

第5章

フィリピンの地方分権と地域工業開発

はじめに

第2次大戦後、フィリピンは、他のアジア諸国同様に、工業化による国家の近代化をめざした。工業化は、国家経済開発により早く、かつ確実に貢献するからである。工業部門、とりわけ製造業部門は、雇用機会の創出に最も効果的であると理解されていた。これに対し、農業部門は気象条件に左右され、また途上国では農業の生産性は低い。加えて、国内での新規開墾可能な農地が物理的に限定されたような場合には、農業部門における雇用の拡大には難点がある。

フィリピンでは、戦後早い時期に工業化が進んだ。1950年代の半ばには、国内総生産（GDP）に占める製造業部門の割合は15.5%に達した。こうした製造業部門の急速な成長は、国内産業を保護した輸入代替工業化政策によりなされた。ここでの国内産業の保護は高関税率、輸入枠制限、およびペソ通貨の過大評価がそれで、ペソはインフレにもかかわらず戦時中からの1ドル=2ペソに固定されたままであった。

しかしながら、この輸入代替工業化は狭隘な国内市場、工業の首都圏への集中という困難な状況に直面した。しかしながら、これは、輸入代替工業化政策は中央集中をもたらすという論理的な帰結であった。その理由として、

(1)輸入代替工業は中間財、資本財工業よりも消費財工業にかたよること、(2)こうした消費財工業は輸入投入財の割合が高いこと、(3)市場の圧倒的部分がマニラであること、(4)上記(2)および(3)の理由により、輸入代替工業の多くがマニラに設置されていること、である。

こうした問題を解決するため、フィリピン政府は輸出指向工業化政策を導入し、60年代後半から市場の海外への拡大を図ることになった。これはまた、工業の地方分散の効果をも意図したものであった。

以上の基本的認識のうえにたって、本論は、まず最初に、地域開発に密接した主要な政策の1つである工業地方分散政策に焦点を当てる。これは、工業分散はより効果的に地域工業開発を活性化させると考えるからである。次に、アキノ政権下で導入された地方分権政策^①を取り上げる。これは、中央政府の強い主導を排除し、民衆の参加による地域開発推進の手法であり、既存の方策とは明白な相違がある。

I. 工業地方分散と地域工業開発

1. 経済開発指標

フィリピンは7,000の島から構成され、大きくはルソン、ビサヤ、ミンダナオの3地方に分けられる。面積はおよそ30万平方Kmで、ルソン地方が14万1,000平方Km、ビサヤ地方が5万7,000平方Km、ミンダナオ地方が10万2,000平方Kmである。全国を14の行政上の地域に区分されている。全国の12地方では、カガヤン溪谷地方、南部タガログ地方、南部ミンダナオ地方の面積が大きい。

人口規模は、1990年人口センサスで約6,070万に達した(表1参照)。国家首都地域(NCR、またはマニラ首都圏)の人口は790万人と、全国人口の約13%が集中している。一方、マニラ首都圏の面積は全国の0.2%にすぎず、この結果、人口密度は12,467人に達し、これは、全国平均の61倍に達している。首都圏の隣接する中部ルソン地方、南部タガログ地方の人口も多く、620

表1 人口、人口密度 (1990年)

	人口 (1,000人)	構成比 (%)	面積 (K.m ²)	構成比 (%)	人口密度 (人/K.m ²)	対全国平均 人口密度比 (%)
全 国	60,685	100.0	300,000.0	100.0	202.3	1.0
NCR-マニラ首都圏	7,929	13.1	636.0	0.2	12,467.0	61.6
CAR-コルディエラ自治地域	1,146	1.9	18,293.6	6.1	62.6	0.3
I - イロコス地方	3,551	5.9	12,840.2	4.3	276.6	1.4
II - カガヤン溪谷地方	2,341	3.9	26,837.6	8.9	87.2	0.4
III - 中部ルソン地方	6,199	10.2	18,230.8	6.1	340.0	1.7
IV - 南部タガログ地方	8,266	13.6	46,924.2	15.7	176.2	0.9
V - ビコール地方	3,910	6.4	17,632.5	5.9	221.7	1.1
VI - 西部ビサヤ地方	5,392	8.9	20,223.2	6.7	266.6	1.3
VII - 中部ビサヤ地方	4,593	7.6	14,951.4	5.0	307.2	1.5
VIII - 東部ビサヤ地方	3,055	5.0	21,432.7	7.1	142.5	0.7
IX - 西部ミンダナオ地方	3,159	5.2	18,730.1	6.2	168.7	0.8
X - 北部ミンダナオ地方	3,510	5.8	28,327.7	9.4	123.9	0.6
XI - 南部ミンダナオ地方	4,457	7.3	31,632.8	10.6	140.6	0.7
XII - 中部ミンダナオ地方	3,171	5.2	23,303.2	7.8	136.0	0.7

出所：国家統計調整委員会 (NSCB)

万人、830万人に達している。

人口密度が低い地域は、カガヤン溪谷地方、南部タガログ地方、東部ビサヤ地方、およびミンダナオの4地方であり、これは、地域の面積の大きさに起因する。

以上の首都圏への人口の集中は、さまざまな経済、社会問題の根幹になっていることはいうまでもない。

人々の暮らしの側面からみると、都市部と農村部の格差も大きい。表2により1985年の貧困ライン以下の世帯数の構成比をみると、マニラ首都圏が44.1%であるのに対し、ピコール地方、西部ビサヤ地方、中部ビサヤ、東部ビサヤの各地方は、70%前後と高い比率を示している。これに加えて、これらの地域では、地域内でも都市部と農村部の格差が他の地域に比較して大きいのである。特にピコール地方、西部ビサヤ地方、中部ビサヤの各地方での格差は、それぞれ13.7%、11.2%、14.5%に達している。

それでは、地域経済開発核ともなるべき工業地方分散は、どのように進化したのであろうか。結論的にいえば、政府の工業地方分散政策は、成果が少なかった。表3にみるとおり、製造業の付加価値の構成比は、マニラ首都圏では1980年に44.7%であったものが90年には41.2%にと若干下がったが、基本的には10年間変化がなかったとみてよい。工業の首都圏への集中の傾向は、表4でも明らかである。1987年現在の従業員10人以上、または年間売上げ100万ペソ以上の大規模製造業をみると、事業所数では57.3%、従業員数では55.1%、生産物額で44.8%が首都圏に集中している。1983年との比較でも、生産物額では若干低くなったが、事業所数では集中が強まっている。

政府主導により、1960年代後半から工業のバランスある国内分散のためのさまざまな政策が導入されてきたのは事実である。主要な政策のなかで、特にマルコス政権期には、地域開発のための政府の役割が強化されてきた⁽²⁾。とりわけ、(1)投資奨励のための投資優遇措置、(2)工業団地、輸出加工区の開発が促進された。そして、この工業地方分散政策はアキノ政権にも引き継が

表2 貧困ライン(注)以下の世帯数構成比

地 方	計		都 市 部		農 村 部		農 村・都 市 格 差	
	貧困ライン (ペソ)	世帯数 構成比 (%)	貧困ライン (ペソ)	世帯数 構成比 (%) (A)	貧困ライン (ペソ)	世帯数 構成比 (%) (B)	(B)-(A)	%
全 国	2,382	59.3	3,021	52.1	2,066	63.7	1.6	
NCR-マニラ首都圏	3,282	44.1	3,282	44.1	-	-	-	
I - イロコス地方	2,374	52.3	3,093	56.2	2,139	51.1	- 5.1	
II - カガヤン溪谷地方	2,194	54.6	2,897	48.6	2,092	55.6	7.0	
III - 中部ルソン地方	2,550	44.4	3,153	45.2	2,104	43.8	- 1.4	
IV - 南部タガログ地方	2,471	55.9	3,048	50.6	2,174	59.1	8.5	
V - ビコール地方	2,148	73.2	2,625	62.3	2,047	76.0	13.7	
VI - 西部ビサヤ地方	2,449	73.1	3,069	65.0	2,249	76.2	11.2	
VII - 中部ビサヤ地方	1,982	68.8	2,426	58.9	1,819	73.4	14.5	
VIII - 東部ビサヤ地方	2,016	70.4	2,733	70.1	1,822	70.5	0.4	
IX - 西部ミンダナオ地方	2,118	65.3	2,650	61.6	2,025	66.0	4.4	
X - 北部ミンダナオ地方	2,262	66.2	2,952	65.7	2,022	66.3	0.6	
XI - 南部ミンダナオ地方	2,388	61.7	2,998	59.6	2,079	62.8	3.2	
XII - 中部ミンダナオ地方	2,233	65.2	2,624	56.8	2,161	67.0	10.2	

注：家族数6人の必要栄養量を100%満足させる月額所得(1985年水準)

出所：「中期フィリピン開発計画」(1987-1992年)

表3 製造業部門付加価値の地方別構成比 (1985年固定価格)

(単位: %)

