

開発政策支援プログラム（Ⅱ）（Ⅲ）

外部評価者：三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社 島村真澄

0. 要旨

本事業の実施は、①政策マトリクス/アクションの策定過程、②開発政策支援プログラム（以下、DPSP¹という）枠組みを通じた改革推進、③DPSP 資金供与/供与金額、④JICA の DPSP 参加の観点から妥当性は高いと判断される。DPSP が支援対象とする4つの改革分野（「マクロ経済・財政の安定」、「公共収支管理におけるガバナンス向上と反汚職」、「投資環境およびインフラ整備」、「社会開発の推進」）における政策アクションは達成されており、改革の進捗は着実にみられる。ただし、事後評価時点において、現場での具体的効果が発現するには至っていない項目もあり、今後の継続的な改革努力が期待される。とはいえ、仮に本事業がなかりせば、改革は現状より遅滞していたと考えられる改革項目もあり、DPSP が改革支援ツールとして一定の貢献を行っていると考えられる。なお今後は、政権交代という外部要因があるため、DPSP を通じて醸成・促進された仕組みが政府内に定着していくかどうかは未知数である。

1. 案件の概要



(案件位置図)



(評価フィードバックセミナー)

1.1 事業の背景

フィリピンの経済成長は、1997年のアジア通貨危機以降低迷したが、アロヨ政権²下で回復傾向を示し、2006年にはGDP成長率年5.3%を達成した。政府の財政は、1997年にほぼ均衡していたが、アジア通貨危機以降、税収の落ち込みと債務利払いの増大により急激に悪化し、2002年には財政赤字がGDP比5.3%となった。フィリピン政府

¹ Development Policy Support Program

² 2001年1月～2010年6月

はアロヨ政権下において、財政均衡を政策目標に掲げ、2004年頃から公務員の賃上げ凍結、公共投資の削減、社会サービス支出の削減等を行うとともに、酒・たばこ法改正、徴税職員懲罰法、拡大付加価値税法案の議会への提出等、積極的な財政改革を実施してきた。この結果、財政赤字の対GDP比は2004年の3.8%から2007年の0.2%に改善した。財政収支の改善はマクロ経済の安定に寄与した一方、内容的には歳出抑制に拠る部分が大きく、政府のサービスレベルの低下、インフラ整備の遅れ、貧困層等への支援の未整備等の問題が生じた。長期的な経済成長、貧困削減のためには税収の拡大、歳出効率改善、投資環境の改善、貧困層支援の拡充、等の一層の改革努力が必要とされていた。

2006年、フィリピン政府は中期開発計画（MTPDP³ 2004～2010）、フィリピン開発フォーラム⁴での議論等を踏まえ、世界銀行、アジア開発銀行、日本と共に①マクロ経済および財政の安定、②ガバナンスおよび反汚職、③投資環境およびインフラの改善、④社会開発の推進に向けた政策アクションをDPSP⁵として取りまとめ、同イニシアティブに対する支援をドナーに要請した。かかる要請を受け、世界銀行は2006年12月に、アジア開発銀行は2007年2月に各々250百万米ドルを供与した。日本はDPSP IIより本件支援に参加しており、2009年3月（2008年度）に9,293百万円（DPSP II）、2010年3月（2009年度）に9,220百万円（DPSP III）の円借款を供与した。いずれもアジア開発銀行との協調融資による支援であり、アジア開発銀行は、2008年9月、2009年9月にそれぞれ250百万米ドルの供与を行った。

表1：DPSP/DPL等に係る関係ドナーの支援状況

	JICA	アジア開発銀行	改革項目	世界銀行
2006年	—	—		Development Policy Loan I (250百万ドル)
2007年	—	Development Policy Support Program I (250百万ドル)	①マクロ経済・財政の安定 ②公共支出管理におけるガバナンス向上と反汚職 ③投資環境およびインフラの整備 ④社会開発の推進	—
2008年度	開発政策支援プログラムII (9,293百万円)	Development Policy Support Program II (250百万ドル)		Development Policy Operation (200百万ドル)
2009年度	—	Counter Cyclical Support Facility (500百万ドル)		—
	開発政策支援プログラムIII (9,220百万円) 緊急財政支援円借款 (13,830百万円)	Development Policy Support Program III (250百万ドル)		—

出所：関係資料より作成。

³ Medium Term Philippine Development Plan

⁴ Philippine Development Forum：PDF

⁵ 世界銀行の案件名称は Development Policy Loan（DPL）。

- (注 1) 2008/2009 年の世界的な金融・経済危機を受けて、JICA は、2009 年度に開発政策支援と併せて、フィリピン国による景気刺激策を促すための緊急財政支援を行っている。
- (注 2) Counter Cyclical Support Facility は、世界的な金融・経済危機への対応目的で、アジア開発銀行が供与した緊急財政支援。
- (注 3) Development Policy Operation は、世界的な食糧価格高騰への対応目的で、世界銀行が供与した食糧危機対応のための緊急財政支援。

1.2 事業概要

アジア開発銀行と協調し、経済財政改革の継続およびわが国との政策対話の促進を図り、フィリピンの経済財政改革を支援することにより、同国の①マクロ経済・財政の安定、②公共支出管理におけるガバナンス向上と反汚職、③投資環境およびインフラの整備、④社会開発の推進、に寄与する。

	DPSP II	DPSP III
円借款承諾額／実行額	9,293 百万円／9,293 百万円	9,220 百万円／9,220 百万円
交換公文締結／借款契約調印	2009 年 3 月／2009 年 3 月	2010 年 3 月／2010 年 3 月
借款契約条件	金利：1.4%、返済 30 年 (うち据置 10 年)、 一般アンタイト	金利：1.4%、返済 30 年 (うち据置 10 年)、 一般アンタイト
借入人／実施機関	フィリピン共和国政府／ 財務省 (DOF)	フィリピン共和国政府／ 財務省 (DOF)
貸付完了	2009 年 3 月	2010 年 3 月
本体契約	N.A.	N.A.
コンサルタント契約	N.A.	N.A.
関連調査 (フィージビリティ・スタディ：F/S) 等	N.A.	N.A.
関連事業	円借款 ・緊急財政支援円借款 技術協力 ・内国歳入局人材育成開発プロジェクト ・税関事後調査制度導入支援プロジェクト ・税関情報システム利用環境整備・人材育成プロジェクト ・国家電力部門資産・負債管理公社 ALM 改善調査 等	

2. 調査の概要

2.1 外部評価者

島村 真澄 (三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社)

2.2 調査期間

今回の事後評価にあたっては、以下のとおり調査を実施した。

調査期間：2011 年 9 月～2012 年 8 月 (契約開始月～成果品提出月)

現地調査：2011 年 11 月 30 日～12 月 13 日、2012 年 4 月 22 日～4 月 28 日

2.3 評価の制約

本評価では、DAC 評価 5 項目のうち、妥当性および有効性に着目して評価を行った。効率性については、インプットとアウトプットの定量的な比較が困難であること、持続性については財政支援による効果は一時的もしくは不可逆的である（外的要因に依るところが大きい）こと等から評価項目としなかった。インパクトについては、入手可能な情報・データに基づいて分析を行ったが、成果の発現にはタイムラグもあり、評価時点において、効果の発現に至っていないアクションもある。従って、本評価では、効果の発現に至っていない分野については、政策アクションの実施状況の評価に留めた。また、財政支援の評価においては各国のコンテキストに応じた評価を実施するため、統一的なレーティングには馴染まないとの判断から、総合評価および項目ごとのサブ・レーティングは付さないこととした。

DPSP による政策・制度改革支援は、フィリピン政府自身の改革プログラムと一体化しており、DPSP の政策アクションと政府のプログラムを切り分けることは難しい。このため、DPSP のみを抽出して、それが実際にどれほど改革に寄与しているかを定量的に測定することは困難である。また、フィリピン政府は DPSP の実施以前から政策・制度改革に取り組んできているが、政策・制度改革は漸進的なプロセスであり⁶、フィリピン政府の改革努力は DPSP 支援期間後も継続されている。（アロヨ前大統領からアキノ現大統領に政権が交代してから発現した成果もある。）したがって、DPSP 支援期間後の改革の進捗状況も含めて評価を行った。今次調査では、可能な限り定量的に評価を行いつつ、現地調査での聞き取り等で入手した定性的データを積極的に活用した。

今次評価対象の DPSP は、アロヨ前政権の終期に供与され、アキノ現政権に入って事後評価が行われた。こうしたことから、政権変更に伴う外部要因を意識した評価が求められた。事後評価においては、アキノ現政権体制下の政府関係者に対してヒアリングを行ったことから、アロヨ前政権体制に対する懐疑的な認識が発言内容に反映されていた可能性はあると考える。

DPSP はその制度設計上、規則やルールの整備等、枠組みづくりに資する取組であることから、政策アクションの実施状況を確認するだけでなく、その実効性、つまり現場での改善効果を見ることが重要である。そこで、日本が重視してきた投資環境改善に係る政策アクションのわが国企業への貢献を把握することが重要と考えた。このため、現地進出日系企業に対する詳細な受益者調査を別途実施し、政策アクションがとられた結果として現場レベルで具体的にどのような効果が発現しているか確認を行う計画であった。しかし、同受益者調査の回答率が低位に留まり、統計学的に有意

⁶ DPSP の 4 つの改革分野である①マクロ経済・財政の安定、②公共支出管理におけるガバナンス向上と反腐職、③投資環境およびインフラ整備、④社会開発の推進のそれぞれの背景については、後述の「3.2 有効性・インパクト」を参照。

な数のデータを集めることが困難であった⁷。従って、本評価では個別面談が実現した現地日系企業への聞き取り等で入手した定性的データを活用した。

3. 評価結果

3.1 妥当性

妥当性の評価では、①政策マトリクス/アクションの策定過程の妥当性、②DPSP 枠組みを通じた改革推進の妥当性、③DPSP 資金供与/供与金額の妥当性、④JICA が DPSP に加わったことの妥当性の 4 つの視点から評価を行った。それぞれの評価の視点は次のとおりである。①は政策マトリクス/アクションの策定プロセスがフィリピン政府の開発政策の策定プロセスに照らして適切なものだったか、また、日本の重視する視点が反映されていたか、②は DPSP の枠組みを通じて改革支援を行ったことは妥当であったか、③はフィリピンの開発課題の解決、DPSP への参加に対して JICA および協調ドナーが資金供与を行うことは妥当であったか、また、DPSP 供与当時のフィリピンの財政収支ギャップの規模や他ドナーを含む支援総額を踏まえて JICA の供与金額は妥当であったか、④は JICA が DPSP に参加するという援助方針をとったことが適切であったか、について検証を行った。

