

経 済——新自由主義の深化——

はじめに

フィリピン経済は1980年代から1990年代にかけて成長と後退を繰り返す不安定な状態が続き、成長軌道に乗ったのは2000年代になってからである。1980年代半ばの政治経済危機は大きな傷跡を残し、そこからの再建と再生に時間を要した。1990年代は自由化、規制緩和、民営化を進めて政府の経済への介入を極力排し、2000年代半ばには再び悪化していた財政を立て直して安定成長につなげた。一方で、この間の経済社会は不均衡な状態が続いた。サービス業に偏った産業構造、経済活動が都市部に集中する地域格差、それに大きな所得格差と改善の遅い貧困率など、マクロ経済の好調さが地方経済や家計のレベルで強く実感できていない。そうしたなか、ロドリゴ・ドゥテルテ政権（2016-2022）が誕生した。

ドゥテルテ政権の施政方針を示した『フィリピン開発計画 2017-2022』（NEDA 2017）によれば、経済政策の大柱は投資環境を改善し、良質な雇用創出を伴う投資拡大と経済成長につなげるというシンプルなものである。貧困者のいない社会を目指すという長期ビジョン『AmBisyon Natin 2040』（NEDA 2016）¹⁾の実現に向けた取り組みの一環で、彼らの経済的自立につながる良質な雇用創出こそが貧困対策にもなるという認識である。投資拡大の前提となる投資環境の改善に焦点を当て、とりわけインフラ整備に注力した。他にも、外資規制の緩和や行政手続きの簡素化、税制改革などに取り組んだ。

1) アキノⅢ政権が作成したもので、ドゥテルテ政権が2016年10月に承認した（行政命令第5号）。

さらに、ドゥテルテ政権は公共の利益を優先する意識を持ち続けた政権でもあった。政府の不利益を是正し、既得権益層の利権にメスを入れるなど、政府と市場が適切に機能し、公共の利益が侵害されないような環境整備にも取り組んだ。大統領自身が個々の事案に関心を示すこともあり、利害当事者の抵抗にあいながらも押し通した。ただし、時に事前調整なしの強硬な手法には非難も高まった。

ドゥテルテ大統領をポピュリストだと指摘する向きもあるが、ポピュリスト政権はその政策志向により極端な再分配政策による財政支出の拡大や金融政策への介入によって中長期的にマクロ経済の不安定化を招くことが多いとされる (Dornbusch and Edwards 1991; Rodrick 2018; Funke, Schularick and Trebesch 2020)。強権的な政権はなおさらその傾向が強くなることが想像できよう。しかし、ドゥテルテ政権は財政規律に配慮し、マクロ経済の安定性を重視した経済運営を心掛けた。大統領による経済への関心が全般的に低かったことに加え、財政規律重視で自由主義的志向をもち、改革意識の強い経済閣僚²⁾に経済運営を任せるというスタイルを貫いたことが大きい。こうしたドゥテルテ政権の経済分野における取り組みを本稿では整理した。

構成は次のようになる。第1節では1986年民主化後の経済動向を振り返る。第2節では投資環境の改善に注力したドゥテルテ政権の経済政策を取り上げ、第3節では公共の利益を意識した政権でもあったことを、いくつかの事例とともに紹介する。ドゥテルテ政権発足前後は好調が続いていたフィリピン経済だが、政権終盤はコロナ禍で失速した。ドゥテルテ政権のさまざまな取り組みはフィリピンにとって道半ばにすぎず、政策効果が強く実感されないまま政権交代となった。

2) 本稿での経済閣僚とはおもに財務長官、予算行政管理長官、国家経済開発長官を指す。閣僚ではないが、中央銀行総裁も含む場合が多い。

1 民主化後の経済動向

1-1. 再建、再生を経て成長軌道へ

1986年エドサ政変後のフィリピン経済は、フェルディナンド・マルコスSr.政権（1965-1986）が引き起こした政治経済危機からの再建に始まった。政権を引き継いだコラソン・アキノ大統領は前政権からの「負の遺産」を抱え込み、その解消に追われた³⁾。既得権益層による国家資源の占有と巨額の対外債務はとりわけ深刻で、コラソン・アキノ政権（1986-1992）は農地改革や貿易投資の自由化に着手したが、それらは既得権益層との闘いでもあった。また、世界銀行やIMFなどの支援のもと、政権を通じて債務再編と財政・経済再建に取り組み、国際社会からの信頼回復を目指した。ただ、相次ぐクーデター未遂事件、ピナツボ火山の噴火、電力不足などにより政権終盤に経済が失速した。次のフィデル・ラモス政権（1992-1998）は、前政権から続いていた電力不足問題を解決し、自由化・民営化・規制緩和や税制改革を進めて経済再生に導いた（川中 2005）。債務再編も進み、1993年に新中央銀行法⁴⁾の制定によって金融政策の独立性が増し、1995年にはIMF 8条国に移行して為替取引が自由化されるなど、経済運営の自立性も高まった。その他、AFTA-CEPT発効（1993年）やWTO加盟（1995年）、APEC首脳会議開催（1996年）などで国際市場に参入していくが、1997年に起きたアジア通貨経済危機で再び経済が失速した。景気悪化の最中に成立したジョセフ・エストラダ政権（1998-2001）は、貧者の味方として登場するも、2001年のエドサ政変Ⅱにより短命で終わった。

ここで改めてフィリピンの実質GDP成長率を確認しよう。1980年代から2000年代初めにかけて成長と後退を短期間で繰り返し、不安定な時期が長く続いた（図2-1）。とくに1997年のアジア通貨経済危機まで東南アジアの他の国が海外直接投資の流入に牽引される形で高成長を続けるなかフィリピンのみ低迷し

3) マルコスSr.政権からコラソン・アキノ政権の経済に関する説明については浅野・福島（1988）、福島（1990）、浅野（1991）を参照している。

4) 共和国法第7653号。

た⁵⁾。

エドサ政変Ⅱで副大統領から大統領に昇格したグロリア・マカパガル・アロヨ政権(2001-2010)は、2004年の再選を経ておよそ9年間の長期政権となった。エストラーダ政権下で再び拡大した財政赤字と通貨ペソの下落で増大した公的債務、それに規模が不明確な偶発債務の存在を認知し、財政再建に取り組んだ⁶⁾。経済運営では自由化路線を継承し、フィリピンにとって最初の包括的な二国間協定となる日比経済連携協定(JPEPA)を締結した⁷⁾。政権後半は支持率の急落に直面したが、フィリピン経済が成長軌道に乗ったのはこのアロヨ政権下であるといっている。年率5%を超える経済成長が続くようになり、外生要因による一時的な落ち込みがあってもすぐに回復した(図2-1)。続くベニグノ・アキノⅢ政権(2010-2016)は、マクロ経済の安定性を重視した経済運営を優先した。財政赤字のさらなる縮小で財政の健全化を進めた結果、2013年にはソブリン債が主要格付会社より相次いで投資適格級に格上げされた。さらに、官民連携(PPP)によるインフラ整備や製造業の再興に取り組む姿勢をみせてフィリピンのイメージアップをもたらし、外資流入の増加と高成長の持続につなげた⁸⁾。その好調な経済を引き継ぐ形で、2016年にドゥテルテ政権が誕生している(Clarete, Esguerra and Hill 2018)。

以上、1986年エドサ政変後の経済政策の方向性は、政府介入の軽減に努めてきたことであるといえるだろう。もちろん、政府介入が完全になくなったわけではなく、出資規制⁹⁾や保護の度合いが強い政策、一部の産業をターゲットにした優遇制度などが残る。こうして経済自由化が進むなか、実際の投資活動を確認すると図2-2のようになる。1970年代のマルコスSr.政権時に高かった投資率は政治経済危機時に大きく減少し、1986年民主化後にやや回復するも、20%を下回

5) この時期は「アジアの病人」とも揶揄された。

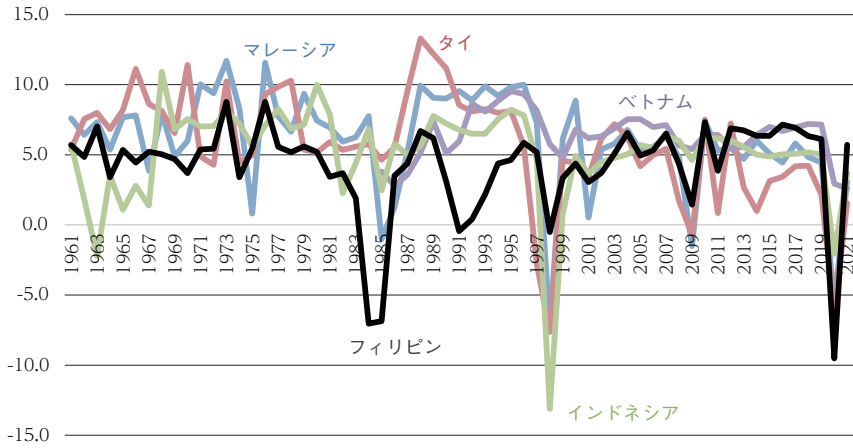
6) 2004年に「財政危機」宣言をした。財政立て直しに取り組む決意を国内外に示したもので、債務不履行に陥ったわけではない。

