

第 3 章

フィリピンの輸出指向工業化と産業政策 ——半導体、アパレル産業の事例——

はじめに

本章の狙いは、輸出指向産業の振興を目的に採用されたフィリピンの産業・貿易政策の役割と限界を検討する点にある。1950年代から本格化した同国の工業化は、ごく最近まで保護主義的な色彩の強い産業・貿易政策の下で進められてきた。この意味で、フィリピンの工業化はアジアでも輸入代替指向が最も強かった事例に挙げられることが多い。

ところで輸入代替工業化に対する批判や反省はすでに1960年代からラテンアメリカ諸国において現実化した。その傾向はまもなくアジア諸国にも広がった。このような世界的流れの中で、フィリピンでも工業化や産業政策のあり方をめぐって、内外から多くの問題が提起された。その焦点は等しく輸入代替工業化ないし保護主義的産業政策が有する非効率性（経済的非合理性）を衝くものであった。にもかかわらず、同国では輸入代替をめざして保護主義的色彩の強い産業政策から久しく脱却しえなかった背景には、政策形成の背後に存在するフィリピン特有の社会構造要因が働いている。それゆえ、政策形成過程に登場する主要なアクター（主役）の動きに注意を払うことは、産業政策の役割を見極めるうえで、きわめて重要であるといえよう。

いま一つ指摘すべき点は、輸入代替工業化の弊害が目だちはじめてから、

総じてアジア諸国でも保護主義的産業政策に再検討が加えられてきたことである。その方向は1980年代前半の不況を経験してからいっそう定着し、債務の累積に悩むフィリピンでは事実上 IMF の管理下で保護主義的産業政策からの脱却による輸出指向工業化路線がようやく軌道に乗った。この背景には経済ナショナリズムを基調とした政治的動機や民族主義主導型の産業政策が後退し、代わって新古典派経済学に依拠した「経済合理性」優先の産業政策がフィリピンでも採用されつつあることが示唆される。

このような認識に基づいて、本章では1970年代に入ってから導入されたフィリピンの輸出指向工業化路線の中で、先導的役割を担わされた半導体とアパレル産業を事例に、産業政策の役割と限界を考察することにしたい。

1. 保護主義的産業政策の再検討と「新しい」国際分業体制の展開

——輸出指向工業化への序奏——

(1) 輸入代替工業化の弊害と輸出指向工業化への関心

保護主義的産業政策からの脱却による輸出指向工業化路線はアジア NIEs を中心に1960年代に始まるが、フィリピンでは深刻な不況と債務累積を背景に IMF・世界銀行の指導下で80年代に入ってからようやく本格化した。しかし工業製品輸出振興の部分的試みはすでに70年前後から見い出される。輸出比率の引上げを重視、優遇した投資奨励法（1967年）から輸出奨励法（1970年）の策定、輸出加工区の設置（1972年）に至る一連の産業・貿易政策はまさしくその証^{あかし}であろう。このような輸出指向工業化への試みは70年に実施された変動相場制への移行によって、一段と弾みが増えられた。しかし、輸入関税の全般的引下げが並行して実施されなかったため、長年の保護主義的な産業・貿易政策が抜本的に転換されたとは言いがたい。

1970年前後を機に、部分的にせよ産業・貿易政策に検討が加えられた背景には、どのような政治・経済的動機があるのでしょうか。まず政治的背景として重要な点は、72年に実施された戒厳令体制を通じて、マルコス大統領が政権基盤の強化を狙ったことであろう。保護主義的な産業・貿易政策の緩和に基づく経済の段階的開放化は明らかに外資の導入と産業投資の促進を狙いとしたもので、戒厳令体制を経済面から支えるものであった。

一方、経済的背景として指摘されるべき点は、長年の保護主義的産業・貿易政策に基づく輸入代替工業化の弊害が表面化してきたことであり、また慢性的な国際収支危機に直面して累積債務が増大してきたことである。ちなみに輸入代替工業化の弊害は、1960年代にフィリピンでも一挙に噴き出しており、次のような形で数多くの問題点が指摘されてきた⁽¹⁾。

(イ)所要原材料の輸入依存——輸入代替工業化の政策手段として、最も重要な役割を果たしたのは保護関税であろう。加工度が高まるにつれて輸入税率を引き上げるという関税構造 (Tariff Escaration) により、輸入代替工業化は自ずから原材料の輸入依存を促進させた。その結果、最終財の輸入代替は進んだが、半面中間財工業の育成は妨げられた。

(ロ)工業の地域的集中——所要原料の輸入依存により、輸入代替工業化は総じて国際貿易港があるマニラ首都圏に工場を集中させる結果を生んだ。また保護関税と並んで導入された輸入、為替管理により、中央官庁へのアクセスに便宜のある首都圏立地が選好された。その結果、一方で工業の地域的集中を促進させたが、他方、地域間所得の不均衡を増大させた。

(ハ)製造業雇用の制約——減免税措置 (税制)、低金利政策 (金融) 等 に示された投資優遇措置により、要素価格に歪みを発生させた。その結果、ともすると労働集約技術より資本集約技術の選択にインセンティブを与えることとなり、そのため雇用機会の増加に妨げとなった。加えて過剰労働経済下で工業化の初期に導入された最低賃金制もしばしば同様の効果を生んでいる⁽²⁾。

(ニ)工業生産の非効率性——ペソの過大評価と高関税障壁の下で育成された国内産業 (特に消費財工業) は工業化の初期段階において、ともすると莫大

な収益機会を享受した。半面、長期化した保護政策の下では、生産性の改善に向けた企業努力はどうしてもおろそかにならざるをえない。その結果、育成された国内産業は総じて効率が悪く、国内市場の制約を克服するために必要な競争力のある産業の育成は当初から妨げられる宿命を負わされていた。

(2) 「新しい」国際分業の展開とオフショア生産の役割

ところで部分的にせよ開放的な産業政策への移行はむしろ輸入代替工業化の行き詰まりという国内要因にも起因するが、また国際的に進展しつつあった先進国企業の多国籍化と「新しい国際分業」(New International Division of Labor)の展開という内外環境の変化に触発される形で行なわれた。言い換えれば、基本的には保護主義的政策体系を維持しつつも、他方で輸出指向工業化に向けて政策関心を深めた背景には、多国籍化を進める外資と「新しい」国際分業体制に乗り遅れまいとするフィリピン政策当局の思惑がたまたま一致していた点が挙げられる。

