

**令和元年度外務省ODA評価**

**フィリピン国別評価  
(第三者評価)**

**報告書**

令和2年3月

評価主任：専修大学経済学部教授 稲田 十一

アドバイザー：立教大学異文化コミュニケーション学部  
教授 石井 正子

NTCインターナショナル株式会社

## はしがき

本報告書は、NTCインターナショナル株式会社が、令和元年度に外務省から実施を委託された「フィリピン国別評価」について、その結果をとりまとめたものです。

日本の政府開発援助(ODA)は、1954年の開始以来、途上国の開発及び時代とともに変化する国際社会の課題を解決することに寄与しており、今日、国内的にも国際的にも、より質の高い、効果的かつ効率的な援助の実施が求められています。外務省は、ODAの管理改善と国民への説明責任の確保という二つの目的から、主に政策レベルを中心としたODA評価を毎年実施しており、その透明性と客観性を図るとの観点から、外部に委託した第三者評価を実施しています。

本件評価調査は、日本の対フィリピン援助政策全般をレビューし、日本政府による今後の対フィリピン援助の政策立案、及び効果的・効率的な実施の参考とするための教訓を得て提言を行うこと、さらに評価結果を広く公表することで国民への説明責任を果たすことを目的として実施しました。

本件評価は、評価主任(専修大学経済学部 稲田 十一教授)、アドバイザー(立教大学異文化コミュニケーション学部 石井 正子教授)、NTCインターナショナル株式会社で構成される評価チームが実施しました。評価主任である稲田教授には評価作業全体を監督・指導いただき、アドバイザーの石井教授には、フィリピンについての専門家として、適切な調査・分析、報告書作成に当たって必要な助言をいただきました。また、国内調査及び現地調査の際には、外務省、独立行政法人国際協力機構(JICA)、現地ODAタスクフォース関係者はもとより、現地政府機関や各ドナー、非政府組織(NGO)関係者など、多くの関係者からもご協力を頂きました。ここに心から謝意を表します。

最後に、本報告書に記載した見解は、本件評価チームによるものであり、日本政府の見解や立場を反映したものではないことを付記します。

令和2年3月

NTCインターナショナル株式会社

令和元年度外務省ODA評価  
フィリピン国別評価  
報告書

目 次

はしがき

目次

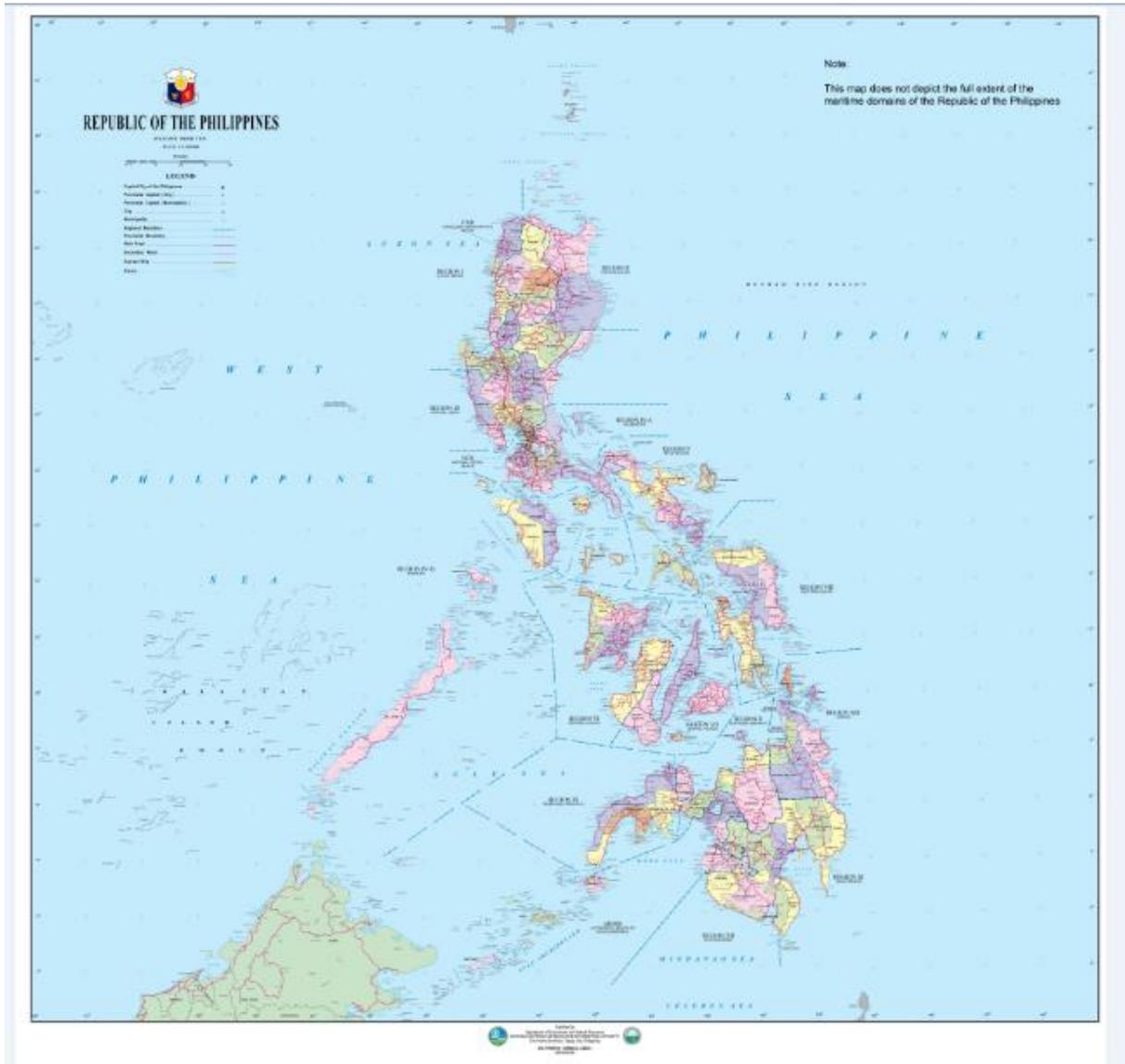
本評価対象国の地図

ページ

<b>第1章 評価の実施方針など</b> .....	<b>1</b>
1-1 評価の背景と目的 .....	1
1-2 評価の対象 .....	2
1-3 評価の実施方法 .....	3
1-3-1 評価の方法 .....	3
1-3-2 評価の実施期間・手順 .....	3
1-4 評価実施上の制約 .....	4
1-5 評価の実施体制 .....	5
<b>第2章 フィリピンの概況と対フィリピンODA動向</b> .....	<b>5</b>
2-1 政治体制 .....	5
2-1-1 政治動向 .....	5
2-1-2 外交 .....	6
2-2 経済状況 .....	6
2-3 フィリピンの開発政策 .....	7
2-4 対フィリピンODA動向 .....	7
2-4-1 二国間支援の動向 .....	7
2-4-2 多国間支援の動向 .....	8
2-5 日本の対フィリピンODAの動向 .....	8
2-5-1 日本の対フィリピンODA政策 .....	8
2-5-2 日本の対フィリピンODAの実績 .....	9
<b>第3章 評価結果</b> .....	<b>10</b>
3-1 開発の視点からの評価 .....	10
3-1-1 政策の妥当性 .....	12
3-1-2 結果の有効性 .....	17
3-1-3 プロセスの適切性 .....	24
3-2 外交の視点からの評価 .....	27

3-2-1 外交的な重要性 .....	28
3-2-2 外交的な波及効果 .....	31
<b>第4章 提言と教訓 .....</b>	<b>36</b>
4-1 提言 .....	36
4-2 教訓 .....	39

## 本評価対象国の地図



(出所) Republic of Philippines National Mapping and Resource Information Authority ([www.namria.gov.ph](http://www.namria.gov.ph), 2019年12月4日最終閲覧)

## 第1章 評価の実施方針など

### 評価実施体制

#### (1) 評価チーム

- ・評価主任: 稲田 十一 専修大学経済学部教授
- ・アドバイザー: 石井 正子 立教大学異文化コミュニケーション学部教授
- ・コンサルタント: NTCインターナショナル株式会社

#### (2) 評価対象期間: 2014年度～2018年度

#### (3) 評価実施期間: 2019年7月～2020年2月

#### (4) 現地調査国: フィリピン

### 評価の背景・対象・目的

フィリピンは地政学上重要な国であるのに加え、日本と基本的な価値観や戦略的利益を共有しており、両国は緊密な二国間関係を築いている。また、同国は日本にとって重要な経済活動の基盤となっており、同国の持続的発展は、東アジア地域の安定と発展に資するという観点からも重要である。

本評価は、過去5年間(2014～2018年度)の日本の対フィリピン政府開発援助(ODA)政策を評価し、今後の日本の対フィリピンODA政策の立案や実施のための提言や教訓を得ること、評価結果の公表を通じて、国民への説明責任を果たすことを主な目的とする。

## 1-1 評価の背景と目的

外務省ODA評価は、ODAの管理改善と国民への説明責任の確保を目的とし、主に政策レベル、プログラム・レベル及びプロジェクト・レベルの評価に分類される。フィリピン国別評価(以下、本評価)は、政策レベルの国別評価に該当する。国別評価は、当該国に対するODAの実施状況を検証し、当該国への日本のODA政策にフィードバックすること、当該国への日本のODAに対する日本国民の理解を促進することを主な目的としている。

フィリピンは、海上交通路の要衝に位置し、地政学上重要な国であるのに加え、民主主義や法の支配、自由市場経済といった日本と基本的な価値観や戦略的利益を共有する。日本は、フィリピンと極めて緊密な関係を築いており、2017年には3回の首脳会談などを通じ、両国の「戦略的パートナーシップ」の更なる深化が図られた。また、東南アジア諸国の中で日本から最も近い国であるフィリピンの持続的発展は、日本を始めとする東アジア地域の安定と発展に資する。さらに、日本とフィリピンとの間では、2008年に経済連携協定が発効しており、2018年現在、1,500社を超える日系企業がフィリピンに進出し、フィリピンは日本にとって重要な経済活動の基盤となっている。

フィリピンは、高い英語力を有する豊富な若年労働力を有し、高い経済成長の潜在性を持つ。フィリピンが今後持続的、かつ包摂的な成長を続けていくためには、交通を中心としたインフラの整備、海外からの直接投資の促進を導く投資環境の改善、製造業などの産業の増強、所得格差や地域間格差の是正、社会保障・教育などの人的資本への投資、災害などのリスクに対

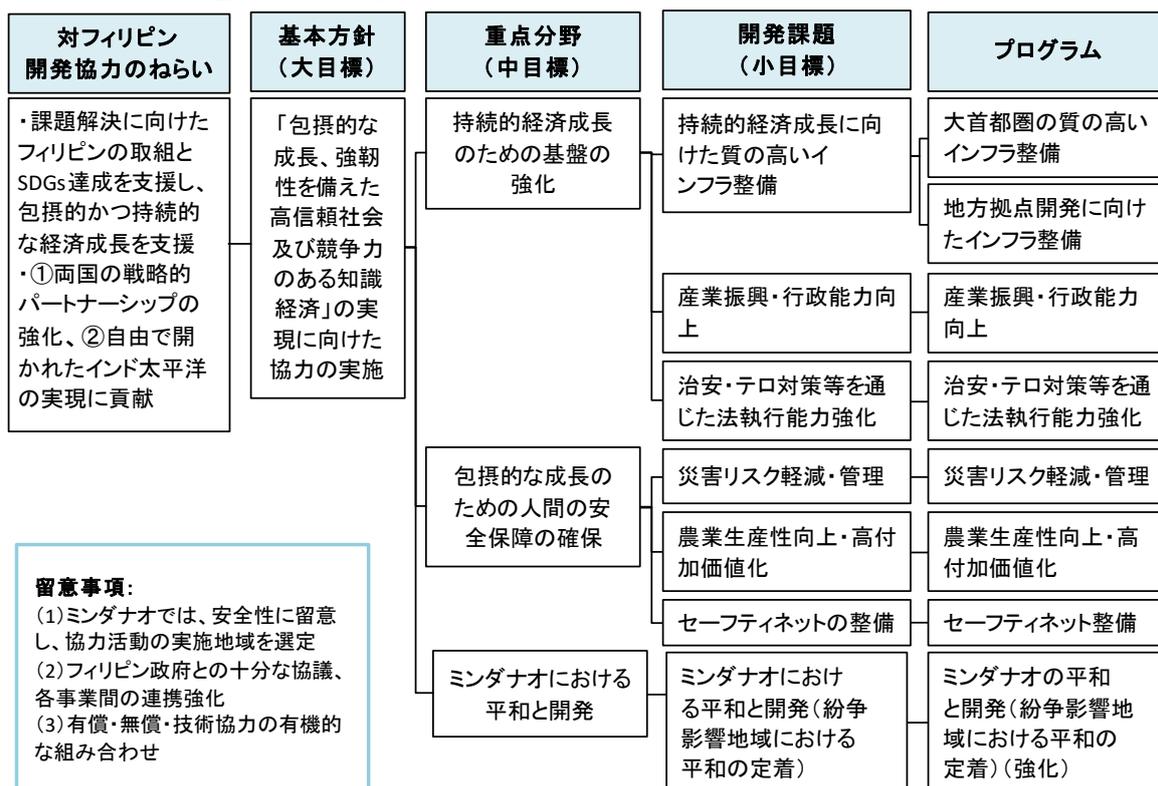
して脆弱なインフラや行政を含む社会システムの高度化，ミンダナオにおける開発と持続的な平和の構築などに取り組む必要がある。

本評価では，過去5年間(2014～2018年度)の日本の対フィリピンODA政策を評価し，今後の日本の対フィリピンODA政策の立案や実施のための提言や教訓を得ることを目的とする。また，評価結果の公表を通じて国民への説明責任を果たすとともに，フィリピン政府や他ドナーに評価結果をフィードバックする。

## 1-2 評価の対象

本評価は，過去5年間(2014～2018年度)の日本の対フィリピンODA政策を評価対象とする。個別の案件は，2014年度から2018年度に開始，継続，終了した案件を分析対象とする<sup>1</sup>。

日本の対フィリピン国別開発協力方針に基づく目標体系図を図 1に示す。同方針は2018年4月に策定された新しい方針だが，1)重点分野は，表現の違いはあるものの旧方針(2012年4月策定)の重点分野を包含していること<sup>2</sup>，2)本評価が今後の対フィリピンODA政策の立案や実施のための提言を得ることを主たる目的としていることから，現在の対フィリピンODA政策である2018年版を中心に扱う。



(出所) 対フィリピン国別開発協力方針，対フィリピン共和国事業展開計画(2018年4月現在)(外務省，2018)より評価チーム作成

図 1 日本の対フィリピンODAの目標体系図

<sup>1</sup> 技術協力のうち，国際協力機構(JICA)ナレッジサイトなどに案件概要などの情報が公開されていない研修員受入事業及びJICAボランティア事業は，本評価の分析対象外とした。

<sup>2</sup> 対フィリピン国別開発協力方針(2018年)の重点分野:①持続的経済成長のための基盤の強化，②包摂的な成長のための人間の安全保障の確保，③ミンダナオにおける平和と開発，対フィリピン国別援助方針(2012年)の重点分野:①投資促進を通じた持続的経済成長，②脆弱性の克服と生活・生産基盤の安定，③ミンダナオにおける平和と開発

## 1-3 評価の実施方法

### 1-3-1 評価の方法

本評価では、ODA評価ガイドライン第12版(外務省, 2019)に準拠し、開発の視点から、①政策の妥当性、②結果の有効性、③プロセスの適切性の評価とともに、日本の国益上の観点を踏まえ、④外交の視点からの評価を行った。主な検証項目・内容は表 1に示すとおり。

表 1 評価の視点・項目と主な検証項目・内容

評価の視点・項目	検証項目・内容
開発の視点からの評価	
①政策の妥当性	「日本の対フィリピンODAの目指す方向が妥当であったか」という視点から、目標体系図に示された日本の対フィリピンODA政策が、(1) フィリピンの開発ニーズ、(2) 日本の開発上位政策 (ODA 大綱・開発協力大綱・ODA 中期政策、対東アジア支援政策)、(3) 国際的な優先課題や他ドナー (新興ドナー含む) による支援動向と整合・補完し、日本の比較優位性を発揮しているかについて検証を行う。
②結果の有効性	「日本の対フィリピンODAの結果、設定した目標の達成にどの程度貢献したか」という視点から、(1) 日本のODA実績 (インプット) を把握した上で、(2) 日本の対フィリピン国別開発協力量針で設定された開発課題 (小目標) に対し、どの程度の投入・産出物・効果 (インプット・アウトプット・アウトカム) があり、(3) 重点分野 (中目標) にどの程度貢献したか (インパクト)、検証を行う。
③プロセスの適切性	日本の対フィリピンODA政策の妥当性、結果の有効性を確保するような適切なプロセスが採られていたかどうか、政策策定と実施プロセスの両面から検証する。 【策定プロセス】 (1) 政策策定根拠 (2) 関係者協議 (3) 関係者間調整 (4) 前回国別評価結果の反映状況 (5) 公表状況、【実施プロセス】 (1) 現地及び日本国内の支援の実施体制・運営状況 (2) 支援先ニーズの継続的な把握状況 (3) 重点分野への取組状況 (スキーム・案件選定方法・プロセス、案件間調整など) (4) モニタリング・評価・フィードバックの状況、(5) 広報の実施状況を検証する。また (6) 他ドナー、NGO及び日本の関係機関などとの協調・連携状況、(7) ジェンダーなどの社会性・民族性への配慮も検証する。
④外交の視点からの評価	「日本の対フィリピンODAが日本の国益にどのように貢献することが期待され、どのように貢献したか」という視点から、(1) 日本の対フィリピンODAの外交的な重要性、(2) 日本の対フィリピンODAによる外交的な波及効果について調査・分析を行う。

