

社会——福祉国家の消極的受容——

はじめに

フィリピン社会にはさまざまな格差が存在する。所得格差は大きく、教育格差や健康格差、就労格差などがある。こうした格差を縮小することがフィリピンの社会政策における最大の目的であり、とりわけ最下層の人々を社会に包摂すること、すなわち貧困対策がこれまでの政権の国策でもあった。また貧困対策と並び、経済の高成長と豊かな暮らしを実現するための人的資本開発も長らく課題として存在してきた。過去のいずれの政権も保健や教育の充実化による人材育成や労働雇用対策などに取り組み、2000年代以降はMDGsやSDGsへのコミットメントが具体的な数値目標として加わって国際援助機関による社会政策支援も増えた。しかし、それでもまだ不十分な予算と政府の執行能力の問題などで成果は小さく、貧困率の低下や格差縮小のスピードは緩慢である。フィリピンの人間開発指数のランキングは2021年時点で116位と東南アジア5カ国（フィリピン、ベトナム、インドネシア、タイ、マレーシア）のなかで最も低い。

2016年に発足したロドリゴ・ドゥテルテ政権（2016-2022）は、貧困者のいない社会を目指すとした長期ビジョン『AmBisyon Natin 2040』（NEDA 2016）¹⁾の実現に向けて、貧困削減を目標に据えた。そして、政権の施政方針を

1) アキノⅢ政権が着手・制定したビジョンで、2016年10月にドゥテルテ大統領によって承認された。国家経済開発庁（NEDA）のウェブサイトに掲載されている。
<https://2040.neda.gov.ph/about-ambisyon-natin-2040/>

示した『フィリピン開発計画2017-2022』(NEDA 2017)では、社会分野の取り組みとして人的資本開発とユニバーサルな社会的保護 (social protection) の強化を掲げた。社会的保護は従来の社会福祉や社会保険のみならず、社会的セーフティネットの整備や雇用対策なども含む広義の社会保障政策ともいえるアプローチで、2000年代終盤より導入されたものである。ドゥテルテ政権は貧困者に限らず、他の社会的に脆弱な人々もフォーマルな制度に組み込んでいく方策を描いた。

そのドゥテルテ政権の任期が終了し、今日改めて振り返ると、同政権の功績とされる社会政策が複数ある。たとえば保健分野における皆健康保険制度の徹底(ユニバーサル・ヘルスケア法)、貧困対策分野における「貧困者のための大憲章」の制定や条件付き現金給付の法制化(4Ps法)、そして教育分野における高等教育無償化法の制定などである。その他、労働雇用分野では民間部門の失業保険制度や産前産後休暇の拡大も整備した。こうした結果のみでドゥテルテ政権の社会政策を論じることできるが、本稿ではそれらが成立した経緯にも目を向ける。実際のところ、法制化された社会政策の多くは先に議会主導で進み、政権側が追認したものである。ドゥテルテ政権が当初打ち出していた施策は前政権から継承した事業の拡充が多く、新規性や主体的な取り組みに欠ける傾向にあった。その上、経済成長重視の姿勢が貧困者軽視の印象を与えたため²⁾、その反動で議会が社会政策の法制化に積極的になった。一方で、政府の資源や執行能力が限られる政権側にも各政策に対するそれなりの立場があった。とくに予算面における持続可能性、政府介入の経済合理性、それに政策の公平性やSDGs達成状況とコミットメント度合いなどを考慮しつつ、社会政策の効果を慎重に検討していたとみられる。こうして他に法制化されない事案も含め、ドゥテルテ政権の社会分野における取り組みは、政権と議会、それに社会におけるさまざまな関係当事者の立場や思惑が互いに影響しあい、結果的に政権の選好にはむしろ反する形で政府の役割が拡大する方向に傾いていった。

2) ドゥテルテ政権が経済成長重視の政権で、社会改革へのアプローチが貧困・低所得層に必ずしも恩恵をもたらすものではないことを指摘した論文もある (Ramos 2020; 2021)

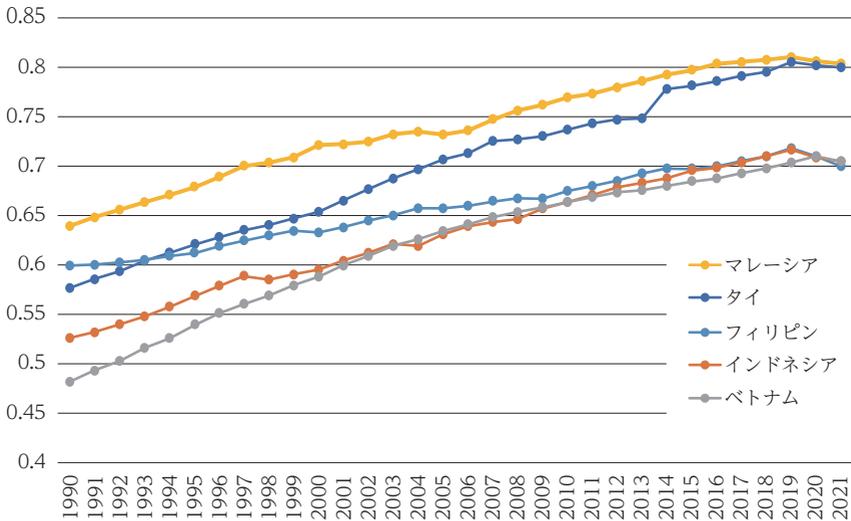
以下、本稿の構成は次のようになる。第1節は、社会政策の中心に据えられてきた貧困対策を民主化後から振り返る。第2節は、ドゥテルテ政権の社会政策の方針を紹介し、その後、おもにユニバーサル・ヘルスケア法と4Ps法の内容と成立の経緯について述べる。両法とも議会主導で成立したが、前者は財源確保を条件に政権側も前向きに受け入れたのに対し、後者は必ずしも積極的でなかった政権が貧困者に配慮する形で追認した。第3節は、失業保険制度や産前産後休暇の拡大が整備されて労働者保護が進んだ一方で、ドゥテルテ大統領が個人的にこだわった非正規雇用の廃止が失敗したことを紹介する。さらに、人材育成に係る教育分野についても簡単に取り上げ、高等教育無償化法が経済閣僚の強い反対にもかかわらず、ドゥテルテ大統領のほぼ独断で成立したことも紹介する。そして、最終節で社会政策全般の課題を提示しつつまとめる。

1 民主化後の貧困対策

1-1. 民主的手法の試み

はじめに、冒頭で触れたフィリピンの人間開発指数（Human Development Index: HDI）や貧困率、所得格差の変化について改めて確認しておきたい。HDIは人間開発の度合いを示した包括的な経済社会指標で、各国の達成度を、①長寿、②知識、③生活水準の3つの分野について測ったものである（国連開発計画2007）。フィリピンのランキングは2021年に116位で、ベトナム（115位）、インドネシア（114位）、タイ（66位）、マレーシア（62位）よりも低い。ところが遡って1990年のフィリピンは、マレーシアに次ぐ高さであった（図3-1）。人間開発の緩慢さが明白で、保健や教育の拡充と生活水準の改善が遅いことを示している。

図3-1 人間開発指数(HDI)の推移

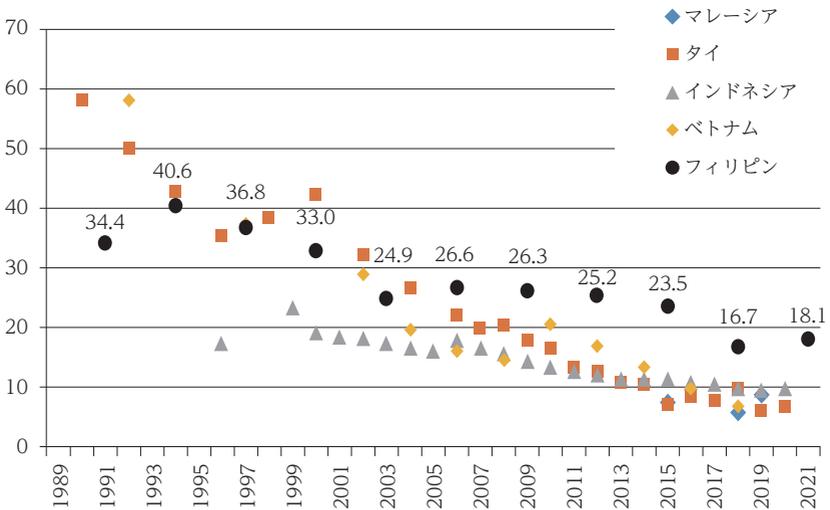


(出所) UNDP, Human Development Data Centerより作成。 <https://hdr.undp.org/en/data>

(注) 0と1の間の数値で表され、1に近いほど人間開発が進んでいることになる。

フィリピンの各政権すべてが貧困撲滅を国策として掲げてきたにもかかわらず、実際の貧困率の低下が緩慢で、現在では東南アジア5カ国のなかでも最も高い（図3-2）。その背景に、経済が成長と後退を短期間で繰り返し、雇用創出が不十分であったことに加え、貧困対策に割り当てる財政資金の不十分さがあった（Clarete 2018）。他にも政権交代による貧困対策のアプローチの修正や政治的介入、治安維持を視野に入れた目的の二重化、さらには既得権益が優先される政治経済構造などが指摘されている（太田2018）。図3-2で示したように貧困率の低下はベニグノ・アキノⅢ政権終盤の2015年（23.5%）からドゥテルテ政権半ばの2018年（16.7%）にかけて観察されたが、コロナ禍で再び上昇し、2021年は18.1%