では、「新しい」国際分業とは何であろうか。また「新しい」国際分業を支える条件は何に求められるであろうか。賦存要素が相違する二国間では比較優位の原理にしたがって、各国は相対的に豊かな生産要素を活用した産業に生産を特化することが合理的であり、かつ貿易の利益を実現する道でもあった。その結果、一般に資本集約産業は先進国に、また労働集約産業は過剰労働力を有するアジア諸国に適合するものとされた。同様に同一産業内においても、資本集約的な生産工程は先進国向きであるが、労働集約的な生産工程はむしろアジア諸国に適合するとされた。

「新しい」国際分業とは1960年代の中頃から活発化した産業内国際分業の展開を受けて一般化した先進国と発展途上国の生産分業体制を意味している。このような国際分業の進展を可能にした諸条件として、次のような点が挙げられよう⁽³⁾。

(イ)生産工程の可分割性——とりわけ機械産業の場合、多数の部品の組立て

から成るため、装置産業とは異なって生産工程の分割が容易である点が特徴に挙げられる。その結果、精緻な技術や高度の技能を必要とする部品の生産・加工は先進国で行ない、単純で高度に労働集約的な組立工程はアジア諸国で行なうという工程間分業が一般化している。このような形の国際分業により、機械産業では今日グローバルな見地から最も効率の良い生産が行なわれているが、これはひとえに生産工程の分割が容易であるためといえよう。

(ロ)低賃金労働力の存在——「新しい」国際分業下で労働集約的な生産工程をアジア諸国が分担しうる条件として、低賃金労働力が潤沢に存在する点が挙げられる。加えて機械産業は総合組立工業として精緻さを必要不可欠とするため、不熟練でも教育訓練を十分に受け入れうる能力と資質を備えた労働力であることを前提とする。この意味ではアジア諸国でも NIEs として知られる諸国・地域は教育が進んでおり、また地域的には儒教文化の影響も加わって勤勉な労働慣習をもち合わせている。一方、フィリピンも早くからアメリカの影響下で教育が普及し、また勤勉な国民性や異文化への適応性においても遜色がない。

(ハ)政策上のインセンティブ——「新しい」国際分業を可能とする条件として、分業の一翼を担う当事国において何らかの政策的インセンティブが必要である。この点で、アジア諸国では輸出促進を目標に積極的に国際分業の利益を求めており、このため各種の優遇措置を設けて外資の誘致をはかっている。輸出加工区の設置はその典型であり、アジア諸国は総じて「新しい」国際分業を介して多国籍化を指向する外資の受け皿となっている。

一方、投資国においても「新しい」国際分業を促進するため、アメリカのように税制面で優遇措置を講じている国もある。つまり本国から原材料・部品を購入して第三国で加工・組立てを行ない、それを本国へ再輸出する場合、同国では第三国で加えられた付加価値分のみ輸入関税が賦課される仕組みとなっている。これは明らかにアメリカ企業のオフショア生産（新しい国際分業の一形態）を奨励するものであろう。

(ニ)輸送・通信手段の飛躍的進歩——「新しい」国際分業下で生産基地の多

国籍的展開を可能とするには、輸送・通信手段の飛躍的進歩が必要である。大型ジェット機や専用船、コンテナリゼーション等の普及はまさしく輸送革命というのにふさわしいものであり、またテレックスから最近のファクシミリにいたる通信手段の進歩は通信・情報革命の到来を告げるものであろう。

その結果、生産基地の多国籍化にともなう輸送コストは半導体に代表される小型軽量部品の場合、遠隔地でも低賃金労働力の活用によって十分に相殺され、このため長距離輸送にともなうコストや時間の問題はひと頃に比べて格段に軽減されている⁽⁴⁾。アジア諸国に対する先進国企業の多国籍的展開は、このような輸送・通信手段の飛躍的な進歩を背景に行なわれているといえよう。

2. 「新しい」国際分業と輸出指向型産業の発展

1970年前後から「新しい」国際分業の下で進展したオフショア生産形態はアジアでは主に半導体産業に見い出される。加えてフィリピンではアパレル産業もオフショア生産の一形態として、70年代に入ってから著しい発展を示した。それゆえ本節では、フィリピンの半導体とアパレル産業を事例に、発展の軌跡と政策要因について考察したい。

(1) 半導体産業の事例

① 成長の軌跡

半導体の組立基地としてアジア地域が脚光を浴びるにいたったのは1960年代も中頃からであるが、フィリピンが半導体基地として注目されはじめたのは70年代に入ってからのものである。言い換えれば、アメリカ半導体メーカーのアジア進出はすでに60年代中頃に第一波が見い出される。進出先は当初台湾やシンガポールであったが、当該諸国・地域の賃金が上昇するにとも

第1表 日、米、欧半導体企業の対アジア進出件数*

	1971	1974	1976	1979	1982
韓 国	6	8	8	8	8
香 港	1	6	6	7	6
インドネシア	0	3	3	3	3
マレーシア	0～2	11～13	13～14	14	14
フィリピン	0	0	1	6	10
シンガポール	9	10	12	13	11
台 湾	3	3	6	8	7
タ イ	—	—	1	1	1

(注) *同一企業が一国内に数工場を有する場合、進出件数は1件と算定。

(出所) UN Center on Transnational Corporations, *Transnational Corporations in Interenational Semiconductor Industry*, U. P. New York, 1986, p. 342.

