

## 第3章

# 金融・銀行業の安定化

——構造・政策の変化とその要因分析——

美 甘 信 吾

### はじめに

1980年代半ば、フィリピンは、マルコス政権末期の政治的混乱のなかで、独立以降、最悪の経済・金融危機を経験する。フィリピン金融システムの中心であった二つの国営銀行（フィリピン・ナショナル銀行〈Philippine National Bank: PNB〉とフィリピン開発銀行〈Development Bank of the Philippines: DBP〉）は、大量の不良債権を抱え事実上破綻した。金融システムの中心であった国営銀行の破綻は、膨大な外貨債務とともに、フェルディナンド・マルコス（Ferdinand Marcos）大統領の政権末期の経済運営の失敗を象徴するものだった。

マルコス政権末期に金融危機に直面したフィリピンでは、民主化後、国営銀行の再建、中央銀行改革、ブルデンシャル規制の強化、規制緩和・自由化を中心とする改革が進められ、フィリピン金融・銀行システムは多様な問題を抱えながらも、一定の安定を保ってはいる。アジア通貨危機に際しては、通貨の急激な下落にもかかわらず、フィリピン金融・銀行業は、安定を保ち比較的健全であったと評価された<sup>(1)</sup>。ただし、この復興・改革の過程は平坦なものではなかったし、現在も安定的かつ効率的な金融・銀行システムを構築するには多くの問題を抱えている。

本章では、二つの問題関心から、ポスト・エドサ期の金融・銀行業を分析する。第1の問題関心は、金融・銀行業の構造の変化、金融・銀行業政策の変化に関するものである。ポスト・エドサ期、銀行業を中心とするフィリピンの金融システムはどのように変わったのか。金融自由化を中心とする金融・銀行業改革をどのように評価するのか。第2の問題関心は、このような変化の要因に関するものである。どのような要因により、金融・銀行業の変化、または政策の変化は起こったのか。民主主義の定着過程で、一連の金融・銀行業改革の進展を促進、または阻害した要因は何だったのか。

次節以下では、まずポスト・エドサ期のフィリピン金融・銀行業の変化を概観し、変化の要因に関して従来の議論と本章でとくに重要視する要因についてその概要をまとめる。その後、さらに各時期の金融・銀行業の変化、政策の変化、変化の要因についての分析を進めていく。

## 第1節 ポスト・エドサ期のフィリピン金融・銀行業

フィリピン金融システムは銀行業が中心であり、この点は、ポスト・エドサ期もそれ以前の時期と変化はない（表1）。したがって、フィリピン金融システムを考察する際は、銀行業が中心となる。商業銀行の中心である大手銀行は、証券業務や投資業務への参入が容易なユニバーサル銀行である。フィリピン金融システムは、1980年代初めの経済・金融危機後大きな変化を経験する。民間銀行に比べ圧倒的な資産規模をもつ国営銀行を中心とした金融システムは、マルコス政権下の経済・金融危機で脆弱性が露呈した。民主化後は、さまざまな銀行業改革により、比較的競争力のある民間銀行を中心とし複数の銀行が競合する金融システムへと変容していく。外国銀行の新規参入などの自由化や規制緩和により、銀行間の競争は厳しさを増している。1980年代初期の経済危機までは、開発金融の中心を担ってきた中央銀行は、大きくその役割を変えている。1993年には新中央銀行として再生し政府から

表1 金融構造・資産の推移

(単位:100万ペソ)

	金融総計 (中央銀行 を除く)	銀行総計	商業銀行	商業銀行 ／金融総 計	貯蓄銀行	農業銀行	特定国営 銀行 <sup>1)</sup>	銀行以外 の金融機 関	銀行以外 の金融機 関／金融 総計
1981	289,802	226,057	171,705	59.2%	11,631	6,631	36,090	63,745	22.0%
1982	339,772	265,015	198,865	58.5%	12,586	8,136	45,428	74,757	22.0%
1983 <sup>2)</sup>	431,575	338,903	256,459	59.4%	16,150	9,500	56,794	92,672	21.5%
1984	487,906	391,757	299,227	61.3%	14,967	9,023	68,540	96,149	19.7%
1985	503,156	395,141	296,564	58.9%	15,082	8,822	74,673	108,015	21.5%
1986	418,740	304,086	264,635	63.2%	17,653	9,351	12,447	114,654	27.4%
1987	452,336	330,305	287,465	63.6%	19,557	9,961	13,322	122,031	27.0%
1988	523,756	392,054	342,312	65.4%	24,993	11,018	13,791	131,702	25.1%
1989	638,713	479,011	420,410	65.8%	32,390	12,522	13,689	159,702	25.0%
1990	800,230	609,697	539,708	67.4%	37,623	13,862	18,504	190,533	23.8%
1991	926,668	691,099	599,122	64.7%	47,480	15,936	28,561	235,569	25.4%
1992	1,087,449	811,958	691,099	63.6%	60,234	18,641	41,984	275,491	25.3%
1993	1,359,407	1,019,065	864,350	63.6%	74,607	22,667	57,441	340,342	25.0%
1994	1,645,716	1,253,912	1,058,820	64.3%	106,646	28,191	60,255	391,804	23.8%
1995	2,049,375	1,595,483	1,347,362	65.7%	143,307	36,653	68,161	453,892	22.1%
1996	2,637,320	2,109,635	1,876,217	71.1%	185,138	48,039	241	527,685	20.0%
1997	3,389,280	2,779,006	2,512,975	74.1%	208,395	57,636	-	610,274	18.0%
1998	3,444,785	2,788,633	2,512,223	72.9%	216,441	59,969	-	656,152	19.0%
1999	3,741,292	3,007,728	2,722,288	72.8%	223,588	61,852	-	733,564	19.6%
2000	4,065,520	3,326,729	3,013,561	74.1%	245,807	67,361	-	738,791	18.2%
2001	4,160,600	3,404,100	3,070,500	73.8%	258,800	73,800	-	756,500	18.2%
2002	4,416,100	3,608,400	3,250,200	73.6%	274,700	83,500	-	807,700	18.3%
2003 <sup>3)</sup>	4,676,600	3,810,800	3,425,600	73.2%	292,800	92,400	-	865,800	18.5%

(注) 1) 1996年から DBP は商業銀行に含まれる。1996年には AABBP のみを含む。1997年からは、特定国営銀行は商業銀行に含まれる。

また、1986年の統計からは国営銀行の不良債権の政府への移管が反映されている。

2) 1983年の統計からは会計基準の変更が反映されている。

3) 2003年の値は予測値。

(出所) BSP (www.bsp.gov.ph/statistics)。

の独立性は強化され、金融監督官庁としての信頼性は増している。家族的経営、「オリガーキー」の支配がその特徴として強調されてきたフィリピン銀行業も、合併による規模の拡大により所有構造も多様化している。

フィリピン金融・銀行業の変化・発展を概観するうえで、ポスト・エドサ期は、おおまかに三つの時期に分けるのが便利であろう。第1に、コラソン・アキノ (Corazon Aquino) 大統領の政権期 (1986～92年) は、1980年代初めの経済・金融危機からの回復期に位置づけられる。この時期に、金融シ

システムは危機を脱し、金融資産・貸出・預金総額は増加しはじめる（表2）。不良債権比率も改善へ向かう（表3）。また金融システムの中心であった二つの国営銀行は、不良債権処理によりその資産規模を大幅に縮小し、それにより銀行業界も大きく変容する。1985年には、二つの国営銀行（フィリピン・ナショナル銀行とフィリピン開発銀行）が資産規模で全体の40%近くを占めていたが、1986年には合計で13%程度に縮小した。しかし、経済・金融危機時の極度のインフレ懸念は去ったものの金利は依然高い状態が続く。1990年代初期に金利は再び上昇し、フィリピン経済に対する大きな不安材料とな

表2 金融資産・貸出・預金総額の推移

(単位：100万ペソ)

	金融資産総計 (中央銀行は除く)	前年比 増加率	貸出 総計 <sup>1)</sup>	前年比 増加率	預金総額 総計 <sup>2)</sup>	前年比 増加率	GNP 成長率
1981	289,802	-	112,898	18.2%	176,587	-	3.4%
1982	339,772	17.2%	130,310	15.4%	91,747	-48.0%	2.4%
1983	431,575	27.0%	171,482	31.6%	106,750	16.4%	1.7%
1984	487,906	13.1%	174,678	1.9%	112,481	5.4%	-9.1%
1985	503,156	3.1%	161,351	-7.6%	131,515	16.9%	-7.0%
1986	418,740	-16.8%	135,871	-15.8%	143,577	9.2%	3.6%
1987	452,336	8.0%	150,795	11.0%	153,855	7.2%	5.2%
1988	523,756	15.8%	185,096	22.7%	194,113	26.2%	7.2%
1989	638,713	21.9%	234,018	26.4%	240,202	23.7%	6.2%
1990	800,230	25.3%	291,024	24.4%	279,451	16.3%	4.8%
1991	926,668	15.8%	330,555	13.6%	336,688	20.5%	0.5%
1992	1,087,449	17.4%	396,428	19.9%	386,755	14.9%	1.6%
1993	1,359,407	25.0%	525,204	32.5%	489,237	26.5%	2.8%
1994	1,645,716	21.1%	684,526	30.3%	608,185	24.3%	4.6%
1995	2,049,375	24.5%	939,244	37.2%	767,893	26.3%	4.9%
1996	2,637,320	28.7%	1,384,976	47.5%	898,356	17.0%	7.2%
1997	3,389,280	28.5%	1,785,741	28.9%	1,068,425	18.9%	5.3%
1998	3,444,785	1.6%	1,747,009	-2.2%	1,145,172	7.2%	0.4%
1999	3,741,292	8.6%	1,772,586	1.5%	1,285,548	12.3%	3.7%
2000	4,065,520	8.7%	1,998,999	12.8%	1,387,253	7.9%	4.8%
2001	4,096,701	0.8%	2,085,483	4.3%	1,510,707	8.9%	2.3%
2002	4,312,300	5.3%	2,150,991	3.1%	-	-	4.3%

(注) 1) 貸出には、債権・証券・貸付も含む。

2) 負債項目のペソ預金 (Peso Deposit Liabilities) の集計。預金代替は含まない。

(出所) NSCB [2002], および BSP ([www.bsp.gov.ph/statistics](http://www.bsp.gov.ph/statistics))。

っていた。1990年には、貸出金利の平均は24%を記録し、産業界からは高金利に対する懸念が強まった。

第2に、フィデル・ラモス（Fidel Ramos）大統領の政権期（1992～98年）は、1993年から1997年のアジア通貨危機までの成長期であった。経済成長にともない銀行業も拡大し、金融資産・貸出・預金総額は、順調に増加している（表2）。不良債権比率も改善へ向かい、通貨危機直前にはフィリピンの金融史上でも最低の水準であった（表3）。依然高い水準ながら、金利の動向も一定の安定を示していた。この時期には、中央銀行改革、外国銀行の新規参

表3 商業銀行の不良債権額の推移

(単位：100万ペソ)

