

フィリピン  
国別援助研究会報告書  
現状分析編

1999年3月

国際協力事業団

総研
J R
98-58

フィリピン  
国別援助研究会報告書  
現状分析編

# 目 次

第1章	マクロ経済 .....	<sup>いわま</sup> 岩間 <sup>のぞみ</sup> 望	1
		JICA 国際協力総合研修所 調査研究課	
第2章	財政・金融 .....	<sup>きくいり</sup> 菊入 <sup>かい</sup> 香以	29
		JICA 研修事業部 研修第一課	
第3章	政治・行政・地方分権 .....	<sup>おちあい</sup> 落合 <sup>なおゆき</sup> 直之	47
		JICA フィリピン事務所(現 企画部企画課)	
第4章	貧困・ジェンダー .....	<sup>はやし</sup> 林 <sup>としゆき</sup> 俊行	61
		JICA 国際協力専門員	
第5章	保健医療・人口 .....	<sup>おおつか</sup> 大塚 <sup>たくや</sup> 卓哉	75
		JICA 医療協力部 医療協力第一課	
第6章	教育 .....	<sup>こばやし</sup> 小林 <sup>かずえ</sup> 和恵	95
		(財)日本国際協力センター 嘱託研究員	
第7章	農林水産業 .....	<sup>おがわとしお</sup> 小川登志夫	119
		JICA 農林水産開発調査部 農業開発調査課 課長代理	
第8章	インフラストラクチャー .....	<sup>えじり</sup> 江尻 <sup>ゆきひこ</sup> 幸彦	135
		JICA 社会開発調査部 社会開発調査第二課 課長代理	
第9章	エネルギー .....	<sup>えじり</sup> 江尻 <sup>ゆきひこ</sup> 幸彦	163
		JICA 社会開発調査部 社会開発調査第二課 課長代理	
第10章	鉱工業 .....	<sup>かつまた</sup> 勝又 <sup>すすむ</sup> 晋	173
		JICA 鉱工業開発協力部 鉱工業開発協力第一課	
第11章	環境・防災 .....	<sup>まつもと</sup> 松本 <sup>けんじ</sup> 賢治	193
		JICA 無償資金協力調査部 調査審査課 課長代理	
第12章	援助動向 .....	<sup>なかやま</sup> 中山 <sup>あきら</sup> 亮	205
		JICA 企画部 地域第一課	

# 目 次

第1章 マクロ経済 .....	1
1 - 1 フィリピン経済を取り巻く環境 .....	1
1 - 1 - 1 政権の安定 .....	1
1 - 1 - 2 IMF 経済プログラム .....	1
1 - 1 - 3 グローバルマーケットへの統合とアジア通貨危機 .....	3
1 - 2 マクロ経済指標 .....	5
1 - 3 物価 .....	6
1 - 4 投資・貯蓄バランス .....	7
1 - 5 対外部門 .....	8
1 - 5 - 1 国際収支 .....	8
(1) 貿易収支 .....	8
(2) 輸出品目別 .....	8
(3) 輸入品目別 .....	8
(4) 経常収支 .....	9
(5) 資本および財務勘定 .....	9
(6) 外貨準備 .....	10
(7) 為替レート .....	10
1 - 5 - 2 対外債務 .....	11
(1) ストック .....	11
(2) フロー .....	11
1 - 6 雇用 .....	12
1 - 6 - 1 雇用指標 .....	12
1 - 6 - 2 賃金 .....	12
1 - 6 - 3 海外契約労働者 .....	13

# 第1章 マクロ経済

## 1 - 1 フィリピン経済を取り巻く環境

本稿では、前回報告書(1993年度)以降のマクロ経済を概観する。はじめにこの時期のフィリピン経済に影響を与えた外部要因について整理したい。

### 1 - 1 - 1 政権の安定

ラモス政権は、経済開発を進めるための国民的合意の形成に成功し、政治的安定を達成したといえる。前アキノ政権期は、度重なるクーデター未遂事件などによって、経済を軌道にのせるためには欠かせない外国資本の信用と投資意欲を高めることが困難であった。ラモス政権は、経済社会開発の基本的な路線を前政権より継承しつつ、経済の復興に的をしぼり、議会の掌握に努め、国軍改革派、イスラム反政府勢力(モロ民族解放戦線)との和平協定の締結等、反対勢力との融和と犯罪の摘発による治安の向上に努めたことが、この時期の経済開発にとって良好な外部環境となった。

### 1 - 1 - 2 IMF 経済プログラム

ラモス政権期に行われた諸改革は、IMFの勧告や目標値の達成に大きな影響を受けてきた。

1992年初頭は、19次スタンバイ取り決め<sup>注1</sup>の第一次レビューが、財政金融目標達成の遅れから、1月にずれこんで合意にいたった時期であった。この合意を受けて策定された1992年経済安定計画が3月に正式承認され、経済回復を望む政府の要請で、年平均で8%インフレ率目標、財政赤字目標も総合公共部門で378億ドル(対GNP2.7%)と、やや拡張的な政策をゆるすものであったが、財政赤字幅縮小、経済の復調はみられなかった。

1993年3月に予定されていた第19次スタンバイ取り決めの終了後の新規融資に係る交渉は、1993年12月以来難航した。拡大信用供与の前提として財政赤字の解消が求められていたにもかかわらず、歳入強化のための税法が議会の抵抗でなかなか進まなかったためである。1993年5月に入り、各種歳入拡大法案<sup>注2</sup>が成立にいたり、また、1994年の経済目標と諸改革(表1-1)の提示にいたったことから、ようやく1994年の6月に6億8400万ドルの拡大信用供与(EFF)の承認にいたった。

注1 1991年から2年間のスタンバイ取り決め。第一次レビューは当初1991年8月に完了予定であった。

注2 付加価値税適用範囲拡大法、株式取引税法、改正BOT法、外国銀行自由化法を指す。

表 1 - 1 1994 年 6 月の拡大信用供与( 1994 - 1997 )

経済目標	GNP 成長率 3.5 ~ 4.5% インフレ率 8.5% 外貨準備 輸入の 3.4 カ月分
改 革	公的部門の赤字の削減と国内債務の減少 銀行システムの外国への解放と課税削減 経常収支の改善と適切な金融政策によるインフレ抑制 民間部門の拡大と強化

この改革案に則し、1997年上半期までの間に、外国銀行の参入と国内銀行の基盤強化、政府資産の売却と政府系企業の民営化、証券市場改革、包括税制プログラムによる歳入増大等に取り組んできた。

このように改革はかなりの進展をみせたものの、改革合意事項であった包括税制改革プログラム法<sup>注3</sup>の最終部分の議会通過が遅れたことや、通貨危機の影響もあって、EFFは1997年末まで延長された<sup>注4</sup>。この際に、銀行の負債抑制やペソ相場安定のための高金利政策などの追加条件が付されたとともに、4億3,500万ドルの追加融資が決定された。しかし、もうひとつの改革事項であった石油専科産業規制緩和法<sup>注5</sup>については、1997年2月から施行されていたものが11月に最高裁による違憲判決が下され、改訂法案通過が1998年2月までずれこんだことでEFFの1998年内終了も実現しなかった。

3月のEFFの完了にあたって、フィリピン政府はMemorandum of Economic and Financial Policies of the Philippine GovernmentをIMFに提出し(1998年3月)、「予防協定」という形で、引き続きIMFの管理下に残ることとなった。

その後第一次、第二次レビューが1998年10月に承認され、約2億8,000万ドルが、また1999年2月には第三次レビューが承認され、約1億2,900万ドルが引き出されている。

注3 IMFとの合意に基づく増税をねらった税制改革。課税対象が広いことから、付加価値税、酒・タバコ消費税、所得税・法人税の3部分に分けて審議されていた。

注4 35年間23プログラム続いたIMFプログラムから、拡大信用供与(1994 - 1997)の期限である1997年6月23日に卒業する予定であった。

注5 総合公共部門赤字の原因の一つである石油価格安定化基金の赤字の削減と、石油産業への新規参入を促し、競争による価格、質の改善をはかることを目的とした。

表1 - 2 1997年6月に承認の拡大信用供与(1994 - 1997)の1997年12月末日までの延長

1994年承認の約6億5,200万ドルの信用供与 1997年の経済政策を支援するために約4億3,500万ドルの追加。	
IMFと合意の1997年経済プログラム	
目 標	GNP成長率 6.3%(1996年度は5.7%) インフレ率 6.5%(1996年度は8.4%) 経常収支赤字 GNPの4%(1996年度は4%) 外貨準備 年末時に輸入の2.1ヵ月分
政 策	外貨市場が安定するまで金利は高めに維持 年間通貨供給が23%に収まるようにベースマネー伸び率を抑える 総合公共部門財政収支0.3%(対GNP)の黒字(1996年度は0.1%) 包括的税制改革プログラム法成立 金融部門の強化(銀行) 対外債務の抑制

表1 - 3 1998年3月承認のスタンバイクレジット(2年間)

約13億7100万ドルの信用供与。フィリピン政府は必要な状況にならない限り供与を受けない予防措置として扱うことを表明。	
IMFと合意の1998 - 1999年経済プログラム	
目 標	GNP成長率 1998年3%、1999年5% インフレ率 1998年8%、1999年6.5% 経常収支赤字 1998年GNP比3.1%、1999年2.7% 外貨準備 1998年輸入の1.9ヵ月分、1999年2.3ヵ月分
政 策	総合公共部門収支 1998年対GNP比0.9%、1999年均衡 銀行部門改革(自己資本比率の引き上げ、準備率引き上げ等) 貿易/投資自由化 電力部門改革 民営化 国内資本市場強化

### 1 - 1 - 3 グローバルマーケットへの統合とアジア通貨危機

ラモス政権は、ASEAN諸国を中心としたアジアが国際社会に組み込まれていった1990年代の潮流のなかで、フィリピンを、これまでの対米関係重視からASEAN諸国の1国として位置付けを明確にした政権であった。これは、ラモス大統領による就任以来の頻繁な近隣ASEAN諸国訪問に見られるとおりである。

特に、貿易や投資の面で自由化と地域経済圏の形成が進展した。ASEAN、APECなどの多国間関係

強化に加え、1993年のミンダナオを含んだ東ASEAN成長の三角地帯構想などのより局地経済圏構想や、1994年のウルグアイラウンド協定の批准等の動きがあった。また、GATTおよびAFTAのスキームに対応して、1995年輸入関税の引き下げスキームが行政命令として出されるなど、国内の対応も図られた。一方、投資についても外国投資法の改正や外為取り引きの緩和、外国人への土地賃貸期間の延長など外国投資誘致関連の規制も緩和が進んだ。さらに金融などサービスの分野においても外国銀行の参入等に示されるように、自由化が進展している。

1980年代以降、通信技術等の発達により、東欧、アジア、中南米のいわゆる新興市場が、国際金融市場に登場し、多くの市場に膨大な資金が瞬時に流出入する状況が発生した。アジア新興市場の国際金融市場への統合の速度が各国の監督機能・制度を整備する速度を上回っていたこと、国際金融市場の不完全性、民間部門が短期負債を積み増していたことなどが、1997年のアジア経済危機の背景と考えられている。

危機に際し大きな影響を被ったタイや韓国等に比し、フィリピンにおいてはその規模は小さかったものの海外からの資金の流出入の規模は急激に拡大していたこと等から、それら諸国と類似した状況にあるとみなされ、連鎖的にペソが下落した。また、1994年以降の中国元の切り下げにより、他のアジア諸国と同様にその輸出競争力が減少していたこと、未発達で短期資金に偏りがちな国内資本市場による金融市場の脆弱さなどが大きく関係している。後者については、規模も小さく狭い民間企業の債券市場においては特に顕著であった。また、発達した先物市場がなかったことも結果的に為替リスクを非常に高いものとした。他方、流入した資金が不動産や証券に流れたことによる資産インフレ、民間部門貸付の急激な拡大なども要因とされている。

通貨危機により、前述の自由化のスケジュールも影響を受ける可能性はあるが、国際的な財/サービスおよび資本取り引きの自由化という大きな方向性に変わりはないと考えられる。このため、フィリピンも今後一層の経済自由化に対応していくこととなる。

また、危機により、景気は停滞したが、フィリピン経済の今後の課題が、金融部門を中心に明確になった。まず、それ以前から進められていた国内金融システムの改革の継続である。次に、組織制度能力の強化と貯蓄意識の向上のための草の根プログラムを通じた、資本市場育成である。さらに、これらの改革においては、政策、マクロ経済指標、企業業績に関する透明性の確保と情報の開示に留意する必要があることである。最後に、金融改革の実を上げるためにかかせない経済の安定を達成するためのマクロ経済政策の重要性である。健全な財政ポジションは、金利の正常化に欠かせない要素であり、また、金融政策は、インフレ抑制と経済を立て直すのに十分な流動性の供給の双方に留意して運営していく必要がある。

これらの政策は、国際的に信用されうる包括的な枠組みと結びついている必要がある。このため、フィリピン政府は、国内の改革を進めつつ、前述のとおりIMFの監督の継続を選択した。これらの方策により、市場の不確実性を減じ、為替の安定、より多くの資本フロー、低い物価上昇率をもたらす



ことが期待されている。

このため、効果的な資源動員を可能とする環境づくりに資するこれらの施策とともに、必要に応じ調整を行いつつ、改革を継続するという、政策当局の役割が一層重要になるといえる。

次節以降は、統計データを示しつつ、ラモス政権期の経済の動向についてまとめたい。期間は特に明示しない限り 1993 年から 1998 年とする。

## 1 - 2 マクロ経済指標(表 1 - 4、表 1 - 5)

通貨危機以前のフィリピン経済は、先に触れた諸改革やアキノ政権末期に悪化した経済基盤の改善努力が奏功し、1980 年代を通じた長い停滞からの復興を果たしている。1994 年以降の実質 GNP 成長率は 5% 以上を記録し、国民一人あたり GNP も 1995 年に 1,000 ドルを越えた。また、物価上昇率も一桁台に安定している。

需要面で、復興の原動力となったのは投資と輸入であるといわれている。政治的な安定は、海外投資家のアジア新興市場への積極的な投資意欲を喚起し、政府の投資奨励策とも相俟って、高い国内総資本形成の伸びをもたらした。また、輸出は 1997 年まで毎年 15% 以上の伸びであった。しかし、一方で輸入も同様の伸びを示しているため、経常収支赤字は GNP の 4 ~ 5% の動きであった。さらに、1998 年には、1997 年以降のアジア経済危機の影響が健在化して、これらはいずれも大きく落ち込み、実質 GNP 成長率もわずかに 0.1% の成長となった。消費は、民間部門では安定的に伸びている一方、政府部門は歳出の削減努力を反映して年々伸び幅が縮小している。1998 年においても民間消費は 3.5% のプラス成長と堅調であり、国内消費の拡大は経済の安定に一定の役割を果たしているといえる。

生産面では、農林水産業は、対象期間を通じて 2 ~ 3% の成長であった。1995 年には干ばつと台風の影響で 1% 以下の低成長、1998 年はエルニーニョ現象の影響でマイナス 6.6% の記録的なマイナス成長となり、全体成長に歯止めをかける結果となった。

鉱工業部門は、電力危機改善後の 94 年から 6 ~ 7% 台の高成長を記録し、最も大きく伸びた部門である。当該部門付加価値産出の 7 割を占める製造業は高くとも 5% 台の後半の伸びであったが、期間前半は、経済インフラ整備が注力されたことを反映して電気、ガス、水道などの公益事業、後半は、不動産ミニバブルの影響で建設業の成長が 10% 以上と著しい伸びを示した。しかし、好調であった製造業も、1997 年以降は通貨危機の影響による需要の落ち込みを反映して成長が鈍化した。また、工業部門の内、製造業の成長は内需の増加につれて食品、石油部門、輸出増と関連して電気 / 電子部門に牽引されている。

サービス業では、特に金融自由化を反映し期間後半の金融部門と運輸通信部門の成長が顕著である。

産業構造としては、農林水産業が GNP の 20% 台前半を産出し、鉱工業 30% 台前半(うち製造業は約

24%)、サービス業40%前半半という構成比は、近年においても大きな変化が見られない。しかし依然として、農林水産業が雇用の面では大きな役割を果たし、全雇用の4割を吸収している一方、残りの雇用はGNPの3割を占める鉱工業に約15%(製造業のみでは約10%)、サービス業に4割強がある。産業構造、就業構造のいずれにおいても、製造業の割合が農林水産業のそれをこえるという転換は起こっていない。

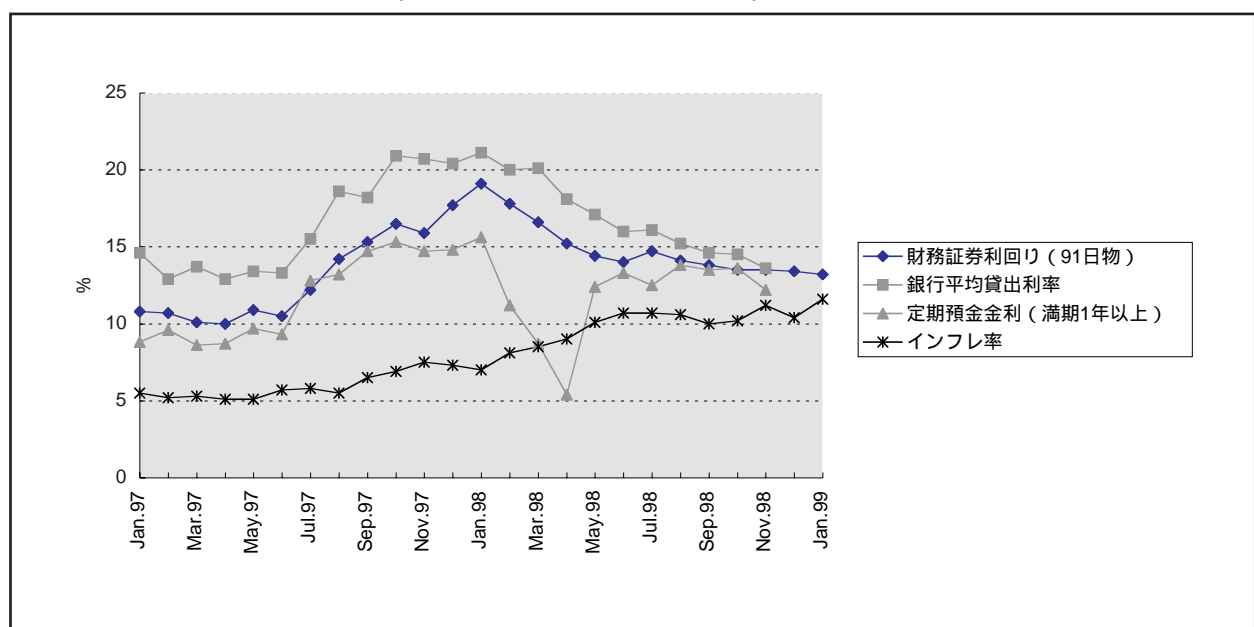
### 1 - 3 物価(表1 - 9、表1 - 10、図1 - 4、図1 - 5)

1993年以降、物価上昇率は年平均で8~9%というレベルで保たれてきた。1997年は通貨危機の勃発にもかかわらず、5.0%という低レベルに抑えられたが、1998年に入るとアジア経済危機の影響とエルニーニョ現象等による農産物不作の影響で、物価はやや上昇し、5月以降は10%強と二桁台で推移した。

物価上昇の要因については、通貨危機前後でやや変化がみられる。1993年から1996年までの物価上昇は、主に食料品と住宅/修理費用の価格の上昇が主な上昇要因であったが、1997年および1998年においては、サービス価格の上昇がこれに加わっている。

また、通貨危機後の物価上昇と利率の関係であるが、図1 - 1のとおり、1998年1月までは、金利が物価の上昇を上回る勢いで上昇している。これは金融当局の引き締め政策を反映したものである。しかし、1998年に入り、景気の停滞が顕在化してきたことから、金利は低めに引き下げられ、6月以降は安定している。

図1 - 1 物価上昇率・利率(1997年1月~1999年1月)



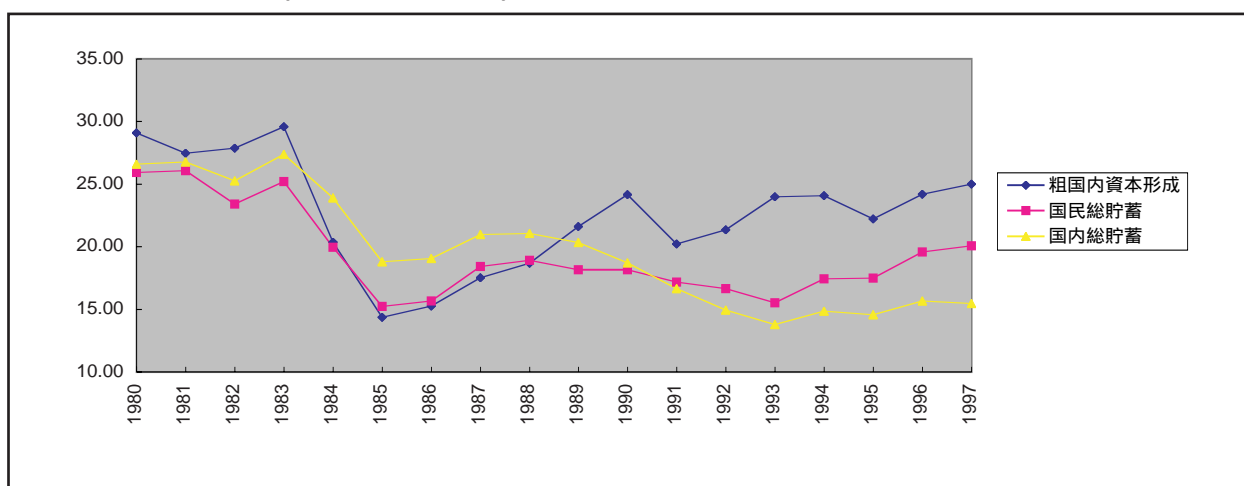
出所 : National Statistics Office

## 1 - 4 投資・貯蓄バランス

フィリピンの国民、国内総貯蓄率<sup>注6</sup>共に、ASEAN諸国のなかでは依然として低く、1990年以降は10%後半を推移している。特に、国内貯蓄率は1990年代に伸びが停滞し、1980年代初頭の状況を取り戻すことができていない。1980年代半ばから後半においては、1970年末以来の海外労働者の送金の増加が、対外債務の利払い(政府、民間含む / 1984 - 86年にはGNPの7.5%にまで達した)により相殺されてしまっていたため、国内総貯蓄率が国民総貯蓄率を上回る状況にあった。1989年以降、この大小関係が逆転したが、これは、1980年代にマイナスであった海外からの要素所得が、1989年以降プラスに転じたことを意味する。また、1990年以降の海外からの要素所得の対GNP比は毎年拡大し、1997年についてはやや減少したものの、対GNP比5%弱にも達している。国民総貯蓄率の上昇は、海外要素所得の伸びによる部分が大きい。

総投資は1989年以降、常に総貯蓄を上回っている。1980年代の政情不安とモラトリアム宣言は、民間の投資意欲を大きくそぎ、また、IMFの支援条件は膨大な財政赤字の削減を要求するものであったため、政府部門の投資も低位に留まらざるをえなかったためである。ラモス政権期においては、積極的に海外投資を誘致したこともあり、投資は成長の牽引力として順調にのびた。1994年までは電力危機解消の関連の投資が大きく寄与した。1995年以降は電力関連投資が一段落したため、投資率も若干低下しているが、電力投資を除く民間投資は増加した<sup>注7</sup>。

図1 - 2 貯蓄・投資(1980 ~ 1997年)



出所：National Statistics Office

注6 国民貯蓄率：Gross National Savings / GDP = (国民可処分所得 - 消費) / GDP  
国内貯蓄率：Gross Domestic Savings = (国内総生産(GDP) - 消費) / GDP と定義される。

ここで、

$$\text{国民可処分所得} = \text{国内総生産} + \text{海外からの要素所得受取(純)} + \text{海外からの経常移転(純)}$$

である。よって国民貯蓄と国内貯蓄の差は、+ となり、これは具体的には海外出稼ぎ労働者の給与や、移民送金などに値する。

注7 アジア経済研究所(1995)「アジア動向年報」

## 1 - 5 対外部門

### 1 - 5 - 1 国際収支

#### (1) 貿易収支(表1 - 11)

貿易収支赤字は、1996年まではほぼ毎年増加する傾向にあり、対GNP比11～13%台、100億ドル台で推移していた。これは、輸出が好調な一方で、資本財、中間財、消費財いずれの輸入も伸び<sup>注8</sup>、輸入の伸びが輸出の伸びを上回ったためである。しかし、通貨危機発生以降、1997年に赤字幅はやや縮小に転じ、1998年には26年ぶりに1億6400万ドルという低水準となった。赤字の大幅縮小は、内需の低迷による輸入の減少によるものと考えられる。また、1998年には、輸入額自体は減少し、前年比17.5%の減の296億6,000万ドルに低下した。一方、1998年の輸出は、タイ、インドネシアなどではマイナスあるいはゼロ成長であったが、フィリピンは296億9,600万ドルとプラス16.9%増であった。これは、後述のとおり、輸出相手先の中心がアメリカであり、好調なアメリカ経済を反映したものであった。

貿易相手国に関し、輸出先についてはアメリカが圧倒的であり(構成比で35～40%を推移)、輸入先としては日本、NIES(併せて構成比で50%前後)が主なものである。

#### (2) 輸出品目別(表1 - 12、表1 - 13)

輸出品目の構成は、農水産物加工品にかわって電気電子機器・部品を中心に工業製品がシェアを10%ほど拡大した。年率20～30%の伸びを示した製造業製品、特に電気電子製品の輸出(年率30～40%)が極めて好調であったためである。他方、砂糖製品やココナッツ製品などの農産物およびその加工品は作柄や市況により、不安定な動きを見せている。

#### (3) 輸入品目別(表1 - 14、表1 - 15)

輸入は、1996年までは、1993、1994年の燃料/潤滑油を除いて、いずれも毎年対前年比で16～20%を越える高い伸び率を示した。とりわけ、資本財、電気電子製品の原料・中間財と消費財の伸び率は顕著であった。通貨危機の勃発した1997年については、資本財が37%の高い伸びを記録した以外は急激に伸び率が低下し、消費財はマイナス7%、中間財もマイナス4%とマイナスの伸び率を記録した。1998年については全品目について20%以上のマイナスとなった。電子/電気製品の原料、中間財に代表される製造業の原料/中間財輸入の減少が、製造業不況の継続を意味するものではないかと懸念されている。

注8 寄与率では、資本財、中間財、輸入財の順である。中間財のなかでは電気電子製品の原料/付属品の輸入の伸びが目立つ。

#### (4) 経常収支(表1 - 11)

ラモス政権期の経常収支赤字は対GNP比4～5%で推移した。アキノ政権末期には、緊縮政策により、経常収支赤字は8億ドル台(対GNP比1.6%)にまで低下した。しかし、この緊縮政策下の高金利が、投資と輸出を冷えこませ、成長率は落ち込んだ。このため、ラモス政権期に入り、経済の復興を優先してやや拡張的な政策が展開されるようになり、これにともなって貿易収支赤字幅も拡張した。その赤字幅の約半分をサービスおよび移転収支が相殺する形で、1993年以降、毎年30億～40億ドルの経常赤字を計上し、1997年には45億ドル(対GNP比5.1%)に達した。1998年においては、11月末の時点で輸入の減少により、9億ドルの黒字に転じている。

#### (5) 資本および財務勘定(表1 - 11、表1 - 16、表1 - 17)

上記の経常収支の赤字の8割以上は、中長期のローン(約7割が公的資金)と外国投資によりファイナンスされている。1993年以降の特徴としては、外国投資の流出入の規模が急速に拡大したことである。

直接投資については、通貨危機の勃発した1997年にやや減少したものの、1994年以降毎年12～15億ドルとアキノ政権期の約二倍の額が流入している。

ポートフォリオ投資は、アジア経済への投資意欲の高まりと資本取引の自由化などの自由化政策の実施およびフィリピン経済への信用回復の時期と重なり、流入、流出ともに急増した。ピークの1996年には、流入が1992年の額の約13倍、流出も約9倍近くとなった。通貨危機の影響は1997年はネットで流出に転じた。1998年に入り、通貨危機の影響の長期化が想定されるようになったこともあり、ネットの流出幅は縮小したものの、フローの資金量は半減している<sup>注9</sup>。

中長期ローン収支は、1995年を境に異なった動きを見せている。1995年までは、借入は公的、民間資金とも毎年減少、また、返済については公的機関へは毎年増加、民間銀行/金融機関へは減少という傾向にあった。1996年には、一転して全ての機関からの借入が増加し、特にその他の機関<sup>注10</sup>の伸びが大きかった。同時にその他の機関への返済額も増加したため、全体の返済額も増えた。1997年はネットの黒字額が大幅に増えた。これは銀行/金融機関とその他の機関からの借入増<sup>注11</sup>、その他の機関への返済減少のためである。

また、1997年には債券流通市場における取引収支<sup>注12</sup>は、オフショア流通市場における多額の取り引きを反映し、外国資本所有の国内銀行の売買を中心に、6億7,600万ドルの純流出を記録した。これは、前年の3,700万ドルの純流出に比し飛躍的な増加であり、資金調達先が国際金融市場にシフトしつつあったことを示している。

注9 1998年11月までの暫定値

注10 国際機関貸付、二国間貸付、銀行/金融機関貸付以外の機関からの貸付を指す。

注11 1997年については航空機のリース契約や債権の発行によるものである。

注12 本収支は1996年より国際収支に計上されるようになった。



(6) 外貨準備(表1 - 5)

外貨準備は1990年には輸入の1.5カ月分の20億ドルまで縮小したが、1991年以降通貨危機前までは輸入の2.5～3カ月分強を維持し続けており<sup>注13</sup>、額面でも1996年に100億ドルを初めて超過した。これは海外出稼ぎ送金の増加や、外資の流入などが主な要因と見られる。

1997年に入っても通貨危機直前までは順調に増加していたが、1997年5月2日の118億ドルをピークに減少をはじめ、バーツ暴落直後の7月7日から一週間で13億ドルのペソ買い介入を行ったため、7月末には100億ドルを切った。8～9月は持ち直したが、以後年末には再び100億を切り、87.7億ドルまで減少した。

1998年に入ってから、貿易収支赤字の大幅な縮小を反映し、第二四半期以降100億ドル台を回復してきている。

表1 - 4 1998年輸入カバー率

	第一四半期	第二四半期	第三四半期	第四四半期
1998	2.11ヶ月	2.53ヶ月	2.77ヶ月	3.04ヶ月

(7) 為替レート

ラモス政権期の対米ドル名目為替レートは、1991年、1993年に減価したあと1ドル = 26ペソ前後で安定していたが、1997年7月からの通貨危機をうけて急速に減価した。7月14日以降は、変動制限幅を廃止し、市場実勢にゆだねることになったため、ペソは急落し、1997年の年末まで下がり続けた。1998年に入って、下落はややおさまり、40ペソ前後で落ちつく傾向にある。

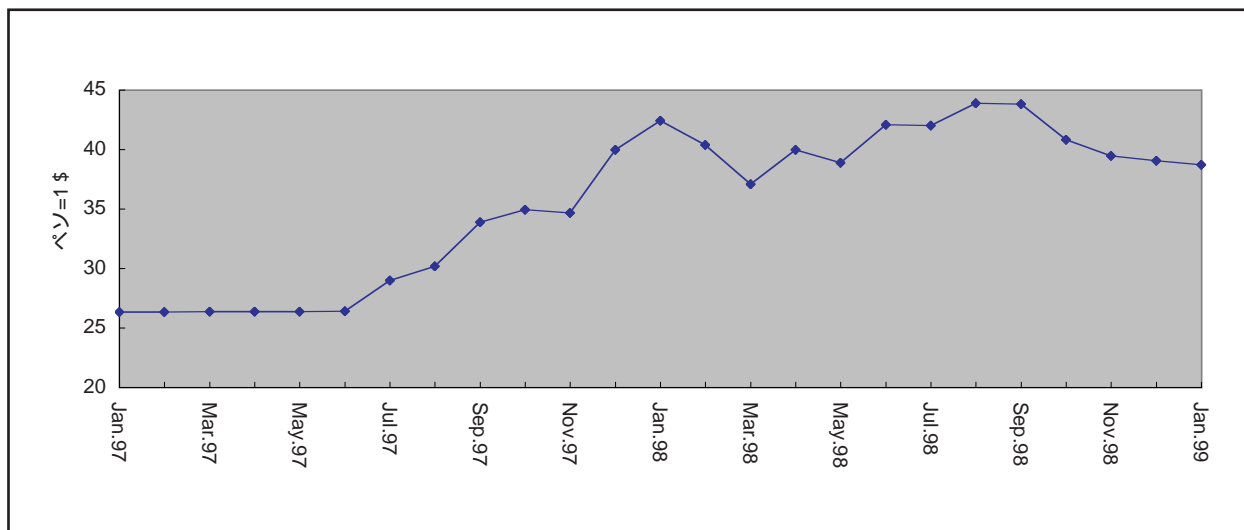
通貨危機以前はペソは実質的に増価傾向にあり、1993年から1997年の間に実質為替レートは26%増価した<sup>注14</sup>。その理由としては、切り下げによる対外債務返済負担の増加を当局が嫌ったことと、海外出稼ぎ労働者の送金や外国投資の急増で為替市場におけるドル供給が増大したことが考えられる。

ペソ高が貿易赤字の一因となっていたこともあり、通貨危機によるペソ切り下げは、1998年においては貿易収支赤字幅の大幅な削減につながったが、一方でペソ安の継続を見越した資本流出が懸念される。

注13 この間の輸入カバー率は1993年3.38ヶ月、1994年 - 3.06ヶ月、1995年2.56ヶ月、1996年3.11ヶ月、1997年 - 1.97ヶ月であった。

注14 Asian Development Bank( Nov., 1997 ) "Country Economic Review - Philippines", p11.

図1 - 3 為替レート(期末)(1997年1月～1999年1月)



出所：National Statistics Office

## 1 - 5 - 2 対外債務

### (1) ストック(表1 - 18、表1 - 19、図1 - 6)

累積債務残高は1993年末の355億ドルから1998年9月に464億ドルまで緩やかに増加したが、債務残高の対GNP比は1991年末の83.7%から、1993年には64%、1996年に48.09%まで大幅に低下している<sup>注15</sup>。

短期債務比率は、1993年以降13～14%とアキノ政権期と変わらないレベルにあったが、1996年以降上昇に転じ、1997年に18.5%、1998年も暫定値ではあるが17.2%を記録している。これは貿易関連以外の短期借入の増加によるものである。

1993年から1998年(9月まで)の借入主体別の構成比をみると、公的部門は債務削減努力が奏功しシェアを縮小させ、かつ、実際の残高も削減されている。一方、民間および銀行部門のシェア拡大が目立つ。

1993年から1996年の政府保証のつかない民間債務の比率は8～10%前後で推移した。また、総債務残高に占める国際機関貸付の比率は20%前後で推移している。

### (2) フロー(表1 - 20、表1 - 21)

1988年以降、新規借入を元本返済と利払いの和が上回る状態が続いている。1994年には借入が308百万ドル上回ったが、1995年には返済基調に戻っている。債務返済額における利払いと元本

注15 Global Development Finance, 1998

の構成比は、元本が5割強から6割弱と比率を若干ながらも高めつつある。債務返済比率(対財/サービス輸出)は17%から11%へと改善し、1998年に入ってやや上昇したが、大きく変化はしていない。

## 1 - 6 雇用

### 1 - 6 - 1 雇用指標(表1 - 22、表1 - 23、表1 - 24、表1 - 25)

ラモス政権期の失業率は、前政権期の値とほぼ同様の8～9%台で推移した。失業率は都市部および若い世代で高い傾向にある。通貨危機以降の失業率は、1997年中は四半期調査においては、7%後半から8%前半と大幅な悪化はみられなかったが、1998年に入り9%台に上昇し、4月には13.3%と1991年以降最も高い数値を記録した。4月以降は9%前後に値を戻している<sup>注16</sup>。

産業別就業構造は、第一次び第三次産業に各々4割強、第二次産業に2割弱と大きな変化はないが、1997年に第三次産業が第一次産業就業者のシェアを上回り、最も多くの雇用を提供する産業となった。第一次産業の人口増加を第二次産業が吸収できないため、これが第三次産業に流入しているといえる。また、通貨危機以降の産業別雇用であるが、1998年4月までは第一次産業の雇用が減少し(対前年比)第二次、第三次産業の雇用の増加分を相殺する状況であった。4月以降は、逆に、第二次産業の雇用が減少に転じ(対前年比)、農業、サービス業が雇用の増大に貢献する傾向が観察される。

また、1997年7月から、1998年1月までに解雇された労働者は、インドネシアの1,500万、タイの1,000万に比し、フィリピンにおいては3万人と大幅に少なかった。また1997年中の失業率も8.7%と大きな影響は見られなかった。1998年に、事業所の閉鎖や人員削減に踏み切った企業は3,072社に上る。業種としては製造業、卸売小売業が最も多く、約6割がマニラ首都圏の企業である。また、事業所などの閉鎖は小企業、人員整理は大企業に目立つ傾向にある。これらの企業の合理化により、影響を受けた労働者は15万5,198人と前年比で147.4%の増加を記録した<sup>注17</sup>。

### 1 - 6 - 2 賃金(表1 - 26、表1 - 27)

首都圏(NCR)の非農業部門の賃金は1992年から1997年までに56%増加しているが、インフレを勘案した実質賃金ではほとんど変わっていない。NCR以外の非農業部門においては、実質賃金が減少した地域もみられる。一方、農業部門の賃金は、非農業部門に比し低く抑えられており、実質賃金にも一定の傾向は見られない。

注16 4月の調査時は、新卒者が社会に出る時期であるため、例年その前後の調査時に比し、労働参加率が上昇しそれとともなって失業率も上昇しており、こうした季節的な要因の影響も考えられる。

注17 「ニュースネットアジア」1999年1月5日版



### 1 - 6 - 3 海外契約労働者

(表1 - 28、表1 - 29、表1 - 30、表1 - 31、表1 - 26、表1 - 32、図1 - 7)

フィリピンの海外契約労働者(OCW : Overseas Contract Workers)については、資料の制約上、現在その地域で就業している累積の労働者数の把握が困難であったので、いわばフローに相当する各年の新規就職者数の傾向を追うこととする。

近年、フィリピンの海外契約労働者(OCW)は、新規流出のみで毎年65~70万人にのぼり、またそれらの労働者からの送金はGNPの4%以上に値する<sup>注18</sup>。1992年以降1996年までの新規OCWの動向については、1994年をピークに若干減少し、1997年以降やや増加傾向にあること<sup>注19</sup>、また中東で就業する労働者の減少傾向などが観察される。1997年と1998年については、1996年以前と連続性のあるデータの確保が困難であったため、別の出所からの数値となるが、ほとんどの国・地域への就職者が減少しており、特にアジア地域への新規OCWの減少が著しく、マレーシア、韓国は1998年に入り、前年度の1/3にまで減少した。

また、1999年1~2月の新規OCWは16万5,429人と、1998年に比し2.4%の減少であり、景気低迷のアジア各国の陸上OCW減少<sup>注20</sup>の影響が顕在化している。

出稼ぎ送金額の動向であるが、1992年の約22億ドルから1997年には約57億ドルへと倍増した。アメリカからの送金が最も多いのは従来通りであるが、1996年まではアジアがシェアを拡大する一方、中東が縮小する傾向が観察されたが、1997年以降はアジアが通貨安と景気低迷による雇用の縮小でシェアを縮小させている。1998年の1~11月の海外契約労働者(OCW)からの総金額は、44億ドルで前年より13.4%も減少しており、中東からの送金を除いてすべての地域で減少した。

注18 ラウル・V・ファベリア、坂井秀吉編、「フィリピンの国内資源の動員とその利用」、アジア経済研究所、p36

注19 1999年3月12日付のニュースネットアジアによれば、1998年の新規海外出稼ぎ労働者は75万5,684人と1997年から1.1%の微増し、船員就職者の伸びが好調であったとのことである。

注20 前年同期比13.2%の減少で、最大の受け入れ国の香港、台湾、シンガポールでも軒並み前年の水準を下回った。陸上就職者は3.5%減、船員就職者は2.4%増。

表1 - 5 経済基礎指標

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
実質 GNP 成長率	2.1	5.3	5.0	7.2	5.3	0.1
実質 GDP 成長率	2.1	4.4	4.8	5.8	5.2	0.5
< 支出別 >						
( 伸び率 )						
民間消費	3.0	3.7	3.8	4.6	5.0	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	12.0	15.4	17.5	10.4
輸入	11.5	14.5	16.0	16.7	14.4	11.4
* 構成比 *						
民間消費	74.8	72.5	72.1	70.5	70.5	71.0
政府消費	9.9	10.5	11.1	11.5	12.5	12.7
国内総資本形成	23.6	23.5	21.8	23.1	23.8	19.3
輸出	30.8	33.0	35.4	38.9	47.0	53.1
輸入	39.1	39.1	43.0	47.3	56.9	57.2
< 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	5.0	6.8	5.6	4.2	1.1
サービス	2.5	4.2	5.0	6.4	5.5	3.5
* 構成比 *						
農業	22.4	21.8	20.9	20.2	19.8	18.5
鉱工業	33.7	33.8	34.5	34.3	34.4	33.9
うち製造業	24.3	24.2	24.6	24.3	24.0	23.7
per capita GNP( current US \$ )	825.9	957.9	1083.9	1199.7	1166.1	907.5
サービス	42.3	41.9	41.9	41.7	41.6	43.1
インフレ率	7.0	8.3	8.0	9.1	6.0	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 )
投資 / GNP	23.6	23.5	21.8	23.1	23.8	19.3
国内貯蓄 / GNP	18.1	19.0	19.3	15.1	22.1	na
為替レート	27.12	26.41	25.71	26.21	29.47	40.89
外貨準備高( million \$ )	5,922	7,122	7,762	11,745	8,768	10,779
対外債務残高( million \$ )	35,535	38,723	39,367	41,875	45,433	45,662
内短期債務構成比	14.2	13.4	13.4	17.2	18.6	19.4

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

( p1 ) 1 月から 9 月まで  
( p1 ) 1 月から 11 月まで

表1 - 6 部門別 GNP( 1985 年価格)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
農林水産業	163,571	167,053	171,390	172,844	178,143	184,713	172,445
農業 / 水産業	159,385	163,556	168,419	171,317	177,243	183,601	171,548
林業	4,186	3,497	2,971	1,527	900	1,112	897
鉱工業	247,384	251,459	265,972	284,504	302,482	320,689	315,548
鉱業	11,495	11,571	10,763	10,681	10,522	10,338	10,529
製造業	179,947	181,289	190,374	203,271	214,613	223,672	221,273
建設	36,261	38,344	41,774	44,492	49,339	57,322	52,656
公益事業	19,681	20,255	23,061	26,060	28,008	29,357	30,650
サービス	307,986	315,644	329,006	345,518	367,826	387,615	401,175
流通	41,870	42,941	44,764	47,366	50,878	55,067	58,611
小売	109,780	112,479	116,923	123,430	130,247	135,326	138,641
金融	29,217	29,909	31,546	33,852	38,513	43,507	45,462
不動産	40,534	41,269	42,473	43,765	45,576	47,297	48,064
民間サービス	49,551	50,984	53,159	55,461	58,231	61,040	64,042
政府サービス	37,034	38,062	40,141	41,644	44,381	45,378	46,355
GDP	718,941	734,156	766,368	802,866	848,451	893,017	888,728
海外純要素所得	12,455	12,765	19,768	22,298	33,948	38,101	43,035
GNP	731,396	746,921	786,136	825,164	882,399	931,118	931,763

出所 : National Statistical Coordination Board( 1998 ) "Philippine National Statistical Yearbook"

表1 - 7 部門別 GNP 伸び率( 1985 年価格)

( 単位 : % )

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
農林水産業	2.13	2.60	0.85	3.07	3.69	-6.64
農業 / 水産業	2.62	2.97	1.72	3.46	3.59	-6.56
林業	-16.46	-15.04	-48.60	-41.06	23.56	-19.33
鉱工業	1.65	5.77	6.97	6.32	6.02	-1.60
鉱業	0.66	-6.98	-0.76	-1.49	-1.75	1.85
製造業	0.75	5.01	6.77	5.58	4.22	-1.07
建設	5.74	8.95	6.51	10.89	16.18	-8.14
公益事業	2.92	13.85	13.00	7.48	4.82	4.40
サービス	2.49	4.23	5.02	6.46	5.38	3.50
流通	2.56	4.25	5.81	7.41	8.23	6.44
小売	2.46	3.95	5.57	5.52	3.90	2.45
金融	2.37	5.47	7.31	13.77	12.97	4.49
不動産	1.81	2.92	3.04	4.14	3.78	1.62
民間サービス	2.89	4.27	4.33	4.99	4.82	4.92
政府サービス	2.78	5.46	3.74	6.57	2.25	2.15
GDP	2.12	4.39	4.76	5.68	5.25	-0.48
海外純要素所得	2.49	54.86	12.80	52.25	12.23	12.95
GNP	2.12	5.25	4.96	6.94	5.52	0.07

出所 : National Statistical Coordination Board( 1998 ) "Philippine National Statistical Yearbook"

表 1 - 8 部門別 GNP 構成比( 1985 年価格 )

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
農林水産業	22.36	22.37	21.80	20.95	20.19	19.84	18.51
農業 / 水産業	21.79	21.90	21.42	20.76	20.09	19.72	18.41
林業	0.57	0.47	0.38	0.19	0.10	0.12	0.10
鉱工業	33.82	33.67	33.83	34.48	34.28	34.44	33.87
鉱業	1.57	1.55	1.37	1.29	1.19	1.11	1.13
製造業	24.60	24.27	24.22	24.63	24.32	24.02	23.75
建設	4.96	5.13	5.31	5.39	5.59	6.16	5.65
公益事業	2.69	2.71	2.93	3.16	3.17	3.15	3.29
サービス	42.11	42.26	41.85	41.87	41.68	41.63	43.06
流通	5.72	5.75	5.69	5.74	5.77	5.91	6.29
小売	15.01	15.06	14.87	14.96	14.76	14.53	14.88
金融	3.99	4.00	4.01	4.10	4.36	4.67	4.88
不動産	5.54	5.53	5.40	5.30	5.17	5.08	5.16
民間サービス	6.77	6.83	6.76	6.72	6.60	6.56	6.87
政府サービス	5.06	5.10	5.11	5.05	5.03	4.87	4.97
GDP	98.30	98.29	97.49	97.30	96.15	95.91	95.38
海外純要素所得	1.70	1.71	2.51	2.70	3.85	4.09	4.62
GNP	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

出所 : National Statistical Coordination Board( 1998 ) "Philippine National Statistical Yearbook"

表 1 - 9 品目別物価上昇率( 1998-1998 年 )

( 単位 : % )

年 \ 品目	all items	食品 / 飲料 / タバコ	衣料品	住宅 / 修理	光熱費	サービス	その他
1992	8.9	6.9	10.7	17.5	6.0	7.1	13.0
1993	7.6	6.1	7.5	12.6	7.3	7.8	8.4
1994	9.0	8.3	4.8	13.1	6.9	8.8	11.0
1995	8.1	9.5	3.3	10.7	3.0	6.5	0.9
1996	8.4	9.9	3.6	9.5	6.6	9.5	3.8
1997	5.0	1.9	3.8	9.7	8.2	13.2	2.0
1998	9.7	8.8	7.8	11.6	5.9	14.3	8.3

出所 : National Statistics Office

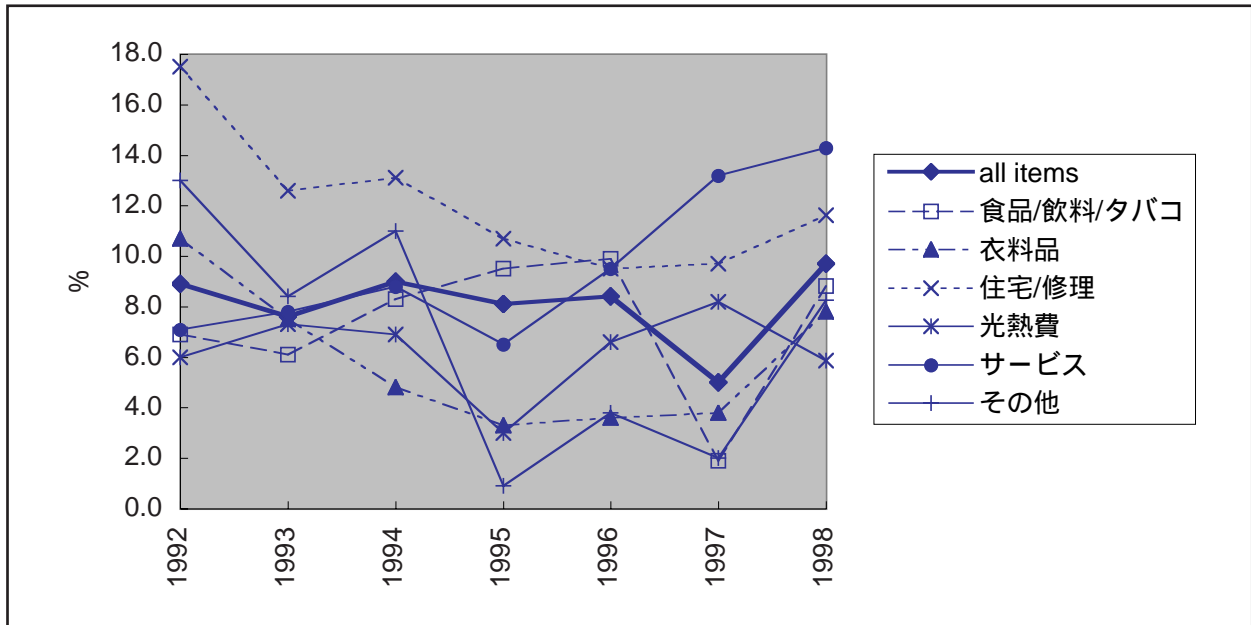
表 1 - 10 1998 年品目別物価上昇率

( 単位 : % )

年 \ 品目	all items	食品 / 飲料 / タバコ	衣料品	住宅 / 修理	光熱費	サービス	その他
1998 年 1 月	7.0	4.8	5.8	11.5	5.8	14.0	4.0
2 月	8.1	6.1	7.0	11.7	6.7	14.9	5.6
3 月	8.5	6.3	7.7	11.8	5.5	15.9	7.4
4 月	9.0	7.1	7.9	12.3	4.4	15.6	8.2
5 月	10.1	8.9	8.3	13.0	5.0	15.9	8.8
6 月	10.8	10.1	8.7	12.5	5.5	14.5	9.4
7 月	10.7	10.0	8.7	12.4	6.2	14.2	9.3
8 月	10.6	9.7	8.5	12.6	5.8	14.7	9.6
9 月	10.0	9.4	8.5	11.1	6.6	14.1	9.2
10 月	10.2	9.9	7.9	10.7	6.3	13.6	9.3
11 月	11.2	12.2	7.4	10.0	6.5	12.6	9.4
12 月	10.4	11.2	7.2	9.8	6.0	11.6	8.9

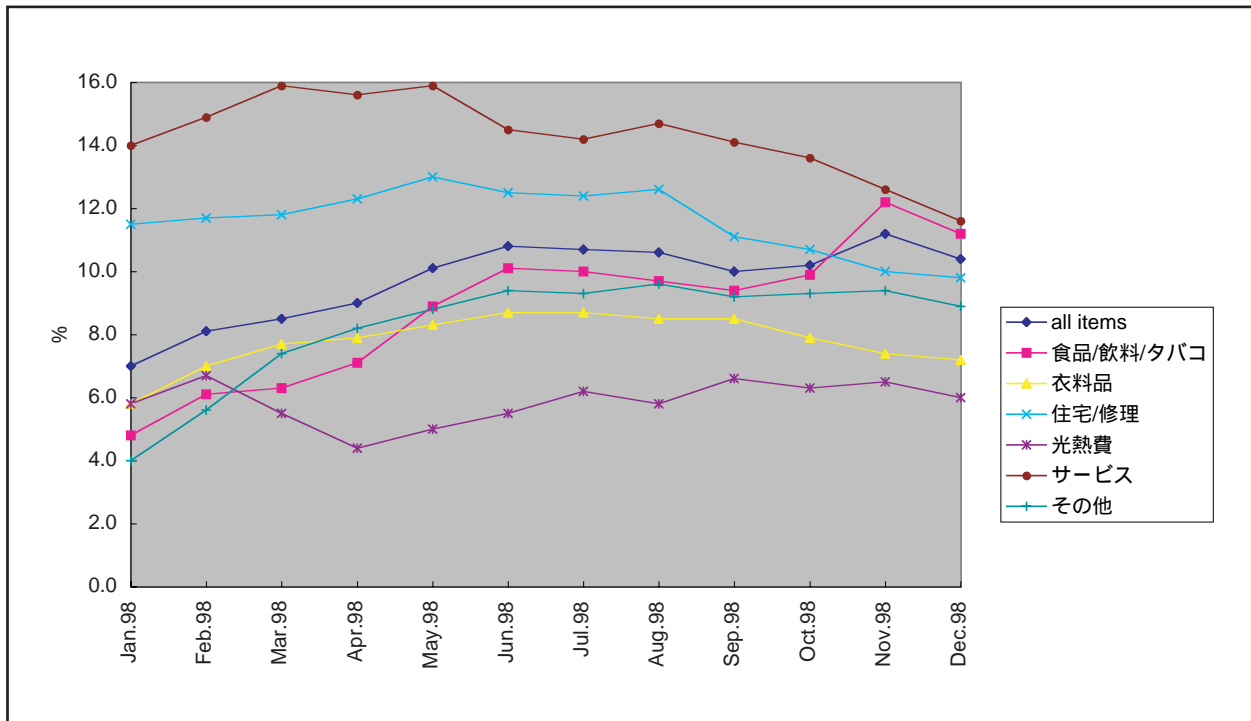
出所 : National Statistics Office

図1 - 4 品目別物価上昇率



出所 : National Statistics Office

図1 - 5 1998年品目別物価上昇率



出所 : National Statistics Office

表 1 - 11 国際収支

(単位：百万 US\$)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 / P
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

/ p 11月までの暫定値

出所：Selected Philippine Economic Indicators, Bangko Sentral ng Pilipinas

表 1 - 12 輸出(品目別)

(単位：百万 US\$)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 / P
ココナッツ製品	643 ( 6.5%)	532 ( 4.7%)	639 ( 4.7%)	989 ( 5.7%)	730 ( 3.6%)	835 ( 3.3%)	793 ( 2.9%)
砂糖製品	110 ( 1.1%)	129 ( 1.1%)	77 ( 0.6%)	74 ( 0.4%)	139 ( 0.7%)	99 ( 0.4%)	100 ( 0.4%)
果物 / 野菜	371 ( 3.8%)	439 ( 3.9%)	429 ( 3.2%)	458 ( 2.6%)	486 ( 2.4%)	459 ( 1.8%)	408 ( 1.5%)
その他の農産物 / 加工品	432 ( 4.4%)	476 ( 4.2%)	530 ( 3.9%)	575 ( 3.3%)	506 ( 2.5%)	506 ( 2.0%)	430 ( 1.6%)
林産物	57 ( 0.6%)	45 ( 0.4%)	26 ( 0.2%)	38 ( 0.2%)	42 ( 0.2%)	45 ( 0.2%)	24 ( 0.1%)
鉱産物	633 ( 6.4%)	686 ( 6.0%)	780 ( 5.8%)	893 ( 5.1%)	772 ( 3.8%)	764 ( 3.0%)	559 ( 2.1%)
石油製品	150 ( 1.5%)	136 ( 1.2%)	132 ( 1.0%)	171 ( 1.0%)	273 ( 1.3%)	257 ( 1.0%)	119 ( 0.4%)
製造業産品	7,298 ( 74.3%)	8,729 ( 76.7%)	10,615 ( 78.7%)	13,868 ( 79.5%)	17,106 ( 83.3%)	21,488 ( 85.2%)	23,564 ( 87.4%)
Elec. Elec Eqpt and Telecom	2,753 ( 28.0%)	3,551 ( 31.2%)	4,984 ( 37.0%)	7,413 ( 42.5%)	9,990 ( 48.6%)	13,052 ( 51.7%)	15,611 ( 57.9%)
衣料品	2,140 ( 21.8%)	2,272 ( 20.0%)	2,375 ( 17.6%)	2,570 ( 14.7%)	2,423 ( 11.8%)	2,346 ( 9.3%)	2,158 ( 8.0%)
special transactions	32 ( 0.3%)	38 ( 0.3%)	74 ( 0.5%)	108 ( 0.6%)	157 ( 0.8%)	263 ( 1.0%)	291 ( 1.1%)
再輸出	98 ( 1.0%)	165 ( 1.5%)	181 ( 1.3%)	273 ( 1.6%)	332 ( 1.6%)	512 ( 2.0%)	685 ( 2.5%)
総輸出	9,824 (100.0%)	11,375 (100.0%)	13,483 (100.0%)	17,447 (100.0%)	20,543 (100.0%)	25,228 (100.0%)	26,973 (100.0%)

/ p 11月までの暫定値

出所：Selected Philippine Economic Indicators, Bangko Sentral ng Pilipinas

表 1 - 13 輸出品目別伸び率

(単位：%)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 / P
ココナッツ製品	-17.26	20.11	54.77	-26.19	14.38	8.63
砂糖製品	17.27	-40.31	-3.90	87.84	-28.78	3.09
果物 / 野菜	18.33	-2.28	6.76	6.11	-5.56	-2.39
その他の農産物 / 加工品	10.19	11.34	8.49	-12.00	0.00	-7.73
林産物	-21.05	-42.22	46.15	10.53	7.14	-45.45
鉱産物	8.37	13.70	14.49	-13.55	-1.04	-20.26
石油製品	-9.33	-2.94	29.55	59.65	-5.86	-50.21
製造業産品	19.61	21.61	30.65	23.35	25.62	20.36
Elec. Elec Eqpt and Telecom	28.99	40.35	48.74	34.76	30.65	31.71
衣料品	6.17	4.53	8.21	-5.72	-3.18	0.98
special transactions	18.75	94.74	45.95	45.37	67.52	14.57
再輸出	68.37	9.70	50.83	21.61	54.22	45.74
総輸出	15.79	18.53	29.40	17.75	22.81	17.29

/ p 11月までの暫定値

出所：Selected Philippine Economic Indicators, Bangko Sentral ng Pilipinas

表1 - 14 輸入(品目別)

(単位:百万US\$)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 / P
資本財	4,023 ( 27.7%)	5,610 ( 31.9%)	6,868 ( 32.2%)	8,029 ( 30.4%)	10,472 ( 32.8%)	14,369 ( 39.5%)	11,272 ( 41.0%)
原料 / 中間財	6,759 ( 46.6%)	7,855 ( 44.6%)	9,606 ( 45.0%)	12,174 ( 46.1%)	14,058 ( 44.1%)	14,634 ( 40.3%)	10,720 ( 39.0%)
原料	947 ( 6.5%)	981 ( 5.6%)	1,278 ( 6.0%)	1,562 ( 5.9%)	1,720 ( 5.4%)	1,645 ( 4.5%)	1,082 ( 3.9%)
中間財	5,812 ( 40.0%)	6,874 ( 39.1%)	8,328 ( 39.0%)	10,612 ( 40.2%)	12,338 ( 38.7%)	12,989 ( 35.7%)	9,638 ( 35.1%)
化学製品	1,492 ( 10.3%)	1,668 ( 9.5%)	2,016 ( 9.5%)	2,406 ( 9.1%)	2,574 ( 8.1%)	2,792 ( 7.7%)	2,016 ( 7.3%)
工業製品	2,139 ( 14.7%)	2,590 ( 14.7%)	2,893 ( 13.6%)	3,572 ( 13.5%)	3,948 ( 12.4%)	3,983 ( 11.0%)	2,635 ( 9.6%)
電気電子製品原料 / 付属品	1,401 ( 9.6%)	1,808 ( 10.3%)	2,711 ( 12.7%)	3,772 ( 14.3%)	5,130 ( 16.1%)	5,407 ( 14.9%)	4,276 ( 15.6%)
燃料 / 潤滑油	2,050 ( 14.1%)	2,016 ( 11.5%)	2,040 ( 9.6%)	2,461 ( 9.3%)	3,008 ( 9.4%)	3,074 ( 8.5%)	1,896 ( 6.9%)
消費財	1,241 ( 8.5%)	1,587 ( 9.0%)	2,109 ( 9.9%)	2,784 ( 10.5%)	3,331 ( 10.4%)	3,091 ( 8.5%)	2,407 ( 8.8%)
special transactions	446 ( 3.1%)	529 ( 3.0%)	710 ( 3.3%)	943 ( 3.6%)	1,016 ( 3.2%)	1,187 ( 3.3%)	1,166 ( 4.2%)
総輸入	14,519 (100.0%)	17,597 (100.0%)	21,333 (100.0%)	26,391 (100.0%)	31,885 (100.0%)	36,355 (100.0%)	27,461 (100.0%)

/ p 11月までの暫定値

出所: Selected Philippine Economic Indicators, Bangko Sentral ng Pilipinas

表1 - 15 輸入品目別伸び率

(単位:%)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 / P
資本財	39.45	22.42	16.90	30.43	37.21	-14.46
原料 / 中間財	16.22	22.29	26.73	15.48	4.10	-21.12
原料	3.59	30.28	22.22	10.12	-4.36	-27.72
中間財	18.27	21.15	27.43	16.26	5.28	-20.31
化学製品	11.80	20.86	19.35	6.98	8.47	-23.08
工業製品	21.08	11.70	23.47	10.53	0.89	-29.39
電気電子製品原料 / 付属品	29.05	49.94	39.14	36.00	5.40	-14.08
燃料 / 潤滑油	-1.66	1.19	20.64	22.23	2.19	-33.22
消費財	27.88	32.89	32.01	19.65	-7.21	-16.19
special transactions	18.61	34.22	32.82	7.74	16.83	7.66
総輸入	21.20	21.23	23.71	20.82	14.02	-18.18

/ p 11月までの暫定値

出所: Selected Philippine Economic Indicators, Bangko Sentral ng Pilipinas

表1 - 16 外国投資

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 / p
外国投資収支	737	812	1,558	1,609	4,640	762	1,502
(純直接投資)	675	864	1,289	1,361	1,338	1,113	1,521
流入	776	1,238	1,591	1,459	1,520	1,249	1,676
新規投資	234	547	930	1,300	1,074	1,073	1,554
再投資	42	43	29	23	44	56	85
技術料等の株式化	41	5	36	22	0	0	0
債務の株式化	269	193	2	0	0	0	0
社債の株式化	0	0	45	46	237	114	37
輸入の投資転換	5	0	1	6	0	6	0
その他	0	137	67	62	125	0	0
流出	101	374	302	98	182	136	155
居住者の外国投資	24	323	112	98	182	136	155
資本撤収	-	-	-	-	-	0	0
(純ポートフォリオ投資)	62	-52	269	248	3,302	-351	-19
流入	588	2,369	3,685	4,488	8,007	7,186	3,901
居住者外国投資撤収	22	1,123	706	627	1,320	239	0
非居住者	566	2,257	2,979	3,861	6,687	6,947	3,901
流出	526	2,421	3,416	4,240	4,705	7,537	3,920
居住者	115	1,061	1,338	1,864	119	184	174
非居住者	411	1,360	2,078	2,376	4,586	7,353	3,746

/ p 11月までの暫定値

出所：Selected Philippine Economic Indicators, Bangko Sentral ng Pilipinas

表1 - 17 中長期ローン

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 / p
中長期ローン	633	2,455	1,313	1,276	2,841	4,688	1,986
流入	7,432	5,205	4,369	3,927	6,540	7,427	2,481
国際機関	941	1,007	854	687	756	726	185
二国間	2,360	1,943	1,568	1,291	1,494	1,545	384
銀行/金融機関	901	942	877	507	782	1,413	1,254
その他	3,230	1,313	1,100	1,442	3,508	3,743	658
流出	6,799	2,750	3,056	2,651	3,699	2,739	495
国際機関	430	471	566	694	766	644	222
二国間	851	958	1,257	1,433	1,280	1,313	200
銀行/金融機関	5,334	1,147	861	231	288	407	50
その他	184	174	372	293	1,365	375	23

/ p 4月までの暫定値

出所：Selected Philippine Economic Indicators, Bangko Sentral ng Pilipinas



表1 - 18 対外累積債務(期間別)

(単位:百万US\$)

	Dec-93	Dec-94	Dec-95	Dec-96	Dec-97	Sep-98
計	35,535	38,723	39,367	41,875	45,433	46,408
中長期	30,500	33,526	34,088	34,668	36,994	38,436
(構成比)	85.8%	86.6%	86.6%	82.8%	81.4%	82.8%
短期	5,035	5,197	5,279	7,207	8,439	7,972
(構成比)	14.2%	13.4%	13.4%	17.2%	18.6%	17.2%

