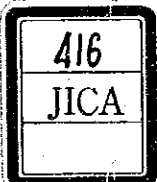


フィリピン

国別援助研究会報告書

1987年5月

国際協力事業団



国際協力事業団	
受入 月日	87.5.20
登録 No.	16406
	118
	36
	110

JICA LIBRARY



1045378[5]



## 序 文

我が国の政府開発援助は年々拡大しつつあり、援助受入れ国の開発ニーズも多様化していることから、援助の計画的かつ効果的・効率的な実施が必要となっている。

このため、国際協力事業団は、今後一層拡大する国際協力に対して、広く各界の専門家、有識者の英知を結集し、国別援助のあり方について検討することとし、その一環として、先ずフィリピン国について国別援助研究会を設置した。

本研究会は高橋彰東京大学教授を座長として、7名の委員で構成され、また、その運営にあたっては、国際協力専門員および事業団職員からなるタスク・フォースを国際協力総合研修所に設け、各委員の方々を補佐した。

本研究会は昭和62年1月に第一回研究会を開催し、以来、三カ月に亘って公開を原則とする討論を重ね、また、フィリピンへの現地調査も行ない、その研究成果を本報告書として取りまとめた。

事業団としては、本報告書に盛り込まれた各種の貴重な提言を、今後のフィリピン援助の実施にあたり十分活用するとともに、本報告書を関係機関にも配布し、より広い活用に使いたいと考えている。

本報告書の取りまとめにあたられた高橋座長および各委員の方々の御尽力に厚く感謝申し上げるとともに、本研究会での討議にご参加いただいた関係者の方々にも併せて御礼を申し上げる次第である。

昭 和 6 2 年 5 月

国 際 協 力 事 業 団  
総 裁 有 田 圭 輔



まえがき

比国に対する我が国の経済協力はこの20余年の間に、量・質ともに大きな進展を遂げ、いまや第一の援助供与国としての地位を占めるに至っている。ことに、近年の同国の経済的困難の深化と、昨年二月の新政権発足に伴う開発政策の重点目標の転換とは、我が国の援助のいっそうの拡大充実を比国に求めさせている。

この時にあたり、本研究会は国際協力事業団総裁の委嘱を受けて、本年一月以来3ヶ月にわたって、比国に対する我が国のこれまでの開発援助の実績を検討し、同国の経済発展の現況と開発政策の動向を点検し、かつ同国に対する我が国の開発援助のあるべき姿を模索して、討議を重ね、かつ現地調査を行った。ここに国際協力事業団スタッフからなるタスクフォースの助力を得て取りまとめた「援助の取組み方」を提言したい。

1987年4月

フィリピン国別援助研究会  
座長 高橋 彰





## I 援助の取組み方



## 援助の取組み方

### <目次>

(頁)

- |                    |    |
|--------------------|----|
| 1. 今後の対比援助の基本的取組み方 | 1  |
| 2. 開発の現状           | 8  |
| 3. 日本の対比援助の特徴と問題点  | 14 |



## 1. 今後の対比援助の基本的取組み方

### 1-1. 対比援助の基本的考え方・目標

今後の日本の対比援助の基本的考え方は以下の通りとする。

- (1) 中期開発計画(1987-92)に示された比国政府の開発目標は、雇用の創出、貧困の撲滅、公平な分配、持続的経済成長の実現を目指すものであり、基本的に評価できるものである。今後は同目標を支援する方向で援助が実施されること。
- (2) 援助案件の実施主体は、あくまでも比側であることを念頭に置き、日比間の援助の責任分担を明確にするとともに援助受入側の実施体制、実施能力を勘案しつつ、援助吸収能力と成長のポテンシャルを高める援助を行うこと。
- (3) 従来の社会経済基盤整備の援助と並んで、国民の大部分を占める貧困層を目標グループとすること。
- (4) 従来の対比援助が建物、施設などのハードウェアに重点が置かれていたことに鑑み、今後は政策立案、運営・管理などのソフトウェアへの援助を増やすこと。また、援助の計画と実施にあたっては、案件が環境に及ぼす影響などに十分配慮すること。
- (5) 比国および日本の民間の人材、能力を援助プロジェクトの実施段階において積極的に活用すること。

援助の短期的目標としては、比国の経済が深刻な経済危機から立ち直りつつある現状に鑑み、経済基盤のリハビリテーションと国際収支・財政支援に重点を置くこととする。また、生産と雇用を回復するための速効的な援助プログラムを緊急に実施することが望ましい。

中長期的には、これまでの日本の援助が、比国の経済基盤の建設に重点を置き、その成果がある程度達成されたという認識の下に、今後は各分野の生産性の向上を重視するとともに所得配分の平等化に資するとの観点から、地方農村地域での雇用の創出及び同地域の社会インフラ整備に重点を置くことが適当である。

## 1-2. 援助の重点項目・分野・地域

### 1-2-1. 援助の重点項目

#### (1) 目標グループ

今後の援助の目標グループは国民の約60%以上を占める貧困層と定め、それらの国民の所得向上と生活環境の改善が計られることなど、援助の配分効果にも配慮する。

#### (2) 農地改革

経済発展の不可欠の条件としての社会的公正と政治的安定を実現するため農地改革が最重要の課題である。日本が援助を行うにあたっては、比側より実現性のある具体的施策が出されることが先決であり、さらに、国際的な枠組で援助が実施されることが必要である。かかる前提のもとに、農地改革プログラムに関連したインフラの整備、定額小作／自作農となった農民への自立補助、小作農／自作農および貸付地所有者の現状調査と情報システム整備などへの援助を行い、農地改革を側面から支援する。

また、実効ある農地改革政策の計画立案に資するべく、日本の農地改革の経験について比国政府および国民の理解が深まるよう協力をすることも重要である。特に、農地改革が日本の経済発展に果たした役割と、長期的に旧地主層を含む国民各層にとって好ましい結果をもたらしたことは強調されてよい。

#### (3) 生産性向上

従来は援助は経済基盤（インフラ）の整備を中心に一定の成果をあげ、比国の経済建設に影響を与えてきているが、国民の大多数を占める貧困層の所得を向上させるためには、農業分野の生産性向上が不可欠である。特に、農家所得の向上と自立を促すためには、高収量種子の生産配布、肥料の供給、水利施設の整備、栽培技術、養殖技術、飼育技術などの開発と普及に重点を置くとともに、これらの要素を有機的に複合させた援助が重要である。またポスト・ハーベスト用施設、農場から市場へのアクセス道路などの整備を行う必要がある。

工業分野では生産性の向上ならびに品質の改善を支援する。さらに外貨獲得に資する輸出企業の育成・振興に協力する。

#### (4) 雇用の創出

都市及び農村における失業者の急増は当面最大の課題である。そこで、短期的にはインフラ建設などの緊急雇用対策が必要であり、中長期的には、農村地

域に重点を置いた中小規模の労働集約型工業を振興し、持続的な雇用の確保を図る必要がある。さらに、雇用創出に寄与するよう日本からの民間投資を奨励する。

また、中小工業の振興のための、業種別マスタープラン作成、中小企業経営者、指導者、普及員への品質管理、品質向上、市場開発、経営面のアドバイスなどの技術協力を行う。また、指導員・普及員の訓練、技術普及・試験開発の施設の建設、ツーステップ・ローンなどを利用した中小企業金融機関への資金の貸付などの援助を行う。

#### (5) 人造り

比国の経済再建と持続的成長の達成には、地域に根ざした開発の意欲に燃える人材の育成が不可欠であり、初等教育のドロップアウトをなくすとともに、中等教育の充実や地方レベルでの職業訓練の強化などが重要である。このため理科・数学教員の再教育、教育資材の供与、職業訓練指導員の育成などの援助を行う。加えて人材流出を最低限に留めるため、教育・研究機関などの活動を支援し、施設・機材の充実などの援助を行う。

#### (6) BHNの充足

BHNの充足のため、特に保健医療分野の協力を継続的に行うこととし、PHCの第2レベルを担う地方病院の整備、医薬品の製造・品質管理などへの援助を行う。

#### 1-2-2. 援助の重点分野

当面、インフラ分野の効率向上に重点を置き、比国の経済復興に緊急に必要な、老朽化した経済基盤を中心とするリハビリテーション援助を優先すべきであり国際収支・財政の支援から商品借款も引続き活用すべきである。また、農業分野では生産性向上に関する研究普及活動の強化などに着手する。

中長期的視点からは、農林水産分野と地方の工業および人的資源・保健医療分野に重点を置き、特に、農林水産分野では生産性向上に直接関連した援助と、都市と農村間のインフラの整備を優先する。またエネルギー開発も継続して援助を行う。

工業では、地方の中小規模、労働集約的な工業の振興への援助を優先し、雇用と所得機会の創出を図る。

人的資源では中小工業振興に必要な人材の養成に重点を置き、保健医療ではBHNを目指した保健医療サービス向上のための援助も継続して行う。

また、島しょ部など、基幹インフラから外れた地域の通信網、道路、港湾整備と、沿岸海運の振興などを図る。

### 1-2-3. 援助の重点地域

中期開発計画の地域別アプローチでは、マニラ首都圏の成長率より、北部ミンダナオ、ビサヤス、イロコス、南部ミンダナオなどの地域の成長率を高め、定めることにより、地域的格差の是正を目指している。

今後の援助は地方中規模都市を拠点として、周辺の生産活動を有機的に連携させ、都市と農村部の経済交流と物流を活性化させることを念頭に置く。

重点地域としては、例えばセブ市を拠点とし、イロイロ、バコロド、カガヤン・デ・オロなどの地方都市を結ぶ圏域レベルと、行政的かつ生態的単位としての島（例えばボホール）のレベルを取上げることも一案であり、具体的な援助候補地については、地方政府の行政能力、地域の開発ポテンシャル、治安状況、既存の援助を効果的に活用できることなどを基準に選定する。

### 1-3. 提言

#### 1-3-1. 緊急援助プログラム

比国の経済再建は、この1-2年が最も重要な段階にあり、通常の援助プログラムとは切離した緊急援助プログラムをタイミングを失せず、重点的に実施する必要がある。このために、援助の日本側関係省庁、実施機関、民間の経済団体等の緊密な連携により、雇用や輸出の拡大に速効性のある援助案件（例えば老朽化したインフラ・生産設備のリハビリ、当面の国際収支改善・財政支援の為の商品借款の活用、生産回復と市場開拓への経営助言など）の選定と緊急援助プログラムの作成にあたらせ、これに基づく、資金協力、技術協力を短期に集中して実施することも考慮する。

#### 1-3-2. 借款、無償資金協力、技術協力の有機的な連携の強化

単一案件の中で各援助形態を有機的に連携させるため、開発調査などによりマスタープランを作成し、各援助形態の適正な配分、投入時期の設定、供与後の運営・維持管理方法、ローカルコストの算定、人員の配置と訓練計画などソフト面について詳細な計画をつくる必要がある。これに基づき、比側より各形態を複合した単一案件として要請をうけ、実施のタイミングなどを日本側関係省庁、実施機関で調整する。



### 1-3-3. 借款の多様化

比国経済の混迷により援助に対するニーズが多様化しつつあることに鑑み、セクター借款の導入、内貨融資の拡大、構造調整借款の導入、E/S借款の拡大ならびに弾力的運用、融資比率方式の導入、国際機関との協調融資など援助の方法・手段も多様化する必要がある。

### 1-3-4. 無償資金協力、技術協力の比率の向上

比国の対外債務、財政状況を勘案し、無償資金協力、技術協力などの贈与の比率を高めることとする。このためには、各種援助プロジェクトの運営の効率化を図り、複数の小規模ユニット型施設の建設、専門家、研修員の枠を拡大することなどの措置を取る。

### 1-3-5. 点から面への援助効果の拡大

特定の拠点に限定した援助案件から、地域的広がりをもつ案件への転換を計る。このためには、幾つかの地域を対象に、同様の援助を年次別に分けて供与する地域プログラム方式の導入や、既存のプロジェクトの隣接地域への拡大、他の先進国・国際機関のプロジェクトとの連携強化などを図る。

### 1-3-6. アドバイザー専門家、エグゼクティブ専門家の派遣

比国政府の実施官庁および地方政府の計画部門などの責任者に、政策立案、行政運営、開発案件の発掘、日本からの援助の可能性などについてアドバイスを行う専門家（アドバイザー専門家）を重点的に派遣する。

また、比国での経験が豊富な日本の中小企業の経営者などをリクルートし、中小企業の育成、輸出振興、市場開拓、品質管理などの指導にあたるエグゼクティブ専門家として派遣する。

### 1-3-7. 青年実業家交流プログラム

マネージメント・ノウハウの交流、相互理解、ビジネスチャンスの発掘を図るため、双方の青年実業家の相互交流を図る。

### 1-3-8. 運営しやすい規模の施設供与

無償資金協力による施設の供与は、運営しやすい規模のものとし、施設の効率のみならず、相手の受容性を考慮する。このためには、標準的な施設、機材をユニット化し、1-3-5で述べた地域プログラム方式と組合せ、各地に複数供与することも一案であり、これにより援助効果の面的広がりを確保する。

#### 1-3-9. 民間の人材・能力を活用した案件の計画・運営・管理

比国の民間セクターは経営経験が豊富で優秀な人材をかかえており、政府の経済活動にも直接、間接の貢献をしている。これらの民間の人材・能力を活用し、援助案件に参画させることとする。特に中小企業振興計画の作成と実施、無償資金協力により供与された施設の運営・管理などに関して、政府部門のみならず、民間、労働界を含めたトライバタイト（三者協同）により実施する。

#### 1-3-10. 日比合同の援助評価体制の充実

民間を含めた日比合同による援助の評価体制を充実する。特に、個々の案件の評価と並行して、日本の対比援助全体を中長期にとらえ、生産性向上、雇用と所得効果などを目標グループへの直接的・間接的インパクトとして総合的に評価する。また、こうした評価や今後の援助計画立案に資するため、比国での実施済援助案件の効果・問題点・経験などの情報を整備する。

#### 1-3-11. 在外事務所の案件実施管理機能の強化

地方の開発を目指した援助を拡大するためには、援助実施機関の在外事務所の体制を整備・拡充し、比側との日々のコンタクトによる案件の発掘、要請案件の背景調査、案件の進行管理、経済開発に関する情報の収集などの機能を強化する必要がある。このために、JICA、OECD などの在外事務所員を増員するとともに、日本大使館と実施機関との連携強化を図る。

#### 1-3-12. 案件発掘につながる研究への援助

比国の学術研究機関の活動を支援し、新規案件の発掘につながる有用な研究に対して援助を行う。

具体的な研究課題の例としては、以下のようなものがある。

- (1) 農村開発、地方中小企業振興に関する研究
- (2) 島しょ部の経済活性化を促すための Island Economy の研究
- (3) 都市と農村部の依存関係、物流などの基礎研究

#### 1-3-13. 要請と援助についてのローリング・プラン方式の導入

援助の継続性と援助形態間の連携を強めるため、要請と援助を中期的に計画し、毎年見直しを行うローリング・プラン方式を導入する。特に、開発調査と借款の実施タイミングを十分配慮した計画を比側と共同で作成する。

#### 1-3-14. ローカル・コスト手当の拡大

案件の実施を促進するため、日本の援助によるローカル・コスト手当の拡大

を図る。特に、円借款に融資比率方式を導入し農林水産業開発、教育、保健医療などの内貨比率の高い案件への対応を促進する。また、無償資金協力により供与された施設の維持・管理費や人件費を含めた運営費の負担が可能な体制を整備する。

#### 1-3-15. 民間セクターへのインセンティブの強化

比国の民間セクターは経済活性化の原動力となっており、借款におけるステップ・ローンの拡大や、開発投融資の弾力的運営による比国企業の公共性の高い施設建設への資金融資などを活用し、民間セクターへのインセンティブを強化する。なお、民間セクターの分野は今後、日本からの直接投資を含め輸銀・民間の資金その他が活用されることが見込まれており、それらとの有機的な連携を図る。

#### 1-3-16. NGOの活用

比国のNGOは歴史も古く、草の根レベルの援助活動を数多く行っている。また、日本のNGOも比国において人材の派遣、資金、物資の供与を行っている。今後は、両国のNGOの活動を支援するため、比国政府を通じて、NGOの活動に一定の比率で援助資金を供与するコーファイナンス方式などを導入し、地方農村開発などへの参画を促進する。

#### 1-3-17. 文化協力の強化

人文・社会科学を含む、各レベルでの教育拡充のための協力や出版、放送、文芸、演劇など各種の文化活動への支援や日本との交流などを一段と進める必要がある。この分野では文化交流実施機関および民間諸団体との提携が重要である。特に、両国間の相互理解を進めるため、日本研究関係資料室（例えば、日本大使館広報センターなど）及び比国研究関係機関・施設の充実と、日本から比国へ送り出す国費留学生の増員を緊急に実施する。

## 2. 開発の現状

以上の提言は次のような現状認識に基づくものである。

### 2-1. 経済全般

#### 2-1-1. 経済の回復基調

アキノ政権下においては経済再建に向けた諸施策が打ち出されている。この結果、順調な国際経済環境も手伝って、経済は徐々に好転し、84-85年のGNPマイナス成長も86年には+0.13%に転じている。農林水産業分野が、引続き86年も最も着実な実績を示した一方、サービス部門及び、打撃が最も大きかった工業分野とも回復基調を見せている。これとともに、構造改革が推進されており、税制見直し、公社民営化、金融再編、貿易自由化、独占排除等を通して、市場メカニズムの強化、民間の再活性化、生産の効率化が追求され、中期開発計画(87-92)の目標である短期の経済回復、中・長期の持続的成長の枠組が形成されつつある。

#### 2-1-2. 需要主導への転換

IMF・世銀の意向を強く反映する経済政策・運営を敷いているが、経済回復に向けて、83-85年の緊縮・安定化路線から需要主導の拡大・成長路線への転換を図っている。ただし、民間部門が低迷しているため、当面、政府主導により地方特に農村地帯での雇用促進・購買力強化に重点を置く公共投資・政府支出の拡大が推進されている。

