

## 第2章 フィリピン教育セクターを取り巻く社会経済環境

本章では、フィリピン教育セクターの諸課題の背景となっている社会環境、政治・経済等について概観する。特に、学齢人口の増加傾向、国民の文化的多様性、所得格差及び地域間格差の問題、フィリピンの置かれた経済状況等についてその概要をまとめる。

### 2-1 人口増加の続く多文化社会

フィリピン共和国（Republic of the Philippines、以下フィリピン）は7,000を越える島からなる島嶼国であるが、スペインに征服されるまではそれぞれの地方で独立の文化、言語を持っていた。このため、現在では国語はタガログ語を基本として作られたフィリピノ語となっているが、各地では現在でも地方言語が話されている。このことは、国全体として共通の教育サービスを提供するに当り、指導言語の選択が課題になる要因となっている。また、人口増加が続いており、教育サービスに対する需要も増加を続けている。

#### 2-1-1 地理的な多様性

フィリピンの面積は30万km<sup>2</sup>と日本の約8割である。高温多湿の熱帯モンスーン気候であるが、ミンダナオ島は熱帯雨林気候であり、地域によって気候条件が大きく異なっている。世界有数の火山国、地震国であり、またモンスーン気候地域では台風の被害を受けることも多い。

図 2-1 フィリピンの地域と州の地図



出所) <http://www.nationmaster.com/encyclopedia/Regions-of-the-Philippines>

フィリピンは全国17の地域（Region）に分けられる。各地域は複数の州（Province）又は大都市（City）から構成される。州・大都市の下には町（Municipality）があり、さらに最小行政単位としてバラングイ（Barangay）がある。

表 2-1 行政地域の対応表

島	地域	地域名
ルソン島 (Luzon)	NCR	マニラ首都圏 (National Capital Region)
	CAR	コルディリェラ行政地域 (Cordillera Administrative Region)
	I	イロコス地方 (Ilocos)
	II	カガヤンバレー地方 (Cagayan Valley)
	III	中部ルソン地方 (Central Luzon)
	IV-A	カラバルソン地方 (CALABARZON)
	IV-B	ミマロパ地方 (Mimaropa)
	V	ビコール地方 (Bicol)
ビサヤ諸島 (Visayas)	VI	西部ビサヤ地方 (Western Visayas)
	VII	中部ビサヤ地方 (Central Visayas)
	VIII	東部ビサヤ地方 (Eastern Visayas)
ミンダナオ島 (Mindanao)	IX	サンボアング半島地方 (Zamboanga Peninsula)
	X	北部ミンダナオ地方 (Northern Mindanao)
	XI	ダバオ地方 (Davao)
	XII	ソクサージェン地方 (中部ミンダナオ) (SOCCSKSARGEN)
	XIII	カラガ地方 (Caraga : Cagayan Autonomous Region and Growth Area)
	ARMM	ムスリム・ミンダナオ自治区 (Autonomous Region in Muslim Mindanao)

### 2-1-2 民族・宗教・言語の多様性

フィリピンは、多数派のマレー系、中国系、スペイン系、及びこれらの混血、更に少数民族からなる多民族国家である。

フィリピン政府公式サイトによると、各宗教の人口に占める割合は、カトリック 82.9%、プロテスタント 5.4%、イスラム教徒 4.6%、それにフィリピン独立教会である Aglipay と Iglesia ni Kristo がそれぞれ 2.6%、2.3% などとなっている。宗教の多様性は、教育にも一部反映されている。例えば、イスラム教徒は ARMM 地域に集住しており、フィリピンの公教育からは独立したマドラサと呼ばれる宗教学校に通うことが多い<sup>27</sup>。

フィリピンは多数かつ多様な言語が存在する国家であり、「どの地域言語を話す民も絶対過半数に達しない、言語的に異質な国」とも言われる<sup>28</sup>ほどである。約 110 民族 70～80 言語のうち、タガログ (Tagalog)、セブアノ (Cebuano)、イロカノ (Ilocano) などの主要 8 言語のいずれかを母語とする人々で人口の 9 割を占める。これらはマレー・ポリネシア語族に属するが、一部の地方言語間を除くと相互理解度は低い。国語は、タガログ語を中心にこれら地方言語から単語等を取り入れてつくられたフィリピノ語であり、公用語はフィリピノ語と英語になっている。このため、学校教育においてはフィリピノ語又は英語による指導を行いつつ、各地方の言語を補助言語として用いる「二言語教育」が導入されている (第 3 章 3-1-4 参照)。

