

# 対フィリピン国別援助計画

平成20年6月

## 目次

I.	対フィリピン国別援助計画の改定	1
II.	対フィリピン援助の意義	1
1.	対フィリピン援助の重要性	1
2.	わが国の援助政策	1
III.	2000年に策定された対フィリピン国別援助計画の分析と評価	1
1.	計画作成時の状況	1
2.	計画の概要と実績	1
3.	計画のレビュー	2
4.	計画実施の際に直面した課題と教訓	4
IV.	フィリピンが置かれている状況（フィリピンの変化要因、制約要因）	5
1.	政治情勢	5
2.	経済情勢	6
3.	社会情勢（貧困との闘い）	7
4.	ミンダナオが置かれている状況	7
V.	フィリピンの開発課題とそれを巡るドナー等の動向	8
1.	フィリピンの開発課題	8
2.	他ドナー・NGOの動向	9
VI.	わが国援助の方向性	9
1.	対フィリピン支援の制約要件を踏まえた「選択と集中」	9
2.	重点開発課題の選択	10
3.	重点開発課題へのアプローチ	10
4.	重点開発課題と取り組み方針	11
別添1：		
	対フィリピン国別援助計画の重点開発課題	13
I.	雇用機会の創出に向けた持続的経済成長	13
II.	貧困祖の自立支援と生活環境改善	15
III.	ミンダナオにおける平和と安定	17
別添2：		
	対フィリピン国別援助計画策定の基本方針と重点課題選択フロー	20
	対フィリピン国別援助計画の重点開発課題体系図	21

## I. 対フィリピン国別援助計画の改定

2004年5月、我が国はODA総合戦略会議において、「対フィリピン国別援助計画」の改定を決定した(東京タスクフォース主査:吉田東大教授)。我が国は2000年に初めての対フィリピン国別援助計画を策定したが、その後のフィリピンにおける経済情勢の変化、また2004年の第2次アロヨ政権による中期開発計画(MTPDP)の発表等、新たな状況に対応した国別援助計画が必要であるとの判断から、同計画の改定を決定したものである。新たな国別援助計画は、今後約5年間の我が国の対フィリピンODAの方向性を定めるものである。

## II. 対フィリピン援助の意義

### 1. 対フィリピン援助の重要性

対フィリピン援助を行う重要性としては、①フィリピンは、海上交通路の要衝に位置し、地政学上及び地域安全保障上重要な国であること、②フィリピンは、自由民主主義、人権、市場経済等、我が国と価値観を同じくし、対東南アジア外交における重要なパートナーであること(2006年は日比外交関係正常化50周年)、③我が国とフィリピンは長年来密接な経済関係にあること(2006年9月、日比経済連携協定に署名)、等が挙げられる。

### 2. 我が国の援助政策との関係

我が国の援助理念・目的として、「我が国の政府開発援助大綱」(ODA大綱)、「政府開発援助に関する中期政策」(ODA中期政策)では、「人間の安全保障の視点」の重要性を強調し、基本的人権の保障状況に注意を払う旨明記している。我が国ODAの重点課題として、「貧困削減」、「持続的成長」、「平和の構築」等を挙げ、援助をより効率的・効果的(選択と集中・結果重視)に実施することとしている。フィリピンは、「持続的成長」達成に困難を抱えているほか、貧困率は30.0%と依然として高く、またミンダナオ地域では長期間にわたり紛争が続くなど、我が国の援助政策の観点からも、フィリピンに対して援助を行っていく重要性が認められる。

## III. 2000年に策定された対フィリピン国別援助計画の分析と評価

### 1. 計画作成時の状況

ラモス政権下の政治・治安の安定及び海外からの投資・輸出の順調な伸びにより、1997年のアジア経済危機によるフィリピン経済への影響は比較的少なかった。エストラダ政権(1999~2000)は当初財政均衡を目指していたが、その後海外からの資金調達に依存した積極財政に転換した。その後、2001年の政権交代により、緊縮財政への転換が図られた。

### 2. 計画の概要と実績

#### (1)重点分野

計画では、以下の4点が重点分野とされた。

(イ)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

- (ロ)格差の是正(貧困緩和と地域格差の是正)
- (ハ)環境保全と防災
- (ニ)人材育成及び制度造り

## (2)援助実績

計画策定後(2001～2005年度)の援助実績は、円借款(交換公文ベース)約1,331億円、無償資金協力(交換公文ベース)約208億円、技術協力(JICA経費実績ベース)約308億円であった。地域別ではルソン地域への配分が多かった。分野別では、経済インフラが最も多いが、環境改善・貧困削減のための援助も幅広く行なった。

## (3)円借款及び一般無償資金協力をめぐる問題

円借款については、フィリピン政府の緊縮財政方針により要請がなかったことから、2003年度から2005年度まで新規供与は行っていない。また、フィリピンの厳しい財政事情から既往の円借款事業の進捗の遅延や本邦企業への付加価値税(VAT: Value Added Tax)還付に遅れが見られた。さらに、一般無償資金協力についても、フィリピン側のVAT未還付を理由に、2004年度より新規供与が中断されたが、2006年度に至り再開された(詳細につき後述参照)。