	融資総額	不良債権額	貸し倒れ 引当金額	不良債権 比率	引当金 比率
1981	127,842	17,182	1,193	13.4%	0.9%
1982	152,793	23,457	1,940	15.4%	1.3%
1983	189,284	22,851	2,512	12.1%	1.3%
1984	198,929	41,801	5,046	21.0%	2.5%
1985	166,660	37,726	5,753	22.6%	3.5%
1986	183,476	37,506	40,783	20.4%	22.2%
1987	138,885	19,047	11,160	13.7%	8.0%
1988	162,684	17,565	9,705	10.8%	6.0%
1989	208,042	17,135	11,284	8.2%	5.4%
1990	270,760	19,426	12,679	7.2%	4.7%
1991	306,171	20,245	12,270	6.6%	4.0%
1992	366,809	22,494	12,453	6.1%	3.4%
1993	506,425	23,840	13,311	4.7%	2.6%
1994	637,179	25,050	11,995	3.9%	1.9%
1995	866,330	28,008	13,781	3.2%	1.6%
1996	1,221,763	34,206	15,149	2.8%	1.2%
1997	1,573,140	73,602	34,780	4.7%	2.2%
1998	1,542,487	160,001	61,333	10.4%	4.0%
1999	1,582,894	195,389	91,038	12.3%	5.8%
2000	1,628,214	245,813	107,206	15.1%	6.6%
2001	1,625,052	281,908	127,412	17.3%	7.8%
2002	1,639,380	245,102	125,458	15.0%	7.7%
2003 <sup>1)</sup>	1,747,151	245,508	130,013	14.1%	7.4%

(注) 1) 2003年の数値は予測値。

(出所) BSP [May 1998] [2003<sup>a)</sup>] および BSP ([www.bsp.gov.ph/statistics](http://www.bsp.gov.ph/statistics))。

入を認める改革など銀行間の競争を促進する自由主義的な改革も行われている。自由化の直前の1994年には7%以下に落ちていた外国銀行のシェアは、その後、徐々に拡大し2001年には総計で銀行業の15%以上を占めている。

第3に、ジョセフ・エストラダ (Joseph Estrada) 大統領 (1998~2001年)・グロリア・マカパガルアロヨ (Gloria Macapagal-Arroyo) 大統領 (2001~04年) 政権期は、通貨危機後から現在 (2004年) に至る停滞期にあたる。この時期には、経済・金融危機後、順調に拡大していた銀行業の成長も鈍化する (表2)。経済の低迷のなかで不良債権も急速に増加した (表3)。しかし、金利は一定の安定を示し、金融危機に陥ったタイ、インドネシアといった国に比較して、金融システムは一定の安定を保っていた。経済環境が悪化し銀行の収益が低下するなか、大手の民間銀行は生き残りをかけて、合併による規模の拡大、経営の安定化を推進した。中央銀行も銀行間の合併を支援している。この大規模行の合併により銀行業界もさらに変容し、現在では、合併により誕生した大手民間銀行が、フィリピン金融システムの中核を担っている。上位2行を占めるのは、中位行と合併を重ねたメトロポリタンバンク、大手優良銀行だったファーイーストバンクを合併したバンク・オブ・フィリピンアイランドで、これらは経営基盤も安定した優良銀行であるとみられている。

さらに各時期の金融・銀行業の変化、政策の変化を分析する前に、変化の要因に関して従来の議論と、本章でとくに重要視する要因についてその概要を述べておこう。

## 第2節 金融・銀行政策形成に影響を及ぼすアクター

既存研究では、フィリピンの経済・銀行業の変化、政策形成に関するアクターとしては、アメリカを中心とする援助供与国やIMF・世界銀行の政策や圧力、産業界や銀行業界を支配するエリート階層 (オリガーキー) の利害、

つまり国際的・社会的な要因を強調する議論が圧倒的に多い<sup>(2)</sup>。国際的な要因を強調する研究の代表的なものに、1980年代初期のフィリピン経済・金融業の「自由化」を分析したブロードの研究(Broad [1988])があげられる。この研究では、1980年代初期の経済・金融の自由化は、IMF・世界銀行、アメリカの産業界、さらにフィリピンのエリートを代表する中央銀行の共通の利益により進行したことが強調されている。しかし、1980年代初期に経済・金融の自由化が進展したとする見方には、反論も多い(たとえば、Haggard [1990])。また、1980年代、1990年代を通じ、フィリピン政府とアメリカ政府、IMF・世界銀行は、常に共通の経済政策を推進していたという見方には根拠が乏しい。IMF・世界銀行が推進・支持した経済・金融改革が、常に円滑に実施されるとはかぎらない。とくに1980年代初期の債務危機後、マルコス政権下では、IMF・世界銀行がココナッツ・砂糖産業や国営企業の改革を強く求めたにもかかわらず、フィリピン政府はその要求に応えなかった。金融自由化は、1980年代初めからIMF・世界銀行が重視する政策だったが、フィリピンの金融自由化の進展は、国内の政治経済的要因に制約され難航した。アキノ政権下での中央銀行改革も、世界銀行の強い支持にもかかわらず失敗した改革の一例だった。

金融・銀行業の不効率や脆弱性に関して、社会的な要因を強調する議論の代表的なものに、ハッチクロフトの研究(Hutchcroft [1998])がある。ハッチクロフトは、銀行業や金融政策に対する「オリガーキー」(社会的な支配階層である寡頭勢力)の影響を強調する。この研究では、独立以後、一貫して、銀行業の不安定・機能不全・改革の失敗の原因として、オリガーキーの支配と利益、この社会勢力に対する国家の「弱さ」が強調される。膨大な不良債権を処理した中央銀行改革は単なる金融行政の失敗の結果であると見なされ、この改革は金融行政の変化の要因としては全く評価されていない。1990年代の経済自由化も金融・銀行業に関しては、この勢力の抵抗により非常に限定的なものだったと主張されている<sup>(3)</sup>。しかし、多くのエコノミストも主張するように、中央銀行改革は独立性の強化をもたらし、戦後の重要な行政機構

改革と位置づけられる。また、金融自由化は、金融・銀行業の再編を促した大きな要因であり、金融改革の重要な柱であった。外国銀行の新規参入を認める改革は、フィリピン銀行業界の強い反対にもかかわらず断行された。そもそも、産業界や銀行業界の利益も多様であり、単独で統一的な「オリガークー」の政策上の利益を想定するのは、政策形成要因の分析としては限界がある。

本章が、とくに政策の形成に及ぼすアクターとして重視するのは、大統領・議員・官僚（政策エリート）の利益と相互関係であり、それらに影響を及ぼす政治体制・制度の変化である。フィリピンの金融・銀行業改革の進展は、アメリカを中心とする援助供与国やIMF・世界銀行の政策、産業界や銀行業界の利害など、国際的・社会的な要因にも左右される。しかし、フィリピンの金融・銀行政策形成は国内の政治経済状況に制約され、金融関連法案を作成し規制改革において中心的な役割を担うのは、政治家（議員）であり官僚（中央銀行官僚）である。

ここで注意しておきたいのは、政治家・官僚の利益は、ギッデス（Geddes [1994: Chapter 1]）が明確に議論したように、産業界・銀行業界などの社会的なエリートの利益とは基本的には異なり、したがって政治家や官僚は、これらのアクターから一定の自律性を有するということである。政治家・官僚（政策エリート）は、自己の職業上の利益を追求する。政治家であれば、まず第一に次の選挙に勝つことである。官僚は、まずは、現在の地位を守り、さらに昇進を目指す。政策エリートは、自己の職業上の利益を追求するうえで、一部の社会勢力の利益を保護する政策の選択を行う可能性がある。しかし、それはあくまで、自己の利益を考慮したうえであり、単に社会的なエリートの利益を守るために、政策の選択をしているわけではない。選挙戦に勝つためには資金が必要であり、経済エリートからの支持は重要である。官僚・政治家の汚職や贈収賄事件は、依然深刻な問題である。ただし、定期的な選挙が定着し、一定の報道の自由が保障されている民主主義体制下では、選挙資金を提供した支持者の利益を保護する政策を選択することは、多くの選挙民



の支持を失う結果にも繋がりがねない。

政治体制・制度の変化は、この政策エリートの職業上の利益、利益を追求するためには何をなすべきかという戦略に重大な影響を及ぼす。フィリピンの政治体制・制度の中心に位置するのは憲法である。フィリピン憲法は、大統領府・上院・下院・行政府の権限、選挙制度を規定する。したがって、憲法体制の変化は、大統領府と議会、中央銀行と大統領府や議会との関係にも大きく影響する。マルコス独裁体制が崩壊し、1987年憲法体制が成立し民主制へ移行したポスト・エドサ期は、大きな政治体制・制度の変化を経験した時期であり、その変化が政策エリートの政策判断、政治家・官僚間の関係に大きな影響を及ぼした。

では、政府や中央銀行の政策はどのように変わり、それが、銀行業を中心とするフィリピン金融業にどのような変化をもたらしたのか。とくに政治体制・制度の変化のなかで、政治家・官僚の関係や政策協調のあり方はどう変わったか。それが、金融自由化・中央銀行の改革を中心とする銀行業改革の進展（停滞）にどのような影響を及ぼしたのか。ポスト・エドサ期の金融・銀行業の分析の出発点として、簡単にマルコス政権末期の金融危機を概観し、その後、政権ごとに分析を進める。

マルコス独裁体制の崩壊以後、民主主義の定着過程では、政権の交代期が政治体制・制度に変化をもたらす重要な契機となった。アキノ政権期は、独裁体制から民主主義体制への移行期であった。アキノ大統領は、1987年憲法が制定され議会が招集されるまで、法案制定の権限を独占していた。さらに、新憲法への移行条項により、1987年の上院・下院の選挙後は、1992年まで国政選挙は行われなかった。ラモス政権期は、この1987年憲法体制下での民主主義体制の定着が進展した時期であった。この時期に、新憲法体制下での上院・下院議員選挙も定期的に行われるようになる。1992年には、1987年憲法体制下で初めて大統領選挙が行われ、現職のアキノ大統領の支持を得たラモス候補が当選した。この結果、大統領の支持を得ることが次期大統領選に優位に働くという教訓を大統領候補である上院・下院の有力議員に残すことと

なる。そして、これがラモス期には、大統領と議会の協調関係を促進する大きな要因のひとつとなった。しかし、エストラダ政権期では、フィリピン民主主義体制の定着過程の不安定性が表面化する。エストラダ政権は汚職事件を契機に民衆からの支持を失い、弾劾裁判の混乱のなかで退陣を余儀なくされる。民主主義的な制度が規定する選挙という手続きを経ずに、政権が交代するという事態を招く。

