

【フィリピン】

2022 年度 アセアン・インド地域の 運輸・観光分野における課題に関する調査研究

高島 稔 (一財)運輸総合研究所 アセアン・インド地域事務所 研究員

重松 依里 (一財)運輸総合研究所 アセアン・インド地域事務所 研究員

1. はじめに

アセアン・インド地域では、急速な経済成長に伴い、運輸分野においてはインフラ整備の進展や公共交通機関のサービス水準が向上する一方、モード間の結節性の不十分さ、公共交通機関における安全意識の不徹底などの問題が見受けられる。また、新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) の世界的流行が旅客輸送や貨物輸送に新たな変化をもたらしてきている。

こうした状況に鑑み、2022 年度において、運輸分野・観光分野全体における課題について調査を行った。具体的には、アセアン・インド地域において我々が特に重点的な研究対象としているベトナム、フィリピン、インドネシア、タイ、インドの 5 か国を対象国として、学識経験者等の有識者に対して対象国の運輸分野・観光分野の課題についてヒアリングを行い現地での課題を把握するとともに、これらの課題についての原因を整理し、その結果を踏まえて、課題へのアプローチ方策について検討、整理した。また、2022 年度が初年度なる観光分野においては基礎情報の収集も調査対象とした。

本レポートでは、フィリピンの運輸・観光分野における背景と課題を報告するとともに、課題に対する検討の方向性について述べる。

2. 運輸分野の現況と課題

(1) 運輸インフラの現況

①道路

マニラ首都圏のバスは、既存の路線バス、P2P (Point to Point) による直行サービス、EDSA カラーセル (BRT) が運行されており、バス運行の効率化と事業再編が最近の主要なトピックである。EDSA の渋滞緩和に向け 2019 年に州間バスの規制を導入しており、マニラ首都圏に移動するには乗り換えが発生する上、交通結節施設や乗換サービスが不十分であることから、利用者に追加の時間や費用の負担を強いて

いる状況である。

マニラ首都圏を運行するバス事業者数は 2022 年時点で 208 社、路線数は 35、車両数は 4,581 台を数える。マニラ首都圏におけるバスの路線計画は運輸省 (DOTr) 陸上交通許認可規制委員会 (LTFRB) が策定していたが、バス事業者が新設路線の運行を希望する場合、事業者は市民ニーズや実現可能性、収益性などを考慮したうえで LTFRB に運行台数や運行時間、運行回数などの運行許可を申請する。

②鉄道

(a) 貨物鉄道の復活

フィリピン国有鉄道 (PNR) はルソン島北部のサンフェルナンドから南部のレガスピ、更に支線を含め計約 900 km の路線を有していたが、その後の太平洋戦争や道路網の整備、自然災害による顧客離れから、現在ではカランバ・シポコット間で運休となっている。

政府は貨物鉄道を復活させるため、長距離輸送南線 (PNR ビコール線)、ミンダナオ鉄道フェーズ 1、スービック・クラーク鉄道に投資する計画で、パナイ鉄道の貨物輸送の復活にも Philtrak コンソーシアムが取り組むこととなっている。

(b) 貨物取扱施設・設備の充実

マニラでは、道路ネットワークや他モードとの連結性が不十分であることから、物品やサービスの輸送は大都市部に限定されており、農業、産業、経済圏を結ぶ貨物鉄道の充実が必要とされている。

こうした中、2015 年には国内初のドライポートとして Laguna Gateway Inland Container Terminal (LGICT) が操業を開始し、将来的には鉄道輸送との連結が見込まれている。2019 年には国家経済開発庁 (NEDA) が「北部フィリピンドライポートコンテナ鉄道輸送サービス」(North Philippine Dry Port Container Rail Transport Service) を実施し、マニラ港とルソン島北部バラグタスに貨物ターミナルを整備して連結を強化するための提案を行った。



