

# 東京三菱レビュー

 東京三菱銀行

## アロヨ大統領の続投と今後のフィリピン経済の課題

### はじめに

5 月 10 日にフィリピンで行われた大統領選挙の結果、現職のアロヨ大統領が再選を果たした。アロヨ大統領は、2001 年 1 月にエストラダ前大統領の失脚に伴い副大統領から昇格するかたちで政権の座に就いたが、今回新たに 6 年の任期を得、10 年近い長期政権が実現することになった。二期目の政権下では、財政赤字、高失業率、貧困など、これまで十分な成果を挙げられなかった問題をどう解決していくか実行力が問われる。

以下では、これまでのアロヨ政権の実績を踏まえた上で、今後取り組むべき課題についてまとめてみたい。

### 1. これまでの実績～相次ぐ法案成立と安定成長

アロヨ大統領は、2001 年 1 月の大統領就任以来、貧困と汚職の撲滅を最大の政策課題とし、前提となる財源確保のための財政改革や、投資誘致による雇用創出のためのインフラ整備や治安回復などの投資環境改善に取り組んできた。

政権発足後直ちに、それまで中断されていた法案の審議を再開し、2001 年 6 月に 7 年越しの懸案であった「電力産業改革法」、同年 9 月には OECD の金融作業部会（FATF）から改正を求められていた「資金洗浄（マネーロンダリング）防止法」を成立させたほか、2003 年には不良債権処理を促す「特別資産会社（SPV）法」および「在外投票法」など、議会の反発により大幅に遅れはしたものの、懸案の重要法案を相次いで成立させた。

こうしたなかフィリピン経済は、2002 年以降、世界経済の回復という追い風もあって、個人消費を牽引役とした景気回復傾向の持続とインフレ率の低下を実現した。しかし、財政改革の進捗が非常に緩やかな一方で拡大を続ける対外債務、10%を超える高失業率や海外労働者送金に支えられた個人消費の拡大など、依然、脆弱な経済構造であることに変わりはない。

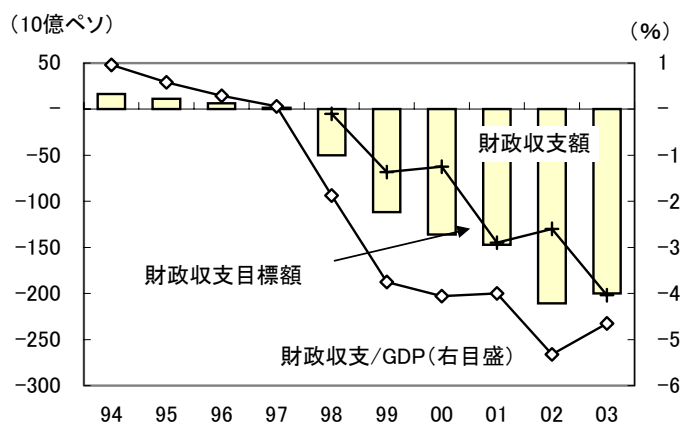
## 2. 取り組むべき課題

### (1) 強化が求められる財政改革

フィリピンの財政収支は、富裕層の脱税や徴税機関の腐敗などに起因する徴税率の低さに加え、年々膨らむ債務利払費などを主因に、90年代後半以降、赤字額が拡大の一途を辿っている。このためアロヨ政権は、2006年度の財政収支均衡を目指し財政改革に取り組んできた。具体的には、付加価値税導入などの税制改革や徴税システムのコンピューター化、自営業者に対する徴税捕捉強化、内国歳入局改革による徴税管理能力強化等により歳入増を図る一方、政府機関の人件費削減などで歳出抑制を行ってきた。2002年度は内国歳入局の腐敗を背景にした徴税不振などから財政赤字が2,107億ペソ（GDP比5.2%）と当初目標の1,300億ペソ（同3.3%）を大幅に超過したが、2003年度は改革の効果が次第に表れ、財政赤字額が1,999億ペソ（GDP比4.6%）と目標2,020億ペソの範囲内にとどまった（第1図）。実際、エストラダ前政権（1998～2000年）とアロヨ政権（2001～2003年）の月間税収の推移を見ると、後者が前者を上回っており、さらに2004年以降も改善傾向が続いている（第2図）。

