

## 第4章 日本の対フィリピン援助の評価

### 4-1 政策の妥当性

日本がこれまで以上にアジアでのプレゼンスを高めるためには、東南アジア諸国との友好関係が非常に重要である。東南アジア諸国の中でもフィリピンは人口規模が大きく、自由・民主主義という基本的な価値観を日本と共有し、親日的なことで知られる。また、日本とフィリピンはシーレーンを共有する隣国であり、大戦を乗り越えた伝統的友好関係にある。近年では、日本フィリピン経済連携協定の発効等により、両国経済関係・人的交流は大きく増進しており、将来に向け『戦略的パートナーシップ』を育んでいくことで一致している。これらのことから、フィリピンへの援助は日本の外交政策上も重要である。

ここでは、国別援助計画に関する政策の妥当性について以下の観点から評価を行う。

- ①日本の上位計画と整合性のある国別援助計画となっているか
- ②フィリピン側のニーズに合った国別援助計画となっているか
- ③他ドナーとの相互補完性を確保できているか

#### 4-1-1 ODA 大綱、ODA 中期政策と国別援助計画の整合性

日本の ODA に関する政策は、平成 15 年 8 月に閣議決定により改定された ODA 大綱及び、それにより作成することが求められている ODA 中期政策がある。

平成 15 年に改訂された ODA 大綱は、日本の ODA の目的を「国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資すること」としており、更に重点課題として、以下の 4 点を挙げている。

- ①貧困削減
- ②持続的成長
- ③地球的規模の問題への取組
- ④平和の構築

国別援助計画では、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 3 点を重点項目としており、上述の ODA 大綱で重視している項目に合致する分野を、フィリピンの現状に合わせた形で重点項目として設定している。

ODA 中期政策では、貧困削減のための具体的取組として、基礎社会サービス(教育、保健、電化等)の拡充、生計能力の強化、突然の脅威(経済危機、自然災害、麻薬、犯罪等)からの保護、雇用創出、均衡の取れた発展、といった項目を挙げている。これに応じ、国別援助計画では、「貧困層の自立支援と生活環境改善」において、①生計向上(貧困層の自立)と②基礎的社会サービスの拡充、を当該項目の具体的な取組の方向性として打ち出している。生計向上については、農村地域の貧困層の自

立支援、都市の貧困層の自立支援に取り組むこととしており、実際に生計向上のためのプロジェクトを実施してきている。また、基礎的社会サービスの拡充については、健康な生活の確保、自立して生きるための能力確保、基礎的社会サービスへのアクセス確保、自然災害からの生命の保護、を掲げており、教育、保健、人材育成等の分野のプロジェクトを実施している。特にフィリピンでは台風が多いなど災害に対して脆弱である事情を踏まえ、防災分野のプロジェクトを多く実施してきている。

「持続的成長」の分野では、ODA 中期政策において民間セクターの主導的な役割がカギとなることから、ODA によって貿易・投資を含む民間セクターの活動を促進することが重要としており、経済社会基盤の整備、政策立案・制度整備、人づくり支援、経済連携強化のための支援、を具体的取組として示している。国別援助計画では、当該重点分野の方針として、ビジネス・投資環境、経済成長基盤の整備を行っていくとしている。民間投資の促進を図っていく視点から、マクロ経済の安定(財政改革)、投資促進政策、グッドガバナンス、都市環境の改善等の分野に取り組むとしており、特に運輸・交通網の整備、電力安定供給基盤の整備についての案件は非常に多く実施してきている。

「平和の構築」については、①紛争前後の段階に応じた支援、②一貫性のある支援、③迅速かつ効果的な支援、④政府に対する支援と地域社会に対する支援の組み合わせ、⑤国内の安定と治安の確保のための支援、⑥社会的弱者への配慮、⑦周辺国を視野に入れた支援、が具体的な取組として ODA 中期政策において挙げられている。これに対し、国別援助計画においては、フィリピンにおける最貧地域であるミンダナオへの支援を重点的に行う方針としており、政策立案・実施に対する支援、基礎的生活条件の改善、平和構築、を重点分野として支援を推進するとしている。これは、中期政策における上記④～⑥を特に満たすものと考えられ、特にこの分野がフィリピンのミンダナオ地域に必要な支援であると理解できる。ミンダナオ地域の生活条件の改善のため、保健医療、教育、農業・農村開発、基礎的インフラ整備、平和構築の分野が掲げられ、実際に重点的なプロジェクト実施が行われてきている。

また、中期政策では平和構築の分野での NGO や国内の民間部門と積極的に協力するとされているが、国別援助計画においても、ミンダナオに対する支援では、ローカルな人的リソース(NGO 等)との連携・協同を促進するとしている。

#### 4-1-2 フィリピン側の開発ニーズとの整合性

アキノ政権が発足した 1986 年から現在までの日本の対フィリピン ODA は、道路、港湾等の運輸・交通インフラや、ダム、発電所等の電力エネルギーインフラ分野への投資が案件数でも金額面でも大きな位置を占めていることが特徴的である。また、貧困削減の観点からは、農村開発の案件も多く実施してきている。

フィリピンの国家的な開発戦略は、上記 3-2-1 に記載の「10 ポイントアジェンダ」に集約している。また、右アジェンダを受けて、中期開発計画が作成され、フィリピンにとっての中期的な課題は貧困との闘いであり、そのため、経済成長と雇用創出にむけた国家戦略を採るとしている。

フィリピンの中期国家計画において、貧困削減、経済成長、雇用創出が国家目標として掲げられている点は、貧困削減と持続的成長を大きな柱とする日本の国別援助計画と上位目標において整合性があると言える。また、ミンダナオの平和構築についても、中期国家計画における重点的な分野に含まれる内容であり、フィリピンの開発ニーズに合致した重点項目設定とすることができる。

また、フィリピン政府の中期開発計画は、10項目のうち「地方分散的な開発<sup>29</sup>」の4項目が経済インフラ整備を中心とした内容になっていることから、フィリピン政府も経済インフラの整備を重視しており、経済インフラ整備を重点的に実施してきた日本の援助政策とそれに基づくプロジェクト実施はフィリピンのニーズを汲んだものであるといえる。

現地調査では、以下のようなコメントを得ており、国別援助計画に基づく日本のプロジェクト実施は、フィリピン側のニーズを反映しているとフィリピン側からも受け止められていることが分かった。

#### <NEDA>

- ・ 国別援助計画の課題は、フィリピンの中期開発計画と整合性のあるものと考えている。
- ・ 日本のODAはフィリピン政府のニーズに応えてくれる(responsiveである)と感じる。特にインフラ、ヘルスケアのハード部門での貢献は顕著。ただし、最近ではJICAもプログラム・アプローチでソフト部門の支援の強化を図っていると理解している。

#### <DFA(Department of Foreign Affairs)>

- ・ 日本のODAの特徴は、①フィリピンの開発課題と提供されるODAの方向が一致している(MDGsにも配慮してくれている)、②協議窓口がオープンである、③カバレッジが広い、点である。特にアメリカと比較すると大使館担当者との対話の機会が格段に多い。また韓国と日本はほぼ同様なODAのスキームを有しているが実績、質ともに日本の方が上である。

以下の表は、フィリピンの10ポイントアジェンダ及び中期開発計画の中で言及されている主要な項目を、日本の国別援助計画の重点項目によって分類したものである。これを見ると、国内の選挙システムや一部の国内紛争、防衛などの特殊な内容以外の主要な課題については、国別援助計画で設定した重点項目によってカバーされていることが分かる。

---

<sup>29</sup> マニラ一極集中ではなく、各地方に成長拠点を作り、地域間のバランスを取った開発を行うという趣旨の政策

図表 32 フィリピンの政策ニーズと日本の援助の整合性

| 10ポイントアジェンダ                          | 中期フィリピン開発計画 2004-2010                                                               |                        |                                                                  |                                                                                                      |                            |
|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
|                                      | <第一部><br>経済成長と雇用創出                                                                  | <第二部><br>エネルギー         | <第三部><br>社会正義と基本的ニーズの充足                                          | <第四部><br>教育と若者への機会提供                                                                                 | <第五部><br>汚職の追放と健全な統治       |
| 1 雇用創出                               | 雇用創出に関連する産業開発、投資促進、制度の自由化人材斡旋システムの充実SMEの支援                                          | 鉱山資源の開発<br>発電部門のPPPの推進 | 貧困層の能力向上<br>安価な薬の提供                                              | 若者の職業訓練<br>貧困層への生産性向上技術の伝播<br>研究開発予算の増額                                                              |                            |
| 2 学校の新設、奨学金の創設                       |                                                                                     |                        |                                                                  | 幼児教育、初等教育、高等教育、職業訓練の充実<br>デザイン・試験施設の改善と新設<br>大学が実施する技術普及プロジェクトへの財政支援<br>年間6,000学級の新設<br>全ての高校へのPCの導入 |                            |
| 3 財政均衡                               | 法整備と行政管理の充実を通じて1,000億ペソの財源を生み出す<br>貿易及び投資<br>民間金融システムの強化<br>観光                      | 天然ガスの利用<br>電力部門のロス率の低減 |                                                                  |                                                                                                      | 政府・行政組織の合理化                |
| 4 インフラ整備等による地方分散化推進                  | インフラ整備(高速道路、鉄道システム、ミンダナオ、通信インフラを重視)<br>観光                                           |                        |                                                                  |                                                                                                      |                            |
| 5 全国のパランガイの電化と水道整備                   | 140の水源涵養地区で100万haの植林を行う                                                             | 100%のパランガイを電化          | 安全な水の提供                                                          |                                                                                                      |                            |
| 6 マニラ首都圏の過密解消に向けた拠点都市の創設             | ミンダナオをハラル食品の供給基地として位置づける<br>観光開発重点地域の整備<br>マニラ首都圏周辺での高速道路、鉄道システム<br>ミンダナオの交通システムの整備 |                        | 紛争地域のリハビリと開発                                                     |                                                                                                      |                            |
| 7 アジア地域の最高水準の国際物流拠点としてクラーク及びスービックを開発 | クラーク、スービックの開発<br>高速道路の建設                                                            |                        |                                                                  |                                                                                                      |                            |
| 8 選挙システムの電算化                         |                                                                                     |                        | 電子投票システムの導入                                                      |                                                                                                      | 選挙の透明化                     |
| 9 反政府組織との和平達成                        |                                                                                     |                        | 反政府組織との政策対話<br>警察組織の能力向上<br>司法改革<br>留置所の改善<br>コミュニティによる司法システムの醸成 |                                                                                                      | 防衛力の強化<br>周辺諸国との安定的な友好関係   |
| 10 国内分裂の終結                           |                                                                                     |                        | 農地解放、都市資産、先祖伝来地に関する資産改革<br>ARMMの能力向上<br>EDSA革命功労者の報償             | 紛争地域への遠隔教育の導入                                                                                        | 強い政党の形成<br>司法制度改革<br>汚職の追放 |

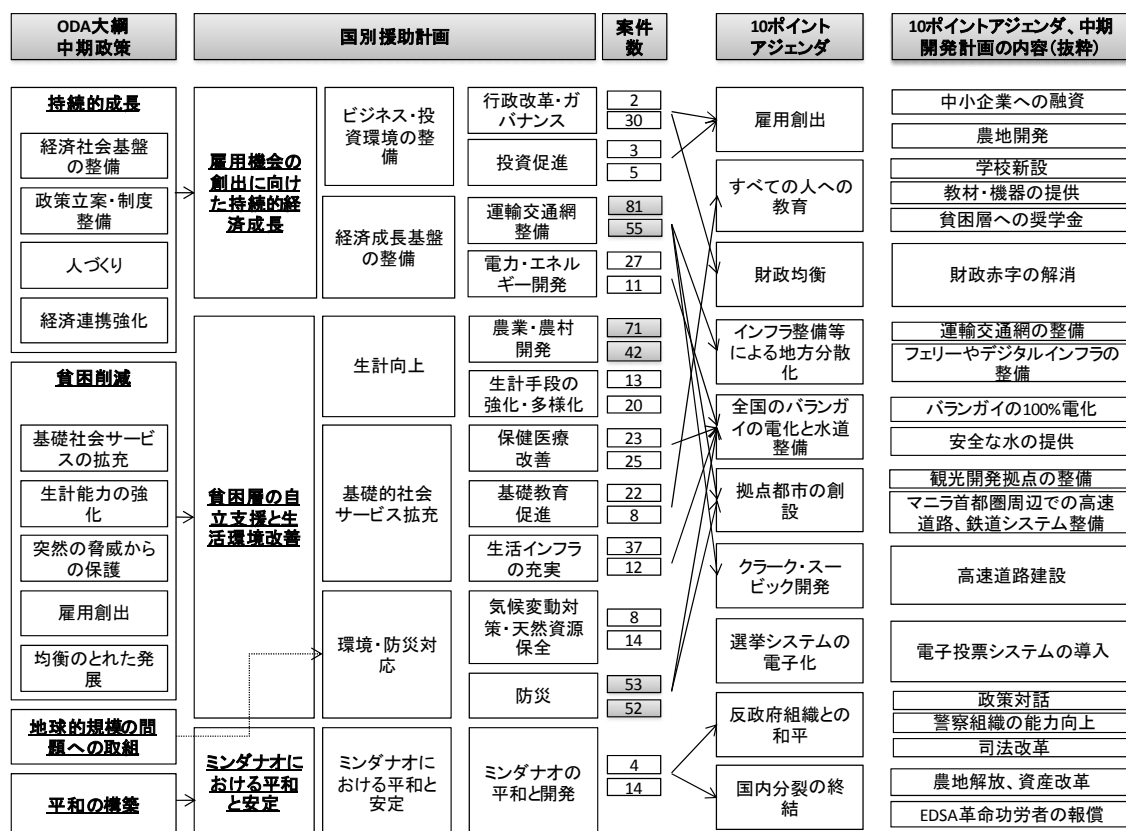
※ 青＝持続的経済成長、緑＝貧困層の自立支援、黄＝ミンダナオの和平に該当する内容として色分け整理している。なお、複数の分野に跨ると考えられるものは主なものに色分けしている。

以下の図は、日本のODA大綱、国別援助計画、フィリピンの10ポイントアジェンダと中期開発計画の内容を対照し、整合性について検証する図である。フィリピンの10ポイントアジェンダのうち、特に地方分散化やパランガイの開発、クラーク・スービックといった経済インフラの開発に関する部分を中心に、日本の国別援助計画で設定された援助項目とフィリピン側が課題とすることは共通性があると見てとれる。

日本の国別援助計画においては、フィリピン側が課題と認識している項目のうち、特に運輸・交通インフラの整備、火力や地熱を中心とした電力・エネルギーインフラの整備、農村におけるインフラ整備を含む農業・農村開発、台風、洪水、地震などの防災分野の案件は、コラソン・アキノ大統領時代から現在に至るまで数多く実施してきている。それに対し、フィリピンが課題と認識する項目の一つである政治・財政問題については、アキノ・ラモス時代には多くなかったが、特に2000年代以降に多く実

施してきている。一方、フィリピン側は 10 ポイントアジェンダでも重要項目としている教育分野の日本からの援助は減少傾向にある。

図表 33 フィリピンの援助ニーズとの対応



なお、「地球的規模の問題への取組」は、日本のODA大綱における4つの重点項目の一つであるが、フィリピンの国別援助計画においては3つの上位の重点項目とはしていない。しかし気候変動分野への援助は多く実施してきており、特に自然災害への対応には多くの援助を実施してきている。

2009年9月に、鳩山総理大臣(当時)が国連気候変動首脳会合において途上国に対する気候変動分野の支援の基本的方針を打ち出した(鳩山イニシアチブ)ことを受け、他国と同様フィリピンに対しても、「太陽光を活用したクリーンエネルギー導入計画」、「気候変動による自然災害対処能力向上計画」(いずれも無償資金協力)等の気候変動に関する援助案件が実施されるに至った。

地球的規模課題への取組については、いまだ取組が開始されてから日が浅く、また実際の効果が表れるまでには長期的な視野が必要であることから、大きく進展はしていない。また、今回の現地調査では、気候変動に関する援助は必ずしもフィリピンの援助ニーズや気候変動問題に関する政策の在り方と方向性が一致していないという意見も聞かれた。

自然災害を含む環境問題は、貧困層にも甚大な被害を与え、その悪影響も広範囲に及ぶ。そのため、日本は特に防災に関連する援助の案件を多く実施しているが、今後も環境問題についてはフィリピン政府、他ドナーと役割を分担しつつ、積極的に関与することが望まれる。

#### 4-1-3 他ドナーの援助との相互補完性

対フィリピン ODA は、日本のほか、オーストラリア、EU、ドイツ、アメリカ、アジア開発銀行（ADB）、世界銀行（WB）等が主に実施しており、現地調査によれば、それらの援助機関の分野別の内訳は以下の表に示す通りである。

図表 34 対フィリピン ODA の分野と援助国

| ODA の分野                                             | 援助国                              |
|-----------------------------------------------------|----------------------------------|
| Administrative and Financial Reform/Good Governance | オーストラリア、WB、ADB（主に Tax Reform）、日本 |
| Investment Promotion                                | 日本、ドイツ、EU                        |
| Development/Improvement Transportation Network      | 日本、オーストラリア、WB、ADB                |
| Electric Power and Energy Reform                    | 日本                               |
| Agriculture/Rural Area Development                  | 日本                               |
| Strengthening and Diversifying of Livelihood        | 日本、WB                            |
| Health Care                                         | ADB、WB、日本                        |
| Education                                           | 日本、オーストラリア、ドイツ                   |
| Basic Infrastructure                                | 日本                               |
| Climate Change/Nature Resources                     | ドイツ、ADB、USAID がメイン               |
| Disaster Prevention                                 | 日本                               |
| Peace and Development of Mindanao                   | 日本、USAID、WB、ADB                  |

