

総論

フィリピン、「最後の龍」の夢と野望

柏原 千英

1. はじめに

本書は、以下の2点を目的としている。第1に、前ベニグノ・アキノ政権（2010～2016年）や現ロドリゴ・ドゥテルテ政権下（2016～2022年）「包摂的な成長」の実現と「高位中所得国入り」をめざしているフィリピンについて、21世紀に入ってから現在までの政治・経済を改めて概観することである。長らく「アジアの病人」と呼ばれてきた同国が、現在享受している好況を背景に自らを「最後の龍」と呼ぶのであれば、それを持続的な成長へと転換することは可能なのだろうか。生産や雇用面、あるいは急速な成長で経済を支える産業の現状を確認するとともに、可能な場合には、それら産業の高度化や、前アキノおよび現ドゥテルテ政権がキーワードとして採用する包摂的成長への課題を提示する。そして第2に、フィリピンについてさらに知る／考えるための「情報（データ）を入手するための情報」を提供することである。

本書をこのような目的と後述する章構成とした契機は、国家経済開発庁（National Economic Development Authority: NEDA）が2016年に掲げた「AmBisyon Natin 2040」というスローガンにある。2015年にNEDAが策定プロジェクトを立ち上げ、300人以上がたたき台作成の議論に参加し、全国で10～30代の若年層を中心に実施された約1万人へのインタビューをもとに作られた、2040年の国や国民の望ましい姿を描いたフィリピン初の長期開発ビ

ジョンだという。ことば遊びの上手なフィリピン人だが、政府機関も負けてはいないようだ。英語であればNation's AmbitionかPeople's Dream、日本語ならば「国／国民のビジョン／望み」と訳せばよいだろうか。内容については次節で概観するが、行政機関が主体となり、「少なくとも、今後4政権はこのビジョンに基づいて開発計画を策定する」のだと宣言した点は、過去にこのようなアプローチは採用されることがないため、注目に値しよう。

次節以降では、まず、この長期開発ビジョンと現ドゥテルテ政権の社会・経済政策基盤である通称「10ポイント・アジェンダ」の概要を紹介する。第3節では本書の構成と各章の概要をみる。第4節では、各章の内容から浮かび上がる現時点での「包摂的成長」や「包摂性」への論点を挙げ、最後に本章をまとめる。

2. 初の長期開発ビジョン（AmBisyon Natin 2040）とドゥテルテ政権の「重点社会・経済政策10項目」（10ポイント・アジェンダ）

まず、長期開発ビジョン（図総-1）と現ドゥテルテ政権の重点政策（表総-1）をみてみよう。

AmBisyon Natin 2040（NEDA 2016）では、長期目標を以下のように設定している。「2040年には、フィリピンは貧しさから解放された、豊かな、大多数がミドル・クラス（中間所得層）の社会になる。国民は長寿で健康な生活を享受し、賢く、創造的で、信頼性の高い社会で生活しているだろう」。約1万人へのインタビューで得た、将来における生活の理想像をまとめた文章である。そしてさらに、「安定した、快適で、安全な生活を享受」するための工程として、優先的に投資・振興の対象となる分野を定め、拡大をめざすとしている。その優先投資・振興分野を示した図総-1最下段の3列を横並びでみると、ほぼ全産業が列挙されているが、それがフィリピン国内の現状を勘案した結果なのだろう。また、理想の生活レベ

ルを表す唯一の数値目標として挙げられている「1人当たり所得の3倍増」(図総-1中の下線部分)は、大まかに例えるなら、現在、全国平均レベルの所得(約3000USドル)を得ている人が、2040年に同じく現在の首都圏平均所得(約9000USドル)を稼得できる社会を実現することを意味する。本書では優先投資・振興分野のすべてを網羅してはいないが、各章でも言及しているように、この目標の達成には、現状を十分に認識したうえで産業や機会の偏在とさまざまな格差を縮小させていく努力が必要である。

では、この長期開発ビジョンを前提とするドゥテルテ政権の重点政策は、どのような内容だろうか(表総-1)。左側の「10ポイント・アジェンダ」は、大統領選挙期間中に重点政策としてすでに公にされていた。各項目をみると、AmBisyon Natin 2040を基盤としており、NEDAの意図を尊重していることは明らかだ。また、前アキノ政権期の経済政策や貧困層を

図総-1 AmBisyon Natin 2040のスローガンと骨子

安定した、快適で、安全な生活の享受		
国民全体の中間所得層化と貧困の解消	長寿で健康な生活、 賢明で創造力に富む国民 (の育成)	高信頼社会、文化的多様性を許容する回復力のあるコミュニティ
<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>1人当たり所得を最低3倍に</u> ・ 大多数の生活の質を向上させられる経済成長の実現 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 産業投資、教育投資により国民に普遍的な経済発展の恩恵を付与 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 多様性を許容しつつ、相互扶助の促進された社会の形成

