

第2章 評価の実施方針

2-1 背景と目的

2-1-1 本評価の目的

本評価の目的は、1954 年以来実施されてきた対フィリピン援助政策全般をレビューし、国別援助計画改定を含む今後の対フィリピン援助の政策立案、及び援助の効果的・効率的な実施に資する教訓・提言を作成することである。同時にその評価結果を広く公表することによって国民に対する説明責任を果たすこと、更には、フィリピン政府関係者や他ドナーに評価結果をフィードバックすることを目的とする。

2-1-2 評価の背景と問題意識

現行の国別援助計画は新 ODA 大綱(2003 年 8 月改定)のもとで 2008 年 6 月に策定され、実施後まだ2年強(本評価調査時点)と援助計画実施の中間段階にあるものの、次に挙げる観点から、現時点において国別評価を行う意義と必要性は高い。なお、対フィリピン援助には長い歴史がある²にも関わらず、外務省が実施している国別評価は平成11年以降実施されておらず、また、個別案件が必ずしも高く評価されていないという現状も踏まえて、今般、実施することとなったものである。

- (1) 東南アジア諸国のなかでインドネシアについて第2の人口規模を誇るフィリピンは、親日感情もきわめて高く、日本が東南アジア、さらにはアジア全体においてそのプレゼンスを高める上で、重要な戦略的パートナーである。³ フィリピンの政府は既に日本政府と深い友好関係にあり、日本の援助の有効性についても十分な理解を持っている。更に日本の援助メカニズムやプロセスについての認識も深く、日本の様々な施策に対して協力的である。
- (2) フィリピンは長期にわたり日本にとって最大規模の援助供与相手国かつ戦略的パートナーである。日本は同国におけるトップドナーとして、様々な援助形態(有償資金協力、無償資金協力、技術協力)をもって支援している。2006 年 9 月に両国政府間で経済連携協定(EPA)が締結され、その実施に資する協力のあり方についても対話が行われている。開発政策借款、技術協力を通じた投資環境整備に向けた取組等、上流の政策からの個別事業、また民間企業や非政府組織、研究機関・学識経験者との連携等で対フィリピンの国別アプローチを更に強化していくことは重要である。特にアプローチの在り方、「選択と集中」、援助政策立案・実施体制や各種スキーム間の有機的な連携の在り方を評価する意義は大きい。
- (3) 2010 年 5 月に実施された総選挙の結果発足したアキノ政権下で、フィリピンの国

² フィリピンへの援助は 1954 年に初めて専門家を派遣した時から勘案すると 60 年以上の歴史がある。初めての円借款は 1968 年に実施されている。

³ GlobeScan Inc./ The Program on International Policy Attitudes (PIPA)の国際的な世論調査においても、インドネシアとならび高い親日感情が示されている。

http://www.globescan.com/news_archives/bbc06-3/index.html#media

家計画である中期フィリピン開発計画は刷新され、Inclusive Growth のための基本的社会サービスの改善、様々な生産インプット（インフラ含む）への平等なアクセス、ガバナンス改善・制度強化を全面に出したものになろうとしている。今後、日本側でも、同計画を踏まえる形で、対フィリピン国別援助計画を修正・補完することが期待される。主要ドナーである日本としては、国別援助計画の改訂作業において、従前の対フィリピン援助政策を振り返り、次代の援助に向けての示唆を十分踏まえる必要がある。

- (4) 日本の政府開発援助を取り巻く環境も再検討され、2010 年 6 月に公表された「ODA のあり方に関する検討最終とりまとめ－開かれた国益の増進－」では、「貧困削減」「平和への投資」「持続的な経済成長への後押し」という開発協力の 3 本柱を、i)より戦略的・効果的な援助の実施、ii)国民の協力・理解と支持、iii)開発課題に対応するための必要な資金の確保、を通じて実現していくことを政策方針として掲げている。そのため、本件国別評価の提言も、この政策方針を念頭に置いたものとする。

一方で日本の対フィリピン援助には問題点も指摘されている。すなわち、多くの援助を実施しているにもかかわらず、周辺諸国に比較するとフィリピン経済は期待するほどの成長が実現されておらず、貧困の削減や労働生産性の向上についても思ったほどの成果が上がっていないという指摘である。日本の対フィリピン年間援助額は、同国の国内総生産の 0.5%に満たないものではあるが、本調査は、この問題を政策レベルから評価するとともに、さらに効率の高い援助を実現するための提言を行う。

2-2 評価の対象

援助の実績を評価する際は、現在の政治システムの中での ODA 評価をするとの観点から、フィリピンの政治体制が現行の民主制に移行した時期から現在までを対象時期とした。したがって、マルコス政権がエドサ革命によって崩壊し、民主主義政治が開始された 1986 年以降に交換公文(E/N: Exchange of Notes)及び技術協力にかかる各種合意文書を締結した案件を本件調査での主な分析対象とする。マルコス政権以前に実施された事業や、1986 年以降、国別援助計画が初めて登場する 2000 年までに実施された事業についても参考にした。その際、2008 年の現行国別援助計画の重点課題別に分類を行ったうえで、民主化前後で、また国別援助計画形成の前後で日本の援助方針に一貫性があったのかを「政策の妥当性」の視点から評価した。

なお、本評価実施に先行して国際協力機構(JICA)では「フィリピン国開発と成長の振り返り調査」を実施していた。当該調査ではかつて JICA がフィリピンで実施した事業のリストから代表プログラム/事業を選定し、これを評価する手法をとった。そのため、本件評価の際も JICA 実施した事業群リストについては、当該調査と同じ事業を

対象とした。更に、本件国別評価では、対フィリピンODA評価を全体的に把握すべく、JICA の事業リストで含まれていなかった草の根無償事業についても調査対象の範囲とした。