出所）NEDA へのヒアリング調査より作成

現地調査の結果、特にインフラの分野で他国、他機関と比較して圧倒的な貢献をしているとの評価を受けた。

#### <NEDA>

- 「ドナーの割り当ては、分野別のようなところもある。日本はハードが得意なので大規模インフラは日本に頼みたい。WB/ADB の融資条件はあまり譲許的でないので、頼むとしても最後にしたい。欧州系の開発協力はタイドが多い。そうしたことを考慮して決める。」

- 「日本はインフラ分野では圧倒的な貢献実績がある。」

ADB では、フィリピンに対する Country Operations Business Plan 2005-2007 において、財政基盤の強化、投資環境の改善に重点を置いている。

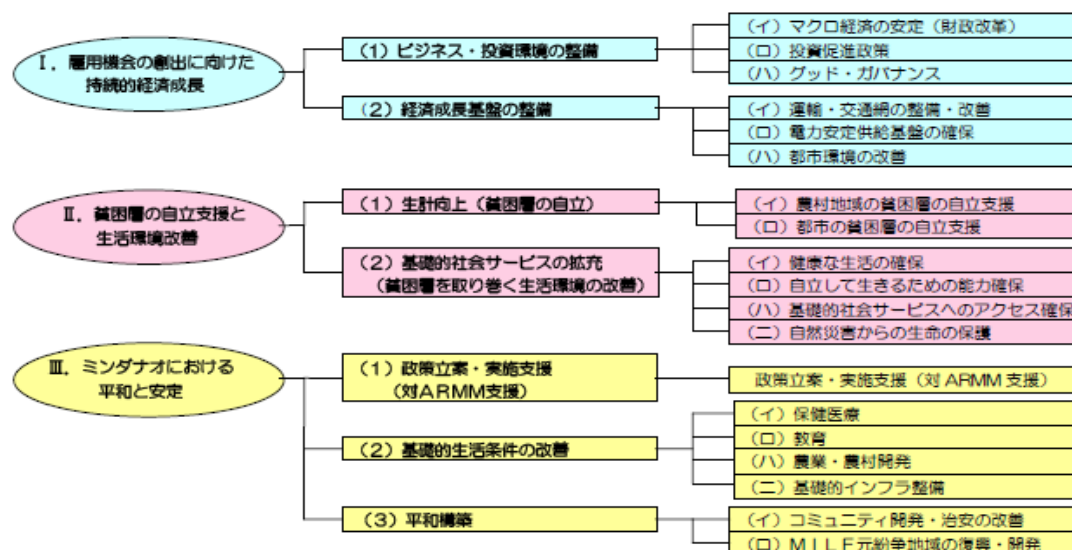
世界銀行では、①経済の安定、②投資環境の改善、③公共サービスの改善、④弱者の減少、の 4 分野を重点分野とし、税制の再構築や都市・農村開発、保健、環境保護等の分野で ODA プロジェクトを実施してきている。

前述のように、対フィリピン援助における日本の役割は大きく、また、日本の援助は多分野での実績があるが、特に経済成長を主眼においた経済インフラの整備を重点的に実施してきている。一方、他ドナーは、保健や教育といった社会的なインフラの整備、及び財政やガバナンスなどの政策・制度支援を中心的に実施してきている。フィリピンが 10 ポイントアジェンダで示している国家の開発課題に鑑みて、日本の援助と他ドナーの援助とは相互補完性が高いと評価できる。

## 4-2 成果の有効性

すでに述べた通り、我が国はフィリピンに対し、三つの大目標を設定し、それを実現するための7つの中目標、そしてそれを実現する18の小目標を設定している。これを以下に再掲する。

図表 35 対フィリピン国別援助計画の重点開発課題体系図



出所：外務省ウェブページ

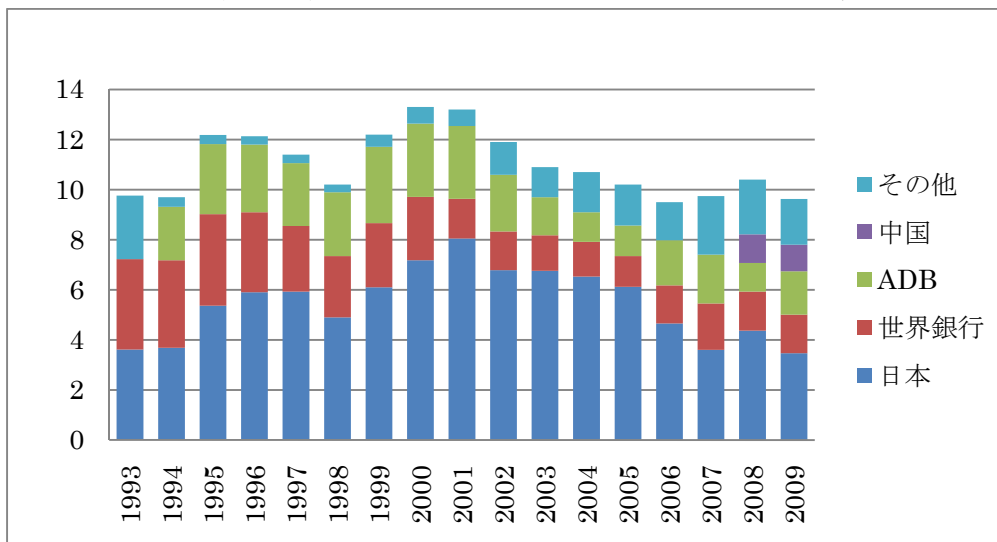
本節では、この小目標にしたがって、我が国対フィリピン援助の結果の有効性を検討したうえで、それが中・大目標にどのように波及したかを見るものとする。

### 4-2-1 案件と予算の分野別配分

フィリピンに対する日本の援助は、過去一貫してあらゆるドナーの中で最大となっており、1993年以降で見ると、平均でフィリピン国のODAローンポートフォリオの半分を占めている。これに続くのがADBと世界銀行であり、2001年まではこの三者で融資残高の95%を占めていた。

近年になり、日本、世界銀行、ADB以外の援助が占める割合が増え、特に中国が2008年より11%程度の融資残高を持つようになってきている。日本の融資残高は年々減少を続けているが、今なお日本の存在感はきわめて大きい。

図表 36 フィリピン国 ODA ポートフォリオ ドナー構成 (10 億ドル)



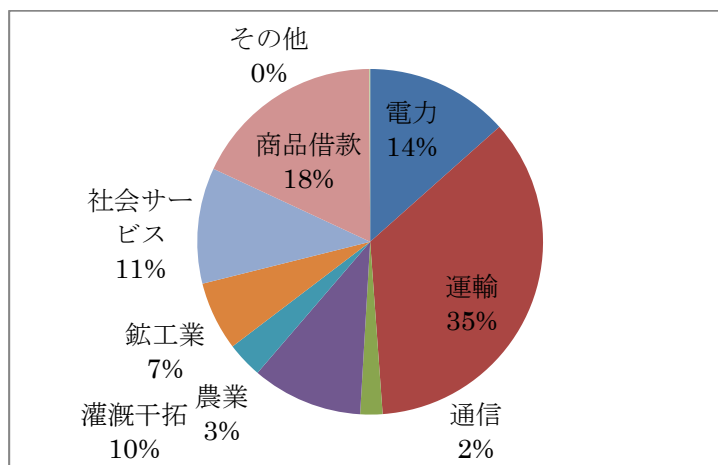
出所: National Economic Development Authority “ODA Portfolio Review” #1-17

日本の援助のうち、金額ベースで最大の比率を占めるのは円借款である。対フィリピン円借款の総額は、1972-2009 年の 36 年間でおおよそ 2.1 兆円にのぼる。円借款の分野別実績を以下に示す。

累積で最も多いのは運輸であり、全体の 35%を占める。次いで商品借款が 18%と多い。特に 1970 年代から 80 年代にかけては、輸入決済代金などの外貨獲得にあたり日本からの援助が重要な役割を果たしたためである。次いで電力の 14%、社会サービスの 11%となる。社会サービスには農村金融、地方都市水道整備など、地方開発的なプロジェクトが大半を占めている。

また、10%を占める灌漑干拓は、マニラ都市圏の洪水対策河川改修など、洪水対策やピナツボ火山の災害復旧などが含まれる。

図表 37 フィリピン円借款累計額 分野別内訳 (1972 年～2009 年)

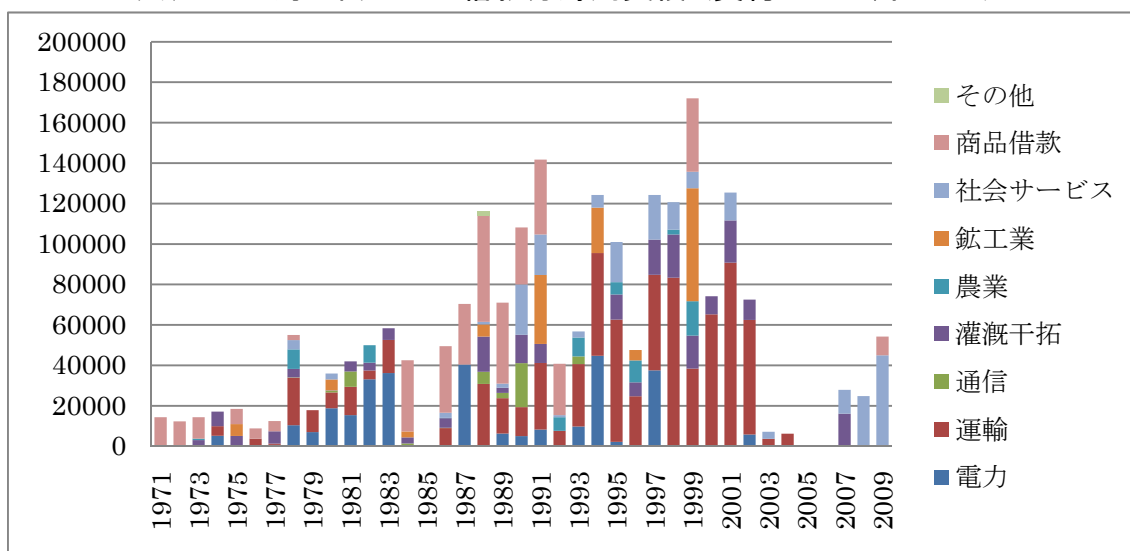


出所: JICA

このように、円借款だけで見ても援助の分野は多岐にわたり、フィリピンに対して長年にわたり総合的な援助を提供してきた日本の役割の大きさがうかがえる。

また、円借款の分野を時系列で見ると、時代に応じて力点が変わっていることもわかる。

図表 38 対フィリピン円借款分野別実績（契約ベース、百万円）



1970年代は援助金額も小さく、円借款平均供与額は190億円程度であり、商品借款が中心であった。この時代は、外貨不足に悩んでいたフィリピンに対し、輸入代金決済用の資金を供給するのが主な目的であった。しかし70年代末から80年代にかけては援助額が急増し、特に電力/エネルギー分野の円借款が過半を占めるようになった。

1980年代半ばにはマルコス政権への支援に対する懸念が表明され、一時円借款は途絶える。また政治的な動乱を乗り切る狙いもあり1980年代後半には、特にセクタープログラムや金融セクター構造調整融資などが大きな役割を占めることになる。

1990年代に入り、特にラモス政権となった1992年からエストラダ政権末の2001年頃までは、運輸交通関連の融資が大きな比率を占めるようになる。また輸出加工区の建設と産業による公害の防止を主眼とした鉱工業分野の援助も、断続的に見られるようになった。

このように、日本は特にインフラ分野を中心に、きわめて多額の援助を供給してきた。一方、フィリピンは現在もなお、インフラ整備の多くを外国援助に頼る状況となっており、2009年においても道路橋梁整備費の43%、空港整備費の38%は外国援助に依存している。

図表 39 フィリピンにおけるインフラ投資(2009-2010)

(千ペソ)

|       | 2009       |            |            | 2010       |            |            |
|-------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|       | 援助         | 国内予算       | 計          | 援助         | 国内予算       | 計          |
| 道路・橋梁 | 13,288,247 | 17,851,894 | 31,140,141 | 10,612,963 | 66,172,861 | 76,785,824 |
| 洪水対策  | 3,143,579  | 1,840,489  | 4,984,068  | 2,819,116  | 4,616,515  | 7,435,631  |
| 空港    | 1,568,939  | 2,555,659  | 4,124,598  | 3,263,143  | 474,500    | 3,737,643  |
| ミンダナオ | 220,528    | 1,309,368  | 1,529,896  | 55,041     | 850,000    | 905,041    |
| 農業近代化 | 3,040,006  | 13,352,548 | 16,392,554 | 9,988,016  | 18,710,482 | 28,698,498 |
| 地方政府  | 1,996,828  | 239,368    | 2,236,196  | 3,460,488  | 208,000    | 3,668,488  |

|       | 2009 |      |      | 2010 |      |      |
|-------|------|------|------|------|------|------|
|       | 援助   | 国内予算 | 計    | 援助   | 国内予算 | 計    |
| 道路・橋梁 | 43%  | 57%  | 100% | 14%  | 86%  | 100% |
| 洪水対策  | 63%  | 37%  | 100% | 38%  | 62%  | 100% |
| 空港    | 38%  | 62%  | 100% | 87%  | 13%  | 100% |
| ミンダナオ | 14%  | 86%  | 100% | 6%   | 94%  | 100% |
| 農業近代化 | 19%  | 81%  | 100% | 35%  | 65%  | 100% |
| 地方政府  | 89%  | 11%  | 100% | 94%  | 6%   | 100% |

出所: Department of Budget and Management “National Expenditure Program FY 2011”

こうしたインフラ整備における外国援助への依存度は、フィリピンが成長を模索してきた過去数十年においては特に重要性を持っていた。したがってインフラ分野を中心とした日本の多額の援助は、フィリピンの開発にとってきわめて重要な意義を持っていたといえる。

#### 4-2-2 日本の援助とフィリピンの経済発展推移

日本の対フィリピン援助のうち、「雇用機会の創出に向けた持続的経済成長」という重点目標は、ビジネス投資環境の整備、および経済成長基盤の整備の二つにわけられる。前者は主に制度的な改善および加工区などの整備支援となり、後者はインフラ整備を指すものとなる。

##### (1) ビジネス/投資環境の整備

ビジネス・投資環境の整備としては、マクロ経済の安定、投資促進政策、グッドガバナンスの促進が我が国の小目標としてあげられている。

マクロ経済の安定に対する支援としては、1970年代および1980年代半ばにおける商品借款があげられる。これはまだ外貨不足に悩んでいたフィリピン政府のマクロ経済的な安定にとって、重要な役割を果たしたことは明らかである。

その他の分野については、フィリピン政府に対する我が国の援助は比較的小さい。とはいえ、第 3 章で述べたように、やはりビジネス・投資環境の整備は他の多くのドナーからも重要視されており、全体の援助額も多くなっている。このため日本も有償資金協力では、ADB との協調融資による開発政策支援プログラム（DPSP）Ⅱ およびⅢ を実施している。また商品借款との組み合わせで、1989 年の金融セクター改革融資を実施している。DPSP は、債務管理、徴税能力、公共支出管理、汚職追放などの各分野の政策における改善成果の実現をトリガーとして供与されるパッケージであり、これが 2009 年から供与されているのは、フィリピン政府が一定の能力向上を達成した結果と判断される。また金融セクター改革については、中央銀行の監視能力の向上など、一定の成果があったものと評価される。

それ以外には、徴税能力や通関などの分野における専門家派遣や研修員受け入れ、および技術協力などが実施されており、その金額は 1994-2008 年で 45.7 億円<sup>30</sup>である。

## (2) ビジネス・投資環境支援の有効性

ビジネス/投資環境の指標として、ここでは FDI の状況を検討する。周辺国と比べたとき、フィリピンの FDI 推移はほとんど変動を見せていないことがわかる。

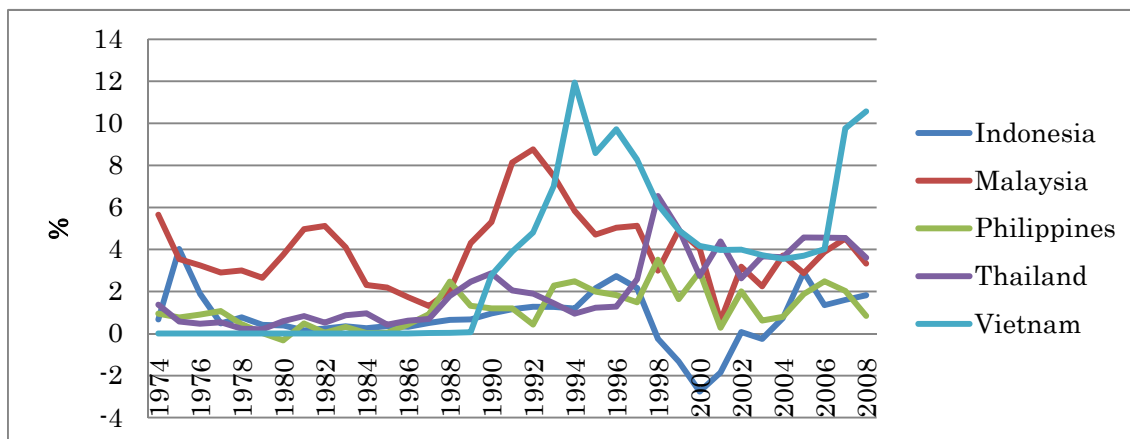
例えば、FDI と輸出主導型経済発展の典型とされるマレーシアでは、プラザ合意以降、1980 年代末から 1990 年代にかけて、対 GDP5%規模の FDI が実現した。現在では飽和状態となり、以前ほどの水準には届かないものの、高い水準で維持されている。また、ベトナムでは、ドイモイ政策の開始以降、1990 年代に外国投資の受け入れを開始して以来、大規模な FDI が見られ、近年では FDI の積極誘致政策がとられており、FDI も急伸している。

