

## 0. 要旨

本事業は、フィリピンにおいて、産業競争力の向上、インフラ整備、雇用促進における改革をアジア開発銀行（ADB：Asian Development Bank）と協調して支援することにより、投資環境を整備し、海外直接投資（FDI：Foreign Direct Investment）を中心に投資を促進して、フィリピンの経済成長に資することを目指していた。この事業目的は、フィリピンの開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しているが、事業計画の適切性に課題があるため、妥当性は中程度といえる。有効性については、すべての政策アクションが達成され、かつ裨益者である民間セクターにも一定の効果が実感されている。インパクトについても、本事業の実施により改革が促進されたことにより、経済成長要因のうち官民連携（PPP：Public-Private Partnership）による公共投資の推進・拡大、外資企業の誘致、製造業の成長などに一定程度の貢献がみられたと考えられる。本事業の実施によりおおむね計画どおりの効果の発現がみられ、有効性・インパクトは高い。持続性については、現政権における前政権からの政策の継続性や ADB による継続的なモニタリングのため、事業効果の多くが維持されている。しかしながら、この事業効果の維持は、必ずしも JICA の計画したモニタリング体制によるものではない。本事業の運営・維持管理体制に一部問題があり、本事業によって発現した効果の持続性は中程度である。

以上より、本事業の評価は高いといえる。

## 1. 事業の概要



事業位置図



バタンガス港ガントリークレーン

## 1.1 事業の背景

フィリピンのマクロ経済状況は、2010年には世界的な金融危機の影響から大幅に回復し、GDP成長率は7.6%を達成した。2011年は、民間需要は底堅く推移したものの、上半期の財政支出減少に加えて欧州債務危機やアメリカの景気後退等の外部環境の悪化により輸出が減速し、GDP成長率は3.7%と政府が掲げていた4.5%の成長目標を下回った。しかし、2012年には消費と投資が牽引し、GDP成長率は6.7%を達成した。一方、多くのASEAN諸国が1980年代以降、輸出志向型の工業分野にFDIを呼び込むことによって持続的な経済成長の軌道に乗ることができたのに対して、フィリピンではFDIの伸びが低調に留まってきたことなどを要因として、1960年から2008年の一人当たりGDP年平均成長率は、ASEAN先行4カ国の中で最低水準となっていた<sup>1</sup>。

なお、財政赤字に関しては、2011年は対GDP比2.0%と2010年を1.5%下回ったものの、2012年にはGDP比2.6%の2,860億PHP<sup>2</sup>とする上限目標値がアキノ大統領の予算演説の中で示されるなど、フィリピン政府は恒常的な財政赤字を抱えていた。

## 1.2 事業の概要

フィリピンにおいて、ADBと協調し、産業競争力の向上、インフラ整備、雇用促進に係る各種政策制度改革を、財政を通じて支援することにより、かかる政策課題の達成を図り、ビジネス投資環境整備を通じてFDIを中心とする投資を促進することをもって、当国の経済成長に寄与する。

円借款承諾額/実行額	7,775百万円/7,775百万円
交換公文締結/借款契約調印	2012年10月/2012年10月
借款契約条件	金利 1.40% 返済(うち据置) 30年(10年) 調達条件 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
事業完成	2012年12月
本体契約	なし
コンサルタント契約	なし
関連調査 (フィージビリティ・スタディ:F/S)等	<ul style="list-style-type: none"><li>• LRT2号線延伸計画準備調査(2011年1月~2011年10月)</li><li>• メガマニラ圏高速道路建設事業準備調査(2011年2月~2011年12月)</li></ul>

<sup>1</sup> インドネシア、マレーシア、タイの約4.0%に対して、当国は約1.5%。

<sup>2</sup> PHP=フィリピンペソ(フィリピンの通貨単位)

関連事業	<p><b>【技術協力】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 包括的国家競争政策のための能力向上プロジェクト（2010年3月～2013年3月）</li> <li>• 自動車型式認証プロジェクト（2011年7月～2013年7月）</li> <li>• スービック港開発事業に係る利活用促進専門家（2011年8月～2012年2月）</li> <li>• 総合交通計画管理能力向上プロジェクト（2011年8月～2014年8月）</li> <li>• 省エネルギー計画調査（2011年1月～2012年3月）等</li> </ul> <p><b>【円借款事業】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 開発政策支援プログラム（DPSP：Development Policy Support Program）II 及び III（2009年3月、2010年3月）</li> </ul> <p><b>【他ドナー：本事業の協調融資案件】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ADB：Increasing Competitiveness for Inclusive Growth（2012年7月借款契約締結）</li> </ul>
------	--

## 2. 調査の概要

### 2.1 外部評価者

中井 なほみ（OPMAC 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：2017年10月～2019年1月

現地調査：2018年1月10日～2018年2月15日、2018年4月11日

### 2.3 評価の制約

本事業は、財政支援型の事業であり、インプット（財政への借款供与）とアウトプット（政策改革）の定量的な比較が困難であるため、効率性の評価はしない。また、持続性については、改革した政策の運営・維持管理に要する技術及び財政を特定することが困難であるため、政策のモニタリング体制（運営・維持管理体制）及び現状の改革の進捗（運営・維持管理状況）のみを分析し、サブレーティングは付さない。効率性及び持続性のサブレーティングを付さないため、総合レーティングの判定も行わない。

なお、本事業は、審査段階では2期にわたる事業を想定し、目標設定がされていた。1期と2期は独立した事業であり、それぞれに借款契約を締結する必要があった。しかし、フィリピン政府は2期事業のための借款を JICA に要請しなかったため、1期事業の審査段階で設定されていた2期事業の目標やその後の中期目標を達成する義務がフィリピン政府になくなった。よって、本事後評価においては、1期事業の達成度のみをもって有効性を判断し、評価した。

### 3. 評価結果

#### 3.1 妥当性（レーティング：②<sup>3</sup>）

##### 3.1.1 開発政策との整合性

審査当時のフィリピンの中期開発計画である“Philippine Development Plan (PDP) 2011-2016”においては、開発ビジョンとして「包括的な成長」を掲げ、その達成のために①雇用創出に向けた産業競争力の強化、②インフラ整備の加速、③金融へのアクセス向上、④行政の透明性向上、⑤社会サービス・社会保障の改善を通じた人材育成の五つの基本戦略を提示していた。審査時には、産業競争力の向上、インフラ整備、雇用促進や FDI の促進が、“PDP 2011-2016”における基本戦略に合致していることを確認している。また、事後評価時点においては“PDP 2017-2022”が新政権により発表されているが、同計画では、「より包括的な成長」など、五つの目標を 2022 年までに達成するために、①社会構造の強化、②不平等の是正、③成長の潜在性の向上の三つの柱を掲げ、経済機会の拡大など、それぞれの柱を支える戦略に加え、戦略的なインフラ開発の加速等 15 の戦略を提示している。“PDP 2011-2016”と“PDP 2017-2022”の政策の方向性に基本的な変更はない。

このことから、審査時及び事後評価時において本事業はフィリピンの開発政策と整合していると考えられる。

##### 3.1.2 開発ニーズとの整合性

###### 3.1.2.1 フィリピン政府の財政状況

審査時（2012 年）においては、歳入 1,568,500 百万 PHP に対し、歳出は 1,854,500 百万 PHP で、286,000 百万 PHP の財政赤字となっていた。うち 1,020.7 百万 USD<sup>4</sup>（約 42,000 百万 PHP）が日本（100 百万 USD）、ADB（745 百万 USD）、世界銀行及びその他ドナー（175.7 百万 USD）により支援された。歳入から歳出を差し引いた財政赤字のうち、国内資金調達（529,493 百万 PHP）やドナーによるプロジェクト型支援等で賄いきれなかった資金をこれでカバーしている。このことから、本事業は審査時の資金ニーズに貢献したと考えられる（表 1）。