図3-2 東南アジア5カ国の貧困率の推移(%)



(出所) World Bank, World Development Indicators; Philippine Statistics Authority, Official Poverty Statisticsより作成。

(注) 貧困率は各国の貧困線以下の人口の割合。

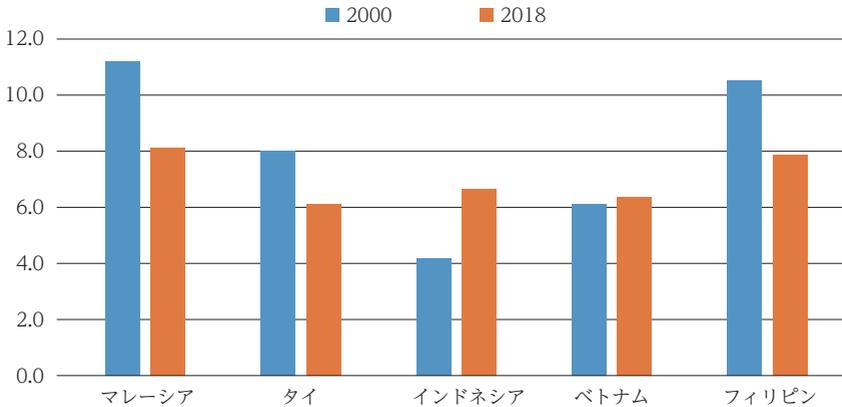
であった³⁾。民間世論調査会社の自己認識調査でも、ドゥテルテ政権末期の2022年6月時点で約48%が自ら貧困だと認識しており、政権発足直後の調査(2016年9月)の42%から上昇した⁴⁾。さらに、所得格差も少しずつ改善しているとはいえ依然大きい(図3-3)。所得格差は教育格差や医療格差をもたらしているだけでなく、所得が低いために保険料が負担できず、健康保険や社会保険などに加入できない人々も多く存在する。

3) 公式の貧困率はフィリピン統計庁が3年に一度実施する家計調査で明らかになる。ただし、貧困率の定義を後年見直すことがあり、1991年と2003年については当初45.3%と30.0%と発表されていたが、修正後はそれぞれ34.4%と24.9%に引き下げられた。その間の調査年(1994年, 1997年, 2000年)については修正値が明らかになっていない。

4) ソーシャル・ウェザー・ステーション (SWS) の世論調査参照。

<https://www.sws.org.ph/swsmain/artcldispape/?artcsyscode=ART-20221020090405>

図3-3 東南アジア5カ国の所得格差(%、所得階層上位20%と下位20%の所得比率の推移)



(出所) World Bank, World Development Indicatorsより作成。

(注)統計の都合上、マレーシアは2003年と2015年、ベトナムは2004年と2018年の比較である。

ここで、民主化後の貧困対策を簡単に振り返っておきたい。コラソン・アキノ政権（1986-1992）は雇用提供やマイクロファイナンスを通じた自立支援と、農地改革によって貧困削減を進めようとした（太田 2018）。雇用提供は小規模インフラ整備などのコミュニティレベルの取り組みによるもので、地域住民やNGOの主体的参加を促した⁵⁾。しかし、政変後の政治経済の混乱が続くなかでこれらの事業は体系的に実施されず、限界があった。

貧困対策を体系化し、制度化したのは次のフィデル・ラモス政権（1992-1998）である。1994年に「社会改革アジェンダ」(Social Reform Agenda: SRA)としてまとめられたその取り組みは、①社会的弱者に対する基本的社会サービスの提供、②土地を含む資産改革と収入向上のための機会提供、③住民参加型統治の実現の3つの方針から構成された（太田2018）。そして、これらの方針を9つのプログラムに落とし込み、各プログラムは主務官庁と責任者を明確化して執行体制

5) こうした取り組みは市民社会組織が政策に参画する端緒を拓いたとも指摘されている（太田 2018）。

を整備した。また、支援対象となる社会的弱者を14の基礎部門⁶⁾に組分け、各部門の代表者を政策立案と実施過程に関与させた。その後、SRAの基本内容と執行体制は1997年に社会改革貧困対策法⁷⁾として正式に制度化され、貧困対策をとりまとめて社会改革の実効性を高めることを目的とした国家貧困対策委員会 (National Anti-Poverty Commission: NAPC) が設置された。こうした取り組みにおける特徴として、次の2点が指摘されている。ひとつは、貧困者の生活実態を総合的に把握する独自の貧困指標「ミニマム基本ニーズ」(Minimum Basic Needs: MBN) を採用したことである。ニーズ把握が主目的だが、貧困地域における政情安定化のため、地域の実情にあった対応を迫られたことも背景にあった。もうひとつは、「包括的な社会サービスの提供」(Comprehensive and Integrated Delivery of Social Services: CIDSS) に取り組んだことである。SRAの9プログラムのひとつでもあり、基本ニーズを充足していく過程で社会的に脆弱な立場にある家族やコミュニティをエンパワーしていくことを目的としたこの取り組みは、家族を単位に住民を組織し、事業に参画してもらうというアプローチをとった。このように、政府が貧困者の実態把握につとめ、逆に貧困者側も政策に関与するという民主的な方法で生活水準の向上に取り組んだが、実際には期待されたほど貧困率削減につながらなかった。

「貧困者の味方」として大統領に当選したジョセフ・エストラーダ政権 (1998-2001) は、ラモス政権の貧困対策枠組みを引き継いだものの、貧困者に対する金銭やサービスのバラマキ手法に依存した。その上、縁故主義や利権が絡んだNAPCの政治利用などで政策執行は混乱した (太田2018)。政権自体はエストラーダ大統領の追放により短命となり、当時の副大統領であったグロリア・マカパガル・アロヨが後を継いだ。

アロヨ政権 (2001-2010) はラモス政権のアプローチ、すなわち住民やコミュニティの主体性を高める参加型アプローチを引き継ぎ、NAPCを再編して、貧

6) 農民、漁民、都市や地方の貧困層、女性、若年層、高齢層、障害者などを基礎部門としてグループングした。

7) 共和国法第8425号。発効は1998年6月30日で、ラモス政権から次のエストラーダ政権への政権交代日。

困対策相互扶助事業 (Kapit-Bisig Laban sa Kahirapan-Comprehensive and Integrated Delivery of Social Services: KALAHI-CIDSS) を実施した (太田2018)。当時、世界銀行が進めていたコミュニティ主導の開発 (Community-driven development: CDD) に沿ったものでもある。社会福祉開発省が主体となって貧困地域を選定し、住民のニーズに見合った小規模インフラ整備を実施するなど、雇用提供と生活環境向上を目指した⁸⁾。この取り組みは国際支援を受けてアロヨ政権の旗艦事業に位置づけられたが、貧困削減の効果を強く実感できないこともあり、並行して他の取り組みも開始した。すでにブラジルで効果をあげ、世界銀行も推奨しはじめていた条件付き現金給付事業のフィリピン版 (Pantawid Pamilyang Pilipino Program: 4Ps) である。学齢期の子どもがいる貧困世帯に対しては就学の継続と健康管理を条件に、また妊婦に対しては検診を受けることや保健施設での出産などを条件に、一定額の現金を給付する人間開発プログラムである⁹⁾。アロヨ政権下の2007年に試験的に導入され、2008年から本格実施となった¹⁰⁾。

1-2. 社会的保護の傘

4Psの導入とともにアロヨ政権内では貧困対策のあり方が大幅に見直され、改めて社会的保護 (Social Protection) の名のもとに既存の社会事業が整理統合された (Villar 2013)¹¹⁾。2007年に社会福祉開発省が定義化したフィリピン版社会的保護戦略は、「貧困とさまざまなリスクに対する脆弱性を軽減し、周縁化された人々の社会的地位と権利を高める」ための政策とプログラムのことで、次の4分野から構成される——①社会福祉、②社会保険、③社会的セーフティネット、④労働市場への介入である (Villar 2013, Diokno-Sicat and Mariano 2018;

