

第 5 章

フィリピンの産業政策

はじめに

本章の課題は、フィリピンの産業政策について、その展開過程をたどりつつ、その背景を明らかにし、あわせて資源配分と産業組織の側面からその役割ないし意味合いを検討する点にある。

戦後、独立した発展途上国の場合、産業政策の立案は独立後に始まるとみるのが常識であろう。しかしフィリピンでは独立(1946年)に先立って独立準備期があり、その間宗主国より自治政府(Commonwealth Government)の樹立が認められて、政策立案の機会が与えられた。その結果、工業化を前提に自治政府の手で経済開発のグランド・デザインが示された。その骨子は民間企業体制を前提としつつも、民間資本が未熟であるため、基幹産業については公営企業形態を導入して、民間資本が育つまでの過渡的形態として、政府が企業者職能を担うこととした。

その背景には、工業化により一次産品依存のモノカルチャ経済構造に特有の脆弱性を克服することが意図されていた。この工業化プログラムが策定されてから、まもなくフィリピンは第2次大戦に巻き込まれたため、不運にも挫折を余儀なくされた。しかし、同プログラムに示された工業化の理念や内容は、上述のように明確な戦略に基づいて立案されており、その意味でフィ

リピンにおける産業政策の序奏ともいうべきものである⁽¹⁾。

それゆえ本節では、同プログラムの中で示された工業化の方向づけを明らかにし、産業政策的含意を吟味したい。第1は、工業化の担い手を政府に求めたことである。その背景には、植民地下で民族資本の成長が妨げられてきたため、さしあたり政府が公営企業で企業者職能を担うこととした。言いかえれば、工業化のために生産活動に対する政府の積極的関与が不可欠であると考えられたことである。

第2は、政府の生産事業は「創始産業」に限定されるべきとしていることである。創始産業とは文字どおりフィリピンにおいて従来商業ベースでは存在しなかった産業を意味する。具体的には多額な資本を要するためリスクで、そのため未熟な民間資本に期待することが、むずかしい産業分野である。

第3は、ひとたび設立された公営企業は、一定期間後に民間への移管が予定されたことである。この場合、一定期間後とは民間資本が成長し、公営企業の売却が可能な条件が整った段階である。

このように独立準備期の工業化プログラムでは新規産業の育成が産業政策の主眼とされたが、その戦略は民間企業体制を前提としつつも、民間資本が生育するまでは過渡的措置として、創始産業分野では公営企業形態が採用された。このような戦略に基づいて現実に公営企業が設立された産業は、釘、木材、繊維、紙・パルプ、セメント、肥料等であった。

このように政府を主体とした工業化戦略は経済発展の初期段階において、しばしば見出されるであろう。公営企業形態で政府が工業化の担い手となった場合、問題となるのは次の2点にある。第1は、公営企業と民営企業の関係である。上述のように、民間資本の成長を待って公営企業を民間に移管することが前提となるかぎり、官民両部門の競合関係は発生する惧れない。しかし、実際には過渡的形態として設立された公営企業が一定の段階で民営移管する場合、彼我の間で売却価格が折り合わないため結果的に残存し、むしろ民間企業の成長の妨げとなる事態もしばしば見受けられる。1950年代における繊維やセメントの公営企業にその事例を見出すことができる。

第2は、公営企業の経営効率の問題である。公営企業といえども収益性の確保は重要な経営原則であるが、実際にはトップ・マネジメントにしばしば政治的介入が行なわれたため、経営効率が妨げられたばかりでなく、汚職や腐敗を生んだ。このため独立後の大統領選（1953年）では「公営企業」問題が一つの重要な争点となり、勝敗の帰趨にも大きな影響を与えた⁽²⁾。

このように産業政策の序奏として、独立準備期の工業化プログラムは戦争による挫折を余儀なくされつつも、独立後の工業化や産業組織に対する考え方に一定の影響を与えた。つまり第1は、公営企業の民間移管に際して、私的独占を助長してはならないとする考え方である。フィリピンでは旧宗主国アメリカからの直輸入した独禁思想が早くも1954年に独占禁止法として結実したものの、実際はまったく形骸化している。むしろ本音は公営企業の民間移管によって、発生する恐れのある私的独占の歯止めとする狙いが込められていたものと理解すべきかもしれない。

第2は、公営企業の民間移管にともなって、間接的にせよ外資を強める結果を生んではならないとする考え方である。その場合、注意を要するのは外資の中に在比華人資本も含まれていることであろう。公営企業形態の導入により、政府を工業化の担い手としたことは、当初から現地化政策の方向を明らかにしたものと理解される。

1. 輸入代替工業化と産業政策の展開

(1) 政策選択の制約条件

独立後、フィリピン経済の緊急課題は戦後復興と外貨危機への対処にあった。前者はさしあたり旧宗主国のアメリカ援助に全面的に頼るほかはなかった。これとひき代えに、フィリピンはアメリカに対する植民地的経済関係の存続を容認せざるをえなかった。

つまり第1は、フィリピンの国内で行なわれるアメリカ人の事業活動に対して、内国民待遇を保証したことである。同国では独立後も1936年憲法が維持されたため、フィリピンの天然資源の開発、利用、処分に対する対米内国民条項はひき続き維持された。第2は、貿易面でも米比通商協定が改訂(1954年)されるまでの過渡的措置ではあったものの、植民地下の自由貿易が維持された。その結果、フィリピンは独立後もしばらくアメリカの排他的な製品市場となった。第3は、フィリピン・ペソの対ドル・レートはアメリカ大統領の同意なくして変更は不可能とされた。第4は、輸出税の賦課についても、フィリピンはアメリカ政府の同意なくして行なうことができない旨、定められたことである⁽³⁾。

戦災補償や復興援助の供与に対する見返りとはいえ、このような植民地的経済関係の存続は、独立国家フィリピンの自由な政策選択を多かれ少なかれ制約するものであったことは、否定できないであろう。

このような対外関係と並んで、政策選択を制約するいま一つの要因は深刻な外貨不足にあった。戦争の影響により国内経済が壊滅的な打撃を受けた結果、食糧や復興資材の輸入需要が急増したため、独立後外貨不足が深刻化した。1949年の中央銀行の開設と同時に行なわれた厳しい輸入、為替管理の実施はまさしく外貨危機に対する緊急措置であった⁽⁴⁾。

その背景には、上述のように輸入需要の急増に対して、輸出は戦前水準すら回復するに至っていなかった事情が存在する。加えて希少な外貨が基礎的な生活資材のみならず、一部の高所得者層の需要を充たす奢侈品輸入に充てられたことが外貨事情をいっそう悪化させた。そのため中央銀行は輸入の割当に際して、緊急度(Essentiality)を基準に、輸入財に対して優先順位を定めた。その骨子は生産財と基礎的な生活財の輸入を優先しつつ、奢侈品や非必需財の輸入を極力抑制しようとするものであった。それゆえ外貨割当に並行して、品目による輸入割当制を導入した。

注目すべきは、第1に輸入、為替管理を通じて政府は貿易業分野の現地化を進めたことであろう。現地化への指向は公営企業の設立を通じて独立準備

期にも示されたが、独立後の外貨危機を背景に採用された貿易政策のなかでは、現地化規制がいっそう明確かつ具体的政策手段を通じて導入された。これに対して、輸入、為替管理を国内産業育成の補完的手段とする意図はむしろ希薄であったが、釘やセメントについては産業政策としての色彩が見い出された。その背景には、両品目が独立準備期に公営企業の進出分野であったため、これらを奢侈品ないし非必需財として輸入を抑制し、国産品保護の立場を明確にした。

このように産業政策的配慮が若干みられるものの、輸入、為替管理の直接的動機が当面の国際収支対策にあったことは、疑う余地がない。このように米比間の植民地的経済関係の継続と厳しい国際収支危機の存在が、独立後の産業政策の実施に多かれ少なかれ制約条件となったことは明らかであろう。

(2) 産業政策としての免税法⁵⁾

独立後、工業化の道を選択したフィリピン政府は産業政策の重点を新規産業の育成に置いた。長年の植民地下で一次産品依存の経済構造に押し止どめられた結果、モノカルチャ経済に特有の経済的脆弱性を是正するには、新規産業を育成して産業構造を多角化することが至上課題であった。加えてフィリピンでは経済規模に比べて、過大な人口を維持するには、雇用吸収力の大きい工業化が至上命題とされた。

このため独立後直ちに産業政策の立案に着手し、1946年には早くも新規必需産業法 (New and Necessary Industries Act) を成立させた。これは「新規」および「必需」産業に対して、設立後4カ年にわたって、すべての国内税を免除することを内容としたものである。ここで「新規産業」とは従来フィリピンにおいて、商業ベースでは存在しなかった産業をいう。また「必需産業」とはフィリピンの産業や経済の発展に貢献しうる産業と定義された。これらの産業分野で免税特典の対象となる企業に対して、同法では資本国籍は問われていない。この点に関連して、前節で記した輸入、為替管理(貿易為替政策)

では運用面で現地化規制が導入されたが、免税法の形で実施された産業政策では現地化規制は特に導入されなかった。

この事実は何を意味するのであろうか。端的に言えば、輸出入業務を行なう流通分野では華人資本の活動を規制して、むしろ華人資本の製造業分野への進出を促そうとした政府の意図がうかがえるであろう。ちなみにフィリピンの輸入構成を資本国籍別にみると、1940～50年代において華人比率は3分の1に減少しているが、アメリカ人業者の比率はあまり変動していない。

