

フィリピンにおける輸出加工区政策の現代的展開

一橋大学大学院社会学研究科博士課程

原 民樹

はじめに

1970 年代から 80 年代、NIES の誕生という発展途上国世界における地殻変動を説明する要素として、輸出加工区は大きな関心を集めた。グローバルな企業間競争が激化するなかで、先進国企業は低賃金労働力を求めて生産拠点を続々と発展途上国に移転させていったが、その受け皿となったのがまさに輸出加工区であった。国際競争力の確保を迫られる先進国企業のニーズと、輸出指向工業化を進展させたい途上国のニーズが結合した政策として、輸出加工区には様々な角度から分析が加えられた。

しかし、1980 年代後半になると、輸出加工区政策の先駆的採用国であった韓国、台湾において、輸出振興政策における輸出加工区の重要性は低下していき、輸出加工区の役割の基本的終了が言われはじめた。NIES として脚光を浴びた国々における輸出加工区の客観的衰退傾向を反映して、研究の領域においても輸出加工区への関心は薄れ、今日に至っている。

だが、輸出加工区の衰退傾向は輸出加工区政策史の片方の道であって、もうひとつの発展史があることを指摘したい。むしろ世界的な趨勢としては、輸出加工区は現在に至るまで一貫した増加傾向を示してきたのである。

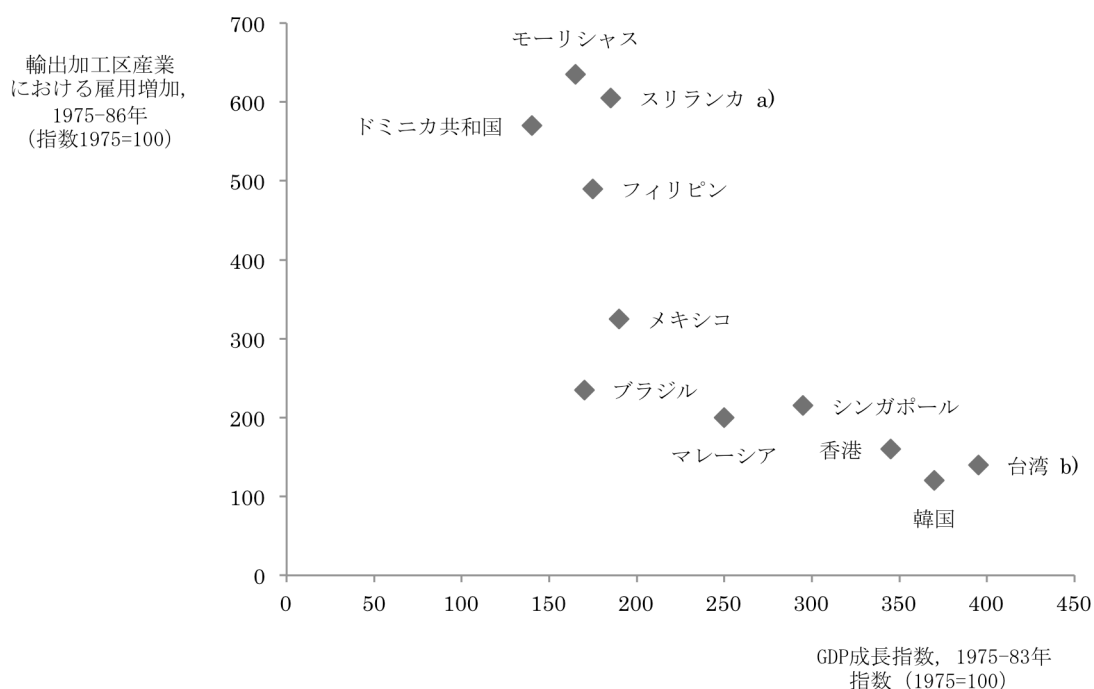
図 1 は、1975 年から約 10 年間の期間における、輸出加工区の雇用増加率と主要輸出加工区設置国の 1 人当たり GDP 成長率との関係を表している。ここには GDP 成長率が高いほど雇用増加率は低く、GDP 成長率が低いほど雇用増加率は高いという負の相関関係が観察される。前者は韓国や台湾のような国々であり、後者はフィリピンやメキシコのような国々である。輸出加工区の展開には、経済成長との関係においてこのような二極化傾向が存在するのだ。この傾向を規定する要因を探ることは、現代の発展途上国の開発政策の多様性や経済発展経路の不均等性を明らかにすることにつながるかもしれない。したがって、NIES の輸出加工区とは対照的に、現在も拡大を続ける「非 NIES 型輸出加工区」の実態や存立条件は、あらためて分析の俎上にのせられるべきであろう。

これまでの輸出加工区研究は、なぜ韓国や台湾のように輸出加工区の役割を減少させていく国々とフィリピンやメキシコのようにそれを増大させていく国々とに二極化するのかという問題を提起してこなかった。その背景には、どうすれば FDI を効率的に呼び込めるかといった視点のみから輸出加工区政策を考える、近年の輸出加工区論の政策技術論的矮小化がある。そのため、輸出加工区の存立に内在する問題点や開発政策としての評価には関心が払われてこなかった。他方で、輸出加工区に批判的な研究は飛び地経済問題と劣悪な労働条件に焦点をあててきたが、そうした欠点をもつ輸出加工区がなぜ長期にわたって存続するのかという点に関する考察は欠落し

ており、したがって国民経済と輸出加工区の関係やその変化の可能性について認識を進展させることができなかった。

以上のような先行研究の限界を踏まえ、本稿では、輸出加工区には加工区内雇用増加率と GDP 成長率の間に存在する負の相関関係を軸として NIES 型と非 NIES 型に二極化する傾向があるという認識を前提に、フィリピンの輸出加工区の現代的展開を分析することで、非 NIES 型輸出加工区が形成される要因を明らかにし、それが経済発展に対して有する意義を考察することで開発政策としての評価を試みる。

図1 輸出加工区における雇用増加率（1975-86年）と
主要輸出加工区設置国における1人当たりGDP成長率（1975-83年）



注：a) 1977年以降の輸出加工区の雇用増加

b) 国際的資料ではなく現地資料におけるGDP成長の暫定数値

出典：ILO=UNCTC (1988)

1. 輸出加工区政策の歴史的展開とパフォーマンス

本節では、フィリピンの輸出加工区政策が「非 NIES 型輸出加工区」として今日まで拡大の一途をたどってきたことを、その歴史的展開および近年のパフォーマンスを概観することで明らかにしてみたい。

近年、中国における賃金上昇や反日デモを受け、いわゆる「チャイナ・プラスワン」が日系企業に意識されるなかで、あらためて投資先としてフィリピンが注目を集めている。フィリピンが