出所: Bangko Sentral ng Pilipinas

表1 - 19 対外累積債務の借手別構成

	Dec-93	Dec-94	Dec-95	Dec-96	Dec-97	Sep-98
計	35535	38723	39367	41875	45433	46408
公共部門	26940	27721	26664	24132	22271	22437
	75.8%	71.6%	67.7%	57.6%	49.0%	48.3%
中央銀行	1288	855	1212	1415	2499	3679
	3.6%	2.2%	3.1%	3.4%	5.5%	7.9%
銀行部門	2010	3288	4240	7217	8165	7703
	5.7%	8.5%	10.8%	17.2%	18.0%	16.6%
民間部門	5296	6859	7251	9112	12512	12589
	14.9%	17.7%	18.4%	21.8%	27.5%	27.1%

出所: Bangko Sentral ng Pilipinas

表1 - 20 債務関連指標

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 / p
DSR / 輸出	17.11	17.43	15.81	12.71	11.65	11.99
外貨準備高 / 債務支払額	183.4	170.1	154.3	233.7	156.7	221.27

/ p 11月までの暫定値

出所: Bangko Sentral ng Pilipinas

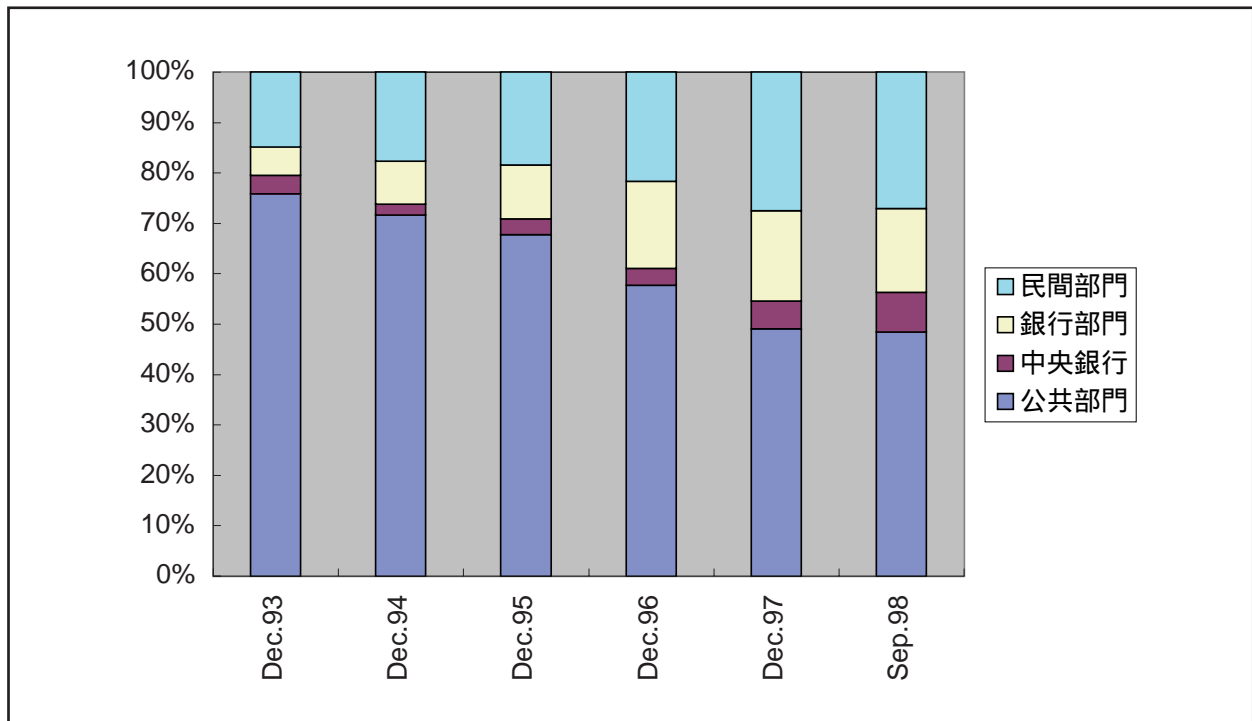
表1 - 21 デットサービスの構成

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 / p
債務支払額	3229	4188	5032	5026	5597	4749
元本	55.5	63.2	56.7	56.1	54.1	52.7
利子	44.5	36.8	43.3	43.9	45.9	47.3

/ p 11月までの暫定値

出所: Bangko Sentral ng Pilipinas

図1 - 6 債務借り手別構成



出所：Bangko Sentral ng Pilipinas

表1 - 22 1993-1997 労働指標 (単位：%)

	1993	1994	1995	1996	1997
失業率	9.3	9.5	9.5	8.6	8.7
不完全就業率	21.7	21.4	20	20.9	22.1

出所：Department of Labor and Employment(DOLE), Republic of the Philippines

表1 - 23 1993-1997 産業別就業率 (単位：%)

	1993	1994	1995	1996	1997
農林水産業	45.7	45.1	43.4	42.8	40.8
鉱工業	15.6	15.8	16.1	16.3	16.7
サービス	38.7	39.1	40.5	40.9	42.5

出所：Department of Labor and Employment(DOLE), Republic of the Philippines

表1 - 24 1997-1999 労働指標( 四半期 )

	Jan-97	Apr-97	Jul-97	Oct-97	Jan-98	Apr-98	Jul-98	Oct-98	Jan-99
15 歳以上人口( 千人 )	45,327	45,621	45,918	46,214	46,512	46,812	47,114	47,415	47,719
労働参加率%	65.4	68.8	65.7	65.5	65	68.6	64.9	66	65.3
失業率%	7.7	10.4	8.7	7.9	8.4	13.3	8.9	9.6	9
不完全就業率%	21.1	23.4	23.1	20.8	21.6	21	20.8	23.7	22.1

出所：Department of Labor and Employment(DOLE), Republic of the Philippines

表1 - 25 1998-1999 産業別就業率( 四半期 ) (単位：%)

産業別就業率	Jan-98	Apr-98	Jul-98	Oct-98	Jan-99
農林水産業	39.8	37.5	39.9	39.9	39.9
鉱工業	16.5	17.2	15.7	15.7	15.8
サービス	43.7	45.2	44.4	44.4	44.5

出所：Department of Labor and Employment(DOLE), Republic of the Philippines

表1 - 26 法定賃金

(単位：1日あたりペソ)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ( Av. by 3rd Q )
名目							
農業以外							
NCR	127.83	146.25	154.37	157.08	175.86	199.07	214.5
NCR 以外	96.42	100.75	96.78	100.39	98.64	106.17	113.01
	122.42	138.66	140.56	149.5	165.03	182.21	199.12
農業							
プランテーション	85.58	99.75	86.3	89.31	93.5	106.22	112.2
	121.33	135.41	143.54	146.25	165.03	179.02	201.5
プランテーション以外	63.38	67.7	63.74	67.53	78.55	86.32	95.15
	105.63	124.04	132.17	134.88	153.65	169.82	194.46
実質(1988年価格)							
農業以外							
NCR	74.15	76.85	73.57	69.24	71.67	75.11	57.70
NCR 以外	54.4	53.4	50.48	46.21	42.09	41.39	57.62
	74.1	79.3	81.27	72.34	76.08	89.41	64.54
農業							
プランテーション	51.2	56.3	45	41.16	39.5	40.92	57.41
	70.4	71.1	68.41	64.47	67.24	82.04	63.97
プランテーション以外	35.7	35.9	33.24	31.09	33.54	35.09	43.72
	61.3	65.1	62.99	59.45	62.54	67.75	53.51

出所：DOLE, Republic of the Philippines

表1 - 27 実質賃金伸び率(1988年価格)

(単位：%)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
農業以外						
NCR	3.64	-4.27	-5.89	3.51	4.80	-23.18
NCR 以外	-1.84	-5.47	-8.46	-8.92	-1.66	39.22
	7.02	2.48	-10.99	5.17	17.52	-27.82
農業						
プランテーション	9.96	-20.07	-8.53	-4.03	3.59	40.30
	0.99	-3.78	-5.76	4.30	22.01	-22.03
プランテーション以外	0.56	-7.41	-6.47	7.88	4.62	24.58
	6.20	-3.24	-5.62	5.20	8.33	-21.01

出所：DOLE, Republic of the Philippines

表1 - 28 就労地域別出稼ぎ労働者数(当年出発人数)

	アジア	アメリカ地域	中東	ヨーロッパ	信託統治領	アフリカ	オセアニア	計	船員	総計
1992	134,776	12,319	340,604	14,590	11,164	2,510	1,669	549,651	136,806	686,457
1993	168,205	12,228	302,975	13,423	8,890	2,425	1,507	550,872	145,758	696,630
1994	194,120	12,603	286,387	11,513	8,489	3,255	1,295	565,226	154,376	719,602
1995	166,774	13,469	234,310	10,279	7,039	3,615	1,398	488,621	165,401	654,022
1996	174,308	8,378	221,224	11,409	4,869	2,499	1,577	484,653	175,469	660,122

出所：NSCB "Philippine National Statistical Yearbook"

表1 - 29 就労国別出稼ぎ労働者数( 当年出発人数 )1997-1998年

	サウジアラビア	香港	日本	イタリア	台湾	アラブ首長国連邦	ブルネイ	マリアナ諸島	シンガポール	オマーン
1997	160,302	78,513	33,226	25,579	8,915	72,748	9,594	3,802	16,055	3,970
1998 / p	133,091	60,065	29,884	22,638	9,656	66,029	11,210	4,798	11,342	3,838
	クエート	バーレーン	リビア	マレーシア	カタール	カナダ	アメリカ合衆国	グアム	韓国	レバノン
1997	10,205	3,341	6,270	13,581	8,294	1,714	2,397	844	3,647	998
1998 / p	12,522	2,837	5,282	3,810	7,139	1,538	2,181	629	1,676	964
	その他	計	船員	総計						
1997	95,232	559,227	188,469	747,696						
1998 / p	87,632	478,761	161,293	610,054						

/ p 10月までの暫定値

出所 : Department of Labor and Employment, Bureau of Labor and Employment Statistics ホームページ

表1 - 30 海外労働者送金

( 単位 : 千ドル )

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 / p
アジア	112,009	172,983	388,939	462,250	535,959	454,791	372,090
アメリカ	1,162,823	1,430,656	1,984,888	2,763,188	2,579,942	4,127,656	3,592,331
オセアニア	8,036	10,866	54614	70,638	67,873	19,396	14,703
欧州	147,932	178,470	254,364	250,490	574,062	436,050	304,018
中東	152,653	173,278	131,688	41,483	39,188	25,375	53,030
その他	638,329	310,141	193,614	280,329	509,617	678,567	125,206
総 計	2,221,788	2,276,395	3,008,117	3,868,378	4,306,641	5,741,835	4,461,894

/ p 11月までの暫定値

出所 : Selected Philippine Economic Indicators, Bangko Sentral ng Pilipinas

表1 - 31 海外労働者送金 < 構成比 >

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 / p
アジア	5.0%	7.6%	12.9%	11.9%	12.4%	7.9%	8.3%
アメリカ	52.3%	62.8%	66.0%	71.4%	59.9%	71.9%	80.5%
オセアニア	0.4%	0.5%	1.8%	1.8%	1.6%	0.3%	0.3%
欧州	6.7%	7.8%	8.5%	6.5%	13.3%	7.6%	6.8%
中東	6.9%	7.6%	4.4%	1.1%	0.9%	0.4%	1.2%
その他	28.7%	13.6%	6.4%	7.2%	11.8%	11.8%	2.8%
総 計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

/ p 11月までの暫定値

出所 : Selected Philippine Economic Indicators, Bangko Sentral ng Pilipinas

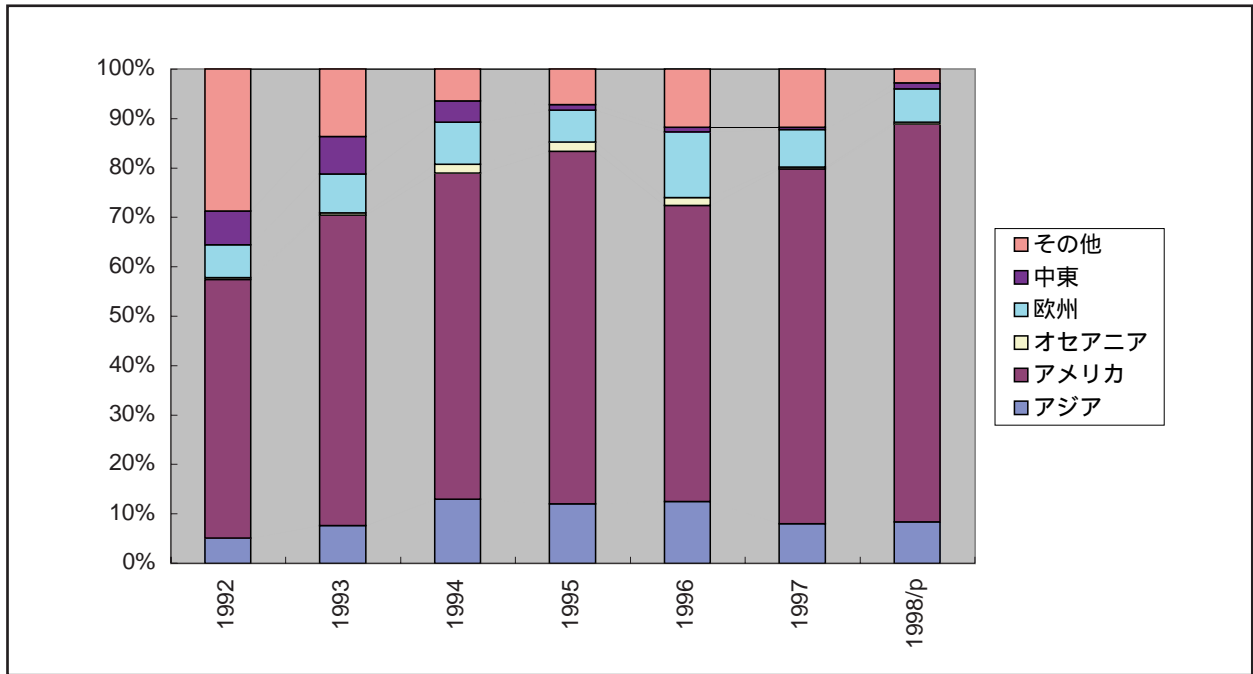
表1 - 32 海外労働者送金 < 伸び率 >

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 / p
アジア	54.4%	124.8%	18.8%	15.9%	-15.1%	-7.9%
アメリカ	23.0%	38.7%	39.2%	-6.6%	60.0%	-1.5%
オセアニア	35.2%	402.6%	29.3%	-3.9%	-71.4%	-16.9%
欧州	20.6%	42.5%	-1.5%	129.2%	-24.0%	-25.5%
中東	13.5%	-24.0%	-68.5%	-5.5%	-35.2%	132.0%
その他	-51.4%	-37.6%	44.8%	81.8%	33.2%	-80.8%
総 計	2.5%	32.1%	28.6%	11.3%	33.3%	-13.4%

/ p 11月までの対前年同期比

出所 : Selected Philippine Economic Indicators, Bangko Sentral ng Pilipinas

図1 - 7 海外出稼ぎ送金構成比



出所 : Selected Philippine Economic Indicators, Bangko Sentral ng Pilipinas

# 目 次

第2章 財政・金融 .....	29
2 - 1 財政、金融政策の概要 .....	29
2 - 2 財政制度 .....	29
2 - 2 - 1 財政政策 .....	29
2 - 2 - 2 財政関連機関 .....	31
2 - 2 - 3 歳入 .....	32
2 - 2 - 4 歳出 .....	34
2 - 2 - 5 地方政府財政 .....	36
2 - 2 - 6 民営化政策 .....	36
2 - 2 - 7 債務 .....	37
2 - 2 - 8 BOTの導入 .....	38
2 - 3 金融制度 .....	38
2 - 3 - 1 金融政策 .....	38
2 - 3 - 2 金融関連機関 .....	39
2 - 3 - 3 銀行制度 .....	40
2 - 3 - 4 株式市場 .....	41
2 - 3 - 5 中央銀行の役割、独立性 .....	42

## 第2章 財政・金融

### 2 - 1 財政、金融政策の概要

膨大な財政赤字、アキノ氏暗殺等による政情不安などによって引き起こされた1983年の金融危機を契機に、IMF及び世界銀行は、構造改革、財政赤字削減、インフレ抑制、変動相場制導入、通貨供給削減を強く要求し、1984年10月からIMFのスタนด์バイクレジットが供与された。IMFの経済管理の下では、急激な金融引き締め及び財政緊縮が行われた。

1986年にアキノ政権が発足した後は、金融引き締めによるマイナス成長の継続を避けるために、緊縮型再建計画が見直され、貧困の緩和を目標とした成長指向型再建計画が実施された。1992年からのラモス政権もアキノ政権の政策を引き継ぎ、開放政策をとった。

中期フィリピン開発計画(1993～1998年)では、金融制度の改革を目標としており、特に外国為替の自由化等があげられている。また、市場原理の活用を原則としており、中央銀行改革、市場による金利の決定の方針がうたわれている。

また、財政の改善を目的として、国家収入の増加、適切かつ効率的な政府支出、租税制度改革、政府組織合理化、民間資金活用、地方自治体権限委譲等が方針としてあげられている。

1998年に選出されたエストラダ大統領は、地方開発基金などの削減により、歳出を削減するほか、「市場と貧困者に優しい予算(A Market - Friendly and Pro - Poor Budget)」をモットーとした1999年度予算の執行を目標としている。

### 2 - 2 財政制度

#### 2 - 2 - 1 財政政策

フィリピンの財政収支は財務省がデータを取り始めた1975年から1993年まで継続的に赤字であった。

1970年代に経済低迷への対応として財政支出を拡大したこと、非効率な公共事業に多大な投資をしたことにより、1975年から1982年まで赤字額は徐々に増えていった。財政赤字の対GNP比が最大となった1982年には、財政赤字額は144億ペソ、GNPの4.6%となった。1983年にはアキノ氏暗殺事件の影響も重なって対外債務危機が発生、モラトリウムを一時要求するまでとなり、対外借り入れが困難になった。

IMFの下で緊縮財政が実行された結果、1983年から1985年まで財政赤字は一気にGNPの2%程に削減されたが、アキノ政権が発足し成長指向型再建計画が実施された結果、財政支出が増加し、1986年には財政赤字は対GNP比5%にまで急増したが、その後アキノ政権下では財政赤字は対GNP2～3%で推移している。

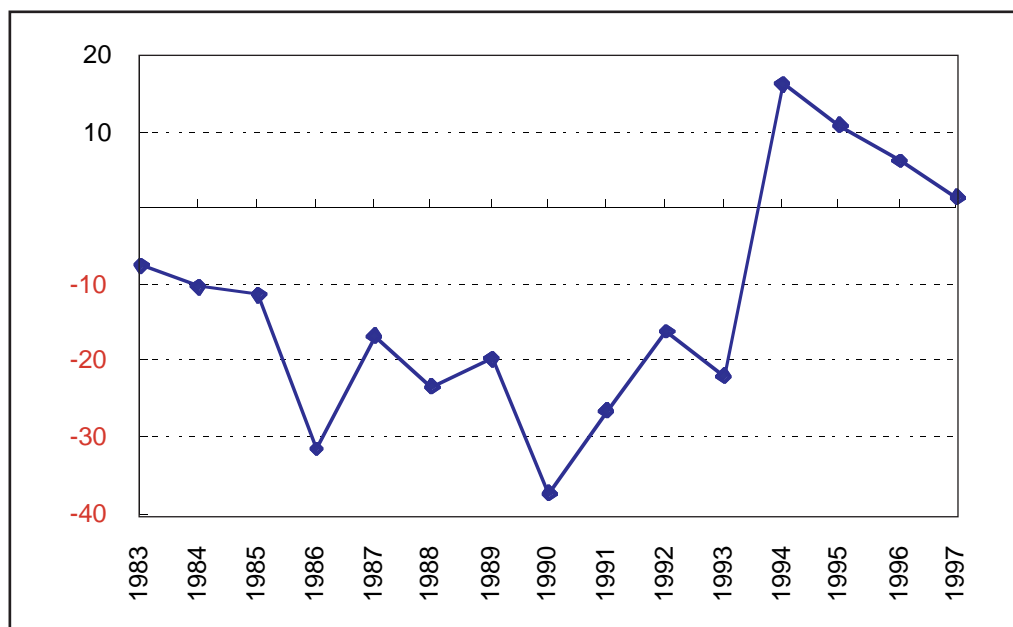
1989年以降の景気低迷、財政赤字及び経常赤字の増加に伴い、経済成長が悪化した結果、再度IMF

との交渉が実施され、1991年から1992年にかけて緊縮財政が組まれた。

ラモス政権発足後は、経済回復に向けて開放政策が引き続き取られた他、財政改革、民営化、BOT導入の成果が出たこと、また経済成長率が徐々に高まった影響もあり、財政収支は急速に改善し、1994年には黒字へと転換した。

ただし、近年の財政黒字は租税収入の伸びのみによるものではなく、政府系企業の民営化による資産売却収入の増加によるところが多く、根本的な財政収支の好転とは言い切れない。

図2 - 1 政府財政収支の推移(1983 ~ 1997年) (単位: 10億ペソ)



出所: 財務省資料

1997年のアセアン経済危機の影響で、租税収入が大きく落ち込み、年度当初予想では130億ペソと予定されていた財政黒字が、実際には16億ペソにまで下がった。

フィリピン政府による経済回復政策は進んでいるものの、今後も税収入の上昇までには時間がかかることが予想される。1993年以来黒字であった財政収支も、1998年には400億ペソの赤字が見込まれている。

エストラダ政権のもとでは、3.5%のGDP成長率、15%の輸出成長率等を前提とした予算を策定しているものの、財政収支は179億ペソの赤字が予測されている。



表 2 - 1 財政収支( 1996 ~ 1999 年 )

( 単位 : 10 億ペソ )

	1996 年	1997 年		1998 年		1999 年
	実際額	予定額	実際額	当初予定額	見直し額	予算額
租税収入	367.9	448.0	412.2	498.4	436.0	507.2
租税外収入	42.6	35.4	59.7	33.0	30.1	43.3
BTr Income	24.6	12.7	35.4	11.5	11.4	15.2
Fee and Charges	10.8	11.4	13.2	14.3	16.3	17.5
Privatization	5.7	10.5	9.4	7.0	2.0	10.4
Others	0.9	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0
Grants	0.6	0.1	1.7	0.2	0.3	0.2
歳入	410.5	483.4	471.9	531.3	466.1	550.5
歳出	404.2	470.4	470.3	526.3	506.1	568.4
財政収支	6.3	13.0	1.6	5.0	- 40.0	- 17.9

出所 : 財務省資料

## 2 - 2 - 2 財政関連機関

中央政府における財政関連機関は財務省( DOF : Department of Finance )で、歳入、税制政策、国営企業に関連する業務を行う。財務省内の主な局の業務は次の通りである。

- BIR( Bureau of Internal Revenue : 内国歳入局 )  
中央政府の税収入の 50 ~ 70% を徴収する。脱税及びその他の違法経済行為の防止や告発を行う権限を有している。
- BOC( Bureau of Customs : 関税局 )  
関税及び貿易に関連する税、手数料等の徴収を行う。密輸及び水際での違法経済行為の防止業務も行う。
- BTr( Bureau of Treasury : 大蔵局 )  
中央政府の財源を管理する。中央政府の必要とする資金を最も少ない費用で供給することを主目的としており、財政管理の中心的役割を果たしている。
- BLGF( Bureau of Local Government Finance : 地方政府財務局 )  
地方政府歳入、予算管理に関しての政策策定、実施を担当し、地方政府の予算執行を監視する。地方税、不動産税審査等に関し、指導、技術支援を行う。また、地方政府の開発プロジェクトに資金を提供する MDF( Municipal Development Fund : 郡開発基金 ) を管理する。
- EIIB( Economic Intelligence and Investigation Bureau : 経済情報調査局 )  
財務省内の各局に情報提供、調査及び告発の為の支援を行う。密輸、違法伐採等の違法経済活動に関しての情報収集、分析を行う。

- ・ One - stop Shop Tax Credit and Duty Drawback Center  
フィリピンの輸出振興を目的とし、輸出企業に税制優遇措置を与える。輸出関連税処理業務を行う。
- ・ NTRC( National Tax Research Center : 国立租税研究所 )  
政府の開発計画に沿って政策策定、政策執行に必要な租税に関する研究を行う。
- ・ DBM( Department of Budget and Management : 予算管理省 )  
大統領を補佐して予算編成、効率的な予算の執行管理を担当する。
- ・ NEDA( National Economic Development Authority : 国家経済開発庁 )  
中長期開発計画策定、投資計画策定を担当。

## 2 - 2 - 3 歳入

フィリピンの財政は、徴税制度が弱いことが大きな特徴となっており、財政赤字の最大の原因となっている。租税収入の対GDP比(1995年)もタイ17.1%、インドネシア16.4%、マレーシア20.6%に比べて16.0%と低い<sup>注1</sup>。

また、IMF( International Monetary Fund : 国際通貨基金 )、世界銀行からも徴税制度の根本的改革を強く要求されていた。

そのためフィリピン政府は1986年からCTRP( Comprehensive Tax Reform Program : 包括税制改革 )により、税制構造の根本的見直しを行っており、近年の税収入は大きく増加している。

特に、所得税の伸びが大きく、1986年には租税収入の29%でしかなかったが、1994年には34%にまで増加している。この反面、物品税が同期間に41%から28%に低下している<sup>注2</sup>。なお、1992年1月に採択されたAFTA( ASEAN Free Trade Area : アセアン自由貿易地域 )により、アセアン域内での関税を段階的に引き下げることが必要となったため、関税収入の伸びは期待できない。

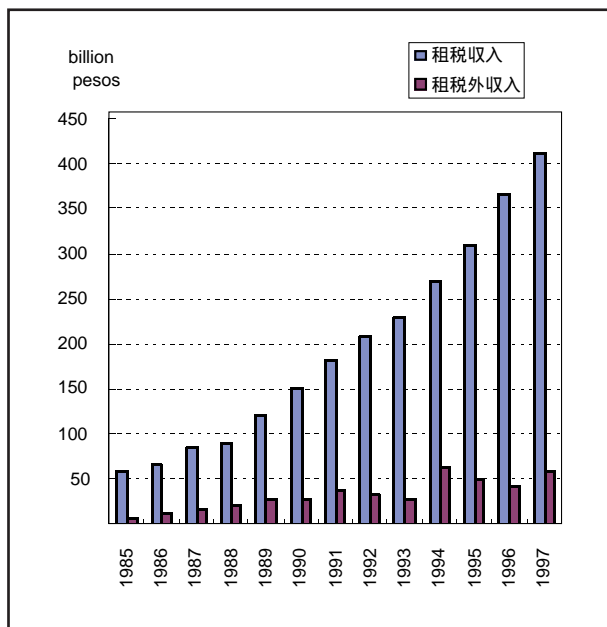
1998年度の歳入の内、約90%が税収であり、残りは民営化等による資産売却収入、援助資金等である<sup>注3</sup>。

注1 世界銀行(1997)付属資料より計算。

注2 National Statistical Coordination Board(1997)より計算。

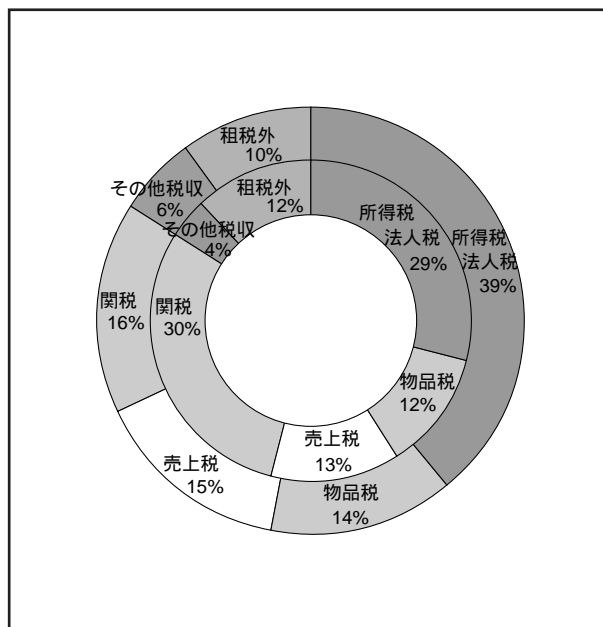
注3 財務省資料より計算。

図2 - 2 政府歳入 (単位：10億ペソ)



出所："Philippine Statistical Yearbook 1997",  
フィリピン中央銀行資料

図2 - 3 歳入割合 (内円：1993年、外円：1998年)



出所：財務省資料

1997年のアセアン経済危機発生以降は、GDPの伸びが想定よりも低かったこと、ペソ下落による輸入の下落によって関税収入が減ったこと等の理由により、歳入が減った。

租税外収入は1996年の57億ペソから1997年の94ペソに大幅に増加したが、これは主に民営化によるものである。

エストラダ大統領は税徴収層の拡大、迅速且つ正確な徴税システム確立、徴税システムの監視強化、VATシステムの強化、脱税摘発及び罰則の強化等の5項目の税制改善目標を設定し、包括税制改革の完全実施、金融部門の税改革、インセンティブシステムの見直し、土地税、自動車税、通行税等の見直しを行っている。

Box 1 CTRP( Comprehensive Tax Reform Program : 包括税制改革)

租税収入増加を目的とした財政改革は、IMFによる信用拡大供与に課せられた条件でもあったが、アキノ政権からの課題であった1996年の拡大付加価値税を導入した後、直接税改革を経て、1996年から1997年にかけてには包括税制改革に終結した。

包括税制改革は、1996年の石油製品等の改革、タバコ及びアルコール税の従価税から従量税への変更、1997年12月の所得税控除額引き下げ、税率簡素化、法人税引き下げ、配当所得税の復活等による包括税制改革法成立の3回に分けて実施された。

財務省は、この改革によって物品税収増加を見込んでいるものの、所得税収は減少するとみられ、より徴収しやすいところから徴収する仕組みに変化していると言える。

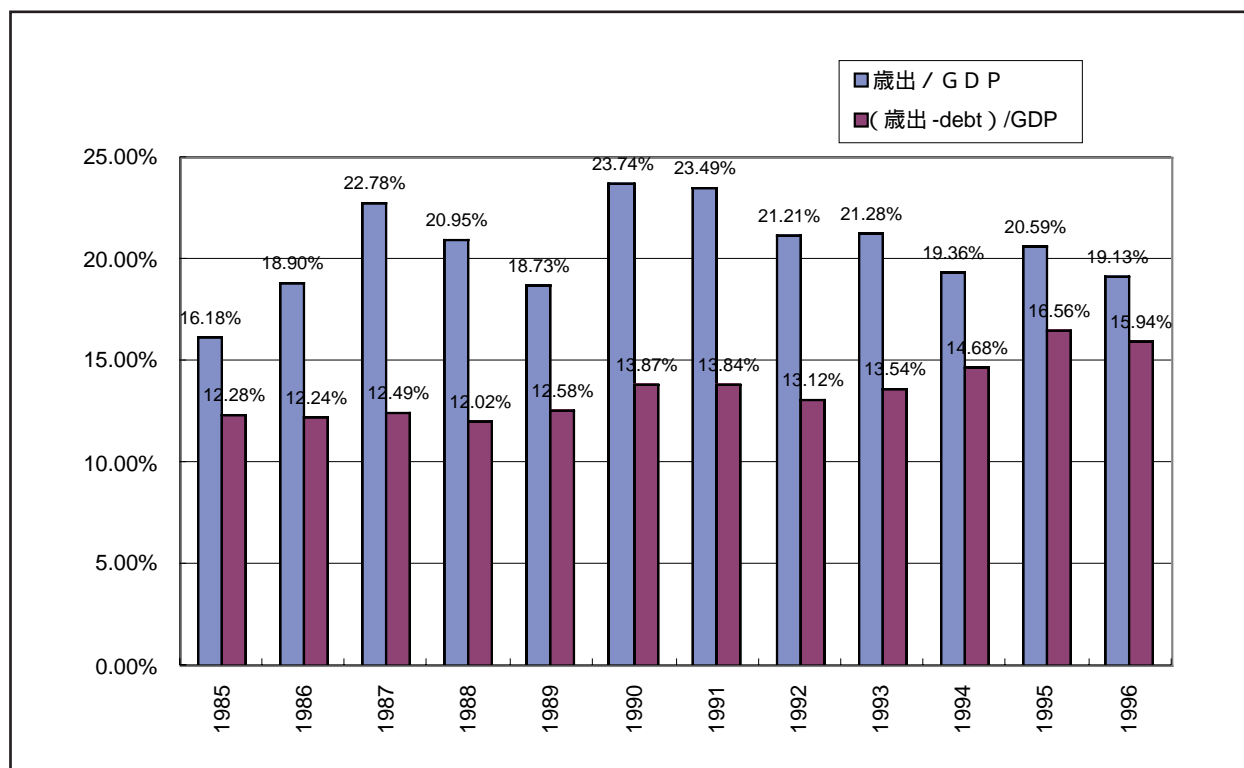
出所：財団法人国際通貨研究所(1999)

## 2 - 2 - 4 歳出

大統領の補佐機関として、DBM が予算案作成及び執行をしている。

歳出は、過去10年間ばらつきはあるもののGDPの約20%程で推移している。ただし、歳出から借入利子支払、原本返済等を除いた額は1980年代はGDPの約12%程度であるものの、1990年代に入ってから徐々に増加し、1996年には約16%となっており、実質的な公共支出額は増加している。

図2 - 4 歳出 / GDP( 1985 ~ 1996 年 )



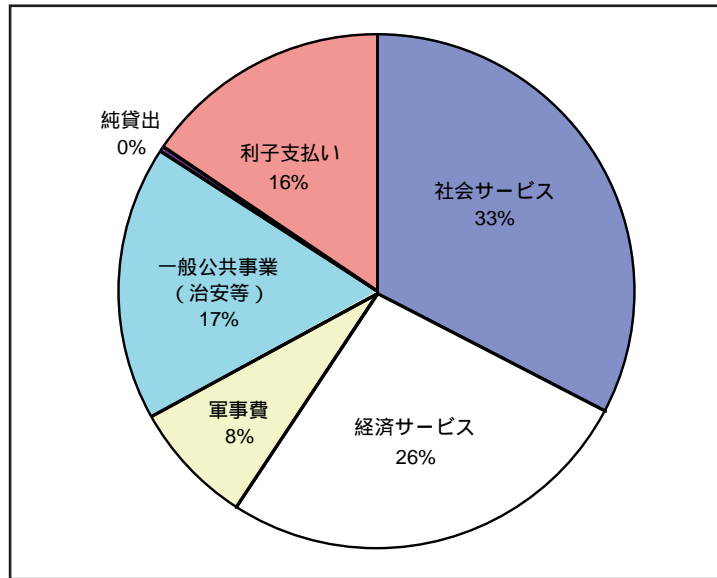
出所 : National Statistical Coordination Board( 1997 ) "1997 Philippine Statistical Yearbook"

1980年代には大きな財政負担の原因となっていた債務返済及び利子支払は、1987年には歳出の約45%を占めていたが、継続的に減少傾向にあり、1996年には16%にまで削減された。今後はアセアン経済危機の影響によって財政赤字になることが予想されるものの、債務返済、利子支払は1980年代の水準までには増やさないことが必要となっている。

1997年の支出のうち、保健2.40%、教育19.64%等の社会サービスが合計32.84%、通信インフラ10.65%、農業6.64%等の経済サービスが合計26.25%を占めている。利子支払いは依然15.58%を占めているものの、例年19.58%(1995年)、17.70%(1996年)と減少傾向にある<sup>注4</sup>。

注4 予算ベースで計算。社会サービスには、教育、福祉、社会保障、住宅、土地等を含む。経済サービスには農林業、貿易、鉱業、観光、エネルギー、水資源、洪水対策、運輸、通信等。

図2 - 5 分野別支出内訳



出所："Philippine Statistical Yearbook 1997"

アセアン経済危機発生以降、ラモス政権は経常支出、資本支出共に25%の削減、地方交付金も10%の削減をすることを決定した。また、エストラダ大統領も地方開発基金等の削減を決定しており、今後は財政支出が削減されていくものと思われる。

1999年予算案は緊縮財政によって財政赤字を避け、民間部門の活性化を図ること、経済成長の恩恵を公平に分配することを目標としており、重点分野として犯罪防止、BOTを活用してのインフラ整備、中小企業振興、輸出振興、競争力強化のための科学技術向上をあげている。また、2004年までに現在32%程である貧困層を25%以下に削減することを目標としており、社会サービス予算を44%に引き上げている。具体的には所得格差の縮小への取り組みとして、灌漑整備等を含む農業分野に重点を置く他、住宅、教育セクターへの予算配分を優先させている。

#### Box 2 ポークバレル<sup>注5</sup>

ポークバレルには主に3種類ある。

- ・ Congressional Initiative Allotments( CIA )議員発議割当金  
 予算策定過程で採択されなかった公共事業を議員の権限で一定額まで復活させる。
- ・ Countrywide Development Fund( CDF )地方開発基金  
 一般歳出法により副大統領と上下両院銀に与えられる裁量予算。一定の枠内で自らがプロジェクト実施をするための予算を得ることができる。  
 ビザヤ開発基金( 89 )、ミンダナオ開発基金、地方間開発基金が起源。
- ・ Public Works Allotments( PWA )公共事業割当金  
 議員が発議し、公共事業道路省( DPWH )が決定権を有する地方割当金。

注5 大蔵省財政金融研究所( 1998 )第 20 章

## 2 - 2 - 5 地方政府財政

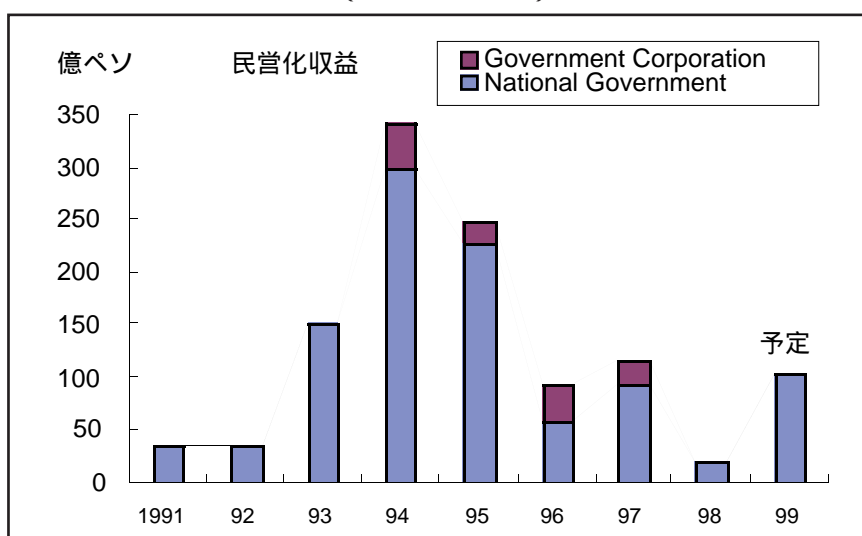
地方政府は中央政府の財源に大きく依存していたが、1991年の地方政府条例によってIRA( Internal Revenue Allotment : 国内歳入割当 )の大部分及び徴税権の一部を中央政府から地方政府に移譲されると共に、BOTの導入によって民間資金を活用することができる様になった。

## 2 - 2 - 6 民営化政策

1970年代の経済開発政策のもとで、数多くの国営、公営企業が設立されたが、非効率な経営が原因で国営、公営企業の赤字は拡大し、財政を圧迫する様になった。

1983年の債務危機以来、IMF、世銀の指導のもとで、民営化に取り組んできており、PASAR( 銅精錬工場 )、Philphos( 燐酸肥料会社 )、Petron( 石油精練、販売 )、FTI( Food Terminal Inc. = 食料倉庫等 )、PNB、PNOC-EDC( PNOC Energy Development Corporation = 地熱発電 )、PNCC( 建設 )、Meralco( マニラ電力会社 )等が民営化済み、または民営化の手続き中である。

図 2 - 6 民営化収益 (単位：億ペソ)



出所：財務省資料

1999年度予算では<sup>注6</sup>、合計104億ペソの民営化による収入が計画されている。(APT<sup>注7</sup> 17億ペソ、PCGG<sup>注8</sup> 10億ペソ、GOCC<sup>注9</sup> 47.1億ペソ、BCDA<sup>注10</sup> 30億ペソ)

注6 財務省資料

注7 Asset Privatization Trust : 資産民営化トラスト = PNB、DBP 等の不良資産の売却を行う。

注8 Presidential Commission on Good Government : 大統領規律委員会 = マルコス一族の不正資産を売却する。

注9 Government-Owned and / or-Controlled Cooperation : 政府企業

注10 Bases Conversion Development Authority : 基地転換開発庁 = 軍用基地の売却をする。

## 2 - 2 - 7 債務

フィリピンは世界銀行によって「中所得、中債務国( Moderately indebted middle-income )」に分類されている<sup>注11</sup>。

フィリピンにとって債務は1970年代から継続している大きな問題であった。

対外債務の膨張は1983年には対外債務残高は243億ドルに達し、モラトリウムを引き起こすまでになった。特に、短期債務が対外債務残高の約40%、96億ドルに達し、利子支払額は年間10億ドルという膨大なものとなった。

1983年の金融危機までは対外借入が国内借入を上回っていたが、金融危機により対外借入が困難になったこと、及びIMF融資条件によって貨幣供給量の増加が制限されていたことに伴い、対外債務が国内債務に転化された。この国内債務増加により、金利が上昇し、インフレを招くこととなった上、政府借入の利子支払額の増加は政府赤字の削減の障害となった。

また、同時期に公的機関の債務額も増加し、中央政府が一部引き受けることとなった。

アキノ大統領 IMF の指導下で債務管理戦略( Debt Management Strategy )のもと、債務削減政策を実施してきた。1989年にはブレディ構想に基づいて民間銀行の原本削減、利子支払の削減等を計る債務買い戻しが実行された他、パリクラブによる債務繰り延べ、債務の株式化等が実施された。

1985年以降1993年まで、政府対外借入額に大きな変動はなく、借入額の変動は国内債務の変動によって補ってきている。

中央銀行による政府証券引き受けは1993年に新中央銀行法が成立して以来禁止されているため、政府は財政赤字の補填のために政府証券を発行している。1980年代は主に短期政府証券( Treasury Bill )の発行が中心であったが、利子支払の負担が増加したため<sup>注12</sup>、また、長期金利を引き上げ安定させることによって長期資本市場育成することを目的として、1990年代には中長期債( Treasury Bond )による資金調達が増加した。

1997年のアセアン経済危機発生後は、ペソ下落による対外債務額の増加、金利上昇による利子支払額増加が重なり、再度、債務負担が重くなった。

対ドル為替レートは1996年から1998年にかけて、26.22から41.00になり、債務残高は約1.5倍となった。ただし、為替下落に伴って輸出量が増加したため、デットサービスレシオ( debt service ratio )は好転した。

政府は金利引き上げを避けるため、中長期債よりも短期証券で、また、国内のクラウディングアウトを避けるために外国借入れにより資金調達を実施する予定である。しかし、財政赤字の伸びは抑えられており、借入の必要性は低くなっている。

注11 132% < PV / XGS < 220% 又は 48% < PV / GNP < 80% であり、一人当たり GNP が 766 ドル以上 9,386 ドル以下である国。  
( PV = present value of debt service( 債務額の現在価値 )、XGS = 輸出額 )

注12 大蔵省財政金融研究所( 1998 )



## 2 - 2 - 8 BOTの導入

1990年にBOT法が設置され、1992年のルソン島電力危機をきっかけに民間資金を公共事業に活用し、公的部門への負担を削減する方針がとられている。現在、道路、鉄道等の交通網整備、電力等にBOTが活用されている<sup>注13</sup>。

現在、高速道路、発電所等の23件のBOT案件、合計4,339億ペソが実施中である。

## 2 - 3 金融制度

### 2 - 3 - 1 金融政策

1980年代には中央銀行に併せて国立銀行であるPNB( Philippine National Bank: フィリピン国立銀行 )及びDBP( Development Bank of the Philippines: フィリピン開発銀行 )が金融政策を担当していたが、この国営銀行の政策金融によって生じた累積債務により、1983年に金融危機が発生し、PNB及びDBPは事実上倒産した。また、中央銀行も多額の政府機関債務及び民間債務を肩代わりすることにより多大の債務を抱えたため、1993年に新中央銀行として再建されることとなった<sup>注14</sup>。

同時期に、IMF等の提言等によって金融市場の自由化が促進されており、1982年に短期貸出金利上限撤廃による預金金利の完全自由化、1989年から段階的に支店設置基準の緩和、1994年に外国銀行の参入自由化などが実施されている。また、外国為替の自由化も行われ、1995年にはIMF8条国に移行している。

アセアン経済危機発生後は、金融市場の健全化、強化を目的として中央銀行などが金融市場改革に着手し、最低払い込み資本率の引き上げ、外貨預金の規制、不動産融資への制限、金融機関の情報公開の促進等が実施された他<sup>注15</sup>、変動幅を撤廃して完全変動相場制度に移行した<sup>注16</sup>。

---

注13 The Economist Intelligent Unit( 1997 )

注14 大蔵省財政金融研究所( 1998 )第19章

注15 フィリピン中央銀行資料より

注16 その後、一時的に変動幅を再導入したが、1998年3月には再度撤廃されている。



表 2 - 2 主な金融市場規制緩和措置

年	自由化項目	詳細
1982	金利自由化	短期貸出金利を含む全ての金利自由化
1989	銀行準備金の統一	全ての銀行の準備金基準を段階的に統一する
	銀行支店開設の規制緩和	銀行合併、統合、新銀行設立、新支店開設についての規制緩和
1991	新銀行設立、銀行支店開設の規制緩和	入札制による支店開設 農村銀行による全国支店開設
	銀行最低資本率の引き上げ	商業銀行 7.5 億ペソ 拡大商業銀行( Expanded Commercial Banks )15 億ペソ
1992	農村銀行法	農村銀行の業務内容設定
	銀行支店開設の規制緩和	地方に規定数以上の支店を有する銀行による大都市での支店開設を認めた
	外国為替規制の原則撤廃	
1993	銀行支店開設の規制緩和	入札制を撤廃し、各銀行の業務実績(収益率、自己資本比率など)を基準にして支店開設を認可する
	新中央銀行法	独立性の高い中央銀行の設立
	外貨預金口座( FCDU )の自由化拡大	
1994	外国銀行参入自由化	外国銀行の支店開設、フィリピン系銀行の資本の 60% までの取得、子会社の設立( 外国銀行の資本 60% まで )

出所：フィリピン中央銀行資料、財団法人国際通貨研究所( 1998 )第 1 章、大蔵省財政金融研究所( 1998 )第 19 章から

エストラダ大統領は「 10 Point Action Plan 」でインフレ抑制、ペソ価格及び外貨準備高維持によって金融危機の影響を最小限に抑えると共に、金融自由化を継続していくことを表明しており、具体的には短期資金の流入及び外国借入に関する情報収集強化、銀行預金準備率及び課税優遇措置による銀行貸出の拡充、中央銀行による金融機関の監視規制強化、さらなる外国銀行の参入促進等を挙げている。

マネーサプライ( M2 )増加率は 1990 年代を通じて GNP の約 7 ~ 9% 前後で安定しているが、M4 は 1992 年の GNP 比 30.5% から徐々に増加し、1998 年には 43.4% となっている。

## 2 - 3 - 2 金融関連機関

金融関連機関は次の通りである。

- ・ BSP( Bangko Sentral ng Pilipinas : 中央銀行 )

1993 年の新中央銀行法により設立された独立中央金融機関であり、金融政策のみを担当する。全資産は政府所有であり、価格の安定によってバランスの取れた継続的な経済成長をすること、金融及び通貨の安定を目的としている。

・フィリピン証券取引所<sup>注17</sup>

近隣諸国に先駆けて1927年に設立されたマニラ証券取引所と1963年に設立されたマカティ証券取引所が合併して1994年に設立された。1993年にはコンピューター化が終了している。

- ・PNB( Philippine National Bank : フィリピン国立銀行)
- ・DBP( Development Bank of the Philippines : 開発銀行)
- ・LBP( Land Bank of the Philippines : 土地銀行)
- ・GSIS( Government Social Insurance System : 政府保険機構)
- ・SSS( Social Security System : 社会保障基金)

## 2 - 3 - 3 銀行制度

フィリピンには多くの銀行が存在し、家族所有的なものも多いため、整理統合の政策が推進されていたが、金融危機発生後の1998年9月からは金融機関の整理統合を促進するため、整理統合を実施する銀行に対して財政上の優遇措置が採られている。

例外的に活動していた英米系の4行を除いて、フィリピンでは外国銀行の参入が認められていなかったが、1994年に外国銀行の参入自由化などが実施され、邦銀を含む10行の新規参入が認められた。こうした金融市場での競争の促進の結果、フィリピンの金融システムは周辺国に比して健全であったと言える。

全金融機関の中で、商業銀行の金融資産割合は徐々に増えており、1997年には約4,000行の商業銀行が75%の金融資産を保有している。1997年の商業銀行の不良債権は銀行資産のわずか3.4%であり、支払期限を過ぎている貸出は全貸出額の4.7%であった。しかし、アジア経済危機の影響もあり、1998年には不良債権、遅滞貸出はそれぞれ4.7%、9.0%に増加しており、今後も経済状況の回復次第によってはさらに増加することが懸念されている<sup>注18</sup>。

---

注17 財団法人国際通貨研究所(1998)第3章

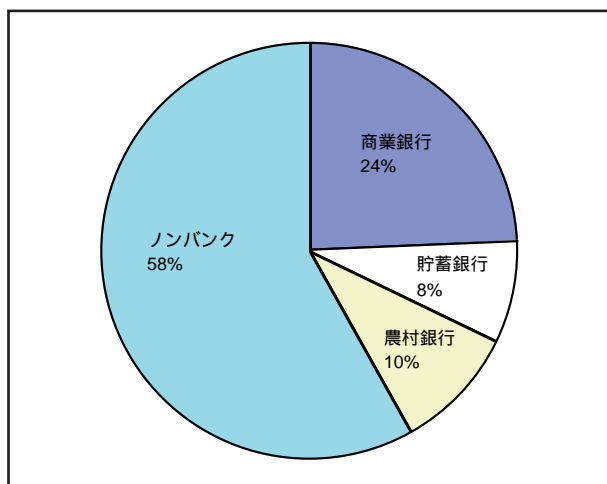
注18 数値は財務省資料から

表 2 - 3 金融機関の種類・数及び資金保有額

	金融機関数		資金保有額(百万ペソ)	
	1996年	1997年	1996年	1997年
商業銀行(含むLBP, DBP) Commercial Banks	3,647	4,120	1,876,458.7	2,512,975.0
貯蓄/不動産銀行 Savings and Mortgage Banks	426	523	98,945.8	105,805.6
民間開発銀行 Private Development Banks	432	524	67,168.5	81,173.7
貯蓄貸付組合 Stock Saving and Loan Association	313	342	19,023.3	21,414.7
農村銀行 Rural Banks	1,514	1,692	48,039.1	53,756.8
ノンバンク Non-Bank Financial Institutions	9,161	9,915	525,845.6	551,715.4
合 計	15,493	17,116	2,635,481.0	3,326,841.2

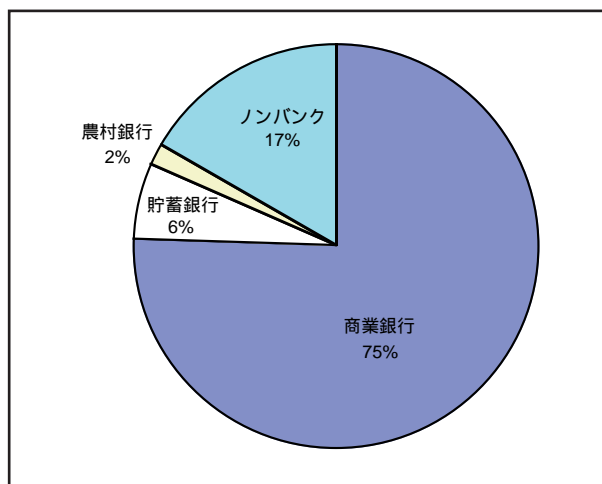
出所：Bangko Sentral ng Pilipinas ( 1998 ), "Fifth Annual Report 1997" より

図 2 - 7 1997年金融機関数



出所：Bangko Sentral ng Pilipinas( 1998 ),  
"Fifth Annual Report 1997" より

図 2 - 8 1997年金融機関資産保有割合



出所：Bangko Sentral ng Pilipinas( 1998 ),  
"Fifth Annual Report 1997" より

## 2 - 3 - 4 株式市場

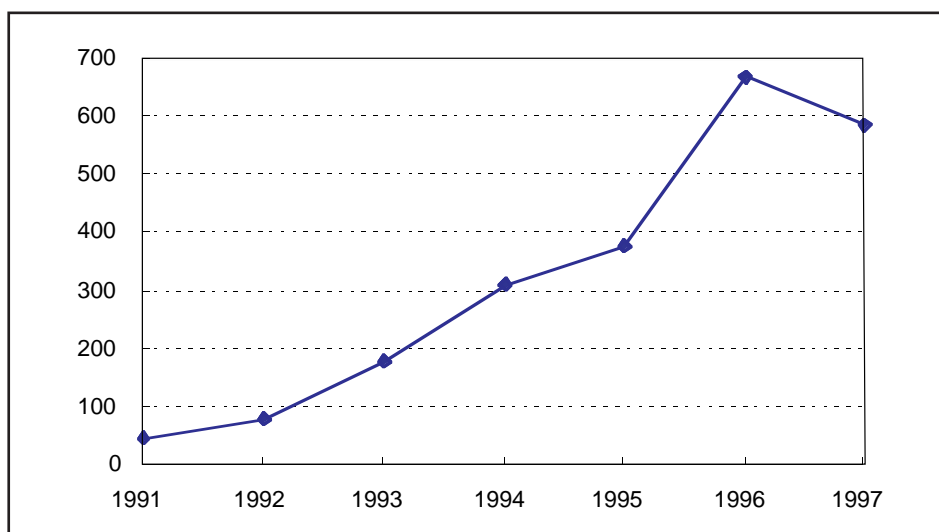
フィリピンでは近隣諸国に先駆けてマニラ証券取引所が1927年に開設されたが、近年は近隣諸国に比べ、上場企業数、取引高が少なくなっている。また、株式の構成比が小さく、政府発行証券の発行が多く、長期資本市場への資金供給が限定されている<sup>注19</sup>。

注19 財団法人国際通貨研究所( 1998 )第3章

株式市場の取引高は、1990年代急激に伸びており、1996年の取引高は1991年の15倍近くになっている。また、時価総額も同時期に急激に増加し、1992年には30%以下であったのが、1996年には対GNP比93%となっている。ただ、同時期に株価も上昇しており、12月末の数値を比較すると、1991年には1,174であった株価指数が、1993年には3,241、経済危機発生直前の1996年には6,446に達している。

1997年の経済危機発生以降は、取引高、時価総額共に急激に縮小している。8月末時点の取引高を比較すると、1996年は4395億ペソ、1997年は4876億ペソであるが、1998年には1997年の半分以下である2217億ペソになっている。また、株価が大きく下落したこと(7月末時点の株価指数は、1996年=3,220であったのが、1997年=2,057.4、1998年=1,192.3)に伴い、時価総額も急減しており、1997年には対GNP比が50%以下のレベルになっている。

図2 - 9 株式取引高(1991 ~ 1997年) (単位: 10億ペソ)



出所: 財務省資料(1998.9.15)

表2 - 4 時価総額(1992 ~ 1998年)

年	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
時価総額 (億ペソ)	391.2	1088.8	1386.5	1545.7	2121.1	1230.0	1363.7
対GNP比	28.5%	72.6%	79.8%	78.9%	93.8%	48.7%	48.1%

注 12月末現在の数値。1998年のみ4月末の数値。対GDP比には経済企画庁(1998)の1997年GDP値を使用した。

出所: 財務省資料(1998.9.15)

### 2 - 3 - 5 中央銀行の役割、独立性

フィリピン中央銀行は1993年まで、通常の中央銀行業務に併せて、財政政策、開発金融業務を合わせて行っていた。

政府機関の債務超過によって中央銀行の債務累積問題が大きくなるに従って、財政と金融の分離が

必要となり、1993年には柔軟性及び独立性を高めた新中央銀行法が制定され、新中央銀行が設立された。新中央銀行の目的は価格安定をすることにより、バランスのある持続的成長を達成することである。直接的な金融政策目標はベースマネー及び準備金の調整によって、M3水準を調整することである。準備金水準の調整には、OMO( Open Market Operation : 市場公開操作 )が用いられる。

具体的な業務は 金融政策の策定及び実施、 通貨発行、 銀行セクター及び政府への貸し付け、 外国為替準備の監理、 金融機関の監理監督、 為替政策の策定等となっている。

金融政策は主に市場公開操作、準備金の設定、再割引によって行われる。政府への貸し付けは3ヶ月以内に返却できるもので、政府年間予算の20%までに限られているが、1996年の新中央銀行設立以来、政府への貸し付け実績はない( advance )。ただし、世界銀行及びIMFへの拠出金約68億ペソは新中央銀行の出費となっており、新中央銀行から政府への貸し付けと言える。為替レートは現在市場に委ねられており、新中央銀行は為替市場の円滑に運営するのみである。

上記の業務以外にも新中央銀行は政府に対して、政府借入、財政収支等について助言する他、政府資産の保管、国際会議等への参加を行っている<sup>注20</sup>。

アジア金融危機発生以降は、中央銀行により銀行、金融システムの監督の強化が提言され、最低払い込み資本率の引き上げ、外貨預金の規制、不動産融資への制限、金融機関の情報公開の促進以外にも、新銀行認可の条件の見直し、銀行子会社を含めての監督、不良債権基準の見直し等が実施されており、今後も同様の政策を継続することによって金融システム強化を図ることが必要とされている。

---

注20 ex. Bagnko Sentral ng Pilipinas( 1999 )

## 参 考 資 料

- Bangko Sentral ng Pilipinas( 1999 ), "Bangko Sentral, ng Pilipinas website", Philippines
- Bangko Sentral ng Pilipinas( 1998 ), "Fifth Annual Report 1997", Philippines
- Department of Finance( 1998 ), "Philippines DOF Bureau homepage", Philippines
- National Statistical Coordination Board( 1997 ), "1997 Philippine Statistical Yearbook", Philippines
- Manasan, Rosario G( 1997 ), "Fiscal Adjustment in the Context of Growth and Equity, 1986-1996", Philippines
- The Economist Intelligent Unit( 1997 ), "Country Profile Philipopines 1997-98", The U.K.
- International Finance Corporation( 1998 ), "Emerging Stock Markets Review", International Finance Corporation website
- International Monetary Fund( 1999 ), "Phillipines Supplementary Memorandum on Economic and Financial Policies", IMF website
- World Bank( 1998 ), "Global Development Finance 1998", The U.S.A.
- 経済企画庁調査局編( 1998 )「アジア経済 1998」大蔵省印刷局、東京
- 世界銀行( 1997 )「世界開発報告 1997」東洋経済新報社、東京
- 滝井光夫、福島光丘編著( 1998 )「アジア通貨危機」日本貿易振興会、東京
- 榊原芳雄( 1994 )「フィリピン経済入門」日本評論社、東京
- 大蔵省財政金融研究所( 1998 )「ASEAN4 の金融と財政の歩み」
- 森沢恵子「対外債務重圧下のフィリピン経済」『季刊経済研究』14 巻 第 3 号
- 財団法人国際通貨研究所( 1998 )( 1999 )「フィリピンの金融問題」

## 目 次

第3章 政治・行政・地方分権 .....	47
3 - 1 最近の政治動向 .....	47
3 - 1 - 1 ラモス政権の業績 .....	47
3 - 1 - 2 ポスト・ラモス政権 - 2000 年をリードする新政権 .....	48
3 - 2 政治構造 .....	51
3 - 2 - 1 フィリピン型民主主義 .....	51
3 - 2 - 2 中央統治機構 .....	51
(1) 大統領 .....	51
(2) 議会 .....	51
(3) 省庁 / 官僚 .....	52
(4) 行政法規 .....	52
3 - 2 - 3 地方行政機構 .....	52
3 - 2 - 4 フィリピンの行政機構の開発課題 .....	54
3 - 3 地方分権 .....	55
3 - 3 - 1 背景 .....	55
3 - 3 - 2 地方自治法( Local Government Code of 1991 ) .....	55
(1) 行政権限 .....	55
(2) 課税権限 .....	56
(3) 開発資金調達の機会拡大 .....	56
(4) 国内歳入割当( Internal Revenue Allotment )の配分 .....	56
(5) 開発計画策定 .....	57
3 - 3 - 3 フィリピンの地方分権の開発課題 .....	57
(1) 地方自治体の能力 .....	57
(2) 権限委譲の是非 .....	57
(3) 国内歳入割当( IRA : Internal Revenue Allotment )及び徴税システムの見直し .....	58
(4) 地方開発評議会( LDC )及び地域開発評議会( RDC )の効果的機能促進と .....	58
国家開発との調整	
(5) 開発資金調達の機会拡大による地域間格差の拡大 .....	58

## 第3章 政治・行政・地方分権

### 3 - 1 最近の政治動向

#### 3 - 1 - 1 ラモス政権の業績

1992年6月にアキノ政権の後継者としてラモス政権は発足した。大統領選の得票率は23.6%と低く、同政権の基盤は当初は不安定であったが、政権与党のLAKAS - NUCD(エドサの力・キリスト教民主主義国民連合)は下院での多数派工作(野党を取り込み“虹の連合”を結成)に成功し議会で地歩を固めた。また、政府の要職に退役軍人をあてることにより国軍を掌握し、反政府勢力である共産勢力及びイスラム勢力に対しては、共産党を合法化し共産組織の内部崩壊を進めた。また、1996年にはイスラム勢力最大派閥であるモロ民族解放戦線(MNLF: Moro National Liberation Front)との和平を達成した。

また、「西暦2000年までにフィリピンをNIEs諸国の経済水準に引き上げる」ことを目標とする「フィリピン2000」計画を打ち上げ、経済改革優先の政策を断行した。

具体的に、外国直接投資の誘致促進を図るための投資環境の整備を目指し、外為の自由化、外国銀行参入自由化、関税の引き下げ、工業団地開発、税優遇措置を図り、国营企業の民营化、BOT方式による国家事業への民間活用の促進等を行った。これにより、半導体等電子機器を中心として輸出が順調に拡大し、フィリピン経済は回復基調に復帰した。政権発足時に実質GDP成長率が0.3%であったものが、毎年順調に上昇し、1997年には5.1%を記録した。また、一人あたりのGNP額は1995年に\$1,084となり、初めて\$1,000を超えた。

この様にして、ラモス政権期(1992年から1998年)にフィリピンは、政治、治安の安定と経済成長を実現した。折しも、1998年はフィリピンが旧宗主国であるスペインから独立を宣言してから100周年となる記念すべき年であった。

表3 - 1 経済指標等の比較 - ラモス政権前、ラモス政権時

	ラモス政権前(1991年)	ラモス政権時(1997年)
GNP成長率	-0.6%	5.1%
インフレ率	18.7%	5.1%
失業率	9.0%	8.4%
輸出額(US\$100万)	8,839	25,230
輸入額(US\$100万)	12,050	35,940
犯罪発生件数	139,392	71,966

出所: National Statistical Cordination Board "Philippines Statistical Yearbook" 1991年版及び1997年版



### 3 - 1 - 2 ポスト・ラモス政権 - 2000年をリードする新政権

1998年6月30日にラモス大統領の任期が終了することに伴い、次期大統領を決める大統領選挙が5月11日に行われた。同時に、副大統領(1名)、上院議員(改選12名)、下院議員(選挙区206名、政党リスト制51名)、州知事(78名)、副州知事(78名)、州議会議員(710名)、市長(69名)、副市長(69名)、市議会議員(784名)、町長(1,539名)、副町長(1,539名)、町議会議員(12,340名)の合計17,476のポストが選出される大統一選挙となった。フィリピンでは大統領以下バランガイキャプテン(町会長)までもが直接選挙で選ばれる。このため、全ての当選が正式に公表されるには通常2週間から1ヶ月かかる。

