

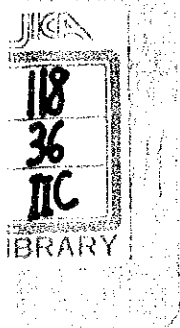
フィリピン

国別援助研究会報告書


(第 2 次)

1994年3月

国際協力事業団



総研
J R
94-37

JICA LIBRARY

1111734181

国際協力事業団

26039

序 文

近年、各開発途上国はその開発の段階及び態様において一層の多様化を見せており、それに伴い開発ニーズの高度化、細分化が進んでいます。このような状況のもと、援助を効率的、効果的に実施していくためには、各国の開発ニーズを的確に把握し、我が国の援助の役割を明確にするアプローチが重要となってきました。

国際協力事業団では、これまで18件の国別・地域別援助研究会、5件の分野別援助研究会を設置し、国別・地域別・分野別アプローチの強化を図って参りました。

フィリピン国別援助研究につきましては、昭和61年に初回の研究会を設置し、我が国の対フィリピン援助に対する提言を取りまとめました。しかしながら、この7年余りの間に、フィリピンを取り巻く国際環境及び国内情勢も大きく変わってきています。当事業団といたしましても、このようなフィリピンの置かれている状況の変化を踏まえ、我が国の対フィリピン援助のアプローチを再検討する必要があると認識のもとに、昨年6月に2回目の研究会を設置いたしました。

今回の研究会は、前回に引き続き現アジア経済研究所理事高橋彰氏（初回研究会当時東京大学教授）を座長に迎え、6名の各界有識者の方々を委員として構成されました。またその運営に当たっては、国際協力専門員及び事業団職員等からなるタスクフォースを設け、各委員の方々の補佐としました。本報告書は、計6回の会合における議論及びフィリピンでの現地調査の結果を中心に取り纏められたものです。

当事業団としては、本報告書に盛り込まれた各種の貴重な提言を、今後の対フィリピン援助の実施にあたり十分活用し、また、本報告書を関係機関にも配布し、より広い活用に供したいと考えております。

本報告書の取り纏めにあたられた高橋座長及び各委員の方々のご尽力に深く感謝申し上げますとともに、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ます。

平成6年3月

国際協力事業団
総 裁 柳 谷 謙 介

座 長 緒 言

アキノ政権を継承して成立したラモス政権は、マルコス政権末期からアキノ政権期へと続いた政治経済の混乱と社会経済基盤の荒廃という負の遺産をも引き継がねばならなかった。加えて未曾有の自然災害に繰り返し見舞われたためもあって、めざましい躍進ぶりを見せる近隣の東南アジア諸国とは対照的に、フィリピンは停滞の中に長く取り残されていたが、治安の回復と経済状況の改善に努力を重ねた成果が実り、昨年になって、ようやく回復の兆しが現れはじめた。しかし、その基盤はいまだ強固なものではなく、フィリピンは発展のダイナミズムを獲得すべく苦闘を続けているといえる。

本援助研究会は、1992年のラモス政権誕生後一年を経過した時点で設置され、フィリピンの経済政策および開発政策のみならず、同国の内外の政治・社会情勢を広く勘察し、今後の開発の方向性について討議を行った。さらに、重要と認識される開発課題を抽出し、それに基づき我が国が重点的に援助を行うことが望まれる項目について検討を加え、その結論をここに取りまとめた。

フィリピンの主要開発課題は、まず経済を持続可能な成長路線に乗せることであり、このためには民間の活力を動員する一方で、フィリピン政府が政府としての役割を確実に果たすことが必要である。また経済調整政策等によりしわ寄せを受けている貧困層の抱える社会的・経済的な問題が存在する。さらに、中・長期的観点からは、地域間格差の是正と人的資源の開発が求められる。当援助研究会はこれらの開発課題に基づき、援助の重点項目を、生産性の向上、貧困対策、環境保全・自然災害対策の三項目に絞り、検討を行い、援助の実施上の課題及び留意点についても考慮した。

我が国の対フィリピン政府開発援助は、アキノ政権樹立の1986年より急速に拡大し、民主化したフィリピンを積極的に支援してきた。本報告書が、歴史的にも政治・経済的にも我が国と重要な関係にあるフィリピンに対する今後の援助政策の策定及びその実施に寄与し、フィリピンの開発に貢献することを、心から願うものである。

なお、本研究会のタスクフォースの方々のご努力を多とするとともに、現地調査において、在フィリピン日本大使館、海外経済協力基金マニラ事務所、国際協力事業団フィリピン事務所ならびに同国で援助の実施に努力されている専門家の方々から一方ならぬ協力を得たことをここに特記し感謝したい。

平成6年3月

国際協力事業団

総裁 柳谷 謙介 殿

フィリピン国別援助研究会

座 長 高 橋 彰

フィリピン国別援助研究会委員名簿

たかほし 高橋	あきら 彰	アジア経済研究所 理事
(座長)		
かみや 紙谷	みつぎ 貢	東京農業大学 農学部 教授
たむら 田村	しゅうじ 修二	(株)海外コンサルティング企業協会 専務理事
ながの 永野	よしこ 善子	神奈川大学 外国語学部 助教授
のざわ 野澤	かつみ 勝美	アジア経済研究所 動向分析部 主任調査研究員
ふじぬま 藤沼	としお 敏雄	海外経済協力基金 業務第一部 業務第三課長
わたなべ 渡辺	りょう 良	国立教育研究所 国際教育協力室長

(五十音順、敬称略)

フィリピン国別援助研究会タスクフォース名簿

鈴木 靖 男 (主査)	J I C A国際協力専門員
安 達 一	J I C A鉱工業開発調査部 工業開発調査課
今 井 達 也	J I C A国際協力総合研修所 調査研究課
佐 久 間 潤	J I C A企画部 地域第一課
瀧 澤 郁 雄	J I C A研修事業部 研修開発室
萩 原 知	J I C A社会開発調査部 社会開発調査第一課課長代理
升 本 潔	J I C A国際協力総合研修所 調査研究課 (平成5年9月まで)
宗 像 朗	(助)日本国際協力センター研究員 (平成5年9月まで)
山 口 豊	J I C A国際協力総合研修所 調査研究課
米 崎 英 朗	J I C A農業開発協力部 農業技術協力課

(五十音順)

目 次

フィリピン援助研究会委員名簿
フィリピン援助研究会タスクフォース名簿

I. 開発の方向性

1. フィリピンの経済政策の概況	1
1-1. 経済の現状	1
1-2. 財政・金融政策	2
1-3. 国際収支と対外債務	3
2. フィリピン政府による開発政策	5
2-1. 開発計画	5
2-2. 産業振興政策	6
2-3. 産業インフラと民営化	7
3. 内外の政治・社会情勢と援助	8
3-1. 国内の政治・社会状況	8
3-2. 国際情勢・地域の動向	9
3-3. 開発援助の動向	9
4. フィリピンの主要開発課題	12
4-1. 持続的経済成長の実現	12
4-2. 貧困対策	17
4-3. 地域間格差の是正	18
4-4. 人的資源開発	20

II. 援助の取り組み方

1. 我が国援助の基本方向	22
2. 援助の重点項目	24
2-1. 生産性の向上	26
2-2. 貧困対策	30
2-3. 環境保全・自然災害対策	32
3. 援助実施上の課題・留意点	34

略語・用語表

1. フィリピン政府関連機関略称

APT	: Asset Privatization Trust (資産民営化トラスト)
ARC	: Agrarian Reform Communities (農地改革コミュニティー)
BOI	: Board of Investment (投資委員会)
CCPAP	: Coordinating Council of the Philippines Assistance Program (対フィリピン援助調整委員会)
DAR	: Department of Agrarian Reform (農地改革省)
DBP	: Development Bank of the Philippines (フィリピン開発銀行)
DENR	: Department of Environment and Natural Resources (環境天然資源省)
DOA	: Department of Agriculture (農業省)
DOE	: Department of Energy (エネルギー省)
DOH	: Department of Health (保健省)
DPWH	: Department of Public Works and Highways (公共事業・道路省)
DTI	: Department of Trade and Industry (貿易工業省)
EMB	: Environmental Management Bureau (環境管理局)
LBP	: Land Bank of the Philippines (フィリピン土地銀行)
NEDA	: National Economic and Development Authority (国家経済開発庁)
NIA	: National Irrigation Administration (国家灌漑庁)
NPC	: National Power Corporation (電力公社)
PNB	: Philippine National Bank (フィリピン国立銀行)
RDC	: Regional Development Council (地域開発委員会)

2. その他略語

AFTA	: ASEAN Free Trade Area (ASEAN自由貿易圏)
APEC	: Asia-Pacific Economic Cooperation Conference (アジア・太平洋経済協力閣僚会議)
ASEAN	: Association of Southeast Asian Nations (東南アジア諸国連合)
BOT	: Build, Operate and Transfer Scheme
CARP	: Comprehensive Agrarian Reform Program (包括農地改革計画)
CODE-NGO	: Caucus of Development NGO (開発NGOネットワーク会議)
EFA	: Education For All (万人のための教育)

ESF	: Economic Support Fund (財政援助)
GDP	: Gross Domestic Product (国内総生産)
GNP	: Gross National Product (国民総生産)
IMF	: International Monetary Fund (国際通貨基金)
IPP	: Investment Priorities Plan (投資優先計画)
IRA	: Internal Revenue Allotment (政府の自治体への交付金)
JICA	: Japan International Cooperation Agency (国際協力事業団)
LRT	: Light Rail Transit (高架軽量鉄道)
MAI	: Multilateral Assistance Initiative (対フィリピン多国間援助構想)
NGOs	: Non-Governmental Organizations (民間援助団体)
NIEs	: Newly Industrializing Economies (新興工業圏)
ODA	: Official Development Assistance (政府開発援助)
OECF	: Overseas Economic Cooperation Fund (海外経済協力基金)
POs	: Peoples' Organizations (自発的な住民組織)
UNDP	: United Nations Development Programme (国連開発計画)

3. 用語

バラングイ (Barangay) : フィリピンの行政地区の最小単位。

社会林業 (Social Forestry ; ソーシャル・フォレストリー) :

森林資源の所有と管理を地域住民にゆだねることによって、従事者の経済状態の向上を図ると同時に森林資源の保全を図ることを目的とする林業の形態。

BOT方式 (Build, Operate and Transfer Scheme) :

民間企業がプラント等を建設し、その総資金の回収を一定期間自らが操業した売上げにより回収した後、政府機関等に所有権を譲渡する方式。

ベーシック・ヒューマン・ニーズ (Basic Human Needs : BHN ; 基礎生活分野) :

食糧住居、衣服等の必要消費物資および安全な飲料水、衛生設備、公共輸送手段、保健、教育など、地域社会に不可欠なサービス。

プライマリー・ヘルス・ケア (Primary Health Care : PHC) :

病気の診断・治療だけでなく、人々の健康状態を改善させるために必要なすべての要素を地域レベルで結合する手段。

I. 開発の方向性

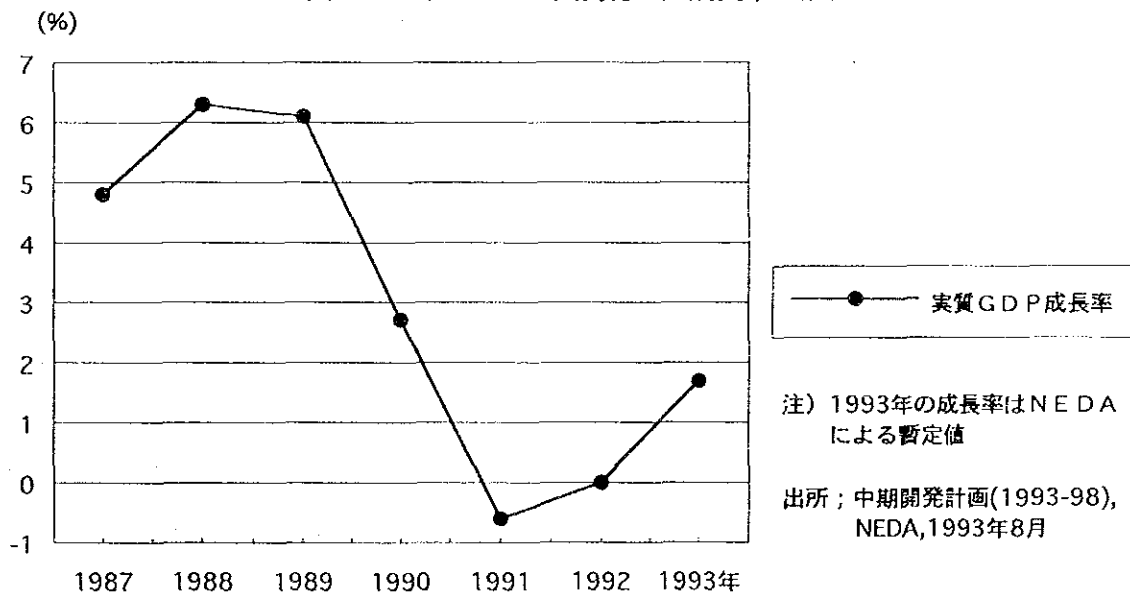
1. フィリピンの経済政策の概況

フィリピンの経済政策は、1980年より現在までの傾向として、おおむね世界銀行が、同国への構造調整融資において提言する経済自由化及び市場経済の活力重視の方向に向かってきた。同国の「中期フィリピン開発計画（1993-98）」の基本的な考えもそれに沿っている。しかし、貿易自由化、金融自由化等、一部の経済改革に不徹底な面もみられ、また財政収入の不足から、インフラ投資や貧困対策等に回る予算が制約される傾向にある。1993年のマクロ経済情勢には、回復のきざしがみられるものの、物価の上昇、国際収支の悪化等の懸念材料も出ている。政府財政は歳入の伸び悩みにより引き続き困難な状況にあるが、フィリピン政府は税制法案等の議会承認に向けて努力を続けている。