有する高学歴で安価な労働力プール、高い英語力、地理的利点などが再評価されているのだ。しかし、より広い視野から外資導入の歴史的展開を考えると、90年代半ばを画期と位置づけることができる。マルコス政権期、コラソン・アキノ政権期の政情不安定をのりこえ、1992年に成立したラモス政権は、積極的な外資誘致政策を打ち出すことで、フィリピンを先進国電機産業の投資ラッシュの受け皿とすることに成功したのである。

輸出加工区の現代的展開は、95年に同政権下で成立した経済特区法にはじまる。同法は、それまで輸出加工区を管轄していた輸出加工区庁(EPZA)をフィリピン経済区庁(PEZA)に改組し、インセンティブ提供対象を大幅に拡充することで、加工区の多様化、量的拡大を実現した。具体的には、このとき4種類の加工区の設置が決定された。第1に、農業関連産業、観光業、娯楽産業、金融業にインセンティブを付与する経済特区(Special Economic Zone: SEZ)、第2に、PEZAの監督下で民間業者が設置・運営の権限を有し、インフラ、設備面での優遇措置が与えられる工業団地(Industrial Estate: IE)、第3に、輸出指向企業向けに設置され、輸入税の免除、一定期間の法人税免除が保障される輸出加工区¹(Export Processing Zone: EPZ)、第4に、港や空港と隣接した区画に設置され、輸入税免除での財の保管、加工、他地域への輸送が可能な自由貿易地域(Free Trade Zone: FTZ)である。同時に、加工区進出企業に対する国内市場への販売許可、民間土地開発業者への融資枠拡大、労働者技能訓練事業や経営開発事業に対する財政支援などの新制度を通じて輸出加工区政策を強化していった。以上の点から、フィリピン輸出加工区政策の現代的展開の始点は、加工区政策が質的に転換するとともに、FDIが急増する90年代中葉にあると言えるだろう。

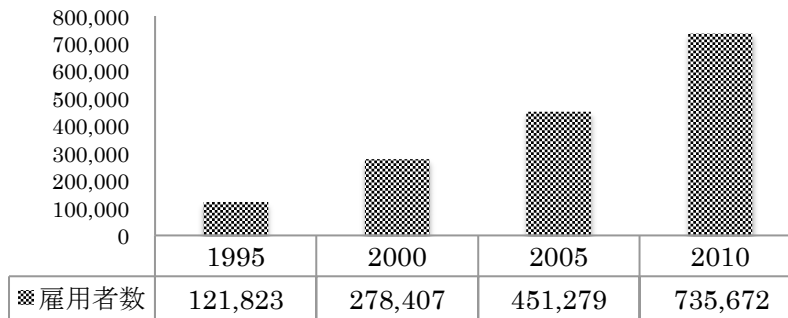
こうしてフィリピンにおける輸出加工区政策の新しい段階が準備されたわけだが、実際に多様化された加工区政策が成果を生むのは、アロヨ政権を待たなければならなかった。2001年に成立したアロヨ政権は、巨額の公共投資と大胆な規制緩和を組み合わせることで経済の活性化を図ろうとした。公共投資の財源として、世界銀行、アジア開発銀行、国際協力銀行(JBIC)などからの融資を利用し、2006～2020年の期間に1.7兆ペソの予算を組んで「包括的統合インフラ計画(CIIP)」を始動させた。その一環に加工区開発が位置づけられたため、この時期に加工区数が爆発的な増大をみることになった[CBBRC 2011: 19-20]。

それでは、このような歴史的展開をたどってきたフィリピンの輸出加工区政策が、近年どのようなパフォーマンスを示しているのか。いくつかの角度から見ておきたい。

図2は、1995年から2010年における加工区内直接雇用者数の推移である。すでに述べたように、非NIES型輸出加工区の特徴は、その雇用者数の一貫した増加傾向にある。図1によれば、1975年から86年の期間にフィリピンの加工区内雇用者数は約5倍になっているが、図2からは95年から2010年の期間にさらに6倍の増加がみられ、現在に至るまでその増加傾向が継続していることが確認できる。

¹ 本稿では経済特区法の分類上の「輸出加工区(EPZ)」ではなく、PEZAの監督下にあるSEZ、IE、EPZを含む総称として「輸出加工区」ないし「加工区」という語を用いる(FTZは含まない)。それは、現在一般化している「経済特区」あるいは「特別経済区」とほぼ同義である。

図2 輸出加工区内直接雇用者数の推移



出典：PEZA

表1は、2004年から2010年におけるタイプ別にみた加工区数の推移である。資料上の制約から2003年以前の詳細は不明だが、この期間に限定してみても、IT特区に牽引されながら設置数は全体的に増加傾向を示しており、加工区の多様化が進展していることも看取できる²。国民経済との関係でいえば、GDPに占める製造業の比率は減少傾向にあるにもかかわらず、加工区に関しては製造業用加工区が増設傾向にあることは興味深い。この事実は、次節でとりあげる論点と関係するが、加工区内製造業が国内製造業と有機的関係をいまだに構築できず、加工区の「飛び地」的性格が今日まで解消されていないことを示唆している。

次に加工区への投資額から近年のパフォーマンスをみておきたい。図3は1995年から2011年の期間における加工区への投資額の推移である。次節で詳述するように、90年代中葉以降にフィリピンの加工区内産業（と同時に輸出産業）の主力となったのは電機産業であったのだが、その主力産業としての形成期にあたる90年代後半には、年に1500億ペソを超える高い水準の投資流入が複数年にわたって観察される。ITバブルの崩壊により、2003年には317億ペソまで落ち込むが、その後は順調な回復・成長傾向をみせ、リーマン・ショックの影響をほとんど受けず、2009年以降は最高額を更新し続けている。このように投資額の点からみても、フィリピンの輸出加工区は衰退するどころか、内外からの進出先として、ますますその重要性を高めているのである。

図4に示したのは、フィリピンからの輸出総額に占める加工区からの輸出額割合の推移である。輸出総額は、1995年から2011年までに175億ドルから480億ドルへと約2.7倍の増加であるが、同期間の加工区からの輸出額は、43億ドルから421億ドルへと約10倍の増加を示している。