これらに対し、フィリピンは FDI 誘致を進めてはいるものの、大きな成果には繋がっていない。こうした点をアジア開発銀行（ADB）や世界銀行なども問題視していることは、第 3 章でも述べた通りであり、現在、引き続き支援が実施されている。たとえば ADB と日本とが協調して実施している開発政策支援プログラム（DPSP）Ⅱ およびⅢ がその例である。

---

<sup>30</sup> JICA 調査団「フィリピン国開発と成長の振返り調査」報告書（2010 年）

図表 40 フィリピンと周辺諸国の FDI 動向（対 GDP 比）



出所: World Bank “World Development Indicators 2010”

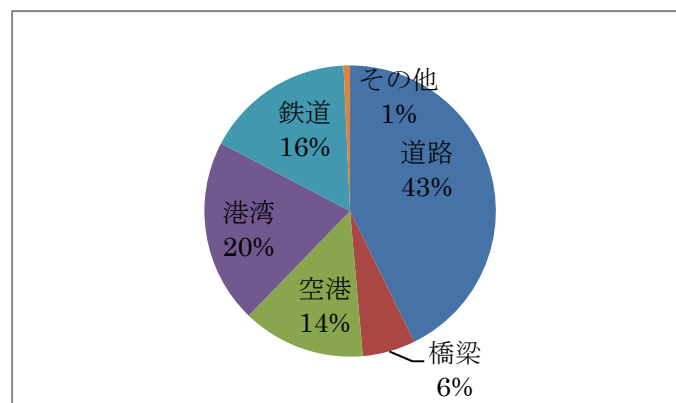
### (3) インフラ整備の成果

次に、経済成長基盤となるインフラ整備の動向を見る。日本の支援するインフラの範囲は広いが、ここでは、外務省で対フィリピン援助の目標として挙げている交通運輸インフラ、電力、都市環境について検討する。

#### ア 交通運輸インフラ

フィリピンの交通輸送部門に対する日本の円借款は 7,567 億円であり、これは円借款総額の約 35 パーセントを占める。すなわち金額実績のみで見た場合、交通インフラ整備は日本の対フィリピン ODA の最重点分野であるといえる。すでに見た通り、80 年代後半より日本の円借款の相当部分が交通輸送インフラにふりむけられていた。

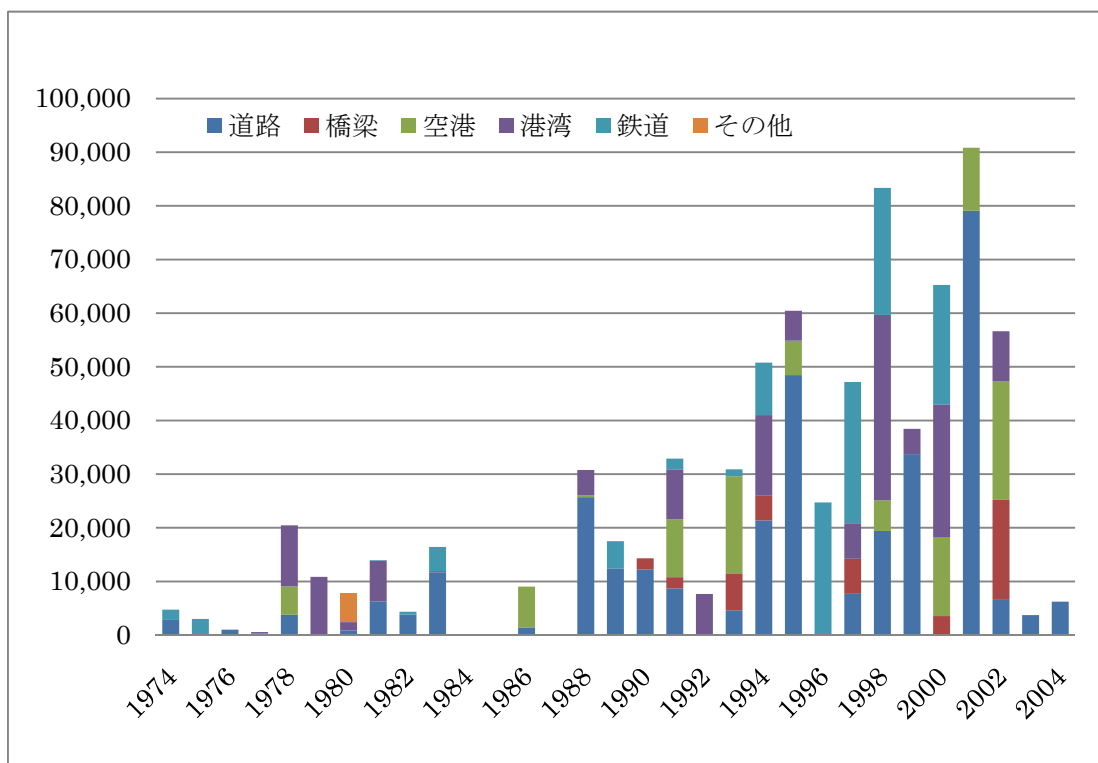
図表 41 運輸交通セクター円借款内訳



出所: JICA

交通運輸セクターの内訳を見ると、このセクターに対する円借款のほぼ半分が道路・橋梁にふりむけられていることがわかる。それ以外も、空港、港湾、鉄道とあらゆる交通に対して援助が供与されていることがわかる。

図表 42 交通運輸セクターへの年度別円借款



出所: JICA

年代別に見ても、1980 年代末以降、安定した円借款供与が行われており、道路が相当部分を占めるものの、他の交通手段の支援案件も多い。なお 2003 年以降、アロヨ政権の緊縮財政に伴う借り入れ停止の結果、円借款の供与がストップされていた。しかしその後、情勢が変わり、2006 年には新規の円借款供与が再開している。

円借款供与の他にも、1954 年以降は日本側から 1,378 人の専門家が派遣され、また 1,363 人のフィリピン人研修員の受け入れも行われてきた。さらに技術協力として、1994 年以降 150 億円が支出されている。

#### イ 交通運輸インフラ支援の有効性

こうした日本の支援により、フィリピンの道路網は大きく改善されている。現在、フ

フィリピンの国道の 13%、幹線国道の約 1/3 が日本の援助により建設・改修されたものとなっており、橋梁も 250 本以上が完成している。また日比友好道路が国内で最も重要な幹線道路とされ、国連アジア太平洋経済委員会によってアジアハイウェイに指定されるなど、建設された道路の多くも国土の幹線ルートとしてきわめて重要性が高い。日本の援助が大きな有効性を持っていたといえる。

また、港湾整備としてはバタンガス港、スービック港、ミンダナオ・コンテナ埠頭のほか、多くの地方港湾の整備が実施されている。島嶼国のフィリピンにおいては、海洋航路と港湾整備はきわめて重要な課題であり、日本の援助はこれを大いに支援している。ただし、処理能力が限界に近く都心にあるために渋滞の原因ともなっているマニラ港の貨物を分担するはずだったバタンガス港は、特に同港へのアクセス道路の完成に時間を要したことや輸出入関連業者のマニラ港周辺への集積などによる利便性の差、マニラ港との役割分担の不明確さなどから、未だ設備容量の 13%程度の利用にとどまっている。JICA フィリピン事務所からの情報によると予定に対して貨物量が伸びない港湾には、スービック港のコンテナヤード整備事業(2000 年採択、特別円借款で実施)もあげられるとのことである。

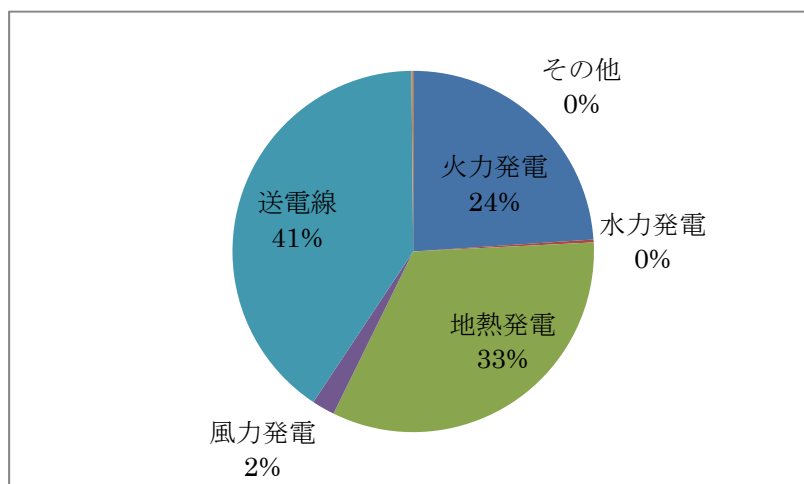
一方、鉄道に関しては日本からの援助にもかかわらず鉄道貨物輸送の需要が低迷し、採算性が確保できずに衰退を続けている。フィリピン政府によるリハビリ努力などもあったが、需要低下を挽回するにはいたっていない。この点から、日本の援助があまり有効であったとは言い難い。

国際空港の支援においては、日本はマニラ国際空港第二ターミナルビル、およびセブ国際空港のターミナルビルと滑走路に円借款を供与している。マニラ国際空港とセブ国際空港はフィリピン国の旅客数の 7 割近くが利用する重要な空港であり、これらが整備されたことはフィリピンの国際的な旅客/貨物の流通にとってきわめて大きな意義を持つ。マニラ国際空港の旅客数は第二ターミナルの供用後、1992 年の 820 万人から 3 倍近い 2,700 万人超(2010)にまで増えており、フィリピンへの航空旅客増大への対応のために大きな役割を果たしているといえる。

## ウ 電力/エネルギーインフラ

電力エネルギー分野への円借款はこれまで 2,866 億円にのぼり、借款総額の 13%を占める。

図表 43 電力エネルギーへの円借款内訳



出所: JICA

このうち、59.3%が発電部門に対するものであり、送電が 40.5%(ただし地方電化なども含む)であり、残りは環境対応の借款となる。

フィリピンでは経済成長に伴い電力不足も深刻化しており、発電所の増強はきわめて大きな課題となっている。こうした背景もあり、特に 1970 年代から 80 年代前半には日本の円借款も電力関連への供与が大きな割合を占めていた。

興味深いことだがフィリピンの電力セクターに対する円借款の特徴としては、地熱発電所への供与がきわめて多い。通常、最もコスト効率の高い発電能力増強は石炭火力発電所であり、地熱発電所は適切な熱源を見つけるのが困難であるために、投資リスクが高いとされる。他方、地熱発電所には、熱源さえ確保できれば運転コストがきわめて低くすむというメリットがある。石油石炭の産出が少ないフィリピンにおいては、燃料を輸入に頼らないエネルギー源の確保は重要である。これは特に 80 年代初期に輸入決済外貨の確保に苦勞していたフィリピンには重要な課題であった。日本はこうしたフィリピンのエネルギー政策を受け、1980 年よりフィリピンの地熱発電開発に円借款を提供し続けていたものと見受けられる。その結果として現在のフィリピンはアメリカに次いで世界第二位の地熱発電国となっている。<sup>31</sup>

近年では火力発電所への支援も多いが、同時に風力発電への支援も行われており、エネルギー源の多様性を確保する方向性が明確に見られる。

また、技術協力においても 1994-2008 年で 21.9 億円が提供されている。これは地方電化や都市圏の配電、エネルギー効率の向上、セクター改革など各種の分野への専門家派遣やマスタープラン作成に対する支援となるが、円借款に比べると小さ

<sup>31</sup> International Geothermal Association (IGA) によれば、2010 年における地熱発電は、アメリカが 3,086MW で世界一位、次いでフィリピン 1,904MW である。3 位はインドネシアの 1,197MW。

い水準である。また、無償援助は小規模な地方電化プロジェクトなどにとどまる。

## エ 電力エネルギーに対する支援の有効性

日本の円借款で建設された発電設備容量は 1,300MW であり、これはフィリピンの設備容量 15,610MW の 8.3 パーセントを占める。中でも地熱発電所は、円借款によるものが全体の三分の一を占める。

フィリピンは特に 1980 年代には電力の不足に悩まされており、計画停電も頻発して多くの経済活動にも障害となっていた。日本の援助はフィリピンの発電容量を大きく向上させ、電力需給を改善させた点で非常に有効であった。ただしその後、アジア経済危機の影響などでエネルギー需要の増加が予想を下回る結果となり、90 年代半ばからは設備容量が需要をかなり上回る状態となっている。フィリピンでは電力危機への対応として独立発電事業者 (Independent Power Producer, IPP) の導入を推し進めており、購入契約に基づいて IPP からの電力を優先的に購入している。結果として、円借款による設備の稼働は低く抑えられていた。したがって 1990 年代半ばまでの援助は有効性がきわめて高かったものの、その後は有効性は下がっていたと考えるべきであろう。2009 年現在におけるルソン系統でも、設備容量 10GW に対し、ピーク需要は 7GW、マージンを入れても 8.7GW となっている。ただし、アジア通貨危機を脱してからの需要は経済の成長とともに増大し、2011 年頃には既存設備が十分に稼働し、発電設備の新設が必要となる<sup>32</sup>。このため、現在では有効性は回復してきていると見られる。

一方、日本が当初より地熱発電に対して円借款を供給してきたことで、輸入燃料に依存しないエネルギー源の確保が可能となり、フィリピンのエネルギー安保上も重要な役割を果たしている点は、援助の有効性の面で高く評価できる。特に輸入決済の困難に直面していた 1980 年代において、その有効性は高く、現在でも地球環境保護の観点から再生可能エネルギーによる発電を相当量確保できた意義は大きい。

## オ 都市環境の改善

経済成長支援策の三番目の小目標は、都市環境の改善である。都市環境改善の内容は多岐にわたるが、中心はマニラ首都圏開発への援助となる。その主要内容は、以下の三つに集約される。

- 渋滞対策
- 都市鉄道建設

---

32 Department of Energy, *Power Development Plan 2009-2030*.

## ● 洪水対策

### ○渋滞対策

大マニラ首都圏は、面積は国土の 0.2%にもかかわらず人口の 13%が集中しており、以前より深刻な交通渋滞に悩まされている。交通渋滞による経済的損失は甚大であり、マニラ都市圏の地域総生産の 12%にあたるおよそ 1000 億ペソ（1996 年価額）にのぼるとの試算もある<sup>33</sup>。マニラ都市圏の人口増は続いており、自家用車の所有率もあがっているため、渋滞問題は悪化しつつある。

これに対して日本は、交通マスタープランの作成を行い、それに基づく 15 件の道路建設、改良、立体交差化などの事業に対して 2,657 億円の円借款供与を行ってきた。

### ○都市鉄道建設

マニラにおける都市鉄道としては、1990 年代初期に行われた国鉄通勤線への円借款、および LRT1 増強、LRT2 建設事業が主要な事業である。

### ○洪水対策

マニラ都市圏はゼロメートル地帯に位置し、台風に伴う降雨の影響を受けやすい。降雨はすぐに浸水や洪水につながり、これによる交通麻痺、建物や住宅への被害、住民生活や健康への被害が甚大であった。日本は 1970 年代以来のパッシングマリキナ改修や、現在ほぼ完了しつつあるカマナバ地域洪水防御/排水システム改善事業を実施し、総額約 500 億円の円借款を通じて河川改修、堤防整備、排水ポンプ場や水門整備を行っている。

## カ 都市環境の改善支援の有効性

渋滞改善については、2001 年「メトロマニラ交通網総合インパクト評価」によれば、日本による各種の施策を通じて市内道路の平均混雑率 10%減少、平均走行速度 7%上昇という試算が得られている。渋滞の多くは、そもそも道路インフラ自体が絶対的に不足していることから生じており、新規のインフラ投資は必然的に効果を持つ。同評価によれば、「経済的内部収益率（EIRR）は対象プロジェクト全体で 33%」ときわめて高い投資効果が見られ、日本の援助の有効性が高かったことがわかる。

しかしながらマニラ都市圏の渋滞は依然として深刻であり、多くの人にとって、改善効果が実感できるほどの改善は見られていない。これは日本の援助が有効でなかったということではなく、継続的な支援の必要性を示すものではある。同時に、日本

---

<sup>33</sup> “Economic Impact of Traffic Congestion in Metro Manila,” A Study conducted by University of the Philippines National Center for Transportation Studies (NCTS) for the NEDA Legislative Executive Development Advisory Committee (LEDAC), 2000.