全 国	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
NCR-マニラ首都圏	44.7	44.4	43.8	45.0	44.0	42.3	41.7	41.3	41.5	42.4	41.2
I-イロコス地方	1.6	1.6	1.7	1.8	2.0	1.9	2.0	2.0	2.0	2.1	2.0
II-カガヤン溪谷地方	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.6	0.6	0.5	0.6	0.6
III-中部ルソン地方	9.2	9.2	9.5	9.0	9.6	10.7	10.7	11.2	11.4	10.5	11.7
IV-南部タログ地方	17.1	16.9	17.2	15.9	15.9	16.7	16.7	17.3	17.9	18.4	18.5
V-ビコール地方	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
VI-西部ビサヤ地方	5.8	6.1	6.1	6.1	5.4	5.6	5.5	5.3	5.0	4.8	4.7
VII-中部ビサヤ地方	4.9	5.1	5.1	5.3	5.8	5.4	5.6	5.6	5.3	5.4	5.4
VIII-東部ビサヤ地方	1.1	1.1	1.1	1.3	2.5	2.5	2.3	2.3	2.6	2.6	2.6
IX-西部ミンダナオ地方	1.2	1.3	1.3	1.3	1.1	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1	1.2
X-北部ミンダナオ地方	5.2	5.1	4.9	5.0	4.4	4.5	4.7	4.5	4.3	4.2	4.1
XI-南部ミンダナオ地方	5.2	5.2	5.1	4.9	5.1	5.1	5.3	5.2	4.9	4.7	4.6
XII-中部ミンダナオ地方	3.3	3.3	3.5	3.7	3.5	3.5	3.5	3.4	3.3	3.2	3.2

出所: 国家統計調整委員会 (NSCB)

表4 大規模製造事業所^(注)の地方別分布

	事業所数		従業員数(人)		生産高(100万ペソ)	
	1983年	1987年	1983年	1987年	1983年	1987年
全	5,733 (100.0)	5,000 (100.0)	700,895 (100.0)	675,206 (100.0)	163,957 (100.0)	297,940 (100.0)
NCR-マニラ首都圏	2,788 (48.6)	2,863 (57.3)	388,657 (55.5)	371,931 (55.1)	80,033 (48.8)	13,334 (44.8)
I-イロコス地方	150 (2.6)	122 (2.4)	10,442 (1.5)	11,317 (1.7)	1,266 (0.8)	6,499 (2.2)
II-カガヤン溪谷地方	114 (2.0)	80 (1.6)	10,808 (1.5)	6,658 (1.0)	612 (0.4)	1,027 (0.3)
III-中部ルソン地方	449 (7.8)	356 (7.1)	49,923 (7.1)	49,372 (7.3)	18,457 (11.3)	25,149 (8.4)
IV-南部タガログ地方	675 (11.8)	473 (9.5)	81,836 (11.7)	86,097 (12.8)	35,238 (21.5)	63,727 (21.4)
V-ビコール地方	166 (2.9)	103 (2.1)	5,438 (0.6)	3,193 (0.5)	3,451 (0.2)	581 (0.2)
VI-西部ビサヤ地方	268 (4.7)	183 (3.7)	30,560 (4.4)	24,007 (3.6)	5,270 (3.2)	8,305 (2.8)
VII-中部ビサヤ地方	446 (7.8)	351 (7.0)	39,467 (5.6)	44,135 (6.5)	6,961 (4.2)	14,893 (5.0)
VIII-東部ビサヤ地方	59 (1.0)	42 (0.8)	2,966 (0.4)	4,745 (0.7)	481 (0.3)	10,695 (3.6)
IX-西部ミンダナオ地方	94 (1.6)	67 (0.1)	7,400 (1.1)	7,272 (1.0)	1,059 (0.6)	3,243 (1.1)
X-北部ミンダナオ地方	190 (3.3)	141 (2.8)	24,949 (3.6)	20,029 (3.0)	4,966 (3.0)	9,009 (3.0)
XI-南部ミンダナオ地方	243 (4.2)	205 (4.1)	32,888 (4.7)	33,555 (5.0)	4,543 (2.8)	10,881 (3.6)
XII-中部ミンダナオ地方	101 (1.7)	74 (1.5)	15,561 (2.1)	12,895 (1.8)	4,526 (2.9)	10,597 (3.6)

注: 1977年フィリピン標準工業分類による製造業の定義の事業に従事する従業員教平均10人以上または月額販売高100万ペソ以上の大規模事業所

出所: (1) 1983年事業所(製造業)センサス, 国家センサス統計局

(2) 1987年事業所(製造業)調査, 国家統計局

れた。

2. 投資優遇措置

(1) 投資優遇措置の内容

先に述べたように、1960年代後半から70年代初めにかけて、工業開発政策は政府の主導で開始された。1972年にマルコス政権は戒厳令を布告したが、工業開発政策の展開をせざるをえない状況に追い込まれていた。すなわち、(1)近隣アジアの発展途上国が既に輸出指向工業化政策をとっていること、(2)ラウル・ラングレイ協定が1974年に失効の予定となっており、アメリカ以外の国との経済関係の強化が必要となった。このため、外資の積極的導入による門戸開放政策がとられた。特に日本からの直接投資の拡大が必要になった。

まず、1967年に投資奨励法（共和国法第5186号）が制定された。同法は、開発計画の枠組みのなかで優先される経済活動を活性させるべく道標と位置づけられた。同法を実行に移し、優遇措置を管理運営するため、ただちに投資委員会（BOI）が設置された。

1970年には輸出奨励法（共和国法第6135号）が制定され、輸出拡大のための基本法となった。投資委員会は、毎年、投資優先計画（IPP）および輸出優先計画（EPP）を策定し、投資委員会に登録することで投資優遇措置を取得できる投資優先分野のリストをつくることになった。

当初は、投資優先計画に示される、または評価の対象となる条件に工業の地方分散は含まれていなかった。すなわち、優遇措置のための主要な条件は、経済的発展性、雇用促進効果および外貨獲得にあった。

その後、投資優先計画は、政府の地域開発計画に対応して修正がなされた。しかしながら実際には、特別に新しい優遇措置が盛り込まれたというものではなかった。

1973年には輸出優先計画が修正され、工業地方分散をさらに強化する目的で、優遇措置として2条件が付与された。すなわち、(1)輸出製品を生産する

にあたって使用した労賃およびフィリピン製の原材料相当するコストの全額を課税対象所得から登録後5年間にわたって控除できる、(2)必要なインフラ整備に要したコストの全額を税額控除できるといった。

1979年になると、発展の遅れた地域の開発を促進するための特別法が制定された。開発の遅れた地域に対する投資促進法（国民議会法（BP）第44号）がそれで、同法では、投資委員会の指定する開発の遅れた地域で事業を営むすべての投資委員会登録企業には、バイオニア企業がえていたと同様の優遇措置を、売上税を除き、付与されるとした。

アキノ政権になってからは、1987年に包括投資法（行政命令（EO）第226号）が制定された。工業地方分散を促進する目的で、同行政命令は、開発の遅れた地域で事業を営む投資委員会登録企業には、優遇措置を付与するとした。しかしながら、これは、新しい優遇措置を盛り込んだというのではなく、この条項は、国民議会法（BP）第44号で取得可能な優遇措置と1973年輸出優先計画に含まれていたものを統合したにすぎない。

行政命令第226号は、開発の遅れた地域を、投資委員会が国家経済開発庁（NEDA）および関連省庁と次の条件に関して協議のうえで、リストに掲げる地域と規定した。人口1人当たりの国内総生産額の低さ、投資水準の低さ、失業率の高さなどがそれである。

同命令はまた、開発の遅れた地域の投資委員会登録企業は、新規または拡張いずれの場合もバイオニア登録企業に付与される優遇措置を享受できるとした。しかしながら、1991年投資優先計画によると、この優遇措置は、鉱業、鉱産物加工、森林生産物事業のプロジェクトには付与されないとした。これら企業の立地は、当然のこととして原材料に近くなるとの理由による。

さらに、開発の遅れた地域の登録企業に対して、主要なインフラ、公共施設に必要な優遇措置を提示している。すなわち、当該登録企業は、投資委員会またはその他の政府機関の事前承認をえたうえで、必要かつ主要なインフラ建設に要したコストの100%相当額を課税対象所得から控除できるとした。しかしながら、これには条件があり、建設されたインフラ施設は完了後

政府に移管され、また控除できなかった額は、操業開始から10年以内に次年度以降に繰り延べ可能とした。加えて、労賃に対する優遇措置は、支払労賃の2倍に拡大された。

(2) 開発の遅れた地域

開発の遅れた地域の策定に当たっては、行政命令第226号に規定する条件を基礎として、遅れた地域のリストアップの再検討作業が、商工省地域国内グループ(RDG)、投資委員会、国家経済開発庁からなる作業委員会によって着手された。しかしながら、データ収集に限度があるため、収集できないあるいは検討作業目的に合致しないデータに変わって代替の指標が採用された。統計データは、州レベルのものまで収集され、検討作業は、全国73州のすべてを対象とした。表5に示すとおり、各決定要因にウェイトをかけた検討作業がなされた。すなわち、州区分の開発の遅れた地域の決定に際しては、平均家計所得、製造業事業所数、雇用状況におおの15%、またインフラ開発の現状に55%のウェイトを付した。50%を足切りにして、36州が開発の遅れた地域に含むべく提案されたが、この他に11州を開発の遅れた州としてリストに加えるべく提言が盛り込まれた。かくして表6にみるとおり、最終的には47州が、1991年投資優先計画において開発の遅れた地域に分類されるにいった。

