

経済レビュー

フィリピン・アキノ新政権発足

～汚職と貧困の撲滅、二代目大統領に寄せられる期待～

【要旨】

- ◇ 6 月 30 日、フィリピンでアキノ新大統領が誕生した。アキノ新大統領は、83 年に暗殺された同名の父と、清廉なイメージで現在も人気の高いコラソン・アキノ元大統領の長男。昨年 8 月、アキノ元大統領の死去をきっかけに、アロヨ政権の汚職を不満とする層からの支持を得て出馬した。
- ◇ アロヨ前政権は、マルコス元大統領以来の長期政権を維持したことや、安定したマクロ経済運営を行った点で成果を挙げた。また、80 年代の外貨危機でリスケジュールを申請した苦い経験のあるフィリピンだけに、外貨流動性ポジションの改善は、対外的な信認向上に資するものとして評価できる。
- ◇ 一方、①汚職撲滅、②財政改革、③貧困と経済格差問題、④外国直接投資の誘致といった課題は解決に至らず、アキノ新政権が引き継ぐこととなった。蔓延する汚職は財政運営を不透明なものとしており、財政赤字の一因ともなっている。また、外国直接投資の伸び悩みから国内には十分な雇用機会が創出されず、貧困や海外労働者といったフィリピン独特の課題も生み出している。
- ◇ 80 年代、民衆の支持を集めたコラソン・アキノ元大統領を母親に持つアキノ新大統領への国民の期待はひととき大きい。当のアキノ新大統領自身は気さくで謙虚との人物評がある一方、政治的実績には乏しく大統領としての資質は未知数であるが、今後は新政権の船出とともに、力強いリーダーシップの発揮が求められよう。

6月30日、フィリピンでアキノ新大統領の就任式が行われ、アロヨ政権から約10年ぶりの政権交代が実現した。

近年、底堅い成長を続けるフィリピンであるが、国内には蔓延する汚職と、域内でも最大の経済格差という根深い課題を抱えている。アキノ新大統領はこれらの課題を解決し、成長性を高める原動力となるか注目される。

ここではアロヨ前政権の実績を振り返りつつ、アキノ大統領が引き継ぐ課題と今後の展望について整理した。

1. アキノ新政権誕生

(1) 選挙概要

ベニグノ・アキノ大統領は5月10日に行われた大統領選挙で1,521万票、得票率約42%を獲得し当選した(第1表)。アキノ大統領は1960年生まれの50歳、同名の父親は1983年に暗殺された当時の野党指導者で、母親は夫の遺志を引継ぎ政界入りし、クリーンな政治に徹したことで現在でも人気の高い故コラソン・アキノ元大統領である。昨年8月、アキノ元大統領の死去をきっかけに、アロヨ政権下での汚職を不満とする層からの支持が盛り上がり、さらに経済界からの支持も取り付ける形で出馬した。看板政策は「汚職撲滅」で、様々な汚職疑惑の絶えない現アロヨ政権との対決姿勢を前面に押し出していた。

第1表：選挙開票速報

候補者名	政党等	得票数(万票)	得票率
ベニグノ・アキノ上院議員	自由党	1,521	42%
ジョセフ・エストラダ元大統領	フィリピン大衆党 (PMP)	949	26%
マニユエル・ビリヤール上院議員	国民党	557	15%
上位3名以外			16%

(注) 得票率は一部当室試算。

(資料) 各種報道より三菱東京UFJ銀行経済調査室作成

選挙はアキノ上院議員、エストラダ元大統領、実業界出身のビリヤール上院議員の三つ巴の戦いとなり、上位3名が得票率の8割超を占めた。アキノ候補が都市部の上・中流層を支持基盤とする一方、エストラダ候補とビリヤール候補が貧困層を支持基盤とする構図だったが、貧困層を支持基盤とする候補者2人で票を二分したことで、いずれもトップのアキノ氏には遠く及ばなかった。一方、汚職撲滅を訴えたアキノ候補の人気は選挙戦後半、貧困層にも浸透し、支持基盤を磐石なものとした。

アキノ新大統領は、6月30日に行われた大統領の就任演説で、まず両親の功績に触れ、フィリピンの民主化に全身を捧げた両親の任務を引き継ぐことを宣言した。なお、アロヨ前大統領の父もディオスダド・マカパガル第9代大統領(1961~1965年)であり、2代連続で「二代目大統領」の誕生となった。

