



JICA によるミンダナオの 平和と開発への貢献

ミンダナオ支援の包括的レビューの調査結果から

2021 年 2 月



独立行政法人 国際協力機構（JICA）



東大
JR
21-005

1. ミンダナオ支援の包括的レビューの調査概要

(1) 調査実施の背景

2019 年 2 月 22 日、マニラのマラカニアン宮殿で、新たに設立されたバンサモロ暫定自治政府（Bangsamoro Transition Authority, BTA）の暫定首相、議会・議員の任命式・宣誓式が行われた。そこには、ドゥテルテ大統領を始めフィリピン中央政府の高官、国会議員、そして新たに暫定首相に任命されたモロ・イスラム解放戦線（Moro Islam Liberation Front, MILF）のムラド・イブラヒム議長をはじめとする指導部、モロ民族解放戦線（Moro National Liberation Front, MNLF）の指導部¹、非ムスリムの先住民族の代表者など多様なアイデンティティをもつ人びと、さらには各国政府や国際機関などの外交団なども含まれていた。会場は緊張とともに高揚感に満ちあふれ、参加者は歴史を振り返るような感慨深い表情を浮かべていた。

この式典の開催は、50 年近くにわたって続いた武力紛争が当事者間で合意のうでで終結したことを意味する。平和研究の父といわれるヨハン・ガルトゥングの言葉を借りれば、暴力のない平和（消極的平和）への関係者の絶え間ない努力の帰結であり、構造的暴力のない平和（積極的平和）²への本格的な出発点といえるだろう。しかしながら、この出来事をもって、この地域における暴力的過激主義組織によるテロや有力氏族間の抗争がなくなるわけではない。この地域の紛争・暴力の構造は、近年、その複雑性を増している。

このような現実を踏まえても、数十年に及ぶ和平交渉の結果、政治的解決によってこの地に新たな自治地域・自治政府（現在は暫定自治政府）が設立されたことは、国家によるこの地域の人びとに対する歴史的不正義を正すだけでなく、フィリピンという国を超え、日本を含むアジア全体の地域の安定にとって極めて重要な意味を持つ。

(2) 調査内容

本調査の概要は次のとおりである。JICA は 1990 年代後半からこの地域での平和と開発に貢献するために、開発協力に取り組んできた。その過程で、この地域の統治をめぐる問題は長期化・複雑化し、

¹ ただし、ここにはミスアリ初代 MNLF 議長は含まれていない。同議長は、バンサモロ自治政府設立に反対の意を公式に示しているわけではないが、1996 年の最終和平合意の完全履行（特に、ミンダナオの 14 州を対象にした住民投票の結果による領域確定と 1976 年トリポリ協定に基づく自治権付与）を求めており、それは、連邦制導入を伴う憲法改正によって実現できるという立場をとっている。

² 同氏は、戦争のない状態を平和と捉える「消極的平和」に対し、貧困、抑圧、差別など構造的暴力のない状態を「積極的平和」とする概念を提起した。（出所）Galtung, Johan (1975) *Essays in Peace Research*, Copenhagen, Ejlers.

流動的な和平プロセスに適応する形で、JICA もその時々で困難に直面し、創意工夫をしながら一貫してこの地域で協力を継続してきた。

しかしながら、こうした長期間にわたる協力がこの地域にどのように貢献しているのかについて関係者間で認識を共有できているわけではない。そこで、本調査は、これまでの支援事業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によって、今後 JICA がこれまでの協力を強化・発展させるための示唆を得ることを目的として実施された。調査の対象期間は、フィリピン政府と MNLF との間で 1996 年に最終和平合意が締結された後の 1990 年代後半からバンサモロ・ムスリム・ミンダナオ自治地域（Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao, BARMM）が創設された 2019 年初めまでとする。



本調査の実施方法を簡単に説明しておく。2019 年初めに実施されたバンサモロ基本法の住民投票を前に調査設計を開始し、その準備作業として過去 20 年以上にわたる支援事業の内部資料を JICA 内の関係部署から収集した。その収集状況を踏まえて、調査の実施可能性を検討したうえで調査設計を修正し、事業のレビュー（アウトカム分析）を外部委託し、調査実施管理を含むすべてを JICA が担当し、2019 年度末に調査報告書を最終化した。

本調査の特徴は、日比両側の 70 人にも及ぶ関係者への聞き取り調査によって得られた多様な見解を整理して関係者に暫定的結果を共有し、関係者間の合意形成を図ったことにある。さらに本調査では、一見矛盾した見解も肯定的に捉え、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結論を導出し、今後の支援に役立てることを重視した。

ただし、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、本調査では、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」を用いて分析した。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、事業の特性から分類し、①ガバナンス強化、②コミュニティ開発、③経済開発（インフラ整備、農業開発、産業振興）、と事後的に設定した（図 1）。

本調査では、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とその貢献との相乗効果を確認したうえで、アウトカムが達成されることを目的と仮定した。開発以外の取り組みには、①外交、②和平調停の対話促進（Consolidation for Peace, COP）³、③ミンダナオ国際停戦監視団