(出所) 評価チーム作成

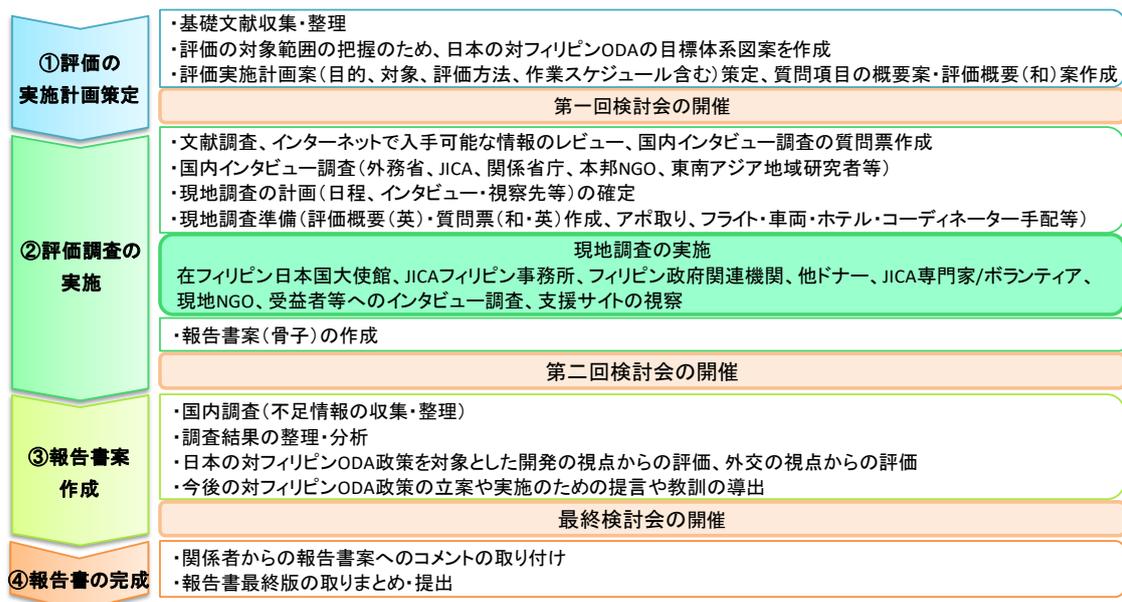
上記を踏まえ、評価の視点・項目、検証項目・内容、情報収集先・情報源を整理した評価の枠組みは、別冊(後述)の冒頭に示す。

開発の視点からの評価3項目(①政策の妥当性、②結果の有効性、③プロセスの適切性)に関しては、ODA評価ガイドライン第12版に規定された、別冊の冒頭に示す「開発の視点からの評価 レーティング基準表」の基準に従い、「A:極めて高い」、「B:高い」、「C:一部課題がある」、「D:低い」の4段階のレーティングを行った。また、各評価項目は複数の検証項目から構成されているところ、各評価項目のレーティングの判断根拠として、評価チームでは独自に、検証項目ごとに「a:高い」、「b:中程度」、「c:低い」の3段階のサブレーティングを付した。

### 1-3-2 評価の実施期間・手順

本評価の調査期間は、2019年7月から2020年2月までである。本評価調査の実施フローを図 2に示す。第1回検討会において、評価の実施計画の最終版を完成させ、それに基づき、評価調査を実施し、これら調査で収集したデータ・情報の整理、分析を行い、報告書・別冊(報告書の補足情報)を完成させた。参考にした文献は別冊の添付資料1、主なインタビュー先は別

冊の添付資料2, 現地調査日程は別冊の添付資料3のとおりである。



(出所)評価チーム作成

図 2 評価調査の実施フロー

## 1-4 評価実施上の制約

本評価における制約は、以下のとおり。

- 結果の有効性の検証に関し、日本の対フィリピンODA政策の目標や重点分野において定量的な目標値は設定されておらず、目標の達成度を目標値と実績値の比較から判断することは不可能であった。また、日本の取組がもたらした貢献度を厳密に測定する事も極めて困難であった。そこで、本評価では、国際協力機構(JICA)終了時・事後評価結果などの既存の個別案件の評価結果や、日本のODA関係者から収集した実績や成果に関わる定量的なデータを含む情報を活用するなどして、定量的情報を含む検証に努めた。また、フィリピン政府や他ドナー関係者からの評価を含めたインタビューから得られる定性的な情報も活用した上で、有効性を総合的に判断した。
- 本評価の対象となる個別案件は 246 件と数が多く、全ての案件を詳細に検証することは困難であった。また、現地調査においては、15日間という限られた日程の関係上、全てのプロジェクト関係者へのインタビューとともに、遠隔地のサイト訪問は困難であった。さらに、対ミンダナオ支援は、日本の対フィリピン国別開発協力方針の重点分野の一つであるが、治安上の制約から渡航が叶わなかった。そこで、本評価は、今後の日本の対フィリピン ODA 政策への提言や教訓の抽出を主眼としていることから、日本の比較優位性の発揮や、関係アクターとの連携による相乗効果、外交的な波及効果の発現などが期待できる分野・案件に着目しつつ、分野やスキームのバランスを考慮し、インタビュー・視察先の選定を行い、調査を行った<sup>3</sup>。個別案件については、文献調査や既存資料からの情報収集

<sup>3</sup> 現地調査において、個別案件レベルでは、15案件のプロジェクトレベルの関係者(JICA専門家/コンサルタント、実施機関、受益者など)へのインタビューを行った。

に努めたほか、個別案件を所管する JICA 課題部とともに、支援の実施に関わる日本の省庁や JICA 専門家/コンサルタント、実施機関、本邦・現地非政府組織(NGO)、建設会社などへのインタビュー調査を行った。ミンダナオについては、マニラに位置するフィリピン政府機関へのインタビューのほか、ミンダナオ在住の JICA 専門家へのテレビ会議システムを活用したインタビュー、ミンダナオに位置する実施機関への質問票調査(書面での回答)を行ったが、多様なステークホルダーで構成されるミンダナオ関係者へのインタビューとしては限定的であった。なお、個別案件の受益者や現地有識者などへのインタビューは、限られた日程のため、限定的にならざるを得なかった。

## 1-5 評価の実施体制

評価主任、アドバイザーの指導の下、NTCインターナショナル株式会社のコンサルタント5名が評価に必要な情報収集、整理、分析を行った。評価チームの構成を表 2に示す。

表 2 評価チームの構成

担当	氏名	所属・役職
評価主任	稲田 十一	専修大学経済学部教授
アドバイザー	石井 正子	立教大学異文化コミュニケーション学部教授
総括	桑原 恒夫	NTCインターナショナル株式会社 技術事業本部技術管理室次長
副総括/評価分析1	樫田 佳純	NTCインターナショナル株式会社 技術事業本部平和構築部技師
評価分析2	角 久子	NTCインターナショナル株式会社 企画営業本部企画部技師長
評価分析3	藤山 真由美	NTCインターナショナル株式会社 技術事業本部平和構築部主任技師
評価分析4	ドウサベ 友香	NTCインターナショナル株式会社 企画営業本部営業部技師

(出所)評価チーム作成

3回にわたる検討会では、外務省及びJICAの関係課室も交え、評価の枠組み、方向性及び妥当性などについて議論を積み重ねた。現地調査及び国内インタビュー調査の一部には、上記評価チームに加え、外務省大臣官房ODA評価室の松井美保子課長補佐がオブザーバーとして参加した。

## 第2章 フィリピンの概況と対フィリピンODA動向

本章では、フィリピンの概況について、政治体制、経済状況及び開発政策の3つの観点から、対フィリピン政府開発援助(ODA)動向として、二国間・多国間及び日本の支援動向を記載する。なお、フィリピン概況及び対フィリピンODA動向の詳細は、別冊の第1章に記載する。

### 2-1 政治体制

#### 2-1-1 政治動向

アキノ3世政権(2010-2016)は自由主義的な経済政策を進め、高成長を達成した。2016年に発足したドゥテルテ政権もマクロ経済政策を引継ぎつつも、インフラ投資拡大と税制改革に取り組んでいる<sup>4</sup>。

ドゥテルテ政権は経済政策として、2016年に「主要社会経済政策10項目」を打ち出した。主

<sup>4</sup> 影山昇(2019)「ドゥテルテ政権前半の経済政策～フィリピン人のための改革～」『広報誌 ファイナンス 2019年3月号』財務省、p44～55

な政策として、1) 現行マクロ経済政策の継続・維持、2) 安定的雇用創出のためのビジネス環境改善、3) インフラ向け予算拡大と予算執行率改善、4) 税率の改善などの包括的税制改革が挙げられる<sup>5</sup>。3) は、「公共投資プログラム(2017-2022)」に位置づけられた公共投資事業のうち特に影響の大きい75事業を「Build Build Build」アジェンダとして打ち出し<sup>6</sup>、政府が主体的に案件形成から事業の進捗管理まで担っており、日本はその最大のパートナーである<sup>7</sup>。

ミンダナオについては、アキノ3世政権下でムスリム・ミンダナオ自治地域(ARMM)に代わる新自治政府設立に向けた行程が開始され、ドゥテルテ政権がそれを見直し、2018年7月にバンサモロ組織法が成立、2019年2月にバンサモロ暫定自治政府(BTA)が発足し、和平プロセスが進みつつある。今後は、モロ・イスラム解放戦線(MILF)兵士の退役・武装解除を通じた正常化が進む予定であり、フィリピン開発計画(PDP)(2017-2022)においても、紛争影響地域での平和促進や社会経済的発展が掲げられている。一方、モロ民族解放戦線(MNLF)の初代議長派のBTAへの不参加、イスラム国(IS)に忠誠を誓うグループの台頭や兵士の退役・武装解除を通じた正常化が課題となっている<sup>8,9,10,11</sup>。

## 2-1-2 外交

フィリピン政府の外交の基本政策は、1) 二国間及び地域的枠組みへの参加による政治・安全保障協力の推進、2) 経済外交を通じた外資導入及び雇用創出による経済発展、3) 海外出稼ぎ労働者の保護である<sup>12</sup>。

日本とは、1956年の国交正常化以降、活発な貿易、投資、経済協力関係を背景に、良好な関係を築いている。両国の要人の往来は非常に活発である。在留邦人は約1万6千人であり、在日フィリピン人は約30万人と、出身地別で中国、韓国に続いて多い<sup>13</sup>。

アキノ3世政権下では対中国関係は芳しくなかったが、ドゥテルテ政権では石油・ガス開発などの分野での協力を模索しており、2018年の中国からフィリピンへの投資総額は約1,062億円にも達する<sup>14,15</sup>。

## 2-2 経済状況

アキノ3世政権に続くドゥテルテ政権下で、都市化や中所得層の増加、若年人口の拡大が進み、さらに、海外からの堅調な送金に支えられて、フィリピン経済は強い消費者需要に根ざし

<sup>5</sup> 影山昇(2019)「ドゥテルテ政権前半の経済政策～フィリピン人のための改革～」『広報誌 ファイナンス 2019年3月号』財務省、p44～55

<sup>6</sup> 2019年11月時点で、合計8兆PHPの実施予算と見積もられている(BCDA”NEDA approves revised list of infra flagship projects” 2019年11月29日最終閲覧)

<sup>7</sup> 外務省、「日・フィリピン首脳会談」2019年5月31日

<sup>8</sup> 石井正子(2018)「ドゥテルテ政権：バンサモロ新自治政府設立のための法律成立」アジア平和構築イニシアティブ

<sup>9</sup> JETRO(2019)ビジネス短信「バンサモロ暫定政府が発足、和平の大きな一歩に」

<sup>10</sup> 外務省「外務大臣談話「バンサモロ暫定自治政府発足について」2019年2月22日

<sup>11</sup> 在フィリピン日本国大使館「バンサモロ・フォーラム」の開催」平成30年12月14日

<sup>12</sup> 外務省(2019)フィリピン共和国基礎データ

<sup>13</sup> 外務省(2019)フィリピン共和国基礎データ

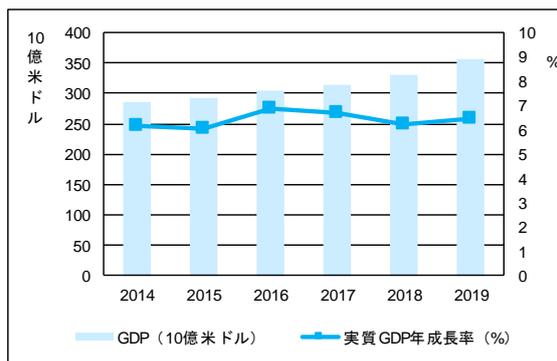
<sup>14</sup> 日本経済新聞「習氏、フィリピン取り込み 東南ア切り崩し図る」2018年11月20日

<sup>15</sup> 産経新聞「フィリピン中間選、ドゥテルテ陣営圧勝「親中路線」の行方注目」2019年5月17日

た発展を遂げている。図 3のとおり、2014年から2019年の平均経済成長率は6.4%と東南アジアの中で最も急速に発展している国の1つであり、2018年には1人当たり国民総所得(GNI)が3,830米ドル<sup>16</sup>に達し、まもなく高中所得国(中進国)<sup>17</sup>入りを果たす段階にある<sup>18</sup>。

一方で、地域間格差は拡大しており、域内総生産は首都圏及び近隣地方に集中している。2017年の地域別1人当たり域内総生産は、首都圏がARMMの17倍である<sup>19</sup>。

また、国際通貨基金(IMF)によると、フィリピンの政府純債務残高(対国際総生産(GDP)比)は、2014年から2017年にかけて約40%であり適度で持続可能な値であるとしているほか、実質GDP年成長率が徐々に増加し2023年に6.9%に達するというシナリオに基づくと、2023年までに政府純債務残高(対GDP比)は36.5%まで低下すると予測しているが、同予測は、実質金利の変動などによる成長への打撃には脆弱であるとも指摘している<sup>20</sup>。



(出所) Economic Outlook Databases (IMF, 2014-2019)より、評価チーム作成

(注)2018年以降は推定値

図 3 国内総生産(GDP)・実質GDP年成長率

## 2-3 フィリピンの開発政策

フィリピン政府は、2015年から2040年までの25年間の長期開発ビジョンとしてAmBisyon Natin 2040(私たちの大志)を策定している。中期的な包括的経済開発計画としては、2011-2016年のPDPに継いで、2017-2022年の計画を策定している。日本の対フィリピンODA政策とフィリピンの主要な開発政策の対象期間は、図 4のとおり。詳細は別冊1-3に示す。

国	政策/年	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022		
日本	国別援助方針	[Blue bar from 2012 to 2022]												
	国別開発協力方針	[Light blue bar from 2012 to 2022]												
フィリピン	AmBisyon Natin 2040	[Blue bar from 2015 to 2040]												
	PDP	開発計画(2011-2016)	[Blue bar from 2011 to 2016]						[Light blue bar from 2017 to 2022]					
		開発計画(2017-2022)	[Light blue bar from 2017 to 2022]											

(出所) 評価チーム作成。(注) 対フィリピン国別開発協力方針の終了時期は明示されていないため、薄い色で示している

図 4 日本の対フィリピンODA政策とフィリピンの開発政策の対象期間の対応図

## 2-4 対フィリピンODA動向

### 2-4-1 二国間支援の動向

表 3のとおり、二国間ドナーによる対フィリピンODA額は、対象期間中は常に日本が1位に位置している。詳細は別冊1-4-1に示す。

<sup>16</sup> World Bank Data, GNI per capita (Atlas method (current US\$)) (World Bank, 2018)

<sup>17</sup> 世界銀行(WB)による分類(2020年度に適用)では、2018年の1人当たりGNI(WB, Atlas method)が3,996-12,375米ドルに該当する国が高中所得国に分類される(WB HP: Country Classification(2020年1月9日最終閲覧)より)

<sup>18</sup> WB HP (<https://www.worldbank.org/en/country/philippines/overview>, 2020年1月15日最終閲覧)

<sup>19</sup> 鈴木有理佳(2019)「第1章: 経済概観」柏原千英(編)『21世紀のフィリピン経済・政治・産業』アジア経済研究所, p24-26

<sup>20</sup> IMF (2018) 2018 ARTICLE IV CONSULTATION—PRESS RELEASE; STAFF REPORT; AND STATEMENT BY THE EXECUTIVE DIRECTOR FOR PHILIPPINES

表 3 フィリピンにおける主要二国間ドナー(上位6カ国)のODA金額推移

(支出総額, 単位:100万米ドル)

	国/年	2014	2015	2016	2017	累計 (2014-2017)
1	日本	456.3	584.8	291.8	352.3	1,685.1
2	米国	295.7	283.2	273.4	157.8	1,010.1
3	オーストラリア	116.6	98.8	57.4	53.9	326.7
4	韓国	66.0	48.6	66.5	40.9	222.0
5	フランス	130.8	4.5	64.2	5.1	204.6
6	ドイツ	44.5	40.2	41.1	41.7	167.6
DAC諸国 計		1,303.8	1,123.0	848.4	708.3	3,983.5
二国間ドナー 計		1,446.8	1,264.0	977.1	823.7	4,511.5

(出所) Creditor Reporting System Outline Database (OECD, 2014~2017) より, 評価チーム作成

## 2-4-2 多国間支援の動向

表 4 のとおり, 多国間ドナーでは, 対象期間中の累計支援額は, 欧州連合(EU)が最も大きく, 順にグローバル・ファンド(GF), OPEC国際開発基金(OFID), 地球環境ファシリティ(GEF), 国連人口基金(UNFPA), アジア開発銀行(ADB)が続いている<sup>21</sup>。詳細は別冊1-4-2に示す。

表 4 フィリピンにおける主要多国間ドナー(上位6機関)のODA金額推移

(支出総額, 単位:100万米ドル)

	国/年	2014	2015	2016	2017	累計 (2014-2017)
1	EU	71.2	59.3	43.6	28.3	202.3
2	GF	25.0	37.1	38.8	53.1	154.0
3	OFID	10.0	10.2	8.9	0.3	29.4
4	GEF	6.7	5.7	7.1	7.3	26.9
5	UNFPA	5.2	3.9	3.8	2.4	15.3
6	ADB	3.1	3.9	2.7	2.4	12.2
多国間ドナー計		134.4	139.8	123.5	112.6	510.3

(出所) Creditor Reporting System Outline Database (OECD, 2014~2017) より, 評価チーム作成

## 2-5 日本の対フィリピンODAの動向

### 2-5-1 日本の対フィリピンODA政策

日本政府は, 2000年に対フィリピン国別援助計画を策定し, ①持続的成長のための経済体質の強化及び成長制約要因の克服, ②格差の是正, ③環境保全と防災, ④人材育成及び制度造りを重点分野とした。その後, 2008年6月に同計画を改定し, ①雇用機会の創出に向けた持続的経済成長, ②貧困層の自立支援と生活環境改善, ③ミンダナオにおける平和と安定を重点分野とした。2012年4月には, 対フィリピン国別援助方針を策定し, ①投資促進を通じた持続的経済成長, ②脆弱性の克服と生活・生産基盤の安定, ③ミンダナオにおける平和と開発を重点分野とした。