2-3 評価の枠組み

本評価では国別援助計画を軸とした評価のみならず、近年のフィリピンの政治・経済・社会的変化の視点から日本の支援を評価することとする。それをふまえて作成した評価枠組みの概要は下記のとおりである。

図表 3 評価の枠組み概略

評価視点	評価項目	評価内容
I.政策の妥当性	日本のプレゼンス、比較優位や特徴をいかした援助政策となっているか (フィリピンの国家計画と日本の援助実施方針の整合性、他ドナーとの協調による日本の役割分担、日本の外交方針と対フィリピン援助との整合性 等)	① 相手国ニーズとの整合性 ② 我が国の上位政策との整合性 ③ 他ドナーとの役割分担 ＜方法＞ ・ フィリピン 10 項目アジェンダ等、国家計画のレビュー ・ 外務省「フィリピン国別援助計画」(2008 年)等、日本側の援助指針のレビュー ・ 外務省担当部局、JICA 等への聞き取り調査 ・ フィリピン国政府(政策官庁、援助実施機関等)への聞き取り調査 ・ 他ドナーの援助計画を文献調査、現地でのインタビューを通じてレビュー
II.結果の有効性	国別援助計画の柱(3 つ重点分野)に対して有効な結果を示しているか (フィリピンの中期目標の達成度、日本の援助の貢献度、成長制約要因 等)	① フィリピンの開発予算に占める日本の ODA の割合(インプット) ② 各種目標の達成度合い ③ 重点課題に対する投入と達成度合い ＜方法＞ ・ フィリピン国政府機関実施の有効性評価の入手とレビュー ・ 世界銀行、ADB 等、他の援助機関が実施した有効性評価のレビュー ・ 現地調査による有効性の検証
III. プロセスの適切性・効率性	策定・実施プロセスの適切性・効率性 (関係府省庁間の連携、政府と実施機関の連携、円借款・技術協力・無償資金協力間のスキーム連携、フィリピン政府との協議・連携の適切性、国内外の NGO・労働団体・民間企業との連携の適切性、援助の計画から実施にかかる期間 等)	① 国別援助計画(方針)の重点課題への取組とアプローチ ② 被援助国のニーズを継続的に把握する努力(政策協議、セクター別会合等) ③ 現地 ODA タスクフォースや本省の実施体制 ④ 政策の実施状況を定期的に把握するようなプロセス ⑤ 他ドナー・国際機関との連携 ＜方法＞ ・ 年次政策協議議事録等、援助プロセス関連資料のレビュー ・ 外務省、JICA 担当部局への聞き取り調査とプロセスの検証 ・ プロジェクトに直接携わったコンサルタント、請負業者への聞き取り調査

		・ フィリピン国政府（政策官庁、実施官庁）への聞き取り調査 ・ ODA タスクフォース、在フィリピン日本大使館等への聞き取り調査による援助プロセスの確認
--	--	---

出所）調査団作成

2-4 評価の実施方法

本評価調査では、外務省評価ガイドライン（ODA 評価ガイドライン、第 5 版、2009 年 2 月）及びその後の ODA 評価有識者会議における議論に基づき、主に「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の観点から総合的な分析を実施した。評価の期間は 1986 年の民主化以降とし、事業を国別援助計画の重点課題別に分類して日本の援助方針とフィリピン側のニーズの整合性を「政策の妥当性」の視点から評価した。「結果の有効性」及び「プロセスの適切性」については、現行の国別援助計画が掲げる 3 つの重点課題（「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」、「ミンダナオの平和と安定」）を念頭に置いて分析を行った。また民主化以降のアキノ政権⁴、ラモス政権、エストラダ政権、アロヨ政権の開発政策の変化や制度改革に対して日本の援助政策がどのように対応してきたか、という視点からの分析も行った。

更に日本の外交政策上の重点項目（日本フィリピン経済連携協定、投資、エネルギー、治安維持等）についても考慮した。関連する作業として、フィリピンの政治・社会経済状況や本評価の背景が読み手側にも伝わるように、なるべく多くの図表や統計資料を使用した。尚、本調査で実施した国内でのインタビュー、現地でのインタビュー調査・データ収集については、以下の内容で実施した。

(1) 国内でのインタビュー調査

2010 年 10 月から 2011 年 1 月に至る現地調査期間を除いた国内作業期間に外務省、JICA、開発コンサルタント会社、民間企業のフィリピン担当部署にヒアリングを実施した。面談先については付属書参照のこと。

(2) 現地でのインタビュー調査・データ収集

現地調査を 2010 年 11 月 20 日から 12 月 4 日にかけて実施し、フィリピン政府機関、大使館、JICA、現地 ODA タスクフォースメンバー、他ドナー（世界銀行（WB）、アジア開発銀行（ADB）、NGO、日系企業（開発コンサルタント会社、事業請負業者）と援助政策等に関して協議した。現地調査の日程と面談先については別添 III を参照のこと。また、代表プロジェクトの視察のため、マニラ近郊地域を訪問した。現地調査には、評価チームから鳥飼教授、高野、山形（野村総合研究所）が参加した他、外務省国別開発協力第一課の阿部事務官がオブザーバーとして同行した。

⁴ 1986 年に大統領に就任したコラソン・アキノ大統領の政権を指す。

2-5 評価実施体制

評価主任

川中 豪 アジア経済研究所 地域研究センター主任研究員

アドバイザー

鳥飼 行博 東海大学 教養学部人間環境学科教授

評価補助業務従事者

高野 正志 株式会社野村総合研究所 上席コンサルタント

山形 浩生 株式会社野村総合研究所 上級コンサルタント

新井 祥子 株式会社野村総合研究所 副主任コンサルタント