副大統領戦は、アキノ氏と組んだ自由党総裁のロハス上院議員と、エストラダ前大統領の陣営から出馬したビナイ氏(マニラ首都圏マカティ市市長)の激しい接戦となったが、ビナイ氏(1,465万票)がロハス氏(1,392万票)を僅差で制した。

(2) 新内閣の顔ぶれ

新内閣はアロヨ前大統領と対立した元閣僚や、実業界からの起用が目立つ布陣となった。主要経済閣僚のうち、財政再建の重責を担う財務長官にはセサル・プリシマ元財務長官、貿易産業長官にはグレゴリ・ドミンゴ元投資委員会次官、予算編成の陣頭指揮を執る予算管理長官にはフロレンシオ・アバド元教育長官が任命された。このうちプリシマ財務長官、アバド予算管理長官を含む4閣僚は、アロヨ前大統領の選挙不正疑惑に異議を唱えた末、辞任した元閣僚が返り咲いた格好となった。また初入閣組には、大手水道業者のトップ2名や、有力経済団体の専務理事など民間からの起用が相次いだ。なお、大統領の補佐役の官房長官には、前評判どおり父母の代から親交の深いパキト・オチョア氏（弁護士、およびマニラ首都圏ケソン市行政官）が任命された。

2. アロヨ前政権の成果

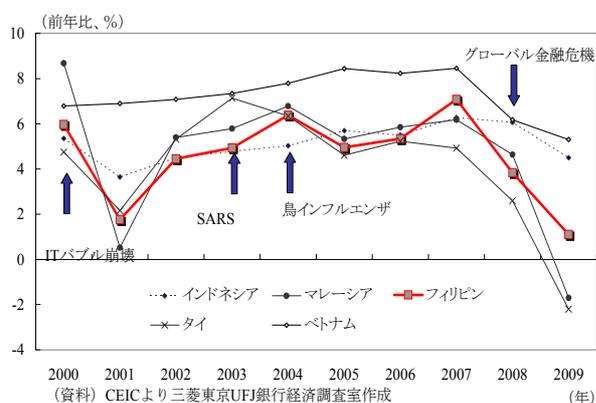
(1) マルコス以来の長期政権と安定したマクロ経済成長

アロヨ大統領の任期は2001年から2010年の約10年間に及んだ。フィリピンの大統領は一期6年で、再選は禁止されているが、2001年、エストラダ元大統領が不正献金疑惑で失脚した際、アロヨ副大統領（当時）が憲法に則り昇格する格好で大統領に就任し、さらに2004年の選挙で再選を果たしたことで、マルコス元大統領（65年～86年）以来の長期政権が実現した。

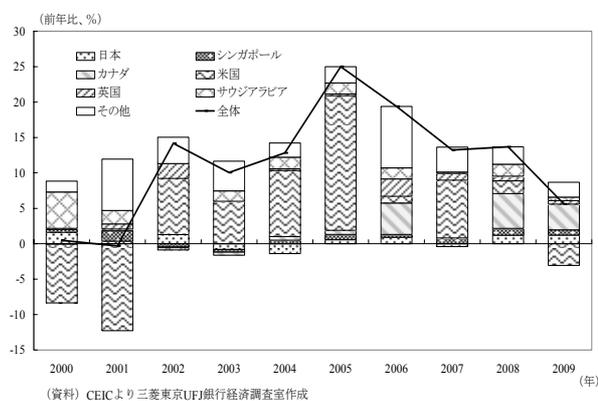
在任期間中の実質GDP成長率は平均4.4%と、ASEAN主要国のなかで、ベトナム（同7.2%）、インドネシア（同5.1%）に次ぐ高水準を達成した（第1図）。単年の成長率でみると必ずしも政府の目標を上回った年ばかりではなかったが、概ね良好な経済環境が持続したと見て良いだろう。

成長のエンジン役はエレクトロニクスを中心とした電子機器類の輸出と、各国に分散した海外労働者送金が牽引する個人消費で（第2図）、特に2009年は、グローバル金融危機に伴い世界的な需要減退で輸出が低迷するなか、底堅い海外労働者送金が個人消費の支えとなり、実質GDP成長率は同1.1%と小幅ながらプラス成長を維持した。