出典：フィリピン国運輸省

図 フィリピン全土の鉄道ネットワークと貨物鉄道プロジェクト

③港湾

フィリピンにおける陸上輸送は全てトラック輸送であるが、約 7,000 もの島をもつため海運も必須であり、国内には 249 の港がある。最も利用されているマニラ港は、マニラ国際コンテナターミナル (MICT) とマニラ南港が国際輸送、マニラ北港が国内輸送に利用されている。フィリピンでは港湾の民営化が進んでおり、北港、MICT、南港はそれぞれ民間に運営委託され、フィリピン港湾公社 (PPA) は地方港のみの運営となっている。

工業団地の多いルソン島南部ラグナ・バタンガス地区への貨物はマニラ港に到着した後、陸路にて最終荷受人まで運ばれており、近年ではバタンガス港の利用も増えている。

MICT は年間取扱能力は 250 万 TEU、主要な輸出入商品は穀物、原材料、化学薬品及び関連原材料である。マニラ南港は年間取扱能力は 120 万 TEU、主要な輸出入商品は材木、鉱石、化学薬品である。マニラ北港は年間取扱能力は 86 万 TEU、一般貨物やコンテナの国内貨物の他、旅客輸送が行われている。

物流ハブを目指すにあたって、港湾のインフラ面での整備や、港湾へのアクセスの改善、さらには人口知能等の情報通信技術を取り入れた「港湾のスマート化」の取組みが期待されている。現在、政府は港湾ターミナル管理の規制枠組み (PTMRF : Port Terminal Management Regulatory Framework) を導入し、PPA の規制、運営機能を分割することとしている。これにより土地施設の保有、オペレーターの規制などが PPA から分離され、PPA はコンセッション契約で定められた定額を受け取ることとなる。これまで PPA のタリフの値上げにより物流コストが不必要に上昇しているとの産業・ビジネス界からの指摘などをかわす狙いがあるとみられる。また、物流コスト高の要因は島嶼国としての地形的特徴に加え、税関の非効率性等の政策や行政運営の影響も大きい。

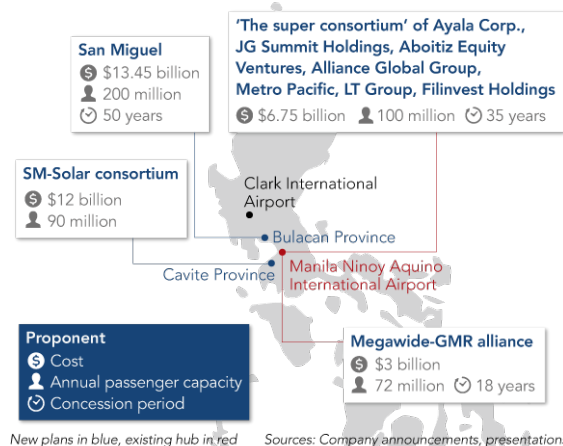
④空港

(a) 首都圏空港の整備

フィリピン首都圏には 5 つの空港 (ニノイ・アキノ国際空港 (NAIA)、クラーク国際空港、ブラリデル空港、サングレイ空港、及びスービック国際空港) が整備されている。NAIA は滑走路がクロスする構造を持ちピーク時間帯には離着陸容量不足に直面している一方でジェネラルアビエーション (軍事航空と定期航空を除いた航空サービスであり、報道関係、航空機使用事業 (操縦訓練、航測、航空写真撮影、連絡、遊覧飛行) など) の運航を認めており、容量増加への対応策として近年民間資金による空港整備事業が進められている。

国内最大の空港となるブラカン新空港 (新マニラ国際空港) については、財閥サンミゲル・ホールディングスの傘下のインフラ部門、サンミゲル・エアロシティ社 (SMAI) が整備を進めており、2027 年供用開始を目標としている。また NAIA、クラーク空港、ブラカン新空港に続きカピテ・サングレイ国際空港は 4 番目の国際空港であり、サムスンと欧州企業コンソーシアムが整備・拡張事業を受注している。