7) 2004年交渉開始、2006年締結、2008年に発効した。

8) 世界銀行からもフィリピンが「上昇する虎」として評価されるようになった。<https://www.worldbank.org/en/news/speech/2013/02/06/Philippines-Development-Forum>

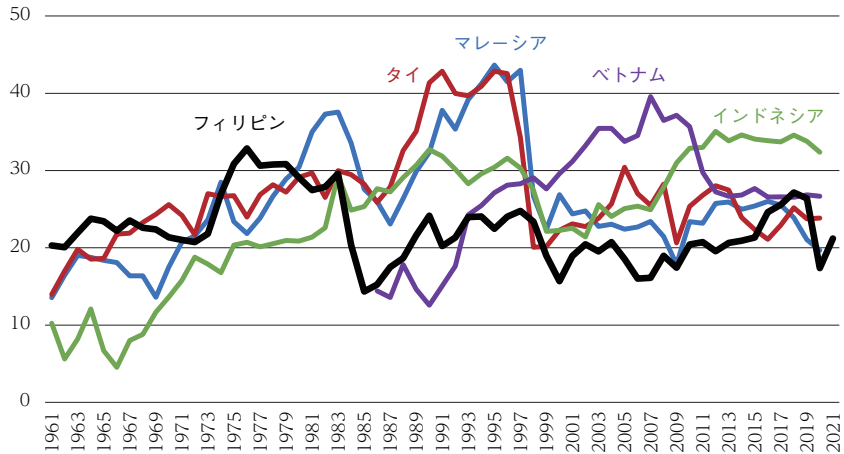
9) 1987年憲法が国民主義的かつ保護的で、一部の分野に出資規制を設けている。

図2-1 東南アジア5カ国の実質GDP成長率(%)



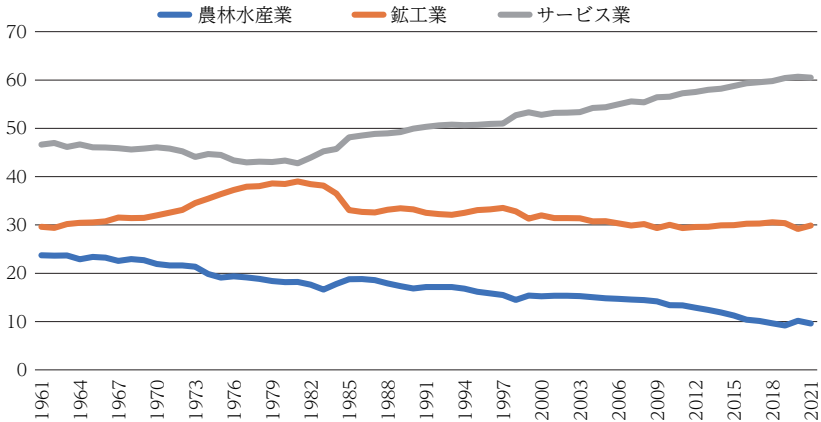
(出所) World Bank, World Development Indicatorsより作成。

図2-2 東南アジア5カ国の投資率(%)



(出所) World Bank, World Development Indicatorsより作成。

図2-3 主要産業の割合(%)



(出所) Philippine Statistics Authority, National Accountsより作成。

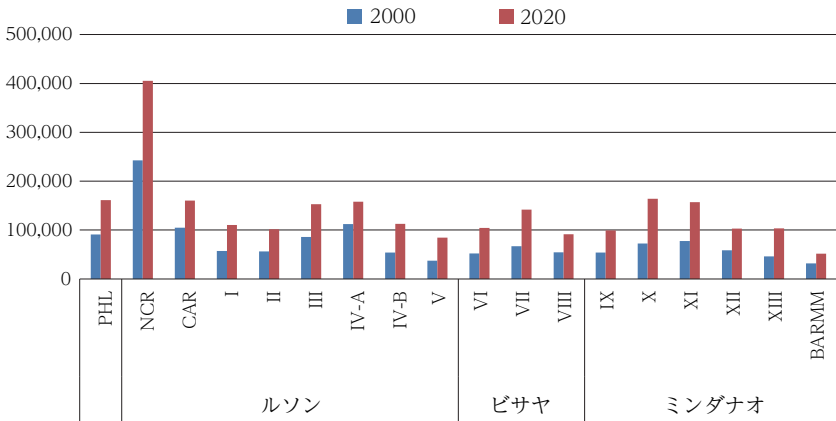
る時期もあるなど、東南アジア5カ国のなかで最も低い状態が続いた。ただ、この間にも経済成長がみられることから、フィリピン経済が消費牽引型であることを示唆している。投資率が上昇し始めるのは2010年代のアキノⅢ政権になってからで、その持続とさらなる拡大をドゥテルテ政権は模索することになった。

1-2. 不均衡な経済構造

1986年エドサ政変後のフィリピン経済は不均衡な成長を続けてきた (Balisacan and Hill 2003; Canlas, Khan and Zhuang 2009)。産業構造はサービス業の拡大、工業の停滞、農林水産業の低下が続き、結果としてサービス業偏重型になった (図2-3)。1950年代終わりに30%に達していた工業部門の割合は、当時の東南アジア諸国のなかで最も高く、マルコスSr.政権下では工業化にも取り組んでいた。ところがその工業化は持続せず¹⁰⁾、1986年民主化後は工業よりもサービス業が拡大した。上述したようにマクロ経済が不安定であったこと、6年ごとの政権交代で長期の経済政策がなく、予測不可能性の高さや投資環境の悪さが、投資回収が早くて短期的利益を得やすいサービス業の拡大をもたらしたと

10) 詳細は福島 (1990) 参照。

図2-4 地方別1人当たり実質GDP(実質ペソ)



(出所) Philippine Statistics Authority, Regional Accountsより作成。

(注)横軸は各地方。PHLは全国平均、NCRは首都圏、CARはコルディリエラ地方、BARMMはバンサモロ・ムスリム・ミンダナオ自治地域を指す。

考えられる。とりわけアロヨ政権下ではIT-BPM産業が急拡大し、高学歴者に人気の就労先として定着した¹¹⁾。ただし、サービス業には生産性の低い業種もあり、インフォーマルな労働者が多い。そのため、後述するように、よりフォーマルで良質な雇用が期待できる製造業を再興しようとする取り組みがアキノⅢ政権下で開始した。

経済活動もおもに首都圏とその近郊に集中し、地域の偏りがみられる。2020年の実質域内総生産によれば32%が首都圏に集中し、隣接するカラバルソン地方(Region IV-A)が15%、中部ルソン地方(Region III)が11%で、これら3地方すべて合算した広域首都圏は58%となる。産業の偏りもみられ、サービス業の43%は首都圏に集中し、中部ルソン地方とカラバルソン地方を合算すると62%である。製造業は33%がカラバルソン地方に集中し、中部ルソン地方と首都圏を合算して71%となる。一方で農林水産業はミンダナオ地域が37%、ビサヤ

11) Information Technology and Business Process Managementの略。おもにコールセンターや医療情報管理、IT関連のエンジニアリングやソフトウェア開発など、ビジネス管理支援業務を指す。詳細は柏原(2019)参照。

地域が18%で、フィリピンの中部から南部に集中している。また、地域別の1人当たりGDP(実質値)は首都圏が飛びぬけて高く、最も低いバンサモロ・ムスリム・ミンダナオ自治地域(BARMM)とでは約7倍の開きがある(図2-4)。こうした地域格差は緩慢ながらも年々解消されつつあるが、それでもまだ大きい。

その他、フィリピンは所得格差も大きく、貧困率の改善が遅い。良質な雇用が十分に創出されず、海外就労者は減る傾向にない。統計上確認されるマクロ経済の好調さが、地域経済や家計、雇用といった領域で強く実感できない状態が続いている¹²⁾。