### 2-1-3 増加を続ける人口

フィリピンの人口は 2004 年 7 月現在約 8,300 万人である。国全体での人口増加率は、徐々に低下しつつあるものの、依然として 1.76% (2005 年、World Bank, EdStats) となっており、2020

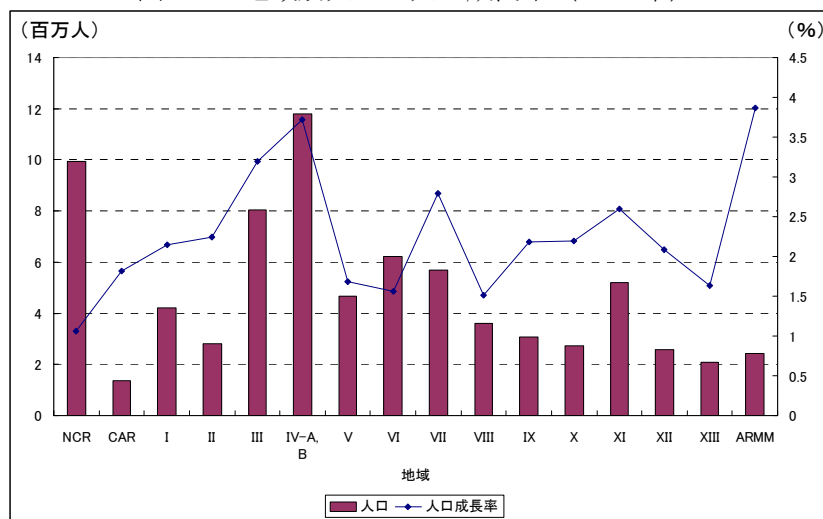
<sup>27</sup> これらの学校では、十分に質の高い教育が行われていないという意見・観察がある。国際協力事業団 (2003) p.12 等参照。

<sup>28</sup> Kaplan, R.B. and Baldauf, R. B. (1998) The Language Planning Situation in the Philippines. *Journal of Multilingual and Multicultural Development* 19 (5 & 6).

年には人口が 1 億人を超えると見られている。

地域別の人口では第 IV 地域（現在はカラバルソン地方とミマロパ地方に分割されている）、NCR（マニラ首都圏）、第 III 地域（中部ルソン地方）に集中している。第 III、第 IV 地域は人口増加率も高い。この他、ARMM（ムスリム・ミンダナオ自治区）、第 VII 地域（中部ビサヤ地方）などでも高くなっている（図 2-2）。

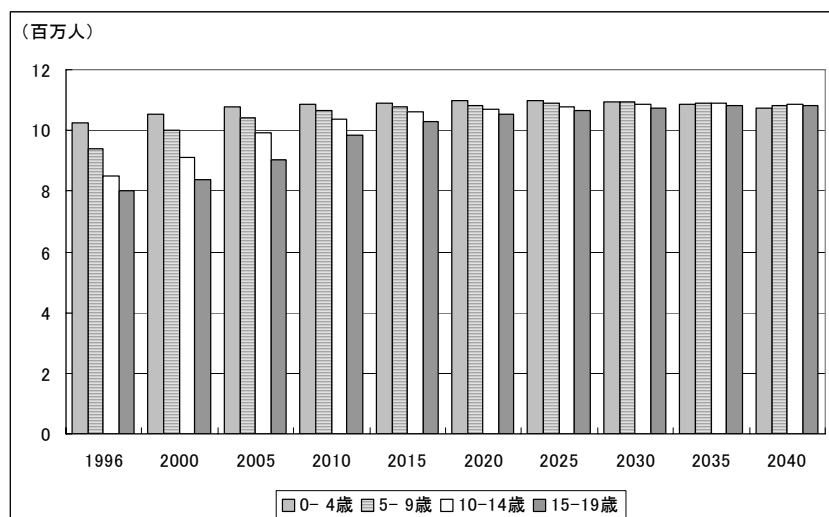
図 2-2 地域別人口と人口成長率（2000 年）



出所) Commission on Population, Demographic & Socio-Economic Indicator System (DSEIS)

学齢人口を含む若年人口に限れば、いずれの年齢層でも、2025 年ごろまでは増加が続くと見込まれる（図 2-3）。現在既に教育施設の不足が問題となっているが、今後も学齢人口の増加に伴い、教育施設の不足が続くことが予想される。

