

フィリピン：その経済不振の構造と開発シナリオ

江橋正彦

はじめに

日本の近隣アジア諸国、とりわけ、NIES、ASEAN 諸国、中国の近年におけるめざましい経済発展ぶりが世界の注目を集めている。また、日本を含む西太平洋諸国の経済発展の将来に関し、楽観的な論調が現在、支配的である。こうした論調の中で、フィリピンだけが例外的に扱われるようになって久しい。たしかに、フィリピン経済は、1980年代初期以降、経済不振が断続的に続き、今でもあいかわらず苦難の道を歩んでいる。

1950年代にフィリピンは、東南アジア諸国の中でもっとも進んだインフラストラクチャー、識字率、平均寿命、官僚機構をもち、ASEAN 諸国の経済成長の牽引者であった⁽¹⁾。一人当たり所得(GNP)も1960年にはタイ国の1.8倍と高かった。しかし、その一人当たり所得も、1980年代初期にタイに追い越され、その後、タイとの経済格差は拡

がっている。1988年の一人当たり GNP は、タイが1,000ドル、フィリピンが630ドルであった⁽²⁾。

戦後のフィリピンの経済発展実績を東アジア諸国や他の ASEAN 諸国と比べてみると、フィリピンの諸指標はきわめて見劣りのするものであった。国内総生産、工業生産、輸出のどれをとってもその成長率は近隣アジア諸国に比べもっとも低く、逆にインフレ率は高かった(表1, 2)。経済発展の度合いを示す重要な指標の一つである産業構造や雇用構造の変化も、他の諸国と比べると、きわめて緩やかなものであった(表3, 4)。それだけではない、1965~88年の23年間に、一人当たりの GNP は年率1.6%で成長したにもかかわらず、労働者の実質賃金は、農業、非農業ともに低下した(図1)⁽³⁾。

完全失業率は、1960年代に平均6.6%、70年代に4.2%と推移した後、80年代(1981-87年)には、に再び上昇した。一般に、開発途上国の失業を示すうえで、より信頼できる指標である潜在失業率

表1 アジア諸国の工業成長率

(%)

国・地域名	GDP成長率			工業成長率			製造業成長率		
	1960-70	1970-80	1980-86	1960-70	1970-80	1980-86	1960-70	1970-80	1980-86
インドネシア	3.9	7.6	3.4	5.2	11.1	1.8	3.3	12.8	7.7
マレーシア	6.5	7.8	4.8	—	9.7	6.0	—	11.8	5.8
フィリピン	5.1	6.3	-1.0	6.0	8.7	-3.5	6.7	7.2	-1.7
タイ	8.4	7.1	4.8	11.9	10.0	5.0	11.4	10.6	5.2
シンガポール	8.8	8.5	5.3	12.5	8.8	4.4	13.0	9.6	2.2
韓国	8.6	9.5	8.2	17.2	15.4	10.2	17.6	16.6	9.8
台湾	9.6	9.7	7.3	16.4	13.5	7.4	17.1	13.7	8.2
ASEAN-4 平均	6.0	7.2	3.0	7.7	9.9	2.3	7.1	10.6	4.3
中所得国平均	6.0	5.6	2.3	7.4	6.6	2.1	7.3	6.4	2.5

(出所) IBRD, *World Development Report*, 1982, 1988 および *Taiwan Statistical Data Book*, 1988 より作成。

表2 アジア諸国の輸出増加率，インフレ率比較
(単位：%)

国名	輸出増加率(実質)			インフレ率	
	1960-70	1970-80	1980-86	1965-80	1980-86
インドネシア	3.5	8.7	2.0	34.3	8.9
マレーシア	6.1	7.4	10.2	4.9	1.4
フィリピン	2.3	7.0	-1.7	11.7	18.2
タイ	5.2	11.8	9.2	6.8	3.0
シンガポール	4.2	12.0	6.1	4.7	1.9
韓国	34.7	23.0	13.1	18.8	5.4

(出所) IBRD, WorII Development Report 1982, 1988

にいたっては、70年代(1971-78年)の平均13.9%から80年代(1980-87年)に平均26.4%にまで高まった⁽⁴⁾。また、貧困ライン以下の世帯シェアは、1971年の36.1%から1975年に45.3%、1985年には51.7%に増加した⁽⁵⁾。

戦後のフィリピンの経済発展がこのような優れなかった原因はどこにあるのか。本稿のねらいは、戦後のフィリピンの経済発展を振り返り、出来るだけ長期的かつ広範な視点からフィリピン経済の構造的問題をとらえることにある。そのうえで、あくまでも試論として、フィリピンにふさわしいと思われる開発シナリオを検討し、そのシナリオに沿った援助の在り方についても若干ふれて

表3 アジア諸国の産業構造の変化(対GDP比)

(%)

国・地域名	農業			工業			製造業			サービス業		
	1960	1986	±%	1960	1986	±%	1960	1986	±%	1960	1986	±%
インドネシア	54	26	-28	14	32	+18	8	14	+6	32	42	+10
マレーシア	36	21	-15	18	37	+19	9	20	+11	45	42	-3
フィリピン	26	26	0	28	32	+4	20	25	+5	46	42	-4
タイ	40	17	-23	19	30	+11	13	21	+8	41	53	+12
シンガポール	4	1	-3	18	38	+20	12	27	+15	78	62	-16
韓国	37	12	-25	20	42	+22	14	30	+16	43	45	+2
台湾	28	7	-21	29	47	+18	22	39	+17	43	46	+1

(出所) 表1に同じ。ただし、マレーシアの1986年については、ADB, *Key Indicators of Developing Member Countries of ADB*, July, 1987による。

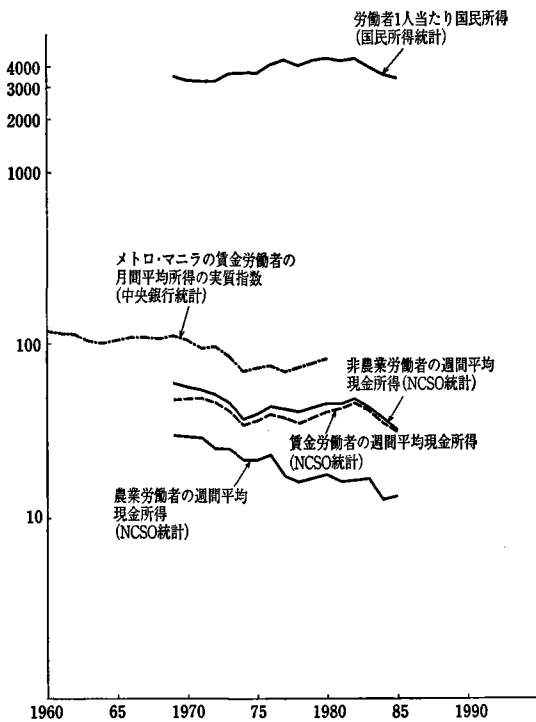
表4 アジア諸国の雇用構造の変化

(%)

国・地域名	農業			工業			サービス業		
	1960	1980	±%	1960	1980	±%	1960	1980	±%
インドネシア	75	57	-18	8	13	+5	17	30	+13
マレーシア	63	42	-21	12	19	+7	25	39	+14
フィリピン	61	52	-9	15	16	+1	24	33	+9
タイ	84	71	-13	4	10	+6	12	19	+7
シンガポール	8	2	-6	23	38	+15	69	61	-8
韓国	66	36	-30	9	27	+18	25	37	+12
台湾	50	20	-30	21	42	+21	29	38	+9

(出所) 表1に同じ。

図1 フィリピンにおける労働者の実質賃金の推移 (1972年価格)



(出所) H. Oshima, E. de Borja, W. Paz, "Rising National Income Per Worker and Falling Real Wages in the Philippines in the 1970s", Dec. 5-6, 1986.

みたい。

1. 低生産性の原因と構造的諸問題

戦後のフィリピンの経済発展が東アジア諸国や他の ASEAN 諸国に比べ、ふるわなかった原因を開発の初期条件 (initial condition) の差に求

めることは困難である。既にみたように、1950年代から1960年代初期にかけてのフィリピンは、一人当たりの所得水準、人的資源と教育の普及、社会的間接資本、民間資本の蓄積、官僚システムや経済諸制度の面で、むしろ他の東南アジア諸国より恵まれた条件にあったといえるからである。

労働や資本の投入量についてみると、フィリピンが他の諸国に劣っていたことを示すデータはない。また、国内貯蓄率についても、タイと比べて決して劣っておらず、リソース・ギャップも、タイ、韓国に比べとりわけ大きいとは言えない。

注目すべき指標は、生産性に関するものである。表5の投資に関する指標にみられるように、フィリピンの投資生産性 (AY/AK , 限界資本係数の逆数) は、1960年代以降一貫して他のアジア諸国を下回っている。