ところで、フィリピンには投資優遇制度があり、投資拡大を目指す産業や地域向けに税優遇を付与して投資を誘導する「投資優先計画」(IPP)¹³⁾が発表されている。輸出加工を主とする多数の日系企業が享受しているフィリピン経済区庁(PEZA)による税優遇制度も当計画のひとつに含まれ、フィリピン唯一の“産業政策”といってよい。しかし、その内訳は総花的で、対象となる産業は農業やアグリビジネスからサービス業まで幅広く、効果が小さいことが指摘されてきた(Usui 2011; 2012)。加えて、上述した産業構造や地域経済の偏りを解消してきたわけでもない。そこで、アキノⅢ政権では単に投資を誘導するだけではなく、国際市場で優位性を発揮するような産業発展のためには企業ないし産業全体の国際競争力を高める必要があるとして、産業競争力や産業育成を意識した新たな政策の策定に取り組んだ。最終的に作成されたものが「包括的国家産業戦略」(CNIS)で¹⁴⁾、製造業の拡大とサービス業やアグリビジネスの競争力強化を視野に入れつつ、産業間ないし企業間の連携強化やロジスティクスの改善、人材開発や研究開発の重要性などを掲げた。同戦略を補完するものとして製造業再興プログラムを作成し、さらにその基礎となる産業ごとのロードマップも作成した¹⁵⁾。またその

12) 貧困問題や所得格差、雇用については第3章で取り上げる。

13) 根拠は1987年の包括投資法(行政命令第226号)。約3年に一度改定される。

14) 詳しくは貿易産業省のサイト参照。

<https://industry.gov.ph/comprehensive-national-industrial-strategy/>

15) 作成したといいつつも、実際には業界団体などにほぼ丸投げの状態であった。製造業ロードマップは製造業再興プログラムの基礎となった。詳しくは貿易産業省のサイト参照。

<https://industry.gov.ph/manufacturing-resurgence-program/>

一環で、自動車の国内生産拡大と部品産業の振興を意図した包括的自動車産業振興戦略プログラム（CARS）も策定された。それまで経済への政府の介入、とりわけ露骨な産業政策を避ける傾向にあったフィリピンだが、その方針をやや転換したようにもみえた¹⁶⁾。とはいえ、本格的な産業政策らしいCARSを除き、CNISや他のロードマップに沿って政府がより具体的な施策を講じた形跡はほとんどない。出そろった時期がアキノⅢ政権終盤であったことに加え、改善領域が広範囲におよびかつ政策策定を主導した貿易産業省の権限を超えること、そして、政府はあくまで調整役もしくはファシリテーターにすぎず、企業ないし産業の国際競争力を強化するための事業環境を整える役回りに徹する姿勢を堅持していたことなどが背景にある¹⁷⁾。それぞれの産業の状況と課題が集約された各ロードマップは、まさに政府が各産業を知るための情報源であったにすぎない。ただ、こうした姿勢と安定した経済運営がアキノⅢ政権の好感度を上げ、外資流入が増えたともいえる。そしてドゥテルテ政権はこれらの知見を継承したと考えられ、後述するような投資優遇制度の見直しにつながる。

2 ドゥテルテ政権の経済運営

2-1. マクロ経済の安定重視

フィリピンの各政権は発足後、半年から1年以内にフィリピン開発計画を策定し、具体的な数値目標を立てる。同計画は経済分野のみならず、社会やガバナンスのあり方まで広くカバーし、政権の施政方針を示したものである。ドゥテルテ政権も『フィリピン開発計画2017-2022』を発表したが、これまでの開発計画と違うのは、アキノⅢ政権が策定し、ドゥテルテ政権が発足直後に承認した長期

16) 自動車産業に限っては過去にも育成政策が存在した。しかし、大きな成果は出ていない（福永2016）。

17) CNIS策定の中心人物（当時の貿易産業省幹部）からのヒアリングによる。産業政策に懐疑的なフィリピン国内の学識者達に配慮したことがうかがえる話ぶりでもあった。また、CARS策定に着手した背景のひとつに、良質な雇用創出を希望する労働界からの強い働きかけがあったことにも触れていた。

ビジョン『AmBisyon Natin 2040』の実現に近づくための最初の計画と位置づけている点である。同ビジョンでは2040年までに上位中所得国入りを目指し、国民全員が「安定した、快適で、安心な」生活を享受し、貧困者のいない社会にするという方向性が示された。その実現に向けて、ドゥテルテ政権は自らの方針を、①包摂的な経済成長、②信頼できかつ強靱な社会¹⁸⁾、そして③国際競争力のある知識経済の形成のための「基盤固めをする」と定めた。長期計画が欠けるとされるフィリピンにおいて、将来展望をもとに開発計画を策定したのはドゥテルテ政権が初めてである¹⁹⁾。

経済分野に限れば、上記①と③の方針が該当する。とはいえ、政権の焦点はより前者にあり、良質な雇用創出と格差縮小を伴う経済成長を目指した。具体的な目標として、政権が終わる2022年までに上位中所得国入りし、貧困率を2015年の23.5%から2022年までに13%-15%へと引き下げること、そのためには年間の実質GDP成長率目標を7%-8%とすること、そして失業率を3%-5%に引き下げることなどを明示した。こうした開発計画から読み取れるドゥテルテ政権の経済政策の大筋は高成長を継続させ、良質な雇用を創出し、貧困削減につなげるというシンプルなものであったといえよう。その上で、最大の課題はいかに経済の高成長を継続させるかであった。投資拡大をカギとみなしたドゥテルテ政権は、投資環境の改善を政府の役割とし、マクロ経済の安定、インフラ整備、戦略的な貿易政策と財政政策、金融サービスへのアクセス強化、簡素かつ公平で競争力のある税制、競争力強化の促進などに取り組むとした。フィリピンの投資環境の劣位さは国際ランキングでも明らかで²⁰⁾、経済活動の円滑化のために政府はファシリテーターとなるという姿勢を前政権から継承したといつてよい。

18) この方針は、効率的でクリーンな行政、迅速かつ公正な司法、固有の文化や価値の尊重などを意図している。

19) 開発計画は政権途中で修正されることもある。ドゥテルテ政権もコロナ禍で状況が変わったために開発計画を修正した。

<https://pdp.neda.gov.ph/wp-content/uploads/2017/01/PDP-2017-2022-10-03-2017.pdf>

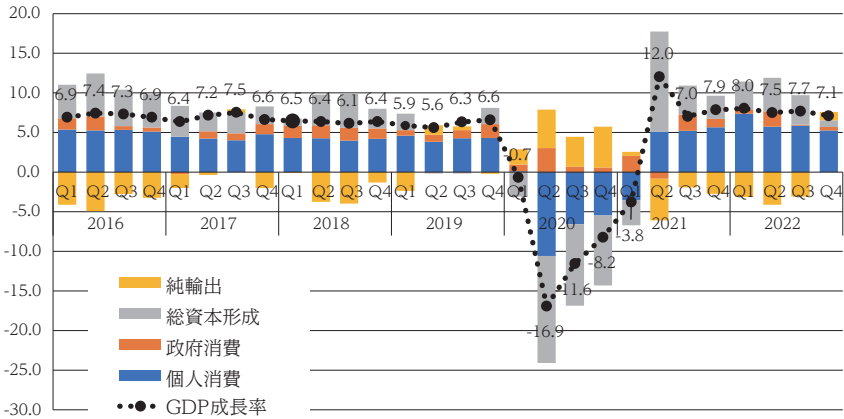
20) たとえば世界銀行のビジネスの容易さ (Ease of Doing Business) ランキングでは、2016年のフィリピンが99位でインドネシア (91位) やベトナム (82位) に劣った。また、世界経済フォーラムの国際競争力指数ランキングでもインドネシアより低く (ベトナムより高い)、インフラに限っては2016年に97位とインドネシア (52位) やベトナム (79位) より劣っていた。

好調な経済を前政権から引き継いだドゥテルテ政権は、財政規律と債務管理を意識しつつ、マクロ経済の安定性を重視した経済運営を常に心掛けた。その背景には、前政権からの継続性と投資適格国となっていた国際信用格付の維持を国内外から期待されていたとともに、安定したマクロ経済環境が投資を促進するという認識があった。実際、2020年に新型コロナウイルスの影響を受けるまで経済は安定かつ好調を維持した。コロナ禍では財政支出が拡大して政府の債務残高が急増したが、国際信用格付は維持され、経済自体は大きくバランスを崩すことなく再生に動き出した。こうしてドゥテルテ政権のマクロ経済運営がほぼ堅実であったのは、大統領の経済面における関心が低かったことに加え、腹心のカルロス・ドミンゲス財務長官を中心とした財政規律重視で自由主義的志向をもつ経済閣僚に経済運営を任せるというスタイルを貫いたことが大きい (Capuno 2020)。財政支出を伴う法案が議会で可決されると経済閣僚がその便益を精査し、ドゥテルテ大統領に拒否権を発動するよう助言することもあった。また、支出圧力が高まりやすい社会政策においては、財源確保を意識しながら慎重に対応した。そして、金融面においてはフィリピン中央銀行の独立性が維持され、健全な金融政策を実施してマクロ経済の安定に寄与した。