Manila airport upgrade pitches



出典：各種発表を基に現地メディア作成

図 首都圏空港拡張計画

(b) 地方空港の整備

ドゥテルテ政権において、233 の航空セクタープロジェクトが完了し、ビコール、クラーク、セブ、ボホール、ゼネラルサントス、ザンボアンガなどの各空港の拡張整備が行われた。また現マルコス政権では、空港施設のキャパシティを拡大し、ICAO 規程に準拠した安全・セキュリティ性を確保することを目的としている。

政府は、旅行者のゲートウェイとして地方空港の整備・拡張に今後 1 兆 PHP 以上を投資し、全土の観光を活性化すると発表している。

④水上交通

交通渋滞が深刻なマニラ首都圏では、水上交通であるパン

グ川フェリーの活用が検討されている。同フェリー・システム（PRFS）はマニラ首都圏開発庁（MMDA）が所有・運行しており、マニラとマリキナ間の7市を結ぶ。2018年に予算行政管理省によりPRFSの改修が計画され、民間運営委託を提案している。一方、DOTrが高速道路（Pasig River Expressway（PAREX））の整備を進めているが、PRFSとの競合関係が懸念されるため、DOTrはPRFSに関するステークホルダー協議を実施し、MMDAに対して通勤利用者の利便性を向上させるための整備への投資を求めた。

また、観光省（DOT）は国内観光振興の一環として水上交通を活用することとしており、2022年9月に海事産業庁（MARINA）と共に開催したフォーラムにおいて、ホップオンホップオフ（乗降自由）サービスの導入やマニラベイ・クルーズ等を短期的に復活するとした。さらに民間事業者との連携によりイントラムロスなど文化遺産を訪問する観光客に対する利用促進方を模索している。



出典：PRFS 運行事業者

図 パシグ河フェリーシステム

（3）有識者ヒアリングの結果を踏まえた主要検討課題

①マニラ首都圏を中心とするバス運行に係る課題と背景

EDSA ではバスの数珠つなぎ現象が常態化し円滑なバス走行が困難な状況にあるため、PUVMP（Public Utility Vehicle Modernization Program：陸上交通近代化プログラム）におけるバス社内の案内やバス停での情報提供について検討を進めている。

バスのダイヤの設定は、利用者の需要を踏まえバス事業者が判断している。一方、運行管理の面では、GPSは全車に搭載しているものの、データ分析、データの運行計画への反映は事業者次第となっており、さらなる有効活用が求められる。

マニラ首都圏における路線計画はLTFRBが策定しており、その他の地域・各州内の路線計画業務は地方自治体（LGU）に委ねられている。LGUは乗客の需要、道路階層、道路容量に基づいて既存のルート合理化し、独自の地域公共交通ルート計画（LPTRP：Local Public Transport Route Plan）を策定して新規のルートを設定することが期待されているが、各関係機関では人的資源に限りがあり、路線計画を継続的に策定・見直す人材の育成が課題になっている。またバス運行事業者は、路線状況や運行に必要な情報を持ち合わせているにもかかわらず、計画の策定・見直しに直接関わることがないことから、実態に即した運行計画が構築されていない。

現在、国の公共交通産業の改革を目的として、規制改革と陸上交通のためのフランチャイズ発行に向けたガイドラインを策定している。LTFRBはサービス契約プログラムを開始したものの、計画通りには進展しておらず、インセンティブを含めたサービス契約の策定が課題となっている。