第1図：ASEAN主要国の経済成長率



第2図：海外労働者送金の推移



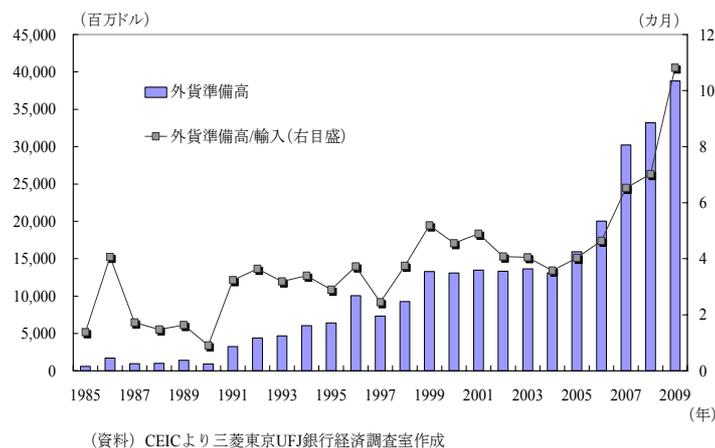
(2) 改善した外貨流動性ポジション

フィリピンの外貨準備高は2004年以降、増加基調を辿っており、2009年末時点で約388億、財・サービス輸入額の10.8カ月分となった(第3図)。近年の外貨準備高の増加は海外労働者送金の増加に加え、中銀の外貨取引や海外からの投資増加、電力部門資産・負債管理公社の起債に対する海外からの応札などがある。

フィリピンは80年代初頭、財政支出拡大政策による対外債務が嵩み、1982年末の債務残高は対GNI比70%超に達した。折りしもポーランドの経済破綻などで海外投資家が国家の対外債務問題に神経を尖らすなか、1983年、アキノ新大統領の父でマルコス大統領の政敵だったニノイ・アキノ元上院議員の暗殺事件が発生、投資家の間でフィリピンの先行き不透明感が急速に高まり、民間銀行が既存の債権を引き揚げる資本逃避が発生した。この結果、フィリピンの外貨準備高は大幅に減少し、日米欧の主要債権銀行に対し90日のリスケジュールを要請する事態に発展した。

80年代の苦い経験を踏まえると、足元の潤沢な外貨流動性ポジションは、国家の対外的な信認の向上に重要な役割を果たしているといえよう。

第3図：外貨準備高の推移



3. アキノ新政権が引き継ぐ課題

一方、前政権下では①汚職撲滅、②財政改革、③貧困と経済格差問題、④外国直接投資の誘致などの課題が残り、アキノ新政権はこれ引き継ぐことになる。

(1) 汚職撲滅～アキノ新政権の最大の課題

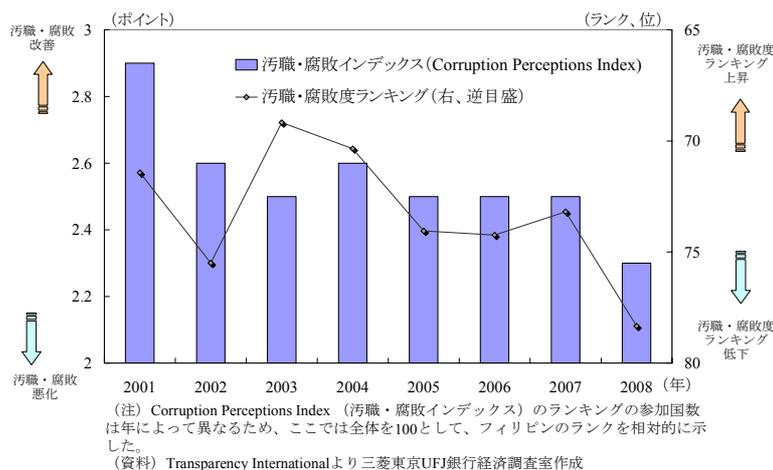
アキノ新政権の最重要命題は、汚職撲滅による清潔な政治の実現にある。フィリピンの汚職は国家の財政運営を不透明にしているほか、徴税率の低下や縁故人事による国民の不満の醸成といった様々な弊害を生み出している。

アロヨ前政権の誕生は、エストラダ元大統領の不正献金疑惑による退陣をきっかけとした経緯もあり、クリーンな政治による国家再生の期待を背負って誕生したが、2004年に再選した際の得票率操作疑惑を始め、一族の収賄疑惑など様々な嫌疑がかかり、在任期間中の支持率はマルコス以来の歴代大統領の中で、最低水準で推移した。さらに汚職体質は組織の末端にまで浸透し、国家の汚職・腐敗を定量的に計る指数で