8) ラモス政権の取り組みと同じく民主的な手法であり、治安維持を目的とする面もあったとされる (太田 2018)。

9) プログラムの詳細は社会福祉開発省の専用サイト参照。 <https://pantawid.dswd.gov.ph/>

10) アロヨ政権の4Ps導入経緯はSaguin and Howlett(2019) やKim and Yoo(2015) などに詳しく記されている。

11) ほぼ同時期にインドネシアでも類似の取り組みが実施されており、体系的に整理された社会的保護プログラムはその後、コロナ禍で機能を発揮したようである (Sri Mulyani et al. 2022)。

2021)。③の社会的セーフティネットは自然災害や経済危機時における緊急支援策などを含み、④の労働市場への介入は最低賃金の決定や雇用対策などを含むことから、社会的保護は従来の社会福祉や社会保険の範囲を超えた広義の社会保障政策とも理解できよう (ADB 2001)。こうした見直しの背景にはそれまでの貧困対策が大きな効果をあげていなかったこと、MDGsのコミットメント期限 (2015年) が近づきつつあったこと、さらに社会的保護を提唱しはじめていた国際機関の取り組みに歩調を合わせたことなどがある。その上、後述するように4Psは支援対象者が限定されることから、それ以外に広く存在する脆弱な人々を包摂する必要性も生じていたと推察される¹²⁾。旗艦事業として進行中であったKALAHI-CIDSSや新たに導入された4Psは、社会的保護の一事業にそれぞれ位置づけられた¹³⁾。

この社会的保護の枠組みは次のベニグノ・アキノⅢ政権 (2010-2016) に引き継がれ、社会政策の方針として『フィリピン開発計画2011-2016』(NEDA 2011) で公にされた。2012年には社会福祉開発省によって運用体制が整備されている。ただし、傘下事業はKALAHI-CIDSSや4Psなどアロヨ政権から継続したものがほとんどで、それも規模を拡大して実施された。なかでも4Psはコミュニティ主導の開発に比べて対象世帯数が多く、政府の支援が各世帯に直接届くことからアキノⅢ政権の旗艦事業になった。

4Psが貧困対策の中心事業となり得た要因は、その基盤となるデータベース構築にある。2009年より社会福祉開発省が主導する世帯識別システム¹⁴⁾によって整備されたデータベースは、低所得世帯の構成員や収入状況などを把握したもので、そのなかから就学児童のいる貧困世帯が選定されて4Psの支援対象となる。このデータベースはアキノⅢ政権下において他の貧困対策事業にも活用されるよ

12) アロヨ政権の支持率低迷も背景にあったのではないかという指摘もある (Kim and Yoo 2015)。Villar (2013) では、当時の社会福祉開発省が貧困対策について真剣な (no-nonsense) 取り組みが必要だと、これまでの政策の効果のなさを強い言葉で批判していたことを記述している。

13) 両事業は社会福祉開発省が所管しているため社会福祉に位置づけられるようだが (Diokno-Sicat and Mariano 2021)、KALAHI-CIDSSは雇用対策でもある。

14) 行政命令第867号 (2010年) によって整備された「貧困削減のための世帯識別システム」(National Household Targeting System for Poverty Reduction: NHTS-PR, 別称 Listahanan)。

うになり、たとえば健康保険制度に順次加入させる困窮世帯の選定、社会年金の支給対象となる困窮高齢者の選定、さらには貧困世帯の生計と自立を支えるマイクロファイナンス事業「持続可能な生計プログラム」(Sustainable Livelihood Program: SLP¹⁵) や高等教育修学支援制度 (Unified Student Financial Assistance System for Tertiary Education: UniFast) へ優先的に誘導される世帯の選定などに利用された。後述するようにデータベースの精度や更新頻度に課題があるが、これにより対象者を選定して政府が直接支援する仕組みが拡大したと見てよい。それまで進められていたコミュニティ主導かつ参加型の民主的手法による貧困対策は、やや後退する形になった。こうして特定の対象者に的を絞って支援を展開する一方で、社会的保護はその概念上、全国民を対象とし、他の脆弱な地位にある人々も視野に入る。その取り組みの延長線上にドゥテルテ政権がある。

2 ドゥテルテ政権の社会政策

2-1. 社会的保護の強化

ドゥテルテ政権が描く社会政策は、政権発足から約11カ月経って公表された『フィリピン開発計画2017-2022』にみることができる。それによれば、社会政策の目的は公平性、社会団結、国家建設、紛争管理、減災と管理、人的資本形成にあり、その柱は①人間開発 (第10章)、②社会的保護の強化 (第11章¹⁶)、③安心かつ安全なコミュニティ形成 (第12章) の3本からなる。①の人間開発は、保健・教育・労働雇用の3分野におけるレベル向上と格差縮小を目指し、保健分野は国民の栄養と健康の改善を、教育分野は生涯学習機会の確保を、そして労働雇用分野は所得獲得能力の強化を図るとした。②の社会的保護の強化は、ユニバーサルで社会に変革をもたらす社会的保護の構築を提唱し、個人ないし家族が直

15) 前身はSelf-Employment Assistance Kaunlaran (SEA-K) で、1970年代から名称を変えながら続いてきた。1993年に社会福祉開発省の国家事業として再編され、2011年からSLPに名称変更された (Diokno-Sicat and Mariano 2021)。専用サイトもある。

<https://livelihood.dswd.gov.ph/>

16) 実際の章タイトルは「個人と家族の脆弱性の軽減」である。

面するさまざまなリスク¹⁷⁾の軽減を目指すとした。前節で紹介したように社会的保護の範囲は社会保障や社会福祉を超え、技能開発ないし職業訓練などによる雇用対策や労働者保護の拡充、さらには自然災害や経済危機時の緊急対策も含む。そして、③の安心かつ安全なコミュニティ形成は、住居整備などを軸とした住環境の改善である。この3本柱のうち、「ユニバーサルな社会的保護」を打ち出したことがドゥテルテ政権の最大の特徴であるといつてよい¹⁸⁾。これまでの取り組みはカバレッジと恩恵が限定的かつ不十分であったと認識した上で、社会的弱者をフォーマルな制度に包摂して全国民に恩恵をもたらすような取り組みに変えていくことを表明した。こうした方針のもとで検討すべき法整備案件として、さまざまな社会的弱者¹⁹⁾に対する支援強化、失業保険の整備、インフォーマルセクター従事者への社会保険の拡大とそのため整備支援、産前産後休暇の拡大、災害時の避難所設置などをあげ、焦点はもはや貧困対策のみではないことを明らかにした²⁰⁾。

ただし、具体的な実施事業についてはアキノⅢ政権からの事業の継承とその充実化を掲げる程度で、たとえば経済政策面で「インフラの黄金時代」などと新しい取り組みを喧伝したことに比べると、新規性や主体的な取り組みに欠けた。貧困対策に関しても、4Psを拡充して困窮世帯を支援するとしつつ、政府の戦略は彼らの経済的自立を視野に入れつつ、「雇用創出もしくは雇用を伴う経済成長と資産改革（配分）に注力すること」にあると述べるなど²¹⁾、経済成長重視の政権であることが透けてみえる。今日振り返ってドゥテルテ政権の最大の成果ともされるユニバーサル・ヘルスケア法や4P法の制定は『フィリピン開発計画2017-

17) 個人的リスク、経済リスク、自然環境リスク、政治リスクなどがある。

18) アキノⅢ政権は3分野をまとめて「社会開発」とし、同政権の『フィリピン開発計画2011-2016』ではひとつの章に集約して論じていたが、ドゥテルテ政権は別々に扱っている。また、それまで貧困対策の中心的事業のひとつであったコミュニティ主導の開発は、事業そのものは継承されたが、ドゥテルテ政権の『フィリピン開発計画2017-2022』ではまったく触れられていない。

19) とくに要支援の子どもや高齢者、女性、障害者、ひとり親世帯、海外就労者の家族などを挙げている。

20) それまで貧困対策の中心的事業のひとつであったコミュニティ主導の開発は、事業そのものは継承されていたものの、ドゥテルテ政権の『開発計画』ではまったく触れられていない。