なって、しだいにマレーシアも進出先として脚光を浴びた。これに対して、フィリピンにおける半導体基地の開設は明らかに一歩たち遅れた。

この事実は半導体産業の立地条件として、フィリピンが他のアジア諸国に比べて必ずしも優れているとはいえなかったことを示唆するものであろう。とりわけ同国の場合、賃金水準が上記のアジア諸国・地域よりも低く、また半世紀にわたるアメリカの植民地下で英語に通じ、またアメリカ的思考様式にも馴染みを有するにもかかわらず、アメリカ半導体メーカーの立地選択はむしろ他のアジア諸国・地域に向かった。この事実から、政治の安定性と能率の良い行政、良質な労働力の確保等によって、持続的に高生産性を維持しうることが立地選択上、最も重要視されたことが知られる⁽⁵⁾。

次にフィリピンの半導体産業について、発展の軌跡をたどってみよう。第1表は年次別に半導体産業の進出件数を記したものである。それによって明らかのように、外資系半導体メーカーの進出は上述のとおり1970年代に入ってからであり、とりわけ同年代の中頃に急速に増加した。その理由として、次の2点が挙げられるであろう。つまり第1は、半導体組立基地として先行

第2表 アメリカとアジア諸国の賃金 (単位: ドル)

	平均時間 当り賃金	平均賃金	平均インフレ率 (1972~80)
アメリ カ	5.92	8.06	8.42
韓 国	0.63	2.00	24.34
シンガ ポール	0.29	1.25	13.62
香 港	1.15	1.20	10.24
台 湾	0.53	0.80	11.70
マレー シア	0.48	0.60	13.36
フィリ ピン	0.48	0.50	12.14
インド ネシア	0.19	0.35	20.20
タイ	0.34 *	-	11.12

(注) * 1982年バンコクの不熟練労働者の平均時間当り賃金。

(出所) UN, *Centre on Transnational Corporations, Transnational Corporations in International Semi-Conductor Industry*, New York, 1986.

した他のアジア諸国・地域の賃金が高騰した点が指摘される。ちなみに70年における時間当り賃金はフィリピンに比べて、シンガポール、マレーシアはそれぞれ3.2倍、1.5倍となっている(第2表)。この意味で、基本的には低賃金労働力の魅力が外資系半導体メーカーの対フィリピン進出をうながしたといえるであろう。

第2は、フィリピンにおける投資環境の改善である。政治的には1972年の戒厳令施行により安定度が相対的に増したが、経済面でも輸出加工区の増設により、「オフショア生産型」投資⁽⁶⁾の受入条件が整備された。その結果、外資系半導体メーカーの対比進出も70年代の中頃から急速に進展した。

ちなみに1987年現在の在比半導体企業は総数32社を数えるが、その資本国籍別内訳は外資が13社で、残り19社が内資となっている。このうち外資の大半はアメリカ系多国籍企業の完全子会社で、モトローラ(Motolora)、インテル(Intel)、テキサス・インスツルメンツ(Texas Instruments)、ナショナル

ル・セミコンダクター (National Semiconductor) 等に代表された主要な半導体メーカーがこぞって進出している。

一方、外資系半導体メーカーと並んで、フィリピンでは現地資本による下請メーカーの存在も重要であろう。アメリカ系多国籍企業の進出に先立って、同国では半導体チップの下請生産を行なう現地企業が1960年代から増加した。その結果、上述したとおり企業数では現地資本が外資系を上回っており、また生産能力では全体の4割、外貨稼得では3割(1985年)と、それぞれに現地資本は相当比率を維持している⁽⁷⁾。

このように半導体産業の存在形態として挙げられるフィリピンの特徴は、一つに国際的下請関係の拡大にある。海外からの直接投資に先立って、このような生産形態が選好された理由は、すでに述べたとおり投資先として、同国が必ずしも最良とはみられていなかったからであろう。その結果、フィリピンはもっぱら小ロットの委託生産基地として、予想される市場変動にいつでも弾力的に対応しうる態勢が選択された。このような国際的下請関係の設定は半導体産業の場合、市場変動の波が大きいだけに親企業には安全弁となるが、下請企業にはともすると取引きの継続性に不安を与える⁽⁸⁾。

にもかかわらず、フィリピンにおいて委託生産形態の下で国際的下請関係が推奨された背景には、次のような利点が存在したからである。

第1は、輸出市場が保証されていることである。輸出産業振興のためには豊かな市場情報と市場開拓力が不可欠であろう。しかし工業製品輸出の経験が浅いフィリピンではその蓄積がなく、自らの手でマーケティング・チャンネルを確立する能力をもち合わせていない。

第2は、原材料、部品の供給が保証されていることである。外貨準備が少なく、関連産業の育成が遅れたフィリピンではしばしば原材料の安定的供給に懸念が発生する。とりわけ輸出産業では厳しい納期管理が不可欠となるが、委託生産形態の下では原材料、部品の供給ルートが確立しており、国際収支要因による供給不安は最小限にとどめうるであろう。

第3は、雇用機会の創出である。国際的下請関係の重要な動機は低賃金労

第3表 半導体輸出の推移
(1976～83年)

	半導体輸出 (100万ドル)	非伝統的輸出品に 対する比率(%)	輸出総額に対する 比率(%)
1976	77	90.59	2.99
1977	104	83.87	3.30
1978	189	74.70	5.52
1979	312	75.73	6.78
1980	556	82.86	9.61
1981	730	87.11	12.76
1982	868	86.80	17.29
1983	825	78.27	16.48

(出所) NCSO, Foreign Trade Statistics.

第4表 半導体の輸出仕向先
(1977～83年)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	平均
アメリカ	53.2	49.9	43.2	40.0	49.4	46.1	50.4	47.4
マレーシア	5.2	4.8	8.5	9.5	10.4	16.9	16.2	10.2
シンガポール	6.7	13.0	7.8	8.2	6.7	6.4	6.2	7.9
西ドイツ	12.9	7.6	6.5	6.0	5.6	5.7	5.0	7.1
香港	3.6	6.1	13.6	6.5	4.2	3.6	3.2	5.8
オランダ	—	0.2	0.3	0.5	1.4	5.9	6.6	2.1
イギリス	1.2	1.6	2.2	5.2	4.4	4.4	4.9	3.4
日本	8.6	10.0	12.7	16.4	10.3	4.8	1.8	9.2
フランス	0.3	1.1	1.3	1.7	1.2	1.3	1.4	1.2
その他	8.3	5.7	3.9	6.0	6.4	4.9	4.3	5.7
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(出所) NCSO, Foreign Trade Statistics.