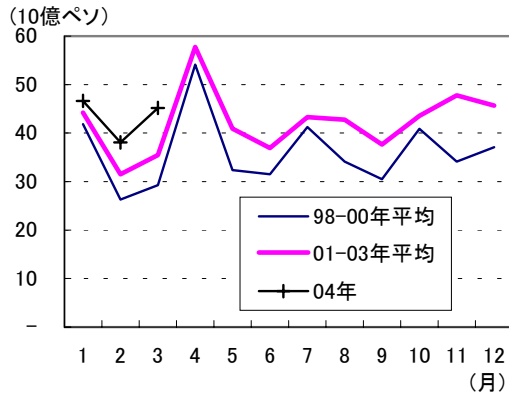
ただし、歳入のGDPに対する比率が14.6%（2003年時点）と他のアジア諸国に比べて低く、かつ近年低下傾向を辿っていることなどから、経済規模拡大に見合う歳入確保のため財政改革の強化が必要である（第3図）。内国歳入局は、電子申告・支払いシステムの対象範囲を拡大するほか、企業の事務所に調査人員を派遣するなどして徴税強化に取り組む方針を示している。

第1図：財政収支の推移



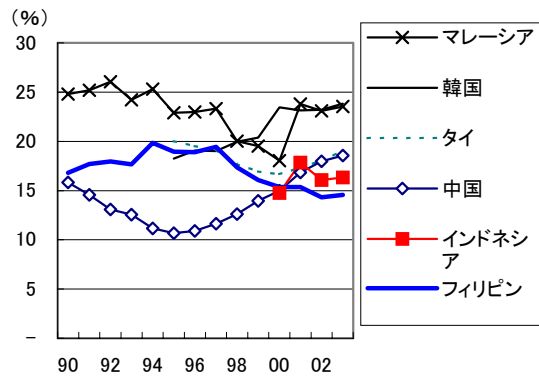
(出所) フィリピン財務省

第2図：月間税収の推移



(資料) フィリピン財務省

第3図：歳入/GDP



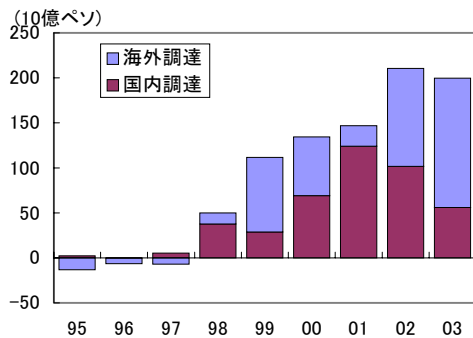
(資料) CEIC Data

## (2) 拡大する対外債務削減

政府は、財政赤字をファイナンスするための資金を主に国際金融市場からの調達に依存してきたため、対外債務の拡大が続いている。2000年以降は、治安の悪化および政局混乱を主因としたペソ安進行や信用リスクの高まりに伴って海外調達コストが上昇したため、一時、国内での資金調達にシフトせざるを得なかった。しかし、アロヨ政権発足後、政治の安定に伴う信用リスクの低下などを受けて、再び海外での資金調達を活性化させている(第4図)。

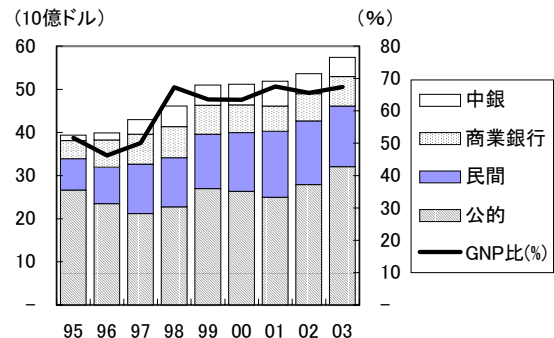
この結果、2003年末時点の対外債務残高は名目GNPの約70%に相当する574億ドルに達している(第5図)。外貨準備高が財・サービス輸入の4ヵ月分相当を確保していることなどから(第6図)、短期的に危機的状況に陥る可能性は低いものの、利払費が歳出の約3割を占め、財政支出硬直化の主因となっており(第7図)、債務削減が求められる。

