



ミンダナオ支援の 包括的レビュー

2021年2月



独立行政法人 国際協力機構（JICA）
株式会社オリエンタルコンサルタンツグローバル
アイ・シー・ネット株式会社



東大
JR
21-004

目次

地図	6
略語表	7
序文	8
1. 調査の概要	10
1.1 背景と目的	10
1.2 調査手法	11
1.3 調査の制約	17
2. ミンダナオ和平を取り巻く概況	18
2.1 ミンダナオ紛争の背景と要因	18
2.2 和平プロセスの変遷（マルコス政権～ドゥテルテ政権）	20
2.3 ドゥテルテ政権下におけるパンサモロ基本法（BBL）成立過程とその含意	38
3. 日本のミンダナオ支援政策	43
3.1 対フィリピン国別援助計画とミンダナオ支援の位置づけ	43
3.2 ミンダナオ和平プロセスに対する支援	45
4. JICA のミンダナオ支援実績	49
4.1 支援実績の概観	49
4.2 和平プロセスの進展と支援実績	52
4.3 開発課題別の支援実績	57
4.4 地域別の支援実績	60
5. JICA のミンダナオ支援のレビュー	63
5.1 アウトカム分析	63
5.1.1 経済開発（インフラ整備）	63
5.1.2 経済開発（農業開発）	69
5.1.3 経済開発（産業振興）	79
5.1.4 ガバナンス強化	84

5.1.5	コミュニティ開発	96
5.2	JICA ミンダナオ支援事業と相乗関係を創出したその他支援活動	109
5.2.1	外務省実施の支援	110
5.2.2	治安維持活動	112
5.2.3	和平調停の対話促進（Consolidation for Peace, COP）	114
5.2.4	「草の根・人間の安全保障無償資金協力」の集中実施	116
5.2.5	人材育成奨学計画	118
5.2.6	その他支援活動が JICA のミンダナオ支援に与えた相乗効果	119
5.3	アウトカム発現の促進・阻害要因	121
5.3.1	促進要因	122
5.3.2	阻害要因	124
6.	JICA 事業による「ミンダナオの平和と開発」への貢献	130
6.1	経済開発	130
6.2	ガバナンス強化	132
6.3	コミュニティ開発	133
6.4	JICA 開発事業とその他支援活動との相乗関係	134
7.	結論及び教訓	136
7.1	結論	136
7.2	教訓	139

添付資料

添付資料 1：他ドナーによるミンダナオ支援

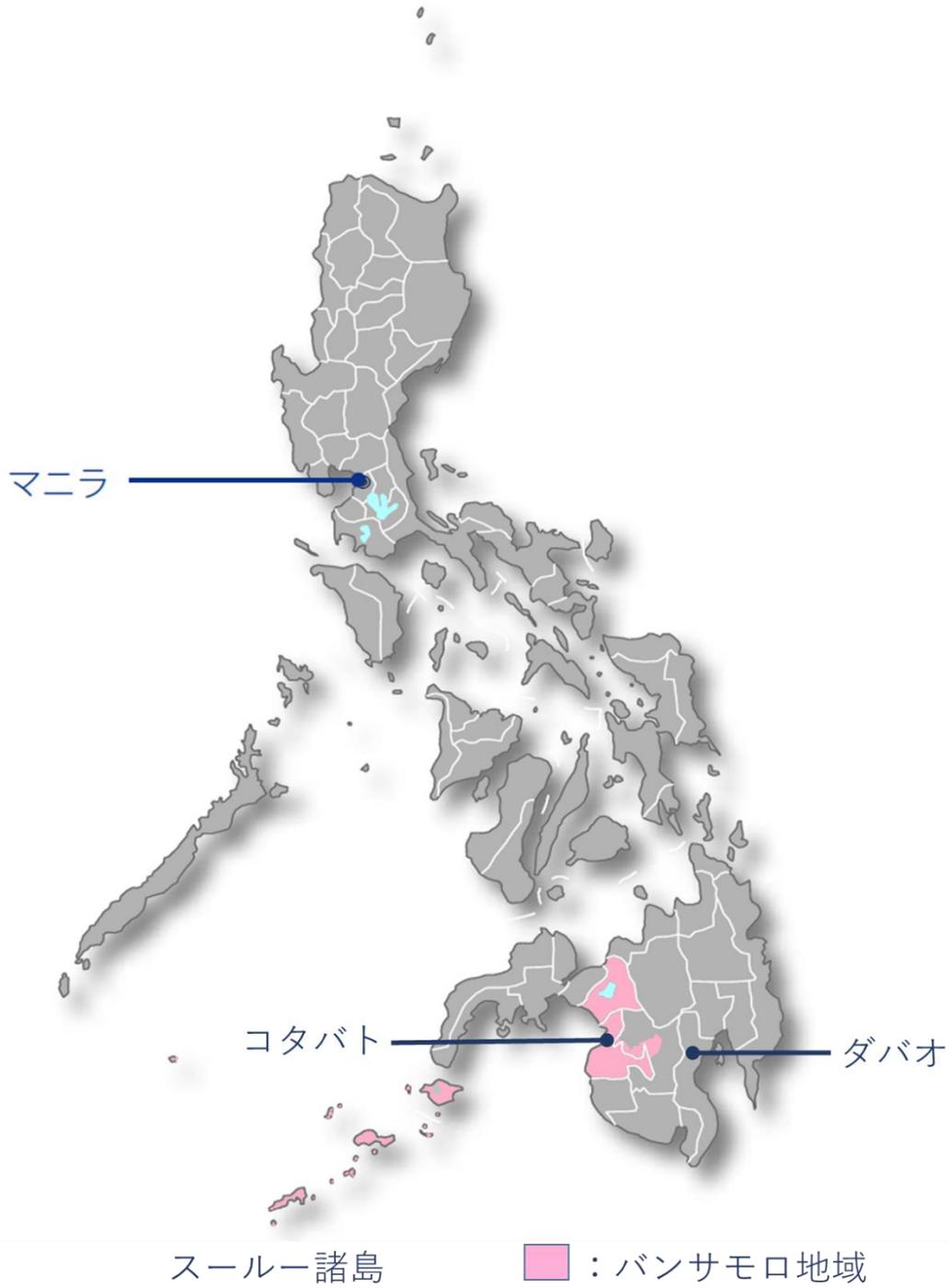
添付資料 2：案件概要サマリー

図表目次

図 1-1	ミンダナオ支援の全体図.....	12
図 4-1	スキーム・実施機関別の案件数.....	51
図 4-2	スキーム別の案件数の推移（1990～2019）	51
図 4-3	実施機関別の案件数の推移（1990～2019）	52
図 4-4	分野別の案件数の推移（1990～2019）	60
図 4-5	ミンダナオにおける JICA 事業の対象地域（コミュニティ開発に関する事業を除く） ...	62
図 4-6	ミンダナオにおけるコミュニティ開発に関する事業の対象地域.....	62
図 6-1	経済開発分野における JICA の貢献.....	131
図 6-2	ガバナンス分野における JICA の貢献.....	133
図 6-3	コミュニティ開発分野における JICA の貢献.....	134
図 6-4	「ミンダナオの平和と開発」に繋がる JICA のミンダナオ支援とその他支援活動の関係	135
表 1-1	各事業に対する分析フレームワーク	13
表 1-2	対象事業.....	16
表 2-1	1996 年最終和平合意（FPA）の概要.....	22
表 2-2	バンサモロ枠組み合意と付属文書の主な内容（共和国法第 9054 号からの変更点）	31
表 2-3	ARMM と BARMM の権限に関連する主な相違点.....	41
表 3-1	日本の対フィリピン支援の重点分野	44
表 3-2	J-BIRD を通してのミンダナオ支援内容	47
表 4-1	JICA のミンダナオ支援の事業一覧.....	50
表 4-2	1990 年から 2002 年の間に開始された事業.....	52
表 4-3	2002 年から 2006 年の間に開始された事業.....	53
表 4-4	2006 年から 2011 年の間に開始された事業	54
表 4-5	2011 年以降に開始された事業.....	56
表 4-6	分野別支援事業の一覧	58
表 5-1	経済開発（インフラ整備）支援の中心的事業の計画とアプローチ	64
表 5-2	経済開発（インフラ整備）支援の中心的事業の主な成果（実施中のものは除く）	67
表 5-3	経済開発（農業開発）支援の中心的事業の計画とアプローチ	69
表 5-4	経済開発（農業開発）支援の中心的事業の主な成果.....	73

表 5-5	経済開発（農業開発）支援による平和構築への貢献.....	77
表 5-6	経済開発（産業振興）支援の中心的事業の計画とアプローチ	79
表 5-7	経済開発（産業振興）支援の中心的事業の主な成果.....	81
表 5-8	ガバナンス強化支援の中心的事業の計画とアプローチ	84
表 5-9	ガバナンス強化支援の中心的事業の主な成果.....	89
表 5-10	コミュニティ開発支援の中心的事業の計画とアプローチ.....	96
表 5-11	コミュニティ開発支援の中心的事業の主な成果	100
表 5-12	コミュニティ開発支援の平和構築への貢献	107
表 5-13	在比日本大使館の「平和創造」の貢献.....	110
表 5-14	COP とその成果.....	115
表 5-15	J-BIRD における草の根事業	116
表 5-16	草の根無償資金協力関連事業の件数と締結額(2006-2017 年度).....	117
表 5-17	人材育成奨学計画の実績.....	118
Box 1	「モロ」とそのアイデンティティ.....	19
Box 2	「先祖伝来の領域に関する合意覚書（Memorandum of Agreement-Ancestral Domain, MOA-AD）」とは？	28
Box 3	ママサパノ事件とは？	33
Box 4	バンサモロ暫定自治政府（Bangsamoro Transition Authority）	40

地図



略語表

略語	名称	和訳
ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
ARMM	Autonomous Region in Muslim Mindanao	ムスリム・ミンダナオ自治地域
BARMM	Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao	バンサモロ自治地域
BBL	Bangsamoro Basic Law	バンサモロ基本法（国会提出案）
BDA	Bangsamoro Development Agency	バンサモロ開発庁
BDAF	Bangsamoro Development Assistance Fund	バンサモロ開発支援基金
BIAF	Bangsamoro Islamic Armed Forces	バンサモロ・イスラム武装部隊
BIFF	Bangsamoro Islamic Freedom Fighter	バンサモロ・イスラム自由戦士
BOL	Bangsamoro Organic Law	バンサモロ基本法
BTA	Bangsamoro Transition Authority	バンサモロ暫定自治政府
BTC	Bangsamoro Transition Commission	バンサモロ移行委員会
CAB	Comprehensive Agreements of Bangsamoro	バンサモロ包括和平合意
CIDA	Canadian International Development Agency	カナダ国際開発庁
COP	Consolidation of Peace Seminar	平和強化セミナー
DPWH	Department of Public Works and Highways	公共事業道路省
FAB	Framework Agreement on the Bangsamoro	バンサモロ枠組み合意
FASTRAC	Facility for Advisory Support for Transition Capacities	移行期におけるバンサモロ自治政府設立のための技術支援
GPH	Government of Philippines	フィリピン政府
ICG	International Contact Group	国際コンタクト・グループ
IDB	Independent Decommissioning Body	独立武装解除執行組織
IMT	International Monitoring Team	ミンダナオ国際監視団
J-BIRD	Japan-Bangsamoro Initiatives for Reconstruction and Development	日本・バンサモロ復興開発イニシアティブ
JNC	Joint Normalization Committee	合同正常化委員会
MILF	Moro Islamic Liberation Front	モロ・イスラム解放戦線
MinDA	Mindanao Development Authority	ミンダナオ開発庁
MNLF	Moro National Liberation Front	モロ民族解放戦線
MoA-AD	Memorandum of Agreement – Ancestral Domain	先祖伝来の領域に関する合意覚書
NEDA	National Economic Development Authority	国家経済開発庁
OIC	Organization of Islamic Cooperation	イスラム諸国会議機構
OPAPP	Office of the Presidential Adviser on the Peace Process	和平プロセス担当大統領顧問室
PhilRice	Philippines Rice Research Institute	フィリピン稲作研究所
QIP	Quick Impact Project	クイック・インパクト・プロジェクト
SZOPAD	Special Zone of Peace and Development	平和開発特別地域
TJRC	Transitional Justice and Reconciliation Commission	移行正義・和解委員会
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画

序文

2019年2月、フィリピンのミンダナオ島南部にバンサモロ暫定自治政府が設立された。この事実は、フィリピンのみならず日本国内の主要メディアにも取り上げられたが、多くの人にとってミンダナオやバンサモロという言葉は聞きなれないものだったのではないだろうか。

実は、バンサモロ暫定自治政府の設立には日本政府と JICA が深く関与している。JICA のミンダナオの平和と開発のための協力は、古くは 1978 年の漁港整備に始まり、島嶼部の空港施設拡充、給水施設整備、灌漑施設整備などが行われてきた。2000 年代に入ると、ミンダナオの平和と開発の促進をより強く意図した事業が実施されるようになった。

2002 年 12 月には当時の小泉総理が「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」を表明し、2003 年にはムスリム・ミンダナオ自治政府に地域開発の専門家が派遣された。以降、ミンダナオ和平は前進と後退を繰り返し、現地の治安情勢が悪化することも度々あったが、JICA は故・緒方貞子元 JICA 理事長をはじめとする組織的なコミットメントの下、一貫して協力を継続してきた。

バンサモロ暫定自治政府が設立されるまでの間、技術協力事業 18 件、有償資金協力事業 6 件、無償資金協力事業 4 件が実施された。さらに、国際停戦監視団への JICA 職員の派遣、草の根技術協力や案件形成のための調査も実施された。これらオペレーションに携わった関係者は優に 100 人を超えるであろう。2011 年に成田で行われたベニグノ・アキノ 3 世大統領とモロ・イスラム解放戦線 (MILF) のムラド議長との初のトップ対談は、JICA の継続的な支援なしには実現しえなかったであろう。

ミンダナオの平和と開発への日本及び JICA の貢献は、フィリピン政府からも高く評価されている。ドゥテルテ大統領からも度々謝意が述べられているが、流動的な情勢のなかで支援が展開されてきたこともあり、その内容や貢献はこれまで体系的に整理されていなかった。

この「ミンダナオ支援の包括的レビュー」は、1990 年代後半から 2019 年初めまでの JICA のミンダナオ支援を包括的にレビューし、その成果を整理し、教訓を抽出することで、今後、開発関係者がこれまでの協力を強化・発展させるためのものである。過去 20 年以上にわたる内部資料を掘り起こし、アウトカム分析を行い、日比関係者 70 人への聞き取り調査から結果を導いた。

包括的レビューは、長年にわたる JICA のミンダナオ支援はミンダナオの平和と開発に貢献したことを結論づけている。また、平和構築支援に有効と考えられるアプローチを、教訓及び提言として示している。平和構築支援はその文脈や局面によって柔軟な対応が求められるため、画一的なアプローチを適用することには留意が必要であるが、ミンダナオ支援において有効であったアプローチは他の事例においても参考になるであろう。本レビューが今後有効活用されることを期待したい。

最後に、包括的レビューの作成は、多数の関係者の協力のもとに成り立っている。まず、谷口美代子 JICA 国際協力専門員には、調査デザインの設計をはじめとして、調査の総合監修を担っていただくとともに、1章から3章、さらには調査報告書の要約版を執筆いただいた。株式会社オリエンタルコンサルタンツグローバルとアイ・シー・ネット株式会社には、膨大な情報の整理及びアウトカム分析、4章から7章までを執筆いただいた。聞き取り調査の対象者及び結果を取りまとめる過程で開催したワークショップ参加者には、過去の経緯にかかる情報や調査結果を導く上で重要な示唆を提供いただいた。最後に、JICA 東南アジア第五課のミンダナオチームには、根気強く包括的レビューの取りまとめにあたってもらった。本報告書の作成に貢献したすべての関係者に謝意を表したい。

独立行政法人国際協力機構
東南アジア・大洋州部 部長
廿枝 幹雄

1. 調査の概要

1.1 背景と目的

フィリピン国南部に位置するミンダナオのムスリム多数派地域は、40 年以上にもわたる分離独立・自治拡大を目指すイスラム系反政府勢力と国家との紛争によって、フィリピン国内でも貧困率が高く、基礎的社会サービスやインフラの不足などの課題を抱えている。

フィリピン政府（以下、比政府）とモロ民族解放戦線（Moro National Liberation Front, MNLF）の間では、1970年代より断続的に和平交渉が行われ、1976年に和平合意が締結されたものの完全実施には至っていない。1990年には、MNLFの合意なきままムスリム・ミンダナオ自治地域（Autonomous Region in Muslim Mindanao, ARMM）が発足したが、1996年には、政府とMNLFとの間で最終和平合意が締結され、同年の選挙ではミスアリ MNLF 議長が ARMM 知事に選出された。翌年、政府は比政府と MNLF の合意を不服として分派したモロ・イスラム解放戦線（Moro Islamic Liberation Front, MILF）と和平交渉を開始し、2001年に停戦合意（トリポリ協定）、2012年に和平の枠組み合意（Framework Agreement on the Bangsamoro, FAB）、2014年に包括的和平合意（Comprehensive Agreement on the Bangsamoro, CAB）を締結した。

2016年6月に発足した現ドゥテルテ政権下では、ミンダナオ和平に対して各勢力を包摂する新たなアプローチを採用し、2018年7月には、ARMM自治政府（当時）の法的根拠となっている共和国法第9054号（通称、ARMM拡大組織法）を廃止し、新たなバンサモロ自治政府を設立するための共和国法第11054号（バンサモロ基本法）が議会成立した。同法成立によって、2019年1月、2月に実施された住民投票の承認結果に基づき、バンサモロ自治地域（BARMM）の領域が確定されると同時にバンサモロ暫定自治政府（Bangsamoro Transition Authority, BTA）が設立された。2022年には選挙によって新たなバンサモロ自治政府が設立される予定である。

JICAは、1990年代後半から、フィリピンの政治情勢や和平政策の変化だけでなく、ミンダナオの紛争影響地域での開発ニーズに対応しつつ、多様なセクターとスキームを組み合わせながら協力を行ってきた。しかしながら、長引く紛争により協力が長期間・多数の案件にわたり、多数のアクターやカウンターパートが関わったことにより、同地域での支援にかかわる関係者の間で、これまでの JICA 支援がミンダナオの平和と開発に対してどのように貢献しているかについて共有できているわけではない。今後、新たな自治政府設立に向けて、JICA がこれまでの支援を強化・発展させていくにあたり、これまでの事業を包括的にレビューし、成果及び教訓の整理を行うことが必要である。

バンサモロ地域において 1990年代から JICA によって実施された各事業やイニシアティブなどをレビューし、その経緯・成果・課題を時系列に把握した上で記録として整理し、JICA のミンダナオ支援がミンダナオの平和と開発へどのように貢献したのかを明らかにする。

なお、本報告書の第1章（調査設計を含む）から第3章までを JICA、第4章以降を株式会社オリエンタルコンサルタンツグローバルとアイ・シー・ネット株式会社が執筆を担当することとした。

1.2 調査手法

本調査は、同地域で実施した事業群をひとつの「協力プログラム」¹であったと事後的に仮定して、その成果を「貢献の概念」²を用いて分析するもの。そのための調査手法は、次のとおりである。

(1) 調査デザイン

1990年代後半に開始したミンダナオ支援は、当初から戦略性をもって協力プログラムとして設計されていたわけではない。したがって、プログラム評価の考え方を部分的に適用しながら目標に対する「貢献の概念」を用いて分析する。具体的には、「ミンダナオの平和と開発」を協力のアウトカム（＝協力目標）とした場合のアウトプットを、事業の特性を鑑みて仮説的に、①経済開発（インフラ整備、農業開発、産業振興）、②コミュニティ開発、③ガバナンス強化と事後的に設定する。これらの成果の発現状況と現地での開発事業以外の日本の支援や貢献との相乗効果を確認したうえで、アウトカムが達成することを目的としていたと仮定する。

上記を踏まえ本調査の作業仮説を、「JICA のミンダナオへの支援は、長年にわたる開発事業の継続的实施によって培ったネットワークを活かし、経済開発、ガバナンス強化、コミュニティ開発と多様な関係者間の信頼醸成と現地人材の育成をとおしてミンダナオの平和と開発に貢献した」と設定する³。これを図式化したものは図 1-1 のとおり。

1 JICA は、協力プログラムを「途上国の特定の中長期的な開発目標の達成を支援するための戦略的枠組み（＝協力目標とそれを達成するための適切な協力シナリオ）」と定義している。詳細は、JICA 事業評価ハンドブック（Ver.1.1 P56）参照。

2 「貢献（Contribution）の概念」とは、援助対象国における特定の開発課題の解決に向けた進展と、特定の組織が独自の事業を通じ達成する成果を明示的に分けて認識した上で、「開発課題の進展」と「特定組織が達成した成果」の間にある因果関係がどの程度あるか、を間接的な手法で検証しようとする考え方である。

3 議論の混乱を避けるために、作業仮説を設定。作業仮説は変更可能であるものの、本調査の事後的な性質を踏まえ、調査開始時に関係者で合意した後に、大幅な変更はしないものとする。

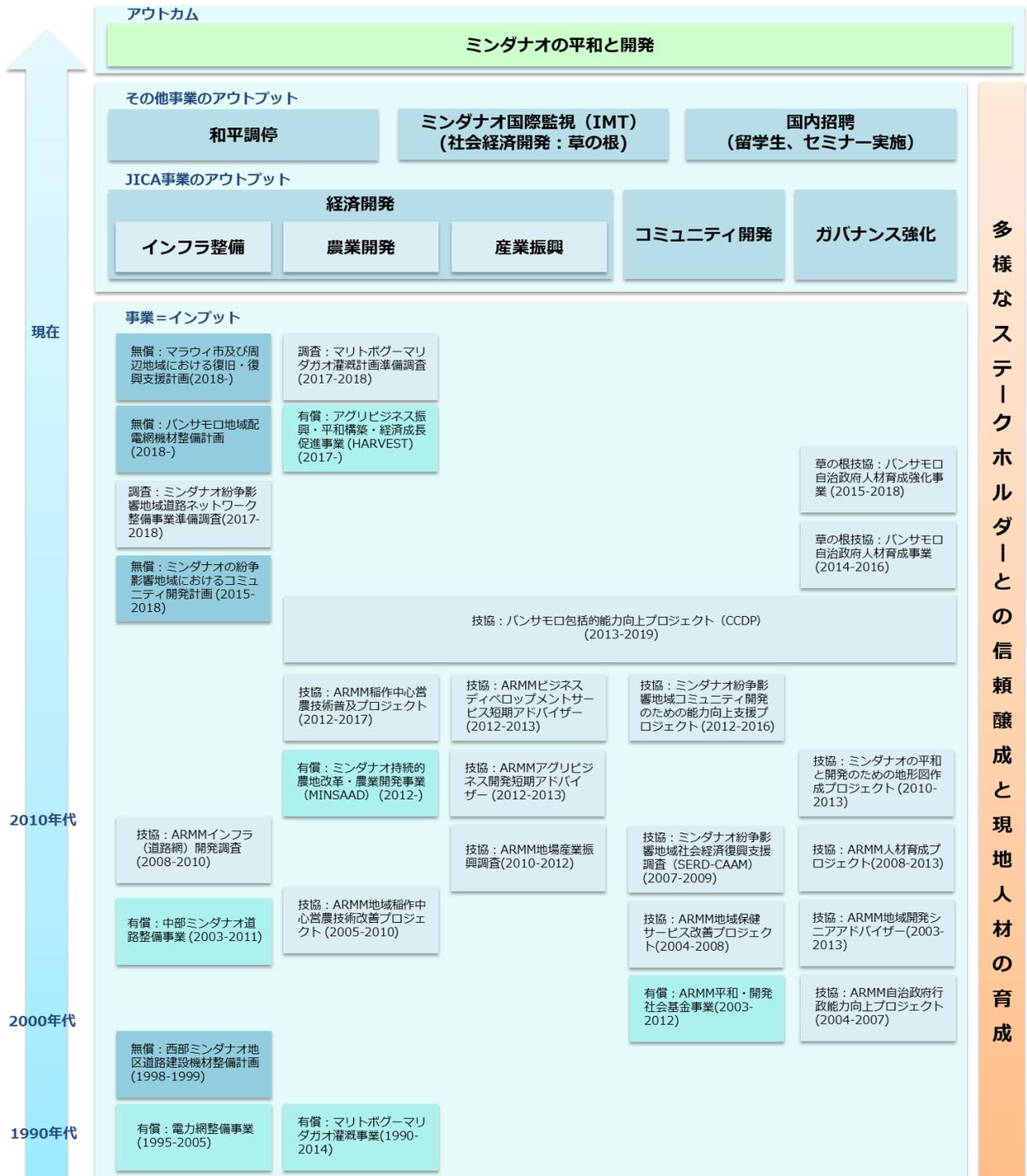


図 1-1 ミンダナオ支援の全体図

また、本調査の問いを以下の通り設定する。

- ① JICA のミンダナオ紛争影響地域への各事業の支援内容（実施時期、目標、コンポーネント、投入額、実施体制など）はどのような経緯で形成され（他ドナーや政府機関との調整を含め）⁴どのような成果及び効果を生み出したのか。事業が後継案件に展開・拡大する際にどの程度、実績からの教訓を生かしたか（事業別）。
- ② JICA のミンダナオ支援（事業群）はどのような特性があるか（セクター、地域、実施体制、支援分野・内容、介入時期・期間など）（事業群＝協力プログラム別）
- ③ 現地での開発事業以外の日本の支援や貢献は、ミンダナオの平和と開発を促進するために、他の JICA 事業との間にどのような相乗効果を生み出したか（各事業あるいは事業群と他支援との関係性）。

ここで、各事業に対する分析フレームワークは表 1-1 のとおり設定する。

表 1-1 各事業に対する分析フレームワーク

項目*	調査事項 (設問大項目)	設問小項目
計画性とアプローチ (妥当性)	比側の政策との整合性	比政府の和平政策に合致しているか（反政府勢力各派を含めた和平政策全体の方針を含む）。
		比政府の開発政策に合致しているか。
	日本側の政策との整合性	日本の平和構築支援と合致し、政治的・政策的意義があったか。
		平和構築の視点からの政策的意義・意味合いは何か。
		JICA の協力計画との関係で意義があったか。
	事業実施の戦略	事業実施することによって不安定要因を助長する可能性は低かったと考えられるか。
	ニーズの適切性	対象機関・対象者のニーズを反映したものだったか。
選定方法の適切性	当該地域・受益グループを選定することによって不安定要因を助長するリスクはなかったと考えられるか。リスクがあると想定された場合、回避するための対応策はあったか。また、どのような対応策だったのか。	
案件形成プロセスの適切性	どのような意思決定過程によって案件（実施機関、対象地域、対象セクター、実施形態、支援内容、他案件、他ドナーによる支援状況との関連性を含むなど）が形成されたか。	
実施体制	当該機関を実施・協力機関とすることにより、政治的・社会的な負のインプリケーションはないか。不安定要因を助長するリスクはなかったか（あったのであれば対応策はあったか）。また、どのような対応策だったのか。	

⁴ 事業は、開発ニーズや相手国政府機関の要望だけでなく、他ドナーの事業実施状況などによって規定されるため、この点も明らかにすることとする。

		リスク・危機管理、安全管理の体制を適切に反映し、事業全体が紛争の影響を最小限にとどめる計画となっているか。
	タイミング	事業実施のタイミングは比政府に対して適切だったか。 事業実施のタイミングは、ARMM 自治政府に対して適切だったか。 事業実施のタイミングは日本側（日本政府）にとって適切だったか。 他ドナーとの関係においてタイミングは適切だったか。
成果（有効性・インパクト・効率性）	プロ目の達成度	どの程度プロ目が達成されたか。
	他案件との相乗効果	前身・後継案件、他案件、他ドナーによる支援との関連性・相乗効果はあるか。
	プロ目達成の阻害・促進要因（＝安定要因・不安定要因）	和平プロセス・政策、治安情勢等の変化、事業実施の制約（治安・社会文化的要因など）、前提条件や外部条件が満たされなくなった場合の影響はあったか。その場合、どのように対応策が講じられていたか。また、実際、どのように対処したのか。
		上記のような阻害要因が生じた場合の成果発現への影響力はどの程度あったか。その場合にどのように対処したのか。
		プロ目を達成した促進要因はなにか。
	費用対効果	平和構築の視点からプロ目以外の波及効果はあったか（視点：関係者間の関係強化と信頼醸成、対象者・地域の包摂性（バランスへの配慮）、地域の安定、即効性によるレバレッジ効果、日本政府による外交・治安維持分野の貢献の関連性、現地人材の育成）。
		計画時から費用と期間の変更はあったか。あれば、その理由はなにか（政治や治安情勢などの特有なものか）。それに対してどのように対処したか。 政治や治安の不安定さから事業が受ける影響を考慮した場合に適切なタイミングだったか。
	上位目標達成度	どの程度上位目標が達成されているか（あれば）。
	他案件との相乗効果	前身・後継案件、他案件、他ドナーによる支援との関連性・相乗効果はあるか。
	上位目標の阻害・促進要因（＝安定要因・不安定要因）	波及効果を阻害・促進する要因は何か。
和平プロセス・政策、治安情勢等の変化、事業実施の制約（治安・社会文化的要因など）などによる影響はあったか。その場合、どのように対処したのか。		
上位目標を達成した促進要因はなにか。		
平和構築の視点から上位目標達成以外の波及効果はあったか（関係者間の関係強化と信頼醸成、対象者・地域の包摂性（バランスへの配慮）、地域の安定、即効性によるレバレッジ効果、日本政府による外交・治安維持分野の貢献の関連性、現地人材の育成）。		
事業を実施することによって紛争要因に対し、間接的・直接的ポジティブな影響を与えたか。その場合、どのような影響だったのか。 事業を実施することで意図しないネガティブな影響を与えるリスク、不安定要因を助長することはなかったか。意図しないネガティブな影響はなかったか。あった場合、どのように対処したのか。		
持続性	政策・制度面	成果を維持するための政策や方針（日比両側）はあるか。
	組織財政面	成果を維持するための実施機関の組織能力（組織改編がある場合に新組織での成果の位置づけと実施体制の有無あるは見通し）はあるか。
	技術面	実施機関と対象者の技術の活用状況（組織改編がある場合には新たな組織でどのように活用されているのか、あるいは見込みか）。
	その他	治安悪化や情勢変化により、効果の継続に影響があったか。事業への影響を軽減するための方策がとられていたか。

*太字は平和構築の視点からの項目

また、今般、援助機関でも積極的に導入されているセオリー・オブ・チェンジ（Theory of Change, ToC）を部分的に試行適用することを検討する。ここでは、ミンダナオの平和と開発を目標とした場合に、これを達成するための与件としての各事業の成果の論理的関係性と時系列の流れを示す因果経路（Causal Pathway）を JICA 関係者への聞き取りを基に事後的に作成し、上記の作業仮説の検証を行うことを想定している。これにより、これまで体系的に整理されていないミンダナオ支援の事業の実施経緯や成果間の関連性を事後的にであるが明らかにする。

(2) データ収集方法

事業ごとの報告書（事前評価、中間レビュー、終了時評価、事後評価など）を基にした文献調査と、関係者への質問票調査と聞き取り調査を実施した。調査対象者には、1990年代後半からの、①JICA 本部の関係職員（地域部、課題部など）、②JICA フィリピン事務所員、③JICA 専門家・コンサルタント、④相手国政府関係者である和平プロセス大統領顧問室（Office of the Presidential Adviser on the Peace Process, OPAPP）、バンサモロ移行委員会(Bangsamoro Transition Committee, BTC)、公共事業道路省 (Department of Public Works and Highways, DPWH)、フィリピン稲研究所(Philippine Rice Research Institute, PhilRice)など中央関連機関・出先機関、ARMM 自治政府関係者、地方自治体職員、BTA など）、⑤外務省関係者、⑥MILF/MNLF 関係者（バンサモロ開発庁（Bangsamoro Development Authority, BDA などを含む）、バンサモロ研究所（Institute of Bangsamoro Studies, IBS）などを含む）、⑦JICA 支援に知見のある研究者・有識者・市民社会組織（Civil Society Organization, CSO）職員、⑧他ドナーなどが含まれる。

(3) 対象事業

対象事業を表 1-2 に示す。対象事業には、資金協力（有償、無償）、技術協力（開発調査型、技術協力プロジェクト、専門家派遣、草の根技協などを含む）などが含まれる（JICA）。そのほか、各事業とアウトプット・アウトカム発現を補完的に説明するものとして、ミンダナオ国際監視団への派遣（開発・外交・治安維持）（外務省）、国際コンタクト・グループ（和平交渉のオブザーバー参加）（外務省）、和平調停の対話促進（Consolidation for Peace, COP）（JICA）、第三国研修（JICA）、草の根無償（大使館）、留学生事業（JICA）、ARMM から BARMM への移行準備支援（JICA）（一部）なども含む。

表 1-2 対象事業

スキーム	案件名	実施期間
有償	電力網整備事業	1995-2000
無償	西部ミンダナオ地区道路建設機材整備計画	1998-1999
有償	マリトボゲーマリダガオ灌漑事業	1990-2014
有償	中部ミンダナオ道路整備事業	2003-2011
有償	ムスリム・ミンダナオ自治地域 (ARMM) 平和・開発社会基金事業	2003-2012
個別専門家	ARMM 地域開発シニアアドバイザー	2003-2013
技協	ARMM 自治政府行政能力向上プロジェクト	2003-2007
技協	ARMM 地域保健サービス改善プロジェクト	2004-2008
技協	ARMM 地域稲作中心営農技術改善プロジェクト	2005-2010
開調	ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査 (SERD-CAAM)	2007-2009
技協	ARMM 人材育成プロジェクト	2008-2013
開調	ムスリム・ミンダナオ自治区インフラ (道路網) 開発調査	2008-2010
開調	ARMM 地場産業振興調査	2010-2012
技協	ミンダナオの平和と開発のための地形図作成プロジェクト	2010-2013
技協	ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト (CD-CAAM)	2012-2016
個別専門家	ARMM ビジネスディベロップメントサービス短期アドバイザー	2012-2013
個別専門家	ARMM アグリビジネス開発短期アドバイザー	2012-2013
技協	ムスリム・ミンダナオ自治地域稲作中心営農技術普及プロジェクト	2012-2017
有償	ミンダナオ持続的農地改革・農業開発事業 (MINSAAD)	2012-実施中 (2020 終了予定)
技協	バンサモロ包括的能力向上プロジェクト (CCDP)	2013-2019
草の根技協	フィリピン・ミンダナオのバンサモロ自治政府人材育成事業	2014-2016
無償	ミンダナオの紛争影響地域におけるコミュニティ開発計画 (道路)	2015-2018
草の根技協	フィリピン・ミンダナオのバンサモロ自治政府人材育成強化事業	2015-2018
有償	アグリビジネス振興・平和構築・経済成長促進事業 (HARVEST)	2017-実施中 (2022 終了予定)
各種調査	マリトボゲーマリダガオ灌漑計画準備調査	2017-2018
無償	バンサモロ地域配電網機材整備計画	2018-実施中 (2020 終了予定)
各種調査	ミンダナオ紛争影響地域道路ネットワーク整備事業準備調査	2017-2018
無償	マラウィ市及び周辺地域における復旧・復興支援計画	2018-実施中 (2021 終了予定)

1.3 調査の制約

本調査は、過去 20 年以上にもわたる JICA のミンダナオ支援を包括的にレビューしたものである。したがって、関連資料については保管期限を経過していることから、事実を文書で確認することには大きな制約があった。そのため、関係者への面談を通してこうした制約を補完しようと試みた。さらに、流動的な事象に関しては、関係者の当時の関与や立場などから異なる見解・解釈が確認された。本調査では、こうした一見矛盾した見解も肯定的にとらえ、全体の文脈の中で可能な限り合理的な解釈を行い、関係者の暗黙知を形式知に転換することによって可能な限り体系化して結論を導出し、今後の支援に役立てることとした。

2. ミンダナオ和平を取り巻く概況⁵

2.1 ミンダナオ紛争の背景と要因

ミンダナオ紛争とは、米国統治下で開始されたキリスト教徒の再定住政策により、同地域で多数派を占めるムスリムが土地を収奪され、経済的・社会的・政治的に周辺化したことを端緒とし、1960年代後半から始まった分離独立紛争、後の自治拡大のための闘争と要約することができる。

フィリピン南部に位置するミンダナオ島、スールー諸島、パラワン島（以下、ミンダナオ）は、東南アジアに共通する基層文化をもちながらも、米国に併合されるまでスペインの全面的な支配を回避したという意味でフィリピンの他地域とは異なる歴史的経緯をたどった。この地域では、13～14世紀に交易ネットワークをとおしてムスリム伝道師によってイスラムがもちこまれ、現地人との婚姻関係を紐帯としてイスラム化が進行し⁶、マギンダナオ王国（1515年）、スールー王国（1450年）という主に2つのイスラム王国が設立した。その特徴は、イスラムを統合原理として、スペイン支配に抵抗し、西欧列強から一定の自律性を確保してきたことにある。

こうした歴史的背景のもと、米西戦争後、パリ講和条約（1898年）によって、米国はこの地域を含みフィリピン全域を併合した。既述の両王国は、スペインの主権を承認してきたため、国際法上は、米国の統治下に置かれることとなった⁷。米国植民地政府は、スペインの完全な統治下ではなかったこの地域で他地域とは異なる統治形態を適用しながら⁸、この地を段階的に平定し、国民統合を進めていった。こうした中、米国植民地政府は、キリスト教徒の農民の土地要求に応えるために、人口が希薄

5 本章は、谷口美代子（2020）『平和構築を支援するーミンダナオ紛争と和平への道ー』名古屋大学出版会を基に作成。本章は、JICAのミンダナオ支援の平和と開発への貢献度を検証するにあたっての背景情報としてまとめたもので、紛争の経緯・要因と和平プロセスの詳細については同書を参照されたい。

6 Majul, C. A. 1976. "The Historical Background of the Muslims in the Philippines and the Present Mindanao Crisis," *Asian Studies*, Vol.14, pp.1-14.

7 米国統治開始後も米国植民地政府は、スールー王国のスルタンのジャマルル・キラム2世が実質的支配者かつ宗教指導者であることを認識していた。そのため、カーペンター知事はスルタンの司法権と徴税の停止と、スルタンと伝統的首長（ダトゥ）の司法への不介入への見返りに、スルタンと有力ダトゥに年間手当と公用地の一部の使用権を与えることでスルタンとカーペンター・キラム協定を締結した（1915年3月22日）。

8 その統治形態とその発展過程は大きく、①スルタンを通しての間接統治期（1899-1903年）、②軍政府によるモロ州の直接統治期（1903-1913年）、③民政によるミンダナオ・スールー管区設置と統治期（1914-1921年）、④中央政府のもとでの一元統治期（1921-1935年）、⑤コモンウェルス期（1935-1942年）、に分かれる。

で広大な未開拓地のあるミンダナオ島への入植政策を開始した。この政策には、国民統合の基礎作りとして、食糧の安定供給と民族融和、さらには経済開発の意味合いもあった。しかしながら、この時導入された土地登記制度は、土地登記の必要性を感じないムスリムを結果的に政治的・経済的・社会的に周辺化させることとなった。

独立後も比政府は入植政策を踏襲し、次第にムスリムとキリスト教徒の間の緊張は高まっていた。こうしたムスリムの政府への不満を背景に、国民統合政策の一環として比政府から留学機会を得た新たな知識層や伝統的有力者（氏族）は、国家に対抗する勢力として、イスラムで「ウンマ」という中心的な共同体の概念のもと、ナショナリズムを醸成し、イスラム諸国から経済的・軍事的・外交的資源を得て分離独立運動を主導した。1968年に発生したフィリピン国軍上官によるムスリム国軍兵士の虐殺（通称、ジャビダ虐殺）をきっかけに、1971年、スルー出身の大学講師だったヌル・ミスアリは、モロ民族解放戦線（MNLF）を設立し、「バンサ・モロ国家」の独立を目指し武装闘争を開始した。1984年には、ハシム・サラマツを議長とし、MNLFから分派したモロ・イスラム解放戦線（MILF）が設立され、比政府は別トラックで和平交渉を行うこととなった（詳細は次項参照）。

Box 1 「モロ」とそのアイデンティティ

「モロ」の語源は、7世紀に北アフリカからイベリア半島に定着した、ベルベル人（ムーア人）、アラブ人を含むムスリムの名称（スペイン人による他称）にある。その後、スペイン人がフィリピン群島のイスラム王国を征服するための「モロ戦争」を通して、抵抗するムスリムへの蔑称（他称）として用いた。しかし、米国統治末期、フィリピンの独立をめぐり、ムスリム有力者はフィリピンの他地域とは離れて米国への帰属を求めたために、「モロ」を自称として政治的に用いるようになった。独立後、「モロ」が再び自称として用いられるようになったのは、1960年代後半以後、分離独立を求めて武装蜂起した MNLF が多様な民族（言語集団）を包摂する新たな「民族」として規定するためであった。

1957年に設立された「国民統合委員会（Commission on National Integration, CNI）」は、ミンダナオには、「モロ」と呼ばれるイスラム化された言語集団が 13（バジャウーサマ、マギンダナオ、イラヌン、カリブガン、マラナオ、ジャマ・マプン、サマル、サンギル、タウスグ、ヤカンなど）あり、キリスト教、アニミズムを信仰する「ルマド（*lumad*）」と呼ばれる先住民族が 18（ティルライ、アタ、バゴボ、ママンワ、マンガアングン、マンダヤ、バンワーオン、ビラーン、ブキドノン、ドゥランガン、マノボ人、スバノン人など）あるとしている（Rodil, 1994: 11）。「モロ」や「バンサモロ」の分類は、自己同定によるため、「モロ」の多くがムスリムであるが、イスラム化された先住民族も一部含まれる。しかし、多くの非モロ先住民族（ルマド）は、自身を「モロ」と自称することはなく、「バンサモロ」としてのアイデンティティをもっていない。

この間、イスラム系反政府勢力側は分派を繰り返し、国内外の状況変化に応じて、その主張や要求も変化した。他方、政府側も 1960 年代以降、現在に至るまで歴代 7 人（フェルディナンド・マルコス、コラソン・アキノ、フィデル・ラモス、ジョセフ・エストラダ、グロリア・マカパガル・アロヨ、ベニグノ・アキノ 3 世（以下、アキノⅢ）、ロドリゴ・ドゥテルテ）の大統領が就任したことにより、モロ問題およびモロ武装勢力に対する政策やアプローチを変えてきた。このような和平への方針・政策の一貫性、整合性の欠如が、紛争終結への障害の一部となってきた。

2.2 和平プロセスの変遷（マルコス政権～ドゥテルテ政権）

(1) マルコス政権～アキノ政権

■ マルコス政権期（1965-1986 年）

1968 年、マルコス大統領は MNLF の武力制圧を開始した。1970 年代半ば、内戦は閉塞状態に陥り、比政府は当初、MNLF と交渉に消極的だった。しかし、石油産油国であるイスラム諸国からの圧力による石油の輸入禁止措置を恐れた比政府は、これらの国々の仲介による停戦・和平交渉に応じた。他方、MNLF も、もともと分離独立を主張していたが、分離独立に反対の立場をとるリビアからの財政支援に依存していたため、分離独立の主張を撤回し⁹、自治権獲得を模索する新たな道を選択することを余儀なくされた。このように、イスラム諸国からの経済的圧力は、対話に消極的な紛争当事者同士を交渉の席に着かせるために極めて重要だったといえる。このような交渉の結果、1976 年、イスラム諸国会議機構（Organization of Islamic Conference, OIC）¹⁰の仲介のもと、比政府と MNLF の間でトリポリ協定が締結された。

その合意内容は、①ミンダナオの 23 州中 13 州に外交、国防、地下資源を除く自治を与えること、②自治政府に独自の司法・立法・行政機関を設立すること、③国軍からの軍事力の独立性を確保することなどだった。しかし、これらの合意内容の実施について、双方の意見の相違が表面化し、合意締結後すぐに紛争が再発した。MNLF は住民投票なく、自治政府の範囲を 13 州とすることとしたが、政府は住民投票の必要性を主張した。

9 OIC の加盟国であるマレーシア、インドネシアなどのように自国に分離独立運動を抱える国があり、他国内のイスラム権利擁護には協力しても、自国の領土問題に影響を与えかねないことから、OIC は、分離独立には反対の姿勢を取っていた。

10 現在のイスラム協力機構（Organization of Islamic Cooperation）

1977年3月、マルコス大統領はMNLFとの合意なく自治地域を設立する大統領令(第1628号)を発令し、住民投票の結果に基づいて、1979年7月に10州7市からなる自治地域を制定し、自身のクローニーを知事として任命し、地域立法評議会の選挙で有力氏族出身者を中心に議員が選出された。この間、マルコス政権はMNLF指導部に対して政治的・経済的インセンティブを与え、その後、両者間の闘争は次第に沈静化していった。住民は自治政府の行政に対して不満を持っていたが、この状態は、マルコス大統領による独裁体制が終焉する1986年まで続いた。

■ アキノ大統領の時代（1986-1992年）

1986年、「ピープル・パワー革命」の帰結として、マルコス体制が崩壊し、アキノ政権が発足した。1987年には、新憲法が制定されたが、これは、アキノ政権の政体が基本的に戒厳令前の35年憲法体制へ回帰したことを意味する¹¹。新憲法には、トリポリ協定を新憲法の枠内で実施することを示す「ムスリムの自治に関する規定（第10条「自治区」第15節）」が盛り込まれた。翌89年には「自治基本法（共和国法第6734号）¹²」が成立し、ミンダナオにムスリム自治地域を設ける法律上の根拠ができた。しかし、政府はMNLFとの合意なく、同年、ミンダナオの13州9市で住民投票を実施した。その結果、ムスリムが多数を占める4州（南ラナオ州、マギンダナオ州、スールー州、タウィ・タウィ州）だけで承認され、翌90年にこの4州ムスリム・ミンダナオ自治地域（ARMM）が正式に発足した。MNLFは戦闘を継続しつつ条件付きで和平交渉に応じる用意があったとしたが、政府側はこれを拒否して膠着状態に陥った。

■ ラモス大統領の時代（1992-1998年）

1992年の大統領選で、アキノ政権で国軍参謀総長だったラモス氏が大統領に就任した。ラモス大統領は、フィリピンの発展には外資導入が必要であり、そのためには治安回復が不可欠だと考え、ミンダナオのムスリム問題の重要性・緊急性を認識していた¹³。就任直後には、国家統合委員会（National Unification Commission, NUC）を設立、州、地域レベルでの住民対話を実施、包括的和平プロセスの基礎作りを行った。この結果は、対話による平和的解決を目指す「和平への6つの道（Six Paths to Peace）」の基本枠組みとなり、93年には大統領令第125号として制度化された。同年、ジャカルタで本格的に和平交渉が開始され、MNLFと暫定的な休戦協定が締結された。

11 五十嵐誠一（2004）『フィリピンの民主化と市民社会 移行・定着・発展の政治力学』

12 An Act Providing for An Organic Act for the Autonomous Region in Muslim Mindanao

13 ラモス政権は、4つのDである権利移転（Devolution）、地方分権（Decentralization）、自由化（Deregulation）、民主化（Democracy）を推進した。特に、地方分権化により、セブ島とミンダナオ島で地域経済を意識的に再構築しようとした。これは、外資導入を図るだけでなく、経済的民主主義により、新興企業や外国企業にとっての競争条件の平等化を図り、競争全般を促進して、国際競争力を高めようとしていたためである。

1996年に締結された最終和平合意（Final Peace Agreement, FPA）では、トリポリ協定をより具体化し、①MNLF 兵士の国軍編入計画策定と実施、②自治区に関する住民投票の実施、③南部フィリピン平和開発評議会（Special Philippines Council for Peace and Development, SPCPD）の設置、④サラングニ州を加えた 14 州を特別平和開発地域（Special Zone of Peace and Development, SZOPAD）とすることが規定された。同協定は、実施を 2 つのフェーズに分け、第 1 フェーズの 3 年間で SPCPD と SZOPAD を設置、第 2 フェーズで新しい ARMM 組織法制定の住民投票の実施を明示している。第 4 回和平交渉を前に、政府側はミスアリ MNLF 議長を ARMM 知事選挙で与党候補とすることで MNLF と合意し、7 月の選挙を経てミスアリの当選が決定した。同時に同知事は、SPCPD の議長にも就任した。これにより、MNLF は 30 年間にわたる武装闘争を放棄し、フィリピン国家体制に正式に組み込まれることになった。

■ アロヨ政権（2001-2010 年）

アロヨ政権下での政府と MNLF の和平プロセスの特徴は、FPA（表 2-1）の履行状況に関する認識の相違に基づくものである。両者の立場の違いは、比政府が 2001 年の住民投票に基づく新たな ARMM 設立により 1996 年最終和平合意が履行されたというのに対し、MNLF は第 2 フェーズの履行に問題ありというものである。当初 1998 年 10 月に実施される予定だった住民投票は、その準備が整っていないという両者の認識に基づき 2 回延期した。その後、アロヨ政権は 2001 年 8 月、MNLF の合意なく住民投票を実施し、その結果、新たにバシラン州（イザベラ市を除く）とマラウィ市が ARMM に加入することになった。この結果を受けて、フィリピン議会は MNLF との協議なく共和国法第 6734 号を改正し、新 ARMM の組織法となる共和国法第 9054 号を制定した。

表 2-1 1996 年最終和平合意（FPA）の概要

フェーズ	主な合意内容
第 1 フェーズ (3 年間)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 13 州 9 市対象の南部フィリピン平和開発評議会（SPCPD）と諮問議会（Consultative Assembly）を設置 ■ 平和開発特別地区（SZOPAD）での復興・社会経済開発事業の実施 ■ MNLF の国軍・国家警察・特別地域治安組織（新設）への統合 ■ SPCPD の主な機能と権限は、①平和と秩序回復の促進・調整、②平和と開発のための事業実施、③地方自治体への支援提供—など。 ■ 諮問議会は ARMM 自治政府、SZOPAD 内の自治体首長、MNLF、NGO から選出された 81 人によって構成され、SPCPD への助言や必要な公聴会開催、政策や行政組織に関する大統領への提言
第 2 フェーズ	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2 年後の 1998 年に同地域で住民投票を行い、3 年後に選挙を実施して新たな自治政府を設立

（出所）Final Peace Agreement, 1996 を基に筆者作成

ミスアリは、知事に就任後、当初想定していた「マーシャルプラン」のような大規模な公共投資による開発効果を生み出すことができなかった。その理由は次のとおりである。まず、SPCPD の場合、

①既存の行政機関¹⁴や地方自治体との関連と役割の不明瞭性、並びに実質的な権限不足、②MNLF の調整能力・行政管理能力不足、③復興計画・事業予算不足、④資源配分をめぐる MNLF 派閥間争い、⑤短い移行期間—などである。次に、諮問議会の場合、行政令第 371 号では SPCPD への暫定的な助言機関として規定されたが、MNLF は諮問議会が「議会」として政策立案を担うことを想定していた。しかし、「議会」（＝立法機関）としての実質的に果たすことができず、諮問議会で可決された約 400 決議のほとんどが大統領府で承認されなかった¹⁵。すなわち、大統領府の介入によって、議会で法制化する自治権を行使できなかったということである。さらに、SPCPD と諮問議会には行政経験のない MNLF 幹部が雇用され、その予算の大部分が事業費でなく人件費と維持管理費に配分された¹⁶。

また、ミスアリ知事下では政治腐敗と汚職が顕在化し、MNLF に対する住民の不満が増大し、その支持基盤は揺らいでいた。こうした状況のもと、2001 年 4 月、MNLF 幹部 15 人が 15 幹部委員会（Executive Council of 15, MNLF-EC15）と呼ばれる「反ミスアリ派」を結成した。同派のメンバーであるパロウク・フシン MNLF 外交局副議長は、「ミスアリ知事は縁故主義、汚職、リーダーとしての能力不足により、ARMM の発展を阻んだ」¹⁷と公然と批判し、2001 年 8 月、15 幹部委員会は、ミスア리를 MNLF 議長職から解任した。

続く、2001 年 ARMM 知事選挙では、政権与党の知事候補となったフシン MNLF 外交局副議長が当選し、親政府派のフシン知事体制が成立した。結果的に、ミスアリは ARMM 知事職を失った。政権与党のこうした対応に、ミスアリ元議長は、同年 11 月、ホロ島の国軍基地を襲撃し武装蜂起したが国軍に鎮圧され、マレーシアのサバに逃亡したが、翌年、謀反と違法入国の罪で同国治安当局に逮捕され、2008 年まで反乱罪容疑で拘束された¹⁸。

2004 年に再選を果たしたアロヨ大統領は、2005 年の ARMM 知事選挙で、MNLF 構成員ではないマギンダナオの伝統的氏族ザルディ・アンパトゥアンを与党候補とした。以後、2009 年のマギンダナオ虐殺事件¹⁹への関与の容疑で ARMM 元知事を含むアンパトゥアン一族の一部が逮捕されるまで、両者

14 地域開発委員会、地域平和秩序委員会、中央省庁など。

15 IAG&KAS 2009. The 1996 Final Peace Agreement between the Government of the Republic of the Philippines and the Moro National Liberation Front: An In-depth Analysis. *Autonomy & Peace Review*, 5.

16 ABUBAKAR, C. A. 2000. SPCP and Economic Development in SZOPAD: High Expectations, Low Output. *Kasarinlan*, 15, 125-164.

17 PAZZIBUGAN, D. 2001, May 10. MNLF: Misuari did nothing for 5 years. *Philippine Daily Inquirer*.

18 ただし、ミスアリはスルー地域で「ミスアリ・ロイヤリスト」と呼ばれる根強い支持者を持っている。2005 年 2 月には国軍と衝突して国内避難民が 8 万人以上出る事件も発生している。

19 マギンダナオ虐殺とは、2011 年 ARMM 知事選挙の立候補者マグダダト関係者の一行が、武装したアンパトゥアン氏族関係者によって襲撃され、ジャーナリストや候補者の親族を含めた 58 人が殺害された事件である。アロヨ大統領とアンパトゥアン氏族との関係は 2000 年代初めにさかのぼる。当時マギンダナオ州知事だったアンダル・アンパトゥアンが 2001 年と 2004 年大統領選挙で ARMM 地域全域での当時アロヨ大統領候補への集票能力を証明したことに端を発する。特に、2004 年大統領選挙の際、アロヨ候補は最有力候補だったフェルナンド・ポー・ジュニアに対して ARMM 地域の

は選挙をめぐる協力関係を強化した。このように、ARMM 自治政府の行政運営に MNLF の組織としての関与はなくなったのである。

こうしたなか、OIC は、政府と MNLF の和平プロセスを推進するために、その争点となっている FPA の第 2 フェーズの完全履行について、2007 年から三者レビュー・プロセス (Tripartite Review Process) を実施してきた。比政府－MNLF²⁰－OIC の三者会議は、2006 年に OIC が実施した FPA の履行状況に関する調査結果に基づき、第 1 フェーズの完全履行を確認したうえで、第 2 フェーズでの完全履行の阻害要因を特定し、履行に向けた提言を行うものだった。インドネシアが議長を務める OIC の南部フィリピン平和委員会 (Peace Committee for the Southern Philippines, PCSP) が中心となり、最終和平合意の完全履行に向けた 5 分野²¹の作業部会を設置した。同部会の提案をもとに共和国法第 9054 号改定案を具体化するために、2009 年に政府 (OPAPP) と MNLF 代表者 (ミスアリ派、セマ派) からなる法的パネルを OPAPP に設置した。2010 年には政府と MNLF は、経済開発のためのバンサモロ開発支援基金 (Bangsamoro Development Assistance Fund, BDAF) の設立に合意した。

このように、アロヨ政権下での政府と MNLF の和平プロセスは、OIC の外交努力に支えられ、最終和平合意の完全履行のための実施メカニズムを設置し、共和国法第 9054 号改正によってそれを具現化するというものだった。

■ アキノⅢ政権 (2010-2016 年)

アキノⅢ政権下での政府と MNLF の和平プロセスは、基本的にはアロヨ政権下での方針を踏襲するものだったが、MILF との和平プロセスの加速化と 2013 年のミスアリによるザンボアンガ市占拠事件²²によりその動きは次第に鈍化していった。

アキノ政権発足から 1 年以内に、共和国法 9054 号改正のための素案を法的パネル主導で策定する一方、三者レビューでは暫定上級会議を設置して主要な問題を三者で協議した。具体的には、①共和国

投票結果がアロヨ候補勝利の決定要因となった。その結果、アロヨ大統領はアンパトゥアン氏族に政治的な借りをすることとなった。2005 年 ARMM 知事選挙にアンダル・アンパトゥアンの子息のザルディ・アンパトゥアンが当選したこともこうした背景によるものである。

20 OIC は歴史的経緯から、ミスアリ初代議長をモロの正当な代表とし、MNLF 議長と位置づけている。MNLF は 1977 年から OIC のオブザーバーの地位にあり (MILF にはこの地位はない)、OIC の会議の際には、ジェッタ方式を適用し、現在はミスアリとサマの両派が参加。これは、2014 年 6 月 26 日、MNLF がトリポリ合意、最終和平合意を実施するために、OIC 仲介の下で、将来の政府との交渉窓口としてミスアリを代表者とするのを、MNLF の 3 派 (ハビブ・ムジャハブ・ハシム率いる MNLF イスラム委員会、ムスリミン・セマ率いる MNLF-EC15、ミスアリ派) が合意。

21 シャリア法廷、特別地域治安軍と ARMM の統合司令、天然資源と経済開発、政治制度と代表性、教育

22 アキノⅢ政権下で政府と MILF との和平交渉が活発化する中、そのことに強い不満と焦りをもったミスアリ MNLF 議長は、2013 年 9 月、フィリピンからの独立宣言をするために、市民約 200 人を人質にしてザンボアンガ市街地を占拠した。その後、治安当局が出動して銃撃戦となり、国軍が空爆を行って市内を制圧したが、MILF、治安当局、人質あわせて 250 人以上が死亡し、12 万人以上が避難を強いられた。

法第 9054 号改正のための 42 の合意点、②中央政府と ARMM 間の戦略的鉱物資源の採掘・開発・利用・加工に関する共同管理、③BDAF とイスラム開発銀行の設立に関する具体化、④三者合意の進捗状況をモニタリングする委員会設置—などである。2012 年、ARMM 自治政府は行政令第 23 号を制定し、MNLF コミュニティに対して開発事業を効果的に実施するための合同平和開発モニタリング委員会を設置し、MNLF との平和と開発のための協力合意書にも署名した。このように実質的な成果をともなった OIC 仲介の三者会議は計 5 回開催され、2016 年 1 月に最終会議が開催され、これまでの合意実施を公式化して終了した。

さらに、OIC は MNLF と MILF を統一するためのメカニズムも構築した。2010 年に当時の OIC 事務総長が MNLF と MILF との交渉を開始し、バンサモロ問題解決には統一が不可欠であることを両者と確認し、双方が協議する場としてのバンサモロ調整フォーラム (Bangsamoro Coordination Forum, BCF) を設置することが OIC で議決された。2012 年 11 月、OIC 外相会合の際、1976 年トリポリ協定、FPA、FAB の一本化に向け、同フォーラムの活用が改めて関係者 (比政府、MNLF、MILF) の間で合意された。前 OIC 事務総長はバンサモロ問題解決に関心が高く、両者の対話を推進したが、アキノ III 政権下で MNLF-MILF の統一化に向けた具体的な成果はなかった。

(2) ラモス政権～アキノ III 政権

■ ラモス政権期

1996 年、政府と MNLF は最終和平合意 (FPA) に達したが、これによって南部フィリピン紛争が解決したわけではなかった。政府が MNLF との和平交渉に着手している間、他のムスリム武装勢力である、MILF とアブ・サヤフは、MNLF の和平路線に幻滅した急進的ムスリム青年の参加を得て、むしろ勢力を拡大し²³、ミスアリ議長主導の自治の恩恵にあずかれなかった人々の不満や、武装闘争の継続に利益を見出す人々の存在を後ろ盾に、武装闘争を継続していた。MILF が目指すものは、中央政府との権力分有ではなく、フィリピン国家制度からの分離によるイスラム共和国の樹立だった。別の見方をすれば、比政府にとって FPA 締結は、ミンダナオ問題の解決ではなく、交渉相手が MNLF から MILF へと単に移行したことを意味した。

ラモス大統領は、MNLF との FPA 締結の直後から、「包括的ミンダナオ和平プロセス」の一環として、MILF との和平交渉に着手した。MILF 側は、これまで、比政府、OIC が MNLF をムスリムの唯一の代表者として認識してきた基本路線を変更し、MILF との正式交渉への道を開いたことを歓迎してい

23 1996 年時点で、すでに兵力は 1 万 2000 人、13 の軍事基地を所有していた。(出所) USIP (2005) The Mindanao Peace Talks: Another Opportunity to Resle the Moro Conflict in the Philippines

た。MILF の交渉のポイントは、「バンサ・モロ問題の解決」であり、これは、社会、文化、経済、政治などの要素を内包するものである²⁴。1997 年には、ブキドノン州、マギンダナオ州、カガヤン・デ・オロ市で停戦合意が締結されるなど、和平への進展がみられたが、MILF 側にとっての実質的な成果はみられなかった。

■ エストラダ政権期

1998 年、貧困層から圧倒的な支持を得たエストラダ大統領は、就任直後から 6 カ月以内に和平を実現すると公約した。2000 年 1 月には和平交渉が開始され、MILF が提示した 9 つのアジェンダ²⁵をもとに、これに対応する委員会を設置することを決定し、モロの生活向上とガバナンス構築が必要であるとし、そのための 6 つのクラスター・アジェンダを提示した²⁶。

その一方、2000 年、南部フィリピン紛争の政治的解決への動きを大きく後退させる事態が発生した。エストラダ政権は、ラモス政権が開始した MILF との和平交渉を継続してきたが、同年 3 月に MILF が北ラナオ州カウスワガン町役場を占拠した事件をきっかけとして軍事対決姿勢を強めた。その後、同政権は、全面戦争（All out War）に舵を切り、MILF の最大軍事拠点であるキャンプ・アバカールを攻略する。和平交渉中のこのような政府の軍事行動に反発した MILF は交渉から引き揚げ、政府軍施設を攻撃し、翌年 1 月にアロヨ政権が発足するまで、政府軍と MILF との間で激しい戦闘が繰り広げられた。これは、1970 年代マルコス政権期のミンダナオ内戦以来、最も激しい戦闘だったとされている。

エストラダ政権の支持率は、MILF に対する全面的軍事対決政策をとることによって、一時的に高まった。しかし、2000 年 7 月半ばに MILF の主要拠点が陥落したり、打撃を受けたりし、同年 8 月に MILF が和平交渉の無期限延期を表明した後も、ミンダナオ各地で MILF がゲリラ戦を続けた。南部フィリピン問題が泥沼化する兆しを見せるようになると、カトリック教会、野党政治家、左派、市民団体がエストラダ批判を開始した。エストラダ退陣を求める運動が急速に勢いを得て、最終的には国軍・警察首脳の離反が決め手となり、2001 年、同大統領は退陣に追い込まれた。結果として、エストラダ政権がもたらした和平への負の遺産は大きい。

24 具体的には、先祖伝来の領域、強制移住、土地所有、戦争損害賠償、人権侵害、ムスリムの社会的・文化的差別、政府の汚職、経済的不平等、貧困、天然資源の破壊、農地改革などを含む。

25 先祖伝来の土地問題、強制退去させられ土地を奪われたバンサ・モロの問題、戦争による財産の破壊と戦争被害者の問題、人権問題、社会的・文化的な差別問題、モラルの低下の問題、経済的不平等と貧困格差の問題、天然資源の搾取問題、農地改革問題

26 バンサ・モロを人としてまた国民として認識すること、先祖伝来の土地をバンサ・モロの人々に返還すること、生活・自由・財産で受けた損害を賠償すること、国家による統治、安全保障、国家資源を超えたバンサ・モロの人々による独占的なコントロールを認めること、戦争犯罪委員会や国際戦争犯罪裁判所で、バンサ・モロの人々への重大な人権侵害の告発や犯罪人の身元確認・調査・提訴を行うこと、フィリピン政府がバンサ・モロの人々に対して行ってきた犯罪と、征服や圧政、搾取により受けた損害に対して公的な謝罪を宣言すること。

■ アロヨ政権期

アロヨ政権下での MILF への方針は全体を通して一貫性に欠けるもので、最終的に和平合意には至らなかった。具体的には、アロヨ政権発足時の和平政策（All out Peace）から、2003 年には反テロリズムの文脈から軍事的な強硬政策に転じ、2003 年からは予備交渉を通して和平を推進するなど、前政権とは和平交渉と戦闘—停戦—停戦破棄が並行した点で共通していた。その特徴は、双方が和平プロセスに国際社会を積極的に巻き込み、平和構築のインフラ整備ともいえる停戦監視メカニズムを構築して開発事業を実施し、バンサモロの新たな統治形態を具体化したことである。

前政権の負の遺産を払拭するために、アロヨ大統領は、就任後ただちに MILF との和平交渉を再開した。同大統領は、和平政策への転換を図り、和平交渉の環境作りのため、国軍による軍事活動の停止を発表するなど精力的に和平へ乗り出した。これに対し、MILF 側は、和平交渉再開のための 3 つの前提条件として、①OIC もしくは OIC 加盟国による仲介、②過去に政府と MILF との間で締結した合意の順守、③海外での交渉実施—を提案した。和平交渉の準備会合では、マレーシア政府が仲介の役割を果たした。

2001 年 6 月、トリポリで再度停戦合意が成立した。その主な内容は、①1997 年 7 月の停戦合意の履行と実施強化、②停戦合意を含む合意事項の履行監視のための OIC 代表の招致、③国内避難民への金銭面・技術面での支援の提供、④MILF による紛争地域の復興・開発プロジェクトの決定・主導・管理—などである。しかし、2003 年 2 月、国軍が MILF の新たな軍事拠点に対して軍事活動を行ったことをきっかけに、両者間の軍事衝突が激化した。マレーシアで予備交渉を開催したが、MILF によるとみられる爆弾テロや公共施設への襲撃事件がミンダナオで頻発したのを受け、同年 5 月にアロヨ大統領が交渉の無期限延期を発表した。

2003 年 7 月、サラマット MILF 議長の逝去にともない、副議長のムラドが新議長に就任したことを契機に、政府は態度を軟化した。政府は、一連の MILF によるテロ行為に対する逮捕状を取り下げ、ブリオクの MILF 本部から国軍を撤退した。両者は、バンサ・モロ問題の「本質的な課題」を公式会議で取り上げることで交渉を再開した。その後、両者間で停戦が成立し、マレーシアの仲介の下で和平交渉が進められた。

政府（OPAPP）と MILF は、2003 年 3 月からマレーシア仲介の下で 16 回にわたる予備交渉を実施し、2008 年 7 月ようやく合意に至った。マレーシア政府の仲介が奏功し、最終的に当事者間で「先祖伝来の領域に関する合意覚書（Memorandum of Agreement- Ancestral Domain, MOA-AD）」が締結された。この合意には、バンサモロ統治機構（Bangsamoro Juridical Entity, BJE）の設立とその統治領

域の確定方法²⁷が含まれていた。BJEは中央政府と提携関係にあり、行政、選挙、財政、教育、立法、司法、経済、警察、保安部隊などの機関を設置する広範な権限が付与されることが規定されている。

Box 2 「先祖伝来の領域に関する合意覚書（Memorandum of Agreement-Ancestral Domain, MOA-AD）」とは？

アロヨ政権下の2008年7月、比政府とMILFは、「先祖伝来の領域に関する合意覚書」（Memorandum of Agreement- Ancestral Domain, MOA-AD）」について合意した。この合意には、①バンサモロ統治機構（Bangsamoro Juridical Entity, BJE）の設立とその統治範囲の確定方法、②BJEに行政、選挙、財政、教育、立法、司法、経済、警察、保安部隊などの高度な自治権の付与、③資源配分—などの規定が含まれる。しかし、同年8月5日の同覚書の調印式を目前に、地方有力者と一部国会議員がMOA-ADに対して裁判所に違憲訴訟を起こしたことにより、裁判所が同合意署名の一時停止命令を出し、結果的に7-8という僅差で違憲判決が下され、署名されなかった。

この一時停止命令に不満を持ったMILF強硬派の3連隊司令官（カト、ブラボー、パンガリアン）が北コタバトなどでフィリピン国軍駐屯地を武力攻撃したことを端緒に、国軍との武力衝突に発展し、国軍は3司令官拘束作戦を展開した。同年10月までに100人あまりが犠牲となり、60万人が強制退避を余儀なくされた。3連隊司令官のうち、カトはMILFを脱退して2010年にバンサモロ・イスラム自由戦士（BIFF）を設立し、ISとの関係を深めていった一方、北ラナオを管轄するブラボ一連隊司令官は、現在（2020年3月時点）でもMILFに留まっている。

しかし、2008年8月5日のMOA-ADの調印式を目前にして最高裁判所が同署名の一時停止命令を出したことにより、和平交渉は暗礁に乗り上げた。BJEに含まれる地域の地方政府関係者（キリスト教徒）と一部国会議員がMOA-ADは違憲であるとし、最高裁判所に国を相手取ってこれを無効とするように訴訟を起こしたのである。最高裁は判決が確定するまでの間、覚書への署名を差し止める一時停止命令を出し、同年10月14日、最高裁は8対7という僅差で違憲判決を下した。

この間、MOA-AD一時停止命令に不満を持ったMILFの3連隊司令官（カト、ブラボー、パンガリアン）は、その直後から北コタバトなどで民間人も含めて武力攻撃を開始し、MILFと国軍の軍事衝突に発展した。これまで先祖伝来の領域に関する議論を通して、MILF内では穏健派が伸長し、他の強硬派も戦略的判断から和平支持に回るという変化が見られた。しかし、違憲判決を機に状況は一変し、

27 合意締結から1年以内にARMM以外のムスリム多数派735村で、25年以上経過してからキリスト教徒多数派1459村で、2段階で実施される住民投票に基づいて確定する。

強硬派がこれらの攻撃に加わった。その結果、同年 10 月中旬までに 100 人余りが犠牲となり、60 万人以上が強制退避を余儀なくされた。国軍は MILF の 3 司令官拘束作戦を展開した。MILF が関与していると思われる爆弾テロ事件が相次ぎ、国軍も攻撃を仕掛けたが、2008 年 11 月にミンダナオ国際監視団（International Monitoring Team, IMT）²⁸が撤退したことから戦闘状態は激化した。このように、紛争影響地域の人びとからすれば MOA-AD を反故にし、軍事作戦を展開している政府（国軍）に対する憎悪感情が一層高まることになったのである。

注目すべきは、MOA-AD に反対姿勢を示したのがキリスト教徒だけでなく、ムスリム有力者や先住民民族も含んでいたことである。まず、当時のアンパトゥアン ARMM 知事は、MILF の和平交渉団に対して ARMM の全ての地方自治体の首長と人々に対して事前に意見を求めるべきだったとし、BJE 設立に反対の立場を表明した。次に、スルーの自称スルタンであるエスメイル・キラムは、BJE にスルー王国の領域を含めることは王国への「侵略」と述べている。基本的にムスリムの伝統的有力者は、フィリピン国家に包摂されることによって地位・権力・支配体制を維持しているため、これを脅かす可能性のある MILF 主導の制度再編には反対の立場をとった。より複雑なのは、バンサモロに含まれるとされる多くの非イスラム教の先住民民族が MOA-AD に反対の立場をとったことである²⁹。これは、非モロ先住民の多くの民族は、独自のアイデンティティと先祖伝来の領域の権利を保有していると主張しており、MOA-AD にはバンサモロ・アイデンティティに非モロ先住民が含まれていたこと、さらには独自の先祖伝来の領域が記載されていなかったなどに起因する（詳細は後述）。

最高裁判所による MOA-AD 署名停止命令後のアロヨ大統領の対応は、和平プロセスにおける政府の信頼性をより一層低下させるものだった。政権内や議会の MOA-AD の合憲性を疑問視する声が多いことを察知した同大統領は、自身の弾劾裁判発議を懸念し、最高裁の判決に関係なく MOA-AD に署名しないことを明言した。政府は、2008 年 9 月に和平交渉団を解散した後、合憲性を重視することを明示し、「和平への新たなパラダイム」を掲げ、最高裁の MOA-AD に関する判決文に従い、MILF ではなくコミュニティや利害関係者との対話を重視することを明らかにした。MILF は、政府との交渉は終了という立場をとり、正統性のないアロヨ政権と交渉を再開することに難色を示した。

28 IMT は、フィリピン政府と MILF 和平交渉パネルでの任務に関する合意に基づき、両者の停戦監視を目的として 2004 年に設置された。その任務は、治安、社会経済、文民保護・人権から構成される。その設立目的は、政府と MILF との停戦協定のモニタリングと治安維持だけでなく、2001 年トリポリ協定の「人道支援・復旧・開発ガイドライン」を実施することである。2002 年にフィリピン政府と MILF が合意したトリポリ合意によると、その任務は、①政府と MILF との停戦協定の実施モニタリング、②治安、人道支援・復旧・開発ガイドライン、③人権尊重、国際人道法の監視モニタリング、④BDA と共同作業による開発事業実施、⑤紛争影響地域の開発ニーズの明確化、和平プロセスを支援する開発プログラムの実施促進、⑥紛争影響地域の包括的開発計画の策定・実施などだった。

29 2008 年 8 月 24-27 日、ミンダナオ・パラワン先住民のリーダー 200 人が集まり、「MOA-AD に関するカガヤン・デ・オロ宣言」を採択した。

こうしたなか、国際 NGO の人道対話センター（Centre for Humanitarian Dialogue, CHD）は、両者の和平交渉再開に向けて精力的に動いた。MILF の要請に応じて、同センターは比政府、MILF、マレーシア政府と調整を図った。こうした働きかけが奏功し、2009 年 7 月に大統領から国軍への攻撃停止命令、翌月からの予備交渉、12 月からの和平交渉再開につながった³⁰。2010 年 10 月、和平プロセスへの国際支援の促進と当事者間の信頼醸成、合意内容の履行促進のため、フィリピン政府と MILF により、国際コンタクト・グループ（International Contact Group, ICG）が設立された。しかしながら、政府は MOA-AD に関する政治的立場も明確にすることなく、双方で和平交渉の議題も設定できない状態で、次期政権まで実質的な和平の進展はなかった。

■ アキノⅢ政権

アキノⅢ大統領は、アロヨ前政権による汚職と不正を対抗原理とし、改革に着手することで国民からの高い支持を獲得・維持し、その政治資本を基にさらに改革を推進することによって、ガバナンス改善、経済成長、和平促進などにつなげた。