## 3. 計画のレビュー

### (1)重点分野に係るレビュー

#### (イ)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

##### (a)成果

マクロ経済運営のあり方について、援助国会合等の機会を通じ、他ドナーと協調しつつ積極的な対話を行った。フィリピンの財政改革については、右改革に対する援助ドナーの支持が、フィリピン政府の改革実施を促すなど一定の成果を上げた。

経済インフラの整備に関しては、国内全土における道路、港湾、空港、鉄道の整備、電源開発計画策定の支援を行った。また、環境関連インフラ整備も行った。

##### (b)課題

政策対話は、投資環境整備やガバナンス改善などの面で十分な成果をあげるには至らなかった。

インフラ面に関しては、フィリピン側の厳しい財政事情の把握に困難が伴ったことやフィリピン側のオーナーシップが不十分だった点などもあり、インフラ整備、維持管理等において当初の成果・目標は達成されなかった。

#### (ロ)格差の是正(貧困緩和と地域格差の是正)

##### (a)成果

都市に比べ農村において貧困率が高いことから、灌漑等の農業基盤の整備に係る支援のほか、農業技術の開発と普及、農業組織の強化等のソフト面における支援も行った。その結果、農業生産性の向上等の一定の成果が達成された一方で、上位

目標としての所得向上には課題が残された。

また、基礎的社会サービスへのアクセス改善において、保健医療や上水道設備の整備、教育分野における施設の整備等、裾野の広い支援を展開した結果、貧困削減に貢献した。

(b) 課題

貧困緩和については、フィリピン政府も重点課題として取り組んでおり、ミレニアム開発目標(MDGs)についても全般的に改善傾向にある。しかしながら、貧富の格差、地域間の格差は依然顕著である。

農村部における我が国の支援については、農業技術指導、農業組織の強化等、ソフト面における支援の効果がより顕著に発現するまでには更に時間が必要である。

(ハ) 環境保全と防災

(a) 成果

環境保全に関しては、法令・規則の実施体制強化を図ったほか、森林管理に対する支援を行った。防災については、災害常襲地帯を中心とした災害対策への支援を引き続き推進した結果、ハード・ソフト両面での洪水対策、土砂災害対策などで大きな成果を上げた。

(b) 課題

防災については、コミュニティへの災害情報の伝達の改善が課題として指摘できる。環境保全についても依然課題は多いが、特に廃棄物処理問題は深刻であり、法令に基づいた取り組みの強化等、担当行政機関や地方自治体のマネジメント能力向上が必要である。

(ニ) 人材育成及び制度造り

(a) 成果

校舎・教室の建設・整備、教育機材整備、教員養成等を通じ、基礎教育の環境整備を図った。留学生無償等も活用して中央政府の行政官の能力向上を図ったほか、地方行政官については、2004年より、ムスリム・ミンダナオ自治地域(ARMM: Autonomous Region in Muslim Mindanao)に対する能力向上支援を開始した。

(b) 課題

教室不足はいまだに解消されておらず、教員の質についても特に理数科で指導力の格差が大きい。また、行政機関の能力の向上が引き続き課題である。

(2) 援助実施上の留意点に係るレビュー

(イ) NGOとの連携

草の根・人間の安全保障無償資金協力等のNGOとの連携スキームを通じてコミュニティレベルの開発事業が積極的に支援されるとともに、他のスキームによる援助案件においてもそれらの裨益が草の根レベルに達するようNGOとの種々の連携が図られた。草の根・人間の安全保障無償資金協力等の貧困層への直接支援型のスキームにおいて、きめ細かい支援を特徴とするNGOとの連携は、人間の安全保障の観点

から成果を上げつつある。また、他のスキームにおいても、NGOとの連携は草の根レベルの裨益を確保する上で一定の実効性が認められた。今後更にNGOとの効果的な連携のあり方につき検討する必要がある。

#### (ロ) 地域格差是正への配慮

地域格差是正に配慮して、マニラ首都圏だけではなく地方部に対しても多くの事業を行い、格差是正に貢献した。

#### (ハ) 事業実施能力、債務負担能力、維持管理能力

比政府が援助実施に必要な予算を工面出来ず、事業進捗の遅れ(特に円借款事業)やVAT未還付による一般無償資金協力の中断という事態を招いた。

このため、円借款については、両政府間の協議を通じ、比の財政見通しを踏まえ実施中案件の優先順位の精査をあらためて行い、一部案件をキャンセルするなど案件整理を行なった。また、一般無償資金協力については、両政府間で協議を重ねた結果、2006年3月時点で全VAT未還付額の85%が還付されたこと等を受け、同年4月、一般無償資金協力の再開が表明された。円借款でもVAT未還付問題が発生しており、両政府間でVATの迅速な還付を図るため、継続的に協議を行ってきている。

