

**対フィリピン経済協力の重点開発課題
(対フィリピン国別援助計画別添資料)**

2007年1月19日

対フィリピン経済協力の重点開発課題、すなわち、「雇用機会の創出に向けた持続的経済成長」、「貧困削減」、及び「ミンダナオにおける平和と安定」については、具体的に以下の方針に基づいて援助を進めていく。

I. 雇用機会の創出に向けた持続的経済成長

1. 基本的な考え方

東アジアにおける開発の経験が示すとおり、経済成長は持続的な貧困削減のための必要条件である。フィリピン政府の発表した「中期開発計画」では、年率7～8%程度の経済成長を達成するとともに、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している。このようなビジョンは、経済成長と貧困削減を重視する我が国ODA戦略(ODA大綱・ODA中期政策)と整合している。

我が国は、このような観点から、政府開発援助について、フィリピンの成長ポテンシャルを高め、投資・輸出主導による持続的な成長の実現に繋がるセクターに援助を重点化していくことを対フィリピン援助の柱の一つとする。具体的には、今後、経済成長基盤の整備に係る支援とともに、ビジネス・投資環境の整備に係る協力を効果的に組み合わせ、次のような援助を戦略的・重点的に行い、フィリピンの投資・輸出主導による持続的な成長の実現に協力していくものとする。なお、経済成長基盤の整備にあたっては、ハード面の支援に加え、政策制度面の改善、経営改善、運営維持管理能力の改善、人材育成等様々なソフト面の支援を効果的に実施する。また、フィリピン側財政状況に鑑み、選択的な支援を行うこととする。

なお、日比両国政府は2006年9月に日比経済連携協定に署名した。両国の国会・議会による承認を経て同協定が発効すれば、日比両国間の経済関係が一層強化され、またフィリピンにおけるビジネス・投資環境整備が進むものと期待されるが、これに併せてODAによるビジネス・投資環境整備や投資促進政策に係る支援が行われれば、より効果的であると考えられる。

2. 各重点分野における方針

(1) ビジネス・投資環境の整備

投資・輸出主導による持続的な成長の実現に向けては、ビジネス・投資環境の整備により、民間投資の促進を図っていくことが不可欠である。我が国は、こうした観点から、次の分野において政策支援・実施能力向上などの主にソフト面の協力を行っていく。

(イ) マクロ経済の安定(財政改革)

経済成長のためには、マクロ経済環境(財政、インフレ、通貨価値)の安定は不可

欠である。この点で、財政見通しが着実に改善していくことが必要である。

財政改革は、①債務持続可能性を向上させることで、カントリーリスクが軽減され新規投資が促進されるとともに、②歳入増を通じてインフラ投資などの支出を増加させていくことが可能となり、ビジネス・投資環境の整備に資するものである。

我が国は、こうした財政改革の重要性に鑑み、その政策立案・実施の両面において、政策支援プログラムなど政策助言型の支援を行うとともに、徴税能力向上など政策実施に関する協力を行っていく。

(ロ)投資促進政策

フィリピンの今後の中長期的開発を考えるにあたっては、民間投資の役割が重要である。民間投資を促進していく上では、フィリピンが比較優位を有する分野(電子機器産業、BPO(Business Process Outsourcing)、鉱業、観光等)を特定し投資インセンティブを付与していくことのほか、産業の裾野を形成する中小企業の育成、ビジネス関連規制の緩和や貿易・投資手続の円滑化などに注力することが有意義である。また、民間投資の受け皿となる労働力が確保され、かつ、こうした人材が継続的に輩出される基盤が確立されることも重要である。

我が国は、こうした投資促進の観点から、①投資促進に係る政策立案・実施支援、②中小企業に対する金融支援、キャパシティビルディングや起業支援、③ビジネス関連規制の透明性・安定性の確保、④円滑・迅速な通関業務の実現、⑤質の高い労働者を輩出するための人材開発・技能訓練などについて協力を行っていく。

(ハ)グッド・ガバナンス

フィリピンの公的部門については脆弱なガバナンスの下で行政・司法の汚職・腐敗が根絶されないことが、ビジネス・投資環境の改善の大きな制約要因となっている。

我が国は、この分野においてビジネス・投資環境整備の観点から(政策支援プログラム等も視野に入れて)他ドナーとも協調しつつ協力を行っていく。

また、治安問題は、フィリピン国内でビジネス・投資活動を行なう関係者にとって深刻な懸念事項であるのみならず、フィリピン内外においてそのイメージの低下を通じ新規投資の阻害要因となるなど、ビジネス・投資環境改善の妨げとなっている。

