

フィリピン
国別援助研究会報告書
(第3次)

1999年3月

国際協力事業団

総研
J R
98 - 54

フィリピン
国別援助研究会報告書
(第3次)

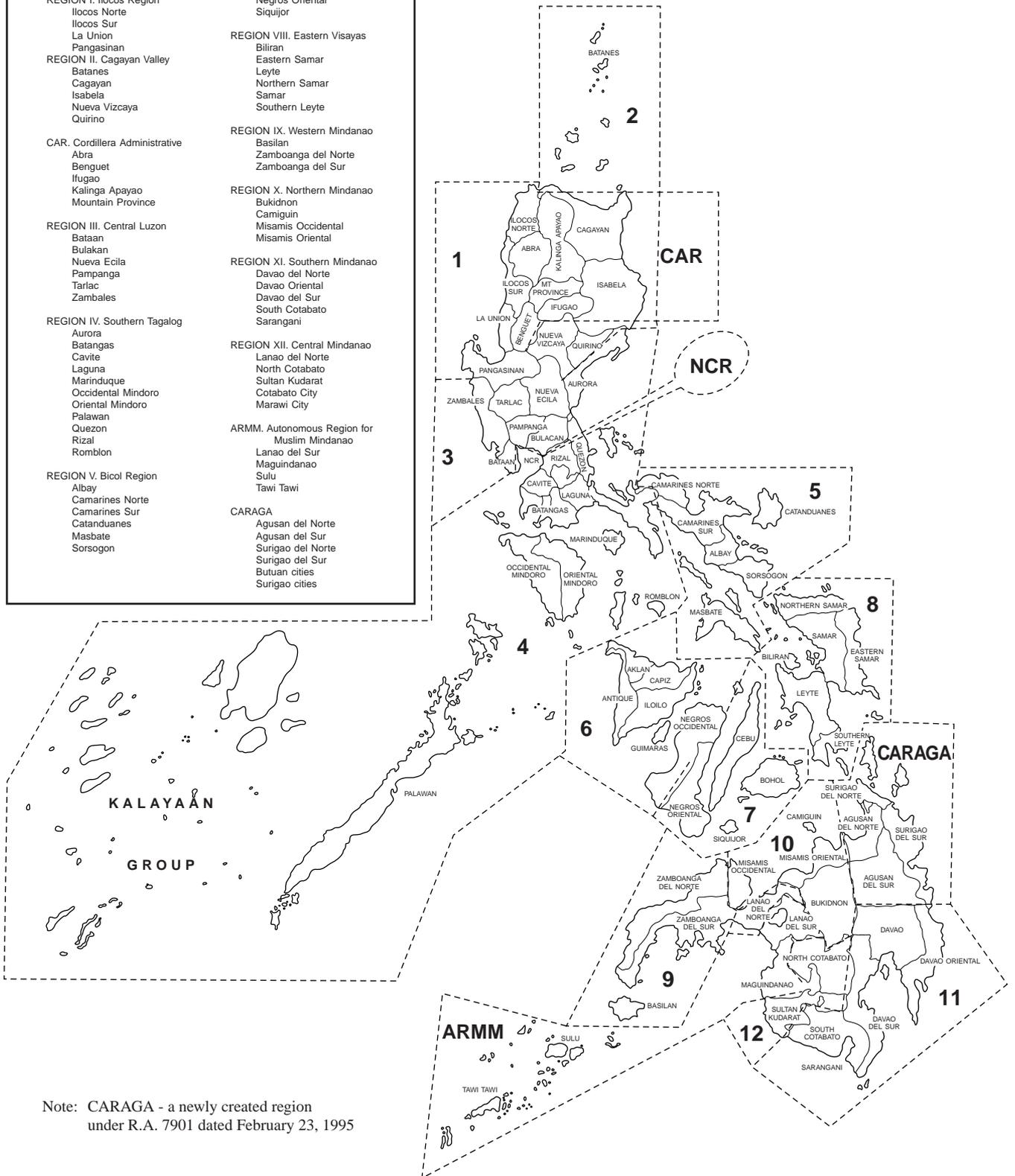
1999年3月

国際協力事業団

REGIONAL DELINEATION

- | | |
|--|--|
| NCR - National Capital Region
Manila
M. Manila Municipalities
Kalookan City
Pasay City
Quezon City
Mandaluyong City
Makati City
Muntlupa City
Pasig City | REGION VI. Western Visayas
Aklan
Antique
Capiz
Guimaras
Iloilo
Negros Occidental |
| REGION I. Ilocos Region
Ilocos Norte
Ilocos Sur
La Union
Pangasinan | REGION VII. Central Visayas
Bohol
Cebu
Negros Oriental
Siquijor |
| REGION II. Cagayan Valley
Batanes
Cagayan
Isabela
Nueva Vizcaya
Quirino | REGION VIII. Eastern Visayas
Biliran
Eastern Samar
Leyte
Northern Samar
Samar
Southern Leyte |
| CAR. Cordillera Administrative
Abra
Benguet
Ifugao
Kalinga Apayao
Mountain Province | REGION IX. Western Mindanao
Basilan
Zamboanga del Norte
Zamboanga del Sur |
| REGION III. Central Luzon
Bataan
Bulakan
Nueva Ecila
Pampanga
Tarlac
Zambales | REGION X. Northern Mindanao
Bukidnon
Carmiguin
Misamis Occidental
Misamis Oriental |
| REGION IV. Southern Tagalog
Aurora
Batangas
Cavite
Laguna
Marinduque
Occidental Mindoro
Oriental Mindoro
Palawan
Quezon
Rizal
Romblon | REGION XI. Southern Mindanao
Davao del Norte
Davao Oriental
Davao del Sur
South Cotabato
Sarangani |
| REGION V. Bicol Region
Albay
Camarines Norte
Camarines Sur
Catanduanes
Masbate
Sorsogon | REGION XII. Central Mindanao
Lanao del Norte
North Cotabato
Sultan Kudarat
Cotabato City
Marawi City |
| | ARMM. Autonomous Region for Muslim Mindanao
Lanao del Sur
Maguindanao
Sulu
Tawi Tawi |
| | CARAGA
Agusan del Norte
Agusan del Sur
Surigao del Norte
Surigao del Sur
Butuan cities
Surigao cities |

Map of the Philippines



Note: CARAGA - a newly created region under R.A. 7901 dated February 23, 1995

序 文

我が国の政府開発援助の対象となる開発途上国の中には、東・東南アジア諸国のように、一昨年来の金融・通貨危機の深刻な影響を受けてはありますが、これまで比較的高い経済成長を続けてきた国々から、多くのアフリカ諸国のように依然として経済の低迷、絶対的貧困などの困難に直面している国々まで、開発状況の異なる様々な国があります。開発途上国支援においては、人口、環境、食糧問題など地球規模の課題への取り組みが重要性を増している一方で、こうした国ごとに異なる特性や発展段階に応じた、きめの細かい援助を実施する必要があります。

このような観点から、当事業団では開発途上国各国の開発の現状や課題に即した国別の援助アプローチを強化するため、有識者の方々にご協力をいただき、当該国に対する援助をどのように進めていくべきかという方向性を検討する、国別援助研究を実施してまいりました。これまでに我が国の主要援助対象国 22ヶ国および3地域について、国別/地域別援助研究会を設置し、報告書を取りまとめております。

フィリピンについては、1987年に第1次国別援助研究会、また1994年に第2次国別援助研究会により、各々アキノ政権、ラモス政権期の対フィリピン援助にかかる提言がなされております。12年にわたるこの二つの政権の間に、フィリピンは経済の復興に取り組み、近年その成果をあげつつありましたが、昨今はアジア通貨危機の影響や、依然として改善の進まない貧困や地域格差の緩和などが開発をめぐる関心事となりつつあります。一方、フィリピンをとりまく政治経済を中心とした国際情勢も大きく変化しております。このような変化を踏まえつつ、1998年6月に発足した新政権期の対フィリピン援助のアプローチを検討するべく、1998年4月に、第三次フィリピン国別援助研究会を設置いたしました。

本研究会は、高橋彰国土舘大学政経学部教授を座長に、計9名の委員の方々により構成され、その運営にあたっては各委員を補佐するため、当事業団の国際協力専門員および職員からなるタスクフォースを設けました。本報告書は、公開研究会を含む計10回の研究会における議論およびフィリピンでの現地調査をもとに、研究成果を取りまとめたものです。

当事業団といたしましては、本報告書に盛り込まれた貴重な提言を、今後の対フィリピン援助の実施にあたり、重要な資料として十分活用するとともに、本報告書を関係機関に配布し、より広い利用に供していく所存であります。

最後に、本報告書の取りまとめにあたり、ご尽力いただいた高橋座長をはじめとする委員の方々に深謝申し上げますとともに、貴重なご意見を賜った関係機関の方々にあわせて御礼申し上げます。

平成 11年 3月

国際協力事業団
総裁 藤田 公郎

はじめに

本報告書は1998年4月に国際協力事業団によって設置された第三次フィリピン国別援助研究会における検討の結果を、対フィリピン援助に関する提言としてまとめたものである。

1998年6月のラモス大統領が任期を終える直前に開始された本研究会では、ラモス政権が達成した政治的安定、経済改革と復興、一層の進捗をみせた地方分権化などを評価し、政治経済の情勢は大きく好転したものと捉えた。また、アジア諸国を襲った経済危機の影響については、それまでの改革努力が奏功し、比較的影響は軽微であったが、金融部門を中心に一層の改革をすすめていく必要があるとした。さらに、1992年に設置された第二次フィリピン国別援助研究会において、長期にわたる改善努力を要する開発課題として設定された、地域間格差の是正、人的資源開発などの課題について改めて検討を加え、かつ、これまでの我が国が重点的に行ってきた経済基盤整備支援の今後のあり方についても考察した。

これらの検討の結果、研究会としては、フィリピンの今後の発展にあたっては、経済成長とのバランスをとりつつ、特に、貧困と地域間格差の緩和を支援していくことが欠かせないとした。また、これらにかかる取り組みの一環として教育、保健医療、地方分権化、さらに持続的な開発を支える環境と防災の問題について支援していくことが重要であるという認識にいたった。また、援助による開発は、地域社会に環境変化や就業構造等の面で、特定の人々に負担を強いることもありうるため、一層の配慮をもって取り組むべきであることを念頭におきつつ、今回の提言を取りまとめた。

フィリピンは、周知の通り、我が国援助の草創期からの援助対象国であり、かつ対比援助全体の中で我が国援助の占める位置も大きい。加えて、海外直接投資に代表されるビジネスやNGOの活動など、民間部門の交流も深く、良好な関係を構築している。本報告書が、このように我が国と重要な関係にあるフィリピンへの援助の方向性にかかる議論に寄与し、フィリピンの今後の発展と我が国との友好関係の進展に貢献をなしうることを希望するものである。

未筆ながら、本報告書のとりまとめにあたり、多忙中にも関わらず積極的に討議にご参画いただいた各委員のご協力を御礼申し上げたい。また、在フィリピン日本国大使館、海外経済協力基金マニラ駐在員事務所、JICA フィリピン事務所には現地調査へのご協力と報告書への貴重なご助言を賜わった。派遣専門家および他の援助機関の方々には、現地で活動されておられる方ならではの意見と情報を提供いただいた。これらの方々に加え、外務省経済協力局ならびにJICA 国際協力総合研修所および同所内研究会事務局のご尽力に対し、ここに特記し、感謝申し上げます。

平成 11 年 3 月

第三次フィリピン国別援助研究会
座長 高橋 彰

第三次フィリピン国別援助研究会 委員名簿

分 野	氏 名	所 属
座長	たか はし あきら 高 橋 彰	国土館大学 政経学部 教授
農林水産業	うめ はら ひろ みつ 梅 原 弘 光	立教大学 文学部 教授
環境・防災	おお た たけ ひこ 太 田 猛 彦	東京大学大学院 農学生命科学研究科教授
政治・行政 ・地方分権	かた やま ゆたか 片 山 裕	神戸大学大学院 国際協力研究科 教授
教育・人的 資源開発	しば や ひで あき 渋 谷 英 章	東京学芸大学 教育学部 助教授
インフラ ストラクチャー ・エネルギー	すず き ひろし 鈴 木 博	海外経済協力基金 業務第一部 業務第三課長 (1998年10月から)
援助動向	ちから いし じゅ ろう 力 石 寿 郎	JICA 企画部 企画課長
インフラ ストラクチャー ・エネルギー	つじ かつ と 辻 一 人	海外経済協力基金 業務第一部 業務第三課長 (1998年10月まで)
保健医療・人口	なか はら とし たか 中 原 俊 隆	京都大学大学院 医学学研究科 教授
マクロ経済 ・財政・金融	の ざわ かつ み 野 澤 勝 美	亜細亜大学 国際関係学部 教授
鉱工業	ふく しま みつ お 福 島 光 丘	日本貿易振興会 アジア経済研究所 地域研究第一部部長

(座長以外五十音順)

第三次フィリピン国別援助研究会 タスクフォース名簿

分 野	氏 名	所 属
地域開発	ほ 保 しな 科 ひで 秀 あき 明(主査)	JICA 国際協力専門員
貧困	はやし 林 とし 俊 ゆき 行(副主査)	JICA 国際協力専門員
マクロ経済	いわ 岩 ま 間 のぞみ 望	JICA 国際協力総合研修所 調査研究課 (事務局兼務)
インフラ ストラクチャー ・エネルギー	え 江 じり 尻 ゆき 幸 ひこ 彦	JICA 社会開発調査部 社会開発調査第二課 課長代理
保健医療・人口	おお 大 つか 塚 たく 卓 や 哉	JICA 医療協力部 医療協力第一課
農林水産業	お 小 がわ 川 とし 登 し 志 お 夫	JICA 農林水産開発調査部 農業開発調査課 課長代理
政治・行政	おち 落 あい 合 なお 直 ゆき 之	JICA フィリピン事務所(現 企画部企画課)
鉱工業	かつ 勝 また 又 すずむ 晋	JICA 鉱工業開発協力部 鉱工業開発協力第一課
財政・金融	きく 菊 いり 入 か 香 い 以	JICA 研修事業部 研修第一課
教育・人的 資源開発	こ 小 ばやし 林 かず 和 え 恵	JICA 国際協力総合研修所 調査研究課 (事務局兼務) (財)日本国際協力センター嘱託研究員
援助動向	なか 中 やま 山 あきら 亮	JICA 企画部 地域第一課
環境・防災	まつ 松 もと 本 けん 賢 じ 二	JICA 無償資金協力調査部 調査審査課 課長代理

(主査、副主査以外五十音順)

略 語 一 覧

AFTA	ASEAN Free Trade Area	アセアン自由貿易地域
ARMM	Autonomous Region of Muslim Mindanao	ムスリム・ミンダナオ自治区
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	東南アジア諸国連合
BHN	Basic Human Needs	ベーシック・ヒューマン・ニーズ
BIMP-EAGA	Brunei-Indonesia-Malaysia-Philippines-East ASEAN Growth Area	東アセアン成長地域
BIR	Bureau of Internal Revenue	国内歳入局
BOC	Bureau of Customs	関税局
BOT	Build, Operate and Transfer	BOT方式
CAR	Cordillera Administrative Region	コルディレラ自治区
CARP	Comprehensive Agrarian Reform Program	包括農地改革計画
CBCRM	Community-Based Coastal Resource Management	コミュニティに基づいた沿岸資源管理
CBFM	Community-Based Forest Management	コミュニティーに基礎をおいた森林管理
CHED	Commission on Higher Education	高等教育委員会
CIS	Communal Irrigation System	共同灌漑施設
DA	Department of Agriculture	農業省
DAR	Department of Agrarian Reform	農業改革省
DECS	Department of Education, Culture, and Sports	教育文化スポーツ省
DENR	Department of Environment and Natural Resources	環境天然資源省
DILG	Department of Interior and Local Government	内務自治省
DOST	Department of Science and Technology	科学技術省
DOTC	Department of Transportation and Communication	運輸通信省
DPWH	Department of Public Works and Highways	公共事業道路省
DSWD	Department of Social Welfare and Development	社会福祉開発省
ECC	Environmental Compliance Certificate	環境保証証明書
EIA	Environmental Impact Assessment	環境影響評価
GAD	Gender and Development	ジェンダーと開発
GDI	Gender Development Indicator	ジェンダー開発指標
GEM	Gender Empowerment Measure	ジェンダーエンパワメント測定
HDI	Human Development Indicator	人間開発指標
HUDCC	Housing and Urban Development Coordinating Council	住宅都市開発調整評議会
IA	Irrigators' Association	水利組合
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
IRA	Internal Revenue Allotment	国内歳入割当
JOCV	Japan Overseas Cooperation Volunteers	青年海外協力隊
LGU	Local Government Unit	地方自治体
LRT	Light Railway Transit	軽量軌道交通
MDF	Municipal Development Fund	ミュニシバル開発基金
MAI	Multilateral Assistance Initiative	多国間援助構想
MILF	Moro Islam Liberation Front	モロ・イスラム開放戦線
MNLF	Moro National Liberation Front	モロ民族開放戦線
MWSS	Metropolitan Waterworks & Sewerage System	首都圏上下水道公社
NASPCP	National AID/STD Prevention and Control Program	STD予防対策プログラム
NCR	National Capital Region	首都圏
NCRFW	National Commission for Role of Filipino Women	女性の役割全国委員会
NEDA	National Economic Development Authority	国家経済開発庁
NGO	Non Governmental Organization	民間非営利団体
NHA	National Housing Authority	国家住宅庁
NIA	National Irrigation Administration	国家灌漑庁
NIES	Newly Industrialized Economies	新興工業経済地域
NIS	National Irrigation System	国営灌漑施設
NPC	National Power Corporation	国営の電力会社
NSCB	National Statistical Coordination Board	国家統計調整局
NSO	National Statistics Office	国家統計局
PDPW	Philippine Development Plan for Women 1989-1992	女性開発計画
PLDT	Philippine Long Distance Telephone Company	長距離電話会社
PPGD	Philippine Plan for Gender Responsive Development 1995-2025	ジェンダーに配慮したフィリピン開発計画
RAM	Reform the Armed Forces Movement	フィリピン国軍改革運動
SPCPD	Southern Philippine Council for Peace and Development	南部フィリピン平和開発評議会
SRA	Social Reform Agenda	社会改革アジェンダ
STD	Sexually Transmitted Disease	性感染症
SZOPAD	Special Zone of Peace and Development	南部フィリピン平和開発特別地域
TESDA	Technical Education and Skills Development Authority	技術教育技能開発庁
WHO	World Health Organization	世界保健機関

第三次フィリピン国別援助研究会報告書

目 次

要約	1
1 フィリピンの開発政策の展開	8
1-1 マルコス政権まで	8
1-2 アキノ政権	10
2 フィリピン開発問題の展望	12
2-1 政治・経済状況の概観	12
2-1-1 ラモス政権期の経済の動向	12
(1) 財政・金融	14
(2) 国際収支	15
(3) 経済構造の弱点	16
(4) 通貨危機勃発から 1997 年末まで	17
(5) 1998 年の動き	18
2-1-2 地方分権の現状と課題	21
(1) 変革の進展	21
(2) 地方分権化途上の問題点	22
2-2 セクター・課題の現状	23
2-2-1 貧困	23
(1) 貧困の現状	23
(2) 社会改革アジェンダ	25
(3) フィリピンにおける貧困問題の背景	26
2-2-2 保健医療	28
(1) 保健医療行政と人材	28
(2) 保健医療サービス供給システムと地域住民の意識	29
(3) 家族計画・母子保健	29
(4) 感染症	29
2-2-3 教育	31
(1) 基礎教育	31
(2) 高等教育	35
(3) 職業訓練	36

2-2-4	経済開発	36
(1)	農業	36
(2)	農地改革	38
(3)	経済インフラ	40
(4)	鉱業・製造業	43
(5)	民活・民営化	44
2-2-5	環境・防災	45
(1)	環境	45
(2)	防災	46
2-2-6	ジェンダー	47
Box 1.	ミンダナオについて	48
2-3	フィリピン政府の開発に対する考え方	49
2-3-1	Ten Point Action Plan および The President's Budget Message for 1999	49
2-3-2	1999-2004 年中期開発計画	50
3	対フィリピン援助のあり方	52
3-1	援助動向	52
3-1-1	概要	52
3-1-2	実績	52
3-2	対フィリピン援助の視点	53
3-2-1	貧困	55
3-2-2	保健医療	56
3-2-3	教育	56
3-2-4	地方分権・行政組織	57
3-2-5	環境・防災	57
特記事項：	ミンダナオ島開発	58
3-3	援助の重点課題	59
3-3-1	貧困緩和への支援	59
(1)	農村開発の推進	59
(2)	大都市貧困層への支援	60
(3)	貧困対策の取り組み方	61
3-3-2	保健医療への支援	62
(1)	保健医療行政と人材の強化	62
(2)	貧困地域における保健医療サービスへのアクセスの拡大	63
(3)	家族計画・母子保健の面的拡大	63
(4)	エイズ、結核対策への支援	63

3-3-3	教育への支援	64
	(1) 初等・中等教育の質の改善と普及に資する支援	64
	(2) ノンフォーマル教育への支援(多様な教育機会の提供)	64
	(3) 計画策定段階からの支援と地方レベルの教育開発課題の把握	65
3-3-4	地方分権と地方自治体の能力向上への支援	65
	(1) 地方自治体の能力向上支援	65
	(2) 地方自治の展開にともなって発生しつつある問題への対応	66
	(3) 適切な資金供給と中央政府との予算分担	66
	(4) 今後の検討課題	67
3-3-5	環境と防災への支援	67
	(1) CBFM、CBCRMによる環境保全型資源管理への支援	67
	(2) 産業公害対策への支援	68
	(3) 環境関連行政能力強化への支援	68
	(4) 大都市の一般廃棄物処理対策への支援	68
	(5) 災害常襲地帯を中心とした防災対策への支援	68
	(6) 水資源管理の整備への支援	69
	(7) マニラ首都圏における震災対策への支援	69
3-3-6	重点課題共通の事項	69
	(1) NGOとの連携	69
	(2) マルチセクターアプローチ	70
	(3) ジェンダー	70
3-4	引き続き支援が必要な課題	70
3-4-1	産業開発への支援	71
	(1) 農業開発	71
	(2) 鉱工業開発	71
3-4-2	経済インフラ整備への支援	72
	(1) 運輸・交通の整備への支援	72
	(2) 上水道整備のための地方自治体の計画・実施能力向上への支援	72
	(3) エネルギー・電力開発への支援	73
	(4) 電気通信整備のための政府機関監督能力向上への支援	73

要 約

1 . フィリピン開発問題の展望

1 - 1 政治経済状況の概観

ラモス前政権は、積極的に経済の復興に取り組み、インフラストラクチャーの量的な不足によるボトルネックを改善し、IMFの構造調整融資のもとで様々な自由化、規制緩和に向けた経済改革を実行した。この結果、アジア、アメリカの好調な経済にも助けられて海外からの投資や輸出が順調に伸び、1994年から4年にわたり5%台のGNP成長率が達成された。また、この時期には一人当たりGNPも\$1,000を達成し、さらに財政面でも赤字体質からの脱却が試みられ、民営化による売却益等租税外収入の伸びが主因ではあるものの、一時的に財政黒字が達成された。1997年以降の経済危機についても、数年の間の景気の停滞による歳入減や投資の減少等の影響は避けられないが、近隣諸国に比し影響は小さいと考えられ、フィリピン経済は安定成長の軌道への一応の復帰を果たしたといえるであろう。

一方、1991年の地方自治法の施行により、行政機能、業務、人員、予算等が中央から地方自治体に移管され、開発行政における地方の主体性が制度上確保されることになった。しかし、開発計画策定機能が自治体レベルで十分機能していないこと、移管された業務に携わる自治体職員の経験不足、財源不足などにより、もたらされた機能を未だ十分活用できていない点があり、一層の改善が必要である。

1 - 2 セクター・課題の現状

1 - 2 - 1 貧困

貧困指標で見ると、貧困世帯比率は減少したものの、貧困世帯数は減少しておらず、また、所得格差の状況も必ずしも改善していない。また農村部の貧困世帯比率は都市に比較して改善が遅れている。フィリピン政府は1994年に社会改革アジェンダ(SRA:Social Reform Agenda)を採択し、現在21の州と首都圏、バギオ市、セブ市など6つの都市部を選定して貧困緩和プロジェクトを推進している。貧困問題の背景には、工業化による製造業部門の成長に比し、同部門の雇用が拡大してこなかったこと、また、農村においては、農業投入財や生産物の市場が寡占的なため、高収量品種導入による収量の増加が農民の所得の向上に結びつかないという状況、さらに、農業の商品経済化の進展にともない現金収入への依存が高まったこと、等がある。

貧困問題は、貧困層の農民が傾斜地を耕地化していくことを通じて、土壌浸食や水害問題とも関連している。また、零細農民が就業機会を求めて都市部に流入、スラムを形成することにより、都市問題とも結びついている。

1 - 2 - 2 保健医療

フィリピンは人口増加、栄養問題や公衆衛生状況の悪化、感染症の拡大、麻薬の濫用など、取り組むべき諸問題を抱えている。人口増加率については健康と福祉の増進という観点から家族計画が推進されて緩やかではあるが、減少している。一方、感染症については、1990年代に入り、マラリアや麻疹の罹患率は減少しているものの、皮膚疾患やエイズの増加など新たな問題に直面している。また、公衆衛生の状況の地域格差の問題も大きい。

地方分権化にともなう体制の移行により、保健医療サービスの供給においても、分権化以前に比し、状況が悪化している例も少なくない。

1 - 2 - 3 教育

1990年代に入り、基礎教育の普遍化が教育政策の重要課題として位置づけられており、質的・量的な改善と、そのための教育行政の分権化が進められている。基礎教育については、普及に関し地域的な偏りがあること、また中途退学率の高さや学習到達度の低さ等の問題がある。教員養成課程において教授法や教育内容、教科にかかる専門科目が不足していることなどが指摘されている。高等教育については研究設備の不足や学位をもった教官の不足が指摘されている。職業訓練については、訓練校と職業の現場実習を結びつけて教育を行うことが制度化されたが、そのプログラムにおける民間セクターの参加が不足している。また、地域の産業需要に基づいた人材育成が必ずしも十分に実施されておらず、訓練指導者も不足している。

1 - 2 - 4 農業

農業分野の課題は、産業としての主要課題である生産性の向上と、地域格差の是正や貧困緩和のための農村開発をいかにバランスをとって進めていくかにあるといえるであろう。

前者については、アセアン自由貿易地域(AFTA)による域内関税の引き下げおよび貿易自由化等、将来的に一層厳しい国際競争のなかにおかれる状況において、フィリピンの輸出向け農産物は、価格と品質双方での競争力の向上を求められているといえよう。非輸出農産物についても、輸入農産物の流入による打撃を回避するため、生産単価を引き下げる等、価格面での競争力を高めていくことが必要である。また、フィリピンの自然条件から見て、食料の自給率を向上することは可能であると考えられ、かつ、貴重な外貨を食料の輸入に用いることは機会費用が大きい。これらより、農業試験研究とその成果の普及、かんがい設備の効率的活用等、生産性向上へ一層の努力が必要である。

他方、農村にその多くが存在する貧困層の所得の向上は、貧困、地域間格差の是正という、開発の目的そのものに寄与するのみならず、国内市場の拡大にもつながり、他産業の発展に資するものである。貧困層の自立を支援するため、農地改革など生産手段の分配の一方で、傾斜地など元々の土地の生産性が低く、その向上も困難である地域で農業を営む農民に対しては、今後とも政府による農業および生活環境に関する継続的な支援が必要とされよう。

1 - 2 - 5 インフラストラクチャー

エネルギー開発における現状は、経済成長にともなうエネルギー需要の伸びや車両の増加、生活レベルの向上などにともなう急速な需要増に対し、とりあえず供給が追いついているという状況である。

道路交通は、フィリピンの交通体系の中で最も重要な役割を果たしており、首都圏を中心に拡充が進んでいるが、今後は全国的な道路交通網の整備、維持管理体制の強化等が課題である。また、首都圏の交通渋滞の解消などのために、大量輸送手段として鉄道や LRT 路線の整備・運行が求められている。