3.1.1 政策マトリクス/アクションの策定過程の妥当性

DPSP の政策マトリクスを構成する政策アクションは、フィリピン政府自身の改革プログラムと一体化しており、DPSP が支援対象とする改革分野はフィリピン政府の開発政策や開発ニーズ、優先度と完全に合致している。また、政策アクションは支援目的達成を直接サポートするものとなっているといえる。

DPSP の政策マトリクス/アクションは、フィリピン政府の中期開発計画やフィリピン政府と開発パートナーとの定期的な会合であるフィリピン開発フォーラムにおいて議論されてきた、フィリピン政府が推進すべきアクションプランを踏まえて策定されている。加えて、フィリピン政府にとって重要な開発・政策課題⁸については Cabinet Cluster と呼ばれる大臣レベルの省庁横断的な調整枠組みを通じて協議が行われており、優先課題の明確化と共に政府内での意思決定の促進が図られている。Cabinet Cluster システムは、コラソン・アキノ政権⁹時代（1989 年 12 月）に設置された行政内

⁷ 質問票内容の性質上、回答者を現地日系企業のトップマネジメントを対象としたところに実際の調査の制約が発生した。対面式聞き取り調査を前提に 130 社に対して質問票を送付すると共に、直接訪問および電話による趣旨説明と協力依頼を行ったものの、回答に難色を示す経営者が多数におよび、有効回答質問票数は 32 票に留まった。背景として、DPSP と日常のビジネス活動との直接のリンケージが見えないため調査に協力するインセンティブがなかったと考えられること、経営判断に係る踏み込んだ質問項目はなかったものの、経営者の立場から回答することは回避したいとの判断があったと思われることが挙げられる。

⁸ フィリピン政府の全般的な開発・政策課題をカバーしており、DPSP の重要改革課題もこれに含まれる。

⁹ 1986 年 2 月～1992 年 6 月

の調整機能で、ラモス政権¹⁰時代には活発に利用されていた。現アキノ政権¹¹において同システムの復活が図られ、中期開発計画に対応した 5 つの Clusters（①グッド・ガバナンスおよび反汚職、②人間開発および貧困削減、③経済開発、④安全保障、正義と平和、⑤気候変動への適応と緩和）が設置されており、同枠組みを活用した協議がほぼ毎週行われている。

日本政府の国別援助計画（2008 年）では、第一の課題である「雇用機会の創出に向けた持続的経済成長」の中において、「マクロ経済の安定」「財政改革」「投資促進」「グッド・ガバナンス」を重点項目と位置づけ、DPSP による支援を含めた協力について明記している。これを受け、JICA としてはフィリピン政府の政策・制度の改善を推進すべく「行財政改革支援・ガバナンス」を、又、海外からの投資環境整備のために「投資促進」をプログラムとして設け、多数の支援を行ってきている。

3.1.2 DPSP 枠組みを通じた改革推進の妥当性

DPSP 枠組みを通じて改革支援を行ったことは妥当であったと判断される。DPSP は改革に向けてのフィリピン政府のオーナーシップとドナーのアラインメントを促進する構造となっている。政策マトリクスには、各政策アクションの実施を所掌する責任機関・部署が明記されており、継続的に進捗状況のモニタリングが行われるとともに、同モニタリング結果が政府内およびドナーに共有されている。現地調査時のフィリピン財務省（DOF）へのヒアリングにおいて、「DPSP を通じたボトムアップ・アプローチは、政府の開発ニーズへの対応（responsiveness）を確かなものとしている。」との指摘があった。また、ドナー側も DPSP の枠組みを通じて継続的にモニタリングに参加しており、各機関が実施してきている個別プロジェクト支援や技術協力等との補完関係を確保しながら、援助効果の一層の向上を図るための努力が行われてきている。

政府関係者へのヒアリングにおいて、「フィリピンでは行政への政治介入を極力排除しつつ改革推進のための合意形成を図ることが歴代政権の政策運営の鍵となってきたが、DPSP は行政による改革努力に対する議員の恣意的な介入を極力排除し、行政官が自律的に政策運営が可能となるような制度設計が内蔵されている」との指摘があった。政府の改革プログラムを DPSP の枠組みで議論することにより、政府内のハイレベルでのコミットメントが確保され、当該プログラム実施の正当性が政府内外に示されることから、例えば予算プロセスにおいて、当該改革プログラムへの資金手当てについて議員からの恣意的な介入が回避しやすくなるという利点があると考えられる。

3.1.3 DPSP 資金供与/供与金額の妥当性

マクロ経済的観点から、DPSP 資金によってフィリピンの財政ギャップを埋める支援を行う必要があった。その支援規模は他ドナー（アジア開発銀行、世界銀行）の支

¹⁰ 1992 年 6 月～1998 年 6 月

¹¹ 2010 年 6 月～

援額を踏まえて妥当であったと判断される。フィリピン財務省へのヒアリングにおいて、「DPSP 資金はフィリピン政府の財政赤字を補填するための重要な資金源であった。国債発行や民間借入など他の資金調達オプションに比べて DPSP 資金は譲許性が高いことと確実性が高いことが重要なポイントであった。また、JICA 資金は、協調融資先のアジア開発銀行の供与資金と比べても魅力的な条件であり、譲許的資金の多様化の観点からも重視された。加えて、タイムリーな資金調達が実現し、大変重宝した。」との発言があった。

2008 年以降、フィリピン経済は 3 つの外的要因に伴う経済情勢の悪化が懸念された。具体的には、①食糧価格および油価の高騰、②米国発金融危機および③同金融危機に伴う米国および世界経済の長期低迷であった。フィリピン政府は、景気悪化に伴う歳入の減少が続くと予測とともに、国内景気を刺激するための財政出動の必要等から、財政均衡目標年度を 2010 年から 2011 年に先送りし、当面の対 GDP 比財政赤字目標を 2009 年 3.2% (2,500 億ペソ)、2010 年 2.8% (2,334 億ペソ) へと下方修正した。マクロ指標 (実績) の推移は以下表のとおりである。

表 2：フィリピン経済状況 (実績)

	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
実質 GDP 成長率 (%)	6.6	4.2	1.1	7.6
消費者物価上昇率 (%)	2.9	8.3	4.1	3.8
財政収支 金額 (億ペソ)	▲124	▲681	▲2,985	▲3,145
対 GDP 比 (%)	▲0.2	▲0.9	▲3.7	▲3.5

出所：フィリピン政府財務省、予算管理省、中央銀行。

2009 年および 2010 年の財政赤字額 (実績値) はそれぞれ 2,985 億ペソ (6,266 百万米ドル相当) および 3,145 億ペソ (6,971 百万米ドル相当) であったが、このうち 746 億ペソ (1,565 百万米ドル相当) (2009 年) および 318 億ペソ (704 百万米ドル相当) (2010 年) がドナーからのプログラム・ローン借入により補填された。

2009 年の実績ベースで見ると、本借款 (96 百万米ドル相当) は、財政赤字の 1.5%、ドナーからの財政支援の 6.1%を占めたこととなる。2010 年実績ベースでは、本借款 (113 百万米ドル相当) は、財政赤字の 1.6%、ドナーからの財政支援の 16.1%を占めたこととなる。また、本借款と同時供与された緊急財政支援円借款と合わせると、282 百万米ドル相当となり、円借款プログラム・ローンによる支援は、2010 年度財政赤字額の 4.0%、プログラム・ローンによる支援全体の 40.1%を補填したこととなる。

DPSP 供与金額は財政赤字の 1.5~1.6%と低く、政府の援助吸収能力の観点から特段問題はないと判断される。また、同供与額は、ドナーによるプログラム・ローンの 6.1% (2009 年) から 16.1% (2010 年) に増加しており 2010 年は緊急財政支援円借款分を含めると 40.1%と、トップドナーとしての日本の貢献は十分確保されていると考える。

表3：フィリピンの財政収支（実績）

（単位：億ペソ）

	2007年 (億ペソ)	2008年 (億ペソ)	2009年 (億ペソ)	※参考 2009年 (百万ドル)	2010年 (億ペソ)	※参考 2010年 (百万ドル)
歳入	11,365.6	12,029.1	11,232.1	23,577.0	12,079.3	26,777.4
租税収入	9,329.4	10,491.8	9,816.3	20,605.0	10,936.4	24,243.8
非租税収入	2,034.7	1,536.0	1,413.9	2,967.9	1,138.8	2,524.5
贈与	1.5	1.3	1.9	4.0	4.1	9.1
歳出	11,490.0	12,710.2	14,217.4	29,842.3	15,223.8	33,748.1
中央政府歳出等	9,552.9	10,480.2	11,570.9	24,287.3	12,428.3	27,551.1
地方政府への移転	1,937.1	2,230.0	2,646.5	5,555.0	2,795.5	6,197.1
財政収支	▲124.4	▲681.2	▲2,985.3	▲6,266.1	▲3,144.6	▲6,971.1
ファイナンス	991.1	1,601.1	2,298.4	4,824.3	3,516.5	7,795.4
国内	429.5	1,693.1	773.7	1,624.0	2,186.0	4,845.9
国債等(グロス)	3,269.6	4,292.6	3,219.0	6,756.7	4,898.4	10,858.8
償還	▲2,840.2	▲2,599.5	▲2,445.3	▲5,132.7	▲2,712.5	▲6,013.1
海外	561.6	▲92.0	1,524.8	3,200.6	1,330.5	2,949.5
プログラム・ローン	419.7	264.2	745.7	1,565.2	317.5	703.8
プロジェクト・ローン	276.8	245.2	222.6	467.2	289.6	642.0
その他	487.7	203.7	1,545.4	3,243.8	1,966.5	3,694.3
償還	▲622.5	▲805.1	▲988.9	▲2,075.7	▲1,243.1	▲2,755.7
ファイナンス収支	1,069.5	474.8	▲660.3	▲1,386.0	371.7	824.0

出所：Bureau of the Treasury、DBM 等より作成。1US ドル=47.64 ペソ換算（2009年）、1US ドル=45.11 ペソ換算（2010年）。

