

第1章 評価のまとめと提言

1-1 評価のまとめ

(1) 対フィリピン援助の方針とマクロ的目標の実現状況

- ・フィリピンは、日本とシーレーンを共有し、民主主義という基本的な価値観を共有する外交上重要な国家である。こうした相手国にODAを実施し、二国間関係の強化を図ってきたことは、日本外交にとっても意義が大きく、評価できる。また、近年では、これまでの対フィリピン援助を通して、両国間の経済・人的交流も大きく進展している。
- ・我が国の対フィリピン援助における重点課題3点(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)の現状:①恒常的にマクロ経済成長の水準はアジア地域においては中低位にあるものの、2005～2008年のGDP成長率は4.6%～7.3%と比較的高く、②貧困問題もペースは遅いものの徐々に改善されてきている。③ミンダナオ和平については、取組は行われているが平和の達成までにはまだ至っていない。
- ・マクロ経済成長には外的条件が大きな影響を与えるため、日本のODAの効果をマクロ経済成長で計測することは必ずしも適切ではないが、地域的雇用の増加や住民の福利厚生指標の向上の視点やフィリピン国民・地域住民の認識等を考慮した場合、日本のODAの有効性は一定程度評価される。

(2) 政策の妥当性

①ODA大綱やODA中期計画と国別援助計画の整合性

現行の対フィリピン国別援助計画はODA大綱やODA中期計画と整合的である。一方、地球規模課題は、災害対策や上水道などの生活環境整備は効果を上げてはいるものの、気候変動への対策に関しては、大半の取り組みは始まったばかりであり、具体的な成果が目に見える段階ではない。

②フィリピン側の開発ニーズとの整合性

フィリピン政府の国家中期開発計画(2004-2010)は経済インフラの整備を重視しており、日本のODAはこれと整合性を持つ。また、ODAの投入量で見た場合には、日本は投資環境整備の一環としての経済インフラ整備に重点的に実施してきており、他ドナーの重点実施分野(社会インフラ整備、政策・制度支援)との相互補完性が高い。

(3) 結果の有効性

①案件と予算の分野別配分

日本の有償資金協力はフィリピンの開発予算の相当部分を占め、同国の開発に寄

与している。

②日本の援助とフィリピンの経済発展

財政赤字の縮小など、財政の持続可能性の改善や民営化等の金融セクター改革に関しては重要な成果がみられる。短中期的な課題である経済インフラ整備、裾野産業・中小企業振興、経済関連の法制度整備についても多くの達成があった。しかしながら、日本企業の投資は増えていない。また、1人当たり GDP の伸び率も、他のアセアン主要国より低い。これは、国際的な経済環境、フィリピン国内の政治経済構造、急速な人口増加といった点に起因するところも多いと考えられる。日本の ODA の問題としては、各種レベルのプロジェクト同士が相互補完的に構成されておらず、このため整備したインフラなどが有効に活用されないことが挙げられる。(例: バタンガス港が整備されてもアクセス道路の整備に時間を要したこと、等)。

③日本の援助と貧困削減

フィリピンでは、貧困の目安として示される教育、乳幼児死亡率などミレニアム開発目標に掲げられている指標は改善しているものの、やはり周辺諸国と比べればそのペースは遅い。この点、日本の ODA が必ずしも直接的な貧困対策に繋がっていないことが指摘できる。貧困削減は経済成長と不可分であるため、貧困削減の遅れは経済成長の遅れとも関連しており、また限られた成長部門が国内の他の経済部門とうまく連携できないために貧困層への裨益が限られているものと考えられる。医療や教育といった基礎的なニーズに加え、経済成長に関わるフィリピン内外の施策も貧困削減に資するように配慮すべきであろう。一方、災害救助や復興支援分野では、ピナツボ火山噴火、台風・大雨による土石流災害復興に際して迅速なインフラ整備を実施する等、日本の援助は、フィリピン政府や地域住民から評価を得ている。