これに対して、新規必需産業法に基づく免税特典は件数、企業数ともに華人資本がアメリカ資本を大幅に上回っている。これらの事実から、流通分野に大きな影響を与える貿易為替政策では華人資本を規制したが、製造業分野により大きな影響を及ぼす産業政策では華人資本はフィリピン資本と同様に優遇されたことが明らかとなる。この点で、フィリピンは製造から流通分野にわたって、華人資本の活動を厳しく規制したマレーシアや一時期のインドネシアとは明らかに異なるであろう。

ところで1946年の新規必需産業法は免税特典の対象企業について、上述のとおりきわめて簡略に記しているだけでなく、免税期間（4年）も短かった。このため53年に同法の見直しが行なわれ、上記の2点について次のように改正された。

第1に、免税の対象となる「新規産業」については1946年法と変わらないが、申請案件の処理に際して、当該品目の生産量が国内需要量を上回らないかぎり、原則として免税特典が供与された。一方、当該製品が輸出を目的に生産される場合は事実上自動認可制を採用した。

これに対して、「必需産業」については1946年法ではきわめて簡略であったが、53年法では次のように定義して、その内容をより明確化した。即ち、(イ)当該産業が国民経済の安定的発展に貢献すること、(ロ)当該産業が商業ベースで存立し、かつ一般大衆に対して合理的価格で、安定的に供給しうること、(ハ)当該産業が輸入原材料を使用する場合、その比率が価格表示で製造コストおよび販売、管理費用の60%を超えないこと、もしくは当該産業が合理的価

第1表 業種別免税特典件数 (1957年末)

業 種	件 数
金 属 製 品	145
食 品	127
織 維 製 品	117
化 学・同 製 品	85
プ ラ ス チ ッ ク 製 品	82
紙・同 製 品	46
非 金 属 性 鉱 物 製 品	44
木 材 製 品	40
機 械・同 製 品	35
皮 革 製 品	32
ゴ ム 製 品	13
タ バ コ	11
電 気 機 械	3
合 計	780

(出所) A. V. H. Hartendorp, *The Magsaysay Administration; A Critical Assessment*, Manila, 1961, p.314.

格で十分な国産原材料を使用しうること、ただし当初輸入原材料に相当量依存する産業でも、工業化の進展にともなって、国産原材料の使用見込みがあるものや当該産業の製品が主に他の必需産業の製品の製造に使用される場合や輸出に向けられる場合、および(=)機械設備に対する初期投資額が少なくとも20万ペソを有する産業等と明示された。

第2に、免税期間については1958年までの5カ年とし、その後5カ年については1年ごとに減税率を90%、75%、50%、10%と、しだいに引き下げていく方式が採用された。その結果、53年法では国内税の減免措置は最大限10カ年と定められた。

このように新規必需産業に対する免税法は独立後フィリピンにおいて初めて採用された産業政策であり、それだけに1940~50年代の工業化にも大きな影響を与えた。次に第1表および第2表から同法の実績をみることにしよう。

第1に、産業別に免税特典の分布状況を見ると、1957年の時点で件数の最も多いのは金属製品(145件)で、食品(127件)、繊維(117件)がこれに次ぐ。これらの3業種は総件数(790件)の半分を占める。これらの業種を含めて、

第2表 新規必需産業による免税製品数 (1949~59年)

	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
免 税	14	50	80	44	112	102	174	150	171	111	13
免税製品累計	14	64	144	188	300	402	576	726	897	1,008	1,021
免 税 停 止	—	—	2	1	3	1	14	5	17	41	28
免 税 累 計	14	64	142	185	294	395	555	700	854	924	909

(出所) John H. Power, & Gerard P. Sicut, *The Philippines: Industrialization and Trade Policies*, London, 1971, p.82.

同法の受益産業は大半が輸入代替産業とみてよいであろう。

第2に、免税特典は製品ごとに「新規」「必需」産業であるか否かを認定して、申請企業に与えられた。その結果、一企業が複数の製品について、同時に免税特典を受けるという事例も多かったといわれる。一方、1949~59年における免税特典の供与件数をみると、その多くは53~58年に集中している。これは53年の法改正により、免税期間の延長や対象租税の拡大など投資は優遇税制が改善されたからであるが、また従来手薄であった実施官庁のスタッフが補強された結果でもある。(第2表)

半面、免税特典の停止件数は1950年代の中頃から増加した。その理由は「新規」「必需」産業への投資に名を借りて、実際は外貨割当てを得ることを目的とした架空のプロジェクト (ghost project) が現われたからである。この事実は厳しい輸入、為替管理の下で、輸入外貨を獲得することは、莫大な収益機会を手にしうることを意味した。これは独立後もフィリピンの為替レートが戦前水準に据えおかれた結果、ペソの過大評価が明らかであったからである。

第3に、新規必需産業法による免税特典の内訳を資本国籍別にみると、1958年時点でフィリピン人企業が551件で、全体の半分を占めている。ついで華人企業が144件 (17%)、フィリピン人と華人の合弁企業が107件 (13%) であるが、アメリカ人企業およびフィリピン人とアメリカ人の合弁企業はそれぞれ22件 (3%)、45件 (6%) と、かなり少なくなる。(第3表) この事実から示唆されることは、次の2点である。

つまり一つは、新規必需産業法の導入によって、フィリピン資本が着実に育成されたことであろう。この事実は1961年現在、大規模製造企業の中で、

フィリピン人の所有になる企業が全業種にわたり最も多い点からも、裏づけることができる。(第3表) いま一つは、華人資本の製造業進出が顕著なことである。すでに述べたように、新規必需産業法による免税特典の供与件数において、華人系企業がアメリカ系企業を大幅に上回っており、為替管理下で行なわれた外貨割当とは異なって、華人資本を標的とした現地化規制は一切行なわれなかった。というよりも、華人資本に等しく免税特典を与えることによって、華人資本を積極的に工業化に動員する政策努力が行なわれた事実は注目に値する。その結果、第3表に示されるように、フィリピン資本と華人資本の融合が製造業分野において着実に進んだ。

この事実は、一方で流通分野では華人資本の影響力を排除しようとする現地化政策を導入しながら、製造業分野では免税特典を与えることによって、華人の投資を誘発するという両面作戦を展開したことを示すものであろう。この意味では製造業分野でも華人資本の影響力を抑制しようとしたマレーシアやインドネシアとはひと味異なった政策展開を示している。独立後、初期の工業化がフィリピンでは比較的順調に推移したといわれるが、その背景には華人資本の製造業投資を促進した産業政策が採用されており、これが工業化の進展に寄与した点が留意される。

第3に、資本面からみた企業規模と免税特典の関係である。第4表からよみとれる事実は、免税特典の受益企業のうち、フィリピンおよび華人系企業では資本規模が30万ペソ未満の企業が70～80%台を占めるのに対し、アメリカ系企業は20～30%台にとどまっている。これはフィリピンおよび華人系企業はアメリカ系企業に比べて、相対的に規模が小さいことを示唆している。ちなみにアメリカ系企業の場合、石油精製、皮革製品(自動車用タイヤ)、医薬品、アルミ製造等の分野では多国籍企業の投資が中心となっている。これに対して、フィリピン企業の場合は飲料、機械等を中心に戦前から製造業分野に進出した有力企業も含まれているが、免税企業総数に占める比率は相対的に小さい。この意味で、免税企業の大半は製造業分野に新規投資を行なうものとみてよいであろう。

第3表 大規模製造企業*の資本国籍別内訳 (1961年)

	企業数	フィリピン	アメリカ	華人	その他
食品、飲料、タバコ	1,154	604	27	514	9
繊維	101	84	2	14	1
衣料、履物	853	695	19	126	13
木材製品(家具を含む)	547	394	16	134	3
紙・同製品	324	234	6	80	4
皮革製品(履物を除く)	42	27	2	13	0
ゴム・化学製品	240	163	30	44	3
石油・石油製品	6	3	3	0	0
非金属性鉱物製品	147	119	5	19	4
基礎金属製品	53	33	1	19	0
金属製品(機械)	160	102	7	51	0
機械(電機を除く)	125	106	5	14	0
電気機器	73	55	5	13	0
輸送機器	136	114	9	12	0
その他製造	124	109	0	15	0
合計	4,085	2,842	137	1,068	37

(注) *従業員数10人以上。
(出所) *Economic Census, 1961: Manufacturing.*

第4表 新規必需産業法 (1946年および1953年) による免税特典内訳

	免税申請件数	免税企業数	100万ペソ以上	50~100万ペソ	30~50万ペソ	10~30万ペソ	10万ペソ未満	不明
フィリピン人	551	429	17	34	26	122	203	27
華人	171	144	7	4	5	40	80	8
フィリピン-華人	152	107	9	10	10	35	40	1
アメリカ人	48	22	9	3	2	5	0	3
フィリピン-アメリカ人	50	45	7	3	4	12	14	5
フィリピン人	69	45	15	6	6	14	4	0
不明	30	28	1	0	0	0	3	24
非フィリピン人	12	6	0	2	0	3	1	0
合計	1,083	826	65	62	53	231	345	68

(出所) Frank H. Golay, *The Philippines: Public Policy and National Economic Development*, Ithaca, 1961, p.252.

