

フィリピン

1. パフォーマンス分析の総括

総評

これまでに事後評価が実施されたフィリピンの65事業は、全体としては良好な成果を上げている。全体的に事業計画の妥当性は高く、期待された事業効果をあげている。特に、事業目的の達成度は大半の事業で高く、目的を達成できなかったと判断された事業はごくわずかであった。一方、事業の実施効率や持続性については、問題の見られる事業も少なくない。その背景には、フィリピンの開発制約要因である自然災害や治安問題、さらには不安定な政情といった、事業内でコントロール不可能な外部要因がある。

セクター別には、明確な傾向は見られなかったものの、鉄道を除く運輸部門の事業のパフォーマンスが良いのに対し、鉄道、上下水道・衛生、灌漑・治水・干拓部門では問題がある事業の比率がやや高い。なお、十分なパフォーマンス結果でなかった事業の中にも、その後の継続事業などで問題が解決された例もある。

以下に、評価主要5項目別に、レビュー対象事業のパフォーマンス分析結果をまとめた。

計画の妥当性

計画の妥当性は、評価5項目の中でも最も問題が少ないと分析された項目であり、中でも上位目標や開発課題との適合性については、不適切と分析された事業はまったくなかった。フィリピンの事業においては、中期開発計画や部門別開発計画に沿った形でプロジェクト形成が行われていると判断できる。

事業スコープが変更になった事業は多く、そのほとんどは妥当なものであったものの、中にはF/S等の初期調査が不十分であったために、変更を余儀なくされた事業もある。こうしたケースは発電所建設の事業にやや多い。もちろん、初期調査と実施段階の詳細設計では調査の精度や外部条件が異なるのは当然であり、変更の事実のみをもって事業計画段階での調査が不十分であったと判断することはできない。

実施効率性

フィリピンの事業実施で最大の問題となるのは工期の遅延である。レビュー対象事業のほとんどで工期遅延が発生しており、さらに3年を超す大幅な遅延となった事業は半数に達する。理由はさまざまであるが、計画変更、自然災害、治安問題、用地取得やフィリピン側の調達手続きに起因するケースが多い。工期の遅延は事業費の増大にもつながっている。なお、工期の遅延はほぼ全セクターに見られるが、特に運輸セクターや灌漑・治水・干拓セクターで顕著である。

効果

多くの事業で満足できる程度に事業目的を達成しており、アウトプットの利用・活用度も高く、フィリピンにおける円借款の効果は大きいものと言える。ただし、IRRの数値で見ると、計画時に想定したほどには十分な経済的・財務的便益を生んでいない事業が多い。なお、工業開発事業のケースで、第1期事業では入居企業が計画値の3分の1程度にとどまり目的達成度は低いものであったが、フォローアップ事業にてインフラ再整備及び管理運営についてのマネジメント・コンサルティングを実施した結果、入居企業が急増し目的達成度が大きく向上するという成功例が見られた。

インパクト

インパクトとは、事業が直接目的としていない間接的な影響であるため、報告されている事例は多くないが、社会経済面での正のインパクトは、比較的多くの事業で認められる。産業・観光振興に伴う雇用促進、外貨獲得等の経済面の影響と、病院・学校等公共サービスへのアクセス改善、労働負担減による生活時間の変化、コミュニティ内の人間関係の変化等、社会面での影響があった。道路、海運、上下水道・衛生セクターの事業でこうした影響が報告された例が多い。

環境面での記載がなされた事業は全体の3分の1で、うち7割では特段マイナスの影響が見られない旨、あるいは環境にプラスの影響があった旨記載さ

れている。例えば船舶航行の安全性向上に伴う座礁事故の減少や、首都圏の交通の流れがスムーズになるため自動車からの汚染物質排出量が減る等である。

用地取得・住民移転に関しては、円滑に進まないために事業スコープの変更や工期の大幅延長を余儀なくされた事業が15件を数えた。うち4件はメトロマニラの道路事業であり、最終的にはルートが変更された。他には、港湾、鉄道の事業で住民移転問題が発生した。

持続性

持続性に関しては、全体的に問題が多く見られる。特に鉄道、上下水道・衛生、灌漑・治水・干拓の各セクターの事業で顕著である。

維持管理が不十分であるため、アウトプットの物理的な状態に何らかの問題がある事業が全体の4分の3ある。多くの事業で指摘されたのは、運営維持管理の財源・予算不足のため、スタッフや部品の手当てができず、施設の運用や補修、維持管理が十分に行えない状態になっていることである。このように維持管理体制の不備は予算不足に起因する事例が多く、逆に予算が確保されている事業では維持管理にあまり問題は報告されていない。

なお、首都圏の事業の中には、事業内の維持管理体制だけでなく、不法居住者やゴミ問題といった都市全体の問題に取り組まない限り、事業効果の十分な発現が困難である事業もある。

2. 教訓・提言

長期的視点に立った優先分野への継続的な支援

例えば工業開発事業のケースでは当初の事業の失敗を継続事業でフォローし、十分に事業目的を達成することができたように、一定期間継続的に特定の地域やセクターを支援することによって、事業効果の発現を促すことが可能になる。これまで実施されてきた事業は概ねフィリピンの開発計画に適合しており、その計画妥当性は高いが、これまで以上に他ドナーとの連携にも配慮しつつ長期的観点から、各セクターや地域の開発支援を実施していくことが望まれる。また、コンサルティング・サービスの内容に、当該セクターの将来計画策定やカウンターパートに対するマネジメント・コンサルティングを含めるなど、より持続性・自立発展性が確保できるよう、検討すべきである。

用地取得、自然災害などのリスク要因の検討

フィリピンの事業においては、これまで用地取得（特に首都圏）、自然災害、治安問題（特に地方）が、事業の効果発現に大きな影響を及ぼしてきた。これらは事業関係者によるコントロールが困難なリスク要因であるが、実際に多くの事業で、大幅な事業スコープの変更、工期の遅延、事業費の増大につながった。住民移転を伴う用地取得は特に社会問題にまで発展したケースもある。このような問題は事業に致命的なダメージを与えかねない。したがって、このようなリスクに対しては、過去の事例を参考にし、事業を形成・計画する初期段階から十分に問題の回避策や問題が発生した場合の対処策等について、関係者を交え検討することが必要である。

例えば、首都圏の洪水制御・排水事業に典型的に見られるように、ゴミ処理問題や不法居住者の存在に起因する問題は、当該事業の関係者の努力だけで解決することは困難である。総合的な都市問題として捉え、その解決のためにフィリピン側の努力を促すとともに、複数の事業を組み合わせることで問題の軽減を図ることも考慮に入れるべきであろう。

運営維持管理予算の確保

フィリピンの事業においては、全体的に運営維持管理面で問題が多く、その最大の原因が運営維持管理予算の不足である。予算不足が、運営維持管理実施機関の体制そのものを弱体化している事例が多い。実施機関が慢性的な赤字のため政府補助金に大きく依存しているケース、受益者からの料金徴収が円滑に行われていないケース等がある。

予算不足を解決するためには、効率的な組織制度



初等教育事業

作りのための機構改革や、必要な予算額を適確に算定できる手法の確立が望まれる。あるいは、事業内のコンサルティング・サービスやSAFなどを活用して維持管理予算確保のための仕組み作りにも貢献することも有効であろう。



メトロマニラ都市道路整備事業