

「貧困プロフィール」

フィリピン共和国

平成20年7月

国際協力銀行



目次

要 約	i
第1章 フィリピンの貧困概況	1
1-1 近隣諸国の中でのフィリピンの位置づけ	1
1-2 マクロ経済の動向	5
1-2-1 経済成長と貧困削減	5
1-2-2 財政・金融政策と貧困削減	8
1-3 貧困の測定基準	9
1-3-1 貧困層の測定方法	9
1-3-2 貧困ラインの推移	11
1-3-3 手法別の貧困ライン	12
1-4 貧困人口と不平等度の推移	13
1-4-1 貧困率の推移	13
1-4-2 貧困者数の推移	14
1-4-3 不平等度（ジニ係数）の推移	14
1-5 貧困人口の地理的分布	15
1-5-1 管区別、州別の貧困率	15
1-5-2 農村部・都市部別の貧困率	16
1-5-3 全国の貧困人口に占める管区内貧困層の割合	19
1-6 貧困の深度、重度、およびそれらの動態	19
1-6-1 管区別の貧困ギャップ・貧困の重度	19
1-6-2 都市・農村別の貧困ギャップ・貧困の重度	20
1-7 貧困層の特徴	21
1-7-1 教育レベル	21
1-7-2 土地所有	22
1-7-3 貧困層の収入源	23
1-7-4 ジェンダー	24
1-7-5 世帯構成	26
1-7-6 保健・医療	27
1-7-7 生活環境	28
1-7-8 自然環境	29
1-8 今後の貧困削減への展望	31
第2章 フィリピン政府の取り組み	33
2-1 国家開発計画と貧困削減戦略	33
2-1-1 貧困削減戦略	33

2-1-2 貧困対策の進捗状況	35
2-1-3 フィリピンのミレニアム開発目標達成状況	40
2-2 雇用創出	43
2-3 セーフティネットの強化	45
2-3-1 政府によるセーフティネット	45
2-3-2 セーフティネット・プログラムの実施状況	45
2-3-3 セーフティネット・プログラムの効果と課題	49
2-4 農業・農村開発	50
2-5 農村部・都市部インフラ	51
2-6 資産改革	52
2-7 人的資源開発	54
2-7-1 教育	55
2-7-2 保健・医療	56
2-8 マイクロファイナンス	58
2-8-1 現状	58
2-8-2 政府の方針と政策	59
2-9 ジェンダーと環境	62
2-9-1 ジェンダー	62
2-9-2 環境	64
2-10 ガバナンス	67
2-11 総括	69
第3章 貧困削減のためのパートナーシップ	73
3-1 対フィリピン向け援助の概要	73
3-2 パートナーシップの現状	75
3-3 主要ドナーによる取り組み	77
3-4 市民社会による貧困削減の取り組み	80
用語集	82
参考文献・資料	88

図表一覧

図 1-1 貧困サイクル	31
図 2-1 NAPC 組織図	35
図 2-2 CARP の進捗状況	52
図 2-3 フィリピンの環境が人体に与える健康リスク	66
図 3-1 世銀のエンゲージメント戦略概念図	77
図 3-2 ADB-フィリピン パートナーシップ概念	79

表 1-1	基礎的情報	1
表 1-2	経済指標	1
表 1-3	基礎情報比較	2
表 1-4	経済・貿易構造	2
表 1-5	保健指標	3
表 1-6	教育指標	3
表 1-7	分野別政府支出額の GDP 比率	4
表 1-8	ジェンダー指標	4
表 1-9	主要経済指標	5
表 1-10	産業構造	5-6
表 1-11	主要産業の成長率	6
表 1-12	貿易構造	7
表 1-13	15 歳以上の労働者の雇用状況	7
表 1-14	地域別の失業率	8
表 1-15	フィリピンの対外債務残高の推移	9
表 1-16	貧困ラインの推移	11
表 1-17	管区別貧困ラインの推移	12
表 1-18	手法別の貧困ラインの推移	13
表 1-19	貧困率の推移	13
表 1-20	貧困者数の推移	14
表 1-21	管区別ジニ係数の推移	14-15
表 1-22	管区別の貧困率	15-16
表 1-23	管区・州別の農村部・都市部貧困率	17-18
表 1-24	貧困人口に占める管区内貧困層の割合	19
表 1-25	管区別の貧困ギャップ・貧困の重度	20
表 1-26	管区別の都市・農村別貧困ギャップと貧困の重度	21
表 1-27	世帯主の教育レベル別貧困状況	21-22
表 1-28	収入階層別の入学者比率	22
表 1-29	平均農場面積と土地の保有状況	23
表 1-30	管区別 収入下位 40% 層の収入源	23-24
表 1-31	各社会指標にみるジェンダー格差	24
表 1-32	ジェンダー指標	25
表 1-33	教育レベルおよび性別の雇用率	25
表 1-34	世帯員数別の貧困率の推移	26
表 1-35	世帯員数別の 1 人当たり収入・支出・貯蓄	27
表 1-36	管区別所得下位 40% 層の医療施設利用状況	28
表 1-37	最低限の基礎的ニーズ指標	29
表 2-1	MTPDP 2004-2010 の構成	34
表 2-2	政府の貧困削減プログラムのテーマと実施責任体制	37
表 2-3	政府機関の貧困対策プログラム一覧	38-39
表 2-4	フィリピンのミレニアム開発目標の達成状況	41-42
表 2-5	雇用創出と貧困削減に関する政府目標	43
表 2-6	管区別の最低賃金	44
表 2-7	DSWD 社会保障プログラム	47-48
表 2-8	自然災害と関連する支援支給額	49
表 2-9	2001-2005 年における年平均社会サービス支出の国別比較	49
表 2-10	農業省、農地改革省が実施している貧困削減プロジェクト	51
表 2-11	政府機関による貧困削減プログラム	55

表 2-12	マイクロファイナンスに関連する施策の達成率	60-61
表 2-13	ジェンダー開発に関する法律・規則	62-63
表 2-14	ARMM 主要部局の業務費	68
表 2-15	外部資金(ドナープロジェクト)の推移	68
表 2-16	ドナー機関別プロジェクトの比較	69
表 2-17	政権による貧困削減プログラムの比較	71
表 3-1	ドナー別の ODA 純受取額推移	73
表 3-2	主要ドナー別のセクター別援助配分	74
表 3-3	主要国際援助機関の連携戦略	76

Box 1	年間一人あたり貧困ラインの算出方法	10
-------	-------------------	----

略語一覧

ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
APIS	Annual Poverty Indicators Survey	年次貧困指標調査
ARC	Agrarian Reform Community	農地改革コミュニティ
ARF	Agrarian Reform Fund	農地改革基金
ARMM	Autonomous Region of Muslim Mindanao	ムスリム・ミンダナオ自治区
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	東南アジア諸国連合
AusAID	Australian Agency for International Development	オーストラリア国際開発庁
BHN	Basic Human Needs	基本的人間ニーズ
CAR	Cordillera Administrative Region	コルディレラ自治区
CARP	Comprehensive Agrarian Reform Program	包括的農地改革プログラム
CBFM	Community Based Forestry Management	コミュニティ参加型森林管理
CEA	Country Environmental Analysis	国別環境分析
CHED	Commission on Higher Education	高等教育委員会
CIDSS	Comprehensive and Integrated Delivery of Social Services	包括的統合的社会的サービス供給プログラム
CMP	Community Mortgage Program	コミュニティ抵当プログラム
DA	Department of Agriculture	農業省
DAR	Department of Agrarian Reform	農地改革省
DBM	Department of Budget and Management	予算管理省
DENR	Department of Environment and Natural Resources	環境天然資源省
DepEd	Department of Education	教育省
DILG	Department of Interior and Local Government	内務自治省
DOE	Department of Energy	エネルギー省
DOF	Department of Finance	大蔵省
DOLE	Department of Labor and Employment	労働雇用省
DOH	Department of Health	保健省
DPWH	Department of Public Works and Highways	公共事業・高速道路省
DSWD	Department of Social Welfare and Development	社会福祉開発省
DTI	Department of Trade and Industry	貿易産業省
FAO	The Food and Agriculture Organization	国連食糧農業機関
FIES	Family Income and Expenditures Survey	家計調査
FNRI	Food and Nutrition Research Institute	科学技術省食糧栄養調査研究所
GAD	Gender and Development	開発とジェンダー
GOP	Government of the Philippines	フィリピン政府
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	ドイツ技術協力公社
HSRA	Health Sector Reform Agenda	保健分野改善アジェンダ
HUDCC	Housing and Urban Development Coordinating Council	住宅都市開発調整委員会
ILO	International Labor Organization	国際労働機関
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金

IRA	Internal Revenue Allotment	国内歳入割当
KALAHI	Kapitbisig Laban sa Kahirapan (Linking Arms against Poverty)	アロヨ政権の貧困削減国家戦略
LBP	Land Bank of the Philippines	土地銀行
LGU	Local Government Unit	地方自治体
LPSM	Lingap Para Sa Mahihirap (Care for the Poor)	貧困者への配慮
LRA	Land Registration Authority	土地登録局
MBN	Minimum Basic Needs	最低限の基礎的ニーズ
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
MEDCo	Mindanao Economic Development Council	ミンダナオ経済開発会議
MFIs	Micro Finance Institutions	マイクロファイナンス提供機関
MILF	Moro Islam Liberation Front	モロ・イスラム解放戦線
MNLF	Moro National Liberation Front	モロ民族解放戦線
MTPDP	Medium-Term Philippine Development Plan	中期開発計画
NAAA	National Anti-Poverty Action Agenda	国家貧困対策アジェンダ
NAMRIA	National Mapping and Resource Information Authority	国家地図資源情報庁
NAPC	National Anti Poverty Commission	国家貧困対策委員会
NIA	National Irrigation Administration	国家灌漑公社
NCIP	National Commission on Indigenous People	国家少数民族対策委員会
NCR	National Capital Region	首都圏
NCRFW	National Commission on the Role of Filipino Women	フィリピン女性の役割に関する国家委員会
NDCC	National Disaster Coordinating Council	国家災害対策委員会
NEDA	National Economic and Development Authority	国家経済開発庁
NGO	Non Governmental Organization	非政府団体
NHA	National Housing Authority	国家住宅庁
NSCB	National Statistical Coordination Board	国家統計調整委員会
NSO	National Statistics Office	国家統計局
OAAM	Office of the Advisor on Agricultural Modernization	大統領府農業近代化支援会議
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	経済協力開発機構
OPAIP	Office of the Presidential Advisor on Indigenous People	先住民担当大統領顧問室
OPPAP	Office of the Presidential Advisor on Peace Process	和平プロセス担当大統領顧問室
PCFC	People's Credit and Finance Corporation	民衆信用供与金融会社
PDTF	People's Development Trust Fund	民衆開発トラスト基金
PHC	Primary Health Care	プライマリー・ヘルス・ケア
PIDS	Philippine Institute for Development Study	フィリピン開発研究所
PO	People's Organization	住民組織
QOL	Quality of Life	生活の質
RDA	Recommended Dietary Allowances	推奨される食事の割当量
SRA	Social Reform Agenda	社会改革アジェンダ
TESDA	Technical Education and Skills Development Authority	技術教育技能開発庁

TUCP	Trade Union Congress of the Philippines	フィリピン労働組合会議
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNFPA	United Nations Population Fund	国連人口基金
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime	国連薬物統制事務局
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
WB	World Bank	世界銀行
WFP	World Food Programme	世界食糧計画
WHO	World Health Organization	世界保健機構
WID	Women in Development	開発と女性

要 約

第1章 フィリピンの貧困概況

1-1 近隣諸国の中でのフィリピンの位置づけ

フィリピンは日本よりやや狭い 299,404 平方キロメートルの国土に約 8,800 万人が住む諸島国家である。2007 年時点での GNP は約 1,570 億米ドルで、実質 GDP 成長率は 7.3% である。近隣の東南アジア各国と比較すると、人口密度や人口増加率が高い一方で、1 人あたり国民総所得は低い。経済・貿易構造では海外から部品を調達して、電子・電気機器、自動車部品等を輸出する“組み立て工場”のような機能を担っている。

近隣諸国との比較を主要分野別に見ると、保健分野では保健行政の主体である地方自治体の財政的基盤によって保健所等で提供されるサービスの質に差があるため、貧困層を中心として妊産婦保健サービスや母子保健サービスの普及が遅れている。教育分野では公的教育支出が政府予算に占める割合と成人識字率は高いものの、教員や教室の数の不足や貧困率の上昇を反映して、若年識字率が低い。

分野別の政府支出額においては、同地域内の国々と比較して、債務返済に充てる分が多く、教育や保健に配分されている予算が少ないという特徴がある。

1-2 マクロ経済の動向

1-2-1 経済成長と貧困削減

過去 10 年間の主要経済指標の推移を見ると、実質 GDP 成長率は近年概ね 4% 程度の水準を保っている。産業構造から見ると、主要な産業は貿易やプライベート・サービスを中心とするサービスセクターであり、製造業がそれに次いでいる。

フィリピンの経常収支 (Current account) は、2002 年まで赤字の状態が続いていたが、2003 年以降は黒字に転じ、2006 年時点では 5,347 百万米ドルに達した。しかし、輸出額が増加しているにもかかわらず、中間財・資本財、石油等鉱物燃料及び消費財等、輸入への依存度が高いため輸入超過の状況が続き、貿易収支は赤字の状態が続いている。

雇用状況については、全国平均で、2008 年 1 月時点の失業率は 7.4%、また普通に雇用されている人と同程度のスキルを擁しながらも相当に低い賃金で雇用されている半失業者の比率が 18.9% となっている。

1-2-2 財政・金融政策と貧困削減

フィリピン政府の財政で、もっとも特筆すべきはその対外債務残高の大きさである。対外債務残高の大半は政府債務が占めており、1998 年以降は対 GNI 比でほぼ 70% 台の状態が続いていたが、2004 年以降は減少傾向にある。フィリピン政府は国家財政の均衡を重視し、支出面では債務返済に重きを置いている。債務返済に重きが置かれている以上、貧困削減を含むその他の分野への支出が限られてしまう¹ため、国際援助機関もフィリピンの財政立て直しを貧困削減支援の一環として重視している。

¹ なお、アロヨ大統領は 2008 年の政府予算の大統領演説において、2008 年からはインフラや教育等の基礎的サービスへの予算配分を増加すると述べている。

なお、フィリピンでは 1991 年の地方自治法 (Local Government Code:LDC) によって地方分権化が進められ、地方政府が貧困関連を含む基本的なサービスの提供主体となっている。制度面での整備は他の東南アジア諸国と比較して進んでいるものの、地方政府に見られる縁故主義や身内主義など運用面での不備が指摘されている。

1-3 貧困の測定基準

1-3-1 貧困層の測定方法

フィリピンの貧困の測定方法には、大きくわけて 3 つある。第一は所得をベースにした政府の公式測定基準によるものであり、第二は消費支出をベースにした世界銀行の測定基準によるものである。第三は最低限のインフラへのアクセスをベースにした国家統計局 (NSO: National Statistics Office) によるものである。

尚、フィリピン政府は貧困の測定基準に用いる主要な語彙を以下の通り定義している。

- ・ 「貧困層」： 政府によって定められた貧困ラインを下回る収入しか得られない、あるいは食料、健康、教育、住居その他の基礎的ニーズを継続的にまかなうことができない個人および世帯
- ・ 「貧困ライン」： 基礎的な食糧および非食糧ニーズを満たすために最低限必要な収入ないし支出
- ・ 「貧困率」： 貧困ライン以下の人口または世帯が、全体の人口または世帯に占める割合

1-3-2 貧困ラインの推移

貧困ラインの推移に着目すると、平均的な 5 人家族の場合、2000 年には年間 57,290 ペソ、月間ベースでは 4,774 ペソの収入が食糧およびその他の基本的なニーズを満たす収入として必要であったが、2006 年にはそれが年間 75,285 ペソになった。

フィリピンでは地域ごとに異なる食糧等の価格を勘案して、貧困ラインを全国レベルのものだけでなく、管区 (リージョン) および州別にも設定している。

1-3-3 手法別の貧困ライン

貧困ラインには、食糧および基礎的ニーズを満たす収入を条件としたもののほか、食糧ニーズのみを基準とした食糧貧困ラインも存在する。フィリピン全国で見た場合の貧困ライン (家族 5 人あたり、2006 年時点) は年間で 75,285 ペソ、食糧貧困ラインは 50,125 ペソである。

1-4 貧困人口と不平等度の推移

1-4-1 貧困率の推移

NSCB の貧困統計によると、2000 年から 2003 年にかけて低下した貧困率は、2006 年には再び上昇して 32.9% となり、ほぼ 2000 年と同水準に戻った。貧困率が上昇した背景には、物価の上昇に対して収入の増加が追いつかず、結果として貧困ライン以下に該当する人口が増加したことがあげられる。

1-4-2 貧困者数の推移

2006 年の貧困統計に基づいて貧困者数の推移を見ると、貧困ラインに基づく貧困者数は 2000 年から約 200 万人増えて 2761 万 6888 人になり、食糧貧困ラインに基づく貧困者数も同期間に 3 万人弱増えて 1222 万 7312 人になった。

1-4-3 不平等度(ジニ係数)の推移

貧困状況の実態のひとつとして、不平等度に着目すると、2006 年時点では、フィリピン全土のジニ係数は 0.4580 である。管区別では 2003 年から 2006 年にかけて、6 つの管区で不平等度の高まりを示すジニ係数の上昇が見られた。特に上昇幅が広がった第3管区(ルソン島中部)では、2000 年の 0.3515 から 2006 年には 0.3994 になった。

国全体でもっとも不平等度が高いのは第9管区(ミンダナオ島西部)で 0.5054 であり、反対にもっとも低いのは ARMM で、2006 年時点で 0.3113 であった。

1-5 貧困人口の地理的分布

1-5-1 管区別、州別の貧困率

フィリピン全体での貧困率は、前述のとおり 32.9%である(2006 年)。貧困層の分布を管区別の貧困率によって分析すると、2006 年時点で貧困率のもっとも高いのは、ARMM(61.8%)であり、反対にもっとも低いのは NCR(10.4%)である。

ARMM はジニ係数がフィリピンではもっとも低い、貧困率では最高値となっており、全体として貧困者が多い地域であるという特徴が浮かび上がってくる。ARMM はミンダナオ島の中でも長年に渡る武力紛争の影響によって特に発展が遅れており、そのことが貧困率の高さにも現われていると言える。

1-5-2 農村部・都市部別の貧困率

NSCB は世界銀行の支援を受けて、2005 年にフィリピンの貧困に関する調査(Estimation of Local Poverty in the Philippines 2005)を実施している。同調査においては、管区や州別に、農村部および都市部のレベルに細分化して、貧困率を推計している。全体的に農村部の貧困率が高く、フィリピンの貧困層は農村に多いことが特徴として浮かび上がる。

1-5-3 全国の貧困人口に占める管区内貧困層の割合

各管区の貧困者が全国の貧困人口に占める比率を見ると、もっとも割合が高いのは、第5管区すなわちビコールの 9.6%であり、もっとも低いのは CAR で 1.8%となっている。

1-6 貧困の深度、重度、およびそれらの動態

1-6-1 管区別の貧困ギャップ・貧困の重度

貧困の深度や重度を見る上で参考となる数値が貧困ギャップや貧困の重度である。2006 年時点のデータでは、全国レベルの貧困ギャップが 7.7、貧困の重度が 3.1 であった。管区別の貧困ギャップでは ARMM の 16.2、貧困の重度では Caraga の 7.0 がそれぞれもっとも大きい。

1-6-2 都市・農村別の貧困ギャップ・貧困の重度

貧困ギャップおよび貧困の重度についても、都市・農村部別の値を算出している。貧困率が都市部より農村部において高いのと同様に、貧困ギャップや貧困の重度においても、農村部において値が高い。つまり、農村部では単に貧困率が高いだけでなく、所得の不平等度が高くなっている。

1-7 貧困層の特徴

1-7-1 教育レベル

世帯主の教育レベル別の貧困状況を見ると、貧困層の世帯主の多くが、初等教育(小学校)卒業程度の教育レベルにあり、貧困の深度も教育レベルが低くなるにしたがって高い傾向にある。また、貧困世帯は特に中等教育における就学率が低く、教育機会にも格差が生じている。

1-7-2 土地所有

フィリピン政府はマルコス政権時代から、貧困に苦しむ農民、特に小作農や土地なし農民の自立支援策として、農地改革を行ってきた。現時にいたるまで続いている代表的なプログラムが、1988年に開始された CARP (Comprehensive Agrarian Reform Program: 包括的農地改革計画) である。CARP は 912 万ヘクタールの農地を対象として、①土地なし農民への土地の分配、②土地分配後の営農支援、③農地改革コミュニティの設立支援、④土地の分配にかかわる紛争調停を行っている。CARP は全国を対象とする大規模なプロジェクトであるが、第一に、対象となる農地に果樹園や荘園が含まれていないこと、第二に改革後の定住支援(金融サービスや技術支援など)がないため、その限界が指摘されている。

1-7-3 貧困層の収入源

貧困層の収入源を見ると、2002 年時点において、全国レベルでは、給与・賃金所得が 44.2%と半数近くを占めている。管区別に見るとミンダナオ島西部 (Region IX) や CAR では自営的活動による収入が多く、特に ARMM の場合には 74.4%と圧倒的に高い。一方で NCR では、賃貸料や送金など直接的な労働以外のものによってもたらされる収入が 43.4%を占めている。

1-7-4 ジェンダー

フィリピンは東南アジア諸国の中でもジェンダー指標が高い国である。たとえばジェンダーエンパワメント指標 (GEM) を見ると、177 カ国中 45 位と人間開発指数 (HDI) が同 90 位であることに比べて高く、女性の管理職、専門職の比率が半数を上回るなど女性の社会進出が進んでいると言える。大まかな括りで見ると、フィリピンはジェンダー指標において“優れている”国とみなすことができるが、教育レベルと性別の雇用率の関係 (employability) をみると、全ての教育レベルにおいて女性は男性の雇用率を下回っており、教育レベルが低いほど、男女差は大きくなる傾向がある。

また、女性が約半数を占める OFWs (Overseas Filipino Workers) と呼ばれる海外出稼ぎ労働者の状況をみると、伝統的な妻の役割から一家を支える稼ぎ手役割へのシフトが進展しつつあり、雇用先での人権侵害や、家族を残して何年も海外で過ごすことによる心理的ストレス、等といった困難に見舞われている。

1-7-5 世帯構成

フィリピンの平均的な世帯員数は 5 人であるが、他の国と同様、貧困層ではその人数が多くなる傾向がある。平均である 5 人世帯の場合、2000 年時点の貧困率は 31.1%であり、それに対して 7 人世帯では 48.7%、9 人以上になると 57.3%が貧困層であった。

世帯員数が増えれば働き手となり得る人数も増えるが、貧困層は失業率が高く、職業に就いていても収入が少ない場合が多く、必ずしも収入の増加にはつながらない。たとえば、世帯員 5 人の

場合、1人当たりの収入は15,227ペソであるが、7人では11,147ペソしかなく、9人以上になるとわずか8,935ペソである。収入が少なくなるのと同時に支出も限られてしまうため、貧困世帯は人数が多く、世帯員の基礎的なニーズを満たすための資金が不足している状況がうかがえる。

1-7-6 保健・医療

フィリピンの貧困層は、保健・医療面において厳しい状況におかれている。所得下位40%層の貧困世帯による医療機関へのアクセス状況を見ると、全体的に貧困層で医療機関を利用している層は少なく、良くても30%台の後半にとどまっている。また、医療施設の類型別では、病院よりも農村保健ユニットやバラングイ・ヘルス・ステーションなどの利用が多く見られる。

1-7-7 生活環境

①基礎インフラへのアクセス

最低限の基礎的なニーズ指標(Minimum Basic Needs Indicators)としてあげられているインフラへのアクセスを見ると、所得下位30%層は特に電気と頑丈な材料で作られた家屋へのアクセスにおいて全世帯平均と大きく乖離している。2004年のAPISによると、所得下位30%層のうち、電気へのアクセスがあるのは52.8%、トタン屋根やブロックの外壁など頑丈な材料で作られた家屋に居住しているのは半数以下の43.4%であった。

②マイクロファイナンス

フィリピンでも他の開発途上国と同様、国際ドナー機関やNGOがマイクロファイナンスのサービスを提供している。しかし、マイクロファイナンスによって得られる成果は、プロジェクトの特性によって異なっているのが実情である。

1-7-8 自然環境

自然環境は貧困層の生活に大きな影響を与えるものである。地理的な特性上、フィリピンは台風が多く到来し、時として大きな被害をもたらしている。

また、貧困層を含む国民の健康に害を及ぼす環境問題として、1)大気汚染、2)水質汚染、3)廃棄物問題が挙げられる。

1-8 今後の貧困削減への展望

フィリピンは国全体での経済発展レベルでは中産国に該当するものの、国内では貧富の格差が存在し、全人口の32.9%(2006年)が貧困層に属する状況にある。国内経済の脆弱性から一定の経済発展がみられても外的要因によって後戻りしたり、インフラが整っていない環境において自然災害等の大きな被害を受けたりすることも、国民の生活に影響を及ぼしている。

本章に示す各種の指標からは、i)貧困層は農村部に多い、ii)教育格差と貧困の関連が強い、iii)農地改革の限界が顕在化し、貧困削減の新たな課題となっている、iv)貧困層には基礎インフラの提供や政府のマイクロファイナンスの提供が充分に行われていない、v)自然災害、環境悪化が貧困の増大に拍車をかける等の特色が描き出された。この要因として以下があげられる。

- ・ フィリピンの貧困層は多くが農村部に居住しており、教育や医療へのアクセス等の点においても不利な状況におかれている。
- ・ フィリピン政府は農村部の貧困層支援策として農地改革に取り組んできたが、定住支援や農地解放後の支援が不足している。

- ・ 地方自治法の施行以降、貧困層向けの支援も含む基礎的サービスの多くが地方自治体に委ねられたが、自治体間での財政的、能力的な格差が大きく、それが経済的な地域格差にもつながっている。
- ・ 長年にわたる紛争の影響を受け、宗教的なマイノリティであるイスラム教徒の多いミンダナオ島は、社会・経済開発が遅れている。
- ・ 元来地震国であることに加え、長年の森林伐採による土壌浸食、洪水被害、地盤の軟弱化等が大きな被害をもたらしている。
- ・ 近年の原油高や高インフレは、貧困者ほどその影響を受けやすく格差拡大の要因となっている。

これらの影響は特に農村部で農業に携わっている貧困者に直接的に作用することは言うまでもない。

フィリピン政府の貧困削減戦略は中期開発計画等に示されている。また、国際援助機関もフィリピン政府の貧困削減を支援している。今後の貧困削減の展望として以下が指摘される。

- ・ 貧困削減は今後如何に政治体制が変わろうとも政府の開発計画の中核をなす。経済発展を遂げつつ貧困を削減していく **Pro-Poor** の考え方が今後も継承される。
- ・ 突発的な災害や国際経済の急変による影響を最も受けやすい貧困者の経済活動についてのセーフティネットの充実により、政府が長年実施してきた貧困対策の効果が発現しやすくなる。
- ・ 貧困削減の実施については、NGOやPOから構成される市民社会が益々重要な役割を果たし、そのコミットメントが強化される。
- ・ 国際ドナーの役割の中でも、貧困削減を実施するもののキャパシティ・デベロップメントが益々重要になってくる。
- ・ 貧困サイクルを断ち切るために様々なドナーが協力してそれぞれの役割を果たす。その意味でドナー間の協力体制は今後益々強化されていく。

第2章 フィリピン政府の取り組み

2-1 国家開発計画と貧困削減戦略

2-1-1 貧困削減戦略

国家戦略としての貧困削減戦略については、2004年10月に発表された「10ポイントアジェンダ」及び現行の中期国家計画 2004-2010 がそれを代表している。前者はアロヨ政権が存続するであろう西暦 2010 年までの貧困対策指針を、後者はその最大の目標とする貧困削減と雇用創出に向けて、以下のような数値目標をあげている。

1. 2010 年までに貧困者比率 (Poverty Incidence) を 17% までに減少。
2. 6 年間に 1000 万人の雇用を創出するために、6~7% の年平均経済成長率の達成。
3. GDP に対する投資比率を 2 年間で 19% から 28% に引き上げる。
4. 輸出を 2 年間で 500 億ドルにまで増加する。

2-1-2 貧困対策の進捗状況

フィリピン国政府の貧困対策は大統領直轄の横断組織である国家貧困対策委員会 (National Anti-Poverty Commission: NAPC) が中心となって実施している。

国家貧困対策委員会は、13 の国家省庁、4 つの都市リーグの代表、および 14 の基本セクターから代表者が集い、貧困対策に関する現状認識や対策について協議している。同委員会の役割は以下の 3 点となっている。

- ・ 社会改革アジェンダ (SRA) を組織や地域の壁を越えて実施するための調整・提言を行う。
- ・ 社会改革を管理するための基本セクターや NGO の組織化を担う。
- ・ 民衆開発トラスト基金 (PDTF) の設立を通じて、政府の金融機関である民衆信用供与金融会社 (PCFC) がマイクロファイナンス提供の先行機関となり、民間や政府系金融機関のマイクロファイナンス事業展開を促進する役割を担う。

現段階での政府の取り組みについては NAPC がそのホームページを通じて提供を行っている²。更に 2001 年~2004 年の期間中には、数々のプログラムが実施され、概ね良好な成果を収めた、とフィリピン政府は評価している。

2-1-3 フィリピンのミレニアム開発目標達成状況

フィリピンはミレニアム開発目標 (MDGs) については、多くの分野でほぼ目標を達成している。その理由として、i) MDGs の内容が中期開発計画 2004-2010 に集約されたことにより、政府のアクションプランが国家および MDGs の目標に取り組むよう設計されたこと、ii) フィリピン政府が継続的に MDGs 指標を用いて自国の進捗をモニタリングしたこと、があげられる。

一方、関係省庁や国際ドナーの間では「妊産婦死亡率の低下」および「初等教育の完全普及」については、2015 年までの達成が難しいと見られている。

2-2 雇用創出

現行の中期開発計画 2004-2010 (MTPDP) では、6 年間で 1,000 万の雇用の創出 (300 万人の起業家支援、生産性・市場アクセス性に優れた 200 万ヘクタールの農業ビジネス用地の開発) を約束している。

² http://www.napc.gov.ph/govt_poverty_reduction_programs.htm

2004 年の 10 ポイントアジェンダ公表時に期間中 1,000 万人の雇用を創出すると宣誓した大統領は、多くの有識者から非難を浴びている。1,000 万人の雇用創出という数字は、日当たり 1,500 名の雇用創出で、これは現実的に不可能である、という考えからである。実際、2004 年以降、どれほどの雇用機会が創出されたかを示す統計は作成されていないが、2007 年初頭からの原油高やペソ高による外資の投資控え等の影響もあって、この公約の実現は相当困難であろうと見られている。

最低賃金についてはコンスタントに増加しているが、国際競争力低下とのトレードオフに直面する政府は、その急激な上昇に対して慎重な姿勢を保持している。ここ 1・2 年の急激なインフレによって、貧困者の生活は更に苦しくなっており、穏健派の労働組合でさえ、現在の水準ではとうてい一般家庭の生活を支えるのは困難という立場をとっている。

2-3 セーフティネットの強化

2-3-1 政府によるセーフティネット

セーフティネットにかかるプロジェクトが集中しているのは社会福祉開発省 (DSWD) で、その統合された活動実績や、貧困削減活動に最も貢献したことが認知されていることから 2007 年にはフィリピン国 80 の政府機関のうち、最も高い活動評価を得ている。DSWD の使命は、「貧困や不公平な立場におかれた個人、世帯、コミュニティーを能力強化することによって、より質の高い生活に導く」ことであり、そのミッションとして「社会開発指針に基づいた貧困削減や能力向上を政府機関、LGU、NGO、住民組織等を通じて貧困者、弱者、障害者、マイノリティの個人・世帯、コミュニティーに提供し、彼らの社会的保障、権利や福利の確保を増進すること」である。

2-3-2 セーフティネット・プログラムの実施状況

海外の援助機関も DSWD が実施中の社会保障プログラムに協力している。プロジェクトの選定は、基本的には、NSO の FIES の結果をベースに貧困地区を選定しているが、同統計は州レベルまでのものであるため、個別貧困世帯の抽出等については、LGUs と共同して実施せざるを得ないという状況にある。従って、DSWD のセーフティネット・プログラムについては、ほぼ例外なく LGU との協調がなされている。

DSWD のセキュリティ・ネットのプログラムの種類としては、①貧困世帯に直接米や麺の供給を保障するもの、②デイケア・センターの子供たちに食糧を直接配給するもの、③都市貧困層の 500 ペソ未満の電気代を補助するもの、等 近年の米価高騰、原油高による電気代の高騰などに呼応する適時的な対応がなされている。

2-3-3 セーフティネット・プログラムの効果と課題

フィリピンでは様々な社会的保護に関するプログラムが存在するが、貧困者への被覆率は低く、その被覆内容も十分なものとは言い難い。政府はこれに対応して社会サービス関連予算を増加させていく方針をとっている。2001-2005 年の期間中には国家予算の 22% がこの分野 (教育、保健、社会保障、住宅) に分配されていたが、2008 年予算では国家予算の 30.1% (3,689 億ペソ) にまで拡大がなされた。

貧困者への被覆率が未だに低いのは、予算額が少ないことに加えて、裨益者選定にかかる諸問題が未だに解決されていないことや、プロジェクトが個別に支援を受けて実施されているため、多くの施策が一元的に管理されず、セクターや地域での社会保障プロジェクトに重複がある点等、

様々なオペレーション上の課題が指摘されている。

2-4 農業・農村開発

中期開発計画 2004-2010(MTPDP 2004-2010)では、農業の近代化による農業生産性の向上を通じた貧困の緩和を重要課題として位置付けている。特に MTPDP の 12 章「貧困者のベーシック・ニーズへの対応」では、貧困削減の最も高い優先順位を以下の分野における農村部の農村開発においている。

- ・ 農村企業や協同組合の支援
- ・ 農道の建設
- ・ 農家や土着民族の土地、金融、技術取得への利便性確保
- ・ 農家や漁家が行う生産活動に関する中間搾取業者の関与の軽減
- ・ 自然災害や経済危機時における適時的、効率的支援とセキュリティネットの充実
- ・ 農村部貧困者の生活向上

政府の農業・農村開発プログラムは、主に農業省(DA)及び農地改革省(DAR)が主体となって実施している。基本的にはミンダナオを含むビサヤス地域への支援プログラムが多く、農業省のプログラムは 4 つのうち 2 つ、農地改革省の場合で 18 のプロジェクトのうち 5 つまでが直接的にミンダナオを支援している。

2-5 農村部・都市部インフラ

現行の中期開発計画 2004-2010 では、上水、電力、教育、保健・栄養の分野の社会サービスに大きな貧困対策の比重が置かれている。そのうち特に「第 12 章 貧困者のベーシック・ニーズへの対応」の箇所に明記されている社会インフラは上水と電力であり、本調査実施時点では双方とも順調な進捗を見せている。

- ・ 上水についてはマニラ都市圏で上水施設がない 200 箇所のバランガイに対して、また全国レベルでは同様な 200 の郡に対して集中した整備を行う。
- ・ 電力については、全国すべてのバランガイを電化する。

2-6 資産改革

包括的農地改革プログラム(CARP)、については、全体目標 912 万ヘクタールの分配目標に対し、2007 年 6 月の段階で 695 万ヘクタールの分配(76%の達成率)を達成した。同時点で 217 万ヘクタール分が未達である。2008 年までに実施するはずだった農地分配は目標達成が困難(詳細数値は公表されていない)で、フィリピン政府は現在、CARP の 5 年間の延長も視野に入れ、調整に入っている。現在、上院、下院を始め、CARP 関連機関からの延長に対する要望書が大統領府あて提出されている。

MTPDP では、資産改革の必要性として農地解放の進展、マルコス時代に接收された先祖伝来の土地の所有者への返還、漁家の沖合い 15km までの操業権確保についての問題解決の必要性を提言している。貧困者の食糧・教育・保健へのアクセスの確保のため、農地解放、都市部土地改良、社会住宅へのファイナンス、先祖伝来地の改革と開発が必要であるとしており、それぞれの裨益クラスターごとにアクションプランが提案されている。

2-7 人的資源開発

フィリピンの貧困対策の中では、貧困者の雇用の創出を大きな柱としており、人的資源の開発は、

創出される雇用に対して優秀な人材を送り込むことを意図した施策の一環となっている。中期開発計画 2004-2010 では、このような人材開発は、i) KALAHİ-CİDSS を通じたコミュニティの能力開発、ii)各セクターの地方自治への参加促進、iii)地方政府が主体となって実施する各種の貧困削減プログラムへの参加 等、を通じて成し遂げるとしている。

中期開発計画 2004-2010 の貧困者の人的資源開発については、KALAHİ-CİDSS の比重が相当高い。実際これを支援した世界銀行によると、プログラムの対象地区から多くのボランティアが誕生し、彼らがその後の貧困削減プログラムの重要な支援者となっている、とのことである。

2-7-1 教育

現行の中期開発計画 2004-2010 の教育分野では、特にその貧困対策において、教育省と高等教育委員会がその責を担っている。

両機関は、様々な貧困削減プログラムを実施しているが、未だにノンフォーマル教育については十分な支援がなされていない。特に貧困層を中心に顕在化している初等数学の能力不足が、就業を困難にし、貧困者の社会的差別、弱者としての認識の元にもなっている。

高等教育委員会(Ched)が中期開発計画 2004-2010 のアクションプランとして示した「高等教育のための中期開発計画 2005-2010」(MTDPHE:Medium Term Development Plan for Higher Education)では、国際的な競争力を高めるため、単科大学や総合大学などの高等教育の国家的発展を目的として、以下の 4 つの戦略目標を立てている。

- (i) 高品質と卓越性(Quality and Excellence)
- (ii) 関連性と対応力(Relevance and Responsiveness)
- (iii) 参加と同等性(Access and Equity)
- (iv) 効率と効果(Efficiency and Effectiveness)

2-7-2 保健・医療

中期開発計画 2004-2010 では必要とされる中央政府、LGU、NGO を含む民間セクターの共同によって、質の高い医療と栄養改善、更に貧困問題の根元となっている人口問題に関する諸政策に焦点を当てている。保健分野の優先指針は以下の通りである。