21) 『フィリピン開発計画2017-2022』第11章10-11頁。

2022』で明示されておらず、当初意識していなかったことがわかる。

2-2. 皆健康保険制度の徹底

ドゥテルテ政権が掲げた「ユニバーサルな社会的保護」を実現したものが、2019年に成立したユニバーサル・ヘルスケア法²²⁾による皆健康保険制度の徹底であろう。同法は全国民を既存の健康保険制度に自動加入させるというもので、貧困対策の一翼も担う。それまでの健康保険制度は1995年に整備され、全国民をカバーすることを提唱していたものの、実際にはインフォーマル労働者や保険料負担能力のない貧困者はほとんど恩恵を受けられず皆保険からほど遠かった。インフォーマル労働者や保険料負担能力のない貧困者は事実上恩恵を受けられなかったからである。そのため、アロヨ政権以降は公的負担で加入者を増やしていく策をとり、次のアキノⅢ政権は2013年の法改正で貧困世帯や困窮高齢者の加入を優先的に進めていった²³⁾。健康保険制度の執行機関であるフィリピン健康保険公社(Philippine Health Insurance Corporation: 略称 PhilHealth)が推定する全人口に占めるカバー率も2007年に73%、2013年に79%、2016年に91%と上昇したことになっている。そこで、ドゥテルテ政権も前政権にならい、カバー率100%を目指して加入者増加に努めるとしていた。ところが、現実には政府と国民の間に認識の乖離があった。フィリピン統計庁による人口保健調査(National Demographic and Health Survey: NDHS)の推計によれば、PhilHealth加入の恩恵を実感している人々の割合は2008年に38%、2013年に60%、2017年に66%でしかなく、医療機関における自己負担額も依然として大きかった。こうした実情を深刻に捉えた議会の一部議員らが、皆保険の実現を強制化する法案を提案し、審議を開始した²⁴⁾。そこへ、もともと国民の健康向上に関心のあったドゥテルテ大統領と皆保険の実現を目指すとした政権の意向が重なり、法案審議過程において政権側が懸念していた財源確保の見通しが立ったことでユニバーサ

22) 共和国法第11223号。

23) 共和国法第10606号。財源に2012年に改正された酒・タバコ税が充てられた。加入対象者は世帯識別システムで整備されたデータベースを活用して選定された。

24) アキノⅢ政権でも法案が提出されていたが、成立しなかったとされる。

ル・ヘルスケア法が最終的に成立した²⁵⁾。保険料負担能力のない貧困者等は公的負担で被保険者となり、その財源は政府からPhilHealthに配分される補助金以外に、酒・タバコ税、フィリピン娯楽ゲーム公社 (Philippine Amusement and Gaming Corporation: Pagcor) や慈善宝くじ事務局 (Philippine Charity Sweepstakes Office: 略称 PCSO) からの上納金が充てられることとなった。実際、2021年末時点において被保険者と被扶養者を合算した全加入者のうち、約37%は公的負担によって支えられている²⁶⁾。

なお、このユニバーサル・ヘルスケア法は医療サービスの供給面における改善、すなわち医療保健体制の合本的見直しを含む法律となっている。地方自治体の各レベルの医療保健機関の役割を明確化し、垂直的な連携強化と体系的な統合を図ろうとするものである。その上、人口に見合った医療従事者の確保にも取り組むことになった。しかしながら、執行面に多くの課題が残る。都市部と地方で医療サービスの水準に大きな格差がある上、公的・民間問わず、医療機関の間でも格差がある。そのため、政府と地方自治体の間で、また公的と民間の医療機関の間で連携がスムーズに進むかは不透明であり、医療従事者の確保と配置にも時間を要すると思われる。さらに、健康保険制度についても、受益者負担の格差是正や給付内容の再検討の必要性に加え、執行機関であるPhilHealthの診療報酬支払の遅さや不正体質の解決などに取り組まなければならない。良質な保健サービスが全国民に公平に行き渡るまでの道のりは長いといえよう。

保健分野では他にも複数の法律が議会主導で提案され、政権側が追認する形で成立した。たとえば、医療費に係る手続きを一括して行える窓口 (ワンストップ・サービス) を国立病院や保健省認定病院に設置する法律²⁷⁾ が、上述したユニバーサル・ヘルスケア法と同じく2019年に制定された。手続きを簡素化することで、医療費等にかかるさまざまな補助金を受給するために複数の政府機関を訪れなくてよく、貧困層や低所得層に対して医療サービスへのアクセスを容易にする制度

25) 法案審議の過程で政権側は財源確保を条件に同法案を優先法案に指定し、議会の動きを後押しした。また並行して審議されていた税制改革法案の一部である酒・タバコ税引き上げにつながったとされる。

26) PhilHealthの統計より試算。

https://www.philhealth.gov.ph/about_us/statsncharts/snc2021_v1.pdf

27) Malasakit Center Act. 共和国法第11463号。

が形なりにも整備された。また、子どもの栄養不良改善のための補助給食プログラムも法制化された²⁸⁾。栄養不良児の多い地域の公立保育園や公立小学校の3歳から小学校6年生までが対象となる。福祉政策でもあるこの取り組みは、0-5歳児の発育阻害 (Stunting) の割合が3割以上と高くして問題視されていた上²⁹⁾、MDGs達成のため、公立小学校では2010年から、保育園では2011年から実施されていた。ただし、予算不足により対象児童すべてに届かず、数カ月間で終了することもあるなど、持続性に問題があったとされる。こうしてユニバーサル・ヘルスケア法制定と同様に既存の取り組みを法制化することで、政府の主体的関与と恒久的な財源確保を義務づけた。

2-3. 4Psの法制化

保健分野での法整備に加え、貧困対策の中核事業であった4Psも法制化され、恒久的な制度となった。法制化を目指した市民組織や議会が消極的な政権を押し通した結果である。既述したように、ドゥテルテ政権の貧困対策は前政権から継承した4Psによって貧困世帯を支援しつつも、最終的には彼らの経済的自立を促すことであった。すなわち、4Psの役割と重要性を認識していたが法制化までは予定しておらず、投資拡大による雇用創出が何よりの貧困対策だという立場である。しかし、雇用はただちに創出されるものではなく、日々困窮する貧困者は公的支援に頼らざるを得ない。そうしたなか、新しく就任したジュディ・タギワロ社会福祉開発長官が4Psの継続に疑問を投げかけ、予算制約により新規受給者を当分受け付けないと発言した³⁰⁾。その上、4Psは貧困世帯にとって一時しのぎにしかならないこと、識別された対象者リストの精度に問題があること、さらにデータベースの更新に多くのスタッフと時間を費やすことから、4Psの法制化に消

28) 共和国法第11037号。2018年に成立した。

29) とくに5歳以下の栄養不良は知能発達への影響が懸念されている (Mbuya et al. 2021)。

30) Patty Pasion, "No new beneficiaries under 4Ps, says Taguiwalo.",
<https://www.rappler.com/nation/140902-dutert-sona-2016-4ps-beneficiaries/>

極的な見解を示した³¹⁾。そうした発言と平行して当時、ドゥテルテ政権の強硬な違法薬物取り締まりによって多くの貧困者が相次ぎ犠牲となり、またインフラ整備に財源を手厚く配分する経済成長重視の姿勢が明らかになるなど、政権が貧困者を軽視しているかのような印象を与えるようになっていた。こうした動きに強く不満を示したのが当の4Ps受給者たちである。4Psの継続と拡大を願って組織化し、議員を巻き込んで法制化に動き出した³²⁾。政権交代による政策変更で将来的に貧困者支援の規模が縮小ないし中断されることを危惧した議員らも大勢同調して法案を審議し、可決した。そして当初、積極的ではなかった政権側も最終的には貧困者に配慮する形で承認し、ドゥテルテ大統領が法案に署名して2019年に4Ps法³³⁾が成立した。

ここで、4Psの基盤となる世帯識別システムについて再び言及したい。データベースは2009年導入時よりこれまで3回作成・更新され、最新の2021年末時点では約559万世帯が支援対象に認定された³⁴⁾。これまで4Psの受益者は最大時点で約440万世帯とされる。このデータベースは有効性と課題の両面を抱える。支援対象者を明確にすることで事業の透明性の確保や予算の効率化が期待でき、事後検証も可能になることは有効的である。既述したように他の事業との連携や危機時の迅速な支援も容易になる。たとえばコロナ禍の貧困・低所得世帯約1800万世帯を対象にした所得補助政策では、4Ps専用のキャッシュカードを保持している対象者への迅速な現金給付が可能となった。税制改革における砂糖税導入や

31) Yuji Vincent Gonzales, “Taguialo: 4Ps not anti-poverty, just stop-gap.”, <https://newsinfo.inquirer.net/821983/taguialo-4ps-not-anti-poverty-just-stop-gap>

他にも当時の農業長官が4Psのあり方に否定的な発言をするなど、議論があった (Ralf Rivas, “Piñol open to debate over abolishing 4Ps program.”, <https://www.rappler.com/nation/203564-emmanuel-pinol-open-debate-4ps-program-conditional-cash-transfer/>)。なお、タギワロ長官はドゥテルテ大統領が登用した左派の人物で、その後、議会の任命委員会で不承認となり、就任後約1年で退任した。

32) 4Ps受給者たちが組織化し、議員に働きかける経緯についてはINCITEGov(2020) 参照。

33) 共和国法第11310号。

34) 第1回は2009-2010年に実施し、約520万世帯が支援対象に認定された。第2回は2015-2017年に実施し、約525万世帯が支援対象に認定され、第3回は2019-2021年に実施し、約559万世帯が支援対象に認定された。その第3回の結果によれば、2020年全世帯数の約21%が貧困世帯ということになる。