④日本の援助とミンダナオの平和

ミンダナオ地域は内戦状態にあったために、平和の達成は途上にある。日本はタスクフォースの立ち上げや中部ミンダナオへの「草の根・人間の安全保障無償資金協力」を集中的に実施してきた。この他、外務省が世界食糧計画を通じた食糧援助を実施しており、早い段階から継続的に援助がなされてきたことについては評価が高い。

(4)プロセスの適切性・効率性

①国別援助計画の策定プロセス

国別援助計画は、政策対話を通じて、NGO を含む日比関係者の間で共有された開発ビジョンを反映している。

②二国間関係の環境変化への対応

現地 ODA タスクフォースが日本の援助の優先度や方針を包括的に議論しており、災害等による緊急援助案件に対しても迅速に対応ができています。

③案件形成プロセス

フィリピンの要請に基づく案件形成プロセスに日本の意向を盛り込むよう政策上流へのコミットメント(政策協議等)が行われている。フィリピン側から提案される案件を事前に確認・調整する準備作業も増えている。

④広報活動

日本の ODA によって整備されたインフラには、日本の援助であることを示す標識(ODAシールや掲示板等)が設置されている。しかし、施設周辺の住民にとって、このような広報は必ずしも十分なインパクトがあるものではなく、日本との関連についての認識は薄い。これは住民への広報活動が不足していることが一因となっている。他方で、保健センターや農地改革支援に関連する地域の小規模農業施設では、特別な広報活動なしでも、地域住民に日本の援助の有効性が十分に認識されている。その要因として、地域住民が施設の直接の受益者であり、その運営を担う等、参加型開発が進んでいることが挙げられる。

⑤非政府組織との連携

草の根無償援助はフィリピンの NGO、NPO を対象に、現地のニーズをくみ取りながらプロジェクトを実施できていると評価できる。こうした形態での援助は、大型案件の隙間を補填しつつも即効性があり、また、ボランティアなどを通じて援助の広報の機能も果たしている。

(5)教訓

重要な問題として、施策の連携が十分取られていないことが挙げられる。その一つは、日本の援助とフィリピン側の実施する施策の連携が必ずしも十分ではないことであり、もう一つには、複数のインフラ整備事業間の連関がなされず、相互の相乗効果が生まれなため、その活用が限定的になっている、ということがある。こうした問題によって、インフラ整備が国内投資、外国投資の増加に期待されるほどの効果をもたらさないといった状況を生み出している。これらはフィリピン政府のカウンターパート予算の手当てが順当になされれば解決される問題であろう。

しかしながら日本の援助政策としては、そのようなフィリピン政府側の事情に鑑み、フィリピン側の政策の上流部分への支援の増加によって同国の施策との連携を図ること、更にインフラ整備事業間に小規模な連携支援型の事業を行って事業間のシナジー効果を高める努力を行うことが必要である。また、将来の ODA の効率化の方針に沿えば、事業分野や地域の選択と集中が必要になる。

1-2 日本の今後の対フィリピン援助政策への提言

(1)「選択と集中」の徹底とより細目の目標設定

- ・ 重点となる地域や事業を絞り、事業間の連携を強化
- ・ 大規模インフラ支援を補完する形で、草の根無償による住民参加型の貧困対策

や環境関連事業を実施

- ・ 明確な目標設定(例えば「繊維部門の売り上げ倍増」、特定地域の GDP 倍増等)とパッケージ化

前述のように、フィリピンの予算措置などの問題もあり、個別事業間の連携が必ずしも機能していないために、個別の施策(例: 電力、道路整備)の成果が上位目標である経済成長に繋がらないという問題がある。

そうした事業間の連携がうまく実施されるような配慮のためには、フィリピン政府とのよりよい協議を通じたプロジェクト有効性向上の努力が必要であるが、それと同時に日本側としてもある程度プロジェクトを地理的に集中させることで、プロジェクト同士の連携を日本として担保できるような体制をつくることが考えられる。