働力の活用にあるため、過剰労働経済下のフィリピンではさしあたり大きな雇用効果を期待しうる。つまり半導体産業に吸収される直接雇用に加えて、周辺サービス分野で創出される間接雇用も見込まれるからである。

このようにしてフィリピンの半導体産業は初めからオフショア生産形態でスタートした。第3表から半導体輸出の軌跡をたどると、1976年はわずかに7700万ドルにすぎなかったが、82年には8億6800万ドルに達しており、8年の間で輸出額は10倍を超えている。その後、アキノ事件を契機に発生した政治不安や、これにひき続くシリコン・サイクルにより、フィリピンの半導体輸出も低迷を余儀なくされた。しかし85年以降は世界景気の全般的上昇に支えられて再び輸出は増勢に転じた。その結果、単品ベースでみると、半導体輸出はアパレルと並んで再び工業製品輸出の力強い牽引車となった。

半導体輸出の動向を市場別にみると、アメリカ向けの輸出比率が相対的に大きい点が特徴であろう（第4表）。その背景には、委託加工をベースとしたフィリピンの半導体関連部品がアメリカの付加価値関税制度の特典を活用して輸出されている事実が指摘される⁹⁾。半導体輸出の残りはシンガポール、マレーシア、香港、タイ等のアジア域内諸国および西ドイツ、日本向けである。これは付加価値の低い労働集約工程を賃金の安いフィリピンに求め、付加価値がより高い技術集約工程はアジア NIEs や先進国で行なうアメリカ系多国籍企業のロジスティクスとして展開されている事実がうかがえる。

② 政策上のインセンティブ

フィリピンの輸出総額の2割を占め、年間の輸出額が9億ドル（1988年）の半導体産業には、政策面でどのような支援策が講じられているであろうか¹⁰⁾。いくつか挙げられる優遇措置の中で、保税工場もしくは輸出加工区の特典を優先的に活用しうる点が最大のメリットであろう。すでに述べたように、同国の半導体産業は「新しい」国際分業下で初めから輸出産業としての宿命を負わされてきた。加えて半導体産業は工程間分業の典型として、フィリピンでは海外からもち込んだ半導体チップの組立てを行ない、それを多国籍外資（大半はアメリカ系）のグローバルな市場戦略に基づいて輸出される。

これはまさしく「新しい」国際分業の利益を生かしたオフショア生産形態である。

輸出産業の振興や外資の誘致を政策目標としたフィリピンでは半導体産業を受け入れるため、1970年代に入ってからバギオやセブにも輸出加工区を増設した。従来から輸出加工区があったパターンとは異なって両地点は臨空工業団地であり、また清浄な空気にも恵まれているため、半導体のオフショア生産基地としては格好の受け皿となった。

つまり輸出加工区では輸入原材料に免税特典が与えられるのみでなく、インフラ施設が整備されており、また行政面でも輸出入手続が簡素化され、行政が効率化される仕組みとなっている。加えて労使紛争による生産の遅滞は納期管理に影響を与えるため、紛争発生時には政府による強制仲裁の道が定められている。一方、国際的下請関係の下で委託生産を行なう現地の下請メーカーはマニラ首都圏で保税工場となっているケースが多い。この場合、インフラ施設の面で特別の便宜はないが、関税や行政面の便宜は輸出加工区と変わらない。

このように半導体産業に対する政策的支援は主に輸出加工区（もしくは保税工場）の活用という形で行なわれており、そこではインフラや行財政を含めた政策支援のパッケージが見い出される。フィリピンでは個別産業に対するきめ細かな産業政策はきわめて遅れている。半導体産業についてもその例外ではない。しかし輸出加工区の優先的活用が事実上行なわれている点を考慮すると、半導体産業に対する政策支援は他産業よりは行なわれているといえそうである。

③ 構造的脆弱性と政策の限界

前段で考察したように、過去十数年の間でフィリピンの半導体は輸出産業として著しい成長を示した。しかし成長の軌跡をつぶさに吟味すると、当該産業の構造的脆弱性が浮き彫りにされる⁹⁰。

第1に外貨稼得面の限界である。アパレル製品と並んで、半導体輸出の伸びは過去15年間で10倍を超えた。しかし付加価値ベースでみると、国内に残

る金額は輸出額の30～40%台にとどまっており、そのため輸出の伸長によるネットの外貨稼得額はみせかけほどに多くはない。その理由は原材料の大半を海外にある親企業に依存しているからである。そのため国内付加価値は主として労働者に支払われる賃金と電力、工業用水等の公共料金に限定される。このような状況は金属部品、電気部品、プラスチック部品、化学製品等を含む関連産業の育成がないかぎり、当分変化は望めない。

第2は雇用面の限界である。半導体産業に限定した雇用統計はフィリピンでは存在しない。R・E・オフレネオ (Ofreneo) らの調査では1985年時点で5万人弱と推定されており、そのうち40～45%はアメリカ系多国籍企業による雇用であるという¹²⁾。公式数字では失業率が6%程度でも、半失業を含めると潜在的に失業人口が労働力総数の40%台とも推定される同国では、半導体産業の雇用量はなお微々たるものである。

加えて半導体産業の雇用構造には次のような特徴と脆弱性が指摘される。一つには若年女子労働力が中心であるという点である。その理由はフィリピンで行なわれる生産工程が全身を動かす力仕事というより、手先の器用さに依存した単純作業の反復で、細心の注意と忍耐力を必要とするため、むしろ若年女子労働力向きといわれる。このような若年女子労働中心の雇用構造は輸出産業の場合、半導体にのみ特有ではなく、後段で取り上げるアパレルでも変わらない。このような実態は、低賃金労働力の活用を最大の動機とするオフショア生産形態の本質もしくは弊害として、しばしば批判の対象とされるが、フィリピン政府は意に介していない。過剰労働経済下で輸出と並んで雇用増加が最も重要な政策目標となっているだけに、むしろ当然と解すべきであろう。

二つには雇用の不安定性である。シリコン・サイクルの名で知られるように、半導体産業の特徴は需給変動の波が大きい点にある。その結果、半導体雇用も自ずからその影響を受けざるをえない。フィリピンでは半導体輸出がスタートした1970年代の前半に第1次オイル・ショック後の景気後退を受けて雇用調整を経験した。最近ではシリコン・サイクルの影響により、80年代