ある「汚職・腐敗インデックス」は、アロヨ前大統領の在任期間中、一段と悪化した（第4図）。

アキノ新大統領は就任に先立ち、アロヨ前大統領の不正疑惑を訴追する「真実委員会」を設置したが、一方のアロヨ前大統領は、大統領選と同時に行われた下院選で下院議員に当選しており、引き続き一定の影響力を維持することとなっている。今後、両者の政治的対立が予想されるなか、アキノ新大統領は汚職体質から脱却できるかが焦点となる。

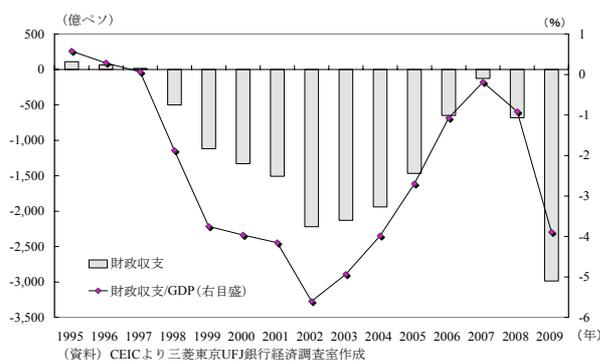
第4図：汚職・腐敗インデックスの推移



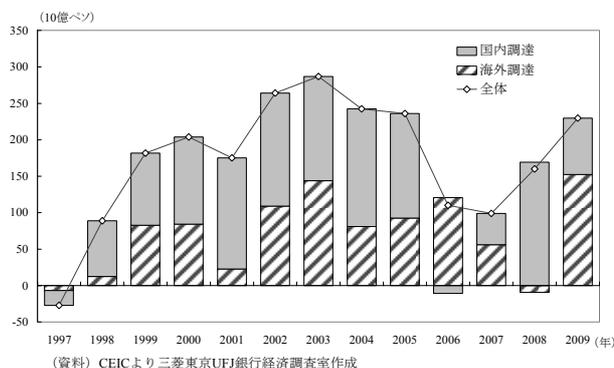
(2) 財政改革～再び拡大に転じた財政赤字と懸念される対外債務の拡大

アキノ新大統領は、ここ数年で急速に悪化した財政の建て直しも急務となる。アロヨ前政権は財政再建を政権最大の課題に掲げ、酒・タバコ増税の導入（2004年）、付加価値税法の改正（2005年）、徴税職員への賞罰法（2005年）などで徴税強化を図ったほか、政府資産を積極的に売却した結果、財政赤字の対名目GDP比は2002年の5.6%から2007年には0.2%まで縮小した。しかし景気減速で歳入の増加ペースが鈍化した一方、グローバル金融危機に伴う財政出動や、度重なる大型台風被害支援で歳出ペースは加速し、2009年の財政赤字の対名目GDP比は3.9%と5年ぶりの高水準となった（第5図）