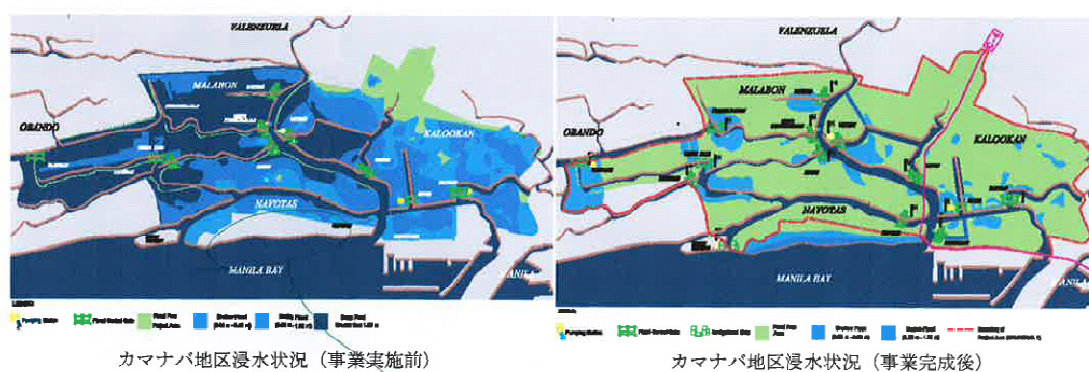
の援助によるマスタープランが、用地買収の困難や現地政府の予算不足などでなかなか実現せず、当初予定していたネットワークを十分に構築できていないという課題もある。

また LRT1 は利用客数がきわめて多く、混雑率も高い。増強プロジェクトは混雑率を 81.7% から 60% 代に引き下げ、その後も 70% 程度で推移しており、利用者の利便性を高めるのに大きな有効性を発揮したといえる。一方、LRT2 は、利用者数は増えているが、当初予想されていた乗降客数は大きく下まわっている。ただし今後、LRT 網の発達に伴って利便性が高まり、利用者数も増えるとともに、道路の渋滞緩和にも貢献すると考えられる。

洪水対策は、マニラにとって重要な役割を果たす。市内の洪水対策プロジェクトが進捗したことにより、かつてのように少量の降雨で首都圏が浸水し、都市機能が麻痺するような事態は、よほどの大雨や台風でもない限り見られなくなった。

また市の北部のカマナバ地区における事業でも、事業完成後には浸水が大幅に緩和される見通しである。貧困層の多い地域でもあるため、住民の財産や健康に対する影響もきわめて大きい。特に都市圏に大被害をもたらした 2009 年の台風時（Ondoy）にも、現地インタビューによれば事業の受益地での水害はきわめて限定的なものにとどまったとされる。

図表 44 浸水状況の予想図



出所：JICA プロジェクトチーム

#### (4) 課題

日本の援助は、いずれも個別プロジェクトとしては一定の成果を挙げている。しかしながら、すでに第 2 章で見た通り、それが必ずしもフィリピンの経済成長にはつながっておらず、雇用創出も限定的であることは指摘できる。すなわち、個別プロジェクトや小目標レベルでの成功が、大目標の実現と必ずしも結びついていないことが指摘できる。これは目的設定、特に中目標の設定方法についても検討が必要である

ことを示唆するものでもある。

むろん対フィリピン援助の最大のドナー国である日本による援助といえども、それだけでフィリピンの GDP 全体を大きく押し上げられるほどの規模はないだろうが、個別プロジェクトやセクターを見ると、いくつかの問題点は指摘できる。

運輸の場合、バタンガス港の利用度の低さに見られるように、作ったインフラが完成後直ちに十分利用されない例がある。その原因は、ターミナル・オペレータの選定の遅れ、マニラからのアクセス高速道路連結部分の整備の遅れ、政府による利用誘導施策の欠落等があげられる。

また電力需給予測を過大に見積もったために、かつては有効性の高かった電力エネルギー分野への援助が十分に成果を発揮できない、あるいはマスタープラン作成と一部の道路建設を日本が支援したにもかかわらず、十分なネットワーク構築の不足しているマニラの道路問題など、計画と実施のむすびつき、あるいは日本援助のプロジェクトと地元政府によるプロジェクトとのリンクの悪さにより、整備されたインフラが当初計画通りに経済に寄与できていないという問題も散見される。

この原因としては、フィリピン政府側の計画実施能力の問題、および第 3 章でも指摘した通り、徴税能力の低さからくる開発予算の不十分さも指摘できる。これらの分野についても援助は行われているものの、その成果はまだ不十分であることは前節でも指摘した通りである。

また洪水対策や道路整備でも、整備した設備の周辺の利便性が増すために貧困者居住が集積しているケースが見られる。大規模な施設整備と周辺の貧困対策の組み合わせにより、相乗効果が期待できるケースもあると考えられる。農業分野では、灌漑用水整備と同時に市場アクセスのための道路を整備することで農民の貧困脱出が実現されている。都市部でも大規模設備の整備にあわせてコミュニティ施設を整備することで、近隣住民への裨益などがあり得る。水門整備の際にできた空地がコミュニティ用の広場として活用されている事例などがすでに見られる。



#### 4-2-3 日本の援助と貧困削減推移

対フィリピン援助のうち、二番目の重点目標である貧困削減は、多様な要素がからみあった分野となる。ここではそのうち重要な分野として、以下の四つを採りあげる。

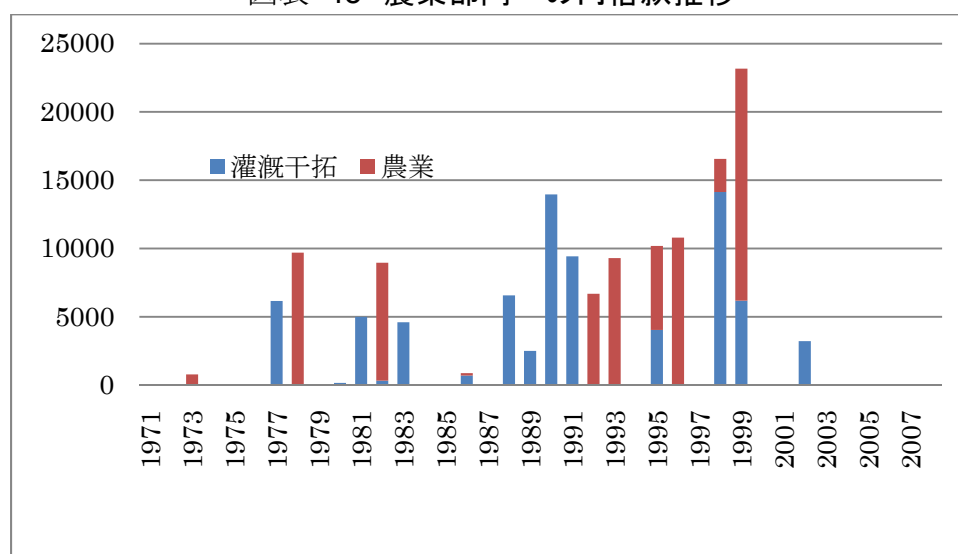
- 農業・農村開発
- 保健
- 教育
- 災害対策

## (1) 農業・農村開発

フィリピンは労働力の三分の一が地方部の農業に従事しており、また貧困比率も農村のほうが高い。このため、農業・農村開発の支援は、貧困削減にあたって重要な要素となる。ここでの農業は、水産業も含むものとする。

日本のフィリピン農業に対する円借款は、1970年代以来1,486億円にのぼる。これらの年度別推移を以下に示す。

図表 45 農業部門への円借款推移



出所: JICA

農業部門に対する支援として、初期には生産技術向上に資するため、フィリピン稲作研究所(フィルライス)の設立が1980年代初頭に行われている。この施設は米の品種改良や稲作技術改善などを通じて農業に大きく貢献している。フィルライスによるフィリピンの風土に適した米は、収量が倍増しており、フィリピン農業の生産性を大きく向上させている。また、病害虫対策も徐々に地元に浸透し、これも収量の増大に貢献している。



その後 1980 年代は、灌漑設備の整備を通じた生産能力向上が主体であったが、1990 年代後半から農村向けの金融制度確立など、個別農家に対する農業金融の提供を通じた生活改善策がとられていることが指摘できる。

また、農業部門に対しては大量の専門家派遣や青年海外協力隊の派遣を通じた支援が行われるとともに、1994 年以降 170 億円程度の支援が実施されている。農業セクターへの専門家派遣は全体の 42 パーセントを占め、また技術協力はフィリピン全体の 18 パーセントとなっている<sup>34</sup>。派遣された専門家は、たとえば前出のフィルライスにおける品種改良や稲作技術指導などでも活躍しており、有償資金協力と技術協力が有効に組み合わさった事例といえる。

## (2) 保健

保健分野に特化した有償資金協力は行われていないものの、「カトゥビック農業総合開発事業」、「ミンダナオ持続的入植地開発事業」及び「ムスリム・ミンダナオ自治地域平和開発社会貴金事業」において、医療施設の整備など保健分野での支援も実施しており、総合開発支援事業の一部として有償資金協力を実施していると言える。

また、無償協力では 1994 年以降 91 億円が供与されており、技術協力プロジェクトと合わせて母子保健・家族計画、各種の伝染病(特に結核)や寄生虫対策、地域の保健対策の他、病院整備や地域の保健医療提供体制強化などが実施されている。

こうした施設援助によって作られた施設については、一部を本調査の中でも視察したが、メンテナンスも十分に行われており、地域における重要な保健の核として活用されている様子がうかがえた。

## (3) 教育

教育セクターに対しての有償資金協力は、初等教育事業、ADB や世界銀行との協調融資による、貧困地域初等教育事業/中等教育事業が大きなものとなる。また、無償資金協力や技術協力、青年海外協力隊派遣なども行われてきている。特に理数教育に対する援助には力を入れてきた。

これらについては、フィリピンの関係当局からも重要な貢献として認識されており、フィリピンの人的資源向上に資するものとなっているとの指摘がヒアリング時に行われた。

## (4) 災害対策

災害対策としては、災害への緊急対応と各種の防災施策が挙げられる。有償資金協力分野では、特にマニラを中心とする洪水浸水対策事業が大きい。それ以外にも、ピナツボ火山被災への対応への借款などが行われている。その他、災害対策のマニュアル策定や警報システム構築、それに伴う技術協力などが実施されている。

また災害対応としては現 JICA を中心としたもののみならず、外務省が直接行うものもある。2009 年の台風では、被災地に対して外務省から食糧援助が直接行われ

---

<sup>34</sup> JICA 調査団「フィリピン国開発と成長の振り返り調査」報告書（2010 年）

ている。被害発生から一週間以内での素早い対応に対して WFP よりきわめて高い評価を得ている。

#### (5) 貧困対策に対する支援の有効性

貧困対策として見た場合、農業セクターへの支援は有効性が高かったといえる。フィルライスを通じた農業技術の向上は地元住民の生産性を向上させており、単位収量も全国的に上昇を見せている。施設そのものと、その後の専門家派遣とがうまく組み合わさり、日本農業の強みがフィリピンに裨益した好例となっている。また、灌漑事業の成功した地域においては、灌漑事業自体が農地の収量を大幅に向上させたことと同時に、施設整備に伴う側道整備などが市場へのアクセスも改善させ、さらにはフィルライスによる品種改良米や病虫害被害削減の指導により生産性も向上したことから、数万人規模で農民が絶対貧困状態から脱出している。こうした多面的な援助結果が相乗的な効果をあげて貧困脱出が実現されている。

保健分野においては、日本の援助だけの効果を抽出することは困難ながら、フィリピンの結核治癒成功率が 89 パーセントにのぼるなどの成果があがっている。また教育分野では、理数科教育に対する支援は関係者からの評価が高かった。

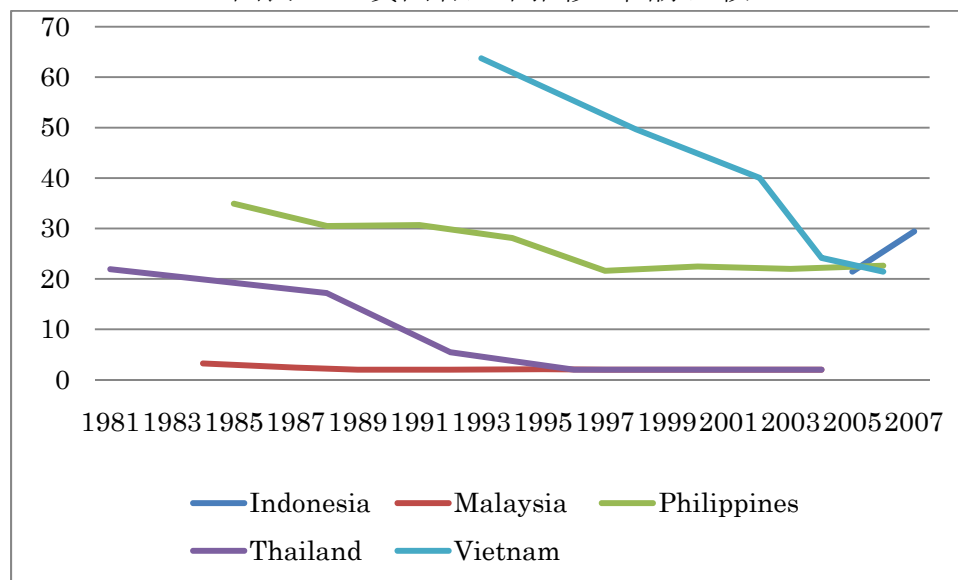
災害対策では、マニラ都市圏の洪水対策は大きな成果をあげており、有効性は高い。またそれ以外でも、外務省が大使館経由で実施する災害対応の食糧援助などは、特に即応性の面で関係機関に高い評価を得ている。

#### (6) 課題

第3章で述べた通り、貧困対策はMDGsの絶対水準から見た実現度で見ると、ある程度の成果を挙げてはいる。しかしながら、周辺他国における貧困削減の成果と比べたとき、その改善水準は見劣りするものとなっている。

所得一日 1.25 ドル以下の貧困者比率は、1980 年代には 30% を上回っていたが、その後徐々に減少を見せ、2003 年には 22% になったものの、その後また 22.6% に上昇している。また、タイやマレーシアが 80 年代以来絶対貧困者をほぼゼロまで減少させ、ベトナムがそれに続いて大きな減少度合いを見せているのとは比べて、貧困者比率の減少のペースもきわめて遅い。

図表 46 貧困者比率推移の国際比較



出所: World Bank “World Development Indicators 2010”

この意味でフィリピンに対する日本の援助は、貧困者削減に貢献はしているものの、周辺国と比べると顕著な成果を挙げているとはいえない見込みが高い。

貧困削減の遅れは、全てのドナーからフィリピンに提供される ODA 供与額が国内生産の 0.5% 以下の少額である、という理由もある。大統領選に伴う政治変動などフィリピン側の問題も指摘できよう。

しかしここで比較のために挙げた各国の状況を見ると、経済成長に伴い急激に貧困率が減少していることが指摘できる。経済成長は、貧困削減にとって十分条件ではないにしても必要条件であることはまちがいない。個別に見れば製造業が電子産業の発展以降多様化せず、高付加価値産業の労働吸収力が未だ低迷していること、労働生産性の伸び悩み、外国からの直接投資の不足といった問題も指摘できる。これらは、どれも経済成長施策にも関連した課題である。

したがってフィリピンにおける貧困削減の遅れは経済成長の遅れとも関連している。国内において電子産業などの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で貧困層の底上げを図ることは重要であるが、それに加え、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な、事業間の連携を図ることが重要と考えられる。

#### 4-2-4 日本の援助と平和構築

##### (1) 平和構築に対する支援

フィリピンにおける日本の平和構築に対する努力は、主にミンダナオ島における紛争の解決に向けられたものとなっている。

ミンダナオ群島は、フィリピンの国土面積の約三分の一にあたる面積を持つ島嶼

部である。少数派のムスリムが 40 年前から中央政府に対する武装闘争を繰り返しており、その主力であるモロ民族解放戦線(MNLF)とは、ラモス政権のもと、1996 年に和平が成立してムスリム・ミンダナオ自治区(ARMM)が発足しているものの、もう一つの勢力であるモロ・イスラム解放戦線(MILF)とはいまだに紛争が続いている。

継続的な戦闘が見られるわけではないが、紛争が始まるごとに住民が避難せざるを得ず、生活地の放棄にともなう難民化による貧困と生活の不安定さが、地域の政治経済の不安定さに拍車をかけるという悪循環に陥っており、同島の中でも紛争地域は貧困度がきわめて高い。

日本はこれまで「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、

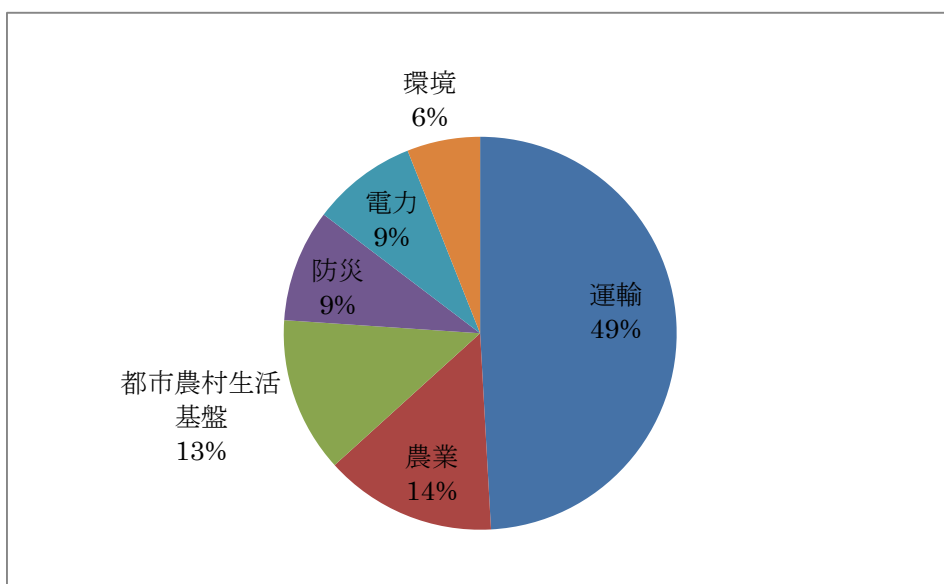
- 政策立案・実施に対する支援(ARMM 自治政府の能力向上支援)
- 基礎的生活条件の改善
- 平和構築
- 非紛争地域のインフラ整備