↑

優先的投資／振興対象と分野		
各種サービスの強化	産業振興	インフラ整備
<ul style="list-style-type: none"> ・ 住宅建設と都市開発 ・ 教育サービス ・ 保健・ウェルネスサービス ・ 金融サービス ・ 観光および関連サービス 	農業 食料生産、商業・加工用穀物、農業バイオ技術 製造業 食品加工、住宅・建設関連、輸送(機器)製造、その他	コネクティビティ 道路、橋梁、空港・港湾、輸送機器、交通システム、通信

(出所) NEDA (2017a)より筆者作成。

対象とする社会政策（条件つき現金給付プログラムやリプロダクティブ・ヘルス法）の継続や拡充を謳い、前政権期における景況の維持による貧困削減をめざしていることがわかる。就任後（通常は6カ月以内）に策定・公開される任期中の開発計画（Philippine Development Plan, 表総-1 右枠および表総-2）における数値目標には、長年の課題でありながら改善ペースの鈍い貧困率や失業率の低下を挙げている。とくに首都圏外での貧困や不完全雇用率、若年層の失業を重視しているのは、これらの問題の改善こそが、政権への国民の支持を維持する鍵であることを十分に認識しているからだろう。そして、これら就業機会の偏在やさまざまな格差の縮小が実現

表総-1 ドゥテルテ政権の10ポイント・アジェンダ（重点社会・経済政策10項目）と開発計画2017-2022のおもな目標（右枠内）

0	前提・中心（the centerpiece）: 平和と秩序	開発計画2017-2022のおもな目標（数字はすべて2022年）
1	財政・金融・貿易政策を含む現在のマクロ経済政策の継続と維持	
2	累進課税の導入と徴税効率の向上、インフレ率連動税の導入	
3	競争力の強化とビジネス環境の整備: (ダバオ市など) 地方都市へのビジネス誘致成功例をモデルとして適用、FDI誘致のための土地所有を除く憲法上の外資規制の緩和	
4	官民協力（Public-Private Partnership: PPP）を中心とするGDP 5%相当のインフラ支出	
5	農業および地方企業の生産性向上と非都市部における観光業振興のための地方バリュー・チェーンの強化	
6	投資促進のための都市保有（借地）保障の確保、不動産管理・所有権監督機関の能力向上	
7	保健・教育制度を含む人材開発への投資、ビジネス・民間部門の需要に即した訓練技術の提供	
8	自立的で包摂的な発展に向けたイノベーションと創造的能力の強化を可能にする化学・技術・芸術の推進	
9	(所得の) 不安定性と経済ショックから貧困層を保護する「条件付き現金給付」(Conditional Cash Transfer: CCT) を含む社会的保護プログラムの拡充	
10	貧困家計の生活維持や家族計画に関する「情報に基づく選択」を可能にする「リプロダクティブ・ヘルス(Reproductive Health: RH) 法」の履行強化	
		GDP 実質成長率 7~8%
		1人当たり所得 5000USドル
		貧困率 全国 14.0% 非首都圏 30%
		失業率 労働人口全体 3~5% 若年失業率 8% 非首都圏不完全雇用率 16~18%

(出所) NEDA (2017b)より筆者作成。

すれば、結果として2022年には「1人当たり所得5000USドル」が達成され、高位中所得国入りも実現する、というシナリオを描いているのだ。なお、国際通貨基金（IMF）・世界銀行では、「高位中所得国の1人当たり所得レベル」（2018～2020年適用）を3996～1万2235USドルとしている。

3. 本書の構成と各章の概要

3-1 本書の構成

この総論につづく本編は、3部構成となっている。各章の概要は次項を

表総-2 歴代政権による開発計画とテーマ

政 権	任期	開発計画のキーワードと主題
アロヨ 1次 (副大統領 から昇格)	2001- 2004	「公平性を伴う成長」(equitable growth) →持続的な成長と貧困削減、雇用創出 (自由な企業活動に基づく公平な成長を伴うマクロ経済の安定、社会的公平と農水業の近代化、包括的な人材開発と弱者保護、よいガバナンスと法による統治)
アロヨ 2次	2004- 2010	「貧困との闘い」(war against poverty) →成長と雇用創出による貧困削減 (経済成長と雇用創出、エネルギー、社会的正義と基本的ニーズ、教育と若者の機会、反腐敗とよいガバナンス)
B・アキノ	2010- 2016	「包摂的成長」(inclusive growth) →雇用創出をもたらす経済成長 (包摂的成長の追求、マクロ経済政策、競争力のある工業・サービス業/農水業、インフラ開発促進、活力ある包摂的な金融システム、よいガバナンスと法による統治、社会開発、平和と安全、環境と資源保護)
ドゥテルテ	2016- 2022	「安定した、快適で、安全な生活 (の実現)」 (<i>matatag, maginadawa, panatag</i>) →包摂的成長、信頼性の高い強靱な社会、国際競争力をもつ知識経済の基盤の形成 (1人当たり所得5000ドル、とくに非首都圏や若年層の貧困率・失業率の改善、公的制度への国民の信頼回復、格差の解消)