第5図：財政収支



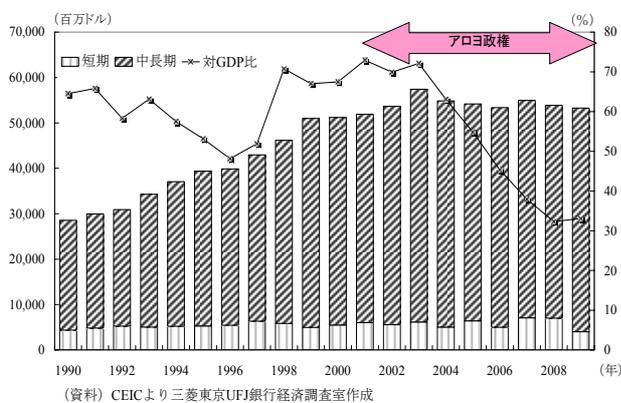
第6図：財政赤字のファイナンス



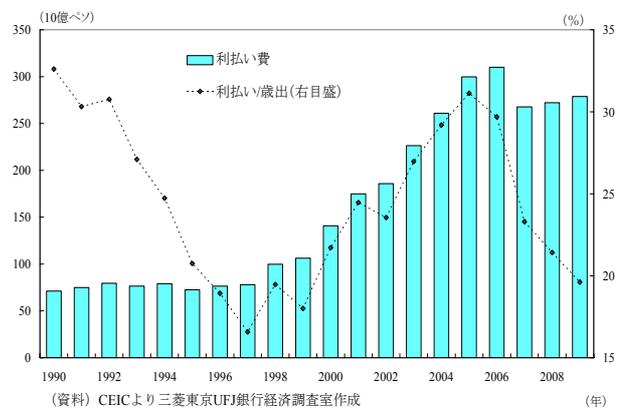
財政赤字の拡大で懸念されるのは対外債務の拡大である。政府は2009年の財政赤字のファイナンスの約6割を海外で調達した（前頁第6図）。同年末の対外債務残高は532.5億ドルと、前年（同538.6億ドル）から横這い圏内にとどまったが（第7図）、対外債務残高が再び拡大すると、かつてのように歳出が利払い費で圧迫される財政支出の硬直化を招きかねない（第8図）。新政権は財政規律の健全性維持に注力することが求められよう。

アキノ新大統領は、2009年度の密輸や脱税、税務職員の汚職などによる徴税漏れは同年度の財政赤字に匹敵する額に上ると試算しており、「適切に徴税できてない状況下での新税や増税は不用」と主張している。公約どおり新税、増税に頼らず、徴税率の向上や歳出の削減で財政赤字を縮小させることが出来るかが注目される。

第7図：対外債務



第8図：対外債務と利払い費



(3) 貧困と経済格差問題～治安上の不安の根源にも

アキノ新大統領は、国民生活に直結する貧困と所得格差とも向き合うことになる。

フィリピンは第2次世界大戦後、米系企業による工業化が進んだことでASEANの中でも早期に発展を遂げた。これは、70年代初頭の一人当たりGDPが200ドル超と、マレーシア（510ドル）には及ばないまでも、タイ（193ドル）、インドネシア（100ドル）など周辺国を上回る水準にあったこともからみてとれる（次頁第9図）。

しかし周辺国が外資導入、輸出指向型産業化を目指すなか、フィリピンは自国産業の保護、輸入代替工業化を志向したため成長は停滞し、80年代にマルコス政権下での政治的混乱に端を発した海外資本の逃避が大きなダメージとなった。さらに90年代に周辺国が次々と外資導入で高度成長を遂げる波にも乗り遅れ、2009年の一人当たりGDPは1,746ドルと、辛うじてベトナム（1,075ドル）を上回ったものの、インドネシア（2,333ドル）、タイ（4,051ドル）、マレーシア（6,763ドル）の後塵を拝する格好となった。

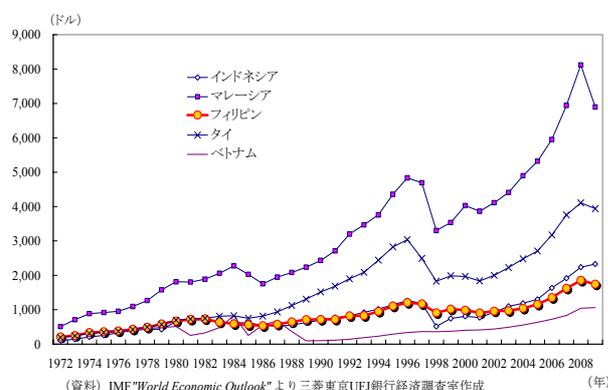
貧困問題をさらに根深くしているのは、経済格差問題である。フィリピン国内の所得階層を5段階に分割すると、最上位の富裕層の所得が全所得に占める割合は50.4%と、周辺国と比較して最も高い（次頁第10図）。所得分配の不平等さを計るジニ係数でも、フィリピンの同指数は44ポイントと、30ポイント台後半が中心の周辺国

を上回っており所得の偏在が窺われる。

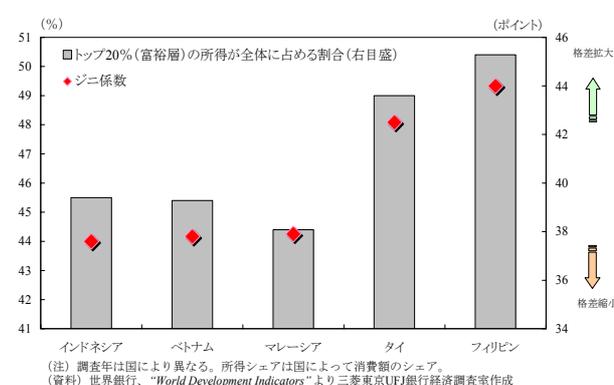
アロヨ政権は中期開発計画（2004～2010年）に貧困層削減を盛り込み、雇用の創出など数値目標を設定したが、失業率は2005年以降、7～8%台で横這いとなり、目立った改善はみられない。貧困層の存在はミンダナオ地域の紛争の元凶になるなど、治安上の不安を生み出している。また、国内の雇用創出力が不十分なため、人口の約1割が「海外労働者」として国外へ流出するというフィリピン特有の経済構造が生じている。