アキノⅢ大統領は、政権発足当初から MILF との和平交渉に意欲を示した。これに応じる形で MILF 側は、2011 年 6 月、包括的和平合意案を提示したが、実質的な協議はなかった。こうした停滞状況に風穴を開けたのが、千葉県成田市でのアキノⅢ大統領とムラド MILF 議長との極秘トップ会談である（詳細は後述）。フィリピン大統領が MILF 議長と直接会談したのは、1997 年に交渉を開始して初めてのことである。この会談がモメンタムとなり、マレーシア政府の仲介のもと実質的協議が加速した。2012 年 10 月 15 日には、マレーシアのナジブ首相、OIC 事務局長、ICG 参加国・機関の参列のもと、比政府と MILF は「バンサモロ枠組み合意（FAB）」に署名した。その後、FAB を具体化した付属文書の協議に移り、2014 年 3 月 27 日、FAB、付属文書（①移行手続きと方法、②歳入創出と富の分配、③権力分有、④（MILF 兵士の退役・武装解除・社会経済開発などを含む）正常化（Normalization）、一連の合意文書を合冊した「包括的和平合意文書（CAB）」の調印式が行われた。こうして、17 年にも及んだ比政府と MILF との和平交渉は幕を閉じると期待された。

FAB は、アキノⅢ大統領の任期終了までに、ARMM 自治政府よりも広範な権限を付与するバンサモロ政府を設立することを政府と MILF が合意した文書である。その基本項目として、バンサモロ創設、バンサモロ基本法（Bangsamoro Basic Law, BBL）、権限、富の分配、領域、基本的権利、移行と履行、正常化、雑則の 9 項目に関する新たな政体の枠組みを示している。ARMM とは異なる主な点は、議院内閣制採用、中央政府からの包括補助金制度の導入、領域確定のための住民投票実施、シャリア

30 2009 年 12 月の和平交渉では、①IMT の任務に停戦・人道援助・復興・開発に文民保護を加えること、②2008 年 11 月の IMT 撤退時に派遣していたマレーシア、ブルネイ、リビア、ブルネイを IMT に再度要請し、IMT メンバーを拡大して、赤十字国際委員会、ミンダナオ人民コーカス、非暴力平和隊などの NGO を含めること、③刑事犯その他の不法分子の隔離を調整するための暫定合同行動グループ（AHJAG）を復活することを要請することで合意した。

裁判所拡充、先住民族の権利尊重、バンサモロ移行委員会（Bangsamoro Transition Commission, BTC）³¹設立と BBL 法案の起草、バンサモロ暫定自治政府（Bangsamoro Transition Authority, BTA）設立と ARMM 廃止、バンサモロ政府の発足、MILF の段階的武装解除とバンサモロ警察隊への移管などである（表 2-2）。

表 2-2 バンサモロ枠組み合意と付属文書の主な内容（共和国法第 9054 号からの変更点）

項目	主な内容
バンサモロの創設	<ul style="list-style-type: none"> ■ ARMMに代わる新しい政体を設置する。政府の執政長官は直接選挙ではなくバンサモロ議会のなかから選出。バンサモロ政府は議会内閣制を採用する。 ■ 州、市、町、村は、バンサモロの構成単位となる。 ■ 中央政府とバンサモロ政府の関係は、序列があり非対称的（asymmetric）である。
バンサモロ基本法	<ul style="list-style-type: none"> ■ バンサモロは憲法的性格を有するバンサモロ基本法により統治される。 ■ バンサモロ基本法はバンサモロ地域内の住民投票による承認を経る。
権限	<ul style="list-style-type: none"> ■ 中央政府は従来の権限を維持、バンサモロ政府は独自権限を持ち、両者は一部共有 ■ 中央政府は、国防、安全保障、外交、造幣、通貨政策、市民権などの権限を有する。 ■ 共和国法第 9054 号に規定する対外貿易に関する権限はバンサモロ政府に移管する。 ■ バンサモロ基本法は司法機関としてシャリア法廷による司法制度を拡充する。 ■ バンサモロの司法制度の設立に関して先住民族の慣習と伝統に配慮する。 ■ （付属文書）中央政府は上記のほか 9 項目。バンサモロはフィリピン共和国の一部であることを明確化。政府とバンサモロの共有する権限は社会保障、検疫など 14 項目。バンサモロのみに帰属するのは税源創設、財政、金融銀行制度など 59 項目。特記事項として金属、エネルギー資源開発、利用はバンサモロが権限を有する。 ■ （付属文書）議員内閣制をとり議員定数が最低 50 人からなるバンサモロ議会設置。内閣は、バンサモロ議会が多数票で選出の執政長官を長とし、執政長官は副長官を任命。残余の閣僚の半数は議員のうちから任命。
富の分配	<ul style="list-style-type: none"> ■ バンサモロ基本法に基づき、バンサモロ政府は財政的自立のため、独自の歳入源を新設し、税、手数料の徴収に関する権限を有する。 ■ バンサモロ政府は、国内外から贈与、寄付、中央政府から包括補助金を受ける。 ■ バンサモロ政府の管轄地域の陸地、海洋における資源探査、開発、利用を通して発生する歳入について、バンサモロ政府は正当かつ公平な割り当てを得る。 ■ （付属文書）非金属資源はバンサモロが 100%、金属資源はバンサモロ 75%に対し中央政府が 25%、化石燃料・天然ガス・石炭・ウラニウムはバンサモロと政府ともに 50%。バンサモロ域内の歳入はバンサモロに 75%。包括補助金は内国歳入庁の歳入純増の 4%。このほか紛争への復興資金として特別開発基金を初年度 70 億ペソ、引き続き 5 年間は 20 億ペソの合計 100 億ペソを交付するとしている。
領域	<ul style="list-style-type: none"> ■ 中核領域は、①ARMM、②北ラナオ州のバロイ、ムナイなどの 6 町、北コタバト州のカバカン、カルメンなど 6 町における 2001 年住民投票で ARMM 編入を決議したすべての村落、③コ

31 2012 年 12 月に行政令第 120 号によって正式に設立された。BTC の主な権限は、①憲法草案、②社会経済開発の調整、③憲法改正条項の提案、④国家機関と多様なステークホルダーとの対話の調整・実施、⑤その他の大統領から指示された機能などである。

	<p>タバト、イサベラ両市、④バンサモロ基本法の賛否投票2カ月前までに地方政府が編入を決議したすべての隣接地域、有権者の10%以上が編入を求めた隣接地域。</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 中核地域外で隣接し人口の多くがバンサモロである地域は、住民の10%以上の申立てによる住民投票で有権者の過半数の承認により、随時加入することを選択できる。
基本的権利	<ul style="list-style-type: none"> ■ バンサモロのすべての住民は、すでに付与された基本的権利以外に、立法府、行政府、司法府が直接に施行する法律により、生存権、信仰の自由、言論の自由、政治的意見発表、民主政治を保証される。先住民族の権利は尊重される。
移行と履行	<ul style="list-style-type: none"> ■ 暫定機構の移行委員会の設置（定員15人：MILF委員長を含め8人、比政府7人）。 ■ 同委員会の機能は、バンサモロ基本法の起草と必要に応じた憲法改正の提案である。 ■ バンサモロ基本法原案は大統領に提出され、優先法案とする。 ■ バンサモロ基本法の成立、公布後は、ARMMは廃止する。
正常化	<ul style="list-style-type: none"> ■ 正常化の目的は、バンサモロにおける「人間の安全保障」を確実にし、暴力や犯罪に脅かされることなく、基本的人権が保障された社会を構築することである。 ■ 正常化は、①治安、②社会経済開発、③移行正義のコンポーネントに分かれる。 ■ MILFは、段階的に武装解除を実行する。 ■ すべての警察機能は政府軍部隊から段階を経てバンサモロの警察隊に移管する。 ■ 政府とMILFの代表者から構成される停戦監視委員会またはIMTは、MILFのすべての部隊が正式に解体されるまで、停戦監視活動を実施する。 ■ （付属文書）海外・国内専門家からなる独立武装解除執行組織（Independent Decommission Board, IDB）を設置し、MILF兵士や武器、武装解除の実施状況報告 ■ 武装解除はバンサモロ基本法案が可決後30%、バンサモロ政府設立後30%、政府とMILFが包括合意の完全履行を確認した後の「出口合意」に署名するまでに完了する。 ■ 政府とMILFは合同正常化委員会（Joint Normalization Committee, JNC）を設置し、MILFのアップカールを含む6基地を平和で生産的な生活共同体に転換する。 ■ バンサモロ地域の復興・復旧、開発のために社会開発事業が実施される。特に、BIAFメンバー、国内避難民、貧困コミュニティに対してはニーズを基に実施される。 ■ バンサモロの人々の正当な不満、歴史的不正義、人権侵害などに対処し、その傷を治癒するために、移行期正義メカニズムが設置される。

（出所） Framework Agreement on the Bangsamoro（2012年10月15日調印） Comprehensive Agreements on the Bangsamoro（2014年3月27日調印）の各文書を基に筆者作成

2014年4月、BTCはBBL案をアキノⅢ大統領に提出したが、大統領府の法律顧問団によって修正され、最終的にはMILFが妥協する形で、同年9月、同大統領が優先法案として議会に上程した。この段階で審議を担当する委員会の長から同法案の違憲性が指摘されていた。

一方、BBL案成立に決定的な打撃を与えたのは、2015年1月25日に発生したママサパノ事件である（詳細はBox2）。政府とMILF双方は真実究明のために調査を実施したため、この間、同法案の審議は停止し公聴会も中断することを余儀なくされた。2015年3月に国会審議が再開したものの、世論を含め国会議員のMILFへの不信感は拭えず、以後の法案審議はMILFに厳しいものとなった。同年5月、BBL案は下院特別委員会で大幅に修正されたうえで可決された。上院地方自治委員会では、同委員長であるフェルナンド・マルコス・ジュニア議員が原案を大幅に修正し、ARMMよりも限定された

権限³²をもつ「バンサモロ自治地域基本法（Basic Law on the Bangsamoro Autonomous Region, BLBAR）」が同年 8 月に本会議に上程された。しかし、議員定足数不足などで法案審議は延期を重ね、結果的に本会議での成立は見送られた。

Box 3 ママサパノ事件とは？

ママサパノ事件とは、政府側（国家警察・特殊部隊）が停戦協定に違反して、事前通告なしに MILF の支配地域（ママサパノ町）に侵入したことで MILF と交戦となり、民間人（一般人）を含む 67 人が死亡した事件である。国家警察によると、この停戦違反は警察の特殊部隊（392 人）が米国連邦捜査局の最重要指名手配者のテロ容疑者 2 人（ジャマ・イスアミヤ）の捜索中に、先出（Box1）の BIFF とみられる武装集団に襲われたことが原因だった。政府と MILF 双方は真実究明のために調査委員会を立ち上げ、調査期間中は、BBL 案の審議を停止し、公聴会も中断することを余儀なくされた。一部メディアではこれを「MILF による虐殺事件」として取り上げ、MILF に対して世論の厳しい目が向けられた。警察と MILF の調査と第三者であるミンダナオ国際監視団（IMT）の評価調査によって、同事件は政府側の停戦違反によるものと結論づけられ、同年 3 月に国会審議が再開したものの、アキノ III 大統領の支持率の急激な低下にみられるように、世論に配慮した国会議員の MILF への不信感は拭えず、以後の法案審議は MILF に厳しいものとなった。同事件が発生する前から議会審議は停滞していたが、結果的にはこの事件がアキノ III 政権下での BBL 不成立の決定要因となった。

同政権下での法制化を必要としない CAB の実施状況は次のとおりである。まず、治安、社会経済開発、移行正義の要素からなる正常化プロセスについてである。同プロセスの実施管理を行うのが、2014 年 10 月に設立された合同正常化委員会（Joint Normalization Committee, JNC）である。治安に関しては、武器確証と武装解除のために海外・国内専門家からなる独立武装解除執行組織（Independent Decommission Board, IDB）³³が設置され、2015 年 6 月に 75 丁（全体の 1%）の小火器が IDB に引き渡され、75 名の BIAF 兵士の動員解除も行われた。さらに、国軍、国家警察、MILF は、バンサモロ地域の治安のためにこれら三者によって構成される合同和平治安チーム（Joint Peace and Security Team, JPST）³⁴に対して訓練を実施したが、BBL の議会審議の停滞にともない、組織化・訓練を中断することになった。社会経済開発については、世界銀行と UNDP による「移行期におけるバ

32 外国投資、予算、公共施設の運用、農地と森林管理の許認可権、地方行政、税政・財政など。

33 外国人専門家 3 人、国内専門家 4 人から構成される。

34 具体的な業務内容については、実施パネルで協議中である。

ンサモロ自治政府設立のための技術支援」(Facility for Advisory Support for Transition Capacities, FASTRAC)やJICAの技術協力を得て、MILFの軍事基地を生活共同体に転換するための生計向上事業を実施した。移行正義については、移行正義和解委員会(Transitional Justice and Reconciliation Commission, TJRC)が報告書を作成した。

このほか、MILFは武装組織から統治機構への移行準備を整えた。2014年、MILFはアジア基金やドイツ・コンラッド財団などから技術支援を得ながら、バンサモロ自治政府設立時の政党選挙を想定して、統一バンサモロ正義党(United Bangsamoro Justice Party, UBJP)を結成し、2015年5月に選挙管理委員会に正式に政党登録を行った。ヤセール・エブラヒムとナギブ・シナリンボがそれぞれ党首と事務局長を務める。

このようにアキノ政権下では、BBL案の法制化が遅延するなか、政府とMILFは当初の計画より遅延しながらもFABやCABを部分的に実施し、新自治政府設立に向けた準備を進めていた。

(3) ドゥテルテ政権

■ 和平政策：「平和と開発のロードマップ」

ドゥテルテ政権は、2016年8月16日、全ての反政府勢力と締結した和平合意を憲法とその他の法律の改正によって実施するために、「平和と開発のロードマップ」を発表した。同ロードマップは、MILFだけでなく、その母体であるMNLFや先住民族の権利も取り入れた、より包括的な和平法案を起草する方針を示し、BTC評議員の拡大再編を規定した。このロードマップの具体的なアジェンダは、①CAB実施を通しての比政府(GPH)-MILFの和平プロセスの継続、②GPH-MNLF和平プロセスの終結、③共産系反政府勢力との最終和平合意に向けた和平プロセスの継続、④コーディレラ・人民解放軍(Cordillera People's Liberation Army, CPLA)と共産系反政府勢力の分派勢力との和平合意の終結、⑤紛争影響地域の開発、⑥平和構築と開発のプロセスでの紛争配慮と平和文化の促進である。その特徴は、「包摂的アプローチ」を通して全ての反政府勢力との交渉を最終的には連邦制の枠組みで解決しようとする点にある。すなわち、ドゥテルテ政権の和平政策の特徴は、新たなバンサモロ政府へのより高度な自治権付与と連邦制移行の相互不可分性である。

■ 和平プロセス枠組み

比政府は「平和と開発のロードマップ」で、MILFに対してはFABとCABの実施、MNLFに対しては、1996年最終和平合意の完全実施を掲げた。MILFに関しては、①関係者とのロードマップについての協議、②和平メカニズムの見直し、③MILFとの協議のための新たなチーム編成、④MILF、MNLF、先住民族、その他の関係者と一般国民に受け入れ可能な法案の議会への提出、⑤法案とバンサモロ和平プロセス支持への環境整備などが含まれている。他方、MNLFに関しては、前政権の方針を踏襲し、OIC-GPH-MNLFの三者レビューで、すでに特定された最終和平合意の不履行部分を政府が実施す

ることを明記している。そのなかには、①BDAF 設置、②第三者実施モニタリング委員会の設置・運営などが含まれる。

混乱を避けるために、MNLF 内の派閥について説明する。MNLF 中央委員会は、2001 年、ミスアリ当時 ARMM 知事を汚職と不正から追放した。そのため、MNLF の公式見解は、「MNLF ミスアリ派」は存在しない。しかしながら、MNLF を設立当初から支援してきた OIC とその加盟国は、現在でもミスア리를正統なモロのリーダーとして位置づけており、MNLF（ミスアリ）に OIC のオブザーバーの地位を与えている。さらに、ミスアリは自身の出身である島嶼部にミスアリ・ロイヤリストと呼ばれる支持者を抱え、実質的な影響力がある。そのため、上記三者レビューには、「ミスアリ派」も含まれる。こうしたことから、本報告書では、便宜的に、「MNLF ジキリ派（2017 年 2 月までセマ派）」、「MNLF ミスアリ派」と表記する。

■ 政府-MILF 和平実施パネル

比政府と MILF は、ドゥテルテ政権発足後の 2016 年 8 月 14 日にクアラルンプールで協議し、今後の和平プロセスに関して共同声明を発表した。その内容は、①新たな BBL を起草する BTC 委員の増加（MILF 主導には変化なく全体の人数は 15 人から 21 人）、②BTC 再編のための行政令への提言、③新政権下での平和と開発のロードマップの承認、④和平交渉パネルに代わって設立された実施パネル³⁵の役割に関する継続協議—などである。この中で最も重要な任務は、法的根拠を必要としない CAB の実施モニタリングである。これには、バンサモロ正常化基金（Bangsamoro Normalization Trust Fund, BNTF）³⁶による紛争影響地域での開発事業実施、移行正義和解委員会（Transitional Justice and Reconciliation Commission, TJRC）による提言の実施を含む。同パネルは、政府と MILF から各 5 人選出され、その議長には両者の和平交渉団長であるサンチアゴ氏（後にタン OPAPP 次官）、イクバル氏（MILF 中央委員）が就任した。

前政権と同様に、実施パネルでは、マレーシア政府がファシリテーター（調停役）を務め、ICG がオブザーバーとして位置づけられている。現政権は、和平プロセスが「交渉フェーズ」から「実施フェーズ」へ移行したとの認識から、和平交渉・実施の国内化を進めている。そのため、両者間で重要な検討事項がある場合を除いて、協議は基本的にフィリピン国内で実施される。したがって、重要な検討事項がある場合は、マレーシアのファシリテーターのもと、ICG がオブザーバーとして参加する

35 これまで政府と MILF は和平交渉を行っていたため、「和平交渉パネル」としていたが、ドゥテルテ政権では和平交渉は終了したという立場から、「実施パネル」と改称された。

36 2016 年 5 月に委任事項（Terms of References）が政府と MILF との間で合意された。

中、クアラルンプールで実施されている。このように、和平プロセスの進展にともない、外国政府・機関の役割も和平交渉の調停・仲介から和平合意の実施のための支援へと変化している。

■ BTC 再編による BBL 草案

2016年11月17日、ドゥテルテ大統領は、行政令第8号により、2012年行政令第120号、2015年行政令第187号の改正によりBTCの再編を本格化した。これは、政府とMILFの和平実施パネルの合意に基づくものである。その特徴は、①バンサモロのより広い代表性を確保するために、BTC委員の評議員数を15人から21人に増加したこと、②BTCによって草稿されたBBLをバンサモロ社会で協議するための集会を開催することである。このように、アキノⅢ政権下で試みた、法案起草への広範な代表性の確保、法案の情報公開と対話促進など法制化プロセスの改善成果をさらに強化する形でBTCを再編した。

MNLFジキリ派は、マギンダナオとラナオに支持基盤を広く持ち、前政権下でBBL成立支持を表明し、新政権発足直後の2016年6月にはMILFとBBL法案成立に際して協力関係強化のための合意書も締結していた。同派からの代表者3人は、公式にはBTCの政府側推薦枠により参加しているものの、同派は、当初から実質的にMILF側に立った。同派は、BTCに参加することで、上記三者レビューをとおして最終化した改正「MNLF版新自治法」案（共和国法第9054号）をBBLとして一本化することを試みた。

注目すべきは、2016年行政令第8号では、BTCで起草されるBBL案がFAB、CAB、BBL案に加えて、MNLF側の1996年最終和平合意、共和国法第9054号、さらには先住民族のための共和国法第8734号の先住民族権法（Indigenous Peoples Rights Act, IPRA）などを含むことを規定していることである。特に、MILFは、非ムスリムの先住民族とムスリムの間で土地の法的根拠をめぐる争いが生じることを回避するため、これまでの和平交渉の場でも、和平合意に先住民族（非ムスリム）の独自の権利を認めるIPRAを含めることに一貫して反対の姿勢を示してきた。ドゥテルテ大統領は、新BTCに対して、議会承認を確実なものとするために、「違憲の疑いがある条項」を除外することを要請した。具体的には、前政権下での議会でも問題視されていた、バンサモロ政府による警察、会計検査院、選挙管理委員会、人事院などの設置に関する条項である。実際、新BTCが提出したBBL案には、こうした条項の一部が除外されていた。すなわち、CABの合意内容がBBL案に反映されていないということである。

■ 政府-MNLF（ミスアリ派）法定パネル

和平の新ロードマップに示されているように、「包摂的アプローチ」の名の下で、ドゥテルテ大統領は、ミスアリとジキリ両派の代表者をBTCの評議員として任命する予定で、MILF側もこれに同意していたが、ミスアリ議長の意向を尊重する形で同法定パネルを設置した。つまり、MNLFはジキリ派とミスアリ派に分かれて、BTCと法定パネル（Legal Panel）で同じ素案に基づき、MILFとその他のステークホルダー、政府側と協議することとなった。

法定パネル設置当初、ミスアリ派は政府-MNLF-OIC の三者レビューで協議した共和国法第 9054 号の改正案「MNLF 版新自治法」を基に、BTC とは別に法案を議会に提出し、議会で 2 つの法案を統合する予定だった。しかし、2017 年 7 月、BTC が大統領に BBL 法案を提出した際、ミスアリ派は法案を提出せず、ミスアリ議長自らが推進する連邦移行のために、憲法改正案にその内容を含めることとし、憲法改正の枠組みで、1976 年トリポリ合意と 1996 年最終和平合意の完全履行を実現するとしている。こうして、バンサモロ内での MILF・MNLF ジキリ派と MNLF ミスアリ派との対立の表面化を回避することが可能となった。

ミスアリ議長は、現在に至っても 1976 年に締結したトリポリ合意にしたがい、13 州 9 市の「モロ祖国 (Moro homeland)」の自治を一貫して主張し、連邦制によって、ルソン、ビサヤ、ミンダナオに分割し、5 連邦政府³⁷を設立することでそれを実現しようとしている。こうした自治をめぐる考えは、ミスアリやドゥテルテ大統領を含むミンダナオ選出の国会議員や地方政治家などによる「ひとつのミンダナオ (One People Mindanao)」という連邦制導入を推進する活動と軌を一にする。このように、ミスワリとドゥテルテ大統領はミンダナオの統治構想 (次項を参照) が大枠で一致している。

ドゥテルテ大統領は、憲法諮問委員会 (後述) の委員にミスアリ議長の代理人であるパーカシオを任命することで、ミスアリに議会に共和国法第 9054 号改正案を提出することをとどまらせたと思われる。しかしながら、2018 年 7 月に提出された同委員会による新憲法草案は、ミスアリが構想する地域区分とは異なるものだった。そのため、ミスアリ議長はドゥテルテ大統領に対して同案に反対する立場を表明している。他方、2018 年に成立した BOL に対してミスアリ議長は「コメントしないこと」を表明しており、事実上の容認とみられる。現時点で、ミスアリ議長はドゥテルテ大統領の管理下にあるために武装蜂起する可能性は高くない。しかしながら、BOL に反対しない条件となっている連邦制導入のための憲法改正が実現しない場合のミスアリの動向については、引き続き留意が必要である。

■ ドゥテルテ政権下での和平プロセスの特徴

ドゥテルテ政権下での和平プロセスの特徴として、①多様なステークホルダーによる合意形成の促進、②和平と開発の並行実施、③和平プロセスの国内化 (フィリピン化) などが挙げられる。①と②に関しては、現大統領がダバオ市長時代に用いた政治手法である。これは、異なる民族・宗教グループ間の融和と紛争予防のために、市長協議会 (Mayor's Council) を設置し、主要グループの代表者からなる平和会議 (Peace Table) によって多様な市民間の協議を促進し、各代表者を通して開発事業を提供することによって治安安定化を図った実績を基にしている³⁸。

37 マニラ首都圏、南部ルソン、コーディレラを含む北部ルソン、ビサヤ、ミンダナオ。

38 ダバオ市長時代を知る OPAPP 局長からの聞き取り (2016 年 11 月 25 日実施)。

こうした前政権からの和平プロセスに関する方針転換は、和平プロセス担当大統領顧問室（OPAPP）のミンダナオ開発での役割とドナーとの関係の変化にもあらわれている。これまでフィリピン開発フォーラム（詳細は後述）のミンダナオ作業部会の共同議長は、ミンダナオ開発庁（Mindanao Development Authority, MinDA）と世界銀行だったが、現政権下では世界銀行に代わって OPAPP が共同議長となった。OPAPP は、ドナー間の支援の重複を避けるために、MinDA と協調して、ミンダナオ全域の開発を主導し、OPAPP への開発事業実施の機能の付与と予算配分、OPAPP の「ドナー調整・パートナーシップ・ユニット」の新設と全体の組織改編も行っている。

2.3 ドゥテルテ政権下におけるバンサモロ基本法（BBL）成立過程とその含意

(1) 地方への自治権拡大に関する全体構想

ドゥテルテ大統領は、選挙公約どおり、政権発足当初から地域間格差是正と地方繁栄のために、フィリピンの政治体制を単一国家制から連邦制に移行する憲法改正に向けた準備に着手した。政権発足当初の政府（OPAPP）の基本方針は、2017 年内に連邦制移行のための憲法改正前に BBL を成立させ、住民投票を経て BTA を設立するというものだった。実際、この方針を受けて、政府は憲法改正のための議会手続きを行ってきた。具体的には、以下の通りである。

2016 年 10 月、下院は、連邦制移行に向けた憲法論議で憲法制定会議（Constituent Assembly）の招集を賛成多数で可決した³⁹。同年 12 月、憲法制定会議で審議するための改憲草案のために、ドゥテルテ大統領は行政令第 10 号によって、大統領府の下に「1987 年憲法をレビューする協議会（Consultative Committee to Review the 1987 Constitution）（以下、憲法諮問委員会）（Con-Con）」を設置することを規定した。翌年（2017 年）12 月、プノ元最高裁判事を議長とした 18 人の委員による憲法諮問委員会が設立された。2018 年 7 月 9 日、同委員会は、新憲法草案⁴⁰をドゥテルテ大統領に提出した。

39 憲法制定会議方式は、上・下両院から憲法制定会議に移行させて国会議員が改憲案を起草するもので、予算も審議時間も抑えることができることが利点である。同方式での憲法改正には、憲法制定会議で 4 分の 3 の賛成票で可決され、その後、国民投票で過半数の賛成票が必要となる。

40 まず、フィリピンは連邦制国家となり、現在の首都圏、中部ルソン、西ビサヤ、東ビサヤなど 17 に分けられている地域を再編して 18 地域とし、連邦構成の単位とする。その 18 地域の中でも現在の ARMM を含む地域は、より高度な自治権を持つバンサモロに移行する。次に、連邦制の下では、地域政府の徴税権や予算編成権が現在より拡大する。また、

しかしながら、中間選挙後、国会議員の顔ぶれも変わり、ハードルが高い改憲によって、BOL から取り除かれた「違憲の疑いのある条項」を法制化できる保証はない。実際、憲法改正には国民投票で過半数の賛成票が必要となるが、現時点では国民の改憲に対する理解や支持が高いとはいえない。このように、現政権下で国民の連邦制移行への理解を高めたうえで、その過半数の賛成票を得ることは現実的に容易ではない。実際、メディア関係者や有識者の間では、「憲法改正は非現実的」という見解が支配的である。BBL との関連でいえば、現政権下で憲法改正をしたのちに、BBL を成立させることは時間的にも政治的にも現実的ではなかったため、連邦制の議論とは別に（あるいは先に）、「MILF が受け入れ可能な BBL」の成立に至ったことは大きな意味を持つ。

(2) バンサモロ基本法の成立過程

ドゥテルテ政権下での BBL 成立（Bangsamoro Organic Law として成立）過程は以下の通りである。アキノ III 政権下で前 BTC が草案した BBL をもとに、現政権下で再編された BTC はそれに修正を加えたうえで、2017 年 7 月、ドゥテルテ大統領に新たな BBL 法案を提出した。下院では、3 委員会⁴¹で 4 法案、上院では 2 法案が提出されたが、基本的には両院とも新 BTC-BBL 法案に基づく法案、つまり、下院法案第 6475 号（HB6475）、上院法案第 1717 号（SB1717）にそれぞれ一本化され、2017 年 7 月の国会会期終了直前で、HB6475（賛成 227 票、反対 11 票、棄権 2 票）SB1717（賛成 21 票、反対 0 票）として可決した。

2019 年 5 月の中間選挙を控えて、ドゥテルテ大統領の支持率が高い（＝大統領の議会への影響力が大きい）うちに、BBL を可決したことには一定の価値がある。しかしながら、可決された両法案は、「合憲性」⁴²を理由に、新自治地域政府に付与される権限を大幅に縮小するなど修正が加えられた。こうした修正を主導した議員には、出身地での自身の氏族の既得権益を維持したいムスリム議員や、高度な自治権の付与がバンサモロ独立の足掛かりになることを警戒するキリスト教徒議員などが含まれる。いずれにしても、上下各院で可決された法案間に大きな隔たりがあったために、両院協議会は一本化された法案を可決した。

地域政府に移管されるのは遺産税、贈与税、印紙税、道路使用税などで、二重課税になることはなく、連邦政府は所得税や法人税などの主要な税を徴収し、400～500 億ペソが地域の経済活動を考慮して交付される。

41 ムスリム問題委員会（Muslim Affairs Committee）、平和和解統一委員会（Peace, Reconciliation and Unity Committee）、地方自治委員会（Local Government Committee）

42 他方、「合憲性」については、アキノ III 政権下でもドゥテルテ政権下でも大統領府付きの法務担当チームが合憲性を確認している。1990 年地方自治法を草案したピメンテル元上院議長ほか憲法学者もアキノ III 政権下の同法案審議の参考人招致で合憲性を主張している。

こうして、2018年7月27日、ドゥテルテ大統領と上下院議長の署名をもって、共和国法第11054号（通称、バンサモロ基本法）（Bangsamoro Organic Law, BOL）が正式に成立した。同法は、「新BTC-BBL法案の完全復活」とはいかないまでも、ARMM以上の権限が付与され、財政自治と政治自治を含み、全体としてMILFが妥協できる（支持者から理解を得られる）範囲の内容だったことは、MILFのさらなる分派や過激化などへの治安リスクを低減し、バンサモロ政府の正統性を確保する意味でも重要だった。

Box 4 バンサモロ暫定自治政府（Bangsamoro Transition Authority）

- **移行期間**：BOLの住民投票の過半数以上の承認をもって移行期開始
- **メンバー**：80人（非モロコミュニティ、青少年、女性、移住者、伝統的リーダー、他のセクターの代表を含む）
- **権限**：立法権・行政権
- **首相代行（interim Chief Minister）**：大統領による任命
- **優先的機能**：
 - ① 行政組織法、歳入法、選挙法、地方自治法、教育法、公務員法、先住民法などの法制化
 - ② 第一回議会選挙の選挙区の決定
 - ③ バンサモロ政府の行政組織の制度設計
- **政府の継続性**：政治空白を回避するために、BTA設立までARMM地域立法議会の25人の議員、BTCがバンサモロ自治地域の行政の「管理者」として任務遂行
- **移行計画**：移行期の最初の60日以内に、BTA暫定首相が移行計画（組織と実施スケジュールの計画とともに）をBTAに提出。BTAは10日以内に移行計画を承認・実行開始。
- **組閣**：2人の副首相（BTAのメンバー）、首相が閣僚を任命（その多数がBTAメンバー）
- **閣僚**：15主要省庁（①財政・予算管理、②社会サービス、③貿易・投資・観光、④労働・雇用、⑤交通・通信、⑥基礎・高等・技術教育、⑦先住民問題、⑧保健、⑨公共事業、⑩地方自治、⑪環境・天然資源・エネルギー、⑫住居・開発、⑬科学・技術、⑭農業・漁業・農地改革、⑮公共秩序・治安）。その他、青少年、女性、移民、災害リスク管理、計画・開発
- **移管**：
 - ① BOLの住民投票による承認をもってARMM自治政府のすべての権限、機能、資産、資本、貴金、機材、施設などがバンサモロ政府に移管（ARMM自治政府の段階的撤退）
 - ② 大統領のもとに予算管理省、会計検査院、人事院で構成される省庁間委員会を設置
 - ③ ARMM自治政府はARMM自治政府に関する権限、資産目録の要約報告書（権限移譲の状況、職員、資産などを含む）を作成
 - ④ ARMM知事室は、BTA設立をもってその権限を完全に移管
- **行政サービスの継続**：公共の利益と公共サービス提供のために、ARMM職員は移行状況に応じてその任務を継続する。保健、教育、社会福祉の職員はバンサモロ政府に吸収または移管される。BTAは人的資源監査を実施し、（国の）人事院もしくはBTAで設立される予定の人

事委員会の法規則に規定されている資格要件を充足する職員を移管する、もしくはその規定を新規雇用の際に適用する。そのために、BTAに人事院の規則を制定する。

- **影響を受ける職員への処遇**：①勤続年数 1-5 年間の職員→勤続年数分の各年に基礎給与の月給与額の 100%、②勤続年数 5-10 年間の職員→勤続年数分の各年に月支払給与額の 150%、③勤続年数 10 年以上の職員→勤続年数分の各年に月支払給与の 2 カ月分の給与支給
- **再雇用規定**：退職・失職の対象職員はバンサモロ政府、比政府、政府関連機関への最低 5 年間の雇用禁止。
- **BTA の改廃**：バンサモロ議会のもとで首相選出時。第一回議会で議員就任開始の 60 日以内に、BTA が政府の機能状況と提言に関する報告書を提出。

(出所) BOL, Article VII: Bangsamoro Government

共和国法第 9054 号（現行の ARMM 組織法）から追加された主な権限は表 2-3 のとおりである。特筆すべきは、多様な政治的立場や利害を持つグループを代表する議員、BTC 議長（MILF 側）を含む同評議員が合意形成をしながら BOL の一本化を図った点にある。

表 2-3 ARMM と BARMM の権限に関連する主な相違点

	ARMM	BARMM
和平プロセス	モロ民族解放戦線 (MNLF)	モロ・イスラム解放戦線 (MILF)
設立の法的根拠	共和国法第 9054 号	共和国法第 11054 号
政体	単一政府制（知事、副知事は直接選挙により選出）	議院内閣制（与党から選出）
議会	ARMM 地域議会（計 24 議員：8 各地区から 3 議員選出） （任期 3 年、連続 3 期まで）	バンサモロ議会：首相、議長、シャリア高等裁判所判事に立法化の権限付与（計 80 議員：50% 政党議席、40% 地区代表議席、セクター代表特別議席 10%）儀礼の長としてワリ (Wali) 選出
予算	ARMM 自治政府が編成した予算案をフィリピン議会で承認	バンサモロ議会での承認、国家歳入の中央政府への割当の 60%（40% は地方自治体）のうち 4%。
富の分配	鉱物資源の徴税額の 70%	鉱物資源の徴税額の 75%（戦略的、非戦略的の区分あり）
アイデンティティ（バンサモロ）	バンサモロ (Bangsa Moro) イスラムを信仰し、社会政治文化政治制度を維持する人びと	自己規定 (Bangsamoro)（宗教は不問）ミンダナオ島とスルー諸島とパラワン諸島の土着の人びともしくは配偶者
司法システム	各レベル（上訴、地区、巡回）のシャリア裁判所の運営、非モロ先住民の部族司法制度	先に加えて、シャリア高等裁判所設置（シャリア司法制度自体は最高裁）
地域海洋	（市が決定）	地域海洋の概念導入（バンサモロ領域の水位線から 22.224 キロメートル、12 マイル）10 年後に拡大見直し
先住民権	共和国法第 8371 号（先住民権法）	左記の先住民権法の承認規定（バンサモロ議会に 2 議席の特別枠）、部族高等教育システムの承認
地域警察	中央（フィリピン国家警察）	同左に加えて、地域警察委員会の設立、首相による地域警察の正副署長の選出

出所) 筆者作成

(3) バンサモロ基本法 (BOL) の住民による承認と領域確定

2019年2月22日、選挙管理委員会 (Commission on Elections, COMELEC) は住民投票⁴³によって BOL が承認されたことを公式に宣言した。こうして、ARMM (5州2市) に加えて、コタバト市、北コタバト州の63村落から構成される BARMM と呼ばれる統治領域が確定し、それに伴い、ARMM が改廃され、BARMM とバンサモロ暫定自治政府 (Bangsamoro Transition Authority, BTA) が正式に設立された。BTA は行政府と立法府に分かれる。同日、大統領府 (マラカニアン宮殿) で行われた BTA 議員の宣誓式では、大統領によって、ムラド⁴⁴暫定首相を含む76人 (MILF 側41人⁴⁵、政府側35人) が BTA 議員として任命された。2月26日、ARMM から BARMM への移管式が行われ、3月29日にドゥテルテ大統領参加のもと BARMM の設立式が開催された。2022年5月のバンサモロ選挙まで約3年間、BTA がこの地域を統治し、比政府と MILF が CAB の完了を合意する「出口合意」締結後、バンサモロ政府が設立される予定である。

43 選挙管理委員会 (COMELEC) の住民投票による承認は、地域ごとに2回に分かれて実施された。第1回投票は1月25日に ARMM を対象に実施されたもので、過半数以上の賛成票で BOL の承認を選挙管理委員会が宣言した。第2回投票は、2月6日、ARMM 以外のコタバト市、北ラナオ州 (6町)、南コタバト州を対象としたもので、投票の結果、コタバト市、南コタバト州63バラングイが同地域に編入することが承認された。

44 正式名は、アフ・ハッジ・ムラド・イブラヒム。本報告書では通称である「ムラド」と示すこととする。

45 2019年3月13日、議長に就任予定だった MILF 第1副議長のジャーファー・ガザリ氏が逝去。

3. 日本のミンダナオ支援政策

3.1 対フィリピン国別援助計画とミンダナオ支援の位置づけ⁴⁶

日本は、フィリピンにおける開発の状況や課題、開発計画等に関する調査・研究、1999年3月に派遣した経済協力総合調査団等によるフィリピン側との政策対話を踏まえ、2000年8月に初めて対フィリピン国別援助計画を作成・公表した。当時、フィリピンは、ラモス政権下の政治・治安の安定及び海外からの投資・輸出の順調な伸びにより、1997年のアジア経済危機によるフィリピン経済への影響は比較的少なかった。エストラダ政権（1999-2000年）は当初財政均衡を目指していたが、その後海外からの資金調達に依存した積極財政に転換した。その後、2001年政権交代により、緊縮財政への転換が図られた。

こうした状況を踏まえ、2000年の対フィリピン国別援助計画では、①持続的成長の確保、②格差の是正（貧困緩和と地域格差の是正）、③環境保全と防災、④人材育成及び制度造りを重点分野とし、円借款、無償資金協力、技術協力等を通じて、効果的・効率的な援助を行うこととした。

この後、フィリピンにおける経済情勢の変化、2004年の第2次アロヨ政権による中期国家開発計画（Medium Term Philippine Development Plan, MTPDP）の発表などの新たな状況に対応した国別援助計画が必要であるとの判断から、2008年6月、「雇用機会の創出に向けた持続的経済成長」、「貧困層の自立支援と生活環境改善」、「ミンダナオにおける平和と安定」を重点分野とする計画に改定した。

同計画では、対フィリピン援助を行う重要性について、①フィリピンは、海上交通路の要衝に位置し、地政学上及び地域安全保障上重要な国であること、②フィリピンは、自由民主主義、人権、市場経済等、我が国と価値観を同じくし、対東南アジア外交における重要なパートナーであること（2006年は日比外交関係正常化50周年）、③日本とフィリピンは長年密接な経済関係にあること（2006年9月、日比経済連携協定に署名）などを挙げている。

2008年の対フィリピン国別援助計画の中でミンダナオ支援を重点分野としたのは、次のような点からである。まず、ミンダナオは、フィリピン国内における最貧困地域であった。日本がフィリピンに対して経済援助を行うにあたっては、同地域を最貧困⁴⁷から脱却させるという観点から、ミンダナオ

46 外務省（2008）『対フィリピン国別援助計画』

47 全国平均の貧困者比率が30.0%であったのに対して、ARMM地域の貧困率は52.5%。

支援を特に重視すべき意義があったためである。当時、フィリピンでは反政府勢力との和平に進展があるものの、各地で爆破テロ事件が発生しており、安定的発展および地域の平和のために一層の取り組みが必要であった。次に、ミンダナオに対する支援は、同地域の平和の定着、ひいてはフィリピンという国家全体の安定と発展にとって重要な意味を持っていた。さらに、ミンダナオ地域の平和と安定を築くことは、アジア太平洋地域の平和と安定にも資するものであり、日本にとっても重要であると認識されていたなどである。

2018年4月に改定された対フィリピン国別開発協力方針では、協力のねらいとして、フィリピンが海上交通路の要衝に位置し、地政学上重要な国であることに加え、民主主義や法の支配、自由市場経済といった我が国と基本的な価値観や戦略的利益を共有することを明記した。日本は、フィリピンと極めて緊密な関係を築いており、2017年には、3回の首脳会談等を通じて両国の「戦略的パートナーシップ」の更なる深化が図られた。こうした戦略的パートナーシップの強化に加えて、価値観を共有するフィリピンの安定的な発展は、インド太平洋地域における安定と平和にも繋がり、自由で開かれたインド太平洋の実現に貢献するものである。

日本のODAの基本方針（大目標）は、「包摂的な成長、強靭性を備えた高信頼社会及び競争力のある知識経済」の実現に向けた協力の実施である。日本は、その強みを最大限生かしつつ、「フィリピン開発計画 2017-2022年」が目標とする「包摂的な成長、高いレベルの相互信頼と強靭性を備えた社会、そして世界的に競争力のある知識経済を実現」に向けて、「今後5年間の二国間協力に関する日フィリピン共同声明（2017年10月）」の着実な実施を含めた経済協力を実施するものである。

こうした基本方針を基にした重点分野（中目標）は、①持続的経済成長のための基盤強化、②包摂的な成長のための人間の安全保障の確保、③ミンダナオにおける平和と開発である。特に、ミンダナオに平和と安定を実現するために、紛争影響地域においてJ-BIRD (Japan-Bangsamoro Initiatives for Reconstruction and Development)（詳細は後述）として行ってきた取り組みを強化し、ガバナンス、公共サービス改善及びコミュニティ開発、経済開発への協力を実施することである。さらに、2017年に国軍によるイスラム系過激派組織の軍事作戦・武力衝突により壊滅的被害を受けたミンダナオ島マラウィ市及びその周辺地域の復旧・復興をはじめとし、ミンダナオの紛争やテロ及び暴力的過激主義に対する強靭な社会造りに資する協力を実施する。具体的には表3-1のとおりである。

表 3-1 日本の対フィリピン支援の重点分野

重点分野	内容
持続的経済成長のための基盤の強化	持続的経済成長の達成に必要な基盤強化のため、大首都圏及び地方都市を中心とした交通網ネットワークを始めとした質の高いインフラの整備、治安・テロ対策や海上安全分野の強化等を通じた法執行能力強化、雇用の創出・人材育成を含む産業振興、エネルギー事情の改善、情報通信の改良、行政能力の向上等に対する協力を実施する。
包摂的な成長のための人間の安全保障の確保	自然災害、上下水、廃棄物処理を含む環境問題、感染症など、特に貧困層への影響が大きい各種リスクに対する脆弱性の克服及び生活基盤の安定・強化を図る。また、包摂的で強靭性を備えた社会を構築するため、災害・環境問題に対応するためのハード・ソフト両面での社会インフラ整備、感染症対策を含むユニバーサル・ヘルス・カバレッジの達成、高

	付加価値化に向けた農業・農村開発、違法薬物対策等の社会課題解決等に対する協力を実施する。
ミンダナオにおける平和と開発	ミンダナオにおける平和と安定を実現するため、紛争影響地域において J-BIRD として行ってきた取組を強化し、ガバナンス、公共サービス改善及びコミュニティ開発、経済開発への協力を実施する。また、2017 年に武力衝突により壊滅的被害を受けたミンダナオ島マラウィ市及びその周辺地域の復旧・復興をはじめとし、ミンダナオの紛争やテロ及び暴力的過激主義に対する強靱な社会造りに資する協力を実施する。

(出所) 外務省

3.2 ミンダナオ和平プロセスに対する支援

日本は、2002 年 12 月のアロヨ大統領訪日の際に小泉総理が発表した「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」に始まり、和平合意締結前にミンダナオ紛争影響地域で事業を実施するなどこれまでにない画期的な方法で平和構築支援を展開している。同パッケージは、2001 年の米国同時多発テロを端緒とする「テロとの戦い」の文脈の中で、長期化する紛争が貧困問題を深刻化させ、テロの温床と経済発展の妨げとなっており、平和と安定がアジア地域の安定と繁栄に重要であるとの認識の下で策定された。同パッケージは、2001 年の米国同時テロ事件発生後、テロ対策の一環として位置づけられると同時に、2001 年に発足したアロヨ政権が掲げる「平和と開発」の政策に呼応するものであった。この中で、貧困の削減と平和の定着は相互に密接に関わり合っており、貧困は紛争の主要な原因の一つであって、日本の ODA 大綱も、貧困削減はテロなどの不安定要因を取り除くためにも必要であることが指摘されている。

以上のような認識に基づき、同パッケージでは、①政策立案・実施に対する支援（ARMM 自治政府を対象）、②基礎的生活条件の改善、③平和構築を重点分野として支援を行うとしている。具体的には次のとおりである。まず、ARMM 自治政府の行政能力を向上させるためには、住民のニーズを汲み取る計画策定能力を ARMM が有することが重要となるため、これまで行ってきた研修を通じた人材育成支援を継続し、効果的・効率的な行政組織構築のための支援を行うこととしている。次に、基礎的生活条件の中で、保健医療、教育、水供給といった特に問題のある分野、住民の生計向上に資する農業・農村開発や基礎的インフラ整備への支援も行うとしている。最後に、平和構築に関しては、平和維持に資する住民意識の形成をはかるべく、コミュニティ開発を継続するほか、治安の改善への協力を行い、比政府と MILF の和平交渉の進展を踏まえつつ、紛争影響地域の復興・開発に対して協力することが明記されている。

その後、2006 年 7 月 23 日、日比（フィリピン）国交正常化 50 周年を記念する「日比友好の日」にマニラを訪れた麻生太郎外相は、アロヨ大統領、ロムロ外務長官とそれぞれ会談した。その中で、麻生外相は、ミンダナオにおける国軍と MILF との間の停戦合意を監視する国際監視団（International

Monitoring Team, IMT) への日本人の開発専門家の派遣を主要な柱とする、日本のミンダナオ和平プロセスに対する新たな貢献策について提示した。これに対してフィリピン側は、日本がミンダナオの和平プロセスで、より積極的な役割を果たすことを歓迎すると表明した。その具体的な支援内容には、IMT への開発専門家の派遣のほか、「ミンダナオ・タスクフォース」の立ち上げ、中部ミンダナオへの「草の根・人間の安全保障無償資金協力」の集中実施などが含まれている。

IMT の社会経済開発部門に派遣された開発専門家は、IMT 本部のあるコタバトを活動の拠点とし、紛争影響地域の復興・経済開発の状況をモニターすることに加え、同地域の包括的経済開発計画の策定とその実施に関与することなどが任務である。

日本政府は、IMT に派遣される専門家が円滑にその任務を果たせるよう全面的に支援するため、在マニラの日本大使館、JICA、JBIC から構成されるミンダナオ・タスクフォースを立ち上げた。同タスクフォースは、OPAPP、BDA などと緊密に連携しつつ、IMT に派遣される要員とともに、MILF 元紛争地域の開発計画を策定し、日本の援助事業⁴⁸が、ミンダナオ全体の平和構築に資するような形で、一層効果的に実施されるよう調整することなどを主な任務とするものである。最後に、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」の集中実施については、紛争影響地域に対し、1 年間に 10 件以上の事業実施を目標とした⁴⁹。

こうした一連のミンダナオ和平への支援を「日本バンサモロ復興開発イニシアティブ」(Japan-Bangsamoro Initiatives for Reconstruction and Development, J-BIRD) と総称し、日本は、ミンダナオの最貧困からの脱却と平和の定着に貢献するために平和構築支援を本格化した。J-BIRD の目的は、「紛争によって貧困がまん延している地域で開発事業を集中的に行うことにより、事業の受け手が「平和の配当」を実感できるようにすること」である⁵⁰。J-BIRD は無償資金協力、有償資金協力、技術協力、要員派遣などあらゆるスキームをフルに活用するものである。

2015 年 6 月のアキノ大統領訪日時には、首脳間で新たな自治政府の設立が見込まれるバンサモロ地域の経済的自律の確保により一層焦点をあてる J-BIRD2 を進めることを確認した。これまでの支援を対象地域・実施機関・支援内容別に分類すると以下のように整理できる(表 3-2)。

48 草の根・人間の安全保障無償資金協力案件、一般無償資金協力案件、技術協力案件、円借款案件を含む。

49 1989 年にスタートした「草の根・人間の安全保障無償資金協力」については、現在までフィリピン全体で 367 件が実施されており、その約 3 割にあたる 110 件がミンダナオで実施されている。

50 その支援内容は、①無償資金協力、②ノン・プロジェクト無償見返り資金事業、③技術協力プロジェクト、④有償資金協力事業、⑤ミンダナオ国際監視団 (IMT) 要員派遣事業一からなる。(出所) 在比日本国大使館 (2014 年 3 月現在) J-BIRD (事業概要)

表 3-2 J-BIRD を通してのミンダナオ支援内容

対象地域	実施機関	主な支援内容
ARMM	ARMM 自治政府	行政能力向上、小規模インフラ整備による生計向上・コミュニティ開発、農業開発、道路整備、経済開発など
MILF と比政府との間で合意した「紛争影響地域」注	バンサモロ開発庁 (BDA)	コミュニティ開発支援、開発計画策定支援など
	バンサモロ移行委員会 (BTC)	新自治政府設立のための制度組織構築、人材育成など
	国際機関や NGO	緊急人道支援、教育・保健・農業など
	国際監視団 (IMT)	2006 年から社会経済開発部門への専門家派遣
	国際コンタクト・チーム(ICG)	2009 年から和平交渉当事者 (比政府と MILF) への助言と和平交渉のオブザーバー

注: 紛争影響地域は、既述の 2001 年トリポリ和平合意によって、「政府軍と MILF の軍隊による武力紛争が発生している、あるいは過去に発生し、避難者や避難家族が発生している地域」として特定された。しかしながら、同地域と ARMM は重複しているところも多数ある。

(出所) 在比日本国大使館 (2014 年 3 月現在) J-BIRD (事業概要) を基に筆者作成

この内容を要約すると、人間の安全保障の観点から、緊急人道援助で基礎的ニーズに対応しながら、貧困削減と地域発展の観点から社会経済開発を行い、中長期的に既存の行政機関である ARMM 自治政府 (当時) と将来の新自治政府の行政官の人材育成を行うものである。日本は、これまで道路などのインフラ整備、人材育成、学校・病院・水道・職業訓練施設などの建設・整備を通じたコミュニティ開発分野で総額 160 億円以上の支援を実施した (2016 年時点)。

ドゥテルテ政権発足後、日本とフィリピン両国首脳は互いの国を訪問するなかで、両国間の協力強化を再確認した⁵¹。東アジアの安全保障におけるフィリピンの重要性から、2017 年 1 月、安倍総理大臣は、ODA と民間投資を含め、今後 5 年間で 1 兆円規模の支援を行うことを表明した⁵²。日本の対フィリピン国別協力実施方針の 3 本の柱のひとつである「ミンダナオの平和と開発」に関しては引き続き貢献し、ダバオ市の都市開発や洪水対策、バンサモロの灌漑・道路整備調査、電力配電網整備、衛生・教育改善支援を行うことを表明した。ミンダナオの農業支援に関しては、フィリピン土地銀行との間で、「アグリビジネス振興・平和構築・経済成長促進事業」を対象として、49 億 2,800 万円を限度とする円借款貸付契約に調印した⁵³。

51 外務省ウェブサイト、「日・フィリピン首脳会談」(2017 年 1 月 12 日付)、http://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea2/ph/page3_001951.html、2017 年 1 月 21 日アクセス

52 このために「経済協カインフラ合同委員会」を設置し、国造りに対する民間を挙げた協力を着実に実施し、「国家経済開発庁 (National Economic Development Authority, NEDA)」に専門家を派遣する。

53 本事業は、ミンダナオ島西部を中心とする ARMM とその周辺地域において、農業関連企業や農業協同組合等に対して設備投資・運転資金等に必要な資金を提供し、金融アクセスの改善や経済活動の活性化を通じた雇用創出、生計向上

2017年10月には、4度目となる日比首脳会談が行われ、今後5年間の二国間協力に関する日・フィリピン共同声明が発出された。同共同声明では、我が国のミンダナオの平和及び開発のための日本の支援を改めてドゥテルテ大統領に認識してもらうべく強調するとともに、J-BIRDの下でこれまで行ってきた幅広い分野におけるミンダナオ開発支援を強化していくことにより、日本の支援をバンサモロにおける新たな自治政府の設立に向けたプロセスの進展に呼応させることが宣言された。

その後、現在に至るまで、日フィリピン経済協カインフラ合同委員会の場において、両政府ハイレベル間でミンダナオの平和と開発に関する議論も継続的に行われてきた。2018年2月にはマラウィ市の復旧・復興、2018年6月にはバンサモロ基本法承認の見通し、2018年11月にはバンサモロ基本法の成立に伴うミンダナオ支援の強化、2019年1月・2月に行われた住民投票によるバンサモロ基本法の批准、第8回となる2019年6月のインフラ合同委員会にBTA閣僚が初参加し、フィリピン初となるドル建て借款「ミンダナオ紛争影響地域道路ネットワーク整備事業」の借款契約調印が行われるなど、ミンダナオ和平に関するアジェンダは同委員会の重要テーマであり続けている。さらに、2019年12月にはBTA閣僚が訪日して同委員会に参加し、BTA設立後の状況等について意見交換がなされている。

に資する活動を促進することで、同地域の平和の定着に寄与するものである。本件にかかる貸付資金は、フィリピン土地銀行やその仲介金融機関を通じて、農業関連企業や農業協同組合等に供与される。

4. JICA のミンダナオ支援実績

4.1 支援実績の概観

本調査は、1990年から2019年の間に実施された総数28件のJICAのミンダナオ支援の事業を対象とした。図4-1に、JICAのミンダナオ支援の事業を一覧にした⁵⁴。資金協力に関しては、有償資金協力6件の総事業費（計画額）は合計315.24億円⁵⁵（内、借款分242.69億円）、無償資金協力4件の総事業費（計画額）は合計55.60億円であった。

図4-2はJICAのミンダナオ支援におけるスキーム・実施機関別の案件数を示している。スキーム毎の内訳は、有償資金協力6件（内、実施機関：フィリピン政府が5件、ARMM自治政府が1件）、無償資金協力4件（内、実施機関：フィリピン政府が4件）、技術協力18件（内、フィリピン政府が8件、ARMM自治政府が7件、BTCが3件）である。図4-3はスキーム別の案件数の推移を示している。有償資金協力は、1990年から継続して実施されてきたが、2003年から2012年までの間に実施件数が増大した。無償資金協力については、2015年以降に拡大し、技術協力については、2003年に開始され2006年以降拡大していることが分かる。図4-4は、実施機関別の案件数の推移を示している。1990年代の支援はフィリピン政府に対するものであったが、2003年にARMM自治政府への支援が、2014年にはBTCへの支援が開始された。

54 実施機関に関し省のみの表記の場合、比国中央政府の省を示す。

55 2019年6月に借款契約締結したドル建て借款「ミンダナオ紛争影響地域道路ネットワーク整備事業」（202.04百万ドル（約222.24億円相当））を合わせると、合計約537.48億円となる。

表 4-1 JICA のミンダナオ支援の事業一覧

スキーム	事業名	実施機関	実施金額 (有償・無償) (百万円、 計画ベース)	実施期間	実施年数	年度																													
						90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
有償資金協力 (6件)	マリトボグ-マリダガオ灌漑事業	国家灌漑庁	6,489 (内円借款 4,867)	1990-2014	25	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●					
	電力網整備事業	フィリピン国家電力公社	2,688 (内円借款 2,224)	1995-2005	11																														
	中部ミンダナオ道路整備事業	公共事業道路省	4,956 (内円借款 3,717)	2003-2011	9																														
	ムスリム・ミンダナオ自治地域平和・開発社会基金事業	ARMM 自治政府	3,022 (内円借款 2,470)	2003-2012	10																														
	ミンダナオ持続的農地改革・農業開発事業(MINSAAD)	農地改革省	8,190 (内円借款 6,063)	2012-実施中	8																														
	アグリビジネス振興・平和構築・経済成長促進事業(HARVEST)	フィリピン土地銀行	6,179 (内円借款 4,928)	2017-実施中	3																														
無償資金協力 (4件)	西部ミンダナオ地区道路建設機材整備計画	内務・自治省	1,084	1998-1999	2																														
	ミンダナオ紛争影響地域におけるコミュニティ開発計画(道路)	農業省	1,224	2015-2018	4																														
	パンサモロ地域配電網機材整備計画	エネルギー省	1,252	2017-実施中	3																														
	マラウイ市及び周辺地域における復旧・復興支援計画	財務省	2,000	2018-実施中	2																														
技術協力 (18件)	ARMM 地域開発シニアアドバイザー	ARMM 自治政府	-	2003-2013	11																														
	ARMM 政府行政能力向上プロジェクト	ARMM 自治政府	-	2004-2007	4																														
	ARMM 地域保健サービス改善プロジェクト	保健省	-	2004-2008	5																														
	ARMM 地域稲作中心営農技術改善プロジェクト	農業省フィリピン稲研究所	-	2005-2010	6																														
	ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査(SERD-CAAM)	OPAPP (協力機関 BDA)	-	2007-2009	3																														
	ムスリム・ミンダナオ自治区インフラ(道路網)開発調査	ARMM 自治政府	-	2008-2010	3																														
	ARMM 人材育成プロジェクト	ARMM 自治政府	-	2008-2013	6																														
	ARMM 地場産業振興調査	ARMM 自治政府	-	2010-2012	3																														
	ミンダナオの平和と開発のための地形図作成プロジェクト	国家地理資源情報庁	-	2010-2013	4																														
	ARMM アグリビジネス開発短期アドバイザー	ARMM 自治政府	-	2012-2013	2																														
	ARMM ビジネスディベロップメントサービス短期アドバイザー	ARMM 自治政府	-	2012-2013	2																														
	ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上プロジェクト(CD-CAAM)	OPAPP(協力機関 BDA)	-	2012-2016	5																														
	ムスリム・ミンダナオ自治地域稲作中心営農技術普及プロジェクト	農業省フィリピン稲研究所	-	2012-2017	6																														
	パンサモロ包括的能力向上プロジェクト(CCDP)	BTC	-	2013-2019	7																														
	フィリピン・ミンダナオのパンサモロ自治政府人材育成事業	BTC	-	2014-2016	3																														
	フィリピン・ミンダナオのパンサモロ自治政府人材育成強化事業	BTC	-	2015-2018	4																														
	マリトボグ-マリダガオ灌漑計画準備調査	国家灌漑庁	-	2017-2018	2																														
	ミンダナオ紛争影響地域道路ネットワーク整備事業準備調査	公共事業道路省	-	2017-2018	2																														

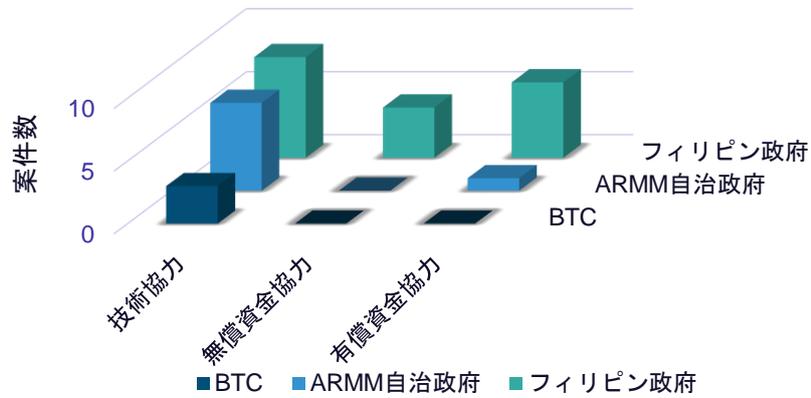


図 4-1 スキーム・実施機関別の案件数

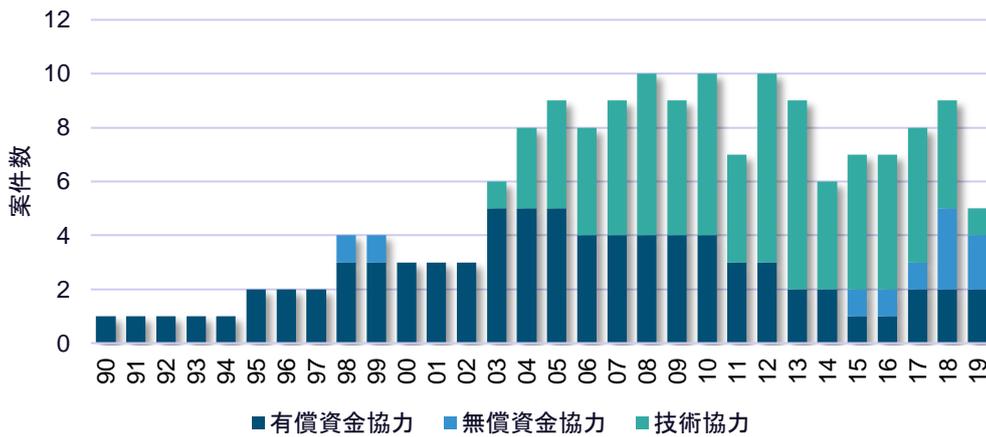


図 4-2 スキーム別の案件数の推移（1990～2019）

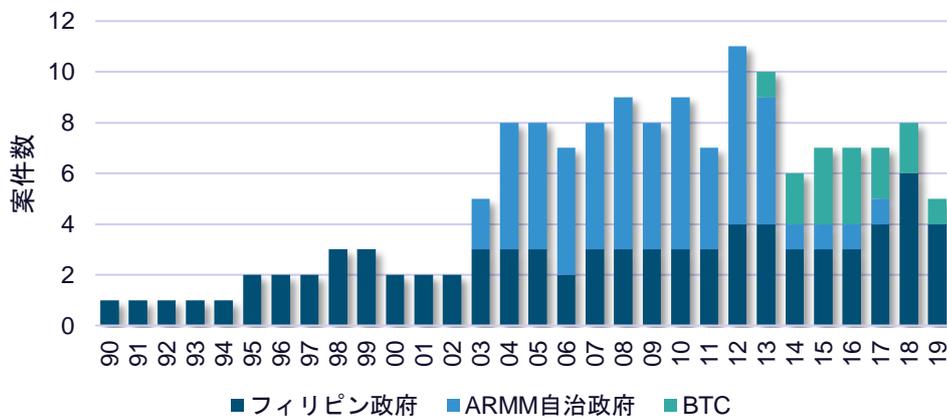


図 4-3 実施機関別の案件数の推移（1990～2019）

4.2 和平プロセスの進展と支援実績

支援期間全体を和平プロセスの進捗に応じて次の4つの期間に分割した。

- ・ 1990年から2002年（主にアキノ及びラモス政権の開発政策との関連）
- ・ 2002年から2006年（主に日本政府による「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」との関連）
- ・ 2006年から2011年（主に緒方理事長（当時）のMILFキャンプ・ダラパナン訪問との関連）
- ・ 2011年以降（主に成田会談以降の和平プロセスの進展との関連）

これら4つの期間における和平プロセスの進捗と、期間内に実施された案件について概説する。なお、個別事業の概要と実績については添付資料の事業概要に整理している。

■ 1990年から2002年（主にアキノ及びラモス政権の開発政策との関連）

1990年代のJICAのミンダナオでの支援は、主に比政府の開発政策を支援したものであった。コラソン・アキノ政権（1987-1992）は、農業インフラの整備を重要課題とし、続くラモス政権（1992-1998）は、地域経済構想や社会改革アジェンダで、ミンダナオの経済開発や格差の是正を目指した。1996年9月、ラモス政権はMNLFとトリポリ和平合意を締結し、旧MNLF支配地域を中心に平和開発特別地域（SZOPAD）を設定した。表4-1に1990年から2002年の間に開始された事業をまとめた。

表 4-2 1990年から2002年の間に開始された事業

実施期間	スキーム	事業名	比政権	実施機関
1990-2014	有償	マリトボグーマリダガオ灌漑事業	アキノ	国家灌漑庁
1995-2005	有償	電力網整備事業	ラモス	国家電力公社
1998-1999	無償	西部ミンダナオ地区道路建設機材整備計画	ラモス	内務・自治省

当時のOECFにより実施された有償資金協力「マリトボグーマリダガオ灌漑事業（1990-2014）」は、コラソン・アキノ政権が課題としたミンダナオ中部の低い灌漑率の向上を目的とした。有償資金協力「電力網整備事業（1995-2005）」は、ラモス政権によるミンダナオの経済開発を支援するために実施された。1996年トリポリ和平合意の締結を受けて形成された無償資金協力「西部ミンダナオ地区道路建設機材整備計画（1998-1999）」は、和平プロセスを支援するため、SZOPADの中でも、特に道路の整備状況が悪く住民の生活に深刻な影響を与えている地域を支援対象とした。当時他ドナー

が紛争地域の地方自治体向けの支援を行っていない中、JICA 職員が SZOPAD の地方自治体を直接訪問して必要な調査等を行った後、自治体へ道路整備機材調達のための資金が供与された。

2001 年、エストラダ政権と MILF との間で「全面戦争」が勃発した。これは実施中の大規模事業に大きな影響を与えた。「マリトボグ - マリダガオ灌漑事業（1990-2014）」は、紛争の影響を受け、一時事業が休止された⁵⁶

■ 2002 年から 2006 年（主に「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」との関連）

2001 年に発足したアロヨ政権は、MILF との全面戦争を終結させ、マレーシアを仲介者として和平交渉を開始した。2004 年には、OIC の加盟国を中心に IMT が設立され、国軍と MILF の間の停戦監視が開始された。2002 年 12 月、訪日した当時のアロヨ大統領と小泉総理は、テロ対策の一環として「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」に合意した。この合意は、1990 年に設置された ARMM 自治政府の行政能力を向上させ、政策立案やその実施を支援することを目的の 1 つとした。その後、JICA は 2003 年 10 月に独立行政法人化され、新たに就任した緒方元理事長の下、ミンダナオでの平和構築支援を表明した。JICA は、平和構築の観点から和平合意以前にミンダナオを支援することにあたり、2007 年にダバオにフィールド事務所を設置し、今後の案件形成のために ARMM 包括的基礎調査を実施した。表 4-2 に 2002 年から 2005 年の間に開始された事業をまとめた。

表 4-3 2002 年から 2006 年の間に開始された事業

実施期間	スキーム	事業名	比政権	実施機関
2003-2012	有償	ムスリム・ミンダナオ自治地域（ARMM）平和・開発社会基金事業	アロヨ	ARMM 自治政府
2003-2011	有償	中部ミンダナオ道路整備事業	アロヨ	公共事業道路省
2003-2013	技協	ARMM 地域開発シニアアドバイザー	アロヨ	ARMM 自治政府
2004-2007	技協	ARMM 自治政府行政能力向上プロジェクト	アロヨ	ARMM 自治政府
2004-2008	技協	ARMM 地域保健サービス改善プロジェクト	アロヨ	ARMM 自治政府
2005-2010	技協	ARMM 地域稲作中心営農技術改善プロジェクト	アロヨ	ARMM 自治政府

こうした背景の中で形成された事業が、有償資金協力「ムスリム・ミンダナオ自治地域（ARMM）平和・開発社会基金事業（2003-2012）」、同「中部ミンダナオ道路整備事業（2003-2011）」及び技術協力「ARMM 地域開発シニアアドバイザー（2003-2013）」であった。当時の JBIC により形成され

56 事業は 2000 年に再開され、計画から 6 年遅れて 2014 年に事業が完成した。

た有償資金協力では、安全上、邦人の立ち入りが制限される中、本邦以外の建設業者等にも応札可能となる国際／国内調達の特徴が生かされた。「ムスリム・ミンダナオ自治地域平和・開発社会基金事業」では、基本的に小規模インフラを対象とし、地域住民が主体となって、事業の選択、事業の実施、完成後の維持管理を行う地域住民主導開発手法がとられ、これをローカル・コンサルタントが支援・促進する形で実施された。また、「中部ミンダナオ道路整備事業」でも、治安情勢に鑑み、比政府公共事業道路省は日本人ではなくローカル・コンサルタントの投入を増やして施工監理等を実施した。

技術協力「ARMM 地域開発シニアアドバイザー（2003-2013）」は、安全上 ARMM 自治政府のコタバト本庁とマニラ事務所を往来しながら、公務員研修を企画し、ARMM 知事（主にフシン知事）に政策助言を行い、前述の包括的基礎調査に基づき、技術協力の事業展開に注力した。こうして形成された技術協力事業が、「ARMM 自治政府行政能力向上プロジェクト（2004-2007）」、「ARMM 地域保健サービス改善プロジェクト（2004-2008）」、「ARMM 地域稲作中心営農技術改善プロジェクト（2005-2010）」であった。これらの技術協力は、以後の JICA のミンダナオ支援の基盤となった。

■ 2006 年から 2011 年（主に緒方理事長（当時）の MILF キャンプ・ダラパン訪問との関連）

国軍と MILF の停戦が続く中、日比国交正常化 50 周年を迎えた 2006 年 7 月、麻生外務大臣（当時）が新たなミンダナオ支援策を表明した。同年 9 月、当時の緒方理事長が、MILF の本拠地ダラパンでムラド MILF 議長と会談し、比政府と MILF の和平プロセスを促進するため、人間の安全保障の観点から紛争影響地域での支援を表明した。しかし、当時、和平合意前の紛争影響地域での平和構築支援は極めて画期的であり⁵⁷、JICA は事業の形成や実施にあたり情報不足や安全上の問題などの課題に直面した。表 4-3 に 2006 年から 2011 年の間に開始された事業をまとめた。

表 4-4 2006 年から 2011 年の間に開始された事業

実施期間	スキーム	事業名	比政権	実施機関
2007-2009	開調	ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査（SERD-CAAM）	アロヨ	OPAPP（BDA）
2008-2013	技協	ARMM 人材育成プロジェクト	アロヨ	ARMM 自治政府
2008-2010	開調	ムスリム・ミンダナオ自治区インフラ（道路網）開発調査	アロヨ	ARMM 自治政府
2010-2012	開調	ARMM 地場産業振興調査	アロヨ	ARMM 自治政府

57 通常、JICA の平和構築支援は紛争当事者の和平合意後に開始される。和平合意以前に開始された JICA のミンダナオ支援は、画期的と言える。

2010-2013	技協	ミンダナオの平和と開発のための地形図作成プロジェクト	アロヨ	国家地理資源情報庁
-----------	----	----------------------------	-----	-----------

「ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査（SERD-CAAM）（2007-2009）」を実施するにあたっては、同調査団は、2006年10月より駐在を開始したIMTの社会経済専門家（在比日本大使館員でありJICAからの出向者）から、関係者との調整や情報提供等の事業形成に対する支援を受けた⁵⁸。調査対象地域がMILFの影響地域を含むため、実施機関は比政府のOPAPPとし、協力機関はMILFの開発部門であるBDA⁵⁹とした。BDAを関与させた理由は、将来のバンサモロ政府設立の際にBDAが開発機関として継続する見込みであったためである。⁶⁰また同調査の後、同組織を通じて、支援を面的に展開する狙いがあった。

並行してARMM自治政府への支援も継続された。ARMM自治政府の内閣官房、公共事業道路省、及び貿易産業省をそれぞれ実施機関とした「ARMM人材育成プロジェクト（2008-2013）」、「ムスリム・ミンダナオ自治区インフラ（道路網）開発調査（2008-2010）」、「ARMM地場産業振興調査（2010-2012）」が実施された。また、ミンダナオ全域の地図を更新するため、「ミンダナオの平和と開発のための地形図作成プロジェクト（2010-2013）」が実施された。

しかし、2008年8月のMOA-ADへのフィリピン最高裁の違憲判決以降、国軍とMILFの紛争が再燃した。そのため、JICAの紛争影響地域への支援は、2009年の「ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査（SERD-CAAM）（2007-2009）」の終了に伴い一旦中断された。しかし、多くの他ドナーがミンダナオ支援を撤退させる中、JICAは、IMTへの邦人専門家の派遣を継続させ、比政府とMILFからの信頼を一層強固なものとした。

■ 2011年以降（主に成田会談以降の和平プロセスの進展との関連）

2010年7月のアキノIII政権の発足後、停滞した和平プロセスの転換点になったのが、2011年8月に成田で行われた当時のアキノIII大統領とムラドMILF議長による会談であった。秘密裡に調整され

58 永石雅史(2014) ミンダナオ国際監視団への初代日本人専門家としての参加, フィリピン協会会報, 260: 34-39

59 BDAは、2001年6月22日に政府とMILFとの間で締結されたトリポリ協定の人道支援・復旧・開発ガイドラインに沿い、紛争影響地域の復興・開発の人道支援を行う調整機関として設立された。しかし、BDAは法的立場を有しておらず、実態はMILFの一部であった。そのため、JICAは、比国政府のOPAPPを通じ、BDAをエントリーポイントとして、紛争影響地域での協力を展開した。落合直之（2019）フィリピン・ミンダナオ平和と開発、東京：佐伯印刷。なお、JICAとしては、BDAを支援するにあたって、OPAPPからの公式要請を受けたもので、OPAPPとJICAの間の政府間技術協力プロジェクト合意文書（Record of Discussion）に基づいて技術協力を行った。

60 BDAを関与させた理由は、将来のバンサモロ政府設立の際にBDAが開発機関として継続する見込みであったためである。これは、2001年に比政府とMILFとの間で合意された「フィリピン政府とMILFによる平和に関する合意（トリポリ合意）」において、MILFが紛争影響地域における復興や開発プロジェクトを決定すること等が合意され、両パネルが合意した「人道、復興、開発面での実施ガイドライン」にて、これらを担う組織をMILFが選定することを規定し、これにより、バンサモロ開発庁（BDA）が設立された。

た会談は、1997年の比政府と MILF の和平交渉開始以降、初めてのトップ同士の会談となった。和平交渉が進展する中、JICA は、長年の比政府と MILF との信頼関係や開発調査の結果を踏まえ、徐々に支援を拡大させた。表 4-4 に、2011 年以降に開始された事業をまとめた。

