

国名 フィリピン	全国産業クラスター能力向上プロジェクト
-------------	---------------------

## I 案件概要

事業の背景	フィリピンの貿易産業省（DTI）は中小零細企業振興支援の手段として産業クラスター・アプローチの適用に積極的な役割を果たしていた。同国政府からの要請に基づき、JICAは2007年から2010年にかけて、DTIをカウンターパート機関とし、地方自治体、他の国家機関、学術機関、業界団体との協力のもと、「ダバオ産業クラスター開発プロジェクト（DICCEP）」実施に係る技術支援を行った。DICCEPは、フィリピン国内における産業クラスター振興活動のグッドプラクティスの1つとして高く評価され、2010年に国家経済開発庁（NEDA）からグッドプラクティス賞を授与された。この賞は成果の発現、革新性、信頼性、持続性、社会的受容性を含む基準に基づき授与された。この成功を受け、DTIはDICCEPで開発された産業クラスター・アプローチを他の地域に展開することを決定し、JICAに技術支援を要請した。		
事業の目的	本事業は、DTIにおける産業クラスター・アプローチを促進し主流化するための実践的かつ持続的な業務実施上のワークフローの計画・実践、ルソン地域、ビサヤ地域、ダバオ以外のミンダナオ地域における同アプローチのパイロットモデル確立、ダバオにおける他地域にとって参考となるような同アプローチの深化（発展）モデルの確立を通じて、同アプローチを発展させながら展開させるためのDTIのナショナルキャパシティ構築を図り、もって産業育成ツールとしての同アプローチの全国各地での複製を目指す。		
	1. 上位目標：産業育成のツールとして、産業クラスター・アプローチが全国各地で実践（複製）される。 2. プロジェクト目標：産業振興を目的とした持続可能かつ複製可能な産業クラスター・アプローチを発展させながら展開させるためのDTIのナショナルキャパシティが構築される。		
実施内容	1. 事業サイト：フィリピン全土 2. 主な活動：(1)産業クラスター・アプローチ促進のためのDTIにおける業務実施上のワークフローの計画・実践、(2)ルソン地方、ビサヤ地方、ダバオ以外のミンダナオ地方における産学官出身の産業クラスターのコアメンバーが産業クラスター強化活動を企画・実施できるようになるためのトレーニング/ワークショップの実施、(3)ダバオ地方における産業クラスターのさらなる強化を目的とした発展活動計画を支援するための定期的なワークショップ実施及び上記活動の実施に必要な組織形成の支援など 3. 投入実績		
	日本側 (1) 専門家派遣：4人 (2) 研修員受入：65人 (3) 現地業務費：クラスター活動費、研修費、旅費など	相手国側 (1) カウンターパート配置：49人 (2) プロジェクトオフィス (3) 現地業務費：クラスター活動費、研修/ワークショップ費、旅費など	
協力期間	2012年2月～2015年3月	協力金額	（事前評価時）199百万円、（実績）248百万円
相手国実施機関	貿易産業省（DTI）		
日本側協力機関	ユニコインターナショナル株式会社		

## II 評価結果

### 【留意点】

・事業効果の継続状況（プロジェクト目標指標1（地域開発協議会（RDC）や経済開発協議会（EDC）が産業クラスター・アプローチを産業開発のための有益なツールとして認識している地域の数）及び指標2（産業クラスター・アプローチを彼らの産業振興策として持続するため全力を傾けているNICCEP（本事業）下の産業クラスターを代表する産業クラスター組織の数））は、上位目標指標2（NICCEP支援の産業クラスターの活動が継続され強化される）の達成度とあわせて検証することが可能である。よって、本事後評価では、事業効果の継続状況（プロジェクト目標指標1及び2）については、個別に検証するのではなく、上位目標指標2と統合することとした。

### 1 妥当性

#### 【事前評価時・事業完了時のフィリピン政府の開発政策との整合性】

本事業は、「フィリピン開発計画（PDP）」（2011年～2016年）、「中小零細企業開発計画」（2011年～2016年）、「フィリピン輸出開発計画（PEDP）」（2014～2016年）に掲げられた「産業クラスター開発の展開」というフィリピンの開発政策に合致していた。

#### 【事前評価時・事業完了時のフィリピンにおける開発ニーズとの整合性】

本事業は、事前評価時及び事業完了時において、産業クラスター・アプローチの促進という、同国のニーズに合致していた。

#### 【事前評価時における日本の援助方針との整合性】

本事業は、「対フィリピン国別援助計画」（2008年）に記載された日本の援助方針（「海外からの直接投資の促進に資する支援」及び「運営維持管理能力の改善などソフト面の支援」を含む）とも合致していた。

