサービス取引にも広げた拡大付加価値税 (Expanded Value Added Tax) を施行した。また、97年12月には、慢性的な税収不足の解消を目的として、税制全般の抜本的改革を目指す包括的税制改革法 (Comprehensive Tax Reform Program) を成立させた。同法により、個人所得税の税率区分は10段階から7段階へと簡素化され、基礎控除額が引き上げられた。その結果、94~97年度は単年度黒字を計上していた。また、当時は政治や治安が安定し、海外からの投資・輸出も順調に伸びていたため、97年のタイ・バース急落に端を発するアジア通貨危機による影響はタイ、インドネシアなどと比較して比較的小さかった。

エストラダ政権 (98~01年) は、当初財政均衡を目指していたが、その後海外からの資金調達に依存した積極財政に転換した。当時は、内国歳入局および関税局の改革、非給与納税者の滞納税徴収の強化、将来的な納税義務の遵守奨励を目的とした税の恩赦などが検討された。しかし、実際に実施したものはこれらの一部にしか過ぎず、その効果も一時的なものであった。

2. アロヨ政権の財政改革

アロヨ大統領は、エストラダ大統領の退陣 (01年1月) に伴い副大統領から昇格したが、財政状態は不振を極め、翌02年度には財政赤字の対GDP比は5.3%に達した。そこで第一次アロヨ政権 (01~04年) は、財政再建を最優先課題として取り組み、積極財政から緊縮財政へと転換を図った。

まず歳出面において03年以降、インフラ関連などの大型支出を抑制することで、歳出削減に取り組んだ。この結果、歳出額の対GDP比率は02年の19.6%から06年は17.3%まで低下した。また、最近はペソ高が進んでいるため、債務返済を加速させ利払費削減に取り組んでいる。

次に歳入強化策として、コンピュータ化などの税収管理強化や、腐敗の温床となる保税倉庫の削減といった諸施策を実行した。その結果、財政赤字の対GDP比は着実に低下してきた。第二次アロヨ政権 (04~現在) では、05年予算教書において、同国を財政均衡に持っていくため8つの税制改革法案を打ち出した。内容と予想される効果については図表4の通りである。現時点において、8つの改革の中で実現したの

図表 4 財政改革の 8 つの優先課題

法 案	状 況	内 容	増収予想額
酒・タバコ増税	04/12 成立	各品目について平均約 10% の増税。明確な指数はないが、物品税収入は 2011 年までに 6~8% 程度増加する見込み。	年間/126~150 億ペソ
徴税職員への賞罰法	05/1 成立	模範職員にはインセンティブを与え、違反職員には減給などの罰則を与える。	年間/50~100 億ペソ
付加価値税率引き上げ	05/5 成立	付加価値税収の対 GDP 比が 05 年に 4%、06 年に 5% を満たない場合、税率を 10% から 12% へ引上げる。	2006 年/1042 億ペソ
投資優遇措置の合理化	下院で成立、上院で審議中	複数ある投資優遇制度を一元化し、制度の合理化を図る。	年間/50~100 億ペソ
税金恩赦	下院で成立、上院で審議中	資産状況の報告と引き換えに税金を恩赦する。居住者で純資産の 3%、非居住者で 2%。	年間/168 億ペソ
通信事業者への増税	下院で審議中、上院は法案未提出	通信事業者へ VAT を課す代わりに 7% の事業免許税を導入する。	年間/91 億ペソ
総収入税の導入	上下院ともに審議中	現行の所得税から会社員や自営業者の総収入に対し税率 10% ないし 15% を課税する。	年間/375 億ペソ
石油製品増税	下院で審議中、上院は法案未提出	灯油以外の石油製品にかかる税率を引上げる。	年間/290~298 億ペソ

(出所) DOF 資料より JCIF 作成

図表 5 主要 ASEAN 諸国の歳入・歳入状況

(対 GDP 比、単位: %)