の中頃にも同様の経験をしている。景気変動に基づく雇用不安はいかなる産業でも共通の問題であるが、半導体産業ではその振幅がとりわけ大きい点が強調される。ちなみに85年末にはフィリピンの大手半導体メーカー2社だけで600人に及ぶ従業員のレイオフ（一時解雇）が行なわれたが、また受注量の半減による労働日数の短縮も実質賃金の大幅減少につながった。

以上のように、半導体産業はフィリピンの輸出指向型産業の中でひととき注目されているが、半面外貨稼得および雇用面に現われた限界と不安定性は依然検討を要する課題として残されている。ここでの問題は上述した意味の構造的脆弱性が本来産業発展段階からくるものか、もしくは政策的要因により大きく帰着するものかという点にある。政策に帰する問題がより大きいとすれば、その改編を求めることにより、一定の改善が見込まれるであろう。しかし産業の発展段階により多く由来するとすれば、フィリピンにのみ特有の現象ではなく、むしろ初期的工業化の過程ではいずれの国でも避けて通ることができない道であろう。

フィリピンの半導体産業にみられる構造的脆弱性は両者が密接に絡まっております、むしろ因果関係の中で説明されるべきものである。つまり半導体は本来ハイテク産業として一定規模の市場と関連産業の存在、それに優れた人的資源の集積を前提に成り立つものである。しかし同国で半導体市場として大手の家電、音響機器、自動車、情報産業等の規模が小さく、また中長期的にも急速な拡大は望めない。一方、関連産業も鉄鋼、化学を中心とした基礎素材産業が総じて育っていない。11大工業プロジェクトの一環として、基礎的素材産業の育成を意図したひとりの試みは同国の現実的条件に適合しなかったため、挫折を余儀なくされた。他方、量的には豊かな人的資源であるが、技術者の不足に示されるように質的にはハイテク産業を支えるほどに十分な条件を備えていない。また不安定な電圧や頻発する停電に象徴されるように、インフラ施設の総体的な脆弱性はフィリピンではかねてから指摘されている。

このようにフィリピンではハイテク産業を受け入れる条件は、需給両面に

において未だ備わっていない。それゆえ当面は国際分業の下で、生産工程の分割が可能な産業（ハイテク産業を含め）を、フィリピンの要素賦存に適合した形で受け入れることが、工業化戦略の現実的な選択であろう。この意味で、半導体産業のように、オフショア生産基地として当面は労働集約的な組立工程のみをもち込むことは、さしあたりやむをえざる選択と解すべきである。

とりわけ同国の場合、深刻化した債務累積と過剰労働経済下で輸出の振興と雇用機会の増大が緊急の政策課題とされてきた。それだけに単純組立工程にのみ特化したオフショア生産の受入れも、あながち批判されるべきではない。

その半面、「オフショア生産型」工業化による弊害は当然に問題となろう。とりわけ所要原材料の輸入依存と、それにとまなう国内産業連環の欠如は致命的な欠陥であるが、上述のとおり産業発展が遅れた段階では当初から国内産業連環を期待することはむずかしい。加えてオフショア生産の目的が輸出にあるため、価格や品質面で十分な競争力を有する原材料が求められる。類似の原材料が国内で得られても、上述の基準を満たしえないかぎり当面は輸入に依存せざるをえない。

これに対して、若年女子労働力への依存はオフショア生産形態と並んで、産業が有する技術的特質にも由来する。つまりフィリピンで行なわれる作業工程はシリコン・チップの組立てが中心で、細心の集中力と忍耐力を要するため若年女子労働向きといわれる。加えて半導体に特有の需給変動の大きさを考慮すると、オフショア生産基地では必ずから家計補助的な役割にとどまる若年女子労働力の採用に向かわざるをえない。

問題は若年女子労働力の雇用を通じて移転される技術の内容である。しばしば指摘されるように、チップの組立てや検査工程で習得した技術は半導体産業に特有（Industry Specific）のものであるため、汎用性に乏しい。それゆえシリコン・サイクルの余波で、ひとたびレイオフされた場合、習得技術を他産業で直ちに生かすことはむずかしい。

このような限界をもちつつも、オフショア生産基地の拡大による輸出指向

工業化は、外貨の稼得と雇用の拡大が至上課題のフィリピンでは他に選択のない道であった。問題は一方で「オフショア生産型」工業化を進めながら、中長期的にいかにして自立的な経済形成を行なうかという点にある。オフショア生産の受入れはあくまで当面の政策目標を達成するための工業化戦略である。そのため「新しい」国際分業の名で進められる多国籍企業の戦略に事実上従属する形で展開された。その結果、オフショア生産の進展にともなってフィリピンの内外でも従属化を強める工業化路線ときめつける批判も聞かれる。

このような批判を回避して国内産業連環の増大に結びつけることは、まさしく今後の最も重要な政策課題であろう。そのため輸出指向産業と並んで、長年手厚く保護されてきた輸入代替産業の効率化を進めるかたわら、輸入代替の高次化に向けた適切な産業政策の導入が望まれる。

(2) アパレル産業の事例

① 成長の軌跡

アパレルは半導体と並んでフィリピンにおける代表的な輸出指向型産業である。成長の軌跡をたどると、1960年代までは輸入代替産業であったが70年代に入ってから急速に輸出指向の色彩を強めた。

第5表はアパレル製品輸出が本格化した1975～84年におけるアパレル輸出の動向を示したものである。それによると、75年の輸出額は1億ドルにすぎなかったが、その後着実な増加を続け、80年に入ってから継続的に5～6億ドルの輸出を維持している。その結果、フィリピンの輸出全体に占める比率は75年には4.3%であったが、年々増加して81年には10%を超えた。一方、非伝統的品目の輸出総額に占めるアパレル比率は年により一定しないが、平均すると20%前後を示している（第6表）。半導体輸出と同じく世界景気の動向に敏感であるため、その反応パターンが必ずしも同一ではない。

ところでアパレル製品の輸出には次の2種類がある。一つは独立のアパレ

第5表 アパレル製品の輸出額
(1975～84年)

(単位: 100万ドル)

	アパレル 製品輸出(A)	委託加工 輸出(B)	(B)/(A) (%)	通常輸出(C)	(C)/(A) (%)
1975	100	74	74	26	26
1976	185	105	57	80	43
1977	250	136	54	114	46
1978	327	167	51	160	49
1979	405	188	46	217	54
1980	502	222	44	280	56
1981	618	269	44	349	56
1982	541	234	43	307	57
1983	545	227	42	318	58
1984	600	353	59	247	41

(注) 1985年以降, アパレル製品輸出額を委託加工輸出と通常輸出に分類したデータを作成していない。

(出所) *CB Review*, February 1985.