2017年10月には, ドゥテルテ大統領及び安倍総理大臣が「今後5年間の二国間協力に関する

<sup>21</sup> フィリピンに対するODA以外のその他政府資金(OOF)の供与総額(2014~2017年, 支出総額)は約5,076百万米ドルであり, 当該期間のODA総額とほぼ同じ規模。フィリピンに対するOOFとして, ADBは2014年から2017年にかけて約2,875百万米ドル(支出総額)を融資し(OECD, 2014~2017), 世界銀行グループである国際復興開発銀行(IBRD)は同期間に計約2,181百万米ドル(支出総額)を融資した(OECD, 2014~2017)。なお, OOFは表 4に含めていない。

る日フィリピン共同声明」を公表し、官民による協力の方向性をとりまとめた。これを踏まえつつ、2018年4月に対フィリピン国別開発協力方針を策定した。「包摂的な成長、強靱性を備えた高信頼社会及び競争力のある知識経済」の実現に向けた協力の実施を基本方針とし、重点分野として、①持続的経済成長のための基盤の強化、②包摂的な成長のための人間の安全保障の確保、③ミンダナオにおける平和と開発を掲げている。

## 2-5-2 日本の対フィリピンODAの実績

日本の対フィリピンODAは、1968年度の円借款を始まりとする<sup>22</sup>。これまでに、運輸交通や環境、防災分野などのインフラ整備の有償資金協力、電力や環境、防災、保健、教育分野などの無償資金協力、運輸交通や環境、行政、産業振興、治安、海上安全、防災、農業、保健分野などへの技術協力を実施してきた。ミンダナオ地域については、有償、無償及び技術協力の3形態を通じ、ガバナンスやコミュニティ開発、経済開発の支援を実施してきた。

2014～2017年の日本のフィリピンODAの実績額(累計、支出総額)は、約16.9億米ドルであり、日本は第1位の援助国である(OECD, 2014-2017)。形態別の日本の対フィリピンODAの実績額は図5のとおりで、有償資金協力が援助額全体の約7～8割を占めている<sup>23</sup>。



(出所)外務省(2015-2018)開発協力参考資料集より、評価チーム作成

(注)支出総額

図5 形態別日本の対フィリピンODA実績

フィリピンは日本の主要ODA供与国であり、2015年は3位、2016・2017年は9位に位置する<sup>24</sup>。

本評価の対象となる2014年度から2018年度に開始、継続、終了した日本の対フィリピンODA案件<sup>25</sup>について、日本の対フィリピン国別開発協力方針の開発課題別/形態別実績を表5に、同方針の重点分野別実績を表6に示す。これらの案件は246件あり、開発課題別では、「災害リスク軽減・管理」が55件(22%)と一番多く、「持続的経済成長に向けた質の高いインフラ整備」が50件(20%)、「ミンダナオの平和と開発(紛争影響地域における平和の定着)」が49件(20%)と続く。重点分野別では、「包摂的な成長のための人間の安全保障の確保」が107件(43%)と一番多い。形態別では、有償資金協力が26件(うち海外投融資1件)、無償資金協力が102件、技術協力が118件である。各案件の概要は、別冊の添付資料4に示す。

2014年度から2018年度にかけての日本のフィリピンODAの実績額について、有償資金協

<sup>22</sup> 外務省「ODA国別データブック2013」

<sup>23</sup> 2018年以降は、2018年3月にマニラ首都圏地下鉄事業(フェーズ1):円借款対象約6千億円のうち第1期に対し約1千億円の借款契約(L/A)調印、2019年1月に南北通勤鉄道延伸事業:円借款対象約4千億円のうち第1期に対し約1,700億円、パッシング・マリキナ河川改修事業(フェーズIV):約380億円の円借款貸付契約(L/A)調印が行われるなど、巨額の円借款貸付の契約がなされている(各案件事前評価表、JICA HPより)。今後の事業の進捗に伴い貸付が実行されていくことから、フィリピン政府の債務残高や債務の対GDP比率などの債務持続性を注視する必要がある。

<sup>24</sup> 外務省(2016～2018)「開発協力参考資料集」より。二国間援助の支出総額で算出した順位

<sup>25</sup> 無償資金協力・有償資金協力は、外務省HPなどに記載のEN署名年度若しくは実施年度が2014～2018年度の案件、若しくは外務省提供:対フィリピン有償・無償で完了している案件(2019年8月時点)に記載の2013年以前にEN署名し2014～2018年に完了した案件、技術協力は、JICA HPなどに記載の協力期間が2014～2018年度に含まれる案件を対象とした。

力が7,318.63億円、無償資金協力が259.23億円(円借款・無償資金協力:交換公文ベース, 海外投融資:融資契約ベース), 技術協力が288.35億円となっている(技術協力は, 予算年度の経費実績ベースで, 2014~2017年度実績)<sup>26</sup>。

表 5 日本の対フィリピン支援実績(開発課題・形態別)

開発課題	形態			計
	有償資金協力	無償資金協力	技術協力	
持続的経済成長に向けた質の高いインフラ整備	13件	7件	30件	50件
産業振興・行政能力向上	0件	9件	17件	26件
治安・テロ対策等を通じた法執行能力強化	2件	4件	6件	12件
災害リスク軽減・管理	7件	23件	25件	55件
農業生産性向上・高付加価値化	2件	6件	12件	20件
セーフティネットの整備	0件	12件	20件	32件
ミンダナオの平和と開発(紛争影響地域における平和の定着)	2件	39件	8件	49件
その他	0件	2件	0件	2件
計	26件	102件	118件	246件

(出所)外務省・JICA HPなどに基づき, 評価チームが分類し作成

表 6 日本の対フィリピン支援実績(重点分野別)

重点分野	持続的経済成長のための基盤の強化	包摂的な成長のための人間の安全保障の確保	ミンダナオにおける平和と開発
案件数	88件	107件	49件

(出所)外務省・JICA HPなどに基づき, 評価チームが分類し作成

## 第3章 評価結果

### 3-1 開発の視点からの評価

#### 評価結果概要(開発の視点からの評価)

##### (1) 政策の妥当性: A 極めて高い

政策の妥当性に関する3つの検証項目のサブレーティングはいずれも「a: 高い」であり, 極めて高い評価結果であったことから, 日本の対フィリピン政府開発援助(ODA)の政策の妥当性は, 「A: 極めて高い」と判断する。

##### ●検証項目1: フィリピンの開発ニーズとの整合性

日本の対フィリピンODA政策は, AmBisyon Natin 2040, フィリピン開発計画(PDP), ならびにセクター別開発計画・ミンダナオ開発政策に掲げられた重点分野との整合性を有している。以上を踏まえ, サブレーティングは「a: 高い」とする。

##### ●検証項目2: 日本の開発上位政策との整合性

日本の対フィリピンODA政策は, ODA大綱・ODA中期政策及び開発協力大綱とともに, 日本の対東アジア支援政策(日・東南アジア諸国連合(ASEAN)友好協力に関するビジョン・ステートメント, 開発協力白書「日本の国際協力の方針『東アジア地域の重点課題』」(2018年

<sup>26</sup> 2014~2017年度の円借款・無償資金協力・技術協力: 外務省(2019)ODA国別データ集2018, 2018年度の円借款・無償資金協力: 外務省HP(2019年7月24日最終閲覧), 海外投融資はマイニラッド社HP: Press Releases「Maynilad, JICA ink PhP10.8B loan agreement」2017年6月9日(<http://www.mayniladwater.com.ph/>, 2019年10月17日最終閲覧)より。2018年度の円借款のうち, 供与限度額が米ドルに基づく場合, 便宜的にOECD-DACの定める2017年のDACレート(1米ドル=112.1831円)(外務省2019)ODA国別データ集2018より)で換算し, 海外投融資(2017年6月融資契約締結)は現地通貨(PHP)表記での融資金額情報だったため, 便宜的に三菱UFJ銀行の2017年平均TTB(1PHP=2.11円)で換算した。

度版))と整合性を有している。以上を踏まえ、サブレーティングは「a:高い」とする。

●**検証項目3: 国際的な優先課題との整合性/他ドナーの支援との関連性・日本の比較優位性**

日本の対フィリピンODA政策は、ミレニアム開発目標(MDGs)及び持続可能な開発目標(SDGs)との整合性を有している。また日本は、フィリピンの開発ニーズに沿って、幅広い分野での支援を展開しており、各主要ドナーも各々が注力する分野での相互補完的な支援を行っている中、他ドナーに対し日本が比較優位性を発揮している取組もある。以上を踏まえ、サブレーティングは「a:高い」とする。

(2) **結果の有効性: A 極めて高い**

結果の有効性に関する3つの検証項目のサブレーティングはいずれも「a:高い」であり、極めて高い評価結果であったことから、日本の対フィリピンODAにおける結果の有効性は「A:極めて高い」と判断する。

●**検証項目1: 日本の支援の実績と貢献(インプット)**

日本の対フィリピンODAは、支援金額の観点から、大きな貢献を果たしていることから、サブレーティングは「a:高い」とする。

●**検証項目2: 開発課題ごとの日本の支援実績と貢献(アウトプット, アウトカム)**

日本の対フィリピン国別開発協力方針の各開発課題に対し、日本政府は着実に支援を実施しており、貢献を果たしている。各案件の当初目的について、開発課題ごとの達成率は、「達成(達成見込み)」が83%から100%、「中程度/一部課題あり」が0から17%となっており、各案件が当初設定した目標達成への貢献度は高い。以上を踏まえ、サブレーティングは「a:高い」とする。

●**検証項目3: 重点分野への支援の有効性(インパクト)**

各開発課題に対する取組を通じ、持続的経済成長のための基盤の強化、包摂的な成長のための人間の安全保障の確保、ミンダナオの平和を下支えする開発に貢献している。各案件の当初目的について、日本の対フィリピン国別開発協力方針の重点分野ごとの達成率は「達成(達成見込み)」が90%から100%、「中程度/一部課題あり」が0%から10%となっており、各案件が当初設定した目標達成への貢献度は高い。以上を踏まえ、サブレーティングは「a:高い」とする。

(3) **プロセスの適切性: B 高い**

プロセスの適切性に関する3つの検証項目のサブレーティングは2つが「a:高い」、1つが「b:中程度」であり、高い評価結果であったことから、日本の対フィリピンODAのプロセスの適切性は「B:高い」と判断する。

●**検証項目1: 日本の対フィリピン国別開発協力方針策定プロセスの適切性**

日本の対フィリピンODA政策は、おおむね適切なプロセスを経て策定されたと言えることから、サブレーティングは「a:高い」とする。

●**検証項目2: 日本の対フィリピンODAの実施プロセスの適切性**

日本の対フィリピンODAの実施プロセスにおいて、基本的な実施体制の整備・運営と、ニ

一ズ把握、日本の対フィリピン支援重点分野に基づく個別案件の実施、モニタリング・評価、広報が行われている。一方、復旧・復興支援に関わるアプローチについて課題が確認されたほか、分かりやすい広報としては改善が望まれる点があった。以上を踏まえ、サブレーティングは「b: 中程度」とする。

●**検証項目3: 日本の対フィリピン支援の実施における協調・連携, 配慮**

他開発アクターとの協調・連携, 社会性・民族性への配慮が行われていることから、サブレーティングは「a: 高い」とする。

本節では、日本の対フィリピンODA政策に関し、開発の視点からの評価3項目（「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」）について評価する。

### 3-1-1 政策の妥当性

本項目では、日本の対フィリピンODAの「政策の妥当性」を評価することを目的として、あらかじめ設定した3つの検証項目（(1)フィリピンの開発ニーズとの整合性、(2)日本の開発上位政策との整合性、(3)国際的な優先課題との整合性/他ドナーの支援との関連性・日本の比較優位性）について検証する。なお、日本の対フィリピンODA政策は、整合性を確認する文書（フィリピンの開発政策など）の対象期間との対応によって、2012年4月策定の対フィリピン国別援助方針か2018年4月策定の対フィリピン国別開発協力方針のいずれかを取り上げた。

#### (1) 検証項目1: フィリピンの開発ニーズとの整合性

フィリピンの中・長期的な開発政策である（ア）AmBisyon Natin 2040及び（イ）フィリピン開発計画（PDP）とともに、（ウ）セクター別開発計画・ミンダナオ開発政策を取り上げ、日本の対フィリピンODA政策との整合性を検証した。検証内容の詳細は、別冊2-1-1(1)～(3)に示す。

検証の結果、日本の対フィリピン国別開発協力方針の重点分野は、AmBisyon Natin 2040の4つ目の目標を除く3つの目標に対応しており、整合性は高い。

また、日本の対フィリピンODA政策のいずれの重点分野においても、PDP（2011-2016年）（2017-2022年）の重点課題に対応しているほか、日本の対フィリピン支援実績（分野）としても、各重点課題に幅広く対応しており、整合性は高い。

さらに、日本の対フィリピン国別開発協力方針（2018年）における開発課題は、フィリピンの多岐にわたるセクター別開発計画及びミンダナオ開発政策に対応しており、目標と方向性を一にしているほか、日本の対フィリピン支援実績（分野）も、フィリピンのセクター別開発計画の方針と合致している。

#### (2) 検証項目2: 日本の開発上位政策との整合性

日本政府は、2015年2月末までは「ODA大綱（2003年8月閣議決定）」及び「ODA中期政策（2005年2月閣議決定）」をODAに関する上位政策としており、現在は「開発協力大綱（2015年2月閣議決定）」をODAの上位政策としている。また、開発協力白書「日本の国際協力の方針『東アジア地域の重点課題』」（2018年度版）、日・ASEAN友好協力に関するビジョン・ステート

メント及びその実施計画を、日本の対東アジア支援政策としている。ODA大綱及びODA中期政策と対フィリピン国別援助方針(2012年4月策定)の整合性を、開発協力大綱及び東アジア地域における日本の国際協力の方針と対フィリピン国別開発協力方針(2018年4月策定)の整合性をそれぞれ検証した。検証内容の詳細は別冊2-1-1(4)に示す。

検証の結果、日本の対フィリピンODA政策のいずれの重点分野においても、日本の開発上位政策(ODA大綱、ODA中期政策、開発協力大綱、日本の国際協力の方針『東アジア地域の重点課題』)の重点課題に対応している。日本の対フィリピン支援実績(分野)も、各重点課題の下の協力分野に幅広く対応しており、整合性は高い。

また、対フィリピンODA政策の重点分野及びODA実績(分野)は、日・ASEAN友好協力に関するビジョン・ステートメント及びその実施計画に対しても、同ステートメントの重点課題、その下の協力分野に幅広く対応しており、整合性は高い。

### **(3) 検証項目3: 国際的な優先課題との整合性/他ドナーの支援との関連性・日本の比較優位性**

#### **(ア) 国際的な優先課題との整合性**

国際的な優先課題であるMDGs・SDGsとの整合性を検証した。MDGsの対象期間は2001年から2015年であることから、2012年に策定された対フィリピン国別援助方針と、SDGsの対象期間は2015年から2030年であることから、2018年に策定された対フィリピン国別開発協力方針と、それぞれ照らし合わせて検証した。検証内容の詳細は別冊2-1-1(5)に示す。

検証の結果、日本の対フィリピン国別援助方針(2012年)におけるいずれの重点開発課題も、いずれかのMDGsの開発目標に対応しており、日本の対フィリピン開発協力方針(2018年)のいずれの開発課題も、いずれかのSDGsの開発目標に対応し、援助実績を有しており、整合性を有している。

#### **(イ) 他ドナーの支援との関連性・日本の比較優位性**

フィリピンの開発ニーズに沿って、日本が幅広い分野での支援を展開する一方、各主要ドナーも各々が注力する分野での相互補完的な支援を行っている。具体的には、インフラ整備分野はオーストラリア、韓国、フランス、欧州連合(EU)、OPEC国際開発基金(OFID)、アジア開発銀行(ADB)が、防災分野は全ての二国間ドナーが、農業分野はEU、OFID、地球環境ファシリティ(GEF)が、保健医療・教育分野は多くのドナーが、ミンダナオ支援は米国、オーストラリア、ドイツ、EU、ADBが支援を展開している。日本の対フィリピン国別開発協力方針の開発課題に含まれていない人権や法分野は、米国、オーストラリア、EUが、気候変動や生物多様性分野はGEFが支援を担っている。他ドナーの対フィリピンODA動向の詳細のほか、日本の対フィリピン国別開発協力方針の重点分野／開発課題に対する主要ドナーの支援政策・実績の範囲を示した表は別冊1-4Iに示す。

他ドナーと比較して日本が優位性を発揮している取組は、次のとおり。一点目は、本邦技術活用条件(STEP)の円借款などにおける日本の高い技術活用(運輸・交通など)、二点目は

技術協力プロジェクトの枠組みを用いた日本の知見・経験やノウハウの活用を含む体制・能力強化支援(運輸・交通, 海上安全, 防災, 保健医療など)<sup>27</sup>。三点目は, フィリピン側と共同で調査・計画を実施した上でのマスタープラン策定(運輸・交通, 防災など)である<sup>28</sup>。四点目は, 長期にわたる, 国際監視団(IMT)要員派遣を含む和平プロセスに関わる支援と開発支援の両面からのミンダナオ支援である。一点目・二点目に示されるように, フィリピン側より, 日本の知見や技術を活用した支援に対する強い要望があり, 技術協力とともに, STEP円借款案件の実施を通じた技術移転についても, フィリピン側関係者からの評価は高い<sup>29</sup>。

これら比較優位性を発揮した例や, 他ドナーによる支援と補完した例が比較的多く見られた, (a)運輸・交通分野, (b)防災分野, (c)ミンダナオ支援について, 以下に詳細を示す。

### (a) 運輸・交通分野

ドゥテルテ政権は, 経済成長を後押しすることを目的とし, 2017年のインフラ投資額を国内総生産(GDP)の5.4%に増額の上, 2022年の大統領の任期満了までに8.4兆フィリピンペソ(PHP)(約18.5兆円)のインフラ投資を実現するプログラム「Build Build Build」を掲げている。特に, 道路や橋梁, 大都市の交通が重視されており<sup>30</sup>, 日本としても同プログラムを支援している。