石油燃料の付加価値税引き上げに伴う物価高への救済策として実施された無条件現金給付においても、同様であった。逆に4Ps対象者ではない低所得層への給付は手間取り、一部で混乱した。このように世帯を識別化することは政策効率の面で利点である。その一方で、課題は彼らを既得権益化してしまい、他の脆弱な世帯への支援が後回しになりかねないことである。また、データベースの精度と更新のあり方も課題として残る。データベースからの漏れや誤登録を排除できず、更新には時間と労力と費用がかかる。更新間隔が大きくなるとデータベースの精度が下がり、その間の支給の正当性に疑義が生じる。上述した4Psに不信感を示す社会福祉長官の発言は、当時約7年間更新されていなかったデータベースの精度の問題が背景にあった。こうした有効性と課題を抱える4Psだが、その効果については賛否両論がある。厳しい評価として注目された会計検査委員会の2022年の報告は、プログラム開始後7-13年間にわたって給付金を受給してきた世帯の約9割が依然として貧困から抜け出せていないと指摘した³⁵⁾。4Ps法は3年ごとにフィリピン開発研究所 (Philippine Institute of Development Studies: PIDS) がインパクト評価を実施することを義務づけており、今後の報告に注目が集まる。

4Ps法とほぼ同時に議会主導で成立した貧困対策関連の法律がもうひとつある。貧困者の社会権の保障を明示した「貧困者のための大憲章」³⁶⁾である。貧困者に対し、①食、②住宅、③勤労、④教育、⑤保健の5分野における権利保障を規定し、そのための各政府機関による優先的な予算確保や政策における地方自治体、基礎部門、住民組織、民間部門等の関与などを明記した。また、地方自治体には貧困削減計画の策定も義務づけた。後退したかと思われたコミュニティ主導で民主的手法による貧困対策の仕組みを維持するような法律でもある。

さらに、上述した社会福祉開発省主導の世帯識別システムとは別に、自治体主導で貧困者の世帯構成や生活環境の調査を行う「コミュニティによるモニタリン

35) COA, “Follow-up on the Performance Audit on the Pantawid Pamilyang Pilipino Program.”, <https://www.coa.gov.ph/reports/performance-audit-reports/2022-2/follow-up-on-the-performance-audit-on-the-pantawid-pamilyang-pilipino-program/>

36) 共和国法第11291号。アキノⅢ政権でも一度提案されていた法律で、長い期間をかけての成立となった。

グシステム法」も成立した³⁷⁾。科学的根拠に基づく効果的な政策策定と実施のために、各自治体がフィリピン統計庁とともにデータベースを作成するというものである。第1節で触れた、1990年代半ばに貧困者のニーズを把握するために実施されたものが基礎にあり、その後、内務自治省主導で一部の自治体に順次採用されていたのを法制化したとされる³⁸⁾。もし法律どおりに実施されるならば、2つのデータベース・システムが存在することになる。それらが互いにどう補完しあい連携するのかは法律内で触れておらず、定かではない。

以上のように、貧困者の地位向上と経済支援を恒久化する法律が議会主導で相次ぎ成立した。ただ前項のユニバーサル・ヘルスケア法と違い、いずれの法律も華々しい法律署名式や成立を称える大統領コメントの発出は一切なく、署名後1カ月以上経て成立の事実を大統領官邸が静かに公表した。政権の意図したアプローチに必ずしも沿うものではないという微妙な立場を示したとみることもできよう³⁹⁾。

3 労働者保護と人材育成の模索

3-1. 労働者保護と待遇改善の試み

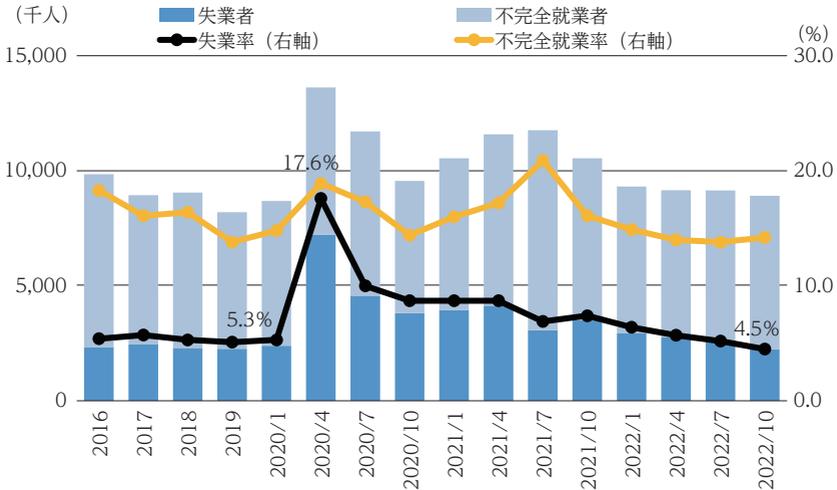
雇用創出を目指したドゥテルテ政権は、政権終了までに失業率を3%-5%へ引き下げ、とくに若年失業率を8%へ引き下げること、そして、雇用の質を改善して不完全就業率を引き下げること政策目標としていた。政権最後の約2年間はコロナ禍による経済失速の影響を受けたこともあり、政権が終了した2022年6月時点での失業率は6.0%、若年失業率は11.8%でいずれも政策目標に届いていない。不完全就業率は12.6%と政権発足当初に比べてやや下がったものの、2022年6月時点で約589万人存在する（図3-4）。同時点での失業者約299万人

37) 共和国法第11315号で、成立は4Ps法と同時期の2019年4月である。

38) 明示されていないが、上述した「貧困者のための大憲章」を支援するようなデータベースのようにもみえる。

39) 法律署名日が2019年中間選挙直前であるため、政治的動機が多少働いたのではないかという見方もできるが、実際に公表されたのは5月の中間選挙後であった。ただし、関係者に法律署名の事実が事前に伝わっていた可能性は拭えない。

図3-4 失業者・不完全就業者・失業率・不完全就業率の推移



(出所) Philippine Statistics Authority, Labor Force Surveyより作成。

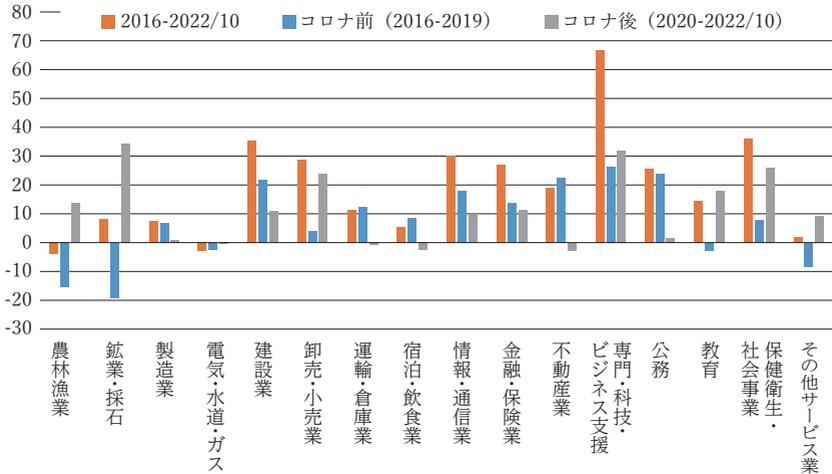
(注) 2020年以降はコロナ禍の影響を把握するため、四半期ごとの統計を掲載した。2022年は暫定値。

を合わせると、労働力人口の約5人に1人が良質な職に就いていない計算になる⁴⁰⁾。失業者は都市部の中高学歴者かつ若年層が多い。彼らは高待遇を求めて海外就労者にもなりうる人々である。そのため、失業対策は彼らを意識した政策ともいえる。その一方で、不完全就業者は農漁業や小売業、建設業などに就く低中学歴者が多く、貧困世帯を生み出している。従って、良質な雇用を生み出して不完全就業者を減らすことが貧困対策にもなる (ILO 2017)。

ドゥテルテ政権における就業者の産業別変化率を確認すると、政権を通して増加率が大きかったのが、専門・科学技術・ビジネス支援、保健衛生・社会事業、建設業、情報・通信業、金融・保険業などである (図3-5)。建設業はインフラ整備の効果で増加し、その他はコロナ禍でも増加した労働需要の大きい産業といえるだろう。肉体労働者が圧倒的に多い建設業を除き、他の産業は公務や教育も含めて大卒を中心とした高学歴者の多い産業である。すなわち、ドゥテルテ政権を通して高学歴者の雇用がある程度進んだとみてよい。一方で、運輸業や宿泊・飲

40) 2022年6月の労働力人口は約4958万人で、不完全就業者と失業者合計の割合は約18%となる。

図3-5 就業者の産業別変化率(%)



(出所) Philippine Statistics Authority, Labor Force Survey各年版より作成。

(注) 2022年は暫定値。

食業などでコロナ禍における行動制限の影響を大きく受け、職を失った一部の人が小売業に移ったと推察される。そして、最も良質な雇用創出が期待された製造業は政権を通して大きく増えず、第2章で触れた投資（とくに外資）の低迷が一因にあるといえるだろう。これらの産業は低中学歴者が多く、彼らの教育やスキルのレベル向上と良質な雇用の拡大が引き続き課題として残った⁴¹⁾。