第5表 純国内投資と免税企業の投資額 (1955年価格)

(単位: 100万ペソ)

	免税企業投資額 (A)	純国内投資額 (B)	(A)/(B)
1948	—	430.0	—
1949	2.9	395.0	2.24
1950	8.9	264.0	3.38
1951	14.8	204.0	5.95
1952	7.9	157.0	3.96
1953	23.6	262.0	9.02
1954	18.6	307.0	6.10
1955	42.7	359.0	11.90
1956	34.7	416.0	8.34
1957	34.2	597.0	5.70
1958	8.6	580.0	1.50

(出所) Vicente B. Valdepeñas, Jr., *The Protection and Development of Philippine Manufacturing*, Manila, 1970.

ところで1953年法では「必需産業」の場合、免税特典の適用に際して、前述のとおり一定比率の国産原材料の使用や一定規模の投資を要件としたが、これらが現実にもどのように運用されたかを知らず手掛かりはない。しかし、すでに50年代の産業政策にこのような成果基準(performance criteria)が導入されたことは、その是非に議論はあるものの、産業政策のあり方に変化のきざしを感じさせる。

次に新規必需産業法の諸効果をいくつかの側面から検討してみよう。第1に1948～58年の10年間について、投資面からみた免税企業の役割を考察すると、46年法の実施期間であった48～52年と、53年法の実施期間であった53～58年の間に、パフォーマンスの相違が見い出される。つまり前者では免税企業の投資額は必ずしも顕著な増加を示していない。その結果、純国内投資額に占める免税企業の投資額の比率は2～5%台にとどまっていた⁽⁶⁾。(第5表)

これに対して、後者では免税企業の投資額は顕著な増加傾向を示しており、純国内投資額に占める比率も平均すると8%の伸び率を記録した。その要因は一つに免税企業数が増加したためであるが、他に次の2点が挙げられるであろう。第1は免税特典の拡大である。つまり1946年法では免税特典は国内

第6表 免税企業の原料供給源 (1961年)

(単位: 1,000ペソ)

	原料需要 (A)	国産原料 (B)	輸入原料 (C)	輸入比率(%) (C)/(A)
食 品	174,425	74,175	100,250	57.4
タバコ	343	343	—	—
繊維製品	204,755	87,890	116,765	55.8
木材製品(家具含む)	16,580	13,244	3,336	20.1
紙製品	32,535	11,183	21,352	65.5
皮革製品	6,185	3,355	2,830	45.9
ゴム製品	41,776	4,847	36,929	88.5
化学製品	52,864	17,365	35,499	67.3
非金属性鉱物	26,418	9,689	16,729	63.4
金属製品	136,339	30,943	105,396	77.4
一般機械・輸送機器	3,675	1,262	2,413	65.6
電気機器	41,193	16,524	24,669	60.0
その他製品	15,275	5,522	9,753	64.0

(出所) 第5表に同じ。

税に限定されたが、53年法では輸入関税についても免税特典が拡大された。第2は免税期間の延長である。46年法では生産開始後、免税期間は4カ年に限定された。その結果、純国内投資額に占める免税企業の投資比率は4年間で平均2.4%と低迷した。加えて投資先も主に付加価値の低い消費財生産に向けられた。一方、投資水準の低さは46年法の下では製造業投資よりも、資本の回転率が早く、かつ収益性も高い輸入業や不動産投資が選好された。

このような状況を是正するため、1953年法では免税期間を5カ年に延長し、その後は課税率を1年ごとに増大させつつも、さらに5カ年の減税特典を与えた。その結果、企業の設備投資意欲は増大し、純国内投資額に占める当該免税企業の投資比率も上昇した。

第2は、免税特典の受益企業が総じて輸入原料依存を高めたことである。ちなみに1961年における免税業種の輸入原料依存比率をみると、タバコ、木材製品を除く業種がことごとく5割を超える。(第6表) その中にはゴム製品のように、天然資源として国内ではほとんど産出しないものもあるが、多くは国内産業が未発達のため、質量両面で国内供給が困難であることが輸入依

第7表 輸入管理基準に基づく輸入実績 (1954~63年)

(輸入総額に占める比率%)

	生産財			消費財			非分類財	自由財
	必需財	準必需財	非必需財	必需財	準必需財	非必需財		
1954	40.2	16.5	7.9	2.1	1.1	6.8	12.6	12.7
1955	46.5	11.6	8.4	3.9	0.7	5.3	9.5	14.0
1956	54.8	12.1	6.8	2.5	0.5	3.2	5.6	14.4
1957	52.0	12.2	6.9	3.4	0.7	3.5	8.0	13.2
1958	50.4	12.4	4.9	4.9	0.5	0.8	7.1	18.9
1959	61.3	11.9	3.7	1.1	0.6	1.1	7.1	13.1
1960	59.4	10.2	4.8	2.0	0.4	1.1	6.7	15.3
1961	60.2	9.4	6.2	1.6	0.5	1.6	6.8	13.7
1962	64.0	11.9	6.9	1.3	0.5	1.8	5.4	8.2
1963	59.7	11.3	7.5	1.4	0.6	2.7	8.3	8.9
1954~63 (平均)	54.9	12.0	6.4	2.4	0.6	2.8	7.7	13.2

(出所) Robert E. Baldwin, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: The Philippines*, New York, 1975, p.37.

存を余儀なくしている。

加えてベソの過大評価や加工度に応じて輸入税率を高く設定した関税政策の導入(1957年)により、輸入原料が割安に購入しえたことも、輸入原料依存比率の増大に拍車をかけたといえるであろう。このようにして輸入原料依存の輸入代替工業化(Import-dependent Import Substitution)というパターンはフィリピンでは50年代から定着した⁽⁷⁾。(第7表)

第3に、免税企業の大半がマニラ首都圏に立地したため、工業化の首都圏集中を促進したことである。その要因として、次の諸点が挙げられるであろう。つまり、(イ)上述のように、免税企業の輸入原料比率が総じて高いため、国際貿易港のある首都圏立地が有利であったこと、(ロ)免税企業の大半が輸入代替産業であるため、フィリピンで最大の消費地である首都圏立地が有利であること、(ハ)免税特典にとまなう行政手続上の必要から中央官庁へのアクセスに便宜のある首都圏立地が有利であること、(ニ)総じてインフラが弱体であるなかで、首都圏において集積の利益が比較的得やすいこと、等である⁽⁸⁾。

このように製造業の首都圏集中化の傾向は1950年代から進んだが、半面、工業化の進展と首都圏における過密化の進行により、工場立地は周辺地域に

も拡散を始めた。ちなみに56年と60年の二時点を比較すると、製造企業数に占めるマニラ首都圏の比率は49.4%から53.9%に増加した。その中でマニラ市の比率は29.7%から24.3%に減少しているが、周辺地域の比率は19.7%から29.6%に増加した。これを製造業の付加価値額でみると、マニラは28.4%から21.6%に減少したが、周辺地域は20.8%から26.4%へと増加している。同様に製造業雇用比率でみると、マニラは29.5%から22.5%に減少したが、周辺地区では19.7%から28.5%へと大きく増加した。

このように1950年代の中頃からマニラを中心に工場立地が進展するなかで、早くも首都圏と地方の地域格差は拡大するきざしを示した。その背景には輸入代替工業化を進めた産業政策の影響も多かれ少なかれ見い出されるであろう。

輸入代替を狙いとした産業政策は1960年代に入ってから、基礎産業法 (Basic Industries Act, 1961) に引き継がれた。同法の成立は新規必需産業法の下で、免税特典を受けた企業が免税特典の継続を求めて、政府に強い圧力を加えた結果でもあった。新規必需産業法との相違は、第1に免税法による財政収入の減少を考慮して、免税の範囲を限定したことである。第2は免税の対象業種を列举主義で、個別に特定したことである⁹⁾。

すでに記したように、1950年代の産業政策では現地化規制の導入は極力控えられていた。しかし57年に立案された5カ年計画 (1957~61年) において、初めて現地化路線が打ち出された。具体的に優遇すべき産業について優先基準を定め、それにしたがって政策金融、免税特典 (税制)、外貨割当、賠償および援助物資の配分等の側面で、フィリピン人企業に優先権を与える方針を示したものである¹⁰⁾。

一方、外資については華人資本を他の外資と区別して、現地資本につぐ優先順位を与え製造業分野に対する華人資本の動員を促した。また上記の優遇措置の中で、特に外貨割当を現地化の政策手段として最も重要視し、58年には外貨割当に際して、現地資本 (フィリピン人資本もしくはフィリピン人の出資比率が60%以上の合弁企業) に優先権を与えるガイドラインを明らかにした。

このように現地化をめぐる政策の変化は57年の5カ年計画が重要な契機となっている。

(3) 輸入、為替管理——産業政策の補完——

1950年代を通じて、資源配分に大きな役割を果たした政策として、輸入、為替管理が挙げられる。49年に課せられた緊急課題は対内的にはインフレの収束であり、対外的には国際収支危機の救済にあった。

とりわけ対外不均衡の是正を行なうため、1949年に輸入ライセンス制を施して不要不急の輸入を極力抑制した。さらに53年には厳しい為替管理を実施し、緊急度に応じて輸入財を六つのカテゴリーに分類して、強力な輸入統制を行なった。その推移をみると、54～63年の間に消費財輸入は極力抑制され、生産財輸入が一貫して優遇されている。(第7表) この事実から外貨割当を通じて行なわれた中央銀行の資源配分機能が十分によみとれるであろう。

