



海外活動委員会編

フィリピンの経済と開発計画

浅野 幸穂*

はじめに 一国土と国民一

フィリピン共和国は、太平洋上の大小七千余の島々から成るが、現実には人が居住している島の数は限られ、さらに主要な島としては十数個にすぎない。総面積 30 万平方キロであるから、わが国よりやや小さい。そこに 1967 年現在で約 3470 万の（推計）の国民が住んでいる。つまりわが国よりやや小さい程度の国土にわが国の約 1/3 の人口が住んでいるのだから、ちょっと考えると国土に余裕があるかのようであり、現にわが国のような土地利用に比ぶべくないが、地勢上山地が多いという自然条件だけでなく、農村に人口があふれ（農業人口は 6 割）、経営の零細、生産力の低さから生活水準は低い。加えて年平均 3.4~3.5% という世界有数の高い人口増加率が経済成長に大きな圧力となっている。

フィリピンは大きな地方区分としては、北にある最大の島ルソンと南方の第二の大きな島ミンダナオ、その中間に横たわるサマール、レイテ、ボホール、セブ、ネグロス、パナイなどの島々から成るビサヤの三地方から成る。人口構成は大まかにいってルソン 50、ビサヤ 30、ミンダナオ 20 といった割合である。広さからいって、ほとんどルソンに匹敵するミンダナオの人口の低さが目立ち、現にこれまで人口稠密なビサヤから未開発地ミンダナオへの移住・植民が、この国の最大の人口の流れを成し、戦前から政府の重点的な入植政策の対象となってきたが、その余力は急速に失われている。

今日のフィリピン人は普通、開化マレー人を祖先とするマレー人で、大多数のキリスト教マレー人諸種族と少数の非キリスト教マレー人（南部の回教徒および北部山岳部半文明異教徒）とから成る。マレー人以外としてはごく少数のネグリート族が内陸部に住む。諸種族に対応していくつかの地方語（有力なのは 9）がある。このうち、タガログ語が、スペイン・アメリカ統治を通じて政治経済の中心となったマニラを中心とするタガログ族の言語として発達し、国語の基礎とされている。しかし人

* アジア経済研究所動向分析部

口的にそれと匹敵するような地方語が他にいくつかあり、政府の国語政策の不明確さと相まって、タガログ語の地位を公用語の一つ（ほかに英語、スペイン語）程度のもとし、現実に共通語として機能しているのはむしろ英語である。教育程度が低く英語やタガログ語の使えない一般民衆レベルでは、出身地を異にする場合、コミュニケーションがむずかしいわけである。

このほか島の多い国のなりたちは、比較的航空路、内海航路が発達しているとはいえ、ごく普通の人々の間では海をへだてた他地方との往来をきわめて限られたものとしている。これらの事情が民衆の日常生活上、中央政府への集中を弱いものにしてている。フィリピン人の間の地方主義の意識はきわめて強く、政治上にもおよんでいる。選挙、政府人事など政治面で、出身地方の考慮は重要な要因となる。

こうした遠心的傾向の中にあって、フィリピン人を結びつける共通な絆の一つはキリスト教である。スペイン支配下での改宗の結果、ローマ・カトリックは人口の 84% におよぶ。その他プロテスタント、キリスト教の土着化宗派などで 10% 近くとなる。最大の非キリスト教徒は南方の回教徒（モロ族）であり 5% 程度である。回教徒の住むミンダナオ南岸からスル群島へかけては歴史的にボルネオ北部やインドネシアとの間で経済圏を構成し、日常生活物資（食料、衣料）を交易している。種族、宗教、生活様式、文化など、キリスト教フィリピン人とは一見して別世界の人たちであり、フィリピン国民としての意識は希薄である。フィリピンにとって最大の少数民族問題を成しているのである。