鉄道等との円滑な乗り継ぎを実現する交通結節点の整備などを含め、マニラ首都圏全体の交通モードの最適化を図る

（2）各分野における課題（下表）

共通	道路分野	空港分野
・DOTrにおける計画権限の明確化・統合 ・統合的な省庁間予算配分・関係規則の調整 ・政権を超えて一貫した開発計画・整備事業 ・ライフサイクルコストによる事業評価の導入 ・PPP事業における政府補助金のあり方 ・地方自治体における計画策定能力の向上 ・交通ビッグデータ計測に関する技術開発 ・西ビサヤ州の陸上・水上輸送の統合 ・パナイ島観光と地域交通に関する研究	・EDSA Carousel（BRT）民営化に関する議論 ・EDSA Carousel（BRT）の利便性・接続性向上 ・パシグ川高速道路（PAREX）の交通規制 ・2輪車（MC）の交通実態調査（挙動分析） ・ミンダナオ島道路整備のロードマップ策定 ・統合的バス運行管理による効率性向上 ・幅広い所得者層が利用できる運賃体系 ・ライドヘイリングサービスに関する研究	・CAAP民営化の議論（特に実務面から） ・NAIAの容量不足と首都圏新空港の整備 ・新空港開発計画の一貫性 ・民間航空局（CAB）とDOTrの間の意見対立 ・空港運営と航空会社のICT統合 ・マニラ首都圏空港の容量オーバー ・セブやダバオにおける国際空港機能の強化 ・航空研究者の不足、データ取得の困難性
港湾分野	鉄道分野	物流分野
・マニラ港過密とアクセス道路の慢性的渋滞 ・バタンガス・スービック両港の開発整備促進 ・地方港の利用促進のための接続性向上 ・シャーシ Roll-on/Roll-off システムの導入 ・ミンダナオ島港湾整備のロードマップ策定 ・海上交通の利便性向上、活用促進	・ダバオ市モノレール計画の利便性向上策 ・需要予測モデル入力データの定期更新 ・ラストマイル交通の充実による駅利用者増 ・私的交通から公共交通へモーダルシフト ・優等列車・優等車両の導入による利用喚起	・貨物輸送と他の輸送手段との調整・調和 ・マニラ首都圏近郊での物流ハブ整備 ・連接トレーラーによるコンテナ輸送の導入 ・フィリピン北部と南部の間の物流改善 ・民間事業者の過積載車両を管理する政策

ことも必要である。

②首都圏と地方部との結節性向上に関する課題と背景

2023 年 1 月 1 日、NAIA の航空管制施設の停電トラブルによりマニラ発着便を中心に多数が運航停止となる事態が発生した。管制システムは耐用年数の約半分が経過していたことから、フィリピン航空庁（CAAP）はシステム近代化が急務であるとしている一方、CAAP が規制と運営の業務を一体として行っていることから、当該管制トラブルを踏まえ CAAP から運営・検査機能を分離すべきとの指摘もある。こうした議論を踏まえ、規制当局と運営当局の 2 つの組織に分離する体制が検討されている。

また、マルコス大統領は「フィリピン・ブランド」の育成を通じたインバウンド観光増加による戦略的外貨獲得を提唱しており、政策の軸としてインフラ整備、フライト増便、情報デジタル化を掲げている。特に、陸海空をつなぐ良質な交通ネットワーク形成や、バリアフリーツーリズムなどについて、公共事業道路省と DOT が協同して取り組んでいる。一方で、地元市民にとっての地域交通や交通サービス事業者の視点などにも配慮し、持続的な交通ネットワークを整備する必要がある。

③フィリピン首都圏の物流混雑に関する課題と背景

物流に係る課題として、マニラ港過密とアクセス道路の慢性的渋滞によるリードタイム管理の難しさや、バタンガス・スービック両港の開発整備促進、マニラ首都圏近郊での物流ハブ整備、将来的な鉄道輸送との連結等の必要性が挙げられる。また、併せてデジタル化や荷役設備の増強等の課題に取り組む必要がある。

世界銀行の調査（2017）によれば、フィリピンの港湾インフラの質は統計が取れる世界 136 カ国中 113 位と、世界の中でも下位となっている。輸出入貨物のうち 70%がマニラ港に集中していることによるマニラ港の混雑や、大型船の入港に必要な水深がないため、大型国際船舶は近隣国で小型船への積替を行う必要があることが背景にある。

輸入の場合、マニラ港の代替としてバタンガス港、スービック港を利用し最終仕向地まで陸上輸送も可能であるが、バタンガス港の取扱能力が小さいこと、港湾からメトロマニラ市内や工業団地が多く位置するカビテ地域、ラグナ地域までの輸送を行う物流企業が少なく、トラック輸送費が高いこと等が理由でマニラ港からの代替は進んでいない。