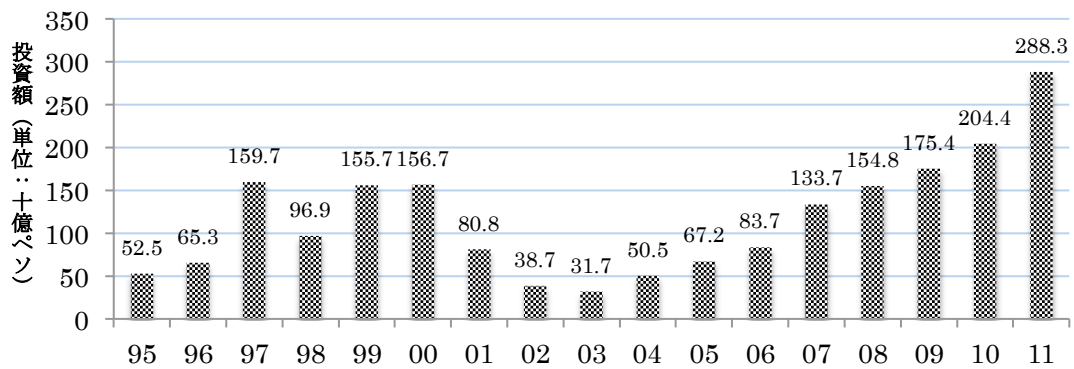
² IT特区の設置数は激増ともいえる傾向を示しているが、この背景には、特定企業（加工区進出企業）へのインセンティブ付与がWTOの「補助金および相殺措置に関する協定（Agreement on Subsidies and Countervailing Measures: ASCM）」に抵触することを回避するため、アロヨ政権が進めたインセンティブ付与基準の規制緩和がある。この規制緩和によって、1企業単位で加工区進出企業と同等のインセンティブを享受する道が開かれ、この新制度を利用してコールセンターを中心とするIT-BPO産業が2000年代からフィリピンに殺到してきたことが、IT特区増加の重要な要因であると考えられる。この事実は、「輸出加工区の全国化」現象の興味深い事例であり、フィリピンにおける輸出加工区政策の現代的展開にとっても重要な論点であるが、それは別途集中的な調査が必要であるため、今後の課題としたい。

表 1 輸出加工区数（稼働中）の推移

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
製造業	53	51	53	60	62	63	64
IT	16	28	37	88	112	127	148
観光産業		1	2	5	7	9	12
医療観光パーク				1	1	1	1
医療観光センター					1	1	1
農業関連産業						6	13
総数	69	80	92	154	183	207	239
前年比増加率		16%	15%	67%	19%	13%	15%

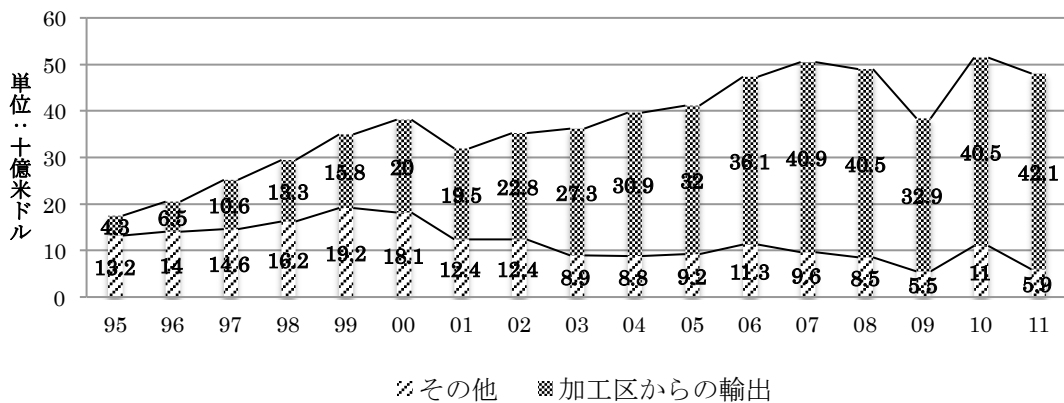
出典：図 2 に同じ

図3 輸出加工区への投資額の推移



出典：図 2 に同じ

図4 フィリピンの輸出総額と輸出加工区の輸出額の推移



出典：図 2 に同じ

IT バブルの崩壊とリーマン・ショックの影響で、それぞれ 01 年と 09 年に輸出額の減少がみられるが、いずれも短期間でもちなおし、全体として拡大を続けながら、加工区からの輸出割合を一貫して増加させてきたことが看取できる。95 年に約 25% であった加工区からの輸出割合は、2011 年には約 88% へと、輸出全体に対して圧倒的なシェアを占めるまでに成長している。このように輸出額からみても、フィリピンにおける輸出加工区は近年飛躍的な成長を遂げていることが明らかである。

以上、概観してきたように、フィリピンの輸出加工区政策はラモス政権期における経済特区法成立と、先進国電機産業の投資ラッシュを契機として新しい局面を迎え、それ以後、雇用者数、加工区設置数、投資受入額、輸出額のいずれの点においても顕著な拡大・発展傾向が観察される。これらの事実は、前節図 1 に示された輸出加工区の二極化傾向が現在も続いており、フィリピンの加工区政策を非 NIES 型として位置づける根拠になると思われる。韓国や台湾とは対照的にフィリピンの輸出加工区は、約 40 年を経ても衰退するどころか、ますますその重要性を高め、いまだに開発戦略の重要な一部を担っているのである。

次に問われなければならないのは、こうしたパフォーマンスがどのような生産の実態から達成されているのかということである。次節では、加工区内産業の主力部門である電機産業に注目し、フィリピンの輸出加工区における生産活動の内状と特徴を分析することで、非 NIES 型加工区の存立条件の一端を明らかにしてみたい。

2. 輸出電機産業の構造と特徴

すでに述べたように、電機産業が主要輸出部門として登場してくるのは、ラモス政権期の 1990 年代半ばのことである。マルコス政権を崩壊に導いた 1984 年の債務危機、それに続くコラソン・アキノ政権の不安定性が弱点となって、他の ASEAN 諸国が日本からの投資ラッシュに沸くなか、フィリピンへの FDI は伸び悩んだ。しかし、92 年のラモス政権成立によって一定の政治的安定が回復され、投資分野の規制緩和策が進展するとともに外資誘致活動が成果をあげはじめた。これに加え、タイ、マレーシア、シンガポールなど周辺国における賃金上昇により、成長の遅れていたフィリピンが賃金面で相対的に優位なポジションになったため、FDI が急速にフィリピンに流入しはじめたのである [Oikawa 2008: 5]。

当時、その中心を担ったのが日系電機企業であった。日立、東芝、富士通、NEC が進出し、ハードディスクドライブ (HDD) 製造がほぼ同時期に開始された。ピーク時には HDD 世界市場で 10% のシェアを獲得するまでになり、電機産業がフィリピンの主要輸出部門として一挙に形成され、その後の輸出構造を大きく規定していくことになる [JETRO 2012a: 1]。

表 2 に示したのは、2000 年から 2010 年における電子関連製品輸出額の推移である。輸出総額に占める電子関連製品のシェアで見れば、近年は 2000 年代前半から若干低下しているものの、輸出額で見れば、リーマン・ショックの影響を差し引くなら増加傾向にあるといえる。フィリピン