### 第3節 マルコス政権下での金融危機

1980年代の初頭、フィリピン経済・金融は、独立以来もっとも深刻な危機に見舞われる<sup>(4)</sup>。1970年代、外貨債務や国内の債務に依存し成長を続けたフィリピン経済も、1970年代末の石油危機、その後の金利の上昇、農産物価格の下落、先進国の景気後退などの世界経済の影響を受け、経済不況に直面する。また1970年代は、積極的な政府の経済介入政策のもとで、マルコス大統領の側近（「取巻き」）の所有・経営する企業が多く of 産業を独占し、この独占により企業間の競争が排除され、不効率な産業経済構造に陥ったと批判されている（代表的なものに、de Dios ed. [1984]）。ココナッツ・砂糖産業はその代表的なものとみられているが、フィリピン金融システムの中心である銀行業もそのような産業の典型例であった。1970年代の銀行業では、とくに後期に、国営銀行が業務を拡大し、マルコス大統領の側近（「取巻き」）が所有する銀行も急成長する。また、中央銀行が積極的に開発金融を行い政府の財政政策を支援したため、中央銀行は政府から独立性を維持することは困難であった。政府の過度な介入により、銀行業の健全な競争は著しく阻害されていた。そして、この銀行業の脆弱性は、経済状況が悪化することにより明らかになる。

1980年代初期の不況に加え、1981年には、さらに金融スキャンダルにより、金融・銀行業は大きな打撃を受ける。マネーマーケットは事実上崩壊し、多

くの金融会社が倒産し、さらに、金融会社の関連銀行やマーケットに投資していた銀行業の経営が悪化した。これに対し当初、政府、中央銀行、国営銀行は積極的に救済を行ったため、さらに中央銀行・国営銀行の貸出は増加し、財政赤字は拡大する。その後さらに、マルコス大統領の最大のライバルとみられていたベニグノ・アキノ（Benigno Aquino）元上院議員の暗殺により、政情に対する不安が広がり、投資環境は悪化する。1983年には、外貨債務の返済の不履行という最悪の事態を迎える。

しかし、独裁体制への批判が高まり求心力を失ったマルコス政権は、この経済・金融危機に対処するために、必要な改革を適宜に進めることができなかった。マルコス政権の経済・金融政策、危機に対する対応の失敗は、この時期の政治体制・制度の変化という文脈のなかで理解する必要がある。1970年代後期に、議会制への移行の方針を打ち出したマルコス政権は選挙を実施しはじめる。1978年には、国政選挙を行い権威主義体制のもとで議会（Interim Batasang Pambansa: IBP）を招集した。また、1980年には、州知事や市長を選ぶ地方選挙を実施している。権威主義体制下での選挙は、公平性に欠け、無制限に大統領令による法律制定が可能だったために、議会の権限も限られたものだった。しかし、議会の復活はフィリピン政治の変化を促し、さらに、経済・金融システムにも影響を及ぼした。選挙はマクロ経済の不安定要因としても再浮上することになる。1984年の議会選挙前には、マルコス政府はすでに放慢財政により物価は上昇傾向にあるにもかかわらず、マクロ経済の改善のために必要な金融・財政の引き締めを行わず、物価の急騰の懸念が広がった。選挙後には、急激な金融引き締めを行ったが、これは、1984年と1985年の経済の大幅なマイナス成長を引き起こす大きな要因となる。

政治体制・制度の変化のなかで、政策エリート間の関係にもこの時期に重要な変化が表面化する。大統領の側近（「取巻き」）とされ、大きな経済権益を享受していた企業家たちは、マルコスの政権党である新社会運動（Kilusang Bagong Lipunan: KBL）の幹部として、さらに発言権を強めていく。この側近のなかには銀行業に権益をもつものも多かった。砂糖産業を支配したロベル

ト・ベネディクト (Roberto Benedicto) やココナッツ産業を支配していたエドワルド・コファンコ (Eduardo Cojuangco) は銀行を所有し、1970年代後半から彼らの所有する銀行は急成長する。IMF・世界銀行の勧告に従い抜本的な改革を推進しようとするセサル・ビラタ (Cesar Virata) 財務大臣やホセ・フェルナンデス (Jose Fernandez) 中央銀行総裁は、政権党の幹部を兼ねる大統領の側近 (「取巻き」) と対立し、大統領の支持も失っていく。IMF・世界銀行からの信用をなくしたマルコス政権は、外部からの追加融資を得るのも困難となり厳しい経済運営を強いられる。

1984年に就任したフェルナンデス総裁のもとで中央銀行は、経営再建が難しい銀行は支援を打ち切り整理するとの方針を打ち出し、銀行業界再建に向けた改革に着手しようとした。しかし、これらの改革は、大統領からは支持されず停滞する。銀行の清算処理に関しては、大統領が直接介入し政治的にダメージを与える処理を遅らせたために、さらに政府・中央銀行の財政状況は悪化した。銀行業は、マルコス政権末期の象徴である不効率な国営銀行の膨張、「取巻き」支配の拡大により脆弱化していく。そしてマルコス政権崩壊のなかで、最悪の金融危機を経験する。マルコス大統領の「取巻き」支配の象徴とみられたフィリピン金融・銀行業は、アキノ大統領候補らの反マルコス体制運動のターゲットともなり、さらに金融不安は増幅する。1986年2月の大統領選挙直前には、アキノ大統領候補が、マルコスの側近 (「取巻き」) が経営または出資する銀行から預金を引き出すことを支持者に訴えた。政権への信用が揺らぐなか、マルコス政権は、金融・銀行システムの秩序の回復に失敗する。国営銀行に残された大量の不良債権は、膨大な対外債務とともにマルコス政権の経済運営・経済改革の失敗の象徴であった。

#### 第4節 アキノ政権期の金融・銀行業

##### ——危機からの回復——

1986年に、マルコス政権を倒し成立したアキノ政権は、経済を建て直し金融システムの安定を取り戻すという緊急課題に直面していた。アキノ政権の経済改革に対しては、多くの研究者は厳しい評価をしている<sup>(5)</sup>。しかし、著しい経済成長や貧富の格差の改善は達成されなかったとしても、マルコス体制崩壊後、アキノ政権下でフィリピン経済は多くの変化を示したことも否定できない。フィリピン銀行業も、マルコス体制崩壊後、大きな構造的変化を経験する。経済が成長に転じたことにともない、金融・銀行業も安定化していく。アキノ政権は、まず債権国やIMF・世界銀行との協調的な関係を築き、財政・金融の緩和政策への転換により、経済を成長軌道に乗せる。アキノ政権下で、金融秩序も徐々に回復しはじめる。金融・銀行業改革については、まず国営銀行の不良債権を処理し銀行業の再建に着手した。この不良債権処理により、独立以来、金融・銀行業の中心的な役割を担っていた国営銀行は、その規模を大幅に縮小した。これにより、戦後一貫して国営銀行が中心的な役割を担ってきたフィリピン金融システム自体も、その構造を大きく変えることになる（表4）。また、中央銀行は、開発金融の機能を大幅に縮小させた。1980年代半ばに大量の公的資金が投入され、金融危機に直面した金融・銀行システムも、1980年代末には一定の安定を回復する。金融資産・貸出・預金総額などの金融指標でみれば、フィリピン銀行業は、1987年以後、通貨危機の影響を受ける1998年までは順調に拡大している（表2）。また、この時期には、着実に不良債権比率も低下している（表3）。

しかし、1980年代後半は景気刺激策により順調に回復の兆しをみせた経済も、1990年の初めには再び失速する。自然災害、湾岸戦争なども、フィリピン経済にとってのマイナス要因となった。1989年12月には、マニラのビジネスの中心街であるマカティ地区を、一時反乱軍が占拠し、フィリピンの政情

表4 政府系銀行・外国銀行資産の推移

(単位: 100万ペソ, かつこ内は構成比%)

	銀行総計	フィリピン・ナショナル銀行 (PNB)	フィリピン開発銀行 (DBP)	ランドバンク (LBP)	外国銀行計
1984	391,757	87,196 (22.3)	66,800 (17.1)	9,998 (2.6)	
1985	395,141	76,157 (19.3)	72,043 (18.2)	13,026 (3.3)	
1986	304,086	26,913 ( 8.9)	9,504 ( 3.1)	15,757 (5.2)	45,147 (14.8)
1987	330,305	31,268 ( 9.5)	10,532 ( 3.2)	12,633 (3.8)	49,154 (14.9)
1988	392,054	38,758 ( 9.9)	11,433 ( 2.9)	13,047 (3.3)	49,780 (12.7)
1989	479,011	56,302 (11.8)	11,322 ( 2.4)	14,919 (3.1)	50,544 (10.6)
1990	609,697	73,463 (12.0)	17,151 ( 2.8)	22,822 (3.7)	66,613 (10.9)
1991	691,099	93,799 (13.6)	27,011 ( 3.9)	30,837 (4.5)	64,196 ( 9.3)
1992	811,958	107,809 (13.3)	41,015 ( 5.1)	49,534 (6.1)	63,705 ( 7.8)
1993	1,019,065	131,755 (12.9)	56,733 ( 5.6)	89,431 (8.8)	75,956 ( 7.5)
1994	1,253,912	148,208 (11.8)	60,614 ( 4.8)	93,586 (7.5)	86,552 ( 6.9)
1995	1,595,483	167,199 (10.5)	67,591 ( 4.2)	106,920 (6.7)	115,466 ( 7.2)
1996	2,109,635	196,921 ( 9.3)	75,726 ( 3.6)	133,956 (6.3)	202,977 ( 9.6)
1997	2,779,006	248,612 ( 8.9)	105,244 ( 3.8)	156,179 (5.6)	288,345 (10.4)
1998	2,788,633	200,621 ( 7.2)	114,768 ( 4.1)	177,477 (6.4)	310,417 (11.1)
1999	3,007,728	201,978 ( 6.7)	138,317 ( 4.6)	199,035 (6.6)	396,686 (13.2)
2000	3,326,729	185,430 ( 5.6)	135,465 ( 4.1)	207,997 (6.3)	494,886 (14.9)
2001	3,403,067	190,899 ( 5.6)	138,911 ( 4.1)	225,137 (6.6)	533,769 (15.7)
2002	3,606,700	185,414 ( 5.1)	148,643 ( 4.1)	255,307 (7.1)	500,415 (13.9)

(注) (1) 2000年のPNB, LBPの値は暫定値。

(2) 1983年の統計からは、会計基準の変更が反映されている。

(出所) PNB [various years], Ventures Unlimited, Inc. [various years], BSP [various years (b)], BSP ([www.bsp.gov.ph/statistics](http://www.bsp.gov.ph/statistics))。

外国銀行計: 1986～99年は, BSP [1999(b)]。

2000～02年は, *Business World* の Fourth Quarter Banking Report に基づく各外国銀行の集計値。

不安から投資環境も悪化した。金利も再び急上昇した(表5)。政治的な危機感を背景に、この経済不況に直面したアキノ政権は、1990年代の初めに自由化による投資奨励・輸出振興を柱とする経済改革路線を明確にする。中央銀行は、プルデンシャル規制を強化する一方、規制緩和により銀行業の競争を促進する。この時期、地場銀行の新規参入制限の緩和や支店開設制限の緩和を中心とする自由化政策が推進されはじめた。さらに、外貨管理を撤廃し、通貨政策も大きく転換する。