そうはいってもフィリピンの国家的統一の問題は他のアジア諸国の悩みにくらべれば、まだはるかに楽である。それは同じマレー人種の隣国インドネシア、マレーシアとくらべれば明らかである。華僑勢力の比重が比較的小さく、それを政策的に封じこめることに成功したという点もあるが、基本的にはアメリカの植民地支配下で今世紀初頭から同国と自由貿易関係に入り、商品経済が大いに発展して単一の国内市場ができあがり、地方的閉鎖性をくずしていったからであろう。これについてはつぎに

説明したい。

植民地支配の影響

アジアのどの国でも国民経済が形成されナショナリズムが発展するのは、外国植民地勢力の支配下におかれた結果その衝撃に対応して出てくるのである。フィリピンもその例外でないどころか、好例といえる。

16世紀のスペイン人の来島＝植民地化までのフィリピンは統一的国家組織をもたず、酋長－自由民－農奴－奴隷という古い社会構成をもつ部族が各地に存在するだけであった。したがって、スペイン人による征服も現地の大きな抵抗に合わないですんだ。スペイン支配下で絶えず起こった反抗も地方的散発的なものにすぎなかった。19世紀末に至って独立をめざす運動が組織され、一時はアジアで最初の共和国宣言（1898）に至るのは、スペイン支配末期にマニラなど諸港の開港やスエズ運河開通などに促進されてやっと産業の発展が緒につき、砂糖、タバコ、マニラ麻などの栽培・加工が始まった結果、社会に変化が生じたからである。地主や商人が土地を集め蓄財して資本家と知識人の階層を生み出し、その人たちは自分達が発展する条件として自由と独立を求めた。

この傾向は19世紀末アメリカの支配に移るに至って決定的となった。1909年の米国関税法によって、米比両国は相互に自由貿易の関係に入った。アメリカという大市場が確保されたため、砂糖、マニラ麻、ココナツ製品など農産物の栽培・加工は飛躍的に進み、製糖業などで見られるように近代的な技術も導入された。鉱産資源の開発も進んだ。商業も急速に発展した。これらに対しアメリカの投資が行なわれたが、フィリピン人の中からも地主、商人の蓄財が投資された。こうした事情で、すでに戦前においてフィリピンの商品経済の発展は著しかった。そのためアメリカからの早くからの自治賦与方針と相まって、国内市場が形成され、ナショナリズムの基盤が生み出されたのである。

ただしアメリカとの自由貿易のため、アメリカから工業製品が自由に流入してきて国内の工業の発展は妨げられた。こうして米比自由貿易の結果、極度にアメリカ市場に依存する貿易構造（1938年で輸出の77%、輸入の68%）と、輸出農産物、鉱産物に専門化した産業構造が生じたのである。これは国民経済としては、非常に奇型の発展であり、独立後もこの事情が尾をひいたのである。

もう一つこの急速な商品経済の発展によって社会の変化も急激に行なわれた。製糖業の盛んな地方を中心に、農民が土地を失ない、小作人になる傾向が強まり、スペイン時代からの地主は一段と大きくなっていった。農村

は不穏となり、小作争議、農民運動、社会主義運動がさかんになった。このことも大戦を経て戦後に引きつけられたのである。

アメリカ依存の経済＝構造という事情は、戦後の独立—経済復興、自立化開始の時点でフィリピンの方針を左右した。戦後の米比通商関係をとりきめたベル通商法（1946）で、フィリピン側は独立後も8年間は自由貿易を継続し、その後、毎年割合を高めて20年後にやっと一般関税並みにするという関税特惠を得た代りに、米国民、会社がフィリピン国内でフィリピン人同様の資格で経済活動に従事する特権をみとめた。そのためとくに、天然資源の開発・利用、公益事業営業に外国人参加を禁じた憲法条項の改正までしたのである。独立時点で戦前のような米国市場依存、輸出農産物中心型経済を再び招来するような決定をしたのは米国から独立を許され、ことに巨額の復興資金を貰うための条件であったとはいえ、国内でも砂糖業者をはじめそれを利益とする輸出農業者が政治・経済上絶対的な発言力をもっていただけである。