ドゥテルテ政権は労働者の待遇改善に取り組んだ。ドゥテルテ大統領の政策選好が反映された事案もあれば、社会的保護の観点から政権主導で進展したものもある。まず、賃金面では、①軍人や警察官など「制服組」基本給与の2倍近い引き上げ⁴²⁾、②一般公務員（教員含む）給与の引き上げ⁴³⁾、③最低賃金の引き上げ、

41) なかでも低学歴者は農漁業に多く、貧困世帯の割合も大きい。彼らの地位向上のために成しえることは多く、フィリピンにとって最も大きな課題といえるだろう。農漁業従事者に関しては鈴木（2023）参照。

42) 両院決議第1号、2018年。フィリピンでは軍人や警察官、消防士などを広く「制服組」と呼んでいる。

43) 給与標準法の改正（共和国法第11466号）。2020年から2023年にかけて4段階で引き上げる。最低月額給与は11,068ペソから13,000ペソに上がる。

の3つを実施した。①はドゥテルテ大統領の選挙公約であり、予算行政管理省に財源捻出を指示して実現にこぎつけた⁴⁴⁾。②はアキノⅢ政権から継続した給与改定である。ドゥテルテ大統領は当初、教員の給与を2倍に引き上げることを公約にしていたが、経済閣僚が教員数の多さ⁴⁵⁾と財政負担増の観点から給与引き上げを認めず、一般公務員と同じ扱いになった。③の最低賃金は地域ごとに政労使の三者協議で決定されるため⁴⁶⁾、全国統一の動きではないが、たとえば首都圏では2017年、2018年、2022年の3回引き上げられた。

次に、失業保険制度が整備された。『フィリピン開発計画2017-2022』で言及していたとおり、政権の意向が強く働いた。公務員が加入する公務員保険機構（Government Service Insurance System: GSIS）には失業手当が整備されているが、民間企業で働く労働者が加入する社会保険機構（Social Security System: SSS）には整備されていなかった。そこで、SSS法の改正が議会の支持を得て進み、2019年に成立した⁴⁷⁾。条件を満たしている加入者に対して平均月額給与の2分の1の額が2カ月間支給される。ちなみに、この失業手当はコロナ禍で最低限の効果を発揮したとされる。

さらに、有給の産前産後休業を改善し、ASEANのなかで最短とされる60日間⁴⁸⁾の休業期間を105日間へと拡大した。1992年以来とされる制度変更で⁴⁹⁾、休業期間中の手当につき、SSS加入者もしくは過去にSSS加入期間があればSSSや雇用主から支給される。なお、本制度で特筆されるのは、インフォーマル

44) 制度上、現役軍人は年金保険料を納めなくてよく、退役後の年金は毎年一般歳出から支出されている。年金額は現役軍人の給与水準と連動しており、今回の改定で2018年度の年金額のみ一時的に据え置かれたものの、2019年度より引き上げられた。退役軍人の年金給付総額は年々増加しており、隠れた財政問題として存在している。

45) 公立小学校と高校の教員数は全国で約90万人と推定される。一方で、軍人と警察官は合わせて約29万人である。この人員の差が給与改定可否の決め手となり、ドゥテルテ大統領の強い意向もあって軍人と警察官が優先された。

46) 国家賃金・生産性委員会が管轄している。https://nwpc.dole.gov.ph/

47) 改正SSS法（共和国法第11999号）。

48) Patty Pasion, “PH has shortest maternity leave in ASEAN-labor groups.”, https://www.rappler.com/nation/187835-philippines-shortest-maternity-leave-asean-labor-groups/

49) 改正法は共和国法第11210号、2019年。30日間まで無給で延長可である。ILO母性保護条約の提言14週98日間を超える措置。アキノⅢ政権でも上院が拡大案を可決していたが、最終成立に至らなかったという経緯がある。

労働者でSSS未加入者の場合でも手当がPhilHealthから支給されることである。こうしたインフォーマル労働者を公的制度に包摂する取り組みは、上述した皆健康保険制度と同様に、ユニバーサルな社会的保護を実現した一例である。とはいえ、産前産後休業というひとつの休業制度に適用されたにすぎず、そもそも生計維持すら難しいインフォーマル労働者を社会保険制度に自発的に加入させることは難しく、公的資金でカバーするのも財源確保が見通せないかぎり困難である⁵⁰⁾。ドゥテルテ政権が目指した社会保険制度のカバレッジ拡大は容易ではない⁵¹⁾。

その他、ドゥテルテ大統領が強くこだわっていた非正規雇用⁵²⁾の廃止を求める動きが政府や議会、財界、それに労働界を巻き込んだ騒動となったものの、最終的に実現せずに終わった。大統領選挙前からドゥテルテ大統領は非正規労働者の収入が不安定で彼らが社会保険の恩恵も受けられず、家族も十分に養えないこと、その上、雇用期間が短期のためスキル形成も満足にできないことを指摘し、短期の契約労働や派遣労働に頼る事業者の行動を強く批判していた⁵³⁾。労働雇用省も非正規労働者が労働者全体の約2割は存在すると推定しており、その規模は小さくないことを認識していた。しかし、実際には労働法⁵⁴⁾や判例によって限定的に容認されている雇用形態であるため違法ではなく、そこに当事案解決の難しさが存在した。以前より非正規雇用の全面廃止を訴え続けていた労働組合側は、ドゥテルテ大統領の後押しを得たとみて働きかけを強めるようになった。また、ドゥテルテ大統領の意向を受けた労働雇用省も、行政命令や省令で非正規雇用の条件

50) アキノIII政権時に成立した2013年の家内労働者法（共和国法第10361号）で、インフォーマル労働者である家内労働者の最低賃金や他の労働条件の順守、社会保険への加入を義務付けた例があるが、これは雇い主が存在するからこそ可能であった。

51) 社会保険のカバレッジ（世帯の少なくとも1人が加入している）は、2020年にSSSが48.9%であった（Philippine Statistics Authority, 2020 Annual Poverty Indicators Survey）。カバレッジを所得階層別にみていくと低所得層ほど加入率が小さくなる（Human Development Network 2021）。なお、インフォーマル労働者も含めた統合失業保険プログラムの整備が議員の一部で検討され続けているが、実現していない。

52) 現地では“contractualization”といわれ、正式な定義はないが、短期の有期雇用や人材派遣会社を通じた派遣労働などで、正規の無期雇用ではない労働者を指す。

53) Editha Caduaya, “Duterte on contractualization: Not for a country like PH.”, <https://www.rappler.com/nation/elections/114276-duterte-contractualization-not-good/>

54) 大統領令第442号、1974年成立、1989年改正。

整理や厳格化を試み、企業側に非正規雇用の正規化を働きかけ、違法な雇用契約が常習化している企業を摘発すべく監視の強化にも乗り出した⁵⁵⁾。

その後、企業側の自発的な取り組みもあって多少は改善されたが⁵⁶⁾、それでも労働法を盾にした財界の反発は根強く、行政措置のみでは限界があった。そこで労働雇用省は労働法改正が必要だとして議会に働きかけた。就任後2年経ち、まだこだわり続けていたドゥテルテ大統領が労働法改正を優先法案に指定したため、議会は審議を進めて改正法案の可決に至ったが、その内容は経済や企業の実態を考慮して契約労働の全面廃止まで踏み込まず、非正規雇用の条件可否等を改めて整理する現実的な内容になった。その結果、当初の希望が通らなかった労働界は強い不満を示し、財界も改正前と大差ない法律をあえて制定することは規制強化のイメージを与えるとして反発し、加えて経済閣僚も財界に寄り添う形で反対を示したことから、ドゥテルテ大統領は法案に拒否権を発動し、廃案となった。こうしてドゥテルテ大統領のこだわりによる雇用慣行変更の試みは、経済の実態にそぐわないばかりか、大統領派が圧倒的多数であったはずの議会（とくに上院）の同調も得られず、失敗に終わった。

3-2. 高等教育の無償化

非正規労働者の多さの問題は雇用する側の事情のみならず、労働者の能力ないしスキルの程度も背景にあると考えられる。2019年の労働力人口を最終学歴別にみると、基礎教育⁵⁷⁾を修了していない者は全体の約4割である（図3-6）。2018年と2019年に参加した国際学力テストではフィリピンの児童が最下位に

55) 違法な雇用契約が疑われる企業名を公表するなどした。日系企業も含まれる。

“DOLE reveals Top 20 companies found or suspected to be engaged in labor-only contracting.”,