しかし、アキノ政権は、金融改革の最大課題であった中央銀行改革には失敗する。マルコス政権期、中央銀行は、開発融資のための資金を提供し、財

表5 主要金利指標の推移

(%)

	国債			預金金利 (平均)	貸出金利 (平均)	MRR (平均)
	91日	364日	平均			
1985	-	-	-	-	28.2	-
1986	-	-	-	-	17.3	-
1987	11.4	14.1	12.9	-	13.3	-
1988	14.4	16.2	15.5	-	16.0	-
1989	19.3	20.4	19.7	-	19.5	16.0
1990	23.4	26.1	24.7	10.9	24.3	21.3
1991	21.4	23.9	22.5	11.0	23.5	17.8
1992	16.1	18.0	17.0	10.6	19.4	14.8
1993	12.3	14.1	13.1	8.3	14.6	11.3
1994	13.6	14.0	13.8	8.0	15.0	11.6
1995	11.3	13.4	12.5	8.0	14.6	10.0
1996	12.4	13.4	13.0	8.0	14.8	11.7
1997	13.1	13.6	13.3	9.1	16.2	13.1
1998	15.3	17.4	16.3	11.0	18.4	15.4
1999	10.2	11.7	11.0	7.3	11.8	10.4
2000	9.9	11.8	10.9	7.4	10.9	9.4
2001	9.9	12.0	11.1	7.5	12.4	9.9
2002	5.4	6.8	6.0	4.2	8.9	6.8

(注) 預金金利、貸出金利の平均は商業銀行のサンプル調査に基づく。

(出所) BSP [various years (a)]。

政支援を行い、政府の財政政策の中心的な役割を担っていた。また、中央銀行の最高意思決定機関である金融政策委員会の多数は、大統領が任命する閣僚が占めていた。このため、フィリピン中央銀行の独立性は制限され、中央銀行の重要な政策目的である物価・通貨の安定を維持するという役割が果たせなかった。さらに、金融危機の対処に関しても、債務超過に陥り再建不可能な金融機関に対して政府の介入により追加融資を続行するなど、適切な対処ができなかったことが問題視されていた。独立性の強い中央銀行の設立は、1987年憲法の重要改革課題としても明記され、世界銀行も積極的に支援を表明していた改革であった。

アキノ期の金融・銀行業改革の進展、および限界をまとめておこう。まず、アキノ政権は、初期の段階で財政刺激策により経済を好転させる。経済成

長は、金融・銀行業の前提条件である。また政権誕生後早い段階で、事実上破綻した二つの国営銀行（フィリピン・ナショナル銀行とフィリピン開発銀行）の再建にも着手した。さらに1990年代初頭に輸出振興・投資奨励による経済改革路線を明確にし、通貨政策の自由化に着手した。中央銀行も銀行間の競争を促すため規制緩和を開始した。以上のような改革は、経済・金融危機からの回復を促進したものとして、一定の評価に値しよう。とくに、政府系銀行の改革によりその規模が大幅に縮小されたことは、戦後一貫して政府系の銀行業が中心的な役割を担っていたフィリピンの金融システムの構造の大きな変革をも意味した。しかし、アキノ政権は、議会制への復帰後、中央銀行改革法案をはじめとする重要な法案を成立させられず、さらに金融改革を進めることには失敗する。

では、このようなアキノ期の金融・銀行業改革の進展、および限界はどのような要因によるものか。この問いに答えるためには、マルコス独裁体制の終焉、民主主義体制への移行という政治体制・制度の変化、そのなかでの、政策エリートの利益、大統領と議会、政治家と官僚（中央銀行官僚）の関係の変化を理解する必要がある。

アキノ政権は、IMF・世界銀行との協調関係を回復し、アメリカを中心とする債権国の支持を得て、積極的な財政・金融政策をとることにより、政権初期の経済回復を促進した。マルコス政権末期には、外貨の保有量の水増し疑惑、財政赤字、ココナッツ・砂糖産業の改革の遅れから、フィリピンに対する融資に非常に慎重な態度を示していたIMF・世界銀行も、アキノ政権誕生を契機に態度を軟化させた。アキノ政権初期のもっとも重要な改革である国営銀行再建の進展も、移行期の政治体制・制度と深く関わりがある。マルコス政権崩壊後、新憲法が制定され施行されるまでは、アキノ大統領が法律制定に関する権限を独占しており、国営銀行の不良債権の政府への移管を含む再建は、この時期に断行された。この移行期に大統領に権力が集中していたことは、国営銀行改革を早期に実行できた最大の要因でもある。マルコス政権下での取巻きによる経済支配の象徴でもあった国営銀行の再建は、世



論からも広く支持されていた。

また、アキノ政権は中央銀行の改革路線を基本的に支持し、マルコス政権のように中央銀行の政策に介入しなかった。つまりアキノ政権下では、大統領と中央銀行の関係は大幅に改善された。マルコス政権末期とは対比的に、基本的にアキノ政権に支持された中央銀行は、銀行業の規制強化を中心とする改革を進めることができた。

また1990年代初期に、自由化に関し政府がイニシアティブを発揮できた背景には、政府内部（経済閣僚間）の対立がこの時期に解消したことも重要な要因としてある。とくに債務返済問題で鋭く対立していた経済閣僚も入れ替わる。マルコス大統領に任命され、中央銀行総裁に就任したフェルナンデス総裁が任期を終え退任し、ホセ・クイシア（Jose Cuisia）総裁が就任したことも、中央銀行の政策委員を兼務する経済閣僚と中央銀行の協調関係強化に寄与した。しかし、議会との協調関係を築けなかったアキノ政権は、議会制の復活後、法案制定を必要とする重要な改革に失敗する。世界銀行の強力な支持にもかかわらず失敗した中央銀行改革もこの一例である。とくに外貨債務問題やアメリカ軍基地問題などの重要政策で議会と鋭く対立したことは、議会審議に重要な影響を及ぼした。上院銀行委員長のアルベルト・ロムロ（Alberto Romulo）は、債務問題では、大統領・中央銀行総裁・財務大臣が推進する債務政策を批判する勢力の中心であった。このためフェルナンデス総裁期には、上院銀行委員会と中央銀行の関係は疎遠であった。1991年には、アメリカ軍基地問題が最大の争点となったため、他の法案の審議時間は大幅に制限された。議会への影響力が弱かった背景としては、移行期の選挙制度も重要であろう。民主体制への移行期であったアキノ政権下では、1987年の上院・下院選挙後、中間選挙が行われなかった。政情を不安定化させ、財政負担を招く選挙を実施しなかったことは、フィリピンの政情をさらに悪化させることを食い止めるための知恵であったとも評価できる。しかし、政府は選挙を背景にアキノ大統領の支持を必要とする議員に対して、政府の経済改革法案への支持を取り付けることができなかった。これは、アキノ自身が議

会に直接介入する姿勢が乏しかったことに加え、アキノ政権では、中央銀行改革法案をはじめ重要法案が成立しなかった原因のひとつとなった。

## 第5節 ラモス政権期の金融・銀行業

### ——改革と成長——

アキノ大統領の支持を得て、大統領選に出馬し当選したラモス大統領は、基本的には経済の自由化、投資奨励、輸出振興を柱とするアキノ政権の経済改革路線を踏襲し、さらに金融改革を推進した。経済も1990年代初めの停滞を脱し、1994年から1997年までは、4～7%の成長を維持した。この時期に金融・銀行業は、資産・貸出・預金を順調に伸ばし、大きく成長する（表2）。また、不良債権処理も進み、不良債権比率も1996年には、3%を切るほどに低下した（表3）。ラモス政権は、金融改革に関しても大きな成果をあげている<sup>(6)</sup>。まず、アキノ政権からの課題であった新中央銀行法（共和国法第7653号）を迅速に成立させた。これにより、中央銀行の債務を処理し、中央銀行は、新中央銀行（Bangko Sentral ng Pilipinas: BSP）として生まれ変わった。さらに、ラモス政権は、長い間、銀行業界の強い抵抗により実現不可能とみられていた、新規外国銀行の参入を許可する法案を成立させた（共和国法第7721号）。この改革により、1949年の中央銀行法・一般銀行法の施行以来、初めてフィリピン銀行業は、新規の外国銀行に門戸を開くこととなった。

中央銀行改革は、戦後もっとも重要な金融改革として位置づけられる。この中央銀行改革の目的は、独立性の強い中央銀行の創設であり中央銀行の負債の処理であった。前述のように、この中央銀行改革は、アキノ政権期から金融・銀行業改革の最重要課題として認識され、世界銀行も以前から積極的に支持していた改革であった。

新中央銀行法では、物価の安定を中央銀行の第一の政策目標として明記し、開発融資による経済成長を促進することは、その政策目標から除外された。

政府への財政支援も厳しく制限された。また、従来は政府の閣僚が多数を占めていた中央銀行の最高意思決定機関である金融政策委員の構成も、政府外からの任命者が多数（7人中5人）を占めるように変えられた。金融政策委員は大統領により任命されるが、任命された後の地位はこの法律により守られ、また各大統領と政策委員の任期が異なるため、政策委員人事に関し政府からの独立性は強まった。

この新法には、中央銀行の規制強化の規定も含まれる。金融機関の法令違反に関する罰則規定は強化され、金融機関の破綻の認定・処理に関する規定も明確化された。金融検査官、中央銀行職員に関する訴訟に対する保護も強化された。さらに、職員の給与の改正も行われた。

独立性の強化とともに、中央銀行の負債の処理はこの改革の大きな柱だった。1980年代初期の経済・金融危機に際し、中央銀行は積極的に財政支援、産業・金融支援を行った。さらに、外貨を調達するために、為替リスクを引き受け民間銀行からも大量に調達した外貨債務は、通貨の切り下げにより膨大な負債を中央銀行に残すこととなった。1990年以後、中央銀行は収益のなかから独自に債務の償却を行ったが、この膨大な負債は、法的な処置を含む外部の支援なしでは、償却できないのは明らかであった。さらにこの中央銀行の膨大な負債は、金融政策上の障害にもなるものだった。とくにこの負債の処理が法案審議上の争点となったが、ラモス政権は上院・下院の支持を取り付け、政権誕生後、短時間でこの中央銀行の負債の問題を処理することに成功した。

この新中央銀行の設立により、中央銀行は物価の安定を政策目標としたより独立性の強い中央銀行となった。規制力の強化、破綻銀行の処理規定、業務上生じた訴訟の免責などについての問題は引き続き議論されている。中央銀行官僚の行政能力については、さらなる改善が必要との批判も多い。さらに、国際化・自由化の推進のなかで、金融監督官庁でもある中央銀行は、常に業務遂行能力の向上が求められる。監督官庁間の連携の問題も指摘されている（たとえば、Milo [2002a] 参照）。しかし、負債の処理、独立性の強化、

規制力の強化を実現した中央銀行改革は、フィリピンの行政機構改革としても意義のあるものだった。中央銀行改革の効果を正確に測定することは困難だが、ランベルテ（Lamberte [2002]）は、この中央銀行改革以後、消費者物価などの金融指標に著しい改善がみられると指摘している。