### 4. 計画実施の際に直面した課題と教訓

#### (1) 政策対話の一層の強化

我が国支援の方向性につき、多様な主体との間の相互理解を深め、我が国による援助案件とフィリピン政府の開発計画との整合性を確保する観点から、政策対話のより一層の強化が必要である。

#### (2) 中期的な視点を持った支援戦略の策定

財政状況の悪化に伴う案件進捗の遅延やVAT未還付問題の再発を防ぐため、フィリピン政府の中期開発計画に沿って、主要課題・セクターにおける支援戦略を策定し、中期的な視点を持った案件の優先順位付けを踏まえ、実施形成に努めることが重要である。

#### (3) 予算の効率化と適正な技術水準の確保

フィリピン政府において事業コスト意識の高まりが見られるが、日本側としても、設計条件、コストの積算等の説明を密接に行い、コストの低減効果が明確化できるよう留意することが必要である。

#### (4) 案件審査の強化

援助をより一層効率的・効果的なものとしていくため、フィリピン側の財政事情、行政能力を踏まえつつ、優良案件の発掘・形成のために、案件審査をより一層厳しく行う必要がある。また、案件の円滑な実施を図るため、フィリピン側の実施機関が内貨分の予算を確保するよう注視する必要がある。

#### (5)実施後案件のモニタリングと評価の強化(持続性・自立発展性の確保)

当該案件の便益が裨益者に届いているか、フィリピン側自身の持続性・自立発展性が確保されているか等に関し、適切にモニタリングし、案件監理の強化に努めるとともに、評価の結果を将来の援助に適切にフィードバックできる体制を確保することが重要である。

#### (6)多様なプレイヤーとの連携、協調の強化

支援効果をより多くもたらすために、以下のように様々な実施主体との連携・協調を一層図っていく必要がある。

##### (イ)NGO

フィリピンのNGOは我が国ODAに対する関心が高く、対話を通じて、積極的に連携・協力し、我が国の援助効果を増進させる必要がある。

##### (ロ)地方自治体

地方分権下のプロセスにおいて、行政権限の範囲の拡大に比して実施能力が十分でないという状況が見られることから、地方自治体の能力向上を図り、支援効果を確保する必要がある。

##### (ハ)他ドナー

限られた資源を有効に活用する観点、特に社会開発分野において支援効果を十分にもたらす観点から、他ドナーとの協調を一層推進する必要がある。

##### (ニ)民間

フィリピンの持続的経済成長を確保するためには、厳しい財政状況の下、公的資金単独では限界があり、民間との協調は不可欠である。民間投資の主体である企業との連携は重要であり、投資動向に影響を与える経済団体等との対話を進め、経済インフラ整備等に係るニーズを積極的に聴取することは有意義である。

#### (7)政策支援型、課題志向型援助の重視

我が国の援助の「選択と集中」を進め、更に、フィリピン側において援助効果が維持されることを確保するために、政策支援型の支援をより重視するほか、持続的経済成長、貧困削減等、一定の課題に対し、あらゆるスキームの活用やセクター横断的取組みによる集中的支援を行うこと(課題志向型援助)が必要である。

## IV. フィリピンが置かれている状況(フィリピンの変化要因、制約要因)

### 1. 政治情勢

アロヨ政権は、当面の主要政策課題として、財政改革、反政府勢力との和平、社会階層を超えた国内融和を挙げている。2004年7月の就任演説では、その他、持続的成長を通じた雇用創出、基礎的生活分野の充足にも言及している。

財政状況は改善しつつあり、フィリピン政府は、インフラ整備を積極的に進める姿勢を示している。2006年7月の大統領施政方針演説(SONA)では、アロヨ大統領はフィリピンを5つの「スーパー・リージョン」(農業ビジネス地域としてのルソン北部とミンダナオ、サービス及び産業の中心としてのルソン首都圏ベルト地帯、観光の中心としてのフィリピン中部、科学技術やIT関連サービスの提供を行う地域を結ぶ「サイバ一回廊」)に分類し、より効果的な開発を目指す中期開発計画を発表し、同計画の実現のためにインフラ整備を全国的に推進していくことを強調した。

反政府勢力との和平においては、一部イスラム勢力との和平は進展したものの、引き続き、各地で爆破テロ事件等が発生しており、安定的発展及び地域の平和のためには、より一層の取り組みが必要と指摘されている。

国内融和との関連では、2005年6月にアロヨ大統領の選挙不正疑惑が浮上した際に辞任要求が高まりを見せ、2006年2月には軍の一部によるクーデター未遂を受けて非常事態宣言が出される等の動きも見られたが、現在、情勢は落ち着いている。

さらに、フィリピンにおいては、いわゆる「政治的殺害」の問題があり、フィリピン政府も事態を深刻に捉え、2006年5月に国家警察内に特別捜査班を、同年8月には警察から独立した調査委員会を設置した。また、2007年1月、調査委員会の報告を踏まえ、フィリピン政府は更なる対応案を発表、同年2月にはアルストン国連特別報告者を受け入れている。