表4：フィリピン政府によるプログラム・ローン借入（実績）

（単位：百万ドル）

ドナー	2008年	2009年	2010年 (計画)	2010年 (実績)
日本 (JICA)		96 (注1)	250	282 (注2)
アジア開発銀行	584	750	350	0
世界銀行		324	418	382
フランス (AFD)			213	198
プログラム・ローン小計	584	1,170	1,231	878

出所：フィリピン財務省、JICA 審査時資料等。

(注1) JICA「開発政策支援プログラム(II)」として92.93億円。

(注2) JICA「開発政策支援プログラム(III)」として92.20億円、JICA「緊急財政支援円借款」として138.30億円。

本 DPSP 資金の供与により、フィリピン政府の財政ギャップがタイムリーに補填された。フィリピン財務省へのヒアリングにおいて、DPSP 供与規模は妥当であり、フィリピン政府の2009年度予算の資金計画と整合的であったことを高く評価する声が聞かれた。仮に本支援がなかりせば、予算財源について不確実性が高まり、改革実施のタイミングの遅れや、ひいては実体経済にも負の影響となって現れていた可能性も考えられる。

フィリピン政府の財政赤字を補填するためのファイナンス計画・資金調達目標は、

政府の開発予算調整委員会（DBCC¹²）において決定されており、フィリピン国内外からの資金調達および各内訳については、各資金調達の適切なバランスも考慮しつつ政府の債務負担を最小化する組合せが検討されている。また、フィリピン財務省内に公的債務・リスク管理部局¹³が設置され、政府の公的債務管理計画の策定が行われている（同部局の設置は DPSP の成果の 1 つでもある。）。

なお、DPSP 供与規模の決定に際しての JICA における検討事項として、主に次の 5 項目が挙げられる。①対フィリピン援助の理念や目的との関係、②フィリピンの改革/開発ニーズ、③フィリピンの「制度・政策環境」の状況、④フィリピンの援助吸収能力、⑤日本が対フィリピン援助のトップドナーとして相応の貢献を行うという観点。⑤については、アジア開発銀行の供与額（DPSP II, IIIそれぞれ 250 百万米ドル）も踏まえた上で「トップドナーとしての相応のプレゼンスを確保する」ことも念頭に供与規模の決定がなされたとのことである。DPSP 供与金額はこれら 5 つの検討項目に照らして妥当であったと判断する。DPSP II（9,293 百万円）、III（9,220 百万円）の各供与金額は、次項で述べる DPSP 供与当時の日本のおかれていた状況や問題意識も踏まえて考慮すると、目的の達成に過不足ない規模であったと考える。

3.1.4 JICA が DPSP に加わったことの妥当性

JICA が DPSP に参加するという援助方針をとったことは適切であったと判断する。

事後評価時点で振り返ると、JICA が DPSP に参加する目的として主に以下の 4 つが挙げられる。JICA が、①フィリピン政府との政策対話のプラットフォームに乗ること（フィリピンの制度づくり全般に係る議論に参加する機会を得ること）、②フィリピン政府との政策対話の促進を図ること（政策対話の促進を通じて 4 つの改革項目の推進に寄与すること、政府との政策対話のチャンネルを増やすこと、日本の問題意識を直接共有し理解を得ること）、③フィリピンのマクロ資金ニーズを支援すること、④対フィリピン支援において、JICA の技術協力や円借款など他の援助スキームとのシナジー効果・レバレッジを図ること。これらの目的は、DPSP の実施中および評価時において実現している。

また、DPSP 協調融資開始当時の日本の置かれていた状況を振り返ると、日本が DPSP に参加し、フィリピン政府の改革プログラムを支援することは極めて重要であった。日本は最大の対フィリピン支援国であり、当時、日・フィリピン経済連携協定（JPEPA）が発効し（2008 年 12 月）、最も重要な貿易・投資国の一つとして関係強化が期待されていた。日本は DPSP の枠組み参加を通じて、投資環境整備等のフィリピン政府の重要課題に係る改革を促進させることが可能であり、フィリピン政府との継続的な対話

¹² Development Budget Coordinating Committee。DBCC は、投資・経常予算の策定・執行を所掌する予算管理局（DBM）が主宰し、マクロ経済予測に基づく毎年の予算支出枠、開発予算の規模、資金調達方法等をフィリピン中銀（BSP）、財務省（DOF）、国家経済開発庁（NEDA）、大統領府と共に検討し、大統領に提出する。

¹³ Debt and Risk Management Division。

を通じて、日系企業ニーズを踏まえた効果的な投資環境整備への支援につなげることが可能であった。現地調査時の日本人商工会議所へのヒアリングにおいて、「投資環境整備の促進に向けて、日本はあらゆるチャネルを活用してフィリピン政府に改善を働きかけていくことが重要。特にフィリピンのように比較的自由に意見を発信できる国についてはこうした働きかけは有益である。その観点から DPSP に JICA が資金供与することは妥当であった。」との指摘があった。

フィリピン政府の改革全般をカバーする分野横断的な課題への対応は個別プロジェクトでは限界があり、かつ、フィリピン側に期限を定めたかたちで政策達成を求めるツールは DPSP 以外にはなかったことから、DPSP への参加以外の手段はなかった。日本は、DPSP を戦略的に活用することにより、日本・フィリピン間の二国間関係における開発ニーズを、アジア開発銀行も含めた多国間のテーブルに載せて議論し、政策達成の実効性を高めていくことが期待された。また、新 JICA 設立により有償と技協等、スキーム横断的な連携・プログラム化が促進されてきており、その観点から、DPSP（有償）を通じた制度構築支援と現場に根ざしたきめ細かい技術協力を相互補完的に行うことで、各政策アクションの実施支援および現場での改革の実効性向上が期待された。さらに、財務省関税局等、各機関に配置されている政策アドバイザー（長期専門家）を活用して、各改革課題について大局的な観点から政策アクション策定のインプットが行える素地が整備されていたとの認識もあったと思われる。

しかし他方で、「日本は DPSP の全体の基調が固まった後の DPSP II からの参加だったことから、日本としての関心事項や問題意識を DPSP の枠組みに十分に反映させるには多くの労力を要したようである」との認識が現地関係者より示された。DPSP I の開始に際して、アジア開発銀行と世界銀行はフィリピン政府とともに中期的な改革の方向性を見据えて政策マトリックスの策定作業を行っており、同作業を通じて当該 DPSP シリーズ¹⁴の全体的な基調は固まっていた。かかる状況において、日本は DPSP II から協調融資に参加したことから、後からの参入者（late comer）として、日本の関心事項や問題意識の全てを DPSP の枠組みに新たに持ち込むことはかなわなかったようである。

以上より、本事業の実施は、①政策マトリックス/アクションの策定過程、②DPSP 枠組みを通じた改革推進、③DPSP 資金供与/供与金額、④JICA の DPSP 参加の観点から妥当性は高いと判断される。

3.2 有効性・インパクト

本節では DPSP の 4 つの改革分野である①マクロ経済・財政の安定、②公共支出管理におけるガバナンス向上と反汚職、③投資環境およびインフラ整備、④社会開発の

¹⁴ DPSP I, II, III の 3 シリーズをひとまとめとして 1 つの DPSP クラスターが形成されている。

推進の各実施・進捗状況について分析を行った。具体的には DPSP の政策アクションの達成状況¹⁵とともに DPSP が働きかけた各改革対象分野の動向や成果を記述した。さらに、DPSP プログラム形成時に設定された運用効果指標の達成状況および改革支援ツールとしての DPSP の有効性について分析を行った。

3.2.1 マクロ経済・財政の安定

3.2.1.1 政策アクションの達成状況

本分野における政策アクションとその達成状況を以下表にまとめた（主なアクションのみ記載）。

表 5： マクロ経済・財政の安定の主な政策アクションと達成状況

	政策アクション	達成状況
DPSP II	◆ 財政収支の対 GDP 比赤字幅が縮小（06 年：▲1.2%→07 年：▲0.2%）	達成 (Fulfilled)
	◆ 公的債務・リスク管理部局の設置案を策定	達成 (Fulfilled)
	◆ 納税者データベースの整理合理化を開始	達成 (Fulfilled)
DPSP III	◆ 財政収支の対 GDP 比赤字幅が縮小（06 年：▲1.2%→08 年：▲0.9%）	達成 (Fulfilled)
	◆ 公的債務・リスク管理部局の設置を推進	達成 (Fulfilled)
	◆ 物品税（タバコ・アルコール）の引き上げ	達成 (Fulfilled)
	◆ 納税者データベースの整理合理化推進	達成 (Fulfilled)
	◆ 預金保護上限額を 25 万ペソから 50 万ペソに引き上げ	達成 (Fulfilled)

出所：JICA 審査時資料、アジア開発銀行 Completion Report 等より作成。

一連の DPSP シリーズは、フィリピン政府が 2005 年に着手した財政再建プログラムの支援を目的としており、①2010 年¹⁶までに均衡財政を実現するための財政規律の確保、②税収の持続的な増加、③公的債務管理の改善の 3 分野に焦点が当てられている。マクロ経済・財政の安定は、本 DPSP シリーズの期間に限らず、歴代政府における最重要課題の一つに掲げられており、今後も更なる改善努力が継続されると考える。本改革分野における政策アクションはすべて達成されたものの、DPSP II のトリガー¹⁷として選定された「徴税収入の対 GDP 比を 2010 年までに 15%に引き上げる」というアクションが未達成となり、当該トリガーが取り下げられた経緯がある。本件以降、アジア開発銀行はトリガーへの数値目標設定は行わず、フィリピン政府のマクロ

¹⁵ DPSP は制度設計上、backward-looking なオペレーション（すなわち既に達成された政策アクションの改革実績に対して借款契約が締結され即融資が行われるしくみ）となっているため、抽出された政策アクションは基本的に全て達成済（fulfilled）である。

¹⁶ 2008/2009 年の世界的な金融・経済危機の影響に鑑み、目標年次が 2010 年から 2012 年まで後ろ倒しとなった。

¹⁷ トリガーは、各改革推進分野のロードマップの中で、次ラウンドの DPSP プロセスを開始する前に、ドナー側が、フィリピン側の実質的な進捗を確認しておきたい重要な政策課題を抽出したものの。すなわち次期 DPSP への移行のための暫定的なパフォーマンス指標と位置づけられる。トリガーの達成状況に対する評価は、次期 DPSP 検討プロセスの本格的な開始に先立って実施される。