	歳 入					歳 出				
	90	95	00	05	06	90	95	00	05	06
フィリピン	16.6	18.9	15.3	15.0	16.2	20.4	18.2	19.3	17.7	17.3
タイ	18.9	18.6	15.1	17.5	17.6	13.9	15.4	17.3	18.0	16.4
マレーシア	24.8	22.9	17.4	20.5	21.6	27.7	22.1	22.9	24.1	24.9
インドネシア	18.8	17.7	14.7	17.7	19.1	19.6	14.7	15.8	18.3	20.1

(出所) ADB Key Indicators 2007

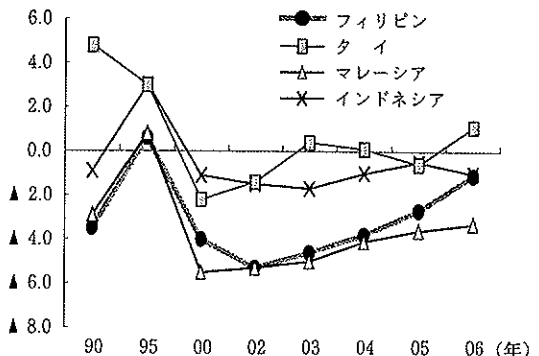
は酒・タバコ増税、徴税職員への賞罰法、付加価値税改正の 3 点にすぎない。しかし、アロヨ大統領の財政改革の中軸を成し、最大の増収が見込まれる付加価値税 (VAT) 改正法が 05 年に成立したことで、06 年度の財政赤字は政府目標の半分の水準まで抑制できた。また財政赤字の対 GDP 比も 1.1% まで縮小した。その意味では、アロヨ政権は税収面で一定の前進が見られたと評価できよう。

3. 財政改革の評価と足下の財政状況

(1) 近隣諸国との比較

図表 5、6 は主要 ASEAN 諸国の歳入、歳出

図表 6 主要 ASEAN 諸国財政収支 (対 GDP 比) 推移



(資料) ADB Key Indicators 2007

ならびに財政収支状況をそれぞれ GDP 比で示したものである。

まず歳入面では、97~98 年のアジア経済危機をはさんで、各国とも 95 年から 00 年にかけて

て景気の落ち込みにより歳入の対 GDP 比が低下した。しかし、00 年以降については、各国の歳入改善が進む中でフィリピンが取り残され、06 年に至り、やっと前述の付加価値税 (VAT) 法改正の効果で歳入が増加したことがわかる。

一方、歳出面をみると、95 年以降他の 3 国の歳出の対 GDP 比が総じて上昇している反面、フィリピンは 00 年から 06 年にかけて減少傾向にある。これには、国営企業の民営化に加え、92 年の地方分権化により地方政府への事務の委譲が進んだことも寄与している。

この結果、財政赤字の対 GDP 比も、かつてのフィリピンは 4 ヶ国中マレーシアと並んで最低レベルだったところから、06 年には中位クラスまで浮上し、相対的にも改善が窺われる。

(2) 07 年度の財政収支状況

政府は 08 年度に財政収支均衡化を果たすことを一つの節目と考えており、その前段階として 07 年度の財政赤字目標を 630 億ペソに設定した。

しかし 07 年度は、年初から税収が伸び悩み、財政赤字もわずか 3 ヶ月で 520 億ペソを計上するなど厳しい状況が続いた。また 1~6 月の中間目標として設定された 315 億ペソ (年間目標の 2 分の 1) の赤字に対し、実績は 410 億ペソと 95 億ペソも超過した。

しかし 7 月以降、各関係部署が徴税体制を強化した結果、税収が劇的に改善している。また

政府は、政府資産の民営化を積極的に行い、税外収入の増加にも注力した。一方、歳出面でも上半期 5,513 億ペソで、前年同期比では 9.7% 増だが目標額に対しては 380 億ペソ下回った。財務省は、ペソ高と低金利のため利払費も約 200 億ペソ軽減できたと説明している。また、政府のインフラ開発に対する支出額は 1~7 月で 822 億ペソに達し、前年同期の 491 億ペソに比べ 67% 増加した。これは、将来の経済発展を見据えてインフラ整備に重点を置くというアロヨ政権の方針を反映させたためとみられる。その結果 6~8 月は財政黒字が続き、累積赤字が順調に縮小した結果、第 3 四半期までの財政赤字幅は 400 億ペソにとどまっており、07 年度の目標達成も、樂觀はできないまでも、十分視野に入ってきたと言えよう。