第6表 フィリピンの輸出に占めるアパレル製品の比重

(単位: 100万ドル)

	非伝統的 輸出品目	アパレル製 品の比率(%)	輸出総額	アパレル製 品の比率(%)
1975	504.6	19.8	2,294.5	4.3
1976	749.3	24.7	2,573.7	7.2
1977	1,023.9	24.4	3,150.9	7.9
1978	1,422.1	23.0	3,424.9	9.5
1979	2,000.2	20.3	4,601.2	8.8
1980	2,649.5	18.9	5,787.8	8.7
1981	2,920.3	21.2	5,722.2	10.8
1982	2,851.3	19.0	5,020.6	10.8
1983	2,846.5	19.2	5,005.3	10.9
1984 ^P	3,401.0	17.6	5,337.0	11.2

(出所) *CB Review*, February 1985.

ル・メーカーによる通常の輸出であるが、いま一つは外資からの委託加工輸出である⁴³。両者の輸出動向をみると、1975年にアパレル製品輸出の比率が74%を占めていたが、その後は減少を続け83年には42%まで低下した。しかし84年には再び59%に上昇を示している。その背景は、アキノ事件後に直面した国際収支危機の下で、通常のアパレル製品輸出は生地への輸入に必要な外貨の調達難で伸び悩んだが、委託加工輸出の場合はその心配がなかったからである。

このようにフィリピンにおけるアパレル輸出の特徴は委託加工比率が相対的に大きい点にある⁴⁴。その背景には、低賃金労働力の活用を狙うアメリカ人業者の思惑とアパレル製品輸出の振興と雇用機会の増大を期待するフィリピン政府の意向が存在した。加えて国産生地がコスト的にも品質的にも輸出製品向けには使用に耐えられなかったからでもある。こうして委託加工をベースに伸長したアパレル輸出の5割は依然アメリカを仕向地としている。しかし近年保護貿易主義の台頭を受けてECを含めた欧米諸国ではクォータ制を強めているため、新規市場の開拓は今後中東諸国や日本に求めざるをえないであろう。

一方、輸出向けアパレル製品の内訳をみると、下着、幼児服（刺繍つき）等の量産品が多く、また布帛品と並んでニット、クローシェ等の比率が高い点も特徴に挙げられる。これらの製品の多くは、上述した労働集約工程の一部を農村の家内工業に移して賃加工を行っており、それによってアパレル企業は生産の合理化をはかっている。このような生産形態がアパレル産業にとって可能なのは農村に大量の労働力が存在するからで、とりわけ農閑期には下請に基づく賃加工は副業の一形態として農外所得の重要な源泉となっている。

② 政策上のインセンティブ

同じく輸出製品でも半導体は中間財であるが、アパレル製品は消費財である。加えてアパレル製品の場合は輸出を上回る市場が国内にあり、また差別化商品としてファッション性も備えている。このような相違を踏まえると、

政策上のインセンティブも輸出向けと輸入代替用では必ずから相違があろう。

輸出向けのアパレル産業に対する最大の政策支援は上述のように委託加工の推奨にある。具体的には輸入生地に対する輸入関税の免除であろう。委託加工の本質は海外の業者が仕様、デザインのみならず生地をも一括して委託先（国内業者）に与えて、それに基づいてつくられた製品を全量買い上げる点にある。このような方式はしばしば国際的下請関係の名で新しい国際分業の下では一般化している。

フィリピンでは生地をつくる川上部門は賠償機材をベースに、1950～60年代から育成された。しかし手厚い国内産業保護の下で、業界の合理化努力が久しく行なわれなかったこともあり、前述のとおり国産生地は価格、品質の両面で輸出競争力を欠いている。委託加工方式に対する奨励はこのように遅れた川上部門の実態を踏まえたもので、経済合理性に基づく現実的な政策判断でもある。

フィリピンにとって委託加工のメリットは、第1に製品市場が保証されていることであろう。アパレル輸出の半分は通常ルートによるものであるが、そのうち相当比率はクオータの充足分で、非クオータ地域への輸出は自らの市場開拓に依存する。かねてから必要性に迫られながら、非クオータ地域への輸出が伸び悩んでいる事実は、一つに同国の市場開拓力に厳しい限界があることを示唆している。

第2は、委託加工による原料供給の保証が挙げられる。前述したように、現状では国産生地はコスト、品質の両面で輸出用には適合しない。そのため生地の輸入依存は当面避けたいが、委託加工契約の下では生地の安定供給が保証されている。とりわけフィリピンでは国際収支要因により輸入原料の確保に難点もあるが、委託加工の下ではその心配がない。この事実は、1980年代の政変下でも実証済みであろう。このことは保有外貨が払底した83年の政変下で、政府があらためて委託加工を推奨した事実にも示される。

第3は、委託加工による雇用機会の創出である。委託加工を行なう海外業者の主要な動機が低賃金労働力の利用にあることは標準製品の大量生産（量

産品)でも、刺繍つきの子供服やニット製品が多い事実にも示される。その結果、生産工程の中で下請関係が内外にわたり多重的に形成され、それともなって雇用機会もパートを含めると、外延的に著しく拡大、創出される。