(出所) NEDA ウェブサイトより筆者作成。

参照されたい。まず第1部では、2000年代以降における国内経済（第1章）と政治（第2章）を振り返る。1980年代から1990年代半ばまで「アジアの病人」と呼ばれていたフィリピンは、2013年に投資適格に返り咲いたこともあり、高成長が続いている。2000年以降の歴代大統領（グロリア・マカパガル・アロヨ、アキノ、ドゥテルテの3氏）はそれぞれの志向に従って、経済・社会・開発・外交に関する政策を実行（しよう）してきた。どのような政治力学や人物・グループが関与し、政策具体化の可否に影響を与えたのかを明らかにするとともに、フィリピン経済の特徴を最初に整理することから始めたい。

1985年の民主化後に制定された憲法下では、国家元首である大統領職は直接選挙で選出され、再選が禁止された一期6年のポストであるため、外部からは政策とその実施への懸念が絶えない。大統領に権力が集中する政治制度ではあるものの、政党が何らかの信条のもとに集まる政治家グループとして機能していないフィリピンでは、大統領職にある者の政権運営において、政策の実現に影響力を及ぼすグループや人物との連携が不可欠となる。第2章は本書で唯一「政治」を扱っているが、過去20年のあいだに議員・議会や閣僚たち、政策の実現に直接・間接的に影響を受ける実業界などが、大統領と合従連衡（あるいは反発）しながら、どのように政策を策定し、実現してきたかを追っている。就任以来、ドゥテルテ大統領は特異な個性と言動が注目を集めてきたが、経済・社会政策に関しては基本的に前アキノ政権の方針を継続している。その政治過程は前任であるアロヨやアキノを踏襲していることが分析されており、第1章とあわせると、フィリピンという国の経済と政治の現状と特徴が整理できる。

続く第2部では、フィリピン経済が消費に牽引されて成長してきた内需主導型であるという特徴を明確に描写できる産業をとりあげることとした。第1章の図1-5～1-7にみる産業構造は、機器・機械産業のシェアが小さい点、製造業の約半分を食料品産業が占めていることが特徴的である。そこで、「食料品産業」（第3章）、「卸売・小売業および運輸・倉庫業」（第4章）をとりあげている。「食料品産業」と「卸売・小売業」は製造業とサービス業の最大業種であり、「運輸・倉庫業」とともに、「消費主

導型経済」を端的に表す産業でもある。これらの産業は、生産面でのシェアは大きいですが、生産性や収益性が高いとはいえず、また、首都圏だけでなく地域にある程度分散しており、多くのインフォーマル事業者や従事者を抱えているという共通点をもっている。

第3部は、潤滑油や血液に例えられ、すべての経済活動や経済発展の過程における裏方でもある金融（銀行）業と、2000年代以降のフィリピンを最も特徴づける新興サービス産業の例としてビジネス・プロセス・アウトソーシング（Information Technology and Business Process Outsourcing: IT-BPO）産業をとりあげる。これらには、第2部でとりあげる産業とは対照的に、首都圏集中型で収益性が高く、高度人材を雇用し、被雇用者の所得レベルが高いという特徴がある。産業自体の収益性は高いが、銀行部門は経済の潤滑油としての機能を十分に果たしているのか、一大輸出産業に成長したIT-BPO産業は国際競争力と成長を維持できるのか、という視点で現状を解説する。

本書の最後には、「資料紹介と解説」として、フィリピン経済・社会や産業あるいは企業に関する統計資料を中心に、利用にあたっての留意点、また、それらの包括的ポータルとなるべきガバメント・オープン・データサイトについての解説と現時点での評価を加えた。経済・産業統計をはじめとするフィリピンの各種統計は、公表された状態のままデータセットを作成しても多くの場合で中長期的な不整合を含むため、十分な留意が必要である。本書では構成と紙幅の制限により対象としていない分野やイシューもあるため、データ収集や調査の参考になれば幸いである。