海上交通も地勢上極めて利用頻度が高いが、航行安全施設の未整備、船舶の老朽化、港湾施設の未整備等の改善が必要である。一方、航空交通については経済成長にともなう、航空利用客の急激な増加へ対応するため、空港の整備、国内航空産業の規制緩和、航空安全のための施設整備・管理強化等航空交通の整備が必要である。

電気通信に関しては、ここ数年で急速に国内電話が普及したが、その約 6 割が首都圏に偏在している。

上水道普及についても首都圏と地方では大きな差がある。首都圏においては住宅事情の悪化が大きな問題となっており、中層住宅の建設や不法居住区の環境整備などが進められている。

1 - 2 - 6 鉱工業

電力、ガス、水道を含めた鉱工業の国内総生産に占める割合は、1983 年の 40% から 1997 年の 36% に減少し、製造業のみでは 26% から 25% へとシェアが減少している。就業者の構成比を見ると、1960 年には 12.1% であった製造業が 1997 年には 9.9% へと減少し、第二次産業全体では 1960 年の 15.3% から 1997 年は 16.3% とほとんど変化していない。

非常に限られた工業化の雇用創出効果が、他の東南アジア諸国に比べ高い人口増加率とあいまって、高い失業率と不完全雇用を生み出し、慢性的な貧困の一因となっている。

鉱業の全輸出に対する比率は、1980 年の 21.33% を頂点として低下しており、1997 年時点での総輸出額に占める割合は 3.03% となっている。この背景には、金属鉱物市況の悪化、鉱床の低品位低下等がある。

1 - 2 - 7 民活・民営化

近年は発電所や道路など、従来の公共部門が担ってきた事業についても、民間資本を使って建設し、運営する民活方式が積極的に導入されてきている。しかし、最近のフィリピンおよび周辺諸国の経済状態の悪化は、こうした事業にふみだす投資家の資金と意欲を減退させており、民間による事業の目処がたたなくなる状況を生じさせている懸念がある。

1 - 2 - 8 環境 / 防災

フィリピンの環境問題は、まず、農山漁村地域における森林の破壊・衰退や沿岸生態系の破壊をおもな原因とする国土保全上の問題であり、これは農漁村経済、ひいては農漁民の貧困問題と表裏一体の関係にある。また、都市化、工業開発にともなう各種環境汚染・公害問題は、特にNCR(首都圏)で顕在化している。

フィリピンは、地震や火山活動が活発であり、河川も急流である。さらに、東南アジアの熱帯モンスーン地帯に位置するため、降水量が多く、毎年台風が襲来する。このような条件のもと、地震災害、火山災害、山崩れなどの土砂災害、洪水氾濫が頻発する上、人口増加などの社会的要因による森林の破壊・衰退、傾斜地での不適切な農地管理が、土砂災害や洪水氾濫を加速している。

このような災害の多発する自然条件と、災害に弱い社会的条件をあわせもつフィリピンで、政府は災害に強い国土づくりを迫られている。

1 - 2 - 9 ジェンダー

フィリピンにおいては、女性の経済、政治、専門職への参加は比較的活発であるが、ジェンダー開発指数で見ると、地域間において、また、都市部と農村部、階層間の格差が大きいのが現状である。また、性別による職業の特化が顕著であるなかで、約半数の女性が男性と同様に労働市場において活躍している。一方で、都市貧困層やスクワッター地区居住の女性は、インフォーマル・セクターでの労働が多い。また、海外への出稼ぎ労働者の約半数以上を女性が占め、おもに家政婦等のサービス労働に従事している。

2 . 対フィリピン援助の視点

2 - 1 対フィリピン援助の視点

ラモス政権期のフィリピンは、国民和解という本格的な開発の前提条件を整えることができた。その基盤の上に、積極的に経済の復興に取り組み、インフラストラクチャーの量的な不足によるボトルネックを改善し、IMFの構造調整融資のもとで様々な自由化、規制緩和に向けた経済改革を実行した。この結果、投資や輸出に牽引された比較的高いGNP成長率が達成され、一時は財政黒字も達成された。アジア経済危機についても、近隣諸国に比し影響は小さいと考えられ、フィリピン経済は安定成長の軌道への一応の復帰を果たしたといえるであろう。

一方で、広範かつ改善の速度の遅い貧困問題の存在が依然として見られる。貧困線以下の世帯は、比率においては低下しているものの、1997年においても32.1%と高く、かつ、その実数においては改善が見られない。さらに、上位の所得階層の所得シェアの拡大が見られ、地域間にお

る格差も解消されていない。

貧困緩和、地域間格差の是正はそれ自体が開発の目的であるとともに、今後のフィリピンの開発に際し、政治的安定と持続的な経済成長を達成していくためにも必須である。このため、今後の援助においても、これらの課題に直接働きかけることが重要なテーマである。また、今後経済開発が一層進展する中で、格差が拡大することも懸念され、この観点からも貧困緩和、地域間格差是正への支援が重要である。

貧困緩和、地域間格差の問題への取り組みにおいては、直接的な生計向上のための支援とともに、これらの課題と密接に関連する基礎的保健医療や、教育への支援が必要である。

保健医療については、五才未満児死亡率等の指標や、保健医療を担う人材等について、NCR(首都圏)とそれ以外の地域に大きな格差が存在している。健康な生活は、すべての社会的、経済的活動の基盤であることから、公衆衛生、基礎的保健医療サービスへのアクセスと質の改善を支援することが重要である。

教育は、人間の基本的ニーズのひとつであるとともに、貧困問題や環境問題、公衆衛生の向上とも、密接に関連するものである。フィリピンにおいては、市民が国家建設に参加することを可能にするエンパワメントとの関係において、基礎教育へのアクセスの改善と質の向上が優先されるべきとされている。実際、基礎教育における課題は多く、特に、格差のある地域への教育機会の提供と質の向上が求められており、社会的公正の実現の観点からも我が国が協力する意義は大きい。

また、貧困緩和や地域格差への取り組みとも関連して、地方分権化の推進も重要である。1991年以降の地方分権化により、地方開発において、地方が主体的な役割を果たすための開発計画策定機能や予算や人員等の配分機能が、制度的に備えられた意義は大きい。しかし、一方で地方政府の行政経験や能力の蓄積の不足から、その実態はスムーズには展開していない。予算や人員などの配分決定が、ノウハウや経験の少ない自治体の裁量となったことや、自治体の優先度の違いなどから、基礎的な社会サービスの提供の停滞や水準の低下が見られる。

こうした課題に対する支援は、地方分権化政策の所期の目的である、地方開発における地方の主体性を向上し、地域間格差の是正を達成することに資するものであり、フィリピンの開発に大いに資するものである。また、貧困対策、基礎的保健医療、教育の各分野における、住民に近いレベルでの取り組みの拡大を図り、さらにその実効性と持続性を高めることについて、地方自治体の役割が大きなものであることから、地方分権化への支援が必要である。

加えて、環境と防災に関する支援も重要である。

フィリピンの農山村地域においては、森林の破壊・衰退と傾斜農耕地の荒廃が、資源管理と農民の生活環境の両面で問題となっている。また、都市部においても大気、水質の劣化や廃棄物処理の問題などが顕在化してきており、持続的な開発の疎外要因となるうえ、低所得階層に特に大きな影響を与える可能性が大きく、当該分野への協力の意義は高い。

また、自然災害による人的損害や経済活動、基礎的経済基盤に与える損害は甚大なものがある。

従来から協力を行ってきた災害復旧や防災インフラへの協力に加え、長期的な観点から既存の防災体制の改善を支援することが長期的な開発において不可欠である。

他方、社会開発の進展や貧困緩和の実現のためには、経済的な発展への努力も引き続き重要である。伝統的に重要な就業機会を提供してきた農業部門の生産性の向上や製造業部門の連関の強化は、雇用創出と国際競争力強化のために必要である。このため、引き続き支援が必要な課題として、農業と製造業を中心とした産業開発への支援と、産業開発を行うための前提条件となる経済インフラ整備への支援をあげることができる。

2 - 2 援助の重点課題

上記の視点に基づき、以下を対フィリピン援助の重点課題として挙げる。

2 - 2 - 1 貧困緩和への支援

- (1) 農村開発の推進
- (2) 大都市貧困層への支援

2 - 2 - 2 保健医療への支援

- (1) 保健医療行政と人材の強化
- (2) 貧困地域における保健医療サービスへのアクセスの拡大
- (3) 家族計画・母子保健の面的拡大
- (4) エイズ、結核対策への支援

2 - 2 - 3 教育への支援

- (1) 初等・中等教育の質の改善と普及に資する支援
- (2) ノンフォーマル教育への支援
- (3) 地方レベルの教育開発課題の把握と計画策定段階からの協力

2 - 2 - 4 地方分権と地方自治体の能力向上への支援

- (1) 地方自治体の能力向上支援
- (2) 地方自治の展開にともなって発生しつつある問題への対応
- (3) 適切な資金供給と中央政府との予算分担

2 - 2 - 5 環境と防災への支援

- (1) CBFM、CBCRM による環境保全型資源管理への支援
- (2) 産業公害対策への支援
- (3) 環境関連行政能力強化への支援
- (4) 大都市の一般廃棄物処理対策への支援
- (5) 災害常襲地帯を中心とした防災対策への支援
- (6) 水資源管理の整備への支援
- (7) マニラ首都圏における震災対策への支援

2 - 3 引き続き支援が必要な課題

経済発展への努力を継続するため支援が必要な課題として以下を挙げる。

2 - 3 - 1 産業開発への支援

- (1) 農業開発
- (2) 鉱工業開発

2 - 3 - 2 経済インフラ整備への支援

- (1) 運輸・交通の整備への支援
- (2) 上水道整備のための地方自治体の計画・実施能力向上への支援
- (3) エネルギー・電力開発への支援
- (4) 電気通信整備のための政府機関監督能力向上への支援

1. フィリピンの開発政策の展開

本章においては、現在フィリピンが抱える開発課題を前提として、ラモス政権以前の政治経済の変遷を簡略にまとめる。

1 - 1 マルコス政権まで

戦後独立期のフィリピン経済は、米比通商協定¹(のちのラウレル=ラングレー協定)により、28年間の特惠関税関係と米国民への内国民待遇が与えられたこと、また、戦前からの固定為替レートが維持されたことなどにより大きく影響を受けた。この結果、砂糖やココナッツなど伝統的輸出農産物の米国市場依存と特定作物への特化は強まった。

1950年代においては固定されたペソが過大評価となっていたこと、1946年の新規必要産業法による外貨割当制、低利の信用供与や、1949年の国際収支危機を契機に始まった為替管理、輸入管理が、同協定により米国製品に国内市場を開放していたにもかかわらず、初期輸入代替工業化にとって好ましい環境をもたらした²。これを受けて、工業部門は1950年代に年平均8%以上の伸びを達成し、同時に製造業生産のGDPに占める割合は20%に達した。

しかし、為替の過大評価と保護主義的な関税構造という輸入に有利で輸出に不利な環境のなかで、フィリピンの製造業の輸出競争力は極めて小さいものとなり、結果として、1957年以降貿易収支と国際収支の大幅な赤字を計上するようになった。政府は非必需消費財の輸入制限や、さらなる輸入代替を試みたが予期した効果はあげられず、輸入自由化に踏み切り、1962年には輸入・為替管理の撤廃とペソ切り下げを行った³。1950年代に為替の過大評価が継続されたことは、多くが輸入品であった資本財の価格を労働に対して相対的に低くしたため、結果的に製造業の雇用成長を生産の増加に比べて低い水準とし、他方、輸出農産品に不利な経済環境をもたらした。さらに、1962年の為替管理の撤廃後も、保護的な関税構造は大きく変わらなかったため、1960年代もこの環境は変化しなかった⁴。

結果的に、輸入代替政策は国内の需要拡大に上限があったこと、都市部中心の工業化による都市 - 地方間格差拡大等の国内的な制約に直面したことにより、1960年代後半には外貨ポジションの悪化による経済停滞をもたらすに至った。こうした状況を背景に、社会経済の変革と国益優先

¹ 1946年発効。1)8年間の無関税期間ののち、毎年5%ずつ関税率を遡増し20年後に通常に関税率とする、2)アメリカ人、資本に内国民待遇を与える、3)フィリピンは輸出税を賦課できず、アメリカ大統領の同意なく、ペソ平価の変更や交換性の停止ができないなどの主権の制限を受ける、4)砂糖、ココナッツなど伝統的対米輸出品の絶対量割当制による制限の継続、などが要点である。

² 福島光丘(1989)「第1章 工業化の歴史と実績」、福島光丘編『フィリピンの工業化再建への模索』、アジア経済研究所、p.5~10

³ 福島光丘(1989)、前掲書、p.11

⁴ 福島光丘(1989)、前掲書、p.18

の姿勢を掲げて登場したのがマルコス政権であった⁵。

マルコス政権は前述の停滞に対応するため、金融緩和と対外借入を活用した経済拡張政策を実施し、成長率を上昇させることに成功した。しかし、こうした拡張的政策は国際収支危機とインフレを招いた。これは、輸入代替工業化戦略の行き詰まりや、対米特惠関係を規定していたラウル・ラングラー協定⁶の失効を1974年に控えていたこと等と相俟って危機感をもって捉えられ、フィリピン国民が、国益優先と社会改革を旗印に掲げたマルコス政権を受け入れる素地となった。

1972年の戒厳令は社会経済改革を行うことを大義名分に公布され、第二次輸入代替と外資の活用による輸出拡大を目的とした経済改革と、農地改革を最重点とした社会改革を実施するものであった。経済改革による輸出振興法や投資促進法などの布告は、輸出志向工業化に道を開くものであり、また、中央へ権限を一元化する規制の強化や選別的な優遇措置の拡大なども行われた。1970年代前半は、すでに述べた多方面の改革が順調に展開し、一定の成果を挙げた時期であった。しかし、1970年代を通じて輸入代替産業に不利益となる改革は実行が回避されがちであり、保護主義的側面の転換は十分にはなされなかった⁷。また、規制等の政府の介入が、新たなレントシーキングとそれにより利益を得る新興産業家層の成長を許すこととなった⁸。

相次ぐ政府企業の設立などは、自前のエネルギー産業や基幹産業を持つという国家目的をもってスタートした側面もあったが、政府の国家経済への関与をより深くするものであった。また、砂糖とココナツの国家独占の強化は、アグリビジネス部門に、第一次、第二次双方の輸入代替工業化に必要な多額の資本の一部と対外債務の元利支払いを稼ぎ出させるという意味において、農業部門に負担を負わせるものであった。

こうした政府企業や事業は、国内的には経営・運営能力の不十分さと、第二次オイルショックおよび世界的な高金利という外部条件のなかで借入と赤字を増大させ、政府の財政赤字の拡大と対外債務の顕在化につながったといえよう。

1979年以降の世界的な不況に対し、マルコス政権は1980年から世界銀行・IMFの構造調整プログラムを受け入れることを余儀なくされ、本格的な取り組みが遅れがちであった輸出志向工業化に取り組むことになった。IMFの勧告を受け入れて開放政策への転換を図ったが、同時に、引き締め政策ではなく短期外国借入により拡大財政政策を継続した⁹。公共事業が継続されるとともに、11大工業プロジェクトなどの実施が決定され、実行に移されたため、財政赤字が増大した。さらに、為替の過大評価、構造調整プログラムの実行回避などマルコス政権の経済運営に対する不

⁵ 浅野幸穂(1991)、「フィリピン - マルコスからアキノへ」、アジア経済研究所、p.56

⁶ ベル通商法に基づく米比通商協定を1955年に改訂し、無関税期間を延長しないかわりに、残る期間の関税減率をフィリピン側に有利に変更した。また通貨自主権回復、絶対量割当撤廃、内国民待遇の双務化等の点でも有利になった。

⁷ 福島光丘(1989)、前掲書、p.20

⁸ 福井精一(1999)、「第10章 フィリピン」、原洋之介編『アジア経済論』、p.357

⁹ 浅野幸穂、福島光丘(1988)、「アキノのフィリピン 混乱から再生へ」、アジア経済研究所、p.41

安の高まりがあった。1981年には巨額の負債を抱えた華人実業家の海外逃亡事件を契機に、資本逃避が相次いで、クレジットクランチが生じ、企業に経営難が続出した。政府はそれらの企業群を緊急融資、あるいは国営化する方向で事態の収束を図ったため、さらにその後の財政再建に大きな負担を残すこととなった。そのうえ、国際金融市場においてフィリピンへの不信感が高まったため、政府の中・長期の対外借入が困難になり、短期借入への依存を高めることとなった。

このように十分悪化していたフィリピン経済は、1983年のアキノ暗殺事件による政情不安により、外国民間金融機関からの融資を受けられない状態に陥り、巨額の資本逃避が生じて外貨準備が激減し、同年モラトリアム宣言をするに追い込まれた。その後度重なる交渉の末、1984年に合意に達したIMFおよび外国銀行との対外債務危機への救済措置は、マルコス政権が1970年代に築いてきた体制全般に及ぶ改革を要求するものであった。以降、大統領の健康状態の悪化による指導力の低下がおこり、一方、アキノ事件に端を発する反マルコスの動きが、1986年2月の繰り上げ大統領選挙に統一候補を擁立する形で一本化された。この大統領選挙結果をめぐる混乱のなか、二月政変がおこり、政権は崩壊した。

1 - 2 アキノ政権

アキノ政権の課題は政治の安定に加え、経済再建と社会的公正の実現というマルコス政権と共通する2点をあわせたものであった。

まず、政治的安定については、民主化過程の復活にむけた新憲法制定を行うという法制整備に基づく制度的基盤づくりと、議会での多数派の形成という政治的基盤の創出に成功した。ただし多数派とはいえ、反マルコスということで結集した諸勢力の連立政権であり、アキノ大統領には特定の政治基盤がなかった。発足当初のアキノ大統領個人への国民支持、人気があればこそ諸勢力が結集していたのであり、政策の効果が発揮されず国民の支持を失うことが命取りとなる状況にあったといえる¹⁰。

しかし、より根本的な問題となったのは国民和解でつまづいたことである。アキノ政権は国軍改革派と共産勢力 - 新人民軍(New People's Army)のいずれをも体制内に取り込むことに失敗し¹¹、このため度重なるクーデター未遂と武力闘争が継続することとなった。

政情の不安定は経済再建という命題の達成に大きな影響を及ぼした。従来のデフレ政策ではない成長促進的な経済再建策に対するIMFの了解や、マルコス政権の残した多額の対外債務負担に関する国際金融支援を取り付けて、「中期経済開発計画」は社会的公正、生産的雇用の創出、貧困の緩和とその実現のための経済成長を目標とすることが可能となった。しかし、これによって再

¹⁰ 浅野幸穂(1991)、前掲書、p.250-251

¹¹ 浅野幸穂(1991)、前掲書、p.251

建に向かったフィリピン経済の回復基調は、度々のクーデターの未遂事件などにより水をさされ、外国資本の信用と投資意欲を著しくそぐこととなった。

構造調整政策については、1990年以降の経済の低迷期においても漸進的に進められ、一定の成果を挙げた。国営企業の民営化と、金融部門改革、税制改革、投資環境の整備などが進展したが、アキノ政権前半においては貿易自由化は輸入代替産業の抵抗で遅れることとなった。一方、対外債務返済額が借入額を上回る状況となり、そのもとで公的借款は専ら国内債務に依存することとなった。また、財政赤字削減策も議会の反対で実施が進まず、1989年に至って財政赤字は急速に拡大した。

さらに、1989年以降の政情不安による外貨の流出や湾岸戦争等により、国際収支が悪化し、1990年にはIMF勧告にしたがって財政金融の引き締め政策が行われた。一連の緊縮政策の結果として経済のファンダメンタルスは悪化し、ピナツボ山噴火などの自然災害の影響も重なって、1990年以降の経済成長は著しく鈍化した。また、電力をはじめとする経済インフラは政府の投資支出が抑えられたために、電力危機に見られるように最悪の状態を呈するに至った。

一方、社会的公正の実現という側面に関しては、マルコス政権の農地改革を拡張した総合農地改革プログラム(CARP: Comprehensive Agrarian Reform Program)が実施されることになった。マルコス政権下の米とトウモロコシの小作農地の改革において残された部分と、国有地の分配については一定の成果をあげることができたが、予算の制約と地主層の抵抗でその他の地域についてはほとんど進展しなかった。また、民主化政策の一環として、1991年以降地方分権化法により地方自治体へ権限、施設、予算が委譲され、地域開発に必要な財源確保のために、地方自治体の起債や民間銀行からの借入への門戸が開かれ、以後の開発に大きな影響を与えるものとなった。

アキノ政権における変化として、もうひとつ特筆すべきはアキノ政権発足前後からの民族意識の高揚である。これはフィリピン国民が団結して開発に取り組む大きな原動力となった。NGOが政府あるいはドナーと協力して開発問題に取り組むことが奨励されたのは、その一つのあらわれともいえよう。冷戦終焉、在比米軍基地の安全保障上の位置付けの変化などの対米関係の変容などと相俟って、ラモス政権期にはNGOや民間部門の開発における活動は積極的なものとなり、いまや開発においては行政を補完する重要な役割を果たしているのである。

他方、米比関係の変化とアメリカと中南米の経済圏の形成の動きによって、フィリピンは自ら市場を開拓する必要性を認識するに至った。1990年代に入り、潜在的な市場としてのアジア近隣諸国との関係の強化され開放的な政策がとられるようになった。

2 . フィリピン開発問題の展望

2 - 1 政治・経済状況の概観

2 - 1 - 1 ラモス政権期の経済の動向

ラモス政権の最大の成果は、アキノ政権の後継政権として、政治の安定化と経済開発に向けた国民的合意づくりを努めたことであろう。議会の掌握に加え、国民和解において左派勢力をのぞく国軍改革派、MNLF(モロ民族解放戦線)との和平協定を締結することで政治的安定を達成したことは、同政権期での開発に非常に大きな意味をもった。また、経済開発については、アキノ政権から引き続いて経済の自由化、民主化を主眼とし、構造調整関連法案を成立させることに成功した。こうした政治的安定を基盤に経済開発に取り組むという姿勢は、2000年までにNIESの仲間入りを果たすべく「フィリピン2000」という計画を掲げたこと、1993-1998年中期開発計画を策定し、経済サミット等の開催により国民的合意の形成を図ったことなどに伺えよう¹²。

世界銀行・IMFの支援は6年の任期中継続され、ラモス政権はそのコンディショナリティである公共料金の引き上げや税制改革、国内債務削減、金融部門改革など諸改革¹³をすすめてきた。アキノ政権時の財政難によるインフラ部門への投資不足から生じた電力危機をはじめとする経済インフラ上のボトルネックに対しては、好調なアジア経済と旺盛な投資マインド、また政府部門と民間部門の役割を見直すという国際的な風潮のなかで、積極的にBOT方式や民営化など民間の活力を利用する形で対応を図った。

その結果、経済成長率は1994年から1996年まで5%台以上の成長を記録し、消費者物価上昇率も8～9%台と、中期計画上の目標値を上回るものの安定的に推移した。また一人当たりGNPもUS\$1,000という目標を達成した。その成長の牽引となったのは、投資と輸出である。海外直接投資は、インフラの整備と諸法制度改革により1994年以降順調な伸びを見せ、一方、ポートフォリオ投資に関しては1993年に資金の流出入が前年の4倍にも達し、以降1996年まで毎年取り引き量が激増した¹⁴。海外に流出していた国内富裕層の資金も1990年代半ばから環流し、株、不動産部門へ流れ込み、これによりミニバブル現象が生じた。

¹² アジア動向年報(1993)、p.298-299

¹³ ラモス政権期の諸改革については福井精一(1999)、p.364-366を参照。

¹⁴ Bangko Sentral ng Pilipinas, Selected Economic Indicators, various issues

表 2 - 1 経済基礎指標

年 項目(%)	1993	1994	1995	1996	1997	1998
実質 GNP 成長率	2.1	5.3	5	7.2	5.3	0.1
実質 GDP 成長率	2.1	4.4	4.8	5.8	5.2	0.5
< 支出例 >						
(伸び率)						
民間消費	3	3.7	3.8	4.5	5	3.5
政府消費	6.2	6.1	5.5	4.1	1.6	0.8
国内総資本形成	7.9	8.7	3.5	12.5	11.7	17.1
輸出	6.2	19.8	12	15.4	17.5	10.4
輸入	11.5	14.5	16	16.7	14.4	11.4
< 産業別 >						
(伸び率)						
農業	2.1	2.6	0.8	3.8	2.9	6.6
鉱工業	1.6	5.8	6.7	6.4	6.1	1.7
うち製造業	0.7	5	6.8	5.6	4.2	1.1
サービス	2.5	4.2	5	6.4	5.5	3.5
(構成比)						
農業	22.37	21.80	20.95	20.19	19.84	18.51
鉱工業	33.67	33.83	34.48	34.28	34.44	33.87
うち製造業	24.27	24.22	24.63	24.32	24.02	23.75
サービス	42.26	41.85	41.87	41.68	41.63	43.06
インフレ率	7	8.3	8	9.1	6	9.7
経常収支対 GNP 比	5.5	4.5	4.3	4.6	5.1	na
中央政府財政収支 対 GNP 比	2.5	0.9	0.7	0.3	0.06	1.8(p1)
総合公的部門収支 対 GNP 比	1.7	0.5	0.2	0.3	1.0	2.9(p1)
失業率	9.3	9.5	9.5	8.6	8.7	10.5
debt service ratio 対輸出比	17.11	17.43	15.81	12.71	11.65	11.99(p2)
per capita GNP (current US\$)	825.9	957.9	1,083.9	1,199.7	1,166.1	907.5
投資 /GNP	23.6	23.5	21.8	23.1	23.8	19.3
国内貯蓄 /GNP	18.1	19	19.3	15.1	22.1	na

出所 : Bangko Sentral ng Pilipinas, Selected Philippine Economic Indicators, various issues
National Statistical Yearbook 1997, 1998 および National Accounts of the Philippines 1996-1998,
National Statistical Coordination Board
Fiscal Statistics Handbook 1980-1994, Department of Budget and Management

(p1) 1月から 9月まで

(p1) 1月から 11月まで

(1) 財政・金融

近年、フィリピン財政の歳入面においては、歳入負担率(歳入の対 GNP 比)が増加傾向にある。税制改革と石油安定化基金の廃止および国営部門の民営化などの財政再建努力の結果、中央政府収支は大きく改善した。

しかし、歳入の増加には民営化による租税外収入の寄与度が大きく、これについては売却の対象となる資産に限度があることから、今後についてラモス政権期と同様に推移することは困難である。また、1980年代後半より引き続いての租税収入増は、アキノ政権当初からの一連の税制改革の効果が顕在化したものである。しかし、売上税に比し、個人所得税などはそれほど効果が得られておらず、1990年代に入り、徴税努力の行き詰まり等から租税負担率(租税収入の対 GNP 比)伸びが緩やかになっているなど、今後への課題は残されている。

歳出面に関しては、財政の硬直化が顕著となってきた。中央政府歳出に対する経常支出のシェアは、1998年で73.4%と依然として高く、人件費、地方交付金、利息のみで69.6%を占めている¹⁵。また、地方分権化政策にともなう中央政府機能の委譲にあわせて、IRA (Internal Revenue Allotment : 国内歳入割当)¹⁶が増額された。このため、中央政府の非裁量的支出は拡大したといえる。BOTなどの民間資本の活用等を図ってはいるものの、生産活動支出への制約となり、また、新たな状況への機動的な対応が難しい状況をもたらしているといえるだろう¹⁷。

また、地方政府においては自己の裁量で配分しなければならない予算量が拡大し、多くの自治体においては、財政マネジメント能力の向上が喫緊の課題となっている。さらに、地方財政については、IRA依存度の高さと配分の不均衡、徴税能力不足、業務委譲措置によって損失を被っている自治体への補填措置がないこと、信用力の小さい自治体において資金調達に公的、民間とも困難であることなどが課題として指摘されている。