外国銀行の新規参入も、投資の奨励策として、銀行業界の競争促進による金利の低下を期待して、以前から議論されてきた問題であった。しかし、既存のフィリピン銀行業界の反対により実現は不可能であるとみられていた改革だった。ラモス政権は、積極的な自由化政策の推進をアピールするためにも、この改革を重要な改革として位置づけ、法制化に成功する。この外国銀行の自由化法は、外国銀行に支店の開設（ただし5年間で10行以下）、60%以下の株式を所有する子会社の設立、地場銀行の60%までの株式の所有の方法で外国銀行の参入を認めたものだった。この外国銀行の参入により、国内の規制緩和で競争が激しくなってきた銀行業界は、さらに厳しい競争に直面したとみられている<sup>(7)</sup>。とくに、従来、法人や富裕層に属する個人を顧客としていたフィリピンの大手行は、競争力のある外国銀行との競合を余儀なくされた。こうしたビジネス環境の変化が、その後合併による銀行業の再編を引き起こす重要な契機となった。

では、なぜラモス政権下で、中央銀行改革、自由化の推進を中心とする重要な金融改革が進展したのか。これを理解するためには、この時期に顕在化した新憲法体制下での政治体制・制度の変化に着目する必要がある。アキノ期と対照的に、ラモス政権が立法の必要な重要な金融改革を推進できた最大の要因は、議会との協調関係を築くことに成功したことであろう。この協調関係構築の背景として、1987年憲法体制の特徴が重要な役割を果たした。この1987年憲法体制のもとでは、大統領の任期は1期（6年）に限定された。つまり大統領は、次期大統領を目指す両院議長をはじめ、有力な上院議員、下院議員からみれば、次の選挙の対抗相手ではない。大統領から支持を得ることは、自らが次期大統領に就任するための有利な条件となる。大統領が1987年憲法の規定に従い1期で退任したのは、アキノ政権も同様である。し

かし、実際に1992年の選挙で、アキノ前大統領の支持を受けたラモス大統領候補が勝利したことにより、選挙における大統領の支持の重要性が強く認識された。この政治体制・制度のもとでは、大統領と上院・下院議会の協調関係を築くのは容易になった。さらにアキノ政権下では、憲法の移行条項により実施されなかった議会選挙も、ラモス政権下では定期的に行われるようになった。ラモス大統領は、ポークバレルファンド（大統領が承認権をもち、各議員に割り振られる公的資金）を巧みに利用し、議会での多数派工作を行ったと評価される。しかし、これも単に大統領の個人的な資質のみではなく、1987年憲法体制のもと、定期的な選挙が行われるようになったために、大統領からの支持・資金の重要性が増したことが背景にある。また、アキノ大統領は、政情不安のために、首都であるマニラを離れることが容易ではなかった。一方、ラモス政権期には一定の政治的安定を回復したことにより、大統領が精力的に地方を回り、地方出身議員の支持、選挙民の支持を取り付けることが可能になった。

さらに、ラモス大統領は、アキノ政権の国防大臣の経験などから、法律改正を伴う政治・経済改革を行うためには、議会との協調関係が重要であることを認識しており、議会・政府の政策協調構築のため、自らが強い指導力を発揮した。就任直後に、ラモス大統領は、各省庁に早急に法案成立を要する重要法案の明確化を指示し、それらに対する説明を求めた<sup>(8)</sup>。中央銀行改革法案は、その際に中央銀行が最重要法案と位置づけたものである。ラモス大統領はこの中央銀行の要請を積極的に支持し、新たに上院議員に当選し、銀行委員長に就任したラウル・ロコ（Raul Roco）上院議員にも協力を要請した。また、国家経済開発庁（National Economic Development Authority: NEDA）は、立法行政府開発諮問評議会（Legislative-Executive Development Advisory Council: LEDAC）を設置し、重要改革法案の調整を制度化することを提言した。この提言を受けて設置された諮問評議会は、大統領自らが主導し、ラモス政権下、一部の期間を除き毎週開催された。また、ラモス政権は、議会・政府の各官庁、さらに NGO などを含めた政策協調にも積極的であった。「経済

開発強化のための社会協約」(Social Pact for Empowered Economic Development: SPEED) は、そのひとつの成果といえよう。外国銀行の新規参入を許可する銀行業自由化法案も、諮問評議会で重要法案であることが合意され、SPEED でも早期の施行が必要な改革であると位置づけられた。

## 第6節 エストラダ・アロヨ政権期の金融・銀行業 ——通貨危機後の長引く停滞——

### 1. 通貨危機直後の影響とその対応

1990年代半ば、比較的高い経済成長率を維持したフィリピンは、アジア通貨危機後の1998年からは経済も停滞する。フィリピンでもアジア通貨危機を背景に、ペソが大幅に売られペソは急激に下落し、その後、金融・銀行業も停滞期に入る。アジア通貨危機が始まった1997年は、消費・輸出・投資も年間を通じては堅調を維持し、5%を超える経済成長率を維持したが、1998年には、エルニーニョ現象などによる気象条件の変化により農業生産も減少し、また、投資や消費の急激な落ち込みにより、経済成長も0.4%まで低下した。

しかし、韓国、タイ、インドネシアなどの急激な通貨の下落を契機に、経済・金融危機を経験した国々に比べれば、経済成長率の落ち込みは少なかった。とくに、金融・銀行業は、膨大な不良債権処理を抱え、金融危機に直面した前記の諸国に比べて、より安定していたと評価されている。IMF やアメリカの投資銀行などの評価でも、従来は、非常に経営基盤が弱く不安定とみられることの多かったフィリピン金融・銀行業も、韓国、タイ、インドネシア、マレーシアよりも健全であったと評価された (Gochoco-Bautista [1999] 参照)。不良債権は急激に増加したものの、金融の安定性には問題がないというのが、多くのエコノミストの見解であった。韓国、タイ、インドネシアは、公的な資金を大量に投入し、不良債権処理をせざるをえなかったが、フ

フィリピンではそのような事態は避けられた。

アジア通貨危機の影響が比較的少なかった原因は、そもそも、通貨危機の引き金となった短期の資本流入がフィリピンには少なかったために、マクロ経済が安定していたことが大きな原因であろう。しかし、このように通貨の急激な下落にもかかわらず危機を回避しえたことは、ポスト・エドサ期のアキノ・ラモス政権、中央銀行のさまざまな金融・銀行改革の成果の結果として、評価されるものである<sup>(9)</sup>。1980年代初期の金融危機後、銀行業では、不良債権処理、規制の強化、中央銀行改革、競争の促進と金融機関の経営基盤の強化が進み、1997年時点では、不良債権比率の低下に現れているように、銀行業の資産状況は概ね良好であった。

通貨危機後、中央銀行は経済成長を刺激し、金融・銀行業の規制を強化し、さらに金融・銀行業の基盤を強化するための政策的な対応を行った（表6）。これらの対応は、基本的に、景気を支える金融・財政政策、とくに金融の健全性を確保するためのプルデンシャル規制の強化、銀行の経営基盤を安定化させるために最低資本金を引き上げ銀行間の合併を促進するなどが中心であった。また、安定性を重視し、新規の銀行業の参入や新規の支店開設については、基準を引き上げ規制を強化した。

通貨危機後、中央銀行は以前から必要性を訴えていた一般銀行法の改正を積極的に政府・議会に働きかけた。これは、中央銀行の規制権限の強化、プルデンシャル規制の強化、さらに銀行間の競争を促進し合併などにより銀行の経営基盤の拡大・安定化を主な目的とした改正である。主な改正点としては、銀行の種類、業務のカテゴリーを再定義し、外資の参加規制の緩和、銀行の経営者・取締役に対する中央銀行による適格審査、インターネットバンキングに関する規制などを含むものだった。

そもそも通貨危機のダメージが小さかったことに加え、これら一連の対応は、中央銀行と政府が経済危機を回避し、銀行業の安定を維持することに寄与したものとして一定の評価には値しよう。

表6 通貨危機後の中央銀行の対応

I. 金融政策
1. 中央銀行の金利の調整
2. 流動性準備金の引き上げ
3. 法定準備率の引き下げ・ 利子利益に対するリザーブの割合の引き上げ
4. その他の対応 30日間の貸出枠の設定 政府証券の保持なしのスワップ枠の設定 中央銀行による政府証券の市場価格での即時購入 (outright purchase)
II. 金融機関に関する規制
1. 不動産業者に対する貸出制限
2. すべての外貨負債に対する30%の流動性引当を課す
3. 銀行経営の改善指導の強化
4. 不良債権の定義の見直し
5. 一般引当金の設定
6. 最低資本金の増額
7. 銀行業務に対する透明性の改善
8. 新規銀行設立に対する基準の厳格化
9. DOSRI ローンに対する透明化の強化
10. 経営上問題のある銀行への対処の透明性の強化
11. 合併や経営基盤の強化を促進
12. 金融規制 (Year 2000 BSP directives) 違反に対する罰則の強化
13. 最低資本金要件, 順守違反に対する罰則の強化
14. 金融機関や準金融機関の引当不足に対する罰則の強化
15. 金融規制に関する監督の強化
16. 最低資本金要件, 順守違反の銀行に関する政策ガイドラインの発布
17. 銀行の支店開設基準の厳格化
18. 一般銀行法などの改正の提案
III. アジア通貨危機のフィリピン経済に対する悪影響を緩和するための財政政策
1. 経済成長を刺激する政策
2. 財政支出の合理化
3. 歳入の確保・強化
4. 低利の融資確保
5. 民営化の促進
6. 税務機関の機能向上
7. 財政措置の合理化
8. 法整備 税務調査プログラム 財政措置合理化のための法整備 大規模な休閑地に対する追徴 土地転換に関する税制の見直し 道路利用料の徴収
IV. 外貨政策
1. ノン・デリバード契約 (NDC) の外貨購入についての前倒し清算
2. 銀行の大幅な買いこしや売りこしの改善指導
3. ドル売りの制限額の引き下げ
4. 銀行の子会社などとの間の取引規制の厳格化
5. 銀行の買いこし・売りこし計算方法の再定義
6. CRPP (Currency Risk Protection Program) の導入

(出所) BSP [1999]。



## 2. エストラダ政権

通貨危機後、1998年5月には、フィリピンは大統領選挙を行いエストラダ政権が発足する。選挙による政権交代は円滑に行われ、マクロ経済への影響は少なかった。大統領選挙のたびに、積極的な金融・財政政策によりマクロ経済の悪化を経験してきたフィリピンにおいては、1998年の大統領選挙は、1987年憲法体制下での民主化の定着、中央銀行の独立性の確保、経済運営の向上を示唆する結果となった。しかし、エストラダ政権では、大統領退陣を招く政治危機に直面する。