経済・財政運営のモニタリングを行いつつ DPSP 支援を継続するという柔軟性ある対応をとっている。

3.2.1.2 改革の進捗状況と DPSP の成果

フィリピンの財政は、税収基盤の脆弱性や政府債務の利払いの増加等から構造的に赤字であり、均衡財政の達成は歴代政府における最重要課題の一つに掲げられてきた。アロヨ政権において、歳出抑制、徴税職員に対する賞罰法の施行、脱税摘発、酒・たばこ法改正、付加価値税率引上げ、国有財産の売却等を実施することにより、財政赤字幅は、2004 年の対 GDP 比 3.8%から 2007 年には 0.2%まで縮小された。DPSP I, II での政策アクションが上記の財政再建に一部貢献したと考えられる。しかし、2008 年には世界経済危機による税収低下や景気刺激策実施のための財政出動（プロジェクトの実施や社会保障プログラム拡充等）のため財政赤字は 0.9%に拡大し、2009 年は 3.7%、2010 年は 3.5%となっている。

フィリピンは開発途上国として財政需要が依然として大きく、財政健全化を図るため歴代政府において税収拡大を図るための様々な努力が行われてきた。しかし一時的な改善はみられるものの、結果的には抜本的な税収力の拡大にはつながっていない。DPSP の枠組みの下、フィリピン政府は、①拡大付加価値税 (EVAT) の増強 (2005 年) などによる徴税基盤の拡大、②税務行政の改革 (2007 年開始)、③内国歳入局 (BIR¹⁸) の反脱税プログラム (Run after Tax Evaders : RATE) や関税局¹⁹ (BOC) の密輸業者追跡プログラム (Run after the Smugglers : RATS) の実効性強化などに取組んできている。しかし徴税収入に対する GDP 比は 2004 年の 12.4%から 2006 年の 13.7%に増加したものの、2007 年は減少しており、前記のとおり「徴税収入の対 GDP 比を 2010 年までに 15%に引き上げる」という DPSP II のトリガーが未達成に終わっている。また、内国歳入局 (BIR) の包括的税務行政改革も遅延が指摘されている。政府債務残高 (対 GDP 比) は 2000 年以降、一貫して悪化したが、2004 年の 74.4%をピークに 2009 年は 54.8%、2010 年は 52.4%、2011 年は 50.9%と改善している。

制度改革面では、前記のとおり公的債務・リスク管理部局が財務省内に設置され、政府の公的債務管理計画の策定が行われている。同局は①公的債務管理のための債務戦略の策定、②公的債務政策の遵守を確保するためのモニタリング・報告等の役割を担うミドルオフィスであり、同局の設置および同計画の策定は、DPSP の具体的な成果として着目できる。他方、同局が設置されたのは 2010 年 5 月とまだ日が浅く、現場での具体的な改善効果を評価するには今後の動向を見極める必要があると考える。

また、納税者データベースの整理合理化については、個人の 20-28%、法人の 12%が未登録で、マニラ首都圏のみで 10 万人を超える申告漏れがあるとの指摘があり²⁰、

¹⁸ Bureau of Internal Revenue

¹⁹ Bureau of Customs

²⁰ 出所：世界銀行(2008) Accelerating Inclusive Growth and Deepening Fiscal Stability (フィリ

事後評価時点においても引き続き納税者データベースの整備が求められている。こうしたことから、現場での具体的な効果発現には至っていないと考える。

表 6：フィリピンの財政パフォーマンス（実績）

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
租税収入（対 GDP 比）	12.4%	13.7%	13.5%	13.6%	12.2%	12.1%
歳出（対 GDP 比）	17.0%	16.7%	16.7%	16.5%	17.7%	16.9%
政府財政収支（対 GDP 比）	▲2.6%	▲1.0%	▲0.2%	▲0.9%	▲3.7%	▲3.5%
政府財政収支（億ペソ）	▲1,468	▲648	▲124	▲681	▲2,985	▲3,145

出所：フィリピン財務省。

3.2.2 公共収支管理におけるガバナンス向上と反汚職

3.2.2.1 政策アクションの達成状況

本分野における政策アクションとその達成状況を以下表にまとめた（主なアクションのみ記載）。

表 7: 公共収支管理におけるガバナンス向上と反汚職の主な政策アクションと達成状況

	政策アクション	達成状況
DPSP II	◆ 中期歳出枠組（MTEF）に基づく予算策定	達成 (Fulfilled)
	◆ 10 省庁において公共入札の全案件の公示と、入札結果の 77% が政府調達ウェブサイト上に掲載	達成 (Fulfilled)
	◆ 反脱税・密輸出入キャンペーンを支援する研修の実施	達成 (Fulfilled)
DPSP III	◆ 中期歳出枠組（MTEF）に基づき、22 省庁について 3 年分の予算予測を策定し、2010 年の概算予算の原案に適用	達成 (Fulfilled)
	◆ 歳出管理統合システムの開発に向けた調査を実施し、タスクフォースを設置	達成 (Fulfilled)
	◆ 政府調達政策委員会（GPPB ²¹ ）登録の全 12 省庁において公共入札の入札・落札情報全案件の公示と、入札結果を政府調達ウェブサイト上に掲載、入札情報の掲載量が前期に比べ増加、GPPB 外の 4 省庁が政府調達ウェブサイトを利用開始	達成 (Fulfilled)
	◆ 調達監視グループ（Procurement Transparency Group）を設置、一部インフラ事業でモニタリングを開始	達成 (Fulfilled)
	◆ 内部統制基準ガイドラインを作成・印刷、2 省庁にて運用開始	達成 (Fulfilled)
	◆ 国税局への反脱税・密輸出入プログラムに特化した特別訴追部局（SPD ²² ）の設置を予算管理局（DBM）が承認	達成 (Fulfilled)

出所：JICA 審査時資料、アジア開発銀行 Completion Report 等より作成。

一連の DPSP シリーズは、公共財政管理におけるガバナンス改善に向けて、①中期支出枠組み（MTEF²³）の実施、②予算執行における透明性の向上、③調達改革法の実施強化、④反汚職の 4 分野に焦点が当てられている。フィリピン政府は、世界銀行の

ピン開発フォーラム 2008 資料)

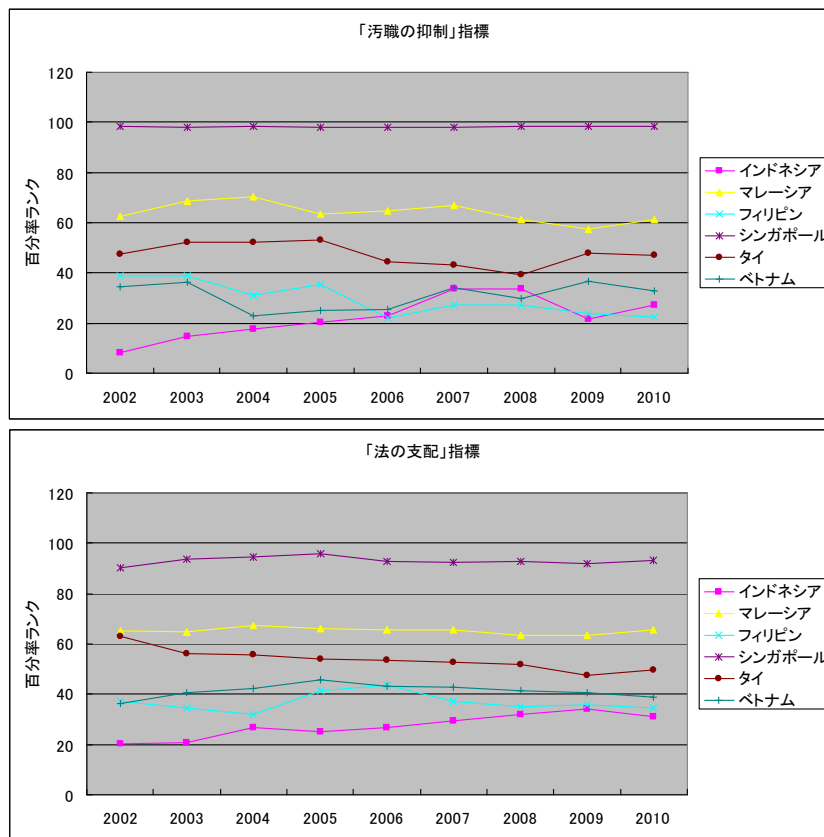
²¹ Government Procurement Policy Board.

²² Special Prosecution Division.

²³ Medium-Term Expenditure Framework.

世界ガバナンス指標²⁴において「汚職の抑制²⁵」や「法の支配²⁶」等の項目で他 ASEAN 諸国に遅れをとっており、ガバナンス向上に向けた取組を実施している。本改革分野における政策アクションはすべて達成されており、その進捗は十分評価されるものである。

表 8：主要 ASEAN 諸国のガバナンス比較（2002 年～2010 年）



出所：Worldwide Governance Indicators に基づき作成。

(注 1) 百分率ランクの数字が 100 に近いほど上位にあり、状況が良い。

3.2.2.2 改革の進捗状況と DPSP の成果

公共支出管理については、1990 年代より予算のシステムが改善され、予算管理局 (DBM²⁷) 内では予算の執行がコンピューター化されているが他省庁とのリンクの構築が課題である。投資予算と経常予算の整合性強化²⁸および中央経済官庁²⁹とライン省

²⁴ 世界ガバナンス指標には次の 6 つの指標がある。①国民の声（発言力）と説明責任、②政治的安定と暴力の不在、③政府の有効性、④規制の質、⑤法の支配、⑥汚職の抑制。

²⁵ 当該国の権威・権力が一部の個人的な利益のために行使される度合い。汚職の形は大小を問わず、また一握りのエリートや個人の利害関係による国家の支配も含む。

²⁶ 公共政策に携わるものが社会の法にどれだけ信頼を置いて順守しているか。特に契約の履行、警察、裁判所の質や、犯罪・暴力の可能性など。

²⁷ Department of Budget and Management

²⁸ フィリピンでは中期開発計画 (MTPDP)・中期公共投資計画 (MTPIP) および年次の予算戦略ペーパー (投資予算・経常予算) の整合性が不十分であることが指摘されている。計画自体が政策