電機産業は、現在まで 10 年以上にわたって輸出総額の 6 割を稼ぎだす、唯一の有力輸出産業なのである。

表 2 電子関連製品輸出額の推移

	フィリピン全輸出額 (単位：百万米ドル)	電子関連製品輸出額 (単位：百万米ドル)	全輸出額に占めるシェア (%)
2000	38,077	27,166	71.34
2001	32,150	21,909	68.15
2002	35,066	24,321	69.08
2003	36,231	24,168	66.71
2004	39,598	26,645	67.29
2005	41,223	27,304	66.23
2006	47,028	29,718	62.92
2007	50,500	31,023	61.43
2008	49,080	28,501	58.16
2009	38,436	22,182	57.87
2010	51,393	31,079	61.18

出典：JETRO (2012a)

表 3 最終消費区分別電機産業生産の内訳 (2001 年)

最終消費区分	総生産高 (単位：十億米ドル)	シェア (%)
半導体 APT	15.500	70.7
パソコン・パソコン周辺機器	3.810	17.5
オフィス機器	1.400	6.4
通信機器・レーダー	0.530	2.4
大衆消費電子製品	0.380	1.7
遠距離通信機器	0.220	1.0
医療機器	0.005	0.2
操縦機器	0.002	0.1
計	21.900	100.0

出典：Agarwalla (2005)

それでは、この電機産業の内部構成はどうかになっているのだろうか。少し古いデータになるが、表 3 に示したのは 2001 年における最終消費区分別の電機産業生産内訳である。総生産高のうち、半導体 APT (組立・包装・検査) が 70% をこえる圧倒的なシェアをもっている。パソコン・パソ

コン周辺機器が約 17%で続いているが、これは実態としてほとんどが HDD 生産である。ここから明らかなように、フィリピンの電機産業は半導体生産の後工程と HDD 生産の分野に集中している。こうした傾向は現在も変化しておらず、JETRO の報告書にも指摘されているように、フィリピンの電機産業は「他国と比較し、かなり限定的な分野に特化したような形で発展してきている」[同上: 6]。

このような生産構造のうえに展開してきた電機産業が、不可避免的に有する生産上の特徴がある。それは生産過程における一貫した付加価値率の低さである。Gokul Agarwalla はグローバル・バリュー・チェーンの観点から、フィリピン電機産業各部門の付加価値率を推計している[Agarwalla 2005: 21]。これによれば、半導体の場合、バリュー・チェーン全体の総付加価値額のうち、フィリピンで生産された付加価値額はわずか 5%である。また、包装、組立サービスがそれぞれ 6%弱であり、それ以外の製品に対する付加価値は限りなくゼロに近いという。フィリピンが関わる電機産業全製品の総付加価値生産額を 100 とした場合、フィリピンが生産しているのはその 15%以下というのが Agarwalla の見立てである。フィリピン電機産業は総輸出額の約 6 割を占めるにもかかわらず、その付加価値生産額は対照的にきわめて低水準なのである [森澤 2004: 14]。その主たる要因は、国内からは特別な技術を要さない単純労働力だけを供給して半導体生産の後工程担うのみで、フィリピンが APT というグローバル・バリュー・チェーンのなかのきわめて小さな部分にしか関与できていない点にある。したがって、産業の発展という観点からは半導体 APT 特化型生産には展望はなく、このモノカルチャー的性格は世界市場の動向に対する脆弱性となり、国内への産業波及効果も大きく制限されるのである [Agarwall 2005: 22] [Austria 2010: 13]。

輸出電機産業の生産過程において、フィリピンが単純労働力だけに依存せず、国内から原料や中間財を供給し、加工区進出企業と加工区内地場産業が有機的な産業連関が発展すれば、付加価値率は上昇していくはずである。以下、こうした問題意識から電機産業の後方連関効果について考えてみたい。

森澤恵子は、1993 年から 2003 年の期間、家電、HDD、FDD を生産する複数の企業を対象にインタビュー調査をおこない、フィリピン電機産業の実態を多面的に明らかにしている。ここでは、半導体に次ぐ輸出品である HDD を生産する企業への調査から森澤がひきだした知見を参照してみたい。

HDD 生産における外資と地場資本の産業連関について、森澤は次のように総括している。「HDD 生産の分業関係がフィリピン国内でもある程度形成された。しかし、いくつかの主要部品がフィリピンから調達されるようになったといっても、以上に見たようにそれはフィリピンに進出した日系部品企業からの調達である。そして日系の部品企業が、ローカルのフィリピン人企業から調達するものは非常に少ない。……フィリピンでの HDD 生産を総体として見れば、ローカルのフィリピン人企業、フィリピン人サプライヤーとの取引関係の形成は希薄である。……ローカルのフィリピン人企業が単独で HDD の基幹部品の生産に参入しうる可能性は低い。HDD の基幹部品を生産するためには、高い技術力・開発力と多額の設備投資が必要であるが、これがフィリピン人企業にとって大きなハードルとなる。では基幹部品以外の HDD 部品の生産については

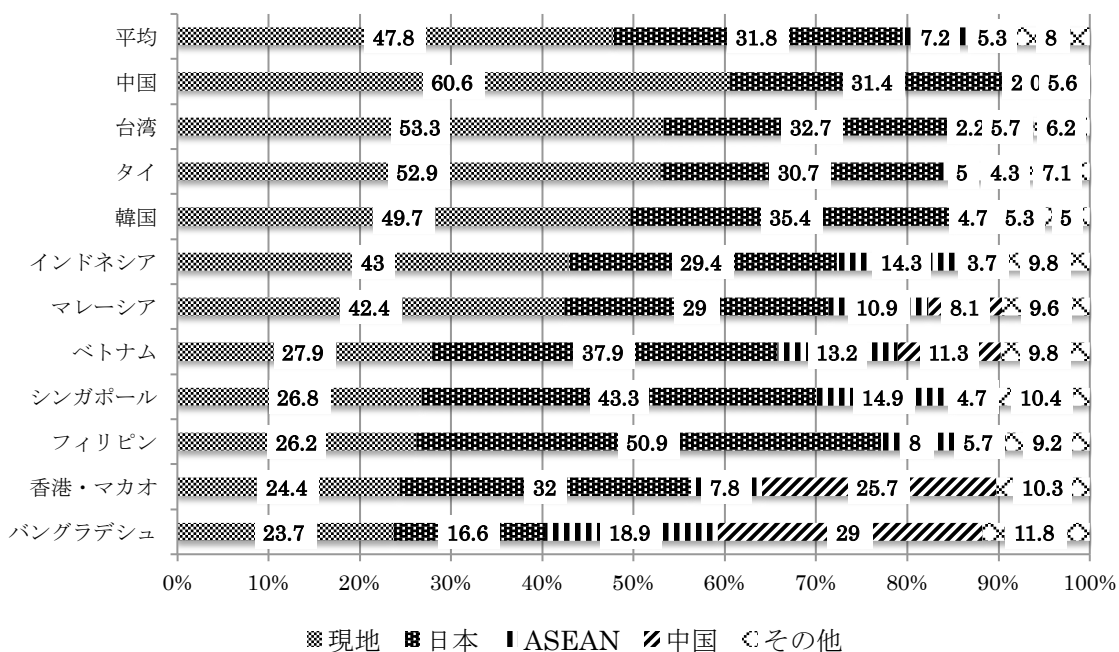
どうであろうか。97年、98年の調査では、このような部品の調達にしても、日系下請サプライヤーからの調達か、マレーシアやシンガポールから来ている、中国系下請メーカーから調達されていた。ローカルのフィリピン人企業からの調達は非常に少なかった」[森澤 2004: 154-155]。

