

第11章

フィリピン石油化学産業の構造問題

鈴木 有理佳

はじめに

東アジア地域においては「実質的な」(de facto)意味での経済統合が進展している(第1章)。しかし、一部では国境障壁がもうけられ、「公式な統合」が進んでいない分野もある。例えばフィリピンでは、ASEAN自由貿易地域-共通効果特惠関税(AFTA-CEPT)協定に従って、2003年1月から石油化学製品の関税率を当時の15%から0~5%に引き下げることにしていたが、期日直前になって政府は一部品目の関税を7~10%に引き下げるにとどめる決定を下した。そして当初2年間の予定だったこの措置は、2005年からさらに6カ月間延長されている。こうした決定の背後にはどのような問題があるのだろうか。本章ではまさにこの事例に焦点をあて、「国境の背後にある問題」(behind the border issue)を整理し、理解しようとするものである。

フィリピンでは1980年代より、それまでの輸入代替工業化政策から輸出指向工業化政策へと転換し、貿易・投資の自由化を進めてきた(Medalla [1995])。1990年代になると自由化の勢いが加速し、関税の引下げなども積極的に行っている。そうした政策転換もあって東アジア諸国との貿易は急増し、投資も多く流入するようになった。今や、同地域との関係なしでフィリピン経済は成り立たないといっても過言ではない。だが、1997年アジア通貨・金融危機後あたりから状況は若干変化してきたように思われる。新たな国境措置を求

める声が、業界や労働界などからあがるようになってきた。また、政府もそれに一部応じるような姿勢を見せてきている。上で紹介した石油化学産業の国境措置についてもこうした流れの一環であると位置づけられ、自由化が進むなかで既存産業の競争力をどう強化していくのが課題となっている。

以下、本章の構成は次のとおりである。第1節では、フィリピンと東アジア地域との関係について概観し、進展する地域統合および自由化にフィリピンがどのような姿勢で取り組んでいるかを簡単に紹介する。第2節では1990年代後半に「戦略産業」として位置づけられたフィリピンの石油化学産業の動向について簡単に紹介する。また、フィリピンだけに限らず、東アジア域内における石油化学産業の生産体制についても若干触れる。第3節では、フィリピン石油化学産業の構造問題について考える。ここでは、市場規模の制約と生産構造の問題が競争力の弱さをもたらし、結果的に当産業を保護することになっていることを指摘する。第4節では、石油化学産業をめぐる国境措置のあり方について考察する。フィリピンの場合、政治的および経済的事情によって、業界側からしてみれば「中途半端な」ないしは「不十分な」保護になっている。それが第3節で説明するような構造問題の解決にならずに、競争力の弱さに影響していることを説明する。最後に総括する。

第1節 自由化への取組み

フィリピンと他のASEAN諸国、日本、韓国、香港、台湾、中国などを含めた東アジア地域との関係は今や密接なものとなっている。投資面では、1990年代に、日本、韓国、台湾などからフィリピンを輸出生産拠点とする直接投資が急増した。その結果、フィリピンは電気・電子機器およびその部品の輸出国となり、それらは輸出全体の7割近くを占めるようになってきた。また、貿易に占める東アジア地域の割合も半分を超えるようになった。カネとモノだけではなく、ヒトの移動も活発化し、1990年代以降、フィリピンが

ら東アジア諸国への海外出稼ぎ労働者は増加している。

こうした関係は、フィリピンが1980年代半ば以降、国境障壁を徐々に引き下げてきたこと、つまりさまざまな自由化によって実現されたものであると
いってよい。特に投資面では、1986年包括投資法と1991年外国投資法の制定、
そして貿易面では輸入割当の順次撤廃や関税改革などといった規制緩和策が
あげられる。投資の自由化は海外から直接投資の流入を促し、雇用創出と技
術移転をもたらすこと、他方、貿易の自由化は、それまで保護されていた国
内市場の競争を活発化させることが見込まれた。また、そうすることでフィ
リピン全体の競争力が向上し、ひいては安定的かつ持続的な経済成長を達成
できる、という成長経路を描いていた⁽¹⁾。まさに、フィリピンの自由化はこ
うした期待のもとに進められたといえるだろう。

次に貿易面に注目すると、フィリピンは1994年半ばから第3次関税改革
を実施し、鉱工業製品については10年後の2004年までに最恵国待遇関税の大
半を0～5%に引き下げるといふ計画を早々に打ち出した⁽²⁾。また、ASEAN
域内関税についても、CEPT協定にもとづいて2003年までに関税の大半を0
～5%へ引き下げる計画も明らかにした⁽³⁾。当時は国内外の経済環境が良好
で、自由化に対しても前向きに取り組んでいたといつてよい。

ここで実際にフィリピンの平均名目関税率を見てみると、1980年代に
比べてかなり引き下げられていることがわかるだろう（表1参照）。また、
AFTA-CEPT平均関税率を国別に見ると、2003年においてフィリピンはタイ
よりも低く、インドネシアとほぼ同じ水準であることがわかる（表2参照）。

ところが、1997年のアジア通貨・金融危機を境に、自由化に対する考え方
に若干変化が見られるようになる。1998年になると、第4次関税改革と称し
て関税引下効果の再検討、特に地場産業に対する効果を見直すようになった。
また同時に、関税率の弾力化も実施されている⁽⁴⁾。つまり、それまでの引下
一辺倒だった政策から、競争力の有無や産業育成をも考慮する関税体系へと
いう変化である。さらに、2000年以降になると、一部の産業から保護要求が
高まり、自由化にブレーキがかかるようになる⁽⁵⁾。こうした流れの延長線上