(3) 成果の少ない優遇措置

以上のように、政府の工業地方分散のための施策にもかかわらず、投資委員会登録企業^⑨のマニラ首都圏周辺への集中は、いまだ支配的である。例えば、1991年の投資委員会承認プロジェクトをみると、マニラ首都圏(NCR)、中部ルソン地方のブラカン州、南部タガログ地方のバタンガス、カビテおよびラグナの3州では3,280万ペソ、全国の44.2%をも占めている(表7参照)。工業地方分散の成果が低いことの原因は、投資家に対する優遇措置の効果が低いことにある。既存の研究(Luis Bergen International, Inc., 1986年)によると、国民議会法(BP)第44号による企業の収益率への影響は、0~3.5%である。これでは、投資立地として開発の遅れた地域に対してより開発

表5 地域開発指標の要因

	要 因
I. 月額家族収入	.15
II. 投資水準	
# 製造業事業所数	.15
III. 雇用水準	
A. 就業率(就業者数/労働力人口)	.075
B. 失業率(失業者数/労働力人口)	.075
IV. インフラ開発水準	
A. 電力	
1. 電気料金	.0687
2. 電気普及度	.0687
B. 道路普及度(キロメートル/面積)	
1. コンクリート	.044
2. アスファルト	.033
3. 砂利	.022
4. 土	.011
C. 海港	
1. 国営	.06545
2. 郡営	.02805
D. 通信	
1. ラジオ	.02475
2. 電信	.0165
3. 電話	.0165
4. テレビ	.012375
5. 電信中継器	.012375
E. 空港	
1. 国際空港	.019305
2. 代替国際空港	.01716
3. 主要路線	.0143
4. 2次路線	.012155
5. 支線	.00858
F. 水供給	
普及度	.055
	1.000

出所：商工省(DTD)

表6 投資優先計画 (IPP) による「開発の遅れた地域」一覧 (州名)

I - イロコス地方 アブラ* マウンテン・プロビンス*	VIII - 東部ビサヤ地方 東サマール* 北サマール* 南レイテ* 西サマール*
II - カガヤン溪谷地方 カリंगा・アパヤオ* イサベラ ヌエバ・ビスカヤ* キノリ* イフガオ* パタネス*	IX - 西部ミンダナオ地方 スルー* バシラン* タウタウイ 北サンボアンガ 南サンボアンガ
IV - 南部タガログ地方 マリンドゥケ* パラワン* アウロラ* 東シンドロ ロンブロン* 西シンドロ	X - 北部ミンダナオ地方 北アグサン* 南アグサン* ブキドノン 北スリガオ* カミギン 西ミサシス
V - ビコール地方 ソルソゴン 北カマリネス* カタンドゥアネス* マスバテ*	XI - 南部ミンダナオ地方 北ダバオ* 南スリガオ* 東ダバオ*
VI - 西部ビサヤ地方 アクラン* カピス アンティケ	XII - 中部ミンダナオ地方 北コタバト* スルタン・クダラート* マギレダナオ* 南ラナオ 北ラナオ* (イリガン市を除く)
VII - 中部ビサヤ地方 西ネグロス ボホール シキホール*	

注：*印は、BP第44号における「開発の遅れた地域」の対象となった州
出所：1991年投資優先計画 (IPP)

(1) 表7 行政命令 (EO) 第 226 号による投資委員会承認の新規および拡張プロジェクトの地方別集計 (単位: 1,000 ペソ)

	プロジェクト数	プロジェクト・コスト	資本投資		創出雇用
			国内	外国	
NCR-マニラ首都圏					
NCR-マニラ首都圏			3,611	0	3,611
マニラ	1	3,611	835,441	545,543	289,890
カロオカシ	8	888,886	67,601	66,725	876
パサイ市	6	171,430	64,962	50,914	14,048
ケソン市	2	64,962	512,628	427,898	84,730
ラスピニヤス	23	1,023,416	1,250	1,250	0
マカタイ	1	5,068	511,985	422,393	89,592
マンダルヨン	9	782,306	20,563	20,543	20
モンテナルバ	2	72,027	5,421	3,453	1,960
ナボタス	4	16,421	54,592	54,592	0
パラニヤケ	3	98,485	137,579	88,711	53,868
パシグ	8	219,401	131,696	109,156	22,540
サンファン	5	181,704	8,682	5,209	3,472
タギグ	1	8,682	651,119	62,141	588,970
ヴァレンスエラ	18	1,006,056	29,525	25,533	3,992
(小計)	6	95,324	3,036,655	1,879,061	1,157,594
	97	4,637,779			12,108
I-イロコス地方					
ベンゲット	4	711,110	465,391	364,761	100,630
北イロコス	2	538,942	538,942	538,188	754
パンガシナン	3	26,089	14,762	11,042	3,720
(小計)	9	1,276,141	1,019,095	913,991	105,104

(2)

	プロジェクト数	プロジェクト・コスト		資本投 資		創出雇用
		計	外国	国内	外国	
II - カガヤン溪谷地方						
イフガオ*	1	512	312	250	62	50
	(0)					
キリノ*	1	27,882	17,882	17,882	0	163
	(0)					
(小 計)	2	28,394	18,194	18,132	62	213
III - 中部ルソン地方						
バタアン	4	2,601,705	725,139	507,223	217,916	592
ブルカン	47	2,654,559	797,214	622,106	175,100	5,509
ヌエバ・エシハ	4	65,777	19,297	16,017	3,280	308
パンパンガ	8	648,239	232,122	198,140	33,982	931
タルラック	7	187,553	75,192	67,926	7,266	1,425
サンバレス	1	15,557	1,557	1,557	0	67
(小 計)	71	6,159,390	1,850,521	1,412,969	437,552	8,832
IV - 南部タガログ地方						
バタンガス	26	25,200,918	13,055,705	6,360,415	6,695,290	4,420
カビテ	40	2,207,500	1,297,061	980,276	316,705	4,742
ラグナ	52	2,719,660	1,673,886	982,092	691,794	5,814
西シンドロ*	1	3,092	3,092	618	2,474	159
	(1)	(3,092)				
東シンドロ*	1	2,800	2,170	1,302	868	16
	(1)	(2,800)				
パラワン*	3	279,674	270,227	214,227	56,000	222
	(3)	(279,674)				
ケソン	2	4,270	4,270	2,790	1,480	21
リサール	38	719,668	261,829	169,191	92,638	5,068
(小 計)	163	31,137,572	16,568,240	8,710,911	7,857,329	21,262

(3)

	プロジェクト数	プロジェクト・コスト	資本投資		創出雇用
			計	国内 外国	
V - ビコール地方					
アルバイ	2	8,309	5,591	5,591	0
北カマリネス*	1	1,741,284	696,514	696,514	0
(小計)	(0)				480
南カマリネス	2	12,575	8,575	8,037	538
(小計)	5	1,762,168	710,680	710,142	538
VI - 西部ビサヤ地方					
アクラレ*	1	14,000	14,000	14,000	0
(小計)	(1)	(14,000)			22
カピス*	1	3,136	3,136	3,136	0
(小計)	(1)	(3,136)			182
イロイロ	3	16,284	11,475	11,475	0
西ネグロス	10	636,792	199,328	169,737	29,591
(小計)	15	670,212	227,939	198,348	29,591
VII - 中部ビサヤ地方					
ボホール*	1	75	50	30	20
(小計)	(1)	(75)			27
セブ	44	5,755,087	1,788,514	1,563,659	224,855
東ネグロス	7	1,800,241	1,014,820	854,081	160,739
(小計)	(3)	(449,661)			1,553
(小計)	52	7,555,403	2,803,384	2,417,770	305,614
VIII - 東部ビサヤ地方					
レイテ	3	14,477,772	3,753,000	928,000	2,825,000
東サマル*	1	183,375	45,844	45,844	0
(小計)	(0)	(0)			211
(小計)	4	14,661,147	3,798,844	973,844	2,825,000

(4)

	プロジェクト数	プロジェクト・コスト	資本投資		創出雇用	
			計	国内 外国		
IX - 西部ミندگانオ地方						
南サンボアング*	4 (2)	62,542 (5,582)	24,089	23,141	948	218
(小計)	4	62,542	24,089	23,141	948	218
X - 北部ミندگانオ地方						
北マダサン*	1 (0)	50,100 (0)	50,100	30,060	20,040	122
南マダサン*	2 (1)	37,818 (6,283)	10,105	10,105	0	196
ブキドノン*	5 (2)	225,738 (173,607)	101,234	98,221	3,013	417
東シサシス*	9 (4)	141,106 (60,159)	88,125	41,219	41,906	370
(小計)	17	454,762	244,564	179,605	64,959	1,105
XI - 南部ミندگانオ地方						
ダババ	7	508,256	500,591	31,561	469,030	2,054
南ダババ	7	288,835	108,312	99,901	8,411	1,101
東ダババ*	1 (1)	4,536 (4,536)	4,536	4,536	0	65
南コタバト	9	446,766	221,277	168,099	53,178	1,991
南スリガオ*	4 (0)	905,502 (0)	8,000	6,000	2,000	155
(小計)	28	2,153,895	842,716	310,097	532,619	5,366

(4)	プロジェクト数	プロジェクト・コスト	資本投資		創出雇用
			計	外国	
複数州設置					
複数州設置	6	2,678,076	1,188,155	717,425	770,730
(小計)	6	2,678,076	1,188,155	717,425	770,730
その他の区分					
その他の区分	17	9,577,763	719,614	483,319	236,295
(小計)	17	9,577,763	719,614	483,319	236,295
総計	490	74,195,244	33,052,690	18,948,755	14,103,935
	(21)	(1,002,605)			