あるいは次の指摘も注目し値する。「90年代を通して、ASEAN 諸国における電機産業の現地調達比率は大きく上昇した。しかしその過程で、受け入れ国側から問題とされたのは、現地調達比率の上昇が現地人サプライヤー、現地人企業家の成長・育成と必ずしも結びついていないという点であった。……フィリピンにおいて、パソコン周辺機器生産の移植が現地人のローカル企業の育成、現地人のローカルサプライヤーの育成に果たす役割は決して大きくない。その投資額、雇用する従業員数と比してそのインパクトは小さく、ローカル企業や現地人のサプライヤーへの直接的な波及効果は弱い。多少のローカル企業の成長はあったとしても、現時点では外国企業の優位が一層強まっている」[同上: 212-214]。

つまり、HDD 生産における国内分業体制になかにも、フィリピンの地場企業は技術的・資本的制約からほとんど参入できておらず、中間財を供給するポジションも外資によって担われる傾向にあり、HDD 生産が地場産業を刺激し、有機的な産業連関を形成する効果は限定的だということである。

このような HDD 生産における構造的特徴が、HDD 生産以外にも多かれ少なかれ当てはまり、それが現在まで変化していないことを示唆するデータがある。

図5 日系製造業企業の原材料・部品調達先の内訳 (2012年)

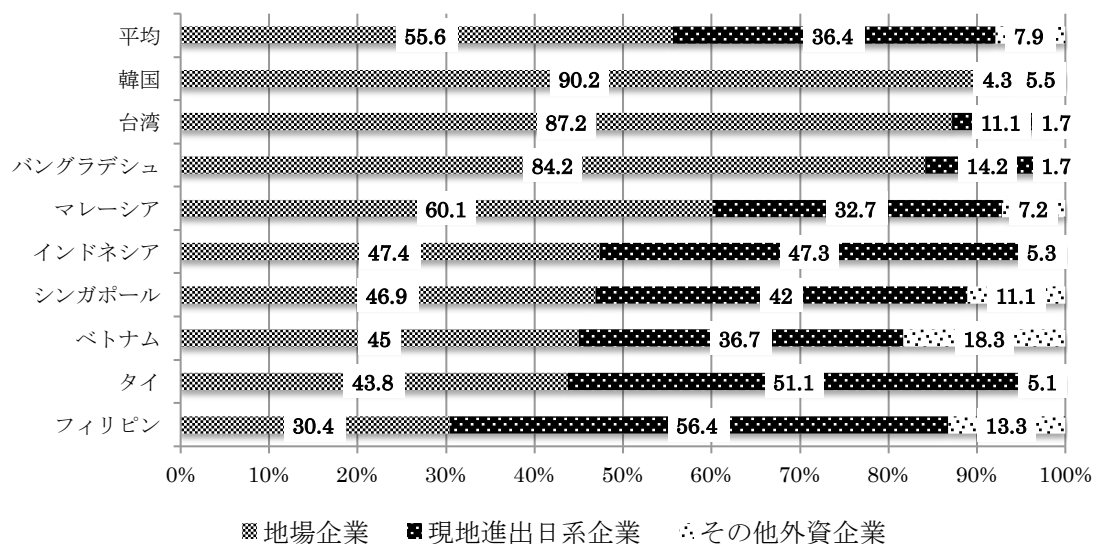


出典：JETRO (2012b)

図5は、日系製造業企業が進出先の生産活動において原材料や部品をどこから調達しているかを示したものである。注目すべきなのは、フィリピンの現地調達率の低さである。その比率は韓国や台湾の半分程度であり、他の主要 ASEAN 諸国とも大きくかけ離れている。フィリピンの水準は、フィリピンより産業発展が遅れているとされるベトナムやバングラデシュと同等のものである。このデータから、2012年の時点にあっても、日系企業から見て原材料・中間財の調達先としてフィリピンの重要度は低く、したがって有機的な産業連関がフィリピン国内にはあまり形成されていないことが看取されるだろう。

次に示すのは、日系製造業企業が進出先での原材料・部品の現地調達をどこからおこなっているかの内訳である(図6)。言い換えれば、図5の現地調達部分の構成である。ここで着目しなければならないのは、フィリピンにおける地場企業調達率の低さである。その水準は、韓国や台湾の3分の1程度であり、やはり他の ASEAN 諸国にも遠く及ばない位置にある。この点は、先に紹介した森澤の認識を裏付けるものであり、今日に至るまでフィリピン製造業の構造的特徴がほとんど変化していないことを示唆している。NIES 諸国、ASEAN 諸国と比較して、フィリピンの地場製造業の育成は決定的な遅れをみせており、したがって外資主導で成長を続ける加工区内産業からの後方連関効果は、きわめて限定的であることが理解されるだろう。

図6 原材料・部品の現地調達先の内訳 (2012年)



出典：図5に同じ

このように、後方連関効果という視点からみたとき、フィリピン電機産業には長年にわたって発展がみられない。その根本にはフィリピン地場企業の技術水準の低さおよび資本不足の問題があると思われるが、同時に後方連関効果の脆弱性の原因でもあり結果でもある要素に、本節冒頭で論じた、輸出電機産業における付加価値率の低さがある。半導体 APT に代表されるような、国

内から原材料・中間財が調達されず、高い技能を必要としない単純労働力だけを供給する生産のあり方では、国内地場産業を刺激することができないのは当然である。

前節で紹介した近年のフィリピン輸出加工区の良いパフォーマンスは、皮肉なことに、このような構造的な特徴に規定されていると考えられる。地場産業との有機的連関の欠如が、逆説的に「飛び地」としての輸出加工区を存続・拡大せしめ、単純労働力依存型の生産活動を続けるからこそ、加工区内雇用者数の増加がみられるのである。この点に非 NIES 型輸出加工区を規定する重要な事実が横たわっているように思われる。

この論点を深めるため次節でとりあげるのは、輸出加工区の労働条件である。以上の議論から明らかのように、外資にとってフィリピン進出の最大のメリットは、その労働力の利用にある。Austria が指摘するように、付加価値生産性が低ければ賃金要因の変化のみで資本は容易く生産拠点を移動させる [Austria 2010: 8]。逆にいえば、付加価値率が低い状況では、投資を呼び込むためには賃金水準が決定的な要素となる。このフィリピン輸出加工区産業にとって最重要の生産要素のあり方に注目することで、非 NIES 型輸出加工区の存立条件をさらに多面的に捉えることができるだろう。