図 2-3 年齢階層別若年人口予測



出所) U.S. Census Bureau, International Data Base

このようにフィリピンでは人口増加に伴う教育需要の増加に対して、教育施設・設備などハード面に対応する必要性があるとともに、多様な文化を踏まえた多様なカリキュラム、地域の実情

に合わせた指導言語の選択など、きめの細かい教育サービスの提供が求められている。

## 2-2 地域間格差の問題

フィリピンでは、所得の地域間格差が大きい。さらに地域内では、豊かな地域の中に豊かな地区と貧しい地区が存在していることもある。本節では、このような地域間格差、所得格差について把握する。これらの地域差が教育の各種指標とどのような相関があるかは、第3章において分析する。

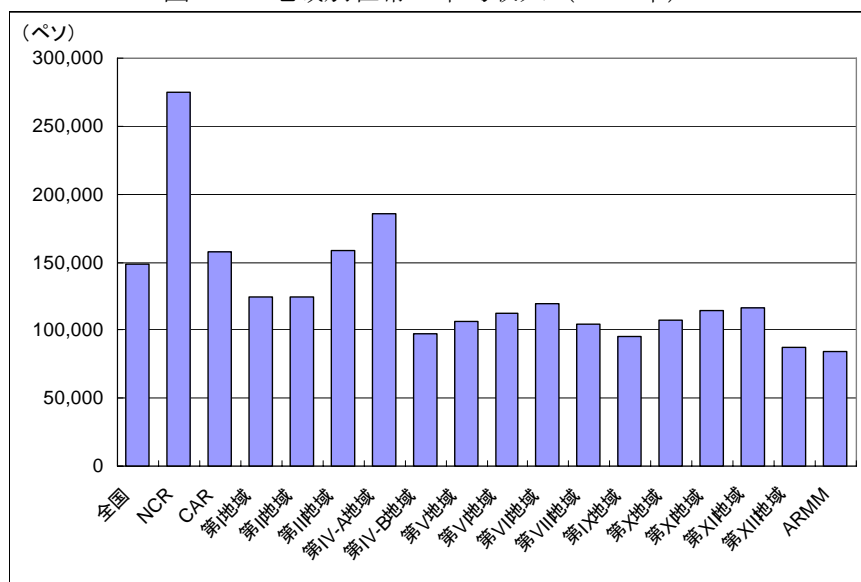
### 2-2-1 改善はしているが依然として大きい所得格差

所得分布の偏りを示すジニ係数<sup>29</sup>を見ると、1997年の0.487から2000年は0.482、2003年には0.461と徐々に改善してきている。しかし、まだ不平等度は高く、国連開発計画（UNDP）のHuman Development Report 2005に掲載されている、124か国のジニ係数の内、フィリピンは91位、ASEAN諸国の中ではマレーシア（係数0.492）に次いで下から2番目である。

### 2-2-2 マニラ首都圏とその他地域との地域間格差

2003年の世帯収入支出調査によると、一世帯の平均年間収入は145,121ペソ（1ペソ＝約2.3円）であった。しかし、地域別に世帯の平均収入を比べると、マニラ首都圏において全国平均を大きく超えているが、それ以外ではCAR（コルディリエラ行政地域）、第III地域（カガヤンバレー地方）、第IV-A地域（カラバルソン地方）がわずかに全国平均を上回るだけで、むしろ100,000ペソ強前後の地域が多い。第XIII地域（カラガ地方）及びARMM地域（ムスリム・ミンダナオ自治区）は80,000ペソ前後と特に低くなっている。

図2-4 地域別世帯の平均収入（2003年）



出所) National Statistics Office (2003), *Family Income and Expenditure Survey Final Results*

最近のフィリピン政府推計によると、貧困削減が進まなかった 1997 年～2000 年に比べ、2000

<sup>29</sup> ジニ係数は、係数 0 が完全平等、1 が完全不平等を意味する。

～2003 年には貧困発生率が低下した。一人当たり年間所得 12,267 ペソ未満の貧困層は、2000 年に世帯の 27.5%、人口の 33.0%であったが、2003 年には世帯の 24.7%、人口の 30.4%に低下した<sup>30</sup>。2000～2003 年で世帯ベースの貧困率が 3 ポイント以上上昇したのは、地域 IV-B(ミマロパ地方)、地域 IX (サンボアング半島地方) 及びカラガ地方だけで、それ以外の地域では貧困発生率は低下した。

表 2-2 貧困発生率 (全国及び地域別)