公的対外債務に関しては、大きな懸念材料は見当たらない。ただし、国内債務については、1986年以降、対外借入れが困難になったことを背景に、国内債務に依存する傾向があった¹⁸。この利払いが未だ中央政府歳出の約12.4%(1997年)を占めており¹⁹、国内債務利払いが対外債務利払を上回る状況が依然として継続している。1990年代に入って始められた、中・長期債の比重を高めるなどの国内債務管理の努力を、今後も継続していく必要があるだろう。

¹⁵ Department of Budget and Management 資料より計算

¹⁶ 地方自治体への交付金

¹⁷ 園田守世、富永朋義(1998)、「フィリピンの財政」、大蔵省財政金融研究所『ASEAN4の金融と財政の歩み』、p.361

¹⁸ 福井精一(1999)、前掲書、p.362

¹⁹ Bangko Sentral ng Pilipinas, Selected Economic Indicators, Aug. 1998

金融面では、制度改革と政策運営が比較的成功したといえる。金融市場は1980年代末から自由化が推進されており、外国為替規制、銀行部門等の規制緩和が行われた。1993年の中央銀行再編により、政策的優遇投資などが財務省に移管され、中央銀行が通貨管理政策に専念する体制が整えられた。また、ドスリローン(関連企業への内部融資)の規制も行われ、金融改革は順調に進んでおり、中小企業への融資の増大、外国銀行の参入等の効果が出ている。

一方、通貨供給量はIMFのコンディショナリティを満たすべく調整されてきている²⁰。1992年以降1996年までの一貫した支払い準備率の引き下げは、貸出金利の低下をもたらした。また、財政収支の改善は、指標金利である91日物財務証券利回りを低下させ、これらは結果として経済成長に望ましい環境をもたらした²¹。

こうした金融市場の健全化政策が有効に働き、後述するように、アジア金融危機の影響も比較的小さかったと思われるが、今後は国債以外の債券市場の発展、近代化等による株式市場の拡大等によって、海外からの投資と共に国内資産の有効活用を促進することが必要となっている。また、投機による影響を最低限にするために、資金流入の監理を含めた中央銀行の監視機能の充実が不可欠である。

(2) 国際収支

アキノ政権末期の緊縮政策により、経常収支赤字は、一時8億ドル台にまで低下した。しかし、ラモス政権期において、経済の復興を優先させる政策を採用したことや電力危機対策関連の輸入の増加にともない、1988年、1989年のレベルにもどり、30億ドル(対GNP比4~5%)周辺で推移した²²。貿易収支では、電気・電子製品を中心に輸出が順調な伸びを見せた。それらの製品製造は中間財の輸入をともなった上、消費が好調であったことを反映して、輸入は輸出を上回るペースで伸びた。前述のように、資本収支に関してはネットの黒字の増加もさることながら、旺盛な外国投資と自由化、ASEAN全体の好景気を反映して、1993年以降フローの資金量増加が著しかった。

対外債務に関しては、アキノ政権期においては、国際機関、債権国、民間銀行との交渉や、債務の株式化プログラム等の導入により、公的債務の削減が図られてきた。ラモス政権においても国際的な支援を経て、短期債務の削減、対外債務残高対GNP比の縮小に成功している。

また、海外で就労するフィリピン人も依然として多く、その送金額は捕捉可能であった

²⁰ 伊東和久(1998)、「フィリピン金融システムとその改革」大蔵省財政金融研究所、前掲書、p.327

²¹ 伊東和久(1998)、前掲書、p.327

²² Bangko Sentral ng Pilipinas, Selected Economic Indicators

ものみでもGNPの4～6%²³を占めている。このことは、フィリピンの国民生活あるいは経済を、海外の経済状況の影響を受けやすいものにしており、また、一方で国内経済の悪化の影響を小さくする緩衝的な役割も果たしている。

表2 - 2 国際収支(百万US\$)

項目 \ 年	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (11月まで)
経常収支	-3,016	-2,950	-3,297	-3,953	-4,351	928
経常収支/GNP%	-5.5	-4.5	-4.3	-4.5	-5.1	na
貿易収支	-6,222	-7,850	-8,944	-11,342	-11,127	-488
輸出(財)	11,375	13,483	17,447	20,543	25,228	26,973
伸び率%	15.8	18.5	20.4	17.7	22.8	na
輸入(財)	17,597	21,333	26,391	31,885	36,355	27,461
伸び率%	21.2	21.2	23.7	20.8	14	na
サービス収支	2,507	3,964	4,765	6,800	5,496	1,015
移転収支	699	936	882	589	1,080	401
資本収支	2,820	4,547	3,393	11,072	6,593	1,704
中長期ローン(ネット)	2,455	1,313	1,276	2,841	4,824	2,585
債権取引(ネット)	na	na	na	-37	-676	-1,080
投資(ネット)	812	1,558	1,609	3,517	762	1,502
短期資本(ネット)	-148	1,002	-56	540	495	-1,201
その他	544	254	81	-5	-360	133
総合収支	-166	1,802	631	4,107	-3,363	1,192

出所：Selected Philippine Economic Indicators, Feb. 1999, Bangko Sentral ng Pilipinas

(3) 経済構造の弱点

経済の好転にともない、ラモス政権期の失業率は8%前後と前政権時より低い水準で推移したが、就業構成としては、依然として第二次産業部門での雇用吸収が伸び悩む状況が続いており、農業部門から若干のサービス部門への移動が観察されるに留まっている。また、ラモス政権期の好調な経済成長を支えた輸出部門は、その主力が中間財の輸入をとまなうものであり、また好調なアメリカ経済の需要に支えられたものでもあった。このため、後方連関効果が小さく、貿易赤字を生みだしやすい構造になっている。また、投資は国内貯蓄率の伸び悩みを反映し、外国資本に大きく依存している。

²³ Bangko Sentral ng Pilipinas, Selected Economic Indicators より計算

フィリピン経済の発展のためには、国際的な財サービス・資本取り引きの自由化に対応すべく、さらなる自由化を進める一方で、貯蓄率の向上と金融深化、財政の健全化、金融システムの健全性向上、貿易構造の改善のための製造業の育成、停滞している農業部門の生産性の向上などの、以前からある課題の解決に一層の努力が必要とされる。

(4) 通貨危機勃発から 1997 年末まで

1997 年 7 月のタイバーツの急落に端を発するアジアの通貨危機は、フィリピンにも波及し、投機筋のペソ売りにより 1998 年 1 月末まで下落傾向が継続した。危機発生直前の 1997 年 6 月末のレートに対する下落率は約 61%であった²⁴。しかし、同年中は、GNP 成長率は 5.2%、物価上昇率も後期においても 6%台に留まる等、実体経済においてそれほど大きな影響は顕在化しなかった。これは、フィリピンの 1996 年までのマクロ経済パフォーマンスが良好であったとともに、金融システムが比較的健全であったこと、他のアジア諸国に比し信用拡張や資本流入を経験した期間が短かったことなどがその要因である²⁵。しかし、一方で 1996 年までの経済活況については、投資資金をもっとも収益性の高い不動産部門に集中させるバブル傾向があったこと、加えて、外貨預金口座の取り引きコストの低さと為替レートの安定が外貨資金の取り入れを活発化させたが、同時に内外の金利差をリスクなく獲得できる状態をもたらし、投機的な利用者を生みだしていた²⁶ こと等が指摘できる。

また、フィリピン経済は 1997 年当初より調整期に入っていたと考えることも妥当であろう²⁷。株価は 1997 年の 1 月より下落を始めており、かつ、ポートフォリオ投資などの流出傾向は危機発生前の 6 月よりすでに始まっていた。また、同年上半期には製造業生産が減速し始めており、支出面では輸出も実質ではマイナスに転じていたからである。

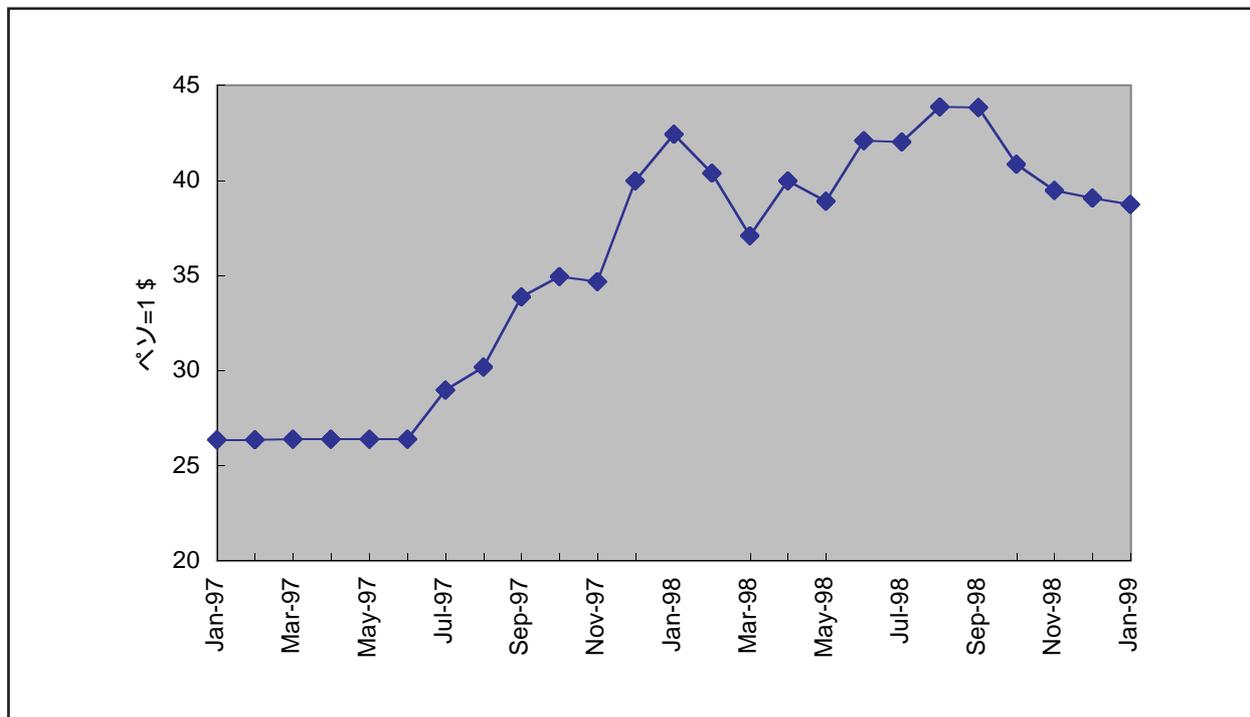
²⁴ Bangko Sentral ng Pilipinas, Selected Economic Indicators より計算

²⁵ 伊東和久(1998)、前掲書、p.323

²⁶ 伊東和久(1998)、前掲書、p.336-337

²⁷ 野澤勝美(1998)、「フィリピン：景気加熱に至らず影響は軽度」滝井光夫、福島光丘編『アジア通貨危機』、p.121

図 2 - 1 1997年1月～1999年1月までの為替レート推移(期末値)



出所：Selected Philippine Economic Indicators, various issues, Bangko Sentral ng Pilipinas

(5) 1998年の動き

1998年に入り、ペソ安の物価への影響が観察されてきている。インフレ率が9.3%(1998年1-8月平均)まで上昇し、6月には約2年ぶりに2桁台に達した。GNP成長率も0.1%と1997年度に比し、大きく落ち込む傾向を示している²⁸。農業生産の縮小は、エルニーニョ現象などによる不作も反映して-6.6%、製造業については-1.7%成長と、3.5%成長のサービスをのぞく各部門とも、1997年より生産が縮小している。これらの落ち込みは、9月のIMFの経済政策実施調査ミッションとの交渉において下方修正した、1998年のマクロ経済目標をさらに下回るものであった²⁹。

1997年中の通貨切り下げにともない、中央銀行は金利を引き上げた。だが、1998年に入ってから、信用収縮を警戒して、切り下げによる物価および金利の上昇を、通貨供給量のコントロールにより³⁰抑える傾向にある。通貨危機発生前後から、中央銀行は、銀行部門の不動産融資のシェア制限や不良債権の定義の厳格化、外貨借り入れにかかるカバー率の引き上げ、引当金の強化、救済のガイドラインの作成、M&A³¹の推進、参入規制の強化な

²⁸ 1999年1月31日付 Manila Bulletin、なおGDP成長率は-0.5%と前年比5.7ポイント減を記録した。

²⁹ 下方修正されたGNP成長率目標値は1.5%、同GDP成長率は1%であった。

³⁰ リザーブの増減と国債の売買により操作

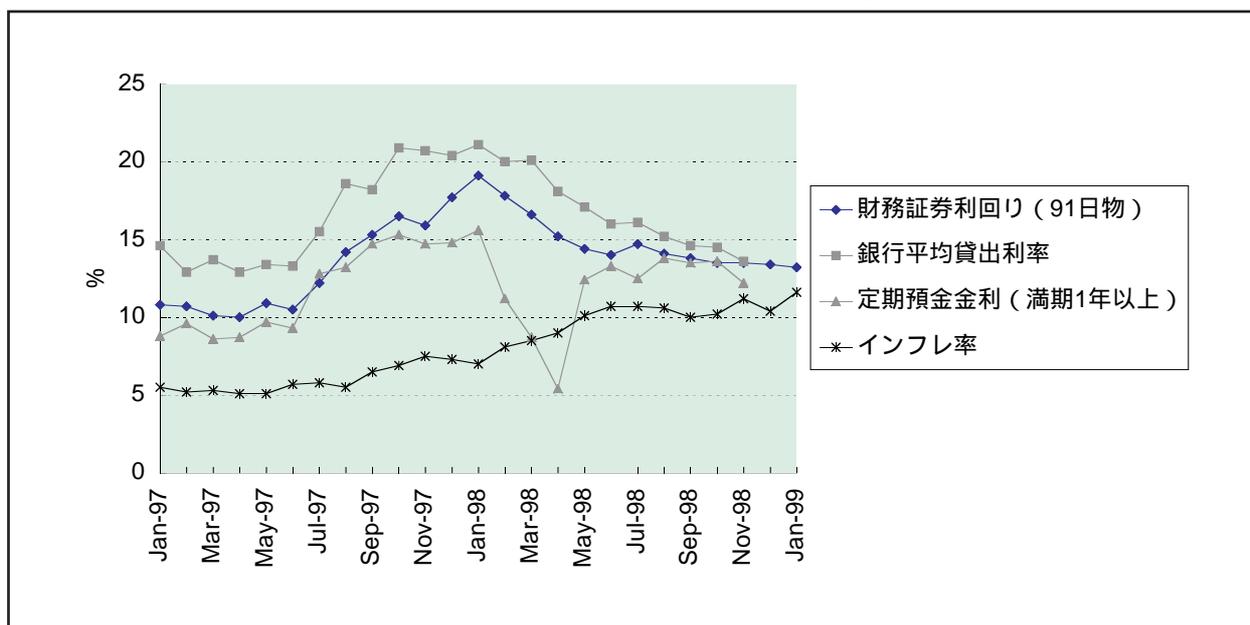
³¹ Merger and Acquisition：買収・合併

ど、信用強化策を実行しつつ³²、金利の上昇による民間資金ポジションの悪化を防ぐべく対策を講じている。為替の切り下げにともなう利子率の上昇は、製造業部門の圧迫材料であるが、1998年1月を境に徐々に低下し、財務証券利回り(91日)で1997年7月を上回ると2%強の水準に安定している³³。

固定資本形成は-17.1%³⁴成長と落ち込んだが、落ち込みはその多くが財政緊縮による政府投資の縮小に依る可能性が高い。公共部門の投資支出は対前年比-13.1%、中央政府にいたっては-21.9%の削減である³⁵。また、上半期の海外直接投資流入額は前年比で28%の伸びを示した³⁶。フローの量に関しては1998年に入っても大きな変化は見られない。これは通貨危機以前より継続している案件に対するものが続いていると考えられ、新規の件数は減少しているものと考えられる。

対外部門については、1998年にはペソ切り下げの影響で輸入が前年比17.5%減、輸出に関しては、16.9%成長であった。このため、貿易収支は、過去26年間で最も小さい赤字幅である164百万ドルを記録した。内需低迷による輸入の鈍化と、海外からの借り入れが増加したことなどから、国際収支は1,330百万ドルの黒字であった。通貨危機後、一時は80億ドル台まで落ち込んだ外貨準備も1998年末に108億ドルと100億ドル台を回復している³⁷。

図2-2 物価上昇率・利子率の推移(1997年1月～1999年1月)



出所：Selected Philippine Economic Indicators, various issues, Bangko Sentral ng Pilipinas

³² 不良債権規則については緩和と引き締めの動きが繰り返されている。

³³ Bangko Sentral ng Pilipinas, Selected Economic Indicators

³⁴ NEDA : National Economic Development Authority ホームページ, 1998 Economic Performance より

³⁵ Department of Finance, "The Philippines Economic Update" September 15, 1998 より(Projection)

³⁶ Department of Finance, "The Philippines Economic Update" September 15, 1998 より

³⁷ データはニュースネットアジアホームページ記事による国家統計局発表の数値(1999年2月18、25日付)より抜粋

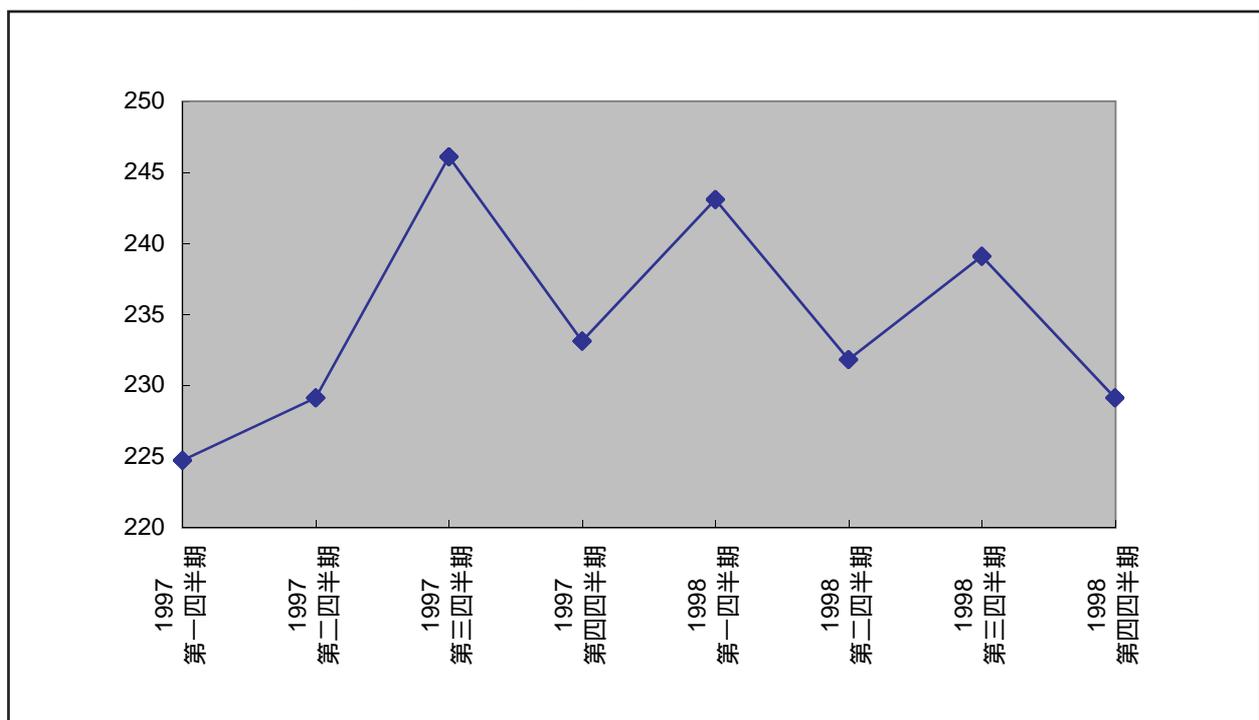
財政に関しては、1998年度当初は財政赤字が国内金利の上昇又は、通貨価値の下落に結び付くため、財政均衡を重視した運営が行われてきた。そのため、歳入不足を補うために非人件費25%の支出留保などの徹底した歳出削減が行われてきた。

しかしながら、1998年後半には国内景気の低迷が明らかになってきたことから、11月にIMFと政府はこれまでの政策を転換し、財政支出の拡大により景気刺激を行うことにし、1998年は500億ペソの赤字となった(対GNP比1.8%)。1999年予算(現金支出ベース)は、1998年8月の国会提出時には歳出5,684億ペソ、歳入5,505億ペソ(財政赤字179億ペソ)とされていたが、11月のIMFとの積極財政への政策転換への合意を受け、1999年3月現在は歳出5,903億ペソ、歳入5,219億ペソ(財政赤字684億ペソ)に修正されている。

また、民営化による租税外収入については、国営部門あるいは公的部門が所有している株式の売却に関し、政府が低価格での処分に積極的ではなく、1998年以降進展していない。

また、危機の影響とみられる市場縮小や生産コスト増による製造業部門の生産の減退を受けて、企業労働者の解雇や労働時間短縮が相次ぐなど(1998年1-7月8万人)実体経済への影響も出てきている。影響を受けている企業は自動車や家電、国内市場向け生産部門が中心である。

図2-3 製造業生産指数(1997~1998年)



出所：IMF, International Financial Statistics

2 - 1 - 2 地方分権の現状と課題

(1) 変革の進展

「地方自治法(Local Government Code)」は、

中央政府への権限の集中を抑制し、地方開発の効率化をはかる。

中央から地方への適正な資源の配分と利用を促し、地域間格差の是正を図る。

地方住民の開発への参加を促し、地方自治体主体の開発を促進する。

の三点を目的として、1991年に施行された。アキノ政権の登場と同時に、これまでの開発の過程で生じた都市部と地方の格差の是正に対する社会的な欲求が高まる一方、地方開発に関するあらゆる行政の執行に中央政府の承認を要することが、効率的な開発を進めるうえで大きな障害となっていたことへの対応であったといえよう。

同法施行以降、地方分権化は転換期(1992年～1994年)、移行期(1994年～1996年)および安定期(1997年以降)の三期からなる計画によって推進されているが、安定期に入った現在においても、大変革にともなう様々な歪みを完全に解消するには至っていない。

地方分権化によって、それまで中央政府に属していた行政機能、責任、規制、監督権限などが地方政府に委譲され、また、物理的にも職員、資産、資機材、施設が移管された。特に保健医療、経済基盤整備、農業普及、社会福祉、観光開発などの分野が最も影響を受け、その規模は全国で7万人以上の職員と2億5,000万ペソにのぼる資産に達する。

委譲された事業を実施する財源として、地方政府は一定の範囲で徴税権が付与され、独自の財源が確保された。また、地方債起債や政府・民間金融機関からの開発ローンなど債務負担行為が認められ、特に、ODAグラントの取得に関しては、ドナーに対し、地方政府が直接アクセスすることが可能となった。さらに、予算管理省を通じて配分されるIRA (Internal Revenue Allotment : 国内歳入割当) が、その自治体の人口と土地面積に応じ一律の基準で配分されることとなったため、地方政府にとっては、歳入の確実性が増すこととなった。

ただし、現在の歳入規模では、多くの自治体において各種の公共事業を実施することが困難なため、何らかの形で資金を別途調達する必要がある。しかし、民間銀行はほとんどの自治体を高リスクの融資先として認識しているため、貸出に積極的ではなく、一方で政府金融機関や Municipal Development Fund³⁸ なども需要に対応しきれない状態にはない。このため、1996年12月の援助国会合でフィリピン政府は、中央政府と地方政府の間でのコストシェアリングスキームを公表し、コストリカバリーを図ることが困難な事業について、自治体の信用力に応じた6つの資金調達法³⁹を明らかにしている⁴⁰。

³⁸ 1984年に設けられた中央政府から地方自治体への資金供給を行う基金。外国援助を当初資金とし、これに地方自治体からの返済等を加えて、融資を行う。

³⁹ 1)債権発行、2)民間銀行ローン、3)BOT活用、4)政府機関ローン、5)MDF(Municipal Development Fund)ローン、6)MDFグラント。

⁴⁰ 鈴木博(1999)、第7章「地方政府財政とODA」、(財)国際通貨研究所『フィリピン金融問題研究会レポート』、p.55

また、地方開発についても、各州、市町に地方開発評議会(Local Development Council)が設置されることになり、モニタリングと評価の機能が備えられることになった。また、各レベルにおいて自治体が開発計画をもつことが定められており、上位の地方自治体が下位の自治体の計画を審査する権限を有することとなった。これまでの地方開発事業は、計画官庁である NEDA および各省の主導による国家開発事業の地方展開として実施されてきており、規模の大きな地方開発プロジェクトほど中央官庁の統制下にあったため、地方自治体の主体性は乏しいものであった。地方分権化により、開発行政にかかる地方自治体の主体性が、制度の上では確保されることとなった。

(2) 地方分権化途上の問題点

(a) 開発計画に係る問題点⁴¹

地方政府に委譲された開発にかかる計画、調整、実施にかかる業務は、実態として多くの自治体において十分機能していない。これは、開発計画の作成のノウハウの蓄積や経験の不足と、分野・課題別の知識と行政マネジメント能力が育成されていないことが一因である。また、予算や実施能力の不足により地方開発評議会(Local Development Council)が形骸化、若しくは設置に至っていない事に加えて、地方の計画と国家計画との調整メカニズムが明確に規定されていないため、開発行政における国家開発と地方開発の整合性がとられていない。その結果、地方政府の開発投資が上位の自治体や中央政府との調整を経ないまま実施されていることが多く、少ない資金が効率的に活用されないなどの弊害を生じている場合もある。

(b) 権限委譲に係る問題点

中央政府の業務とともに職員や資産が地方自治体に移管されたとはいえ、地方自治体が、移管された事業の立案、計画、実施、モニタリングを行うことは、まったく新しい経験であった。事業の実施能力は、実際の事業を進めるなかで醸成されるという側面もあるが、現在においても十分に育成されているとはいえない状況にある⁴²。中央政府から地方政府に対する直接的な指示、命令系統がなくなったとはいえ、これまで主体的に行政を司ることのなかった地方政府には、権限委譲後もそれらの分野の行政に係る中央政府からの何らかのノウハウの移転などが必要なはずであった。内務自治省や社会福祉開発省などにより、地方政府への技術支援⁴³はある程度実施されているものの、特定の分野に限定されたものであったため、種々の事業実施にかかる不備や遅れが生じることとなった。このため、地方政府の行政能力向上に対し、中央政府が支援するなんらかのメカニズムを過渡期の策として設けていく必要がある。

また、地方自治体に委譲された権限、事業のなかには、基礎的生活環境に関連する事

41 国際協力事業団(1997)、「フィリピン国ダバオ地域総合開発計画調査事前調査報告書」、p.25

42 国際協力事業団(1997)、前掲書、p.24-25

43 社会福祉開発省の取り組みについては山田恭稔(1997)、国際協力事業団 企画調査員報告書「フィリピンにおける地方開発促進のための企画調査」、p.9参照

業等、国としてどこの地域においても同じ水準で提供することが望ましい事業、サービスが含まれていると思われる。財政面、行政能力の双方において、地方自治体間で格差が開く傾向にあるこれらの事業に関しては、早急な自治体の能力強化や機能分担の修正など何らかの措置が必要とされ、政府内でも検討されている。

(c) 財政面での問題点

地方自治体においては、多くの業務の委譲に伴い予算規模が増大している。中央政府からの交付金にあたる IRA(国内歳入割当)の増額と地方自治体への徴税権限の拡張などで中央政府からの財源の委譲がなされてはいるが、以下の問題点が残されている。

まず、地方自治体に独自の徴税権限が付与されたが、地方自治体の税務の知識と経験が不足していることなどから、地方の財政のIRAの依存度が高い⁴⁴ことである。また、財源不足に陥っている自治体にとって、資金調達手段は限られており、個々の自治体の財政力や業務に応じたきめ細かい資金調達の仕組みが整備されているとは言いがたい状況にある⁴⁵。

また、IRAの配分は、人口および土地面積を基準として決定されるが、その計算方法から、市(Highly Urbanized Cities⁴⁶)に比し、相対的に土地面積に対する人口の少ない州(Province)に不利なものとなっているとの指摘があり、政府はこの基準(計算方法)の見直しを検討している。