³ 2006 年から 2014 年にわたり、日馬連携の一環として 6 回実施した会議やイベントのことで、和平交渉当事者に加えて、和平プロセスに影響のある多様な関係者（ARMM 自治政府、地方自治体、宗教界、大学、市民団体、NGO 等）が和平の課題や対応について広く議論する「場」を提供することを目的としたもの。

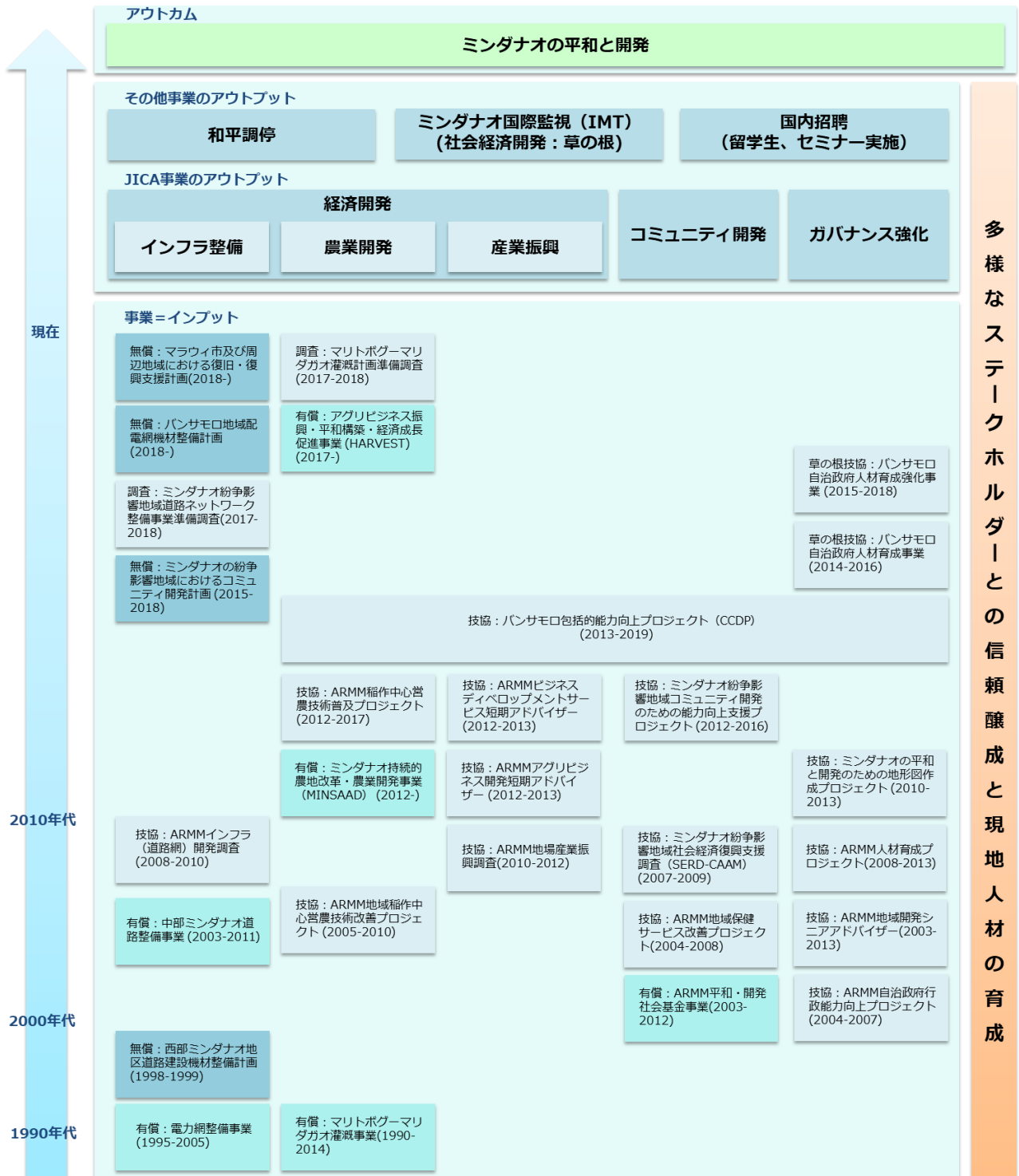


図 1 ミンダナオ支援の全体図

(International Monitoring Team, IMT)⁴への人員派遣と正常化⁵支援による治安維持活動への参加、④紛争影響地域の地理的・民族的に配慮した草の根・人間の安全保障無償資金協力⁶の集中実施、⑤日本への留学機会を提供する人材育成奨学計画⁷などが含まれる。こうした「外交－開発－治安（防衛）」を核としてそれらの連携を強化し、オールジャパンとしてミンダナオの平和と開発に貢献することの総称として、本稿ではこれを「全政府的アプローチ（Whole of Government Approach）」と示す⁷。

本調査ではより体系的に調査結果を導出するために、文献調査をとおしてその作業仮説を、「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、ガバナンス強化、コミュニティ開発、経済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」と設定した。仮説検証には、セオリー・オブ・チェンジ（変化の理論）⁸を適用し、全体目標を達成するための与件として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を作成した。