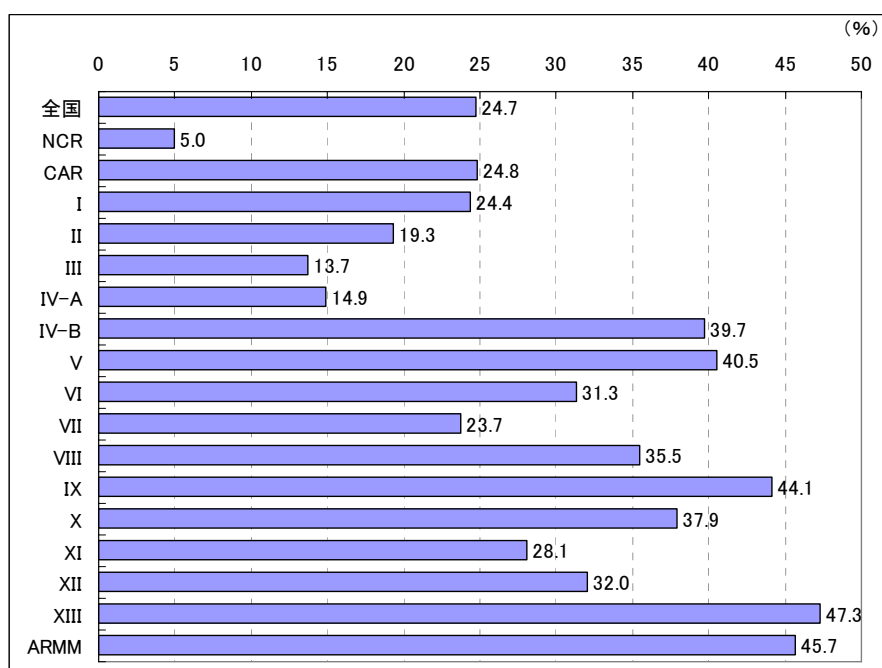
地域	世帯ベース			人口ベース		
	2000年(%) (改定)	2003年(%)	03-00年 (ポイント差)	2000年 (改定)	2003年	03-00年 (ポイント差)
全国	27.5	24.7	-2.8	33.0	30.4	-2.6
NCR	5.7	5.0	-0.7	7.6	7.3	-0.3
CAR	30.7	24.8	-5.9	37.6	31.2	-6.4
I	29.4	24.4	-5.0	35.1	30.2	-4.9
II	25.2	19.3	-5.9	30.4	24.5	-5.9
III	17.3	13.7	-3.6	21.4	17.7	-3.7
IV-A	15.2	14.9	-0.3	19.1	18.8	-0.3
IV-B	36.3	39.7	3.4	45.2	47.9	2.7
V	45.3	40.5	-4.8	52.6	48.4	-4.2
VI	36.6	31.3	-5.3	44.4	39.1	-5.3
VII	31.5	23.7	-7.8	36.2	28.4	-7.8
VIII	37.5	35.5	-2.0	45.1	43.3	-1.8
IX	38.5	44.1	5.6	44.8	49.4	4.6
X	37.7	37.9	0.2	43.8	44.3	0.5
XI	27.7	28.1	0.4	33.1	34.4	1.3
XII	40.7	32.0	-8.7	46.8	38.4	-8.4
XIII	43.7	47.3	3.6	50.9	54.2	3.3
ARMM	53.7	45.7	-8.0	59.8	53.1	-6.7

出所) Virola, Ignacio, Amoranto and Balamban (2005), *Official Poverty Statistics in the Philippines: Methodology and 2003 Estimates*.

しかし、地域間の格差は依然として存在している。地域別に貧困発生率を見ると(2003 年世帯ベース)、全国レベルの 24.7%に対してマニラ首都圏(NCR)では 5%、第 III 地域(中部ルソン地方)、第 IV-A 地域(カラバルソン地方)では 14～15%と比較的低くなっている。一方、それ以外の地域ではおよそ全国平均かそれ以上の水準となっており、第 IV-B 地域(ミマロパ地方)、第 V 地域(ビコール地方)、第 IX 地域(中部ビサヤ地方)、第 XIII 地域(ソクサージェン地方)、ARMM 地域(ムスリム・ミンダナオ自治区)、などは 40～50%近い数値となっている。

<sup>30</sup> これらの数字は家族所得支出調査(FIES)に基づいているものであり、国民経済計算との整合性や、貧困ラインの設定方法について、検討の余地がある。

図 2-5 地域別貧困発生率（世帯ベース、2003 年）



出所) Virola, Ignacio, Amoranto and Balamban (2005), *Official Poverty Statistics in the Philippines: Methodology and 2003 Estimates*.