注：(1) * は「開発の遅れた地域」

(2) () 内は「開発の遅れた地域」での投資優遇措置の対象となる登録ベースのプロジェクト。

出所：投資委員会 (BOI)

の進んだ地域、特にマニラ首都圏での優位性を補うには不十分である。さらに、行政命令（EO）第 226 号の開発の遅れた地域へ優遇措置を付与された実際の企業数をみると、1991 年は製造業企業 21 プロジェクトが登録しプロジェクト・コストは、100 万ペソで全登録プロジェクトの 1.4% を占めるにすぎない（表 7 参照）。

3. 優遇金融措置

地域工業開発を促進するための優遇金融措置を実行に移すべく制度金融が、取り組まれた。しかしながら、この制度金融は、その多くを中小規模工業開発を目的対象としてきた。例えば 1974 年には、フィリピン開発銀行（DBP）は、多額の中小規模工業に対する融資を農村部を中心に展開した。政府は、資金が地域工業に利用しやすくすべく DBP と工業保証融資基金（IGLF）に対し、75 年には貸付総額の 60% をマニラ首都圏外に向けるよう指示している。

また 1975 年には、フィリピン中央銀行は預金地域投資クォータ制を導入し、商業銀行、貯蓄銀行に対し、支店の総預金額の 75% を支店のある同一地域内に投資すべく義務づけた。さらに 76 年には、世界銀行が中小規模工業融資に 1,500 万ドルの追加資金を増加した際に、この方針が確認された。

総合すると、1970 年代には中小規模工業、地域工業への資金融資のため、政府は、5 つの制度金融を新たに発足させた。すなわち、DBP 中小規模工業貸付部（DBP-SMILE）、IGLF、家内工業保証融資基金（CIGLF）、輸出産業近代化プログラム（EIMP）および国家開発公社出資のベンチャー資本会社がそれぞれである。

1982、83 両年のこれらの 5 制度金融を総合すると、資金総額の 45% がマニラ首都圏に、70 が首都圏地域周辺に集中している事実がある。1983 年だけでも、82 年に比較し、55%、81% と集中の度合いが強まっていた。こうした貸付計画の結果をみて明らかなのは、これらが、工業地方分散の推進に効果的に機能していなかったとの点である。マニラ首都圏は、政府による中小規

模工業開発および意図するところであった工業地方分散のための特殊貸付プログラムの主要な受益地域として、とどまった。例えば、1981年から87年のIGLFによる融資は63%から73%に拡大した。しかし87年には、IGLF貸付のマニラ首都圏、中部ルソン地方および南部タガログ地方からなる中核部の占める割合は、86.5%にまで達した。かくして最終的には、1975年に発足した融資可能額の25%を農業、農地改革に対する強制的貸付とした農業融資クォータ制で経験したように、マニラ首都圏の外への貸付原資の拡大は、実現されることはなかった。

特別融資割当のマニラ首都圏と隣接する中部ルソン地方および南部タガログ地方への過度の集中については、いくつかの理由として次の点をあげることができる。(1)金融機関の最終意思決定プロセスが本店に集中していること、(2)特にIGLFの場合には、認可をえている商業銀行の支店が都市部にあり、資金供給をする本店が通常はマニラ首都圏にあること、(3)特別貸付に関する情報が特に遠隔地域において不足していることである。

4. 工場立地規制

工業の立地規制は、特定地域への工業の集中化にかかわる問題に対処するにあたって最も直接的な方策である。1973年12月に政府は、マニラ首都圏の半径50Km以内に新規の工場、工場設備の設置を禁止した。この指示を実行に移すべく、すべての新規工業設置計画は、立地場所に関し居住環境規制委員会(HSRC)の許可を必要とするとした。

これを受けて、同委員会は、マニラ首都圏の区画整理計画を基礎とした包括的区画規制を策定、発効させた。しかしながら、政府による50キロ以内禁止規定および関連の区画整理規定は、工業のマニラ首都圏への集中緩和には効果的ではなかった。これは、法的強制力が弱かったことに起因する(Pernia, Paderanga, Hermosa, 1983年)。

この立地規制は、多くの例外規定、据置期間などに特色があった。さらに、この結果は、マニラ首都圏の周辺に工場が集中するという事態を招いた。例

えば1974年8月から78年2月の間に、HSRCによって発行された工場立地場所の許可は、その70.0%が中部ルソン地方および南タガログ地方の都市部中心であった。そして、許可された17.0%が適用除外との扱いで、マニラ首都圏に工場建設が新たに認められたのである。かくして、HSRCが立地を許可した半数がマニラ首都圏、中部ルソン地方および南部タガログ地方からなる拡大首都圏に集中した。結論的には、この立地規制は、工業地方分散の手段として有効に機能しなかったといえる。

II. 工業団地の建設

工業団地の建設は、世界中で工業の展開の手段として広く使われてきた。また、一部の国で地域工業開発促進として、これが使われた。

フィリピンの場合には、工業団地は、次の2点を達成する目的で設置された。(1)通常の工場団地および輸出加工区の建設により、マニラ首都圏の外での工業開発、工業発展を加速させる、(2)雇用機会を拡大し、農村部との均衡のとれた経済発展を達成するため工業地方分散を促進する、がそれである。

工業団地の果たす役割の重要性を認識し、マルコス政権は、1960年代後半から70年代初めにかけて、工場団地開発の計画を策定した。かくして、政府の5機関が、総計15の工場団地を建設した。例えば初期には、1967年にフィリピン退役軍人連合(PHIVEDEC)の工業団地が建設され、次いで、72年にバタアン輸出加工区が続いた。

さらにマルコス政権下では、総合的工業団地計画を企図し、これを実行に移すための全国工業団地プログラム(NIEP)の策定を指示し、1975、76の両年に省庁間連絡会議が発足した。これは、地域に工業団地の立地の可能性を出すのが目的であった。

マルコス政権の後半には、このNIEPは、全国工業団地開発プログラムに組み替えられたが、同政権は、これに取り組む政治力もなく計画だけに終わった。

表8 工業団地数 (公営および民営)

(1991年9月現在)

(単位:ヘクタール)

分類	公 営						民 営						計					
	ルソン		ビサヤ		ミンダナオ		ルソン		ビサヤ		ミンダナオ		小 計		小 計			
	工業団地数	面積	工業団地数	面積	工業団地数	面積	工業団地数	面積	工業団地数	面積	工業団地数	面積	工業団地数	面積	工業団地数	面積		
操業中	14	992	2	559	1	292	17	1,843	10	1,075	0	0	0	0	10	1,075	27	2,918
造成中	1	6	0	0	1	55	2	61	13	2,599	1	40	0	0	14	2,639	16	2,700
計画中	0	0	1	1,109	1	0	2	1,109	27	5,895	4	785	7	1,418	38	8,098	40	9,207
計	15	998	3	1,668	3	347	21	3,013	50	9,569	5	825	7	1,418	62	11,812	83	14,825

出所: 商工省 (DIT)

表8により、1991年9月末現在の工業団地⁽⁴⁾の数をみると、操業中のものが27、面積で2,918ヘクタール、うち公営団地が17で、1,843ヘクタールである。これには、輸出加工区（EPZs）4、PHIVEDEC工業局（PIA）のミサミス・オリエンタル州の工業団地1などが含まれる。民営団地は、10で面積は1,075ヘクタールに達している。

さらに、これに造成中の団地16、面積にして2,700ヘクタール、および計画中の団地40,9207ヘクタールを含めると、総計で団地数83、面積では14,825ヘクタールに達する。そして、このうち民営団地は62、面積11,812ヘクタールと、面積では全体の79.7%に達する。

操業中の工業団地の経済的影響力をみると、1990年には雇用者数で33万8,000人、投資額で3億6,300万ドル、輸出額では12億7,100万ドルと同年の輸出総額の15.5%にあたる（表9参照）。

しかしながら、総じて工業団地建設の速度は遅い。これは、これまでの建設は、用地自体の開発に重点がおかれ、周辺インフラの開発が遅れていたことに起因する。

これまでの工業団地建設の進め方の不備を認識し、アキノ政権は、総合的、かつ統合的な開発方式である地域工業センター（RIC）計画を発足させた。RICに関しては、後述することにする。

表9 工業団地の経済実績（1990年）

分類	工業団地数	面積 (ヘクタール)	雇用 (人)	投資額 (100万ドル)	輸出額 (100万ドル)
操業中					
—輸出加工区	4	1,144	34,609	107	579
—その他工業団地	23	1,774	303,405	256	692
造成中	16	2,700	392,958	332	1,792
計画中	40	9,207	1,574,397	1,330	3,591

出所：商工省

1. 輸出加工区

政府による投資誘致戦略の1つは、輸出加工区 (EPZs) とし知られた工業経営地区の開発および促進である。輸出加工区は、ある意味では製造業でかつ輸出企業のための飛び地を形成し、税関区も別だてとなることとなり、排他的に輸出加工区庁の管理下にある。輸出加工区の主要な目的は、外貨獲得、雇用機会の創出、国内経済への後方連関を通じた農村工業、商業の開発、さらには技術移転の場の提供にある。同時に、フィリピン国内への工業分散の手段でもある。