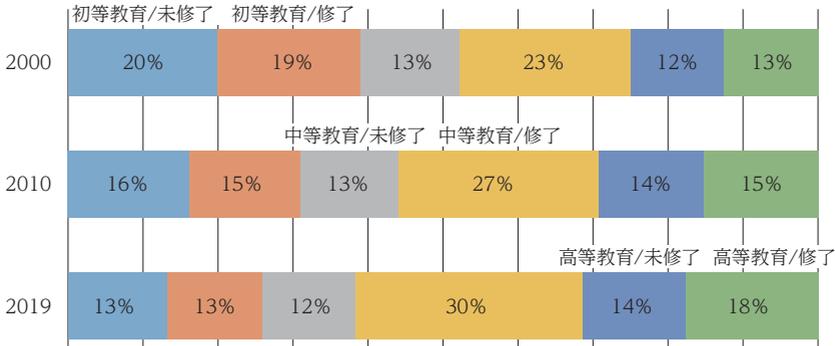
<https://www.cnnphilippines.com/news/2018/05/28/DOLE-labor-only-contracting-companies-contractualization.html> (最終閲覧日：2023年1月20日)

56) 2021年半ばまでに約70万人の非正規労働者が正規化されたと報告されている。

<https://www.pna.gov.ph/articles/1147754> その時点でまだ5-6万人が残っているとされていたが、そもそも非正規労働の全容が把握されておらず、全体で700万人から1000万人存在するという説もあり、その実態は不明である。

57) フィリピンの場合、基礎教育とは初等教育と中等教育のことを指す。

図3-6 労働力人口の最終学歴別割合



(出所) Philippine Statistics Authority, 2000年から2010年はYearbook of Labor Statistics 各年版, 2019年はLabor Force Surveyより作成。

(注) 2019年の中等教育はジュニア・ハイスクールとシニア・ハイスクールの合算。それ以前は旧制度の4年制。中等以降高等以前教育(Post-Secondary education)は高等教育未修了者に含めた。

近いレベルであることが判明し、将来の労働力となる若者の学力の低さが大いに懸念されることとなった⁵⁸⁾。加えて、コロナ禍における行動制限の強化と対面授業の中止が長引き⁵⁹⁾、その間の学力低下も懸念されている。こうした実情を鑑みても、教育や技能訓練を通じた人間開発の重要性が高まっているといえるだろう。

フィリピンの教育は初等教育から高等教育のレベルまで多くの課題に直面し、中長期的な取り組みが必要となっている。ドゥテルテ政権は『フィリピン開発計画2017-2022』で基礎教育の拡充、2013年に制定されたK-12⁶⁰⁾の完全実施と児童の就学継続支援、そしてカリキュラムの見直しや教員の能力強化による質の向上などを目指すとしていた。しかし、実際は過去の政権と同じように質の向上

58) 2018年のPISA(OECD生徒の学習到達度調査)と2019年のTIMSS(IEA国際数学・理科教育動向調査)では読解力、数学、理科の学力調査でいずれも参加国中ほぼ最低であった。他にも2019年のSEA-PLM(東南アジア初等教育学力評価、小学校5年生の読み書き能力と算数に関する学力調査)では、マレーシア、ベトナム、カンボジア、ミャンマー、ラオス、フィリピンの6カ国中、読解力5位、筆記力4位、算数4位で、すべての平均得点が6カ国平均以下であった。

59) ドゥテルテ大統領が許可せず、学暦2020年度と同2021年度の2年間は対面授業を実施していない。

60) それまでの4年制の中等教育を2年間延長して6年制とし、キンダーガーデン(就学前児童)から12年生まで義務教育とする制度。基礎教育拡大法(共和国法第10533号)。

よりもアクセス機会の拡大や就学継続の支援が優先された。教員の質の向上の一環として給与を2倍に引き上げることが模索されたが、実現しなかったのは上述したとおりである。他に教室や教員が充足していないことや教材の質の問題なども残っている。こうしたさまざまな問題の根源に、財源不足に加えて利害関係者を交えて本格的な教育改革を議論しかつ実施する意志と司令塔の不在があるといえるだろう。

高等教育では国公立の高等教育無償化が制度化された⁶¹⁾。ドゥテルテ政権は高等教育へのアクセス機会の拡大のため、当初はアキノⅢ政権中の2015年に整備された高等教育修学支援制度(UniFast)⁶²⁾の拡充や働きながら学べる環境整備に取り組むことを目指すとしていた。しかし、経済政策の一貫でインフラ整備に多額の財政資金を投入する余裕があるなら高等教育にも資金を充てるべきと主張する一部の議員らによって高等教育を無償化する法案審議が進展し、可決された⁶³⁾。ただ、経済閣僚は法案審議の段階から財源制約のために制度の維持が困難であること、UniFastを充実させればよいこと、低所得層を必ずしも利するものではなく逆進的であること、私立大学の学生が流出するおそれがあることなど、さまざまな理由で強く反対していたが、最終的には可決に至った⁶⁴⁾。その後、法案は大統領府に送付され、大統領の署名を待つのみとなるが、その段階でも経済閣僚は強く反対していた。当のドゥテルテ大統領はさまざまな費用よりも社会的便益が勝ると判断して反対意見を押し切り、法案に署名して高等教育無償化法を成立さ

61) 「良質な高等教育へのユニバーサルアクセス法」(Universal Access to Quality Tertiary Education Act), 共和国法第10931号, 2017年。

62) 「高等教育のための金融支援統一システム法」(Unified Financial Assistance System for Tertiary Education Act), 共和国法第10687号, 2015年。

63) 背景のひとつに大学に進学したものの、授業料を払えなくなって中途退学する学生の多さがあるとされる。

64) Jee Y. Geronimo, “Economic managers: Tuition-free policy in SUCs to benefit ‘non-poor’ students.”, <https://www.rappler.com/nation/160940-economic-managers-unifast-free-tuition-sucs/>; “What to expect if Duterte signs law on free college tuition by June.”, <https://www.rappler.com/nation/171516-congress-ratifies-bill-free-tuition-public-colleges/>

せた⁶⁵⁾。国公立大学だけではなく、技術教育・技能開発庁（Technical Education and Skills Development Authority: TESDA）が管轄する国公立の技術職業学校においても授業料免除となった。

なお、高等教育においても質の向上が大きな課題として残っている。ドゥテルテ政権はグローバルな知識経済で活躍する競争力ある人材を輩出するためのカリキュラムや教育プログラムの構築、そのための環境整備や研究開発・イノベーションの促進を掲げていたが、そのための実質的かつ包括的な改革に向けた論議はみられなかった。教育改革は政府がほぼ一方的に実施する社会福祉政策と違い、産官学との連携や各教育レベルとの調整など、さまざまな利害関係者との協働作業となる。上述した医療保健体制の見直しと類似し、改革の司令塔が不在では前進が見込めない。この点に関し、ドゥテルテ政権の任期終了間際に議会で可決され、大統領府に送付されていた教育審議会（EDCOM II）設置法案が、次のフェルティナンド・マルコスJr.政権になって成立した⁶⁶⁾。教育審議会の設置は約30年ぶりで、3年間を期限に教育全般を見直すことになる。フィリピンの教育制度は基礎教育、高等教育、職業訓練等を管轄する3つの政府機関があるが、これら教育全般を統括する上部機関が存在しない⁶⁷⁾。そのため、一貫した教育改革の議論が事実上実施されてこなかった。今回、上述した国際学力テストの悪い結果を受けて教育改革の要望が財界から強く示され、教育分野に関心の高い上院議員らが応じたことで、教育審議会の設置に至った。改革の司令塔としての役割とともに、

65) 本法律成立に関しては、ポピュリスト的な対応だという指摘が多い。なおドゥテルテ大統領は署名後、財源は議会で考えてほしいと表明し、ほぼ独断で決めた様子がうかがえる。Pia Randa, “Duterte on how to fund free tuition law: ‘Ewan ko’.”, <https://www.rappler.com/nation/178015-duterte-funding-free-tuition-law-state-universities-colleges/>

66) Second Congressional Commission on Education (EDCOM II) Act. 共和国法第11899号。大統領府に送付された法案は、大統領が署名しなくても30日後に自動成立する。本法案はドゥテルテ大統領が署名せず、そのまま次のマルコス政権に引き継がれ、マルコス氏が署名も拒否権発動しなかったため、2022年7月23日に自動成立した。
<https://www.pids.gov.ph/details/news/in-the-news/bill-creating-edcom-ii-lapses-into-law>

67) 前回の教育審議会はコラソン・アキノ政権下の1990年に設置され、議論の結果、教育の3焦点化が導入された。基礎教育（当時10年制）は教育文化スポーツ省（当時DECS、現在の教育省DepEd）が、高等教育は高等教育委員会（CHED）、職業訓練等は技術教育・技能開発庁（TESDA）が管轄することになった（柏原（2023）なども参照）。