を実施してきた。この中で、1980 年以來 5,972 億円の円借款が供与されている。このうち半分が運輸セクター(道路と港湾)となっている他、ARMM 社会基金などを通じたコミュニティの安定化への貢献として、小規模インフラ事業も実施している。

また無償資金協力は 97 億円が供与されており、主に防災や医療、台風被災地の修復などに支出が行われている。

一方、技術協力分野においては、ARMM 行政能力向上支援事業(2007-2007)、ARMM 人材育成事業(2008-2011)など、ARMM の行政能力の向上を通じた地域安定を図るプロジェクトを中心に支援を行っている。

図表 47 ミンダナオへの円借款



出所: JICA

またミンダナオに対しては、JICA の支援に加え、外務省が世界食糧計画(WFP)を通じた直接食糧援助を行っている。これは現地での紛争が激化しているときに実施され、フィリピン政府や他ドナーに対しても日本政府の平和構築への強い意志を示したとして、WFP より高い評価を得ている。

## (2) 平和構築支援の有効性

ミンダナオにおける平和構築への貢献については、日本の援助とは連関していない外生的な要因によって、その進展が大きく左右されており、援助の有効性を簡単に評価することはできない。外生的な要因としては、一つには、フィリピン政府とイスラム勢力の和平交渉の進み方が平和構築の最も重要な要因であり、それは、双方の代表の対応のみならず、政府内部、イスラム勢力内部それぞれの調整のあり方によって決められてくる。また、ミンダナオ社会固有の政治クラン支配や暴力的な地方政治支配の慣行などの問題もある。

そうした援助政策外の環境の影響が大きいながらも、日本の援助の姿勢については評価が高い。特に Office of the Presidential Advisor of the Peace Process (OPAPP)においては、Community Involved Development of Conflict-Affected Area (CIDICAA) など、コミュニティ施設や学校の建設などにおける大きな貢献が高い認知度を持っていた。

ただし一部では、社会プログラム、特にコミュニティ施策についてさらなる努力を求める声もきかれた。日本はこうした面で相応の支援を行っているものの、それが必ずしも十分に認識されていない部分も見られる。これにはカウンターパートである ARMM が未だ成長途上にあり、十分な能力を発揮するには至っていないことも一因であると考えられる。

また、外務省によるWFPを通じた食糧援助も、そのタイミングやメッセージ性などの面で高い評価を得ており、有効性は高かったと考えられる。

#### 4-3 プロセスの適切性

プロセスの適切性評価で明らかにすべきことは以下の点である。

- ① 国別援助計画に示された特定課題への取組やアプローチが実施されたか
- ② 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)が払われたか
- ③ 現地 ODA タスクフォースや本省の実施体制が整備されていたか
- ④ 政策の実施状況を定期的に把握するようなプロセスが取られていたか
- ⑤ 他ドナー・国際機関との連携がとれていたか

##### 4-3-1 日本の政策対応の変遷

1970 年代から 1986 年までの民主化政権が発足するまでのフィリピンの国家開発計画は、その目標期間が 4 年～5 年というものが多かったが、1986 年のアキノ政権以降、大統領の任期に対応した 6 カ年の国家開発計画：中期フィリピン開発計画（MTPDP）を策定している。その後は政権交代に伴って中期開発計画が改定され、開発重点分野や優先開発目標が微妙に変更されてきた。更にフィリピンでは、政権交代とともに政治任用職の行政官が交代するため政策の継続性を確保しにくい体制となっている。

図表 48 対フィリピン援助の歴史

| 政権                     | フィリピン側の開発計画/エポック |                | 日本側のODAの変更 |                     |
|------------------------|------------------|----------------|------------|---------------------|
|                        | 年                | 開発計画等          | 年          | 開発援助計画等             |
| マルコス時代<br>(1965-1987)  | 1972             | NEDA創設         | 1972       | 円借款アンタイド化           |
|                        |                  | MTPDP1974-1977 | 1978       | 第1次ODA中期目標          |
|                        |                  | MTPDP1978-1982 | 1981       | 第2次ODA中期目標          |
|                        |                  | MTPDP1983-1987 |            |                     |
| アキノ時代<br>(1987-1992)   | 1986             | エドサ革命          | 1986       | 第3次ODA中期目標          |
|                        |                  | MTPDP1987-1992 |            | 対比借款質疑(国会討議)        |
|                        |                  |                |            | 技術協力の抜本的拡充          |
|                        |                  |                | 1987       | 緊急経済対策              |
| ラモス時代<br>(1993-1998)   |                  |                | 1988       | 第4次ODA中期目標          |
|                        | 1992             | ラモス政権誕生        | 1992       | ODA大綱               |
|                        |                  | MTPDP1993-1998 | 1993       | 第5次ODA中期目標          |
|                        | 1997             | アジア通貨危機        |            |                     |
| エストラダ時代<br>(1998-2004) | 1998             | エストラダ政権誕生      | 1998       | ODAの予算削減と「量から質への転換」 |
|                        |                  | MTPDP1998-2004 |            | 新宮沢構想               |
|                        |                  |                |            | 特別円借款スキーム           |
|                        |                  |                | 1999       | ODA中期政策             |
| アロヨ時代<br>(2001-2010)   |                  |                | 2000       | 対比国別援助計画(第一次)       |
|                        | 2001             | アロヨ政権誕生        |            |                     |
|                        |                  | MTPDP2001-2004 | 2003       | 新ODA大綱              |
|                        |                  | MTPDP2004-2010 | 2003-      | 対フィリピン円借款停止         |
|                        |                  |                | 2005       | (2006年度より再開)        |
|                        |                  |                | 2005       | 新ODA中期政策            |
|                        | 2008             | 日比経済連携施行       | 2008       | 対比国別援助計画(第二次)       |
|                        |                  |                | 2009       | JICA対比援助方針          |
|                        |                  |                |            | 鳩山イニシアチブ            |

出所) 各種資料より野村総合研究所作成

更にフィリピンの中期開発計画には開発の優先度は示されているが予算の裏打ちが十分でなく、同時に策定される中期公共投資計画(MTPIP)との整合性は不十分であるという分析もある<sup>35</sup>。更に年次の予算プロセスでは議会の介入により、案件の優先度が変更される可能性があり、政策一貫性確保の面からも課題が多い、と指摘されている<sup>36</sup>。

このような状況下では、日本政府のみならずどこの援助機関もフィリピン側の微妙な要請の変更に対応していくのは至難の業である。日本政府との間で円借款契約を締結しておきながらこれをキャンセルする、といったケース<sup>37</sup>もあったが、このようなフィリピン側の事情を考慮するとやむを得ない面もあると言えよう。

上の表に示す通り、フィリピン側の定期的な援助戦略の見直し、政権ごとに発表される新方針や開発計画等に対し、日本側もこれに可能な限り対応しようとする政策をとってきており、同時に、アジアの経済危機や EPA の締結といったアドホックな課題にも対応してきている。世界銀行や ADB の対フィリピン事業キャンセル件数がフィリピン側の予算措置の遅れ、融資条件の不合意等によって年間5件を超える中にある<sup>38</sup>、日本はフィリピン政府との間で適時的なコミュニケーションと政策対応を行っているとは評価出来る。

---

<sup>35</sup> 「フィリピン国開発と成長の振り返り調査」, JICA, 2010 年 10 月, pp2-14

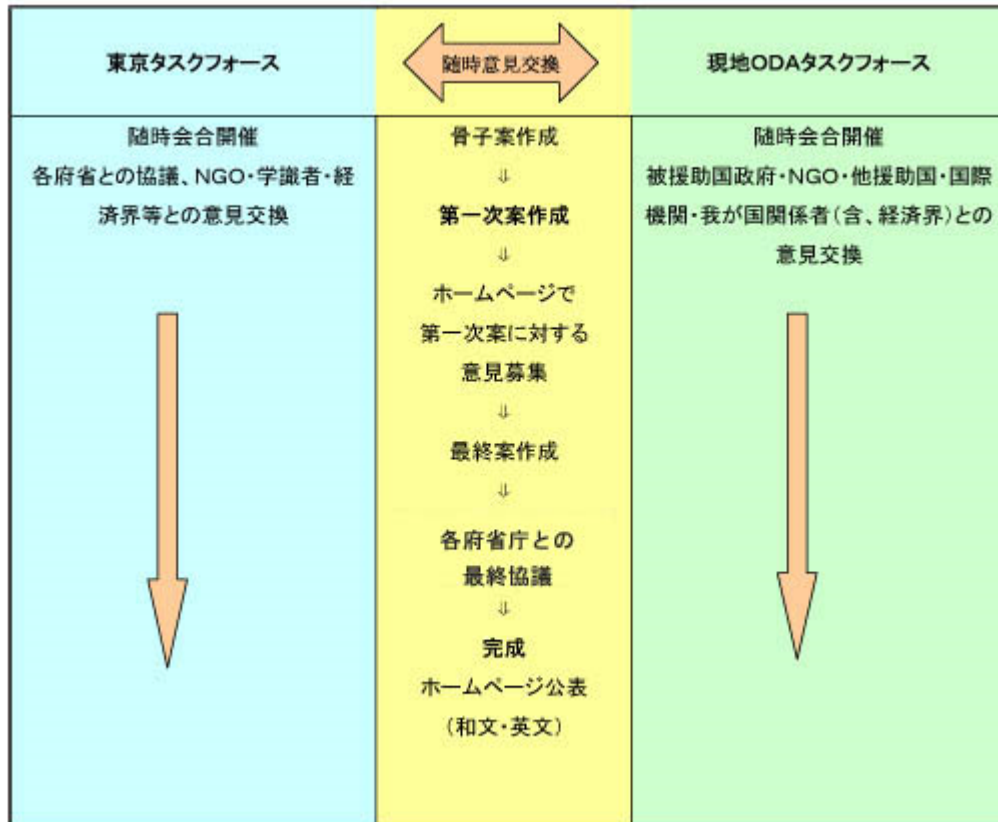
<sup>36</sup> 世界銀行へのインタビューより (2010 年 10 月)

<sup>37</sup> 最近のケースでは 2002 年度の特借案件「海難救助・海上汚染防止システム増強事業」「北ルソン風力発電事業」が借款契約を結びながらもキャンセルに至った経緯がある。

<sup>38</sup> 現地調査聞き取り調査結果より (2010 年 11 月)

#### 4-3-2 国別援助計画の策定

図表 49 国別援助計画策定プロセス



国別援助計画は、政策対話を通じて日本フィリピン両国関係者(NGO は除く)の間で共有されていた開発ビジョンを反映している。その一般的な策定プロセスは上図に示す通り、日本側、被援助国側それぞれでタスクフォースを形成し、それらが中心となって概ね 6 ヶ月から 1 年間の作業によって策定されることが多い。

対フィリピン国別援助計画は、2000 年に最初の第一次計画が完成し、2008 年に第二次計画が完成している。その際にも両タスクフォースが指摘した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が働き第一次計画完成から 4 年後の 2004 年に改定についての提案が出されている<sup>39</sup>。

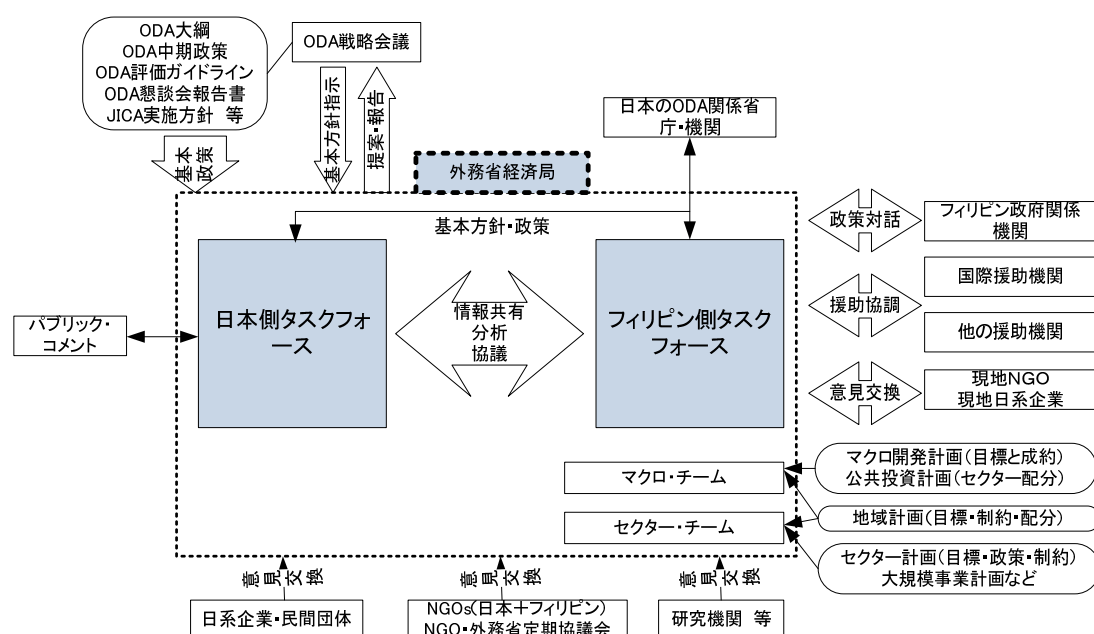
2008 年の対フィリピン国別援助計画の改定に先だって、旧援助計画の分野別の実績と評価、新援助計画の策定においては、フィリピンの直面している経済状況、他ドナーの援助方針、日本の援助の方向性などが十分に検討され、新たな重点開発

<sup>39</sup> [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/enjyo/pdfs/philippines\\_df\\_01.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/enjyo/pdfs/philippines_df_01.pdf)

課題が選定されている。更に両タスクフォースを担当する担当者レベルまでの人選が行われた。これらはインターネットを通じて公開され、国民に対してその責任の所在を示した。

国別援助計画の改訂作業には、フィリピンにおける日本側、フィリピン側関連省庁を巻き込んだ会議が開催されるが、大使館とNEDAが通例これをファシリテートする。作成された援助実施計画案は日本の外務本省に送られ日本側で国内の有識者を交えて最終化される。日本国内では、外務省は約15のNGOと協議したほか、6名の有識者の中にもNGO代表者<sup>40</sup>が参画し、様々な視点から計画の検討・改定を行っている。フィリピン国別援助計画については、NGOが大きく関与しながら改定作業を行っている点が特徴的といえよう。

図表 50 2008 年国別援助計画改定段階における日本側の体制



現在の対フィリピン国別援助計画の重点開発課題は先にも示した通り、i) 雇用機会の創出に向けた持続的経済成長、ii) 貧困層の自立支援と生活環境改善、iii) ミンダナオにおける平和と安定、の3点となっている。

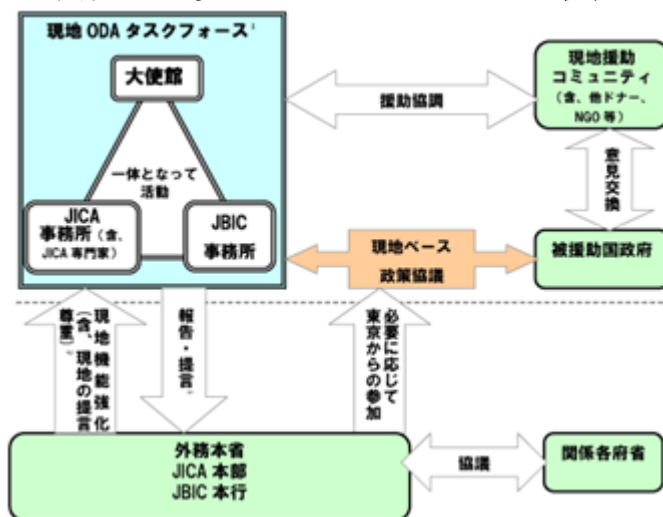
<sup>40</sup> 伊藤道夫氏（当時 JANIC 理事）

#### 4-3-3 国別援助計画実施における日本側の体制

##### (1)ODA タスクフォース

フィリピン側の政策担当者、事業実施主体と現地での日本側 ODA タスクフォースのメンバーとのコミュニケーションは、他ドナーと比較してもかなり密に行われているというコメントを現地調査の聞き取り調査で確認することができた<sup>41</sup>。

図表 51 現地 ODA タスクフォースの役割



注) 本図は新 JICA 設立前のもので、その際に誕生した新 JBIC は現在現地 ODA タスクフォースのメンバーとなっていない。

出所) 外務省ホームページ

この場合の ODA タスクフォースは、前述の国別援助計画策定時のタスクフォースと異なり、日本大使館員と JICA フィリピン事務所がその構成員である。ODA に関連する日本大使館経済班の業務は、日々のフィリピン国内での情報収集や案件形成、JICA や他のドナーとの各種調整等幅広い分野に亘るため、必要十分な人員が配置されている<sup>42</sup>。