加えて輸入がペソの過大評価を背景に行なわれたため、生産技術の導入に際して、ともすると資本集約技術が選択された。この意味で、貿易為替政策を通じた資源配分機能はさきに考察した減免税中心の産業政策のそれをはるかに上回り、50年代における工業化の方向づけに絶大な影響を与えた。

資源配分に関連して、輸入、為替管理のいま一つの大きな政策効果は民族資本の育成であろう。ちなみに1950年代を通じてフィリピン人業者に対して優先的に外貨割当が行なわれたが、半面免税法ではすでに述べたとおり、華人資本を対象とした現地化規制は一切行なわれなかった。(第8表) この事実は華人資本に対して流通分野にとどまるかぎり、政府は抑制策を堅持したが、製造業分野への進出には積極的に手助けを惜しまなかったことを示唆している。その背景には、工業化を至上課題としてフィリピン人企業家を育成するかたわら、従来流通分野にとどまっていた華人資本を工業化に動員しようとする政府の意図が十分によみとれるであろう。

1950年代の工業化が比較的順調に進展した背景には、このような華人資本

第8表 資本国籍別輸入構成

(単位：100万ペソ，%)

	輸入総額	フィリピン		アメリカ		華人	
		輸入額	比率	輸入額	比率	輸入額	比率
1948	1,136	260	23	319	28	438	39
1949	1,134	263	23	333	29	423	37
1950	712	197	28	227	32	221	31
1951	959	354	37	275	30	257	27
1952	852	286	34	252	30	237	28
1953	895	357	40	248	28	220	25
1954	903	380	42	233	26	216	24
1955	1,703	504	47	260	24	237	22
1956	1,019	486	48	290	28	156	15
1957	1,243	669	54	300	24	175	14

(出所) 第3表に同じ。

に対する両面作戦が効を奏しており、その限りでは同年代の産業政策や貿易為替政策には一定の評価が与えられる。

(4) 為替の段階的自由化¹¹⁾

ペソの過大評価と厳しい為替管理下で定着した輸入代替工業化路線は、1960年代に入ってから導入されたデコントロール(為替の自由化)政策によって大きな転機を迎えた。その背景には50年代の工業化過程で実施された政策的枠組みから、資源配分面で発生した歪みが見過ごすことができない段階に至った事情が存在する。

つまり第1は、ペソの過大評価に基づく輸入の有利化は逆に久しくフィリピン経済の担い手であった一次産品の生産および輸出業者に対して、著しい不利益をもたらすものであった。加えて第2は厳しい為替管理下で、外貨割当の優先順位が高い品目を取り扱う輸入業者は割安の為替レートにより、莫大な利益を獲得した。このような幣害はまさしく政策的歪みの結果であり、これを是正するため1950年代にもいくつかの政策的措置が導入された。ちなみに輸入業者が中央銀行から購入した外貨に対する売上税や営業税の賦課が

第9表 輸入担保金

	(%)	
	1962年1月	1964年5月
非分類財 (UC)	150	100
非必需消費財 (NEC)	150	100
非必需生産財 (NEP)	100	75
準必需消費財 (SEC)	100	75
準必需生産財 (SEP)	50	25
必需生産財 (EP)	25	0
必需消費財 (EC)	25	0
自由財 (DC)	25	0

一例に挙げられる。また55年に改訂された米比通商協定 (L-L 協定と略称) による輸入関税の引上げも、上述の政策的歪みを是正する補完手段として期待された。しかし基本的にペソの過大評価と厳しい為替管理を維持した政策的枠組みのなかでは、抜本的な政策の検討なくして既存の資源配分に変更を加えることは不可能であった。

このような背景の下で、1960年初に導入されたのが複数為替相場制で、これはデコントロール政策の第一歩であった。この制度は50年代を通じて存在した政策面の「輸出バイアス」を是正するため、輸出・入別に為替レートを別個に設定したものである。つまり輸出契約の為替レートは外貨の売却に対する25%のマージン・フィーを含めて1ドル=2.3ペソとしたが、輸入契約は優先度の高い必需財に対して1ドル=2.5ペソ、非必需財に対しては1ドル=4ペソとした。

このように1960年初にスタートしたデコントロール政策は、その後いくつかのステップを踏みながら、62年初に全面的に実施された。その結果、為替管理と並んで外貨の売却に対するマージン・フィーも撤廃され、ペソはフロートへ移行した。そのため輸入に際して必要外貨は自由レートで購入することとし、従来のライセンスに代わって、信用状と為替銀行に対する輸入担保金の積立てを要件とした。輸入担保金率は輸入品目の必要性に応じて25%から150%とし、為替銀行に少なくとも120日間据え置くこととされた。(第9表)

一方、輸出に関しては中央銀行の事前承認制とし、輸出による外貨収入の

80%は為替銀行により自由レートで交換しうが、残りの20%は1ドル=2ペソの公定レートで、中央銀行に売却することを条件とした。

このような一連のデコントロール政策の実施は一次製品の生産および輸出業者の強力な圧力の下で進展した。その結果、ペソの過大評価や為替管理にともなう政策上の歪みはかなり是正された。その半面、デコントロールから懸念されるインフレ圧力に対処するため、いくつかの調整措置が導入された。ちなみに輸入担保金の積立てもその一環であるが、他に商業銀行に対する再割引率や中央銀行による支払準備金の引上げ（1962年初）等が挙げられる。

他方、為替管理の廃止にともなう海外製品の輸入に備えて、国内産業に対する各種の保護政策が採用された。その一つは保護関税の強化である。1962年初のデコントロールに合わせて、700品目に及ぶ輸入関税を引き上げたが、またL-L協定に基づくアメリカ製品の輸入関税が50%から75%に引き上げられたことも、国内産業に対する保護措置として期待された。これはフィリピンの輸入全体に占めるアメリカ製品の比率が最も大きかった事実からも、十分に理解しうるのであろう。関税政策と並んで、金融面でも国内産業保護のため、50年代に発展した各種の輸入代替工業に対して、中央銀行の再割引率を3%とする優遇貸付レートを設定した。

このようにデコントロール実施後の調整政策は一方で懸念されたインフレ動向をにらみつつ、他方では国内産業保護のため、産業政策を再構築(リストラクチャリング)する点にあった。さきに記した基礎産業法もその一環であるが、またインフレ対策として導入された輸入担保金の引下げ(1964年)も国内産業保護とのかね合いを考慮した結果でもある。このようにして、1965年には複数為替相場の下で導入された「20%条項」を廃して、フロートさせた為替相場の下で到達した1ドル=3.9ペソを公定レートとした。その結果、ペソの過大評価に伴う「輸出バイアス」や為替管理に伴う輸入業者の政権愈着、そこから発生する汚職・腐敗等がかなりの程度払拭された。

残された問題はすでに述べた各種の調整政策と組み合わせて実施されたデコントロール政策のマクロ経済効果を吟味することであろう。とりわけ産業

政策を扱う本章の課題からデコントロール政策が資源配分に及ぼした効果に注目しなければならない。具体的にはデコントロール政策が輸入代替型産業や輸出指向型産業の動向に、どのような影響を及ぼしたかという点にある。

すでに述べたように、ペソの過大評価の下で輸入代替型産業の輸入原料依存比率は資本財を中心に増大し、その上、当該産業は莫大な利益を享受してきた。しかしデコントロールの実施後ペソ高が是正されたため、一転して輸入財の高騰に直面した。その結果、製造業部門の成長率は1960年代に入ってから低下した。ちなみにデコントロール前後の時点で比較すると、1957～59年の成長率は平均7.7%であったが、60～62年の成長率は3.8%、60～65年で見ると、3.7%と明らかに低下している。一方、製造業(製糖、木材製品、麻製品を除く)の総資産に対する税引後の利益率でも、57～59年の11.8%から60～62年には6.4%に減少した。

これに対して、デコントロール後において輸出額の伸びは顕著に認められる。試みに1959～62年の輸出は年間5億5000万ドルの水準であったが、63～65年には7億5000万ドルに増加した。さらに65年にいわゆる20%条項が撤廃されて、1ドル=3.9ペソの単一公定レートが設定されてから、輸出業者に対する罰則レートが取り除かれたため、66年の輸出額は8億5000ドルに増大した。このようにデコントロール政策による輸入代替型産業から輸出指向型産業への資源配分の変化は明確に認められるであろう。

次にデコントロール政策による資源配分の変化を輸出産業部門について考察してみたい。便宜のため、同部門を工業製品輸出と非工業製品輸出に分類すると、1956～61年と62～66年において、前者の年平均成長率は6.0%から6.7%へと増加した。これに対して、後者の年平均成長率は8.5%から14.6%へと、前者の増加率を上回っている。この事実はデコントロール政策によるインセンティブが輸出産業でも、とりわけ伝統的の一次産品部門(主に砂糖やココナツ製品)に大きかったことを意味している。その結果、農業部門内部でもデコントロールを機に、国内市場指向の食糧生産から輸出指向の商品作物生産へと、資源配分の変化が進んだ。その証左は例えば一部の未耕地がさとう

第10表 輸入担保率

(%)