以下では、各章の概要を紹介する。

3-2 各章の概要

第1部では、2000年以降のフィリピン経済（第1章）とアロヨ・アキノ・ドゥテルテ3政権の経済・国内・外交政策（第2章）を概観する。

フィリピンは、消費がGDP成長に寄与してきた内需主導経済である。1980年代から2000年代初め頃までは低成長期にあったことを反映して、投資の寄与度が低い時期が20年ほど続いたが、近年では建設・設備投資の寄

与度が増す傾向を示すようになった。

地域別総生産では首都圏と近隣地域（約62%）への集中がみられ、その傾向は20年前と比較するとやや強まっている。また、首都圏と最も貧しいムスリム・ミンダナオ自治地域との1人当たり域内総生産の格差は、2009年の約12倍から2016年には約17倍に拡大した。現在でも全人口の約5人に1人が貧困状態にあると推計される。貧困層が減少しないのは、不十分な雇用創出によって、失業者・不完全就業者が労働力人口の約20%を占めているためである。産業別ではサービス業の不完全就業者（56%）が最も多く、インフォーマル部門の従事者も多い。

産業構造をみると、製造業（GDP比20%）では1970～1980年代の工業化を持続できず、業種の多様化が進まなかった結果、食料品産業が過半を占めている。サービス業では順に、卸売・小売業、金融・保険業、ビジネス管理・支援サービス、不動産業のシェアが大きい。最大の卸売・小売を除き、都市型かつ高学歴な人材を多く採用する（被雇用者の所得レベルの高い）産業である。これらを地域別にみると、農林水産業は中部および南部ミンダナオの割合が高く、製造業は経済特区が複数点在するカラバルソンや中部ルソン、首都圏で70%を超える。サービス業は首都圏に集中している。

産業別の特徴は、(1) 農林水産業は従事者が多いが、利益率や賃金水準が最も低い、(2) 製造業の利益率は全産業平均より低く、他産業・業種と比較しても必ずしも高くない、(3) サービス業は最大雇用産業だが、業種による利益率・賃金水準の差異が大きいことが挙げられる。第2部以降でとりあげる産業については、(1) 食料品産業は製造業最大で、全国に分散し、農水産業と密接に関連している、(2) 卸売・小売業はサービス業に占める割合が大きく投資利益率が高く、従事者も多いが賃金水準は低い、(3) 運輸・倉庫業も従事者が多いが、利益率には業種別の差異が推察される、(4) 金融・保険業およびビジネス管理業は賃金水準・投資利益率の双方が高い、そして、(1)～(3)では多くのインフォーマル従事者を抱えているといえる。

第2章では、「連合政治」(coalition politics) という視角に依拠して、

2000年以降のフィリピンの政治の変化と継続を考察している。連合政治とは、政治家、官僚、学者などの専門家、あるいは実業家や社会運動家が参加者となり、大統領を中心とする政治権力を利用（あるいは公然と反対）することで、それぞれが重視する政治信条や目標の実現に努める政治過程である。多様な勢力を巻き込むこうした制度的素地は、1986年の民主化の過程で生まれた。各政権で活動した連合参加者の動きや政策形成の結果を整理すると、以下ようになる。

第1に、複数の政権で経済政策の運営や継続性を維持したのは、中央銀行や経済関連省庁の高官や著名財界人であった。第2に、政府による積極的な特定の産業政策を見出しにくい。IT-BPO産業への支援策は規制緩和であり、政策支援を実現させたのは人的資本の拡充に関する社会政策である。この一因として、民間の事業活動に介入したマルコス政権の経済運営に対する反感が根強いことがうかがえる。第3に、外交面では経済界よりも政治家の声が重視されてきた。ある事象を国際関係上の構造変化として説明するよりも、自国民の安全確保や国内の反政府勢力の問題として説明する方が、選挙民である国民には承認されやすいからであろう。第4に、外交面での連合政治では、対中関係において外交・安全保障を重視する連合と、経済的権益を重視する連合との利害の不一致が顕著になっている。政治的な思惑とは別の側面として、貿易・投資の両面で事実上の対中関係は深まっていくと考えられる。

過去20年間に連合政治に参加してきた人材は、とくにマクロ経済政策と社会政策に関連した層が厚く、外交問題については、主張の異なる複数の連合が利益と理念をもって対立する構図が理解できる。現ドゥテルテ政権もマクロ経済政策に関して前政権までの連合参加者を閣僚に任命しているが、ほかの連合にも今後影響を受ける可能性がある。

第2部では、経済の停滞期には強力な下支えとなり、好況期にはより経済を加速させる典型的な「消費主導」であるフィリピン経済を支える一産業として食料品産業（第3章）を、また、それらを流通させ消費者に販売する卸売・小売業と運輸・倉庫業（第4章）をとりあげる。各産業の構成や立地、地域的分散・集中の状況や労働生産性、産業としてより発展する