庁間の調整向上が継続的な課題となっている。DPSP の政策アクションである中期支出枠組み (MTEF) の実施については具体的な成果がみられた。2009 年に予算管理局 (DBM) は中期支出枠組み (MTEF) に基づく予算計画や、向こう 3 年間にわたる収入・支出予測を 22 のライン省庁・関連組織全てについて策定し、かつ、2010 年および 2012 年の予算シーリングの目安を示している。また OPIF³⁰ (各省庁のパフォーマンスを指標に基づいて分析する取組) を通じた業績評価や各省庁の関連事業に係る事業名、調達計画、予算配分・支出、コントラクター名等に加え、議員に分配される優先開発支援資金³¹ (通称、ポークバレル) の配分・支出等について予算管理局 (DBM) や各関連省庁のウェブサイトで公表が進められている³²。

予算執行の透明性強化の取組として、政府全体の財政システムの電子化計画が進められている。具体的には、GFMIS³³ と呼ばれる政府財政管理情報システム開発のロードマップに係る関係省庁 (政府監査委員会 (COA³⁴)、 予算管理局 (DBM)、財務省 Bureau of Treasury) 間の連携・協力に係る基本合意がなされており、GFMIS の導入に向けて体制が整備されてきたことは特筆すべき前進として指摘できる。同合意を受けて GFMIS 運営委員会が設置され (Resolution No. 01-2011)、政府監査委員会 (COA)、予算管理局 (DBM)、財務省 (DOF) および関係省庁間の財務管理システムの明確化・簡素化・調和化および情報管理システムの統合化に向けて調整作業が進められている。また、PFM 改革のロードマップがドラフトされており、同案には、①成果主義予算の導入、②国庫一元化、③GFMIS の推進、④偶発債務の管理向上が明記されている。今後は GFMIS の実施・実用化が期待されている。

調達に関しては、2003 年 1 月に調達改革法 (GPRA³⁵) が、同年 9 月に同実施細則が施行され、中央政府と地方政府が同一ルールに基づいて調達を実施する一元化された制度が整備されている。同法・同実施細則を踏まえた調達の電子システムが 2007 年に導入されており、また、非営利組織である Procurement Transparency Group を入札プロセスに参加させ、監視させることで透明性を高める努力も行われている。

反汚職については、前記のとおり、内国歳入局 (BIR) の反脱税プログラム (RATE) や関税局 (BOC) の密輸業者追跡プログラム (RATS) の恒久化や汚職モニタリング制度の行政機関への逐次導入等に向けた努力が進められている。

体系として整合性がとれておらず、政府関係省庁間、省内各局間の権限の分散や非効率な組織体系がその背景にある。

²⁹ 財務省 (DOF) および同省傘下の Bureau of Treasury、予算管理局 (DBM) 等。

³⁰ Organization Performance Indicators Framework。

³¹ Priority Development Assistance Fund (PDAF)。

³² 2010 年 12 月に国会承認された一般歳出法 (General Appropriations Act) の 97 条 (Transparency and Accountability in Government Operations) にて規定されている。

³³ Government Financial Management Information System。

³⁴ Commission on Audit。

³⁵ Government Procurement Reform Act。

上記の成果の多くは、汚職撲滅を最重要課題に掲げる現アキノ大統領への政権交代後（2010年6月～）に進捗したものもあり、政権交代という強力な外部要因が改革促進の突破口となったと考えられる。

3.2.3 投資環境およびインフラ整備

3.2.3.1 政策アクションの達成状況

本分野における政策アクションとその達成状況を以下表にまとめた（主なアクションのみ記載）。

表9：投資環境およびインフラ整備の主な政策アクションと達成状況

	政策アクション	達成状況
DPSP II	◆ <u>投資に係る手続簡素化のための枠組み策定</u>	達成 (Fulfilled)
	◆ <u>優先投資事業リストを策定</u>	達成 (Fulfilled)
DPSP III	◆ <u>投資分野に係る規制改革が進展。NEDAは規制体系評価プログラムの普及並びにアクションの策定に係る指示書案を大統領府に提出</u>	達成 (Fulfilled)
	◆ <u>バタンガス港で輸入許可に関する窓口統一化のパイロット事業を実施、関税局は輸入手続き評価システムを導入</u>	達成 (Fulfilled)
	◆ <u>税関手続きに関する改正京都議定書批准法案を策定、上院にて審議手続き中</u>	達成 (Fulfilled)
	◆ <u>農業省庁は農産物の市場への流通アクセスに係るボトルネックを分析し、改善に向けた政策案を提示</u>	達成 (Fulfilled)
	◆ <u>PPP事業に係るJV組成ガイドラインを策定、PPP標準手続資料のドラフトを作成</u>	達成 (Fulfilled)

出所：JICA審査時資料、アジア開発銀行 Completion Report 等より作成。

（注1）下線部は日本からの提案、ないし日本との関連性が強い項目。

一連のDPSPシリーズは、フィリピンのビジネス環境の改善に向けて、①ビジネスおよび投資コストの削減、②投資改善に向けた政策・制度改革、③インフラ開発の強化、④官民連携の促進の4分野に焦点が当てられている。本改革分野における政策アクションは達成されており、改革の進捗は着実にみられるものの、現場での具体的効果が発現するには道のりは長く、評価時点においては十分に至っていない。

世界銀行 - IFC が実施しているビジネス環境調査 (Doing Business) による2009～2011年の主要ASEAN諸国のランキングは以下表のとおりである。世界183カ国（エコノミー）中、フィリピンの順位は144位（2009年）、148位（2010年）、136位（2011年）であった。他ASEAN諸国と比較して低位であり、各要素別ランキングについても、とりわけStarting a Business（ビジネスの立ち上げ）、Resolving Insolvency（破産状態の処理）、Closing a Business（事業終結）は低位にある。

表 10 : Doing Business Ranking

Economy	Year	Ease of Doing Business Total Ranking	Starting a Business	Dealing with Construction Permits	Getting Electricity	Employing Workers	Registering Property	Getting Credit	Protecting Investors	Paying Taxes	Trading Across Borders	Enforcing Contracts	Resolving Insolvency	Closing a Business
Indonesia	2011	129	155	71	161	-	99	126	46	131	39	156	146	-
	2010	121	155	60	-	-	98	116	44	130	47	154	-	142
	2009	122	161	61	-	149	95	113	41	126	45	146	-	142
Malaysia	2011	18	50	113	59	-	59	1	4	41	29	31	47	-
	2010	21	113	108	-	-	60	1	4	23	37	59	-	55
	2009	23	88	109	-	61	86	1	4	24	35	59	-	57
Philippines	2011	136	158	102	54	-	117	126	133	136	51	112	163	-
	2010	148	156	156	-	-	102	128	132	124	61	118	-	153
	2009	144	162	111	-	115	102	127	132	135	68	118	-	153
Singapore	2011	1	4	3	5	-	14	8	2	4	1	12	2	-
	2010	1	4	2	-	-	15	6	2	4	1	13	-	2
	2009	1	4	2	-	1	16	4	2	5	1	13	-	2
Thailand	2011	17	78	14	9	-	28	67	13	100	17	24	51	-
	2010	19	95	12	-	-	19	72	12	91	12	25	-	46
	2009	12	55	13	-	52	6	71	12	88	12	24	-	48
Vietnam	2011	98	103	67	135	-	47	24	166	151	68	30	142	-
	2010	79	100	62	-	-	43	15	173	124	63	31	-	124
	2009	93	116	69	-	103	40	30	172	147	74	32	-	127

出所：世界銀行- IFC の Doing Business データに基づき作成。

(注 1) データは各年の 6 月 1 日時点のランキング。

フィリピンのビジネス・投資環境における主な制約要因として以下の事項が指摘されている³⁶。

- 煩雑な行政手続き・行政手続きの遅れ：ビジネス立ち上げまでの手続きが煩雑で時間を要すること、VAT の還付手続きの遅れ、許認可取得等に係る高い取引費用、非効率な税関手続きなど
- 不十分なインフラ：輸送網の未整備、高い電力料金など
- 法制度の未整備：競争法および独占禁止法の不備による公平な競争を確保するメカニズムの欠如、不十分な紛争解決メカニズム、債権者および所有権保護の不足など
- 政府の脆弱な統治能力：政情不安、内戦、治安、汚職、密輸など

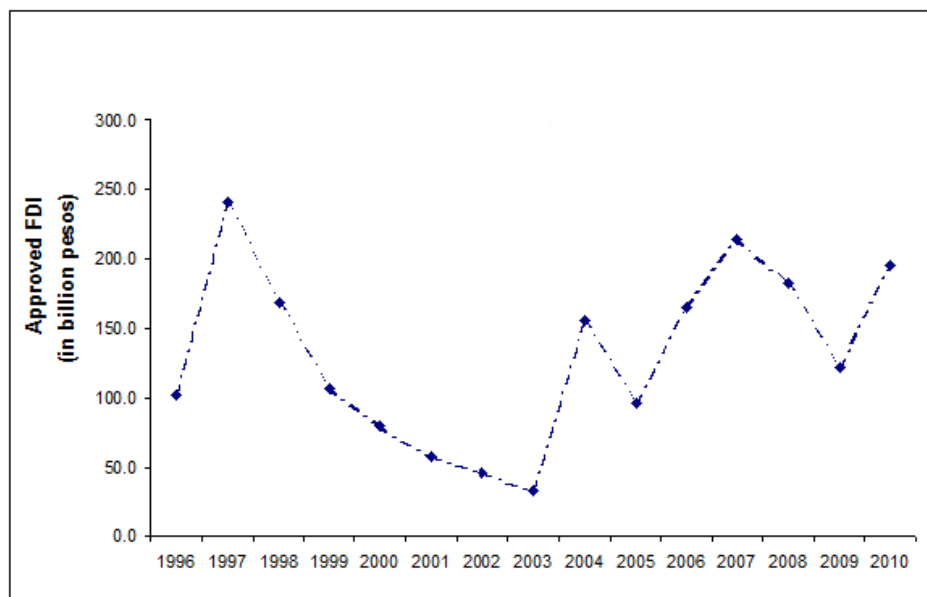
こうしたことから、DPSP の後続支援として想定されている次期プログラム・ローンでは、投資環境およびインフラ整備に焦点を絞って支援を行うことが検討されている。

3.2.3.2 投資に関するマクロ指標の推移

以下表は、フィリピンへの直接投資およびフィリピンの外国貿易の推移を示したものである。最近の直接投資額（許可ベース）については、2007 年をピークに 2008 年、2009 年と減少しているが、2010 年に増加に転じている。2003 年以降、増減を繰り返しながら全体的には増加しているとみられる。貿易については、2009 年の輸出入の減少は米国発の経済、金融危機の影響と考えられるが、2010 年、2011 年は回復している。