2 - 2 セクター・課題の現状

2 - 2 - 1 貧困

(1) 貧困の現状

貧困は依然として大きな課題である。1997年の貧困線⁴⁷を下回る世帯数を見ると、総世帯数に占める比率では1994年から1997年の間に35.5%からの32.1%へと減少が見られるが、世帯数で見ると高い人口増加率の影響もあり、改善は見られない。

経済危機の貧困層への影響については、物価の上昇や景気の停滞による雇用の悪化が貧困世帯の家計を圧迫しはじめており、また、財政状況の悪化により、今後、貧困対策に十分な予算をあてられないことも予想される。

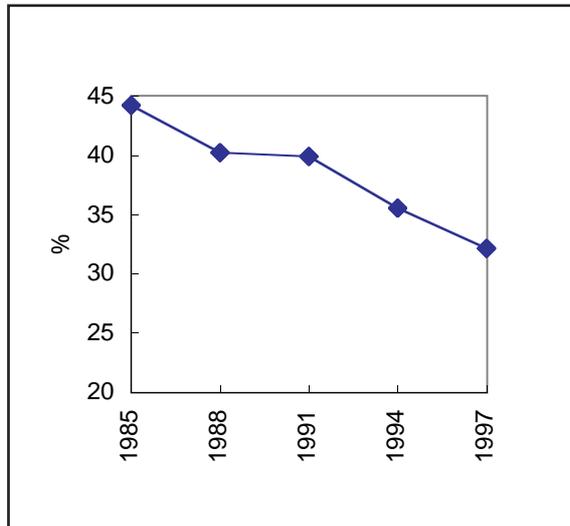
44 国際協力事業団(1997)、前掲書、p.25-26

45 鈴木博(1999)、前掲書、p.57

46 フィリピンの地方自治体は4つの階層から構成されており、国家統計調整局(NSCB)の調査によると1998年末時点で、78の州(Province)、83の市、1,525の町(Municipalities)、41,940のバランガイ(Barangay)が、1995年に新しく設置されたCARAGAを含む全国13のRegionとマニラ首都圏で14の広域ブロック圏に分割されている。また、ムスリム・ミンダナオとコルディリエラにおける自治地域もあわせると16のregionに分割される。市のうちHighly Urbanized Citiesは政令指定都市に近い性格を有しており、州の監督をうけない。また、Regionはマニラ首都圏等一部の地域をのぞいては法人的性格を有しておらず、立法機能もないため「地方自治体」とはみなされない

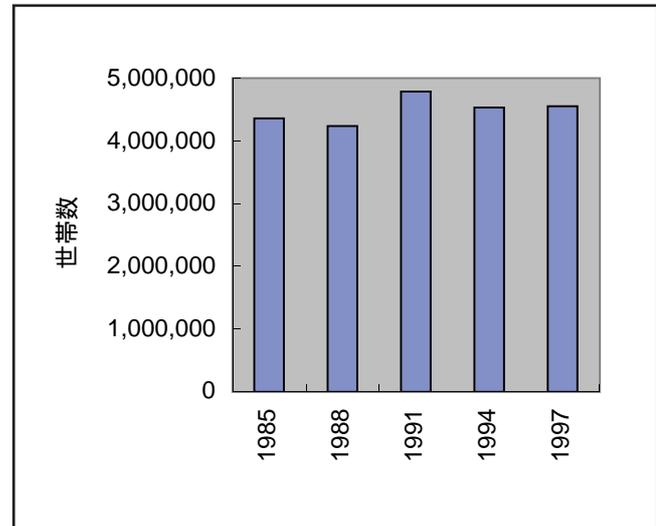
47 栄養上の必要(1日2,000カロリー)とその他の基礎的ニーズを満たすために必要な年間一人あたり所得または支出。数値については表2-3参照。

図 2 - 4 総世帯数に占める貧困世帯数の比率



出所：フィリピン国家統計調整局(NSCB)

図 2 - 5 貧困世帯数の推移(1985-1997 年)



出所：フィリピン国家統計調整局(NSCB)

表 2 - 3 リージョン別貧困線及び貧困世帯率(1994、1997 年)

リージョン	1994		1997 ^p	
	貧困線 ^{a/}	貧困世帯率 ^{b/} (%)	貧困線 ^{a/}	貧困世帯率 ^{b/} (%)
全国	8,885	35.5	11,388	32.1
NCR	11,230	8	14,360	7.1
CAR	10,853	51	12,744	42.3
I イロコス	10,022	47.9	11,981	37.6
II カガヤンバレー	8,316	35.5	9,873	31.6
III 中央ルソン	9,757	25.2	12,836	16.8
IV 南タガログ	9,537	29.7	12,507	25.7
V ビコール	8,319	55.1	10,497	50.1
VI 西ビサヤ	8,197	43	10,800	41.6
VII 中央ビサヤ	6,425	32.7	8,726	34.2
VIII 東ビサヤ	6,444	37.9	8,755	40.7
IX 西ミンダナオ	7,074	44.7	9,670	39.8
X 北ミンダナオ	7,938	49.2	10,455	46.8
XI 南ミンダナオ	8,201	40.3	10,489	37.9
XII 中央ミンダナオ	8,971	54.7	11,155	49.1
ARMM	8,889	60	11,214	58.6

^{a/} 栄養上の必要(2,000 カロリー)とその他の基礎的ニーズを満たすために必要な年間の一人当たり所得または支出

^{b/} 総世帯数に占める貧困世帯の比率

^p 1997 年 Family Income and Expenditures Survey に基づく予備的結果

出所：フィリピン国家統計調整局(NSCB)ホームページ

全世帯に占める貧困世帯の比率は地域によって大きく異なる。1997年の家計所得支出調査暫定結果に基づく推計によると、貧困世帯率が最も高いのは、ARMM(ムスリム・ミンダナオ自治区)で58.6%であり、リージョンV(ビコール)の50.1%、リージョンXII(中央ミンダナオ)の49.1%がそれに続く。一方、NCR(首都圏)が7.1%と最も低く、リージョンIII(中央ルソン)とIV(南タガログ)の16.8%、25.7%がそれに続く。また、全国的に貧困世帯比率は低下している中で、リージョンVII(中央ビサヤ)とVIII(東ビサヤ)では、その上昇が見られる。

一方、都市・農村の別で見ると、1997年推計値では、貧困線以下の全世帯のうち、27%が都市部、73%が農村部に存在しているが、都市部においては、貧困世帯比率、貧困世帯数ともにある程度の改善が見られるのに対して、農村部では貧困世帯比率には改善がみられるものの、貧困世帯数は増加している。

表2-4 貧困線以下の世帯数・世帯比率(1994、1997年)

	世帯数		世帯比率	
	1994	1997	1994	1997
全国	4,531,170	4,553,384	35.5	32.1
都市	1,521,882	1,246,173	24.0	18.5
農村	3,009,288	3,307,215	47.0	44.4

出所：フィリピン国家統計調整局(NSCB)

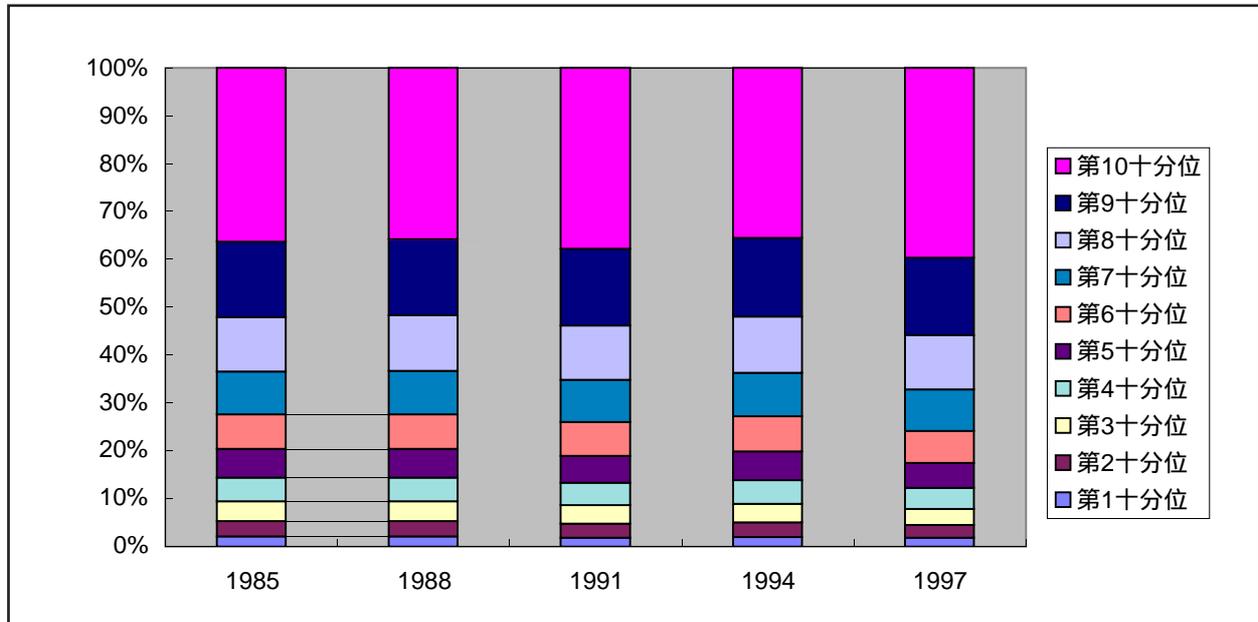
また、所得格差の状況も必ずしも改善していない。平均世帯所得は、1997年推計値では、123,881ペソであり、1994年からの3年間に実質21%、年率に直すと6.6%で上昇している。他方、所得分配については、最上位の所得階層のみ所得のシェアの増加がみられ、それ以外の所得階層の所得のシェアは低下している。

(2) 社会改革アジェンダ

フィリピン政府は1994年に社会改革アジェンダ(SRA: Social Reform Agenda)を採択し、現在21の州と首都圏、バギオ市、セブ市など6つの都市部を選定して貧困緩和プロジェクトを推進している。社会改革アジェンダは、様々な理由で社会的に不利な立場にある人々の厚生を確保するための開発の過程に対する政府の一連の関与であり、地方開発を促進し、人口の多数を占める人々が直面している貧困を緩和することを目指した、社会改革の課題の優先付けを政府として示したものである⁴⁸。

⁴⁸ Engr Rey Gerona (March 1996) "The Philippines Poverty Situation and the Social Reform Agenda" JICA Philippine Office, p.14

図 2 - 6 所得階層別所得分配



出所：Family Income Expenditure Survey, National Statistics Office(1998.7.15)

社会的に不利な立場にある人々としては、小作農民と土地無し農民、零細漁民、都市貧困層、少数民族、非公式部門の労働者、またその他に女性、貧しい学生や若者そして子供、身体障害者、老人、そして災害の被災者をあげている。エストラダ政権は、貧困層のなかでも最も貧しい人々に対し社会的支援を行うこと、雇用機会を創出し社会保障を確かなものにする事、所得と生活の質を向上させるために産業開発と生計手段を強固にすること、人的資源を開発すること、貧しい人々の生計手段を確保すること、自立的な共同体と人々のエンパワメントを追及すること、以上6項目を社会改革アジェンダの目的としてあげている⁴⁹。

(3) フィリピンにおける貧困問題の背景

フィリピンにおける貧困は、地域的な権力による民族的統合という歴史段階を達成することのなかった農村社会⁵⁰が植民地化されたことにより生じた大土地所有と、その後の農村社会の商品経済化に起源を求めることができる⁵¹。現在の貧困問題の規定要因は多岐にわたるが、特にエリート層の利益を侵害する農地改革がなかなか進展しなかったこと、政府がこれまで推進してきた工業化の雇用吸収率が非常に低く、製造業部門の雇用創出が不十分であったことが大きい。

⁴⁹ "The Estrada Administration's Social Reform Agenda : A National Anti-poverty Framework" Final draft for approval, p.4-6(現地調査時 National Anti-Poverty Commission より取得)

⁵⁰ 綾部恒雄、高橋彰、坪内良博(1983)、「社会変容と価値体系」、矢野暢編著『東南アジア学への招待(上)』、p.169-170

⁵¹ 梅原弘光(1992)、「フィリピンの農村：その構造と変動」、p.78-118

(a) 農村の貧困と都市・環境問題

フィリピンにおいても、農村部における貧困がスラムに代表される都市部の貧困と深く関連している。相対的に土地生産性が低いうえに、限られた経営面積しか持たない零細農民、あるいは土地なし農業労働者は、農村部で十分な所得を得ることができず、就業機会を求めて都市部へ流出する。しかし、都市部においても雇用機会が限られているため、インフォーマル部門で就労機会を見つけスラムの住人となる。農業開発の遅れたリージョン V(ピコール)やリージョン VIII(東ビサヤ)のような最貧地方から流入する移住者は、このような背景を持ってスラムに長期にわたり滞在する傾向がある。他方、マニラに隣接するリージョン III(中央ルソン)とリージョン IV(南タガログ)からの移住者は、農閑期を利用した首都圏への短期的な出稼ぎ者である場合が多いと考えられ⁵²、貧困の側面が異なっている。

また、農村における貧困は傾斜地の土壌侵食や水害問題とも関連している⁵³。村落で十分な耕地を持ち得ない貧しい農民は、より外縁的な地域に耕地を求めて傾斜地へ入り込み、商業伐採跡地などを見つけて傾斜地を耕地化し、焼き畑による収奪的な耕作や放牧を行う。数年このような行為が繰り返されると、地表を覆っていた植生は失われ、表土が流出してしまう。このため農民は移動せざるを得なくなり、より外縁的な傾斜地を耕地化する。その結果、土壌侵食はますます拡大していくことになる。表土の流失した傾斜地では農業を行うのが困難になるとともに、保水力を失い土砂崩れの原因となり、流失した土砂は河床を上昇させ洪水の原因となる。

(b) 寡占的農業市場⁵⁴

1960年代末から導入が開始された稲の高収量品種は、今ではほとんどの農家で栽培されるようになり、農業の機械化も進んだ。在来品種と異なり、種子や肥料、農薬などの新たな投入財を必要とする高収量品種の普及と機械化により、農業投入財市場が地方に形成された。稲作地帯の農地改革により土地所有からの収益が激減した土地所有者層が、肥料商人や農作業請負業者、そして金融業者として新たに台頭した。しかし、このような地方の農業投入財市場は、限られた数の商人や業者による寡占市場となっているため、投入財価格は高めに設定されている。また、生産物についても、籾米の乾燥や精米、そして流通が同様の事情から限られた業者によって担われているため、生産者の販売価格が適正に設定されていない。この結果、高収量品種導入による収量の増加が、農民の所得増に必ずしも結びつかないという現状がある。

⁵² 中西徹(1991)、「スラムの経済学：フィリピンにおける都市インフォーマル部門」、p.179

⁵³ Marian S. delos Angeles and Maria Eugena C. Bennagen(1994)、「フィリピンの高地における資源利用の持続：共同体を基礎とする環境管理に関する課題」、アルセニオ・M・バリサカン、野沢勝美編『フィリピン農村開発の構造と改革』、p.138

⁵⁴ 梅原弘光(1992)、前掲書、p.353-361

(c) 農村における徹底した商品経済化⁵⁵

1970年代の高収量品種普及とともに、農業の商品経済化が進んだ。人口増加ともあいまって、元々村に自生していた竹やニッパ等の伝統的建材が枯渇し、この結果、家の新築、増改築などの際には村や町の業者からトタンやブロックなどの建材を購入しなければならなくなった。また、農薬の使用によりかつて用水路や河川で捕れた魚や蛙が姿を消し、貧しい農民にとり重要な蛋白源であった魚や蛙を手にいれることができなくなったり、農業慣行の変化により田植えや除草、落ち穂拾いなど、女性にとり重要な収入源であった仕事が消滅したり、首都圏や地方都市近郊で開始された大規模養鶏・養豚業が、農家の裏庭で行われていた零細な家畜の飼育を駆逐したりした。このため、農村部でも日常生活でより多くの現金収入が必要になってきており、このような背景が貧しい農民たちを都市部や山間地に押出す背景として存在している。

(d) 凝集性の低い農村社会

一般的に日本の村落社会は、寺院や入会地などの共通資源を介した農村社会の凝集性がある程度高いとされている。しかし、小作人や農業労働者が大多数を占めるフィリピンの農村社会において、小作人は村内または村外にいる各々の地主と結びついており、農業労働者は仕事を求め村内や近隣の村だけでなく他州にまでも出稼ぎに行く⁵⁶。このため、従来のフィリピン村落社会には核といえるものが少なく、村人間の凝集性は血縁の範囲を超えると急激に希薄にならざるを得ない状況にあった。

2 - 2 - 2 保健医療

フィリピンは人口増加、栄養問題を含む公衆衛生状況の悪化、結核やデング熱などの流行による感染症の蔓延、麻薬の濫用など、取り組むべき諸問題を抱えている。

また、地域によって公衆衛生の状況には差がある。例えば、乳児死亡率、5歳未満児死亡率はNCR(首都圏)、リージョンIII(中央ルソン)においてはともに低い一方で、リージョンVIII(東ビサヤ)とARMM(ムスリム・ミンダナオ自治区)においては高い。特に、ARMMにおいては、保健医療の課題に対する政府の取り組みは始められたばかりである。さらに、地方分権化にともなう体制の移行による混乱で、保健医療サービスの供給においても、分権化以前に比し、状況が悪化している例も少なくない。

(1) 保健医療行政と人材

地方自治法施行前は、最末端の行政組織であるバランガイレベルに至るまで保健医療サービスが整備され、保健省がすべての権限を担っていた。しかし、地方自治法の施行により、保健省の管轄はリージョンレベルの保健局までとなり、州、市、町レベルに関しては各地方自治体の管轄となった。中央での保健医療スタッフの約7割の異動をはじめ、多

⁵⁵ 梅原弘光(1992)、前掲書、p.351-352

⁵⁶ 梅原弘光(1992)、p.272-273

くの権限が地方自治体へ委譲されたため、各レベルの保健医療行政に過渡期の問題ではあろうが、混乱が見られる。よって、分権化したがつた適切な予算配分と担当行政官の能力の向上、また、リージョンレベルの保健局と各自治体レベルの保健局の連携の強化が求められている。

また、各地方自治体の開発優先度の違いによって、保健医療施設や機材・薬品等の整備を含む保健医療サービスの質的・量的な格差が広がっている。特に、バランガイにおける保健医療サービス事情は、薬品の供給等の面で、地方分権化以前に比べ悪化することが懸念されており、早急な対策が必要とされている。また、地域住民がよりよい保健医療サービスを受けられるように、末端の地域医療の担い手であるミドワイフ⁵⁷をはじめとする、住民への保健医療サービスの提供に携わる人材の資質の向上が望まれている。

(2) 保健医療サービス供給システムと地域住民の意識

フィリピンでは、住民の保健医療サービスの利用率が低く、医療機関で受診することなく命を落とす例も少なくない⁵⁸。国民が適切な医療処置を受けるためには、一、二、三次医療のリファラルシステムが確立される必要がある。

一方、公衆衛生の改善には、サービスの提供の拡充と同時に、公衆衛生やプライマリヘルスケアなどに対する地域住民の意識を高めていくことも欠かせない。

(3) 家族計画・母子保健

フィリピンでは、健康と福祉の増進という観点から家族計画が推進されており、緩やかではあるが、粗出生率は1970年の39(人口1,000あたり)から1997年の29に、また、人口増加率は2.4%(1970-1990年平均)から2.2%(1990-1997年)に減少した。1995年の家族計画の実施率は約50%であった。

また、乳児死亡率は1960年の80(出生1,000あたり)から1997年には32に、5歳未満児死亡率は1960年の110(出生1,000あたり)から1997年の41に減少した⁵⁹。しかし、前述したように地域による格差が大きい。

(4) 感染症

1990年代に入り、マラリアや麻疹の罹患率は減少しているものの、一方では皮膚疾患やエイズの増加等の新たな課題に直面している。

エイズ・HIV感染症はタイ・カンボジア等に比し未だ低率にとどまっているが、多数の海外出稼ぎ者の存在や他の性感染症(STD)罹患率の高さなど、今後の流行の拡大を示唆する要因が多い。エイズに関する政策を決定する大統領への諮問機関として、他の政府機関

⁵⁷ ミドワイフは人口5,000人に対して1人の割合で、バランガイ・ヘルス・ステーションに駐在する。母子保健、栄養指導、家族計画、応急処置等多岐にわたる業務を担当している。国際協力事業団医療協力部(平成9年3月)、「国別医療協力ファイル フィリピン」

⁵⁸ 国際協力事業団医療協力部(平成9年3月) 前掲書、p.101-102

⁵⁹ ユニセフ(1998)、「世界子供白書1999」

やNGO代表より構成される国家エイズ諮問委員会⁶⁰がある。それにより、保健省に国家エイズ・STD予防対策プログラム(NASPCP)が設置され、STD対策との統合、母子保健事業との統合、思春期教育への取り込みなどの対策が行われている。

結核の罹患率は237.5(人口10万あたり)とWHO西太平洋地域事務局管轄の加盟国圏内では第1位であり、同圏内でフィリピンの人口は4%を占めるに過ぎないが、患者数は29%に至っている。さらには薬剤耐性菌の蔓延が危惧されている。こうした状況に鑑み、保健省はその結核対策の方針を、従来の患者発見重視から感染後の治癒率の向上を重視することに移行させた。また、エストラダ政権では結核対策を優先プログラムとして掲げている。

表2-5 リージョン別 保健医療関連指標

項目(%) リージョン	乳児死亡率 出生千対 (1995)	5歳未満児死亡率 出生千対 (1995)	妊産婦死亡率 出産10万対 (1995)	医療従事者一人あたり人口 ⁶¹ (1995)		
				医師	看護婦	ミドワイフ
NCR(首都圏)	32.2	38.5	119	37,992	37,678	20,128
CAR	54.9	76.9	193	102,231	53,160	9,103
I イロコス	45.7	61.4	161	32,248	26,346	5,403
II カガヤンバレー	53.7	74.6	191	10,892	8,120	1,752
III 中央ルソン	40.4	52.6	171	37,524	30,892	6,938
IV 南タガログ	44.9	60.0	139	30,306	34,512	8,022
V ビコール	58.3	82.3	166	36,504	22,450	6,545
VI 西ビサヤ	55.2	77.4	184	44,927	39,879	6,167
VII 中央ビサヤ	47.3	64.0	158	23,354	13,853	3,855
VIII 東ビサヤ	64.3	92.6	190	50,386	41,494	13,724
IX 西ミンダナオ	58.6	82.8	200	32,841	17,622	5,009
X 北ミンダナオ	53.7	74.6	225	27,319	17,120	3,765
XI 南ミンダナオ	51.8	71.6	160	132,250	95,220	14,832
XII 中央ミンダナオ	53.5	74.0	187	110,591	55,295	12,941
ARMM	63.4	91.1	320	38,164	24,126	4,916
CARAGA	-	-	-	50,225	33,483	7,787
Philippines	48.9	66.8	180	34,632	26,084	6,448

出所：フィリピン国家統計調整局(NSCB)

⁶⁰ 保健省、教育文化スポーツ省、観光省、外務省、内務自治省、社会福祉開発省、労働雇用省、国家経済開発庁などの政府機関や複数のNGOの代表により構成される。

⁶¹ 本統計の医師、看護婦は国家公務員のみ

2 - 2 - 3 教育

1991年の教育審議会(EDCOM: The Congressional Commission on Education)の勧告に基づき、教育文化スポーツ省(DECS: Department of Education, Culture and Sports)の組織改革が行われた結果、基礎教育(初等・中等・ノンフォーマル教育)は教育文化スポーツ省、高等教育は高等教育委員会(CHED: Commission on Higher Education)、職業訓練は技術教育技能開発庁(TESDA: Technical Education and Skills Development Authority)が管轄することとなった。

ノンフォーマル教育は、その目的に則し、教育文化スポーツ省のほか社会開発福祉省等多数の機関によって行われている。また、科学技術省(DOST: Department of Science and Technology)は科学技術教育を担っている。

1990年代に入り、「万人のための教育(Education For All)宣言」の採択、および「人間開発」の推進という国際的動向を反映して、基本的ニーズのひとつである基礎教育の普遍化がフィリピンにおいても教育政策の重要課題として位置づけられており、社会改革アジェンダ(SRA)で指定された教育の普及が思わしくない貧困州を中心に、初等教育および中等教育の質的・量的な改善と、そのための教育行政の分権化の推進およびその機能の強化を目的としたプログラムが進められている⁶²。

また、公立学校・公立大学に対して企業からの資金援助を促進するプログラムや、職業学校における教育と企業内訓練を結合するプログラム(Dual Training System)など、民間が教育の公共セクターを支援する民間活力の導入が図られている。さらに、学校外の青少年や成人を対象としたノンフォーマル教育については、「識字サービス契約計画(Literacy Service Contracting Scheme)」によって、教育文化スポーツ省以外の政府機関、NGO、私立学校・私立大学、宗教団体などとのパートナーシップにより普及・拡大を図っている。

(1) 基礎教育

6年間の初等教育における児童の参加率(Participation Rate)は1997年で95.09%であり、量的に拡大しているが、入学して5年後の児童の在学率は73.73%と低く、中退者が多い。また、4年間の中等教育における生徒の参加率は64.22%(1997年)、在学率は52.05%であり質・量ともに向上が必要である⁶³。初等・中等教育双方に共通するのは児童・生徒の学習到達度の低さであり、一定の学力水準に達しない児童・生徒が多い⁶⁴。

⁶² 第三次初等教育計画(TEEP: Third Elementary Education Program)、中等教育開発改善計画(SEDIP: Secondary Education Development and Improvement Program)があげられる。

⁶³ DECS(1997), "DECS 1997 Annual Report"

⁶⁴ Master Plan for Basic Education(1995-2005)によると、初等教育到達度テスト(NEAT)では必要習得項目のうち29%のみが習得され、中等教育到達度テスト(NSAT)では理数科目における到達度は30-40%であったと報告されている。

表 2 - 6 初等・中等教育の参加率および最終学年到達度

年	参加率(%)		最終学年到達度(%)	
	初等教育	中等教育	初等教育	中等教育
1994-95	87.14	58.47	66.50	48.99
1995-96	92.70	62.25	67.50	47.53
1996-97	94.33	62.62	72.13	48.32
1997-98	95.09	64.22	73.73	52.05

出所：DECS

また、1994年の調査では、いずれかの言語で簡単な読み書きができる単純識字率(Simple Literacy Rate)はフィリピン全体で93.9%である一方で、読み書き能力に計算能力を加えた機能的識字率(Functional Literacy Rate)は83.8%に留まっている。

さらに、後述するように国内では地域によって基礎教育の普及に偏りが見られる。

また、識字率にみられるように教育における男女格差はほとんどみられないが、イスラム地域では女性が教育を受ける機会は少ない。

(a) 教育行・財政

教育文化スポーツ省(DECS)は教育の機会提供の拡大とともに教育の質の向上を目指しており、教育行政の地方分権化を推進している。この分権化によって、地方が主体的にその実情に応じた施策を講じることが可能となりつつある⁶⁵。これにともない、Division Officeでは基礎教育全体への計画・実施能力、モニタリング能力が問われることになる。

同様に、初等教育においてはDistrict Office、さらには各小学校レベルで教育発展計画や学校改善計画を策定し、遂行することが求められる。すなわち、Districtレベルの教育行政官や校長が、各小学校の教育状況を測定し、教育の質的改善を実現するためのプログラムを作り上げ、保護者や地域住民と協力してそのプログラムを実現するという経営能力をもたなくてはならない。

教育予算については政府予算の中で最大の配分となっており、教育文化スポーツ省の予算は15.9%(1998年)である。しかしながら、その予算の8割が教員の給与で占められ、施設の拡大や教育の質の向上にかかる経費が十分に確保できていない。

また、各地方自治体の教育財源として不動産税の一部からなる特別教育基金(Special Education Fund)があるが、自治体ごとの課税ベースの多寡がその歳入に反映され、地域差が生じている。

⁶⁵ 地方においては province や province 監督下の city レベルを管轄する Division Office、province 監督外の city や municipalities レベルを管轄する District Office がある。また、初等教育は District Office、中等教育は Division Office の管轄である。これまでは Division Office は中央 DECS の各 region Office の管轄下にあり、中央 DECS と強く結びつけられていた。