アキノ新大統領は雇用創出を通じて国民の生活水準を向上させ、経済格差を是正することが求められる。この点、母親のコラソン・アキノ元大統領は在任中、所得格差是正を政権の重要課題の一つに掲げたが、自身が大地主の出身だったこともあり財閥や地主といった少数の既得者による経済支配を解消出来なかった。同様に既得権益者に属するアキノ新大統領が母親を上回る成果が出せるか、その手腕が問われよう。

第9図：一人当たりGDP



第10図：ジニ係数と所得格差



(4) 外国直接投資～周辺国からの出遅れが顕著

新政権は前政権が立ち上げた外資導入に向けた本格的な取り組みを引き継ぐこととなる。フィリピン政府は6月23日、2014年までに年間の国内外の直接投資を2009年の流入実績から倍増させることを目指す「フィリピン投資促進戦略 (PIPP)」を発表した。PIPPでは外国直接投資額も2009年実績からの倍増を狙っている。PIPPはこれまで政府内の各組織が個別に行ってきた誘致活動を一元化した点が特徴で、投資委員会 (BPO) やフィリピン経済区庁 (PEZA) など11の投資促進関連組織を横断的に連携し、多面的な投資環境整備を並行して実現することを目指している。アキノ新政権はこのPIPP構想を引き継ぎ、6年間の在任期間中に成果を挙げることが期待されている。

政府が外資誘致への取り組みを強化した背景には、対フィリピン外国直接投資の低迷があろう。近年、タイ、インドネシア、ベトナムなど周辺国への海外企業の投資が増加するなか、対フィリピン投資は伸び悩みが目立っている (次頁第11図)。

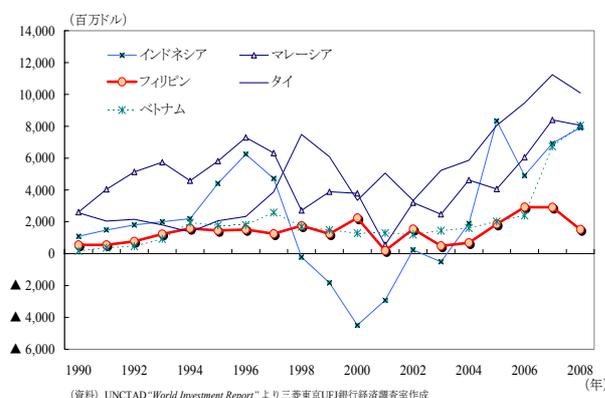
国際協力銀行 (JBIC) の調査で、日系企業が中期的 (今後3年程度) 有望事業展開先国として検討する国のランキングでも、フィリピンは2000年の10位を直近の最高

ランクに、その後はトップ 10 圏外に転落しており、直接投資先としての人気は芳しくない。同調査で、日系企業からみたフィリピンの投資環境面のデメリットは①電力、運輸、通信など基礎インフラの整備の不十分さ、②不安定な政治・社会情勢、③現地政府の不透明な政策運営が上位 3 項目として指摘されている。

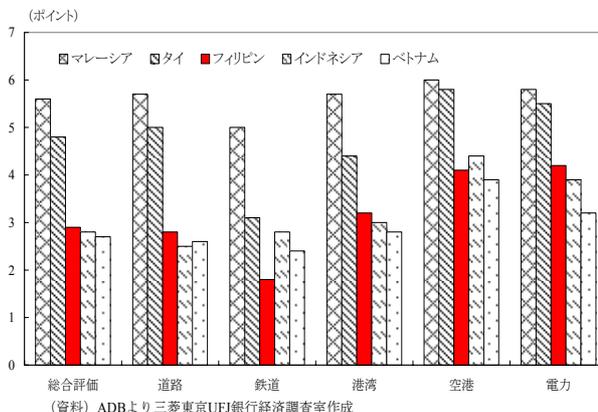
このうち、筆頭課題のインフラ問題について、アジア開発銀行（ADB）発表の各国の基礎インフラ整備状況の指数で比較すると、フィリピンは鉄道、空港の整備が相対的に遅れているのは事実であるが、総合評価ではマレーシア、タイに大きく水を開けられているとはいえ、インドネシア、ベトナムとの比較では僅差ながら優位に立っている（第 12 図）。