3. 輸出加工区の労働条件をめぐる政治経済

フィリピンにとって、外資導入策の最大の武器はいまだに豊富な低賃金労働力プールの存在である。したがって、今日に至るまで外資導入を経済発展の起爆剤と位置づけているフィリピンにおいて、賃金水準の変化は死活的な重要性をもっていると考えられる。表 4 が示すように、近年のフィリピンの製造業一般労働者の賃金は、現在も輸出加工区政策を継続している主要アジア諸国のなかでも低水準にあることに加え、賃金増加率も相対的に低い。こうした事実を前提に、本節ではフィリピンの輸出加工区における労働条件を規定する政治経済的背景を考察し、この視点から非 NIES 型輸出加工区の特徴に迫ってみたい。

表 4 各国の賃金比較(基本給・月額/製造業作業員) (単位:米ドル,%)

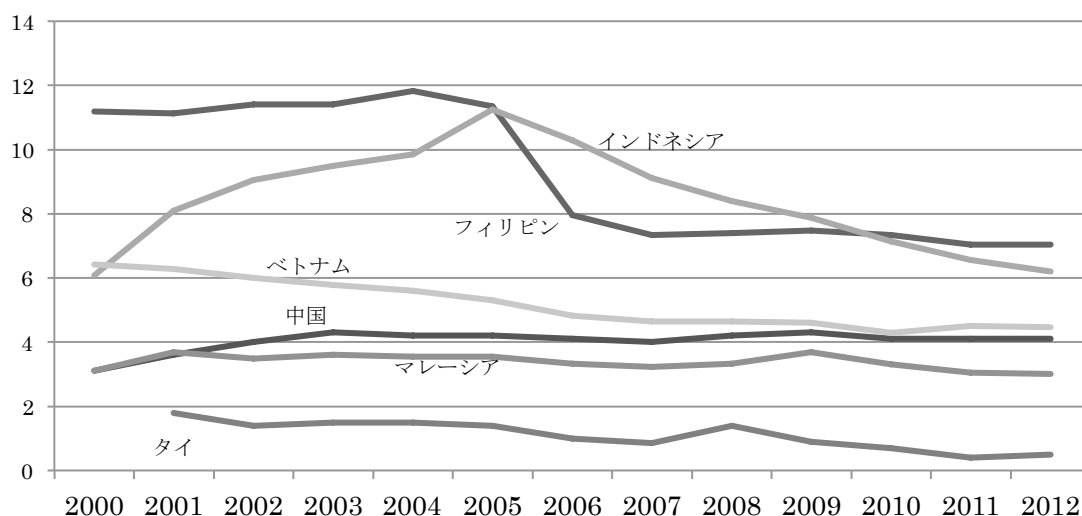
	中国	タイ	フィリピン	ベトナム	インドネシア	マレーシア	インド
2009年	217	231	221	101	151	257	188
2012年	326	345	253	145	229	344	290
増加額	111	114	32	44	78	87	102
増加率	51.2	49.4	14.5	43.6	51.7	33.9	54.3

出典: JETRO

賃金水準を決定する基本的な要因は、なによりもまず労働市場の需給関係にある。フィリピンでは、すでに都市部に失業者・半失業者が大量に滞留していることに加え、いまだに農地改革が

完了していない生産性の低い農業部門から余剰労働力が排出され続けている。このような状況では、ルイスの二部門モデルが教えるように、余剰労働力が枯渇するまで工業部門の単純労働力は生存維持賃金レベルでしか雇用されない。図7は各国の失業率の推移であるが、フィリピンは2000年代前半より改善しているものの、インドネシアと並んで依然として高い水準にある。失業率の統計には反映されにくい膨大なインフォーマルセクターの存在も考慮に入れるなら、フィリピンの労働力過剰状態は深刻であるといえる。

図7 各国の失業率の推移



出典：ILO

フィリピンが長期にわたって低賃金労働力を武器に外資導入を図り、輸出加工区を發展させることができた根本的要因は、労働力過剰という経済構造上の特徴にあることは疑いえない。膨大な失業者の存在そのものが賃金上昇を抑制してきたのである。しかし、フィリピン政府は以上のような構造的要因に依存するだけで外資導入に成功し、加工区内雇用者数の増加を実現したわけではない。フィリピンには、輸出加工区政策黎明期にあたるマルコス政権戒厳令期において、外資誘致に失敗した苦い経験がある。当時も低賃金労働力に比較優位をもっていたものの、政権末期になっても加工区建設の初期費用も回収できないほどの惨憺たる成果しかあげることができなかった。その最大の理由は戦闘的労働運動の存在である。Walden Belloによれば、1970年代後半には、労働運動が禁止されている輸出加工区内企業において非合法組合が続々と結成され、75年以降の数年間に400回以上のストライキが決行されたという〔Bello 1982: 271: 日本語訳〕。このような事態に、一旦フィリピンに進出した企業も次々に生産拠点を他国へ移していった。マルコス政権以降、外資導入に経済發展の活路を見出す為政者は、ほぼ例外なく労働運動の抑え込みを重要な政策課題とするようになる。したがって、フィリピンの輸出加工区における労働条件のあり方を考えるとき、労働運動という論点を避けることはできない。以下、労働運動弾圧の歴史

的経緯とその影響を整理してみたい。

グローバル化が生み出す諸問題を世界中で取材しているジャーナリスト、ナオミ・クラインが輸出加工区の労働問題の事例としてフィリピン・カビテ州に注目していることは興味深い。カビテ輸出加工区は、フィリピンの輸出加工区のなかでも最大規模のものであり、先進国有名企業が数多く立地しており、加工区政策の全国的モデルケースになっている。

フィリピンにおける輸出電機産業の拡大のなかで、同州は外資誘致を地域発展戦略の要に位置づけ、全国で先駆的な労働改革を実施した。1979年から86年および89年から95年の期間、同州知事であった **Juanito Remulla** は、州規模での「ノーユニオン・ノーストライキ」政策を看板に、外資誘致に全身全霊で取り組んだ。彼は「産業保全行動隊 (Industrial Security Action Group: ISAG)」という、州内各地の加工区を巡回警備する特殊警察部隊を設置した。それ以降、多くの労働運動の活動家が「行方不明」となり、戦闘的であるか穏健であるかを問わず、カビテ州のすべての労働組合が壊滅させられた。1991年、Remulla 知事はカビテ州に完全な「産業平和」が達成されたと宣言し、1995年までにカビテ輸出加工区は国内最大規模に成長し、166の企業が4万人を雇用するまでになったのである [McKay 2004: 10]。