#### 2-1-3. 需要喚起

第一の手段は86-87年に行われている緊急雇用対策としての小規模インフラ案件を中心とする地域雇用開発計画(CEDP)である。87年度のCEDPの大半を占める公共事業・高速道路省の事業を見ると、南部タガログへの支出が最も多く、続いて南部ミンダナオ、西部ビサヤス、マニラ首都圏の順になっている。事業別では、農村道路、校舎建設、水道、地域灌漑の順となっている。中期開発計画にある地方重視とマニラ首都圏の相対的抑制の姿勢がここにもうかがえる。

全般的な購買力不足から、民間投資家は基本的には、依然「静観者」の姿勢を崩していない。このため公共投資が需要喚起の第二の手段となっており、中期投資プログラム(87-92)は総額約3割が既存事業の修復・維持管理に、約7割が新規事業に支出される。総額の約4割と新規投資の約4割がODA等を含む外貨分となる。公共投資は87年度以降年率平均16.1%の増加が見込まれるが、政府投資が先行し民間投資の呼び水になることが期待されている。他方、財政

赤字幅が拡大し、86年末には280億ペソに達している。

#### 2-1-4. 外国投資

70-84年の外資流入額累計23.5億ドルのうち、アメリカが全体の55%を占め第二位の日本の3.3億ドルの4倍弱である。日本の直接投資は、84年末までの累計は8.32億ドルであり、アジアに対する投資総額の4.6%にとどまっている。分野別では製造業が40%、非製造業が60%の比率となっている。

#### 2-1-5. 貿易

84-85年期の輸出減を上回る輸入減から、86年は輸出増・輸入停滞へと推移し、貿易収支赤字幅が更に縮小している。国際収支全般の回復については、輸入原油価格の下落、国際金利の低下、二月革命以降のペソの対ドル・レートの回復・安定化等も寄与している。

輸出面では、製造業品目を中心とする非伝統的輸出製品の伸長が顕著であるが、86年では停滞気味となっている。主力はエレクトロニクス・電気機器であるが、86年では伸縮みを見せ、化学製品がこれをカバーする形となっている。

他方、伝統的輸出製品は顕著な減退となっており、品目的には砂糖、木材、ココナツ等の下落が大きく、農業労働者の生活水準が更に低下した。

国内エネルギー開発（石炭、水力、地熱発電）の進展で原油輸入量は削減されつつあるが、必要投資の60%を海外から調達するためエネルギー開発計画の実現には多くの困難が予想される。

輸出相手国では、アメリカ、日本、EC、アセアンの順であるが、対日輸出の退潮が目立つ。輸入の場合、アメリカ、日本、アセアン、ECの順であるが、趨勢的には日本とECの低下が目立つ。

#### 2-1-6. 対外債務

86年末の対外債務総額282億ドルは79年末の2倍以上に上り、債務返済は常に経済成長の足かせである。また、今後の高い成長率の実現・維持による債務返済には更なる借入が必要という基本的ジレンマがある。ただし、最近返済に関する有利な合意が成立し、当面の困難が軽減されている。

#### 2-1-7. 地域格差

大規模工業化に重点を置いて農林水産業分野を軽視した過去の政策下に、成長の不均衡と人口の地域格差が拡大している。特にマニラ首都圏、南部タガログ、中部ルソンの域内総生産の伸びが目立ち、とりわけマニラ首都圏の拡大が

顕著である。中期開発計画で地域開発のターゲット（生産性の向上）と指定された北部ミンダナオ、東部ビサヤス、イロコス、南部ミンダナオの4地域の場合、総生産に占めるシェアが85年には合計で17%程度に後退している。更に農村地域では一般に不完全就業者が多く、86年末で農業従事者の50%、農村地域全体では43.7%に昇るとされ、都市地域の23.2%と大きな差が見られる。

#### 2-1-8. 貧困

全世帯の約6割が貧困ライン以下にあり、農村部がその2/3を占めている。ビコール及び西部ビサヤスで貧困度が最も高く、マニラ首都圏で最も低くなっている。ただし貧困世帯数は、南部タガログ及西部ビサヤスで大きい。必要月間最低生計費は、マニラ首都圏以外にも3,000ペソ以上を必要とする都市部を含む地域が、イロコス、中部ルソン、南部タガログ、西部ビサヤスと4地域あり、地域間及び地方都市農村間での生計費格差の大きさがうかがわれる。経済全般の回復及び持続的成長には、地方とりわけ農村地帯での所得増加、需要拡大が不可欠であることが分かる。

#### 2-1-9. 雇用

開発の最優先課題であるが、短期・緊急の雇用対策であるCEDP以外には、86年での目立った改善は見られない。就業可能人口（1,963万人）の11.1%が失業者であるが、前年と同レベルにある。地域的バラツキを含みながらも、年後半に製造業雇用を中心として持ち直しているが、今後も政府関連の余剰人員の整理、輸入自由化等の要因もあり、先行きは予断を許さない。一般に工業化及び都市化が相対的に進み、人口が多く、域内総生産額の高い地域で、特に工業部門・サービス部門の不振を反映して失業率が高くなっており、マニラ首都圏、中部ルソン及び南部タガログがその典型である。

### 2-2. セクター

#### 2-2-1. 農林水産業

農業分野での一般的な問題は(1)低い土地生産性(2)脆弱な農業普及体制(3)収穫後施設の不備及び(4)低い農民の組織化である。対GNP比及び雇用吸収比は長期的には低下している。しかし、84-85年の経済危機・不況時においても農業のみプラス成長を示して、経済の下支え機能を果している。輸出入面では、ココナツ及び砂糖が輸出産品であるが、いずれも83-84年以降急速に減退し、貿易収支面での貢献度が低下している。

農地改革：その対象農家を作目等により限定しているが、実質的改革がなかなか進んでいない。この主な理由は、(1) 農地改革受益農民の地価償還金支払いの困難性 (2) 地主の抵抗 (3) 政府財源の不足 (4) 制度的機能の不備等である。

農業基盤：灌漑開発上の問題としては、低い灌漑効率、低い水利費の徴収率、施設の維持管理の悪さ、灌漑開発の先行と排水施設・技術の遅れによる水路・貯水池への急速な滞砂などがある。その他、農家－市場間の道路整備、収穫後施設の整備改善が挙げられる。

林業：林地の約 60%が生産林で、残りは非生産林・草原・牧草地となっている。産業用木材は割当枠から生産量・輸出量が減少している。種々の植林プログラムも樹種の不適切な選択、低い維持管理、予算不足からあまり進んでいない。森林保護については、焼畑農民による森林破壊及び火災による森林喪失などが問題となっている。

水産：村落漁業が約 5割、商業漁業が(エビ・マグロが中心)約 3割、水産養殖が約 2割で、最近、商業漁業がマグロの輸出を中心として拡大している。水産業の問題は、(1) 有望な養殖に関する統計の不確実性 (2) 生産物の処理・流通・加工部門の整備の遅れ、極端な需給の地域的不均衡及びその一因となっている産地漁港のインフラ整備の遅れ (3) マングローブ林の減少などによる稚魚期の生育場の減少、および村落漁業生産増による資源消費増加による水産資源の減少などである。

## 2-2-2. 鉱工業・エネルギー

工業部門の不振： 83-85年の経済危機で工業部門は最大の打撃を受け、86年でも経済回復の足を引っ張っている。主たる原因は、(1) 83-85年の財政緊縮経済安定化路線での公共投資の大幅削減、(2) 83年のアキノ事件以降の外国投資の減退・撤退 (3) 外貨不足による原材料・中間財入手難、(4) 購買力低下による需要の冷え込みなどである。更にこの間、レイ・オフ率は年間18.2%にも達し、労働争議が急増している。また、一般的な問題としては、競争力に乏しい輸入代替産業生産設備の老朽化・陳腐化、低い国内再投資等を挙げうる。

工業の対 GDP比は、約1/3 弱であり、製造業が全工業部門生産の75% を占めている。製造業の付加価値構成を見ると、食品工業などの消費財が全体の6割を占める産業構造から脱し切れておらず、輸出産業高度化には相当の困難が予想される。

鉱業：84-86年に鉱業が比較的順調だった要因は、ベソ安と産品多角化（金、エネルギー鉱物、非金属鉱物等）である。非金属では特に石炭、セメントの増加が目立つ。政策的には、中小規模あるいは多金属鉱物鉱山の開発が奨励されつつある。しかし、原油価格の再騰や鉱物資源価格の下落等、環境的には厳しいものがある。

エネルギー：国家エネルギー開発計画の下に、石炭、水力、地熱資源開発を中心とする国産エネルギーへの転換を進めており、輸入原油依存度が85年には約50%にまで低下し、政策重点は既存の発電能力の維持管理に移っている。農村電化については、国家電化庁の下に電化共同組合が組織され全国の45.8%の世帯が電化されている。今後の主要な問題はエネルギーの需要管理である。特に、外資導入はエネルギー多消費型製造業を中心としており、高水準に設定されている工業成長率からも、他の部門におけるエネルギー需要を誘発する可能性は高い。それと同時に供給能力の引き上げと送配電が重要である。

### 2-2-3. インフラ

インフラ整備関係の政府支出額は、電力、交通及び水資源で約95%を占め、通信及び社会インフラ関連は極めて少ない。地域では、マニラ首都圏、中部ルソン、カガヤン、南部タガログに重点が置かれている。地域を対象とする支出が44.6%に対して、地域間及び全国にまたがる支出が55.4%である。財政緊縮から83-85年にインフラ支出が約20%減少したため、既存施設の十分な維持管理が出来ず、その有用性が低下している。

#### (1) 交通

道路：総延長距離は伸びているものの、単位人口当りの距離では地域格差が非常に大きく、道路状況は必ずしも良くない。そのため道路の維持・管理が必要である。加えて、農村道路の整備も不十分である。

港湾：主要港の港湾施設の多くは老朽化しており、特にマニラ港の修復が緊要といわれる。また、航行のための安全施設の増加が必要となっている。

空港：滑走路延長、ターミナルビル整備の必要性が高い。

鉄道：幹線鉄道であるマニラ～レガスピ間の南部線及びマニラ～サンフェルナンド間の北部線の運営管理、保全等が弱体で、道路輸送に対する競争力を喪失しており、リハビリを必要とする。

通信：電気通信は民間による運営が主体であるため、利益率の低い地方が



カバーされにくく、大都市ないし主要都市へのサービスの集中が著しい。

## (2) 水資源

灌漑可能地域の50%が既に灌漑されているが、国については5万ha、地方自治体については6千ha改善修復の必要がある。全人口の約6割が公共水道の恩恵を受けているが、ここでも地域格差が大きく、マニラ首都圏で92%、地方で57%となっている。

## (3) 社会基盤施設

上水道、衛生関連施設等の基本的基盤の整備が必要となっている

### 2-2-4. 教育・人的資源・保健・医療

過去のマクロ政策の結果、社会サービス関連予算が相対的に後退し、その水準が全般に低下している。

#### (1) 教育・人的資源

新教科課程の導入、指導教材の改善、教育関係者の再訓練等の努力など教育の向上をめざした計画が行われているが必ずしも十分成果をあげていない。技術系学校での設備負担が過重となっているが、今後の経済開発に即し、とりわけノンフォーマル・トレーニングの拡充による若年層への自立型職訓が緊要である。高等学校レベルではミッション系の私立学校への依存度が高い。他方、公立高等学校は村営によるものが多く、慢性的予算不足に見舞われている。

#### (2) 保健・医療

主要疾患中の伝染病は、特に乳幼児を中心として、全死亡者数の約5割を占め、罹患率も高い。各家庭での衛生状況の悪さ及び貧弱な生活環境が感染症の大きな原因になっているとともに、保健教育・医療機関の整備不足が指摘される。

### 3. 日本の対比援助の特徴と問題点

#### 3-1. 対比援助の特徴

##### 3-1-1. 全般的特徴

日本の対比援助は1970年代以降順調な伸びを示しており、1980年代に入ってから、日本の国別援助供与額の順位では5位以内に位置している。一方、比国にとっても日本は最大の援助供与国であり、次いでアメリカ、西ドイツの順となっている。

全般的特徴は借款の比率が高いということであり、1981年から85年までの援助累計の68.1%を占めている。一方、無償資金協力や技術協力などの贈与の比率は低く、特に技術協力は同期間累計の14.7%にとどまっている。

##### 3-1-2. 形態別特徴

###### (1) 借款

1969年以降、現在まで13次に亙る年次円借款を含め、総額4,900億円を供与した。その内、プロジェクト借款が3,400億円、商品借款が1,254億円、リスケジュールのための枠が232億円となっており、プロジェクト借款の比率が最も高く、次いで、商品借款（ノンプロジェクト援助）が多くなっている。分野別では、電力、道路、港湾などへの援助が多く、全体の60%以上を占めているが、鉱工業、通信などは比較的シェアが低くなっている。また、最近では比国の経済危機を反映し、国際収支支援を目指した商品借款が再開され金額も増加され、結果的には財政支援にもつながっている。

###### (2) 無償資金協力

1971年以来、食糧援助、1977年からは食糧増産援助が継続して供与されている。一般無償では農林水産、保健医療、人的資源分野への協力が多し。近年では技術協力との連携が強まり、研究所、訓練センターなどの施設建設が多い。

###### (3) 技術協力

プロジェクト方式技術協力（プロ技協）により農林業、インフラ、鉱工業、保険医療・人的資源など広い分野で研究、訓練および普及などを主体とした協力が行われている。開発調査ではインフラ、鉱工業分野が多く、次いで農林水産分野となっている。

### 3-1-3. 地域的特徴

特定の地域を対象としない援助が多いが、地域的にはマニラ首都圏が多く、次いで Region IV (南タガログ)、III (中部ルソン)、II (カガヤン・バレー)、I (イロコス) の順となっている。島しょ部では、Region VII (セブ、ボホール)、VIII (サマール、レイテ)、X (ミンダナオ) などに案件が存在するが他の地域、特に Region V (ビコール)、VI (西部ビサヤス)、IX (西部ミンダナオ)、XI (東部ミンダナオ)、XII (中部ミンダナオ) などには案件がほとんど存在しない。

### 3-1-4. 分野別援助の特徴

#### (1) 農林水産

1971年から81年まで全体の8.7%と小さなシェアであったが、最近では農業分野も重視されてきている。無償資金協力では住民の福祉向上を目的とした農業・農村開発と教育が重視されている。技術協力では開発調査とプロ技協の合計額の20%強が農林水産セクターに向けられている。

#### (2) 鉱工業

家内小規模工業技術開発センター、窯業研究開発センター及び金属鑄造技術センターなど中小企業振興のための技術協力が行われている。一方、輸出加工区の建設や貿易研修プロジェクトなど輸出促進のための援助も増えている。またツーステップ・ローンによる輸出指向型中小企業への援助も効果を上げている。

#### (3) インフラ

日比友好道路をはじめマニラ首都圏の交通網整備など経済基盤である道路の建設や慢性的な電力不足に対処するための発電所、送電線整備に重点が置かれている。また、最近では地方上水道整備、地方通信施設拡充など地方を重点に置いたインフラ整備も増えている。

#### (4) 保健医療・人的資源

保健医療については研究開発(住血吸虫症対策および熱帯医学研究所など)医療設備の充実、薬品検査技術の確保及び家族計画の分野で技術協力と無償資金協力が行われている。

人的資源についてはプロ技協と無償資金協力がある程度連携してかなりの数の訓練センタープロジェクトを実施している。最近では農村地域開発の担い手となる水産養殖、建設業、家内小規模工業指導者の養成を目的とした、フィリピン人造りセンタープロジェクトなどが行われている。

### 3-2. 対比援助の問題点

#### 3-2-1. 比側の問題点

比側の問題点としては（１）財政赤字による内貨予算の不足（２）中央政府への権限集中とプロジェクト実施の遅れ（３）教育、訓練をうけたエリートの公的部門、国内への定着率の悪さがあげられる。

##### （１）内貨予算の不足

財政再建を目指して公的部門の支出を抑制していることから、今後も案件の運営や維持管理の経費を十分まかなえない状態が続くものと予想される。この結果、プロジェクトの活動が停滞したり、質の高い人材を確保できないといった弊害も起きており、援助の効果的な実施の支障となっている。

##### （２）中央政府への権限集中と案件実施の遅れ

開発案件の計画立案および実施上の権限は中央政府に集中しており、意志決定の遅れと省庁間の権限の重複による調整の難しさなどが原因となって、地方の援助プロジェクトの現場などではかなりの遅れが出ている。アキノ政権は権限の地方分散を打出しているが、地方政府への権限委譲が実現されるには時間を要する。

##### （３）定着率の悪さ

定着率の悪さは、技術協力を効果的に実施する上での支障となっている。特に保健医療や人的資源の分野で訓練を受けた優秀な医師、研究者、指導者が定着せず民間セクターや外国に流出する傾向が強い。比国では民間セクターに優秀な人材が多く、これらを開発プロジェクトにどのように参加させるかが重要な課題である。

#### 3-2-2. 日本側の問題点

日本側の問題点をみると（１）総合的な援助調整の難しさ、（２）要請主義による優良案件の発掘の難しさ、（３）ローカルコスト手当の制約、（４）在外事務所の援助担当者の不足などがある。

##### （１）総合的な援助調整の難しさ

借款と無償資金協力、技術協力の連携が必ずしも十分でなく、複数の分野にまたがる案件の実施にも困難が伴うことが指摘されている。借款、無償資金協

力、技術協力など援助の手段は有機的に結合されることにより、援助の相乗的な効果が発揮できる。また、最近は Rural Developmentなどの複数の分野・援助形態にまたがる案件実施の重要性が指摘されていることから、案件選定段階での援助実施機関相互の総合的な緊密な調整がますます必要となっている。