日本大使館の ODA 担当者によれば、ODA タスクフォースとしての JICA との連携は緊密に行われている。また、日常のコミュニケーションに加え、月 1 回開催される ODA タスクフォースで活動方針を協議しているほか、毎週月曜日に大使館で開催さ

<sup>41</sup> 例えばフィリピン国外務省では、政策担当者が日本の大使館の担当者と打合せする機会はアメリカ大使館担当者と比較して格段に多い、とコメントした。

<sup>42</sup> フィリピンの ODA に関わる大使館の経済班は現在 10 名の日本政府からの派遣者と 4 名の大使館雇用の職員で構成されている。前者は経済班長（外務省出身。現在は公使：以前は参事官や一等書記官が担当）、外務省（2 名）、関係省庁（7 名）の構成。フィリピンでの ODA 業務の実施に伴って近年班員を 1 名増加させた。後者の 4 名は、フィリピンにおいて 1989 年から実施されている草の根無償を担当する草の根委嘱委員である。

れる経済班会議に JICA 担当者が参加し、情報交換を密にする等行っている<sup>43</sup>。日常的な活動においては、大使館が外交面からの ODA 政策を担当している<sup>44</sup>のに対し、JICA はプロジェクトの実施を担当し、相互補完的な協力関係を築いている。

更にフィリピンの場合、ODAタスクフォースとは別に、ミンダナオタスクフォース(経済班+政務班+JICA)もある。ミンダナオタスクフォースには、IMT(International Monitoring Team)要員として派遣されている JICA 出身者も参加している。

## (2)JICA フィリピン事務所

JICA フィリピン事務所は、日本大使館の経済班と並んで日本が供与する政府開発援助の計画、実施、モニタリングのフロントラインである。

フィリピンの社会環境の変化や、日本からの JICA と JBIC の統合等、政府開発援助の方針の修正等に合わせ事務所のスタッフ数も増減を繰り返してきたが、現在は外務省の国別援助計画に示された 3 つの重点課題に対応できるよう、人員の主力は「経済班」「貧困削減班」「ミンダナオ班」に配置されている。一方で事務所の管理費削減は常に念頭に置かれながらも、雇用している人員の削減は政策等の方針変更に沿って即時に実施できるものではない(JICA フィリピン事務所談)。

40 年以上に渡る対フィリピン支援の中で、JICA フィリピン事務所の現地スタッフの人材育成も十分な程度行われてきたと考えられる。その一例として以下が挙げられる。

- ・(総務・調達・管理部門)日本人スタッフは 2 名で残りはフィリピン人スタッフがカバーしている。他国の JICA 事務所に比べると案件数も多い割に日本人スタッフの数が少ない。
- ・(プロジェクト部門)現地スタッフができるところはなるべく多くを任せるとするのが基本スタンスとなっており、他国の JICA 事務所に比べると現地スタッフに任せる部分が多い(JICA フィリピン事務所日本人職員談)。

JICA フィリピン事務所については取り扱う案件が多いため、当然各スタッフの役割分担が明確である。そのため、他国の JICA 拠点に比べると雑用に忙殺されず JICA 事務所本来の戦略を検討する、あるいは案件を形成、実施、管理する業務を行う時間的余裕がある、というのが、複数の在外事務所を経験した職員の意見である。日本人スタッフが担当するフィリピン側省庁の数は概ね 1 人当たり 5-7 である。

---

<sup>43</sup> その他フィリピン国政府関係者を巻き込む形ではあるが、JICA が主催する Philippine Investment Review (PIR) や近々実施する予定の CAS の修正における JICA との共同作業等、非常に多くの接点を有している。

<sup>44</sup> 例えば首脳会談等の外交行事に合わせた ODA 事業のアナウンスや広報活動。

但し、フィリピンの援助実施機関とのトップ級の調整を担当する所長、次長級幹部は、未だ雑用に忙殺される時間が多く、案件の管理を十分に行う時間的余裕が少ないのも事実である。その背景として以下がある。

- ・ フィリピン側実施官庁の体勢が未だに縦割り組織で、しかも案件数が他国と比較して多いため、幹部に求められるトップ級の調整についてはその業務量が他国に比べても多い。
- ・ 英語に堪能な国民柄故、表現の細部にこだわる弁護士や会計士が多く、1件あたりの事務作業所要時間が長くなる場合が多い。

### (3)フィリピン側とのコミュニケーション

フィリピンでは政権が変わった際には大きな人事異動、人材刷新が行われる。一般的にフィリピンでは引継を行うことが無いので、新しい担当者には JICA 側から今までの経緯と援助の方針をアドバイスしている。新大統領時代に入り、JICA も 2010 年7月～10 月にかけて 16 名の閣僚＋キーパースン、総計 23 名にコンタクトし、各自1時間程度を使って日本の援助方針やこれまでの援助経緯を伝えている。旧政権と比較して新政権の閣僚間のネットワークがよく、それぞれ協調していこうとする姿勢が伺える。

#### 4-3-4 特定課題への取り組みとアプローチ

##### (1) 特定課題に対応する案件の選定・採択

まず円借款、技術協力、無償資金協力についてその採択に至るまでの年間スケジュールを整理しておく。

###### ① 円借款

先方政府との ODA 政策協議は、一年に一回程度(例年秋頃)行っている。日本からは外務省に加え財務省、経済産業省、JICA、その他必要に応じて関係省庁等(例えば 2010 年度は国土交通省)が参加する。フィリピン側は NEDA・DOF と経済協力関連省庁である。通例は円借款協議の際に援助に関する政策協議を兼ねるのが普通である<sup>45</sup>。政策協議の場合は、翌年度の案件候補をフィリピン側から聞き取り、また、今後の援助方針について協議を実施している。

通常、政策協議の場で、当該年度実施予定の案件の JICA による事前審査を実施する旨が伝達されるため、円借款案件の要請は政策協議の前に提出されることが多い。当該年度の案件審査の結果、円借款供与が妥当ということになれば、翌年の 2～3 月までに案件実施の是非を閣議請議し、了解

<sup>45</sup> 例えば 2009 年度では 11 月に円借款協議を行った。2009 年度は政権交代直前であったため、政策協議は見送られたが、2010 年度は 11 月に政策協議という形で対フィリピン経済協力政策全般に関する協議を実施した。

がなされ次第、速やかに E/N 署名がおこなわれる<sup>46</sup>。

## ② 技術協力

毎年 8 月までにフィリピン側から要請を受けとり、それを受けて JICA 内で検討(9 月)、その後外務省・JICA で検討(10 月)、さらに必要に応じて各省協議(11～12 月)を行う(例えば農業案件であれば農水省など)。その後、関係省庁との調整を終えた案件については、1 月に早期通報という形で採択を先方政府へ通報し、早期実施に向けた準備を JICA が開始する。関係各省との調整が不調であったなどの理由により早期通報ができないものは、当該年度末までに最終調整を行い 4 月に通報を行う。なお、いずれも採択は要望調査を実施した年度の翌年度案件の扱いになる。その他、例えば専門家派遣の期間延長や緊急性の高い案件など、特に年度内に開始する必要性の高い案件については、早期通報のほか、通常の要望調査とは別の手続きで検討・年央採択し、年度内に開始するものもある。

## ③ 無償資金協力

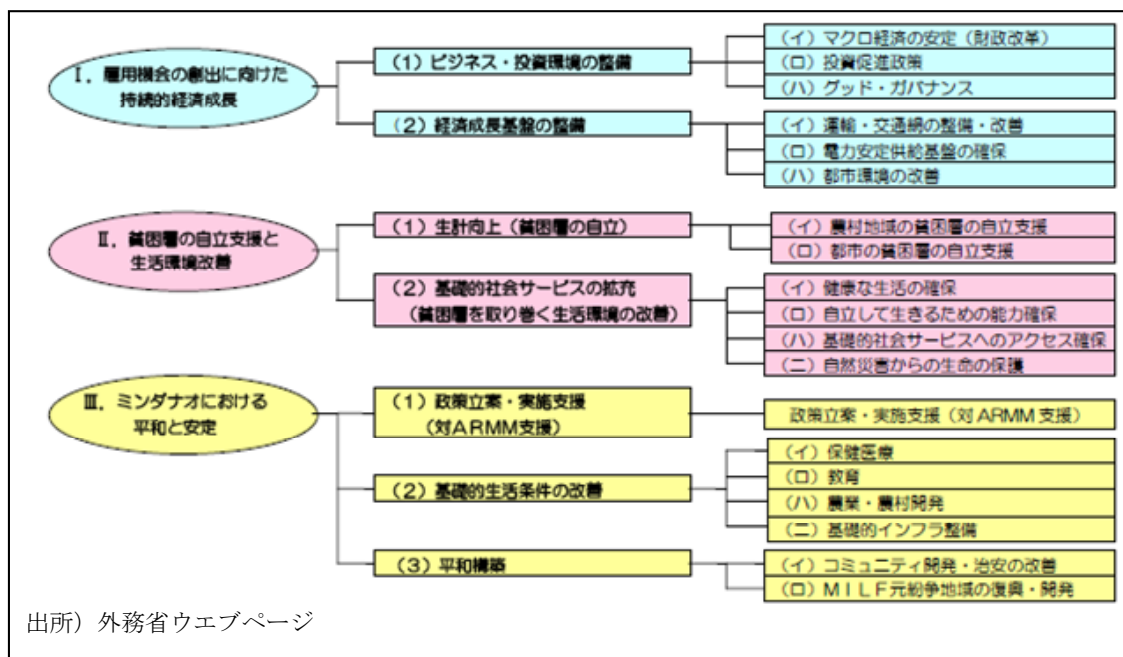
各年度の定型的な案件検討のスケジュールは技術協力と同様、毎年 5 月頃までに要望調査を実施し、8 月頃一旦要請を締め切る。その後各案件を検討し、当該年度末までに検討結果を先方政府に通報する。有望な案件については JICA の協力準備調査(旧基本設計調査等)を実施し、順次検討を進める。案件本体の実施のタイミングは、調査・検討が完了した順に、年度予算の状況をみながら調整する。そのため、無償資金協力事業は要請から採択・実施まで、一年以上検討期間を要することが多い。

外務省によると、要請案件に対する優先順位付けは、フィリピン政府のニーズや、国別援助計画及び ODA 政策の方向性との合致等の観点から総合的に行われる。支援の方向性については、政策協議等の場でフィリピン側とも十分に調整しており、<sup>47</sup>当然ながら EPA や政権交代など、その時の状況に応じて採択案件のプライオリティ付けを変更することもある。

<sup>46</sup> なお、フィリピンについては、2003～2005 年に円借款を行わなかったため、円借款の年次サイクルが若干流動的になっている。

<sup>47</sup> この政策協議に該当するものとして、以前は、経済協力総合調査というものがあつたが、一時フィリピンへの円借款が途絶えた時期があり(2004・2006 年度)、それ以降継続はしていない。

図表 52 対フィリピン国別援助計画の重点開発課題体系図(再掲)



2000 年の国別援助計画策定以前の案件採択についても、明文化されていないものの、基本的な考え方は変わっていない。先般の「ODA のあり方に関する検討」を踏まえ、日本の国益を増進するためのODAという考え方も今後一層強まっていくと考えられる。

なお、具体的な案件検討のプロセスとしては、まず、フィリピン政府から公式的な協議開催以前に ODA タスクフォースに対して要請が提出された際に、現地の JICA と大使館で本省に要請する案件を事前検討<sup>48</sup>、これらを選定する作業を行っている。そして公式協議終了後、外務本省及び JICA 本部、関連各省庁で協議を行い、最終的に日本政府としての案件採択の是非を決定していくことになる。

## (2) 他ドナーとの対話

他のドナーとの対話については、フィリピン開発フォーラム（PDF : Philippines Development Forum）という主要ドナーの対話の機会が設けられている。PDF は 2005 年から実施されており、ODA タスクフォースも援助の方針について各ドナーと

<sup>48</sup> 予算状況の変化に対応し、採択案件の選定・採択のプロセスにも効率性が求められるようになった。JICA フィリピン事務所によると、従来は要請案件及びその予備軍とも言える案件候補リストを 100 案件近く提出するよう求め、日本側で要請されてきた案件を 1 つ 1 つ吟味する方法がとられていたが、現在は案件リスト提出の以前に日本側の案件選定基準を十分説明した上で、案件リスト提出時にはフィリピン側で案件を十分に絞り込んだ上で対応するようにさせている、とのことである。その為、年間提出される案件数は 20 件程度に絞られ、要請件数は減って案件の採択率は増えるというプロセスの効率化をもたらした。JICA フィリピン事務所への聞き取りでは、今後は更なるプロセスの効率性が必要であり、多くの案件形成に対応するためにこのプロセスは更に改善を重ねる必要があるという問題意識が提示された（2010 年 11 月聞き取り調査による）。

の情報交換を行っている。毎年 3 月に総会をしており、一年に一回実施するのが通常である<sup>49</sup>。PDF の下にいくつかのワーキング・グループ(WG)がある。その中で「インフラ部会」については日本が共同議長という形でリーダーシップをとっている。本部会は日本大使館の経済班員が担当しており、既に 10 回ほど実施している。

そのほか、大規模な災害時に緊急的なドナー会合が実施される場合がある。例えば、2009 年 11 月の大規模な台風(台風オンドイ)の後には、フィリピン政府と世銀の主導でのドナー会合を行った。日本は台風被害に対し緊急無償資金協力等の支援を実施<sup>50</sup>したが、この協議で提出された世銀のニーズアセスメントや国連のフラッシュアピールによって、ドナー間の情報共有ができた。

更にドナー間の対話では、様々な非公式朝食会等へ大使館員や JICA 事務所員が出席をしているほか、世銀や ADB との相互交流が活発で情報交換は頻繁に行われている。

なお、国際機関の基金で日本が出資しているものに関しては、同基金で提案されている事業についての協議も別途ある。そういった場合の承認は、例えば日本社会開発基金(JSDF)などの場合、JSDF→財務省→外務省→財務省というプロセスで行われている<sup>51</sup>。

---

<sup>49</sup> 2011 年 3 月時点では 2011 年 2 月に開催したものが最新である。

<sup>50</sup> 日本政府は台風被災者救援のために 2,000 万ドル相当の緊急援助、草の根無償、ジャパンプラットフォームを通じた NGO 支援の他、450 万ドル(2 億 1000 万ペソ)を世界食糧計画(WFP)を通して供与した。WFP を通じた緊急無償援助については、台風 16 号(現地名:オンドイ)が 9 月 26 日に襲来した後、フィリピン国防相が国際社会への支援を求めて以来、最大の支援となった。

<sup>51</sup> 外務省は提案されている案件の国援助計画との整合性、既存案件との重複といった観点から、案件実施の可否についてコメントを出している。日本社会開発基金(JSDF:Japan Social Development Fund)は 2000 年 6 月、日本政府の 100 億円(およそ 9,500 万ドル)の拠出により創設されたもので、世界銀行がその運営に当たっている。JSDF は、途上国の貧困に苦しむ人々、社会的に最も弱い立場におかれている人々のニーズに直接対応し、持続可能な活動へと発展する可能性の高い社会プログラムを通して、これらの人々の能力を強化し、開発プロセスへの参加を促進するためにグラントを提供している。フィリピンでも世銀が実施している貧困撲滅プログラムである Kapit-Bisig Laban Sa Kahirapan-Comprehensive and Integrated Delivery of Social Services (KALAHI-CIDSS)のコミュニティ開発等に JSDF が活用されている。

図表 53 国際機関の日本ファンドの案件

| ファンド名/事業名                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 拠出額                                                                                                                             | 拠出年                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>UNDP Japan Women in Development Fund (JWIDF) 1995年設立</b><br>1 Programme for the Advancement of Filipino Women through Strategic Support Mechanism for Economic Empowerment                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | \$0.3M                                                                                                                          | 2001                                                                                                 |
| <b>ADB Japan Fund for Poverty Reduction(JFPR) 2000年設立</b><br>1 Supporting the Sustainable Livelihood for the Poor in Southern Philippines Project<br>2 On-Site Integrated Urban Upgrading for Vulnerable Slum Communities of Payatas Project<br>3 Off-Site and Off-City Relocation of Vulnerable Slum Communities of Muntinlupa City Project<br>4 Social Protection for Poor Women Vendors in Mindanao Cities<br>5 Strategic Private Sector Partnerships for Urban Poverty Reduction in Metro Manila (STEP-UP)<br>6 Renewable Energy and Livelihood Development Project for the Poor in Negros Occidental<br>7 Developing Financial Cooperatives<br>8 Southern Leyte Landslide Disaster Assistance<br>9 Developing Microinsurance Project                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | \$2.8M<br>\$1.0M<br>\$1.0M<br>\$1.0M<br>\$3.6M<br>\$1.5M<br>\$0.9M<br>\$3.0M<br>\$1.0M                                          | 2000<br>2000<br>2000<br>2002<br>2002<br>2004<br>2006<br>2006<br>2008                                 |
| <b>ADB Japan Special Fund (JSF) 1987年設立</b><br>1 Mitigation of Climate Change through Increased Energy Efficiency and the Use of Clean Energy<br>2 他 101事業                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | \$0.7M<br>\$64.8M                                                                                                               | 2010<br>1988-2009                                                                                    |
| <b>世界銀行 Japan Social Development Fund(JSDF) 2000年設立</b><br>1 Development Out of School Children and Youth Program<br>2 Special Zone on Peace and Development<br>3 Improving Micro finance Access for Barangay and Town-based Microenterprise Development<br>4 Urban Poor Community Renewal Scheme<br>5 Developing Community Capacities for Pro-Poor Budgeting and Local Government Accountability<br>6 Community-Managed Agrarian Reform and Poverty Reduction Project<br>7 Empowering Vulnerable Groups to Participate in the National Anti-Poverty Program under KALAH-I-CIDSS<br>8 特定の農地改革コミュニティの先住民を社会の主流に統合するための革新的アプローチの開発と試行<br>9 Empowering Poor and Vulnerable Groups to Participate in the National Anti-Poverty Program under KALAH-I-CIDSS<br>10 NGO Sector Efficiency and Accountability to Strengthen Service Delivery to the Poor<br>11 調達改革の実行に関する、弱い立場に追いやられたコミュニティやCSOのキャパシティ・ビルディング<br>12 Urban Partnerships for Sustainable Upliftment, Renewal, Governance and Empowerment Project<br>13 Improving the Quality and Responsiveness of Public Spending in Poor Communities Through Localized Procurement Reform | \$1.0M<br>\$1.5M<br>\$0.8M<br>\$1.8M<br>\$0.7M<br>\$2.0M<br>\$0.04M<br>\$1.2M<br>\$2.0M<br>\$0.3M<br>\$0.5M<br>\$2.0M<br>\$1.0M | 2001<br>2001<br>2001<br>2001<br>2002<br>2002<br>2003<br>2004<br>2005<br>2006<br>2007<br>2007<br>2009 |