ちなみに1983年現在、アパレル産業の雇用数は13万4000人で、製造業雇用の15%に及ぶ。またA・G・ラミレス (Ramirez) の推計では、85年時点で当該産業の雇用量は50万人近くになるという⁰⁵。両者の間には大変な開きがあるが、このようなことが発生するのはひとえにアパレル産業の雇用形態にかかわっている。つまり規模の大きい工場を中心に当該産業はマニラ、セブ等の都市部に集中している。同時に極端に人手を要し、必ずしも自動化になじまない工程——例えば刺繍や編み物など——は近隣農村の家内工業に依存している。ラミレスの推計はこれらの数字を合わせたものであるが、実態は容易には捉えられない。とりわけ家内工業では季節労働力も多く、この意味で労働市場の流動性が著しく高いからである。

第4は、委託加工の推奨により、外資の誘致が容易となることであろう。上述のように輸出指向のアパレル産業は一方で内外資の国際的下請関係を前提に成り立っている。他方、国内的にはマニラ首都圏に立地する多くのアパレル工場は農村の家内工業を相手に類似の下請関係を維持している。このように内外にわたる下請関係の設定は進出外資にとって、予想される海外の市場変動に備えた安全弁となっている。しかし外資を誘致し輸出や雇用機会の増加をはかるために、フィリピンの政府はこのような体制をむしろ推奨しているというのが現状であろう。

③ 構造的脆弱性と政策の限界

自らの外資稼得力や市場開拓力に限界があり、また川上部門の近代化が遅れているフィリピンでは委託加工輸出のメリットは確かに大きいであろう。半面、委託加工輸出に依存するかぎり、川上、川中部門は容易には育たないというジレンマもある。そのため同国では世銀の指導によりかねてから川上部門の近代化計画もあるが、思うようには進んでいない⁰⁶。

委託加工輸出に対する最大の批判は、半導体のオフショア生産と同様に必

然的に対外依存を強めるざるをえない点に向けられる。対外依存は第1に市場面に示される。つまり海外市場の変動にしたがって、安定した受注の確保が妨げられる懸念であろう。しかし世界景気に対する感応性は委託加工でなくとも、輸出産業であるかぎり大なり小なり共通している。この意味で、市場面で対外依存を強めることは必ずしも致命的欠陥とはいえない。

対外依存の第2は原材料面であろう。コスト、品質の両面で競争力のある生地がフィリピンにおいて供給しえないかぎり、生地の海外依存は当面やむをえまい。しかし委託加工を国策として奨励し支援するかぎり、輸出額は増えても国内付加価値額は増大しない。ちなみに1985年時点の付加価値は30%にとどまっている¹⁰⁾。この事実は、委託加工輸出のために国内産業への連環効果がきわめて限られていることを示唆している。それゆえ中長期的には国産生地に転換しうるよう川上部門の近代化をはかることが必要であろう。

しかし往々にしてマクロの利益とミクロの利益が必ずしも両立しない点に問題がある。つまり一方では川上部門を近代化して川下部門とのバランスをはかり、国内調達比率を高めて外貨を節約することが、フィリピンの中長期的利益と考えられる。これに対して、安くて良質の生地が自由自在に入手できれば、入手源は内外を問わないというのがアパレル・メーカーの本音であろう。両者の調整をはかることは政府の役割であるが、雇用吸収のみでなく国内産業への連環効果を重視するならば、原材料の海外依存を特徴とする委託加工輸出はあくまで当面の施策であり、過渡的段階の政策にとどめるべきものであろう。

委託加工輸出に向けられるいま一つの批判点は、海外市場の変動にともなう雇用の不安定性にある。アパレル製品輸出の軌跡をみると、すでにみたとおり長期的には明らかに増勢を示してきた。この事実は雇用の不安定性に対する懸念が現実には必ずしも深刻な問題にはならなかったことを示唆する。ちなみに1980～85年にアパレル産業では3万8600人のレイオフがあったといわれるが、これは必ずしも海外市場の変動にのみよるものではない。国内市場の不振や高金利による資金難、外貨不足に基づく原材料の調達難、労働争

議による生産の縮小などの諸要因が影響し合っている⁹⁸。しかしアパレル市場が国際的にみて買い手市場であるため、海外市場の変動による雇用の不安定性が解消したとはけっしていけない。

3. 国内産業連環の拡大と産業貿易政策の役割

—むすびにかえて—

前節において考察したように、半導体、アパレル製品は共にフィリピンの代表的な輸出産業として、1970年代に入ってから著しい成長を示した。半面、原材料の輸入依存に示されるように、構造的には致命的な欠陥と脆弱性を抱えており、それが中長期的には自立化を目指すフィリピン経済にとりマイナスになることが明らかにされた。

問題は、このような構造的脆弱性が初期的な産業発展段階による側面があるにせよ、同時に工業製品輸出をはかる産業貿易政策の所産である点も否定できないことである。ここでいう産業貿易政策とは一言で示せば、委託加工中心の「オフショア生産型」工業化である。

同じく構造的に脆弱性を有する半導体とアパレル製品の間には明らかに大きな相違も見出される。つまり半導体は本来ハイテク産業であるため、現地調達比率の引上げは現段階において、ほとんど不可能である。加えて製品そのものが産業用中間部品であるため、国内市場の成長は当面見込めない。これに対して、アパレル製品はファッション性を有する差別化製品であり、また最終消費財である。それゆえ6000万人を擁する国内市場の比重やポテンシャルティは輸出のそれを上回る。その結果、製品市場は内外にわたって存在し、この意味において両者の構造は明らかに相違する。重要な点は市場構造の相違が使用原材料にも相違をもたらしていることであろう。輸出製品の場合、現地調達比率が低くなるのも市場ニーズの相違に由来している。

上述のように、半導体とアパレル製品には製品特性や市場構造に際立った

相違があるにしても、1970年代に入ってから輸出品目として顕著な伸びを示してきた点は共通している。重要な点は、両者とも基本的にはオフショア生産もしくは委託加工をベースに輸出伸長の実績を積み重ねてきたが、国内産業に及ぼす効果において大きな相違があることであろう。つまり半導体の場合、素材産業は国内に未だ存在しないに等しいが、アパレル製品の場合は紡績、織布を含めた素材産業は戦後早くから存在する。その結果、原材料の輸入関税を免除した委託加工方式は確かにアパレル製品輸出に大きなインセンティブとなったが、半面国内に存在する素材産業の合理化努力を妨げてきた。