ここで、改めてドゥテルテ政権のマクロ経済動向と財政状況について確認しておこう。図2-5は四半期ごとの経済成長率を示したものだが、ドゥテルテ政権の任期中、2020年のコロナ禍による失速を除いて、6%-7%の成長を維持した。ただし、その経済構造は個人消費を中心とした内需主導型に変わりない。投資の寄与度はアキノⅢ政権に増加して2016年にピークに達し、ドゥテルテ政権でもプラスを維持していたが、2019年にかけて若干勢いを失った。2020年はコロナ禍で消費と投資がともに落ち込み、2021年以降は回復期で消費と投資が上向いた。

財政面では2019年まで財政赤字をGDP比3%台以下に抑え、財政規律を維持した。2020年以降はコロナ禍で支出が増え、財政赤字は2020年に7.6%、2021年に8.6%となったが、支出圧力が高まるなかで、国際信用格付維持のために財政規律を意識した。なお、経済閣僚がコロナ禍でとくに気にかけていたのが政府の債務残高である。図2-6に示したように、アロヨ政権の2004年をピークに、2019年は40%を下回るまでになっていたが、2020年以降に急増した。

図2-5 ドゥテルテ政権下の実質GDP成長率とその内訳(%)



(出所) Philippine Statistics Authority, National Accountsより作成。

コロナ禍でも国際信用格付を落とさぬよう、GDP比6割程度を目安としつつ、内外借入のバランスを保った債務管理を心掛けた。

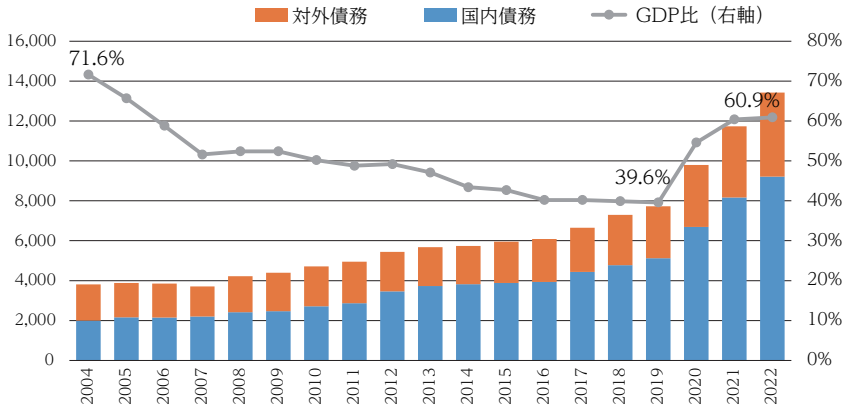
2-2. 投資環境の改善

投資拡大のためには投資環境の改善が必要であると認識したドゥテルテ政権は、インフラ整備を重視し、長らく懸案として残っていた外資規制の緩和にも取り組んだ。他にも法人税の引き下げや行政手続きの簡素化、フィリピン韓国FTAの交渉を進め、RCEP協定に署名するなど、参入障壁を撤廃しかつ市場原理を尊重する姿勢を堅持した政権でもあった。

インフラ整備重視の姿勢は、ドゥテルテ政権発足後1年近く経って発表された「ビルド・ビルド・ビルド」(Build, Build, Build) で改めて明らかになった。「インフラの黄金期」とも称し、インフラ整備に費やす資金を毎年GDPの5%以上²¹⁾に設定した。財源には主として財政資金や政府開発援助などを充て、自前で取り組む意向であった。つまり、財政規律に配慮しながら、インフラ整備には最大限支出するという姿勢である。過去の政権もインフラ整備の重要性を認識していた

21) 当初7%-8%にまで引き上げたいという野心を示していた。

図2-6 フィリピンにおける政府債務残高の推移(10億ペソ)



(出所) Bureau of Treasury データより作成。

が、財源不足のために優先的に取り組む意識が低かったといえる。たとえばアロヨ政権やアキノⅢ政権は大型案件の官民連携（PPP）による整備を掲げ、国内外の民間資本参加に期待したが、その姿勢は製造業やサービス業の海外直接投資の呼び込みとほぼ同じであった。インフラ整備が優先されるのではなく、他の産業と同列に扱われていたのである²²⁾。一方で、ドゥテルテ政権はインフラ整備を何よりも優先されるべき投資環境のひとつに位置づけ、自前での整備にこだわった。上述したように財政的余裕と債務残高比率の減少に加え、中国が早々に支援を表明し、他にも日本や国際援助機関から支援が見込めたことなどがその背景にある。公共性や外部性が大きく、案件によっては巨額の費用がかかり、さまざまな許認可も必要とするインフラ整備を市場に任せては進展しない。また、これまでの経験からPPP事業は案件発掘から事業化調査、競争入札、契約交渉、そして着工までに相当の時間を要し、政府に不利な契約が締結されて偶発債務を抱える懸念もあった。ただし、PPP事業を完全に排除したわけではなく、偶発債務を抱え

22) アロヨ政権はPPP事業を統括する「BOTセンター」を貿易産業省傘下に置き、他産業と同じ扱いにしたことが影響したと考えられる。次のアキノⅢ政権は同センターを「PPPセンター」に改称して国家経済開発庁傘下に置いたが、経済全体において民間との連携を重視していた政権の事情もあり、インフラ整備の扱いもアロヨ政権とほぼ同じであった。

込むことが懸念される民間事業者提案型のプロジェクト（unsolicited project）よりも政府提案型のプロジェクト（solicited project）を優先するという立場でもあった。

ドゥテルテ政権は2017年の「ビルド、ビルド、ビルド」発表当時、旗艦事業を75件あげていたが、政権末期までに案件を複数回修正し、最終的には119件にまで増えた。そのなかには新規追加案件もあれば、削除された案件も当初の半分近くあり、最初の計画が準備不足で野心的であったことが露呈した²³⁾。追加案件は前政権から継続していたものやコロナ禍で優先的に開始されたもののみならず、敬遠気味であったPPP案件も含む。計画当初5件ほどしか予定されていなかったPPP案件は、政権終盤に約30件²⁴⁾に増加した。このように当初計画そのものが大きく変更されたため、政権を振り返ってその成果を正しく評価することは困難である²⁵⁾。なお、119件のうち実際に完成したのは20件ほどで、大きく宣伝したわりには進展が遅かったという指摘が多い²⁶⁾。また、中国支援の案件は当初14件ほどあったが、政権末期までに終了もしくは継続しているものは3件と減少した²⁷⁾。インフラ整備は財源や方法がいかなるものであっても主導権を握るのは基本的に政府であるため、政府の実施能力が問われる結果となった²⁸⁾。

長年の課題であった外資規制の緩和も進めた。焦点は3本の法改正で、ひとつは約85年前のコモンウェルス時代の公益サービス法の改正である²⁹⁾。出資規制のある公益事業のうち、通信、鉄道、有料高速道路事業、航空、海運などにおいて

23) 実現性や採算性の低さから削除したとされる。当初案がかなり野心的であったことを、後に国家経済開発長官も認めている。

24) 政府主導事業とのハイブリッド型も含む。

25) 旗艦事業以外の案件は地方のものを含めると非常に多く、119件だけを取り上げて判断するわけにもいかないであろう。

26) 大半が終了しておらず、着工に至っていない案件も多数ある。

<https://www.rappler.com/business/build-build-build-mapping-duterte-administration-infrastructure-legacy/>, <https://www.rappler.com/business/duterte-build-build-build-program-evolving-list-moving-timelines-end-term/> などを参照。

27) 鉄道事業3件は中国との間で交渉がまとまらず、政権末期にキャンセルした。

28) 海外支援の案件は相手国政府や企業の事情に左右されることもある。

29) 公益サービス法はコモンウェルス法第146号、1936年。改正法は共和国法第11659号、2022年。

100%の外資参入を認めることとなった³⁰⁾。インフラ分野でもあるため、外資参入による良質かつ効率的な事業の拡大が期待されている。2つ目は海外直接投資法の改正である³¹⁾。100%出資可能とする基準を緩和し、中小零細企業の最低規模をそれまでの払込資本金50万ドルから20万ドルへと引き下げた。また、15人以上かつ過半数の従業員がフィリピン人である場合やスタートアップ企業ないし先端技術を活用している企業に対しても出資可能とした。3つ目は小売業自由化法の改正である³²⁾。参入可能な最低払込資本金をそれまでの1億2500万ペソから2500万ペソと大幅に引き下げた。

ドゥテルテ政権は貿易自由化に関しても前向きであった。フィリピン韓国自由貿易協定の交渉を進めて2021年10月に合意し³³⁾、RCEPには2021年9月に署名した。ただし、このRCEPの上院批准はドゥテルテ政権内で進まず、次の政権に持ち越された³⁴⁾。その他、東南アジア諸国のなかで最も高率であったとされる法人税も引き下げた。包括的な税制改革³⁵⁾の一環で、後述する税優遇制度の合理化と抱き合わせで実施されたものである。2021年に成立したCREATE法³⁶⁾で、法人税をそれまでの30%から25%（中小零細企業は20%）へ引き下げた。