	1968年6月	1968年12月
必需生産財 (EP)	50	25
必需消費財 (EC)	50	50
準必需生産財 (SEP)	75	75
非必需生産財 (NEP)	100	100
準必需消費財 (SEC)	100	100
非必需消費財 (NEC)	175	150
非分類財 (UC)	175	175

きび農園へと転換されるなど、土地利用面で明らかにシフトが進んだ事実に見い出されるであろう。

1960年代に入ってから段階的に進められてきたデコントロール政策は65年に完全実施されたが、決して長続きしなかった。その理由は同年以降に実施された金融緩和によって輸入が増加したこと、および外国借款に依存しつつ財政支出を増大させたことなどにより、国際収支の悪化を招いたからである。

その結果、1967年央には輸入を抑制するため、中央銀行は再び輸入担保制度を導入したが、68年には大統領選に向けて導入された赤字財政の増大と国際収支の悪化により、輸入担保率が2度にわたり引き上げられた。(第10表) 加えて69年には非必需消費財に対する輸入信用状の開設を一部停止した。このようにして67年以降、国際収支の悪化を背景に、再び緩やかな為替管理が導入された。

1970年代に入ると、国際収支対策として政府は為替管理の強化よりむしろ為替レートをフロートさせて、デコントロールへの回帰に向けた政策選択を行なった。留意すべきは、その背景にIMFの強力な指導があったことであろう。国際収支危機に直面したフィリピンは69年末までに対外債務が160億ドルを数え、また短期債務の返済と利払いで、同国輸出総額の半分を上回るものであった。このように対外債務の返済は70年に4億5000万ドル、そして残りの4分の3の返済は75年までというように、短期債務が多かった。

このためフィリピン政府はIMFや民間外銀に対して、救済融資を求めた。

これに対して、特に IMF は第3次融資を行なうことを決め、為替レートのあり方を含めてフィリピン政府に対し、経済安定化計画（コンディショナリティに相当）を示した。ペソのフロートはまさしく IMF の勧告に基づくフィリピン政府の苦渋の選択であった。

その結果、ペソの対ドル・レートは従来の3.9ペソから1970年末には6.4ペソに下落した。同時に輸入担保金も廃止されたが、非必需消費財の輸入を目的とした外貨の発給（売却）に際しては、中央銀行の事前承認制とし、事実上400品目にわたる奢侈品の輸入禁止は続いた。

一方、1962年のペソ切下げ時と違って、輸出業者は主要品目の輸出によって得た外貨の80%は1ドル=3.9ペソの旧為替レートで中央銀行に売却しなければならなかった。換言すれば、ペソを自由市場でフロートさせたにもかかわらず、外貨の中央銀行への売却に対して、自由レートの適用に制限が加えられた。しかし輸出業者の強い反対を受けてまもなく中央銀行に対する外貨の売却は自由レートで行なうことが認められたが、代わりに主要輸出品目に対して8~10%の特別安定税と称する輸出税が導入された。つまり丸太、コプラ、砂糖、銅精鉱等の主要輸出品目には10%、モラセス（サトウキビの搾りかす）、ココナツ油、乾燥ココナツ、アバカ、タバコ、単・合板、製材品、バイナップル缶詰等のほか、年間輸出額が500万ドルを上回る輸出品目には8%の輸出税が徴収された。

輸出税の導入は財政収入面からの要請に基づくもので、輸出振興の観点からはむしろマイナスであった。そのため1970年末にはペソのフロートによってもたらされた1ドル=6.4ペソを公定レートとすると同時に、輸出関連企業やBOI登録企業に対する輸入規制を緩和した。

1970年代に入ってから実施された一連のデコントロール政策によって資源配分にどのような変化が発生したであろうか。最も顕著な変化は当然ながら輸出の増加現象に見い出される。

ちなみに1970年の輸出実績をみると、前年比で数量ベースでは14%、金額ベース24%の増加を示しており、また71年もひき続いて数量、金額ベースで

それぞれ13%と5%の増加を記録している。その結果、69年には2億7600万ドルを示した貿易収支のマイナスも70年、71年には1億ドル以下に減少した。

一方、品目別に輸出実績をみると、ココナツおよび同製品、銅、バナナ、砂糖等の一次産品と並んで、工業製品輸出も顕著な伸びを示した。デコントロールを機に価格競争力を強めた一次産品は、その後1973—74年の国際商品ブームの恩恵に浴してフィリピンの輸出増加に大きく貢献した。これに対して、工業製品輸出は投資奨励法に始まる一連の輸出振興策と並んで、デコントロール後に明確化した実質賃金の低下が輸出競争力の源泉となった点が留意される。

このように、フィリピンでは1970年以降もしばしば実施された為替レートの調整により、資源配分の変化がしだいに進んだ。

2. 輸入代替工業化の限界と産業政策の見直し

(1) 外資の導入と工業製品輸出の振興

1965年の政権交代を機に新たな4カ年計画(1967—70年)が作成されたが、その中で過去15カ年の工業化の実績をふまえて、産業政策の見直しが行なわれた。その結果、立案されたのが67年の投資奨励法(Investment Incentives Act)である。これは61年の基礎産業法に代わるもので、消費財を中心とした輸入代替工業化の一巡、およびデコントロール後の新たな経済環境の下で、工業化と外資導入に向けて産業政策の整備をはかったものである¹²⁾。

その骨子は、第1に工業化の現段階をふまえて投資優遇分野を確定し、それぞれについて内外資の役割を明示したことである。具体的には投資優遇分野を「創始産業分野」(Pioneer Area of Investment)と優先投資分野(Preferred Area of Investment)に分類し、前者では内外資を区別せずに優遇措置を与えることとしたが、後者では優遇の対象を現地企業、もしくは現地資本が60%

以上の合弁企業であることを条件とした。このように同法では内資優先の原則を明確にしつつ、外資の役割を内資を補完するものと位置づけている。この事実は投資優先分野において、投資委員会(BOI)から指定産業が公表されてから、3カ年にわたって現地企業、もしくは現地資本が60%以上の合弁企業の登録がない場合にかぎり外資企業の参入を認めた条項にも明らかに示されるであろう。

第2は、産業投資促進のため、税制上の優遇措置が強化されたが、そのなかで輸入代替投資プロジェクトと並んで、初めて輸出指向プロジェクトに対する優遇措置が盛り込まれたことである。輸入代替、輸出指向を含めて、BOI登録企業に与えられる主要な税制上の優遇措置は下記のとおりである。

- (イ) 資本設備の輸入に対する輸入関税、もしくは当該資本設備が国内で調達が可能の場合は輸入資本設備に対する免税額相当分の税額控除。
- (ロ) 企業の設立および開業準備費を課税所得から控除。
- (ハ) 固定資産の加速減価償却。
- (ニ) 純営業損失の繰越し。
- (ホ) 再投資から発生した収益の課税所得からの控除。
- (ヘ) 所得税を除く一部国内税の減免(ただし創始産業のみ)。

一方、輸出産業については、

- (イ) 輸出促進を目的として支出した費用の2倍に相当する金額を課税所得から控除。
- (ロ) 船積に自国船を使用した場合、船積費用の2倍に相当する金額を課税所得から控除(ただし外国船使用の場合は1.5倍)。
- (ハ) 輸出製品に投入される原料コストの7%相当額を税額控除。

第3に、投資促進のかたわら、内外資の役割を明確にするため、それぞれについて優遇措置を定めたことである。すでに述べたとおり、内資優先の姿勢は優先投資分野における合弁企業のマジョリティ出資に示されるが、内資のみに与えられる優遇措置としては、

- (イ) 政府系金融機関からの融資、

(ロ) 管理ポストに対する外国人雇用の制限。管理ポストに雇用可能な外国人を操業開始後5年間とし、また従業員総数の5%未満に限定。

産業政策としてみた場合、投資奨励法の制定によって従来から指摘されてきたいくつかの問題点に、どのように応えられているかという点が重要である。このような観点に立つと、第1に、国内の資本財や中間財産業の育成に対する効果が問題となる。すでに述べたように、1950年代の工業化過程ではベソの過大評価の下で、資本財や中間財輸入を優先した外貨割当基準や加工度に応じて関税率を定めた保護政策が導入されたため、資本財や中間財の輸入依存が進んだ。その結果、消費財の輸入代替は進展したが、半面、資本財や中間財の輸入代替に向けたインセンティブに欠けていた¹³⁾。

このような反省から、投資奨励法ではすでに述べたように資本設備の国内調達に対する税額控除制を導入するかたわら、当該資本設備の国内メーカーがBOI登録企業に納入した場合にも、50%の税額控除を定めている。同様に輸出製品に投入される国産原料コストについても、その一定比率を課税所得から控除して、国内産業連関の拡大を意図した。

このように同法には従来欠けていた資本財や中間財工業の育成に対する一定の配慮が見い出されるものの、これによって輸入代替工業化が消費財中心から資本財、中間財中心へという形に、政策環境が整備されたとは決していいがたい。その理由は、加工度に応じて税率を急角度に傾斜させた保護主義的な高関税構造には何らの修正も加えられていないからである。