我が国は、この分野の重要性に鑑み、警察能力向上、海上保安や空港・港湾保安など法執行機関の能力強化に係る協力を行っていく。

(2)経済成長基盤の整備

投資・輸出主導による持続的な成長の実現に向けては、経済成長基盤の整備により、民間投資の誘因を高めていくことが必要である。我が国は、こうした観点から、次の分野においてハード・ソフト両面にわたる協力を行っていく。

(イ)運輸・交通網の整備・改善

運輸・交通網の整備・改善は、経済成長基盤の整備に大きく貢献するものである。

フィリピンの国際競争力を高めていく観点から、マニラ首都圏の混雑緩和のほか、

最大の輸出産業である電子機器関連企業のほとんどが集積するカラバルソン及びこれを含むスービック・クラーク・バタンガス成長回廊やセブなどの産業集積地域における運輸・交通インフラ整備・改善が特に重要である。

我が国は、こうした観点から、ビジネス・投資環境整備に向けた取組みと連動した形で、①経済成長を支える主要な運輸・交通網の整備・改善、②これらの交通モードの連携強化、③インフラ計画策定・維持管理・財源管理、④インフラ関連政府公社の経営改善、⑤インフラ分野での規制緩和・民間活用などについて協力を行っていく。

(ロ) 電力安定供給基盤の確保

電力供給はビジネス・経済活動の基礎であり、持続的な経済成長を実現する上でその安定供給の確保は不可欠である。

フィリピンの電力部門については、国家電力公社(NPC)の財務問題が公的部門の赤字・債務拡大の主要因となる一方、同公社の発電資産の民間売却、送電部門の民営化、電力卸売市場の創設などを柱とする電力セクター改革が順調に進捗していない結果として、発電施設の新規建設や送電施設の整備・改修などが十分行なわれず、今後の電力供給について不透明感が高まっている。

我が国は、こうした環境の下、適正な電気料金で安定した電力供給基盤を確保するため、①発電部門への民間投資促進や送電インフラの整備に関する協力を実施するとともに、②フィリピンの発電能力増強の観点から、環境保全を確保しつつ、地熱・風力なども含めたエネルギー源多様化や自国資源活用に資する発電施設整備を支援していく。

(ハ) 都市環境の改善

持続的な経済成長を実現するにあたり、フィリピン経済の中核を担う都市部の環境問題の改善は不可欠である。また、都市環境の悪化が経済成長に伴い顕在化することを回避するため、適切な予防措置を講じておくことが必要である。

我が国は、こうした観点から、都市環境の改善のために、フィリピン側の財政事情も踏まえつつ、廃棄物処理、衛生対策、水質汚濁等の都市環境の改善に対し支援していく。

II. 貧困削減

1. 基本的な考え方

フィリピンの貧困や基礎的生活条件の現状は厳しいが、フィリピン政府は「10ポイント・アジェンダ」を始めとする開発目標の下、貧困削減に取り組んでいるところである。また、ミレニアム開発目標(MDGs)に関する指標についても程度に差はあるが全般的に改善傾向にあり、2015年までの目標達成が期待されている(8つのMDGsの目標のうち、「初等教育の完全普及の達成」と「妊産婦の健康の改善」の2つの最終目標の中の一部の指標において目標値の到達が困難であると現時点で評価されている。特に、48の指標のうち「1年生から6年生までの課程を修了する子どもの割合」と

「妊産婦死亡率」の2つの指標はこれらの目標を達成する上で障害となる可能性が高い)。

「貧困削減」は、人間が人間らしく生きるための環境づくりである「人間の安全保障」に資する支援である。さらに、貧困削減努力を通じ、フィリピンの平和構築・治安確保が前進すれば、それはフィリピンのみならず東南アジアの平和と安定に寄与し、我が国の平和と繁栄という国益にも適う。このようなことから、我が国としては貧困削減に取り組むフィリピンの自助努力を支援していく。

「貧困削減」は、貧困層の就業機会の確保、所得水準の向上といった経済的な側面に加え、教育や保健医療、自然災害からの生命の保護等の基礎的社会サービスに対する貧困層のアクセス向上といった側面を有していることから、「生計向上への支援」及び「基礎的社会サービスの拡充への支援」を重点分野とする。