表 4-5 2011 年以降に開始された事業

実施期間	スキーム	事業名	比政権	実施機関
2012-2016	技協	ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト (CD-CAAM)	アキノ III	OPAPP (BDA)
2012-2013	技協	ARMM ビジネスディベロップメントサービス短期アドバイザー	アキノ III	ARMM 自治政府
2012-2013	技協	ARMM アグリビジネス開発短期アドバイザー	アキノ III	ARMM 自治政府
2012-2017	技協	ムスリム・ミンダナオ自治地域稲作中心営農技術普及プロジェクト	アキノ III	ARMM 自治政府
2012- 実施中 (2020 終了予定)	有償	ミンダナオ持続的農地改革・農業開発事業 (MINSAAD)	アキノ III	農地改革省
2013-2019	技協	バンサモロ包括的能力向上プロジェクト (CCDP)	アキノ III	BTC
2014-2016	技協	フィリピン・ミンダナオのバンサモロ自治政府人材育成事業	アキノ III	BTC
2015-2018	技協	フィリピン・ミンダナオのバンサモロ自治政府人材育成強化事業	アキノ III	BTC
2015-2018	無償	ミンダナオの紛争影響地域におけるコミュニティ開発計画 (道路)	アキノ III	農業省
2017-2018	技協	マリトボグーマリダガオ灌漑計画準備調査	ドゥテルテ	国家灌漑庁
2017-2018	技協	ミンダナオ紛争影響地域道路ネットワーク整備事業準備調査	ドゥテルテ	公共事業道路省
2018- 実施中 (2020 終了予定)	無償	バンサモロ地域配電網機材整備計画	ドゥテルテ	エネルギー省
2017- 実施中 (2022 終了予定)	有償	アグリビジネス振興・平和構築・経済成長促進事業	ドゥテルテ	比土地銀行
2018- 実施中 (2021 終了予定)	無償	マラウィ市及び周辺地域における復旧・復興支援計画	ドゥテルテ	財務省

JICA は、紛争影響地域での「ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査 (SERD-CAAM) (2007-2009)」の調査結果を、技術協力と無償資金協力の実施に繋げた。「ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト (CD-CAAM) (2012-2016)」は、紛争影響地域の住民の生計向上モデルの構築により更なる面的展開を目指し、無償資金協力「ミンダナオの紛争影響地域におけるコミュニティ開発計画 (道路) (2015-2018)」は、既述の復興支援調査で高いニーズが明らかになった道路整備を支援した。

2010 年代においても ARMM 自治政府への支援は継続された。地場産業振興調査を受けて技術協力の短期専門家が派遣され (「ARMM ビジネスディベロップメントサービス短期アドバイザー (2012-

2013)」、「ARMM アグリビジネス開発短期アドバイザー (2012-2013)」、「営農普及支援も異なる地域で継続された (「ムスリム・ミンダナオ自治地域稲作中心営農技術普及プロジェクト (2012-2017)」)。

2012 年の枠組み合意を受けて、バンサモロ自治政府の設立準備支援が開始されると、「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト (CCDP) (2013-2019)」によって、ARMM 自治政府への支援は統合・発展し、バンサモロ基本法の草案作成や新自治政府の開発計画などの立案が支援された。また、その開発計画を実現させる支援の一環として、「バンサモロ地域配電網機材整備計画 (2018-実施中、2020 終了予定)」と「ミンダナオ紛争影響地域道路ネットワーク整備事業準備調査 (2017-2018)」が実施された。新自治政府に必要な人材の確保を念頭に、草の根技術協力「フィリピン・ミンダナオのバンサモロ自治政府人材育成事業 (2014-2016)」、「フィリピン・ミンダナオのバンサモロ自治政府人材育成強化事業 (2015-2018)」を通じて若年層の人材も育成された。

上記以外にも、ARMM 隣接地域の小規模農家の生計向上を支援した「ミンダナオ持続的農地改革・農業開発事業 (MINSAAD) (2012-実施中、2020 終了予定)」、「マリトボグ - マリダガオ灌漑事業 (1990-2014)」のフェーズ 2 開始のための調査である「マリトボグ - マリダガオ灌漑計画準備調査 (2017-2018)」が実施された。2017 年のマラウィ危機後の復興支援としては、財政支援型無償資金協力「マラウィ市及び周辺地域における復旧・復興支援計画 (2018-実施中、2021 終了予定)」が開始された。

4.3 開発課題別の支援実績

第 1 章に記載のとおり、本調査では「ミンダナオの平和と開発」をアウトカムとした場合のアウトプットを①経済開発 (インフラ整備、農業開発、産業振興)、②コミュニティ開発、③ガバナンス強化の 3 分野に分けて分析を行う。表 4-5 にこれら 3 分野に分けて、JICA の支援実績を整理した⁶¹。

61 次章「アウトカム分析」の各分野で、事業群のアウトカムを分析する。基本的には、表 5-5 で分類された事業群が分析対象となるが、その一部は、他分野に分類された事業から派生して形成された。そのため、次章では、そうした付随的な事業も各分野のアウトカム分析の対象とする。

表 4-6 分野別支援事業の一覧

分野	小分類	スキーム	事業名	実施期間	
経済開発	インフラ整備	有償	電力網整備事業	1995-2005	
			中部ミンダナオ道路整備事業	2003-2011	
		無償	西部ミンダナオ地区道路建設機材整備計画	1998-1999	
			バンサモロ地域配電網機材整備計画	2018-実施中 (2020 終了予定)	
			マラウィ市及び周辺地域における復旧・復興支援計画	2018-実施中 (2021 終了予定)	
		技協	ムスリム・ミンダナオ自治区インフラ（道路網）開発調査	2008-2010	
			ミンダナオの平和と開発のための地形図作成プロジェクト	2010-2013	
			ミンダナオの紛争影響地域におけるコミュニティ開発計画（道路）	2015-2018	
			ミンダナオ紛争影響地域道路ネットワーク整備事業準備調査	2017-2018	
		農業開発	有償	マリトボグ - マリダガオ灌漑事業	1990-2014
	ミンダナオ持続的農地改革・農業開発事業（MINSAAD）			2012-実施中 (2020 終了予定)	
	アグリビジネス振興・平和構築・経済成長促進事業（HARVEST）			2017-実施中 (2022 終了予定)	
	技協		ARMM 地域稲作中心営農技術改善プロジェクト	2005-2010	
			ムスリム・ミンダナオ自治地域稲作中心営農技術普及プロジェクト	2012-2017	
			バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）	2013-2019	
			マリトボグ - マリダガオ灌漑計画準備調査	2017-2018	
	産業振興		技協	ARMM 地場産業振興調査	2010-2012
				ARMM ビジネスディベロップメントサービス短期アドバイザー	2012-2013
				ARMM アグリビジネス開発短期アドバイザー	2012-2013
		バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）		2013-2019	
ガバナンス強化	技協	ARMM 地域開発シニアアドバイザー	2003-2013		
		ARMM 自治政府行政能力向上プロジェクト	2004-2007		
		ARMM 地域保健サービス改善プロジェクト	2004-2008		
		ARMM 人材育成プロジェクト	2008-2013		
		バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）	2013-2019		
		フィリピン・ミンダナオのバンサモロ自治政府人材育成事業	2014-2016		
		フィリピン・ミンダナオのバンサモロ自治政府人材育成強化事業	2015-2018		
コミュニティ開発	有償	ムスリム・ミンダナオ自治地域（ARMM）平和・開発社会基金事業	2003-2012		
		ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査（SERD-CAAM）	2007-2009		
	技協	ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト（CD-CAAM）	2012-2016		
		バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）	2013-2019		

経済開発分野は、インフラ整備・農業開発・産業振興の小分類に細分化される。その内、インフラ整備支援は、電力や道路整備、さらに灌漑施設といった経済基盤を強化させる大規模なインフラ支援事業が中心であった。なお、コミュニティレベルの小規模インフラ整備は、後述のコミュニティ開発

事業に分類した。農業開発支援は、灌漑整備や営農技術普及など農業生産性を向上させる事業が中心であった。産業振興支援は、対象地域ごとの優良農産品のバリューチェーンを構築させる事業が中心であった。なお「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）」は、複数の分野のサブプロジェクトを含んだ事業であり、経済分野では農業開発と産業振興分野を支援した。経済開発分野の事業件数は、インフラ整備事業が9件、農業開発事業が7件、産業振興事業が4件の合計20件であり、そのスキーム別内訳は、有償資金協力が5件、無償資金協力が3件、技術協力が12件であった。

ガバナンス分野への支援は、ARMM 自治政府のガバナンス強化、新設されるバンサモロ自治政府の基盤整備⁶²やその人材育成に関連する事業が中心であった。なお「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」は、ガバナンス分野も支援している。同分野の事業件数は合計7件であり、そのスキームは、全てが技術協力（うち2件が草の根技術協力事業⁶³）であった。

コミュニティ開発分野の支援は、コミュニティレベルの小規模インフラ整備や、コミュニティ開発のためのパイロット事業の実施に関連する事業が中心であった。なお「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」は、コミュニティ開発分野も支援している。同分野の事業件数は4件であり、そのスキームは、1件が有償資金協力で、3件が技術協力であった。

分野別実施件数の推移としては、2003年にガバナンス強化とコミュニティ開発支援が開始され、実施事業数が拡大したことが分かる。図4-5に、1990年から2019年までの支援事業の分野別実施件数の推移を示した。なお「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」は、インフラ整備を除く分野横断型の事業とした。経済開発分野の支援では、農業開発事業が90年代から継続されたこと、インフラ整備事業の内、90年代に開始された多くの有償資金協力事業が2010年ごろに実施が終了し、和平合意以降は治安の安定とともに無償資金協力事業が拡大傾向にあること、産業振興支援が2010年に開始されたことが分かる。ガバナンス支援は、2003年に開始以降、実施機関を変えながら継続して支援されたこと、2008年から2012年までの和平プロセスの停滞期に支援が一時的に減少傾向にあったこと、2012年の枠組み合意以降は移行支援の一環として支援が回復したこと等が分かる。案件数で見ると、件数が横ばいのように見えるが、実際には枠組み合意以降治安が改善し、「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」において専門家の派遣人数が増加している⁶⁴。コミュニティ開発支援は、2003年に開始以降継続して支援されたことが分かる。

62 ガバナンス上「構造」（システム・制度等）を指す。

63 「フィリピン・ミンダナオのバンサモロ自治政府人材育成事業」と「フィリピン・ミンダナオのバンサモロ自治政府人材育成強化事業」である。

64 「バンサモロ包括能力向上プロジェクト（CCDP）」では、分野横断のプロジェクトとして1つのプロジェクトにまとめることで、個々のプロジェクトを立ち上げるよりも専門家をより早く派遣する狙いがあった。

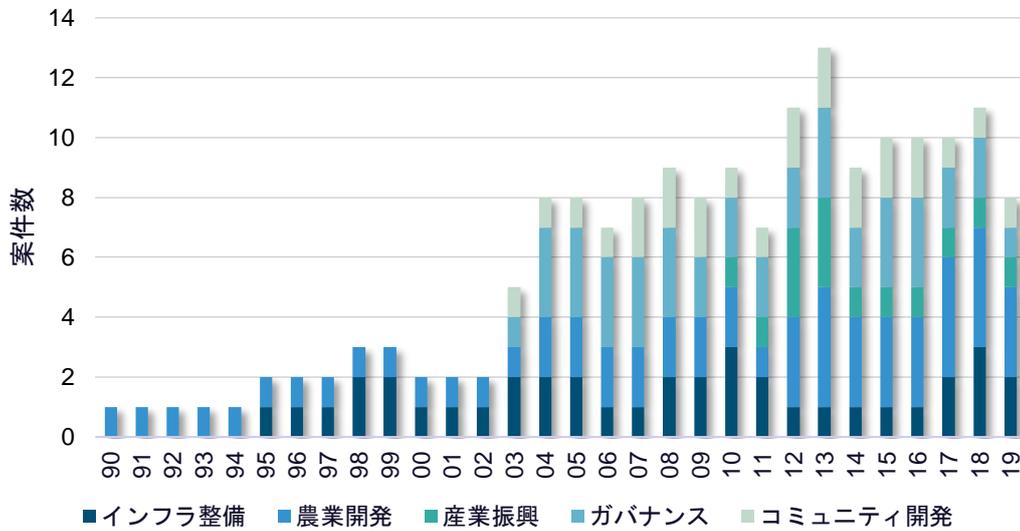


図 4-4 分野別の案件数の推移（1990～2019）

4.4 地域別の支援実績

図 4-6 にミンダナオにおける JICA 事業の対象地域（コミュニティ開発以外の事業）を、図 4-7 にミンダナオにおけるコミュニティ開発に関する事業の実施対象地域をまとめた。対象地域の内、コミュニティ開発事業は、支援数が多く支援地域も分散されたため別図とした。対象地域は、ARMM 地域を中心に、その周辺地域を含め、幅広い地域が含まれたことが分かる。また ARMM 地域内では、島嶼部の 3 州でも広く事業が実施されており、対象地域のバランスに配慮されていたことが分かる（第 7 章「効果的アプローチ」公平かつ公正な支援事業の運営を参照）。

図 4-5 ミンダナオにおける JICA 事業の対象地域（コミュニティ開発に関する事業を除く）

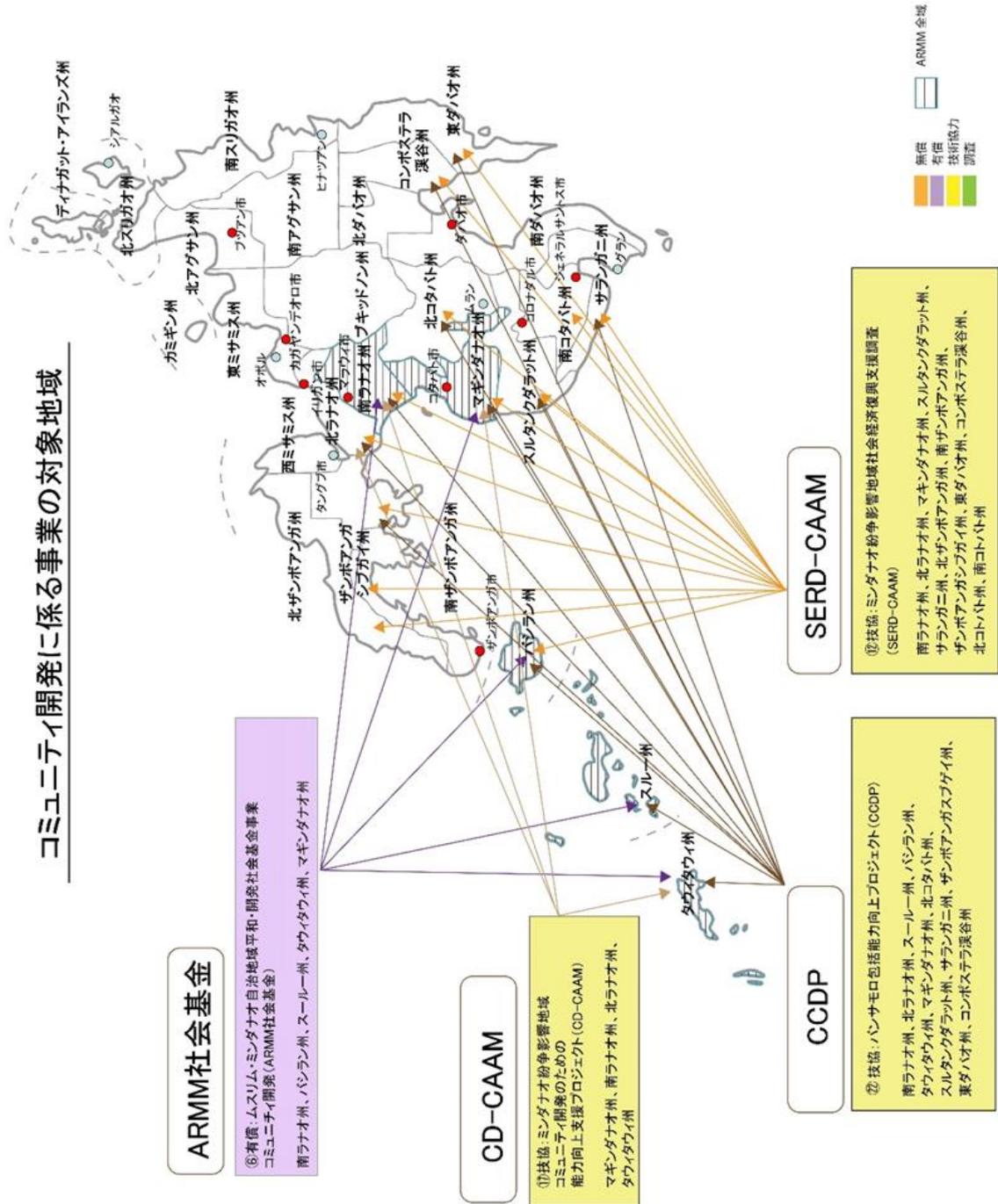


図 4-6 ミンダナオにおけるコミュニティ開発に関する事業の対象地域

5. JICA のミンダナオ支援のレビュー

本章では、各事業に対する分析フレームワークに沿って、JICA のミンダナオ支援のアウトカム、JICA 支援への補完要素、アウトカム発現の促進・阻害要因の分析、JICA 支援による「ミンダナオの平和と開発」への貢献に分けてレビューを実施した。レビューにあたり、事業別の「分析フレームワーク」を活用し、事業ごとの報告書を中心とした文献調査と JICA 内外の幅広い関係者への聞き取り調査から情報を収集した（第 1 章「調査手法」「作業仮説（案）」を参照）。そして、各事業に対する情報を分野別の事業群にまとめ、アウトカム、その他支援活動、促進・阻害要因を分析した後、作業仮説の論理的関係性と時系列の流れを分析した。

5.1 アウトカム分析

本節では、JICA のミンダナオ支援の「経済開発（インフラ整備、農業開発、産業振興）」「ガバナンス強化」「コミュニティ開発」の各分野における「計画とアプローチ」「成果」「持続性」「平和構築への貢献」について分析する。上述の個別事業の「分析フレームワーク」を活用し、分野別事業群の情報としてまとめたうえ、「計画とアプローチ（妥当性）」「成果（有効性・インパクト）」「持続性」の観点から、事業群のアウトカムを分析した。「平和構築への貢献」については「成果（有効性・インパクト）」から別段で記述した。その結果を総括すると、長年にわたる JICA のミンダナオ支援は和平プロセスの影響を強く受けたものの、全体としてミンダナオの開発課題に対する正の貢献が認められる。なお、個別事業の概要と実績については添付資料の事業概要に整理した。

5.1.1 経済開発（インフラ整備）

(1) 計画とアプローチ

インフラ整備支援は、主に 1990 年代より実施された比政府の経済開発政策を支援する大規模事業と、2003 年以降に開始された ARMM 自治政府の道路整備事業を支援する開発調査を含む事業に大別される。表 5-1 にインフラ整備支援の中心的な事業における計画とアプローチを示した。

表 5-1 経済開発（インフラ整備）支援の中心的事業の計画とアプローチ

事業名	計画とアプローチ（背景と主な関連する政策を中心として）	実施期間
電力網整備事業	フィリピン国の電力需要の伸びに対応するため、発電所や送電施設の整備に加えて変電所の増設が必要であった。 本プロジェクトは、1995年に策定された電力開発計画に基づく事業であった。	1995-2005
西部ミンダナオ地区道路建設機材整備計画	平和開発特別地域の道路網は、全国平均に比較して未整備で、社会・経済開発の制約となっていた。 比政府の「中期開発計画（1993-1998）」では、輸送力の強化が目指され、ミンダナオでは、農村と都市及び市場を結ぶ道路ネットワークの整備が重要課題であった。	1998-1999
中部ミンダナオ道路整備事業	対象地域は、紛争の激戦地区であり、通行不能で廃道となった区間があった。 日本政府の「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」を踏まえ、本事業は、ドナーによる ARMM 地域への最初の実質的な支援となった。	2003-2011
ムスリム・ミンダナオ自治区インフラ（道路網）開発調査	比政府は、ARMM 自治政府に対し国道の整備・維持管理等の権限を委譲した。しかし、同政府は、計画立案・事業化・建設・維持管理等に関する実施能力が低かった。 本事業により ARMM の道路網整備マスタープランが作成されることが期待された。	2008-2010
ミンダナオの平和と開発のための地形図作成プロジェクト	当時ミンダナオ地域の 1/5 万縮尺地形図は、60 年前の印刷図のみであった。 比政府は「フィリピン開発計画（2004-2010）」において、ミンダナオ地域の地形図の更新とデジタル化により、同地域の開発計画策定、開発プロジェクトの効果的な展開・実施促進を目指していた。	2010-2013
ミンダナオの紛争影響地域におけるコミュニティ開発計画（道路）	JICA が実施した調査（SERD-CAAM）では、道路整備が最も重要な住民ニーズの一つであることが確認され、農村から市場までのアクセス改善が課題となっていた。 「ミンダナオ地方開発計画」では、市場への道路の整備が農家の生産性を改善するための有効な方策としていた。 日本政府は対フィリピン国別援助方針において、ミンダナオにおける平和と開発を重点分野の一つとしていた。	2015-2018
ミンダナオ紛争影響地域道路ネットワーク整備事業準備調査	2016 年に JICA が策定を支援した「バンサモロ開発計画」によれば、道路の新設・改修を通じた交通・物流の円滑化と、地域内外との連結性強化が課題とされた。 JICA 国別分析ペーパーでは、貧困削減、生計向上及び地域インフラの整備に資する支援の枠組みを形成すべきであるとしていた。	2017-2018
バンサモロ地域配電網機材整備計画	2016 年に JICA が策定を支援した「バンサモロ開発計画」では、配電設備の適切な整備・更新を優先事業のうちの一つとした。 日本政府は、「包括的成長」の実現に向けて経済協力を実施するとの援助の基本方針を掲げており、本事業は電力品質の向上を図るものだった。	2018- 実施中 (2020 終了予定)
マラウィ市及び周辺地域における復旧・復興支援計画	マラウィ市及び周辺地域の復旧・復興支援は、比政府の省庁横断のタスクフォースが担い、包括的復旧・復興計画が策定された。 日本政府は、2017 年 7 月、マラウィ市及び周辺地域に対する緊急無償資金協力を決定した。	2018- 実施中 (2021 終了予定)

■ 比政府の開発政策に沿ったインフラ整備支援

1990年代の JICA のミンダナオにおけるインフラ支援は、主に比政府の開発政策を支援したものであった。日本政府は、1991年に発表された対フィリピン国別援助方針で、インフラ整備と貧困対策を重点項目として挙げた。コラソン・アキノ政権（1987-1992）は、農業インフラの整備を重要課題とし、続くラモス政権（1992-1998）は、地域経済構想や社会改革アジェンダで、ミンダナオの経済開発や格差の是正を目指した。

コラソン・アキノ政権は、ミンダナオ中部の低い農業生産性の要因の 1 つに低い灌漑率を挙げ、当時の OECF より有償資金協力を受けて「マリトボグ - マリダガオ灌漑事業（1990-2014）」を実施した。ミンダナオ中部の灌漑率は全国平均に比べ低く⁶⁵、灌漑施設の整備による対象地域の農業生産の向上や貧しい農村の活性化、及びミンダナオ和平への寄与が期待された。続くラモス政権も、OECF の有償資金協力を受けて「電力網整備事業（1995-2005）」を実施した。ミンダナオの経済成長を支えるため、電力需要が供給を超過する見込みのミンダナオ内の変電所を整備するものだった。

こうした中、1996年のトリポリ和平合意や 2002年の「平和のためのミンダナオ支援パッケージ」を踏まえ、JICAの支援は次第に和平プロセスと関連付けられるようになった。ラモス政権は、1996年、MNLF とのトリポリ和平合意に基づき南部フィリピン平和開発評議会を設立し、旧 MNLF 支配地域を中心に平和開発特別地域（SZOPAD）を設定した。無償資金協力「西部ミンダナオ地区道路建設機材整備計画（1998-1999）」は、同和平合意を支援するため、SZOPAD の中でも、特に道路の整備状況が悪く住民の生活に深刻な影響を与える地域の自治体に、道路建設機材のための資金を供与して道路整備を促進することを目的とした。さらに 2002年には「平和のためのミンダナオ支援パッケージ」が発表され、輸送の効率化や人的物的交流を図り、地域経済の振興と活性化を目的とし、有償資金協力「中部ミンダナオ道路整備事業（2003-2011）」が実施された。具体的には、コタバトからスルタンクダラット州カラマンシグ町の既存道路を拡幅または舗装し、さらに仮設橋の架け替等を行うものであった。しかし、2001年のエストラダ政権と MILF の「全面戦争」もあり、多くの大規模インフラ事業は紛争の影響を受け、工期の中断や大幅延長を余儀なくされた。そのため「中部ミンダナオ道路整備事業」以降、有償資金協力を活用した大型のインフラ開発の支援が見送られることになった。

■ ミンダナオの平和と開発を後押しするためのインフラ支援への転換

2002年の「平和のためのミンダナオ支援パッケージ」を公表して以降、JICA は、ARMM 自治政府への支援を開始した。JICA は、同自治政府の重要課題の 1 つであるインフラ整備のために、同自治政府の公共事業道路省の職員へ研修を実施し、修了生を中心に技術作業委員会（Technical Working Group, TWG）を設立し、TWG をベースにインフラ整備のための開発計画の作成及び実施の能力向上を図った。この試みの中で形成されたのが、開発調査型技術協力「ムスリム・ミンダナオ自治区イン

65 灌漑率の全国平均は 46.5%であったが、ミンダナオの灌漑率は 31.6%であった。

フラ（道路網）開発調査（2008-2010）」であった。JICA は、2008 年の紛争再発により、大規模なインフラ整備への支援が困難な中、まず開発調査を実施し、その後の支援の展開の青写真を描くこととした。同調査では、ARMM 自治政府の道路網整備のマスタープランを作成し、技術的根拠を比政府に示すことで、比政府より道路予算を獲得して事業の実施に繋げることが目的の 1 つとされた。

さらに同時期に実施された技術協力が「ミンダナオの平和と開発のための地形図作成プロジェクト（2010-2013）」であった。1950 年代に印刷図が作成されて以来更新されていなかった。そのためこのプロジェクトでは、開発計画作成の基礎資料となるミンダナオ地域の 1/5 万尺地形図をデジタル化することを目的とした。ARMM 自治政府からは、デジタル地図の開発計画への活用と相乗効果が期待された。

比政府と MILF との間の和平プロセスが進展し、新たな自治政府の設立が目指されるようになると、JICA は「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」を通じて新自治政府のための開発計画の作成を支援した。その後、国会でのバンサモロ基本法案の審議が進展せず、和平プロセスは停滞したが、JICA は開発によって和平の機運を高める一助として、バンサモロ開発計画における 27 の優先事業のうち、道路と電力網の準備調査の実施を支援した。それらが、「ミンダナオ紛争影響地域道路ネットワーク整備事業準備調査（2017-2018）」と無償資金協力「バンサモロ地域配電門機材整備計画（2018-実施中）」であった。こうして「ムスリム・ミンダナオ自治区インフラ（道路網）開発調査（2008-2010）」で調査された道路の一部が「ミンダナオ紛争影響地域道路ネットワーク整備事業準備調査（2017-2018）」で対象とされた⁶⁶。

さらに JICA は、2017 年のマラウィ危機により壊滅的な被害を受けたマラウィ市のインフラ施設の復興支援も行っている。迅速な復旧・復興を意図して無償資金協力「マラウィ市及び周辺地域における復旧・復興支援計画（2018-実施中、2021 終了予定）」は、比政府が作成した包括的復旧・復興計画（Comprehensive Rehabilitation and Recovery Plan, CRRP）に対する財政支援の形とされた。

(2) 成果

インフラ整備支援の成果は、比政府と ARMM 自治政府を中心とする支援の成果に大別される。表 5-2 に中心的事業の主な成果を示した。

66 2019 年 2 月に円借款事業の交換公文（E/N）が日比両政府で締結され、2019 年 6 月に L/A 締結済み。

表 5-2 経済開発（インフラ整備）支援の中心的事業の主な成果（実施中のものは除く）

事業名	主な成果	実施期間
電力網整備事業	増設工事が完了した変電所では、安定的な電力供給を行うことができるようになった。 輪番停電や突発的な停電が改善され、工場のラインの故障等が減少した。	1995-2005
西部ミンダナオ地区道路建設機材整備計画	ラモス政権が策定した「平和開発特別地域（SZOPAD）」内の 8 自治体に対し、道路建設・維持管理に必要な機材が調達された。 自治体は地方道路を年平均 50Km 改善することができた。	1998-1999
中部ミンダナオ道路整備事業	周辺地域では、交通アクセスが改善し、物流の効率化により地域経済の振興・活性化を達成した。 建設業の振興と雇用促進、さらに住民の生活レベルも向上、維持管理の技術レベルも向上した。	2003-2011
ムスリム・ミンダナオ自治区インフラ（道路網）開発調査	ARMM 自治政府の道路網整備のマスタープランが作成された。 調査を通じて、比政府と ARMM 自治政府の公共事業道路省が、調整・協力関係を強化することができた。	2008-2010
ミンダナオの平和と開発のための地形図作成プロジェクト	国家地理資源情報庁は、印刷図用データの全図郭を印刷し、全リージョンの国家地理資源情報庁地図販売所で配布、販売した。	2010-2013
ミンダナオの紛争影響地域におけるコミュニティ開発計画（道路）	「市場への道」が完成された（ブンパラン 4.7km、アラマダ 8.6km、ダトゥ・パグラス 8.7 km）。	2015-2018

■ 道路整備を中心とした基盤整備

有償資金協力による大規模インフラ整備事業は、ミンダナオの経済基盤整備に寄与し経済開発促進に貢献したと考えられる。「電力網整備事業（1995-2005）」により、ミンダナオの電力供給が増大し、安定した電力の供給が可能になった。さらに「マラウィ市及び周辺地域における復旧・復興支援計画（2018-実施中、2021 終了予定）」では、マラウィ危機により壊滅的打撃を受けた同市の基幹道路の復旧を中心とした経済インフラ整備への支援が行っており、同市の市場アクセスの回復に寄与している。

しかし、大規模事業である「電力網整備事業（1995-2005）」「中部ミンダナオ道路整備事業（2003-2011）」は、その支援が広範囲に及んだため、事業開始後に激化した国軍と MILF の武力紛争の影響を強く受けた。多くの場合、2001 年の「全面戦争」などにより、事業で支援した施設の一部が破壊され、対象地域の一部が交戦地帯になる等の理由により、実施期間の大幅な超過を余儀なくされた。例えば、「電力網整備事業（1995-2005）」では 7 年超過し（計画は 1995 年から 1998 年、実際は 1995 年から 2005 年）、「中部ミンダナオ道路整備事業（2003-2011）」では 1 年超過（計画は 2003 年から 2010 年、実際は 2003 年から 2011 年）した。それらの遅延に伴い、全体の実施計画の大幅な変更も余儀なくされた。

無償資金協力事業は、治安が比較的安定した時期に実施された。1996 年の最終和平合意を受けて実施された「西部ミンダナオ地区道路建設機材整備計画（1998-1999）」は、道路機材を 8 つの自治体が調達するための資金を供与するもので、2 国間ドナーによる ARMM の MNLF 系の地方自治体を直接支

援した初めての事例となった⁶⁷。そのため、JICA 職員が、実施機関である各自治体を直接訪問し、その執行能力と実態を確認した上で、機材調達のための資金が供与された。その結果、各自治体により地方道路を年平均 50km 程度改修することが可能になった。

■ マスタープランの有効活用とその作成過程通じた能力強化

JICA は、インフラ整備に関連する開発調査の結果を活用し、その後の支援の面的展開に繋げることができた。「ムスリム・ミンダナオ自治区インフラ（道路網）開発調査（2008-2010）」では、ARMM 自治政府の道路網整備のマスタープランが作成され、提案された事業や組織制度等の改善点は、その後、ARMM 自治政府の中期地域開発計画に織り込まれた。さらに同調査の実施過程では、ARMM 自治政府の公共事業道路省の能力強化とともに、それまでほとんど接触のなかった同省と比政府の公共事業道路省との人的ネットワークも構築された。その後、2012 年に公共事業道路省（本省）のサダイン次官補（当時）が ARMM 自治政府の公共事業道路大臣に就任（2012-2016）し、本省から任命された同大臣は同マスタープランを ARMM の道路整備事業において有効活用した。ARMM 自治政府は、比政府より予算を獲得して道路整備を実施し、JICA の支援を受けながら、道路・地理情報のデータベースを構築した。さらに、2014 年の包括合意後、バンサモロ自治政府の設立が目指される中で、同マスタープランは、新自治政府の開発計画であるバンサモロ開発計画の作成にも活用された。バンサモロ基本法の審議が停滞する中、JICA はバンサモロ開発計画を活用して、事業化のための「ミンダナオ紛争影響地域道路ネットワーク整備事業準備調査（2017-2018）」、無償資金協力事業として「バンサモロ地域配電網機材整備計画（2018-実施中、2020 終了予定）」を実施した。JICA の和平に対する一貫した支援姿勢を提示することにつながったとみることができる。

(3) 持続性

JICA の経済開発支援については、事業形成の一貫性や持続性（案件間の関連性）が確認されている⁶⁸。こうした一貫した支援は、ミンダナオの経済的ポテンシャルを活かすことに貢献すると推測できる。ただし、無償資金協力事業のように、事後評価が実施されていなかったプロジェクトや、現在実施中で、今後評価が行われる予定のプロジェクトもあり、持続性について不透明な要素もある。

67 他ドナーは、中央政府の省庁を通じたミンダナオ支援が中心であったが、JICA は ARMM 内の自治体を直接の対象にした支援を行った。海外ドナーが所得水準の低い地域にある自治体を支援したことにより、自治体からの信頼醸成に繋がったとされる。

68 ただし、無償資金協力事業のように、事後評価が実施されていなかったプロジェクトや、現在実施中で、今後評価が行われる予定のプロジェクトもあり、持続性について不透明な要素もある。

大規模なインフラ整備に関しては、その施設の多くが中央政府の実施機関に引き渡され、予算確保や維持管理が行われている。例えば、「電力網整備事業（1995-2005）」で整備された施設等は電力公社に、「中部ミンダナオ道路整備事業（2003-2011）」で整備された道路は公共事業道路省に引き渡されている。インフラ整備に関する開発調査は、上述の通り、ARMM 自治政府による公共事業の実施に繋がったことから、高い持続性が認められる。

(4) 平和構築への貢献

JICA の経済開発支援は、ミンダナオの経済基盤を整備し、農家や生産者の生計を向上させた結果、直接的及び間接的な平和構築への波及効果が発現している。具体的には、中部ミンダナオ道路整備事業を通じ、①対象地域の住民が治安改善を実感したこと、②住民への中央政府もしくは ARMM もしくは政府に対する信頼向上などが確認されている⁶⁹。

5.1.2 経済開発（農業開発）

(1) 計画とアプローチ

農業開発支援事業は、比政府農業省フィリピン稲研究所（PhilRice）を通じた営農支援とその後継案件、及び農業インフラや金融支援等の営農営農を促進する基盤づくりの支援に大別される。表 5-3 に中心的な事業の計画とアプローチを示した。

表 5-3 経済開発（農業開発）支援の中心的事業の計画とアプローチ

事業名	計画とアプローチ（背景と主な関連する政策を中心として）	実施期間
マリトボグ - マリダガオ灌漑事業	実施予定地域の灌漑率は全国平均を大きく下回り、地域の農産物の品質、低い生産性の要因の一つとなっていた。 比政府は、「中期開発計画（1987～1992）」において、貧困度の高い地方の農業インフラ整備を、農村の活性化、雇用拡大、生活水準向上の重要な課題としていた。	1990-2014

69 JICA (2011b) 中部ミンダナオ道路整備事業事後評価, 東京: JICA

<p>ARMM 地域稲作中心営農技術改善プロジェクト</p>	<p>ARMM は、肥沃な土地を有しているが、米の平均収穫量は全国平均と比べて低い水準にあった。 1992 年以来、JICA は PhilRice に対する技術協力を実施しており、本事業は、同技術協力のミンダナオにおける面的展開といえる。 フィリピン中期開発計画（2001-2004）において、農業の近代化による農業生産性の向上と貧困の緩和を重要課題としていた。 日本政府の「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」に寄与するものであった。また、PhilRice への無償資金協力及び 10 年に亘る技術協力の成果が活かされることが期待された。</p>	<p>2005-2010</p>
<p>ムスリム・ミンダナオ自治地域稲作中心営農技術普及プロジェクト</p>	<p>「ARMM 地域稲作中心営農改善プロジェクト」の成果を面的に拡大し、農家の営農技術のさらなる向上を目指した。 比政府は、「国家中期開発計画」の中で、主要収入源の米、砂糖、野菜、畜産物の生産性を高めて国際競争力のあるコスト水準を目指すことを目標とした。</p>	<p>2012-2017</p>
<p>ミンダナオ持続的農地改革・農業開発事業 (MINSAAD)</p>	<p>農地改革地域の中でも、全配分面積の約 40%が集中するミンダナオ地域は、十分な農業インフラへの投資が行われていなかった。 比政府は、「国家中期開発計画（2011-2016）」において、農地改革受益者の起業や収益性の向上を目指していた。 JICA は国別援助実施方針において、「貧困層の自立支援と生活環境改善」を重点分野の一つとしており、本事業はその一環として実施された。</p>	<p>2012-実施中 (2020 終了予定)</p>
<p>バンサモロ包括的能力向上プロジェクト (CCDP)</p>	<p>営農プロジェクトの成果を踏まえて、MILF のキャンプの 1 つであるキャンプ・アブカール周辺地域において、高地稲作営農支援が計画された。 日本政府は、対フィリピン国別援助方針において和平合意後に新自治政府の設立に向けて地域の安定と開発のための支援を継ぎ目なく行うことを中期的な目標としていた。</p>	<p>2013-2019</p>
<p>アグリビジネス振興・平和構築・経済成長促進事業 (HARVEST)</p>	<p>ARMM 内の農業生産性の向上と雇用創出を図るために、起業家や企業の能力強化、民間投資を促進し、高付加価値農産物の生産拡大を図った。 「国家中期開発計画（2011-2016）」では、アグリビジネス振興による高付加価値農産物の輸出促進が課題とされた。 バンサモロ開発計画でも、農業・漁業の開発は最優先課題とされた。</p>	<p>2017-実施中 (2022 終了予定)</p>
<p>マリトボグ - マリダガオ灌漑計画準備調査</p>	<p>・先行事業である「マリトボグ - マリダガオ灌漑事業」の成果を踏まえ、国家灌漑庁は、灌漑拡大のためにマギンダナオ州を含む ARMM 地域と、コタバト州を含むリージョン 12 を最優先対象地域とした。</p>	<p>2017-2018</p>

■ 営農支援

JICA は、2002 年の「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」を踏まえ、ARMM での支援を開始するため、2003 年、農業を含む 5 分野で「包括的基礎調査」⁷⁰を実施した。同調査により、農業発展を阻む理由として、ARMM の治安問題、ARMM 自治政府農水産省の人材や予算不足、同省に所属する農業普及員の人数や能力の不足、農家が農業技術や知識を得る機会の欠如等、複合的な要因が明らかになった。

70 基礎調査の分野は、農業、ガバナンス、保健、教育、水であった。

これらの課題を踏まえ、2003年にARMM自治政府に派遣された初代「ARMM地域シニアアドバイザー（2003-2013）」は、1992年よりJICAがPhilRiceに対して3フェーズに渡って実施した技術協力事業の経験を活かして、営農技術の改善を目的とした技術協力「ARMM地域稲作中心営農技術改善プロジェクト（2005-2010）」の実施を提案した⁷¹。同案件では、ミンダナオの治安が不安定なため日本人専門家の派遣が制限されていた中、コタバト州のミッドサヤプに支所があるPhilRiceの職員からARMM農水産省に所属する農業普及員に対する研修を実施することで、受益農家に対して農業技術を移転することが期待された。また同案件は、ARMMで初めて遠隔で行う技術協力であったため、今後、その成果を面的展開するための有効な実施体制や研修パッケージ等、ノウハウを蓄積することも目的の1つとして設定された。その後、同事業の5年にわたる成果を受け、その面的拡大を目指す技術協力「ARMM地域稲作中心営農技術普及プロジェクト（2012-2017）」が形成された。

これら2つのプロジェクトの対象地域の選定にあたり、先行案件では、和平プロセスが停滞していた時期に実施されたため、治安や交通アクセスが考慮された。後継案件では、和平プロセスが進んだ時期に実施されたため、より貧困でアクセスの不十分な地域であることが考慮された。

上記案件を通じてJICAとPhilRiceやARMM自治政府農水産省との協働関係が構築され、また営農技術普及のノウハウが蓄積された。これらは、「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」で活用されることになった。同プロジェクトのサブプロジェクトの1つであり、2017年度より開始された「高地稲作営農技術支援（Upland Rice-Based Farming Technology Transfer Program for Bangsamoro, URTP-B）」は、当時バンサモロ基本法の審議が停滞する中、紛争影響地域の住民の「和平への希望を繋ぎとめる」ことを意図し、MILFの軍事拠点の1つであるキャンプ・アバカルとその周辺地域の農家に営農支援を行うものであった。ただし、「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」の実施機関はMILF指導部が議長を務めるBTCであったものの、協力機関はARMM自治政府であり、その支援のバランスを考慮する必要性があった。そのため、当時のARMM自治政府のハタマン知事の改革アジェンダの1つでもあったコミュニティベースの農業開発への支援も併せて実施されることになった。こうして2017年度より開始されたサブプロジェクトの「生計向上支援（LIFT-UP）」では、ARMM自治政府農水産省の能力向上やARMMの貧困農家の営農技術普及を通じた生計向上の支援が目的とされた。

■ 営農を促進する基盤づくりの支援

営農支援に加えて、営農を促進する基盤作りに対する支援も行われた。JICAは、前述の「マリトボグ - マリダガオ灌漑事業（1990-2014）」や、その後継フェーズ実施のための調査「マリトボグ - マリダガオ灌漑計画準備調査（2017-2018）」を通じて、農業用水の安定供給を支援するとともに、

71 このうち、農業、ガバナンス、保健の3分野で事業が形成された。教育に関しては、オーストラリアが支援を先行していたこと、水に関しては、ARMM自治政府の権限が限定されていたことにより、事業形成が見送られた。

2014年の包括合意以降、緩やかに治安が回復してきたことを背景に、前述の2つの営農支援プロジェクトを受けて、営農を促進する基盤となる農村道路の整備や農業金融の振興を狙った。無償資金協力「ミンダナオの紛争影響地域におけるコミュニティ開発計画（道路）（2015-2017）」は、農村から市場へのアクセスを確保すること（Farm to Market Road）を目的の1つとした。これは、次節で述べるコミュニティ開発の「ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査（SERD-CAAM）（2007-2009）」で実施された詳細ニーズ調査を踏まえ、優先順位の高かった農村道路の改修を実施したものである。同復興支援調査の終了後、2008年MOA-ADへのフィリピン最高裁の違憲判決を端緒とした国軍とMILFとの武力衝突により治安が急激に悪化したため、無償資金協力による農村道路の改修は見送られた⁷²。しかし、2014年の包括合意後に治安が回復したことにより、無償資金協力事業を通じて農村道路が改修され、農家の市場へのアクセスの改善が図られた。

有償資金協力「ミンダナオ持続的農地改革・農業開発事業（MINSAAD）（2012-実施中、2020 終了予定）」では、ミンダナオにおける農業開発のショーケース作りが意図された。同事業でも、有償資金協力「ムスリム・ミンダナオ自治地域（ARMM）平和・開発社会基金事業（2003-2012）」で適用されたコミュニティ開発の一部の参加型手法が取り入れられている。JICAは、地方自治体レベルで出先機関を持ち実施能力の高い農地改革省（本省）を実施機関にして、貧困地域である入植地における農道や小規模灌漑施設の整備、営農支援等、小規模農家の生計向上、農村開発のモデル事業の形成と展開を目指した。また、ミンダナオで和平が達成された際には、同事業を通じて、バンサモロ自治政府に、農村開発について「横からの学び」を促すことが意図された。さらに、有償資金協力「アグリビジネス振興・平和構築・経済成長促進事業（HARVEST）（2017-実施中、2022 終了予定）」では、中小企業の農業関連投資や農業協同組合に対して生産のための資金や設備投資及び運転資金等の必要な資金を提供し、農業産業の金融アクセスを改善し、農業の面的展開を目指すことが目的の1つとされた。この事業は、次節で述べる「ARMM 平和・開発社会基金事業（2003-2012）」におけるJICAと世銀の協調融資の経験を踏まえ、世銀よりJICAへ農村金融の振興への協調融資が打診されたことが形成の発端になった。しかし、形成中に比政府よりミンダナオの投資リスクの大きさを考慮し、融資規模を半減させるよう申し入れがあり、世銀が協調融資から撤退した。そのため、HARVESTはJICAによる単独融資になった。

72 見送られたその他の理由には、世銀による無償資金協力「ミンダナオ信託基金」が設立されたため、JICAが競合を避けたことも挙げられた。

(2) 成果

農業開発支援の成果は、農家や農村の人的及び物的資本の拡充や金融アクセスの改善に大別される。表 5-4 に中心的事業の主な成果を示した。

表 5-4 経済開発（農業開発）支援の中心的事業の主な成果

事業名	主な成果	実施期間
マリトボグ - マリダガオ灌漑事業	農業用水の使用量と安定性の改善、アクセス道路の建設による交通の改善、交通量の増加、雇用機会の拡大等が確認された。	1990-2014
ARMM 地域稲作中心営農技術改善プロジェクト	米の研修コースで農家に教授した営農技術（31 技術）のうち、平均で対象農家の 95%以上が、少なくとも 3 種類の稲作技術、あるいは、少なくとも 1 種類の野菜技術を採用していることが確認された。 農家の農業収入が増加しており、米作で 96%、野菜で 103%の粗収入の増加を実現していることが確認された。	2005-2010
ミンダナオ持続的農地改革・農業開発事業（MINSAAD）	2019 年 5 月末までに 265 サブプロジェクトの審査を完了し、北コタバト州バニシラン町のゴム調整施設を含む 35 サブプロジェクトが終了している。 農業インフラや（市場アクセス道路、橋梁、灌漑施設）、収穫後処理施設が整備された。	2012-実施中 (2020 終了予定)
バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）	ARMM 農業水産省の能力向上を通じて、行政サービスの行き届かない辺鄙な対象地域の住民の生計が向上した。 フィールド・ファーマー・スクール（Field Farmer School）を通じた農業技術指導を実施した。 MILF の旧キャンプの 1 つであるキャンプ・アバカールを構成する 6 つの町で社会調査を行い、高地稲作営農技術支援を実施した。	2013-2019
アグリビジネス振興・平和構築・経済成長促進事業（HARVEST）	フィリピン土地銀行を通じたツーステップローンにより大規模アグリビジネスを行う企業、農業関連中小企業、農業協同組合等を支援した。 付帯プロジェクトとして、「アグリビジネス振興・金融アクセス強化プロジェクト」が実施され、土地問題の状況に応じた適切な対応、土地収用にかかる合意形成プロセスの確立や審査能力の向上について、研修・モニタリングが実施された。 貸付のガイドラインが作成され、土地銀行への研修が実施された。	2017-実施中 (2022 終了予定)

■ 農家や農村の人的資本の拡充

農業開発の成果には、農家や農村の人的・物的資本の拡充及び金融アクセスの改善が挙げられる。人的資本の拡充ため、「ARMM 地域稲作中心営農技術改善プロジェクト（2005-2010）」と、その後継の「ARMM 地域稲作中心営農技術普及プロジェクト（2012-2017）」を通じた支援が行われた。これらの支援により、ミンダナオの土壌環境に適した稲と野菜の種苗技術や、耕法技術の普及による受益農家の能力向上や生計向上が図られた。過去 10 年以上の JICA による技術協力を受けた PhilRice による自立的な事業の計画と実施及び営農指導は、間接的に日本人専門家の技術を PhilRice を通じて農家へ移転・伝承することになると同時に、その波及効果として PhilRice の人材育成や、能力や組織の強化にも繋がった。PhilRice を通じた農業技術普及では、PhilRice に所属する技術者による ARMM 自治政府農水産省や州政府に所属する農業普及員や受益農家への研修に加えて、フィールド・ファーマ

ー・スクール（Field Farmer's School）と呼ばれる展示のための稲作農場（171 か所⁷³）や、総合農業展示場（49 か所⁷⁴）と呼ばれる野菜や家畜飼育を含む農業展示場での実証を通じ、農業普及員の活動を支援し農家間普及を奨励した。この農業技術普及への支援により、計 596 名⁷⁵の農業普及員（全 934 名中）と計 7,958 名⁷⁶の農家が研修を受講した。その結果、被益農家一戸あたりの農業生産量は、平均約 20%から 30%増加し、農業粗収入は、平均 1.5 倍から 2 倍、増加した。その結果、受益農家からの事業への高い満足度が確認された⁷⁷。

営農技術の普及は、「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」においても取り入れられた。MILF の主要キャンプの 1 つであったキャンプ・アバカール及びその周辺地域における「高地稲作営農技術支援（URTP-B）」と、ARMM 自治政府の農業行政が行き届かない辺鄙な地域における「生計向上支援（LIFT-UP）」でも同様である。前者の「高地稲作営農技術支援（URTP-B）」では、初めての MILF の影響が強い元キャンプ地での技術協力の実施となるため、バンサモロ開発計画の作成に併せて、MILF の元キャンプにおける社会経済調査が実施され、紛争予防への配慮が徹底された。同支援では、約 480 名の農民が、PhilRice によるフィールド・ファーマーズ・スクールや総合農業展示場での研修⁷⁸を受講した。後者の「生計向上支援（LIFT-UP）」では、約 930 名の ARMM 農水産省の職員、農業普及員、農民が研修を受講した。その結果、研修からの学びにより、2 つにプロジェクトにおける被益農家の一戸あたりの収穫量は、平均で約 50%増加し農家の生計向上に寄与したことが確認された。その実施過程では、多様な関係者の協働により、関係者や関係機関の信頼関係の醸成及びネットワークの拡大が進み、平和構築へも好影響を与えた⁷⁹（後述「平和構築への貢献」を参照）。

■ 物的資本の拡充

JICA の支援により、灌漑施設や農道整備などの農村のインフラ整備や、農業協同組合等を通じた農業投資の増大による農村開発が進んだ。それにより農業生産性が向上した。マリトボグ - マリダガオ川

73 稲作中心営農技術改善プロジェクトで 71 か所、稲作中心営農技術普及プロジェクトで 100 か所

74 稲作中心営農技術改善プロジェクトで 24 か所、稲作中心営農技術普及プロジェクトで 25 か所

75 稲作中心営農技術改善プロジェクトで 394 名、稲作中心営農技術普及プロジェクトで 296 名

76 稲作中心営農技術改善プロジェクトで 4,714 名、稲作中心営農技術普及プロジェクトで 3,244 名

77 JICA(2009b) ARMM 地域稲作中心営農改善プロジェクト終了時評価調査報告書, 東京: JICA、JICA (2017b) Technical Cooperation Project 5 Terminal Report, 東京: JICA

78 研修内容は、営農に加えて、BIAF に対する、BDA によるイスラムの価値観を説く講義と、バンサモロ・リーダーシップ・マネジメント研究所（BLMI）によるリーダーシップと管理に関する研修も組み込まれた。これにより、兵士に対し、生計向上と社会価値観を組み合わせた包括的な研修を行っている。落合直之（2019）フィリピン・ミンダナオ平和と開発、東京：佐伯印刷

79 JICA（2019f）CCDP 完了報告書, Manila: JICA

周辺地域において未灌漑が同地域の農業生産性を阻害していたため、「マリトボグ - マリダガオ灌漑事業（1990-2014）」は、同地域の灌漑率を向上させ（31.6%から 41.7%、全国平均は 46.5%）、安定した農業用水の供給を可能にし、対象地域の作付面積を拡大させた。その結果、対象地域のコメの生産高は、事業前と比較して 2 倍以上に増大するとともに、被益農家一戸あたりの農業粗収入は 80% 程度増大した⁸⁰。こうした農業生産性向上に対する多大な貢献により、同事業はフェーズ 2 が実施されることになり、JICA は、「マリトボグ - マリダガオ灌漑計画準備調査（2017-2018）」を実施した。現在、比政府は同調査を踏まえ、資金調達コストの安い自己予算を活用してフェーズ 2 を実施している。同灌漑事業への支援は、国軍と MILF による「全面戦争」や、土地問題により用水地の確保が困難だったことなどの影響を受け、予算や工期を当初計画より大幅に超過させ、事業の効率性を著しく低下させた⁸¹。

「ミンダナオの紛争影響地域におけるコミュニティ開発計画（道路）（2015-2018）」で改修された約 20km の農道は、「市場への道（Farm to Market Road）」として、地域経済へ貢献するとともに、周辺住民の雇用創出と収入向上に繋がった。また、紛争影響地域での事業実施となったため、BDA が自治体や住民の調整を主導し、準備調査の時点から住民公聴会を開催し、地元の理解を得るように努めた。これにより、自治体や住民から事業実施に対して主体的な参加を促し、住民の事業に対する満足度も向上したことが確認された。さらに、現在実施中の「ミンダナオ持続的農地改革・農業開発事業（MINSAAD）（2012-実施中、2020 終了予定）」では、①ARMM 隣接地域において、計 250 以上の住民組織や女性団体、協同組合や水利組合等に対する機材調達や組織強化及び能力向上支援、②アグリビジネスの振興と、農村道路や橋梁、灌漑施設や収穫後施設の建設等のインフラ整備、③住民組織などから提出された事業計画のうち 35 件の事業への財政的・技術的支援、道路や橋梁及び給水施設建設などが行われている。その結果、バンサモロ暫定自治政府に対する農村開発の 1 つのモデルが構築されつつある。

■ 金融アクセスの改善

農村の金融アクセスの改善の成果も発現しつつある。現在実施中の「アグリビジネス振興・平和構築・経済成長促進事業（HARVEST）（2017-実施中、2022 終了予定）」では、フィリピン土地銀行を通じて、農業従事者（農家、農業協同組合、農業関連企業等）の設備投資や運転資金、土地や不動産の取得等へ必要な資金を貸し付けるツーステップローンによる支援が実施されている。同事業は、フィリピンにおける貸出金利が上昇する場面での事業実施だったこともあり、貸出金利（5.6%）は、通

80 JICA (2014c) マリトボグ - マリダガオ灌漑事業外部評価, 東京: JICA

81 事業費は、計画では 64.89 億円（内、円借款 48.67 億円）、実際には 79.84 億円（内、円借款 45.61 億円）。工期は、計画では 1990 年から 1996 年であったが、実際には 1990 年から 2014 年となり、途中 1993 年から 1999 年まで事業が休止した。

常金利（8%から10%ほど）より低く抑えられ、被益者にとって有利な金利とタイミングでの実施となった。また同事業は、技術協力として「アグリビジネス振興・金融アクセス強化プロジェクト」が併せて実施され、フィリピン土地銀行の審査能力向上のための研修、土地収用に対するガイドライン作成など、JICAからの有償資金の適切な運用のための支援が行われている。その結果、中小企業の農業関連投資や農業協同組合の農業投資が拡大し、土地問題に配慮した農村の金融アクセス改善のモデルケースが形成されている。

(3) 持続性

農業開発事業群については、営農支援の事業の継続性が確認できる。1992年よりPhilRiceに対して実施された3つのフェーズの技術協力が、第4フェーズとして「ARMM地域稲作中心営農技術改善プロジェクト（2005-2010）」や、第5フェーズとして「ムスリム・ミンダナオ自治地域稲作中心営農技術普及プロジェクト（2012-2017）」が対象地域を拡大しながら事業が展開された。また「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」におけるPhilRiceを主体とした「高地稲作営農技術支援（URTP-B）」や、ARMM自治政府農水産省を主体とした「生計向上支援（LIFT-UP）」は、実施体制や実施タイミング及び営農技術普及手法を応用したため、これらの後継案件として位置づけられる。さらに、営農支援から得られた知見や教訓は、バンサモロ暫定自治政府を実施機関とした後継案件である「バンサモロ能力開発プロジェクト（CDPB）」において農業政策の策定支援や農家の生計向上支援に活かされることになっている。

また、営農技術の普及の持続性も確認できる。営農技術普及支援では、適切な技術の選択により農業生産性を向上させるとともに、農業普及員から農家への普及や農家間の普及が重視された。これにより、移転された営農技術の定着が促進され、JICAによる支援の終了後も、普及員や農家が移転された技術を自立的に普及し展開することが可能となった。さらに、汎用性が高く技術移転が容易な農法の選択により、自立的な農家間普及、事業が実施されなかった地域における普及が促進された。これは営農技術普及の持続性を向上させるとともに、地域間の格差の是正にも効果的であった。

(4) 平和構築への貢献

表5-5に農業開発支援における主な平和構築への貢献を整理する。

表 5-5 経済開発（農業開発）支援による平和構築への貢献

事業名	平和構築への貢献に関する主な点	実施期間
マリトボグ - マリダガオ灌漑事業	住民の事業への満足度が高く、多くの戦闘員が農業に生計向上の可能性を見出し帰農したことが確認された。アロヨ大統領（当時）は、本事業を「中部ミンダナオの平和と開発のショーケース」と大きく評価した。	1990-2014
ARMM 地域稲作中心営農技術改善プロジェクト	住民間で営農技術や生産状況等の情報交換をする機会が増加し、コミュニティの一体感が高まったことが確認された。また、元戦闘員の生計手段の確保につながり、帰農の契機となった例も多数報告された。	2005-2010
ムスリム・ミンダナオ自治地域稲作中心営農技術普及プロジェクト	事業地域の住民による ARMM 自治政府への信頼を高める効果があったと考えられる。また、対象地域の農民間のコミュニケーションが強化され、ともに問題の解決に取り組むようになったことで、コミュニティの社会的結束に貢献したと考えられる。	2012-2017
パンサモロ包括的能力向上プロジェクト (CCDP)	高地稲作支援を通じて、紛争により知識や技術を学ぶ機会を失った MILF 構成員等の生計向上を支援したことは、MILF 関係者の帰農へ貢献したと考えられる。	2013-2019
アグリビジネス振興・平和構築・経済成長促進事業 (HARVEST)	民間企業の金融アクセス改善、協同組合、農民組織の強化等を通じて、同地域の雇用を創出し、経済発展と平和の定着に寄与することが期待されている。	2017- 実施中 (2022 終了 予定)

■ 支援事業を通じた関係者や関係機関の協働による平和構築への波及効果

JICA の支援事業は、関係者が協働を通じて、信頼関係を醸成するとともに人的ネットワークを構築し、平和の機運を高めている。例えば、農業技術の普及に必要な農家の協働作業は、農民間の相互理解を促し、コミュニティ一体感を醸成した。「ARMM 地域稲作中心営農技術改善プロジェクト（2005-2010）」は、営農研修や共同作業、そして共同管理による種苗畑の運営管理を通じて、民族や宗教を超えた農民間の相互理解を深めた。その結果、研修受講者の自主的な組織化が進んだ。同事業終了後、ラナオ・デル・スール州のプント村では、有機農法による農産品の共同出荷が行われるとともに、タウィ・タウィ州のボンガオ村では、それまで存在しなかった農民組織がフィリピン農業省に登録され、協同組合化が進んだことが確認された⁸²。

さらに、事業を通じた農家と行政機関との協働は、農家から行政への信頼関係を向上させた。例えば、「ムスリム・ミンダナオ自治地域稲作中心営農技術普及プロジェクト（2012-2017）」では、ARMM 自治政府の農業普及員の活動を通じて、農家による同自治政府の認知度や信頼度の向上が確認された。以前は、多くの場合、農民の関係性は相互扶助から地縁や血族を中心としていたが、PhilRice や ARMM 自治政府農水産省及び州政府などの行政機関との協働を通じて、農業普及員や行政職員への営農相談など、信頼関係が広がりつつある。さらに、中央政府による、JICA 事業に対する補完的な技

82 JICA(2009b) ARMM 地域稲作中心営農改善プロジェクト終了時評価調査報告書, 東京: JICA

術・予算支援は、農家から行政機関への信頼を向上させた。「マリトボグ - マリダガオ灌漑事業（1990-2014）」では、事業実施時に、実施機関である国家灌漑庁が、被益農家に対する生計向上支援（ポンプ灌漑や水牛の供与）を行い、大統領府が、水利組合への機材供与（トラクター、耕運機、散布機など）を行った。この支援を知った農民は、中央政府への信頼をさらに向上させたことが確認された⁸³。

また、事業実施における様々な公的機関の協働は、異なる利害関係を抱える公的機関間の関係改善に寄与した。例えば「高地稲作営農技術支援（URTP-B）」は、MILF のキャンプ地及び周辺地域での事業実施となったため、営農指導を実施する PhilRice や ARMM 自治政府農水産省の技術者や普及員と、対象地域であるキャンプ・アバカールを管理する MILF 関係者及び周辺地域の農民を動員するために BDA の協働を求めた。当初、政府と MILF 関係者は協働に難色を示したが、長年紛争影響地域を含むミンダナオを支援し関係者と信頼関係を築いてきた JICA が仲介役となり、それを可能にした。その結果、同支援事業の実施を通じて、関係機関間のネットワーク構築や関係改善、さらに MILF 除隊兵士の中央政府に対する信頼向上などが確認された⁸⁴。

なお、MILF キャンプ及び周辺地域での事業実施にあたり、MILF キャンプの社会経済調査が実施された。その際、MILF 側が部外者による調査を受け付けなかったため、JICA は、MILF の推薦に基づいて調査員を 30 名程度選定し、日本人専門家による調査手法等の研修を行い、政治的・軍事的に機微な状況下で調査を実施した。この調査員は、MILF の軍事部門であるバンサモロ・イスラム軍（Bangsamoro Islamic Armed Forces, BIAF）の関係者であったが、選定基準を設け審査を経た上で採用された。このことは関係者の治安確保にも繋がった。また、日本人専門家に代わり、安全性を確保した上で、現地事情に詳しい現地スタッフが紛争影響地域へ派遣され、定期的な事業のモニタリングが実施された。現地スタッフが継続的に事業に携わることで、実施能力や現地ネットワークを強化され、遠隔による事業の継続を可能にし、平和構築に寄与したと考えられる。

83 JICA (2014c) マリトボグ - マリダガオ灌漑事業外部評価, 東京: JICA、JICA (2017b) Technical Cooperation Project 5 Terminal Report, 東京: JICA

84 JICA (2019f) CCDP 完了報告書, Manila: JICA、落合直之 (2019) フィリピン・ミンダナオ平和と開発、東京: 佐伯印刷

5.1.3 経済開発（産業振興）

(1) 計画とアプローチ

産業振興支援事業は、ARMM の地場産業振興に寄与する優良産品を特定し、その産品のバリューチェーンを構築するためのクラスター・アプローチ⁸⁵の導入支援に大別される。表 5-6 に中心的な事業の計画とアプローチを示した。

表 5-6 経済開発（産業振興）支援の中心的な事業の計画とアプローチ

事業名	計画とアプローチ（背景と主な関連する政策を中心として）	実施期間
ARMM 地場産業振興調査	ARMM は、域内総生産の 51% を第一次産業に依存するが、人口の多くが零細農家であった。 ARMM 自治政府の「中期開発計画（2011-2016）」の経済開発戦略では中小零細企業や協同組合の能力向上、ハラル産業の重点化等が掲げられた。	2010-2012
ARMM ビジネスディベロップメントサービス短期アドバイザー	JICA が実施した ARMM 地場産業振興調査では、ARMM におけるアグリビジネスのビジネス開発能力の低さが課題であることが確認された。 「ARMM 中期開発計画（2011-2016）」は、アグリビジネス、中小零細企業や協同組合の能力強化を課題とした。	2012-2013
ARMM アグリビジネス開発短期アドバイザー	JICA が実施した ARMM 地場産業振興調査は、同地域の優良産品を特定し、それらを振興する行動計画を策定した。 「ARMM 中期開発計画（2011-2016）」においても、農・水産資源の開拓は優先課題とされた。	2012-2013
バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）	地場産業調査で明らかになった優良産品に対して、ダバオでのクラスター・アプローチを参考に、クラスター・アプローチの導入が計画された。 日本政府は、対フィリピン国別援助方針において和平合意後に新自治政府の設立に向けた支援を継ぎ目なく行うことを中期的な目標としていた。	2013-2019

■ 優良産品の特定への支援

産業振興にあたり、JICA は開発調査後に技術協力プロジェクトを開始した。JICA は、2003 年 ARMM 自治政府への支援を開始し、上述のインフラ整備支援同様、同自治政府の重要課題の 1 つである産業振興について、同自治政府貿易産業省職員に対して国内研修を実施し、修了生を中心に技術作業委員会（TWG）を設立した。同様にその中心メンバーを本邦研修に招聘し、産業振興に関する政策

⁸⁵ クラスター・アプローチは、活動に従事する関係者や関係機関が個別に活動するのではなく、グループ（クラスター）毎にリード・エージェンシーを指定し、リード・エージェンシーを中心とする関係者間のパートナーシップ構築により、活動の効果を高めるためのアプローチを指す。ミンダナオでは、優良産品に対して設定されたバリューチェーン毎にクラスターが形成され、関係者（生産者及び仲介業者が主）及び支援組織（政府機関、大学等）が参加することになった。

策定支援を図った。こうした試みの中で形成された事業が、開発調査型技術協力「ARMM 地場産業振興調査（2010-2012）」（以下、地場産業調査）である。インフラ整備事業同様、2008 年の紛争再発の影響を受け、まず開発調査を実施し、その後の支援の展開の青写真を描くことになった。同調査は、ARMM で初めての産業振興を目的とした大規模調査であり、同地域の産業の実態を確認することもその目的に含まれていた。同調査を受けて、地場産業を振興する行動計画の策定が支援されることになり、日本人の短期専門家として、「ARMM アグリビジネス開発短期アドバイザー（2012-2013）」と「ARMM ビジネスディベロップメントサービス短期アドバイザー（2012-2013）」が派遣された。前者は主に地場産業調査により特定化された農産物の栽培、加工及び流通の向上を、後者は主に一村一品を参考にした自治体レベルで有望な農産物の開発をそれぞれ目的とした技術協力を行った。両専門家は、ARMM 自治政府の職員を中心に研修を実施し、それぞれの行動計画を取りまとめることになった。

■ クラスター・アプローチへの支援

地場産業調査の結果等も踏まえ、技術協力「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」のサブプロジェクトとして、「地域産業クラスター能力強化プロジェクト（Industry Cluster Capacity Enhancement Project, AICCEP）」が実施された。これは、前述の地場産業調査で挙げられた ARMM の 6 つの優良産品⁸⁶に対して、以前にダバオで実施された「ダバオ産業クラスタープロジェクト（2007-2010）」の成果として開発されたクラスター・アプローチを、ARMM における優良産品の振興に適用するものであった。「ダバオ産業クラスター開発プロジェクト」は、後継の「全国産業クラスター能力向上プロジェクト（2012-2015）」を通じて、比政府貿易産業省を実施機関として全国各地で展開されたため、AICCEP は、同アプローチの全国展開の一環ともいえる。こうして AICCEP は、優良産品毎にクラスターを形成し、ワークショップや研修を通じて、それぞれのクラスターで活動計画を作成し実践することになった。2017 年に同プロジェクトが終了した際、JICA は、6 つのクラスターとなった ARMM 自治政府、商工会議所、大学、NGO、MILF、BDA 等からの代表者計 17 名を本邦研修へ招聘した。研修参加者は、産官学の連携と、生産、加工、流通、販売の包括的な農水畜産業の活性化の仕組みを学び、クラスター毎に 5 年間の行動計画を作成した。そのため AICCEP の後継案件である「市場志向型地場産業育成支援（ARMM Market-driven Local Industry Promotion, MD-LIP）」は、この行動計画の実行が目的の 1 つとされ、各クラスターを市場に繋げることが期待された。

86 タウィ・タウィ州の海藻、バシラン州のゴム、スルー州のコーヒー、マギンダナオ州のココナツとパーム油、ラナオ州の麻の 6 産品。

(2) 成果

産業振興支援の成果は、優良製品の特定とクラスター・アプローチによるバリューチェーンの構築に大別される。表 5-7 に中心的事業の主な成果を示した。

表 5-7 経済開発（産業振興）支援の中心的事業の主な成果

事業名	主な成果	実施期間
ARMM 地場産業振興調査	ARMM 自治政府の貿易産業省、農水産業省等の関係省庁の行動計画が提示された。	2010-2012
ARMM ビジネスディベロップメントサービス短期アドバイザー	ARMM 自治政府貿易産業省等の関係機関を対象に、ビジネス開発支援等に関する研修が実施された。 地場産業振興に関する対象産品や対象地域が抽出された。	2012-2013
ARMM アグリビジネス開発短期アドバイザー	ARMM 自治政府農水産省等のアグリビジネスに関係する機関に対して、アグリビジネス振興に係る研修が提供された。 産業クラスター活性化のための技術協力プロジェクトの対象産品、地域等が抽出され、対象産品の振興のための戦略が策定された	2012-2013
パンサモロ包括的能力向上プロジェクト (CCDP)	地場産業調査で明らかになった優良産品に対して、ダバオでのクラスター・アプローチを導入し、地域産業クラスター能力強化プロジェクトを実施した。 その結果、6つのクラスターが、ワークショップを通じて計画した活動を実践した。 2017年より、クラスターをマーケットに繋げる、市場志向型地場産業育成支援を実施した。	2013-2019

■ 優良製品の特定

産業振興策への支援を通じて、農産品の調査による優良産品が特定され、各産品のバリューチェーンが構築された。まず「ARMM 地場産業振興調査（2010-2012）」にて、ARMM の農業（麻、カカオ、キャッサバ、ココナツ、コーヒー、マンゴスチン）、水産業（海藻、アワビ、ハタ、泥蟹、ティラピア、ミルクフィッシュ）、畜産業（牛、ヤギ、鶏）の現状が分析された。それに基づき、JICA は、ARMM 自治政府の貿易産業省、農水産省、地域投資省などの関係省庁に対して、地場産業の振興と地域経済の活性化のための行動計画を提示することができた。行動計画の実行により、同調査で挙げられた優良産品の振興が期待された。ARMM 自治政府の要望が高かったイハラル認証も試行された。その後、派遣された日本人短期専門家（「ARMM アグリビジネス開発短期アドバイザー（2012-2013）」と「ARMM ビジネスディベロップメントサービス短期アドバイザー（2012-2013）」）により、ARMM 自治政府の関係職員や生産者団体へ、優良産品の振興のための研修が実施された。研修生により活動計画がまとめられ、活動計画の実施が促進された。

■ クラスタ・アプローチによるバリューチェーンの構築

地場産業調査を踏まえた技術協力については、「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」のサブプロジェクトとして「地域産業クラスター能力強化プロジェクト（AICCEP）」と「市場志向型地場産業育成支援（MD-LIP）」が実施された。前者では地場産業調査で明らかになった6つの優良産品⁸⁷がクラスター化され、後者では各クラスターと市場を結ぶバリューチェーンの構築が支援された。この2つの継続した支援を通じて、6つのクラスター内ではワークショップや研修が活発に実施され、それまで個別に活動していた生産者、仲買人、民間企業、業界団体、政府機関、地方自治体、大学、研究機関等の連携が図られ、幅広く農産品の生産、加工、流通における課題等を議論させることができた。その取り組みは以下のような生産者や関係機関の成果に繋がった。

まず、生産者にとっての成果としては、生産者が各クラスター内で協同組合を結成し、情報交換のための SNS 等を立ち上げ、クラスター内の流通や販売の効率性を向上させたことが挙げられる。例えば、以前は、生産者が、個人か小規模のグループに分かれて活動していたが、クラスター・アプローチにより、大きな生産者グループ（6グループで計9000人）が形成された。そのため、流通プロセスで仲買人を介することなく、市場のバイヤーと直接取引ができるようになった。この結果、海藻クラスターでは、海藻の卸売価格1キログラムあたり16-18ペソが60-70ペソへと大幅に上昇させることができた。コーヒークラスターでも、生産者と大手流通業者との直接取引が可能になっている。

さらに、関係機関にとっての成果としては、それまで産業振興に関して個別に活動していた政府内の関係省庁が、省庁間の横の連携を向上させたことが挙げられる。例えば、コーヒー振興の場合、ARMM 自治政府の貿易産業省が地場産業育成として管轄し、同政府の農水産省が苗や栽培技術の普及を管轄し、さらに中央政府のコーヒー委員会も全国のコーヒー振興を管轄したが、これらの関係機関間の連携が取られていなかった。クラスターでのワークショップでは、関係機関を一同に招聘し、場合により研究機関や市場関係者を集め、知見の共有を図ることができた。また、ココナツ振興に関しては、中央政府のココナツ協会を呼んで助言を求めたところ、同協会より苗の提供があり、さらに比政府農業省からは機材の提供もあり、生産者に対する相乗効果を生み出すことができた。このように、クラスター・アプローチのバリューチェーン構築への有効性が認められた。

(3) 持続性

産業振興事業群についても、事業の継続性が確認できる。「ARMM 地場産業振興調査（2010-2012）」により初めて ARMM 地域における優良産品が特定化された後、短期専門家の支援により行動

87 タウィ・タウィの海藻、バシランのゴム、スールーのコーヒー、マギンダナオのココナツとパーム油、ラナオの麻。

計画が作成され、「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」のサブプロジェクトで、各製品のバリューチェーンの構築が支援された。まず各製品に対して行動計画が作成された後、クラスターが形成され、各クラスターの市場戦略が実行された。その間、バンサモロ基本法の審議が停滞しバンサモロ自治政府への移行が不透明になったが、JICA は、バリューチェーンの構築支援の対象者を、ARMM 自治政府だけでなく、比政府や民間団体及び研究機関等、移行の影響を余り受けることのない機関や団体へと拡大させた。これにより、ARMM 自治政府の将来が不透明な中、産業振興の基盤の構築と支援の継続性が向上された。こうした方針が政府機関の連携の強化や民間団体の活力の活用などに繋がり、その結果、クラスター・アプローチの成果となった。さらに、同時期に実施された「全国産業クラスター能力向上プロジェクト（2012-2015）」にて、全国展開されたクラスター・アプローチ支援との相乗効果で、中央政府と ARMM 自治政府の貿易産業省の政府間連携や、ARMM 自治政府の貿易産業省と農水産省などの省庁間連携が容易になり、クラスター・アプローチが幅広く適用された。このことは、ARMM 自治政府貿易産業省の能力強化やネットワーク拡大にも寄与した。

なお、ARMM 自治政府では、「市場志向型地場産業育成支援（MD-LIP）」に対する事業予算が限定されていたが、バンサモロ暫定自治政府では、クラスター・アプローチに対する関係予算が承認された。そのため、JICA は、今後バンサモロ暫定自治政府の要請があれば「バンサモロ能力開発プロジェクト（CDPB）」で支援を検討する見込みである。

しかし、「バンサモロ能力開発プロジェクト（CDPB）」を通じた営農技術普及や産業振興の支援には課題も残る。同事業の持続性は、バンサモロ暫定自治政府における人材、予算、政策や、同暫定自治政府と中央政府や地方自治体との関係性、ARMM 自治政府からバンサモロ暫定自治政府への移行状況や、政治経済情勢等に大きく依存することが予想される。さらにその持続性は、農家や生産者などの関係者の熱意だけでなく投資環境などの外部要因にも左右されることが指摘されている。