ためのボトルネックなどが俯瞰できる。所得の増加とともに拡大を維持できる産業であるだけに、何に梃子入れすれば中長期的な効率化や生産性の向上、地域振興に繋げられるか等について考察する基盤となろう。

第3章「食料品産業」は、事業者数、従業者数、生産額で製造業最大（2015年統計）の産業である。ほかの東南アジア諸国とは異なり、農産品・食料品とも輸入超過となっているフィリピンでは、食料品業の盛衰は内需の動向とともにあり、原材料を生産する農水産業は不可分の存在である。統計からは、地理的条件や生産地・消費地との距離などを要因として全国に分散しているが、大消費地に隣接し、効率的に生産・加工・販売を実現している一部地域や製品を除き、産業全般の生産性は停滞していることがわかる。一方、開発の進んでいないミンダナオ地域の生産・輸出両面での役割も確認できる。この食料品業に始まり、外食産業までの一大サプライチェーンを形成している大手企業グループもあるが、大半を占めるのはインフォーマルな中小零細企業であることも指摘されている。

このような現状から挙げられるファインディングスは、第1に、経済水準の低い地方にも立地し、多くの雇用を支えていることから、インフォーマルな小規模経営とその従事者の実態をより正確に把握する必要性が高いことである。第2に、安定的な原材料調達、生産加工技術の向上と生産工程の効率化などを実現するための関連産業との連携に注力することである。こうした取り組みは個々の中小零細企業には限界があるため、組織化が前提となる。そして第3に、産業の枠を超えてはいるが、とくに関連の深い農水産業との連携強化を見据えた生産活動や、物流網を支えるインフラ・環境の整備と向上を図ることの重要性が挙げられる。地方経済や貧困層が多く依存する農水産業の非生産性や非効率性は長く指摘されており、底上げを実現することによって、貧困削減に直接・間接的に寄与する一方途ともなる。最終的には、食料品産業以外の分野も視野に入れた包括的な取り組みが必要であると締めくくられている。

第3章の食料品業を含む製造業の拡大を支えるのが、あるいはそれとともに発展していくのが物流（運輸・倉庫業）やエンドユーザーまでの経路を作る卸売・小売業であり、一連のサプライチェーンを形成して製造業と

表裏一体をなすべき産業でもある。続く第4章では、相互に関連の深いこの2業種を俯瞰している。

卸売・小売業はサービス業では最大の雇用を吸収しているが、卸売は首都圏に集中し、小売は品目によって地域分散がみられる。また、生産性が過去10年であまり変化していない要因には、売上原価率の高さがあると確認できる。また、企業ランキング上位1000社の20%を占める産業でもあり、外資系企業が優勢な卸売と、スーパーマーケット・チェーンを中心とする国内資本大手が占める小売という棲分けの構図が明確であることも判明した。

運輸・倉庫業をみると、産業内シェアは「陸運業」、「倉庫業・運輸支援活動」、「航空運送業」、「水運業」の順となるが、ここでも、最大の陸運業にインフォーマル事業者および従事者が多く存在すると推定される。生産性では陸運業が低く、投資額が大きい運輸支援活動と倉庫・保管業に上昇がみられる。企業動向からは、好況による購買力の上昇を反映してか、小売業への後押しや電子商取引の発展に関連した商機を見出そうとするロジスティクス分野での出資や買収案件が発生し、近年では大手企業グループによる業界内の再編が起こりつつあるという。

この2産業の成長が停滞している要因は、食料品業と共通している。第1に、両産業ともに、なかでも陸運業と小売業にインフォーマル事業者や従事者が非常に多いと推定されるため、発展を企図するには実態の把握が不可欠なことだ。第2には、労働生産性の問題がある。産業の低生産性が、結果的にヒトやモノの輸送や移動を非生産的あるいは非効率な状態にとどめていると考えられる。ロジスティクスにIT技術などを導入する余力のある大手企業グループの小売事業者は、自力での労働生産性の向上が可能だが、中小零細企業や低所得層向け事業者が商取引などの構造的な問題に対処するのは困難だと指摘する既存研究もある。第3に、とりわけ運輸・倉庫業の生産性向上と関連性の高い事業環境として、インフラ整備を含む輸送システム全般の向上が不可欠な点がある。輸送インフラに対する国外の評価が継続して下落していることは長らく問題視されており、現政権も投資拡大や経済成長への障害になっていると認識している。2017年