(b) 教育の質

1) 現職教員研修

教育の質は教員の資質に左右される部分が多い。児童・生徒の興味関心や状況が十分に考慮され、教員が自身の創意工夫を生かすような指導能力をもつことが求められる。

実際に教員免許を持つ有資格の教員は十分ではなく、特に理科教師に関しては、一般科学で40%、生物で41%、化学は21%、物理ではわずか8%(1992年当時)しか専門分野の課程を終えていない。このような状況下、地方における教員研修センターの設置、理科教員の研修プログラム、民間財団等による学位取得プログラムなど、複数の実施機関による現職教員の能力を向上させるための試みが行われているが、これらは十分に体系化されておらず、さらに、財政不足のため、プログラムの実行が困難な場合も少なくない。

教員は授業負担が大きいというのに、校舎の管理や修繕など多くの業務を抱える状況におかれているため、教材研究に費やす時間が確保しにくい。そして、研修中の教員の補充はされないため、学校を離れて研修プログラムに参加することは、長期休暇中のぞいで困難である。

2) 教授言語と学習効果

1974年以来、教科ごとに英語とフィリピン語(国語)のいずれかを使ったバイリンガル教育が行われている⁶⁶。しかしながら、多言語社会⁶⁷において様々な言語を母語とする生徒にとっては、授業の理解が困難な場合がある。例えば、理科や算数・数学は英語で教授が行われているため、児童・生徒の理解度が低いといわれており、その影響は大きいと考えられる。フィリピン大学付属高校では、英語とフィリピン語の双方により学習到達度を測る実験が行われている⁶⁸。また、先端分野の教授・研究にとっては英語の使用が望ましいが、基礎を学ぶ段階では、概念をよりよく理解するためにも地方語での教授が効果的であるとの見方もある⁶⁹。

現状では、児童・生徒の負担とともに教員の負担も大きく、母語以外で書かれた教科書の内容を教授する際、教員自身がいかに英語やフィリピン語によって教育すべき内容を確実に理解し、生徒側に教授できるかが問われる。

また、エストラダ政権では教授言語の見直し(国語であるフィリピン語の強化)の動

⁶⁶ 初等教育では、理科、算数、音楽・図工・体育、生活科学、英語の5科目の授業が英語で行われ、道徳、公民、フィリピン語の3科目がフィリピン語で行われている。また中等教育では英語、数学、理科、技術家庭、コンピュータ等が英語で、フィリピン語、社会科、音楽・美術・体育、価値観教育がフィリピン語で行われている。なお、小学校1、2年時の授業においては、教育補助用語として地方語の使用が認められている。

⁶⁷ フィリピンには100以上の言語が存在するといわれるが、主要な言語としてフィリピン語の基盤であるタガログ(約28%)、セブアノ(約24%)、イロカノ(約10%)、イロンゴ(約9%)、ビコール(約6%)、サマール-レイテ(約4%)があげられる。DECS(1997)"Facts&Figures on Philippine Education"による。

⁶⁸ 1998年9月29日 DECS 中等教育局でのヒアリングによる。

⁶⁹ 1998年9月30日 DOST-SEIでのヒアリングによる。

きがあるものの、その方向性は未だ見定めがたい。

3) カリキュラム、教科書

教科書の分配は、一科目につき、平均して8人に1冊という状況であり、地方部においてはより一層劣悪な状況である。民営化の推進にともない、民間会社が教科書を作成することになったため、価格が上昇したこと、特に地方においては教科書の輸送・流通の問題が教科書を手にいれられない要因である。

カリキュラムに関しては、特に中等教育は4年間という短い教育年限にも関わらず習得すべき事項が多い。特に理科に関しては顕著であるといわれる。よって、生徒の発達段階・学習段階に即した適切な内容が求められている。

(c) 貧困地域、少数民族、イスラム地域の教育

少数民族地域やイスラム地域は貧困地域であることが多いが、これらの地域では、国内の他の地域に比べて、教育の普及が遅れている。教育文化スポーツ省では、社会改革アジェンダに基づく貧困州を中心に、教育状況の改善に向けて努力している。

機能的識字率はマニラ首都圏において92.4%である一方で、ARMM(ムスリム・ミンダナオ自治区)で61.2%である。初等教育の就学率は、NCR(首都圏)において91.6%である一方で、ARMMでは79.8%、最終学年到達度はNCRで85.5%である一方で、ARMMでは29.7%にしか満たない。中等教育の就学率にいたっては、NCRでは93%である一方で、ARMMでは15.7%と大きな差がある。

また、初等教育において、一学年あたりの児童数が少ないことと、教員が不足していることに対処するため、複式学級が数多く存在する。

ミンダナオ地域においては、マドラサと呼ばれるイスラム独自の学校やNGOが運営する学校がある。そのうち政府のカリキュラムを採用しているのはごく少数である⁷⁰。この状況に鑑み、現在、教育省は教育の統合に向けてマドラサにおける教育の改善を視野にいれ始めており、今後、対策が強化される予定である。

少数民族地域では、とくに初等教育において、その地域住民の固有の文化や生活に関連した学習教材が求められている。また、少数民族出身の教員が少ないため、学習者のニーズを満たした教育を行うのが容易ではない。ノンフォーマル教育プログラムでは母語での成人識字教育を実施しており、母語による教科書や地域コミュニティ出身の指導者を採用するなど、学習者のニーズに対応した施策がなされているが、学校教育においてはその対策は遅れている。

⁷⁰ CMEP-PMO, "The Comprehensive Mindanao Education Program(CMEP)1997-2014. Executive Summary"

表 2 - 7 リージョン別 教育関連指標

リージョン	項目(%)	単純識字率 (1994) (男/女)	機能的識字率 (1994) (男/女)	初等教育		中等教育	
				参加率	最終学年 到達度	参加率	最終学年 到達度
				1995-96	1994-95		
NCR(首都圏)		98.8(98.9/98.8)	92.4(91.8/93.0)	91.6	85.5	93.8	83.4
CAR		88.8(89.9/87.5)	78.6(76.8/80.5)	90.8	60.1	66.8	76.1
I イロコス		95.5(96.1/94.8)	86.4(85.6/87.3)	92.5	79.7	77.1	81.1
II カガヤンバレー		93.3(93.7/92.8)	86.6(86.6/86.6)	89.2	69.2	67.2	77.1
III 中央ルソン		96.3(96.5/96.1)	87.3(86.1/88.5)	92.4	77.5	68.9	76.7
IV 南タガログ		96.4(96.8/96.0)	88.0(86.3/89.8)	90.8	75.6	69.7	78.6
V ビコール		96.9(94.8/95.0)	82.8(81.2/84.5)	90.5	69.9	57.1	72.3
VI 西ビサヤ		91.9(90.8/93.0)	80.9(77.3/84.8)	90.1	63.6	61.9	79.5
VII 中央ビサヤ		93.1(93.4/92.8)	80.8(78.5/83.2)	85.2	66.3	51.9	72.6
VIII 東ビサヤ		90.9(89.2/92.7)	79.7(75.7/84.2)	86.1	58.0	49.6	71.7
IX 西ミンダナオ		89.7(89.1/90.1)	75.4(72.6/78.1)	83.5	50.6	45.8	65.1
X 北ミンダナオ		94.6(93.8/95.5)	83.4(79.5/87.4)	87.3	59.7	77.5	70.3
XI 南ミンダナオ		92.0(91.6/92.4)	79.4(75.6/83.2)	88.3	61.1	52.8	70.8
XII 中央ミンダナオ		90.8(90.3/91.4)	77.4(74.2/80.7)	86.8	49.0	65.5	65.8
ARMM		73.5(75.6/71.4)	61.2(63.2/59.1)	79.8	29.7	15.7	57.1
Philippines		93.9(93.7/94.0)	83.8(81.7/85.9)	89.2	66.5	62.3	75.8

出所：DECS

(2) 高等教育

フィリピンの高等教育における1995年の総就学率は約27%⁷¹である。国公立大学が270校以上、私立大学が1,000校以上存在するが⁷²、研究設備の不足に加え、とくに地方の大学では学位をもつ教員が不足している。エストラダ政権下での優先課題は、農業および漁業に関する高等教育システムと、教員養成に関する整備などである。また、マニラ首都圏、セブ、ダバオを中心としたセンター・オブ・エクセレンス(Centers of Excellence：卓越した研究拠点)を造る構想が進んでいる。

教員養成機関については、高等教育機関1,396校のうち、教職課程が691校(1996/97年)に設置されているが、スタッフの質や図書館の充実度の観点から、その多くは基準を満たしていない。また、初等教員養成においてカリキュラムの74%、専門科目別の中等教員養

⁷¹ UNESCO "World Education Report 1998" による。総就学率は、高等教育に就学している学生総数とその年齢に関係なく、中等教育終了時より5年以内の年齢集団人口のうち、どのくらいの割合を占めているかを表したものである。

⁷² 1997年1月時点のCHED "Higher Education Data" による。

成カリキュラムにおいては約60%が一般教育であり、教授法や教育内容、教科にかかる専門科目は少ない。また、教員資格試験に合格することにより教員免状が発行されるが、その合格率は1991年から1994年の平均で約25%である。

(3) 職業訓練

技術教育技能開発庁(TESDA)は職業技術訓練、訓練指導者の養成、技能テストの実施とその認定、職業ガイダンス等を行っている。労働・雇用の需要に合致した人材育成(中等・職業教育)が求められるなか、中堅技術者の訓練が行われており、とくに Dual Training System が制度化されてからは、訓練校と職業の現場実習を結びつけて教育を行うことが可能となった。しかし、そのプログラムにおける民間セクターの参加が不足している。また、地域の産業需要に基づいた人材育成(職業訓練)が必ずしも十分に実施されておらず、訓練指導者も不足している。

フィリピンにおける全労働者のうち、高等教育または中等教育を修了したものは各2割で、初等教育のみの修了者が4割を占める。労働者の賃金と学歴との結びつきが顕著であることもあり、学校外の学習成果を学歴として認定する制度を、より一層充実していくことが望まれる。

2 - 2 - 4 経済開発

(1) 農業

農業セクターは、GDPの20.9%、労働人口の39.3%⁷³に寄与しており、産業として重要であるとともに、貧困層に就業機会を提供している分野として社会開発の側面からも重要な分野である。このことから、農業分野の課題は、産業としての主要課題である生産性の向上と、地域格差の是正や貧困緩和のための農村開発をいかにバランスをとって進めていくかにあるといえるであろう。

前者については、AFTAによる域内関税の引き下げおよび自由化等、将来的に一層厳しい国際競争のなかにおかれる状況において、フィリピンの輸出向け農産物は価格と品質双方での競争力の向上を求められているといえよう。非輸出農産物についても、輸入農産物の流入による打撃を回避するため、生産単価を引き下げる等価格面での競争力を高めていくことが必要である。

また、フィリピンの自然条件から見て、食料の自給率を向上することは可能であると考えられ、かつ、貴重な外貨を食料の輸入に用いることは機会費用が大きい。これらより、農業試験研究とその成果の普及、かんがい設備の効率的活用等、生産性向上へ一層の努力が必要である。

他方、貧困層の所得の向上は、貧困、地域間格差の是正というフィリピンの開発の目的そのものに寄与するのみならず、国内市場の拡大にもつながり、他産業の発展に資するも

⁷³ フィリピン国家統計調整局(1996)、"Philippine Statistical Yearbook 1996"

のである。貧困層の自立を支援することが最も必要であるが、一方で、傾斜地など元々の土地の生産性が低く、その向上も困難である地域で農業を営む農民に対しては、今後とも政府による農業および生活環境に関する支援が継続的に必要とされよう。

(a) 主要作物

主食の米は、1960年代末からの緑の革命といわれる過程で、高収量品種の開発・普及、肥料・農薬等の投入、かんがいなどが進み、著しい単位収量の増大と生産量の増加をみた。その結果、1970年代末から1980年代半ばにかけて、一時食料の自給水準に達し、少量の輸出余力を持った。しかし、作付け面積は年々微増しているものの、1990年代以降の単位収量の低迷、高い人口増加率および度重なる自然災害等により自給率は下がり、輸入量が急増している。

第二の主食であるトウモロコシは、1980年代以降、米と同様に緑の革命により収量が増加した。近年は、所得水準の上昇により価格は高いが主食として好まれる米に消費が移ったため、一人当たりの消費量は減少している。その一方で、畜産部門の需要が急成長したため、消費量の過半が家畜飼料用となり、消費形態が大きく変化してきている。生産は目標単位収量5tに対し1.5t(1996年)⁷⁴、生産量は目標の6割にしか達しておらず、輸入依存度が高まる状況にある。

米、トウモロコシの単位収量が、他の周辺アジア諸国に比較しても依然低いレベルにある原因として、かんがい施設の老朽化、技術指導・普及上の問題もさることながら、農業資材の供給および生産物の流通を民間業者が寡占していることにより、業者に利益が集中する構造が生じていることがあげられる。その結果、農民は生産収量を上げるための資本投入を回避することになり、かつ努力が収入増に直結しないことにより生産改善に対する意欲が減退している。

(b) 商品作物

全世界の生産量の過半を占め、フィリピンにとって重要な外貨収入源であるココナッツは、現在においても主力輸出農産品である。しかし、老木化、木材としての伐採および農地改革の影響等により、近年は収量、生産量ともに漸減の傾向にある。サトウキビは砂糖工場の近代化の遅れによる生産効率の低下から、国際競争力を失いつつある。これら伝統的輸出作物の付加価値が低下するなかで、政府は新たな商品作物の開発、作物の多様化にも力を入れている。果樹、野菜等の生産は徐々に増加しているものの、未だ全体の作物構成に大きな変化は見られない。

(c) かんがい

1997年現在、民間をのぞき、国営かんがい施設(NIS)と共同かんがい施設(CIS)のかんがい事業の開発、運営、維持管理を行う国家かんがい庁(NIA : National Irrigation

⁷⁴ Department of Agriculture, Bureau of Agricultural Statistics

Administration) によるかんがい面積は、かんがい可能総面積 3,126,340ha の 42.3% にあたる 1,322,860ha である⁷⁵。2025 年までにかんがい可能総面積の 73.8% のかんがい達成を目標に掲げている⁷⁶。国営かんがい施設の多くでは水利組合が組織され、水利組合が受益農民からの水利費の徴収および二次水路以下の維持管理を行っているが、水利組合の組織化率はかんがい面積比の 8 割程度に留まり、その活動も停滞している。共同かんがい施設においては、水利組合の設立が義務化されており、建設後の施設は水利組合に移管されているがその活動は国営かんがい施設同様に多くが停滞しており、適切な水管理はもとより、最低限の業務である水利費の徴収ですら確実に行われていないのが現状である。

近年は既存かんがい施設の老朽化、上記の理由等による維持管理不良によりこれら施設のリハビリに多額の経費を要している。また、維持管理不良はかんがい面積の減少、旱魃および洪水時の作物被害の拡大につながり、結果として水利費の徴収が減少し、事業資金が不足するという悪循環に陥っている。このため、新規開発面積は年間 1 万 ha 程度⁷⁷ と低迷しており、上記目標の達成は困難な状況といえる。1996 年の水利費徴収率は、実際のかんがい面積に基づく予定額に対して NIS で 65%、CIS の建設費償還率はわずか 19% に留まっており、単なるかんがい面積の外延的拡大、効率化のみならず、NIA 自身の組織・管理体制と水利組合(IA: Irrigators' Association)の強化、また、それらによる農民参加方式の広がりが急務となっている。

(2) 農地改革

独立後の農地改革は、1955 年の改革法(共和国法 1400 号)以来、数度にわたる法律制定、改正を繰り返しながら今日に至っている。マルコス政権は、戒厳令体制下の公約として掲げた社会改革を達成する重要な手段として、農地改革の実行に強い意欲をもった。その結果、米とトウモロコシ栽培地域における改革は一定の進展を見た。しかし、サトウキビやココナツなどの栽培地域は改革対象から除外され、農業労働者も受益者が除外されるなど、全体として不十分な結果に終わった。

(a) 現在の取り組み

1986 年のアキノ政権の成立は、当初、すべての農地を対象とし、土地無し農民も含めた真の農地改革が実行されるのではないかとの大きな期待を抱かせた。しかし、成立の過程で地主層の抵抗も強く、CARP(Comprehensive Agrarian Reform Program)が制定されたのは政権発足後 2 年以上経過してからであった。CARP はすべての小作地を対象とした包括的な改革を目指したものである。

現在、フィリピンの農地改革は引き続いて CARP に沿って実施されている。

CARP は 1988 年の総合農地改革法(共和国法 6657 号)の発効から 10 年間という期限つきで実施に移された。これを引き継いだラモス政権は、1995 年 10 月に実施期間を 2 年半

⁷⁵ National Irrigation Administration

⁷⁶ Republic of the Philippines(1998), "The Philippine National Development Plan: Directions for 21st Century"

⁷⁷ National Irrigation Administration

延長して2000年までとした上、土地の配分面積など計画を縮小の方向で修正した。さらに1998年2月に、2008年までの延長と500億ペソの資金追加を決定した。

これまでの改革と比較したCARPの特徴は、まず、すべての農地と農業労働者を対象とした点である⁷⁸。次に、土地の配分に関し期間と面積を目標として明確に示したこと、さらに、法人農場の共同所有や株式配分制度などの代替措置を認めたことや改革の受益者への支援サービスを提供したことなどがあげられる。

現在、政府所有地と私有地を対象とした土地の配分、ハード事業とソフト事業からなる農民支援事業、定額小作農制度を主要施策とし、関係各省の協力の下で実施されている。

(b) CARPの進捗

1996年の計画変更後の配分予定土地面積(8.1百万ha)に対する改革達成率は、1998年末現在で57%である。政府所有地は63%、私有農地では41%であるが、特に米・トウモロコシ小作地以外の農地の改革が遅れぎみである。現在、公有地で耕作を行っている農民に対しその土地をリースする活動が中心になっている。私有農地については、さとうきびやココナツ地域で進捗が遅れている。これらの土地においては、不在地主による土地への再投資が行われないという状況が続いており、生産性低下の一因とも考えられている。

しかし、表2-8にみるように、土地配分の取り組みはアキノ政権、ラモス政権とも比較的良好な実績をあげた。一方、農民への支援サービスとして、基礎的な生産基盤整備と流通に関わる情報の提供や、基礎的生活サービス等各種のサービスの提供は、受益者の自立に不可欠であるが、財源不足等によりこれらの整備が不十分な地域が多数みられる。

表2-8 歴代政権の土地配分の実績(1996年まで)

マルコス政権(14年間)	アキノ政権(4年間)	ラモス政権(4.5年間)
260,765ha(18,626/年)	1,726,004ha(431,501/年)	2,335,705ha(519,046/年)

(c) CARPの今後の課題

CARP実施のための資金源は、1987年にもうけられた農地改革基金であるが、この基金の財源は国有資産民営化委員会に繰り入れられる国有資産の売却益と大統領行政規律委員会が差し押さえたマルコス資産の売却益である。しかし、1996年末の段階において実際に賄うことのできた資金は当初予定額の50%程度に過ぎず、資金不足が大きな課題である。

資金不足は土地配分の進捗に大きな影響を及ぼすのみならず、土地の取得に限られた

⁷⁸ 過去の政権においては、米・トウモロコシ農地と小作契約を有する小作農民のみを対象とした。

資金が振り向けられるため、受益農民への支援サービスが十分に提供できない状態をもたらす。このような状況下、農地改革省(DAR : Department of Agrarian Reform)は外国ドナーに支援サービス面での協力を訴えている。さらに、おもに政府所有の未墾地においては、生産基盤の整備のみならず、開発計画すら、土地の配分時に準備されていない場合が多く、農民の自立と定着を困難にしている。

CARPは配分予定の土地面積が国土の30%にもものぼる広大な計画であり、産業バランス、環境保全との兼ね合いを今後一層考えていく必要がある。加えて、土地の細分化によるスケールメリットの低下、また、生産性の低い土地が今後配分の対象となることが想定されることから、生産手段の配分による貧困の緩和と、生産性のバランスをどう図っていくか検討が必要である。

(3) 経済インフラ

経済インフラは民間の経済活動を支える文字通りの基盤であり、その整備が大きな外部効果を生むことが期待されている。エネルギーは、産業活動の発展にともなう需要の増大に対して安価でかつ安定的に供給されることが重要であり、可能な限り自国で産出される資源を有効に開発し、需要を満たすことが求められている。また、運輸・交通、電気通信や水供給は、社会・経済の発展、成長に合わせて拡充・整備されなければならない。

(a) エネルギー・電力

エネルギー開発における現状は、経済成長にともなうエネルギー需要の伸びや車両の増加、生活レベルの向上などにともなう急速な需要増に対し、とりあえず供給が追いついているという状況であり、エネルギー自給率は1996年の44%から1997年には42.5%へと減少している⁷⁹。消費電力については、かつての電力不足がBOT方式による新規発電所の建設により解消されたものの、電力料金は近隣諸国と比較してかなり高額になっている。また、技術レベルの低さ、メンテナンス資金や技術者等人的資源の不足からくる不適切な運営・維持管理により非効率で不安定な電力供給が行なわれている。

農業国であるフィリピンでは、ココナッツ殻や籾殻、木屑といったバイオマスが一次エネルギー消費に占める割合が高く、電力供給においても水力や地熱による発電供給率がかなり高い。

また、島嶼国であるフィリピンにおいて、村落電化は重要な課題である。ほとんどの都市部では電化されている一方、山間部や離島等開発が遅れている地域では未だに電化されておらず、1999年の家屋電化率は75%程度にとどまる見込みである⁸⁰。

(b) 運輸・交通

道路交通は、フィリピンの交通体系の中で最も重要な役割を果たしている。道路延長は約16万1,000kmで、そのうち2万7,000km強(1996年)が国道で、道路延長の17%、国

⁷⁹ "Philippine Statistical Yearbook 1996", "Philippine Statistical Yearbook 1997"

⁸⁰ Republic of the Philippines(1998), "The Philippine National Development Plan : Directions for 21st Century"

道の55%がコンクリートあるいはアスファルト舗装道路となっている。また、首都圏近郊には高速道路や有料道路も建設されている。道路密度は首都圏近郊、リージョンI(イロコス)、リージョンVII(中央ビサヤ)で最も高く、リージョンIV(南タガログ)、小島地域、リージョンII(カガヤンバレー)、リージョンVIII(東ビサヤ)が最も低くなっており、かなりの地域間格差がある⁸¹。

近年の経済成長にともない、全国的に自動車保有台数が急激に伸びており、首都圏では深刻な交通渋滞を引き起こしている。一方、将来的な経済成長や地域開発による国土の均衡ある発展のために、全国的な道路交通網の整備、既存道路の舗装や規格の質の向上や維持管理体制の強化、首都圏及び近郊の新興工業地域を結ぶ高速道路の整備等が必要である。

鉄道交通は道路に比較して輸送分担率は極めて低く、旅客および貨物とも1%以下である。現在、フィリピン国鉄が約440kmを営業しており、軽量軌道交通公社がLRT(Light Railway Transit)路線を約14km運行している。首都圏では渋滞が激しく、経済活動に支障が生じているため、大量輸送手段として鉄道の整備・運行が求められおり、外国資本の導入や円借款により鉄道やLRT路線の建設が進められている⁸²。

島嶼国であるフィリピンにとって、海上交通は物流だけでなく人的往来に必要不可欠である。現在、公共港湾が約700港、民間港湾が約300港存在し、1996年における全国の港湾貨物取扱量は約1億5,000万t、乗降客数は約4,830万人に上っている。しかし、航行安全施設の未整備、船舶の老朽化等による海難事故が多く、また港湾施設の未整備、海運業界の非効率等の問題を抱え、輸出競争力の足枷にもなっており、港湾施設の近代化・拡充が求められている。

航空交通は、経済成長にともなう国際的な人的交流の拡大を反映し、国内航空利用客の急激な増加が見られる。現在、89の公共空港を含め176空港が整備されており、うちニノイ・アキノ国際空港を含む4空港が国際空港、4空港が代替国際空港、12空港が国内幹線空港に位置付けられている。1997年には、これらの空港において約2,254万人の乗降客と約65万tの貨物を取り扱っている。今後は、マニラ国際空港等の整備、地方の活性化のための地方空港の整備、国内航空産業の規制緩和による新規航空業者の参入、航空安全のための施設整備・管理強化等航空交通の整備が必要である。

(c) 電気通信

国内電話サービスについては、電話回線数において1997年12月末現在578万回線、人口100人当たりの普及率は8.07回線(96年12月末:335万回線、4.66回線/100人)となり、ここ数年で急速に普及してきている。1997年12月末現在、76社(民間72、地方自治体3、国1)にも及ぶ多数の運営体が電話サービスを提供しているが、総電話機数の58%はマニラ首都圏に偏在しており、地方の電話サービスは都市部を除けば未だ皆無に近い状態にある。また、民間企業のフィリピン長距離電話会社(PLDT)は、マニラ首都圏及び全国主

⁸¹ JICA フィリピン事務所作成「セクター別基礎資料」フィリピン運輸通信省へ派遣の伊藤 JICA 専門家による。

⁸² 同上

要都市でサービスを提供しており、依然としてかなりのシェアを占めている。

このような電話の急速な普及は、ラモス政権が電気通信事業への新規参入の自由化策を敢行したことによるもので、これにより、国内電話、国際電話、セルラー電話等の各種事業に1993年頃から多数の新規事業者が参入すると共に、既存の運営体が新規事業に着手するなど、熾烈な競争を展開している。この結果、各種事業体とも利益率の高い都市部への敷設を優先したため、地方部との格差は広がった。これに対し政府は、セルラー電話、国際通信事業への新規参入事業体に、一定の固定電話回線の敷設を義務づけた。ただし、事業体間のインターコネクション問題が顕在化してきており、緊急の課題となっている。

また、地域格差の是正のため、政府は日本をはじめとする外国援助により、地方電話網整備計画などを推進し、これまで約10万台を建設してきたが、未だ十分ではない。1990年に運輸通信省(DOTC)が暫定措置として、全町村に公衆電話局を設置するという町村電話プロジェクトに着手し、全国民が公衆電話サービスを受けられるようにすることを目指している。このプロジェクトは国内のPLDTや新規参入の民間運営体のほか、仏、加、米、独の援助で進められており、1995年現在、計画数1236のうち803の公衆電話局の設置が完了している。

FAX通信やコンピューター通信、衛星通信、通信による電子決済等が普及しつつある高度情報化社会を迎えている現在、社会・経済のさらなる発展・成長のためには、電気通信セクターの整備は必要不可欠となっている。

(d) 上水道

全国の水道普及率は1995年現在で72%となっているが、地方での水道普及は未だ低い。水栓による各戸給水の普及率はマニラ首都圏で84%、他の都市で37%、地方では16%である。地方では井戸や協同水栓による給水が主流であり、安全な水を容易に得る状況にはない⁸³。

また、首都圏における給水事業は、これまで首都圏上下水道公社(MWSS)、地方の2万人以上の都市では水道区と呼ばれる公営企業体、その他の地域では地方自治体が運営してきた。しかし、どの事業体も収支は健全ではなく、新たな設備投資や十分な維持管理ができない状況である。首都圏では首都圏上下水道公社が二分割され、事業運営が民間に委ねられたが、今後の給水サービスや水道料金の推移が注目されている。

(e) 首都圏の住宅事情

首都圏の住宅事情は、一部富裕層の集まっているヴィレッジと呼ばれる高級住宅地をのぞいて、極めて劣悪な状況である。特に、地方から流入したスクワッターと呼ばれる不法居住住民が首都圏だけで数百万人存在している。この結果、道路や港湾、河川などのインフラ整備の公共事業を実施するには、この不法居住住民の移転問題が発生し事