## 2. 経済情勢

### (1) 成長軌道に乗り切れない経済情勢

近年は、消費主導により概ね4～5%程度の経済成長で推移しているが、人口増(年率2.3%程度)に見合う雇用創出には繋がっておらず、失業率はここ数年11～12%の水準(旧基準)で推移している。また、フィリピンにおけるインフラ投資は、近年、GDP比2%前後の水準で低迷しており、タイやマレーシアなどのASEAN諸国に比べて低い。

### (2) 経済構造の特徴

需要面では、GDPに占める民間消費支出割合は78.7%(2004年)と高いことが特徴的であり、他方、政府消費支出割合は、近年の厳しい歳出管理を反映し、6.9%と減少している(2004年)。供給面では、サービス業が中心の産業構造となっている。

### (3) 対外経済関係

(イ)フィリピンからの輸出品目は、電子・電気機器に代表される製造業分野が中心であり、投資・輸出主導型成長を目指すためには、同分野の成長が必要であり、更なる投資環境整備や裾野産業の育成が重要である。

(ロ)2000年以降、海外からの直接投資金額(国際収支・株式資本ベース)は、200



0年に18.2億ドルであったのが2003年には6.3億ドルとなり、減少傾向にあった。2004年からは増加に転じているが、現地日本人商工会議所等からは、インフラの未整備等が国際競争力の阻害要因として指摘されている。

(ハ)国際競争力ランキングでは、年々、その地位を落とす傾向にあり(35位(2000年→49位(2006年))、政府の効率性・ガバナンス面で低い評価を受けている。

#### (4)財政状況

(イ)2005年及び2006年には財政赤字削減目標は達成されたが、多くを歳出管理に拠っており、今後、増税(VAT改正法の着実な実施等)と徴税の強化による一層の歳入強化が必要である。

(ロ)政府公社(GOCCs)の赤字は高水準にあり、比政府は、電力セクター改革や政府公社改革を進めつつある。

### 3. 社会情勢(貧困との闘い)

#### (1)フィリピンの貧困の現状

フィリピンの貧困率はこの数年で微減傾向にあるものの(33.0%(2000年)→30.0%(2003年))依然として高い(貧困層に属する人口2,547万人(2000年)→2,384万人(2003年))。ジニ係数(所得階層間格差)は微減傾向にあるが(2003年は0.47弱)、タイ等他のASEAN諸国と比べて高い。また、地域格差は依然大きい。

#### (2)フィリピンの基礎的生活条件の現状

(イ)他のASEAN諸国と比べ、母子保健関連指標が芳しくない(妊産婦死亡率(200/10万出生)(2000年)、乳児死亡率(26/1,000出生)(2004年)、5歳未満児死亡率(34/1,000出生)(2004年)等)。また結核患者は依然多い。安全な飲料水の供給については、地方部に依然課題が残っている。

(ロ)小学校の純就学率が90%に達している一方で、修了率が70%弱にとどまっております。基礎教育の中退・留年率が高い。また、人口増の影響などで教室、教材、教員が不足しており、さらに教育の質も不十分である。

(ハ)また、上記以外の分野においても、特に地方部では、生計向上に不可欠な基礎的インフラが欠如しているなどの問題が顕著である。

(ニ)フィリピンは世界的な自然災害多発国であり、災害は全国的に発生している。また、被災者の多くは貧困層に集中している。

### 4. ミンダナオが置かれている状況

#### (1) 最貧困地域としてのミンダナオ

ミンダナオはフィリピンの最貧困地域である。2003年の貧困率は、フィリピンの全国平均が30.0%であるのに対し、ミンダナオ地域(行政区分 Region 9~13及びARMM)の値はいずれもこれを上回り、特にARMM地域は52.8%と、全国で最悪の水準となっている。また、2005年の地域住民一人あたりの実質地域総生産(GRDP)で見た場合、ミンダナオ地域の値は、いずれもフィリピン全土の平均14,186ペソを下回っており、特にARMM地域に至っては全国十七の地域区分の中で最低の3,433ペソで、首都圏メトロマニラの35,742ペソの十分の一以下である。

分野別に見ても、ミンダナオは以下のとおり様々な課題を抱えている。

(イ)保健分野においては、乳児・妊婦死亡率が高い。医療提供体制については、圧倒的に供給不足である。

(ロ)農村地域では、農業への高い依存度にもかかわらず、農業生産性が低い。漁業依存地域では漁港や漁獲後処理施設等の整備も不十分である。

(ハ)基礎的インフラに関しては、電力供給不足が懸念されているほか、水供給率、通信事情、道路事情も劣悪である。

(ニ)教育分野においては、初等教育修了率、識字率が低い。ARMMを中心に学校の偏在が顕著であり、学校に通えない子供が集中する地域が存在する。教室数も全体的に不足している。