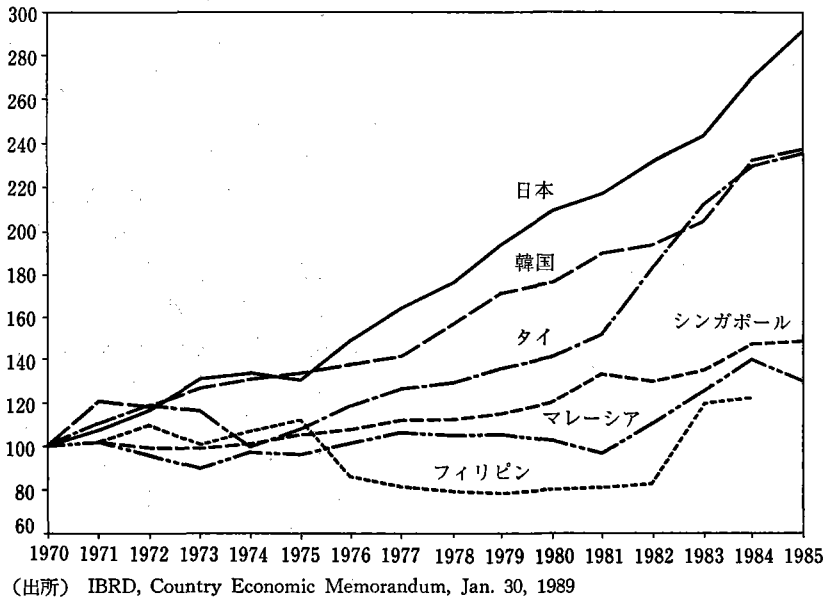
表6は、労働生産性(労働者一人当たりのGDPの伸び)を示したものである。また、図2は、アジア諸国の製造業の労働生産性の推移を示している。図2の労働生産性は、製造業の生産増加を資本生産性、労働生産性、全要素生産性に分解し、そのうち労働生産性についてのみ取り出して比較したものである。表6および図2は、いずれもフィリピンの労働生産性が他のアジア諸国に比べ、劣っていることを示している。技術進歩などの要因を含みわゆる「残さ」としての全要素生産性に関する各国比較のデータは得られないが、フリー (Richard Hooly, 1985) によると、フィリピンの製造業における全要素生産性は、1971-80年に年率平均1.23%のマイナスとなっている(表

表5 アジア諸国の投資生産性

国名	国内総投資の伸び (%)			投資率 (対GDP比, %)			投資生産性 (GDP増分/総投資)		
	1960-70	1970-81	1980-86	1960-70	1970-81	1980-86	1960-70	1970-81	1981-86
インドネシア	4.6	14.0	3.7	11.1	20.2	28.1	0.35	0.39	0.12
マレーシア	7.5	10.4	0.8	18.1	26.1	34.1	0.36	0.30	0.14
フィリピン	8.2	10.1	-17.6	20.1	28.7	23.8	0.25	0.22	-0.04
タイ	15.8	7.5	0.8	22.5	26.1	24.2	0.36	0.28	0.20
シンガポール	20.5	7.2	3.3	23.4	40.0	—	0.38	0.21	—
韓国	23.6	12.2	9.6	23.2	29.4	30.6	0.37	0.31	0.27

(出所) IBRD, *World Development Report*, 1983, 1988 より作成。

図 2 アジア諸国の製造業における労働生産性比較 (1970=100)

表 6 アジア諸国の労働生産性の伸び
(労働者一人当たりのGDP増加率, %)

国・地域名	1950年代	1960年代	1970年代	平均
インドネシア	—	1.7	4.2	3.0
マレーシア	0.7	4.4	3.8	3.0
フィリピン	2.6	1.4	2.1	2.0
タイ	2.1	4.4	4.0	3.5
シンガポール	2.5	5.7	3.7	4.0
韓国	1.9	5.8	5.0	4.2
台湾	4.6	5.4	4.1	4.7

(出所) Harry T. Oshima, *Economic Growth in Monsoon Asia*, University of Tokyo Press, 1987, p. 75.

7)。

これらの指標は、つまり、フィリピンが他のアジア諸国に比べて資本、労働、技術を効率的に使用出来なかったことを示唆するものである。

(1) 工業化政策の推移

フィリピンの低生産性の原因の一つとして、国内市場保護の工業化戦略があげられる。フィリピンは、1950年代初期以来30年余にわたり、国内市場保護の輸入代替工業化戦略を基本的に維持してきたことで知られるが、ここで、あらためて、フィリピンの工業化政策の歴史を概観しておこう。

表 7 フィリピン製造業の要素別生産性の推移
(1956-83)

生産要素別生産性	(伸び率, 単位: %)		
	1956-70	1971-80	1956-80
労働	4.56	-1.93	2.05
資本	2.21	2.04	2.15
中間財	-1.15	-1.68	-1.36
全要素生産性	0.56	-1.23	-0.15

(出所) Richard Hooly, *Productivity Growth in Philippine Manufacturing*, PIDS, 1985, p. 24

1950年代

フィリピンの輸入代替工業化戦略は、1949年にフィリピンが国際収支危機に陥り、輸入制限および外国為替制限による輸入コントロール政策を採用したことに始まる。この政策のもとで、最終財とりわけ消費財の輸入が厳しく制限され、その結果、これら輸入制限品目の輸入代替生産が開始されることになる。そして、1954年以降、輸入代替品の国内生産および経済活動のフィリピン化を強力に進めるために、政策的意図をもって輸入コントロール政策が財政、金融上のインセンティブを伴って活用されるに至った。

この政策の結果、消費財の輸入比率は1950年の28%から57年には17%に低下したが、中間財、資

本財の輸入は増加し、結局、GNP にたいする輸入依存度は変わらなかった。また、この政策は、必要な外貨を、輸出を担う一次産品部門に供給出来なかったことから、経済成長にみあった輸出や食糧供給を困難にし、国際収支困難をもたらした。1957年には、タリフ・エスカレーションを伴う高関税が導入され、輸入規制が強化されたが、非必需品のさらなる輸入規制の余地はすでに無く、輸入規制はおのずから工業原材料の輸入を制約し、工業成長の鈍化を招いた。

1960年代

1960年から62年にかけて、デ・コントロール計画が段階的にすすめられた。1962年には外国為替制限が廃止され、ペソの切り下げ（1ドル＝2ペソから3.9ペソへ）も断行された。しかし、外国為替制限の解除や複数の保護措置の緩和は、高関税で代替され、国内市場保護のシステムに基本的変化をもたらすものではなかった。輸出セクターも、1965年まで中央銀行が市場レートの80%でしか獲得外貨の交換を認めなかったため、為替切り下げのメリットをフルに享受出来なかった⁽⁶⁾。消費財の輸入代替の一巡後も、保護による輸入代替政策が続けられ、後方関連の第二次輸入代替が一部で開始されるに至った。この輸入代替の継続は、一次産品セクターにさらに負担をもたらし、再び1960年代末に国際収支危機を招いた。

1970年代

1970年2月に42%の為替切り下げを実施し、変動相場制に移行した。しかし、この切り下げの負担から国内産業を保護するため、輸入制限が強化され、関税率も引き上げられ、保護の水準は著しく高まった。切り下げによる超過利得を輸出セクターから吸収することを理由に、輸出税がかけられた。関税引き上げや輸出税のもう一つのねらいは、政府収入の拡大にあった。

工業品輸出拡大のために輸出インセンティブが強化されたが、保護システムを維持したままの輸出促進策であり、また、新たな輸出税の賦課も加わったこともあり、反輸出バイアスは是正されるに至らなかった。

独裁政権のもとで、第二次輸入代替が進めら

れ、公社、公団など政府の経済的役割が拡大し、賃金、物価などの政府規制も強められた。第一次石油危機後、經常収支の大幅赤字が続いたが、外国投資の流入と対外借入の拡大により、国際収支危機を後ろに先送りすることが可能であった。しかし、その結果、当然ながらフィリピンに対外債務の累積をもたらした。

1980年代

第二次石油危機による石油支払いの増加と先進国の不況による経済不振、国際高金利による利払いの増加は、1980年代初期のフィリピンの經常収支赤字を持続不能な水準に高め、1980年から世界銀行の主導で構造調整が開始されるにいたった。1982年夏のメキシコの金融危機を契機に、外国商業銀行からの借入が極度に制限されたうえに、1983年にフィリピンの政治不安が重なり、大規模な資本逃避が起こって、1983年10月、ついにモラトリアムを招いた。段階的かつ大幅な為替切り下げが行われる一方、経済安定化のための超緊縮政策が実施され、貿易自由化などの長期的観点からの構造改革は中断された。厳しい総需要抑制策の結果、1984-85年の2年間、フィリピンは戦後始めてのマイナス成長を経験した。

1986年に誕生したアキノ政権下において、IMFおよび世界銀行主導の構造調整が進められる一方、1987-89年に平均6.1%の経済成長を遂げた。しかし、1990年には、経済成長率は3.6%に鈍化した。一方、經常収支赤字と公的セクターの赤字が大幅に拡大、IMFのジージングを逸脱して、フィリピンは新たな国際収支危機に陥った。

(2) 国内市場保護の工業化政策のもたらした もの

すでに見てきたように、フィリピンは、過去30年余にわたり国内市場保護の工業化戦略を維持し、そのもとで、国際収支危機と経済調整の繰り返しを続けてきた。国際収支危機は、1950年代初期、60年代初期、70年代初期、80年代初期とほぼ10年毎に起こり、そのつど、フィリピンは大幅な為替切り下げと輸入抑制を迫られてきた。