また③の「現地政府の不透明な政策運営」は、周辺国でもデメリットの上位 3 項目内に入っており、フィリピンに限らず新興国特有の根拠に乏しい政策運用が背景にあるとみられる。

第 11 図：外国直接投資の推移



第 12 図：基礎インフラ整備状況



ここから窺えるのは、外国企業にとってフィリピンの「不安定な政治・社会情勢」が投資の際の大きな壁となっている点であろう。これは「政治・社会情勢の安定」が進出の際のメリットの筆頭格に挙げられているベトナムが、インフラ整備状況、市場規模（8千7百万人）ともにフィリピン（9千2百万人）を下回っているにも関わらず、近年、外国直接投資が増加していることと対照的である。

一方、同調査で、フィリピンの投資先としての魅力は、①英語が通じる、②廉価で豊富な人材、③法人税や輸出入関税など税制面でのインセンティブが上位に挙げられている。なかでも豊富な英語の使い手の存在は相対的な優位性があるほか、経費削減を望む外資系企業が、近年、BPO産業の受け皿としてフィリピンを選ぶ動きにもつながっている。アジアにおいて英語を公用語とするフィリピンならではの強みを最大限に活かした外資誘致が期待されよう。

4. まとめ

アキノ新政権は、汚職撲滅や財政赤字の削減、さらに貧困や失業問題の解消といった国民生活との関連の深い課題を引き継いでのスタートとなる。

新政権はまず、安定的な経済成長に向けた明確なビジョンの提示が求められよう。

この点、成長の鍵の一つとなるのは外資系企業の誘致であるが、アキノ新大統領は前政権が立ち上げたばかりのフィリピン投資促進戦略（PIPP）の着実な実行が求められる。

PIPPには11の投資誘致機関が参加しているが、現状、各誘致機関は別個の優遇措置を持ち、それぞれが誘致活動を異なっている。投資を検討する外国企業からみると、各機関が提示する優遇措置を独自に比較検討をしないでならず、一元化された投資窓口が存在するタイやベトナムと比べ、分かりづらい組織となっている。投資側の目線に立った行政組織の再構築が実現すれば、画期的な成果になると期待される。

投資環境の改善のうち、ハード面では特に遅れが目立つ鉄道、空港関連や道路の整備が求められるが、インフラ整備資金の捻出のため、足下の課題である財政赤字を削減することが急務となろう。電力については、フィリピン政府は2001年に、電力産業改革法で国家電力公社の資産売却、民営化を行っており2012年にも稼働可能発電量を拡充する計画となっている。電力の安定供給は投資企業にとって基礎インフラの要であり、事業の円滑な実現が望まれる。

ハードインフラの整備と並行して、政治・社会情勢などソフト面の安定化も重要な課題であるが、政治面は今回の政権交代にみられるように、民主化が定着しつつある点は前進である。社会情勢については、治安上の不安の根源となっている経済格差の是正、汚職の追放など、社会の根深い課題を解決することが求められよう。

財政赤字問題については、現在、財政赤字は大幅に悪化しているが、新税、増税の導入は公約違反として政権の支持基盤を失いかねない一方、従来どおりの徴税率向上や歳出の削減といった政策では目立った改善は望み難い。財政均衡に向け、既得権益層の利得に切り込むなど、ドラスティックな手法も必要となろう。

80年代、体制打破運動の先頭に立ち、民衆の支持を集めたコラソン・アキノ元大統領を母親に持つアキノ新大統領への国民の期待はひときわ大きい。当のアキノ新大統領自身は気さくで謙虚との人物評がある一方、政治的実績には乏しく大統領としての資質は未知数であるが、今後は新政権の船出とともに、力強いリーダーシップの発揮が求められよう。

(以上)

(H22.7.2 福永 雪子 yukiko_3_fukunaga@mufg.jp)

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、金融商品の売買や投資など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すよう、宜しくごお願い申し上げます。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おります。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。

発行：株式会社 三菱東京UFJ銀行 企画部 経済調査室
〒100-8388 東京都千代田区丸の内 2-7-1