労働組合の強権的排除が外資誘致に有効であることを証明した「カビテ・モデル」は、全国の輸出加工区で採用されていく。とりわけ90年代中葉以降に急速にプレゼンスを高めた電機産業が労働運動の存在に敏感であったため、外資主導の雇用創出と産業育成に期待をかける地方政府や加工区行政官にとって、組合排除は死活的な重要性をもっていた [Erickson et al. 2003: 386]。

この結果、2010年時点で、22の輸出加工区の63企業に71の組合が存在するだけになった。これは輸出加工区数全体の9%であり、全加工区内企業数の3%にすぎない [CBBRC 2011: 25]。

こうしてフィリピンの輸出加工区から労働組合が排除された結果、労働条件のあり方はどのような影響を受けたのであろうか。言うまでもなく、労働運動の弱体化と労働条件の悪化は相互規定的な関係にある。加工区内労働組合衰退の結果であると同時に原因でもある、注目すべき変化として雇用形態の柔軟化があげられる。加工区内雇用に占める、見習工、臨時工、契約労働者の割合が近年ますます高まっているのである。

輸出加工区に立地する縫製産業、電機産業、自動車産業の企業調査をした EILER の報告によれば、契約労働者の割合がもっとも高いのは縫製産業であり、約50%を占めるという。縫製産業に比べると相対的に熟練が求められる電機産業と自動車産業は正規雇用の割合が高いが、電機産業では16%が契約労働者あるいは見習工であり、11%が仮採用の労働者であるという [EILER 2001: 3]。

労働運動の弱体化を背景に進化した雇用形態の柔軟化は賃金水準に直接的な影響を及ぼす。先程の EILER の調査によれば、正規労働者の賃金は法定最低賃金水準が一般的であるが、契約労働者には法定最低賃金のおよそ75%しか支払われていない。また、国際競争力を確保するために縫製産業では正規雇用を大幅に削減し、代わりに契約労働者を雇う下請企業への委託を増加させる傾向にあるが、下請企業の契約労働者に支払われる賃金は正規雇用の40~50%程度であることに加え、出来高払い制度が幅広く導入されているため、収入はきわめて不安定である [ibid: 10]。

契約労働者の賃金が法定最低賃金を下回っている要因のひとつは、加工区雇用者数の増大とともに成長してきた人材派遣業者の存在があると思われる。2012年に筆者がカビテ輸出加工区の労働問題に取り組む NGO、Workers Assistance Center に聞き取りをしたところによれば、同輸出加工区労働者の 6~7 割は人材派遣業者を通じて雇用関係を結んでいる契約労働者であり、彼らの平均的賃金水準は最低賃金の 7~8 割であるということであった。

以上のように、フィリピンの輸出加工区の成否を握る労働条件は、労働力過剰という構造的要因および労働運動弾圧という主体的要因に規定されながら、その改善が阻まれてきた。そのことによって進出企業の要求に沿うかたちで雇用形態が柔軟化され、賃金水準も低く抑えられてきた。近年の輸出加工区の良いパフォーマンスの背後には、このような労働条件をめぐる「底辺への競争」と呼びうる事態が進行している。そして、この多国籍企業にとって魅力的な労働条件が、付加価値生産性の低さをカバーし、フィリピンの輸出加工区を発展を支えているのである。

結論

本稿の議論の出発点は、加工区内雇用増加率と GDP 成長率の関係を軸に輸出加工区の二極化傾向が存在するという事実にあった。言い換えれば、輸出加工区の中長期的な存立条件の変化を問題にしたわけであるが、その視点から本稿の議論を総括し、開発政策としての評価を下そうとすると、理論的枠組みとして藤森英男の輸出加工区ライフ・サイクル論が援用できるだろう。

藤森によれば、輸出加工区は次のようなライフ・サイクルを有するという。輸出加工区は、その初期段階においては、既存の輸入代替部門との競合を回避しながら円滑に輸出指向工業化への転換を図る政策として導入されるため、「飛び地」として出発するのはいわば当然である。しかし、「輸出加工区が『飛び地』的性格を有する限り、あくまでも 1 つの開発戦略であり、その意味で過渡的な存在として理解すべきものであろう」[藤森 1978: 24]。「……存立条件の変化や目標達成の状況に応じて、輸出加工区の必要性も当然に変化し、あるいは変質すべきものと当初から想定されているものと考えべきであろう。このように輸出加工区の誕生—生成—発展—衰退—消滅と変容する過程は、いわば輸出加工区のライフ・サイクルとよぶことができる」[同上: 60]。

「過渡的開発拠点」としての輸出加工区のライフ・サイクルは、技術条件と賃金水準に規定される³。技術条件のライフ・サイクルについて藤森は次のように述べている。「……中間原料の国内調達が可能になると、輸入関税を原則的にゼロとした輸出加工区のインセンティブが事実上意味を失い、ライフ・サイクルの短縮を速めることとなる。……言い換えれば、原料

³ 藤森はもう 1 つ、法律上のライフ・サイクル、すなわち租税上の優遇措置条件の変化という論点を提示しているが、本稿では資料上の制約から扱わない。だが、フィリピン・カビテ輸出加工区に関するナオミ・クラインの次の記述から、法律上のライフ・サイクルが機能していないことが推察される。「市長によると、多くの企業が『税金ホリデー』の延長を受けている。あるいは、工場をいったん閉鎖し、違う名前で再開し、もう一度はじめからタダで操業するのだという」[Klein 1999: 212 日本語訳]。

調達を通じて後方連関効果が進む結果、輸出加工区の『飛び地』的性格が弱まり、ライフ・サイクルの短縮が早まることが予想される」[同上: 62]

本稿第2節で論じたのは、まさにこの問題であった。フィリピンの輸出加工区は、90年代中葉以降、電機産業をコア産業となることで近年飛躍的な発展を遂げてきた。しかし、その輸出総額に占めるシェアの高さとは対照的に、付加価値率は低く、後方連関効果は小さい。したがって、この事実を踏まえれば、フィリピン輸出加工区のライフ・サイクルは、きわめて遅いペースで駆動している、あるいは機能不全に陥っていると評価できるだろう。

賃金水準のライフ・サイクルはどうだろうか。これに関連する藤森の言及をとりだせば、「委託加工の本質から低賃金メリットが輸出加工区の存立条件として最も重要であることは各種の調査からも明らかである。この意味で輸出加工区はもともと過剰労働経済下の所産であるといつてよい。しかし工業化の進展により労働需給が変化するため、一国の低賃金メリットはあくまで相対的なもの」[同上: 61]である。