#### 【評価判断】

以上より、本事業の妥当性は高い。

### 2 有効性・インパクト

【プロジェクト目標の事業完了時における達成状況】

プロジェクト目標は事業完了時まで達成された。24の対象クラスターのうち<sup>1</sup>、22のクラスター（Region IV-Bの観光産業クラスター及びマニラ首都圏（NCR）の健康・医療観光産業クラスターを除く）のRDCが産業クラスター・アプローチを産業振興のための有益なツールとして承認した（指標1）。また、これら22のクラスターはクラスター・アプローチを継続する決断をした（指標2）。クラスター間での連携は、ダバオの観光産業クラスターとココナッツ産業クラスター間、観光産業クラスターと鉱業産業クラスター間、マンゴー産業クラスターとドリアン産業クラスター間、ダバオのココナッツ産業クラスターとビサヤの雑貨・装飾品産業（GDH）クラスター間で確認された。また、情報交換や共通課題に係る調整は、ビコールの衣料品・家庭用品産業（W&H）クラスターとビサヤのGDHクラスター間で確認された（指標3）。中期国家クラスター活動計画（2015年～2016年）がDTIにより策定され、「クラスター管理運営マニュアル：経験・教訓・グッドプラクティス集」を策定中であった（指標4）。

【プロジェクト目標の事後評価時における継続状況】

事業効果は事後評価時まで一部継続している。DTIはいくつかの地域の類似クラスターを8つの国家優先クラスター（コーヒー、カカオ、加工フルーツ・ナッツ（PFN）、W&H、竹、ゴム、ヤシ油、ココナッツ繊維）へ統合した。クラスター内の会合、会議、トレーニングセミナー、展示会、販売促進が行われてきたが、既述の8つの国家優先クラスター間での交流や連携は概して行われていない。しかし、二つの例外ケースがみられた。一つは東ビサヤ・バハンディ生産者組合（BPAEV）（Region VII）の結成があげられ、同組合の展示会に出品される商品は、GDH、加工食品、PFN、W&Hなどの異なるクラスターから出品されており、これにより展示会や販売促進などのさまざまな活動が行われる際に異なるクラスターが交流する機会を提供している。もう一つのケースとしては、ビサヤ情報通信技術（ICT）クラスター（VICTOR）がITを活用したマーケティング戦略を通じて他のクラスターを支援していることがあげられる（指標3）。既述の中期国家クラスター活動計画（2015年～2016年）の実施は完了し、DTIはNICCEP活動を採用した産業クラスター強化（ICE）プログラムを2017年に開始し、8つの国家優先クラスターで実施している。加えて、既述の「クラスター管理運営マニュアル：経験・教訓・グッドプラクティス集」はまとめられ、DTI地域及び州事務所並びに他の政府機関に配布され、活用されている（指標4）。

【上位目標の事後評価時における達成状況】

上位目標は事後評価時まで達成された。事業完了後に2つのクラスター（Region VIIIのミルクフィッシュ産業クラスター及びアバカ産業クラスター）が形成され、計画策定ワークショップ、商品開発やマーケティングに係る研修・セミナー、展示会、販売促進などの産業クラスター開発活動が行われている（指標1）。8つの国家優先クラスターのうち、5つのクラスター（コーヒー、W&H、竹、ゴム、ヤシ油）がNICCEPにおいて支援された。DTIはICEプログラムのもとで、クラスター会合、研修・セミナー、計画策定ワークショップ、展示会、見本市などの産業振興活動をこれら8つのクラスターにおいて続けており、特に展示会や見本市は国内外において本事業実施中よりもさらに定期的に行われている（指標2）。地方の大学との実証研究の結果、Region IIIのパンパンガ家具産業財団（PFIF）は竹製品のデザインと製造に人工竹の代わりに竹竿を使用するようになり、PFIFはパンパンガで製造された家具を「One Pampanga（1つのパンパンガ）」というパンフレットを発行して販売促進している。Region VIIIではDTIが加工食品、PFN、W&Hを含む異なるクラスターの中小零細企業を集め、幅広い関係者をバリューチェーンのさまざまな工程に巻き込むべく、BPAEVを強化してきた（指標3）。