<sup>3</sup> ③：「高い」、②：「中程度」、①：「低い」

<sup>4</sup> USD=米ドル（アメリカの通貨単位）

表 1 審査時と事後評価時のフィリピン政府財政状況

単位：百万 PHP

	2012 年(審査時)	2016 年(事後評価時)
歳入	1,568,500	2,195,914
(うち税収)	1,445,498	1,980,390
歳出	1,854,500	2,549,336
財政赤字	-286,000	-353,4225
資金ニーズ(External Gross)	174,767	149,523
財政支援総額	約 42,000 (1,020.7 百万 USD)	約 37,000 (745.09 百万 USD)

出所：Department of Finance (DOF) International Finance Group (IFG)

注：米国ドル（USD）からペソ（PHP）への交換レートは、それぞれ 2012 年 12 月 27 日、2016 年 12 月 16 日の為替レートを適用。

前政権期間中（2011 年～2016 年）、本事業以降の歳入（税収）の年平均成長率は、それぞれ 11.9%（2011 年～2016 年）、8.8%（2012 年～2016 年）であり、経済成長（6.6%：2012 年～2016 年）以上の伸びを示している。特に前政権では、財政規律を重んじ、歳出を絞ったことから、2013 年から 2015 年にかけて財政収支が改善した（表 2）。

表 2 財政収支の推移

項目	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
財政収支(10 億 PHP)	-30.85	-32.08	22.58	109.14	81.63	-53.75	-47.44
対 GDP 比 (%)	-0.32	-0.30	0.20	0.86	0.61	-0.37	-0.30

出所：International Monetary Fund (IMF) World Economic Outlook Database (April 2018)

一方、現政権（2016 年以降）においては、公共投資を拡大するなど、より積極的な経済運営を目指していることから財政収支の赤字は拡大している（表 2）。ただし、基礎的財政収支<sup>5</sup>は依然として堅調であり、財政は安定していると考えられる（表 3）。

表 3 基礎的財政収支の推移

項目	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
基礎的財政収支(10 億 PHP)	220.04	245.59	308.03	393.54	355.37	211.95	220.83
対 GDP 比 (%)	2.27	2.33	2.67	3.12	2.67	1.46	1.40

出所：International Monetary Fund (IMF) World Economic Outlook Database (April 2018)

<sup>5</sup> 借入金を除く税収などの歳入と過去の借入に対する元利払いを除いた歳出の差。プライマリーバランスとも言われる。

### 3.1.2.2 セクターの状況と課題

審査時、フィリピンではFDIの伸びが低調に留まっていたことなどを要因として、主要ASEAN諸国と比して経済成長が伸び悩んでいたことが課題であった。

世界銀行グループが実施しているDoing Business調査<sup>6</sup>のビジネスのやり易さ（総合順位）において、フィリピンは、2011年には183カ国・地域中136位であり、ASEAN諸国中、ラオス、カンボジアに次ぐ低位であった<sup>7</sup>。2016年には190カ国・地域中99位、2017年には同113位と審査時よりも改善したが、依然としてASEAN諸国においては、ミャンマー、ラオス、カンボジアに次ぐ低位である（表4及び表5）。

表4 Doing Business 調査におけるフィリピンの順位

暦年	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
順位	136	138	108	95	103	99	113
修正順位	136	133	86	97	99	-	-

出所：WB Group, Doing Business 各年版

注：2017年版（2016年データを掲載）まで、前年の修正順位を掲載していたが、2018年版では前年（2016年）の修正順位は掲載されていない。

表5 Doing Business 調査におけるASEAN諸国の順位

2011年		2016年	
順位	国名	順位	国名
1	シンガポール	2	シンガポール
17	タイ	23	マレーシア
18	マレーシア	46	タイ
83	ブルネイ	72	ブルネイ
98	ベトナム	82	ベトナム
129	インドネシア	91	インドネシア
<b>136</b>	<b>フィリピン</b>	<b>99</b>	<b>フィリピン</b>
138	カンボジア	131	カンボジア
165	ラオス	139	ラオス
N/A	ミャンマー	170	ミャンマー

出所：WB Group, Doing Business 2012年版及び2017年版

現在では、Doing Business 調査における分析項目が2011年と異なるため、単純に比較することは難しいが、改善している項目は、不動産登記（117位：2011年→114位：2017年）、徴税（136位2011年→105位：2017年）であり、新たに加

<sup>6</sup> 世界銀行グループが、2003年から毎年報告書を公表している。各国のビジネスのやり易さについて、ビジネスのサイクル全体を通じ、建設許可や徴税、破綻処理等、10項目の指標に基づき測定し、ランク付けしている（項目は、年によって若干異なる）。

<sup>7</sup> 2012年版では、ミャンマーはランキングされていない。

わった電力受給で 31 位、破綻処理で 59 位と高順位であったことが、Doing Business の順位の改善に影響したと考えられる<sup>8</sup>（表 6）。

表 6 2011 年及び 2017 年 Doing Business（フィリピン）の内訳

項目	順位(2017年)	順位(2011年)
新規事業の開始	173	158
建設許可の取得	101	102
電力受給	31	-
不動産登記	114	117
信用力	142	126
(マイノリティ)投資家の保護	146	133
徴税	105	136
対外貿易	99	51
契約の強制力	149	112
破綻処理	59	-

出所：WB Group, Doing Business Philippines 2012 年版及び 2018 年版

一方、審査時に課題とされていた FDI に関して、フィリピン中央銀行（Bangko Sentral ng Pilipinas）の統計によれば（表 7）、正味 FDI 流入額は 2014 年以降大きく伸び、2016 年には 79.8 億 USD、2017 年には 87.3 億 USD と改善している。評価時点で入手可能な中央銀行統計データによれば、2013 年から 2017 年の正味 FDI 流入額増加率は、133.5%であった。

表 7 正味 FDI 流入額

単位：百万 USD

2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
3,737	5,740	5,639	7,980	8,726

出所：Bangko Sentral ng Pilipinas

注：2017 年数値は推計値。

なお、ASEAN 主要国における 2016 年の FDI 流入額を比較してみると、フィリピンはベトナムやマレーシアには及ばないものの、東南アジア全体の FDI 流入額の 7.9%（6 割以上を占めるシンガポールを除いた額（39,502 百万 USD）の 20.2%）を占めるまでになっている（表 8）。

<sup>8</sup> Doing Business の項目と本事業の改革項目が必ずしも一致しているわけではないので、この順位は必ずしも事業の効果を示すものではなく、一般的な新規事業のしやすさを示しているに過ぎない。

表 8 ASEAN 主要国の FDI 流入額 (2016 年)

単位：百万 USD

国	金額
フィリピン	7,980
インドネシア	2,658
タイ	1,554
ベトナム	12,600
マレーシア	9,926
シンガポール	61,597
カンボジア	1,916
ミャンマー	2,190
東南アジア全体	101,099