今回の大統領選では、ラモス大統領の後継者としてのお墨付を掲げる与党LAKAS - NUCD KAMPIのホセ・デベネシア元下院議長と、国民の絶大なる人気を得る映画俳優出身のジョセフ・エストラダ元副大統領(LAMMP - 愛国的大衆の戦い)の一騎討ちとなることが予想された。実際、蓋を開けてみると、予想以上のエストラダ候補の圧倒的勝利であった。公式集計委員会の発表による最終得票数によるとエストラダ候補1,072万票(得票率39.9%)、デベネシア候補426万票(15.9%)であった。副大統領は、国民の人気を誇るグロリア・マカパガル元上院議員が2位に大差(得票1,266万票、得票率47%)をつけて当選した。また、今回半数(12)の議席を改選する上院議員では人気ニュースキャスターであるローレン・レガルダを筆頭に与党LAKASが5議席、LAMMPが7議席を占有した。他方下院ではラモスLAKASが過半数を占有した。

投票は比較的平穏に行われ、選挙がらみの死者は42人であり、1995年に行われた上院議員半数の改選を含む全国統一選挙時より42%減少した。

フィリピンの選挙は、伝統的に選挙マシンが効力を発揮する選挙と言われてきた。また、それはフィエスタ(祭り)にしばしば喩えられる。立候補者の政策、綱領はあまり意味を持たず、「地盤」、「縦の同盟関係(地方の有力者を抑えること)」、「資金力」そして「パーソナリティ」の4要素が欠かせない。実際、歌も踊りも出来ない候補者はそれだけで、面白みのない人物、と評価は低くなってしまふ。従って、政権与党であったLAKASが国中にはりめぐらせた集票マシンを活用できる伝統的政治家であるデベネシア候補が優位に選挙戦を戦いぬくであろうと考えられていた。しかし、実際は、エストラダ候補の圧倒的勝利であった。この現象は、選挙民、とりわけ従来は政治的見解を持たず政治集票マシンの動員にかかりやすい層(一般大衆、貧困層)が、個人の判断の結果(必ずしも政策的ではないにしろ)でエストラダを選んだことを反映しており、フィリピン国民の意識が、徐々にではあるが自立的に向上してきていることを示していると言えよう。

エストラダ政権の閣僚に関して、主要ポストには、官房長官にザモラ下院議員、財務長官に著名銀行家エスピルトゥ氏、貿易工業省長官には元フィリピン商工会議所長パルド氏、そして外務省長官及び中央銀行総裁には、前政権に引き続きそれぞれシアゾン氏、シンソン氏の登用という適材適所的なものである。エストラダ政権によるフィリピン国の舵取りは、いかに大統領本人が調整機能を発揮し、その政策ブレーン(大統領補佐官、閣僚等)を有効に活用することが出来るか、にかかっていると見えよう。

政権発足当初からエストラダ政権の支持率は高く、経済危機下の現状において解決せねばならない課題が山積している中で、80%に近い高い支持率を得ていることは国民の期待の大きさを表している。

表3 - 2 エストラダ政権閣僚

役 職 名	氏 名	前 職
官房長官	ロナルド	ザモラ下院議員
内務自治長官(兼務)	ジョセフ エストラダ	副大統領
財務長官	エドガルド エスピトゥ	ウエストモント銀行頭取
外務長官	ドミンゴ シアゾン	外務長官
法務長官	セラフィン クエバス	宗教家
経済開発長官	フェリペ メダリヤ	UP 経済学部長
貿易工業長官	ホセ パルド	前比国商工会議所長
国防長官	オルランド メルカド	上院議員
教育文化スポーツ長官	アンドリュー ゴンザレス	デラサール大学長
観光長官	ジェンマ アラネタ	コラムニスト
保健長官	フェリペ エストレラ	前比国総合病院長
予算管理長官	ベンジャミン ディオクノ	前予算管理省次官
運輸通信長官	ピセンテ リベラ	下院議員
農地改革長官	ホラシオ モラレス	前民族民主戦線議長
社会福祉長官	グロリア マカパガル	上院議員
労働雇用長官	ビエンベニト ラグエスマ	労働雇用省次官
農業長官(代理)	ウイリアム ダール	農業研究開発評議会議長
環境天然資源長官	アントニオ セリレス	下院議員
公共事業道路長官	グレゴリオ ビヒラール	公共事業道路長官
エネルギー長官	マリオ ティアオケ	元国家石油公社副総裁
科学技術長官	ウイリアム パドリナ	科学技術省長官

エストラダ大統領は就任直後、「10 Point Action Plan」という、大統領就任後 100 日間をメドに実行する政策綱領を発表した。これに掲げる基本目標は経済自由化政策に関する国内外の信頼を回復すること、社会安定プログラムによる貧困者の削減をすること、治安維持、官僚政治活性化、地方開発、相互扶助による国家の再建を図ること、というラモス政権の培った経済重点政策路線を継承しながら、貧困層の生計向上を重点とする、貧困層の味方としてのエストラダ候補の特徴が表われている。(下記参照)

また、汚職の温床と呼ばれる「政府助成金(ポークバレル)」の存続をめぐることは、同政権は断固とした廃止実現の姿勢を貫き通した。

この政府助成金は地方開発基金(Country Development Fund)と議員発議による分与金(Congressional

## Box 1 エストラダ新政権「10 Point Action Plan」(大統領就任後 100 日間に実行) = 抄訳 =

### 目標

- ・ 経済自由化政策に係る国内外の信頼回復
- ・ 社会安定プログラムによる貧困者の削減
- ・ 治安維持、官僚政治活性化、地方開発、相互扶助による国家の再建

### Governance( 統治 )

- 国民の生活と自由の保証
- 短期目標 / 公衆の信頼の回復
- 長期目標 / 政界、民間セクター、市民組織との継続的パートナーシップの確立

### Action Points

- ・ 凶悪犯、脱税者、汚職政府役人等の早急な取締り
- ・ 自ら内務自治省を兼務し、中央から地方政府のクリーン政治を確保して法の執行を強化する
- ・ 能力、人格、忠誠心を考慮し中心となる閣僚の任命
- ・ 主要 3 地域の大統領府の機能強化
- ・ 大統領の権限強化を議会に求める
- ・ 中央選挙管理委員会のコンピューター化
- ・ 大統領府憲法改正評議会の創設

### Fiscal Policy( 財政政策 )

- 経済成長と社会サービス供与のフレームワーク構築
- 短期目標 / 市場の信用回復
- 長期目標 / 財政赤字削減、減税

### Action Points

- ・ BIR 及び BOC の見直し
- ・ 政府行政規律委員会の廃止
- ・ 不必要な政府予算執行の禁止
- ・ ボークパレルを廃止してインフラ整備、財政赤字に振り分ける
- ・ 主要閣僚、国会議員、経済界及び大学からなる予算討議グループを主催、主導する
  - 政府全予算のシーリング設定(3 ヶ年計画)
  - 中期財政フレームワークの計画
  - 政府予算執行の新監査システムの実施
  - NPC 等政府系公社、公団の 1999 年までの自立化或いは民営化

### Monetary Policy and Financial Reforms( 通貨及び金融政策 )

- 短期目標 / 新規投資を呼び起こすための市場金利の低減
- 長期目標 / インフレーション率を 5% 以下に留め、ペソの安定的競争力を保持する

### Action Points

- ・ 中央銀行(BSP)の適切な金融 / 為替政策によるペソの国際競争力の保持
- ・ 中央銀行の早期警戒システムの確立
- ・ 中央銀行の監督、規制力の強化
- ・ 国内金融機関の外国資本占有率制限(60%)を見直す
- ・ 証券取引委員会と協力して株式市場の健全化を図る

### Exports and Investments( 輸出及び投資政策 )

- 短期目標 / 経済自由化の推進により市場信用を確立する外国企業の誘致と技術移転を図り、貯蓄率を高める
- 長期目標 / 製造業の成長率を現在の 2% から 10% へ向上させる

### Action Points

- ・ 輸出開発評議会への政府支援の増加
- ・ 同評議会による技術習得能力と輸出志向型中小企業のレビュー
- ・ 外国投資所有規制のレビュー
- ・ 雇用創出を促進し労働コスト優位性を保持する

### Infrastructure( インフラ整備政策 )

- 規制緩和と民営化を促進する
- 長期目標 / 民間活力で NIES に並ぶインフラを整備する

### Action Points

- ・ BOT、BOO 方式を推進する
- ・ 島しょ間船舶輸送の各種規制緩和
- ・ 通信の自由化の促進

### Agriculture( 農業政策 )

- 農業及び農地改革の目的は単に農地所有ではなく農産物生産性向上である
- 長期目標 / 国際競争力の保持

### Action Points

- ・ 食糧安全保障
  - 米の輸入割り当てを廃止し、関税を課する。
  - NFA 以外の民間企業による米輸入を承認する
  - NFA のマーケティング及び貿易業務の民営化
- 灌漑、研究開発及び公共事業の主要分野への投資拡大
- 既存の灌漑施設の修復により水供給システムを改善する
- 農地改革を 4 年以内に完遂させる
- ココナッツ基金に関連する所有権問題を解決する

### Safety net and social services( 社会保障及び社会福祉政策 )

- 社会福祉は社会的弱者を対象とする。社会的援助、社会保険及び雇用創出等の社会政策により達成する

### Action Points

- ・ 経済的に困難な状況にいたり、エルニーニョなどによる自然災害に見舞われている国民に食糧の援助をおこなう
- ・ Farm to Market 道路や橋梁等貧困層のための公共事業を推進する
- ・ 社会保険制度( SSS)からの便益を増やす
- ・ 保健医療、健康保険の向上のため、政府系病院や研究所への民間の参加を仰ぐ
- ・ 土地転換税を導入し、徴税額をローコスト住宅の建設費用に充てる
- ・ 国家貧困撲滅委員会を大統領の指揮のもと活動させる

### Education( 教育政策 )

- 教育の質を国際標準まで向上させない限り、労働賃金の引き上げは不可能初等教育の強化が重要である

### Action Points

- ・ 教員の待遇を改善する。公務員に適用される「給与標準化法」の適用免除を検討する
- ・ DECS、CHED、TESDA に対し、教員の質改善プログラムを実施するよう指示する
- ・ 政府関係機関、公立・私立学校、財界、NGO 等で構成する「大統領府教育改革委員会」を設置し、教育プログラムを策定させる
- ・ DECS と DILG が責任を持ち民間セクター、市民組織と協力して、地方自治体に対する教育の向上を行なう

### Science and Technology( 科学技術政策 )

- 長期目標 / GDP の 1% を科学技術に係る研究開発に支出する

### Action Points

- ・ DOST の効果 / 効率性を見直す
- ・ DOST の下部組織の民営化を検討する
- ・ 科学技術大憲章を發布し、功労者を表彰する
- ・ フィリピン人の発見 / 発明に係る知的所有権を保護する
- ・ 政府、民間企業、研究機関間の国家レベルの技術情報交換システムを構築する

### Environmental Protection( 環境保護政策 )

- 経済成長と平行して環境保護に取り組む。持続的開発と環境保護は国民に対し啓蒙されるべきである

### Action Points

- ・ 環境統制法の遵守状況に関する報告を DENR は 100 日以内に提出し、違反企業には罰則を適用する
- ・ 地方自治体、NGO との共同により、緑化運動を促進する
- ・ 木材業界に対し、DENR の監督の基、経済的植林プログラムの実施を促す
- ・ 環境破壊の社会的損失を計りうる天然資源財務報告を DENR に実行させる
- ・ 国際的環境協定や国家開発計画の遵守を DENR は監視する

Initiative Allotment )と呼ばれる資金からなり、上院議員各約1,800万ペソ、下院議員各平均約1,250万ペソが割り振られ、議員の自由裁量で使用できる国家予算である。エスラーダ候補はポークバレルの廃止を選挙運動中から唱えているが、この制度から多大な恩恵を受ける国会議員の多く(特に下院議員)は、同候補の母体であるLAMMP系議員でさえ異議を主張している。ポークバレルの廃止はアジア通貨危機による緊縮財政政策の一環であった。

## 3 - 2 政治構造

### 3 - 2 - 1 フィリピン型民主主義

フィリピンほど選挙がその政治・経済活動の上で重要な役割を果たしている国は少ないといえる。フィリピンでは、中央政府から地方政府のポストまで(上述の様に、大統領からバランガイキャプテンまで)全てを直接選挙で決める。米国の民主主義諸制度が、フィリピン独特の変化を遂げ、フィリピン型民主主義に発達した。

フィリピン型民主主義の最大の特徴は、選挙が勢力争いの場となることにある。「政治一族」が各々の候補者を擁立し、公職ポストの争奪戦を繰り広げる。勝敗の結果は明確な形で表われる。勝者の側が主要な行政ポストを占め、行政に付随する権益を左右する。

### 3 - 2 - 2 中央統治機構

フィリピンは1987年憲法に基づき、立憲共和制として立法部、行政部、司法部の三権分立が確立している。そのうち、大統領、立法部(議会)、行政部(官僚)は以下に記す通り、独特な関係を保持している。

#### (1) 大統領

フィリピンの大統領は国民の直接選挙で選出される。任期は6年で、過去の教訓から独裁化を防ぐため、再選は禁止されている。国家元首、行政府の長、国軍指令長官、政党党首としての大統領の権限は非常に大きい。

#### (2) 議会

議会は上下両院からなる二院制で、議員は大統領同様直接選挙によって選出される。上院の定数は24名で、全国区から選出され任期は6年である。半数が3年毎に改選される。3選は禁止されている。一方、下院の定数は257名で、206名は地方区から選出され、残る51名は政党を選ぶことによって選出される。これは政党リスト制と呼ばれ、日本の比例代表制に似たシステムで、なるべく多くの有権



者の意思が公平に反映される様に今回の統一選挙より実施された。各政党(グループ)は、得票率2%で1議席を獲得でき、上限は3議席までと定められている。任期は3年であり4選は禁止されている。

フィリピンは複数政党制を敷いているものの、各政党は、政策やイデオロギー、階層を基に結集しているわけではなく、利害関係の一致する者同士が、その時々的情勢により結合し政党を構成している。従って、議会においては、野党から与党への鞍替えは珍しいことではなく、政党間の連合も活発である。

1998年の全国統一選挙の結果、上院議会の過半数はエストラダ率いるLAMMPで占められる。しかし、下院議会はLAKAS - NUCDが過半数を占有する模様である。下院議長のイスをめくりLAKAS内では戦いが繰り広げており、エストラダ氏は干渉せずと表明しているものの、同候補の意向を反映させやすい人物を推挙しているといわれている。

### (3) 省庁 / 官僚

1府(大統領府)19省庁から構成される。各省庁の長官は大統領からSecretaryとして直接任命される。フィリピンでは、伝統的に、議会に対して行政部は力が弱く、かつ議会在行政をリードしてきた。マルコス、アキノ政権時期を通じ、行政機構の強化は図られてこなかった。一方では、権力の大統領への一極集中が進み、大統領令(Executive Order)の頻繁なる発布による行政行為が多いのが特徴である。行政機構による国民に対する行政サービスは、予算不足、民活(BOT)、NGO促進や地方分権等を理由に十分に行われておらず、一般国民の官僚への期待度は甚だ低い。この様に、中央行政機構は歴史的に代々の政権によって育成されてこず、またタテ割り行政も甚だしく、三権分立とはいうものの行政の力は脆弱である。

### (4) 行政法規

フィリピンでは、大統領による署名によって発効し、法律と同等の効力を持つExecutive Orderや、それに準ずるAdministrative Order、議会により成立するRepublic Act、各省庁が発出するAgency Order等の各種の行政法規が存在する。これら行政各法規は、新しい法規を発した場合でも従前の法規を廃止することが殆どないという事情もあり、重複している法規が多く、また、これら行政法規相互間の効力の優先度が判然としていない。従って、本来、法律をよりどころとする行政サイド(官僚機構)の事業の整合性がとられがたい。

### 3 - 2 - 3 地方行政機構

フィリピンの歴史において、地方自治体は、政治的にも行政的にも中央政府の強い監督下に置かれていた。マルコスの独裁体制時代、特に、1972年の戒厳令公布以降は地方自治体首長は大統領に任命される官選首長であった。首長は行政組織の長であるとともに、地方議会の議長を兼務していたため

に、議会による行政組織への監督機能は働かなかった。また、自治体首長は自治体行政の人事、事業に対し独裁的な権力を擁し、地方自治体職員の身分処遇は自治体首長の意向に左右されたため、地方自治体官僚の健全な育成の障壁となっていた。1986年のエドサ革命後のアキノ政権時に地方自治体首長は直接選挙によって選出されることとなったが、依然として地方自治体の行政機能は脆弱であった。

このような地方の権力構造を解体することを目的に1991年には「地方自治体法( Local Government Code )」が制定されたが、これについては次節で記述する。

フィリピンの種別毎の自治体数は表3 - 3のとおりである。

表3 - 3 地方自治体の種別とその数

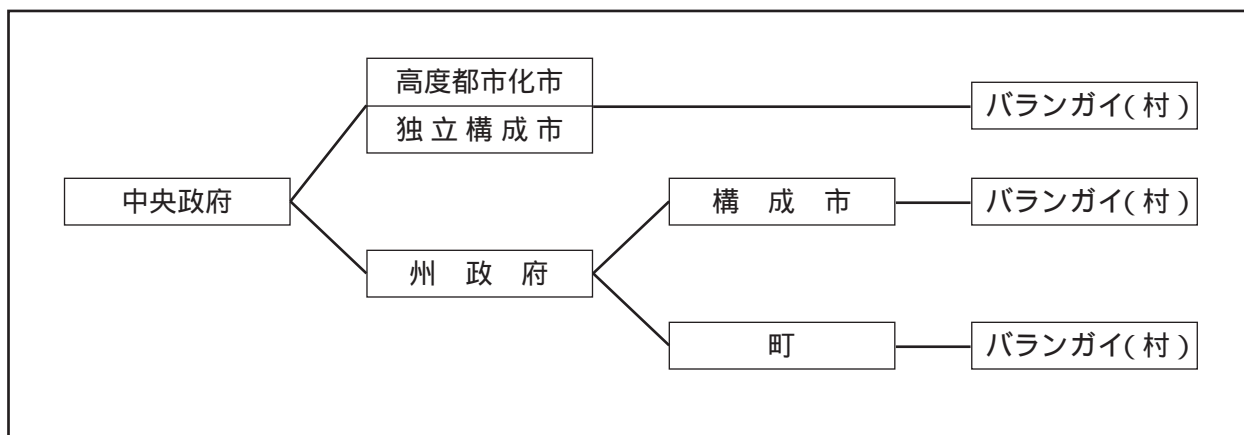
自治体の種別	数
州( Province )	78
市( City )	69
町( Municipality )	1,539
バラングイ( Barangay )	41,935

出所 : National Statistical Cordination Board( 1997 ) "Philippines Statistical Yearbook 1997"

地方自治行政における行政監督権限は、州から市及び町、市及び町からバラングイに及ぶ構成である。市には主に2種類存在し、都市化の程度、財政規模等により高度都市化市( Highly Urbanized City: HUC )<sup>注1</sup>と構成市( Component City )がある。また、構成市には、州政府の監督を受けない、日本の政令指定都市のような性格を有する、独立構成市( Independent City )がある。最小行政単位である「バラングイ( タガログ語で“ 船 ”の意 )」は日本の「町内会」の様なものであるが、その長( キャプテンと呼ばれる )及び同議会議員は、住民の直接選挙によって選ばれる。

他方、このような地方行政の区分とは別に、フィリピン全土は16の広域ブロック( 13のリージョン、首都圏、2つの自治地区 )に分割されている。

図3 - 1 地方自治体階層



出所 : Rey Gerond( 1998 ) "Decentralization in the Philippines : Implication and Challenges to ODA Implementation"  
JICA Philippine Office.

注1 高度都市化市とは、面積が100sqkm、人口20万人以上、年間の歳入が5千万ペソを有する市であり、州政府からの監督を受けない。 Republic of the Philippines( 1991 ) "Local Government Code of 1991, Republic Act No.7160" P191. Section 452

「1991年地方自治法」では、各自治体が包括的な地方開発計画を持つことが定められており、立案組織として各自治体は「地方開発協議会(LDC:Local Development Council)」を設置することを義務づけられている。このLDCでは開発プロジェクトの計画、調整、モニタリング及び評価を実施することとなっており、上位の自治体LDCはその管下の自治体LDCの計画を審査する権限を持つ。

また、地方開発においては各リージョン毎に「地域開発協議会(RDC:Regional Development Council)」が設置されている。このRDCは各中央省庁の地域事務所、地域内の州政府首長、NGO代表等から構成される。NEDA地域事務所が事務局を担当し、各セクター毎の委員会を擁する。少なくとも6ヶ月に1回は開催することが義務付けられており、事務局があらかじめ用意した地域開発計画等を承認する機能を有している。

#### Box 2 LDC(Local Development Council)とRDC(Regional Development Council)の役割について

##### \* LDCの役割

長期、中期、年次社会経済開発政策と計画の立案  
中期及び年次投資計画の立案  
社会経済開発プログラム・プロジェクトの優先順位付け  
開発プログラム・プロジェクトの実施に伴う調整、モニタリング、評価  
上級自治体の開発協議会は、管轄下の自治体の開発計画を審査

##### \* RDCの役割

地方自治体と地方開発協議会の開発計画の一貫性を確保し、多種にわたるプロジェクトを調整する。  
地域開発計画の議題を承認する。  
NEDAが担当した中央政府レベルでの投資調整委員会やICCから要求されたプロジェクトを再考または承認する。  
地方自治体に対する社会・経済関連のプロジェクトの計画を促進、地方への直接資金の投入と投資を促進する。  
地方レベルでのコンサルテーションを実施する。  
開発計画の実施を査定する。

### 3 - 2 - 4 フィリピンの行政機構の開発課題

ここまで見たようにフィリピンでは行政官僚機構が脆弱であり、機能も日本のそれと異なるため、日本であれば、行政レベルで解決される問題が、議会(議員)や大統領レベルの問題に昇華されてしまい、かえって問題を複雑化させがちである。また、官僚汚職が少なくなく、官僚一人一人のモラルの向上と、それを裏打ちする十分な給与の付与が求められる。

健全な国家行政の推進のためには、中央及び地方自治体の官僚機構の能力強化、なかでも行政官の育成と法体制の整備が強く求められている。

### 3 - 3 地方分権

#### 3 - 3 - 1 背景

マルコス政権期の開発独裁、大統領の取り巻きによる経済の独占を打破したエドサ革命によりアキノ政権が登場したことによって、これまでの中央集権的な開発独裁から民主主義に支えられた地方開発への大きな要求が生まれた。それまでの地方開発は首都圏等の都市部への投資が集中し、政治的意図による恣意的な地方への投資が行われてきた結果、都市部と地方の格差は極端に広がっていた。また、地方自治体におけるあらゆる行政の執行は中央政府の承認が必要とされていたため、効率的な地方開発の推進の大きな障壁となっていた。この他に、フィリピンの地方分権化の背景には、マルコス政権の基盤の一つであった地方の権力構造の解体を求める政治的側面や、中央政府の財政支出削減を図る意図もあったと言えよう。

#### 3 - 3 - 2 地方自治法( Local Government Code of 1991 )

上述の背景のもと、1991年に地方自治法は施行された。同法における地方分権の試みは、転換期(1992年～1993年)、移行期(1994～1996年)及び安定期(1997年以降)の3期からなる計画によって推進されている<sup>注2</sup>。その目的は次のとおりである。

中央政府への権限の集中を抑制し、地方開発の効率化を図る。

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。

地方自治法の最も重要かつ特徴的なことは、それまで中央政府が保持していた行政機能、責任、規制、監督権限の地方政府への委譲である。転換期には、8省におよぶ中央官庁からこれら権限の委譲とともに、職員、資産、資機材、施設が移管された。最も影響を受けた分野は、保健・医療、インフラ整備、農業普及、社会福祉、観光開発である。その規模は、全国で、7万以上の職員及び2億5,000万ペソに上る資産(資金、資機材)に達した。中でも、保健省で45,000人、農業省で17,000人の職員が地方自治体に移管された。また、地方財政の財源となる徴税権を一定の範囲で地方自治体に委譲することにより、地方自治体独自の財源の確保が可能となった。委譲された権限、機能は次のとおりである。

##### (1) 行政権限

農業開発、保健・医療、公共事業、環境対策、社会福祉分野でこれまで中央官庁が実施していた事

<sup>注2</sup> DILG "Masterplan(1993-1998) For the Sustained Implementation of the Local Government Code of 1991" P6. より



業及び権限の移管に人員と資機材が伴った。例えば、農業省における農業普及は、これまで中央の農業省の一元的指導のもと、同省地域事務所を通じ実施していたものが、農業普及員の地方自治体への移管と同時に、普及事業の計画・立案・実施・モニタリング・評価の一連の事業が地方自治体の責任となった。農業省は必要に応じ同省の下部機関である国立農業研修所等において技術指導をすることとなった。また、保健・医療分野では、これまで中央の保健省の一元的指導のもと供給されていた、地方の各医療施設( Provincial Hospital、Municipal Health Unit、Balangay Health Station )の医療サービスが、地方自治体の責任による運営となった。さらに、国道を除く地方道路の建設、維持が、地方自治体の独自の財源によって行われることとなった。以上の様に、地方自治体への権限委譲においては、中央政府は必要に応じ、地方自治体への技術的サポートを提供することが求められている。

## (2) 課税権限

一定の徴税権( 不動産税、事業税 - 不動産取引税・印刷出版税・フランチャイズ税・砂利採掘税・専門職業税・娯楽税・輸送税・手数料課税等 )が委譲された。

## (3) 開発資金調達の世界拡大

地方債の発行や、政府・民間金融機関からの開発ローンの取得の債務負担行為が認められたり、特に ODA グラントの取得に関しては、ドナー政府・機関に対する直接的なアクセスが可能となった。

## (4) 国内歳入割当( Internal Revenue Allotment )の配分

予算管理省を通じて配分されるIRAの配分が、その自治体の人口、土地に応じ一律に規定されたことにより、自治体財源の確保が可能となった。IRAの配分の現状は、人口が比較的多く土地の狭い市が配分上有利であり、人口が少なく面積も広い多くの郡庁を抱える州の配分は相対的に低くなっている。さらに、こうした一律的なIRAの配分は地域の開発ニーズを反映するというよりは、人口の集中する地域への片寄った配分となっている。この様な配分の基準なので、バランガイから郡、または郡から市へといった数のより少ない上層の自治体に格上げされることで、あるいは管轄行政区域内の人口増加によって、より多くの配分を得ようとしたりする自治体が多い。地方自治体財源は州で80%、政令指定都市56%、一般市95%、郡85%というIRAへの依存度に示されるようにIRAに大きく依存している。また、このIRAの配分は予算管理省( DBM : Department of Budget and Management )の権限で行われており、内務自治省( DILG : Department of Interior and Local Government )は予算の適正執行のモニタリングのみを担当しているため、マルコス時代に見られた内務自治省の地方自治体への強大な権限はなくなっている。

## (5) 開発計画策定

これまでのフィリピンの地方開発は主管官庁である国家経済開発庁(NEDA : National Economic and Development Authority)及び各省庁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た。規模の大きな地方開発プロジェクトほど中央政府の絶大なる統制下におかれ、地方開発における地方自治体の主体性は乏しかった。この様な中央主体の地方開発の状況を排し、地方自治体が主体的に、またより明確に開発へ参加することが求められることとなった。地方自治体主体の地方開発を進めるために地方開発評議会(Local Development Council)が設置され、開発行政に対する地方自治体の責任が明確にされるとともに、地方の資源の主体的管理を可能とした。その結果、制度上は地方開発計画がバラガイレベルから州レベルまでのボトムアップ的なものとなった。このLDCは当該自治体の代表者、自治体管轄下の下層自治体の首長に加えて、特筆すべきは全体の25%以上がNGOからの代表者で構成されていることである。NGOからの代表者を加えていることによって、住民参加型のボトムアップ手法に基づく地方開発計画の策定を目指している。

### 3 - 3 - 3 フィリピンの地方分権の開発課題

時代の要求により半ば性急に施行されたこの「地方自治法」は、当初の執行計画上は1997年以降安定期に入っているが、実際には様々な問題に直面している。

#### (1) 地方自治体の能力

国家機関の資産(人員、資機材)が地方自治体に移管されても、地方自治体自身が地方開発行政の計画・立案・実施・モニタリングを行うことは、全く新しい経験であった。確かに、この事業実施能力は地方分権化の流れの中で徐々に形成されるという議論もあるが、施行以来8年を経過した現在(1999年)において大方の地方自治体に十分な能力が形成されている状況ではない。内務自治省や社会福祉開発省などによる地方自治体への技術支援は実施されてはいるものの、「地方自治法」そのものには地方自治体の行政能力の向上に対する中央政府の支援は明確になっていない。問題の解決には地方自治体の行政能力の向上が必要である。

#### (2) 権限委譲の是非

これまで中央政府が一元的に実施してきた様々な事業の中心的なものの多くが権限委譲の法のもとに地方自治体に移管された。そのなかには、基礎的生活環境に関連する事業、国としてどこの地域においても同じ水準を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。しかし実際は、地方自治体の技術能力、資金力の差によって著しい格差が生じているケースも見られる。最近では、これら地方自治体間での格差が生じている行政分野(保健・医療、社会福祉及び水供給)での権限委譲の差し戻し(recentralization)が検討されている。

### (3) 国内歳入割当(IRA: Internal Revenue Allotment)及び徴税システムの見直し

一律的なIRAの配分と一定の徴税権限の付与により、地方自治体の財政収入は基本的には安定した。しかし、IRAの配分基準では、地方自治体の各々の特色のある開発ニーズが全く配慮されず、財源、資源の効果的な利用を実現しているとはいえない。

また、徴税権限を付与されていながら、各々の地方自治体に徴税に係る税務の知識、経験が不足しており、徴税自体のシステムが確立されておらず、結局は地方税収の伸びが望めず、多くの地方自治体はその財源をIRAに負っているのが実情である。

### (4) 地方開発評議会(LDC)及び地域開発評議会(RDC)の効果的機能促進と国家開発との調整

LDCの任務である地方開発に係る計画・実施・調整は、実施能力や予算の不足等の理由から、多くの地方自治体で図られていない。あるいは、地方自治体の少ない独自予算による開発投資は、自治体の恣意的、又は単発的な計画に基づき、中央政府による国家開発上の調整を経ないまま実施されており、弊害を生じている場合もある。地方開発は国家開発と整合性が取られず、無調整のまま事業が実施されることが珍しくない状況においては、開発行政における調整システムの構築が望まれる。

### (5) 開発資金調達の機会拡大による地域間格差の拡大

地方債の発行や、政府・民間金融機関からの開発ローンの取得の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、ドナー政府・機関に対する直接的なアクセスが可能となった。しかしながら、債務負担行為、グラント調達のいずれにおける複雑な事務手続き、自治体の財政的信用度等の理由からこれらの資金調達が可能であるのは限られた自治体のみであるのが実状である。

これまで見たように、地方自治体には人的・財政的能力が十分に備わっていない状態のまま地方分権化が進められているといえる。

## 参 考 文 献

- ・山田恭稔(1998):「地方開発における自治体と中央政府機関の機能関係」  
「国際協力研究」Vol.14 No.1
- ・鈴木正彦(1998):「地方分権化の現状と今後の展望」  
派遣専門家業務報告書

# 目 次

第4章 貧困・ジェンダー .....	61
4 - 1 貧困・ジェンダー関係の組織・制度 .....	61
4 - 1 - 1 National Anti-Poverty Commission ( NAPC ).....	61
4 - 1 - 2 Department of Social Welfare and Development ( DSWD ) .....	61
4 - 1 - 3 National Commission for the Role of Filipino Women .....	61
4 - 1 - 4 National Commission on Indigenous People ( NCIP ).....	62
(1) NCIP の役割と組織 .....	62
(2) The Indigenous Peoples Rights Act の問題点 .....	62
4 - 2 貧困の現状 .....	62
4 - 3 貧困問題の歴史的背景 .....	63
4 - 3 - 1 二極分化社会の形成 .....	63
4 - 3 - 2 政治的エリート層と経済的エリート層の一致 .....	64
4 - 3 - 3 中央集権的権力構造の不在 .....	64
4 - 3 - 4 形式的民主主義・形式的法治主義 .....	65
4 - 3 - 5 低い産業の雇用吸収力 .....	65
4 - 4 フィリピンにおける貧困問題の特徴 .....	65
4 - 4 - 1 農村の貧困と都市問題・環境問題 .....	65
4 - 4 - 2 寡占的農業市場 .....	66
4 - 4 - 3 農村村落における徹底した商品経済化の深化 .....	66
4 - 4 - 4 凝集性の低い農村社会 .....	67
4 - 5 開発におけるジェンダーの問題 .....	67
4 - 5 - 1 歴史的経緯 .....	67
4 - 5 - 2 ジェンダーと社会階層 .....	68
4 - 5 - 3 フィリピン政府の取り組み .....	68
4 - 6 貧困対策の基本的考え方 .....	69
4 - 6 - 1 貧困問題の捉え方 .....	69
4 - 6 - 2 エンパワーメント .....	69
4 - 6 - 3 雇用促進と人的資源育成の重要性 .....	69

## 第4章 貧困・ジェンダー

### 4 - 1 貧困・ジェンダー関係の組織・制度

#### 4 - 1 - 1 National Anti-Poverty Commission( NAPC )

NAPCは1998年7月27日のAdministrative Order No.11により大統領府に設置が決められ、ラモス政権期にあったSocial Reform Council等の貧困対策を担当している3つの政府組織がまとまり、NAPCとなった。貧困対策を実施している政府諸機関のアンブレラ組織として、関係機関の貧困対策の調整や進捗状況をモニターする役割を担っている。農業協同組合などの農村組織、女性組織、身体障害者の組織、少数民族の組織など、貧困を14のテーマに区分し、各々のテーマ区分から10組織を代表として選び、Sectoral Assemblyを形成し、代表者1名をCommissionerとして選出する。NAPCはこのようにして選ばれたCommissionerをカウンター・パートとして、活動を行なうことになっている。組織が設置されたばかりであり、当面の活動はテーマ区分組織を確認し、10つつの組織を選定してAssemblyを組織し、Commissionerを選出する過程にある。NAPCの長官は農業省( DA:Department of Agriculture )で勤務後、世界銀行で働いた経験の持ち主で、彼の指揮の下これからNAPCがどのような活動を行なっていくのか注目される。

#### 4 - 1 - 2 Department of Social Welfare and Development( DSWD )

フィリピンの憲法は開発の過程における家族の重要性を認識しており、DSWDはその理念の基に家族と地域社会に対する支援、女性、青少年、身体障害者と老人に対する福祉事業等を行なっている。具体的な事業としては、日本の支援による"Productivity Skills Capability Building for Disadvantaged Women"や、"Comprehensive and Integrated Delivery of Social Services"、"Community-Based Information System for Minimum Basic Needs"等のプロジェクトを行なっている。DSWDが実施している事業は地域社会での活動が中心を占める事業が多く、DSWDはそれぞれの地域で活動するNGOのソーシャル・ワーカーと契約して、グラスルーツ・レベルで事業を展開している。

#### 4 - 1 - 3 National Commission for the Role of Filipino Women

1975年の世界女性年をきっかけに大統領府に設置された組織で、政府職員や幹部に対しジェンダーについての研修を行なうとともに、各政府機関が策定し実施するプロジェクトやプログラム、そして統計調査について、ジェンダー配慮を図ることが主な仕事である。26名の理事からなる理事会があり、このうち17名がNGOから、10名が政府から選出されている。6つのDivisionからなり、70名の専従職員が働いている。全ての政府機関は、予算の5%をジェンダー関係に割り当てることと、毎年ジェンダーに関する報告を提出することが法律で義務づけられているが、1998年には69の政府機関から報告書がこの組織に提出された。今後は、貧困を契機とする家庭内暴力が増加しているため、この問



題に力を入れていく方向である。

#### 4 - 1 - 4 National Commission on Indigenous People( NCIP )

##### ( 1 ) NCIP の役割と組織

1997年7月に制定された "The Indigenous Peoples Rights Act" により規定され、大統領府に独立した組織として設置された。この法律の趣旨は、キリスト教化されなかった土着の共同体と人々の権利を認め、保護し、促進することと、NCIPを設立し、法律を実施するためのメカニズムと資金を充当する等である。NCIPの役割はこの法律に準じ、土着の共同体と人々の福祉と権利とともに、先祖伝来の土地と土地に対する権利の承認を守り増進させるためのプログラムや政策を策定し、実施することである。NCIPはフィリピン国籍を持つ、所属する土着の部族により保証された7名の Commissioner により統括され、そのうちの1名が Chairman を務める。7名の Commissioner のうち、少なくとも2名は女性でなければならないと規定されている。Chairmanの下にはOffice of the Executive Directorがあり、その下に Ancestral Domain、Policy, Planning and Research、Education, Culture and Health、Socio-Economic Services and Special Concerns、Environment and Human Rights、Legal Affairs、Administrative の各々の Office が設置されている。全国に1,400人のスタッフがあり、13のリージョンに事務所がある。

##### ( 2 ) The Indigenous Peoples Rights Act の問題点

この法律は、土着の人々の先祖伝来の土地に対する権利や自治を認めている。しかし土地の所有権を個人に帰するものとしており、元来共同体として土地や資源を使用してきた少数民族の土地に対する概念を必ずしも反映していない。土地に対する権利が個人にしか認められていない点は、ダトゥーと呼ばれる首長がその地域の土地全てを占有してしまう危険性をはらんでいる。また、所有権を認めてもらうためには先祖の墓所等の物的証拠が必要であること、手続きが煩雑であることなどにより、一般の少数民族の人々にとり、土地に対する権利を主張し認めてもらうことは現実的に非常に難しい。

#### 4 - 2 貧困の現状

フィリピンにおける貧困の度合いと貧富の格差は、他の東南アジア諸国と比べてかなり大きく、改善の速度はかなり遅いように見受けられる。貧困を時系列的に、または国際間で比較することは、貧困の定義の問題があるため難しい課題であるが、一つの目安としてフィリピンにおける貧困を他のアセアン諸国と比べると次のようになる。例えばOECDの最近の資料によると、貧困線以下の世帯の全世帯数に占める割合は、フィリピンでは1971年から1994年までに52%から36%に減少したのに比べ、インドネシアでは58%(1970年)から19%(1990年)、マレーシアでは37%(1973年)から14%(1987年)、タイでは59%(1962年)から22%(1988年)へと大きく減少した。アジア経済危機の影響が出る

前の時点において、フィリピンの貧困の度合いは、これらの国々のなかで一番高いものとなっている。また、全世帯数に占める貧困世帯の割合の減少は、フィリピンにおいては、人口増加率が年2.5%前後と高い点と照らすと、貧困世帯の絶対数の減少を必ずしも意味しない。また貧富の格差を示すジニ係数についてみると、フィリピンでは0.461(57年)から0.451(94年)とほとんど変化していない。これに対しインドネシアとマレーシアでは、各々0.333(64年)から0.317(93年)、0.500(70年)から0.484(89年)と減少し、タイでは0.413(62年)から0.515(92年)へと増加した。

フィリピンにおける貧困問題のもう一つの重要な要素は、地域間に横たわる大きな経済格差の存在である。表4-1に示す1994年の州別平均世帯所得調査によると、1994年のフィリピン全国平均世帯所得は83,161ペソで、これを100とした場合、首都圏は209であり、次にブラカン州やパンパンガ州のあるリージョンIII(113)、キャピテ州やラグナ州のあるリージョンIV(105)と続き、その他全てのリージョンは全国平均所得を下回っている。このなかで一番平均所得が低いのは、リージョンVII(60)で、その次に低いのはリージョンIX(61)である。州別では、平均世帯所得が一番低いのはコディレア行政地域のアブラ州(31)で、次にパラワン州(34)、ロンブロン州(40)、マスベテ州(41)、ソルソゴン州(46)、アンティクエ州(50)、キャピス州(51)、ボホール州(51)と続く。特にアブラ州、パラワン州を始め1994年の平均所得が最も低い7州は、表4-1に示すように、1991年の全国平均との比較に比べより悪化している。1994年時点で平均世帯所得が5万ペソ以下の州は全部で17州あり、これら州の平均世帯所得は42,042ペソで、全国平均の半分、首都圏の四分の一以下である。

#### 4-3 貧困問題の歴史的背景

##### 4-3-1 二極分化社会の形成

16世紀後半にフィリピン諸島が植民地化された時点でのフィリピン諸島は、バランガイと呼ばれる30から100戸程度の家族で構成された自然集落が点在した社会であり、強い権威体制を背景とした統一国家がフィリピンで形成されたことはなかった。スペインはマニラを根拠地として、すでにイスラム王国が形成されていたスルー諸島やミンダナオなどの南部イスラム社会を除き、フィリピン諸島を植民地化していったが、元々強い権威体制の存在しない社会が植民地化されることで、バランガイにおける土地の所有形態は根本的な変容を迫られることになった。

バランガイは首長に率いられた一種の農業共同体であり、土地の所有形態は広大な未開墾地を背景として基本的に共同体的であった。双系制が親族関係における相続の形態であり、このため「二人間」関係が人々の社会関係で卓越していた。集団形成原理としてはパトロン・クライアント関係、政治的リーダーシップとしては、伝統的支配よりは個人のカリスマ的魅力に基礎を置くビッグマン型であり、現代のフィリピンに顕著なボス支配等にその影響がみられる。このような社会が植民地化された結果、フィリピン諸島の全ての土地はスペイン国王に帰属するものとされ、スペイン本国にならって土地私有の原則が導入された。その後、一定の手続きを原則として有償ないし無償により国王から土地が譲渡されることになった。この結果バランガイ首長などごく一部の住民は土地所有権の確認を行なった

が、一般住民はそのような政策からこぼれ、おびたしい数の不法占拠者を排出することになった。

その後200年間程は私的土地所有の展開は緩慢であったが、フィリピン経済がガレオン貿易から、一次産品の輸出を中心とした植民地経済として世界経済の一環に組み込まれるようになると、商品経済が順次浸透していった。そしてスペインやアメリカによる土地所有権確定作業が進むと、これらの農民は慣習的に長年占有・耕作を続けていた土地への権利を最終的に失い、大量の土地無し層が発生することになった。この一方で商品作物生産の発展により、一部の上層階層はアシエンダと呼ばれる広大な土地を集積した。これら大土地所有者はカソリック修道会やスペイン人民間人、さらにはスペイン系や華人系のメスティーソから構成され、独立以後の開発過程に重要な影響を及ぼすエリート集団となった。このように、フィリピンは少数のエリート層と土地などの生産手段をほとんど持たない大多数の一般民衆という二極分化した社会・経済構造が伝統的に形成されるにいたり、貧困問題の根幹を形成するに至った。

#### 4 - 3 - 2 政治的エリート層と経済的エリート層の一致

このような二極分化社会の形成過程で生じたフィリピンに特有な特徴は、経済的なエリート層と、政治的エリート層が同一であるということである。経済的エリート層は1834年のマニラ開港以後、フィリピンが世界経済の一環に組み込まれる過程で形成され、その多くはスペイン系や華人系のメスティーソであった。そして19世紀後半にフィリピン人としての意識を高めていきナショナリズムの担い手となったのもこれらメスティーソを中心とした経済エリート層であった。

この結果独立以後の開発過程のなかで、エリート層の経済的利益を少しでも損ねる経済政策の変更は起こり得ず、歴代政権が農地改革を重要な政策課題としてあげていたにもかかわらず、マルコス政権まで実質的に農地改革は進まなかった。

#### 4 - 3 - 3 中央集権的権力構造の不在

元々強い権威体制を基盤とした統一国家が形成されたことのなかったフィリピン諸島で、植民地化に伴い導入された最初の住民統治制度はエンコミエンダであった。スペイン国王はフィリピン諸島征服の功労者たちに一定の地域における監督権を与えたが、2代もしくは3代までしか世襲できないため17世紀半ばから衰退をはじめ、18世紀後半にはほぼ消滅してしまった。エンコミエンダが衰退する一方で、植民地として平定された地域は地方行政単位として州が定められ、州知事がこれを統治した。州レベルの行政官は全てスペイン人であったが、末端の行政は現地の首長層が担当し、バランガイを基礎として行政村を作り、それらをまとめて行政町とした。町長や村長は住民のなかの特権階層となった。

行政はこのような州を中心に地域ごとに行なわれ、スペイン統治期全般にわたり総督による権力掌握の度合いは低く、中央集権的な官僚制の構築による国家形成が進められたことはなかった。さらにアメリカが行なった統治は、フィリピン人エリート層の懐柔策として一定程度の自治を認めた結果、中央集権的な官僚制の構築や整備が進められなかった。このような植民地支配の結果として、権力が



地方エリートに分散し、「国家なき議会制とエリート支配」がフィリピンの政治体質の根幹をなすことになった。

このような中央集権的権力構造の不在により、フィリピンでは中央権力の地域住民への浸透が限られたものであり、その代わりに各々の地方の政治的エリートが地方権力を行使し、中央から相対的に自立した権力構造が継続している。フィリピンにおけるこのような権力構造を理解することは、貧困問題を考える上で重要である。

#### 4 - 3 - 4 形式的民主主義・形式的法治主義

1949年の中華人民共和国成立以後、フィリピンの共産化を恐れたアメリカはフィリピンの内政に積極的に介入と干渉を行なった。民主主義のショーウインドウとしての役割を与えられたフィリピンでは、定期的な選挙が実施され、法治主義と三権分立、発達したマスメディアと報道の自由など、アメリカ型の民主主義が着実に根付いて機能しているような印象を与えた。しかし独立以後も二極分化した社会構造は温存され、その民主主義の実態は各地方や地域ごとに有力家族が政治・経済の実権を掌握し、従うものには様々な便宜、庇護を与え、反対するものには時に私兵や軍、警察をも動員する暴力を用いて威嚇、弾圧する強力な統治関係であった。このような状況に加え、法律の知識も弁護士を雇う資金も持ちあわせていない一般庶民にとっては、法治主義も形式的な意義しかなかった。このような状況下、独立以後も下層階層の多くは開発過程から継続的に排除され続けた。

#### 4 - 3 - 5 低い産業の雇用吸収力

フィリピン経済は裾野産業が発達しておらず、1997年時点では食品と石油・石炭だけで全生産額の50%以上を占めている。単純でかつ国内産業相互の連関効果に非常に乏しい産業構造が、独立以来継続した。この結果、高い人口増加率を背景に次々と労働市場に参入する若い労働者を吸収するだけの相互連関のある産業構造と、高い経済成長率を維持することができなかつたため、農村部と都市部に大量の貧困層が滞留することになったとともに、国内で雇用機会を見つけることのできない労働者は、海外に出稼ぎに行くことになった。船員を含む出稼ぎ労働者は、1984年で35万人であったが、1997年にはその二倍以上の75万人へと膨張している。

### 4 - 4 フィリピンにおける貧困問題の特徴

#### 4 - 4 - 1 農村の貧困と都市問題・環境問題

フィリピンにおける貧困問題の第一の特徴は、農村部村落における貧困がスラムに代表される都市部の貧困と直接関連しているということである。相対的に低い土地農業生産性の上に限られた小さな経営面積しか持たない零細農民、あるいは土地のない農業労働者は、農村部村落部で十分な所得を得

ることができず、何かをきっかけに就業機会を求めて都市部へ流入する。しかし都市部における雇用は停滞しており、非公式部門で限界的な就労機会を見つけスラムの住人となる。農業開発の遅れたビコール地方や東ビサヤ地方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。しかしマニラに隣接する中部ルソンと南タガログ地方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く、貧困の側面が異なっている。農地改革と農村開発が遅れた最貧地方である東ビサヤ地方やビコール地方が、1970年代後半に増大した首都圏への移動人口を押し出している中心的地方であり、工業開発を都市や地域で推進することにより雇用機会を増大させるとともに、農地改革の推進と農村開発も都市における貧困軽減対策として重要な課題である。

また農村における貧困は山間傾斜地の土壌侵食や水害問題とも関連している。農村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公有地へ入り込み、商業伐採跡地などを見つけて山間傾斜地を耕地化し、焼き畑による収奪的な耕作やヤギの放牧を行なう。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。この結果土壌侵食はどんどん拡大していくことになる。表土の流失した傾斜地は保水力を失うとともに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。このように農村の貧困は環境問題と密接に結びついており、貧困対策無しにこのような環境対策を進めることは不可能であることを留意すべきである。

#### 4 - 4 - 2 寡占的農業市場

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、また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が必要となる高収量品種の普及と機械化は、農業投入財市場を地方に創出した。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、そして金貸し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を形成しているため、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、農民の所得増加に必ずしも結びつかないという現状がある。このため、農業開発を支援するに際しては、農業基盤整備や栽培技術の移転のみではなく、このような寡占状況を打開するために農業投入財の共同購入や、生産物の共同出荷が必要であり、このような農民組織化を前提することが肝要となる。

#### 4 - 4 - 3 農村村落における徹底した商品経済化の深化

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。それに伴い農村社会における商品経済化は徹底して深化した。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てきており、この結果、家の新築、増改築などの機会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ている。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、貧しい農民にとってかつて重要な蛋白源であった魚や蛙を手に入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、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飼育を駆逐したりと、村落地域での商品経済化がより深化している。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、このような背景が都市やより外縁的耕地へ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。

#### 4 - 4 - 4 凝集性の低い農村社会

一般的にタイやインドネシアの村落社会は、寺院やモスク、入会地などの共通資源を介した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村落社会において、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。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存在せず、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る。貧困対策を主眼とした農村開発プロジェクトでは、農民の組織化がプロジェクト実施の重要な前提条件となるが、凝集性の低い農村社会構造をもつフィリピンの場合はこの点が難しい課題として存在するため、農村開発の支援にあたって十分考慮することが望まれる。

#### 4 - 5 開発におけるジェンダーの問題

##### 4 - 5 - 1 歴史的経緯

フィリピン社会において、生産労働と家事や育児などの再生産労働についての男女の性別分業が明らかに観察される。この性別分業についての人々の価値観は、歴史的な背景により変遷してきた。スペイン統治以前のフィリピンは、双系制の親族構造を持ち、アニミズムが人々の日常を規定していた社会で、そこでは女性も男性とともに同等であり、女性が様々な技術を持ち、女性としての社会的価値も認められた存在であった。特に、祈祷を行ない政を司るのは女性であり、双系制の基、財産も均分相続により均等に分けられていた。しかしスペインによるフィリピン統治の大きな目的であったカトリックの布教により、カトリックの価値観が伝統的アニミズムの上に重層構造を形成した結果、カトリックの価値観が女性のあるべき姿を規定するようになり、女性は政治や社会活動から隔離された存在となった。カトリックの価値観は家庭内での良妻賢母を女性のあるべき姿とし、女性は経済活動も夫の許可無しにはできない男性に従属した立場となった。

その後のアメリカの統治は、このようなフィリピン社会に新たな変化をもたらした。教育が普及し、様々な階層で女性の教育機会が拡大した。この結果女性が経済活動に参加する機会も増加した。しかし、特に農村部において、「女性は貞淑で家庭的、母性的であるべきである」というカトリックの教え

は今でも女性たちの生活に大きな影響を与えている。

#### 4 - 5 - 2 ジェンダーと社会階層

フィリピンは貧富の格差が大きな国であり、ジェンダーのあり方も社会階層により非常に異なる。都市部上層階層の女性は、家政婦に家事や育児などの再生産労働を任せ、自分は医療関係や教育関係などの専門的職業に多くの場合就労している。これらの女性の賃金は同じ職業を持つ男性よりも平均的に高いとされており、これは女性の方が男性よりも高学歴であることと、結婚と出産が職業継続の障害にならないということに起因している。上層階層の女性は社会参加の度合いも高く、公務員の半数以上は女性である。しかし議員や公務員の役職者の数、裁判官の数で女性の締める割合は10%以下にとどまっている。これに対し都市部下層階層の女性は、多くの場合スラムに居住し、家政婦として働いたり小売業などのインフォーマル部門で収入を得ている。このような夫の不十分な収入を補完するための労働とともに、再生産労働も全て自分で行なわねばならず、地域内のコミュニティー活動にかかわっている場合は、このような過重な労働に加えて活動を行なうことになり、かなりの負担となる。社会的にも初等教育の未就学者が多く、若年妊産婦や栄養状態が悪いために、出産時の死亡率も高い。また教育水準が低いことから、就業機会もインフォーマル部門に限られていたり、男性よりも就業機会が少ない。

農村部では男女共にほぼ農業に従事しているが、明確な性別分業があり、女性は補助的作業に従事している。収穫期などの農繁期に行なわれる賃労働の大半は、女性により担われており、世帯においては、家畜の世話や屋敷地内における作物栽培なども女性の仕事である。また家事などの再生産活動に加え、現金収入のための手工芸品の製作、マーケットでの小売り等も行っている。しかし社会参加は少なく、女性の balan-gai・キャプテンは少ない。

このようにフィリピンの女性は、社会階層によりその置かれた環境が非常に異なるとともに、高学歴を持つ上層の女性でも、社会進出は非常に進んでいるものの議員や役職者などの政治・経済の中心を担う女性は必ずしも多くなく、未だ男性が中心の社会となっている。

#### 4 - 5 - 3 フィリピン政府の取り組み

フィリピン政府は「ジェンダーに敏感なフィリピン開発計画(1995年～2025年)」において、ジェンダーの問題に取り組む際の課題として、GAD(Gender and Development)を開発過程の中心課題として位置付けること、ジェンダーに配慮した産業や雇用計画、研修や就業の均等な機会、農地改革などの構造的変革、海外女性労働者の保護などを含めた経済戦略、一般大衆の女性に対するイメージの改善、職場でのジェンダー意識の改善、セクハラや家庭内暴力等の被害者救済とセンターの設立を含む社会的・文化的戦略、女性の法律知識改善のための教育、ジェンダーに敏感な法律の適用、女性の政治参加の促進等を含んだ社会・政治対策をあげている。



## 4 - 6 貧困対策の基本的考え方

### 4 - 6 - 1 貧困問題の捉え方

一般に、所得が低いことは貧困の現状を示すものであり、貧困の目安として統計的に捉えられている。しかし貧困の本質的問題は、このような統計的指標のみで捉えられるべきものではない。人間には本来個々に備った潜在能力がある。この潜在能力を涵養し社会に貢献することにより所得を得、経済的厚生を享受することが、あるべき人間開発の姿であるとするならば、貧困とはこのような個々に備った潜在能力を涵養する機会や潜在能力を生かして社会に貢献する機会を様々な要因で奪われている結果、所得を得ることができず経済的厚生を享受できない状況であるということができる。このため援助する側にとり、人々がなぜ自分の潜在能力を涵養する機会を失い、また自分の潜在能力を生かす機会を獲得できないのかを研究することは、貧困対策を考える上で非常に重要な課題である。このように貧困問題を理解した上で可能となる貧困対策は、単に不足する所得を補填するのではなく、貧しい人々が自分の潜在能力を涵養するための機会を与え、自らの努力で己の潜在能力を社会で生かし、所得を獲得して行くための支援をすることである。

### 4 - 6 - 2 エンパワーメント

エンパワーメントとは端的にいえば力を付けることであり、この力とは経済的、社会的、政治的力のことである。貧しい人々はこれらの力を生み出す源である健康な身体や、物理的な力や富、知識や情報、技能、物的資源、土地、時間、信用、尊敬、愛情などの様々な資源にアクセスし、自分の潜在能力を涵養して生かす機会を何らかの要因で奪われている人々である。元々人間は自分で何をどうするのかを決定し、自分の力で物事を達成すること、そして自らそのような過程をコントロールし、自分に力を付けていくことについて基本的な欲求を持ち、その達成によって強い満足感を得ているはずである。貧困対策とは貧しい人々がこのような資源にアクセスするのを妨げている要因を除去し、自立的に力を付けてゆくプロセスに力を貸すことに他ならない。

### 4 - 6 - 3 雇用促進と人的資源育成の重要性

貧しい人々の潜在能力を涵養し、維持し、そして生かしていくことが本質的な貧困問題への取り組みであると思われる。貧しい人々の潜在能力を涵養することは、そのような人々に様々な教育機会を提供することであり、人的資本への投資が不可欠であることを示している。また、貧しい人々が持っている限られた潜在能力を維持し生かしていくためには、基礎的保健医療を提供することであり、貧しい人々の雇用機会を増やすことが重要である。このためには雇用促進的な成長戦略が必要であり、雇用促進的な成長戦略をとるためには、市場のインセンティブだけでなく、政府による公的介入の役割が決定的に重要であること、そして経済開発と社会開発は補完関係にあり、マクロの経済環境やイ

ンフラを整備し民間の経済活動を活性化させることも、ミクロ的貧困対策とともに重要であることを認識する必要がある。

表 4 - 1 平均世帯所得の比較

	州またはリージョン	1994年 (ペソ)	1991年 (ペソ)	1994年	1991年
1	Abra	25,803	27,387	31.03%	42.01%
2	Palawan	28,434	28,398	34.19%	43.56%
3	Romblon	33,347	30,534	40.10%	46.84%
4	Masbate	34,130	32,311	41.04%	49.57%
5	Sorsogon	38,187	31,266	45.92%	47.96%
6	Antique	41,796	36,540	50.26%	56.05%
7	Capiz	42,158	33,827	50.69%	51.89%
8	Bohol	42,387	30,576	50.97%	46.91%
9	Negros Oriental	42,393	36,183	50.98%	55.51%
10	Siquijor	46,264	38,390	55.63%	58.89%
11	Baslian	46,880	35,911	56.37%	55.09%
12	Zamboanga del Norte	47,556	38,614	57.19%	59.24%
13	Agusan del norte	48,323	34,509	58.11%	52.94%
14	Agusan del Sur	48,856	36,766	58.75%	56.40%
15	Camiguin	49,263	41,721	59.24%	64.00%
16	Surigao del Norte	49,327	41,415	59.32%	63.53%
17	Davao Oriental	49,603	44,591	59.65%	68.41%
	17州の合計	714,707	598,939		
	17州の平均所得	42,042	35,232	50.55%	54.05%
	フィリピン全体の平均所得	83,161	65,186		
	マニラ首都圏の平均所得	173,599	138,256	208.75%	212.09%
	リージョン IV の平均所得	87,627	68,960	105.37%	105.79%
	リージョン III の平均所得	94,092	76,203	113.14%	116.90%
	リージョン VIII の平均所得	49,912	38,475	60.02%	59.02%
	リージョン IX の平均所得	50,784	42,622	61.07%	65.39%

出所： Republic of the Philippines National Statistics Office "1994 Family Income and Expenditures Survey"

## 参 考 文 献

- ・ 綾部恒雄、高橋彰、坪内良博(1983)『社会変容と価値体系』、矢野暢『東南アジア学への招待(上)』
- ・ 梅原弘光(1992)『フィリピンの農村：その構造と変動』
- ・ 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』
- ・ Engr Rey Gerona( March 1996 )"The Philippine Poverty Situation and the Social Reform Agenda"JICA Philippine Office
- ・ 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資源管理に関する課題』、アルセニオ・M・バリサカン、野澤勝美編『フィリピン農村開発の構造と改革』
- ・ Natioanl Anti-poverty Commission "The Estrada Administration's Social Reform Agenda : A National Anti-poverty Framework Final draft for approval"( 現地調査収集資料 )

# 目 次

第5章 保健医療・人口 .....	75
5 - 1 保健医療指標 .....	75
5 - 1 - 1 人口動態 .....	75
(1) 平均余命 .....	75
(2) 出生率 .....	76
(3) 死亡率 .....	76
5 - 1 - 2 疾病構造 .....	77
5 - 2 保健医療行政 .....	77
5 - 2 - 1 保健医療組織 .....	77
5 - 2 - 2 中央保健医療行政の役割 .....	78
5 - 2 - 3 地方保健医療行政の役割 .....	78
5 - 2 - 4 保健医療計画 .....	81
(1) 中央レベル .....	81
(2) 地方レベル .....	83
5 - 2 - 5 保健医療予算・支出 .....	83
(1) 中央レベル .....	83
(2) 地方レベル .....	86
5 - 3 援助動向 .....	86
5 - 3 - 1 国際機関による援助 .....	86
(1) 世界保健機関( WHO : World Health Organization ).....	86
(2) 国際連合児童基金( UNICEF : United Nations Children's Fund ).....	87
(3) 国際連合人口活動基金( UNFPA : United Nations Population Fund ).....	87
(4) その他 .....	88
5 - 3 - 2 わが国を除く二国間援助 .....	88
(1) アメリカ合衆国 .....	88
(2) ドイツ連邦共和国 .....	88
(3) オーストラリア .....	88
(4) その他 .....	89
5 - 3 - 3 わが国による援助 .....	89



## 第5章 保健医療・人口

### 5 - 1 保健医療指標

#### 5 - 1 - 1 人口動態

##### (1) 平均余命

平均余命<sup>注1</sup>は、1950年の46歳、1960年の53歳、1970年の57歳から1996年の68歳まで順調に伸びており、これは東アジアおよび太平洋地域の国々と概ね同様の値である。ただし、先進工業国との差は依然として存在しており、1994年のデータによると、フィリピンの平均余命が66歳であるのに対し、先進工業国の平均余命は77歳である。

表5 - 1 主要保健医療指標

統計内容	年	1960	1970	1992	1993	1994	1995	1996
平均余命(年)		53	57	65	65	66	67	68
粗出生率(人口千人あたり)		46	39	31	30	31	29	29
合計特殊出生率		-	-	4.0	3.9	3.8	3.8	3.7
粗死亡率(人口千人あたり)		15	10	7	7	6	6	6
乳児死亡率(1歳未満) [出生千人あたり]		73	-	46	45	44	40	32
5歳未満児死亡率[出生千人あたり]		102	-	60	59	57	53	38

出所：UNICEF(1998)『世界子供白書1994～1998年』

表5 - 2 海外との比較に見るフィリピンの主な人口関連指標

指 標	粗出生率*		粗死亡率*		IMR*		U5MR**		MMR**	LE		TFR
	1960	1994	1960	1994	1960	1994	1960	1994	80～92	1960	1994	1994
年												
国及び地域												
フィリピン	46	31	15	6	73	44	102	57	210	54	66	3.8
東アジアと太平洋地域	39	21	19	7	133	42	200	56	165	49	66	2.3
後発開発途上国	48	43	25	15	171	108	282	170	603	40	51	5.7
開発途上国	42	29	20	9	138	68	216	101	346	47	61	3.5
先進工業国	20	13	10	9	31	7	37	9	7	70	77	1.7

IMR：乳児死亡率、U5MR：5歳未満児死亡率、MMR：妊産婦死亡率、LE：出産時平均余命、

TFR：合計特殊出生率、\*：人口千対 \*\*：出生千対 \*\*\*：出生10万対

出所：UNICEF(1996)『世界子供白書』

注1 新生児が出生時のその人口集団の標準的な死亡の危険のもとで生きられる年数を指す。

## (2) 出生率

粗出生率<sup>注2</sup>は、1960年の46、1970年の39に比べ、1996年には29まで減少した。この減少は、フィリピン政府の実施している家族計画によるところが大きい。近隣のタイ、インドネシア、中国と比較した場合、緩やかな減少である。

また、合計特殊出生率(TFR : Total Fertility Rate)<sup>注3</sup>は、1996年が3.7であり、これは近隣のインドネシア(2.8)、タイ(2.1)よりもはるかに高い値である。

## (3) 死亡率

粗死亡率<sup>注4</sup>は、1960年の15、1970年の10に対し、1990年代に入り毎年6、7と安定傾向にある。他方、乳児死亡率<sup>注5</sup>は、1960年の73から1996年の32、また5歳未満児死亡率<sup>注6</sup>は、1960年の102から1996年の38と、どちらも激減している。

主な死因は、心臓病、肺炎、血管系疾患、悪性腫瘍、結核などである。

表5 - 3 全国の10大死因

順位	死 因	1987 ~ 1991 年平均			1992 年		
		死亡数 (人)	死亡率 人口 10 万対	全死亡に占める 割合(%)	死亡数 (人)	死亡率 人口 10 万対	全死亡に占める 割合(%)
1	心臓病	43,383	71.9	13.6	49,022	75.0	15.3
2	肺炎	44,871	74.3	14.0	42,074	64.4	13.2
3	血管系疾患	32,363	53.6	10.1	35,414	54.2	11.1
4	悪性腫瘍	21,609	35.8	6.8	23,946	36.6	7.5
5	結核	25,828	42.8	8.1	23,356	35.7	7.3
6	事故	11,560	19.1	3.6	11,292	17.3	3.5
7	慢性肺疾患	7,521	12.5	2.4	9,391	14.4	2.9
8	他の呼吸器疾患	6,511	10.8	2.0	6,973	10.7	2.2
9	下痢症	8,443	14.0	2.6	6,742	10.3	2.1
10	敗血症	5,160	8.5	1.6	5,774	8.8	1.8
	上位 10 位合計	207,249	343.3	64.8	213,984	327.4	66.9

出所：保健省提供資料(国家統計局からのデータを基にしている。)