ここでは、フィリピンに周期的な国際収支危機

をもたらした原因と見られる国内市場保護の工業化戦略の政策体系がどのようなものであり、それがフィリピンの低生産性や経済の不振にどのように関係しているのかをみてみたい。

国内市場保護の工業化政策体系

最初に国内市場保護と国内産業保護とは区別して考える必要がある。国内産業保護は、世界市場および国内市場の双方において、競争者から国内産業を保護するものである。したがって、国内産業の競争力強化のために直接補助金や有利な為替レート政策が用いられる。一方、国内市場保護は、あくまでも国内市場内で国内産業を保護するもので、関税や輸入制限などの手段が用いられる。フィリピンの保護政策は、後者の国内市場保護にあたり、以下の諸政策および制度から構成されている。

- ① 為替制限：優先優先分野に外貨を割り当てるもので、1950年代のほか、1983-85年の経済危機下に部分的に実施された。
- ② 輸入制限：非必需品、国産化計画に関連した産業など広範な品目の輸入を輸入許可数量制限等の形で制限した。
- ③ タリフ・エスカレーションを伴う高関税政策（最終財の関税を高く設定し、中間財、資本財の関税を低く設定）。
- ④ 輸入品に差別的な売り上げ税を賦課。
- ⑤ 特定国内産業（大企業）への低利の政策金融を供与。
- ⑥ BOI による競争制限

「国内自給」概念を優先させ、過密産業指定を行うなど、「Measured Capacity（自給能力）」を満した産業への新規参入や既存設備の拡張を制限した。

- ⑦ 外資規制
出資制限、国内資本調達規制、小売り・公共事業・銀行・天然資源開発などへの外資の参入規制など。
- ⑧ 投資インセンティブ・システム
輸入制限品目の輸入代替工業、しかも、首都圏の大企業優先で、資本財輸入を奨励する

形のインセンティブ・システム。付加価値創出のパフォーマンス指向でなく、投資額を重視。しかも、農業、輸出、中小企業にペナルティを課す形になっている。

① 過大評価の為替レート

ペソの過大評価をもたらした原因は、いくつか考えられるが、①国内製造業のための国内市場保護措置、②為替調整の遅れ（つまり、硬直的為替レート政策）が主な原因と考えられる。②に関しては、フィリピンの高インフレ率が背景にある。J. H. パワーによると、ペソはシャドウ為替レートにたいし、1960-86年平均で24%の過大評価になっている。そのうち、保護システムのせいによる過大評価が22%にのぼると推定している⁽⁷⁾。いずれにしても、ペソの過大評価は、輸入財を安価にする一方、輸出を阻害する重要な要因となった。

こうした国内市場保護の政策は、フィリピンだけでなく、輸入代替工業化を推進した他の近隣アジア諸国でも一様にみられた政策であるが、フィリピンの保護の水準は他に比べてずばぬけて高く、しかも長年にわたって維持されたことに特徴がある。保護の水準を総合的に示す指標として、付加価値によって保護をとらえる実効保護率（EPR；Effective Protection Rate）がしばしば用いられる。表8は、1960年代から70年代初期にかけてのアジア諸国の実効保護率を比較したもののだが、フィリピンとタイの実効保護率は1960年代

表8 アジア諸国の実効保護率(EPR)比較

国・地域名	年	平均EPR (%)
マレーシア	1965	6
フィリピン	1965	51
	1974	125
タイ	1969	50
	1971	40
韓国	1968	-1
台湾	1965	33

(出所) IBRD, *Industrial Development Strategy and Policies in the Philippines*, Oct. 29, 1979, p. 25.

表9 フィリピンのEPR
(最終用途別, %)

	1965年	1974年
輸 出	-19	-16
製 造 業	51	125
資 本 財	34	18
中 間 財	65	23
消 費 財	86	247

(出所) 表10に同じ。

1965年の推計は J. H. Power, G. P. Sicut, 1974年の推計は N. A. Tan による。

に殆ど差が無かったが、フィリピンの実効保護率は、1974年にかけて急速に高まり、一方、タイのそれは、1971年にかけて、輸出促進政策の採用とともに低下をみた。

フィリピンの実効保護率を最終用途別にみると、製造業のうち、資本財および中間財の保護率は1965年から1974年にかけて低下しているが、消費財のそれは、同期間に86%から247%に著しく上昇している。これにたいし、輸出セクターの実効保護率はマイナスとなっており、輸出にペナルティが課されたかたちとなっている(表9)。ペナルティは輸出だけでなく、低保護率の資本財、中間財も相対的に被る形になっており、フィリピンの工業が資本財、中間財にさほど拡大しなかった原因のひとつはここにある。

国内市場保護の工業化戦略がもたらしたもの

植民地時代の遺産として、フィリピンに残された経済は、農村セクターと都市の工業セクターが相互にリンクし、貿易を通じて外部世界と通じるオープンな二重経済であり、しかも、労働力過剰、過少資本の典型的な開発途上国のモデルの一つにあてはまるものであった。フィリピンは、国内市場保護の輸入代替工業化戦略を採用したが、これは、希少な資源を輸入制限、高関税、インセンティブ・システム、過大評価の為替レートなどにより生じた価格の歪みを通じて保護されたセクター、つまり、都市の資本集約的な消費財を中心とした輸入代替工業に集中させるものであり、まさに不均斉発展戦略と言えるものであった。

約30年間にもわたるこうした発展戦略の維持

は、フィリピンに次のような弊害をもたらした。

① 相対価格および資源配分の歪み

国内市場保護の工業化政策により歪められた価格を通じ、都市部の資本集約的で、非効率な輸入代替工業への重点的な資源配分を産み、これが結果的に工業全体の低成長をもたらした。一方、大きな潜在力をもつ農業、中小企業および輸出産業にペナルティが課され、これらのセクターの発展が阻害された。

農村セクターは、増加する人口への食糧供給と輸入依存度の極めて高い工業部門の必要とする外貨獲得の役割を与えられていたが、農村セクターの不振は、食糧不足からくる食糧価格の上昇とそれによる全般的インフレをもたらすと同時に、輸出不振→輸入能力の低下→生産財不足→低成長という発展パターンをもたらした。また、農村セクターの不振は、農業から都市のサービスセクターへの労働移動をもたらし、それが都市の失業と都市部の労働者の実質賃金の低下を招いた。さらに、人口の約3分の2が住む農村セクターの不振は、工業品に対する需要不足とそれによる工業生産の停滞をもたらした。

② 資本集約的技術選択と低雇用

ペソの過大評価、資本財輸入を安価にするインセンティブ、資本財輸入に対する低関税、低利の政策金融は、資本財の輸入価格を自由貿易価格よりも安価にし、これが資本集約的技術選択を呼んだ⁽⁸⁾。このため、工業の雇用吸収力は制限され、失業、実質賃金の低下、所得配分の不平等をもたらした。

ルイスの無制限労働供給理論が、フィリピンにおいて失敗した理由の一つは、都市部の工業が資本集約的で雇用吸収力が小さかったことにある。また、工業が世界市場で競争力をもたないため、国内市場の制約にしばられたことに加え、労働供給の増加が雇用の伸びを上回ったためである。

③ 技術革新の停滞

国内市場保護が輸出競争力を持った工業を育成できなかったため、国内市場の制約から規模の利益を逃し、特化の遅れを招いた。BOI(投資委員会)による新規参入の禁止や競争制限は、大企業

による寡占を促進し、企業の合理化努力を阻害した。様々な保護や規制は、企業家を技術革新や合理化努力による競争より、むしろ利権獲得活動にかりたてる風潮を産み、これが技術の停滞をもたらした側面もある。

㊦ 輸入依存の輸出産業育成

保護システムを維持したままでの、最終製品の輸出を優遇する保税加工などのインセンティブは、半導体、衣類に見られるような輸入依存度の高い輸出産業を産みだした。このため、輸出産業の前方関連効果は最小限度にとどまり、また、原料の海外依存は、国内の後方関連産業にさほどのメリットをもたらさず、雇用拡大を自ずから制約した。

関税払い戻し制度は、フィリピンでは、官僚主義と事務コストの高さから十分に機能しなかったが、この制度自体にも欠陥があった。関税のかかった国産の原材料を使用した場合には、関税払い戻しは受けられないため、仮に国産品に競争があってもそれを使用せず、輸入原材料に依存することを奨励する結果を招いた。保税倉庫制度は、輸出促進に有効に機能したが、行政コストが高過ぎ、中小企業は事実上恩典を受けることが出来なかった。また、生産の50～70%を輸出しないと輸出インセンティブを享受出来ない制度は、生産の10～20%を輸出する既存企業の輸出努力を阻害した。

(3) 国内市場保護を維持してきた政治経済学的背景

すでにみてきたように、フィリピンは過去、何度も国際収支危機を経験し、そのたびに経済調整を迫られてきた。見方を変えれば、何度も従来の工業化戦略を転換する機会に恵まれてきたといえる。実際、IMF、世界銀行、ILOなどが早くからその政策転換を勧告してきたところである⁽⁹⁾。また、1960年代初期に輸入代替工業化政策をより輸出指向に転換した台湾、韓国のその後の成功は、早くから工業化に着手したフィリピンにモデル効果としての何らかのインパクトを与えたはずである。にもかかわらず、なぜ、フィリピンは国