1-1. 経済の現状

フィリピン経済は、1986年の政変によるアキノ政権誕生後、力強い成長期に入るかに見えたが、均衡を欠いた拡張的なマクロ経済運営から財政赤字が拡大、インフレが昂進し、国際収支が悪化して失速した。同時にフィリピンは、政情不安に加え、90-91年には台風、ピナトゥポ火山の噴火などの天災に連続して見舞われ、経済の立て直しを図る契機を逸した。また、湾岸戦争の影響により海外の出稼ぎ労働者からの外貨送金が減少したこともフィリピン経済に悪影響を与えた外的要因の一つである。91年よりアキノ政権は経済運営を

図1 フィリピンの国内総生産成長率の推移



緊縮の方向に転換し、インフレを抑えたものの、景気は急速に減退し、国内総生産（GDP）の成長率はマイナスに転じた。電力不足が主たる要因で92年のGDP成長率は期待に反しゼロ成長となり、93年にはやや改善がみられたものの1.7%の低成長が続いている。

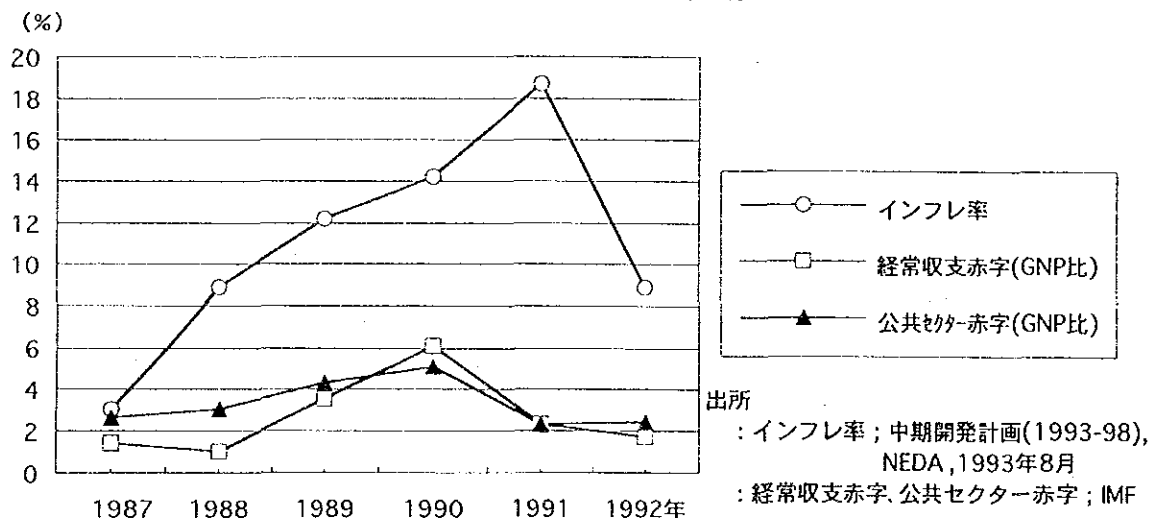
1992年6月に発足したラモス政権は、アキノ政権の方向をほぼ受け継いでいると言え、経済の自由化、構造調整に向けての努力を継続している。他方ラモス政権は、前政権から続く経済引き締めによる景気の後退を嫌い、多少の財政赤字を拡大しても（中期開発計画によると公共セクター全体の赤字幅は最大で対GDPの3.3%）成長路線を取りたいという意向もみせている。これに対し、国際金融機関の中には、ラモス政権が拡張路線によって失速したアキノ政権と同様の誤りを繰り返す懸念を持っている向きもあり、同政権の歳入増加努力等の経済運営の行方を注視している。

1-2. 財政・金融政策

成長のための経済運営には、経済の不均衡是正のための財政・金融の引き締めのみならず、積極的な公共投資を実施していく必要がある。しかし、現在のフィリピン政府の財政は歳入と歳出の両面で問題を抱え、前向きな公共投資を実施しにくい状況にある。歳入不足の要因の第一は、タックス・ベースが小さく、政府の徴税能力が低いことである。また、国営企業の売却益等の一過性の収入に依存している割合も高い。このため、税収を引き上げ公平な税制を実施するためには、所得税を増やし、免税による優遇措置を減らし、また付加価値税収を向上させるなど、直接税、間接税の双方を伸ばす努力が必要になっている。

一方歳出の問題の第一は、人件費、金利の支払いが多く（1992年でそれぞれ約30%）、開発に回す予算が極めて限られていることである。金利の支払いは対外債務より国内債務

図2 フィリピンの主要マクロ経済指標の変化



分（91年でGDPの27.5%）の方が大きく、内外債務の支払が常に財政を圧迫する状態が続いている。政府が財政収入の不足の多くを短期の財務省債券の大量発行により国内金融市場で補っているため、金利の支払いが増え、1993年の歳出内容は更に悪化していると見る向きもある。

財政赤字の状況は、政府財政のみでなく、国営企業、中央銀行等の公共部門全体で把握した方がより妥当である。フィリピンの公共部門全体の赤字は、歳入不足にもかかわらず財政拡大が行われた1987年から90年の間に対GDP比の5%程にまで急速に増大し、経済成長に悪影響を与えた。その後の政府の調整努力によりこの赤字幅は縮小し、国家経済開発庁（NEDA）によれば92年には対GDP比の1.9%にまで下がった。しかし、財政引き締めなどの経済安定化政策の影響は経済全体におよび、91年以降同国の経済は低迷していた。

金融政策面では、財政支出の増大に伴う金融政策の緩み（通貨供給量の増加率は1987年から89年の間に急速に増加した）がインフレを昂進し、また国際収支を悪化させた。87年3%であった消費者物価上昇率は、91年には18.7%にまで急激に上昇した。インフレ昂進と対外収支の悪化は政府の経済運営に対する信頼を損ない、不安定な国内の政治状況や電力不足とあいまって内外の投資家のフィリピンへの投資意欲を減退させ、経済成長を止める結果を招いた。

この事態に対処するために実施されたフィリピンの経済安定化政策には、財政収入の増加が得られなかった一方で、金融政策に過度に依存するという特徴がみられる。1989年まで急速に伸びた通貨供給量は、91年、92年と、再び急速に減少させられた。このような不安定なマクロ経済運営は国際収支の悪化を助長し、過去たびたびIMFの支援を要請する事態となっている。フィリピンの金融政策面でのもう一つの問題は、中央銀行自体が大きな赤字を抱えていることである（92年で対GDPの1.3%）。世界銀行の金融セクター構造調整融資の支援を受け、中央銀行の累積債務処理と金融改革をねらった新中央銀行法が93年6月に成立し制度的な改革に手がつけられたが、その累積赤字の処分の行方が注目される。

1-3. 国際収支と対外債務

対外部門はアキノ政権前半の1988年から90年の間に悪化し、経常収支の赤字は90年におよそ27億ドルの赤字を計上した。これは82-83年の債務危機以来の多額の赤字であった。しかし、90年に持続困難な成長路線から引き締めへ転じたため、91年には貿易収支、サービス収支の両面で改善がみられ、赤字は半減した。

関税率は、フィリピン政府のB.O. 470(1978年関税法の改正に関する大統領命令 470号)の実施計画に沿って徐々に低下する予定であるが、トウモロコシなど農産品については数量制限が復活するなど進んでいない面もある。全般的に輸入関税は、名目的には低下する

方向にあるが、一層の貿易自由化の努力が望まれる。外国投資の自由化は最近の数年で急速に進んだが、92年までの実行額をみると急激な増加は見られない。

フィリピン政府は1986年1月以来4回にわたり、パリ・クラブにおける公的債務繰り延べ交渉に成功し、また90年及び92年に外国の民間金融機関と債務削減スキームが合意されたことにより、対外債務の支払いは幾分緩和された。しかし、なお同国の対外債務残高は92年末で約 326億ドルあり、この多額の債務の金利及び元本の返済が、国内債務の返済とあわせて経済成長の大きな障害となっている。債務問題に対処し、また生産投資に必要な資本財の輸入のための外貨を確保するためには、輸出による外貨収入の増加が緊急の課題である。

2. フィリピン政府による開発政策

ラモス政権は、アジアの新興工業圏（NIEs）に入ることを目指す野心的な2000年までの成長の目標をたてている。開発投資の重点は経済インフラの整備に向けられているが、実際のフィリピンの財政的な制約は大きく、開発政策の実施状況を、慎重に見守る必要がある。アキノ政権以降、外国投資の自由化が進められてきており、ラモス政権も開発戦略としては、NIEs的な外国投資促進と輸出振興を基本としている。また同政権は、インフラの整備に民間からの投資を利用し、公営企業の民営化を前政権に引き続き実施するなど民間経済の活力を利用しようとする傾向が強い。同時に、未だ過渡期の段階にあるものの中央政府より地方自治体に権限が委譲されつつあり、地方分権が進められている。

2-1. 開発計画

アキノ政権の開発計画は、農地改革による農村の所得増加に伴う需要の拡大により、経済成長を牽引しようとするものであった。この試みは前述のとおり政権の半ばで挫折し、フィリピンは低成長（或はマイナス成長）をとまなう経済安定化のための努力を強いられることとなった。

ラモス政権は、アジアの新興工業圏に入ることを目指す「フィリピン2000」という2000年までの目標を示したスローガンを掲げ、その実現を図る経済計画である中期フィリピン開発計画（1993-98）が92年12月に閣議承認された。計画では同期の目標値としてGNPの平均成長率を7.5%、平均インフレ率を6.2%、政府財政赤字の平均を対GNPの2.4%としている。中期開発計画のこの成長目標は、経済の停滞に伴い現在修正を余儀なくされており、93年のGNP成長率は2.3%にとどまった（計画では同年の成長率の目標値は4.5%）。

中期開発計画では、「民衆の力の向上（People Empowerment）」がスローガンとして掲げられ、人的資源の開発、国際競争力の獲得、持続的成長がその手段として挙げられている。実際のフィリピンの財政的な制約は大きく、予算配分の重点はインフラ投資に向けられている。同計画では、1993-98年のインフラ投資の内、約45%が電力関係、約31%を運輸・交通関係が占める。しかし、過去フィリピンの開発計画の目標・計画と実行との乖離がしばしば大きなものであったことから、政策実施の実態をマクロとミクロの両面から、つまり開発のための全体的な経済運営と各セクターの案件実行状況の両面から注視していく必要がある。

中期開発計画の基本戦略の一つは輸出振興であり、現在のフィリピンはNIEsの経済成長の経験を取り入れる姿勢をみせている。同計画によると開発の重点分野は、国際競争

力を潜在的に持つとみられる家畜飼料、切り花、家畜及び家禽、生鮮及び加工果物、生鮮及び加工野菜、衣料、電子産業、贈答品・玩具・家具類、水産物、金属加工品の分野である。また、基本生産物及び工業の分野では米、トウモロコシ、砂糖、ココナッツ、基礎金属、化学品、化学製品、電気、ガス、石油化学が挙げられている。また農業分野では、ラモス政権はアキノ政権が作成した包括農地改革計画（CARP）を中期開発計画に含め、農地改革の継続実施を目標としており、このため農地改革省（DAR）は、農地改革コミュニティ（ARC）を作り、そのコミュニティを対象とした支援を進めようとしている。しかし、一般に開発戦略は必ずしも明確とは言えず、農・工業振興では両分野の連携を強化するとしているが、そのための具体的な政策は示されていない。

1991年の地方自治法により、農業省、保健省、環境・天然資源省、公共事業・道路省、観光省、教育文化・スポーツ省から、地方自治体へ権限、機能、責任の一部が委譲されつつある。この地方自治法により無償資金協力については、海外の援助機関と直接交渉し開発案件を形成することが自治体に認められることになり、自治体には独自に案件の形成、要請、実施を行いたい意向が醸成されている。

2-2. 産業振興政策

産業振興政策は、主に貿易工業省（DTI）によって作成されており、投資の重点分野は、投資委員会（BOI）の決定する1993年投資優先計画（IPP）に示された農産加工品、繊維等の分野である。現在フィリピン政府は、企業の生産性の向上のための最も重要なファクターは外国投資であると考えており、政府による積極的な産業振興政策はあまり取られていない。

フィリピン政府は1960年代より、産業振興のため工業団地、工業輸出加工区の設立を促進してきており、現在の輸出加工区の輸出入関税、法人所得税等の税的特典は、ほぼ他の東南アジア諸国連合（ASEAN）並みに改善されたと言える。また同政府は、87年の新オムニバス投資法により外国投資に必要とされていた煩雑な法律を整理し、91年には一部の分野を除き100%の外国資本による投資を認めるなど外国投資の自由化の努力を進めてきた。フィリピンは、港湾立地を生かした輸送メリット及び豊かな労働力を比較優位として持っており、従来よりこれらを生かした産業への投資が行われてきたが、近年の産業投資不振の主因は、むしろインフラの不備と治安の問題であると考えられる。