注2 人口1,000人あたりの年間の死亡数

注3 女性が妊娠可能年齢の間に通常の出生率にしたがって子どもを産むとして、その女性が一生の間に産むことになる子どもの数

注4 人口1,000人あたりの年間の死亡数

注5 出生時から1歳になる日までに死亡する確率で、出生1,000人あたりの死亡数

注6 出生時から5歳になる日までに死亡する確率で、出生1,000人あたりの死亡数

## 5 - 1 - 2 疾病構造

疾病構造は、1980年代より肺炎、気管支炎などの呼吸器疾患および下痢症が上位を占める傾向にあるが、1990年代に入り、マラリア、はしかの罹患率の減少が顕著である。これは、フィリピン政府が積極的に推進しているマラリア対策や予防接種拡大計画( EPI : Expanded Program on Immunization )によるところが大きい。また、皮膚疾患、後天性免疫不全症候群( AIDS : Acquired Immune Deficiency Syndrome )が増加してきたことも1990年代の特徴であり、AIDSに関しては1991年に249人であった感染者数が1998年には1,086人に増加している。とくにAIDSについては、近隣諸国に比べ低感染率を維持しているが、輸血体制の不備などAIDS流行の危険因子が存在することを考慮するならば、現在の状況は決して楽観できるものではないといえる。

表5 - 4 10大疾病の推移

1984 - 1988 年 10大疾病			1987 - 1991 年 10大疾病		
		罹患率 (人口十万人あたり)			罹患率 (人口十万人あたり)
1	気管支炎	1,142.6	1	肺炎	3,178.4
2	下痢症	1,026.7	2	下痢症	1,594.6
3	インフルエンザ	846.8	3	気管支炎	1,239.5
4	肺炎	348.0	4	栄養失調	581.0
5	結核	288.0	5	インフルエンザ	979.9
6	マラリア	210.5	6	寄生虫症	200.1
7	事故	183.0	7	事故	104.9
8	はしか	125.1	8	皮膚疾患	162.6
9	悪性腫瘍	47.0	9	結核	283.1
10	心臓疾患	141.0	10	心臓疾患	99.9

出所：国際協力事業団(1994)『第2次フィリピン国別援助研究会報告書(現状分析編)』  
国際協力事業団医療協力部(1997)『国別医療協力ファイル(フィリピン)』

## 5 - 2 保健医療行政

### 5 - 2 - 1 保健医療組織

フィリピンの保健医療サービス<sup>注7</sup>は、保健省( Department of Health )が管轄している。公的医療機関および保健医療サービスは、これまで、すべて保健省の中央集権体制下にあり、保健省は全国的な保健医療政策の決定、保健医療基準の策定のみならず、地方保健局( Regional Health Office )から州保健局( Provincial Health Office )、市・町保健課( City Health Office and Municipal Health Office )、ルーラル

<sup>注7</sup> 政府ベース、民間ベースの2つに大別されるが、ここでは政府ベースのサービスについてふれる。

ヘルスユニット(RHU : Rural Health Unit)、バラングイヘルスユニット(BHU : Barangay Health Unit)などの末端組織までの物資の供給、命令伝達などに至るまで権限を有していた。しかし、1992年にアキノ政権が施行した1991年地方自治法(Local Government Code of 1991)により、保健医療サービス供給システムは大きく変化し、これまで保健省の中央集権体制のもとにあった公的医療機関についても、保健省の管轄は地方保健局までとなり、州(Province)、市(City)、町(Municipality)における保健行政は各レベルの地方自治体が独自に実施することとなった。

## 5 - 2 - 2 中央保健医療行政の役割

1991年地方自治法施行後の保健省の主要な役割は、以下のとおりである。

- ・ 国外から援助を受けている国家プログラム(予防接種、結核対策、ハンセン病対策、家族計画、栄養教育など)の実施
- ・ 開発中または試験実施中の国内資金による国家プログラムの実施
- ・ 重要疾患の予防および治療に関する国家基準の作成
- ・ 法に基づいた規制、許認可などの実施
- ・ 保健医療分野での他省庁との調整
- ・ 管轄している保健医療機関(専門病院、医療センター、地方病院など)の管理

また、保健省の組織図は図5 - 1のとおりであり、保健医療に関する全体的な計画立案は首席補佐官室企画部、個々のプログラムの計画立案、実施、指導は公衆衛生サービス室の個々の対策部が行っている。

## 5 - 2 - 3 地方保健医療行政の役割

地方自治法の施行にともない、責務、スタッフ、施設、機材などが保健省から各地方政府に委譲された。スタッフについては、1990年時点の保健省スタッフ68,061人(医師8,865人、看護婦11,662人、保健婦12,500人)のうち約45,000人が地方政府に委譲され、1998年の保健省スタッフ数は26,424人に減少した。

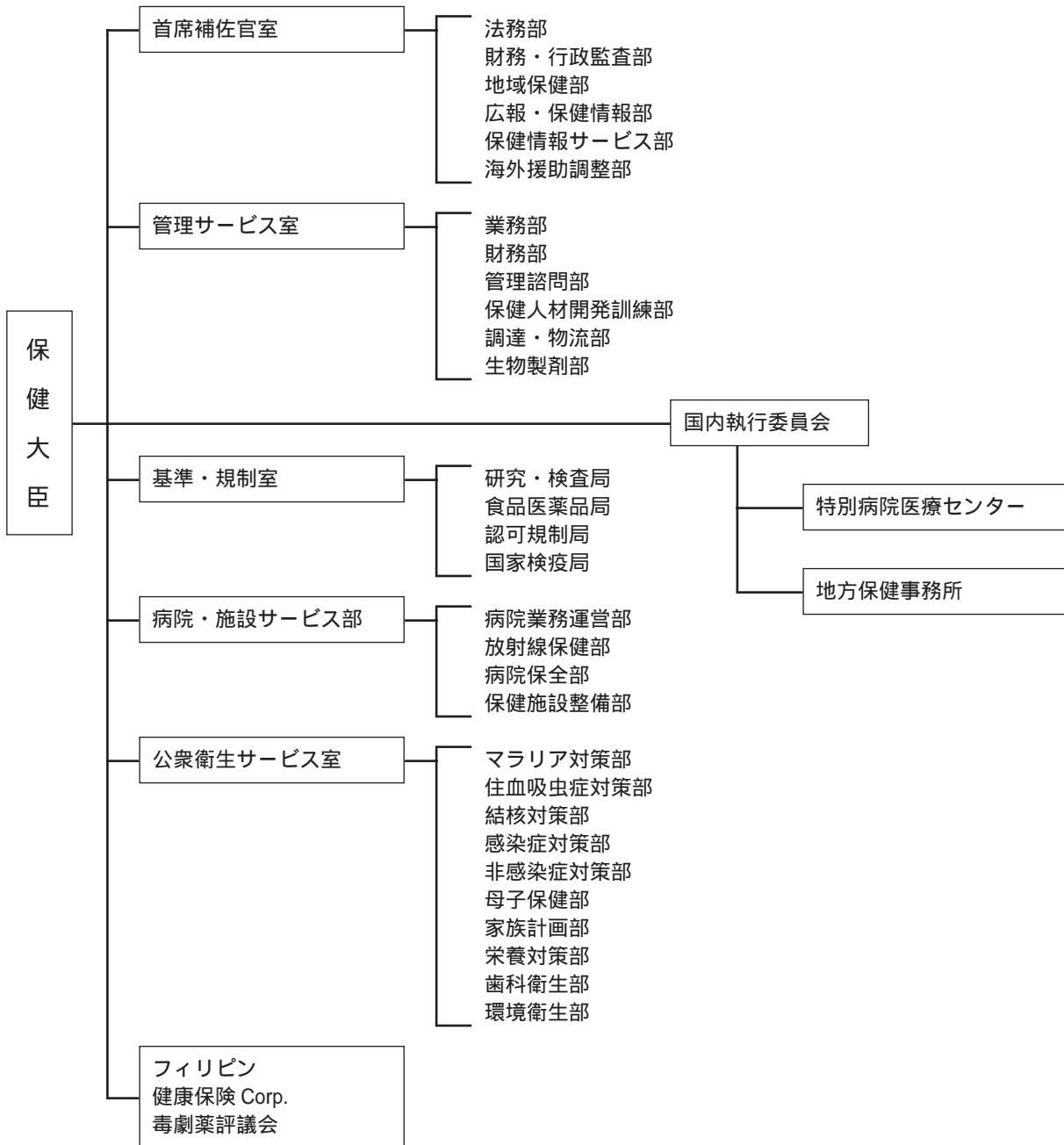
地方保健医療行政組織と、1991年地方自治法施行後の各レベルの地方自治体(州、市、町)の保健医療行政に関する役割は図5 - 2のとおりである。

州政府は、州保健局、州立病院(Provincial Hospital)、市立病院(City Hospital)、地区病院(District Hospital)、町病院(Municipal Hospital)における第1次、第2次、第3次医療サービスおよびその他の支援サービスの責務を負う。とくにプライマリ・ヘルスケア(PHC : Primary Health Care)については、州保健局が責務を負う。

市保健課、市立病院、RHU、BHUにおける第1次、第2次、第3次医療サービスおよびその他の支援サービスの責務を負う。

町保健課、RHU、 balanガイヘルステーション( BHS : Barangay Health Station )を管轄し、第1次医療サービス、その他のフィールドサービス、第2次、第3次医療サービスへのアクセスの責務を負う。

図5 - 1 保健省の組織図( 1996年9月現在 )



出所：国際協力事業団( 1997 )『医療協力ファイル』P.22

図5 - 2 地方衛生行政機構

[ 新地方自治法前 ]	( 全国の施設数 )	[ 新地方自治法後の管轄 ]
保健省 ( Department of Health )		
地方保健局 ( Regional Health Office )	16	保健省所管 ( 局長は保健省が任命 )
		技術指導・地方内の調整
州保健局 ( Provincial Health Office )	76	州政府所管 ( 局長は知事が任命 )
		技術指導・州内の調整
市・町保健課 ( City Health Office または Municipal Health Office )	1,606	市・町所管 ( 課長は市・町長の任命 )
		技術指導・市町内の調整
ルーラル・ヘルス・ユニット ( Rural Health Unit )	2,368	市・町所管 ( 指示・予算・人事 )
		技術指導
バランガイ・ヘルス・ユニット ( Barangay Health Unit )	11,498	市・町所管 ( 指示・予算・人事 )

出所：厚生省( 1996 )『 開発途上国における母子保健に関する研究班 最終報告書 』

## 5 - 2 - 4 保健医療計画

### (1) 中央レベル

#### (a) 中期開発計画(1987～1992年) (Medium Term Philippine Development Plan 1987～1992)

アキノ政権は、1986年に発表された中期開発計画(1987～1992年)において、国民の保健・衛生・福祉の向上、地域保健衛生の改善、各種疾病罹患率の減少、保健医療施設・サービスの拡充、衛生環境の整備、医療従事者の養成などを計画目標に設定した。

これをふまえ、次期ラモス政権は続く中期開発計画(1993～1998年)において「全国民に健康を」という計画目標を掲げ、予防・保健サービスの充実、治療に関する民間医療機関の役割の増大、地域に根ざした包括的な栄養・母子保健・家族計画の実施、伝統医薬・土着資源の活用などに尽力してきた。また、保健医療インフラの開発に関し、新規の病院建設を最小限に食い止め、外来サービスに的を絞った病院整備に重点を置いた。

表5 - 5 保健医療関連開発主要目標指標(1992～1998年)

	1992見込み	1993	1994	1995	1996	1997	1998	期間平均
<医療・保健>								
平均余命(才)	65.2	65.5	65.8	66.1	66.4	66.7	67.0	66.3
乳児死亡率(%)	47.7	46.5	45.2	43.9	42.6	41.4	40.1	43.3
粗死亡率(%)	7.0	6.9	6.8	6.7	6.6	6.5	6.4	6.7
粗出生率(%)	28.6	28.0	27.5	26.9	26.3	25.7	25.1	26.6
妊産婦死亡率(%)	N.A.	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	N.A.
(以上対千人)								
<栄養>								
就学前児童の標準体重の75%以下率(%)	14.0	11.9	11.2	10.5	9.8	9.1	8.4	10.0
7～10才児の標準体重の75%以下率(%)	13.9	11.9	11.2	10.5	9.8	9.1	8.4	10.3
一人当たり栄養/エネルギー摂取量(カロリー)	1,753	1,871	1,890	1,910	1,930	1,949	1,969	1,920
栄養基準達成家庭率(%)	30.8	39.7	41.2	42.6	44.1	45.6	47.1	43.4
<家族計画>								
出産数(人)	3.86	3.61	3.52	3.44	3.35	3.27	3.18	N.A.
避妊普及率(%)	37.2	42.5	46.6	47.8	49.0	50.4	51.6	48.0

出所：「フィリピン中期開発計画 1993～1998年」



(b) 国家保健計画( National Health Plan )

1995年、保健省は国家保健計画(1995～2020年)を施行し、保健分野に関する中期計画目標(達成時2000年)を含んだ2020年までの長期計画目標を設定した。

このなかで保健省は、健康を基本的人権ととらえ、開発の手段であるとともに目的であるとしている。また、2020年までに平均余命の上昇、乳児死亡率および妊産婦死亡率の低下、障害の減少に関する目標値の設定を行っている。さらに、健康の向上と住宅、教育、生活全般の向上は相互に関わるものとし、住民参加、セクター間の調整、保健および他の資源の公平な配分、効果的かつ適正な技術の使用、健全な運営、必要な保健人材の開発などを行うものとしている。

表5 - 6 国家保健計画における目標

2000年までの目標	
平均寿命(歳)	67.4(1995年) 70
乳児死亡率(出生千対)	48.9(1995年) 41.2
妊産婦死亡率(出生10万対)	70(1995年) 60
人口増加率(%)	2.4(1995年) 2.0
粗出生率(人口千対)	29.7(1995年) 18.0
急性呼吸器感染症、下痢症、コレラ、A型肝炎、エイズなどの性行為感染症の罹患率と死亡率を低下させる。	
ポリオ、新生児破傷風、麻疹等予防接種によって予防可能な疾患を減少・撲滅する。	
結核、ハンセン病など慢性感染症を減少させる。	
デング熱、マラリア、住血吸虫症、フィラリアなどの熱帯病を減少させる。	
非感染症の罹患率、死亡率を低下させる。	
喫煙率を低下させる。	
身体・精神障害を減少させる。	
栄養状態(熱量不足、蛋白不足、微量栄養素欠乏)を改善させる。	
歯科衛生を促進する。	
精神保健と健康的なライフ・スタイルを推進する。	
労働安全衛生を推進する。	
環境衛生を推進し、環境汚染を最小限にする。	

出所：Department of Health(1995)"National Health Plan 1995～2020"

(c) フィリピン中期開発計画( Medium-Term Philippine Development Plan(1999 - 2004)注8 )

中期開発計画では、公衆衛生状況の改善、ヘルスケア財政及びヘルスサービスアクセスの改善、地方自治体に委譲されたヘルスサービス提供状況への対応、既存の政策や法の施行、栄養摂取および関連の疾病対策、地方での早期警告システム( Nutritition Early Warning System:NEWS )の拡大、地方自治体に対する栄養プログラム支援へのアドボカシー、資源や環境に調和した人口成長と人口分布の実現、薬物対策の強化などが、開発課題としてあげられている。

注8 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」ドラフトによる。

#### (d) 保健医療セクターへの公共投資計画

保健省が立案し国家経済開発庁( NEDA : National Economic and Development Authority )が承認した1994年から2004年までの保健医療セクターへの公共投資計画は、安全な母性と女性の健康( Safe Motherhood and Women's Health )、子供の保健( Child Survival and Development )、労働力人口に影響を及ぼす疾患への対策( Control of Prevalent Diseases Affecting the Workforce )、保健医療サービス能力の向上( Health Service Capacity Improvement )、安全な水と健康的な環境( Safe Water and Healthy Environment )、国民健康保険( National Health Insurance )の6つのパッケージより構成されている。

#### (2) 地方レベル

地方レベルの保健医療計画に関しては、1991年の地方自治法施行前は、保健省が策定した地域保健計画手法( Area Program-Based Health Planning )に基づき、地方レベルの保健医療行政官を中心に、国家保健医療計画を各地方の実情にあわせ調整するアプローチがとられていた。地方自治法施行後は、このアプローチを継続しつつ、財政面での責務を各地方自治体が負うこととなった。ただし、地方自治体は計画策定および計画管理の経験の蓄積が不足しており問題点も多々みられることから、新たに総括的な計画手法を策定する必要性が生じている。

### 5 - 2 - 5 保健医療予算・支出

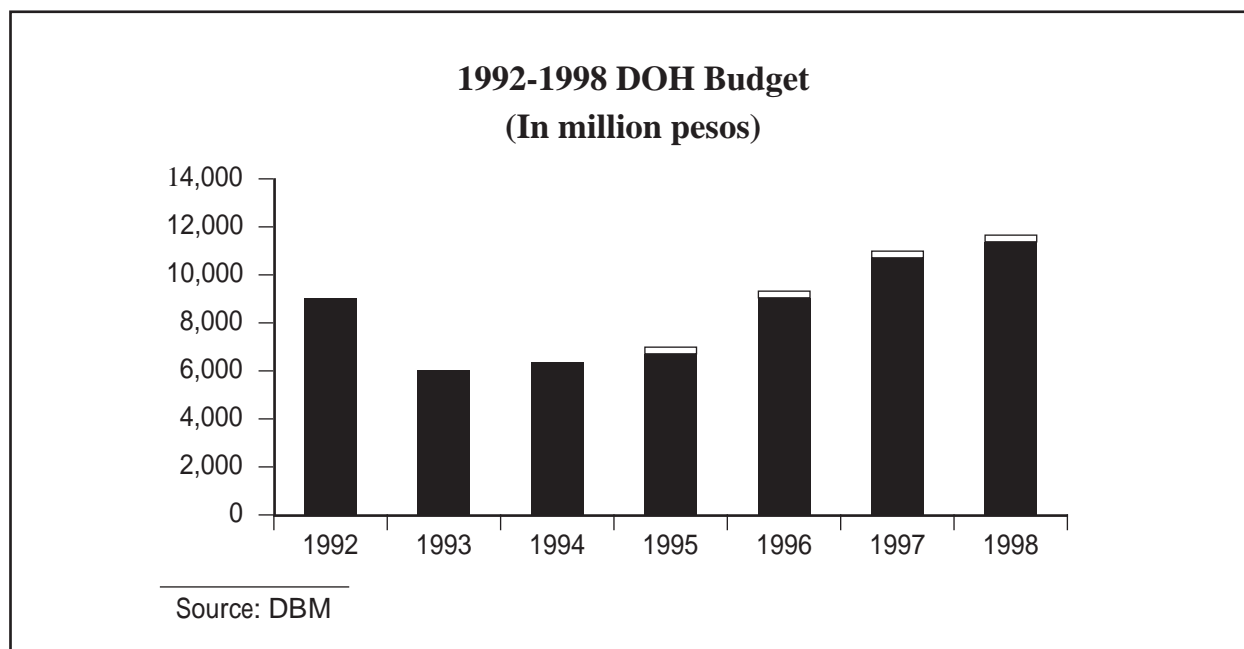
#### (1) 中央レベル

保健省の予算は、1980年以降高い伸び率で上昇を続けている。1998年の予算総額は124億ペソであり、これは1996年予算と比較して30.8%、1997年予算と比較して1.92%の増額である。また、保健省予算の政府予算に占める割合は1993年に2%台に急激に減少しているが、これは地方自治法の施行にともない、保健省から予算が各地方政府に委譲されたことによるものである。国民1人あたりの保健医療予算はここ数年横ばい状態が続いており、1995年時点で123ペソである。

一方、保健省の支出も新地方自治法による地方分権化の影響を受け、1993年より、これまで割合の高かった人件費、保守運営費が減少し、資本支出( 施設、設備など )が増加傾向にある。

図5 - 3 保健省予算推移(1992 - 1998年)

(単位: 100万ペソ)



出所: Department of Health (1998) "Budget of Expenditures and Sources of Financing Fiscal Year 1998" P.41.

表5 - 7 保健省の予算(1991 ~ 1995年)

年	1991	1992	1993	1994	1995
保健省の予算額(1,000ペソ)	7,465,164	10,628,244	7,262,829	7,418,233	8,647,889
対前年度伸び率(%)	-2.50	42.40	-31.70	2.14	16.58
社会セクターに占める割合(%)	20.82	23.09	17.01	15.48	17.07
政府予算に占める割合(%)	4.49	5.46	2.35	2.30	2.23
GNPに占める割合(%)	0.59	0.78	0.48	0.42	0.45
1人当たりの予算(ペソ)	118	164	110	108	123
保健支出の内訳					
人件費(%)	40.18	48.23	31.07	31.19	33.75
保守・運営費(%)	55.54	47.63	57.56	50.23	42.26
資本支出(%)	4.28	4.14	11.37	18.58	23.99

出所: 国際協力事業団医療協力部「医療協力ファイル」P.25

表5 - 8 保健省の予算項目内訳(1995 ~ 1997年)

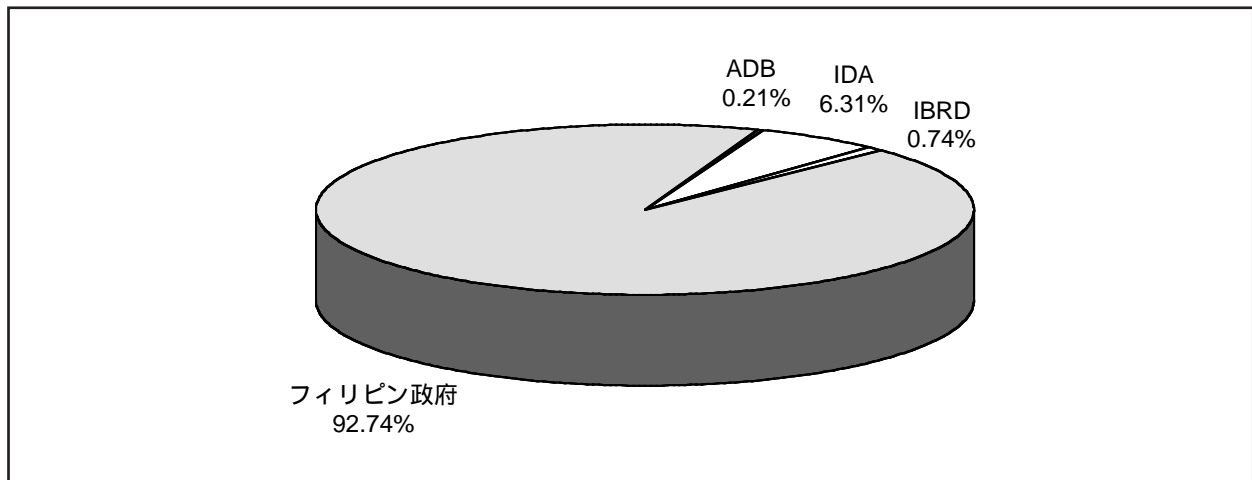
(単位:1千ペソ)

	1995年	1996年	1997年
A. プログラムの合計	7,519,935	8,036,057	11,165,244
I. 一般管理費	1,340,084	1,227,835	3,193,473
II. オペレーション支援費	135,411	205,143	234,202
保健情報・教育	58,385	87,846	95,171
保健人材開発	14,685	22,566	39,853
保健政策開発プログラム	3,000	4,232	4,907
国会との連携	1,480	1,345	1,345
連携・調整	100		
国際関係	100	20,998	20,807
国家医薬品政策	20,000	23,574	19,800
全国必須保健調査	2,800	35,496	43,459
地方保健研修センター支援	30,888	9,086	8,860
地方政府への支援およびモニタリング	4,000		
III. オペレーション	6,044,400	6,603,079	7,737,570
公衆衛生サービス	1,348,419	1,243,866	1,364,682
プライマリー・ヘルス・ケア	101,700	51,700	54,450
保健医療施設・運営	3,980,742	4,314,057	5,702,751
規制・許認可等	200,571	676,187	308,756
医薬品・医療機材・ワクチン等	41,329	64,806	30,991
地方自治体のプライマリー・ヘルス・ケア・プログラム	122,870	123,870	123,931
州・市町病院の医薬品の地方予算	156,000	50,000	50,000
地方病院・特別病院予算	20,803	19,096	19,096
緊急事態対策プログラム	8,890	-	-
22の優先的な州の保健開発予算	63,116	-	-
マラリア・フィラリア・住血吸虫症対策プログラム	-	35,623	60,887
地方保健委員会との調整	-	14,984	15,136
病院における女性の保健相談	-	8,890	6,890
B. プロジェクトの合計	1,014,141	1,201,496	1,851,610
I. 国内予算によるプロジェクト	161,602	485,913	676,064
II. 国外からの援助によるプロジェクト	852,539	715,583	1,175,546
A・B合計	8,534,076	9,237,553	13,016,854

出所: 国際協力事業団医療協力部「医療協力ファイル」P.27

参考までに、1995年の保健省予算の財源の内訳は、92.74%がフィリピン政府、6.31%が国際開発協会( IDA : International Development Association )、0.74%が国際復興開発銀行( IBRD : The International Bank of Reconstruction and Development )、0.21%がアジア開発銀行( ADB : Asian Development Bank )となっている。

図5 - 4 保健省予算財源別(1995年)



出所：保健省提供資料

## (2) 地方レベル

1991年の地方自治法による地方分権化により、1993年の保健省予算の約39%(約42億ペソ)が各地方自治体に移管されたが、これら予算の大部分は、保健省より委譲されたスタッフの人件費、施設、機材のランニングコストに充てられたと考えられる。地方分権化後の地方レベルの保健医療予算の具体的数値を把握することは極めて困難であるが、保健医療分野の成果は目に見えにくいため、地方自治体は保健医療予算をつけることに消極的である、都市部の病院などに偏った予算配分がなされているなどの問題点も見られる。

## 5 - 3 援助動向

### 5 - 3 - 1 国際機関による援助

#### (1) 世界保健機関(WHO : World Health Organization)

WHOはフィリピンにおいて、これまで、結核、ハンセン病、急性呼吸器感染症、心血管疾患、癌などの対策プログラム、環境保健、労働保健の整備プログラム、薬品管理プログラム、プライマリ・ヘルスケアプログラムなど、多岐にわたる援助を行なっており、現在は、家族計画、母子保健、保健医療施設の拡充などに重点を置いて活動を継続している。

表5 - 9 WHOによる主な保健医療プロジェクト

機 関 (実施機関)	内 容	期 間	援助額(千USドル)	
			公約	1993年実施
WHO (WHO)	国家結核対策プログラムの強化、短期化学療法の実施、および医療従事者への研修。	1984 ~ 93年	17	2
(WHO)	国家ハンセン病対策プログラムの強化、複数薬療法実施へのサポートおよび医療従事者への研修	1988 ~ 93年	46	14
(保健省)	環境保健と持続的開発：国家開発計画に保健および環境に関する配慮を取り入れる指針を作る。	1993 ~ 94年	10	10
(保健省)	急性呼吸器感染症：5歳未満児の肺炎による死亡を減少させる。	1986 ~ 94年	175	0
(WHO)	地域に根ざした地域保健・薬物依存予防プログラム	1992 ~ 94年	18	0
(WHO)	プライマリー・ヘルス・ケアの強化、州・地区レベルの情報管理能力の開発	1992 ~ 94年	195	88
(WHO)	医薬品とワクチンの品質・安全性・効用：生物製剤生産サービスと基本的ワクチンの生産機器の保守管理、食品医薬局の薬品規制運用の強化。	1992 ~ 94年	80	23
(WHO)	エイズ予防と対策のプログラム・マネジメント	1992 ~ 93年	293	87
(WHO)	心血管疾患と癌の地域対策：心血管疾患・癌の国家対策プログラムの開発・実施への支援	1992 ~ 93年	86	46
(WHO)	労働保健プログラムと地域に根ざしたりハビリテーション・プログラムの開発	1992 ~ 93年	10	10

出所：UNDP(1995)"Development Co-operation Philippines 1993 Report"

## (2) 国際連合児童基金(UNICEF: United Nations Children's Fund)

UNICEFの援助は、子どもの生存、発達、保護、プログラムへの子どもの参加など、子どもに重点が置かれている。その代表的プログラムである子どものための協力プログラム(Programme of Cooperation for Children)は、フィリピン政府が1990年に策定した子どものためのフィリピン行動計画(Philippine Plan of Action for Children)を支援するプログラムであり、女性の健康と安全な母性、母乳育児・離乳食・発育モニタリング、予防接種、下痢症対策、急性呼吸器感染症対策の5つのコンポーネントからなる。UNICEFがフィリピンにおいて実施している事業の予算総額は1994年から1998年までで22,500千米ドルである。

## (3) 国際連合人口活動基金(UNFPA: United Nations Population Fund)

UNFPAは1972年より援助プログラムを実施している。1994年から1998年までは35,000千米ドルを投入し、リプロダクティブヘルスおよび家族計画サービスの拡大活動、ジェンダー・貧困・環境問題を配慮した人口政策の策定活動などを実施している。



#### (4) その他

ADBは貧困地域を中心に母子保健、地域保健、子どもの発育、感染症対策、保健管理・財政の強化などに関する各種活動を展開している。また、各ドナーが実施する保健医療プログラムの対象分野の重複を避けるための調整業務も行なっている。

また、世界銀行は保健省の公共投資計画の策定、地方分権化が保健医療サービスに及ぼす影響のアクセス調査などに対する支援を行なっている。現在、都市保健・栄養プロジェクト、女性の健康と安全な母性プロジェクトなどを実施中である。

### 5 - 3 - 2 わが国を除く二国間援助

#### (1) アメリカ合衆国

米国国際開発庁(USAID: United States Agency for International Development)は、フィリピンにおける保健医療分野のトップドナーであり、1994年から2000年までの予定で100,000千米ドル規模の保健医療プログラムを実施している。このプログラムはリプロダクティブヘルスサービスへのアクセス、地域レベルでの予防接種拡大計画(EPI)、急性呼吸器感染症および下痢症対策、微量栄養素摂取などの向上を目的とするプログラムであり、地方自治体への支援、保健省への支援、民間セクターへの支援の3段階に分けて活動を展開している。また、HIV/AIDSに関しては、サーベイランスおよびIEC(Information, Education and Communication)活動に重点を置いたプログラムを別途実施している。

#### (2) ドイツ連邦共和国

ドイツ技術協力庁(GTZ: German Agency for Technical Cooperation)は、現在、病院機器保守管理プロジェクト(1989～1998年)、保健医療情報管理システムプロジェクト(1989～1998年)を実施しており、総額342,000千ペソを投入している。また、社会健康保険、周産期医療の質的確保に関するプログラムも行っている。

#### (3) オーストラリア

オーストラリア国際開発庁(AusAID: Australian Agency for International Development)もフィリピンの主要ドナーの1つであり、これまで、国家医薬品政策プロジェクト(1990～1997年、総額3,293千米ドルを投入)、母子保健サービスプロジェクト(1990～1995年、総額5,699千米ドルを投入)、都市部保健・栄養プロジェクト(1993～1998年、総額3,257千米ドルを投入)などを実施してきた。

#### (4) その他

イタリア共和国は、1989年から1993年まで、マニラ首都圏の基本的衛生機構強化のため、保健省に対して400千米ドル規模の援助、1992年から1994年まで、結核対策・治療における基本的薬剤供給および保健医療スタッフのトレーニングのため、グラナダ財団に対して650千米ドル規模の援助をおこなった。また、カナダ国際開発庁(CIDA: Canadian International Development Agency)は、1988年から1993年までダバオ市に所在するPHC研究所とカルガリー大学との連携強化、南部ミンダナオ地方のコミュニティーの自立性強化のため、3,110千米ドルの援助、1986年から1993年まで3,610千米ドル規模のEPI支援プロジェクトを実施し、ジフテリア、百日咳、破傷風の三種混合(DPT: Diphtheria, Pertussis and Tetanus Toxoids)ワクチンおよび麻疹ワクチンの供与を行なった。

#### 5 - 3 - 3 わが国による援助

わが国の保健医療・人口分野への援助実績は表5 - 10のとおりである。保健医療・人口分野のプロジェクト方式技術協力に関しては、1960年代よりコレラ対策、ポリオ対策、家族計画、熱帯医学、AIDS対策など、幅広い分野への援助を行なってきた。

わが国は、現在フィリピンで社会問題になっている農村部の貧困層の都市部への移住による生活環境の悪化を解決するという観点から、人口・AIDSに対する協力を含めた保健医療への援助に重点を置いている。

人口分野については、プロジェクト方式技術協力による家族計画・母子保健プロジェクト(1992～1997年)を実施し、現在は家族計画・母子保健プロジェクト(フェーズ2)(1997～2002年)を引続き実施中である。その他、人口家族保健フロントライン計画の一貫として、家族計画に関し地域住民に密着したきめの細かい協力を行うため、青年海外協力隊や医療専門家の協力を得ながら避妊具、避妊薬、保健医療機材などの機材供与を行なっている。

AIDS分野については、フィリピン政府の推進している国家AIDS・性感染症対策計画を側面支援する目的で、1996年よりAIDS対策プロジェクト(1996～2001年)を実施中である。

表5 - 10 対比保健医療分野に対する我が国の援助

計 画 の 名 称	援助形態	実 施 時 期(年)
1. コレラ対策	プロジェクト方式技術協力	昭和 42 ~ 47
2. ポリオ対策	プロジェクト方式技術協力	昭和 42 ~ 47
3. 住血吸虫症研究対策	プロジェクト方式技術協力	昭和 47 ~ 59
4. 熱帯医学研究所	プロジェクト方式技術協力	昭和 55 ~ 62
5. 家族計画	プロジェクト方式技術協力	昭和 48 ~ 63
6. 食品医療品試験検定計画	プロジェクト方式技術協力	昭和 61 ~ 平成 3
7. 周産期妊婦死亡率低減計画	プロジェクト方式技術協力	昭和 42 ~ 47
8. 公衆衛生	プロジェクト方式技術協力	平成 4 ~
9. 家族計画・母子保健プロジェクト	プロジェクト方式技術協力	平成 4 ~
10. 食品医療品試験検定センター建設計画	開発調査	昭和 48
11. 家族計画用機材	機材供与	昭和 48
12. ガン対策用機材	機材供与	昭和 49、49
13. 寄生虫対策用機材	機材供与	昭和 63、平成 1
14. 医療研究用機材	機材供与	昭和 60、平成 1
15. 衛生病院等(コバルト治療機)	無償資金協力	
16. 熱帯医学研究所建設計画	無償資金協力	昭和 54
17. 地方病院医療機材整備計画	無償資金協力	昭和 59
18. 国立ガンセンター医療機材整備	無償資金協力	昭和 59
19. 食品医療品試験検定センター建設計画	無償資金協力	昭和 60、61
20. 国立小児病院用機材整備計画	無償資金協力	昭和 61
21. フィリピン総合病院外来棟建設計画	無償資金協力	昭和 62
22. 熱帯医学研究所機材整備	無償資金協力	昭和 62
23. 国立心臓病センター整備計画	無償資金協力	昭和 63
24. 地域中核病院機械整備計画	無償資金協力	昭和 63

出所：JICA「国別援助情報ファイル フィリピン」

## 参 考 文 献

- ・ 国際協力事業団医療協力部( 1997 )『国別医療協力ファイル フィリピン』
- ・ Ministry of Health( 1995 )"National Health Plan 1995-2020"
- ・ Republic of the Philippines( 1997 )"Budget of Expenditures and Sources of Financing Fiscal Year 1998"
- ・ ユニセフ( 1997 )『 1997 年ユニセフ年次報告』
- ・ 国際協力事業団( 1994 )『第 2 次フィリピン国別援助研究会報告書( 現状分析編 )』
- ・ Republic of the Philippines( 1998 )"The Philippine National Development Plan"
- ・ 国際協力事業団( 1997 )『国際協力事業団年報資料編』
- ・ 外務省経済協力局( 1997 )『我が国の政府開発援助 ODA 白書下巻』

## 目 次

第6章 教育 .....	95
はじめに .....	95
6 - 1 フィリピンにおける教育の現状 .....	96
6 - 1 - 1 基礎教育(初等・中等・ノンフォーマル教育).....	96
6 - 1 - 2 高等教育 .....	99
6 - 1 - 3 技術・職業教育 .....	101
6 - 1 - 4 科学技術教育 .....	102
6 - 1 - 5 教員養成・現職教員研修 .....	103
6 - 1 - 6 地域格差と貧困地域における DECS の取り組み .....	103
6 - 1 - 7 ジェンダーと教育 .....	105
6 - 2 教育開発政策・計画 .....	107
6 - 2 - 1 前中期開発計画(1993 - 1998年)の成果と継続課題 .....	107
6 - 2 - 2 新中期開発計画(1999 - 2004年).....	107
6 - 2 - 3 教育に関する国家計画 .....	107
6 - 3 援助動向 .....	108
6 - 3 - 1 日本の教育援助 .....	108
6 - 3 - 2 他ドナーによる教育援助 .....	108

## 第6章 教育

### はじめに<sup>注1</sup>

従来から、フィリピンでは教育に重点をおいてきたが、特に、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教育政策の重要課題となった。

これを受けて1991年には、教育審議会( EDCOM : The Congressional Commission on Education )が設置された。EDCOMは10名の国会議員を委員として、約1年にわたり、教育システムを見直すべく、すべての教育段階について調査を実施し、次のような教育改革のための11のアジェンダ<sup>注2</sup>を議会に提出した。

公的基礎教育の強化

非識字者のための選択可能な学習形態の奨励

基礎教育における教授言語としての地域語とフィリピン語の採用

技術職業訓練の普及と質の強化

教育文化スポーツ省( DECS : Department of Education, Culture and Sports )の改編

教員と教育行政官の質の確保

公教育及び私学教育における共同計画と相互支援

教育と訓練に際し、私企業と労働者、教員と親、地方政府を、財政寄付や計画に組み入れることを可能にすること

貧困世帯の子供に対する、全段階での教育の提供

公立大学教育の効率化、特に地元地域に関連したカリキュラムの開発

基礎教育の新たな財源の発掘

これらの勧告は、近年のフィリピンの教育政策に大きな影響を与えることとなった。

以下に各教育段階における行財政及び現状をまとめる。

注1 本稿は1998年9 - 10月に実施された現地調査時の現状を中心にまとめたものである。

注2 The Congressional Commission on Education( 1991 )



## 6 - 1 フィリピンにおける教育の現状

### 6 - 1 - 1 基礎教育(初等・中等・ノンフォーマル教育)

#### (1) 行財政

前述の教育審議会(EDCOM)の勧告に従って、教育文化スポーツ省(DECS)は、基礎教育である初等・中等・ノンフォーマル教育のみを管轄することとなった。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、また、教育行政の地方分権化を推進している。

地方においては、Province / Cityレベルに134のSchool Divisionが、さらに、Municipality / Barangayレベルに2,128のSchool Districtがあるが、現状ではSchool Divisionは中央DECSの各Regional Officeの管轄下であり、DECSと強く結びつけられている。しかし、分権化に伴い、将来的には地方政府との関係を強化していく予定である。

教育行政の分権化によって、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が、その実施には、School Divisionにおける基礎教育全体への計画・実施能力、モニタリング能力が重要となる。

また、School Districtでは、校長が各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、保護者や地域住民と協力して実現していくことが望まれる。

一方、教育予算については、教育文化スポーツ省の予算は15.9%(1998 / 99年)であり政府予算の中で最大の配分となっている。しかしながら、その予算の大部分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、教員給与の遅配も見られる。

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。

表6 - 1 教育文化スポーツ省 予算(1995 - 1998年)

(単位：百万ペソ)

Agency / 年	1995 / 96	1996 / 97	1997 / 98	1998 / 99
Office of the Secretary	46,448	55,396	68,712	82,034
Commission on the Filipino Language	17	27	27	39
National Historical Institute	52	53	88	77
National Library	52	65	70	165
National Museum	67	98	124	196
Philippine High School for the Arts	13	40	36	41
Records Management and Archives Office	25	50	56	112
DECS School Building Program	4,570	5,131	6,656	3,131
全体	51,244	60,860	75,769	85,795
全予算に占める割合(%)	13.1	14.6	15.4	15.9

出所：Department of Budget and Management(1997)p.12

## (2) 現状

### (a) 初等・中等教育

6年間の初等教育における児童の参加率( Participation Rate )<sup>注3</sup>は1997 / 98年で95.09%であり、量的に拡大してきてはいるが、最終学年到達度は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参加率は64.22%( 1997 / 98年 )、最終学年到達度は52.05%であり、質・量ともに向上が必要な状態にある。

初等・中等教育双方に共通する傾向には児童・生徒の学習到達度が低いことがある。Master Plan for Basic Education( 1995 - 2005年 )によると、初等教育レベルのNational Elementary Achievement Test ( NEAT )では必要習得項目のうち習得されたのは29%であり、中等教育レベルのNational Secondary Assessment Test( 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6 - 2 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 : Department of Education, Culture and Sports( 1998 )

#### < 教授言語 >

フィリピンには100以上の言語が存在する。そのうち、話者の多い順に、国語であるフィリピン語の基盤となったタガログ( 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% )<sup>注4</sup>があげられるが、学校教育においては、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。

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、国語の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、国語、社会科、音楽・美術・体育、道徳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。

注3 DECSでは participation rate が使われている。なお、"UNESCO World Education Report 1998"によると、1995年の統計でフィリピンにおける初等教育総就学率は116%、純就学率は100%、中等教育においてはそれぞれ79%、60%である。

注4 Department of Education, Culture and Sports( 1997 )p.6による。

教授言語が授業の理解度に与える影響については、例えば、理科や算数・数学は英語で教授されているため、児童・生徒の理解度が低いとも言われており、小さいとは言えないと考えられる。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<sup>注5</sup>。教授言語についてはさまざまな意見があり、先端分野の教授・研究にとっては英語の使用が望ましいとされる一方、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<sup>注6</sup>。

現状では、英語・フィリピン語による教育は児童・生徒の負担とともに教員の負担も大きい。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てくるためである。

エストラダ政権では、国語であるフィリピン語<sup>注7</sup>を強化するために、教授言語を見直す動きが出ているものの、地方議会からの反対等もあり、その方向性は未だ見定めがたい。

#### <教科書、カリキュラム>

初等教育、中等教育の教科書は、公募され、審査を経て、最上のものが教科書として開発され、印刷される<sup>注8</sup>。

教科書の配分は、1科目につき、初等教育レベルでは児童5人に1冊、中等教育レベルでは8人に1冊という状況であり、地方においては教科書はさらに不足している。その要因としては、近年の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があげられる。また、特に地方においては教科書の輸送手段や流通の問題が大きい<sup>注9</sup>。

カリキュラムは、特に中等教育に関しては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。生徒の発達段階・学習段階に応じた適切な内容が開発される必要がある。

#### (b) ノンフォーマル教育

1994年の調査では、1989年の調査に比べて識字率は上昇したが、何ら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<sup>注10</sup>(6 - 1 - 6 「地域格差と貧困地域における DECS の取り組み」参照)。

注5 1998年9月29日 DECS 中等教育局でのヒアリングによる。

注6 1998年9月30日 DOST - SEI でのヒアリングによる。

注7 フィリピン語はタガログ語をもとに作られたため、タガログ語圏外ではフィリピン語に対して反発が強い地域もある。

注8 Sutaria, M. C.(1994)p.791

注9 1998年9月29日 DECS Planning and Programming Division でのヒアリングによる。

注10 National Statistics Office(1994)。また、機能的識字であることは、書き言葉を使って意思疎通を行うことが必要な状況での日常的な活動において、個人として参加することができるだけの技術を持っている状態である。

ノンフォーマル教育は、DECSノンフォーマル教育局が担当しているが、その目標はすべての国民に教育を提供することによって、質の高い生活と持続可能な開発に貢献することとしている。

その対象は、基礎教育の修了証明をもたない15才から24才までの青少年や成人男女であり、その目的に則し、DECSのほか社会福祉開発省( DSWD : Department of Social Welfare and Development )、農業省( Department of Agriculture )等多数の機関によって教育プログラムが進められている。

近年の活動成果は以下のとおりだが、これらには他アジア諸国のモデルケースとなりうる先駆的な取り組みも含まれる<sup>注11</sup>。

ノンフォーマル教育認定制度およびカリキュラムフレームワークの設定  
コミュニティの文化の背景に基づく教材製作  
「Literacy Service Contracting Scheme」の実施<sup>注12</sup>。  
ノンフォーマル教育調整委員会<sup>注13</sup>のネットワーク化  
コミュニティ(とくに先住民)に応じたノンフォーマル教育教員訓練プログラムの促進  
継続教育プログラムの開発における Rapid Community Appraisals の実施  
コミュニティ・ラーニング・リソースセンターの設立  
ラジオ語学プログラム(英語とフィリピン語)の提供  
インターネットを利用したノンフォーマル教育に関する情報交換

## 6 - 1 - 2 高等教育

### (1) 行財政

従来のフィリピンの高等教育の現状について、教育審議会(EDCOM)は、入学者数の多さ、教育機関の分布及び学生の専攻の偏り、不十分な投資とそれによる教育の質の低さ<sup>注14</sup>、開講プログラムと卒業生、および雇用と社会のニーズとのミスマッチ、不十分な大学院教育(特に科学技術系)等を課題として報告していた<sup>注15</sup>。この結果、1994年には、高等教育の発展を阻むこれらの状況を改善するため、高等教育委員会(CHED : Commission on Higher Education)が設置された。

これまで高等教育に関しては、Board of Higher Education が政策決定を行い、教育文化スポーツ省( DECS )の高等教育局が事務局として計画の運営、管理を行い、また、各 DECS Regional Office の高等教育課がその具体的な実施を担っていた<sup>注16</sup>。CHEDの設立により、高等教育に関するすべての業務がCHEDに移管されることとなった。

注11 DECS Bureau of Non Formal Education( 1998 )

注12 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を組み、識字教育プログラムの普及・拡大を図る計画。

注13 ノンフォーマル教育プログラムを円滑に実施するための委員会で、地域の代表、DECS職員、関連機関の代表から成る。

注14 具体例として学生の成績の低さがあげられる。

注15 The Congressional Commission on Education( 1991 ), p.30 - 31

注16 国際基督教大学教育研究所( 1997 )p.68 - 74

CHEDは、2005年までに 国際水準に達する高等教育の質の強化、 国際および国内の動向に対応できる高等教育の提供、 高等教育機会へのアクセス拡大、 高等教育の効率性の拡大をととして、国際競争力をもつ人材を輩出することを目標としている。

表 6 - 3 高等教育委員会( CHED )の予算

( 単位 : ペソ )

State University & Colleges Operation	14.5 billion
CHED	2.6 billion( Higher education institution に 1.9billion )
Philippine Military Academy	455 million
National Defense College of the Philippines	42 million
Local Government Academy	87 million
Philippine Public Safety College	545 million
全体予算	18.3 billion

出所 : Department of Budget and Management( 1997 )p.29 より作成

また、通常予算のほか、公的・私的な高等教育開発基金が設置されている。

## ( 2 ) 現状

フィリピンの高等教育における 1995 年の総就学率は 27.4%( 男性 23.4%、女性 31.5% )である<sup>注17</sup>。1997年時点で、国公立大学が271校、私立大学が1,019校存在する<sup>注18</sup>。国公立大学は、自治認可校( State University / College )、自治非認可校( CHED - Supervised Institution )、財源運営ともに地方政府の責任下にあるコミュニティカレッジ( Local University / College )に分類される。また、学位プログラムを持つ一部のポリテクニクは、高等教育機関( Higher Education Institution )として移管される作業が進められている。

エストラダ政権下での優先課題は、農業、漁業を中心とした高等教育の充実、教員養成に関する整備、海事訓練の充実、State University / Collegeの改革、コンピューター化および情報技術教育の充実、遠隔教育の充実、国立大学としてのフィリピン大学の充実などである。

その他、災害を受けた地域や、社会改革アジェンダ( SRA : Social Reform Agenda )指定の貧困州およびミンダナオ地域のムスリムの学生に対する奨学金プログラムが設けられている。

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 )をつくる構想が進んでいる。

近年、産業界と教育の結びつきが強化されるなかで、大学を中途退学した者に対し、その後の職業経験を換算して学位を認定する Expand Tertiary Education Equivalency & Accreditation プログラムが開

注17 UNESCO( 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。

注18 1997年1月時点。CHED "Higher Education Data" による。



始された<sup>注19</sup>。

## 6 - 1 - 3 技術・職業教育

### (1) 行財政

1994年に、貿易自由化および国際競争力の課題に対応する国内労働力を強化するために、これまで労働雇用省(DOLE : Department of Labor and Employment)の管轄であった国家労働力青年評議会(NMYC : National Manpower Youth Council)とapprenticeshipプログラム、および、教育文化スポーツ省(DECS)の技術職業教育局の機能が、労働雇用省管轄下の技術教育技能開発庁(TESDA : Technical Education and Skills Development Authority)として統合された。

TESDAには事務局のほか、評議会が設置されており、労働雇用省のほか、教育文化スポーツ省および貿易産業省、農業省、内務地方自治省の各大臣、TESDAの長官から構成されている。

TESDAは、技術職業教育および訓練の政策の改善、技術職業教育訓練システムの拡大、世界に通じる中堅レベルの技術の向上、を担っており、その達成のために、産業ニーズに即した関連性があり、アクセスしやすい、質の高い効率的な技術教育・技術開発の提供、技術教育・技術開発の提供における、特に民間を中心とした多様な関連セクターの参加の促進に重点をおいている。

1998年には、前年度の予算の7倍以上の3.2 billionペソの予算がTESDAへ配分され、また、労働雇用省の全予算の6割以上が配分された。これは、DECSとCHEDの管轄であった職業訓練校がTESDAへ移管されたため(1998年)、その運営費として配分されたものである。

### (2) 現状

TESDAはおもに、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、職業ガイダンス等のプログラムを実施している。労働・雇用の需要に合致した人材育成(中等・職業教育)が求められるなかで、中堅技術者の訓練が行われているため、訓練校と職業の現場実習を結びつけて教育を行うことを奨励している。

特にDual Training Systemのプログラム化により、職業学校における教育と企業内における現場実習を結びつけた教育を行うことが可能となった<sup>注20</sup>ものの、経費削減等の状況の中、このプログラムの実施は困難になっている。

今後は、市場の需要を考慮したうえで、民間企業が参入しにくい分野の教育訓練を実施する必要がある<sup>注21</sup>。

注19 1998年10月5日CHEDでのヒアリングによる。

注20 TESDA(1998)によると、1997年にDual Training Systemプログラムに参加した民間企業は、162であった。

注21 1998年10月5日TESDAでのヒアリングによる。

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就業者の最終学歴は、高等教育レベルの者が23%、中等教育レベルが33%、初等教育レベルが41%、いずれの教育も受けない者が3%である<sup>注22</sup>。フィリピンでは、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、DECSやCHEDとの連携により、フォーマル教育の場以外での学習成果を学歴として認定する制度を、より一層充実することが望まれる。

また、TESDAはムスリム・ミンダナオ自治区(ARMM: Autonomous Region of Muslim Mindanao)や特別平和開発地域(SZOPAD: Special Zone of Peace and Development)での活動を積極的に行っている。具体的には、元兵士や特別平和開発地域のリーダー、マドラサ(イスラム学校)卒業生に対し、職業教育および訓練を提供し、中堅管理者を養成し、地域や海外での雇用へ結びつけるプログラムを実施している<sup>注23</sup>。

TESDAは学校教育、産業界と職業訓練を結びつけ、さらにはNGOとも連携し、生涯教育や一般教養をも視野に入れた職業教育の実践を目指しており、今後のTESDAの役割と教育システムについて見直し、より現実的な提案を行っていく予定である<sup>注24</sup>。

#### 6 - 1 - 4 科学技術教育

##### (1) 行財政

科学技術省(DOST: Department of Science and Technology)内のBureau of Development of Science and Technology Manpower科学教育研究所(SEI: Science Education Institute)は国内の科学技術に関するプログラムの促進と研究開発を担っており、その一環として科学教育活動や奨学金の付与を実施している。

SEIには、1998年度で局内の6割の予算が配分されており、年々増加の傾向にある。

##### (2) 現状

科学教育・科学技術分野における優秀な人材の育成が急務である。そのため、DOSTはCHEDやDECSと連携・協力し、人材育成に力を入れている。その一例として近年は、DECS、CHED、TESDAとの共同プロジェクトとして理数科を担当する教員のための研修プログラムであるRISE(Rescue Initiatives for Science Education)プロジェクトを実施している(6 - 1 - 5「教員養成・現職教員研修」参照)。

また、各地にあるサイエンス・ハイスクールはSEIの所管である。

注22 National Statistics Office(1997)"Labor Force Survey" 初・中・高等レベルとも修了者や中途退学者を含む。

注23 Department of Budget and Management(1997)

注24 1998年10月5日TESDAでのヒアリングによる。



## 6 - 1 - 5 教員養成・現職教員研修<sup>注25</sup>

教員養成機関については、1996 / 1997年で、高等教育機関1,396校のうち、691校に教職課程が設置されている。しかし、スタッフの質や図書館の充実度などにおいて十分とはいえない<sup>注26</sup>。

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成カリキュラムにおいては約60%が一般教育に充てられており、教授法や教育内容、教科にかかる専門科目は少ない。また、教員資格試験の合格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。

実際に教員免状を持つ有資格の教員は少なく、特に理科教員に関しては、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、地方での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、これらは財政不足のため、実際の活動が困難な場合も少なくない。

ここでは、現職教員研修の一例として科学技術省(DOST)、教育文化スポーツ省(DECS)、高等教育委員会(CHED)、技術教育技能開発庁(TESDA)の協力によるRISEプロジェクトの概要を以下にあげる。

### RISE プロジェクト <sup>注27</sup>

初等・中等教育で理数科を教える教員に自信をつけ、また、指導能力を向上させることを目的としている。

1997年秋に開始された第1期プログラムは、大学で理数科を専攻していないが公立・私立の初等・中等教育レベルの学校で実際に理数科目を教えている50才以下の教員を対象に行われた。トレーニングは、各リージョンにあるDOST管轄のRegional Science Training Centerで180時間実施され、受講した教員は、トレーニング終了後も勤務校で引き続きその科目を教えることが期待されている。受講者には、食事、宿舎、交通費が支給される。

また、トレーニング終了後は、受講生の成果について定期的なモニタリングが行われる。

## 6 - 1 - 6 地域格差と貧困地域における DECS の取り組み

国内における教育の状況には地域によって差がある。例えば、機能的識字率を見ると、首都圏(NCR)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)においては61.2%である。さらに、州(Province)レベルでは、以下のとおり機能的識字率が約半数にしか満たない州がある。

注25 Bernardo, Allan. B. I.(1998)による。

注26 Bernardo, Allan. B. I.(1998)によると、調査年は不明だが、DECSが533の教員養成期間を調査した結果、基準を満たすのは126だったとの結果がでた。

注27 Department of Science and Technology. Project RISE 紹介資料による。

表 6 - 4 機能的識字率の低い州

州 ( )はリージョン	Basilan (IX)	Ifugao (CAR)	Tawi - Tawi (ARMM)	Sulu (ARMM)	Lanao del Sur (ARMM)
識字率(%)	48.1	51.1	52.7	57.7	59.3

出所：National Statistics Office(1994)

また、初等教育の就学率は、首都圏(NCR)において91.6%である一方で、ARMM(ムスリム・ミンダナオ自治区)では79.8%である。最終学年到達率については首都圏で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、首都圏では93%である一方で、ARMMでは15.7%と一層大きな差がある。

教育文化スポーツ省は、社会改革アジェンダ(SRA)に基づき、教育の普及が遅れている貧困州を中心に、教育状況の改善に向けて努力している。

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。この状況に鑑み、現在、教育文化スポーツ省は教育の統合に向けてマドラサ教育の改善計画を進めており、今後、重点的に対策がとられる予定である<sup>注28</sup>。

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は容易ではない。ノンフォーマル教育プログラムでは成人識字教育等を実施する際に、母語による教科書の準備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十分とはいえない。

また、貧困州には、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方策として初等教育において複式学級(マルチグレード)が多く存在するが、その質の向上に向け、教員の訓練等が行われている。

注28 1998年9月29日 DECS. Project Development and Evaluation Division でのヒアリングによる。

表6 - 5 リージョン別教育関連指標

リージョン	単純識字率 (1994年) (男/女)		機能的識字率 (1994年) (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年	1994-95年	1995-96年	1994-95年
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(全国)	93.9	(93.7 / 94.0)	83.8	(81.7 / 85.9)	89.2	66.5	62.3	75.8

出所：DECS

### 6 - 1 - 7 ジェンダーと教育

一般にフィリピン女性の識字率の高さが象徴するように、教育における男女格差は国全体としてはほとんどみられないが、都市部と農村部等を比較すると男女格差が見られる。また、特定のイスラム地域では女性の非識字率は高い。

その他、女性の中等教育進学率は男性より高いが、教育に見合う就労機会は少ないこと、職業技術教育、技術訓練等への女性のアクセスが非伝統的技能職種に限られていることなどが問題点としてあげられる<sup>注29</sup>。

「Philippine Plan for Gender - Responsive Development 1995 - 2025」の人間開発セクターでは、以下のとおり、1995年から2025年までの教育におけるジェンダーの配慮に関する目的と政策、プログラムが提示された。

注29 国際協力事業団(1998)による。

目的：

ジェンダーバイアスの除去と、様々な分野での女性の潜在能力の開発において、教育・訓練の責任を強化する。

開発のメインストリームへの女性の参加を促進させ、ジェンダーと開発に関する意識を継続させる教育システムを拡大させる。

女性に、基礎・高等教育レベルにおける教育・人的資源開発分野でのサービスへの公平な機会を提供する。

人間開発・国家開発へ貢献するための適切な機会と方法を提供し、ジェンダーに関する認識を向上させる。

上記の目的を達成するための政策は、 教員訓練、 教育と識字、 ネットワークと啓蒙、 女性とほかの組織戦略の発展のための教育セクターの国家機関、 研究、 出版、 情報普及等に及ぶ。具体的なプログラムは以下のとおりである。

(1) アドボカシー：

教育関係者<sup>注30</sup>へのジェンダーに対する意識の啓蒙  
教育メディアの利用

(2) 特別プログラム：

キャリアガイダンス  
GADの優先課題に関する特別プログラムとサービス  
ジェンダーに配慮した情報システム

(3) 調査と実証：

教科書と学校カリキュラムにおける性差別、ステレオタイプ、ジェンダーバイアスに関する調査(社会科、歴史、英語等)

教師の教授法が女生徒の心理に与える影響の調査

教授時のジェンダーバイアスの調査

ジェンダーバイアス理論の批判と調査

フィリピン女性研究の確立

現行教育プログラムとジェンダー配慮の評価とアセスメント

---

注30 教師、教育行政官、トレーナー、プランナー、イラストレーター、作者、両親、生徒等教育に関わる者が対象となる。

## 6 - 2 教育開発政策・計画

### 6 - 2 - 1 前中期開発計画( 1993 - 1998 年 )の成果と継続課題

ラモス政権時の中期開発計画( 1993 - 1998 年 )では、政治、経済、社会面において、国民が開発の担い手として参加することを掲げていた。特に、人材開発は産業の振興に不可欠であると位置付けられ、教育・訓練によって、より多くの人々が経済活動に参加し、収入を向上させることを通して、民主的な社会を形成することを強調した。

教育・人的資源分野における主な成果は、以下のとおりである。

教育組織の改編によるマネジメントの強化

授業日数の延長

Early Childhood Development Investment Plan 1996 - 2005 の採用

NCEE : National Collegiate Entrance Exam. の廃止と NEAT : National Elementary Achievement Test

及び NSAT : National Secondary Assessment Test の採用

Master Plan for Basic Education 1996 - 2005 の採用

これらに加えて、教育予算配分の増加や、基礎教育の参加者数や学校施設数の改善がみられた。しかし、未だ解決に至らない課題が残された。具体的には、1クラスの適正な生徒数の実現、教室不足の改善、適切な教科書価格の実現、教育における地域間格差の解消、などである。

### 6 - 2 - 2 新中期開発計画( 1999 - 2004 年 )

現在、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が、エストラダ政権の中期開発計画における教育分野の政策は、貧困解消と地方分権化を軸に策定される予定である<sup>注31</sup>。

### 6 - 2 - 3 教育に関する国家計画

現在、実施中の教育に関連する国家計画は、以下のとおりである。

1. Philippine Plan of Action for Education for All 1991 - 2000
2. Master Plan for Basic Education 1996 - 2005

注31 1998年9月29日 DECS, Planning and Programming Division でのヒアリングによる。

3. Long - Term Higher Education Development Plan 1996 - 2005
4. A Master Plan for Teacher Education 1995 - 2005
5. Science and Technology Education and Skills Development Plan( STEP )
6. National Technical Education and Skills Development Plan( NTESDP )
7. Philippine Sports Development Plan
8. National Plan for Culture and Arts 1993 - 2000

## 6 - 3 援助動向

### 6 - 3 - 1 日本の教育援助

日本は1975年度より教育に関する支援を行ってきた。有償資金協力ではかつて科学技術教育分野への協力が行われたが、近年では貧困地域の初等教育計画への支援が行われている。また、無償資金協力では、教育機関への資機材・研究機材の提供、教育施設・校舎の拡充や建設を継続して行っている。プロジェクト方式技術協力では1993年から理数科教育パッケージ協力として、フィリピンの基礎理数科教育の質を高めるべく、教員訓練者の養成やカウンターパートを中心とした研修事業を実施してきた。また、職業訓練の指導員の養成に資する協力も行われている<sup>注32</sup>。

また、NGOによる協力も行われている。

### 6 - 3 - 2 他ドナーによる教育援助<sup>注33</sup>

教育開発プログラムへの各ドナーによる援助は表6 - 7、表6 - 8のとおりであり、近年では基礎教育プログラムへの援助が増加している。

ここでは、ドナー別に、現在進行中および今後予定されている援助プロジェクトをまとめる。

#### (1) 世界銀行

##### (a) 第三次初等教育プロジェクト( TEEP : Third Elementary Education Project )

社会改革アジェンダ( SRA )指定州を含む26貧困州が対象。基礎教育マスタープランにおける近代化と分権化の政策に基づくもので、学齢期の児童の初等教育への参加の促進、修了率の増加、学習到達度の向上を目的としている。

具体的な内容は、学校の効率を高めるためのキャパシティビルディングと、Divisionレベルの教育

---

注32 「職業訓練向上計画 1994 ~ 1999」

注33 1998年6月30日時点。Office of Planning Service, Project Development and Evaluation Division, DECS( 1998 )

開発計画の開発と実施である。

OECF との協調融資プロジェクトである。

(b) 早期幼児開発プロジェクト(ECD : Early Childhood Development)

特定の3州において、小学校への入学を促進し、また、入学後の中退率を下げることを目的としている。

(2) アジア開発銀行(ADB)

(a) ミンダナオ基礎教育開発プロジェクト(MBEDP : Mindanao Basic Education and Development Project)

ミンダナオ39州中、22州が対象。目標は、貧困状況にある人々、文化的マイノリティの人々の基礎教育への参加の促進、コミュニティと学校間、および基礎教育を提供する異なる機関同志の連携の強化、一定の水準に応じた非政府系学校の能力の強化、である。

具体的な内容は、適切なカリキュラムの開発と使用、教員の教授能力と文化的知識の向上、教員認定の拡大、基礎教育におけるコミュニティと生徒の参加促進プログラムへの支援、DECSと先住民コミュニティ、マドラサにおける計画・経営への支援、である。

(b) 中等教育開発改善プロジェクト(SEDIP : Secondary Education Development and Improvement Project)

以前に行われていた中等教育開発プロジェクト(SEDIP)の継続プロジェクトである。貧困14州が対象。コミュニティや学校を単位とした、質の高い中等教育へのアクセスの改善を目的としている。

OECF との協調融資プロジェクトである。

(c) ノンフォーマル教育プロジェクト

特に貧困・非識字率の高い24州が対象。初等・中等学校を中退した生徒や、基礎教育を受けなかった成人を対象に、村・地域ベースの識字・社会一般教育の普及を目的としている。ADBからの供与資金は、国内の識字教育活動を実施しているNGOに委託され、1999年6月までに50万人を対象とした識字教育が実施される予定である。

(3) ユニセフ

子供のための国家計画(CPC : Country Program for Children)



早期幼児ケアと開発、社会的啓蒙、National Enrollment Day の実施、社会改革アジェンダ( SRA )26 州におけるマルチグレードプログラムの実施を行っている。引き続き、第5次支援が1999年から2003 年まで予定されている。

(4) UNDP

マルチグレード(複式学級)プログラム

生徒の学習達成度、参加率、進学率を高め、中退率を減らすための直接支援、マルチグレードに対する DECS のキャパシティビルディング、マルチグレードシステムの確立、を行っている。

(5) オーストラリア

基礎教育プロジェクト( PROBE : Project for Basic Education )

5州を対象に、基礎教育における英語、理科、算数・数学の教授法の向上を目的に、教材開発技術を含み、教員養成と現職教員研修を実施している。

(6) カナダ

基礎教育分権化計画

DECSの中央と地方事務所の行政官を対象に、マネジメントのためのキャパシティビルディングを実施している。

(7) ベルギー

総合農地改革支援プログラム

Agrarian Reform Committee( ARC )を対象にした総合的プログラムで、このなかに教育支援が含まれる予定だが、DECS と農業省との分担が未定である。