経済運営にほとんど口を挟まないドゥテルテ大統領ではあったが、国民の利益に直結する領域には関心を示した。そのひとつが、財界からも常日頃不満があが

30) 1987年憲法は公益事業における外資の出資規制を40%までと規定しているが、今回の改正法で公益事業の範囲を狭めた。改正後、規制が残る事業は送電、配電、上下水道システム、石油製品の輸送パイプラインシステム、港湾、公共輸送（PUV）などである。

31) 改正法は共和国法第11647号、2022年。1991年成立の海外直接投資法（共和国法第7042号）の改正である。

32) 改正法は共和国法第11595号、2021年。2000年成立の小売業自由化法（共和国法第8762号）の改正である。

33) ただし、両政府による正式署名は遅れていて2023年前半を見込むと報道されている。

34) 農業分野で抵抗があると報道されている。農業長官を兼務するマルコス大統領も就任前から考慮する姿勢を示していた。

35) 全部で4パッケージからなり、①個人所得税・付加価値税・物品税の見直し、②法人税と税制優遇合理化（酒・タバコ税、鉱業も含む）、③資産評価システムの見直し、④受動的所得と金融仲介税の見直しである。アキノIII政権終盤にすでに準備されていたもので、ドゥテルテ政権が引き継ぎ、2017年初めから順次議会に上程された。①と②が制定され、③と④は次期政権に持ち越されることになった。

36) Corporate Recovery and Tax Incentives for Enterprises Actの略。共和国法第11534号。

り、選挙公約にもなっていた行政手続きの簡素化である。さまざまな行政手続きに日数がかかることに加え、人手を介する手続きの多さが汚職を助長しているとして改善を約束していた。議会の協力もあって2018年に「ビジネスの容易さと効率的な行政サービス提供法」が成立し³⁷⁾、官僚的手続き防止庁（ARTA）を設置して行政手続きの包括的な見直しに取り組むことになった。その内容は、単純な行政手続きは3営業日内、複雑な手続きは7営業日内、そして高度に技術的な手続きは20営業日内を目安に終了させること³⁸⁾、他に書類の署名者を3人までに限定し、電子署名の活用や機関ごとに提出していた書類形式の統一に取り組むなど、意欲的な改善になっている。その後、コロナ禍にはさらに行政手続きの効率化が望まれ、中央政府や地方政府の許認可手続きを迅速化する権限を大統領に付与する法律³⁹⁾が2021年に成立した。しかしながら、2022年半ばのフェルディナンド・マルコスJr.新政権発足後、ARTAの権限が重複しているとしてオンブズマンがARTAの廃止を主張し始め、制度の持続に不透明感が漂う⁴⁰⁾。

以上の取り組みはすべて政権主導で進められ、法改正を伴うものは議会が提案を受けて立つという具合であった。改革に積極的なドゥテルテ政権に対して、やや保守的な議会という構図であり、利害関係者のロビー活動によって審議が長引く場面もあった。こうした数々の制度変更の結果、投資の拡大につながったのかと問われれば、最低限の効果はあったといえるだろう。前掲図2-2で投資率の推移を確認すると、2010年のアキノⅢ政権からドゥテルテ政権前半の2019年にかけて上昇している。内訳は設備投資の約2倍の規模がある建設投資が好調で、コロナ禍直前まで拡大した。つまり、ドゥテルテ政権の投資はインフラ整備を背景とした建設投資に支えられていたといえる。一方で、政策の効果がそれほどみられないのは海外直接投資（FDI）の流入である（図2-7）。ドゥテルテ政権発足翌年の2017年をピークに減少し、増加したのは2021年になってからである。

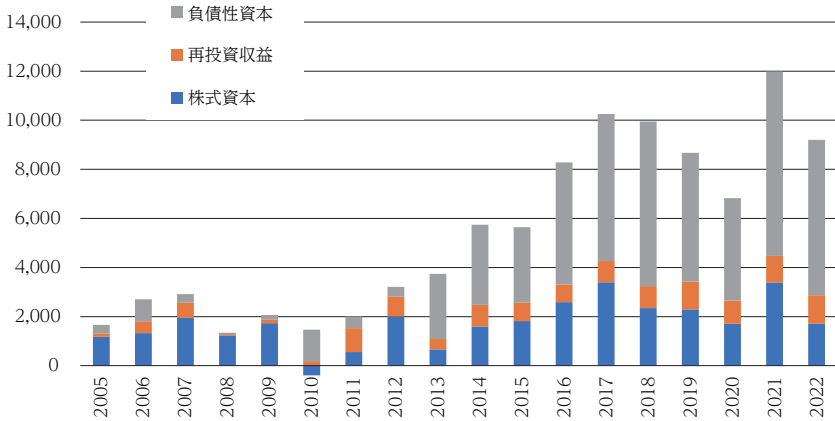
37) 共和国法第11032号。2007年に成立した官僚的手続き防止法（RA9485）の改正法である。

38) Pia Randa, “Duterte to Cabinet: Process permits in 30 days or we part ways.”, <https://www.rappler.com/nation/139845-duterte-process-permits-30-days/>

39) 共和国法第11517号。

40) ビジネス界はARTAの取り組みの効果を実感しているようで、オンブズマンのARTA廃止の主張に強く反対している。

図2-7 海外直接投資の項目別流入額(100万ドル)



(出所) BSPデータより作成。

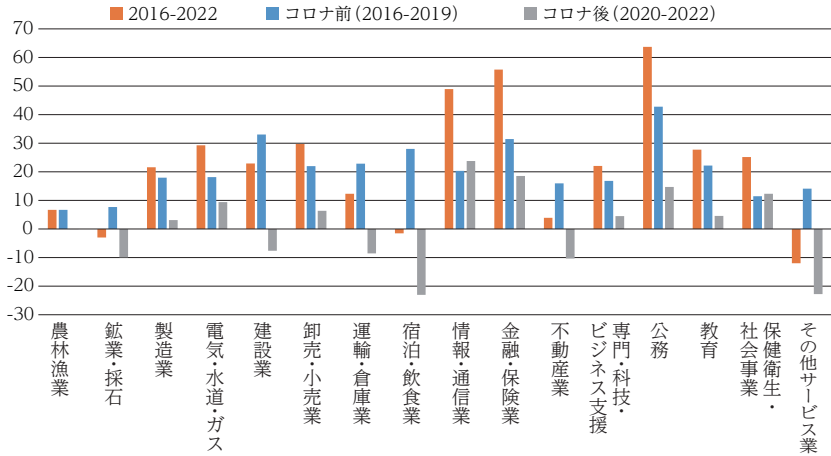
(注) 2022年は暫定値。

後述する税優遇制度合理化案の見直しが遅れ、同制度の不透明性が増していたことが主因であると推察される。内訳をみると、すでにフィリピンに進出している企業が借り手となる負債性資本の増加が目立ち、新規投資であるはずの株式資本の増加は大きくない。上述したさまざまな取り組みが効果を発揮するにはまだ時間を要すると思われる。

ドゥテルテ政権はフィリピン経済の先を見据えてイノベーションを経済成長の原動力とし、知識経済への移行するための環境整備にも着手した。とはいえ、大がかりな制度改革ではなく、後述する税優遇制度合理化案の成立を待ってそれまでの投資優先計画 (IPP) を再編し、「戦略的投資優先計画」(SIPP)⁴¹⁾として投資を誘導する形をとった。すなわち、研究開発や革新的技術を用いたモノやサービスの生産に加え、イノベーションにかかわる活動などに対して最も寛大な税優遇制度を付与した。こうして投資環境を整えつつあるが、第3章で述べるように知識経済を支える人材育成の面で課題が残っているといわざるを得ない。

41) 覚書 (Memorandum Order) 第61号, 2022年。同計画は首都圏以外の地方への投資に優遇を厚くする制度にもなっている。

図2-8 実質GDPの産業別変化率(%)



(出所) Philippine Statistics Authority, National Accountsより作成。

(注) 2022年は暫定値。コールセンターなどのBPO産業は専門・科学技術・ビジネス支援業に入る。

ここで、ドゥテルテ政権下の産業状況を確認しておきたい(図2-8)。公務を除き、政権を通して情報・通信業や金融・保険業が拡大した。ただ、コロナ前後で状況が違い、コロナ前はとりわけ建設業と宿泊・飲食業や金融・保険業をはじめとするサービス業全般が好調であった。建設業の拡大はドゥテルテ政権が注力するインフラ整備やオフィス用の不動産需要などが後押しした。コロナ後は行動規制の長期化が宿泊・飲食業や運輸・倉庫業、それに不動産業や建設業に響いた。低調な製造業も含めて、こうした産業に多く従事する低所得層への経済的打撃となった。農林漁業の低迷は食料安全保障の問題を引き起こしつつあり、製造業の拡大は良質な雇用増加のための近道である。両産業の拡大が引き続き課題として残った。