産業開発の資金を得るためには、外国投資を振興すると同時に輸出を促進しなければならない。1980年代、フィリピンの輸出品目は、ココナッツオイル、銅、木材、砂糖などの一次産品の輸出に占める割合は減少し、衣料、半導体関連電子機器等の工業品が増加した。しかし、シンガポール、マレーシア、タイなどの他のASEAN諸国に比べ、フィリピンが輸出指向型経済への転換の努力を開始したのは、比較的最近のことであると言える。また、産業の振興にとっての障害の一つは同国の金融セクターの未発達である。非効率で保

護主義に守られた民間金融部門に外国銀行の参入を認める等、競争原理導入による近代化が必要な状況になっている。

2-3. 産業インフラと民営化

政府財政を建て直すための緊縮政策の実施に伴い、インフラへの投資が減少した。さらに投資の計画性の不足とメンテナンスの不良が重なり、これらの結果としてインフラの不備がフィリピン経済発展の大きな足かせとなるに至っている。発電所建設計画の失敗と既存の火力発電所の故障の多発により、昨年までのフィリピンの電力事情は極めて悪化していた。特に電力のような産業活動の必要条件としてのインフラが弱体化した場合、経済全般に対する波及効果は大きい。

現在の政府による開発投資には財政的な限界があることから、フィリピン政府はインフラを早急に整備するために、民間企業の事業参加を推進中である。1993年より、それまで電力に限られていた民間投資によるBOT方式 (Build, Operate and Transfer Scheme) を用いたインフラ建設が、道路、空港、高架軽量鉄道 (LRT)、ターミナル等にまで範囲を広げられ、さらに地方自治体もBOTの採用が可能となった。BOT方式の導入の拡大は、アキノ政権以来の民間活力の重視の傾向の一環として現れてきたと言える。

またアキノ政権は、世界銀行の支援する経済の構造調整政策の一環として公営企業の民営化を進めていた。この民営化政策の本来の目的は公営企業の効率的経営の促進と株式売却による政府財政の改善であった。同政権は1990年末政府系企業 124社の民営化を発表したが、その計画の実施は順調には進まなかった。いま一つの民営化は国営銀行の不良資産の売却である。フィリピン政府は資産民営化トラスト (APT) を設立し、フィリピン国立銀行 (PNB) 及びフィリピン開発銀行 (DBP) から移管された不良資産の売却を進めているが、これもまた法的な問題から進捗の一部に遅れが見られる。民営化は一般に政府の財政状況を改善し企業効率の向上に役立つものの、他方その問題点も指摘されている。つまり国営企業は市場での独占性が強く、民営化すれば再び少数の企業家が経営権を取得する恐れがあり、単に民営化しただけでは競争原理が十分に機能しない恐れがある。また、公共性の高い事業への政府の政策の影響力の弱体化などの短所も出てきている。

3. 内外の政治・社会情勢と援助

ラモス政権は、アキノ政権の民主化の努力を引き継ぎ、また治安の回復に努め政治状況の改善に成果を上げてきた。他方、国内の貧富の格差は依然大きく、経済の再建と所得格差の解消が緊急の課題となっている。

国際関係では、米軍基地が撤去され米国の影響力がやや低下し、フィリピン政府が他のASEAN諸国との関係強化を求めるなど新たな動きがみられる。日本をはじめとする外国政府および国際機関は、1986年より援助の規模を増大させ、民主化したフィリピンを積極的に支援してきた。89年からは、援助国と国際機関により、対フィリピン支援体制の協調のための対フィリピン多国間援助構想(MAI)が組織されている。

3-1. 国内の政治・社会状況

アキノ政権下、フィリピンでは、「クローニー・キャピタリズム」とよばれるマルコス大統領側近による閉鎖的利権構造の解消の努力がはらわれ、民主的な選挙も実施されるようになった。しかし一方で、国軍の一部の反乱派によるクーデターの試みや、共産ゲリラ、イスラム分離主義者との地方での軍事衝突が続き政情は不安定であった。政情不安は内外の投資家の投資意欲を減退させ、経済に大きな悪影響を与えた。

ラモス政権の課題は経済再建であり、この前提条件となる政情の安定を確保するため、政府は国軍の政府への支持基盤を固める一方で、武装反乱勢力との和解交渉を積極的に行ってきた。これにより、完全な和解には至っていないものの、国軍反乱派との和解交渉に進展が見られた他、共産ゲリラの一部が投降するなど一定の成果を上げている。

また、アキノ政権によって、1989年ミンダナオ・イスラム教徒地域自治法の制定、91年地方自治法の制定でNGOs(民間援助団体)、POs(自発的な住民組織)の役割が規定された。88年には包括農地改革法が制定され、農地改革問題の重要性を政府、議会、国民が認識した。こうした民主的な政治・経済運営の方向への努力は、ラモス政権に受け継がれたと言える。しかし、政府による政治・経済の民主化および自由化の努力にもかかわらず、縁故主義に基づく経済の寡占的支配層体質や、農産品輸出セクターを支えている大土地所有制の多くは未だ残存し、フィリピン社会制度近代化の足かせとなっている。このような前近代的な経済・社会制度が、対外的にはフィリピン経済の国際競争力を弱める一方で、国内ではきわめて大きな所得分配の不均衡を生み出し、多くの貧困層を抱える要因となっている。

3-2. 国際情勢・地域の動向

フィリピンは冷戦下において米国の西太平洋地域における戦略基地としての役割を果たしてきたが、冷戦の終結にともない在フィリピン米軍の重要性は相対的に低下した。このような状況の下、米国は91年9月のフィリピン上院による比米友好協力安全保障条約の批准否決を契機として、92年までにすべての在フィリピン米軍の撤退させ、クラーク空軍基地及びスビック海軍基地等の施設をフィリピン側に引き渡した。米軍の撤退は、これまでのフィリピンと米国との間の歴史的な特殊な関係の終焉を象徴していると言えよう。一方で米国は、最近のアジア・太平洋経済協力閣僚会議（APEC）への積極的な関与にみられるように、経済関係を中心とした新たな対アジア太平洋政策をみせており、その枠組みの中でフィリピンと米国との関係の再構築も考えられるようになっている。

この米・フィリピン関係の微妙な変化を反映し、ラモス政権は従来の対米一辺倒の外交を転換し、対米友好関係を引き続き維持しながらも、ASEANのメンバーとしてのフィリピンの立場を改めて確認しつつ、世界の成長セクターである東アジア諸国との関係を強化する政策を展開し始めている。近年は韓国、香港、台湾からの投資に加えて、シンガポールからのフィリピンに対する投資も増えている。しかし、フィリピンは経済成長面で他のASEAN諸国に取り残される一方、市場経済を新たに導入しつつあるアジアの国々に追い上げられており、産業開発は現在、国際面から見ても苦しい立場に置かれているとも言うことができる。

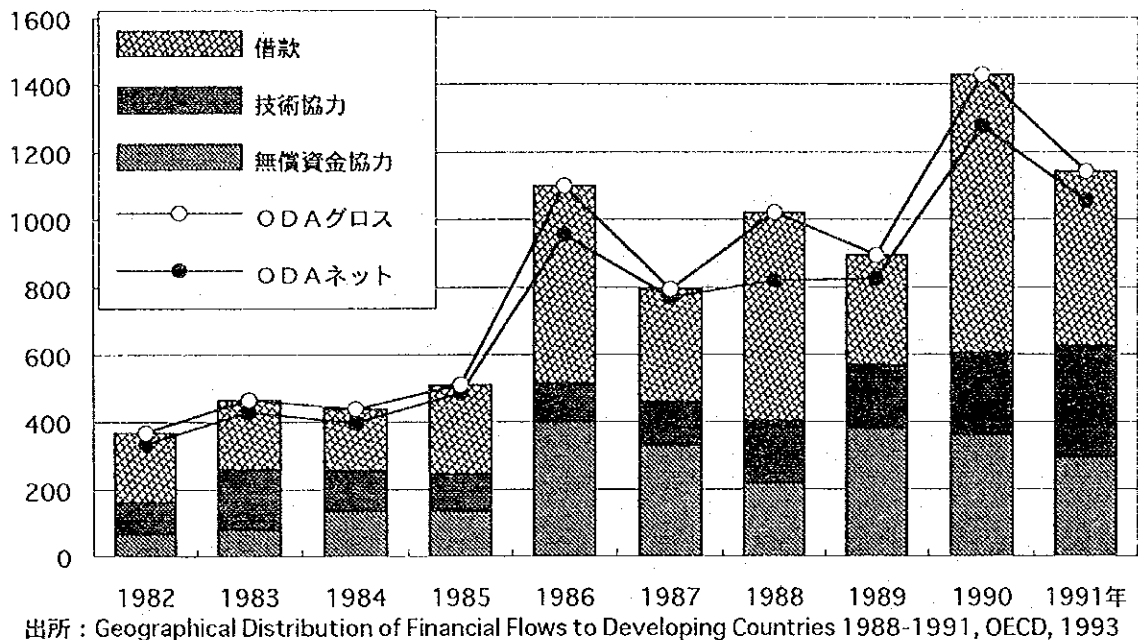
またフィリピン政府は、他のASEAN諸国との域内経済交流の促進に取り組んでおり、1992年のASEAN自由貿易圏（AFTA）創設への参加に加え、「東ASEAN成長の三角地帯構想」のように同国のミンダナオとマレーシア、インドネシア、ブルネイとの地域協力構想を打ち上げ、関係国との協力を通じ実現を期すべく努力を開始している。今後とも、フィリピンは他のASEAN諸国との関係の一層の強化を求めていくものと見られる。

3-3. 開発援助の動向

フィリピンに対する外国政府及び国際機関による全ODA（政府開発援助）実施額（支出純額）は、アキノ政権が成立した1986年に倍増し9億5,580万ドルとなり、その後やや減少したものの90年に再び急増した。ODA実施額は、91年には10億5,520万ドルに達し、この内訳は二国間援助が多く82%を占め、残り18%が国際機関からの援助である（なお形態別では59%が贈与、41%が借款である）。

日本の援助はアキノ政権期に急激に増大し、民主化したフィリピンを積極的に支援してきた。フィリピンにとって日本は最大の援助供与国であり、近年はフィリピンの二国間援助受け取り額の50%以上を占めている。日米両国の援助で対比二国間援助の約8割を占め（1991年）、米国の援助額の伸びが停滞した後、日本の援助に対する期待が高まっている。

(100万ドル) 図3 外国政府及び国際機関による対フィリピンODA実績



我が国の援助を形態別に分ければ、88年から92年までの実績の累計は、無償資金協力が10億5,424万ドル、技術協力が6億2,396万ドル、政府貸付が39億5,110万ドル（支出純額）である。

米国の対フィリピン援助は、1990年より減少し続けており、この傾向が現在も続いている。援助額の減少に伴い、全体として米国の援助の力点は、政策アドバイス等ソフト型に移りつつあると言える。また米国が再び新規の財政援助（ESF）をフィリピンに与える可能性は少ないとみられることは、財政状況の厳しいフィリピン政府にとって、新たなマイナス要因である。ドイツ、オーストラリア、カナダ等の他の主要先進国の援助規模は相対的に小さい。

世界銀行は1980年よりフィリピンに対し構造調整融資を実施し、経済自由化をフィリピン政府に対して働きかけてきた。アキノ政権誕生後、その方針を一層強化し、フィリピン政府による貿易制度、金融部門の自由化、公営企業の民営化、税制等の政府財政改革の推進を支援した。これらの構造調整は、財政収入の不足、貿易の自由化等一部の課題を残しているものの、フィリピン政府の経済運営を強化し、また市場経済を振興することにより、同国経済に持続可能な成長の路線を準備することに貢献してきた。なお、今後世界銀行は、援助の重点を構造調整のためのプログラム融資から、送電、電話、水供給、農業と環境の関連等の分野におけるプロジェクト融資に移す模様である。

1989年、日本、米国、世界銀行、および国際通貨基金（IMF）のイニシアティブにより対フィリピン多国間援助構想（MAI）が組織され、援助国と国際機関の間で国際的な支援体制の協調が図られるようになった。MAIには、世界銀行、アジア開発銀行、国連

開発計画（UNDP）等の開発機関も参加し、フィリピンのマクロ経済運営も注視する機能を果たしている。MAIの下での援助国会合は、アキノ政権下で計3回（89年、91年、92年）開催されているが、ラモス政権発足時より94年の現在まで未だ開催されていない。これは93年で終了したIMFスタンバイ協定以後の新規経済計画に関し、フィリピン政府とIMFの合意が成立していないことによる。

4. フィリピンの主要開発課題

フィリピン経済が1990年に急速に失速したことから、まず経済を持続可能な成長路線に乗せることが課題である。現在のフィリピンにおいて持続的な経済成長を実現するための前提条件は、政府がその役割を着実に果たすことであり、その役割とは適正なマクロ経済運営を行い、インフラを整備し、環境の保全・防災に配慮することである。この前提条件の上に、政府は輸出振興、国内産業体質の改善・強化、民間投資の促進のためのインセンティブを有効に付与することが可能となり、民間セクターの活力を生かした持続的な成長がもたらされる。

貧困対策は、財政緊縮等による貧困層へのしわ寄せを緩和し、また内需を底上げすることにより、経済成長を支える重要な柱となり得る。基礎生活分野（ベーシック・ヒューマン・ニーズ：BHN）の充足等の貧困対策が必要となっている。さらに農地改革を通してこれに寄与することも有効な手段と考えられる。