⁸³ 国際協力事業団(1997)、「フィリピン国 ビサヤ・ミンダナオ地方水供給・衛生計画策定支援調査事前調査報告書」

業の遅延が起きている。住宅問題に総合的に取り組んでいるのは住宅都市開発調整評議会(HUDCC)であり、1997年7月から6年間で低所得者向け住宅94万戸建設を中心とする国家住宅計画を推進している。HUDCC傘下の実施機関である国家住宅庁(NHA)では、スモークマウンテン地区の再開発や、郊外再定住地の整備、都市部における中層住宅の建設等、スクォーターの居住環境整備事業を実施している。国家住宅計画の達成には中央政府直営の住宅政策と併せて、地方公共団体による住宅供給の推進が不可欠であるが、現在のところ、人的、財政的に極めて立ち遅れている状況にある。

(f) 経済インフラ整備の制約要因

エネルギー分野での制約要因は、新規設備形成のための国内資本の不足、脆弱なエネルギー行政、専門家や技術者と維持管理資金の不足などである。

運輸・交通、電気通信、水供給各々のセクターに共通している制約要因は、実施主体あるいは運営体である省庁、公社、地方自治体の資金力や予算規模が小さいこと、政策立案能力が低いこと、さらに、優秀な技術者が不足し、技術レベルが低く維持管理体制が十分でないことを挙げることができる。特に、維持管理の重要性に対する認識が希薄であり、財政難により、国際機関の融資や外国からの援助がなければ自力での新規施設の建設や設備投資ができないのが現状である。最近は、民間資本を導入したBOT方式による整備をどの分野でも標榜しており、一部はすでに実施されている。

(4) 鉱業・製造業

電力、ガス、水道を含めた鉱工業の国内総生産に占める割合は、1983年の40%から1997年の36%に減少し、製造業のみでは26%から25%へとシェアが減少している。就業者の構成比を見ると、1960年には12.1%であった製造業が1997年には9.9%へと減少し、第二次産業全体では1960年の15.3%から1997年は16.3%とほとんど変化していない。一方、第一次産業は、1960年に61.1%であったものが1997年には41.3%と減少しており、この減少分は第三次産業により雇用された。非常に限られた工業化の雇用創出効果が、他の東南アジア諸国に比べ高い人口増加率とあいまって、高い失業率と不完全雇用を生み出し、慢性的な貧困の一因となっている。経済危機前の1996年の全国失業率は、8.6%、不完全就業率は21.0%とすでに高かったが、1998年第3四半期にはそれぞれ9.6%、23.7%に悪化している。また、船員を含む出稼ぎ労働者数は1984年の約35万人から、1997年には約75万人へと二倍以上に増加している。

低い雇用創出効果は、1980年代の長期にわたる低成長とともに、工業部門の未発達に起因している。1997年時点では、食品と石油・石炭だけで、全鉱工業生産額の50%以上を占めており、裾野産業が発達しておらず、依然として国内産業相互の連関効果に乏しい産業構造である。例えば、タイにおける自動車産業の仕入先は国内に600社程度存在するのに対し、フィリピンでは150社程度である。地場産業の育成も進んでいない。

一方、英語を理解できる労働者が多いというフィリピンの特徴を生かせる分野として、情報産業のポテンシャルが非常に高く、近年の急成長から今後中核的な産業となることが

期待されている。しかし、法体系の整備や知的財産保護のための国際条約の批准等が急がれる。

鉱業の全輸出に対する比率は、1980年の21.33%を頂点として低下しており、1997年時点での総輸出額に占める割合は3.03%となっている。金属鉱山数も1978年の62から、1998年には13と激減している。これは、ピナツボ火山の噴火等の天災、電力不足、ペソ高、金属鉱物の市況の悪化、鉱床品位の低品位化、公租賦課の負担増、鉱山公害に対する市民の批判、フィリピン政府の環境保全行政に対する市民の不信等が原因となっている。これに対応するため、1995年に新鉱業法が発効し、大規模鉱業に限定されてはいるが、100%外資によるフィリピン鉱業への参入が可能となった他、環境影響評価(EIA)の実施および環境保証証明書(ECC)の取得が義務づけられた。

鉱工業分野の制約要因として、電力、道路、港湾等の産業インフラの未整備をあげることができる。具体的には、電力については供給が不安定で料金が高いこと、首都圏での交通渋滞や地方における道路の未整備、ハブ機能のない空港や港湾等と様々な問題を抱えている。また、産業廃棄物等の環境問題への不十分な対応は、将来的な産業発展の足枷となる可能性が十分ある。他方、最近のアジア経済危機の影響による国内の高金利、外貨の不足、銀行経営の健全指向等により、国内銀行から中小企業向けの融資が伸び悩みつつある。また、銀行間で競争が十分に行われておらず、中小企業のための国内資本市場やベンチャーキャピタルが十分に整備されていないといった問題があり、裾野産業の発達が阻害されている。

(5) 民活・民営化

フィリピンにおける民営化は、1986年以降政府の財政収支の改善と、非効率部門の経営改善による効率化を目的に進められてきており、ラモス政権期に飛躍的に進展した。エストラダ政権も民営化を重要な課題として認識しており、事情が許す限り一層の民営化が進められるであろう。

また、近年は発電所や道路など、従来の公共部門が担ってきた事業についても、民間資本を使って建設し、運営する民活方式が積極的に導入されてきている。ラモス政権は、政府の歳出削減努力の一環として、民活を大いに奨励し、発電所建設を中心として多くの民活プロジェクトが実施された。しかし、最近のフィリピンおよび周辺諸国の経済状態の悪化は、こうした事業にふみだす投資家の資金と意欲を減退させており、民間による事業の目処がたたなくなる状況を生じさせている懸念がある。事業の緊急性と必要性、財政状況、および経済状況をにらみながら、政府と民間の役割をどう配分していくのかが検討される必要がある。また、民活・民営化で実施することのできる公共事業は、採算性の良い事業に限られるのは当然であり、民活・民営化により取り残される可能性のある公共事業は、地方を中心に多数存在するはずである。民間対政府の役割と事業の公共性を十分考慮していく必要がある。

2 - 2 - 5 環境・防災

(1) 環境

フィリピンの環境問題は、沿岸地域を含む農山村地域と都市地域にわけて検討される必要がある。前者は森林の破壊・衰退を主な原因とする国土保全上の問題で、農漁村経済、ひいては農漁民の貧困問題と表裏一体の関係にある。後者はいわゆる都市化、工業開発にもなう各種環境汚染・公害問題で、特にNCR(首都圏)で顕在化している。

(a) 農山漁村地域

フィリピンの森林資源は、他の東南アジア諸国と同様に商業伐採により1970年代までに著しく減少した。このため1993年に原木の輸出が禁止され、さらに1997年には伐採そのものも原則禁止となった。しかし、監視体制が不十分なため、不法伐採はまだ続いていると思われる。また、人口の増加と貧困による平地農民の傾斜地・山地への流入が生じており、新たな耕地の開墾と残存森林の過剰利用が進んでいる。

この結果、優良な森林資源の減少、それにもなう森林生態系の破壊、あるいは野生動植物の生育地域の減少が見られるばかりでなく、その影響は山地少数民族の生活を脅かすまでに至っている。さらに、傾斜地の耕地化と里山林の衰退は、土壌侵食の激化と、河川下流部への土砂流出を招き、奥地林の減少も影響して洪水流量が増加し、下流部平地での頻繁な洪水氾濫災害の発生をもたらしている。また、土壌の劣化や水源の枯渇は農業生産基盤の弱体化に他ならず、貧困と環境悪化の悪循環の典型がフィリピンの山間地域において広く見られる。一般的に、住民が土地の所有権または利用権を持たない場合、資源の非持続的利用が促進される傾向があり、これが状況を悪化させる原因となっている。

こうしたことから、フィリピン政府は森林の保全と管理を重視するようになり、かつ、森林の再生には農民の協力が不可欠であることも認識するようになった。1995年の行政令により、コミュニティーに基礎をおいた森林管理(CBFM: Community-Based Forest Management)を持続可能な森林管理と社会的公正を達成するための国家戦略として位置付けた。これにより、契約に基づき、住民組織に対して林地の時限的な利用権を与えて継続的な農耕を保証するとともに、土地と環境の保全に対する農民の当事者意識の醸成を図っている。CBFMはその基本理念を「People first and sustainable forestry will follow」と表現しており、住民の生計向上があってはじめて森林の持続的管理が可能となるとしている。1997年の環境天然資源省(DENR)の戦略行動計画では、2008年までに900万ヘクタールをCBFMに割り当てることを目標にしている。当面、農山村地域の環境問題、特に森林の保全・再生はCBFMによる森林管理政策の成否にかかっているといえる。

沿岸地域ではマングローブ林およびサンゴ礁等の減少による環境問題が顕在化し、沿岸自然生態系の衰退が見られ、またダイナマイト漁法やムロアミを使った漁法による漁業資源の減少が自然生態系へ悪影響を及ぼしている。

(b) 都市地域

今までのフィリピンにおける環境管理は、森林資源、水産資源、鉱物資源や土地などの天然資源の開発のための環境管理に重点が置かれていたため、都市地域での環境問題への対応は極めて鈍かった。しかし、急速な都市化と工業開発は各種の都市環境問題、産業公害問題を引き起こし、極めて深刻な事態にある。マニラ首都圏を中心としたこれら環境・公害問題は、水質汚濁、大気汚染、生活廃棄物問題、交通騒音・都市公園不足等の生活環境問題、各種産業廃棄物問題にわたっている。これら都市環境問題の解決は緊急性の高い課題であると思われるが、フィリピン政府の対応は必ずしも明確ではない。都市環境問題においても重要な役割を果たすことが期待されている環境天然資源省(DENR)の上級管理職や技術職員は、林業関係の出身者が多く、都市環境問題や産業公害問題に不馴れであり、知識や経験等が十分に蓄積されていないという指摘がある。

また、地方分権化にともない、環境対策の実施は、DENRの地方事務所または地方自治体(LGU)に委ねられるようになったが、これらの組織には知識や経験を持った人材がさらに乏しく、また、資機材にも乏しいことから、適正な環境管理や対策はほとんど実行されていないと見るべきであろう。

(2) 防災

フィリピンは、東南アジアにおいて最も自然災害の多い国の一つである。フィリピンは日本と同じ環太平洋変動帯に成立した島国であり、地震や火山活動が活発であるうえ、山地が多く、河川も急流である。さらに、東南アジアの熱帯モンスーン地帯に位置するため、降水量が多く、毎年台風が襲来する。1991年のピナツボ火山の爆発・巨大火砕流による人命や耕地の大量消滅、1993年のマヨン火山の噴火・降灰による人命・農作物被害、1991年のオルモックの大水害、1990年のバギオの地震災害は記憶に新しい。このような条件のもと、地震災害、火山災害、山崩れなどの土砂災害、洪水が頻発し、毎年農林災害ばかりでなく尊い人命が多数失われている。このような自然条件に加え、人口増などの社会的要因による森林の破壊・衰退や傾斜地での不適切な農地管理などの人々の営みが、土砂災害や洪水の起こりやすい状況を作っている側面もある。

このような災害の多発する自然条件と、災害に弱い社会的条件をあわせもつフィリピンで、政府は災害に強い国土づくりを迫られている。しかし、環境の項で述べたように、森林保全などの環境対策の遅れが災害を加速している面が見られる。例えば、治水事業を担当する公共事業道路省(DPWH)は、十分な予算が確保されているとはいえず、ほとんどすべて外国からの援助頼りというのが現状である。援助による防災インフラ整備についても、不十分な組織体制と技術者不足がボトルネックとして存在しており、災害に強い国土の建設は長期的に取り組まねばならない課題である。砂防・治水・消防・気象等の各分野で全面的なレベルアップが望まれる。

さらに、防災の分野では各種災害に対応する科学技術研究が欠かせないが、フィリピン火山研究所のような実績のある研究機関もあるものの、総じて強化が必要であるといえる。また都市防災の面では、都市環境問題と同様に立ち後れが指摘できる。

なお、水資源管理についてはほとんど何も行われていないため、JICAによる全国レベルの水資源賦存量の調査が行なわれており、その成果の活用が期待される。水資源開発は民活で行うとの話もあるが、水資源行政が不在の状況で果たして民活による開発がどの程度可能なのか疑問である。

2 - 2 - 6 ジェンダー

フィリピンのジェンダー開発指数(GDI)は、163ヶ国中82位であり、インドネシア(88位)、中国(93位)より高いものとなっている。また、ジェンダーエンパワメント測定値(GEM)は、102ヶ国中46位とアジア諸国の中では中国(33位)、日本(38位)に次ぐものであり、女性の経済、政治、専門職への参加が活発であるといえる⁸⁴。

表 2 - 9 ジェンダー開発指数(1998年)

ジェンダー 開発指数	勤労所得割合(%)		平均余命(年)		成人識字率(%)		初等・中等・高等教育 総就学率(%)	
	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性
0.661	35.0	65.0	69.3	65.6	94.3	95.0	81.8	70.9

出所：UNDP(1998), "Human Development Report 1998"

表 2 - 10 ジェンダーエンパワメント測定(1998年)

ジェンダーエンパワメント 測定値	国会議席数 (女性の割合%)	行政職および管理職 (女性の割合%)	専門職および技術者 (女性の割合%)
0.458	11.6	32.8	64.1

出所：UNDP(1998), "Human Development Report 1998"

しかし、フィリピン国内のジェンダー開発指数は、リージョンIX(西ミンダナオ)およびリージョンXII(中央ミンダナオ)とNCR(首都圏)の差に見られるように地域間において、また、都市部と農村部、上層階級と下層階級において格差が大きいのが現状である。これらの背景には、宗教や民族等の多様性や貧困問題が影響している側面が大きい。

国内全体の女性の識字率は男性と同様に高いものの、リージョンIX(西ミンダナオ)、および

⁸⁴ UNDP(1998)"Human Development Report 1998"による。"Human Development Report 1995"で紹介されたジェンダー開発指数(GDI)は、平均余命、教育レベルおよび所得の平均達成度を測ろうとするものだが、男性・女性間の不平等を考慮している。男性・女性双方の達成度が下降したり、達成度の上昇に格差がみられる場合にはGDIは低くなる。基本的人間開発における男性・女性間の格差が大きいほど、GDIは人間開発指数(HDI)より低くなる。また、ジェンダーエンパワメント測定(GEM)は、経済・政治活動における女性、男性の能力と機会の拡大の程度を比較測定するもので、経済・政治参加と政策決定、経済資源に対する力を表す指数から求められる。

ARMM(ムスリム・ミンダナオ自治区)では識字率が低い。また、女性に対する保健医療サービスに関しても、地域間格差が大きい。

性別による職業の特化が顕著であるなかで、約半数の女性が男性と同様に労働市場において活躍している。同一職種において男女間の賃金格差は存在せず、都市エリート層で専門的技術的職業につく女性は、男性より高学歴であり、それにともない賃金も高い。一方で、都市貧困層やスクワッター地区居住の女性は、インフォーマル・セクターでの労働が多い。また、海外への出稼ぎ労働者の約半数以上を女性が占め、おもに家政婦等のサービス労働に従事している。

表 2 - 11 リージョン別 ジェンダー開発指数(1994年)

Region	NCR (首都圏)	CAR	I イロコス	IIカガヤン バレー	III 中央ルソン	IV 南タガログ	V ビコール	VI 西ビサヤ
GDI	0.827	-	0.602	0.579	0.635	0.649	0.584	0.607
Region	VII 中央ビサヤ	VIII 東ビサヤ	IX西 ミンダナオ	X北 ミンダナオ	XI南 ミンダナオ	XII中央 ミンダナオ	ARMM	Philippines
GDI	0.635	0.555	0.523	0.593	0.620	0.543	-	0.650

出所：ADB(March 1998), "Compendium of Social Statistics in the Philippines"

このような状況のなかで、大統領府直属の機関である女性の役割全国委員会(NCRFW : National Commission for Role of Filipino Women)は、「女性開発計画(PDPW : Philippine Development Plan for Women 1989-1992)」を成立させ、政府が開発に女性を取り込む姿勢を打ち出した。アキノ元大統領は、「女性開発計画の承認と採択(大統領令第 348 号)」を公布し、この「女性開発計画」が確実に実施されるように、政府の全機関がその責務を負うこととした。さらに「女性開発計画」は、「ジェンダーに配慮したフィリピン開発計画(PPGD : Philippine Plan for Gender Responsive Development 1995-2025)」に引き継がれ、女性を開発の受益者として捉えるだけでなく、開発のためのパートナーとして、また、未開発の資源として捉えるべく、人間開発、経済産業、インフラおよび技術支援等のさまざまな分野における開発目標や戦略を提示している。

Box 1. ミンダナオについて

1. 歴史

フィリピンの多様な地域のなかでも、ミンダナオはその歴史的経緯から他の地域とはまったく異なった開発過程を経て現在に至っている。

13世紀、マレーシア半島を経由してイスラム教がミンダナオ島に伝わり、大多数のミンダナオ島住民はイスラム化された。また、ミンダナオ島の山岳地

域には土着の民族が存在しており、イスラム教集団は彼等山岳部族とも平和的・社会的・文化的に共存するようになった。

アメリカ統治期にアメリカ資本による農園開発、大面積の森林伐採権の下付などを背景にキリスト教徒が増え、さらに、第2次世界大戦後、ルソン島、ピ

サヤ諸島からキリスト教徒が多数移住するようになった。国家統合を求めるフィリピン中央政府の支援のもとで、キリスト教徒は次第にミンダナオ島の政治・経済活動を支配し、社会的にも優位な立場を保持するようになり、イスラム教徒との対立を深めて

いった。おもに同島の西部地域に居住するイスラム教徒は、1970年初頭、先祖伝来の土地と資源と信仰を守るために団結して抵抗組織を結成し、中央政府との武力衝突が始まった。以後、衝突が繰り返され、一層、開発から取り残されることとなった。

2. 現 状

ミンダナオ島はルソン島に次ぐ広大な面積を有し、豊富な資源(人的資源、天然資源-土地、森林、海洋、鉱物等)に恵まれている。

近年、経済のグローバル化が進み、国境を超えた地域経済開発構想が形成される中、ミンダナオ島、ボルネオ島(マレーシア、ブルネイ)、カリマンタン・スラウェシ・イリアンジャヤ各島(インドネシア)からなる地域(総面積150万平方キロ、総人口4,500万人)で、域内の経済活動を活性化させ経済発展を図る「東アセアン成長地域(BIMP-EAGA)」構想が、1992年にラモス前大統領により提唱された。ミンダナオ島はこの地域経済構想に組み込まれたことによって、特にダバオを中心とした東部地域でめざましい経済発展を遂げている。

他方、大多数のイスラム教徒が居住する西部地域においては、1996年9月にイスラム教過激派最大組

織であったMNLF(モロ民族解放戦線)が政府との和平に応じた。その結果、同地域の平和維持と社会経済発展を図るために、政府機関であるSPCPD(南部フィリピン平和開発評議会)が設立され、ベーシックヒューマンニーズを中心とした地域間格差の是正の推進を図る様々なプロジェクトが、政府、ドナー各国・国際機関による援助を基に実施されている。

ラモス前大統領は任期中の6年(1992-1998年)の間に、頻りにミンダナオ島を訪れ、中央政府のミンダナオ島重視政策を体現した。また、同政権の掲げた国家開発フラッグシッププロジェクトにおけるインフラ開発プロジェクトのうち、約4割がミンダナオ島を対象としていた。現エストラダ政権は、ラモス前政権の国家政策を踏襲することを表明しており、ミンダナオ島の継続的な開発が課題となっている。

2 - 3 フィリピン政府の開発に対する考え方

1999-2004年のエストラダ政権期に対応する中期開発計画は、1999年3月現在、作成中であり、フィリピンの今後の開発の方向性を伺い知ることのできる資料としては、Ten Point Action Plan, The President's Budget Message for 1999と、作成中である中期開発計画⁸⁵がある。ここではこれらの資料の位置付けと概要をまとめ、フィリピン自身が考える開発の望ましい姿について推し量ることとしたい。

2 - 3 - 1 Ten Point Action Plan および The President's Budget Message for 1999

これは、1998年7月に発足したエストラダ政権が、その発足後100日間の行動計画として発表した政策綱領である。短期的目標としてエストラダ大統領の選挙スローガンでもあった貧困対策、農業振興と犯罪撲滅に重点がおかれている。前政権からの外資の導入と規制緩和等を軸とした民間主導型の経済路線を継承し、財政面では閣僚、立法府、経済界、学界の主要メンバー

⁸⁵ 本節は小山良夫(1999)、国際協力事業団 企画調査員報告書「フィリピン中期開発計画」ドラフトおよび小山氏への聞き取りによる。

で構成される対話グループによる政権前期3年間の財政支出枠組みの設定やポークバレル⁸⁶の廃止など信頼の回復に重点をおいている。農業については、農地改革の位置付けを土地利用の効率性という視点も加えて捉え直し、市場に基礎を置く食糧安全保障アプローチの採用を目指しているところが特徴である。一方、ラモス政権より引き継いだ重要な課題である地方分権化に関連する諸問題については、特に言及されていない。また、電力、水、交通等の基礎的インフラ整備に関しては民間部門の活力が期待されている。

また、The President's Budget Message for 1999は1998年8月に行われた、1999年度政府予算案の議会への提出時のエストラダ大統領のスピーチである。'Market friendly and pro poor'のキャッチフレーズのもと、市場の信用回復と活発な民間活動の支援のため、犯罪撲滅、中小企業支援、インフラ関連省庁への予算を増額し、貧困世帯率の25%以下への削減を目標として、1999年については社会開発部門に全予算の44%を配分するとしている。また、地方自治体支援のためIRAを33%増加させるとしている。さらに、投資優遇措置の合理化や道路税等の導入、ポークバレルなど政治的裁量の余地の大きい予算の計上を廃止するなど、財政の改革も同時に行うとしている。

2 - 3 - 2 1999-2004年 中期開発計画

1999-2004年の中期開発計画は、1999年3月現在、第一次ドラフトがリージョンレベルの公聴会に掛けられている最中である。これらの会議で提示されたコメントはNEDA事務局で取りまとめられ、再度各セクター別の検討が行われ、第二ドラフトとして取りまとめられ、最終的な承認プロセスに入る予定である。

本中期開発計画策定にかかる特徴は、従来、行政府中心に行われるドラフトの検討段階から立法府代表と市民代表(NGO/学会代表)を加え、また、地方公聴会を開いて地方の意見を反映させることで、幅広い国民参加を企図している点である。

また、本計画から計画と予算のリンクを強めることによる効果的な予算管理の実現を目指し、中期支出計画が策定されている。これまでも、向こう3年間の公共投資の配分を方向づける中期公共投資計画が策定されていたが、中期支出計画においてはこれを拡張し、経常支出についてもシーリングを設け、計画の実効性を高めることが期待されている。

一方、計画の内容としては、1999-2004計画では「鍵となる優先分野」として

- 1) 農業の近代化(生産性の向上と食糧安全保障)
- 2) 基礎的生活サービスの普及
- 3) 地方インフラストラクチャー整備
- 4) 自由化、規制緩和、民営化、国際化
- 5) マクロ経済安定維持と金融システムの強化

⁸⁶ 「政府の予算から各議員に分配されるものであるが、一般の予算とは異なり、歳入に応じて大統領が分配権をもつ。」田巻松雄(1993)、「フィリピンの権威主義体制と民主化」、p.78 国際書院

6) 犯罪と暴力の撲滅のための中央、地方政府および財界、市民社会のパートナーシップを挙げ、「社会的公正をともなった経済成長」を追及していくとしている。

1999-2004 中期開発計画は、1993-1998 中期開発計画と構成、及びフィリピンが到達すべき未来像にもそれほど大きな違いは見られない。比較的大きな変化といえるのは、後者で第二章におかれていた「マクロ経済と開発資金調達」の章が、前者では最終章に置かれており、かつ目標も「経済の安定と再構築」から、開発の最終ゴールである「貧困軽減の前提条件となる経済の安定と生産性の向上、貯蓄の増加」と、「外国投資を誘致し、短期資金の変動にも耐えうる金融部門の強化」に移っていることである。これは、すべての開発の前提となる経済の復興は大枠では達成され、貧困、地域格差等を含む広範な開発に取り組むことのできる段階に達しているというフィリピン側の認識を示しているものと思われる。

今回第一章におかれた社会開発の分野においては、貧困緩和における課題が、比率の問題もさることながら、分配面での問題が大きいという認識を示した上で、この6年間の社会開発の進展を維持し基礎的社会サービス等のアクセスの面でさらなる前進を図ること、社会開発へのアクセスと開発への参加機会の偏在を軽減すること、基礎的社会サービスを拡充することが、課題であるとしている。また、保健医療、教育、セフティネットの整備についても政策が示され、かつセクターごとに優先して取り組むべきリージョンを提示していることも特記すべきである。

農業/農地改革/自然環境の章においては、農村開発を進めるために、生産性の向上、生産手段へのアクセスの向上、生産及び資源利用の多様化、環境保全、これらの施策を実行する組織制度の合理化と関係者を巻き込んだアプローチをとることを優先すべき分野として明らかにしている。

また、これらの課題に取り組むにあたっては、農業省(DA)、農地改革省(DAR)、環境天然資源省(DENR)が共同で取り組むフレームワークを設けることが、必要かつ重要とされている。さらに、農村開発において重点的に取り組むべき優先リージョンを選定している。

鉱工業部門については、持続可能な開発と調和した形での国際競争力の向上、特に農村地域における雇用の拡大、貧困地域における産業開発の努力が大きな目標とされている。インフラストラクチャーについても、民間の参画促進、統合された計画策定、大都市から地方の成長の核となる地域への整備の中心の移行、農業を含む産業発展と環境管理との調和などが全体的な方向性として提示されている。

ガバナンスに関しては、行政システムの合理化と、公共支出にかかる複数年度にまたがるフレームワークの設定、民間部門の活用と振興、汚職と犯罪の撲滅が課題として挙げられている。

3 . 対フィリピン援助のあり方

3 - 1 援助動向

3 - 1 - 1 概要

1968年度の日比友好道路計画にはじまる我が国のフィリピンに対する援助総額は、1997年までの累計で81.29億ドルにのぼり、インドネシア、中国について供与額では第三位である。また、フィリピンにとって我が国は二国間ODAの約6割を供与する最大の援助国である。このような多額の援助を適切に配分し、十分な効果をあげるため、我が国政府とフィリピン政府は経済協力政策協議を開催して、個別案件の協議に加え、我が国の援助政策や援助実施上の諸課題についても緊密な対話を行っている。また、1989年7月の対フィリピン拡大援助国会合でスタートした対フィリピン多国間援助構想(MAI: Multilateral Assistance Initiative)の具体化に見られるように、主要援助国としての立場からも積極的な役割を果たしてきた。1997年2月の年次協議においては、1996年9月のMNLF(モロ民族解放戦線)との和平合意をうけてフィリピン側から特に要望の強い南部フィリピン開発について対話を行い、協力を進めるなど、主要ドナーとしてフィリピンの開発の将来の方向性を把握したうえで協力を進めるように努めている。

3 - 1 - 2 実績

我が国の援助のうち、有償資金協力は、おもに経済インフラ支援と経済危機への対応に方向付けられ、電力等のエネルギー関連、道路、港湾等のインフラ整備に関わる協力を中心に実施されてきた。1980年代後半や1991年の湾岸危機の際などフィリピン経済が厳しい状況におかれた時は、商品借款の供与などを行ってきた。ラモス政権期前後からは前政権時の財政難から劣化の進んだ道路、空港や水資源、電力等の分野に向けられており、経済復興に役割を果たしたといえよう。農業については、かんがいを中心に農村開発・農地改革を継続的に支援してきている。

一方、地域格差の是正に関しては、地方の道路、橋梁などのインフラ整備や地方の成長の核をつくるという意味での地域総合開発などに資金を供与してきた。また、直接住民に裨益する協力についても下水道整備やマニラ貧困地区の電化計画や、貧困地域の初等教育事業などに取り組んできている。森林保全や公害防止などの環境分野のほか、1991年のピナツボ山噴火被災地の復旧事業や洪水制御など、災害による経済的な損害を軽減するための協力も行っている。

無償資金協力については、従来より教育・人づくり、国民の福祉向上に直結する保健・医療等の基礎生活分野、農業分野への協力を実施しており、また、経済危機に際しては供与額が増額された。特に近年は地方の社会・経済インフラへの支援が顕著である。エイズ予防教育や、少数民族の生活向上、教育、保健などの分野は草の根無償資金協力などで機動的に対応を図っている。