- ① 貧困者に供される一般的な薬の価格を 2004 年当時の半分にし、DOH の形成するネットワークを用いることによって全国に普及させる。
- ② 特別補助によって全国 5 百万人の少数民族に対する健康保険を普及させる。
- ③ 保健分野改善アジェンダ(HSRA)実施による全国の保健システムの強化
- ④ 保健介護管理システムの改善
- ⑤ 研究開発による保健及び生産性の改善
- ⑥ 麻薬のリハビリ・センターの設立。総合危険薬物法(CDDA)によって設立するリハビリ・センターの監督権限を DOH に移管。

2-8 マイクロファイナンス

2-8-1 現状

多くの貧困家庭は未だに現金創出機会を得ることができず、国内の 420 万の貧困世帯のうち、マイクロファイナンスにアクセスできるのは、250 万世帯に留まっている。一方でマイクロファイナンス提供機関(MFIs)の組織能力の弱さも問題である。

NSCB の情報によると、新規のマイクロファイナンスの借手数は、2004-2006 年を通じて毎年 20-40 万人のペースでしか増加しておらず、目標の 420 万人/年には遠く及ばない。また、現在の (2008 年公表時) の貧困率 32.9% もマイクロファイナンスを通じて実現する貧困率目標の 17% には遙か遠く及ばない。

2-8-2 政府の方針と政策

KALAHI プログラムの柱であるマイクロファイナンス分野の強化は NAPC がこの任を負い、MFI のキャパシティ・デベロップメント、借り手である貧困者の教育、意識改革を通じて行われている。NAPC は、この事業の中で「マイクロファイナンス意識改革キャンペーン」を実施し、ある程度の成果を出している。マイクロファイナンスに関する目標は 8 つのターゲットのうち、6 つまでがほぼ達成される見込みである。

2-9 ジェンダーと環境

2-9-1 ジェンダー

フィリピン政府はアジア諸国の中でも早い時期にジェンダー開発計画を策定し、女性の地位向上を目指してきた。1995 年には第 4 回世界女性会議を受けて、30 年におよぶ長期計画である「ジェンダー配慮開発計画 (Philippine Plan for Gender-responsive Development) 1995-2025」を策定し、ジェンダーの観点に基づく平等と公正、女性のエンパワーメント、持続可能な開発、潜在能力の実現、平和と社会正義の実現、人権の尊重等をビジョンとして掲げている。以降、様々な国際的な枠組みやジェンダー対応の法律等についても、これを批准している。

中期開発計画 2004-2010 では、弱者保護として「特に厳しい状況にある女性 (Women in Extremely Difficult Circumstance)」への対応を明記し、これに対応する対策が協議、実行に移されている。

2-9-2 環境

環境問題は、i) マングローブ林を含む森林資源や野生動物資源の急激な減少等の自然資源管理に伴う問題と、ii) 都市の大気や水質汚染等都市環境の悪化に伴う問題、に大別できる。貧困者はフィリピンの環境悪化によってもたらされる直接的被害を最も受けやすい地域に居住している。

自然資源については森林資源の枯渇が水源涵養機能、土砂の流出や侵食防止機能が失われることを意味し大きな問題である。これに対して政府は、コミュニティー森林管理 (CBFM) を通じた植林、自然保護を実施してきており、フィリピン全体の森林面積の減少もここにきて歯止めがかかりつつある。

都市部での大気汚染、河川、湖沼、海域などの水質の悪化、固形廃棄物 (都市ごみ) については、貧困問題と直接関連づけがなされているわけではなく、中期開発計画 2004-2010 においても、10 ポイントアジェンダで公約した全国への水供給に対して、貧困コミュニティーに供給される飲料水の水質のモニタリングを行うこと (TapWatch Program) のみが記されている。

政府が実施中の自然災害対策や汚染対策は予算不足のため遅れがちであるが、2006 年度以降フィリピン火山地震研究所 (PHIVOLCS) や国家災害対策委員会 (NDCC)、国家地図資源情報庁 (NAMRIA) 等が中心となって実施している全国のハザード・マップの作成事業については異例とも言える恒常的な予算が付けられている。

2-10 ガバナンス

貧困者の最も多いミンダナオの ARMM 地域に対し、政府は特別な配慮を見せている³が、実際にミンダナオの貧困層のために特別に設けられている予算枠は決して多くはなく、その大半を国際機関の援助に頼っているのが実情である。

ARMM 自治区政府の中期計画として、"Regional Development Plan (2004-2010)"及び "Regional Development Investment Plan"が存在したが、これらの計画は旧政権(フシン政権)によって策定されたため、現政権(アンパトゥアン政権)となって新たな政策文書である "Regional Executive Agenda"と "Regional Development program (2006-2008)"を策定した。ここでは 3 年間の5つの優先課題("Peace, Public Order and Security, Development Administration and Governance, Economic Development, Social Development, Infrastructure Support Facilities and Logistics")の課題別方針、プログラム概要が示されている。

2-11 総括

KALAHИ プログラムは、中期開発計画を支える国家貧困削減戦略であり、NAPC によって 2001 年に開発されたものである。その内容は、「資源の集中」、「プログラムとプロジェクトの戦略的位置づけ」、「利害関係者とその該当セクターの参画」を貧困削減戦略の主要な柱とするものである。中期開発計画 2001-2004 期間中の同プログラムの成果については、1)政策的課題、2)体制的課題、3)予算上の課題が分析されている。

政策的課題とは例えば、KALAHИ 事業の監督機関として国家、管区に「KALAHИ 集中グループ」が形成されているが、特に管区に形成されている KALAHИ 集中グループは、SDC が主導して形成している管区開発委員会(RDC)とその機能が重複していることがあげられる。

体制的課題とは、貧困を扱う組織が NAPC のみでなく、社会開発委員会(SDC:NEDA の傘下)、や都市貧困層に関する大統領委員会(PCUP)など錯綜しており、それぞれが貧困削減の企画調整機関となっていること等である。

予算的課題とは、KALAHИ プログラムの予算は大統領社会基金から拠出されており、200 百万ペソ程度でこれは Lingap の 25 億ペソと比較してもかなり小額であること等である。

³ 大統領府にミンダナオ経済開発委員会(MEDCo)を配置し、特別な行政支援を行う姿勢を見せている事等。

第3章 貧困削減のためのパートナーシップ

3-1 対フィリピン向け援助の概要

フィリピンには国連系機関の UNDP や FAO、国際金融機関である世界銀行、アジア開発銀行など、規模の大きい国際援助機関の他、多数の NGO が援助を行っている。

開発援助の実績を見ると、日本はフィリピンにとって最大のドナー国であり、2006 年には 2 億 6,363 万 米ドル(約 280 億円)の援助を行っている。日本に次いで大きな金額を拠出しているドナーは米国であり、国際機関別では EC や GFATM(世界エイズ・結核・マラリア対策基金)の ODA 額が多い。

対フィリピン向け援助の基本的な枠組みとしては、資金援助のほか、政策支援や技術支援等があり、分野としては教育や保健、政府・市民社会の整備等を含む「社会インフラ・サービス」が中心となっている。日本に関しては他の主要ドナー国と異なり、「経済インフラ」(運輸系や通信)や「生産セクター」(農林水産業や工・鉱・建設など)に対して「社会インフラ・サービス」とほぼ同程度の資金配分の援助を行っている点が特徴的と言える。

日本に次ぐドナーであるアメリカは、社会インフラ・サービスに 64.8%を充て、そのうち政府・市民社会セクターに全体の 34.5%を配分しており、他のドナーと比べて紛争解決・平和・安全の重視度が高いことが特徴的である。一方、オーストラリアは社会インフラ・サービスへの配分が 80.9%と主要ドナー国中でもっとも高く、その内の 52.0%を政府・市民社会セクターに充てている。ドイツは人口プログラムへの配分が 40.6%と高く、他のドナーと比べても突出している(次に高いアメリカでも 18.6%、日本は 0.2%)。

国際機関別では、EC の保健分野への注力度(68.3%)が目立ち、UNICEF は人口プログラムに 47.0%を向けている。

3-2 パートナーシップの現状

主要援助機関は、フィリピンの政府機関や他の国際援助機関、また NGO との連携を重視しており、その方針についてそれぞれの援助戦略をまとめた公式文書の中で言及している。

3-3 主要ドナーによる取り組み

① 国連開発計画(UNDP)

UNDP は国別プログラムアクションプラン(CPAP: Country Programm Action Plan)の中で、2005～2009 年のプログラム期間中、支援するプログラムの実施に 620 万米ドルの予算を計上している。さらに、他の援助機関や基金等とのパートナーシップにより、5,000 万米ドルの追加的な資金の投入を計画している。その主な内容は、政策支援、技術支援、キャパシティ・デベロップメント、システム開発等である。また、これらのコア活動を支援する活動として、政府の要請に応じて以下の 5 つを実施すると述べている。

- 1) プロジェクトやプログラムの実施に必要な人材を特定し、彼らを雇用する活動の支援
- 2) UNDP の規則に基づいた物品やサービスの調達
- 3) トレーニング活動の特定と促進活動
- 4) UNDP の管理するグローバル情報システムによるコンサルタントや業者の調達
- 5) UN ネットワーク機関が提供するサービス、資金、プログラムへのアクセス等の提

供

② 世界銀行(WB: World Bank)

世銀の国家支援戦略(CAS: Country Assistance Strategy)では、フィリピンの中期開発計画 2004-2010 に基づいた、経済成長および社会的包含(inclusion)を①財政的な安定、②改善されたガバナンス、を通じて成し遂げることを目標としている。世銀ではこの目標達成のため、3 つのレベル(中央政府、地方自治体、民間セクター)における関与(engagement)が必要と考えている。

2006 年～2008 年における支援では、公的セクターの強化に焦点を当てた政府の改革努力に対して、3 カ年で 450 百万～900 百万米ドルの投資を見込んでいる。ローンやアドバイスの提供、知識共有など複数の方法を用いることを想定しており、支援の効率性はフィリピン政府の意欲によって異なるとの考えから、改革の努力に比例した支援金額が決定するように CAS を修正している。

③ アジア開発銀行 (ADB)

ADB は「継続的に蔓延している極度の貧困からの解放」を開発の土台として据えている。財政上の不均衡が、中期開発計画 2004-2010 の目標である抜本的な経済改革のための開発予算の捻出、また民間投資環境の改善のために必要であると述べている。そのため、基本的には財政の強化と投資環境の改善を支援の柱として据えている。

また、主要セクターにおける構造改革を支援すべく、3 カ年計画となる CSP(Country Strategy Paper)を作成した。今回の CSP では MDGs の目標および貧困削減に向けた発展を支援するため、保健、水の供給、スラムの改善、中小企業の育成を注力対象としている。

3-4 市民社会による貧困削減の取り組み

フィリピンには、約 50 万もの市民社会グループがあり、このうち 5 万の組織が非政府機関(Non-Governmental Organization)として、1 万の組織が住民組織(PO)として登録されている⁴。一般には開発 NGO が貧困削減サービスの提供側、PO がその受け手の意味として使われている。フィリピンの「市民社会」を構成する二つの重要なカテゴリーは 3,000-5,000 を数える NGO(非政府組織)と PO(住民組織)であり、他国では通常 CBO (community-based organization)と言われるものである⁵。

フィリピンの市民社会には、i)政治的活動が NGO の役割となっている、ii)NGO が実施する福利活動は宗教団体や政府が実施するものと性格が異なる(有料サービスである)、iii)NGO は政府から採算面を含めて保護されている、という特徴がある。非常に小さなプロジェクトを実施しているものから、全国レベルでマルチセクターのプロジェクトを実施している大きな NGO まで規模はさまざまである。

NGO は数と規模が相対的に大きくなっただけでなく、専門化し、政策関連とプロジェクトの実行に影響力をもつようになった。いまや NGO は、開発においては行政を補完する重要な役割を果たしており、そうした一面はフィリピン政府の貧困削減プロジェクト、世銀の国別援助戦略(Country Assistance Strategy: CAS)作成への参加などにも表れている。

⁴ ADB "Overview of NGOs and Civil Society, Philippines" pp4
(<http://www.adb.org/Documents/Reports/Civil-Society-Briefs/PHI/CSB-PHI.pdf>)

⁵ ADB "Overview of NGOs and Civil Society, Philippines" pp3
(<http://www.adb.org/Documents/Reports/Civil-Society-Briefs/PHI/CSB-PHI.pdf>)

第 1 章 フィリピンの貧困概況

1-1 近隣諸国の中でのフィリピンの位置づけ

フィリピンは日本よりやや狭い 299,404 平方キロメートルの国土に約 8,800 万人が住む諸島国家である。7,000 余りの諸島から構成される同国の首都メトロマニラには 993 万人が居住し、東南アジア有数の都市となっている。

以下の表 1-1 および表 1-2 にフィリピンの基礎的情報と主要な経済指標を整理した。

表 1-1 基礎的情報

指標	数値
面積	299,404 平方キロメートル(日本の約 0.8 倍)。7,109 の島がある。
人口	8,857 万人(2007 年)
人口増加率	2.04%(2000-2007)
平均寿命	男性 68.8 歳、女性 74.3 歳(2008 年 5 月)
HDI	0.771(177 カ国中 90 位。2006 年)
宗教	国民の 83%がカトリック、その他のキリスト教が 10%、イスラム教は 5%。

出所)

人口・人口増加率: NSO プレスリリース(2008 年 4 月 16 日)

平均寿命: NSO Quick STAT (2008 May)

HDI (Human Development Index): UNDP Human Development Report 2007-2008

面積・宗教: 外務省ホームページ 各国・地域情勢 フィリピン共和国 基礎データ
(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/philippines/data.html>)

表 1-2 経済指標

指標/年	2003 年	2005 年	2007 年
GNP(百万米ドル)	85,446	106,946	157,087
一人当たり GNP(米ドル)	1,044	1,254	1,771
実質 GDP 成長率(%)	4.9%	4.9%	7.3%

出所) NSCB “National Accounts of the Philippines”

表 1-3 の情報に基づいて近隣の東南アジア各国と比較すると、フィリピンは人口密度の高い国(279 人/km²)である。人口増加率がマレーシアに次いで高いにもかかわらず、1人あたり国民総所得は 5 カ国中 3 番目である。このことから、人口の増加スピードに対して経済成長のスピードが追いついていないことが明らかである。

表 1-3 基礎情報比較

国名	人口	人口増加率	人口密度	14歳以下人口比率	1人あたり国民総所得	GDP成長率	1人あたりODA受入額
	百万人	%	人/平方 km	%	米ドル	%	米ドル
	2005	'00-'05	2005	2005	2005	'04-'05	2004
インドネシア	221	1.3	122	28	1,280	4.2	0
ベトナム	83	1.1	255	30	620	7.4	22
マレーシア	25	2.0	77	32	4,960	3.4	12
フィリピン	83	1.9	279	35	1,300	3.3	6
タイ	64	0.9	126	24	2,750	3.6	0

出所) World Bank “World Development Report 2007” (p.288-289,296-297)

経済・貿易構造(表 1-4)においては、輸出に占める製造品の割合が高く、特に主として電子・電気機器に代表される高技術品が大半を占めている。ただし、フィリピンはこれらの製品を製造するにあたって部品を海外から調達しており、輸入した部品を組み立てて製品として輸出するという“組み立て工場”のような機能を担っている。

表 1-4 経済・貿易構造

(%、2005 年)

国名	財・サービス輸出の対 GDP 比	一次産品輸出の全輸出に占める割合	加工品輸出の商品輸出に占める割合	ハイテク製品の商品輸出に占める割合	海外直接投資流入の対 GDP 比	ODA 受取額の対 GDP 比
インドネシア	34	53	47	16.3	1.8	0.9
ベトナム	70	46	53	5.6	1.0	3.6
マレーシア	123	24	75	54.7	3.0	0.0
フィリピン	47	11	89	71.0	1.1	0.6
タイ	74	22	77	26.6	2.6	0.0
低所得国平均	25	49	50	3.8	1.4	3.2
東アジア・太平洋地区の開発途上国平均	66	13	86	36.4	NA	0.2

出所) UNDP “Human Development Report 2007-2008” (p.286-288,291-293)

保健指標においては、出生時平均余命や医師数では周辺国の中で比較的上位に位置するものの、乳幼児死亡率や妊産婦死亡率がインドネシアについて二番目に高く、助産師等専門家のもとでの出産比率も低い。保健行政の主体である地方自治体の財政的基盤によって保健所等で提供されるサービスの質に差があるため、貧困層を中心として妊産婦保健サービスや母子保健サービスの普及が遅れている。第 2 章でも言及するように、ミレニアム開発目標(MDGs)においても、妊産婦の健康に関する分野での進捗の遅れが目立っている。また、医師数が多い一方で、医師や看護師など医療に携わる人材の海外流出が著しいことも、フィリピンの特徴である。

表 1-5 保健指標

国名	乳児死亡率	5歳未満死亡率	同年齢の標準よりも低体重の子ども(5歳未満)	出生時平均余命	医師数	医療従事者の介助つき出産	妊産婦死亡率	改善された水源を利用できる人口	改善された衛生施設を利用できる人口
	出生1000人あたり	出生1000人あたり	%	歳	10万人あたり	%	出生10万件あたり	%	%
	2005	2005	'96-'05	'00-'05	'00-'04	'97-'05	2005	2004	2004
インドネシア	28	36	28	68.6	13	72	420	77	55
ベトナム	16	19	27	73.0	53	85	150	85	61
マレーシア	10	12	11	73.0	70	97	62	99	94
フィリピン	25	33	28	70.3	58	60	230	85	72
タイ	18	21	18	68.6	37	99	110	99	99
低所得国平均	75	113	NA	59.2	NA	41	NA	76	38
東アジア・太平洋地区の開発途上国平均	25	31	NA	71.1	NA	87	NA	79	50

出所) UNDP “Human Development Report 2007-2008”(p.248-250, 252-254, 262-264.)

注) 低体重児比率、平均余命、介助つき出産比率は、上記の期間中で入手可能な最新のデータ
タイの低体重児比率は記載されている年または機関以外のもので、標準的な定義と異なるあるいは国の一部のみのもの

教育指標を見ると、フィリピンの公的教育支出が政府予算に占める割合はタイやマレーシアより低い、成人識字率ではタイと並んで最も高い。しかし、若年人口の増加に対して教員や教室の数が不足していることや、貧困率の上昇を反映して、若年識字率ではインドネシアやマレーシア、タイを下回っており、5か国中第4位となっている。また、初等教育の純就学率についてはインドネシアに次いで2番目に高いが、中等教育純就学率は下から2番目となっている。

表 1-6 教育指標

(%)

国名	成人識字率 (15歳以上)	若年識字率 (15-24歳)	初等教育純 就学率	中等教育 純就学率	教育への公的支出が政府総支出に占める割合
	1995-2005	1995-2005	2005	2005	2002-2005
インドネシア	90.4	98.7	96	58	9.0
ベトナム	90.3	93.9	88	69	NA
マレーシア	88.7	97.2	95	76	25.2
フィリピン	92.6	95.1	94	61	16.4
タイ	92.6	98.0	88	64	25.0
低所得国平均	60.8	73.4	81	40	NA
東アジア・太平洋地区の開発途上国平均	90.7	97.8	93	69	NA

出所) UNDP “Human Development Report 2007” (p.266-267, 270-272)
 注) タイの初等教育純就学率は 2006 年の数値。政府支出は期間内で入手可能な最新のデータ

分野別の政府支出額においては、同地域内の国々と比較して、債務返済に充てる分が多く、教育や保健に配分されている予算が少ないという特徴がある。

表 1-7 分野別政府支出額の GDP 比率

(%)

国名	教育	保健医療	軍事	債務返済
	2002-2005	2004	2005	2005
インドネシア	0.9	1.0	1.2	6.3
ベトナム	NA	1.5	NA	1.8
マレーシア	6.2	2.5	2.4	7.2
フィリピン	2.7	1.4	0.9	10.0
タイ	4.2	2.3	1.1	11.0
低所得国平均	NA	NA	NA	NA
東アジア・太平洋地区の開発途上国平均	NA	NA	NA	NA

出所) UNDP “Human Development Report 2007” (p.295-296)

注) 上記の 4 項目にはインフラや災害援助等への支出が含まれないため、貧困削減に対する予算配分を示すものではない。

ジェンダー指標で見ると、フィリピンは教育関連の分野において同地域内の国では高い数値となっており、特に女性成人識字率と成人識字率男女比では 5 カ国中もっとも高い。次章で述べるようにフィリピンは東南アジア地域では比較的早い時期からジェンダー平等に取り組んでおり、女性への教育の普及は、そうした取り組みの成果によるものと見ることができる。

表 1-8 ジェンダー指標

国名	女性成人識字率 (15 歳以上 %)	成人識字率 男女比 (男性=1)	女子初等教育 粗就学率 (%)	初等教育粗 就学率男女 比 (男性=1)	女性就業者 比率 (15 歳以上 %)	就業者比率 男女比 (男性=1)
	1995-2005	1995-2005	2005	2005	'00-'04	'97-'05
インドネシア	86.8	0.92	115	0.96	51.0	0.60
ベトナム	86.9	0.93	91	0.94	72.2	0.92
マレーシア	85.4	0.93	96	1.00	46.5	0.57
フィリピン	93.6	1.02	112	0.99	54.7	0.66
タイ	90.5	0.95	94	0.96	65.6	0.81
低所得国平均	48.8	0.82	99	0.91	NA	NA
東アジア・太平洋地区の開発途上国平均	86.7	0.99	110	0.98	NA	NA

出所) UNDP “Human Development Report 2007” (p.334-337)

1-2 マクロ経済の動向

1-2-1 経済成長と貧困削減

過去 10 年間の主要経済指標の推移を見ると、人口はおおよそ年率 2% 台でゆるやかに微増しており、GDP 成長率は 2002 年以降 4% 台以上の水準を保っている。もうひとつの特徴として、対 GDP 比の貿易収支は赤字の状態が続いている。

表 1-9 主要経済指標

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
人口(百万人)	76.79	78.59	80.16	81.88	83.56	85.26	86.97	88.71
実質GDP成長率(%)	6.0	1.8	4.4	4.9	6.4	4.9	5.4	7.3
貿易収支／対GDP比(%)	-7.87	-8.80	-7.20	-7.30	-2.26	-7.90	5.73	5.71
経常収支／対GDP比(%)	-2.93	-2.40	-0.40	0.36	1.89	2.00	4.55	4.41
消費者物価指数上昇率 (2000年=100)	100.0	106.8	110.0	113.8	120.6	129.8	137.9	141.8
食料品価格上昇率 (2000年=100)	100.0	104.7	107.1	109.5	116.3	123.8	130.6	134.9

出所) Bankgo Sentral ng Pilipinas “Selected Philippine Economic Indicators April 2008”

GNP に占める各産業の金額からフィリピンの産業構造を見ると、主要な産業は貿易やプライベート・サービスを中心とするサービスセクター、次いで製造業が中核を担う産業セクターとなっている。

表 1-10 産業構造

(百万ペソ)

産業	2002	2003	2004	2005	2006	2007
I. 農林水産業	598,849	631,970	734,171	778,370	852,800	936,415
II. 産業セクター	1,261,635	1,378,870	1,544,351	1,735,148	1,913,031	2,107,287
a. 鉱業	33,524	43,566	52,887	63,639	75,557	108,173
b. 製造業	915,185	1,004,004	1,122,879	1,264,651	1,381,171	1,463,752
c. 建設	188,810	194,128	212,766	210,191	240,240	304,592
d. 電気、ガス、水道	124,116	137,172	155,819	196,668	216,062	230,771
III. サービスセクター	2,103,388	2,305,562	2,593,032	2,930,521	3,267,004	3,604,542
a. 運輸、通信	276,886	313,180	367,352	413,850	446,224	478,389
b. 貿易	556,299	602,772	681,742	776,949	877,544	981,101
c. 金融	170,494	185,977	215,660	263,448	311,444	361,972
d. 不動産	253,119	270,074	292,208	320,409	350,676	373,973

e. プライベート・サービス	484,911	556,490	653,334	741,984	830,152	936,912
f. 公共サービス	361,679	377,069	382,736	413,880	450,964	472,196

出所) NSCB “National Accounts of the Philippines”

主要産業別GNPから見た主要産業の成長率では、サービス業が近年 10%台の増加を続けているのに対し、農林水産業は年によって成長率に変動が見られ、産業としての不安定さを示している。しかし、後述するように農業に従事する労働者は就業者中の 3 割を占めており、産業としての不安定さが労働者の生活の不安定さにもつながっていることは想像に難くない。

表 1-11 主要産業の成長率

(%)

産業	2002	2003	2004	2005	2006	2007
I. 農林水産業	9.1	5.5	16.2	6.0	9.6	9.8
II. 産業セクター	9.8	9.3	12.0	12.4	10.3	10.2
a. 鉱業	54.4	30.0	21.4	20.3	18.7	43.2
b. 製造業	10.1	9.7	11.8	12.6	9.2	6.0
c. 建設	5.2	2.8	9.6	-1.2	14.3	26.8
d. 電気、ガス、水道	6.7	10.5	13.6	26.2	9.9	6.8
III. サービスセクター	8.8	9.6	12.5	13.0	11.5	10.3
a. 運輸、通信	11.8	13.1	17.3	12.7	7.8	7.2
b. 貿易	7.5	8.4	13.1	14.0	12.9	11.8
c. 金融	6.5	9.1	16.0	22.2	18.2	16.2
d. 不動産	6.9	6.7	8.2	9.7	9.4	6.6
e. プライベート・サービス	11.8	14.8	17.4	13.6	11.9	12.9
f. 公共サービス	7.1	4.3	1.5	8.1	9.0	4.7

出所) NSCB “National Accounts of the Philippines”

注) GNPベースで算出されたもの

フィリピンの経常収支 (Current account) は、2002 年まで赤字の状態が続いていたが、2003 年以降は黒字に転じ、2006 年時点では 5,347 百万米ドルに達した。しかし、輸出額が増加しているにもかかわらず、中間財・資本財、石油等鉱物燃料及び消費財等、輸入への依存度が高いため輸入超過の状況が続き、貿易収支は赤字の状態が続いている。

表 1-12 貿易構造

(百万米ドル)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
経常収支	-2,874	-2,225	-1,744	-279	288	1,628	1,984	5,347
GDP構成比(%)	-4	-3	-2	0	0	2	2	5
貿易収支	-7,597	-7,841	-8,553	-7,532	-7,814	-7,461	-9,113	-6,595
輸出	37,711	40,724	34,385	37,831	38,728	42,837	44,788	52,970
輸入	45,308	48,565	42,938	45,363	46,542	50,298	53,901	59,565
商品	-5,977	-5,971	-6,265	-5,530	-5,851	-5,684	-7,773	-6,732
サービス	-1,620	-1,870	-2,288	-2,002	-1,963	-1,777	-1,340	137
所得収支	-1,061	-27	-51	-427	-284	-71	-294	-1,255
移転収支	5,784	5,643	6,860	7,680	8,386	9,160	11,391	13,197
貸方	5,969	5,909	7,119	7,948	8,626	9,420	11,711	13,511
借方	185	266	259	268	240	260	320	314
資本収支	163	138	62	27	54	17	40	138
投資収支	4,022	3,225	849	1,029	672	-1,647	2,189	-118
その他非分類	2,280	-1,647	631	33	-899	-278	-1,803	-1,598

出所) フィリピン中央銀行 BOP Statistics 1999-2006

労働者の雇用状況をセクター別に見ると、10 年前にはほぼ同じ構成比であった農水産業とサービス業等を含む「その他」に 20%近い差が生じ、2006 年時点では農水産業は 35.8%、その他が 54.5%となった。

表 1-13 15 歳以上の労働者の雇用状況(セクター別人口%)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
農水産業	42.8	39.5	37.9	38.8	37.1	37.2	37.0	36.6	36.0	36.0	35.8
製造業	9.9	10.3	10.2	9.9	10.0	10.0	9.5	9.6	9.7	9.5	9.3
鉄鋼業	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4
その他	46.8	49.7	51.5	50.9	52.5	52.5	53.1	53.4	53.9	54.1	54.5

出所) ADB “Key Indicators 2007” based on the Labor Force Survey (LFS)

表 1-14 は、地域別の失業率である。フィリピン全土で見た場合、失業率は 7.4%、また雇用者と同程度の技術を擁しながら相当に低い賃金で雇用されている半失業者の比率が 18.9%となっている。地域別に見た場合、失業率がもっとも高いのは NCR で 12.5%となっており、もっとも低いのは ARMM の 2.4%である。

表 1-14 地域別の失業率

地域	15歳以上の 人口（千人）	労働人口 比率※1 （％）	雇用率 （％）	失業率 （％）	半失業率※2 （％）
Philippines	57,389	63.4	92.6	7.4	18.9
N C R – National Capital Region	7,596	61.6	87.5	12.5	8.3
C A R – Cordillera Administrative Region	1,062	66.5	96.0	4.0	23.3
I – Ilocos Region	3,225	61.0	91.2	8.8	14.8
II – Cagayan Valley	2,092	66.5	96.5	3.5	20.8
III – Central Luzon	6,327	60.1	90.7	9.3	10.3
IV-A – CALABARZON	7,388	62.3	90.6	9.4	15.9
IV-B – MIMAROPA	1,699	69.2	95.3	4.7	29.2
V – Bicol Region	3,203	63.9	93.8	6.2	37.5
VI – Western Visayas	4,694	63.5	93.5	6.5	24.0
VII – Central Visayas	4,349	63.7	93.2	6.8	13.0
VIII – Eastern Visayas	2,564	64.4	94.9	5.1	23.5
IX – Zamboanga Peninsula1/	2,007	64.6	95.8	4.2	23.5
X – Northern Mindanao	2,615	69.5	94.7	5.3	29.7
XI – Davao Region	2,691	67.0	93.8	6.2	17.1
XII – SOCCSKSARGEN	2,431	64.9	95.4	4.6	22.5
XIII – Caraga	1,515	65.9	95.4	4.6	24.2
A R M M	1,933	57.1	97.6	2.4	21.0

出所) National Statistics Office, January 2007 and January 2008 Labor Force Survey

※1 Labor force participation rate

※2 Under-employment rate

1-2-2 財政・金融政策と貧困削減

フィリピン政府の財政について述べる上で、もっとも特筆すべきはその対外債務残高の大きさである。前述したように、フィリピンは東南アジア諸国の中でも対外債務返済に多くの予算を割いており、その負担が重いことは推測に難くない。表 1-15 にあるように、1998 年以降、対外債務残高は対 GNI 比でほぼ 70% 台の状態が続いていたが、2004 年から減少傾向にある。これらの債務の大半は政府債務が占めている。

表 1-15 フィリピンの対外債務残高の推移

(単位：百万米ドル)

項目	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
対外債務残高	44,001	50,706	53,608	58,321	58,304	58,252	59,907	62,589	60,918	61,527
対外債務GNI比(%)	51.0	59.1	78.2	72.7	72.7	71.6	73.7	72.1	62.3	57.3
長期債務の元本返済	2,890	2,125	2,365	3,949	4,047	5,946	6,653	6,732	7,238	6,087
長期債務の利息支払	1,674	1,715	1,962	2,048	2,469	3,039	2,924	2,699	3,490	3,183
短期債務の利息支払	478	474	287	323	442	279	165	132	200	286

出所) WB “Global Development Finance”

フィリピン政府は国家財政の均衡を重視し、支出面では債務返済に重きを置いている。債務返済に重きが置かれている以上、貧困削減を含むその他の分野への支出が限られてしまう⁶ため、第3章でも述べるように国際援助機関もフィリピンの財政立て直しを貧困削減支援の一環として重視している。

なお、フィリピンでは 1991 年の地方自治法 (Local Government Code:LDC⁷) によって地方分権化が進められ、地方政府が貧困関連を含む基本的なサービスの提供主体となっている。ここでいう地方政府は、LGU (Local Government Unit) と総称されるもので、基本的には⁸州・市・バラングアイの 3 層で構成されている。フィリピンの地方分権化は法令の施行からすでに 17 年が経過しているため、現時点では制度の構築より運営面での課題が重要となっている。インドネシアとフィリピンの地方分権化の現状を比較した JICA のレポート (特定テーマ評価「地方行政能力向上～インドネシアを事例として～報告書 2006」) では、フィリピンの地方分権の特徴として、植民地時代から首長の公選など民主的な政治制度を有してきたことから、行政に対して政治の比重が重いことをあげている。また、地方行政、地方公務員人事、計画策定システムなど既に確立された地方制度に対する政治の介入が、制度の円滑な運用の妨げになることも多く、政治的に強力な権力を有する地方政府の首長の存在が縁故主義や身内主義を生じさせるというリスクをはらんでいる点を指摘している。

1-3 貧困の測定基準

1-3-1 貧困層の測定方法

フィリピンの貧困の測定方法には、大きくわけて所得をベースにした政府の公式測定基準によるものと消費支出をベースにした世界銀行の測定基準によるもの、最低限のインフラへのアクセスをベースにした国家統計局 (NSO: National Statistics Office) によるものがある。

⁶ なお、アロヨ大統領は 2008 年の政府予算の大統領演説において、2008 年からはインフラや教育等の基礎的サービスへの予算配分を増加すると述べている。

⁷ 「LDC」は、地方自治法の他、地方開発委員会 (Local Development Council) の略語としても使われる。

⁸ 一部に日本で言う政令指定都市のような存在として、州と同レベルに位置づけられる高度都市化市、独立構成市が設けられている。

①政府の公式基準⁹

まずここでは政府による用語の定義を整理する¹⁰。

「貧困層」とは「政府によって定められた貧困ラインを下回る収入しか得られない、あるいは食料、健康、教育、住居その他の基礎的ニーズを継続的にまかなうことができない個人および世帯」と定義している¹¹。「貧困ライン」とは、「基礎的な食糧および非食糧ニーズを満たすために最低限必要な収入ないし支出」のことを指す。「食糧貧困ライン」とは食糧ニーズに特化した貧困ラインであり、「経済的な必要性や社会的に望ましい身体的活動に必要な栄養摂取を満たす基礎的な食糧ニーズの充足に最低限必要な収入ないし支出のこと」である。また「貧困率」とは、「貧困ライン以下の人口または世帯が、全体の人口または世帯に占める割合」を意味する。

政府の貧困ラインの公式測定基準は、国家統計調整委員会 (NSCB: National Statistical Coordination Board) が科学技術省食糧栄養調査研究所 (FNRI: Food and Nutrition Research Institute) の協力を得て、以下のような手順で設定している。

BOX 1 年間一人あたり貧困ラインの算出方法

- ① 食料貧困ラインを設定: FNRI が定める「1 日の必要栄養量 2,000kcal を満たす地域別 (州単位¹²) のメニュー」に基づいて一人あたりの食料コストを算出する (巻末 付属書参照)。
- ② 年間一人あたり貧困ラインの算出: 食料以外の基礎的ニーズ (衣料、燃料、電気および水、家屋のメンテナンスやその他の小規模な修繕、住居、医療、教育、交通、通信など) を満たすのに必要な収入を算出。更に、最新の家計調査 (FIES) の結果に基づいて、食料貧困ラインの上位および下位 10% の世帯の「食料支出の対総基礎的支出比 (FE/TBE ratio)」を算出。食料貧困ラインをその比率で割る。

なお、貧困率の公式な推計値は3年に一度のペースで国家統計局 (NSO) が実施している家計調査 (FIES) のデータに依拠しているため、現時点で公表されている最新の数値は、直近で FIES が実施された 2006 年時点のものである。

②世界銀行の測定基準¹³

世界銀行の Philippines Poverty Assessment (The World Bank, 2001) は、家族／個人の厚生レベルを測る指標として、支出ベースの基準を用いている。

世界銀行が支出ベースを採用している理由としては、①仕事による収入が減っても、預金の取り崩し、家族親戚からの送金や借入れ等で対応することが往々にしてあるため、生活水準を過大・過小評価する危険性があること、②データ¹⁴の収集方法の制約 (過少申告されている可能性など) から、所得よりも支出の方が比較的正確なデータを入手しやすいこと、が挙げられている。

世界銀行では、「食糧貧困ライン」を「各管区の貧困層の間で平均的に消費されている食糧品群」をベースに算出しており、「食糧以外の基礎的ニーズ支出」については、「世帯の支出総額が

⁹ 詳細は NSCB の貧困統計 Technical Notes (http://www.nscb.gov.ph/technotes/poverty_tech.asp) および FAQ (<http://www.nscb.gov.ph/poverty/FAQs/default.asp>) を参照

¹⁰ 一般的な用語定義については巻末の用語集を参照。

¹¹ 準拠法はフィリピン共和国法 8425 号 (社会改革および貧困削減法 1997 年) である。

¹² 2003 年に州 (province) レベルでの算出する方針が採択されるまでは、管区別で算出されていた。

¹³ 詳細は World Bank, 2001, “Philippine Poverty Assessment” および NSCB, 2005 “Estimation of Local Poverty in the Philippines” を参照

¹⁴ フィリピンについては支出の情報を得る上で、FIES を利用している例 (Estimation of Local Poverty in the Philippines) がある。

食糧貧困ライン周辺に属する貧困世帯を対象とし、その非食糧品支出」をベースに算出している。

③APIS(Annual Poverty Indicators Survey)¹⁵

第三の方法は NSO が世銀の支援を受けて実施している APIS(Annual Poverty Indicators Survey)である。これは「安全な飲み水へのアクセス」、「住居での電気利用」、「衛生的なトイレ利用」といった生存に必要な最低限の基礎的ニーズ(MBN: The Minimum Basic Needs)へのアクセス状況を貧困状況の指標とするものである。

なお、APIS は NSCB の貧困に関する統計の FAQ サイトで説明されている¹⁶通り、国家が率先して行っている FIES が実施されない年の情報を補完する貧困指標として位置づけられている。

上述のように政府と世銀によるそれぞれの貧困ラインは計算方法が異なるため、政府設定の貧困ラインの方が、世銀採用の貧困ラインを上回り、結果として貧困率も相対的に高くなる傾向にある。したがって、本報告書中に引用するデータについては、若干数値上の違いが生じることに留意されたい。