地域間格差の是正および人的資源の開発の二つの課題には、特に中長期的な視点から取り組む必要がある。マニラ首都圏への過度の一極集中が、インフラの対応能力不足、環境の悪化等様々な問題を生んでいる。地域間格差の是正のため、農林水産業の開発と産業の地方分散が課題として挙げられる。地方開発は開発の打開策として長期的な地域の総合開発計画の観点から実施が必要とされよう。また人的資源の開発については、産業ニーズにあった人材育成、学校教育の充実、行政能力向上が課題として挙げられる。なかでも行政の分野における、政策の立案・調整、インフラ保守・管理のための人材養成が求められている。

4-1. 持続的経済成長の実現

フィリピンの持続的経済成長の実現のための開発課題は、公共部門を中心とした課題（適正なマクロ経済運営、インフラの整備、環境の保全）および民間部門を中心とした課題（輸出振興、民間投資の促進、国内産業の体質改善）に分けられる。

(1) 適正なマクロ経済運営

マクロ経済運営の大きな課題は、フィリピンの経済政策の概況で前述のとおり、政府歳入を増加させ、国内債務を削減し財政体質を改善することである。この課題の克服によりインフラ整備、教育・保健などの人的資源への投資の拡大が可能となる。また、インフレを回避するよう慎重な金融政策を実施し、国際収支の悪化を避ける配慮が必要である。過去数年の同国の経済運営には改善が認められるが、今後もその努力の継続が望まれる。さらに金融部門の自由化、貿易制度の自由化など経済の構造調整の推進が必要であろう。

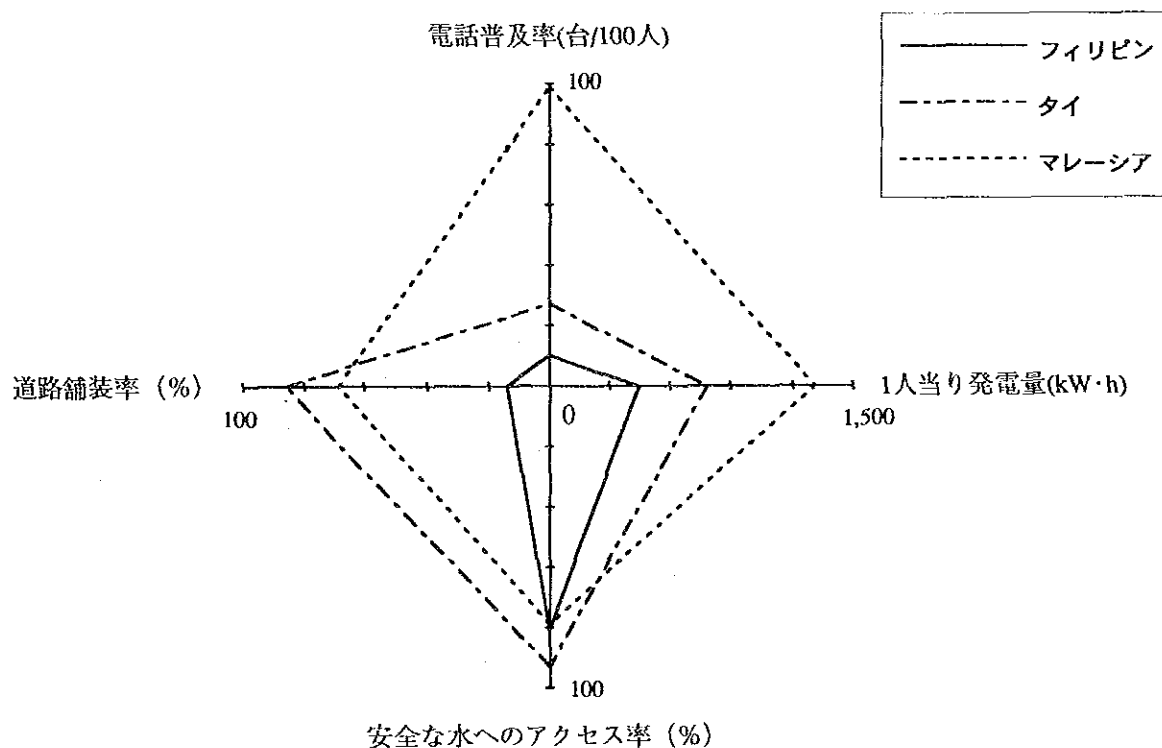
(2) インフラの整備

インフラの不備が経済成長の足かせとなっていることから、インフラ整備のための計画立案から調整・実施・保守に至るまでの政府の実施体制の強化と、政府の財源確保が必要である。電力需給のバランス改善と中長期的な電力の安定供給は、産業に不可欠な前提条件である。

ガスタービンを用いた発電所の建設が進み、1993年末までにはルソン系統における停電はかなり解消された。しかし現在も既存施設の故障が常に発生する状態が続いている。電力不足の原因は、設備及び業務運用の不備等さまざまであるが、その解消のためには単に新規電源開発ばかりではなく、既存設備の有効利用と、根底にある人材、体制といったソフト面での問題の解決が重要であると考えられる。

現在、大型発電所を次々と建設する計画が立てられているが、それらが着実に着工に結びつかない場合には、計画と実態が再び乖離する可能性もあり、計画の実行状況を注視していく必要がある。一方BOTによるガスタービン方式の発電所建設は、発電コストを押し上げており、中長期的には、電源の構成（ジェネレーション・ミックス）の見直しが重要となろう。またエネルギー輸入は、国際収支へ大きな影響を与えるものとなっており、エネルギーの安定確保の観点からも、輸入削減とエネルギー利用多様化への努力を継続する必要がある。

図4 主要インフラ整備状況比較



道路については1970年代から幹線道路の整備計画が継続的に推進され、道路網はかなり広範囲に整備されつつあるものの、引き続き修復・改良を進めていく必要がある。道路関係は中期開発計画の中でも、インフラ部門では電力に次ぐ予算を占めているが道路舗装率も低く既存道路の状況の悪化が目立つ。道路密度においては、特にマニラ首都圏、イロコス、中央ビサヤ等で高く、その他の地域では相対的に低いといった地域間格差が顕著である。また、マニラでは交通渋滞が恒常化しており、高架軽量鉄道（LRT）の拡充などが緊要となっている。車輛の多くが中古品であることに加えて、排気ガスに対する規制あるいは車輛整備等が行われていないため、交通渋滞と共に大気汚染が進んでいる。

港湾及び海上輸送の分野でも、島嶼国フィリピンにおいて首都マニラの経済規模が極めて大きく、港湾活動も45%をマニラが占める等、一極集中構造が定着していることが問題点として挙げられる。また、後背地域の開発を見据えた港湾施設の機能の拡大と効率性の向上、海上交通の安全確保（フェリーの維持・監理強化、安全航行施設の整備）が課題となっている。運輸・交通関係では、この他空港施設にも、改良、老朽化施設の改善が必要となっているものも多いと思われる。

通信の分野では電話設備の絶対数の不足が、他のセクターの発展阻害の一要因にもなっている。このため、当面は設備の全国的な拡充に努めることが課題である。

逼迫した政府の財政事情から、インフラ整備のため民間資本を導入することの有効性は必ずしも否定できないが、政府がより計画と実施に指導性を発揮し、整合性及び一貫性のあるインフラ整備が図ることが開発課題である。例を挙げれば、民間企業が大きな役割を果たしている通信部門において、国内と国際通信のバランスのとれた発展のため、国際電話業務を行う通信企業について、国際回線の認可回線数に対して一定比率の国内回線を敷設する義務を負うという規定（行政命令 109号）をフィリピン政府は設けている。しかし罰則規定もなく実施に結びついていない。公益事業に対する政府の役割を再認識する必要があるものと思われる。

（3）環境保全・自然災害対策

フィリピンでは、開発による自然資源の枯渇、住民の公害反対運動による開発案件の進捗の遅れ、自然災害による各種インフラの損害などが、経済活動に対して負の影響を与えてきた経緯がある。したがって、持続的経済成長を達成するためには、環境保全は必須課題である。

環境保全に関する課題は、大きく自然資源保全と都市型産業公害の二つに分けられる。

自然資源に関しては、水資源の確保、野生生物の生息地の保全、土壌流出による水災害の防止、河川水質の改善の観点から、森林資源の保全が極めて重要であり、特に原生林の保護、造林事業の促進は必須課題として挙げられる。

産業公害対策については、さまざまな法律、規制が取り決められているが、設定された

基準が実施の段階で徹底されていない。これは環境天然資源省（DENR）の監視体制が弱く、フィリピン全体で少数の監視チームが多くの州および市町村を担当していることが原因である。このため環境に関する科学的な現状の把握が困難な状況となっている。公害関連の環境行政においては、地域レベルによる実態把握と政策実施が必要であり、今後は地方自治体が行政主体となることが望ましい。

また土地利用についても、計画的な利用という観点から既存の環境アセスメント制度が確実に効率よく運用されるべきである。環境への配慮は投資環境の整備としても重要であり、輸出加工区や工業団地の工場立地の問題において、産業インフラの一環として考えていく必要がある。

自然災害対策については、過去の災害の復旧と、今後の防災活動の二つに分けて考える必要がある。

まず災害復旧について最大の課題として挙げられるのは、特にピナツボ火山の噴火により流出した火山噴出物が、現在も被災地域の河川に堆積し、河川氾濫の原因となっていることである。これらは一部を除去しても、降雨により二次的にラハール（火山泥流）が発生し、地域住民への影響と予算の制限を考慮すると、対策に苦慮する問題となっている。

他方、今後の防災活動の課題は、中央レベルで把握された災害関連情報が、いかに早く対象地域の住民に伝達され、迅速な対応措置が行われるかである。そのためには地方自治体レベルにおいて、予警報発令から避難、救急活動までが速やかに行われるような体制整備が課題となる。さらに長期的には、地域住民の生活レベルの向上、貧困対策が必要である。

（４）輸出振興

持続的な経済成長を達成するために、フィリピンは輸出指向経済へ転換し、従来からの輸出先に加えてASEANの域内貿易により一層参加できるようにならなければならない。このためには、まず為替レートの過大評価が起きぬようにする等、マクロ経済施策が必要である。また、ASEAN全体の産業構造の高度化に見合った素材産業や機械産業等の輸出産業振興のために、重点的なインフラ整備を新たに導入する必要がある。対象産業を吟味しつつ、輸出加工区のインフラ整備や制度金融の供与を組み合わせるなど工夫を凝らした輸出振興策を、フィリピン政府が打ち出せることが望ましい。

またアグロ・インダストリーの振興は、農産品の付加価値を高め、地方の農業と工業双方の発展に役立つ。このため、輸出指向農産品の市場開発および新たな製品の開発が必要である。これには高付加価値型輸出食品産業の育成も有効であろう。漁業を含む食品加工業の振興には、他の途上国との競合も考慮に入れ、アグロインダストリーの多様化の工夫が必要である。

(5) 国内産業体質の改善

長期的かつ多くの分野での、経済部門への計画性を欠いた政府の干渉・保護政策によって工業部門にもたらされた構造的欠陥として以下の課題が存在する。

まず、工業開発支援・促進のための合理的政策手段が確立されていないことが挙げられる。貿易工業省の内部には、特定の産業部門に対する基本的政策を総合的に企画、モニターする部門がなく、繊維産業など各サブセクターごとの産業開発戦略について長期的方向が示されてはいない。また、中間財、資本財生産部門で未だ大規模の公的セクターが存在するが、これは財政赤字の要因となっており、早急に民営化により解消する必要がある。

民間部門では、過去の輸入代替のための国内産業保護政策の結果として大企業の生産占有・寡占の傾向が強い。また、高コスト産業体質により国際競争力のない国内企業が多く設備・技術面での遅れもみられる。さらに国内産業部門間の連関が不足し、零細、中小企業セクターと近代的産業セクターとの二重構造が存在する。このため中小・零細企業の輸出市場或は国内の高レベルの市場への進出を奨励する政府の政策が必要となっている。

鉱業部門の課題としては、開発リスクの増大による開発企業の経営悪化、外資導入政策及び計画の不足、不法採掘、鉱業開発に伴う環境悪化と公害防止対策の遅れ、中小企業の近代化が挙げられる。

農業および農業関連産業部門の体質改善も経済の持続的な成長の実現に不可欠である。農業生産の多様化、農産物市場の開発、農産物の流通市場の改善がまず課題として挙げられる。流通インフラでは、流通のための情報ネットワーク、貯蔵施設、道路等の整備が課題である。また小規模自営農民に対する支援サービスを行い小規模農業を活性化する必要もあろう。フィリピン政府による農民に対する技術的な支援や信用供与による農家の生計向上のための支援サービスが不十分である。さらに農民の自律的な開発努力を高めるために農民組織の強化も課題である。

農業と工業部門の一層の連携が付加価値を高めるが、このため政府による具体的なアグロインダストリー振興策の策定が求められる。

(6) 民間投資の促進

フィリピンには、労働集約型の製造業の振興が有益であるが、この部門では、他の一部のアジア諸国に投資が流れる可能性も考えられるので、フィリピンは同時に適正技術を導入し、産業の高度化にも努めなければならない。高金利の是正など資本市場を整備する経済の構造調整のための努力を継続し、国内資本の製造業への投資拡大をはかることが課題である。またフィリピン開発銀行、フィリピン土地銀行（LBP）等政府系金融機関の役割分担が明確でなく、業務に重複がみられ、整理するための制度的改善が必要であろう。