3 公共の利益再考

ドゥテルテ政権は政府および公共の利益を強く意識した政権でもあった。その意識はドゥテルテ大統領自身にもあり、改革に前向きな経済閣僚を後押しした。

フィリピンでは行政機関職員の不正や汚職、企業に対する過剰な優遇制度や脱税の見逃し、政治家による不正な利益誘導など、財政の非効率化をもたらす要因が多数認識されながら、これまでの政権は既得権益者に配慮しがちで是正できずにきた。そうしたなか、ドゥテルテ政権は財政支出のあり方や税制改革に着手し、他にも政府に不利益な条項があるとして約20年前に民営化された水道事業のコンセッション契約の改定を強硬に実施した。その他、周辺諸国に比べて高いコメ価格が市民生活に影響しているとしてコメ輸出入の自由化に踏み切った。また、自然環境保全を気にかけたドゥテルテ大統領の独断でボラカイ島を一時的に封鎖し、環境汚染をもたらす事業者に規律ある行動を求めるなど、公共の利益が侵害されないような環境整備に取り組んだ。

3-1. 政府の不利益を是正

フィリピンの財政支出は長らく発生主義ベースで管理していたが、それを2019年度予算から現金ベースへと変更した。発生主義ベースでは物品役務の契約ないし発注を予算年度内に行えばよく、実際の納品や役務提供、そして、それらに対する支払いが翌年度に持ち越されることを認めていた。つまり、当該年度の予算を複数年かけて消化していたことになる。これを原則、単年度内に完結させる現金ベース管理に変更して予算の年度内消化を徹底し、行政サービスを迅速に進めることがドゥテルテ政権のねらいであった。ところが議会、とりわけ選挙区や支持者に対する利益誘導を企図しがちな下院議員はこの突然の制度変更強く反対した⁴²⁾。議論の末、翌年度3カ月目までの支出を認めることになったが、2019年度予算成立が越年し⁴³⁾、支出開始が遅れたため、その年度の執行は緩くなった。その後もコロナ禍を理由とした予算執行期間の延期などで、単年度主義を基本とする現金ベース管理の執行はやや甘くなっている。とはいえ、予算行政管理省はそれを承知の上で現金ベースの管理を実施しており、定着を試みてい

42) 発生主義かつ年度またぎが認められていたため政府による支出管理が緩くなりがちで、下院議員が自らの家族・親族・友人らが経営する企業やNPOにも利益誘導しやすい状況になっていた。

43) 次に取り上げた道路委員会の議論と重なり、政権側と下院の攻防が長引いたことに加え、希望を通すために予算を「人質」にするような動きをみせたため、2019年度の予算成立が遅れた。

る⁴⁴⁾。だが一方で、この仕組みは法制化されておらず、政権の判断で実施されているにすぎないため、制度的にやや不安定であることも否めない⁴⁵⁾。

ドゥテルテ政権は道路委員会 (Road Board)⁴⁶⁾ を廃止した。道路委員会は自動車登録税を財源とする資金を管理運営する機関で、道路の維持管理や安全装置の整備などを任務としていた。ただ不正支出が多く、政治家や関係事業者による汚職の温床になっていたことから、ドゥテルテ大統領が廃止を提案していた⁴⁷⁾。上の例と同じく下院議員の反発を招くことになったが、そこは大統領と近い当時のパンタレオン・アルバレス下院議長が半ば強引に押し通し、道路委員会の廃止法案が2018年5月に可決された。ところが、同年7月末に交代したグロリア・マカパガル・アロヨ下院議長⁴⁸⁾ になって方針が変わり、道路委員会の廃止を下院が撤回したため、廃止に賛成な上院や大統領府と再び対立したが、最終的にはドゥテルテ大統領の主張に従い廃止に合意した⁴⁹⁾。

輸出企業を優遇する税優遇制度の合理化にも着手した。税優遇制度は14の投資誘致機関がそれぞれ付与権限を保有し、他にも123本の投資関連法と192本の非投資関連法に何らかの税優遇条項が含まれるなど制度が重複して複雑になっていた。なかでもフィリピン経済区庁 (PEZA) に登録した輸出企業は恒久的な税優遇を受けられる仕組みであったが、期待したほど全体の海外直接投資 (FDI) の流入増加と輸出拡大が実現されずに長期優遇の効果が低く⁵⁰⁾、逆に政府の損失が大きいこと、そして税優遇を享受している企業とそうでない国内企業との間で

44) 財政統計は現金ベースに統一されている。以前は発生主義ベースと現金ベースの併存であった。

45) 現金ベース管理を制度化する法案は提出されているが審議が進んでいない。

46) 2000年に共和国法第8794号で設置された。

47) Marvin A Tort. "Road (Board) to nowhere.", <https://www.bworldonline.com/editors-picks/2018/07/18/174018/road-board-to-nowhere/>

48) 元大統領 (2001-2010年)。

49) 道路委員会廃止法 (共和国法第11239号, 2019年)。徴収した自動車登録税は国庫に統合され、用途を道路事業に限定した特別会計に繰り入れられることになった。議会が支出を監視する。

50) 財務省や国家経済開発庁、そのほか学界関係者らが水面下で税優遇制度の効果を検証していたようで、同制度が良質な雇用創出、研究開発の拡大、国内企業との連関や商品多様化などに貢献していないと判断された。

規模や生産性などに大きな差がないことなどが指摘されていた⁵¹⁾⁵²⁾。そのため、税優遇制度を統一して透明性を高め、産業別ないし投資促進地域別に優遇期間を変えろという、的を絞った時限的な制度に変更した⁵³⁾。制度改定を試みた法案は議会上程後、外資系企業を中心とする輸出企業の抵抗により審議が長引いたものの、2021年3月にCREATE法として成立した⁵⁴⁾。

政府の不利益回復のため、税金未納の企業をドゥテルテ大統領自らが名指しで非難し、納付させることもあった。偽造した納税証票（印紙）使用による脱税が疑われていたタバコ製造会社マイティー社（Mighty Corporation）は、ドゥテルテ大統領によって訴追と経営者の逮捕が示唆されたため、全事業を日本たばこに売却して約400億ペソを納付した⁵⁵⁾。また、約70億ペソの空港使用料⁵⁶⁾を政府に対する負債として抱えていたフィリピン航空は、同社がほぼ占有するマニラ国際空港ターミナル2の閉鎖をドゥテルテ大統領が示唆したため、早急に60億ペソを支払った⁵⁷⁾。こうした事例によって納税に関する規律を求めたのかもしれないが、それですべての納税未納問題が解決されたわけでもなく、その手法には強い非難もあった。

以上のような取り組みで財政の効率化が大きく前進したとはいえ、支出項目によっては依然として予算執行が大きく遅れ、政治目的による使途不明な支出が増加するなど、財政全体を見渡すと効率化への改革は途上である。改革に中心的

- 51) Ralf Rivas, “EXPLAINER: Why the government is pushing for 2nd TRAIN package.”, <https://www.rappler.com/newsbreak/in-depth/208513-explanation-why-government-pushing-for-tax-reform-law-2nd-package/>
- 52) 財務省の税制改革を説明したサイト参照。
<https://taxreform.dof.gov.ph/>（最終閲覧日：2022年12月20日）
- 53) その他、制度の決定や優遇対象企業の決定権限が税優遇検討委員会に集中する。
- 54) 正式名称はCorporate Recovery and Tax Incentives for Enterprises Act。共和国法第11534号。法人税引き下げと抱き合わせで提案され、税収面における効果は増減なしの中立を想定している。法人税は東南アジア諸国で最も高かった30%を25%に引き下げる（MSMEsは20%）。
- 55) フィリピン史上最高額の解決金とされる。*Rappler*の2017年10月6日付の記事参照。“Philippine tobacco giant Mighty Corp pays P30 billion to settle tax case.”, <https://www.rappler.com/business/184501-philippines-mighty-corp-settle-tax-case/>
- 56) 航空管制費などが含まれる。
- 57) 次の記事も参照。Miguel R. Camus, “DOTr threatens to sue PAL over unpaid fees of almost P7B.”, <https://business.inquirer.net/237570/dotr-threatens-sue-pal-unpaid-fees-almost-p7b>

な役割を果たしてきた経済閣僚は財政に関する大枠の方針を決定できても、インフラ整備に直接かかわる公共事業道路省や運輸省のように、各種事業を管轄する官庁の活動に逐一介入することはできず、行政機構の一部に根深く存在する汚職問題や不正体質などの全面排除にも至っていない。