内市場保護の工業化戦略を長期にわたり基本的に維持してきたのが問題となる。

この解答として、フィリピンの権力構造のありようが考えられる。フィリピンの1950年代以降の輸入代替工業化を担ったのは、スペイン時代末期から米国統治時代に砂糖、タバコ、アバカ、ココナツ等の商品作物栽培で資本蓄積したいわゆるメスティーソ（スペイン・中国系の混血）を中心とする大土地所有者と米国資本であった。輸出商品作物栽培で資本蓄積をなしたフィリピンの一握りの大土地所有者（いわゆる Landed Elite）は、戦後、政府の手厚い保護のもとに、工業、金融、サービスなどの分野に事業活動を拡大、多角化し、「財閥（家族ないし同族による所有または支配下にある同族的企業の結合体）」を形成、文字どおりビジネス・エリートとなった。

これら、フィリピンのビジネス・エリートは、議会に直接間接に多数の議員を送り込み、また、政府の要職を占め、政治的発言力を強めた。このように、経済的パワーとしてだけでなく、政治的、社会的にも極めて強力であったため、ビジネス・エリートは、フィリピンの経済政策決定に大きな影響力を持ち続け、なお現在に至っている。ペソの過大評価、幾重にもはりめぐらされた手厚い保護のもとで、製造業や、金融、サービスに従事するビジネス・エリートは、独占的利益を享受してきたことから、彼らの権益を脅かすような政策変更を認めようとはしなかった⁽¹⁰⁾。例えば、自由化によって彼らの権益が危うなりそうになると、用いられる常套手段は、ナショナリズムを煽ることで、しばしば、左派やナショナリスト勢力が、ビジネス・エリートと共闘する現象がみられた。こうしたパターンは、議会の無かったマルコス独裁政権下においても基本的には変わらなかった。

最近でも、関税引き下げや輸入自由化、土地改革、税制改革などに関し、ビジネス・エリートが国会議員を抱き込んで激しく抵抗、結局、政府の提案や施策を葬り、あるいは骨抜きにしていると言う例に事欠かない。

たしかに、フィリピンの支配階層は、歴史的に

アジアのなかでより豊かにかつ強力であった。台湾や韓国では、農地改革が実施され、マレーシアやインドネシアでは植民地下で小農が保護された。タイでは、土地政策が地主階層の権力を弱めたのに対し、フィリピンでは地主階層の強力な権力が戦前、戦後を通じて温存されてきた。そのうえ、フィリピンの支配階層は、彼らの余剰資金を都市に投資しただけでなく、彼らの支配した政府や銀行からも資金供給を受けて、彼らの権力は更に強化されたのである。マレーシアでは、マレー人の政治指導層が工業の担い手である華人や外国企業が国内で生産している工業品を保護することによって生じる製品価格の上昇を好まなかった。軍部が政権を担当してきたタイでも、その点では同様であった⁽¹¹⁾。これに対し、フィリピンでは、政治が実質的に工業化の担い手と同一の階層により支配され現在に至っていると見える。

ここで二つに疑問に答える必要がある。ひとつは、「輸出農産物生産者であったプランターが何故、自由貿易を唱えず、保護を唱えてきたのか？」という疑問である。1860年頃の米国では、南部のプランテーション経営者達による自由貿易論と、北部の企業家達による保護主義の対立があり、それが南北戦争を引き起こすひとつの要因になった⁽¹²⁾。フィリピンの砂糖きびプランターにとっても、自由貿易体制から得られる利益は大きかったはずである。にもかかわらず、彼らが工業の保護を選択した背景には、第一に、戦後、工業等に投資を行ったのが、主要な砂糖きびプランター自身であったこと、第二に、米国から歴史的に与えられてきた特惠待遇が、フィリピンの砂糖プランテーションの競争力をスポイルしたうえ、ラウレル・ラングレー協定の失効（1974年）により、特惠を失った後のフィリピン産砂糖に明るい展望がなかったこと、などの要因があったのではないかと考えられる。

もう一つの疑問は、「アジア諸国のなかでも早くから豊富な資本を蓄えるにいたったフィリピンのビジネス・エリートがなぜ、海外市場に向かわず、この脆弱で小規模な国内市場にしがみついたのか？」である。この質問に対する解答として、

第一に、フィリピンの企業家の特質を上げることができないだろうか。大土地所有者あがりのフィリピンのビジネス・エリートの企業家としての特質は、exploiter（搾取者）あるいは rent-seeker（利権屋）としての性格を強く持っており、合理化や技術革新による競争に向かうよりは、利権へのアクセスを手に入れることで利益の極大化を図るという行動様式をとってきたからではないだろうか。第二に、狭少な国内市場向けに、保護のもとで造られた工業製品が高コストで競争力を持たなかったこと、第三に、国内のインセンティブ・システムや為替レートが輸出指向でなかったことがあげられる。第四に、フィリピン国内市場をねらって進出した外国の工業所有権保有者が、その生産品の第3国輸出を契約で認めていなかったということも考えられる。

(4) 政府の経済への介入と投資配分、公的資金管理

フィリピンの低生産性のもう一つの原因として、政府の経済への過度の介入と公的資金管理のミスマネジメントがあげられる。米国の影響で、伝統的に小さな公的セクターを維持し、民間主導を経済の原則としてきたフィリピン政府は、1972年の戒厳令以後、経済への介入を強めた⁽¹³⁾。

政府の経済への介入そのものは、経済発展や経済効率に必ずしもマイナスと言えないかも知れない。例えば、日本、韓国、台湾地域は、比較的小さな公的セクターしか持たないが、政府が経済に大きな影響力を持ち、介入を行ってきたことで知られる。何れも、明確な産業政策をもち、生産構造を将来の需要の変化や比較優位の変化を見通して変える方向で政策は実施された。重要な点は、これら東アジア諸国では、政府の介入が国内の競争の維持や輸出産業の国際競争力を維持、強化することを主なねらいとして行われてきたことである。しかも、介入は選択的かつ時限付きであった。

これに対し、フィリピン政府の介入は、国産化による「自給」概念や国家による市場諸力のコントロールを優先させた結果、内外での競争を抑制し、効率を阻害する役割を果たすこととなった。

つまり、多くの社会主義諸国にみられるような現象をもたらしたわけである。例えば、公的セクターの著しい肥大、砂糖・ココナツ・化学肥料・小麦などの重要商品の流通の政府独占、賃金物価の政府統制、過密産業指定による特定産業への新規参入の禁止などがあげられる。また、“クローニー”と呼ばれる大統領に近い財界人への特別融資や特権の供与は、これら“クローニー”による寡占を促進した。

公的セクターの肥大は、公社や政府所有企業の増加に端的に示される。政府所有企業の増加は、DBP（フィリピン開発銀行）、PNB（フィリピン・ナショナル・バンク）などの政府系金融機関から融資を受けた民間企業が債務返済困難に陥り、政府が代わって所有するようになった側面もあるが、1974年に54を数えた公社や政府系企業は、1985年までに15の金融機関と296の公社、企業にふくれあがった。政府所有企業（株式の51%以上を政府が所有）の製造業に占める比率は、総資産ベースで、1980-82年に30%を占めたとの推定もある⁽¹⁴⁾。

ストライキの禁止と引き換えに導入された賃金政策は、フィリピンの労働市場の歪みを促進した。政府・労組・使用者の三者代表からなる賃金審議会は、しばしば、労働生産性の向上とは無関係に、政治的判断から比較的高い法定最低賃金を設定した。このことが、大企業の、資本集約・労働節約指向を促進した。中小企業は、最低賃金の支給を逃れるところも多いが、現在も続けられているこの賃金制度が中小企業振興の一つの重要なネックとなっている側面がある。また、石油危機後の激しいインフレ下で実施された農産物や生活必需品の物価統制は、インフレが収束した後も長期にわたって続けられた結果、それらの物資の国内生産を阻害した。

1970年代に拡大された公共投資を含む公的セクターの資金管理は非効率であった。投資が、ホテル、会議場、文化センターなどの生産的でないプロジェクトや、道路、橋梁、エネルギーなどの投資懐妊期間の長いプロジェクトに向けられたため、生産性の向上に直接結び付かなかった。こう

した非効率な投資配分が行われた背景には、保護や規制による価格体系の歪みがあるが、戒厳令以降の独裁政権のもとで、行政による中央集権的意思決定が行われ、立法、司法部門によるチェック機能が働かなかったことも大きく影響している。また、プロジェクトの立案、モニター、評価を担当する政府機構が弱体であったことや、大統領令による公的介入が断片的で、相矛盾する目的で行われたり、ゲームのルールが不明瞭であったことが投資の不適切な選択を産んだ可能性も強い。