ラモス政権時代には、1994 年 9 月に 社会改革アジェンダ (Social Reform Agenda, SRA) が発表され、社会の特定層に対する貧困緩和策や社会全体の改革パッケージが策定された。そして、これらを実現するにあたって、基礎的人間ニーズ (Basic Human Needs, BHN) を満たすこと、不平等を解消すること、意思決定プロセスへの国民参加に取り組むことが、当面の優先事項として挙げられている。さらに、優先的に貧困を解消すべき 20 州を貧困州として定めている (表 2-3)。これら 20 州は、概ね貧困発生率の高い州に集中しているが、中には中部ルソン地方 (第 III 地域) のように、全国の貧困発生率を 10 ポイント近く下回っている州もある。

表 2-3 SRA によって定められた貧困 20 州

地域	地域名	貧困州
II	カガヤンバレー地方	Batanes
III	中部ルソン地方	Aurora
VI-B	ミマロパ地方	Romblon
V	ビコール地方	Masbate
CAR	コルディリェラ行政地域	Abra, Benguet, Kalinga, Ifugao, Mountain Province, Apayao
VI	西部ビサヤ地方	Antique, Guimaras
VIII	東部ビサヤ地方	Biliran, Eastern Samar, Southern Leyte
XIII	カラガ地方	Agusan del Sur, Surigao del Sur
ARMM	ムスリム・ミンダナオ自治区	Basilan, Sulu, Tawi-Tawi

このように、フィリピンは国全体としては中進国<sup>31</sup>であるが、国内の地域間・地域内所得格差は依然として高い。さらには、平均値で見ると非常に豊かな大都市の中にもスラム街が形成されるなど、地域・都市の中の地区によっても格差が生じている。

このため、教育セクターについても全国一律で捉えることはできず、地域ごとの実情を反映し、よりきめの細かい政策を実施することが求められる。

## 2-3 安定感を欠く政治経済

フィリピン経済は国際経済に統合されつつある。例えば、フィリピンもその一員である ASEAN では、ASEAN 自由貿易地域 (ASEAN Free Trade Area, AFTA) が発効しており、域内関税は一部品目を除き引き下げ、撤廃することとなっている。経済統合は地域全体の経済成長に好影響を与えることが期待されているが、一方で国内産業の国際競争力を維持できなければ、相対的に地盤沈下する可能性もある。本節では、フィリピンの政治経済の動向をまとめ、国際経済の中でフィリピンの置かれた立場と人材育成への期待についてまとめる。

### 2-3-1 政権の不安定が続く国政

1965 年に就任したマルコス大統領は、親米・強権的な立憲権威主義体制により政権を長期化させたが、無血民主主義運動 (またはピープル・パワー) 革命によって 1986 年に追放された。

その後のアキノ政権 (1986 年～1992 年) は、新憲法の制定 (1987 年)、ピナトゥボ火山の大噴火 (1991 年、経済に大きな打撃を与えた) とその救援、クラーク・スービック米軍基地の完全撤廃の実現で特徴付けられる。米軍基地の完全撤退は、親米路線からの転換と受け止められ、海外からの直接投資に負の影響をもたらし、今日に至る経済の低迷につながっているとも言われる。

その後ラモス政権を経て、本評価調査の対象期間中は、まず 2000 年時点ではエストラダ政権 (1998 年～2001 年) であった。しかし、同大統領の違法賭博への関与を始めとする一連の疑惑をめぐり、史上初めての大統領弾劾裁判が行われた。上院の裁判で決定的証拠の開示が否決されたのを機に「ピープル・パワー2」と呼ばれる大規模な退陣要求が起り、2001 年 1 月に退陣した。その後、エストラダ政権で副大統領であったアロヨ氏が大統領に就任した。アロヨ大統領は、2004 年に再選を果たしたものの、選挙不正疑惑の中で抗議運動が起こるなど、政治不安が長引いている。

### 2-3-2 国際競争力の向上と貧困削減が課題となる経済

フィリピンの経済成長率は、アキノ政権前半期には高成長が続いたが、1991 年のピナトゥボ火山大噴火、クラーク・スービック米軍基地の完全撤廃等を受けてマイナス成長に転落した。ラモス政権のもとで成長率は回復したが、アジア通貨危機の影響で 1998 年に再びマイナス成長となった。