#### (2) 不安定な情勢

ミンダナオ地域における長きにわたる紛争は、内外からの投資や開発援助を妨げ、同地域の開発を一層遅らせるという悪循環を生み出している。また、そのことがミンダナオのみならずフィリピン全体の投資先としてのイメージ低下を招くなど、フィリピン全体の経済発展にとっても妨げとなっている。

## V. フィリピンの開発課題とそれを巡るドナー等の動向

### 1. フィリピンの開発課題

(1)アロヨ大統領は、2004年6月、雇用創出、財政均衡等からなる「10ポイント・アジェンダ」(注)を発表し、開発の方向性を示した。これを受け、フィリピン政府は「中期開発計画」(2004-2010)を発表した。同計画は、強力な経済成長の推進、雇用創出を通じた貧困削減、和平の実現を主眼とし、特に、フィリピンの経済成長が近隣のアジア諸国と比べ緩やかであるとして、雇用創出と貧困削減のためにはより高い成長率(年率7~8%)が必要であると指摘している。

(2)更に、同計画においては、財政問題の解決が持続可能な経済成長を実践するために不可欠であるとされており、フィリピン政府は、2010年までに完全な財政均衡を

達成することを目標に掲げ(後に、財政均衡達成目標年は、2004年から2005年にかけての財政状況の改善を受け、2008年に変更された)、財政赤字削減に努めており、最近では財政状況の改善が見られる(2006年は目標を上回る財政赤字削減を達成した)。

(3)フィリピン政府は、財政状況の改善を受けて、国際競争力を高めるためにインフラ整備を積極的に推進する姿勢を示しており、包括的統合インフラ計画(CIIP)を作成した上で、インフラ投資の対GDP比を4～5%まで引き上げる方針を明らかにしている。今後、このような政策を財政規律を維持しつつ実現していくことができるのか注視していく必要がある。

(注)10ポイント・アジェンダ

①起業のためにより多くの機会を提供することを通じ、6年間に600万人の雇用を創出、中小企業への融資の3倍増、100万～200万ヘクタールのアグリビジネス用地開発、②学校校舎や教室の建設、生徒のための机や椅子、本の提供、貧困家庭のための奨学金、③財政均衡、④ロロ船等の交通網やデジタル・インフラの活用を通じて全国規模で開発を地方に拡大、⑤全国のバラングイ(最小行政区)への電力及び水の供給、⑥ルソン、ビサヤ、ミンダナオにおける政府や住宅のための新たな拠点を設けることによるマニラ首都圏の過密解消、⑦地域で最高水準の国際サービス及び物流の拠点としてのクラーク及びスービックの開発、⑧選挙プロセスの自動化、⑨和平プロセスの公正な終結、⑩エドサ1、2及び3に関わった勢力の間の分裂の公正な終了

## 2. 他ドナー・NGOの動向

(イ)主要なドナーは、フィリピンの掲げる財政均衡目標達成状況を注視し、特に中央政府を相手にした新規の融資には慎重な姿勢を取ってきているが、最近の財政状況の改善を受け、世界銀行、アジア開発銀行等では新たな融資の供与が進められつつある。また、地方分権下で地方自治体及びNGOを直接のパートナーとして援助を行っているほか、民間の役割の拡大を図っている。

(ロ)フィリピンのNGOは一般に能力が高く、特に社会開発分野におけるサービス提供の一担い手としての地位は、憲法及び地方自治において、相当程度確立していると考えられる。

## VI. 我が国援助の方向性

現行国別援助計画の分析と評価、フィリピンの置かれている現状等を踏まえ、我が国援助の方向性を以下のとおりとする。

### 1. 対フィリピン支援の制約要件を踏まえた「選択と集中」

フィリピン側の厳しい財政事情の下では、比側の債務負担能力等の制約に引き続

き留意していく必要があり、また、我が国のODAの効率的・効果的な実施が求められていることに鑑み、「選択と集中」を行っていく必要がある。

## 2. 重点開発課題の選択

(イ) 2000年度策定の計画の下で行われた個々の支援については、フィリピンの社会経済開発に一定の貢献を果たしてきたと評価することができるが、下記のような課題が指摘できる。

(a) 我が国としては、フィリピンの厳しい経済・財政状況を踏まえ、その財政改革の動向及びこれに伴う我が国支援制約要件の変化を見守りつつ、比政府により重要課題として掲げられている「雇用創出」を念頭に置いた「持続的成長」を果たすための支援を続けていくことが重要である。持続的成長は貧困削減のための必要条件でもある。

(b) フィリピンの貧困率は改善傾向を見せつつあるものの依然高いと言え、更なる「貧困削減」のため、貧困率の高い地域において、地方自治体の能力向上や、農業、教育、保健、自然災害からの生命の保護等、複数の分野を統合的に支援するセクター横断的な対応を試みる必要がある。