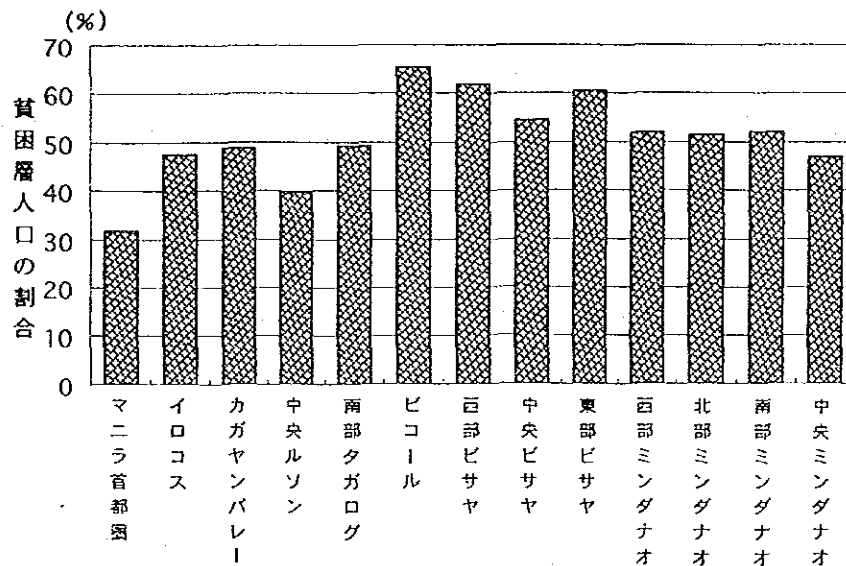
さらに、外国投資振興のため、フィリピン政府は外国資本に対する規制を一層緩和し、また中小企業団地の整備等のインセンティブの付与を行う必要がある。最近では、他のAS

EAN諸国からフィリピンへの投資も出てきており、今後は、産業面で他のASEAN諸国との提携が、フィリピン経済発展の柱としてされに重要になっていくものと思われる。投資の促進には治安の回復、武装反乱の鎮静化等政治的な側面も極めて大きい。治安の状況は徐々に改善されてきているが、今後も同様の改善努力を継続する必要がある。

4-2. 貧困対策

世界銀行の推計によれば、1970年より20年間のフィリピンの貧困層の減少は、タイ、インドネシア、マレーシアに比べ最も緩慢であった。フィリピンの貧困の問題は他のASEAN諸国に比べさらに深刻であると言えよう。貧困対策の課題を、ここでは農地改革と基礎生活分野（ベーシック・ヒューマン・ニーズ）の充足の二つの側面からとらえてみる。なお、フィリピンの都市部には不法居住者が多く存在しており、開発プロジェクトの実施に際しては、これらの貧困層の移転問題が発生している。

図5 地域別貧困層人口の割合



出所：Philippine Statistical Yearbook 1992

注) 各地域の貧困ラインはフィリピン政府の推計による6人家族の必要とする最低月収

(1) 農地改革

現在、停滞している農地改革は貧困対策にも寄与するものとして有効である。農地改革の遅れには、地主層の反発など政治的情勢が背後にある。他にも、①財政収入の不足により土地買収のための補償費用が充分でない、②土地の価格評価が難しく土地の買収が進まない、③関連省庁間の調整の不足などの問題がある。農地改革の第1フェーズで、米、とうもろこしの農地については進展があったが、第2フェーズの対象となっている私有地、国有地、および農村住民により森林資源の所有と管理が行われている社会林業地（ソーシャル・フォレストリー）については、1993年現在の進捗率は低いものとみられる。また一方では、生産性の低い土地については税金等の負担が増え、農民が土地の配分を受けても必ずしも歓迎しない場合もみられる。こうした土地には生産性向上のための受け皿としての農民組織を作り、そこで指導を行い技術的な向上を図る必要が生じている。

(2) 基礎生活分野（ベーシック・ヒューマン・ニーズ）の充足

保健医療分野では、感染症対策、家族計画の普及など、フィリピンは多くの解決すべき問題を抱えている。これらの問題に対しては、施設面、人材面の充実を含めたプライマリ・ヘルス・ケアの推進が重要な課題である。

まず施設面では、町及びバラングイ（フィリピンの行政地区の最小単位）のレベルにおいて医療機関及びその設備がある程度整備されてきたといえる。しかし、感染症対策、家族計画の普及など、フィリピンが抱える重要課題に対してこれら第一次医療機関の果たす役割は大きく、今後も一層の充実が必要と思われる。これら住民に密着した医療機関を維持しつつ、より上位の医療機関が徐々に整備されることが望ましい。これら各レベルの政府系機関間、及び政府－民間医療機関間の連携の強化と情報整備も課題となっている。

人材面では、保健医療従事者の海外流出を阻止するために、給与水準の引き上げ、待遇改善が必要である。また、不足する医療従事者を代替するバラングイ・ヘルス・ボランティアの訓練内容の充実、インセンティブ制度の検討の必要がある。

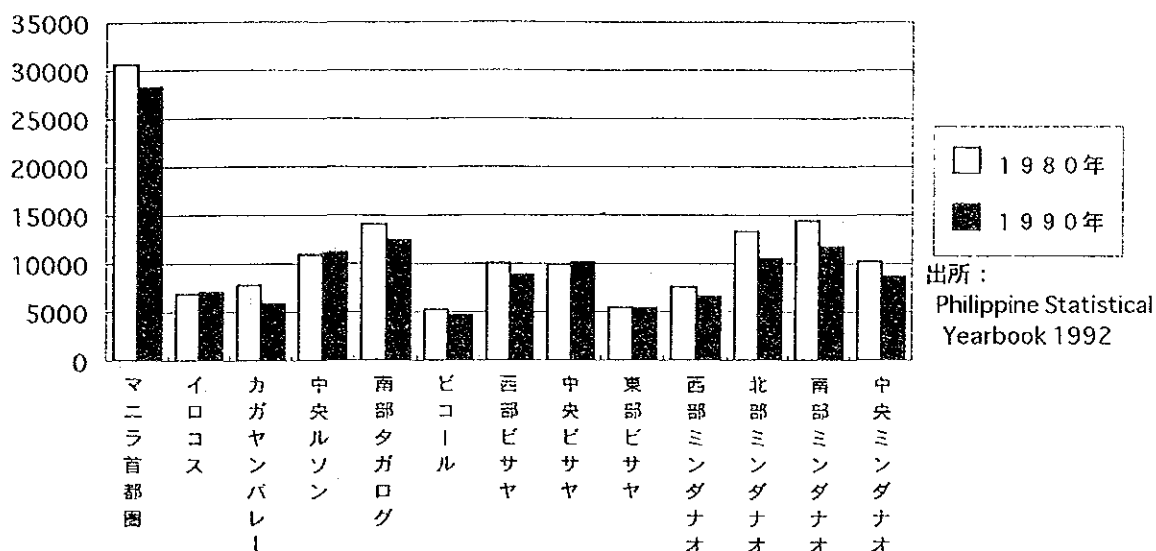
また家族計画については、アキノ政権が開発の重点課題として取り上げ、ラモス政権も保健省（DOH）を中心として一層積極的に取り組む姿勢をみせているが、人口増加率は年2.3%（1981～90年）であり近隣諸国に比較して依然高い水準にある。

なお、ベーシック・ヒューマン・ニーズの充足のためには、特に農村地域、貧困層、乳幼児に対する栄養改善策の実施を並行して行う必要がある。さらに地方都市部においては、横ばいになっている給水率の改善も重要であろう。

4-3. 地域間格差の是正

マニラへの過度の集中を是正することは、地域間格差を減少し、地方の活性化につながる。地域間格差の是正には、農林水産業開発及び産業の地方分散の二側面が考えられる。

図6 地域別一人当り実質GDP (1985年ベース)



(1) 農林水産業開発

1990年代の農業部門の成長率は工業を上回っているが、最近10年間のフィリピンの国民一人当たりの食糧生産は減少している。穀類生産は漸増しているが、その他の主要食料作物の生産が落ちている。農業生産の停滞の主な原因は、政策によるインセンティブが機能していないこと、農業インフラの未整備及び低い農業技術水準である。

政策によるインセンティブが機能しない理由は、政権が不安定であったため、農業分野についても民間投資が積極的に行われていなかったことが考えられる。農業インフラは、生産に対するインフラだけでなく、むしろ問題は農産物の市場化に関連するものである。しかし農業省(DOA)の現在の中期農業開発計画には、農産物の市場へのアクセスを改善するという視点が不足していると思われる。

林業については、フィリピン政府により原木の輸出入禁止等の森林保護政策がとられており、木材増産よりむしろ環境保全が課題となっている。原生林の保全を図るためには、代替できる木材、チップ等の生産体制作りが必要となろう。

また水産業についても小規模漁港の整備や漁業組合の強化等の課題が挙げられる。

(2) 産業の地方分散

工業の地方分散は、1960年代よりフィリピン政府によって着手され、工業団地、輸出加工区が建設され、免税等の投資優遇措置が与えられたが、その成果は捗々しくなく、マニラ首都圏への産業の集中の度合いは、ほとんど変わっていない。地域間格差を是正し、地方の貧困を緩和するためには、産業の一層の地方分散の努力が必要である。また、地域の特長を生かした開発の拠点となる総合地域開発を検討することが有効と考えられる。地域間格差の是正には、農村の電化、電話の普及、道路・橋梁の整備等、基礎インフラの提供も重要である。

4-4. 人的資源開発

人的資源開発には、産業ニーズにあった人材育成、基礎教育の充実、行政能力の向上の三つの課題がある。

(1) 産業ニーズにあった人材育成

フィリピンは優秀な労働力を海外に出稼ぎ労働者として出しており、彼らの多くは熟練労働者もしくは頭脳労働者である。出稼ぎ労働者はフィリピンに貴重な外貨をもたらしているが、反面これは国内の高い失業率を反映したものであり、貴重な人的資源の流出と考えられる。長期的にはフィリピン経済の成長により、これらの労働者を国内に呼び戻すことが望ましい。雇用機会の増大のためには、より産業ニーズに合った職業訓練と高等教育の充実が必要であろう。

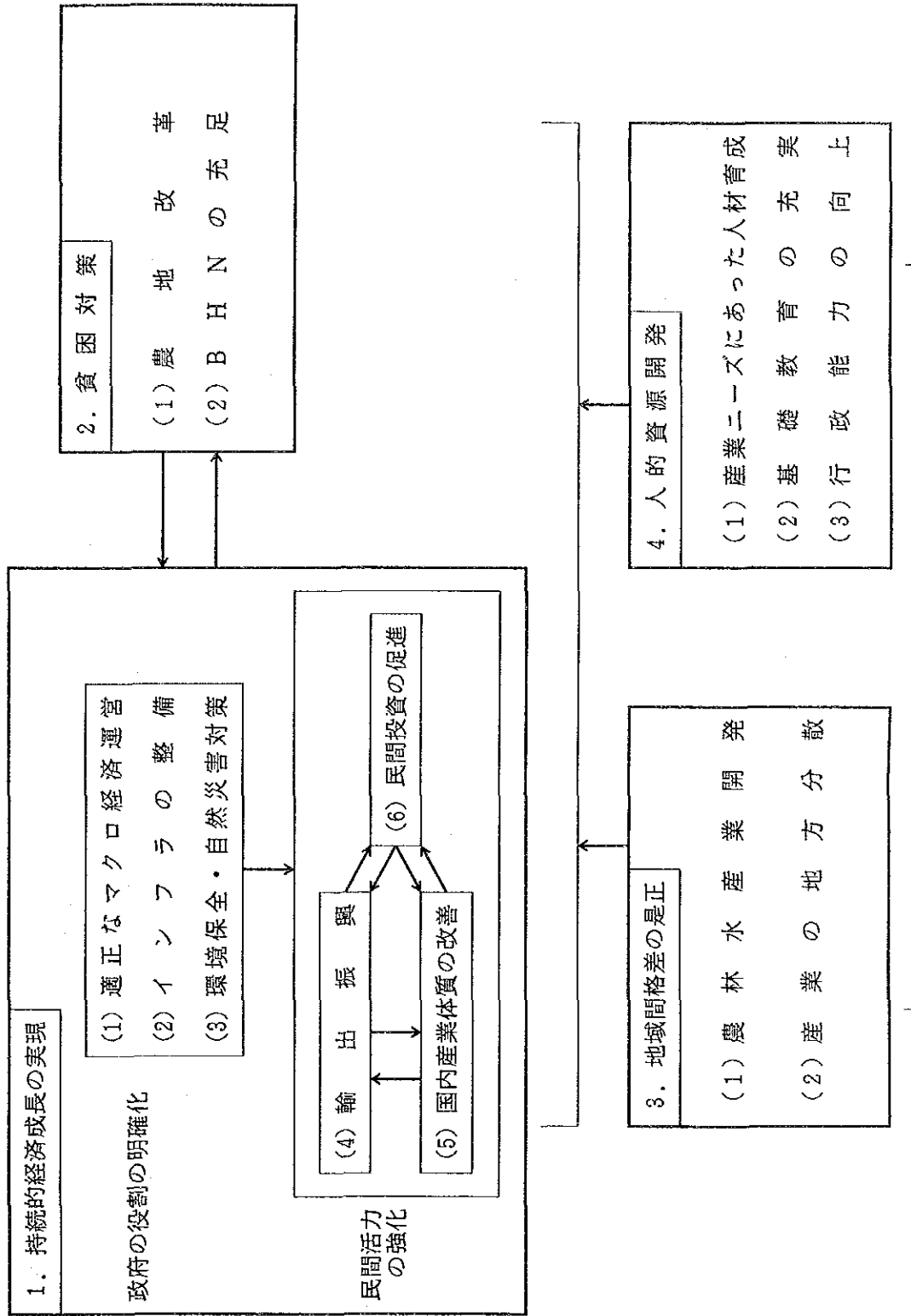
(2) 基礎教育の充実

高等教育までの学業年数が短いこと、教育言語としての英語とピリピノ語の二重構造問題、基礎教育の質の向上（教育内容・方法の改善、教員養成、教員研修等）が課題となっている。基礎教育の強化は、貧困と不平等解消、生産的雇用の拡大のための基礎という視点で見る必要がある。教育制度は比較的整っている一方で、初・中等教育の最終学年到達率は、それぞれ71%、79%(1993)という低い水準にあり、特に貧困地域でのドロップアウト率が高い。また高等教育では、産業ニーズとの乖離を埋めることが大きな課題である。10才以上の人口の1割近くを占める非識字者に対する学校外教育も急務である。ラモス政権は、「万人のための教育(EFA)」を、中期開発計画の大きな目標としており、就学前教育を含む基礎教育の完全普及、充実、強化が課題となっている。