輸出加工区庁は、1969年外国貿易区法、その後、大統領令第66号の一部改正により創設された、輸出加工区経営、管理などを担当する政府企業である。今日、通常の輸出加工区および特別輸出加工区を管理している。

(1) 通常の輸出加工区

今日、フィリピンには4輸出加工区がある。すなわち、バタアン輸出加工区 (BEPZ, 1,209ヘクタール, 1972年開設)、マクタン輸出加工区 (MEPZ, 119.3ヘクタール, 1975年)、バギオシティ輸出加工区 (BCEPZ, 63ヘクタール, 1980年) およびカビテ輸出加工区 (CEPZ, 275ヘクタール, 1986年) である。輸出加工区に登録した企業は、投資委員会登録の企業と同じく、投資優先計画の対象となるすべての優遇措置を付与される。このうち重要なものは、(1)パイオニア企業は操業から6年間、非パイオニア企業は同4年間、の所得税の全額免除、(2)関税、前払売上税、輸入機材に対する国税、地方税の免除、などである。

輸出加工区庁への登録企業に対しては、次の追加優遇措置がある。(1)すべての地方税、認可料、手数料の免除、ただし、不動産税(評価額の2~3%)は対象外、(2)請負総収入に対する4%の国税、地方税の免除である。

工業団地経営には8政府機関が担当しているが、このうち輸出加工区庁とPHIVIDEC工業局(PIA)が、以前は優遇措置を付与してきた。ところが、1984年に大統領令第1155号をもって、PIA団地内の企業に対する優遇措置付与が取り消され、投資委員会が工業、財務および資金的優遇措置の付与に

関する唯一の決定機関となり、PIA 団地内の企業は、投資委員会から優遇措置をうることとなった。

民間企業の調査 (Luis Berger International, Inc., 1986) によると、輸出加工区から付与される優遇措置は、平均的企業にとって可能な利益率を 10% から 17~26% 増加させる。資本的設備に対する課税免除は 4~7 ポイント増加させ、原材料に対する課税免除はさらに 7~9 ポイント増加させる (後者の推計: PIA による優遇措置が投資委員会による国内原料調達率の課税にかかわるインパクトとほぼ同じであることを推測できる。この場合、可能利益率の最大は 12% となる。)

ここでは意外なのは、輸出加工区庁および PIA による優遇措置が投資委員会が付与する優遇措置、とりわけ輸出加工区の目標でもある輸出企業に対するそれに比較し、決して優位ではないという点である。それゆえに、輸出加工区庁登録の企業のなかには、投資委員会登録企業への転換を検討しているし、また輸出加工区庁は、現在以上の登録企業を誘致はできない模様である。企業にとって、マニラ首都圏に経済活動集約の優位をうることができても、かつ輸出加工区以上の優遇措置を投資委員会からより大きな特典をえることができれば、輸出加工区庁の立地は主要でかつ決定的な誘致力を失うことになる。輸出加工区庁および PHIVIDEC 工業局の経験からいえることは、低廉な土地借料、低賃金、安価な電気水道料金、財務優遇措置など総合した優遇措置は、平均 7 ポイントの利益率を増やすが、それでもマニラ首都圏での立地による優位を補うには不十分といえる。

輸出加工区の外に工場を建設した例として、日系企業がセブ輸出加工区から 12Km 南のナガに日本向け輸出の地下足袋工場を建設したが、これは、加工区内の工員のジョブ・ホッピングを避けたためである。すなわち、工場立地には、優遇措置以外の決定要因が大きいのである。

この点でいま 1 つの調査 (Pernia and Herr, 1987 年) では、フィリピンの上位 1,000 社から内資および外資 100 社を選んだ標本調査のデータによると、工場の立地条件に通常影響をあたえる 34 要因のうち 7 要因が大多数の

企業の決定的要因であった。これらの決定要因は、社会的間接資本に区分されうるもので、具体的には、(1)顧客への近接、(2)利用可能な道路、(3)信頼できる電力事情、(4)良好な電話、電信施設、(5)工場用地の利用可能性、(6)建物の利用可能性、(7)将来的な用地拡張の可能性であり、(2)、(5)、(6)、(7)が複合している。したがって、これを整理すると、4条件にまとめられる。輸送条件、電力、情報伝達、物理的な立地である。ここで特記できるのは、一般的理解とは反対に安い労働力、投資優遇措置は、ある種の企業にとっては重要視されるものの、工場立地の決定的検討要因ではないのである。

地方自治法の制定と輸出加工区内企業の関連は、紆余曲折があったが、自治法の趣旨が貫徹された。同法の施行当初は、郡（州に次ぐ行政単位）による輸出加工区内企業に対する課税（第143節）および非課税特権の廃止（第193節）は、大統領令（PD）第66号に規定する輸出加工区庁登録企業に対する地方自治体による税金、賦課金、手数料、認可料を、免除するとの条項と矛盾するとの指摘があった。

輸出加工区庁は、こうした混乱は輸出加工区経営にマイナスに作用すると主張した。最終的に、地方自治法の施行規則では、輸出加工区内企業は従前どおり非課税特権を享受でき、かつPD第66号の優遇措置をも付与されることとした（第283条）。

輸出加工区の1986年から90年にいたる経済的実績、すなわち登録企業数、投資額、輸出額、雇用者数、支払賃金額、貿易収支の項目からみたものは、表10のとおりである。

輸出加工区内の企業の経済的影響力は、年々強まった。1990年には輸出額は、5億8,000万ドルと86年に比べ倍増した。雇用者数では、34,609人と50%増加した。しかしながら、バタアン輸出加工区に関しては、企業数、雇用者数では実績は増加していない。これは、首都圏に近接したカピテ輸出加工区が新しく建設されているのに対し、立地条件が不便なことに起因する。

輸出加工区は、今日、基本的問題に直面している。第1に、輸出加工区企業は傾向として輸入依存型であり、国内経済に及ぼす後方連関効果が弱い点

表10 輸出加工区の経済実績 (1986-90年)

	1986	1987	1988	1989	1990
I. 登録企業数					
BEPZ (バタアン輸出加工区)	32	31	34	27	31
BCEPZ (バギオ市輸出加工区)	20	12	12	12	12
MEPZ (マクタン輸出加工区)	8	12	16	33	43
CEPZ (カビテ輸出加工区)	1	4	9	38	59
計	51	59	71	110	145
II. 投資額 (100万ペソ, プロジェクトベース)					
BEPZ (バタアン輸出加工区)	8.280	0.000	175.300	45.254	83.996
BCEPZ (バギオ市輸出加工区)	4.950	9.000	13.000	0.000	2,116.307
MEPZ (マクタン輸出加工区)	46.890	14.470	47.100	666.549	246.583
CEPZ (カビテ輸出加工区)	9.450	17.700	85.350	1,334.471	453.166
計	69.570	41.170	320.750	2,046.274	2,900.052
III. 輸出額 (100万ドル)					
BEPZ (バタアン輸出加工区)	57.600	64.739	70.600	79.838	94.252
BCEPZ (バギオ市輸出加工区)	143.156	215.310	223.198	206.368	251.744
MEPZ (マクタン輸出加工区)	76.922	115.459	134.089	142.627	184.650
CEPZ (カビテ輸出加工区)	-	0.739	2.836	15.306	48.935
計	277.678	396.247	430.723	444.139	579.581
IV. 雇用者数 (人)					
BEPZ (バタアン輸出加工区)	16,540	14,530	13,639	13,802	13,631
BCEPZ (バギオ市輸出加工区)	3,583	4,081	4,412	5,114	3,489
MEPZ (マクタン輸出加工区)	3,528	4,130	5,763	9,395	11,678
CEPZ (カビテ輸出加工区)		96	528	3,294	5,811
計	23,651	22,837	24,342	31,605	34,609
V. 給与, 賃金 (100万ペソ)					
BEPZ (バタアン輸出加工区)	325.055	356.991	429.342	491.256	525.172
BCEPZ (バギオ市輸出加工区)	72.899	119.319	194.700	241.538	268.862
MEPZ (マクタン輸出加工区)	78.654	114.261	151.393	250.159	385.405
CEPZ (カビテ輸出加工区)		1.110	5.699	43.497	118.284
計	476.608	591.681	781.134	1,026.450	1,297.723
VI. 貿易収支純額 (100万ドル)					
BEPZ (バタアン輸出加工区)	35.563	-15.711	21.100	40.221	34.390
BCEPZ (バギオ市輸出加工区)	35.178	33.621	54.698	50.275	49.288
MEPZ (マクタン輸出加工区)	58.883	-11.621	23.989	52.581	130.974
CEZP (カビテ輸出加工区)	0.000	0.027	0.038	3.674	7.270
計	129.624	6.316	99.825	146.751	221.922

出所: 輸出加工区庁

である。この結果、広範かつ自律的な成長の基礎が脆弱となり、向背の周辺工業の欠落したままいわゆる「飛び地」を形成することになる。

第2に、資金不足により、「中期フィリピン開発計画」(1987-92年)に示されたように、新規の輸出加工区建設は開始されていない。かくして、輸出加工区庁の当面の課題は、現在の進出企業数を維持し、追加投資を誘致に傾注することにあるようだ⁽⁶⁾。