中央集権化による地方の衰退

もともとインフラストラクチャーの問題もあって、近代部門の発展はマニラ首都圏に集中する形でなされたのに加え、マルコス政権下において、政治、行政の一層の中央集権化が行われた。地方のオリガルキの勢力を弱め、長期にわたって権力を掌握しようとするマルコス大統領のねらいもその背景にあったと思われる。医療、保健、教育、治安、インフラの建設および維持管理、交通・運輸、地方の開発計画の策定、予算作成などの機能が中央に集められ、それとともに地方政府は財政基盤および権限の多くを失った。地方政府が、行政の大半を中央に依存するようになって、地方のイニシアティブは失われた。しかも、中央の官僚システムが効率的に機能しないところでの中央集権化は、結果として地方軽視をもたらし、地方のインフラ、社会サービス、治安などの劣悪化を招来した。

人口の87%が住む地方が、過度の中央集権と官僚主義の弊害により、その潜在力が十分に活用されていないと言う状況は、国の開発にとって大きな問題である。多数の島に分かれ、しかもそれらを結ぶ輸送手段（とりわけ内海航運）が保護と寡占体制のもとで近代化、合理化からとり残されていると言う条件下でのメトロ・マニラ中心の中央集権的経済システムは資源の浪費を招いたと言える。

(5) 制度、組織にかかわる問題

フィリピンの低生産性は、必ずしも政策や投資配分の誤りのみに由来するものではない。政策や

資源配分が仮に適切であっても実施 (implementation) が正しく行われなくては、効果が期待できない。実施段階の真の問題は、実施する人材の質を別にすると、制度的、経営的問題にある。つまり、利用可能な人的、金融的資源を効果的に活用する制度や組織にある。この制度や組織の問題は、数量化できず、数式で分析が出来ないため、開発問題からしばしばネグレクトされてきた。また、この領域が経済学だけでとらえられない厄介なものであることもあろう。このような理由から開発理論は、資源の配分や配分上の効率に重点が置かれ、配分された資源を最も効果的に使う方法に焦点を当ててこなかったきらいがある。

さて、フィリピン経済の構造的問題として、しばしば、この実施段階の弱さが指摘される。とくに、徴税能力の低さ、公共投資計画のずさんさ、インフラストラクチャーや公共施設の劣悪化、行政の遅滞、教育の質の低下などの公的部門の非効率と関連して取り上げられることが多い。こうした公的部門の非効率は、政策遂行を担う官僚システムの質に由来するところが大きい。1950年代には他のアジア諸国に比べ比較的近代的であったフィリピンの官僚システムが劣悪化した原因には、歴代の大統領の政治任命によるキャリア・システムの破壊や官僚の待遇の劣悪さによるモラルの低下、独裁政権下の中央集権的意思決定メカニズム等の要因も絡んでいよう。しかし問題は官僚システムにとどまらない。経済発展にかかわる諸制度の発達が近隣諸国と比べて立ち遅れたばかりか、新しい環境に対応できず、一部は劣悪化したことがフィリピン経済の相対的不振の背景にあると思われる。

フィリピンの諸制度の機能不全の原因は、いくつかあるが、フィリピンがこれまでに導入した技術、制度の程度が劣っていたとか、フィリピンの人的資源不足などによるものではなく、フィリピンが独立前後に諸制度を導入した際の導入姿勢や導入の経緯と大きく関係しているように思われる。歴史的経緯から、フィリピンは諸制度の大半を米国から導入した。憲法に始まり、政体、政党、選挙制度、軍隊、警察、教育、税制、金融等々、

政治、経済、社会の殆どすべてが含まれるといっただけでよいほどである。当時、既に世界で最も豊かで強力であった米国の影響力は、フィリピンの人々にとって圧倒的であり、人々の米国崇拜は絶大なものであった。その米国の文物を導入したフィリピンの指導者がそれに疑問を抱かず、安住し、近隣アジア諸国の制度に対する関心を持たなかったとしても決して不思議ではない。

しかし、問題は、フィリピンによる米国諸制度の導入が必ずしも自主的になされたとは言い難く、しかも、導入の際やその後において、輸入した制度をフィリピンの伝統、習慣、価値観などに適合させるなど消化、改良する努力を怠ったことにある。このため、輸入した多くの制度がフィリピンに根付かず、形だけのものとなり、底流で実際には、経済発展や工業化にそぐわない伝統社会の諸制度が主たる役割を果たしてきたと観察される。本来、制度は技術や経済構造の変化に即応して変えていく必要があるが、フィリピンではそれが極めて不十分であった。この点で、諸外国の技術や制度に対し、常にアンテナをめぐらし、優れたものを自主的に輸入し、自らの伝統や文化に合うように改良し、そのうえ新しい制度や技術に発展させてきた東アジア諸国と対照的である。

(6) その他のフィリピン経済の諸問題

これまで、フィリピンの低生産性にかかわる構造的問題について主なものを述べてきたが、他にもフィリピンの経済発展上の構造問題と言えるものは多い。そのうち、とくに気がついた以下の3点について簡単にふれておきたい。

高インフレの原因について

高インフレは、フィリピン経済の構造的問題である。輸入インフレなど外的要因を除くと、食糧不足と国際収支問題がその主な原因と言える。パウティスタによると、過去、フィリピンにおいて、マネーサプライと消費者物価上昇には余り相関関係が無かったという⁽¹⁵⁾。つまり、マネーサプライは、少なくともフィリピンのインフレの基本的要因ではなく、サブファクターといえる。フィ

リピンのような開放型の二重経済では、農村セクターが都市セクターを賄う形になっており、農村が余剰を充分、都市セクターに供給できないときには、食糧不足が諸物価の上昇を招く。また、輸出不足から国際収支危機を招き、為替切り下げ、そして物価上昇というパターンをもたらす。総需要抑制は、一時的にインフレを押さえても、実質生産も低下させ、物不足からインフレを招く。したがって、食糧生産能力の拡大と輸出拡大が、フィリピンのインフレ解決のための中長期的課題と言える。また、原油価格の高騰がフィリピンの国際収支やインフレに与えた影響の大きさを考慮すると省エネルギーや代替エネルギーの開発により、輸入原油価格の上昇に対する抵抗力を付けることが必要である。

資本逃避について

資本逃避もフィリピン経済の構造問題と言える。外国（とくに米国）とのさまざまなチャンネルによる緊密な関係、自国に対するアイデンティティや信頼の薄さに加え、為替レート歪みと不安定さが資本逃避の背景にある。

人口問題について

一人当たり所得の上昇にもかかわらず、フィリピンの出生率の低下の度合いは、タイなどと比べ、極めて緩慢である。高出生率による高い人口増加率がフィリピンの雇用問題をより深刻なものとしている。タイと比べ、フィリピンの所得分配がより不平等であることの一因もここにある。フィリピンの高出生率の背景に、産児制限を禁ずるカトリックの教義があることは否定できない。また、フィリピンにおける貧困世帯の増加や低所得層の衛生状態の悪さが、高出生率をもたらしている側面もある。

2. 1980年代の構造調整

以上、フィリピン経済の不振の構造とその原因を多方面から詳細にみてきた。次に、こうした構造問題にフィリピンは、これまでにどのような改革や対応をみせてきたのか、そして、そのような

改革がどのような変化をフィリピン経済にもたらしつつあるのか、についてふれておきたい。

(1) 構造調整のねらいと内容

フィリピン経済の抱える上記のような構造問題に対処するため、フィリピンでは、1980年から世界銀行のローンを得て中長期の観点からの構造調整が段階的に開始された。途中、1984-85年の経済危機下に、短期のマクロ安定化のための経済調整が優先され、一時、中長期の構造調整が頓挫したことがあったが、これまでに、SAL I（第一次構造調整融資）、SAL II（第二次構造調整融資）、SECAL（農業部門融資）、ERL（経済復興融資）、GCsRL（政府系企業再編融資）、FSL（金融セクター融資）の各ローンが世界銀行から供与され、様々な分野での構造調整が進められてきた。以下は、これまで、フィリピンで進められてきた構造調整の内容の概略である。

構造調整（1980-90年）の内容

- * 貿易政策
 - 関税引き下げ（名目平均税率43%を85年に28%へ）
 - 輸入自由化（85年の輸入制限品目1,924を90年6月現在369へ）
- * 外国為替レート政策
 - 84年末から市場を反映する弾力的為替レート政策を採用。しかし、依然、中央銀行による間接介入が続いている。
- * 投資インセンティブ改革
 - 国内競争制限、輸入代替促進、資本集約技術促進、外資規制といった従来のインセンティブを改める。
- * 農業政策
 - ・ 農業投入財の流通、価格のデ・レギュレーション
 - ・ 農産物の流通、価格のデ・レギュレーション
 - ・ 輸出税の廃止（但し、丸太を除く）
- * 公共セクター
 - ・ 税制改革
 - ・ 政府系企業の民営化、合理化
 - ・ 政府系金融機関の改革
 - ・ 公共投資計画の改善
- * 金融改革
 - ・ 金利自由化

- ・銀行再編
- ・中央銀行による商銀監督強化
- ・預金者保護の改善
- ・銀行中間マージンの縮小
- ・リテール貸出し金利への市場金利の適用

これらの構造調整のねらいは、言うまでもなくフィリピンの経済効率を高めることにあり、それにより、マクロバランスの長期的回復を目指すことにあった。より具体的には、公的赤字の縮小、効率的資源配分の実現、輸出拡大、雇用拡大、外国直接投資の流入拡大などが課題とされた。そのための方法としては、輸入自由化、関税引き下げなどによる実効保護率(EPR)の引き下げ、競争的為替レートの採用、産業の寡占構造の打破、政府規制の縮小、公的セクターの縮小などが追求されている。それはつまり、市場メカニズムの強化と競争の促進をはかることにほかならない。