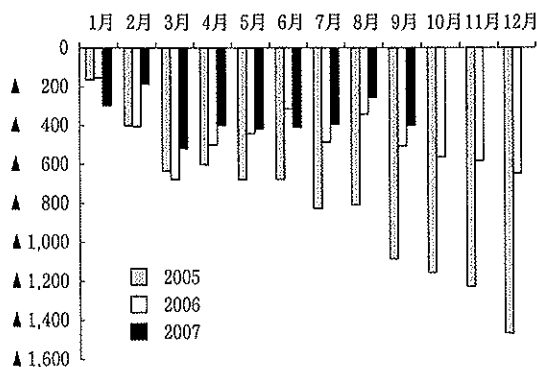
4. 歳出の内容、問題点

これまでみてきたように、同国の財政状況は着実に改善してきている。しかし、以前と比較すれば改善傾向にあるものの、いまだに利払費負担は同国財政を圧迫している。その中で歳出を抑制することは、支出すべき分野に支出できないと言うしわ寄せがきていることを意味する。図表 8 は同国の年度別の歳出予算である。

まず、前述の利払費の負担割合を 01 年以降に急激に高める一方で、社会サービス、経済サービスの割合を低下させている。中でも最大の支出項目である教育・文化・人的資源費を 03 年度に大きく比重を下けている。

国際労働市場において、フィリピン人は英語が公用語であり、且つ総じて教育水準が高いという理由から、即戦力労働者として認知されている。そのため海外への出稼ぎはもちろん、国内へ進出した外資系企業からも良質なフィリピン人労働者に対する引き合いは多い。しかし、教育関連支出を抑制することで学校の数が減少し、教育の質が劣化するおそれがあるという指摘があとを絶たない。増え続ける若年層に教育

図表 7 月別累積赤字推移



(資料) 財務省、CEIC

図表 8 中央政府目的別支出構成

	90	95	00	01	02	03	04	05
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
社会サービス	22.5	27.8	31.2	27.3	27.8	28.8	28.8	28.0
教育・文化・人的資源	14.5	14.4	17.1	20.6	20.7	15.6	15.5	14.9
住宅・コミュニティ	0.3	1.4	1.2	0.0	0.0	0.4	0.3	0.2
社会保障・労働・雇用	0.8	1.5	3.9	4.3	4.3	4.7	4.5	4.4
保 健	3.5	2.6	2.1	2.1	2.2	1.5	1.5	1.4
経済サービス	21.4	21.9	24.5	19.3	18.1	20.6	18.1	17.5
通信・道路・交通	8.3	7.5	11.1	10.4	9.1	8.1	6.4	6.1
水資源開発	1.8	1.0	0.7	1.2	1.0	0.8	0.7	0.7
エネルギー	1.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2
観 光	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2
貿易・産業	0.6	0.8	0.7	0.5	0.4	0.3	0.3	0.3
農業・農地改革	7.8	4.5	4.2	5.4	5.1	4.0	2.9	2.9
防 衛	9.7	6.3	5.3	6.3	6.8	5.4	5.1	4.9
一般公共サービス	9.4	15.3	18.0	16.1	15.6	17.1	15.9	15.5
公安・防災	1.4	5.3	6.9	8.7	8.8	6.4	6.2	6.0
一般行政管理	5.0	5.2	6.0	7.4	6.4	5.3	4.9	4.4
純 貸 付	▲ 0.2	0.3	0.4	0.7	1.2	0.7	0.6	0.8
利 払 費	23.7	20.1	20.6	30.3	30.6	27.4	31.5	33.2