ベル通商法は1955年に改訂されてラウレル・ラングレー通商協定（L・L協定）となり現在の米比関係を規定している。これによって20年間の関税逡増方式はフィリピン側により有利に改訂されたとはいえ、他方アメリカ側の欲する内国民待遇の条項はより明確になった。比側が関税特惠を要求し、米側が内国民待遇を要求し、その間で妥協するという関係は、基本的に変わっていない。したがって、米国市場に対する依存も1968年で輸出45%とひところよりは相対的には大きく低下しているがなお高く、ことに砂糖の場合100%米国向けである。砂糖業者の政治・経済力を考えると重要な点である。輸出品は農林・鉱産物の占める割合も今なお圧倒的で工業製出上わずか8%（1965年）にすぎない。

アメリカの対比投資は1967年末で6億3000万ドル、それに長期借金が2億ドルあまりある。しかし新規投資は比較的少なく、収益再投資が多い。また関税が米国の対比輸出により重くかかること、後にのべるような戦後のフィリピンの輸入統制、為替管理政策などの事情で、商品輸出からフィリピン国内で加工する方向に向かったため、工業分野への投資の割合が急激に大きくなった。そのため戦後成長してきたフィリピン国内の工業資本との競合、摩擦が大きくなり、フィリピンの経済ナショナリズム高揚を助けているわけである。

L・L協定は1974年の失効を前に、すでに改定の予備交渉は終っており、大統領選挙の終わった現在、間もなく本交渉が開始されるだろう。比側は国内でやかましくなってきた基地協定改訂要求とからめて有利な解決をはかっていくであろうが、関税特惠を10年程度延長した

いという声が砂糖業者を中心に強いため、米側の天然資源開発、公益事業以外の分野での内国民待遇存続、既得権尊重の要求をひきかえとして、ある程度のまざるをえないだろう。

工業化とその問題点

先にのべたように戦後のフィリピン経済は米比通商協定によって米国市場への依存をつづけ、産業の構造を輸出農業中心型に復帰することになったわけである。しかし何とんでも通商協定では漸次的ではあれ、自由貿易から一般の貿易関係に移行する方向にあり、米国特惠市場にしろ米国業界の要求で、砂糖、鋼索、タバコなどの輸出品に割当制が課され、量的拡大は制約されている。関税率が高まってきた現在では特惠享受の程度は少なくなり、キューバ革命以来、割当ての面で優遇を受けている砂糖の問題にほとんど集中してきた形である。輸出市場として米国の地位はかなり低まり、日本・西欧などが重要になってきた。ことに賠償協定成立後の日本の貿易市場としての地位は急速に高まり、米国の地位をおびやかすに至った。

一方独立後かなり重点的な工業化施策がとられた。新規必要産業法による減・免税、優先的外貨割当て、有利な信用供与などの奨励措置がとられた。加えるに 1949 年外貨流出、国際収支悪化をきっかけに輸入統制、ついで為替管理の措置がとられ、高い関税とともに絶好の国内産業保護の環境が作り出された。ペソ高にすえ置かれた為替レートは後でのべるように資本財を輸入して国内向けの製品を作るフィリピンの工業には有利に、反面輸出農業には不利にはたらいた。一方、戦後外国人の経済上の地位を制限するいわゆるフィリピン化が進められて（米国人に特権があるために主として華僑に向けられることになる）フィリピン人の経済活動を保護した。

これらの結果、さきの輸入・為替統制のとられていた 50 年代を通じてフィリピンの工業化が急速に進んだ。国民所得や労働人口の構成の点で、農業から工業への移動がはっきりみとめられる。それまで輸入にたよっていた工業製品は急速に自給されるようになった（いわゆる輸入代替）。たとえば 60 年代のはじめに、繊維品、タバコ製品、履物、セメント、亜鉛鉄板、タイヤなどは完全に、またはほぼ自給を達成したし、小麦粉、紙製品、医療品、肥料、石油製品、電気製品などもかなり自給できるに至った。ただしこの中でタイヤ、石油製品などは外国系企業によるものであり、また自給といっても半成品を輸入して三次加工をしたり、組立て・包装したりする程度のものも多い。後でのべるように、これはフィリピン工業化の大きな問題点となる。