(3) 行政能力の向上

行政分野での課題としては、開発計画の策定を含む行政能力の強化、産業政策の策定・実施能力の強化、関係機関との相互調整能力の強化、インフラ施設の維持管理能力の向上、地方の行政能力向上、防災行政体制の強化、治安の安定のための体制強化等があり、一層の行政能力の向上が求められている。現在のフィリピンにおいては、公共セクターのための人材育成の必要性は特に高いと言える。また、優秀な人材が公共部門から民間セクターや海外に移動する傾向が激しいことが問題となっている。

図7 フィリピンの主要開発課題



(中 ・ 長 期 的 課 題)

II. 援助の取り組み方

1. 我が国の援助の基本方向

フィリピンの主要な開発課題の中でも、中・長期的な観点から必要とされた地域間格差の是正と人的資源開発を我が国の援助の基本方向として考えることが妥当であろう。インフラの整備、環境保全などの他の課題にも短期的のみならず中・長期的な取り組みが求められることは言うまでもないが、地域間格差の是正と人的資源開発の課題には、特に中・長期的な観点からの取り組みが必要とされている。またこの二つは後に述べる援助の重点項目のほとんどすべてに共通して関わる課題であるため、援助の重点項目とは分け、我が国の援助の基本方向として取り上げることが適当と思われる。更にフィリピンの自助努力の促進は、我が国の援助の実施に際し常に必要とされるべきであるので、これも基本方向の一つとしてここに加える。

(1) 地域間格差の是正

過去の中央集権体制によって拡大した地域間所得格差や、マニラ首都圏における公害等外部不経済の増大による不利益を是正するため、地方における地域開発を重視し、地域間格差を是正することを、我が国の援助の基本方向とすることが有益であろう。特にマニラ首都圏以外の地方における地域開発は、地方の貧困対策としても有力な手段であり、またマニラ首都圏の過密を緩和し、その人口と産業の過度の集中によって生じている様々な経済・社会問題の改善に役立つと思われる。この場合、関連機関を総合的に調整していくフィリピン側の行政能力の向上も重要な要素となる。

このために我が国の援助には、個別案件の実施という面と併せ、地域の特性を生かした地域総合開発との関連を持たせる視点が必要であろう。また地方の社会インフラおよび産業インフラの改善への支援を進める必要があるが、その際にはこれまで日本が援助してきた各種インフラとの関連性を強化する（例えば日比友好道路を物流の大動脈として位置付けるなど）ことも有意義であろう。

(2) 人的資源開発

我が国の援助の基本方向として、フィリピンの人的資源開発への協力を力点が置かれることが望ましく、この中でも特に行政能力の向上と教育に力を入れることが必要であろう。実効性をともなう産業政策の策定、地方分権に対応した開発計画の作成、関係機関との調整、案件の実施および終了後の管理等のための政府の人的資源の向上がフィリピン経済再建の鍵であると思われる。行政能力の向上は、同国に対する我が国の援助のすべての面で配慮されるべき点であろう。また同国の基礎教育の普及と充実、貧富の格差是正にも役立ち、高等教育、職業訓練への支援は国際競争力の獲得に貢献するものと思われる。

財政的制約の厳しい現在、人的資源開発に対する支援が、一層必要とされており、中・長期的観点から、継続した我が国の支援が望まれる。

(3) フィリピンの自助努力の促進

援助はバランスのとれたマクロ経済運営の下で実施された場合に最も高い効果を得ることが可能である。我が国の援助実施に際しても、IMFの政策提言によるマクロ経済安定化及び世界銀行のプログラム融資による構造調整のためのフィリピンの自助努力を引き続き支援し、不安定な経済運営或は保護主義的な経済政策によって、経済発展に向けた援助の効果が損なわれぬよう配慮しなければならないであろう。このように、フィリピン政府による安定的なマクロ経済運営が、我が国の開発援助の実施に際し不可欠であるため、政策対話等を通じて、フィリピン政府に対し常にこれを督励していくことが有益であると思われる。

現在、フィリピン政府の財政収入の不足が、同国の経済・社会開発の大きな障害となっているが、健全な経済運営を維持するためには、歳入の不足を短期の国内債務や通貨供給量の増加によって補うことは極力避けるべきである。また歳入増加のためには、税収の増加、特に富裕層からの徴税強化が社会的公平性確保の観点からも必要である。フィリピン政府に対しては、ここ数年の歳入増加と治安改善の努力を継続する一方で、優先順度の高い案件への内貨手当ての十分な準備等、援助の吸収能力の向上に努めるよう要請するべきであろう。

2. 援助の重点項目

先に述べたフィリピンの開発課題から、我が国の援助の目的は、貧困と環境に配慮しつつ、生産性の向上に牽引された持続的な成長を実現を支援することとするのが妥当である

この目的達成のための我が国の援助の重点項目は、1. 生産性の向上、2. 貧困対策、3. 環境保全・自然災害対策 の3つの目的に分類され、これらは同国が持続的な成長を実現していく過程で、相互に強化し、補完し合う関係にあると思われる。

上記の3つの目的の達成のために、次の重点項目に対して援助を実施していくことがフィリピンの開発に裨益するであろう。援助の重点項目は、(1) インフラ整備支援、(2) 国際競争力強化のための支援、(3) 地方における産業開発、(4) 農地改革への支援、(5) 地方における社会開発、(6) 自然資源の持続的利用のための援助、(7) 産業発展を可能とする環境対策、(8) 自然災害対策 である。

援助の基本方向として取り上げた地域間格差の是正および人的資源開発は、前述のとおり上記の重点項目に共通して関わる開発課題と考えられる。

援助の重点項目

1. 生産性の向上

- (1) インフラ整備支援
- (2) 国際競争力強化のための支援
- (3) 地方における産業開発

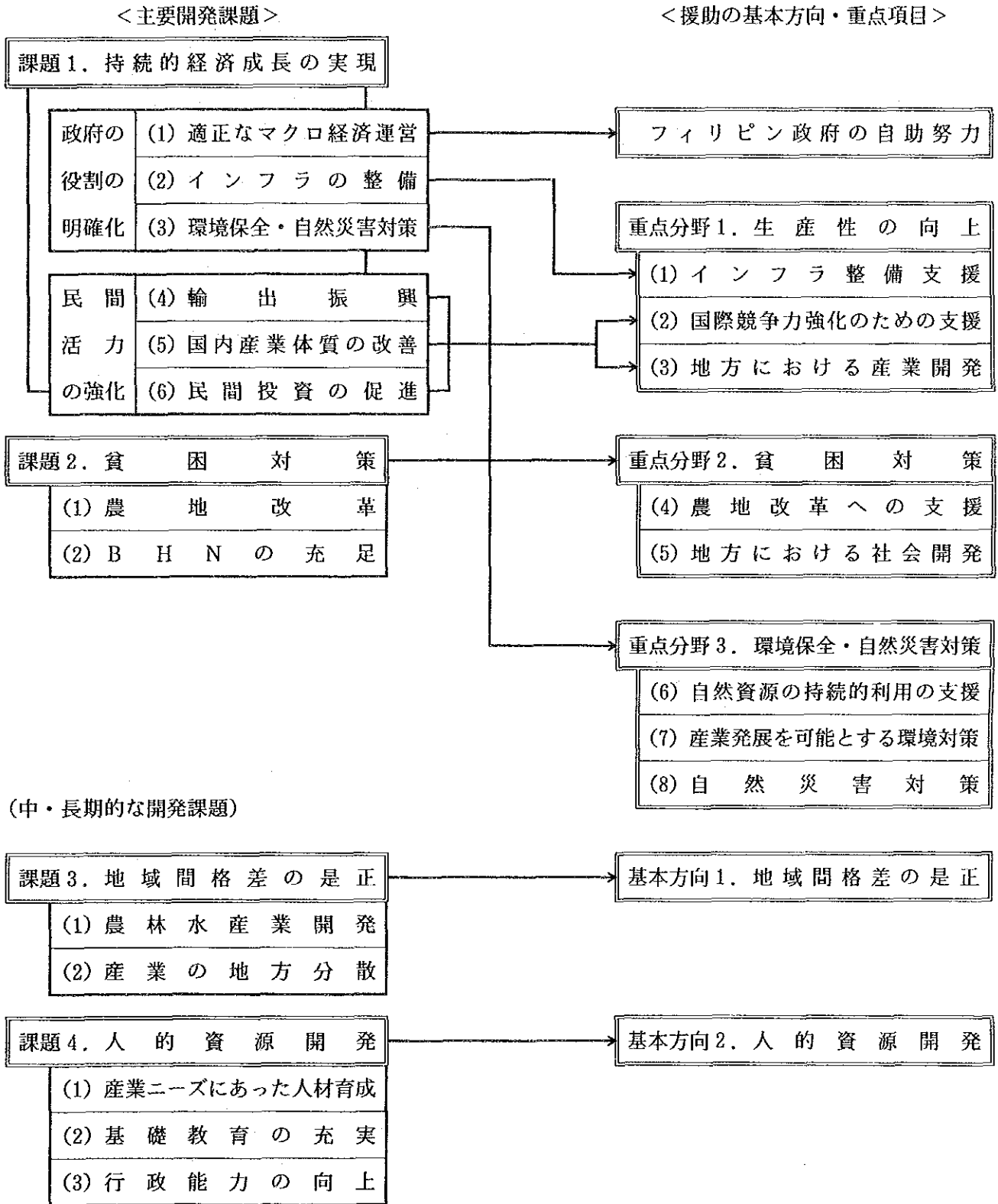
2. 貧困対策

- (4) 農地改革への支援
- (5) 地方における社会開発

3. 環境保全・自然災害対策

- (6) 自然資源の持続的利用のための援助
- (7) 産業発展を可能とする環境対策
- (8) 自然災害対策

図8 主要開発課題と援助の基本方向・重点項目



2-1. 生産性の向上 (生産性向上に裨益するための政府の役割に対する支援)

成長の牽引力となり得るのは、生産性の向上であるが、フィリピンにおけるその基盤はいまだ脆弱な状態にあると言わざるを得ない。現在、フィリピン政府により強調されているように、民間セクターの活力を効果的に利用することは持続的な経済成長の実現のためには有益であるが、同時に政府がその役割を責任を持って果たしていくことが求められる。すなわちどのような分野・事業に参加させていくか、どの分野は政府が責任を持って整備していくのか等、民間セクターと政府の役割を明確にし、政策立案、関係機関との調整、事業の実施等を行えるようになることが重要である。

我が国の援助は、生産性向上に裨益するためのフィリピン政府の役割を支援する目的で実施することを方針とするべきであろう。生産性向上のための政府の重要な役割の一つは、国内外からの民間直接投資の促進に寄与する産業インフラの整備であり、そこで援助が特に必要とされる分野は、緊急性が高く、かつ経済的効果に直接的に結びつく電力、運輸・交通などの部門である。また国際競争力強化のための産業政策、技術振興などの政府の政策に対する支援の強化が期待される。さらに、地域の総合開発計画の一環として産業の地方分散を促進し、地方の基盤的産業である農林水産業の生産性の向上を図ることも重要であろう。

(1) インフラ整備支援

中期開発計画では、政府によるインフラ投資の最も多くをエネルギー関連に向けることになっており、電力需要の増大、電力公社(NPC)の資金不足を考慮し、電力部門への支援を継続、強化する必要がある。具体的にはエネルギー行政への政策的アドバイス、インフラの新設、旧設備のリハビリ・メンテナンスの向上、省エネルギーの面での協力が考えられる。

エネルギー行政についての政策的な提言を行っていくためには、従来通りのNPCのみならず、今後は新設のエネルギー省(DOE)に対し我が国の専門家を派遣するのも有効であろう。同省は現在まで、欧米のコンサルタントのアドバイスを受入れてきており、当初は我が国の専門家の提言との整合性の問題もあるかと懸念されるが、フィリピンの電力部門の政策立案能力の強化には有益であると思われる。また電源構成の改善計画、輸入エネルギーの将来計画等の策定に協力することも同部門の行政への貢献となる。

発電・送電設備の建設への援助は、住民移転及び、環境規制等の問題を考慮し、建設計画の実施状況を注視しつつ進める必要がある。また、現在のBOTに過度に依存した発電所建設はコスト高を招いており、他に地方の電化が遅れるなどの弊害をもたらしている。援助を利用した計画的で、安価な電源開発の推進が、同国の生産性の向上に貢献するもの

と思われる。さらにルソン系統の電力関係施設の稼働率は、1993年には50%前後の時もあり著しく低いため、維持・管理に対する技術援助等のソフト型援助を引き続き実施し、増大させていくべきである。エネルギー節約については、業種ごとの節約ノウハウの移転を行うことが有効であり、フィリピン政府によるテレビ等のメディアを用いた国民への積極的な節電の啓蒙も必要であろう。