出所：UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development)：国連貿易開発会議

日本貿易振興機構によれば、日系企業は、いわゆる「中国+1」の進出先を検討するなかでどこに投資するかを考えており、多くは陸続きであるベトナムへの進出を行ってきた。しかし、近年、ベトナムの人件費が上昇してきたこともあり、それ以外の候補地としてフィリピンを検討する企業が増えている。特に 2011 年と 2012 年には、大手日系企業のフィリピン進出が相次いだ。実際、日系企業の中には、「中国+1」の検討にあたり、フィリピンが 1 億人以上の人口を抱えること<sup>9</sup>や若年層が多い点にかんがみ労働力供給面で当面問題がないことに加え、フィリピン経済特区庁 (PEZA：Philippine Economic Zone Authority) の優遇措置が後押ししたと、進出理由を説明する企業もあった。

近年の日系企業の動向については、フィリピンの人口の多さや内需の拡大のため、マーケットとして潜在力が高いとみて、不動産、金融等のセクターが進出し始めているが、2015 年から 2016 年にかけて日系企業の進出は減少している。2016 年にはフィリピン大統領の交代、2017 年にはミンダナオ・マラウイにおける戦闘の発生などがあり、企業は様子見をしていると考えられる。一方、フィリピンへの投資額上位常連のオランダに加え、韓国、オーストラリア等からの投資が増えている (表 9)。特に近年は製造業の投資が拡大している。

表 9 フィリピンにおける FDI 投資額上位 3 カ国

	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
1	アメリカ	オランダ	バージン諸島	日本	オランダ	オランダ
2	日本	日本	アメリカ	オランダ	日本	オーストラリア
3	オランダ	アメリカ	日本	ケイマン諸島	韓国	アメリカ

出所：Philippine Statistics Authority (PSA)

<sup>9</sup> ASEAN 諸国中、人口が 1 億人を超えるのはインドネシアとフィリピンのみ。



以上、FDI の伸びが低調にとどまっていたという課題に対し、本事業は、産業競争力の向上、インフラ整備、雇用促進に係る各種政策制度改革を支援することで、ビジネス投資環境を整備し、FDI を中心とする投資を促進するものであり、課題に対応するものであった（開発ニーズに合致していた）といえる。

### 3.1.3 日本の援助政策との整合性

2012年4月の「対フィリピン共和国国別援助方針」では、重点分野である「投資促進を通じた持続的経済成長」において、持続的経済成長の達成に必要な国内外からの投資促進に向けて、投資環境の改善を図るため、メガマニラ圏<sup>10</sup>を中心とした運輸・交通網整備、エネルギー、水環境などのインフラ整備、行政能力の向上、海上安全の確保、産業人材育成などに対する支援を実施する方針を示していた。また JICA 「国別分析ペーパー」（2011年度）では、メガマニラ圏を中心としたインフラ整備や投資環境整備を通じて「投資促進を通じた持続的経済成長」を図ることが重点課題の一つとされていた。

審査時において、本事業の目的は、日本政府の国別援助方針にある重点分野や方針と合致しており、また、JICA 国別分析ペーパーの重点課題に対応するものであった。

### 3.1.4 事業計画やアプローチ等の適切さ

#### 3.1.4.1 政策マトリックス及びその論理経路の適切性

財政支援を行うにあたり、通常、関係者間で政策マトリックスを作成し、共有する。政策マトリックスには、政策改革（アクション）や達成すると資金供与がされる改革項目（トリガー）、達成度を確認するための指標などが設定・記載され、同マトリックスは改革の進捗管理（モニタリング）に活用される。

本事業の政策マトリックスは、特にビジネス・投資環境整備の観点から、①産業競争力の向上、②インフラ整備、③雇用促進の三つの柱を設定し、そのもとで政策制度改革に必要な28のアクションを設定していた。

従来、フィリピンにおいて JICA は、世界銀行や ADB といった国際機関が主導して作成した政策マトリックスに「参加する」かたちで資金供与をしてきた。しかし、本事業においては、上記三つの柱のうち、「産業競争力の向上」と「インフラ整備」の二つに関し、本邦企業のビジネス・投資環境に係る懸念や改善要望が示されている課題の反映、及び JICA の技術協力プロジェクトを通じた日本独自のアクションの設定を行った。このように政策マトリックス策定過程において、JICA が積極的な関与を行った点は評価できる。

しかしながら、関係者の懸念や改善要望が示されている課題、関連技術協力プロジェクトを通じたアクション等を政策マトリックスに盛り込んだ結果、「産業競争力の向上」という柱ひとつを取っても、規制影響評価（RIA：Regulatory

<sup>10</sup> メトロマニラを中心とし、中部ルソン、カラバルソン地方を包括する経済圏。

Impact Assessment) の導入、付加価値税 (VAT : Value Added Tax) 還付制度の改善、FDI 誘致活動の戦略的実施、包括的競争法の策定及び競争協議会の設置、通関手続きの電算化、自動車認証制度の確立、地方自治体における事業許認可制度の調和化等々、多岐にわたる分野で 12 のアクションが設定され、政策マトリックスの論理経路を分かりやすくしている。さらに、アクションを実施する関係機関も多岐にわたるため、モニタリングを困難にした<sup>11</sup>。

また、本事業は ADB との協調融資であるため、ADB と政策マトリックスを共有していた。しかし、共通であるはずのアクションのうちいくつかは、JICA と ADB の間で若干異なる内容となっていたり、トリガーの設定が異なっていたりした。さらには、目標値や指標が異なるケースも散見された。

#### 3.1.4.2 政策マトリックス策定過程の適切さ

上述のとおり、本事業の政策マトリックスの策定において、関係者の懸念や改善要望が示されている課題、関連技術協力プロジェクトを通じたアクション等を政策マトリックスに盛り込むなど JICA が積極的に関与した。一方、政策課題の分析は、主に ADB が中心となってフィリピン政府関係機関と協議を進めたため、フィリピン政府側関係機関からは、政策課題の分析過程における JICA の存在が十分に認識されておらず、事業目的や政策アクションにおける JICA の意図をフィリピン関係機関に認知されるに至らなかったケースもみられた。

#### 3.1.4.3 モニタリング計画の適切さ

審査時には、①ADB と合同で実施する「モニタリング会合」に加え、投資環境整備を目的とするものであり、民間セクターの関与が重要であることにかんがみ、新たに組織される②「民間セクターフォーラム」による官民によるモニタリング、及び日本企業の関心が高いアクションに関しては、③「日本・フィリピン経済連携協定 (JPEPA : Japan-Philippines Economic Partnership Agreement) ビジネス環境整備小委員会」を通じたモニタリングの 3 種類のモニタリング体制が計画されていた。政策改革を支援するという本事業の趣旨にかんがみ、民間セクターフォーラムや JPEPA ビジネス環境整備小委員会と強い連携を図るというアイデアは非常に良かったと考えられる。しかし、民間セクターフォーラムと JPEPA ビジネス環境整備小委員会については、関係者に明示的に本事業のモニターを依頼したのではなく、結果として、各組織の関心事項に応じた関与はあったものの、本事業の監理という目的では機能しなかった。

---

<sup>11</sup> 例えば、同じ政策マトリックスを共有している ADB は、関係機関を絞り、その範囲内でパイロット事業などを行っており、事業を効率的にモニターしていた。

#### 3.1.4.4 アプローチの適切さ

国際機関（ADB 等）との協調融資というアプローチをとることにより、一般的に以下のような効果が期待できると考えられる。

- ① 協調融資により、多岐にわたる政策改革においても、それぞれの組織が従来行ってきた支援やその強みを活かし、各組織は焦点を絞った支援を行うことが可能になる一方、受益者にとってはより多くの技術支援を受けられるメリットがある。
- ② 政策マトリックスを共有し、一致して政策改革のモニターを行うことで、単独で行うよりも、改革推進に向けたレバレッジ効果が期待できる。
- ③ 単独では扱いにくい課題（競争政策等）<sup>12</sup>を「国際機関」と協調することで政策マトリックスに記載しやすくなる。