(4) 平和構築への貢献

まず、農業開発は、事業から直接的に受益した、もしくは農家の生計向上を身近で見聞した MILF や MNLF の元兵士の就農や農業での生計向上を促した。例えば「ARMM 地域稲作中心営農技術改善プロジェクト（2005-2010）」では、SZOPAD を中心に多数の MNLF 除隊兵士の帰農が報告されており、「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」では、キャンプ・アバカール周辺地域を中心に多数の MILF 除隊兵士の帰農を促している⁸⁸。CCDP の後継案件である「バンサモロ能力開発プロジェクト（CDPB）」では、これをモデルとし、他の主要 MILF キャンプ地における面的

88 JICA（2019f）CCDP 完了報告, Manila: JICA

展開が期待されている。さらに「マリトボグ - マリダガオ灌漑事業（1990-2014）」では、灌漑地域の拡大により約 200 名にも上る兵士の就農が報告されており、当時のアロヨ大統領は、同事業を「中部ミンダナオの平和と開発のショーケース」と高く評価した⁸⁹。

次に、地場産業振興に伴う生計向上も、治安の安定化にも効果的である可能性を示している。現在、バンサモロ暫定自治政府の議員で MILF の強硬派として知られるブラボー連帯司令官は、「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」における「市場志向型地場産業育成支援（MD-LIP）」の成果の情報を得て、同司令官が統率する北ラナオに位置するキャンプにおいて、クラスター・アプローチによる農産品のバリューチェーン構築と生計向上のノウハウの適用を試行している。これは、クラスター・アプローチの地理的展開や、産業振興に伴う生計向上による治安の安定化への貢献という新たな展開の可能性を示唆している。

5.1.4 ガバナンス強化

(1) 計画とアプローチ

ガバナンス分野の計画とアプローチについては、ARMM 自治政府と BDA に対する行政能力向上支援、バンサモロ自治政府（バンサモロ暫定自治政府）への移行支援を通じて、その計画とアプローチに、一貫した継続性と妥当性が認められる。表 5-8 に中心的な事業の計画とアプローチを示した。

表 5-8 ガバナンス強化支援の中心的事業の計画とアプローチ

事業名	計画とアプローチ（背景と主な関連する政策を中心として）	実施期間
ARMM 地域開発シニアアドバイザー	これまで他ドナーから支援を受けていなかった ARMM 自治政府は、脆弱な行政能力が課題となっていた。日本政府の「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」では、「政策立案・実施支援」を重点分野の一つとした。	2003-2013
ARMM 自治政府行政能力向上プロジェクト	ARMM 自治政府は、行政官の行政能力の向上や、財政や人事等に係る制度整備を包括的かつ迅速に行うことが必要だった。	2004-2007
ARMM 地域保健サービス改善プロジェクト	JICA は本邦 NGO と協力して、既存の国別特設研修「参加型包括的保健行政推進研修」、現地国内研修「包括的参加型保健行政活動推進研修」を通じ、ARMM 自治政府の保健・医療行政官の能力強化を支援した。	2004-2008

89 JICA (2014c) マリトボグ - マリダガオ灌漑事業外部評価, 東京: JICA

	本事業は、同研修の成果を踏まえた「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」の一環である。	
ARMM 人材育成プロジェクト	先行の ARMM 自治政府行政能力向上プロジェクト後も、ARMM 自治政府は中堅職員の行政能力向上、特定分野における実務的・技術的スキル向上を課題としていた。	2008-2013
バンサモロ包括的能力向上プロジェクト (CCDP)	バンサモロ枠組み合意に基づいた新自治政府への移行に向けて、人材育成、行政サービスの提供の能力強化、組織制度構築、開発計画の策定等が必要だった。 ARMM 自治政府は、ARMM 組織改革を進めていたと同時に、同職員は新自治政府にとっても重要な人材となることが想定された。 JICA 国別分析ペーパーでも、新自治政府の設立に向けて地域の安定と開発のための支援を継ぎ目なく行うことを中期的目標としていた。	2013-2019
フィリピン・ミンダナオのバンサモロ自治政府人材育成事業	バンサモロ新自治政府樹立に向けて、若年層の職員候補者の能力向上を行うことを目的とした。 本事業は、新自治政府への移行プロセスを支援するものであり、比政府の政策に合致するもの。	2014-2016
フィリピン・ミンダナオのバンサモロ自治政府人材育成強化事業	先行事業である「バンサモロ自治政府人材育成事業」の成果を踏まえ、若年層の職員候補者の能力向上を展開することを目的とした。	2015-2018

■ 一貫した ARMM 自治政府のガバナンス支援

JICA のミンダナオにおけるガバナンス支援は、2002 年のアロヨ・小泉会談で日本政府から ARMM 自治政府に技術協力専門家の派遣が決定されたことから始まった。これを踏まえ、翌 2003 年、JICA は、ガバナンス、農業、保健、教育、水の各分野で「包括的基礎調査」を実施した。同年派遣された「ARMM 地域開発シニアアドバイザー（2003-2013）」は、JICA の ARMM 自治政府に対する明確な方針がない中で、ARMM 自治政府との関係構築や強化、様々な事業の発掘・形成、及び並行して実施される事業との連携等を模索した。同アドバイザーは、同調査を基に、オーストラリアが先行支援していた教育分野や、中央政府から地方自治体及び水利組合への権限移譲が進んだ水分野を除き、ガバナンス、農業、保健の各分野において、技術協力プロジェクトの形成に関する様々な提案を行った。

こうした中、ガバナンス分野では「ARMM 自治政府行政能力向上プロジェクト（2004-2007）」を開始した。他ドナーが NGO 等を活用して直接住民にサービス提供する中で、JICA は中長期的視点から、同自治政府の行政能力不足が復興・開発の障害となっており、同自治政府の包括的な人材育成が対応すべき課題であることを認識していた。そのため、同プロジェクトは、マニラにある人事院の認定研修機関であるアジア経営学院（Asian Institute of Management, AIM）に委託し、同自治政府の中上級職員を中心に公務員研修を実施した。この研修は、ARMM 自治政府職員に対する初めての大規模かつ長期的な人材育成支援となった。同プロジェクトを通じて JICA は、ARMM 自治政府において包括的に人材を育成しつつ、そこから派生する個別プロジェクトを通じてコミュニティ開発や各省庁職員の能力強化等を 1 つの枠組みの中で行うことを想定した。また、安全管理上、日本人専門家の立ち入りが制限される中、JICA は、既存の課題別や国別研修といった本邦研修と、フィリピン国内の専門機関での研修を効果的に組み合わせることにより、ARMM 自治政府の行政執行能力の向上を図った。ARMM 自治政府は、同プロジェクトで実施された公務員研修を高く評価しその継続を強く望んだ。

後継の「ARMM 人材育成プロジェクト（2008-2013）」は、「行政管理（ARMM 組織法及び施行規程・細則の策定、人事情報管理システムの整備）」、「インフラ開発」、「経済開発」の3分野において、特に中堅職員の能力を育成することを目的とした。この3分野は、日本の支援の以後の事業展開、他ドナーの支援との重複回避、「ARMM 自治政府行政能力向上プロジェクト」の最終年度の研修実績評価を踏まえて、ARMM 自治政府の開発における優先5課題（経済開発、インフラ開発、行政管理、平和と秩序、社会開発）の中から絞り込まれた。同時に、実施を予定されていた「ムスリム・ミンダナオ自治区インフラ開発計画」及び「ARMM 地場産業振興調査」の2つの開発計画調査の形成・実施過程をとおして、カウンターパートとなる中堅職員の育成も意図された。

前述の「包括的基礎調査」に基づき、保健分野のガバナンスの強化を目的とした「ARMM 地域保健サービス改善プロジェクト（2004-2008）」は、JICA のガバナンス強化支援開始後、比較的早い時期に開始された。JICA は、1998 年から本邦 NGO と協力して「参加型包括的保健行政推進研修」と「現地国内研修」を通じて、地域保健行政官に対する住民参加型の計画立案手法の活用に関する研修を実施していた。しかし、ミンダナオでの保健行政への支援経験が不足する中、JICA は、本邦 NGO であるアジア保健研究所（Asia Health Institute, AHI）を同プロジェクトの受託機関とした。AHI はミンダナオにおけるコミュニティレベルの保健医療支援に実績があり、ダバオ医科大学プライマリーヘルス研究所とのネットワークを構築していた。そのため、JICA は、AHI が蓄積した知見や経験及び人材ネットワークを活用し、ミンダナオの州政府や自治体に所属する保健行政官や保健医療従事者の参加型包括的保健行政に係る能力向上のための支援を行うこととした。

■ 和平合意を見据えた BDA へのガバナンス支援

JICA は MILF との和平合意を見据え、2007 年から MILF 支配地域を含む紛争影響地域を対象にした「ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査（SERD-CAAM）（2007-2009）」を実施した。この調査は、復興・開発のための社会経済開発計画の策定と、住民の緊急ニーズに対する復興事業の試験的实施を目的とした。その後、同調査から得られた情報・教訓などを踏まえ、技術協力「ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上プロジェクト（CD-CAAM）（2012-2016）」が開始された（詳細は次節「コミュニティ開発」を参照）。同プロジェクトでは、BDA の能力強化が目標の1つとされた。これは、将来的に和平が成立した際、BDA が新たに設置される自治政府の開発機関となることが当時想定されており、MILF と中央政府（OPAPP）の間で、和平合意前に BDA の能力強化を図ることが必要であると認識されていたためである。同プロジェクトでは、パイロット事業を通じた効果的・効率的なコミュニティ開発に係る仕組みだけでなく、BDA のコミュニティ開発事業に関する包括的な実施運営能力を強化することとなった。同プロジェクト開始後、2012 年 10 月には枠組み合意、2014 年 3 月には包括合意がそれぞれ締結され、バンサモロ新自治政府の創設（当時は 2016 年を予定）に向けた BDA の能力向上支援が実施された。

■ バンサモロ自治政府の設立を見越した移行支援

2012年10月、枠組み合意が締結され、バンサモロ基本法案を策定することを目的の1つとしたBTCが設置された。同基本法の制定後は、ARMM 自治政府の改廃を経て、2016 年にバンサモロ自治政府が

設立される予定となった。これを受け、JICA は 2013 年 7 月より、バンサモロ自治政府への移行プロセスへの包括的な支援として、「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」を開始した。

同プロジェクトは、BTC を実施機関とする CCDP-B と、ARMM 自治政府を実施機関とする CCDP-A の 2 つのコンポーネントから構成された。BTC を実施機関としたのは、同委員会が社会経済開発の調整をその役割と規定されていたからである。フィリピン側の実施体制に関しては、比政府（OPAPP）及び BTC が共同調整委員会の共同議長となり、サブプロジェクトとして BTC と ARMM 自治政府が、それぞれに主導する調整委員会を設置する案が提案されたが、双方から合意が得られなかった。そのため、先方政府と合意の上、バンサモロ自治政府（暫定自治政府を含む）設立前は、BTC をカウンターパートとしたコンポーネント（CCDP-B）と ARMM 自治政府をカウンターパートしたコンポーネント（CCDP-A）に分けてプロジェクトを実施することとなった。なお、バンサモロ開発計画の策定に関しては、BDA が実施機関となった。このように、JICA が和平プロセスに呼应し、それまで実施してきた ARMM 自治政府及び BDA に対する能力向上に係る取り組みが、同プロジェクトの形成・実施に繋がったといえる。

ガバナンス強化に係るサブプロジェクトとして、CCDP-B では、バンサモロ自治政府への移行のためのガバナンス準備が促進されることを目的に、主にバンサモロ基本法（BBL）案の起草支援と市民への広報、及び人的リソースマッピングのデータベース⁹⁰構築を支援した。CCDP-A では ARMM 自治政府及び地方自治体の人材及び組織強化のため、主に人材情報システム⁹¹構築や ARMM 自治政府の管理職員への 5S（整理、整頓、清掃、清潔、躰）⁹²等のマネジメント研修が実施された。プロジェクト後半には、BBL 案の法的プロセスが遅延・停滞し、BBL 成立が当面見込めないことが明らかとなったため、プロジェクトのコンポーネントを見直し、和平が不透明の中で新自治政府設立の是非の影響を受けない地方自治体を対象とした「地方自治体の歳入能力向上支援（REAL）」を実施するよう関係者と調整を図った。

ARMM 自治政府への支援が継続された理由は、次のとおりである。まず、新自治政府が設立されるまでは、法的には ARMM 自治政府が同地域の行政組織であることから、いずれにしても同政府がより効果的に行政サービスを行うことは必要だった。さらに、新自治政府が設立された場合も、その組織体制・制度と職員は一定程度引き継がれることが想定され、そのための基盤整備が必要であると考え

90 人的リソースマッピングは、将来のバンサモロ自治政府の人材雇用の際に活用されることを念頭にして構築された人材データベースである。

91 ARMM 自治政府職員の人事データベースシステムである。

92 5S は、職場環境の向上を目的と業務の櫃の向上を目指すカイゼン運動を象徴するものとして、整理、整頓、清掃、清潔、躰の頭文字である 5 つの S として知られる。

られたためである⁹³。実際、2019年のBOLの住民による承認後、ARMM自治政府が改廃され、新たにバンサモロ暫定自治政府が樹立されたことにより、同政府が、CCDP-BとCCDP-Aの実施機関になった。

2014年の和平合意後、バンサモロ自治政府設立に向けた、ARMM内の若者層の政府職員や職員候補の発掘と育成を目的とした支援も実施された。この支援として、草の根技術協力「フィリピン・ミンダナオのバンサモロ自治政府人材育成事業（2014-2016）」及びその後継の「フィリピン・ミンダナオのバンサモロ自治政府人材育成強化事業（2015-2018）」がある。両事業は、フィリピンに現地事務所を有し人的ネットワークを構築していた広島大学と広島県が実施機関となり実現した。同事業は、一定の教育を受けた20代を中心とする若年層を新自治政府に取り込むことを狙っており、JICAによる幹部層の能力強化プロジェクトの補完的な位置づけにある。その選考は、公募から成績による選抜をした上で、民族・宗教・地域の多様性に配慮し、民族的多様性に配慮して構成された選考委員会によって、公正かつ公平に行われた。

(2) 成果

ガバナンス強化に係るプロジェクト群の成果については、ARMM自治政府への支援の開始と継続したガバナンス強化支援と、コミュニティ開発を通じたBDAのサービス提供能力向上への支援からそれぞれの成果が蓄積され、それらの成果がバンサモロ自治政府への移行や新バンサモロ暫定自治政府の樹立に寄与したと認められる。ARMM自治政府やBDAへの支援により公務員やBDA職員の人材育成や組織強化が進み、そうした育成された人材や構築された制度は新バンサモロ暫定自治政府に引き継がれたと考えられる。表5-9に中心的事業の主な成果を示した。

93 CCDP-Aのサブプロジェクトである、ARMM自治政府の内閣官房における5Sの推進や人事情報システム、地方自治体への支援、公共事業道路省における道路データベース（DRIMS）整備への支援、貿易産業省におけるクラスター・アプローチにおける民間団体の支援等は、いずれも制度や仕組みに対する支援であり、ARMMバンサモロ自治政府の基盤整備を強く意識したものであった。

表 5-9 ガバナンス強化支援の中心的事業の主な成果

事業名	主な成果	実施期間
ARMM 地域開発 シニアアドバイザー	シニアアドバイザーは、2002年に事務所主管で実施された ARMM 包括的基礎調査を基に、案件形成に注力した。 ARMM 自治政府のサービス提供能力の向上を目指し、公務員研修の立案を主導した。 ARMM 中期開発計画（2011-2016）、公共投資計画（2011-2016）、ARMM 行政規則（2011年）等の策定を支援した。	2003-2013
ARMM 自治政府 行政能力向上プロ ジェクト	ARMM 自治政府幹部・職員に対し、行政管理の基礎理論を習熟させるという第一義的な目的は達成された。 参加者からの研修プログラムに対する評価は高く、参加者の行政管理の理論の基礎知識の習得に加え、行政官としての意識向上が確認された。	2004-2007
ARMM 地域保健 サービス改善プロ ジェクト	研修による保健行政官の能力向上、保健施設への適切な医療機材の供与により、地域保健活動の計画が作成・実施されたこと等が確認された。	2004-2008
ARMM 人材育成 プロジェクト	行政管理分野では、ARMM 行政規程の草案が作成され、人事情報システムが導入された。 インフラ開発分野では、ARMM 自治政府公共事業道路省職員のインフラ事業の管理に関する技術的能力が強化された。 経済開発分野では、ハラル産業振興の対象としてヤギ生産が選定され、農家に対するビジネス支援、生産に関する技術支援を実施した。	2008-2013
バンサモロ包括的 能力向上プロジェ クト（CCDP）	バンサモロ基本法案の起草プロセス及び住民への広報を支援した。 バンサモロ自治政府の人材雇用のための人材データベース（人的リソースマッピング）の作成を支援した。 上記、先行案件で作成した人事情報システムのフォローアップ活動を実施し、ARMM 自治政府でカイゼン運動を展開した。 地方自治体の能力向上を支援し、5対象自治体の内、3自治体が比政府（地方自治省）より「優秀地方自治体賞」を受賞した。 ARMM 自治政府公共事業道路省への協力として、道路データベースの構築や、職員への能力強化研修を実施した。 バンサモロ開発計画のうち、特に5分野（運輸交通インフラ、アグロビジネス、農水産業、エネルギー、防災）の計画策定支援を行った。	2013-2019
フィリピン・ミン ダナオのバンサモ ロ自治政府人材育 成事業	研修時の試験結果等から、研修参加者は必要な行政知識と専門スキルを身に着けたことが確認された。 ARMM 警察に所属する研修員や司法省で入国管理に携わった研修生等が、研修後に昇進したことが確認された。	2014-2016
フィリピン・ミン ダナオのバンサモ ロ自治政府人材育 成強化事業	先行事業からの研修生の総数は66名となり、新自治政府を支える人的ネットワークの構築に寄与した。 研修生が同窓会を自主的に運営し、現地研修会を開催している。	2015-2018

■ ARMM 自治政府への継続的なガバナンス強化支援と成果発現

JICAのガバナンス強化支援の成果のひとつは、プロジェクトを通じて ARMM 自治政府のイニシアティブによる行政改革や改善の機会を同政府に積極的に与えたことである。JICA はミンダナオ支援の中で、早い段階から中長期的な視点を持って ARMM 自治政府のガバナンス強化の必要性を認識し、同自治政府との関係を強化しつつ、継続してガバナンス強化の支援に取り組んできた。これは、「ARMM

地域開発シニアアドバイザー（2003-2013）」の派遣を皮切りに ARMM 自治政府への直接的な支援を行い、ARMM 自治政府の人材育成に取り組んだことに示される。同アドバイザーが派遣された当時、JICA は、ARMM 自治政府に対し直接的な支援を行っている唯一の援助機関であった。当初、同アドバイザーは、ARMM 自治政府のマニラ事務所とコタバト庁舎の双方を拠点にし、2003 年に実施された「包括的基礎調査」に基づき、ARMM 自治政府を対象とした、ガバナンス、農業、道路、産業振興、地形図作成など多様な分野の支援・事業の形成に寄与した。10 年以上にわたって派遣された合計 4 名のアドバイザーは、JICA のミンダナオ支援の方向付けと展開において中心的な位置におり、ARMM 自治政府のガバナンス強化に果たした役割は大きい。

具体的な ARMM 自治政府のガバナンス強化の成果は以下の通りである。JICA は、2002 年に ARMM 自治政府への支援を開始するにあたり、同自治政府幹部 18 人を日本へ招聘し、日本の地方行政の状況とあり方、地方振興の取り組みを視察する機会を提供し、同自治政府との関係構築や人材の掘りに努めた。本邦研修への参加者の多くは、その後 ARMM 自治政府の要職を占め、JICA の支援事業を主導した。現在までに合計 100 人に上る ARMM 自治政府の中上級職員が本邦研修に参加した。

次に「ARMM 自治政府行政能力向上プロジェクト（2004-2007）」や「ARMM 人材育成プロジェクト（2008-2013）」では、マニラの AIM やフィリピン開発アカデミー（Development Academy of the Philippines, DAP）に委託して、ARMM 自治政府の中上級職員に対する研修が実施された。「ARMM 自治政府行政能力向上プロジェクト」では、業務委託された日本人専門家によって、職位や能力別に、大臣、次官、担当者の階層別に、1 回あたり約 2 週間の研修コースが年に 3 回程度実施され、計 300 名に上る職員が研修に参加した。そして、初年度と次年度に大臣と次官を対象にした幹部研修が終了し、3 年次からは中堅管理職員向けの研修が実施された。その研修テーマは、当時の ARMM 自治政府の優先課題に合わせて設定された。研修では、各研修コースで参加者に課題分析を求めた後、そのフォローアップとして、研修修了者を中心に課題ごとに TWG が結成され、研修のフォローアップや新しい支援事業の形成に繋がれるとともに、ARMM 自治政府の内閣官房、公共事業道路省、貿易産業省における人材ネットワークの構築に寄与した。

その効果は、ARMM 自治政府の各部署で確認されている。内閣官房では、TWG で ARMM 自治政府の行政規則策定や人事情報システム構築が立案され、JICA はその具体化を支援した。本邦研修でも、こうした TWG の試みに応じた研修プログラムが策定された⁹⁴。この行政改革の試みは、当時のアンパトゥアン知事（2005-2009）の介入により一時停止させられたが（後節「阻害要因」ARMM 自治政府の課題を参照）、後任のアジョン知事（2009-2010）の下、2010 年には、1996 年のトリポリ和平合意以来、10 年以上懸案だった ARMM 行政規則が執行され、人事情報システムが導入された⁹⁵。この結果、

94 「ARMM 自治政府行政能力向上プロジェクト」での本邦研修は、内閣官房の要望に対応した行政法や、公共事業道路省と貿易産業省の要望に対応したインフラ復興や産業振興に注力し、ARMM 自治政府内の必要性に対応した。

95 行政規則の内容を知ることになった当時のアンパトゥアン知事により、内閣官房の TWG は、2 年間の活動停止に追

行政システムの政治介入が制限され、人事管理体制が整備された⁹⁶。さらに、各省庁の業務範囲が明確になり、「ムスリム・ミンダナオ自治区インフラ（道路網）開発調査」や ARMM 地域道路マスタープランの作成、「ARMM 地場産業振興調査」の実施の一助となった（前述「経済開発」を参照）。また「道路網開発調査」や「地場産業振興調査」の実施にあたっては、事前に本邦研修が実施され、本邦とフィリピン国内研修の相乗効果による参加者の能力強化が図られた。こうした改革は、アジョン知事の後任であるハタマン知事（2010-2019）による調達制度を含む行政改革に繋がった。こうした改革は、両知事によって政治任命された高官によってけん引された⁹⁷。

行政改革のフォローアップとして「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」では、DAP により、518 名の ARMM 自治政府管理職員に対し、公共調達、人事評価、5S、文書管理などの研修が実施された。ハタマン知事のもと、5S が全省庁で推進された結果、2015 年には、比政府（人事院）の規定に基づき ARMM 自治政府職員に対して特別賞与が支給されることになった⁹⁸。さらに、ARMM 自治政府は、2016 年から 2018 年にかけて ISO90001 を獲得し、2018 年には、比政府の政府品質管理委員会より優良事例として表彰されるに至った。また ARMM 自治政府は、改訂した人事情報システムを新バンサモロ暫定自治政府に引き継ぐことができ、新暫定自治政府への移行準備における職員の雇用状況の把握に寄与した⁹⁹。

「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」では、5 つの地方自治体で、徴税能力を向上するための支援が行われた。財務省（中央）や DAP による対象自治体の首長、議員、行政官への研修（歳入法、歳入向上計画等）や、それに基づいた自治体の歳入マップ（歳入項目が書かれたリスト）作成、ビジネス登録の簡素化などの試みは、対象自治体のサービスを向上させ、歳入を大幅に増加させた。その結果、2018 年、3 つの対象自治体が、比政府による優秀地方自治体賞を受賞した¹⁰⁰。この長年のガバナンス支援が、ミンダナオ支援の成果を生み出す基盤になったと考えられる。

い込まれた。ARMM 行政規則は、後任のアジョン知事の官房長に就任したシナリンボ氏の尽力もあり ARMM 議会の承認を得た。

96 同システムによって帳簿上の職員数と実数との乖離など職員の増減の実態が明らかとなった。

97 アジョン政権下での内閣官房のシナリンボ官房長、ハタマン政権下でのアラミア官房長、公共事業道路省のサダイソ大臣や、貿易産業省のマスツラ次官など。

98 これは比国政府のマネジメント制度における褒賞による。<http://www.csc.gov.ph/2014-02-21-08-16-56/2014-02-21-08-17-24/2014-02-28-06-36-47.html>（2020 年 4 月 22 日）

99 JICA（2019f）CCDP 完了報告書, Manila: JICA

100 JICA（2019f）CCDP 完了報告書, Manila: JICA

■ BDA のサービス提供能力向上

JICA は、2006 年の「日本バンサモロ復興開発イニシアティブ（J-BIRD）」の公表を踏まえ、10 年以上に渡り、BDA を基幹とした紛争影響地域の復興・開発を支援した。JICA は、2006 年に紛争影響地域への支援を開始する際、ARMM 自治政府への支援だけでなく、BDA の関係者約 30 人を日本に招聘し、コミュニティ開発や平和構築の研修を通じて人材育成と JICA との関係構築にも努めた。その後も技術協力プロジェクト等を通じて、現在までに合計 60 人以上の BDA 関係者が本邦研修に参加し、その多くが紛争影響地域での JICA の支援事業を主導した。次に紛争影響地域における復興開発計画を策定することを目的に、JICA は「ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査（SERD-CAAM）（2007-2009）」を実施し、バランガイ・プロファイルの作成と試験的な緊急復興事業を行った。この調査の成果を受け、後継の「ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト（CD-CAAM）（2012-2016）」では、BDA のコミュニティ開発事業の計画策定・実施能力の強化が支援された。同調査事業は、BDA のコタバトの中央事務所と地域事務所の連携をとおして、マギンダナオ州、北ラナオ州、タウィ・タウィ州の 3 町村で実施された。中央事務所は、地域事務所の立ち上げ、職員の雇用、運営指導、コタバト駐在の他ドナーとの調整などを行う一方、地域事務所は、住民組織や地方自治体との協働を通じて、プロジェクトの運営や関係者の調整を主導した。その結果、同事業の前後で実施された比較調査では、BDA の中央と地域事務所の双方で、職員の包括的な事業管理運営能力の向上や、自信や勤労意欲の向上が確認された¹⁰¹。

「ARMM 地域保健サービス改善プロジェクト（2004-2008）」では、16 の地方自治体への医療器材の供与に合わせて、本邦 NGO である AHI のミンダナオでの支援ネットワークを活かし、州政府の保健行政官と自治体の保健医療従事者への研修を通じて、修了生による地域保健活動の行動計画の策定を支援した。14 名の州政府の保健行政官が本邦研修に参加し、157 名の自治体の保健従事者が AHI と連携していたダバオ医科大学プライマリーヘルス研究所での国内研修に参加した結果、13 のバランガイで行動計画が策定され、村落保健施設の認定、地域保健委員会の月例会議の開催、地方自治体によるバランガイ保健員への補助金支給等、コミュニティにおける保健サービスの向上が報告された¹⁰²。

「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」では、BDA が中心となってバンサモロ開発計画（BDP1：移行期の開発計画（2015-2016）及び BDP2：中長期計画（2016-2022 及びそれ以降））が策定された。プロジェクト後半では、同開発計画の実施促進の一環として、BDA の事業形成・運営に係る能力強化研修が開催され、BDA とミンダナオ開発に重要なアクターである MinDA、NEDA、大学等との関係強化が図られた。その成果は、JICA による無償資金協力や調査の支援に繋がっている。例えばバンサモロ開発計画で設定された 24 の優先分野のうち、電力網については

101 JICA (2016a) ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト最終報告書、東京: JICA

102 JICA (2007b) ARMM 地域保健サービス改善プロジェクト 最終報告書、東京: JICA

無償資金協力「バンサモロ地域配電網機材整備計画（2018-実施中、2020 終了予定）」、道路網については「ミンダナオ紛争影響地域道路ネットワーク整備事業準備調査（2017-2018）」の実施に繋がった。

■ 新バンサモロ自治政府の設立準備

2012年の枠組み合意を受け、JICAは、新バンサモロ自治政府の設立準備を支援した。「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」は、バンサモロ基本法の起草支援として、起草を担当するBTCのメンバーに対し、各種セミナーやワークショップを開催する一方、地方行政、選挙法、人材育成の3分野において本邦研修を実施し、草案作成能力等の向上を支援した。さらに、同プロジェクトは、世銀とUNDPの共同プログラムである「移行能力に関する諮問的支援ファシリティ」（The Facility for Advisory Support for Transition Capacities, FASTRAC）と調整し、バンサモロ基本法に関する公聴会を各地のコミュニティで実施し、計3,000人にも及んだ参加者の意見を取りまとめ、BTCへ報告書を提出した。その結果、BTCは、バンサモロ基本法の草案をフィリピン議会へ提出することができた¹⁰³。

また、JICAは、バンサモロ自治政府の人材雇用のため、人材データベースの構築（人的リソースマッピング）を支援した。同データベースの作成計画を策定し、計画に基づいて現地NGOに委託し、MILF支配地域における、新自治政府の人事運営に関する公聴会を実施し、人材登録活動を支援した。その結果、BTCへ5,000人以上の専門性を持つ人材情報が登録されたデータベースを引き渡すことができた¹⁰⁴。さらに、OPAPPとMILFとの間で設置された移行調整委員会の要請に基づき、バンサモロ自治政府（2022年まではバンサモロ暫定自治政府）の組織体制の制度設計に係る技術協力も行われた。ARMM自治政府は、行政規則の制定にその発足以来10年以上を要し、その間、法律に基づいて規定された組織体制になっていなかったため、各省庁の役割が不明確で、説明責任を持った行政機関として十分に機能していなかった。この反省から、JICAは、バンサモロ自治政府へ移譲される権限に基づき、新政府の各省庁・部局の組織制度設計のための技術支援を行った。こうした権限に基づく組織体制は、バンサモロ自治政府で制定される行政組織法の基礎資料となり、今後、新自治政府の効率的・効果的なガバナンスに寄与すると考えられる¹⁰⁵。

103 JICA (2016a) ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト最終報告書、東京: JICA、なお、ドナー支援は、主に第1次草案に対する支援である。第1次草案は、2015年のママバサノ事件の影響などによる和平プロセスの停滞により、採択されなかった。そのため、第2次草案が、ドゥテルテ政権下に提出され、2018年7月にバンサモロ基本法として、承認された。第2次草案は、第1次草案を基に改訂された。

104 JICA (2016a) ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト最終報告書、東京: JICA

105 “Preparations underway for transition from ARMM to BARMM” <https://peace.gov.ph/2018/11/preparations-underway-for-transition-from-armm-to-barmm/> (2019年12月12日)

「フィリピン・ミンダナオのバンサモロ自治政府人材育成事業（2014-2016）」と「フィリピン・ミンダナオのバンサモロ自治政府人材育成強化事業（2015-2018）」では、受託機関である広島大学が、広島県の支援も得て広島で4週間にわたる地方行政に関する研修を計6回実施し、66名の若者が研修に参加した。受託機関である広島大学と広島県は現地ネットワークを活かし、BTCと連携しながら、研修参加者をミンダナオ各地で公正公平に選定した。一般公募により選抜された多様なミンダナオの民族出身者は、広島大学と広島県の国内リソースと知見を利用し、平和構築や地方自治についての理論と実践を学んだ。研修生は日本での共同生活を通じて、出身地域や民族を超えた団結を生んだことが確認された。修了した研修生は同窓会活動等を自主的に運営し、ネットワークを維持している。この結果、BTCやBDAより研修の効果が認められ、修了生のバンサモロ自治政府での雇用が予定されている¹⁰⁶。

(3) 持続性

ARMM自治政府のガバナンス強化支援に関しては、2003年以降、プロジェクトが継続され、ガバナンス強化の持続性が保たれてきたことが認められる。その主な理由は以下のとおりである。

ARMM自治政府に対する支援は、切れ目のない継続したガバナンス事業「ARMM自治政府行政能力向上プロジェクト（2004-2007）」や「ARMM人材育成プロジェクト（2008-2013）」を通じた公務員研修の実施、こうしたガバナンス支援から派生して開始された開発調査「ムスリム・ミンダナオ自治区インフラ（道路網）開発調査（2008-2010）」や「ARMM地場産業振興調査（2010-2012）」へと繋がった。その間、強権的なアンパトゥアン政権（2005-2009）の下、他のドナーがARMM自治政府の支援から撤退する中、JICAは、ARMM自治政府を支援する唯一のドナーとして、同自治政府の人材育成を支援し続けた。この継続した支援が、アジョン知事（2009-2010）やハタマン知事（2010-2019）の下での、ARMM自治政府の行政改革を側面支援し、様々な行政サービスの向上に寄与したと考えられる。

2012年の枠組み合意以降、JICAは、将来的なARMM自治政府の改廃を考慮に入れ、バンサモロ自治政府の設立に向けた基盤整備を支援した。バンサモロ自治政府が、ARMM自治政府の有為な人材を雇用し、これまでに構築した仕組やノウハウを、新政府の基盤として有効活用することが期待された。実際に新バンサモロ暫定自治政府は、「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」において支援された人的リソースマッピング、人事情報システム、バンサモロ自治政府に対する制度設計等の活用を試行している。現在、同プロジェクトの後継案件である「バンサモロ能力開発プロジェクト（CDPB）」は、バンサモロ暫定自治政府の行政管理能力強化を目標とし、過去15年

106 JICA (2018b) フィリピン・ミンダナオのバンサモロ自治政府人材育成強化事業 事業評価報告書, 東京: JICA

以上に及ぶ JICA のミンダナオにおけるガバナンス強化支援の知見・経験を活用した取り組みを行っている。

BDA の能力強化については、支援を受けた多くのカウンターパートがバンサモロ暫定自治政府に閣僚や高官として活動しており、プロジェクトを通じて育成された人材や構築された人的ネットワークが、暫定自治政府に引き継がれているといえる。また BDA は、これまでの開発プロジェクトを通じて、多くの有為な人材を育成し、バンサモロ社会全体の能力向上や経済開発へ間接的に貢献したことが認められる。枠組み合意以降に行われたバンサモロ開発計画の作成支援は、同計画に基づき開発調査「ミンダナオ紛争影響地域道路ネットワーク整備事業準備調査（2017-2018）」や無償資金協力「バンサモロ地域配電門機材整備計画（2018-実施中）」に繋がった。こうした一連の支援は、バンサモロ基本法の審議の先行きが不透明な中、開発をとおして和平を誘引する役割を果たしたと考えられる。

ただし、保健事業である「ARMM 地域保健サービス改善プロジェクト（2004-2008）」は、後継案件が形成されなかった。その理由には、フィリピンの保健分野は、地方分権化が進み、多くの行政権限が州政府や地方自治体に移譲されたため、ARMM 自治政府保健省の行政指導範囲が限定的であった点が挙げられる。

コミュニティレベルでは、「ムスリム・ミンダナオ自治地域（ARMM）平和・開発社会基金事業（2003-2012）」や「ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査（SERD-CAAM）（2007-2009）」及び「ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト（CD-CAAM）（2012-2016）」を通じて、地方自治体や BDA の人材育成と組織強化が支援された（詳細は後節「コミュニティ開発」を参照）。継続したミンダナオにおける政府レベルとコミュニティレベルでのガバナンス支援により、ARMM 自治政府や地方自治体及び BDA は、住民に対する公共サービスを改善し、住民による行政システムへの信頼醸成に寄与していると考えられる。

(4) 平和構築への貢献

国際社会からの支援が不十分だった ARMM 自治政府に初めて日本政府が直接関与し、JICA が継続したガバナンス強化支援を通じて、ARMM 自治政府の人材育成や制度強化や BDA のサービス提供能力の向上、及びバンサモロ暫定自治政府樹立に寄与したことは、ミンダナオ和平に大きな意義があったと考えられる。

特に、MILF と関連の深い BDA や BTC への支援は、一進一退の和平プロセスの中にあり、和平の機運を維持あるいは向上する役割を担った。たとえば、バンサモロ基本法の起草支援は、同法成立を促進するだけでなく、公聴会の開催支援を通じて、草案を起草する BTC と住民を結び、コミュニティレベルでの和平の機運が高められた。「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」は、新自治政府設立前であったため、ARMM 自治政府と BTC の 2 つのコンポーネントを、別々に実施することになったが、最終的には、バンサモロ暫定自治政府の樹立をもって両コンポーネ

ントを統合させた。さらに、BDA が主体となったバンサモロ開発計画の策定プロセスでは、関係者間の人的ネットワークを拡大した。

この間、バンサモロ基本法のフィリピン議会での審議は停滞し、新自治政府設立とその移行プロセスが不透明になった。しかし、JICA は、同プロジェクトの実施計画を見直し、政治状況に左右されない地方自治体や民間団体などへの支援（「地方自治体の歳入能力向上支援（REAL）」や「市場志向型地場産業育成支援（MID-LIP）」）を実施した。こうした和平プロセスに呼応した、柔軟な対応も地域の安定化という意味で平和構築の基盤となった。

5.1.5 コミュニティ開発

(1) 計画とアプローチ

コミュニティ開発に関する支援は、2002 年の「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」、2006 年の「日本バンサモロ復興開発イニシアティブ（J-BIRD）」、2014 年の包括的和平合意などに対応して対象地域を拡大し、バンサモロ自治政府への移行支援の一翼を担ってきている。その間、停滞した和平プロセスにも関わらず、事業の継続性を中断させずに後継案件を形成できたことから、その計画とアプローチには妥当性が認められる。表 5-10 に中心的な事業の計画とアプローチを示した。

表 5-10 コミュニティ開発支援の中心的事業の計画とアプローチ

事業名	計画とアプローチ（背景と主な関連する政策を中心として）	実施期間
ムスリム・ミンダナオ自治地域（ARMM）平和・開発社会基金事業	ミンダナオ島、特に南西部地域における経済発展を促進し住民の生活向上を図るには、治安悪化→経済活動停滞→所得機会減少→貧困→治安悪化等の悪循環を断ち切ることが必要であると認識された。 アロヨ政権の「中期開発計画（2001-2004）」では、治安維持とミンダナオ開発が重要課題とされた。	2003-2012
ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査（SERD-CAAM）	長期にわたる武力紛争の影響で、対象地域では基礎社会サービスが著しく不足していた。 紛争影響地域の復興・開発・人道活動を担う組織としてバンサモロ開発庁（BDA）が設立され、BDA の能力強化の必要性も高かった。 日本政府は、2006 年に発表した「日本・バンサモロ復興開発イニシアティブ（J-BIRD）」に沿って、復興開発への貢献を進めていた。	2007-2009
ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト（CD-CAAM）	SERD-CAAM では、BDA のコミュニティ開発を実施するための能力不足が明らかになった。また、持続的なコミュニティ開発の促進のためには、BDA、地方自治体等の連携や、住民参加型で包摂的なコミュニティ開発のための仕組みづくりが求められていた。 OPAPP は、紛争影響地域の復興と開発フレームワークを策定し、地域の貧困状態を軽減することを目指していた。 日本政府は、J-BIRD のもと、ミンダナオ紛争影響地域の平和構築と開発を進めていた。	2012-2016

バンサモロ包括的能力向上プロジェクト (CCDP)	包括合意の署名を踏まえ、コミュニティ開発を通じて、和平の機運を高めることが求められた。	2013-2019
---------------------------	---	-----------

■ コミュニティを主体としたアプローチ

ミンダナオでは、比政府と MNLF との 1996 年最終和平合意後も、開発から取り残されてきたことに対する不満が住民の間で蔓延しており、コミュニティレベルの開発の必要性が認識されていた。2002 年の「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」を受けて、当時の JBIC (現 JICA) は、主に ARMM 地域¹⁰⁷のコミュニティで、世銀と CIDA との協調融資により、有償資金協力「ムスリム・ミンダナオ自治地域平和・開発社会基金事業 (2003-2012)」を実施した¹⁰⁸。当該事業の目的は、基礎的な社会サービスの提供や地域経済振興を支援し、貧困削減と平和の定着に貢献するものであった。そのアプローチは、住民が主体となり、教育、医療施設、上水道、道路などの小規模インフラ整備事業を計画立案・実施管理するもので、住民が事業実施から維持管理までを行う住民主導開発手法 (CDD 手法) が採用された。

同プロジェクト終了後、CDD 手法の一部が、ARMM 隣接地域に存在する貧困地域である入植地でも継続して適用されることになり、有償資金協力「ミンダナオ持続的農地改革・農業開発事業 (MINSAAD) (2012-実施中, 2020 終了予定)」が実施されることになった。この事業では比政府の農地改革省を実施機関として、参加型アプローチによる小規模インフラの整備と住民の組織化が図られている。地理的条件が類似する ARMM 隣接地域に、農村改革に取り組む貧困コミュニティの開発の事例を作ることにより、ミンダナオが平和になり本格的な農業開発が検討される際に、農民間で学び合うことが期待された。

■ 紛争影響地域における即効性の高い「平和の配当」の実現

コミュニティ開発の実施は、ARMM 地域で先行されたが、2006 年の「日本バンサモロ復興開発イニシアティブ (J-BIRD)」を契機に、MILF 支配地域を含む紛争影響地域へと拡大された。これにより、受益地域や裨益者が偏らないようにバランスが取られ、開発の遅れた紛争影響地域のコミュニティの貧困削減と格差是正への対応が開始された。しかし、事業の実施にあたり、安全上の理由により紛争影響地域への日本人専門家の立ち入りは制限された。これを受けて JICA は、2006 年 7 月、協力機関である BDA から 30 名ほどの関係者を日本に招き、コミュニティ開発や平和構築の研修を実施した。

107 紛争影響地域を除いた ARMM 地域

108 同プロジェクトは、世銀が同時期に他地域で実施したカラヒ・プロジェクト (2003-2010) (別添「主要ドナー」世銀に関する記述を参照) を参考にされた。

(前述「ガバナンス強化」を参照)。その後、同年12月より、IMTに派遣されていた社会経済開発専門家と連携し、2007年、緊急開発調査が開始された。

緊急開発調査である「ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査 (SERD-CAAM) (2007-2009)」は、現状分析 (紛争影響地域の全バランガイでのバランガイ・プロフィールの作成と、一部のバランガイでの詳細ニーズ調査の実施) と、その分析に基づく社会経済復興計画の作成を目的とした。2005年に世銀が他ドナーと実施した共同ニーズ調査を踏まえ、更なる情報収集と復興開発計画の立案が意図された。併せて、同調査は、詳細ニーズ調査を踏まえて QIP を実施し、即効性の高い「平和の配当」を実現することになった。こうして JICA は、同調査を通じて、紛争影響地域での支援内容を具体化することにした。

緊急開発調査の成果と教訓を踏まえ、JICA は、技術協力「ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト (CD-CAAM) (2012-2016)」を実施した。この協力の目的として、それまで小規模インフラ整備が中心だった支援 (SERD-CAAM、ARMM 社会基金、世銀のミンダナオ信託基金) に加え、1) 生計向上 (農業、水産、畜産) を支援すること、2) コミュニティ開発事業を通じた BDA と地方自治体の連携と信頼醸成を目指すこと、3) 長期的な観点から将来のバンサモロ自治政府の開発機関へ移行すると想定された BDA のコミュニティ開発の実施運営能力を強化すること、4) コミュニティ開発の計画や実施の仕組みを作ることなどが含まれた。

そのため、上記プロジェクトは、パイロット事業を通してコミュニティ開発の仕組みの有効性等を実証し、その結果を基に展開した。同プロジェクトの計画段階では、緊急開発調査で明らかになった「詳細ニーズ」に対応するため、技術協力と無償資金協力の両スキームを用いた後継案件が模索された¹⁰⁹。しかし、無償資金協力は形成されなかった。その理由には、緊急開発調査終了後の和平の停滞、治安上渡航制限があるなか日本人専門家が実施管理する無償資金協力のスキームの特性、及び他ドナーの先行類似事業の存在が挙げられる。実際、緊急開発調査が終了した2009年、治安が大きく悪化し、邦人コンサルタントの渡航が大幅に制限された。また当時、世銀が BDA をとおして実施したミンダナオ信託基金による事業を実施していた。その後、2014年の包括和平合意により治安が安定化する中、コミュニティ開発の支援として、無償資金協力「ミンダナオの紛争影響地域におけるコミュニティ開発計画 (道路) (2015-2018)」が実施されることになった。

■ バンサモロ自治政府への移行支援としてのコミュニティ開発

2012年10月、枠組み合意が締結され、JICA は、バンサモロ自治政府への移行プロセスへの包括的な支援として「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト (CCDP) (2013-2019)」を開始した。

¹⁰⁹ JICA (2009d) フィリピン共和国ミンダナオ紛争影響地域におけるコミュニティ開発計画準備調査報告書、東京：JICA

2014年3月には、包括合意が締結され、その直後、MILFのムラド議長からの要請を受け、「平和の配当」を目に見える形でコミュニティの住民に実感させることを目的として、即効性の高い小規模インフラ整備事業（QIP）が実施されることになった。当時の田中 JICA 理事長のイニシアティブもあり、翌4月には、同事業が開始された¹¹⁰。多くの紛争影響コミュニティで、和平合意と将来への期待が高まっており、時宜を得た決定だったといえる。

しかし、2015年以降、和平プロセスが再び停滞すると、コミュニティでの「将来への期待」を維持するため、同プロジェクトに、2つのサブプロジェクトが追加されることになった。1つ目は、キャンプ・アブバカル及び周辺コミュニティ¹¹¹での「高地稲作営農技術支援（URTP-B）」の実施だった。同キャンプ及びその周辺コミュニティは、紛争により長らく開発から取り残された地域であった。そのため、同地域へのサービス提供は、ミンダナオの最貧困地域での貧困削減及び格差是正、並びに元 MILF キャンプの生活の安定に寄与することが期待された。またドナーにとっても、元 MILF キャンプで実施する初めてのコミュニティ開発事業となった。なお、同活動に先駆けて CCDP は、バンサモロ開発計画作成に併せて、同キャンプと周辺コミュニティの社会経済調査を実施した¹¹²。これは、正常化への支援が今後重要になっていく時流の中で、元 MILF の軍事キャンプという極めて機微な地域での情報収集であり、BTC や MILF の軍事部門であるバンサモロ・イスラム軍（BIAF）との綿密な調整を行った。2つ目は、「紛争影響地域の生計向上支援（LIFT-UP）」であった。コミュニティベースの農村開発は、ARMM 自治政府のハタマン知事（当時）による5つの改革アジェンダの1つであり、和平プロセスが停滞と進展を繰り返す不透明な政治環境の中で、これまで行政サービスが届かなかった地域に営農技術支援を実施することで、同地域の貧困削減と格差是正に寄与することが期待された。

(2) 成果

ARMM 自治政府地域と紛争影響地域でのバランスの取れたコミュニティ開発により、幅広いコミュニティでの「平和の配当」が実現された。そのプロセスでは、コミュニティでの包摂性や住民の参加がコミュニティの一体感を創出させ、実施機関である地方自治体、ARMM 自治政府、BDA の能力を向上させた。即効性の高い支援による早期の「平和の配当」の実現と能力強化の両立は、コミュニティ

110 OIP の実施にあたり、同プロジェクトは予算化されておらず、理事長のいわゆる「裁量経費」を活用して実施されることになった。この経緯に、ミンダナオ支援に対する、田中前理事長の深い関与とリーダーシップが示唆される。

111 和平合意で明記されている6つの MILF の軍事基地の1つ。周辺コミュニティとして、Maguindanao 州の 1)Matanog 2)Buldon 3)Barira と、Lanao del Sur 州の 4)Kapatagan 5)Marogong 6)Balabagan の6つの町から、各2つのバランガイが対象地とされた。各バランガイから40の農家が選定され、計480の農家が支援された。

112 同支援の計画は、2015年のバンサモロ開発計画の作成支援で併せて実施された、主要な MILF 軍事基地での社会経済調査が基礎になった。元基地の「平和で生産的なコミュニティへの転換」に向けて、生計向上による兵士の社会復帰を目指して実施された。

レベルの和平の機運の高まりや、社会的一体性の醸成に寄与したと認められる。表 5-11 に中心的事業の主な成果を示した。

表 5-11 コミュニティ開発支援の中心的事業の主な成果

事業名	主な成果	実施期間
ムスリム・ミンダナオ自治地域 (ARMM) 平和・開発社会基金事業	世帯調査の分析結果では、所得・支出、道路状況、市場や教育・保健施設へのアクセス（移動時間）、井戸・給水システムやトイレの使用率等、多岐にわたる面での改善が確認された。	2003-2012
ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査 (SERD-CAAM)	紛争影響地域の約 3,500 の全村調査をしたことにより、JICA と MILF、BDA、住民との関係構築ができた。 QIP (Quik Impact Project) では、学校の教室の増設、ヘルスセンター、ソーラードライヤーなどの施設が 11 か所、OSA (On the Spot Assistance) では、発電機の供与、公共トイレの建設、デイケアセンターの改善、精米機の供与など、合計 23 件の支援が提供された。	2007-2009
ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト (CD-CAAM)	実証事業を含む諸活動における日本人専門家との共同作業を通じ、BDA のコミュニティ開発事業の実施運営に関する各スタッフ及び組織的能力の強化は一定の成果を上げた。 本事業で実践した活動のプロセスや各活動の留意点などは、「CD-CAAM モデル」として「コミュニティ開発ガイドライン」に取りまとめられた。	2012-2016
パンサモロ包括的能力向上プロジェクト (CCDP)	2014 年の包括合意の直後に QIP が 20 か所で実施された。	2013-2019

■ ARMM 自治政府地域及び紛争影響地域での小規模インフラ整備

ARMM 自治政府地域では、多くのコミュニティで不足する小規模インフラが拡充された。「ムスリム・ミンダナオ自治地域 (ARMM) 平和・開発社会基金事業 (2003-2012)」では、同事業のコミュニティ開発支援として、1 件あたり約 300 万円を限度に、358 のバランガイで道路、水道、教育・医療施設、収穫後施設の建設と修復を含む 707 件の事業が実施された。さらに、同事業の戦略的地域インフラ整備支援として、1 件あたり 1,000 万円を限度に、州・市レベルで道路補修、地域センターや職業訓練センターの建設等を含む 31 件の事業が実施された。

小規模インフラの拡充は、対象コミュニティの住民の生活状況の改善に寄与した。例えば、多目的センターはマドラサとして使われ、会議、祝賀会、医療施設、訪問者の受け入れ場所、避難所としても使用された。収穫後乾燥施設は、従来、道路脇で収穫物を乾燥させる、もしくは、仲買人に収穫物を安価で販売していたものを、倉庫で乾燥するための保管可能とした。そのため、販売量が増し仲買

人に対して交渉力を持つようになった。さらに、教室の修復・増設は、児童の通学時間の減少と交通費の削減に貢献し、給水施設は水汲みにかかる時間や労働を減少させた¹¹³。

小規模インフラの整備は、ARMM 自治政府地域で先行された後、対象地域が紛争影響地域へと拡大された。設計から施工までを1年ほどで完了させる QIP が実施方法として適用された。プロジェクトの即効性を重視するとともに、同地域の流動的な治安により、工期をできるだけ短縮しリスクを最小化する必要性があったためである¹¹⁴。他方、QIP では住民による施設の維持管理を想定したが、紛争影響地域は複雑な社会構造を内包しており、住民間のつながりが限定的だったため、QIP ではソーシャル・プレパレーション¹¹⁵を実施し、住民間のつながりを強化したうえでその一体感を創出し、住民による施設の維持管理を可能にさせた。

「ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査 (SERD-CAAM) (2007-2009)」では、MILF の影響下にある紛争影響地域の全 3,874 のバランガイでバランガイ・プロフィールが作成され、その内 140 のバランガイで詳細ニーズ調査が実施された。さらに、詳細ニーズ調査で明らかになった開発ニーズに基づき、11 のバランガイで、QIP による小規模インフラの建設と、23 のバランガイで小規模即応支援 (On-Spot Assistance, OSA) による既存施設の改修等の実施を主導した。その結果、QIP では、1事業あたり約 200-300 万ペソ (約 450-650 万円) の、多目的センターの建設 (3 か所)、学校の教室の増設 (3 か所)、収穫後乾燥施設 (2 か所)・給水システム (2 か所)・保健センター (1 か所) の建設が行われた。さらに、道路改修に関しては、恒常的に予算や技術の不足に直面する BDA や自治体に対し、人力を用いた安価な工法である労働集約型整備工法 (Labor Based Technology, LBT) の一方式である土嚢工法の技術移転や、計画・調達・実施・施工の研修が行われた。この支援により、各コミュニティで約 2km のコミュニティ道路が改修・補修され、計約 500 人の地元雇用が創出された。

QIP は「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト (CCDP) (2013-2019)」でも実施された。2014 年の包括合意を受け、MILF のムラド議長 (当時) より要請された即効性の高い住民の生活向上に資する小規模インフラ整備を支援するため、20 のバランガイで、1事業あたり約 200 万ペソ (約 450 万円) 程度の、多目的センターの建設 (17 か所)、学校の教室の増設 (2 か所)、収穫後乾燥施設 (1 か所)

113 JICA (2009d) フィリピン共和国ミンダナオ紛争影響地域におけるコミュニティ開発計画準備調査報告書, 東京: JICA

114 そのためには、想定される事業に合わせ、設計や設計図書を可能な限り標準化することが有効である。例えば、基礎インフラの設計にあたっては、対象事業種である多目的施設、給水施設、学校、穀物乾燥施設、保健所等について、予め標準的な設計と図面を作成した上、個別のニーズに対応して修正を加える等のアプローチが考えられる。JICA (2009d) フィリピン共和国ミンダナオ紛争影響地域におけるコミュニティ開発計画準備調査報告書, 東京: JICA:18-19

115 ソーシャル・プレパレーションの目的には、1) 事業の全工程に住民の参加を求め、事業のオーナーシップを向上させること、2) 住民組織を立ち上げて公的に登録させ、今後のプロジェクト開発の機会を高めること、3) 計画・管理・運営に必要な技術を、住民に習得させることが挙げられた。JICA (2009d) フィリピン共和国ミンダナオ紛争影響地域におけるコミュニティ開発計画準備調査報告書, 東京: JICA

の建設が行われた。これらの小規模インフラ整備は、上記「ムスリム・ミンダナオ自治地域（ARMM）平和・開発社会基金事業（2003-2012）」と同様、対象コミュニティの生活環境の整備に寄与した。

■ 紛争影響地域の生活環境の整備

しかし、小規模インフラ整備による生活環境の改善は、必ずしも住民の生活の質や生計向上まで至らなかった。「ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査（SERD-CAAM）（2007-2009）」の裨益住民は、小規模インフラ整備によるコミュニティでの生活環境の整備については一定程度評価したが、それが自らの生計向上に繋がったとは認識しなかった¹¹⁶。小規模インフラを生かした貧困削減には、生産性向上やバリューチェーン拡充に寄与するソフトコンポーネントなどの追加インプットが必要であった。

そのため、技術協力「ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト（CD-CAAM）（2012-2016）」では、ソフト面も含めたコミュニティ開発のモデル作りが試行された。当初は2つのパイロットコミュニティで、農業（野菜栽培・販売）、水産（ティラピア養殖・加工・販売）、道路改修・補修の支援が行われた。さらに、和平プロセスの進展を受け、島嶼部の1つのコミュニティを加えて、移転技術の農民間普及が事業の拡大と展開のために重視された。その結果、農水産業や畜産分野の技術移転やマーケティングの研修により、受益者グループは、野菜、ティラピア、ヤギの生産高を増大させ、グループでの出荷により新規市場の開拓と販売高を増大させた。このことが生産性や所得の向上に繋がった。

また、農業技術の選択にあたり、導入が容易で汎用性の高い技術が選ばれ、農民間普及を促進した。農民間の普及活動では、農民指導者研修が実施され、農民指導者から他の受益者グループへ技術移転が促進された。これにより、移転技術が現地で適用できるようになり、受益者グループの理解度が向上した¹¹⁷。さらにプロジェクト終了後、BDAは、自らの資金とボランティアを使い、ティラピア養殖の技術を中心にMILF支配地域のコミュニティに普及させた。これは、パイロット事業地に選定されなかったコミュニティの不平・不満を予見し、被益コミュニティと非裨益コミュニティの格差をできるだけ最小化させる意図もあった。こうしたパイロット事業の実施と普及の方法は、全てマニュアル化され、今後、面的展開に活用される予定である。

さらに、技術協力を補完する形で実施された、無償資金協力「ミンダナオの紛争影響地域におけるコミュニティ開発計画（道路）（2015-2018）」では、コタバト市やイリガン市に通ずるコミュニティ道路の補修が行われた。改修された計約20kmの農道は、「市場への道（farm-to-market road）」と

116 JICA (2009d) フィリピン共和国ミンダナオ紛争影響地域におけるコミュニティ開発計画準備調査報告書、東京: JICA:45

117 JICA (2016a) ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト最終報告書、東京: JICA

して、対象の 3 つのコミュニティの市場までのアクセスを改善し、交通量を増大させた。これも、コミュニティ住民の生計向上に寄与したと考えられる。

■ 協働による関係者間及びコミュニティ内の信頼醸成

実施対象地域として選定された多くの ARMM 自治政府地域のコミュニティでは、それまでほとんど機能していなかった地方自治体が、サービス提供の一環として住民の組織化を主導した。また、共同作業の経験がない異なるグループの住民が、ソーシャル・プレパレーションを通じて相互理解を高めた。さらに、地方自治体と住民は、実地体験や研修を通じてプロジェクトの計画運営能力も向上させた。これらの成果は、地方自治体の能力強化、地方自治体と住民との関係の改善、また住民同士の関係の改善に寄与した。

「ムスリム・ミンダナオ自治地域（ARMM）平和・開発社会基金事業（2003-2012）」では、地方自治体が住民集会を招集し、30人から50人の住民組織が結成された。住民組織は、ソーシャル・プレパレーションとして、開発ニーズを特定して必要なプロジェクトの優先順位付けを行い、コミュニティ投資計画を作成し、その中から小規模インフラやソフト支援（研修やキャンペーンなど）等の事業を特定した。続いて、住民組織の政府登録が完了した後、地方自治体と住民組織は、世銀より住民組織の銀行口座に振り込まれた資金を用いて、共同で事業の実施とモニタリングを行った。こうした明確な実施プロセスは、インフラ整備の選定と実施にあたり、恣意的な政治的介入が排除される結果となり、被益住民から、公正で公平な実施に繋がったと高く評価された。

多様なステークホルダーの関係改善は、紛争影響地域でも確認された。ARMM 自治政府同様に、紛争影響地域における地方自治体は、コミュニティの現状やニーズを把握し、計画立案から事業実施やモニタリングまで担当するプロジェクトを実施する機会に欠けており、住民への行政サービスを十分に提供できていなかった。こうした機会の欠如に対し、BDA は、JICA の支援事業を通じて、地方自治体と調整し、住民の動員やソーシャル・プレパレーションを主導し、住民間の相互理解を深めさせ、コミュニティの一体感を高めた。住民は、事業の選定や実施の意思決定プロセスに主体的に参加することで、行政の重要性を認識し、行政への問題意識を高めることができた。これらの効果は、BDA や地方自治体の能力向上、行政と住民の関係改善、住民間の関係改善に繋がった。

「ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査（SERD-CAAM）（2007-2009）」における詳細ニーズ調査では、自治体の首長や役員との面談後、住民主体の詳細ニーズ・ワークショップが実施され、住民は、社会グループ毎¹¹⁸の話し合いを経て、バランガイ全体の開発ニーズを示した。さらに、社会経済インフラの不足やコミュニティの意欲をもとに特定されたバランガイでは QIP が実施された。住民は、そのプロセスでソーシャル・プレパレーションに参加し、プロジェクトの計画や実施を通じ

118 社会グループには、コミュニティリーダー、女性、若者などがあつた。

てプロジェクト運営の経験を蓄積した。BDA は自治体と調整し、住民への事業説明と理解促進、住民の組織化と住民組織の公的登録を促し、プロジェクト運営のための技術研修やマニュアルの作成を主導した。こうした一連のソーシャル・プレパレーションは、平均 2-3 か月を要し、一定の時間がかかる準備活動は、事業の効率性の低下に繋がるものと懸念させた。しかし、住民や BDA からは、ソーシャル・プレパレーションによる社会的包摂性の向上やコミュニティレベルのガバナンスの向上が高く評価された。ただし、BDA と地方自治体の関係性については、和平プロセスに大きく依存した（次節「阻害要因」BDA の課題を参照）。

このように、ARMM 自治政府や地方自治体と BDA の対立関係や実施の調整の難しさが明らかになったため、和平合意後に実施された「ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト（CD-CAAM）（2012-2016）」では、事業を通じた両者の協力や信頼関係の改善が目指された。JICA の受益地域と裨益者が偏らないようにバランスを取る方針は、ARMM 自治政府と BDA や MILF との信頼関係と人的ネットワークを構築し、さらに両者を支援事業で協働させることを可能にした。これにより、両者の対立関係を協力関係に変えることができた。同プロジェクトの実施期間中に、和平プロセスが進捗したこともあり、事後評価では、両者の関係性が改善し人的ネットワークが拡大されたことが確認された¹¹⁹。

さらに「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」では、バンサモロ自治政府の樹立を見据え、多様な宗教や民族構成を含むコミュニティが対象地域として選定され、生計向上のモデル事業化や QIP の実施にあたり、できるだけ異なる宗教や民族、政治的信条を持つ住民のコミュニティ活動への参加が計画され実施された。これにより、BDA、ARMM 自治政府、地方自治体などの協働が促進され、BDA の政治的及び社会的な多様性を受け入れる姿勢が向上したことが確認された¹²⁰。

■ 紛争要因に配慮した支援の形成と実施

全村調査による紛争影響地域の現状把握は、紛争要因に配慮した JICA のミンダナオ支援の展開にも寄与した。初めて紛争影響地域を支援するにあたり、現地の状況や関係者の能力などに関する知見が不足する中、「ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査（SERD-CAAM）（2007-2009）」が実施された。同調査により、地域の複雑な民族分布や民族間の複雑な関係性¹²¹、各バランガイでの小規模インフラ施設のニーズ、実施機関である BDA や地方自治体、現地コンサルタントや施工業者の能力や実態等が明らかになった。なお、同調査の目的の 1 つは、社会経済復興計画の作成であったが、

119 JICA (2016a) ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト最終報告書、東京: JICA

120 JICA (2016a) ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト最終報告書、東京: JICA、JICA (2019f) CCDP 完了報告書、Manila: JICA

121 例えば、島嶼部のタウスグ族、マギンダナオ州のマギンダナオ族、さらにラナオ地区のマラナオ族など。

2008年に再発した比政府とMILFの武力衝突による現地調査の制約もあり、復興計画は作成されず、その調査は現状分析にとどまった¹²²。

この調査結果は、以後のJICAのミンダナオ支援の展開において、コミュニティレベルの民族間の紛争要因などに配慮した事業の形成に寄与したと考えられる。例えば、後継案件である「ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト（CD-CAAM）（2012-2016）」や「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」、「ミンダナオの紛争影響地域におけるコミュニティ開発計画（道路）（2015-2018）」等の小規模インフラ事業等の対象地域の選定においては、地域バランス、氏族・民族などのグループ間の紛争要因とその関係性に配慮された。さらに、受益格差を最小化するために、対象地域の選定にあたり事業の必要性やアクセス及び地域的バランスに加え、過去のドナー支援の有無も選定基準に入れた。さらに、前述の通り「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」では、MILFキャンプの社会経済調査が実施された。こうした調査結果は、IMTの社会経済開発部門に共有され、草の根無償資金協力事業の集中実施のための基礎資料として活用された。

(3) 持続性

JICAによるコミュニティ開発に関する事業の一貫性と成果は、和平プロセスに大きく影響されたものの、一定程度確保されていると考えられる。

事業形成にあたり、できるだけ幅広いコミュニティで「平和の配当」が実現されるため、ARMM自治政府地域と紛争影響地域のコミュニティの地域バランスが考慮された。特に紛争影響地域の支援では、その成果の継続性が考慮されている。例えば、緊急開発調査「ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査（SERD-CAAM）（2007-2009）」における詳細ニーズ調査やQIP等の教訓を踏まえて、技術協力「ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト（CD-CAAM）（2012-2016）」が形成され、生計向上支援のモデル作りが試行された。それにより、各種の実施マニュアルが作成され、他コミュニティへの事業の展開を確保している。

また、前述の営農技術普及と同様に、受益者間の技術普及を促進し自立的なコミュニティ開発の持続性を向上させるため、モデル作りにあたり汎用性の高い簡易な手法が選択された。「ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト（CD-CAAM）（2012-2016）」では、3つのコミュニティがパイロット事業地として選ばれたが、選定から漏れたコミュニティから不公平感が伝えられた。そのため、生活向上支援である営農方法や農道の補修手法には、意図的に、農家間普及が容易で受益者の費用負担の少ない技術（参入が容易なティアピアの養殖など）や手法（労働集約

122 フィリピン共和国ミンダナオ紛争影響地域におけるコミュニティ開発計画準備調査報告書，東京：JICA

型整備工法や土嚢工法など）が採用され、自立的な受益者間の技術普及が促進された¹²³。なお、こうした受益者間普及の促進は、本来普及に責任を持つ地方自治体の能力不足（人、金、技術）を補完するという位置付けもあった。

さらに和平プロセスの進展に対応し、緊急開発調査（SERD-CAAM）で実施された詳細ニーズ調査の流れを汲み、無償資金協力「ミンダナオの紛争影響地域におけるコミュニティ開発計画（道路）」が実施された。移行支援の一環として形成された「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」では、これまでの経験を活かした QIP や、MILF キャンプの周辺コミュニティでの生計向上支援が展開された。「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」における「高地稲作営農技術支援（URTP-B）」では、受益住民の農業収穫量を 1.5 倍に増加させたことにより、MILF の除隊兵士の帰農を促進したことや、農業研修を通じて、元兵士が社会参加の方法を知り、生計を立てる手段を学ぶ機会になったことなどが報告された¹²⁴。バンサモロ暫定自治政府発足後も、同プロジェクトで整備された小規模インフラ施設は有効活用され、キャンプ周辺コミュニティでの生計向上に寄与している。

また、持続性を向上させるため、現地研究機関との連携やパートナーシップも積極的に活用された。「ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上プロジェクト（CD-CAAM）（2012-2016）」や「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」では、ミンダナオ大学や南ミンダナオ大学、ウピ農業学校等の現地の研究機関との連携が促進された。こうした現地研究機関との協働は、移転された技術の現地化を促し、持続性の向上に寄与するとともに、日本人門家の立ち入りが制限されている地域におけるプロジェクト活動の促進に寄与した。

住民組織の持続性を向上させる試みも行われている。例えば、「ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上プロジェクト（CD-CAAM）（2012-2016）」では、野菜栽培のパイロットプロジェクトのために、同プロジェクトで作られた住民組織は、住民が協同組合として政府に登録を申請し、プロジェクト後も活動を続けている。この背景には、住民が、自らを組織化し、共同で出荷したり、マーケットを共同で開催したりすることに、利点を感じていることが挙げられた。このように、コミュニティ開発支援では、実施機関だけでなく住民組織に対しても能力向上への支援を実施し、住民の組織化の利点を十分に理解してもらうことが、住民組織の持続性向上に寄与すると考えられる。

123 JICA (2016a) ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト最終報告書, 東京: JICA

124 JICA (2016a) ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト最終報告書, 東京: JICA、JICA (2019f) CCDP 完了報告書, Manila: JICA、落合直之 (2019) フィリピン・ミンダナオ平和と開発、東京: 佐伯印刷

(4) 平和構築への貢献

ミンダナオのコミュニティレベルの紛争要因は、政治的対立（比政府と MILF）から社会的対立（宗教間や民族及び氏族間）にまで及ぶと言われている。そのため、多くのコミュニティのソーシャル・キャピタルは限定的である。しかも、多くの紛争影響地域では、国内避難民の流入や住民の逃避を経験し、社会的一体性が乏しい。こうした中、住民が一堂に会し、コミュニティの社会経済的現状と開発の必要性を議論し、行政機関と住民が共同で事業を選定・実施する機会は、ほとんどなかった。JICA のコミュニティ支援は、住民参加を通じてソーシャル・キャピタルを蓄積させ、小規模インフラ整備から生計を向上させ、協働から行政機関への信頼を醸成させた。これにより、コミュニティから和平の機運を高め、和平プロセスの進展に大きく寄与したと考えられる。表 5-12 にコミュニティ開発支援の平和構築への貢献に関する主な点を示した。

表 5-12 コミュニティ開発支援の平和構築への貢献

事業名	平和構築への貢献に関する主な点	実施期間
ムスリム・ミンダナオ自治地域 (ARMM) 平和・開発社会基金事業	事業地域の一部に社会的弱者グループや先住民が居住しており、小規模インフラ事業の計画、実施等に参画したことから、地域の包摂性の促進に貢献したことが確認された。 他住民の他氏族・宗教や中央政府の行政官に対する信頼向上といった成果が確認されている。	2003-2012
ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査 (SERD-CAAM)	復興支援ニーズ調査では、対象地域の住民が積極的に参加したことにより、住民間の対話促進による信頼醸成に貢献したことが指摘された。 QIP の一環として、ソーシャル・プレパレーションを実施し、自治体と住民参加による開発を促進した点で、ボトムアップでの平和構築に寄与したと考えられる。	2007-2009
ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト (CD-CAAM)	実証事業を通じて、BDA と対象地域自治体の連携が強化され、関係者間の信頼醸成に貢献した。 多くの受益者が、宗教や、民族、政治的信条などを超えてグループとして活動した。さらに自らの生計向上とともに、近隣住民へ技術の普及を行う等、小規模ながらもコミュニティにおける社会的結束の強化にも貢献したと考えられる。	2012-2016
バンサモロ包括的能力向上プロジェクト (CCDP)	QIP や生計向上事業等の実施を通じて、ARMM 自治政府、BDA、PhilRice 等サービス提供機関、自治体等の多様な関係者間の関係構築を促進したことが確認された。	2013-2019

■ 住民参加による住民間と住民の行政への信頼醸成

まず、JICA は、実施プロセスを事前に関係者に周知し、政治的介入を最小化するように試みた。実施プロセスの明確化は、実施主体である ARMM 自治政府や地方自治体及び BDA による支援事業の住民への説明責任を高めた。また調達プロセスも明確化され、入札におけるコンサルタントや施工業者選定の透明性を向上させた。これらにより、JICA は、支援事業だけでなく行政機関としての公正性や公平性を向上することが可能となった。

次に、紛争影響地域では、コミュニティ内外の権力構造が複雑であり、ソーシャル・プレパレーションの実施にあたっては、「誰が参加するのか」が問題となることが多い。そのため、JICA が支援するコミュニティ開発事業では、事前準備として、社会調査やコミュニティ・プロファイリングが実施され、コミュニティ内の住民グループの存在状況が把握され、またそのグループ間の構造や関係性が把握された。こうした事前準備は、包摂性かつ代表性の高い人物のソーシャル・プレパレーション活動への参加を可能にした¹²⁵。

こうした実施プロセスをとおして、これまで交流の少なかった異なる民族グループの住民同士が相互理解と交流を深めた。例えば、QIP では、できるだけ異なる宗教や民族、政治的信条を持つ住民らが参加するように計画され、こうした参加型アプローチは、多くの住民により、円滑なプロジェクト運営を実現させ、成功体験を通じた住民相互の信頼関係を醸成させたと高く評価された。こうした住民によるソーシャル・キャピタルの蓄積は、氏族間対立（リド）などの社会課題を抱えた地域でより顕著であった。

■ 平和の配当による和平の機運の維持・向上

小規模インフラの整備やパイロット事業を通じた農業技術の移転や普及は、住民の生活を向上させ、「平和の配当」を通じて将来の和平への希望をつなぎとめる役割を果たした。特に、JICA が紛争影響地域への支援を開始した 2006 年から 2008 年の間は、IMT による停戦監視のもと、比政府と MILF の間で和平交渉が進められた時期であった。こうした中、コミュニティレベルで実施された各事業は、多くの紛争に疲弊したコミュニティへの目に見える形で「平和の配当」を実現させ、草の根レベルでの和平の機運の下支えを可能にしたと考えられる。

■ 行政機関の関係改善による地域の安定化

「平和の配当」の地理的拡大は、カウンターパートを多様化させ、協働を通じて行政機関内の信頼関係と人的ネットワークの構築に寄与した。初めて MILF 支配地域で実施された「ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査（SERD-CAAM）（2007-2009）」では当初、BDA と多くの地方自治体と利害が相反する関係にあった（次節「阻害要因」BDA の課題を参照）。そのため、同調査の実施中には、MOA-AD の決裂による比政府と MNILF の対立が激化したこともあり、BDA による事業の実施調整は難航した。しかし、同事業の合同調整委員会では、そのメンバーである OPAPP、ARMM 自治政府、BDA 及び共同停戦調整委員会が、定期的に事業について協議し監理した。これは、関係者の緊張緩和に寄与したと考えられる¹²⁶。

125 JICA (2009c) ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査：ファイナルレポート，東京：JICA、JICA (2016a) ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト最終報告書，東京：JICA

126 JICA (2009c) ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査：ファイナルレポート，東京：JICA

こうした経験を踏まえ、JICAは、その後継案件（CD-CAAM）で、BDAの能力強化やBDAと地方自治体との関係改善を目標の1つとし、意図的に両者の共同作業や相互交流の機会を創出し、相互の信頼を深め、人的ネットワークを構築させた¹²⁷。JICAは、コミュニティ開発のモデル化のプロセスで、ARMM自治政府や地方自治体とBDAとの協働を進め、両者の関係を改善することができた。さらに、MILFは一枚岩ではなかったため¹²⁸、JICAは、BDAの支援の際に、MILFやBDAの関係者の関係性にも配慮した。その後継案件でも、JICAが触媒となり、BDA、ARMM自治政府、地方自治体、PhilRice、及びBIAF等の異なる政治的立場の実施機関の関係者を協働させ、相互の信頼関係と人的ネットワークをさらに強化させた¹²⁹。こうしたコミュニティレベルでの比政府とMILFの関係改善は、下からの和平の促進に大きく貢献したと考えられる。

■ 定期的なプロジェクトレベルの平和構築アセスメントの実施

JICAは、不安定な治安により日本人専門家の渡航が制限される中、「ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査（SERD-CAAM）（2007-2009）」や「ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上プロジェクト（CD-CAAM）（2012-2016）」において、3か月毎に平和構築アセスメントを実施した。JICAが入手できる政治社会的及び治安状況が限られたが、JICAは定期的なアセスメントにより情報を分析し、紛争影響地域の流動的な政治社会情勢に適切に対応した。さらにJICAは、アセスメント結果に従い、必要に応じて事業計画の見直しを含めた柔軟な対応を行うことができた。これにより、JICAは、紛争影響地域でのコミュニティ開発の支援事業において、紛争予防を徹底することができたと考えられる（次章「効果的アプローチ」情報の非対称性に対する適切な対応、紛争予防配慮の徹底を参照）。