³⁶ 日本人商工会議所や現地日系企業へのヒアリング情報をまとめたもの。

表 11：フィリピンへの直接投資の動向（許可ベース）



出所：国家統計調整委員会（NSCB）

表 12：外国貿易の推移（FOB、百万ドル）

年	輸出	輸入	合計
2005	41,254.68	47,418.18	88,672.86
2006	47,410.12	51,773.68	99,183.79
2007	50,466.00	55,514.00	105,980.00
2008	49,078.00	56,746.00	105,824.00
2009	38,436.00	43,092.00	81,527.00
2010	51,498.00	54,933.00	106,430.00
2011	48,042.00	60,144.00	108,186.00

出所：国家統計調整委員会（NSCB）

以下表は、日本の対フィリピン直接投資および日本 - フィリピン間貿易の推移を示したものである。直接投資額（許可ベース）については、2008年の減少は日本の景気後退の影響と推測されるものの、全体的に大幅に増加しており、2011年は史上最高を記録した。貿易については、2009年に減少がみられるものの2010年には回復しており、全般的に安定的に推移している。

実際の投資や貿易の増減は、世界経済の動向や投資・貿易を行う企業の戦略・業績等、マクロおよびミクロレベルの様々な外部要因の影響を受ける。したがって、政策アクションの実施を通じた投資環境改善の成果が、必ずしも投資・貿易の拡大という定量的に測定可能な形で顕在化するとは限らない。

表13：日本の対フィリピン直接投資（許可ベース）および日本 - フィリピン間貿易の推移

年	日本の対フィリピンFDI (億ペソ)	日本への輸出 (FOB、百万ドル)	日本からの輸入 (FOB、百万ドル)
2005	275	7,205	8,071
2006	200	7,916	7,270
2007	386	7,303	6,842
2008	161	7,706	6,604
2009	707	6,207	5,351
2010	583	7,840	6,744
2011	774	8,231	5,923

出所：国家統計調整委員会（NSCB）、質問票への回答

3.2.3.3 改革の進捗状況と DPSP の成果

DPSP の特筆すべき成果として、日本がかねてから重視していた VAT 還付の問題解決に向けた前進がみられたことが挙げられる。VAT の還付は現金還付に代えて Tax Credit Certificate（以下、TCC という）と呼ばれる証明書³⁷で還付されていたが、フィリピン政府は2012年からVAT還付を現金還付に一本化することを決定し、さらにTCCを第三者に譲渡することを禁ずる新規則³⁸を發布した。また過去に発行済のTCCについて、政府が順次買い取るための予算措置³⁹が講じられている。TCC に関しては本来であれば内国歳入庁（BIR）は120日以内、税関局（BOC）は60日以内の現金還付が定められているが、実際には返還遅延が著しく⁴⁰、現地進出企業の資金繰りを悪化させるものでありビジネス活動の障壁として2000年当初より指摘されてきた。日本は、DPSP の枠組み以前より、日比経済連携協定（JPEPA）で設置されたビジネス環境委員会や、日本人商工会議所（および7カ国の商工会議所の連合から成る JFC⁴¹）などさまざまなチャネルを利用して、フィリピン政府に対してVATの還付は速やかに、かつ現金で行うことを求めてきた。現金還付に移行することで、会計や経理に関する手間が軽減されるとともに透明性が向上し、フィリピンの投資環境の改善につながる事が期待されている。

ビジネス立ち上げに関しては、手続き簡素化を図るため、フィリピン政府は国家競争力委員会（NCC⁴²）等を通じて、官民一体での対策を強化しているが、表10：Doing Business Ranking の Starting a Business（ビジネスの立ち上げ）のフィリピンの順位は、世界183カ国（エコノミー）中、162位（2009年）、156位（2010年）、158位（2011年）と順位的には目に見える改善は確認できない。

貿易については、関税引き下げ・撤廃等の取組が進んでいるものの、許認可取得等

³⁷ TCC は主に、輸出品の原料輸入やフィリピン経済区庁（PEZA）登録企業との取引などの際に支払ったVATの還付請求権の証書として発行される。

³⁸ Revenue Regulation No.14-2011（2011年7月29日付）

³⁹ 2012年予算において、10億ペソの割り当てが見込まれている。

⁴⁰ 実際にはBIRは平均3.8年、BOCは1.8年を要しているとの報道がある。

NNA. ASIA <http://news.nna.jp/free/news/20110815php002A.html>

⁴¹ Joint Foreign Chambers

⁴² National Competitiveness Council

の取引費用は依然として高く、非効率な手続きとあわせて投資促進の制約要因となっている。JICA は税関で通過時間を計測する「輸入手続所要時間調査 (TRS⁴³)」(2010年3月～2011年3月)を支援し、輸入手続・制度の迅速性、効率性を測定し、問題点の分析や改善策の考察を通じて輸入手続・制度の円滑化を図る取組を行っている。同調査の結果、2003年に実施した調査と2010年調査の比較において輸送の所用時間に統計的な大きな違いはないことが判明、2003年調査時の ACOS⁴⁴ (輸入手続の電算化) から2010年調査時の E2M (税関業務の IT 化) へ移行したことで貨物到着から貨物搬出までの全体的な通関時間が短縮されたとはいえないとの結論が出ている。その原因として、船卸・搬入など通常に通関手続きから外れる場合の対応・処理に時間を要していることが指摘されている。

インフラ整備に関しては、1997年のアジア経済危機以降、電力や運輸交通等インフラ向け投資は減少しており、1998年には対 GDP 比 8.5%であったのが、2002年には2.8%にまで落ち込んでいる。2008年には改善がみられたものの、5%に満たない状況が続いている。このことから、インフラ向け公共・民間投資の活性化が不可欠であり、インフラ開発における明確な実施枠組の整備 (BOT スキームの改善、公共インフラ支出における資金調達環境の改善等) が喫緊の課題となっている。

国家経済開発庁 (NEDA⁴⁵) は国家中期開発計画を推進するために包括的インフラ投資計画をとりまとめ、優先事業の実施促進を図っているが、官民連携 (以下、PPP⁴⁶ という) 事業におけるリスク配分の適正化、手続明確化等の整理すべき課題が多い状況にある。

3.2.3.4 現場における実際の変化

政策アクションが採られた結果として、ビジネスの現場において具体的な変化がみられるか、その効果の発現状況について、DPSP の裨益者と想定される現地進出日系企業へのヒアリングを実施し、定性的な情報を基に DPSP の成果を検討した。

以下表は、日本からの提案ないし日本との関連性の強い政策アクションを示している。

⁴³ Time Release Study

⁴⁴ Automated Customs Operation System

⁴⁵ National Economic Development Authority

⁴⁶ Public Private Partnership

表 14：日本からの提案ないし日本との関連性の強い政策アクション

	政策アクション	具体的なアクション
DPSP II	◆ 投資に係る手続簡素化のための枠組み策定	①National Competitiveness Council が行政規制のレビューを通じて行政課題を改善するための枠組みを示した、②各省庁・機関が料金・手数料を改定する際には NEDA 承認が必要とする通達 (No.137) を発布した、③外国投資家に対するビザ手続き改善に着手した (BOI と入管局が到着時ビザの事前発給に係る MOU を締結、入管局は Circular No. mcl07-007 を発行し、投資家優遇ビザ (6 カ月間有効、3 年間延長可能) を導入)、④ LGU へのビジネス登録手続きのベストプラクティス集を出版した。
	◆ 優先投資事業リストを策定	NEDA Infrastructure Committee が、2008 年度予算編成に間に合わせるべく、DBM に対し最優先投資事業のリストを提出。
DPSP III	◆ バタンガス港で輸入許可に関する窓口統一化のパイロット事業を実施、関税局は輸入手続き評価システムを導入	「E2M 税関システムプロジェクト」のコンポーネントとなっている National Single Window (NSW) がバタンガス港でパイロット導入された。(Customs Memorandum Order No. 10-2009, 5 March 2009) NSW では、輸出入許可証のオンライン手続き、ライセンスおよびクリアランスの窓口一元化、関係省庁と貿易業者間の非対面式手続の推進を中心に取組んでいる。
	◆ 税関手続きに関する改正京都議定書批准法案を策定、上院にて審議手続き中	関税手続きに関する改正京都規約に係る上院批准手続きを進める。 ＜現状認識＞フィリピン税関は 2010 年 6 月に税関手続きの簡易化及び調和に関する国際規約 (改正京都規約) に加盟済。改正京都規約加盟により WOC (世界税関機関) の基準を達成するよう、3 年以内に国内法の整備を終了する必要がある。その一方で、徴税能力の強化も行っていく必要があることから、フィリピン政府は、迅速な通関と徴税をしっかりと行うという (一見矛盾した) 二つの目標を同時に達成させる必要がある。
	◆ 農業省庁は農産物の市場への流通アクセスに係るボトルネックを分析し、改善に向けた政策案を提示	農産物のマーケットへのアクセスのボトルネックを分析し、官民による政策オプションを検討する (ADB TA: farmer supply chains と連携)。
	◆ PPP 事業に係る JV 組成ガイドラインを策定、PPP 標準手続資料のドラフトを作成	PPP に係るフィリピン政府と民間セクター間の JV 組成ガイドラインを作成、PPP 標準手続資料のドラフトを作成。Executive Order No.8 が交付され (2010 年 9 月)、Project Development and Monitoring Facility (PDMF) が設置された。PDMF は、アジア開発銀行およびカナダ政府による PPP 推進のためのキャパシティ・デベロップメントプロジェクトの傘下に設置されたりボルビング資金で、フィリピン政府およびオーストラリア政府が拠出。PDMF は、PPP プロジェクトのプレ・フィージビリティ調査・フィージビリティ調査・ファイナンスモデル調査の実施や、PPP 案件のオプションの検討・案件形成、入札プロセスや契約時のアドバイザリーサービスの提供等に活用される。

出所：JICA 審査時資料、アジア開発銀行 Completion Report 等より作成。

上記政策アクションのうち、日系企業のビジネス展開において直接的影響があると

考えられた「投資に係る手続簡素化のための枠組み策定」、「バタンガス港で輸入許可に関する窓口統一化のパイロット事業を実施、関税局は輸入手続き評価システムを導入」、「PPP 事業に係る JV 組成ガイドラインを策定、PPP 標準手続資料のドラフトを作成」について現地日系企業⁴⁷に聞き取り調査を行ったところ以下のとおりである。