出所) 各機関ホームページ

### (3) 案件形成

例えば 2010 年 11 月に政策協議が行われ、日本の援助方針や ODA の新しい仕組み、当該年度の実施案件等についての説明がなされている。その他、JICA 事務所のスタッフや大使館の経済担当者が関係省庁との間で日常的な協議を行っている。またプロジェクトの進捗管理(PIR)は JICA フィリピン事務所が主導し、日本大使館参加の下でフィリピン国の主要援助実施機関との会合が行われている(年間 10

回程度)。その際には、日本の援助方針や案件形成・実施の留意点などが関係省庁あて説明される。

事業実施の円滑化を図るためには、事業自体が国別援助計画に合致したものであり、質の高い案件が日比の協議の場に提出されることが望ましい。フィリピンの多くの事業実施省庁の援助担当組織では、JICA フィリピン事務所と何らかの繋がりを持っており、日本の援助を期待する要望案件については、NEDA へ申請を行うのと前後して JICA あてに案件について相談しているケースが一般的である。JICA フィリピン事務所が指摘しているように、年次協議において「要請件数は減って案件の採択率は増えるというプロセスの効率化をもたらした(前頁脚注参照)」ことは、国別援助計画に示された取り組みやアプローチがフィリピン側に十分理解されており、効率的な案件形成ができていることを意味している。更に国別評価の現地調査を通じて、対フィリピン国別援助計画は、フィリピンの事業実施機関に説明され、理解されていることが検証された。

#### 4-3-5 災害等緊急事態への対応プロセス

フィリピンは地滑りや台風などアジアの中でも自然災害が多い国である。近年でも1991年のピナツボ山噴火、2006年のレイテ島の地滑り、2009年の台風オンドイ及びペペン等が記憶に新しい。

図表 54 フィリピンの大規模災害の歴史

| 年次       | 災害名                     | 被害                                      |
|----------|-------------------------|-----------------------------------------|
| 2009年10月 | 台風ペペン (Pepen)           | 死者500名。約38万人が被災。                        |
| 2009年9月  | 台風オンドイ (Ondoy)          | 死者250名。約25万人が被災。                        |
| 2008年6月  | 台風ヘンシェン (Fenshen)       | 死者800名。約100万人が被災。                       |
| 2008年11月 | 台風デュリアン (Durian)        | マヨン山麓で約1,000名が生き埋め。                     |
| 2006年9月  | 台風シャンセン (Xangsane)      | マニラ都市圏の死者200名。更に都市施設を破壊。                |
| 2006年2月  | レイテ島地滑り                 | 約1,000名を生き埋め。                           |
| 2000年7月  | スモーキーマウンテン地区崩壊          | 約200名が生き埋め。安否が確認できないものを合わせると500名とも言われる。 |
| 1998年10月 | 台風ゼブ (Zeb)、台風バブス (Babs) | 死者300名。莫大な農業被害。                         |
| 1995年10月 | 台風アンジェラ (Angela)        | 土石流によるダム破壊。死者1,000名。                    |
| 1993年9月  | 台風フロ (Flo)              | 死者800名。                                 |
| 1991年11月 | 台風テルマ (Telma)           | オリモック市の洪水により死者8,000名。台風史上最大の災害。         |
| 1991年6月  | ピナツボ火山噴火                | 100万世帯が家屋崩壊。死者700名。                     |
| 1990年11月 | 台風マイク (Mike)            | 土石流により死者700名。                           |
| 1990年6月  | バギオ大地震                  | 死者1,600名。                               |
| 1987年11月 | 台風ニーナ (Nina)            | 死者600名。                                 |
| 1984年8月  | 台風リク (Lke)              | 死者1,400名。                               |

出所) ADB

災害に対しての緊急支援(緊急無償資金協力)についても日本のODAは多大な

貢献を行ってきた。この場合の実施プロセスは通例のプロセスとほとんど同一であるが、フィリピン側の支援要請の手続きが通例のNEDAを通じてではなく、フィリピン政府が開設する緊急対策委員会を通じて要請されること、また日本側の支援決定も通例の閣議決定を通じてではなく、緊急性を要するこの援助の特殊性から、他の無償資金協力と比較して、資金供与の実施までの手続きが簡素化されていることが特徴として挙げられる。具体的には被災国からの要請に対して援助実施の必要があると判断される場合には、現地の日本大使館からの情報などを踏まえ、外務大臣が援助額及び具体的な支援内容を可及的速やかに決定する。案件の実施が決定すると、外務大臣は閣議にて緊急無償資金協力を実施する旨の発言を行う。在比日本大使館は、この閣議発言後速やかにフィリピン政府または国際機関との間で口上書を交換し、その後に資金供与が行われる<sup>52</sup>。

図表 55 台風、緊急食糧支援の写真



2009 年 9 月 26 日の台風オンドイ (Ondoy)



ジャパンプラットフォームを通じた緊急食料支援

災害時には迅速な対応といかに質の高い災害復興を果たせるかが援助の評価を決めることとなるが、これまでのフィリピンの災害に対して日本は緊急的な対応を行ってきた。例えば 2009 年の台風オンドイ(2009 年 9 月 26 日)による被害に対する支援では、まず日本の NGO/NPO がいち早く緊急的な支援を発表し、続いて日本の緊急援助として政府が 1)総額 2,000 万円相当の緊急援助物資(9 月 28 日)、2)ジャパンプラットフォームに加盟する NGO による被災者支援事業(約 2,100 万円)、3)国連世界食糧計画(WFP)経由の 450 万ドルの緊急無償(食糧支援)(10 月 9 日)、4)960 万円相当の草の根無償による物資供与(10 月 16 日)を連続的に決定している。更に 2009 年に襲来した2つの大型台風がもたらした災害からの復旧を目的として、2010 年4月に、半壊、通行不能といった被害を被った道路や橋梁の修復や補

<sup>52</sup> この他災害への緊急対応としては、I)緊急チーム、II)医療チーム、III)専門家チーム、IV)自衛隊部隊からなる国際緊急援助隊を災害の種類や規模、被災国の要請に応じて、単独チームあるいは複数のチームを組み合わせるプロセスがある。

強、また決壊・浸食した洪水制御施設の修復や補強を実施するための総額 99 億 1,200 万円を限度とする新規の円借款の実施を行っている。

このようにフィリピンの突発的な災害に対して政府は迅速な対応を行ってきた。火山防災、津波、洪水対策など個別災害に関する経験は日本が他のドナーに比べても秀でており、フィリピン側からの評価も高い分野である<sup>53</sup>

#### 4-3-6 モニタリングのプロセス

個別プロジェクトについては、JICA がモニタリングの主体となっており、モニタリング結果を ODA タスクフォースを通じて情報共有している。JICA は ODA 全体のモニタリングとして実施機関別に大使館、実施機関、NEDA、場合によっては LGU 等の 12-13 の機関を集め、全体のモニタリング会議を開催している。ここでは過去終了した案件でうまくいっていないもの、新規の案件でうまくいっていないものについてその現状と対策を話し合う。2010 年では半期に 1 度のペースでこの会議を開催している。

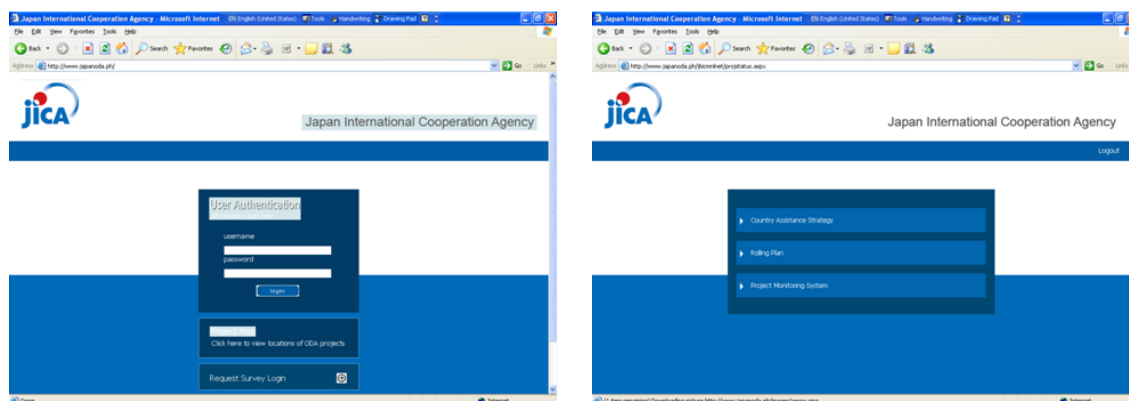
また JICA はプロジェクトの進捗管理 (Project Implementation Review: PIR) の一貫として WEB でのモニタリングを取り入れており、従来にない効率性が図られている。これはプロジェクト実施機関が DB にアクセスして当該案件の進捗に関するデータを JICA と共有できるもので、円借款案件についてプロジェクト毎にこれを実施できる。無償資金協力についてはその都度モニタリングを実施している。技術協力については合同調整委員会 (JCC) が年間 1-2 回程度開催されている。

尚 WEB によるモニタリングのシステムを設けているのは JICA の在外事務所の中でもフィリピン以外になく、他の在外拠点の模範となっている。この WEB については、マニラに拠点を置くアジアマネジメント大学 (AIM: Asian Institute of Management) との官学共同で開発したもので、研究機関との連携でオペレーション効率を高めた事例として評価できるものである。特にフィリピンは円借款の数が多いため、業務効率化のために効果があると考えられる。

---

<sup>53</sup> 例えば 2010 年に完成した円借款事業「中部ルソン高速道路建設事業」では、ピナツボ火山（噴火は 1991 年）の火山灰を基礎工事に活用する等、長期的視点での災害対策に貢献している。

図表 56 JICA フィリピン事務所のモニタリング WEB の画面例



出所)JICA フィリピン事務所

JICA フィリピン事務所内では、職員の異動で過去に実施したプロジェクトの教訓やネットワークが組織に残らないという問題意識を持っており、これを改善するため過去に実施した案件の棚卸し(振り返り)を実施している。援助効率を高めるために終了したプロジェクトに若干の手を加えることでプロジェクトに大きなインパクトが期待できたり、円借款と技術協力プロジェクトを組み合わせる有効性を高めるスキームの実施などが案件採択の1つの指針として実施されている。

#### 4-3-7 広報活動

現地調査で面談したフィリピン国政府関係者のほとんど全ては、日本の援助の高い貢献度を認識していた。ODA 事業のパートナーとして関わった NGO や請負業者は言うに及ばず、一般国民レベルでも、日本の国際協力の恩恵が認識されており、日本のイメージは韓国や中国の援助に比べても良い。その背景には、日系進出企業が多くのフィリピン人を雇用し、かつ彼らを公平に扱ってきたことや、かつて日本が多くのフィリピン人労働者を受け入れたことで、日本帰りのフィリピン人が地域で立派な家を建設していること等も少なからず影響している。

但し日本の援助に対する評価は、このようなイメージ的な背景に支えられた部分も大きい。本件現地調査で実施した地域住民への聞き取り調査<sup>54</sup>によっても、事業の地元に住んでいる住民が、目の前にある施設が日本によって建設されたことを知らない、というケースもあった。日本の援助の貢献は、政府関係者だけでなく庶民にも浸透しているが、庶民の場合は具体的な事業の認知というよりイメージが先行したものである。その為、個別事業の広報を更に充実させて日本の援助に関する認知度の定着を更に促進すべきであろう。もちろん予算制約があり、出版やメディア媒体の

<sup>54</sup> カマナバ地区洪水制御・洪水システム改良事業の現場の居住住民3名をランダムに抽出して聞き取り調査を実施した。

活用に限界がある点は理解できるので、個別事業の広報活動を充実させることより、セクター毎、プログラム毎の広報を行って日本の援助のボリューム感と地域的な包含性を訴求すべきであろう。

現地調査では 1999 年に実施した無償資金協力事業「地域保健施設改善・機材整備計画」で地域に供与されたバランガイ健康センター(BHC)2カ所に訪問したが<sup>55</sup>、10 年以上経った現在でも BHC や供与された医療器材は地域住民によって大切に維持管理され、特に産前産後のケアや地域の一次医療施設として十分な機能を果たしていることを確認した。当該事業は、実施された当時、日本ではいわゆる「ばらまき型」という指摘もなされたが、現地調査では、地元根ざした施設としてフィリピン市民の間に日本の国際協力に対する好イメージを形成する一因となっていることが判明した。

こうした草の根レベルの医療施設の整備は国際的な NGO である PLAN International 等も行っているが、住民にはやはり「日本製」の方が村のシンボルとしてのprestigeが高いようである。広報的見地から考えると、このような地域に根差した援助は再評価されるべきである。現在の草の根開発事業の広報機能を更に強化するのも一考に値するものであろう。

多くのコストをかけずに広報のインパクトを高める努力が必要な中で試みられている具体例として、フィリピン発の STEP<sup>56</sup>案件であるパッシング・マリキナ川河川改修事業(II)<sup>57</sup>が挙げられる。本件は 2000 年に開始された詳細設計の段階から広報を担当するコンサルタントを投入し、事業の広報活動を計画・実施してきた。この活動は現在までフィリピン側に継承されており、バランガイレベルのコミュニティ活動によって不法居住者の排除や土木工事への協力の体制が確立されている。更に首都圏を挙げた水質浄化運動や河川の利用活動といった多くのインパクトを生み出した。更に延長 32km のマニラ都市圏を縦横断する都市河川を巡って展開された広報活動は、ADB やバイラテラルの援助と協調するとともに、洪水対策を含む援助協力の災害援助協力の分野で日本の主導権を確立するものとなっている。

---

<sup>55</sup>かなり遠方から道を聞いても当該バランガイ以外の住民も的確に場所を指示してくれた。これはバランガイのシンボルとして地理的にも村の中心にあり、多くの住民がこの施設の恩恵を受けたためと推察される。

<sup>56</sup> STEP (Special Term for Economic Partnership : 本邦技術活用条件) とは、我が国の優れた技術やノウハウを活用し、途上国への技術移転を通じて我が国の「顔の見える援助」を促進するため、平成 14 年 7 月より導入した条件。

<sup>57</sup> 「パッシング・マリキナ川河川改修計画 (II)」は、パッシング・マリキナ川改修及び住民の防災・環境意識の向上を通じて、洪水被害の緩和ならびに河川沿いの環境改善を図ることを目的としている総額 85 億 2,900 万円を限度とする円借款である。2006 年 12 月に借款契約に調印がなされ、2010 年末現在も工事が進行中である。

#### 4-3-8 非政府組織との連携

NGO/市民社会に対する資金提供による支援には、国際 NGO、現地 NGO などに供与される草の根・人間の安全保障無償資金協力、及び、日本の NGO に対して供与される日本 NGO 連携無償資金協力がある。草の根・人間の安全保障無償資金協力（以下、「草の根無償」）は、開発途上国の多様なニーズに応えるために 1989 年に導入された制度である。その申請から実施までの流れは上？図に示す通りである。

フィリピンでも地方公共団体（LGU）、教育・医療機関、並びに国際及びローカル NGO（非政府団体）等が現地において実施する比較的小規模なプロジェクト（原則 1,000 万円以下の案件）に対し、日本大使館が中心となって資金協力を行っている。また、JICA は草の根技術協力スキームにおいて、日本の NGO などが地域住民の生活向上に直接役立つ事業を実施するための支援を行っている。草の根無償が支援する分野は、主に基礎保健、初等教育、障害者支援、少数民族、農村開発で、貧困層が直接裨益（ひえき）する事業が選定されている。

事業の裨益者である現地 NGO は組織力・実施力等の能力が高く、毎年 50～100 件程度の申請の中から選定されていることもあり、事業の質も高い。高い実施能力を持つ NGO が選定されたことにより効果的・効率的な事業が展開されている一方、ある程度の規模の NGO が選定される傾向にある。