5.2 JICA ミンダナオ支援事業と相乗関係を創出したその他支援活動

JICAのミンダナオ支援と相乗関係を創出したその他支援活動として、外交、治安維持活動、和平調停の対話促進、草の根・人間の安全保障無償資金協力の集中実施、人材育成奨学計画（本邦への留学

127 JICA (2016a) ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト最終報告書、東京：JICA

128 例えば、MILF上層部では、主流派のマギンダナオ系グループと、非主流派のマラナオ系やその他のグループなどが観察される。

129 JICA (2019f) CCDP 完了報告書, Manila: JICA、落合直之 (2019) フィリピン・ミンダナオ平和と開発、東京：佐伯印刷

機会提供)が挙げられる。当節では、こうした活動を概観した後、それらが JICA のミンダナオ支援と創出した相乗効果について分析する。

5.2.1 外務省実施の支援

外務省・在比日本大使館は、外交活動を通じて比政府と MILF の和平プロセス進展に関与し、「平和創造 (Peace-Making)¹³⁰」に寄与した。表 5-13 は、在比日本大使館のミンダナオ支援に関する主要な施策とその活動を時系列にまとめたものである。

表 5-13 在比日本大使館の「平和創造」の貢献

ミンダナオ支援に関する主要な施策	活動
「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ (2002 年)」に基づく、ARMM 自治政府の政策立案・実行支援の開始	ARMM 自治政府への支援に加えて、MILF との関係構築を開始 (2004-2005)
「日本-バンサモロ復興と開発イニシアティブ (J-BIRD) (2006 年)」に基づく、比政府と MILF の和平プロセスの支援開始	ミンダナオ・タスクフォースの設立 (2006 年以降) IMT への参加 (2006 年以降) 「草の根・人間の安全保障無償資金協力」の集中実施 (2006 年以降) 「バックチャネル外交」の実施 (2008-2009) ICG への参加 (2009 年以降) 成田会談の実現 (2011 年)
枠組み合意 (2012 年) や包括合意 (2014 年) 及び基本法制定 (2018 年) に伴う、バンサモロ暫定自治政府設立及び正常化支援 ¹³¹	和平合意の実行支援 (2012 年以降) バンサモロ基本法に基づく、住民投票への選挙監視団の派遣 (2019 年)

出所：調査団作成

■ 「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」に向けた支援

1990 年代において、在比日本大使館は、アキノ、ラモス両政権の経済成長や格差是正への政策支援のため、無償や有償資金協力のスキームを通じた経済開発事業の選定を主導した¹³²。

130 平和創造のための外交活動 (Diplomacy for peace-making) を指し、後節「促進要因」オールジャパンによるミンダナオ支援体制の構築を参照。

131 ミンダナオ和平では、「武装解除、動員解除、社会復帰 (DDR)」とは呼ばず、正常化 (Normalization) と整理し、使用されている

132 特に、ラモス政権 (1992-1998) への支援として、「電力網整備事業 (1995-2005)」、「西部ミンダナオ地区道路建設機材整備計画 (1998-1999)」など。

2002年12月、当時の小泉総理大臣とアロヨ大統領により発表された「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」を受け、JICAによるARMM自治政府への技術協力が開始された。こうした中、在比日本大使館は、比政府より2004年10月に発足されたIMTへの参加を打診され、当時の高橋妙子公使を中心に、日本の同監視団への参加の可能性を探るためMILFとの接触した（後節「治安」を参照）¹³³。

■ 「日本-バンサモロ復興と開発イニシアティブ」に関連した支援

2006年7月、麻生外務大臣（当時）の訪比時に、新しいミンダナオ支援策が発表された。それは、IMTに社会経済開発の専門家を派遣すること、日本独自の経済開発支援「日本-バンサモロ復興と開発イニシアティブ（J-BIRD）」を実施すること、在比日本大使館とJICA及びJBIC（当時）の三者からなる現地レベルの月例援助政策調整会議「ミンダナオ・タスクフォース」を設置することであった。在比日本大使館が主導したミンダナオ・タスクフォースを通じて、無償資金協力（在比日本大使館及び一部はJICA）、有償資金協力（JBIC（当時））、技術協力（JICA）等の異なるスキームが、政策的な統一性を確保しながら、ミンダナオの支援ニーズに対応された。

それまでのミンダナオ支援を通して得られた比政府とMILF双方からの信頼をもとに、在比日本大使館による両者の橋渡しが可能になった。2008年、マレーシアがIMTと和平交渉の仲介から一次撤退し、比政府とMILFの和平交渉が停滞した際、在比日本大使館は、両者を非公式に繋げる「バックチャネル外交」を行った¹³⁴。同大使館員が頻繁にマニラとコタバトを往復し、当時のエスペロン大統領顧問とムラドMILF議長の間を取り持ち、和平交渉の再開に尽力した¹³⁵。これにより、2009年12月、両者の和平交渉再開にあたり、ICGが設置された際に、在比日本大使館は、その一員として和平交渉にオブザーバーとして参加することになった。こうした外交努力は、2011年8月、比政府の要請により在比大使館と外務省が秘密裏で調整した、成田でのアキノIII大統領（当時）とムラドMILF議長による初のトップ会談へと結実した¹³⁶。和平交渉が行われていたマレーシアではなく日本でトップ会談が実施されたことは、比政府とMILFの日本への信頼が厚かったことを示唆している。

成田会談後、和平プロセスが進展する中、在比日本大使館は、和平合意の実行と正常化に関連する支援を開始した。2013年8月、当時の安倍総理大臣の訪比時に発表された「ミンダナオ和平プロセス

133 その後、在比日本大使館は、IMTへの参加を含む、比国政府とMILFの和平プロセスを促進する支援の実現のため、外務本省とJICA本部を説得し、その後のIMTを含む紛争影響地域への支援を推進した。石川義久(2014b) ミンダナオ和平プロセスと日本の関わり, フィリピン協会会報, 260:40-46

134 石川義久(2014b) ミンダナオ和平プロセスと日本の関わり, フィリピン協会会報, 260:40-46

135 こうしたバックチャネル外交は、日本大使館でなく、各国大使館や国際機関、国際・国内NGOなどによっても行われた。

136 竹若敬三(2013) ミンダナオ和平への日本の貢献, 外交, 18 (Mar. 2013):81-86、石川義久(2014b) ミンダナオ和平プロセスと日本の関わり, フィリピン協会会報, 260:40-46、

支援の強化」を踏まえ¹³⁷、在比日本大使館は、2012年の枠組み合意や2014年の包括合意に基づいた正常化のための支援を開始した（後節「治安活動」を参照）¹³⁸。その後、2019年1月に実施されたパンサモロ基本法の承認のための住民投票では、在比日本大使館は外交団中では最大の監視団を派遣し、住民投票の円滑な実施を支援した。このように、在比日本大使館は一貫してミンダナオにおける「平和創造」へ貢献してきたといえる。

5.2.2 治安維持活動

■ IMT への人材派遣

日本の治安維持活動への関与は、IMT への人員派遣と正常化のための支援が中心となった。在比日本大使館は、2006年10月以降、IMTに初の文民要員として社会経済開発専門家（JICAからの出向）を派遣するとともに、2012年以降は、正常化プロセスを支援することで、ミンダナオにおける「平和維持（Peace-Keeping）」を支援した。IMTは、2004年10月、比政府とMILFの停戦合意を監視する第三者組織として結成され、その4つの主要コンポーネントの内、「停戦監視¹³⁹」はマレーシア、ブルネイ、リビア、ノルウェー、インドネシア等が、「人道支援」はEUが、「社会経済開発」は日本が、「市民保護」はマレーシア、インドネシア、市民社会組織等（前章「他ドナーによるミンダナオ支援」市民社会組織を参照）が担当した。IMTは、ミンダナオ島内に5か所の駐在所¹⁴⁰を設置し、60名弱の警察・軍出身者が停戦監視に従事している。

137 MOFA (2013) 日・フィリピン首脳会談（概要）, https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/page3_000326.html (2019年8月8日)

138 竹若敬三(2013) ミンダナオ和平への日本の貢献, 外交, 18 (Mar. 2013):81-86

139 国軍とMILFの停戦監視のメカニズムは以下の通り。1996年の比政府とMILFの停戦監視の合意に基づき、比政府とMILFは、それぞれ停戦監視調整委員会を設置し、共同で停戦監視を行った。停戦違反が発生した際には、互いの監視委員会が会し、合同停戦監視委員会がその都度設置された。しかし、「全面戦争」の勃発など、当事者のみの停戦監視の限界から、OICの斡旋により、第三者による停戦監視のメカニズムとして、2004年10月、マレーシア、ブルネイ、リビアを創設メンバーとしたIMTが設立された。同監視団は、JCCCHで議論される停戦違反の事案に介入し、調整及び調停を行う。それにより停戦違反が激減した。落合直之（2019）フィリピン・ミンダナオ平和と開発、東京：佐伯印刷

140 サイト1はコタバト市（ブルネイが主体）、サイト2はイリガン市（リビアが主体）、サイト3はザンボアンガ市（マレーシアが主体）、サイト4はジェネラル・サントス市（マレーシアが主体）、サイト5はダバオ市（インドネシアが主体）。各サイトは5-10名ほどの要員が駐在している。落合直之（2019）フィリピン・ミンダナオ平和と開発、東京：佐伯印刷

2006年10月、在比日本大使館はミンダナオ支援の一環としてIMTへの参加を決め、JICA職員を在比日本大使館へ出向させ、社会経済開発専門家として同監視団へ派遣し¹⁴¹、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」の集中実施にあたらせた（後節「草の根・人間の安全保障無償資金協力」の集中実施を参照）¹⁴²。これにより、在比日本大使館とJICAは、コタバトに駐在する同社会経済開発専門家を通じ、紛争影響地域の情報を入手し現地の関係者と関係を構築し、草の根無償資金協力を通じて平和の配当を実現することが可能になった。

IMTの監視下、国軍とMILFの停戦が続き、和平プロセスの進展が期待されたが、2008年8月、比最高裁によるMOA-ADへの違憲判決は両者による武力衝突を再発させた。これに対し、マレーシアやブルネイはIMTより一時撤退したが、緒方JICA理事長（当時）は、JICA職員のIMTへの派遣を継続させるとともに、増員させることを決定した（1名から2名体制へ）。このことは、JICAによるミンダナオ支援への決意を示すだけでなく、現場でのプレゼンスを高め、比政府とMILFからの信頼を一層深めることになった¹⁴³。しかし、その後の和平プロセスの進展に伴い、国軍とMILFの武力衝突事案が減少する中、IMTは、本来業務である停戦監視の役割を減少させている。

■ 正常化支援

正常化支援の課題の1つとして、バンサモロ暫定自治政府樹立後のミンダナオ地域における治安維持の制度構築への支援が挙げられる。2012年の枠組み合意を踏まえ、2013年に将来のバンサモロ警察について提言する独立警察委員会が設置されると、在比日本大使館は、同委員会に日本人専門家を派遣しバンサモロ警察設立に関する提言書作成を支援した¹⁴⁴。また、2014年の包括合意を踏まえ、MILFの除隊兵士の社会復帰支援¹⁴⁵を協議するタスクフォースが設立されると、在比日本大使館は、同

141 安全リスクを考慮した措置。当初は1名だったが、2008年の国軍とMILFの紛争再発を踏まえ、2009年以降は2名体制になった。これまでの派遣職員は、永石雅史氏、菊池智徳氏、森悠介氏、落合直之氏、福永敬氏、中川享之氏、多田知幸氏、川本寛之氏、玉林洋介氏、池田龍介氏の10名。

142 石川義久(2014b) ミンダナオ和平プロセスと日本の関わり、フィリピン協会会報, 260: 40-46

永石雅史(2014) ミンダナオ国際監視団への初代日本人専門家としての参加、フィリピン協会会報, 260: 34-39

143 石川義久(2014b) ミンダナオ和平プロセスと日本の関わり、フィリピン協会会報, 260: 40-46:45、Iqbal, M. (2018) *Negotiating Peace, Cotabato: The Centre for Peace and Conflict Studies (CPCS)*

144 上杉勇司(2014) 独立警察委員会の提言策定過程と平和構築の課題, [www. http://peacebuilding.asia/](http://peacebuilding.asia/)独立警察委員会の提言作成過程と平和構築の課題/ (2019年8月9日)

145 包括合意は、総数で4万人いるとされるバンサモロ・イスラム軍(BIAF)兵士のうち、バンサモロ基本法の制定時に3分の1、バンサモロ警察の設立及びオペレーション開始後に3分の1、残りの兵士は、包括和平合意の内容がすべて達成された最終段階に除隊して正常化プロセスを完了するとしている。また、MILFが有するミンダナオ各地の31か所の軍事基地で、BIAF兵士の復員とその家族の生計向上を図り、基地及び周辺のコミュニティ開発を進めることになっている。31か所のうち、マギンダナオ州に位置する軍事基地であるアブバカル、オマール、ラジャムダ、パドレと、南ラナオ州のグシュラ、ピラールの6か所が優先的な軍事基地に指定されている。JICAは正常化支援のため、「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト(CCDP)」の「陸稲営農技術支援(URTP-B)」を通じて、アブバカル基地とその周辺コミュニティで、営農技術研修を実施し、半農半兵の兵士の除隊を促している（前節「JICA事業による「ミンダナオ

タスクフォースに参加した¹⁴⁶。その後、バンサモロ基本法では、バンサモロ自治政府に警察権を委譲した形でのバンサモロ警察の設立は含まれていないが、包括的和平合意に規定されている通り、比政府と MILF は「合同和平治安チーム（Joint Peace Security Team, JPST）」の機能化を進めている¹⁴⁷。約 4 万人と推定される MILF 兵士のうち、約 3 千人が同治安隊に移行され、残り 3 万人強は社会復帰を目指すことになった。これに関連し、在比日本大使館は、合同正常化委員会を通じて、合同平和・治安隊の設立や、独立退役・武装解除機関（Independent Decommissioning Body, IDB）を支援し、現在までに 3.3 億円の資金を提供した。さらに、独立退役・武装解除機関への要員派遣を検討するとともに、バンサモロ正常化基金への拠出も検討している。

5.2.3 和平調停の対話促進（Consolidation for Peace, COP）

和平プロセスの進展には、比政府と MILF の正式な和平交渉に対する多様な人々や団体の後押しが有効である。平和学者であるジョン・レデラック（John P. Lederach）¹⁴⁸（1997）は、和平交渉にあたり、交渉チャンネルを上位・国家レベル（トラック 1）に留めるのではなく、中間・市民社会のレベル（トラック 2）、草の根・個人のレベル（トラック 3）に展開することで、社会における和平への関心を拡大させ、結果的に交渉を進展させると述べている。

こうしたトラック 2 や 3 の平和構築への寄与を念頭に、JICA は、日馬連携の一環として¹⁴⁹、比政府と MILF の和平交渉当事者に加えて、和平プロセスに影響のある草の根レベルの多様な関係者（ARMM 自治政府、地方自治体、宗教界、大学、市民団体、NGO 等）を招聘し、和平の課題や対応について広く議論する「場」の提供を目的とした¹⁵⁰「和平調停の対話促進（Consolidation for Peace, COP）」を主催した。毎回 50 名を超える参加者が、1 週間ほどのセミナー期間中、平和や安全保障、ガバナンス、正義、開発等、様々な観点から東南アジアの地域が抱える紛争問題について議論した¹⁵¹。表 5-14 は、

の平和と開発」への貢献」農村の人的資本への貢献を参照）。落合直之（2019）フィリピン・ミンダナオ平和と開発、東京：佐伯印刷

146 JICA (2018) GPH-MILF Peace Process Infrastructure (as of August 2018), Manila: JICA

147 これにより、約 4 万人と推定される MILF 兵士のうち、約 3 千人がこの治安隊に移行され、残りは社会復帰・文民化を目指すことになった。

148 Lederach, J. P. (1997) Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies, Washington DC: U.S. Institute of Peace.

149 第 4 章「主なドナー」マレーシアに関する記述も参照

150 Ishikawa, S. (2014a) The Role of a Development Agency in Peacebuilding: Track One-and-Half Mediation in Mindanao, Asian Journal of Peacebuilding, 2 (1):79-95

151 落合直之（2019）フィリピン・ミンダナオ平和と開発、東京：佐伯印刷

2006年から2014年まで計6回実施されたセミナーの時期、場所、参加者・テーマ、成果を示したものである。

表 5-14 COP とその成果

	時期	場所	参加者・テーマ	成果
COP1	2006年1月	マレーシア社会科学大学	ミンダナオ・アチェ・南部タイ	相互学習と行動計画の作成
COP2	2007年9月	マレーシア・ペナン島	ミンダナオ・アチェ・南部タイ	相互学習と行動計画の作成
COP3	2009年1月	マレーシア・ペナン島	ミンダナオ限定	紛争再発のなか「和平交渉継続宣言」を採択
COP4	2011年2月	マレーシア・ペナン島	ミンダナオ・アチェ・南部タイ	アキノ III 政権発足の和平プロセスの環境づくり
COP5	2012年1月	マレーシア・ペナン島	ミンダナオ限定	成田会談後の和平の機運の高まり
COP6	2014年6月	広島	ミンダナオ限定	基本法制定にむけた和平プロセスの加速

COP1 と 2 は、地域の平和構築・復興開発支援のため、アチェの先行事例をミンダナオと南部タイの関係者が学ぶため、相互学習と行動計画の作成を目的として開催された。

COP3 は、2008 年以降、比政府と MILF の武力衝突が再燃した中で実施され、比政府の和平交渉団長及び団員と、MILF の和平交渉団長及び団員を含むミンダナオの関係者のみが招聘された。マレーシアが和平の仲介から撤退し和平交渉が中断する中、同セミナーは、非公式な比政府と MILF の和平交渉の「場」として機能した。

COP4 は、再び 3 つの紛争地域からの関係者が招請され、アキノ III 政権樹立直後に開かれたこともあり、同政権の和平プロセスの環境づくりに寄与した。当時のイクバル MILF 和平交渉責任者は、マフムード・アチェ自由運動元首相に接触し、ミンダナオ和平についての助言を得る機会にもなった。

COP5 は、2011 年の成田会談を受けて開催され、再びミンダナオに焦点を当て、和平交渉の具体的な論点を議論する場を提供した。参加者は、これまで COP に招聘されなかった政治家を含み、ミンダナオ出身の国会議員、比政府の内務長官、ARMM 自治政府、ARMM 域内の全州知事、IMT・ICG メンバー、MNLF、市民社会組織等多岐に及んだ。こうした幅広い参加者の招聘は、ミンダナオ和平の機運の広がりに寄与した¹⁵²。

152 Ishikawa, S. (2014a) The Role of a Development Agency in Peacebuilding: Track One-and-Half Mediation in Mindanao, Asian Journal of Peacebuilding, 2 (1):79-95:88、落合直之 (2019) フィリピン・ミンダナオ平和と開発、東京：佐伯印刷、石川義久(2014b) ミンダナオ和平プロセスと日本の関わり、フィリピン協会会報, 260:40-46:89

COP6 は、2014 年の包括合意を踏まえて、バンサモロ基本法の課題を議論する場となった。広島で開催された 3 日間のセミナーには、当時のアキノ III 大統領とムラド MILF 議長の参加もあり、比政府より約 20 名、バンサモロより約 40 名、総勢 200 名を超える参加者があった。ここでは、バンサモロの社会経済開発、バンサモロ自治政府の樹立、正常化について協議され、「バンサモロ自治政府の樹立に向けての広島宣言（広島宣言）」が採択された。これにより、バンサモロ基本法とバンサモロ暫定自治政府樹立へのプロセスの加速が期待された¹⁵³。

この 6 回の COP のうち、特にミンダナオに特化した 3 回は、和平プロセスが停滞もしくは動き出した際に実施され、和平交渉担当者の相互理解や、和平交渉の機運の加速が意図された。その成果は、和平交渉の再開や、和平合意の締結、バンサモロ基本法の制定等などに間接的にではあるが、和平を後押しする意味で貢献したと考えられる。

5.2.4 「草の根・人間の安全保障無償資金協力」の集中実施

2006 年、「日本-バンサモロ復興と開発イニシアティブ（J-BIRD）」と総称された日本のミンダナオ支援において、紛争影響地域における草の根に関連する事業が集中的に開始された。関連した草の根事業のスキームには、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」、「NGO 連携無償資金協力」、「国際機関連携無償資金協力」及び「ノン・プロジェクト無償資金協力の見返り資金による事業」がある。スキームの事例は以下の通りである。

表 5-15 J-BIRD における草の根事業

スキーム名	概要
草の根・人間の安全保障無償資金協力	2006 年から 2016 年度 ¹⁵⁴ までに計 92 件のプロジェクト（合計約 8 億円）実施。事業内容は、バラングイレベルの小規模な施設小中学校校舎、職業訓練所、給水設備、保健施設の建設・補修等の建設・補修等。
NGO 連携無償資金協力	2009 年から 2016 年までに計 12 件のプロジェクト（約 4.7 億円）実施。事業内容は学校建設、子供向けの平和教育、先住民族の子供たちの地域開発プロジェクト等。
国際機関連携無償資金協力	2016 年に UNICEF による紛争の影響を受けたミンダナオの子供のための平和構築及び教育支援計画（約 7.25 億円）、2017 年にはマラウィの危機への対応として、

153 Deles, T. Q. (2014) Keynote Address to COP6 Hiroshima, Japan, 23-25 June 2014, in GPH Panel Secretariat (ed.) (2016) JUNCTUIRES: Selected Speeches and Statements, Manila: OPAPP, pp.60-67、JICA (2014b) ミンダナオ平和構築セミナー プレスリリース、東京: JICA

154 入手できた最新情報が 2016 年までであった。

	UN-HABITATによるシェルターの補修事業（約11億円）とUNDPによる治安対策事業 ¹⁵⁵ （約3.3億円）に対して資金提供。
ノン・プロジェクト無償資金協力の見返り資金による事業	2010年度に日本 ARMM 友好会館及び研修施設、ARMM 道路網改善のための機材供与、公立高校へのパソコン給付プロジェクト（約6.8億円）実施。

表 5-16 は、草の根無償資金協力の関連事業の 2006 年度から 2017 年度までの件数と E/N 締結額をまとめたものである。この間に実施された事業総額は約 47 億円に上り、紛争影響地域を含む幅広い地域で、小規模インフラの建設を中心に、コミュニティ開発、生活向上、制度整備、人材育成に関連する事業が実施された。こうした事業は、即効性の高い「平和の配当」として位置づけられ、コミュニティレベルの経済開発と平和の機運を高めた。それは、中部ミンダナオ地域での日本の支援の浸透と、コミュニティの日本の支援への信頼に繋がっている¹⁵⁶。

表 5-16 草の根無償資金協力関連事業の件数と締結額(2006-2017 年度)

年度	事業数	E/N 締結額 (百万ドル)	E/N 締結額 (百万円)
2006 年度	草の根無償 12 件	0.69	76.06
2007 年度	草の根無償 11 件	5.92	686.26
2008 年度	草の根無償 11 件	0.83	93.26
2009 年度	草の根無償 8 件	0.73	75.44
	NGO 連携無償 1 件	0.12	12.85
2010 年度	草の根無償 11 件	1.02	96.12
	ノン・プロジェクト無償資金 協力見返り資金 3 件	7.23	680.00
2011 年度	草の根無償 8 件	0.82	73.39
	NGO 連携無償 3 件	1.17	104.18
2012 年度	草の根無償 8 件	0.89	71.70
	NGO 連携無償 2 件	0.90	72.50
2013 年度	草の根無償 9 件	0.98	79.97
	NGO 連携無償 2 件	0.77	62.76
2014 年度	草の根無償 7 件	0.65	62.65
	NGO 連携無償 1 件	0.58	55.84

155 プログラム名は Strengthening National and Local Resilience to Risks of Violent Extremism in the Philippines

156 力石寿郎(2014) ミンダナオ和平に関連する日本の開発支援, フィリピン協会会報, 260:47-49

2015 年度	草の根無償 5 件	0.48	52.87
	NGO 連携無償 2 件	0.83	91.66
2016 年度	国際機関連携無償 1 件	6.04	725.00
	草の根無償 5 件	0.61	72.68
	NGO 連携無償 1 件	0.58	69.16
2017 年度	国際連携無償 2 件	13.00	1,430.00

5.2.5 人材育成奨学計画

人材育成奨学計画（Japanese Grant Aid for Human Resource Development Scholarship, JDS）¹⁵⁷は、社会・経済開発計画の立案・実施に関わり、当該国の 21 世紀を担う指導者となることが期待される優秀な若手行政官、実務家、研究者等を対象とする人材育成への支援である。対象国の市場経済への移行に不可欠な法整備、経済等の分野で人材育成への需要を抱えている開発途上国の人材が対象とされている。また、各留学生在が日本の良き理解者として両国の友好関係の拡大と強化に貢献することも期待された¹⁵⁸。

フィリピンからの留学生受け入れは 2003 年度に開始された。フィリピンでは各開発課題を取り扱う政府機関・関係省庁の職員・組織・制度・財政等の能力・体制が総じて不十分であるとの認識により、行政官等の人材育成を通じて、行政組織の強化並びに開発課題の解決に貢献することが期待された。主に比政府の若手行政官等を対象に年間最大 20 名の留学生在が、日本の大学院においてフィリピンにおける優先開発課題に関わる分野での知識習得を目的として留学している。2003 年から 2016 年度までのフィリピン全体における実績は以下の通りである。

表 5-17 人材育成奨学計画の実績

スキーム名	概要
受け入れ人数	合計 299 人、留学期間：2 年間
受け入れ分野	行政、経済、財政、農村開発、ミンダナオ地域開発行政、インフラ整備等
留学生在の所属機関	国家経済開発庁、公共事業道路省、外務省、農業省、財務省、フィリピン中央銀行等
留学先	国際大学大学院、神戸大学大学院、名古屋大学大学院、広島大学大学院、政策研究大学院大学等

157 JDS は無償資金協力の 1 つであるが、当事業については、その他支援活動として別扱いとした。

158 フィリピン共和国人材育成奨学計画準備調査報告書（2015 年 4 月）

さらに、ミンダナオ支援に特化したプログラムも設定されている。2011年から2014年までは「ミンダナオにおける地域開発行政」が、2015年から2018年までは「ミンダナオ地域開発/バンサモロ自治政府設立支援」が対象課題として設定され、それぞれのプログラムに計34名が留学した。さらに、その中で、将来のバンサモロ自治政府設立にむけた人材育成を目的とした「バンサモロ優先枠」が設定され、2015年から2017年の3年間で9名を派遣した。

5.2.6 その他支援活動が JICA のミンダナオ支援に与えた相乗効果

■ 和平合意以前の支援事業の形成と実施

2006年6月、それまでの外交活動等を通じて醸成した信頼関係を踏まえて、緒方 JICA 理事長（当時）は、紛争影響地域における人間の安全保障の拡大支援を提示した。しかし、和平合意以前の支援でもあり、安全上、JICA 職員の紛争影響地域への立ち入りには限界があり、遠隔による事業形成・実施に頼らざるを得なかった。こうした中、IMT や COP 等の支援活動は、JICA の支援事業の形成と実施に大きく寄与した。

IMT では、2006年10月以降、JICA から在比日本大使館へ出向した職員が、日本人専門家として社会経済開発の支援活動を開始した。同専門家は、JICA が、2013年に「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2012-2019）」の開始にあたり、コタバトにプロジェクト・オフィスを設置するまで、同地に常駐する唯一の日本人専門家であり、IMT を通じて、通常 MILF の了解なくして国軍や警察でも立入り不可の紛争影響地域の深部へ立ち入ることができた。そのため、JICA は、同専門家を通じて紛争影響地域のコミュニティの実情への知見を深めることができ、複雑な社会状況において、紛争予防に配慮しながら効率的に事業の形成と実施を行うことができた。例えば、紛争影響地域における最初のコミュニティ開発事業である「ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査（SERD-CAAM）（2007-2009）」の形成と実施には、同監視団に参加した初代の日本人専門家による提案と支援が寄与した。同専門家の支援により、JICA は、比政府からの事業要請後、わずか3か月程度で調査を開始することができた¹⁵⁹。

COP では毎回「開発支援」が議論された。JICA は、セミナー参加者との意見交換を通じて現地のニーズを把握し、事業形成、実施、モニタリングにおける現地からの貴重なフィードバックを得ることができた。特に、初回のセミナーは、JICA に取って、初めて和平プロセスに関与する関係者や団体と

159 永石雅史(2014) ミンダナオ国際監視団への初代日本人専門家としての参加, フィリピン協会会報, 260: 34-39

交流する機会となった。参加者との関係を築いた JICA 職員は、セミナー終了後速やかにコタバトを訪問し、当時、OPAPP を通じて紛争影響地域で「平和の配当」を実施できる BDA との協働の可能性を探った。これにより、JICA はセミナー終了後 6 か月以内に、OPAPP を通じて BDA に対する能力強化研修を実施することができ、その後の BDA との協働の礎をつくることができた¹⁶⁰。

■ 紛争影響地域における多様な関係者との協働実現

上記に関連して、IMT が、紛争影響地域の住民から中立な和平の支援者としてのイメージを獲得していたこともあり、JICA 職員の IMT への参加は、JICA が紛争影響地域の住民から IMT と同様なイメージを得ることを可能にした¹⁶¹。さらに、武官でなく文民として IMT に参加したことで、コタバトに駐在する同専門家は、草の根人間の安全保障無償資金協力の形成実施プロセスにおいて、被益住民や実施機関である地方自治体や市民社会組織と、直接に接触する機会が多かった。そのため、JICA は和平の支援者としてのイメージを草の根レベルで定着することができた。こうしたプロジェクトを通じて醸成された関係者との信頼関係と人的ネットワークの蓄積により、同専門家は、地方自治体や MILF との友好関係を築くことができた。

■ JICA のミンダナオ支援事業の円滑な継続

日本外交の一貫したミンダナオ支援方針は、JICA による IMT への職員派遣や、紛争影響地域での事業展開の継続を後押しした。例えば、2008 年の武力衝突の際、他ドナーがミンダナオ支援から撤退する中、JICA による IMT への職員派遣と事業の継続は、ミンダナオ支援に深く関与した緒方理事長（当時）の決断によるものであったが、外務省も、JICA によるミンダナオ支援からの撤退が与える外交的影響を懸念し、在比日本大使館は、JICA 職員の紛争影響地域への渡航や安全対策上の便宜供与を徹底し、JICA 事業をできる限り継続させた。その結果である JICA の高いプレゼンスは、同地域の住民や市民団体に和平の希望を与え和平の機運を高めることに寄与したとして、複数のバンサモロ暫定自治政府の要人により、感謝の意が示されている。

■ スキーム間の相乗効果の発現

JICA のミンダナオ支援は、原則的に相手国政府の要請を必要とすること、また規模が比較的大きいことにもより事業形成に比較的時間がかかるのに対し¹⁶²、草の根・人間の安全保障無償資金協力は小規模なこともあり、コミュニティレベルの様々な開発ニーズに、迅速かつきめ細やかに対応し、「平

160 Ishikawa, S. (2014a) The Role of a Development Agency in Peacebuilding: Track One-and-Half Mediation in Mindanao, *Asian Journal of Peacebuilding*, 2 (1):79-95

161 JICA (2015f) 日本のミンダナオ支援における IMT の役割にかかる調査票, 東京:JICA

162 ファスト・トラック制度などの例外があり、紛争影響地域での最初のコミュニティ開発事業である「ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査 (SERD-CAAM)」では、同制度が採用された。

和の配当」を行うことができた。IMT の日本人専門家の同無償資金協力に基づく年間 10 件以上の事業形成により、「日本バンサモロ復興開発イニシアティブ (J-BIRD)」は、短期間でミンダナオ中部を中心に地域全般に浸透した。JICA の他のコミュニティ開発事業では、同事業によって供与された施設を活用して詳細ニーズ調査や QIP でソーシャル・プレパレーションを実施し、各スキーム間の相乗効果を発現したことも確認された。

■ 比側関係者の JICA のミンダナオ支援への理解向上

JDS を通したフィリピン留学生は、累計で約 300 人に及び、留学生本人と所属機関との間で交わされた契約に基づき、その多くが留学前の所属先に復職し、日本で取得した知識・能力を活用している¹⁶³。ミンダナオの将来を見据え、2011 年以降は、ミンダナオに特化したプログラムである「ミンダナオにおける地域開発行政」への募集が開始され、2014 年の包括合意以降は、将来のバンサモロ自治政府の設立に鑑み、同プログラムは「ミンダナオ地域開発/バンサモロ自治政府設立支援」へと再編され、バンサモロ募集枠を通じて約 40 人の留学生がミンダナオに特化したプログラムに参加した。こうした帰国留学生は、JICA のミンダナオ支援へ継続的に協力している。

例えば、ある留学修了生は、帰国後、BDA で JICA 支援のカウンターパートとして、JICA の「ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト (CD-CAAM) (2012-2016)」や草の根・人間の安全保障無償資金協力で建設された研修センターの運営にあたった。その後ミンダナオの離島 3 州で、「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト (CCDP) (2013-2019)」のサブプロジェクトである「市場志向型地場産業育成 (MD-LIP)」と連携し、産業振興も推進している。さらに、同修了生は、島嶼部での貴重な情報源にもなっている。この事例では、留学修了生が、JICA のカウンターパートとして、JICA のコミュニティ開発事業の円滑な実施に協力し、実施機関である BDA の JICA 支援への理解の深化に寄与していることが確認された。

5.3 アウトカム発現の促進・阻害要因

163 JICA (2015e) フィリピン共和国人材育成奨学計画準備調査報告書、JICA:東京、p.28

5.3.1 促進要因

アウトカム発現の促進要因としては、オールジャパンによるミンダナオ支援体制の構築、歴代の JICA 理事長による JICA ミンダナオ支援の方針、裨益者による JICA ミンダナオ支援への参加が挙げられる。

(1) オールジャパンによるミンダナオ支援体制の構築

■ ミンダナオ・タスクフォースの設立

2006 年 10 月のミンダナオ・タスクフォースの設立により、オールジャパンのミンダナオ支援体制が構築された。月例で開催されたミンダナオ・タスクフォースは、在比日本大使館公使、JICA（当時の JBIC を含む）所長、及び IMT の社会経済部門専門家が、外交、開発、治安安定化への支援政策と活動を、効率的かつ効果的に調整することを可能にした。その結果、各担当者は、和平交渉と和平プロセスの進捗、紛争影響地域の治安状況を把握し、懸案事項を整理し、開発計画や事業の形成と実施、草の根無償資金協力の実施を効率的・効果的に推進することができた。さらには、既述のその他支援活動による JICA のミンダナオ支援への相乗効果を生み出した。

■ 3D（開発・外交・治安維持）アプローチによる相乗効果

IMT に参画する JICA 職員の在比日本大使館への出向により、JICA は、ミンダナオ和平交渉の進展だけでなく、通常 JICA には伝えられることが無い在比日本大使館が比政府から入手するミンダナオ情勢に関わる機微な情報も、部分的にはあるが得ることができ、治安情勢の正確な把握の一助になった。それにより、JICA は、和平プロセスが停滞し現地の治安情勢が流動的な場合でも、和平の全容と現地の治安情勢を理解した上で「将来を見据えた支援」を計画し実施することができた¹⁶⁴。この観点で、JICA のミンダナオ支援は、JICA の技術協力を中心とした開発援助活動と、在比日本大使館の和平プロセスに関する外交活動や、IMT を通じた社会経済支援及び治安安定化への活動等を有機的に組み合わせ、3D（開発・外交・治安維持）アプローチ¹⁶⁵を効果的に実施していたといえる。

164 その事例として、「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」における柔軟な実施計画の変更が挙げられる。和平プロセスが停滞し、バンサモロ基本法の審議が不透明な中、ミンダナオ・タスクフォースから得られる様々な情報等を参考に、同プロジェクトは和平プロセスの進展に適切に対応することができた。

165 アプローチは、紛争国における国造りを通じた平和構築においては、平和構築のための復興開発活動（Development for peace-building）、平和創造のための外交活動（Diplomacy for peace-making）や、平和維持のための治安活動（Defense for peace-keeping）を連携させることで、三位一体の包括的な政策支援の有効性を示唆したものである。OECD（2005）Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations, Paris: OECD

(2) 歴代の JICA 理事長によるミンダナオ支援にかかるイニシアティブ

流動的な和平プロセスにあって、歴代の JICA 理事長による積極的かつ一貫したミンダナオ支援の方針は、比政府と MILF 双方からの JICA への信頼につながり、これが事業の円滑な実施に寄与した。まず、緒方理事長（2003-2012）は、紛争影響地域での人間の安全保障の観点からの支援を発意した。これ以降、同理事長は、既述のとおり、JICA のミンダナオ支援にイニシアティブを取り、支援の継続を主導した。コタバトにおける JICA 職員の継続したプレゼンスは、MILF 指導部を勇気付けるとともに、比政府と MILF 双方の JICA と日本に対する信頼を一層強固なものにした。これは、在比日本大使館による「バックチャンネル外交」を後押しし、その後の停戦合意や成田会談に繋がり、JICA のミンダナオ支援を前進させる要因ともなった。

緒方元理事長の後任の田中前理事長も、最初と最後の外国訪問地にミンダナオを選び、ミンダナオ支援への主導を内外に示した。田中前理事長は、2014 年 3 月、包括合意が締結された時点において、キャンプ・ダラパナンでムラド MILF 議長と会談し、紛争影響地域の住民に和平合意を実感させるように QIP の実施を指示した。同年 4 月には、この指示により、即効性のある QIP が実施され、コミュニティレベルでの和平の機運を高めた。さらに、次の北岡現理事長も、最初の外国訪問地としてミンダナオを選び、ミンダナオ支援への継続した主導を内外に強く示した。こうした歴代理事長の積極的な関与は、JICA のミンダナオ支援を一貫して継続させ、比政府・MILF 両者からの JICA と日本に対する信頼の醸成に繋がったと考えられる¹⁶⁶。

(3) 実施機関や裨益者による JICA ミンダナオ支援へのコミットメント

■ 実施機関による JICA ミンダナオ支援へのコミットメント

実施機関による JICA 事業を補完する施策は、事業の効果と持続性を向上させた。例えば、インフラ開発事業である「マリトボグ - マリダガオ灌漑事業（1990-2014）」では、実施機関である国家灌漑庁は、JICA 事業に合わせて自己資金を投じて、被益農民に灌漑用ポンプや水牛等を供与するとともに、大統領府は、水利組合にトラクター、耕運機や散布機等の農業用機材を供与した。こうした比政府による JICA 事業への補完的活動は、被益者である農民にも周知され、住民による政府機関への信頼を増大させ、住民の当該事業への理解と満足度を向上させる一因となった。

166 このことを、バンサモロ暫定自治政府の Mohagher Iqbal 教育大臣は、「JICA was everywhere」と称し、バンサモロ学院の Abhoud Syed Lingga 氏は、「JICA の高いプレゼンスが、住民に和平への自信を与え、信頼感を醸成し、和平の機運を創出した」と指摘した。JICA (2019e) 国際協力機構史 1999-2018, 東京: JICA:132

■ 裨益者による JICA ミンダナオ支援へのコミットメント

被益者である住民の意欲と熱意も事業の効果と持続性を左右した。例えば、コミュニティ開発事業である「ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査（SERD-CAAM）（2007-2009）」や「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」で実施された QIP では、実施プロセスの中のソーシャル・プレパレーションの実施、コミュニティ開発計画の策定、サブプロジェクトの優先順位付け、事業の実施モニタリング、住民の組織化等において、協力機関である BDA の主導と多様な住民の参加が必要であった。そのため、BDA 職員や住民の JICA 支援に対する熱意や住民代表者のリーダーシップが住民の支援事業への理解を促した。さらに、住民による受益の実感（経済的ではなく社会的あるいは信頼や治安等）が住民の組織化を継続させ、整備されたインフラ施設の持続的な運営・管理に繋がり、プロジェクトの自立発展性を促したと考えられる。

また、農業技術の受益者間普及を目指した「ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト（CD-CAAM）（2012-2016）」、「ARMM 地域稲作中心営農技術支援（2005-2010）」、「ムスリム・ミンダナオ自治地域稲作中心営農技術普及プロジェクト（2012-2017）」では、モデル農家の熱意や受益者同士の技術に対する理解が、事業の普及効果や持続性を大きく向上させた。その他事例として、「ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト（CD-CAAM）（2012-2016）」終了後に、被益農家が自立的に展開した南部ラナオ州プント村での農民による有機農法の普及と共同出荷、タウィ・タウィのボンガオ村における農業組合の正式登録が行われた事例が挙げられる。

5.3.2 阻害要因

阻害要因には、和平プロセスの停滞と不安定な治安、実施機関や関係者の人材不足と制度上の課題が挙げられる。

(1) 和平プロセスの停滞と不安定な治安

和平プロセスの停滞と不安定な治安状況は、JICA のミンダナオ支援の大きな阻害要因となった。治安の悪化による日本人専門家の渡航制限は、JICA のミンダナオ支援における事業形成や実施の効率性を低下させた。

■ 治安悪化のインフラ事業への影響

2001 年前後の「全面戦争」等による治安の悪化は、1990 年代後半から実施された大規模インフラ整備事業の進捗を妨げた。JICA は、1996 年の最終和平合意を受け、当時のラモス政権が掲げた政策の支援のため、有償資金協力による大規模なインフラ整備支援を展開した。しかし、「全面戦争」による武力衝突の中で、大規模インフラ事業の対象地域の一部が交戦地帯となった。その影響は、事業の工

期延長を発生させ効率性を著しく阻害させた。例えば、延長された工期は、「マリトボグ - マリダガオ灌漑事業（1990-2014）」では 18 年、「電力網整備事業（1995-2005）」では 7 年に及んだ。それは、事業計画の度重なる変更にも繋がった。こうした事例は、2000 年以降の大型インフラ整備事業の形成に大きな制約を与えた¹⁶⁷。

また、武力衝突により、JICA により整備されたインフラの破壊や裨益者の離散も確認された。「ARMM 地域稲作中心営農技術改善プロジェクト（2005-2010）」では、2008 年から 2009 年にかけての MOA-AD への違憲判決後に再発した武力衝突により、一部の総合農業展示圃場が破壊され、一部の受益農民が国内避難し、農業普及員の対象地域への立ち入りを阻んだ。さらに、比政府と MILF の和平合意後も、長年の紛争による不発弾や弾薬の残存等が事業の進展を阻んだ。無償資金協力である「ミンダナオ紛争影響におけるコミュニティ開発計画（道路）（2015-2018）」では、対象地域である紛争影響地域の農村道路周辺に残存した地雷や不発弾等が、事業の円滑な実施を妨げた。

■ 治安悪化の非インフラ事業への影響

治安悪化はコミュニティ開発事業の実施も妨げた。「ムスリム・ミンダナオ自治地域平和・開発社会基金事業（2003-2012）」では、事業開始当初から武力衝突やテロ事件等が散発し¹⁶⁸、それがアロヨ政権の ARMM 地域に対する政策的優先順位を低くし、当時財政難に直面した比政府による事業に従事する職員への給与等の予算措置と実施体制の構築を遅らせた。その結果、同事業は、その立ち上げに 3 年ほどを要した。さらに、治安の悪化が、現地コンサルタントや施工業者の対象地域への立ち入り拒否や、保険料等の調達コストの上昇を招き、現地リソースの活用を困難にさせた。

同様の点は、その後実施された「ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査（SERD-CAAM）（2007-2009）」でも確認された。同調査では、紛争影響地域の全バランガイでバランガイ・プロフィールが作成され、一部のバランガイで詳細ニーズ調査が行われた。しかし、MOA-AD の決裂後に発生した軍事衝突により、多くのバランガイで実施条件が変わり、その後の和平プロセスの停滞もあり、同調査のその後の展開（例えば、無償資金協力事業の形成）を困難にさせた。さらに同調査では、小規模インフラ支援として、11 のバランガイで QIP と 23 のバランガイで OSA が実施されたが、その理由の 1 つに、即効性の高い支援の必要性だけでなく、流動的な治安のため計画から施工までを短期間で終了させる必要性があったと言及されている¹⁶⁹。

167 新規の有償資金協力事業は、2000 年代には形成されなかった。

168 例として、2003 年の国軍による MILF のブリオク要塞の侵攻、2005 年のマニラ、ダバオ、ジェネラル・サントス市でのテロ事件などが挙げられる。

169 JICA (2009d) フィリピン共和国ミンダナオ紛争影響地域におけるコミュニティ開発計画準備調査報告書、東京: JICA

さらに、ガバナンス分野では、ARMM 自治政府の公共事業道路省や貿易産業省の開発計画の立案能力を向上させるため、「ムスリム・ミンダナオ自治区インフラ（道路網）開発調査（2008-2010）」や「ARMM 地場産業振興調査（2010-2012）」が実施されたが、安全上、現地調査員の紛争地域への立ち入りが制限されたため、定量的なデータの収集が困難になった。また「ミンダナオの平和と開発のための地形図作成プロジェクト（2010-2013）」では、一部地域で地上測量の許可が得られず、不足するデータについては 2 次データや自治体から情報を入手せざるを得なかった。さらに、バンサモロ自治政府の基盤整備を上位目標に掲げた「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）（2013-2019）」では、和平プロセスの停滞とバンサモロ基本法の制定の遅れが、実施計画の度重なる変更と 3 年に及ぶ実施期間の延長に繋がった。

(2) 実施機関や関係者の人材不足や制度上の課題

実施機関や関係者の能力不足や制度上の課題も、JICA 支援事業の阻害要因として挙げられる。こうした課題は、草の根レベルになるほど顕著となり、事業の実施を阻害し、その効果の発現や持続性を低下させたと考えられる。

■ ARMM 自治政府の課題

ARMM 自治政府の人材不足や脆弱な制度は、JICA の支援事業の実施を阻害したと考えられる。JICA は、2003 年以降、ARMM 自治政府のガバナンス強化を支援したが、そこで明らかになったことは、同自治政府の人材不足(能力や人員数等)や脆弱な制度（行政規則の未制定や人事システムの未整備等）による、不十分な行政サービスの提供の実態であった。さらに、中央政府とのネットワークの欠如も同自治政府が比政府から関連予算を確保できない要因となっていた。

こうした実態は、コミュニティ開発や営農技術普及事業の実施に負の影響を与えた。「ムスリム・ミンダナオ自治地域（ARMM）平和・開発社会基金事業（2003-2012）」では、ARMM 自治政府による小規模インフラ事業の業務の執行と、多くの場合インフラ事業を維持管理することになる地方自治体との業務の調整が必要であった。しかし同自治政府は、行政官の能力不足のため業務執行や地方自治体との調整を十分に行うことができず、予算不足により執行に必要な人員や経費の手当ても不足した。営農技術普及事業である「ARMM 地域稲作中心営農技術改善プロジェクト（2005-2010）」や「ムスリム・ミンダナオ自治地域稲作中心営農技術普及プロジェクト（2012-2017）」では、実施機関である PhilRice の技術者と被益者である農家を繋ぐため、ARMM 自治政府農水産省に所属する 900

人以上の農業普及員が動員された。しかし、多くの普及員は、営農技術の能力や経験が十分でない上、同自治政府農水産省は、予算不足により普及員の人員や移動手段を十分に確保できなかった¹⁷⁰。

また、組織の脆弱性は、一部の政治家による行政の私物化と政治的介入をまねいていた¹⁷¹。JICA が支援した「ARMM 人材育成プロジェクト（2008-2013）」における改革派職員の人材育成や ARMM 行政規則の制定等のガバナンス強化の試みは、当時のアンパトゥアン知事の介入により一時停止させられた。選挙活動への行政官の動員や、政権交代による頻繁な人事異動も、多くの JICA のカウンターパートに影響を与え、JICA のガバナンス強化支援事業の進展を阻害した。

■ BDA の課題

BDA の人材不足と制度上の課題も、JICA 事業の実施に負の影響を与えたと考えられる。BDA は、比政府と MILF の合意の下に設立された開発機関であり、法的な設立根拠がなく、実質的には MILF の関係組織であった。BDA は独自予算を持たず、世銀や EU が実施したプロジェクト予算の一部を人件費や運営経費に配分し¹⁷²、多くの職員は、ボランティアの医師や教員等であった。そのため、職員を組織に引き留めておくことが困難であった。また職員の適性或資格と職務内容が見合わないこともあり、職員の専門能力不足が顕著だった。これらにより、BDA は、住民へのサービスの質が担保できないだけでなく、組織としての能力向上が困難であった。また、BDA は、MILF の下部組織ということから、中央政府、ARMM 自治政府、MILF の影響下でない地方自治体と調整が難しいとの側面もあった。

緊急開発調査「ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査（SERD-CAAM）（2007-2009）」は、BDA を実質的な実施機関とした初めての事業であるが¹⁷³、同調査の実施を通してこうした BDA の課題が一層明らかになった。BDA と行政機関との対立関係は、ARMM 自治政府や地方自治体との業務の調整を阻害させた。これらの課題は、一部のインフラ施設や調査データベースの引き渡しの際の混乱に繋がった。同調査では、QIP が実施されたが、計画上、住民組織がインフラ設備を引き渡される前提であっても、引き渡しの際に住民組織が政府に未登録であった場合、JICA は整備されたインフラ施設を行政機関である ARMM 自治政府や地方自治体等に引き渡さざるを得なかった。しかし多くの場合、信頼関係を欠く BDA と ARMM 自治政府・地方自治体との調整は難航した。また、同調査で作成された調査データベースの引き渡しにあたっては、2008 年以降の紛争の再発により、引き渡しを予定

170 他地域と比較して ARMM 地域の農業普及員の数（1 名/自治体）は極めて少ないことが指摘されている。JICA（2019f）CCDP 完了報告書、Manila:JICA:56

171 沼田道正（2008）専門家業務完了報告書、東京: JICA

172 しかし、車両の燃料費の不足など、大きな活動の制限が報告されている。

173 R/D 上は、OPAPP が実施機関であり、BDA は協力機関であった。

していた新バンサモロ機構が設立されなかったため、BDA と OPAPP はお互いに引き継ぎを主張し調整を困難にさせた¹⁷⁴。

■ コミュニティの課題

コミュニティ¹⁷⁵の課題としては、ソーシャル・キャピタルが蓄積されていないことが挙げられる。紛争影響地域の多くのコミュニティは、政治的な対立（比政府と MILF の対立）や社会的な対立（異なる宗教、民族、氏族グループ間の抗争）に直面し、さらに国内避難民やキリスト教徒移住者を抱えていた。こうしたコミュニティでは、概してソーシャル・キャピタルが血縁・氏族レベルにとどまり、そのレベルを超えた社会的一体性を構築することが困難であった。また、多くの自治体は、住民への行政サービスの提供が不十分であり、行政が主体となり住民に計画の立案から事業実施及びモニタリング評価まで担当させるような参加型のコミュニティ開発事業の実施経験が不足していた。

こうした中、JICA のコミュニティ開発支援では、ソーシャル・プレパレーションを通じて、住民集会を開催し住民にコミュニティにおける社会経済的なニーズを議論してもらい、共同で事業を選定し運営・管理することが求められた。しかし、ソーシャル・キャピタルが不足するコミュニティでは、住民間の信頼関係やネットワークを築くことが容易ではなく、住民の組織化自体が困難であり、コミュニティ活動やコミュニティの一体感の創出に多くの時間と労力を要した¹⁷⁶。また、こうしたコミュニティでは、土地問題が複雑であることも多く、土地問題は、規模を問わずインフラ開発事業の円滑な実施を阻害し、外部支援を遠ざける一因となった。

■ 現地リソース（委託先）の課題

ARMM においては、現地コンサルタントや施工業者の能力不足が顕著であった。また、ARMM 以外のミンダナオやミンダナオ外のコンサルタントは、多くの場合 ARMM での治安の懸念等から業務を受託したがらず、JICA は現地リソースに頼らざるを得なかった。そのため「ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査（SERD-CAAM）（2007-2009）」では、受託可能な現地業者の数が限られるとともに、業者の設計能力、図面や入札図書等の作成能力が非常に低く、また複雑に絡み合った利害関係のため入札のトラブルが散見され、QIP の調達や工期の遅れに繋がった。このため、図面や図書の標準化の促進、業者の事前登録、及び BDA との十分な調整等が教訓とされた¹⁷⁷。 balan g ay · p r o f

174 この教訓から、SERD-CAAM の後継プロジェクトである「ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援（CD-CAAM）（2012-2016）」では、そのプロジェクト目標の1つを「BDA の能力強化」とし、その柱の1つを「地方自治体との強いパートナーシップの構築」とした。

175 ここでは、balan g ay レベルの住民の居住地域を指す。

176 こうした例は、特に、多様な血縁・氏族を抱え、社会的に分断されたコミュニティで見られた。

177 JICA (2009c) ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査：ファイナルレポート、東京: JICA

ファイルの作成やソーシャル・プレパレーションを実施する現地 NGO は、多くの場合実施能力の高さを示したが、担当者が実施コミュニティ住民の血縁や氏族関係にない、ソーシャル・キャピタルの欠如するコミュニティでは、住民がソーシャル・プレパレーションへの協力を躊躇する事例も確認された¹⁷⁸。

■ 中央政府の課題

中央政府の課題には、財政的な問題への対応が挙げられる。「ムスリム・ミンダナオ自治地域（ARMM）平和・開発社会基金事業（2003-2012）」では、比政府は、事業開始時点で財政悪化に直面したため、予算措置が遅れ事業の立ちあげに 3 年程を要した。さらに「バンサモロ地域配電網機材整備計画（2018-実施中、2020 終了予定）」では、日本側の資金により高所作業者や電柱等の機材が調達されたが、実施機関の国家電化庁は、カウンターパートファンドを確保できず（1 年目は書類不備、2 年目は緊縮財政により予算の不承認）、事業が中断された。その間、調達された機材を維持管理するための予算確保が課題になった。

178 JICA (2009c) ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査：ファイナルレポート, 東京: JICA

6. JICA 事業による「ミンダナオの平和と開発」への貢献

本節では「変化の理論（セオリー・オブ・チェンジ）」の手法を一部用いて、JICA のミンダナオ支援が、ミンダナオの開発における課題や長期目標へ、どのように貢献しているのかを類推してみる。ただし、JICA のミンダナオ支援は、当初からプログラムとして開発課題や長期目標が設定されていなかった。そのため、これまでのアウトカム分析の結果を踏まえ、開発課題と長期目標を仮に設定し、それらに対する JICA の貢献の事後的な分析を試みる。具体的には、分野毎のアウトカム分析を総合的に概観し、仮に設定された「開発課題」と「長期目標」の中で、JICA 事業の成果がどのように「長期目標」の達成に寄与したか（もしくは寄与し得るか）、その他支援活動と JICA 事業との相乗効果がどのように「長期目標」の達成に寄与し、それが最終的に「ミンダナオの平和と開発」に貢献したか（もしくは貢献し得るか）を提示する。このことによって、今後、類似のプログラムを実施する際のひとつの「変化の理論」として検討材料を提供する。

6.1 経済開発

経済開発分野においては、「ミンダナオの肥沃な土地や資源等の経済的ポテンシャルが十分に活用されていない」という課題に対して、長期目標を「ミンダナオにおける経済成長と平和の実現」として仮定して以下を示す。ミンダナオは長期にわたる紛争の影響もあり、市場へのアクセスの欠如、生産及び流通並びに販売のバリューチェーンの欠如、農家の農林水産技術能力の欠如、農家を取り囲む経済インフラや金融アクセスへの欠如等の問題に直面していた。そのため、ミンダナオ最大の産業である農林水産業を含む経済的ポテンシャルが活かされておらず、ミンダナオの経済を低迷させ、ミンダナオの経済成長と平和の実現を阻害していた。

こうした経済開発の課題に対し、JICA が実施した農業開発事業は、農家や農村の資本の拡充を支援した。農村内においては、PhilRice を通じた営農支援や、有償資金協力を通じた灌漑事業、及びフィリピン土地銀行を通じた農業従事者への融資は、農家の人的資本（ヒト）、物質的資本（モノ）を蓄積するとともに、金融アクセス（カネ）を改善し、農家と農村の資本を増加させた（図 6-1:事業群 1）。農村外においては、有償及び無償資金協力を通じた電力や道路等の設備・機材への支援は、安定した電力供給、国道や農道の修復や拡張等を可能にし、農村から市場への交通アクセスを向上させた。

（図 6-1:事業群 2）。さらに、優良製品の特定、クラスター・アプローチによる農家の組織化の促進、農産品の流通や販売経路の構築により、農産品のバリューチェーンを拡充し、農家の市場競争力を向上させた（図 6-1:事業群 3）。こうした農村内外のインフラ整備、農業開発、産業振興の各支援の結果、治安が改善し除隊兵士の帰農が促進され、地場産業の振興により生産者の生計が向上した。また、

JICAの支援を通じて、これまで共に働く機会がなかった関係者が協働し、関係者間及び関係者とJICAとの信頼を醸成させた。

こうした成果は、長期的に、ミンダナオの経済成長と平和の実現に貢献していると推察される。図6-1は、経済開発分野におけるJICAの貢献を示している。ミンダナオの経済的ポテンシャルの不十分な活用に対し、JICAは、インフラ整備、農業開発、産業振興の各分野で支援事業を実施し、農村の資本の拡充、市場アクセスの向上、バリューチェーンの拡充を支援した。これらは、農家の生計や収入を向上させ、ミンダナオの経済基盤整備を進めた。また、社会経済投資や関係者の協働は、関係者間の信頼を醸成させ、人的ネットワークの構築に繋がった。このようにこれらの成果は、長期目標であるミンダナオの経済成長と平和の実現に貢献していると推察できる。

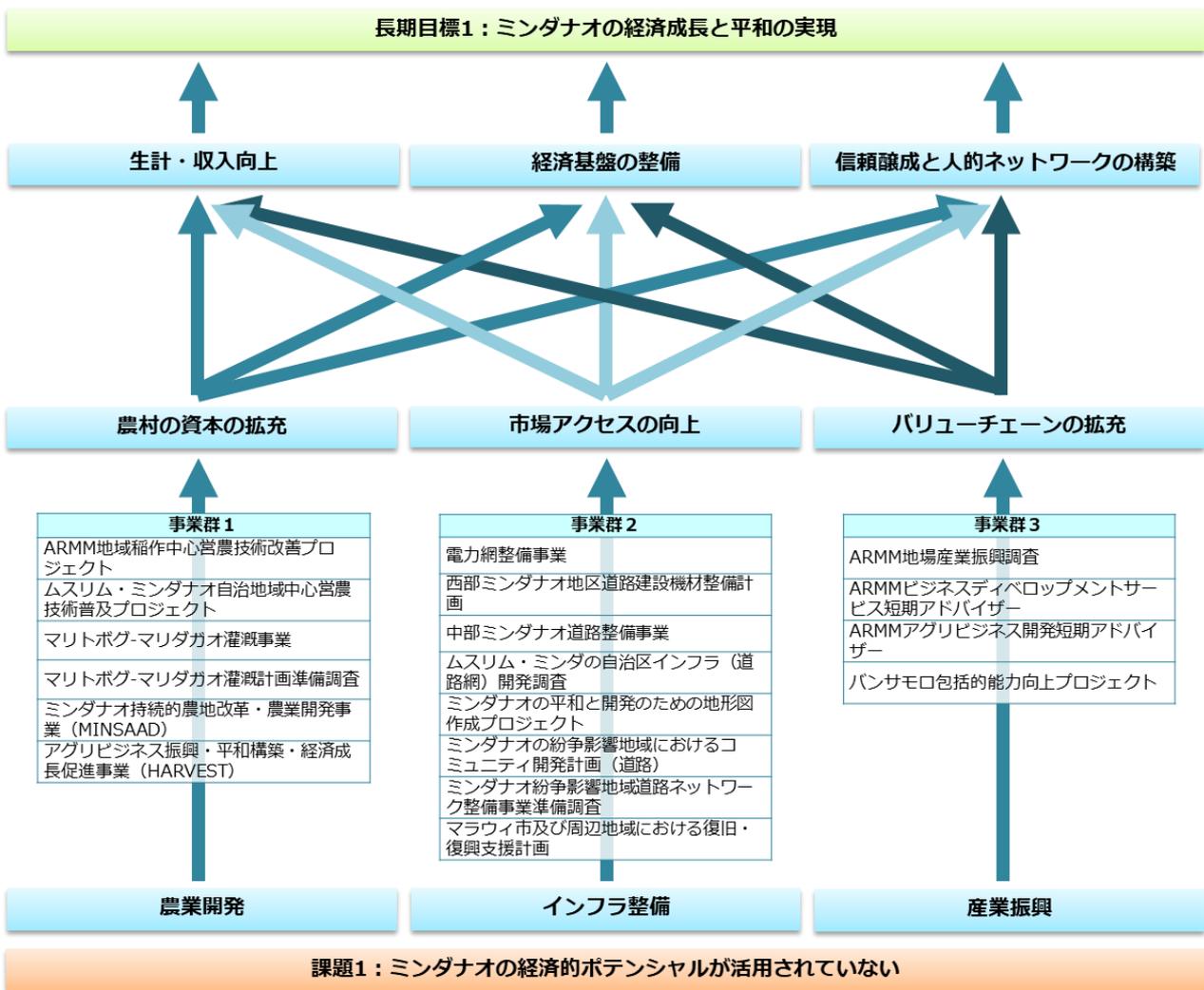


図 6-1 経済開発分野における JICA の貢献

6.2 ガバナンス強化

ガバナンス分野では、「ARMM 自治政府や地方自治体などの脆弱なガバナンス」という課題に対して、長期目標を「新バンサモロ自治政府のガバナンス強化と平和の実現」と仮設定する。ARMM 自治政府は、公務員の能力不足や組織や制度が脆弱なため、十分な行政サービスを提供できず、紛争影響地域では、行政を担う若い人材の不足や人的ネットワークの欠如により、将来設立されるバンサモロ自治政府への有為な人材の提供が困難だった。

こうしたガバナンスの課題に対し、JICA は、ARMM 自治政府において公務員研修を実施した。この人的資本（ヒト）へ投資が、ARMM 自治政府の内閣官房や公共事業道路省及び貿易産業省における TWG の設立や、同自治政府内の人材ネットワークの構築に繋がった（図 6-2:事業群 1）。JICA は、同自治政府の内閣官房に対し、ARMM 行政規則や人事情報システムの導入及び 5S などの行政改革（図 6-2:事業群 2）に関連する支援、同自治政府の公共事業道路省や貿易産業省には、開発調査策定、道路網マスタープランや道路データベース等の作成及び優良製品の特定やクラスター・アプローチによる産業振興を支援した（図 6-2:事業群 3）。こうした JICA による ARMM 自治政府のガバナンス強化は、ARMM 自治政府のサービスを改善し、政府高官の行政への政治介入を最小化し、行政運営の改善に寄与した。

MILF 支配地域である紛争影響地域で JICA は、コミュニティ開発事業を通じて、BDA の人材育成と能力強化を支援した（図 6-2:事業群 4）。特に、2014 年の包括的和平合意の締結後は、新バンサモロ自治政府の設立準備のため、バンサモロ基本法の起草支援や、将来の新自治政府における行政運営に貢献すると見込まれる人材の育成と人材ネットワークの構築が支援された（図 6-2:事業群 5）。JICA による BDA や BTC、移行調整委員会への支援は、ARMM 自治政府からバンサモロ暫定自治政府への円滑な移行にも寄与した。

これらの成果が、長期的な目標である新バンサモロ自治政府の基盤づくりや平和の実現に貢献していると考えられる（図 6-2）。ミンダナオの脆弱なガバナンスという課題に対し、JICA は、ガバナンス強化事業を通じて、制度改革の強化や各省の計画や実行能力を向上させた。さらに、紛争影響地域では人材ネットワークの構築を促進させた。これらは、ARMM 自治政府のサービス改善やバンサモロ暫定自治政府の設立準備及び住民の行政への信頼の向上等の成果を発現した。したがって、こうした成果は長期目標であるバンサモロ自治政府のガバナンス強化と平和の実現に貢献している推察できる。

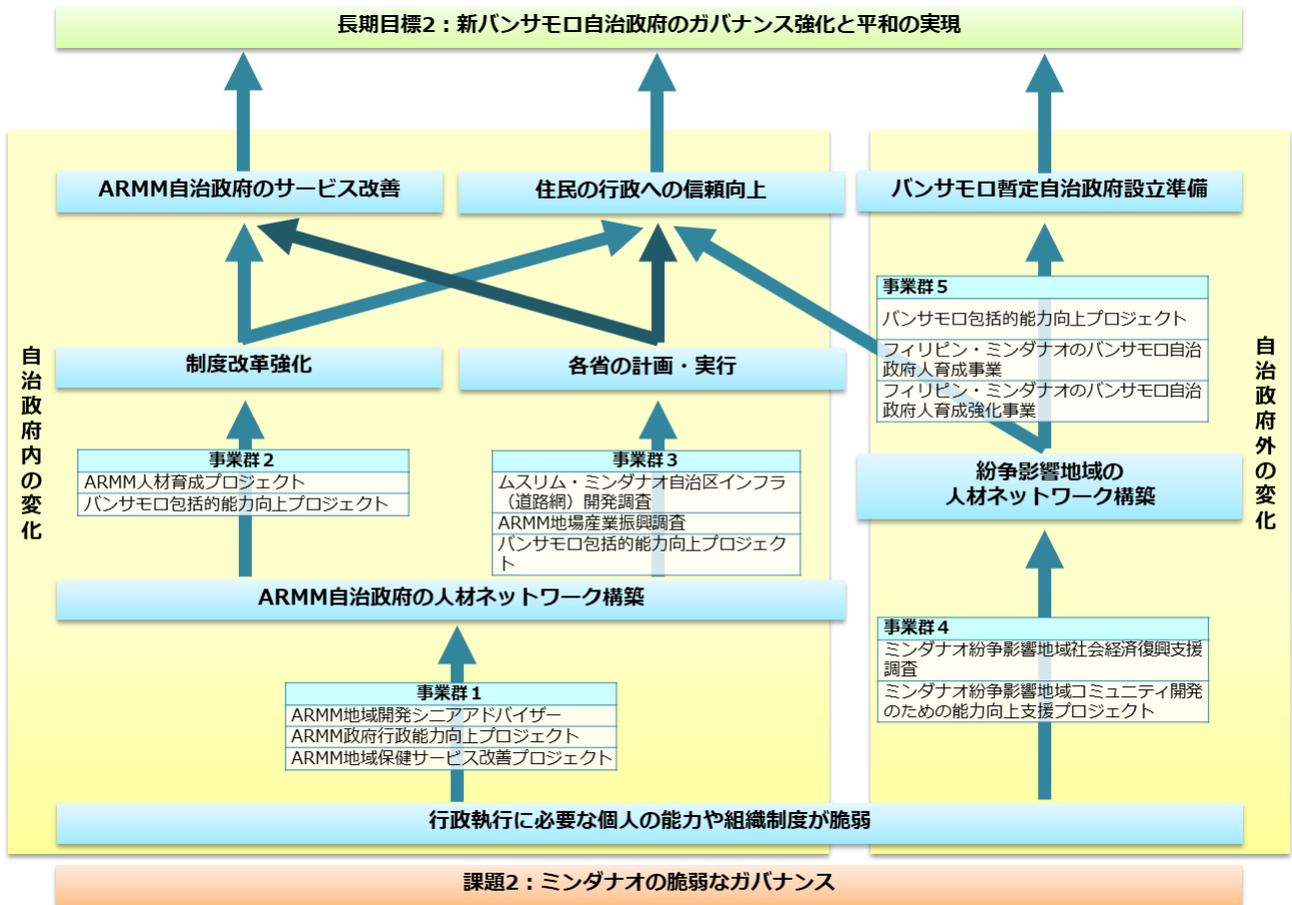


図 6-2 ガバナンス分野における JICA の貢献

6.3 コミュニティ開発

コミュニティ開発分野では、「コミュニティとしての一体性の低さ」という課題に対して、長期目標を「コミュニティレベルの一体性の向上と平和の実現」と仮に設定する。ミンダナオの多くの貧困コミュニティ、特に MILF 支配地域では小規模インフラの不足や住民間の相互不信の問題に直面していた。そのため、住民の間では開発から取り残されているといった不満が大きく、人びとの政治的立場から社会的結束やコミュニティの一体感が弱い状況にあった。

こうしたコミュニティを巡る課題に対し、JICA は、2003 年以降、ARMM において世銀と CIDA との協調融資を通じ、さらに 2006 年以降、紛争影響地域においても、「平和の配当」として、小規模インフラ整備のための支援を開始した。2012 年以降は、住民の生計向上のための支援も開始し、パイロット事業として農業（野菜栽培や販売）、水産（ティラピア養殖・加工・販売）、道路改修・補修等が実施され、こうした実施経験を体系化したガイドラインやマニュアルが作成された（図 6-3：事業群 1）。こうした事業の実施にあたっては、ソーシャル・プレパレーションを通じて、事業関係者の受容

能力を高め、幅広い住民の参加を促すとともに、ARMM 自治政府や地方自治体及び BDA の協働を推進し、住民間、住民と実施機関、及び実施機関内の関係者の関係改善に努めた（図 6-3：事業群 2）。

これらの成果は、長期的な目標であるミンダナオの受益機会の格差の減少と平和の実現につながっている（図 6-3）。コミュニティレベルの低い一体性という課題に対し、JICA は、コミュニティ支援事業を通じて、小規模インフラ整備及び住民の生計向上、並びに関係者の関係改善を図り、即効性の高い「平和の配当」及びコミュニティ開発のモデル化、並びに住民の相互理解や社会的結束、コミュニティの一体性の向上といった成果を発現した。これは長期目標とされたミンダナオのコミュニティの一体性の向上と平和の実現に貢献していると考えられる。

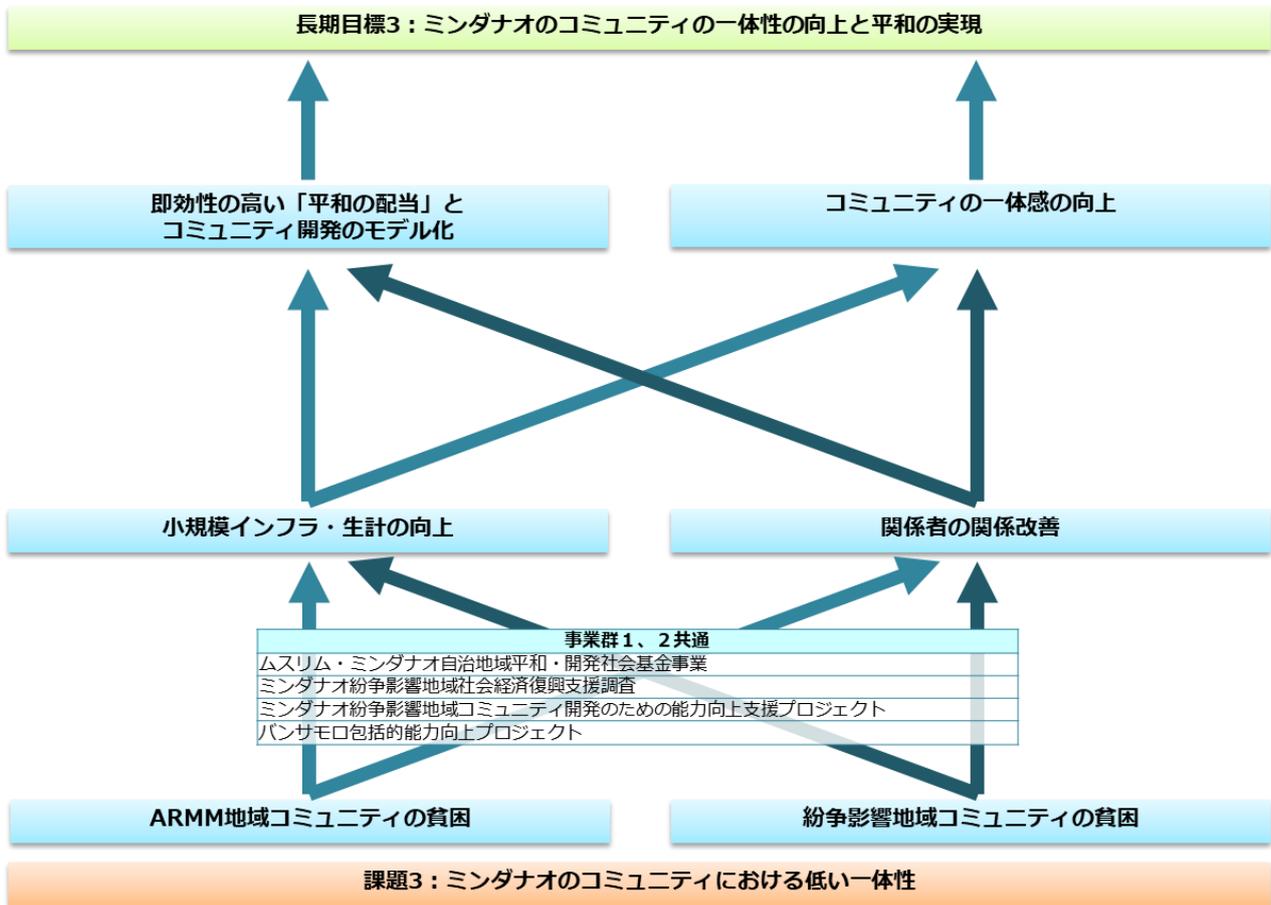


図 6-3 コミュニティ開発分野における JICA の貢献

6.4 JICA 開発事業とその他支援活動との相乗関係

開発以外の外交や治安などの活動は、次に示すように、JICA のミンダナオ支援事業との相乗効果を生みだした。第 1 に、日本政府の一貫したミンダナオ支援の方針のもと、JICA は、同大使館が主導す

るミンダナオ・タスクフォースから機微な治安情報等の情報も入手し、流動的な和平プロセスに対応することができた。第2に、IMTへのJICA職員の派遣により、紛争影響地域での住民やMILF関係者との信頼関係と人材ネットワークの構築を通して、JICAは効果的に事業の形成と実施を行った。在大使館の草の根無償資金協力事業の集中実施は、JICAの他のコミュニティ開発事業との相乗効果をもたらした。第3に、COPの場は、JICAがセミナー参加者と意見を交換し、開発ニーズを把握し、支援事業のフィードバックを得る機会にもなった。第4に、JDSは、JICAが帰国留学生を通じて、比政府や実施機関での支援事業への理解を促進した。以上からJICAミンダナオ支援の成果は、3つの開発課題に対する長期目標の達成に寄与し、最終的に「ミンダナオの平和と開発」に貢献したと考えられる（図6-4）。