(8) ニュージーランド

初等教育英語教員訓練プログラム

小学校英語教員の質の向上を目的としている。

## 参 考 文 献

- Bernardo, Allan. B. I.( 1998 ) "The Striving and the Struggle for Teacher Development :The Contexts, Issues, Trends, and Opportunities in In - Service Teacher Training in the Philippines". Paper presented to the 1998 APEID International Seminar on Innovation and Reform in Teacher Education for the 21st Century in the Asia - Pacific Region.
- Bureau of Nonformal Education. Department of Education, Culture and Sports( 1998 )"Education in Borderless Environment : The BNFE Experience"
- Commission on Higher Education. "Long-Term Higher Education Development Plan 1996 - 2005"
- "Excellence in Higher Education Towards Global Competitiveness( Brochure )"
- "Higher Education Data"
- Comprehensive Mindanao Education Program - Program Management Office( CMEP - PMO )and DECS RO XII. "The Comprehensive Mindanao Education Program( CMEP )1997 - 2014, Executive Summary"
- Department of Budget and Management.( 1997 ). "Budget of Expenditures and Sources of Financing Fiscal Year 1998 - Major National Programs"
- Department of Education, Culture and Sports. "Master Plan for Basic Education 1996 - 2005 "Modernizing Philippine Education"
- ( February 1997 ). "Facts & Figures on Philippine Education"
- DECS.( 1998 May ). "1997 DECS Annual Report"
- Department of Science and Technology.( 1993 ). "Science and Technology Education Plan"
- National Statistics Office.( 1994 ). "1994 Functional Literacy, Education and Mass Media Survey"
- National Statistics Office.( 1997 ). "Labor Force Survey"
- Office of Planning Service, Project Development and Evaluation Division. Department of Education, Culture and Sports.( July 1998 ). "Foreign Assisted Projects in Education"
- Republic of the Philippines.( 1998 ). "The Philippine National Development Plan - Directions for the 21<sup>st</sup> Century"
- Republic of the Philippines.( June 1998 ). "The President's Socioeconomic Report 1997"
- Republic of the Philippines. "Philippine Plan for Gender - Responsive Development 1995 - 2025"
- Sutaria, M.C( 1994 )Philippines'. "International Encyclopedia of National Systems of Education". 2<sup>nd</sup> Edition. PERGAMON.
- Teacher Education Council. "A Master Plan for Teacher Education 1995 - 2005"
- Technical Education and Skills Development Authority.( 1998 ). "1997 Annual Report"
- The Congressional Commission on Education( 1991 ). "Making Education Work - An Agenda for Reform"
- The Congressional Commission on Education( 1993 ). "Making Education Work - The Educational Ladder Vol1. Basic Education"
- UNESCO.( 1998 ). "World Education Report 1998"
- 国際協力事業団( 1998 )『国別 WID 情報整備調査 フィリピン国』
- 国際基督教大学教育研究所( 1997 )『V. フィリピン』、『国際化のなかの大学入試』

表6-7 他ドナー教育援助動向（1998/6/30現在終了案件）

ドナー	初等教育	中等教育	高等教育	ノンフォーマル教育	中等後期技術職業教育	その他
アジア開発 銀行（ADB）		中等教育開発プログラム （1988 - 94）対象：全国	工学教育プロジェクト （1972 - 84）対象：全国		技術職業教育プロジェクト （1982 - 86）対象：全国	
		中等教育開発改善プロジェクト 準備技術支援 （1995 - 98）対象：全国	農業技術教育プロジェクト （1988 - 94）対象：全国			
世界銀行 （WB）	環境教育プロジェクト助言 技術支援（1990 - 93）					
	教科書プロジェクト（1976 - 82）対象：全国					
	*institution / unitsの設立					
	コミュニケーション技術プロジェクト （1978 - 82） 対象： Pangasinan, Leyte & Maguindana		農業教育プロジェクト （1977 - 84） 対象：全国			
分権化教育開発プログラム （1982 - 86）対象：全国		漁業訓練プロジェクト （1980 - 86）				
第2次初等教育プロジェクト （1990 - 93）対象：全国						
オーストラリア （AusAid）		理科教育プロジェクト （1989 - 93） 対象：14regions（特にII, VII, X）			技術職業教育プロジェクト （1990 - 95） 対象 region III, IV, V, VII, IX, X, XI, NCR	
カナダ（CIDA）		教科書用紙プロジェクト I&II（1989 - 93）全国 対象：region NCR, VII, X				基礎教育分権化計画 / マネ ジメントのためのキャパシ ティビルディング Stage 1 （1997 - 98）対象：教育省
ドイツ（GTZ）		理科教授法改善 プロジェクト（1989 - 94） 対象：region IV, VI, X, CA				
アメリカ （USAID）		経済支援基金（1985 - 91） 対象：全国				
EU			農業教育プロジェクト （1990 - 96） 対象：region IV, VI, X, CAR			
UNICEF UNESCO UNDP	EFA 行動計画（1990 - 91） 対象：全国			EFA 行動計画（1990 - 91） 対象：全国		

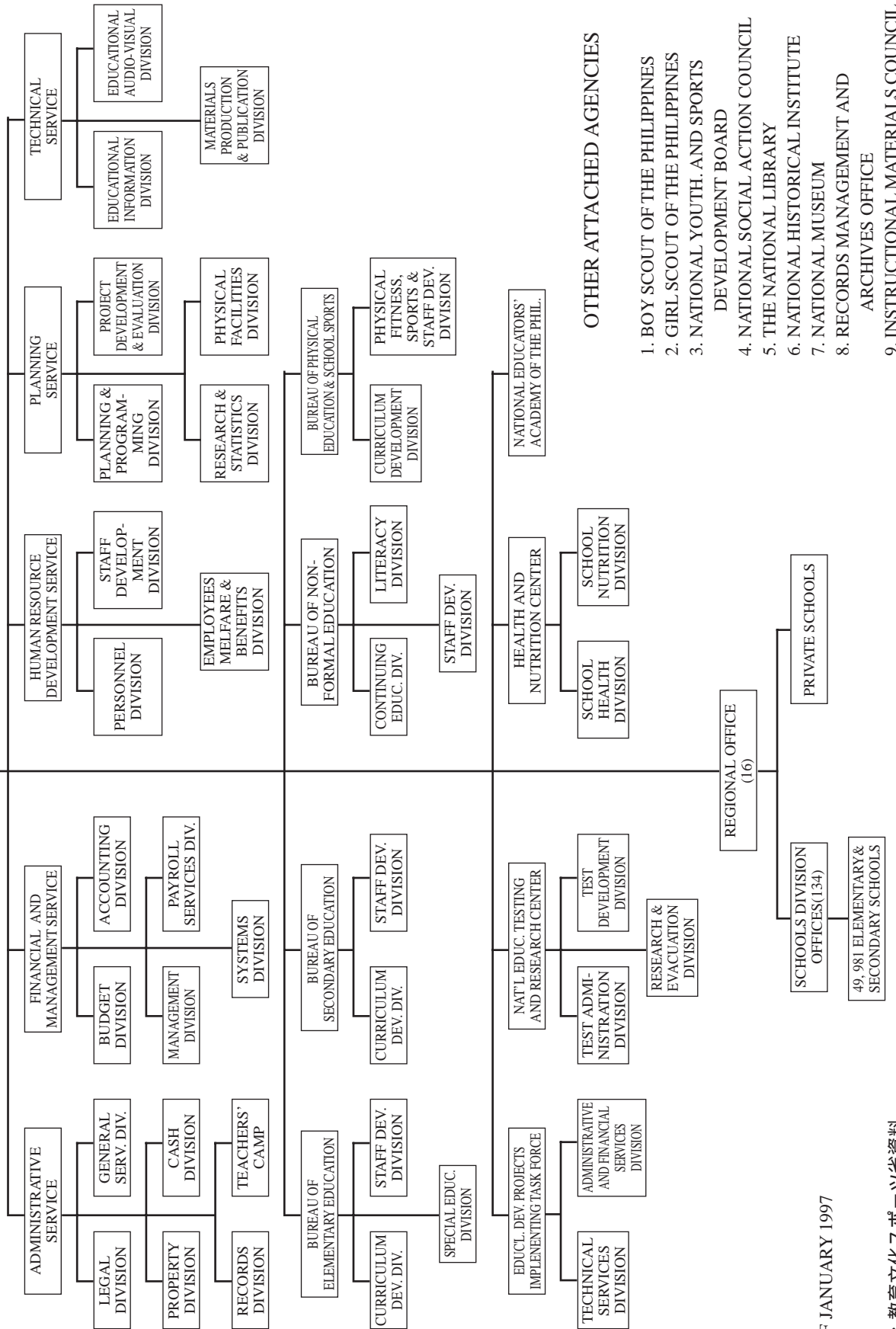
表6-8 教育援助動向(1998/6/30現在進行中)および予定(印)

ドナー	初等教育	中等教育	高等教育	ノンフォーマル教育	中等後期技術職業教育	その他
アジア開発銀行 (ADB)				ノンフォーマル教育プロ ジェクト(1993-98) 対象:24州(regionIV-IX, XII, ARMM, CAR)		
		ミンダナオ基礎教育開発プロジェクト準備技術支援 (1997-98)対象:ミンダナオ ミンダナオ基礎教育開発プロジェクト(1999- 2005)対象:ミンダナオ		ミンダナオ基礎教育開発プロ ジェクト準備技術支援(1997 -98)対象:ミンダナオ ミンダナオ基礎教育開発プ ロジェクト(1999-2005) 対象:ミンダナオ		
		基礎教育分権化研究(1999)		基礎教育分権化研究(1999)		
世界銀行 (WB)		中等教育開発改善プロジェクト (1999-2006) 対象:指定26貧困州 (OECF協調融資)				
		第三次初等教育プロジェクト (TEEP)(1997-2004)対象: 指定26貧困州(OECF協調融資)				
		早期幼児開発プロジェクト (1998-2003) 対象:regionVI, VII, XII 教育セクタースタディ 1998 教員開発プロジェクト 2000				
オーストラリア		基礎教育プロジェクト (PROBE)(1995-2000) CARAGA	農業技術教育プロジェクト (1993-99) 対象:regionII, IV, XI, XIII			
カナダ						基礎教育分権化計画/マネジメントのた めのキャパシティビルディング (1997-98) Stage 2 対象:教育省
ベルギー		総合農地改革支援プログラム 対象:93ARC in regionVII, IX				
ニュージーランド		初等教育英語教員訓練プロジェクト 対象:regionCARAGA, XI				
UNICEF		子供のための国家計画CPC I - IV, Education for All (1994 - 98) 対象:全国45divisions				
UNDP		マルチグレードプログラム (1995-99) 対象:regionV, VI, VII, VIII, IX, XII, ARMM, CARAGA, CAR				

出所: Foreign Asisted Projects in Education July 13, 1998 に基づき作成

図 6 - 1 教育文化スポーツ省 (DECS) 組織図

OFFICE OF THE SECRETARY



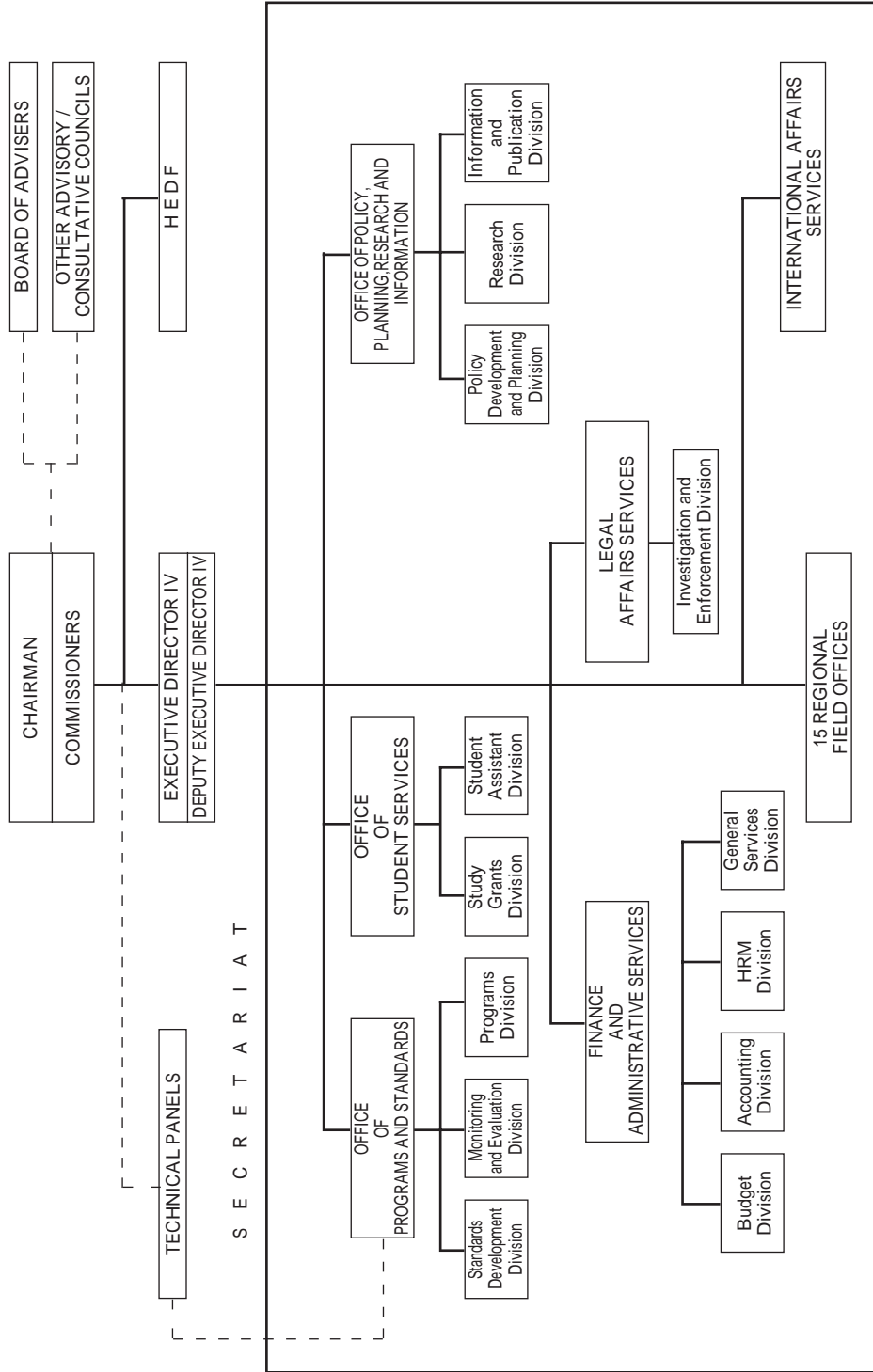
OTHER ATTACHED AGENCIES

1. BOY SCOUT OF THE PHILIPPINES
2. GIRL SCOUT OF THE PHILIPPINES
3. NATIONAL YOUTH, AND SPORTS DEVELOPMENT BOARD
4. NATIONAL SOCIAL ACTION COUNCIL
5. THE NATIONAL LIBRARY
6. NATIONAL HISTORICAL INSTITUTE
7. NATIONAL MUSEUM
8. RECORDS MANAGEMENT AND ARCHIVES OFFICE
9. INSTRUCTIONAL MATERIALS COUNCIL

AS OF JANUARY 1997

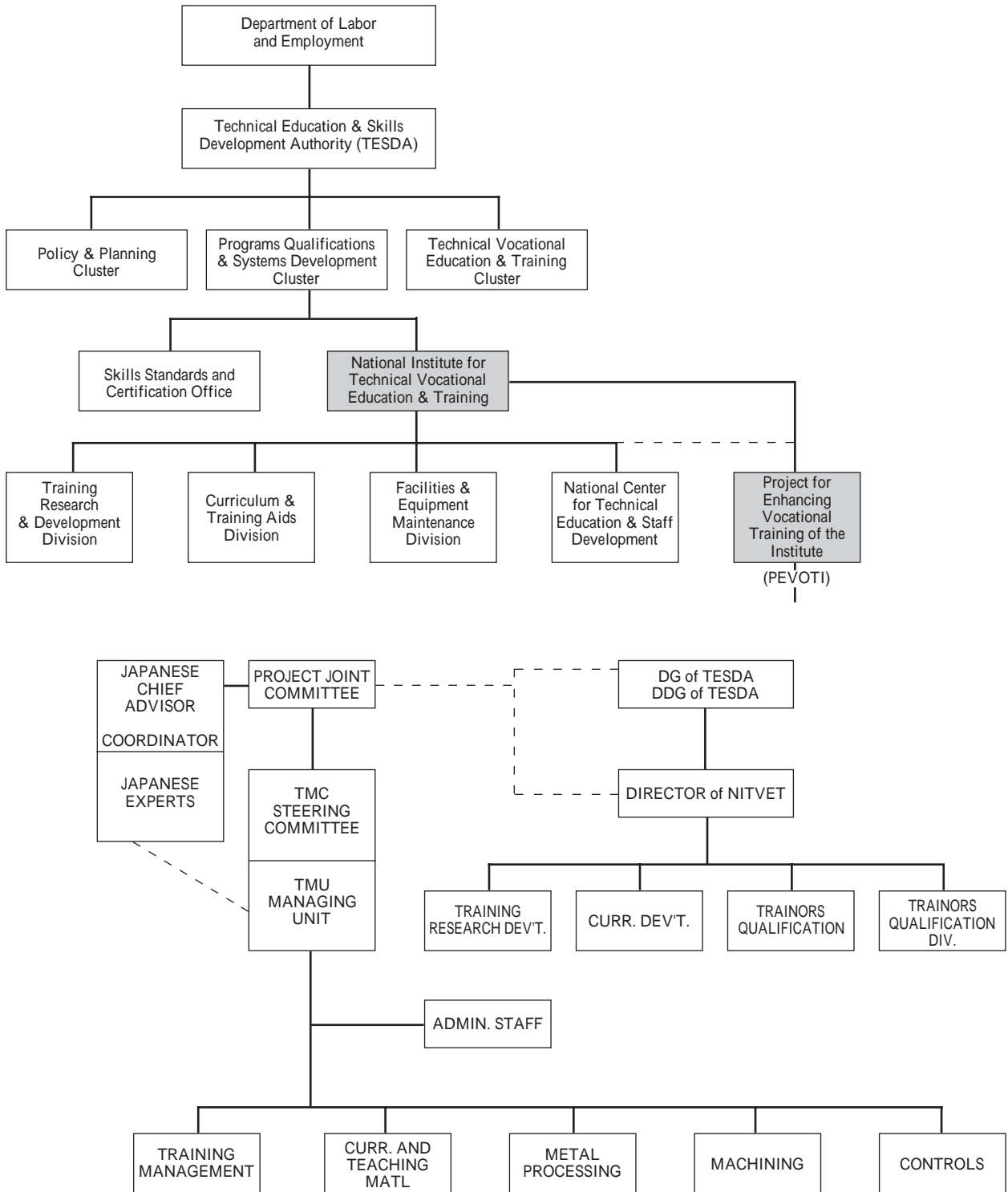
出所：教育文化スポーツ省資料

圖 6 - 2 高等教育委員會 (CHED) 組織圖



出所：高等教育委員會資料

図 6 - 3 技術教育技能開発庁 (TESDA) 組織図



出所：技術教育技能開発庁資料



# 目 次

第7章 農林水産業 .....	119
7 - 1 現状と課題 .....	119
7 - 1 - 1 概要 .....	119
7 - 1 - 2 農業 .....	120
(1) 作物生産状況 .....	120
(2) 農業支援サービス .....	121
(3) 灌漑 .....	122
(4) 農地改革 .....	123
(5) 畜産 .....	124
7 - 1 - 3 林業 .....	125
7 - 1 - 4 水産 .....	126
7 - 2 開発政策 .....	127
7 - 3 援助動向 .....	129
7 - 3 - 1 日本 .....	129
7 - 3 - 2 主要国際機関 .....	130

## 第7章 農林水産業

### 7 - 1 現状と課題

#### 7 - 1 - 1 概要

1980年以降、農林水産業のGDP構成比は21～25%の範囲で横這い状況にある。1996年現在、同産業部門はGDPの21.4%、就業人口の41.7%に貢献しており、比重は年々低下しつつあるものの依然フィリピン経済にとって重要な位置を占めている。ここ数年のサブセクター別傾向は、表7-1のとおりトウモロコシの停滞、林業の衰退、畜産では特に鶏肉と鶏卵の伸びが顕著である。

当該分野の主な輸出産品は、椰子油等のココナツ製品、マグロ、エビ等の水産物、バナナ、砂糖およびパイナップル製品等である。1980年にココナツ製品や林産物を中心とした農産品輸出は輸出総額の43%を占めていたが、1996年には10%を切るまでに下落した。このような輸出の低迷に対して輸入は、穀物類、肥料や所得弾力性の高い果実、野菜、乳製品および家畜飼料を中心に増加し、1995年より農産物貿易額は入超に転じた。

1997年から続いているエルニーニョ現象、台風による度重なる洪水、旱魃等の異常気象は作物の生産量を大きく低下させた。加えて、1997年に東南アジアを襲った経済危機が農業生産資材や家畜飼料等の輸入価格を上昇させているため、当面、農業生産の大幅落ち込みが予測される。このような状況下、食糧安全保障及び都市部失業者の雇用吸収や貧困層に対するソーシャルセーフティネットとして、食糧供給、雇用創出の観点から、農業の重要性が再認識されている。

今後の貿易自由化の中で、国際価格より高価な米、トウモロコシ、砂糖、肉類等がこれまでのような成長を維持できるとは考え難く、国際競争に耐えうる農業の育成が大きな課題となっている。

表7-1 部門別成長率の推移

(単位：%)

部門別	年	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	平均
農林水産業全体		1.9	4.3	4.6	1.8	3.1	0.7	2.6	3.0	1.7	3.5	2.7
米		- 3.2	1.3	9.3	- 1.6	4.0	- 5.6	3.3	11.7	0	7.1	2.6
トウモロコシ		6.2	3.4	- 2.5	7.3	1.3	- 0.8	3.9	- 5.8	- 8.7	0.6	0.5
その他商品作物		- 1.4	8.0	1.2	- 2.0	3.4	1.0	1.4	1.6	2.0	2.7	1.8
畜産		9.1	6.1	12.4	3.2	1.2	0.8	4.7	4.8	5.2	6.6	5.4
家禽		7.4	31.5	10.9	10.2	3.4	10.9	6.2	2.6	5.3	11.3	10.0
農業活動/サービス		0.8	10.7	3.7	8.2	1.7	4.2	0.7	1.5	3.6	2.3	3.7
水産		5.7	- 7.6	3.7	3.9	4.0	1.2	1.4	1.1	2.0	- 2.7	1.3
林産		20.5	- 8.7	- 17.7	- 21.0	- 35.4	- 11.5	- 16.5	- 15.0	- 48.6	- 41.1	- 19.5

出所：National Statistical Coordination Board (1997) "Phillipine Statistical Yearbook 1997".

## 7 - 1 - 2 農業

### (1) 作物生産状況

表7 - 2 農作物の生産概況

	1987年				1996年				伸び率 (%)		
	面積 (千ha)	生産量 (千t)	生産額 (百万ペソ)	収量 (t / ha)	面積 (千ha)	生産量 (千t)	生産額 (百万ペソ)	収量 (t / ha)	面積	生産量	収量
作物計	12,987	56,685	107,473	-	12,937	69,129	275,232	-	- 0.4	22.0	-
米	3,256	8,540	26,122	2.62	3,951	11,284	92,638	2.86	21.4	32.1	9.2
トウモロコシ	3,683	4,278	12,177	1.16	2,736	4,151	27,399	1.52	- 25.7	- 3.0	31.0
ココナツ	3,252	13,731	14,966	4.22	3,093	11,935	28,883	3.86	- 4.9	- 13.1	- 8.5
サトウキビ	269	13,797	6,208	51.29	375	23,640	21,512	63.04	39.4	71.3	22.9
バナナ	299	3,157	4,831	10.56	322	3,071	12,375	9.54	7.7	- 2.7	- 9.7
コーヒー	143	140	3,857	0.98	139	119	4,998	0.86	- 2.8	- 15.0	- 12.2
マンゴ	56	367	3,943	6.55	82	626	11,980	7.63	46.4	70.6	16.5
キャッサバ	210	1,784	1,856	8.50	225	1,897	6,620	8.43	7.1	6.3	- 0.8
その他	1,819	10,891	33,513	-	2,014	12,406	68,827	-	10.7	13.9	-

出所：Bureau of Agricultural Statistics, Department of Agriculture, (1997) "Philippine Statistical Yearbook" (1996年の数値は暫定値)

#### (a) 米

主食である米は、1960年代後半からの緑の革命と呼ばれている高収量品種の開発・普及、肥料・農薬等の投入、灌漑開発等による著しい収量改善と生産量増大の結果、1978年には自給を達成した。しかし1990年以降、1ha当たりの単位収量は2.8～2.89トンと停滞し、二期作等を含む栽培面積の拡大によって生産量を維持している状況にある。近年は、度重なる自然災害等により国内の需要量を満たせず、1995年は199千トン、1996年は893千トンと輸入量が急増する傾向にある。

#### (b) トウモロコシ

トウモロコシ栽培は、1980年代以降のハイブリッド種子の普及により収量の増加をみた。近年の所得水準上昇により主食として米に嗜好が移ったため、食用向け消費量は減少する一方、畜産部門の急成長により、家畜飼料用消費が大きく伸びてきている。目標収量5tに対し現状では1.5t(1996年)の水準に留まり、生産量は目標の6割にしか達しておらず、輸入依存度が高まっている状況にある。

### (c) ココナツ

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ツは現在においても主力輸出品である。ココヤシからは主要生産物のヤシ油の他、ココナツミルク、飼料用ヤシ粕、乾燥ココナツ、ヤシ殻炭、ココヤシ繊維等多くの副産物が得られ、国民の1/3がココナツ産業に係っていると言われている。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。

### (d) その他

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。ココナツやサトウキビ等の伝統的輸出作物の付加価値が低下するなかで、果樹、野菜等の作物の多様化を図りつつ新たな商品作物の開発が試みられている。近年、輸出作物としてマンゴが急速に伸びてきたものの生産量としては僅かであり、これら換金作物の種類、生産は徐々に増加しているものの全体の作物構成に大きな変化を与えるまでには至っていない。

## (2) 農業支援サービス

米、トウモロコシおよび多くの作物の生産性は周辺アジア諸国に比較しても低いレベルにある。その原因として、灌漑施設の老朽化、技術指導・普及システムの未熟、機械化の遅れ、農家経済力からの肥料、優良種子等資材投入の限界等の問題があげられる。

農業技術の普及については、1991年までは農業省の訓練を受けた普及員がT&V方式(Training & Visit System)で技術普及を行ってきた。しかし、地方自治法の施行により農業省の普及員が地方自治体に移管されたが、それに伴う予算手当がなされず、また普及員の研修を行う農業省、その活動を所管する地方自治体の農業事務所そして関係試験研究機関や大学等との、普及を効果的に実施するための組織的な体制が分断されたため活動は停滞している<sup>注1</sup>。

生産物の流通においては民間流通業者による寡占状態にあり、組織力がなく価格交渉力を持たない小規模農民は業者に利益を収奪され、生産・収量を上げるための努力が収入増につながらない構造となっている。このため農業協同組合の設立、育成が急務となっている。また、農村金融面をみると、種子、肥料、農薬等、農業生産資材購入資金のない多くの農民は、民間流通業者から年率100%前後の高利融資を受けざるを得ず、これら重い負担が新たな資本投入を忌避させ、営農改善・収入向上を一層困難にさせているものと考えられる。しかしながら、これら民間流通業者は行政やNGOのサービスにアクセスできない農民に対して、農民が求める融資に的確に対応し農家生活を支えてきたのも事実であり、流通改善にあたっては農業協同組合の設立、育成とともに、農民が無担保で低金利の融資にアクセスできる機会の創出が必要である。

農業協同組合は1990年以降、公的資金供給機関であるフィリピン土地銀行(Land Bank of the

注1 フィリピン国辺境地貧困農民対策調査報告書(1997年)、3 - 32ページに負う。

Philippines)が融資方針を、原則農協を経由する間接金融方式に移行したことによりその設立が急増し、1996年末現在で全国に約2万5千の農協が登録されている。しかしながらそのうち約1/4が休眠状態と言われている。一方、活動中の農協もリーダーシップのとれる人材の不足、資本金の不足等の問題を抱えていることから、組織、事業機能の強化、人材の開発が望まれる。また、フィリピンにおいては農作物収穫後のロスが極めて高く、米で10～37%、トウモロコシで30%、野菜・果実等においては40%とされている<sup>注2</sup>。そのため農協を軸としたポストハーベスト技術の向上や施設の整備が必要であり、それらはひいては農民の所得向上に繋がるものと期待される。

### (3) 灌漑

#### (a) 灌漑事業

灌漑事業は国営灌漑公社(NIA : National Irrigation Administration)が次の2形態により実施している。

##### イ．国営灌漑事業(NIS : National Irrigation System)

NIAが国家予算で施設を建設し、通常、水利組合(IA : Irrigators' Association)、もしくは農民から水利費を徴収して2次水路までの維持管理を行う1,000ha以上の事業。

##### ロ．共同灌漑事業(CIS : Communal Irrigation System)

NIAが施設を建設し、建設後は施設をIAに移管し、IAが維持管理を行う1,000ha未満の事業。IAは受益農民から水利費と建設費の償還費を徴収し、水利費は維持管理費に充て、償還費はNIAに戻されNIAの運営経費となる。1991年の地方自治法(LGC)施行以降は、地方自治体が建設主体となり、NIAは地方自治体に対する技術支援を行うこととなった。

共同灌漑施設(CIS)の原則全てと国営灌漑施設(NIS)の多くでIAが組織されているが、最低限の業務である水利費等の徴収ですら確実に行われていない等、IAの活動の停滞や不十分な組織力により灌漑施設の維持管理が充分になされていない。施設の維持管理不良は灌漑面積の減少、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、NIAの運営管理資金が不足するという悪循環に陥っている。また、同一灌漑システム内に複数のIAが存在する場合、各IA間およびIAとNIAとの希薄な連絡調整関係が効率的な水管理を妨げる原因ともなっている。1996年の水利費徴収率は実際の灌漑面積に基づく予定額に対してNISで65%、CISの建設費償還率は僅か19%に留まっており、NIA自身の組織・管理体制とIAの強化が急務となっている。

これら問題点についてはNIAも充分認識しており、NIA CORPORATE PLAN(1993 - 2002)においても、具体的目標として、灌漑施設のリハビリと持続性のある灌漑サービスの質の改善による水利費及び他からの収入の増強、維持管理費節減のため、施設管理におけるNIAとIAとの機能的協

<sup>注2</sup> 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」ドラフトによる。

力体制の確立、 効率、効果を高めるためのNIAの制度面の改革、等を掲げているが、これまでに顕著な効果が見られるには至っていない。

貧困撲滅と食糧安全保障を重点課題に掲げたエストラダ政権は、その一方策としての灌漑施設整備に相当の予算手当を行うとともに、灌漑事業の合理化を図るため、NIA職員の約20%減員、NISの面積に応じた段階的なIAへの灌漑施設移管計画等を打ち出した。今後の新規事業においては、あらかじめIAに施設の維持管理が移されることを念頭に、受益者自身で持続的に維持管理できる施設の規模、内容を検討するとともに、その過程においても受益者の参加により真のニーズを捉えた計画を策定することが不可欠と言えよう。

#### (b) 灌漑面積

灌漑面積は、1997年6月現在で1,322,860haであり、これは灌漑可能総面積3,126,340haの42.3%にあたる。内訳を事業形態で見ると、NISsが171施設で約651千ha、CISsが4,520施設で約450千ha、民営灌漑施設が3,998施設で約174千haとなっている。灌漑可能面積に対する灌漑率を地域別に見ると、CARの80.7%を筆頭にルソン島に位置するリージョンI, II, IIIが55.3%、41.3%、49.4%と高く、ミンダナオ島に位置するリージョンX, IX, IIXが21.9～29.3%と最も低く、開発が遅れている。

「フィリピン中期開発計画1999～2004」<sup>注3</sup>によれば、1999年から2004年の間に灌漑可能総面積の約半分を達成することを目指している。しかしながら、政府の緊縮財政による事業実施予算の縮小、既存灌漑施設の老朽化や維持管理不良によるリハビリ経費の増大、事業効率の高いかんがい適地の減少、地方自治体の実施能力・資金不足によるCIS事業の停滞等の理由により、表7-3に見られるように、直近5ヶ年の新規開発面積は年間1万ha程度と低迷している。目標の達成には相当の努力が必要であろう。

表7-3 灌漑面積推移 1977 - 1996年

(単位: ha)

年	灌漑面積	灌漑面積合計	国営灌漑事業(NIS)	共同灌漑事業(CIS)
1977 - 1981		229,858	98,376	131,482
1982 - 1986		192,371	125,624	66,747
1987 - 1991		111,751	56,104	55,647
1992 - 1996		44,556	9,318	35,238

出所: National Statistical Coordination Board (1997) "Philippine Statistical Yearbook 1997".

#### (4) 農地改革

スペイン統治が残した大土地所有制度による地主小作関係は、今もって多くの農民が自分の土地を持たない小作人として、特に地方において貧困層を形成するに至っている。政府は1933年以来、米刈

注3 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」ドラフトによる。



分小作法による小作条件の改善、国家入植庁の設立による土地無し農民の公有地への開発入植促進、土地改革法の制定による地主所有地の農民への再配分等を行い、この問題に取り組んできた。しかし、大きな進展は見られなかった。貧困撲滅、平等と社会正義の推進等を掲げたアキノ政権は、1988年に包括農地改革計画( Comprehensive Agrarian Reform Program : CARP )( 1987 - 1998年 )を制定して、10年間で420万ha、2,300万人の自作農創設等の具体的改革目標を設定、同政策はラモス政権にも受け継がれた。

1996年までの進捗実績は私有地で41%、公有地等を併せた総計でも50%と大幅に遅れ、予定の1998年に計画未達成となることが明白となったため、1998年2月に同計画を2008年まで10年間延長し、農地改革資金も1,000億ペソに倍増した。増額分は150万haの農地の購入と分配に充てられる見込みである。一方、農地改革省は単なる農地の配分のみならず、農村基盤整備、農民組織化、小規模金融および営農指導等からなる農民支援サービスを総合的に行う農地改革コミュニティ( ARC: Agrarian Reform Community )を全国に展開し、土地分配を受けた農民の自立促進、生産性の向上を図っているが、予算、人員等の制約から、十分な成果を挙げるに至っていないのが現状である。

エストラダ大統領が就任後100日間に実施すると掲げた「10 Point Action Plan」の農業政策では、土地改革を4年以内に完遂すると公約し、また農業・農地改革の主要課題は単なる農地再配分ではなく生産性向上であるとして、従来の土地分配重視からの方向転換を伺わせる。歴代政権が達成できなかった農地再配分と生産性向上にどの様に取り組んでいくのか、資金繰りを含め今後の具体的政策が注目されるところである。

表7 - 4 土地配分進捗状況

(単位：千ha)

土地区分形態	当初計画 (1987年)	現在計画 (1996年)	構成比(%)	配分実績 (1987 - 96年)	進捗率(%)
DAR 所管(小計)	(3,821)	(4,291)	(53)	(2,492)	(58)
私有地	3,265	2,766	34	1,129	41
政府所有地(DENR 以外)	77	888	11	755	85
国営入植地	479	637	9	608	95
DENR 所管(小計)	(6,475)	(3,771)	(47)	(1,570)	(42)
譲渡処分可能公有地 <sup>注1</sup>	4,595	2,502	31	928	37
ISF 対象森林地 <sup>注2</sup>	1,880	1,269	16	642	51
総計	10,296	8,062	100	4,062	50

注1：18%未満傾斜地

注2：18%以上傾斜地、ISF(総合社会林業計画)については次章参照

出所：National Statistical Coordination Board (1997) "Phillippine Statistical Yearbook 1997".

## (5) 畜産

畜産業は、経済成長に伴う食品指向の高級化、多様化の中で急速に需要が拡大し、過去10年間の平均成長率は家畜で5.4%、家禽は10%と顕著な伸びを示している。牛肉については1991年に輸入関税



を引き下げた結果、技術力の問題はあるものの品種改良も進みつつあり、増頭、生産性が改善されてきたが、未だ生産力は需要を満たせず多くを輸入で賄っている。豚肉、鶏肉、鶏卵については自給レベルにあるものの、飼料のトウモロコシ等を輸入に依存しており価格変動を受けやすいため、飼料の自給体制の確立が望まれる。また、1994年及び1995年の豚の口蹄疫の大流行にも見られるように、家畜の衛生管理技術や検疫体制の整備は遅れており、早急な対応が望まれる。

水牛(カラバオ)は耕作や運搬等の使役として、また農家への乳や肉の供給源として、さらにはいつでも現金化ができる財産として農家の庭先において広く飼養されている。今後農業機械化が進めば飼養頭数が減少すると思われるが、ここ数年間飼養頭数に大きな変化はない。

牛乳消費量は生活水準の向上に伴い1997年は前年度比で3%程度伸びているのに対し、乳牛頭数は1万5千頭ばかりと極めて少なく、その生産性も改善されていないため、乳製品の輸入量は前年比12.5%増の150万トンと大きく輸入に依存している。

表7 - 5 畜産部門の生産量と生産額の推移

	1989 - 1991年平均		1994 - 1996年平均		伸率 (%)	
	生産量(千t)	生産額(百万ペソ)	生産量(千t)	生産額(百万ペソ)	生産量	生産額
合計	1,367	38,977	1,621	69,449	18.6	78.2
水牛肉	109	2,228	104	3,387	- 4.6	52.0
牛肉	166	4,586	214	9,159	28.9	99.7
豚肉	1,016	30,655	1,221	54,322	20.2	77.2
山羊肉	57	1,404	70	2,468	22.8	75.8
酪農品	18	103	13	113	- 27.8	9.7
鶏肉	546	20,303	770	38,356	41.0	88.9
鶏卵	164	5,866	201	8,470	126	44.4

出所：National Statistical Coordination Board (1997) "Phillippine Statistical Yearbook 1997". (1996年の数値は暫定値)

### 7 - 1 - 3 林業

1970年には産出額でGDPの12%、輸出総額の32%に貢献していた林業も、耕地への転換、乱伐等により毎年30万ha余りの森林が消失していった。森林資源の減少と平行して、1986年に丸太禁輸等の森林保護政策が再開された結果、林業は著しく衰退した。

政府は、森林資源の保護および環境保全のため、森林を不法占拠している住民に一定条件下での土地利用を認める代わりに森林の維持造成を義務づけた総合社会林業計画( ISFP: Integrated Social Forestry Program )や、特に高地の生活者や移住者に対して共同単位で森林の管理と利用を行わせるCBFM ( Community Based Forest Management )を推進している。また、林業開発マスタープラン(1990 - 2015年)では、2015年までに2,935千haの造林目標をかかげている。しかし、森林・林業行政を所掌する環境天然資源省( DENR: Department of Environment and Natural Resources )および地方分権法施行により事業を実施する地方自治体の予算、行政能力の不足等のため、現在も違法伐採、焼畑(カインギン)

や森林火災により、毎年2万ha余りが消失している。造林面積は年により変動が大きい、行政側はDENR、民間では伐採権(Timber License Agreement: TLA)を持つ業者の伐採後の植林を中心にここ数年平均4万ha前後が造林されている。

森林資源の枯渇は、林業衰退の問題以上に山間部の急傾斜地崩壊、土砂流失、洪水、旱魃等の重大な環境問題を引き起こしている。政府はこれらの問題に対処するため、これまでの関係各省の縦断的対応を改め、総合的な管理計画の下で改善を図るとするNational Integrated Protected Area Systemを1992年に制定した。林業開発と森林保全をいかに調和させつつ具体的に実行していくかが大きな課題となっている。

#### 7 - 1 - 4 水産

我が国と同様に四方を海で囲まれ、7千以上の島々から成り立つ同国は世界でも有数の漁業国であり、水産業は同国のGDP、就業人口においてそれぞれ約4%を占め(1996)、国民の動物タンパク質源および外貨獲得源としても重要な役割を担っている。

漁業形態は統計上、養殖業(Aquaculture)、零細漁業(もしくは自治体管理漁業) (Municipal Fisheries) 及び商業漁業(Commercial Fisheries)の3つに大別されている。零細漁業は沿岸から15km以内の自治体管理水域において、船を使用する場合は総重量数3トン未満、もしくは漁船を使用しないで行われる漁業および内水面漁業と定義し、15km以遠の商業漁業と区分している。全漁民数の約65%が零細漁業に従事していると言われ<sup>注4</sup>、全漁船数の約70%が無動力船であることから、いかに同国の漁業が小規模・零細な経営体を支えているかが理解できよう。

漁業形態別に生産状況を見ると、養殖業は古くから行われているミルクフィッシュとともに、安定した海藻生産と1980年からウシエビの養殖が好調な輸出に支えられて急増した結果、1996年には生産額で1981年の約12倍と急成長を遂げた。飼料、機材導入費の高騰や病害等の問題を抱えながらも生産量は年々順調に増加しているが、生産額はエビの国際価格の低下等により1994年をピークに低迷している。

一方、釣り、刺し網、定置網等によりアジ、イワシ、カツオ類等を主な対象とする零細漁業は、1991年まで生産量、生産額ともに漸増傾向にあった。しかし、商業漁業船の不法侵入や長年にわたる無秩序な乱獲、爆破漁法やムロアミ等の破壊的漁法により沿岸水産資源の減少が深刻化し、近年生産量は低下傾向にある。1981年には全漁業の半分を占めていた生産額も1996年には30.5%とその比率は大きく下がってきている。零細漁業従事者の多くは他に所得を得る機会、手段のない貧困層であり、資源の枯渇は彼らの漁民としての生計を直接圧迫することとなる。生態系に影響を与えないよう生産増加を図りつつ、零細漁民の社会経済的状況を改善することを目的に、中期漁業管理開発計画(1993 - 1998年)が策定され、地方自治体による管理が行われているが、予算、人材が不足しており十分な対応がなされていない状況にある。そのため、これら漁民に対する生活環境と自然環境保全に立脚した、水産資源の持続的管理法、及び付加価値を高めるための加工技術についての普及、訓練、啓蒙が引き

注4 ADB(1996), "Fishery Sector Development Project"

続き必要である。

商業漁業については、漁港、冷凍・加工、流通インフラの整備等も加わり順調な伸びを示している。マグロ類はエビに次ぐ主力輸出水産品として外貨獲得に大きく貢献している。

表 7 - 6 漁業の成長と構成の推移 (生産量は千トン、生産額は百万ペソ)

	合計		商業漁業			零細漁業			養殖業		
	生産量	生産額	生産量	生産額	比率	生産量	生産額	比率	生産量	生産額	比率
1981	1,773	13,954	495	4,125	29.6	939	6,964	49.9	340	2,866	20.5
1986	2,090	37,332	546	9,248	24.8	1,072	17,252	46.2	471	10,832	29.0
1991	2,599	60,033	760	15,245	25.4	1,147	22,133	36.9	692	22,656	37.7
1996	2,769	83,139	879	24,555	29.5	909	25,373	30.5	981	33,211	40.0

\* 比率は合計生産額に対する生産額率(%)

出所：National Statistical Coordination Board (1997) "Phillippine Statistical Yearbook 1997".

## 7 - 2 開発政策

### (1) Agriculture and Fisheries Modernization Act of 1997(AFMA)

農業水産業部門の収益向上、及び支援サービスや資金等の適切且つ公正な配布により、国際化に備えることを目的として関連法を規定している。同部門の近代化のために、食糧確保、貧困撲滅と社会的平等、所得向上、国際競争力、持続性を留意事項としている。

現在、AFMAを具体的に実施するための計画、Agriculture and Fisheries Modernization Plan(AFMP)を策定しており、間もなく完成する見込みである。

### (2) 「10 Point Action Plan」

このプログラムの農業政策では、農業・農地改革の主要課題は単なる農地再配分ではなく、生産性向上であるとし、従来の土地分配重視からの方向転換を伺わせる。また、長期目標として農業セクターの国際競争力の確保を目指している。具体的な方策として、米の輸入割り当ての廃止と、輸入関税の徴収、および国家食糧庁(NFA: National Food Authority)による米の輸入独占の自由化等による食糧安全保障の確立、灌漑、Research & Development、公共事業への投資拡大、既存灌漑システムのリハビリ、4年以内の土地改革の完了等が掲げられた。しかしながら具体的計画は現在不明であり、今後の実行が注目されることである。

1998年10月に発表された「就任後の100日報告」では農業セクターについて次のように総括している。

「マクロ経済の安定維持と経済状態の悪化防止が成功したことで、我々は貧困層の3/4が従事する農業分野の近代化を最優先とし、農業従事者の所得向上と長期的な食糧安全保障の確保を進める。小

規模灌漑設備や収穫後の設備を提供する。生産性拡大プログラム、ココナッツ生産分野の改善のための近代的技術利用などを開始する。政府資金に加え様々な銀行から農業、輸出分野に対する追加クレジット供与が実施された。ラニーニャ現象に関連して、政府は影響緩和メカニズム構築のための行政命令を出し、小規模農場貯水池や種子の緩衝在庫の供給のための対策費として10億ペソの支出を承認した。農地改革問題では、2,488件を解決し、合計2万8,254haの農地を土地無し農民1万7,597人に分配した」<sup>注5</sup>

### (3) 「フィリピン中期開発計画 1999 - 2004 年」

エストラダ政権の下で新たに策定中の中期開発計画<sup>注6</sup>によれば本計画の大きな特徴は、第1点としてこれまでの単純なセクターアプローチから、農業、農地改革及び天然資源を総合的に捉えたkey result areas (KRAs)の導入、第2点として convergence framework の導入である。KRAsとして 生産力と競争力、土地等生産資源へのアクセス、生産及び資源活用の多様化、環境持続性及び組織合理化と関係者のエンパワーメントの5課題に整理し、実績評価、政策・戦略の策定等の基礎に位置づけている。

表7 - 7 中期開発計画による重点課題と戦略概要

KRAs	課 題	政策・戦略(1999-2004年)
生産力と競争力	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 支援サービスの不足</li> <li>・ 低生産性</li> <li>・ 国際競争力の欠如</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ セクター競争改善のための経営環境の確保</li> <li>・ 支援サービスの促進</li> </ul>
土地等生産資源へのアクセス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ CARP の遅延</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ CARP の促進</li> </ul>
生産及び資源活用の多様化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市場ニーズへの対応の遅れ</li> <li>・ 研究開発システム</li> <li>・ 未開発沖海洋資源</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 伝統的作物から集約農法、資源管理、市場志向等研究課題の拡大</li> <li>・ 農業と工業との連携強化</li> </ul>
環境持続性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 天然資源の減少、劣化(森林破壊、土壌劣化、水質悪化、沿岸資源、生物多様性等)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 環境に優しい技術の適用</li> <li>・ 天然資源保全、保護、修復措置の強化</li> <li>・ 公平かつ適切な配分</li> </ul>
組織合理化と関係者のエンパワーメント	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 機関間における業務の重複、責任の分断</li> <li>・ 研究開発と普及との連携希薄</li> <li>・ 民間関与の制限</li> <li>・ 農村組織の弱体</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 開発に於ける全関係者(行政、民間、NGO、村民等)の役割の明確化と開発過程への参画能力の強化</li> </ul>

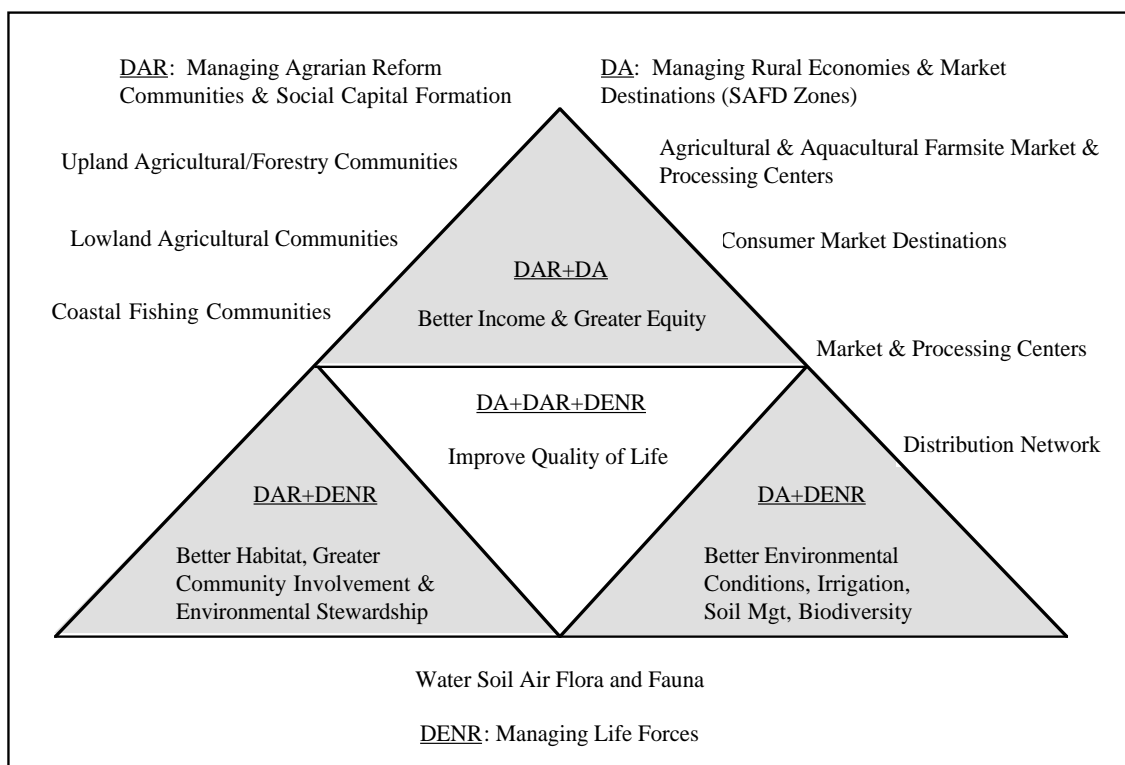
出所：小山良夫(1999)国際協力事業団企画調査員報告書「フィリピン中期開発計画」ドラフトによる。

注5 「東南アジア月報 1998年10月」

注6 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」ドラフトによる。

Convergence Framework とは、農村開発セクターの業務を所掌する Department of Agriculture( DA ), Department of Agrarian Reform( DAR )及び Department of Environmental and Natural Resources( DENR )の3省が協力、補完することにより、持続的な農村開発を効果的に実現しようというものである。概念図は以下のとおりである。

図7 - 1 Convergence Framework



### 7 - 3 援助動向

#### 7 - 3 - 1 日本

JICAは、1999年の対比経済協力総合調査団とフィリピン政府との協議、合意を踏まえ、同国の貧困緩和と地域格差の是正を図るべく、農業・農村開発及び基礎的生活条件の改善を中心に支援を行う方針である。今後の具体的な援助課題として、資源保全に配慮しつつ、特に農業技術の試験・研究・普及や農業インフラ整備等の農業生産性向上のための支援、農村における基礎的な社会・経済インフラの整備、農民組織の支援強化、さらには農地改革に対する適切な支援を行っていくこととしている。

円借款承諾累計額(1998年3月末現在)を部門別構成で見ると<sup>注7</sup>、総額1兆4,516億9,500万円(総案

注7 OECF 年次報告書(1998)、89ページ



件数209件)のうち、農林・水産業部門は3.6%(11件)、灌漑・治水・干拓部門は8.8%(31件)を占めている。円借款による農林・水産業部門の支援状況、及び更に取り組むべき課題は次のとおりである。

農業部門：灌漑、農地改革への総合的な支援(農民組織化、インフラ、信用供与)を実施中。

課題は生産性の向上、流通の効率化・安定化。

漁業部門：漁業振興、貧困漁民の生計向上を支援中。

課題は漁業資源の保護と持続的開発、遠洋漁業の促進。

環境部門：植林、沿岸海洋資源管理等を支援中。

## 7 - 3 - 2 主要国際機関

### (1) 世界銀行

世界銀行グループの国際開発協会(IDA)はフィリピン政府の中期開発計画に対応した国別援助戦略(1999 - 2002年)を策定し、中期開発計画が到達目標と掲げる貧困軽減にむけて、1)アジア経済危機およびエルニーニョからの経済復興、2)人間開発、貧困緩和およびソーシャルセーフティネットへの投資促進、3)環境持続的農村、都市開発の促進、4)特に地方の成長支援のためのインフラ整備、5)雇用創出のための民間セクターの拡大化、6)ガバナンスの改善、に重点をおいた支援を行うとしている。

### (2) アジア開発銀行(ADB: Asian Development Bank)

ADBは農業及び農工業部門を同国の主要支援セクターと位置づけ、農業生産性の改善、灌漑施設のりハビリと維持管理、森林および水産資源の保全等を中心に実施している。

1997年末現在の融資中案件を見ると、農業・農村開発及び森林、水産資源保全等の分野に案件数で全体の41%にあたる19件、貸付額で全体の19%にあたる494百万ドルを支援中である。

### (3) NGO

アキノ政権による民主化の進展と共に、農林水産分野のNGOの活動は活発化し、その数は6万を越えると言われ、活動の規模、内容も非常に広範にわたっている。日本のNGOも200を越え、里親やストリートチルドレン等に対する資金的支援等を中心に活動を行っている。農林業分野では市町村単位の農村開発を目的に、営農技術改善、小規模融資、加工・流通・販売システムの改善、協同組合の設立、植林等への支援を現地のNGOなどとともに実施し、多くの成果をあげてきている。1991年地方自治法の施行により今後、地方自治体が主体となって地域の持続的開発を進めていくことが求められている。事業を効率的かつ効果的に進める上でこれら地域に根ざしたNGOとの連携、協力を積極的に図っていくことが重要であり、このためのNGOの育成、支援が必要である。

表7 - 8 フィリピンで活動する日本のNGO数(分野別)

年 \ 分野	農業開発	農業	植林	小規模融資	農林分野 NGO 合計	フィリピンで活動中の 日本のNGO 総数
1998	29		19	12	34	58
1996	31		33	17	43	59
1994	20	14	N / A	N / A	26	44
1992	18	8	N / A	N / A	19	47

注1) 同一のNGOが複数の活動を実施しているため、活動分野別NGOの合計数と農林分野のNGOの合計数は一致しない。

出所：NGO活動推進センター「NGOダイレクトリー1998」より算定。



## 参 考 文 献

- ・ 在フィリピン共和国 JICA 農業関係個別派遣専門家編( 1998 )『フィリピン農業の課題と日本の協力』
- ・ 国際協力事業団( 1994 )『フィリピン国別援助研究会報告書( 第 2 次 )』
- ・ 国際開発センター( 1994 )『海外農林水産業協力方針策定基礎調査報告書平成 5 年度アジア農林水産業への協力方針』
- ・ 国際農林業協力協会( 1987 )『フィリピンの農業』
- ・ 高橋彰( 1995 )『アジアの奇跡の中のアジア農業 - その発展史と今後の課題 - フィリピン』『国際農林業協力』Vol.18 No.1、国際農林業協力協会、東京
- ・ 稲森幹乃、坂元雄次( 1999 )『ERAP 政権の農業政策』
- ・ ADB( 1998 ), "Country Assistance Plan, Philippines 1999 - 2001"
- ・ Department of Agriculture, "1997 Annual Report"
- ・ National Statistical Coordination Board, "1997 Philippine Statistical Yearbook"
- ・ Republic of the Philippines( 1998 ), "The Philippine National Development Plan: Direction for the 21st Century"
- ・ Republic of the Philippines( 1997 ), "Budget of Expenditures Sources of Financing Fiscal Year 1998"
- ・ Republic of the Philippines( 1995 ), "Midium Term Philippine Development Plan 1993 - 1998"
- ・ The Economist Intelligence Unit( 1997 ), "Country Profile Philippines 1997 - 98", EIU Limited, UK.