(c) 最貧困地域であり不安定な情勢が続くミンダナオ地域については、貧困削減や平和構築を目指した一層の支援が必要である。

(ロ) 以上より、新しい国別援助計画においては、「雇用機会の創出に向けた持続的経済成長」、「貧困層の自立支援と生活環境改善」、及び「ミンダナオにおける平和と安定への支援」の3つを重点開発課題とする。

## 3. 重点開発課題へのアプローチ

現行計画下で直面した課題及び得られた教訓を踏まえ、支援の具体的方向性を導くための指針を以下のとおりとする。

### (1) 政策対話の強化

我が国の支援をより効率的・効果的に行うためにも、支援の方向性に関する認識の共有が必要であり、政府間の対話の一層の充実が求められる。また、対話に際し、比側が適正な案件発掘、形成、運営管理を行うべく、インセンティブを与えるよう工夫する。

### (2) 中期的な視点を持った支援戦略の策定

中期的な視点を持った案件形成・実施を図り、主要課題・セクターにおける支援戦略を検討するため、ローリング・プランの策定・活用を図る。

### (3) 中央政府に対する政策支援や行政能力向上支援

支援の持続性・自立発展性(サステナビリティ)をもたらず観点から、フィリピン関係者が支援の成果を自ら維持していくだけのシステムを構築しておくことが望ましい。したがって、今後は中央政府に対し、グッド・ガバナンスの視点を確保しながら、政策

支援や維持管理・制度・人材育成に関わる支援を強化する。

(4) 地方自治体への支援及び地方自治体との連携強化

地方分権が進められている中、支援効果が地方の貧困層にも十分に届くよう、地方自治体の行政能力向上に係る支援を行うとともに、事業実施能力の高い地方自治体については、グッド・ガバナンスの視点を確保しながら、当該自治体を通じた支援を更に積極的に検討する。

(5) 課題志向型支援

持続的成長支援や貧困削減のように包括的な課題に対して対処する場合、複数の分野における総合的・横断的な取組み、種々のスキームの活用等を推進し、課題志向型支援を強化する。

(6) フィリピン側財政状況・実施能力を踏まえた案件形成・実施

可能な限り早期に要請案件の内容を把握し、内容の精査はもとより、フィリピン側の財政状況や実施能力を十分考慮に入れ、案件形成・実施を行う。

(7) 民間との協調、官民パートナーシップ(PPP)による支援の推進

特にインフラ整備については、公的資金の投入のみでは限界があるものと考えられることから、民間との協調や官民パートナーシップ(PPP:Public Private Partnership)による支援のあり方を検討していくこととする。

(8) 市民組織・NGOとの連携強化

NGOとの協働機会を増大させるだけでなく、政策レベルでの対話をより積極的に推進する。また、NGOがより活発かつ柔軟に活動が行えるような新たな連携の手法につき積極的に検討する。

(9) ドナー間の補完・協調の促進

主要セクターにおけるセクター別支援戦略を他ドナーと協調しつつ策定することは、案件形成における優先度や比側の財源見通しの確認にとって有効であるとともに、ドナー間の援助の補完により一層の援助効果をもたらすことができる。

(10) ローカルの人的リソースの活用

より地域に根差した支援を行う場合や、治安情勢等に通じた人員による支援が必要とされる場合等においては、ローカルの人的リソースを積極的に活用する。

(11) モニタリングと評価活動の強化

実施中及び実施後案件のモニタリングと評価活動を強化する。

#### 4. 重点開発課題と取組み方針

各重点開発課題については、以下の方針で取り組む。より具体的には、別添資料を参照。

(1)雇用機会の創出に向けた持続的経済成長

比政府が取り組んでいるマクロ経済の安定(財政改革)や政策実施能力・ガバナンス向上を支援するとともに、海外からの直接投資の促進に資する支援を行なう。また、マニラ首都圏地域及びセブをはじめとする経済成長の核となる地域を中心として、環境問題に留意しつつ、インフラ・サービス向上の観点から、持続的経済成長基盤となるインフラ整備に加え、運営維持管理能力の改善等ソフト面の支援を行う。

(2)貧困層の自立支援と生活環境改善

人間の安全保障の観点から、直接貧困層に届く支援を行うため、地域の視点を重視し、生計向上や基礎的社会サービスの拡充に係る支援を行う。

① 生計向上(貧困層の自立支援)

貧困層の所得機会向上につながる施設・機材の整備に係る支援を行うとともに、地方部における農漁民のための生産技術の普及、農漁民組織の能力強化に代表されるような、地方自治体、住民組織、NGO等を含めた地域社会・個人のエンパワーマントに資する支援を行う。

② 基礎的社会サービス(貧困層を取り巻く生活環境の改善)の拡充

保健、教育、防災などの分野における貧困層の基礎的社会サービスへのアクセス改善及びそれらの社会サービスの質の向上につながる支援を行う。

(3)ミンダナオにおける平和と安定

ミンダナオに対し、①ミンダナオの最貧困地域からの脱却、②ミンダナオの平和の定着を目標に、重点的に支援を行っていく。そこでは、「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」に基づき、①政策立案・実施に対する支援(ARMM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支援を行う。