表1 平均名目関税率

	(%)			
	農林水産業	鉱業	製造業	全品目
1980	61.10	18.36	39.07	41.37
1985	34.61	15.34	27.09	27.60
1995	27.99	7.31	14.02	15.88
1996	28.29	5.25	13.37	15.55
1997	25.28	4.68	11.45	13.43
1998	18.91	3.58	9.36	10.69
1999	16.33	3.51	8.98	9.98
2000	14.40	3.27	6.92	7.96
2001	14.21	3.25	6.68	7.71
2002	12.18	2.84	5.04	6.03
2003	12.64	2.84	5.04	6.10

(出所) Tariff Commission ホームページより。

表2 AFTA/CEPT 平均関税率

	(%)					
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
ブルネイ	1.35	1.29	1.00	0.97	0.94	0.87
インドネシア	7.04	5.85	4.97	4.63	4.20	3.71
ラオス	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00
マレーシア	3.58	3.17	2.73	2.54	2.38	2.06
ミャンマー	4.47	4.45	4.38	3.32	3.31	3.19
フィリピン	7.96	7.00	5.59	5.07	4.80	3.75
シンガポール	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
タイ	10.56	9.75	7.40	7.36	6.02	4.64
ベトナム	6.06	3.78	3.30	2.90	2.89	2.02
ASEAN	5.37	4.77	3.87	3.65	3.25	2.68

(出所) ASEAN 事務局ホームページより。

に、本章で取り上げる石油化学製品の ASEAN 域内関税の引下留保や、近年のセメント、セラミック・タイル、ガラス製品の一部にたいするセーフガード措置の発動、そして2004年10月の鉄鋼製品の最恵国関税の引上げ³⁽⁶⁾などといった保護措置があるといえるだろう。このうち、セメントやガラス製品、鉄鋼製品などはいずれも担い手が外資である。そして実際に彼らと競合する相手は、そのほとんどが東アジア地域の国々であり、その地場企業ないし

はそこに進出している外資系企業であったりもする。こうした保護措置は、東アジア地域の経済統合が進展するなかでさまざまな調整を迫られている企業にとっては、若干の猶予が与えられる形になった。

産業別では一部保護的な動きも見られるとはいえ、2004年11月、フィリピンは日本との二国間自由貿易協定を含む日比経済連携協定（JPEPA）で大筋合意に至っている。鉱工業品分野では、鉄鋼製品や自動車部品などでフィリピン側に若干保護が残るものの、10年以内には関税を撤廃するという事になった⁽⁷⁾。

また、ASEAN・中国関係では、フィリピンを含むASEAN先行6カ国は2010年までに自由貿易地域を形成することで合意している。しかしながら、それに先立って実施されている農産品を中心とした早期関税引下措置（early harvest program）では、ASEAN諸国のなかで唯一フィリピンだけが参加していなかった。2004年半ばに農産物約200品目と製造業40品目あまりを自由化することで両国間が合意しかけたが、最終的に野菜類などで折り合いがつかず、交渉が長引いていた。だが2005年4月ようやく合意に達し、これでフィリピンは同措置に2006年1月から参加することになったようである⁽⁸⁾。

以上のように、地域統合が進展しつつあるなかで、フィリピンは概して自由化路線を進むことを掲げている。そうした環境のもと、いかに産業の競争力を強化するかという課題にフィリピンはいま直面しているといえよう。

第2節 石油化学産業の概況

フィリピンでは、石油化学産業を育成しようとする計画が1960年代末から浮上していた。1970年代には石油化学コンプレックスの予定地をバタアンに確保していたが、その壮大な計画はなかなか進展せず、塩化ビニール樹脂（PVC）やポリスチレン（PS）などの合成樹脂を生産する企業が若干参入したくらいであった（産業構造については図1参照）。それらの一部国産品を

表3 フィリピンの主な石油化学企業

	企業名	現有能力 (トン/年)	資本構成
ポリエチレン	JG Summit Petrochemicals Corporation	175,000	ゴコンウェイ80%, 丸紅20%
	Bataan Polyethylene	275,000	ペトロナス38.6%, BPケミカルズ30%, 住友商事5%, ガルシア・グループ他現地資本26.4%。だが、2002年末にペトロナスとBPが撤退することを決定。操業停止中。
ポリプロピレン	JG Summit Petrochemicals Corporation	180,000	ゴコンウェイ80%, 丸紅20%
	Petrocorp	175,000	住友商事・伊藤忠各2.7%, BASF約8%, TPI約8%, 他ガルシア・グループ、レオン・グループなどの現地資本。ほとんど操業していない状態。
塩化ビニール樹脂	Philippine Resine Industries, Inc.	160,000	東ソー50%, 三菱商事50% 三菱商事12%
	Mabuhay Vinyl Corp.	28,000	
	Philippine Vinyl Co.	20,000	
ポリスチレン	D&L Industries/ Chemrez, Inc.	30,000	
	Phil Petrochemical Products Inc	12,000	
	Polystyrene Mfg Co.	10,000	
	SMP Inc.	10,000	

(出所) 重化学工業通信社 [2003], Federation of Philippine Industries [2004]。

いない⁹⁾。つまり、産業として上流部門と下流部門が統合化されておらず、この点ではシンガポール、タイ、マレーシア、インドネシアなどに比べて大きく遅れをとっている。

上流部門がないうえ、誘導品の市場も数社による寡占状態、そのうち大手企業は操業開始から数年しかたっていないというフィリピンの石油化学産業について、その経済的位置付けは決して高くないということが容易に想像できる。ここで、当産業のフィリピン製造業における位置づけを確認しておこう。正確な産業統計は実に6～7年も遡らないとないため、ここでは一応最