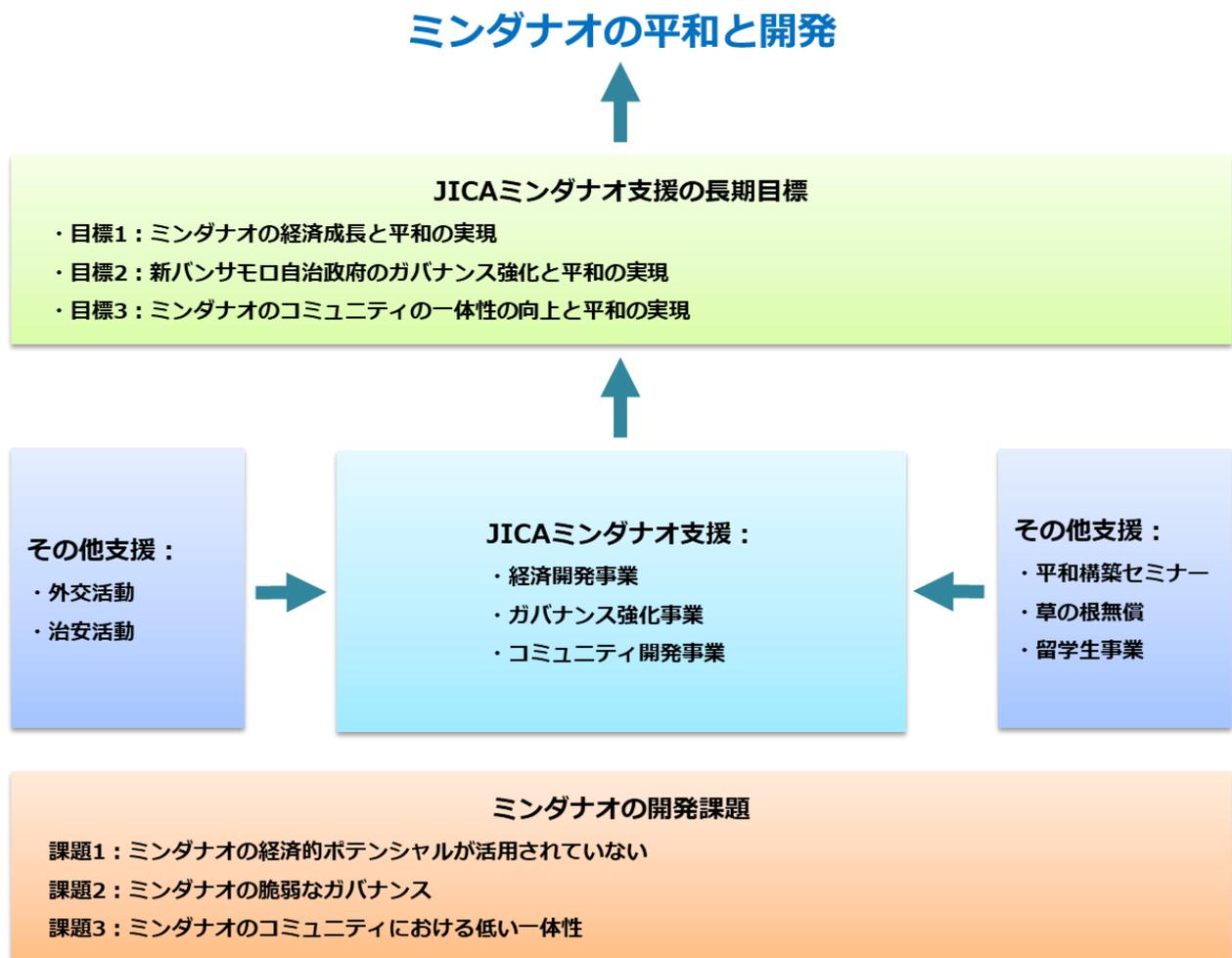


図 6-4 「ミンダナオの平和と開発」に繋がる JICA のミンダナオ支援とその他支援活動の関係

7. 結論及び教訓

7.1 結論

1990年代後半に開始された JICA のミンダナオ支援は、当初から戦略性をもってプログラムとして設計されていたわけではなかった。しかし、事後的に設定された「経済開発」「コミュニティ開発」「ガバナンス強化」の各分野におけるアウトプットやアウトカム分析を通じて、JICA のミンダナオ支援は、ミンダナオの開発課題に対応し、長期的な協力目標である「ミンダナオの平和と開発」に貢献したと考えられる。

結論にあたり本調査で設定した問いについて検討する。

- ① JICA のミンダナオ紛争影響地域への各事業の支援内容はどのような経緯で形成されどのような成果及び効果を生み出したのか。事業が後継案件に展開・拡大する際にどの程度、実績からの教訓を生かしたか（事業別）
- ② JICA のミンダナオ支援（事業群）はどのような特性があるか（事業群）
- ③ 現地での開発事業以外の日本の支援や貢献は、ミンダナオの平和と開発を促進するために、他の JICA 事業との間にどのような相乗効果を生み出したか（各事業あるいは事業群と他支援との関係性）

(1) 事業別のレビュー

個別事業を概観すると、全体として和平プロセスと日比両政府の政策に沿ったものであったこと（妥当性）、開発課題に対応して課題の解決に一定の成果を上げ、平和構築の波及効果もあったこと（効果性）、持続性が確保されたこと（持続性）が認められる。多くの個別事業の形成経緯は、和平プロセス及び日比両政府の開発（支援）政策と密接に関連していた。1990年代には有償資金協力を中心とした比政府の開発政策支援が進められ、2000年代にはミンダナオ和平に対する支援のため「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ（2002年）」に沿い ARMM 自治政府への技術協力を中心とした支援事業が開始され、その後「日本バンサモロ復興開発イニシアティブ（J-BIRD）（2006年）」に伴い BDA を協力機関とした紛争影響地域におけるコミュニティ支援が開始された。枠組み合意（2012年）以降は、治安の安定化に伴い無償・有償資金協力の支援事業が再開されるとともに、新バンサモロ自治政府の設立に向けた技術協力が開始された¹⁷⁹。

179 Annex の個別案件の概要、第5章「和平プロセスの進展と支援実績」、第6章「アウトカム分析」各分野の計画とア

JICAによる比政府を中心とした ARMM 自治政府と BDA へのバランスを取った支援は、経済的なポテンシャルが活用されていない、脆弱なガバナンス、コミュニティにおける低い一体性といったミンダナオの開発課題に対応し、波及効果としてミンダナオにおける政治的対立の緩和にも効果的だった。多くの事業では、実施機関や協力機関において人材が育成されるとともに、JICA が仲介者となり、比政府・ARMM 自治政府、及び BDA・MILF 等の幅広い関係機関を協働させることができた。その結果、対立関係にあった関係者間の信頼関係を醸成するとともに、人的ネットワークを構築することを可能にした。

さらに、事業が後継案件に展開・拡大するにあたり、JICA は継続したガバナンス支援の成果である公務員研修や開発調査、及び現地や本邦リソース等を積極的に活用し、日本人専門家の渡航制限の中、遠隔操作による効果的な事業の形成と実施及び面的な展開を実施した。また、JICA は事業において長年の協力を通じて構築した人的ネットワークを活用するとともに、治安リスクや和平プロセスの停滞等に柔軟に対応した。こうした実績が事業の継続と後継案件の展開と拡大に繋がったといえる。

(2) 事業群のレビュー

JICA のミンダナオ支援は、1990 年代後半から現在に至るまで、特に「経済開発」「ガバナンス強化」「コミュニティ開発」における開発課題を解決するために支援を展開し、開発だけでなく、外交や治安維持を通じてミンダナオの平和と開発に貢献してきたことに特性がある。開発と外交と治安維持との関連は次項で示すこととし、分野別の特性を以下に示す。

経済開発における支援は、農業開発事業を通じて、農家の営農技術の向上と普及を支援し、灌漑などのインフラ整備を実施することで、農業生産性の向上に寄与した。またインフラ整備事業を通じて、道路や電力といった基礎インフラを拡充させ、農家や生産者の市場アクセスの改善に寄与した。さらに、産業振興事業を通じて、優良製品の特定やクラスター・アプローチによる農産品のバリューチェーンを拡充させ、生産者の市場競争力の向上に寄与した。その結果、治安が改善し、除隊兵士の帰農を促進させ、ミンダナオの経済成長と平和の実現に寄与している。

ガバナンス支援を通しては、ARMM 自治政府において公務員研修を実施し、修了者を中心に TWG を形成することで、同自治政府内の人材ネットワークを構築した。ARMM 自治政府の人材育成は、同自治政府の行政改革や開発調査に展開され、道路網マスタープランの策定やクラスター・アプローチの支援に繋がった。また紛争影響地域では、後述のコミュニティ開発事業を通じて、BDA の人材育成と組織強化が支援された。さらに和平合意後は、新バンサモロ自治政府の設立準備のため、バンサモ

アプローチを参照。

口基本法の起草支援や新自治政府に資する有為な人材の育成とネットワーク化が支援された。この継続したガバナンス支援は、住民の政府に対する信頼の回復と醸成や、新バンサモロ暫定自治政府への円滑な移行に寄与し、同政府のガバナンス強化と平和の実現に貢献している。

コミュニティ開発の課題には、コミュニティが異なる民族や氏族の住民間の相互不信や低い一体感等の問題に直面していることが挙げられる。こうした課題に対し、JICA は、コミュニティ開発事業を通じて、小規模インフラ整備や住民の生計向上のための支援を行った。小規模インフラ整備にあたり、住民参加によるソーシャル・プレパレーションが実施され、幅広い住民の参加を促進し、住民間、住民と実施機関、及び実施機関内の関係者の関係改善に寄与した。パイロット事業では、農業や水産、道路改修や補修に関するガイドラインやマニュアルが作成され、面的展開を可能にした。こうしたコミュニティ開発支援は、生計の向上に加えて住民の関係改善に貢献し、長期的にコミュニティの一体性の向上と平和の実現につながっている。

(3) 各事業あるいは事業群と他支援との関係性のレビュー

開発以外の支援活動としての「外交活動」「治安活動」「和平調停の対話促進」「草の根・人間の安全保障無償資金協力の集中実施」「人材育成奨学計画」は、JICA 支援との相乗効果を発現した。在比日本大使館が主導するミンダナオ・タスクフォースや JICA 職員の IMT への参画は、外交（Diplomacy）・治安（Defense）・開発（Development）の三位一体に基づく（3D アプローチ）オールジャパンのミンダナオ支援体制の構築に繋がり、JICA のミンダナオ支援を促進した。これは、各担当者による和平交渉と和平プロセスの進捗、紛争影響地域の治安状況の把握、開発計画や事業の形成と実施を可能にし、和平合意以前の支援事業の形成と実施に効果的であった。また IMT 社会経済専門家は、JICA による紛争影響地域での支援事業の形成や実施、及び事業実施に必要な JICA と MILF を含む多様な関係者とのネットワークの構築に大きく寄与した。

また「和平調停の対話促進」は、2000 年代後半の停滞した和平プロセスにおいて対立する関係者の協議の「場」を提供するとともに、JICA と現地の市民社会組織などのセミナー参加者との意見交換を可能にした。さらに「草の根・人間の安全保障無償資金協力」や「人材育成奨学計画」は、コミュニティ開発支援事業との相乗効果や比政府や実施機関の JICA のミンダナオ支援への理解を促進した。これらの相乗効果は、JICA 支援の効率的かつ効果的なアウトカムの発現に寄与したといえる。

これらのエビデンスにより、JICA ミンダナオ支援による成果及び平和構築への波及効果、並びに他支援との相乗効果は、本調査の作業仮説である「JICA のミンダナオへの支援は、長年にわたる開発事業の継続的实施によって培ったネットワークを活かし、経済開発、ガバナンス強化、コミュニティ開発と多様な関係者間の信頼醸成と現地人材の育成をとおしてミンダナオの平和と開発に貢献した」を裏付けるものといえる。

7.2 教訓

上述の促進・阻害要因や効果的アプローチの分析から抽出される教訓には、事業形成、事業運営、事業評価のそれぞれに関するものが挙げられる。

(1) 事業形成に関する教訓

■ 不確実性とリスクへの対応

一般的に、紛争影響国・地域で事業を形成し実施する場合、事業と、政治経済社会状況であるコンテキストの 2 つの特性を考慮する必要がある。第一に、「事業の不確実性」である。事業の不確実性のある地域での事業計画の作成にあっては、1) 実施機関や協力機関を含めた関係者の間で、事業計画が計画変更を所与のものとするのを合意すること、2) 実施機関や協力機関に、定量データや既存データが存在しない可能性が高いことを認識すること、3) 事業計画の指標作成においては、事前調査（ベースライン調査）と事後調査（エンドライン調査）を実施することを想定し、その実施可能性を考慮した事業設計を行う¹⁸⁰—ことなどが求められる。

もうひとつの特性としては、「脆弱なガバナンス」が挙げられる。多くの紛争影響国・地域は、政府が機能不全であること、法の支配が未確立であること、政治・治安情勢が流動的であること、住民グループ間の対立が存在すること等、ガバナンスや社会状況に関する問題に直面している¹⁸¹。これらの問題を考慮することなく事業を実施した場合、支援活動を巡り権力者や住民間の競合を引き起こしたり、関係を悪化させたりする可能性が高まる。援助による政治経済的悪影響を避ける一助として（「Do No Harm」）、政治分析を重視する平和構築アセスメントが有効である。

こうした点も踏まえ、JICA のミンダ紛争影響国・地域におけるコンテキストに配慮した事業計画の作成にあたっては、①定期的に地域・プロジェクトレベル双方で平和構築アセスメントを実施し、安定・不安定要因の分析結果を事業計画の作成や見直しに活用すること、②必要に応じて政治社会動向分析を実施し、事業戦略の作成や見直しに活用すること、③情報収集のため、日本大使館との密な連

180 谷口美代子（2018）紛争影響国・地域での事業マネジメントにおける教訓の抽出、in JICA（2018c）JICA 事業評価年次報告書 2018，東京：JICA，42-44

181 谷口美代子（2018）紛争影響国・地域での事業マネジメントにおける教訓の抽出、in JICA（2018c）JICA 事業評価年次報告書 2018，東京：JICA，42-44

絡、日本人専門家との情報共有に努めるとともに、収集した情報の機微な点にも考慮して情報管理にも留意すること一などが必要である。

■ 遠隔操作への対応

紛争影響国・地域では、ドナーは、治安や政治情勢の不確実性、不安定性やリスクにより、専門家の渡航制限や退避に直面する可能性が高い。そのため、事業の形成や実施にあたり、遠隔操作に頼る可能性が高まる。特に長期にわたる大規模事業の実施においては、流動的な外部要因により、事業の実施条件が変わり、遠隔操作を余儀なくされる可能性が増大する。このため、平和構築に関連する事業計画の作成においては、予め遠隔操作の可能性を考慮しておくことが重要である。そのため、事業計画の作成にあたっては、1) 本邦での研修、第3国研修、フィリピン内の安全な場所における国内研修機関（可能であれば政府の認定研修機関）等の有効活用と、遠隔操作による技術移転や人材育成、及び人的ネットワーク構築、2) 現地大学や研究機関などの現地リソースの有効活用、3) 複数フェーズに分けた小規模事業によるリスク分散一などである。

■ 面的展開の試行

紛争影響国・地域の事業やコンテキストに基づく、不確実性やリスク及び遠隔操作の必要性の増大が、支援事業の展開や拡大を困難にする。しかしながら、計画変更は所与としても、適切なシナリオと戦略を持つことが、事業終了後、効果の面的な展開を可能にさせると考えられる。そのためには、1) 開発調査の有効活用（事業化）、2) 包括的かつ継続したガバナンス支援による実施機関との信頼関係や人的ネットワークの構築、3) 研修効果を持続させるフォローアップ、4) 他地域で実施された JICA 事業のノウハウやネットワークの活用一などが有用である。

(2) 事業運営に関する教訓

■ リスクや不確実性への対応

紛争影響国・地域の特性である治安と政治情勢のリスクや不確実性は、事業の形成だけでなく事業の実施にも大きな影響を与える。不確実な情報によって作成された事業計画は、実施時において、前提条件と実施条件の乖離を生み出す可能性を増大させる。また、仮に事業計画の前提条件と実際の実施条件が実施当初に一致していても、実施中に実施条件が変化した場合、事業の円滑な遂行と目標や成果の達成を困難にさせる。こうした場合、無理に事業を計画通り遂行することは、事業の妥当性や成果の発現及び持続性の向上を阻害する。そのため、事業計画の前提条件と現実の実施条件を常にモニタリングし、乖離が生じた場合はその原因や影響を分析し、必要であれば計画変更を含めた柔軟な対応が重要である。

紛争影響国・地域におけるリスクや不確実性に配慮した支援事業の実施にあたっては、1) 計画の前提条件と実際の実施条件の継続したモニタリング（乖離が生じた場合は、その要因を確認し、計画変

更を含む柔軟な対応や、追加的活動を実施すること）、2) 計画に基づいた成果の達成状況の確認（乖離が生じている場合は、効果発現の阻害要因を特定すること。また、活動 - 成果 - プロジェクト目標 - 上位目標との関係と指標の妥当性を再検討し、必要に応じて、事業計画の改訂をすること）、3) 平和構築アセスメントの定期的実施（前提条件と実施条件の乖離や、リスク管理及び効果発現の促進・阻害要因の特定）、4) 計画変更を行う場合は、その経緯やプロセスを記録し、変更内容を関係者に周知すること—などが有効である。

■ 事業の包摂性、公平性、公正性の向上

紛争影響国・地域の支援にあたり、多様な関係者の巻き込みと協働は、ドナーと受益者及び関係者間の信頼関係を醸成し、人的ネットワーク構築を促進する。協働を促進するためには、受益機会の格差を生じさせない、支援から除外されるマイノリティを創出しない、受益間の競合による対立を引き起こさない、社会的弱者を含む包摂的な支援を実施する等の配慮が不可欠である。

JICA のミンダナオ支援では、平和構築アセスメントや balan g ay・プロフィールの作成及び社会調査等を通じて、多様なレベルでステークホルダー分析が行われ、政治や社会グループ間の関係性が把握され、各グループの代表性が担保された。さらに、支援の説明責任を向上させるため、実施プロセスが明確化され、関係者へ周知された。これらは、事業の包摂性及び公平性及び公正性の向上に寄与したと考えられる。こうした事例から、紛争影響国・地域における包摂的、公平かつ公正な支援事業の実施にあたっては、1) ステークホルダーの流動化する関係性を把握・分析すること、2) 対象地域の選定にあたり、地域間バランスを考慮し、選定基準やプロセスを明確にすること、3) 実施プロセスを明確化して、関係者間に周知すること—などが求められる。

(3) 事業評価に関する教訓

■ 妥当性の評価

JICA は、「紛争影響国・地域の事業評価の手引き¹⁸²⁾」において、紛争影響国・地域での事業評価にあたり、通常の事業と同様に DAC 評価 5 項目の観点から評価を行うものの、通常の視点に加えて、紛争影響国・地域の事業やコンテキストの特性を考慮した評価を行うべきとしている。適切なタイミングで開始された事業や、相手国や日本の政治的・外交的判断に沿った事業は、事業の妥当性を向上させる。また、事業が安定要因を促進させ、不安定要因を縮小させる場合、紛争予防や平和構築に寄与し、さらに事業の妥当性を向上させる。同様に、包摂的かつ公平で公正な対象地域や受益グループ及

182 JICA (2012b) 紛争影響国・地域の事業評価の手引き, 東京: JICA

び実施・協力機関の選定は、安定要因を補強し不安定要因を縮小させる場合、事業の妥当性を向上させる。

JICA のミンダナオ支援では、支援事業や活動が、可能な限り和平合意等の和平プロセスの進展に対応したタイミングで実施された。さらに、支援事業は、紛争予防に配慮し受益格差を生じさせない包摂的支援となるように計画及び実施された。こうした事例から、紛争影響国・地域における妥当性の評価にあたり、1) 支援事業の開始タイミングの適切性を評価すること、2) 外交的施策に沿い、外交活動との相乗効果を促進しているかを評価すること、3) 紛争予防に配慮した支援活動の対象地域・受益グループの選定、実施体制の構築を行っているか評価することなどを考慮する必要がある。

■ 有効性や効率性の評価

紛争影響国・地域における支援事業の形成や実施における問題には、情報の非対称性の問題や、外部条件の流動性や不確実性等が挙げられる。前述のように、実施条件が変化した場合、予め設定された事業計画の指標や目標を柔軟に見直す必要性が高まる。計画変更を行う場合は、その評価にあたり計画変更が目標達成や効果発現に正の影響を与えるか否かを確認し、計画変更の妥当性や有効性を適切に評価することが重要である。また、実施期間や予算及びアウトプットの変更を伴う場合は、その効率性や正当性を適切に評価することも重要である。

JICA のミンダナオ支援では、和平プロセスに応じ多くの支援事業において事業計画が変更された。計画変更は、通常の評価では有効性や効率性の評価に悪影響を与える。しかし、紛争影響国・地域における評価では、流動的な外部条件の変化に対して、支援事業が適切に対応したか、リスク管理を行ったか、計画変更の説明責任を向上したか等を考慮することが必要である。このため、紛争影響国・地域における有効性や効率性の評価にあたっては、1) 計画変更にあたり、変更の理由やプロセスを含め、その妥当性や有効性及び効率性を確認すること、2) 計画変更にあたり、関係者間で合意形成を図ること。またその経緯を可能な限り記録しておくこと一などが求められる。この記録は、事後評価に活用されるだけでなく、今後の支援の効果的アプローチの抽出に有用な検討材料となる¹⁸³。

■ インパクトや持続性の評価

紛争影響国・地域における支援事業は、形成の経緯によりその目標に「紛争予防」や「平和構築」を明示していなくても、そのインパクトとして「紛争予防」や「平和構築」の波及効果を発現、または意図していることが多い。そのため、事業実施により直接的もしくは間接的に、安定もしくは不安定要因に影響を与えたか、もしくは与え得るかといった「紛争予防」や「平和構築」への波及効果を確認することが重要である。また、持続性についても、外部要因の変化により事業の持続性に影響を

183 谷口美代子 (2018) 紛争影響国・地域での事業マネジメントにおける教訓の抽出、in JICA (2018c) JICA 事業評価年次報告書 2018, 東京: JICA, 42-44

与える可能性がある。こうした影響については、どのように影響したのか、影響を減じるための方策が考慮されていたか等を分析し、前述と同様にその経緯やインパクトを記録に残し、事後評価や類似事業の教訓に活かすことが重要である。

添付資料 1

他ドナーによるミンダナオ支援

他ドナーによるミンダナオ支援

1. 他ドナーによるミンダナオ支援（バンサモロ暫定自治政府設立まで）

JICA のミンダナオ支援と関連する他のドナー支援について、1990 年代から 2019 年 2 月のバンサモロ暫定自治政府設立まで記述する。その中でも、日本が「ミンダナオの平和と開発」への支援を開始・拡大していった 2000 年代以降の分析に注力した¹。

1.1 全体の支援の枠組み

現在のフィリピンへのドナー支援の枠組みは、1988 年 6 月に開催されたトロントサミットにおいて、米国が提案した対フィリピン多国籍援助構想が基礎になっていると考えられる。同構想は、フィリピン政府の援助受容力及び実施能力を高めると同時に、同国の持続的成長を達成するための制度改善、構造改革を促すことを目的とした。これを受け、1989 年東京において、フィリピン政府とドナーの政策対話を促進するための対フィリピン援助国会合が開催された。この会合の共同議長はフィリピン政府と世界銀行（以下世銀）であり、同会合を 18 か月ごとに、フィリピン政府代表者とドナーとの間で開催することを決定した。その後 2004 年、フィリピン政府と世銀の提案により、市民社会を含めたより幅広い関係者を同会合に参加させることや、会合を 12 か月ごとに開催することなどが承認され、フィリピン開発フォーラム（Philippines Development Forum、以下 PDF）が発足した。

ミンダナオ支援に関しては、2003 年に PDF の下部組織として、ミンダナオの平和と開発の促進を目的とした「ミンダナオ作業部会（Mindanao Working Group、以下 MWG）」が設置された。MWG は当時のアロヨ大統領の要望により、国家開発課題であるミンダナオの平和と開発に対し、関係者間の実質的な政策対話を促進することを目的とした²。さらに、在比日本大使館と国連開発計画（United Nations Development Programme、以下 UNDP）は、MWG では協議できないような詳細な意見調整を行うために、ドナーの参加に絞った「ミンダナオ・ドナーグループ」をインフォーマルなグループとして発足させた³。但しドナー調整は和平交渉の停滞や紛争の激化により度々中断された。

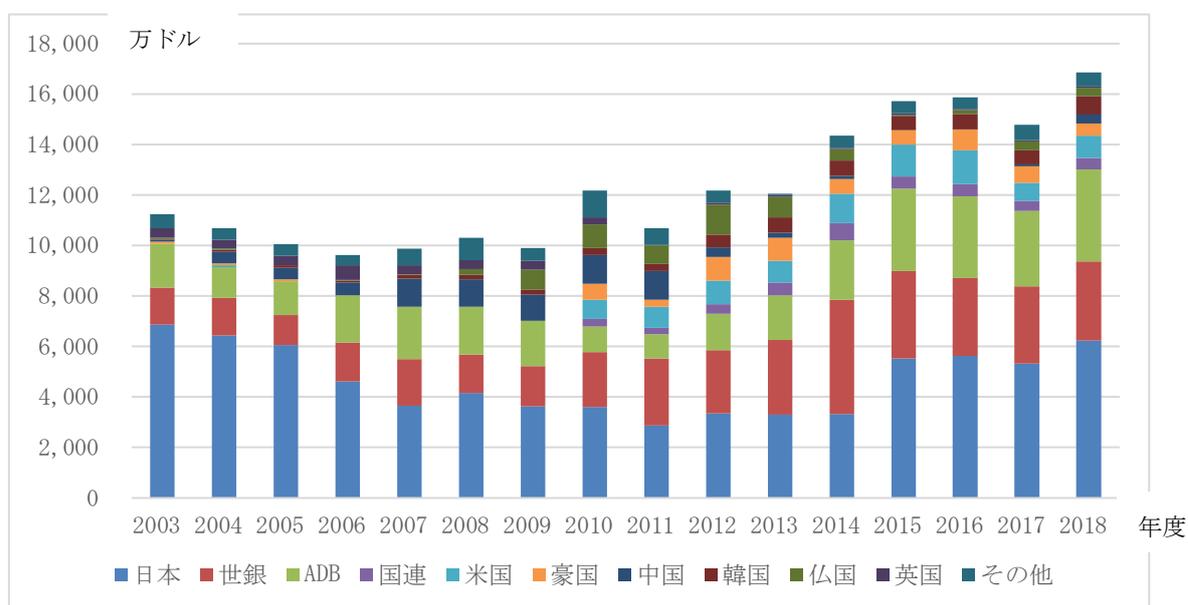
フィリピンへの ODA 供与額に関して、日本は長期にわたりトップドナーであった。図 1 は、

¹ 情報収集にあたり、文献調査に加え関係者に面談した。しかし以下の理由から 1990 年代の支援情報の収集に限界があった。それらには、人員の異動や文書保管の限界、長期的な視点でプログラム評価やレビューを実施していないことなどが挙げられる。

² Co, E., Fernan, R.L., Diola, M.F.L., Rasul, A., Latiph, A.A., Guiam, R.C., Bacani, B.R., Montes, R.N. (2013) State of Local Democracy in the Autonomous Region in Muslim Mindanao (SoLD ARMM), www.idea.int/sites/default/files/publications/state-of-local-democracy-autonomous-region-muslim-mindanao.pdf (2019 年 6 月 15 日)

³ JICA (2008) 地域レベルの平和構築アセスメント (PNA) ミンダナオ, 東京: JICA

ドナーにより実際に拠出された対フィリピン ODA 供与額（2003-2018）を示したものである⁴。日本の供与額は 2006 年から 2014 年まで減少したが（年間約 4,000 万ドル）、2015 年以降、漸増させている（年間約 6,000 万ドルで推移）。



出所: 国家経済開発庁 (National Economic and Development Authority、以下 NEDA)

図 1: 対フィリピン ODA 供与額 (2003-2018)

1.2 主要なドナー

(1) 国際機関

1) 世界銀行

世銀のミンダナオ支援は、1996 年のトリポリ和平合意以降現在に至るまで、復興と開発を目的としている⁵。実施された主なプロジェクトとして、「ムスリム・ミンダナオ自治地域平和・開発社会基金事業（以下 ARMM 社会基金）」、「ミンダナオ信託基金・復興開発プログラム（以下ミンダナオ信託基金）」、UNDP との共同プログラムである「移行期におけるバンサモロ自治政府設立のための技術支援」（The Facility for Advisory Support for Transition Capacities、以下 FASTRAC）」が挙げられる。

「ARMM 社会基金」は、2003 年 ARMM 地域の復興支援策として開始され、以下の 4 つのコンポーネントから構成された：1) コミュニティ開発支援、2) インフラ整備のための州政府に対

⁴ これは、ドナーによりコミットメントされた額ではなく、NEDA により提供されたデータに基づき、実際に拠出された額を累計している。なお、NEDA より提供されたデータのうち、2003 年から 2009 年までの国連・米国・豪国のデータが欠落している。

⁵ 世銀シニアスペシャリスト Marcelo Jorge Fabre 氏からの聞き取り（2019 年 8 月 28 日）

する支援、3) 地方自治体における制度・ガバナンス強化への支援、4) 平和構築への貢献。この基金は、総額 6,300 万ドルに及び、JICA、CIDA、世銀が共同で拠出した。世銀拠出分で、2003 年から 2014 年までの間、300 以上のバランガイ⁶で小規模プロジェクトが実施された⁷ (JICA の実施については第 6 章「アウトカム分析」コミュニティ開発を参照)。このプロジェクトでは、同時期に同じく世銀が支援した、農村・漁村コミュニティにおける貧困対策や生活向上を目的とした「カラヒ・プロジェクト (KALAHI-CIDSS) (2003-2010)」で採用されたコミュニティ主導型開発手法 (CDD 手法⁸) が取り入れられた。

「ミンダナオ信託基金」は、MILF 影響地域の平和構築と社会経済的復興を目的とし、世銀が主導して他ドナーと共同で 2005 年に実施した「共同ニーズ調査⁹」に基づき、2006 年、比政府と MILF の開発部門であるバンサモロ開発庁 (Bangsamoro Development Agency、以下 BDA) を実施機関として開始された。カナダ、EU、スウェーデン、オーストラリア、ニュージーランド、USAID の共同拠出による総額 5,000 万ドルに及ぶ基金である。同基金は、1) CDD 手法を用いたコミュニティ開発、2) BDA の能力強化、3) 実施パートナーである NGO に対するプロジェクト運営、の支援に使用された。反武装勢力である MILF の開発部門である BDA に対する直接支援を躊躇するドナーが多い中、同基金は、こうしたドナーと BDA とを結ぶ役割を果たし、事実上 MILF 影響地域におけるドナー調整機能を担った。JICA は、同基金には拠出しなかったものの、同基金の各種会合に招聘された¹⁰。現在も同基金による事業が実施されており、今後設立される予定の「バンサモロ正常化基金¹¹」へ編入される予定である¹²。

「FASTRAC」は、バンサモロ地域における包摂的な平和と開発を目的とし、2013 年から現在まで世銀と UNDP が共同で実施している。FASTRAC には、オーストラリア、ニュージーランド、英国が、計 700 万ドルの資金を供与している¹³。実施機関であるバンサモロ移行委員会 (Bangsamoro Transition Committee、以下 BTC) からの要請に応じて、専門家の派遣、研修の実施、政策支援とリサーチ、国際交流のプログラムが形成され、ガバナンス、司法、経済開発政策面での関係者の能力強化に寄与した。なお、「FASTRAC」は、同時期に実施された JICA の「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト (CCDP)」と協調し、バンサモロ開発計画の作成支援を行い、世銀が公共財務管理分野を、JICA が農漁業・アグリビジネス、運輸インフラ、電力、水

⁶ バランガイは、比国の地方自治システムの末端組織である。

⁷ World Bank (2015) Implementation Completion and Results Report for the Autonomous Region in Muslim Mindanao (ARMM) Social Fund Project, <http://documents.worldbank.org/curated/en/463571468295845023/pdf/ICR10650P073480IC0disclosed02030150.pdf> (2019 年 6 月 10 日)

⁸ CDD は、Community Driven Development の略である。ここでの CDD 手法は、他地域で実施されたカラヒ・プロジェクト (2003-2010) で実施されたものが適用された。カラヒは、タガログ語では Kapit-Bisig Laban sa Kahirapan-Comprehensive の略語であり、日本語では、「包括的な貧困削減」を意味する。Government of the Republic of the Philippines (2019a) Kalahi-CIDSS History, www.ncddp.dswd.gov.ph/site/page/1/2 (2019 年 6 月 11 日)

⁹ 参画団体は以下の通り。資金拠出：オーストラリア、カナダ、ニュージーランド、スペイン、シンガポール、スタッフ参加：EU (World Bank 2005:vii)。

¹⁰ JICA 落合直之氏からの聞き取り (2019 年 5 月 31 日)

¹¹ 詳細は第 6 章「JICA ミンダナオ支援への補完要素」治安活動を参照。

¹² 世銀シニアスペシャリスト Marcelo Jorge Fabre 氏からの聞き取り (2019 年 8 月 28 日)

¹³ UNDP (2018) Promoting Peaceful and Inclusive Societies: Conflict Prevention and Peacebuilding Work in Asia-Pacific, www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/RBAP-DG-2018-Conflict-Prevention-n-Peacebuilding-Work-Asia-Pacific-II.pdf (2019 年 6 月 20 日)

資源・天然資源管理・防災の各分野を担当した（第6章「アウトカム分析」ガバナンス強化を参照）¹⁴。

さらに世銀は、農村・漁村コミュニティにおける貧困対策や生活向上、包摂的かつ参加型の農漁業政策の実施を目的とした「ミンダナオ農村開発プロジェクトフェーズ1（1999-2004）」「同プロジェクトフェーズ2（2009-2014）」を実施した¹⁵。現ドゥテルテ政権の成長重視の政策の中で、世銀は支援アプローチを、貧困削減を目的としたコミュニティ主導型開発から、経済成長に直結する雇用促進重視へ移行している（後節「バンサモロ暫定自治政府設立後の他ドナーの支援と今後の方針」世界銀行を参照）¹⁶。

2) 国連開発計画

UNDP は、1996年のトリポリ和平合意以降ミンダナオ支援を実施してきた。主な事業は、「マルチドナープログラム（Multi-Donor Programme、以下MDP）」、「平和のための紛争変動への行動（Action for Conflict Transformation for Peace、以下ACT for Peace）」、世銀との共同プログラムのFASTRACである。

「MDP」は、1997年、他の国連機関と共同で、ラモス政権下で指定された平和開発特別地域¹⁷において、7万人に上るとされたMNLFの除隊兵士の社会復帰を目的とした。1997年から2000年までの間、主にMNLFの影響下にある地域の貧困コミュニティにおいて、除隊兵士を中心に生活向上や起業の支援及び職業訓練を実施した。MDPは2000年から2004年までは、オーストラリア、ニュージーランド、スペインからの追加拠出を受けて支援規模を拡大し、コミュニティレベルでの平和アドボカシー、教育、研修を行った¹⁸。

「ACT for Peace」は、2005年、比政府とMILFの紛争激化に伴い、MNLFとMILFの双方の影響地域における支援のために設立された。2011年まで継続され、オーストラリア、ニュージーランド、スペインからの拠出により、約200のバランガイで、保健、水セクターなどの基礎的サービス整備、地方政府の行政能力強化、平和教育・アドボカシーを中心とした小規模プロジェクトを実施した。さらに、2008年の紛争の激化に伴う国内避難民への人道支援の必要性から、2008年から2010年まで、同プログラム内で、EUの拠出による「ミンダナオにおける国内避難民への対応強化」プロジェクトを実施し、地方自治体や現地NGOを通じた避難民への人道支

¹⁴ JICA (2014a) *JICA ミンダナオ支援関連の動き 内部文書*, 東京: JICA, JICA 益田信一資金協力業務部参事役からの聞き取り (2019年6月4日)

¹⁵ World Bank (2019b) Mindanao Rural Development Program (MRDP) Phase II – Natural Resource Management Component, www.projects.worldbank.org/P096836/mindanao-rural-development-program-mrdp-phase-ii-natural-resource-management-component?lang=en (2019年6月10日)

¹⁶ 世銀シニアスペシャリスト Marcelo Jorge Fabre 氏からの聞き取り (2019年8月28日)

¹⁷ ラモス政権は、1996年、MNLFとトリポリ和平合意を締結し、南部フィリピン平和開発評議会を設立するとともに、旧MNLF支配地域を中心に平和開発特別地域を設定した。

¹⁸ UNDP (2012) ACT for Peace Programme Terminal Report: 2005-2011, www.info.undp.org/docs/pdc.Documents/PHL/Act%20for%20Peace%20Final%20Report.pdf (2019年6月12日)

援に取り組んだ¹⁹。

前述した世銀との共同プログラムである FASTRAC においては、UNDP は、BTC に対するバンサモロ基本法案作成や、市民団体に対する同基本法のパブリックコンサルテーションへの支援を実施した²⁰。パブリックコンサルテーション実施支援に際しては、同時期に実施された JICA の「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト (CCDP)」の実施パートナーとなった現地 NGO との分担も行われた²¹。また、移行支援の一環として、共同正常化委員会、移行正義・和解委員会、独立警察委員会を含む各種共同委員会に対する技術協力も実施している²²。

さらに、ドゥテルテ政権による、包括的アプローチによる和平プロセス (MILF だけでなく MNLF、キリスト教徒、先住民等へのコンサルテーションも強化すること) に対応し、UNDP は、幅広い関係者間の関係改善や相互理解を促進する活動も実施している。例えば「バンサモロにおける平和・和解・エンパワメントイニシアチブ」プロジェクトでは、オーストラリアより 350 万豪ドルの拠出を受け、MILF と MNLF の和解を支援している²³。また、UNDP は、フィリピン議会や MILF、MNLF へのアドバイザーによる調停活動を支援している²⁴。

3) 欧州委員会

欧州委員会 (European Union、以下 EU) は、直接の支援ではなく主に国際機関や NGO などを通じてミンダナオ支援を実施してきた²⁵。その理由には、ミンダナオ支援の政治的機微、不安定な治安、ミンダナオの地域的知見の欠如、ARMM 自治政府の汚職・腐敗への懸念が挙げられた²⁶。EU によるミンダナオ支援は、世銀のミンダナオ信託基金への拠出以降、拡大した²⁷。

主な事業には、2000 年代後半以降の、国内避難民に対する人道支援への取り組みが挙げられる。2008 年から 2010 年にかけて、UNDP の「ACT for Peace」内の人道支援として、「ミンダナオの国内避難民への対応強化 (Strengthening Response to Internal Displacement in Mindanao、以下 StRIDE-Mindanao)」プロジェクトを支援し、続いて 2011 年から現在に至るまで、ミンダ

¹⁹ UNDP (2012) ACT for Peace Programme Terminal Report: 2005-2011, www.info.undp.org/docs/pdc.Documents/PHL/Act%20for%20Peace%20Final%20Report.pdf (2019 年 6 月 12 日)

²⁰ UNDP (2018) Promoting Peaceful and Inclusive Societies: Conflict Prevention and Peacebuilding Work in Asia-Pacific, www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/RBAP-DG-2018-Conflict-Prevention-n-Peacebuilding-Work-Asia-Pacific-II.pdf (2019 年 6 月 20 日)

²¹ CCDP が島嶼部・少数民族を対象とし、FASTRAC が主にラオス地域を対象とした。JICA (2014a) JICA ミンダナオ支援関連の動き 内部文書, 東京: JICA, JICA 益田信一資金協力業務部参事役からの聞き取り (2019 年 6 月 4 日)

²² JICA (2014a) JICA ミンダナオ支援関連の動き 内部文書, 東京: JICA, JICA 益田信一資金協力業務部参事役からの聞き取り (2019 年 6 月 4 日)

²³ UNDP (2018) Promoting Peaceful and Inclusive Societies: Conflict Prevention and Peacebuilding Work in Asia-Pacific, www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/RBAP-DG-2018-Conflict-Prevention-n-Peacebuilding-Work-Asia-Pacific-II.pdf (2019 年 6 月 20 日)

²⁴ UNDP シニアアドバイザー Chetan Kumar 氏とプログラムオフィサー Yumiko Kaneko 氏からの聞き取り (2019 年 7 月 15 日)

²⁵ JICA (2017) 地域レベルの平和構築アセスメント (PNA) ミンダナオ: ミンダナオ包括的レビュー用抜粋版, 東京: JICA:63, EU プログラムオフィサー Emily M. Mercado 氏からの聞き取り (2019 年 7 月 22 日)

²⁶ EU プログラムオフィサー Emily M. Mercado 氏からの聞き取り (2019 年 7 月 22 日)

²⁷ Houvenaeghel, J. (2015) The European Contribution to the Mindanao Peace Process, EIAS Briefing Paper 2015/01, <http://www.eias.org/wp-content/uploads/2016/02/EIAS-Briefing-Paper-2015-1-Houvenaeghel-Mindanao.pdf> (2019 年 6 月 12 日):11, JICA (2017) 地域レベルの平和構築アセスメント (PNA) ミンダナオ: ミンダナオ包括的レビュー用抜粋版, 東京: JICA:64

ナオ国際監視団（International Monitoring Team、以下 IMT）に参画し、その人道支援部門を主導している。さらに、同監視団の市民保護部門において、早期警報メカニズムの構築に取り組むベルギーの国際 NGO である「非暴力平和隊（Nonviolence Peaceforce）」と、その共同チームである 3 つの現地 NGO に資金を提供し、彼らによるフィリピン軍と MILF の人権尊重状況の監視を支援した²⁸。

EU は 2010 年以降、和平プロセスへの支援をさらに拡大している。2009 年に国際コンタクトグループ（International Contact Group、以下 ICG）²⁹が設立されると、EU はその創設メンバーとなった 4 つの国際 NGO の内、スイスに拠点を置く「人道対話センター（Centre for Humanitarian Dialogue）」へ資金を提供し、同センターが実施する比政府と MILF の非公式交渉会合の実施を支援した。また、2016 年から 2017 年にかけては、UNDP の「平和支援プロジェクト」を通じて、第 3 者モニタリングチームへ資金を提供した³⁰。また、「コンラッド財団」、「スイス財団」などを通じて、治安維持、和平交渉、政策提言、地雷支援等の活動を支援した³¹。

今後、EU は現場での高いプレゼンス獲得を目指し、より直接的なアプローチを採用したいとしている³²。しかし、現ドゥテルテ政権との人権問題を巡る外交的摩擦により、協力合意文書の調印が遅れており、現時点において新規事業の実施に至っていない。

4) アジア開発銀行

アジア開発銀行（Asian Development Bank、以下 ADB）は、フィリピン中央政府機関を主たる支援対象として、経済開発を中心とした事業、特に農村道路・電力セクター等のインフラ開発、金融市場改革、起業支援に注力してきた。ミンダナオ支援に関しては、経済協力に注力する一方、和平プロセスの支援は控えられた。その理由は、和平プロセス支援が政治的活動と捉えられ、政治的活動を禁じる ADB の組織規程に抵触する可能性があるためである³³。

こうした中、ADB は 2000 年前半、教育分野では、ADB と JICA の協調融資事業である「貧困地域中等教育拡充事業（1999-2008）」や「基礎都市サービスセクター支援（2001-2008）」を、

²⁸ Hopmann, P.T. and Lustenberger, P. (2011) *Conflict Management in Mindanao*, Paper presented at the International Association for Conflict Management Conference, Istanbul, Turkey, July 2011:31、Houvenaeghel, J. (2015) The European Contribution to the Mindanao Peace Process, ELIAS Briefing Paper 2015/01, http://www.eias.org/wp-content/uploads/2016/02/ELIAS_Briefing_Paper_2015-1_Houvenaeghel_Mindanao.pdf (2019 年 6 月 12 日)

²⁹ 2009 年 7 月の停戦合意の中で決められたもので、以後の和平交渉においては、仲介役のマレーシアに加えて、オブザーバーとして、4 つの国（日本・英国・トルコ・サウジアラビア）と国際 NGO（スイスの人道対話センター（Centre for Humanitarian Dialogue）、英国のコンシリエーション・リソース（Conciliation Resources）、米国のアジア財団（The Asia Foundation）、インドネシアのムハマディヤ（Muhammadiyah）を参画させるものであった（Consociation Resources 2012）。

³⁰ 第 3 者モニタリングチームに関しては、本章「市民社会組織」を参照。Houvenaeghel, J. (2015) The European Contribution to the Mindanao Peace Process, ELIAS Briefing Paper 2015/01, http://www.eias.org/wp-content/uploads/2016/02/ELIAS_Briefing_Paper_2015-1_Houvenaeghel_Mindanao.pdf (2019 年 6 月 12 日)、UNDP (2018) Promoting Peaceful and Inclusive Societies: Conflict Prevention and Peacebuilding Work in Asia-Pacific, www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/RBAP-DG-2018-Conflict-Prevention-n-Peacebuilding-Work-Asia-Pacific-II.pdf (2019 年 6 月 20 日)

³¹ JICA (2017) 地域レベルの平和構築アセスメント（PNA）ミンダナオ：ミンダナオ包括的レビュー一用抜粋版、東京：JICA:63-64

³² EU プログラムオフィサー Emily M. Mercado 氏からの聞き取り（2019 年 7 月 22 日）

³³ ADB アドバイザー Joven Z. Balbosa 氏とプログラムオフィサー Oscar Amiel A. Badiola 氏からの聞き取り（2019 年 7 月 16 日）

農業分野では、コミュニティレベルの森林資源管理の支援などを実施した。しかし、2008年、再発した武力衝突と和平交渉の膠着を受け、大規模事業を中心とした ADB は、ARMM 地域での事業を縮小させた³⁴。

しかし、ADB は、2012 年の枠組み合意以降、治安改善のため道路や電力を中心としたインフラ整備支援が拡大した。2013 年には、包括的成長のための国道改善プロジェクトを、2015 年には、「電化セクターの開発プログラム³⁵」を開始した。インフラ開発を重視する 2016 年のドゥテルテ政権の発足により、ADB はミンダナオ開発庁と協力し、紛争影響地域³⁶とミンダナオの主要都市を連結する道路などのインフラ・経済・産業開発支援を拡大している³⁷。その支援には、パンサモロ地域を含むミンダナオの複数の都市をまたがる、「ミンダナオ南部成長回廊（コタバト - ジェネラルサントス - ダバオ）」、「ザンボアンガ半島の道路整備借款」、「マラウィ市周辺緊急復興パッケージ」が含まれる。

(2) 二国間援助機関

1) 米国国際開発庁

米国は、米軍が「テロとの戦い」の一環として、2002 年以降、ミンダナオに平均 500-600 人の兵士からなる特殊部隊を駐留させ³⁸、ミンダナオ支援を実施してきた。米国国際開発庁（United States Agency for International Development、以下 USAID）のミンダナオにおける主なプログラムは、「ミンダナオの公正な成長（Growth with Equity in Mindanao、以下 GEM）」と「ガバナンス・説明責任・関与強化（Enhancing Governance Accountability and Engagement、以下 ENGAGE）」である。

「GEM」は、1996 年のトリポリ和平合意を受け、MILF 除隊兵士への緊急生活向上支援を主目的の 1 つとしたものであった。1996 年から 2013 年までの 17 年間、3 つのフェーズ（第 1 フェーズ：1996-2001、第 2 フェーズ：2002-2007、第 3 フェーズ：2008-2013）で実施され、総額 50,000 万ドル（年平均 3,000 万ドル）に及んだ。第 1 フェーズ（1996-2001）では、緊急支援的な活動が多かったものの、第 2 フェーズ（2002-2007）では規模を拡大し、約 800 以上のバランガイにおいてコミュニティ開発のための小規模な事業を実施した。MNLF 除隊兵士の農業復帰支援、住民への起業支援や職業訓練、地方政府への研修、それらに必要な機材供与が実施された³⁹。

³⁴ ADB (2000) Country Assistance Plan (2001-2003) Philippines, www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32363/files/cspu-phi-2002.pdf (2019 年 6 月 11 日)

³⁵ ADB (2014) Country Operations Business Plan Philippines 2015-2017, www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/152517/cobp-phi-2015-2017.pdf (2019 年 6 月 11 日)

³⁶ 同報告書内が指す「紛争影響地域」とは、比国政府と MILF の和平プロセスの中で両者により合意された MILF の支配地域とその影響下にある地域である。これは、JICA が定める一般的な「紛争影響地域」とは異なる。

³⁷ JICA (2017) 地域レベルの平和構築アセスメント (PNA) ミンダナオ：ミンダナオ包括的レビュー用抜粋版, 東京: JICA、ADB アドバイザー Joven Z. Balbosa 氏とプログラムオフィサー Oscar Amiel A. Badiola 氏からの聞き取り (2019 年 7 月 16 日)

³⁸ Robinson, L., Johnston, P., and Gillian, O. (2016) U.S. Special Operations Forces in the Philippines, 2001-2014, Rand Cooperation, www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1236/RAND_RR1236.pdf (2019 年 6 月 13 日):xv

³⁹ Williams, M.S. (2011) *Business and Peace: The Case of La Futura Plantation in Datu Paglas, Maguindanao, Philippines*, Boca Raton, Florida: Dissertation.com.

さらに 2005 年には、MILF に対しても BDA を通じたコミュニティ開発プロジェクトが実施され⁴⁰、経済インフラ支援を中心とした「GEM」と、社会インフラ支援を中心とした「日本バンサモロ復興開発イニシアティブ (J-BIRD)」との協働（「GEM」から推薦を受けた事業の実施）も見られた⁴¹。第 3 フェーズ（2008-2013）では、ビジネスの発展を目的とした商業施設の建設、職業訓練、農業技術向上が支援された⁴²。

USAID は、「GEM」の実施に加えて、世銀のミンダナオ信託基金にも拠出したことにより、2012 年には、ミンダナオ支援が対フィリピン ODA 総額の 60%を占めるようになった⁴³。しかし、2012 年オバマ政権のアジア回帰政策（Pivot to Asia）以降、フィリピン中央政府への支援を拡充させた。USAID の支援が中央政府に集中することになり、ミンダナオ支援が米国の ODA 総額に占める割合は 10%台に低下している⁴⁴。

「ENGAGE」は、「GEM」の終了後、2013 年から 2019 年までの 5 年間、総額 700 万ドル規模で実施された。経済開発に注力した「GEM」とは異なり、地方自治体や市民団体の能力向上を通じた治安の安定を目的とした。そのコンポーネントには、自治体の徴税システムの改善、予算案の作成支援、パブリックコンサルテーションへの支援や、自治体と市民団体の協働促進があった⁴⁵。

現在 USAID がミンダナオで実施する事業は、2018 年から 2020 年まで 2,700 万ドルが拠出される「マラウイ復興支援」と、2017 年から 2020 年まで実施される、ミンダナオ中西部で異教徒間の対話を通じて社会的一体性を促進する「平和との結合 (PEACE CONNECT) プロジェクト」のみである。これらは、米系 NGO を通じて実施されている⁴⁶。なお、米国は今後国連や世銀などの多国間基金への参加の予定は無いとしている⁴⁷。

2) オーストラリア外交貿易省（旧オーストラリア国際開発庁）

オーストラリア外交貿易省（以下オーストラリア）は、東南アジア地域の安全保障の観点から

⁴⁰ BDA (2019a) What We Do, www.bangsamorodevelopment.org/index.php/what-we-do (2019 年 6 月 13 日)

⁴¹ JICA (2009a) 第 30 回ミンダナオ・タスクフォース会合報告書（別添 6）内部文書, 2009 年 10 月 2 日, 東京: JICA:5、USAID 開発支援スペシャリスト Maria Teresa Sanchez Robielos 氏からの聞き取り（2019 年 7 月 19 日）

⁴² USAID (2013) USAID's Growth with Equity in Mindanao Program: GEM Completion Report, www.louisberger.com/sites/default/files/GEM3_CompletionReportMagazine_Web-fnl.pdf (2019 年 6 月 13 日)

⁴³ USAID (2019a) Country Development Cooperation Strategy, www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/CDCS_Philippines_Public_VErsion_2013-2018_as_of_June_2017.pdf (2019 年 6 月 13 日)

⁴⁴ Lahoy, R. (2017) USAID in Mindanao, realityofaid.org/wp-content/uploads/2017/06/RealityCheck_2017_final_ebook.pdf (2019 年 6 月 13 日)、USAID (2019a) Country Development Cooperation Strategy, www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/CDCS_Philippines_Public_VErsion_2013-2018_as_of_June_2017.pdf (2019 年 6 月 13 日)

⁴⁵ USAID (2019b) Enhancing Governance, Accountability and Engagement (ENGAGE) Project, www.usaid.gov/philippines/democracy-human-rights-and-governance/engage (2019 年 6 月 13 日)

⁴⁶ プラン・インターナショナルとアジア財団が、マラウイ復興支援と平和との結合プロジェクトを、それぞれ実施している。

⁴⁷ USAID 開発支援スペシャリスト Maria Teresa Sanchez Robielos 氏からの聞き取り（2019 年 7 月 19 日）

もミンダナオ支援に積極的であり、ODA 総額の半分以上をミンダナオ支援に向けてきた⁴⁸。主なプロジェクトは、教育分野での「ムスリム・ミンダナオ基礎教育支援（The Basic Education Assistance for Muslim Mindanao、以下 BEAM）」と、その後継である「平和のための教育パスウェイ（Education Pathways to Peace in Mindanao、以下 PATHWAY）」である。

「BEAM」は、フィリピン各地で展開された基礎教育支援プログラム（1996-2001）の後継として、ミンダナオでの基礎教育支援に特化し、2002 年から 2011 年の 9 年間で実施された総額約 7,000 万豪ドルのプロジェクトであった⁴⁹。その中心となるコンポーネントは、教育従事者に対する研修、教材の開発、ムスリムや先住民族に対する教育の支援であった。

「ARMM ムスリム・ミンダナオ基礎教育支援（The Basic Education Assistance for Muslim Mindanao-ARMM、以下 BEAM-ARMM）」は、「BEAM」の後継プロジェクトである。実施地域が ARMM 地域に特化され、2012 年から 2017 年の間に総額約 9,000 万豪ドルで実施された⁵⁰。その中心となるコンポーネントは、1) 低年齢学童の基礎教育、2) 水と衛生（Water, Sanitation and Hygiene、WASH）教育、3) 職業訓練、4) マドラサ教育（イスラーム学院）を含む公的教育外の教育機会の提供であった。

「PATHWAY」は、「BEAM-ARMM」の後継として、2017 年から 2026 年までの計 9 年間で実施予定であり、総額約 9,000 万豪ドルに及ぶ基礎教育プロジェクトである。この「PATHWAY」は、従来の基礎教育への注力に加え、基礎教育を通じてコミュニティ内の格差を是正し、氏族間対立（リド）などの暴力事件の削減を目指している⁵¹。

この間、オーストラリアは、小規模ながら、平和構築と復興支援を目的とする、国際機関への拠出を行った。UNDP の「MDP」や「ACT for Peace」、世銀のミンダナオ信託基金やマラウイ復興支援、UNDP と世銀の共同プログラムである「FASTRAC」などである。オーストラリアは、2014 年の包括合意以降、和平支援を拡大し、「ミンダナオ紛争影響地域の平和構築」プログラムの下で、上記のプログラム等を一括的に管理している。同プログラムは 2014 年から 2022 年まで実施され、総額 8,000 万豪ドルの拠出が予定されている。これにより、オーストラリアのミンダナオ支援の ODA に占める割合は、現在の 6 割ほどから、8 割ほどまで拡大される予定である⁵²。

同プログラムの中で実施されたのが、2014 年から 2017 年、900 万豪ドルが拠出された「バンサモロの安定した自治制度とコミュニティの構築」プロジェクトであった。これは、2014 年の包

⁴⁸ AusAID (2012) Australian aid to the Philippines, www.oecd.org/countries/philippines/50024746/pdf (2019 年 6 月 14 日):xiii、オーストラリア大使館二等書記官（政務）Jennifer Bennet 氏、シニアプログラムオフィサー Emmanuel Joseph B. Solis ‘EJ’氏、プログラムオフィサーShannen Enriquez 氏からの聞き取り（2019 年 7 月 18 日）

⁴⁹ AusAID (2008) AusAID290808-Basic Education, www.philippines.embassy.gov.au/mnla/AusAIDRD.html (2019 年 6 月 14 日)、Jacinto, A. (2010) Australia likely to extend aid for ARMM education project, www.gmanetwork.com/news/new/regions/183020/australia-likely-to-extend-aid-for-armm-education-project/story/ (2019 年 6 月 14 日)

⁵⁰ AusAID (2017) End of Program Review - Final, www.dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/philippines-beam-armm-end-program-review.pdf (2019 年 6 月 14 日)

⁵¹ DFAT (2019a) Education Pathways for Peace in Mindanao (PATHWAYS), www.dfat.gov.au/about-us/business-opportunities/Pages/peace-through-education-in-muslim-mindanao.aspx (2019 年 6 月 14 日)

⁵² オーストラリア大使館二等書記官（政務）Jennifer Bennet 氏、シニアプログラムオフィサーEmmanuel Joseph B. Solis ‘EJ’氏、プログラムオフィサーShannen Enriquez 氏からの聞き取り（2019 年 7 月 18 日）

括合意以降、バンサモロ地域で活動する国際・現地 NGO を支援し、包摂的な平和構築、特に暴力的過激主義を防止する活動を支援したものである⁵³。

ドゥテルテ政権発足後は、「バンサモロの安定した自治制度とコミュニティの構築」プロジェクトが、「オーストラリア平和パートナーシップ」プログラムへ発展的に統合された。同プログラムは 2017 年から 2020 年まで、計 140 万豪ドル規模で、5 つの国際 NGO⁵⁴を実施機関とし、MILF と MNLF の和解や、女性・若者・宗教指導者の参加を通じた社会的一体性の促進を支援するものである⁵⁵。

3) ドイツ国際協力公社

ドイツ国際協力公社 (German Corporation for International Cooperation、以下 GIZ) のミンダナオ支援は、2000 年代後半以降、地方分権化支援や和平プロセスの支援が中心であった。「地方分権化支援プログラム」は、2005 年から 2012 年まで継続され、ミンダナオの地方政府を対象に、政府内外の業務の効率化と調和を目的とした。この支援は、パイロット自治体において以下を目標とした⁵⁶: 1) 政治の分権化 (地方政府の住民参加)、2) 財政の分権化 (地方政府の税制改革)、3) 地方政府の能力開発 (地方政府の研修ネットワークの構築)。

「市民平和サービス」は、2008 年以降、和平プロセス支援の一環として、先住民コミュニティを対象に、伝統的指導者への支援を通じてコミュニティレベルの紛争の解決を支援している。州などの既存の行政区画を越えて先住民コミュニティの組織化を支援し、伝統的指導者によるコミュニティ内・間の紛争解決を支援している。さらに、フィリピン政府と MILF 間の和平交渉が進んだ 2010 年代には、政府と共産ゲリラの紛争が残るミンダナオ北東部のカラガ州を中心に、平和構築支援を行っている。2011 年より、カラガ州にて土地問題を慣習法・伝統的手法で解決する支援を行った。2017 年より、紛争による国内避難民の生計向上と帰還支援を行っている⁵⁷。

4) カナダ国際開発庁

カナダ国際開発庁 (Canadian International Development Agency、以下 CIDA) は、1996 年のトリポリ和平合意以降、ARMM 支援を積極的に実施してきた⁵⁸。主な事業は 2000 年代における地方自治体支援であった。「ARMM 地方政府支援プログラム (Local Government Support Program for ARMM、以下 LGSPA)」は、ARMM 内の地方自治体支援を目的に、2005 年から

⁵³ オーストラリア大使館二等書記官 (政務) Jennifer Bennet 氏、シニアプログラムオフィサー Emmanuel Joseph B. Solis 'EJ' 氏、プログラムオフィサー Shannen Enriquez 氏からの聞き取り (2019 年 7 月 18 日)

⁵⁴ インターナショナルアラート (International Alert)、アジア財団 (Asia Foundation)、自治とガバナンス学院 (Institute for Autonomy and Governance)、人権対話センター (Centre for Humanitarian Dialogue)、オックスファム (Oxfam) の 5NGO

⁵⁵ DFAT (2019b) Improving conditions for peace and stability in the Philippines, www.dfat.gov.au/geo/philippines/development-assistance/Pages/improving-conditions-for-peace-and-stability-philippines.aspx (2019 年 6 月 14 日)

⁵⁶ GIZ (2019a) Decentralisation programme, www.giz.de/en/worldwide/18202.html (2019 年 6 月 15 日)

⁵⁷ GIZ (2019d) Strengthening capacities on conflict induced forced displacement in Mindanao, www.giz.de/en/worldwide/63221.html (2019 年 6 月 15 日)

⁵⁸ Bracegirdle, P. (2004) CIDA Philippines Program Country Program, www.appian.ca/Appian%20Library/Philippines%20CPE%20Synthesis%20Report%20FINAL%20Mar%202002004.pdf (2019 年 6 月 15 日)

2010年まで、総額約1,600万ドル規模で実施された⁵⁹。これは、1990年代に各地で実施された「地方政府支援プログラム (Local Government Support Program、以下 LGSP) (1991-2006)」の知見を活用し、地方自治体での研修、税収向上、参加型ガバナンスを推進するものだった。同プログラムは、5年間の実施期間中に、ARMM地域の100以上の地方自治体で、市長に対するマネジメント研修や公務員研修、参加型事業の計画作成、開発計画の調整、及びハラル証明委員会の設立を含む産業振興を支援した。当時 CIDA は、対フィリピン ODA の約 6 割をミンダナオ支援に向けているとされたが⁶⁰、2010年の同プログラム終了とともに、ミンダナオに対する支援を縮小した。

和平プロセス支援として、CIDA は、世銀の「ARMM 社会基金 (2003-2014)」や、「ミンダナオ信託基金 (2006-)」へ拠出し、コミュニティにおける平和教育を推進した。さらに、2007年から2012年までの間、「平和基金」を設立し、ICGに参加する国際 NGO や、コミュニティレベルで平和教育を実施する現地 NGO を資金的に支援した。2012年の枠組み合意後、CIDA は、小規模事業として、MNLF のグループ間の対話促進や⁶¹MILF 影響地域における子供の心のケアや若者の脱過激化を支援している⁶²。

5) トルコ協力調整機構

トルコ協力調整機構 (Turkish Cooperation and Coordination Agency、以下 TIKA) は、2012年の枠組み合意以降、BDA を実施機関とし人道支援を中心に支援を展開した。特記すべきプロジェクトには、「モバイルクリニック」が挙げられる。このクリニックの活動は 2018 年に開始され、農村コミュニティを中心に医師団が巡回し、外科を含む様々な医療を、現在でも貧困層に提供している⁶³。マラウィ事件などの政治的事件や自然災害により国内避難民が発生した際には、避難キャンプにも巡回し医療サービスを提供した。TIKA は、2017 年以降、「バンサモロ救助隊 (Bangsamoro Rescue Team、BARET) ⁶⁴」に対する物資の提供や、災害管理などの研修など、その支援を拡大している⁶⁵。TIKA は、同じく防災に注力する JICA と覚書を締結し共同で研修を実施している⁶⁶。

他方 TIKA は、小規模事業を中心に開発支援も開始した。2016 年以降、農作物の栽培、魚の養殖、ヤギや鶏などの家畜が供与され、農村の生計向上が支援された。さらに、教育支援として小

⁵⁹ Government of Canada (2019a) Project profile – Local Governance Support Program in Muslim Mindanao, <http://w05.international.gc.ca/projectbrowser-banqueprojets/project-projet/details/a031927001?Lang=eng> (2019年6月15日)

⁶⁰ JICA (2003) フィリピン・ミンダナオ島での復興支援について 内部文書, 東京: JICA

⁶¹ Government of Canada (2019c) Project profile – Reconciliation and Unification of Political Fronts for Comprehensive Peace in Mindanao, <https://w05.international.gc.ca/projectbrowser-banqueprojets/project-projet/details/D004241001> (2019年6月15日)

⁶² Government of Canada (2019d) Project profile – Prevention of Association (re-association) of Children with Armed Groups and Radical Elements, <https://w05.international.gc.ca/projectbrowser-banqueprojets/project-projet/details/D004599001> (2019年6月15日)

⁶³ TIKA Philippines (2019) TIKA Manila, www.twitter.com/tikaphilippines (2019年6月20日)

⁶⁴ 2013年、バンサモロ地域で頻発する自然災害に対応するために結成されたボランティア団体である。

⁶⁵ TIKA (2019) Equipment Support to Bangsamoro Rescue Team by TIKA, www.tika.gov.tr/en/news/equipment-support-to-bangsamoro-rescue-team-by-tika-42430 (2019年6月20日)

⁶⁶ TIKA (2019) Equipment Support to Bangsamoro Rescue Team by TIKA, www.tika.gov.tr/en/news/equipment-support-to-bangsamoro-rescue-team-by-tika-42430 (2019年6月20日)

中学校の建設といったインフラ支援も拡大された⁶⁷。但しトルコ人専門家の投入が難しいため、機材供与を中心とした短期的且つ限定的な支援に留まっている⁶⁸。さらに、トルコ大使館は、和平プロセスを支援している。トルコは 2009 年に発足した ICG への参加に加え、2019 年以降、独立武装解除執行組織に参画している⁶⁹。

6) 中国

中国の支援は有償資金協力が主体である。アキノ政権下では、南シナ海における領土問題による中比対立のため支援額が激減したが、ドゥテルテ政権下では、中比関係の改善により支援は徐々に増大している⁷⁰。ミンダナオに関連するプロジェクトとしては、コタバト市やイリガン市を含み、ミンダナオの主要都市を環状に結ぶ「ミンダナオ鉄道建設プロジェクト」が挙げられる。同事業はまだ準備中であるが、2022 年までのドゥテルテ政権の主要プロジェクトとして、早期建設着工が予定されている。さらに、中国はマラウィ市の復興も支援している⁷¹。

(1) その他

1) イスラーム諸国会議機構

イスラーム諸国会議機構（Organisation of Islamic Cooperation、以下 OIC）は、1969 年に設立され、イスラーム教徒が多数派を占める 57 か国の加盟国から構成される組織である。サウジアラビアのジェッダに本部が置かれている。イスラーム教徒の連帯を提唱し、加盟国間の政治・経済・社会・文化的な協力を促進することを目的としている。その業務の 1 つは紛争の仲裁であり、フィリピンにおけるイスラーム教徒の迫害に懸念を示し、ミンダナオ紛争に関与してきた。加盟国の中で、特に大きな役割を果たしたのが、リビア（1970 年代から 1980 年代）、インドネシア（1990 年代）、マレーシア（2000 年代以降）である。

リビアは、1970 年代、MNLF に資金を提供し、フィリピンに対する OIC 諸国による石油禁輸措置を主導した。1976 年には、フィリピン政府と MNLF のトリポリ合意達成を仲介するとともに、1977 年には、MNLF を OIC のオブザーバーとすることを主導した。その後、MNLF の内紛により MILF が分離したが、OIC は、MNLF がバンサモロの「正統な」代表者と宣言した⁷²。これにより、1980 年以降、リビアを始めとした中東諸国は、MNLF、特にミスアリ議長派との関与を強め、MILF に対しては、直接的に関与してこなかった⁷³。

⁶⁷ TIKA Philippines (2019) TIKA Manila, www.twitter.com/tikaphilippines (2019 年 6 月 20 日)

⁶⁸ TIKA 副所長 Enes Hancioglu 氏からの聞き取り (2019 年 7 月 16 日)

⁶⁹ 同委員会は、MILF 兵士の除隊と武器の回収の監視を目的とし、政府と MILF からそれぞれ 2 名ずつの委員に加え、トルコ、ノルウェー、ブルネイよりの各 1 名ずつの代表者から構成されている。第 6 章「JICA ミンダナオ支援への補完要素」治安活動を参照。

⁷⁰ 中国の 2010 年から 2018 年の ODA は、114,200 万ドル (2010)、114,000 万ドル (2011)、38,600 万ドル (2012)、20,700 万ドル (2013)、12,100 万ドル (2014)、6,300 万ドル (2015)、36,400 万ドル (2016) で推移した (NEDA 2019)。NEDA 副局長 Charity Ramos Galacgae 氏、Joseph Capistrano 職員、Ms. Chalene Aguilos 職員、Mr. Lemuel Dimagiba 職員、Ms. Mildred de Los Reyes 職員からの聞き取り (2019 年 7 月 22 日)

⁷¹ Reed J. and Ramos, G. (2018) Philippines revamp of battle-scarred Marawi turns to China, Available at www.ft.com/content/24b37146-c2eb-11e8-95b1-d36dfef1b89a (2019 年 6 月 20 日)

⁷² Hernandez, A. (2014) *Nation-building and Identity Conflicts*, e-book: Springer VS:170

⁷³ JICA (2017) *地域レベルの平和構築アセスメント (PNA) ミンダナオ：ミンダナオ包括的レビュー用抜粋版*, 東京: JICA

インドネシアは、1990年代、近隣諸国の雄として、1996年のフィリピン政府とMNLF間のトリポリ和平合意達成までの過程に関与した。しかし、インドネシアは、加盟国間の内政干渉を控えるASEAN加盟国でもあり、和平合意以降、ミンダナオ問題はフィリピンの内政問題として関与を控えた⁷⁴。その後、フィリピン政府とMILFの紛争が激化したが、インドネシアは、1997年のアジア通貨危機による経済危機や、1999年の東ティモール独立といった内政混乱に直面した。そのため、2000年代以降、インドネシアに代わり、フィリピン政府とMILFの要請に基づき両者の紛争仲裁に動いたのが、マレーシアである。マレーシアの活動については後述する。

近年のOICのミンダナオ問題への関与については、MNLFとの連携とMILFへの対応が挙げられる。MNLFとの連携については、OICは1996年の和平合意後、合意の履行を促進した。OICは、最初の10年をフェーズ1として、南部フィリピン平和開発委員会の設立を支援し、ARMMにおける開発の監視、促進、調整に関与した⁷⁵。その後の10年はフェーズ2として、フィリピン政府、MNLF、OICの3者レビュープロセスを支援した。3者レビューは、フィリピン政府、MNLF、OICが、合意履行の進捗とその阻害要因などを分析し、履行のための提言を行うものであった。同レビューは2016年に終了し、フィリピン政府とMNLFは、「経済開発のためのバンサモロ開発支援基金」の設立、戦略的資源の共同管理、MNLFのBTCへの参加に合意した⁷⁶。これを受けて、2016年以降、MNLFの代表者がBTCに参画するようになった。

OICは、MILFへの対応として、フィリピン政府とMILFの「先祖伝来の領域に関する合意覚書」(Memorandum of Agreement on the Muslim Ancestral Domain、以下MOA-AD)の交渉時に、MILFとMNLFの統一を呼びかけた⁷⁷。2010年には、両者の協議の場として、「バンサモロ調整フォーラム」の設置を決議した。さらに、2012年のOIC外相会合では、1976年のトリポリ合意、1996年のトリポリ和平合意、2012年の枠組み合意の一本化のため、同フォーラムの活用が提唱された⁷⁸。さらに、2017年には、クアラルンプールでMILFとMNLFのセマ派との会議が開催され、バンサモロ基本法草案の一本化が促された⁷⁹。

2) マレーシア

エストラーダ政権によるMILFとの「全面戦争」の着陸点を探るべく、2001年に就任したアロヨ大統領は、MILFの要請もありマレーシアに停戦の仲裁を依頼した。しかし、マレーシアは、ミンダナオ問題においては中立な立場ではなかった。マレーシアはフィリピンとの間でサバ州の帰属問題で対立を抱え、1970年代よりミンダナオ難民を受け入れ、MNLF兵士の軍事訓練を実施し武器を供与した。しかし、マレーシアは、1990年代後半、マハティール政権下で両国関係を

⁷⁴ Hernandez, A. (2014) *Nation-building and Identity Conflicts*, e-book: Springer VS

⁷⁵ Hernandez, A. (2014) *Nation-building and Identity Conflicts*, e-book: Springer VS:204

⁷⁶ Reliefweb (2016) GPH-MNLF peace process review ends, moves to implementation of peace mechanisms, <http://reliefweb.int/report/philippines/gph-mnlf-peace-process-ends-moves-implementation-peace-mechanisms> (2019年9月18日)

⁷⁷ JICA (2008) *地域レベルの平和構築アセスメント (PNA) ミンダナオ*, 東京: JICA:59

⁷⁸ JICA (2017) *地域レベルの平和構築アセスメント (PNA) ミンダナオ: ミンダナオ包括的レビュー用抜粋版*, 東京: JICA:24-25

⁷⁹ JICA (2017) *地域レベルの平和構築アセスメント (PNA) ミンダナオ: ミンダナオ包括的レビュー用抜粋版*, 東京: JICA:47

改善させていた⁸⁰。

こうした中、マレーシアはフィリピン政府と MILF との仲介を続け、2001 年の両者の停戦合意を主導した。また、2003 年、フィリピン軍によるブリオク要塞侵攻による戦闘拡大を受け、同年、クアラルンプール共同宣言を仲介した。この際、停戦監視の平和維持活動として、IMT の早期結成が合意され、翌 2004 年、マレーシアは、80 人に及ぶ軍人・警察官をミンダナオへ派遣し、同監視団の中核を担った。IMT には、マレーシアの他、OIC 諸国としてリビアとブルネイが治安部隊として参加する一方、2006 年以降、日本が社会経済開発部門を主導した。こうした中、マレーシアは、フィリピン政府と MILF の MOA-AD の合意文書作成を仲介した⁸¹。

しかし、合意寸前まで行った MOA-AD は、2008 年、最高裁による違憲判決後、フィリピン政府と MILF の武力衝突に発展し、同年 12 月、マレーシアは IMT から撤退し和平仲裁を停止した⁸²。その後、2010 年、アキノ政権発足後、マレーシアは IMT と和平仲裁に復帰し、2012 年の枠組み合意、2014 年の包括合意の成立を仲介した。2018 年のバンサモロ基本法成立後も、マレーシアは、和平合意の履行に関する調整・協議を続けている。このように、和平交渉における合意履行のモニタリングへの関与や、IMT における氏族間対立（リド）への関与の拡大により、マレーシアの役割は大きく変化している⁸³。

この間、日馬連携の一環として、和平調停のための対話促進（「平和構築セミナー」）が実施された（詳細は第 6 章「JICA ミンダナオ支援の補完要素」平和構築セミナーを参照）。マレーシアのミンダナオ開発に対する資金的な支援に限度がある中、マレーシアは、IMT や日馬連携などを通じて、日本・JICA と和平プロセスでの分業・協働を行ってきたと言える。

3) 市民社会組織

市民社会組織も、和平プロセスで顕著な役割を果たしていた。特に、国際 NGO の和平プロセスへの関与は、和平交渉の進展により拡大した。主な活動には、ICG、IMT、第 3 者モニタリングチームへの市民社会組織の参画が挙げられる。

ICG は、2009 年、フィリピン政府と MILF の合意により設立され、和平交渉のオブザーバーとして、4 つの国（日本・英国・トルコ・サウジアラビア）と国際 NGO（スイスの「人道対話センター（Centre for Humnaitarian Dialogue）」、英国の「コンシリエーション・リソース（Conciliation Resources）」、米国の「アジア財団（The Asia Foundation）」、インドネシアの「ムハマディヤ（Muhammadiyah）」）が参画した。同グループは、実質的な助言を行うこと