# 目 次

第8章 インフラストラクチャー .....	135
8 - 1 道路 .....	135
8 - 1 - 1 現状と課題 .....	135
8 - 1 - 2 開発計画 .....	136
8 - 1 - 3 援助動向 .....	136
8 - 2 鉄道 .....	137
8 - 2 - 1 現状と課題 .....	137
8 - 2 - 2 開発計画 .....	138
8 - 2 - 3 援助動向 .....	138
8 - 3 海運・港湾 .....	139
8 - 3 - 1 現状と課題 .....	139
8 - 3 - 2 開発計画 .....	140
8 - 3 - 3 援助動向 .....	140
8 - 4 航空 .....	141
8 - 4 - 1 現状と課題 .....	141
8 - 4 - 2 開発計画 .....	142
8 - 4 - 3 援助動向 .....	142
8 - 5 電気通信 .....	143
8 - 5 - 1 現状と課題 .....	143
8 - 5 - 2 開発計画 .....	144
8 - 5 - 3 援助動向 .....	145
8 - 6 上水道供給 .....	145
8 - 6 - 1 現状と課題 .....	145
8 - 6 - 2 開発計画 .....	147
8 - 6 - 3 援助動向 .....	147

## 第8章 インフラストラクチャー

### 8 - 1 道路

#### 8 - 1 - 1 現状と課題

##### (1) 関連機関・組織

フィリピンにおける道路関連機関としては、国道レベルの計画・建設及び維持管理に関しては公共事業道路省( DPWH : Department of Public Works and Highways、図8 - 1 参照 )が、州道、市道、町道は内務自治省( DILG : Department of Interior and Local Government )の所管となっている。さらに、現高速道路はフィリピン国家建設公社( PNCC : Philippine National Construction Corporation )が管理運営している。その他、広義の道路交通等のマネージメントも含めると運輸通信省( DOTC : Department of Transportation and Communications、図8 - 2 参照 )、マニラ首都圏開発庁( MMDA : Metropolitan Manila Development Authority )も関連している。

##### (2) セクターの現状

道路輸送は、フィリピンの交通体系のなかで最も重要な役割を果たしており、その輸送量の分担率は旅客輸送( 人 / キロ )で約 90%、貨物輸送( トン / キロ )で約 50%<sup>注1</sup> を占めている。しかしながら、人口や自動車保有台数の増加に対して道路整備や公共交通機関などインフラ整備が追いつかず、特に首都圏において、交通状況は年々悪化している。

自動車登録台数については、1996年の実績( 表8 - 1 )によると、前年に比べて10%以上の増加で290万台となっている。このうち41%にあたる119万台が首都圏に集中している。

1986年からの種類別の道路延長の推移は表8 - 2のとおりであり、1995年末実績( 表8 - 3 )では総延長は約161,009kmに至った。そのうち、26,720kmは国道であり、29,156kmは州道、16,769kmは市・郡道、88,364kmはバランガイ道路である。道路延長のうち、約17%はコンクリートとアスファルト舗装、約78%は砂利舗装、残りは未舗装となっている。

道路の平均密度<sup>注2</sup>は、0.54km / km<sup>2</sup>で、人口千人当たり2.35kmとなっている。道路密度は、首都圏、イコロス地域及び中央ビサヤで最も高く、南部タガログ、小島地域、カガヤンバレー及び東部ビサヤで最も低くなっている。また、幹線道路については、ルソン島の整備が比較的に進んでいるが、ビサヤ諸島及びミンダナオ島において整備が遅れている。

1995年時点でフィリピン全土の道路に架かる橋梁<sup>注3</sup>は11,494橋、延長335,402kmであり、約80%以上がコンクリートに代表される永久橋であり、毎年着実に建設が進んでいる。しかし、地方道路に

注1 1987年交通機関別国内推定輸送量：NEDA インフラ局資料

注2 フィリピン国土面積299,404km<sup>2</sup>と道路総延長161,009kmの比が道路密度、同じく道路総延長と総人口6,862万人(1995年)の比。

注3 Republic of the Philippines(1996)"Philippine Statistical Yearbook 1996" 国道に架かる橋梁は、7,133橋、延長256,738kmである。

架かる残りの橋は未だ木橋、ベアリー橋で、無橋の箇所も数多く存在し、毎年襲来する台風、洪水により不通になることが多く、地方の社会・経済活動に多大な影響を与えている。

### (3) 今後の課題

道路セクターにおける今後の課題としては、国土のバランスある開発のため、国土幹線ネットワークの整備、具体的には南北幹線に加え、東西を連結する幹線道路及び島嶼部周回道路の整備があげられる。ネットワーク整備の一部について地方自治体への責任委譲等も重要であり、また、鉄道セクターとの連携や高速道路と市内道路の差別化等を内容とするメトロマニラ及び主要都市における交通体系の再構築、さらに道路工事における施工管理の強化、維持管理体制の見直し等による既存道路の劣化への対応が必要となろう。

#### 8 - 1 - 2 開発計画

道路セクターにおける開発計画としては、「フィリピン中期開発計画 1999 - 2004」<sup>注4</sup>があるが、これによれば、持続的な経済成長及び地域開発による国土の均衡ある発展を支援するために道路交通網の整備を行い、総合的・マルチ交通システムの確立、及び全国ネットでアクセス可能な全天候型交通システムを確立する。このための具体的な施策として、全天候型の広域道路網の整備、地方自治体によるバランスの取れた地方道路網整備に対する支援、幹線の高速道路網整備への民間活力の導入、受益者負担を考慮した道路の運営・予算システムの改善、高架道路管理機構及び道路基金の創設、幹線道路の交通安全及び維持管理能力の向上、等が計画されている。

#### 8 - 1 - 3 援助動向

フィリピンにおける本格的な道路整備は、国連開発計画(UNDP)の資金援助で世界銀行が主体となって1969年に実施された「フィリピン交通体系整備計画」を契機として開始された。これ以降、世界銀行、アジア開発銀行、OECD等の借款、日本、米国、英国等の無償援助によって道路整備の援助が実施されてきている。

また、最近アジア開発銀行は道路セクターを含む運輸交通セクターの課題について、「PHILIPPINE TRANSPORT STRATEGY STUDY」(1996年)、「IMPACT EVALUATION STUDY OF BANK OPERATIONS IN THE ROAD SECTOR IN THE PHILIPPINES」(1997年)等を実施し、この中で道路セクターについては国道延長の削減を含む道路種別の見直し、NRBA(National Roads and Bridges Agency)や道路維持管理基金の設立、及び公共事業道路省の機構改革などの道路関連組織改革、新規道路建設の見直し、既存道路の維持管理・改良・活性化等を内容とする提言をしており、今後の日本の道路分野での協力において、上記提言やその進捗状況に留意する必要がある。

注4 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」ドラフトより。鉄道、海運・港湾、航空、電気通信、上水道供給のセクターの開発計画の箇所(8-2-2、8-3-2、8-4-2、8-5-2、8-6-2)についても同じ出所。

日本の当該分野への援助は、日比友好道路の建設が日本の戦後賠償、輸銀融資、円借款等により1969年に開始された(1979年に完成)ことを契機に、経済開発の基盤施設としてプライオリティが高いことも相俟って、数多くの整備計画や建設計画が継続して実施されている。

最近(1993年以降)の日本の主な援助実績は、開発調査として「日比友好道路修復計画(ミンダナオ地区)フィージビリティ調査及び詳細設計調査」、「マニラ首都圏総合交通改善計画」、「ビサヤ・ミンダナオ地域広域道路網計画調査」、プロジェクト方式技術協力として「交通研究センター」、道路関係専門家の派遣、無償資金協力として「地方道路橋梁建設計画・フェーズ6」、「ミンダナオ地区地方道路橋梁建設計画」、円借款事業として「第2マングアウエ・マクタン橋建設事業」、「ロザリオ・ブゴ・バギオ道路修復事業」、「幹線道路網整備事業」、「日比友好道路修復事業」、「地方道路網整備事業」、「メトロマニラ立体交差施設建設事業」等が挙げられる。

## 8 - 2 鉄道

### 8 - 2 - 1 現状と課題

#### (1) 関連機関

フィリピンにおける鉄道関連機関としては、運輸、郵便、通信事業を所掌している運輸通信省(DOTC: Department of Transportation and Communication)が交通政策や交通計画立案、運輸事業の管理を行っている。運輸通信省の管轄の下に、マニラとルソン島南部の都市を結ぶ中・長距離旅客輸送と首都圏及びその近郊区間で通勤輸送を行っているフィリピン国有鉄道(PNR: Philippine National Railways)、首都圏内の各市を結んでいる軌道システムを運行している軽量軌道交通公社(LRTA: Light Railway Transit Authority)がある。

#### (2) セクターの現状

フィリピンの交通体系における鉄道の役割は道路に比べて極めて小さいものとなっている。その分担率は旅客輸送(人/キロ)及び貨物(トン/キロ)共に、1%以下<sup>注5</sup>である。

PNRの鉄道ネットワーク(図8-3)は、1941年をピークにして、施設の老朽化や災害などにより年々営業キロ数は減少してきた。台風等の影響で一部区間復旧していない可能性があるものの、南幹線はマニラからレガスピまでの474kmの営業を行っている。輸送量(表8-4)は車両の老朽化等により低下傾向にあり、旅客輸送量は1979年の302万人から1995年の59万人へ、貨物輸送量は同期間に14.6万トンから1.4万トンに減少している。

一方、首都圏内通勤鉄道は、ツツバン(マニラ市内)からカルモナまで営業しており、旅客輸送量は

注5 1987年交通機関別国内推定輸送量：NEDA インフラ局資料

上記同期間で344万人から405万人に増加している。しかし、鉄道敷を不法占拠しているスクォッターのため列車速度は自転車以下であり、スクォッターの生活道路と化した鉄道敷に生活排水まで流れ込んでいる部分もあり、路線状況は極めて悪い。

軽量軌道交通(LRT)<sup>注6</sup>は、1号線が1984年に一部、1985年に全線がメトロマニラのパサイ市のバクラランからカローカン市のモニュメントまでの約15kmについて完成した。路線(図8-4)はタフト通りとリサル通りに沿って、全線高架形式の複線で建設され、駅数は18駅である。1993年現在で、1日平均乗客数は35.6万人、年間乗客数は129百万人で、日本の地下鉄並みの輸送量(表8-5)である。また開通から1994年までの累計では、10億人以上の乗客を輸送している。しかし、輸送力の限界に達しており、複線化等による輸送力増強が緊急の課題である。エアコンなどのアコモデーションの充実等のサービス向上も課題である。

上述のとおり、大量旅客輸送の実現、道路交通の混雑緩和、ひいては都市環境の改善を図るためには、新たなLRTの建設が急務である。現在、OECDの支援によるマニラ首都圏を東西に結ぶ2号線、民活による3号線の建設が行われている。

### (3) 今後の課題

鉄道セクターにおいては、メトロマニラにおけるLRTA運営やBOT方式の民間資本による高架鉄道ネットワーク(LRT)の建設と効率的運用、実施機関の財務改善等を内容とする大量輸送体系の構築、既存国有鉄道路線を活用した中距離鉄道貨客輸送体系の再構築が、今後の課題として挙げられる。

## 8 - 2 - 2 開発計画

「中期開発計画1999 - 2004」によれば、都市圏における大量輸送手段としての鉄道交通の運行が重点開発課題とされている。具体的施策としては、LRTAとPNRの再編・新機関への統合、輸送運行及び維持管理部門への民間資本導入、民間資本導入に係る入札制度の改善、公的機関による総合公共交通システムの整備、包括的な都市間鉄道の建設、都市間連絡鉄道及び高速運行鉄道の標準システム化による一元運行を内容とする鉄道整備の長期・短期戦略の策定が挙げられている。

また、年々激しさを増している首都圏の交通混雑の緩和は、今後の同国の持続的な経済成長を実現するためには実施しなければならない開発課題となっている。このため、高速道路も含めた新規道路の建設と大量輸送が可能である鉄軌道交通の新たな導入、都市交通における環境対策の強化、交通情報システムの開発、首都圏交通基金の創設による予算確保等が計画されている。

## 8 - 2 - 3 援助動向

鉄道に関する援助は、運輸交通に占める鉄道輸送の割合が非常に小さいことから、これまであまり

注6 LRTの運営は、LRTAを中心に行われている。現在計画が進められている6、7号線については、一部はBOT方式により、第3セクターが入ることになっている。



外国の援助が投入されていなかった。しかし、最近では首都圏において、道路交通の混雑が激しくなってきたおり、これに伴い軌道系交通機関が見直され、都市交通を中心に援助が増えている。

援助実績としては、フィリピン国鉄に対して1976年にアジア開発銀行により実施された「南幹線リハビリ活性化事業」、OECDにより1974年、1978年に実施された「国鉄通勤輸送力強化事業」、1983年の「国鉄車両検修基地建設事業」、1989年の「国鉄南線活性化事業」、1991年の「国鉄通勤南線活性化事業」、1995年のオーストラリアによる「南幹線のリハビリ活性化事業」等がある。一方、都市交通においては、LRT1号線建設及びリハビリがベルギーの援助によって実施され、1994年からはOECDにより「LRT1号線増強事業」が実施され、1996年からは「メトロマニラ大都市圏交通混雑緩和事業」によりLRT2号線建設が進められている。

また、技術協力として日本は1996年から鉄道計画運営の専門家を派遣している。

## 8 - 3 海運・港湾

### 8 - 3 - 1 現状と課題

#### (1) 関連機関・組織

海運に関する業務は運輸通信省(DOTC)の外局である海事産業庁(MARINA: Maritime Industry Authority)が所掌している一方、港湾の建設・運営は、運輸通信省の外局の1つであるフィリピン港湾庁(PPA: Philippine Ports Authority)が行っている。PPAは、全国に19の港湾管理事務所(Port Management Office: PMO)を持ち、それらの事務所がその地域の主要な港湾を管理している。

地方港湾については、以前は公共事業道路省が建設を担当していたが、1992年1月よりこれが運輸通信省に移管された。運輸通信省は港湾の計画、事前調整及び建設を担当するものの、港湾の運営・維持は地方政府が行うこととしている。

#### (2) セクターの現状

フィリピンは島嶼国であるため、海運の役割は道路輸送に次いで大きく、貨物輸送(トン/キロ)の約50%、旅客輸送(人/キロ)の約10%<sup>注7</sup>を担っている。

フィリピン国政府は、1987年及び1988年の相次ぐ重大海難事故を契機として、海上安全の改善に取り組むことを最優先課題とし、島嶼海運船隊の近代化、造船、修理施設の強化、水路、航路標識の整備及び搜索救助システムの整備などに取り組んできている。外航海運に関しては、自国の外航海運の開発に鋭意努力しており、大統領令に基づく臨時船舶登録制度の実施以降、船舶量は目覚ましい増加を続けている。

注7 1987年交通機関別国内推定輸送量: NEDA インフラ局資料



商船団の構成は、1994年時点で海事産業庁に登録されている総重量3トン以上の商船(漁船を除く全船舶)が4,451隻(1,341,412総トン)となっている。

これを船種構成で見ると、隻数ベースでは、一般貨物船、純旅客船、バージ、また、総トンベースでは、一般貨物、貸客船、バージの順に多くなっている。船舶のサイズとしては、純旅客及び一般貨物船の70%以上が100G/T未満で小型船が多く、また、船齢を見ると、大型船の老齢化が進んでいる。

フィリピンの港湾は、公共港湾(国有港湾と地方港湾:いわゆる商業港)及び農業省下の漁業開発庁(PFDA: Philippine Fishery Development Authority)が管轄する漁港からなっており、その数は、全部で1,000港以上に及ぶ。

商業港は、フィリピン港湾庁(PPA)が管轄する19の基幹港、90のターミナル港、及び運輸通信省(DOTC)が管轄する小規模な地方港湾から構成される。船荷取扱量(表8-6)は、1996年の実績で、14,014万トン、このうち、国内貿易7,196万トン、外国貿易6,752万トンとなっており、マニラ港(3,495万トン)とセブ港(502万トン)で全体の約38%を占めている。また、乗降客数は、4,005万人であった。

### (3) 今後の課題

海運においては、国内資本を中心とする海運業・修理造船業の振興による効率的運輸体系の確立、海上運行における安全性の確保のための施設増強、制度整備、教育・訓練の拡充等が課題である。

また、港湾における課題としては、マニラ港及びセブ港への集中を軽減し、各地域ごとの基幹港・外貿港の整備、港湾整備・運営効率化への民活導入、港湾別採算化、地方政府の参加、開発計画の中での拠点としての位置づけ、他の交通手段との連携を確保することなどが挙げられる。

### 8-3-2 開発計画

海運・港湾分野の開発計画は、「中期開発計画1999-2004」によれば、海上交通網の整備及び向上が開発課題であり、その施策としてPPAの再編・規制業務の新組織への移管、港湾運営の地方への移管・民営化、海運業界に対する自由化規制緩和による民間資本参加の奨励、港湾整備マスタープランの策定、国際港の開発、ハブ港システムの確立、日比友好道路路線上のロール・オン、ロール・オフターミナルの整備、マニラ-セブ航路上の中継港の整備が計画されている。

また、海上保安におけるMARINAとPCG(Philippine Coast Guard: フィリピン沿岸警備隊)の連携強化、老朽船舶の更新、航路標識の整備、PCGの救難救助能力向上、船員教育体制の改善、改正STCW(Standards of Training, Certification and Watch Keeping for Seafarers)条約への対応等が重要課題として挙げられる。

### 8-3-3 援助動向

この分野の援助は、港湾整備を中心に行なわれてきており、世界銀行は1973年の第1次港湾ローン

以来第5次プロジェクトまで継続して各主要港湾の整備を援助している。アジア開発銀行は1991年からマニラ港のリハビリを実施し、1995年に完成させている。米国は、米国開発庁(USAID: United States Agency for International Development)によりジェネラルサントス港整備や小規模港湾プロジェクトを実施している。

日本の援助実績としては、港湾分野では1994年の「大首都圏港湾総合開発計画」、1997年の「スービック港拡張計画」等の開発調査や専門家派遣の技術協力、円借款による「バタンガス港開発事業」や「小規模港湾整備事業」「社会改革支援地方港湾開発事業」等のプロジェクトがあり、また、海運分野では同じく円借款により「海上安全整備事業」、「内航海運近代化事業」等が実施されている。

今後も当該分野の援助は、フィリピンが島嶼国であり、海運が重要な位置を占めているだけに、港湾整備及び海運の近代化・安全性向上プロジェクトを中心に継続する必要がある。

## 8 - 4 航空

### 8 - 4 - 1 現状と課題

#### (1) 関連機関・組織

航空行政は運輸、郵便、通信事業を所掌している運輸通信省(DOTC)により行われている。空港の運用、維持管理を行う組織として航空局(ATO: Air Transportation and Communications)が置かれている。また関係機関としてマニラ及びマクタン(セブ)の2国際空港公団がある。なお、民間航空業界の監督を行う機関として民間航空委員会(CAB: Civil Aeronautics Board)が運輸通信省の外局として設置されている。

#### (2) セクターの現状

フィリピンにおける航空輸送は、島嶼国という特性と所得の向上、迅速性及び利便性から順調な増加傾向を示し、国民の社会生活に確実に定着している。

しかし、輸送量全体に占めるシェアは、旅客輸送量(人/キロ)では、未だ約2%、貨物輸送(トン/キロ)では1%以下<sup>注8</sup>である。

1997年現在、91の公共空港、82の非公共空港、7つの軍用空港、71の非公共ヘリポートが存在している。公共空港のうちマニラ空港、セブ空港、クラーク空港、スービック空港の4つが国際空港、ダバオ空港、ラオアグ空港、ジェネラルサントス空港、サンボアンガ空港の4つの代替国際空港である。さらに幹線国内空港(12空港)、第2種空港(37空港)、第3種空港(34空港)にクラス分類されている。

これらの空港において、1996年実績(表8-7)では、約1,938万人の乗降客と約51万トンの貨物を

注8 1987年交通機関別国内推定輸送量: NEDA インフラ局資料

取り扱っている。このうち、乗降客に関しては、マニラ空港では国際線730万人、国内線499万人を記録している。1990年からの旅客数、貨物トン数の推移を見ると、国際線旅客数については、年平均9.5%、国内線は同5.6%、国際線貨物は年平均8.3%、国内線は同1.7%の増加を示している。また、航空機の発着回数についても、国際線は10%と増加しているものの、国内線は1990年から1993年まで年平均5%の減少を示し、1993年から年9.5%で急増している。

フィリピンの公共空港の施設は、整備水準が低く、夜間着陸設備のある空港は10空港余りであり、しかも、実際に夜間運用されている空港はマニラ、マクタン(セブ)、バコロド、ダバオ、ザンボアンガ、スービックなど10空港に満たない。また、ターミナル・レーダー管制を実施している空港は、マニラ、マクタン、スービックの3空港だけである。これらの空港でも、全般的にみて空港施設は貧弱であり、さらに空港周辺の障害物等のため、航空機の運航を制限している空港もある。空港のターミナル施設は航空機1機対応のものが多く、今後急速に需要が伸びた場合には、公共空港のほとんどが拡張を要するものと思われる。大部分の空港が大型ジェット機を想定して建設されておらず、旅客ターミナルビルをはじめとする施設が滑走路の視認障害物件となる等、国際的な標準施設を整備しようとする場合、さまざまな問題に直面することになる。

### (3) 今後の課題

航空セクターにおける課題としては、まず第一に施設整備水準の低い基幹空港(国際空港・幹線空港)施設の整備、次に航空保安施設の近代化による安全性の確保、さらに空港管理運営において国家予算に頼る従来の直営形態を見直して、公社化や民間委託等を導入すること等が挙げられる。

## 8 - 4 - 2 開発計画

航空交通は経済成長に伴い航空貨物の増大、国際的な人的交流の拡大、国内航空利用客の急激な増加が顕著であり、「フィリピン中期開発計画 1999 - 2004」によれば、主要な国際的玄関口である航空交通の整備を重要開発課題に掲げ、具体的施策として、進行中の国際空港整備の完了、地方の活性化のために地方空港のICAO(International Civil Aviation Organization)基準までのアップグレード、航空機運航地域とターミナルビルの整備、全国的な航空運行誘導施設の配備による運行安全性の向上、衛星利用による航空運行誘導システムの導入等を挙げている。また、国内航空産業に対する規制緩和による新規航空業者の参入や、空港管理運営における民間セクターの導入を進めることを中期的課題としている。

## 8 - 4 - 3 援助動向

当該分野の援助は空港建設・整備を中心に進められてきており、アジア開発銀行はダバオ国際空港建設の詳細設計を実施している。また、ジェネラルサントス空港の整備はUSAIDにより実施され、カヤン・デ・オロ空港の代替新空港建設は、USAIDの技術協力によりマスタープラン及びフィージビ

リティ調査が実施され、韓国の資金援助により進められている。

日本の援助としては、「ダバオ国際空港整備計画」、「主要地方空港整備計画」、「新航空保安システム開発整備計画」等の開発調査、プロジェクト方式技術協力として「航空管制技術官育成計画」、無償資金協力として航空保安職員訓練用機材供与、航空関係専門家の派遣等を実施している。また、円借款事業として「マニラ国際空港第2旅客ターミナルビル建設事業」、「マクタン・セブ国際空港開発事業」、「幹線空港開発事業」、「航空保安施設拡充事業」及び「航空保安施設近代化事業」が実施されている。

## 8 - 5 電気通信

### 8 - 5 - 1 現状と課題

#### (1) 関連機関・組織

フィリピンの電気通信業は運輸通信省(DOTC)の管轄下にあるが、その下に実質的に電気通信を管理・管轄する電気通信委員会(NTC: National Telecommunications Commission)がある。また、DOTC自らが運営する機関として、電気通信局(TELOF: Telecommunication Office)がある。その他にも地方自治体、民間会社により運営されている関連機関が多数あり、通信網・サービスなどは複雑な構成となっている。

電気通信委員会(NTC)の役割は、電気通信及び放送事業者やそれらの設備を効率的に監督・調整、管理すること、全国に効率的で信頼性が高く、かつ安価な電気通信及び放送サービスを必要十分に確保することであるが、監督官庁として、十分な行政を担える人員、組織が整備されていない。

また、電気通信局(TELOF)は、運輸通信省(DOTC)の下部機関として、国内電報電話のサービスを提供している。電話サービスは全体の1%以下のシェアを占めるに過ぎず、民営会社への払い下げが決定している。電報については、27%のシェアを占めるに過ぎないが、極めて公益性の高いサービスを提供している。なお、TELOFの訓練機関として、電気通信学園(TTI: Telecom Training Institute)が設置されており、TELOFの職員を対象に実習を含めた講習を行っている。

#### (2) セクターの現状

電気通信分野は、民間企業であるフィリピン長距離電気会社(PLDT: Philippine Long Distance Telephone Company)が1928年に首都圏を中心に事業を開始し、全土にわたる電気通信事業を展開している。市場占有率が94%(1993年現在)に達する企業であるが、同社の提供している電話サービスの82%は首都圏に集中し、運用中の電話回線数は858,000回線、電話局数260局、従業員数は18,000人となっている<sup>注9</sup>。その他の民間運営体の総数は41社あるが、規模は小さい。また、政府系運営体とし

<sup>注9</sup> 数字の出所は、JICA フィリピン事務所発行(1995年3月)「フィリピン共和国セクター別基礎資料」

ては、ルソン島を中心とした電話事業と全国規模の電報業務に携わっている TELOF と市単位の電話サービスを提供している4つの運営体がある。全国の電話回線容量は1993年末で941,632回線となっている。

なお、フィリピン国内の通信事業はほぼPLDTにより独占されていたが、1993年から政府が進めている競争原理の導入のための市場開放策や民間資本の参入の奨励策等により、対抗する通信会社が台頭してきた。また、1998年11月に香港の投資企業がPLDT株式の一部を買収し、アメリカ企業も株式買収を進めており、今後通信業界の再編成が進むことが予想される。

フィリピン全土での平均電話普及率は、1993年末で1.4台/100人であり、総電話機数の98%以上を民間企業が所有していた。そのなかで、PLDTのみが国内を縦断するマイクロ波基幹伝送路を有する上に、首都圏及び全国の主要都市で電話サービスを独占提供していることから、総電話回線容量の85%を占め、圧倒的なシェアを占めていた。(表8-8)しかし、1993年の市場開放策により、民間資本が相次いで参入したため、電話普及率は急速に改善しており、1997年末には8.1台/100人となっている。

また、主として、民間企業によって推進されてきたサービスは、利益率の高い主要都市部に偏って提供されてきたため、総電話数の70%以上は首都圏に遍在し、その電話普及率は1997年度末で28.6台/100人である。しかし、電話積帯数は依然として数十万台あるとされている。

また、セルラー電話(自動車電話/携帯電話)は1991年にPLDTの子会社PILTELにより、500回線の容量でサービスが開始されたが、首都圏における膨大な電話積帯を背景に需要の伸びが著しく、1994年3月の時点で3社(PILTELのほかはEXTELCOM, SMART)がセルラー電話サービスを提供している。その他2社(ISLA COM及びGLOBE TELECOM)も行っている。

このほかの移動通信サービスとしては、ページング(無線呼び出し)、船舶電話があり、記録通信サービスとして電報、テレックス、ファクシミリも提供されている。

また、国際電気通信サービスは、PLDT、ETPI、Philcomの3社によって提供されており、その他6社が運用許可を取得して準備中(1994年現在)である。

### (3) 今後の課題

電気通信セクターは、民間企業間の競争が活発化し、民活の一定の成果が現れ始めているが、今後は民間企業の市場動向、世界的な通信網の拡充の観点からも地方での電話普及状況をフォローするとともに、地方電話網敷設における政府の役割について再検討する必要がある。

#### 8-5-2 開発計画

「中期開発計画1999-2004」によれば、民間セクターによる電話普及率の向上、電話や他の付加価値サービスの要求の増大の対応、通話エリアの拡大、光ケーブルの設置・衛星通信・無線・デジタル化等の利用による地方と都市部の電気通信網の迅速な統合及び拡張、コンピューター及び通信を組み合わせた付加価値サービス事業の導入、民間セクターの育成、民営化の推進が挙げられる。



### 8 - 5 - 3 援助動向

フィリピンの電気通信分野は、政府が1993年に競争原理を導入し、PLDTと対抗しうる事業者を成長させる方針を打ち出してから、民間企業の進出が著しく、ほとんど外国からの援助を頼らず整備を実施している。

日本の援助は、1993年の開発調査による「電気通信網整備計画」、同じく1993年の無償資金協力による「緊急通信システム整備計画」、円借款による「地方通信施設拡充事業・フェーズ3(1993年)の実施以降は、専門家派遣が行なわれているだけである。

### 8 - 6 上水道供給

#### 8 - 6 - 1 現状と課題

##### (1) 関連機関・組織

フィリピンにおける水に関連する事業は、国家経済開発庁(NEDA: National Economic Development Authority)による調整のもとで各々の役割が分担されている。上水道供給セクターに関しては、マニラ首都圏上下水道公社(Metropolitan Waterworks & Sewerage System: MWSS)とのコンセッション契約に基づいて、MWCI(Manila Water Company, Inc)とMWSI(Manila Water Services, Inc)の2社がメトロマニラ及び、その周辺地域に対し給水しており、地方における上水道供給については原則として地方自治体の実施主体となっている。ただし、人口2万人以上で水道区(Water District: WD)を組織し、資金投入の回収が見込まれる水道区については、地方水道庁(Local Water Utilities Administration: LWUA)からの財政的、技術的支援を享受することが可能となる。施設の設置は、地方自治法公布前は、公共事業道路省(DPWH)が実施していたが、公布以降は新規案件については内務自治省(DILG)が実施している。しかし、世界銀行による「第1次給水・下水・衛生セクタープロジェクト(FW4SP)」はDPWHを実施機関として事業を進めているほか、下院議員に割り当てられる地方開発給付金<sup>注10</sup>による公共事業整備としての上水道施設整備事業もDPWHを通じて実施することになっている。建設後の水道施設の運営管理は、各バランガイあるいはコミュニティで組織された水道衛生組合が担当する。

##### (2) セクターの現状

フィリピンでは1980年代の初めから、地方水道整備を重要政策として推進しており、1987年には「全国水資源・下水・衛生マスタープラン1988 - 2000」が策定され、最短期間で大多数の家庭への安全な給水、下水・衛生施設の普及率の向上、サービスの組織化を目標とした2000年における目

注10 現在は廃止の方向で検討されている。

標を設定するとともに、目標達成のための費用が見積もられている。

しかし、1991年の地方自治法の成立、国家経済開発庁(NEDA)により議決された水供給セクターの一部民営化及び組織変革等により関連機関に混乱が生じたため、また、地方給水に関しては各地方自治体の技術レベルが低いことも一因となりマスタープランの目標値を下回っている。

マスタープランの目標(表8-9)は、1987年のフィリピン全国給水人口3,617万人(1987年の総人口5,736万人の63%)を2000年までにその2倍に相当する7,069万人(2000年の予想人口7,500万人の94%)に増加させるというもので、地域別では、1987年時点での水道普及率、メトロマニラ86%、その他の都市部55%、農村部62%を目標年次2000年にはそれぞれ97%、95%、93%に上げる計画となっている。

また、フィリピンの水道システムは次の3種類に分けられている。

#### レベルI(ポイントソースシステム)

1つの井戸または湧水を水源とし、点々と散らばる15世帯~25世帯の生活用水を確保する簡単なシステムで、必要水量は、40~150リットル/分とされている。

#### レベルII(共同水栓システム)

公共水栓式水道のことで、1つまたは複数の水源を利用し、送給水システムを介して給水区域に水を送り、数世帯に1個の割合で共同水栓を道路沿いに設置するシステムで、100世帯程度をカバーする。給水量は1人1日当たり40~80リットルである。

#### レベルIII(個別家庭給水システム)

パイプによる個別給水水道システムで、メーター計量制による料金体系をとるもの。個別給水のシステムが現実にカバーしている事業数は全国で300以上である。

パイプによる給水(表8-10)はマニラ首都圏で84%に達しているが、他の都市では37%、地方では16%にとどまっている。1987年に策定されたマスタープランでは、マニラ首都圏のレベルIIIの水道普及率を97%に、他の都市部をレベルIIとIIIにより95%に、地方ではレベルIにより93%に引き上げる計画となっている。

ところが、全国水資源・下水・衛生マスタープランの進捗状況は1988-2000年に設定した当初目標の達成が困難な状態であり、1995年における全国の普及率(表8-11)は72%と1992年における目標値である87%をも大きく下回っている。

### (3) 今後の課題

上水道供給セクターにおける課題としては、水道事業の実施主体は地方自治体となっているが、その実施能力はいまだ十分とはいえないため、事業の計画・実施・維持管理に係る自治体職員の訓練や住民の組織化を支援する必要がある。また、政府が自治体から一定の事業費拠出を求めているため、



各自治体の財務能力に見合った事業実施スキームを検討していく必要がある。

今後の水道事業においては、採算性のある自治体の水道事業では民活の導入が進むことが予想されるが、政府が実施する基幹整備部分については引き続き海外からの支援が必要である。

## 8 - 6 - 2 開発計画

「中期開発計画 1999 - 2004」によれば、上水道供給セクターの開発計画は次のとおりである。

地方での上水道供給については、実施主体である地方自治体に対する内務自治省を通じた支援や民間セクターの参加促進、また、都市部における上水道供給事業については、上水道供給施設の民営化も含めた民間資本の参加の促進、民間資本導入のためのインセンティブ提供、水資源管理方法の確立、給水の効率的サービス実施のための基準設定が開発計画の重点課題として挙げられている。

## 8 - 6 - 3 援助動向

1991年以降世界銀行によるルソン島における水供給・衛生プロジェクトであるFW4SPが実施されており、1997年には国際金融公社(IFC: International Finance Corporation)による首都圏上下水道庁の民営化のための融資が実施され、アジア開発銀行は地方における給水普及率向上プロジェクトや水供給・衛生セクターのレビュー及び開発ガイドライン策定等の技術協力が行われている。また、AusAIDやUNICEFも地方における水供給プロジェクトを実施している。

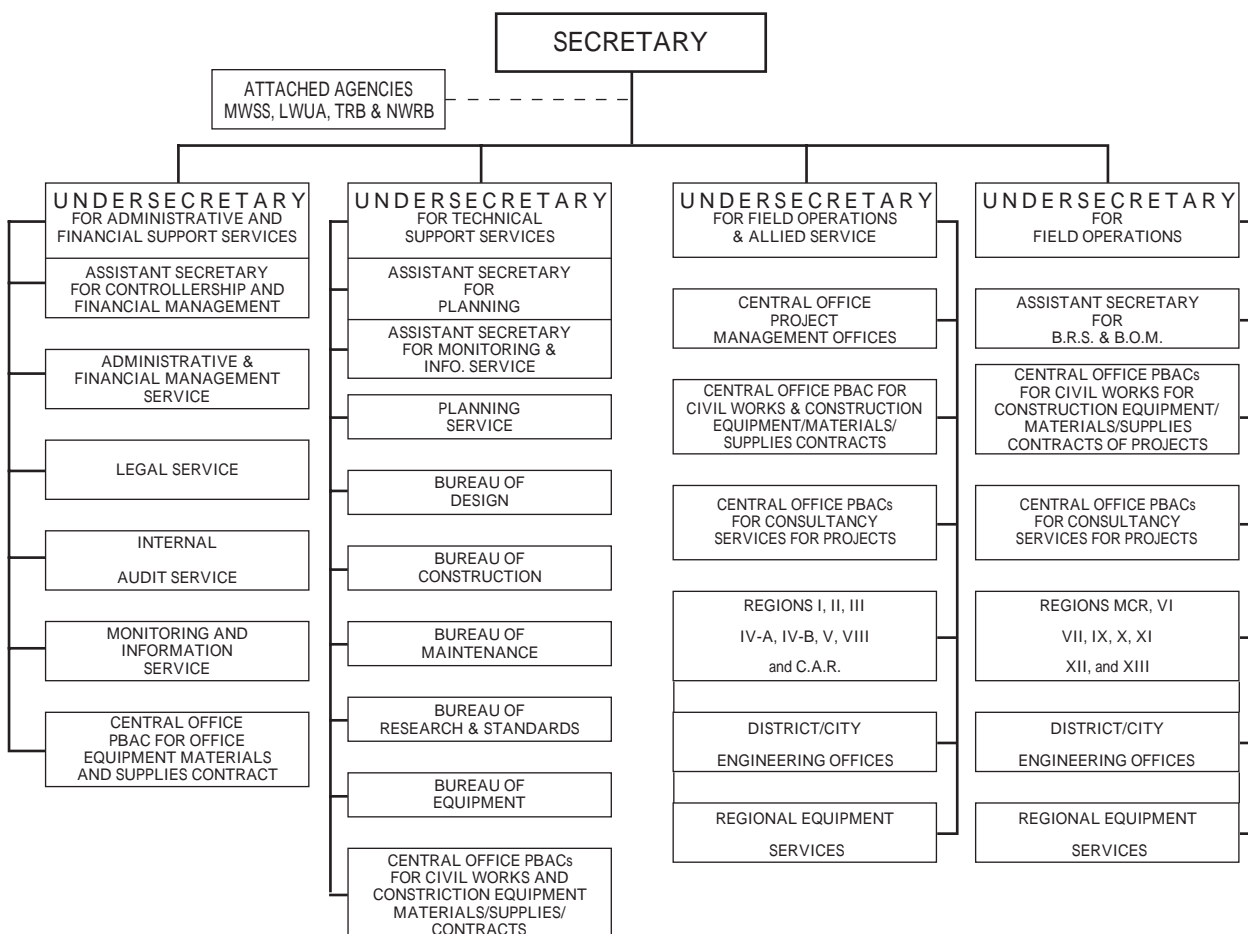
日本は当該分野の援助を重要課題として、1980年以降開発調査、専門家派遣等の技術協力、無償資金協力、円借款事業等による給水普及率の向上プロジェクトを実施してきた。最近の主な援助実績としては、「カビテ水供給計画」、「メトロマニラ上下水道総合計画」、「地方水供給・下水・衛生セクター計画」等の開発調査、「レイテ島上水道改修計画」、「バララ浄水場改修計画」、「地方給水・衛生改善計画」等の無償資金協力、「地方上水道整備事業・フェーズ3、4、5」、「地方上水道・衛生整備事業」の円借款事業がある。

## 参 考 文 献

- ・ 国際協力事業団( 1995 )『フィリピン共和国マニラ首都圏総合交通改善計画調査事前調査報告書』
- ・ 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』
- ・ 国際協力事業団( 1998 )『フィリピン国次世代航空保安システム開発整備計画調査事前調査報告書』
- ・ 海外経済協力基金( 1998 )『フィリピン共和国の分野別政策課題と OECF の対応』
- ・ NEDA( 1995 ), "MEDIUM TERM PHILIPPINE DEVELOPMENT PLAN 1993 - 1998" , Philippine
- ・ NEDA( 1998 ), "The PHILIPPINE NATIONAL DEVELOPMENT PLAN", Philippine
- ・ National Statistical Coordination Board( 1997 ), "1997 Philippine Statistical Yearbook", Philippine

図 8 - 1 公共事業道路省 ( DPWH ) の組織図

DEPARTMENT OF PUBLIC WORKS AND HIGHWAYS  
ORGANIZATIONAL CHART



ATTACHED AGENCIES:

MWSS-METROPOLITAN WATERWORKS & SEWERAGE SYSTEM  
LWUA-LOCAL WATER UTILIZATION ADMINISTRATION  
NWRB-NATIONAL WATER RESOURCES BOARD  
TRB-TOLL REGULATORY BOARD

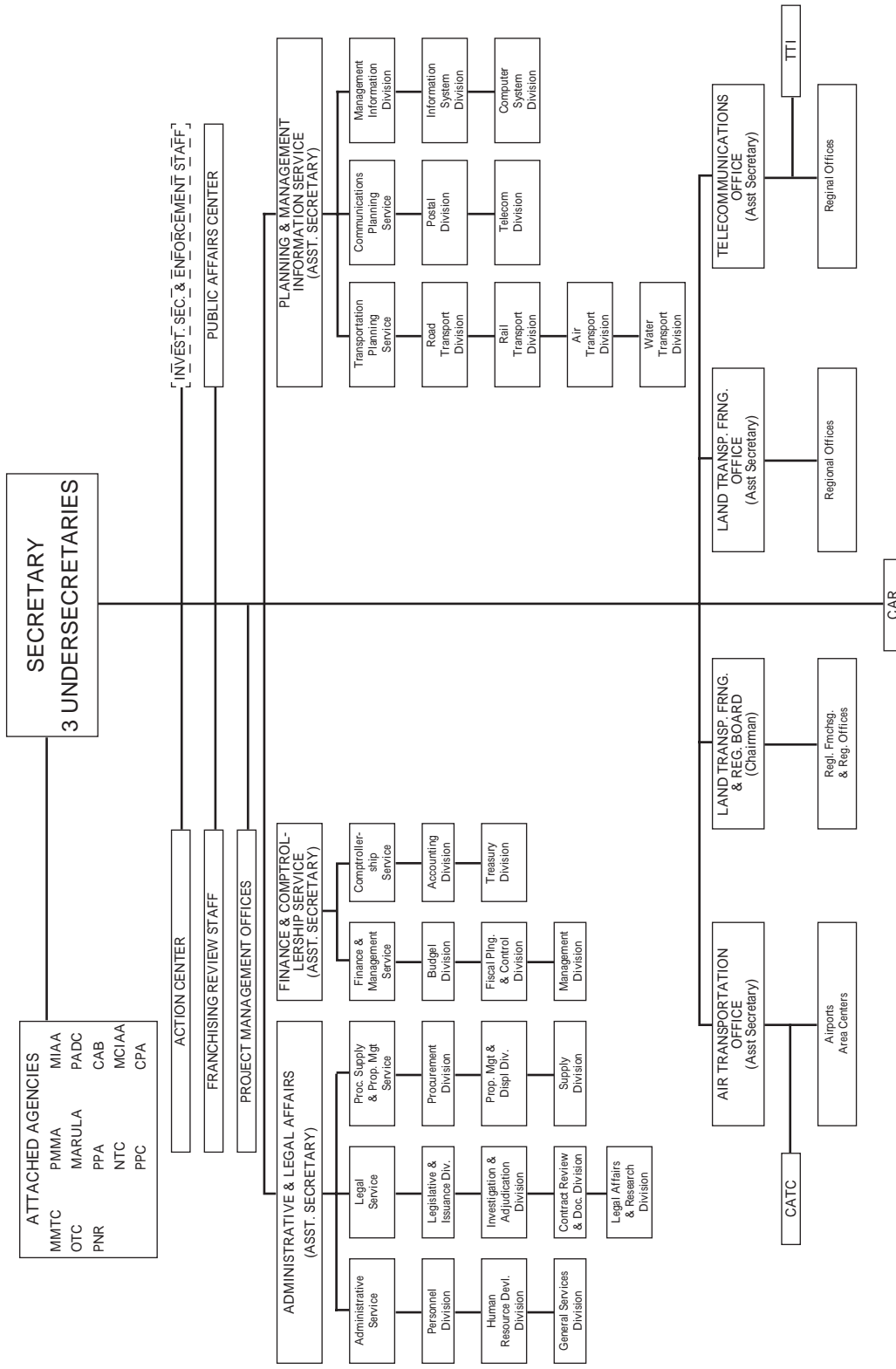
出所 : DPWH 資料

BREAKDOWN OF MAJOR / KEY

ORGANIZATIONAL UNITS:

- 6 SERVICES
- 5 STAFF BUREAUS
- 16 REGIONAL OFFICES
- 116 DISTRICT ENGINEERING OFFICES
- 22 SUB-DISTRICT ENGINEERING OFFICES
- 29 PROJECT MANAGEMENT SERVICES
- 16 REGIONAL EQUIPMENT SERVICES
- 66 AREA EQUIPMENT SERVICES

図 8 - 2 運輸通信省 (DOTC) 組織図



出所 : Data Book(AT0/JICA)

表 8 - 1 全国登録自動車台数の推移( 1988 - 1996 年 )

NUMBER OF MOTOR VEHICLES REGISTERED BY TYPE OF VEHICLE

1988 to 1996

( 単位 : 台数 )

Type of Vehicle	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total Motor Vehicles	1,270,483	1,431,464	1,620,242	1,715,366	1,879,563	2,125,115	2,341,469	2,581,354	2,904,487
Private	1,007,021	1,144,278	1,305,142	1,370,084	1,518,767	1,685,080	1,847,771	2,030,705	2,277,102
Cars	349,637	382,156	419,410	421,976	453,112	498,126	537,446	581,910	641,738
Utility vehicles	397,520	449,659	517,679	558,347	624,698	689,406	754,829	837,271	928,159
Buses	3,269	3,524	3,279	3,399	4,796	3,948	4,155	3,735	4,080
Trucks	95,740	105,012	116,956	123,291	134,719	151,207	164,804	177,004	203,316
Motorcycles/Tricycles	149,267	191,471	232,848	247,328	284,526	322,944	365,679	407,050	472,492
Trailers	11,588	12,456	14,970	15,743	16,916	19,449	20,858	23,735	27,317
For hire	204,093	223,233	246,082	280,254	307,887	386,777	437,797	493,103	564,974
Cars	7,092	9,755	13,676	16,360	19,484	24,047	26,195	35,977	51,299
Utility vehicles	55,895	62,773	71,365	87,285	96,471	119,208	131,939	135,229	144,193
Buses	11,420	13,077	14,667	16,884	20,493	20,303	23,095	23,983	25,002
Trucks	5,435	6,109	6,515	7,534	7,484	9,232	10,312	10,832	11,531
Motorcycles/Tricycles	123,418	130,700	138,948	151,091	162,694	212,639	244,873	285,366	331,299
Trailers	833	819	911	1,100	1,261	1,348	1,383	1,716	1,650
Government	35,636	40,869	45,482	44,759	43,363	47,185	48,865	51,160	57,466
Cars	4,941	6,323	6,052	5,724	4,846	4,843	4,725	4,613	5,473
Utility vehicles	19,038	21,173	23,704	22,732	22,064	25,130	25,431	25,428	28,400
Buses	390	338	386	402	518	350	345	458	247
Trucks	5,241	5,251	5,607	4,552	4,210	4,632	4,546	4,878	5,464
Motorcycles/Tricycles	5,924	7,649	9,617	11,144	11,603	12,065	13,713	15,571	17,754
Trailers	102	135	116	205	122	165	105	212	128
Diplomatic	4,697	5,297	5,895	6,205	3,227	3,241	3,309	3,070	3,273
Exempt	19,036	17,787	17,641	14,064	6,319	2,832	3,727	3,316	1,672

出所 : Land Transportation Office.

表 8 - 2 道路種別道路延長の推移( 1986 ~ 1995 年 )

( 単位 : km )

Year	National Road	Provincial Road	City Road	Municipal Road	Barangay Road	Total
1986	26,230	28,334	3,987	12,841	87,107	158,499
1987	26,082	28,928	3,984	12,875	85,941	157,810
1988	26,070	29,174	3,982	12,627	85,595	157,448
1989	26,110	29,144	3,949	12,707	87,149	159,059
1990	26,272	29,156	3,949	12,820	88,363	160,560
1991	26,422	29,156	3,949	12,820	88,363	160,710
1992	26,554	29,156	3,949	12,820	88,364	160,843
1993	26,594	29,156	3,949	12,820	88,364	160,883
1994	26,659	29,156	3,949	12,820	88,364	160,948
1995	26,720	29,156	3,949	12,820	88,364	161,009

出所 : DPWH

表 8 - 3 フィリピンにおける道路種別・舗装種別道路延長( 1995 年 )

( 単位 : km )

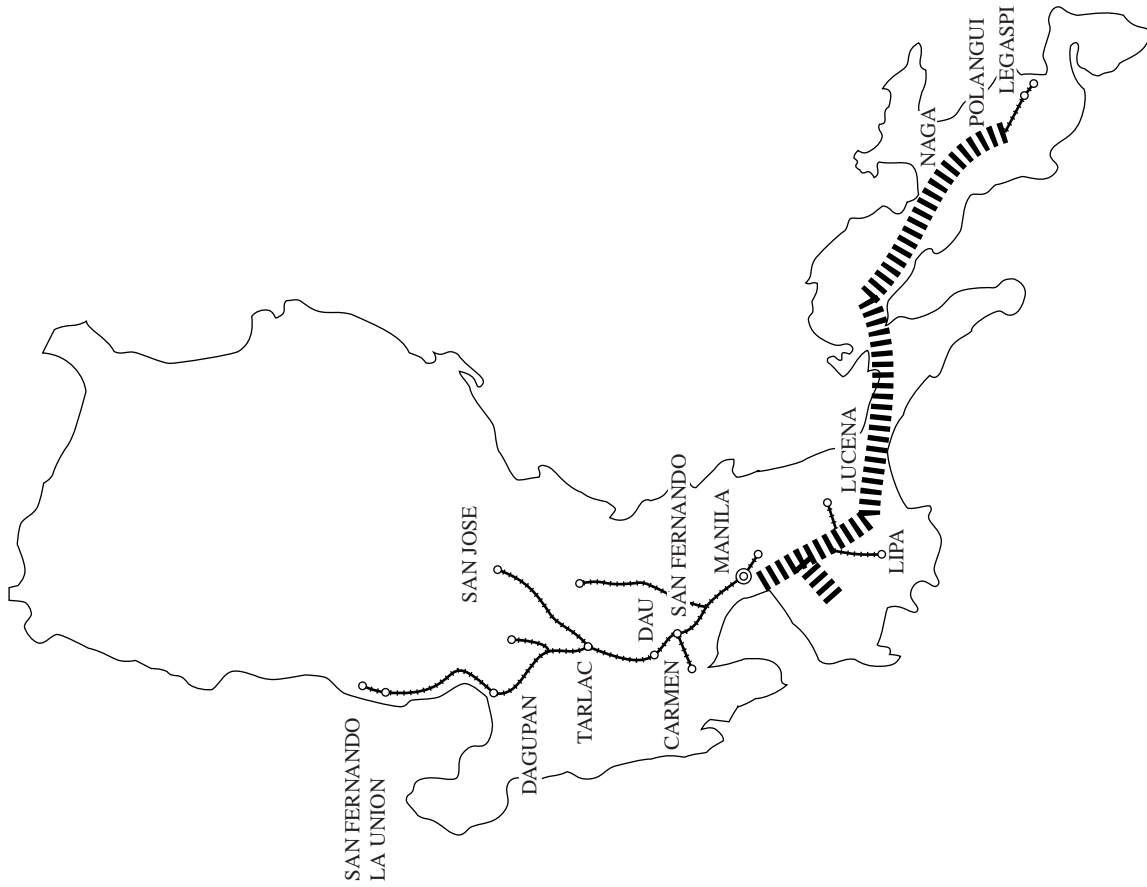
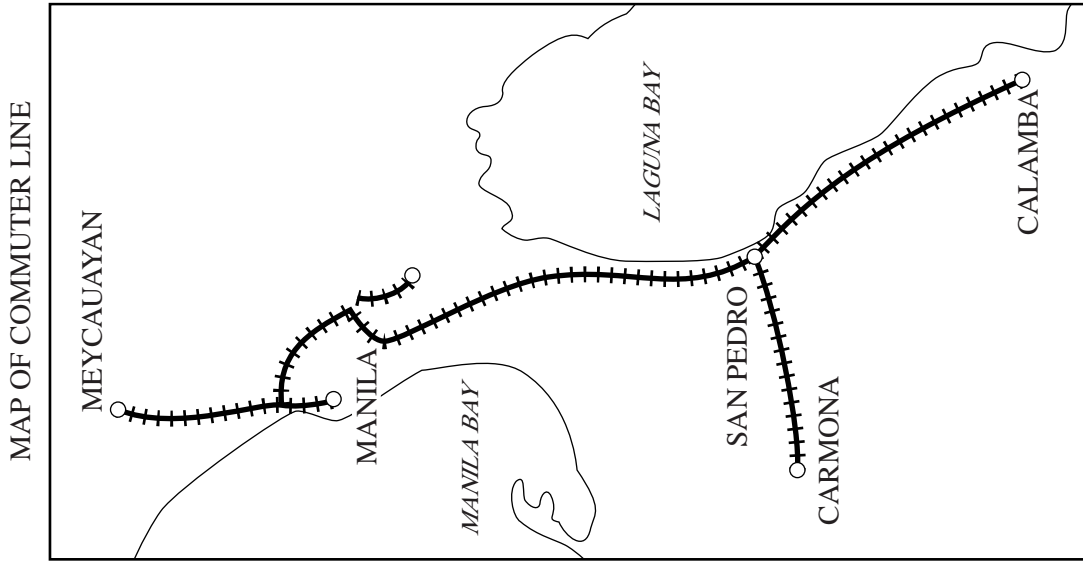
		Concrete	Asphalt	Gravel	Earth	Gravel/Earth	Total
1. National Roads	道路延長( km )	7,574.175	6,394.722	12,622.853	128.500	12,751.353	26,720.250
	構成比( % )	28.3	23.9	47.2	0.5	47.7	100.0
2. Provincial Roads	道路延長( km )	802.579	2,563.190	20,730.592	5,059.887	25,790.479	29,156.248
	構成比( % )	2.8	8.8	71.1	17.4	88.5	100.0
3. City Roads	道路延長( km )	658.296	1,999.678	1,143.225	148.082	1,291.307	3,949.281
	構成比( % )	16.7	50.6	28.9	3.7	32.7	100.0
4. Municipal Roads	道路延長( km )	1,819.972	1,502.688	6,417.003	3,079.821	9,496.824	12,819.484
	構成比( % )	14.2	11.7	50.1	24.0	74.1	100.0
5. Barangay Roads	道路延長( km )	2,857.848	676.465	84,829.666	-	84,829.666	88,363.979
	構成比( % )	3.2	0.8	96.0	-	96.0	100.0
6. Local Roads ( 2 ~ 5 の合計 )	道路延長( km )	6,138.695	6,742.021	113,120.486	8,287.790	121,408.276	134,288.992
	構成比( % )	4.6	5.0	84.2	6.2	90.4	100.0
7. Total	道路延長( km )	13,712.870	13,136.743	125,743.339	8,416.290	134,159.629	161,009.242
	構成比( % )	8.5	8.2	78.1	5.2	83.3	100.0

注 : Barangay Roads の Grave/Earth の分類は不明であるが、ここでは Gravel に分類した。

出所 : DPWH



图 8 - 3 PNR 路線圖



出所 : Philippine National Railways

表8 - 4 PNRの輸送状況の推移(1979 ~ 1996年)

NUMBER OF PASSENGERS, FREIGHT AND EXPRESS TONNAGE, AND REVENUE  
BY RAILWAYS

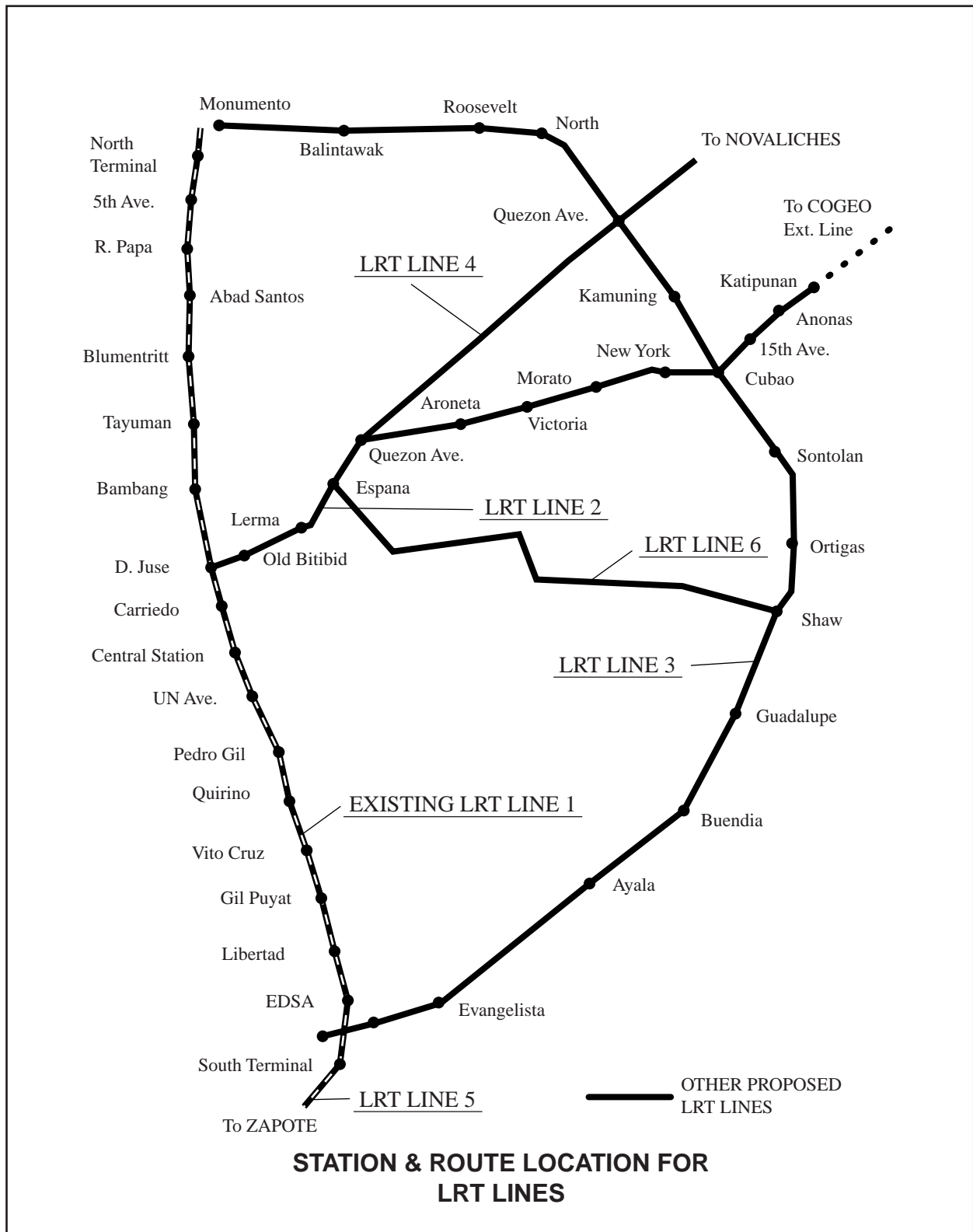
1979 to 1996

Year	Philippine National Railways									Metro Manila Rail Commuter		
	Passengers Carried ('000)	Passenger Revenues ('000 pesos)	Revenue per Passenger (pesos)	Freight Tons Loaded ('000)	Freight Revenue ('000 pesos)	Revenue per Freight Ton (pesos)	Express Tons Loaded ('000)	Express Revenue ('000 pesos)	Revenue per Express Ton (pesos)	Passenger Carried ('000)	Revenue ('000 pesos)	Revenue per Commuter (pesos)
1979	3,021.8	34,832.0	11.53	145.5	5,783.4	39.75	34.2	4,381.5	128.11	3,442.7	3,713.0	1.08
1980	2,465.7	42,429.0	17.21	141.9	6,779.0	47.77	24.8	4,105.0	165.52	4,957.7	6,502.0	1.31
1981	1,651.4	32,257.0	19.53	115.8	6,729.9	58.12	18.2	3,678.0	202.09	6,156.3	9,295.0	1.51
1982	1,316.2	27,996.0	21.27	76.7	5,440.3	70.93	15.8	3,524.0	223.04	4,335.9	7,141.0	1.65
1983	1,375.6	36,214.0	26.33	65.3	5,377.6	82.35	17.1	3,989.0	233.27	5,142.2	9,729.6	1.89
1984	1,262.6	48,796.0	38.65	72.1	8,480.0	117.61	21.6	6,688.0	309.63	4,755.4	13,093.0	2.75
1985	749.0	41,977.0	56.04	53.0	6,687.0	126.17	19.4	7,542.0	388.76	2,952.2	10,252.0	3.47
1986	909.6	45,519.0	50.04	64.0	7,341.8	114.72	21.5	8,116.7	377.52	2,834.7	8,298.0	2.93
1987	1,177.8	61,220.0	51.98	62.2	7,903.6	127.07	27.7	9,452.8	341.26	2,024.0	5,429.0	2.28
1988	984.9	64,768.0	65.76	57.0	8,687.0	152.40	22.8	9,947.0	436.27	1,182.1	3,236.0	2.74
1989	1,004.7	70,042.0	69.71	53.2	8,976.0	168.72	21.5	10,140.0	471.63	979.7	2,841.1	2.90
1990	928.0	75,644.0	81.51	32.2	3,933.0	122.14	16.8	10,005.0	595.54	5,560.8	13,644.0	2.45
1991	654.9	65,546.0	100.09	11.6	2,505.0	215.95	10.3	8,594.0	834.37	4,508.5	13,561.0	3.01
1992	466.8	43,936.0	94.12	4.9	1,017.0	207.55	8.6	6,963.0	809.65	2,302.9	7,248.0	3.15
1993	401.7	34,469.0	85.81	17.5	3,800.0	217.14	7.3	6,146.0	841.92	4,639.4	14,472.0	3.12
1994	426.0	36,144.0	84.80	12.3	2,390.8	194.32	7.2	5,959.7	827.74	2,844.9	8,400.7	2.95
1995	589.0	59,326.0	100.72	14.1	3,305.8	234.40	6.2	5,634.6	908.70	4,054.6	12,443.1	3.07
1996	299.5	24,472.0	81.85	-	-	-	1.7	1,256.0	720.88	3,007.0	9,705.0	3.23

1\_/ Also included data with the Bicol Metro Rail Commuter.

出所 : Philippine National Railways.

図 8 - 4 LRT 現況路線図と将来計画路線



出所 : Light Rail Transit Authority

表 8 - 5 LRT 乗降客の推移( 1984 ~ 1994 年 )

( 単位 : 百万人 )

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
1		3.19	7.90	8.63	8.62	10.22	10.87	10.67	9.95	10.92	12.24
2		2.65	6.34	7.66	8.50	9.16	9.88	9.82	9.13	9.98	10.93
3		2.76	7.34	8.75	8.74	9.04	10.71	9.87	10.25	10.84	11.49
4		2.71	7.34	8.75	8.74	9.06	8.72	10.04	8.66	8.88	
5		5.89	7.10	8.02	8.45	9.40	10.25	9.61	9.13	9.58	
6		6.51	7.29	8.49	8.84	9.53	10.38	9.54	9.71	10.40	
7		7.69	7.64	9.00	9.21	9.78	9.73	10.68	10.38	11.08	
8		7.46	7.79	8.24	9.57	10.64	11.25	10.24	10.38	11.11	
9		7.29	7.83	8.25	9.35	10.21	11.38	9.82	10.31	11.36	
10		7.40	8.22	8.32	8.70	10.06	11.96	9.82	10.57	11.02	
11		7.37	8.25	8.26	9.36	9.58	10.98	9.98	10.31	11.36	
12	3.57	8.75	9.73	10.26	10.96	10.10	11.71	10.48	11.50	12.56	
計	3.57	69.67	92.64	101.49	108.01	116.77	127.82	120.13	120.29	129.11	
累 計	3.57	73.24	165.88	267.38	375.39	492.15	619.98	740.11	860.40	989.50	
1 日 当 り	115.0	191.4	254.5	278.8	295.9	322.6	352.1	330.9	330.5	355.7	千人

出所 : Light Rail Transit Authority

表 8 - 6 船荷取扱量及び乗船客数の推移( 1990 ~ 1996 年 )

TOTAL SHIPPING STATISTICS, CARGO AND PASSENGER

1990 to 1996

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total Cargo Through (in metric tons)	93,894,606	106,167,280	111,066,021	115,864,671	124,040,355	127,310,132	140,135,355
Domestic	52,405,073	58,634,411	61,845,505	65,072,550	71,108,392	68,100,654	71,955,594
Inbound	27,281,922	30,680,694	31,821,369	33,513,660	36,568,811	34,664,464	37,503,192
Outbound	25,123,151	27,953,717	30,024,136	31,558,890	34,539,581	33,436,190	34,452,402
Foreign	40,944,307	46,935,462	48,989,653	50,524,336	52,699,124	59,075,861	67,516,800
Import	29,565,151	31,149,791	34,867,901	35,486,553	38,183,499	42,418,302	51,829,760
Export	11,379,156	15,785,671	14,121,743	15,037,783	14,515,625	16,657,559	15,687,040
Transit Cargo	545,226	597,407	230,863	267,785	232,839	133,617	662,961
Domestic	420,416	323,832	11,281	15,074	37,117	90,240	624,678
Foreign	124,810	273,575	219,582	252,711	195,722	43,377	38,283
Total Passenger	27,948,878	31,715,983	33,734,547	36,365,332	40,444,607	37,873,205	40,043,006
Disembarking	14,204,604	16,171,498	17,156,189	18,388,700	20,444,812	18,975,574	20,548,386
Embarking	13,744,274	15,544,485	16,578,358	17,976,632	19,999,795	18,897,631	19,494,620

出所 : Philippine Ports Authority

表 8 - 7 全国航空輸送の動向( 1990 ~ 1996 年 )

Passenger Movement		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Item/Year								
International	Manila	4,367,357	4,529,449	5,235,607	5,671,630	6,116,023	6,660,008	7,297,108
	Cebu	53,189	57,998	97,842	172,966	224,602	306,203	354,818
	Total	4,420,546	4,587,447	5,333,449	5,844,596	6,340,625	6,866,211	7,651,926
	%	-	3.8%	16.3%	9.6%	8.5%	8.3%	11.4%
Domestic	Manila	3,147,361	3,075,215	3,287,446	3,530,958	3,831,218	4,308,874	4,986,164
	Cebu	1,541,891	1,401,671	1,592,173	1,635,779	1,714,104	1,841,904	2,047,566
	Others	3,755,342	3,210,582	3,690,638	3,880,342	4,197,733	4,306,486	4,692,527
	Total	8,444,594	7,687,468	8,570,257	9,047,079	9,743,055	10,457,264	11,726,257
	%	-	-8.3%	10.6%	1.9%	9.6%	8.9%	12.1%
Grand Total		12,865,140	12,274,915	13,903,706	14,891,675	16,083,680	17,323,475	19,378,183

Cargo Movement (Ton)		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Item/Year								
International	Manila	185,995	179,680	193,915	212,152	231,992	274,839	290,580
	Cebu	593	577	2,217	10,955	13,799	15,192	10,863
	Total	186,588	180,257	196,132	223,107	245,791	290,031	301,443
Domestic	Manila	80,651	73,963	71,369	78,668	60,097	79,688	100,020
	Cebu	25,376	22,704	24,157	30,503	35,488	37,168	38,507
	Others	86,106	54,431	72,039	49,638	77,225	69,604	74,436
	Total	192,133	151,098	167,565	158,809	172,810	186,460	212,963
Grand Total		378,721	331,355	363,697	381,916	418,601	476,491	514,406

Aircraft Movement		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Item/Year								
International	Manila	25,243	25,828	29,874	32,437	35,702	37,311	43,512
	Cebu	958	786	919	1,508	2,109	2,565	3,078
	Total	26,201	26,614	30,793	33,945	37,811	39,876	46,590
Domestic	Manila	101,337	86,307	95,099	90,434	97,269	108,683	125,101
	Cebu	24,237	22,495	22,533	18,141	18,191	18,854	21,138
	Others	150,635	116,573	121,522	98,655	117,391	118,562	125,855
	Total	276,209	225,375	239,154	207,230	232,851	246,099	272,094
Grand Total		302,410	251,989	269,947	241,175	270,662	285,975	318,684

Annual Movement-Passenger/Cargo/Aircraft		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Item/Year								
Passenger	International	4,420,546	4,587,447	5,333,449	5,844,596	6,340,625	6,866,211	7,651,926
	Domestic	8,444,594	7,687,468	8,570,257	9,047,079	9,743,055	10,457,264	11,726,257
	Total	12,865,140	12,274,915	13,903,706	14,891,675	16,083,680	17,323,475	19,378,183
Cargo	International	186,588	180,257	196,132	223,107	245,791	290,031	301,443
	Domestic	192,133	151,098	167,565	158,809	172,810	186,460	212,963
	Total	378,721	331,355	363,697	381,916	418,601	476,491	514,406
Aircraft	International	26,201	26,614	30,793	33,945	37,811	39,876	46,590
	Domestic	276,209	225,375	239,154	207,230	232,851	246,099	272,094
	Total	302,410	251,989	269,947	304,175	270,662	285,975	318,684

International Aircraft Movement		1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Item/Year												
Overfly		9,708	10,923	13,180	16,223	18,840	21,945	24,338	31,627	37,922	46,440	48,914
Inbound/Outbound		19,788	21,230	23,264	24,303	25,667	26,496	30,744	34,610	37,007	40,520	51,243
Total		29,496	32,153	36,444	40,526	44,507	48,441	55,082	66,237	74,929	86,960	100,157
Change		-	9.0%	13.3%	11.2%	9.8%	8.8%	13.7%	20.3%	13.1%	16.1%	15.2%

出所 : Data Book( ATO / JICA )

表8 - 8 会社別電話設備( 1993年12月末現在 )

会社名	電話回線容量	比率( % )
PLDT	808,371	85.85
RTDP/DIGITEL	19,164	2.04
NTP/DIGITEL	8,250	0.88
TELOF	8,250	0.88
CRUZ TEL. CO.	10,300	1.09
PILTEL	16,830	1.90
DATECOM	4,600	0.49
DIGITEL	13,142	1.40
PROV/GOVT.	13,142	1.40
その他	48,293	5.13
合計	941,632	100.00

注 : PLDT は 1993年10月時点、DIGITEL, NTP, TELOF & PILTEL は 1993年12月時点  
 出所 : NTC( National Telecommunications Commission )1993 Annual Report より

表8 - 9 マスタープラン 1988-2000 水道整備目標

( 単位 : 万人 )

	人口 ( 1987年 )	給水人口 ( 1987年 )	予測人口 ( 1992年 )	マスタープラン第1期 1988-1992年		予測人口 ( 2000年 )	マスタープラン第2期 1993-2000年	
				増加分	増加後		増加分	増加後
A. メトロマニラ [ 14% ]	816	701 ( 86% )	971	144	845 ( 87% )	1,150 ( 100% )	270	1,115 ( 97% )
B. その他都市部 [ 27% ]	1,537	838 ( 55% )	1,788	491	1,377 ( 77% )	2,475 ( 100% )	903	2,351 ( 95% )
C. 農村部 [ 59% ]	3,383	2,078 ( 62% )	3,691	1,538	3,403 ( 92% )	3,875 ( 100% )	272	3,603 ( 93% )
フィリピン全国 [ 100% ]	5,736	3,617 ( 63% )	6,450	1,825	5,625 ( 87% )	7,500 ( 100% )	1,445	7,069 ( 94% )

注 ] 内の数字は 1987年時点での地域別人口比率

出所 : Water Supply/Sewerage and Sanitation Master Plan of the PHILIPPINES 1988-2000



表8 - 10 フィリピン国における水道、衛生、下水道の普及率(1987年)

(単位：万人)

	人 口 (1987)	水 道			衛 生 (トイレ)	下 水 道
		井 戸	パイプ	合 計		
A. メトロマニラ [ 14% ]	816 (100%)	17 (2%)	684 (84%)	701 (86%)	665 (91%)	75 (9%)
B. その他都市部 [ 27% ]	1,537 (100%)	270 (18%)	568 (37%)	838 (55%)	1,172 (72%)	11 (0.7%)
C. 農村部 [ 59% ]	3,383 (100%)	1,538 (46%)	540 (16%)	2,078 (62%)	2,048 (61%)	0 (0%)
フィリピン全国 [ 100% ]	5,736 (100%)	1,825 (32%)	1,792 (31%)	3,617 (63%)	3,885 (68%)	86 (1.5%)

注1) [ ]内は1987年での地域別人口比

注2) 衛生(トイレ)には下水道を含む

注3) [ ]内の数字は1987年時点での地域別人口比率

出所：Water Supply/Sewerage and Sanitation Master Plan of the PHILIPPINES 1988-2000

表8 - 11 水道整備普及率比較表

	メトロマニラ	その他の都市部	農村部	フィリピン全国
1987年(実績)	86%	55%	62%	63%
1992年(目標)	87%	77%	92%	87%
1995年(実績)	62%	70%	75%	72%
2000年(目標)	97%	95%	93%	94%

出所：Water Supply/Sewerage and Sanitation Master Plan of the PHILIPPINES 1988-2000

：フィリピン全国水資源開発計画調査(プログレスレポート1)

# 目 次

第9章 エネルギー .....	163
9 - 1 現状と課題 .....	163
9 - 1 - 1 エネルギー関連機関・組織 .....	163
9 - 1 - 2 エネルギー需給の現状 .....	165
9 - 1 - 3 今後の課題 .....	165
9 - 2 開発計画 .....	166
9 - 3 援助動向 .....	166
9 - 3 - 1 国際機関・他国機関の援助 .....	166
9 - 3 - 2 日本の援助 .....	166