中でも, 鉄道分野では日本が最大のドナーである<sup>31</sup>。マニラ首都圏における全長100キロにおよぶ「南北通勤鉄道延伸事業」は, 上記プログラムの旗艦プロジェクトに位置付けられており, 日本が案件を形成し, 鉄道システム・軌道工事, 車両調達などを担当し, ADBが土木工事を担当する協調融資を実施している<sup>32</sup>。

「首都圏鉄道三号線改修事業」については, 2000年の開業後12年間は日本企業により維持管理業務が実施され, 安定した運行をしていた。一方, 2012年以降は, 予算不足などもあり現地企業や他国企業が維持管理業務を行っていたが, 線路や車両が劣化し運行トラブルが頻発したため, フィリピン政府から日本政府に対し, 日本企業による改修・維持管



写真 1 混雑する首都圏鉄道三号線

<sup>27</sup> JICA東南アジア・大洋州部東南アジア第五課(2019年9月11日)からのヒアリング。保健医療分野の技術協力プロジェクト「コーディラ地域保健システム強化プロジェクト」は, フィリピン国家経済開発庁よりグッドプラクティス賞(2014年)を受賞。

<sup>28</sup> フィリピン国家経済開発庁・運輸省が評価している(JICA東南アジア・大洋州部東南アジア第五課(2019年9月11日), フィリピン運輸省(2019年10月24日)からのヒアリング)

<sup>29</sup> 外務省国際協力局国別開発協力第一課(2019年9月12日), 財務省(2019年10月23日), 公共事業道路省(2019年10月30日, 11月4日), 運輸省(2019年10月24日)からのヒアリング

<sup>30</sup> BCDA "Build Build Build" 2019年12月3日最終閲覧

<sup>31</sup> フィリピン運輸省(2019年10月24日)からのヒアリング。南北通勤鉄道計画(マロロスーツツパン):総事業費約2,900億円(うち円借款約2,400億円)が実施中のほか, 南北通勤鉄道延伸計画:総事業費約1.3兆円(うち円借款約4千億円)(詳細設計中), マニラ首都圏地下鉄事業:総事業費約8千億円(うち円借款約6千億円)(詳細設計中)などでの協力を両国間で検討中(鉄道円借款事業フィリピン鉄道訓練センター設立・運営能力強化支援プロジェクト(2019年10月26日)からのヒアリング, 各案件事前評価表より)

<sup>32</sup> JICA東南アジア・大洋州部東南アジア第五課(2019年9月11日)からのヒアリング

理支援の要請があり、日本企業が参画する円借款のSTEP案件実施に至った<sup>33</sup>。

円借款のSTEP案件としてはこのほか、渋滞が大きな課題となっているマニラでの立体交差などにおける急速施工や、橋梁耐震化など<sup>34</sup>において日本の優れた技術を活用している。

技術協力プロジェクトでの日本の知見・経験の活用を含む体制・能力強化支援の例として、「フィリピン鉄道訓練センター設立・運営能力強化支援プロジェクト」では、東京地下鉄株式会社（東京メトロ）の新入社員研修をベースに訓練システムづくりを行っており、安全意識や規律、時間厳守などの要素を訓練テキストに盛り込んでいる。また、本邦研修として、鉄道分野の人材育成を担う講師陣に対し、東京メトロの運転事務室での乗務員点呼や車両・電気などの分野別研修などの現場に即した研修が実施されており<sup>35</sup>、日本の鉄道ノウハウが活用されている。

また日本は、技術協力専門家がフィリピン側関係者によるマスタープラン策定とともに、政府・民間など様々な関係者との合意形成を経ての優先案件特定を支援した後、当該案件実施のための資金協力に向けた調査を行うなど、計画策定から実施に至るまでの一連の支援を行っている。運輸・交通分野では対象期間中にマスタープランを1つ策定し、1つが策定中である<sup>36</sup>。例として「メトロセブ都市交通システム開発マスタープランプロジェクト」においては、科学的根拠（交通量調査など）に基づいた都市交通マスタープランの策定を支援した。マスタープラン策定によって必要な事業が整理され、湾岸道路及び橋梁については円借款供与に向けた協力準備調査の実施に至っている<sup>37</sup>。

## (b) 防災分野

フィリピンの自然災害（台風、地震、火山、高潮、津波、洪水など）は日本と共通することが多く、日本の知見・経験が活かされている。

日本は、技術協力「災害リスク軽減・管理能力向上プロジェクト」において、防災行政を担う市民防衛局に対し、日本の防災・災害対応の経験に関する本邦研修のほか、災害対応オペレーションマニュアルの策定支援などにより、防災から災害対応までの体制強化を行った。国際協力機構（JICA）は他国の機関とは異なり、技術協力プロジェクトや長期専門家派遣などによって、信頼関係を築きながら長期にわたって人から人への技術移転を行っており、プロセスも確立している<sup>38</sup>。また、本邦非政府組織（NGO）による日本NGO連携無償「官民連携促進による防災能力強化事業」では、フィリピン国内の防災・災害対応のための官民連携組織が設立され、日本の災害対応におけるマルチアクター/企業連携に関する本邦研修の実施など、日本の経験の活用を含めたフィリピン側関係機関の能力強化を行うほか、連携組織の機能強化を図

<sup>33</sup> 外務省提供（2019）フィリピンに対するODA（2019年8月）、外務省国際協力局国別開発協力第一課（2019年9月12日）及び鉄道円借款事業/フィリピン鉄道訓練センター設立・運営能力強化支援プロジェクト（2019年10月26日）からのヒアリング

<sup>34</sup> メトロマニラ立体交差建設事業（VI）、マニラ首都圏主要橋梁耐震補強事業

<sup>35</sup> 鉄道円借款事業、フィリピン鉄道訓練センター設立・運営能力強化支援プロジェクト（2019年10月26日）からのヒアリング、JICA HP

<sup>36</sup> 完了：メトロセブ都市交通システム開発マスタープランプロジェクト、実施中：高規格道路網開発マスタープランプロジェクト（フェーズ2）

<sup>37</sup> JICA社会基盤・平和構築部都市・地域開発グループ第一チーム（2019年10月10日）からのヒアリング

<sup>38</sup> フィリピン市民防衛局（2019年10月30日）からのヒアリング

った。

また日本は、パッシング・マリキナ川流域のマスタープランを策定し、STEPでの円借款事業によって下流から整備を続けてきている<sup>39</sup>。

世界銀行(WB)は、2009年に連続して発生した台風オンドイ、ペペン以降マニラの洪水対策に貢献したいという意向を持っており、2015年の仙台防災枠組以降、JICAとWBは防災分野で常に情報共有・意見交換している。2009年の同台風後、フィリ



写真 2 パッシング・マリキナ河川改修事業の視察

ピン政府がWBの支援を得て作成したマニラ首都圏の洪水対策マスタープランは、日本が過去に実施した支援のレビューが基となっている<sup>40</sup>。同マスタープランでは、ポンプ場の近代化やマリキナ川流域上流のダムの建設などが提案されており、WBが資金協力に向けた調査・設計を実施している。この一環としてWBグループの国際復興開発銀行(IBRD)とアジアインフラ投資銀行(AIIB)は、マニラ首都圏の洪水対策への資金協力を2017年9月に承諾しているが<sup>41</sup>、当該協力では日本の過去の内水氾濫支援の知見が活用されるなどしており<sup>42</sup>、防災分野の支援では日本の知見が活用されている。また、提案されたマリキナ川流域上流のダム建設は、日本が支援してきたパッシング・マリキナ川流域の整備と補完関係にある。

### (c) ミンダナオ支援

日本は2002年に「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」を開始した。2006年には「我が国のミンダナオ和平プロセスに対するより積極的な貢献」を打ち出し、地域関係国による支援メカニズムであるミンダナオ国際監視団(IMT)<sup>43</sup>の社会経済開発部門への日本人要員の派遣を決定し、ミンダナオ・タスクフォースを立ち上げ、日本バンサモロ復興開発イニシアティブ(J-BIRD)と呼ばれる対ミンダナオ支援を本格化させた。

日本は和平合意成立前から、国連の枠組みではない地域的な枠組みに参画し、和平プロセスに関わる支援(IMT要員派遣、国際コンタクト・グループ(ICG)への参加など)と開発支援の両面からの支援を行ってきた。1997年に開始したフィリピン政府及びモロ・イスラム解放戦線(MILF)の和平交渉は、何度か暗礁に乗り上げたが、日本は和平プロセスへのコミットを継続したことで、双方からの信頼を獲得しており、他ドナーと比較して優位にある<sup>44</sup>。

<sup>39</sup> マニラ首都圏の洪水被害軽減を目的とした円借款「パッシング・マリキナ川河川改修事業」、円借款対象：フェーズⅡ約85億円、フェーズⅢ約118億円が実施済み、フェーズⅣ：約379億円が準備中(各案件事前評価表などより)

<sup>40</sup> JICA東南アジア・大洋州部東南アジア第五課(2019年9月11日)からのヒアリング

<sup>41</sup> WB HPI「Metro Manila Flood Management Project」(2020年1月23日最終閲覧)

<sup>42</sup> JICA東南アジア・大洋州部東南アジア第五課(2019年9月11日)からのヒアリング

<sup>43</sup> フィリピン政府及びモロ・イスラム解放戦線(MILF)による和平交渉によって2004年に設立されたチームで、主な任務はフィリピン政府—MILF間の停戦監視。社会経済開発部門の主な任務は、紛争影響地域の社会開発状況をモニタリングし必要な支援ニーズをくみ上げ、案件形成やその実施を促進するほか、月次活動の報告及び復興・開発に関する提言を和平交渉団(フィリピン政府(和平プロセス大統領顧問室(OPAPP)など)、MILF)に行うこと(IMT元派遣要員(2019年9月27日)からのヒアリング)。

<sup>44</sup> 在フィリピン日本国大使館、「和平プロセス・チャンピオン賞の受賞」令和元年10月1日。外務省南部アジア部南東アジア第二課

IMT要員はミンダナオ現地に派遣され、安全を確保しながら紛争影響地域を移動し、政治・治安情報を直接入手している。反政府勢力のMILFとも直接コミュニケーションをとることができ、それにより平和構築に必要な現地のニーズを吸い上げ、開発計画案策定に反映することが可能となっている。IMTの社会経済開発部門の要員は、2006年10月から日本人1名が派遣され、2008年11月以後は日本人2名に増員された。その他のIMT要員はおおむね軍人である<sup>45</sup>。

日本政府は、2009年に設立された第三者機関のICG<sup>46</sup>に参加し、MILFとフィリピン政府の対話を促進してきた。ICGは、MILFとフィリピン政府との交渉にオブザーバーとして参加し、助言を行う役割を担っている。日本政府は、ICGへの参加を通じ、和平プロセスの動向を把握している<sup>47</sup>。

### 3-1-2 結果の有効性

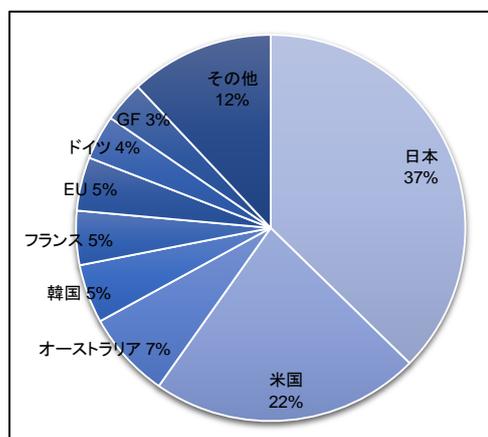
本項目では、日本の対フィリピンODAの「結果の有効性」を評価することを目的として、あらかじめ設定した3つの検証項目((1) 日本の支援の実績と貢献(インプット), (2), 開発課題ごとの日本の支援実績と貢献(アウトプット, アウトカム), (3) 重点分野への支援の有効性(インパクト))について検証する。

なお、開発課題(小目標)や重点分野(中目標)について、定量的な目標値は設定されておらず、日本の支援による定量的なインパクトを検証することは困難であったことから、各開発課題に対する日本の支援実績(アウトプット)による貢献(アウトカム)を確認した後、重点分野との関連性を確認するほか、実施案件の当初目的の達成状況を確認することで、日本の対フィリピンODAの結果、設定した目標の達成にどの程度貢献したか、検証した。

#### (1) 検証項目1: 日本の支援の実績と貢献(インプット)

2014年から2017年の二国間及び多国間ドナーによる対フィリピンODA実績(累計, 支出総額)のドナー別割合を図6に示す。日本が37%(1,685.1百万米ドル)を占めて1位に位置する。2位の米国の約1.5倍となっており、2位以下のドナーの金額との差は大きい。

2014年から2017年にかけての対フィリピンODA実績の年毎の総額と、同期間の累計額上位5ドナー



(出所) Creditor Reporting System Online Database (OECD, 2014~2017) より、評価チーム作成  
(注)累計, 支出総額

図6 対フィリピンODA累計額(2014~2017年)のドナー別割合

(2019年9月13日), IMT派遣要員(2019年9月27日), 在フィリピン日本国大使館(2019年10月23日), OPAPP(2019年10月25日)からのヒアリング

<sup>45</sup> 外務省南部アジア部南東アジア第二課(2019年9月13日)からのヒアリング, 外務省提供「ミンダナオ情勢と日本の取組」

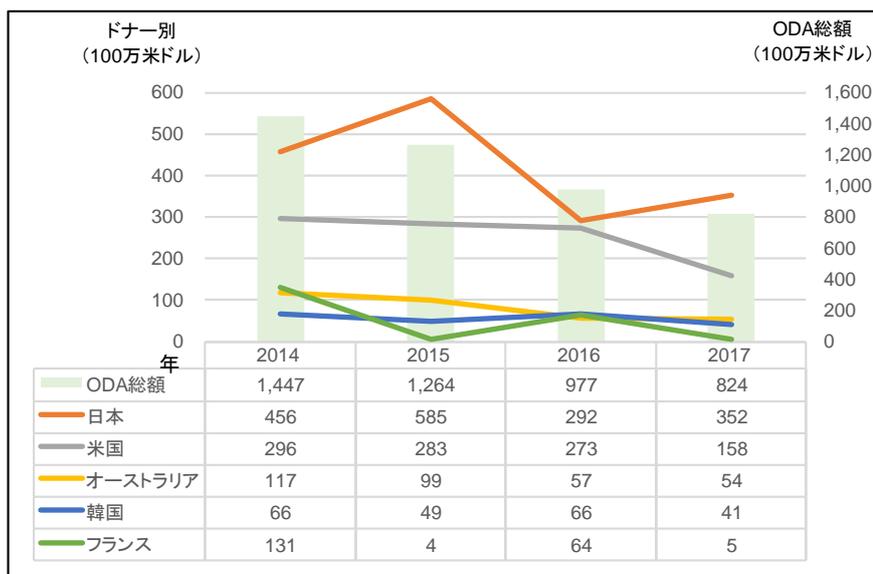
<sup>46</sup> 日本, 英国, トルコ, サウジアラビア, NGOで構成される(外務省提供「ミンダナオ情勢と日本の取組」より)

<sup>47</sup> IMT元派遣要員(2019年9月27日)からのヒアリング

別の金額(支出総額)の推移を図 7に示す。当該ODAの総額は2014年の約1,400百万米ドルから2017年の800百万米ドルへと減少傾向にある。うち、米国は、約200百万から300百万米ドル、オーストラリアは約100百万米ドル、韓国は40百万から70百万米ドルでほぼ横ばいにある。これに対し日本は、対象期間は約300百万から約600百万米ドルの支援実績であり、年によって増減があるが、表 7のとおり、毎年、ODA総額の30%から46%を占めている。

このように、支援金額の観点から、大きな貢献を果たしている。

ただし、フィリピンのGDPに占めるODA資金の割合は毎年1%以下、政府歳出に占めるODA資金の割合は2から5%程度であるため、ODA資金がフィリピン財政に与える影響は、低所得国のそれに比べて限定的であると言えよう(図 8)。



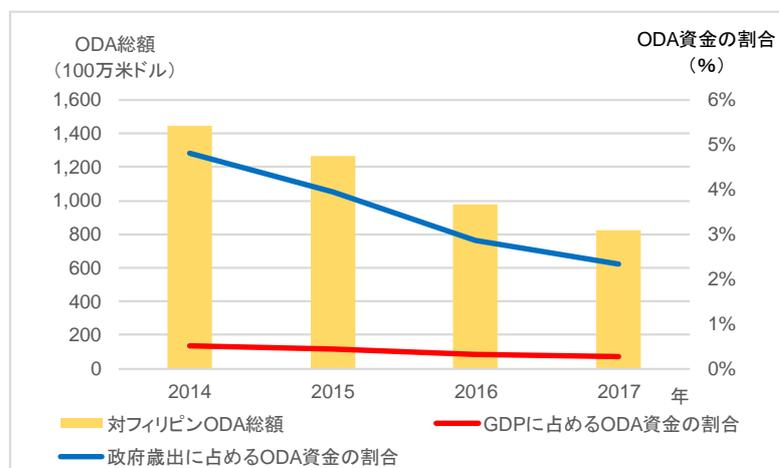
(出所) Creditor Reporting System Online Database (OECD,2014~2017) より、評価チーム作成  
(注)支出総額。

図 7 対フィリピンODAの総額と、累計金額上位5ドナー別金額(2014~2017年)の推移

表 7 対フィリピンODA総額に占める日本のODA金額の割合

年	2014	2015	2016	2017
割合(%)	32%	46%	30%	43%

(出所) Creditor Reporting System Online Database (OECD,2014~2017) より、評価チーム作成  
(注)支出総額



(出所) Creditor Reporting System Outline Database (OECD, 2014~2017), World Development Indicators (World Bank, 2014~2017)より、評価チーム作成、(注)支出総額

図 8 フィリピンのGDP及び政府歳出に占める対フィリピンODA金額の割合の推移(2014~2017年)

## (2) 検証項目2: 開発課題ごとの日本の支援実績と貢献(アウトプット, アウトカム)

日本政府は、多様なスキームを活用しつつ、日本の対フィリピン国別開発協力方針の各開発課題に対し、着実に支援を実施しており、貢献を果たしている。日本の対フィリピン支援の主な実績と貢献を表 8に示す。実績と貢献の詳細は、別冊2-1-2に示す。

表 8 日本の対フィリピン国別開発協力方針の各開発課題に対する日本の支援の主な実績と貢献  
(2014～2018年度)