（4）フィリピンの運輸分野の課題

○統合的なバス運行管理やバス事業のインセンティブ制度の導入

各国の運輸当局は、より信頼できるサービスを提供するため、月単位のペナルティ&ボーナス方式に基づいた品質インセンティブ契約制度を確立している。バスの数珠つなぎ現象を軽減するために、停留所停車義務免除を認めることや、バスをコントロールポイントに待機させる時間を埋め込むなど、多数のアプローチが提案されているところ。これらのバス運行管理ソリューションを現地有識者と共同で研究することが有効である。

○フィリピンの首都圏複数空港の機能分担のあり方と空港アクセス手段確保

マニラ周辺部で整備が進む 5 つの空港について、各空港の容量や就航路線、国際線乗継の拠点性、中心部へのアクセス性などの複数の観点から、首都圏の複数空港の機能分担のあり方についての検討が必要である。同一都市圏に複数の空港を持つ都市圏の事例をもとに、空港群としての調和のとれた空港運用に向けた調査や、空港アクセスの改善や既存都市鉄道の空港への乗入など、首都圏の各空港へのアクセス性向上についてもあわせて検討する。

○フィリピンの首都圏港湾における物流改善

物流パフォーマンス指標の項目に沿って、税関、インフラの質、国際出荷の容易さ、物流サービスの質、追跡能力、適時性の観点から、港湾における物流やリードタイム管理の改善のための検討が必要である。また、首都圏及び周辺の高速度道路網の整備やスービック港・バタンガス港の整備・活用、一部物流機能の移転等の取組に係る検討も併せて取り組むべきところである。

3. 観光分野における現況と課題の基礎情報

（1）観光分野の基礎情報

①概要

フィリピンを訪れる外国人訪問者数については 2011 年の 370 万人から 2019 年には 820 万人まで徐々にかつ堅調に増加した。2019 年時点における外国人訪問者数は、韓国が最も多く、次いで中国、アメリカとなっている。また、2019 年の外国人訪問者の消費額は 114 億ドルであった。

しかし、2020 年のパンデミック発生以来、フィリピンは世界最長のロックダウン期間を経験し、観光客の流入が最も急減した国の一つであった。そのため、外国人訪問者数は 2020 年の 140 万人から 2021 年の 15 万人へ、また外国人訪問者の消費額は 2020 年の 26 億ドルから 2021 年の 3 億ドルへと大きく減少した。

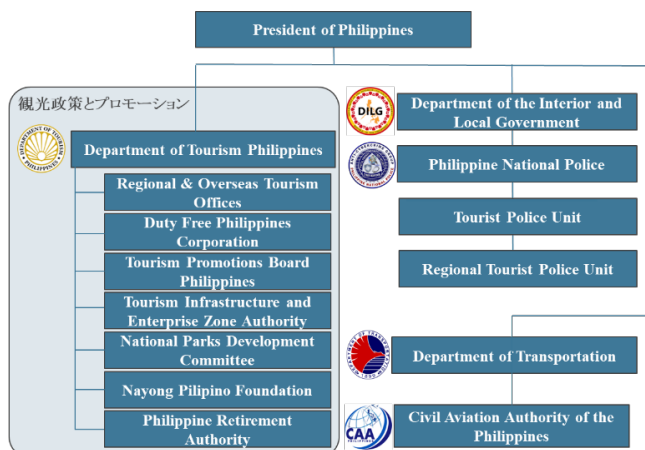
2022 年 4 月に外国人観光客の受入を再開したことにより、再び増加に転じ、2026 年には 2019 年の外国人訪問者数を超

え、2027年には880万人に達するとみられる。

観光産業の雇用者の推移についても2019年にかけて増加傾向が見られ、2019年には全体雇用者数の22.7%、約950万人を占めた。さらに観光産業がGDPに占める割合についても2011年から2019年にかけて8.7%の年平均成長率で増加しており、2019年においては22.5%を占めている。なお、今回調査を実施した5か国（ベトナム、フィリピン、インドネシア、タイ、インド）のうち、同国は観光産業がGDPに占める割合及び雇用者数の割合の両方が最も高く、フィリピンにおいては、観光業が国の重要な基幹産業として成長してきたことが推測される。