## 対フィリピン国別援助計画の重点開発課題 (対フィリピン国別援助計画別添資料)

対フィリピン国別援助計画の重点開発課題、すなわち、「雇用機会の創出に向けた持続的経済成長」、「貧困層の自立支援と生活環境改善」、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)、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. 貧困層の自立支援と生活環境改善

### 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5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)。

「貧困層の自立支援と生活環境改善」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。

具体的には、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、地方行政能力の拡充に努めるとともに、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は全国で最も貧困率が高い地域であると同時に、6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。

### (三) 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10月、我が国は、ミンダナオにおける国際監視団(IMT: International Monitoring Team)への開発専門家を派遣し、また、同年12月、元紛争地域のための12件の草の根・人間の安全保障無償資金協力案件に署名した。

## 3. 留意事項

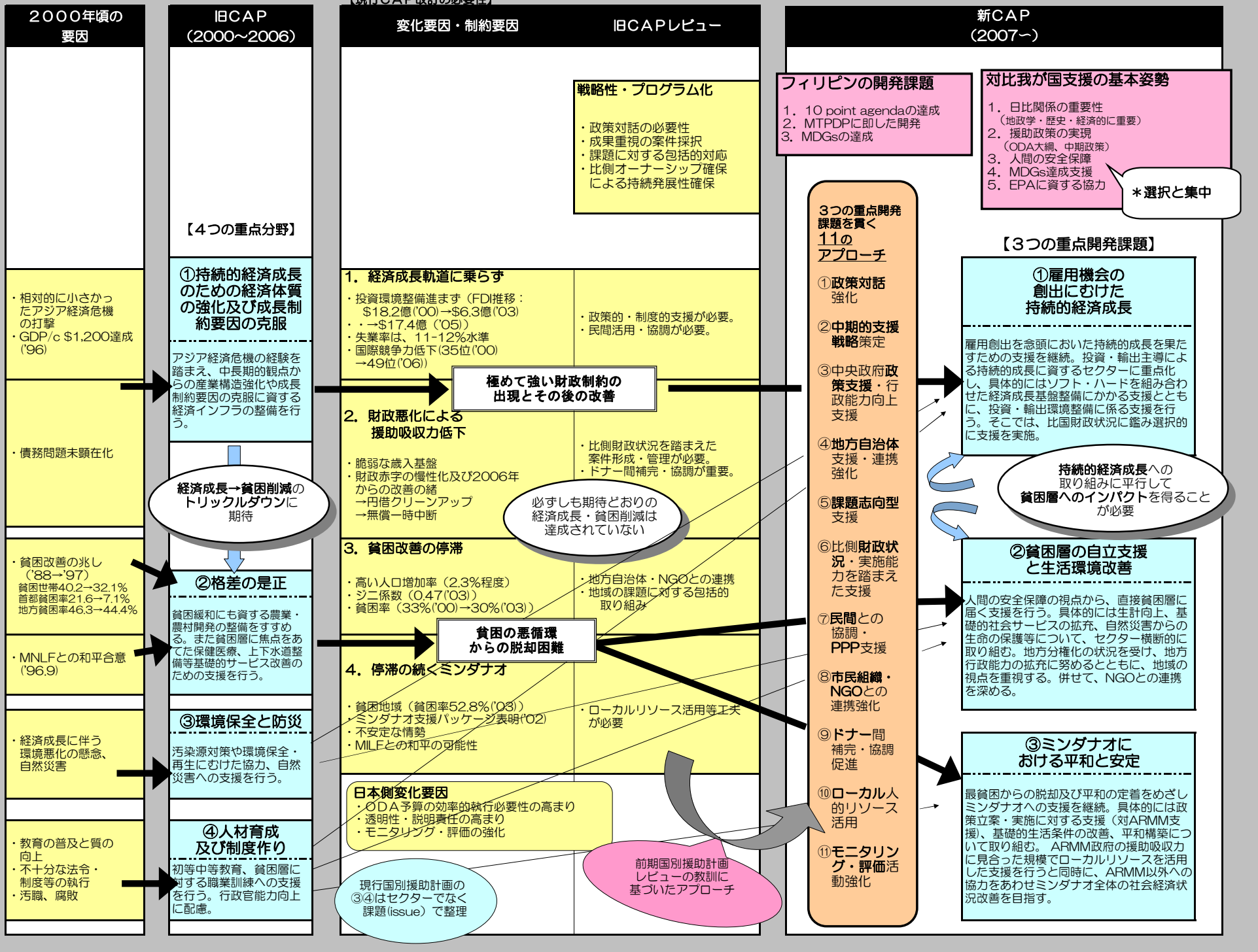
(1) ミンダナオに対する支援では、フィリピン側の援助実施能力に見合った規模での支援、治安が不安定な地域でのローカルの人的リソース(NGO等)との連携・協働を促進する。