新とされる2001年の統計で確認する。ただし、石油化学を含む基礎化学産業しか俯瞰できないことに留意が必要である¹⁰⁾。それによると、例えば製造業全体に占める基礎化学産業の産出額の割合は約1.2%、雇用についても約1.1%にすぎない。石油化学産業だけを見れば、実際はもっと小さいことになる。

次に、アジア地域¹¹⁾の石油化学製品の需要と生産能力の動向についても触れておきたい。アジア地域におけるエチレン系誘導品の需要は2002年時点で約3370万トン、生産能力も同じく3370万トンである(表4参照)。プロピレン系誘導品についても、需要が2040万トンなのに対して、生産能力は2140万トンで、アジア全体で見れば両者とも需要をちょうど満たすくらいの生産能力があることがわかる。ただし、詳細に見ていくと中国を除いた国や地域は明らかに過剰能力または供給超過の状態である。特にASEANでは、エチレン系誘導品の場合、需要が450万トンなのに対して、生産能力は700万トン、そして実際の生産量は510万トンである。プロピレン系誘導品についても、需要が270万トンのところ、生産能力は400万トンで、実際の生産量は320万トンである。こうした需給バランスの乖離は日本や韓国ではさらに大きく、

表4 アジアの石油化学製品の需要と生産能力(2002年)

(単位:100万トン)

エチレン系誘導品(エチレン換算)								
	世界計	アジア計	日本	韓国	台湾	中国	ASEAN	インド
			生産能力	112.6	33.7	8.0	5.7	3.2
生産	95.4	28.8	7.0	5.6	2.7	6.0	5.1	2.4
需要	94.9	33.7	5.5	3.9	2.6	13.5	4.5	2.7
プロピレン系誘導品(プロピレン換算)								
	世界計	アジア計	日本	韓国	台湾	中国	ASEAN	インド
			生産能力	62.8	21.4	5.2	3.2	1.4
生産	55.9	19.3	5.0	3.0	1.2	5.6	3.2	1.4
需要	56.2	20.4	4.6	1.7	1.0	8.3	2.7	1.6

(注) エチレン系誘導品とはLDPE, HDPE, SM, PVC, EG, その他誘導品国内需要のエチレン換算合計値。プロピレン系誘導品とはPPとANの国内需要のプロピレン換算合計値。

(出所) 経済産業省[2004]。

供給超過が顕著となっている。

第3節 石油化学産業の構造問題

フィリピン政府が石油化学産業を保護していることを冒頭でも紹介したが、その目的を整理すると、第1に競争力がなく輸入品と競合してしまう国内企業を救済することにある。不運にも1997年アジア通貨・金融危機とほぼ同時期に操業を開始した企業に、初めから競争力を期待することはできないであろう。しかも、すでに大型石油化学コンプレックスをもち、輸出指向を強めているシンガポールやマレーシア、それにタイなどと競合するのは必至であった。そのため、企業側が政府に強く働きかけ、政府もそれに応じたのである。

第2に、国内企業を保護してさらにその上流部門にあたるエチレン・プラントを誘致したいという政府と企業の思惑もある。つまり、戦略産業として石油化学産業の育成を企図する政府と、上流部門の国産化によって競争力を高めたいとする国内企業の要望が、エチレン・プラント建設の方向でほぼ一致しているのである。ただし、そのためにはエチレン・プラントによって生産されることになる基礎製品（エチレンやプロピレン）の市場を確保しなければならない。ところが、その基礎製品をまさに原料とする国内企業には競争力がなく、上述したように輸入品と競合するという脅威にさらされている。そのために、保護せざるをえなくなっているのである。

前節で、石油化学産業のフィリピン経済における位置づけが高くないことを指摘したが、それでも保護する理由はやはりエチレン・プラントを誘致し、最終的にすべてを国産化することにあるとされる。石油化学製品は素材として他産業にも広く使用される製品である。それを国産化することは、それまで輸入に依存していた企業が国際市況や為替レートに左右されることなく、安定的かつ安価な素材を入手することができるようになる。また同時に、外

貨の節約になるとも考えられている。

以上、保護する目的を述べたが、次に考えなければならないのは、操業開始からすでに7～8年たち、それも保護されているはずの国内企業の競争力がなぜ向上していないのかということであろう。その背景には、大きくわけて市場規模と生産構造の問題があると考えられる。

まず、石油化学プラントは装置産業であるため、その競争力は「規模の経済」がどれだけ働くかによっても左右されるであろう。ここで市場規模の問題が発生する。フィリピンの内需は2003年推計でポリエチレンが約30万トン、ポリプロピレンが約28万トンである（表5参照）。それに比べて、タイはポリエチレンが約112万トン、ポリプロピレンが約74万トンであり、マレーシアではポリエチレンが約65万トン、ポリプロピレンが約33万トンとなっている（重化学工業通信社 [2003]）。さらに、後者二国は輸出もしており、市場は国内だけに限らない。この時点で、フィリピンの市場規模が他国に比べて小さいことが明らかである。こうした市場規模の小ささは、それら誘導品を素材とする関連産業、いわゆるプラスチック加工をはじめ、最終製品である自動車およびその部品、そして家電産業などが十分に育っておらず、それらの市場自体も大きくないことが背後にある。そのため、石油化学製品にたいする内需そのものが絶対的に小さいのである。このような実態は、フィリピンの産業構造ないし経済全体の問題でもあるといえよう。