②観光分野における政府機関の体制

フィリピンの主要な観光関連の政府機関は、フィリピン政府観光省（Department of Tourism, DOT）と傘下のフィリピン観光振興局（Tourism Promotions Board Philippines, TPB）、運輸省傘下のフィリピン航空局、フィリピン国家警察と傘下の観光警察部門である。



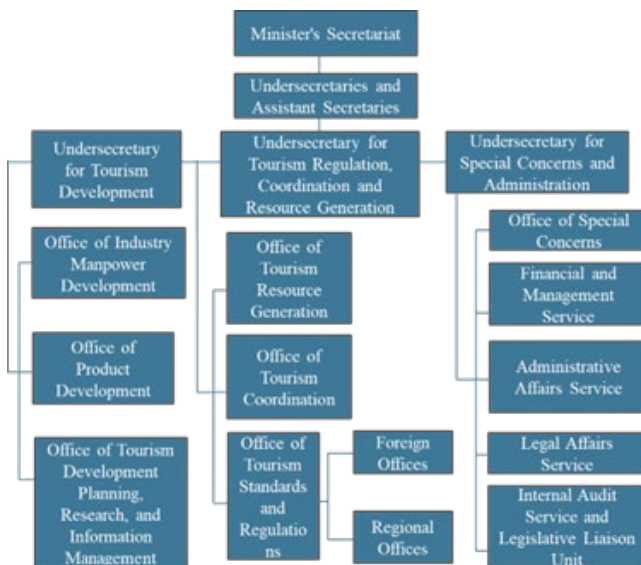
出典：Department of Tourism Philippines HP より JTTRI-AIRO 作成

図 フィリピンの観光分野政府機関組織図

また、観光政策を担うフィリピン政府観光省（DOT）は、観光地としてのフィリピンを宣伝し、外国人観光客や国内観光客を誘致する役割を担う政府機関である。フィリピンの観光産業の振興と発展のために、マーケティングとプロモーション、観光インフラと施設の整備、観光政策の実施、観光情報の提供、地方自治体、民間団体、その他の観光産業団体との連携活動を行っている。DOT傘下のTPBは、フィリピンを世界トップクラスの観光・MICEのデスティネーションとして国内外にプロモーションすることを目的とし、国内外における統合的なプロモーションやマーケティングプログラムを策定し、実施する役割を担っている。

政府の観光に関する法定計画としては、2009年にフィリピン観光政策の柱となる観光法（The Tourism Act of 2009）が国内の観光産業の発展を促進するための法律として

制定された。さらに、フィリピン国家観光開発計画2016-2022（The National Tourism Development Plan 2016-2022）には、エコツーリズム、文化観光、医療ツーリズムなど、さまざまな観光分野の発展に向けた具体的な戦略とアクションプランが提示されていた。



出典：Department of Tourism Philippines HP より JTTRI-AIRO 作成

図 Department of Tourism 組織図

また、DOTは世界中に19カ国（アメリカ、ロシア、ドイツ、スペイン、イギリス、フランス、イタリア、UAE、インド、タイ、ベトナム、マレーシア、シンガポール、台湾、韓国、日本、中国、インドネシア、オーストラリア）に事務所を構えており、フィリピンの観光促進を目標とした海外プロモーション戦略を実施している。



出典：Tourism Promotions Board Philippines

(<https://www.tpb.gov.ph/about/organizational-chart/>)
より JTTRI-AIRO 作成

図 Department of Tourism 組織図

(2) 有識者ヒアリングの結果と観光分野における課題

フィリピンは島国であるため、より多くの観光客を呼び込むためには航空路の整備が重要な課題である。プロモーション予算の不足、労働者不足、インフラの混雑などについても課題が残る。