#### (2) 要請主義による優良案件の発掘の難しさ

今までの要請は単体の案件を中心として面的な広がりには欠け、しかも比側から経済開発の中心的な課題や、国民の福利向上に直接効果をもたらす計画に関連した優良案件が、必ずしも恒常的に要請されてこないという傾向があった。これには、比国の政治経済と開発の現状を把握した上で、中長期的な援助計画を立案する体制が十分でなかったこと。更に比国政府の計画省庁及び開発担当省庁の計画部門などに日本人の専門家を配置し、開発計画についての日常的なアドバイスと案件選定の相談を行うなどの、きめの細かい対応が十分でなかったことが原因となっている。

#### (3) ローカル・コスト手当の制約

円借款の内貨ポジションについては、例外的に個別借款額の30%を限度として認めているが、比側の財政危機の状況に対応するには十分でなく、特に、内貨ポジションの比率の高い農林水産業、地域開発、社会開発関連の案件へ積極的に援助することが難しくなっている。また、無償資金協力や技術協力においても、比側の内貨不足がますます深刻となり、それに応じて日本側もローカル・コストの手当を行っているが、必ずしも十分とは言えない状況である。

#### (4) 在外事務所の援助実施担当者の不足

比国でのJICA、OECFの在外事務所における援助担当者の人数は極端に少なく（JICA事務所7名、OECF事務所2名、計9名に対しUSAID在比事務所は31名）比側との援助に関する日常的な協議や援助案件の進捗状況の把握、終了した案件のフォローアップなどに十分対応することにかかなりの支障が認められる状況にある。さらに、比国の開発の現状分析や新規案件の発掘、要請案件の背景調査など援助に必要な情報の収集・分析を担当する人員が必ずしも十分でなく、これらが援助の効果的な実施を図る上での支障となっている。



## II 現状分析





# 現 状 分 析

## <目次>

	(頁)
1. マクロ経済	1
2. 政治・社会・文化	19
3. 援助分析	34
4. 農林水産	49
5. 鉱工業・エネルギー	67
6. インフラ	81
7. 保健・人的資源	92
<資料1>フィリピン国別援助研究会委員名簿	111
<資料2>フィリピン国別援助研究会 タスク・フォース名簿	112



## 1. マクロ経済

### 1-1. 経済の推移

比国経済は、戦略的には50・60年代の製造業を中心とする民間主導から70年代及び80年代初頭では公共投資を中心とした政府主導へ転換したが、アキノ政権下に再び民間の活性化を展望している。政策的には、60年代から80年代初頭にかけての国内外からの借入をテコとする拡大成長路線が、主として対外債務問題から83-85年には緊縮安定化・マイナス成長へと追い込まれたが、最近、国際金融機関・債権国民間銀行団との間に有利な貸付・返済条件に関する合意が成立するなど、再び拡大成長路線に踏み出しつつある。これとともに、民間の活力をベースとする成長の展望が再登場しているが、開発の重点には重大な転換が見られ、従来の大都市、資本集約、大規模偏重型から、地方・農村、労働集約、小規模重視型に移行している。

#### 1-1-1. 戦後～1972:戒厳令導入まで

1950年代初頭に輸入代替工業化が開始されたが、50年代の過程では、中間財・資本財輸入のための外貨源は伝統的の一次産品輸出であった。その特徴は、1)他のアジア諸国に先駆けて代替化を開始。主役は民間の製造業だが、50年代に設置した設備も政治不安等から資本の再投下が進まないまま現在でも稼働しているケースが多く老朽化・陳腐化が進み、生産性が低下している。早期に開始した分だけ他のアジア諸国に比べて設備更新の必要性が高まっている。2)代替化の第1フェーズ(非耐久消費財)が為替レートの過大評価と高関税による保護のため短期化した(1962年頃ころ完了)3)従って、早期に比較的高い工業化率を達成したものの、50年代後半から製造業比率及び経済成長率の急速な鈍化に見舞われ、次のステップをとる必要が出てきた。60年代以降の第2フェーズの外貨源は一次産品の輸出拡大よりむしろ中・長期の対外借入を中心とする資本の流入であった。一次産品の輸出の多角化や輸出代替、換言すれば輸出数量増加や交易条件改善の努力は輸入代替過程を引延ばす効果の点ではむしろ副次的要因であった。しかし、60年代の民間主導の工業化(このための為替・輸入制限緩和、外貨リテンションの撤廃、大幅な金融緩和等)も財政赤字、国際収支悪化、成長の鈍化のため結局70年代への転換期に経済安定化のための緊縮策を招いている。更に、70年のIMFからのスタนด์バイ・クレジットの取りつけを契機に、IMF傘下の経済運営が選択された路線として定着していき、比側はフリーハンドを徐々に喪失しつつ現在に至っている。

#### 1-1-2. 1970年代

70年代初頭の経済・社会状況の悪化を背景に布告された戒厳令(1972-81)を通してマルコス大統領は新社会建設を旨とした政府主導型経済運営に転換。挫折した積極的

開発の再現を目指したが、政策的には積極的な外資導入による輸出工業化と対外借入に依存する赤字財政型公共投資を特徴とする。60年代同様工業部門が成長のエンジンであったが、中核は従来の民間投資を中心とした製造業ではなく、政府主導の公共事業の対象となった建設、ガス・水道部門におかれた。一方、貿易依存度は他のアセアン諸国に比べて低いものの、民間ベースの製造業部門はむしろ輸出面で積極的なパフォーマンスを示し、非伝統的製造業製品の輸出が70年代は年率平均36.4%という高い成長を遂げ、輸出部門の中核を形成し始めたが、これに伴う原材料、中間財、資本財の輸入も急増した。IMF・世銀も輸出を通じた外貨獲得能力強化を融資の前提として位置付けていた。比側でも一定の輸出振興が図られ、大統領府に輸出振興評議会(1976)、輸出手続の簡素化、輸出前貸し制度の拡充(1977)等が講じられている。国際収支面では、経常収支赤字を資本収支黒字でカバーするというパターンが続いたが、70年代後半からは経常収支赤字の大半を占める貿易収支がほぼ年間の石油輸入負担分に等しい赤字を記録する形が定着した。他方、70年代から80年代初頭にかけては、貿易外収支に含まれるいわゆる「見えざる項目」(観光収入、海外出稼ぎ労働者からの送金、華人の海外資金網を通しての資金流入等)が比国経済に柔軟性を与えていた点が注目される。

### 1-1-3. 1980年代前半

比国経済は60年代5.7%、70年代6.4%と比較的順調なGNP成長率を記録した。しかし、79/80年の第2次石油危機とそれに続く国際経済不況の中で経済的不振に陥り、他のアセアン諸国が83-84年に明確な回復局面に転じたのとは対照的に、GNP成長率は81年3.3%、82年1.9%、83年1.1%、84年-6.8%、85年-3.8%と落ち込んで、ようやく86年に0.13%に回復している。国内的要因とともに、石油価格・輸入原材料価格の高騰、国際的高金利と対外支払いの増加、交易条件の悪化(1972年を100とした場合、1982年=58.7。加えて、第1次石油危機後の収束過程と違って今回は比国の輸出一次産品価格は弱含みに推移しており、マレーシアの場合の様に一次産品間での価格面での補完関係がみられない。)等の外部要因は、比国経済に深刻な打撃を与えた。81年とりわけ83年以降経済のパフォーマンスが急速に悪化し、インフレーション、先進国経済の沈滞による輸出低迷、国内生産の低下、雇用の縮小、国内需要の冷え込み等が進行した。

#### (1) 第2次石油危機—83年

##### 拡大路線の堅持

一方で長期的発展を見据えて世銀の支援下に構造調整計画、関税引下げ及び合理化5ヵ年計画、工業の競争力強化に向けた輸入規制撤廃3ヵ年計画等を策定しつつも、政府は緊縮財政を排して、依然対外借入に依存した投資の加速化、開発支出・通貨供給

の拡大、輸入増加という拡大路線を維持したため、経常収支赤字・対外債務は一層増大した。特徴としては、1) 78年以降の国際高金利下でも借入を抑制しなかった。2) 79年以降、IMFの示した条件を回避しつつ、満期となった中・長期債務を短期債務に借り替えることで債務借入・返済ポジションの維持を図った。3) 民間からの高い金利での借入シェアが特に公的部門を中心に高まった。短期債務は一説には、輸入の3-6ヵ月分が適性水準ともいわれるが、比国の場合82年末で78億ドル、即ち輸入の約1年分にも昇っていた。政府は82年下期にIMFとの第17次クレジット交渉でようやく緊縮政策への転換に合意したものの、実施は83年にずれこんでいる。

#### 財政ギャップ・貯蓄投資ギャップ

因に80年代に入ってから民間投資減退を補う公共投資支出増を中心とする財政赤字幅は、79年の対GNP比1.5%から82年の4.3%へ拡大している。他方、歳入の対GNP比率は79年13.5%、83年12.0%（85年11.6%）と年々低下している。こうした歳入の弱体化は開発計画見直しの重大な契機ともなっている。80年頃から限界資本係数が急速に高まり投資の非効率化が目立ってきた。この背景には政府系銀行のルーズな融資方針等による過剰投資及び高金利下の対外借入への過度の依存がある。70年代末までは借入条件も比較的良く、過大評価された為替レートに助けられつつ国内貯蓄不足分を容易に対外借入してきたが、こうした体質が80年代初頭も続いたことを示唆している。政府部門の貯蓄-投資ギャップは79年の3%から82年の6%へ拡大している。また、79年をピークとして国内貯蓄率が逡減し80年以降は対GNP投資率を下回っている。このギャップは主として対外借入で賄われた。公的部門のギャップが民間部門のそれを上回るが、政府系企業の不健全な経営（内部資金の充実よりも借入で投資を拡大）が大きな原因である。歳出面でも、政府系企業等に対する補助金・出資の割合が増加している反面、直接的資本支出の割合は低下している。投資資金のその他の源泉としては、間接税中心のため税収が伸悩み現金余剰が少ないことから、81年以降財務省証券発行が増大し、82年に中央政府の調達資金の5割以上を占めるに至った。公共投資の対GNP比は79年の6%から83年の7%強に上昇した。歳出予算に占める債務負担は83年には12%にも昇っており、70年代のような借入れ積極的赤字財政が80年代にはもはや困難であることを示唆している。

#### 市場メカニズム

このような過程の中で、635百万ペソの債務を残す金融危機を引き起こしたデューイ事件(1981)の発生、砂糖・ココナツの専売化、小麦・肥料の輸入独占、米の専売クローニ系企業・政府企業に対する免税、補助・輸入面での特権供与、民間と競合する政府機関・企業の設立等を通して、経済への政府による介入が顕著に進み、自由競争のメカニズムも低下していった。

## (2) 83-85年

これに対して、83-85年期は経済安定化が追求された。83年初頭以来、クレジット供与の前提条件としてのIMF勧告を受け入れる形で、国際収支改善を主要目的とした輸入削減、金融引締め、ペソ切下げ、大型プロジェクトの棚上げ等の一連の緊縮政策が取られ始めた。需給両面の抑制を通して、成長を犠牲にした安定化が志向され始めた。

### 対外債務返済不能と経済の混乱

しかし、83年8月のアキノ事件を契機に大量の短期資本が逃避し、投資が引き揚げられ、外国銀行による貿易信用が一層縮小し、事実上海外資本の流入が停止したため、比国経済は債務支払い不能に陥った。同年10月ペソ切下げに続いて、外国政府直接・保証借款及び満期1年以内の貿易信用を除いて、483行に昇る外国の債権金融機関（民間）に対して、全ての債務の元本返済の90日間繰り延べ（モラトリアム）を要請した。中央銀行も同月、為替・輸入の集中管理を導入し、輸出産業及び重要国内消費産業への優先的外貨割当を強化した。大部分の製造業企業は輸入原材料不足から操業短縮ないしは停止に追いやられ、経済危機が更に深刻化した。他方経済不安による預金の大量引出しで国内金融資産も逼迫したことから中央銀行が各種金融機関に巨額の緊急貸出しを実施し、流動性が急増した。ペソ切下げと相まって物価が徐々に上昇し（因に、ペソ切下げの度に石油製品価格や最低賃金の引き上げ等がなされ、インフレに拍車を掛けている。）賃金の上昇を上回る形で年末には対前年同月比で約30%アップを記録した。実質所得は低下し、所得格差が拡大した。アキノ事件を通して、改めて政治と経済の密接な結びつきが確認された形である。こうした経済環境の中で、84年5月の正規国民議会選挙に臨んではIMFとのクレジット交渉を繰り延べてまでも、政府が中央銀行からの借入で支出を拡大して過剰流動性を更に刺激したため、前年のペソ切下げ、輸入水準の低下、生産の減退と相まって物価上昇が加速化され、インフレ率は84年には50.3%に達している。政治的配慮が先行する経済運営の色彩が強い。6月に入り7項目の緊縮措置（ペソ切下げ、増税、財政支出削減、貿易収支改善とりわけ輸入削減、物価抑制等）がとられたものの、IMFは金融目標値が未達成であるとして、こうした比国政府の構造調整の実行のあり方に疑問を呈した。

### 緊縮財政と経済安定化

1984年から85年中盤は、前政権によって特に経済再建計画及び経済構造調整プログラムが策定された期間として位置づけられる。主眼は厳格な緊縮政策による経常収支赤字の削減、インフレ抑制、及び経済構造上のバイアスの是正にあった。

その第1は、IMFと合意されたプログラムで、定期的見直しを含む達成目標の数量的基準（対象：貨幣供給量、政府及び民間に対する信用供給量、主要な13の政府公社の借入枠、対外借入枠、外貨準備高、債務支払額）及び政策の変更（対象：為替制度

賃金政策、統制価格制度、主要経済分野への政府介入、税制)からなる。最も短期間に効果が認められたのは公共投資及び政府公社に対する投資の大幅削減といわれる。更に世銀も諸々の政府規制の解除を融資条件としたため、米を除く物価統制解除砂糖の国内販売自由化、投資委員会関係を除いた各種免税措置の廃止等が進んだ。また、金融・外貨面での改善が見られたため、85-86年の焦点は政策の変更即ち構造調整に集っている。インフレも鎮静化に向かい、85年12月には対前年同月比5.6%アップ、85年全体で23.1%アップに落ち着いた。

第2は、素材産業の一挙育成を狙った「11大工業プロジェクト」に象徴される5ヵ年開発計画(83-87)を改訂した「修正4ヵ年計画(84-87)」で、経済発展ではなく自助努力による経済正常化ないし経済再建、内外均衡化の理念が強調され、農業が復権している。具体的目標の焦点は、対外債務の軽減、産業構造改善、開発優先順位の見直しを含む再建措置におかれている。これに伴い「11大工業プロジェクト」も大幅に圧縮されている。他方、数次にわたるIMF・世銀勧告の下に進められようとしてきた産業再編策は相当広範で、11大工業プロジェクト/ユニ・バンキング/12大商社の育成/輸出加工区拡散策/産業近代化(緊急融資、活性化資金)/ココナツ産業近代化(植換)計画・ココナツ油加工/農村工業/地場中小企業育成を含むものである。アキノ政権下にまとめられた87-92年を対象とする中期開発計画は修正4ヵ年計画を踏まえつつも、これに中・長期の持続的成長の枠組を付与する形で構成されているといえる。

#### 1-1-4. 基礎的指標

##### 部門別構成

80年代とりわけ83年以降の経済落ち込みで最も打撃を受けたのは工業部門(特に建設業)であり、次いでサービス部門である。農業部門が低位ながらも最も安定した成長率を記録し、サービス業中の商業がこれに次いでいる。不況時における農業と商業の下支え機能が注目される。

ただし、72-85年の13年間でのGDPの部門別構成比の変化を見ると、農業28.8%→27.1%、工業32.4%→33.5%、サービス39.8%→41.8%となっており、農業の後退及び工業とサービス業の拡大の傾向が確認される。(因に83-85年の不況期にはこの傾向が一層増幅した形で現われている。)次に就業人口については、農業53.3%→49.6%、工業15.1%→13.8%、サービス31.6%→36.6%で、非生産部門であるサービス部門での就業人口の増加が顕著である。就業人口増加分や対農業就業人口比の点でもサービス部門の顕著な拡大、農業部門と工業部門の間での相対的均衡が見られる。すなわち、1)現在サービス部門が産業構成及び雇用吸収の点で最もダイナミックな部門であり、2)絶対的には農業就業人口が最大だが、雇用吸収のダイナミクスの点では農

工の間にほとんど差はない。更には、生産性＝生産額／就業人口とした場合、サービス部門の生産性が同期間中に20%弱低下していることである。以上の諸点から、フィリピン経済は、長期的には、サービス部門での過剰就業化、工業部門での資本集約化及び農業とサービス部門での非効率化が進行して来たように見受けられる。

G N P 部門別成長率 (1979-85)

	(79)	(80)	(81)	(82)	(83)	(84)	(85)
農林水産業	4.6%	4.9	3.8	3.3	-2.0	2.0	2.4
工業	8.1	4.7	4.5	2.0	0.6	-10.3	-10.2
鋳業	16.7	4.8	0.0	-9.1	-5.0	-5.3	-0.0
製造業	5.2	4.5	3.4	2.1	2.4	-7.2	-7.3
建設業	15.3	4.4	9.9	3.8	-4.9	-23.4	-27.1
電気その他	0.0	12.5	11.1	10.0	9.1	0.0	0.0
サービス業	6.0	6.0	3.4	3.6	3.2	-6.4	-3.0
運輸・通信	2.2	4.3	4.2	4.0	1.9	-5.7	-2.0
商業	7.5	6.1	4.1	3.1	6.1	1.4	-0.7
金融	6.5	7.6	-1.4	4.3	4.1	-27.6	-10.9
その他	4.9	5.6	5.3	4.2	-0.8	-2.4	-2.5
G D P	6.3	5.2	3.9	2.9	0.9	-5.7	-4.0
G N P	6.9	5.0	3.3	1.9	1.1	-6.8	-3.8