他方、生産構造については、第1にエチレン・プラントが国内に存在しな

表5 石油化学製品の国内消費量

	(単位：100万トン)				
	1999	2000	2001	2002	2003(推定)
ポリエチレン (PE)	219,833	216,816	211,076	211,818	295,000
ポリプロピレン (PP)	276,960	234,823	262,214	242,689	276,000
塩化ビニール樹脂 (PVC)	93,822	100,440	96,295	104,577	106,000
ポリスチレン (PS)	43,370	59,401	54,616	54,000	49,000
合計	638,985	611,480	624,201	613,084	726,000

(出所) Association of the Petrochemical Manufacturers of the Philippines (APMP) 資料より。

いことがあげられる。つまり、国内で一貫生産していないため、ポリエチレンやポリプロピレンなどの誘導品を生産する国内企業は原料である基礎製品を輸入に頼るしかない。しかし、原料価格は国際市況に左右されるうえ、1997年のアジア通貨・金融危機以降、フィリピン・ペソが下落基調にあるなかでは輸入原料費が高くつく。そのためにポリエチレンやポリプロピレンに競争力がつかないのである。また、だからこそエチレン・プラントの誘致を企業は強く希望しているといってもよい。

第2に寡占市場である。すでに見てきたように、実際、ポリエチレンとポリプロピレンの国産化に参入しているのはそれぞれ2社ずつである（表1参照）。ところが近年、後述するように事実上操業しているのはJGサミット・ベトロケミカル社ほぼ1社のみであると報告されている。つまり、国内市場において競争原理がほとんど働いていないと理解できよう。

そして第3に、前節ですでに触れたが、ASEAN域内では石油化学製品の生産能力および実際の生産量が常に過剰気味で、フィリピンにとっては輸入圧力がかかっているような状況にある。フィリピンが2003年から実施しているASEAN域内関税の引下留保については、シンガポールやタイが強く抗議し、そのうちシンガポールには補償調整措置を講ずることになった¹²⁾。周知のとおり、シンガポールは石油化学製品の輸出国である。2001年には米エクソンモービル・ケミカルによる大型石油化学コンプレックスが操業を開始し、また住友化学も生産能力を拡大、さらには同社とシェルによるエチレン計画もあるなど、シンガポール全体の輸出力はさらに拡大する見込みである。例えば、こうしたなかで進められた日本・シンガポール経済連携協定（JSEPA）では、輸入品との競争激化を危惧する日本側が、石油化学製品の一部品目で関税譲許していない。その背後に日本とシンガポールそれぞれに立地する大手企業間の争いが垣間見える。フィリピンとシンガポールの間でも、ある意味で同様のことが起こっていると考えることができよう。こうした環境のもとで石油化学プロジェクトに新たに参入するのは、投資家にとって非常に厳しいものであると想定される。それがエチレン・プラント建設の実現性をさ

らに低いものとし、フィリピンの競争力の無さに結びついているといえるだろう。

ここまでフィリピン石油化学産業が直面している問題を市場規模の制約と生産構造とに整理してきた。なお、市場規模と生産構造の問題を別々に論じてきたが、両者は当然のことながら相互に関連もしていよう。そもそもフィリピンの市場規模が小さいために、エチレン・プラント誘致がなかなか実現せず、また、こうした生産構造の問題を背景とした競争力の無さが、市場規模の制約にもつながっていると考えることもできる。そして以上述べてきたさまざまな問題が、フィリピン石油化学産業の構造問題とってよいのではないかと考える。

第4節 石油化学産業をめぐる国境措置

市場規模の制約や生産構造の問題がフィリピンの石油化学産業にとって不利になっているといってしまうとそれまでである。その一方で、フィリピン国内ではすでにポリプロピレンやポリエチレン、塩化ビニール樹脂などのプラントが操業しているため、60万トン規模のエチレン・プラントを消化するのに十分な市場が形成されているという見方もある¹³⁾。また、現にインドを含むアジア地域全体で見れば需要超過傾向にあり、こうした状態は今後も続くとも予想されている¹⁴⁾。つまり、もしフィリピンの石油化学産業が競争力をつければ、フィリピンにとって市場規模を拡大できる可能性はまだ残されているといえよう。そうであるならば、今後、石油化学産業は前節で述べた問題を克服して競争力を強化する必要がある。だが、一応保護されているにもかかわらず他国に比べて成長の遅い当産業が、今後も同じような保護措置のもとで本当に生産力が強化されるのかという疑問も湧く。そこで、当節では国境措置のあり方について整理してみたい。

フィリピンではポリプロピレンやポリエチレンの国産化とともに、関税に

表6 石油化学製品の関税率の推移

	(%)											
	1990	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003		2004	
									MFN	CEPT	MFN	CEPT
ポリエチレン												
3901.1000	20	10	10	15	15	15	15	15	15	10	15	10
3901.2000	20	10	10	15	15	15	15	15	15	10	15	10
ポリプロピレン												
3902.1000	20	10	10	15	15	15	15	15	15	10	15	10
ポリスチレン												
3903.1100	30	20	10	10	15	15	15	15	15	10	15	10
3903.1900	30	20	10	10	15	15	15	15	15	10	15	10
塩化ビニール樹脂												
3904.1010	未確認	20	10	10	15	15	15	15	15	10	15	10

(注) 8桁の数字はHSコード。2003年からは上記6品目の他、5品目についても、AFTA-CEPT関税が7~10%に設定されている。

(出所) Tariff Commission 資料など。

よる保護政策もとるようになってきている。それまでは、1980年代に開始した関税改革の一環で石油化学製品の関税も順次引き下げられていた。1997年時点における両品目の最恵国待遇関税率は10%である(表6参照)。しかし、国産化と同時に業界からの働きかけもあって、両品目の関税は15%に引き上げられ、今日に至っている。