技術協力は農業、産業技術、保健医療、運輸交通等の分野を中心に実施されてきた。保健医療分野は1960年代以来、継続的にプロジェクト方式技術協力が実施され、また、農業分野においても、生産性の向上に資する技術研究と農民の生計向上を中心とした農村開発の双方に長期にわたり協力してきている。また、農業技術の普及に関しては青年海外協力隊の果たした役割も大きい。近年の特徴としては、農業生産性向上にかかるインフラ整備や技術研究、地方給水事業等の地方農村地域の社会経済インフラ整備に資する協力や農村生活改善研修強化計画にみられるような地方展開型の協力や、国際競争力の強化に資する工業標準化等民間の活発な活動を補完する分野に係る協力が挙げられる。また、援助アプローチの向上の側面では、理数科教育協力の分野において、プロジェクト方式技術協力を中心に専門家や青年海外協力隊の派遣を連携して協力する「パッケージ協力」を我が国の協力として初めて実施したり、第二国研修を実施するなどニーズにあわせて多様化を図っている。

3-2 対フィリピン援助の視点

フィリピンは、ラモス政権期に、国民和解と経済の復興という本格的な開発の前提条件を整えることができた。国軍改革派との融和やMNLFとの和平協定は、前政権がなしえなかった政治的な安定を達成したことを意味し、その基盤の上に、経済開発を第一の目標とすることに対する合意を形成することができたといえる。また、1998年5月の選挙により、ラモスからエストラダへの与野党間の政権委譲が平和的になされたことは、フィリピンが民主主義のプロセスの定着に成功していることを象徴している。また、外交面においては、アメリカ軍基地の撤退に象徴される「アメリカとの特別な関係」からの脱皮をはかる一方、アジア近隣諸国との一層良好な関係の構築に取り組んでいる。

一方、ラモス前政権は、積極的に経済の復興に取り組み、インフラストラクチャーの量的な不足によるボトルネックを改善し、IMFの構造調整融資のもとで様々な自由化、規制緩和に向けた経済改革を実行した。この結果、アジア、アメリカの好調な経済にも助けられて海外からの投資や輸出が順調に伸び、1994年から4年にわたり5%台のGNP成長率が達成された。我が国の援助、あるいは日比民間部門の結び付きの強化も、財政難により劣化していたインフラストラクチャーの更新や、海外直接投資の増加を通じ、産業の振興に大きな役割を果たしたと考えられる。また、この時期には一人当たりGNPも\$1,000を達成し、さらに財政面でも赤字体質からの脱却が試みられ、民営化による売却益等租税外収入の伸びが主因ではあるものの、一時的に財政黒字が達成された。1997年以降の経済危機についても、数年の間の景気の停滞による歳入減や投資の減少等の影響は避けられないが、近隣諸国に比し影響は小さいと考えられ、フィリピン経済は安定成長の軌道への一応の復帰を果たしたといえるであろう。今後に関しては、1997年6月に終了予定であったIMFとの拡大信用供与を同年末まで延長し、かつ1998年3月には予防協定という形で継続し、引き続きそのモニタリングのもとで経済運営を行っていく体制をとっている。我が国としては、今後ともフィリピンの持続的発展を国際的な枠組みのなかで支援していくことが必要である。

一方で、依然として、広範かつ改善の速度の遅い貧困問題の存在が見られる。貧困線以下の世帯は、比率においては低下しているものの、1997年においても32.1%と高く、かつ、その実数においては高い人口増加率の影響もあり、改善がみられない。所得格差についても、むしろ、上位の所得階層の所得シェアの拡大が見られる。

また、地域間における格差も解消されていない。所得の面で見ると、1997年の年間家計所得が、全国平均で123,881ペソであるのに対し、最も高いNCR(首都圏)では274,823ペソ、最も低いリージョンVIII(東ビサヤ)では68,018ペソ、それに次ぐCARAGAでは、71,806ペソであり、NCR(首都圏)との間には4倍以上の開きがある。また、貧困世帯率で見ても、最も低いNCR(首都圏)で7.1%であるのに対し、最も高いARMMでは58.6%、ついでリージョンV(ビコール)では、50.1%である⁸⁷。

貧困緩和、地域間格差の是正はそれ自体が開発の目的であるとともに、今後のフィリピンの開発に際し、政治的安定と持続的な経済成長を達成していくためにも必須である。このため、今後の援助においても、これらの課題に直接働きかけることが重要なテーマである。また、今後経済の自由化が一層進展する中で、格差が拡大することも懸念され、この観点からも貧困緩和、地域間格差是正への支援が重要である。

貧困緩和、地域間格差の問題への取り組みにおいては、直接的な生計向上のための支援とともに、これらの課題と密接に関連する基礎的保健医療や、教育への支援が必要である。

保健医療については、これまでもわが国援助の実績の多い分野であるが、前章で指摘したとおり、依然として、五歳未満児死亡率などの指標や、保健医療を担う人材等の点について、NCR(首都圏)とそれ以外の地域に大きな格差が存在している。健康な生活は、すべての社会的、経済的活動の基盤であることから、公衆衛生、基礎的保健医療サービスへのアクセスと質の改善を支援することが重要である。

教育は、人間の基本的ニーズのひとつであるとともに、人々が生活の向上を目的とする社会・経済活動に主体的に関わり、社会参加を実現するための能力や態度、意識を形成するものである。また、貧困問題や環境問題、公衆衛生の向上とも、密接に関連するものである。フィリピンにおいては、市民が国家建設に参加することを可能にするエンパワメントとの関係において、基礎教育へのアクセスの改善と質の向上が優先されるべきとされている。実際、基礎教育における課題は多く、特に、格差のある地域への教育機会の提供と質の向上が求められており、社会的公正の実現の観点からも我が国が協力する意義は大きい。

また、貧困緩和や地域格差への取り組みに関連して、地方分権化の推進も重要である。

地域格差の解消を一つの命題として、1991年の地方自治法施行以降、地方分権化が進められてきた。地方自治体への権限、業務、職員、予算等の移管が進められ、現在は当初計画上の移行にかかる過渡的期間を経て、すでに安定期に入っている。分権化により、地方開発において、地方が主体的な役割を果たすための開発計画策定機能や予算や人員等配分機能が、制度的に備えられ

⁸⁷ フィリピン国家統計調整局ホームページ

た意義は大きい。しかし、一方で地方政府の行政経験や能力の蓄積の不足から、その実態はスムーズには展開していない。予算や人員などの配分が、ノウハウや経験の少ない自治体の裁量となったことや、自治体の優先度の違いなどから、基礎的な社会サービスの提供の停滞や水準の低下が見られる。また、地方自治体間の行政能力格差の存在や、地方交付金の配分が比較的人口の多い「市」に集中していることなどは、新たな格差を生み出す可能性もあるといえよう。

こうした課題に対する支援は、地方分権化政策の所期の目的である、地方開発における地方の主体性を向上し、地域間格差の是正を達成することに資するものであり、フィリピンの開発に大いに資するものである。また、貧困対策、基礎的保健医療、教育の各分野における、住民に近いレベルでの取り組みの拡大を図り、さらにその実効性と持続性を高めることについて、地方自治体の役割が大きなものであることから、地方分権化への支援が必要である。

また、環境と防災に関する支援も重要である。

環境は、諸社会経済活動を展開する「場」と「エネルギー・素材資源」を提供し、かつそれらの活動によって排出される廃棄物を分解するサイクルすべてに関わり、社会を支えるものである。フィリピンの農山村地域においては、森林の破壊・衰退と傾斜農耕地の荒廃が、資源管理と農民の生活環境の両面で問題となっている。また、都市部においても大気、水質の劣化や廃棄物処理の問題などが顕在化してきており、持続的な開発の疎外要因となるうえ、低所得階層に特に大きな影響を与える可能性が大きい。しかし、フィリピン政府の環境法規とその執行を担当する中央政府や各地方出先機関においては、予算の不足や専門知識、ノウハウの蓄積がないため、効果的な環境行政を行うことが困難な状況にある。フィリピンの豊かな環境という資産を次世代に残すためにも、本分野への協力の意義は高い。

また、フィリピンはその自然条件から、地震や台風などの自然災害を恒常的に受けており、毎年多くの人的損害を被っているほか、農業生産などの経済活動や基礎的経済基盤に与える損害も甚大なものがある。従来から協力を行ってきた災害復旧や防災インフラへの協力に加え、長期的な観点から既存の防災体制の改善を支援することが長期的な開発において不可欠である。

次に、これらの課題別に援助に際しての基本的な視点を述べる。

3 - 2 - 1 貧困

1997年において貧困層の70%強は農村に居住しており⁸⁸、農村部の貧困は、零細な土地所有のあり方、農業生産性の伸びの低さ、高い人口成長率や、寡占的な農産物あるいは農業投入財の市場と密接に関係している。また、農村部の窮迫は、必然的に傾斜地や林地での農業を誘発することになり、結果として、森林の衰退や土壌侵食などの環境や防災上の問題とも関わっている。これらの農村の問題が緩和されることが、今後の開発に際し重要であり、生計の向上や社会経済インフラの整備などを中心に支援していく必要がある。

⁸⁸ 国家統計調整局ホームページ

また、農村部の貧困は、農村で生活ができなくなった層を都市に送り込み、スクワッター地区の形成につながっている。これら都市部の貧困層の多くは、雇用が不安定で、かつ十分な社会サービスを受けることができず、劣悪な居住環境で生活している。農村部の貧困緩和への支援に加え、都市貧困層に対し、社会サービスの提供や生活環境、自立的な生計を確立するための情報や小規模金融へのアクセスの改善を支援していくことが重要である。

3 - 2 - 2 保健医療

フィリピンにおいては、貧困層を中心とした公衆衛生のレベルが、質と量ともに低い。このため、こうした公衆衛生の改善に向けた健康・栄養サービスへのアクセスの向上と質の充実、また、国民に対するプライマリヘルスケアの拡充が欠かせない。また、母子保健、エイズや結核などの感染症への取り組みの強化などが課題である。

さらに、依然として大きな課題である保健医療サービスの地域間格差への対応も必要である。また、地方分権化により、当該分野の経験とノウハウの蓄積がない地方自治体に、サービスの提供と予算配分等が任されるようになった。この結果、適切な予算の配分がなされず、一時的にサービスの質が低下している自治体も観察される。これらの是正と改善に向けて、保健医療行政に携わる人材の強化が必要である。

3 - 2 - 3 教育

基礎教育の現状においては、基礎的な識字能力をはじめ、初等・中等教育における就学率などについて、地域間で大きな格差がある。また、中途退学者の多さや学習到達度の問題など、大いに改善の必要な課題が残っている。

こうした状況の中で、フィリピン政府は、初等・中等教育の拡充に力を集中する傾向にある。科学技術化や情報化に対応し、社会が必要とする人材を育成することも、重要な教育の役割であるが、そうした役割に対応する高等教育の一部や職業訓練等については、基本的に民間セクターによる運営とし、公的機関として位置付けられるものについては、民間セクターとのパートナーシップによる自主的な運営を原則としていく方向にある⁸⁹。

したがって、このような政府の方針と調和しつつ、初等・中等教育の全般的な質的向上と、普及が遅れた地域での教育機会の拡大を支援することが必要である。また、教育を受ける機会をもたない青少年や成人へのニーズに柔軟に対応した学校外での教育の提供など、すべての国民が教育を受けられるような環境を整えることに、一層の支援を行っていくことが重要である。

⁸⁹ 1991年のEDCOM(The Congressional Commission on Education)では、基礎教育(初等・中等教育)に教育財源を集中して投資し、高等教育に関しては、経済的に進学が困難な生徒に対する奨学金などを除いて大学の自主財源で運営されるべきことが報告された。

3 - 2 - 4 地方分権・行政組織

地方分権化は、地方における行政経験や能力の不足から、必ずしもスムーズには進展していない。地方自治体間の行政能力の違いや、国内歳入割当の配分が市に有利であることから、一定の質を確保することが必要とされる公共サービスの供給や、開発への取り組みにおいても、自治体間の差異が生じている。他方、地方自治体の企画、調整能力の不足のため、委譲された開発計画策定の権限が、地方のニーズを開発計画に反映させることに、有効に活用されていない自治体も多い。また、開発計画に関しては、上位下位の各自治体階層間や、近隣自治体間の調整も十分とはいえない状況にある。このため、地方自治体の行政組織、および行政官の能力の向上に協力し、地方分権化の当初の目的の達成を支援することが重要である。あわせて、地方自治体が主体的に能力の向上を図ることのできる仕組みや、自治体間のノウハウの移転や共有を促進するためのネットワークの強化を支援することは、地方自治を強化し持続性を高めるうえで一つの方法であろう。

また、地方自治がスムーズに進展しない背景には、行政能力と経験の不足に加え、自治体の課税ベースの狭さ、政策金融機関からの融資量の不足、資金を民間調達するには低い信用力などに由来する、絶対的な資金量の不足があることも否めない。したがって、自治体が自立的な財政を確立する間、必須とされる事業を実施するために資金面での協力を行うことも有効であろう。

特に保健医療、教育、環境・防災などの重点課題としてあげたセクターや、農業普及の分野等、特に大幅な権限の委譲が行われかつ貧困緩和とも大きく関わる分野については、それらの課題・セクターの専門的な知識と政策企画、調整、実施能力の強化が実質的な効果をあげるものと思われる。

3 - 2 - 5 環境・防災

農山村地域では、森林の破壊・衰退と傾斜農耕地の荒廃が、資源管理および生活環境保全の両面で問題を引き起こしている。傾斜地の元来の住民である山地民は、奥地林の破壊・衰退によりその生活が影響を受けるなど、被害者の面もあるが、彼ら自身の人口増のために持続可能な焼き畑農業が崩壊し、環境への負荷となっている面もある。平地の農村から移住してきた貧困層の増加は、傾斜農耕地を拡大することで、土壌の流出や洪水の増加等の国土保全上の問題を助長して、当該地域での環境の悪化と下流部での氾濫災害の一因となっている。

したがって、この地域の環境問題の解決には、森林の保全・再生と傾斜農耕地での持続的農業の確立が不可欠で、それらは農民の生計支援と一体で推進すべき課題である。具体的には、生計支援、持続可能な傾斜地農業技術の開発支援と、森林の保全・再生を包括した支援、すなわち、森林セクターが進めている CBFM(Community-Based Forest Management)の支援が重要である

う。サンゴ礁等沿岸地方の環境保全にも同様の施策が必要である。

一方、都市化・工業開発の結果として起こる都市環境の悪化は、社会的弱者に大きな影響を及ぼすほか、諸経済活動の阻害要因となる。都市環境問題の解決は緊急の課題であるが、その対応が極めて不十分なことは前章で見てきたとおりである。大気汚染対策、水質汚濁対策、生活廃棄物対策、産業廃棄物対策、生活環境改善対策等の個別対策とともに、都市環境を規制・管理する部門・組織の強化が必要であり、環境天然資源省等の環境規制部門のモニタリングと行政指導実施能力の強化が急がれる。

また、フィリピンは自然災害により、毎年多大な損害を受けている。特に、国土保全政策の失敗に起因することが少なくない災害は、比較的低所得層に対する打撃が大きい。また、火山地域や台風常襲地域に代表されるように、災害は特定地域に多発する傾向があり、低所得層のみならずその地域全体に甚大な被害を与える。

わが国はこれまで緊急援助隊の派遣に加え、継続的に災害復旧への協力を行ってきたが、今後も河川管理施設・排水施設等防災インフラの効果的運用など、従来からの協力を継続するとともに、長期的な観点から既存の防災体制を見直し、火山砂防、治水、震災対策、台風対策等を中心に気象、消防セクターも含めての援助が必要である。フィリピンの災害の特徴を考慮した防災対策へのさらなる支援は、フィリピン社会の福祉向上にも極めて有効である。

特記事項：ミンダナオ島開発

ミンダナオ島は、ダバオ、カガヤンデオロを擁する東部地域と、SZOPAD(南部フィリピン平和開発特別地域)と呼ばれる西部地域の2つの地域として捉えるべきであり、それぞれの地域での開発のニーズは異なることに留意する必要がある。

東部地域については、これまで1992年にラモス前大統領が提唱した「東アセアン成長地域(BIMP - East ASEAN Growth Area)」の枠組みの中で、ダバオを中心として経済発展を遂げてきたが、アジア経済危機の影響により域内経済・貿易活動は低迷している。今後は、BIMP-EAGAの枠組みでの経済活動のみならず、マニラあるいはセブといった他の大経済都市からの国内投資を呼び込む必要がある。この地域においては、経済インフラの整備、産業、人的資源、環境、基礎的生活環境の向上などへの協力が考えられる。

他方、西部地域-SZOPAD-は国の社会経済開発から取り残されてきた。このため、まずは基礎的生活環境(BHN)の改善を目指す援助を実施すべきである。また、同地域においては、MNLF(モロ民族解放戦線)との和平合意が達成され、治安はかなり改善されたものの、他のイスラム過激派であるMILF(モロ・イスラム解放戦線)、アブサヤフ等の組織が活動を行っており、加えて、最近では共産系ゲリラ組織である新人民軍(New People's Army)がミンダナオ島を含め、フィリピンの農村地域を中心に活動を活発化させており、十分な治安対策が必要とされる。

3 - 3 援助の重点課題

3 - 3 - 1 貧困緩和への支援

(1) 農村開発の推進

(a) 農民の組織化と生計向上への支援

農村開発の最も重要な要素は、農村の自律的な生計向上の活動であり、そのためには農民組織の存在が必要不可欠である。特に、農業投入財市場と生産物市場が寡占状態にある現状においては、農民自身の組織が組織的に投入財の買い付けと生産物の販売を行うことで、適正な投入財と生産物価格が達成され、生計向上に大いに役立つはずである。しかし、日本と比べて自治村落の経験の乏しいフィリピンの農村社会では、住民相互の結びつきの度合いが低く、依然として農民の組織化は難しい問題である。既存の水利組合や農業協同組合のスキームを利用し、強化するなどして農民を組織化し、農民の所得向上、農村女性の社会的・経済的地位の向上、地域経済振興等を行うことは、貧困対策として支援すべき重要な課題である。

(b) 農地改革受益農民への総合的支援

農地改革受益農民は、自作地を得たものの土地の生産性が低く、また、道路、電気、水道、学校、医療施設などの経済・社会インフラも未整備な地域で農業を営んでいる貧困世帯である場合が多い。このため、土地が自分のものになったとしても、その後、借金により再び農地を手放して小作にもどる場合や、離農する場合もある。地主に依存する形で行なわれてきた営農を、自立的な営農へと変革するために、開発組織としての機能を持った農民組織の形成と育成や、小規模金融などを含んだソフト面での支援とともに、農道、小規模かんがい等のインフラ整備などのハード面での支援を行い、農地改革による裨益効果をより実質的なものへと高めるための協力を行う必要がある。

(c) 農村における雇用機会の創出

農村における雇用機会の創出は、以前からの重要な援助課題である。しかし、雇用機会の拡大への支援がなかなか進まないのは、農村において事業を起こす主体を見つけることや販路と市場を確保することが非常に難しいためである。地場産業に関する技術や市場の情報を農村に提供したり、流通インフラを整備し、事業を開始するための初期投資を貸し付けるなどの取り組みに対する支援が、フィリピンにおいて有効であろう。最近、一部の地域では、小規模自作農が協同組合を作ったり、NGOと協力したりして生産から加工までの事業を行う例が見られ、このような農民組織やNGOに対し資金協力や適正技術の協力を行い、農村における雇用機会創出を支援することが可能である。

(d) 資源管理をともなった農山漁村開発の推進

森林などの自然資源の非持続的利用の背景には、農村における人口圧力と貧困がある。

窮迫した農民が、外縁的な土地である傾斜地を開墾して耕作を行うことから森林が減少・衰退し、土壌流出や洪水の元凶となっており、森林を再生することは重要な課題となっている。環境劣化と貧困の悪循環を短期に解決することは極めて困難であるが、多数の農民が林地で居住・農耕を行っている現状において、前述[2-2-5(1)(a)]のCBFMは現実的な政策のひとつであり、その推進を支援していくことが重要である。CBFMの適地は当初1,017箇所と推定されていたが、資金難等により1998年9月現在で60の貸与契約が締結されたにすぎず、資金面も含めた支援のあり方を検討する必要がある。

なお、地力に恵まれた地域では産業造林(最初は早生樹種、将来的には有用樹種)を中核とした開発を行っていく必要がある。この場合、規模の大きな造林地を確保するため、地域住民との間に摩擦を生む可能性が高いが、これを避けるため、計画段階から住民を参加させた事業の決定が肝要である。また、関係住民の貧困対策をとみなわない事業は、不成功に終わる危険性が高い。このため、彼等を植林や森林管理へ雇用して、農外収入の増加を図るなど、住民の生活支援を包含した事業を行うことが必要である。造林地周辺においては、上述のとおり、CBFMという森林保護と住民への対策を組み合わせた手法が推進されつつあるが、この方式とも組み合わせた支援の方法を検討する必要がある。

また、長年にわたる乱獲により、沿岸水産資源の減少が深刻化しており、沿岸漁業の生産量は近年低下傾向にある。資源の枯渇は、他に所得を得る機会や手段のない零細漁民の生計を直接圧迫している。このような零細漁民の生計向上は、沿岸海洋資源の保護・管理のためにも重要な課題となっている。このため、漁獲物の付加価値を高めることや沿岸海域を使った養殖事業等による零細漁民の生計向上と、沿岸海洋資源の持続的利用とを組み合わせ、零細漁民への支援を行う必要がある。

(e) 農村における基礎的社会経済基盤の整備への支援

農村地域における貧困は、小学校や保健所などの社会基盤、そして上水道、末端かんがい・排水水路、農業道路や通信手段、電気などの経済基盤の形成状況と密接に関係しているといわれており、農村の社会経済インフラが改善されることで、その地域の貧困問題がかなり改善されることが期待される。農村における社会経済基盤整備に対する支援を行うことにより、農村における経済活動へのアクセスを可能にし、貧困の緩和を図ることが必要である。この際、農村の基礎的社会経済基盤は地域に密着したものであることから、計画段階から地域住民の参加を基本として計画を作成し、また、それを通じてオーナーシップを醸成することが重要である。さらに、建設後の維持管理についても地域住民が中心となって実施されるよう、そのための体制を現地側に形成することが、持続性の観点からも重要である。

(2) 大都市貧困層への支援

(a) 貧困居住地区における社会サービス提供への支援

マニラ首都圏ではスクォッター地区と呼ばれる貧困層居住地区が広く形成されている。こうした地域に住む貧困層が、労働市場に参加し、所得を得るためには、健康な体と最

低限の知識や技能が必要であるが、これらの地区では各種の社会サービスを受けられない場合が多く、彼らが貧困の悪循環を抜け出せない一因になっている。都市においてはこのような状況を改善し、貧困地区の住民に保健医療サービスや基礎教育そして職業訓練などを受ける機会の提供を支援することが必要である。また、獲得した知識や技能を使って、自営業を始めることが可能となる手段に協力することも、都市における貧困対策として有効な手段である。そうした手段の一環として、住民の組織化を前提として小規模金融を提供することにより、貧しい人々が自らの努力で生計向上を達成できるように支援を行うことも検討される必要がある。

(b) 都市における貧困層の生活条件整備への支援

マニラ首都圏は他のアジア諸国の首都圏の例に漏れず、大都市問題が深刻化している。特に、都市の環境問題の影響は貧困層がもっとも多く被る傾向にあり、上下水道などの都市インフラや住宅の不足、大気・水質汚染により、貧困層の生活条件は劣悪である。また、フィリピンの開発にとってスクワッター問題の解決は重要である。このために、フィリピン政府の民生向上や都市環境、治安政策を支援する方向において、現在行なわれている低所得者向け住宅整備事業や、スクワッター地区の電化事業に対する支援を継続するとともに、上下水道整備などの居住環境整備事業に対する支援を行い、都市貧困層の生活向上を支援していくことが重要である。

(3) 貧困対策の取り組み方

貧困対策に関連する援助は、すでに我が国援助においても実施されてきており、それらの取り組みの中でプロジェクトの効果や持続性を確保する手法について様々な試みがなされてきているが、フィリピンの開発と社会の安定における貧困対策の重要性に鑑み、改めて以下の四点について触れることとする。

(a) 自立的な要素と人的資源育成の重要性

貧困対策のための支援を行うにあたっては、何らかの自立性を担保する手段が内部に組み込まれていることが重要である。適正なターゲットグループを確認することが肝要であるとともに、各成員が、様々な資源にアクセスする機会と力をつける仕組みをつくっていくことを支援すべきである。

また、ターゲットグループの成員が、プロジェクトの便益を享受するためには、同時に応分の責任を果たす必要があることを理解し、そのプロジェクトを自分達のものとして受け入れるという、プロジェクトに対するオーナーシップを持つことが重要である。各成員自身が計画段階から参加し、試行錯誤をしつつ自分達の意志で決定を下すというプロセスが必要であり、このようなプロセスを経ることにより、各成員のオーナーシップが確立され、さらには、自分達の問題を自分達で何とかしようというエンパワメントのプロセスを促すことが期待される。さらにそれらの仕組みを活用し、自らの能力を最大限に発揮して貧困層が雇用を獲得していくためには、人的資源育成として教育や保健

医療などの基本的ニーズの充足と向上に対する支援も今まで以上に重要となる。

一方、貧困層の自立のためには、経済成長の過程で雇用が創出されていくことが前提条件であるとともに、市場や雇用に関する情報を貧困層が入手しうる仕組みを形成することも重要である。これに関しては直接貧困層と関わる地方自治体の末端行政の果たす役割が大きく、そのような末端行政の能力を向上することも検討されてしかるべきである。

(b) 普及の仕組みの重要性

農村電化や地方給水、農村生活改善などの、農村における生計向上および基礎的社会基盤の整備等の問題は、農村地域全体の面的問題である。このため、貧困対策プロジェクトには、中・長期的にその手法や効果にかかる普及の仕組みをプロジェクトに組み込んで計画し、実施してゆくことが求められる。同時に、コストリカバリーの観点から、適切なレベルの受益者負担を課すことも検討する余地がある。施設などの利用料の徴収は、そのような施設の維持管理を容易にし、持続性を高めるものである。

(c) 地域住民と環境に与える影響の予測と評価の重要性

地方道路やかんがい設備などのインフラ・プロジェクト等は大きな経済効果を地域社会にもたらすとともに、地域社会と環境に様々な影響を与える。どのようなプロジェクトの実施についても、社会的費用と便益が発生するが、これらの費用と便益は、地域社会のある特定の階層に偏って発生する傾向があり、計画時点では予期していなかった社会的摩擦が発生する場合もある。例えば、プロジェクトの実施により、その地域の環境が大きく変化した場合、元々環境に依存して生計を立てている階層は甚大な影響を被る可能性もあることなどである。社会的な弱者である貧困層は、その社会の上層階層と比べ環境の変化による影響を受けやすく、社会的費用をより多く被る傾向がある。

このような開発プロジェクトの実施による負の影響を軽減し、プロジェクト本来の目的を達成するためには、計画段階で地域住民の参加を促し、対象地域の社会構造や自然条件を良く把握するとともに、予定されているプロジェクトを実施することで、どのような影響がそれぞれの社会階層に及ぶかを事前に評価する必要がある。この事前評価の結果に基づき、計画内容やプロジェクトの実施手法を工夫することが必要不可欠である。

3 - 3 - 2 保健医療への支援

(1) 保健医療行政と人材の強化

地方自治法施行前は保健省が保健医療行政の全レベルを管轄していたが、施行後は地方保健局までを中央政府が、州保健局以下を地方自治体が管轄することになった。このため新たな体制に対応した援助が求められている。

具体的には地方保健局と州保健局の連携を強化する役割を担う専門家の派遣、プロジェクト方式技術協力などの実施を検討する必要がある。また、地域の保健医療関係者の意識

を高めるにあたり、地域住民に直接指導する立場にあるミドワイフをはじめとする地方の保健医療行政従事者の能力を強化することが欠かせない。

(2) 貧困地域における保健医療サービスへのアクセスの拡大

貧困地域、及びイスラム地域に代表されるように、国内において保健医療サービスが遅れている地域への協力が重要である。とくにプライマリヘルスケアへの協力が欠かせない。我が国は遠隔地の医療サービスの拡充に協力するとともに、モデルプロジェクトの設定やプロジェクトの拡大の際に優先的に考慮する必要がある。