3-2. 民営化事案の見直し

ドゥテルテ政権は水道事業の民営化に伴う政府保証や規制のあり方を見直し、官民の利害関係にメスを入れた。発端は2019年3月に発生した首都圏の水道供給の危機であった。都市部の人口増加や新たな水資源開発の遅れという問題を抱えていたところに、地球温暖化の影響と思われる少雨などで既存ダムの水量が一時不足し、水道供給が危機的状況となった。ドゥテルテ大統領は上下水道を管理運営する民間事業者の怠慢を強く非難していたが⁵⁸⁾、時同じくして水道料金改定訴訟をめぐる多額の和解金支払いが政府に発生していることを知り、民間事業者に対する不満を募らせた。そして、和解金を支払うつもりはないとしてコンセッション契約破棄に言及した。

首都圏の水道事業は1997年に民営化され、現在、2社がコンセッション契約による管理運営をしている。なおコンセッション契約とは、公共施設の所有権を地方自治体に残したまま、利用料金の徴収を含めた施設運営を民間事業者に委ねる方式を指す。民営化の背景に、当時の国営会社のサービスが最悪で政府に対する信頼も低く、民営化することへの圧力が根強くあった。ただ、漏水の多かった水道設備の改修も手掛けるというリスクの高い事業のため、入札に参加する企業の有無すら不透明であったこと、そして仮に民営化されても当時の不安定な政治経済情勢下で国際信用格付けが低く、資金調達の困難さが予想されたことなどから、コンセッション契約が民間事業者側にやや有利になるよう設計された。すなわち、民間事業者が定期の料金改定⁵⁹⁾で投下資本および諸費用を25年のコンセッション契約期間中に回収できるという仕組みである。

58) 水資源開発は基本的に政府の責任で開発・整備すべきで、水道事業会社がすべての責任を追うわけではないところを誤解していたようである。

59) 基本料金を5年ごとに改定することができ、その他、変動費用を吸収するため毎年の改定も認められていた。

その後、約20年の時が経ち、事業環境そのものや政府の立場が大きく変わった。民営化当初の水道の安定供給を最優先する立場から、サービスの質の向上や事業の効率化、それに環境対策を意識する立場へという変化である。民間事業者は自身の経営努力で利益が出せるようになり、本業である水道事業以外の文化やスポーツ振興などへの出費も目立つようになっていた。定期の水道料金改定は契約上、政府不介入としてそのまま認められることになっているが、形式上は首都圏上下水道システム（MWSS）の認可を必要とする。そのMWSSが、2013年に申請された料金引上げ改定を認めなかったため、民間事業者側は契約違反だとして第三国の国際仲裁裁判所に提訴していた。その結果2社とも勝訴し、ドゥテルテ大統領を激怒させた政府の和解金支払いが生じることになったのである⁶⁰⁾。判決はコンセッション契約をもとにしたもので、法的に疑う余地はない。しかし、ドゥテルテ大統領の怒りと契約破棄宣告を受け、両社は和解金受け取りの権利を放棄し、間を取りもった財務長官の提案で契約内容の見直しに応じた⁶¹⁾。2021年に双方が署名した新たなコンセッション契約は料金改定方式における政府不介入の条項を削除し、法人税の料金転嫁も認めず、外貨差益調整やインフレ調整も完全には認めないなど、政府に不利益となる条項はほぼ削除された。水道料金が抑えられることは公共の利益にもなり、ドゥテルテ政権の姿勢が反映された⁶²⁾。しかしながら、強引な契約改定が「契約の神聖さ」(sanctity of contract) を犯したとされ、財界や有識者から強い反発もあった。なお、同じく民営化に関して政権がBOT法⁶³⁾の運用規則（IRR）の改正を画策し、政府保証の範囲をさらに狭めようとする

60) 2社合計で約108億ペソ。1社は2017年に、もう1社は2019年のドゥテルテ大統領の契約破棄発言後に判決が出た。

<https://www.rappler.com/business/176731-government-maynilad-arbitration-win-mwss/>

61) Ralf Rivas, “Maynilad, Manila Water will no longer demand payment from gov’t.”,

<https://www.rappler.com/business/246909-maynilad-manila-water-will-no-longer-demand-payment-from-government/>

62) 財務省のサイト参照。

<https://www.dof.gov.ph/review-of-govt-contracts-meant-to-protect-public-interest-dominguez/> その後、2社に新規のフランチャイズ権を付与する法律が制定された（共和国法第11160号、2021年）。

63) 共和国法第6957号、1990年（のち1994年成立の共和国法第7718号にて改正）。

るなど、政府に有利な修正案が明らかにされた⁶⁴⁾。経済閣僚が進めた案のようで、政府の不利益是正の意識がいかに強い政権であったかがわかる。ビジネス界は強く抵抗し、議論は次の政権に持ち越された。

3-3. 市民生活への配慮

ドゥテルテ政権は、市民生活に長く影響を及ぼしてきた悪弊の是正にも取り組んだ。一例はコメ輸出入の自由化である。フィリピンは主食コメの輸入国で、輸入割当による調達を国家食糧庁 (NFA) が実施していた。しかし、輸入業者との癒着や調達費用の不正などが既得権益化し、それによるコメ価格の高止まりとインフレ圧力が市民の不利益になっているとして長く批判されてきた。そこで、輸入割当制を廃止したい経済閣僚や農業長官がコメ輸入の自由化を強く押し、議会の協力も得て法改正が実現した⁶⁵⁾。コメ輸入の関税収入のうち、100億ペソ分は毎年コメ競争力強化基金に繰り入れ、農民支援に活用される。しかし、新制度への評価は分かれ、輸入コメの品質や農民支援の遅さとその内容、それに適正な在庫確保についての懸念が指摘されている⁶⁶⁾。なお、改正法に署名したものの、ドゥテルテ大統領の立場は揺らぎ、農家を保護する観点から収穫期には輸入を減らす考えを示したりしていたが、国内のコメ価格引き下げ効果を主張する経済閣僚らが反対し、新制度が維持された。

また、ドゥテルテ大統領の政策選好が反映され、通信産業に風穴を開けた。ドゥテルテ大統領は就任早々、インターネット通信速度の遅さと通信事業者の改善努力の怠慢を強く非難していたが、それが後押しとなって2社寡占の通信市場に

64) 他にも仲裁裁判所をフィリピン国内に設置すること、政府保証はおもに行政府による重大な侵害行為のみに発生すること (すなわち、司法院や立法府の行為は対象にならないこと) などが盛り込まれたとされる。

65) 共和国法第11203号、2019年。これにより、ASEAN域内からのコメ輸入には35%の関税が、ASEAN域外からの輸入には50%の関税がかかる。30年越しで実施された制度変更である。Ben O. de Vera, Jordeene B. Lagare *Inquirer* “Dominguez defends rice import liberalization law.”, <https://newsinfo.inquirer.net/1598538/dominguez-defends-rice-import-liberalization-law>

66) *Rappler*の2019年4月12日付の記事参照 “What’s inside the IRR of the Rice Tariffication law?”, <https://www.rappler.com/newsbreak/iq/227730-implementing-rules-regulations-rice-tariffication-law/>

第3の通信企業が参入することとなった。市場競争による通信サービスの改善がねらいであった。入札の結果、ドゥテルテ大統領に近い地場企業と中国の通信会社チャイナ・テレコムの子会社でディト・テレコミュニティ社 (Dito Telecommunity) の参入が決定した。コロナ禍で同社のサービス展開が遅れたが、他2社も刺激されて、通信サービスの質が少しずつ向上している。

その他、自然環境保全を気にかけてドゥテルテ大統領の強い意向により、ボラカイ島の一時封鎖やマニラ湾の浄化作戦が実施された⁶⁷⁾。世界的に有名なりゾート地であるボラカイ島に関しては2018年、ドゥテルテ大統領が「汚水だめ」と称して環境悪化を憂い、島を6カ月間封鎖して自然環境の回復に取り組んだ。環境破壊は過剰な開発が原因とされ、環境規制やゴミ・廃棄物処理に関する規制を守っていない事業者が多く、地方自治体の対応の甘さも指摘されていた。ドゥテルテ大統領は省庁横断の機関間タスクフォース⁶⁸⁾を設置して対応にあたらせ、ホテルやリゾート施設など525の事業者を精査し、6カ月後にその約3割のみに対して経営再開を認めた^{69) 70)}。島の閉鎖中に下水システムの修復にも着手した。6カ月間の封鎖とはいえ、事前に何の調整もなく、この間の経済的不利益をも考慮せず、唐突に島をまるごと封鎖した強硬な手法については非難と称賛の両方あった。その後、ドゥテルテ大統領の自然環境保全に対するこだわりはマニラ湾にも向けられ、「マニラ湾のための闘い」と称して汚染対策に着手した。湾の封鎖まではしないものの、垂れ流されている汚水の排出元を取り締まるなどして水質改善を目指した。都市化が進むマニラ湾の水質悪化は長く続いてきた問題で、2008年にはマニラ湾の浄化と保全に関係機関が取り組むよう最高裁判決も出ていたが、実質的な取り組みと解決が遅れていた。しかしながら、マニラ湾はボラカイ島に比べてはるかに規模が大きく、関係する自治体や事業者の数も多い上、