他方、ASEAN域内関税についても最恵国待遇関税率と同じ水準に維持していたものの、CEPT協定にもとづき2003年から0~5%へ引き下げられることになっていた。しかし、これについては冒頭で紹介したように、業界側からの強い働きかけもあって2002年末に政府は一部品目について7~10%に留める決定を下した。この措置は当初2003年から2004年末までの2年間ということになっていたが、業界側のさらなる働きかけで2005年1月から6カ月間延長されている¹⁵⁾。

以上が、石油化学産業の関税率の推移であるが、国産化を開始したころの輸入動向を見ると、確かに1998年を境に輸入が大きく減少している(表7参照)。そして、当然のことながらポリエチレンとポリプロピレンの原料とな

表7 ポリエチレンとポリプロピレンの輸入動向

	エチレン		ポリエチレン	
	輸入量 (100万トン)	輸入額 (1,000ドル)	輸入量 (100万トン)	輸入額 (1,000ドル)
1996	223	250	231,753	190,661
1997	2,384	1,148	233,615	189,054
1998	51,893	16,192	169,657	102,275
1999	54,521	17,969	182,190	111,211
2000	59,169	26,344	195,498	133,469
2001	63,450	21,939	154,617	93,957
2002	86,900	28,784	192,852	106,172
2003	84,625	32,827	224,053	137,319
2004	34,508	13,546	169,016	136,111

	プロピレン		ポリプロピレン	
	輸入量 (100万トン)	輸入額 (1,000ドル)	輸入量 (100万トン)	輸入額 (1,000ドル)
1996	45	36	186,286	153,496
1997	5,206	1,786	190,921	142,034
1998	80,715	16,467	92,953	48,949
1999	187,410	48,168	75,126	42,070
2000	108,834	39,685	93,838	60,043
2001	127,927	41,101	98,757	57,980
2002	150,825	51,983	78,405	52,282
2003	119,043	50,942	92,359	66,574
2004	63,620	36,285	94,325	80,265

(注) この表における貿易統計はHSコード分類ではなく、Philippine Standard Commodity Classification (PSCC) による貿易統計を使用した。HSコードとPSCCの対照表はNSCB [1993]。

(出所) Department of Trade and Industry ホームページより。

るエチレンやプロピレンの輸入が増加していることもわかる。

また、国産化を開始した1998年当時は、国産品ポリエチレンと同ポリプロピレンが内需に占める割合は約34%で、かたや輸入は約66%と推定されている⁶⁶⁾。しかし、その後の動向を見るとポリエチレン、ポリプロピレンともに輸入の割合が大きく減少する様子は見られない。例えば筆者推計によると、1999年以降、ポリエチレンとポリプロピレンの内需に占める輸入の割合は常に半分以上である(表8参照)。

ただし、同製品の中には国内で生産していない等級(グレード)があること⁶⁷⁾、また、内需を十分に満たす以上の生産能力を有しながらも、近年、実際に稼働しているのはほぼ1社で、結果として国内生産量が十分ではないこ

表8 ポリプロピレンとポリエチレンの内需と輸入量

(単位: 100万トン)

	1999	2000	2001	2002	2003
内需	496,793	451,639	473,290	454,507	571,000
輸入	257,316	289,336	253,375	271,257	316,412
輸入割合 (%)	51.8	64.1	53.5	59.7	55.4

(注) 2003年の内需は推計値。

(出所) APMP および DTI 統計より筆者推計。

となどが、輸入が減少しない理由としてあげられる。しかし、それでも操業している1社はフル稼働しているわけではなく、稼働率が40%程度だと報告されている。つまり、保護しているにもかかわらず輸入が減らず、なおかつ国産品の市場が拡大しないという状況であると理解できる。では、なぜこうした状況が生み出されているのか。その背景には、業界側が常々主張しているように、保護政策の不十分さにも一因があるのではないかと思われる。

すでに紹介したように、フィリピンでは1998年に最恵国待遇関税を現在の15%に引き上げているが、その決定に至るまでには様々な議論があった。当時、ポリエチレンやポリプロピレンの生産準備をしつつあった企業は、最恵国待遇関税10%を20%以上へ引き上げるよう強く求めていた。彼らにとって関税率10%は非常に厳しいものであったことに加えて、フィリピンに先行して生産を開始していたASEAN近隣諸国の関税率が、それ以上に設定されていたことにも影響されている。その一方で、ポリエチレンやポリプロピレンを原材料としてプラスチック製品等を生産する下流部門は、当然のごとく関税引上げに反発した。実は、政府部内でも一枚岩ではなく、石油化学産業の上流部門を育成するために保護を容認する投資委員会(BOI)や商工省(DTI)と、下流部門や物価への影響を懸念し、あくまでも当時のラモス政権の自由化路線を貫きたい国家経済開発庁(NEDA)や農業省(DA)の間で見解の相違が明らかになっていた。そして、議論の末によりやく出てきたのが関税率15%である⁽⁸⁾。この関税率は1998年から2001年までの3年間の措置とされたが、業界側の働きかけで延長され、現在にまで至っている⁽⁹⁾。

ASEAN 域内関税についても、2003年から関税率を0～5%へ引き下げることに対する業界側と、引下実施を強く主張するプラスチック産業との間で議論が分かれた。こうした対立の狭間で決定されたのが、同関税の引下げを7～10%に留めるというものである。