(3) 家族計画・母子保健の面的拡大

資源や環境と調和のとれた人口成長の実現を図ることは、健康と福祉の増進のみならず、貧困と子だくさんの悪循環を断ち切るためにも重要である。住民の生活水準、教育水準の向上にともない、宗教的な制約にかかわらず自発的な家族計画への意識が育ってきており、住民の生活向上のステップとして家族計画をとらえた協力が望まれる。

現在、中央ルソンで実施されている家族計画・母子保健プロジェクトでは、共同薬局の運営、人形劇を用いた健康教育の実施、母子健康手帳の活用、 balan gay・ヘルスワーカーの養成研修と再教育など住民参加型の地域保健活動の基盤を醸成し、その展開の中で住民自身による母子保健・家族計画活動の向上と充実が図られている。わが国において保健医療の向上をもたらす原動力となったものの一つは、まさに住民が自ら参加して行われる地域保健活動の展開であった。このようなプロジェクトから得られる成果や教訓は、他の地域、特に貧困地域を対象に普及を図り、ひいては全国へ拡大していくことも視野に入れる必要がある。

また、住民の草の根レベルからの保健医療・公衆衛生の向上を目指したプロジェクト方式の援助では、青年海外協力隊(JOCV)の参加やNGOとの連携を積極的に検討し、また両国の国民の参加・交流を促進することにより、さらに効果を上げることも可能であろう。

(4) エイズ、結核対策への支援

我が国はフィリピンにおいてエイズに関し近年積極的な協力を行っているが、今後も増加することが予測されるため、検査能力の向上や住民への啓発活動を含めた協力が引き続き必要である。

また、依然として罹患率が非常に高い結核への対策、特に薬剤耐性菌の蔓延に対する対策への支援が重要である。我が国の結核対策への支援は、1994年以来WHOの政策に従い、近代的な化学療法を確実に行うために服薬を監視する方法で実施している。この実施には保健所職員の研修が必要であるが、その研修も現状では対象人口を十分にカバーするに至っていないため、結核対策に対する協力を継続する必要がある。

3 - 3 - 3 教育への支援

(1) 初等・中等教育の質の改善と普及に資する支援

(a) 教員養成と現職教員研修

教員養成に関しては、特に地方大学での教員養成コースを充実させることが重要である。そのための援助として、施設設備の改善はもとより、ファカルティ・デベロップメント(教授スタッフの教育・研究能力の向上)、地域の教育課題に応じた研究の推進などに対する協力が考えられる。

また、現職教員教育・研修に関しては、わが国は初等・中等教育の理数科の質の向上に資するべく、実験教材の開発を中心とした、全国レベルでの理数科教員の再教育を担う教員指導者の育成に協力し、一定の成果をあげてきた。今後は、これまで育成された教員指導者が地域レベルで研修を行い、最終的には各学校レベルにおいて研修の成果をあげることが必要である。この地方展開を行うにあたっては、モデル地区を選定し、重点的に協力していくことが有益であろう。

さらに、教員の質の向上に資するためには、技術や手法のみの移転ではなく、教員が教育内容をいかにして学校や児童・生徒の実情に配慮しながら伝えるかというような能力形成を含む総合的な研修の実施が望まれる。また、教員が学校を離れて研修に参加することが困難な状況に対応するには、定期的に各学校を巡回して、教員に対し継続的に助言を行うアドバイザーを多数養成することが考えられよう。

(b) 施設・設備の援助と教育の質的向上との関連性の強化

貧困地域における学校校舎や教室の補充については引き続き協力が必要であるが、教科書や教材の不足、中途退学者の多さ、不十分な学習到達度等の事実を鑑み、今後は、校舎・教室の補充とともに教育の質的な向上に資する協力が重要となる。すなわち、施設・設備の改善が、単独の教室の増設や教具等の供給に留まるのではなく、現職教員教育・研修、教育方法・内容の改善など、各学校の教育改善計画のなかで、質の向上と相乗効果を生み出すように推進される必要がある。

(c) 地方教育行政官の経営能力の向上

地方での教育を担う行政担当官の役割も重要となってくることから、フィリピンの教育行政の分権化の方針を把握したうえで、担当官に地域の実情に応じた計画の立案、実施、モニタリング能力を強化する支援、また、各学校に対して適切な指導や助言を行える能力を強化する協力も有効であろう。

(2) ノンフォーマル教育への支援(多様な教育機会の提供)

識字率、就学率の地域格差が大きいことから、教育の普及が十分でない貧困地域やイスラム地域を対象とした基礎教育へのアクセスの改善が急がれる。特に、学校教育をドロップアウトした、または教育機会をもたない青少年や、女性を中心とした成人を対象とする

学校外における基礎教育を受ける機会や、収入向上に結びつく職業訓練の提供など、学習者のおかれた状況に応じた形での支援が必要である。その際には、識字教育や地域社会の産業ニーズに応じた職業訓練、地域開発や農村開発と連動した教育への協力が考えられる。

また、多様な学習環境を整えるために、公民館や図書館の役割を担う地域学習センターを充実させることも必要であろう。

さらに、これらの教育機会の提供にあたっては、地域の必要性に応じた他の社会開発分野の援助とのリンケージを視点にいれることも重要である。

フィリピンにおいては、社会的貢献が大学の主要な機能の一つとされており、地元のニーズに応じた職業訓練や生活技術の提供や、ストリートチルドレンへの教育に代表されるように社会福祉や教育などに関するサービスを地域に提供しているケースが多い。また、大学が母体となった NGO や私立大学を設置している宗教団体が設立した NGO も多い。より一層の草の根レベルのニーズに応じた援助を行うためには、NGO をパートナーとして共同のプログラムを実施することが考えられるが、地域の大学や大学と連携した NGO はそのなかでも支援・協力のカウンターパートとなる可能性がもっとも高いといえる。

(3) 計画策定段階からの支援と地方レベルの教育開発課題の把握

フィリピンにおける教育活動は教育文化スポーツ省(DECS)、技術教育技能開発庁(TESDA)、高等教育委員会(CHED)をはじめ、科学技術省(DOST)、社会福祉開発省(DSWD)等多くの機関によって実施され、また、教育分野で活動する援助国、国際機関および国内外の NGO も多い。フィリピンの教育の課題を効果的に解決するには、これらの施策が有機的に組み合わせられる必要がある。そのため、これら関連省庁および他ドナー、NGO の動向や情報を調査する人材を配置し、各ドナーや NGO、フィリピン側との連携が可能であるかを検討することが不可欠である。具体的には、企画調査員または専門家を派遣、もしくは在外専門調査員を配置し、活用することが考えられる。フィリピンと日本が合同で教育の課題の解決にむけて調査や研究をするかたちでの協力もありうるであろう。

また、地方自治の流れの中で、今後の教育援助では地域の状況を綿密に把握し、その開発課題に的確に応える援助プログラムが必要である。したがって、草の根レベルで活動している JOCV からの情報を、地域の教育課題を把握するひとつの手段として適切に活用し、これらの情報を専門的知見から分析し、プログラムの策定に生かすことができる専門家が必要となろう。

3 - 3 - 4 地方分権と地方自治体の能力向上への支援

(1) 地方自治体の能力向上支援

フィリピンにおいてはこれまで、住民に対するサービスを中心とした地方における行政の役割は、議会とそれを構成する政治家が主導的な役割を果たしてきたケースが見られる。このため、地方自治体は自ら企画し、予算化するという機能に関し、脆弱であり続けたといえる。このような事情も一因となり、地方自治体の組織と人材の能力が十分育成されて

いないため、地方自治体が地方開発において主体となるという地方分権化の実益を受け止めきれない状況が発生している。付与された権限を最大限に生かし、地域開発を進めるために、地方行政官の能力向上を通じ、地方自治体の運営の向上を支援することが重要である。我が国が取り組める当面の具体的方策には以下が考えられる。

- ・ 地方行政官の本邦における研修を強化する。なお、本研修には中央政府の行政官も招へいする。このことにより、中央 - 地方の共通認識を育み、ネットワークを形成する。
- ・ 本邦研修を受講した人材を核として、フィリピン国内で地方行政官を対象とした国内研修(第2国研修)を行う。同時に、これを通じて地方自治体間の横のネットワーク構築を図る。
- ・ 異なるレベルでの自治体間および中央政府とのコミュニケーションを強化し、相互に情報、ノウハウの移転や助言がスムーズに行えるように、人事交流や相互研修を促進して、フィリピン国内における中央政府と地方自治体のネットワーク構築を支援する。またそのネットワークの強化のため、核となる中央省庁である内務自治省(DILG)等の機能の強化の支援も考えられる。
- ・ 地方自治体の行政官には、上記のような中央 - 地方、地方 - 地方のネットワークの機能の強化のみならず、各課題・セクターの知識、技術と政策企画、調整、実施、モニタリングの能力の向上が求められている。特に、保健医療、教育分野、また環境などの重点課題としてあげた課題・セクターに関する、行政官の能力の向上の必要性は高い。また、農業普及など大幅に権限や人員の委譲があり、かつ貧困緩和とも大きく関わる分野や、基礎的経済基盤の適切な維持管理などにかかる能力は、地方自治の進展に、実質的かつ大きな効果をあげるものと思われる。

(2) 地方自治の展開にともなって発生しつつある問題への対応

(1)のような自治体の全般的な能力向上に加えて、地方自治の展開にともなって発生しつつある問題への対応も必要である。地方自治体に移管された種々の業務の中には、社会サービスのようにどの自治体においても一定のサービスの水準を確保することが求められるものがある。しかし、自治体において適切な予算配分がなされないために、あるいは自治体のサービスの実施能力が不足しているため、求められるレベルのサービスの提供が困難な場合が見受けられる。こうした具体的な問題に対し、地方分権の枠組みのなかで機能を強化し、手法を工夫することで対応していくことが必要であるが、このためにアドバイザー型専門家を派遣することが考えられる。

(3) 適切な資金供給と中央政府との予算分担

地方財政のIRA依存度が高い一方で、中央政府は財源が逼迫している状況にあるため、地方自治体への資金供給を必要最小限に限定したい意向をもっている⁹⁰。また、政府系金融機

⁹⁰ 鈴木博(1999) 前掲書、57ページ

関等は自治体からの資金需要に対応しきれておらず、一方、民間銀行は高リスクの自治体への貸出に必ずしも積極的ではない。このように自治体の財政と資金調達には課題が多い。このため、自治体の徴税能力の向上とあわせて、自治体が民間資金を調達しうるまでに信用力を高めていく間、ODAによる開発資金供給にかかる協力を実施することも有効である。

(4) 今後の検討課題

今後、地方分権強化のための援助を実施する際、以下のような課題についての検討が必要である。

- ・ 援助受入に際しての中央と地方の役割

従来の中央政府だけではなく、地方自治体からの援助要請が可能になったことにもない、援助の要請を行うのが中央か地方かという問題も含まれる。

また、地方分権の強化、地方自治体への援助においては、特に技術協力において、従来の中央に対する拠点方式の援助手法とは異なり、面的な支援の要素が強まり、広い地域を対象にすることも必要となってくると考えられるが、その際、以下の点についての一層の工夫が必要である。

- ・ 面的支援の実施、あるいは広域を援助対象とする場合の効果的な援助の手法
- ・ 広域を援助対象とする場合、「モデル地域」を選定するが多いが、選定の考え方、およびモデル地域からモデル地域外への展開の方法や手段
- ・ このような援助を実施した場合、中央と地方、複数の自治体間の情報の共有や調整が重要となってくると考えられるが、この側面を支援する方法

3 - 3 - 5 環境と防災への支援

(1) CBFM、CBCRMによる環境保全型資源管理への支援

商業伐採によるものも含め、今世紀後半の森林資源の減少は、そのスピードと規模においてフィリピン国土がこれまで経験したことのないものであり、長期にわたり保全を念頭において取り組んできた我が国林業技術の協力の可能性は大きいと考えられる。なかでも、里山林地域での生産と保護を目的とした森林管理システムである CBFM(Community-Based Forest Management)への支援が重要であり、CBFM方式を基本とした森林保全モデル事業を、各地域で推進していく必要がある。CBFMをいかに推進していくかはこれからの重要な課題であるが、その成功のためには、できる限り広い地域を一括して実施する必要があるともいわれており、わが国の森林保全技術による支援は、自然環境のみならず、CBFM方式の要素として組み込まれる貧困対策等を通じて、農山村社会の福祉の向上にも十分貢献しうると思われる。

さらに、沿岸地域におけるサンゴ礁等生態系の急速な劣化およびそれにとまなう生物資源の減少に対応した CBCRM(Community-Based Coastal Resource Management)支援も同様の意義があろう。

(2) 産業公害対策への支援

工業開発および鉱山開発にとまなう水質汚染や大気汚染、環境汚染は、行政側の監督・指導とともに、汚染源である民間事業者が環境対策設備を整備するなどの対策を講じない限り改善されない。このために、技術協力と資金協力により、産業公害対策を実施するための支援を行う。

(3) 環境関連行政能力強化への支援

フィリピンでは、森林破壊や海洋の汚染に加え、急速な都市化、工業開発により都市部を中心として水質汚染や大気汚染などの環境汚染が深刻な事態にあり、環境保護法等の法令面での整備は行われている一方、その執行が不十分な状態である。例えば、産業開発や、地下資源や電力開発、インフラ整備などの大規模開発にあたっては、環境影響評価(EIA)が義務づけられ、かつ、環境保証証明書(ECC)の取得が義務づけられていながら、ECCを発行する能力が政府関係部署に不足している。このため、政府関係機関の行うモニタリング、環境影響評価や環境改善指導等の実施体制の整備・人材育成を行う必要がある。

(4) 大都市の一般廃棄物処理対策への支援

都市化にとまなうもう一つの環境問題として、マニラ首都圏やメトロセブ、ダバオなどの大都市における一般廃棄物処理の問題がある。これら大都市では、中間処理場と最終処理場の立地や、廃棄物の運搬体制など様々な廃棄物処理の問題を抱えており、関係機関の計画と実施体制の整備に対する支援を行うことが重要であろう。マニラ首都圏では特に固形廃棄物処理計画の開発調査が終了したばかりであり、同調査の成果を生かす形での支援が望ましい。

(5) 災害常襲地帯を中心とした防災対策への支援

火山地帯や台風常襲地帯に代表されるように、重大な災害は特定の地域に多発する傾向がある。また、不十分な国土保全政策に起因することが少なくない中小災害は、比較的所得の低い社会階層に打撃を与える傾向が強い。フィリピンにおいては、前述のような中央、地方いずれのレベルにおいても防災体制が十分ではなく、かつ防災における各レベルの役割も明確になっていない。このため、火山砂防、治水、台風対策などを中心に、気象や消防体制も含めた防災対策全体を見直し、国レベルで体制を整備すべき課題と、固有の災害の特徴をふまえた地方の防災体制との役割分担を含めて整理し、各々の技術的制度的弱点をふまえた支援を行う必要がある。

フィリピンは、我が国と災害の種類・状況が似ており、日本とは異なるフィリピンの社会状況を十分ふまえながらも、日本で開発された防災技術を十二分に生かした支援を実施

するとともに、人材を育成することが期待される。

(6) 水資源管理の整備への支援

水資源管理は、防災対策とも深い関係にあるとともに、フィリピンの開発を有効に進めていくうえで必要不可欠な要素である。しかし、水資源管理体制については、行政側のプライオリティが低く、管理体制が整っていないと見受けられる。このために、水資源管理の重要性にかかる認識を喚起しつつ、体制の整備に対する支援を行う。

(7) マニラ首都圏における震災対策への支援

人口が集中し、高層建築やスクワッター地区が多数存在するマニラは、地震に対してほとんど無防備であり、いったん規模の大きい地震に襲われると多大な人命が失われることが容易に想像される。しかし、現在、震災に対する対策は皆無の状態であり、何らかの対策をたてることが緊急の課題となっている。このために、マニラ首都圏の震災対策に対する支援を行う必要がある。

3 - 3 - 6 重点課題共通の事項

(1) NGO との連携

フィリピンでは多数の NGO が、地域社会に密着した様々な活動を展開しており、貧困問題への取り組みや社会サービスの提供を担っている例も多い。これらの課題と地域について豊富な経験を蓄積している NGO と、真の意味での“パートナーシップ”を築き、連携してプロジェクトの形成、計画、実施、そしてモニタリングを行っていくことは、効率的かつ効果的な支援活動を展開するうえで重要である。わが国援助機関も、NGO を開発を担う重要主体として認識し、相互に学び合うことが重要である。

NGO と連携して活動する場合、次の点に配慮する必要がある。

その第一は、NGO の自立的な活動とその継続性である。援助機関からの支援プロジェクトが終了した後も、NGO がその地域で自立的に活動を展開できることが、協力の効果と継続性の観点から重要である。このため、NGO の活動と財務面での自立性は重要である。

第二に、NGO と連携したプロジェクトの「継続性」と「普及性」を確保するためには、地方自治体を巻き込んだ体制をつくることが重要である。フィリピンにおいては、NEDA をはじめ、大部分の省庁が NGO との関係を維持している。また、地方自治法上、リージョンや州、市そして郡レベルの開発委員会に、その地域で活動している NGO の参加が規定され、NGO が、開発を担う主体として制度的にも位置付けられており、行政機能の一部を担っている NGO も多い。したがって、自治体を巻き込むことにより、プロジェクトの成果が行政として蓄積され、他の地域にそれを展開していくことが可能となろう。

フィリピンにおける NGO 活動の多様性と、開発および各種行政サービスにおける豊富な経験については、我が国援助機関側もその点を十分把握して取り組むことが必要である。

(2) マルチセクターアプローチ

貧困、保健医療、教育、環境の各々の分野には相互に密接な関連がある。教育は、生計手段に関する学習能力を向上させ、子供を産む選択能力を向上させて急速な人口増加を抑制することなどによって、貧困層の生活改善につながる。また、保健医療分野の拡充により、人々の健康が増進されることは、学ぶ能力と働く能力のための基本的な素地となり、貧困の緩和に貢献する。環境は中・長期的に持続可能な生活基盤を提供し、その劣化は貧困緩和の取り組みの効果の発現を疎外する。また労働人口に就業機会を提供することが必要であり、この意味でその地域での産業の育成や長期的な経済成長も不可欠である。

ある特定分野の状況が改善されたとしても、長期に持続可能な貧困軽減が実現できるとは限らないことから、貧困問題に取り組むにあたっては、これらがバランスよく改善されていくことが重要である。このため、直接貧困層に働きかける貧困緩和支援策を実施する場合においても、農業開発その他の生計向上手段の要素に加え、雇用や流通に関する機会の拡大に資する地方インフラの整備や、教育や保健医療などの基礎的生活ニーズの充足などの要素から、ニーズと地域固有の事情とリソースの賦存に応じ、適切な支援要素を選択することが必要である。

(3) ジェンダー

フィリピンでは、WID・ジェンダーの視点を開発プログラムの中に組み入れるための様々な法律・規定が具体的に定められている。特に、フィリピンの開発において協力を行うにあたっては、あらゆる分野において「ジェンダーに配慮したフィリピン開発計画 (PPGD : Philippine Plan for Gender Responsive Development 1995-2025)」に配慮し、ジェンダーと開発 (GAD : Gender and Development) の視点を意識的にもつてのぞむ必要がある。

さらに、フィリピンでは政府とNGOが連携し、GO-NGOネットワークを作り、Gender Sensitivity Trainingなどを実施し、ジェンダーと開発を推進してきた経緯がある。したがって、フィリピンのNGOには、フィリピン独自の文化やジェンダー問題に配慮したさまざまなノウハウが蓄積されているため、NGOとも密に連携しそれらを活用することが肝要である。

3 - 4 引き続き支援が必要な課題

社会開発の進展や貧困緩和の実現のためには、経済的な発展への努力も引き続き重要である。伝統的に重要な就業機会を提供してきた農業部門の生産性の向上や製造業部門の連関の強化は、雇用創出と国際競争力強化のために必要である。このため、引き続き支援が必要な課題として、農業と製造業を中心とした産業開発への支援と、産業開発を行うための前提条件となる経済インフラ整備への支援をあげることができる。

3 - 4 - 1 産業開発への支援

(1) 農業開発

(a) 既存かんがい施設の効果的・効率的運営への支援

国営、共同のいずれかのかんがい施設においても、水利組合の組織率が低く、または活動が不活発であるため、水利費の徴収が不十分な状態にある。これが維持管理の不良を招き、かんがい面積減少の要因になっているとともに、かんがい効率や作付け率が低い原因になっている。このため、国営かんがい施設における水利組合の組織化の促進を図るとともに、国営、共同かんがい施設双方の既存かんがい事業の受益者である農民に対し、組織運営などの教育や啓蒙を含む維持管理技術の指導、国家かんがい庁(NIA : National Irrigation Administration)および関係する水利組合間の連携、水利組合の事業多角化などを視野に入れた、水利組合の組織機能強化に対する支援を行う。

(b) 生産性向上と国内市場向け農産物の競争力強化への支援

前章で述べたように、近い将来実施が予定されている農産物自由化と、食料自給率の向上に向けて、農業生産性を向上させ、国内市場向け農産物の競争力を強化することが緊急の課題となっている。このために農業技術の試験・研究と普及との間の連携を強化し、効率化を図るとともに、農業協同組合の強化と活動の活性化に対する支援を行う。そして、種子や肥料などの農業投入財の共同購入や農業機械や農業関係設備の共同利用、営農金融融資等の農民支援サービスの充実を図る。農業協同組合が活発に活動することにより、寡占状態にある農業投入財の流通システムが改善されて、営農コストが削減されることが期待され、国内向け農産物が輸入品の流入によって壊滅的打撃を受けることを回避することにつながるものと期待される。

(2) 鉱工業開発

(a) 裾野産業育成への支援

裾野産業を担う中小企業経営者の多くは、政府の金融・技術支援策等の情報にアクセスできておらず、中・長期の資本不足と民間金融機関による高金利と厳しい担保の要求に直面しており、市場情報も不足している。しかし、資本財や中間財の輸入依存度を軽減し、海外直接投資と国内産業の連関効果を増大させ、雇用を創出するためには、裾野産業の育成は必要不可欠な条件である。このために中小企業向けの資本市場を整備するとともに、長期資本を提供する。また、産業ニーズの情報や技術の普及、品質管理や経営・生産効率向上のための人材育成に対する支援を行う。

(b) 民間企業のための制度インフラの整備への支援

民間企業が企業活動を行ううえで基本的に必要な知的財産の保護や、基準認証などの制度的基盤を整備し、確立するための支援を行う。また、ポテンシャルが高いとされる情報産業にかかる技術者認定制度の整備等に対する支援を行う。

(c) 地方における投資環境の整備への支援

地域間格差の軽減のために、計画中および実施中の地域開発事業相互の調整をふまえ、人材育成に対する協力を行うとともに、地方における製造業の投資環境整備に対する支援を行う。例えば、その地域の農産物や水産物を加工し、付加価値をつけるための流通設備の整備や加工設備のためのインフラ整備などが考えられる。

3 - 4 - 2 経済インフラ整備への支援

(1) 運輸・交通の整備への支援

(a) 幹線道路の質の向上と地方道路整備への支援

フィリピンの道路密度は他のアセアン諸国と比べて高いが、ネットワークとして貧弱であり未舗装道路も多く、災害に対して脆弱であるうえ、円滑な流通の障害にもなる。このため、道路の舗装率を上げ、橋梁・幹線道路を整備するとともに、厳しい財政制約のもとで適正な維持管理を実施するための支援を行う。また、幹線道路を連結・補完するための地方道路網の拡充に対する支援を行うとともに、地方自治体の道路網整備の計画・実施能力の強化と、財源の確保などに関するソフト面での支援も含めた協力を行う。

(b) マニラ首都圏の交通渋滞緩和への支援

マニラ首都圏は、交通量の急増に伴う交通渋滞や事故による多大な経済的損失を被っており、その交通体系の再構築が求められている。このために、軌道交通とバス等との的確な乗り換えと、道路、鉄道、港湾、空港の相互のアクセスの利便性を考慮した計画を立て、交通体系の整備実施のための支援を行う。

(c) 海運と航空の交通安全対策への支援

島嶼国であるフィリピンで、海運と航空は重要な交通手段であり、道路・鉄道等の関連インフラとの整合性に配慮しつつ、地方の幹線空港・港湾関連施設等の整備を図る必要がある。また、事故の発生も多く、これらはおもに海上の標識や誘導設備等の施設面での不備とともに、海運と航空を担う訓練された人材が質、量ともに不十分であることから生じている。このため、海運と航空の安全対策に対する支援を行う。

(2) 上水道整備のための地方自治体の計画・実施能力向上への支援

内務自治省(DILG)が行っているこの分野での地方自治体に対する組織と管理能力強化に対する取り組みを側面支援する。研修事業による地方自治体の技術者および職員の研修とともに、実際の事業運営の中での人材の養成に重点をおき、計画や資金調達、実施まで行える体制を自治体に形成する。また、都市部は民活化により水供給を行うこととなり、すでにマニラでは首都圏上下水道公社(MWSS: Metropolitan Waterworks and Sewerage System)が二分割され、水供給が民間会社に委託された。民間部門の活用において重要な点は、上水供給の公共性に鑑み、地方自治体が民間事業体の運営や料金の設定について適正な規制

の執行を受益者のために行うことである。このような自治体側の役割が適正に行われて、はじめて上水道の民活は所期の目的を達成できるものである。

(3) エネルギー・電力開発への支援

(a) 電力供給の効率化への支援

国営の電力会社(NPC : National Power Corporation)の民営化が検討されているが、既存の発電設備の多くは不十分な維持管理と老朽化により発電効率が悪く、改善すべき課題も多い。また、発電設備、送配電設備全般で、設備の運転と維持管理を担う要員の質と量が十分でなく、新規設備の早期の劣化や不安定な電力供給の原因になっている。このために既存の送配電設備の改修と、適正な運転と維持管理のための人材育成に対する支援を行うことが考えられる。さらに、NPCの民営化後も、発電ミックスの最適化や、系統運用など電力供給全体を司る体制が必要であり、この運営管理体制を確立して、効率的な電力供給体制を確立するための支援を行う。

また、地方で配電事業を行っている配電組合の経営を改善し、地域配電会社として自立的な電力供給を行うための支援を行う。

(b) 再生可能エネルギー開発への支援

国産エネルギー源である水力発電や地熱発電などの再生可能エネルギーについて適正な計画を策定するためには、資源の確認と実施可能性調査、環境影響評価、地域住民に与える影響の予測と評価など、さまざまな調査が必要となる。現在、フィリピンにおいては、民間主体で電源開発を行うことになっているが、民間事業者が計画段階からこのような調査をすべて実施することは、資金的、また、技術的にも難しい場合が多く、不十分な計画がその後の実施段階で問題を引き起こす可能性もある。このため、計画段階における調査と計画に対し支援を行い、適正な計画を策定するとともに、実施の段階で民間が参入するための環境を整える。

また、フィリピンでは多くの離島に対する電力供給が電化率向上のために重要な課題となっているが、太陽光発電などの再生可能エネルギーを使った小規模分散型電源による電力供給に対する支援も、すでに述べた農村における基礎的社会経済基盤の整備への支援の一環として重要であろう。

(4) 電気通信整備のための政府機関監督能力向上への支援

電気通信の整備は基本的に民間が担っているが、料金体系を整備したり、民間の相互接続の推進、違法電波の管理、地方での民間会社の履行義務のモニタリングと賞罰強化、民間会社の資金調達の促進など、通信セクターにおいて求められている政府の役割がある。しかし、これらの役割を政府機関は十分果たしているとはいいがたく、このような役割を政府が適正に果たすために必要な人材育成と、必要に応じた機材供与による支援を行う。また、民間の著しい進出の一方で、需要密度が低く採算の取りにくい地方での普及は遅れている。このため、電気通信の整備に対する支援では、地方への普及について特に配慮が必要である。