開発課題	分野	主な実績(活動, アウトプット)	主な貢献(アウトカム)
持続的 経済成 長に向 けた質 の高い インフラ 整備	運輸・ 交通	<ul style="list-style-type: none"> <li>・【円借款】空港1箇所, 道路約3,600km, 流通ターミナル8箇所, ばら荷ターミナル4箇所, 冷蔵保管施設6箇所の整備, RORO船<sup>48</sup>14隻, ばら積み貨物船9隻の供与</li> <li>・【技プロ】道路橋梁建設・維持管理のマニュアル作成, 維持管理研修プログラムの策定・実施支援, 全リージョンでの維持管理パイロット事業の実施・モニタリング評価支援, 道路斜面工・橋梁補修データベースシステムの整備</li> <li>・【技プロ】交通データベースの構築, 同管理マニュアル作成/研修の実施, 交通フィジビリティスタディ・需要予測・評価パイロットスタディの実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・航空輸送能力の向上, 渋滞の緩和, 貨物の輸送・保管能力の向上, 輸送時間の短縮,</li> <li>・道路橋梁維持管理能力の向上</li> <li>・交通データベース管理体制の改善</li> </ul>
	水・環 境	<ul style="list-style-type: none"> <li>・【環境・気候変動対策無償】メトロセブ水道区上水供給地域へのSCADA<sup>49</sup>システムの導入及び運用管理技術指導</li> <li>・【円借款】環境配慮の設備導入: 水供給・処理16事業, 廃棄物処理事業19件, 鶏の生産事業11件, 発電・配電事業(再生可能エネルギーなど)7件など</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・適正な給水体制の強化</li> <li>・給水量の増加, 無収水率の削減, 廃棄物処理能力の向上, 環境配慮型発電施設(再生可能エネルギー発電施設など)の改善</li> </ul>
	エ ネ ル ギ ー	<ul style="list-style-type: none"> <li>・【環境・気候変動対策無償】小水力発電所2箇所(820kW, 45kW)の整備, 同運転維持管理指導, (売電収益を活用した)棚田保全基金運営ガイドラインの改訂</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・再生可能エネルギー利用の推進</li> </ul>
	イン フラ そ の 他	<ul style="list-style-type: none"> <li>・【有償勘定技術支援-円借款附帯プロジェクト】保健省, 公共事業道路省, 運輸省及びイロイロ市のPPP案件形成・実施能力強化支援(研修の実施, 案件形成補助ツールや契約管理マニュアルの作成・利用方法のワークショップ実施など), フィリピンPPPハンドブックの作成</li> <li>・【開発計画調査型技術協力】ダバオ市の都市土地利用計画・都市インフラ開発計画の策定, インフラの計画・実施・管理に関する研修実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・PPP案件及び都市インフラ整備案件の形成・実施の推進</li> </ul>
産業振 興・行政 能力向 上	産業 振興	<ul style="list-style-type: none"> <li>・【技プロ】産業クラスター・アプローチ促進のための貿易産業省におけるワークフローの計画・実践, 産業クラスター強化活動の企画・実施に関わる研修/ワークショップの実施や組織形成支援, クラスター管理・運営マニュアルの作成</li> <li>・【有償勘定技術支援-円借款附帯プロジェクト】技術職業学校の産業連携コーディネーターによる産業界ニーズ分析・学校改善計画への反映と産業界/企業との連携支援ならびにその経験共有支援</li> <li>・【開発計画調査型技術協力】自動車産業のバリューチェーン分析・産業振興計画策定支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・産業クラスター・アプローチの推進</li> <li>・産業界のニーズに応じた/産業界と連携した産業人材育成の促進</li> </ul>

<sup>48</sup> 貨物を積んだトラックや荷台ごと輸送する船舶

<sup>49</sup> Supervisory Control and Data Acquisition: 主要水道施設に流量計・水圧計・水位計などを設置し, 中央監視室で常時モニタリングするシステム

開発課題	分野	主な実績(活動, アウトプット)	主な貢献(アウトカム)
	行政	<ul style="list-style-type: none"> <li>・【無償】フィリピン省庁職員など80名の留学・学位取得(修士)</li> <li>・【研修員受入事業(国別研修)】移転価格税制<sup>50</sup>の研修(対象:内国歳入庁50名)の実施, 【有償勘定技術支援-有償資金協力専門家】【技術協力専門家派遣】円滑な貿易促進やテロ対策・密輸などの監視取締強化のための税関の制度・体制づくり支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政官の人材育成</li> <li>・貿易の円滑化の促進</li> </ul>
	通信	<ul style="list-style-type: none"> <li>・【一般文化無償】テレビ番組ソフト(日本の文化・防災の取組などのドキュメンタリー, 教育)686番組の供与</li> <li>・【技術協力専門家派遣】地上デジタル放送のチャンネルプラン/移行計画/啓発・普及計画策定支援, 制度整備支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・放送コンテンツの充実</li> <li>・地上デジタル放送への移行促進</li> </ul>
治安・テロ対策等を通じた法執行能力強化	海上安全	<ul style="list-style-type: none"> <li>・フィリピン沿岸警備隊(PCG)への【円借款】巡視船10隻, 【無償】高速ボート13隻, 携帯型X線検出機1台の供与, 【テロ対策等治安無償】PCG本庁とPCG主要船舶及び新設管区本部など間の衛星通信システムの整備</li> <li>・【技プロ】PCGの海上法執行, 船艇運用・維持管理に関わる訓練体制の強化及び人材育成</li> <li>・【テロ対策等治安無償】セブ港周辺海域の船舶航行監視システムの整備</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・沿岸警備能力の強化</li> <li>・航行監視体制の強化</li> </ul>
	警察	<ul style="list-style-type: none"> <li>・【無償】警察車両100台, 防弾ヘルメット440個の供与</li> <li>・【研修員受入事業(国別研修)】鑑識研修(対象24名), 警察幹部研修(対象28名)の実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・警察のパトロール体制の改善</li> </ul>
災害リスク軽減・管理	防災	<ul style="list-style-type: none"> <li>・【円借款】河川改修(約30km), 【防災・災害復興支援無償】【ノン・プロジェクト無償】排水ポンプ車16台, 地震・津波観測システム, 【草の根無償】【NGO無償】緊急車両43台(消防車, 救急車など), 【NGO無償】救助艇1隻の供与, 運用研修の実施</li> <li>・【技プロ】地方の災害リスク軽減管理(DRRM)計画, 国家災害対応計画, DRRM教育研修プログラム, コミュニティ防災研修コース・トレーナー基礎ガイドなどの策定</li> <li>・【円借款】DRRM能力向上に係る政策アクションの実施促進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害リスクの低減</li> </ul>
	緊急・復旧・復興支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・【開発計画調査型技術協力(緊急開発調査)】台風被災地のハザードマップ作成, 土地利用計画及び防災計画(避難計画)策定支援</li> <li>・【無償】【防災・災害復興支援無償】【草の根無償】【開発計画調査型技術協力(緊急開発調査)】台風被災地の復旧・復興事業の実施: 地域医療センター病棟1箇所, 州保健事務所1箇所, 地方保健施設3箇所, デイケアセンター2箇所, 学校13箇所, 市場3箇所, 食肉処理場1箇所, 市役所2箇所, 気象レーダー塔2箇所の再建, 医療器材・電力復旧機材・建設機材・水産開発センター機材・国立航海技術訓練センター及びタクロバン空港復旧機材整備, 緊急車両20台(消防車, 救急車)の供与, 養殖及び農水産物加工支援, 【円借款】排水路の浚渫・掘削, 放水路の建設, 河川改修など</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・台風・火山災害被災地の復旧・復興</li> </ul>
農業生産性向上・高付加価値化	農業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・【円借款】136農地改革コミュニティに対するインフラ整備支援: 灌漑施設120事業(共同灌漑事業・システム, ポンプ灌漑), 市場アクセス道路160事業, 橋梁12事業, 収穫後施設/町の農地情報・マーケティングセンター(穀物の乾燥・保管・製粉, 農産品・農業投入物のマーケティング・取引, 融資運営, 農業情報センター, 研修施設)68事業, 飲料水供給70事業, 州の農地情報・マーケティングセンター6事業, 農地改革の受益者の組織化・組織強化支援(346組織), 131農地改革コミュニティに対する農業・アグリビジネス開発323事業(作物生産, 畜産など)</li> <li>・【円借款】農業関連組織への計130億円程の金融支援(農業・漁業, 食品/農産加工, 農機, 農業関連サービス, 流通)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農業生産・収穫後処理・マーケティング・流通環境の改善</li> </ul>

<sup>50</sup> OECD租税委員会で取り決めたグローバル企業への課税方針・仕組みの一つ

開発課題	分野	主な実績(活動, アウトプット)	主な貢献(アウトカム)
セーフティネットの整備	保健医療	<ul style="list-style-type: none"> <li>・【草の根技協】土づくり・野菜栽培指導, 流通改善支援</li> <li>・【技プロ】妊産婦ケア・パッケージ認証取得支援(58保健医療施設)(機材供与など), 保健医療従事者に対する基礎的緊急産科・新生児ケア(BEmONC)研修の実施(対象:約200名), 保健省東ビサヤ地域局及び州・市保健局のサービスマネジメント改善支援(サポーター・スーパービジョンのチェックリスト開発, 母子手帳の改訂・配布など), コミュニティ健康チームの組織化・運営支援(ガイドブック・研修教材開発, 指導者養成研修(対象:237名)の実施, オリエンテーション(対象:3,369名)の実施), リファラルガイドラインの作成</li> <li>・【ノン・プロジェクト無償】研究棟1箇所の整備, 【草の根無償】地区診療所1棟建設, 医療機器供与</li> <li>・【技プロ】薬物依存治療プログラム・研修教材作成</li> </ul>	・保健システムの強化
	教育	<ul style="list-style-type: none"> <li>・【草の根無償】代替教育制度学習センター1箇所, 先住民族の能力開発訓練施設1箇所, 小・中等学校3箇所の建設</li> </ul>	・教育環境の整備
	福祉	<ul style="list-style-type: none"> <li>・【草の根無償】障害者施設の理学療法室改築, リハビリテーション機材整備</li> <li>・【草の根技協】路上の子どもたちに対する路上教育・代替教育・読み書き学習・通学支援(218名)及び保健教育(313名以上), 路上の子どもと若者による協同組合設立・起業支援, バランガイ子どもを守る委員会への研修(179名以上), 路上演劇の実施, 保護施設の紹介(210名)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・障害者に対する適切なリハビリテーション環境の提供</li> <li>・路上の子どもたちの保護促進</li> </ul>
ミンダナオの平和と開発(紛争影響地域における平和の定着)	—	<p><b>行政分野</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・【技プロ】バンサモロ移行委員会のバンサモロ基本法(BBL)策定能力の強化支援(地方行政や行政法などの研修, 市民への啓発・意見徴収活動支援)(市民への啓発・意見徴収活動含む国内研修:計5,130名参加)</li> <li>・【技プロ】バンサモロ開発計画の策定支援</li> <li>・【技プロ】ムスリム・ミンダナオ自治地域(ARMM)職員の能力強化及び組織強化支援(人事情報システムの改善, 5Sや調達システムなどの研修), 地方自治体の歳入能力向上支援</li> <li>・【開発計画調査型技術協力】実証事業(農水産, 道路など)及びプロジェクト管理研修を通じたバンサモロ開発庁(BDA)のコミュニティ開発事業の実施能力などの改善</li> <li>・【草の根技協】バンサモロ出身若年層(66名)に対する地方自治行政研修の実施</li> </ul> <p><b>道路分野:</b>【無償】農村道路建設21km, 【開発計画調査型技術協力】道路改修・補修約6km, 【技プロ】ARMM公共事業道路省の能力強化支援(道路台帳の作成・管理, 道路のモニタリング技術支援など), 【無償】農業省地域事務所・町・バランガイの農道の運営維持管理能力向上支援(研修教材作成, 研修の実施など)</p> <p><b>産業振興分野:</b>【技プロ】各州の特産品のクラスター化の支援</p> <p><b>防災分野:</b>【草の根無償】緊急車両17台(消防車, 救急車, レスキュー車)の供与</p> <p><b>農業分野:</b>【草の根無償】農産物天日乾燥施設1箇所の整備, トラクター2台, 農産物輸送用トラック3台, ほか農業機械の供与, 【技プロ】乾燥場付き倉庫1箇所の建設, 【技プロ】【開発計画調査型技術協力】稲作・野菜栽培技術普及支援, 野菜販売やヤギ飼育の技術支援, 養殖支援</p> <p><b>保健医療分野:</b>【草の根無償】外来診療所1棟の建設, 外来診療所助産施設に対する医療機器・機材, 移動診療車1台の供与</p> <p><b>教育分野:</b>【草の根無償】【NGO連携無償】【技プロ】学校17箇所の建設</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政運営能力の向上</li> <li>・道路機能及び維持管理体制の改善</li> <li>・災害リスクの低減</li> <li>・農業生産・収穫後処理・流通環境及び農業生産技術の改善</li> <li>・保健医療, 教育環境の整備</li> </ul>

開発課題	分野	主な実績(活動, アウトプット)	主な貢献(アウトカム)
		マラウイ市緊急・復興:【無償】重機27台供与 その他:【技プロ】多目的ホール17箇所の建設	

(出所) 外務省/在フィリピン日本国大使館/JICA HP (2019年12月18日最終閲覧), 本評価対象案件の案件概要表・事業事前評価表・完了報告書・終了時評価調査結果要約表などに基づき, 評価チーム作成

(注) 2014年度から2018年度に開始, 継続, 終了した日本の対フィリピンODA案件を対象とした。

本評価対象案件について, 当初目的の達成状況を確認した。事業完了時点では検証できない目標・指標などもあったものの<sup>51</sup>, 事業完了報告書や終了時評価表などから確認できる範囲で, 達成/達成見込み/ほぼ達成/有効性・インパクトが高い/おおむね高い/やや高いとしている案件に「○」を, 有効性・インパクトが中程度/一部課題ありとしている案件に「△」を付し, 表9に, 日本の対フィリピン国別開発協力方針の開発課題ごとの当該割合を示した。各案件の当初目的の開発課題ごとの達成率は, 「○:達成(達成見込み)」が83%~100%, 「△:中程度/一部課題あり」が0%~17%となっており, 各案件が当初設定した目標達成への貢献度は高い。

表9 日本の対フィリピン国別開発協力方針の開発課題ごとの日本の支援の当初目的達成状況

開発課題	持続的経済成長に向けた質の高いインフラ整備	産業振興・行政能力向上	治安・テロ対策等を通じた法執行能力強化	災害リスク軽減・管理	農業生産性向上・高付加価値化	セーフティネットの整備	ミンダナオの平和と開発(紛争影響地域における平和の定着)
当初目的達成状況確認数	18件	14件	4件	30件	13件	19件	30件
当初目的達成状況: ○(数)	18件	13件	4件	25件	13件	18件	30件
当初目的達成状況: ○(割合)	100%	93%	100%	83%	100%	95%	100%
当初目的達成状況: △(数)	0件	1件	0件	5件	0件	1件	0件
当初目的達成状況: △(割合)	0%	7%	0%	17%	0%	5%	0%

(出所) 本評価対象案件の案件概要表・事業事前評価表・完了報告書・終了時評価調査結果要約表などに基づき, 評価チーム作成

(注1) (a) 時間的制約から実際どのような支援が行われたのかの実績や, それによる成果の詳細情報が入手できなかった案件, (b) 案件が実施中で実績・貢献が確定していない案件, (c) 完了報告書の記述からは当初目的達成状況の確認が困難な案件は当該確認数に含めていない。全評価対象246案件中, 確認できた案件は128案件(約5割)。

(注2) 事後評価が実施されている案件については, 同評価における有効性・インパクトの評価結果を参照した。

(注3) 案件ごとの当初目的達成状況は, 別冊: 添付資料4のとおり。○・△は各案件の良し悪しを示すものではなく, JICAや実施団体等が作成した事業完了報告書や終了時評価表等における有効性・インパクトの記述に基づき分類した。

<sup>51</sup> 有償資金協力・無償資金協力は, 事業完了時点では, 各事業のアウトプットの産出までを想定し, 事業完了2~3年後時点で, 各事業の目的である直接アウトカムの発現を想定する機会が多い。技術協力プロジェクトは, 事業完了時点で, 各事業のアウトプット及び, 各事業のプロジェクト目標である直接アウトカムの発現を想定し, 事業完了2~3年後時点で, 各事業の上位目標である中間アウトカムの発現を想定する機会が多い(外部事後評価レファレンス(2019年度外部事後評価)(JICA)より)。

### (3) 検証項目3:重点分野への支援の有効性(インパクト)

以下の取組を通じ、持続的経済成長のための基盤の強化、包摂的な成長のための人間の安全保障の確保、ミンダナオの平和を下支えする開発に貢献している。

#### ◇ 持続的経済成長のための基盤の強化:

上述のインフラ整備、産業振興・行政能力向上及び治安・テロ対策に関わる支援を通じ、持続的経済成長の基盤として、運輸交通・給水・廃棄物処理能力の向上や再生可能エネルギー利用の推進とともに、産業クラスター・アプローチの推進や産業人材育成の促進、行政官の人材育成のほか、沿岸警備能力や航行監視体制の強化に貢献している。

#### ◇ 包摂的な成長のための人間の安全保障の確保:

上述の災害リスク軽減・管理、農業、保健医療、教育及び福祉分野に関わる支援を通じ、包摂的な成長のための人間の安全保障の確保に資する、災害リスクの低減や台風・火山災害被災地の復旧・復興とともに、農業生産・収穫後処理・マーケティング・流通環境の改善のほか、保健システムの強化や教育環境の改善に貢献している。

#### ◇ ミンダナオにおける平和と開発:

紛争影響地域であるミンダナオに対する上述の支援を通じ、ミンダナオの平和と開発に資する、行政運営能力の向上、道路機能及び維持管理体制の改善、災害リスクの低減、農業生産・収穫後処理・流通環境及び技術の改善、保健医療・教育環境の整備に貢献している。

また、日本の対フィリピン国別開発協力方針の重点分野ごとに、本評価対象案件の当初目的の達成状況は表 10のとおり。各案件の当初目的の重点分野ごとの達成率は、「○:達成(達成見込み)」が90%~100%、「△:中程度/一部課題あり」が0%~10%となっており、各案件が当初設定した目標達成への貢献度は高い。