1-3-2 貧困ラインの推移

ここでは、政府の公式測定基準に基づく貧困ラインの推移を見ていく。表 1-16 は、貧困ラインの推移を示している。平均的な 5 人家族の場合、2000 年には年間 57,290 ペソ、月間ベースでは 4,774 ペソの収入が食糧およびその他の基本的なニーズを満たす収入として必要であったが、物価の上昇等の影響により、2006 年にはそれが年間 75,285 ペソになった。

表 1-16 貧困ラインの推移

(平均家族 5 人当たり。単位：ペソ)

年	2000	2003	2006
月間	4,774	5,129	6,274
年間	57,290	61,545	75,285

出所) NSCB 貧困状況に関するプレスリリース 2008 年 3 月 7 日より作成

フィリピンでは地域ごとに異なる食糧等の価格を勘案して、貧困ラインを全国レベルのものだけでなく、管区(リージョン)および州別にも設定している。次の表 1-17 は、年間の 1 人あたり必要収入に基づく、管区別貧困ラインの推移である。

¹⁵ 詳細は APIS Technical Notes(<http://www.census.gov.ph/data/pressrelease/2005/ap2004ptx.html>)等を参照。

¹⁶ “the results of Annual Poverty Indicators Survey (APIS) conducted by the NSO for years when the FIES is not conducted are also indicators of poverty.” (http://www.nscb.gov.ph/poverty/2007/NSCB_FAQsOnPovertyStatistics.pdf)

表 1-17 管区別貧困ラインの推移¹⁷
(1人あたり年間。単位：ペソ)

管区	貧困ライン			
	1997	2000	2003	2006
Philippines	9,843	11,458	12,309	15,057
NCR	—	15,722	16,737	20,566
CAR	11,178	13,071	14,033	16,810
Region I	10,695	12,687	13,281	15,956
Region II	9,030	11,128	11,417	13,791
Region III	11,011	13,760	14,378	17,298
Region IV-A	11,464	13,670	14,720	17,761
Region IV-B		12,013	12,402	14,800
Region V	9,850	11,375	12,379	15,015
Region VI	10,101	11,314	12,291	14,405
Region VII	7,885	9,659	9,805	13,390
Region VIII	8,319	9,530	10,804	13,974
Region IX	8,092	9,128	10,407	13,219
Region X	9,051	10,509	11,605	14,199
Region XI	9,298	10,278	11,399	14,942
Region XII	9,754	10,458	11,328	14,225
ARMM	10,431	12,199	12,733	15,533
Caraga	—	10,903	11,996	15,249

出所) NSCB Poverty Statistics 1997and 2000 および 2006 より作成

1-3-3 手法別の貧困ライン

貧困ラインには、前出の食糧および基礎的ニーズを満たす収入を条件としたもののほか、食糧ニーズのみを基準とした食糧貧困ライン¹⁸も存在する。以下は政府の公式基準に基づく貧困ラインの推移である。

¹⁷ p.10 脚注にあるように 2003 年から貧困率の算出方法が変更になったため、本レポートにおいては 1997 年までのデータは Poverty Statistics 1997 and 2000 に公表されているもの

(<http://www.nscb.gov.ph/poverty/2000/00povth1.asp>)、2000 年以降のデータ (2000 年データを含め、2003 年度からの新算定方法が反映されている) は Poverty Statistics 2006 で公表されているもの (http://www.nscb.gov.ph/poverty/2006_05mar08/table_1.asp) を採用し掲載する。

¹⁸ 食糧貧困ラインの定義については、p.10 を参照。

表 1-18 手法別の貧困ラインの推移

(平均家族 5 人当たり。単位：ペソ)

		年間			月間		
		2000	2003	2006	2000	2003	2006
全フィリピン	貧困ライン	57,290	61,545	75,285	4,774	5,129	6,274
	食糧貧困ライン	38,535	40,745	50,125	3,211	3,395	4,177
NCR	貧困ライン	78,610	83,685	102,830	6,551	6,974	8,569
	食糧貧困ライン	47,850	49,870	59,035	3,987	4,156	4,920

出所) NSCB 貧困状況に関するプレスリリース 2008 年 3 月 7 日

1-4 貧困人口と不平等度の推移

1-4-1 貧困率の推移

NSCB の貧困統計¹⁹によると、フィリピンの貧困状況は悪化した。2000 年から 2003 年にかけて低下した全国レベルでの貧困率は、2006 年には再び上昇して 32.9%となり、ほぼ 2000 年と同水準に戻った。貧困率が上昇した背景には、物価の上昇に対して収入の増加が追いつかず、結果として貧困ライン以下に該当する人口が増加したことがあげられる。

表 1-19 貧困率²⁰の推移

1997 年	2000 年	2003 年	2006 年
33.0% ²¹	33.0%	30.0%	32.9%

出所) 1997 年データについては”NSCB Philippine Poverty Statistics 1997and 2000”より、2000 年以降のデータについては”NSCB Philippine Poverty Statistics 2006”より作成²²。

¹⁹ 貧困の定義については、p.10 政府の公式基準を参照。

²⁰ 前述した通り、貧困率の測定は家計調査(FIES)のデータに準拠しており、現在 NSCB の公的 HP では 2006 年に実施した FIES を基準にした数値が記載されている。一方貧困率算定のベースとなるのは BOX1 に示した通りの食料コストや非食料コストであるが、その基礎データは地域別の消費者物価調査や消費者物価指数によっている。<http://www.nscb.gov.ph/poverty/default.asp> のサイトから貧困率をダウンロードすると、特に 2000 年、2003 年については様々な数字が混在している。これは 1 つには、貧困ライン算定の課程で使用する変数が多様で (http://www.nscb.gov.ph/technotes/poverty_tech2007.asp) それらの数値がすべて政府の公式見解として認知されるまでに時間がかかること、算定に使用する指標に未だ一部の誤解があったこと (http://www.nscb.gov.ph/headlines/StatsSpeak/021405_rav_povstat03.asp)、入力数値のエラーが度々報告され修正を繰り返していること(例:http://www.nscb.gov.ph/announce/2008/07Mar_Poverty_errata.asp)等があげられる。その他、貧困調査そのものの課題は <http://www.nscb.gov.ph/poverty/2003/notes/Default.asp> (2003 年版)、及び http://www.nscb.gov.ph/technotes/poverty_tech2007.asp (2006 年版)にとりまとめられている。

²¹ 1997 年の貧困率については、2003 年 1 月段階で算定したものが最終であるが (<http://www.nscb.gov.ph/poverty/2000/povertyprov.asp>)、その HP にも”Computations of Coefficients of Variations (CVs) have been done by the NSCB Technical Staff using the STATA Software. The computations are still being verified/reviewed by the Staff.”とあり、同年の貧困率については未だに修正される可能性を残している。このように 1997 年数値も 2003 年の段階で何らかの調整がなされたと考えられるが、これが 2003 年から導入している新しい貧困率算定方式を採用しているか否かは不明である。

²² 2000 年、2003 年、2006 年については http://www.nscb.gov.ph/poverty/2006_05mar08/table_2.asp の数値を採用。3 年ごとの数値が比較されていることから、2000 年数値は 2003 年から開始している新算定方式に基づいて再計算されているものと考えられる。

1-4-2 貧困者数の推移

貧困者数の推移を見ると、貧困ラインに基づく貧困者数は 2000 年から約 200 万人増えて 2006 年時点では 2761 万 6888 人になり、食糧貧困ラインに基づく貧困者数も同期間に 3 万人弱増えて 1222 万 7312 人になった。

表 1-20 貧困者数の推移

	2000 年	2003 年	2006 年
貧困ラインに基づく人数	25,472,782	23,836,104	27,616,888
食糧貧困ラインに基づく人数	12,200,041	10,751,883	12,227,312

出所) NSCB Philippine Poverty Statistics 2006 (Table 2, 4)

1-4-3 不平等度（ジニ係数）の推移

次に、貧困状況の実態のひとつとして、不平等度に着目したい。ここでは、不平等度を示す指標として、ジニ係数²³を見ていく。2006 年時点では、フィリピン全土のジニ係数は 0.4580 である²⁴。表 1-21 は、管区別ジニ係数の推移である。2003 年から 2006 年にかけて、6 つの管区で不平等度の高まりを示すジニ係数の上昇が見られた。特に上昇幅が広がった第 3 管区(ルソン島中部)では、2000 年の 0.3515 から 2006 年には 0.3994 になった。

国全体でもっとも不平等度が高いのは第 9 管区(ミンダナオ島西部)で 0.5054 であり、反対にもっとも低いのは ARMM で、2006 年時点で 0.3113 である。

表 1-21 管区別ジニ係数の推移

管区	2000	2003	2006
Philippines	0.4822	0.4605	0.4580
NCR	0.4451	0.4021	0.3988
CAR	0.4439	0.4296	0.4418
Region I	0.4071	0.3926	0.3953
Region II	0.4227	0.4410	0.4216
Region III	0.3591	0.3515	0.3994
Region IV-A	0.4086	0.4036	0.4082
Region IV-B	0.4076	0.4358	0.4106
Region V	0.4455	0.4660	0.4428
Region VI	0.4594	0.4370	0.4326

²³ ジニ係数とは、完全に公平な分布から、経済の中で所得（または、いくつかのケースでは消費支出）の分布範囲がどこまで乖離しているかを示すもの。0 は完全な平等を表現し、1 は完全な不平等（1 人の人か、1 つの世帯が全ての所得または消費を独占）を表す。明確な定義はないが、概ね 0.4 を越えると「格差がある」とみなされる。

²⁴ なお UNDP の Human Development Report 2007-2008 の Online DB から取得できるデータ (<http://hdrstats.undp.org/indicators/147.html>) によると、フィリピンのジニ係数は 126 カ国中 42 番目、アジア 18 カ国中 4 番目に高い。

Region VII	0.4691	0.4707	0.4639
Region VIII	0.4807	0.4580	0.4828
Region IX	0.4732	0.5197	0.5054
Region X	0.4794	0.4817	0.4806
Region XI	0.4318	0.4574	0.4225
Region XII	0.4631	0.4774	0.4006
Region XIII	0.4118	0.4303	0.4452
ARMM	0.3171	0.3578	0.3113

出所) NSCB Family Income and Expenditure Survey 2003 および 2006 より作成

1-5 貧困人口の地理的分布

1-5-1 管区別、州別の貧困率

次いで、フィリピンの貧困層が主としてどの地域にいるのかを管区の貧困率を見ていくことで検討する。前述したように 2006 年時点におけるフィリピン全体での貧困率は、**32.9%**である。これを管区別に見ると、貧困率がもっとも高いのは、**ARMM (61.8%)**であり、反対にもっとも低いのは **NCR (10.4%)**である。

前項で述べたとおり、**ARMM** はジニ係数がフィリピンではもっとも低い、貧困率では最高値となっており、全体として貧困者が多い地域であるという特徴が浮かび上がってくる。**ARMM** はミンダナオ島の中でも長年に渡る武力紛争の影響によって特に発展が遅れており、そのことが貧困率の高さにも現われているといえる。

表 1-22 管区別の貧困率

管区	貧困率(%)		
	2000	2003	2006
Philippines	33.0	30.0	32.9
NCR	7.8	6.9	10.4
CAR	37.7	32.2	34.5
Region I	35.3	30.2	32.7
Region II	30.4	24.5	25.5
Region III	21.4	17.5	20.7
Region IV-A	19.1	18.4	20.9
Region IV-B	45.3	48.1	52.7
Region V	52.6	48.5	51.1
Region VI	44.5	39.2	38.6
Region VII	36.2	28.3	35.4
Region VIII	45.1	43.0	48.5
Region IX	44.8	49.2	45.3

Region X	43.8	44.0	43.1
Region XI	33.3	34.7	36.6
Region XII	46.8	38.4	40.8
ARMM	60.0	52.8	61.8
Caraga	51.2	54.0	52.6

出所) NSCB Philippine Poverty Statistics 2006 (table2)

注) 州別のデータは、参考資料のセクションを参照

1-5-2 農村部・都市部別の貧困率

NSCB は世界銀行の支援を受けて、2005 年にフィリピンの貧困に関する調査 (Estimation of Local Poverty in the Philippines 2005) を実施している。同調査においては、管区や州別に、農村部および都市部のレベルに細分化して、貧困率を推計している。次ページにその結果を引用するが、フィリピンでは全体的に都市部よりも農村部の貧困率が高く、貧困層は農村に多いことが特徴として浮かびあがる。

表 1-23 管区・州別の農村部・都市部貧困率

C.3 Provincial-level poverty incidence measures							
Region	Province	All		Urban		Rural	
		Poverty Incidence	SE	Poverty Incidence	SE	Poverty Incidence	SE
NCR	1st District	0.1133	0.0092	0.1133	0.0092		
	2nd District	0.0655	0.0084	0.0655	0.0084		
	3rd District	0.0999	0.0137	0.0999	0.0137		
	4th District	0.0729	0.0087	0.0729	0.0087		
CAR	Abra	0.4270	0.0205	0.2841	0.0348	0.4568	0.0224
	Benguet	0.2509	0.0155	0.1233	0.0163	0.4801	0.0308
	Ifugao	0.5262	0.0218	0.2190	0.0503	0.5591	0.0237
	Kalinga	0.4830	0.0264	0.2808	0.0589	0.5496	0.0272
	Mountain Province	0.5460	0.0278	0.3573	0.0653	0.5647	0.0295
Region I	Apayao	0.4485	0.0287	0.2598	0.0612	0.4758	0.0306
	Ilocos Norte	0.2916	0.0161	0.1033	0.0140	0.3353	0.0190
	Ilocos Sur	0.3512	0.0147	0.1419	0.0162	0.4039	0.0180
	La Union	0.3431	0.0146	0.1341	0.0173	0.3843	0.0166
Region II	Pangasinan	0.3462	0.0130	0.2758	0.0181	0.4227	0.0177
	Batanes	0.2338	0.0323	0.1538	0.0506	0.2684	0.0358
	Cagayan	0.3899	0.0167	0.1746	0.0217	0.4358	0.0198
	Isabela	0.3493	0.0145	0.3202	0.0295	0.3589	0.0171
Region III	Nueva Vizcaya	0.2991	0.0156	0.1619	0.0279	0.3446	0.0187
	Quirino	0.3277	0.0237	0.1881	0.0379	0.3665	0.0276
	Bataan	0.1556	0.0092	0.1469	0.0116	0.1683	0.0156
	Bulacan	0.1622	0.0092	0.1510	0.0105	0.2008	0.0167
Region IV	Nueva Ecija	0.3728	0.0117	0.3590	0.0140	0.3861	0.0178
	Pampanga	0.2204	0.0109	0.1935	0.0132	0.2757	0.0194
	Tarlac	0.2482	0.0128	0.2128	0.0193	0.2652	0.0157
	Zambales	0.2196	0.0134	0.1629	0.0170	0.2946	0.0234
Region V	Batangas	0.3339	0.0085	0.1932	0.0099	0.4454	0.0138
	Cavite	0.1287	0.0075	0.1007	0.0080	0.3141	0.0198
	Laguna	0.1297	0.0072	0.0980	0.0075	0.2902	0.0183
	Marinduque	0.4777	0.0199	0.2491	0.0589	0.4893	0.0207
Region VI	Occidental Mindoro	0.5356	0.0174	0.3357	0.0311	0.6554	0.0183
	Oriental Mindoro	0.5848	0.0140	0.4662	0.0264	0.6169	0.0142
	Palawan	0.5422	0.0162	0.4599	0.0245	0.5750	0.0189
	Quezon	0.4191	0.0132	0.2085	0.0218	0.4782	0.0145
Region VII	Rizal	0.1532	0.0131	0.1442	0.0136	0.3597	0.0352
	Romblon	0.5075	0.0177	0.4077	0.0320	0.5316	0.0189
	Aurora	0.3985	0.0213	0.2892	0.0345	0.4335	0.0245
	Albay	0.4741	0.0141	0.3744	0.0181	0.5185	0.0186
Region VIII	Camarines Norte	0.4206	0.0189	0.3226	0.0263	0.4725	0.0253
	Camarines Sur	0.4723	0.0142	0.3387	0.0174	0.5286	0.0190
	Catanduanes	0.4399	0.0176	0.3142	0.0301	0.4666	0.0204
	Masbate	0.6429	0.0158	0.4411	0.0288	0.6898	0.0175
Region IX	Sorsogon	0.4953	0.0167	0.4014	0.0229	0.5249	0.0200

注) Poverty Incidence : 貧困層の比率(%, 支出が貧困ラインを下回る世帯に属する個人の比率)である。1.00=100%。

SE : 標準誤差 (標本調査の結果として得られた推計値の正確さを表す数値。数値が小さいほど、誤差が少ないことを意味する)

C.3 Provincial-level poverty incidence measures (cont.)

Region	Province	All		Urban		Rural	
		Poverty Incidence	SE	Poverty Incidence	SE	Poverty Incidence	SE
Region VI	Aklan	0.4648	0.0140	0.2097	0.0214	0.5458	0.0163
	Antique	0.4724	0.0135	0.2828	0.0243	0.5182	0.0153
	Capiz	0.4936	0.0128	0.2892	0.0220	0.5752	0.0153
	Iloilo	0.4007	0.0099	0.1705	0.0103	0.4976	0.0132
	Negros Occidental	0.4321	0.0107	0.2036	0.0139	0.5558	0.0151
Region VII	Guimaras	0.4222	0.0214	0.2937	0.0584	0.4425	0.0231
	Bohol	0.4536	0.0168	0.3015	0.0169	0.5017	0.0218
	Cebu	0.3478	0.0105	0.2392	0.0134	0.5330	0.0211
	Negros Oriental	0.4902	0.0188	0.2715	0.0198	0.5473	0.0222
Region VIII	Siquijor	0.3102	0.0218	0.1682	0.0389	0.3232	0.0232
	Eastern Samar	0.4370	0.0160	0.2964	0.0239	0.4795	0.0200
	Leyte	0.4077	0.0159	0.1799	0.0159	0.4789	0.0198
	Northern Samar	0.5264	0.0203	0.2726	0.0316	0.5697	0.0232
	Samar	0.5190	0.0194	0.2903	0.0304	0.5479	0.0216
Region IX	Southern Leyte	0.3696	0.0194	0.2176	0.0267	0.3936	0.0215
	Biliran	0.4536	0.0227	0.2769	0.0328	0.5015	0.0255
	Basilan	0.4770	0.0294	0.3969	0.0370	0.4990	0.0338
	Zamboanga del Norte	0.5274	0.0234	0.3356	0.0294	0.5700	0.0262
	Zamboanga del Sur	0.4468	0.0179	0.2555	0.0208	0.5217	0.0232
Region X	Bukidnon	0.4379	0.0211	0.2979	0.0247	0.4918	0.0272
	Camiguin	0.4695	0.0316	0.3928	0.0560	0.5173	0.0334
	Misamis Occidental	0.3818	0.0162	0.2334	0.0196	0.4740	0.0220
	Misamis Oriental	0.3238	0.0147	0.1837	0.0187	0.4828	0.0226
Region XI	Davao	0.3378	0.0195	0.1474	0.0229	0.4167	0.0260
	Davao del Sur	0.2647	0.0141	0.1471	0.0174	0.3564	0.0200
	Davao Oriental	0.5099	0.0232	0.4092	0.0395	0.5745	0.0278
	South Cotabato	0.3489	0.0188	0.1740	0.0286	0.5122	0.0249
	Sarangani	0.6328	0.0237	0.4011	0.0529	0.6778	0.0249
Region XII	Compostela Valley	0.4644	0.0235	0.2965	0.0430	0.5241	0.0261
	Lanao del Norte	0.4827	0.0167	0.3069	0.0306	0.5472	0.0177
	Cotabato	0.5553	0.0174	0.3736	0.0278	0.6107	0.0197
	Sultan Kudarat	0.5986	0.0169	0.4794	0.0371	0.6308	0.0205
ARMM	Lanao del Sur	0.5923	0.0183	0.4222	0.0309	0.6290	0.0201
	Maguindanao	0.6687	0.0197	0.6116	0.0390	0.6832	0.0220
	Sulu	0.6753	0.0229	0.5227	0.0609	0.7222	0.0214
	Tawi tawi	0.5596	0.0261	0.4497	0.0437	0.6003	0.0293
Caraga	Agusan del Norte	0.4000	0.0178	0.2965	0.0286	0.4346	0.0220
	Agusan del Sur	0.5994	0.0186	0.4449	0.0386	0.6565	0.0215
	Surigao del Norte	0.5260	0.0172	0.4085	0.0344	0.5689	0.0207
	Surigao del Sur	0.5000	0.0226	0.3740	0.0530	0.5525	0.0237

出所) NSCB Estimation of Local Poverty in the Philippines 2005

推計に用いたデータは FIES 2000, Labor Force Survey 2000, CENSUS 2000

1-5-3 全国の貧困人口に占める管区内貧困層の割合

もうひとつ、フィリピンの貧困層の分布について見られる指標が、各管区の貧困者が全国の貧困人口に占める比率である。この基準を用いると、もっとも割合が高いのは、第5管区(9.6%)であり、もっとも低いのは CAR(1.8%)である。

表 1-24 貧困人口に占める管区内貧困層の割合

管区	貧困人口に占める比率(%)		
	2000	2003	2006
PHILIPPINES	100	100	100
NCR	3.4	3.1	4.2
CAR	2.1	1.9	1.8
Region I	5.7	5.3	5.3
Region II	3.2	2.8	2.6
Region III	6.7	6.4	6.9
Region IV-A	6.7	8.0	8.0
Region IV-B	4.1	4.9	5.1
Region V	10.0	9.8	9.6
Region VI	10.9	10.0	9.0
Region VII	7.9	6.9	8.0
Region VIII	6.5	6.8	7.1
Region IX	4.9	6.0	5.1
Region X	6.2	6.6	6.0
Region XI	4.8	5.6	5.3
Region XII	6.3	5.5	5.4
ARMM	6.5	5.8	6.4
Caraga	4.2	4.7	4.2

出所) NSCB Philippine Poverty Statistics 2006 (table5)

1-6 貧困の深度、重度、およびそれらの動態

1-6-1 管区別の貧困ギャップ・貧困の重度

貧困の深度や重度を見る上で参考となる数値が貧困ギャップや貧困の重度²⁵である。2006 年時点におけるフィリピン全国の貧困ギャップが 7.7、貧困の重度が 3.1 である。管区別の貧困ギャッ

²⁵ 貧困ギャップとは、貧困ライン未満人口の平均所得と貧困ラインとの格差の貧困ラインに対する比率の平均値。貧困の乖離度あるいは深度を表す指標として用いられる。貧困の重度とは貧困の深度（※貧困ライン所得または消費水準と貧困ライン未満に位置する人口の所得または消費水準との乖離を示す指標）の 2 乗で表される。詳しくは巻末の用語集を参照。

プでは ARMM の 16.2、貧困の重度では Caraga の 7.0 がそれぞれもっとも大きい。以下に管区別の推移を示す。

表 1-25 管区別の貧困ギャップ・貧困の重度

管区	貧困ギャップ					貧困の重度				
	2000	2003	2006	Inc/Dec		2000	2003	2006	Inc/Dec (%)	
				03-00	06-03				03-00	06-03
Philippines	8.0	7.0	7.7	-1.0	0.7	3.4	2.8	3.1	-0.6	0.3
NCR	1.2	0.9	1.5	-0.3	0.6	0.4	0.3	0.5	-0.1	0.3
CAR	9.7	7.7	9.3	-2.0	1.5	4.3	3.2	4.0	-1.0	0.8
Region I	8.2	6.2	6.6	-2.0	0.4	3.2	2.3	2.5	-0.9	0.2
Region II	6.3	4.3	4.8	-2.0	0.5	2.3	1.5	1.6	-0.8	0.2
Region III	3.9	2.8	3.9	-1.1	1.1	1.3	0.9	1.4	-0.4	0.5
Region IV-A	4.0	3.5	4.1	-0.5	0.6	1.5	1.2	1.5	-0.3	0.3
Region IV-B	11.3	11.9	14.2	0.6	2.3	4.8	4.9	6.2	0.0	1.3
Region V	14.1	13.2	12.6	-0.9	-0.7	5.8	5.8	5.1	-0.1	-0.7
Region VI	10.6	9.0	8.2	-1.6	-0.8	4.2	3.6	3.1	-0.6	-0.5
Region VII	10.2	6.8	8.9	-3.4	2.1	7.1	2.8	3.7	-4.3	0.9
Region VIII	10.5	9.6	12.6	-0.9	3.0	4.1	3.6	5.3	-0.4	1.7
Region IX	13.2	17	14.3	3.8	-2.6	6.2	8.6	6.8	2.4	-1.8
Region X	12.2	12.4	12.1	0.1	-0.3	5.3	5.5	5.3	0.2	-0.2
Region XI	8.0	8.5	9.2	0.5	0.7	3.2	3.5	3.7	0.3	0.2
Region XII	11.7	9.0	9.5	-2.7	0.5	4.7	3.5	3.7	-1.2	0.2
ARMM	15.9	12.7	16.2	-3.2	3.5	6.3	4.9	6.4	-1.4	1.5
Caraga	14.3	15.3	15.6	1.0	0.3	6.2	6.6	7.0	0.4	0.4

出所) NSCB Philippine Poverty Statistics 2006 (table11)

※州別データは参考資料編に掲載

1-6-2 都市・農村別の貧困ギャップ・貧困の重度

なお、前出の世銀支援による NSCB の調査では、貧困ギャップおよび貧困の重度についても、都市・農村部別の値を算出している。貧困率が都市部より農村部において高いのと同様に、貧困ギャップや貧困の重度においても、農村部において値が高い。つまり、農村部では単に貧困率が高いだけでなく、所得の不平等度が高くなっている。フィリピンの農村部では伝統的に小作農や土地なし農民が大地主のもとで働いている構図があり、農地改革が進められている一方で、貧困のデータを見るとこうした社会構造が引き継がれている状況が明らかになる。

表 1-26 管区別の都市・農村別貧困ギャップと貧困の重度

C.2 Summary of regional poverty gap and severity measures

Region	All				Urban				Rural			
	Poverty Gap	SE	Poverty Severity	SE	Poverty Gap	SE	Poverty Severity	SE	Poverty Gap	SE	Poverty Severity	SE
NCR	0.0170	0.0016	0.0054	0.0006	0.0170	0.0016	0.0054	0.0006	N/A			
CAR	0.1247	0.0082	0.0550	0.0047	0.0408	0.0059	0.0152	0.0027	0.1730	0.0122	0.0779	0.0070
Region I	0.1007	0.0052	0.0415	0.0027	0.0653	0.0058	0.0249	0.0026	0.1222	0.0074	0.0516	0.0039
Region II	0.1062	0.0063	0.0438	0.0032	0.0693	0.0088	0.0275	0.0041	0.1166	0.0076	0.0485	0.0039
Region III	0.0611	0.0026	0.0230	0.0012	0.0509	0.0026	0.0188	0.0011	0.0766	0.0054	0.0294	0.0025
Region IV	0.0905	0.0031	0.0388	0.0017	0.0385	0.0022	0.0142	0.0010	0.1630	0.0066	0.0732	0.0038
Region V	0.1656	0.0073	0.0735	0.0042	0.1142	0.0068	0.0490	0.0037	0.1851	0.0097	0.0828	0.0056
Region VI	0.1439	0.0051	0.0637	0.0030	0.0555	0.0038	0.0214	0.0017	0.1822	0.0072	0.0821	0.0042
Region VII	0.1260	0.0062	0.0542	0.0035	0.0698	0.0048	0.0278	0.0024	0.1741	0.0110	0.0768	0.0062
Region VIII	0.1428	0.0084	0.0615	0.0046	0.0598	0.0060	0.0229	0.0028	0.1624	0.0102	0.0707	0.0056
Region IX	0.1572	0.0100	0.0696	0.0057	0.0813	0.0076	0.0326	0.0038	0.1821	0.0128	0.0818	0.0073
Region X	0.1180	0.0074	0.0499	0.0040	0.0607	0.0052	0.0232	0.0024	0.1567	0.0117	0.0679	0.0064
Region XI	0.1149	0.0071	0.0492	0.0039	0.0515	0.0052	0.0194	0.0023	0.1540	0.0107	0.0675	0.0060
Region XII	0.1825	0.0078	0.0846	0.0047	0.1073	0.0076	0.0454	0.0040	0.2187	0.0107	0.1034	0.0066
ARMM	0.2213	0.0106	0.1002	0.0063	0.1652	0.0141	0.0713	0.0077	0.2365	0.0123	0.1080	0.0075
Caraga	0.1726	0.0085	0.0778	0.0049	0.1206	0.0116	0.0519	0.0062	0.1919	0.0110	0.0873	0.0064

出所) NSCB Estimation of Local Poverty in the Philippines 2005

注) Poverty Gap : 貧困ギャップ (平均所得と家計所得平均の比率。数値が大きいほど平均所得との乖離のある所得の低い世帯が多く存在する)

Poverty Severity : 貧困の深度 (貧困ライン以下の平均的な格差の二乗。最貧困層にウェイトが置かれる)

1-7 貧困層の特徴

1-7-1 教育レベル

少し古いデータではあるが、NSO が 2000 年の FIES の際に、世帯主の教育レベル別の貧困状況を調査している。その結果、貧困層の世帯主の多くが、初等教育(小学校)卒業程度の教育レベルにあり、貧困率および貧困の深度は、教育レベルが低くなるにしたがって高まることが明らかになった。

表 1-27 世帯主の教育レベル別貧困状況

教育レベル	人口比	貧困率	貧困者 構成比	貧困の 深度
未就学	4.1	52.8	7.7	17.8
初等教育未修了	22.4	44.0	35.1	13.7
初等教育修了	20.9	34.9	26.1	10.0
中等教育未修了	11.4	31.5	12.8	9.0
中等教育修了	20.3	19.8	14.4	5.2
高等教育未修了	10.9	8.4	3.2	2.1

高等教育修了	10.0	1.6	0.6	0.3
合計	100.0		100.0	

出所) NSO Family Income and Expenditure Survey 2000

こうした教育レベルと貧困の問題は、親から子へと受け継がれる可能性が高い。たとえば NSO の APIS によると、収入階層別の入学者比率 (Enrollment) において、初等教育では所得下位 40%と上位 60%に大きな差は見られないものの、中等教育になると約 15%の差が出る事が明らかになった。つまり教育を受ける機会は世代を超えて再生産されており、フィリピンにおいても貧困と教育格差に関連がみられる。

表 1-28 収入階層別の入学者比率

(%)

	1998	1999	2002
6～12歳の初等教育機関に通う子どものいる世帯			
全体	91.1	91.6	91.2
所得下位40%層	89.6	89.8	91.1
所得上位60%層	92.6	92.8	91.2
13～16歳の中等教育機関に通う子どものいる世帯			
全体	69.9	71.5	77.0
所得下位40%層	56.3	57.6	67.1
所得上位60%層	77.4	79.2	83.0

出所) NSO Annual Poverty Indicator Survey 1998-2002

1-7-2 土地所有

貧困層の多くが農村部に居住しているため、貧困を分析する上で土地所有は重要な要素である。フィリピン政府はマルコス政権時代から、貧困に苦しむ農民、特に小作農や土地なし農民の自立支援として、農地改革を行ってきた。現時にいたるまで続いている代表的なプログラムが、1988年に開始された CARP (Comprehensive Agrarian Reform Program: 包括的農地改革計画) である。CARP は 912 万ヘクタールの農地を対象として、①土地なし農民への土地の分配、②土地の分配後の営農支援、③農地改革コミュニティの設立支援、④土地の分配にかかわる紛争調停を行っている。このように CARP は全国を対象とする大規模なプロジェクトであるが、以下の点において、その限界が指摘されている。第一に、対象となる農地に果樹園や荘園が含まれていないこと、第二に改革後の定住支援 (金融サービスや技術支援など) がないため、受益者が与えられた土地に根付かないことである。

経済学の視点から貧困問題を研究しているフィリピン大学のバリサカン教授 (Balisacan 2007, “Agrarian Reform and Poverty Reduction in the Philippines”)によると、土地の所有は非

常に不公平で、かつ徐々に状況が悪化している²⁶。土地の配分に関わるジニ係数²⁷を見ると、1960年には0.53だったものが2002年には0.57に上昇した。さらに土地が次世代に受け継がれるにしたがって、平均的な農場の面積は狭くなっている。

ADB(ADB 2007, “Philippines: Critical Development Constraints”)は、土地の配分に関する諸研究において、土地へのアクセスの欠如は貧困層が農業に従事する機会を制限するだけでなく、人的資本への投資や生産性の向上そして金融サービスへのアクセスをも縮小するものと指摘している点をあげている。また、農地改革の受益者の多くがいまだに土地の所有権や主要なインフラストラクチャーをもたない状況にあるため、フィリピンにとって未完となっている土地改革アジェンダの完遂が土地の配分における不平等の緩和に重要な課題であると指摘している。

表 1-29 平均農場面積と土地の保有状況

年	平均農場面積 (ha)	対土地労働者比率	農場の比率		エリアの比率		ジニ係数
			10ha 以上	25ha 以上	10ha 以上	25ha 以上	
1960	3.6	1.34	5.5	0.5	38.3	15.4	0.53
1971	3.5	1.16	4.8	0.6	33.8	17.1	0.54
1980	2.8	1.08	3.5	NA	26.0	NA	0.54
1991	2.2	0.88	2.3	0.3	23.5	10.6	0.57
2002	2.0	0.69	1.8	0.2	19.4	8.1	0.57

出所) Balisacan 2007 “Agrarian Reform and Poverty Reduction in the Philippines”

1-7-3 貧困層の収入源

貧困層はどのような手段で収入を得ているのか。下記の表 1-30 は、収入下位 40%層の収入源について、管区別に整理した情報である。全国レベルでは、給与・賃金所得が 44.2%と半数近くを占めているが、管区別に見るとミンダナオ島西部(Region IX)や CAR では自営的活動による収入が多く、特に ARMM の場合には 74.4%と圧倒的に高い。一方で NCR では、賃貸料や送金など直接的な労働以外のものによってもたらされる収入が 43.4%を占めている。

表 1-30 管区別 収入下位 40%層の収入源

管区	給与・賃金	自家消費・ 作物の共有	自営的活動	その他
Philippines	44.2	1.6	25.4	28.8
NCR	38.2	0.2	18.2	43.4
CAR	17.3	11.5	51.6	19.5

²⁶バリサカンは土地配分が悪化した背景について、人口増加のスピードに対して適切な土地の配分が行われていないことをその一因としてあげている。

²⁷ 土地の保有状況について不平等指数であるジニ係数でみたもの。

Region I	30.4	5.8	36.0	27.7
Region II	38.8	9.8	41.6	9.8
Region III	41.9	1.6	28.7	27.7
Region IV	37.7	5.9	33.9	22.5
Region V	35.5	7.6	38.5	18.4
Region VI	39.7	9.3	32.8	18.1
Region VII	35.6	6.5	37.3	20.6
Region VIII	30.5	8.9	47.4	13.2
Region IX	29.4	7.9	50.7	11.9
Region X	39.3	7.8	39.3	13.6
Region XI	36.6	6.6	46.1	10.8
Region XII	34.5	7.8	47.7	10.0
Caraga	30.5	9.3	48.4	11.8
ARMM	7.6	7.2	74.4	10.0

出所) NSO Annual Poverty Indicator Survey 2002

注) 各分類の意味は以下のとおり。

自家消費：世帯収入の足しにすることを目的とした自家消費のみの活動、自営的活動：オペレーター、自営業者、その他：賃貸料収入、贈与、海外からの送金等、労働を伴わない収入

1-7-4 ジェンダー

本章 1 節でも述べたように、フィリピンは東南アジア諸国の中でもジェンダー指標が高い国である。出生時の平均寿命や成人識字率、初・中・高等教育の総就学率では女性が男性を上回っている。ただし、推定所得では男性の 60%程度に過ぎない。

なお、就学率におけるジェンダー格差については、貧困層の特徴として男児が女児に比べて低い年齢の段階で労働力としての役割を期待されるため、学校を中退しがちであるとの状況がドナー機関への聞き取り調査²⁸によって明らかになった。

表 1-31 各社会指標にみるジェンダー格差

	出生時平均 余命 (歳、2005)	成人識字率 (15 歳以上、% 1995-2005)	初・中・高等 教育総就学 率 (%、2005)	推定勤労所 得 (PPP :US\$ 2005)
女性	73.3	93.6	83	3,883
男性	68.9	91.6	79	6,375

注) 総就学率は各国あるいは UNESCO 統計研究所の推計によるもの

出所) UNDP “Human Development Report 2007” (p.327-328, 335-337)

²⁸ 本件調査団による UNDP フィリピン事務所へのインタビュー (2008 年 6 月 10 日実施)

またジェンダーエンパワーメント指標(GEM)を見ると 177 カ国中 45 位であり、人間開発指数(HDI)が同 90 位であることと比較して高く、女性の管理職、専門職の比率が半数を上回るなど女性の社会進出が進んでいると言える。なお、参考情報としてあげると、日本は GEM が同 54 位であるのに対し、HDI が 8 位である。

表 1-32 ジェンダー指標

GEM		女性議員比率 (%)	女性管理職 比率(%)	女性専門職 比率(%)	推定男性の 所得に対する 女性の所得 (男性=1)
順位	値				
45	0.59	22.1	58	61	0.61

出所) UNDP “Human Development Report 2007”

上記のように大まかな括りで見ると、フィリピンはジェンダー指標において“優れている”国とみなすことができるが、より細かくみていくと貧困層の女性が置かれている状況が明らかになる。

表 1-33 は、教育レベルおよび性別の雇用率(employability)である。一般に教育レベルが高いほど、雇用されている比率は高くなると思われるが、女性にとっては必ずしもそうならない。全ての教育レベルにおいて女性は男性の雇用率を下回っており、教育レベルが低いほど、男女差は大きくなる傾向がある。前述したように貧困層は全体的に教育レベルが低いため、貧困層の女性にとって職業を得ることの難しさが伺える。

表 1-33 教育レベルおよび性別の雇用率

(%)

	1997	2000	2003
初等教育修了			
全体	47.8	45.4	34.3
男性	61.5	57.5	43.6
女性	33.6	32.8	24.3
中等教育修了			
全体	48.9	48.1	49.8
男性	64.0	60.9	63.9
女性	33.6	34.8	35.7
高等教育修了			
全体	56.6	54.3	56.8
男性	64.5	61.0	64.1
女性	49.6	48.4	50.4

出所) Son 2007 ““Human Capital and Economic Growth—Background Report to Philippines:Critical Development Constraints.”