以上の事実は、政府の輸出加工区への対応に反映している⁽⁶⁾政府の立場は明快で、輸出加工区の施設は、国内市場志向の労働集約的、地場原材料志向の企業にも開放されるべきとしている。したがって、新しい輸出加工区の建設は認められていない。現状では、政府は、建設が必要などで保証された場合で、民間開発業者がプロジェクト実施を見送った場合にのみ、公共工業団地の建設を開発するとしている。

(2) 特別輸出加工区

現在は3の特別輸出加工区(SEPZs)があり、特別な工業を運営している企業に限定している。レイテ工業開発特別輸出加工区(LIDSESPZ)はレイテ州イサベルにあり、4企業を対象としている。すなわち、フィリピンリン酸肥料会社(PHILPHOS, 1981年)、フィリピン連合精錬会社(PASAR, 1982年)、工業鉱産物会社(1984年)、レバント連合鉱山会社(1984年)である。PASARはトンゴナン地熱発電所から電力供給をうけ、PHILPHOSにリン酸を供給している。

タバングオ特別輸出加工区(TSESPZ)は、バタングス州タバングオに位置し、シェル・ガス・フィリピン社(1982年)1社が操業している。同社だけで、1989年の輸出額は3,660万ドルに達した。

フィリピン造船工業特別輸出加工区(PSESPZ)はサンバレス州スピグのカタンガス・ポイントにあり、フィリピン造船工業会社(Phiseco)1社が操業し、1989年の輸出額は1,000万ドルであった。

特別輸出加工区の資格は、1輸出企業または企業のグループ、または一般の工業団地内の一部でも取得できることになった⁽⁷⁾。これをうけ、以上の特別

輸出加工区のほかに、近年では、マニラ首都圏近郊を中心に民間の開発業者による特別輸出加工区が登場している。

特別輸出加工区内に設置予定の企業は、輸出加工区に区内輸出業者の登録を必要とする。特別輸出加工区の企業は、行政命令第 226 号によって輸出加工区内の企業がえるのと同じの優遇措置、特典が付与される。

特別輸出加工区資格を申請した民間の工業団地は、その敷地の一部を特別輸出加工区にしている。例えば、ファースト・カビテ工業団地、ラグナ・テクノ・パーク、ゲートウェイ・ビジネス・パーク、カーメルリ軽工業団地、フィリピン・サイエンス・パークなどである⁽⁶⁾。

しかしながら、このような民間ベース主体の特別輸出加工区は、工業地方分散への効果は期待薄である。投資委員会は、これらは一定の工業の分散に貢献するとしているものの、これら加工区の立地からマニラ首都圏近郊に集中しているからである。

2. 地域工業センター計画

前節で述べたように、工業団地の建設は、ビクタン、カビテ、カンルーバンといったマニラ首都圏周辺に行われてきた。これまでの政権は、工業地方分散に関しては不十分なインフラ、周辺サービス、地域社会の不参加、民間部門の取込不足という課題に直面してきた。アキノ政権にいたり、総合的かつ統合的な計画として新たに地域工業センター（RIC）プログラムが導入された。

(1) 地域工業センターの経緯

1988年2月に商工省が閣議に地域工業センター（RICs）を設置し、すべてを統合したインフラを提示する原案を策定した。地域工業センターの目的は、(1)マニラ首都圏以外に工業分散の促進、(2)開発の遅れた地域の成長加速、(3)雇用機会の創出、貧困除去、富の均等配分を企図した土地およびその他資源の全体的工業および地域開発に合致した有効利用の3点である。

1988年5月、8月に、地域工業センターの立地場所、各センターの開発計

画を決定するためのパラメータとなる基準を検討するための枠組みが策定された。同8月には商工省命令第81号により全国の同省の地域事務所所長を長とし、中央政府、地方自治体、RICs計画の開発、実施に関心のある民間部門から構成されるタスクフォースを発足させた。

1989年6月に、工業地方分散を移行するための地域工業センターの設置に関わる商工省提案が閣議で承認された。これら16地域工業センターは、次のとおりである。

第I地方 サンフェルナンド（ラウニオン州）

CAR（コルディリエラ自治地域）

バギオシティ輸出加工区*

第II地方 カウアヤン（イサベラ州）

第III地方 バタアン輸出加工区*

第IV地方 カビテ輸出加工区*

バタンガス市

第V地方 レガスピ市

第VI地方 バヴィア（イロイロ州）

第VII地方 マクタン輸出加工区*

第VIII地方 タクロバン市

第IX地方 サンボアング市

第X地方 PHIVIDEC 工業団地*

第XI地方 ダバオ市

ジェネラル・サントス市

第XII地方 イリガン市

パラシ（マギンダナオ州）

*印は操業中

(2) 優先工業

各地域工業センターにおける優先工業の決定は、製造業、加工工業におけ

る原料の国内調達の可能性をもとにしてなされた。これらの工業は、特に原材料の開発、保守、保存に関し、またこれらの製品、半製品の他の工業への提供において、後方、前方連関をもたらすものとしている。農村部における農業関連工業化を加速する場として、農業が主であり、原材料が豊富な地域においては、地域工業センターが農産物加工が優先工業となるとしている。

(3) 立地決定の基準

地域工業センターの立地に関しては、以下の基準が検討された。市場、港湾、原材料、社会サービスおよび生活を快適にする諸設備への近接度、人口、労働力調達の度合い、土地の手当ての可能性、原価、治安情勢、規制区画の拡大、インフラ開発の現況などがそれである。地域工業センターの建設と社会的要素を考慮したうえで、民衆重視の工業化を企図している。このため、特定地域に関しては、潜在的な社会問題の存在しない立地場所を選択している。特に農地の工業用地への転換、影響を受ける家族の移転などを伴う地域は、これを避けている。立地場所の大多数は、市の計画、区画にかかわる規制により工業用地としての使用を認められており、引き続き住居土地利用規制委員会(HLURB)の承認をえている。後述のように、これは、1988年6月15日の包括農地改革法の施行以前になされている。

(4) 農地の転用問題

前述の地域工業センターあるいは民間造成業者主導の工業団地の建設に際して、土地の利用に関する問題が生じた。

農地の転用、土地取得、再配置に関する問題は、農地改革、地方分権政策を進めるアキノ政権下において新たな論議として登場した。包括農地改革計画(CARP)の枠組みを規定した1988年包括農地改革法(CARL)が、その1つである。同法では、農地の転用は、(1)授与から5年の経過期間、(2)農地の経済的価値の喪失、(3)周辺の都市化、(4)住宅地、商業地、工業用地として多大な経済的価値が見込まれる場合とし、農地改革省は、影響をうける団体に正当な通告をしたうえで土地の再分類、転用の権限を有し、受益者は、すべての補償を受け取るとしている(第65節)。

しかしながら、土地利用に関しては、さまざまな立場からの意見がある。そして、異なった政府機関の間で、ある意味での土地利用計画の調整能力が不足するがゆえの対立が起こった。農地改革省は農地の均等な分配を主要な関心とするが、農業省は、農地を食糧安全保障および食糧、商品作物生産のための投入財としての観点から関心を抱いている。一方、これに対し商工省は、土地利用を貿易促進、工業の地方分散、そしてさらに重要なのは、前述の地域工業センターの枠組みのもとでの工業団地の建設による雇用機会の拡大の観点からとらえている。

商工省と農地改革省・農業省との論争は、ある意味では古典的なものである。例えば、イロイロ州のパビア地域工業センターでは、地主階層の利害を代表する知事は、農地の工業団地への転用を期待している。州政府職員は、農地改革省・農業省に理解を示し、地域工業センターは、灌漑農地を対象にはできないと主張している。

農地転用のための指針の既存の基準が不十分であるがゆえに、多くの問題が生じている。その1つとして1990年の法務省意見書40号の規定は、農地改革省の農地転用の承認の権限は農地改革法の発効、すなわち88年6月15日以降有効とするとしている点である。この規定によると、この日以前に住居土地利用規制委員会(HLURB)により承認された市街計画で非農業用地に分類されたすべての土地は、農地改革省の意向に沿えない。事実、この規定により非農業用地に分類された土地に行政権を行使できない。郡単位の訴訟では、受益者に若干でも補償を保証した例を除き、62%がこれに該当する。農地転用をめぐる問題の生じた例としては、東ミサミス州のPHIVIDEC工業団地、ジェネラル・サントス州のエスピニャ工業団地、カピテ州ダスマリニャスのファースト・カピテ工業団地で、いずれもマルコス政権時代に工業用地への転用を承認されていたものである。

現在では、影響をうけた家族の社会経済的開発に関連する事項が提示されている。具体的には工業用地区画の一部配、各種施設、生計補助、教育、健康、その他社会サービスの提供などである。

さらに農地改革省命令（AO）1991年第1号は、いま1つの重要な指針を示している。この行政命令は、農業用地から非農業用地への転用の基準を示すもので、特に次の3点を掲げている。(1)授与から5年経過、(2)過度の都市化地域、(3)農業の生産性のないこと。しかしながら、これらの基準は、工業団地への農地転用の条件としてはあまりにも曖昧な定義である。

こうした論議、問題に、地方自治法が92年1月から発効し、さらに新たな論議が加わった。同法では、地方自治体が土地を分類する権限を付与されることとなったからである（第20節）。しかしながら、農地の他の目的転用の最終的権限は、農地改革省に残されている。