ここで、ASEAN 域内関税の引下げを遅らせた2003年前後のポリエチレンとポリプロピレンの地域・国別輸入動向を見てみることにしよう（表9参照）。保護しているとはいえ、現実にはASEAN 域内関税を15%から10%へ引き下げた。そのため、年度や国によって変動はあるものの、ASEAN 域内からの輸入が大きく減少しているわけではない。また、ポリプロピレンの場合だと、2004年にはASEAN 域外の台湾とインドからの輸入が増加しており、結果としてアジア全体からの輸入は増加している。こうした台湾やインドといったASEAN 域外からの輸入には最恵国待遇関税が適用されるが、すでに述べたとおりフィリピンではその率が15%である。ところが、タイでは40%（2004年）、マレーシアは30%（同）などと、非常に強い保護措置がとられている。こうしてみると、業界側が主張するようにASEAN-CEPTの10%や最恵国待遇関税15%による保護が必ずしも十分ではないといえるのではないだろうか²⁰。

それに、輸入だけではなく、密輸も多いという報告もある²¹。こうした輸入ないし密輸の増加は、それを原材料とするプラスチック加工業側の事情もあると指摘されている。彼らの関税率のほうが低く、国際競争にさらされている²²。そのことが国産品よりも安価とされる原材料を彼らが輸入ないし密輸するインセンティブをもたらしているというのである²³。確かに、2003年から0～5%に引き下げられる予定だったASEAN 域内関税について、保護を求めるポリエチレンやポリプロピレンの生産者と、原材料費が高くなることを懸念するプラスチック業界との間で大きな議論となっていた²⁴。また、上記関税の2005年以降の延長をめぐっても、プラスチック産業側は再び原材料費が高つくとして、強く反対している。このような対立の狭間で決定された措置が、結果的に「中途半端な」ないしは「不十分な」保護となり、そ

表9 フィリピンのポリプロピレンとポリエチレンの輸入動向(国別)

(単位:100万トン)

	合計	アジア	日本	韓国	台湾	ASEAN	シンガポール			インドネシア		インド
							タイ	マレーシア	インドネシア	インドネシア	インドネシア	
ポリプロピレン												
2000	93,838	81,982	5,990	32,447	2,601	36,595	13,278	11,750	10,221	1,345	3,658	
2001	98,757	87,527	3,937	27,959	7,984	36,897	17,123	13,440	6,190	143	9,932	
2002	78,405	70,750	2,746	29,342	3,958	31,506	18,477	9,273	3,437	308	1,876	
2003	92,359	83,369	3,832	27,887	5,399	38,574	22,707	8,083	7,459	325	6,594	
2004	94,325	86,305	5,844	25,695	11,791	29,874	14,711	9,472	5,566	124	12,104	
ポリエチレン												
2000	195,499	144,830	16,381	38,717	2,081	83,422	36,322	26,920	19,123	1,056	2,718	
2001	154,617	114,492	12,325	26,012	11,601	59,465	31,580	19,747	7,147	990	3,798	
2002	192,852	147,318	13,648	34,084	6,672	81,784	45,751	25,241	13,810	901	4,854	
2003	224,053	175,327	14,862	26,695	11,143	114,399	55,337	24,384	32,988	1,690	3,968	
2004	169,016	134,952	12,059	19,676	12,982	84,044	43,855	15,688	23,363	1,136	4,985	

(注) 表7と同じ。

(出所) Department of Trade and Industry ホームページより。

れによって国産品の市場がいつまでたっても拡大しない。拡大しないから競争力がつかない。競争力がつかないから、下流部門は安価な原材料を求めて輸入ないし密輸する、という状況が繰り返されているのではないかと考えられる。

実際、こうした中途半端な保護に加えて、そこから助長される構造問題が企業の業績に影響している。現在、稼働している企業はJG サミット・ペトロケミカル社ほぼ一社であることは先述したとおりだが、ポリエチレン生産に参入していたもう一社のバタアン・ペトロケミカル社は不十分な保護による業績悪化を理由に、出資者であったマレーシアのペトロナス社とイギリスのブリティッシュ・ペトロケミカル社が2003年に撤退している²⁵⁾。また、ポリプロピレンの生産に参入しているペトロコープ (Petrocorp) は、内需の不調や輸入に依存している原材料のエチレンやプロピレンの価格の上昇などにより、2000年に一時操業を停止したりもしている²⁶⁾。

以上のような政策がとられてきた背景には、フィリピンの政治経済体制も大きく影響していよう。そもそも自由化が国際的な潮流となるなか、フィリピンでも1990年代初めから積極的に貿易の自由化を進めてきた。しかし、そうした環境のなかで産業基盤のない石油化学産業の育成を目指そうとする場合、ある程度の保護が必要となる。それに、政府に対して保護を要求する企業側からの働きかけもあった。その一方で、保護するコストが下流部門を通じて最終的には消費者である国民に大きな負担となってしまう。進出する国内外の企業のため、ないしは産業を育成したいという目的と、政治的支持を得るためには国民への負担をできるだけ軽減したいという目的との間において、その時々政権は常に政治的判断も必要とされてきた²⁷⁾。その判断がもたらした政策が、「不十分な保護」であり、結果的に国産品の市場拡大の制約となっていると考えられる²⁸⁾。こうした措置をこのまま継続しても、フィリピン石油化学産業の競争力を強化することは難しいといえるだろう²⁹⁾。もしエチレン・プラント建設を優先するというのであれば、企業誘致のための魅力的かつ有効な政策が必要だと思われる。

おわりに

東アジア地域で「実質的な経済統合」が進んでおり、フィリピンは電子機器・部品などの分野でその仲間入りをしている。しかしその一方で、石油化学産業のASEAN 域内関税の引下げを遅らせるなど、地域統合の波に乗り遅れる分野もある。