また、貧困層について分析する上では、海外へ出稼ぎに出ている女性の状況やムスリム女性²⁹などマイノリティの女性が置かれている状況にも目を向けなければならない。

NSO が 2006 年に行った調査によると、OFWs(Oversea Filipino Workers)と呼ばれる海外出稼ぎ労働者の数(2006 年 4 月～9 月)は 152 万人にのぼり、前年比で 14.3%増加した。OFWs のうち、女性は約半数(50.4%)を占め、76 万 4 千人となっている。女性の OFWs は男性と比べて年齢が低い傾向があり、43.5%が 15～29 歳となっている(男性 OFWs の場合は、特定の年齢層への偏りは見られない)。

2005 年の女性 OFWs の行き先別構成比を見ると、香港(14.7%)、サウジアラビア(14.7%)、日本(9.0%)が 3 大主要渡航先となっている。職業別では女性 OFWs の半数強にあたる 54.9%が労働者や非熟練技術者であり、雇用先など現地での相対的な立場の弱さにつながっているとの見方もある。Dizon-Anonuevo and Anonuevo(2002)によると、女性 OFWs はいくつかの困難を抱えている。第一は、伝統的な妻役割から一家を支える稼ぎ手役割へのシフトである。女性 OFW の中には、増大する稼ぎ手役割としての期待と高利子のローン支払いによって、フィリピンに帰国するための費用を貯めることが困難な者もいる。第二に年間 15 万件以上の女性 OFWs に対する人権侵害が報告されている。第三は、子どもを含む家族を残し、何年も海外で過ごすことによる多大な心理的ストレスである。

しかし、実際のところ OFWs による海外送金はフィリピン経済にとって非常に重要であり、国内では職を得ることが難しい層にとって、海外労働者となることは家族ひいては親族の生活レベルを向上する上で捨てがたい選択肢と言える。

1-7-5 世帯構成

フィリピンの平均的な世帯員数は 5 人であるが、他の国と同様に、貧困層ではその人数が多くなる傾向がある。下記表 1-34 は、世帯員数別の貧困率である。平均である 5 人世帯の場合、2000 年時点の貧困率は 31.1%であり、それに対して 7 人世帯では 48.7%、9 人以上になると 57.3%が貧困層であった。

表 1-34 世帯員数別の貧困率の推移

世帯員数	(%)					
	1985	1988	1991	1994	1997	2000
1	19.0	12.8	12.7	14.9	9.8	9.8
2	20.0	18.4	21.8	19.0	14.3	15.7
3	26.6	23.2	22.9	20.7	17.8	18.6
4	36.4	31.6	30.1	25.3	23.7	23.8
5	42.9	38.9	38.3	31.8	30.4	31.1
6	48.8	45.9	46.3	40.8	38.2	40.5
7	55.3	54.0	52.3	47.1	45.3	48.7
8	59.8	57.2	59.2	55.3	50.0	54.9
9以上	59.9	59.0	60.0	56.6	52.6	57.3
全体	44.2	40.2	39.9	35.5	31.8	33.7

出所) Orbeta 2005, “Poverty, Vulnerability and Family Size: Evidence from the Philippines”

²⁹ ムスリム女性の状況については、石井正子、2002『女性が語るフィリピンのムスリム社会—紛争・開発・社会的変容』が詳しい。

世帯員数が増えれば働き手となり得る人数も増えるが、貧困層は失業率が高く、また、たとえ職業に就いていても収入が少ない場合が多いため、必ずしも世帯収入の増加にはつながらない。このことは下記の表 1-35 のデータからも明らかである。世帯員 5 人の場合、1 人当たりの収入は 15,227 ペソであるが、7 人では 11,147 ペソしかなく、9 人以上になるとわずか 8,935 ペソである。収入が少なくなるのと同様に支出も限られてしまうため、貧困世帯は人数が多く、世帯員の基礎的なニーズを満たすための資金が不足している状況がうかがえる。

表 1-35 世帯員数別の 1 人当たり収入・支出・貯蓄(中央値)
(単位：ペソ)

世帯員数	1人当たり 収入	1人当たり 支出	1人当たり 貯蓄
1	39,658	33,885	5,773
2	25,712	20,858	4,854
3	21,342	18,307	3,035
4	18,429	15,480	2,950
5	15,227	13,159	2,068
6	12,787	11,416	1,371
7	11,147	9,341	1,806
8	9,259	8,168	1,091
9以上	8,935	7,699	1,236
全体	14,280	12,252	2,028

出所) Orbeta 2005 前掲

1-7-6 保健・医療

フィリピンの貧困層は、保健・医療面において厳しい状況におかれている。下記、表 1-36 は、所得下位 40% 層の貧困世帯による医療機関へのアクセス状況である。全体的に貧困層で医療機関を利用している層は少なく、高くても 30% 台の後半にとどまっている。また、医療施設の類型別では、病院よりも農村ヘルスユニットやバランガイ・ヘルス・ステーションなどの利用が多く見られる。ただし、これらの施設には必ずしも医療専門家が常駐しているとは限らず、保健指導を担うボランティアによって運営されていることも多い。したがって医療サービスを提供する機関としての能力では病院と大きく異なっている。

表 1-36 管区別所得下位 40%層の医療施設利用状況

(%)

管区	医療施設 利用世帯 比率	公立病院	私立病院	農村ヘルス ユニット	パランガイ・ ヘルス・ステー ション	その他
Philippines	—	8.1	9.1	9.2	8.0	1.2
NCR	29.9	5.0	5.4	8.4	10.7	0.7
CAR	28.7	9.9	4.3	11.1	5.6	0.4
Region I	31.2	6.5	9.4	10.0	7.3	0.6
Region II	28.7	7.0	10.8	9.1	4.0	0.7
Region III	35.5	10.3	12.6	7.6	6.7	1.2
Region IV	39.7	9.3	11.3	11.4	10.5	0.9
Region V	38.4	9.5	10.7	11.1	10.1	2.4
Region VI	38.2	10.6	11.0	12.0	6.4	1.0
Region VII	29.5	5.4	7.0	7.5	11.1	0.2
Region VIII	30.2	9.5	8.0	9.7	4.6	1.2
Region IX	27.5	4.9	4.3	9.2	9.3	1.1
Region X	28.5	7.4	6.5	10.0	4.7	1.9
Region XI	29.4	8.4	9.1	2.7	8.8	1.3
Region XII	29.0	4.9	10.6	7.2	8.2	1.6
Caraga	31.3	9.8	6.9	9.1	7.9	1.9
ARMM	32.0	29.8	8.0	8.6	8.2	0.2

出所) NSO Annual Poverty Indicator Survey 2002

1-7-7 生活環境

①基礎インフラ

次に、貧困層の生活環境について、いくつかのデータをもとに把握する。まず、最低限の基礎的ニーズ指標 (Minimum Basic Needs Indicators) としてあげられている基礎的なインフラへのアクセスを見ると、所得下位 30%層は特に電気と頑丈な材料で作られた家屋へのアクセスにおいて全世帯平均と大きく乖離している。所得下位 30%層のうち、電気へのアクセスがあるのは 52.8%、トタン屋根やブロックの外壁など頑丈な材料で作られた家屋に居住しているのは半数以下の 43.4%であった。

表 1-37 最低限の基礎的ニーズ指標

(%)

	2002	2004
全世帯		
安全な飲料水	80.0	80.2
衛生的なトイレ	86.1	86.2
電気	79.0	79.7
家屋の所有	66.5	64.4
頑丈な材料で作られた家屋	70.4	70.5
所得下位30%層		
安全な飲料水	67.5	65.4
衛生的なトイレ	70.3	69.7
電気	50.5	52.8
家屋の所有	61.9	60.7
頑丈な材料で作られた家屋	42.6	43.4

出所) Annual Poverty Indicator Survey 2004

②マイクロファイナンス

フィリピンでも他の開発途上国と同様に、国際ドナー機関や NGO がマイクロファイナンスのサービスを提供している。しかし、マイクロファイナンスプロジェクトによって得られる成果は、プロジェクトの実施主体の特性によって異なる。

たとえば、ADB (ADB, 2007 “Impact of Microfinance on Rural Households in the Philippines”) の調査によると、農村部の貧困層を対象とした小規模事業向けマイクロファイナンスプロジェクトの成果をレビューした結果、同プロジェクトの受益者は最貧困層ではないことが明らかになった。マイクロファイナンスの借り手を小規模事業の事業者として見た場合には、高金利のローンに対する依存から解放され、従業員数の増加や事業の成長といった効果が見られた。しかし、借り手の個人への影響としては、家計の資産や、教育・保健といった人的資本への目立った効果は見られなかった。プログラムの設計上、返済能力があるとみなされる層は最貧困層ではなく、プログラムの実施者にとっても貧困層を顧客とする十分なモチベーションがあるかどうかは課題となっている。

しかし、その一方で CARD (The Center for Agriculture and Rural Development Mutually Reinforcing Institutions) などローカルな組織の中には、最貧困層をターゲットとしてマイクロファイナンスプロジェクトを実施しつつも、事業として成立するモデルを構築しているものもある。CARD の場合には、NGO として活動を始めた後、銀行免許を取得するに至り、今では複数のグループ組織を通して幅広い金融サービス提供している。

1-7-8 自然環境

①主要な環境問題

自然環境は貧困層の生活に大きな影響を与え得るものである。地理的な特性上、フィリピンは台

風が多く(平均で年 20 回程度)到来し、時として大きな被害をもたらしている。2008 年にも 6 月にフィリピンを南から北へ縦断した台風 6 号が洪水や土砂災害をもたらし、全国で約 80 人の死者が出たほか、大型フェリーが転覆して 700 人余りが行方不明となった。

また、貧困層を含む国民の健康に害を及ぼす環境問題として、1) 大気汚染、2) 水質汚染、3) 廃棄物問題が挙げられる。

1) 大気汚染

都市部を中心に大気汚染が深刻化している。大気汚染の主な原因は工場等の煙突から排出される汚染物質と自動車の排ガスに含まれる汚染物質に二分される。前者は化石燃料を大量に消費する火力発電所などの大規模工場が問題視されているが、クリーンエネルギーへの転換や汚染物質の除去装置等の導入によって改善を図ることができる。ただし、フィリピン日本人商工会議所では「多額の公害防止投資が不可欠となるが、企業の経営基盤が未だ脆弱である企業も多く、それぞれが多額の投資に耐えるだけの経営基盤の強化を達成することが今後不可欠」と述べている(フィリピン日本人商工会議所「フィリピン・ビジネスハンドブック 2006 年版」)。後者は老朽化したディーゼル・エンジンを搭載したバス、トラック、ジプニー(乗り合いジープ)、三輪タクシーが汚染発生源となっている。最近ではクリーンエネルギーである液化石油ガス(LPG)対応のジプニーも開発されたが、平均販売価格が現行のディーゼル車が 35~40 万ペソであるのに対し、LPG 車は 45 万ペソ前後と割高なため、急速な普及は見込めない。

2) 水質汚染

フィリピンでは下水道の整備が遅れているため、商工業施設および個人の住宅からの排水は多くの場合そのまま河川等に流入しており、水質が悪化している。事業者に対しては排水浄化設備の設置を義務付け、下水道の整備を進めるなど採りうる施策は考えられるが、上水道が完全に行き届いていない状況において、どこまで水質改善を図れるかは疑問が残る。

前項でデータを提示したように、貧困層では安全な水にアクセスできない世帯も多く、水質汚染の問題は貧困層の生活改善に向けて特に重要な課題である。

3) 廃棄物問題

フィリピン全土で排出されるごみ(固形廃棄物)は、2005 年時点で 1 日当たり 24 トンと推定されている。増え続けるごみの量に対して、都市部を中心に減量化や資源化に対する取り組みが進められており、従来のオープンダンピング型の処理場から衛生埋め立てへの以降も計画されている。

マニラ首都圏のごみ処理場であるケソン市パヤタスには巨大なごみの山が築かれており、そこには廃品回収業を生業とする貧困層が居住(不法占拠)している。マニラ首都圏中から集められてきたごみが無造作に山積みされ、有害ガスから自然発火も起こるような劣悪な環境の中、金属類やプラスチック類など換金性のあるものを拾い出し、それを売却することによって現金を得ている。処理場の形態を変えることにより環境保全上は状況が改善するものの、廃品回収業に携わる貧困層の生計に大きな影響を与えることは予想に難くない。

②環境問題の解決にむけた優先事項

アジア開発銀行は 2004 年にフィリピンに対して初めての国別環境分析(CEA: Country Environmental Analysis)を作成し、環境に関する制約事項、ニーズ、機会についての意思決定を支援する背景情報を提供した。CEA ではフィリピンにおける戦略的な優先事項を以下のように整理している。

- ・エコシステムに基づくプランニングとマネジメントの推進
- ・環境および天然資源マネジメントへの融資
- ・農地改革への環境サステナビリティ原則の反映
- ・生物多様性(biodiversity)保護の強化
- ・プランニングおよび管理機能の強化と合理化

1-8 今後の貧困削減への展望

本章を総括すると、フィリピンは国全体での経済発展レベルでは中産国に該当するものの、国内では不平等指数であるジニ係数が 0.4580(2006 年時点)と貧富の格差が存在し、全人口の 32.9%(2006 年)が貧困層に属する状況にある。国内経済の脆弱性から一定の経済発展がみられても外的要因によって後戻りしたり、インフラが整っていない環境において自然災害等の大きな被害を受けたりすることも、国民の生活に影響を及ぼしている。

次頁の図は途上国で一般的に見られる貧困サイクル(例として、教育セクターから見た悪循環)である。フィリピン政府を始め、本報告書で今後述べる国際協力機関は、様々な角度からこの貧困の悪循環を断ち切ろうと必死の努力を重ねている。

図 1-1 貧困サイクル (例：教育セクターからの考察)



出所) 社団法人日本ユネスコ協会連盟
<http://www.unesco.jp/contents/tera/need.html>

フィリピンの貧困度や貧困者数は、生活者の立場によってその数字が異なる、あるいは実際の生活者のセンチメントからすると未だ過小に評価されている³⁰という問題を抱えている。また、貧困調査は全国民を対象とした全数調査ではないため、実際のプロジェクトを実施する場合の貧困者の抽出については、地域までは特定できても再度個人の調査を実施する必要性が生じている。本章に示す各種の指標からは、i)貧困層は農村部に多い、ii)教育格差と貧困の関連が強い、iii)農地改革の限界が顕在化し、貧困削減の新たな課題となっている、iv)貧困層には基礎インフラ提供や政府のマイクロファイナンスの提供が十分に行われていない、v)自然災害、環境悪化が貧困の増大に拍車をかける等の

特色が描き出された。この要因についての詳細は次章に譲るが、その概要として以下があげられる。

- ・フィリピンの貧困層は多くが農村部に居住しており、教育や医療へのアクセス等の点においても不利な状況におかれている。
- ・後述するとおり、フィリピン政府は農村部の貧困層支援策として農地改革に取り組んできたが、定住支援や農地解放後の支援が不足している。

³⁰ 民間のジャーナリスト系シンクタンク Social Weather Station (SWS)の調査
<http://www.sws.org.ph/pr080731.htm> による。

- ・ 地方自治法の施行以降、貧困層向けの支援も含む基礎的サービスの多くが地方自治体に委ねられたが、自治体間での財政的、能力的な格差が大きく、それが経済的な地域格差にもつながっている。
- ・ 長年にわたる紛争の影響を受け、宗教的なマイノリティであるイスラム教徒の多いミンダナオ島は、社会・経済開発が遅れている。
- ・ 元来地震国であることに加え、長年の森林伐採による土壌浸食、洪水被害、地盤の軟弱化等が大きな被害をもたらす。
- ・ 近年の原油高や高インフレは、貧困者ほどその影響を受けやすく格差拡大の要因となっている。

これらの影響は特に農村部で農業に携わっている貧困者に直接的に作用することは言うまでもない。

次章以降において述べるように、フィリピン政府も貧困削減に取り組んでおり、国家の中期開発計画等において戦略を示している。また、国際援助機関もフィリピン政府の貧困削減を支援している。今後の貧困削減の展望として以下が指摘される。

- ・ 貧困削減は今後いかに政治体制が変わろうとも政府の開発計画の中核をなす。経済発展を遂げつつ貧困を削減していく **Pro-Poor** の考え方が今後も継承される。
- ・ 突発的な災害や国際経済の急変による影響を最も受けやすい貧困者の経済活動についてのセーフティネットの充実により、政府が長年実施してきた貧困対策の効果が発現しやすくなる。
- ・ 貧困削減の実施については、NGO や PO から構成される市民社会が益々重要な役割を果たし、そのコミットメントが強化される。
- ・ 国際ドナーの役割の中でも、貧困削減を実施するもののキャパシティ・デベロップメントが益々重要になってくる。
- ・ 貧困サイクルを断ち切るために様々なドナーが協力してそれぞれの役割を果たす。その意味でドナー間の協力体制は今後益々強化されていく。

第2章 フィリピン政府の取り組み

2-1 国家開発計画と貧困削減戦略

2-1-1 貧困削減戦略

国家戦略としての貧困削減戦略については、2004年10月に発表された「10ポイントアジェンダ」及び現行の中期開発計画 2004-2010 がそれを代表している。

アロヨ大統領は2004年10月に第二次政権が発足するにあたり、下記の「10ポイント貧困解消アジェンダ」を公表した。これは通称”格差に打ち勝て(Beat the Odds)”をキャッチフレーズにした貧困者や社会的弱者に焦点を当てたものであった。

- | | | |
|---|-----|--|
| ① | B- | balanced budget (財政均衡) |
| ② | E- | education for all (学校の新設、奨学金の創設) |
| ③ | A- | automated election (選挙システムの電算化) |
| ④ | T- | transport and digital infrastructure connection (インフラ整備等による地方分散化推進) |
| ⑤ | T- | terminate the MILF and NPA conflicts (反政府組織との和平達成) |
| ⑥ | H- | heal the wounds of EDSA (国内分裂の終結) |
| ⑦ | E- | electricity and water for every barangays (全国のバラングアの電化と水道整備) |
| ⑧ | O- | opportunities for 10million jobs (雇用創出) |
| ⑨ | D- | decongest Metro Manila (マニラ首都圏の過密解消に向けた拠点都市の創設) |
| ⑩ | DS- | Development of Clark and Subic (アジア地域の最高水準の国際物流拠点としてクラークおよびスービックを開発) |

このアジェンダを受け、フィリピン政府は中期開発計画 2004-2010 (Mid-Term Philippine Development Plan : MTPDP 2004-2010)を発表し、同国の発展に向けた目標とその達成方法を示した。中期開発計画 2004-2010 は大きく①経済成長および雇用促進、②エネルギー、③社会正義と基礎的ニーズ、④教育と青少年の機会、⑤不正防止とグッドガバナンスの5つによって構成されている。

同計画では、年率7～8%程度の経済成長を達成しながら、貧困率を2000年のレベル(34%)から2010年までに半減していくとする **Pro poor Growth** の考え方が盛り込まれている。中期開発計画 2004-2010 の特徴は、経済開発の最大の目標として貧困削減と雇用創出を位置づけ、マイクロ・中小企業支援と地方農業振興によってこれを達成しようとしている点にある。**BHN (Basic Human Needs)** 充足型発展あるいは、ボトムアップ型発展方式の特徴を一層強めている。この中期開発計画 2004-2010 には、国連や世銀等で現在取り組まれている開発援助政策の強い影響が読み取れる³¹。

第2の特徴として中期開発計画 2004-2010 の経済開発戦略³²は、貧困・雇用対策向け成長戦略

³¹ 国連ではMDG(Millennium Development Goals)20を設定してその実現に向けた援助政策を実施し、世銀ではアジア通貨危機以降、ガバナンス(民間、政府共に)の改善と共に、貧困削減、社会的セーフティネットの構築等を重視している。

³² 中期開発計画 2004-2010 の経済開発プログラムを簡略化していえば、フィリピン全国にわたる雇用創出プログラムと言いかえることもできる。それは、①地方に点在する200万ヘクタールに及ぶ農地を開発し、アグリビジネスを振興させ、1ヘクタール当たり1人の雇用を創出する。②さらにフィリピン全土に点在する300万社に及ぶマイクロ・中小企業を支援し、地方における雇用創出と経済のボトムアップを狙う。ここでは低位、中位レベルのスキル用

(propoor and proemployment growth strategy)と呼ばれるものがメインストリーム³³⁾になり、投資・輸出主導成長戦略(investment and export-led growth strategy)はマイナーな位置づけにおかれている点である。

中期開発計画 2004-2010 では、その最大の目標とする貧困削減と雇用創出に向けて、以下のような数値目標³⁴⁾をあげている。

1. 2010 年までに貧困者比率(Poverty Incidence)を 34%から 17%(or 20%)に減少。
2. 6 年間に 1000 万人の雇用を創出するために、6~7%の年平均経済成長率の達成。
3. GDP に対する投資比率を2年間で 19%から 28%に引き上げる。
4. 輸出を2年間で 500 億米ドルにまで増加する。

この成長戦略の一定期間における経済成長率の目標値は、その期間内にどれくらいの貧困削減を行うか、そのためにはどれくらいの雇用創出が必要かに基づいて算出されている。経済成長率(そのために必要とされる公的投資、民間投資、外国直接投資等)は実現可能性によって算出されているのではなく、貧困削減目標達成のための必要値として算出される。目標とする経済成長率を達成するためには、投資・輸出主導成長戦略(investment and export-led growth strategy)が重要な決め手となると考えられるが、この成長戦略が十分展開されていない。とりわけ製造業における成長戦略がウイークポイントになっている。

表 2-1 MTPDP 2004-2010 の構成

フィリピン中期開発計画2004-2010の貧困対策部門 (第12章)の構成	
内容	占有頁数
A.生活	
1.マイクロ・ファイナンスの拡大	2
2.貧困者の生活向上・起業機会の促進	0.5
B.資産改革	
1.農地改革	2
2.都市部の土地改革と資産改革	0.5
3.先住民の資産改革	0.5
C.必要なサービス	
1.国中の上水施設完備	0.1
2.エネルギー	0.1
3.教育	1
4.保健	5
D.社会的弱者の保護	
1.児童への特別な保護	2
2.若年層への特別な保護	1
3.困難に直面している女性の保護	2
4.障害者の保護	1
5.その他の人の保護	0.5
6.先住民の保護	1
7.困難に直面している家族の保護	0.5
8.被災者の保護	0.5
E.エンパワーメント	2

次に中期開発計画 2004-2010 の内容と占有頁数について考察する。

中期開発計画 2004-2010 の中でも特に「12 章 貧困者のベーシック・ニーズへの対応」の部分を見ると、左図のような目次構成となっている。ここからフィリピン政府の以下の思惑を読み取ることができる。

- ・ マイクロファイナンスの開発、農地解放の継続、保健医療の充実、立場の弱い児童や女性の保護に力点が置かれている。
- ・ 一方、従来まで重要視されていたインフラ開発(上水道やエネルギー)については、特に貧困者のための整備を念頭に置かなくなった。
- ・ 「資産改革」の名目で、貧困者へ生産基盤である土地を提供することに重点が置かれている。

の雇用を創出する。③都市、地方にわたる ICT サービス産業や社会サービス産業等を振興し、そこでは中位・高位のスキルの雇用を創出する。このような低位、中位、高位のスキル全般にわたって雇用吸収力を高め、経済成長を進めていくプログラムである。ここでは、製造業についても言及され、エレクトロニクス輸出や自動車部品輸出があげられているが、それらは中位、高位レベルの雇用創出の一部を構成するだけでフィリピンの輸出を担うリーディング産業であるという捉え方では最早ない。

³³⁾中期開発計画 2004-2010 の第1章ではフィリピンのグローバル競争力を高め、100 万人の雇用を創出するための戦略的な諸施策として、①低価格での十分な食料供給、②電力コストの削減、③インフラとロジスティックの近代化、④知識の近代化と普及、⑤レッドテープ(役所での煩雑な手続き)の削減をあげているが、製造業の国際競争力強化にむけてこれ以上の具体策はあまり示されていない。

³⁴⁾ これまでのフィリピンの経済パフォーマンスを見れば、上述の数値目標が野心的かつ楽観的な数値であることは、多くの説明を要しない。さらに数値の実現性の問題だけでなく、propoor and proemployment growth strategy という成長戦略そのものの内在的な問題がある。

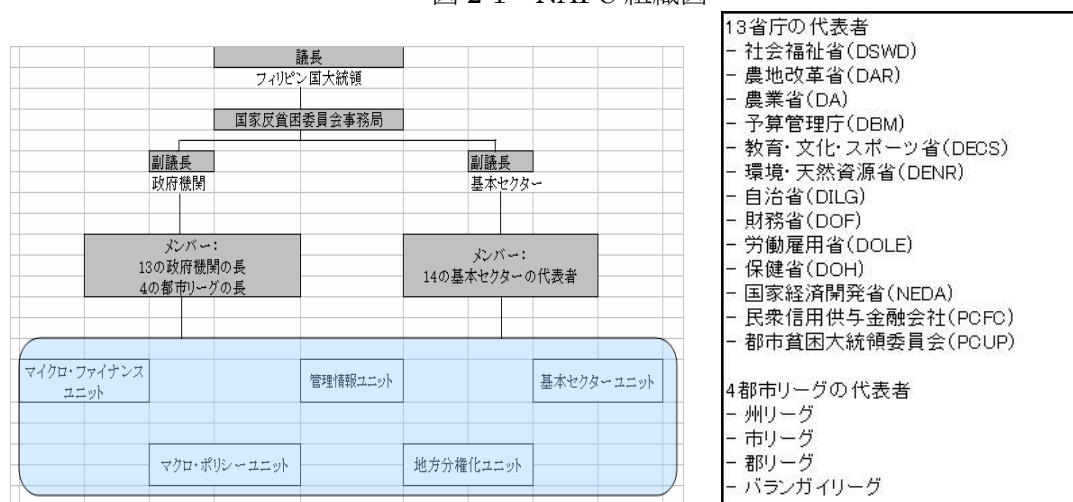
2-1-2 貧困対策の進捗状況

貧困対策については中期開発計画の 12 章の中で「貧困層のベーシック・ニーズへの対応 (Responding the Basic Needs of the Poor)」という項目が立てられており、そこでフィリピンの貧困に関する現状認識および貧困削減に向けた取り組みが整理されている。

国家貧困対策委員会 (National Anti-Poverty Commission: NAPC)³⁵として、13 の国家省庁、4つの都市リーグの代表、および 14 の基本セクター³⁶から代表者が集い、貧困対策に関する現状認識や対策について協議している。NAPC は、大統領直轄の横断組織で、同コミッションの役割は以下の 3 点となっている。

- ・ 社会改革アジェンダ (SRA)を組織や地域の壁を越えて実施するための調整・提言を行う。
- ・ 社会改革の管理サイクルを管理するための基本セクターや NGO の組織化を担う。
- ・ 民衆開発トラスト基金 (PDTF)の設立を通じて、政府の金融機関である民衆信用供与金融会社 (PCFC) がマイクロファイナンス提供の先行機関となり、民間や政府系金融機関のマイクロファイナンス事業展開を促進する役割を担う。

図 2-1 NAPC 組織図³⁷



出所) 2008 年 6 月 13 日のインタビューより調査団作成

現段階での政府の取り組みについては NAPC がそのホームページを通じて提供を行っている³⁸。更に主要な成果 (2001 年～2004 年) については、数々のプログラムが実施された結果、それなりの効果があつた³⁹、と報告されている。

³⁵ The National Anti-Poverty Commission was created by virtue of Republic Act 8425 or the “Social Reform and Poverty Alleviation Act” that became effective last June 30, 1998.

³⁶ この基本セクターが貧困削減に取り組む事業組織となっている。基本セクターは以下の 14 から構成されている: Artisanal Fisherfolk Sector (24 Members), 都市貧困セクター (25 Members), Indigenous Peoples Sector (24 Members), Formal Labor and Migrant Workers Sector (25 MEMBERS), Informal Workers Sector (25 Members), Women Sector (25 Members), Youth and Student Sector (25 Members), Persons With Disabilities (25 Members), Victims of Disasters and Calamities Sector (21 Members), Senior Citizens Sector (25 Members), Non-Government Organization (25 Members), Children Sector (25 Members), Cooperative Sector (25 Members)

³⁷ http://www.napc.gov.ph/napc_structure_govt.htm

³⁸ http://www.napc.gov.ph/govt_poverty_reduction_programs.htm

³⁹ 一般にその成果として用いられるのが、貧困率が 2000 年の 33.0% から 2003 年の 30.0% に減少し、貧困者数

NAPC ではその構成メンバーの役割分担を貧困プログラムのテーマ別に設定している。このテーマは現在以下の5つが設定されている。

- ・ 資産改革(Asset Reform)
- ・ 人材開発サービス(Human Development Services)
- ・ 生活向上及び雇用(Livelihood and Employment)
- ・ 社会保障(Social Protection)
- ・ ガバナンスへの参画(Participation in Governance)

テーマは更に事業コンポーネント毎に細分化され、それぞれ「責任官庁」と「パートナー官庁」が定義されている(次頁表 2-2 参照)。

また直近の政府プロジェクトのリストを表 2-3 に整理した。

もそれに連動して減少した指標である(本報告書1-4参照)。

政府の貧困削減プログラムのテーマと実施責任体制
By Poverty Reduction Core Strategies, Thematic Program Clusters and Program Components
Consolidated by the National Anti-Poverty Commission Secretariat
As of 12 August 2005

[illegible]

表 2-3

政府機関の貧困対策プログラム一覧(2008年5月現在)

政府機関名	実施中の貧困削減プログラム
Cooperative Development Authority (CDA)	1 Livelihood and Employment Program Through Cooperatives
Commission On Filipinos Overseas (CFO)	1 Lingkod sa Kapwa Pilipino (LINKAPIL) or Link for Philippine Development 2 Task Force Against Human Trafficking
Commission on Higher Education (CHED)	1 CHED Student Financial Assistance Programs (CHED-STUFAPs)
Department of Agriculture (DA)	1 Infrastructure for Rural Productivity Enhancement Sector (InfRES) Project 2 Accelerated Hunger Mitigation Program (AHMP) - Coconut and corn intercropping 3 Mindanao Rural Development Program-APL 2 (MRDP2) 4 SELAP-FMRs in Tawi-Tawi and Sulu
Department of Agrarian Reform (DAR)	1 Agrarian Reform Community Savings for Health Micro-insurance Project (ARC saves for HMI Project) - under Model 3 2 Greater Medicare Access sa Bayan-Anihan Program 3 Agrarian Reform Communities Project 4 Agrarian Reform Infrastructure Support Project III (ARISP III -JBIC) 5 Second Agrarian Reform Communities Development Project (ARCDP2 - WB) 6 Mindanao Sustainable Settlement Area Development Project (MINSSAD -JBIC) 7 Agraryong Pangkalusugan Program 8 Leasehold Operations 9 Integrated Programme for the Empowerment of Indigenous Peoples of Sustainable Development of Ancestral Domains (IP-EIPSDAD-UNDP) 10 H.E.L.P. HUMANITARIAN CARAVAN 11 Northern Mindanao Community Initiative and Natural Resource Management Project (NMCIREMP - IFAD) 12 Support to Agrarian Reform Communities in Cent/I Mindanao (STARCM-EU) 13 Solar Power Technology Support to Agrarian reform Communities II (SPOTS II - Gov't of Spain) 14 Support project for the Indigenous Communities and MNLF in the Zone of Peace within Agrarian Reform Communities (SPICCinZPARC - IFAD) 15 Pres. Diosdado Macapagal Agrarian Scholarship Program (PDMASP) 16 Western Mindanao Community Initiatives Project (WMCIP - IFAD) 17 Agrarian Legal Assistance 18 Land Acquisition and Distribution
Department of Environment and Natural Resources (DENR)	1 Southern Mindanao Integrated Coastal Zone Management Project (SMICZMP) 2 Community-Based Forestry Program (CBFM) 3 Community-Based Forestry Program (CBFM) -CARP Upland Development Program 4 Land Disposition 5 Land Disposition thru CARP 6 Second Land Administration and Management Project (LAMP 2) 7 Camiguin Coastal Resources Management Project (CCRMP) 8 Integrated Coastal Resources Management Project (ICRMP)
Department of Education (DepEd)	1 Adopt-A-School Program 2 Madrasah Education Program 3 Indigenous Peoples (IP) Education Project 4 GASTPE (Government Assistance to Students & Teachers in Private Education) 5 Family Basic Literacy Project (FBLP) 6 DepED School Computerization Program 7 Basic Literacy Program 8 Balik Paaralan Para sa Out-of-School Adults (BP-OSA) 9 Alternative Learning System Accreditation and Equivalency 10 ALS Mobile Teacher Program 11 School Building Program
Department of the Interior and Local Government (DILG)	1 Community Based Monitoring System 2 Tracking LGU Responsiveness on MDG Localization
Department of Energy (DOE)	1 Expanded Rural Electrification Program (ER Program) 2 Barangay Electrification Program (BEP) Using New and Renewable Energy 3 Remote Area Electrification Subsidy Program (RAES)
Department of Health (DOH)	1 Botika ng Barangay (BnB) 2 Elimination of Diseases as Public Health Threat 3 Environmental and Occupational Health Care Program 4 Expanded Program on Immunization (EPI) 5 Tuberculosis (TB) Control
Department of Justice (DOJ)	1 DOJ Action Center 2 2007 Series of Sub-National Conferences Against Trafficking in Persons 3 Filipino Initiative Against Trafficking (FIAT) 4 Capacity Building and Enhancement of Service Providers 5 Publication and Distribution of Information, Education and Communication (IEC) Materials

政府機関の貧困対策プログラム一覧(2008年5月現在)

政府機関名	実施中の貧困削減プログラム
Department of Labor and Employment (DOLE)	*Bureau of Rural Workers
	1 Aksyon ng Sambayanan Laban sa Kahirapan or Poverty Free-Zone Program (PFZP)
	2 Self-reliant Organizations For Comprehensive Agrarian Reform Program (SRO-CARP)
	3 Promotion of Rural Employment Through Self-Employment and Entrepreneurship Development Program (PRESEED)
	*DOLE (Main Office)
	1 Job Search Assistance Services
	2 SPES
	3 Iskolar ng Mahihirap
	4 TULAY
	5 WEED
	6 PESFA
	7 PGMA TWSP
Department of Science and Technology (DOST)	1 Implementation of the S&T Scholarship Program pursuant to RA 7687
	2 Secretariat for the DOST-JSPS Joint Scientific Cooperation Program
	3 Secretariat to the Scientific Career Council Pursuant to EO 901
Department of Tourism (DOT)	1 Grassroots Entrepreneurship and Employment in Tourism (GREET)
	2 Trabaho sa Turismo
	3 Turismo Mismo!
Department of Transportation and Communication (DOTC)	1 ITBAYAT AIRPORT DEVELOPMENT PROJECT
	2 BASCO AIRPORT DEVELOPMENT PROJECT
	3 TUGUEGARAO AIRPORT DEVELOPMENT PROJECT
	4 CULION AIRPORT DEVELOPMENT PROJECT
	5 SAN JOSE AIRPORT DEVELOPMENT PROJECT
	6 ROMBLON AIRPORT DEVELOPMENT PROJECT
	7 PUERTO PRINCESA AIRPORT DEVELOPMENT PROJECT
	8 SAN VICENTE AIRPORT DEVELOPMENT PROJECT
	9 MARINDUQUE AIRPORT DEVELOPMENT PROJECT
	10 CULION AIRSTRIP DEVELOPMENT PROJECT
Department of Social Welfare and Development (DSWD)	1 Assistance to Individuals in Crisis Situation (Crisis Intervention Unit)
	2 Center-Based Program
	3 Tindahan Natin Project (TNP)
	4 Self-Employment Assistance Kaunlaran (SEA-K LEVEL I)
	5 Self-Employment Assistance Kaunlaran (SEA-K LEVEL II)
	6 Food for School Program (FSP)
	7 Kapit-Bisig Laban Sa Kahirapan-Comprehensive and Integrated Delivery of Social Services (KALAHI-CIDSS)
	8 Core Shelter Assistance Project (CSAP)
Department of Trade and Industry (DTI)	1 Rural Micro Enterprise Promotion Programme (RuMEPP)
	2 Sustainable Growth through the One Town, One Product Philippines (OTOP Philippines) Program
Housing and Urban Development Coordinating Council (HUDCC)	1 Asset Reform Program
National Commission on the Role of Filipino Women (NCRFW)	1 Great Women Project
National Electrification Administration (NEA)	1 NEA NFA Rice Beneficiary
National Economic Development Authority	1 Achieving the MDGs and Reducing Human Poverty
National Youth Commission (NYC)	1 Ten Accomplished Youth Organizations (TAYO)
	2 National Youth Parliament
	3 Ship for Southeast Asian Youth Program (SSEAYP)
	4 Government Internship Program (GIP)
	5 Technical Support to the Sangguniang Kabataan National Federation (SKNF)
People's Credit and Finance Corporation (PCFC)	1 PCFC Microfinance Services
Presidential Commission on Urban Poor (PCUP)	1 Access to Land & Housing
	2 Monitoring and Evaluation
	3 Consultation
	4 Policy Review and Recommendation
	5 Linkages and Resource Generation
	6 Accreditation
	7 Participation Mechanisms
	8 Information Management
	9 Go Negosyo

出所) 政府機関への聞き取り調査より調査団作成

2-1-3 フィリピンのミレニアム開発目標達成状況

フィリピンはミレニアム開発目標（MDGs）の設定後、極度の貧困の削減、幼児死亡率、HIV/AIDS・結核・マラリアの発生率、教育におけるジェンダー平等の改善、適切な栄養摂取、安全な飲み水へのアクセスといった分野における目標の達成に向けて注力し、成果をあげてきた。

UNDP によると上記の分野における成果の背景には、大きく 2 つの理由がある。第一は、MDGs の内容が 2004 年に発表された中期開発計画 2004－2010 に集約されたことにより、政府の戦略や政策およびアクションプランが国家および MDGs の目標に取り組むよう設計されたことである。第二は、フィリピン政府が継続的に MDGs 指標を用いて自国の進捗をモニタリングし、その結果を特に地方レベルにおいて効果的な実施が確保できるように、プランニングおよび実施の微調整に用いたことがあげられる。