⁸⁰ Hernandez, A. (2014) *Nation-building and Identity Conflicts*, e-book: Springer VS:163

⁸¹ マレーシア大使参事官 Mohd Nor Azrin Md Zain 氏と一等書記官 Mohd Ridzwan Shahabudin 氏からの聞き取り（2019 年 7 月 17 日）

⁸² この間、和平交渉のバックチャネルに奔走したのが、在比日本大使館であった。その貢献は、2009 年の ICG の結成や、2011 年の比政府と MILF の初めてのトップ会談となる成田会談実現へと繋がった。詳細は第 4 章「JICA ミンダナオ支援の補完要素」外交、治安活動を参照。

⁸³ 在比マレーシア大使館参事官 Mohd Nor Azrin Md Zain 氏と一等書記官 Mohd Ridzwan Shahabudin 氏からの聞き取り（2019 年 7 月 17 日）

も多く、和平交渉の進展に貢献した⁸⁴。

IMT は、2010 年、市民保護コンポーネントを新設した。これは、草の根レベルでフィリピン軍と MILF の人権保護状況の監視とその検証を行うことを目的とした。これを担当したのが、ベルギーを拠点とした「非暴力平和隊 (Nonviolence Peaceforce)」と、そのパートナーである 3 つの現地 NGO の共同チームであった⁸⁵。

第 3 者モニタリングチームは、2012 年の枠組み合意を受け、その進捗と合意事項の履行のモニタリングを目的として設立された。これは、2 つの国際 NGO (米国の「アジア財団」と、トルコの「人権と自由と人道支援財団」) と、2 つの現地 NGO から構成され、現在も活動中である⁸⁶。

現地 NGO の関与は国際 NGO に比べ小規模なもの、長期的に和平プロセスに関与している。現地 NGO による著名な活動には「平和地域」拡大と、IMT と第 3 者モニタリングチームにおける上記国際 NGO との連携が挙げられる。

「平和地域」は、「除隊兵士やその支援者・家族が社会復帰することで平和化された地域」を指し⁸⁷、1996 年のトリポリ和平合意以降、国際機関等から支援を受けた多くの現地 NGO が、「平和地域」を支援した。その後、フィリピン政府と MILF の衝突の激化により、多くの「平和地域」が崩壊したが、現地 NGO は、国内避難民への生活や帰還の支援を通じて、「平和地域」の回復に取り組んだ⁸⁸。

さらに、市民社会組織による和平プロセスへの参加は、フィリピン政府と MILF の和平交渉をより包摂的なものとし、プロセスの正統性の向上に寄与した。IMT においては、現地 NGO は、共同停戦調整委員会の下、地方監視チームを設置した。これは、草の根レベルの停戦監視のため、ARMM 各州で、州政府と MILF の代表者と 2 つの現地 NGO が共同で活動を行うものであった。その後、2010 年、市民保護部門が新設された際には、国際 NGO の「非暴力平和隊」に加え、3 つの現地 NGO である「ミンダナオ人権活動センター (Mindanao Human Rights Action Center、MinHRAC)」、「ミンダナオ人々の集会 (Mindanao Peoples' Caucus、MPC)」、「政府職員と専門家のムスリム団体 (Moslem Organization of Government Officials and Professionals、MOGOP)」が参加した⁸⁹。さらに、第 3 者モニタリングチームでは、その創設メンバーとして、2 つの現地 NGO である「ミンダナオ人権活動センター (MinHRAC)」と、「平和と開発のための若者の統一 (United Youth for Peace and Development、UNYPAD)」が参加した⁹⁰。

⁸⁴ 竹若敬三(2013) ミンダナオ和平への日本の貢献, 外交, 18 (Mar. 2013): 81-86、アジア財団所長 Sam Chittick 氏からの聞き取り (2019 年 8 月 28 日)

⁸⁵ Hopmann, P.T. and Lustenberger, P. (2011) *Conflict Management in Mindanao*, Paper presented at the International Association for Conflict Management Conference, Istanbul, Turkey, July 2011:31

⁸⁶ Third Party Monitoring Team (2019) TPMT TERMS OF REFERENCE, <http://tpmt.ph/tpmt-terms-reference> (2019 年 6 月 23 日)

⁸⁷ Rood, S. (2005) *Forging Sustainable Peace in Mindanao: The Role of Civil Society*, Washington D.C.: East-West Center

⁸⁸ Rood, S. (2005) *Forging Sustainable Peace in Mindanao: The Role of Civil Society*, Washington D.C.: East-West Center

⁸⁹ Hopmann, P.T. and Lustenberger, P. (2011) *Conflict Management in Mindanao*, Paper presented at the International Association for Conflict Management Conference, Istanbul, Turkey, July 2011.:31

⁹⁰ Third Party Monitoring Team (2019) TPMT TERMS OF REFERENCE, <http://tpmt.ph/tpmt-terms-reference> (2019 年 6 月 23 日)

1.3 ドナー支援の傾向

簡単にドナー支援の傾向を分析する。上記に挙げられた他ドナーの主な支援事業を、JICA のミンダナオ支援における 3 つの事業分野に合わせ（次章参照）、「ガバナンス強化」「コミュニティ開発」「経済開発」「人道支援」に分類した。「経済開発」分野については、「インフラ整備」「農業開発」「その他（産業振興を含む）」に細分化した。図 2 は、主要ドナーの支援事業を分野別及び時系列にまとめたものである。分類にあたり、各事業は複数の分野にまたがるものもあるが、最も適正と考えられる分野に分類した。

(1) 和平プロセスとの密接な関連

主なドナー支援は、和平プロセスに密接に関連していることが分かる。ドナーは、1996 年のトリポリ和平合意を踏まえ、コミュニティ開発や経済開発支援を開始した。MNLF 除隊兵士の社会復帰や生計向上及び帰農のための支援や、旧 MNLF 影響地域である平和開発特別地域の経済開発のための事業が実施された。但しドナーは、その後のエストラダ政権による対 MILF「全面戦争」の影響を受け、既存事業に注力し新規事業の展開・拡大には消極的であった。

その後 2004 年の IMT の駐留開始により治安が安定すると、ドナーによる平和構築支援参入の新潮流の中、ドナーはミンダナオ支援を展開・拡大した。ARMM 地域の地方自治体のガバナンス強化の支援が開始された。同時に、コミュニティ開発の後継事業が開始され、経済開発事業が継続された。

しかし、2008 年、MOA-AD に対するフィリピン最高裁による違憲判決後、フィリピン政府と MILF の武力衝突が再発し、ドナーは人道支援を開始した。その後和平プロセスの進展に伴い、ドナーはガバナンス支援を拡大するとともに、新たなコミュニティ開発や経済開発の支援事業を開始した。治安の回復に伴い、経済開発分野ではインフラ整備事業を開始及び拡大させた。さらに、ドナーは和平プロセスに関与する関係者の支援や、合意履行のモニタリング、基本法案作成支援、バンサモロ自治政府設立を見据えたガバナンス支援等を活発化させた。

(2) 分野的特徴

ガバナンス分野では、比較的多くのドナーが支援事業を展開してきた。2005 年から GIZ や CIDA が支援を開始し、2013 年から世銀と UNDP 及び USAID 等が支援に参入した。さらに和平プロセスが進展すると、オーストラリアや EU が和平交渉や停戦監視に従事する関係者への支援を開始した。同分野の主な支援は、IMT の駐留が開始され治安が安定した時期に開始され、枠組み合意が達成されて以降に拡大されたことが分かる。その理由の 1 つには、それ以前には ARMM 自治政府や地方自治体によるドナー支援の受け入れ態勢が不十分だったことが挙げられる⁹¹。

コミュニティ開発分野では、世銀と UNDP が支援を継続した。1997 年にトリポリ和平合意を

⁹¹ USAID 開発支援スペシャリスト Maria Teresa Sanchez Robielos 氏からの聞き取り（2019 年 7 月 19 日）。第 6 章「阻害要因」ARMM 自治政府の課題を参照。

受けて UNDP や CIDA が支援を開始し、2005 年に世銀や UNDP が MILF 影響地域を含めた支援を開始した。同分野のドナー支援の開始時期は比較的早い。その理由の 1 つには、除隊兵士の社会復帰や貧困等のコミュニティでのニーズに加え、小規模事業が中心のため、治安悪化への対応が比較的容易であったことが挙げられる⁹²。

経済開発分野では、インフラ整備分野で、ADB が支援を活発化している。しかし、その実施時期は、2010 年代に開始されたものが多い。その理由の 1 つとして、大規模インフラの実施には治安の安定が欠かせないため、紛争が続いた 2000 年代には事業実施が見送られたことが挙げられる⁹³。農業開発分野では、2000 年代を通じて、小規模事業を中心に世銀や USAID が継続して支援を実施してきた。産業振興を含むその他の分野では、大型の設備投資を要しない教育分野で、2000 年前半より、オーストラリアが一貫して支援を展開してきた。ADB も、2000 年代に教育分野の支援を実施していた。このため、JICA は、ミンダナオでの教育分野の支援を控えることになった。

人道支援分野では、主に EU が支援を実施してきた。2000 年代後半、MOA-AD の違憲判決後の武力衝突による国内避難民の増大を受け、EU の資金により UNDP が支援を開始した。EU は、IMT の人道支援部門にも人員を派遣している。2010 年代後半には、トルコが支援に参入した。

⁹² UNDP シニアアドバイザー Chetan Kumar 氏とプログラムオフィサー Yumiko Kaneko 氏からの聞き取り (2019 年 7 月 15 日)

⁹³ ADB アドバイザー Joven Z. Balbosa 氏とプログラムオフィサー Oscar Amiel A. Badiola 氏からの聞き取り (2019 年 7 月 16 日)

2. バンサモロ暫定自治政府設立後の他ドナーの支援

当節では、2019年2月のバンサモロ暫定自治政府設立以降のドナーのバンサモロ支援計画を示す。バンサモロ支援に積極的なドナーとして、世銀、ADB、UNDP、EU、USAID、オーストラリア、TIKA、マレーシアを分析対象とした。バンサモロ暫定自治政府設立後のドナー支援については、2019年7月に実施したマニラにおけるドナーへの聞き取り調査を基にしている。聞き取り調査時点では、ドナーの多くが移行支援計画を最終化しておらず、また現地の情勢が流動的であることから、ドナーの支援内容もその後変化している可能性がある。

(1) 国際機関

1) 世界銀行

世銀の今後のバンサモロ支援の柱は、正常化支援とバンサモロ暫定自治政府への支援である。正常化支援として、フィリピン政府と共同で、MILF キャンプの武装解除と除隊兵士の社会復帰を支援する「バンサモロ正常化基金」の設立に注力している。2021年には同基金を設立し、「ミンダナオ信託基金」を統合させるとしている⁹⁴。

バンサモロ暫定自治政府への支援としては、基礎的サービス分野における政策立案とその実施への支援を計画している。具体的には、暫定自治政府の財務省に対しては、マレーシア政府と連携したイスラーム金融制度の導入・強化支援や、教育・農業・保健などの各省に対しては、事業形成ミッションの派遣を調整中である⁹⁵。

今後、ミンダナオにおける経済成長と雇用拡大のため、以下の3つの柱が設定される予定である。: 1) ミンダナオの農漁業の生産性向上と市場へのアクセスの改善、2) 人材育成と貧困層に対する社会的保護制度の構築、3) 紛争影響地域の行政制度強化と紛争要因の解決である。そのため、世銀はフィリピン政府と民間及び市民社会組織の協働を促進したいとしている⁹⁶。

但し世銀は、バンサモロ暫定自治政府への支援にあたり、2つの課題を挙げている。1つ目は、暫定自治政府に対する有償支援には、フィリピン政府の保証が必要な点である。そのため世銀は、現在フィリピン政府と暫定自治政府への貸付について協議中である。それが解決されない場合、世銀による暫定自治政府への支援は、全国レベルで実施されるプログラム

⁹⁴ 世銀シニアスペシャリスト Mr. Marcelo Jorge Fabre からの聞き取り (2019年8月28日)

⁹⁵ 世銀シニアスペシャリスト Mr. Marcelo Jorge Fabre からの聞き取り (2019年8月28日)

⁹⁶ World Bank (2019d) Mindanao Today, Mindanao Tomorrow: Enabling Business for Job Creation, <https://www.worldbank.org/en/news/speech/2018/08/06/mindanao-today-mindanao-tomorrow-enabling-business-for-job-creation> (2019年9月20日)

に統合される予定である。しかし、全国とバンサモロ地域間の社会的・経済的格差のため、全国レベルの事業目標・指標が、バンサモロ地域の実態とかけ離れ、その実施と評価を困難にさせる可能性が懸念されている。2つ目は、世銀が基金への拠出を求めるドナーへのフィリピン政府による干渉が挙げられる。現在フィリピン政府は、一部の西側諸国との間で人権問題を巡り外交的摩擦に直面している。そのため、これらのドナーに対して世銀が基金への拠出を求めた場合、フィリピン政府は当該基金による支援を拒否する可能性があり、その調整が事業形成を困難にしている⁹⁷。

2) アジア開発銀行

ADBの今後の方針は、経済開発の基礎分野への支援である。ADBは従来、事業形成にあたり、フィリピン政府を実施機関とした経済開発や産業振興を支援してきた。和平プロセスの進展が、従来のADBの事業形成アプローチに影響を与えることは無いとしている。そのため、実施中事業、特にインフラ整備（道路や電力）やマラウイ復興などの支援を、継続・拡大させたいとしている。また、ADBは新事業形成にあたり、フィリピン政府やミンダナオ開発庁との調整と協議を重視している。現時点で、ADBは、フィリピン政府からの暫定自治政府に対する支援要請は無いとしている⁹⁸。

3) 国連開発計画

UNDPの今後の支援の柱は、バンサモロ暫定自治政府の安定化と、除隊兵士の社会復帰への支援である。2019年3月、UNDPは、暫定自治政府のムラド首相と覚書を交わし、暫定自治政府に対し以下の7つのコンポーネントから構成される緊急・初期段階の支援を発表した：1) 平和と民主化のための学校設立、2) 変革管理委員会の設置、3) バンサモロ暫定自治政府のための組織開発と能力強化、4) 180日広報計画・プログラム、5) 早期警報・対応（表4-1.5で後述）、6) 正常化のためのMILFキャンプでの短期投資計画策定の準備、7) 地方自治法草案の策定支援。これらは、「平和のための安定、回復、変革プログラム（Stabilization, Recovery and Transformation for Peace、以下START PEACE）」に集約された。START PEACEは、オーストラリアとEUから、それぞれ350万豪ドル、300万ユーロの拠出を受け、3年間の実施期間を予定している。表1はSTART PEACEの概要をまとめたものである。

⁹⁷ World Bank (2019d) Mindanao Today, Mindanao Tomorrow: Enabling Business for Job Creation, <https://www.worldbank.org/en/news/speech/2018/08/06/mindanao-today-mindanao-tomorrow-enabling-business-for-job-creation> (2019年9月20日)

⁹⁸ ADB アドバイザーJoven Z. Balbosa氏とプログラムオフィサーOscar Amiel A. Badiola氏からの聞き取り（2019年7月16日）

表 1：START PEACE の概要⁹⁹

コンポーネント	支援内容
1. 平和と民主化のための学校設立	<ul style="list-style-type: none"> ・インドネシア・アチェの移行支援モデルを参考に、MILF 除隊兵士の民主的システムへの参加を促進する。 ・除隊兵士には、政治・社会活動家としての生き方や、生計を立てるための職業訓練の機会を与える。
2. 変革管理委員会設置	<ul style="list-style-type: none"> ・首相府に移行に関する戦略的な助言を行う。 ・実施された投資の進捗をモニタリングするプラットフォームを設立する。 ・このプラットフォームにより、効果的な事業実施に必要な財政・行政能力のアセスメントが可能になる。
3. バンサモロ暫定自治政府の組織開発と能力強化	<ul style="list-style-type: none"> ・バンサモロ暫定自治政府各省が作成した 100 日計画に対する助言を行い、優先省庁に対する能力評価を実施する。 ・地方自治省、社会福祉省、財務省に対しては、戦略計画策定の支援を行う。
4. 180 日広報計画・プログラム	<ul style="list-style-type: none"> ・マルチメディアを用い、バンサモロ暫定自治政府首相のメッセージ作成・提供のための技術支援を実施する。
5. 早期警報・対応	<ul style="list-style-type: none"> ・町レベルの抗争の過激化に対する早期対応のための地方プラットフォームの設立を支援する。 ・パイロット的に、南ラナオ州 8 町において、地方自治省を主導とした地域計画策定を支援する。
6. 正常化のための MILF キャンプでの短期投資計画策定準備	<ul style="list-style-type: none"> ・地域開発アプローチを用いたキャンプ転換のための開発計画策定（例：コミュニティ能力支援、持続的な金融サービスや市場へのアクセス向上、持続的生計向上のための官民連携など）を支援する。
7. 地方自治法草案の策定支援	<ul style="list-style-type: none"> ・地方自治省に対して、同法案作成への技術的支援を行う。

UNDP はさらに、暫定自治政府の閣僚・官僚に対する研修も、計画もしくは実施中である。閣僚に対しては、アジア経営学院（Asian Institute of Management、以下 AIM）で研修を実施し、一般官僚に対しては、内部統制や調達手続きといった制度強化の研修を実施している。また、議院内閣制への移行を見据え、首相府と主要省庁において、自治政府の議会への説明責任の強化のための研修を計画している¹⁰⁰。

4) 欧州委員会

EU の今後の方針は、ガバナンス支援、特にバンサモロ暫定自治政府のサービス提供能力向上の支援であり、2 つのプログラムを計画している。それらは、「バンサモロ移行への支援（Support to Bangsamoro Transition、以下 SUBATRA）」と、「ミンダナオの平和と開発（Mindanao Peace and Development Programme、以下 MINPAD）」である。

「SUBATRA」とは、暫定自治政府の行政府・立法府に対する包括的な技術協力である。これには、2020 年から 2024 年の間に、2,500 万ユーロが拠出される予定である。同支援は、ガバナンス向上のため、ハード（議会・研修・シャリア法廷などの施設建設や、主要省

⁹⁹ JICA (2019a) 他ドナーによる支援 内部文書、東京: JICA、UNDP シニアアドバイザー Chetan Kumar 氏とプログラムオフィサー Yumiko Kaneko 氏からの聞き取り（2019 年 7 月 15 日）

¹⁰⁰ フィリピンの政体は大統領制であるが、バンサモロ自治政府は議院内閣制を採用した。そのため、中央政府と自治政府では、政府と議会の関係などが異なる。UNDP シニアアドバイザー Chetan Kumar 氏とプログラムオフィサー Yumiko Kaneko 氏からの聞き取り（2019 年 7 月 15 日）

庁への機材供与・システム整備など）と、ソフト（政府高官から一般職員までを対象にした研修、行政運営・手続きにかかる技術支援など）が組み合わせられる予定である。表 2 は、その概要をまとめたものである。

表 2：「SUBATRA」の概要¹⁰¹

コンポーネント	支援内容
1. バンサモロ暫定自治政府の行政の移行政策の形成・実施能力の強化	<ul style="list-style-type: none"> ・目的は、暫定自治政府の移行のための計画・モニタリング能力の向上や、そのサービス提供とガバナンス改善のための行政能力の向上 ・活動は、首相、副首相、首相室の能力強化、暫定自治政府の IT 環境やデータ収集能力の向上、主要省庁への機材供与、公務員能力強化と研修の実施 ・首相府、財務省、地方行政省、公安省、経済産業省の行政官の研修も計画中
2. 議会の能力強化	<ul style="list-style-type: none"> ・目的は、議会の法整備能力強化や、議会の情報発信能力の向上 ・活動は、議会の建設や機材の供与、IT 環境の整備、法制定の技術支援、広報支援
3. 司法制度の強化	<ul style="list-style-type: none"> ・目的は、シャリア司法制度導入の支援や、伝統的司法制度の向上、移行期における司法へのアクセス向上 ・活動は、シャリア法の草案作成への技術的支援やシャリア司法関係者の研修、先住民族省の能力向上や伝統学校などの建設を通じて伝統法への意識向上、シャリア・伝統的司法へのアクセス改善
4. 市民社会の能力強化	<ul style="list-style-type: none"> ・目的は、移行期における市民社会の能力向上やエンパワメント ・活動は、市民社会組織フォーラムの設置と戦略策定、加盟組織の組織開発や研修、移行支援に従事する CSO への技術・財政支援

「MINPAD」は、2020 年から 2024 年までの 5 年間に、2,000 万ユーロの拠出を受け、雇用創出、小規模インフラ（道路、農業施設など）、協同組合支援、バンサモロ正常化基金への拠出、移行期の正義への支援、マラウィ復興支援を含めた包括的なプログラムとなる予定である。実施機関は、政府の大統領府平和担当顧問室（The Office of the Presidential Adviser on the Peace Process、以下 OPAPP）やミンダナオ開発庁（Mindanao Development Authority、以下 MinDA）であり、対象地域はミンダナオ全土としている。しかし、両プログラムとも、EU とフィリピン政府の人権問題を巡る外交的摩擦のため、協力合意文書の調印が遅れている。そのため、上記プログラムの実施開始は、最短で 2020 年 2 月以降とみられ、さらに外部委託の調達などを鑑み、事業の本格化は 2020 年夏以降とされた¹⁰²。

¹⁰¹ JICA (2019a) 他ドナーによる支援 内部文書、東京: JICA、EU プログラムオフィサー Emily M. Mercado 氏からの聞き取り（2019 年 7 月 22 日）

¹⁰² EU プログラムオフィサー Emily M. Mercado 氏からの聞き取り（2019 年 7 月 22 日）

(2) 二国間援助機関

1) 米国国際開発庁

USAIDの今後の方針は、バンサモロ暫定自治政府のガバナンス制度構築への支援である。しかし、事業の形成・実施にあたり、USAIDは、フィリピン政府との協議を重視し、同暫定自治政府と直接に調整することは無いとしている。USAIDは、現在、2019年から2022年の間に、200万ドルの規模で、2つのコンポーネントから構成されるプログラムの実施を計画している。それぞれ議会制システム定着のための首相府の能力強化と、市民社会の強化と同暫定自治政府への市民参加を促進することを目的としたコンポーネントである、2019年8月を目途に調整を終了し、名称を明らかにする意向である。国際機関への資金拠出の予定は無いとしている¹⁰³。

2) オーストラリア外交貿易省

オーストラリアの今後の方針は、議会制システム定着のための制度強化、正常化支援、草の根レベルの支援である。ガバナンス強化としては、2019年3月より開始したUNDPのSTART-PEACEに、350万豪ドルの拠出を予定している。正常化支援としては、世銀の「バンサモロ正常化信託基金」へ、1,000万から1,200万豪ドルの拠出を予定している。さらに、正常化支援に関連して、独立武装解除執行組織への経費支援も行っている。

草の根レベルの支援として、オーストラリアは、2019年より1年間、200万豪ドルを拠出し、アジアにおける暴力的過激主義防止支援の基金を発足させた。これはフィリピン政府の内務省を実施機関とし、現場レベルの社会的一体性を支援して、暴力的過激主義防止に活動する団体を支援するものである。こうした多角的な支援により、オーストラリアのミンダナオ支援は、現状のODAの6割程から8割程を占めるまで増大するとされている¹⁰⁴。

3) トルコ国際協力機構

TIKAの今後の方針は、暫定自治政府での公務員研修と、MILF除隊兵士の社会復帰への支援である。2019年6月、トルコ人専門家による開発ニーズ調査を実施した結果、課題として、公務員の能力不足と除隊兵士の貧困が挙げられた。TIKAはこれに対応するため、公務員研修と除隊兵士の生活向上を支援する事業を準備中である。但しTIKAは、公務員研修について、トルコ人専門家の派遣に限界があるため、フィリピン内の研修機関の活用やト

¹⁰³ USAID 開発支援スペシャリスト Maria Teresa Sanchez Robielos 氏からの聞き取り（2019年7月19日）

¹⁰⁴ オーストラリア大使館二等書記官（政務）Jennifer Bennet 氏、シニアプログラムオフィサー Emmanuel Joseph B. Solis 'EJ' 氏、プログラムオフィサー Shannen Enriquez 氏からの聞き取り（2019年7月18日）

ルコでの公務員研修を予定している¹⁰⁵。

4) マレーシア

マレーシアは、フィリピン政府からの要請が続く限り、和平交渉の仲裁と IMT における停戦監視を継続させたいとしている。また社会・経済的な支援として、自国の知見を活かした以下の 2 分野の支援を予定している。それらは、イスラーム金融の仕組みの定着と進展と、ハラル産業の定着と振興である。マレーシアは、前者ではフィリピン唯一のイスラーム系銀行であるイスラーム・アマナ銀行 (Islamic Amana Bank) に対する研修を通じて、イスラーム金融の定着を図る予定である。後者ではハラル製品の生産拡大や、マーケティング、ハラル・エコシステムの定着を支援する予定である¹⁰⁶。(を参照)。

¹⁰⁵ TIKA 副所長 Enes Hancioglu 氏からの聞き取り (2019 年 7 月 16 日)

¹⁰⁶ TIKA 副所長 Enes Hancioglu 氏からの聞き取り (2019 年 7 月 16 日)

添付資料 2

案件概要サマリー

1：電力網整備事業

案件名	(有償) 電力網整備事業 英名：Improvement in Power Grid Project		
概要	フィリピン国家電力公社 (National Power Corporation : NPC) のルソン系統及びミンダナオ系統の変電所の内、1998年までに現在の変圧器容量を超過する見込みの高い変電所について、変圧器等を増設する。		
実施期間	1995年8月～2005年1月通電		
実施機関	フィリピン国家電力公社	対象地域	ルソン系統、ミンダナオ系統の合計8か所の変電所
事業費	1,476百万円 (円借款分1,366百万円)		
特記事項	反政府組織による送電線の爆破等によってたびたび系統全体が停電状態に陥ることがあった ¹⁾ 。		
上位目標	明示された上位目標は無い。但し、事後評価で受益企業にヒアリングしており、電力供給状況の改善が期待されていたことが推測できる。		
プロジェクト目標	フィリピン国家電力公社のルソン系統、ミンダナオ系統の変電所の内、1998年までに変圧器の容量を超過する見込みの高い変電所について、変圧器等を増設し需要増加に対応する。		
背景と政策への合致	<p>1. 当時、比国では反政府組織による送電線の爆破により、停電等の電力供給の不安定さが問題となっていたが、最大の問題は国家電力公社では運営上の問題と電力需要の伸びに対応できる関連設備の不足であった。比国の電力需要の伸びに対応するため、発電所や送電施設の整備に加えて変電所の増設が必要であった。国家電力公社は、特に需要対応の点でルソン系統、ミンダナオ系統を重視していた。本プロジェクトは、1995年に策定された電力開発計画 (Power Development Plan) に基づく事業であった。</p> <p>2. 政策との関連</p> <p>本プロジェクトの日本の対比国支援計画に対する位置づけに関する資料はない。当時、ミンダナオ支援のパッケージ化はされておらず、1996年のトリポリ協定について、日本は進捗状況のフォローはしておりMNLFとのコンタクトはあったが、交渉への関与はしていなかった。</p> <p>比国政府の政策については、ラモス政権は国内格差是正を課題としており、社会改革アジェンダ (Social Reform Agenda : SRA) を優先政策とし、貧困地域の経済状況の改善を目指していた。全国70州程度から、ミンダナオを含む約20州がSRA (Special Refrom Agenda) の優先対象地域に指定された。また、ラモス政権の「地域経済構想 (BIMP-EAGA)」においても、ミンダナオ和平は重要であった。</p>		
主な投入と実績	ルソン系統5か所及びミンダナオ系統3個所の変電所における変圧機・遮断等の関連機器の増設。ミンダナオでは、マリア・クリスティーナ変電所、クリナン変電所及びビルガイ変電所の3個所で実施された。		
成果 太字は平和構築に関するもの	<p>増設工事が完了した変電所では、安定的な電力供給を行うことができるようになった。受益企業への聞き取り調査では、電力供給の安定化により工場稼働の円滑が図られたという回答もあった。</p> <p>平和構築への貢献</p> <p>電力分野の開発計画とニーズへの貢献が目指された事業であり、1996年のトリポリ協定への貢献を目指して形成された案件ではなかった。また、ミンダナオ支援もパッケージ化されていなかった。</p>		
他の関連事業			

¹⁾出所：事後評価報告書 p.12



出所：事後評価報告書 p.1

① 有償：電力網整備事業

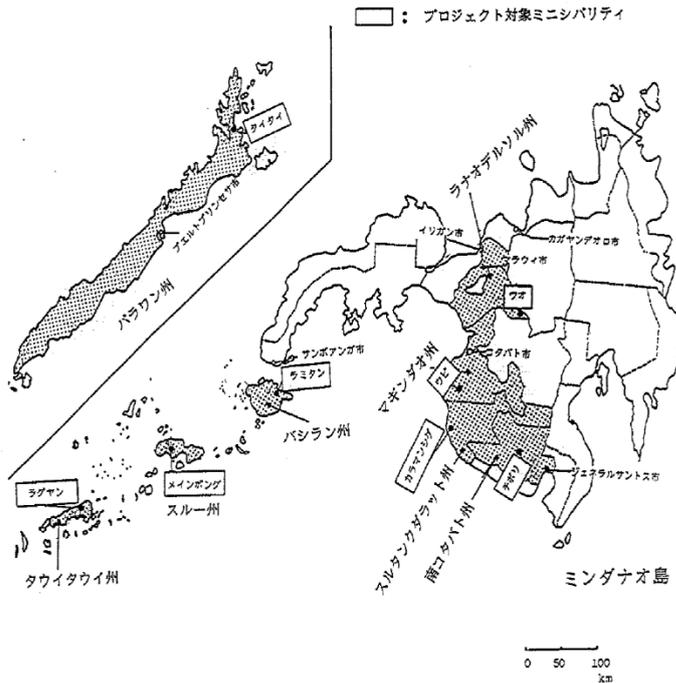
ミンダナオ全域



2：西部ミンダナオ地区道路建設機材整備計画

案件名	(無償) 西部ミンダナオ地区道路建設機材整備計画、英名：The Project for Equipment Supply for Road Construction in Western Mindanao		
概要	内務自治省 (Department of Interior and Local Government : DILG)、南部フィリピン平和開発評議会 (Southern Philippine Council for Peace and Development : SPCPD)、及び対象ミュニシパリティが策定した計画に基づき、必要な道路建設・維持管理用機材を調達し、各ミュニシパリティの地方道路を年平均で約 50km 改善する。		
実施期間	1998 年～1999 年		
実施機関	主管庁： DILG、調整機関： SPCPD、 運営機関：対象ミュニシパリティ自治体	対象 地域	西部ミンダナオ地区の 8 町 (チボリ、ウピ、メインボング、カラマンシグ、リオ、ラミタン、ラグヤン、タイタイ)
事業費	1084 百万円 (計画)、実績については情報が無い。		
特記事項			
上位目標	対象地域の農家の収入を増加し、住民の生活の向上を図る。		
プロジェクト目標	住民の地域内の移動や主要都市へのアクセスを円滑にし、生産物が容易に市場に輸送できるようになる。		
背景と政策への合致	<p>1. 当時、平和開発特別地域 (Special Zone of Peace and Development : SZOPAD) の道路網は、全国平均 (道路密度 0.54km/km²) に比較して未整備 (道路密度 0.47km/km²) の状況であり、社会・経済開発の制約要因となっていた。SZOPAD の中でも、本プロジェクト対象の 8 町は特に道路状況が悪く、通学・通勤等の通常の移動や急病人の移送等の障害となっていた。さらに、農業生産物等の流通の悪さが経済発展の妨げとなり、住民の多くが貧困世帯に属し、道路の整備は急務となっていた。</p> <p>2. 政策との関連</p> <p>ラモス政権誕生とともに策定された「中期国家開発計画 (1993～1998)」では、基礎基盤整備のための予算の内、輸送開発計画に 31.4%の資金を投入し輸送力の強化を目指した。道路開発計画は、最優先の施策として経済発展・市民生活の向上のための基盤とされていた。特に、ミンダナオにおいては、農村と都市及び市場を結ぶ道路ネットワークを整備することが重要課題となっていた。また、1996 年の和平合意を受け、SZOPAD の開発はミンダナオの安定と発展にとって重要な柱の一つとなっていた。</p>		
主な投入と実績	建設機材 (ブルドーザー、ホイールローダー、モーターグレーダー、振動ローラー、エクスカベーター、トレーラートラック、測量機器各 1 台、ダンプトラック 3 台) 等を調達。		
成果 太字は平和構築に関するもの	<p>事業の成果については資料が無い。</p> <p>平和構築への貢献</p> <p>和平合意を受け、比国政府、モロ民族解放戦線 (Moro National Liberation Front : MNLF) 側とも SZOPAD を中心とした開発を進めていく方向で一致していた。本事業は、SZOPAD の中でも特に道路状況が悪いミュニシパリティを対象に支援した。当時、町を対象とした支援をしたドナーは JICA だけで、紛争の影響を受け、貧困度の高い町に直接機材調達のための支援を行った意義は大きいとの指摘もある²。</p>		
他の関連事業			

² Ray Gerona 氏 (JICA フィリピン事務所インハウスコンサルタント氏) (2019 年 7 月 19 日)



出所：簡易機材案件調査報告書

②無償：西部ミンダナオ地区道路建設機材整備計画

タウイタウイ州、スルー州、バシラン州、南コタバト州、スルタンクダラット州、マギンダナオ州、南ラナオ州



4：マリトボグーマリダガオ灌漑事業

案件名	(有償) マリトボグーマリダガオ灌漑事業 英名：Malitubog - Maridagao Irrigation Project I		
概要	ミンダナオ島の中部ミンダナオ地域から一部ムスリム・ミンダナオ自治区 (Autonomous Region in Muslim Mindanao：ARMM) におよぶプラングイ川流域において、マリトボグーマリダガオ地域に灌漑設備を整備する。		
実施期間	1990年2月～2014年12月 (299か月、円借款分は2003年に完了した)		
実施機関	国家灌漑庁 (National Irrigation Administration：NIA)	対象地域	ミンダナオ、マリトボク、マリダガオ地域
事業費	7,984百万円 (うち円借款部分4,561百万円)		
特記事項	治安悪化により1993年から6年間事業が休止となったが、対策措置を講じ2000年に再開された。		
上位目標	農民の所得向上を通じた地域の貧困削減に寄与する。		
プロジェクト目標	灌漑設備の整備により、農業生産の増大及び安定を図る。		
背景と政策への合致	<p>1. 対象地域は、不安定な治安等を背景に灌漑の整備が遅れ、灌漑率は全国平均を大きく下回っていた。灌漑施設の不備は、地域の農産物の品質、低い生産性の要因の一つとなっており、同地域の貧困削減には、灌漑の整備の必要性は高かった。</p> <p>2. 政策との関連</p> <p>比政府は、「中期国家開発計画 (1987～1992)」において、貧困度の高い地方の農業インフラ整備を、農村の活性化、雇用拡大、生活水準向上のための重要な課題としていた。本事業は、貧困削減への寄与を目的としたが、比政府は本事業を、ミンダナオ紛争地域の貧困層に開発の恩恵を与え、和平を促進させるための象徴的な事業と位置付けるようになった。また、日本側においても、地域の貧困削減への寄与とともに、本事業にも平和構築への貢献が期待されることとなった。</p>		
主な投入と実績	<p>工事対象面積は、マリダガオ地区が5,562ha、マリトボグ地区が1,611ha。工事には、取水ダム (1カ所)、ゲート吐水口 (8カ所)、樋門 (2カ所)、取水ゲート (3カ所)、貯水池 (1,460km²)、水路兼用橋 (長さ100m、幅6m)、用水路 (合計169.6km)、排水路 (合計9.6km)、管理施設、パイロットファーム等を含む。</p>		
成果 太字は平和構築に関するもの	<p>事後評価における受益者調査では、農業用水の使用量と安定性の改善、灌漑道路の建設による交通の改善、交通量の増加、雇用機会の拡大等が確認された。一方、水利費徴収率は政府計画値の70%に対して、雨季42%、乾季30%にとどまっていることが確認された。</p> <p>平和構築への貢献</p> <p>本事業への住民の満足度は高く、多くの戦闘員が農業に生計向上の可能性を見出し、帰農した (2003年時点で195名の戦闘員が帰農) ことが確認された。アロヨ大統領 (当時) は、本事業が、地域の治安状況の改善にも貢献したとして、本事業を「中部ミンダナオの平和と開発のショーケース」と大きく評価した。</p>		
他の関連事業	マリトボグーマリダガオ灌漑事業 (I) にかかる営農支援プロジェクト (有償勘定技術支援)		



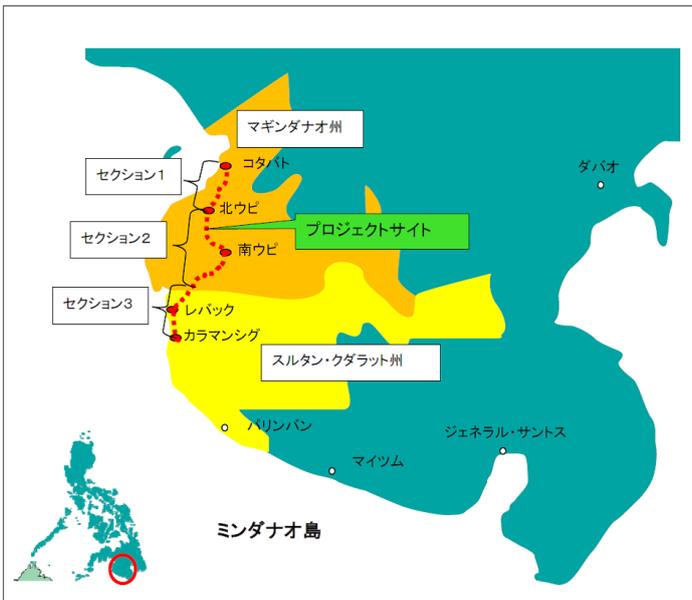
出所：事後評価報告書

④ 有償：マリトボグーマリダガオ灌漑事業
 北コタバト州



5：中部ミンダナオ道路整備事業

案件名	(円借款) 中部ミンダナオ道路整備事業 英名：Central Mindanao Road Project		
概要	ミンダナオ島南西部の中心都市のコタバト市からスルタン・クダラット州カラマンシング町間の既存道路を拡幅・舗装するとともに、仮設橋の架け替えを行う。		
実施期間	2003年12月～2011年12月(97ヶ月)		
実施機関	公共事業道路省(DPWH)	対象地域	マギンダナオ州(コタバト、ウピ)スルタン・クダラット州(レバック、カラマンシング)
事業費	4,996百万円(円借款分3,166百万円)		
特記事項			
上位目標	地域経済の振興・活性化へ寄与する。		
プロジェクト目標	コタバト市周辺及びミンダナオ南西部エリアの輸送を効率化するとともに、費用削減による人的・物的交流を促進する。		
背景と政策への合致	<p>1. 対象地域は、過去に比国軍と反政府組織との激戦地区であったことから、通行不能で廃道となった区間も含まれ、通行に支障をきたしていた。また、対象道路周辺の住民は農業を主産業としていたが、劣悪な道路状況のため市場へのアクセスが限られ、農業収入に影響していた。さらに、劣悪な路面状態から、走行回数を減らすために過積載のトラックが多数走行し、治安の悪さから、夜間の通行が難しいなど、安全・治安の観点からも道路整備の必要性が高かった。</p> <p>2. 政策との関連</p> <p>アロヨ政権下で策定された「中期国家開発計画(2001～2004)」では、「安全で信頼性のある運輸サービスの提供によりフィリピンの社会経済開発を支える」ことが運輸セクターの開発目標の一つとして掲げられた。具体的には、適切な整備・維持管理により、2004年までにすべての幹線国道の90%を舗装道路に、2級国道の65%を舗装道路にする目標が定められた。同計画ではミンダナオを含む低開発地域を重点対象地域とした。また、「ミンダナオ2000開発計画(1996～2000)」では、道路の劣悪な状況が農業の輸送コストを上昇させ、競争力を失わせていると指摘され、道路舗装とネットワーク整備を優先事項とした。</p> <p>日本政府は、2002年、「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」を発表し、特に紛争の深刻な影響により開発が遅れているARMM地域の開発に重点を置く方針を打ち立てた。本事業は、同支援パッケージにおけるARMM地域開発支援として形成され、ドナーによるARMM地域への最初の実質的な支援となった。</p>		
主な投入と実績	工事の対象、1)コタバト市アワング交差点～マギンダナオ州北ウピ町(道路：30.13km、拡幅と舗装)、2)北ウピ町～マギンダナオ州/スルタン・クダラット州境(道路：31.79km、拡幅と舗装)、3)マギンダナオ州/スルタン・クダラット州境～スルタン・クダラット州カラマンシング町(道路：42.47km、拡幅と舗装、橋梁：3橋、全長42.96m)であった。		
成果 太字は平和構築に関するもの	<p>事後評価では、周辺住民が本事業の成果として、市場や病院などへのアクセスの改善、交通費用の削減、安全・治安の向上を実感していることが確認された。また、物流の効率化を通じ農業が振興される等、住民の生活レベルの向上に貢献していることが確認された。</p> <p>平和構築への貢献</p> <p>事後評価では、本事業により対象地域の住民が安全を実感した、開発から取り残されていたと感じていた市民の間で、比政府に対する信頼の向上、ARMM政府と比政府の信頼醸成に貢献した等の成果が確認された。地域の人々が安全を実感し、対象道路を「平和の道」と呼ぶ住民も確認されている。</p>		
他の関連事業	日比友好道路修復(ミンダナオ島区間(I)(II)、ムスリム・ミンダナオ自治区インフラ(道路網)開発調査		



出所：事後評価報告書 p.4

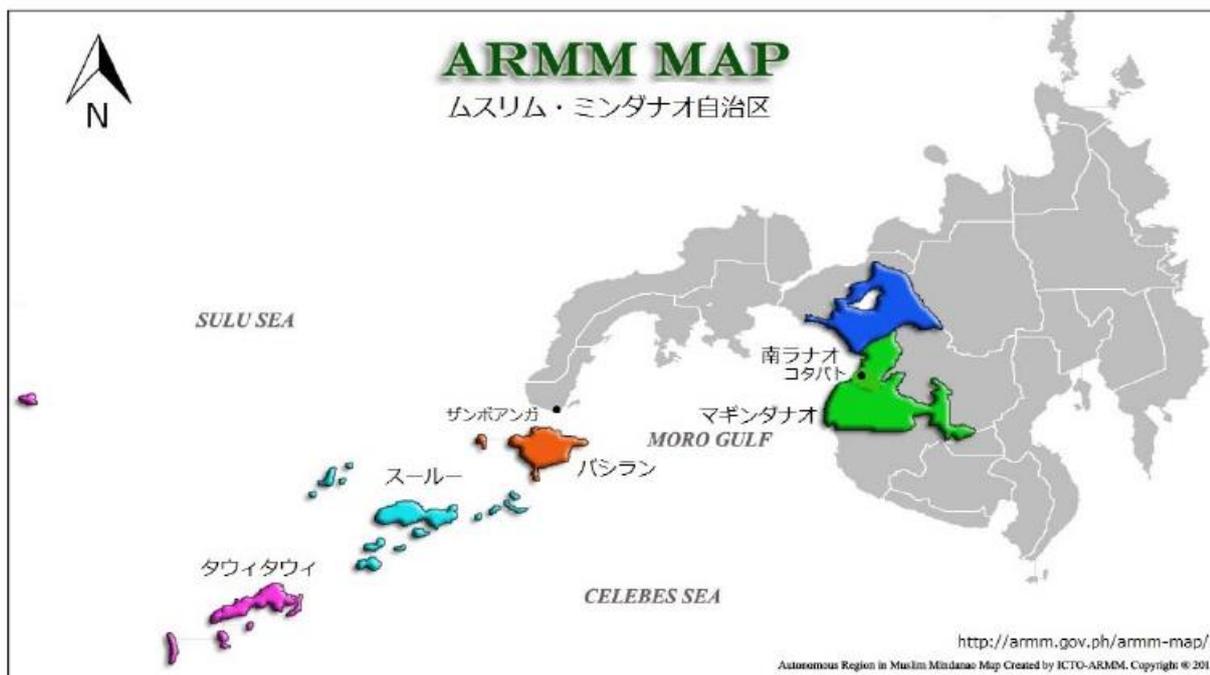
⑤有償：中部ミンダナオ道路整備事業

マギンダナオ州、スルタン・グダラット州



6：ムスリム・ミンダナオ自治地域平和・開発基金事業

案件名	(有償) ムスリム・ミンダナオ自治地域平和・開発社会基金事業 英名：Autonomous Region in Muslim Mindanao Social Fund for Peace and Development Project		
概要	ARMM において、複数のバラングアイ、地方自治体にまたがる地域横断的なインフラの整備 (Strategic Regional Infrastructure：SRI) と、住民主導型の小規模インフラ整備事業 (Community Development Assistance：CDA) を実施する。		
実施期間	2003 年 12 月～2012 年 12 月 (108 か月)		
実施機関	比国政府、ARMM 政府	対象地域	ARMM 地域
事業費	2,836 百万円 (円借款分 2,365 百万円)		
特記事項	2008 年 8 月～2009 年 7 月と 2009 年 11 月～2010 年 2 月の 2 度に亘り、治安の悪化や戒厳令の発令により、ARMM 政府職員、コンサルタント及び建設業者の現場への立入りが制限され、SRI プログラムに関する設計や工事の進捗に合計 15 ヶ月の遅延が発生した。		
上位目標	ムスリム・ミンダナオ自治地域の貧困削減に寄与する。		
プロジェクト目標	基礎的社会サービスの提供、農林水産業を中心とした就労機会の向上、雇用の促進を通じた持続可能な開発の促進を目指す。		
背景と政策への合致	<p>1. ミンダナオ島、特に南西部地域における経済発展を促進し、住民の生活向上を図るには、治安悪化→経済活動停滞→所得機会減少→貧困→治安悪化の悪循環を断ち切ることが必要である。特に、国内避難民の迅速な帰還や、貧困層、特に元戦闘員を含むイスラム系住民に対して、基礎的社会サービスの提供と農林水産業を中心とした所得機会の向上が不可欠であった。</p> <p>2. 政策との関連 アロヨ政権における「中期国家開発計画 (2001～2004)」では、治安維持とミンダナオ開発が重要課題とされた。本事業は、日本政府の「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」の重点分野を網羅するものであった。</p>		
主な投入と実績	CDA は、358 のバラングアイを対象とし、合計 707 件のサブプロジェクトを実施した。サブプロジェクトの対象分野は、学校の補修等、教育セクターが 274 件と最も多く、次に道路補修等の運輸交通セクター (139 件)、農業セクター (134 件) 等が含まれた。SRI は、合計 31 件実施され、病院の修繕、道路改修、港湾改修、ARMM 科学技術省 (Department of Science and Technology：DOST) 総合地域標準試験研究所等が含まれた。		
成果 太字は平和構築に関するもの	<p>事後評価ではインパクトとして、本事業による教育へのアクセスとトイレの使用率等に改善が見られ、世帯調査の分析結果では、所得・支出・道路状況、市場や教育・保健施設へのアクセス (移動時間)、井戸・給水システムやトイレの使用率等、多岐にわたる面での改善が確認された。但し、ARMM 全域における貧困削減に関しては、本事業による貢献は限定的であったと指摘されている。</p> <p>平和構築への貢献 事後評価では、事業対象地域の一部には社会的弱者グループや先住民が居住しており、CDA の計画、実施等に参画したことから、地域の包摂性の促進に貢献したことが確認された。また、インパクトの評価では、他氏族・宗教や中央政府の行政官に対する信頼向上といった成果が確認されている。</p>		
他の関連事業	ムスリム・ミンダナオ自治区人材育成プロジェクト		



出所：事後評価報告書 p.3

⑥ 有償：ムスリム・ミンダナオ自治地域平和・開発社会基金事業

南ラナオ州、バシラン州、スールー州、
タウイタウイ州、マギンダナオ州



7：ARMM 地域開発シニアアドバイザー

案件名	(技術協力) ARMM 地域開発シニアアドバイザー 英名：Senior Advisor for Regional Development of ARMM		
概要	ARMM 地域の開発、行政能力向上のための政策・戦略の策定に対するアドバイス、新規案件形成及び実施中の案件に対する運営管理を行う。		
実施期間	1. 阿部英樹専門家 (2003 年～2006 年)、2. 沼田道正専門家 (2006 年 3 月～2008 年 3 月)、3. 木村伸一専門家 (2008 年 8 月～2010 年 8 月)、4. 須藤和男専門家 (2010 年 7 月～2013 年 7 月)		
実施機関	ARMM 政府	対象地域	ARMM 地域
事業費			
特記事項			
上位目標	ARMM を中心としたミンダナオ地域における貧困削減と平和構築が促進される。		
プロジェクト目標	ARMM 政府を中心として、有償資金協力案件を含めた各種スキームの実施状況を踏まえつつ、今後の地域開発及び行政能力向上の政策・戦略が策定される。また、同政策・戦略に基づき、具体的な事業形成及び運営管理、必要な実施体制の整備、ドナーとの調整が改善する。		
背景と政策への合致	<p>1. 1996 年比国政府と MNLF の和平合意に基づき、ARMM 政府に自治権委譲が行われたが、行政経験を持つ職員の不足、行政権限の範囲、制度の未整備等を原因として、脆弱な行政能力が大きな課題となっていた。</p> <p>2. 政策との関連</p> <p>日本政府の「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」は、「政策立案・実施支援」を重点分野の一つとした。本事業は、これまで他の援助の受け手となっていなかった ARMM 自治政府に焦点を当てたガバナンス支援を行なうとともに、ローカルリソースを活用しながら地域住民の基礎的ニーズを満たし、平和を実感できるような事業実施を目指した³。</p>		
主な投入と実績	日本側から、長期専門家 (地域開発) が派遣され、比国側からは、カウンターパート (ARMM 政府等) の配置と、執務スペースが提供された。		
成果 太字は平和構築に関するもの	<p>ARMM 政府の「中期国家開発計画 (2011～2016)」、「公共投資計画 (2011～2016)」の策定支援を行うとともに、新規案件の形成支援を行い、ARMM 人材育成プロジェクトや ARMM 地場産業振興調査等の案件の形成に貢献した。また、Asian Institute of Management (AIM) に特別コースを設置する等、人材育成を行った。</p> <p>平和構築への貢献</p> <p>ARMM 政府のガバナンス強化に関する他ドナーの支援が限られている中、日本人専門家が長期にわたり ARMM 行政官と直接的な関係構築を行ったことは、日本政府の支援に対する信頼の強化に貢献した。また ARMM 政府の中での改革意識を持つ中堅幹部に、能力強化や活動機会を提供したことは、ARMM 政府の主体的な行政改革・改善にも貢献したと言え、ガバナンスの強化により平和構築へ貢献したと考えられる⁴。</p>		
他の関連事業	ARMM 政府行政能力向上プロジェクト、ARMM 地域保健サービス改善プロジェクト、ARMM 地域稲作中心営農技術改善等		

³ 出所：JICA 理事会資料 (平成 15 年 9 月 19 日)

⁴ 沼田正道氏 (アイ・シー・ネット) への聞き取り (2019 年 7 月 11 日)

⑦ 技協: ARMM地域開発シニアアドバイザー

南ラナオ州、バシラン州、スルー州、
タウイタウィ州、マギンダナオ州



8：ARMM 政府行政能力向上プロジェクト

案件名	(技術協力) ARMM 政府行政能力向上プロジェクト 英名：ARMM Human Resource Development Project		
概要	ARMM の行政について、効率性と実効性を高めるとともに、住民参加と透明性を促進し、同地域の持続的な民生向上と政治的安定化に寄与するために、試行的事業の実施などを通じて行政の課題を抽出し、対策を計画する。		
実施期間	2004 年 12 月～ 2007 年 3 月		
実施機関	ARMM 政府	対象地域	ARMM 地域
事業費	9500 百万円 (終了時評価時点)		
特記事項			
上位目標	ARMM 政府において効率的な行政管理が行われる。		
プロジェクト目標	ARMM におけるガバナンスの向上に関する基本計画とその具体化のための二国間協力の計画が合意される。		
背景と政策への合致	<p>1. ARMM 政府が、移譲された行政権限を適切に執行するためには、行政官の事務能力の向上、組織能力の向上や、財政、人事などにかかわる制度整備を包括的かつ速やかに進めることが必要とされていた。特に、中央政府や地方政府との関係を規定する制度については、明確でない部分が多く早急に整備することが必要とされていた。</p> <p>2. 政策との関連</p> <p>比国政府の「中期国家開発計画 (1999～2004)」では、ガバナンスに関する目標として行政の効率性と説明責任の向上が掲げられた。日本政府は、「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」において、ARMM 政府の政策立案と実施に関する行政能力向上を主要な柱の一つとして位置づけた。本事業は同地域のガバナンスの改善を通じて、貧困の軽減に寄与し、自治政府に対する住民の信頼向上を図るものであった。特に、紛争後の平和構築の過程で、自治政府の行政能力を強化することは、緊急支援から開発への移行過程の要点であり、日本の平和構築支援のモデルケースとなり得ると考えられた⁵。</p>		
主な投入と実績	短期・長期の専門家の派遣、研修の実施や研修員の受入れが行われた。		
成果 太字は平和構築に関するもの	<p>終了時評価では、出身母体 (元 MNLF、伝統的ムスリム支配層、職業行政官) と、学歴、行政経験も異なる ARMM 政府幹部・職員に対し、行政管理の基礎理論を習熟させるという第一義的な目的は達成したとしている。研修参加者からの研修プログラムに対する評価は高く、行政管理の理論の基礎知識の習熟に加え、職員の意識の向上が確認された。また、自治に即した行政制度・組織形成に取り組むため、Administrative Code の編纂への支援を行ったことは、有効性が高い活動の一つであったと指摘されている。</p> <p>平和構築への貢献</p> <p>本事業等により育成された人材が、継続的に ARMM 地域の行政・開発等に関与してきたことは、JICA の平和構築支援の重要な成功要因の一つである⁶。特に、その中には、現在までに至る同地域の和平プロセスにおける主要人材も含まれており、長期的な視点から、平和構築への貢献は高い。</p>		
他の関連事業	ARMM 人材育成プロジェクト		

⁵出所：事業事前評価表

⁶ 島田具子氏 (JICA) への聞き取り (2019 年 7 月 31 日)

⑧ 技協: ARMM政府行政能力向上プロジェクト

南ラナオ州、バシラン州、スルー州、
タウイタウィ州、マギンダナオ州



10 : ARMM 地域保健サービス改善プロジェクト

案件名	(技術協力) ARMM 地域保健サービス改善プロジェクト、 英名 : Strengthening the Health Delivery System in the Autonomous Region in Muslim Mindanao(ARMM)		
概要	ARMM 地域で保健医療活動に従事する保健行政官 (医師)、助産婦、保健ワーカー、保健ボランティアに対し、研修を実施してその成果を活かし、選定されたバラングアイで住民と共に保健活動を実施する。また、村落保健所 (Rural Health Units : RHU) とバラングアイ保健所 (Barangay Health Stations : BHS) に対して資機材を供与する。		
実施期間	計画 : 情報なし / 実績 : 2004 年 12 月 28 日 ~ 2008 年 03 月 31 日		
実施機関	ミンダナオ保健開発局/保健省 (Mindanao Health Development Office -Department of Health : MHDO-DOH) ダバオ医科大学プライマリーヘルス研修所 (Institute of Primary Health Care : IPHC) 日本側実施機関 : アジア保健研修所 (Asian Health Institute : AHI)	対象地域	ARMM 地域
事業費	187 百万円		
特記事項			
上位目標	ARMM 地域における保健医療サービスへのアクセスが改善される。		
プロジェクト目標	ARMM 地域における地域保健モデルが整備される (行政主導の保健活動及び住民主体の保健活動が有機的に展開されるメカニズムが作られ、限られた資源しかもたない医療機関が相互補完をしながら疾病予防法の普及・治療行為等を行う体制を整える事)。		
背景と政策への合致	<p>1. ARMM 地域は、保健指標が全国平均に比べ著しく低く、結核、マラリア、土壌伝搬寄生虫、下痢症等の感染症及び栄養不良が顕著である。また、保健・医療設備の不備、医療従事者の未配置及び技術不足、保健・医療行政官の能力不足、薬品不足、地域コミュニティでの予防医療知識不足等、多くの問題を抱えており、保健医療サービスの整備は深刻な課題の一つとなっていた。</p> <p>2. 政策との関連</p> <p>ARMM 地域の保健・医療行政官の能力不足に対応するため、日本政府は、本邦 NGO と協力して、1998 年度より開始した国別特設研修「参加型包括的保健行政推進研修」、現地国内研修の「包括的参加型保健行政活動推進研修」を通じ、参加型計画手法の地域保健活動への適用を中心に能力強化を行った。同研修の成果を踏まえ、本事業は「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」の一環として、ARMM の保健行政支援のために実施された。</p>		
主な投入と実績	専門家 (参加型開発、予防保健啓蒙活動等) の派遣、研修員の受入 (参加型包括的保健行政推進研修)、現地国内研修 (包括的参加型保健行政活動推進研修) 等の実施と、基本医療機材等を供与した (BHS : 32 カ所、RHU : 16 カ所)。		
成果 太字は平和構築に関するもの	<p>モニタリング報告書によれば、研修による保健行政官の能力向上、保健施設への適切な医療機材の供与により、地域保健活動の計画が作成され実施されたこと等が確認された。また、バラングアイ保健員がバラングアイや町の自治体から補助金を受け、もしくは地方自治体がバラングアイ保健員手当への支給を支援する等の事例も確認された。</p> <p>平和構築への貢献</p> <p>ARMM 地域のガバナンスが正常に機能していない状況で、複雑な利害関係を超えて、自治体、バラングアイ議会、住民組織代表等が連携した参加型のガバナンスを強化したことは⁷⁾、コミュニティからのボトムアップによる平和構築に貢献したと考えられる。</p>		
他の関連事業	ARMM 政府行政能力向上プロジェクト、ARMM 地域保健サービス改善プロジェクト		

⁷⁾ 出所 : 短期専門家業務報告書 (中島隆宏 2007 年 4 月 17 日)

⑩ 技協: ARMM地域保健サービス改善プロジェクト

南ラナオ州、バシラン州、スルー州、
 タウイタウィ州、マギンダナオ州



11： ARMM 地域稲作中心営農技術改善

案件名	(技術協力) ARMM 地域稲作中心営農技術改善 英名：Rice-Based Farming Systems Training and Support Program for the Autonomous Region in Muslim Mindanao (ARMM)		
概要	農家の営農方法の改善と、生計向上を図ることを目的に、1) 農民への営農改善指導を担う農業普及員の技術、知識向上、2) 普及員を通じた稲作農民に対する基本的な技術支援(品種選定、栽培手法、病虫害対策、水管理等)、3) 乾期における代替作物の営農方法の指導、4) 家庭菜園での小規模野菜栽培指導一を実施した。		
実施期間	2005年2月～2010年2月(5年間)		
実施機関	農業省フィリピン稲研究所(Philippine Rice Research Institute: PhilRice)	対象地域	ARMM内の全5州1市
事業費	654万4302ペソ(2009年9月26日時点で約1300万円)		
特記事項	通常の技術協力ではARMMカウンターパートとなるが、ARMMの実施能力が低かったことから、PhilRiceを実施機関として、農家に技術移転を行った。		
上位目標	対象地域内の農民の生活水準が向上する。		
プロジェクト目標	対象農家の営農方法が改善される。		
背景と政策への合致	<p>1. ARMM地域は、肥沃な土地を有しているにも関わらず、当時、米の平均収穫量は1haあたり2.3トンと全国平均の3.2トンと比べて低い水準にあった。その要因としては、紛争の影響の他、1) 天水依存型の稲作が中心であること、2) 農家が昔ながらの営農方法に依存し、農業技術・知識を得る機会が少ないこと、3) 収穫処理施設の未整備から生産物ロスが多いこと、4) 高品質の種苗入手が困難であること一等が挙げられた。また、生計向上のためには、米以外の換金作物の生産、家庭菜園での自己消費用食料の確保が必要とされていた。農業普及員は、農家への技術指導の役割を担っているが、不安定な治安や活動予算の不足により活動が制約されている上、普及員自身の営農改善技術・知識の不足により、農家のニーズにあった活動が実施不可の状況であった。</p> <p>2. 政策との関連</p> <p>比国政府は「中期国家開発計画(2001～2004)」において、農業の近代化による農業生産性の向上と貧困の緩和を重要課題としていた。また、ARMM政府の中期地域開発計画(2004～2010)の柱の一つである「経済成長と雇用創出」では、農業の生産性を改善し、米、トウモロコシや商品作物の生産量を増大させ、経済成長につなげることを重視した。本事業は、日本政府の「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」のもと、ミンダナオの平和と安定、貧困層の自立支援と生活環境改善に寄与するものであった。また、PhilRiceへの無償資金協力及び10年に亘る技術協力の成果が活かされることが期待されていた。</p>		
主な投入と実績	デモファームである総合農業研修所(Farmers' Field School: FFS)の造成費用、苗畑造成、運営に係る資機材一式等を供与した。		
成果 太字は平和構築に関するもの	<p>終了時評価によれば、米の研修コースで農家に教授した営農技術(31技術)の内、平均で対象農家の95%以上が、少なくとも3種類の稲作技術、或いは、少なくとも1種類の野菜技術を採用していることが確認された。また、農家の農業収入が増加しており、米で96%、野菜で103%の粗収入の増加を実現していることが確認された。</p> <p>平和構築への貢献</p> <p>対象地域は、多様な部族、宗教グループで構成されるが、異なるグループ間の共同作業は限定的だった。事業を通して住民間で営農技術や生産状況等の情報交換をする機会が増加し、コミュニティの一体感が高まったことが確認された。また、元戦闘員の生計手段の確保につながり、帰農の契機となった例も多数報告されている。</p>		
他の関連事業			



出所：中間評価報告書

⑪ 技協：ARMM地域稲作中心営農技術改善

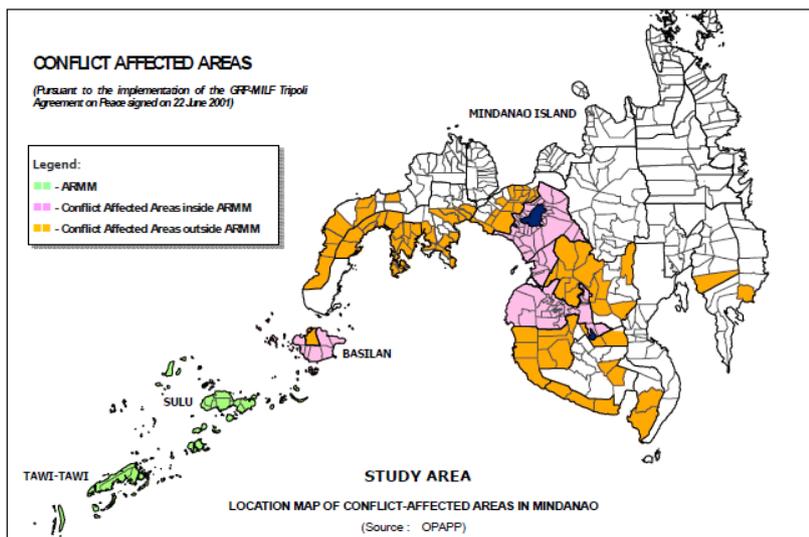
南ラナオ州、バシラン州、スルー州、
 タウイタウィ州、マギンダナオ州



12：ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査（SERD-CAAM）

案件名	(開発調査) ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査 英名：The Study for Socio-Economic Reconstruction and Development of Conflict-Affected Areas in Mindanao (SERD-CAAM)		
概要	ミンダナオ紛争影響地域を対象に、社会調査（バラングイプロファイル）、小規模インフラ整備のパイロット事業、GISの構築、社会・経済復興開発計画の策定等の調査を実施する。		
実施期間	計画：2007年2月～2009年2月（23カ月）／実績：2007年2月～2009年11月（32カ月）		
実施機関	大統領府和平担当顧問室（Office of the Presidential Adviser on the Peace Process：OPAPP）、バンサモロ開発庁（Bangsamoro Development Agency：BDA）	対象地域	ミンダナオ紛争影響地域
事業費	683.5百万円		
特記事項			
上位目標	ミンダナオの紛争影響地域の復興・開発を促進し、貧困の削減に資する。以って、和平の促進・定着に資する。		
プロジェクト目標	ミンダナオの紛争影響地域の復興開発計画を策定する。		
背景と政策への合致	<p>1. 長期にわたる武力紛争の影響で、対象地域では基礎社会サービスが著しく不足し、特にその基盤である各種インフラの老朽化が課題となっていた。また、比国政府とMILF両和平交渉パネルの合意にもとづき、紛争影響地域の復興・開発・人道活動を担う組織としてバンサモロ開発庁（BDA）が設立されたが、BDAの能力強化の必要性も高かった。</p> <p>2. 政策との関連 日本政府は、2006年に発表した「日本・バンサモロ復興開発イニシアティブ（Japan-Bangsamoro Initiatives for Reconstruction and Development：J-BiRD）」に沿って、ミンダナオ和平交渉に関与し、復興開発への貢献を進めていた。本事業は、J-BiRDの一環として、ミンダナオ紛争影響地域の復興開発計画を策定するものであった。</p>		
主な投入と実績	ソーラードライヤーなど小規模インフラの建設（Quick Impact Project：QIP）や、発電機の供与など小規模即応支援（On-the-Spot Assistance：OSA）を実施した。		
成果 太字は平和構築に関するもの	<p>QIPでは、学校の教室の増設、ヘルスセンター、ソーラードライヤーなどの施設が11カ所、OSAでは、発電機の供与、公共トイレの建設、デイケアセンターの改善、精米機の供与など、合計23件の支援が提供された。調査結果に基づき作成された「ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興計画（Socio-Economic Development Plan in Conflict-Affected Areas in Mindanao：SEDP）」は、マスタープランのような内容ではなく、対象地域の現状認識にとどまったとの指摘もあった⁸。</p> <p>平和構築への貢献 ファイナルレポートによれば、コミュニティ復興支援ニーズ調査（In-depth Barangay Needs Analysis：IBNA）では、対象地域の住民が積極的に参加したことにより、住民間の対話促進による和平醸成に貢献したことを指摘している。また、QIPの一環として、ソーシャル・プレパレーションを実施したが、施設の維持管理等に必要な住民への研修等も含まれ、自治体と住民参加による開発を促進した点で、ボトムアップでの平和構築に寄与したと考えられる。</p>		
他の関連事業	ARMM社会基金		

⁸ 出所：2010年プロジェクト研究事例研究での面談記録（2010年2月16日）



SERD-CAAM 調査範囲

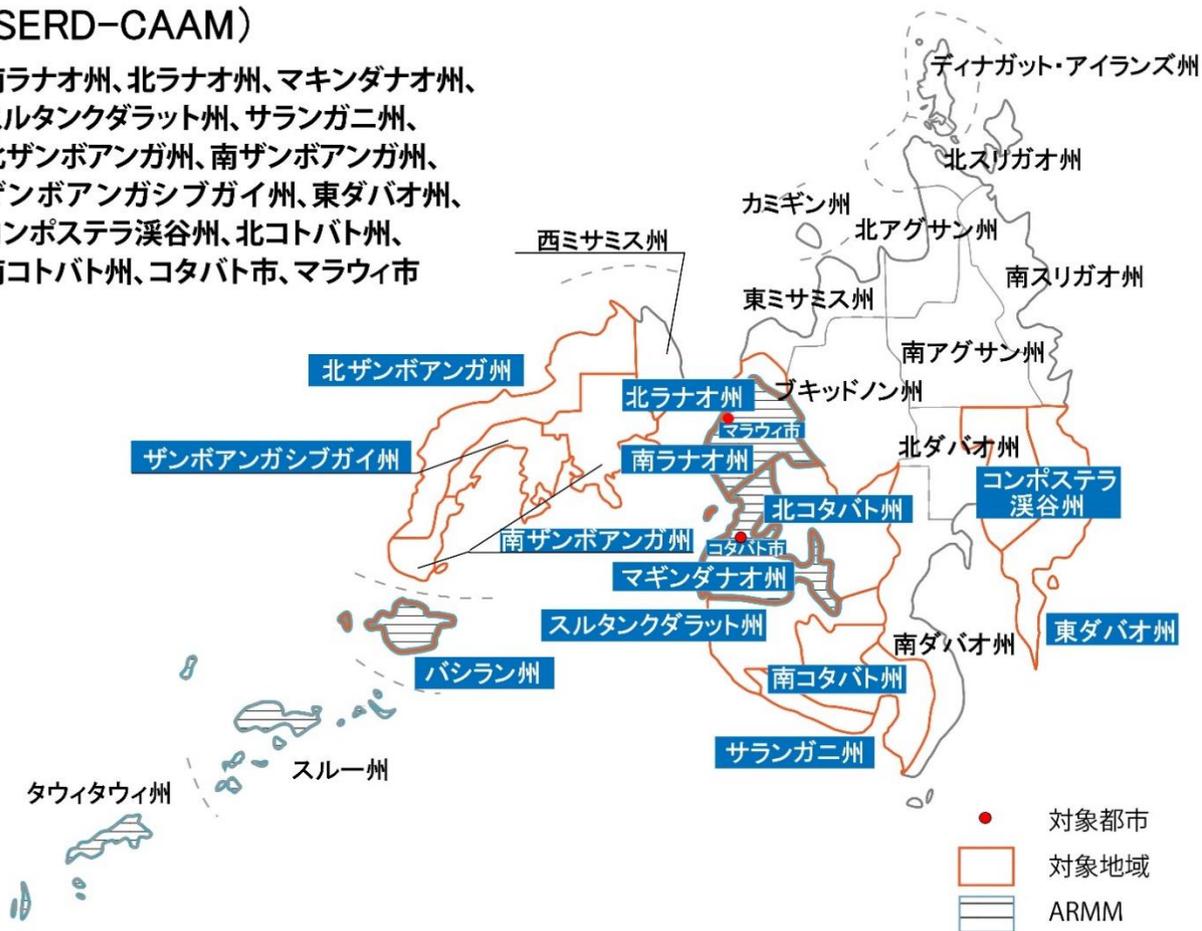
出所：ファイナルレポート要約

*CAAM は、フィリピン国の南部に位置するミンダナオ島嶼グループの一部であり、ミンダナオ地域面積の 55%、約 560 万 ha を占めている。

*本調査は、位置図に示す通り、スルー、タウイタウイ諸島を除く「ミンダナオ紛争影響地域」のみを対象としている。

⑫ 技協：ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査 (SERD-CAAM)

南ラナオ州、北ラナオ州、マギンダナオ州、スルタンクダラット州、サランガニ州、北ザンボアンガ州、南ザンボアンガ州、ザンボアンガシブガイ州、東ダバオ州、コンポステラ溪谷州、北コタバト州、南コタバト州、コタバト市、マラウィ市



13 : ARMM 人材育成プロジェクト

案件名	(技術協力) ムスリム・ミンダナオ自治区人材育成プロジェクト 英名 : Project on Autonomous Region in Muslim Mindanao(ARMM) Human Capacity Development		
概要	ARMM 政府における行政管理、経済開発、インフラ開発分野の中堅職員の能力を育成することを目的として、行政規程 (Administrative Code) 及び施行細則 (Impementing Rules and Regulations: IRR) 案の作成、人事情報管理システム (Human Resource Information System : HRIS) の開発、インフラ管理に関する技術研修、ハラル製品生産に係る技術支援等を実施する。		
実施期間	2008 年 5 月～2013 年 3 月 (延長期間 : 2011 年 4 月～2013 年 3 月)		
実施機関	ARMM 自治政府	対象地域	ARMM 地域、コタバト市、ダバオ
事業費	606 百万円		
特記事項			
上位目標	ARMM 自治政府の行政能力が向上し、ARMM の経済開発が促進される。		
プロジェクト目標	ARMM 自治政府の行政管理、インフラ開発、経済開発分野の中堅職員の能力が強化される。		
背景と政策への合致	<p>1. ARMM 政府職員は、長期の紛争の結果、行政官として十分な教育訓練や実務経験を積む機会がなく、組織全体としても能力不足が著しい状況であった。幹部職員は政治任命のため短期で交代する可能性が高く、一方、中堅職員は常勤で長期の勤務形態であり、ARMM の行政能力向上の鍵となることから、中堅職員育成のニーズは高かった。</p> <p>2. 政策との関連</p> <p>「ミンダナオの平和と開発」は、比国政府の中期国家開発計画等において優先課題の一つとされた。JICA は、ARMM 政府の幹部及び職員の基礎的な行政管理能力の向上のため、ARMM 行政能力向上プロジェクトを実施したが、ARMM 政府の行政能力は、様々な面で不十分であり、特定の分野における実務的、技術的なスキル向上と特に中堅職員の能力向上が課題となっていた。</p>		
主な投入と実績	専門家の派遣、機材供与とともに、本邦研修を実施した。		
成果 太字は平和構築に関するもの	<p>行政管理分野では、ARMM 行政規程及び IRR の草案が作成され、参加した省のすべてが HIRS の更新を開始した。また、行政法及び IRR 並びに HRIS の継続的な改訂・更新のための持続的なメカニズムが提案された。インフラ開発分野では、指導者育成研修が実施され、ARMM 公共事業省 (DPWH-ARMM) の職員のインフラ事業の管理に関する技術的能力が強化された。また、道路改修、病院改修及び農村給水の 3 つの分野のプロジェクト提案書が作成された。経済開発分野では、ハラル産業振興の対象としてヤギ生産が選定され、農家に対するヤギ生産に係るビジネス支援、技術支援を実施した。</p> <p>平和構築への貢献</p> <p>行政規程案等の策定や、HRIS の整備により、ARMM 政府が適切な行政サービスを提供する為の基盤の構築に貢献した点で、地域の平和構築に貢献したととの指摘があった⁹⁾。</p>		
他の関連事業	ARMM 自治区行政能力向上プロジェクト		

⁹⁾沼田道正氏 (アイ・シー・ネット) への聞き取り (2019 年 7 月 11 日)