なお、フィリピンは地域による格差が大きく、我が国支援はその格差の是正に配慮すべきであり、厳しい貧困状態に置かれている地域に十分留意する。

また、1991年に制定された地方自治法を始めとした地方分権化の流れを受け、地方自治体を主体とするものも含め、地域のニーズに根ざした案件形成に取り組む。実施においては、地方自治体の権限・能力に留意し、フィリピン政府が行う内国収入配分(IRA)の適正配分化及び、必要に応じ中央政府の適切な関与を確保することが重要である一方、効果的な案件の形成を進めていくためには、地域住民の意見をなるべく早い段階から聴取し、直接貧困層に裨益させるよう努める。

併せて、我が国のNGOも含むNGOとの連携・調整を深め、その主体性を確保しつつ、現地の実情により根ざし、分野横断的な視点を確保しつつ、きめ細やかな案件の形成・実施に努める。

更に、人間の安全保障の観点から、できる限り女性や子供、障害者、先住民族(IP: Indigenous People)などの社会的弱者へ配慮する。

2. 各重点分野における方針

(1) 生計向上(貧困層の自立)

(イ) 農村地域の貧困層の自立支援

地方における主要な産業である農水産業の振興を通じた新たな就業機会の確保や貧困層の所得向上を図る観点から、農漁業生産インフラの整備、適切な維持管理、生産技術の普及、農漁民組織の運営強化、さらに貧困層が多くを占める農地改革地域の支援等に重点を置く。また、地方と都市の市場を結ぶ輸送基盤・流通システムの整備を支援する。さらに、小規模金融支援等を通じた貧困農漁民の生計向上や地場産業の経済活動支援を行う。なお、地場産業の振興にあたっては、現地の地方自治体や民間セクターとの連携を深めることが必要である。

また、漁業支援を行う際には、漁業資源管理の観点に留意することとする。

(ロ) 都市の貧困層の自立支援

中小・零細企業に対する小規模金融支援、就業機会の確保に関する協力を行うとともに、所得向上を後押しするため、技能訓練等貧困者の能力開発を行う。また、地

方から移動してきた貧困層をターゲットにした人身取引等の問題が発生しており、その被害者保護、技能訓練等の支援を行う。

(2) 基礎的社会サービスの拡充(貧困層を取り巻く生活環境の改善)

(イ) 健康な生活の確保

MDGsの中でもフィリピンにおいて特に課題となっている妊産婦死亡率、乳幼児死亡率の指標の改善を目指した母子保健分野への支援に重点を置くこととする。また、このために地方の保健行政の強化を図る。また、安全な水へのアクセス、衛生状態の改善について支援する。

また、依然大きな疾患として位置づけられている結核等感染症への支援も行う。SARSや鳥インフルエンザといった新興感染症についてはその発生動向を注視しつつ緊急支援も含め支援を検討する。

(ロ) 自立して生きるための能力確保

初等中等教育において、中退、留年率低下を図るために、地域ぐるみの取り組みも含めた就学環境整備に対する支援を行う。

また、教育の質を向上させるために、重点地域における教員の指導力や教育関係者の学校運営能力の強化、地域社会の学校支援への協力を行う。

(ハ) 基礎的社会サービスへのアクセスの確保

民間資本の参入が期待できない、地方におけるコミュニティ道路や電化、情報通信サービスへのアクセス向上に対する支援を行う。

(ニ) 自然災害からの生命の保護

フィリピン側の財政事情を踏まえつつ、優先度の高い地域における治水・砂防インフラの整備・維持管理について支援するとともに、住民が災害から避難するために必要となる対策の強化等について支援する。また、洪水・土石流対策や津波・高潮対策等に資する、植林を含む適切な森林管理(沿岸地域を含む)を支援する。

なお、突発的な自然災害により甚大な被害が発生した地域に対しては、迅速な緊急支援、復旧・復興支援を行う。

Ⅲ. ミンダナオにおける平和と安定

1. 基本的な考え方

ミンダナオはフィリピン国内における最貧困地域である。我が国がフィリピンに対して経済援助を行うにあたっては、同地域を最貧困から脱却させるという観点から、ミンダナオ支援を特に重視すべき意義が認められる。また、ミンダナオに対する支援は、同地域の平和の定着、ひいてはフィリピンという国家全体の安定と発展にとって重要な意味を持っている。さらに、ミンダナオ地域の平和と安定を築くことは、アジア太平洋地域の平和と安定にも資するものであり、我が国にとっても重要である。