に採択された産業初の「国家運輸政策」や、策定が予定されている「運輸システム・マスタープラン」に基づく迅速な成果が期待される。

第3部では、21世紀に就業者が5割を超えたサービス業から、金融（銀行）業（第5章）とIT-BPO産業（第6章）とをとりあげる。前者はあらゆる経済活動の維持と拡大に不可欠な資金仲介を担う産業であるが、フィリピンでは現在も「いつでも、どこでも、誰でも」受けられるサービスではない。銀行の与信行動の推移と特徴、監督機関である中央銀行の金融アクセス向上への施策を整理・概観する。他方、直接投資を誘引する産業が多くはないフィリピンにおいて、IT-BPO産業は成長速度や国際収支へのインパクトが大きい特異な存在であるだけに、さまざまな議論を国内外で惹起している。産業の進展を概観するとともに、高度サービス業が抱える課題を現状から検討する。

第5章の金融（銀行）部門は、ほかの産業以上に大手・中堅行の首都圏集中が著しい産業である。国内ユニバーサル銀行が預金・融資残高の約80%を占め、本支店ネットワークでも圧倒的なプレゼンスを維持している。金融仲介機能やサービスへのアクセスの観点からは、地域的な格差のほかにも、銀行の認可カテゴリによる規模の格差も著しく、それが首都圏外における金融仲介の低調さの要因となっていることがわかる。この背景には、銀行の保守的な与信姿勢があり、大手企業による不動産開発や家計消費金融に傾斜した結果、地方経済の要である農業や物流関連業、中小・零細企業向けの金融仲介機能を必ずしも十分に果たしていないことが指摘される。ほかのアジア太平洋域内や低位中所得国と比較した国際機関の調査結果は、国内中小企業・零細企業が直面している外部資金へのハードルが高いことを示している。中央銀行は域内や国際的な取り組みを契機とする自由化や、おもに中位行の経営基盤強化と合併・買収を促進する資金的支援、金融アクセス格差の改善をめざす施策を実施しているが、支援プログラムにはスキームの方針転換などのさらなる工夫も必要だと考えられる。

ただし、金融アクセス向上の一環として導入された諸制度（少額預金口座、電子決済システムと第三者代行決済による小口キャッシュレス決済、提供

するサービスを限定した小規模支店開設の容認)は、インフォーマル事業者やその従事者、貧困層を含む資金需要サイドだけでなく、供給サイドの金融サービス提供にかかわるリスクとコストを軽減する効果もある。そのため、外資系を含む大手・中堅行と中小銀行の合併やネットワーク形成にも変化をもたらす可能性があり、今後の拡大と進展が期待される。

第6章でとりあげるIT-BPO産業は、銀行業と同様に都市部を集積地とし、生産性も高く、高学歴は要求されるが被雇用者の所得レベルも高い。フィリピンでは、2000年代初から旺盛な外資系企業の投資により急速に発展し、約20年で音声サービス部門が世界トップシェアを獲得、サービス貿易の黒字化に大きく貢献する従業者数130万人規模の産業に成長した。

しかし、産業規模や高度化において先行するインドや中国と比較すると、専門知識・技術集約的サービス分野の蓄積不足やインフラおよびビジネス環境の未整備が指摘されるなど、フィリピン側の認識と投資企業など国外の評価には乖離がある。産業行動計画(ロードマップ)では、喫緊の課題として、高度化するサービス内容に対応する人材を育成する高等教育システム(大学以上)の確立と、質量両面での人材需給ギャップを縮小するため、職業訓練・技術教育制度の拡充を挙げている。教育・訓練機関は集積地に偏在しており、課程の質的レベルの向上と機関数の増大、地域的分散を実現するには、人材を需要するIT-BPO産業側の積極的な関与が必要である。また、投資企業が抱くビジネス環境への懸念に対しては、国内集積地のインフラ整備状況について情報開示を行うなどのフィリピン側の取り組みが求められる。

なお、高度人材を雇用する成長著しい産業が経済にもたらす影響については、多様な見解がみられる。バンドワゴン効果への期待や、周辺産業での間接的雇用を通じた低所得・貧困層への稼得機会の提供、教育機会の格差による所得格差拡大への懸念などである。現時点では、集積地での間接雇用が短期的な包摂的成長に寄与することが挙げられ、中長期的には、教育・訓練制度の拡充による技術・知識習得チャネルの多様化が、間接雇用から直接雇用への移行をもたらす可能性が指摘されている。

4. 本書のまとめと2040年への展望

本書では、フィリピンのマクロ経済概況と2000年以降の各政権における主要政策に関与した「連合参加者」（政治家、財界人、学者、社会团体等）と大統領との支援と対立を提示したのち、国内経済構造を端的に表す4産業について概観している。本節では全体をまとめるとともに、前アキノ政権と現ドゥテルテ政権の開発計画におけるキーワードである「包摂的成長」と、2040年に向けた展望を述べておきたい。