【評価判断】

よって、本事業の有効性・インパクトは高い。

プロジェクト目標及び上位目標の達成度

目標	指標	実績
プロジェクト目標 産業振興を目的とした持続可能かつ複製可能な産業クラスター・アプローチを発展させながら展開させるためのDTIのナショナルキャパシティが構築される。	1. RDCやEDCが産業クラスター・アプローチを産業開発のための有益なツールとして認識している地域の数	達成状況：達成 （事業完了時）計24のクラスターのうち22のクラスターが産業クラスター・アプローチを産業振興のための有益なツールとして認識した。
	2. 産業クラスター・アプローチを彼らの産業振興策として持続するため全力を傾けているNICCEP下の産業クラスターを代表する産業クラスター組織の数	達成状況：達成 （事業完了時）計24のクラスターのうち22のクラスターがクラスター・アプローチを継続する決断をした。
	3. 異なる産業クラスター、関連する参加者におけるコミュニケーションの発展	達成状況：おおむね達成（一部継続） （事業完了時）異なるクラスター間で連携、情報交換、共通課題に係る調整が行われていることが確認された。 （事後評価時）8つの国家優先クラスターでは、クラスター内の会合、会議、トレーニングセミナー、展示会、販売促進が行われてきている。加えて、BPAEVが結成され、さまざまな活動が行われる際に異なるクラスターが交流する機会を提供しているほか、VICTORがITを活用したマーケティング戦略を通じて他のクラスターを支援している。
	4. 産業クラスター促進/主流化のための効率的なワークフローの存在	達成状況：おおむね達成（継続） （事業完了時）中期国家クラスター活動計画（2015年～2016年）が策定され、「クラスター管理運営マニュアル：経験・教訓・グッドプラクティス集」を策定中であった。 （事後評価時）中期国家クラスター活動計画（2015年～2016年）の実施が完了し、「クラスター管理運営マニュアル：経験・教訓・グッドプラクティス集」はまとめられ、DTI及び他の政府機関で活用されている。
上位目標	1. NICCEP支援の産業クラスターの枠を	（事後評価時）達成 事業完了後に2つのクラスターが形成され、産業クラスター開発活動

<sup>1</sup> 24クラスターとは、NICCEP開始以降に支援を受けた16クラスターとDICCEP実施時から支援を受けているダバオの8クラスターを含む。

産業育成のツールとして、産業クラスター・アプローチが全国各地で実践（複製）される。	越えて産業クラスター組織が設立され産業発展のための活動が開始される	が行われている。
	2. NICCEP 支援の産業クラスターの活動が継続され強化される	（事後評価時）達成 DTI は ICE プログラムのもとで 8 つの国家優先クラスター及び異なる地方優先クラスターにおける産業振興活動を続けており、展示会や見本市は国内外において本事業実施中よりもさらに定期的に行われている。
	3. ダバオの産業クラスターを強化するためのよりよい活動（*）が他のクラスターで複製される	（事後評価時）達成 発展活動が Region III 及び VIII で確認された。

\*よりよい活動とは、以下の要素の少なくとも 1 つに該当する活動を指す。

- 1) より広範なネットワークにおける産業クラスター開発テーマを対象とした連携活動のために幅広い関係者をバリューチェーンのさまざまな工程に巻き込む、
- 2) 小規模産業の発展、競争力強化、革新の実現のための新しい研究を行う、
- 3) 地域ブランドの確立を目指す、
- 4) パイロット/デモプロジェクトの成果を普及させ、成果の達成を確実にする。

出所：事業完了報告書、DTI 中小企業開発局（BSMED）、DTI 地域事務所、産業クラスターへの質問票調査及びインタビュー

### 3 効率性

本事業では、2013年の超大型台風ハイヤンの深刻な影響を受けた4つのクラスターへの追加の予算配分のため、協力金額が計画額を上回ったが、協力期間は計画内に収まった（計画比はそれぞれ125%、100%）。本事業のアウトプットは、計画どおり産出された。よって、効率性は中程度である。

### 4 持続性

#### 【政策制度面】

産業クラスター開発へのニーズは「PDP」（2017年～2022年）及び「中小零細企業振興計画のためのDTIの戦略的方向性」（2017年～2022年）に明記されている。

#### 【体制面】

事業完了以降、ナショナル・プロジェクト・マネジメント・オフィス（NPMO）の機能は8つの国家優先クラスターの開発・モニタリングを担当するDTI（中央）の地域事業局（ROG）に引き継がれ、サテライト・プロジェクト・マネジメント・オフィス（SPMO）の機能はDTI地域事務所のビジネス開発局及びDTI州事務所の産業振興ユニットに引き継がれた。DTIによれば、DTIの中央から地方レベルの職員数は、産業クラスター・アプローチを全国に促進し主流化するのに十分とのことである<sup>2</sup>。また、44名のクラスターアドバイザーと76名のクラスターコーディネーター（地方レベルで19名、州レベルで57名）が本事業で研修を受け<sup>3</sup>、37名のクラスターアドバイザーと18名の地方レベルのクラスターコーディネーターが引き続き勤務していることが確認された<sup>4</sup>。DTIによれば、クラスターアドバイザーとクラスターコーディネーターの数も産業クラスター・アプローチを全国に促進し主流化するのに十分とのことである。