がとにかくこうして進展した工業化はアジアの中でもエカフェの統計で 1962 年の総生産に占める製造業の割合は 18% と、台湾につきインド、タイ、シンガポールを上まわるほどの数字を示すのである。もちろん食品工業の比重が依然として高いなど工業の中味の問題は残るが、いわゆる経済成長率（国民総生産の伸び）も 50 年代前半には平均 8.1% を示した。

ただ問題は経済成長率も 60 年前後に鈍化の傾向を見せてきたことである。さきの国民所得や労働人口の構成でも、農一工間の移動は、ばったり止まってしまっている。

その原因の一つは工業化自体の中味の問題で、発展途上国に通有のことはあるが、工業化といってもさしあたっては機械設備はもちろん原材料をほとんど輸入して今まで輸入されていた工業製品の代替をする。はなはだしきは、半成品にほんのわずかの加工を加えるだけであったり、輸入材料を詰めたり、包装したり、組み立てたりするだけだったりする。フィリピンでも 50 年代の手厚い保護により高い利潤が保証されたため、このような工場が続出した。その結果、輸入需要が急速に増大する。ところでこのようにして生産されはじめた工業製品は当然輸出力をもたない内需向けであり、外貨を稼ぐ輸出はやはり全面的に伝統的な農林産物に頼らざるをえない。しかしこの種の輸出は急速な伸びは期待できず、国際市況の影響も受ける。フィリピンの場合例の為替レートの問題もあり、貿易収支が年々悪化するにいたった。そこで 50 年代末には統制解除の方向に進みはじめ 62 年にはそれが行なわれて実質上のレート切下げになり、63 年には輸出が伸びて珍しい貿易収支の黒字が実現した。しかしその効果は全く一時的で、67 年は 2.5 億ドル、68 年は 3 億ドルと大幅な赤字をつづけているのは全くこの事情からくる慢性的赤字構造といわざるをえない。先の統制解除、切下げにより工業部門は、資本財輸入の際の有利さが失われ、また金融引締めで追打ちをかけられた結果、1965 年に不況におちいった。

成長鈍化ということにより根本的なことは国内市場のせまさということである。そのため工業化が少し進むとすぐ自給達成ということになり、輸出力もないまま、成長が止まってしまうのである。人口の 60% を占める農村では伝統的な地主・小作関係が根をはり、零細な経営とおくれた技術、過酷な小作料によって貧困状態がつづいている。急速に増大する人口は吸収するに十分な工業の発展がないので溜まって数百万の失業、半失業者を生み出している。当然富の分配も不均衡で、家族の収入が年間 20 万円弱の層が 60% 以上で国民所得の 24% を占めるだけなのに、100 万円以上の所得層は全人口のわずか 2.6% で総所得の 21% を占めているのである。こ

れを都市対農村の関係でみても広大な農村はマニラ市のわずかに1/4の平均所得にとどまっている。

フィリピンの経済開発の推進は当然このような問題に解決を与えるものでなければならない。

開発計画

植民地的な経済の構造を脱け出して工業化を推し進め自立的な国民経済を建設するために、国家的な経済の目標をかかげ人的・物的資源をそれに集中するという経済開発計画の試みは、フィリピンの場合、独立準備のはじまった1930年代からなされてきた。独立後も今日まで少なくとも14の計画がつぎつぎと立案された。しかし計画の数の多さ自体、実現されなかったことを物語っている。米国あるいは世銀の借款を引き出すための対外的文書であるか、計画のほとんどが立案者の名を冠して呼ばれることに示されるように政策担当者の政策メモ的存在であるか、いずれも机上計画にとどまった。それらがすべて政府自体の全面的承認がえられず、周知普及されず、たかだか断片的に不十分にしか実施されず、経済成長に実質的な影響をもたなかったことは、計画立案作業を担当する国家経済審議庁自体の認めるところである。端的にフィリピンの経済成長は開発計画不在のまま行なわれた。