表 10 日本の対フィリピン国別開発協力方針の重点分野ごとの日本の支援の当初目的達成状況

重点分野	持続的経済成長のための基盤の強化	包摂的な成長のための人間の安全保障の確保	ミンダナオにおける平和と開発
当初目的達成状況確認数	36件	62件	30件
当初目的達成状況:○(数)	35件	56件	30件
当初目的達成状況:○(割合)	97%	90%	100%
当初目的達成状況:△(数)	1件	6件	0件
当初目的達成状況:△(割合)	3%	10%	0%

(出所)本評価対象案件の案件概要表・事業事前評価表・完了報告書・終了時評価調査結果要約表などにに基づき、評価チーム作成  
(注1)(a) 時間的制約から実際にどのような支援が行われたのかの実績や、それによる成果の詳細情報が入手できなかった案件、(b) 案件が実施中で実績・貢献が確定していない案件、(c) 完了報告書の記述からは当初目的達成状況の確認が困難な案件は当該確認数に含めていない。全評価対象246案件中、確認できた案件は128案件(約5割)。

(注2)事後評価が実施されている案件については、同評価における有効性・インパクトの評価結果を参照した。

(注3)案件ごとの当初目的達成状況は、別冊:添付資料4のとおり。○・△は各案件の良し悪しを示すものではなく、JICAや実施団体等が作成した事業完了報告書や終了時評価表等における有効性・インパクトの記述に基づき分類した。

### 3-1-3 プロセスの適切性

本項目では、日本の対フィリピンODAの「プロセスの適切性」を評価することを目的として、あらかじめ設定した3つの検証項目（(1)日本の対フィリピン国別開発協力方針策定プロセスの適切性、(2)日本の対フィリピン支援の実施プロセスの適切性、(3)日本の対フィリピン支援の実施における協調・連携、配慮）について検証する。どのような体制・手続で策定・実施に至ったのかを確認した上で、そのプロセスにおける取組・アプローチが適切だったか、社会性・民族性への配慮がされていたかなど、政策の妥当性や結果の有効性を確保するような適切なプロセスが取られていたかについて検証する。検証内容の詳細は、別冊2-1-3に示す。

#### (1) 検証項目1: 日本の対フィリピン国別開発協力方針策定プロセスの適切性

日本の対フィリピン国別開発協力方針は、フィリピンにおける2016年6月の政権交代後の時宜を得た時期(2018年4月)に、フィリピン政府の開発計画(2017-2022年)や前回フィリピン国別評価(2010年度)などを踏まえた上で、フィリピン政府との協議を経て、2018年4月に策定された。現地においてNGOなど関係アクターとの意見交換の機会を設定されていなかったものの、日本国内でのパブリックコメントを経て策定され、外務省及び在フィリピン日本国大使館ホームページ(HP)に公開されており、おおむね適切なプロセスが取られていたと言える。

#### (2) 検証項目2: 日本の対フィリピン支援の実施プロセスの適切性

日本の対フィリピンODAの実施プロセスにおいて、基本的な実施体制の整備・運営と、ニーズ把握、日本の対フィリピン支援重点分野に基づく個別案件の実施、モニタリング・評価、広報が行われている。一方、復旧・復興支援に関わるアプローチについて課題が確認されたほか、分かりやすい広報としては改善が望まれる点があった。

##### (ア) 現地及び日本国内の支援の実施体制の整備・運営状況

現地ODAタスクフォースが設置され、日本の支援関係者による情報収集・共有の体制が整備されているほか、フィリピン政府との間で、日比経済協力インフラ合同委員会会合(年3回)及び政策協議(年1回)が開催され、ハイレベルの協議が行われている。

##### (イ) 支援先ニーズの継続的な把握状況

在フィリピン日本国大使館及びJICA事務所を中心としたニーズ把握の取組が行われている。ミンダナオについては、2006年以降、IMT派遣要員が復興・開発ニーズの収集を行い、ミンダナオ・タスクフォースを形成する在フィリピン日本国大使館及びJICAフィリピン事務所に共有している。

##### (ウ) 国別開発協力方針に示された重点分野への取組やアプローチの実施状況

日本の対フィリピン支援重点分野に基づき、個別の案件が形成・実施されてきている。

円借款については、評価対象期間中に、本邦技術活用条件(STEP)を適用した日本タイド

の案件が多数実施されてきた<sup>52</sup>。インフラ整備を中心としたSTEP適用案件について、日本の技術や日本企業の関与へのフィリピン側の信頼度は高く<sup>53</sup>、日本タイドのSTEPへの批判は少ない。

ドゥテルテ政権以降の日比経済協力インフラ合同委員会会合の設置によって、事業承認プロセスの促進が図られたほか、実現可能性調査(F/S)-詳細設計(D/D)を一貫で行う取組によって、設計プロセスの迅速化が図られ、事業形成・計画策定の迅速化に貢献している<sup>54</sup>。こうした日本の取組は、フィリピン政府から、迅速かつ確実な(Fast and Sure)支援として評価されている<sup>55</sup>。

台風ヨランダに対する復旧・復興支援では、刻々と変化するニーズに基づく柔軟な支援が可能な緊急開発調査の枠組みが活用され、クイック・インパクト・プロジェクトとして早急な保健・教育施設の復旧や住民の生活再建などに貢献した。なお、生計向上などの生活復旧には社会的・文化的状況を踏まえた仕組みづくりに時間を要し、発災から約6年



写真 3 台風ヨランダ復興の養殖支援サイト

が経過した現在においてもフォローアップ中の例や、持続性には課題のある例もあった。また、緊急開発調査による支援と並行して、無償援助(包括方式)による施設建設のための調査・計画策定が行われたが、被災自治体による災害時の避難計画の策定前に、避難所としての活用を念頭に置いた施設建設計画が策定されたことで、避難所としての活用は限定的となっていた事例があった<sup>56</sup>。

「経済社会開発計画」は、予め定められた支援内容の範囲内で、途上国のニーズや現地事情を踏まえて調達品目の詳細を調整できる比較的柔軟性が高い支援であり、評価対象期間中に5件実施され、フィリピン沿岸警備隊(PCG)に対する高速ボート、フィリピン国家警察に対する警察車両の供与などが行われ、パトロール活動などに活用されている。

<sup>52</sup> 日本の対フィリピン支援に占めるアンタイドの比率は、2010年の84.2%から2016年には2.3%に減少した。減少の主な理由は、アンタイドの円借款と比較し、日本タイドのSTEP適用・円借款案件が増加したことである(フィリピン国家経済開発庁提供資料より)。

<sup>53</sup> フィリピン財務省(2019年10月23日)、フィリピン運輸省(2019年10月24日)、フィリピン公共事業道路省(2019年10月30日)からのヒアリング

<sup>54</sup> 円借款「首都圏鉄道三号線改修事業」は、2017年11月にフィリピン政府から初めて要請の打診があり、2018年6月にプレッジ、2018年11月にE/N署名、2019年5月に着工した。通常の円借款のタイムスケジュールと比較すると、異例というほど早い(外務省国際協力局国別開発協力第一課(2019年9月12日)からのヒアリングより)。

<sup>55</sup> フィリピン財務大臣発言など(Philippine News Agency, High-level PH-Japan infra meeting set in Manila Wednesday(2018年11月19日)/PH execs Japan-bound for 7th high-level infra meeting(2019年2月20日)、JICAフィリピン事務所(2019年10月23日)及び鉄道円借款事業/フィリピン鉄道訓練センター設立・運営能力強化支援プロジェクト(2019年10月26日)からのヒアリング

<sup>56</sup> 高潮に備えて高床式の構造にして、廊下の幅を広く設計することで災害時(大雨や台風、高潮など)の避難所として活用しやすい設計の学校を建設したところ(JICA(2019)mundi 2019年11月号、JICA提供情報より)、学校として、また大雨の避難所としては活用されていたが、高潮の避難所としては活用されていなかった(本評価の現地調査でのヒアリングより)。

## (エ) 政策の実施状況の定期的なモニタリング・評価・フィードバックの状況

各案件の実施状況のモニタリングや、効果検証のための評価が行われている。

## (オ) 広報の実施状況

プレスリリースの発出やソーシャル・ネットワーキング・サービスを通じた、日本のODAに関わる広報が行われており、現地の新聞記事などに掲載されている。

そのうち、経済社会開発計画及び草の根・人間の安全保障無償について、同様の広報が行われているものの、フィリピンに限らず、当該スキームによる日本のODA全体に共通する点も多いが、支援内容に関する情報公開が不十分であるなど、分かりやすい広報としては、改善が望まれる点があった<sup>57</sup>。

## (3) 検証項目3:日本の対フィリピン支援の実施における協調・連携、配慮

以下のとおり、他開発アクターとの協調・連携、社会性・民族性への配慮が行われている。

### (ア) 他ドナー・国際/現地NGOや日本側関係機関との協調・連携の状況

在フィリピン日本国大使館/JICAが他ドナーやJBIC, JETRO, フィリピン日本商工会議所との情報共有を行うほか、他ドナー・他国やNGO(国際, 現地, 本邦), フィリピン及び日本の地方自治体, 日本の大学, 日系企業と連携した支援が行われている。

他ドナー・他国とは、上述のようにADBと鉄道事業の協調融資を行うほか、PCGによる巡視船・ボートの運用・維持管理について米国沿岸警備隊と協力した<sup>58</sup>。

フィリピンの地方自治体や国際・現地NGOと連携した草の根・人間の安全保障無償を通じ、セーフティネットの整備(保健医療, 教育, 福祉)に関わる案件が計10件実施されているほか、台風ヨランダ被災地への支援も行われている<sup>59</sup>。また、ミンダナオ支援では、草の根・人間の安全保障無償案件が計25件実施されているほか、国際機関を通じた無償資金協力案件を計5件実施している。

また、本邦NGOが日本NGO連携無償資金協力による事業を計16件、本邦NGO, 日本の大学及び地方自治体等が、草の根技術協力事業を計42件実施している。

加えて、海外投融資による日本の民間金融機関との協調融資案件では、日本企業の経験

<sup>57</sup> 経済社会開発計画について、具体的な調達物品の詳細は、交換公文(E/N)締結後に設置される現地での調整委員会を通じて協議・調整されることから、外務省HP上のE/N締結時のプレスリリースには供与品目の詳細が掲載されていないほか、在フィリピン日本国大使館HP掲載の引渡式の記事に案件名の記載がなく分かりにくい例もあった。草の根・人間の安全保障無償は、外務省HP上に、贈与契約(G/C)締結日, 案件名, 被供与団体名, 金額などの一覧が掲載されているが、支援内容の記載はない。「同無償 見える化リスト」には支援内容の記載があるが、改善すべき点などがある案件は全て掲載されている一方、効果が現れている案件は代表例のみの掲載となっているため、全ての案件の支援内容が掲載されているというわけではない。在フィリピン日本国大使館HPについても、引渡式記事などは掲載されているが、案件の基本情報や支援内容を含む一覧の掲載はない。

<sup>58</sup> 日本が供与した巡視船の整備に関する技術協力を米国沿岸警備隊が行うほか、PCG及び近隣国(マレーシア, インドネシア, ベトナム)合同のボートの運用・維持管理訓練において、米国沿岸警備隊と協力した。

<sup>59</sup> 草の根・人間の安全保障無償資金協力(2014~2018年度):計44件(外務省HP(2020年1月27日最終閲覧), 在フィリピン日本国大使館提供, 対フィリピン草の根・人間の安全保障無償資金協力案件リスト(2014~2018年度)より)

やノウハウがフィリピンの水インフラ整備推進に活用されており、効果的な取組と言える。

その他、ODA以外の取組ではあるが、ミンダナオにおける和平プロセスに関する支援として、地域的な枠組みであるIMTへの要員派遣やICGへの参加が行われている。

### (イ) 社会性・民族性への配慮

個別案件の実施において、JICA環境社会配慮ガイドラインに沿って、当該調査が行われるほか、フィリピン政府がモニタリングを行い、JICAに報告する。鉄道や道路の建設、河川改修案件の実施においては住民移転を伴う場合が多く、住民による一部反対があり<sup>60</sup>、土地収用が遅れている例もあり<sup>61</sup>、フィリピン省庁が地方自治体と連携しつつ調整を進めている。

開発計画調査型技術協力によるマスタープラン策定支援案件では、地域的なバランスに留意し、各地域の中核都市で策定支援が行われている。

また、草の根・人間の安全保障無償や日本NGO連携無償案件では、先住民族のための能力開発訓練施設の建設や、先住民族地域における学校建設及び先住民族の文化に適したカリキュラム・教材の作成支援等を行っている<sup>62</sup>。

ミンダナオ支援では、MILF、モロ民族解放戦線(MNLF)、キリスト教徒、少数民族など多様な関係者への裨益に留意した支援を行ってきた。また、コミュニティ内の不信感が醸成されないよう、コミュニティに対する事業内容説明などの合意形成に向けた努力を行うほか、事業の実施地域と受益者の選定に関する明確な基準・手順を設定することで、事業実施地域での争いや事件なく無事に完了した案件もあった<sup>63</sup>。一方、治安状況の観点から、日本人が立ち入ることができない地域もあり、遠隔操作若しくは、日本人が立ち入ることができる地域にフィリピン人関係者を呼び寄せての研修<sup>64</sup>にならざるを得ないなど、地域バランスへの配慮には制約があり<sup>65</sup>、日本の支援の評価対象期間中における実施・完了案件の対象地域はミンダナオ島中心で、日本人の立ち入りが困難なスルー諸島などにおける支援は相対的に少なかった<sup>66</sup>。

## 3-2 外交の視点からの評価

### 評価結果概要(外交の視点からの評価)

#### (1) 外交的な重要性

日本の対フィリピンODAは、日本の外交政策である「国家安全保障戦略」及び「自由で開か

<sup>60</sup> The Philippine Star記事「More Metro residents plead: Spare our homes from subway」2019年9月27日  
(<https://www.philstar.com/opinion/2019/09/27/1955345/more-metro-residents-plead-spare-our-homes-subway>, 2020年1月23日最終閲覧)

<sup>61</sup> 鉄道円借款事業、フィリピン鉄道訓練センター設立・運営能力強化支援プロジェクト(2019年10月26日)からのヒアリング

<sup>62</sup> 草の根・人間の安全保障無償: ミンドロ島における先住民族のための能力開発訓練施設整備計画, 日本NGO連携無償: ミンダナオ島ブキドノン先住民地域における教育課題解決能力強化事業

<sup>63</sup> ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクトの例

<sup>64</sup> バンサモロ包括的能力向上プロジェクトの例など

<sup>65</sup> 安全面に配慮しつつ、時宜に叶った支援を行うための工夫として、①治安面を含めた紛争影響地域での支援に高いノウハウ/専門性を有する国際機関との連携による無償資金協力の実施、②当該地域の治安面での対応に長けている現地施工業者の受注を想定した円借款案件(アンタイド)の形成、③安全面などの現地事情に詳しい現地NGO・地方自治体などと連携した草の根・人間の安全保障無償の実施が挙げられる。

<sup>66</sup> 日本の対ミンダナオ支援案件の報告書など及び現地有識者(2020年1月11日)からのヒアリング

れたインド太平洋戦略」に則して実施されている。二国間では「地域及びそれを越えた平和、安全及び成長についての共通の理念と目標の促進のために強化された戦略的パートナーシップに関する日本－フィリピン共同宣言」及び「戦略的パートナーシップ強化のための行動計画」が発出されているほか、両国のハイレベルが協議する日比経済協力インフラ合同委員会会合が年3回開催されており、二国間関係は非常に良好かつ強固である。また両国は、南シナ海や北朝鮮に関し、基本的な価値観や戦略的利益も共有しているほか、経済関係の強化に向けた歩みを共にしている。さらに、日本政府は、ミンダナオの平和及び安定がアジア地域全体の平和及び繁栄に寄与するとの認識を持っている。このような観点から、対フィリピンODAは外交的な重要性を有している。

#### (2) 外交的な波及効果

日本の対フィリピンODAは、人間の安全保障の実現とともに、東アジア地域の安全・安定に資する海上安全やミンダナオの平和に貢献している。また、対フィリピンODAによって日本が評価され、より良好な関係が構築されるという外交的波及効果も確認できる。

本節では、日本の対フィリピンODAに関し、外交の視点からの検証2項目（「外交的な重要性」、「外交的な波及効果」）について評価する。

### 3-2-1 外交的な重要性

本項目では、日本の対フィリピンODAの外交的な重要性について、(1)日本が掲げる外交政策を踏まえた対フィリピン支援の重要性、(2)フィリピンの二国間外交関係上の重要性、(3)その他対フィリピン支援の重要性の3つの点から検証を行った。

#### (1) 日本が掲げる外交政策を踏まえた対フィリピンODAの重要性

##### (ア) 国家安全保障戦略を踏まえたフィリピン支援の重要性

日本政府は2013年に「国家安全保障戦略」を策定している。同戦略は、国家安全保障に関する外交政策及び防衛政策に関する基本方針を定める文書であり、積極的平和主義の具体的内容を内外に示すものである。また、国家安全保障に関する基本方針として、ODA政策に指針を与えるものでもある。

日本の対フィリピン支援は、同戦略において「IV 我が国がとるべき国家安全保障上の戦略的アプローチ」として掲げられた内容に関連した取組を幅広く行っている。特に、「アプローチ1. 我が国の能力・役割の強化・拡大」及び「アプローチ4. 国際社会の平和と安定のための国際的努力への積極的寄与」について、フィリピンは海上交通路の要衝を占める地域に位置することから、海洋安全保障や法の支配の強化に関連する支援を実施してきた。さらに、「アプローチ5. 地球規模課題解決のための普遍的価値を通じた協力の強化」については、平和と発展の阻害要因となりかねない開発問題や地球規模課題の解決のため、多岐にわたる開発課題のほか、人材育成にも積極的に取り組んできた。詳細は別冊2-2-1(1) に示す。

##### (イ) 自由で開かれたインド太平洋戦略を踏まえたフィリピン支援の重要性

安倍総理大臣は、2016年8月にケニアで開催されたアフリカ開発会議の基調演説において

「自由で開かれたインド太平洋戦略」(FOIPS)を提唱している。同戦略では、国際社会の安定と繁栄の鍵を握るのは、1)「2つの大陸」:成長著しい「アジア」と潜在力溢れる「アフリカ」、2)「2つの大洋」:自由で開かれた「太平洋」と「インド洋」の交わりにより生まれるダイナミズムであり、これらを一体として捉えることで、新たな日本外交の地平を切り拓くとしている。