その後回復の兆しがあったが、主要な輸出産業となっていたエレクトロニクス産業が、世界的な IT バブルの崩壊で再び経済は停滞した。アロヨ政権に入ってから、経済成長はアジア危機以前の水準に回復しており、2004 年には 6.1% の GDP 成長率を達成している (図 2-6)。

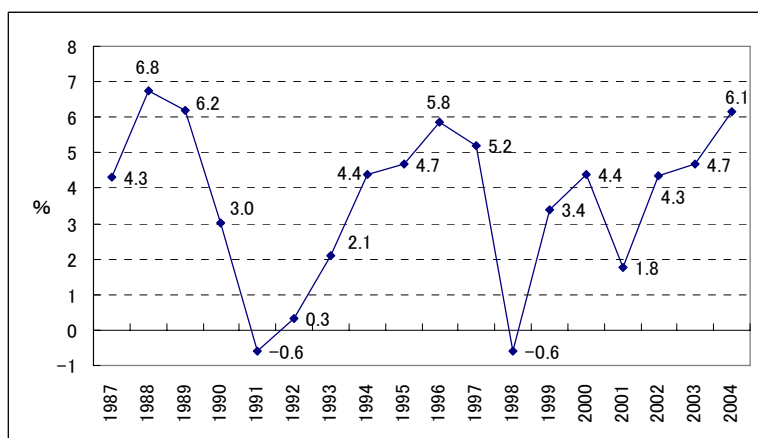
フィリピンの産業構造は、生産額ベースでは第一次産業が約 15%、第二次産業が約 29%、第三次産業が約 38% となっている。第三次産業では、とくに情報通信・ビジネスのアウトソーシング、観光などの産業が大きく成長している。フィリピンの貿易額は増加傾向にあり、相手国別では、

---

<sup>31</sup> 円借款の条件上は低所得国

2004 年には日本と米国が輸出入金額の各約 3 割を占めている (Asian Development Bank 2005)。輸出製品では、半導体などエレクトロニクス製品が 1990 年代以降急増している。

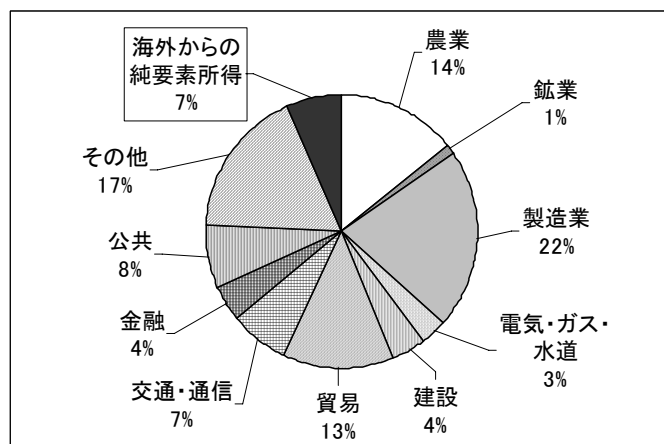
図 2-6 フィリピンの実質 GDP 成長率の推移



出所) Asian Development Bank (2005)

近年では、海外からの要素所得の受け取りが支払いを超えており、GNP の 7% を占めている (図 2-7)。英語力等を背景に、フィリピン人の海外出稼ぎ労働者は以前から多かったが、彼／彼女らがもたらす所得の大きさを改めて確認できる。教育セクターにおいても、教員資格を持った人材が、よりよい条件を求めて海外に流出している (詳細は第 3 章を参照)。

図 2-7 2004 年の GNP 内訳



出所) Asian Development Bank (2005)