67) 2016年7月の就任後初の施政方針演説でも、「環境破壊者」を強く非難した。

68) 天然資源環境省 (DENR)、観光省 (DOT)、内務自治省 (DILG) などによって構成される。

69) Aika Rey, “Cimatu lifts ECC suspension for compliant Boracay businesses.”, <https://www.rappler.com/nation/214161-denr-cimatu-lifts-suspension-boracay-businesses-environmental-compliance-certificate/>

70) Aika Rey, “Only 3 of 10 Boracay hotels, resorts allowed to reopen.”, <https://www.rappler.com/nation/215211-number-of-boracay-hotels-resorts-allowed-reopen-october-26-2018/>

流れ込む河川システムが17あるとされる。広範囲にわたって下水処理システムの不備と廃棄物の違法投棄を厳しく取り締まる必要があり、さまざまな事業者に規律ある行動を定着させるには政権を超えた中長期の取り組みとならざるを得ない⁷¹⁾。その他、ドゥテルテ大統領は政権発足当初、環境活動家を天然資源長官に任命し、環境破壊が疑われる鉱山事業者の取り締まりを強化した⁷²⁾。ただし、こうした自然環境保全に係る取り組みの一方で、インフラ整備を優先して自然環境への影響を十分精査せず半ば強引に進めようとする事案の存在が疑われるなど、経済開発と自然環境保全のバランスに揺らぎもみせた⁷³⁾。

おわりに

ドゥテルテ政権の経済政策の大筋は、高成長を持続させ、良質な雇用を創出し、貧困削減につなげるというシンプルなものであった。前政権から好調な経済を引き継いだドゥテルテ政権は、それを投資のさらなる拡大によって持続させることを目指し、そのための環境整備をおもな任務とした。最も重視したのはマクロ経済の安定である。政権後半は新型コロナ対策に追われ、財政支出圧力が高まったが、財政規律と債務管理を意識しつつ安定した経済運営に努めた。既述したよう

71) 浄化作戦の一環で、砕いたドロマイト（苦灰石）による砂浜の復元が実施されたが、在来物質ではない浮遊粒子が水質汚染の原因となる可能性があるなどの自然環境への影響が懸念され、問題視されている。また、経済開発のためのマニラ湾埋め立てが一方で進展する見込みで、開発と環境保全のバランスも問われている。

72) 一部の鉱山事業者には操業停止命令を出した。強硬な対応が議論を呼ぶなか、当のレジーナ・ロペス天然資源環境長官は議会の任命委員会で承認されず、就任後1年足らずで退任した。その後、コロナ禍で財政状況が悪化し、政府収入の増加を目的にドゥテルテ政権は2021年、およそ9年ぶりに新規の鉱物協定締結の再開を決定した。Pia Randa, “Duterte lifts ban on new mining agreements.”, <https://www.rappler.com/business/duterte-lifts-ban-new-mining-agreements/>

73) 中国支援で進められているカリワ・ダム・プロジェクトの事例がある。Rappler の2021年9月9日付の記事参照。
<https://www.rappler.com/nation/mwss-kaliwa-dam-project-lack-denr-requirements-coa-report-2020/> その他、自然環境保全活動家の殺害や、団体組織に対する圧力なども平行して存在し、ドゥテルテ大統領の姿勢が疑われ続けた。

にドゥテルテ大統領自身が経済にさほど関心がなく、腹心の財務長官を中心とした財政規律重視で自由主義的志向をもつ経済閣僚に任せるスタイルを貫いたことが大きい。加えて、ドゥテルテ大統領自身も財政に余裕がないことを根底で理解していた。そうしたことが財政規律と経済運営のバランスを保ち、マクロ経済の安定を維持することにつながったといえる。

その他の取り組みとして、第1に、政府の役割を投資促進や企業活動の円滑化のためのファシリテーターに限定し、投資環境の改善に努めたこと、そして第2に、公共の利益を優先し、政府の不利益や市民生活に影響を及ぼしてきた悪弊の是正に取り組んだことを指摘できよう。前者は、インフラ整備、複数の外資規制の緩和、法人税の引き下げや行政手続き簡素化などで、とりわけインフラ整備に注力した。市場に任せていては迅速に整備されず、政府が自前で資金を拠出できる見込みがあったことから、積極的に取り組んだ。後者は、財政支出の仕組みの変更や民営化における官民の利害関係の見直し、コメ輸入自由化や自然環境保全の取り組みなどで、いずれも積年の課題として存在していたものである。このようなドゥテルテ政権の取り組みでフィリピンの課題が完全に解決したわけではないが、一時的な経済的不利益に惑わされず、強硬な手法を非難されながらも押し通して改善に道筋をつけた。そうしたことが可能になったのも、改革意識を持ち続けた経済閣僚の姿勢と高い支持率を保ち続けたドゥテルテ大統領の政策選好が時に合致したことが大きい。

ただ、ドゥテルテ政権の取り組みは強く実感されていない。取り組みそのものが道半ばの上、政権終盤は新型コロナウイルスの影響で非常時対応を余儀なくされた。規制緩和などの投資環境の改善が効果を発揮するには時間がかかる。フィリピンでは政権が変われば政策志向も変わるため、政策そのものに揺らぎが生じやすくなる。投資拡大と経済成長が持続するためには、次のマルコスJr.政権がドゥテルテ政権の取り組みの本質的な部分をどれだけ継承し、迅速かつ適切に実行できるかが重要となる。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 浅野幸穂 1991.『フィリピン——マルコスからアキノへ』アジア現代史シリーズ2, アジア経済研究所.
- 浅野幸穂・福島光丘編 1988.『アキノのフィリピン——混乱から再生へ』調査研究レポート11, アジア経済研究所.
- 柏原千英 2019.「第6章 ビジネス・プロセス・アウトソーシング産業」柏原千英編『21世紀のフィリピン経済・政治・産業——最後の龍になれるか?』アジ研選書52, アジア経済研究所.
- 川中豪編 2005.『ポスト・エドサ期のフィリピン』研究双書544, アジア経済研究所.
- 福島光丘編 1990.『フィリピンの工業化——再建への模索』アジア工業化シリーズ9, アジア経済研究所.
- 福永佳史 2016.「第5章 フィリピンの自動車・自動車部品産業」西村英俊・小林英夫編著『ASEANの自動車産業』ERIA=TCERアジア経済統合叢書第7巻, 勁草書房.

〈英語文献〉

- Balisacan, Arsenio and Hal Hill eds. 2003. *The Philippine Economy: Development, Policies and Challenges*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Canlas, Dante, Muhammad Ehsan Khan and Juzhong Zhuang eds. 2009. *Diagnosing the Philippine Economy: Toward Inclusive Growth*. Mandaluyong City: Asian Development Bank.
- Capuno, Joseph J. 2020. “Dutertenomics: Populisms, Progress and Prospects.” *Asian Economic Policy Review* 15(2), Japan Center for Economic Research.
- Clarete, Ramon L., Emmanuel F. Esguerra and Hal Hill eds. 2018. *The Philippine Economy: No Longer the East Asian Exception?* Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- Dornbusch, Rudiger and Sebastian Edwards 1991. “The Macroeconomics of Populism.” In *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. 7-13, edited by Rudiger Dornbusch and Sebastian Edwards, Chicago: University of Chicago Press.
- Funke, Manuel, Moritz Schularick, Christoph Trebesch 2020. “Populist Leaders and the Economy.” Kiel Working Paper (2169), Kiel Institute for the World Economy.
- National Economic and Development Authority (NEDA) 2016. *AmBisyon Natin 2040*. Quezon City, NEDA. <https://2040.neda.gov.ph/>
- 2017. *Philippine Development Plan 2017-2022*. Quezon City: NEDA. <https://pdp.neda.gov.ph/>
- Rodrik, Dani 2018. “Populism and the Economics of Globalization.” *Journal of International Business Policy*, 12-33
- Usui, Norio 2011. “Transforming the Philippine Economy: ‘Walking on Two Legs.’” Asian Development Bank Economics Working Paper (252), Asian Development Bank. <http://dx.doi.org/10.2139/>

ssrn.1858503

—— 2012. *Taking the Right Road to Inclusive Growth: Industrial Upgrading and Diversification in the Philippines*. Asian Development Bank.

〈ウェブサイト〉おもに統計資料

Bureau of Treasury, <https://www.treasury.gov.ph/>

Department of Budget and Management, <https://www.dbm.gov.ph/>

Philippine Statistics Authority, <https://psa.gov.ph/>

World Bank, Data Bank, <https://databank.worldbank.org/home.aspx>

©Takeshi Kawanaka and Yurika Suzuki 2023

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>