本事業については、①に関しては、JICA が事業に参加することで競争政策にかかる改革が政策マトリックスに取り込まれるなど、単独で実施するよりも多くの政策改革を行うことができた点で、おおむねそのメリットがあったと考えられる。しかし JICA が担当する部分に関して、上述のとおり支援範囲の焦点が絞り切れておらず、それがモニタリングにも影響を及ぼした可能性は否めない。②についても上述のとおり政策マトリックスが微妙に異なり、一致して政策改革のモニターが行えなかった。また、2 期事業を実施する前に ADB 側のみで政策マトリックスを適宜変更しており、レバレッジ効果はほとんどなかった。③の単独では扱いにくい課題を政策マトリックスに記載し、それに組み組めたという点では、国際機関との協調融資というアプローチの効果はあったといえる。ただし、その取り扱い難さゆえに、政策マトリックス上、国際機関が責任をもってフォローするケースでなければ、どの機関が責任をもってフォローするのかという点に関し曖昧さを残す必要性があるため、それが 1 期事業実施以降の進捗に多少影響した。

加えて、当初は想定していなかったが、協調融資で、かつ政策マトリックスを共有して 1 期事業を実施したことにより、フィリピン政府からの要請がなく 2 期事業を JICA が実施できなかったにもかかわらず、協調融資先であった ADB が継続的にモニターをしていたために、改革の持続性を一定程度確保できた。

国際機関との協調融資というアプローチは適切であったと考えられるが、政策マトリックスとその論理経路、政策マトリックスの策定過程及びモニタリング計画が不十分であり、事業計画の適切性に課題がみられる。

以上より、本事業の実施はフィリピンの開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しているが、事業計画の適切性に課題があるため、妥当性は中程度といえる。

---

<sup>12</sup> 例えば、二国間援助の場合には、外国企業への市場の開放などは内政干渉ともとられかねないため、改革項目として扱いにくい。

### 3.2 有効性・インパクト<sup>13</sup> (レーティング: ③)

#### 3.2.1 有効性

「2.3 評価の制約」で述べたとおり、本評価においては、1期事業の資金供与決定までの政策アクション達成状況の確認をもって有効性の評価判断を行った<sup>14</sup>。インパクトは本事業の上位目標であるフィリピンの経済成長を分析対象とした。

##### 3.2.1.1 政策アクションの達成状況

1期事業の政策アクションは、すべての政策アクションの達成が審査時に確認されている(表10)。また、その確認は、関係機関との協議と共にエビデンスに基づき適切に行われている。各アクションの設定背景、達成状況、及びその後の進捗について、以下の各項目のとおり分析を行った。

表10 達成された主要アクション

改革項目	達成された主要アクション
①産業競争力の向上	<p>【制度の一貫性の確保等を通じたFDIの流入促進】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ NEDA、DTI、DOT、DOLEがRIAの試行的実施に係る覚書に署名した。</li> <li>✓ VAT還付に関して、TCCを廃止し、現金還付に移行する旨の開発予算調整委員会の決定が発出された。</li> <li>✓ 2012年度予算案にVAT現金還付に係る予算として83億ペソが計上された。</li> <li>✓ DTI及びBOIがPIPPで示された優先セクターに係る投資促進活動を実施するために、関連投資誘致機関等とSteering Committee/ Technical Working Groupを継続的に開催した。</li> </ul> <p>【規制の改善等を通じた市場の効率化】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 競争政策の促進に係る行政令が発出された(DOJを競争政策に係るフォーカルポイントとするもの)。</li> <li>✓ BOCが改訂京都規約の実施に必要な国内法及び関連規定の整備に着手した。</li> <li>✓ DOTrがASEAN基準認証制度の調和化の観点から、自動車型式・技術基準に係る調査を実施した。</li> <li>✓ DTIはBusiness Licensing Simplification Projectの実施を通じて、LGUにおけるBusiness Licensingの調和化への取り組みを継続した。</li> </ul>
②インフラ整備	<p>【投資環境としてのインフラ整備】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ SCMB成長回廊の経済発展の観点から、スービック港及びバタンガス港の活用に係る官民協議が開催された。</li> </ul> <p>【投資機会としてのインフラ】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ PPP事業向けの予算措置がなされた(主要省庁向けの「戦略的支援基金」及びPDMFに340億ペソ(2011年度/2012年度))。</li> <li>✓ BOT法施行細則の改正案が作成された。</li> <li>✓ PPPセンター及びPDMFの活性化に係る行政令案が作成された。</li> <li>✓ ERCがFITの基準策定に係る検討を開始した。</li> </ul>

<sup>13</sup> 有効性の判断にインパクトも加味して、レーティングを行う。

<sup>14</sup> 開発政策型財政支援の特性上、融資審査(事前評価)時に政策対話・政策改革の進捗などを評価して融資を行うため、事前評価における事後評価的な側面(後ろ向きの視点)が生じる。したがって、特に1期で終わる支援の場合には、通常の事業の評価と異なり、審査時点で確認した指標を再評価することとなる場合が多い。詳細は、2015年度JICA事業評価年次報告書「開発政策型財政支援の評価手法の検証 ～評価可能性向上に向けて～」を参照。

[https://www.jica.go.jp/activities/evaluation/general\\_new/2015/ku57pq00001sppcp-att/part02.pdf](https://www.jica.go.jp/activities/evaluation/general_new/2015/ku57pq00001sppcp-att/part02.pdf)

改革項目	達成された主要アクション
③雇用促進	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ (基礎教育 11 年次・12 年次における)職業技術訓練カリキュラム検討委員会を設置した。</li> <li>✓ PESO を LGU レベルで試行的に設置した。</li> </ul>

出所：JICA 提供資料

注：組織名等の略語については、本文を参照のこと。

### (1) 産業競争力の向上

三つの柱の一つである産業競争力の向上では、①制度の一貫性の確保等を通じた FDI の流入促進と②規制の改善等を通じた市場の効率化という観点からアクションが設定された。

#### ①制度の一貫性の確保等を通じた FDI の流入促進

審査当時、例えば高速道路事業を PPP で実施しようとする、関連する複数の法律や手続き、組織等の間で十分な整合性が確保されておらず、円滑な実施が困難となるといった問題があった。かかる制度の一貫性の欠如に起因する問題の改善のために、フィリピン政府は RIA を導入し、社会的便益・コストや投資環境への影響等を踏まえた一貫性のある規制の在り方を検証する取り組みを進めていた。当時既に国家経済開発庁 (NEDA : National Economic and Development Authority) は RIA 導入に関する覚書を起草しており、貿易産業省 (DTI : Department of Trade and Industry)、観光省 (DOT : Department of Tourism) 及び労働雇用省 (DOLE : Department of Labor and Employment) との間で RIA の試行的実施に係る覚書を交わし、各省庁に RIA 担当部署を設置する準備を進めていた。ただし、事後評価時点までに実際に RIA を試行的に実施したのは、DOT 及び DOLE のみである。

VAT 還付に関しては、フィリピンでは外資の輸出志向型企业に対し VAT が還付される制度をとっているにも関わらず、税額控除証明書 (TCC : Tax Credit Certificate) の発行・現金化の手続きを介して、実際に還付されるまでに数年を要している点が、審査時には大きな問題となっていた。現金還付に移行する旨の政府決定を経て、事後評価時点では、全面的な税制改革の中で VAT についても申請受理から 90 日以内の VAT 現金還付が義務付けられている。