フィリピンの観光産業全体において、具体的には中国人観光客の減少、国際路線の不足、外国人観光客への医療サービス支援が必要であること、新しい観光プログラムを実行することなどが主要な課題として挙げられる。

またフィリピンの観光産業は他国と同様、パンデミックによって大きな影響を受け、中小企業への支援、雇用及び熟練した労働者の減少、観光需要の低下等の課題が生じている。その対策として、国内観光の促進、Tourism Promotion Board（フィリピン観光振興局）の会費免除による観光産業支援、補助金や融資の提供、従業員のスキルアップ、新規祝日の設定が提案されている。

さらに、新しい観光地におけるホテル開発の不足、インフラ整備における政府機関間の連携不足の問題、アクセスの課題、東アジア市場開拓の不足にも直面している。旅行者の95%がレジャー目的とビジネス目的が少ないことも課題であり、さらに団体旅行客を取り込んでいく必要もある。

観光プロモーションの面においては、フィリピンらしい商品の少なさ、ブランド力とPRの必要性、ラグジュアリー向け観光と大衆向け観光のバランス、インド人や中国人観光客の誘致の難しさ、デジタルノマドの誘致、TPBの予算削減の課題が挙げられる。

(3) 課題へのアプローチ

限られた予算で最大限の効果を上げるためには、スポンサーとなってくれる民間企業を獲得できるような戦略も必要である。フィリピン観光振興局には、フィリピン政府と共に、民間を巻き込みながらこうした多様なアプローチを総合的に推進し、アフターコロナ時代を見据えた中長期的な戦略と、それを支える十分な資金調達の実施することが求められている。

①インフラ整備と資金調達

新しいインフラ建設に投資する巨額の資金調達の課題への対応が求められている。このため、フィリピン政府は、官民パートナーシップによるインフラ投資の促進、TDA(Tourism Development Areas)の設置、国家観光開発計画の策定を行っている。その他、中小企業への金融支援、フィリピン観光振興局による観光業界の会費免除やトレーニング参加費の割引などが提案されている。

②フィリピンの魅力を活かした観光商品の開発

フィリピンらしさがある旅行商品や体験が不足しており、デスティネーションとして、フィリピンのブランド力とスローガンの認知度を強化する必要がある。また、デジタルノマドの誘致、ブランド力の向上なども重要な課題となっている。このため、フィリピン政府からは、フィリピンの魅力を高める施策、質の高い観光とマストツーリズムの観光地の分離などが提案されている。

【参考文献】

- 1) フィリピン運輸省
<https://dotr.gov.ph/>
- 2) JICA「メトロマニラ公共交通システム改善に関する情報収集・確認調査」
<https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12369823.pdf>
- 3) 情報誌港湾 2018 年 10 月号「マニラ港背後圏におけるコンテナの海上・鉄道輸送」
- 4) 日本中小型造船工業会・日本船舶技術研究協会「フィリピンにおける海事産業の現状及び今後の動向についての調査」
<https://www.jstra.jp/PDF/40ed17f98feaaad0b1c5aa03ca785ecf2e37faa2.pdf>
- 5) JETRO マニラ事務所「フィリピンにおける物流インフラ」
https://www.jetro.go.jp/ext_images/_Reports/02/6568c95466f2a9bb/honbun.pdf
- 6) Department of Tourism「National Tourism Development Plan 2016 - 2022」
<https://docslib.org/doc/10026062/national-tourism-development-plan-2016-2022>
- 7) Department of Tourism「THE PHILIPPINE TOURISM SECTOR AMID THE PANDEMIC: Developments and Prospects」
https://www.bsp.gov.ph/Media_And_Research/Publications/EN22-02.pdf
- 8) Euromonitor International、
<https://www.portal.euromonitor.com/portal/statisticsevolution/index>
- 9) WTTC、<https://wtcc.org/research/economic-impact>
- 10) Department of Tourism Philippines
<http://www.tourism.gov.ph/Default.aspx>
- 11) The Tourism Promotions Board <https://www.tpb.gov.ph/>