運輸・交通部門のインフラの整備は、投資を促進し、産業の生産性を高める効果がある。しかし、現在フィリピンの運輸セクターのインフラは、道路の新設のみならず、既存の施設の維持管理に問題を抱えており、援助の重点分野として引き続き高い優先順位が与えられるべきであろう。

道路整備上の大きな問題点は、メンテナンスが悪く、道路の応急措置的な修復に道路建設関係予算の約半分が割り当てられていることである。既存道路の修復に協力する一方、道路のメンテナンス能力向上のための技術協力なども検討し得るであろう。地域開発の観点から、日比友好道路等の幹線国道の整備と地方道路の建設が課題となろう。マニラ首都圏では、鉄道など他の運輸・交通手段を含め総合的な都市計画が作成され、それに基づいた交通手段の整備の実施を支援するのが望ましい。

海上輸送・交通は島嶼国のフィリピンにとって道路とならんで重要な輸送手段であり、船舶の老朽化対策、海上安全のためのインフラの整備、地域総合開発の観点から地方の港湾改善などの取り組みに協力する必要がある。海上安全については、国際協力事業団（JICA）の協力によるマスタープランが1992年に作成されたが、この内容を実現化していく方向で援助を行うことが有効であろう。

長期的にみた場合には、電力、運輸・交通部門の他、水道関連の開発援助のニーズも高いと思われる。また現在は民間中心に開発する政策がとられている通信部門についても、重要な産業基盤であるため、我が国としてもその開発の行方を注視しつつ、地域の開発計画と調和した発展がみられるよう、必要に応じて支援していくのが適当であろう。

（2）国際競争力強化のための支援

フィリピンにおける労働賃金の面での比較優位を労働集約型産業においてより一層利用する一方で、高付加価値製品の増大による産業高度化の目的を達成すべく、新産業の誘致や技術移転の促進を支援する必要がある。そのためには、フィリピンの政府機関を通して、大学、企業組合、業界団体等の協力も必要に応じて得ながら、情報・技術指導サービスの拡充に対する支援を実施するのが有効であろう。これには、外資と国内企業との仲介、国内企業への技術・経営面でのサービス、共同仕入れ、共同生産、展示会、見本市についての側面的支援が考えられる。

政府による産業振興分野選定、振興政策策定のための援助も国際競争力強化に有効であり、これと開発金融との連携も考えられる。産業政策策定のための産業担当部局（素材産

業、繊維、金属加工等)を貿易工業省内に設置することを提言し、そこに対する政策の企画、実施結果の解析・モニターについての支援を行うことも考えられる。さらに研修員受け入れ、専門家派遣による行政能力向上のための援助を組み合わせ、政府の実施能力向上のための制度作りに貢献する一方で、政策の対象となる産業への支援の効果が増すよう、フィリピン政府を通しながらも、民間部門からの研修員の受け入れ、ローカル・コンサルタントの活用等を推進していくよう配慮することも必要であろう。

フィリピンでは、長期金融市場が未発達であるため、開発金融への支援はそれを補う意義もある。我が国の援助は、機能重複、関連機関との調整不足といった同国の制度金融上の問題点の是正を求めながら、開発のための制度金融を引き続き支援していくのが有益であろう。開発金融の課題は産業の生産性の向上に貢献することであり、そのため借款のエンド・ユーザーをより詳細に把握していく必要がある。また開発金融は、エンド・ユーザーへの貸し付け審査能力、民間銀行の管理能力等が改善されれば、より有効に運用され得るので、このための開発銀行への専門家派遣、或は開発調査による開発金融制度改善計画の構築等も考えられるであろう。

また、国際競争力の強化には、アグロインダストリーの振興による農産品の輸出強化も考えられる。農産品の付加価値を高め、海外の市場の開発を促進するための協力が期待される。開発のターゲットとなる国際競争力を有する商品を選定し、重点的に商品開発を行うための援助を行うことが望ましい。これは農業と工業を関連を持たせて開発を進めようとするフィリピン政府の開発戦略にも合致する。

産業政策支援の全般に言えることは、中立的で高度な行政が必要とされるため、フィリピン側の実施能力を判断しつつ支援していくことが望ましい。例えば、この分野での政策アドバイザー型の専門家の派遣には、その提言が生かされるよう受入れ機関の状況およびタイミングを配慮する必要があるものと思われる。

さらに、初等、中等教育に加えて高等教育(特に工学系)、技術教育への支援が、競争力強化に貢献するものと思われる。高等教育施設・研究設備への資金援助、研究者等人材育成のための技術協力の継続・強化が必要であろう。

(3) 地方における産業開発/工業の分散と農林水産業への支援

マニラ首都圏への人口と産業の過度の集中は、公害、廃棄物、不法居住者の増大、その他様々な経済・社会インフラの不足という問題を生み出しており、総合的な都市問題としての対処が必要となっているが、より根本的な解決は、地方における産業開発による首都圏への集中の排除であろう。このためには、工業の地方分散と農林水産業の生産性向上への一層の支援が求められる。こうした援助は、地域格差の是正にも役立つ。

フィリピンにおいて投資を地方に誘致し雇用を拡大するためには、運輸・交通、電力、水道、通信のインフラを整備し、工場用地と建物の利用について有利な立地条件を提供し

なければならない。こうした産業分散に対するフィリピン政府の取組は十分であったとは言えず、現在の同国の財政的制約を考慮すると、我が国の援助により進展を図っていく必要があるものと思われる。地域産業センターおよび工業団地の建設、改善のための援助を強化する必要がある。こうした地方への産業の分散、誘致には、その地域の総合開発計画を作成し、それを実施に繋げていく援助が有益と思われる。また、広い地域での総合開発を計画する場合には、大規模事業の可能性を検討しながらまず試験的な小規模事業への支援を進めていくなどの方法の工夫も有効であろう。地方における地域開発は、フィリピンの中央政府と地方自治体双方の積極的に推進する姿勢が得られなければその成果は期待できないため、援助の実施に際しては、フィリピンの中央政府、自治体および投資を行う企業の動向にも注意が必要とされる。

また、地方開発にあたっては、地域の基礎的産業である農林水産業の生産性の向上が、調和のとれた発展を図るために不可欠である。引き続き農業生産性向上のための研究開発、農業基盤整備、技術普及等への協力を推進するとともに、所得の確保、向上を図る観点から農産物加工業の育成及びマーケティングの改善に対し積極的に取り組んでいくことが重要であろう。灌漑については、国家灌漑庁（NIA）の予算的制約が大きいため現状では、ローカル・コスト負担能力を十分考慮しつつ慎重に対応していく必要性がみられるが、他方水利施設の効率的運用、老朽化した灌漑施設の補修に対する援助などの技術協力の継続が有益と思われる。なお、フィリピンでは近年農業の使用量が増加しているが、不適切な使用による中毒事故や農作物への残留、環境への悪影響が懸念されており、農業部門への支援に際し、農業の安全使用体制の整備等環境および安全に配慮することも重要となっている。

水産業についても未開発の水産資源の研究開発への支援などの技術援助やインフラ整備への協力が地方の開発に有益であろう。

地方開発のなかでも、開発の遅れが政治的、宗教的な対立を助長しているミンダナオの開発に我が国も協力していくことが期待される。フィリピン政府は、ミンダナオとマレーシア、インドネシア、ブルネイとの地域間協力を進める構想を提案し、また武装反乱勢力との和平交渉に努力し治安も回復の兆しが見えることから、我が国としても同地域の開発への一層の支援を検討していくことが望ましい。ミンダナオ島を中心としたフィリピン南部における電力を含むインフラの整備などへの協力が有益であろう。

なお、地方自治法改正により、地方の権限が強化されたが、地方自治体による開発案件の形成・実施能力の不足も懸念されるため、開発のための地方行政能力の向上に対する一層の支援が求められる。このため地方自治体や地場産業に関連する人材に対して研修を実施することも必要となるとと思われる。

2-2. 貧困対策（農地改革への支援及び地方における社会開発）

フィリピンの貧困層の多数を占める地方の貧困層に対する援助は、前回の国別援助研究会の報告書でも強調されているが、現在もその重要性は変わっておらず、現ラモス政権においても貧困対策は重要課題の一つである。貧困の緩和、地域間格差の是正は、それ自体に意義があるだけでなく、フィリピンの政治的・社会的安定性を増すことに寄与し、同国政府の民主化の努力に協力する意味もある。また、貧困対策も特に人的資源開発の側面から取組むことにより、援助をより有効に持続的な経済成長に貢献する形で役立てることができよう。

農地改革を含む農業部門一般への支援は、貧困層に裨益する援助としても有効であろう。改革農地における持続的な農業の可能性を高める我が国の支援が引き続き必要であろう。また、基礎教育の充実、母子保健を含む保健医療改善への援助、貧困層による小規模事業への支援が、貧困対策、地域間格差の是正のための人的資源への投資として不可欠であろう。

（4）農地改革への支援

前回の報告書で提言されたように、農村の貧困問題の緩和には農地改革への支援が役立つ。農地改革は、複雑な政治問題をはらんでいるものの、改革を側面から支援するような援助は可能である。農地改革が実施された農地への農業インフラ・制度金融等の開発援助の継続、強化が、改革の効果を高めることになろう。

特に大土地所有制が長く続いた地域において、地主の規制の下で生産に従事していた農民が、農地改革後自主的に耕作を続け、農産物の市場化を行っていくには、彼らに対する直接的支援が必要であり、援助の実施に当たっては地域をベースにしたNGOsや農民組織との協力が有効である。農地改革を成功裡に実施するには、土地の分配を受けた農民や旧農園労働者のコミュニティ作りによる経営基盤の強化、生産性の向上及び農村社会の活性化が必要であろう。このためには、農地改革省（DAR）が進めている農地改革コミュニティ（ARC）計画への支援も有益と思われる。また、貧困層が林地や海岸域へ入植し、森林破壊や水産資源の枯渇を招いていることから、環境保全の側面からも農地改革は重要である。

フィリピンの貧困層の多くが農業に従事しているため、農業部門に対する援助は一般に貧困層に対する支援としても重要である。研究開発、農業基盤整備、技術普及、農産物のマーケティングの改善、アグロインダストリーの振興等、生産性の向上に役立つ援助に際しても、貧困層に対する裨益効果に一層配慮することが望ましい。

(5) 地方における社会開発

地方における貧困対策として、まず基礎教育の充実への支援があげられる。教育による人的資源の育成は、持続的成長には欠かすことができず、貧富の格差の是正のためにも今後とも積極的に取り組んでいく必要があると思われる。学校教育の強化には、教員の養成と研修が特に重要である。また初等・中等教育にかかる施設整備、教材・教具の整備への援助も望ましく、さらに識字教育、生産・生活技能に結び付く学校外教育への協力も必要であろう。

地方の保健医療システムに対する支援は、我が国の援助として継続・強化すべきであろう。プライマリー・ヘルス・ケアの改善のため、その中心となるバランガイ・ヘルス・ステーション、ルーラル・ヘルス・ユニット及びこれらを支える地区病院に対する医薬品の確保、基礎的医療機材の供与、ルーラル・ヘルス・ボランティアの訓練への援助を行うのが有効である。幼児の栄養改善への協力も望ましく、また母子保健の改善のため、人口・家族計画への直接的な支援のみならず、基礎的保健医療、初等教育、女性の地位向上のための教育・職業訓練への協力を含む総合的な対策への取り組みが効果的であろう。なお保健・人口分野での援助実施のための我が国の人材が不足している場合には、その育成にさらに努めることも期待される。

また貧困対策の一環としても、地方の貧困地域における地域住民による小規模事業を支援するような援助が有益であり、これを継続・強化することが望ましい。このためには、住民への技術協力に力を入れ、自律的な成長を促し、コミュニティー・ディベロップメントの観点から協力することが有効な援助に繋がるものと思われる。さらに、貧困層、零細企業家による事業を支援するため優遇金利による小規模金融分野で協力していく方法も考えられる。

なおフィリピンでは、制度的な性差別は存在せず、文化的・慣習的な男女の地位差も少ないが、貧困層の多くの女性にとり積極的な社会参加は依然困難な状況にある。このため貧困対策として行われる小規模事業支援などの援助の実施に際しては、女性と開発の視点を常に考慮することが必要と思われる。

援助の取り組み方としては、上記のような教育、保健医療、金融支援等を個別的に検討するだけでなく、地域の全体的なニーズを把握したうえで、教育と保健医療、教育と金融支援、金融支援と技術協力といった支援策の有機的な組み合わせを考えることが有効であろう。また各種の援助方式を組み合わせた統合的アプローチを図っていく努力を継続していくことも必要と考えられる。さらに、農業や保健医療のような分野では、特に地方における技術の普及活動が重要となるため、研修をフィリピン国内で実施するなどの工夫がなされ、広範な人材の養成に対する支援が期待される。

2-3. 環境保全・自然災害対策（自然資源の持続的利用と産業発展を可能とする環境対策、自然災害対策）

環境問題は、フィリピンの開発計画と実態が最も乖離している分野の一つである。成長を持続的なものにするために、同国の環境問題への取り組みへの支援は優先されるべきであろう。環境問題への対応は、自然資源の持続的利用のための援助及び、産業発展を可能とする環境対策の二つの観点から取り組むことが望まれる。また近年特に、自然災害が恒常的に環境と経済に大きな打撃を与えてきたフィリピンにおいては、災害対策への援助の継続も必要と思われる。