(注) 1972年 constant price

(資料) NEDA

#### 農業部門

農業部門の対G N P比は長期的には徐々に低下している。(70年代の年平均成長率4.9%、同80-83年2.4%)しかし、84-85年の経済危機・不況時においても、農業のみ2.2%及び2.3%のプラス成長を示し、経済の下支え機能を果たしている。米は高収量品種の普及、灌漑面積の拡大、マサガナ99計画によって77年には自給を達成、78-84年には輸出(85年は輸入に転じた)を実施している。また、とうもろこし(食糧用)も79年に自給を達成。80年代前半を通しては、米、とうもろこし、パイナップルが増産傾向にある反面、バナナ、砂糖きび、そして特にココナツの生産が低下している。71/72年と84/85年のha当たり平均収量は、米1.6トン→2.5トンとうもろこ



し 0.8トン⇒1.0トンに対し、ココナツ 1.2トン⇒0.6トン（84年）、砂糖きび54トン（73年）⇒48トンと分極化している。収穫面積では、米は79年以降、砂糖は76年以降縮小。どうもろこしは70年代半以降ほぼ不変。ココナツは緩やかに拡大している。輸出入面では、ココナツ及び砂糖が輸出産品であるが、いずれも 83-84年以降急速に減退し、貿易収支面での貢献度が低下している。

### 工業部門

工業部門では、建設業は政府開発支出の増減に対応し、81年まで生産の顕著な伸びを示した後、急速に減退している。他方、民間投資をベースの製造業は対GNP比ほぼ25%で大きな伸びはないが比較的安定しており、工業総生産額の約2/3を占めるという点で、今後財政難から公共投資に困難が見込まれる折、その重要性が高まろう。

### 外国投資

84年の外国投資（承認ベース）は192百万ドルで対前年比-41%と激減し、投資国ではアメリカが圧倒的なシェアを占め、83年の233百万ドルから84年には120百万ドルに落ち込んだものの、70-84年の累計額2,700百万ドルのうち52.5%、次いで日本16.3%（22百万ドル）、香港5.9%、オランダ4.1%、イギリス3.2%の順である。外資の進出分野では、製造業51.5%、鉱業23.2%、金融11.6%、その他13.7%となっている（84年末現在）。日本の、対比直接投資累計は624件、892百万ドル（86年3月現在）である。日系企業は81年中盤で約740社が確認され、直接の雇用創出は約8万人との推定がある。日系企業の進出時期は74-76年、出資比率は20-30%に集中している。業種では繊維、電気機械、自動車主力であるが、徐々に多様化した資本参加の形態も他のアセアン諸国の場合と比較して多い。70年代後半からは輸出加工区に限らず特に地域開発関連の投資も見られる。今後輸出指向型投資が重要な鍵となろう。

### 貿易

79年以降における貿易収支赤字の主たる原因は、原油輸入代金増と主要輸出品価格の低迷による交易条件の悪化である。ただし、84-85年期は、輸出減を上回る輸入減で貿易収支赤字幅が大きく縮小したため、経常収支赤字幅が大きく縮小している。輸出面では、1) 非伝統的輸出産品の伸長が顕著で、81年に輸出総額の過半を占めた後、84年には製造業品目のみで過半（55%）を占めるに至っている。85年には若干減退したものの比率は更に伸び60%に達している。主力はエレクトロニクス及び電気機器（85年には非伝統的輸出産品の32%）であるが、84-85年には化学製品も伸長してきた。他方衣服・手工業製品は80年代に入り相対的に伸悩んでいる。2) 伝統的輸出産品は顕著な減退となっており、輸出総額に占める比率は80年の53%から85年には28%へ急落している。品目的には砂糖、木材、ココナツ製品の下落が大きい。輸入の1/4が原油であり、79年以降の貿易収支赤字の大半を占めている。国内エネルギー開発の進展（

石炭、水力、地熱発電)で原油輸入量は削減されつつあるが、財政難の折必要投資の60%を海外から調達するというエネルギー開発計画の見通しは必ずしも明るくない。その他の項目としては、工業原材料・資本財合せて85年は58%であり素材産業の育成の必要性が高いことを示しているが、資本財輸入については、85年には製造業32%、エネルギー部門16.6%、運輸部門 8.6%である。輸出先国では、アメリカのシェアが高く、85年で35.7%、日本18.9%、EC13.6%、アセアン11.5%である。72年の日本のシェア33.7%と比較すると対日輸出の退潮が目立つ。輸入の場合、アメリカ25.1%輸出入両面でアセアンとの関係が80年代特に84年以降急速に強まっている。

#### 対外債務

85年末現在の対外債務総額 262億ドルは79年末(133億ドル)の約2倍になっているが、特に短期債務が急増している。その構成は、海外の商業銀行その他の金融機関からの借入58%、二国間借入等25%、国際機関からの借入17%、である。全体の1/3は民間借入である。債務返済額も急増しており、79年の12億6,000万ドル→85年の29億2,000万ドルに昇り、債務返済比率も同様に20.1%→36.9%に上昇し法的借入上限枠20%を大きく超えている。

#### 地域格差

工業化を推進するためのこれまでのマクロ経済政策下に成長の不均衡と人口の地域格差が拡大している。地域内総生産を全国13地域中の上位3地域即ちマニラ首都圏、南タガログ、中部ルソンについてみた場合、1975年と1984年において、各々のシェアは28.9%→31.9%、8.9%→8.7%、14.1%→14.1%となっており、マニラ首都圏の拡大が顕著である。この3地域合計では51.9%→54.7%。若干比率の低下した南タガログについても、1977年には絶対額で西ビサヤス地域(現在第4位)を超越し、84年には約5億ペソの差をつけている。即ちこの3地域に富が集約しつつ更にマニラ首都圏が突出している。他方、中期開発計画(87-92)で生産性向上に関する地域開発のターゲットと指定された北部ミンダナオ、東部ビサヤス、イロコス、南部ミンダナオの4地域についてみると、全体として19.1%→17.3%に後退しており、経済成長の地域間格差の拡大は明白である。更に農村地域では一般に不完全就業者(1週間の労働時間が40時間以下)が多く、農業従事者の50%、農村地域全体では43.7%に昇るとされ、都市地域の23.2%と大きな差が見られる。

### 1-1-5. アキノ政権下の経済

#### 回復基調

比国経済は順調な国際経済環境も手伝って、1984-85年のGNP マイナス成長(84年-6.8%、85年-3.8%)という重大な打撃から86年には+0.13%を記録し(GNPは315億ペソ)、回復局面にある。特に、86年第4四半期以降の回復基調が明確となっている。

る。農業部門が、引続き86年も最も着実な実績(+3.3%)を示した一方、サービス部門も+0.8%、工業部門も-3.7%と回復基調を見せ、経済全般の底上げに繋っている。

#### 拡大成長路線への転換

これとともにIMF世銀の意向を強く反映する経済政策にも重大な変更が見られる中期開発計画(1987-92)の短期目標である経済回復のラインにも示されるように、86年2月に成立したアキノ政権は、IMF世銀との合意を通して、それまでの緊縮・安定化路線から需要主導の拡大・成長路線への転換を図っている。ただし、民間部門が模様眺めといった今日的状況では、需要主導型の経済回復には、当面は政府のイニシアティブが不可欠であるため、地方特に農村地帯での雇用促進・購買力強化に重点を置く公共投資・政府支出の積極的拡大が先ず追求されることとなる。

#### 需要喚起

第一の手段は、Community Employment and Development Program (CEDP)である。このプログラムは、86-87年で100万人の新規雇用創出を意図している。その実施に遅れが見られるものの、86年12月中旬現在、小規模インフラ・プロジェクトを中心とした約26,000件に上る86年度分の事業のうち、21%(4,330件)を完了し、41.3%(8,494件)が実施中となっており、86年度分の雇用目標618,000人のうち58.7%に相当する362,541人の雇用を達成したとされる。87年については、47億ペソの支出が予定されるが、その大宗を占める公共事業・高速道路省(DPWH)の87年分の同省関連のCEDP(37億ペソ相当)では、南部タガログへの支出が最も多く、続いて南部ミンダナオ、西部ビサヤス、マニラ首都圏の順になっている。プロジェクトベースでは、高速道路関連の支出が最も多く、対で校舎建設、水道、地域灌漑の順である。中期開発計画にある地方重視とマニラ首都圏の相対的抑制の姿勢がここにもうかがえる。

全般的な購買力不足から民間投資の低迷が続いており、86年末ないし87年初頭からの若干の回復が伝えられているが、民間投資家は基本的には、依然"wait-and-see"の姿勢を崩していない。86年では、民間投資全体で対前年比15%縮小、海外投資は同33%縮小となっている。このため公共投資が当面の需要喚起の第二の手段となっており中期投資プログラム(87-92年)は総額3,307億ペソの投資を予定している。この62%(2,055億ペソ)が内貨分、残りの38%(1,302億ペソ、51億ドル)が外貨分である。総額の32%が既存プロジェクト、68%が新規プロジェクトに支出される。新規投資の39%がODA及びnon-ODAを含む外貨分となる。各年度分では、87年の350億ペソから92年の747億ペソへと、年率16.1%の増加が見込まれるが、政府投資が先行し民間投資の呼び水になることが期待されている。

## 購買力不足

経済回復のボトルネックである購買力不足は、85年の1,723ペソから86年には1,597ペソに低下した一人当たり国民所得及び86年に1%弱の拡大に留まった個人消費支出（それも食糧品以外は低下）に端的に表れている。かわって、政府支出が需要の下支えとして機能し、86年には8.7%拡大している。これに伴い、財政ギャップが85年の66億ペソ（対GNP比1.8%）から86年には280億ペソ（同4.6%）へと拡大したが、この赤字幅もIMFとの合意に沿うものであり、成長路線の産物である。本年は国会及び地方議会選挙がらみの政府支出増加が見込まれており、87及び88年に関してはIMFとのインフレ合意幅5%という制約はあるものの、購買力、需要投資、そして生産拡大へのインパクトが予想される。

## ダブつく投資資金

民間投資資金需要の低迷は、銀行間融資レート及び預金利率の低下をもたらした反面、消費の刺激に回っている。政府による民間経済刺激策は、中央銀行からの貸出し金利の引下げによる市中商業銀行の借入れ促進、商銀の預金準備率引下げ等を通して行われた。しかし、購買力不足による需要不足からビジネスの反応は鈍く、これが商銀の金余りとなり、良好な投資対象を見出せないまま商銀は政府債権の引受けを継続した。しかし、以前に比して大きく低下した債券利率及び預金利率は、商銀を消費者金融にシフトさせており、この面からも購買力は下支えされつつある。他方、原油価格再上昇の見通し、輸入インフレ再燃の可能性、インフレによる預金利率のネガティブ・レート化、選挙による通貨の過剰供給化等に対する懸念がペソ保有者の間に広がっているとも伝えられており、ドル買いとペソ・レートの下落が生じる可能性が指摘される。

## 国際経済環境の改善

86年の経済持ち直しは、輸入原油価格の下落（輸入インフレの鎮静）、国際借入金利の低下（追加的対外債務負担の軽量化）、2月革命以降のペソの対ドル・レートの回復・安定化、輸出増進、外貨準備増加等の国際経済環境の改善に負うところも大きい。貿易は、85年の輸出入双方の縮小から86年の輸出増・輸入減（ないし停滞）へと推移し、貿易収支赤字は85年の - 4.82億ドルから86年の - 1.2億ドルに改善している。

86年における貿易の基調は以下のようなものである。輸入ではECからの輸入が拡大している反面、原油価格の下落を反映して中近東（特にクウェート）、ESCAP諸国及中国からの輸入が後退している。日本からの輸入は若干増加。輸出面では対ECと中近東輸出が伸びた他は、前年並みあるいは後退となっている。対日輸出は日本側の品質基準の厳格さ等の問題もあって、依然趨勢的に低下している。地域構成比(%)は次の通り。

輸出入地域構成比(%)

	米国	日本	EC	中近東	ESCAP諸国	社会主義諸国
輸出(85)	35.7	18.9	13.6	1.5	19.9	2.7
(86)	35.7	17.7	17.9	2.0	16.1	2.3
輸入(85)	25.1	14.4	8.3	12.4	26.6	5.9
(86)	25.0	16.8	11.1	10.5	22.9	2.6

資料：比国中央銀行（1986年は速報値）

商品別輸出では、非伝統的産品、とりわけ製造業製品が依然輸出総額の6割を占めるが、その伸びは鈍化している。86年では特にエレクトロニクスが伸悩んでいるが化学製品その他がこれをカバーするパターンが見られた。輸入面では、原材料・中間財が拡大しているが、原燃料特に原油が大幅に縮小した。この結果、従来輸入総額の1/3程を占めていた原油が1/5以下に後退し、86年における貿易収支改善の大きな要因となった。しかし、原油価格が再び上昇しているため、原油輸入代金の今後の増大が避けられない見込みである。

貧困

1985年には、全世帯の59.3%が貧困ライン以下にあった。その比率は都市部33.0%、農村部67.0%で、地方農村部での貧困の深刻さが看取される。地域としては、Region V(ビコール、域内世帯の73.2%が貧困ライン以下)及びRegion VI(ネグロス・オクシデンタルを含む西ビサヤス、同73.1%)で貧困度が最も高く、マニラ首都圏(同44.1%)で最も低くなっている。(ただし世帯数では、Region IV:南部タガログがマニラ首都圏を除く全地域の13.9%、Region VIが13.3%を占めて多い。必要月間最低生計費は、マニラ首都圏の3,282ペソに対して地方平均が2,285ペソであるが、3,000ペソ以上を必要とする都市部を含む地域がRegion I(イロコス)、III(中部ルソン)、IV、VIと4地域ある。都市部での生計費の全般的高さがうかがえるとともに、都市間の最低月間生計費の大きな格差(2,400-3,300ペソ)が注目される。他方、農村部では生計費が相対的に低く、その格差も小さくなっている(1,800-2,250ペソ)。都市間及び地方での都市-農村間の消費水準・経済構造の格差が明白である。経済全般の回復及び持続的成長には地方とりわけ農村地帯での所得増加、需要拡大が不可欠であることが分かる。

雇用

開発の最優先課題である雇用に関しては、短期・緊急の雇用対策であるGEDP以外には、全体としては、86年では前年と比較して目立った改善は見られない。86年10月

末の15才以上の人口3,461万人は、対前年同月比2.9%増(76.6万人)である。このうち就業可能人口は63.8%で、比率では前年同月(63.4%)とほぼ同じである。この就業可能人口の88.9%(1,963万人)が雇用され、残りの11.1%(245万人)が失業者であるが、いずれも前年と全く同じレベルにある。ただし1986年では、失業率が1月12.0%、4月12.8%、10月11.1%と推移し、地域的バラツキを含みながら年後半での持ち直しを見せている。86年前半での比較的高い失業率は、経済回復の遅れ、とりわけ製造業の不振による工場閉鎖、操業短縮が主たる要因であるが、その底流には国内需要の低迷と生産コストの上昇がある。今後も政府関連の余剰人員の整理、輸入自由化の衝撃等の要因もあり、雇用の先行きは予断を許さない。

一般的に、工業化及び都市化が相対的に進み、人口が多く、域内総生産額の高い地域が特に工業部門・サービス部門の不振を反映して失業率が高くなっている。マニラ首都圏の失業率28.6%(86年12月末)、中部ルソン及び南部タガログ11.0%がその典型である。ただし、ここでも地域的ばらつきが目立つ。マニラ首都圏の場合、86年後半での悪化が見られる。要因としては地方からの相変らずの求職型人口流入、工業及び商業の緩慢な回復に加えて政府機構改革及び公社・政府系企業の合理化・廃止に伴う余剰人員のレイ・オフ等が上げられる。他方、中部ルソンでは年後半での上昇がみられるが、パターン輸出加工区、米軍施設(クラーク空軍基地、スービック海軍基地)での雇用動向との関連が強く、変動が比較的大きい。南部タガログでは各種加工工場の設立を通して、純農村地帯からの脱皮が進行中である。しかし、経済回復の遅れが全般的に工業化のベース、雇用回復のベースを遅くしている。国内雇用の低迷から海外出稼ぎ志向も再び強まっているが、増加のペースは以前に比べると緩慢である(1-6月期で4.4%増)。

## I I 中期開発計画 (1987-92 年)

### I I - 1. 目標・政策・戦略

#### (1) 政策目標

・ 4つの究極的目標は 1) 貧困の撲滅 2) 生産的雇用機会の創出 3) 平等及び社会的公正の推進及び 4) 持続的経済成長であるが、持続的経済成長が他の3つの目標に対する必要条件として認識されている。短期的目標あるいは短期的戦略としては、落ち込んだ経済の再建が追求されており、地方・農村をベースとした小規模インフラ事業 (Community Employment and Development Programme: CEDP) による雇用創出が 86-87 年で緊急・集中的に実施されている。中・長期的には、雇用創出→所得向上→需要拡大→生産拡大→投資拡大→雇用増加・拡大のメカニズムが確立され経済が自立的・持続的に成長の経路に入ることが期待されている。

#### (2) マクロ経済目標

・ 中期開発計画書では実質 GNP年平均成長率が6.8%に設定されているが、60年代の年平均成長率実績5.7%及び70年代の6.4%を上回る水準にあり、かなり強気ないしは楽観的な見通しを立てている。ただし、計画書の策定過程で成長率が上方修正され、更には、87年2月中旬に、歳入額に関する最新のデータが入手されたとして、国家経済開発庁 (NEDA) は6.8%を6.5%に下方修正していることに鑑みると、成長率は拘束的な目標ではなく、今後も変動することが充分予想される。しかし、開発の枠組自体には大きな修正は無いというのがNEDAの姿勢である。この計画書の最も大きな意義は、計画策定の過程で各省庁からのインプットが確保され (関連の章の執筆)、NEDAがこれを取りまとめる役割を果たし得たという計画策定機能面での充実・前進に求められるべきかも知れない。この高目の成長率の前提条件は、短期目標である経済再建における成功、原油価格・実質金利の低位安定、総需要抑制と緩やかなインフレ、投資の効率化、緩やかな人口増加である。