「投資に係る手続簡素化のための枠組み策定」については、ヒアリングを行った日系企業は具体的なアクションについての認識はなかったが、外国投資家に対するビザ手続きの改善への期待の声が見られた。もっとも、ヒアリング対象の日系企業の多くがフィリピン経済区庁（PEZA⁴⁸）による投資優遇措置を受けており、PEZA の行政手続きや体制に対して評価が高く、また、汚職や不透明な規制等による不利益を被ることはないとのことで、いずれの企業からも高い満足感が示された。PEZA は、フィリピンにおける投資促進機関の中でも、日系企業が最も多く入居する機関であるが、その高い評価の背景には、PEZA 長官⁴⁹の手腕によるところが大きいと指摘されている。

「バタンガス港で輸入許可に関する窓口統一化のパイロット事業を実施、関税局（BOC）は輸入手続き評価システムを導入」については、具体的な効果を確認することはできなかった。マニラ港への一極集中を緩和するため、マニラの南 110 km に位置するバタンガス港が円借款の支援を得て整備されたものの、同港が扱う定期運航は 1 社のみで、現状では企業にとって利用するメリットが少ない状況である。この主な理由として、①物流業者や通関業者がマニラに集中しており、バタンガス港の利用には施設整備のための追加のコストが必要なこと、②バタンガス港の開港にあわせて開通を予定していた高速道路⁵⁰の完成が用地取得の問題や資金不足により大幅に遅延し、同港へのアクセスが良くなかったことが指摘されている⁵¹。実際、ヒアリングを行った日系企業でバタンガス港を利用したことのある企業は 1 社のみで、当該企業より通関手続き改善に係る具体的な指摘はなかった。

「PPP 事業に係る JV 組成ガイドラインを策定、PPP 標準手続資料のドラフトを作成」については、現アキノ政権がインフラ整備にあたって PPP の推進を掲げていることを認識しつつも、PPP を促進する上では官民の役割分担・リスク分担の明確化等、法的・制度的な枠組みの整備が必要、といった指摘があった。また、汚職の問題があり投資家からすると余計な費用がかかることを懸念する声が見られた。

以上より、実施された政策アクションによって改革は着実に進捗しているものの、それによる具体的効果が改革の現場で見える形で発現するには十分にいたっていないと考えられる。

47 カビテ、ラグナ、バタンガスおよびメトロマニラの日系企業を対象に聞き取り調査を行った。

48 Philippine Economic Zone Authority

49 PEZA 発足当時のラモス政権時代から現在に至るまで一貫して長官の任を務めている。

50 South Luzon Expressway (SLEX)および Southern Tagalog Arterial Road (STAR) Tollway

51 高速道路は既に開通している。

3.2.4 社会開発の推進

3.2.4.1 政策アクションの達成状況

本分野における政策アクションとその達成状況を以下表にまとめた（主なアクションのみ記載）。

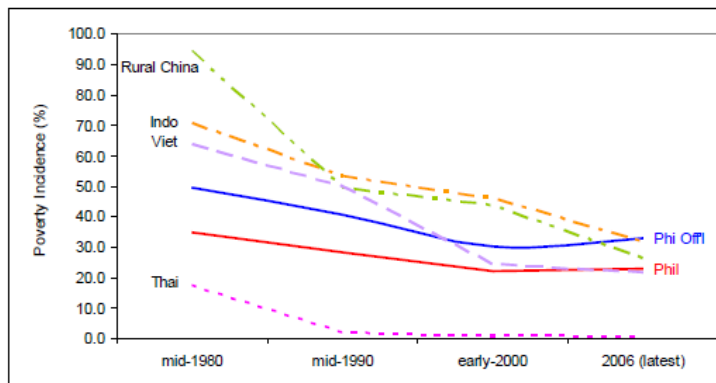
表 15：社会開発の推進の主な政策アクションと達成状況

	政策アクション	達成状況
DPSP II	◆ 支援対象の明確化（貧困層を重点）	達成 (Fulfilled)
	◆ CCT (Conditional Cash Transfer)プログラムの導入	達成 (Fulfilled)
DPSP III	◆ 2008 年末までに、CCT プログラムの対象を 337,345 世帯まで拡大	達成 (Fulfilled)
	◆ 経済危機による貧困層への影響を迅速に把握するため、NEDA は貧困モニタリング・メカニズム案を策定	達成 (Fulfilled)

出所：JICA 審査時資料、アジア開発銀行 Completion Report 等より作成。

本改革分野における政策アクションはすべて達成されており、後述する条件付現金支給（以下、CCT⁵²という）プログラムの導入・拡大の取組を含め、その進捗は高く評価されるものである。その一方で、貧困率の推移を見ると、2000 年以降 26～27%とほぼ横ばいで改善されておらず、2006 年で 26.4%であったのが、2009 年で 26.5%と微増となっている。引き続き現場における援助提供の強化が必要である。

表 16：フィリピンおよび東アジア近隣国の貧困率の推移



出所：世界銀行 CAS 2010-2012。

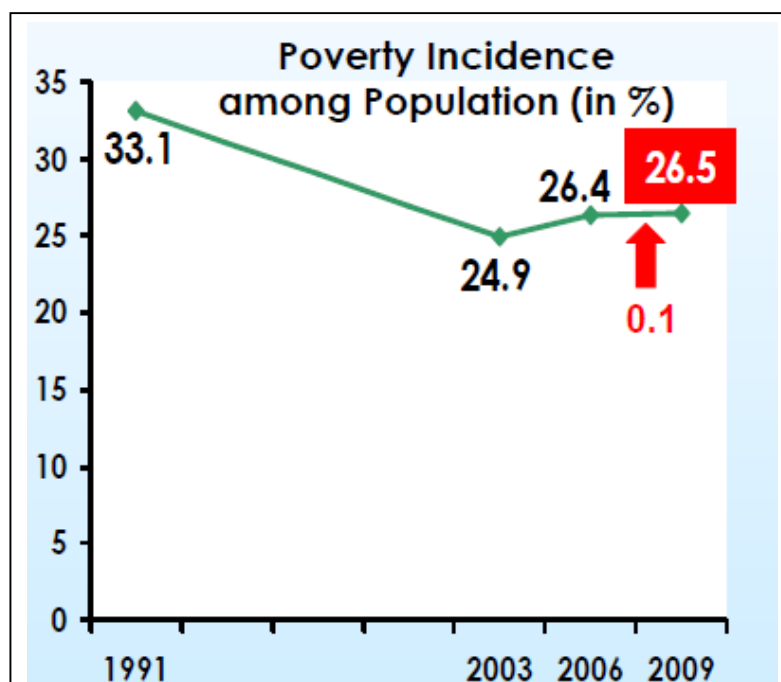
表 17：フィリピンの貧困率 (%)

2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
26.4(*)	N.A.	26.5	N.A.

(*) 2006 年の数値。

⁵² Conditional Cash Transfer

表 18：フィリピンの貧困率



出所：国家統計調整委員会（NSCB）

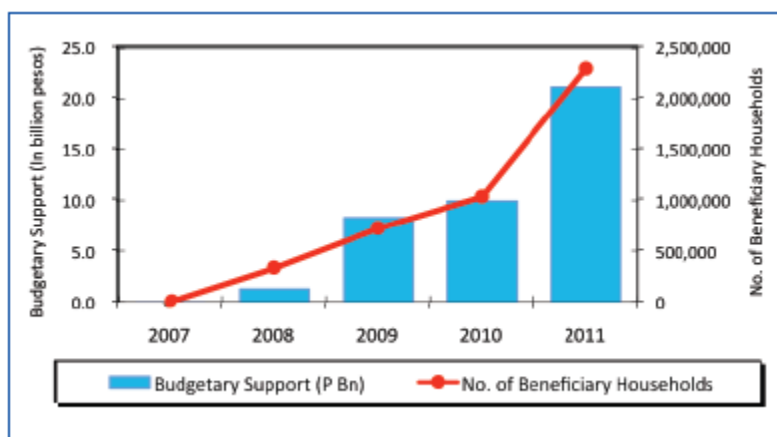
3.2.4.2 改革の進捗状況と DPSP の成果

社会開発分野における DPSP の成果として、CCT プログラム⁵³の導入・拡大が挙げられる。CCT プログラムは、MDG 達成への取組の一環として、貧困層に対する社会セーフティネットの拡充・公的支出の増大を目的とした国家貧困削減プログラムで、貧困削減の促進に寄与する。CCT は、社会福祉開発省（DSWD⁵⁴）所管の社会保障プログラムの中核を成すものであり、世界経済危機後のフィリピン政府による景気刺激策（経済回復計画）において既存の取組に積み増しが行われ、追加的に貧困層 321,000 戸の CCT 支給が計画された。CCT プログラムは 2011 年 11 月時点で、79 州のうち 950 の自治体・77 市の 2,226,192 世帯をカバーしている。今後 5 年にわたり毎年 70 万世帯の追加を目標としており、2016 年末には 460 万世帯にまで拡充する予定である。

⁵³ CCT プログラムは、国家統計調整委員会（National Statistical Coordination Board）が認定したフィリピン全国最貧困の市町村に居住し、州の貧困ライン（provincial poverty threshold）以下で、0～14 歳の子供または妊婦がいる世帯を対象に、毎月子供が学校（3～5 歳児：デイケアまたはプレスクール、6～14 歳：小中学校）へ 85%以上出席すること、妊婦や子供が定期的な妊産婦検診や成長観測をヘルスセンターで受けることを条件に、現金が支給されるもの。2006 年 11 月に DSWD および世界銀行が着手し 2007 年 3 月に 4,459 世帯でパイロット的に実施され、2008 年に正式に開始されて以来、受給者は急激に拡大し続けている。条件の遵守率は非常に高く、DSWD へのヒアリングによると、子供の学校への出席率は約 97%、妊婦や子供の定期的な検診率は約 96% にのぼっている。

⁵⁴ Department of Social Welfare and Development

表 19：フィリピン CCT の予算および受給者世帯の推移



出所：Fernandez, L. & Olfindo, R. (2011). Overview of the Philippines' conditional cash transfer program: the Pantawid Pamilyang Pilipino Program

3.2.5 運用・効果指標の達成状況

以下表は DPSP のプログラム形成時に設定された運用効果指標をまとめたものである⁵⁵。実績値の欄はフィリピン政府資料、世界銀行 - IMF 資料、および DPSP II, III 事業事前評価表を参照した。