（6）自然資源の持続的利用のための援助

フィリピンにおける人口の都市集中、貧困層の増大は、森林資源に対する負荷を強めており、結果的にマニラ首都圏の水源林への影響、土壌侵食による保水力の低下、洪水被害等の増大というメカニズムで、経済にも悪影響を与えている。

現在の森林破壊の主要因は、①違法伐採、②森林火災、③林地の耕地への転換、④採鉱のための伐採及び土砂・鉱滓による破壊、の4点に集約され、①～③は貧困層が森林に流入し、不適正な農業を行っていることによる。このような社会的背景を踏まえた上で、森林保護政策の強化及び植林事業において、地域住民に対する社会林業活動を強化する必要がある。フィリピンにおける造林事業を推進する上では、共同体によるコミュニティ・フォレストリーを振興する協力が重要である。我が国はこの分野に対し比較的早い時期から協力を実施してきており、今後も援助を促進して行くことが望ましい。

水産資源の減少やマングローブ林の破壊なども、貧困層を中心とした人口圧力が、沿岸水域においてやむを得ず不適正な薪炭材採取や漁法を採用させていることが原因である。今後これらの資源を持続的に利用するためには、社会的背景に配慮した対策が必要である。資源を持続的に利用するための農業技術、森林施業法及び漁法の研究開発を支援し、それらの技術を普及させることが、今後の環境保全、貧困対策の両面で有効と思われる。

以上触れてきた森林、沿岸水域を含め、珊瑚礁、湿地など、フィリピンは野生生物の生息環境に恵まれている。これらの天然資源を保全する適正な保護区の設定・管理及びそのための人材育成、資金面での援助を実施して行く必要もあろう。

（7）産業発展を可能とする環境対策

国家レベルの環境行政においては、政府のインフラ整備計画と民間の投資とに関連ある環境対策を進めていく必要がある。当面は、開発案件における環境影響評価を統括している環境管理局（EMB）の実務能力向上のための支援が考えられる。また、企業側の資金

的制約も勘案し、生産工程を見直して経済的メリットも享受できるような技術の研究開発・普及が必要である。このための我が国の援助としては、人材面、資金面で協力し、フィリピン側関係機関との共同研究体制の整備を促進して行くことが有効であろう。将来的にも同国の産業活動の活発化に伴い、さらに一層の環境対策の充実が求められるものと思われる。

都市環境整備のためには、まずマニラ首都圏において急増する廃棄物の処分場確保が急務であろう。フィリピン政府の早急な対応を促し、円借款等による支援を行うことが考えられる。また、同地域の公害対策には、環境行政の強化が必要であり、このためには的確な現状把握を目的としたモニタリング体制の整備が援助の重点となる。また将来的には汚染の激しい地域に対しては、フィリピン政府が重点的に規制を行っていく政策が必要と思われるが、それをサポートする専門家派遣、行政担当者の研修、機材供与等への援助も有効であろう。

なお、今後は地方自治法により環境行政の権限が地方自治体へ委譲されていくものと思われる。現在地方では、環境天然資源省の地域事務所が環境モニタリングや公害対策を担当しているが、地方開発が進められるのに伴い、特にDENR地域事務所及びその中のEMB関連部局の重要性が高まるため、マニラ首都圏と同様、地方の環境行政の執行能力強化に資する支援、及びこれをサポートするための分析・研究活動等の拡充に関する援助が有効と思われる。

(8) 自然災害対策

フィリピンは自然災害を恒常的に受け続けてきており、多くの犠牲者を出している。また、農業生産に与える影響や、道路や橋梁などのインフラに与える経済的な損害も大きく、経済成長を妨げる要因になっているため、この分野に対する援助が継続的に行われることが望ましい。また同国へのこの分野の援助は、これまで災害復旧関連が主であったが、地域住民の生活レベルや、貧困層対策といった長期的な視点からの援助も検討が必要であろう。

当面は過去の被災者救済及びインフラ等の災害復旧が欠かせない。しかし近年の災害の多発を考慮すれば、既存の防災体制の効果的運用、災害危険地域のデータ整備、道路や護岸設計時の防災基準の整備、河川制御や排水設備の管理、危険地域での居住を制限する適切な土地利用計画など、災害を未然に防ぐための支援の継続が期待される。

3. 援助実施上の課題、留意点

前節で述べた援助の方向性及び重点項目に基づいて、我が国の援助をより適正で効果的に実施し、フィリピンの経済・社会状況の改善に一層貢献するためには、我が国の援助実施体制及び実施方法の改善を図る必要があると思われる。援助の実施上の留意事項、改善点について以下の項目を挙げる。

(1) 援助吸収能力の向上について

過去に実施されたいくつかの援助案件には、フィリピン側の内貨手当てが計画より遅れた例、当初の予定額より少なく配算され、案件の実施が遅れた例が見られる。内貨手当ての不足は歳入の不足に起因するため、フィリピン側に対し歳入拡大の努力を引き続き行うよう要請すると同時に、近年、借款においては援助執行率が著しく改善されつつはあるものの、既存の案件の進捗状況を見ながら新規案件を実施してゆくような配慮も必要となろう。我が国の援助の実施に際しては、受入れ機関側の財政的対応の努力を求めつつ、その能力を注視し、援助を実施していくのが望ましいと思われる。

(2) 援助案件に対するフィリピン側モニタリング能力の向上

大規模かつ広範囲にわたるフィリピンへの援助を今後ともより効率的かつ効果的に進めるためには、フィリピン側の援助調整能力及び調整のための援助案件のモニタリング、評価能力の向上が極めて重要な要素と考えられる。フィリピン政府は、既に国家経済開発庁（NEDA）の内部組織として案件のモニタリングセクション及び外国援助案件のモニタリングを行う対フィリピン援助調整委員会（CCPAP）を設置している。案件のモニタリングは、第一義的には、案件の実施機関が行うべきであり、その能力を向上させるような支援を強化するためには、フィリピン側との合同で評価を実施していくほか、NEDAに対してもモニタリング手法、評価手法（プロジェクト・サイクル・マネジメント等）を教授して、実地にモニタリングデータを収集し、プロジェクト評価が行えるように、NEDAスタッフの育成に協力することが必要であろう。

また、NEDAおよびCCPAPは、海外経済協力基金（OECF）マニラ事務所とフィリピン側実施機関との有償資金協力の実施中の案件についての四半期ごとの協議にも参加しており、こうした定期協議の継続は、モニタリング手法、情報の共有に役立つものと思われる。さらに、NEDAおよび公共事業・道路省（DPWH）は、1993年よりコンサルタントを雇用し案件監理の強化を図っている。こうした努力を一層促進してゆくことが、フィリピン側のモニタリングの向上に有効であろう。

(3) 移転技術の普及

我が国の援助によって移転された技術が、フィリピンにおいてより有効に利用される為には、援助実施の際にも移転技術の普及を促進するよう一層の配慮がなされることが望ましい。

例を挙げれば、工業振興分野における研究開発・開発普及型の援助案件（既に実施された金属鑄造開発技術センター・プロジェクトなど）においては、特に技術移転が行われた後、フィリピン政府によって技術普及のためのフォローアップが必要である。これを支援するため我が国の援助は市場・業界の体質の把握を行っていくと共に、競争力ある製品の開発技術の技術指導、その技術への投資意欲をサポートするファイナンスなどの配慮をあわせて実施していくことが有益であろう。このように、援助によって確立されたセンター等が民間ニーズを敏感に把握し、対応できるような能力を高めることが必要であると思われる。

(4) 政策策定への支援

我が国の対フィリピン援助の増大につれ、援助と同国の経済運営状況とがより密接に関連するようになってきており、今後我が国も、マクロ経済の運営状況、開発政策、および各セクターの政策についても、政策対話、アドバイザー型専門家の派遣などにより一層の関与を行っていくことが重要であろう。このタイプの専門家が大臣、次官等フィリピンの省庁の幹部のアドバイザーとして配置される場合、その提言が政策決定により有効に生かされるようなフィリピン側の受け入れ体制が重要である。また、政策に関する日本の専門家は、フィリピン政府内のみならずフィリピン経済学会やフィリピン商工会議所の開催する会議などにも参加し活発に発言を行い、その影響を拡大していくことができる。

さらに我が国の政策分析・開発調査を継続・強化し、フィリピン側との共同の企画により援助案件を作成する傾向を促進することが望ましい。これによってフィリピン側の自助努力を促し、援助案件へのコミットメントを増す効果が期待される。そのためには、高度な政策的提言の可能な専門家の派遣を増やすことが望ましいが、こうした専門家の人材が不足していると思われるため、フィリピン側に政策的な提言の行える専門家のリクルートのためのさらなる努力が必要であろう。政策策定への支援を強化する手段の一つとしては、現地の事情に詳しいフィリピン人の学者、コンサルタントを活用するのも有効であると思われる。

(5) 地方分権と援助

1991年の地方自治法改正により、無償資金協力については、海外の援助機関と交渉し開発案件を形成することが自治体に認められることになった。しかしながら、現状では、地方の案件形成、管理能力は不足しており、また地方への業務の移管にとまない、政府の自

自治体への交付金（IRA）が増額されることになっているが、歳入の伸び悩みもあって自治体の開発予算も十分でない。地方自治体には、ODAを直接得ようとする願望が強いものの、その実施、監理及び債務返済能力を考慮すると、現在は援助の受入窓口として、国レベルを通すのがやはり妥当と見られる。一般にフィリピンの地方分権は過渡期にあり、機能するか否かを判断するには、未だしばらく時間がかかる。また地方の自治体への協力には、日本の自治体の経験を生かし、日本の自治体からの協力の可能性を模索して行くことも有効な援助の実施に役立つものと思われる。

（6）NGOs、POsとの協力

援助の効果を相手国の貧困層にまで及ぼすためには、地域社会の実状に則した、きめの細かい取組みが必要になる。幸い、フィリピンでは1980年代以来、中央のみならず地方でも、さまざまな分野で優れたNGOsやPOsが育ってきており、また地方自治法においても、NGOsは積極的な役割が与えられている。NGOsやPOsとの協力を重視し、援助の実施に際してそれらを取り込んでいくことが、今後いっそう重要な課題になろう。特に、基礎医療である地域保健医療、環境保全、教育の分野でサービスの提供、啓発、訓練等の分野で活躍するNGOs、POsの役割はフィリピン政府においてもその重要性が認識されている。

NGOs、POsとの連携としては、これまでも青年海外協力隊の派遣、また小規模（草の根）無償資金協力の実施が成果を挙げてきているが、今後は上記のように援助の効果が住民に直結する基礎生活分野、農業・農村開発、環境保全分野におけるNGOs、POsの活動に対する協力をより拡大し、また案件の実施段階での参加を検討してゆくのが望ましい。一方でNGOsの中には必ずしも責任ある活動を展開しているものばかりとは限らないため、特に援助機関の現地事務所がローカルNGOs、POsの活動状況についての情報をさらに良く把握し、案件のニーズの発掘、技術普及における連携を強化していく意義は大きいであろう。このためにはローカルNGOsとの直接的な情報交流をさらに促進していく必要がある。日本側からは日本の援助の仕組み・方針などの情報をNGOsに対し積極的に提供していくことも重要であり、今後は国際協力事業団（JICA）事務所等によるローカルNGOs向けの協力事業紹介のセミナー開催などが考えられる。大学等の機関や、NGOsの連絡・調整会議として結成された開発NGOネットワーク会議（CODE-NGO）のような組織の協力を得るのも有効な方法であろう。

（7）情報収集・情報交換活動の充実・強化

有効な援助の実施には、深い地域理解に根ざした協力方策の策定が必要であり、フィリピンについての一層の地域研究による成果の活用が求められる。このためには、地域研究者との情報交換や共同調査を行っていくのも有益であろう。またフィリピン及び日本の経

済関係学会との協力が同国と日本との協力関係を深める。フィリピン人研究者がおかれている状況には、研究協力、出版の資金的ニーズが満たされていない場合も多く、日本との共同調査・研究の促進は両国の人的交流を強化すると同時に、研究業績のフィリピン国内での普及を助け、同国の経済に対する理解を深める。

さらにフィリピンの経済政策およびセクター調査を始めとする基礎調査を強化していくためには、OECDとJICAの連携の強化も考えられる。今後はJICA・OECD定期協議の機能をより拡充し、セクターごとの有効な援助が実施できるよう、調査結果についての情報交流を強化することが有益であろう。OECDのセクター調査結果を、JICAの開発調査、専門家派遣に役立てることも可能であると思われる。またフィリピンの現状をより良く把握し援助の実施に役立てるには、他の援助機関・国との情報交換、協調の促進が有益であるので、この面でのさらなる努力が期待される。

(8) 在外事務所の機能強化

現地における情報収集能力の向上のため、我が国の援助機関の現地事務所の強化、拡充が必要であろう。現地事務所が日常的に同国の政策についての分析を行い、フィリピン側省庁との接触を継続できるような機能の強化及び体制整備を図ることが望ましい。

また、援助の地方展開を図っていくためにも地方との連携を強化し、地方の開発ニーズを具体的に把握し、援助の的確な受け皿を見い出していくことが重要である。このため、JICA、OECDの在外事務所を通じ、日常的にフィリピンの地方自治体、NEDA地域事務所、地域開発委員会(RDC)との情報交換を図り、開発ニーズ及び地方の援助受け入れ体制・能力などについて積極的に情報収集していくことが必要である。こうした地方機関に対し企画調査員等を派遣していくほか、地方のローカル・コンサルタント等を活用し、情報交換を促進していくことも有益であろう。

JICA