## 第9章 エネルギー

### 9 - 1 現状と課題

#### 9 - 1 - 1 エネルギー関連機関・組織

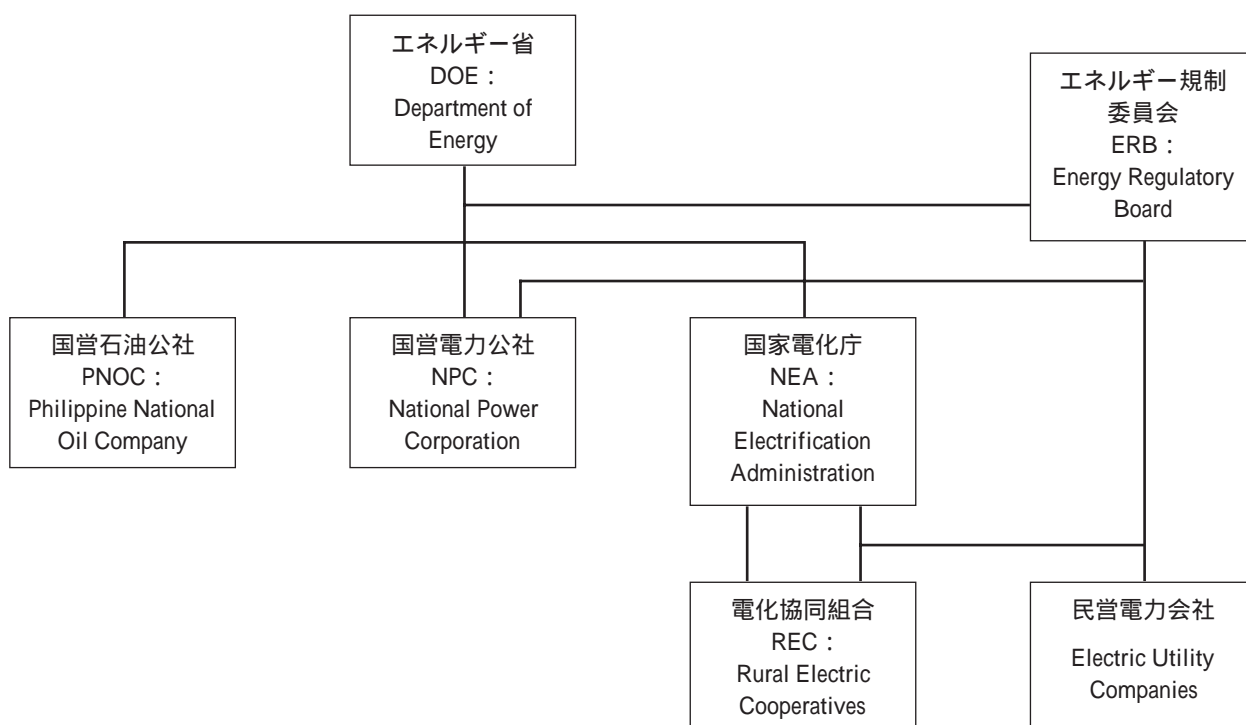
フィリピン国のエネルギー分野における関連機関・組織については図9 - 1に示すが、エネルギー省( DOE : Department of Energy )はエネルギー政策の策定・遂行、各種規制措置の緩和・撤廃、エネルギー関連事業の民営化、エネルギー資源開発計画策定などの基本政策を推進する役割を果たしている。その下部機関として、電力関係については、自社による発電及び IPP( Independent Power Producer )による発電電力の購入業務と送電業務を行っている国家電力公社( NPC : National Power Corporation )と、配電部門を所掌する国家電化庁( NEA : National Electrification Administration )が置かれている。また、エンドユーザーへの配電業務は、民間の配電会社であるマニラ電力会社( MERALCO )他20社の民間電力会社と地方においてはNEAの監督の下に119の地方電化協同組合( ECs : Electric Cooperatives )が担当している。

一方、油田・天然ガスの開発や地熱発電の開発については、DOEの下部機関としてフィリピン石油公団( PNOC : Philippine National Oil Company )が担当している。

なお、DOEの下部機関としてエネルギー規制委員会( ERB : Energy Regulatory Board )が置かれ、電力料金の規制や石油輸入のライセンス発行等エネルギー関連産業の活動を監督している。

NPC、NEA、ECs、民間電力会社の概要を表9 - 1に示す。

図9 - 1 エネルギー分野政府組織図



出所：エネルギー省資料

表9 - 1 電力関係機関組織概要

#### 国家電力公社( NPC )

NPCは1936年に設立された100%政府出資の国営の電力会社であり、現在はDOEの管轄下にある。業務としては国の経済社会開発計画にそった形の電源開発を進め、基幹送電系統を一元的に建設・運営管理し、民間電力会社と各地の電化協同組合へ発生電力を卸売りすると共に、一部の大口需要家へ直接供給をしている。なお、1994年の実績では従業員数15,794人、営業収入は505億ペソとなっている。

#### 国家電化庁( NEA )

フィリピンでは、かねてから農村電化が政府の最重要政策の一つとして取り上げられ、そのための推進機関として1969年に国家電化庁( NEA )が設立された。NEAは各地に電化協同組合( ECs )を組織させ、電化に必要な資金手当( 世銀、OECDなどの低利での融資 )、入札書類の作成、資材購入などを行い各電化協同組合へ売却して電化の促進を図っている。

#### 電化協同組合( ECs )

電化協同組合はNPCより原則的には69KVで電力の卸売りを受けこれを69KV / 13.2KVの変電所で配電々庄にし、配電線柱上変圧器を経由して低圧需要家に供給している。なお、NPCの電源設備、送電系統の未整備地域では小規模な発電設備を保有している所もある。

この電化協同組合数は1995年現在119であり、民間電力会社の供給区域を除く全国に設置され、未電化地区の解消に努力している。なお、組合員の出資額は5ペソであり、大部分の住民が参加している。

#### 民間電力会社

フィリピンの配電会社としては最大の電力会社であるMERALCOはマニラとその近郊を供給地域としてNPCの発電々力の約60%を購入している巨大電力会社であり、1994年度は営業収入440億ペソ、従業員8,342人となっている。

その他の民間電力会社はルソン地域、ヴィザヤス地域、ミンダナオ地域、各数社ずつ合計20社程度であるがいずれも小規模の電力会社で営業収入もほとんどが10億ペソ以下である。

出所：エネルギー省資料

## 9 - 1 - 2 エネルギー需給の現状

フィリピン国のエネルギーの需給関連指標の推移は、表9 - 2、表9 - 3に示すとおりである。1996年のエネルギー消費量は燃料油換算で2億18百万バーレル、このうち輸入エネルギーは56%の1億22百万バーレルで国産エネルギーは96百万バーレルとなっている。これは1992年のラモス政権発足時と比較して見ると約68%増加している。また、電力消費量は表9 - 4のとおり、1992年の258億70百万kwhから1996年には約42%増の366億85百万kwhとなっている。一方、発電容量は表9 - 5のとおり、1992年の6,695MWから1996年には67%増の11,190MWとなった。このように、エネルギー需給については1980年代末から1990年代前半の危機的状況から回復したものと判断される。

電力不足は、特にアキノ政権後期の1989年頃から顕在化して年を追う毎に激しくなり、ラモス政権発足後の1993年には、マニラ首都圏を含むルソン島地域での停電日数が年間302日を数え、一日10時間もの計画停電を余儀なくされた。このため、経済活動にも支障が生じ、この間の経済成長率はマイナスを記録したが、この要因の一つにも電力不足が挙げられる。この電力不足の主な原因としては、アキノ政権下での建設中のバターン原子力発電所の建設中止、既設の火力発電所の不適切な維持管理及び運転休止、増加する需要に対応するための新規発電所建設の遅延、さらに1993年前半の異常渇水による水力発電所の稼働低下等があげられる。

これを受け、ラモス政権は発足直後から積極的に電力危機の解消に乗り出し、1992年12月にエネルギー省を復活させるとともに電力危機法(1993年)、改正BOT法(1994年)等の法制度を整え、外国投資を積極的に導入し、ガスタービンを中心とした新規の発電所建設を早急に進めた。その結果、電力供給が増大し、1994年には停電日数が20日、1995年には9日と驚くべきスピードで減少するとともにエネルギー需給が安定化した1994年以降の高い経済成長をもたらした1つの要因といえる。

## 9 - 1 - 3 今後の課題

フィリピン国のエネルギー需要は経済の順調な成長に伴い、今後とも使用電力の増加、自動車台数の急激な増加等による伸びが予測されるため、エネルギーの安定供給は重要課題の一つである。これに対応するには、現在パラワン島周辺やリナパコン開発が進められている油田や天然ガスの開発、そして火山国であるフィリピンの特徴的なエネルギー源である地熱開発等の国産エネルギーの開発の推進と省エネルギーに対する具体的な対策を進める必要がある。

また、電力関係では、需要の増大に合わせた新規発電所の建設、既設発電所の維持管理の充実、送電線の整備等が課題としてあげられる。さらに、配電事業者に対する経営責任や効率向上を図るため、発電部門を独占している国営電力公社(NPC)の分割による電気事業の再編成が必要である。そして、この実施を前提として、NPCのモラル向上、現有設備のリハビリや廃棄による供給予備率の適正化、分割下における系統運用・電源ベストミックスの実現・配電部門の改善等が課題となっている。

## 9 - 2 開発計画

「中期開発計画1999 - 2004」<sup>注</sup>によると、エネルギー分野における開発目標として、エネルギー自給率の改善、発電総容量の増加、発電容量の増大に合わせて変電所施設と送電線の追加建設、地方電化協同組合が配電する地域の電化率の引き上げ等が挙げられている。

このための具体的施策として、以下のような中期的戦略が示されている。

- \* 国産エネルギー資源の調査・開発の促進、
- \* 価格とセキュリティのバランスを取るために国産及び輸入エネルギー資源の多様化、
- \* エネルギー開発計画やプロジェクトの実施に関して環境や社会文化を考慮する、
- \* 発電や配電の効率性や信頼性の基準の採用と普及させる、
- \* 発電部門と送電部門を分離して発電セクターの効率性と責任を改善する、
- \* エネルギー効率化技術及び省エネルギー技術の研究開発の促進を図る、
- \* 国産エネルギー及び再生エネルギーの利用の拡大化を図るとともに促進のための法制度を整備する、
- \* 民間投資及び民間資本参入を奨励する、
- \* 電化組合のフランチャイズ区域において電化地区を拡大する、
- \* 効率的な電力供給価格を反映した電力料金の見直しを図る等。

また、1998年から2025年までの27年間にエネルギー分野で必要な金額のうち91%を民間セクターの投資に期待している。

## 9 - 3 援助動向

### 9 - 3 - 1 国際機関・他国機関の援助

エネルギー分野における最近の国際機関・他国からの援助としては、ADB(Asian Development Bank)による「Power Sector Reform Loan」が実施されているが、民間からの投資による開発が主流となっている。また、援助実績としては1995～1996年にUSAID(United States Agency for International Development)によって実施された配電部門の強化策の策定調査がある。

### 9 - 3 - 2 日本の援助

JICAの援助実績として、新規発電所開発や既設発電所の維持管理についての開発調査「石炭火力発電開発計画(1988～1990)」、 「カラヤーン揚水発電所増設計画(1989～1990)」、 「ルソン系統電力設備修復計画(1990～1992)」、 「マラヤ発電所信頼度向上計画(1993～1995)」を実施している。最近では、

注 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」ドラフトより

国家電力公社から地方電化協同組合への送電線の管理移転支援のために、「送電線運営管理移転計画(1996～1998)」を開発調査で実施している。

また、OECF(Overseas Economic Cooperation Fund)は1987年以降、カラカ石炭発電所建設関連として520億円、パリンピノン地熱発電所建設に100億円、ティウィ地熱発電所改修に70億円、マクバン地熱発電所改修に66億円、ラボ地熱発電所建設に107億円、北ネグロス地熱発電所建設に145億円、変電所拡充に29億円、地方電化に114億円、電力網整備に23億円、レイテ・ボホール連結送電線整備に81億円、ルソン系統民活支援送電線整備に150億円の資金協力を行っている。これらの協力を概観すると、発電・送電・配電における電力安定供給のための改善、国産ないしクリーンエネルギー資源の開発、国家電化庁による地方電化、SAPK(Special Assistance for Project Implementation)の提言などによる料金・財務の適正化、環境整備等に取り組んできており、1992年以降のラモス政権下での電力危機の克服に寄与したものと思われる。

## 参 考 文 献

- ・ 国際協力事業団(1996)「フィリピン共和国送電施設運営管理移管計画予備・事前調査報告書」
- ・ 東電設計株式会社(1998)「フィリピン共和国送電施設運営管理移管計画調査最終報告書」、国際協力事業団
- ・ 海外経済協力基金(1998)「フィリピン共和国の分野別政策課題とOECFの対応」
- ・ 草野秋法(1998)「フィリピン・ベトナムの新エネルギー導入の現状と将来計画」、産業と環境98年8月号
- ・ 田村桂介(1996)「フィリピンの電力事情」、国際資源259号
- ・ 海外電力調査会(1999)「海外諸国の電気事業、1998年、第1編」、東京
- ・ NEDA(1998), "The PHILIPPINE NATIONAL DEVELOPMENT PLAN", Philippine
- ・ National Statistical Coordination Board(1997), "1997 Philippine Statistical Yearbook", Philippine



表9 - 2 原料別エネルギー消費量の推移(1986 ~ 1996年)

ENERGY CONSUMPTION BY SOURCE

1986 to 1996

(In million barrels of fuel-oil equivalent, MMBFOE)

(単位: 100万バレル)

Energy Source	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total	93.27	100.05	109.15	117.28	120.58	122.46	129.67	136.82	146.85	209.75	217.62
I. Indigenous Energy	41.34	38.16	40.28	41.80	41.31	40.61	38.01	39.28	42.51	92.25	95.37
a. Conventional	25.13	22.83	25.84	26.27	25.22	25.07	22.69	25.49	28.14	27.41	28.98
Oil	2.85	1.75	1.91	1.72	1.53	1.06	0.54	1.19	0.55	0.03	0.45
Coal	4.02	4.27	4.78	4.18	3.82	5.21	4.99	5.86	6.59	6.09	5.06
Hydro	10.37	9.00	10.80	11.22	10.45	8.87	7.33	8.67	10.11	10.71	12.17
Geothermal	7.89	7.81	8.35	9.15	9.42	9.93	9.83	9.77	10.90	10.58	11.30
b. Non-Conventional	16.21	15.33	14.44	15.53	16.09	15.54	15.32	13.79	14.03	64.84	66.39
Bagasse	4.09	3.54	4.59	6.14	5.42	6.15	6.08	4.90	5.21	4.15	7.69
Coconut Husks/Shell <sup>1/</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15.08	12.98
Rice Husk	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.06	4.12
Wood/Woodwaste <sup>P/</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	39.34	39.25
Charcoal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.10	2.10
Agriwaste	11.65	11.23	9.33	9.12	10.35	9.03	8.83	8.42	8.28	-	-
Others	0.47	0.56	0.52	0.27	0.32	0.36	0.41	0.47	0.55	0.10	0.25
II. Imported Energy	51.93	61.89	68.87	75.48	79.27	81.85	91.66	97.54	104.34	117.51	122.25
Oil	49.76	59.18	65.13	72.48	76.20	78.58	88.97	94.79	102.19	113.98	117.60
Coal	2.17	2.71	3.74	3.00	3.07	3.28	2.69	2.75	2.16	3.53	4.65

1\_/ Preliminary as of January 1997.

P\_/ Preliminary as of December 1996.

Notes: 1. Details may not add up to totals due to rounding.

2. Increase on the consumption of local oils is due to the contribution of

3. Data on non-conventional energy was based on actual production plus the household consumption.

Source: Department of Energy.

出所: エネルギー省資料

表9 - 3 発電量の推移(1981 ~ 1996年)

POWER GENERATION BY UTILITY

1981 to 1996

(In million kilowatt hours)

(単位: 100万キロワット/時)

Year	Total	Nationa Power Corporation	Manila Electric Company	National Electrification Cooperatives	Private Utilities	Self-Generating Industries	Independent Power Producers
1981	18,583	15,988	-	222	368	2,005	-
1982	19,406	17,307	-	92	324	1,683	-
1983	21,454	18,693	-	-	2,761	-	-
1984	21,180	18,731	-	42	1,677	730	-
1985	22,767	18,717	-	-	4,050	-	-
1986	21,797	19,271	-	-	2,526	-	-
1987	22,642	20,958	274	85	521	804	-
1988	24,538	22,920	261	55	457	845	-
1989	25,573	24,087	359	33	110	984	-
1990	25,215	24,769	283	32	131	-	-
1991	25,654	25,451	-	35	168	-	-
1992	25,870	25,538	-	43	289	-	-
1993	26,579	26,421	-	40	118	-	-
1994	30,465	25,092	-	32	70	-	5,270
1995	33,529	22,138	-	48	53	-	11,291
1996	36,685	23,699	-	94	60	-	12,832

Note: Details may not add up to totals due to rounding.

Source: Department of Energy

出所: エネルギー省資料

表9 - 4 セクター別電力消費量の推移(1981 ~ 1996年)

ELECTRIC ENERGY CONSUMPTION BY SECTOR

1981 to 1996

(In million kilowatt hours)

(単位：100万キロワット/時)

Year	Total	Residential	Commercial	Industrial	Others	Utilities Own Use	Power Losses
1981	18,583	3,424	3,157	7,597	1,098	1,157	2,150
1982	19,406	3,589	3,205	7,769	1,034	1,333	2,476
1983	21,454	3,991	3,487	8,724	939	1,509	2,804
1984	21,180	4,198	3,209	8,554	1,131	955	3,133
1985	22,766	4,482	3,231	9,008	1,356	943	3,746
1986	21,797	3,536	2,927	5,843	900	4,993	3,598
1987	22,642	4,702	3,561	7,750	1,221	1,070	4,338
1988	24,539	5,105	3,978	8,566	1,465	1,077	4,348
1989	25,573	5,161	4,428	9,763	1,299	1,125	3,797
1990	25,245	5,950	4,821	8,982	1,140	1,127	3,225
1991	25,654	6,249	4,847	9,339	930	1,086	3,203
1992	25,870	5,988	4,931	8,646	1,080	1,133	4,091
1993	26,777	6,667	4,838	9,426	804 <sup>a/</sup>	1,127	3,915
1994	30,465	7,282	5,865	10,684	762 <sup>a/</sup>	1,132	4,740
1995	33,529	8,425	6,421	11,228	789 <sup>a/</sup>	1,246	5,422
1996	36,686	9,105	7,150	11,685	1,145 <sup>a/</sup>	1,362	6,209

a\_/ Includes transport sector.

Note: Details may not add up to totals due to rounding.

Source: Department of Energy

出所：エネルギー省資料

表9 - 5 発電容量の推移(1986 ~ 1996年)

INSTALLED GENERATING CAPACITY

1986 to 1996

(In megawatts)

(単位：メガワット)

Plant Type	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total	6,503	6,545	6,640	6,863	6,869	6,789	6,695	8,014	9,212	9,696	11,190
Hydro	2,147	2,142	2,139	2,147	2,153	2,155	2,257	2,259	2,254	2,258	2,300
Coal	530	535	525	525	525	405	405	441	550	850	1,600
Geothermal	894	894	894	888	888	888	888	1,018	1,073	1,163	2,971
Diesel/Oil	2,741	2,790	2,915	3,136	3,136	3,341	3,145	4,296	5,335	5,425	4,319
Non-Conventional	191	184	167	167	167	0	0	0	0	0	0

Source: Department of Energy.

出所：エネルギー省資料

## 目 次

第 10 章 鋳工業 .....	173
10 - 1 現状 .....	173
10 - 1 - 1 全般 .....	173
10 - 1 - 2 製造業の現状 .....	174
(1) 製造業の業種別構成 .....	174
(2) 生産の状況 .....	175
(3) 輸出の状況 .....	176
(4) 雇用の状況 .....	176
10 - 1 - 3 鋳業の現状 .....	177
10 - 1 - 4 現状に関する特記事項 .....	177
(1) 外資の動向 .....	177
(2) 経済特別区( ECOZONE )、工業団地、輸出加工区 .....	178
(3) 外資規制緩和 .....	179
(4) 民営化の状況 .....	180
(5) 鋳業法 .....	180
10 - 2 課題 .....	181
10 - 2 - 1 地域開発 .....	181
10 - 2 - 2 中小企業振興 .....	182
10 - 2 - 3 人材育成 .....	183
10 - 3 現在の工業政策 .....	184
10 - 4 援助動向 .....	186

## 第10章 鉱工業

### 10 - 1 現状

#### 10 - 1 - 1 全般

工業セクターのGDP<sup>注1</sup>は、1996年で6,970億ペソとなっており、フィリピンの全GDPの31.7%を占めている。この内訳は、鉱業が全体の0.8%、製造業が22.6%、建設業が5.8%、電気・ガス・水道が2.5%となっている。全GDPに占める工業セクターの比率は、1985年の35.1%、1990年の34.5%よりわずかに減少している(現在価値ベース)。

1990年～1996年の工業セクターの実質成長率は年率2.9%であるが、1992年～1996年で見ると年率5.2%となっており、1992年以降のラモス政権下で工業生産が順調に伸びてきたことが窺える。

特に1993年から1996年にかけては、年率6.4%の高い対前年比伸び率をあげた。これは、WTO、ASEAN、APECとのコミットメントに基づいた貿易や投資の自由化や規制緩和によってもたらされたと考えられる。また、慎重な金融・財政政策による一桁台のインフレ率、より多くの銀行の市場参入による低金利、さらに国内外の需要の増加、また工業をとりまく環境が安定していたこと等があげられる。

この期間に、工業セクター生産の1/4を占める公益事業と建設業が、最も大きく伸び、それぞれ年率11.5%、8.8%を示している。発電所の建設や、電気・ガスの需要の増加、政府の大規模インフラプロジェクトの実施、BOT等によるインフラプロジェクトへの民間の参加、不動産業の活性化等が原因としてあげられる。1993年から1996年における、エネルギー関連プロジェクト、公益事業、発電、インフラの建設投資委員会(BOI: Board of Investment)承認の投資額は7億5,890万ペソで、全体の58%にのぼる。また同分野でSecurity and Exchange Commission(SEC)に登録された国内・外国払込資本金は230億ペソで、全体の5.1%となる。

一方、製造業は、1993年から1996年にかけて、年率5.8%の対前年比伸び率をあげた。BOIに認可されたプロジェクトによる製造業に対する投資額は、上記の4年間で4億6,850万ペソであり、投資総額の32.3%にあたる。また、SEC登録の国内・外国払込資本金は833億ペソで、全体の19%にあたる。

製造業の地域別総付加価値産出分布(Regional Gross Value Added)を見ると、1996年現在の価値ベースで、首都圏(NCR)が全国の42.1%、リージョン4(南タガログ)が16.4%など、全製造業産出の2/3以上がNCR、カラバルソン、中部ルソンのあるルソン島、特に同島南部に集中している様子が窺える。

工業セクター全般に見られる近年の成長は、労働条件の改善に伴うストライキの減少等、生産環境の安定によるところも大きい。例えば<sup>注2</sup>、一人の一日当たりの仕事量は1993年と1996年を比較する

注1 鉱業、製造業、建設業、電気・ガス・水道を含む

注2 Republic of the Philippines(1998)"Philippine National Development Plan Directions for the 21st century"による。

と27%減少し、労働条件は改善したことがわかる。また労働組合の数は1993年の6,340から1996年には7,610に増加した。労使関係の改善も工業セクターの向上に大きく影響していると考えられる。

商品輸出は、1993年から1996年にかけて、年率20.4%増加している。特に、非伝統的な製品(「伝統的製品」である、ココナッツ、砂糖、木材、鉱業製品、果物・野菜、マニラ麻、タバコ、石油製品等以外の製品をいう)の輸出が倍増しており、1993年は全輸出の77%、1996年は83%を占めている。輸出の伸びは輸入の伸びを上回っている。原料、中間財等の輸入が多いことと同時に、生産性の低いこと、労働、電力コストの上昇等が問題点としてあげられる。

これまで、マリヴェレス(バタアン州)、マクタン島(セブ州)、バギオ(ベンゲット州)、カビテ州等の輸出加工区(EPZs: Export Processing Zones)を初めとする多数の工業団地が、外国企業を引き付けてきた。その他に1996年末現在、44の特別経済区や民間の工業団地が存在する。民間の工業団地は、4つの政府系経済区に、雇用の面でも、輸出への貢献の面でも、迫りつつある。また、スービック特別経済区や自由港区、さらにパンパンガ州のクラーク基地も工業地帯となっている。

1982年の統計では、製造業の企業は83,292社あるが、そのうち9割が従業員10人未満の企業である。公式統計では、小規模企業の活動が反映されていないことが多いため、従業員5人以下の企業の労働者は、フォーマルセクターの労働者の倍に達すると推測されている。

フィリピンは、かつては東南アジア最大の鉱物産出国であり、フィリピンの鉱物資源は埋蔵量・生産量ともに、世界でも上位に位置した。主要な金属鉱物は、金(金鉱床推定埋蔵量1億200万トン)、銅(推定埋蔵量30億トン)、ポーキサイト(推定埋蔵量4億8,200万トン)などで、その他、銀、クロマイト、ニッケルなどが生産されている。

しかし1980年代中盤以降から、国際市場価格の不安定さもあり、生産量は減少し続けている。1995年においては銅が世界の生産量の1.1%、金が0.6%を占めているにすぎず、フィリピンGDPにおいてもわずか1%を占めているに過ぎなかった。1993年～1996年の鉱業生産の成長率は、年平均マイナス3.1%であった。この理由として、国内原油生産の減少、鉱産物の需要の減少、環境問題による鉱山の閉鎖等があげられる。しかし、1995年の新鉱業法施行により、条件付きで100%外資が認められたことで、再活性化が図られている。

## 10 - 1 - 2 製造業の現状

### (1) 製造業の業種別構成

1994年の製造業の業種別生産額構成は、食品が20.5%、石油石炭が13.5%、電気機械が12.4%、化学が10.4%となっており、以上で全製造業の過半を占めている。衣料は、製造業労働人口の2割近くを占めるが、生産額は1割に満たない。

主要な製造業部門について概観すると、まず食品加工業<sup>注3</sup>が最大の比重を占めているが、シェアは低下傾向にある。1994年は5年前と比較し2.6ポイント減の36.3%となっている。同部門の成長率は1992年で2.9%、1993年で1.6%と製造業平均(1992年1.7%、1993年0.7%)を下回る伸びに止まっていたが、1994年は5.5%の成長となり、製造業平均(5.0%)を上回った。この部門で特徴的なのが、ビール・加工食品を製造・販売するサン・ミゲル社がフィリピンにおける食品加工企業別売上高1位の座を争っていることに象徴されるように、大手財閥系企業がマーケット支配力を堅持している点である。

石油化学産業は、石油精製設備や石化製品プラントはあるが、原材料となるエチレンやプロピレンおよび中間製品の全量を輸入に頼っている。同国では特にプラスチック製品の消費が力強い勢いで伸びている。BOIでは2000年までの約5年間でフィリピンで主に使用されているポリエチレン、ポリプロピレン等の化学製品の国内需要はほぼ3倍に増加すると予測している。このため政府は短期間でポリエチレン、ポリプロピレンの国内生産を確立することを目指している。なお、1994年は石油・石炭製品および化学製品で製造業生産の23.7%を占めており、1993年比3.8%の成長となっている。

次に繊維産業をみると、衣料産業は輸出リーディング産業で、品目別輸出では、1994年に半導体・集積回路に抜かれるまでは、衣類が長らく第1位の座にあった。しかしながら、繊維原料に関しては、産業保護政策と設備の老朽化のために競争力を獲得することができず、ほとんどを輸入に頼っている。1993年、1994年は織物材料産業の実質成長率がそれぞれマイナス0.7%、マイナス7.4%と低迷する一方、履き物・衣料は逆に7.1%、5.5%と好調であった。

電気機器産業では、電子部品(半導体・集積回路)がフィリピンにおける主要輸出産業となっている。1994年の輸出金額は26億3,500万ドルに達し、前述のように衣類を抜いて、輸出金額の第1位となった。この分野での外国企業の大型投資も相次いでいる。

輸送機器産業は1994年は7.8%と高い成長を持続している。その中心を占める自動車産業は、販売台数(乗用車・商用車・バス・トラック)が1994年には前年比23.4%の増加を記録し、初めて年間販売10万台を超えた。この背景には、ラモス政権のもと経済が回復に向かい、個人所得が堅調に増加したことと関連していると考えられる。同国での自動車政策は、他のアセアン諸国と比較し部品の現地調達規定を低く抑える一方、自動車部品の輸出義務を自動車メーカーに課しているのが特徴となっている。同国の電気機械、自動車組立等の機械産業全般に共通する大きな問題として、原材料、部品等のすそ野産業の不備が指摘される。

## (2) 生産の状況

主要製造業生産指数(INDEX OF VALUE OF PRODUCTION OF KEY MANUFACTURING ENTERPRISES BY INDUSTRY)は、1985年を100とした場合、全製造業で、1990年が200.2、1996年には437.9となっている。伸びの著しい産業としては、輸送機器(1996年の同生産指数2839.2)、電気機器(同812.6)、家具・建具(同・461.3)等があげられる。また、1990年代に入ってから、伸びが著しい産業としては、輸送機器(1990年826.2 1996年2839.2)、電気機器(1990年193.9 1996年812.6)

<sup>注3</sup> 食品加工業には、精米、製粉の他、輸出用の精糖、精油(ココナッツ・オイル)、缶詰加工などが含まれる。



の他に薬化学品・同製品(1990年132.9 1996年292.1)、石油製品(1990年118.1 1996年238.5)があげられる。

### (3) 輸出の状況

製造業の輸出は1995年で142億2400万USドルで、同国の全輸出の81.5%を占めており、1990年の75.0%より比率が増加している。製造業の中の主要輸出品は電気・電子製品及び通信機器であり、全輸出の42.3%を占める。衣類の14.7%、機械及び輸送機器の4.3%が続いている。

輸出は1998年に入っても前年比二桁の伸びが続いている。その伸びは殆どが電気・電子製品の輸出の増加によるもので、伝統的な衣料品や農産物の輸出はほぼ横這いが続いている。電気・電子製品の輸出が伸び続けているのは、周辺国でもフィリピンだけであるが、これは単に1998年以前に決定済みの投資が遂行に移され、フィリピンにおける供給能力が増加しているためである。特に、PCのハード・ディスク・ドライブでも小型のものに使われるMRヘッドの工場が、1997年以降立ち上がっており、そのユニットを含め、輸出の増加に寄与している。ただし、フィリピンの電気・電子製品産業は、組立が中心で付加価値が低く、同セクターがGDPに占める割合は2%である。輸出の伸びが高くとも、景気への影響が必ずしも大きいとは言えない。

なお、1997年統計によると、フィリピンから日本への輸出のうち、機械機器(事務用機器、半導体電子部品等)が61.6%、繊維製品が3.9%、金属・金属製品が2.4%等となっており、輸出の多くを製造業関連の製品が占めている。

### (4) 雇用の状況

1996年現在、フィリピンの全就業者は2,744.2万人で、そのうち鉱業が11.5万人(全雇用者の0.4%)、製造業が275.6万人(同10.0%)、電気・ガス・水道が12.3万人(同0.5%)、建設業が157.3万人(同5.7%)となっている。以上のセクターを工業セクターとして捉えれば、全就業者の16.6%が工業セクターの就業者ということになる。

製造業の就業者総数は1994年現在、社員数10人以上の企業で895,252人、10人未満の企業で287,630人である。社員数10人以上の規模の企業における就業者が10万人以上の業種は、食品、衣料、電気機器・製品の各業種となっている。但し、賃金の支払いを受けている就業者は、社員数10人以上の企業で886,806人、10人未満の企業は157,338人に過ぎない。他方、零細工業、家内工業には、統計に現れない就業者の数が相当数存在するものと見られる。

なお、セクターを問わず全国の失業率は1998年4月で13.3%となっており、前年同期の10.4%を上回っている。これは、大量の労働市場への新規参入があったことに加え、通貨危機とエル・ニーニョによる干ばつの影響とされている。しかし、1999年1月には、9.0%と改善されている。



### 10 - 1 - 3 鉱業の現状

フィリピンの主な金属鉱物資源としては、銅、金、銀、ニッケル、クロム、マンガン、鉛、亜鉛、モリブデン、水銀、白金、鉄があり、非金属資源としては石灰石、珪砂、砂利、大理石、粘土、重晶石などがある。この他エネルギー資源として、石炭、石油、天然ガス、地熱がある。

このように、フィリピンは豊富な鉱物資源に恵まれた国で、かつては東南アジア最大の鉱産国であった。しかし、1989年に銅第10位、金第8位、クロム鉄鉱第6位と世界の上位に入っていた鉱産物生産量も、1998年現在トップ10に入る鉱産物はない。また、東南アジアの他国と比較した場合も、1992年に産金量でインドネシアに抜かれ、銅、銀、ニッケルの生産量もインドネシアがフィリピンを上回っている。

フィリピン経済において、鉱業は古くから重要な役割を果たしており、特に外貨獲得、雇用、税収の面で、国家経済の大きな貢献をしていた。しかし、近年の鉱業生産の低下に伴い、鉱業のフィリピン経済に占める割合は低下傾向にあり、鉱業のGDPに占める割合は、1985年及び1986年の2.08%のピーク時から、1997年には1.31%へと低下している。約12万人(1997年)が鉱業に従事しており、これは全就業者の約0.5%に相当している。また輸出の面でも外貨獲得に貢献している主要産業とは言えなくなっており、総輸出額に占める鉱産物(銅、鉄鉱石、金等)の割合は、1970年代前半には20%台を占めたが、1980年の21.33%を最後に低下傾向にある。1996年は3.76%、1997年は3.03%となっている。

フィリピンからの鉱産物輸出(1994年)において、銅地金の32%、銅精鉱の90%、ニッケル鉱の100%が日本へ輸出されており、日本はフィリピンの鉱業にとり大きな市場といえる<sup>注4</sup>。

現在は、1995年に施行された鉱業法等により、鉱業の再活性化が図られている。詳細は下記10 - 1 - 4(5)で触れる。

### 10 - 1 - 4 現状に関する特記事項

#### (1) 外資の動向

外国企業の投資額は、1989年から1993年までは毎年50～70億ペソで推移してきたが、1994年になるとその額は120億ペソと倍増した。この好転はラモス政権が行った各種規制緩和政策、国内政治の安定、治安の回復等の影響が出始めた結果といえる。このような背景のもと、外国企業の進出が集中するマニラ近郊やセブの工業団地はほぼ満杯の状況で、新規にいくつかの工業団地の開発申請がすでに提出されて認可されている。

対フィリピン直接投資額<sup>注5</sup>の国別構成額をみると、1995年には、アメリカが33.6%でトップであり、

注4 逆に、日本における鉱産物輸入量(1994年)統計によると、銅地金の13%、銅精鉱の8%、ニッケル鉱の22%がフィリピンからの輸入になっている。

注5 投資委員会承認額、資本金ベース

1990年に31.8%でトップだった日本は5.4%に低下し、アメリカ、タイ、イギリスに次いで第四位となっている。

## (2) 経済特別区( ECOZONE )、工業団地、輸出加工区

1995年2月に、輸出促進のため、経済特別区( ECOZONE )法が制定され、ECOZONE、工業団地、輸出加工区がそれぞれ定義された。

ECOZONE 法における、各定義は以下のとおりである。

- ・ ECOZONE 農産工業、工業、観光、娯楽、商業、銀行業、投資および金融のセンターとして高度に開発されているか、開発される潜在的可能性を有しており、その境界および範囲が大統領宣言書によって設定ないし画定されている区域を指す。ECOZONEは工業団地、輸出加工区を含むことができる。
- ・ 工業団地 建築済み標準型工場建物および工業部門による使用のための共同施設の有無にかかわらず、基本的なインフラおよび公益施設を備えた、統一した継続的管理のもとで総合計画に従って分譲および開発された土地の区域を指す。
- ・ 輸出加工区 物理的および/または行政的に関税徴収地区外に立地し、主に輸出生産を指向する専門工業団地を指す。輸出加工区内に立地する企業は関税、租税およびその他の輸入制限を受けずに資本財および原材料を輸入することが許される。

さらに、1995年6月に従来の「輸出加工区庁( Export Processing Zone Authority )」が、フィリピン経済区庁( Philippine Economic Zone Authority : PEZA )に改組された。PEZA 設立の目的は、(1)特別経済区( Special Economic Zones )、工業団地、輸出加工区、およびその他の経済区のそれぞれの開発プログラムを統合するための法的枠組みの確立、(2)政府が選定した地域の、農産物加工、工業、商業、観光、金融の分野での開発の促進、(3)産業間のリンク強化と雇用機会の創出を図るための投資の促進、の3点である。

また、外国系企業の進出の多い主な輸出加工区は以下の通りである。

### (a) 政府設立・運営

- ・ バタアン輸出加工区( ルソン )
- ・ カビテ輸出加工区( ルソン )
- ・ マクタン輸出加工区( セブ )
- ・ バギオ輸出加工区( ルソン )

### (b) 民間設立・運営

- ・ ライトインダストリーサイエンスパーク( LISP )

- ・ファーストカビテ工業団地( FCI )
- ・ゲートウェイビジネスパーク( GBP )
- ・カーメルレイ工業団地( CIE )
- ・ラグナテクノパーク( LTP )

ECOZONE に対する外国からの投資<sup>注6</sup> は、1986年から1994年の9年間合計で223.91億ペソだったが、1995年1年間だけで525.24億ペソと、過去9年間の倍近くの投資額となり、以後1998年までの4年間の投資額合計は3,734億ペソとなっている。但し、1997年と1998年を比較すると、経済危機の影響により、1,598億ペソから958億ペソと、約40%投資額が減少している。

1995年から1998年の4年間のECOZONEへの投資者を国別で見ると、日本が57.9%と過半を占め、次いでアメリカが18.1%、フィリピンが7.5%、韓国が5.1%、シンガポールが1.9%、オランダが1.8%、マレーシアが1.5%等となっている。

産業別では電子製品・部品が54.5%と過半を占め、次いで電気機械が22.1%、輸送機器・自動車部品が9.0%、精密・工学機械が2.8%、ゴム・プラスチック製品が1.5%、衣料・繊維が1.4%、化学製品が1.1%等となっている。1998年現在、ECOZONEの数は108箇所となっており、総面積は20,274haとなっている。

また、輸出加工区( EPZ )として登録された、政府及び民間のECOZONEの総面積は3,183haとなっている。その多くはルソン島南部に存在している。

ECOZONEでの雇用者は、1994年で229,650人だったが、1998年11月現在で608,300人と4年間の間に2.5倍以上となっている。

ECOZONEでの生産品の輸出は、1994年で27.39億ドルだったが、1998年(但し11月まで)は120.40億ドルとなっている。1997年には、非伝統的な製品のうちの49%がECOZONEでの生産品となっている。

### (3) 外資規制緩和

フィリピンでは、1991年外国投資法により、国内市場向け投資であっても、外資の参加がBOIの承認なしで行えるようになった。但し、政府は国内産業、公序良俗、安全保障などを保護するため、「ネガティブ・リスト」を作成し、外資の参入を規制している。政府は従来の「ネガティブ・リストA」<sup>注7</sup>から、政府の管轄外にある建設プロジェクトをリストからはずし、1998年10月から実施されている。これにより、これまで外資の出資比率が40%に制限されていた建設業においても外資による100%の出資が可能となった。このほか、同法下で遠洋漁業船の運営、整理中の会社の所有、コンドミニアムの所有については、40%までの外資出資が認められた。また、投資会社への出資は40%から60%までに引き上げられた。さらに、政府は小売業に関しても外資に開放する意向で、外国人の小売業への投

注6 ここでの統計は、ECOZONEとなっている輸出加工区と工業団地を対象に含む。

注7 ネガティブリストは職種により、AとBに分けられる。Aは一般的な職種で、一方、Bに含まれるのは、人々の安全、防衛、健康やモラルを維持し、また中小企業を保護する目的で外国人による所有が限定されている職種

資を資本額に応じ100%認める法案が1998年11月現在、国会で審議中である。この他にも、政府は工業団地についてもコンドミニアム法を適用し、40%まで外資を認める意向を示している。

#### (4) 民営化の状況

1998年11月までに、既に約10の国営企業が民営化された。さらに、PASAR、PHILPHOS、Philippine Post Office、PAGCOR、Manila Gas、PNOC - EDC、National Power Corporation等の国営企業が、民営化されようとしている。既に一部の株式が民間に売却されている以下の企業に関しては、残りの政府所有株式の売却が予定されている。

National Steel Corporation

Philippine National Bank

MERALCO( Manila Electric Railroad and Lighting Co. )<sup>注8</sup>

San Miguel Corporation

Philippine Overseas Telecoms

Eastern Telecoms

IBC( channel 13 )

RPN( channel 9 )

Banahaw Broadcasting Corporation

#### (5) 鉱業法

世界の鉱産物の国別生産量で見ると、フィリピンは1989年には銅10位、金8位、クロム6位と世界の上位10位に入っていた。ところが1992年には銅14位、金13位となり、東南アジアの中でも銅、金、ニッケルの生産量でインドネシアに抜かれ、それとともに、有力企業が軒並み赤字に転落した。フィリピンの銅の埋蔵量は世界第9位の7,000万トンと推定され、これは世界全体の約2%に相当する、1992年の生産量は11万4,000トンでピーク時1980年の30万4,000トンの半以下に落ち込んだ。(さらに、1996年には、6万2,300トンにまで落ち込んでいる。)

鉱業の再活性化を図るべく、資金・技術援助契約(FTAA: Financial or Technical Assistance Agreement)に基づき、外資を5,000万ドル以上投資する案件であれば外資100%の参入を認めるという政策が1994年に打ち出された。これに基づき、オーストラリアの鉱山会社によるルソン島キリノにおける金、銅山開発プロジェクトが承認された。さらに、1995年の新鉱業法により、FTAAが法制化された。

新鉱業法は、1995年2月に上下両院にて可決され、同年8月にはその施行規則・細則(IRR: Implementing Rules and Regulations)が省令第23号として承認された。1995年新鉱業法の特徴は次のとおりである。

<sup>注8</sup> これは現マニラ電力会社の1919年設立時の名称であるが現在も通称として使われている。現在の正式英文名称はManila Electric Co.

- (1)新しい鉱物協定( 鉱物生産分与協定( MPSA: Mineral Production Sharing Agreement )、共同生産協定及び合併会社協定)制度の導入
- (2)大規模鉱業に限り、外資のフィリピン鉱業参入( 100%可能 )を認めた FTAA の法制化
- (3)鉱業活動に係るインセンティブの協定契約者への授与
- (4)鉱業に係る政府への配分
- (5)環境影響評価( EIA : Environmental Impact Assessment )の実施及び環境保証証明書( ECC : Environment Compliance Certificate )の取得に係る義務。

なお、1987年憲法制定後は、いくつかの大統領行政命令( EO : Executive Order )及び省令( AO : Administrative Order )が出され、FTAA及びMPSA等の実施ガイドラインとして運用されていた。1995年の新鉱業法は、これらEO及びAOを統合している。

しかし、1995年8月29日に公示の実施細則( IRR )は、決して関係者全ての考えが反映され納得されたものではなく、鉱業活動による環境影響の考慮、伝統的鉱業( 小規模鉱業 )従事者の保護及び地域社会の破壊の防止に関連する内容に欠けると非政府組織( NGO )などから批判を受けた。また、FTAAの申請が相次いだため認可基準を厳しくする必要が生じた。そのため、環境天然資源省( DENR : Department of Environment and Natural Resources )は1996年5月に鉱業法検討委員会を組織し、全国的規模の公聴会や関係機関との協議を数回にわたって行い改正案を作成し、1996年12月に改正実施細則( RA7942 )が署名・施行された。

## 10 - 2 課題

フィリピンでは、製造業はルソン島、特に南部に集中しており、地域の経済力の格差を生んでいる。また、日系企業<sup>注9</sup>へのアンケートで、原材料・部品の調達先として「日本から50%以上」との回答が過半に上っていることから、フィリピン中小企業の外資産業への原材料部品供給率は未だ低く、関連産業が育成されていないといえる。また、人材育成は引き続き重要な課題である。これら3つの主要な課題、地域開発、中小企業振興及び人材育成の現状について、以下に詳しく述べる。

### 10 - 2 - 1 地域開発

これまでのフィリピンにおいて、開発重点地域は、マニラ首都圏が中心であり地方における開発は予算配分から見ても十分と言えるものではなかった。このため、地域間の格差は拡大し、地方から都市部への人口流入の増加、都市部でのスラムの増加、貧困問題の深刻化などを招いてきた。

フィリピンにおける工業開発の地方展開は、1960年代後半にマルコス政権( 1965 ~ 1986年 )により政府主導で着手された。主として工業団地、輸出加工区の開発が促進されると共に、工業開発のバラ

---

注9 「フィリピンの日系企業名簿( ジェトロ・マニラ・センター作成 )」によると、約700社の製造業者がフィリピンに進出。



ンスのとれた国内分布のためのさまざまな政策(投資奨励のための優遇措置、金融措置など)が導入された。また、1973年にマルコス政権が採択した手段は、工業開発の地方展開の最も典型的なもので、マニラ首都圏の半径50キロ以内での新たな工場建設の禁止であった。

この工業地方分散政策はアキノ政権(1986～1992年)にも引き継がれたが、同政権では、地方分権政策の一環として地域工業開発方式が導入された。すなわち、これは地域開発推進型の工業の地方分散政策であり、民衆の参加や民間主導を指向している。また統合的な計画として、新たに「地域工業センター(RIC: Regional Industrial Center)」プログラムが導入され、16拠点のRICは工業開発の核を構成することが期待された。

さらに、ラモス政権は中期開発計画において、「マニラ首都圏の開発はもはや限界に達しつつある」との認識を示し、地域開発を国家開発の一つの大きな方針とし、アキノ政権の工業地方分散政策を引き継いでより積極的に農工業開発を促進することをおこなった。地域ごとの開発計画を策定し、「地域農工業センター(RAIC: Regional Agri-Industrial Growth Centers)」として14拠点、1500万人の雇用確保を計画して、問題解決を図ろうとしてきた。しかしながら、財政難等の問題に加え自然災害による障害が生じ、これらの政策の履行は困難な状況に直面しているのが現実である。

エストラダ政権は、地域毎の開発事業の優先順位を示し、さらに地域開発を促進する政策を取ろうとしている。

## 10 - 2 - 2 中小企業振興

フィリピンの産業規模の分類では、従業員が100人から199人で総資本1,500万ペソ以上6,000万ペソ未満の企業を中企業、従業員が10人から99人で総資本150万ペソ以上1,500万ペソ未満の企業を小企業、これら未満の企業を家内企業または零細企業と称している。(産業規模分類は表10-1のとおり。)

表10-1 フィリピンでの産業規模分類

分類	総資本(ペソ)	従業員(人)
零細企業	15万未満	1～4
家内企業	15万～150万未満	1～9
小規模	150万～1500万未満	10～99
中規模	1500万～6000万未満	100～199
大規模	6000万以上	200以上

出所：総資本については、SMED Council, Resolution No.3, April 20, 1995.

従業員については、BSMBD(Bureau of Small and Medium Business Development), Programs and Services of Cottage, Small and Medium Enterprises, 1988, p10.)

零細工業 Micro industry については、NEDA, Resolution No.1, Feb. 12, 1986.

注)佐竹真明(1998)「フィリピンの地場産業ともう一つの発展論 鍛冶屋と漁番」明石書店参考。

フィリピンの中小企業政策は独立以前から取られていたが、マカパガル大統領政権時代の1962年には、商工省( Ministry of Commerce and Industry )の下に国家家内工業開発庁、通称 NACIDA( National Cottage Industries Development Authority )が創設され、免税措置、融資、原材料調達、技術訓練、販売支援等が実施され、一応の成果をあげた。特に、1981年の大統領令 1788 号により設立された家内工業保証貸付基金( CIGLF: Cottage Industry Guarantee and Loan Fund )や生活改善運動( Kilusang Kabuhayan at Kaunlaran )等による家内中小企業等向けの融資は貸出面で顕著な実績をあげたが、いずれも返済率の悪さから数年で融資は停止された。

アキノ政権下、零細・家内中小企業を地方での雇用増加、産業拡散のための柱とする政策が打ち出されるとともに、NAICDA は廃止され、貿易産業省( DTI )下の中小企業開発局( BSMBD : Bureau of Small and Medium Business Development )に業務が継承された。そして、家内工業及び一部小規模工業を対象とする時限付きの免税措置がとられ、また従業員20名以下の生産、製造、加工業を対象に5年間の免税を定めた「地方・バラングイ企業憲章( Magna Carta for Countryside Business )」が1990年に発効した。これを補完する意味で「小企業憲章( Manga Carta for Small Enterprises )」が1991年に発効し、小企業保証融資公社( SBGFC : Small Business Guarantee and Finance Corporation )が設立された。家内中小企業への直接貸し付けが行われ、1994年6月までに93の金融機関が、SBGFCの保証により、647件、5億6525ペソの小企業向け融資を提供した。但し、これらの制度は、財政不足や宣伝不足により、必ずしも十分な成果を挙げられなかった側面がある。

ラモス政権下でも、アキノ時代の政策は基本的には継承され、1996年はラモス大統領によって「中小企業開発年」と宣言された。1996年2月、各州の貿易産業省( DTI )支局に「ワン・ストップ中小企業センター( One Stop SME Center )」が設けられ、こうしたセンターに一回来訪すれば、技術・融資を受けられるとした。他方、人材育成面の取り組みとして、1996年に、APEC首脳会議に先立ち、フィリピン大学ロス・バニョス校( ラグナ州 )科学技術パークに、APEC 中小企業技術交流訓練センター( ACTETSME )が設立された。APEC域内の技術交換、情報ネットワーキング、中小企業に対する訓練等の機能が期待されている。但し、「フィリピン2000」では中小企業振興政策は明示されていないことや、また大企業・外国企業中心の政策は中小企業振興の観点から批判される向きもあった。産業の自由化、独占の排除等の政策では一定の裨益があったものの、民営化により肥大化した国営事業・企業から財閥・大企業への経営・所有権力移転、特定の地域や地場の産業との連関の乏しい外資系企業向けの工業団地へ外資導入が偏った。

エストラダ政権では、地域開発の促進が重視されているが、その中で中小企業の振興策がどのように進められるか、注視する必要がある。

### 10 - 2 - 3 人材育成

フィリピン人労働者の潜在能力は一般的に高く評価されており、人材育成はフィリピンの産業発展にとって大きな鍵となっている。最近では、エンジニアの層の人材不足やジョブホッピングが問題となっている。人材育成に係る問題点について、いくつかの関係者の発言を以下に示す。



・エンジニアの育成(日系コンピュータ部品メーカーからの聴取)

人材育成に関しては、エンジニアの育成が急務であると考えられる。フィリピンでは日系企業の投資の約6割が電機・電子産業に集中しているが、最近、エンジニアの労働市場の需給が相当引き締まっており、ジョブホッピングの問題も顕在化しつつある。こうした中、中長期的には、ハードウェア、ソフトウェアの技術者の数が不足してくることが懸念される。特に最近ではソフトウェアに比べてハードウェアの技術者が相対的に不足している傾向がある。

・エレクトロニクス分野での人材育成(日系家電メーカーからの聴取)

人材育成に当たっては、職業訓練的な大学と基礎科学を学ぶ大学の両方が必要である。これからのフィリピンにとって成長産業となるのは、エレクトロニクス、特にコンピュータ関連の産業であり、日本のみならず米国、欧州のエレクトロニクス・メーカーも相当集中的に進出している。こうしたエレクトロニクス産業で、ブルーワーカー以上のソフトの設計等を手がける仕事に、フィリピンの人材が向いているものと思われる。特にこうした人材の育成については、職業訓練的な人材育成とは違った対応をしていく必要がある。

・コンピュータ産業における人材育成(第18回日比経済合同委員会)

コンピュータ部品を生産しているフィリピン国内の生産拠点で採用した現地人スタッフは評判が良い。特に、管理部門では提案型の有能な人材が多く、ホワイトカラーの生産性は日本人以上との声もある。また、今まで職場不足から有能な人材の海外志向が強かったようだが、国際語である英語についてのアレルギーが全くないことから、国際営業要員として育成する可能性があり得るのでは、とのアイデアも出ている。問題は、やはり生産管理マネージャー・エンジニア、技能労働者の層が薄いことで、特に生産自動化ラインが中心となっている今日、この層の育成が急務と考える。

### 10 - 3 現在の工業政策

「Medium - Term Philippine Development Plan, 1999-2004」<sup>注10</sup>において、Industry の中期計画目標として国際競争力の基礎の強化、地方での雇用創出、貧困地域での機会提供があげられている。戦略としては、いくつもあげられているが、貿易・投資環境の自由化促進や官民協力強化、地方での設備整備、情報提供のための環境整備等が上位にある。

エストラダ新政権は、就任早々、「10 Points Action Plan」と題し、大統領就任後100日間に実行する政策を示した。その中で、「10 Points」の一つとして「輸出及び投資政策」が挙げられており、その短期目標を「経済自由化の推進によって市場の信用を確立する」及び「外国企業の誘致と技術移転を図り、貯蓄率を高める」、また長期目標を「製造業の成長率を現在の2%から10%へ向上させる」としている。

注10 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」ドラフトより

その後は、地域開発を重視しながら、WTOの協定による貿易自由化を意識し、また研究開発の促進を視野に入れた諸政策が進められようとしている。

財政面に関しては、エストラダ大統領による、1998年8月24日の「THE PRESIDENT'S BUDGET MESSAGE FOR 1999 "A Market - Friendly and Pro - Poor Budget"」における産業振興に係るメッセージの要約は以下のとおりである。

「貿易産業省(DTI)への18億ペソの予算配分により、産業・投資セクターの生産性と競争力を高めることを目標とする。

うち、1億2,460万ペソを中小企業支援にあてる。内訳は企業育成プログラム、地域貿易投資プログラム、ロンブロン、ブラカン、ラグナ、パンパンガ、セブ、アルバイ及びビクタンにおける技術・生産センターの運営等である。

5億9,300万ペソは輸出振興・普及、また地方起業家開発プログラム(Countryside Entrepreneurship Development Program)にあてられる。また、フィリピン大学ラグナ州ロス・バニョス校におけるAPEC中小企業技術訓練センター(ACTETSME)に対しても支援する。同センターは、APEC域内のリソース・ハブとして、技術交換、情報ネットワークワーキング、中小企業に対する訓練等を行う。

また、「Tuhong sa Tao」と呼ばれる自営雇用融資支援(ADBも高く評価)に対しても5,000万ペソを支援する。

科学技術セクターについても、フィリピンの生産と人材の競争力を高めるために、27億ペソを科学技術省に予算配分する。

うち9億1800万ペソをバイオテクノロジー、情報技術、材料科学等に配分する。また、科学技術関係の人材育成への予算配分を継続し、さらに理科教師や工学等の理科系分野に対する奨学制度に対する基金を創設する。」

貿易産業省(DTI)には、1998年度19億300万ペソの予算が配分されているが、「BUDGET OF EXPENDITURES AND SOURCES OF FINANCING FISCAL YEAR 1998 MAJOR NATIONAL PROGRAMS REPUBLIC OF THE PHILIPPINES」の中で纏められているDTIの1998年主要国家プログラムとしては、以下の項目があげられている。

#### (1) 輸出振興

- (a)重点項目(export winners)を中心とした輸出の増加。export winnersで全輸出の70%を占めている。
- (b)重点的な国際市場開発
- (c)重点製品・サービスを国内外の市場でより国内外で競争力を付与するための政策
- (d)産業、特に戦略的に重要な産業や中小企業と、投資のより強固な連関
- (e)生産性、技術、市場インフラの改善

#### (2) 投資振興

投資コード、外国投資法、BOT法、新鉱業法、フィリピン経済区庁(PEZA)の設立、農業関税法、借地法、銀行自由化法、石油規制緩和法、関税に関する取引価値の廃止、外国銀行の自由化、鉄鋼産

業法等による投資振興を継続する。

### (3) 地方開発

農地改革とも連携して、支援を行っていく。

### (4) 消費者福祉

貿易産業省(DTI)傘下のBureau of Trade Regulation and Consumer Protection(BTRCP)、Bureau of Product Standards(BPS)、Bureau of Patents, Trademarks and Technology Transfer(BPTTT)を中心に、消費者意識を向上させる。

## 10 - 4 援助動向

我が国による鉱工業分野への援助実績については表10 - 2のとおりであり、様々な分野に対して援助を行っている。従来から開発調査による協力が目立っていたが、1999年3月現在、5件のプロジェクト方式技術協力が実施中、または協力開始の予定である。

## 参 考 文 献

- ・(財)国際協力推進協会(1996) 「フィリピン 開発途上国国別経済協力シリーズ」
- ・ 第三回フィリピン国別援助研究会資料「ラモス政権下のフィリピン経済：マクロ経済・金融・財政」
- ・ 第三回フィリピン国別援助研究会タスクフォース会議資料「フィリピンの政治・行政・地方分権」
- ・ JICA 鉱工業開発調査部(1996) 「フィリピン共和国鉱工業プロジェクト形成調査報告書」
- ・ 山浦雄三(1996) 「フィリピン経済散策」 日本貿易振興会
- ・ JICA 鉱工業開発協力部(1998) 「アセアン産業公害防止環境保全技術調査資料」
- ・ 金属鉱業事業団 資源情報センター(1998) 「海外鉱業情報」
- ・ 鈴木康次郎(1997) 「地域産業振興 - フィリピンをケーススタディーとして - (未定稿)」
- ・ 国際協力事業団 企画部 「国別情報ファイル フィリピン」
- ・ 大和総研フィリピン駐在內田薫資料(1998) 「フィリピン経済の現状と見通し ~ 天候が戻れば安定成長 ~ 」
- ・ 在フィリピン日本大使館篠田邦彦資料(1997) 「フィリピン経済の現状及び日比間の産業協力」
- ・ JETRO 資料 1998年11月
- ・ 佐竹眞明(1998) 「フィリピンの地場産業ともう一つの発展論 鍛冶屋と魚醤」 明石書店
- ・ 国際協力事業団 企画部 「国別情報ファイル フィリピン」
- ・ 国際機関アセアンセンター 「フィリピン」1995年特別経済区法(共和国法第7916号)の施行細則」
- ・ 国際機関アセアンセンター(1998) 「アセアン - 日本統計ポケットブック」
- ・ 福島光丘(1998) 「アジア工業化シリーズ9 フィリピンの工業化 - 再建への模索」 アジア経済研究所
- ・ Republic of the Philippines(1998) "The PHILIPPINE NATIONAL DEVELOPMENT PLAN Directions for the 21st Century"
- ・ National Statistical Coordination Board (1997) "Philippine Statistical Year Book 1997"
- ・ National Statistical Coordination Board ホームページ
- ・ "BUDGET OF EXPENDITURES AND SOURCES OF FINANCING FISCAL YEAR 1998 MAJOR NATIONAL PROGRAMS" REPUBLIC OF THE PHILIPPINES
- ・ EIU Country Profile 1997 - 98
- ・ Philippine Statistical Coordination Board ホームページ
- ・ Philippine Economic Zone Authority( PEZA )資料
- ・ Australian Trade and Investment Forumにおける投資委員会(BOI)セミナー(1998)「Trade and Investment Opportunities Amidst the crisis」資料 Ofelia V.Bulaong
- ・ Republic of the Philippines(1998) "THE PRESIDENT'S BUDGET MESSAGE FOR 1999" "A Market - Friendly and Pro - Poor Budget"(1998)

表 10 - 2 わが国の援助実績

協力形態	案 件 名	協力期間開始 協力期間終了	R/D 署名日	要請機関
プロジェクト方式技術協力	家内小規模工業技術開発センター	1966.09.00 1970.09.00	1966.09.29	環境・天然資源省
	窯業開発センター	1975.09.14 1987.04.24	1976.07.16	科学・技術省
	金属鑄造技術センター	1979.07.01 1988.00.00	1980.07.28	貿易・工業省
	ワニ養殖研究所	1987.08.20 1982.08.19	1987.08.20	科学・技術省
	工業標準化・電気試験技術	1993.08.24 1997.08.23	1993.08.24	貿易・工業省 [ 製品規格局 ]
	ソフトウェア開発研修所	1995.01.01 1999.12.31	1994.11.28	国立コンピュータセンター
	金型技術向上	1997.09.01 2002.08.31	1997.06.10	科学技術省金属工業開発センター
	電気・電子製品試験技術協力事業	1999.04.01 2003.03.31	1998.08.31	貿易工業省製品規格局
	工業所有権近代化	1999.05.17 2003.05.16	1999.01.14	貿易工業省知的所有権庁
	鉱山環境管理計画	1999.07.01 2002.06.30	1999.06.04	鉱山地球科学局
開発調査	工業立地計画調査	1963.02.13 1964.03.03		貿易・工業省
	工業化計画調査	1964.09.29 1964.10.29		貿易・工業省
	東南アジア鉱工業プロジェクト選定確認調査	1966.07.19 1975.07.26		貿易・工業省
	東南アジア 6 カ国鉄鋼業開発拡充調査	1968.06.19 1968.08.14		貿易・工業省
	沿海鉱物資源開発計画調査	1969.02.25 1970.03.30		環境・天然資源省
	工業用水多消費産業適地基礎調査	1971.02.23 1971.03.24		貿易・工業省
	中小規模工業振興計画調査	1975.03.11 1975.03.30		貿易・工業省
	一貫製鉄所建設計画調査	1975.08.24 1979.09.06		貿易・工業省
	石油化学工業開発計画調査	1975.02.25 1975.09.13		環境・天然資源省
	バギオ地区鉱滓公害防止計画調査	1977.12.11 1978.06.10		環境・天然資源省
	鉱工業海外開発計画調査プロジェクト選定確認調査	1978.06.11 1978.06.18		貿易・工業省
	リン酸肥料工場建設計画調査	1978.07.04 1979.07.29		貿易・工業省
	紙パルプ工場新增設計画調査	1980.06.24 1980.06.29		貿易・工業省
	アルコール工場建設計画調査	1980.12.08 1982.03.27		貿易・工業省
	鉱物分析研究所建設計画基本設計調査	1981.03.02 1981.05.16		科学・技術省
	ワニ養殖研究所建設計画	1982.12.03 1985.02.10		科学・技術省
	活性炭工業振興開発計画	1982.03.14 1985.03.24		科学・技術省 [ 国立科学研究所国家経済開発庁 ]
	鉱工業プロジェクト選定確認調査	1982.06.27 1987.00.00		貿易・工業省
	アジア諸国鉱工業プロジェクト選定確認調査	1982.12.03 1982.12.09		貿易・工業省
	鉱工業プロジェクトフォローアップ調査	1982.00.00 1982.00.00		貿易・工業省
海洋資源探査船計画調査	1982.01.24 1982.08.14		環境・天然資源省	

協力形態	案 件 名	協力期間開始 協力期間終了	R/D 署名日	要請機関
開発調査	ASEAN 諸国経済技術協力調査	1983.10.30 1983.11.12		貿易・工業省
	ビスリグ石炭開発計画	1983.03.20 1983.03.30		環境・天然資源省
	プラント(紙・パルプ)リノベーション計画	1984.06.21 1985.02.02		貿易・工業省
	プラント(アイランド・セメント)リノベーション計画	1985.09.25 1986.00.00		貿易工業省 [ 投資委員会 ]
	鉱物資源基本図調査	1985.00.00 1989.00.00		環境・天然資源省 [ 鉱山地球科学局 ]
	工業標準化・品質向上計画	1988.00.00 1989.00.00		貿易・工業省 [ 貿易工業省標準規格局 ]
	工業分野振興開発計画	1987.00.00 1988.00.00		貿易・工業省 [ 貿易工業省投資委員会 ]
	石炭鉱業技術開発マスタープラン	1989.00.00 1990.00.00		環境・天然資源省 [ エネルギー開発局 ]
	カビテ輸出加工区開発投資振興計画	1989.00.00 1992.00.00		貿易・工業省 [ 貿易工業省投資委員会 ] (DTI/BOI)
	パラワン・パナイ地域資源開発調査	1990.00.00 1992.00.00		環境・天然資源省
	カタンドゥアネス地域資源開発調査	1993.00.00 1995.00.00		環境・天然資源省 鉱山地球科学局
	マラヤ発電所信頼度向上計画	1993.00.00 1994.00.00		フィリピン電力公社 (NPC)
	送電線運営管理移転計画調査	1996.00.00 1997.00.00		国家電化庁 (NEA)
	単独機材供与	ピコール地域鉱物資源広域調査	1997.00.00 1998.00.00	
縫製用機材		1982.00.00 1982.00.00		貿易・工業省
製靴用機材		1982.00.00 1982.00.00		貿易・工業省
食品科学研究用機材		1991.00.00 1991.00.00		フィリピン大学
研究協力	なし			
ミニプロジェクト	生産性向上	1991.10.01 1994.09.30	1991.9.26	生産性開発本部
開発協力	アバリ砂鉄開発関連施設整備計画調査	1977.02.27 1977.04.13		科学・技術省
	セブ島ドロマイト鉱山開発関連施設整備計画調査	1977.09.01 1977.10.15		科学・技術省
	パイオニア鉄鋼山開発関連施設整備計画調査	1979.03.26 1979.06.05		環境・天然資源省
	フェロシリコン製造工場関連施設整備計画調査	1980.02.11 1980.03.16		貿易・工業省
	バサール銅製錬所関連施設整備計画調査	1982.03.07 1982.04.05		貿易・工業省
	リオチバ鉱山関連施設整備	1983.05.30 1985.05.07		科学・技術省
	リオチバ・ニッケル鉱山開発関連施設整備事業地域開発効果等評価調査	1989.01.20 1989.02.16		環境・天然資源省
	ミンダナオ島ヤシ油加工開発関連施設整備事業地域開発効果等評価調査	1992.01.20 1992.02.04		環境・天然資源省