一方、同法では、民衆参加型の開発政策を掲げており、特に非政府組織（NGOs）の役割が増大している。それゆえに、農地の転用論議は、社会経済問題であると同様に政治的運動に取り込まれている。

Ⅲ. 地方分権と地域工業開発

1. マルコス政権の地方分権政策

工業の地方分散は、政府の経済開発における政府の役割という古典的な論議の1つに関連しているといえる。

マルコス政権下の1970年代前半の工業地方分散政策の初期の段階では、共通した認識があった。すなわち、工業化の構造的変化の達成、特に工業の地方分散には、かなりの部分において政府の主導に依存するとの認識である。

こうした工業開発に対する政策手法は、実際にも、工業部門において政府が推進役を果たすことによって明らかになった。

さらに、工業活動のみではなく、社会、経済的インフラ、サービスのマニラ首都圏外への分散および分権の中央政府レベルの政策は、既に述べたように分散のための効果の期待される優遇措置をも必要とした。

マルコス政権が採択した典型的な手段は、工業の地方分散の最も直接的の

ものであった。すなわち、マニラ首都圏への半径 50Km 以内での新たな工場建設の禁止であった。

2. アキノ政権の地方分権政策

アキノ政権の工業地方分散戦略は、「中期フィリピン開発計画」(1987-92年)にあらわされており⁽⁹⁾、資源優先方式と便益供与優先方式がある。

資源優先方式は、労働集約的で農村に基盤をおき、天然資源、人的資源配分に合致した工業に力点をおいている。特に零細工業、家内工業、中小規模で資源志向および農業を基盤とするタイプの産業が支持されている。

便益供与方式は、農村金融の推進、政府サービスの選択的分権および良質で信頼のおける工業支援サービスの提供に焦点をおいている。

しかしながら、アキノ政権の工業化政策は、マルコス政権のそれと問題点への対応の方策においてかなり異なっている。既に述べたように、工業開発における民間部門の役割を、優先的な主導者として認識されている。ところが、これ以上に特色ある政策は、地方分権政策への取り組みで、この法律的枠組みは地方自治法で規定されている。

3. 1991年地方自治法と地域工業開発

1991年地方自治法(RA第7160号)および同法施行規則(省令第270号)の制定は、地方分権政策に重要な役割を果たすことが期待されている。

地方自治省の説明によると、同法が中央政府から地方自治体に権限を委譲する7特定省庁には、商工省は含まれていない⁽¹⁰⁾。しかしながら、同法では、対象となる権限委譲から商工省を除外したことは、工業部門の分権政策が同法の枠組みの外、すなわち、中央政府の直接支配のもとに行われることを意味するものではない。むしろ同法の成立は、地域工業開発に活用されうる諸制度の機能を拡大させる。

本節では、同法の金融制度、特に地方自治体債の起債に焦点を当てることとする。

(1) 地方自治体の起債

1975年の大統領令(PD)第752号、すなわち、地方自治体資金貸付に関する大統領令は、州、市、郡の資金取引、借入にかかわる行為、および運営を管理してきた。同大統領令そのものは、民間金融機関からの借入障害にこそならないものの各種規制があり、これが地方自治体をして政府金融機関、後に郡部開発資金(MDF)からの借入を選択させてきた。しかし、プロジェクトの承認、資金貸付に要する期間は、時間を浪費する事務手続き、必要書類整備などが原因で、3年は要するとみられた。

しかし、地方自治法の制定で、地方自治体は、中央政府から政治的部分を独立させ、同法により付与されたより強力な政治的、共同体的な権限、機能、責任を行使するにいたった。

地方自治法における資金貸付機能をみると、同法では、「いかなる地方自治体も債務を負担することができ、承認された地方開発計画および公共投資計画にしたがい、地方インフラその他の社会経済開発プロジェクトに対する融資のための制度を利用できることが基本政策にならねばならない。」(第296節)と規定している。

さらに、地方政府は、政府金融機関または民間銀行、貸付機関から独自に資金取り入れができる権限を付与されるとしている。同時に、事前の財務省による承認を保証することの必要なく、地方プロジェクトに対する資金調達のための融資資金投資を利用できる権限をも付与された。

地方自治体に対する貸付融資投資には、次の6手法が規定されている。すなわち、(1)貸付融資、(2)支払繰延べ、(3)債券およびその他の長期証券、(4)地方自治体間融資、無償供与、および補助、(5)中央政府保証資金の融資、(6)民間部門によるBOT方式からなるインフラ・プロジェクトを対象とした融資、建設、保守、運営、経営である。

地方工業開発の観点からみると、上記の(3)および(6)の資金制度がが効果的に資金を活用できうる。しかしながら、ここでは、地方自治体債の起債に焦点をしばって論ずることにする。これは、地方自治体債券の発行は、資金原

資の利用の点では今後潜在的発展性のある手法であるからである。

では、地方自治体債にかかわる問題に関し、実例をみながら考えることにする。

フィリピンでの最初の地方自治体債の起債は、セブ州政府による債券発行であった。これは、PD 第 752 号によるものであり、成功例であった。

フィリピン経済が停滞するなかで、フィリピン第 2 の近代都市セブは、近年目ざましい活況を呈し、注目されている。この経済活況の原動力は、輸出産業、商業、観光産業である。ところがセブ経済が拡張すると、当然のこととして都市部でインフラが不足する。すなわち、工業用地の不足、特に重要なのは電力、水、道路の確保である。また一方では、農村部の開発が遅れた。このためセブでは、インフラ整備、農村社会の開発とプロジェクトが相次いで着手された。言うまでもなく、開発プロジェクトは、外国政府、援助機関に依存するばかりでなく、地方政府自身が取り組むべき課題である。ところがセブ州の予算は、不動産税、国庫地方交付金および借款に依存してきた。しかしながら、経済開発、一般行政費用の拡大は、不可欠となった。

そこで、資金調達として州政府が企図したのが、州政府の土地利用である。州政府所有地の売却および土地を担保とした全国で初めての地方自治体債の起債が、それである。いわば、自助努力による開発政策の導入がある。

公有地売却に関しては、州政府所有のクラブ・フィリピノ・デセブ・ゴルフ場の 44 ヘクタールをアヤラグループに平方メートル当たり 1,213 ペソで売却した。1989 年には、資産売却で 4 億 1,930 億ペソの収入があった。この結果、同年の純収入は 5 億 6 万ペソを計上した。

また地方債の起債に関しては、以下のとおりである。セブ州政府は、基幹州道路の建設、地域社会を基盤とする資源管理、町道建設は総額 16 億ペソに達するとしている。一方、地方税は不動産税などに限定され、課税対象が限られているため、セブ州政府は、当面の資金 10 億ペソの調達を必要とした。

セブの開発に伴う不動産価格の上昇に目をつけた州政府は、1990 年 8 月に授権資本 10 億ペソの合弁企業であるセブ地所ベンチャー開発会社

(CPVDC) を、州政府持ち分 75%、アヤラ土地会社 (ALI) 持ち分 25% で設立した。州政府は、持ち分を元のラフグ空港土地 23 万 6,973 平方メートルなど土地 3 件の現物 (評価額 7 億 4,799 万ペソ) で出資し、一方、ALI は現金で出資した。

その後、合弁企業の CPVDC が 1991 年 3 月に転換社債であるセブ転換社債 (CEBUs, 償還期限 3 年, 年利 16%) 3 億ペソを売り出し、残りの 7 億ペソは 1993 年までに CPVDC の州政府持株の証券市場での売却をもって調達するとしている。

なお、前述のように CEBUs の発行は、PD 第 752 号に依拠して、中央銀行通貨委員会、国家経済開発庁 (NEDA) と協議の後、財務長官の勧告により大統領に承認のもとに発行された (第 6 節)。また、地方自治法により、例えば、債券発行は中央銀行、証券取引委員会の規則にしたがえば可能とし (第 299 節)、中央政府の承認を必要としないなど、自治権が拡大した⁽⁴⁾。しかし、開発のための公有財産の処分、プロジェクトのための起債のリスク負担などの疑念が提示されてきたことも、確かである。セブ州の例をそのまま他の地方自治体に適用することはむずかしいようである。

(2) 投資委員会業務の地方分権

1987 年包括投資法は、投資委員会が地方事務所による申請受理、審査を認めており、この趣旨に沿って投資委員会は、1988 年 10 月、最初に中部ビサヤ地域で業務の分権に着手した。これは、他の地方に比べてマニラ以外での経済活動の拠点として登録企業数では最大であるからである。結果として、セブ市に投資委員会地方事務所を開設し、投資委員会専門職員を配置し、商工省中部ビサヤ地方事務所を補完して、以下の業務を担当することになった。

- (a) 包括投資法第 1 部による登録の受理および評価
- (b) 所得税、資本機器輸入、原材料輸入、保税倉庫などにかかわる投資優遇措置の受理
- (c) 投資委員会による外国産品証明の発行

現在、全国では 5 か所に投資委員会地方事務所が開設されている (表 11 参

表11 投資委員会地方事務所実績 (1990年)

	開設時期	申請数	総プロジェクト・コスト (100万ペソ)	推 創 出 雇 用 者 数 (人)
レガスビ市 (V-ビコール地方)	1990年7月	2	12.10	-
イロイロ (VI-西部ビサヤ地方)	1990年10月	7	0.42	
セブ市 (VII-中部ビサヤ地方)	1988年10月	42	2,179.92	3,864
カガヤン・デネロ (X-北部ミンダナオ地方)	1989年9月	2	5.64	
ダバオ市 (XI-南部ミンダナオ地方)	1989年8月	11	75.24	541