フィリピンで進められつつある、こうした構造調整は、①経済活動における政府の役割の低下、②利権の削減、③外資の経済における影響力の増大、④保護に守られてきたエリート層の基盤の動揺とエリート層の意識変革、などをもたらすという意味をもっている。

(2) 構造調整の評価

これまでフィリピンで行われてきた構造調整の総合的評価を現段階で行うには、まだ、多くの困難がある。というのは、たしかに SAL I は、1980年から、SAL II は1983年からそれぞれ実施に移されたが、途中で経済危機による中断があり、改革が本格化したのは、1986年以降のアキノ政権下で、その実際の効果を見るにはあまりにも時間が短かすぎ、関連データも不足している。また、改革が開始されたタイミングは、第二次石油危機直後で、しかも、中南米の金融危機に端を発する国際金融上の激変がみられるなど、大変な逆境のなかであったこと、さらに、アキノ政権下においても、度重なる軍の反乱など政治不安が続いたことなどから、構造改革のプラス、マイナスを純粋に分析することが困難であると言う理由もあ

る。

ここでは、貿易政策改革、工業インセンティブ改革が実効保護率や投資のパターンにどのような変化を与えたか、また、実質実効為替レートの変動とそれが輸出に与えた影響を紹介するにとどめる。

(1) 実効保護率の変化

表10は、1985-88年にかけての産業別のEPR(実効保護率)の変化を示したものである。1986年以降の関税率の若干の変動と輸入自由化により、輸入財全体のEPRは、1985年の102%から88年に75%に低下をみた。しかし、依然として、高水準にある。農業や鉱業に比べ、製造業の保護水準は高く、反輸出のバイアスは依然として強い。

表10 産業別EPR(実効保護率)の変化(1985-88年)
(単位：%)

産 業	1985	1988
全 産 業	49	36
輸 出 財	-6	-4
輸 入 財	102	75
農 林 漁 業	9	5
輸 出 財	-8	-6
輸 入 財	80	49
鉱 業	-0.2	-2
輸 出 財	-8	-9
輸 入 財	24	19
製 造 業	73	55
輸 出 財	-4	-1
輸 入 財	107	80
食 品 加 工	34	30
飲 料・タ バ コ	45	43
繊 維・履 き 物	70	22
木 材・木 工	15	21
紙・ゴ ム・プ ラ ス チ ッ ク	240	108
化 学 品	153	120
非 金 属 鉱 物	160	159
金 属	180	55
機 械 機 器	240	169
雑 製 品	167	50

(出所) E.M. Medalla, An Assessment of Trade and Industrial Policy, 1986-1988, PIDS, Jan. 1990

(ロ) 工業インセンティブ改革の影響

工業インセンティブは、1983年の新投資法のもとで抜本的な変化をみた。1987年の新投資法は、基本的には83年投資法の思想を受け継いでいるが、若干、旧来のインセンティブ・システムに戻った部分もある。しかし、従来の、輸入代替指向、資本集約指向からは大きな変化である。この改革のもとで、輸出産業への投資拡大と新規プロジェクトの平均資本コストの低下をもたらしている。1988年の新規・拡張プロジェクト件数（BOI 認可ベース）の88%、金額の57%が輸出産業に向けられた。

表11は、1981-88年のBOI認可プロジェクトの平均コストおよび資本装備率（ K/L ）の推移を固定価格（1981年=100）で見たものである。資本装備率は、1983年の投資法改正以来、大きく低下し、87年の新投資法のもとで若干上昇しているが、それでも1983年依然と比べると、小さなものにとどまっている。

表11 投資認可プロジェクトの平均コスト、資本装備率の推移（1981-88）（1981年実質価格ベース）
（単位：1,000ペソ）

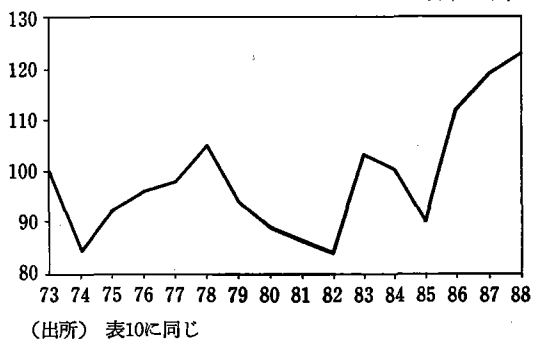
年	件数	資本装備率 (K/L)	一件当たり コスト
1981	193	213	58,882
1982	143	472	93,508
1983	143	219	42,954
1984	121	104	32,816
1985	136	53	9,401
1986	114	38	8,817
1987			
83年投資法下	230	46	9,928
87年投資法下	181	57	10,511
1988	616	87	18,161

（出所）表10に同じ

(ハ) 為替レートの変動と輸出

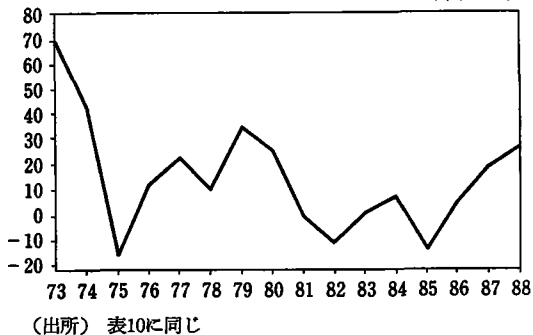
図3は、1973年を基準としたペソの実質実効為替レート指数（100以下はペソの強含み）の推移を示し、図4は、輸出増加率を示す。これらの図は、両者のかなり強い相関関係を示している。1986年以降、ペソの実質実効レートは切り下がり、それが輸出の増加をもたらした。しかし、

図3 ペソの実質実効為替レート指数の推移（1973-88）
（1973年=100）
（単位：%）



（出所）表10に同じ

図4 フィリピンの輸出増加率の推移（1973-88）
（単位：%）



（出所）表10に同じ

1986-88年のペソの下落は、必ずしも、輸出競争力を保つための意図的な為替レート政策によるのではなく、ペソがドルにペッグし、たまたまドルがこの期間下落したことによる。1989年からは、ドルの評価につれて、ペソの実質実効レートも評価され、その結果、輸出の伸びが鈍化するという結果を招いた。

以上、フィリピンの構造調整のうち、貿易、投資政策にかかわる部分の構造調整がフィリピンの保護水準や投資パターン、輸出に及ぼした影響をみてきたが、たしかに、構造調整が一定の前向きの変化をフィリピン経済に与えつつあることは認められる。しかし、それがフィリピンの生産性にどのようなプラスの影響をもたらしているのかは、まだ必ずしも明らかではなく、今後の研究をまたねばならない。

なお、次にこれまでの構造調整について、若干

の感想を述べておきたい。第一に、これまでの改革は、政策改革が中心で、制度、組織面の改革、つまり実施 (implementation) の側面が比較的ネグレクトされている傾向がある。また、政策改革も依然、ビジネス・エリートの抵抗で骨抜きになっている傾向が強い。

第二に、改革の打撃は、むしろ、経済的弱者に大きかったことがあげられる。例えば、財政改革の一環としての社会保障、福祉関連経費の実質的削減や公共料金の引き上げ、農業金融の欠乏、農産物、中小企業製品など社会的発言力に乏しい層の従事する品目から先に始まった輸入自由化などがあげられる。このため、改革の打撃の大きい経済的弱者の困難さを取り上げ、ナショナリズムを煽って、ビジネス・エリートが改革全体の足を引っ張るという現象もみられる。

第三に、改革を推進しようとする国民の意識形成面での弱さがある。フィリピンでは、一般的に改革推進派と考えられるテクノクラート層が極めて薄いことから、改革によるメリットを享受する層（とりわけ、消費者や輸出生産者）への積極的な働きかけが不可欠である。

第四に、輸入自由化を一律にかつ急激に押し進めるまえに、政府の側に、比較優位や世界の需要動向などをふまえた明確な産業政策ビジョンのようなものがなかったため、将来に可能性のある産業に必要な以上の打撃を与えている可能性を否定できないことである。

3. 今後の開発シナリオをめぐって

すでにみてきたように、フィリピンの経済発展の遅れの主要な原因が、1)国内市場保護のシステムや非効率な政府の介入による市場の歪み、2)環境変化に即応した制度、組織の未発達、あったとすると、開発シナリオは当然これらの問題に焦点をあてたものでなければならない。それとともに、人口政策、土地所有制度、地方分権問題など、上記の範疇に必ずしも含まれない重要な開発上の課題にもふれる必要があろう。

(1) シナリオの前提としてのフィリピンの政治、経済、社会の特質

1980年以降、世界銀行主導で行われてきた中長期の構造調整政策は、保護や政府の経済への介入を最小限にすることで市場の歪みを是正する方向で行われてきた。フィリピンの望ましい開発シナリオに関する筆者との対談 (1990年11月) の中で、フィリピンのエスタニスラオ財務長官は、香港のような一種のレッセ・フェール型がフィリピンに最もかなっていると述べ、市場メカニズムの回復へ向けて今後、一層取り組む覚悟を示した。