4-1 本書のまとめ

「消費主導型」であるフィリピンのマクロ経済概況からは、2010年代から現在までの好況を受けた消費関連産業の成長を観察できる。他方で、地域・所得間格差が存続し、全国的に分散して立地する産業はインフォーマルな事業者や従業者を多数抱え、失業や不完全雇用を解消できるほどの強さはみられない。このような概観のもとで生産シェアが大きい産業を本書の対象として選択した結果、対照的な組み合わせとなった。第1節でも述べたが、第2部でとりあげた「食料品産業」、「卸売・小売業と運輸・倉庫業」は、労働生産性や収益性と被雇用者の所得レベルは全般的に低いが、産業の性質上、全国に分散しており、とくに非首都圏においてインフォーマルな事業者や（不完全労働者を含む）従事者を吸収していると推測される産業である。一方で、第3部の「銀行業」と「IT-BPO産業」は、生産性・収益性ともに比較的高く、高学歴人材を雇用するため被雇用者の所得レベルも高いが、極端な首都圏集中や限られた地域でのみ集積している産業である。

各章での概観や整理をもとにファインディングスをまとめると、第2部の産業グループ（食料品産業、卸売・小売業と運輸・倉庫業）では、労働生産性の向上や所得レベルを高める機会を提供するため、労働生産性の低さの要因特定と、物的インフラや商習慣の改善など、産業を取り巻く環境の向上を図ることが重要である。第3部の産業グループのうち「銀行業」で

は、本支店ネットワークや営業規模の地域間格差，地域や産業別での融資額の偏在を解消しつつ，必要な金融サービスを普及させる施策に取り組んでいるのが現状であり，継続的な課題ともなっている。自由化はもとより，ITも援用した金融インフラの整備や経営基盤強化策が外資系金融機関も含む再編をもたらし，貧困層や非都市部，インフォーマル部門への金融アクセスの向上に結びつくか否かが焦点となろう。他方，「IT-BPO産業」では，国際市場での競争力維持と直接投資を継続的に誘引するため，サービスの高度化を実現する教育制度を確立し，集積地以外にも分散させること，産業集積（候補）地のインフラ整備に関する情報公開を行い，国内外の投資家の懸念を払拭することである。また，短期的波及効果としての間接雇用増加に加え，教育・訓練制度を通じた直接雇用機会の増加にも注視していく必要がある。

ここで新たに浮かび上がるのは，各産業のみで改善に取り組める範囲を超え，複数の産業や行政組織の関与を必要とするレベルでの施策の必要性である。第3章で述べられているように，食料品産業の生産性や効率性を向上させるには，物的インフラの整備やロジスティクスの合理化は欠かせない（第4章の企業動向で紹介されている小売企業とロジスティクス企業間で実現している買収などの再編は，企業側が先行している例といえる）。しかし，第2章でも指摘されているように，政治・連合参加者サイド双方で産業政策を積極的に関与・展開する事例は，少なくとも2000年以降の政権では観察されていない。フィリピンの「産業政策」や「開発計画」の実現段階で障害となってきたのは，統合的な政策を関連する各分野に落とし込むことや，その実施が欠落していたことにあるのではないだろうか。連合政治という政策の策定や実現メカニズムが上記の機能を備えるようになれば，フィリピンの大統領制は新たな局面を迎えることになる。また，複数の産業・組織間での調整や協調が不可欠な条件のもとで AmBisyon Natin 2040 を「産業政策」や「開発計画」を鳥瞰する上位の概念と位置づけるなら，その役割（の一部）は NEDA も負う必要があるだろう。

4-2 2000年以降の「開発計画」と「包摂的成長」

——2040年に向けて——

開発計画のキーワードとして採用されており、現在のフィリピンに必要な概念だと為政者が認識しているのが「包摂」という言葉である。「包摂的成長」とは、世界銀行やOECDなどの定義によると、「社会経済的な属性や性別にかかわらず、経済成長の機会と成果をすべての人々に届け」られるような経済成長だという。

包摂的成長への足枷になるのは、構造的な不平等と所得格差だといわれる。構造的な不平等とは、たとえば教育、保健など行政サービスへのアクセスや、雇用機会、教育機会における格差である。これらを念頭に、歴代政権の開発計画（表総-2）の右コラムを縦に眺めてみよう。「包摂的成長」に関して、現在のフィリピンではどのような文脈が成り立つだろうか。3政権の開発計画のなかで繰り返し使用されている言葉や対象者が「包摂性」から漏れているものだとすれば、その答えは明らかだ。雇用創出と若年層である。