(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。

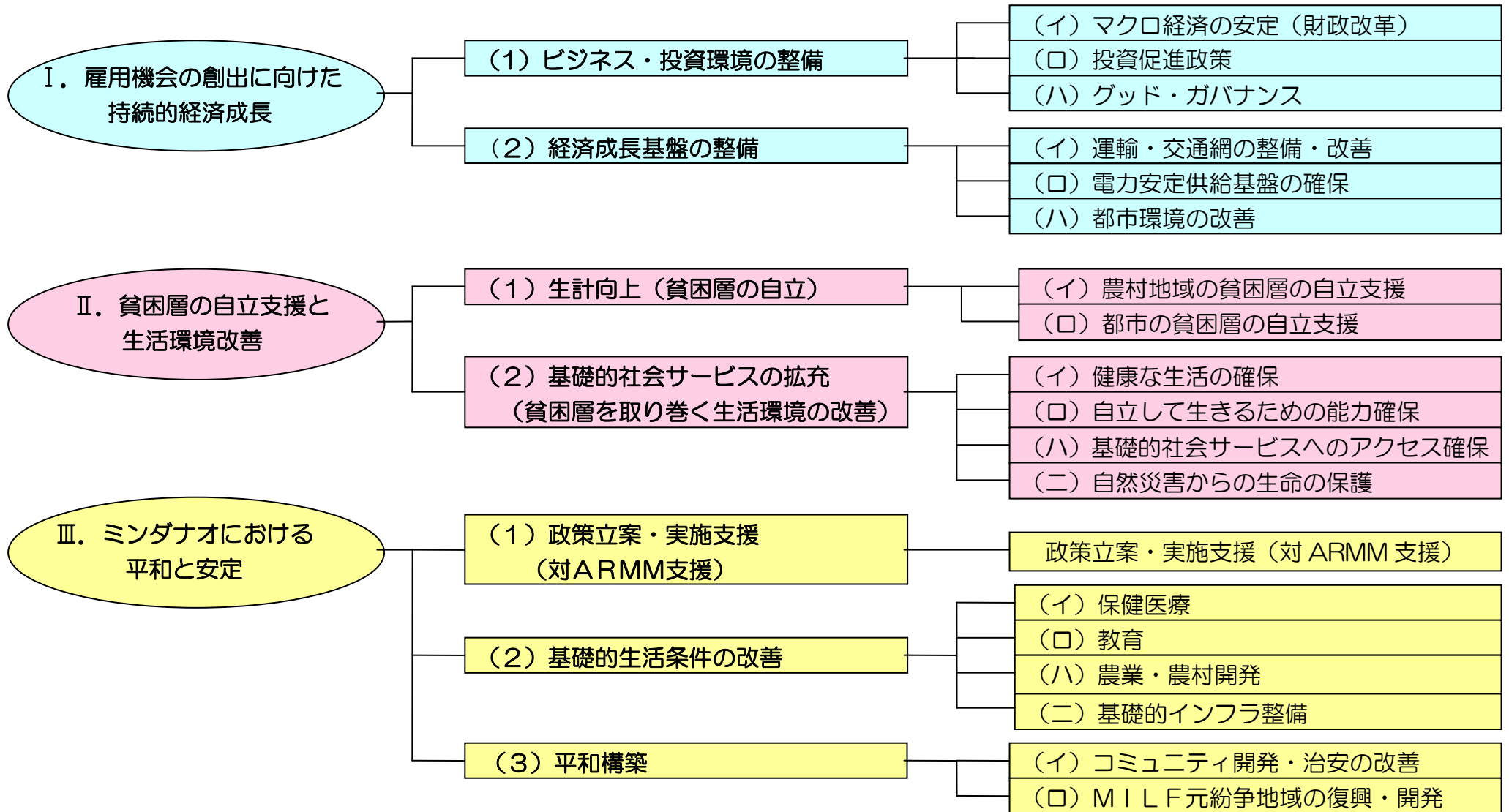
(3) 2006年10月、我が国は、在フィリピン日本大使館、JICAフィリピン事務所、JBICマニラ事務所より構成される「ミンダナオ・タスクフォース」を創設した。同タスクフォースは、和平プロセス担当大統領顧問室(OPAPP)及びバンサモロ開発庁(BDA: 将来的にMILF側の復興・開発担当機関)等と緊密に連携しつつ、IMTに派遣された開発専門家とともに、MILF元紛争地域の開発計画の策定を支援するほか、同地域と、その他のミンダナオ地域(ARMM地域を含む)との均衡ある発展に配慮し、各スキームによる支援がミンダナオ全体の平和構築に資するような形で、一層効果的に実施されるよう調整を行っている。

# 対フィリピン国別援助計画策定の基本方向と重点開発課題選択フロー

(現行CAP改訂の必要性)



# 対フィリピン国別援助計画の重点開発課題体系図



（注）ARMM：Autonomous Region in Muslim Mindanao（ムスリム・ミンダナオ自治地域）

MILF：Moro Islamic Liberation Front（モロ・イスラム解放戦線）