60年代に入り工業化の進展と比較的順調な経済成長が壁に直面した時点で開発計画がより真剣にとりあげられるに至った。マカパガル前政権(1962~65)は、その「社会経済開発総合5ヵ年計画」をはじめて議会に提出した。同政権は、統制解除という新しい経済環境下で外資導入をすすめる、この計画を実施することで6%の平均成長率を確保しようとした。結果は議会の協力がえられず、政府施策の指針として部分的実現をはかったのみに終わった。統制解除に伴う調整の施策に失敗したこともあり、5%弱の成長にとどまった。

前節で指摘したようなフィリピン経済の基本問題に対する対処をより明確に打ち出したのは現マルコス政権の「1967~70 経済4ヵ年計画」である。マルコス政権は計画案としては議会に提出せず、行政と民間指導の指針にとどまったが、その重点施策への集中内外の財源措置などによって、これまでに「実行される計画」となった。

しばしば「R & R (米と道路)」政策と称せられるように、その重点は、米の自給を中心とした農業開発と道路・かんがい施設建設を中心とする公共事業に向けられる。これはつまり、農業部門が工業部門の基盤として立

ちおかれており、原料供給、製品市場としてせますぎる事情を認識したものである。農地改革、生産方法改善、かんがい施設の拡充によって農業生産力を高め、一方、道路など社会的間接資本の拡充によって、農・工業間の産物交流を促し自給農業を商品経済に引き入れ、両者相まって国内市場を拡げるという戦略である。これまでの諸計画同様政府投資の割合は低く、総投資額203億ペソのうち34億ペソ(17%)を占めるにすぎないが、その70%はこの方面に向けられる。政府は直接には工業投資に関係せず、地方税と関税上の奨励、株式参加、融資、外国借款保証など資金供与の形で民間部門の生産拡大、望ましい新部門での新設を援助するとしている。その際さきのフィリピン工業化の問題点に留意して最優先プロジェクトには、①農業と公共事業計画を支持するもの、②加工度向上に必要な生産財、③輸出品の加工度向上、④雇用機会の造出を基準として、総じて原材料または中間財生産部門から選んだ。具体的には、木材加工、紙パルプ、工業塩、ソーダ灰、化学肥料、ポリエチレン、抗生物質、セメント、耐火レンガ、コークス、ラテライト精錬、銅精錬、鉄合金、農業機械、造船の15プロジェクトである。なおこれにつづく22追加工業プロジェクトにも、67年定制の投資奨励法にもとづく優先投資分野指定にも、この原則がたづねられている。

これらの上に立って計画は、期間中の年間成長率を、農業4%、鉄工業8.4%など国民所得で5.7%、国民総生産では6.2%の目標を立てている。

さてその実績であるが、米の生産は68年に至って画期的な自給に成功したとされ、事実若干の輸出さえした。これには多収量品種IR-8の開発、普及もあずかっている。公共事業の面でも68年末の中間発表では道路、かんがい、校舎、港湾などの建設でかなり高い達成率を示した。これらをもとに経済成長率は、66、67年各6%、68年は6.3%を示した。これらの実績が、今次選挙においてマルコス再選はじめ、与党の大勝の推進力の一つであったことはいうまでもない。

問題の一つはこの公共事業計画実施によって財政赤字と国際収支悪化を招いていることである。さらに深い問題としてはこれらの実績にもかかわらず、中部ルソンの農村不安、フク団の再発などにみられる社会問題はむしろいっそう進展したことで、さきの米自給の成果にしり、てっとり早い技術面から行なわれてより深刻な社会制度の面変化が伴っていないうらみがある。再選されたマルコス大統領を待つ大問題といってよいであろう。

本文は1969.10.3、海外活動委員会における講演を著者が抄録したものである。