現時点までの実績は図表 2-4 のとおりだが、順調な進捗が見られる目標がある一方で、関係省庁や国際ドナーの間では「妊産婦死亡率の低下」および「初等教育の完全普及」については、2015 年までの達成が難しいと見られている。

表 2-4 フィリピンでのミレニアム開発目標の達成状況(2008 年 5 月時点)

2008年5月現在のMDGsの達成状況

Goals/Targets/Indicators		Baseline	Target	Latest	Probability*
GOAL 1. ERADICATE EXTREME POVERTY AND HUNGER					
target 1	Halve, between 1990s and 2015, the proportion of people whose income is less than one dollar a day				
indicator 1a	Proportion of population below national poverty threshold	45.3 1991	22.7 2015	32.9 2006	☹
indicator 2	Poverty gap ratio	13 1991	6.5 2015	7.7 2006	☹
indicator 3	Share of poorest quintile in national consumption	4.7 1991	increasing 2015	4.8 2006	☹
target 2	Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people who suffer from hunger				
indicator 4	Prevalence of underweight children under 5 years of age	34.5 1990	17.3 2015	24.6 2006	☹
indicator 5	Percent of household with per capita energy less than 100%	69.4 1993	34.7 2015	56.9 2003	☹
GOAL 2. ACHIEVE UNIVERSAL PRIMARY EDUCATION					
target 3	Ensure that, by 2015, children everywhere, boys and girls alike, will be able to complete a full course of primary schooling				
indicator 6	Net enrolment ratio in primary education	84.6 1990	100 2015	83.2 2006	☹
indicator 7a	Proportion of pupils starting grade 1 who reach grade 6	69.7 1990	100 2015	73.4 2006	☹
indicator 7b	Primary completion rate	64.2 1990	100 2015	71.7 2006	☹
indicator 8	Literacy rate of 15 to 24 years old	96.6 1990	100 2015	96.6 2003	☹
GOAL 3. PROMOTE GENDER EQUALITY AND EMPOWER WOMEN					
target 4	Eliminate gender disparity in primary and secondary education preferably by 2005 and to all levels of education no later than 2015				
indicator 9a	Ratio of girls to boys in primary education	1 1996	1 2015	1 2006	☹
indicator 9b	Ratio of girls to boys in secondary education	1.1 1996	1 2015	1.1 2006	☹
indicator 9c	Ratio of girls to boys in tertiary education	1.3 1993	1 2015	1.2 2005	☹
indicator 10	Ratio of literate females to males of 15-24 year-olds	1 1990	1 2015	1 2003	☹
indicator 11	Share of women in wage employment in the non-agricultural	40.2 1990	50 2015	41.8 2006	☹
indicator 12	Proportion of seats held by women in national parliament	11.3 1992	50 2015	17.6 2004	☹
GOAL 4. REDUCE CHILD MORTALITY					
target 5	Reduce by two-thirds, between 1990 and 2015, the under-five mortality rate				
indicator 13	Under-five mortality rate	80 1990	26.7 2015	31 2006	☹
indicator 14	Infant mortality rate	57 1990	19 2015	23 2006	☹
indicator 15	Proportion of 1 year-old children immunized against measles	77.9 1990	100 2015	83.2 2005	☹
GOAL 5. IMPROVE MATERNAL HEALTH					
target 6	Reduce by three-quarters, between 1990 and 2015, the maternal mortality ratio				
indicator 16	Maternal mortality	209 1990	52.3 2015	162 2006	☹
indicator 17	Proportion of births attended by skilled health personnel	58.8 1990	100 2015	70.4 2006	☹
GOAL 6. COMBAT HIV/AIDS, MALARIA AND OTHER DISEASES					
target 7	Have halted by 2015 and begun to reverse the spread of HIV/AIDS				
indicator 19a	Condom use rate of the contraceptive prevalence rate	1 1993	increasing 2015	1.6 2006	☹

indicator 19c	Contraceptive prevalence rate	40 1993	100 2015	50.6 2006	☹
target 8	Have halted by 2015 and begun to reverse the incidence of malaria and other major diseases				
indicator 21a	Prevalence associated with malaria	118.7 1990	0 2015	27.6 2006	☹
indicator 21b	Death rate associated with malaria	1.5 1990	0 2015	0.3 2003	☹
indicator 23a	Prevalence associated with tuberculosis	246 1990	0 2015	157.8 2003	☹
indicator 23b	Death rate associated with tuberculosis	39.1 1990	0 2015	33 2003	☹
indicator 24a	Proportion of tuberculosis cases detected under directly observed	53 2001	70 2015	63 2006	☹
indicator 24b	Proportion of tuberculosis cases cured under directly observed	73 2001	85 2015	83 2006	☹
GOAL 7. ENSURE ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY					
target 9	Integrate the principles of sustainable development into country policies & programmes to reverse the loss of environmental resources				
indicator 25	Proportion of land area covered by forest	20.5 1990	increasing	52.6 2006	☹
indicator 26	Ratio of area protected to maintain biological diversity to surface area	8.5 1990	increasing	12.7 2006	☹
indicator 28	Consumption of ozone-depleting CFCs (ODP tons)	2981 1990	decreasing	681 2006	☹
indicator 29	Proportion of households using solid fuels for cooking	66.2 1990	decreasing	42.1 2003	☹
target 10	Halve, by 2015, the proportion of population without sustainable access to safe drinking water and improved sanitation				
indicator 30	Proportion of population with sustainable access to improved	73 1990	86.5 2015	80.2 2004	☹
indicator 31	Proportion of urban population with access to improved sanitation	67.6 1990	83.8 2015	86.2 2004	☹
target 11	By 2020, have achieved significant improvement in the lives of at least 100 million slum dwellers				
indicator 32	Proportion of households with access to secure tenure	91 1990	increasing	81.2 2000	☹
GOAL 8. DEVELOP A GLOBAL PARTNERSHIP FOR DEVELOPMENT					
target 15	Deal comprehensively with the debt problems of developing countries thru national & international measures in order to make debt sustainable in the long term				
indicator 44	Debt service as a percentage of exports of goods and services	27.2 1990	decreasing	11.7 2006	☹
target 16	In cooperation with developing countries, develop and implement strategies for decent and productive work for youth				
indicator 45	Unemployment rate of 15-24 year olds	10.9 1990	decreasing	16.9 2006	☹
target 18	In cooperation with the private sector, make available the benefits of new technologies, especially information and communications				
indicator 47a	Telephone lines subscribers per 100 population	1.5 1990	increasing	8.3 2006	☹
indicator 47b	Cellular phone subscribers per 100 population	0.1 1991	increasing	49.3 2006	☹

* based on the comparison of actual (from baseline to latest data) and required (from baseline to target year) rates of progress

Probability of Achieving the Goal

☹ Low ; Pace of Progress is less than 0.5

☹ Medium ; Pace of Progress between 0.5 and 0.9

☹ High ; Pace of Progress is greater than 0.9

出所) NSCB (http://www.nscb.gov.ph/stats/mdg/mdg_watch.asp)

2-2 雇用創出

現行の中期開発計画 2004-2010(MTPDP)では、6年間で1,000万の雇用の創出(300万人の起業家支援、生産性・市場アクセス性に優れた200万ヘクタールの農業ビジネス用地の開発)を約束している。

表2-5 雇用創出と貧困削減に関する政府目標

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
雇用創出数 (千人) 3/	1004- 1028	1090- 1177	1271- 1320	1305- 1416	1436- 1568	1651- 1711	1725- 1790
貧困率 (世帯比率 %) 4/	25.69	24.35	22.93	21.61	20.31	19.04	17.88

3/ BLES-DOLEによる2004年10月1日現在予測; 雇用創出目標は1,000万人

4/ 2000年現在で28.41%あった貧困率(人口ベースでは34%)を半分にすることが目標である。貧困率目標は2000年現在で2.34%であった人口増加率が中期開発計画終了時点(2010年)の予測見通しで1.93%であることをベースとしている。

出所) Presentation material of Mr. ROMULO L. NERI, Secretary of Socioeconomic Planning, October 11, 2004

NAPC の貧困対策プログラムの中での雇用対策については、貿易産業省(DTI)が「ビジネス開発」を、労働雇用省(DOLE)が「雇用促進」についての責任官庁となっている。DTI では、これを受けて特に貧困層の雇用の場として有望な中小企業(実際はマイクロ企業に焦点が当てられている)のビジネス開発を推進するための“2004-2010 SME Development Plan”を実施中である。また DOLE は、貧困セグメントの雇用を促進するため、以下の5つの柱からなる雇用促進プログラムを実施中である。

- ・ 雇用創出支援(Support for Employment Generation)
- ・ 雇用促進(Employment Facilitation)
- ・ 雇用維持(Employment Preservation)
- ・ 雇用増大(Employment Enhancement)
- ・ 管理・支援サービス(General Administration and Support Services)

2004年の10ポイントアジェンダ公表時に期間中1000万人の雇用を創出すると宣誓した大統領は、多くの有識者から非難を浴びた。1000万人の雇用創出という数字は、日当たり1,500名の雇用創出で、現実的には不可能である、という考えからである。実際、2004年以降、どれほどの雇用創出がされたかを示す統計は作成されていないが、原油高やペソ高による外資の投資控え等の影響もあって、公約の実現は相当困難であろうと考えられている。

国内最大の穏健派労働組合であるフィリピン労働組合会議(TUCP)は、単に雇用数を増やすだけでは上表に示すような貧困削減には直接つながらず、労働者1人1人の賃金の上昇を伴う必要があるとしている。法定最低賃金は特に近年の高インフレもあって、急激ではないがコンスタントに上昇している。一方、最低賃金の上昇は、未だ産業基盤が盤石でないフィリピン産業の国際競争力を低下させることが懸念され、政府としても慎重な姿勢を見せている。現在マニラ都市圏の最低賃金は全国一高く、ほぼ350ペソ/日である(表 2-6 参照)。しかし、穏健派のTUCPでさえ、マニラの一般世帯(6人家族)が普通の生活をしていくためには最低、1世帯当たり871ペソ/日の支出に見合った収入を確保できる最低賃金の設定が必要である、としている。

表 2-6 管区別の最低賃金(2008 年 7 月時点)

現行最低賃金(ペソ)

As of June 2008

管区	WO No./ 発行日	非農業	農業	
			プランテーション	非プランテーション
<u>NCR a/</u>	WO 14/June 14,	P 345.00 - 382.00	P 345.00	P 345.00
<u>CAR b/</u>	WO 13/June 16,	243.00 - 260.00	226.00 - 242.00	226.00 - 242.00
<u>I c/</u>	WO 13/June 22,	220.00 - 240.00	220	195
<u>II d/</u>	WO 13/June 15,	227.00 - 235.00	215.00 - 223.00	215.00 - 223.00
<u>III e/</u>	WO 14/June 16,	251.00 - 302.00	236.00 - 272.00	216.00 - 256.00
<u>IV-A f/</u>	WO 13/June 01,	236.00 - 320.00	216.00 - 295.00	196.00 - 275.00
<u>IV-B g/</u>	WO 04/June 19,	240.00 - 252.00	198.00 - 207.00	178.00 - 187.00
<u>V h/</u>	WO 13/ July 1,	196.00 - 239.00	207.00 - 217.00	187.00 - 197.00
<u>VI i/</u>	WO 16/ July 6,2008	240.00 - 250.00	218	208
<u>VII j/</u>	WO14/June 16,	222.00 - 267.00	202.00 - 249.00	202.00 - 249.00
<u>VII k/</u>	WO 15/June16,	238	219	219
<u>IX l/</u>	WO 15/ July 3,	240	215	195
<u>X m/</u>	WO 14/June 1,	241.00 - 256.00	229.00 - 244.00	229.00 - 244.00
<u>XI n/</u>	WO 15/June 16,	265	255	255
<u>XII o/</u>	WO 15/June 16,	245	225	220
<u>XIII p/</u>	WO 09/June 20,	233	223	203
<u>ARMM q/</u>	WO 11/ 15 days after publication	210	210	210

a/ Granted a P 20 increase consisting of P15 basic wage & P5 COLA, The COLA shall be integrated into the basic wage on August 28, 2008.

b/ Granted P P10.00 & 15.00 COLA per day depending on the area and industry classification.

c/ Granted P 10.00 COLA.

d/ Granted P 12.00 wage increase and integrated P8.00 COLA under WO No. RTWPB-II-09 into the basic wage.

e/ Granted P 15.00 increase consisting of P5 basic wage & P10 COLA; integrated the P9 COLA under WO No. RB III-13 into the basic wage.

f/ Granted P 12-20 wage increase as follows: P 16-P20 (Growth Corridor Area) P14 (Emerging Growth Area) P12(Resource Based Area)

g/ Granted P 10 wage increase to all minimum wage workers & P5 COLA to non-agriculture sector only.

h/ Granted P 13 COLA, the P6 from P13 COLA shall be integrated in the basic wage on January 1, 2009.

i/ Granted P15 Emergency Relief Allowance (ERA) until October 15, 2008

j/ Granted P P17.00 wage increase

k/ Granted P10 COLA

l/ Granted P 15 wage increase consisting of P5 basic wage and P10 COLA for a period of three months; thereafter, P5 out of the P10 COLA under WO No. IX-14 shall be integrated into the basic wage.

m/ Granted P12 COLA & integrated the P16 COLA under WO No. RX-12 into the basic wage. The P10 COLA under WO No. RX-13 shall be integrated into the basic wage on November 16, 2008.

n/ Granted P15 COLA & integrated the P16 COLA under WO No. RTWPB XI-13 into the basic wage. The P10 COLA under WO No. RX-14 shall be integrated into the basic wage on September 16, 2008.

o/ Granted P 7-10.50 wage increase & P3-5 COLA.

p/ Granted P13 increase consisting of P8 basic wage & P5 COLA.

q/ Granted P 10.00 wage increase.

Source: National Wages and Productivity Commission

2-3 セーフティネット⁴⁰の強化

2-3-1 政府によるセーフティネット

政府によるセーフティネット担当は主に大統領府に設置された大統領アシスタントやアドバイザー等がテーマごとに事務所を開設し、企画調整を行っている。したがって、セーフティネット・プログラムのみを専属的に実施している政府機関はない。また、現行の中期開発計画 2004-2010 にも貧困削減の分野において「セーフティネット」という切り口での言及はない。但しこのテーマについては、例えば以下のような事務所が大統領府内に存在し、大統領に対して政策アドバイスをを行っている。

- Mindanao Economic Development Council (MEDCo)
- Office of the Presidential Advisor on Peace Process (OPAPP)⁴¹
- Office of the Presidential Advisor on Indigenous People (OPAIP)
- Office of the Advisor on Agricultural Modernization (OAAM)

実際、大統領府にある事務所は、大統領の私的諮問委員会的な役割を果たしており、実際に政府機関が実施しているプロジェクトの企画や調整に携わっているケースは少なく、また実際の現場で担当政府機関がこれらの事務所に意見を求めることもあまり耳にしない。

セーフティネットにかかるプロジェクトが集中しているのは社会福祉開発省(DSWD)で、その統合された活動実績や貧困削減活動に最も貢献したと認知されていることから 2007 年にはフィリピン国 80 の政府機関のうち、最も高い活動評価を得て大統領からも表彰されている。DSWD の使命は、「貧困や不公平な立場におかれた個人、世帯、コミュニティを能力強化することによってより質の高い生活に導く」ことであり、そのミッションとして「社会開発指針に基づいた貧困削減や能力向上を政府機関、LGU、NGO、住民組織等を通じて貧困者、弱者、障害者、マイノリティの個人、世帯、コミュニティに提供し、彼らの社会的保障、権利や福利の確保を増進すること」である。

2-3-2 セーフティネット・プログラムの実施状況

現在 DSWD が実施中の社会保障プログラムは表 2-7 の通りである。そのうち、以下については海外の実施機関の支援を受けている。

- ① 世界銀行: Kapit-Bisig Lahan sa Kahirapan Comprehensive and Integrated Delivery of Social Services: Kapangyarihan at Kaunlahan sa Barangay (KALAHI-CIDSS)
- ② スペイン政府: Poder y Prosperidad de la Comunidad
- ③ 日本政府: Japan Social Development Fund-Social Inclusion Project
- ④ UN-WFP: Emergency Operation Philippines-Assistance to Conflict Affected Mindanao Project
- ⑤ UN-ODC: Support for Victims/Witnesses of Trafficking in Human Beings in the

⁴⁰ 貧困者が災害や経済危機に陥った場合、最低限の安全を保障してくれる、社会的な制度や対策を意味している。

⁴¹ OPAPP のプログラムは中期開発計画 2004-2010 の平和と開発に関する目標にリンクしており、通例フィリピン軍から紛争地域として指定されている地域において LGU との共同で実施されている。2004 年にはまず世銀との共同で平和と開発における関与の内容を調査した。現在保健衛生、上水、初等教育等を支援するコミュニティ開発のための自由コミュニティプロジェクト(Kalayaan Barangays)を実施中である。これは 132 のミンダナオの共産系に支配された地域のコミュニティを対象にしている。OPAPP は更に同様なプロジェクトを GTZ や UNDP と共同で実施している。その他 OPAPP は世銀と共同でミンダナオ信用基金を運営している他、パンサモラ開発庁(BDA)の調整役や ARMM 社会基金の BOD 等、平和構築における幅広い分野で活躍している。

Philippines

- ⑥ UN-FPA: Strengthening Government Mechanism for Mainstreaming Gender in Reproductive Health, Population and Anti-VAW Programs
- ⑦ ニュージーランド政府: Expansion of Project Hope for Bajao Families

プロジェクトの選定は、基本的には、NSO の FIES の結果をベースに貧困地区を選定しているが、同統計は州レベルまでのものであるため、個別貧困世帯の抽出等については、LGUsと共同して実施せざるを得ないという状況にある。従って、DSWD のセーフティネット・プログラムについては、ほぼ例外なく LGU との協調がなされている。

また、DSWD によるセーフティネットのプログラムについては、2007 年度の実績としての Tindahan Natin Project や Food for School Program and Supplemental Feeding のように、①貧困世帯に直接米や麺の供給を保障するもの、②デイケア・センターの子供たちに食糧を直接配給するものに加え、2008 年 6 月から新規に開始した「Pantawid Kuryente: Katas ng Vat プログラム⁴²」に代表される、③都市貧困層の 500 ペソ未満の電気代を補助するもの、等 近年の環境変化による米価高騰、原油高による電気代の高騰などに呼応する適時的な対応がある程度なされているものとして政策面では評価されている。但し、末端レベルでの貧困世帯の選定方法やその配給手段など運用面での課題は未だに多く残っている⁴³。

⁴² <http://www.dswd.gov.ph/article/details.php?id=873>

⁴³ 例えば、FIES はあくまで調査票ベースの調査であるため、実際に貧困世帯を選定するとなるとそれを実施する人によって選定世帯が異なってくる、貧困世帯を選定する人が自分の親族を選定しプロジェクト対象世帯とする、配給の授受に関しての書類管理が不適當で、実際に届けられる金額やボリュームが流通過程で中抜きされる、等の問題があると言われている（世界銀行 KALAHI CIDSS 担当者談）。

表 2-7 DSWD 社会保障プログラム

DSWDのセーフティネットプログラム							
名称	内容	保障分野	主導官庁	支援組織	対象	資金源(額)	状況
Pantawid Pamilyang Philipino Project	MDGsの以下のゴール達成のための最貧者への所得保障 ・乳幼児死亡率及び妊婦死亡率 ・児童の栄養改善 ・就学率の向上 ・児童労働の改善 ・ジェンダー問題の改善	所得	DSWD	DOH DepED LGUs DILG	25州 5市	50百万ペソ(2007) 21億ペソ(2008) 42億ペソ(2009) 39億ペソ(2010) 39億ペソ(2011) 38億ペソ(2012) 15億ペソ(2013) ※2011-2013については新政権の意向による。	2008-2013の期間中30万世帯が目標
Malugog na Simula, Yaman ng Bansa (A National Supplemental Feeding Program)	週5日間デイケアセンターで就学前児童に朝食、昼食を給付する	食糧 安全 飢餓	DSWD	NGO(デイクアサービスベアレンツグループ) LGUs MSWDs	第2、第3管区を除く全国	750百万ペソ(2007)	約7,000のデイクアセンターで27万名の児童に給付
Food for School Program (Bigas Para sa Mag-aaral at Pamilya)	2006年に実施した就学前児童のいる貧困世帯とデイクアセンターに対する児童1人当たり米1kgを継続的に給付する	食糧 安全 飢餓	DSWD	NGO(デイクアサービスベアレンツグループ) LGUs	FIVIMSの区分での最貧州49州	69百万ペソ(2006) 765百万ペソ(2008)	2005-2006の期間中約75,000の児童に給付 2006.6-2006.12の期間中約29万人の児童に給付 2008年目標は約29万人
Tindahan Natin Project	良質かつ質の高い米やピーンを販売する店の支援	食糧 安全 飢餓	DSWD/NFA	LGUs	全国	38.2百万ペソ(2006) 95.2百万ペソ(2007) 160百万ペソ(2008)	約6,000の販売店が150万世帯に奉仕(2006) 約8,000の販売店が200万世帯に奉仕(2007) 約6,500の販売店が160万世帯に奉仕(2008)
Food/Cash for Work	日当たり200ペソの災害復興資金を10日間支給するもの。潜在的な災害地域におけるリハビリや準備作業を行う際にもこの対象となる。	食糧 安全 所得	DSWD	LGUs	第5管区 第6管区	2007年6月現在 43.5百万ペソ 日本からの災害援助金を含む	26.675世帯に給付(2007年6月現在)
Emergency Operation Philippines-Emergency Assistance to Conflict Affected Mindanao (EMOP-ACAM)	社会的弱者のための食糧保障、教育推進、保健・社会開発を含むミンダナオにおける和平構築オペレーション	食糧 安全	DSWD	UN-World Food Programme	ミンダナオの第10、第12管区及びARMM	835百万ペソ(UN-WFP)	2006年 9,500名の妊娠中、授乳期の女性、35,300名の幼稚園児、8,200名の小学校入学前児童に給付 2007年 家庭への給食プロジェクトによって約100万人の児童、小学校及びデイクアセンターへの給食事業で2万名の児童に給付された。 2008年(第一四半期) 約17万世帯、1500名のデイクアセンター及び幼稚園児、17万人の未就学児童に給付された。
Core Shelter Assistance Project	復興の知恵を持たない世帯に対する住居のリハビリ事業	住宅	DSWD	Gawad-Kalinga (NGO) HFHP LGUs ADRA PHILRADS	NCRとARMMを除く全国	108百万ペソ(2006) 94百万ペソ(2007) 125百万ペソ(2008)	2,204戸(2006年) 500戸(2007年) 1,041戸(2008年Q1)
Emergency/Shelter Assistance (ESA)	部分的に壊れた家屋の修繕について資金や材料を提供するもので、給付額は地域のSocial Workerによって決定される。完全崩壊した家屋については最大6,000ペソの支給があるがその場合は上記EMOP-ACAMから支援は受けられない。また部分崩壊した家屋には1家族当たり3,000ペソが支給される。	災害 住宅	DSWD	LGUs	第4-B、第5、第11、第12管区、ARMM	11.6百万ペソ(2006) 15.8百万ペソ(2007)	1,725戸の修繕/建設(2006年) 6,609戸の修繕/建設(2007年)

出所) DSWD 提供資料より調査団作成

DSWDのセーフティネットプログラム

名称	内容	保障分野	主導官庁	支援組織	対象	資金源(額)	状況
Self-Employment Kaunlaran Program (SEA-K)	1970年代から実施されてきた生活向上プログラムで、貧困世帯がコミュニティ組織を形成することによって社会経済的なスキルを磨くことを意図している。 当初は25-30家族がLevel1のSKAsを形成する。これらのSKAsに対する支援額は少ないが、成功したLevel1のSKAsが2つ以上で組成するLevel2のSKAsはより大きな額の支援が行われる。	所得	DSWD	LGUs	全国	2006年 Level1(72百万ペソ) Level2(40百万ペソ) 2007年 Level1(52百万ペソ) Level2(8.9百万ペソ) 2008年(第1Q) Level1(31百万ペソ) Level2(17百万ペソ)	2005年 Level1(20,775世帯) Level2(1,615世帯) 2006年 Level1(29,481世帯) Level2(1,962世帯) 2007年 Level1(29,481世帯) Level2(432世帯) 2008年 Level1(12,075世帯) Level2(700世帯)
Assistance to Individuals in Crisis Situation	社会経済的な出来事による影響によるBHNの確保が困難な個人や世帯に対して現金や物資を供給するもの。社会経済的な出来事とは突発的なもので、支援も短期間に限られる。	所得 心理社会的 安定	DSWD	LGUs Tesda DepEd CHED DA 民間	2008年に第11管区で実施	71万ペソ	2000名(2008年)
KALAHI-CIDSS	最貧42州における最貧25%に属する郡を選定し(182郡4,000村以上の規模)、地域管理のための貧困者の参加により、彼ら自身がプロジェクト支援の内容やプライオリティを決定、実施する。 提供される内容はローコスト住宅、道路、水道、クリニック、学校等である。	所得 水道 保健衛生施設	DSWD	LGUs WBが支援	42州の184郡 4,299バランガイ	182百万ペソ	2006年 357,324世帯 2007年 649,128世帯 2008年(Q1) 46,087世帯
Poder y Prosperidad de la Comunidad	事業内容はフラッグシップ・プロジェクトであるKALAHI-CIDSSと同様だが規模が小さい。KALAHI-CIDSSがカバーしていない地域をカバー。	所得 水道 保健衛生施設	DSWD	LGUs AECI(スペイン) が支援	第3、第5管区及びCaragaの156バランガイ	138百万ペソ	2007年 28,985世帯
Japan Social Development Fund-Social Inclusion Project (JSDF-SIP)	KALAHI-CIDSSへの協同融資により、貧困者、少数民族、不具者等の事業への参加促進活動を行うと共に、KALAHIプログラムと共同したインフラ整備、組織開発、人材開発を行った。	所得 水道 保健衛生施設	DSWD	日本社会開発基金が支援	KALAHI-CIDSSと連携	37,335,524ペソ	2007年 106バランガイ
Access to Justice for the Poor	女性、子供や社会的弱者に公平な裁判の機会を与えるためのキャパシティ・デベロップメント。	人権 女性 子供	DSWD	LGU PNP PAO	マニラ都市圏	不明	「貧困削減のための統治改善調査」の実施(2007年) 127名の判事、46名のLGU職員、1,444名の女性及び子供の擁護者、69名のソーシャルワーカー、287名の警察幹部、140名の弁護士に対するキャパシティ・デベロップメント。
Support for Victims/Witnesses of Trafficking in Human Beings in the Philippines	麻薬取引者や麻薬患者が社会的なリハビリを果たすための支援。リハビリ施設、医療支援、心理社会的支援、食糧、交通、雇用等 生活全般に対する支援を実施する。	人権 薬物排除	DSWD	United Nations Office on Drugs and Crimes (UNODC)	第3、7、11管区	US\$243,960(無償)	2007年 321人の売人、中毒患者のリハビリを実施
Strengthening Government Mechanism for Mainstreaming Gender in Reproductive Health, Population and Anti-VAW Programs	成人女性や少女の権利の拡大と保護を創設する環境を形成するための支援事業及び10州、30郡におけるジェンダー格差の是正を目指す。	人権 女性 子供	DSWD UN-Fund for Population Activities(U N F P A)	LGUs NGOs DOH	第3,4,5,7,12管区、NCR、	3,341,356ペソ(2007年)	2007年 29のInter Agency Committee、35名の社会福祉関係者、27名のソーシャルワーカー等のトレーニング。
Expansion of Project Hope for Bajao Families	ザンボアングのBajao(少数民族)の文化的資源の保護支援及びホームレス、浮浪者の削減。	少数民族	DSWD	New Zealand International Aidが支援	ザンボアング市サンガリナバランガイ	不明	2007年 Bajao家族のプロファイルの作成、首都圏に浮浪している11家族のBajaoのサンガリナバランガイへの移転、居住地整備。

2-3-3 セーフティネット・プログラムの効果と課題

フィリピンは災害大国であり、これが貧困や社会的弱者を生み出す大きな背景になっている。年間平均 20 前後来襲する台風は、近年の異常気象により益々その上陸頻度を上げ大きな被害をもたらすケースが多い。その被害地として一般的なのが、東部ビサヤ地域、南部セントラル地域、北部ルソン地域であるが、前者2箇所が国家の貧困地域である。

貧困者の多くが従事する農業は、このような自然災害の影響を受けやすく、特に台風による洪水によって病虫害の被害が増大する。フィリピンではこのような被害者が直近で年平均 800 万人もあり、その数は 1994-2006 年の間に 2 倍に増加している。更に被害を受けたもののうち、政府等から何らかの支援を受けたものは半分の 400 万人程度であるうえ、その支援額も微々たるもので、もともと下位 30%の所得最底層の年間所得の1%にも満たない額である。

表 2-8 自然災害と関連する支援支給額

災害	被災者数 (年間平均)		非支援者数 (年間平均)		支援金額 (ペソ)		支援金額の平均所得* に占める割合(%)	
	1994-1996	2004-2006	1994-1996	2004-2006	1994-1996	2004-2006	1994-1996	2004-2006
台風	4,092,023	5,928,979	2,221,036	2,992,873	7	16	0.14	0.18
洪水	829,560	1,864,245	326,826	1,039,266	6	20	0.12	0.22
強風	2,857	14,381	1,936	10,304	21	83	0.41	0.92
海難事故	515	906	271	411	2,083	170	39.56	1.88
地震地滑	6,761	7,778	289	7,109	11	977	0.21	10.78
噴火	35,872	15,811	28,210	15,811	117	630	2.23	6.95
その他	71,386	1,332	14,748	1,182	0	260	0.00	2.87
合計	5,038,994	7,833,432	2,593,316	4,066,955	8	19	0.15	0.21

* 平均所得＝下位 30%の最貧者の平均所得。

出所)ADB: Philippines: Critical Development Constraint pp47

フィリピンでは様々な社会的保護に関するプログラムが存在するが、貧困者への被覆率は低い。また、その被覆内容も十分なものとは言い難い。これはもちろん政府の財政不足によるところが大きい。政府はこれに対応してエストラダ政権末期に減少しつつあった社会サービス関連予算を増加させていく方針をとっている。ADB の文献によれば(表 2-9 参照)、2001-2005 年の期間中 22%の予算がこの分野(教育、保健、社会保障、住宅)に分配されていたが、2008 年予算では国家予算の 30.1%(3,689 億ペソ)にまで拡大がなされた⁴⁴。

表 2-9 2001-2005 年における年平均社会サービス支出の国別比較

国名	タイ	マレーシア	フィリピン**	インドネシア
全予算に占める社会サービス関連予算	45%	37%	22%	11%

**フィリピンの住宅支出はフィリピンの全支出中 0.2%に過ぎない。

出所)Philippines: Critical Development Constraints (ADB)pp47

貧困者への被覆率が未だに低いのは、予算額が少ないことに加えて、救済の対象となる貧困者の選定方法が不適切であるために貧困者以外へ裨益が分配されていること、そして地方部におけるプログラム統治に不備がある点等が上げられる。例えば、国家統計である家計所得・支出調査(FIES)が数年に一度しか実施されず、しかも貧困数の定義は州の単位以上でしか実施されていないため、郡やバラングイレベルで貧困者を抽出すると言われても現場レベルでそれを実施するのは困難であることがその理由である。更に社会サービス事業については、モニタリ

⁴⁴ Year 2008 The president's Budget Message (<http://www.dbm.gov.ph/index.php?pid=9&xid=31&id=416>) による。

グ項目が定義されておらず、その評価も実施されていないため、事業自体のインパクトを検証することもできない。

社会保障についても同様で、プロジェクトが個別に支援を受けて実施されているため、多くの施策が一元的に管理されておらず、その範囲も限られている。そのため、セクターや地域での社会保障プロジェクトに重複が見られる。

2-4 農業・農村開発

フィリピン中期開発計画 2004-2010 (MTPDP, 2004-2010) では、農業の近代化による農業生産性の向上を通じた貧困の緩和を重要課題として位置付けている。特に MTPDP の 12 章「貧困者のベーシック・ニーズへの対応」では、以下の農村開発に高い優先順位をおいている⁴⁵。

- ・ 農村の企業や協同組合の支援
- ・ 農道の建設
- ・ 農家や土着民族の土地、金融、技術取得への利便性確保
- ・ 農家や漁家が行う生産活動に関する中間搾取業者の関与の軽減
- ・ 自然災害や経済危機時における適時的、効率的支援とセキュリティネットの充実
- ・ 農村部貧困者の生活向上

政府の農業・農村開発プログラムは、主に農業省 (DA) 及び農地改革省 (DAR) が主体となって実施している。基本的にはミンダナオを含むビサヤス地域への支援プログラムが多く、農業省のプロジェクトは 4 つのうち 2 つ、農地改革省の場合で 18 のプロジェクトのうち 5 つまでが直接的にミンダナオを支援している。

農地改革省のプロジェクトについては、2008 年 7 月現在 2 件の円借款プロジェクト⁴⁶を実施している他、IFAD、WB、UNDP などが支援に加わっている。日本は 2004 年度まで JICA 専門家を農地改革省へ派遣していたが、2008 年 7 月現在、派遣は行っていない。

⁴⁵本報告書 表 1-13 に見る通り、農水産業への就業者人口は漸減しつつも未だ全体の 40% 近くを占めている。

⁴⁶日本は、これまで「農地改革インフラ支援事業 (I)」(1995 年調印、借款額 6,151 百万円)、「農村・農地改革支援政策金融事業」(1996 年調印、借款額 10,799 百万円)、「農地改革インフラ支援事業 (II)」(1999 年調印、借款額 16,990 百万円)、「ミンダナオ持続的入植地開発事業」(2001 年調印、借款額 6,515 百万円)、「農地改革インフラ支援事業 (III)」(2007 年調印、借款額 11,802 百万円)によりフィリピンの農地改革を支援している。

表 2-10 農業省、農地改革省が実施している貧困削減プロジェクト

Department of Agriculture (DA)	1	Infrastructure for Rural Productivity Enhancement Sector (InfRES) Project
	2	Accelerated Hunger Mitigation Program (AHMP) - Coconut and corn intercropping
	3	Mindanao Rural Development Program-APL 2 (MRDP2)
	4	SELAP-FMRs in Tawi-Tawi and Sulu
Department of Agrarian Reform (DAR)	1	Agrarian Reform Community Savings for Health Micro-insurance Project (ARC saves for HMI Project) - under Model 3
	2	Greater Medicare Access sa Bayan-Anihan Program
	3	Agrarian Reform Communities Project
	4	Agrarian Reform Infrastructure Support Project III (ARISP III -JBIC)
	5	Second Agrarian Reform Communities Development Project (ARCDP2 - WB)
	6	Mindanao Sustainable Settlement Area Development Project (MINSSAD -JBIC)
	7	Agraryong Pangalusugan Program
	8	Leasehold Operations
	9	Integrated Programme for the Empowerment of Indigenous Peoples of Sustainable Development of Ancestral Domains (IP-EIPSDAD-UNDP)
	10	H.E.L.P. HUMANITARIAN CARAVAN
	11	Northern Mindanao Community Initiative and Natural Resource Management Project (NMCIREMP - IFAD)
	12	Support to Agrarian Reform Communities in Cent/I Mindanao (STARCM-EU)
	13	Solar Power Technology Support to Agrarian reform Communities II (SPOTS II - Gov't of Spain)
	14	Support project for the Indigenous Communities and MINLF in the Zone of Peace within Agrarian Reform Communities (SPICGnZPARC - IFAD)
	15	Pres. Diosdado Macapagal Agrarian Scholarship Program (PDMASP)
	16	Western Mindanao Community Initiatives Project (WMCIP - IFAD)
	17	Agrarian Legal Assistance
	18	Land Acquisition and Distribution

出所) 農業省、農地改革省への聞き取り調査(2008 年 7 月)

2-5 農村部・都市部インフラ

現行の中期開発計画 2004-2010 の貧困対策では、上水、電力、教育、保健・栄養の社会サービスに大きな比重が置かれており、そのうち特に「第 12 章 貧困者のベーシック・ニーズへの対応」の箇所に明記されている社会インフラは上水と電力である。

上水の整備については 2010 年までにマニラ都市圏で上水施設がない 200 箇所のバランガイに対して、また全国レベルでは同様な 200 の郡に対して集中した整備を行うこととしている⁴⁷。

電力については、前中期開発計画(2001-2004)の延長として、中期計画の期間中に全国すべてのバランガイを電化することとし、その為に LGU、民間セクター、NGO、及び地元のコミュニティーとのパートナーシップが重要である、としている。2007 年 6 月末日現在、全国 41,945 バランガイのうち、95.5%に相当する 40,056 バランガイの電化が達成されている。2008 年には電力省が 1 億 8,280 万ペソの予算で、50 バランガイの全域と 60 バランガイの一部の 3,500 世帯の電化を実施する予定である。