また、投資委員会 (BOI : Board of Investment)、PEZA 等、複数の投資促進機関が、相互に連携しあうことなく投資誘致活動を行っていたため、戦略的・効果的な FDI 誘致が実施されていなかったことが審査時には課題として挙げられていた。そのため、政策マトリックスに基づき、DTI 及び BOI がフィリピン投資促進戦略 (PIPP : Philippine Investment Priorities Plan) で示された優先セクターに係る投資促進活動を実施するために、関連投資誘致機関等と運営委員会 (Steering Committee) や技術作業部会 (Technical Working Group) を継続的に開催し、政策的な方向性の共有などを行っている。PIPP は BOI 主導で 3 年に 1 度発表されている。

## ②規制の改善等を通じた市場の効率化

審査時には、公正取引を確保するための民間商取引に関する競争/反トラスト、独占、談合に関する包括的な法制が存在せず、多種多様な法制の中に関連法規が分散していたため、競争政策全体として規定内容に重複や矛盾がみられたり、セクターごとに異なる法が存在し、執行の重複等の不具合が生じていた。また、外資参入規制が存在し、多くの産業で国内企業の寡占状態にあった。そのため、司法部（DOJ : Department of Justice）内に競争法・競争政策を一元的に所掌する行政機関を設置した。事後評価時点では、DOJ は行政監査/審査のみを管轄し、新たに設置されたフィリピン競争委員会（PCC : Philippine Competition Commission）が競争法違反に関する法の執行を管轄して業務を行っている。

審査時、世界的な関税率引き下げ傾向の中、フィリピンにおいては徴税機能の強化を通じた適正な関税収入の確保が喫緊の課題となっていた。また関税局（BOC : Bureau of Custom）に対しては、密輸取り締まり等の強化が求められている一方、貿易円滑化の観点から迅速な通関も求められていた。このような状況を受け、BOC は税関手続きの近代化・透明化・迅速化を一層進めることを目的に、改正京都規約<sup>15</sup>を批准し、同規約の実施に必要な国内法の整備を始めていた。事後評価時点では、全 18 港で通関データウェアハウスの導入等を行い、通関手続きの 30%程度の迅速化が図られている。

貿易促進に関して、フィリピンの貿易相手国に占めるアジア諸国のシェアが拡大している中、審査当時、フィリピン政府は、ASEAN 経済共同体の設立に向けたロードマップへの対応を進めていた。そのうち、特に自動車型式認証に係る検討委員会が設置され、具体的な検討が開始されていた。JICA は 2011 年 8 月から 2012 年 3 月まで技術協力「自動車型式認証プロジェクト」を実施し、支援していた。しかし、同プロジェクト実施後の状況について、本事後評価時点では確認できなかった。

審査時、地方自治体（LGU : Local Government Unit）によって会社設立手続きが異なる等、手続きの煩雑さが投資コストの上昇につながり、投資環境を阻害している要因として指摘されていた。LGU における事業許認可制度の調和化は、目標（2016 年までに 100 の LGU の制度が調和化される）を上回るペースで進捗し、事後評価時点で、新規申請者向けの調和化は 784 の LGU で導入済み、更新の事業認可簡素化については 858 の LGU で導入済みとなっている。

---

<sup>15</sup> 税関手続きの国際標準を規定したもの。1973 年に京都で採択された京都規約を改正し、情報技術やリスク分析の活用により検査対象の絞り込み等の近代的な関税手続きを積極的に取り入れたもの。1999 年 6 月の世界税関機構総会で採択され、2006 年 2 月発効。

## (2) インフラ整備

インフラ整備では、①投資・ビジネス環境としてのインフラ整備と②投資機会としてのインフラ整備という観点からアクションが設定された。

### ①投資・ビジネス環境としてのインフラ整備

フィリピン政府は、スービック港・バタンガス港の整備等を通じて、SCMB 回廊<sup>16</sup>と呼ばれる物流回廊を整備し、メトロマニラの混雑緩和、物流改善に取り組んできた。しかし、審査当時、両港湾が十分に活用されておらず（2010年時点の両港のコンテナ取扱量：スービック港 34,318 TEU<sup>17</sup>、バタンガス港 6,194 TEU<sup>18</sup>）、SCMB 回廊における物流改善が十分に進んでいないことが課題であった。審査時点では、運輸省（DOTr：Department of Transport）や PEZA のイニシアティブにより、官民協議会の実施、港湾活用計画（案）の作成等、両港の活用に係る検討が進んでいることが確認された。事後評価時点では、スービック港のコンテナ取扱量は 124,707 TEU、同バタンガス港は 197,534 TEU まで増加している（表 11）。2014 年にマニラ市が市内のトラック輸送に対する規制を強化したため、それ以降、マニラ港を回避してバタンガス港等を利用する企業が増えている。

表 11 スービック港・バタンガス港のコンテナ取扱量

単位：TEU

	2010年 (審査時)	2016年	2017年
スービック港	34,318	123,510	124,707
バタンガス港	6,194	157,319	197,534

出所：DOTr

### ②投資機会としてのインフラ整備

財政的に制約があるなかでインフラ開発を進めるため、前政権では PPP を推進することにより民間資金を取り込んだインフラ開発を促進する方針を掲げ、PPP センターを設立する等、PPP 推進に係る各種取り組みが進められていた。しかし、審査時にはその進捗は芳しくなかった。促進のためには、BOT（Build-Operate-Transfer）<sup>19</sup>法施行細則の改正や PPP センターが所管する F/S ファンド（PDMF：Project Development and Monitoring Fund）の活性化等が必要であった。事後評価時

<sup>16</sup> スービック（Subic）－クラーク（Clark）－マニラ（Manila）－バタンガス（Batangas）の四つの港の頭文字から SCMB 回廊と呼ばれている。

<sup>17</sup> TEU=twenty-foot equivalent unit（20 フィートコンテナ換算）コンテナ船の積載能力を示す単位。1TEU は 20 フィートコンテナ 1 個分を示す。

<sup>18</sup> 「スービック港開発事業」事後評価報告書（[https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2014\\_PH-P215\\_4\\_f.pdf](https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2014_PH-P215_4_f.pdf)）によれば、スービック港貨物取扱量の 2014 年目標値は 738,000 TEU で、目標値に対する 2010 年取扱量の比率は 4.6%であった。また、「バタンガス港開発事業（II）」事後評価報告書（[https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2011\\_PH-P187\\_4\\_f.pdf](https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2011_PH-P187_4_f.pdf)）では、目標値指標の単位が異なるが、2010 年のコンテナ取扱量目標 6,220 千 t に対し、8.7 千 t と目標の 0.14%しか達成できていなかった。

<sup>19</sup> BOT とは、PPP の事業方式の 1 つで、民間事業者が公共サービスに関わる施設を建設して、一定期間運営し、期限満了後に行政に移管する仕組みのこと。建設－運営－移転の頭文字の略称。

点では、BOT 法施行細則が 2012 年 10 月 7 日に発効し、BOT タイプの PPP 事業は累計 12 件、上下分離型の PPP 事業は 1 件<sup>20</sup>が承認されていることを確認した。