しかし、ここで問題となるのは、フィリピン市場の性格である。第一に、土地所有制度に代表的にみられるような封建的な制度や慣習の存在があげられる。第二に、民間セクターの性格があげられる。フィリピンの企業家の行動様式は、概して、短期の利益指向で、利権追及型であり、良い意味での企業家精神に欠ける傾向があること。極めて個人主義的で、国家利益に対する配慮や社会的責任に欠けるきらいがあることを考慮する必要がある。このようなフィリピン市場の特質を考えると、民間主導で、レッセ・フェール型のモデルのもとでは、フィリピンの経済社会の矛盾は放置され、却って拡大しないかと言う疑問が残る。封建的制度や慣習を変革するモダナイザーとして、また、社会的公正や長期的視点からの産業構造ミックスを得るために、政府が果たすべき経済的役割はフィリピンではかなり大きいのではないかと。むしろ、国民大多数の利益を代表することの出来る良心的な政府が出来るなら、そのももて、強力な政府のリーダーシップにより、経済社会改革、経済発展戦略を推進するほうがフィリピンにかなっているようにさえ思われる。

しかし、台湾、韓国あるいは他の ASEAN 諸国のように、封建的政治勢力から比較的自治、独立を保った強力な政府がフィリピンにおいて誕生しうるかについては悲観的にならざるを得ない。また、行政を担う官僚が「家産制官僚」(patrimonial bureaucracy) の体質を強くもっていることにも問題がある。1972年に戒厳令をしき、一

種の開発独裁をねらったマルコス政権の例は示唆的である。この政権の誤りは、「新社会運動」の名のもとに、経済社会改革を目指しながら、結局、オリガルキヤビジネス・エリートから独立した政策を遂行できなかっただけでなく、自ら、政権の取り巻き達とともにビジネス・エリートに仲間入りする道を選択したことにある。そして、そのうち国有財産を私的な家産と同一視し、家族や一族郎党の繁栄を何よりも優先させる「家産制官僚」政権へと変貌していった。

(イ) 「東アジア型開発モデル」の適用可能性について

次に、近年、援助行政や開発経済学にかかわる人々の一部でしばしば話題となる、韓国、台湾型のいわゆる「東アジア型開発モデル」が他の開発途上国に適用可能か否かと云うテーマについて、それがフィリピンに対しても適用可能か若干の検討を加えたい。東アジア型モデルの定義にはいろいろな意見があるが、ここでは、仮に以下のような政策・制度のパッケージと考えることとしよう。

東アジア型開発モデル

- ・農地改革実施。農業の生産性向上への努力
- ・「外向き」の工業化戦略（実効保護率、直接的輸入規制の有無、輸出インセンティブの利用、為替レートの過大評価の程度により定義）
- ・小さい公的セクター、しかし、政府の強力なリーダーシップ（官民協調）
- ・優れた官僚制度
- ・産業政策の採用（長期的視野からの戦略産業育成）
- ・高貯蓄率、高投資率（勤勉、儉約、個人より集団の目標優先の儒教の影響も）
- ・堅実なマクロ政策（負債に対する思想）
- ・高い教育投資（特に科学技術教育）
- ・内外の競争重視
- ・競争的労働市場
- ・権威主義的政権（人権、民主化より政治の安定、経済成長の価値を優先）

（出所） Bela Balassa, "The Lessons East Asian Development", Paul W. Kuznets, "An East Asian Model of Economic Development" in "Economic Development and Cultural Change", Vol. 36 No. 3, The University of Chicago Press, April, 1989 などより作成。

さて、このような東アジア型モデルのうち、フィリピンにコピーが可能と思われるのは、政策面に係わる部分、例えば「外向き」の工業化戦略、農業生産性向上への努力、小さな公的セクターなどの諸政策である。しかし、モデルの模倣に際して問題となるのは、人々の価値観や制度的側面である。個人より集団の目標を優先させる奉公の精神に富む官僚による強力なリーダーシップ、保守的な封建勢力から独立した政府、官僚、国の方針に比較的忠実な、勤勉かつ儉約精神に富む一般大衆などがそれにあたる。もちろん、こうした文化的、制度的側面は、多分にその国の発展段階と係わる場所があり、固定的に見ることは危険であるが⁽¹⁶⁾、これらの側面の差を考慮にいれずに、単に工業化戦略のみをコピーすることが長い目でみてどの程度有効か疑問無しとしない。また、仮にモデルの摘み食いが一部有効としても、その成果はあくまでも東アジア諸国が達成したそれにおよばないおそれが強いのではないか。それよりも、フィリピンの文化的特質にかなった別の開発モデルを追及すべきなのかも知れない。

(ロ) エリート保護システム変革の方策について

いずれにしても、国内市場保護（エリート保護）のシステムがフィリピンの経済発展を阻害してきたとみられる以上、フィリピンの開発モデルは、これの転換を促進するものではなくてはならない。問題は、フィリピンが約30年以上も保護の歪みを引きずってきた背景に、その政策転換に強く反対する強力なビジネス・エリートの存在があり、現在でも彼らが引き続き改革の足を引っ張っているとすると、フィリピンにどのような政策オプションがあるのかという点にある。

フィリピンの問題は、封建エリートがそのままビジネス・エリートとして強化され、「内向き」の政策に固執して、目を外に向けることをしなかったことおよび、封建エリートに対抗して、政策転換を主張する近代化勢力が育たなかったことである。つまり、封建エリートが余りに強大過ぎて、軍、テクノクラート、新しいタイプの産業資本家、

自営農民などが育たなかったと言い換えても良いだろう。

ビジネス・エリート保護の政策を抜本的に改革するには、本来、国内に従来の政策に反対する対抗勢力が生まれ、その力が旧支配勢力に十分対抗できるほど強固にならなければならない。愛国心に富むテクノクラート官僚、輸出産業、自営農民、中小企業、比較的保護の薄い輸入代替工業、都市中間層などがその対抗勢力となりうる。しかし、対抗勢力は現行システムの改革や経済発展なしには強化されない。東アジアや他の ASEAN 諸国では、70年代以降の経済発展の過程で、テクノクラート、都市中間層、輸出産業などの勢力が強化されたが、フィリピンでは、1980年代の経済危機の過程でせきかく育ちつつあったこれらの勢力が後退した感すらある。

問題は、いかに改革を推進するかである。1980年代に入ってからフィリピンの構造改革のイニシアティブは、残念ながら、世界銀行、IMF および USAID がとった。それを、フィリピンの中央銀行、財務省、および NEAD (国家経済開発庁)の一握りのテクノクラートが支持し、外圧を口実に受け身的に実行に移した形となっている。しかも、フィリピンでは、こうした改革が、同国が経済危機に陥って初めて可能になった点を見逃すべきではない。既得権を守ろうとするビジネス・エリートの抵抗が強く、フィリピンで外圧が効を奏するのは、そうした時のみであることを再認識しておく必要がある。

しかしながら、1980年代における世界銀行主導下のこれまでの改革は、たしかにエリートの基盤をゆるがせ、彼らの意識を若干ながら変えつつあることも否定できない。USAID、マニラ事務所のドイスター博士によると、1983-85年の経済危機後、輸出産業に目を向ける企業家が増え、フィリピン商業会議所のリーダー構成も従来の輸入代替産業従事者から輸出産業従事者へと変化しているという⁽¹⁷⁾。

今後、未だ不完全な改革を一層進める必要があるが、国内の改革推進勢力が弱体である現状を考えると、かなりの限界はあるものの、これまでの

ように世界銀行、IMF および 援助国側が構造改革を迫るという以外に実行可能な良い方法はないように思われる。パンテ前 NEAD 次官によると、外国援助機関がコンディショナリティを付けて改革を迫るため、それがナショナリズムを煽り、かえって改革が円滑に進まないという⁽¹⁸⁾。しかし、フィリピンのテクノクラートや経済学者の中には、改革の実現のためには外圧が不可欠との認識を持つものも少なくない。こうした意見の差は、フィリピンの改革推進派としてのテクノクラートなどの力をどう評価するかによって生じているように思われる。

もちろん、外圧をかける側にも配慮すべき点が多い。十分な政策対話により、フィリピン当局側に改革プログラム遂行に対する確信と熱意を持たせること、改革の副作用が経済的弱者に与える影響を緩和し、改革反対勢力が経済的弱者の困難を理由にナショナリスティックな反対を煽るようなスキを作らないことなどが重要である。

(2) 90年代の開発戦略と日本の対比援助の在り方

①巨額の対外債務とその返済負担により、毎年10億ドル以上にのぼる資源の純流出 (net resource outflow) が続く、見直しにあること、②1989年に GDP の約25%に達した巨額の国内債務とその返済負担、③MAI (多国間援助構想) を中心とする諸外国の対比援助の枠組みの存在、④米国の対比関心の薄れ (在比米軍基地の縮小と段階的撤退による)、⑤通貨調整後の日本、NIES 諸国による工場再配置の動き、⑥米国の輸入の長期停滞傾向、⑦原油価格の長期不安定、などのフィリピン経済の抱える諸問題やフィリピンを取り巻く客観情勢をふまえると、フィリピンの90年代の開発戦略の目標は、次の諸点に置かれるのが望ましい。