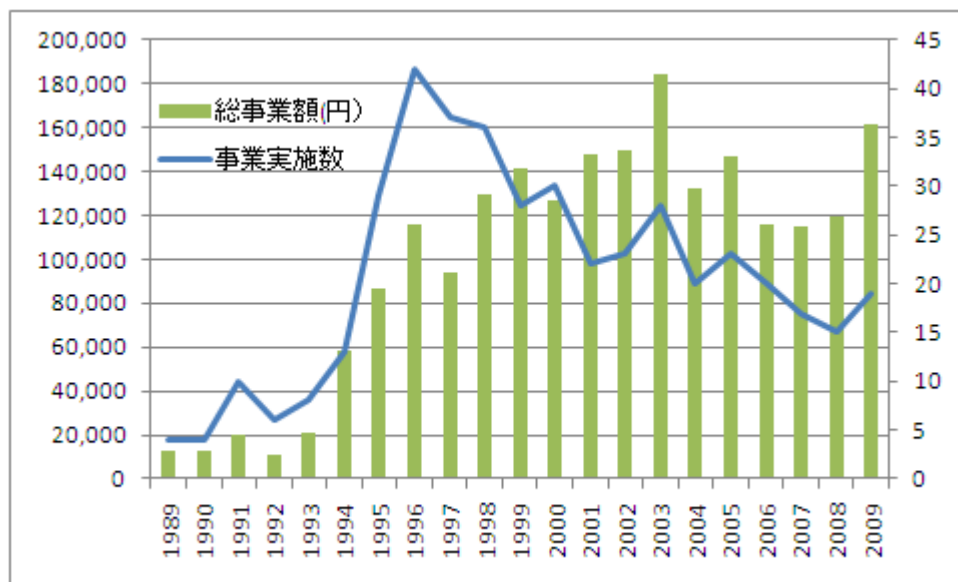
現地調査で訪問した NGO<sup>58</sup>によると、以前は機材の購入しか認めてくれなかった草の根無償も近年は改善がなされ、ワークショップ開催費やセミナーにかかる費用といったソフト面にも対応がなされるようになったとのことで感謝していた。しかしながら、草の根無償のガイドラインには未だに建設資材や機器類が重視されていること、更に「足の速い援助」といっても貧困層にとっては未だに長い耐乏期間であり、申請から事業実現までの時間短縮を求める声は未だに大きい。

---

<sup>58</sup> 訪問した NGO は Development Action for Women Network（2010 年 11 月 30 日）である。

草の根無償援助はフィリピンの NGO、NPO を対象とすることで現地のニーズをくみ取りながら事業を実施してきており、大型案件の間隙を充填できているほか、ボランティアを通じて広報活動の一環にもなっている。事業対象者の評判も上述の通り高いものとなっている。

図表 57 フィリピンにおける草の根無償の採択額と採択件数



出所) 在フィリピン日本大使館ホームページより作成

しかしながら、予算上の都合からこのような草の根無償の採択件数は年々減少傾向にある。2009 年度の採択件数は 19 件、実施額は1億 6,000 万円強となっている。19 件の内訳は、NGO への供与案件が 8 件、地方自治体への給与が 8 件、教育・医療機関への支援が3件である。これまで述べた通り、草の根無償による草の根の NGO 等への援助は、大型事業では対応できない貧困者の細かなニーズに対応できるばかりでなく、フィリピンの生活者への日本の援助の広報という意味でも大きな貢献をしている。その意味でも草の根無償の規模の縮小傾向については、再考すべき問題であると思料される。

その際、草の根無償の効率性を高めるための方策として、予算使用の柔軟性を高めることが考えられる。現地調査で訪問した NGO は、10 年前に比べればセミナーやワークショップへの支出が認められ、事業の柔軟性が高まったことを評価していたが、消耗品の購入やスタッフの交通費等は未だに予算の承認が円滑にいかない部分であると述べていた。日本側で特に問題になるのはその精算の部分であるため、「証書のない費用は認めない」というある程度緩い条件で費目の流用を認める方向を摸索すべきである。NGO などの活動は、臨機応変な柔軟性にその価値があるため、それを最大限に活かせるような自由度を与えることも重要である。

#### 4-3-9 民間連携

近年の政府開発援助は、計画段階から日本企業への裨益について意識するようになってきた。政府が1998年12月に表明した「経済構造改革支援のための特別円借款」は、アジア経済再生に向けての貢献が期待されている日本企業の事業参加機会の拡大も図っていた。また2003年度から、日本の優れた技術やノウハウの技術移転を促進するための「本邦技術活用条件(STEP)」制度を創設した。日本はこれまでフィリピンに対し8件の特別円借款事業、1件のSTEP事業への協力を実施している。

図表 58 特別円借款/STEP に参画した主要日本企業

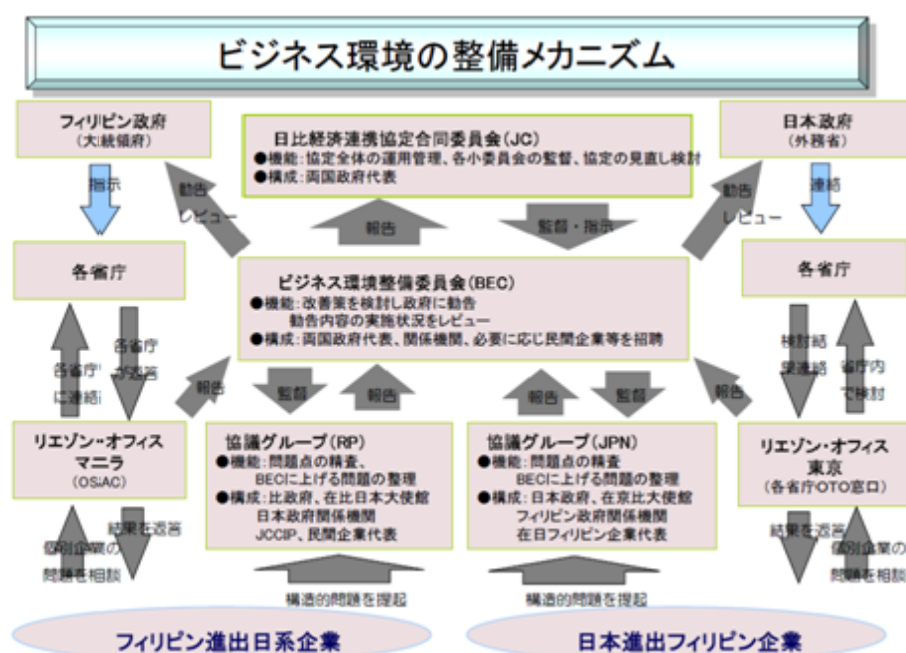
| 案件名                       | 分類         | 事業費<br>(百万円) | 円借款<br>(百万円) | 貸付契約調<br>印日 | 実施機関                                                                                                  | 受注企業<br>(工事)                                                                                         | 受注企業(コンサルタント)                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------|------------|--------------|--------------|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| LRT1号線増強事業(Ⅱ)             | 特別円借<br>款  | 26,190       | 22,262       | 2000年3月     | Light Rail Transit<br>Authority (LRTA)<br>Department of<br>Transportation and<br>Communication (DOTC) | 伊藤忠商事(日本)<br>住友商事(日本)<br>丸紅(日本)                                                                      | (社) 海外鉄道技術協力協会(日本)<br>オリエンタルコンサルタンツ(日本)                                                                                                                                                                                                                                                         |
| カマナバ地区洪水制御・排水<br>システム改良事業 | 特別円借<br>款  | 11,786       | 8,929        | 2000年3月     | Department of Public<br>Works and Highways<br>(DPWH)                                                  | 西松建設(日本)                                                                                             | INSTITUTE ON CHURCH AND SOCIAL ISSUES (ICSI)(フィリピン)<br>日本工営(日本)<br>(株) 建設技術研究所(日本)<br>PHILKOEI INTERNATIONAL INC.(フィリピン)<br>PERTCONSULT(フィリピン)<br>WOODFIELDS CONSULTANTS, INC.(フィリピン)                                                                                                           |
| ミンダナオコンテナ埠頭建設<br>事業       | 特別円借<br>款  | 9,729        | 8,266        | 2000年3月     | PHIVIDE Industrial<br>Authority (PIA)                                                                 | 川崎製鉄(日本)<br>三菱商事(日本)<br>東洋建設(日本)                                                                     | 国際臨海開発研究センター(日本)<br>パシフィックコンサルタンツインターナショナル(日本)<br>BASIO TECHNOLOGY AND MANAGEMENT CORPORATION(フィリピン)<br>TECHNOSPHERE CONSULTANTS GROUP, INC.(フィリピン)<br>CEBU ENGINEERING AND DEVELOPMENT CORPORATION, INC.(フィリピン)                                                                                |
| 新イロイロ空港開発事業               | 特別円借<br>款  | 17,322       | 14,724       | 2000年8月     | Department of<br>Transportation and<br>Communication (DOTC)                                           | 大成建設(日本)<br>清水建設(日本)                                                                                 | (株) 日本空港コンサルタンツ(日本)<br>BASIO TECHNOLOGY AND MANAGEMENT CORPORATION(フィリピン)<br>PHIL JAO, INC.(フィリピン)                                                                                                                                                                                              |
| スービック港開発事業                | 特別円借<br>款  | 19,353       | 16,450       | 2000年8月     | Subic Bay Metropolitan<br>Authority (SBMA)                                                            | 清水建設(日本)<br>五洋建設(日本)<br>東亜建設工業株式会<br>社(日本)                                                           | 国際臨海開発研究センター(日本)<br>オリエンタルコンサルタンツ(日本)<br>BASIO TECHNOLOGY AND MANAGEMENT CORPORATION(フィリピン)<br>DOCD ENGINEERING CORPORATION(フィリピン)<br>ENVIRONMENTAL COUNSELORS, INC.(フィリピン)                                                                                                                     |
| 第二マグサイサイ橋・バイパ<br>ス道路建設事業  | 特別円借<br>款  | 4,175        | 3,549        | 2000年8月     | Department of Public<br>Works and Highways<br>(DPWH)                                                  | 新日本製鐵(日本)<br>東亜建設工業株式会<br>社(日本)                                                                      | 片平エンジニアリングインターナショナル(日本)<br>総合技術コンサルタント(日本)<br>PROCONSULT, INC.(フィリピン)<br>TCGI ENGINEERS(フィリピン)<br>DOCD ENGINEERING CORPORATION(フィリピン)                                                                                                                                                           |
| 中部ルソン高速道路建設事<br>業         | 特別円借<br>款  | 49,330       | 41,931       | 2001年9月     | Bases Conversion<br>Development Authority<br>(BCDA)                                                   | (株)大林組(日本)<br>鹿島建設(日本)<br>三菱重工(日本)<br>JFEエンジニアリング<br>株式会社(日本)<br>大成建設(日本)<br>(株) 関組(日本)<br>新日本製鐵(日本) | 日本工営(日本)<br>片平エンジニアリングインターナショナル(日本)<br>オリエンタルコンサルタンツ(日本)                                                                                                                                                                                                                                        |
| 地方開発緊急橋梁建設事業              | 特別円借<br>款  | 21,750       | 18,488       | 2002年3月     | Department of Public<br>Works and Highways<br>(DPWH)                                                  | (株) 宮地鐵工所(日<br>本)<br>新日本製鐵(日本)<br>東洋建設(日本)<br>飛鳥建設(日本)<br>東洋建設(日本)                                   | 大日コンサルタント株式会社(日本)<br>片平エンジニアリングインターナショナル(日本)<br>総合技術コンサルタント(日本)<br>DEVELOPMENT ENGINEERING AND MANAGEMENT CORP., TECHPHIL<br>INC.(フィリピン)<br>DESIGN SCIENCE INCORPORATED(フィリピン)<br>TCGI ENGINEERS(フィリピン)<br>DOCD ENGINEERING CORPORATION(フィリピン)<br>PERK TECHNICAL CONSULTANTS CORPORATION(フィリピン) |
| 海難救助・海上汚染防止シス<br>テム増強事業   | 特別円借<br>款  | 10,196       | 9,356        | 2002年3月     | Philippine Coast Guard<br>(PCG)                                                                       |                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 北ルソン風力発電事業                | 特別円借<br>款  | 6,700        | 5,857        | 2002年3月     | Philippine National Oil<br>Company-Energy<br>Development<br>Corporation (PNOC-<br>EDC)                | 電源開発(株)(日本)                                                                                          | 東電設計(日本)                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| パシグーマリナ川河川改<br>修事業(Ⅱ)     | STEP案<br>件 | 9,908        | 8,529        | 2007年2月     | Department of Public<br>Works and Highways<br>(DPWH)                                                  | 東洋建設(日本)                                                                                             | 建設技術インターナショナル(日本)<br>BASIO TECHNOLOGY AND MANAGEMENT CORPORATION(フィリピン)<br>WOODFIELDS CONSULTANTS, INC.(フィリピン)<br>SCIENCE AND VISION FOR TECHNOLOGY, INC.(フィリピン)                                                                                                                                |

出所)各種情報から作成

特別円借款/STEP に関わった民間企業へのインタビューによると、事業に携わった日系企業の大半が事業から十分な利益を得ることができた。特に素材メーカーや

商社を中心とした日系民間企業の多くは、日本の円借款が抱える実施まで長期間がかかるという問題を指摘しつつも、両スキームが採用したタイドの方針を歓迎している<sup>59</sup>。また、これらのスキーム実施以降、日本の民間企業がフィリピンの政策機関や事業実施機関と密に連携し、案件形成や事業へ積極的に参画する動きが活発化している。ただし、フィリピン国家経済開発庁(NEDA)は、ODA 関連の 2005 年度の年次報告書で、日本からの資材調達などを義務付けた特別円借款事業に関して「国際的水準と比較してかなりコスト高になる」とマイナス面を強調している<sup>60</sup>。

図表 59 ビジネス環境の整備メカニズム



出所) 経済産業省ホームページ

民間連携のもうひとつの典型例として日本-フィリピン経済連携協定(JPEPA)がある<sup>61</sup>。JPEPAは、2004年2月より交渉を開始し、2006年9月の日比首脳会談において署名に至り、2008年12月に発効した。JPEPAは日本、フィリピン両国間の貿

<sup>59</sup>独立行政法人国際協力機構「アジア地域特別円借款及びSTEP案件に伴う影響調査」、2011年3月より。

<sup>60</sup>金利1パーセント、償還期間40年(据置期間10年)、金利水準の動向に応じ機動的に見直し、総事業費の85パーセントまでを円借款の融資対象とする等、かなりの優遇条件が付与されたにもかかわらず、北京五輪を景気とする鉄の国際価格上昇、3年間という事業実施期間では特に環境案件のような住民の合意プロセスを取る必要のあるプロジェクトではその期間内実施が難しかった等の背景があるものと考えられる。

<sup>61</sup>同協定は165条と8つの附属書からなり、正文の英語はA4サイズで933ページというボリュームの大型条約である。

易投資自由化・拡大、相互依存関係深化の法的枠組み整備することによって両国の経済的利益の拡大を目的としたものであり、日比間の物品の関税およびその他の制限的通商規則やサービス貿易の障壁の撤廃をはじめ、投資、人の移動の自由化、協力の促進など対象分野の広い協定である。

現地日系企業、あるいは将来的にフィリピンへ進出を検討している日系企業にとって、最も重要なのがビジネス環境整備の項目である。JPEPA では、ビジネス環境整備の項目において、相手国に進出する企業のビジネス環境を整備するために、「ビジネス環境整備小委員会」を設置している。同小委員会の目的の1つはハイレベルでの合意と ODA との連携を図ることで、2009 年 6 月と 2010 年 2 月に2回開催さ



図表 60 ビジネス環境小委員会の様子(2010 年 2 月)

れている。小委員会の運営は、在フィリピン日本国大使とフィリピン貿易産業省大臣が共同議長となり、日本側からは大使館および関係省庁、JETRO、JICA、フィリピン日本人商工会議所が、フィリピン側からは関連省庁次官・次官補級が参加している。これまで、道路・空港・鉄道・港

湾・電力のインフラ整備の必要性等が議論されている。

今後、「ビジネス環境整備小委員会」での議論が日本の対フィリピン援助に反映される機会が増えると考えられる。ハイレベルの会議で援助案件についての事前認識を高めておくことは重要なプロセスである。このように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が行われている。本件現地調査を実施した 2010 年 11 月現在でも、本小委員会を案件形成のファーストトラックとして実施までの時間を短縮化しようとする努力が見られ、在フィリピン日本大使館や JICA、JETRO 等は在フィリピン日系民間企業との連携作業による案件ニーズの検討を行っていた。

このように「ビジネス環境小委員会」をインターフェイスとした民間連携が機能しており、JPEPA の執行によって政府開発援助への民意の反映がさらに効率的に行われるようになったといえる。

民間連携として i)特別円借款/STEP による政府開発援助の民間への波及、ii)JPEPA の「ビジネス環境小委員会」を通じた民間波及型案件の形成プロセスをみ

てきたが、日本企業への裨益が考慮された案件が形成され、それが実際に日本企業に裨益したケースが徐々に増加してきた。今後はフィリピン側のニーズと日本企業への裨益を同時に実現できるような案件形成と、フィリピン側の STEP 案件に対する改善要望を十分に考慮した使いやすい円借款の要件を整えていく必要がある。