農村・都市インフラについては、NAPC の貧困削減プログラムの役割分担として、主たる責任官庁が以下の通り定められている。

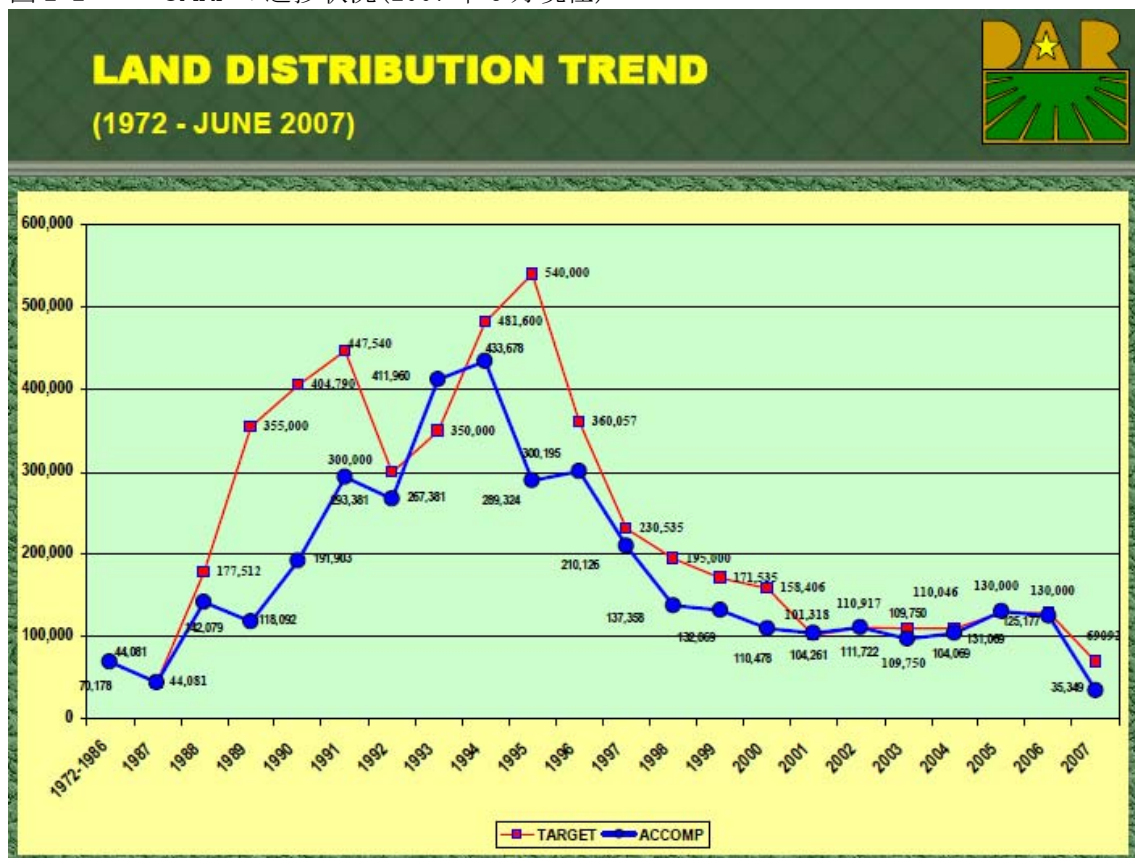
・保健所(都市部、農村部)	:保健省(DOH)
・デイケアセンター(都市部、農村部)	:社会福祉省(DSWD)
・学校(農村部)	:教育省(DepED)
・農道(農村部)	:農業省(DA)
・収穫後処理施設(農村部)	:公共事業省(DPWH)
・多目的生活向上センター(都市部、農村部)	:公共事業省(DPWH)
・一般道路、橋梁(都市部、農村部)	:公共事業省(DPWH)

⁴⁷ 上水整備の具体的実績については公表されていないが、図表 2-5 に示すミレニアム開発目標の達成状況を見ると(target10)、2006 年現在で都市部の上水道へのアクセスは改善し、目標達成の可能性が高いこと、更に 2008 年度の予算教書での大統領発言(<http://www.dbm.gov.ph/index.php?pid=9&xid=31&id=416>)では継続的な上水の整備を念頭に置いた予算措置がなされていることから、十分な進展がなされていると考えられる。

2-6 資産改革

包括的農地改革プログラム(CARP)については、全体目標 912 万ヘクタールの分配目標に対し、2007 年 6 月の段階で 695 万ヘクタールの分配(76%の達成率)を達成した。同時点で 217 万ヘクタール分が未達である。2008 年までに実施するはずだった農地分配は目標達成が困難(詳細数値は公表されていない)で、フィリピン政府は CARP の 5 年間の延長も視野に入れ、調整に入っている。現在、上院、下院を始め、CARP 関連機関からの延長に対する要望書が大統領府あて提出されている。

図 2-2 CARP の進捗状況(2007 年 6 月現在)



出所) 農地改革省 HP (http://www.dar.gov.ph/pdf_files/arimplementation_0607.pdf)

一方で、依然として土地配分を受けた農民に対するインフラ、組織化、金融、技術サービス等の総合的な支援が遅れており、農民の生産性向上及び所得増加のための支援が急務となっている。

MTPDP の 12 章「貧困者のベーシック・ニーズへの対応」では、資産改革の必要性として農地解放の進展、マルコス時代に接収された先祖伝来の土地の所有者への返還、漁家の沖合い 15km までの操業権確保についての問題解決の必要性を提言している。そのアクションプランとして貧困者の食糧・教育・保健へのアクセスを確保するための方策として、農地解放、都市部土地改良、社会住宅へのファイナンス、先祖伝来地の改革と開発の促進が必要であるとしている。以下のアクションプランがそれぞれの裨益クラスターごとに提案されている。

①農地改革⁴⁸におけるアクション・プラン

- ・ 自作農設立と金融へのアクセス促進および CARP 自体の後退を防ぐための「農地担保法案」の議会での可決支援を行う。
- ・ 国家の食糧の安全保障や CARP 裨益者への土地配分を容易にする土地の用途変更の評価を盛り込んだ「国家土地利用法」の可決を擁護する。
- ・ 農地解放法(CARL)の下での 2008 年以降の CARP による土地取得と分配に関する詳細な計画を立案する。
- ・ 土地の確保と分配を円滑化するために特に農地解放コミュニティや KALAHÍ 農地解放地区といった集中地区で制度改革を進展させる。
- ・ マルコス政権下の不法蓄財を CARP の土地取得、分配に活用する。
- ・ ココナツ課徴金基金をココナツ農家の付加価値製品の開発(ココナツオイル、ココナツ燃料等)やココナツ農家の協同組合のキャパシティ・デベロップメントに活用する。
- ・ 農地解放農民の土地を保障するための方策を検討・実施する。
- ・ 国際機関からの無償資金援助等、CARP 推進のための無償資金を確保する。
- ・ 解放農民のフィリピン土地銀行(LBP)あて償還率を高めるためのキャパシティ・デベロップメントの実施。
- ・ CARL で定められている 30 年間の償還、年利 6%の解放農民からの償還条件より好条件で得られる国際機関からの資金調達。
- ・ 解放農民への技術的、組織的キャパシティ・デベロップメントの提供。
- ・ CARP 実施地区での他機関(DA、DAR、LGUs)との協調によるシナジーの発現。
- ・ 農業関連予算(DA、DAR、LGUs)と CARP 実施機関予算(DENR、DPWH、DTI、DOLE、LRA、LBP、NIA)の予算の協調的、合理的利用。
- ・ 農地解放地区へのセーフガード、解放後の土地維持支援策の提供。
- ・ 解放農民の生活向上や CARP の社会的認知に資するための擁護活動や情報発信の強化。
- ・ 漁家のための漁獲水域の設定に関する新たなガイドラインの設定。

②都市における資産改革におけるアクション・プラン

- ・ 政府所有の処分可能地を利用した貧困世帯への法的居住権の付与。
- ・ LGU が実施する包括的土地利用計画(CLUPs)に対して土地利用の合理化、保全、生産、移転に関する技術支援の継続。
- ・ 非公式セクターのためのコミュニティ抵当プログラム(CMP)や他の土地保有関連プログラム実施のための種地を増加させ、16,338 世帯の居住地を確保する。

③先祖伝来地の領域改革におけるアクション・プラン

- ・ 総合的図化作業の実施と先住民族地の認定を実施する。すなわち、包括的土地区画規定活動計画の実施や NCIP、DAR、DENR との先住民族権法(IPRA)、CARL、森林法、1995 年のフィリピン鉱山法、に関する政策対話を通じて、先祖伝来域権(CADTs)及び先祖伝来地権(CALTs)の取得を迅速化し、土地登録局(LRA)への登録を完了させるための方策を検討する。
- ・ 「無料、事前、告知の同意」に必要な法的必要事項を実施し、当該地でのプロジェクトを進め、関連する先住民族のコミュニティに対して雇用や便益の分配における優先順位を与える。
- ・ 「先住地域における持続的開発計画」(ADSDPP)策定に際して先住民コミュニティに対して財政的、技術的支援を行う。
- ・ ADSDPP を地域における開発計画と整合させ、先住民族マスタープランとして策定する。

⁴⁸ 農地改革(CARP)は 2008 年中に解放農地の調達と分配を終了することとなっており、その実施に当たっては同時に新たなビジネスの創出を念頭においたものとする。DAR は国家経済に貢献するため、これらの解放農地を小作人に提供し、彼らを小規模自作農として独立させると共に、ビジネスの創発を行うことである。

- ・ 先住民や彼らのコミュニティの権利や「無料、事前、告知の同意」を擁護する指針や方法を設立し、一方で鉱山業者や投資家を拘束する不必要な規則を撤廃する。

2-7 人的資源開発

前述した通り、フィリピンの貧困対策の中では、貧困者の雇用の創出を大きな柱としており、人的資源の開発は、創出される雇用に対して優秀な人材を送り込むことを意図した施策の一環となっている。中期開発計画 2004-2010 の中でも貧困削減対策としての能力開発(Empowerment)に力点が置かれている。

中期開発計画 2004-2010 では、このような人材開発は、i)前述した KALAH-CIDSS を通じたコミュニティの能力開発、ii)地方自治法に基づいた地方統治における各セクターからの参加促進を擁護する活動、iii)地方政府が主体となって実施される各種の貧困削減プログラムの計画段階で貧困者自身がこのプロセスに参加し、プログラムを実施・評価する主体となることを促進する活動、iv)若い人材が各種の貧困削減プログラムに参加する行為、v)社会住宅建設、居住地改善、生活向上とトレーニング、経済原則に則った価格付けなどの総合的支援を実施する民間、政府が実施する貧困削減、都市貧困の削減、住宅事業、スラム改善事業の全国的広がりを支援する活動、を通じて成し遂げるとしている。

特に KALAH-CIDSS の人的資源開発については、以下の活動を通じた人材育成を期待している。

- i) 対象地域における社会的準備とキャパシティ・デベロップメントの実施
- ii) KALAH-CIDSS や LGU が技術的に支援し、コミュニティによって創設されたプロジェクトへの支援
- iii) LGU スタッフのキャパシティ・デベロップメント
- iv) コミュニティが選んだプロジェクトの実施を支援するために中央政府、地方政府、NGO などがシナジーと補完性を考慮して地域を集中していく活動
- v) 透明性、参加型、社会的に平等な意思決定等を通じて良好な統治と社会的責任を促進

実際これを支援した世界銀行によると、プログラムの対象地区から多くのボランティアが誕生し、彼らがその後の貧困削減プログラムの重要な支援者となっている、とのことである。

中期開発計画 2004-2010 の貧困者の人的資源開発については、KALAH-CIDSS の比重が相当高く、本来の業務として人材育成や技能開発を行うはずの労働雇用省(DOLE⁴⁹)やその傘下の技術教育技能開発庁(TESDA⁵⁰)の役割はさほど大きなものではない。但し、先にも述べた通り、若い人材に対する起業支援や海外ワーカーへの職業訓練については、DOLE や TESDA が個別プログラムによってこれを支援している。

⁴⁹労働雇用省(DOLE)の 2008 年度の予算請求額は 62 億 800 万ペソであり、その大部分である 31 億ペソが TESDA に分配される予定である(<http://www.dole.gov.ph/news/details.asp?id=N000002115>)。

⁵⁰ TESDA の使命は、変化する環境及び市場に迅速かつ独創的に対応し、活力に満ちた技術教育技能開発制度の発展ため、共に働くすべての利害関係者との生産性の高いパートナーシップを活性化し強化することである。その主な役割は以下のとおり。

- (a) 技術開発プログラムの統合、調和及び監督
- (b) 中等レベルの人材の促進開発のための再構築の努力
- (c) 技能水準及びその試験の認証
- (d) 中等レベルの人材開発に関与する組織に信任を与えるシステムの開発
- (e) 技術教育、技能開発に関するプログラム及びプロジェクトへの資金提供と訓練教官の育成プログラムの支援

2-7-1 教育

現行のフィリピン中期開発計画 2004-2010 (MTPDP) の教育分野では、特にその貧困対策において、教育省と高等教育委員会がその責を担っている。

表 2-11 に示す通り、様々な貧困削減プログラムを実施しているが、未だにノンフォーマル教育⁵¹については十分な支援がなされていない。本件調査のインタビューによると、従来アジアで 1 番と言われた英語能力についても従来ほどの優位性はない⁵²との声がある⁵³他、特に貧困層を中心に顕在化している初等数学の能力不足が、就業を困難にし、貧困者の社会的差別、弱者としての認識の元にもなっている。

表 2-11 政府機関による貧困削減プログラム

政府機関の貧困対策プログラム一覧(2008年5月現在)	
政府機関名	実施中の貧困削減プログラム
Commission on Higher Education (CHED)	1 CHED Student Financial Assistance Programs (CHED-STUFAPs)
Department of Education (DepEd)	1 Adopt-A-School Program
	2 Madrasah Education Program
	3 Indigenous Peoples (IP) Education Project
	4 GASTPE (Government Assistance to Students & Teachers in Private Education)
	5 Family Basic Literacy Project (FBLP)
	6 DepED School Computerization Program
	7 Basic Literacy Program
	8 Balik Paaralan Para sa Out-of-School Adults (BP-OSA)
	9 Alternative Learning System Accreditation and Equivalency
	10 ALS Mobile Teacher Program
	11 School Building Program
出所) 政府機関への聞き取り調査より調査団作成	

高等教育委員会 (Ched) が中期開発計画 2004-2010 のアクションプランとして示した「高等教育のための中期開発計画 2005-2010」(MTDPHE: Medium Term Development Plan for Higher Education) では、国際的な競争力を高めるため、単科大学や総合大学などの高等教育の国家的発展を目的として、以下の 4 つの戦略目標を立てている⁵⁴。

(i) 高品質と卓越性 (Quality and Excellence)

高等教育の国際化、高等教育プログラムの向上、国際競争力の強化の必要性に対応するため、高等教育入学準備のための学生支援プログラムをおこなう。

(ii) 関連性と対応力 (Relevance and Responsiveness)

⁵¹ フィリピン教育省には、初等教育局、中等教育局、ノンフォーマル教育局が置かれ、それぞれ、初等教育、中等教育、ノンフォーマル教育の政策立案、監督、評価の役割を果たしている。ノンフォーマル教育は、学校に通わない全国の青少年及びその他のフィリピン社会層に対し、読み、書き、計算などの基礎教育と職業訓練などのプログラムを提供することにより、学業水準の向上や生活水準の改善を図っている。中等教育後については、技術教育技能開発庁 (TESDA) が技術・職業教育を担当し、カリキュラム開発、教育機関の監督を行っている。TESDA が開発した TVET (Technical Vocational Education and Training) と呼ばれる職業訓練コースは、TESDA 直轄校や民間職業教育訓練機関等で提供されている。

⁵² 民間コールセンター運営者談。

⁵³ <http://www.newsweek.com/id/47939>

⁵⁴ 出所: Philippine Association for Graduate Education (PAGE), "INSTITUTIONAL QUALITY ASSURANCE THROUGH MONITORING AND EVALUATION (IQuAME)" <http://www.page-national.org/iquamehclagrada.doc>

常に変化する社会の多様な需要に応じ、高等教育の労働市場への確実な対応力をもたらし、研究実施の強化と高等教育機関の機能を拡張する。

(iii) 参加と同等性 (Access and Equity)

健全な社会の形成に応え、高等教育プログラムに参加すべき学生への参加機会の向上と、さまざまな形態による高等教育の拡大を目指す。

(iv) 効率と効果 (Efficiency and Effectiveness)

公共高等教育機関の合理化を図り、労働市場情報の収集、管理の方法を改善することで限られた資源に対応する。

2-7-2 保健・医療

前述した通り、フィリピン中期開発計画 2004-2010 では保健医療の分野に対して重要な位置づけを行っている。同計画によると、必要とされる中央政府、LGU、NGO を含む民間セクターの共同によって、質の高い医療と栄養改善、更に貧困問題の根元となっている人口問題に関する諸政策に焦点を当てる。更に保健セクターのプログラムである「中期フィリピン栄養改善行動計画 (MTPPAN)」、「フィリピン人口管理指向計画 (PPMP-DP)」、「保健分野国家目標 (NOH)」を貧困削減を念頭に置いて更新する。保健分野の優先指針は以下の通りである。

- ① 貧困者に供される一般的な薬の価格を 2004 年当時の半分にし、以下のメカニズムを用い、DOH の形成するネットワークを用いることによって全国に普及させる。
 - ・ 全国 72 箇所の DOH の病院、530 カ所の LGU 病院と保健センターで安価な薬を普及させる。薬はインド等からジェネリック版を輸入するか現地生産する。
 - ・ 政府と地方の薬剤メーカーのパートナーシップを強化し、政府が安価な薬を直接調達する、あるいは企業が直接貧困者に提供する。
 - ・ 製薬業界の公平な競争システムを確保するため、特許の保護等を推進する。
 - ・ 製造側、需要側を触発することによってジェネリック薬品を普及させる。
 - ・ 家庭レベルでの薬品普及を円滑化するためバランガイやコミュニティーレベルでの薬品販売機能を強化する。
- ② 特別補助によって全国 5 百万人の少数民族に対する健康保険を普及させる。
 - ・ LGU に対して少数民族の保険加入に対する行政命令を発効する。
 - ・ 保健省やフィリピン慈善宝くじ事務所 (PCSO) の加入促進活動を推進する。
 - ・ 民間の保険会社に少数民族の保険加入促進に対するインセンティブを与える。
 - ・ 小規模農家、漁業家、農産加工者等の貧困セグメントの保険加入を優先させる。
 - ・ 少数民族の貧困者やその家族が国民健康保険 (フィルヘルス) の恩恵を得られよう以下の活動をおこなう。
 1. 少数民族の被保険者のニーズを取り入れた保険内容のレビュー
 2. 病院診療に対する補助の増加
 3. 情報提供や擁護活動の促進を通じた便益の普及活動
 4. 医療施設における貧困者向けの信用事業の導入
 - ・ 健康保険被覆率を 2007 年までに 85% まで増加させ、以下の施策を通じて 2010 年までこの数値を維持する。
 1. 集中的なインフォメーションキャンペーンの実施
 2. 協同組合やコミュニティーを通じた集団保険ファイナンスのシステム構築
 3. 住民組織や協同組合が保険料取り立て業務を公式に行うためのガイドラインの整備
- ③ 保健分野改善アジェンダ (HSRA) 実施による全国の保健システムの強化
 - ・ 以下の制度改革を行う。
 1. 薬品、食料、医療機器、保健医療サービスの高質化

2. 規格に適合した医療機器、技術、サービスの増加
 3. 良質商品製造に関するグッドプラクティスの普及と実施
 4. 栄養的適合食品に対しての認証システムの導入
 5. 薬品、食料、医療機器、保健医療サービスに関する操業免許、認証システムの改善
 6. 薬品や医療機器のモニタリング体制の充実
- ・ i) DOH が管理する病院の従業員については 100%の給与を政府が保証すること、ii) 25%の病院については費用分担スキームの下で運営すること、iii) 100%の保健医療施設は DOH のライセンスが必要なこと、等を含んだ合理化やリストラを通じた病院改革を行う。
 - ・ 公共保健医療プログラムの実施を i) 疾病予防プログラムの実施、ii) プログラムへの投資の増加と成果主義に基づく組織の形成、iii) 地方のヘルスワーカーやプログラム・マネージャーの能力開発を通じて実施する。

疾病予防プログラムの内容

1. 児童の予防接種率を 95%に増加させる
 2. 結核発見率 75%、治癒率 85%を達成する
 3. 家族計画を検討する機会を提供し、2010 年までに 60%の男女カップルが技術的にも確かな方法を用いてこれを実践する。
 4. HIV/AIDS の危険に晒される人を全体の 1%以下に減少させる。
 5. 2002 年現在で 10 万人中 48 人が発症するマラリアを 2010 年でその半分の 24 人まで減少させる。
 6. 以下の食品の栄養添加を奨励する。
 - 米:鉄分の添付
 - 調理用油:ビタミン A の添付
 - 小麦粉:ビタミン A と鉄分の添付
 - 塩:ヨウ素の添付
 - 砂糖:ビタミン A の添付
- 性教育やカウンセリングを含む成人教育の充実

- ・ 国家健康保険プログラム(NHIP)の改善を以下の施策を通じて実施する。
 1. 社会保険への加入を促進することによって、すべての国民に有効な健康保険のカバレッジを達成する。
 2. 2007 年までに NHIP の被覆率を全国民の 85%まで増加させる。
 - ・ 地方保健システムの開発を地域の資源の共同的な管理・調達・情報提供・病院ネットワークの形成、患者照会システムを通じた HSRA の集中地区での機能的な地方保健ゾーン(ILHZ)の組織化を 2004 年の 48%から 2010 年の 100%にすること、更に保健集中組織(SentrongSingla)の認証率を 2010 年で 70%にまで引き上げることによって実現する。
 - ・ 4～6 次の(貧困)LGU の保健所やヘルス・センターの施設を改善する。
- ④保健介護管理システムの改善
- ・ セクター別の人材開発管理計画の策定を行う。
 - ・ 国際レベルを目指した教育による保健専門家の能力向上
 - ・ 保健介護サービスの不在地域への専門家の配置(既存プログラムの強化、頭脳流出や将来的な再結成に関しての他省庁との協働、トレーニングや登録、認証に関する手続きの標準化)
- ⑤研究開発による保健及び生産性の改善
- ・ フィリピン国家保健研究システムの推進、実施とモニタリング

- ・ HSRA の支援による優先分野の研究開発(重要な保健問題に対応する自然品の開発、予防接種や薬品の開発、技術開発、電話システムを使った問診システム等)
- ・ 国家保健栄養調査の定期的な実施。
- ・ 保健、栄養、家族計画に関する情報システムの構築
- ・ 研究開発のモニタリングプログラムの実施

⑥麻薬からのリハビリ・センターの設立。総合危険薬物法(CDDA)の成立によって設立するリハビリ・センターの監督権限を DOH に移管。これは薬物による危害は単に社会的なもののみではなく、薬害的・保健的課題でもある、という判断から派生したものである。

- ・ 麻薬患者の取り扱いやリハビリの手順等に関するマニュアルを普及・実施することを通じて麻薬テストセンターの標準システムを導入し、テストを低料金で実施する。
- ・ 擁護活動や情報提供を通じて麻薬中毒を防ぐ。
- ・ すべての管区における麻薬患者の 2 次ケア(治療)と 3 次ケア(リハビリ)のシステムを構築する。

2-8 マイクロファイナンス

2-8-1 現状

マイクロファイナンスの普及は、貧困対策の柱の1つとして、10 ポイント・アジェンダや中期開発計画 2004-2010 でも重要視されている。特に貧困者が生計向上を目指した取り組みを行ったり、起業したりする際の資金調達手段として期待されている。

多くの貧困世帯は未だに必要資金にアクセスできないでいるか、あるいは非合法セクターから高金利の資金⁵⁵を調達している。これが貧困世帯が現金創出機会を得ることのできない1つの大きな理由となっている。NAPC の情報によると⁵⁶、国内の 420 万の貧困世帯のうち、マイクロファイナンスにアクセスできるのは、250 万世帯に留まっている。

一方でマイクロファイナンス提供機関(MFIs)の組織能力の弱さも問題である。多くの MFIs では、顧客のスクリーニング、顧客への返済インセンティブの付与、集金等に関する事業ノウハウが不足しており、受益者のターゲティングやモニタリング等に多くのマンパワーを要して、それが高運営コストを招くため、それが最終的に貧困者へ提供される金融の高利子に転嫁されている。

しかしながら後述する KALAHARI プログラムで実施されているマイクロファイナンスの利用普及が奏功して、2005-2007 年で貧困者 3 百万人が政府と連携している MIFs にアクセスし、総額 74 百万ペソ(1 億 7,300 万円強:2008 年 7 月レート 1 ペソ=2.342 円で計算)の金融支援がなされている。NAPC の情報⁵⁷によると、31%のマイクロファイナンス利用者は小農家、28%が非公式労働者、24%が漁業家、15%が都市貧困者、残りが若年者及び少数民族等、である。

一方、NSCB の情報によると、新規のマイクロファイナンスの借手数は、2004-2006 年を通じて毎年 20-40 万人のペースでしか増加しておらず⁵⁸、目標の 420 万人/年には遠く及ばない。またマイ

⁵⁵ 5-6(ファイブ・シックス)という5を借りて6を返す(月額金利 20%)金融や、ボンベイシステムと呼ばれる家庭必需品(主に家電製品が多い)を市価の 2-3 倍の価格で契約し、週毎の割賦で支払う金融(主にインド人2名がバイクに載って集金に来ることからこの名前が付いたと言われている)などが有名。その他 PawnShop(質屋)はどんな小さな町に行っても存在し、小口金融を行っている。

⁵⁶ <http://www.napc.gov.ph/MICROFINANCE/news01.htm>

⁵⁷ <http://www.napc.gov.ph/MICROFINANCE/news03.htm>

⁵⁸ これは借手の問題ではなく、貸手であるマイクロファイナンス実施機関の融資条件が厳しいためであると言われている。

クロファイナンスを通じて実現する貧困削減率も目標の 17%には遙か遠く及ばない。

2-8-2 政府の方針と政策

KALAHI プログラムの柱であるマイクロファイナンス分野の強化は NAPC がこの任を負い、MFIs のキャパシティ・デベロップメントや借り手である貧困者の教育や意識改革を通じて行われている。ADB の支援で実施している“Enhancing Access of the Poor to Microfinance Services in Frontier Areas”は、i) MFIs へのキャパシティ・デベロップメント⁵⁹、ii) 貧困者への教育 の 2 つの主要コンポーネントからなる事業である。

NAPC は、この事業の中で「マイクロファイナンス意識改革キャンペーン⁶⁰」を実施し、400 万人に上る国内の貧困世帯に対してマイクロファイナンスのサービスの照会を行っている。

2008 年 7 月現在における政府のマイクロファイナンスと関連する施策の達成率を次頁の表 2-12 に示す。この表によるとマイクロファイナンスにおける政府目標は、中期計画終了年にはほぼ達成される見込みである。

⁵⁹ <http://www.napc.gov.ph/MICROFINANCE/news01.htm>

キャパシティ・デベロップメント実施のため、まず国内 53 の MFIs、424 名の顧客の現況調査を実施した。実際のキャパシティ・デベロップメントは、継続的かつ効果的な低利子のマイクロファイナンスの提供のためのコストの監理と事業の非効率性の改善を、ADB の保有するベスト・プラクティスを適用する研修によって実施した。

⁶⁰ 実際の英語では Philippine Microfinance Literacy Campaign である
(http://www.napc.gov.ph/PRESS%20RELEASES/news_details_2007-1022.htm)。

表 2-12 マイクロファイナンスに関連する施策の達成率

図表 2007年7月現在におけるマイクロファイナンスに関連する施策の達成率													
戦略/ターゲット	指標	達成度	パフォーマンス										
貧困者の割合を34%から17%まで削減	人口における貧困比率	<p>Poverty incidence among the population, 2000 and 2003</p> <table border="1"><thead><tr><th>Year</th><th>Poverty Incidence (%)</th></tr></thead><tbody><tr><td>2000</td><td>33</td></tr><tr><td>2003</td><td>30</td></tr><tr><td>target</td><td>17</td></tr></tbody></table>	Year	Poverty Incidence (%)	2000	33	2003	30	target	17	2000年から2003年にかけて貧困率は減少したものの目標には及ばず。 		
	Year		Poverty Incidence (%)										
	2000		33										
	2003		30										
	target		17										
Source: NSCB													
マイクロファイナンス事業に参加する金融機関数が2010年に倍増する	マイクロファイナンス事業に参画している金融機関数	<p>Number of Banks and Banking Units Participating on Microfinanc, 2004 - 2006</p> <table border="1"><thead><tr><th>Year</th><th>Number of Banks and Banking Units</th></tr></thead><tbody><tr><td>2004</td><td>199</td></tr><tr><td>2005</td><td>392</td></tr><tr><td>2006</td><td>419</td></tr><tr><td>2010 Target</td><td>400</td></tr></tbody></table>	Year	Number of Banks and Banking Units	2004	199	2005	392	2006	419	2010 Target	400	2004～2006年にかけて参加金融機関数は継続的に増加。2006年で目標達成。
	Year		Number of Banks and Banking Units										
	2004		199										
	2005		392										
	2006		419										
2010 Target	400												
Source: BSP, PCFC													
2010年までに420万人が新規にマイクロファイナンスの利用者となる	マイクロファイナンスの新規顧客数	<p>Number of New Microfinance Borrowers, 2004 - 2006</p> <table border="1"><thead><tr><th>Year</th><th>Number of New Microfinance Borrowers</th></tr></thead><tbody><tr><td>2004</td><td>403,703</td></tr><tr><td>2005</td><td>313,510</td></tr><tr><td>2006</td><td>355,936</td></tr><tr><td>2010 Target</td><td>4.2</td></tr></tbody></table>	Year	Number of New Microfinance Borrowers	2004	403,703	2005	313,510	2006	355,936	2010 Target	4.2	2004～2006年までの新規顧客数の累計は107万人となったが目標までは未だ遠い。
	Year		Number of New Microfinance Borrowers										
	2004		403,703										
	2005		313,510										
	2006		355,936										
2010 Target	4.2												
Source: PCFC, QUEDANCOR													
総貸出額が2010年までに435億ペソとなる。	マイクロファイナンスの利用者に開始出される融資総額	<p>Total Amount Loaned to Microfinance Borrowers (in million pesos)</p> <table border="1"><thead><tr><th>Year</th><th>Total Amount Loaned (million pesos)</th></tr></thead><tbody><tr><td>2004</td><td>25,587.21</td></tr><tr><td>2005</td><td>27,189.13</td></tr><tr><td>2006</td><td>29,094.12</td></tr><tr><td>2010 Target</td><td>43,500</td></tr></tbody></table>	Year	Total Amount Loaned (million pesos)	2004	25,587.21	2005	27,189.13	2006	29,094.12	2010 Target	43,500	2004～2006年までの貸出総額は、818億ペソとなり、目標は達成した。
	Year		Total Amount Loaned (million pesos)										
	2004		25,587.21										
	2005		27,189.13										
	2006		29,094.12										
2010 Target	43,500												
Source: LBP, QUEDANCOR, DBP, PCFC, SSS													
国家成長のための中小企業統合貸し付け機会創設 (SULONG)プログラムの制度化	SULONG プログラムを通じてなされた中小企業への貸付残高	<p>AMOUNT LOANED TO SMEs THROUGH THE SULONG PROGRAM (in million pesos)</p> <table border="1"><thead><tr><th>Year</th><th>Amount Loaned (million pesos)</th></tr></thead><tbody><tr><td>2004</td><td>50742.52</td></tr><tr><td>2005</td><td>59764.93</td></tr><tr><td>2006</td><td>60423.46</td></tr></tbody></table>	Year	Amount Loaned (million pesos)	2004	50742.52	2005	59764.93	2006	60423.46	SULONG プログラムが創設され、2004～2006年にかけての中小企業への貸付残高は徐々に増加している。 		
	Year		Amount Loaned (million pesos)										
	2004		50742.52										
	2005		59764.93										
	2006		60423.46										
Source: DBP, PhilExim, LBP, QUEDANCOR, SB Corp.													

2007年7月現在におけるマイクロファイナンスに関連する施策の達成率																			
戦略/ターゲット	指標	達成度	パフォーマンス																
機能しているARB組織数が2004年の1,700から2008年に4,000に増加する。	機能しているARB組織数 Source:LBP, DAR	<p>Number of functional ARB Organizations</p> <table><tr><th>Year</th><th>Number of functional ARB Organizations</th></tr><tr><td>2004</td><td>2,229</td></tr><tr><td>2005</td><td>2,450</td></tr><tr><td>2006</td><td>2,681</td></tr><tr><td>2008</td><td>4,000</td></tr></table>	Year	Number of functional ARB Organizations	2004	2,229	2005	2,450	2006	2,681	2008	4,000	農地解放受益者(ARB)組織数は徐々に増加傾向にあるが、未だ目標には遠く及ばない。 ☹️						
Year	Number of functional ARB Organizations																		
2004	2,229																		
2005	2,450																		
2006	2,681																		
2008	4,000																		
KALAHÍ-CIDSSプログラムを実施し、それを制度化することによって42州、182郡、4,216バラングイを裨益する。	KALAHÍ-CIDSSが実施された州、郡、バラングイ数	<p>Number of Provinces, Barangays, and Municipalities where KALAHÍ-CIDSS was Implemented</p> <table><tr><th>Year</th><th>Provinces</th><th>Municipalities</th><th>Barangays</th></tr><tr><td>2004</td><td>42</td><td>101</td><td></td></tr><tr><td>2005</td><td>42</td><td>101</td><td></td></tr><tr><td>2006</td><td>42</td><td>183</td><td>4,216</td></tr></table>	Year	Provinces	Municipalities	Barangays	2004	42	101		2005	42	101		2006	42	183	4,216	KALAHÍ-CIDSSはMTPDPIに沿って2006年にはすべての計画地で実施された。 😊
Year	Provinces	Municipalities	Barangays																
2004	42	101																	
2005	42	101																	
2006	42	183	4,216																

出所) NSCBホームページ(http://www.nscb.gov.ph/stats/statdev/2006/poverty/Chapter_Poverty.asp)

出所) NSCBホームページ(http://www.nscb.gov.ph/stats/statdev/2006/poverty/Chapter_Poverty.asp)

2-9 ジェンダーと環境

2-9-1ジェンダー

フィリピン政府はアジア諸国の中でも早い時期にジェンダー開発計画を策定し、女性の地位向上を目指してきた。

1975年には大統領府内にフィリピン女性役割国家委員会(National Commission on the Role of Filipino Women)が設立され、諸外国からの支援を受けて女性の置かれている状況や地位の改善に向けた政策・計画の中心となっている。主な活動は、1)ジェンダー配慮開発計画プログラムのための制度強化、2)ジェンダー配慮開発計画の策定と各開発計画へのGADの組み入れ、3)ジェンダーと開発に関する研修、4)調査や政策研究、法律改正、5)フィリピン女性についてのデータベース開発、6)国内NGOとの連携および国際的組織活動への参加等である。また、女性関連NGOの総括機関としての役割も担っている。1995年には第4回世界女性会議を受けて、30カ年におよぶ長期計画である「ジェンダー配慮開発計画(Philippine Plan for

ジェンダー配慮開発計画 1995-2025 の構成

GAD (Gender and Development) メインストーリーミング

- 1) ジェンダー配慮の開発過程と制度
- 2) 各機関へのGAD担当部署の設置
- 3) ジェンダートレーニングと啓蒙
- 4) ジェンダー配慮データベース構築
- 5) 政府機関とNGOの協力連携

経済的な戦略

- 1) ジェンダー配慮の産業雇用計画
- 2) 職業訓練の機会均等
- 3) 農地改革およびその他の構造改革
- 4) 女性海外就労者の保護

社会的・文化的戦略

- 1) 女性イメージ/メディア改革
- 2) 効果的な親権、家事、育児の促進
- 3) 職場に関する政策の改革
- 4) シェルター/機器センターの設置
- 5) 人権のモニタリング

政治的・法的な問題の明確化

- 1) ジェンダー配慮の法律
- 2) 女性に対する法教育
- 3) 女性の政治参加

Gender-responsive

Development) 1995-2025」を策定した。同計画は以下の内容で構成されており、ジェンダーの観点に基づく平等と公正、女性のエンパワーメント、持続可能な開発、潜在能力の実現、平和と社会正義の実現、人権の尊重等をビジョンとして掲げている。

フィリピンは1980年に「女性に対するあらゆる差別の撤廃に関する条約(CEDAW)」に批准しており、1987年のフィリピン共和国憲法においても、国家建設における女性の役割と法のもとでの基本的な平等を明記している。制度的にはWID (Women in Development) や

ジェンダーの観点に関する複数の法律や規則が規定されている。下記にその代表的なものをあげる。

表 2-13 ジェンダー開発に関する法律・規則

法律・規則等の名称	可決／施行時期	概要
共和国法 7192 号 「開発と国家建設における女性法」	1991 年 12 月 可決	開発関連機関が計画・実施・評価の各段階において女性の参画を組み込み、各機関の規定・規則を見直して、NGO等の意見を取り込むことを明示
歳出予算法第 27 号 「最低 5% の GAD 実施予算の確保」	1996 年 施行	各機関が GAD 関連施策実施のために、一定の予算を確保できるよう規定
大統領覚書指令 282 号 「政府の訓練期間のカリキュラムに	1995 年 6 月 可決	11 機関の政府関連訓練機関のカリキュラムに GAD に関す

GAD プログラムを組み入れるための通達」		る認識を高めるためにプログラムを実施することを勧告
共和国法 8042 号 「出稼ぎ労働者および海外在住フィリピン人に関する法」	1995 年 6 月可決	海外での雇用労働に関して出稼ぎ労働者および家族にしかるべき保護を提供し、福祉の増進等を図ることを目的に制定
共和国法 7882 号 「小規模・零細企業活動に携わる女性支援」	1995 年 2 月可決	小規模・零細企業活動に携わる女性支援に向けた技術訓練・融資を促進するための法律
共和国法 7877 号 「セクハラ防止法」	1995 年 2 月可決	性別によって雇用・教育・訓練の環境が損なわれないように防止規定を策定したもの
共和国法 8353 号 「レイプ防止法」	1997 年 施行	改正刑事法その他の法令のため、レイプを人に対する罪として細分類し、定義を拡大
共和国法 8505 号 「レイプ被害者支援および保護法」	1998 年 施行	レイプ被害者への支援および保護を目的として、全ての州および市にレイプ・クライシス・センターを設立し、そのための予算確保を規定
共和国法 9208 号 「人身売買防止法」	2003 年 施行	特に女性と子どもの人身売買を撲滅することを目的とした政策を制定し、被害者の保護と支援に必要な組織的な仕組みを提供

出所)NCRFW ホームページより作成

また、中期国家開発計画(MTPDP)2004-2010 の第 12 章「貧困層のニーズへの対応」の戦略・アクションプランのセクションにおいても、弱者保護として「特に厳しい状況にある女性(Women in Extremely Difficult Circumstance)」への対応が以下のように整理されている。