第4図：財政赤字ファイナンス



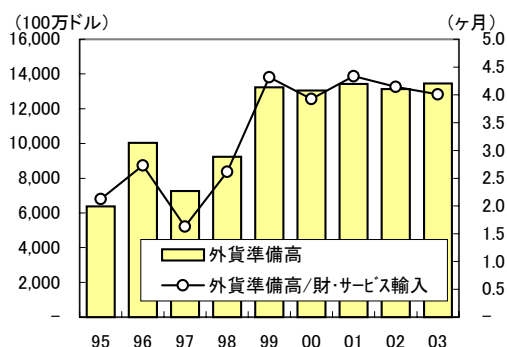
(資料) フィリピン財務省

第5図：債務者別対外債務残高



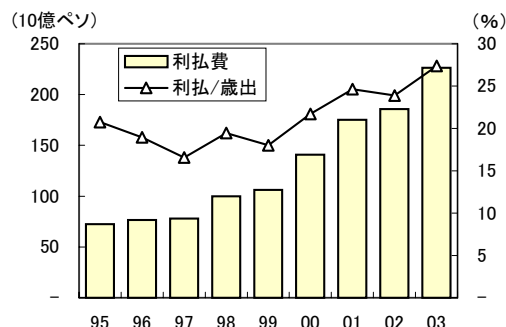
(資料) フィリピン財務省

第6図：外貨準備高



(資料) フィリピン中央銀行等

第7図：債権債務返済負担



(資料) フィリピン財務省

### (3) 国営企業改革～焦点となる電力改革

フィリピンでは、1986年のアキノ政権発足以降、財政基盤強化、民営部門効率化などを目的に、国有企業の民営化を推進してきた。特に、電力不足に起因する停電やアジアでは日本に次ぐ電力料金の高さが、直接投資流入を阻害する要因の一つとの認識から、ラモス政権時代（1992年6月～1998年6月）以降、電力部門の改革が重要政策課題とされ、電力産業への競争原理導入による電力不足の解消と電力料金引き下げに向けた取り組みがなされてきた（注）。しかし、財閥など国内産業界の根強い抵抗や経済や産業界に対する投資家の不信感などから民営化の進展は遅れている。

アロヨ政権発足後、2001年6月に「電力産業改革法」が成立し、翌年2月には同法施行例が公布された。電力産業改革の要となる国家電力公社（National Power Corporation: NPC）の民営化と電力産業の事業再構築を内容とするもので、これにより多額の債務を抱えるNPCの電力事業は、事業分野ごとに分割・民営化されることになった。2002年には、NPCの資産のうち、発電資産および負債の全額が電力資産・負債管理公社（PSALM）に、送電資産が送電公社（Transco）にそれぞれ移管され、発電資産やTransco事業権の売却手続きが開始された。また2004年には、Transcoが手掛ける電力卸売りスポット市場（WESM）開設に向けた入札が行われた。しかし、歪んだ電力料金体系や送・配電に関わるインフラ面での不安などから、これまでの発電施設やTransco事業権の入札は不調に終わっている。

このように民営化手続きが遅れるなか、政府が、今年3月にNPCが発行したペソ建て債券約126億ペソに対して無条件保証を供与したほか、NPCが抱える負債約5,000億ペソ（約90億ドル）を肩代わりせざるを得ない状況にあることなどから、財政負担の増大が懸念されている。

（注）伝統的にフィリピンでは、電力事業のうち発電および送電は国家電力公社（NPC）が、配電は民間企業や地方自治体が出資する配電会社がそれぞれ担ってきた。しかし、90年代初めに電力不足が深刻化したことを受け、ラモス政権が1993年に電力危機法を制定し、発電部門への民間投資促進のための規制緩和を行った。さらにNPCが民間発電会社から買い上げる料金を高めに設定した結果、民間企業による独立発

電事業体（IPP）の設立が相次ぎ、電力不足の問題は1994年までにはほぼ解消された。一方、NPCのIPPからの調達コストの一部は、配電会社、さらにはユーザーへと転嫁がなされたため、電気料金の高騰につながった。もっとも、NPCの調達と販売の価格差は、一部転嫁では賄えず、多額の債務となった。

#### (4) 国内雇用の拡大

経済は底堅い成長が続いているが、雇用・所得環境は、実質所得の減少や失業率の高止まりなどにみられる通り、良好とはいえない（第8図）。

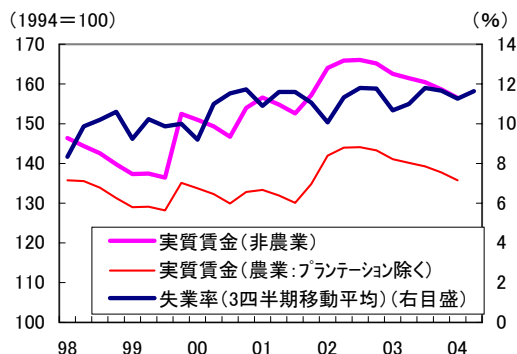
産業別の就業人口構成をみると、農林水産業、工業、サービス業がそれぞれ35%、15%、50%と、農業の割合は90年時点の45%からは低下しているものの、依然、サービス業に次ぐ就業部門となっている。各セクターのGDP構成比率（農林水産業15%、工業32%、サービス業54%）からみて、農業部門に過剰な雇用が存在し農業から工業など他の部門への労働力シフトが十分に進展していないことが窺える。

この背景には、70年代後半以降のフィリピンの産業政策が影響している。70年代後半以降、他のアジア諸国が輸出指向工業化政策に転換し、積極的な外資導入により高度成長を実現した。これに対しフィリピンでは、同様の政策転換が目指されたものの国内産業保護的な政策が維持されたため、対アジア直接投資ブームの波に乗り遅れ（第9図）、工業部門の輸出競争力を高めることができなかった。工業部門の中でもエレクトロニクス産業は、輸出の6～7割を占め、直接投資受入でも中心となる分野だが、近年は、労働集約的な部分は中国やベトナムなどとの競争激化で投資は伸び悩んでいる。このため産業政策上は、産業高度化に加え、公用語である英語を生かしたコールセンター業務などサービス産業強化の方向に向かっており、大幅な雇用創出は難しい状況となっている。