⑬ 技協：ムスリム・ミンダナオ自治区人材育成プロジェクト

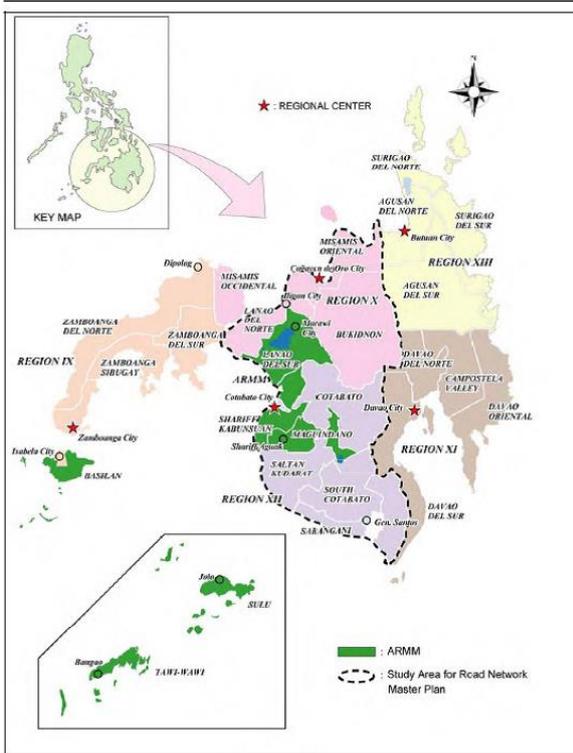
南ラナオ州、バシラン州、スルー州、
タウイタウィ州、マギンダナオ州



14：ムスリム・ミンダナオ自治区インフラ（道路網）開発調査

案件名	(開発調査) ムスリム・ミンダナオ自治区インフラ（道路網）開発調査 英名：The Study on Infrastructure (Road Network) Development Plan for the Autonomous Region in Muslim Mindanao (ARMM)		
概要	ARMM 地域の道路網の問題点の抽出と今後の需要予測に基づき、道路網開発マスタープラン、組織・制度改革計画、道路維持管理改良計画を策定し、優先度の高い道路のプレ・フィージビリティ調査を実施する。		
実施期間	2008年9月4日～2010年2月10日		
実施機関	ARMM 自治政府	対象地域	ARMM 地域のリージョン 12 及びリージョン 10 (ミサミス・オクシデンタル州を除く)
事業費			
特記事項			
上位目標	ARMM のインフラが復旧することにより、基礎社会サービスの改善と経済復興・貧困削減が促進される。		
プロジェクト目標	<p>【短期】ARMM 内のインフラ開発における復旧の緊急性、格差を確認し、より即応的なインフラ開発計画を策定する。</p> <p>【中長期】ARMM の地域開発に資する、総合的かつ持続可能なインフラ開発の計画枠組みを策定する。</p>		
背景と政策への合致	<p>1. ARMM 地域は豊富な天然・経済資源を有し、開発の潜在的可能性は高いと予測されているが、これら資源を有効活用して経済復興を行うためには、インフラの未整備が大きな障害となっていた。また、同地域で緊急な課題となっている基礎社会サービスへのアクセス改善のためにも、インフラの改善は不可欠となっていた。</p> <p>2. 政策との関連</p> <p>比国政府は、ARMM 政府に対し、国道の整備・維持管理等の権限を委譲した。しかし、ARMM 政府は、インフラ整備のための計画立案・事業化・建設・維持管理等に関する実施能力が低かったことから、日本政府に対し、同調査の実施を要請した。</p> <p>日本政府は、日本・バンサモロ復興開発イニシアティブ (J-BIRD) の事業形成に向けた調査として、本事業を実施した。本事業により ARMM の道路網整備マスタープランが作成され、マスタープランを実現化するために提案されたプロジェクト、制度・組織の強化策、道路維持管理改善策等は、ARMM 中期地域開発計画に盛り込まれることが期待された。</p>		
主な投入と実績	専門家（地域開発・経済、インフラ開発、交通計画、物流、組織・財務等）を派遣した。		
成果 太字は平和構築に関するもの	<p>調査であったため、具体的な成果が明示された資料はないが、本調査で特定された道路の一部は、後のミンダナオ紛争影響地域道路ネットワーク整備事業にて支援された。</p> <p>平和構築への貢献</p> <p>本事業では、地域の普遍的な開発が達成できるような道路整備を行うことで、住民間の敵意の解消にも貢献することを目指していた¹⁰。</p>		
他の関連事業	ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査、ARMM 社会基金		

¹⁰ 出所：開発調査最終報告書要約（2010年3月）



調査対象位置図

出所：開発調査最終報告書（2010年3月）

⑭ 技協：ムスリム・ミンダナオ自治 インフラ（道路網）開発調査

北コタバト州、南コタバト州、スルタンクダラット州、
サラングニ州、東ミサミス州、
カミギン州、ブキッドノン州



15：ARMM 地場産業振興調査

案件名	(開発調査) ARMM 地場産業振興調査 (LIP-ARMM) 英名：Development Study on Promotion of Local Industry in ARMM	
概要	ARMM 地域の地場産業について、そのポテンシャルと制約条件を分析し、農水産セクターを中心とした産業振興と経済活性化のための戦略を策定する。	
実施期間	2010年03月15日～2012年10月25日	
実施機関	ARMM 自治政府農業水産省	対象地域 ARMM 全域、ダバオ、カガヤン・デ・オロ、イリガン、ジェネラルサントス、サンボアング、コロナダル
事業費	220 百万円	
特記事項		
上位目標	ARMM を中心とした地域の地域経済が活性化する。	
プロジェクト目標	ARMM の地場産業のポテンシャルと制約を分析の上、地場産業振興による地域経済活性化の戦略を策定する。	
背景と政策への合致	<p>1. ARMM 地域は、域内総生産の 51%を第一次産業に依存するが、人口の多くが零細農家であった。また、企業活動が成熟しておらず、地域経済の停滞が続いていた。一方、ARMM 政府の能力・経験の不足、脆弱な財政基盤、行政規定の不備等によって、行政サービスの水準は低く、基礎的な経済インフラの整備のみならず、地域経済活性化のための取り組みも十分ではなかった。</p> <p>2. 政策との関連 「ミンダナオ平和開発枠組み 2020」の経済開発に係る戦略では、包括的なバリューチェーンの開発、中小零細企業開発、包括的なアグリビジネスの促進等が優先課題とされた。また ARMM 政府の「中期地域開発計画 (2011-2016 年)」における経済開発戦略では、中小零細企業や協同組合の能力向上、ハラル産業の重点化等が掲げられていた。</p>	
主な投入と実績	農水産業・畜産業、経済財務分析/マイクロファイナンス等を含む専門家を派遣した。	
成果 太字は平和構築に関するもの	<p>開発調査の成果として、農業、水産、畜産の 3 分野における有望産品が選定されるとともに、ARMM 政府の貿易産業省、農水産業省等、関係省庁のアクションプランが提示された。アクションプランは、バンサモロ包括的能力向上プロジェクトでも活用され、その他、調査結果は、ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト等でも活用された。</p> <p>平和構築への貢献 ARMM 地域で初めての産業振興を目的とした規模の大きな調査であり ARMM 政府内での期待は高かった。ARMM 政府の関係機関と連携して調査を行う中で、産業振興を通じて社会経済開発と平和構築を目指すことが多様な利害関係者の間で共有され、平和構築の視点からの意義があったとの指摘もされている¹¹。</p>	
他の関連事業	ムスリム・ミンダナオ自治区人材育成プロジェクト	

¹¹ 沼田道正氏 (アイ・シー・ネット) への聞き取り (2019年7月11日)
添付 2-25

16：ミンダナオの平和と開発のための地形図作成プロジェクト

案件名	(技術協力) ミンダナオの平和と開発のための地形図作成プロジェクト 英名: Topographic Mapping for Peace and Development in Mindanao in the Republic of the Philippines		
概要	1950年代に印刷図が作成されて以来更新されていなかったミンダナオ地域の1/5万縮尺地形図について、新たな衛星画像や現地測量調査などで収集された情報により更新し、デジタル地形図を整備する。		
実施期間	2010年3月～2013年3月(37ヶ月)		
実施機関	環境天然資源省国家地理資源情報庁(National Mapping And Resource Information Authority : NAMRIA)	対象地域	ARMM 地域
事業費	1,143 百万円		
特記事項			
上位目標	デジタル地形図がミンダナオ地域の開発計画策定において活用され、ミンダナオ地域の開発プロジェクトが実施される。		
プロジェクト目標	ミンダナオ地域の州・リージョンレベルの開発計画に活用可能なミンダナオ地域全体の1/5万縮尺のデジタル地形図が更新され、地図を活用する関係者が地形図活用方法を理解する。		
背景と政策への合致	<p>1. 当時、ミンダナオ地域の1/5万縮尺地形図は、60年前の印刷図のみであった。自然災害等による地理空間情報の変化は大きく、同地域の土地利用計画、ハザードマップ等の策定は緊急を要するものであった。</p> <p>2. 政策との関連</p> <p>比国政府は「フィリピン開発計画(2004～2010年)」において、ミンダナオ地域の地形図の更新、デジタル化により、同地域の円滑な開発計画策定、開発プロジェクトの効果的な展開・実施促進を目指していた。また、「ミンダナオ2020：平和と開発枠組み計画」は、自治体や政府関連機関等におけるGISとマッピング活用能力強化を掲げていた。日本政府は、「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」に基づき、ミンダナオの平和と安定を目指した事業として位置づけていた。</p>		
主な投入と実績	専門家(現地調査・現地補測、地図利用促進、標定点測量/刺針等)の派遣と、日本での地形図作成業務用機材の購入等。		
成果 太字は平和構築に関するもの	<p>NAMRIAは、2016年3月までに、印刷図用データの全図郭を印刷し、全リージョンの環境天然資源省(Department of Environment and Natural Resources : DENR)内のNAMRIA地図販売所で配布、販売した。政府機関に関しては、NAMRIAへの申請により地形図の無償配布が可能であったが、民間企業、団体等へは有償での配布であった。評価調査によれば、NAMRIAが一部の地形図を完成品として認められる水準に至っていないと判断していること、そのため地形図の活用は限定的であり、独自で修正作業を進めていることが明らかになった¹²。</p> <p>平和構築への貢献</p> <p>本事業は平和構築を目的とした地図作成とされ、紛争影響地域での活用の促進が重要であった¹³。但し、地方自治体を中心とする地図利用者は、デジタル地形図活用方法の情報を得たものの、活用のための知識と技術が限定的であるとの指摘もあり¹⁴、地図の活用促進は課題であった。</p>		
他の関連事業	バンサモロ包括的能力向上プロジェクト		

¹² 出所：2017年年度評価報告書

¹³ 出所：ファイナルレポート要約

¹⁴ 出所：2017年年度評価報告書



出所：事後評価報告書 p.2

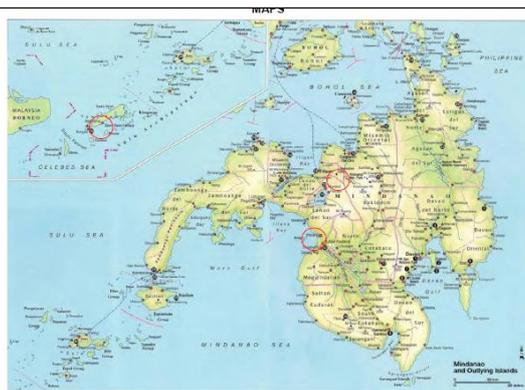
⑩ 技協：ミンダナオの平和と開発のための
地形図作成プロジェクト

ミンダナオ全域



17：ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト

案件名	(開発調査型技術協力) ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト (CD-CAMM) 英名：Project for Capacity Building for Community Development in Conflict-Affected Areas in Mindanao (CD-CAAM)		
概要	農業、水産、畜産と小規模道路改修・補修の実証事業の実施を通じて、コミュニティ開発に関する計画、実施、モニタリング評価等に関するバンサモロ開発庁 (BDA) の能力強化を目指すとともに、実証事業の成果、教訓等を整理し、コミュニティ開発ガイドラインを作成する。		
実施期間	2012年2月～2016年7月		
実施機関	実施機関：和平プロセス担当大統領顧問室 (OPAPP)、協力機関：バンサモロ開発庁 (BDA)	対象地域	ミンダナオ紛争影響地域
事業費	400百万円		
特記事項	開発調査型技術協力事業であったことから PDM は作成されなかった。		
上位目標			
プロジェクト目標	ミンダナオ紛争地域における、効果的・効率的なコミュニティ開発に係る仕組みを構築するとともに、バンサモロ開発庁 (BDA) の能力強化を図る。		
背景と政策への合致	<p>1. 比国政府と MILF との和平交渉により新設された BDA は、新自治政府において、復興・開発・人道活動を行う組織となることが期待されていた。しかしながら、開発事業の計画と実施に係る BDA の人的、組織的な経験、能力は限定的であり、紛争影響地域において、効果的なコミュニティ開発を実施するための能力強化が不可欠であった。また、持続的で、平和構築に資するコミュニティ開発の促進のためには、BDA、地方自治体等の連携や、住民参加型で包括的なコミュニティ開発のための仕組みづくりが求められていた。</p> <p>2. 政策との関連</p> <p>比国政府は「中期国家開発計画 (2011～2016)」において、和平プロセスを円滑に進めるための紛争の原因改善への取り組みを掲げた。OPAPP は、紛争影響地域の復興と開発フレームワークである「P Ayapa at Masaganang PamayanAn (PAMANA)」を策定し、紛争影響地域の住民への基礎的行政サービスを改善することにより、地域の貧困状態を軽減するとともに行政への信頼感を醸成することを目指した。日本政府は、対フィリピン国別援助計画の重点分野の一つとして「ミンダナオにおける平和と安定」を掲げ、J-BIRD のもと、ミンダナオ紛争影響地域の平和構築と開発を進めた。</p>		
主な投入と実績	専門家 (農業、水産、畜産、道路等) の派遣と、小規模実証事業 (野菜栽培、ティラピア養殖、海藻養殖、ヤギ生産、道路改修・補修) を実施した。		
成果 太字は平和構築に関するもの	<p>実証事業を含む諸活動における日本人専門家との共同作業を通じ、BDA のコミュニティ開発事業の実施運営に関する各スタッフ及び組織的能力の強化は一定の成果を上げた。本事業で実践した活動のプロセスや各活動の留意点などは、「CD-CAAM モデル」として「コミュニティ開発ガイドライン」に取りまとめられた。各実証事業で移転した野菜栽培、ティラピア養殖や道路改修・補修に関する個別の技術や方法についても、基本マニュアルとして取りまとめられた。事業終了後も BDA により主体的にティラピア養殖技術が普及されている事も確認されている。</p> <p>平和構築への貢献</p> <p>実証事業を通じて、BDA と対象地域自治体の連携が強化され、信頼醸成に貢献した。また実証事業に参加した多くの受益者たちが、宗教や、民族、政治的信条などを超えてグループとして活動した。さらに、自らの生計向上とともに、近隣住民へ技術の普及を行う等、小規模ながらもコミュニティにおける社会的結束の強化に貢献したと考えられる。</p>		
他の関連事業	ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査、ミンダナオ信託基金 (世界銀行)		



【Map 1: Map of Mindanao】
http://maps.f.net/uploads/state-maps/mindanao_and_islands_map.jpg



【Map 2: Target Municipalities】

https://en.wikipedia.org/wiki/File:Ph_locator_maguindanao_sultan_mastura.png
https://en.wikipedia.org/wiki/File:Ph_locator_lanao_del_norte_matungao.png
https://en.wikipedia.org/wiki/File:Ph_locator_Tawi-Tawi_panglima_sugala.png

出所：Final Report July 2016

⑰ 技協：ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための
 能力向上支援プロジェクト(CD-CAAM)

マギンダナオ州、南ラナオ州、
 北ラナオ州、タウイタウイ州



18 : ARMM ビジネス・ディベロップメント・サービス短期アドバイザー

案件名	(技術協力) ARMM ビジネス・ディベロップメント・サービス短期アドバイザー 英名 : Short-term Advisor for Business Development Services in ARMM		
概要	住民組織や協同組合等含む中小零細企業の組織化強化と発展のため、ビジネス計画策定等に関する研修を計画・実施するとともに、ARMM 貿易産業省に必要な助言を行う。		
実施期間	2012年7月15日～2013年3月31日		
実施機関	ARMM 自治政府貿易産業局 (Department of Trade and Industry : DTI)	対象地域	ARMM 地域
事業費	計画 : 17 百万円 / 実績については資料無し。		
特記事項			
上位目標	ビジネス開発支援を通じて ARMM 地域の中小零細企業の発展が促進される。		
プロジェクト目標	ARMM 貿易産業局、ビジネス開発サービスプロバイダー、中小零細企業や協同組合におけるビジネス計画・開発活動の能力が強化されるとともに、新規技術協力事業の対象産品、対象地域、ローカルリソースなどが抽出される。		
背景と政策への合致	<p>1. JICA が実施した ARMM 地場産業振興調査では、ARMM 地域における中小零細企業やアグリビジネス関係者について、ビジネス開発能力や財務管理能力の低さが同地域の経済振興の大きな課題であることが確認された。ARMM 貿易産業局や協同組合開発庁 (Corporate Development Authority : CDA) では、生産者グループ等に対してビジネス開発サービスを提供しているが、予算不足、人材不足を背景に、十分なサービスが提供できていなかった。</p> <p>2. 政策との関連 「ARMM 中期地域開発計画 (2011～2016)」は、アグリビジネス、中小零細企業や協同組合の能力強化が課題としてされていた。JICA は、ARMM 地場産業振興調査の結果も踏まえ、地場産業振興の手段としての産業クラスター活性化に関する技術協力事業を計画していた。</p>		
主な投入と実績	短期専門家を派遣し、セミナーやワークショップ等を開催した。		
成果 太字は平和構築に関するもの	<p>DTI や、マイクロファイナンス機関 (Microfinance Institution : MFI) を含む関係機関を対象に、ビジネス開発支援等に関する研修が提供された。また、地場産業振興に関する対象産品や対象地域が抽出された¹⁵。</p> <p>平和構築への貢献 具体的に明示された資料はないが、ARMM 人材育成プロジェクト等を主とした JICA による一貫したガバナンス強化の一つとして、ビジネス開発支援等の ARMM 政府のサービス提供能力を向上することで、政府機関への信頼醸成に貢献したと推測できる。</p>		
他の関連事業	ARMM 地場産業振興調査、ARMM 人材育成プロジェクト		

¹⁵ 出所 : 案件概要表 (2017年12月15日現在)

⑱ 技協: ARMMビジネス・ディベロップメント・サービス 短期アドバイザー

南ラナオ州、バシラン州、スルー州、
タウイタウィ州、マギンダナオ州



19 : ARMM アグリビジネス開発短期アドバイザー

案件名	(技術協力) ARMM アグリビジネス開発短期アドバイザー 英名 : Dispatch of advisor on agribusiness development		
概要	ARMM 地域のアグリビジネス振興のため、ARMM 農業局 (Department of Agriculture : DAF) 等の関係機関の能力を強化し、アグリビジネス振興のためのアクションプランや戦略を策定する。		
実施期間	2012年7月15日～2013年3月31日		
実施機関	ARMM 自治政府	対象地域	ARMM 地域
事業費	計画/実績 情報なし		
特記事項			
上位目標	生産、加工、マーケティング支援を通じて、ARMM 地域における農・水産業に関連するビジネスが促進される。		
プロジェクト目標	新規技術協力事業の対象となる農産品、対象地域やローカルリソースが抽出される。また、アグリビジネスの計画・実施促進等に関して、ARMM 農業局や、地元企業、協同組合、農民組織の能力が強化される。		
背景と政策への合致	<p>1. ARMM 地域の経済は、第一次産業に依存しているが、多くが零細農家であり、同地域の資源を有効活用し、地域経済の発展に寄与するため、アグリビジネスの振興が重視されていた。一方で、DAF 等を始め ARMM 政府のアグリビジネス振興に関する能力は限定的であったことから、能力強化の必要性は高かった。</p> <p>2. 政策との関連 「フィリピン開発計画 (2011～2016)」は、農・水産セクターの競争力と持続性の強化が経済発展の鍵としていた。「ARMM 中期地域開発計画 (2011～2016)」においても、農・水産資源の開拓は優先課題とされた。 JICA が実施した ARMM 地場産業振興調査は、同地域の優良産品を特定し、それらを振興するアクションプランを策定した。本件は、同調査の結果等も踏まえ、産業クラスター活性化のための技術協力プロジェクトを形成する中、実施された。</p>		
主な投入と実績	短期専門家を派遣するとともに、研修、セミナー等を実施した。		
成果 太字は平和構築に関するもの	<p>DAF 等のアグリビジネスに関係する機関に対して、アグリビジネス振興に係る研修が提供された。また、産業クラスター活性化のための技術協力プロジェクトの対象産品、地域等が抽出され、対象産品の振興のための戦略が策定された¹⁶。</p> <p>平和構築への貢献 具体的に明示された資料はないが、ARMM 人材育成プロジェクト等を主とした JICA による一貫したガバナンス・サービス提供能力の強化の一つとして、ARMM 自治政府のアグリビジネス振興に係る能力を向上することで、政府機関への信頼醸成に貢献したと推測できる。</p>		
他の関連事業	ARMM 地場産業振興調査、ARMM 稲作中心営農技術普及プロジェクト、ARMM 人材育成プロジェクト		

¹⁶ 出所：案件概要表 (2017年12月15日現在)

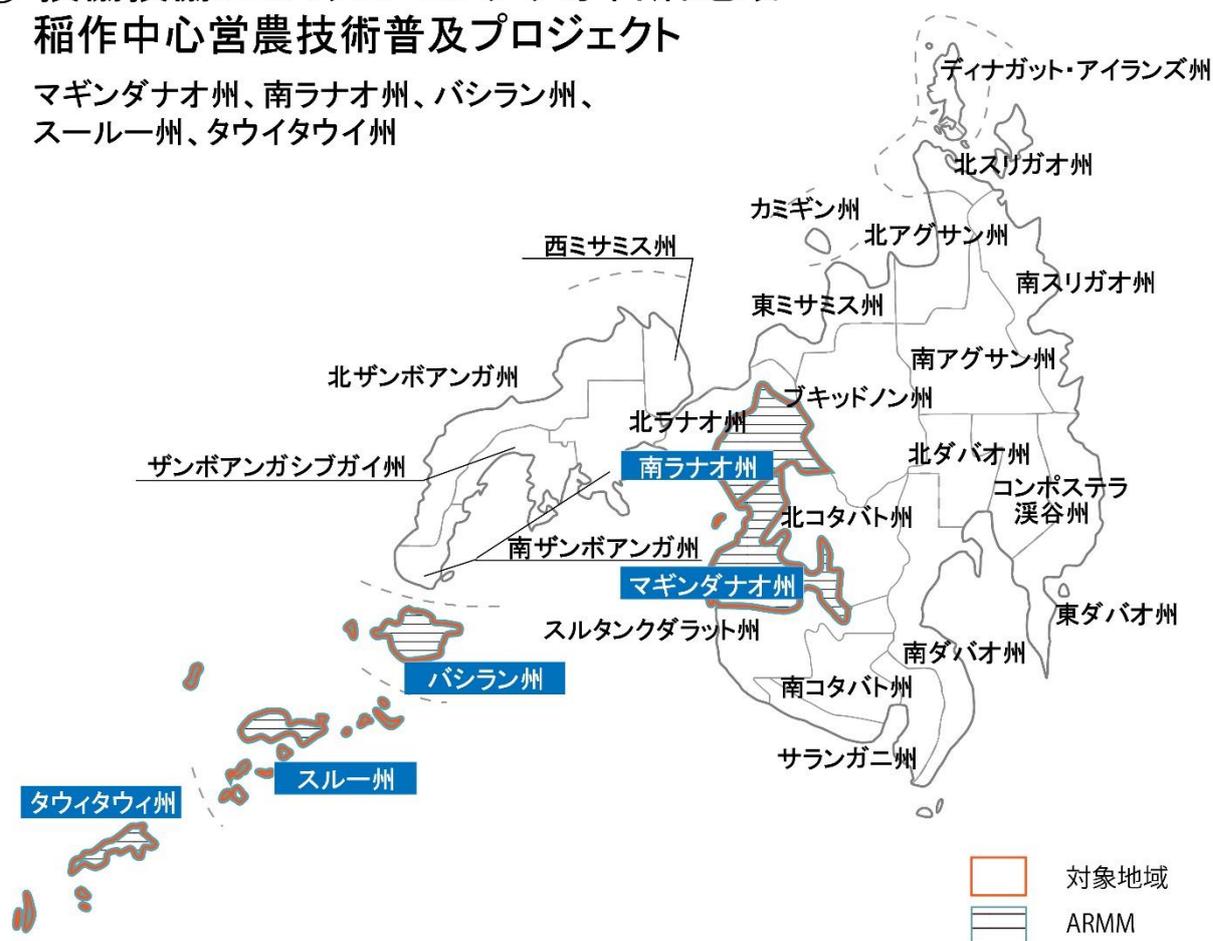
20：ムスリム・ミンダナオ自治区・稲作中心営農技術普及プロジェクト

案件名	(技術協力) ムスリム・ミンダナオ自治区・稲作中心営農技術普及プロジェクト 英名：Rice-Based Farming Technology Extension Project for the Autonomous Region in Muslim Mindanao (ARMM)		
概要	ムスリム・ミンダナオ自治区・稲作中心営農改善プロジェクトを通じて、フィリピン稲作研究所 (PhilRice) が蓄積したノウハウ (研修パッケージ、農業普及員の技術や教授能力の強化、ARMM の地域特性への理解等) を活用し、稲作を中心とした営農技術を普及する。		
実施期間	2012 年 4 月～2017 年 (終了月は不明、追加的されたマラウィ危機影響地域へのフォローアップ研修は 2019 年 3 月に完了)		
実施機関	農業省フィリピン稲作研究所 (PhilRice)	対象地域	ARMM 全 5 州
事業費	179 百万円		
特記事項			
上位目標	事業対象地域における農家の生活水準が向上される。		
プロジェクト目標	対象地域の農家の営農技術が改善される。		
背景と政策への合致	<p>1. ARMM 地域は、肥沃な土地を有しているにも関わらず、米の平均収穫量は全国平均と比べて低い水準にあった。長引く紛争の影響とともに、農家の営農に関する技術、知識の不足が要因の一つであったが、農家への技術指導の役割を担っている農業普及員自身の営農改善技術・知識の不足により、農家のニーズにあった支援を提供できていなかった。</p> <p>2. 政策との関連</p> <p>比国政府は、「中期国家開発計画」の中で、食料の輸入依存度の上昇に対する懸念から、アグリビジネス・アプローチとよばれる農業開発計画を策定し、主要収入源である米、砂糖、野菜、畜産物の生産性を高めて国際競争力のあるコスト水準を目指すことを目標として掲げた。「ARMM 中期地域開発計画 (2004～2010)」においても、農業セクターの生産性の低さを解消すること、米やトウモロコシ、商品作物の生産量を増大させることが経済成長につながる主要な戦略的アプローチとして重要視された。</p> <p>JICA は、PhilRice と連携し、2005 年から 5 年間、ARMM 地域稲作中心営農改善プロジェクトを実施した。本事業は、その成果を面的に拡大するため、営農技術の普及強化と農家に対する直接的な技術支援強化を通して、農家の稲作中心の営農技術の更なる向上を目指した。</p>		
主な投入と実績	総合農業研修場・技術展示圃の設置、普及員への研修、啓発活動の実施、さらに研究機材等を供与した。		
成果 太字は平和構築に関するもの	<p>具体的な成果に関する資料はないが、前身事業では、終了時評価により農業粗収入の増加が確認されており、本案件でも生産技術の改善による農業生産性の向上、その結果としての農業粗収入に関しても正のインパクトが見込まれる¹⁷。</p> <p>平和構築への貢献</p> <p>本事業を通じてサービス提供を受けることで、事業対象地の住民が ARMM 政府への信頼を高める効果があったと考えられる。包摂的な支援が行われ、多くの女性たちが、生産、加工活動にも参加した。さらに、第三国研修を受けた農業普及員が、農民間の組織化を支援したことで、対象地域の農民間のコミュニケーションが強化され、ともに問題の解決に取り組むようになった。これらによりコミュニティの社会的結束に貢献したと考えられる。</p>		
他の関連事業	ムスリム・ミンダナオ自治区・稲作中心営農改善プロジェクト、パンサモロ包括的能力向上プロジェクト		

¹⁷ 出所：評価結果要約表

⑳ 技協技協：ムスリム・ミンダナオ自治地域 稲作中心営農技術普及プロジェクト

マギンダナオ州、南ラナオ州、バシラン州、
スルー州、タウイタウイ州



21：ミンダナオ持続的農地改革・農業開発事業（MinSAAD）

案件名	(円借款) ミンダナオ持続的農地改革・農業開発事業 英名：Mindanao Sustainable Agrarian and Agricultural Development Project		
概要	ミンダナオ地域を対象に、市場アクセス道路、小規模灌漑施設等のインフラ整備や営農支援等を実施する。		
実施期間	計画：2012年3月～2016年12月（58カ月）／実績：2020年まで延長された		
実施機関	農地改革省（Department of Agrarian Reform）	対象地域	ミンダナオ島リージョン10、11、12
事業費	計画：8,190百万円（うち円借款対象額6,063百万円）／実績：情報なし		
特記事項			
上位目標	対象地域における農業生産拡大と農民所得の向上へ寄与する。		
プロジェクト目標	小規模農家の農業生産性が向上される。		
背景と政策への合致	<p>1. 農地改革地域（Agrarian Reform Community）の中でも、全配分面積の約40%が集中するミンダナオ地域は、台風の影響が比較的少なく肥沃な土地に恵まれており、ココナッツやバナナ、パイナップル等の主な産地となっている。一方、十分な農業インフラへの投資が行われず、本来の農業ポテンシャルを十分に活かしてきれていない状況にあった。特に、小規模農家の生産性の改善のためには、農業インフラの整備や営農支援・組織強化を行うことにより、農地所有を維持しつつ農業生産性と収益性を改善する仕組みづくりを行う必要があった。</p> <p>2. 政策との関連</p> <p>比国の「中期国家開発計画（2011-2016）」においては、重点課題として「食糧安全保障と農民収入の向上」の実現に向けて、アグリビジネスの推進を通じた農地改革受益者の起業や収益性の向上を目指されていた。JICAは国別援助実施方針（2009年7月）において、「貧困層の自立支援と生活環境改善」を重点分野の一つとしており、本事業はその一環として実施された。</p>		
主な投入と実績	農業インフラの整備（市場アクセス道路/橋梁、灌漑施設、収穫後処理施設）、営農支援・組織強化、村落給水施設の整備とコンサルティング・サービスが提供された。		
成果 太字は平和構築に関するもの	<p>2019年5月末までに265サブプロジェクトの審査を完了し、北コタバト州パニシラン町のゴム調整施設を含む35サブプロジェクトが終了している。</p> <p>平和構築への貢献</p> <p>貧困層の自立支援と生活改善を目指した事業であり、直接平和構築を目指す事業ではなかった。但し、政府の支援を受けられなかった、あるいは信頼できず拒否していた武装勢力側と、治安の関係で容易には地域に入ることができなかった政府側が、JICA事業を介してつながった¹⁸。これは、地域の平和構築に寄与するものであった。</p>		
他の関連事業			

¹⁸ 出所：JICA 田中裕子氏への聞き取り

②1 有償:ミンダナオ持続的農地改革・農業開発事業

ブキッドノン州、北ダバオ州、
 コンポステラ溪谷州、東ダバオ州、
 南アグサン州、北スリガオ州

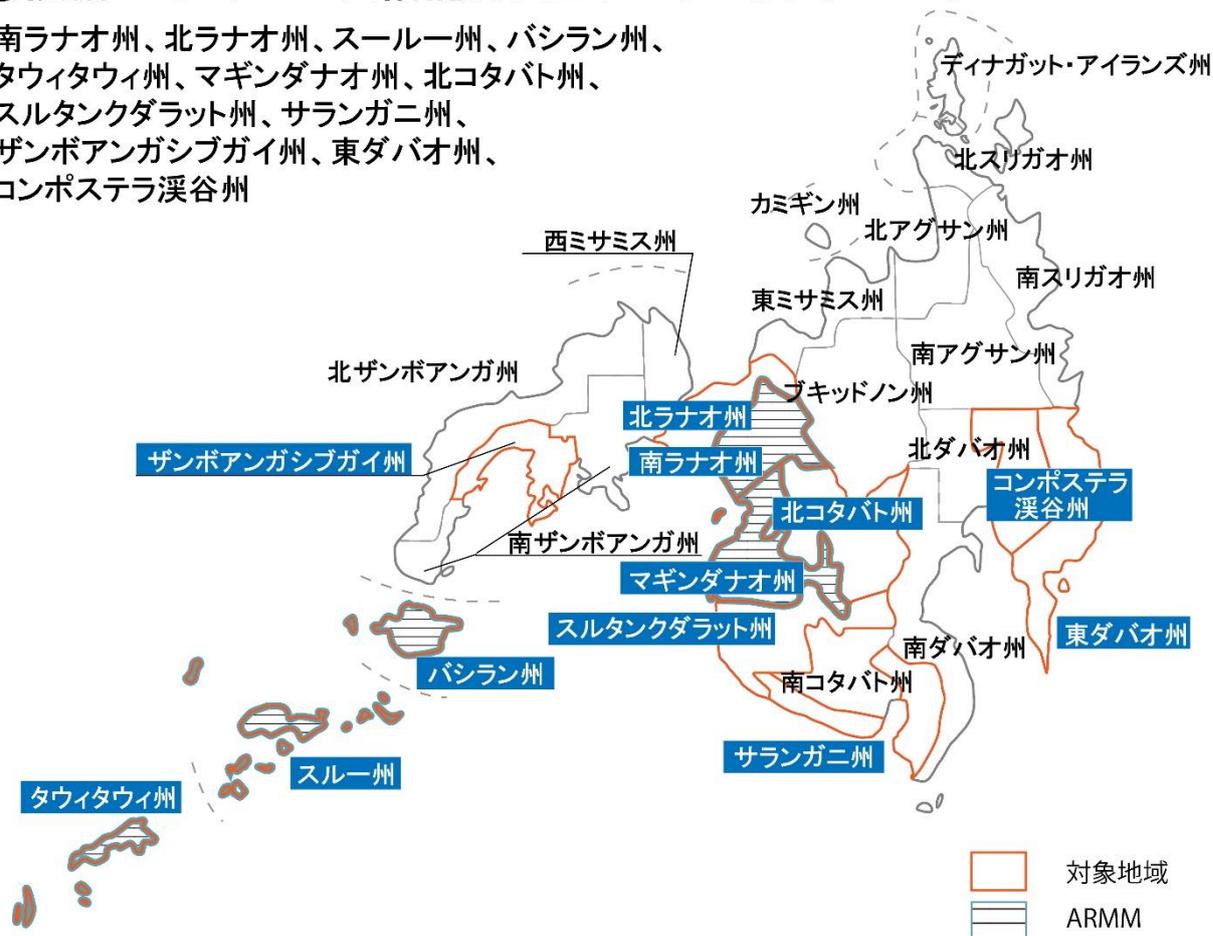


22：バンサモロ包括的能力向上プロジェクト（CCDP）

案件名	(技術協力)バンサモロ包括的能力向上プロジェクト 英名: Comprehensive Capacity Development Project for the Bangsamoro		
概要	バンサモロ新自治政府の設立に向け、体制・制度構築、地域開発計画の策定、行政官の育成と行政サービス提供能力の向上を行うとともに、コミュニティ開発活動を実施する。		
実施期間	2013年7月～2019年7月（72カ月）		
実施機関	バンサモロ移行委員会（BTC）、ARMM自治政府	対象地域	バンサモロ地域
事業費	計画：7.8億円／実績：情報なし		
特記事項	ARMM自治政府を対象としたCCDP-AとBTCを対象としたCCDP-Bを実施した。		
上位目標	バンサモロ自治政府の基盤が構築される。		
プロジェクト目標	CCDP-A：ARMM自治政府の組織改革プロセスが促進される。 CCDP-B：バンサモロ自治政府への移行プロセスが促進される。		
背景と政策への合致	<p>1. 2012年10月、「バンサモロ枠組合意（Framework Agreement on Bangsamoro：FAB）」が署名された。同合意に基づき、バンサモロ移行委員会（BTC）が設置され、新自治政府設立のための基本法（Bangsamoro Basic Law：BBL）の策定、暫定自治政府（Bangsamoro Transition Authority：BTA）の設立を経て、新自治政府が設立されることとなった。こうした背景のもと、新自治政府への移行を促進するため、人材の育成、行政サービスの提供能力の強化、組織制度構築、開発計画の策定等が必要となっていた。一方、ARMM自治政府は、新自治政府への円滑な移行に全面的な協力とを表明するとともに、ARMM組織改革を推し進めていた。ARMM職員は新自治政府にとっても重要な人材となることが想定され、ARMM自治政府職員の能力強化が必要となっていた。</p> <p>2. 政策との関連</p> <p>比国政府は、「中期国家開発計画（2011～2016）」において、和平交渉を通じた政治的合意と、紛争の原因改善への取り組みを掲げている。本事業は、枠組み合意に基づく移行プロセスを支援するものであり、比国政府の政策に合致するものであった。日本政府は、対フィリピン国別開発協力方針（2012年4月）において、「ミンダナオにおける平和と開発」を重点分野の1つとし、JICA国別分析ペーパーにおいても、和平合意後に新自治政府の設立に向けて地域の安定と開発のための支援を継ぎ目なく行うことを中期的な目標としていた。</p>		
主な投入と実績	<p>専門家を派遣し、現地研修（行政人材育成等）、第三国研修（インドネシア・アチェ等）、本邦研修（基本法策定に必要な研修等）、コミュニティ開発事業等を実施した。</p>		
成果 太字は平和構築に関するもの	<p>CCDP-Bでは、バンサモロ開発計画の策定支援や、人材育成などの成果とともに、MILFの軍事キャンプと周辺コミュニティで実施した稲作技術支援（Upland Rice-Based Farming Technology Transfer Program for Bangsamoro, URTPB）により、対象農民の米の収穫量、収入の増加に貢献し、周辺農家へ技術が普及されていることが確認された。CCDP-Aでは、5S・カイゼンの導入、人事情報システム、電子調達システム、業績評価型人事制度等の支援を通じて、ARMM自治政府の改革の後押しとなったことが確認できた。また、自治体の歳入能力向上支援（Revenue Enhancement Assistance for ARMM LGUs：REAL）が、対象自治体の公共サービス提供能力の向上に貢献していること、また生計向上事業（Livelihood Improvement for the Transformation of Underserved Population：LIFT UP）による対象住民の生計向上への貢献等が確認された。</p> <p>平和構築への貢献</p> <p>開発計画策定や生計向上事業等の実施を通じて、ARMM政府機関、BDA等MILF傘下の機関、PhilRice等サービス提供機関、自治体の間の関係構築を促進したことが確認された。特に、URTPBを通じて、紛争により知識や技術を学ぶ機会を失ったMILF構成員等の生計向上を支援したことは、正常化（Normalization）への貢献の点からも大きな成果であると言える。</p>		
他の関連事業	ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト		

②②技協：バンサモロ包括能力向上プロジェクト(CCDP)

南ラナオ州、北ラナオ州、スルー州、バシラン州、
タウイタウィ州、マギンダナオ州、北コタバト州、
スルタンクダラット州、サラングニ州、
ザンボアンガシブガイ州、東ダバオ州、
コンポステラ溪谷州



23：ミンダナオのバンサモロ自治政府人材育成事業

案件名	(草の根技術協力) フィリピン・ミンダナオのバンサモロ自治政府人材育成事業～広島による平和構築の支援～ 英名：Hiroshima Peace-building Human Resource Development Project for the Bangsamoro Government in Mindanao, the Philippines		
概要	広島県の「国際平和拠点ひろしま構想」のもと、広島大学のミンダナオ和平への関与の経験を踏まえ、バンサモロの住民が、平和の意味を実感できる効率的な政府を実務的に運営できる人材を育成する。		
実施期間	2014年4月4日～2016年3月31日		
実施機関	バンサモロ移行委員会 (BTA) / 広島県、広島大学	対象地域	バンサモロ地域
事業費	3,000万円		
特記事項			
上位目標			
プロジェクト目標	本事業でリクルート・選抜され、広島で育成されたバンサモロ社会の若い人材が、新自治政府の「地域行政」を行う新規職員となるために必要な行政知識と専門スキルを身につける。		
背景と政策への合致	<p>1. バンサモロ新自治政府樹立に向けて、新自治政府の円滑な機能開始を行うため、人材育成支援が必要とされていた。JICAは、長年 ARMM 自治政府職員の能力強化事業や、バンサモロ包括的能力向上プロジェクト等を通じて、同地域の人材育成を行ってきた。ミンダナオへの人材育成支援全体を見ると、中堅、幹部層の能力強化支援が多く、若年層が新自治政府で活躍するための支援が少なかった。</p> <p>2. 政策との関連</p> <p>本事業は、枠組み合意に基づく新自治政府への移行プロセスを支援するものであり、比国政府の政策に合致するものであった。日本政府は、対フィリピン国別開発協力方針（2012年4月）で、「ミンダナオにおける平和と開発」を重点分野の1つとし、JICA 国別分析ペーパーにおいても、新自治政府の設立に向けて地域の安定と開発のための支援を継ぎ目なく行うことを中期的な目標としていた。本事業は、新自治政府で活躍することを想定した若年層の職員や職員候補を対象とした能力向上を行い、幹部層の能力強化事業を補完する役割を果たした。</p>		
主な投入と実績	広島招聘研修（3回計31人を対象）を実施するとともに、研修修了者の同窓会を結成した。		
成果 太字は平和構築に関するもの	<p>新自治政府での登用は確認されていないが、研修時の試験結果等から、研修参加者は必要な行政知識と専門スキルを身に着けたことが確認された。また、ARMM 警察に所属する研修員や司法省で入国管理に携わった研修生等が、研修後に昇進したことが確認された。</p> <p>平和構築への貢献</p> <p>バンサモロ地域の多様な民族で構成された研修生たちが、研修を通じ協力して成果物を作り出す経験等により、地域や民族を超えた団結が生まれたことが確認された¹⁹⁾。</p>		
他の関連事業	バンサモロ包括的能力向上プロジェクト、BLMI 研修施設建設（外務省）		

¹⁹⁾ 出所：業務完了報告書

24：ミンダナオ紛争影響地域におけるコミュニティ開発計画

案件名	(無償) ミンダナオ紛争影響地域におけるコミュニティ開発計画 英名：Project for capacity building for community development in conflict-affected areas in Mindanao (CAAM)	
概要	ミンダナオ紛争影響地域において、農村から市場等へのアクセス道路・橋梁の整備を行う。	
実施期間	計画：2015年5月～2017年6月（計26ヶ月）／実績：情報なし	
実施機関	比国政府農業省（Department of Agriculture）	対象地域 南ラナオ州ブンバラン町、コタバト州アラマダ町、マギンダナオ州ダトゥ・パグラス町
事業費	計画：1,224百万円（日本側1,117百万円、比側107百万円）／実績：情報なし	
特記事項		
上位目標	対象地域の貧困削減と和平の定着に寄与する。	
プロジェクト目標	農業開発の促進を通じ住民の生活改善や生計の向上を図る。	
背景と政策への合致	<p>1. ミンダナオ南西部では、紛争の影響を受け、基礎的社会サービスやインフラの不足などの課題を抱えていた。JICAが実施した調査（SERD-CAAM）では、道路整備が最も重要な住民ニーズの一つであることが確認され、特に、主要な産業である農業については、農村から市場までのアクセスが課題となっており、Farm to Market Road（FMR）の整備が喫緊の課題となっていた。</p> <p>2. 政策との関連</p> <p>比政府は、「中期国家開発計画（2011～2016）」において、紛争の原因の一つである貧困削減への取り組みを掲げており、「ミンダナオ地方開発計画（Mindanao Rural Development Plan：MRDP）」では、地方部のインフラ整備、特にFMR整備が農家の生産性や市場アクセスを改善するための有効な方策としていた。日本政府は対フィリピン国別援助方針において、ミンダナオにおける平和と開発を重点分野の一つとしており、本事業はFMRを整備することにより、農業開発の促進による地域住民の雇用創出と収入向上を図り、和平の定着に寄与することを目指した。</p>	
主な投入と実績	ブンバラン（4.7km）、アラマダ（8.6km）、ダトゥ・パグラス（8.7km）において、農村道路と橋梁を改修した。	
成果 太字は平和構築に関するもの	<p>本事業により、市場までの農産物の平均運搬時間の半減、地域住民の生計向上、学校、病院へのアクセスが改善することにより、地域住民の生活が改善することが期待されていたが、成果についての具体的な情報はない。</p> <p>平和構築への貢献</p> <p>本事業は、対象地域の住民が「平和の配当」を実感することによって、紛争影響地域において紛争が再発しない環境の整備に寄与することが期待されていた。対象地域の選定にあたっては、地域バランス、貧困度、経済効果等、不公平感が生じないように選定基準を定めた。FMRの整備・改修により、地域経済への貢献とともに対象地域内のバラングイ間の交流が増加したことで、平和構築に寄与したとの指摘があった²⁰。</p>	
他の関連事業	ミンダナオ信託基金（世界銀行）	

²⁰ 出所：沼田正道氏への聞き取り（2019年7月11日）



位置図

出所：準備調査報告書（平成27年2月）

④ 無償：ミンダナオ紛争影響地域における コミュニティ開発計画（道路）

南ラナオ州、マギンダナオ州、北コタバト州



25：ミンダナオのバンサモロ自治政府人材育成強化事業

案件名	(草の根技術協力) フィリピン・ミンダナオのバンサモロ自治政府人材育成強化事業～平和構築を通じたグローバル・広島形成～ 英名：Hiroshima Peacebuilding Human Resource Enhancement Project for the Bangsamoro Government in Mindanao, the Philippines		
概要	先行事業であるミンダナオのバンサモロ自治政府人材育成事業～広島による平和構築の支援～（2014年～2016年）の成果を踏まえ、新自治政府で働くことを想定する若年層を対象に、行政実務に関する応用力や、後進を育成する指導能力の強化を目的とした研修を実施する。		
実施期間	計画：2016年1月～2018年12月／実績：2015年12月～2018年11月		
実施機関	バンサモロ開発公社（BDA） / 広島県、広島大学	対象地域	フィリピン共和国南部バンサモロ地域
事業費	5,995万円		
特記事項			
上位目標			
プロジェクト目標	基礎知識を修得した者から指導能力を持つ者まで行政スキルを持つ若く厚い人材の層が作られ、バンサモロ自治政府を支える人的ネットワークの基盤となる。		
背景と政策への合致	<p>1. 先行事業であるミンダナオのバンサモロ自治政府人材育成事業～広島による平和構築の支援～（2014年～2016年）では、一定の教育を受けた若年層を対象に、公正で効率的かつ住民サービス第一の地方自治行政の遂行能力の強化を行った。先行事業の成果を踏まえ、バンサモロ社会の現実を理解し、習得した知識を応用する能力や、後進を育成する能力を養成することが、平和を持続可能なものにするために必要であると考えられた。</p> <p>2. 政策との関連</p> <p>本事業は、先行事業と同様、枠組み合意に基づく新自治政府への移行プロセスを支援するものであり、比国政府の政策に合致するものであった。日本政府は、対フィリピン国別開発協力方針（2012年4月）では、「ミンダナオにおける平和と開発」を重点分野の1つとし、JICA 国別分析ペーパーにおいても、和平合意後に新自治政府の設立に向けて地域の安定と開発のための支援を継ぎ目なく行うことを中期的な目標としていた。本事業は、新自治政府で活躍することを想定し、若年層の職員や職員候補の更なる能力向上を目指すものであった。</p>		
主な投入と実績	スキルアップ研修、広島招聘研修の実施と、研修者同窓会の拡大を行った。		
成果 太字は平和構築に関するもの	<p>研修生が新自治政府で職に就いたかについては情報が無いが、先行事業からの研修生の総数は66名となり、新自治政府を支える人的ネットワークの構築に寄与した。研修生が、同窓会を自主的に運営し、また、身につけたスキルを後輩の研修生に移転するための現地研修会を開催するようになった。</p> <p>平和構築への貢献</p> <p>本事業では、公募と厳正な選抜過程を通じて研修生を決定したことにより、ARMM 自治政府を含む政府職員が研修生の半数以上を占めた。また、研修終了後、研修修了生は研修において同僚となった研修生の居住地域へ向かい、その地域の青年たちに研修での経験を語る取り組みを行った²¹。こうした取り組みを通じて、民族、地域などの多様性に富むバンサモロ地域の社会的結束の強化に寄与したと言える。</p>		
他の関連事業	フィリピン・ミンダナオのバンサモロ自治政府人材育成事業～広島による平和構築の支援～		

²¹ 出所：業務達成状況報告書

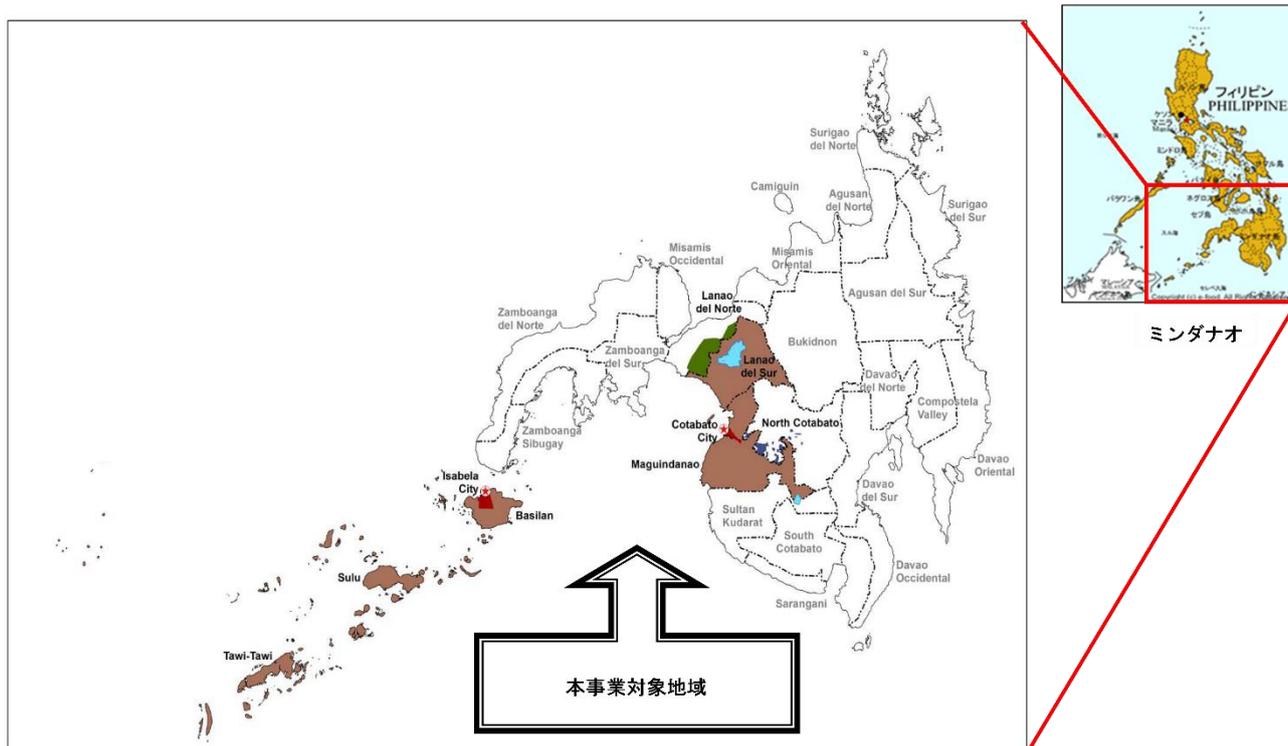
②5 草の根技協:ミンダナオのバンサモロ自治政府人材育成強化事業

南ラナオ州、バシラン州、スルー州、
タウイタウィ州、マギンダナオ州



26：アグリビジネス振興・平和構築・経済成長促進事業

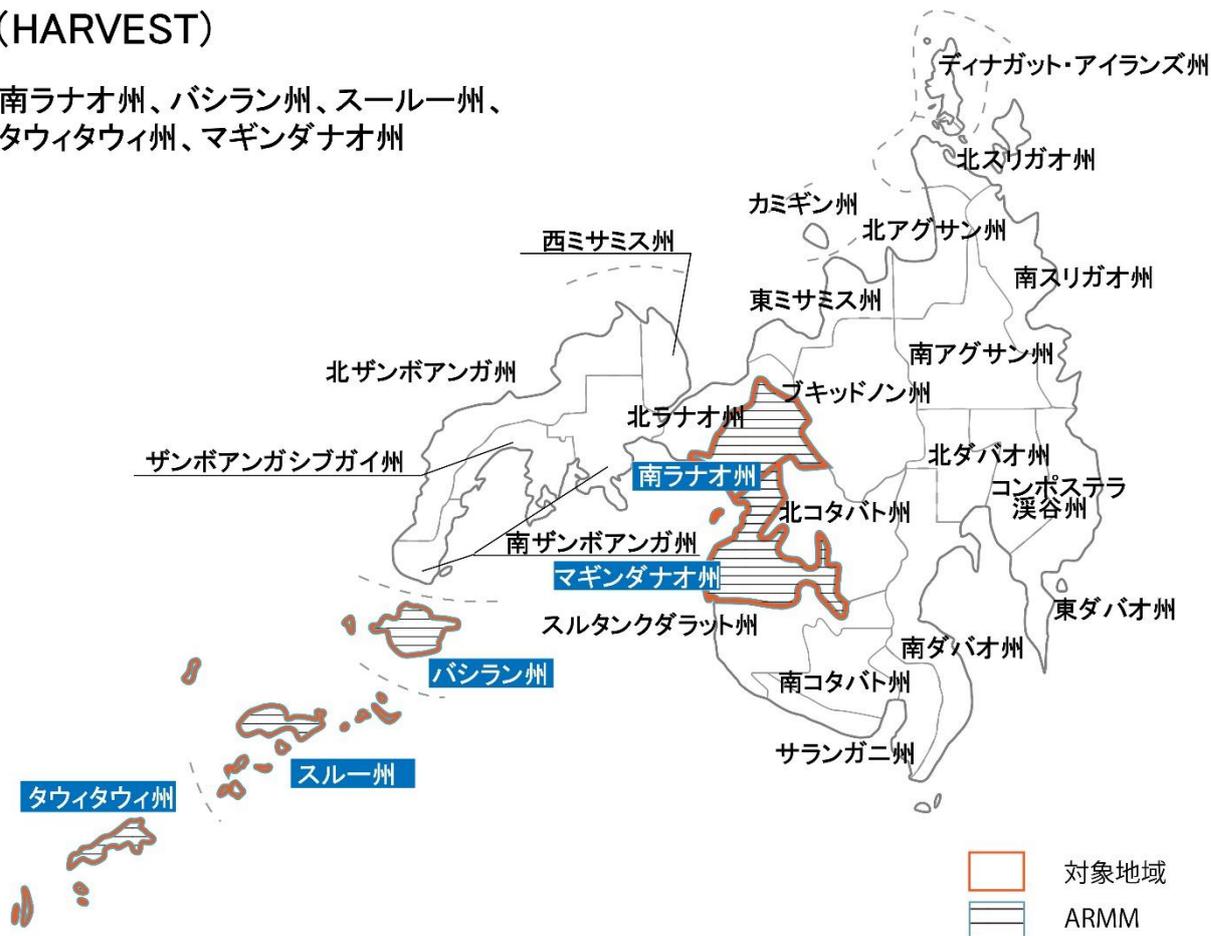
案件名	(円借款) アグリビジネス振興・平和構築・経済成長促進事業 (HARVEST) 英名：Harnessing Agribusiness Opportunities through Robust and Vibrant Entrepreneurship Supportive of Peaceful Transformation (HARVEST)		
概要	ARMM 及び周辺地域において、民間企業の農業関連投資や、農業協同組合に対して生産資金、設備投資・運転資金等に必要な資金を提供する。		
実施期間	計画：2017年1月～2022年1月（60ヶ月）		
実施機関	フィリピン土地銀行 (Landbank of Philippines : LBP)	対象地域	ARMM 及び周辺地域
事業費	計画：6,170 百万円 (円借款分は 4,928 百万円) / 実施中		
特記事項			
上位目標	ARMM 地域の平和の定着に寄与する。		
プロジェクト目標	ARMM 地域の金融アクセスが改善され、経済活動の活性化を通じた雇用創出、生計向上に資する活動が促進される。		
背景と政策への合致	<p>1. ARMM 地域は、肥沃な土地を有しており、米・野菜・果物などの農業生産に適している等、開発ポテンシャルが高い。しかし、長年の紛争の影響から、そのポテンシャルを活かした開発が十分実現していない。同地域における農業生産性の向上と雇用創出を図るために、起業家や企業の能力強化、人材育成を進めつつ民間投資を促進し、高付加価値農産物の生産拡大を図ることが重要とされた。そのためには、金融機関やマイクロファイナンス機関のサービスの質・量をともに強化し、金融アクセスを改善することが不可欠であった。</p> <p>2. 政策との関連 比国の「中期国家開発計画（2011～2016）」では、アグリビジネス振興による高付加価値農産物の輸出促進が課題とされた。特に、ARMM 地域は、キャッサバ、トウモロコシ、コーヒー等が、全国の農業生産量の中でも大きな割合を占めることから、同地域のアグリビジネスの振興は重要な課題となっていた。また、バンサモロ開発計画 II においても、農業・漁業の開発は、食糧安全保障と雇用創出を促進するための最優先課題とされた。JICA 国別分析ペーパーでは、ミンダナオが優位性を有する農業生産物、水産物を活かしたアグロインダストリーの振興と投資の拡大が、フィリピン全体の輸出産業振興及び地域の生計向上の観点からも重要であると指摘している。</p>		
主な投入と実績	LBP を通じたツーステップローンを提供する。		
成果 太字は平和構築に関するもの	<p>大規模アグリビジネス企業、農業関連中小零細企業、協同組合や農民組織における金融アクセスの改善が期待されているが、現在実施中のため、成果に関する情報はない。</p> <p>平和構築への貢献 民間企業の金融アクセス改善、協同組合、農民組織の強化等を通じて、同地域の雇用を創出し、経済発展と平和の定着に寄与することが期待されている。</p>		
他の関連事業	アグリビジネス振興・金融アクセス強化プロジェクト		



出所：審査調書 p.1

②6 有償：アグリビジネス振興・平和構築・経済成長促進事業 (HARVEST)

南ラナオ州、バシラン州、スルー州、
タウイタウィ州、マギンダナオ州



27：マリトボグーマリダガオ灌漑計画準備調査

案件名	(調査) マリトボグーマリダガオ灌漑計画準備調査 英名：Preparatory Survey on Malitubog - Maridagao Irrigation Project (Phase II)		
概要	ミンダナオ紛争影響地域において灌漑施設を整備し、農民の所得向上と生活環境の改善を図る。		
実施期間	2017年5月～2018年9月(17カ月)		
実施機関	国家灌漑庁(NIA)	対象地域	マギンダナオ州、コタバト州
事業費	計画/実績：情報なし		
特記事項			
上位目標	マギンダナオ州とコタバト州における平和と開発に寄与する。		
プロジェクト目標	マギンダナオ州とコタバト州において、灌漑施設を整備し、農民の所得向上と生活環境の改善を図る。		
背景と政策への合致	<p>1. 対象地域は、肥沃な土地を有し農業生産に適している等の高い開発ポテンシャルを有するが、長年の紛争により必要なインフラが未整備で、そのポテンシャルが活かされていない。特に、灌漑施設整備の遅れ、維持管理にかかる農民の意識の欠如に加え、NIAの予算不足を背景とした灌漑施設の不十分な維持管理による破損・老朽化が問題となっていた。</p> <p>2. 政策との関連</p> <p>NIAは農業生産性向上を目指し、「NIA Corporate Plan(2010-2020)」において、灌漑整備が最も遅れているマギンダナオ州を含むARMM地域と、コタバト州を含むリージョン12を最優先地域とした。日本政府は、対フィリピン共和国国別開発協力方針(2012年)において、「ミンダナオにおける平和と開発」を重点分野の一つとし、開発による和平プロセスの促進を通じた平和の確保と定着、貧困からの脱却を実現するため、インフラ整備などに対する支援を実施するとした。JICAは国別分析ペーパー(2014年)において、ミンダナオが優位性を有する農業セクターの振興が重要であるとした。</p>		
主な投入と実績	マリトボグ上流西側地域、マリトボグ下流地域、パガルンガン拡張地域の灌漑・排水施設の整備、営農支援に関する計画を策定した。		
成果 太字は平和構築に関するもの	<p>フィージビリティ調査の後、比政府の予算で事業を実施することとなった²²。</p> <p>平和構築への貢献</p> <p>本事業による灌漑開発・改善を通して、紛争影響地域の住民の生活水準の改善と社会経済の発展に寄与し、本地域の貧困削減および平和構築に貢献することが期待されていた。</p>		
他の関連事業	マリトボグーマリダガオ灌漑事業(フェーズ1)		

²²出所：Sherilyn AOYAMA氏(JICA比事務所)への聞き取り(2019年7月18日)

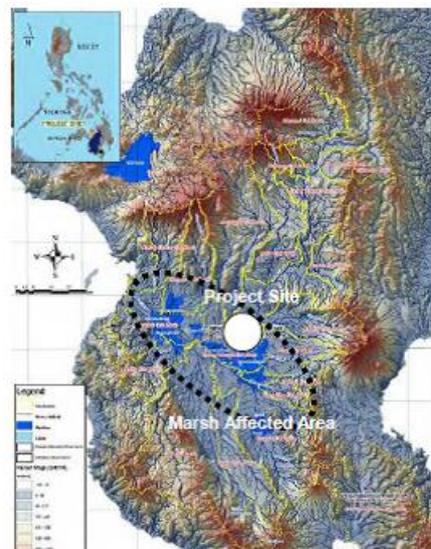
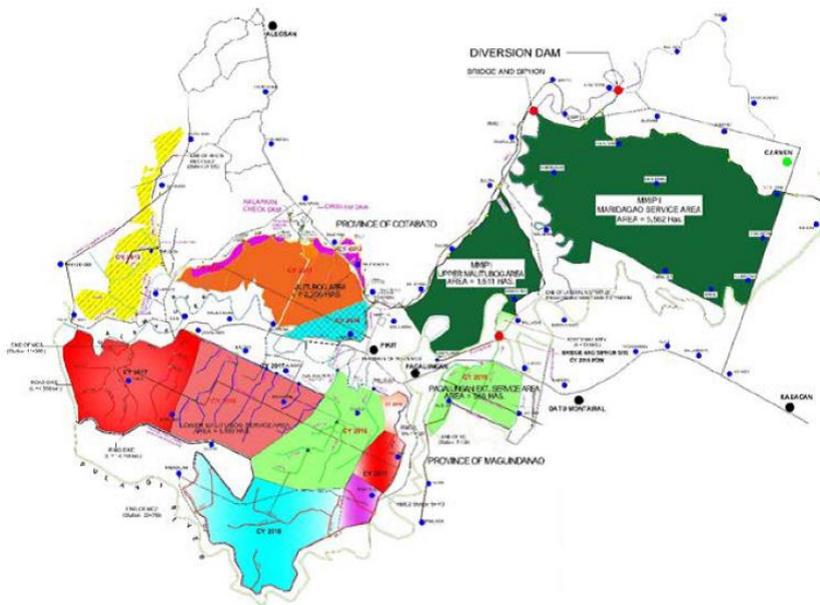


図 2.1.2 MNIP 対象地域と Ligassan 湿地
出典：Mindanao River Basin MP, JICA Team

出所：準備調査報告書 2-1

②7 調査：マリトボグ-マリダガオ灌漑計画準備調査

マギンダナオ州、北コタバト州



28：バンサモロ地域配電網機材整備計画

案件名	(無償)バンサモロ地域配電網機材整備計画 英名：The Project for Improvement of Equipment for Power Distribution in Bangsamoro		
概要	バンサモロ地域において、配電網整備用機材の供与を通じて、電力協同組合（Electric Cooperative：EC）の配電網整備能力強化と配電網の改修を支援する。		
実施期間	計画：2017年4月～2019年3月（40か月）／実績：実施中		
実施機関	主務官庁：エネルギー省（Department of Energy）、監督：国家電化庁（National Electrification Administration：NEA）	対象地域	バンサモロ地域
事業費	計画：1,252百万円（うち日本側771百万円、比側481百万円）／実績：情報なし。		
特記事項	2019年7月現在、比国側の予算措置の問題により事業停止中であった。		
上位目標	ミンダナオにおける平和と開発に寄与する。		
プロジェクト目標	バンサモロ地域において、配電網整備用機材の供与を通じて、電力協同組合（EC）の配電網整備能力強化及び配電網の改修を支援することにより、同地域における電力供給の基盤強化と安定化を図る。		
背景と政策への合致	<p>1. バンサモロ地域の電気電化率は、比国平均87パーセントに比べ35パーセントと低く、同地域の経済発展の阻害要因となっていた。国内都市部以外の配電事業は、NEAの下、各地域のECが管理しており、バンサモロ地域では、7つのECが各管轄区域の配電網を管理している。しかし、老朽化により、配電設備の不具合による停電リスク、配電ロス率の高さが問題となっていた。</p> <p>2. 政策との関連 バンサモロ包括的能力向上プロジェクトを通じて策定支援した「バンサモロ開発計画II（2016～2022）」では、経済活動の活性化に必要な運輸・電力インフラが包括的かつ公平に整備されることが重要であるとし、配電設備の適切な整備・更新を優先事業のうちの一つとした。またNEAは、全国のEC管轄地域における電化率を2020年までに100%とすることを経営ビジョンに掲げていた。日本政府は、「包括的成長」の実現に向けて経済協力を実施するという援助の基本方針を掲げており、本事業は、同方針のもと対象地域の電力品質の向上を図るものであった。</p>		
主な投入と実績	高所作業車（8台）、穴掘建柱車（8台）や、配電柱、配電線、柱上変圧器等の配電機材を供与した。		
成果 太字は平和構築に関するもの	<p>2019年7月現在の進捗は、高所作業車や電柱を調達し、日本から輸送したところであった。また、税（主にVAT）負担を含めた比国政府側のカウンターパート予算が確保されていない状況であった。通常、配電網整備のための施工までプロジェクトに含まれるが、治安上の理由で邦人の立ち入りができないため、事業スコープが機材供与のみとなった²³。</p> <p>平和構築への貢献 本事業では、電力供給の基盤強化、安定を通じて、バンサモロ地域の社会サービス向上及び産業発展が促進され、「平和の配当」を同地域の住民が享受、実感することで、平和構築に寄与することが期待されている。</p>		
他の関連事業	バンサモロ包括的能力向上プロジェクト		

²³ 佐野喜子氏（JICA比事務所）への聞き取り（2019年7月22日）

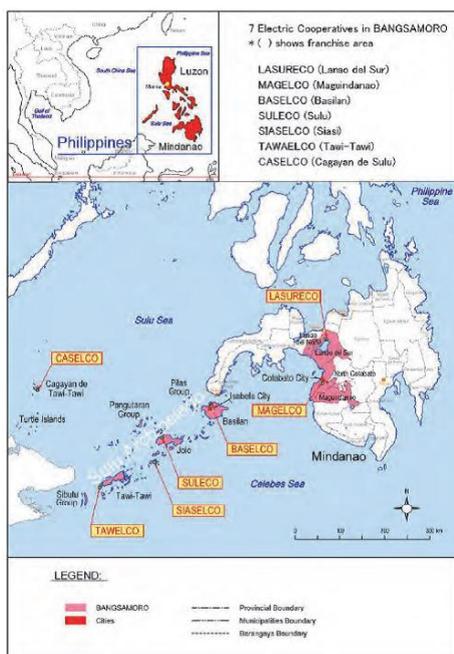


図 1-11 バンサモロ地域の EC

出所：準備調査報告書 1-3

②8 無償：バンサモロ地域配電網機材整備計画

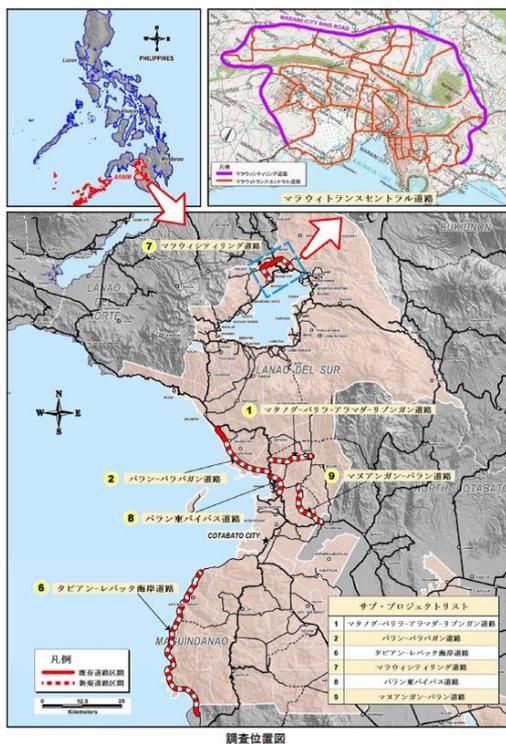
マギンダナオ州、南ラナオ州、バシラン州、
スルー州、タウイタウイ州



29：ミンダナオ紛争影響地域道路ネットワーク整備計画

案件名	(調査) ミンダナオ紛争影響地域道路ネットワーク整備事業準備調査 英名：Preparatory survey for Road Network Development Project in Conflict-Affected Areas in Mindanao		
概要	ミンダナオ島の紛争影響地域において、都市間幹線道路への接続道路等の新設・改修を実施する。		
実施期間	2017年8月～2018年6月		
実施機関	公共事業道路省 (DPWH)	対象地域	南ラナオ州、マギンダナオ州
事業費	計画：27,044万米ドル（ドル建て借款対象額：20,204万米ドル）		
特記事項			
上位目標	バンサモロ地域の経済活性化及び貧困削減、並びに平和の定着に寄与する。		
プロジェクト目標	都市間幹線道路への接続道路等を新設・改修を実施することにより、交通・物流の円滑化及び地域内外との連結性強化を図る。		
背景と政策への合致	<p>1. バンサモロ地域は道路網の整備が遅れており、2016年にJICAが策定を支援した「バンサモロ開発計画II」によれば、同地域の道路密度が全国平均の半分以下の水準に留まることから、道路の新設・改修を通じた交通・物流の円滑化と、地域内外との連結性強化が課題とされた。</p> <p>2. 政策との関連 比国政府の長期ビジョン「AmBisyon Natin 2040」では、社会経済成長を促すためにインフラ整備を加速させることを目指していた。また、ARMM地域の道路網マスタープランでは、道路網密度及び舗装率を全国平均まで引き上げ、ミッシングリンクをゼロとするような道路網開発シナリオが策定された。バンサモロ開発計画では27の優先プロジェクトが選定され、本事業はその一つであった。さらに、ミンダナオ開発庁 (Mindanao Development Authority : MinDA) は、ミンダナオ回廊開発を掲げ、インフラ整備を重要な戦略アプローチの一つとした。本事業の対象道路は、回廊開発を補完するものであった。</p> <p>日本政府は、対フィリピン国別開発協力方針 (2018年4月) において、「ミンダナオにおける平和と開発」を重点分野とし、JICA国別分析ペーパー (2014年11月) では、貧困削減、生計向上及び地域インフラの整備に資する支援の枠組みを形成すべきであるとした。</p>		
主な投入と実績	都市間幹線道路への接続道路の新設 (約 72.9km) 及び改修 (約 6.0km)、マラウィ市内道路の舗装・改修 (約 23km) と、コンサルティング・サービスを提供した。		
成果 太字は平和構築に関するもの	<p>本事業では、ミンダナオ紛争影響地域道路ネットワーク整備事業について、事業の目的、概要、事業費、実施スケジュール、実施 (調達・施工) 方法、事業実施体制、運営・維持管理体制、環境及び社会面の配慮等、有償資金協力事業として実施するための審査に必要な調査を行った。</p> <p>平和構築への貢献 本調査結果をもとに、道路建設事業が実施され、元戦闘員等が道路建設や維持管理の労働者となることで雇用を創出するとともに、アクセス道路が存在しなかったコミュニティに社会サービスを提供し、紛争の影響を受けた人々の生活範囲や経済活動を拡大・多様化させることで平和構築に寄与することが期待されている²⁴。</p>		
他の関連事業	ムスリム・ミンダナオ自治区インフラ (道路網) 開発調査、バンサモロ包括的能力向上プロジェクト		

²⁴ 出所：準備調査ファイナルレポート要約



出所：準備調査ファイナルレポート要約

②9 調査：ミンダナオ紛争地域道路ネットワーク整備事業準備調査

南ラナオ州、マギンダナオ州



30：マラウィ市及び周辺地域における復旧・復興支援計画

案件名	(無償) マラウィ市及び周辺地域における復旧・復興支援計画 英名：Programme for the Support for Rehabilitation and Reconstruction of Marawi City and its Surrounding Areas		
概要	比国政府の包括的復旧・復興計画（Comprehensive Rehabilitation and Recovery Plan：CRRP）に沿って、財務省への財政支援を通じて、学校、病院や道路・橋梁の整備、補修等を行う。		
実施期間	2018年5月～2020年4月を予定。		
実施機関	財務省	対象地域	南ラナオ州マラウィ市及びその周辺地域
事業費	計画：支援対象プログラム全体の想定資金規模総額：466億フィリピンペソ（1,048億円相当） うち本事業概算協力額（日本側）：20億円（17.7百万ドル相当）（2年間）		
特記事項			
上位目標	マラウィ市と主変地域の安定及び被災者の生活再建に寄与する。		
プロジェクト目標	比国政府によるマラウィ市のCRRPに基づき被援助国の制度・枠組みを最大限活用することを前提とした財政支援を行うことにより、比国政府各実施機関が同地域に対する復旧・復興支援を提供することを実現する。		
背景と政策への合致	<p>1. 対象地は比国内で最も貧困率が高い地域であったが、比国軍とイスラム過激派組織の武力衝突によって壊滅的な被害を受け、多くの避難民を出すこととなった。比国政府は復旧・復興事業を取りまとめたが、予算が不足しており、国際社会による財政支援が必要とされていた。</p> <p>2. 政策との関連 マラウィ市及び周辺地域の復旧・復興支援は、政府令によって設置された省庁横断のタスクフォース（Task Force Bangon Marawi：TFBM）が担い、TFBMにより包括的復旧・復興計画（CRRP）が策定された。日本政府は、2017年7月、マラウィ市及び周辺地域に対する緊急無償資金協力として、国内避難民への食料、水・衛生分野等の支援のため、国連世界食糧計画（WFP）及び国連児童基金（UNICEF）を通じて、200万ドル（約2.2億円）の協力を決定した。また、日比首脳会談にて、「マラウィ市及びその周辺の復旧・復興に最大限に支援を行う」ことを表明した。</p>		
主な投入と実績	CRRPに基づき、財政支援を行った。		
成果 太字は平和構築に関するもの	<p>成果については情報が無い。事後評価により、選定された事業を通じて便益を受けた人数等を確認することが想定されている。</p> <p>平和構築への貢献 マラウィ市及び周辺地域の安定は、ミンダナオの安定における重大要素であり、比政府による当該地域の迅速な復旧・復興は、比政府への信頼醸成に資するものと考えられた。</p>		
他の関連事業	WFP、UNICEF を通じた緊急無償資金協力、ミンダナオ紛争地域道路ネットワーク整備事業準備調査		

③⑩無償：マラウィ市及び周辺地域における復旧・復興支援計画

マラウィ市