それゆえ、委託加工輸出を促進した産業貿易政策による国内素材産業へのインパクトを検討するに先立って、繊維産業の現況について一瞥しておく必要がある。戦後、輸入代替工業化政策と賠償資材によりスタートしたフィリピンの繊維産業は、紡績、織布、染色加工工程を有する一貫工場（Integrated Textile Mill）が多い点を第1の特徴とする。第2は、紡績、織布部門の生産設備が総じて老朽化していることである。第3は、繊維産業全体としてみると、川上、川中、川下各部門の生産能力にバランスを欠いており、そのため設備の遊休化が発生していることである。

問題は、このような特徴が繊維産業の構造的脆弱性の原因ともなっていることである。とりわけ生産設備の老朽化と遊休化は1970年代に入ってから展開された委託加工輸出の奨励策とも絡んで大きな問題となっている。ちなみにフィリピンの繊維工場は一貫工程を備えているため総じて規模も大きいが、生産設備の多くは1950～60年製である。そのうえメンテナンスが悪いため、稼働率が低い。加えて市場や国際収支要因の変化も稼働率の低下をもたらしている。とりわけ市場要因の中で無視できない点はアパレル製品のスマグリングがあることであろう。

ちなみに1980～83年においてアパレル製品に対する国内需要の35%はスマグリングにより充足されているという。この事実は、一方でこの種の製品が格安の値段で市場に出回るため、消費者利益の増大には確実につながるであろう。半面、これは中小業者のひしめく業界秩序を攪乱する大きな要因と

なっていることも否定できない。

国内産業の保護を狙う政府は業界の強い圧力の下で、しばしばスマグリングの取締りを行なっているものの、典型的な島しょ国家であるフィリピンの地理的特性から、これまで期待されるほどには成果をあげていない。加えてスマグリングが増加する背景には製品輸入に対する高い関税障壁があり、このため輸入に際してしばしば偽似申告ないし過少申告（テクニカル・スマグリングとよばれる）も行なわれる。

しかし1980年代に入ってから世銀の構造調整計画の下で進展が予定される輸入自由化政策により、高関税障壁は遅かれ早かれ是正を余儀なくされるであろう。その結果、スマグリングの妙味も減少し、国内市場の攪乱要因もある程度とり除かれるかも知れない。しかし、国内産業が有する構造的脆弱性の克服は、例えば波打ち際におけるスマグリングの規制という即効的措置だけで実現しうるものではない。弱体な行政力にその場限りの規制策を期待するよりも、むしろ中長期的な政策目標を定めて経済合理性を重視した政策展開をはかることが重要であろう。

この意味で、フィリピンでも保護主義的な産業政策から開放的な産業政策への移行はすでに避けて通れぬ道となっている。その結果、半導体やアパレルのように輸出産業化しても、当面は国内産業との連環に乏しい形をとらざるをえない。しかし中長期的には当然国内産業との連環を拡大する方向に体力を強めていく必要がある。このような転換の成否は究極的には業界の革新的な努力（民間活力）に負うとしても、このような活力をひき出すインセンティブと環境づくりはまさしく産業政策を担当する政府の役割であろう。

注(1) さしあたり下記参照。

John Power and Gerardo P. Sicat, *The Philippines, Industrialization and Trade Policies*, London, 1971.

Gerardo P. Sicat, *Economic Policy and Philippine Development*, University of The Philippines Press, Quezon City, 1972.

(2) Gerardo P. Sicat, *ibid.*, pp. 248~254.

- (3) 森田桐郎「資本の国際化，新国際分業の世界，労働市場(1)」(『経済学論集』第53巻第4号)。
- Forke Frobel, Jurgen Heinrichs and Otto Krays, *The New International Division of Labour*, Hamburg, 1977, pp. 10~15.
- (4) Thomas Morrison, *Manufactured Exports from Developing Countries*, New York, 1976, p. 35 and p. 81.
- (5) UN, Center on Transnational Corporations, *Transnational Corporations and Electronics Industries of ASEAN Economies*, New York, 1987.
- (6) 藤森英男「「オフショア生産型」工業化の功罪」(『経済評論』第29巻第10号，1980年10月号)。
- (7) 藤森英男「電子部品」(福島光丘編『フィリピンの工業化——再建への模索——』，アジア経済研究所，1990年)。
- (8) 藤森英男，同上論文。
- (9) 付加価値関税制度は中間財や部品の海外生産を進めるアメリカ企業の多国籍化を援護する役割を果たしている。ちなみに同制度の下で行なわれたフィリピンからの半導体部品の対米輸出額は，1977年には2億3500万ドルであったが，80年には5億4400万ドルに増加した。このうち1億0900万ドルと1億8100万ドルはそれぞれ77年および80年の海外付加価値額に対してのみ課税されるので，部品の海外生産を行なうアメリカ企業には大きなインセンティブとなっている。(UN, Center on Transnational Corporations, *Transnational Corporations in International Semi-conductor Industry*, New York, 1986)
- (10) The Electronics Industry in the Philippines, *Journal of Philippine Statistics*, Vol. 24, No. 4, 1983.
- (11) 藤森英男，前掲論文。
- (12) Rene E. Ofreneo and Ester P. Habana, *The Employment Crisis and the World Bank*, Institute of Industrial Relations, UP, Quezon City, 1987, pp. 107~109.
- (13) アパレル製品の委託加工をするため，刺繍法 (Embroidery Law) に基づいて原料 (生地，附属品等) 輸入に対して免税特典を与えた。
- (14) Rene E. Ofreneo and Ester P. Habana, *op. cit.*, pp. 115~120.
野原昂「外資依存型委託加工で発展するアパレル産業」(福島光丘編，前掲書，アジア経済研究所，1990年)，209~224ページ。
- (15) Ramirez, Arlene Grace, *Productivity Performance in Garment Industry*, *CB Review*, September 1985.
- (16) NEDA, *Four Year Development Plan, 1981-85*; Rene E. Ofreneo and Esther P. Habana, *op. cit.*, pp. 127~128.

- (17) 投資委員会 (BOI) は投資優遇の条件として、35%の付加価値比率を満たすことを求めたことがある。(1985年)
- (18) Rene E. Ofreneo and Esther P. Habana, *op. cit.*, p. 120.