また、審査時、フィリピン国内の電力需要は増加傾向にあり、中期的には需要が現在の供給能力を超えることが予想されていた。そのようななか、エネルギー省（DOE : Department of Energy）は、“Philippine Energy Plan 2008-2030”を策定し、再生可能エネルギーにより発電能力の増強を図る方針を打ち出していた。同方針を受けて、エネルギー規制委員会（ERC : Energy Regulatory Commission）等において、再生可能エネルギーの固定価格買取制度（FIT : Feed-in-Tariff）の制度設計が進められていた。事後評価時点では、FIT 基準が策定され、太陽光、風力などの形態ごとにパイロットをし、価格設定の見直し作業を行っていることが確認された。

### （3）雇用促進

2011 年のフィリピンの失業率は 7.0%、不完全就業率は 19.3%と、高い水準にとどまっていた。“PDP 2011-2016”では、雇用の供給サイドでは脆弱な失業者・労働者に焦点をあてた取り組み、需要サイドでは雇用マッチングの強化等を推進していた。また、前政権では、従来、初等教育 6 年、中等教育 4 年であった教育システムを幼稚園＋初等教育 6 年、中等教育 4 年、後期中等教育 2 年へと移行させる教育改革に着手していた。教育省（DepED : Department of Education）では延長される 2 年間の後期中等教育のカリキュラム開発の検討を開始していた。2016 年から新教育システムに移行し、職業訓練カリキュラムのカラバルソン地方での試行的導入は 19 校、職業訓練カリキュラム提供高校数は 2018 年 2 月現在 381 校に増加していることを事後評価時点では確認している。ただし、職業技術訓練カリキュラム検討委員会の存在については明確に確認できなかった。

また、審査時には LGU レベルでの雇用マッチング強化の観点から、LGU レベルで公共職業紹介所（PESO : Philippine Employment Service Office）を試行的に設置する等、雇用マッチング強化に係る取り組みが確認されていた。事後評価時点では、LGU において制度化された PESO の数は 495、PESO を通じて仕事を得られた有資格者の数は 180 万人を超え、求職者の 83%が就職している（2017 年速報値。DOLE 提供データ）。

#### 3.2.1.2 定性的効果

本事業は投資環境整備を目的とするものであり、民間セクター（特に日系企業）の関与を重視していた。したがって、本項では、上記の政策アクションのうち、

---

<sup>20</sup> 上下分離方式は、現政権になって主流となった。それ以前は 1 件のみ。ODA 事業の実施が決まっても PPP 部分は後に決定されるので、前政権で承認された 1 件以外にも候補案件はあるが、公式には回答できないとの回答が PPP センターよりあった。



特に日系企業の関心が高かったアクションに関し、日系企業へのヒアリング<sup>21</sup>をもとにその効果を検討した。

#### ①VAT 現金還付の効果

恒常的に VAT 現金還付手続きが必要な企業は、改善を実感できている。一方、一度しか VAT 現金還付を受けないような企業の場合は、手続きがスムーズにされず、状況が改善されていないケースもある。

#### ②税関手続きの円滑化による時間短縮の効果

関税局のシステム容量が小さすぎるために、休暇明け等処理が集中するとシステムがダウンし、手続きが滞ることはあるが、一般的には、ベトナムなど他国と比べるとシステム化されている分、円滑であると感じているとのことである。

#### ③スービック港・バタンガス港の活用促進の効果

多くの日系製造業は、バタンガス港に近い工業団地に入居している。したがって、バタンガス港を利用したい企業は多い。一方、バタンガス港やスービック港に寄港する船が少なく、運賃が割高であるため、物量が多く、交渉力のある企業でなければ、現状、バタンガス港やスービック港を利用することは難しい。

実際にバタンガス港を利用している企業は、港にアクセスするための渋滞や時間規制がなく、リーディングタイムが読める、工場から近い陸路コストもあまりかからない、港が混雑していないのでスムーズである等の理由から、もっと利用したいと考えている。ただし、日本からの直行便がないため、中国等からの荷物に現時点では利用が限定されているとのことであった。

#### ④フィリピン政府の規制緩和や制度改善の状況

インタビューの回答者は、いずれも比較的最近赴任してきたため、2012年以前の状況との比較はできなかった。しかし、制度そのものに一貫性がないと感じたことはないが、担当者により対応が異なるなど運用面で統一されていないと感じることはあるという回答がいくつか得られた。

以上より、VAT 現金還付、税関手続きの円滑化、バタンガス港の活用促進の分野では、一定程度の効果が日系企業に感じられているといえる。

---

<sup>21</sup> 商工会議所及び日系企業のマネジメントクラス及び質問事項に係る分野の担当者に対するキー・インフォーマント・インタビューを行った。質問事項は事前に準備し、半構造インタビューとして行った。最終的に商工会議所及び日系企業3社にインタビューに応じていただいた。

### 3.2.2 インパクト

#### 3.2.2.1 インパクトの発現状況

本事業では、インパクトとしてフィリピンの経済成長に資することが目指されていた。審査時、2012年のGDP成長率は6.7%であった。その後も6%から7%程度で順調に推移している。

表 12 フィリピンの経済成長率の推移

単位：%

年	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
成長率	6.7	7.1	6.1	6.1	6.9	6.5	6.7

出所：ADB

注：2018年データは推計値。

フィリピンの経済成長の要因として、①人口の増加、②前政権による政策、③現政権の政策、④民間投資の拡大、⑤個人消費の拡大が挙げられる。人口は、2014年に1億人を突破し、2045年には1億4,200万人になる見込みである。特に生産年齢人口の増加は著しく、2045年には9,600万人になる見通しである<sup>22</sup>。また、2010年以降、前政権では、歳入・歳出の見直しを通じた財政健全化や汚職・腐敗への対応による政治の安定、外資企業誘致等の政策を推し進めた。さらに、2016年以降の現政権では、PPPによるものも含め公共投資の拡大、汚職・腐敗・密輸対策の強化などを図っている。民間投資は、建設セクターや機械設備や輸送機器などの大規模資本投資の分野で活発になっている。また、GDPの約3分の2を占める個人消費は、2010年から2016年までに年平均5.7%増加している。これをGDPの約8.6%（2014年）を占める出稼ぎフィリピン人からの送金が、後押ししている形となっている。

セクター別では、サービス業及び工業の増加が目立っている。サービス業は、2017年前期には6.4%増加し、特にBPO（Business Process Outsourcing）、商業、観光、金融、不動産の分野で増加している。工業は、2017年前期には、8.4%増加した。特に製造業は70%を占め、前年比で7.7%増となっている。建設は、2017年前期7.4%増、後期13.8%増であった。PPP事業は依然として多く、これらのセクターが成長の源泉となっている。さらに、エルニーニョ現象による水不足が解消し、農業が回復したこと（2017年前期には5.6%増）も後押ししている。

こういった経済成長に、本事業による政策改革がどの程度寄与したかを数値的に提示することは非常に難しい。しかし、上述の経済成長要因のうち、特にPPPによる公共投資の推進や拡大、外資企業の誘致、製造業の成長には、一定程度の貢献があったものと考えられる。具体的には、本事業の政策マトリックス上に達

<sup>22</sup> 富国生命リサーチ「マンスリーエコノミックレポート」『国内外経済の動向 好調なフィリピン経済』2015年12月号

成すべき政策アクションとして記載されることで、組織の設立や法制度の整備に期限が設定されるため、改革を前進させる（少なくとも停滞を防止する）効果があったと考えられる。また、JICA と ADB 双方からの技術協力支援を投入できたことにより、例えば競争政策での支援のケースのように、新しく導入された組織や法制度の運用にあたり、専門家の支援を受けられたことで、円滑な運用に繋がったといったケースもあった。さらに、単なる技術支援だけのケースと異なり、本事業を通じて法制化されたことにより、政策に正当性を与え、持続的な実施を可能としているケースも、雇用促進の PESO の設置などにみられた。