妊産婦の健康、女性の健康と栄養、責任ある養育(parenthood)の重要視
 母親をはじめとする女性向けの予防的・治療ケアサービスへのアクセスを強め、生活の質(QOL)の向上と予防できる疾病や死亡の発生率の低減
 法、宗教的信条、文化的価値間の枠組みに基づく家族計画方法を含む、国家家族計画プログラムの 4 つの柱(責任ある養育、生命の尊重、理解に基づく選択、出産の間隔を取る事)のアドボカシーや IEC(Information, Education and Communication)を通じたメインストリーム化
 利用可能なサービスへの広いアクセスや効果的な利用に向けて、効果的なICE および社会的サポートによる女性のエンパワーメント
 母親をはじめとする女性に対して基礎的サービスを提供している地方自治体(LGUs)への効果的なサポート
 家族の健康と栄養状況、妊産婦の健康、家庭生活と職場生活の調和など、職場における家族福祉プログラムを共同で実行できるように、労働者と管理者の能力を強化
 教育法案を通じた責任ある養育法案(Responsible Parenthood)の可決支援
 受益者(とくに貧困層と農村部において社会の片隅に追いやられた女性など)のターゲットティングの改善

下記の方法による女性に対する暴力撲滅に関する国家計画の実行
ヘルスワーカーをはじめとするフロントラインに立つワーカーが、暴力の被害者となった女性および子どものニーズに応えられるようにするためのキャパシティビルディング活動の提供
女性に対する暴力ケースとサービスの記録を残すための標準化された文書化システムの開発と実行
女性に対する暴力の被害者となった女性および女兒の保護とリハビリの継続
自営業者となる機会を増加させるためのトレーニングおよび能力開発プログラムの強化
特に厳しい状況にある女性のための保護およびリハビリを目的としたセンターおよび機関の改善
女性に関係する法令(例:レイプ防止法、セクハラ防止法、人身売買禁止法等)の施行とモニタリングの強化

2-9-2 環境

環境問題は、i)マングローブ林を含む森林資源や野生動物資源の急激な減少等の自然資源管理に伴う問題と、ii)都市の大気や水質汚染等都市環境の悪化に伴う問題、に大別できる。貧困者は以下に示すフィリピンの環境悪化によってもたらされる直接的被害を最も受けやすい地域に居住している。

① 自然資源

森林資源の枯渇は、フィリピンにとっては森林の有する水源涵養機能、土砂の流出や侵食の防止等の自然災害の防止機能が失われることを意味し、大きな問題である。これに対して政府は、コミュニティー森林管理(CBFM)を通じた植林、自然保護を実施してきており、フィリピン全体の森林面積の減少もここにきて歯止めがかかりつつある。

② 都市環境

マニラ首都圏を始め、国内の都市部では大気汚染が深刻化している。汚染源は工場等の煙突から排出される硫黄酸化物等の汚染物質と自動車の排ガスに含まれる汚染物質である。都市貧困者は大気汚染の最も深刻な場所に居住している。政府による大気汚染防止プログラムは、産業界からの反対や、国際競争力維持とのジレンマにより、成果をあげていない。

河川、湖沼、海域などの水質の悪化は相当程度深刻化している。水質汚濁の原因は、各種工場やオフィスビル、商業モール、ホテル等の大型の事業所、さらには膨大な数に上る個人の住宅等からのし尿や排水が河川等に流入し続けていることにある。

汚染物質の排出は、法律によって義務付けられている排水基準まで汚染濃度を落とす排水浄化施設を設置することによって改善できるが、浄化装置の設置、排水量に見合う処理能力、定期検査の実施等をチェックする機能が働いているかについては疑問視されている。また都市部においては、マニラ首都圏でも下水道は人口の 8%をカバーするのみである。合併処理層や浄化槽を設置して水洗トイレを使用できる施設も多いが、維持管理をチェックする体制がないため政府の対応は悪い。都市部の水質悪化地区もその大半が貧困者の居住地区で、政府は地域住民の啓蒙による生活排水の改善を図っているが水質は一向に改善されない。

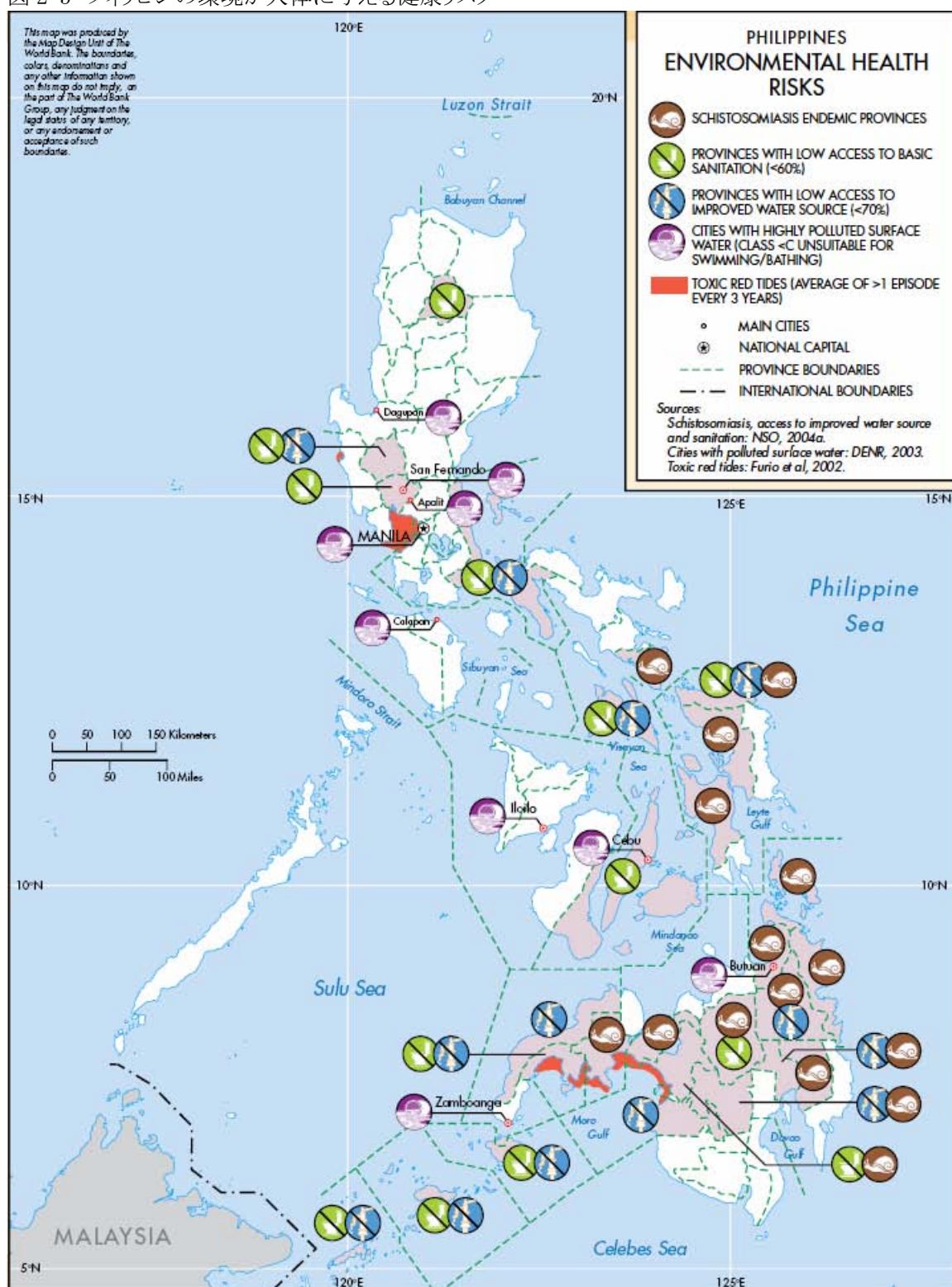
フィリピン全土で発生する固形廃棄物(都市ごみ)は、2005 年で約 24 千トン/日と推定されている。メロマニラは、そのうちの約 6 千トン/日を占める。このままでは、発生する固形廃棄物量が、2010 年に約 29 千トン/日に達することが予想され、都市部を中心に分別排出を基本としたごみの減量化・資源化に対する取り組みが始められている。貧困者の中にはス

カベンジャーとしてゴミ拾いによって生計を立てているものもいる。ゴミ処理は LGU の担当であるが、一面では貧困者の生活を支えている側面があることも影響して、豊かな LGU を除けばゴミ問題は後回しにされている。

フィリピンの環境対策は直接的には、貧困問題と関連づけがなされているわけではなく、中期開発計画 2004-2010 においても、フィリピンの環境政策によって、大統領が 10 ポイントアジェンダで公約した全国への水供給に対して、貧困コミュニティに供給される飲料水の水質のモニタリングを行う(TapWatchProgram)のみが記されている。

政府が実施中の自然災害対策や汚染対策は予算不足のため遅れがちであるが、2006 年度以降フィリピン火山地震研究所(PHIVOLCS)や国家災害対策委員会(NDCC)、国家地図資源情報庁(NAMRIA)等が中心となって実施している全国のハザード・マップの作成事業については異例とも言える恒常的な予算が付けられている。

図 2-3 フィリピンの環境が人体に与える健康リスク



出所) 世界銀行 “Philippines Environment Monitor 2006” pp10

2-10 ガバナンス

ここでは特にムスリム・ミンダナオに対する統治の問題を取り上げる。

ミンダナオはフィリピンの最貧困地域である。2006 年の貧困率は、フィリピンの全国平均が 32.9%であるのに対し、ミンダナオ地域(行政区分第9～13管区及び ARMM)の値はいずれもこれを上回り、特に ARMM 地域は 61.8%と、全国で最悪の水準となっている。また、2005 年の地域住民一人あたりの実質地域総生産 (GRDP) で見た場合、ミンダナオ地域の値は、いずれもフィリピン全土の平均 14,186 ペソを下回っており、特に ARMM 地域に至っては全国 17 の地域区分の中で最低の 3,433 ペソで、首都圏メトロマニラの 35,742 ペソの 1/10 以下である⁶¹。

1996 年のモロ民族解放戦線 (MNLF) との和平合意により、ムスリム・ミンダナオ自治区 (ARMM) が 6 州 1 市より設立された。約 280 万人が生活する同地域は、長期にわたる武力紛争の影響でフィリピンの平均貧困率の2倍近くを示し、最も社会経済発展が立ち後れている。本格的な復興・開発が遅れている原因としては、MNLF から分派したモロ・イスラム解放戦線と政府との和平交渉の遅れ、各種インフラの未整備等が指摘されているが、とりわけ和平合意に基づき、憲法上特別に認められた「自治」のもと、権限を委譲された ARMM 政府の行政能力不足が障害となっている。具体的には長年の紛争による行政の機能不全、元 MNLF 幹部・兵士を含む新規雇用職員に対する十分な研修が行われていないこと、ARMM の具体的な行政権限の以上及び制度整備が遅れていることがあげられる。

このような状況の中、政府はミンダナオについて特別な配慮を見せている⁶²が、実際にミンダナオの貧困層のために特別に設けられている予算枠は決して多くはなく、その大半を国際機関の援助に頼っているのが実情である。

自治区政府の中期計画として、"Regional Development Plan (2004-2010)"及び"Regional Development Investment Plan"が存在する。但しこれらの計画は旧政権(フシン政権)によって策定されたため、現政権(アンパトゥアン政権)となって新たな政策文書である"Regional Executive Agenda"と "Regional Development program (2006-2008)"を策定した。これら2つの文書では現政権の任期の3年間の5つの優先課題("Peace, Public Order and Security, Development Administration and Governance, Economic Development, Social Development, Infrastructure Support Facilities and Logistics")の課題別方針、プログラム概要が示されている。

一方、ARMM に対する援助には、セクター・ワイドアプローチに基づいた社会セクター、特に保健・教育セクターへの投資計画・開発計画の策定と、それに沿った支援(特に財政支援)が求められている。ただし、この分野では 10 年以上大規模プログラムを実施しているドナーが存在するため、日本の比較的優位は低いとのことである。

予算については 2007 年度実績で自治区政府の通常予算は 73 億 9600 万ペソ(約 192 億円)、インフラ整備等の特別予算は 6.6 億ペソ(約 17 億円)である。歳入はほぼ 100%中央政府に依存し、税金などの自主財源は全体予算の 1%に満たない。通常予算の 6・7 割は職員給与・社会保障等の人件費に充てられ、施設の維持管理費・消耗品購入費をのぞくと日常業務に活用でき

⁶¹ ミンダナオ地域の長期にわたる紛争は、内外からの投資や開発援助を妨げ、同地域の開発を一層遅らせるといふ悪循環を生み出している。また、そのことがミンダナオのみならずフィリピン全体の投資先としてのイメージ低下を招くなど、フィリピン全体の経済発展にとっても妨げとなっている。また、本格的な復興・開発が遅れている原因の一つとして、長年の紛争による業務の停滞により自治政府の職員自身の基本的な行政・事務能力が不足していること、加えて彼らに対し行政を行う上で十分な研修、技術移転が図られていないこと、が挙げられている。

⁶² 大統領府に MED を配置し、特別な行政支援を行う姿勢を見せている事等。

る予算はきわめて少ない。以下の表は人件費を除く通常予算を整理したものである。

表 2-14 ARMM の主要部局の通常予算-人件費を除く-(2008 年度計画分)

部局名	業務費(単位:1,000 ペソ)
貿易産業局	17,807
農林水産局	94,214
科学技術局	6,071
公共事業局	215,230
運輸局	2,685
知事室	1,044,436

出所)JICA フィリピン事務所

農林水産局や公共事業局など県・郡事務所を持つ部局は相対的に予算が大きい。活動予算をどの程度持っているのか正確には把握できないが、比較的活発に活動している貿易産業局を見ると、年間業務費は 1780 万ペソ(約 4600 万円)、この 7 割が施設の維持管理に使われているため、貿易産業局が活動に使える活動予算は月 100 万円程度と推定される。他の部局も似た状況にあり、「ドナーの活動 = 各局の活動」という図式があてはまる。

表 2-15 外部資金(ドナープロジェクト)の推移(単位:1,000 ペソ)

	2005	2006	2007	2008(計画分)
ドナープロジェクト	514,111	512,713	1,027,619	469,100

出所)JICA フィリピン事務所

ARMM の支援に対してはそのプレゼンスにおいて CIDA が筆頭である⁶³。

また、国連機関(特に国連開発計画)と世界銀行は、1996 年以来ミンダナオ島平和構築に積極的に関与し、包括的な弱者救済コミュニティ・プロジェクトを通して実績と信頼を構築してきた。また今まで多くの開発・紛争問題に取り組んできた豊富な経験から、ミンダナオ島住民の貧困の解消、ガバナンス関連のプロジェクト、農地改革プログラム、等を推進している。今後、政府と MILF の和平交渉がさらに具体化する時点で重要な行為主体と考えられる。特に国連開発計画が政府と協力して作成している National Human Development Report (人間開発報告書フィリピン版)はミンダナオ島住民の生活基盤のデータを把握する上で重要視されている。

尚、ミンダナオの土地利用の現状や、ARMM とその他の州における地方行政機関(LGU)による貧困削減への取り組みについては、巻末付属資料を参照願いたい。

⁶³ JICA フィリピン事務所談。その理由として i)ダバオのプロジェクト管理事務所には 50 名以上の管理スタッフを抱え、その能力が優秀であること、ii)支援が 1992 年以降既に 2 期目(1 期は 10 年)、15 年を経過していること、等を上げている(JICA:ムスリム・ミンダナオ自治区政府行政能力向上プロジェクト業務完了報告書 H18.3 pp12-13)。

表 2-16 ドナー機関別プロジェクトの比較

CIDA、アジア財団、JBIC/世銀/CIDA、JICA プロジェクトの比較¹

ドナー機関	CIDA	アジア財団 ²		JBIC/世銀/CIDA	JICA / AIM ³
プロジェクト名	ARMM 地方自治支援プログラム(LGSPA) ⁴	①ARMM ガバナンスと能力強化支援 (CBG for ARMM) ⁵	②ガバナンス改善プロジェクト(TAG) ⁶	ムスリム・ミンダナオ自治地域平和・開発社会基金事業 ⁷	ムスリム・ミンダナオ自治区政府行政能力向上プロジェクト (ARMM-HRD)
期間	2005 年 2 月から 5 年間 ⁸	2003 年 11 月～2005 年 5 月	1999 年 9 月から、進行中	2003 年 6 月から 5 年間	2004 年 12 月～2007 年 3 月
目的	・ ARMM 内自治体の行政能力強化 ・ 周辺組織・グループの能力強化	・ 自治政府議会事務局に対する法案作成支援	・ フィリピン国内の汚職の状況の把握、汚職の撲滅	・ コミュニティ・パートナーシップの強化 ・ 社会・経済サービスの改善 ・ 地方自治行政の機能の強化	・ ARMM 政府の各組織における行政管理・実施の質的向上
支援内容 / 特徴	・ 地方自治省が開発・管理を行った LGPMS ⁹ を有効活用 ・ OJT ¹⁰ 等を用いた継続的な人材育成支援	・ 知事官房財務局、計画開発室、天然資源開発省、公共道路事業省等の事業局職員に対する研修の実施	・ 汚職に関する世論調査 ・ ケーススタディ ・ 自治体の能力強化	・ コミュニティ開発 ・ 地域インフラ整備 ・ ARMM 政府の組織力・ガバナンス強化	・ ARMM 政府管理職の計画、行政、モニタリング・評価に関する知識・技術の向上のための研修実施
体制・規模等	・ 事業運営管理に 50 人以上 ・ 地方自治体能力開発や ARMM 政府の実情に精通するスタッフ		・ USAID の支援を受けて実施	・ JBIC・世銀・CIDA との協調融資 ・ 実施機関は本事業事務局、コタバト市、大統領府	・ AIM との連携
ARMM 内のネットワーク	・ 学術機関、研修機関、コンサルタントとの連携を行うことができる現地の人材を確保している		・ 大学や地元 NGO との連携有り		・ ARMM 知事官房 ODA 室をプロジェクト実施管理体制に取り込んだ

¹ JICA ムスリム・ミンダナオ自治区政府行政能力向上プロジェクト短期専門家派遣 業務完了報告書、コーエイ総合研究所 石田宗俊(平成 18 年 3 月) を基に作成

² The Asia Foundation: 米国サンフランシスコに本部を置く財団型の国際 NGO。

³ Asian Institute of Management アジア経営学院 (大学院)

⁴ LGSPA: Local Governance Support Program in the Autonomous Region in Muslim Mindanao

⁵ Capacity-Building and Governance for the Expanded Autonomous Region in Muslim Mindanao

⁶ Transparent Accountable Governance <http://www.tag.org.ph/>

⁷ Autonomous Region in Muslim Mindanao Social Fund for Peace and Development Project <http://www.jbic.go.jp/autocontents/japanese/news/2003/000112/attach.htm>

⁸ <http://www.lgspa.org.ph/lgsa/index.php>

⁹ LGPMS: Local Governance Performance Measurement System 自治体の「成績表」を作成するために開発された。

¹⁰ OJT: On-the Job-Training

日本の ARMM 支援は 2002 年末に発表⁶⁴された「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」を通じて以下の2つの目的を持って実施されている。

- (1) ミンダナオ地域の最貧困からの脱却と平和の定着に貢献するため、中長期的視野に立った持続的支援を行っていく。
- (2) 特に紛争により多大な影響を被り、開発が大幅に遅れているムスリム・ミンダナオ自治地域 (ARMM) に重点を置く。

その支援の重点分野として以下の 3 点が述べられている。

- (1) 政策立案・実施に対する支援 (ARMM 自治政府を対象)
(開発計画策定・実施、行政能力向上等。政策アドバイザー派遣、研修事業、本邦研修事業の帰国研修員を通じた支援)
- (2) 基礎的生活条件の改善に対する支援
(保健・医療、農業・農村開発、基礎的インフラ整備)
- (3) 平和構築、テロ対策に直接資する支援
(テロ対策関連の人材育成、警察能力の向上等)

2-11 総括

<過去の貧困削減プログラムの特徴>

歴代のフィリピン大統領がそれぞれの貧困削減プログラムを打ち出してきた。それぞれのプログラムの成果は以下の通りである。

(1) Talong sa Tayo

⁶⁴ 2002 年 12 月のアロヨ大統領国賓訪日の際、小泉総理は「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」を発表した。

1987 年の EO158 によって創設され、低所得郡においての雇用創出を通じて貧困を削減しようとするプログラムであった。プログラムの終了報告書によると、延べ 183,500 の新規雇用が創出され、111,000 名の裨益者が便益を受けた。更に期間中 1,500 の NGO の組織が強化された (Balicasan,2000)。但し、Tulong sa Tao については、裨益者の定義が不明確であったため、本来対象とすべきでない富裕層までもが裨益者となった。また、「農村部」の定義も不明確であった。

(2) Social Reform Agenda

同プログラムは貧困削減と国境地区の開発の 2 点が主要開発であったため、裨益者はセクター別、地域別に定義された。プログラムでフォーカスした「基本セクター」は、セクターそのものではなく、社会的経済的に不利な状況にあるグループ、農家、漁家、少数民族コミュニティー、都市貧困者や、非正式な雇用者、女性・障害者・若者・学生・老人・被災者などから構成されるグループを意味した。地理的な意味では全国で最も貧しい 20 州がそのターゲットとされた。SRA 創設のベースとなった通称「社会改革及び貧困法」と呼ばれる 1997 年の RA8425 の交付によるフィリピン国の貧困削減プログラムの指針策定は、NAPC を中心とした新たな機能的体制のもとで実施されるようになったという意味で評価される⁶⁵。

(3) Lingap Para sa Mahihirap

本プログラムは全国の自治体 (LGU) それぞれで、最も貧しい 100 世帯を対象とした。当初は、貧困家族が所属するバランガイもその対象とされたが、エストラダ大統領がフィリピン人社会の中心となるのはあくまで家族である、として当該家族のみがプログラムの対象とされた。約 25 億ペソの Lingap Para sa Mahihirap Fund (貧困削減基金) が 1999 年に交付された一般財源法 (General Appropriation Act) の下で拠出された。Lingap の場合は、ターゲットとした 16,100 名の直接裨益者はあまりにも限定的であった。更に最貧者は通例の居住地から遠く離れた場所に住んでいるのが普通であり、彼らを探し当てるだけで相当な労力を要した。最終的にエストラダ大統領の辞任後創設された Lingap 基金の未使用分は、貧困削減に使われることはなかった。

(4) Kapit-Bisig Laban Kahirapan (KALAHI)⁶⁶

NAPC によって 2001 年に開発された Kapit Bisig Laban sa Kahirapan (KALAHI) は、中期開発計画 2001-2004 を支えるアロヨ政権の貧困削減国家戦略である。同戦略はミレニアム開発計画 (2001-2004) の柱となるもので、「資源の集中」、「プログラムとプロジェクトの戦略的位置づけ」、「利害関係者とその該当セクターの参画」を貧困削減戦略の主要な内容とするものである。

2001 年に創設された同プログラムは、2001 年-2004 年までの期間をカバーした。同プログラムは、i) KALAHI 農村プログラムによる 90 箇所の最貧バランガイへの水供給、農道建設、多目的利用またはデイ・ケアに寄与する施設の建設、起業・生活向上支援、ii) KALAHI 都市部プログラムによる 8 市への人間開発と貧困者のための社会住宅事業、iii) KALAHI 社会プログラムによる 6 州、7 郡、25 バランガイに対する 13 事業 (家畜繁殖、アバカ栽培、水道、集会所、農道整備) 4 百万ペソ (2003 年) の拠出、iv) KALAHI 定住プログラムによる 3 管区に点在する延べ 5,000 家族を収容するための定住地区の開発、v) KALAHI 紛争地区プログラムによる紛争地区に存在する 100 コミュニティーの支援、の 5 つのコンポーネントを有している。

⁶⁵ RA8425 が示した NAPC の役割は、1) 貧困削減プログラムの調整、2) 社会変革と貧困削減プログラムへの「基礎セクター」の参加促進、3) マイクロファイナンス事業の推進と参加促進、であった。

⁶⁶ KALAHI 自体はタガログ語で「同じ人種」という意味である。世銀が支援した KALAHI-CIDSS は、KALAHI プログラムの 1 つとして実施された。尚、詳細は <http://www.napc.gov.ph/kalahi.htm> 参照。

表 2-17 政権による貧困削減プログラムの比較

政府 貧困 プログラム の 内 容 比 較 (1986-2004)				
政権(大統領)	Tulong sa Tao	Social Reform Agenda (SRA)	Lingap Para sa Mahihirap(Lingap)	Kapit-Bisig Laban sa Kahirapan(KALAHID)
	アキノ	ラモス	エストラダ	アロヨ
目標	<ul style="list-style-type: none"> 雇用の増加 低所得者の所得増加 自助グループの強化 低所得者層の貯蓄支援 低所得者層の財・サービスの生産性向上 低所得者層へ信用事業を行うNGOの育成・強化 	<ul style="list-style-type: none"> 貧困軽減 社会サービスの質の充実 組織開発 	<ul style="list-style-type: none"> 官民の一致となった貧困への努力 	<ul style="list-style-type: none"> 清貧資源の所有、分配、管理、コントロールに関する不公正の是正 BHNの充足 辺境(弱者)グループが起業や生活向上をなすために必要なキャパシティ・デベロップメント すべての差別の排除 基本セクターがすべてのレベルの統治に参加するための組織化と参加促進
プログラムの構成		フラッグシップとして: <ul style="list-style-type: none"> 農業開発 水産資源管理 先祖伝来の土地の所有 ソーシャライズ住宅 労働者の福利と保護 生活向上プロジェクト 信用事業 組織開発と統治への参加 	飲料水 ソーシャライズ住宅 保健衛生 子供の保護 生活向上/協同組合開発 食料助成	資産改革 人間開発 雇用と生活の保障 社会的保護 貧困者の統治への参画
貧困削減目標	説明なし	貧困人口を30%まで削減	貧困人口を25-28%まで削減	10年間ですべての貧困との戦いに勝利する
調整機関	貿易産業省	社会改革委員会(SRC)	国家貧困対策委員会(NAPC)	国家貧困対策委員会(NAPC)
対象地域	低所得州	特別優先地区 <ul style="list-style-type: none"> 最も貧しい120州 (財政レベル)5-6級の郡 平和開発特別地区(ミンダナオ及びパラワン) 	全国	KALAHID集中地域内の最も貧しい10ランガイ
対象受益者	農村部貧困グループ	貧困者及び弱者	州、市内で最も貧しい100世帯	14の基礎セクター**
実施体制	NGOを仲介させ政府機関が実施	フラッグシップを担当する政府機関	担当政府機関	担当政府機関

<政府の KALAHID プログラム(2001-2004)の課題>

ADB の出版物である *Poverty in the Philippines* には以下の指摘がなされている(同書 112-118 頁)。

○ 政策的課題

- 政治的なイデオロギーから前政権の踏襲してきたプログラムを嫌った新政権は既存のプログラムを不履行としたため、労力と資源を浪費し、プログラムの効率性が低下した。
- プログラムごとに対象セグメントが異なり、それぞれのプログラムにはビルトインされたモニタリングシステムが付随していないため、プログラムの効果がまったく評価されていない。
- 政府機関が集中して貧困対策にあたるという集中政策は、各政府機関独自の縄張り意識から必ずしも「集中地域」が選定されたわけではなく、効果的な運用ができていない。例えば、貧困を扱う組織が NAPC のみでなく、社会開発委員会(SDC:NEDA の傘下)や、都市貧困層に関する大統領委員会(PCUP)など錯綜しており、それぞれが貧困削減の企画調整機関となっている。
- KALAHID 事業の監督機関として国家、管区に「KALAHID 集中グループ」が形成されているが、特に管区に形成されている KALAHID 集中グループは、SDC が主導して形成している管区開発委員会(RDC)とその機能が重複している。

○ 体制的課題

- 政府の体制が急変したため、地方の部長レベルまでの人事もそれに合わせて変わった。新人事は旧体制下を快くは見ない傾向があるため、部長の刷新により部下までもが刷新される傾向がある。その為、旧プログラムで培ったノウハウを保持している人材も希薄化して、それがスタッフのモチベーションを下げている。
- 大半の貧困は地方のバランガイに存在するにもかかわらず、そのようなバランガイの指定は中央で実施される、あるいは管区の KALAHİ 集中グループの人事も中央が関与する等、ここでも中央の関与が影響を及ぼしている。
- NAPC が大統領直轄の組織であるが故に政治的関与の度合いが強まり、前述の Lingap 基金と同様なリスクを持っている。NAPC についても主要スタッフは政治的なアポイントがある。
- 「基本セクター」についても管理課題が顕在化している。例えば NGO セクターの代表者は自分が NAPC に参画することについて政府職員としての給与を要求し、これがあって NAPC のセクター会議は長い間召集されてこなかった経緯がある。

○ 予算上の課題

- 前述の Lingap Para sa Mahihirap Fund(貧困削減基金)の経緯もあって、現政府では貧困対策に特別の予算をつけていない。
- KALAHİ プログラムの予算は大統領社会基金から拠出されており、200 百万ペソ程度でこれは Lingap の 25 億ペソと比較してもかなり小額である。
- NAPC もあくまで企画調整機関であって直接の実施機能を持っていない。NAPC の年間予算は、過去 8 年概ね 50 百万ペソ程度であるがこれも約 100 名の職員(内 70 名は契約職員)給与等に支出される。

第3章 貧困削減のためのパートナーシップ

本章では貧困削減のパートナーシップについて各援助機関の活動の概要を述べる。特に国家貧困削減戦略の中で重要な位置づけを占めるムスリム・ミンダナオ自治区 (ARMM) の支援についての概要は、前章「2-10 ガバナンス」にとりまとめたのでそちらを参照願いたい。

3-1 対フィリピン向け援助の概要

フィリピンには国連系機関の UNDP や FAO、国際金融機関である世界銀行、アジア開発銀行など、規模の大きい国際援助機関の他、多数の NGO が援助を行っている。ODA のデータを見ると、日本はフィリピンにとって最大のドナー国であり、2006 年には 2 億 6,363 万 米ドル (約 280 億円) の援助を行っている。日本に次いで大きな金額を拠出しているドナーは米国であり、国際機関別では EC や GFATM (世界エイズ・結核・マラリア対策基金) の ODA 額が多い。

表 3-1 ドナー別の ODA 純受取額推移 (2000 年～2006 年)

(百万米ドル)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
国別							
オランダ	9.95	20.6	25.87	16.28	16.9	22.33	16.59
カナダ	9.92	14.44	15.64	15.6	12.36	19.37	19.85
ドイツ	23.25	19.13	14.54	27.79	39.11	49.43	47.24
オーストラリア	35.14	32.24	31.7	32.08	33.63	43.1	52.18
アメリカ	75.46	82.99	78.62	55.29	79.45	96.76	97.82
日本	304.48	298.22	318.02	528.78	211.38	276.43	263.63
その他諸国	43.88	34.16	24.75	-0.4	20.31	17.32	22.18
国際機関別							
アジア開発基金	22.34	18.65	0.22	-8.58	-14.86	-20.05	-25.01
EC	27.6	25.36	20.46	17.62	17.77	21.47	20.49
GFATM	NA	NA	NA	3.12	6.92	6.41	20.16
UNDP	3.48	2.92	2.25	1.98	2.23	2.18	2.99
その他機関	19.72	23.53	18.32	20.58	21.67	29.49	24.16
全ドナー計	575.22	572.24	550.39	710.14	446.87	564.24	562.28

出所) OECD International Development Statistics Online Database より作成

対フィリピン向け援助の基本的な枠組みとしては、資金援助のほか、政策支援や技術支援等が行われており、分野としては教育や保健、政府・市民社会の整備等を含む「社会インフラ・サービス」が中心となっている。ただし、日本に関しては他の主要ドナー国と異なり、「経済インフラ」(運輸系や通信)や「生産セクター」(農林水産業や工・鉱・建設など)にも「社会インフラ・サービス」とほぼ同程度の資金配分で援助を行っている点が特徴的と言える。

表 3-2 主要ドナー別のセクター別援助配分(2006 年)

(%)

	オース トラリア	カナダ	ドイツ	日本	アメリカ	その他 諸国	EC	UNICEF	GFATM
I 社会インフラ・サービス(合計)	80.9	77.6	75.5	33.1	64.8	48.2	79.1	87.3	100.0
I-1 教育	26.0	NA	10.1	11.3	7.9	10.6	NA	3.0	NA
I-2 保健	1.9	NA	2.4	5.6	0.6	2.9	68.3	9.3	84.3
I-3 人口プログラム	0.9	NA	40.6	0.2	18.6	0.8	NA	47.0	15.7
I-4 水・衛生	0.1	NA	3.7	6.1	0.0	14.6	NA	0.1	NA
I-5 政府・市民社会	52.0	77.6	16.1	1.2	34.5	16.6	10.8	NA	NA
I-5-a) 一般	45.7	77.6	15.4	1.2	15.4	6.8	5.1	NA	NA
I-5-b) 紛争解決・平和・安全	6.2	NA	0.6	NA	19.1	9.7	5.7	NA	NA
I-6 その他	NA	NA	2.5	8.5	3.2	2.6	NA	27.9	NA
II 経済インフラ(合計)	0.1	15.4	2.5	23.1	7.3	20.3	NA	NA	NA
II-1 運輸・貯蔵	NA	NA	NA	14.8	NA	0.0	NA	NA	NA
II-2 通信	NA	NA	0.0	3.4	NA	0.0	NA	NA	NA
II-3 エネルギー	0.0	NA	NA	1.8	NA	18.8	NA	NA	NA
II-4 銀行・金融	0.0	15.4	0.3	0.9	0.0	1.5	NA	NA	NA
II-5 ビジネス・その他	0.0	NA	2.1	2.2	7.3	0.0	NA	NA	NA
III 生産セクター(合計)	6.6	0.4	8.6	21.1	0.2	4.7	NA	NA	NA
III-1 農林水産業	4.9	0.0	4.5	8.7	0.1	4.5	NA	NA	NA
III-1-a) 農業	4.2	NA	2.0	6.6	0.1	3.6	NA	NA	NA
III-1-b) 林業	0.5	NA	0.3	1.9	NA	0.0	NA	NA	NA
III-1-c) 水産業	0.2	0.0	2.1	0.3	NA	0.8	NA	NA	NA
III-2 エ・鉱・建設	1.6	0.4	4.1	11.8	0.1	0.1	NA	NA	NA
III-3 貿易政策・規制	0.2	NA	NA	0.5	NA	0.0	NA	NA	NA
III-4 観光	NA	NA	NA	0.0	NA	0.0	NA	NA	NA
IV マルチセクター	4.5	3.8	10.4	11.0	8.2	13.7	0.6	NA	NA
V 物資援助・一般プログラム	NA	NA	NA	4.4	18.8	0.1	NA	NA	NA
VI 債務関連	NA	NA	NA	NA	NA	0.0	NA	NA	NA
VII 緊急援助・復興	8.0	2.8	1.7	0.9	0.7	8.8	20.3	NA	NA
VIII ドナーの運営費	NA	NA	NA	NA	NA	0.5	NA	NA	NA
IX NGO向け支援	NA	NA	NA	3.2	NA	1.6	NA	NA	NA
X ドナー国における難民支援	NA	NA	NA	NA	NA	1.7	NA	NA	NA
0 未分類	NA	NA	1.4	3.1	NA	0.4	NA	12.7	NA
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注 1) セクターのカテゴリーは OECD によるもの。概要は以下のとおり。

政府・市民社会: 行政・立案能力の強化、ガバナンスの向上、市民社会の強化など

運輸・貯蔵: 道路、鉄道、水道、港湾、倉庫等の貯蔵設備など

物資援助・一般プログラム: 一般財政支援、食糧援助など

債務関連: 債務免除、債務の株式化や買戻し、返済繰り延べ、借り換えなど債務に関するもの

注 2) 金額をセクターごとの構成比として算出。

注 3) 下記にて言及した数値のセルをハイライト。

出所) OECD Creditor Responding System Online より作成

日本に次ぐドナーであるアメリカは、社会インフラ・サービスに 64.8%を充て、そのうち政府・市民社会セクターに全体の 34.5%を配分している。特に他のドナーと比べて紛争解決・平和・安全の重視度が高いことが特徴的である。一方、オーストラリアは社会インフラ・サービスへの配分が 80.9%と主要ドナー国中でもっとも高く、全体の 52.0%を政府・市民社会セクターに充てている。また、ドイツは人口プログラムへの配分が 40.6%と高く、他のドナーと比べても突出している(次に高いアメリカでも 18.6%、日本は 0.2%)。

国際機関別では、ECの保健分野への注力度(68.3%)が目立ち、UNICEFは人口プログラムに 47.0%を向けている。

3-2 パートナーシップの現状

各主要援助機関は、フィリピンの政府機関や他の国際援助機関、また NGO との連携について、それぞれの援助戦略をまとめた公式文書の中で言及している。各機関の連携戦略は下表のように整理することができる。

表 3-3 主要国際援助機関の連携戦略

機関	UNDP	ADB	WB
フィリピン政府機関およびLGUs	・国内のCP機関の中でも特にNEDAを重視	・中央政府は共同出資者として対話を続けていく。 ・LGUsはキャパシティ・デベロップメントの対象者	・中央政府、LGUs、民間セクターをプラットフォーム位置づけ、それぞれと連携
国連グループ	・協調することにより、特にMDGsの達成とミンダナオ支援を目指す。	・開発パートナーワーキンググループ等を通じて協調	・MDGsやその他の共通の活動について、UN country teamとの協力を続けていく。
バイラテラル援助国 & EU	・開発の視点を共有する重要なパートナーとして位置づけている。	・援助戦略を構築する上で、ステイクホルダーとして対話	・ローカルレベル向けに幅広いプログラムを実施しており、より良いシナジーを生み出すことを意図している。
国際金融機関	・大規模擁護活動とセクターのアセスメントや介入に重要なパートナー。 ・今後は協調融資の方向を模索していく。	・WBやJBICとは共同ポートフォリオレビューや定期的なテクニカルワーキンググループのミーティングを通じて密接に活動している。	・ADBやJBICとの共同ポートフォリオレビューを続けていく。
NGOs/CSOs	・開発の擁護活動と政府の活動についてのモニタリングを期待。 ・コミュニティ開発についてはNGO/CSOが主役と考えている。	・開発のパートナーであり、キャパシティ・デベロップメントに貢献していく。	・内務・地方行政省と協働するDevelopment Partners Working Group on Decentralization and Local Governmentを通じて、TAの効率化を協議している。
学術機関および地域機関	・LGUやコミュニティ組織へのキャパシティ・デベロップメントのパートナーとして位置づけている。	・援助戦略を構築する上で、ステイクホルダーとして対話	
民間セクター	・MDGsの実現(特に所得向上)と汚職防止のための協調などを既に実施、さらに協調を密にしていく。	・共同出資者として適切な資金提供の方法に関する対話を続けていく。	・民間セクターは中央政府およびLGUsと同様に重要。民間投資を促進していく。