また、地理的にプロジェクトを集中させることで、目標設定もしやすくなると考えられる。現在では、小目標(ex. 発電量の増加)と大目標(ex. 経済成長)の間に距離があるが、プロジェクトの集中により、ある特定地域の経済活性化といった中位目標の設定が容易となり、プロジェクトの有効性についても示唆が得られやすくなる。

ただし、これはその特定地域に対する日本のコミットメントを大幅に増やすことになる。このため、その地域選定や実施にあたっては、フィリピン政府や地元のステークホルダーと十分な協議を尽くし、内政干渉、あるいは特定地域への不当な利益誘導と受け取られないような仕組み構築が必要となる。

また同じくプロジェクト連携の問題としては、大型事業と併せて足下の貧困対策も重要となる。今後は大型事業にあわせた住民参加型の貧困対策や環境関連事業を計画段階からパッケージとすることを検討すべきであろう。本件で実施した現地調査で考えられる補完事業には例えば以下がある。

- ・ 既に「パッシング・マリキナ川河川改修事業(II)」で行われているように、洪水対策事業を地域住民の避難訓練、災害時の共同作業のマニュアル化、日常的な河川浄化教育といったキャパシティ・ディベロップメントで補完する。
- ・ 鉄道事業と駅周辺住民の小規模ビジネス開発支援、商店街形成支援といった専門家派遣等の事業で補完する。
- ・ かつて実施した無償資金協力事業のフォローアップ(機材のリニューアル、消耗品の補給等)を balan galel レベルの住民を対象とした草の根無償事業で補完する。

(2)無償資金協力事業の長期的な視点での評価

- ・ 事業完了後 10-15 年後に無償資金協力事業を再評価
- ・ 丁寧に維持管理され、わずかな支援で施設や機材の修理や更新を行い援助効果を継続化
- ・ 草の根無償を有効活用

無償資金協力事業実施後10年以上を経ても地域から感謝され、未だに丁寧に維持管理されている施設がある。このような施設ではほんのわずかな支援(機材の修理や更新)で、援助効果がさらに持続すると思われる。施設や機材提供後概ね 10-15 年を経た段階で無償資金協力で提供された施設や機材を巡回し、それが有効に使われており、かつ将来のニーズの大きなものについては、草の根無償等を通じた補完的な支援を行うことを検討すべきである。

(3) 草の根無償の機能強化

- ・ 草の根無償の事業規模拡大
- ・ 機能強化(大型プロジェクトとの連携強化、支出の柔軟性強化)

草の根無償に関する件数と採択額は大きなトレンドとして減少傾向にある(本編「3-3-8 非政府組織との連携」参照)。以下の機能強化に合わせて事業費は現状より増加すべきである。

草の根無償では、基礎保健、初等教育、障害者支援、少数民族、農村開発といった分野で、大型プロジェクト同士の連携強化や地域レベルへの広報に貢献することが期待される。例えば、本件調査で視察した 1999 年実施の「地域保健施設改善・機材整備計画」での状況(本編「3-3-7 広報活動」参照)から、地域に密着した事業は、期待以上の地域の福利厚生への貢献と好イメージをもって受け入れられており、援助効果は確実に認められた。草の根無償を大型インフラ事業と組み合わせれば、事業の効率性と広報効果はさらに高まると考えられる。そのために以下の機能強化を実施すべきである。

ア 大型プロジェクトとの連携確保

大型インフラプロジェクトを補完するため、草の根無償の案件採択の段階で、i) 提供した大型プロジェクトに由来する案件(前述、洪水施設と地域のキャパシティ・ディベロップメント等)、ii) 提供したプロジェクトを利用する案件(港湾施設と地域企業のフェアトレード促進等)の採択を念頭に置くべきである。また特にこのような連携を図るべき草の根事業の発掘は、JICA フィリピン事務所と共同で在フィリピン日本大使館が積極的に行うべきである。

イ 経費の流用に関する柔軟性確保

草の根無償の対象となる活動は小規模であり、現場の状況にあわせて臨機応変に変化することが多い。また各種資材調達も市場価格の変動に大きく左右される。すでに経費の使途については以前より柔軟性が高まっていることは評価されているが、今後さらに自由度を高めることが援助の効果改善につながると考えられる。