エストラダ政権は、議会と大統領との連携を強化し、積極的に重要法案の通過のために自ら指導力を発揮したラモス大統領に比べ、政策論に弱く、指導力に欠けるともみられている。実際に、エストラダ政権下では、ラモス政権下で大統領・議会の連携の強化に効果的であった立法行政開発諮問評議会が開催される数も減り、その運営や重要法案に関する調整もサモラ (Ronaldo Zamora) 官房長官に任せる場面が多かったといわれている<sup>10)</sup>。しかし、その一方、大統領立法連絡局長 (Presidential Legislative Liaison Office: PLLO) を閣僚に引き上げ、議会との調整の重要性も認識していることも示している。また、圧倒的な庶民からの支持を背景に、大統領選挙で圧勝したエストラダ大統領は、上院・下院ともに、多数派の支持を得ていた。これらのために、金融改革の重要法案である一般銀行法改正 (共和国法第8791号) が行われたことは、金融・銀行業の安定維持には重要であった。

しかし、その後、大統領自身の不正な公金の支出、そのために銀行に偽名口座を開設していたことが発覚し、エストラダ大統領は辞任に追い込まれるという、民主化後、最大の政治危機を招くことになった。この偽名口座開設の舞台になったのは、ラファエル・ブエナVENTOURA (Rafael Buenaventura) 中央銀行総裁が総裁就任前に頭取を務めフィリピン銀行業のなかでも大手名門銀行であったピー・シー・アイ銀行 (PCIBank) であった

ことで、銀行業に対する不信を強くした。金融業の全体的な安定性は、揺るぐことはなかったが、ピー・シー・アイ銀行は、経営が悪化し、中央銀行の大規模な支援を受けることになった。

さらに、ラモス政権下で、漸進的に民営化されてきたフィリピン・ナショナル銀行も経営悪化が表面化した。政府・中央銀行は支援を余儀なくされるが、フィリピン・ナショナル銀行の大株主がかつてマルコス政権下で、大統領との密接な関係により事業を拡大したとされる華人実業家のルシオ・タン (Lucio Tan) であったことで、さらに政府の対応には批判が集まった。通貨危機後の不況のなかで、銀行業の不良債権は増大し銀行の収益は悪化する。1987年以後、拡大を続けていた金融・銀行システムも停滞期に入る (表2, 表3)。この経営環境の悪化を背景に、フィリピン銀行業では大手行を中心に合併が進み大きく再編される (表7)。

### 3. 第一次アロヨ政権

エストラダ大統領の「退陣」により、副大統領から昇格したアロヨ大統領は、通貨危機後の不況から脱し、銀行業の信用を回復し、不良債権処理を進め、さらに、強固で効率的な金融・銀行システムの構築という課題に直面した。フィリピン経済・金融システムの国際的な信用回復のために、資金洗浄取締法の制定や、不良債権処理促進のための法的な整備が緊急の課題となったが、アロヨ政権のこれらの課題に対する取り組みは難航する。資金洗浄取締法案は、2001年9月には、議会を通過するが、金融活動作業部会 (Financial Action Task Force: FATF) の勧告によりさらなる改正が求められた。2003年の1月には、特定目的会社法 (共和国法第9182号) が制定され、2003年4月には、細則も制定され施行された。これは、税制の優遇処置により銀行に不良債権の処理を促すものだが、銀行は低価格での債権の売却に積極的ではなく、実質的な効果を上げているとは言い難い。

金融関連法案の制定が難航したのは、そもそもこれらの法案は銀行機密法

や税法との関連もあり、技術的に難しい法案だったとの見方もある。また、上院では、長年、銀行委員長を務め、自ら金融・銀行関連法案の制定に強い指導力を発揮してきたロコ委員長が交代したことにより、審議が停滞したとの指摘もある<sup>11)</sup>。しかし、審議の停滞を招いた背景には、任期半ばで大統領が交代するという政治体制を揺るがす政治問題があったことは否定できない。大統領の弾劾を審議した上院では、大統領支持派と反対派が鋭く対立した。この弾劾裁判は、重要法案の審議にも影響を及ぼした。また、結局、上院では大統領支持派が多数を占めたことで、世論からは厳しく批判された。

副大統領から昇格したアロヨ政権も、議会運営に指導力を発揮するのは困難であった。政変後、下院議長にはラモス政権で下院議長を務め大統領候補となったホセ・デベネシア（Jose de Venecia）が就任するが、重要法案の調整には難航する。たとえば、特定目的会社法は、デ・ベネシア自身が積極的に支持したが、このためにかえって議長に対する反対派から、法案に対する反発を招いたとの指摘もある<sup>12)</sup>。結局この法案は、難航の末、上院議長と下院議長自らが調整に乗り出し制定された<sup>13)</sup>。

### 結びにかえて——金融・銀行業の安定化と問題点——

マルコス政権末期に金融危機を経験したフィリピンは、アキノ・ラモス政権下で中央銀行改革、自由化を中心とする改革を行い金融システムは一定の安定を取り戻した。銀行業が中心的な存在であることに関しては、フィリピン金融システムに変化はない。しかし、1980年代初頭、債務危機の際にその脆弱性が明らかとなった国営銀行を中心とする金融システムは、ポスト・エドサ期に大きく変容した。

資産規模で民間の銀行をはるかに上回る国営銀行が中心的な役割を果たしていた金融システムが、比較的健全な経営状態にある民間銀行が競合する金融システムへと変容したことは、金融全体の健全性・安定性の強化に寄与し

表7 商業銀行一覽 (1983～2004年)

各年12月 (2004年は9月21日時点)	2004		2002		1999		1996		1993		1983	
	総資産	シェア %	総資産	シェア %	総資産	シェア %	総資産	シェア %	総資産	シェア %	総資産	シェア %
Metropolitan Bank Sotdbank Corp. Consolidated Bank Global Bank Asian Bank Corp. Philippine Banking Corp. Bank of the Philippines Island Far East Bank & Trust Co. Pacific Banking Corp. City Trust Banking Group DBS Bank Bank of Southeast Asia (DBS)	1 519,284	13.8	1 473,812	14.3	1 338,961	11.7	1 200,089	11.1	3 78,719	9.2	3 11,505	4.6
					15 51,635	1.8	15 38,886	2.2	13 18,173	2.1	18 3,995	1.6
					40 9,295	0.3						
					20 30,820	1.1	22 20,246	1.1	20 10,305	1.2		
					29 14,798	0.5	26 14,212	0.8	25 7,040	0.8	25 2,931	1.2
					3 240,628	8.3	3 138,437	7.7	4 65,444	7.7	5 10,642	4.3
					7 142,275	4.9	5 120,877	6.7	6 51,067	6.0	7 71,49	2.9
											17 4,083	1.6
					31 13,748	0.5			15 16,142	1.9	21 3,355	1.4
Development Bank of Singapore PCI Bank Insular Bank of Asia & America Land Bank of the Philippines <sup>1)</sup> Citibank N.A. Philippine National Bank Republic Planters Bank Rizal Commercial Banking Corp. Banco de Oro	3 299,035	8.0	3 268,151	8.1	2 275,166	9.5	11 59,854	3.3	11 26,158	3.1	23 3,099	1.2
					6 215,087	5.7	7 184,642	5.6	6 119,143	6.6	5 52,061	6.1
					4 272,706	7.3	4 249,094	7.5	4 129,333	7.2	2 89,432	10.5
					5 235,324	6.3	5 216,911	6.5	7 85,450	4.8	7 47,325	5.6
					6 215,087	5.7	7 184,642	5.6	2 189,306	10.5	1 123,070	14.4
					7 177,208	4.7	6 206,010	6.2	9 131,720	4.6	8 78,466	4.4
					8 158,135	4.2	10 120,042	3.6	17 46,824	1.6	16 35,544	2.0
									47 4,707	0.2	42 4,244	0.2
Dao Heng Bank Development Bank of the Philippines <sup>1)</sup> Allied Banking Corp. Standard Chartered Bank China Banking Corp. United Coconut Planters Bank HK&S Shanghai Banking Corp. Union Bank of the Philippines International Corporate Bank Security Bank Corp. Philippine Bank of Communications Bank of Commerce Panasia Bank Traders Royal Bank Commercial Bank of Manila	9 151,432	4.0	8 151,004	4.5	8 137,280	4.7	10 60,609	3.4	10 29,519	3.5	10 6,857	2.8
					10 149,682	4.0	9 129,020	3.9	11 94,045	3.3	10 12,783	0.7
					11 119,820	3.2	18 40,009	1.2	25 22,930	0.8	29 12,783	0.7
					12 112,059	3.0	11 106,381	3.2	12 70,973	2.5	12 47,156	2.6
					13 105,061	2.8	12 105,008	3.2	10 117,818	4.1	9 74,639	4.2
					14 88,014	2.3	13 77,567	2.3	16 50,775	1.8	19 23,988	1.3
					15 77,598	2.1	14 73,299	2.2	14 53,455	1.8	13 45,916	2.6
											22 8,330	1.0
											24 14,215	1.7
											31 14,215	1.7
											31 14,215	1.7
											16 15,310	1.8
											19 11,240	1.3
											22 6,503	0.8
											24 7,896	0.9
											14 4,639	1.9
											34 800	0.3

(単位：100万ペソ)