第2は、工業製品輸出に対する効果である。すでに述べたように、工業製品の輸出に対する税制上の優遇措置は投資奨励法により初めて導入された。加えて1970年には輸出奨励法(Export Incentives Act)を制定して優遇の対象となる輸出企業はBOIが定めた輸出優先計画に記載された製品で、かつ製品の50%以上を輸出するものとしたほか、輸出製品を取り扱う業者やサービスの輸出業者も優遇の対象とした。同法による租税上の優遇措置としては、(イ)輸出額の一部に対する税額控除、(ロ)輸出製品に投入される原材料の輸入関税や売上税、営業税相当分の税額控除、(ハ)輸出税の免除、等が挙げられる。

このように工業製品輸出に対する優遇措置は、従来の消費財の輸入代替に傾斜した資源配分に一定の変更を加えることを意図したものであろう。この背景には、特に1970年初に行なわれた変動相場制への移行によって、ペソ貨の下落が進んだため、要素価格の歪みが是正され、この面からも輸出振興に向けた政策環境が整備された。

にもかかわらず、輸出奨励に関して内・外資の間に一定の差を設け、現地化条項を残したことは輸出振興に歯止めをかけるものであった。この事実実は輸出奨励を定めた「登録輸出業者」(Registered Export Producer)を輸出優先計画に記載された品目を製造し、かつその輸出比率が50%以上のフィリピン人企業(フィリピン人の出資比率が60%以上)であるとした点に示される。つまり外資企業の場合、輸出指向でも同法の登録企業として優遇措置を受けるには製品の輸出比率が70%以上で、かつ登録日から30年以内に出資比率の60%以上をフィリピン側に移転(フェイドアウト)することが要件とされる。

このように輸出奨励面における内・外資の区別は、他のアジア諸国が工業製品輸出の振興に向けて積極的に外資を誘致しているのに比べると、未だ輸出振興に対する認識が不十分であるとする批判を生んだ。工業製品輸出が現実には外国企業の資本、技術やマーケティング・チャンネル等に負うところが大きいからである。

このような限界を残しつつも、従来の輸入代替一辺倒から輸出指向へと政策関心がシフトしはじめたのは、ようやく1970年前後からである。半面、従来から指摘されてきた産業政策における“資本優遇”への偏向は基本的に修正されていなかった。投資奨励法で定められた、(イ)輸入資本設備の免税、(ロ)国内資本設備の税額控除、(ハ)加速減価償却、(ニ)設備拡張のための再投資に対する控除、(ホ)政府系金融機関からの融資等はいずれも希少な生産要素である資本を安く調達することを狙いとするもので、かねてから要素価格の歪みをもたらすものと指摘されてきたものである⁴⁾。

一方、投資奨励法から輸出奨励法を経て、輸出加工区の設置(1970年)にいたる一連の産業・貿易政策の推移は輸出指向工業化へのシフトをうかがわせ

るが、現実はそのままで事態が進んだとは必ずしもいえない。その理由は輸入代替をめざした従来の高関税障壁が基本的に変わっていないからである。

これに対して、投資奨励法には従来なかった外資の保護規定が盛り込まれたため、一部では事実上初の外資法と評価された。つまり同法では投資家の基本的権利として、(イ)投資元本および利益の本国送金（送金時の為替レートによる）を保証し、また(ロ)公共の福祉および国防上の必要ないし緊急事態のとき以外は財産の収用、徴発は行なわれないと定めている。加えて創始産業を中心に外資の優遇措置を明確にするかたわら、優先投資分野では合弁投資形態を要件に、外資導入の姿勢を明示したことは、すでに述べたとおりである。

にもかかわらず、内外では次の2点で、政府の姿勢に疑問や不安も表明された。一つは投資元本および利潤の本国送金について、国際収支が極度に悪化した場合、その保護規定が実際に生かされないのではないかという懸念が存在した。このような不安は国際収支危機がしばしば工業化の制約要因となっていた従来経験に基づくものであった。

一方、外資の優遇条件についても、創始産業分野を除くと、外資比率が40%未満の合弁投資形態であることとし、また30%を超える場合は外国人事業規制法（Foreign Business Regulation Act, 1968年）により、BOIの認可を必要とした。これは従来届出制から事前承認制に切り替えたもので、外国投資家には文字どおり現地化規制を強めたものと受け取られた。確かに出資面で見れば、フィリピンは他のアジア諸国に比べて規制色が強いことは否定できなかった。

投資奨励法に導入された産業政策として、注目すべき点は「適正生産能力」（Measured Capacity）条項であろう。これは予測需要量を上回る設備投資を抑えるために、BOIが当面の適正生産能力を示し、それに基づいて申請された投資案件に対して許認可を行なうものである。このようなBOIによる民間投資の事前調整は従来フィリピンにおいて行なわれたことがなかった。しかし同法の下で、このような投資調整を政府の手に委ねることにした背景には、既得権益を守ろうとする業界の強力な圧力があつた。

第11表 設備能力過剰産業 (1970年)

(%)

製 品	稼働率	製 品	稼働率
食肉加工	20	製 粉	45
ビール製造	80	清涼飲料	35
アルコール飲料	77	エアコン	26
冷蔵庫	65	自動車組立	17
ミシン	15	電気・ガスこんろ	24
ラジオ	30	セメント	80
石けん・洗剤	77	蓄 電	55
導 管	18	硫 安	25
複合および混合肥料	44	過磷酸肥料	5
釘	25	製紙プラント	75
冷閥圧延	32	ブリキ	35
皮革製造	—	トラック組立	16
トラクター組立	28	なわ類(主に船の索具)	—
鋼 線	28	ゴムタイヤ	81
棒 鋼	10	電 球	22
銅 線	22	製 糖	87
塗 料	52		

(出所) 第7表に同じ。

同時に、留意すべき点は1960年代も中頃を過ぎてから消費財中心の輸入代替工業化が一巡しつつあったことも、投資調整を求める業界人の行動に影響を与えた。加えて国内では60年代に入ってから実施されたデコントロールやほぼ周期的に訪れる国際収支危機のため、製造業部門の設備稼働率はしばしば低下を余儀なくされた。その一例は“選挙サイクル”(Election Cycle)による国際収支危機と変動相場制への移行の結果、ペソ貨が下落した70年にも明らかに確認されるであろう¹⁶⁾。(第11表)

BOIによる具体的な政策運用は予測需要量に基づいて適正生産能力を算出し、現実の生産能力がそれを上回る産業分野を「過密産業」(Overcrowded Industry)に指定して、新規投資の抑制を試みた。これは設備稼働率の低下に悩む既存メーカーを救うものであったが、半面既得権(市場占有)の擁護を求める先発メーカーを保護し、競争制限を強めるものであった¹⁶⁾。

類似の産業組織政策は1970年代に入ると、特定産業を対象に導入された。

重要機能部品の国産化を求めた自動車産業政策がこれにあたる。これは73年に導入された自動車の国産化政策の一環として実施されたものである。その狙いは組付け部品を国産化して外貨節約を行なうかたわら、従来の多品種少量生産形態をあらため、規模の経済を実現して自動車産業を効率化する点にあった。巨額の設備投資を必要とする重要機能部品の国産化は技術移転を促進するかたわら、業界の集約化を実現する手段として導入された。その結果、BOI登録企業は5社にしばられ、他に数多くあったアSEMBラーは乗用車の組立から撤退を余儀なくされた。

このような産業政策は一般には自動車の国産化政策として注目されてきたが、半面、重要機能部品の国産化を通じてアSEMBラーの集約化を実現した産業組織政策としても重視されるべきであろう。なぜならば、制約された市場条件の下で規模の経済を実現するには、競争制限政策の導入もやむなしとするもので、これは量産体制実現のための産業組織のあり方について、新たな問題を提起するものであった¹⁰⁾。

(2) 国産化政策の展開と重化学工業化の試み

1970年代に入ってから、産業政策の課題は一つに消費財生産から資本財、中間財生産へと輸入代替の局面を漸次移行させる点にあった。とりわけ中間財生産について、この方向が明示されたのは73年の4カ年開発計画 (Four-Year Development Plan, FY1974~77) においてである。その背景には消費財中心の輸入代替工業化がすでに一巡したとする事実認識が存在する。加えて従来の工業化が輸入素材の組立、加工が中心であったため外貨の節約にはならず、また他産業への波及効果も少なかった。このような反省から、70年代の産業政策は輸入代替の高次化に向けて、意欲的な姿勢が示された。

その一つが自動車を手始めとした中間部品の国産化政策である。すでに述べた重要機能部品を核とした自動車の国産化計画 (Progressive Car Manufacturing Program, 1973年。PCMPと略称) は第2段階の輸入代替工業化 (Sec-

ond Stage Import Substitution)に向けた最初の試みであった。それは当面の5カ年について、中間部品の年次別国産化率の目標を示し、国産化の手段として重要機能部品以外では内製(Vertical Integration)より、外注(Horizontal Integration)を奨励した。その根拠は外注を通じて、中小企業ないし関連部品産業の育成を促進するかたわら、雇用拡大と技術移転をはかる点にあった。

このような政策理念に基づいて、PCMPは実施後数年は順調に推移した。その事実は部品国産化率の上昇や部品メーカー数の増加から十分によみとれた。その背景には乗用車市場の順調な拡大があった。しかし1978年をピークに同市場が低迷するにつれて、PCMPは挫折を余儀なくされる。つまり70年代の終わりから80年代にかけて、フィリピンの自動車市場は予想外の不振に陥った。その端緒は第2次オイルショックを契機とした不況にあったが、80年代に入ってから世界的同時不況とさらにアキノ事件後の深刻な政治不安の発生により、自動車市場は未曾有の不振を示した。