#### (3) セクターの成長率目標

・ ここでも計画策定過程での成長率水準の修正が注目される。すなわち、農業については最終的に下方修正 (5.3% - 5.0%) された反面、工業は上方修正 (7.0% - 8.8%) されており、成長率水準で見ると、セクターの相対的重要性に関して70年代と大きな相違は無い。ただし、地方・農村重視という新たな方向性を前面に打ち出している点は重大な相違である。

従って、食糧増産 (非伝統的輸出農産物を含む) を中心に農業開発を最優先するという姿勢には、食糧の総合的自給の他にも工業との連関が前提として認識されていると考えるべきであろう。いずれにせよ、従来の大規模工業重視のマクロ政策の転換が追

求されよう。各セクターの年平均成長率は以下のようである

農業 5.0% ; 支援的要因は、土地の有効利用、適切な保護政策、研究  
開発・普及サービスの拡充等の政策的・制度的改善としている。

工業 8.8% ; 農業の補完という機能が重視されている。政策的には大きく転換  
(都市⇒農村、資本集約⇒労働集約、大規模⇒小規模)。

製造業 7.6% (民間投資, 輸出, 国内需要拡大)

鉱業 4.2% (鉱物の国際価格上昇, 小規模採掘の促進, 非鉄金属の  
増産)

インフラ (建設 16.5%:農村地帯での基本的インフラ整備を中心に)

サービス: 6.6%

・セクター間のバランス (%) は以下の通りとなるが、工業のGDP 構成比の上昇が目  
を引き、農業の低落の趨勢は中期計画においても避け難いようである。

	(1987)	(1992)
農業	28.7	26.6
工業	32.0	34.7
サービス	39.3	38.7

(4) その他の成長目標は以下の通り。

・投資: 初期に政府建設投資を重点化し、民間建設投資を喚起

(実質投資) 年平均18.0%

対GNP 国内粗投資 (当年度価格) 23.3%, 公共投資の対GNP比は7.0%

未滿に抑制。対GNP貯蓄率20.6% とのギャップは外国投資 (平均2.7%  
/GNP) で

・消費: 消費支出拡大による需要主導の景気回復

実質個人消費支出 3.7 % / 年 再配分事業重視の政府支出8.3% / 年

・貿易: 輸出9.4 % / 年 (実質) (重点: 加工 製造業製品への多角化)

輸入9.9 % / 年 (中心: 工業原料輸入, エネルギー, 耐久設備)

・人口: 2.4 % / 年 (1987) ⇒ 2.2 % (1992): 家族計画の推進 (目下、宗教  
的理由もあって中絶への依存が困難となっており、2.4%、2.2%という  
増加率は甚だしく非現実的と思われる。更に、実際の人口増加率は現  
在でも2.8-2.9%程度である。)

・雇用: 労働可能人口の95.1% (1992), 1,990 万人 (1987) ⇒ 2,480 万人 (1992)

失業率: 10.6% (1987) ⇒ 4.9% (1992)

顕在不完全就業率 / 総就業人口: 35.2% (1986) ⇒ 33.0% (87) ⇒



23.7% (92)

農村：40.3% (87) → 31.2% (92) 都市：20.1 → 12.7

農村失業率：7.5% (87) → 3.6% (92)；都市失業率：15.5% → 6.7%

労働集約型生産技術，農村・中小工業開発（特に製造業）

労働集約的方法（特に政府建設事業）

工業部門就業人口：14.4% (81-85) → 16.4% (87-92)；

製造業のみで10.9% (87-92)

新規労働力の吸収は主として工業とサービスで

・社会開発：貧困の軽減，社会的公正の促進，生産性の向上，健康・栄養の改善，母子の優遇

教育の機会均等、教育システムの効率化、学校外教育／技能訓練

の充実、経済が要求する中堅・熟練労働者層の充実

貧困層軽減目標：国家全体 59% (85) → 45.4% (92) , 600 万人 (92)

（農村 64% → 48%，都市 56% → 49%，NCR 44% → 40%）

#### (5) 開発戦略

短期戦略：CEDP (Community Employment and Development Program) により

緊急に100 万人を雇用 (1986/1987)：プロジェクトの発掘・実施・

管理は地域開発委員会、地域開発関連機関で

特に、農村地帯の所得向上 → 需要拡大 → 経済回復を主眼

中・長期戦略：貧困の軽減・所得均等化を主眼とする持続的な雇用志向の農村開発（人口分布との整合性）

方向性：比較的優位・ポテンシャルを反映する農業及び雇用促進的国内及

び輸出産業、インセンティブ措置（為替レートの適正化、輸出手

続の簡素化等）／政策的変更・組織的・構造的問題は正

含みをもった戦略：開発の進展に従い幅の広い自立的で柔軟な戦略へ修正

#### (6) 政策

民間が成長の原動力として強調され、政府の役割は民間セクター支援，環境造りとされ、経済への介入は最小限にとどめられる。

・手段：下位・地方行政単位への権限委譲，地方組織・NGO・民間セクターと

の連携，ボトム・アップ型意志決定，PPB 方式の導入と効率的資金運用

政府・関連組織の統廃合・監査強化

個別政策としては次のものが掲げられる。

- (1) 人口：小家族制／家族計画と人口増加率の低下／経済活動と適合する分布
- (2) 労働・雇用：労働集約と雇用促進／小規模工業・自営業／技能開発／団体交渉  
スト権と三者協議体制
- (3) 賃金：生活賃金の確保／賃金・生産性・価格間の均衡／政府不介入
- (4) 貯蓄・投資：海外預金の抑制・国内貯蓄奨励と開発路線に即した効率的運用／  
市場利子率による資本形成／遊休設備の優先的活用／外資の戦略的導入
- (5) 農業・農村開発：最優先分野／農閑期の雇用促進／競争的取引機構の整備／  
金融／普及
- (6) 天然資源：規則・手続の改正による平等化・貧困軽減／所有権設定・調査・そ  
の他の資源配分作業の促進／資源・環境管理・公害規制
- (7) 農地改革：過去の改革の見直し（受益者，地域）／小規模農民へのひ益／治安  
入札／情報の体系化と公開／モニタリング
- (8) 工業・貿易・観光：効率と比較優位／資源活用・労働集約・中小工業／農業補  
完／工業分散／投資環境の整備／都市－農村，地域間交易の促進／貿易  
促進
- (9) 社会開発：貧困層への基礎的サービス，地方の強化／民活による低・中所得者  
用住宅供給
- (10) インフラ：既存・プロジェクト中心／農村支援の運輸網／食糧自給用  
水資源開発／灌漑（稲作を除く）／洪水対策／社会インフラ：農村地域  
での保健施設／エネルギー：燃料の多角化，国内・再生可能エネルギー  
適切な価格政策／電信・通信網及び郵便網の拡充・効率化
- (11) 科学・技術：経済復興・持続的成長路線との連携／R&D／STS（科学技術サー  
ビス）システム／戦略的分野と先端技術／科学技術訓練教育（STET）
- (12) 対外債務：債務軽減より債務管理を重視
- (13) 為替：変動相場
- (14) 通貨・金融：利子率安定化・実質利子率／市場利子率による効率的資金運用／  
民間金融 機関の活用・強化
- (15) 財政：短期・・・経済再建重点化  
中期・・・再配分及び生産的あるいは開発型プログラム重点化  
税制改善による公平・効果的な国内資源動員（直接税強化）
- (16) 国際経済協力：開発指向の経済外交と包括的輸出促進戦略／開発路線に即して  
ODA 確保・活用（構造改革，経済再建，持続的成長）／反保護主義／  
年間・中期公共投資プログラムに即してODA をプログラム化／  
プロジェクト選定・評価・モニタリング

## II-2 地域開発

(1) 目標は1) 地域の成長ポテンシャルの適正な実現及び 2) 地域間の不均衡の是正

(2) 問題領域としては次の点が強調されている。

1) 最貧困地域： REGION V, VI, VII (70% 以下の住民が貧困ライン以下)

貧困地域： 都市地域の貧困層、東、西部ビサヤス、北部ミンダナオ

2) 低生産性： 労働生産性全国平均(1985)は4,569 ペソで

マニラ首都圏、南タガログのみ平均より高く、他は平均以下、

特に低い地域： 東部ビサヤス、ビコール、

カガヤン・バレー

3) 土地問題： 土地利用状況、資源に関する情報システムの欠如

4) 環境問題： 土地浸食、森林破壊、水質汚染、大気汚染

5) 反政府活動： 経済、政治面の不安定要因

6) 人口の不均衡分布： 農村から都市部(特にマニラ首都圏)への人口流入

(3) ターゲット

1) 生産性の向上 農村に基盤、インフラ整備、雇用創出

最重点地域：北部ミンダナオ

優先地域：東部ビサヤス、イロコス、南部ミンダナオ

NCR は他地域とのバランス是正のため最低の成長率

2) 雇用水準の向上

重点地域：南部タガログ、マニラ首都圏、中部ルソン、西部ビサヤス

3) 人口の抑制

人口増加率目標：(1987) 2.41%、総人口 57.36 百万人

(1992) 2.21% 64.26 百万人

(4) 主要政策と戦略

1) 農村開発と農村雇用促進：

農村を基盤とし、雇用創出を主眼とした戦略

信用供与、市場開発、技術サポートを包含した土地改革

農村を基盤とした中小企業への投資奨励

2) 農村開発のためのインフラ整備

地域の不均衡是正のため後発地域のインフラ重視

農村基盤インフラ・プロジェクト

物資供給用道路、水供給システム、物資供給用港湾

学校建設、保健衛生施設、地域灌漑、農村電化

3) 低所得地区への支援

BHNに即応できる小規模、経済効率の良いプロジェクト  
地方行政組織のプロジェクト実施能力の向上

レベル I 基礎施設とサービス（優先）

レベル II 生計維持に必要なプロジェクト

・レベルIプロジェクト

A（基礎施設）：農村基盤，小規模インフラ，主要幹線と接続する農村  
道路，重力式灌漑，洪水防御施設，飲料水供給システム

B（基礎サービス）：学校建設，訓練，クリエーション施設

保健医療ユニット

・目標・グループ：底辺30%の最も貧しい層

4) 工業の地域分散

雇用創出，所得機会，人口流出防止の目的，地域の自然・人的資源に  
基礎を置く小規模・農業関連工業開発

失業が大きく，農業離職者が多い地域を優先

5) 総合地域開発への支援

IAD(Integrated Area Development)戦略の継続

地域開発委員会の活用，加速された農村開発

6) 地域の資源管理

地方行政機関の資源管理能力向上

People-Centered Development Approach

7) 都市居住・定住環境の整備

地方中規模都市の機能強化，都市と農村を結ぶサービスセンター機能，  
農業信用組織，銀行，普及サービス，農業機械，飼料の供給，修理工場  
マーケット，運搬，貯蔵，加工施設等の提供

8) 天然資源の保全と環境保護

EIA システムの導入，環境に影響を及ぼすプロジェクトへの監視強化，  
公害防止法の適用

9) 平和と秩序の維持

国家統一、社会経済開発、教育、行政、家庭レベルでの強化

10) 理想的な地域人口配分の達成

投資、マクロ政策の人口移動への影響重視

11) 地域開発投資プログラム（RDIP）の実施と広域プロジェクトの開発

（RDIPは地域開発計画を実行に移す包括的プログラム，プロジェクト）

12) 地域分権の強化： 地方開発委員会の強化、地方開発基金の活性化

## 2. 政治・社会・文化

### 2-1. 政治的推移

#### 2-1-1. マルコス時代

##### (1) 開発政策の変更

1965年に始まり20年間続いたマルコス政権は、その政治的指導力によって比国の経済開発を強力に進めてきたが、そこには1972年の戒厳令施行を境として大きな変化が見られる。すなわち、マルコス政権前半の10年間は輸入代替による工業化の開発政策が中心であったのに対し、後半では輸出促進による経済成長に主眼が置かれるようになったという変化である。こうした開発政策の変更は農業部門においても影響を及ぼし、それまでの国内向の食用作物重視から、輸出向の換金作物重視へと農業開発の政策を変更させることになった。

##### (2) 側近財閥の育成

マルコス政権が政治・経済的支配力を強化する過程で、いわゆる「マルコス・クローニー」と呼ばれる側近財界人を新興財閥として育成した事がその後の経済開発に大きな影響を及ぼした。すなわち、砂糖やココナツ等の主要産物を国家管理下に置く中で、マルコス政権が側近財閥を優遇したために、これらの側近財閥による基幹産業の独占支配体制が強まったからである。また、電力をはじめとする大企業の国有化もこうした財閥を中心に促進され、対外債務に依存した大規模な公共投資が行われたが、その後これらの国営企業が経営不振を招いたために財政赤字を急増させることになった。

##### (3) マルコス政治の特徴

戒厳令以後のマルコス政治の特徴は、一方では野党陣営を戒厳令体制による強権で分断して押えこみ、他方では反体制勢力の回教徒や共産軍を軍部の増強によって鎮圧して、政権の長期独裁をはかろうとした点にある。確かに、こうした企てはマルコス時代の後期にはある程度効を奏し、野党勢力は反マルコスで利害は一致しても離合集散を繰返し、中央では「マルコス王朝」と呼ばれるような確固とした支配体制が築き上げられつつあった。しかしこのような大統領への強大な権力集中にもかかわらず、長期化する経済不振は地方において「新人民軍」を中心とした共産勢力の急伸長を招き、政府軍との対立抗争が後をたたなかつたのである。

#### (4) アキノ事件の影響

それが、1983年に起こったベニグノ・アキノ氏暗殺事件によって民衆の心はマルコス政権から急速に離反し、さらに国内資本の海外逃避等によって急激な財政悪化を招いて、マルコス政権は大きな痛手を受ける事になった。特に石油危機以後は慢性的になっていた経済不振が急速に加速され、1984年にはインフレ率は年率50%を超してGNPもマイナス成長となり、失業率の急上昇は深刻な社会不安を招くに至ったのである。さらにマルコス政権は、側近財閥の経営危機を国有化によって救済する措置を取ったために国家財政は悪化し、その穴埋めとして対外債務が急増して1985年末には累積債務が262億ドルにも達した。

#### (5) 反マルコスの動向

こうした経済破綻を招いたマルコス政権に対して、反体制勢力だけでなく軍部や財界にもマルコス体制への批判が次第に拡がり、反マルコスの動向が体制と反体制の二つの潮流となって高まっていった。先ず体制派の反マルコス勢力としては、「民主野党連合」に代表されるグループがコラソン・アキノ女史を大統領候補に推す事によって分裂していた野党勢力の結集を可能とする事に成功した。また一方では、反体制派として長年反マルコス政権と武力抗争を続けてきた「新人民軍」が、貧困にあえぐ農民の不満を背景に一層その勢力を伸ばしつつあったのである。

## 2-1-2. アキノ政権の誕生

### (1) 政権交替の意義

1986年の「二月革命」は、軍幹部による反乱がきっかけとなって20年間続いたマルコス政権が崩れ去るといふ予想外の筋書でアキノ政権を誕生させる事となり、比国はアキノ大統領による新時代を迎えたのである。この政権交替の意義は、大統領選においてマルコス政権が行ったと言われる大がかりな不正に対して、社会正義を求める民衆の声が国際世論をも動かして独裁政権に終止符を打たせた事である。そしてこの政権交替は、何よりもカトリック教会の呼びかけに応じた民衆の行動によって起こされた「人民の革命」であるという意味で、軍部のクーデターではなく民主的な大衆運動によって成功したと言えるだろう。

### (2) アキノ政権の課題

しかし、こうして樹立されたアキノ政権には、マルコス政権から引継いだ経済再建という大課題と共に、アキノ政権内部にある右派・左派両勢力の調整という困難な課題が存在している。先ず右派勢力としては、今回の政変劇の仕掛人となった「国軍改革派」があり、すでにエンリレ国防相（当時）をはじめとする左右両派の閣僚の解任という形で内部改革が行われたが、共産勢力との和解には国軍の反発が今でも根強く残っている。また左派勢力としては、閣僚内の民族主義者グループが「民族民主戦線」との和平交渉を進めてきたが、先日の左派農民デモに対する発砲事件で停戦が無期延期となったので、今後の交渉再開は難しくなっている。

### (3) 経済再建の方針

こうした中でアキノ政権は、1986年末に「中期開発計画（1987-92）」を発表し、経済再建に向けて6ヶ年の開発計画を立てて、これまでのマルコス体制に代わるアキノ新体制を確立しようとしている。アキノ政権が経済再建で特に力を入れているのは民営活力の導入であり、そのために財政難の国営企業を民営化し、政府の干渉を極力おさえる事によって企業間の自由競争を回復しようとおねらっている。また国民の6割を超えと言われる貧困層を救済するために、緊急な雇用促進事業を進める一方で、斬新な農村開発政策を展開する方針が打ち出されているが、土地改革については未だに明確な方針が定まっていないうに思われる。

## 2-1-3. アキノ政権の動向

### (1) 国民投票の結果

1987年の2月2日に行なわれた新憲法草案に対する国民投票は、アキノ政権が革命政府から合法政府へ移行するための国民による信任票という性格を持っていたために全国民の非常に高い関心を集めた。国民投票の集計結果は、投票率89.25%で賛成76.37%に対し反対22.65%という圧倒的多数の承認によって、アキノ大統領は2月11日に新憲法の発効を正式に宣言した。この国民投票で反対票が賛成票を上回ったのは全国でもイロコスとカガヤン・バレー地域だけであり、反政府運動の強かったミンダナオ全域でも賛成票が圧倒的多数であったことはアキノ人気の高さを示している。