(出所) Philippine Statistical Yearbook 1990, 1995, 2002, 2005

が行き渡らなくなってしまうと、将来的な税収に影響がでてしまう可能性もある。

また、経済サービスの中の通信・道路・交通費についても年々比重を下げている。同国は、これまでインフラ建設や規制緩和を行うなど、相応の投資環境整備に努めてきた。ただし、中国や近隣 ASEAN 諸国と比較して、まだまだ投資環境は見劣りするとの指摘が多い。国内外から長らく指摘されてきたインフラの脆弱さや政治的不安定さ、治安問題など同国に対する良くないイメージが先行し、これが投資を躊躇させる要因になっていると思われる。したがって、インフラ関連支出を抑制することで伸び悩む歳入をカバーすれば目先の改善にはつながるかもしれないが、直接投資などの流入額までも低迷してしまえば、同国財政の根本的解決にはならないと思われる。

5. 今後の見通し

上記の問題点については政府も当然認識しており、目標であった財政均衡を目前に、同国にとって必要なものへの支出は惜しまない姿勢を示した。

07年7月、アロヨ大統領は施政方針演説を行った。その中で、道路、空港、港湾、電力などのインフラ整備に注力し、2010年の任期満了までに1兆7,000億ペソを投じる考えを明らかにしたのである。

また、政府が8月に議会に提出した08年度予算案の内容は、歳入を1兆2,360億ペソと設定し、予定通り財政均衡を目指すものであった。一方、歳出については人件費、保守・運営費などその他の経常支出、インフラ整備費、地方交

付金など軒並み支出を前年度より増やす方針とした。この大統領の演説や予算案の内容を見る限り、08年の財政均衡の目標自体は堅持しつつも、歳出については戦略性を強めていこうとする姿勢が窺われる。政府はインフラ整備などを積極的に行うことで、将来の税収アップを図ろうとする意図があるものとみられる。

現在、同国への直接投資先でビジネス・プロセス・アウトソーシング（BPO）産業をはじめとするサービス業が伸びてきており、注目されている。サービス業は製造業ほど大型設備投資を必要とせず、インフラ未整備もネックとならないからである。しかし、国家統計調整委員会（NSCB）の資料によると、直接投資先を中心はやはり製造業であり、全体の67.9%を占める。そのため、巨額の資金をインフラ整備へ投入することにより、製造業への直接投資の増加が期待できる。

では、その投資を行うための資金はどのように捻出するのであろうか。国家税金調査センター（NTRC）の推計によると、98～02年の5年間の所得税・付加価値税の徴税漏れ額は6,350億ペソとされている。同期間の財政赤字は6,560億ペソであり、徴税漏れ税額分がすべて徴収されていれば、赤字額の97%は削減可能であったという計算になる。つまり、徴税機能が強化されれば、莫大な投資のための資金確保の見通しが立てられるのである。

そこで政府は徴税強化策として、07年中に関税局と保険委員会、08年には貿易産業省、地方自治体、土地登記庁（LRA）、社会保険機関（SSS）と納税者データを接続し、徴税率を改善していくことを予定している。さらに、歳入庁と証券取引委員会が実施した納税者データの照合により、9,240社の税金未払いの企業が発覚し、源泉徴収税や付加価値税など合わせて5億ペソの追加税収を見込んでいる。

また政府は引き続き政府資産を売却することで、税外収入を確保する考えである。具体的には、①フィリピン国家石油公社エネルギー・ディ

ベロップメント（PNOC-EDC）株40%を売却（390億ペソ）、②東京都千代田区の所有地の売却（30億ペソ）、③配電業者マニラ・エレクトリック株の売却（100億ペソ）などを予定している。その他、投資優遇税制の見直しなどの追加的な税制改正なども行っていく方針を明らかにしている。

同国経済は、07年前半は7%台の高成長を示している。一方で、長年同国の課題と指摘されている貧困問題については改善の傾向が見えず、アロヨ大統領の支持率も低迷している。現在アロヨ政権が取り組んでいる財政改革は、対外的な信用を得て新規雇用を創出していき、貧困削減につなげる好循環を生み出すために有効な手段の一つであることは間違いない。それだけに、経済成長の恩恵を国民に行き渡らせるべく、歳入面の強化を図ると同時に、貧困対策を一層充実させる必要があると思われる。

※本稿における見解は筆者個人のものであり、所属する団体のものではありません