#### 3.2.2.2 その他、正負のインパクト

##### (1) 自然環境へのインパクト

本事業の実施による、自然環境への負の影響はなかった。

##### (2) 用地取得、住民移転

本事業の実施に係る用地取得、住民移転はなかった。

1 期事業に関してはすべての政策アクションが達成され、かつ裨益者である民間セクターにも一定の効果が実感されている。インパクトについても、本事業の実施により改革が促進されたことにより、経済成長要因のうち PPP による公共投資の推進・拡大、外資企業の誘致、製造業の成長などに一定程度の貢献がみられたと考えられる。

以上より、本事業の実施によりおおむね計画どおりの効果の発現がみられ、有効性・インパクトは高い。

### 3.3 持続性

#### 3.3.1 運営・維持管理の体制

既述のとおり、審査時には、①ADB と合同で実施するモニタリング会合に加え、②民間セクターフォーラムによる官民によるモニタリング、及び③JPEPA ビジネス環境整備小委員会を通じたモニタリングの 3 種類のモニタリング体制が計画されていた（表 13）。

表 13 モニタリング体制の計画と実施状況

	モニタリングの体制(計画)	モニタリング実施状況
モニタリング会合	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 協調融資先の ADB と合同で実施</li> <li>・ フィリピン政府の実施機関及び関係機関との進捗確認・情報共有等</li> <li>・ 半年に 1 回の頻度で会合を開催予定</li> <li>・ さらに JICA 技術協力プロジェクトを個別政策アクションのモニタリング・推進に活用する方針</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ADB が実施する 2 期事業の審査のタイミングで 1 回ワークショップを実施したのみ</li> </ul>
民間セクターフォーラム	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 日本人商工会議所を含む民間セクターが参加</li> <li>・ 官民によるモニタリング体制を構築</li> <li>・ 上記のモニタリング会合と同じタイミングで開催</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 日本人商工会議所は、モニタリングをしているという意識は全くなかった</li> </ul>
JPEPA ビジネス環境整備小委員会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 日本企業の関心が高いアクション(VAT 還付、通関円滑化等)に関して、情報共有し、JPEPA 定例会議等においてフィリピン政府へ提言</li> <li>・ JPEPA に関連する政府ハイレベル協議等で改善をフィリピン政府に要求</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 同小委員会は本事業のモニタリングを意識的にやっているものではなかった</li> </ul>

出所：JICA 提供資料

いずれも、それぞれの関係者にどのような役割、機能をもたせるのが明確に計画されておらず、かつ関係者にその役割等を果たしてもらうことについて、事前に明示的な合意を得ていなかったため、十分な事業の監理には至っていないと考えられる。この三つの体制を補完するものとして、コンサルタントの雇用や技術協力プロジェクトや省庁に派遣されている専門家によりフォローしていた。しかし、コンサルタントに関しては、一部のフィリピン側関係機関から ADB に比して接触が少なかったとコメントがあった。適時の JICA への進捗報告はあったものの、日常的に関係機関と接触し、情報収集をしたり進捗を管理していた ADB と比較し、JICA がフォローすべき改革アクションを実施する関係機関が多岐に及ぶため、密度の濃いモニタリングは困難であったと考えられる。特に 2013 年頃からは、例えばバタンガス港の利活用等、特定分野の促進活動に時間を割かれ、関係機関との会議等は開催されていない。また、技術協力プロジェクトや専門家によるモニターについては、プロジェクト期間や派遣期間が本事業のモニタリング期間とマッチしていない、明示的に業務指示書に本事業のモニターをすることが書かれていないなどの要因から、途中から立ち消えになってしまった。

なお、民間セクターフォーラムや JPEPA ビジネス環境整備小委員会では、それぞれの関係者がその関心に従い、非常に熱心に活動し、特定の政策アクションの進捗促進の効果は高かった。ただし、民間セクターフォーラムや JPEPA ビジネス環境整備小委員会は、JICA が直接影響力を及ぼしコントロールすることができる機関ではないため、かかる機関をモニタリング体制に組み込むべきではなかったと考えられる。

### 3.3.2 運営・維持管理の状況

JICA による継続的なモニターはないが、ADB が 2 期事業を実施し、事業完了後も“Post Program Partnership Framework”などを通じ継続的にモニターし、必要に応じて技術支援を行っている。ADB は本事業の完了報告書で、事業成功のカギとして、継続的な政策対話によるモニタリングの重要性などを挙げている。また、ADB は、特定の関係機関に絞ってパイロット事業を実施しながら具体的な成果を出しつつアクションを実施したことにより、数人のコンサルタントと ADB の職員による効率的なモニタリングが可能であった点も成功要因として考えられる。

現政権における前政権からの政策の継続性や ADB による継続的なモニタリングのため、事業効果の多くが維持されている。ADB の成果からもわかるように、財政支援後の継続的なモニタリングは、事業効果の継続や発展に大きく影響する。一方で、資金的にも技術協力の面でも支援をしないで改革の進捗モニタリングのみを実施することは、関係機関からの協力も得にくい。したがって、重要な政策改革と思われるアクションには、継続的に専門家を派遣したり、技術協力プロジェクトを行ったりし、専門家の業務指示書に本事業との関連性やモニタリングの必要性・義務を明示してモニターにあたることも一案と考える。

事後評価時点では、現政権における前政権からの政策の継続性や ADB による継続的なモニタリングのため、事業効果の多くが維持されている。しかしながら、この事業効果の維持は、必ずしも JICA の計画したモニタリング体制によるものではない。

以上より、本事業の運営・維持管理体制に一部問題があり、本事業によって発現した効果の持続性は中程度である。

### 3.4 JICA の付加価値

本事業は、フィリピンにおいて初めて JICA がイニシアティブをとって政策マトリックスを作成したものである。当時実施中または新たに計画された技術協力プロジェクトなどを投入して、JICA が得意とする分野の支援を織り交ぜたり、日本企業の懸念事項の解消などを目指すことができた点において、本支援に付加価値を与えることができたといえる。特に競争政策に関しては、他ドナーも類似の技術協力を行っているなか、JICA の技術協力プロジェクトでは ASEAN モデルを導入し、新しいコンセプトをフィリピンに浸透させたことや、架空事例でのトレーニング、日本や ASEAN 諸国への研修等、他ドナーの支援には見られない活動が競争政策の促進に非常に役立ったとフィリピン側より評価があった。

一方、初めての試みでもあったため、政策マトリックスに過剰に政策アクションを盛り込みすぎ、またモニタリング体制の計画も不十分なために、JICA によるモニタリングが十分にされないという課題があった。さらに、2 期事業の要請がなかったために、その後のモニタリングを継続しなかったことによる影響が少なからずあったと考えら

れる。大きな成果をあげている政策アクションは、ADB が継続的にモニターしていたものであり、例えば電力セクターの改革や自動車型式認証制度等、JICA が中心となってモニターすることになっていたアクションは、事後評価時点のステータスが曖昧か、細々と続けられているものの進捗が芳しくないものが多い。ただし、VAT 現金還付、バタンガス港利用促進など民間セクターの強いイニシアティブがあったアクションは、一定程度の成果をあげている。