### (2) 行政改革に着手

ついでアキノ大統領は2月16日に、PD NO.15よりこれまでのMinistryをDepartmentに、MinisterをSecretaryに、Deputy MinisterをUnder Secretaryに改称した。さらに、アキノ大統領は2月20日に24人の上院議員候補者を指名したが、その中には8人の閣僚と5人の次官が入っていたために、続いて内閣改造や各省庁の改編に着手した。その結果、アキノ大統領は3月9日に選挙出馬のために辞任した閣僚等の後任人事として、司法・農業・天然資源の3大臣及び行政規律委員長・法務長官・税関長マニラ首都圏知事の4高官を新たに任命した。

### (3) 上院選挙の動向

選挙委員会は3月9日に上院議員候補者の届出を締切り、24人の定員に対して約6倍の132人が届け出たことを発表し、5月11日の投票日に向けて各政党は活発な選挙運動を始めた。与党連合の「ラカス・ナン・バヤン」が24人、野党連合の「グランド・アライアンス・フォア・デモクラシイ (GAD)」も24人の公認候補者を出馬させた他共産党系の人民党が7人の候補者を出馬させたことが注目される。マルコス政権下の与党であった「キルサン・ナン・バゴン・リブナン (KBL)」党はGAD公認の8候補を客員候補に指名した他、マルコス色の強い14候補を独自に登録しアキノ政権への巻返しを狙っている状況である。



## 2-1-4. 新憲法の性格

### (1) 人命の尊重

今回承認された新憲法の最大の特徴は、「プロ・ライフ」と呼ぶ人命尊重を前面に打ち出していることで、特に核戦争の脅威を除くために核兵器の保有を破棄している点は、今後の米軍基地問題への波及が予想される。次に注目されるのは、中絶を認める法制化の可能性を否定した点であり、特に家族計画に与える影響を考えれば、今後の人口増加が近い将来において開発計画の大きな制約要因となることが予想される。また、非常に重大な事件を除いて基本的に死刑を廃止した点は、特に今後の犯罪の防止対策に影響を与えると思われるが、アキノ大統領が先頃政治犯に恩赦令を宣言したのもこうした精神が反映されていたと思われる。

### (2) 民衆の重視

アキノ政権を誕生させた原動力が、いわゆる「ピープルズパワー」であったことから、憲法の条文の中にはしばしば「プロ・ピープル」という表現が見られ、新憲法の民衆重視の性格を非常に強調している。民衆重視の具体策としては、社会サービスの充実や完全雇用の促進さらに生活レベルの向上等が上げられており、また健康を保つ権利や環境の保全それに教育に重点を置くといった方針が提示されている。また、新憲法の中には主権在民の性格を維持するために、人民の行政への参加や立法や憲法改正における主導権を認め、広告業の規制による消費者の保護やマスメディアの独占禁止等の規制にも触れている。

### (3) 貧困の撲滅

今回の新憲法の中には、「プロ・プアー」という表現でアキノ政権の基本政策が貧困の撲滅を目標に置いていることも明示しており、中期開発計画でも設定されていた四大目標が新憲法でもやはり強調されている。すなわち(1)社会正義の促進(2)公平な分配の実現(3)持続的な経済成長(4)生産性の向上といった開発政策が、貧困層に利益をもたらすように憲法の条文でも規定されている事は特筆に値する。最後に、新憲法の条文には「プロ・フィリピーノ」という表現も見られ、フィリピン人が政治・経済・文化の実権を握って国益を守る点が強調されていることは、今後の対比開発援助を考える上でも忘れてはならないだろう。

## 2-2. 社会的課題

### 2-2-1. 都市問題

#### (1) マニラ首都圏の創設

マルコス政権は、政治権力を大統領に集中する過程において、首都であるマニラに行政権限を中央集権化させ、マニラ周辺の4都市と13郡を含んだ「マニラ首都圏」を1975年に制定した。そして、マニラ首都圏の知事に任命されたイメルダ・マルコス夫人は、「マニラ首都圏委員会(MMC)」を創設し、国際機関の財政支援を得て大規模な都市開発を推し進めようとした。しかし、マニラ首都圏では爆発的な人口膨張が起こり、住宅事情が悪化する一方で失業者が急増したため、多くの都市生活者が生活水準を低下させて貧困者層に留まる事を余儀なくされたのである。

#### (2) スラム地区の整備

マニラ首都圏委員会の開発戦略とは、一方で豪華なホテルや会議場を建設して観光客を誘致する事であり、他方では美観をそこねるスラム地区をなくすため住民を強制的に立ち退かせる事であった。当局のこの強制立ち退きはスラム住民組織の抵抗に直面して失敗したので、次に大衆向けのモデル住宅を建設してそちらへの移転を勧める宥和策をとったが、実際は貧困者にはとても払いきれない家賃が設定されていたのである。これに対して比国政府は、国際機関の助言により「国民住宅庁(NHA)」を新設してスラム地区の再編成に乗り出し「トンド海浜地区整備プロジェクト」を進めたが受益者であっても負担を払えない貧困者は締め出される結果となり、やはり失敗に終わった。

#### (3) 雇用環境の悪化

マニラ首都圏当局が頭を痛めていたのはスラム住民ばかりでなく、大量の失業者対策という難問があり、都市近郊で工業団地化を促進する事で余剰労働力を吸収していこうとしていた。しかし外資導入による工業団地は、石油危機に始まる国際経済の悪化で経営不振となり、一次産品価格の低迷による農村部からの大量の失業者を受け入れる事は次第に困難となっていったのである。国内の雇用条件が悪化するに従って、中東をはじめとする外国への出稼ぎ労働者が急増し、有能な労働力の国外流出を招いて国内の労働市場は益々困難な局面を迎えた結果、海外への雇用促進に力点が置かれるようになった。

## 2-2-2. 農村問題

### (1) 輸出向け農業の拡大

マルコス政権は開発戦略の中心に輸出主導型成長を置いていたので、農業分野においても輸出向けの商品作物の生産に重点を置く事になり、自給部門の食用作物の生産が犠牲となる結果になった。すなわち、1960年代から70年代にかけて稲作等の食用作物の耕地面積が減少しているのに対し、砂糖やココナッツ等の商品作物の耕地面積は逆に増大し、全耕地面積の3割強を占めるまでに拡大されたのである。こうした背景には、一方で多国籍企業による輸出投資を促進した戦略と、他方で民族系の側近財閥による独占が進んだ影響が考えられる。

### (2) 土地改革の不徹底

マルコス政権はまた、戒厳令の布告後直後に公約していた土地改革を行ったのだが実際にその恩恵を受けたのは目標とされた受益者のうちのごく一部の農民だけに限られていた。その原因は、輸出向けの商品作物が栽培されている土地を計画当初から対象から外していたうえに、対象となった稲とトウモロコシを栽培している土地ですら実際は地代が支払えずに地主や政府の所有となる事が多かったためである。この中途半端な土地改革は、結果として貧困な小農民を救済できなかったばかりでなく、むしろ農村における不平等の拡大をもたらす事になったために、都市への人口流出を加速する原因となった。

### (3) 先端技術の逆説

マルコス政権の農村開発戦略の切札は、先端技術の導入によって「緑の革命」を促進し、生産性を飛躍的に向上させようとする事であり、国際機関等もこの小農民向けの全国的な信用貸付計画を積極的に支援した。この信用貸付制度は多収穫米を化学肥料と農業で育てる「マサガナ99」と呼ばれる新しい稲作技術によるもので、確かに適正な条件下では高い生産性を示したのだが、その先端技術への投資がやはり貧しい小農民に重い負担を与える事になった。結果としては、この新しい稲作技術は、化学肥料や農業に対する需要を急増させたが、一般の稲作農民はかえって借金を増やし、生産は伸びても生活は苦しくなるという逆説を生み出したのである。

## 2-2-3. 僻地問題

### (1) 治安維持の意図

1970年代に入ってから開発戦略の新型アプローチとして、マルコス政権は全国的な「総合地域開発計画」を発表して、道路建設や農業開発による生活向上を地域住民に対して約束した。これら一連の開発計画に対して、先進諸国・国際機関等は積極的に支援を行ってきたが、これらの大型プロジェクトが地域住民にもたらしたものは必ずしも期待通りとはならなかった。すなわち、優先地域に指定されたカガヤン・ビコール・サマール・ミンドロの4地域は、いずれも新人民軍が重点的に勢力を伸ばしつつある地域であったために、これらの開発計画が治安維持の意図も持っていたと判断されるからである。

### (2) 少数民族の受難

こうした総合開発の対象となった地域は総じて開発の遅れた僻地であり、ゲリラ活動に適した山間部が多かったのだが、住民の中には土着の少数民族も数多く含まれていた。そして住民はしばしば新人民軍の活動拠点を壊滅するという治安維持の観点で先祖伝来の土地から政府軍が設定した保留地に強制的に退去させられ、不自由な生活に追い込まれたりしたのである。また、たとえばカガヤン峡谷の「チョコダム建設」のように、開発地域に指定されたために大規模な住民問題に発展し、かえって政府軍と人民軍の戦闘が激化した場合もあったのである。

### (3) 基盤整備の成果

マルコス政権が地域開発で最も重視したのは産業基盤の整備であり、これらの道路や港湾の建設事業には先進諸国・国際機関等も積極的な資金援助を供与してきたが、その成果はかならずしも期待どおりにはならなかった。すなわち、これまで地域開発計画として基盤整備が進められた地域で、その後、治安の悪化や内貨の不足によって十分なメンテナンスがおこなわれなかったため、地域の住民にはむしろ開発上の問題となる事もあった。こうした総合地域開発計画に対する援助においては、治安や管理面での十分な配慮をしておく必要がある。

## 2-2-4. 治安状況

### (1) 右翼勢力の動向

アキノ政権が誕生して以来、政権の安定化に常に動揺を与えてきたのが軍部内の反共右翼勢力であったが、昨年クエーター事件後のエンリレ国防相（当時）等の解任によって一応は解決したと見られていた。それが今年1月27日に、アキノ政権の共産党懐柔政策を不満とする右翼軍人グループが、マニラ周辺の3基地で武力蜂起して民間テレビ局を占拠し籠城するという反乱事件が再発したのである。この反共軍人による反乱事件は3日後に無血投降して鎮静化した。その後の国民投票においてもかなりの反対票が国軍将兵の中に見られ、さらに3月18日に起きたバギオの陸軍士官学校爆破事件からしても今後予断を許さない状況と言える。

### (2) 左翼勢力の動向

アキノ政権は昨年末に共産党勢力と60日間の停戦協定を結び和平交渉を進めてきたが、1月22日に起きた左派系の農民デモに対する軍部の発砲事件により停戦延長は破棄された。この停戦破棄によって新人民軍（NPA）によるゲリラ活動は全国各地で再開され、その後北部ルソン・中部ビサヤ・南部ミンダナオ等10数ヶ所で政府軍との衝突が起こりすでに数百人に上る死傷者が出ている。またマニラ首都圏においても、3月に入って軍人や警官を狙った共産テロとされる事件が続発しており、全国的な治安の回復にはこれら共産党勢力との対応を含めてまだまだ時間を要するものと思われる。

### (3) 回教勢力の動向

マルコス時代からミンダナオを中心に根強い反政府活動を展開してきたモロ解放戦線（MNLF）は、今年1月4日に政府側との自治権交渉に合意したために、現在新たな局面を迎えている。しかし、政府との和平交渉を進めているMNLFのミスアリ派に抗議する回教解放戦線（MILF）のハシム派は、1月12日にコタバト州で武力行使に入り政府軍と五日間の交戦を起こしたが、その後も両派は主導権争いで武力衝突を起こしている。そこで、2月9日からマニラで開かれたモロ自治権交渉においては、MNLFのミスアリ派といわゆる改革派は出席したがMILFのハシム派が欠席したために、現在政府側は前二者と具体的な討議を続けている状況である。

## 2-3. 文化的要因

### 2-3-1. 人間関係

#### (1) 双系社会の原理

比国社会の特色の一つは、人間関係が日本のような父系社会の原理ではなく母系も含めた双系社会の原理によって構成されている事で、その結果より複雑な人間関係が生じることも多い。なかでも重要なのは「コンパドレ・システム」と呼ばれる宗教的な洗礼親子関係で比国では、結婚や出産に際して選ばれる洗礼親がその子の生涯の後見人として面倒を見るとされている事である。さらに注目すべきは、比国社会での女性の地位であり、今回の政権交代においてもイメルダ夫人からアキノ大統領へと、女性が果たした役割は他の途上国には見られない程重要である。

#### (2) 相互扶助の原理

次に、比国社会で基本的な人間関係を維持しているのは相互扶助の原理であり、これが海外出稼ぎによる外貨送金などで今日の比国をその経済的破綻にもかかわらず支えている点は見逃せない。その中核となっているのは同族主義で、これはかつて日本や他のアジア諸国にも見られる大家族制度に近いものであり、一族で成功した者が困っている者の世話をするという基本原理に基づいて、家族間で互助制度である。またもう一つの重要な制度は、「バヤニハン」と呼ばれる近隣組織の助け合い制度で、これは本来は田舎で農作業や家の建築に際しての共同作業を指したが、今日では都会の無料奉仕等にも使われるようになった。

#### (3) 派閥主義の原理

こうした人間関係の基本原則が核となって、比国社会には日本同様に強い派閥主義の原理が見られ、派閥が財界や政界においても幅を利かせているために、開発援助の大きな制約要因となっていると思われる。例えば、これまで比国の経済界がスペイン植民地時代から続いている世襲的なスペイン系財閥によって牛耳られてきた事実も、いかに比国社会が強い同族主義の原理で支配されているかを示している。それはマルコス政権になって、「クローニー・キャピタリズム」と呼ばれるマルコス氏の側近による新興財閥の育成においても同様に見られて、これが開発援助の大きな障害となった事は記憶に新しい。

## 2-3-2. 価値基準

### (1) 体面重視

フィリピン人の行動様式を支配する価値基準の中でも、体面重視の価値基準は非常に重要なものであり、我々日本人にとってもこれらの恩や恥といった概念は親しいものなので、比較的容易に理解する事ができる。フィリピン人にとって「ウタン・ナ・ロオブ」の感覚は、日本語の恩義に非常に近い感覚であり、受けた恩に報いなければ義理が果せないと感ずる人情は日本人にも共通する価値基準である。またこの恩を返さないという事は、「ワラン・ヒヤ」と呼ばれる恥知らずの行為であり、フィリピン人にとっては耐え難い非難を意味する事も、我々日本人と共有できる感覚である。

### (2) 運命受容

フィリピン人の性格は一般的に楽天的と言われているが、確かに「バハラ・ナ」すなわち、運を天にまかせのるという表現はよく聞かれ、外国人にはかれらの態度が運命受容の価値基準によるかに見えることもある。そしてまた、一般に「フィリピン・タイム」と言われるように、約束の時間を守らない行動様式を外国人は非難しがちであるが、こうした約束に縛られない時間感覚は彼らの生活の知恵でもあるだろう。

すなわち、フィリピン人が南国の気候風土から影響されたであろう時間感覚は、押しつけの近代化に対する反発という形でスペインの植民地時代に定着していったとも考えられるからである。

### 2-3-3. 国民感情

#### (1) 白人崇拜の心理

フィリピン人の国民感情の中で、スペインやアメリカといったかつての支配者に対する感情は、一方で宗主国への反感があり、他方で白人崇拜の心理もあって複雑な感情となっている。たとえば、「メスティーソ」と呼ばれるスペイン人との混血は、他人から差別をうける対象ではなくむしろ羨望の対象となって、逆に優越感を持つような傾向が見られるのである。さらに、今日で比国をアメリカの一州に加えようとする政治運動すらある事や、アメリカナイズされた生活様式にあこがれる心情の中にも、ぬきがたい欧米志向の一面が強く感じられる。

#### (2) 弱者救済の心理

つぎに、フィリピン人の国民感情で大きな比重を占めているのは、弱者救済を期待する感情で、これは国民の大多数を占めるカトリックの影響を強く受けていると思われる。すなわちフィリピン人の多くは教会で神に対して「マアワ・カ（お慈悲を）」と祈っているが、この同じ感情が目上の人間にも期待されるので、すげなく断ると情がないと言われることになるのである。また、人情に訴えるメロドラマはフィリピン人に最も好まれるテーマであり、無慈悲な人間にいじめられる者に対しては心から同情してその救済を期待する感情が、アキノ事件の際にも強く見られた。

#### (3) 民族自覚の心理

フィリピン人の国民感情では民族自覚のナショナリズムは弱く、むしろイロカノやピサヤといった同郷意識の方が根強いが、次の二点だけはいつもフィリピン人の団結の依りどころとなっている。一つには、スペインに対する「フィリピン革命」というナショナリズムで、これはマルコス前政権がしばしばその政策内容にフィリピン革命のイメージを利用して国民感情を操作した事でも良く知られている。もう一つは、いわゆる「カトリック信仰」で、これはアキノ現政権の政権獲得にさいして、カトリック教会の絶大な支持を得たことがマルコスに対する「二月革命」を成功させた一要因となっている事からも明らかである。



参考資料 1

戦後フィリピンの政治略史

1946年	自由党のロハス氏が初代大統領に就任。
1948年	ロハス氏の死去によりキリノ氏が大統領に就任。
1949年	キリノ大統領が激戦のすえ再任。
1953年	国民党のマグサイサイ氏が大統領に就任。
1957年	マグサイサイ氏の事故死によりガルシア氏が大統領に就任。
1961年	自由党のマカバガル氏が大統領に就任。
1965年	マルコス氏が大統領に就任。
1969年	マルコス氏が大統領に再就任。
1972年	戒厳令を施行、ベニグノ・アキノ氏等の政治犯を逮捕。
1973年	国民投票で戒厳令を継続、憲法を改正。
1975年	マニラ首都圏を新設、イメルダ夫人が知事に就任。
1976年	国民投票で戒厳令を再継続、憲法改訂を承認。
1977年	夜間外出禁止令を解除、アキノ氏に死刑判決。
1978年	新政党「新社会運動」を結成、国会選挙で圧勝。
1980年	地方選挙で与党が圧勝、アキノ氏が渡米。
1981年	戒厳令を解除、マルコス大統領が三選。
1982年	野党再編で「民主野党連合」を結成、ラウレル氏が総裁に。
1983年	アキノ氏が帰国直後にマニラ空港で暗殺。
1984年	国民投票で憲法改訂、国会選挙で野党が躍進。
1985年	アキノ暗殺事件で被告に全員無罪判決。
1986年	大統領戦後に「二月革命」、コラソン・アキノ政権成立。
1987年	国民投票で新憲法承認、アキノ大統領が圧倒的支持を獲得。

資料：「インサイド・フィリピン」読売新聞社編

参考資料 2.