日本の対フィリピンODAは、同戦略における「自由で開かれたインド太平洋の基本原則や考え方を共有する各国との協力」に則した「東アジア地域における日本の国際協力の方針」や「日・ASEAN友好協力に関するビジョン・ステートメント」に基づく活動を実施している。さらに「経済的繁栄の追及」及び「平和と安定の確保」と掲げられた内容に関連し、多岐にわたる開発分野(運輸・交通、エネルギー、通信、海上安全、警察、防災、緊急・復旧・復興支援、ミンダナオの平和と開発)及び人材育成に取り組んできた。詳細は別冊2-2-1(1)に示す。

## (2) フィリピンの二国間外交関係上の重要性

### (ア) 緊密な二国間関係

1956年の国交正常化以降、両国は友好関係を築いてきた。2011年9月には、二国間関係を「戦略的パートナーシップ」と位置付け、安倍総理大臣就任以来、毎年首脳会談を実施しており、回数としても頻繁である(2016年に1度、2017年に3度、2018年に1度)。2016年1月には天皇皇后両陛下が御訪問されている。

2015年6月のアキノ3世大統領との首脳会談において、「地域及びそれを超えた平和、安全及び成長についての共通の理念と目標の促進のために強化された戦略的パートナーシップに関する日本ーフィリピン共同宣言」ならびに「戦略的パートナーシップ強化のための行動計画」が発出されている。同宣言では、アジア太平洋地域及びそれを超えて共通の理念と目標のために両国が協力すると宣言されている。また、同行動計画では、1. 地域の平和と安定の確保のための共同の貢献、2. ミンダナオの恒久平和に向けて、3. 地域の経済成長のための協力、4. 国際場裡での緊密な協調、5. 対話と交流の強化の5分野にかかる行動計画が掲げられている。同宣言及び同行動計画に基づく対フィリピン支援の実施によって、一層の関係強化に寄与している。

さらに、2017年1月には、フィリピンの国造りに対する官民を挙げた協力を着実に実施することを目的に、日比経済協力インフラ合同委員会が設置され、菅官房長官、和泉内閣総理大臣補佐官、フィリピン閣僚級など両国のハイレベルが参加する協議が年3回開催されるほか、外務省国際協力局国別開発協力第一課長、フィリピン国家経済開発庁次官、財務省次官が参加する政策協議も年1回実施されている<sup>67</sup>。上記委員会は、日本が支援する基幹プロジェクトについての協議・決定の場となり、確立されたメカニズムを形成している。フィリピン政府は、他ドナーとはこのようなハイレベル会合は設けていない<sup>68</sup>。

このように、両国間の関係は非常に緊密である。詳細は別冊2-2-1(2)のとおり。

<sup>67</sup> 外務省国際協力局国別開発協力第一課(2019年9月12日)からのヒアリング

<sup>68</sup> フィリピン国家経済開発庁、外務省(2019年11月4日)からのヒアリング

## (イ) 基本的な価値観や戦略的利益の共有

### (a) 南シナ海

2015年6月のアキノ3世大統領との首脳会談において、安倍総理は、南シナ海における大規模な埋立てや拠点構築などの一方的な現状変更につき、深刻な懸念をフィリピンと共有し、各国と連携して「法の支配」の実現に向けて共に努力していくとともに、フィリピンの仲裁手続きの活用を支持する旨述べている<sup>69</sup>。

### (b) 北朝鮮

2017年1月のドゥテルテ大統領との首脳会談において、安倍総理は、北朝鮮問題について、北朝鮮の核・ミサイル開発に関し、新たな決議を含む関連安保理決議の厳格な履行、及び拉致問題の早期解決に向けてフィリピンと連携していきたい旨述べている。これを受け、ドゥテルテ大統領は、今後もさらに強固な関係となるよう発展させていきたい、あらゆる分野で日本を支持する旨が述べられている<sup>70</sup>。

## (3) その他対フィリピンODAの重要性

上述の二国間外交関係上の観点以外の日本の対フィリピン支援の重要性を以下に示す。なお、以下(ア)の補足情報は別冊2-2-1(3)のとおり。

### (ア) 日本ーフィリピン間の経済関係の強化

2008年12月には、貿易及び投資の自由化及び円滑化、人の移動、ビジネス環境の整備、人材養成を始めとした幅広い分野での協力などに関する日・フィリピン経済連携協定が発効している<sup>71</sup>。

また、上述の戦略的パートナーシップ及び経済協カインフラ合同委員会、ならびに、2017年1月の首脳会談における「更なる経済関係の拡大を期待しており、ビジネス環境を向上させていきたい」というドゥテルテ大統領による発言からわかるように、両国は更なる経済関係強化に向けた歩みを共にしている。

2018年時点において、1,500社を超える日系企業がフィリピンに進出し、フィリピンは日本にとって、重要な経済活動の基盤となっている。現在、日系企業は主に経済特区に進出しているが、ドゥテルテ政権下でインフラ整備のSTEP案件が増加していることが後押しとなり、ODAインフラ整備の請負業者や素材製造企業(コンクリート、鉄など)の関心が増している<sup>73</sup>。

<sup>69</sup> 外務省、「日・フィリピン首脳会談」平成27年6月4日

<sup>70</sup> 外務省、「日・フィリピン首脳会談」平成29年1月12日

<sup>71</sup> 外務省経済局(2006)日・フィリピン経済連携協定署名

<sup>72</sup> JETRO, 日本・フィリピン経済連携協定

<sup>73</sup> JICA東南アジア・大洋州部東南アジア第五課(2019年9月11日)からのヒアリング

## (イ) ミンダナオ和平

日本政府は、ミンダナオの平和及び安定がアジア地域全体の平和及び繁栄に寄与するとの認識の下、和平合意締結以前の2002年に「平和と安定のための支援パッケージ」を表明し、2006年には「我が国のミンダナオ和平プロセスに対するより積極的な貢献」を打ち出し、ミンダナオ和平支援案件をJ-BIRDと総称し、これまでに累計で500億円以上の支援を実施するなど<sup>74</sup>、長年にわたり、ミンダナオの和平を支援してきた。また、2012年のバンサモロ枠組み合意及びバンサモロ包括和平合意を踏まえつつ、バンサモロ自治政府の設立に向けたムスリム・ミンダナオ自治地域(ARMM)政府及びBDAの能力強化を支援してきた。支援のコンセプトとして、1) 和平プロセスへの貢献:「包摂性」に配慮した支援、2) 平和の配当への貢献:現場ニーズに寄り添った支援を掲げている<sup>75</sup>。

ミンダナオ和平については、首脳会談においても毎回議題に上がっている。日本は、ミンダナオの平和と開発のために最大限の支援を行っていくことを表明し、フィリピン側からは、日本の貢献を高く評価するとともに、継続した支援が要請されている<sup>76</sup>。

2019年2月にバンサモロ暫定自治政府(BTA)が発足したことにより、財政自治など一定の自決権が認められた。BTAを今後の主たる支援対象として捉えるほか、支援内容の変化も検討されている<sup>77</sup>。

### 3-2-2 外交的な波及効果

本項目では、日本の対フィリピンODAの外交的な波及効果について、(1)国際社会における日本の位置付け/アジア地域への波及効果、(2)二国間関係及び日本/日本国民への波及効果の2点から検証を行った。

#### (1) 国際社会における日本の位置付け/アジア地域への波及効果

##### (ア) 人間の安全保障の実現

世界で最も自然災害に見舞われる国の一つであるフィリピンに対し、日本の知見・経験を活かし、防災分野及び緊急・復旧・復興分野へ支援してきた。

JICAは、仙台防災枠組2015-2030の4つの優先行動(①災害リスクの理解、②災害リスク管理のための災害リスクガバナンスの強化、③レジリエンスのための災害リスク軽減への投資、④効果的な対応のための災害準備の強化と回復・復旧・復興に向けたより良い復興(Build Back Better))に基づき、災害マネジメントサイクル(抑止・減災、事前準備、応急対応、復旧・復興)の全ての段階において協力を実施してきた。

<sup>74</sup> 外務省(2017)「今後5年間の二国間協力に関する日フィリピン共同声明」、外務省提供「ミンダナオ情勢と日本の取り組み(2019年9月)」2017年10月30日

<sup>75</sup> 外務省(2017)「今後5年間の二国間協力に関する日フィリピン共同声明:別添1.ミンダナオの平和及び開発のための日本の支援、和平プロセスに対する貢献」2017年10月30日

<sup>76</sup> 外務省、「日・フィリピン首脳会談」平成28年10月、平成29年1月、10月、平成30年11月

<sup>77</sup> 在フィリピン日本国大使館(2019年10月23日)からのヒアリング

2013年に発生した台風ヨランダの復旧・復興では、JICAがフィリピン政府関係者に対し、東日本大震災における被災自治体(岩手県、石巻市)による復興計画を参考に、今後の復旧・復興計画の立て方としてBuild Back Better(より良い復興)のコンセプトを提示し<sup>78</sup>、フィリピン政府の台風ヨランダ復興支援計画の基本方針となった。台風ヨランダにおけるフィリピンの経験を受け、後にBuild Back Betterのコンセプトは、仙台防災枠組2015-2030の優先行動4に組み込まれることになった<sup>79</sup>。



写真4 台風ヨランダ復興として建設した病棟

## (イ) 地域の安全・安定

### (a) 海上安全

海上保安庁は、PCGを対象として、JICAの技術協力プロジェクトを中心に協力を実施している。特に、PCGの海上法執行能力強化を主眼とし、実務を担当するトレーナーの育成に注力してきた。円借款では巡視船10隻、無償では高速ボート13隻の供与を行っており、警備距離が以前の2倍以上に拡大した。



写真5 円借款で供与した巡視船

東南アジアの海賊対処は、1990年代から日本のイニシアティブで取組が開始されたものであり、東南アジア地域全体での海賊の認知事案及び検挙件数は減少している。フィリピン沖のスールー海・セレベス海においても、2016年以降、テロ集団/ゲリラ集団の様相を呈した事案が発生しているものの、その後減少している<sup>8081</sup>。供与した巡視船は、海賊逮捕とともに<sup>82</sup>、2017年5月以降発生したマラウイ市における武力衝突に際し、ミンダナオ島から逃亡中のテロリストの逮捕支援に活用された<sup>83</sup>。

### (b) ミンダナオの平和

ミンダナオ支援においては、日本が主要ドナーである。草の根・人間の安全保障無償ならびに経済協力プロジェクトの集中的実施(J-BIRD)を通じた開発支援のみならず、和平プロセスに関わる支援を積極的に実施してきた。開発支援としては、「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト」において、バンサモロ基本法(BBL)の起草や関連規定案(行政法など)の

<sup>78</sup> 外務省(2015)緊急事態における人道支援の評価報告書、JICA地球環境部防災グループ(2019年9月30日)からのヒアリング

<sup>79</sup> JICA地球環境部防災グループ(2019年9月30日)からのヒアリング

<sup>80</sup> 海上保安庁(2019年10月2日)からのヒアリング

<sup>81</sup> 海上保安庁、「海賊対策のため巡視船を派遣します」平成30年6月20日

<sup>82</sup> 外務省、「自由で開かれたインド太平洋:日本の取組」2019年11月

<sup>83</sup> フィリピン沿岸警備隊(2019年10月31日)からのヒアリング、フィリピン沿岸警備隊作成プレゼンテーション資料(BRP TUBBATAHA(MRRV-4401))

策定のためのセミナーなどを開催しており、これら支援はBBLの起草のみならず、その後のBBL2の策定や、2019年2月発足したバンサモロ暫定自治政府における各種法案の準備にも活かされている<sup>84</sup>。和平プロセスに関わる支援としては、2006年からIMTに要員派遣を行ってきたほか、2009年からフィリピン政府及びMILF間の交渉の第三者グループであるICGに参加してきた<sup>85</sup>。また、2011年には、日本の仲介により、アキノ3世大統領とムラドMILF議長との初の会談が成田で実現し、これを機に和平交渉が再開されており、これら支援は、和平プロセスの進展に貢献したことが関係者へのインタビューで示された<sup>86</sup>。

また、「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト」において、MILFの軍事基地及び周辺コミュニティにおいて、フィリピン稲研究所や町の農業担当職員との協働などを通じ、元戦闘員を含めた農民に対する稲作の栽培技術支援を実施しており、元戦闘員の社会復帰の後押し及び平和なコミュニティづくりに貢献している<sup>87</sup>。

その他、本邦NGOが日本NGO連携無償を通じ、バンサモロ地域における平和教育の学校運営への導入のほか、村の役員やMILFの紛争調停能力の向上などを支援してきており、対象校の生徒間の暴力的な喧嘩が減少した例や、研修受講者の介入によって住民間の争いが平和的に解決された例がある。また、村の役員に対する研修対象24村の開発計画に地域レベルの平和推進活動が取り入れられた<sup>88</sup>。本邦大学も草の根技術協力を通じ、本邦研修を主とするバンサモロの若年層に対する行政分野の研修を行っており、研修修了者が組織した同窓会が地域における救援活動を実施した例もある<sup>89</sup>。

加えて、2017年5月から5か月間にわたって続いた国軍とイスラム国(IS)系武装集団との戦闘により壊滅的な被害を受けた、マラウィ市の復旧・復興に対する日本の支援額はADBに続きドナーの中で二位である<sup>90</sup>。しかし、同市の復旧・復興は遅れており、ミンダナオ島の中でも特に不安定な地域を形成している。日本の同市に対する復旧・復興支援は今後の同島の安定と発展に資するが、現段階では、全体的な復興計画が描けないことや土地収用が

<sup>84</sup> バンサモロ移行委員会より、BBLが採択されなかった後、ドゥテルテ政権下において再度編成されたバンサモロ移行委員会があり時間をかけずにBBL2を準備し国会に提出できたのは、「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト」におけるBBL起草支援があったからこそその声が聞かれた（「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト」終了時評価調査結果要約表（JICA）より）。その他、BBL起草支援の成果がバンサモロ暫定自治政府における各種法案の準備に活かされている（バンサモロ包括的能力向上プロジェクト専門家からのヒアリング（2019年10月10日）より）。

<sup>85</sup> 外務省、「バンサモロ暫定自治政府の発足について（外務大臣談話）」2019年2月22日

<sup>86</sup> 大統領府平和担当顧問室（2019年10月25日）からのヒアリング

<sup>87</sup> 技術支援対象地域における社会調査において、同支援の結果コミュニティが平和になったとの回答が約90%、MILF構成員及び支持者でない人々ともうまくやっていけるようになったとの回答が約80%に上る。また、同支援における裨益農民と町の農業担当職員や農業技術者間の協働を通じて互いの理解が促進された事例や、裨益農民が政府関係者からの支援を受けるようになった事例もあった（バンサモロ包括的能力向上プロジェクト終了時評価表、バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（2019年10月10日）からのヒアリングより）

<sup>88</sup> ミンダナオ島バンサモロにおける平和教育実施能力及び紛争調停能力強化事業（フェーズ1, 2, 3）完了報告、特定非営利活動法人アイキャン（2019年10月9日）からのヒアリング。

<sup>89</sup> 研修修了者65名は、YMPP（Young Mindanao Professionals for Peace）と名付けた同窓会を組織し、2017年のマラウィ市の戦闘の被害者に対する救援活動を実施したほか、帰国後の実践活動の報告・共有会を開催している（ミンダナオのバンサモロ自治政府人材育成強化事業～平和構築支援を通じたグローバル・ヒロシマの形成～ 業務達成状況報告書などより）。

<sup>90</sup> ADBIに対する拠出国（2017年）の一位は日本で、出資率は15.6%（外務省（2019）2018年版開発協力参考資料集より）。

進まないことなどによって遅れている<sup>91</sup>。

## (2) 二国間関係及び日本/日本国民への波及効果

### (ア) 海上安全

PCG から海上保安庁に対して、「日本(海上保安庁)は真の友達」、「日本はつらい時も横にいてくれる」といった感謝が述べられている。巡視船の供与や技術協力については他国も実施している一方で、PCG 庁舎内に長期専門家を派遣しているのは日本のみである。ODA の枠組みで十分に予算が確保され、安定して長期専門家を派遣できていることが、PCG からの強い信頼を得ている一因である<sup>9293</sup>。

### (イ) ミンダナオ支援

フィリピン政府からの日本のミンダナオ支援に対する評価は高く、その証左として、2019年2月の河野外務大臣(当時)のダバオ訪問に際し、大統領をはじめ、外務大臣、国防大臣、財務大臣と面会している。外務大臣による地方訪問において、このような要人との会談は異例である<sup>94</sup>。さらに、2019年9月には、日本政府によるフィリピンの包括的和平プロセスへの一貫した関与と支援に対して、羽田駐フィリピン日本国大使が和平プロセス・チャンピオン賞を受賞した。授賞式でのガルベス和平プロセス担当大統領顧問及びズビリ上院議員のスピーチでは、日本のこれまでの支援に対する謝意が表明され、ズビリ上院議員からは日本は真の友人であると紹介された<sup>95</sup>。

また、MILFは日本による長年の一貫した支援への謝意を示しているとともに、更なる支援についての期待を表明している<sup>9697</sup>。2019年1月に、バンサモロ組織法にかかる住民投票に際し、鈴木政務官がガルベス和平プロセス担当大統領顧問、ムラドMILF議長(現BTA暫定首相)と面談した際には、日本の支援に対する感謝と今後への期待、和平プロセスの着実な実施について強い決意が表明された<sup>98</sup>。

BDAについても、暫定政府発足に至るまでの日本による和平プロセスへの貢献や、包括的な開発への支援、ならびに、暫定政府に対する戦略的なガバナンス構築支援について評価するとともに感謝の意を示している<sup>99</sup>。