機会の平等が保障されている公正な社会では、多くの人に裨益する質の高い成長を期待できる。雇用の拡大や個人の潜在能力が生かされるからである。しかし現実には、世代を超えて継続・継承されてしまう何らかの格差が存在する。自らの努力で取り払えない不平等や格差が、機会の不平等の原因となる。それを取り除くのに必要なものは何だろうか。

包摂的な成長を実現するための重要な開発政策上の視点は、(1) 貧困層をターゲットとした人材育成、(2) 適切な所得と再分配政策、(3) 格差を生むような歴史的な社会構造の変革、とされる（広田 2016, 25）。条件つき現金給付政策や義務教育の無償化が前政権によってすでに導入されており、これらの政策を継続・拡充することを謳っているドゥテルテ政権は、正しい選択をしているといえるだろう。上記の前提と AmBisyon Natin 2040 のもとでこれら政策が維持されれば、フィリピンは雇用・稼得機会の不平等が中長期的に縮小していく過程を経験できるかもしれない。

他方、社会構造の側面からは、現時点では答えられない問題もある。それは、個人を対象とした政策が効果をもたらすと、社会構造もそれにと

なって変化するだろうかという問いである。第2部でみたように、フィリピン経済や雇用を広く支える産業（食料品業、卸売・小売業）や、ドゥテルテ政権が注力するインフラ関連産業（運輸・倉庫業）は、インフォーマルな事業者・従事者が多いと推定されている。これら産業で就業している人々が教育機会を得てフォーマル部門で雇用されていく道筋が確立されれば、インフォーマル部門は徐々に縮小し、将来には消滅するのだろうか。現時点では明確にはみつけにくいこの問題への解を、2040年のフィリピンが示せるか否かは、興味深い視点のひとつだろう。

5. おわりに

産業であれモノであれ、国外からフィリピンに何かを呼び込みたい場合に必ず使われるのは、「若い国」という言葉だ。人口中央値が20歳代半ばであるこの国では、人口ボーナスは今世紀半ばまで続くと予測されており、現在の好況が持続可能なものであれば、「高齢化」や「消費の停滞」を経験するにはまだ時間的余裕があると考えられる。しかし反面、人口ボーナスは就業と稼得を必要とする若年層が労働市場に入り続けることも意味する。彼らを含む国民が国の発展にともなって自分たちの生活レベルも上昇した／していると実感できる社会の実現を、現ドゥテルテ政権は開発計画のなかで目標として明言している。それは、首都圏外に住むある若者が、2022年に大統領の政権運営を評価する重要なポイントのひとつになるだろう。AmBisyon Natin 2040が発表された2016年からみると、2040年はほぼ「一世代後」に当たる。NEDA、現ドゥテルテ政権とその後3代にわたる将来の大統領が（ビジョンの継承を守るか否かを含め）そこに賭ける夢と“Ambisyon”が実現するか否か、そしてさらに、20世紀後半に東・東南アジア諸国が程度の差こそあれ実現してきた経済発展とその果実の享受を「最後の龍」として掴むことができるのか、興味深い視点である。

最後に、AmBisyon Natin 2040 策定のために実施されたインタビューの概要とスローガンの実現に向けた工程をまとめたNEDAのレポートに

掲載された以下の文章（NEDA 2017a, 29）で、この総論を締めくくる。ここに表現された社会が「籠」がめざす天空だとすれば、そこはまだはるかに高く、飛び立つ足元が強固なのか、あるいは砂地なのか、フィリピン自身がまず十全に理解しなければならないと考えられるからだ。

すべての“カルロス”たちが、どれほど貧しくとも、望めば教育を受けられ、懐が温まる仕事につけ、豊かな人々が掴めるのと同等のチャンスに満ちた人生を送れなければならない。すべての国民が自分の夢を実際に追いかけられる国が、長期にわたって持続的な成長を実現できるのだ。

〔参考文献〕

（各URLの最終アクセス日：2018年10月28日）

〈日本語文献〉

広田幸紀 2016. 『『質の高い成長』と包摂性』開発協力文献レビュー (8)9月, JICA Research Institute (https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/litreview/175nbg0000080pr-att/JICA-RI_Literature_Review_No.8.pdf).

〈外国語文献〉

NEDA (National Economic and Development Authority) 2016. “AmBisyon Natin 2040: A Long-Term Vision for the Philippines,” Pasig City: NEDA (<http://2040.neda.gov.ph/wp-content/uploads/2016/04/A-Long-Term-Vision-for-the-Philippines.pdf>).

—— 2017a. *Vision 2040: The Filipino, Public Consultations: Discussions with the Filipino Youth*, Pasig City: NEDA (<http://www.neda.gov.ph/2017/11/02/vision2040>).

—— 2017b. *Philippine Development Plan 2017-2022*, Pasig City: NEDA