## 4. 結論及び提言・教訓

### 4.1 結論

本事業は、フィリピンにおいて、産業競争力の向上、インフラ整備、雇用促進における改革を ADB と協調して支援することにより、投資環境を整備し、FDI を中心に投資を促進して、フィリピンの経済成長に資することを目指していた。この事業目的は、フィリピンの開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しているが、事業計画の適切性に課題があるため、妥当性は中程度といえる。有効性については、すべての政策アクションが達成され、かつ裨益者である民間セクターにも一定の効果が実感されている。インパクトについても、本事業の実施により改革が促進されたことにより、経済成長要因のうち PPP による公共投資の推進・拡大、外資企業の誘致、製造業の成長などに一定程度の貢献がみられたと考えられる。本事業の実施によりおおむね計画どおりの効果の発現がみられ、有効性・インパクトは高い。持続性については、現政権における前政権からの政策の継続性や ADB による継続的なモニタリングのため、事業効果の多くが維持されている。しかしながら、この事業効果の維持は、必ずしも JICA の計画したモニタリング体制によるものではない。本事業の運営・維持管理体制に一部問題があり、本事業によって発現した効果の持続性は中程度である。

以上より、本事業の評価は高いといえる。

### 4.2 提言

#### 4.2.1 実施機関への提言

なし。

#### 4.2.2 JICA への提言

なし。

### 4.3 教訓

財政支援を実施するにあたり、大きな枠組みから具体的な実施に係る枠組みまで、さまざまな段階でアプローチの選択をしなければならない。1) 国際機関（または他の二国間ドナー）との協調融資か単独融資かという選択に加え、協調融資の場合には、2) 他ドナーが作成する政策マトリックスに資金供与の面で参加するか、独自の政策アク

ションを盛り込むか、3) 独自の政策アクションを盛り込む場合、何を盛り込むかといった点について、本事業から以下のような教訓を得た。

#### 国際機関との協調融資によるメリットと留意点

国際機関との協調融資の場合、以下のようなメリットがあると考えられる。

- ①多岐にわたる政策アクションでも、各ドナーが従来行ってきた支援やその強みを活かし、各ドナーは焦点を絞った支援を行うことが可能である。
- ②政策マトリックスを共有し、一致して政策改革のモニターを行うことで、単独で行うよりも、改革推進に向けたレバレッジ効果を期待できる。
- ③国際機関と協調することで単独では扱いにくい課題を取り扱いやすくなる。

①は特に複数のドナーと協調した場合に、幅広く政策改革を行うことが可能である。しかしながら、あくまでも各ドナーは、支援実績のある特定のセクターを支援する等、焦点を絞った支援を行わなければ、モニタリングも行き届かず、それぞれの政策アクションは単に紙上に書かれた目標と化すか、とりあえず組織体制や法律は整備されたが、その後の実施が伴わないといった課題に直面する恐れがある。本事業においてもモニタリングが行き届かなかったアクションについては、事後評価時点で状況が不明確であった。

②に関し、本事業では、政策マトリックスを共有していたが、ドナー間で異なる記載内容があり、モニタリングに支障をきたしていた。改革推進に向けたレバレッジ効果を期待するには、すべての関係ドナーと同一の政策マトリックスを共有し、各ドナーが何をモニターするのか具体的な責任範囲を共有したうえで、全ドナーが一致して政策アクションの達成判断を行う（融資判断を行う）体制で臨む必要がある。そのため、同一の政策マトリックスの共有のみならず、政策マトリックスを作成する段階で、明確なモニタリングの役割分担や方法、達成判断の基準等についても、すべての関係者で明示的に合意しておくべきである。

なお、単独融資であれば、JICA の支援であることは一目瞭然であるが、協調融資の場合、政策マトリックス策定過程やモニタリング過程において、積極的な参加や関与がなければ、その存在が相手国関係機関に認識されないケースもある。次項で述べる財政支援の枠組みへの参加形態にもよるが、少なくとも独自の政策アクションを盛り込んで支援を行うケースにおいては、積極的な関与ができる範囲に限定して参加する必要がある。

#### 協調融資による財政支援の枠組みへの参加形態の選択と留意点

協調融資で実施される財政支援の枠組みに参加する形態としては、①他ドナーが作成する政策マトリックスに資金供与の面で参加するか、②JICA がイニシアティブをとり独自の政策アクションを政策マトリックスに盛り込むか、という選択がある。

前者は、これまで JICA が実施してきた多くの財政支援事業でみられた支援方法である。特に現地に事務所がなかったり、専門家派遣や技術協力プロジェクトの数や分野も限られている国においては政策アクションのモニタリングが困難となるので、他ドナーの支援に「参加する」方法が効果的な場合もある。一方、独自の政策アクションを盛り込む場合には、実施中あるいはモニタリングのためにどのような体制をとれるかという観点から、政策アクションを選択する必要がある。それぞれの政策アクションや関係省庁ごとにコンサルタントを雇用してモニターする体制がとれるのであれば、技術協力プロジェクト実施や専門家派遣の有無を考慮する必要はない。しかし、多くの場合、予算的な制約があるので、技術協力プロジェクトを実施できたり、専門家を派遣することが可能な分野や関係省庁に関する政策アクションに支援範囲を限定すべきである。こういった分野に限定するメリットは、当該セクターにおける当該国の課題や支援ノウハウが JICA にあるだけでなく、専門家が日常的に関係者と接することができるため、政策アクションの進捗や達成後のモニタリングが容易となる点にある。ただし、継続的なモニタリングのためには、プロジェクト期間や専門家派遣期間を政策マトリクス策定過程から政策アクションの達成後 2 年程度までをカバーするように設定する必要がある。本事業においては、このプロセスの途中でプロジェクトが終了したり、専門家の派遣が終了したことにより、その後のモニタリングが曖昧になるという課題がみられた。さらに、モニタリングを確実にするためには、技術協力プロジェクトや派遣専門家の業務指示書に、明示的に財政支援と当該プロジェクト等との関係性や政策アクションのモニタリングを業務上の責務として明示する必要がある。

#### 具体的なモニタリング計画と実施の必要性

財政支援の場合、多くの場合、事業が完了した段階では、組織・体制や法制度を整備しただけの無形のアウトプットが存在するだけに過ぎない。したがって、改革の効果を具体的に出すためには、事業完了後のモニタリングが必要である。

本事業においては、審査時に①モニタリング会合、②民間セクターフォーラム、③ JPEPA ビジネス環境整備小委員会によるモニタリングという 3 種類の体制を計画していた。しかし、いずれの体制も、モニタリングを担当する組織の役割、モニターすべき内容やその方法、責任等、頻度や報告の方法を、関係者と明示的に合意していなかったため、モニタリング機能が発揮されなかった。さらに、②や③は、JICA が直接影響力を及ぼすことができない外部の組織等で構成される会合であり、それぞれに独自の役割や機能があるため、その役割や関心を超えて本事業のために政策アクションのモニタリングはしなかった。結果として、複数のモニタリング体制を整えたにもかかわらず、ほとんど機能しなかった。

こういった事態を避けるためには、JICA がコントロールすることができない外部組織はモニタリング体制に組み込むべきではない。なお、モニタリング会合は、ステアリング・コミッティを組織する等、一般的に設置されるモニタリング体制であり、それ自



体に問題はない。ただ、しばしば、審査時には実施機関とのみ議論して合意することが多く、関係機関が多い場合には、関係者の協力が得られず全く会合が開催できないリスクを抱えることになる。協調融資先がある場合は他ドナーも含め、関係する機関すべてと事前にモニタリングを担当する組織の役割、モニターすべき内容やその方法、責任、頻度や報告の方法等を、関係者と明示的に合意しておくべきである。それにより、関係者が揃わないので会合が開催できないというリスクを少なくすることができる。

以上