つまり、①債務返済の伸びを上回る持続的経済成長と輸出拡大、②労働力の伸びを上回る雇用拡大、③合理化および税収強化による公的セクターの赤字縮小、④貧困、所得格差、地域格差の是正である。

この目標を実現するための戦略は、①保護、規制による市場の歪みを是正し、フィリピン内外における競争を促進すること、②中央銀行の独立性を強化し、安定したマクロ・マネジメントを図ること、③経済に係わる諸制度のパフォーマンスをチェックし、再建を図ること、④官僚システムを合理化し、活性化を図ること、⑤過度の中央集権体制を改め、思い切った地方分権を図ること、⑥農地改革を含め、農村開発を強化すること、⑦劣悪化したインフラを整備すること、⑧人口政策を強力に実施すること、⑨環境保護対策を強化すること、などに力点が置かれる必要がある。

①に関しては、より具体的には、次の点が重要である。①競争的為替レートの維持、②輸入自由化、関税引き下げの一層の促進、③輸出促進的あるいは中立的投資インセンティブ・システム、④価格規制の撤廃、⑤広範な業種における新規参入促進のためのデ・レギュレーション、⑥競争的労働市場の創出、⑦金融市場の自由化、⑧外資規制の大幅緩和、⑨公的セクターの合理化と民営化。

③の諸制度の見直しに関しては、さしあたり、次の諸制度の見直し、強化が不可欠と思われる。①税制度（徴税システムの強化を含む）、②金融制度（特に輸出促進、中小企業、農業金融の整備）、③輸出入、通関、出入国管理制度、④医療、保健、社会保障制度、⑤科学技術を中心とする教育およびその普及制度、⑥賃金および労使関係に係わる制度、⑦経済紛争に係わる司法制度、⑧地方自治制度、⑨法の執行に係わる諸制度。

日本の対比援助の在り方

日本の援助は、従来、「要請ベース」で行われてきたが、このため、援助が相手国の既存システムの改革を遅らせ、あるいはそれを強化する役割を果たしてきた側面があることも否めない。というのは、多くの開発途上国において、政府の「要請」は、その国のもっとも影響力のある階層や勢力の意向をより多く反映させる傾向がみられるからである。また、援助プロジェクトがフィリピン側の管理運営能力の弱さ、官僚主義、あるいは財政困難による維持管理不足などから必ずしも有効

に活かせなかったケースもないではない。

相手国のニーズに応えるという意味で、「要請ベース」という大枠は崩せないとしても、今後の対比援助は、日本側が対比援助戦略を策定し、その戦略方針の枠内でのみ、フィリピン側の「要請」に応ずる形をとることが重要かと思われる。対比援助戦略は、すでに述べたフィリピンの開発シナリオに沿ったものであることはいうまでもないが、これまでの対比援助が有償、無償を含め、ハードの外貨部分の供与というところに相当の比重が置かれてきたのをかなりの程度改める必要もあろう。ソフト面とくにフィリピンの制度、組織面の見直し、整備により力を入れる必要がある。この面での世界銀行やIMFの取り組みは遅れている。その理由は、すでに述べたように、この領域が経済学だけで捉えられない厄介な分野であることに加え、欧米の制度を他の文化を持った開発途上国へ移すことに対する自信の無さもあるかも知れない。この点で、欧米の諸制度を消化しながら独自の制度、組織を発展させてきた、かつて開発途上国であった日本の経験や制度がとくにモンスーン・アジア諸国により適応性がある可能性はある。

援助戦略を効果あらしめるために、世界銀行やIMF、USAIDのようにコンディショナリティ付きでプログラム援助を推進する方法もあるが、日本はすくなくとも近隣アジア諸国においては、このような方法は採るべきではないと思われる。とくに、コンディショナリティが既得権益層の盤基をゆるがすようなテーマに関してはなおさらのことである。しかし、フィリピンにおいては、こうした分野での改革が不可欠であることを考慮すれば、日本が世界銀行と協調融資を行うことでこの改革を支援することは重要である。それとともに、独自のコンディショナリティを付けないとしても、バイラテラルな援助供与にあたって、世界銀行、USAID、ADB（アジア開発銀行）などの他の援助機関との援助目標の十分なすり合わせが不可欠であるほか、政策対話を充実させ、フィリピン政策当局の理解を得ることが重要である。

また、フィリピン側の開発政策プランニング、援

助プロジェクト発掘、立案、モニタリング、評価を担当する政府機構（NEAD および ラインの中央省庁と地方の州政府）の弱体さや調査の欠如が、プロジェクト選定にあたって、政治家の介入を許し、未熟で必ずしも緊急度の高くないプロジェクトを生んでいることを考えると、開発プランニングに関する機関の強化、研究、調査に関する支援が不可欠と思われる。（1991年7月末記）

注

- (1) 世界銀行, 世界開発報告1990, 1990年6月。
- (2) Harry T. Oshima, "Economic Growth in Monsoon Asia" University of Tokyo Press, 1987, p. 200.
- (3) 一人当たり GNP の増加にもかかわらず、フィリピンの労働者の実質賃金が低下した理由は、労働力人口の急速な増加とこの間の高い潜在失業率により一部説明できる。農村セクターが追加労働力を吸収できないばかりか完全雇用を提供できず、農村から都市への労働力移動が促進された。これが都市部の労働賃金とともに、未熟練労働者の名目賃金を抑制した。実質賃金の低下は、婦女子や高齢人口の労働力人口への参入を促し、これが労働力供給の急増をもたらした。もう一つの理由は農業セクターの労働生産性が農村人口や労働力人口の伸びを下回ったせいとみられる。この点に関しては、Harry Oshima, Elizabeth de Borja and Wilhelmína Paz, "Rising National Income Per Worker and Falling Real Wages in the Philippines in the 1970s", Conference on Development Alternatives and Prospects, Dec. 5-6, 1986 に詳しい。
- (4) Edna A. Reyes, Edwin Milan and Ma. Teresa C. Sanches, "Employment, Productivity and Wages in the Philippine Labor market:" PIDS, Feb., 1989 より計算。
- (5) World Bank, Background Papers, "The Poverty Challenge in the Philippines", March 3, 1988.
- (6) J. Encarnacion, et al., "Philippine Economic Problems in Perspective" University of the Philippines, School of Economics, March 1976, p. 274.
- (7) John H. Power, "Investment Incentives in A Protection Regime: The Philippines", Jan., 1990.
- (8) G. P. Sicat によると、フィリピンの労働法が、他のアジア諸国と比べ、先進的であったことが、企業家の選択を労働節約的に向わせた側面も大きいという。G. P. Sicat, "Economic Policy and Philippine Development", University of Philippine Press, 1972, p. 13.
- (9) 例えば, ① Report to the President of the United States by the Economic Survey Mission to the Philippines, Washington, D. C., October 9, 1960, ② ILO, "Sharing in Development: A Programme of Employment, Equity and Growth for the Philippines", 1974, ③ World Bank, "The Philippines: Priorities and Prospects for Development", June 1976 などがある。
- (10) 米国の植民地下および戦後の米比通商協定(1946-55年ベル通商法, 1955-74年ラウレル・ラングレー協定)のもとで、米国資本のフィリピン進出は、製造業、農業、金融、公共事業など多岐にわたった。この米国資本がフィリピンのビジネス・エリートとともに、これまで享受してきた独占的立場を維持するため、改革や政策変更に対抗してきた可能性も否定できない。
- (11) Harry. T. Oshima, "Economic Growth in Monsoon Asia" op. cit., p. 219.
- (12) Ronald Findlay, "Trade, Development, and the State" in G. Ranis and T. D. Shultz ed. "The State of Development Economics", Oxford, Basil Blackwell, 1988.
- (13) 戒厳令後のマルコス政権下において、政府が経済介入を強めた背景には、第一に、「新社会運動」により、「一握りのオリガルキが支配する」フィリピンの政治経済社会を変革しようとしたマルコス大統領の当初の意図があった。もちろん、この意図の背景には、長期政権を維持しようと言う戦略が隠されていた可能性も否定できない。第二に、1973年の石油危機による激しいインフレ、エネルギー危機などの経済混乱が政府による経済統制を促した側面もある。第三に、国内の反乱勢力にたいするレジリアンスを強めるため、政府主導の開発を強力に進めようとの意図もあったとみられる。また、この時期は、他の ASEAN 諸国との競争意識が強烈に示された時期でもあった。
- (14) Richard Hooly, "Productivity Growth in Philippine Manufacturing", PIDS, Manila, 1985.
- (15) Romeo M. Bautista, "Inflation in the Philippines" in the J. Encarnacion "Philippine Economic Problems in Perspective" op cit.
- (16) 例えば、儒教の倫理はウェーバー以来、長いこと資本主義の倫理にそぐわないと考えられてきたが、日本や他の東アジア諸国の経済発展の成功から、最近ではこれが逆に見直されている。
- (17) 1990年11月に於ける筆者のインタビューによる。
- (18) 同上