アキノ政権関係リスト

(1987年3月16日現在)

1. 外務大臣	サルバドール・ラウレル
2. 大蔵大臣	ハイメ・オンピン
3. 法務大臣	セドフリー・オールドニエス
4. 国防大臣	ラファエル・イレト
5. 農業・食糧大臣	カルロス・ドミンゲス
6. 公共事業大臣	ヴィセンテ・ハイメ
7. 教育・文化・体育大臣	ルールデス・キスンピン
8. 労働・雇用大臣	フランクリン・ドリロン
9. 保健大臣	アルフレッド・ベンソン
10. 貿易・工業大臣	ホセ・コンセプション
11. 農地改革大臣	未 定
12. 地方自治大臣	ハイメ・フェレール
13. 官房長官	ジョーカー・アロヨ
14. 天然資源大臣	フルヘンシオ・ファクトラン
15. 運輸・通信大臣	レイネリオ・レイエス
16. 観光大臣	ホセ・アントニオ・ゴンザレス
17. 予算・行政大臣	ギリエルモ・カラグエ
18. 総務担当大臣	未 定
19. 社会福祉事業大臣	ミタ・バルド・デ・タヴェラ
20. 政務担当国務大臣	アントニオ・クエンコ
21. 国家経済開発庁長官	ソリタ・モンソッド
22. 回教問題・少数民族担当長官	カンヅ・ムアリップ
23. 国家科学技術庁長官	アントニオ・アリザバル
24. 報道担当大臣	テオドロ・ベニグノ

資料：フィリピン日本人商工会議所所報

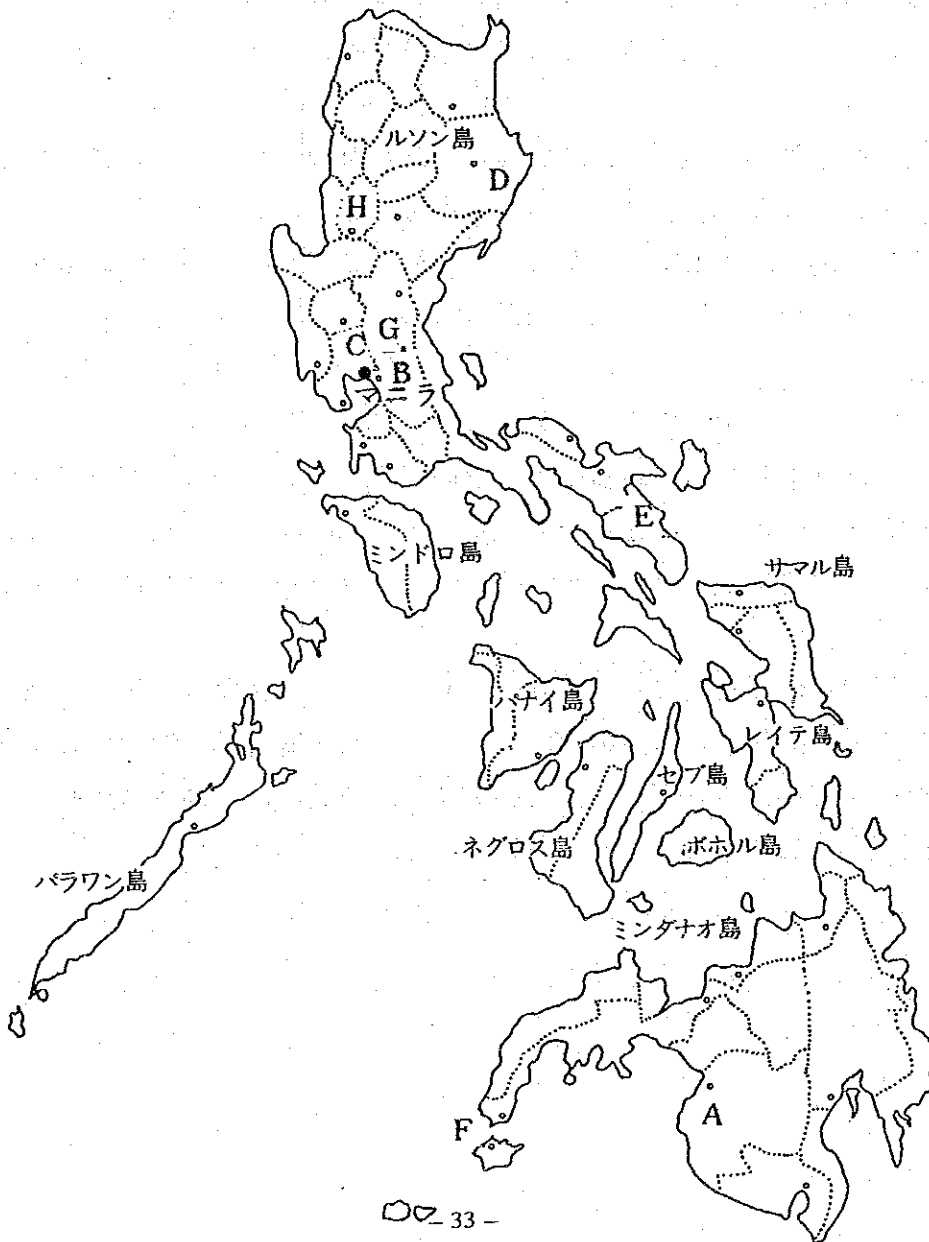
参考資料 3.

フィリピンの治安状況図

(1987年1月～3月)

- A. 1月12日(コタバト)回教解放戦線が政府軍と交戦
- B. 1月22日(マニラ)軍隊が左派系農民デモに対し発砲
- C. 1月27日(ケソン)右派軍人一派が3基地で武装蜂起
- D. 2月16日(イサベラ)共産ゲリラが1部落を襲撃
- E. 2月17日(アルバイ)共産ゲリラが軍用列車を襲撃
- F. 2月20日(サンボアング)共産ゲリラが手製爆弾を爆破
- G. 3月03日(ケソン)首都圏内で共産テロが続発
- H. 3月18日(バギオ)陸軍士官学校の卒業式場で爆弾破裂

資料：フィリピン通信NO.1659～1669



### 3. 援助分析

#### 3-1. 対比政府開発援助の動向

比国に対する政府開発援助(ODA)の動向を1970年代の初めから1980年代半ばまでDAC統計のネットディスバースメントベースで見ると1971年から1973年までは順調なのびを占めしたが、1974年に急激に落ち込み、その後、1977年まで停滞を続けた。その主なる原因は二国間援助の大半を占める日本をアメリカの援助の減少が大きく影響している。その後は再び順調なのびを示し、特に、80年代に入ってから、日本の援助の増減と連動しながら70年代を大幅に上回る援助が供与されている。

比国に対するODAの内訳をみると、二国間援助の比率が高く、1971年から75年までの5年間での合計では91.2%であり、次の5年間では72.5%と落ち込むが、1981年から84年まで再び86.1%に回復し、この間の累計で82.3%となっている。

二国間援助を形態別にみると、ODA累計で贈与が53.6%、借款が46.4%であり、贈与が借款を上回っており、特に、近年、技術協力のシェアが増加しつつある。二国間援助の主要援助供与国は第一位が日本で累計の49.4%を占め、次いでアメリカが32.6%であり、両国の合計は二国間援助の82%のシェアとなっている。

一方、多国間援助は1971年から84年までの14年間の累計が624百万ドルであり、ODAにしめるシェアは17.7%となっている。その内訳は、世銀グループ((IBRD、IDA)が16.9%、アジア開発銀行(ADB)が6.4%、国連開発計画(UNDP)が11.2%である。

これを最近の比側の資料に基づきコミットメントベースで見ると、1972年から85年までの累計で多国間援助が全体の約65%を占め、二国間援助は約32%となっている。多国間援助の中では、世銀グループ及びアジア開発銀行が援助額の約96%を占めており、二国間援助では日本とアメリカが約84%を占めている。

対フィリピン政府開発援助の動向

(DAC、ネットディスバースメント、百万ドル)

	71-75	76-80	81	82	83	84	81-84 計	71-84 累計
DAC								
二国間援助	726.2	845.4	331.0	276.3	358.8	355.7	1321.8	2893.4
贈与	399.2	448.0	119.8	125.3	227.5	229.4	702	1549.2
(技術協力)	(99.2)	(200.4)	(58.2)	(69.4)	(156.2)	(97.0)	(380.8)	(610.4)
借  款	326.9	397.4	211.2	151.0	131.3	126.4	619.9	1344.3
日  本	418.3	356.2	210.1	136.4	147.0	160.1	653.6	1428.1
アメリカ	250.0	320.0	51.0	58.0	138.0	129.0	376.0	943.0
西ドイツ	14.6	48.7	10.4	20.0	35.4	17.7	83.5	146.8
オーストラリア	16.8	38.0	15.8	15.6	14.9	15.7	62.0	116.8
多国間援助	70.5	334.3	45.1	55.5	71.0	41.5	213.1	624.0
IBRD/IDA	16.7	39.6	13.4	10.3	15.4	10.6	49.7	106.0
ADB	7.3	11.7	2.8	6.5	7.7	4.0	21.0	40.0
UNDP	19.9	23.4	8.9	8.4	4.7	4.3	26.3	69.6
援助総額	796.7	1179.7	376.1	333.4	429.3	396.9	1535.7	3518.6
(シェア、%)								
DAC二国間	91.2	72.5	88.0	82.9	83.6	89.7	86.1	82.3
多国間援助	8.8	27.5	12.0	17.1	16.4	10.3	13.9	17.7

資料：DAC

フィリピンに対する各国のODA約束額

(1972-1985、百万ドル)

	借 款				贈 与 ・ 技 術 協 力				72-85 累計
	72-78	77-81	82-85	小 計	72-78	77-81	82-85	小 計	
二国間援助	567.0	1112.7	861.6	2541.3	194.16	375.35	423.38	992.89	3534.19
日 本	287.8	697.9	660.1	1645.8	11.81	77.61	106.26	195.68	1841.48
アメリカ	232.4	169.4	131.8	533.6	151.70	215.79	217.50	584.99	1118.59
西ドイツ	4.2	58.1	53.4	115.7	8.04	27.25	34.97	70.26	185.96
オーストラリア	-	-	-	-	13.68	29.40	44.25	87.33	87.33
多国間援助	1055.1	3061.7	2144.0	6260.8	21.13	98.22	88.93	208.28	6469.08
IBRD/IDA	704.9	2141.0	1347.8	4193.7	-	0.50	-	0.50	4194.2
ADB	350.2	881.7	764.2	1997.1	0.77	2.10	2.54	5.41	2002.51
国連グループ	-	-	-	-	20.36	74.12	76.84	171.32	171.32
援助総額	1622.1	4174.4	3005.6	8802.1	215.29	473.57	512.31	1201.2	10003.27

資料：NEDA

### 3-2. 主要援助国、国際機関の対比援助

#### 3-2-1. アメリカの対比援助

##### (1) 援助の推移

アメリカの対比援助額は、ODA ネットディスバースメントベースで見ると、1970年  
前半から1977年にかけて増加の傾向にある。特に、1973年以降、New Directions政策  
の採用により、農村地帯貧困層を目標・グループとした援助プログラムを作成し贈与  
の額を増している。この間、1974年および1978年から1981年にかけて援助額が落ち込  
んだが、比国の政治不安が表面化した1983年から、技術協力を含め大幅に増加してい  
る。

#### アメリカの対比援助実績

ODA ネットディスバースメント、百万ドル

	81	82	83	84	81-84
借 款	18.0	22.0	19.0	7.0	85.0
贈 与	33.0	36.0	119.0	122.0	341.0
(技術協力)	(12.0)	(22.0)	(106.0)	(41.0)	(189.0)
合 計	51.0	58.0	138.0	129.0	426.0

資料 DAC

つぎに、AID の資料に基づいてみると、アメリカの対比援助は①経済開発援助②PL  
480 による食糧援助 (Title I, II) ③軍事基地協定をリンクした経済支援基金 (Economi  
c Support Fund, ESF) から構成されている。1986年の援助総額は 385百万ドルで前年  
度 182百万ドルに対して約 2倍となっている。特に、経済開発援助とともに、ESF を  
大幅に増加させたこと、前年の1985年からPL480 の Title I を供与したこと、また、  
1984年までは、全額プロジェクトベースの援助であったが、1985年からは財政赤字支  
援の比率が70.7%、86年は88.6% と増えていること等が特徴となっている。

(2) 援助目標、戦略

比国における貧困の主要因が失業、不完全就業にあるとし、農村部における生産的雇用機会の創出を主要目標としている。この目標達成のためにAID は以下の戦略を打出している。

- ①援助機関との協議にもとづく経済政権のための政策対話の促進
- ②農業開発及び農村関連企業の育成
- ③人口、保健、栄養状態の改善

アメリカの対比援助実績と計画

USAIDコミットメント、百万ドル

	83	84	85	86	87
経済開発援助	86.8	84.3	77.2	114.3	174.6
借 款	24.3	23.1	6.6	20.2	18.1
贈 与	62.5	61.2	70.6	94.1	156.5
PL480 (I)	-	-	40.0	35.0	-
PL480 (II)	10.7	17.1	11.0	12.3	7.7
経済支援基金	50.0	50.0	96.5	300.0	250.0
合 計	102.8	106.3	182.4	385.9	432.3
プロジェクト 援助 (%)	100	100	29.29	11.41	33.49
財政赤字支援 (%)	0	0	70.71	88.59	66.51

資料 USAID

なお、ESF については、従来の基地関連インフラ整備のみならず、直接基地と結び付かない農村部のインフラ整備についても供与されることとなった。



### 3-2-2. 西ドイツの対比援助

#### (1) 援助の推移

西ドイツの二国間援助は従来アフリカを中心に実施されていたが、近年、アジア援助を強化している。対比援助は1975年から本格化し、その後援助額は増加の傾向にある。1970年代前半は、ODAの額は年平均200万ドル弱であったが、1975年に900万ドルに急増し、以後1981年まで1000万ドル台で推移し、1982年から再び急増した。技術協力は1962年から実施しており、近年そのシェアを広めている。援助の特徴は技術協力による案件の発掘と、それを有機的に資金援助につなげる方式が取られている点にある。

#### 西ドイツの対比援助実績

ODAネットディスバースメント、百万ドル

	81	82	83	84	81-84
借 款	-0.8	9.3	23.4	5.1	37.0
贈 与	11.1	10.7	12.0	12.6	46.4
(技術協力)	(2.8)	(10.5)	(10.0)	(11.0)	(34.3)
合 計	10.4	20.0	35.4	17.7	83.4

資料 DAC

#### (2) 援助の重点分野

西ドイツはこれまで国別の援助政策を作成していなかったが、近年、経済協力省(BMZ)を中心に、技術協力担当のGTZ及び資金協力担当のKfWの協力を得て、主要援助国40数カ国についてCountry Policy Paperの作成を開始した。

対比援助の重点は以下のとおりである。

- ①BHNの充足-農村地域開発
- ②エネルギー開発
- ③工業開発

分野別には計画行政分野が最も多く、次いでエネルギー、商業分野が続く。

形態別では技術協力が計画・行政、鉱工業、エネルギー分野に集中し、無償資金協力では商業、貿易また借款では計画行政の分野に集中している。

また、西ドイツ政府はドイツ国内の民間企業に対比直接投資の呼びかけを強めてお

り、1983年10月以来停止していた対比国向けクレジット保険についても中長期クレジットについて10億ペソを上限に1986年10月から復活させた。

### 3-2-3. オーストラリアの対比援助

#### (1) 援助の推移

オーストラリア援助の最大受益国はバプア・ニューギニアであり、ASEAN 諸国はそれに次ぐ主要受益国となっている。1979年から81年にかけては、インドネシア、マレーシア、タイが中心であったが、1981年から82年にかけては、インドネシア及び比国が増加している。比国に対するODA は1974年以降横ばいであったが1981年から84年にかけて急増し、150 百万ドル台の水準を維持している。1985年は援助額を137 万ドル増額し、更に1986年は50% 援助額を増加させることとしている。また、あらたにセクターインプット支援と称する商品援助を実施しており、NGO を通じた共同体援助も開始した。

#### オーストラリアの対比援助実績

ODA ネットディスバースメント、百万ドル

	81	82	83	84	81-84
借 款	-	-	-	-	-
贈 与	15.8	15.6	14.9	15.7	71.8
(技術協力)	(15.8)	(15.6)	(4.5)	(5.6)	(20.2)
合 計	15.8	15.6	14.9	15.7	71.8

資料 DAC

#### (2) 援助の重点分野

オーストラリアの対比援助の目標は以下のとおりである。

- ①農村、都市の貧困グループの支援
- ②オーストラリアと比国間の貿易を拡大する。
- ③地域的安定をはかるため、比国との連携を強化・拡大する。

対比援助の中心は地域開発プロジェクトであり、南サンボアンガ州開発、北サマール州開発が2大地域開発プロジェクトである。オーストラリア援助の特徴は質的向上

に重点を置いており、1975年以降ODAのグラント・エレメントおよび贈与比率ともに100%となっている。また、援助はすべて技術協力であり、重点分野は公共公益事業、鉱工業、エネルギー人的資源、農林水産となっている。