①のマクロ経済・財政の安定については、いずれも 2012 年時の目標値であり、現時点で達成度を測定することはできない。本案件実施前後、2010 年、2011 年といずれの数字も改善傾向を示しており、目標達成に向けての前進が見られる。

②の投資環境及びインフラ整備については、計画終了時の目標はいずれも達成している。本案件供与により、投資環境およびインフラ整備にかかる目標達成のうえで一定の貢献がなされたものと評価できる。

③の社会開発関連予算については、目標を達成している。本案件供与により、政府予算財源確保にあたり一定の貢献がなされたと評価できる。

表 20：運用効果指標

①マクロ経済・財政の安定

指標	基準値 (2008 年)	目標値 (2009 年) 【計画終了時】	実績値 (2009 年)	実績値 (2010 年)	実績値 (2011 年)
政府財政収支の対 GDP 比	▲0.9%	2012 年に ▲1.0% (注 1)	▲3.7%	▲3.5%	▲2.0%
公的債務残高の対 GDP 比	56%	2012 年までに 50%に削減	54.8%	52.4%	50.9%

(注 1) フィリピン政府は中期開発計画 (MTPDP (2004~2010)) に基づき財政均衡の目標年次を 2010 年としていたが、危機後の経済環境に鑑み目標年次は変更されている。

⁵⁵ インパクト・アウトカム指標については、審査時に JICA がフィリピン政府側と個別に合意した運用効果指標に焦点をあてて分析を行った。

②投資環境およびインフラ整備

指標	基準値 (2008年)	目標値(2009年) 【計画終了時】	実績値(2009年)	実績値(2010年)
新規ビジネス立ち上げ にかかる日数	52日	日数が短縮される	41日	41日
公共投資額の対GDP比	3.0%	3.2～4.2%まで増加	3.6%	3.4%

③社会開発の推進

指標	基準値 (2008年)	目標値(2009年) 【計画終了時】	実績値(2009年) (*)	実績値(2010年) (*)
全予算に占める社会開 発関連予算	31%	30～32%に維持	30.7%	31.1%

(*) DBM 予算書に基づく。

3.2.6 改革支援ツールとしての DPSP の有効性

DPSP 支援対象分野の改革プロセスを遂行する過程で行われた政策対話、ドナー間協調、政策アクション実行のため実施体制の構築等を通じて以下3つの効果が醸成・促進されているか分析を行った。

- ①後押し効果：フィリピン政府自身の改革努力の後押しをする効果
- ②シンボル効果：フィリピン政府の改革へのコミットメントを国内外に示す効果
- ③コーディネーション効果：改革実行のための実施・調全体制の構築・強化を図る効果

①の後押し効果の具体例として、日本がかねてから重視していた VAT 還付の問題解決に向けた前進がみられたこと（投資環境整備）、アジア開発銀行が重視していた GFMIS 開発のロードマップに係る関係省庁間の連携・協力に係る基本合意（公共収支管理）、CCT プログラムの導入・拡大（社会開発の推進）が挙げられる。いずれも DPSP なかりせば、改革は現状より遅滞していたものと思われる。

前記の「3.2 有効性・インパクト」において具体的に記述しているが、VAT 還付の問題については、DPSP のみならず、日比経済連携協定 (JPEPA) で設置されたビジネス環境委員会や、日本人商工会議所などさまざまなチャンネルを通じた働きかけが改革の加速に奏功したと考えられる。アジア開発銀行が重視している GFMIS 開発についても、DPSP が、予算執行の透明性強化に向けた政府自身の取組を後押ししている。CCT プログラムについては、フラッグシップ案件として、DPSP の枠組み等を通じて政府のハイレベルで認知され、政府のコミットメントが強化されている。

②のシンボル効果については、DPSP が政府の改革へのコミットメントを内外に示し、政府の信用強化に貢献するツールとして十分な機能を果たすことができたのか定かではない。フィリピン政府は 1997 年のアジア通貨危機以降の財政の悪化（税収の落ち込み、債務の利払いの増大等による財政赤字の急激な悪化）に対して、積極的な財政改革を実施してきた結果、財政赤字が改善し（財政赤字の対 GDP 比：2004 年度の 3.8%→2007 年度の 0.2%に改善）、GDP 成長率も 31 年振りとなる 7.6%を記録した。しかし、経済のファンダメンタルズの改善が図られるとともに更なる改革推進に向け

での緊迫感が薄れ、政府の改革へのコミットメントやオーナーシップが弱体化していったとの指摘⁵⁶もある。前記の DPSP のトリガー（徴税収入の対 GDP 比目標値）の未達成はこの時期に発生している。

③のコーディネーション効果については、DPSP がどの程度追加的にフィリピン政府内およびフィリピン政府 - ドナー間の連携・調整促進に貢献しているのか具体的に把握することはできなかった。前記のとおり、DPSP の実施に際しては、開発予算調整委員会（DBCC）や Cabinet Cluster といった政府内の既存の省庁横断的調整メカニズムが活用されている。このため、政府のハイレベルあるいは中央経済官庁では DPSP は認知されており、政策決定において DPSP が一定程度の貢献をしているものと考えられる。他方、フィリピンでは、政権交代に伴い、政治任用職の行政官（通常は、各省の長官、次官および次官補まで）の多くが交代・異動する。また、中期開発計画も政権交代により改定され、改革の重点事項や優先事項が変更となる。すなわち、政策の一貫性が確保されにくい政治システムとなっている。こうした状況において、前アロヨ大統領から現アキノ大統領への政権交替（2010 年 6 月～）に伴い、フィリピン政府が、DPSP を通じて醸成・促進された仕組みをどこまで活用して更なる改革推進の効果を発揮していくのか未知数である。なお、現場における実務レベル政府職員の DPSP への認知度は限定的である。これについて、フィリピン財務省（DOF）より、DPSP は政府の改革プログラムと一体化していることから、改革の実施を担う現業官庁としては、DPSP の存在を認識していなくても政府自身の改革アジェンダとして改革を推進しているとの説明があった。

4. 結論及び提言・教訓

4.1 結論

本事業の実施は、①政策マトリクス/アクションの策定過程、②DPSP 枠組みを通じた改革推進、③DPSP 資金供与/供与金額、④JICA の DPSP 参加の観点から妥当性は高いと判断される。DPSP が支援対象とする 4 つの改革分野（「マクロ経済・財政の安定」、「公共収支管理におけるガバナンス向上と反汚職」、「投資環境およびインフラ整備」、「社会開発の推進」）における政策アクションは達成されており、改革の進捗は着実にみられる。ただし、事後評価時点において、現場での具体的効果が発現するには至っていない項目もあり、今後の継続的な改革努力が期待される。とはいえ、仮に本事業がなかりせば、改革は現状より遅滞していたと考えられる改革項目もあり、DPSP が改革支援ツールとして一定の貢献を行っている判断される。なお今後は、政権交代という外部要因があるため、DPSP を通じて醸成・促進された仕組みが政府内に定着していくかどうかは未知数である。

⁵⁶ 世界銀行の DPL 関連文書における指摘。

4.2 提言

4.2.1 実施機関（フィリピン財務省）への提言

実施機関は、政府関係者が政策アクション実施に向けたインセンティブを一層強化するよう、DPSP（あるいは後続のプログラムローン）を更に活用することが望まれる。DPSP は財源確保の手段として有効であるとともに、改革の実効性を高める支援ツールであり、改革推進効果こそが DPSP の付加価値と考える。DPSP の政策アクションがフィリピン政府自身の改革プログラムと一体化していること、DPSP 資金の意義や効果が改革の実施・促進とは異なる次元で創出している（すなわち DPSP 資金と政策アクションの直接的なリンケージはなく、DPSP 資金の意義や効果は財政資金の補填にある、つまり恒常的な財政赤字のファイナンスを通じた経常支出への貢献である）こと等から、DPSP の存在を意識することなく改革努力を進めている政府関係者も多い。しかし実施機関は、DPSP をてこに、DPSP の付加価値を一層引き出す努力を継続し、改革推進を図っていくことが望まれる。DPSP の後続支援として想定されている次期プログラム・ローンでは投資環境・インフラ整備に焦点を絞った支援が検討されていることから、現業官庁による現場での取組強化とともに政策レベルでの一層の参加を促していくことが肝要である。そのためには、現業官庁が意識的に参加するためのインセンティブを意図的につくっていくことが重要である。一案として、次期プログラム・ローンでは政策と資金のリンケージを明確化し、一般財政支援の形態をとりつつも、改革対象分野が関係する省庁にリソース配分を行うような仕組みを検討することも考えられる。さらに踏み込んで提言するならば、改革に向けてのコミットメントが強く、具体的な成果をあげている省庁・部署への予算配分の強化を図ることも選択肢の1つになりうると考える。

4.2.2 JICA への提言

JICA は DPSP の取組について、今後一層、民間セクター（特に現地進出日系企業）への情報発信・共有が求められる。政策アクションの実施により、ビジネス環境改善に向けた進捗はみられるものの、具体的効果が改革の現場で見える形で発現するには十分に至っていない。フィリピン政府側との政策対話を通じた、JICA の不断の努力、取組を積極的に対外発信し、民間セクターとの接点や PPP の視点拡大を図っていくことが DPSP 持続性の確保および今後の実施が想定されている、投資環境およびインフラ整備に焦点を絞ったプログラム・ローンの実効性強化・効果向上につながっていくものと期待される。

4.3 教訓

フィリピンのように政権交代により行政の構成メンバーが変更し、また、開発計画の改定等により改革の重点事項や優先項目が変更となる国において、DPSP のように中期的かつ継続的な政策・制度改革支援を実施する際は、支援期間中に政策・制度の

一貫性が阻害されるリスクがあることに十分留意する必要がある。また、政策・制度の中身のみならず、ハイレベルの行政官の人事交代により、“コーディネーション効果”をはじめとする、改革支援ツールとしての DPSP の有効性にも影響が起こりえることにも注意が必要である。現アキノ大統領は、国民的支持率の高さを背景に、汚職・腐敗の撲滅を強く主張し、前政権を強く非難してきている。DPSP の「公共収支管理におけるガバナンス向上と反汚職」の分野で確認された成果の多くは現政権になって進捗が見られるものでもある。すなわちアキノ政権への交代が改革促進の追い風になったと考えられる。こうしたことから、政権交代が想定される場合は、キーパーソンと目される関係者と予め協議を行って、次期政権の政策指向や優先改革分野について、共通認識の醸成を図ることが望ましい。

以上