このような市場条件の変化に適合させてPCMPは2度にわたり改訂された。しかしアキノ事件を契機に発生した深刻な国際収支危機により、輸入部品の調達が困難になったため、PCMPは事実上棚上げを余儀なくされた。留意すべき点は自動車市場不振の背景にはPCMPの実施によって、乗用車の国内販売価格が全般的に高騰したことであろう。その要因は部品の国産化によるコスト・ペナルティの増大にあり、狭隘な市場条件下において、それは国産化率の上昇とともに回避しえないものであった。加えてアキノ事件前後から深刻化した外貨不足と数次にわたる平価切下げの結果、輸入部品が高騰したことも自動車市場の不振に拍車をかけた。

第12表は乗用車価格の推移を販売台数のそれと対比させてみたものである。そこで示される事実は販売台数の減少にともなって、乗用車価格が著しく高騰していることであろう。ちなみに1973~83年についてみると、この間に乗用車の販売台数は1.6倍に増大したが、販売価格は3.7倍に高騰している。この事実は国産化の進展により乗用車価格が上昇し、それが市場の拡大を妨げてきたことを想定させる。一方、1980~85年の間に乗用車の販売台数は7分

第12表 乗用車の販売台数と販売価格指数（1973～85年）

	販売台数 (1500cc 未満)	価格指数	販売台数 (1501cc 以上)	価格指数
1973	8,230	51.73	8,507	44.67
1974	5,460	56.61	16,384	87.61
1975	4,382	68.57	22,915	51.88
1976	8,027	69.31	22,964	54.48
1977	10,811	71.02	20,982	64.88
1978	12,433	78.93	24,130	74.85
1979	14,447	87.54	28,039	86.97
1980	15,349	100.00	15,138	100.00
1981	18,226	124.20	11,439	108.80
1982	13,450	136.62	15,413	109.35
1983	13,027	193.49	13,081	154.11
1984	3,227	244.90	3,144	228.38
1985	2,707	286.76	2,062	287.95

(出所) Philippine Automotive Association, Automotive Manufacturer's Institute.

の1に減少したが、販売価格は逆におよそ3倍に高騰している。これは第2次オイルショックやその後の政治不安の発生による不況の長期化を反映したものであろう。市場の拡大を前提にして採用された「国産化」政策がこのような予期せざる事態に直面したことは、不運なめぐりあわせというほかはない。

半面、PCMPがアSEMBラーによる部品の外注に期待し、部品メーカーに対して何らのインセンティブを与えなかったことは、関連産業の発展を狙う国産化政策として、一つの問題点に指摘される。その結果、制約された市場条件の下で、部品メーカーはともすると自動車部品製造を副業化し、受注量の減少にともなうリスクの分散を行なう傾向が見い出される。このような部品メーカーのビヘイビア(経営行動)は基本的には不安定で、かつ狭隘な市場条件によるにしても、上述した意味の政策的要因も無視することはできないであろう¹⁸⁾。

輸入代替の高次化をめざした産業政策として、いま一つとり上げられるべきは1970年代末から80年代初にかけて立案された11大工業プロジェクトであろう。さきに検討した国産化政策が関連中小企業の育成を通じて、中間部品

の国内調達を実現しようとしたのに対し、11大工業プロジェクトはいずれも資本集約的で、大規模企業体制の整備が前提となっている。それは同プロジェクトの内容が銅精錬、りん酸肥料、ディーゼル・エンジン、セメント（合理化）、ココケミカル、アルミ製錬、紙・パルプ、石油化学、重機械、一貫製鉄、アルコガス等である点から明らかであろう⁹⁹。（第13表）

このような資本集約プロジェクトが1980年前後に至って計画された背景には、次の二つの要因が指摘される。一つは、輸入代替工業化を中間財から資本財へと前進させようとする政府の強い意欲があげられよう。消費財中心の輸入代替工業化が基本的に輸入原料に依存してきたため、構造的な脆弱性は払拭しきれなかった。そのため基礎的素材産業を育成し、それによって一貫した生産体系を確立することが技術水準を引き上げ、国内産業基盤の強化につながるからであろう。政府がこのような展望をもつにいたった背景には、70年代に入ってから重化学工業化を強力に進めた韓国の経験が教訓となっている。

加えて11大工業プロジェクトが産業政策の中で重要な位置づけが与えられたのは、大胆に外資を導入して戒厳令体制を経済面からバックアップする点にあった。このため政府は総額60億ドルに及ぶ資金調達を軽減するため外資に積極的参加を求めるかたわら、製品市場についてもプラントのサプライヤー（外資）に保証させる方策を打ち出した。その結果、この方策は現実に銅製錬、りん酸肥料、ディーゼル・エンジン、ココケミカル等のプロジェクトで実現している。

しかし第2次オイルショックを契機とした世界的同時不況の発生や対外債務の増大により、同プロジェクトは80年代に入ってから早くも大幅な手直しを余儀なくされた。つまり、すでに実施段階にあったプロジェクトについては、一部を除いて計画の変更・縮小を行ない、エネルギー多消費型のプロジェクト（特にアルミ製錬、アルコガス、石油化学等）は事実上実施が凍結された。一方、一貫製鉄プロジェクトはコスト削減のため、高炉方式から直接還元方式への転換が、また紙・パルプ・プロジェクトは新設から既存設備の改修、

第13表 11大工業プロジェクトの概要

	経 費 (100万ドル)	原 料	生 産 量 (年 産)	完成時期 (計 画)	建設予定地
銅 製 錬	373.2	国 産 銅			Isabel Industrial Estate, Southern Leyte
磷酸肥料	514.5	銅製錬所で生産された磷酸	110万トン		Isabel Industrial Estate, Southern Leyte
ディーゼル・エンジン	42 34				Dasmariñas (Cavite) Parañaque
セメント	38.3	国内炭			Basay
一貫製鉄	765	国内炭 鉄 鉱 石 国内炭			Irigen City (North Mindanao)
重 機 械	50			1984	
石油化学	920		エチレン 35万トン	1985	Limay (Bataan)
ココケミカル	75	ココナツ油		1985	Cavite Export Processing Zone
アルミ製錬	773.1			1985	Tagologn Misamis Oriental Mindanao
紙・パルプ	199.3		日産400万トンから900万トンに拡大	1985	Paper Industries Corp. of the Philippines
アルコガス	123.6	モラセス	1億3700万リットル	1981~ 1986	

(出所) *Business Asia*, March 26, 1982.

拡張へと変更が検討された。このように第2次オイルショック後の内外経済環境は11大工業プロジェクトの行方に決定的な影響を与えた。

(3) 産業立地政策の導入

すでに述べたとおり、1950~60年代における輸入代替工業化の過程で、マニラ首都圏では産業の集積が急速に進んだ。その結果、年を追って一方では

都市（特に首都圏）と農村の所得格差は増大したが、半面首都圏を中心に過密や大気汚染による環境の悪化、インフラ面のボトルネック発生による工業化（ないし都市化）のひずみ（外部不経済）等も表面化した。

このため1970年代に入ってから、政府は輸出産業を除いて首都圏から半径50キロメートル以内の工場新設を禁止する方針を打ち出した。フィリピンではかつて地方にいくつかの工業団地を造成する青写真を描いたことがあるが、ほとんどみるべき実績を残していない。この点は同じくASEAN地域でも政府（地方政府を含めて）が工業団地を造成する形で、早くから産業立地政策を展開したマレーシアとは対照的であろう。その理由は、両国の経済運営における政府の役割もしくは行政能力の相違によるとみるべきであろうか。

いずれにせよ、フィリピンでは1950～60年代にとりたてて工業立地政策が導入されなかったため、集積の利益による工業の首都圏集中が急速に進んだ。加えて新規投資に対する政府の優遇措置（外貨割当や免税特典等）を受けるため、中央官庁に対するアクセスが工場立地の選定に際して重要な要件となった。また所要原材料の大半が輸入依存であったことも、国際貿易港に近接した首都圏立地を促した。一方、セメント、合板、籐製家具等に代表された現地素材加工型を除くと、消費財中心の輸入代替型工業は自ずからマニラ中心に消費地立地が選択された²⁰⁾。

しかし首都圏から半径50キロメートル以内の工場新設の規制により、新規の製造業投資は1970年代に入ってから、南タガログ地方を中心に周辺諸州にも拡散した。この意味では工場新設の地域的規制は一定の効果をもたらしたといえる。

3. 債務累積下の産業政策

1980年代に入ってから、対外債務の累積と不況の長期化を受けて再び産業政策の見直しが進められた。その背景には債務累積下でフィリピン経済の構

造調整を求めた IMF—世界銀行の強力な指導があった。その結果、従来の投資3法や関連法制は81年に包括的投資法 (Omnibus Investment Code) として一本化され、さらに83年には投資優遇措置を中心に重要な改正が行なわれた。その主要な改正点は次のとおりである。

第1は、対外債務の増大に対処して、外貨稼得能力を高める必要から輸出奨励措置が強められたことである。具体的には直接輸出に対する税額控除や輸出用生産を目的とした資本設備輸入に対する関税支払いの繰延べ措置等が挙げられよう。第2は、投資優遇プロジェクトの選定に際して、次の二つの成果基準 (performance criteria) を重視したことである。一つは国内で生み出される純付加価値額 (net value added) の大きさであり、他の一つは国産原材料使用額 (local content) の大きさである。この二つの基準は国内経済への関連効果が期待しうる投資プロジェクトとして、1983年の包括投資法の改定により初めて導入された。