以上二点、すなわち、①最貧困からの脱却、及び、②平和の定着という我が国のミンダナオ支援の目標は、2002年12月のアロヨ大統領訪日の際に小泉総理が発表した「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」においても明確に示されている。なお、貧困の削減と平和の定着は相互に密接に関わり合っており、貧困は紛争の主要な原因の一つであって、我が国のODA大綱も、貧困削減はテロなどの不安定要因を取り除くためにも必要であることを明確に指摘している。

以上のような認識に基づき、ミンダナオ支援パッケージを踏まえ、①政策立案・実施に対する支援（ムスリム・ミンダナオ自治地域（ARMM: Autonomous Region in Muslim Mindanao）自治政府を対象）、②基礎的生活条件の改善、③平和構築を重点分野として、ミンダナオに対する支援を推進する。（なお、①はARMM自治政府に焦点を当てたものであるのに対し、②及び③はARMM以外の地域も含めミンダナオ全体を対象とする。）

2. 各重点分野における方針

(1) 政策立案・実施支援（対ARMM支援）

ARMMは全国でも最も貧困率が高い地域であると同時に、5州1市の広範な地域をカバーしており、これらの地域を統治するARMM自治政府の行政能力向上のための支援は、ミンダナオ支援を行う上で特に重要である。また、フィリピン政府とモロ・イスラム解放戦線（MILF）との和平交渉の結果として誕生する予定である「バンサモロ」の中核となるARMM地域を支援していくことは、平和構築の観点からも重要である。

ARMM自治政府の行政能力を向上させるためには、住民のニーズを汲み取る計画策定能力をARMMが有することが重要となるため、これまで行ってきた研修を通じた人材育成支援を継続する。また、こうしたキャパシティビルディングと同時に、効果的・効率的な行政組織構築のための支援を行う。

(2) 基礎的生活条件の改善

基礎的生活条件の中でも、保健医療、教育、水供給といった特に問題のある点の改善に対し重点的に支援する。また、住民の生計向上に資する農業・農村開発や基礎的インフラ整備への支援も行う。

(イ) 保健医療

保健医療分野の人材育成を継続し、研修修了生の活動地域を中心に地域の中核的な医療施設の設備を向上させる。

(ロ) 教育

十分な数の教室を確保すべく校舎の増改築や新たな学校建設を行う等、教育環境の改善を行う。

(ハ) 農業・農村開発

特に貧しい地域を中心に農業インフラの整備や農業技術指導等の支援を進め、農

業生産性を高める。また、輸送基盤・流通システムの整備も支援していく。

(二) 基礎的インフラ整備

道路・橋梁等の整備・復旧、地方電化の強化、安全な飲料水と基本的な衛生施設の供給を中心に支援する。

(3) 平和構築

(イ) 平和維持に資する住民意識の形成をはかるべく、コミュニティ開発を継続するほか、治安の改善への協力を行う。

(ロ) また、フィリピン政府とモロ・イスラム解放戦線(MILF)の和平交渉の進展を踏まえつつ、MILF元紛争地域の復興・開発に対して協力することを通じ、ミンダナオにおける平和構築に貢献する。

(注) 2006年7月、我が国は、ミンダナオ国際監視団(IMST: International Monitoring and Support Team)への開発専門家派遣、元紛争地域における草の根・人間の安全保障無償資金協力の集中的実施(今後1年間に10件以上を目標とする)を決定した。

3. 留意事項

(1) ミンダナオに対する支援では、フィリピン側の援助実施能力に見合った規模での支援、治安が不安定な地域でのローカルの人的リソース(NGO等)との連携・協働を促進する。

(2) 最貧困州の集中しているARMM地域の支援を重視しつつも、MILF元紛争地域を含め、ARMM以外の地域に対しても継続的な協力をを行い、ミンダナオ全体の社会経済状況改善を目指す。

(3) 2006年7月、我が国は、在フィリピンの日本大使館、JICAフィリピン事務所、JBICマニラ事務所より構成される「ミンダナオ・タスクフォース」の創設を発表した。同タスクフォースは、和平プロセス担当大統領顧問室(OPAPP)及びバンサモロ開発庁(BDA: 将来的にMILF側の復興・開発担当機関)等と緊密に連携しつつ、IMSTに派遣される要員とともに、MILF元紛争地域の開発計画の策定を支援するほか、同地域と、その他のミンダナオ地域(ARMM地域を含む)との均衡ある発展に配慮し、各スキームによる支援がミンダナオ全体の平和構築に資するような形で、一層効果的に実施されるよう調整する。

(了)