

2007年3月23日
GRIPS 開発フォーラム

開発プロセス管理と援助 フィリピン出張報告

昨年度より GRIPS 開発フォーラムで取り組んでいる「開発プロセス管理と援助」調査の一環として、2007年3月12日～17日にフィリピン(マニラ)を訪問した(調査チームは大野泉・島村真澄)。今次現地調査は本研究成果の対外発信を主目的とするものであった。具体的には、本研究の実施過程で研究内容に特に深い関心を示したフィリピンの政府関係者や現場の開発援助実務者、研究者等を対象に調査アウトプットを報告し、同国の制度構築・能力強化の取り組みについて意見交換を行うこと、フィリピンの有識者・実務者とのネットワークを構築・強化し、本研究をベースに更なる研究・分析の可能性を検討することが目的であった。異なる立場の関係者から幅広く意見を聴取するため、ステークホルダー・グループ毎に少人数の意見交換会を複数回開催した(協議先は別添1参照)。

以下、意見交換会で示された主な論点と今後の当フォーラムの取組みの方向性への示唆について記す。

1. ステークホルダーとの意見交換会で示された主な論点

- 政治システムの違いが、開発プロセスの管理に影響を与える可能性(議院内閣制、大統領制)
調査対象の3カ国(フィリピン、タイ、マレーシア)の政治システムに着目した場合、議院内閣制(タイ・マレーシア)は多数党が内閣を組閣するため、政策決定における行政府と立法府のコンセンサス形成が大統領制(フィリピン)よりも相対的に容易ではないかとの指摘があった。大統領制のもとで行政と立法との関係が対立的になりがちなフィリピンの状況を鑑みて、自国の政治システムを議院内閣制に変更すべきだとの持論を唱える者もいた。その一方、大統領制のもとでも行政と立法の調整が比較的円滑に図られたと一般的に評価されているラモス政権時代(1992年6月～1998年6月)の経済運営手法について様々な情報提供があった。ラモス元大統領の政策運営は、リーダーシップの役割を考えるうえでの興味深い事例となりえる。
- ICC レビュー・システムのあり方、Dual System から Country System 構築に向けた改革の可能性についての関心
5億ペソ以上の公共投資事業(実質的には ODA)や BOT 事業以外は、省庁横断的な

投資調整委員会(ICC)の審査を経ないという現行の投資決定システムについて、改革の必要性を求める意見が多く寄せられた。現行の ICC システムが迅速性を要求される BOT 事業の審査に十分対応できておらず(投資家側が指摘する問題点)、BOT 事業を ICC 審査の対象外にする可能性も政府内で検討されているとのこと。但し、これでは ICC 審査は一部の大規模 ODA 事業だけに限定され、形骸化する恐れがある。5 億ペソ未満の事業や国内資金による事業(地方自治体による事業を含め)に対する審査機能をいかに強化するかという観点から、様々なオプション・可能性が提示された(予算管理省(DBM)による審査機能の強化、ライン省庁や地方自治体(LGU)の審査機能の強化、InfraCom の機能強化など)。

- 地方分権化が提起する課題

上記とも関係するが、地方分権化が進む中で、開発計画と公共投資、予算の整合性(国レベルと各自治体レベル)を確保するための調整機能、案件審査機能をどのように強化するか、あるいは、中央と地方レベルでどのように役割分担を行なうか(例えば、国家経済開発庁(NEDA)の出先としての地方開発協議会(RDC)の役割の明確化、財務省(DOF)における自治体向け融資の審査機能の強化、各自治体の案件形成能力の向上)、といった諸問題に取り組む必要性について、関係者間で問題意識は共有されているが、限られた情報収集ながら、具体的な方向性については、模索中との印象を受けた。

- 中長期的な視点からの開発計画策定と短期のマクロ運営(特に予算)をバランスさせる課題

フィリピン特有の政治的特徴をさらに難しくする要因として、歳入不足による恒常的な予算制約の課題について指摘があった(税制、税徴収制度の問題)。厳しい予算制約・経済状況のもとでは、開発計画や公共投資計画を文書で策定しても実際の事業実施は難しいため、計画の実効性が弱くなる可能性がある。また一定のパイの分配となり、政治的調整も一層難しくなる。その観点から、ラモス政権時代はマクロ経済の安定がその政策運営の追い風になったと指摘する意見が示された。なお、2005-06 年は付加価値税(VAT)改革により税収が増加したこともあり、フィリピン出張の前週(3月8~9日)にセブ島で開催されたフィリピン開発フォーラム(PDF)においても、インフラを含む中長期的な投資について積極的に検討していく方向でフィリピン政府およびドナーの議論が展開したとのこと。

- 援助依存度が低い国を支援する際のドナーの役割(ADB やドナーとの議論)

フィリピンのように、ODA への依存度が低い国に対するドナーの役割として、ODA の個別事業を通じて蓄積された Good Practices を国内事業にも波及させていくことが重要であり、Country System の構築・強化をより意識した支援に取り組んでいくべきとの意見が寄せられた(脱 ODA、援助卒業後の持続可能な体制づくりに向けた支援とも考えられる)。

なお、フィリピンの文脈で NEDA における評価体制を強化する必要性の指摘もあ

った。計画と実績を確認し、教訓を次期計画に反映していくシステムが現行は脆弱で、個別案件についても ODA 事業のみが評価対象となっているとのこと(この点において、フィリピン NEDA とマレーシアの ICU の役割・機能は大きく異なる)。

- 援助効果向上をめぐる議論、当方調査の示唆

ADB 等より、当方調査の今日の援助効果向上をめぐる議論(パリ宣言を含む)への示唆について関心が示された。途上国間同士での相互の経験を学びあうという問題意識からの南南協力(アジア地域内の Pan-Asian Cooperation、アジアとアフリカ等の他地域との South-South Cooperation)の有用性、(当方調査の対象国は援助依存度が相対的に高くない国であるが)より低所得国で、援助依存度の高い国における取り組みへの示唆についても今後考えていく必要がある旨コメントが寄せられた。

2. 今後の GDF の取り組みの方向性

- 今次フィリピン出張で得られた視点、関係者の問題意識もふまえて、年度内に刊行予定の「開発プロセス管理と援助」調査が扱った論点の幾つかを個別の事例分析の蓄積を通じて、引き続き掘り下げていく。また、2008 年秋に予定されているガーナ・ハイレベル・フォーラム等を控えて今後、一層活発化と思われる国際的な援助効果向上をめぐる議論に対して、東アジアの 3 カ国比較から得られる示唆を随時、対外発信していく。援助依存度が高い国における当方調査の示唆についても、(GRIPS での授業を含めて)機会があれば、当該国関係者と意見交換する機会を意識的につくっていく。
- 今後、個別の事例分析でとりあげていくテーマの候補として、フィリピンにおけるラモス政権時代の開発政策運営(行政、立法府との関係やリーダーシップの役割等)、地方分権化が提起する課題の整理、等があげられる。
- なお、フィリピンの経験(ラモス政権時代を含め)の共有という観点から、フィリピン大学 School of Economics のカンラス教授を GRIPS 講義に招聘して(特別講師)、講演頂く予定。

以 上

協議先

- ・ 政府：国家経済開発庁(NEDA)、予算管理省(DBM)、財務省(DOF)、公共事業道路省(DPWH)、運輸通信省(DOTC)、エネルギー省(DOE)、環境資源省(DENR)、農業省(DA)、内務地方自治省(DILG)
- ・ 研究機関：フィリピン大学
- ・ 援助関係機関：ADB、世銀、USAID、CIDA、JBIC、JICA 等
- ・ 現地 NGO