従来ともすると、投資優遇プロジェクトの選定は投資規模ないし資本設備の導入に片寄りがちであった。その結果、フィリピンでは要素賦存に適合しない資本集約プロジェクトが優遇され、このため要素価格の歪みを生んだ。この点で、1983年の包括投資法の改訂によって導入された成果基準は要素価格に対して歪みを与えることがないため、投資優遇措置として、より適切であると評価される。加えて加速減価償却に対する課税所得からの控除は廃止されたが、これも同様に要素価格の歪みを是正するものであろう。

これに対して、労働者訓練費用の50%を課税所得から控除する措置は工業化の進展にともなって必要性が増す技能形成を促進するもので、上述した成果基準と並んで要素価格に歪みをもたらす心配がない。このように1983年の包括投資法によって、従来指摘されていた産業政策の問題点はかなり是正された。

しかし同年に発生したアキノ事件を契機に投資環境が悪化したため、同法による投資優遇措置の強化も効果がなく、むしろ増大しつつある政治リスクを惧れて大量の資本流出が発生した。このような新たな事態に対応して、政

府は IMF からの緊急融資に期待し、その代償としてフィリピン経済は緊縮の経済運営を求めた IMF の厳しい管理下に置かれることになった。

同時に産業政策についても新政権下で再検討が加えられた結果、1987年に新たな包括的投資法が制定された。同法の主要な特徴点は第1に、従来の税額控除制 (Tax Credit) に代えて、法人所得税の免税措置 (Tax Holiday) が導入されたことである。その結果、純付加価値額や純国内調達額に対する税額控除 (成果基準に基づく投資優遇措置) は廃止された。第2は、雇用増加分にかかわる労務費の50% (ただし地方に立地する場合は60%) について、5カ年の課税控除を認めたことである。この措置は雇用吸収にともなう企業負担の軽減を狙いとしている。第3は、操業開始から10年間のうちに生じた純営業損失についても、6年間課税所得を控除して繰り越す優遇措置は廃止された。第4は、輸入部品について、その製品の70%以上が輸出の場合は100%免税としたことである。

税額控除制が中心のフィリピンではかねてから他のアジア諸国に比べて、投資優遇措置が見劣りするといわれてきた。しかし1987年の新しい投資法により、法人所得税の免税措置が導入された結果、他のアジア諸国に比べて遜色がなくなったといわれる。一方、労務費の課税控除については、一方で労働集約産業を優遇するものと評価する向きもあるが、半面これが BOI 登録企業にのみ与えられるものであるため、事実上大企業優遇につながるという批判もある。加えて労務費負担は必ずしも雇用増大の結果ではなく、賃金の引上げによっても発生するとして、次のような批判も聞かれる。つまり、この措置は雇用増よりも高賃金による企業負担を補助するものとなりかねないという。加えて競争制限的な産業組織の形成につながるとして、かねてから批判のあった「適正生産能力」条項が依然残されている点には、強い疑問が投げかけられている²⁰⁾。

ところで投資優遇と並んで、現地化規制の導入がフィリピンの産業政策では常に大きな論点であった。1987年の包括投資法では、製品の輸出比率が70%以上の場合、外資の単独進出が認められている。一方、輸入代替型投資では

BOI が毎年公表する投資優先計画で「創始産業」に指定された分野では単独外資の進出が認められる。このような外資政策について、フィリピンではきわめて開放的 (Liberal) であると評価する向きもある。

確かに現地化規制が強かった1950～70年代に比べると、昨今のフィリピンは無差別的な産業保護も弱まり外資に対してかなり開放的になった。しかし、近年とみに開放的指向を示す他の ASEAN 諸国に比べると、フィリピンの開放化のテンポはいま一步といえそうである。80年代に入ってからフィリピン経済は深刻な政情不安の下で、久しくトンネルから抜け切れなかった。そのため自由化に向けて見直しが進められた産業政策はむしろこれから試練を迎える。その意味で、90年代は80年代に改編された産業政策の成否を分ける重要な時期となるであろう。

注(1) Manuel V. Gallego, *The Price of Philippine Independence under the Tyding-Mcduffie Act*, Manila, 1939, pp.454～455, 464～468.

藤森英男「フィリピン工業化と政府系企業の役割」(泉三義編『アジア諸国工業化の推進力』, アジア経済研究所, 1972年)。

藤森英男「フィリピンの公営企業」(森村勝編『アジア諸国の企業体制と経営』, アジア経済研究所, 1972年)。

(2) Jorge R. Coquia, *The Philippine Presidential Election of 1953*, Manila, 1955, pp.106～110, 117～121.

(3) Urbano A. Zafra, *The Laurel-Langley Agreement and the Philippine Economy*, Manila, 1973, pp.1～19.

(4) Frank H. Golay, *The Philippines: Public Policy and National Economic Development*, Cornell University Press, Ithaca, 1961, pp.163～182.

(5) A. V. H. Hartendorp, *History of Industry and Trade of the Philippines: The Magsaysay Administration*, Manila, 1961, pp.306～318; Frank H. Golay, *ibid.*, pp.241～265.

(6) Vicente B. Valdepeñas, Jr., *The Protection and Development of Philippine Manufacturing*, Manila, 1970, pp.27～35.

(7) Gerardo P. Sicat, *Economic Policy and Philippine Development*, University of the Philippines Press, Quezon City, 1972, pp.62～63; John H. Power and Gerardo P. Sicat, *Industrialization and Trade Policies: The Philippines*, Oxford University Press, London, 1971, pp.104～105.

- (8) Gerardo P. Sicat, "The Structure of Philippine Manufacturing: Prospects for the 1960's," in Gerardo P. Sicat (ed.), *The Philippine Economy in the 1960's*, Institute of Economic Development and Research, University of the Philippines, Quezon City, 1964.
- (9) *Vital Documents*, Vol.2, No.16.
- (10) National Economic Council (NEC), *The Five-Year Economic and Social Development Program for FY 1957-1961*, NEC, 1957; Frank H. Golay, *op. cit.*, pp.331~333.
- (11) フィリピンの貿易為替政策は、基本的には周期的に訪れる国際収支危機に対応する形で展開された。半面、デコントロール政策が実施された1960年代以降しだいに産業政策の補完的機能も強められた。
特に1950~70年初めの貿易為替政策の詳細な検討は下記参照。
Robert E. Baldwin, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: The Philippines*, National Bureau of Economic Research, New York, 1975.
- (12) 投資奨励法(1967年)の詳細な検討は下記参照。
Gerardo P. Sicat, *op. cit.*, pp.98~136.
- (13) Romeo M. Bautista, John H. Power and Associates, *Industrial Promotion Policies in the Philippines*, Philippine Institute for Development Studies, Manila, 1979.; Gerardo P. Sicat, Incentives Policy for Industrialization, in IEDR and PDCP (ed.), *The Philippine Economy in the 1970's*, Manila, 1972.
- (14) Romeo M. Bautista, John H. Power and Associates, *op. cit.*, pp. 17~18; Gerardo P. Sicat, *op. cit.*
- (15) Robert E. Baldwin, *op. cit.*, p.151.
- (16) *Ibid.*; Amado Mendoza, Jr. (ed.), *From Crisis to Crisis: A Historical Analysis of Recurrent Balance of Payment Crisis in the Philippines*, Manila, 1987.
- (17) National Economic and Development Authority (NEDA), *Four-Year Development Plan, FY 1974-77*, NEDA, Manila, 1973, pp.210~211; Arturo Torentino and Roy Ybañez, Ancillary Firm Development in the Philippine Automobile Industry in Konosuke Odaka (ed.), *The Motor Vehicle Industry in Asia: A Study of Ancillary Firm Development*, Singapore, 1983.

藤森英男「フィリピンにおける国産化政策と日本企業の対応(社世界経営協議会編『ASEAN 諸国における国産化政策と日本企業の対応』, 社世界経営協議会, 1986年)。

藤森英男「フィリピンの現地化政策」(藤森英男編『アジア諸国の現地化政策——展開と課題——』, アジア経済研究所, 1987年)。

- (18) Hideo Fujimori, "Industrial Policy and Technology Transfer: A Case Study of Automobile Industry in the Philippines," *Developing Economies*, Vol.XXIV, No.4, Dec. 1986; Merito S. Salazar, Jr. and Hideo Fujimori, *The Role of Technology Transfer in the Local Content Program of the Philippines: A Case Study of Automobile Industry*, Institute of Developing Economies, 1987, pp.209~300.
- (19) *Business Asia*, March 26, 1982.
- (20) Ernest M. Pernia, Cayetano W. Paderanga, Jr., Victorina P. Hermoso and Associates, *The Spatial and Urban Dimensions of Development in the Philippines*, Manila, 1983, pp.54~57, 65~67, 142~144; John H. Power and Gerardo P. Sicat, *op. cit.*, pp.105~107; International Labor Organization (ILO), *Share in Development: A Programme of Employment Equity and Growth in the Philippines*, ILO, Geneva, 1974, pp.154~155.
- (21) Rosario G. Manasan, Some Comments on the Omnibus Investment Code of 1987. (mimeo.)