#### 【技術面】

プロジェクトカウンターパートの大部分は引き続きDTIに勤務している。DTIの中央から地方レベルの職員のスキルレベルは、さまざまな都市において継続して実施されている商品開発やマーケティングに係る研修・セミナー、展示会、販売促進などからも明らかなように、産業クラスター・アプローチを促進し主流化するのに十分である。クラスターアドバイザーとクラスターコーディネーターのスキルレベルも概して産業クラスター・アプローチを促進し主流化するのに十分であるが、地方におけるインタビューによれば、より発展したクラスターからの技術的かつ管理的要求に応えるために、より高度な研修がクラスターコーディネーターから求められている。しかし、DTI職員の産業クラスター管理に係る知識やスキルを改善・普及するための構造化された実地訓練（OJT）を含む研修制度はDTI内に確立されていない。インタビューではこの明確な理由は判明しなかった。

#### 【財務面】

国家優先クラスターには2015年/2016年に1,900万フィリピン・ペソ（PhP）、2017年に4,100万PhPの予算が配分された。また、国家優先クラスターに含まれない、その他のクラスターには通常の中小企業プログラムから予算が配分されている（予算額は各地域で異なる）。DTIによれば、研修制度がまだ確立されていないためDTI職員向けの研修予算を除き、産業クラスター・アプローチを継続して促進するのに十分な予算額を有しているとのことである。

#### 【評価判断】

本事業によって発現した効果の持続性は中程度である。

### 5 総合評価

本事業では、プロジェクト目標と上位目標が達成された。クラスター間連携が発展し、ほとんどのクラスターが産業クラスター・アプローチを継続する決断をした。産業振興活動はNICCEPが支援したクラスターの枠を超えて開始され、NICCEPが支援したクラスターでは同活動が継続され強化された。持続性については、DTIにおける研修制度の不足などの問題が確認されたが、政策制度面や体制面では特に問題は見受けられなかった。効率性については、協力金額が計画額を上回った。以上より、総合的に判断すると、本事業の評価は高いといえる。

## III 提言・教訓

実施機関への提言：

- ・既述のとおり、DTIでは研修制度が確立されていない。DTIは、(1)DTI内の既存の研修プログラムをレビューし、(2)研修プ

<sup>2</sup> DTIの職員数は入手できなかったが、DTIによれば、DTI内の中央から地方レベルの各産業クラスターにコーディネーター1名が配属されている。

<sup>3</sup> クラスターアドバイザーは、本事業のクラスターアドバイザー研修を受講したDTI職員を指す。アドバイザーになるためには、クラスターコーディネーターとしてクラスター活動の計画段階及び実施段階に参加し、クラスターコーディネーター研修を修了する必要がある。クラスターコーディネーターは、クラスターコーディネーター研修に参加し、クラスター活動の計画段階に参加したクラスターの主要メンバーを指す。DTI、他の政府機関、大学、民間セクターからのメンバーもコーディネーターになることができる。

<sup>4</sup> 州レベルのクラスターコーディネーター数は入手できなかった。

プログラム担当者に対し、産業クラスター活動のインパクト・モニタリングを含む産業クラスター業務・管理をOJTプログラムに含めるよう要請し、(3)研修実施の経験に基づき、NICCEPで作成されたマニュアルを改訂/更新すべきである。

・既述のとおり、異なる産業クラスター間では交流や連携が期待されたほど見られなかった。よって、DTIは、(1)異なるクラスター間の連携/コミュニケーションに係るニーズを再評価し(ICTクラスターはクラスター間連携活動のために他のクラスターを支援する大きな潜在力をもっている可能性がある)、(2)異なるクラスター間の連携が可能な分野を特定し、(3)ビジネスマッチング、フォーラム、全国/地域展示会などの活動を開始すべきである。

JICAへの教訓：

・既述のとおり、DTI職員の産業クラスター管理に係る知識やスキルを改善・普及するための構造化されたOJTを含む研修制度はDTI内に確立されていない。事業効果の持続のためにDTI職員の継続的な能力開発が非常に重要であるため、本事業ではDTI研修部門(フィリピン貿易研修センターなど)を巻き込むことが検討されるべきであった。将来類似の事業を実施する場合は、研修/OJTプログラムが実施機関の人材部門または研修部門を通じて制度化されるべきである。



竹産業クラスター：竹から作られたさまざまな家具がパンパングのDTI Region III事務所に展示されている



カカオ産業クラスター：ミンダナオのカカオ産業振興組合(CIDAMI)の職員が所有・管理している学びの場であるカカオアカデミーのカカオ苗床