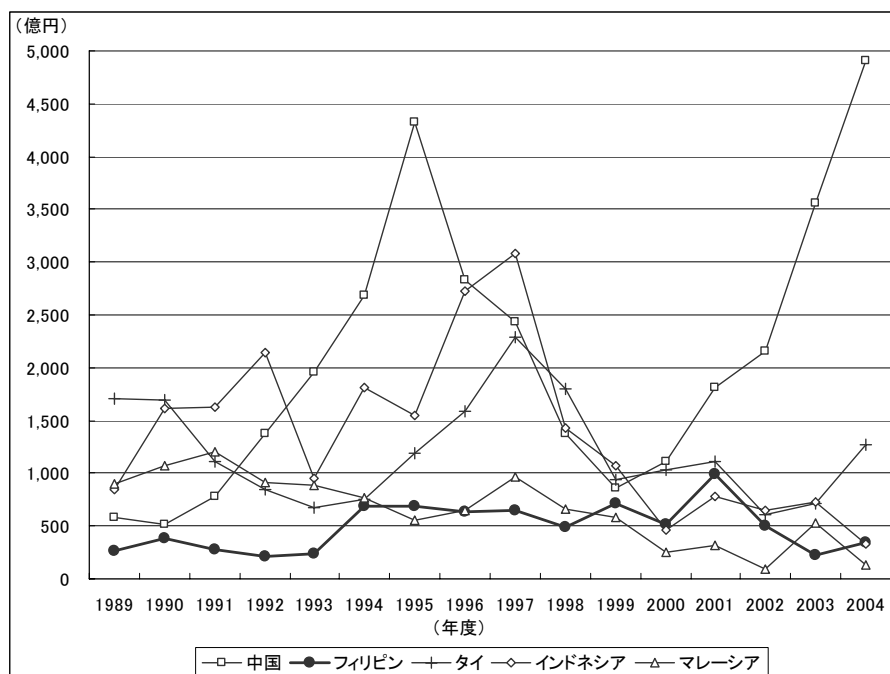
一方で、経済成長の回復や世界的な原油高に伴い、2004 年にはインフレーションが約 6% (GDP デフレータの成長率) に達している。職の不足と労働力人口の増加により失業者も多く、失業率は 2004 年現在 11.8% である (IMF 2005)。

フィリピンへの海外からの直接投資において、日本は常に 1 位、2 位といった上位を占める主要国の一つとなっている。しかし、日本からの投資は 1990 年代を通じて中国、インドネシア、タイなどにより多く向かっており、フィリピンへの投資は相対的に低い水準に留まっていた。特に 1999 年以降は中国への投資が圧倒的に伸びており、フィリピン、マレーシア、インドネシア



といった国への投資は伸び悩んでいる（図 2-8）。このように競争が激しくなる中で、投資の誘致などにより産業の国際競争力の維持・向上が求められている。

図 2-8 日本からフィリピンへの直接投資実績金額の推移

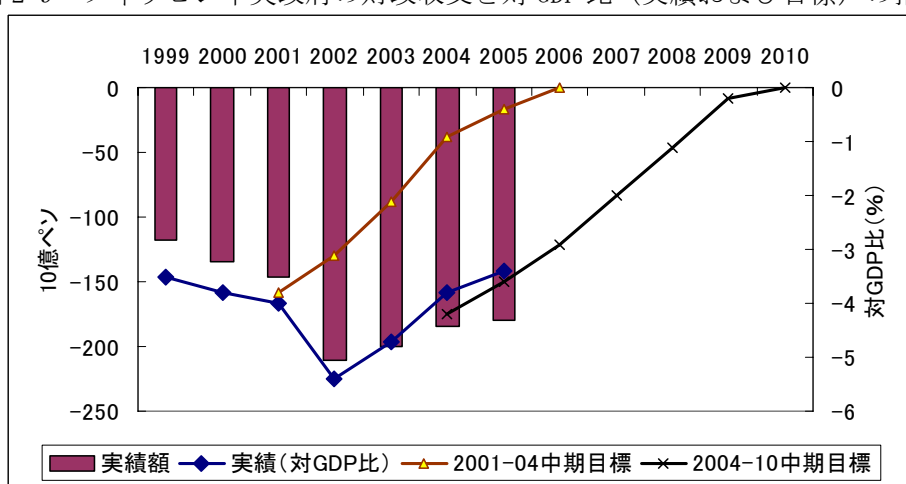


出所) 財務省「対外及び対内直接投資状況」より作成

### 2-3-3 赤字の続く国家財政

ラモス政権下の 1994～1997 年を除き、フィリピンは 20 年以上国の財政赤字に悩まされてきたが、国の財政赤字額は 2002 年以降減少を続けている（図 2-9）。

図 2-9 フィリピン中央政府の財政収支と対 GDP 比（実績および目標）の推移



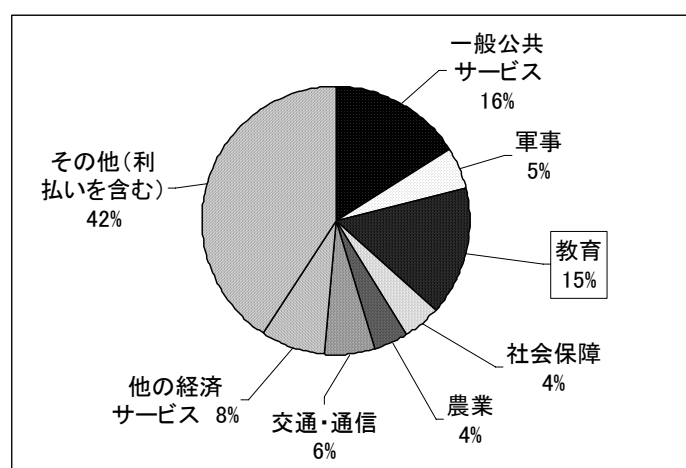
注) 1999 年と 2000 年の値は対 GNP 比。2005 年の実績値は予測。