デジタル革命や人工知能技術に対応する人材育成なども視野に入れているようで、実効性ある改革議論が期待される。

■ おわりに

ドゥテルテ政権は包摂的な社会を目指し、ユニバーサルな社会的保護の強化を意識した政権であったが、その取り組みは前政権から継続したものが多く、経済政策に比べて主体性に乏しかった。その背景に、投資拡大を通じた雇用創出によって社会的弱者の経済的自立を促すことが最良の政策だと考えていたことがあるだろう。また、社会政策は政府に支出圧力がかかりやすいため、予算面における持続可能性、政府介入の経済合理性、それに政策の公平性などを考慮しながら政策効果を慎重に検討していたとみられる。なお、政権といえども一枚岩ではなく、すでにみえてきたようにドゥテルテ大統領の個人的関心が経済閣僚の立場と一致しない場合もあった。本稿では事例に限られたが、強権的な大統領とはいえ、その政策選好が必ずしもすべて反映されたわけではない。

ドゥテルテ政権を振り返ると、皆健康保険制度の徹底（ユニバーサル・ヘルスケア法）や貧困世帯に対する条件付き現金給付の法制化（4Ps法）に代表される複数の社会政策が整備されている。政府の当初の思惑に反して議会主導で法制化されたものが目立ち、両法のように既存事業をあえて法制化することで、将来にわたって政府の主体的関与と財源確保を義務付けた例もある。こうして社会政策の領域では政権の選好に反する形で政府の役割と負担が拡大する方向に傾いていった。

ドゥテルテ政権6年間のうち、最後の2年間はコロナ禍で非常時対応を余儀なくされたため、本稿で紹介してきた取り組みの効果は目にみえる形で表れていない。政権発足当初は経済が好調で減少していた貧困率は、コロナ禍で逆に上昇した。政策効果はともあれ、ドゥテルテ政権のさまざまな取り組みのなかで社会的弱者の存在を認識し、彼らに支援が直接届く仕組みを形成してきたことに一定の意義があったといえるだろう。皆健康保険制度や失業保険制度は平時でも必要かつ有効な制度である。4Ps法は運用面で効果を発揮し、コロナ禍の救済策として

実施された現金給付が登録世帯に迅速に届いた。これまでも社会包摂を意識した取り組みがなされてきたが、6年ごとの政権交代による政策選好の違いが予算配分や政策執行当事者のコミットメントの強弱に影響し、取り組みそのものが不完全であった。

今後、政策効果が表れるまで時間を要すると思われ、さらに不透明感も依然としてある。政権幹部をはじめとする政策執行当事者の理解や関心の強弱に加え、執行機関に十分な予算と人員などの能力が備わっているかどうかなど、制度が整備されても執行体制が整わなければ政策を適切に進めることが難しい。とりわけ予算は議会で決定されるため、その時々々の政治経済情勢と政治的思惑によって限られた予算枠のなかから各事業に十分な配分がなされるとは限らないのがフィリピンである。すなわち、政策執行のための予算確保と迅速かつ適切な執行が課題として解消されずに存在している。とはいえ、人口増加を背景に社会政策面における公的負担の増加が見込まれることから、政府が経済成長と社会支出のバランスをとることの難しさが一方で現実味をおびてきた。経済成長に資するインフラ整備の財源確保をどうするか、それが次のマルコスJr.政権で開始した政府系ファンド⁶⁸⁾ 設置案の議論につながっている。

そして人間開発面でも課題が残っている。皆健康保険制度や高等教育無償化などはサービス需要者である受益者への金銭的支援である。第2節と第3節で述べてきたように、保健・教育の供給サイド、すなわち普及の徹底と質の向上が遅れている。さらに、貧困者や低所得者が良質な職を得て自立できるような職業・技能訓練など、ヒトとシゴトを結びつける雇用対策や起業支援の強化も欠かせない。マルコスJr.政権が雇用創出のみならず、職業訓練などの雇用対策に焦点を当てているのは、こうした課題を強く認識してのことであろう。フィリピン社会が抱えるさまざまな課題の解決には、政権を超えた継続的な取り組みが必須である。

68) 別称「マハリカ投資ファンド」として議論されている。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 太田和宏 2018. 『貧困の社会構造分析——なぜフィリピンは貧困を克服できないのか』法律文化社.
- 柏原千英 2023. 「教育課程およびTVET制度改革の進展」柏原千英・鈴木有理佳『フィリピン過渡期の人材育成——職業訓練は「仕事」と結びつくのか』アジア経済研究所.
- 国連開発計画 2007. 「人間開発ってなに？——ほんとうの豊かさをめざして」国連開発計画駐日代表事務所. http://www.undp.or.jp/publications/pdf/whats_hd200702.pdf
- 鈴木有理佳 2023. 「フィリピンの農漁業とTVET」柏原千英・鈴木有理佳『フィリピン過渡期の人材育成——職業訓練は「仕事」と結びつくのか』アジア経済研究所.

〈英語文献〉

- Asian Development Bank (ADB) 2001. “Social Protection Strategy.”, <https://www.adb.org/documents/social-protection-strategy>
- Clarete, Ramon L. 2018. “Economic Growth and Poverty Reduction.”, In *The Philippine Economy: No Longer the East Asian Exception?* edited by Ramon L. Clarete, Emmanuel F. Esguerra and Hal Hill, Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- Diokno-Sicat, Charlotte Justine and Maria Alma P. Mariano 2018. “A Public Expenditure Review of Social Protection Programs in the Philippines.” Discussion Paper Series No. 2018-31, Quezon City: Philippine Institute of Development Studies.
- 2021. “Public Expenditure Review of Social Protection Programs in the Philippines.” Research Paper Series No. 2021-01, Quezon City: Philippine Institute of Development Studies.
- Human Development Network 2021. Philippine Human Development Report 2020/2021, Human Development Network (HDN) Foundation Inc.
- International Center for Innovation, Transformation and Excellence in Governance (INCITEGov) 2020. *Iisang Pangarap: Ang Kwento ng Samahan ng Nagkakaisang Pamilya ng Pantawid*. Quezon City: International Center for Innovation, Transformation and Excellence in Governance.
- International Labour Organization (ILO) 2017. “Decent Work Country Diagnostics: Philippines 2017.”, International Labour Organization Country Office for the Philippines.
- Kim, Eunju and Jayoung Yoo 2015. “Conditional Cash Transfer in the Philippines: How to Overcome Institutional Constraints for Implementing Social Protection.” *Asia & the Pacific Policy Studies* 2(1): 75-89, DOI: 10.1002/app5.72
- Mbuya, Nkosinathi V.N., Gabriel Demombynes, Sharon Faye A. Piza, Ann Jillian V. Adona 2021. Undernutrition in the Philippines: Scale, Scope, and Opportunities for Nutrition Policy and Programming. International Development in Focus, Washington, DC: World Bank.
- National Economic and Development Authority (NEDA) 2011. Philippine Development Plan 2011-2016: Quezon City: NEDA. <https://pdp.neda.gov.ph/>
- 2016. AmBisyon Natin 2040: Quezon City, NEDA. <https://2040.neda.gov.ph/>
- 2017. Philippine Development Plan 2017-2022: Quezon City: NEDA. <https://pdp.neda.gov.ph/>

- Ramos, Charmaine G. 2020. “Change without Transformation: Social Policy Reforms in the Philippine under Duterte.” *Development and Change* 51(2): 485-505.
- . 2021. “The Return of Strongman Rule in the Philippines: Neoliberal Roots and Developmental Implications.” *Geoforum* 124, 310-319.
- Saguin, Kidjie and Micael Howlett 2019. “Policy Transfer and Instrument Constituency: Explaining the Adoption of Conditional Cash Transfer in the Philippines.”, *Asia & the Pacific Policy Studies* 6(3): 352-366. DOI: <https://doi.org/10.1002/app5.280>
- Sri Mulyani Indrawati, Suahasil Nazara, Titik Anas, Candra Fajri Ananda, Kiki of the Verico eds. 2022. *Keeping Indonesia Safe from the COVID-19 Pandemic: Lessons Learnt from the National Economic Recovery Programme*. Ministry of Finance of the Republic of Indonesia and ISEAS-Yusof Ishak Institute. Singapore: ISEAS Publishing.
- Villar, Florita R. 2013. “The Philippine Social Protection Framework and Strategy: An Overview.” Paper presented during the 12th National Convention on Statistics (NCS) , October 1-2, Mandaluyong City, Philippines.

〈ウェブサイト〉おもに統計資料

Philippine Statistics Authority, <https://psa.gov.ph/>,

Yearbook of Labor Statistics; Labor Force Survey; Census of Population; Family Income and Expenditure Survey; Official Poverty Statistics; Annual Poverty Indicators Survey; National Demographic and Health Surveyの各サイト.

World Bank, Data Bank, <https://databank.worldbank.org/home.aspx>.

United Nations Development Programme (UNDP), Human Development Data Center, <https://hdr.undp.org/en/data>.

©Takeshi Kawanaka and Yurika Suzuki 2023

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>