その背景を見ていくと、フィリピン石油化学産業の場合、市場規模の制約と生産構造の問題が競争力の弱さをもたらし、結果的に保護することになっている。まず市場規模については、国産品にたいする内需の小ささが制約となっている。それは石油化学関連産業だけに限らず、他の製造業の発展の遅れがその背景にあり、フィリピン経済全体の問題でもある。また、石油化学産業をめぐる政策のあり方とその実施面における不備も国産品の市場の拡大の妨げとなっている。関税による国境措置（特に最恵国関税率）が十分ではなく、輸入が減らない。そのうえ密輸も多いとされている。こうした状況は、厳しい競争にさらされている下流部門に安価な石油化学製品を調達したいというインセンティブが強く働いていることによって引き起こされているともいえるだろう。また、ASEAN 域内で供給超過の状態であることも輸入品の入手を容易にする背景にあると思われる。

生産構造では、ポリエチレンやポリプロピレンの原料を生産するエチレン・プラント（ナフサ・クラッカー）が国内になく、輸入に依存しなければならないこと、そして1998年に国産化を開始したポリエチレンやポリプロピレンが寡占市場で競争原理が働いていないことなどが指摘できる。そのうえ、ASEAN 域内では全般的に供給超過であることも参入を躊躇する投資家の判断に影響していよう。

だからこそフィリピンは石油化学産業を戦略産業として育成し、競争力を強化しようとしているが、フィリピン当局は鮮明な政策を打ち出しておらず、実効性に欠けるといわざるをえない。こうした「不十分な」保護政策は、戦

略産業の育成を優先したいとしつつも、一方で国民への政治的配慮も必要となるという制約のなかで決定されたものである。市場を重視し、自由化することで「長期的な利益」が得られるとしても、そのために時の政権の存続が危うくなるようであれば自由化を断行することは難しい。フィリピンのような民主国家の場合、改革にともなう「短期的なコスト」は何も経済的なものだけではなく、政治的なコストも発生すると考えられる。そのため、改革には慎重にならざるをえず、たとえ改革したとしても不完全なものになってしまう可能性が高いのではないかと考えられる。

以上のような状況のなか、ここにきてようやくエチレン・プラント建設実現に向けた動きが少し前進するような様相を見せている。現地の石化企業 JG サミット・ペトロケミカル社が投資委員会 (BOI) に申請したプラント建設計画が承認され、税制優遇が受けられるようになったのである (2005年3月)。現在、同社はプラントの建設等に参加してくれる企業を募集中である。果たして今回のエチレン・プラント計画が無事操業にこぎつけ、定着するのかどうか。それまで ASEAN 域内の関税は、他国の非難を浴びながらも現在の水準を維持しつづけるのか。その一方で、今の関税率は企業側にとって妥当な水準なのか。フィリピンにとって、石油化学産業の構造問題を克服して競争力を強化し、そこから得られるであろう長期的利益は、そこに到達するまでに直面するさまざまなコストをどの程度許容できるかにかかっているといえるだろう。

[注] _____

- (1) フィリピン中期開発計画 (1987-1992)、同 (1993-1998) など。
- (2) 代表的なものに1995年行政命令第264号がある。
- (3) 1996年行政命令第388号をはじめとして、順次、行政命令が出されている。
- (4) それまで、関税率が3%、10%、20%、30%のところ品目が集中していたが、適用関税率を3%、5%、7%、10%、15%、20%、25%などと増やして、品目の分布が広がるようにしている。
- (5) 産業界の働きかけだけではなく、財政赤字の問題が深刻化してきたことから、収入確保のために関税引下げを留保したい意向を2002年にアロヨ大統領

- 領が国家経済開発庁理事会で示している (Tariff Commission ホームページ参照)。
- (6) 熱間および冷間圧延コイルの一部について、関税率を3%から7%へ引き上げた。
 - (7) 鉄鋼については日本からの輸出量の60%以上について関税を即時撤廃。自動車および自動車部品、電気・電子製品および同部品については、一部品目は関税を即時撤廃するが、他は10年以内に関税を撤廃。石油化学製品は含まれていない (経済産業省 [2004])。
 - (8) *Business World* (May 3, 2005)。2004年11月のラオスで行われた閣僚会議では、物品貿易の自由化に関する再合意をしている。ASEAN 6はシンガポール、タイ、マレーシア、インドネシア、ブルネイ、フィリピン。ただし、フィリピンは2010年にはまだ正式に参加できないという閣僚発言もある。
 - (9) 1999年末には当時3グループが独自に進めていた計画がエネルギー省の指示により統合され、具体化が期待されたが、2001年に同計画はいったん消滅した。しかし、アロヨ政権下で仕切り直しとなり、再検討されている。(『化学工業日報』2002年9月30日)。
 - (10) フィリピン標準産業分類によれば、241基礎化学工業製品の場合、石油化学製品だけではなく、無機化学工業製品なども含まれる。
 - (11) 対象地域および国はASEAN、日本、韓国、台湾、中国、インドである。
 - (12) 2004年行政命令第316号。
 - (13) 重化学工業通信社 [2004]。また、『化学工業日報』(2002年9月30日)によれば、オレフィン国産化のFSは東洋エンジニアリングによって行われ、その概要は、ナフサおよびコンデンセートを原料とする設備で、エチレン能力は将来の60万トンへの増強を前提として45万トンであるという。そのうえ、プロピレン得率の高い技術の採用も選択肢となっていると報告されている。また、フィリピンの石油化学産業の業界団体、フィリピン石油化学製造者連合(APMP)も、最新の技術をもったエチレン・プラントならば十分採算がとれるくらいの内需があると見ている(2004年8月にAPMPで行ったインタビューで)。
 - (14) 経済産業省 [2004]によれば、エチレン系誘導品の2008年の需給バランスはアジア地域において1500万トンの需要超過、プロピレン系誘導品でも460万トンの需要超過になると予想されている。
 - (15) 業界側は2010年までの保護を希望している。
 - (16) 他方、別の報告では国産品ポリエチレンが内需に占める割合は59%、ポリプロピレンは94%で、両品目あわせて国産品は内需の約77%を占め、輸入は23%程度であるともされている (Free Trade Asia Consulting Inc. [1998])。
 - (17) 1998年時点で、JG Summit Petrochemical Corp. が生産するグレードは36品目