出所) 1999 年と 2000 年の実績値は『中期国家開発計画 (MTPDP) 2001-04』の表 1.1 および表 1.6、2001～2005 年実績値は Department of Finance (2005)、目標値は『中期国家開発計画 (MTPDP) 2004-10』による

全体の歳出額は増加傾向にあり、8,000 億ペソを超えている。政府における人件費の削減、地方政府（Local Government Unit, LGU）への分権などの結果、財政赤字の GDP に対する比率は 2004 年に 3.8%まで改善している。しかし、税収の GDP 比は 2003 年で 14.6%と、他の ASEAN 諸国より低い。ストックベースでは、GDP の 78%に相当する 3 兆 3,550 億ペソの債務を抱えており、財政赤字は依然としてフィリピン経済にとって大きな課題である。

中央政府の財政支出内訳は図 2-10 のようになっており、2004 年の教育関連の支出は 1,340 億ペソで全体の約 15%を占めている。これは、他のセクターと比較して高い割合となっており、政府の教育セクター重視の姿勢を反映していると考えられる。

図 2-10 中央政府の歳出構成比（2004 年）



出所) Asian Development Bank (2005)

自由貿易協定等によって輸入関税が引き下げられるなど、経済の国際化、経済統合は着々と進展している。フィリピンもアロヨ政権になって経済成長率は回復傾向にあるが、成長著しい中国に比べて海外からの直接投資受け入れは伸び悩んでいる。このような状況において、フィリピンは今後も国際的な競争力を維持・向上していく必要がある。一方で、国内においては地域間格差が大きく、発展の遅れている地域の成長促進、貧困解消が課題となっている。

このため、国際社会に通用する産業人材の育成、地域の産業経済を担うリーダーの育成が必要である。経済成長によって国内の雇用環境を改善することは、人材流出を防ぐ上でも重要な課題である。

## 2-4 まとめ

本章では、フィリピン教育セクターを取り巻く社会環境を概観してきた。教育セクターにおける直接の課題は次章に譲るが、本章の分析を踏まえ、教育セクターの諸課題の背景として配慮すべき点として、以下の 5 点を指摘する。

### ①人口増加への対応

フィリピンでは依然として高い人口増加が続いており、教育についても施設・設備や教員などキャパシティの拡大が求められている。量の拡大が質の低下につながらないように、配慮しつつも、増加する人口に対応していくことが求められる。

## ②多様な文化・言語への配慮

次章で見るように、フィリピンの初等教育の普及率は既に **90%**を超えている。しかし、地方言語を話す少数民族などにとっては、タガログ語を中心につくられたフィリピン語や外来語である英語での授業は、生徒にとって負担であり、そのことが就学率や学習到達度に影響を与えている可能性がある。教育の量的な充足も引き続き重要な課題となっているが、同時によりきめの細かい、多様な文化に配慮した教育サービスの提供も求められる。

## ③地域間格差への配慮

フィリピンは既に中進国となっているが、所得水準や貧困発生率は地域間格差が大きい。教育セクターへの支援にあたっても、全国一律の指標で判断するのではなく、格差の解消につながるターゲット設定が必要になる。

## ④経済・産業に資する人材育成の必要性

フィリピンでは不安定な政治・経済が続いたため、急速に成長し国際的な経済統合を強める東アジアにおいて地盤沈下が懸念されている。海外からの直接投資を呼び込めるような、質の高い労働者の育成が求められる。また、特に低所得地域を中心に、地域の産業経済のリーダーを育成し、貧困からの脱出を図ることも重要な課題となっている。

## ⑤赤字財政下で効率的な援助の実施

フィリピンでは財政赤字が続き、第4章において改めて述べるが、**2003**年以降日本からの円借款の実施が止まっている状況である。このような状況で、海外からの援助についても、例えばある程度現地の仕様を取り込むなど、現地のニーズに合わせた効率的なプロジェクト設計・実施が求められる。