第3節でみたように、フィリピンは労働力過剰経済を脱却できていないという構造的要因、さらには労働運動の徹底弾圧という政治的要因によって賃金上昇は抑えられ、魅力的な投資環境の整備に成功した。その結果、加工区内雇用者数は今日まで順調な伸びを実現してきたのだが、ライフ・サイクルの観点からみれば、「相対的」であるはずの「低賃金メリット」が長期的に維持されていることから、賃金水準に関しても機能不全が生じていることが指摘できるだろう。

このように、輸出加工区の持続的拡大という一見肯定的に理解される現象は、そのライフ・サイクルが機能不全を起こしており、「過渡的開発拠点」としての位置づけを喪失していることの帰結であると評価することができる。NIES型輸出加工区が、後方連関を深化させ、国民経済を刺激しながら賃金水準を上昇させることで「過渡的開発拠点」として高度成長に寄与したのであれば、その対極としての非NIES型輸出加工区は、後方連関の相対的欠如と低賃金水準の持続によって特徴づけられ、その特徴ゆえに「経済発展の起爆剤」としての役割を果たすことができないのである⁴。

もちろん、労働力過剰経済であるかぎり、輸出加工区政策による雇用創出は経済発展に積極的な意義をもっている。それが当面の余剰労働力吸収策としての役割を果たしていることは否定できないだろう。しかし、中長期的な開発政策として考えたとき、フィリピンの輸出加工区政策はいくつかのジレンマを抱えているように思われる。

加工区内産業に原材料・中間財を供給できる条件が存在しない以上、輸出加工区政策は低賃金メリットを武器として展開せざるをえない。しかし、すでに現在までのフィリピンの経験が如実に物語っているように、低賃金メリットを求めて投下される資本には後方連関効果が存在しないか、あったとしても小さな程度にとどまる。輸出加工区それ自体には後方連関効果がビルトインされていないため、いつまでも外資導入を契機とした国内地場産業の育成が実現できないのである。

⁴ NIES型輸出加工区の成功とその役割の終了は基本的にこのように説明される。この点に関するNIES各国の個別研究は数多く存在するが、輸出加工区論からの整理としては、たとえばMadani (1999)を参照。

約 1000 万人を出稼ぎ労働者として海外に送り出し、それでも約 300 万人の失業者と約 750 万人の不完全失業者を抱えている状況を考えるならば、輸出加工区政策による単純な雇用創出効果に過度な期待をもつことは現実的ではないだろう。非 NIES 型輸出加工区は NIES 型輸出加工区が有していた「経済発展の起爆剤」効果を欠いていることが自覚される必要があり、国民経済の総合的な発展は、輸出加工区政策以外の産業政策によって強力に補完されなければならないのである。

参考文献

- 倉沢麻紀 (2013) 「フィリピン 再評価される投資先としての魅力」『ジェトロセンサー』2013 年 4 月号
- 田島陽一 (2006) 『グローバリズムとリージョナリズムの相剋—メキシコの開発戦略—』晃洋書房
- 日本貿易振興会 (JETRO) (2012a) 『フィリピンの電子産業 市場調査報告書(マニラ発)』日本貿易振興機構(ジェトロ) 機械・環境産業部 機械・環境産業企画課
- (2012b) 『在アジア・オセアニア日系企業活動実態調査 (2012 年度調査)』日本貿易振興機構(ジェトロ) 海外調査部アジア大洋州課・中国北アジア課
- 藤森英男編(1978) 『アジア諸国の輸出加工区』アジア経済研究所
- 森澤恵子 (2004) 『岐路にたつフィリピン電機産業』勁草書房
- Agarwalla, G (2005) 'Philippines: Electronics Equipment Production and Manufacturing,' World Bank. Paper presented at the 2005 WB-PIDS Workshop on Policies to Strengthen Productivity in the Philippines and at the 2004 ASEM Trust Fund: Philippines Closing the Productivity Gap, World Bank-FIAS-PIDS Workshop
- Aldaba, Rafaelita M. (2013) 'Getting Ready for the ASEAN Economic Community 2015: Philippine Investment Liberalization and Facilitation' PIDS DISCUSSION PAPER SERIES NO. 2013-03
- Austria, M (2006) 'Enhancement and Deepening of the Competitiveness of the Philippine Electronics Industry Under a Bilateral Setting,' PIDS Discussion Paper Series 2006-09, Philippine institute for Development Studies, Makati City, Philippine
- (2010) 'Global Production Networks and Local Support Structures in the Philippine Electronic Industry,'
- Bello, Walden (1982) *Development Debacle: The World Bank in the Philippines*, Institute for Food and Development Policy Philippines Solidarity Network (鶴見宗之介訳『フィリピンの挫折—世銀・IMF の開発政策とマルコス体制』三一書房、1985 年)
- Castell, Marvin (n.d.) 'Assessing the Role of Government Institutions Supporting Industrial Adjustment in the Philippines: The Case of PEZA, CITEM and DBP,' De La Salle

University

- Cling, J. and Letilly, G. (2001) 'Export Processing Zones: A threatened instrument for global economy insertion?' DIAL document de travail, DT/2001/17
- Crispin B. Beltran Resource Center (CBBRC) (2011) *Ripples and Rising Tides: Experiences in Organizing in Philippine Special Economic Zones*
- Ecumenical Institute for Labor and Research, Inc. (EILER) (2001) 'Managing Discontent: Labor Control Strategies of Export-Zone TNCs in the Philippines.' *Asia-Pacific Journal*, June
- Erickson, Christopher L. et al. (2003) 'From Core to Periphery? Recent Developments in Employment Relations in the Philippines,' *Industrial Relations* Vol. 42, No. 3, July
- Guste, Maria Jennifer (2011) 'Special Economic Zones: Especially for whom?' *IBON Facts & Figures*, 15 May, Volume 34, No. 9
- Hill, Hal (2004). 'Industry' in Balisacan and Hill (eds.) *The Philippine Economy Development, Policies, and Challenges*, Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- IBON Databank and Research Center (2005) *Export Processing Zones: A Path Towards Industrialization?*, IBON Foundation, Inc.
- ILO and UNCTC (1988) 'Economic and Social Effects of Multinational Enterprises in Export Processing Zones,' Geneva, ILO
- ILO (2008) 'Report of the InFocus Initiative on export processing zones (EPZs): Latest Trends and Policy Developments in EPZs,' Geneva: International Labour Organization
- Klein, Naomi (1999) *No Logo*, Klein Lewis Production Ltd. (松島聖子訳『[新版] ブランドなにか、いらない』大月書店、2009年)
- Madani, Dorsati (1999) 'A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones,' World Bank Working Paper 2238, World Bank, November
- McKay, Steven C., (2004) 'Zones of Regulation: Restructuring Labor Control in Privatized Export Zones,' *Politics & Society*, 32
- Oikawa, Hiroshi (2008) 'TNCs in Perplexity over How to Meet Local Suppliers: The Case of Philippine Export Processing Zone.' IDE Discussion Paper