(4)ODA の認知度アップと広報戦略

- ・広報担当専門家の投入
- ・広報の方法の改善

日本の援助マークを貼るといった従来の ODA 広報は、一定の効果をあげていると評価できるが、今後は個別事業のレベルで広報活動を行う専門家を投入するという方法を取り入れることも検討すべきである。

例えば現地調査で視察したスービック港開発事業では、港湾オペレータが施設を管理しており、外見からも日本ブランドは殆ど認識できなかった。「港湾は専門家が見れば良く出来たものかどうか直ぐわかる」(コンサルタント)とのことだが、一方で専門家以外にはその価値は判断できず、こうした専門家向けのキャンペーンも実施されていない。周辺には韓国が短期間で建設した港湾が広く展開しており、それが青を基調とした目立つ施設であるため、一般人から見ると日本の事業より引き立つものに見える。

一方で同じく現地調査で視察したパッシング-マリキナ川河川改修事業(II)の広報機能は秀逸であった。2002 年まで実施してきた詳細設計の段階からコンサルタントの一員として広報担当専門家を投入し、広報活動に資するためのキャンペーン計画を策定し、これに基づき実施機関である DPWH が 2002-2009 年の間に地元コミュニティに対するキャンペーン活動を実施してきた。ここには各種マスメディアも利用されている。その成果は他のプロジェクトと一線を画す以下のような効果となって顕在化している。

- 30km 以上に及ぶ河川沿線地域を挙げた住民ムーブメントが展開されており、プロジェクトへの地域の協力体制が構築されている。
- 地元で多くの NGO やバラングイが不法占拠者移転に協力している。その結果他のプロジェクトに多い用地確保の問題が起こっていない。
- 用地問題がないためゼネコンも材料調達を安心して行うことができ、その結果

工事の進捗が予定より早い。

- 一方ゼネコン側でも地元対策として、i)地域コーディネーターの雇用によりバランガイとの関係強化、ii)周辺バランガイからの集中的な人夫の雇用等を行っている。広報を通じて「静かに早く工事が行えること」「地益権が多く取れるので移転が少なくて済むこと」といった分かりやすい技術の効用を住民や関係団体に説明し、地域の理解を得ている。

広報専門家の投入時期はプロジェクトの性格によって異なるであろうし、すべての事業にこれを投入する必要性はないと思われるが、i)地域毎、ii)フィリピン側の受け入れ機関毎、iii)事業種毎、といった選択肢があるものと考えられる。

広報の方法にも改善点を提案したい。

ア 地域住民の一層の関与促進

受益住民の関与の強い案件は年月が経っても維持管理が良好であり、日本への感謝もなされている。今後は、例えば広報活動を行うことができる地域住民を活用するなど、機能強化する草の根無償案件への地域住民の参加を促進することが重要である。具体的には、i)草の根無償の申請段階で事業に関与する住民の名前とその活動内容を提案させ、これにある程度の優先順位を与える、ii)草の根無償を享受している団体には日本の援助マーク入りの T-シャツ等を提供し、活動の際の着用を促す、といった殆ど費用のかからない活動で十分な効果があげられると思料する。

イ WEB 情報の充実

草の根無償、緊急災害援助等、質の高い援助のインターネット情報が充実していない。例えば、UNDP 等の機関の災害援助の写真紹介は、UNDP のユニフォームを着たスタッフの現地での活動の状況を写しているが、日本の場合は調印式の写真やハイレベルでの会合の写真が多く、見る人を「感動させる」コンテンツになっていない。これは ODA タスクフォースの構成員が日頃念頭に置くことで解決できよう。

同じことが草の根無償に関連するインターネット情報についても言える。在フィリピン日本大使館のホームページからアクセスできる草の根無償の情報¹に、現場の生の活動の様子が分かるものをより増やすべきである。

¹ <http://www.ph.emb-japan.go.jp/bilateral/oda/2009.htm>