Prudential Bank	19	53,521	1.4	16	48,129	1.4	21	25,568	0.9	20	22,200	1.2	14	16,203	1.9	20	3,625	1.5
Philippines Bank	20	47,285	1.3	19	39,259	1.2	19	33,182	0.5	25	14,601	0.8	27	5,220	0.6	32	1,357	0.5
International Exchange Bank	21	42,031	1.1	21	33,439	1.0	23	33,358	1.2	27	13,966	0.8						
Philippine Trust Co.	21	42,031	1.1	21	33,439	1.0	23	24,245	0.8	24	15,669	0.9	21	9,332	1.1	33	1,285	0.5
Export and Industry Bank	22	27,776	0.7	22	26,742	0.8	46	5,552	0.2									
Urban Bank	22	27,776	0.7	22	26,742	0.8	46	12,225	0.4	34	7,379	0.4	30	4,666	0.5			
Deutsche Bank AG	23	26,353	0.7	24	22,138	0.7	27	16,672	0.6	30	10,858	0.6						
Bank of Tokyo-Mitsubishi, Ltd.	24	23,596	0.6	25	20,194	0.6	24	23,367	0.8	35	6,487	0.4						
ING Bank	25	23,134	0.6	28	15,082	0.5	22	24,381	0.8	21	22,042	1.2						
Int'l Commercial Bank of China	26	23,091	0.6	23	22,540	0.7												
East-West Banking Corp.	27	20,629	0.6	29	14,965	0.5	39	9,545	0.3	41	4,684	0.3						
China Trust (Phils.) Comm'l Bank	28	18,905	0.5	26	16,250	0.5	42	8,731	0.3	43	3,979	0.2						
Asia United Bank	29	18,761	0.5	30	14,653	0.4	43	7,885	0.3			0.0						
Mizuho Corporate Bank, Ltd.	30	16,262	0.4	32	12,368	0.4												
Fuji Bank, Ltd.	31	16,008	0.4	31	13,987	0.4	33	12,908	0.4	44	3,281	0.2						
Philippine Veterans Bank	32	15,480	0.4	27	15,367	0.5	26	13,031	0.5	33	7,753	0.4	29	4,675	0.5	28	2,555	1.0
United Overseas Bank Philippines																		
Westmont Bank								20,478	0.7	23	17,093	1.0	32	2,476	0.3	29	2,379	1.0
Associated Bank																		
ABN Amro Bank, Inc.	33	14,431	0.4	35	10,408	0.3												
Maybank	34	11,757	0.3	33	11,280	0.3	45	5,699	0.2									
J.P. Morgan Chase Bank	35	10,047	0.3	34	10,869	0.3												
Chase Manhattan Bank																		
Australia & New Zealand Banking	36	9,011	0.2	36	10,018	0.3	41	1,232.2	0.4	45	1,128	0.1						
BDO Private Bank	37	8,134	0.2	39	6,201	0.2	44	8,912	0.3	40	5,001	0.3						
(Banco Stander Phils., Inc.)								6,576	0.2	39	5,233	0.3						
Bank of America NT & SA	38	7,619	0.2	37	8,418	0.3	30	14,349	0.5	18	24,041	1.3	23	7,971	0.9	6	9,004	3.6
Korean Exchange Bank	39	7,497	0.2	38	6,296	0.2	48	3,950	0.1	38	5,320	0.3						
Bank of China	40	6,087	0.2															
Bangkok Bank Public Co., Ltd.	41	4,139	0.1	40	4,274	0.1	49	2,929	0.1	37	5,328	0.3						
Al-Amanah Islamic Bank	42	119	0.0	41	96	0.0	52	454	0.0									
(Manila Bank Corp.) <sup>2)</sup>																		
TA Bank of the Philippines, Inc.							51	2,171	0.1							11	6,486	2.6
(PDCP Bank) <sup>2)</sup>																		
First Philippine International Bank																		
Producers Bank of the Philippines																		
(BPI Family Bank) <sup>2)</sup>																		
Family Bank & Trust																		
合計		3,750,289			3,320,269			2,892,015			1,798,472			852,625			248,165	

(注) 網かけは、外国銀行。

1) LBP は、1983年の商業銀行の統計には含まれない。DBP は、1996年、1993年、1983年の商業銀行の統計には含まれない。

2) ( ) は、現貯蓄銀行。

(出所) *Business Day* および *Business World* 各号の Quarterly Banking Report。

た最大の変化であろう。国営銀行の縮小・民営化、規制緩和、外国銀行の新規参入などの自由主義的改革も、この銀行業の変容を促進した。アキノ政権下の国営銀行改革後、その役割を縮小した国営銀行は、民間銀行の成長により、さらにその相対的な規模を縮小している。通貨危機以後、中央銀行は、銀行業を中心とする金融システムの強化を目指し、規制改革を続けている。銀行の経営環境の悪化を背景に、中央銀行は銀行の最低資本金を引き上げ、さらに銀行業の再編を促した。これにより、大手銀行間の合併、中小銀行の吸収など銀行業の再編が進み、民間の大銀行が誕生する。2004年には、商業銀行の上位3行を民間銀行（メトロポリタンバンク、バンク・オブ・フィリピン・アイランド、イクィタブル・ピーシーアイバンク）が占めている（表7）。さらに、1990年代後半からは、外国銀行も成長しシェアを伸ばす傾向がみられる。

中央銀行の政府からの一定の独立性の維持、規制力の強化もポスト・エドサ期の重要な変化であり、金融システムの安定化に寄与した一因である。開発金融機能を縮小し外貨管理規制が大幅に緩和されたこと、新中央銀行法が施行されたことは、金融監督官庁としての中央銀行の機能と性格を大きく変えた。これらの改革以後、政治的な直接的な介入は少なく、中央銀行は一定の独立性を維持している。金融・銀行業の監督官庁としては、バーゼル合意（Basle Accord）に従いリスクに基づく銀行業の規制強化に努めている。継続的にプルデンシャル規制も強化し、商業銀行の自己資本比率は、2003年の3月時点で17.7%とBISの標準値である8%より高い水準を維持している<sup>(14)</sup>。債権市場の育成のため、信用格付け機関の設置基準を整備するなどの改革も行っている。預金保険制度の改善も行われた。金融政策に関しては、2002年にインフレーターゲット制度を導入し、中央銀行の金融政策委員会の議事録を公開するなど、情報の開示にも努めている。定期的に行われるマカティ・ビジネスクラブの官庁別の業績評価でも、中央銀行は常に上位を維持し、官庁のなかでは、産業界からの信頼もある。通貨危機後の停滞期にあっても、タイやインドネシアなどのアジア諸国のように、金融システム安定化のために

公的資金を投入する事態が避けられたことは、中央銀行の信頼性を高め、その独立性維持にも大きく貢献した。

金融の自由化・中央銀行の独立性の強化は、「経済界」の主流でありワシントン・コンセンサスのもと、アメリカ政府・IMF・世界銀行も推進した改革であった<sup>(15)</sup>。しかし、フィリピンの事例は、「自由主義的」改革は、単に外国政府や国際機関の要求が押し付けられた結果ではないことを示している。IMFや世界銀行が推進する改革が常に円滑に施行されるとはかぎらない。とくに、法制化を必要とする改革の進展は、国内の政治・経済状況に制約される。また、Hutchcroft [1998] に代表されるように、フィリピンの銀行業は、オリガーキー（寡頭勢力）の支配が強く、その既得権益の保護のために、改革が進まず不効率な業界の典型例とみられていた。しかし、銀行業の変容や中央銀行の規制力強化は、このような従来理解ではポスト・エドサ期の金融・銀行業を理解できないことを示している。政策改革や監督官庁である中央銀行改革は、金融・銀行業の変化を促す。そして、この改革の中心的役割を果たしたのは、政治家や官僚（中央銀行官僚）である。民主主義の定着過程での政治体制・制度の変化は、政策エリートの意思決定、大統領・議会・中央銀行の関係に大きな影響を及ぼし、金融・銀行業改革推進（停滞）の重大な要因となった。

民主体制への移行期であったアキノ政権下では、大統領が法制に関する全権を掌握していた時期に、破綻した二つの国営銀行の整理・再建という重要な改革が行われた。また、マルコス政権末期とは異なり、アキノ大統領は中央銀行総裁を支持し直接的に中央銀行が行う銀行行政、規制改革に介入することはなかった。この大統領の支持により中央銀行は、規制改革を円滑に行うことが可能となった。しかし、民主制への復帰後、アキノ大統領は議会との協調関係を築けず、中央銀行改革などの重要法案を成立させることはできなかった。これに対しラモス政権は、議会との協調関係の構築に成功し、中央銀行改革、新規外国銀行の参入を認める銀行法の改正などの重要な改革法案を通過させ、民主体制下で重要な銀行業改革を成功させた初めての政権と

なった。この背景には、1987年憲法体制下で大統領の任期が1期（6年）に限定され、この制度のもとで初めて行われた大統領選で、現職大統領の支持が大統領選挙のための有利な条件となることが認識されたことが大きな要因となった。次期の大統領の座を狙う上院・下院の有力議員は大統領に協力的になり、議会・大統領間の協調関係の構築はより容易になった。さらにラモス大統領は、アキノ政権下での国防大臣の経験から、改革を断行するには議会との協調関係が重要であるとの認識に基づき、立法行政開発諮問評議会を設立し自ら積極的に活用した。エストラダ政権は、ラモスに比較して改革に対する強いリーダーシップは発揮していないと評価されているが、初期には、圧倒的な国民の支持のもと、議会との協調関係は維持し、一般銀行法の改正などの重要法案を成立させるという成果を示した。しかし、政治スキャンダルから支持を失い退陣に追い込まれ、フィリピンにおける民主的な政治体制の不安定を露呈する結果となる。この政治体制の不安定のなかで、重要な銀行業改革も停滞を余儀なくされる。

一定の安定を維持してはいるが、現在の金融・銀行業には多くの課題も残る。そもそも資金の移動が加速化している国際金融システムのもとでは、規模の小さな途上国の金融システムが安定を保ちつづけるのは容易ではない。銀行業の不良債権処理も若干の改善はみられるが、けっして円滑に進んでいるとは言い難い。法的な整備にもかかわらず、債権・証券市場も、未だに発展途上である（たとえば、Wells [1999] 参照）。改善がみられるのは事実としても、アーバンバンクの破綻に示されたように、金融監督官庁としての中央銀行の行政能力は、さらなる改善が必要であろう<sup>16)</sup>。フィリピン・ナショナル銀行の事例に代表されるように、経営悪化による大規模な支援を余儀なくされるケースもあとを絶たず、金融検査体制には多くの課題を残す<sup>17)</sup>。金融検査官を含め中央銀行の実務レベルの担当者の経験・知識・技量の不足を指摘する声も多い。通貨危機のダメージが比較的少なかったフィリピンでは、その後、抜本的な経済改革、金融規制の強化を迫られたタイや韓国に比べ、さらなる改革に対する熱意も低いとの指摘もある。さらなる自由化による銀



行間の競争促進の必要性も指摘されているが、その一方、銀行業の収益性の低下を懸念する見方もある。

人口増加の圧力のなか、貧困を削減し国民の生活を向上させるためには、フィリピン経済は依然多くの困難を抱えている。2004年の前半は高成長を記録したが、大統領選挙前には、支出の抑制はできず選挙後に深刻な財政赤字に見舞われている。この選挙による財政の不均衡は、独立以後、ラモス期の例外を除いて、常にフィリピン経済に深刻な影響をもたらしてきた問題である。石油価格の高騰もフィリピン経済には大きな負担となる。金融・銀行業の一定の安定は保たれてはいる。しかし、経済発展に関しては、かつてはライバルとして比較されたタイやマレーシアには、大きく後れを取っているのがフィリピン経済の現状である。

経済状況の変化に対応し、さらに、効率的かつ安定した金融・銀行システムを構築するためには、一定の独立性を有する中央銀行による継続的な規制の改革、政府・議会・行政（中央銀行）の連携による円滑な法案の制定・作成が欠かせない。しかし、フィリピン民主政治の定着には未だに不安な材料も多く、政治体制の不安定がさらに必要な改革を遅らせる要因となる可能性もある。議院内閣制への移行を含む憲法改正問題は、政治的な対立の激化により、フィリピン政治体制を動揺させ、さらなる経済改革に必要な法案成立の障害にもなりうる。貧困問題の改善は進まず、経済格差による貧困層の強い不満は、フィリピン民主政治を不安定化させる潜在的要因でありつづけている。

〔注〕 \_\_\_\_\_

- (1) アジア通貨危機については、数多くの文献がある。たとえば、Montes [1998], Pempel ed. [1999], Arndt and Hill [1999], Haggard [2000], Lukauskas and Rivera-Batiz eds. [2001]。邦文では、国宗編 [2000] [2001] がある。フィリピンに関して代表的なものに、Intal et al. [1998], Lim [1998], Paderanga [1998], Alburo [1998], Sicat [1999], Gochoco-Bautista [1999], Canlas [2000], Noland [2000]。Kang [2002] は、フィリピンと韓国の比較研究。邦文では、国際通貨研究所 [2000] と奥田 [2000] がある。また、1980