協力形態	案件名	供与年度	E/N 締結日	L/A 締結日	供与費	要請機関	備考
無償資金協力 有償資金協力	工業(製鉄工業、製材、製紙等)	0年度	0000.00.00	0000.00.00	30,074.0百万円	貿易・工業省	
	ワニ養殖研究所建設計画	1985年度	1985.06.21	0000.00.00	1,761.0百万円	科学・技術省	
	海洋資源探査船建造計画	1982年度	1982.07.23	0000.00.00	2,140.0百万円	環境・天然資源省	
	ヤシ殻有効利用練炭製造計画	1991年度	1991.03.15	0000.00.00	2.0百万円		草の根無償
	家具製造用共同施設整備計画	1993年度	1993.05.10	0000.00.00	1.0百万円		草の根無償
	レイテ工業団地港湾開発事業	1981年度	1981.06.09	1981.06.16	7,560.0百万円	貿易・工業省	
	アグロ・インダストリー技術移転計画	1982年度	1982.05.26	1982.05.31	5,000.0百万円	科学・技術省	
	工業・サービス産業拡充計画	1994年度	1994.11.07	1994.12.20	22,500.0百万円	科学・技術省	

(注) 賠償協定(1956年7月23日)に基づく贈与。

20年度にわたり1956年7月23日から1976年7月22日にまでの間に実施された。

出所：国際協力事業団「国別情報ファイル」

表10 - 3 わが国の協力形態別援助実績(1954年～1995年累計)

協力形態	分野	人数
研修員受入れ	鉱業	138
	工業	850
専門家派遣	鉱業	45
	工業	250
青年海外協力隊	鉱業	0
	工業	191

出所：JICA 資料より作成



# 目 次

第11章 環境・防災 .....	193
11 - 1 環境 .....	193
11 - 1 - 1 環境の現状 .....	193
(1) 農山漁村地域 .....	193
(2) 都市地域 .....	194
11 - 1 - 2 環境行政と環境政策 .....	195
(1) 行政組織 .....	195
(2) 政策 .....	195
11 - 1 - 3 環境の主要課題 .....	196
11 - 2 防災 .....	196
11 - 2 - 1 防災の現状 .....	196
11 - 2 - 2 防災の政策 .....	197
11 - 2 - 3 防災の主要課題 .....	197
11 - 3 援助動向 .....	198
11 - 3 - 1 我が国の取り組み .....	198
11 - 3 - 2 他ドナー、援助機関等の取り組み .....	198

## 第11章 環境・防災

### 11 - 1 環境

#### 11 - 1 - 1 環境の現状

フィリピンの環境問題は、沿岸地域を含む農山漁村地域と都市地域にわけて検討する必要がある。前者は森林やマングローブ林に代表される沿岸資源の破壊・衰退を主な原因とする国土保全上の問題であり、農山漁村の経済、ひいては農漁民の貧困問題と表裏一体の関係にある問題である。後者は、都市部への人口集中と産業活動の活性化に伴う各種環境汚染、公害問題で、特に首都圏（NCR：National Capital Region）で顕在化している。

#### (1) 農山漁村地域

##### (a) 森林資源の減少

フィリピンにおいては、他の東南アジア諸国と同様に、1970年代までは外貨獲得の手段として森林資源の商業的利用が政策的に優先された。また、1980年代は、プランテーション、牧場、ダム、鉱業開発等が奨励され、森林が犠牲になった。このため、1981年から1995年までの間は、全国の森林面積は年2.9%の割合で減少したとの指摘がなされている。

表11 - 1 用途別土地利用の変化(1951 ~ 1990年)

(単位：千ヘクタール)

用途別	1951年 <sup>1</sup>		1970年 <sup>2</sup>		1980年 <sup>2</sup>		1990年 <sup>2</sup>	
	面積	割合(%)	面積	割合(%)	面積	割合(%)	面積	割合(%)
森林	15,875	51.4	15,899	53.0	12,457	41.5	6,307	21.0
牧草地・原野	5,073	17.1	3,486	11.6	1,790	6.0	2,490	8.3
農耕地	8,180	27.5	9,795	32.7	14,795	49.3	18,927	63.1
湿地・湖沼	618	2.1	215	0.7	115	0.4	813	2.7
都市的利用	259	1.9	605	2.0	843	2.8	1,463	4.9
合計	30,000	100.0	30,000	100.0	30,000	100.0	30,000	100.0

注1)出所：F. L. Wernstedt and J. E. Spencer. (1967) "The Philippine Island World; A Physical, Cultural, and Regional Geography"

注2)出所：DENR. (1992) "The Philippine Environment and Development"

最近の森林減少の原因は、森林火災、焼畑(Kaingin)、違法伐採等によるものである。その背景には、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、監視体制の未整備、法適用の未熟

性等がある。

以上のような森林資源の減少は、土壌の劣化・水源の枯渇による農業生産基盤の弱体化や、土壌流失 保水力の低下 下流域での洪水被害の増大というメカニズムで社会・経済に被害を与えている。また、生物の生息環境の破壊、ひいては生物多様性への悪影響という形で顕在化している。

#### (b) 沿岸・漁業資源の減少

1980年代に外貨獲得を目指したエビの養殖・輸出ブームが出現した。そのため、エビ養殖業は年を経る毎に拡大され、マングローブ林が養殖池に転換された。マングローブ林は、1918年に全国で45万haあったが、養殖池への転換、建設資材としての利用などにより、1988年には14万haにまで減少した。また、長年のダイナマイト漁法やムロマミを使用した漁法等による乱獲のために漁業資源も減少している。

### (2) 都市地域

#### (a) 都市への人口集中

経済発展とともに、地方と都市との格差が拡大し、都市へ人口が集中する傾向にある。特に、全国土面積の約0.2%を占めるにすぎないNCRには、全人口の約15%に相当する945万人(1995年国勢調査)が居住しており、全国平均の約2倍の年約3%の人口増加により、西暦2000年には1,000万人を突破すると見込まれている。また、NCR全世帯の内、約30%が貧民世帯(月収6,000ペソ以下。1995年)である。さらに、約34%の世帯がスクオッター(不法居住者)であるが、これらの世帯は1980年から1995年の15年間に約3倍増加している。

以上のような人口集中は、工業化の進展とあいまってNCRの環境問題をより深刻かつ解決困難にしている。

#### (b) 大気汚染

大気汚染は、都市部の特にNCRにおいて深刻な問題となっている。NCRの大気汚染物質のうち、粒子状物質(PM)の82%、窒素酸化物(NO<sub>x</sub>)の88%、一酸化炭素(CO)の97%が自動車排気ガスによる(1987年)。硫黄酸化物(SO<sub>x</sub>)を除くと自動車の排気ガスが大気汚染の最大の原因となっている。

#### (c) 水質汚染

NCR及び主要都市においては、汚染要因は生活排水(総汚染物質排出量の52%)、ついで工場排水(48%)という構成である。特に、NCRには全国の工場の約70%が集中し、工場からの未処理、または部分的にしか処理されていない排水が河川や湖沼に流入し、水質の悪化を進行させている。ま

た、河川沿いの不法居住者からの排水や廃棄物の投棄も河川等の水質悪化の原因の一つとなっている。

NCR以外の都市の河川においては、以上の原因の他に上流域での森林伐採や土地開発による土壌流出や鉱山排水による水質汚染が指摘されている。

#### (d) 廃棄物

廃棄物処理問題の最も深刻なNCRにおいては、約6千トン/日(1995年)の廃棄物が発生し、そのうち5%が処分場に、残り25%が未収集と推計されている(1995年)。NCRには現在、2ヶ所の衛生埋立地(CARMONA, SAN MATIO)と2ヶ所のオープンダンプサイト(PAYATAS, CATMON)があるが、前者は近々満杯になると推定されており、一方後者は閉鎖する計画となっている。

また、医療廃棄物を含む有害廃棄物については、処分システムが確立されておらず、専門業者が収集し有機物を取り除いた残りの廃棄物が埋立地にそのまま廃棄されている。

### 11 - 1 - 2 環境行政と環境政策

#### (1) 行政組織

環境行政の中心は、環境天然資源省(DENR : Department of Environment and Natural Resources)であり、その任務は森林資源の持続可能な開発、土地・鉱物資源の適性利用、及び効果的な環境管理を通じて国民の福祉を促進することにあるとされている。また、同省の中心機関は環境管理局(EMB: Environment Management Bureau)であり、環境管理及び公害防止計画に関する法律、政策、計画の策定、環境基準の設定、環境アセスメント実施に関する法律規制の策定・執行などを行っている。

水質に関しては、NCRの主要河川についてはDENRが、その他の地域についてはDENR地域事務所が行っている。ただし、ラグナ湖の水質については、ラグナ湖開発庁(LLDA : Laguna Lake Development Authority)がモニタリングを実施している。

廃棄物に関しては、NCRではマニラ首都圏庁(MMDA : Metropolitan Manila Development Authority)が、地方都市においては、各地方自治体が廃棄物処理を所管している。

1991年の地方自治法(Local Government Code)制定・施行以来、地方自治体は、廃棄物処理事業、上下水道事業及び環境保全を担うことになっているが、環境行政の実施体制が整備されていないため、適正な管理や対策の実行がなされるか懸念されている。

#### (2) 政策

森林資源に関しては、ADB等の協力の下に1990年に作成された林業開発マスタープラン(Master Plan for Forestry Development 1990年~2015年)がある。これは、住民重視の林業、土地保全と流域管理、総合保全地域システムと生物多様性保全、森林保護、等を主な目標とした開発計画であ

る。この中に、コミュニティーに基礎をおいた森林管理(CBFM:Community-Based Forest Management)も含まれており、1995年には行政令により、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られた。これは、区域の協同組合がDENRから森林地の時限的な使用権を付与され、NGO等の支援の下、植林(協同組合は伐採収入の7割程度を受領)、アグロフォレストリー、畜産等を行うことができるものとされている。1997年のDENR戦略行動計画によれば、2008年までに900万haをCBFMに割り当てることとしている。なお、1998年時点でのCBFMの進捗状況は、1,017ヶ所の対象地域の内、成約に至ったのはわずか60ヶ所とされている。

沿岸地域においても、CBFMと同様の住民重視に基づく地域住民による沿岸資源管理(CBCRM:Community-Based Coastal Resources Management)が取り組まれている。

都市地域、特にNCRの環境問題は深刻な様相を呈しているが、この問題へのフィリピン政府の対応は遅れがちであり、対応方針が必ずしも明確になっていない。ただし、既存の処分場が近い将来容量オーバーとなると見込まれている廃棄物処理に関しては、1993年に大統領タスクフォースにより「Integrated National Management System Framework」が作成され、これに基づき、1994年には、2年以内にすべての処理場を人口集中地域外に移すこと、BOTにより処分場及び他の処理方法を開発するとともに、速やかに収集の民営化を行うこと、住民からのゴミ料金の徴収を開始するとともに、自治体に対しポリ्यूター・ペイ(pollutor-pay)の原則を実行するため、処分場に係る手数料を課すこと、を主な内容とする暫定実行計画が策定され、取り組まれている。

### 11 - 1 - 3 環境の主要課題

農山村地域の環境問題の解決には、森林の保全・再成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。その観点から、現在フィリピン政府が推進しているCBFMは極めて重要な計画であるが、前述したように、その進捗は財政的・人的な制約等に阻まれている。

沿岸地域におけるCBCRMもCBFMと同様に重要であるが、CBFMと同様に進捗が遅れぎみであると指摘されている。

都市地域における環境対策は、前述したように立ち遅れが否めない状況にあるが、大気汚染、水質汚染及び廃棄物等といずれも緊急な課題であり、これらの個別対策の実施が急がれる。また、DENR及び地方自治体等の環境規制部門のモニタリング能力と環境行政能力の強化も、大きな課題である。

## 11 - 2 防災

### 11 - 2 - 1 防災の現状

フィリピンは、東南アジアにおいて最も災害の多発する国の一つである。原因の一つには、太平洋のカロリン・マリアナ諸島近辺で発生する台風のほとんどが、西ないし北西に進路をとり、フィリピ

ンに向かうことがあげられる。特に、レイテ島からバタネス諸島にかけて台風の影響を最も強く受けている。台風・洪水による被害は、ほぼ毎年発生しており、特に、1991年の台風ウリンによるオルモック市の災害では5千人以上の死者がでた。

また、フィリピン海プレートとユーラシア・プレートの衝突による沈み込み帯(フィリピン海溝)が存在し、地震や火山活動が活発である。フィリピンには、約220の火山があり、活動中のものと噴火に関する記録が残っている22の火山が活火山と特定されている。最近では、ピナツボ火山噴火(1991年)とその後の泥流被害及びマヨン火山噴火(1993年)による被害が記憶に新しいところである。

一方地震は、フィリピン海溝、主要な断層または火山活動のいずれかが起因である。大きな被害をもたらしたものとしては、ミンダナオ島モロ湾地震(1976年)、ルソン島北部地震(1990年)がある。

### 11 - 2 - 2 防災の政策

1978年に、防災計画の策定、各地方自治体レベルの災害調整委員会の組織化、災害状況と防災対策に関する大統領への助言を目的として、関係省庁で構成される国家災害調整委員会(NDCC: National Disaster Coordinating Council)が設立され、各地方自治体レベルにおいても災害調整委員会の組織化が順次進展した。ただし、これらの組織は、実体的には災害発生後の事後対策が主となっており、防災計画の策定までは手がまわらない状況にある。

また、防災インフラの整備については、公共事業道路省(DPWH: Department of Public Works and Highways)が担当しているが、予算を十分に確保しているとはいえず、大部分がドナー、援助機関からの援助頼りというのが現状である。

### 11 - 2 - 3 防災の主要課題

治水施設等の防災インフラの整備は引き続き重要な課題である。また、長期的な観点から、治水、台風対策、火山砂防、震災対策等を中心に、気象、消防セクターも含めた防災体制の整備のために、既存の防災体制を見直すことも重要な課題である。さらに、都市地域、特にNCRにおいては、農村部よりは小さいものの、貧困世帯が大きな割合を占め、地震に対して極めて脆弱な住民構成となっているにもかかわらず、地震に対する対策は皆無の状況にあり、何らかの対策をたてることが緊急の課題となっている。



## 11 - 3 援助動向

### 11 - 3 - 1 我が国の取り組み

森林セクターにおいては、長年続けられたプロジェクト方式技術協力の「パンタバンガン林業開発計画」があり、円借款による同セクターへの支援もなされている。また、無償資金協力によりゴミ収集車の供与やNCRの排水路改善等が実施されている。産業公害対策については、円借款による支援が一部行われている。

最近では、NCRの固形廃棄物処理に係る協力として開発調査「マニラ首都圏固形廃棄物処理計画調査」が行われた。

防災に関してはこれまで、フィリピンの主要河川の治水・洪水対策を支援するために、多くの開発調査が実施され、その後円借款による事業化が進められてきた。また、道路防災についても開発調査から円借款の流れで多くが事業化されてきている。

さらに、災害が発生した場合は、緊急援助隊の派遣等による支援、無償資金協力、円借款による復旧・復興支援を行ってきている。

### 11 - 3 - 2 他ドナー、援助機関等の取り組み

森林セクターに関しては、オーストラリア、スウェーデン、ドイツ等が社会林業的手法をもって地方の住民の人材育成に取り組んでいる。また、ADB(Asian Development Bank)は人工林の造成と保育管理に係る支援を行っている。

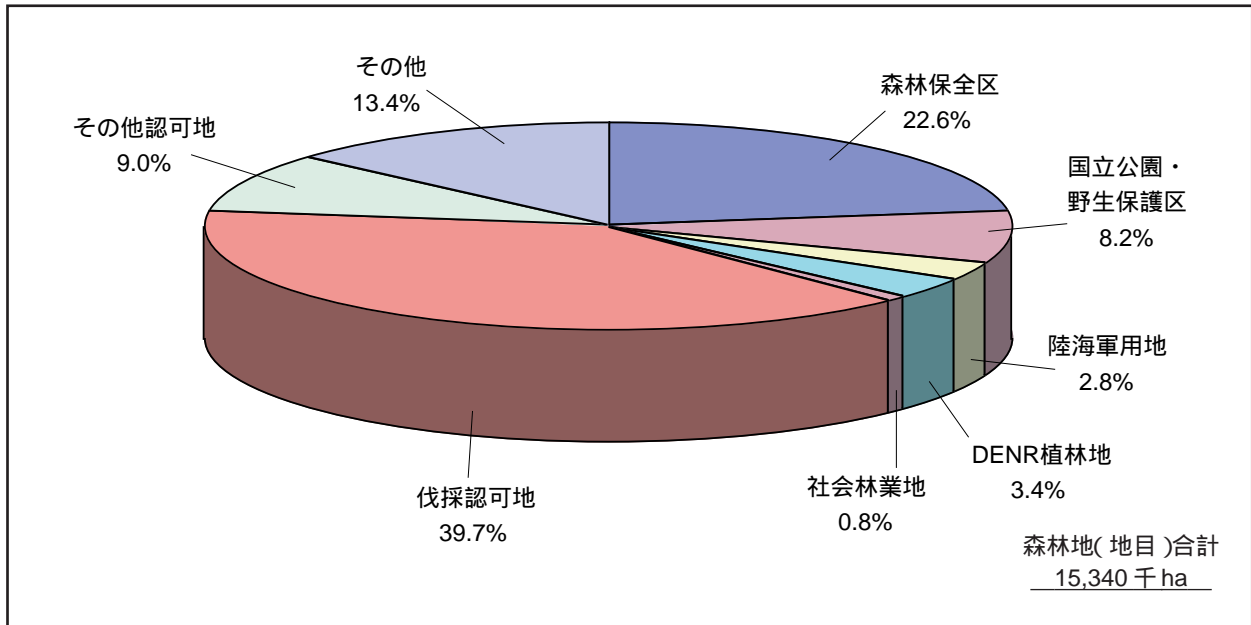
都市地域における環境問題、特に緊急の問題である廃棄物処理に関しては、ADB、フランス、EU等が支援している。なお、この分野においては、数多くのNGOが廃棄物の減量化、リサイクルを推進するために活発に活動しており、その中には、スカベンジャーに対する保健衛生向上、職業訓練等注目に値する活動を行っているグループも存在する。



## 参 考 文 献

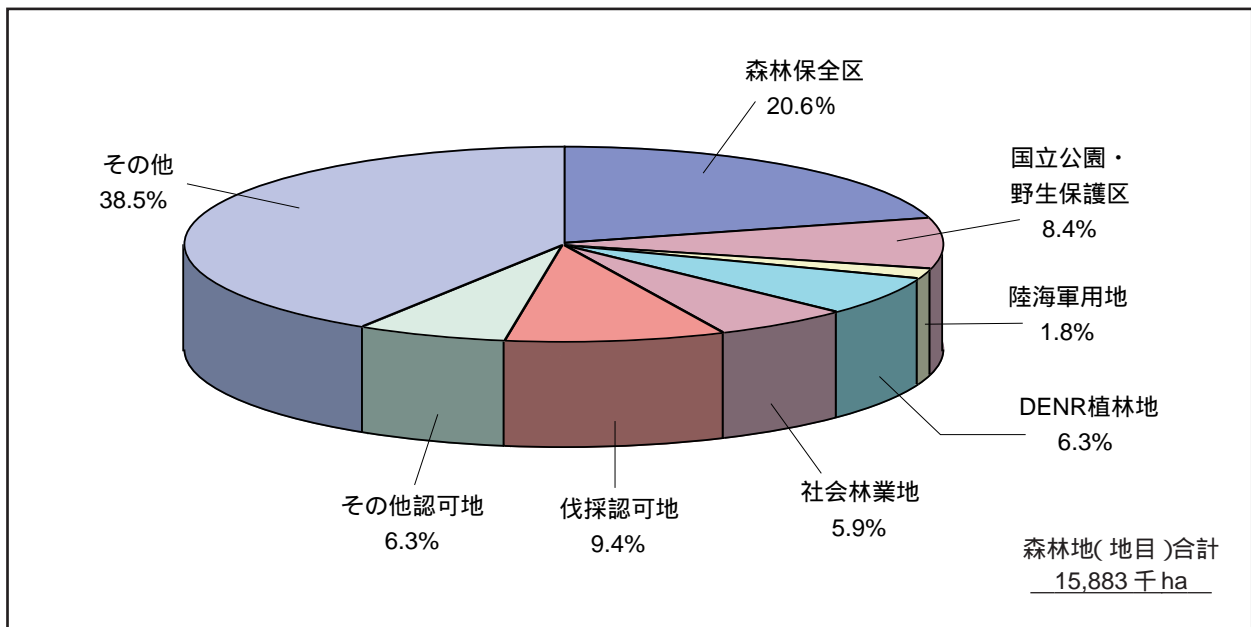
- ・ 国際協力事業団( 1996 )『マニラ首都圏固形廃棄物処理計画調査事前調査報告書』
- ・ 国際協力事業団( 1996 )『全国総合水資源開発計画調査事前調査報告書』
- ・ 国際協力事業団医療協力部( 1997 )『国別医療協力ファイル フィリピン』
- ・ 国際協力事業団( 1998 )『国別環境情報整備調査報告書( フィリピン )』
- ・ 海外経済協力基金( 1998 )『フィリピン共和国の分野別政策課題と OECF の対応』
- ・ Republic of the Philippines( 1998 )"The Philippine National Development Plan: Direction for the 21st Century"
- ・ Republic of the Philippines( 1997 )"Philippine Agenda 21"
- ・ National Statistical Coordination Board( 1997 )"1997 Philippine National Statistical Yearbook"
- ・ Asian Development Bank( 1997 )"Potential Uses of Market-Based Instruments for Environmental Management in the Philippines".

図 11 - 1 森林地(地目)における土地利用区分(1985年)



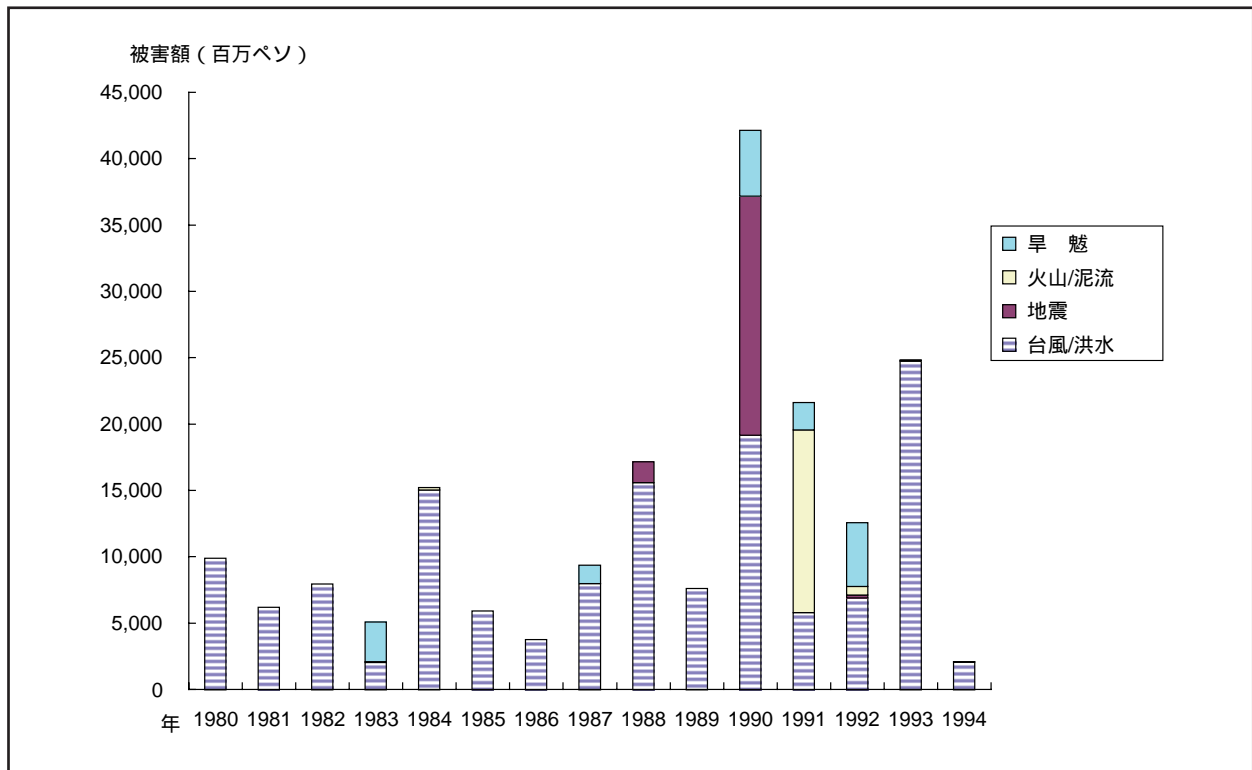
出所 : Republic of the Philippines (1998) "The Philippine National Development Plan"

図 11 - 2 森林地(地目)における土地利用区分(1995年)



出所 : Republic of the Philippines (1998) "The Philippine National Development Plan"

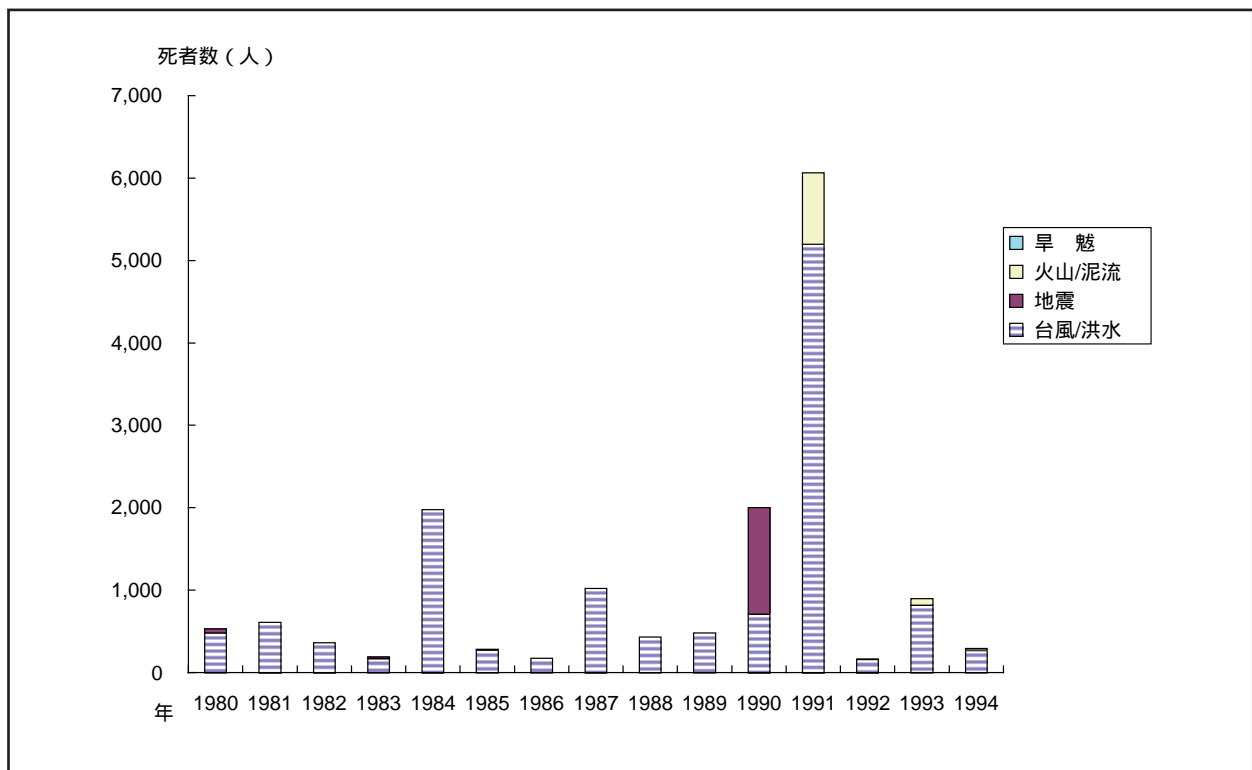
図 11 - 3 自然災害による被害額の経年変化( 1980 年 ~ 1994 年 )



注)被害額は 1994 年価格に調整している。

出所：Charlotte Benson( 1997 )"The Economic Impact of Natural Disasters in the Philippines", Overseas Development Institute, UK. より作成

図 11 - 4 自然災害による死者数の経年変化( 1980 年 ~ 1994 年 )



注)被害額は 1994 年価格に調整している。

出所：Charlotte Benson( 1997 )"The Economic Impact of Natural Disasters in the Philippines", Overseas Development Institute, UK. より作成

# 目 次

第12章 援助動向	205
12 - 1 フィリピンに対する外国援助の概要	205
12 - 1 - 1 外国援助の実績	205
12 - 1 - 2 分野別の動向	207
12 - 1 - 3 他ドナーによる援助の概要	208
(1) 2国間援助概要と多国間援助概要	208
(2) NGO	208
12 - 2 我が国の援助動向	209
12 - 2 - 1 援助規模から見た位置	209
12 - 2 - 2 援助の特徴	209
(1) 対フィリピン援助重点分野	209
(2) 近年実施された特徴的な案件	211
(3) アジア通貨危機支援	213
12 - 2 - 3 我が国援助分野別実績	214
12 - 3 援助実施上の留意点	215
12 - 3 - 1 ローカルコスト負担	215
12 - 3 - 2 円借款の吸収能力	216
(1) 財政上の制約	216
(2) 住民移転問題・環境問題	216
12 - 3 - 3 ODA関係者の安全確保	216
12 - 3 - 4 プロジェクト実施機関の援助実施能力	216

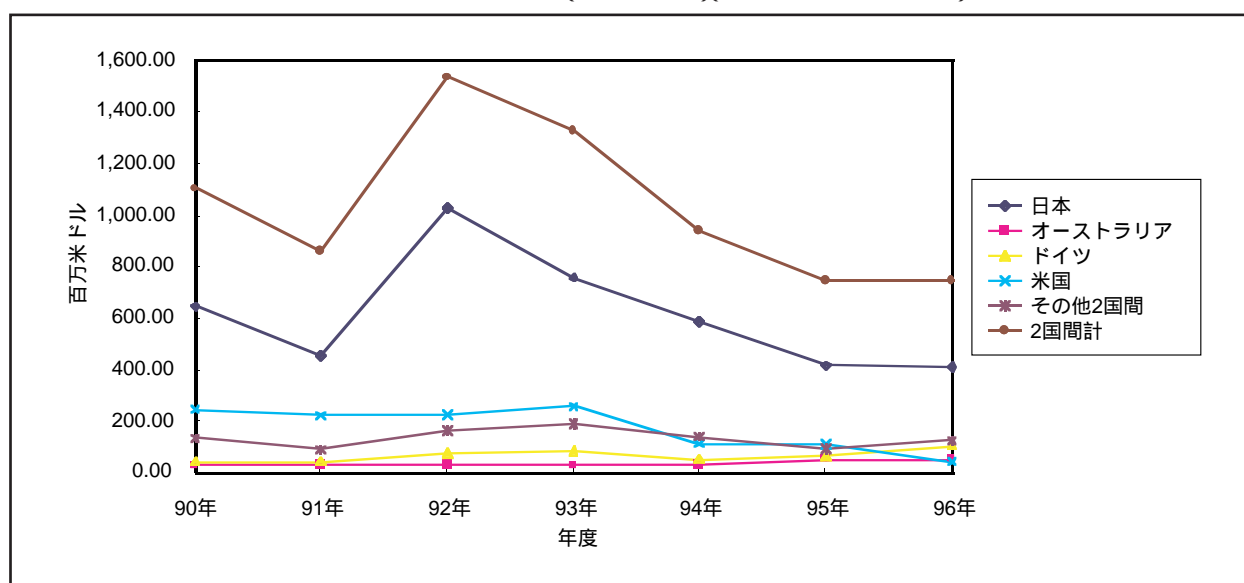
## 第12章 援助動向

### 12 - 1 フィリピンに対する外国援助の概要

#### 12 - 1 - 1 外国援助の実績

フィリピンに対する資金流入額<sup>注1</sup>は、1996年度において4,484.5百万ドルにのぼるが、そのうち、二国間、多国間を合わせたODA実績は883.3百万ドル、贈与額は525.7百万ドルである。近年のODA流入額の傾向としては、1992年度の1,716.2百万ドルを頂点として減少傾向にある。ドナー別では、二国間では日本、ドイツ、オーストラリア等、多国間では、ADB(Asian Development Bank)、CEC(Commission of the European Communities)、UNDP(United Nations Development Program)等が主なドナーであるが、なかでも日本は414.5百万ドルに達し、フィリピンのODA実績総額883.3百万ドル(支出純額)のうち、46.9%を占めている。

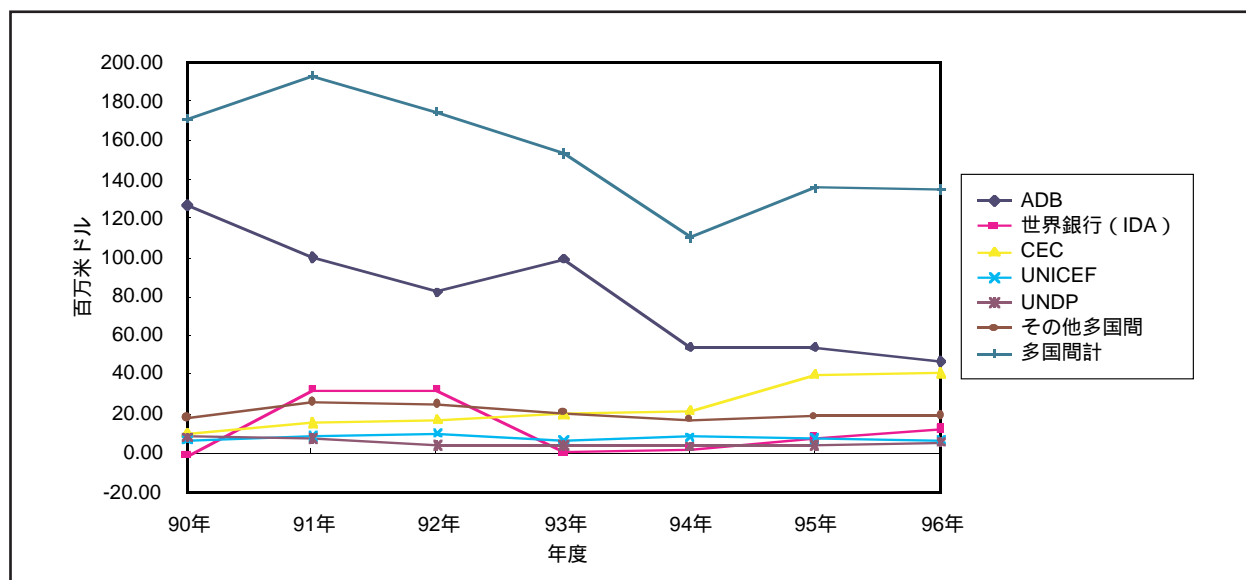
図12 - 1 二国間ODA ディスバースメント(支出純額) 1990 ~ 1996年度



出所：OECD, "Geographical Distribution of Financial Flows" 1992-1996, 1990-1994 より作成

注1 ODA(Official Development Aid: 政府開発援助)+ OOF(Other Official Flow: その他の政府資金の流れ)+ PF(Private Flow: 民間資金の流れ) 支出純額

図 12 - 2 多国間 ODA ディスバースメント(支出純額) 1990 ~ 1996 年度



出所 : OECD, "Geographical Distribution of Financial Flows" 1992-1996, 1990-1994 より作成

表 12 - 1 主なドナーの ODA ディスバースメント(支出純額)

(単位 : 百万米ドル)

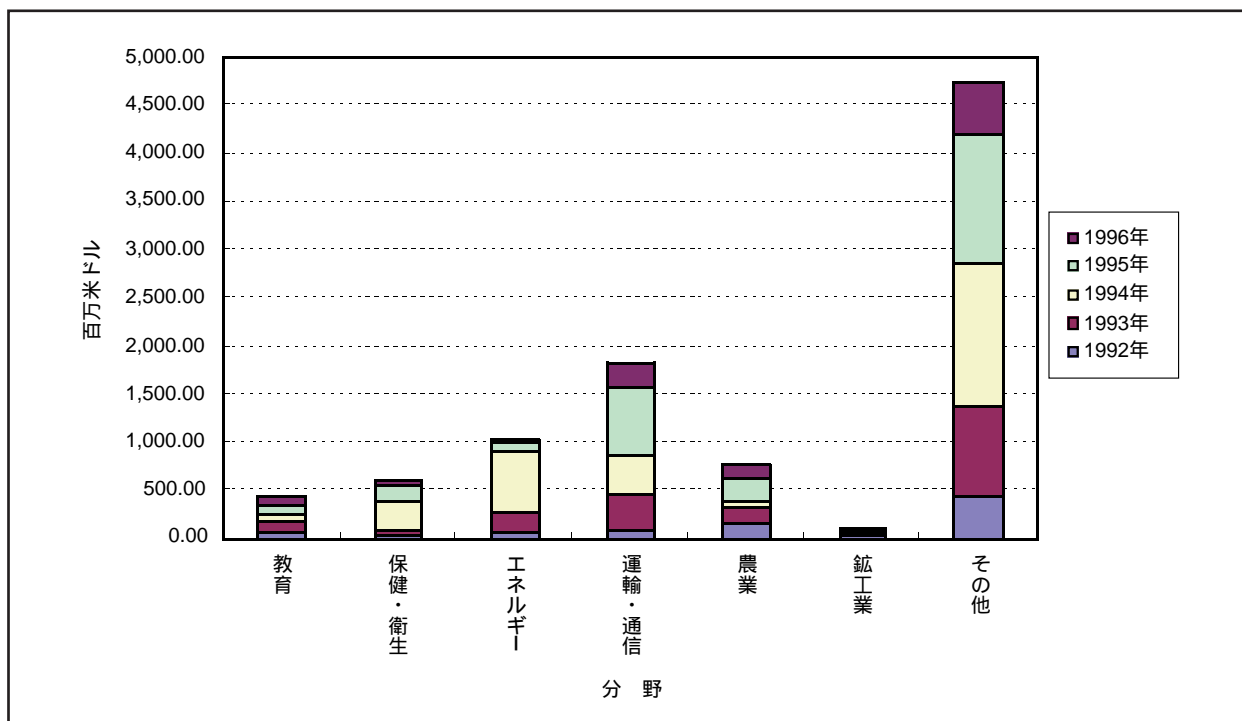
		1990年	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年	1996年
二 国 間	日本	647.50	458.90	1,030.70	758.40	591.60	416.10	414.50
	オーストラリア	28.60	37.50	36.10	28.50	33.80	56.00	55.90
	ドイツ	44.00	47.50	75.10	88.40	56.40	67.60	106.60
	米国	248.00	224.00	229.00	262.00	116.00	112.00	46.00
	その他二国間	137.00	92.20	167.80	192.80	144.80	96.50	125.20
	二国間計	1,105.10	860.10	1,538.70	1,330.10	942.60	748.20	748.20
多 国 間	ADB	127.50	100.50	83.10	100.20	55.00	54.80	47.20
	世界銀行( IDA )	-1.00	33.00	33.10	0.50	2.90	8.10	13.10
	CEC	10.60	16.00	17.70	20.10	22.80	41.30	41.70
	UNICEF	7.40	9.30	10.60	7.70	8.80	8.10	7.60
	UNDP	8.80	8.30	5.00	4.70	4.00	4.50	6.20
	その他多国間	18.60	26.50	25.50	20.80	17.70	19.30	20.00
	多国間計	171.90	193.60	175.00	154.00	111.20	136.10	135.80
アラブ諸国		0.40	-0.70	2.60	2.70	3.80	1.50	-0.80
総 計		1,277.40	1,053.00	1,716.20	1,486.90	1,057.50	885.90	883.30

出所 : OECD, "Geographical Distribution of Financial Flows" 1992-1996, 1990-1994 より作成

## 12 - 1 - 2 分野別の動向

DACメンバー国による分野別の協力実績(有償、無償、技術協力)は以下の表のとおりである。教育は、農業教育など特殊教育を除く。農業は、農業開発銀行も含む。また、その他には、マルチセクター、貿易・観光、食糧支援、緊急援助分野不特定プログラム支援を含む。

図 12 - 3 二国間 ODA 分野別実績



注：DACのメンバー国による実績であり、我が国の援助も含む。

出所：OECD(1997) "Geographical Distribution of Financial Flows to Recipients 1992-1996"

表 12 - 2 フィリピンへの二国間 ODA 分野別実績(コミットメントベース)

(単位：百万米ドル)

年 \ 分野	教育	保健・衛生	エネルギー	運輸・通信	農業	鉱工業	その他	計
1992	68.50	32.90	63.30	74.30	158.90	37.20	435.10	1,518.90
1993	118.90	64.40	219.30	371.80	147.20	23.00	944.60	1,380.80
1994	67.80	291.10	619.30	406.90	83.70	21.10	1,489.90	1,835.70
1995	93.80	158.40	106.70	721.40	237.30	11.80	1,329.40	1,735.50
1996	84.20	44.60	19.50	260.00	133.10	10.70	552.10	821.60
合計	433.20	591.40	1,028.10	1,834.40	760.20	103.80	4,751.10	7,292.50
比率	5.94	8.11	14.10	25.15	10.42	1.42	65.15	100.00

出所：OECD(1997) "Geographical Distribution of Financial Flows to Recipients 1992-1996"



### 12 - 1 - 3 他ドナーによる援助の概要

#### (1) 二国間援助概要と多国間援助概要

二国間援助のうち、我が国を除く主たるドナーの援助形態と重点分野は、以下の表のとおりである。

表 12 - 3 主要国による二国間援助概要

	オーストラリア	ドイツ	米国
援助形態	技術協力	借款 技術協力	借款 技術協力
重点分野	農業開発 社会インフラ 保健医療	(借款) 地方インフラ 電力供給 中小企業育成 (技術協力) 地方開発 職業・技術訓練 環境保全	農業開発 地方開発 基礎医療

出所：RP NEDA "ODA Handbook"

また、主要な国際機関からの多国間援助の形態と重点分野は以下の表のとおりである。

表 12 - 4 主要機関による多国間援助概要

	ADB	CEC	世界銀行
援助形態	借款 技術協力	借款 技術協力	借款
重点分野	農業・アグロインダストリー 電力・エネルギー 社会インフラ	地方開発 農業研究 職業教育・訓練	電力・エネルギー 道路・鉄道 情報通信

出所：RP NEDA "ODA Handbook"

#### (2) NGO

海外 NGO の主な活動団体として、Care International、Catholic Relief Services、Ford Foundation 等が挙げられるが、概要は以下のとおりである。

なお、日本からの NGO ではオイスカ等、約 60 団体が活動している。

表 12 - 5 主な海外 NGO による活動概要

	Care International	Catholic Relief Services	Ford Foundation
援助形態	贈与	贈与	贈与
重点分野	地域開発 保健医療 鉱工業	地域開発 保健医療 農漁業	開発政策 保健医療 農漁業

出所：UNDP ( 1996 ) "Development Co-operation 1996 Report"

## 12 - 2 我が国の援助動向

### 12 - 2 - 1 援助規模から見た位置

1998年度現在、フィリピンは我が国の二国間援助の重点国であり、フィリピンにとっても、我が国は第一の供与国となっている。

JICA ベースの技術協力では、1998年3月現在形態別累計実績において、研修員受け入れ 10,692 人 ( 対全世界比 6.5% )、専門家派遣 3,214 人 ( 同 6.3% )、調査団派遣 9,469 人 ( 同 7.3% )、機材供与 ( 同 6.0% ) と我が国協力においていずれも高い比率を占めている ( 表 12 - 6 )。

円借款では、1997年度末交換公文ベースにおいて、累積で約 1 兆 6 千億円に達している。対全世界構成比は 8.5% と円借款全体の約 1 割の規模を占めている。

表 12 - 6 対フィリピン我が国 ODA 主要形態別累計 ( 1997 年度末 )

	技 術 協 力				無償資金協力 ( 百万円 )	円借款 ( 百万円 )
	研修員受入 ( 人 )	専門家派遣 ( 人 )	調査団派遣 ( 人 )	機材供与経費 ( 百万円 )		
フィリピン	10,692	3,214	9,469	18,087	205,484	1,615,561
全世界	163,335	51,083	130,459	305,805	3,704,317	18,934,711
構成比 ( % )	6.5	6.3	7.3	6.0	5.5	8.5

注：円借款実績は交換公文ベース

出所：国際協力事業団「国際協力事業団事業実績表」平成 10 年 3 月末現在版  
外務省 ( 1998 ) 我が国の政府開発援助」

### 12 - 2 - 2 援助の特徴

#### ( 1 ) 対フィリピン援助重点分野

1994年2月に経済協力総合調査団による政策対話を通じ、我が国の対フィリピン援助基本方針が策

定され、以下の4つの重点分野が決定された。

#### 経済基盤整備

産業構造の再編成と農業開発に対する支援

貧困対策及び基礎的生活環境の改善

環境保全

近年実施された案件は、これらの重点課題へ配慮がされており、例として、下記の案件をあげる。

#### 経済基盤整備

「日比友好道路改良計画」 (開発調査：1995-1996)

「主要地方空港整備計画」 (開発調査：1995-1997)

#### 産業構造の再編成と農業開発に対する支援

「工業標準化・電気試験技術」 (プロジェクト方式技術協力：1993-1997)

「フィリピン金型技術向上」 (プロジェクト方式技術協力：1997-2002)

「工業所有権近代化」 (プロジェクト方式技術協力：事前調査)

「高生産性稲作技術研究計画」 (プロジェクト方式技術協力：1997-2002)

「ボホール総合農業振興開発計画」 (プロジェクト方式技術協力：1996-2001)

#### 貧困対策及び基礎的生活環境の改善

「農地開発支援地図・図面作成」 (チーム派遣：1994-1997)

「辺境地貧困農民対策計画」 (開発調査：1995-1997)

「地方生計向上計画」 (プロジェクト方式技術協力：1991-1996)

「地方給水衛生改善計画(II)」 (無償資金協力：1995)

「ビサヤ・ミンダナオ水供給・下水・衛生計画調査」 (開発調査：1997-1999)

「結核対策プロジェクト」 (プロジェクト方式技術協力：1997-2002)

#### 環境保全

「マニラ首都圏固形廃棄物処理計画」 (開発調査：1996-1998)

「マングローブ林資源評価調査」 (開発調査：1996-1999)

「珊瑚礁保全在外プロ形調査」 (援助効率促進事業：1997)

「北部パラワン持続可能型観光開発計画調査」 (開発調査：1994-1996)

「地震火山観測網改善計画」 (無償資金協力：1997)

「ピナツボ火災被災民生活用水供給計画」 (無償資金協力：1994)

「ラオアグ川流域砂洪水防御計画」 (開発調査：1995-1997)

## (2) 近年実施された特徴的な案件

我が国のフィリピンに対する援助協力は、規模も大きく、また、フィリピン側の受入体制も徐々に向上してきていることから、新しい形態の取り組みが実施されることが多いと言える。こうした事例として以下3件をあげる。

### (a) 理数科教育パッケージ協力

フィリピンでは、同国の持続的経済成長に必須とされる産業の高度化を支えるための理数科分野の人材が極端に不足していることから、特に初等・中等学校での理数科教育の向上を最優先課題の一つとして、フィリピン政府は1991年、国立フィリピン大学内に無償資金協力により建設された理数科教師訓練センターに対するプロジェクト方式技術協力を要請してきた。

これに対して、わが国は同分野における課題を包括的に検討し効果的な援助方法を探ることを目的としたプロジェクト形成調査団を1992年9月に派遣した。同調査団はフィリピンの理数科教育分野における問題点を指摘するとともに、理数科教員の再教育のための「相乗的な効果」「段階的広がりのある効果」「複合補完的な効果」「地理的広がりを持つ効果」「社会経済的層間に広がりのある効果」を持つプログラムアプローチの必要性を指摘した。また同時に、わが国が協力可能な各種形態を有機的に組み合わせたパッケージ協力を実施することが有効であるとの提言を行った。同提言に基づき、わが国は1993年3月にフィリピン政府との間で「初中等理数科教育向上パッケージ協力」にかかるR/Dの署名を取交し、プロジェクト方式技術協力、個別専門家派遣、協力隊派遣、国別特設研修等のコンポーネントを有機的に組み合わせた協力を開始した。

平成10年12月に、プロジェクト方式技術協力の終了時評価調査に合わせ、パッケージ協力の終了時評価及び青年海外協力隊(JOCV)チーム派遣の終了時評価が行われた。当初の理数科教育プロジェクト形成調査によるパッケージ構想で想定されていたプロジェクト方式技術協力の協力計画が変更したこと、無償資金協力による地方理数科教師訓練センターの施設及び機材供与がなかった等の理由により、プロジェクト目標の修正を余儀なくされた。しかしながら、全国研修がフィリピン大学ディリマン校で、地方研修が西ビサヤ大学(イロイロ)、ビコール大学(ビコール)、アテネオ・デ・ダバオ大学(ダバオ)の三つのモデル地域にて行われた。

理数科教育パッケージ協力の最終目標及びプロジェクト目標：

最終目標

「初・中等学校において生徒の理数科の学習内容及び程度を向上させる」

プロジェクト目標

「初・中等学校の理数科教師の指導内容及び程度を向上させる」

理数科教育パッケージ協力の協力スキーム：

協力総括

個別専門家派遣「理数科教育パッケージ協力」

全国研修支援	プロジェクト方式技術協力「理数科教師訓練センター」
地方研修支援	個別専門家派遣「初等中等理数科教員研修」
学校への巡回指導	JOCV チーム派遣「理数科教育向上プロジェクト」
教育行政官の研修	国別特設研修「理数科教育行政」
	集団研修「理数科教育実技」
	個別一般研修「理数科パッケージ協力」

## (b) UNDP との連携案件

1998年5月に協議が実施され、フィリピン経済・社会開発の支援という共通目標の達成に向けて、UNDPと日本の明確な協力の枠組みを構築し、連携を強化するための「日・UNDPマルチバイ協力フレームワーク」に署名した。東南アジア地域では初めての試みである。連携協力分野は環境、WID、エイズ対策、裾野産業育成、中小企業育成である。

具体的には、開発調査「マニラ首都圏固形廃棄物処理計画調査」、プロジェクト方式技術協力「女性職業訓練センター」、第三国研修「中小企業安全衛生改善」、プロジェクト方式技術協力「エイズ対策」、第三国研修「HIV感染及びエイズによる日和見感染症の実験室内診断技術」、プロジェクト方式技術協力「金型技術向上」で連携の具体化を図っていくこととなった。

プロジェクト方式技術協力「金型技術向上」についてはUNDPの「GAINEX Program : Tool and Die Project」と連携、またJICA事業により育成されたカウンターパートが講師となる民間企業対象研修の実施に際して、UNDPがカリキュラム開発を行う等、連携が開始されている。

## (c) 開発福祉支援事業

本事業は、橋本前首相が提唱した日本の世界福祉イニシアティブ構想を具体化するための一つの方策として、外務省が実施している草の根無償をモデルに、開発途上国の住民に直接裨益するJICAの事業形態を指向したもので、平成9年度予算において認められ、フィリピンにおいては10年度に初めて採択された。

事業形態としてはプロジェクト方式技術協力に類似するものの、事業の実施主体が現地NGOで、地域社会開発的なプログラムの展開である点や、プロジェクト方式技術協力が専門家派遣、研修員受け入れ、機材供与の三つのスキームが投入されるのに対して、本事業は専門家派遣のみ投入されるという違いがある。今までの協力スキームでは見られなかった現地NGOとの積極的な連携という点に特徴がある。

平成10年度実施案件：

- 「バハイ・リングアップ(HIV感染者社会復帰訓練施設)活動支援」
- 「地域保健強化事業(フィリピン小児病院)」
- 「地域保健強化事業(レジナ・カルメリ大学)」

「貧困層結核患者救済」

「エイズ・性感染者・母子保健対策 NGO 支援プロジェクト」

### (3) アジア通貨危機支援

1998年7月にタイ・バーツの急落に始まった金融危機は、順調な経済成長を遂げていた東・東南アジア諸国を次々に襲った。フィリピンにも、他ASEAN各国に比べて深刻ではないものの波及した。この金融危機が起こった要因としては、賃金上昇やドルペッグ制等による輸出競争力の低下、国外からの流動的な民間短期資本に頼った経済開発や金融システムの未整備など種々のものが挙げられている。

これらの問題を解決するためには、健全なマクロ経済政策の実施や、東アジア諸国の未整備な経済/金融面での制度改革に加え、生産性・輸出競争力の向上のため産業基盤の強化や、これらを支える人材の育成が必要になった。また、経済危機の影響を最も深刻に受ける貧困層、障害者、女性、子供など社会的弱者に対する適切な救援策を緊急的に実施することが求められた。

これらの視点に立って JICA は、

経済安定化に資する緊急人材育成、

貧困対策や社会的弱者に対する即効的支援

を2つの柱に、補正予算等を通じASEAN各国等に対し協力を推進した。緊急人材育成は橋本前首相が1997年12月に提唱した「ASEAN総合人材育成プログラム」に基づき、経済再建や社会の安定化に向けた行政官や民間実務者の育成を専門家派遣、研修員受け入れ等のスキームを使って集中的に実施している。

経済危機に対する広域的な支援の試みとしては、1998年4月に、ASEAN各国の保健医療政策担当者を日本に招へいし、「アジアの経済危機と健康」をテーマにシンポジウムを開催、社会的弱者への金融危機の影響(特に保健医療分野における実態)を把握し、それに対する具体的な支援方法を国際機関や他ドナーも交えて協議した。このほか、ASEAN主要国の金融政策部局等の政策実務者(次官、局長クラス)を招聘し、ASEAN金融・経済セミナーを1998年3月と1998年11月に実施し、各国の金融・経済危機の現状分析と今後の経済再建のための方策について協議した。

通貨危機に関連したフィリピン支援策には以下のようなものがある。

プロジェクト方式技術協力「ボホール総合農業振興計画」ローカルコスト支援

プロジェクト方式技術協力「建設生産性向上計画」ローカルコスト支援

プロジェクト方式技術協力「家族計画・母子保健」ローカルコスト支援

カウンターパート研修「経済金融政策」

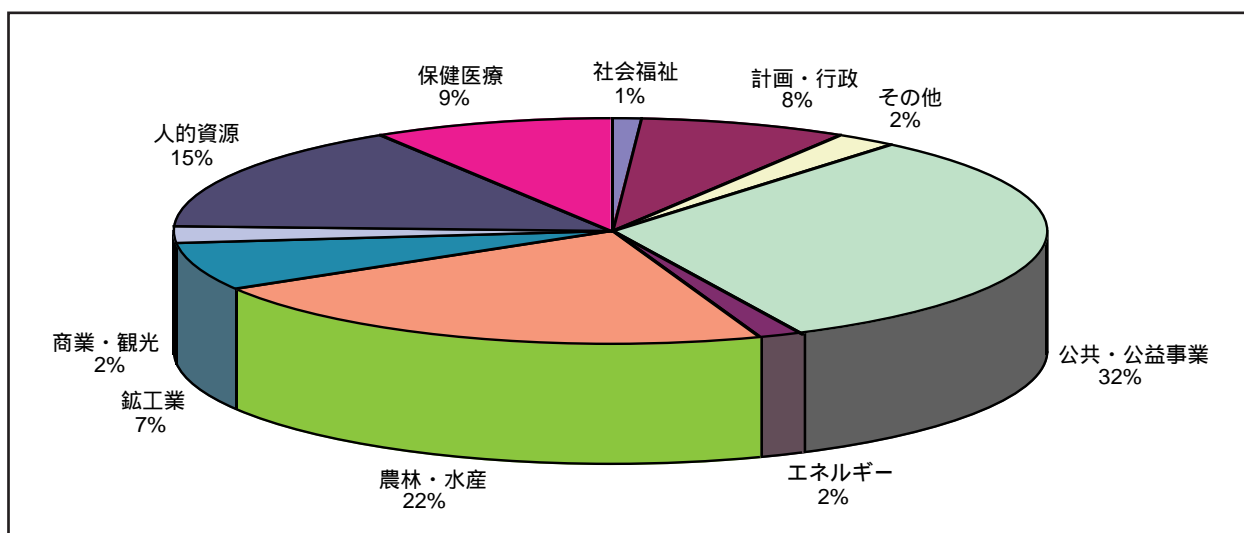
第三国研修「起業家育成を通じた女性の経済危機対応」



### 12 - 2 - 3 我が国援助分野別実績

これまで我が国がフィリピンに対して行ってきた研修員受け入れ、専門家派遣、調査団、機材供与等技術協力の対象分野は、公共・公益事業、農林・水産、人的資源を主として広範囲に及んでおり、幅広い分野の人材育成に貢献してきた(図12-4)。無償資金協力は、従来、公共・公益事業、農林・水産、人的資源が中心であったが、近年特にこれらの分野のプロジェクト方式技術協力との連携を考慮しつつ実施される傾向にある。有償資金協力については、運輸、電力・ガス等の公共・公益事業が占める割合が高いが、近年の特徴として灌漑・治水・干拓等の経済インフラ部門の占める割合が更に高くなっている。

図12-4 我が国技術協力分野別実績(1991-1997年)



出所：国際協力事業団資料より作成

表12-7 我が国技術協力分野別実績

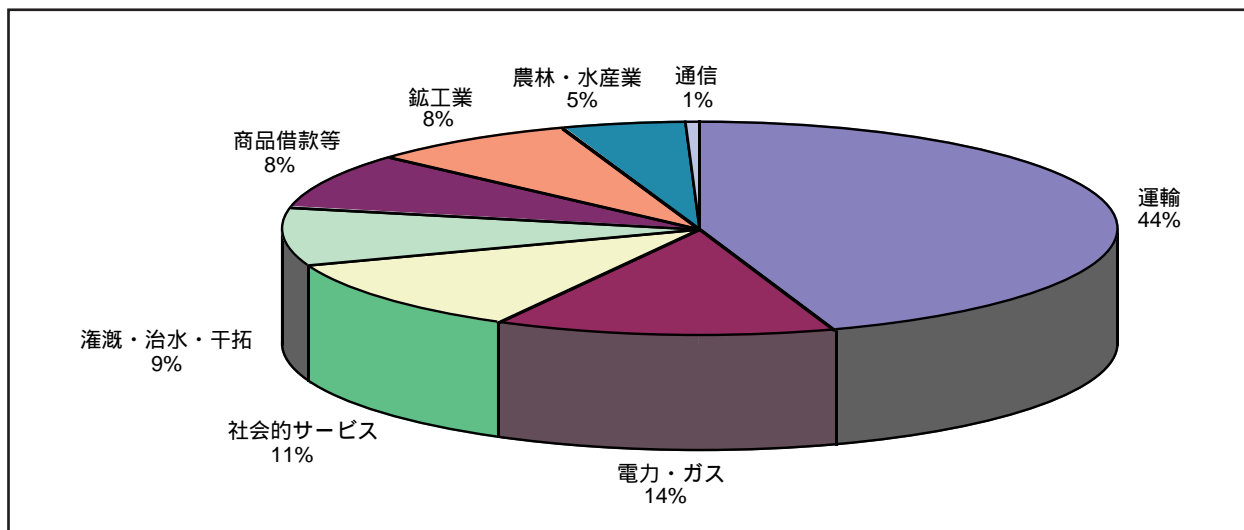
(単位：百万円)

年	計画・行政	公共・公益事業	農林・水産	鉱工業	エネルギー	商業・観光	人的資源	保健医療	社会福祉	その他
1991	252	1,977	1,391	676	140	211	792	341	139	171
1992	225	1,922	1,683	317	43	191	1,097	586	127	197
1993	818	2,210	1,474	637	60	93	881	598	83	334
1994	605	2,996	1,497	613	208	103	1,095	650	69	123
1995	745	2,161	1,337	532	88	214	1,445	706	130	104
1996	622	2,129	1,917	393	104	277	1,388	790	20	110
1997	636	2,504	1,806	408	158	57	1,097	782	20	113
計	3,904	15,899	11,107	3,575	802	1,145	7,795	4,454	589	1,153

出所：国際協力事業団資料より作成



図 12 - 5 我が国円借款分野別実績(1991-1998年)



出所：海外経済協力基金資料より作成

表 12 - 8 我が国円借款分野別実績

(単位：百万円)

分野 年	運 輸	電力・ガス	社会的 サービス	灌漑・治水 ・干拓	商品借款等	鉱工業	農林・ 水産業	通 信
1991	32,888	8,283	20,020	9,427	37,013	34,112	0	0
1992	7,655	0	1,094	0	25,380	0	6,686	0
1993	30,884	9,765	3,055	0	0	0	9,294	3,803
1994	50,785	44,741	6,212	0	0	22,500	0	0
1995	60,439	2,224	19,798	12,352	0	0	6,151	0
1996	24,712	0	0	6,911	0	5,158	10,799	0
1997	47,242	37,518	22,130	17,390	0	0	0	0
1998	83,354	0	13,601	21,328	0	0	2,428	0
計	337,959	102,531	85,910	67,408	62,393	61,770	35,358	3,803

出所：海外経済協力基金資料より作成

### 12 - 3 援助実施上の留意点

#### 12 - 3 - 1 ローカルコスト負担

フィリピン政府は、アジア通貨危機に伴い歳入が大幅に悪化、財政均衡を維持するために大規模な歳出削減を実施した。プロジェクト実施の際にローカルコスト負担能力に問題が生じることがないよう、十分に検討することが重要である。

ローカルコストのための財政は、外国援助プロジェクト(FAP: Foreign Assisted Project)に関する経費ということでプロジェクトを実施する官庁の予算に計上されているが、プロジェクトが終了した時点で同経費が計上されなくなるという問題がある。その結果、プロジェクト終了後の自立発展性に影響を与えるということが生じている。援助を通じた移転技術及び経験がフィリピン側で広く伝播されること、また、建設された施設が適切に運営・管理されることは非常に重要であり、これらのための予算確保も見据えた上で協力を実施していく必要がある。

### 12 - 3 - 2 円借款の吸収能力

#### (1) 財政上の制約

アジア通貨危機の影響で大規模な歳出削減を実施された結果、円借款対象案件のための予算確保については困難が伴い、プロジェクト実施も遅延する可能性が高い。こうしたフィリピン側の財政状況を踏まえた援助を検討していく必要がある。

#### (2) 住民移転問題・環境問題

住民移転問題については、これまでも「バタンガス港開発事業」や「パンパンガデルタ開発計画」等においても生じており大きな問題となっている。この問題については、計画段階からの住民参加を図る、移転地を確保する等地域住民に十分に配慮した対応が必要であり、そのためフィリピン政府及び地方自治体との協力体制の強化が必要である。

また、環境と開発の均衡の下に経済発展を実現できるよう十分配慮することが必要であり、この点においても地域住民を意識した対応が求められる。

### 12 - 3 - 3 ODA関係者の安全確保

フィリピンへの援助を円滑かつ適切に実施するためには、フィリピンに派遣される我が国援助関係者の安全の確保が前提となる。各ドナーの最大関心地域の一つであるミンダナオ西部地域については、1996年9月にフィリピン政府とモロ民族解放戦線(Moro National Liberation Front: MNLF)との間で和平合意が成立するなど、治安回復に向けて著しい状況改善が見られるが、アブ・サヤフ等の過激派グループによるテロ活動が今でも局地的に継続している。そのため日本による積極的な人的貢献である技術協力については、関係者の安全確保に十分に留意する必要がある。

### 12 - 3 - 4 プロジェクト実施機関の援助実施能力

フィリピン側実施機関の援助実施能力に格差が見られることから、各実施機関の援助実施能力の改善が必要である。特に、プロジェクト方式技術協力や開発調査の案件採択検討の際に実施機関のプロ

プロジェクト実施能力に疑問があるということが原因で案件採択が見送られるという問題が起きている。また、地方分権化に伴い、地方自治体の実施能力を高めることの必要性についても指摘されている。

## 参 考 文 献

- ・ 外務省(1998)「我が国の政府開発援助」
- ・ 国際協力事業団「国際協力事業団事業実績表」平成10年3月末現在版
- ・ 海外経済協力基金(1998)「OECD年次報告書」
- ・ 海外経済協力基金「海外経済協力便覧」各年度版
- ・ OECD, "Geographical Distribution of Financial Flows 1990-1994"
- ・ OECD, "Geographical Distribution of Financial Flows to Recipients 1992-1996"
- ・ RP NEDA, "ODA Handbook"