#### 3-2-4. 世銀グループの対比援助

##### (1) 援助の推移

世銀、IDAの対比融資の承認済み額の累計は1977から1984年までで3234.8百万ドルで毎年順調に推移している。このうち、世銀の融資が97%をしめ、IDAの開発融資のシェアは小さいものとなっている。

##### (2) 援助の重点分野

援助の重点分野では農業開発が30%強のシェアをしめるが、近年、運輸、インフラ整備、都市開発、教育開発の援助がのびている。

##### (3) 構造調整融資 (Structural Adjustment Loan, SAL)

世銀は1979年のベオグラード大会で構造調整融資 (SAL)を打出した。これは、対外債務累計による経済危機に陥っている途上国を支援するもので、従来のプロジェクト融資とは対照的にプログラム融資の性格をもっている。アジアでは、比国が最初のSAL対象国となり、1981年に200百万ドルを供与したのを初めとして、最近では3000百万ドルのSAL供与を決めている。このSAL資金は税制改革、政府金融機関の改革、政府系企業の民営化の3分野に活用される予定である。

#### 3-2-5. アジア開発銀行 (ADB)の対比援助

##### (1) 援助の推移

ADBからの対比援助は1969年から開始され、通常資金(OC)と特別基金(SF)から資金が貸付けられている。1985年までの累計では70案件2111百万ドルが承認されている。また、技術協力に対しては71案件15.7百万ドルが承認された。

ADBはアキノ政権を全面的に支援する方向を打ち出しており、1986年4月に特別基金から5000万ドル通常資金から5000万ドルあわせて一億ドルの緊急融資を承認した。これをSpecial Project Implementation Assistance (SPIA) と称し、これまでにADBが融資した案件のうち、ローカル資金不足でストップしている案件の実施を促進する目的を持っている。また、1985年には1件の案件も承認されていなかったが、1986年には4件1680万ドルの融資を承認した。

ADBの対比援助は当面、既存のインフラのリハビリと生産施設の稼働率向上を中心

として行われ、セクター別では農業、Rural Development に重点が置かれている。

### 3-2-6. 国連開発計画 (UNDP) の対比援助

#### (1) 援助の推移

UNDPの対比援助は技術協力（贈与）であり、1977年から1984年までの累計で27.9百万ドル（コミットメント・ベース）となっている。UNDPはカントリー・プログラムに基づき援助を行っているが、1986年から1990年までの対比援助は総額2300万ドルを供与する計画である。

#### (2) 援助重点分野

援助の重点分野は、農業開発、工業開発、省エネルギー、地域開発計画立案への行政・経営面の協力となっている。また、Transfer of Know-ledge Through Expartri ate Nationals (TOKTEN) と称し、海外に流出した比国の優秀な頭脳を祖国に呼び戻すため、短期または長期の専門家として招聘し、比国の直面する問題に協力するプログラムを行っている。

### 国際機関の対比援助実績

承認ベース百万ドル

年	77	78	79	80	81
I B R D	317.5	410.0	333.5	412.0	533.0
I D A	-	28.0	62.0	-	-
A D B	150.0	136.5	123.7	208.5	135.0
U N D P	0.4	3.8	2.4	3.1	9.0
年	82	83	84	77-84	
I B R D	452.9	502.7	183.2	3144.8	
I D A	-	-	-	90.0	
A D B	213.8	235.2	337.8	1541.0	
U N D P	6.2	3.0	-	27.9	

### 3-3. 日本の対比援助

#### 3-3-1. 援助の推移

日本の対比援助は70年代以降、多少の増減はあるも全体として順調な伸びを示しており、80年代に入ってから常にかが国援助受取国の第3-5位を占めている。1971年から85年までの援助累計（ネットディスバースメント）は1,668百万ドルとなっている。日本は比国に対するODA供与国の中で、1977年を除き、第一位の地位にあり、累計に占める割合は平均40%強となっている。日本の援助はアメリカやオーストラリアのような贈与の比率の高い国と対照的に、借款の比率が高く、1981年から85年までの累計の68.1%をしめている。

#### 日本の対比援助実績

ODAネットディスバースメント、百万ドル

年	71	72	73	74	75	
合計	29.6	103.5	141.6	73.3	70.3	
年	76	77	78	79	80	71-80
合計	75.5	30.6	66.5	89.2	94.4	774.5
年	81	82	83	84	85	81-85
借款	165.1	91.3	85.1	102.4	170.3	614.1
贈与	45.0	45.1	62.0	57.7	69.7	279.4
(技術協力)	(21.7)	(23.0)	(26.1)	(31.3)	(29.8)	(131.8)
合計	210.1	136.4	147.0	160.1	240.0	895.5

資料 DAC

### 3-3-2. 形態別援助の特徴

#### (1) 円借款

1969年の日比友好道路建設計画に対する借款をかわきりに、1971年の第一次円借款から1985年の第13次円借款まで毎年借款を供与している。貸付け条件は日比友好道路については金利5.125%償還期間19年と厳しいものであったが、その後は金利4.25%から3.0%償還期間20年から30年と緩和されている。

分野別では電力、ガスなどエネルギー関連が最も多く、次いで、運輸、灌漑等のインフラ関係の案件が主である。また近年(第12、13次)は比政府に対する財政支援として、供与額の65-80%を商品借款として供与している。地域別にみると、ルソン島に集中しているが、レイテ島、ネグロス島、ボホール島、ミンダナオ島等にもプロジェクトが分布している。

日本は世銀を中心とした対比協議グループ(CG)のメンバーであり、同グループでの協議による援助所要量等を勘案して円借款を供与している。同グループでは比国の累積債務問題が議論の中心となっており、構造改善借款や新たな負担を強いらぬリハビリテーション、リノベーション型の協力も模索されている。

#### (2) 無償資金協力

日本の無償資金協力は、一般無償として1972年のバンパンガ河洪水予警報装置の供与から本格化し、水産無償、文化無償、KRによる食糧援助、2KRによる食糧増産援助等が供与されている。分野別では、農林水産、教育、人的資源等が多い。地域別ではマニラ周辺、ルソン島に大半が集中し、その他はレイテ島、ボホール島、バラワン島等にも分布している。

#### (3) 技術協力

##### ① 研修員受入、専門家、調査団、協力隊派遣

1985年末累計では、研修員受入4123人、専門家派遣1063人、調査団派遣3988人、協力隊員691人となっている。分野別にみると研修員では農業、人的資源、工業、運輸交通が多く、専門家、調査団では農林業、工業、運輸交通、協力隊では職業訓練、理科教育、日本語教育、農林水産が多い。

##### ② プロジェクト方式技術協力

1986年末現在で実施済み案件11件、実施中8件となっている。分野別では多岐に亘っているが、公共、公益事業、農林水産、鉱工業エネルギーの順となっている。地域的にはルソン島に集中しているが、その他にボホール島、レイテ島等に案件がある。

### 3-4. 比国政府の援助受入体制

アキノ政権の援助受入体制は基本的には従来システムを受継ぎながらも以下の点で変更がなされている。

- (1) 手続面では、援助要請がNEDA長官名から外務大臣名に変更された。
- (2) NEDAは援助全体の調整機関としての機能を引続き持つが、内部組織が変更され Investment Programming Officeが新設される予定である。
- (3) 贈与、技術協力については、NEDAの External Assistance Staffが全責任を負っている。
- (4) 借款については円借款とその他の借款については従来と同様にシステムが異なっている。この面での変更は
  - ①円借款の全案件については、これまで大統領の承認が必要であったが、今後は投資調整委員会 (Investment Cordination Committee, ICC) が承認することとなった。ICCは大蔵省、NEDA、予算省、中央銀行およびフィリピン国立銀行等 5金融機関計 9機関から代表が参加する。
  - ②円借款案件の実施監督についてはImplementation Officerが設置され全責任を負う。
  - ③アメリカの ESFについては環境居住省の ESF評議委員会が管轄していたが、これが廃止され、NEDA がその機能を継承し、事務局は大統領府に置かれる。
  - ④案件の選定については恒常的に案件を準備し、継続性を持たせる。

### 3-5. NGOの活動と先進国の援助

#### 3-5-1. 比国の NGOと先進国の援助

比国の NGOの歴史は古く、カトリック教会や農民組織がその基盤となっている。比国の NGOの活動は、農村部での貧困と人口の都市流入によるスラムの形成に伴い、農村開発、都市の生活改善等に向けられている。比国政府の NGO協力窓口は社会事業開発省下の NGO Department and Liaison Servicesである。政府機関と NGOとの協力は広範に実施されており、NEDA、人口委員会、農村水力開発公社等が NGOのプログラムに資金を供与している。

一方、先進諸国の援助機関は、自国および比国の NGOに対して積極的に援助を実施しており、特に、アメリカ、カナダ、西ドイツ等は、長年実績を持ち、信頼の置ける NGOに対して一定の比率で援助資金を供与する Co-Financing方式を採用している。Co-Financing方式は最初西ドイツ、オランダ、カナダ等が導入し、その後、日本を除く先進諸国が採用している。

#### 3-5-2. 日本の NGOの活動

日本の NGOは1983年の NGOディレクトリーに 118団体が記載されている。これらの諸団体は比較的新しく設立されたものが多く、特に、難民問題が起こった1970年代後半に多く設立されている。活動地域はアジアが最も多く、特に、ネパール、バングラディッシュ、インド等が多い。日本の NGOによる対比援助は人材の派遣や資金・物質の供与が主流である。対比援助を実施している主な団体は以下のとおりである。

オイスカ産業開発協力団	日本ネグロスキャンペーン委員会
日本シルバーボランティアーズ	基督教児童福祉会
アジア井戸端会	国際精神里親運動本部
アジアコミュニティートラスト	アジアの友を助ける会
アジア経営開発協力会	アジア草の根協力会 他

### 3. 日本の ODAによる NGO 協力

日本の ODAによる NGOに対する協力としては①資金面の協力②側面的支援③個別案件への協力等が考えられる。①は補助金等財政面の協力であり②は情報交換や人材育成の協力であるが、外務省、JICAは NGOとの懇談会を実施したり国際協力総合研修所において NGOの実務者に対する国際協力、地域事情等についての研修コースを開催している。また、途上国の NGOへの協力も今後拡大する可能性があるが、例えば比国では無償資金協力により青少年再教育財団に対し、教育訓練機材の供与を実施した。



日本の対比援助案件地域配分(借款)

(1986年現在)

<p>&lt;全国地域対象案件&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>日比友好道路(1)</li> <li>日比友好道路(2)</li> <li>日比友好道路関連道路改良事業</li> <li>日比友好道路改良事業(2)</li> <li>日比友好フェリーポート事業</li> <li>河川改修しゅんせつ事業</li> <li>河川改修しゅんせつ事業(2)</li> <li>全国洪水防御河川しゅんせつ計画</li> <li>港湾維持しゅんせつ事業(1)</li> <li>港湾維持しゅんせつ事業(2)</li> <li>港湾荷役施設拡充事業</li> <li>航空保安施設拡充事業</li> <li>空港施設近代化</li> <li>高収量種子生産配布事業(1)</li> <li>高収量種子生産配布事業(2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>漁港維持事業</li> <li>アグロインダストリー技術移転計画</li> <li>ダム操作洪水予警報システム計画</li> <li>沿岸無線計画(E/S)</li> <li>漁港開発計画</li> <li>漁港建設事業</li> <li>情報教育全国普及事業</li> <li>製氷冷蔵システム計画(E/S)</li> <li>地方上水道整備事業</li> <li>地方上水道整備事業(2)</li> <li>地方上水道整備事業(3)</li> <li>地方電力開発計画</li> <li>輸出産業近代化事業</li> <li>郵便処理施設拡充事業</li> <li>郵便処理施設拡充事業(2)</li> <li>商品借款</li> </ul>
---	--

REGION I  
 ・イロコスノルテ漁港事業(1)  
 ・イロコスノルテ漁港事業(2)  
 ・イロコスノルテ地区道路改良事業

REGION II  
 ・アイリーン港開発計画(E/S)  
 ・アグルプ水力発電事業(E/S)  
 ・カガヤンバレイ電化事業  
 ・カガヤンバレイ農村電化事業  
 ・カガヤン農業総合開発事業  
 ・地方通信網開発事業(E/S)  
 ・地方通信施設拡充事業

REGION III  
 ・PNR北幹線修復計画(E/S)  
 ・スービック修理造船所事業(1)  
 ・スービック修理造船所事業(2)  
 ・パターン輸出加工区建設計画  
 ・パターン輸出加工区建設計画(2)  
 ・パンパンガ河洪水制御(E/S)  
 ・洪水予防警報システム事業  
 ・洪水予防警報システム事業(2)

REGION VIII  
 ・トンゴナン地熱発電所建設事業  
 ・レイテ工業団地港湾開発事業  
 ・レイテ地熱発電計画  
 ・西北西レイテ道路改良計画  
 ・西レイテ道路改良事業(E/S)

<首都圏地域(NCR)対象案件>

- C3,R10道路建設事業(E/S)
- C4(EDSA)道路改良事業
- 道路器械管理修繕デポ整備事業
- パシック河治水事業
- マニラ首都圏交通制御計画
- マニラ地区洪水制御排水事業
- マニラ北方道路整備事業
- メトロマニラ環状三号線道路
- メトロマニラ車両修理基地(E/S)
- メトロマニラ都市交通改良事業
- メトロマニラ排水ポンプ施設改修
- メトロマニラ放射十号線道路建設
- 国鉄車両検修工場建設
- 国鉄通勤輸送強化事業(1)
- 国鉄通勤輸送強化事業(2)
- 地下水漁港事業
- 立体交差建設事業

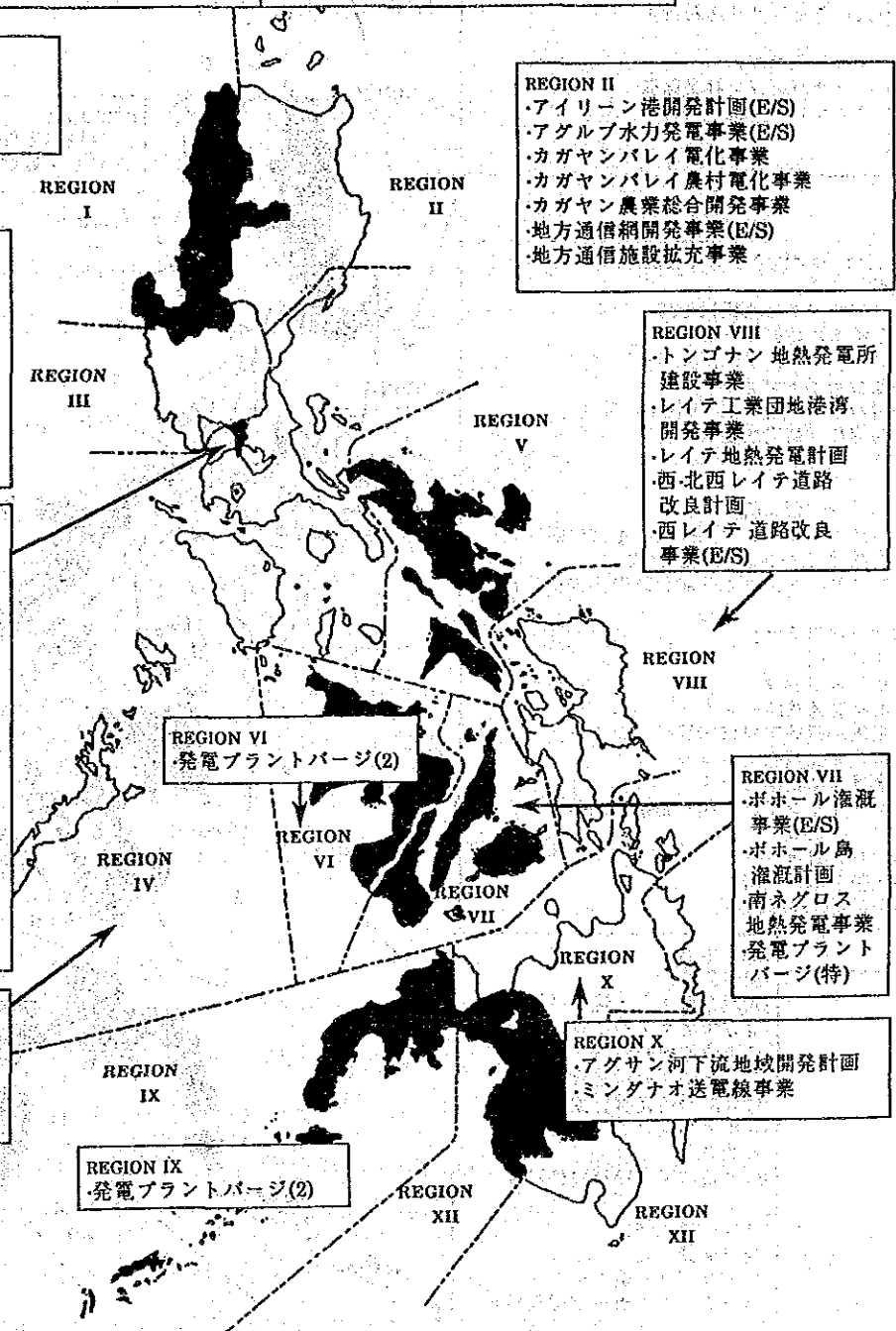
REGION VI  
 ・発電プラントバージ(2)

REGION VII  
 ・ボホール漁港事業(E/S)  
 ・ボホール島漁港計画  
 ・南ネグロス地熱発電事業  
 ・発電プラントバージ(特)

REGION IV  
 ・南マニラ迂回道路立体交差事業  
 ・南ルソン超高压送電線計画(1)  
 ・南ルソン超高压送電線計画(2)  
 ・発電プラントバージ(2)

REGION IX  
 ・発電プラントバージ(2)

REGION X  
 ・アグサン河下流域地域開発計画  
 ・ミンダナオ送電線事業



日本の対比援助案件地域配分(無償資金協力、プロジェクト方式技術協力)  
(文化無償を除く)