のみだとされている (Free Trade Asia Consulting Inc. [1998])

- (18) 実際には、双方の妥協案として決定されたと報道されている (*Business World*, May 12, 1998 / May 28, 1998)。
- (19) その他にも、石油化学産業の保護をめぐる議論は1998年半ばのエストラダ政権成立直後にも浮上した。当時、輸入規制を実施しようとする動きがおこり、行政命令までも出されていたが、WTO 違反ということで引き下げている。
- (20) 実際、2004年時点における他国の PP や PE の最恵国関税率を見ると、タイは40%、マレーシアは30%となっている。
- (21) 密輸品が輸入量の推定3～4割という報告もある (『化学工業日報』2002年9月30日)。また、例えば、密輸量 = 内需 - 国内生産量 - 輸入とすると、筆者推計によれば2003年は内需の1割が密輸ということになった。
- (22) プラスチック製品の ASEAN 域内関税は、数品目を除いてほぼすべて0～5%に引き下げられている。
- (23) 輸入品は通常価格よりも5～7%安く市場に出回っているとも報告されている (2004年8月に APMP で行ったインタビューで)。
- (24) APMP によると、昨今、最恵国待遇関税をめぐるではプラスチック業界と協調する傾向にあるが、ASEAN 域内関税をめぐるでは常に対立する関係にあるという。それは、プラスチック品目の ASEAN 域内関税の方が低いからである (2004年8月に APMP で行ったインタビューで)。プラスチック業界にとれば、国内で生産されていない PP や PE のグレードもあるため、関税を引き上げられると困るようである。これは関税の分類がそこまで詳細になっていないことにも一因があろう。
- (25) *Business World* (December 5, 2002)。その後、現地実業家 William T. Gatchalian の Metro Alliance Holdings and Equities Corp. を中心とするグループが買収し、操業再開に向けた準備をしていると報道されている (*Business World*, March 11, 2005)。
- (26) *Business World* (July 31, 2000 / December 27, 2000)。
- (27) フィリピンのように民主化されかつ貧富の格差が大きいところでは、政権にとって直接的な政治的配慮も欠かせないようである。それは電気料金などの設定に顕著に現れている。
- (28) その他にも、直接投資の流入と製造業の発展を阻害するようなさまざまな要因、すなわち不十分なインフラ整備や治安問題など、一般的に指摘されている問題も影響していよう。
- (29) 国家経済開発長官などは、エチレン・プラント建設計画を見放す発言をしている。政府主導の計画だったはずが、現在では民間にほとんど任されている。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- ASEAN 事務局ホームページ (<http://www.aseansec.org>)。
 経済産業省 [2003] 「世界の石油化学製品の今後の需給動向」 経済産業省製造産業局化学課, 同省ホームページから (<http://www.meti.go.jp>)。
 —— [2004] 「日フィリピン経済連携協定の大筋合意について」 (共同プレス発表), 同省ホームページから (<http://www.meti.go.jp>)。
 重化学工業通信社 [2003] 『2004年版アジアの石油化学工業』。
 その他, 石油化学工業協会ホームページ (<http://www.jpca.or.jp>), 『化学工業日報』など。

〈英語文献〉

- Balisacan, Arsenio and Hal Hill [2003] *The Philippine Economy*, Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
 Department of Trade and Industry [2002] “The Philippine Petrochemical Industry,” DTI ホームページから (<http://www.dti.gov.ph>)。
 Evans, Peter B., Harold K. Jacobson, and Robert Putnam eds. [1993] *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley: University of California Press.
 Federation of Philippine Industries [2004] “The Philippine Petrochemical Industry: A Catalyst for Economic Growth,” *Tambuli*, Vol. 1, Issue No. 5.
 Free Trade Asia Consulting Inc. [1998] “Petrochemical Industry,” PIDS ホームページから (<http://www.pids.gov.ph>)。
 Kaul, Inge, Isabelle Grunberg, and Marc A. Stern eds. [1999] *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York: Oxford University Press.
 Medalla, Erlinda M. et al. [1995] *Catching Up with Asia's Tigers*, Vol. I & II, Makati City: Philippine Institute for Development Studies.
 National Statistical Coordination Board (NSCB) [1993] *Philippine Standard Commodity Classification, Revision 2*, Makati City: National Statistical Coordination Board.
 —— [2002] *1994 Philippine Standard Industrial Classification as Amended*, Makati City: National Statistical Coordination Board.
 National Statistics Office [2005] “2002 Annual Survey of Philippine Business and Industry: Manufacturing (preliminary results),” NSO ホームページから (<http://www.census.gov.ph>)。

Nesadurai, Helen E. S. [2003] *Globalization, Domestic Politics and Regionalism: The ASEAN Free Trade Area*, London: Routledge.

Republic of the Philippines [1986] *Medium-Term Philippine Development Plan 1987-1992*.

— [1992] *Medium-Term Philippine Development Plan 1993-1998*.

Tariff Commission [2004] *Tariff and Customs Code of the Philippines*, Vol 1, Quezon City, および同ホームページ (<http://www.tariffcommission.gov.ph>).

その他, 現地新聞紙 *Business World*, *Philippine Daily Inquirer* など。