こうした産業政策上の失敗は、経済規模にも表れている。フィリピンは、70年代はじめ頃までは1人当たりGDPが韓国やタイを上回り、アジアの中ではもっとも工業化が進んだ国のひとつだった。しかし、70年代後半以降、他のアジア諸国が輸出指向工業化に伴う高成長により1人当たりGDPが30年間で10倍以上に拡大したのに対し、フィリピンの1人当たりGDPは同期間で5倍程度の拡大にとどまった（第10図）。

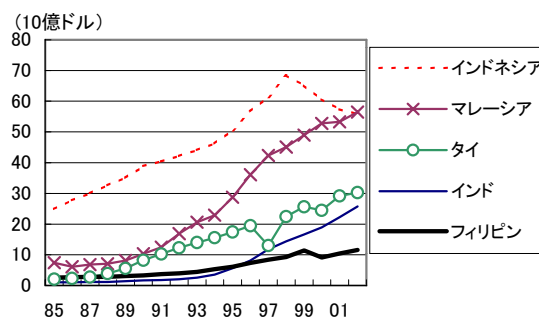
なお、フィリピンに特徴的な雇用形態として海外出稼ぎ労働者（Overseas Filipino Workers: OFW）がある。OFWは80年代頃から重要な雇用および外貨獲得手段として政策的に支援されてきた。2002年末時点では約90万人と、公式統計上は国内における雇用者数の3%程度に過ぎないが、不法就労者などを含めると実際は約500万人にも上ると言われている。OFWからの送金が76億ドル（2003年）とGDPの約1割に相当する規模となっていることから、消費拡大を左右する重要な要素となっている（第11図）。

第 8 図：実質賃金と失業率



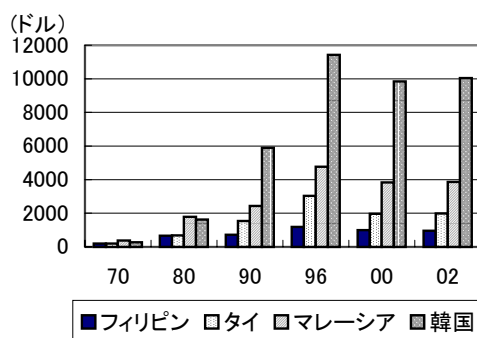
(資料) CEIC Data

第 9 図：直接投資受入累積額



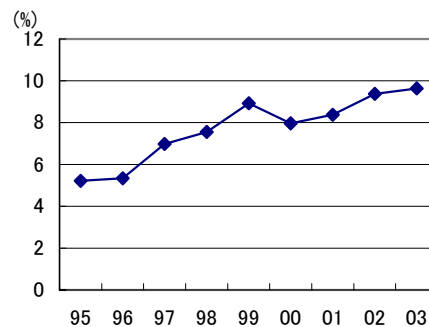
(資料) UNCTAD

第 10 図：1 人当たり GDP



(資料) 各国統計

第 11 図：海外労働者送金 (GDP 比)



(資料) CEIC Data

### 3. 実行力が問われる次期アロヨ政権

アロヨ大統領は、今後 6 年間の政策課題として、引き続き雇用創出と貧困削減に向けて改革に取り組む方針を示している。具体的には、2009 年までの均衡予算達成を目指し財政赤字削減を進めながら、インフラ整備による外資誘致や中小企業育成を通じた毎年 100 万人の雇用創出、教育に関わる施設や制度の充実といった貧困対策などを目標として掲げている。特に財政赤字削減は、これまでと同様、諸政策実施の財源確保という点で最優先に進める必要がある。また、外資導入という点では、インフラ整備ばかりでなく、治安の回復を含めた投資環境改善が不可欠だが、イスラム過激派によるテロ行為や身代金目的の誘拐事件などが後を絶たず、抜本的な治安回復には和平交渉の終結ばかりでなく貧困問題の是正が不可欠となっている。いずれの課題もこれまでの取り組みを踏まえた上で、いかに目に見える成果として実現し、内外の信認回復を図っていくかが問われているといえよう。

(H16.7.2 福地 亜希)

当資料は情報提供のみを目的として作成されたものであり、何らかの行動を勧誘するものではありません。ご利用に関しては、すべてお客様御自身でご判断下さいませ、宜しくお願ひ申し上げます。当資料は信頼できるとされる情報に基づいて作成されていますが、当室はその正確性を保証するものではありません。内容は予告なしに変更することがありますので、予めご了承下さい。また、当資料は著作物であり、著作権法により保護されています。全文または一部を転載する場合は出所を明記してください。