年代初期の金融危機後、銀行業の再建過程を分析した研究として、Rodriguez ed. [1995], Lamberte and Llanto [1995], Intal and Llanto [1998]。邦文では、奥田 [1998] がある。

- (2) 既存研究の議論への批判、政策エリート・政治制度の変化を中心とする分析枠組みについては、Mikamo [2005: Chapter 1] 参照。
- (3) ハッチクロフトも、ラモス期に経済の自由主義的改革が進んだことは認めており、その要因としては、ブロード同様、国際的な要因を強調している (Hutchcroft [1998: Chapter 10] 参照)。
- (4) 経済・債務危機に関する研究は多いが、代表的なものに、Dohner and Intal [1989], Lamberte et al. [1985] がある。
- (5) たとえば、de Dios [1990] 参照。Hutchcroft [1998] も、フィリピン銀行業の特徴に関して、マルコス・アキノ両政権の継続性を強調している。アキノ政権の経済運営に対し、一定の評価を与える意見もある。たとえば、Tiglaio [1992] 参照。
- (6) ラモス期の金融改革に関する初期の分析としては、野沢 [1993] [1994] がある。
- (7) 外国銀行参入の効果を計量的に測定するのは困難だが、競争を促進させる効果を指摘する研究は多い。たとえば、Hapitan [2001], Milo [2002b], Unite and Sullivan [2001] 参照。
- (8) 国家経済開発庁次官 (当時)、カンラス氏 (Dr. Dante Canlas) からの聞き取り調査 (2004年6月24日) による。
- (9) たとえば Sicat [1999] では、経営基盤の弱い銀行が淘汰され、自己資本が充実し競争力のある銀行が銀行業の中心であったことが重視されており、Gochoco-Bautista [1999] は、健全性規制の強化を中心とする規制改革をとくに評価している。奥田 [2000: 251-254] は、厳しい健全性規制に加え、外貨借入チェック体制、外資との連携による情報発信の適切性を指摘している。
- (10) たとえば, *Business World*, 1 July 1999, *Business World*, 20 October 1999参照。
- (11) 上院銀行委員会書記、チャップマン氏 (Dr. Rosario Chapman) からの聞き取り調査 (2004年6月22日) による。
- (12) 下院銀行委員会書記、フェデリゾン氏 (Atty. Ramon Federizon) からの聞き取り調査 (2004年6月21日) による。
- (13) Committee Records: Bicameral Conference on the Disagreeing Provision of Senate Bill No. 2116 and House Bill No. 4403, 12 December 2002参照。
- (14) BSP, "A Status Report on the Philippine Financial System," 2004 First Quarter, p.4。
- (15) マックスフィールドも、中央銀行の独立性の強化が途上国でも進展した背景として、国際的な要因の重要性を指摘している (Maxfield [1997])。

- (16) アーバンバンクは、預金をリスクの高い市場で運用し、失敗したことにより、大きな損失を被り破綻した。この事例については、たとえば、*Business World*, 16 August 2000, Second Quarter Banking Report 参照。
- (17) 最近の代表的な事例については、*Business World*, 11 May 2004, First Quarter Banking Report 参照。

### 〔参考文献〕

#### 〈日本語文献〉

- 奥田英信 [2000] 『ASEAN の金融システム—直接投資と開発金融—』 東洋経済新報社。
- [1998] 「フィリピン——銀行部門の経営危機とその処理プロセス」(渡辺慎一編『金融危機と金融規制』 アジア経済研究所)。
- 国宗浩三編 [2000] 『アジア通貨危機—その原因と対応の問題点—』 アジア経済研究所。
- 編 [2001] 『アジア諸国金融改革の論点』 アジア経済研究所。
- 国際通貨研究所 [2000] 『フィリピンの金融問題』 財団法人国際通貨研究所。
- 野沢勝美 [1993] 「フィリピン新中央銀行法と金融改革」(『アジアトレンド』 第64号, アジア経済研究所)。
- [1994] 「投資誘致を優先させた外国銀行自由化法」(『アジアトレンド』 第68号, アジア経済研究所)。

#### 〈英語文献〉

- Alburo, Florian A. [1998] “The Asian Financial Crisis and Policy Response in the Philippines,” *Philippine Review of Economics and Business*, 35(1), June.
- Arndt, H.W. and Hall Hill [1999] *Southeast Asia's Economic Crisis: Origins, Lessons and the Way Forward*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Bangko Sentral ng Pilipinas (BSP) [1999] *The Philippines: Sustaining the Recovery*, January.
- [various issues (monthly)] *Selected Philippine Economic Indicators*.
- [various years (a)] *Annual Report: Statistical Bulletin*.
- [various years (b)] *Philippine Financial System Fact Book*.
- Broad, Robin [1988] *Unequal Alliance, 1979–1986: The World Bank, the International Monetary Fund, and the Philippines*, Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Canlas, Dante B. [2000] “Banking Risks, Financial Crises, and Bank Regulation in the

- Philippines," *Philippine Review of Economics*, 37(1), June.
- de Dios, Emmanuel S. [1990] "A Political Economy of Philippine Policy-Making," in John W. Longford and Lorne Brownsey eds., *Economic Policy-Making in the Asia-Pacific Region*, Halifax: Institute for Research on Public Policy.
- ed. [1984] *An Analysis of the Philippine Economic Crisis*, Quezon City: University of the Philippines Press.
- Dohner, Robert S. and Ponciano Intal, Jr. [1989] "Debt Crisis and Adjustment in the Philippines," in Jeffrey D. Sachs ed., *Developing Country Debt and the World Economy*, Chicago and London: University of Chicago Press.
- Geddes, Barbara [1994] *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley: University of California Press.
- Gochoco-Bautista, Maria Socorro [1999] "The Past Performance of the Philippine Banking Sector and Challenges in the Postcrisis Period," in *Rising to Challenge in Asia: A Study of Financial Markets, Volume 10, Philippines*, Asian Development Bank.
- Haggard, Stephan [1990] "The Political Economy of the Philippine Debt Crisis," in Joan Nelson ed., *Economic Crisis and Policy Choice*, Princeton: Princeton University Press.
- [2000] *The Political Economy of the Asian Financial Crisis*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Hapitan, Rene B. [2001] "From the Local Banks' Perspective: Feeling the Liberalisation Effects," *Development Research News*, 19(5), September – October, Manila: Philippine Institute for Development Studies (PIDS).
- Hutchcroft, Paul D. [1998] *Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines*, Ithaca: Cornell University Press.
- Intal, Jr., Ponciano S. and Gilberto M. Llanto [1998] "Financial Reform and Development in the Philippines, 1980–1997: Imperatives, Performance and Challenges," Discussion Paper Series No.98-02, Manila: Philippine Institute for Development Studies (PIDS).
- , Melanie Milo, Celia Reyes, and Leilanie Basilio [1998] "The Philippines," in Ross H. Mcleod and Ross Garnaut eds., *East Asia in Crisis from Being a Miracle to Needing One?* London and New York: Routledge.
- Kang, David C. [2002] *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Lamberte, Mario B. [2002] "Central Banking in the Philippines: Then, Now and the Future," Discussion Paper Series No. 2002-10, Manila: Philippine Institute for Development Studies (PIDS).

- , Erlinda M. Medalla, Rosario G. Manasan, Manuel F. Montes, Roberto S. Mariano, and Celia M. Reyes [1985] “A Review and Appraisal of the Government Response to the 1983–1984 Balance-of-Payments Crisis,” PIDS Monograph Series No. 8, Makati: Philippine Institute for Development Studies (PIDS).
- and Gilberto M. Llanto [1995] “A Study of Financial Sector Policies: The Philippine Case,” in S. Zahid ed., *Financial Sector Development in Asia*, Manila: Asian Development Bank.
- Lim, Joseph Y. [1998] “The Philippines and the East Asian Economic Turmoil,” in Jomo K. S. ed., *Tigers in Trouble: Financial Governance, Liberalisation and Crises in East Asia*, London and New York: ZED Books Ltd.
- Lukauskas, Arvid John and Francisco L. Rivera-Batiz eds. [2001] *Political Economy of the East Asian Crisis and Its Aftermath: Tigers in Distress*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Maxfield, Sylvia [1997] *Gatekeepers of Growth: The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Mcleod, Ross H. and Ross Garnaut eds. [1998] *East Asia in Crisis from Being a Miracle to Needing One?* London and New York: Routledge.
- Mikamo, Shingo [2005] “The Politics of Economic Reform in the Philippines: The Case of Banking Sector Reform between 1986 and 1995,” University of London, Unpublished Ph.D. Thesis.
- Milo, Melanie S. [2002a] “Financial Services Integration and Consolidated Supervision: Some Issues to Consider for the Philippines,” Discussion Paper Series No. 2002-22, Manila: Philippine Institute for Development Studies (PIDS).
- [2002b] “Analysis of the State of Competition and Market Structure of the Banking and Insurance Sectors,” in Erlinda M. Medalla ed., *Toward a National Competition Policy for the Philippines*, Manila: Philippine Institute for Development Studies (PIDS).
- Montes, Manuel F. [1998] *Currency Crisis in Southeast Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- National Statistical Coordination Board (NSCB) [2002] *Philippine Statistical Yearbook*.
- Noland, Marcus [2000] “The Philippines in the Asian Financial Crisis: How the Sick Man Avoided Pneumonia,” *Asian Survey*, 40(3), May/June.
- Paderanga, Cayetano [1998] “Currency Crisis and Policy Response: The ASEAN and Philippine Case,” *Philippine Review of Economics and Business*, 35(2), December.

- Pempel, T. J. ed. [1999] *The Politics of the Asian Economic Crisis*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Philippine National Bank (PNB) [various years] *Annual Report*.
- Rodriguez, Rafael A. ed. [1995] *The Philippine Financial Service Industry: Prospects and Challenges in the Next Decade*, Manila: University of the Philippines Press, UP Center for Integrative and Development Studies and the UP College of Business Administration.
- Sicat, Gerardo [1999] "The Philippine Economy in the Asian Crisis," in H.W. Arndt and Hall Hill, *Southeast Asia's Economic Crisis: Origins, Lessons and the Way Forward*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Tiglao, Rigoberto [1992] "Seeing the Light," *Far Eastern Economic Review*.
- Unite, Angelo and Michael J. Sullivan [2001] "The Impact of Liberalisation of Foreign Bank Entry in the Philippine Domestic Banking Market," PASCN Discussion Paper No. 2001-08, Philippine APEC Study Centre Network, Makati City.
- Ventures Unlimited, Inc. [various years] *Philippine Banking Almanac*.
- Wells, Stephen [1999] "Solid Crust with Soft Center: A Problem of Enforcement in the Philippine Capital Market," in *Rising to Challenge in Asia: A Study of Financial Markets, Volume 10, Philippines*, Asian Development Bank.