出所) 各機関の以下文書を参考に調査団作成

UNDP “Country Programme Action Plan Between the Government of the Philippines and United Nations Development Programme 2005-2009”

ADB “Country Strategy and Program 2005-2007”

WB “Country Assistance Strategy 2006-2008”

3-3 主要ドナーによる取り組み

(1) 主要援助機関

① UNDP

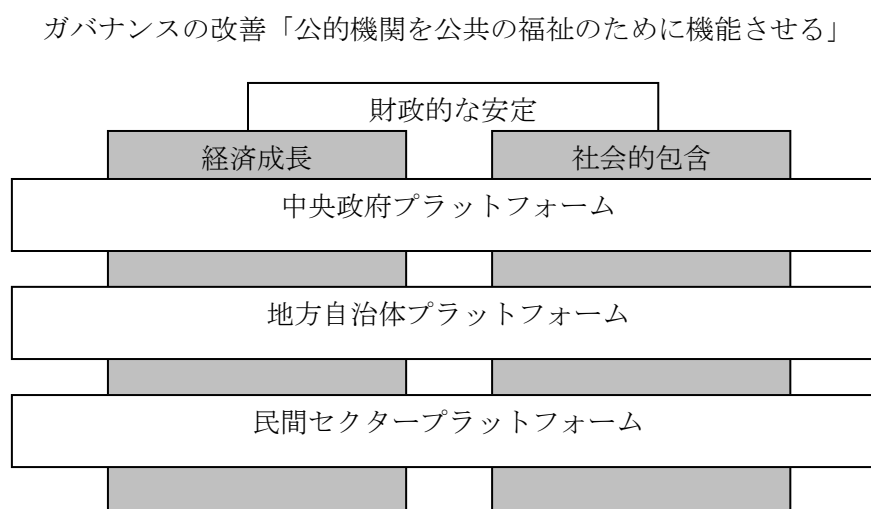
UNDP は国別プログラムアクションプラン(CPAP: Country Programm Action Plan)の中で、2005～2009 年のプログラム期間中、支援するプログラムの実施に 620 万米ドルの予算を言及している。さらに、他の援助機関や基金等とのパートナーシップにより、5000 万米ドルの追加的な資金の投入を計画している。その主な内容は、政策支援、技術支援、キャパシティ・デベロップメント、システム開発等である。また、これらのコア活動を支援する活動としては、政府の要請に応じて以下の 5 つを実施すると述べている。

- 1) プロジェクトやプログラムの実施に必要な人材を特定し、彼らを雇用あるいは政府が行う雇用活動の支援
- 2) UNDP の規則に基づいた物品やサービスの調達
- 3) トレーニング活動の特定と促進活動
- 4) UNDP の管理するグローバル情報システムによるコンサルタントや業者の検索
- 5) UN ネットワーク機関が提供するサービス、資金、プログラムへのアクセス等の提供

② 世界銀行(WB: World Bank)

世銀の国家支援戦略(CAS: Country Assistance Strategy)では、フィリピンの中期開発計画 2004-2010 に基づき、経済成長および社会的包含(inclusion)を①財政的な安定と②改善されたガバナンス、という 2 つの手段によって成し遂げることを目標としている。世銀ではこの目標達成のため、3 つのレベルにおける関与(engagement)が必要と考えている。概念的にはこれらをプラットフォームとして下記のように位置づけている。

図 3-1 世銀のエンゲージメント戦略概念図



出所) World Bank “Country Assistance Strategy 2006-2008 pp18”より作成

プラットフォームとして位置づけている中央政府、地方自治体、民間セクターについて、世銀では以下のようなアプローチを想定している。

①中央政府レベル

ガバナンスおよび既存予算の範囲内での資金調達を改善するためには、内政システムおよびプロセスに関与し、働きかけることが必要となる。それによって、過度なイノベーション等を伴う負担の重いプログラムを避けることにもつながる。

ここから得られるひとつの示唆は、財政的な制約と矛盾するような特定の投資プロジェクトから距離を置き、予算の範囲内で重要な機能とサービスにフォーカスするよう、セクターを越えて向かう動きである。

②地方自治体レベル

地方自治体が提供するあらゆるサービスの成果を向上させるため、直接的な顧客として地方自治体にフォーカスする。この取り組みの中心は、地方自治体向けのパフォーマンス・フレームワークとキャパシティ・デベロップメント・プログラムの開発である。

実践的な方法を用いて、資金調達とキャパシティ・デベロップメントを明確なパフォーマンス・フレームワークにつなげることは、地方レベルでのグッド・ガバナンスを促進することにもつながる。

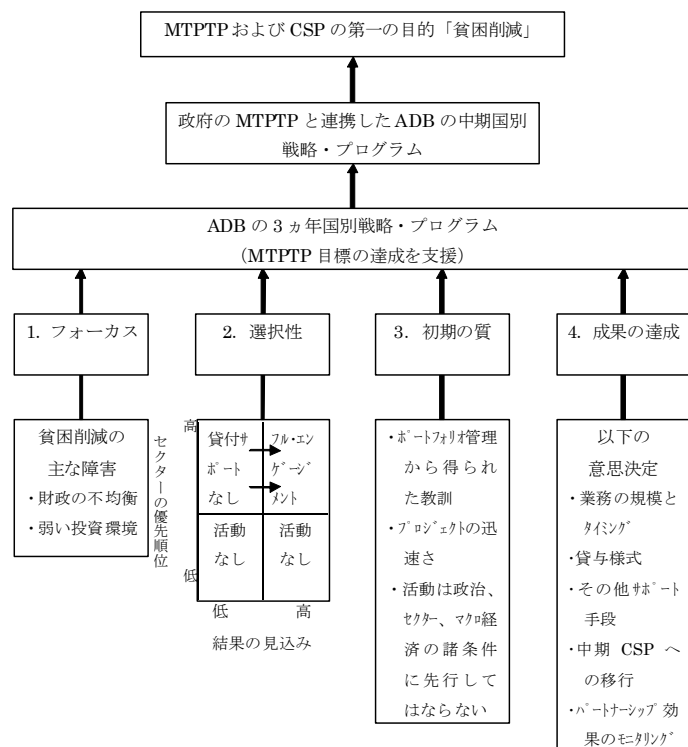
③民間セクターレベル

規制当局の強化と事業コストの削減、資金調達等を通じて民間投資を促進し、官民共同プロジェクトや高い成長ポテンシャルを持つセクターへの投資を促進する。これは公的セクターと民間セクターの関係に伴う課題について、世銀やその他の関係組織によって行われる調整を含む。

2006年～2008年にかけての支援では、公的セクターの強化に焦点を当てた政府の改革努力に対して、重要かつタイムリーな機会を提供すると謳っており、3ヵ年で450百万～900百万米ドルの投資を見込んでいる。ローン、アドバイス提供、知識共有など複数の方法を用いることを想定しており、支援の効率性はフィリピン政府の意欲によって異なるとの考え方から、改革の努力に呼応して支援金額が決定するようにCASを策定している。

③ アジア開発銀行 (ADB)

図 3-2 ADB-フィリピン パートナシップ概念図
(開発インパクトの最大化に向けて)



出所) ADB Country Strategy and Program 2005-2007¹ pp12 より作成

ADB は「継続的に蔓延している極度の貧困からの解放」をフィリピンとの開発パートナーシップの土台として据えている。財政上の不均衡が中期開発計画の目標でもある貧困削減の進捗を妨げているとの認識に立ち、幅広く、抜本的な経済改革が開発予算の捻出のため、また民間投資環境の改善のために必要であると述べている。そのため、基本的には財政の強化と投資環境の改善を支援の柱として据えている。ADB はフィリピンとのパートナーシップを以下のような概念図で説明している。

また、主要セクターにおける構造改革を支援すべく、3 カ年計画となる CSP (Country Strategy Paper) を作成した。CSP2005-2007 では MDGs の目標および貧困削減に向けた発展を支援するため、保健、水の供給、スラムの改善、中小企業の育成を注力対象としている。

尚、主要ドナーが実施しているプロジェクトリストについては付属資料を参照されたい。

(2) その他の援助機関⁶⁷

① 国連食糧農業機関 (FAO)

国連の一機関である FAO の貧困削減戦略は、国連の国別援助フレームワークと関連づけられている。2008 年 6 月時点において、FAO フィリピン事務所は新しい 5 カ年計画を作成するべく農業省など関連政府機関と協議している。

FAO ではこれまでにミンダナオ島のムスリム女性や少数民族を主な対象とした生産性向上プロジェクトを実施してきた。ドナー間のパートナーシップでは、ニュージーランドやオーストラリアの国際開発庁等と連携し、資金の提供を受けている。

② ILO

ILO は貧困削減に貢献することが期待された機関としての自覚を持ち、適正な労働 (decent work) を貧困から脱出するひとつの有効な手段として位置づけている。フィリピンにおいては政府

⁶⁷ 本調査団による各機関へのインタビュー調査 (2008 年 6 月 9 日～6 月 13 日) に基づく。

機関だけでなく、NGO など政府と連携して活動するさまざまな機関と協力して活動している。地方レベルでの経済発展を促すため、ILO では地方自治体 (LGUs) 向けにキャパシティ向上プロジェクトを提供している。

③ ドイツ技術協力公社 (GTZ)

ドイツの援助公社である GTZ は対フィリピンの主要援助分野として、経済発展、地方分権、環境、紛争解決・平和構築を重点化している。かつては水道や保健分野が主流であったが、欧州各国における人権やガバナンス重視の潮流にあわせ、重点をシフトしつつある。2008 年 6 月時点において活動期間の延長が決定したミンダナオ島の貧困削減および平和構築プロジェクトでは、政府、市民社会、プライベートセクターの間でバランスが取れるよう、ローカル NGO や地方政府組織と協働している。

他ドナーとの調整の必要性を認識し、ドナー・コーディネーション・ミーティングにおいて情報交換等を行っている。

3-4 市民社会による貧困削減の取り組み

フィリピンには、約 50 万もの市民社会グループがあり、この内の一部の 6 万⁶⁸が非政府機関として登録されている⁶⁹。6 万の非営利機関の内、5 万が NGO、1 万が住民組織 (PO) である。フィリピンには更に 3 万 5,000 の協同組合が存在するが、開発 NGO (これ以降「NGO」と称す) と呼べるものは 3,000-5,000 組織程度である⁷⁰。一般に NGO が貧困削減サービスの提供側、PO がその受け手の意味として使われている。フィリピンの市民社会を構成する二つの重要なカテゴリーは NGO (非政府組織) と PO (住民組織) であり、他国では通常 CBO (community-based organization) と言われるものである。⁷¹

フィリピンの市民社会には、i) 政治的活動が NGO の役割となっている、ii) NGO が実施する福利活動は宗教団体や政府が実施するものと性格が異なる (有料サービスである)、iii) NGO は政府から採算面を含めて保護されている、という特徴がある。非常に小さなプロジェクトを実施しているものから、全国レベルでマルチセクターのプロジェクトを実施している大きな NGO まで規模はさまざまである。

NGO は数と規模が相対的に大きくなっただけでなく、専門化し、政策関連とプロジェクトの実行に影響力をもつようになった。いまや NGO は、開発においては行政を補完する重要な役割を果たしており、そうした一面はフィリピン政府の貧困削減プロジェクト、世銀の国別援助戦略 (Country Assistance Strategy: CAS) 作成への参加などにも表れている。

中期開発計画 2004-2010 においては、政府の貧困対策プログラムへの NGO の参画が 1 つの戦略となっている⁷²。世銀や ADB が支援している全てのコミュニティー開発を主体とする貧困削減

⁶⁸ 過去 10 年に亘ってこの数値が使われてきている。実際 NGO の登録は経済活動の進展とともに増加するため、現在では、かなりの数字に増加していると推定される。

⁶⁹ ADB "Overview of NGOs and Civil Society, Philippines" pp4
(<http://www.adb.org/Documents/Reports/Civil-Society-Briefs/PHI/CSB-PHI.pdf>)

⁷⁰ ADB "A Study of NGOs -Philippines-" pp1 (<http://www.adb.org/NGOs/docs/NGOPhilippines.pdf>)。尚、これは 1995 年の推定値であるが、ADB は 2007 年に編纂された "Overview of NGOs and Civil Society, Philippines" でもこの数値を用いている。

⁷¹ ADB "Overview of NGOs and Civil Society, Philippines" pp3
(<http://www.adb.org/Documents/Reports/Civil-Society-Briefs/PHI/CSB-PHI.pdf>)

⁷² ADB "Overview of NGOs and Civil Society, Philippines" pp3
(<http://www.adb.org/Documents/Reports/Civil-Society-Briefs/PHI/CSB-PHI.pdf>)

プロジェクトでは、データ収集、プロセスの議論、計画、実施（サービスの提供）、モニタリングと評価⁷³、コミュニティ内の摩擦の調整などの多様な分野で NGO が主役となっている。更には政府が貧困削減プロジェクトとしているマイクロファイナンス、農村開発における PO の生活向上プロジェクトの支援などでも実施の主役は NGO である。

多くの NGO が政府開発援助や国内の民間企業にその収入を依存しているため、政府開発援助が減少すると NGO は困窮する。従って NGO にとっては安定的な収入源が必要である。更に NGO 自体の人材育成はほとんどなされておらず、NGO の更なる成長のためには、収入源確保のスキルのトレーニング⁷⁴に加え、NGO マネージャーの人材育成支援も必要な段階となっている。

NGO のプロジェクトへの参加促進に大きく貢献しているのが、ADB に供与している貧困削減日本基金⁷⁵で、フィリピンでは主に生計向上プロジェクトや都市貧困の軽減に貢献している。ADB の資料によると 2007 年 12 月現在で 4 件のプロジェクトがこれの恩恵を受けている⁷⁶。

尚、市民社会（民間団体、ローカル NGO 等）による貧困削減への取り組みについては、巻末付属資料を参照願いたい。

⁷³ 世銀は個別プロジェクトの評価だけでなく、ODA 全体のモニタリング・評価でも市民社会を参画させている。

(http://www.fdc.ph/index.php?option=com_content&view=article&id=289:civil-society-groups-present-citizens-report-on-oda-to-pdf&catid=34:debt-campaign&Itemid=87)

⁷⁴ 各団体が提供する NGO のためのプロジェクトサイトについては以下の HP からジャンプすることができる。

<http://www.adb.org/NGOs/funding.asp>

<http://www.adb.org/NGOs/funding-national.asp>

<http://www.adb.org/NGOs/funding-private.asp>

⁷⁵ 貧困削減日本基金 (Japan Fund for Poverty Reduction: JFPR) は、貧困削減に直接役立つ、新たな形の参加型プロジェクトを実施するための無償援助ファシリティである。ADB の貧困削減を目的とする貸付の効果を高めるため、JFPR は、日本政府から 9,000 万ドルの拠出を受けて、2000 年 5 月に設立された。

(http://www.adb.org/Documents/Translations/Japanese/JFPR_2001_JP.pdf#search='%E8%B2%A7%E5%9B%B0%E5%89%8A%E6%B8%9B%E6%97%A5%E6%9C%AC%E5%9F%BA%E9%87%91')

⁷⁶ ADB “Overview of NGOs and Civil Society, Philippines” pp10

(<http://www.adb.org/Documents/Reports/Civil-Society-Briefs/PHI/CSB-PHI.pdf>)

用語集

(1) 貧困指標

用語	解説
絶対的貧困と相対的貧困 (Absolute and Relative Poverty)	絶対的貧困とは、ある最低必要条件の絶対的基準を示し、一方、相対的貧困とはある地域社会の大多数よりも貧しいことを示す。所得に関していえば、設定された貧困ライン以下の所得を得ている人の場合は絶対的貧困者である。一方、最低所得層（例えば最貧層 10%）に属している人の場合は相対的貧困者となる
一時的貧困と慢性的貧困 (Transient and Chronic Poverty)	一時的（一過性）貧困とは短期的、一時的または季節によって左右される貧困をさす。また、慢性的貧困は長期的または構造的貧困を指す
貧困ライン (Poverty Line)	絶対的貧困ラインの概念に基づき、金額で表現されたもの。栄養上最低限必要とされる食事と、食料以外の最低限必要なものが購入できなくなる所得または支出水準。相対的貧困ライン（総支出に対する食費の割合など）による国ごとの推計は除く。というのも貧困ラインによる推計は、食糧や食料以外の最低レベルでの需要の満足度よりも、もっぱら最低賃金など他の変数との関連で個別に定義されるからである。貧困の推計は実際の家計予算や所得、支出調査から得たデータに基づくものである
国別の貧困ライン (National Poverty Line)	各国が独自で定めた貧困ライン。国により貧困の定義がことなるため、同じ定義を使って二国以上の貧困指数を整合的に比較することは困難である。豊かな国では、貧しい国に比べて貧困の基準が寛大になるため、貧困ラインがより大きな購買力を持つ傾向にある
国際貧困ライン (National Poverty Line)	各国間における貧困ラインの実質の価格を一定に保とうと試みたものである。1 日 1 ドルの基準は 1985 年の国際価格で計測され、PPP（購買力平価）レートを使って各国通貨に調整されている。この基準が低所得国の貧困線を代表するものであるため、「世界開発報告 1990：貧困特集」（World Bank 1990）において採用された。PPP レートで換算するのは、国際的に取引されない財・サービスも考慮されるためである。しかしながら、これらの指標は貧困の度合いを国際的に比較するためではなく、国民経済計算の集計値の比較を意図している。したがって、国際的な貧困線が、それぞれの国において同一の貧困・窮

	<p>乏度を計測しているという保証はない</p> <p>(参考：世界銀行 著、海外経済協力基金開発問題研究会 訳「世界開発報告 1998/1999」、p.453)</p>
<p>貧困率</p> <p>(Incidence of Poverty/ Head Count Index)</p>	<p>貧困率は、全人口に占める貧困ライン所得（または消費）水準未満に位置する人口の割合を示す貧困指標であり、全人口に占める貧困人口が多くなるほど、貧困率は上昇する。この指標は、計測方法の単純さから、貧困ライン未満所得（または消費）階層（間）における所得（または消費）水準や、所得（または消費）分布を把握することができず、貧困を計測する上では完全な指標とは言えない</p>
<p>貧困ギャップ比率</p> <p>(PGI: Poverty Gap Index)</p>	<p>貧困ライン未満人口の平均所得と貧困ラインとの格差の貧困ラインに対する比率の平均値。貧困の乖離度あるいは深度を表す指標</p>
<p>2 乗貧困ギャップ比率</p> <p>(SPI: Squared Poverty Index)</p>	<p>貧困ライン未満人口の平均所得と貧困ラインとの格差の貧困ラインに対する比率の 2 乗の平均値。貧困の重度を表す指標</p>

(2) 不平等指標

用語	解説
<p>貧困の深度</p> <p>(Depth of Poverty/ Poverty Gap)</p>	<p>貧困の深度は、貧困ライン所得（または消費）水準と貧困ライン未満に位置する人口の所得（または消費）水準との距離（乖離度）を示す指標。貧困ラインを一定とした場合、貧困ライン未満に位置する人口の所得（または消費）水準が低下するほど、貧困の深度は上昇する</p>
<p>貧困の重度</p> <p>(Severity of Poverty/ Squared Poverty Gap)</p>	<p>貧困の重度は、貧困の深度の 2 乗で表され、貧困ライン所得（消費水準）未満に位置する所得（または消費）階層間の所得（または消費）不平等度を示す。貧困ラインを一定とした場合、貧困ライン未満に位置する所得（または消費）階層間の所得（または消費）分配が悪化（不平等化）するほど、貧困の重度は上昇する</p>
<p>ジニ係数 (Gini coefficient) とローレンツ曲線 (Lorenz Curve)</p>	<p>ジニ係数は、完全に公平な分布から、経済の中で所得（または、いくつかのケースでは消費支出）の分布範囲がどこまで乖離しているかを示すものである。ローレンツ曲線は、もっとも所得（または消費）水準の低い個人から、もっとも高い個人に向かって人口の累積分布を横軸に、所得（または消費）の累積分布</p>

	<p>を縦軸に測ることで表される曲線を示す。ジニ係数は完全平等を示す 45 度の対角線とローレンツ曲線との面積が 45 度対角線の下で三角形の面積に占める割合である。ジニ係数の 0 は完全な平等を表現し、1 は完全な不平等（1 人のか、1 つの世帯が全ての所得または消費を独占）を表す</p>
--	--

(3)開発指数

用語	解説
人間開発指数 (HDI : Human Development Index)	<p>合成指数である HDI は、人間開発の 3 つの基本的側面（寿命、知識、生活水準）を通して各国の平均的達成度を測定したもの。この 3 つの側面を表すものとして、平均寿命、教育達成度（成人識字率と初等・中等・高等教育就学率を加えたもの）、一人当たり実質国内総生産の 3 つの変数が使われている</p>
人間貧困指数 (HPI : Human Poverty Index)	<p>基本的な人間開発の剥奪状況を HDI と同じ側面について測定したもの。これらの側面を表す指標として、40 歳未満で死亡すると見られる人の割合、読み書きできない成人の割合、全体的な経済資源の充当（社会医療サービスや安全な水を利用できない人の割合と 5 歳未満の低体重児の割合を指標として判断）を使用している</p>
ジェンダー開発指数 (Gender Development Index)	<p>HDI と同じ側面と変数（平均余命、教育達成度、所得）で達成度を測るが、男女間の達成度の格差を反映したもの。基本的な人間開発においてジェンダー格差が大きいほど、GDI はその国の HDI よりも低くなる</p>
ジェンダーエンパワーメント測定 (Gender Empowerment Measure)	<p>女性が経済的、政治的生活に積極的に参加できるかどうかを表すもの。女性の社会参加に焦点を絞り、国会議員全体で女性が占める割合、管理職・専門職・技術者に女性が占める割合、女性 1 人当たりの所得に基づき、政治経済への参加や政治経済面の意思決定の主な領域におけるジェンダー不平等を測定している。したがって、基本的能力のジェンダー不平等を表す指標である GDI とは異なる</p>

(4)経済指標

用語	解説
経済活動人口	<p>一定の期間に、男女を問わず国連の国民所得計算方式（SNA）</p>

(Economically Active Population)	で規定された財・サービスの生産のために労働力を提供するすべての人。この計算方式によると、財・サービスの生産には市場用、交換用、自家消費用のいかににかかわらず、第一次製品の製造・加工のすべてと市場用のその他の全ての財・サービスの生産を含み、市場用の財・サービスを生産する家庭の場合は、自家消費用の生産を含む
消費者物価指数 (CPI : Consumer Price Index)	家計の消費を一定の財やサービスに固定し（一定期間をあけて見直されることもある）、これに要する費用の変動を表したものの
購買力平価（PPP ドル） (Purchasing Power Parity)	その国の通貨での購買力。アメリカ合衆国で 1 ドル（基準通貨）で買える財・サービスと同じ量（または似たような量）を買うのに要するその国の通貨量。購買力平価は他国の通貨や特別引き出し債（SDP）でも表すことができる
1 人当たりの実質 GDP (購買力平価、PPP ドル)	国内通貨の購買力平価を基準にして US ドルに換算した 1 人あたりの GDP。購買力平価システムは、変動の大きい公定為替レートに基づくものよりも正確に GDP やその要素を国際的に比較するために、国連国際比較計画（ICP）が開発したもの
失業率 (Unemployment Rate)	労働人口に対する失業者数の割合。失業者とは、働く意思と能力があるのに仕事に就けない人のことを指す

(5) 教育指標

用語	解説
総就学率 (Gross Enrolment Ratio)	就学該当年齢にかかわらず就学する子どもの就学該当年齢人口に対する比率
純就学率 (Net Enrolment Ratio)	就学該当年齢で就学する子どもの就学該当年齢人口に対する比率
総出席率 (Net Attendance Ratio)	就学該当年齢で学校に出席している子どもの就学該当年齢人口に対する比率
留年率 (Percentage of Repeaters) (Repeatation Rate)	前年度と同じ学年に登録されている児童の総数が、全就学者のうちどれくらいの割合を占めているかを表す
識字率 (Adult Literacy Rate)	15 歳以上の成人で日常生活に関する短く簡単な文章を理解し、かつ読み書きできる人の割合

(6)保健指標

用語	解説
適切な衛生施設を持つ人の比率 (% of Population with Access to Adequate Sanitation)	屋外トイレや堆肥処理施設を含む、排泄物および廃棄物のための衛生設備を無理なく利用できる人口の割合
安全な飲料水を手に入れる人の比率 (% of Population with Access to Safe Water)	安全な飲料水（処理済みの地表水や未処理だが汚れていない湧き水、清潔な井戸や保護装置のある井戸の水など）安全な水を無理なく利用できる人口の割合。「無理なく利用」の定義は一樣ではないが、都市では水源より 200m 範囲に居住していること、農村では 1 日 1 人当たり 20 リットル確保できること
リプロダクティブ・ヘルス/ライツ (Reproductive Health/Rights)	性と生殖に関する健康の権利：カップルおよび個人が自分の子どもの数、出産間隔、出産時期について責任を持って自由に選択・決定でき、そのための妊娠・不妊・避妊に関する情報・相談・手段にアクセスできる権利
予防接種率 (Immunization Rate)	世界児童免疫計画で用いられている 1 歳未満の子どもに対する抗原薬剤の平均予防接種率
1 人当たりの 1 日のカロリー供給量 (Daily Calorie Supply per Capita)	その国で 1 日に供給できる食糧をカロリーに換算し、それを人口数で割ったもの
出生時の平均余命 (Life Expectancy at Birth)	新生児が出生時のその人口集団の標準的な死亡の条件のもとで生きられる年数
合計特殊出生率 (Total Fertility Rate)	女性が妊娠可能年齢の間に現在の出生率に従って子どもを生むとして、その女性が一生の間に生むと考えられる子どもの数
低体重児比率（出生時） (Low Birth Weight Infants)	出生時の体重が 2,500 グラムに満たない新生児の割合
医療関係者の介助による出産 (Birth attended by skilled health personnel)	適正な技術を持つ人員（医者、看護師、助産師を含む）が立ち会う出産の割合。「適正な技術を持つ人員」とは、妊産婦に対して、妊娠や出産、産後の新生児ケア等に関する必要な処置やアドバイスをを行う訓練を受けた人材のことをいう。
粗出生率	人口 1,000 人あたりの年刊の出生数

(Crude Birth Rate)	
乳幼児死亡率 (Infant Mortality Rate)	出生時から 1 歳になる日までに死亡する確率で、生存出生 1,000 人当たりの死亡数で表す
5 歳未満時死亡率 (Under-5 Mortality Rate)	出生時から 5 歳になる日までに死亡する確率。過去 5 年間に 1,000 人の生存出生に対し、5 歳未満で死亡した幼児の年間死亡人数の平均
妊産婦死亡率 (Maternal Mortality Rate)	1 年間で生存出生 10 万人に対し、妊娠や出産が原因で死亡する女性（妊産婦）の数。「妊産婦」は妊娠中または出産後 42 日以内の女性を指す
粗死亡率 (Crude Death Rate)	人口 1,000 人当たりの年間の死亡数

(7)都市貧困

用語	解説
スラム居住者 (Slum Dweller)	<p>UN-HABITAT の専門家グループによる「スラム居住者」の定義では、一軒の家屋に集団で生活しており、かつ以下の条件が一つ以上欠けている場合としている。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ よりよい飲料水へのアクセス ・ よりよい衛生設備へのアクセス ・ 人が多すぎず、十分な居住空間 ・ 住居の構造上の質と耐久性 ・ 所有権・居住権の保障
マイクロファイナンス (Micro Finance)	<p>フォーマル金融や既存の伝統的金融へのアクセスがほとんどない人々に、生計活動や住宅などを対象に貸付を行うもの。NGO によって運営されていることが多い。資金源は政府やドナーからの援助資金に加え、貯蓄型スキームの場合は、受益者の貯蓄も含まれる。マイクロファイナンスの形態は多様であるが、小額貸付と貯蓄をパッケージとしたスキームが取られることが多い。信用力のない低所得者層が対象となるため、無担保の貸付が行われるが、グループ貸付などのスキームにより、返済保障を行っている</p>

参考文献・資料

【和文】

アジア開発銀行(ADB: Asian Development Bank)

『特別レポート変貌しつつあるマイクロファイナンス業界 ～貧困層のための金融システムの構築～』(アジア開発銀行年次報告(2004年))

国際協力機構(JICA: Japan International Cooperation Agency)

『国別WID情報整備調査 フィリピン』(国際協力事業団 企画・評価部(2002年))

『特定テーマ評価「地方行政能力向上～インドネシアを事例として～」報告書』(独立行政法人国際協力機構 企画・調査部(2006年))

『マイクロファイナンスに関する米国における官民の動向』(独立行政法人国際協力機構国際協力総合研修所(2007年))

石田宗俊『フィリピン国「ムスリム・ミンダナオ自治区政府行政能力向上プロジェクト短期専門家派遣業務完了報告書」』(株式会社コーエイ総合研究所(2006年))

石原聡『準客員研究員報告書 ソーシャル・キャピタルの実際と運用』(国際協力事業団国際協力総合研修所(2002年))

上山美香『定量的貧困指標に基づく健康・教育・ジェンダー側面から見た地域別貧困の諸形態』(国際協力事業団国際協力総合研修所(2003年))

大島(谷口)美代子『フィリピン国ムスリム・ミンダナオ自治区(ARMM)政府行政能力向上プロジェクト短期専門家派遣業務完了報告書』(アイ・シー・ネット株式会社(2006年))

松田教男『フィリピン共和国 ARMM 自治区人材育成プロジェクト事前評価調査報告書』(独立法人国際協力機構フィリピン事務所(2008年))

国連開発計画(UNDP: United Nations Development Programme)

『UNDP・日本WID基金10周年記念シンポジウム報告書「ミレニアム開発計画目標とジェンダー平等の達成に向けて」』(国連開発計画・外務省共催)

二宮正人・秋月弘子『人間開発報告書 気候変動との戦いー分断された世界で試される人類の団結』(2007年)

世界銀行(WB:World Bank)

『経済開発と次世代ー概観』(世界開発報告(2007年))

その他

外務省(2007年)『対フィリピン国別援助計画』

黒崎卓『国際協力銀行「一時的貧困調査」業務委嘱・報告書』(2005年)

国際協力銀行(2005年)『海外経済協力業務実施方針』

国際協力銀行(2006年)『ジェンダー主流化に向けた円借款事業事例調査報告書』

国際協力銀行(2004年)『都市貧困削減支援へのアプローチ策定のための調査 最終報告書』(オーバーシーズ・プロジェクト・マネージメント・コンサルティング株式会社)

国際協力銀行(2005年)『貧困削減・社会配慮ハンドブック』

国際協力銀行(2001年)『貧困プロファイル バングラデシュ人民共和国』

国際協力銀行(2007年)『貧困プロファイル バングラデシュ人民共和国』

国際協力銀行(2001年)『貧困プロファイル フィリピン共和国』

国際協力銀行(2001年)『貧困プロファイル ペルー共和国』

国際協力銀行(2005年)『貧困プロファイル作成及び更新調査 ペルー共和国』

国際協力銀行(2005年)『分野別業務実施方針』(開発セクター部)

石井正子(2002年)『女性が語るフィリピンのムスリム社会ー紛争・開発・社会的変容』(明石書店)

フィリピン日本人商工会議所(2005年)『フィリピン・ビジネスハンドブック2006年版』(フィリピン日本人商工会議所)

【英文】

アジア開発銀行(ADB: Asian Development Bank)

ADB, (2004), "Country Gender Assessment PHILIPPINES", Publication Stock No. 030204

---, (2005), "Country Strategy & Program Poverty in the Philippines"

---, (2005), "POVERTY IN THE PHILIPPINES Income, Assets, and Access"

---, (2007), "Country Operations Business Plan Philippines"

---, (2007), "Key Indicators Inequality in Asia"

---, (2007), "Low-Income Households' Access to Financial Services"

- , (2007), “Low Income Households’ Access to Financial Services”
- , (2007), “Philippines: Critical Development Constraints”
- , (2007), “Philippines: Critical Development Constraints”, Country Diagnostics Studies
- , (2008), “A Fact Sheet”
- , (2008), “Asian Development Bank Outlook”
- , (2008), “STRATEGY2020”
- , (2004), “Growth, Equity and the Social Sector Analysis by: Hyun H. Son & Mary Jane Carangal-San Jose”
- , (2006), “Human Capital and Economic Growth by: Hyun H. Son”
- , (2004), “The Garbage BOOK”

CARD MRI (CARD MRI: The Center for Agriculture and Rural Development Inc. Mutually Reinforcing Institutions)

- CARD MRI, (2006) “COMPANY BROCHURE”
- , (1993), “SPECIAL CREDIT PROGRAMS FOR THE POOREST”, Occasional Paper No.3
 - , (2007), “If You Can’t Own the Land, Own a Bank”, Occasional Paper No.6

教育省 (DepEd: Department of Education)

- DOE, (2007) “Department of Education Fact Sheet”

農地改革省 (DAR: Department of Agrarian Reform)

- DAR, (2006) “The Institutional Setup and Framework for CARP Implementation”

大蔵省 (DOF: Department of Finance)

- DOF, (2004) “LGU FISCAL AND FINANCIAL PROFILE”, Volume 1& 2

社会福祉開発省 (DSWD: Department of Social Welfare and Development)

- DSWD, (2007) “Annual Report”

科学技術省食糧栄養調査研究所 (FNRI: Food and Nutrition Research Institute)

- FNRI, (2004) “The 6th National Nutrition Surveys: Initial Results”, Main Report

国際協力機構 (JICA: Japan International Cooperation Agency)

- JICA, (2007) “ARMM Human Resource Development Project in the Republic of Philippines”, Completion Report

国家経済開発庁 (NEDA: National Economic and Development Authority)

- NEDA, (2004) “Medium Term Philippine Development Plan”, National Economic and Development Authority
- , (2007) “Philippines Midterm Progress Report on the Millennium Development Goals ”

国家貧困対策委員会 (NAPC: National Anti-Poverty Commission)

- NAPC, (2001), “The Vow to Crush Poverty within the Decade”

国家統計調整委員会 (NSCB: National Statistical Coordination Board)

- NSCB, (2005) “Estimation of Local Poverty in the Philippines ”
- , (2007), “NSCB Fact Sheet”

国家統計局 (NSO: National Statistics Office)

- NSO, (2002) “Annual per Capita Poverty Thresholds by Province, 2006-2007 ”
- , (2003), “Family Income and Expenditure Survey”
 - , (2003), “Family Income and Expenditure Survey” (DVD)
 - , (2006), “Philippine Yearbook”
 - , (2006), “Philippine Yearbook” (DVD)

経済協力開発機構 (OECD: Organization for Economic Cooperation and Development)

- OECD, () “ ”

フィリピン開発研究所 (PIDS: Philippine Institute for Development Studies)

- PIDS, (2001), “Poverty Profile of the Philippines”, Celia M. Reyes
- , (2002), “The Poverty Fight: Have We Made an Impact?”, Celia M. Reyes
 - , (2005), “Poverty, Vulnerability and Family Size: Evidence from the Philippines”, Aniceto C. Orbeta Jr
 - , (2007) “Conditional cash transfers: social assistance and human development combined ”
 - , (2007), “Targeting: reaching the poor”

SWS (SWS: Social Weather Stations)

- SWS, (2008) “The 2008 SWS Survey Review ”

国連開発計画(UNDP: United Nations Development Programme)

UNDP, (2005), “Philippine Human Development Report”

—, (2005), “Poverty, Vulnerability and Family Size: Evidence from the Philippines”, Aniceto C. Orbeta Jr

—, (2007), “Human Development Report”

—, (2007) “Team for the Preparation of Human Development Report ”

米国国際開発庁 (USAID: US Agency for International Development)

USAID, (2005) “USAID/PHILIPPINES STRATEGY FY ”

世界銀行(WB:World Bank)

WB, (1996), “A Strategy to Fight Poverty”

—, (1998), “Socio-Economic Differences in Health, Nutrition, and Population”

—, (2001), “PHILIPPINES POVERTY ASSESSMENT”

—, (2002), “PRICING LOCAL CURRENCY LOANS”

—, (2003), “World Development Report 2003 –Sustainable Development in a Dynamic World–”

—, (2005), “empowering the poor”

—, (2005), “ENHANCING THE FIGHT AGAINST POVERTY IN ASIA AND THE PACIFIC”

—, (2005), “FINANCE FOR THE POOR”

—, (2005), “GENDER AND DEVELOPMENT”

—, (2005), “SOCIAL PROTECTION”

—, (2006), “Philippines Environment Monitor”

—, (2006), “SPECIAL EVALUATION STUDY ON THE INVOLVEMENT OF CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS IN ADB OPERATIONS”

—, (2007), “INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION COUNTRY ASSISTANCE STRATEGY PROGRESS REPORT FOR THE REPUBLIC OF THE

—, (2007), “WORLD DEVELOPMENT INDICATORS”

—, (2007), “World Development Report 2007 –Development and Next Generation–”

—, (2008), “TIME TO DISMANTLE THE ROOTS OF EVIL”

その他

ALIP,JAIME ARISTOTLE B., Ph.D, (2000) , “REENGINEERING SELECTED CORE BUSINESS PROCESSES OF

Balisacan, Arsenio M., Dr. (2007) “Agrarian Reform and Poverty Reduction in the Philippines”

Banana-Producing ARCs, (2007), “OSH-WIND Manual”

Coconut-Producing ARCs, (2007), “OSH-WIND Manual”

Daley-Harris, Sam, (2007), “STATE OF THE MICROCREDIT SUMMIT CAMPAIGN REPORT”

David,P. and Maligalig D.S., (2001) , “Issues in Estimating the Poverty Line”

ILO, (2007), “LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT FOR EMPLOYMENT GENERATION, PEACE AND SECURITY”

ILO, (2008), “MANAGING HIV/AIDS IN THE WORKPLACE”

ILO/IPEC, (2004), “The use of Children in the production, sales and trafficking of drugs”

Lamberte, Exaltacion E., (2003), “Urban Poverty and Social Safety Net Program in the Philippines”

Rice-Producing ARCs, (2007), “OSH-WIND Manual”