出所：投資委員会 (BOI)

照)。

こうした行政サービスの地方分権は象徴的意味をもっているが、このサービスの対象となる事業所、地方経済界は、投資委員会による最終的認可権を地方分権しない限り、こうした政策は実現しないとし、批判的な立場をとっている。

しかしながら、政府は、認可権を地方事務所に委譲し、また投資優先計画を地方分権する方向には消極的である。そして実際にも、これは論議とはなりにくい。というのは、大企業はマニラ首都圏に本社機能をもっているからである。

これは、投資委員会の活動の地方分権政策に関する基本的特質である。現状は、地方への特定の権限の授与 (delegation) にすぎない。中央政府の権力、権限、責任の一部を、地方事務所に移管するにすぎないのである。すなわち、中央政府の責任をも地方自治体に移管する権限分与 (devolution) ではないのである。

まとめ

工業地方分散は、政府の主導で、主として、工業団地、輸出加工区の建設などにより1960年代後半に着手された。次いで、投資委員会による開発の遅れた地域の企業に対する投資優遇措置、さらには、地域開発のための中小企業促進を目的とした資金貸付制度が取り組まれた。工業地方分散政策は、今日まで継続して取り組まれたきたが、この政策の成果は思わしくない。むしろ反対に、カラバルソン計画地域に民間部門によって設置された工業団地は、マニラ首都圏に隣接している。こうした傾向に対し、他の地域の経済界では、政府の企図したカラバルソン計画は、マニラ首都圏工業団地の拡大にすぎないと分析し、批判を強めている。しかしながら、アキノ政権のもとで、地方分権政策による地域工業開発方式が導入された。各種の地方分権政策のなかで、地域工業センターが、工業開発の1つの核を構成することになる。さらなる地域工業開発の推進には、中小企業を対象とした外国投資家による地方の工業団地が、不可欠である。この場合、国内資源利用方式が、技術移転同様に的確である。

地域工業の今後の発展を考えると、地方自治体債の発行が一定の役割を果たし、民間部門の支援を確固にすると期待される。この意味において、民間部門は、地方自治体債を扱う金融市場で景況に敏感に反応するため、マクロ経済の運営の如何が、地方分権の成否をも決定することになる。

また、地方分権政策は、非政府組織 (NGOs) を含む民間部門の参加を招来しよう。そして NGOs 参加方式は、きわめて特徴的で自主的意思を奨励し、民衆重視の開発計画のさらなる発展が期待できよう。これが、アキノ政権下での経済民主化政策の1つの遺産であることにまちがいはない。

〈注〉

- (1) 地方分権の定義は、現状ではあいまいである。概念的に整理すると、分権 (decentralization) には次の4つの意味がある。①脱中央化 (de-concentralization), ②(中央政府から中央政府の地方機関に) 特定の権限委譲 (delegation), ③(中央政府から地方自治体に) 特定の権限委譲 (責任をも分与) (devolution), ④民営化 (de-bureaucratization) である。地方自治法では地方分権の解釈を③の概念で狭義に解しているが、本稿では①の概念で広義に解し、地域工業開発との関連でとらえた。
- (2) 地域工業開発における政府の指導力は、地域計画の研究にも反映していた。National Economic Development Authority, "Regional Development : Issues and Strategies on Industry," Regional Planning Studies Series No. 2, 1981, P. 81. 参照。
- (3) 登録企業の定義は、投資委員会に登録を申請し、当該プロジェクトが一定の条件づきで事前に承認されている企業である。タイムラグがあるものの、登録企業および承認企業にかかわるデータは、一致する。
- (4) 工業団地の定義は、主として工業群の使用のために区画化、造成され、道路、水供給、電気施設、通信施設、下水、排水施設、その他インフラを備えた一定の広さをもった土地の区域である。これらの団地は、統合したまたは継続的な経営管理下にある。科学技術パークは、特殊なまたは工業郡にために設置された大学、研究所、輸出加工区、または工業団地地域に類似した知識集約型のセンターである (1990年4月27日付けの「行政命令第226号のもとでの科学技術パークを含む工業団地にかかわる規制のための改定指針」)。
- (5) "Export Processing Zone Authority Annual Report for 1990," P. 10. 参照。
- (6) National Economic Developing Authority, "National Industrial Estates Program, Government Position on Industrial Dispersal in the Philippines," 1986.
- (7) 1工場のみ立地の特別輸出加工区許可の条件は、以下のとおりである：①輸出向け製品製造、②付加価値は最低20%、③申請企業は、マニラ首都圏以外、または当該政府機関によって過密地帯と指定されたその他の市街地域にあること、④面

積は1区画で最低25ヘクタール、⑤通常の輸出加工区に適さない場合、⑥工場設置にかかわるのすべての条件をみたしていること、⑦最低投下資金が2億5,000万ペソであること。複数工場立地の特別輸出加工区許可の条件は、以下のとおりである：①面積は1区画で最低25ヘクタール、②申請企業は、マニラ首都圏以外、または当該政府機関によって過密地帯と指定されたその他の市街地域にあること、③工業目的に当該用地の開発、利用にかかわる当該政府機関からのすべての必要な承認をえていること（「特別輸出加工区の申請に関わる審査基準および当該加工区にかかわる基準」を参照）。

- (8) 『フィリピン日本人商工会議所所報』第80号、1991年11、12月合併号参照。
- (9) “Medium-Term Philippine Development Plan, 1987-1992,” P. 62 参照。
- (10) 権限委譲 (devolution) の対象となる7政府機関は、以下のとおりである。①教育文化スポーツ省、②環境天然資源省、③保健省、④⑤公共事業道路省、⑥社会福祉開発省、⑤運輸通信省、および⑦農業省である。
- (11) 大統領令 (PD) 第752号 (地方自治体に対する資金貸付にかかわる大統領令、1975年7月25日発効) と地方自治法 (1992年1月1日発効) を比較すると、以下のとおりである。
- (a) 地方自治法では、地方自治体は、債券、その他の長期証券をPD第752号第6節で規定されたような制限、条件を付することなく発行するより広い権限を付与された。唯一の制限として地方自治体債は、中央銀行および証券取引委員会の規定にしたがうことが義務づけられている (第299節)。
- (b) PD第752号では、地方自治体債の起債は、当該地方自治体の行政区域内の課税対象資産の0.5%を超えてはならないとしているが (第6節(a))、地方自治体法では、中央銀行および証券取引委員会の規定にしたがう限り発行額の制限はない (第299節)。
- (c) PD第752号による地方自治体債の起債の条件の1つは、償還期間、利率、償還の方法などの条件に関しては財務長官および中央銀行通貨委員会の決定によるとしている (第6節(b))。これが、地方自治法では、地方債の条件、起債の目的を決定するのは当該地方評議会 (議会) となった (第299節)。

- (d)PD 第 752 号では、地方自治体債は、すべての税金の課税対象外であった(第 6 節(c))。地方自治法でこの非課税の特典がなくなったことで、地方自治体債の優位性が失われた。
- (e)いま 1 つの大きな特徴は、PD 第 752 号での地方自治体の元本、利息に中央政府の保証(第 6 節(h))が不要となった点である。確かに、政府保証は、地方自治体債の販売力を促進するには必要とされてよう。

〈参考文献〉

1. Bacani, Ramo C. "Impact of National and Regional Development Policies at the Subnational Level : The Case of the Philippines." In *Regional Development : Problems and Policy Responses in Five Asian and Pacific Countries*. ed. B. Prantilla. Nagoya : United Nations Center for Regional Development, 1984.
2. Department of Interior and Local Government, *Explanatory Material for Local Government Code of 1991* (82 pages) .
3. Japan International Cooperation Agency. "The Master Plan Study on the Project CALABARZON : Final Report." *Master Plan Report*, 1991.
4. Louis Berger International, Inc. *Industrial Dispersal in the Philippines*. Vol. 1, Main Text. New Jersey : East Orange, 1986.
5. National Economic and Development Authority. "Regional Development : Issues and Strategies on Industry." *Regional Planning Studies Series*, No. 2, 1981.
6. National Industrial Estate Program, NEDA. "Government Position on Industrial Dispersal in the Philippines," 1986.
7. NEDA, CMPS & F. Scott & Furphy, "Guidelines for Land Allocation and Conversion." 1992.
8. Pante, Filologo, and Medalla, Erlinda M. "The Philippine Industrial Sector : Policies, Programs and Performance," *Working Paper Series*, No. 90-18,

Philippine Institute for Development Studies, 1983.

9. Pernia, Ernesto M. et al. "The Spatial and Urban Dimension of Development in the Philippines." Philippine Institute for Development Studies, 1983.
10. Pernia, Ernesto M., Herrin, Alejandro N., "Factros in Influencing the Choice of Location of Local and Foreign Firms in the Philippines." Economic Office Report Series No. 39, Asian Developmment Bank, 1987.
11. Republic of the Philippines, Local Government Code of 1991 (Republic Act No. 7160) .
12. _____, Rules and Regulations Implementing the Local Government Code of 1991 (Administrative Order No. 270) .
13. _____, "Medium-Term Philippine Development Plan 1987-1992." 1986.