これらは、ミンダナオへの日本の貢献は、フィリピン政府ならびにMILF及びBTA関係者の

<sup>91</sup> 外務省国際協力局国別開発協力第一課(2019年9月20)、フィリピン財務省(2019年10月23日)からのヒアリング

<sup>92</sup> 海上保安庁(2019年10月2日)からのヒアリング

<sup>93</sup> フィリピン沿岸警備隊(2019年10月31日)からのヒアリング

<sup>94</sup> 外務省南部アジア部南東アジア第二課(2019年9月13日)からのヒアリング

<sup>95</sup> 在フィリピン日本国大使館、「和平プロセス・チャンピオン賞の受賞」令和元年10月1日

<sup>96</sup> 在フィリピン日本国大使館、「ミンダナオ和平支援に係るモロ・イスラム解放戦線ムラド議長との意見交換」平成30年9月12日

<sup>97</sup> 外務省、「河野外務大臣とムラド・モロ・イスラム解放戦線(MILF)議長との会談」平成31年2月10日

<sup>98</sup> 日本は住民投票監視団として現地入りし、選挙の実施を監視した。監視団は鈴木憲和外務大臣政務官を団長とし、外務省、内閣府PKO事務局、JICAの13名が参加(在フィリピン日本国大使館、「バンサモロ基本法に係る住民投票への監視団派遣」平成31年1月28日より)

<sup>99</sup> 本評価の質問票へのBDAからの書面での回答(2019年10月)

双方から評価されていることを示している。

## (ウ) インフラ整備

フィリピン政府は、既述の日比経済協力インフラ合同委員会のような、二国間の確立されたハイレベル会合を、日本とのみ設置している。これは、日本によるインフラ整備支援を評価している証左である<sup>100</sup>。

日本はフィリピンのインフラ整備(道路・鉄道など)に数多く携わってきており、フィリピン政府関係者や他ドナーにも評価されている。首都圏の鉄道支援を始め、日本ブランドに対する信頼が高く、日本が建設する施設は問題がないと言われ、評価されている。一般国民のレベルでも、日本による支援は初期に費用がかかったとしても、長期的にはコストパフォーマンスがよいものと認識されている<sup>101</sup>。



写真 6 日本企業が円借款で建設中の橋梁

また、円借款「カビテ州産業地域洪水リスク管理計画」は、実施中であり具体的な波及効果は確認されていないが、多くの日系企業が進出するカビテ州の洪水対策を支援するものであり、日系企業の経済活動の安定にも資する<sup>102</sup>。

## (エ) 人材育成/人的交流

「人材育成奨学計画」を通じ、2003年度から2018年度までに340人が本邦大学へ留学している。帰国生は国家経済開発庁や中央銀行などの中核の省庁に多く、実務に有益であるほか、所属省庁において日本とフィリピンとの関係促進の一翼を担っている事例も確認されている<sup>103</sup>。

フィリピンの高官にはJICAの本邦研修への参加経験者が多く、親日家/知日家形成に役立っていると考えられる。なお、フィリピンでは研修員同窓会も形成されている<sup>104</sup>。

## (オ) 開発協力全般

2019年4月には、フィリピンのビジネス系新聞であるビジネスミラー紙よりJICAに対し、「科学・技術・革新部門における開発援助パートナー賞」が送られている<sup>105</sup>ことから、日本がフィリピンの経済・社会発展のための援助を行っているという認識が根付いていることが伺える。

上記以外に、民間連携事業、文化無償事業、ならびに青年海外協力隊事業による波及効果が確認できる。詳細は別冊 2-2-2(2)のとおり。

<sup>100</sup> 外務省国際協力局国別開発協力第一課(2019年9月12日)からのヒアリング

<sup>101</sup> 外務省南部アジア部南東アジア第二課(2019年9月13日)、フィリピン財務省(2019年10月23日)、フィリピン運輸省(2019年10月24日)、WB(2019年10月31日)からのヒアリング

<sup>102</sup> 外務省国際協力局国別開発協力第一課(2019年9月20)からのヒアリング

<sup>103</sup> JICA(2018)「フィリピン国人材育成奨学計画協力準備調査報告書」

<sup>104</sup> JICA東南アジア・大洋州部東南アジア第五課(2019年9月11日)からのヒアリング

<sup>105</sup> Business Mirror “Jica receives Devt Aid Partner Award from DOST at Mission: PHL” 2019年4月23日

## 第4章 提言と教訓

### 評価結果に基づく提言

- (1) インフラ整備における日本の技術を活用した支援や民間セクターと連携した支援の重視
- (2) 包摂的な成長に向けた地方開発の支援の強化
- (3) ミンダナオにおける平和の配当を実感できる支援の強化
- (4) 住民移転やコミュニティ開発に関する社会的インパクトへのより一層の配慮
- (5) 海上保安分野支援の今後の位置付けの明確化
- (6) 経済社会開発計画及び草の根・人間の安全保障無償に関する情報公開の促進

### 評価調査の過程及び評価結果から抽出された教訓

- (1) ハイレベル会合の設置や実現可能性調査(F/S)-詳細設計(D/D)一貫の取組による事業形成・計画策定の迅速化
- (2) 円借款(本邦技術活用条件(STEP))や海外投融資によるインフラ整備における日本の技術・知見の活用
- (3) 復旧・復興支援における緊急開発調査の活用と段階的な支援
- (4) 海上保安分野支援の発展的な継続
- (5) 紛争影響地域に対する和平プロセスに関わる支援と開発支援の継続

## 4-1 提言

本評価結果に基づく提言は、以下のとおり。

### (1) 提言1: インフラ整備における日本の技術を活用した支援や民間セクターと連携した支援の重視

今後、フィリピンの中進国入りに伴い、経済協力開発機構(OECD)(輸出信用アレンジメント)では、STEP(日本タイド)の適用の終了が求められている。フィリピン側からは、日本の技術を活用した支援への要望は強く、アンタイドとなった後も、日本の技術へのニーズの高い分野では、日本企業受注につながる可能性はある<sup>106</sup>。

また、インフラ整備における他ドナー(特にアジア開発銀行(ADB)や世界銀行(WB))との協調融資や、海外投融資を活用した民間セクター(邦銀、日本の商社・企業)と連携した(特に公益の性格を持つ水分野や環境関連分野での)事業は今後より重視されてよい選択肢として考えられる。

ただし、近年、(特に交通インフラや防災分野などで)巨額の円借款が供与されており、フィリピン政府の中長期的な債務持続性には十分に注意を払う必要がある。

<sup>106</sup> JICAフィリピン事務所、フィリピン省庁からのヒアリング

## (2) 提言2: 包摂的な成長に向けた地方開発の支援の強化

フィリピンでは地方分権が進んでいる一方、地域間格差が拡大傾向にあり<sup>107</sup>、地方の開発が遅れている。こうした状況を受け、フィリピン政府は国家開発計画(PDP)2017-2022の中で、様々な格差の解消を実現できるより包摂的な成長を実現するとしている。

かかる状況を踏まえ、地方でのインフラ案件の形成・実施をより一層促進する必要がある。地方自治体をカウンターパートとする場合、債務保証などの面で難しさがあるが、中央政府経由で地方自治体の取組を支援したり、ツーステップローンを活用したりするなど、地方自治体のニーズに対応できる、より効果的な支援の枠組みの活用を引き続き検討する必要がある。

また、より包摂的な成長に向けて、地域間格差是正や貧困削減のための地方での保健・農業・教育分野などの支援も、より重視されるべきである。

## (3) 提言3: ミンダナオにおける平和の配当を実感できる支援の強化

2019年2月のバンサモロ暫定自治政府(BTA)の設立以降、日本の対ミンダナオ支援の3本柱は、BTA支援、正常化プロセス支援、社会経済基盤整備となる方向にあるが<sup>108</sup>、正常化プロセスの動向を的確に把握し、これまでに築いたフィリピン側関係者との信頼関係を基礎としつつ、平和の配当を実感できるような支援を強化すべきである。

支援に当たっては、安全面を考慮しつつ、フィリピンの団体・人材を活用しながら、モロ・イスラム解放戦線(MILF)やモロ民族解放戦線(MNLF)、地方自治体、キリスト教徒、先住民族などを含めたBTA支援を強化することが重要である<sup>109</sup>。

また、マラウィ市の復旧・復興支援については、現在、復旧・復興の途上にあるところ、フィリピン政府や他ドナーと連携し、着実な実施が肝要である。

## (4) 提言4: 住民移転やコミュニティ開発に関する社会的インパクトへのより一層の配慮

日本の対フィリピン支援事業として大規模なインフラ整備事業が実施されており、これまでに以上に住民移転対策について注意が必要である。また、復興支援における生計向上支援や紛争影響地域におけるコミュニティ開発に当たっては、社会的・文化的状況の考慮が重要となる<sup>110</sup>。

インフラ整備に伴う住民移転や復興支援における生計向上支援、平和構築におけるコミュニティ開発など、社会的インパクトが伴う案件については、社会的配慮の専門家<sup>111</sup>を活用するな

<sup>107</sup> 鈴木有理佳(2019)「第1章: 経済概観」柏原千英(編)『21世紀のフィリピン経済・政治・産業』アジア経済研究所, p24-26

<sup>108</sup> 在フィリピン日本国大使館(2019年10月23日)からのヒアリング

<sup>109</sup> BTA教育省によるムスリム・ミンダナオ・バンサモロ自治地域(BARMM)の学校実態調査において、先住民族の居住地域の教育施設の不足が指摘されており、例えば、非ムスリム先住民族への教育支援などが考えられる。

<sup>110</sup> 例えば、鉄道や道路の建設、河川改修案件の実施においては住民移転を伴う場合が多く、住民による一部反対があり土地収用が遅れている例もある。また、台風コランダの災害復興において、生計向上などの生活復旧には社会的・文化的状況を踏まえた仕組みづくりに時間を要し、持続性には課題のある例もあった。ミンダナオ支援では、コミュニティ内の不信感が醸成されないよう、コミュニティに対する事業内容説明などの合意形成に向けた努力を行うほか、事業の実施地域と受益者の選定に関する明確な基準・手順を設定することで、事業実施地域での争いや事件なく無事に完了した例もある。

<sup>111</sup> 例えば、現地の研究者や調査機関を含む、社会学・社会調査専門家、地域研究者など

として、同インパクトの事前分析をより深く丁寧に行うべきである。

### (5) 提言5: 海上保安分野支援の今後の位置付けの明確化

日本のフィリピン沿岸警備隊(PCG)への技術支援はフェーズ1からフェーズ5へと段階的にステップアップされつつ、開始以来17年という長期にわたって継続されてきており、PCGの海上保安能力の強化に貢献している。一方、今後も継続する場合は、当該分野の支援ニーズや他ドナーの支援状況等を踏まえつつ、日本の当該分野支援の位置付けやステップアップしていく支援内容について、十分な検討が必要である。

海上法執行に関する人材育成や訓練・研修などにおける米国コーストガードとの連携強化や、円借款で支援された巡視艇の運用・維持管理能力の更なる強化は、今後ステップアップしていく支援内容の選択肢となりえよう。

### (6) 提言6: 経済社会開発計画及び草の根・人間の安全保障無償に関する情報公開の促進

無償資金協力「経済社会開発計画」の支援内容に関する情報公開が不十分である。治安関連の分野を含む場合がフィリピンでは特に多いが<sup>112</sup>、供与品目・数量、供与先などに関して、外務省ホームページ(HP)などで、より詳細な情報公開がなされるべきである。

草の根・人間の安全保障無償が、ミンダナオや災害復旧分野で多用されてきたが、具体的な支援内容に関する情報が十分には公開されていない。外務省HPに掲載されている贈与契約(G/C)締結日、案件名、被供与団体、支援金額を記した一覧表に、支援内容の情報を追加するなどして、在フィリピン日本国大使館及び外務省HPなどにおいて、より広く公開されることが望まれる。

これらは日本の対フィリピン支援に限らず、当該スキームによる日本の支援全体について、更なる情報公開が望まれる。

以上の提言と想定されるその対応・支援機関、対応期間及び重要度を表 11に示す。

表 11 本評価の提言とその対応・支援機関、対応期間、重要度

提言	対応・支援機関 <sup>*1</sup>				対応期間 <sup>*2</sup>	重要度 <sup>*3</sup>
	本部レベル		現場レベル			
	外務省	JICA本部	日本大使館	JICA事務所		
1. インフラ整備における日本の技術を活用した支援や民間セクターと連携した支援の重視	○	◎	○	◎	中期	○
2. 包摂的な成長に向けた地方開発の支援の強化	○	◎	◎	◎	中期	○
3. ミンダナオにおける平和の配当を実感できる支援の強化	○	◎	◎	◎	中期	◎
4. 住民移転やコミュニティ開発に関する社会的インパクトへのより一層の配慮	○	◎	○	◎	中期	◎
5. 海上保安分野支援の今後の位置付けの明確化	○	◎	○	◎	短期	○

<sup>112</sup> 例えば、2016年度:PCGへの高速ボート・携帯型X線検出器供与、運営・維持管理研修など。テロ対策機材(警察車両など)供与。2017年度:マラウィ市復興資機材(ブルドーザー・ダンプトラックなど)供与、PCGへのテロ対策資機材(沿岸監視レーダー)供与(調達中)

6. 経済社会開発計画及び草の根・人間の安全保障無償に関する情報公開の促進	◎	—	◎	—	中期	○
---------------------------------------	---	---	---	---	----	---

(出所)評価チーム作成。

\*1. 対応・支援機関:◎…対応機関, ○…支援機関

\*2. 対応期間:短期…1～2年以内, 中期…3～5年程度, 長期…5年以上

\*3. 重要度:◎…高い, ○…中程度

## 4-2 教訓

本評価調査の過程及び評価結果から得られた、今後の類似の状況や他国におけるODA政策の立案・実施に参考となり得る点について、以下のとおり教訓としてまとめた。

### (1) 教訓1: ハイレベル会合の設置や実現可能性調査(F/S)-詳細設計(D/D)一貫の取組による事業形成・計画策定の迅速化

ドゥテルテ政権以降、両国間のハイレベルによる日比経済協力インフラ合同委員会の設置によって、事業承認プロセスの促進が図られたほか、F/S-D/Dを一貫で行う取組によって、設計プロセスの迅速化が図られ、事業形成・計画策定の迅速化に貢献している。こうした取組は、他国における事業形成の迅速化に当たって参考となりうる。

### (2) 教訓2: 円借款(STEP)や海外投融資によるインフラ整備における日本の技術・知見の活用

現政権成立後のBuild Build Buildアジェンダに対応して、大規模なインフラ整備事業が形成・実施されてきたこと自体は、フィリピン政府に歓迎されている<sup>113</sup>。日本の技術や日本企業の関与へのフィリピン側の信頼度は高く<sup>114</sup>、日本タイトのSTEPへの批判は少ない。相手国政府のニーズに対応したインフラ整備に当たって、日本の技術活用への要望が高い場合、STEPを活用した円借款は有用である。

また、円借款自体、低利で返済期間も長い条件の良い資金源としてフィリピン政府に歓迎されており<sup>115</sup>、資金調達手段としての競争力を有している。

さらに、海外投融資による日本の民間金融機関との協調融資案件では、日本企業の経験やノウハウがフィリピンの水インフラ整備推進に活用されている。日本企業の知見活用が見込まれる海外投融資は、公益に関わる分野で日本企業の関心が高い案件において、有効な支援手段となり得る。

### (3) 教訓3: 復旧・復興支援における緊急開発調査の活用と段階的な支援

緊急開発調査の支援枠組みは、刻々と変化する復旧・復興ニーズに基づく柔軟な支援を可能とするもので、復旧・復興過程のクイック・インパクト・プロジェクトとして有効であった<sup>116</sup>。

一方、緊急開発調査による支援と並行して、無償援助(包括方式)による施設建設のための

<sup>113</sup> フィリピン財務省、フィリピン運輸省、フィリピン公共事業道路省からのヒアリング

<sup>114</sup> 例: 首都圏鉄道三号线(MRT3号線)の運営・維持管理の民営化で韓国系企業及びフィリピン企業が失敗、再び三菱重工・住友商事が、円借款によるMRT3号線の改修・維持管理で改善

<sup>115</sup> フィリピン財務省・フィリピン運輸省からのヒアリング

<sup>116</sup> 台風ヨランダ災害緊急復旧復興支援プロジェクトの例

調査・計画策定が行われたが、被災自治体による災害時の避難計画の策定前に、避難所としての活用を念頭に置いた施設建設計画が策定されたことで、避難所としての活用は限定的となっていた事例があった。発災直後に活用が明確でない用途については、他の緊急性が高く用途が明確な施設建設などの支援と分け、段階的な支援の実施を含めて、より慎重な検討が望まれた<sup>117</sup>。

#### (4) 教訓4: 海上保安分野支援の発展的な継続

長年にわたる日本の海上保安分野の支援は、PCGだけでなく、有識者にも評価されている。背景には、フィリピン側の中国に対する警戒感やこの分野での能力不足の認識がある。

PCGに対する技術協力プロジェクトのフェーズ1(2002-2007)、フェーズ2(2008-2013)、フェーズ3(2013-2016)、フェーズ4(2016-2019)は、支援内容がレベルアップされつつ継続されてきたことで、長期にわたる日比間の信頼関係構築と支援効果の向上にとって有益であった。他国における当該分野の支援に当たって、参考となり得る。

#### (5) 教訓5: 紛争影響地域に対する和平プロセスに関わる支援と開発支援の継続

日本は、2002年に「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」を開始し、2006年から対ミンダナオ支援を本格化させた。和平合意成立前から国連の枠組みではない地域的な枠組みに参画し、和平プロセスに関わる支援(国際監視団(IMT)要員派遣、国際コンタクトグループ(ICG)への参加など)と、開発支援の両面からの支援を行った。長期に平和構築にコミットしてきたことで、日本は対ミンダナオ支援でフィリピン政府及びMILF側双方からの信頼を得ており、他ドナーと比較しても優位にある<sup>118</sup>。

日本のIMT要員がミンダナオの紛争影響地域の現場に派遣され、多岐にわたる情報収集とともに、草の根無償などの案件形成・実施を担ったことは、日本の対ミンダナオ支援の強みの一つであった。

このように、現場での情報収集・案件形成を担うIMT要員の派遣といった取組を含め、和平プロセス支援と開発支援の両面からの支援を行ってきたことは、紛争影響地域に対する効果的なアプローチであったと考えられる。

一方、治安状況の観点から、日本人支援者の行動範囲が制限されたことで、遠隔操作による事業実施にならざるを得ないなどして、地域バランスへの配慮に困難が伴ったことは、引き続きの検討課題である。

<sup>117</sup> 台風ヨランダ:2013年11月, 調査:2014年1月31日~4月30日

<sup>118</sup> 2019年10月, 和平プロセス・チャンピオン賞を唯一の外国機関として日本政府が受賞