本稿はこうした調査結果を基に、ミンダナオ紛争と和平に必ずしも精通していない読者も想定し、1990年代後半からJICAが流動的な和平プロセスに適応しながらどのように協力に取り組み、その結果、どのように平和と開発に貢献できたかをまとめたものである。

その構成は、次のとおりである。まず、協力の背景となった紛争の歴史的背景と要因、そして和平プロセスの変遷を簡単に示す。次に、本調査の対象となるJICAのミンダナオ支援の全体像とその特徴をフェーズ別に説明する。そして、ミンダナオ支援のアウトカム分析を分野（ガバナンス強化、コミュニティ開発、経済開発）ごとに行い、その他の支援を含めて仮説検証の結果を示す。最後に、すべての調査結果を基に教訓・提言を抽出する。

⁴ 2001年トリポリ協定に基づいたIMT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・実施などである。

⁵ 包括的和平合意によると、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。そのコンポーネントは、①治安、②社会経済開発、③移行正義に分かれ、武装解除は和平合意の実施状況に応じて段階的に実施する。

⁶ 同協力は、人間の安全保障の理念を踏まえ、開発途上国における経済社会開発を目的とし、地域住民に直接裨益する比較的小規模な事業のために必要な資金を供与するもの（供与限度額は、原則1,000万円以下）で、対象団体は、開発途上国で活動するNGO、地方自治体、教育機関、医療機関などの非営利団体。

⁷ 2000年代半、米国政府をはじめとする各国政府・機関は、「外交（Diplomacy）・開発（Development）・防衛（治安）（Defense）」間もしくは関連省庁間の連携強化を促進するために、その概念枠組みである3Dアプローチを提唱した。同アプローチは、「包括的アプローチ（Comprehensive Approach）」、「省庁間アプローチ（Inter-agency approach）」などとも同義で用いられるが、近年、米国政府を含め国際社会では「全政府的アプローチ」を用いられることが多いため、これに従うこととする。

⁸ セオリー・オブ・チェンジは、変化を起こすために必要な理論で、変化を起こすための理論を自ら、あるいは関係者と協働してロジックを組み立て、デザインするためのツールである。これにより変革のためにロジックが可視化され、協力者を得るため、あるいは関係者で目標に対する手段への共有認識を図るために効果的であるとされるが、実施過程で明らかになった事象によって修正されるものである。

2. ミンダナオ紛争の歴史的背景と要因と和平プロセス⁹

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、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ームがもちこまれ、マギンダナオ王国（1515年）、スールー王国（1450年）という主に2つのイスラーム王国が設立した。その特徴は、イスラー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。米国植民地政府は、この地を段階的に平定し、国民統合を進め、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（1946年）後もフィリピン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フィリピン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、「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、イスラーム諸国から支援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事件（通称、ジャビダ虐殺事件）をきっかけに、1971年、スールー出身の大学講師だったヌル・ミスアリは、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・サラマットを議長とし、MNLFから分派した MILF が設立され、フィリピン政府は別トラックで和平交渉を行うこととなった。

この間、イスラー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は政権交代の度に変化した。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。

⁹ 本項は、谷口美代子（2020）『平和構築を支援する——ミンダナオ紛争と和平への道——』名古屋大学出版会に基づくものである。

ここで、二つの和平プロセスにおけるメルクマークといえる主な出来事を示しておく。フィリピン政府と MNLF の和平プロセスの過程で、1989 年には ARMM 自治基本法（共和国法第 6734 号）が成立し、MNLF の合意なきまま実施した住民投票を経て、ムスリムミンダナオ自治地域（ARMM）は南ラナオ州、マギンダナオ州、スールー州、タウィタウィ州の 4 州で 1990 年に発足した。その後、ラモス政権下の 1996 年に締結された和平合意を経て、ミスアリ MNLF 議長が公選によって ARMM 知事に就任した。しかし、同和平合意が拡大 ARMM 自治基本法（共和国法第 9054 号）として法制化されたのは、ミスアリ知事退任後の 2001 年である。同法を基に住民投票が実施され、ARMM にマラウィ市とバンラン州（イサベラ市を除く）が加わった。

他方、1996 年から開始された同政府と MILF との和平交渉の結果、アロヨ政権下の 2001 年に停戦合意（トリポリ協定）、アキノ III 政権下の 2012 年に和平枠組み合意、2014 年に包括的和平合意がそれぞれ締結された。順調にみえた和平プロセスだったが、2015 年、ARMM のマギンダナオ州に位置するママサパノで国家警察と MILF との軍事衝突（通称、ママサパノ事件）¹⁰が発生して以降、バンサモロ基本法の議会審議が停滞し、結果的に同政権内での成立は見送られた。続くドゥテルテ政権下では、MILF、MNLF をはじめとする多様な関係者を包摂しながら政治調整を図ったことなどが奏功し、2018 年ようやくバンサモロ基本法（共和国法第 11054 号）が成立し、住民投票による承認を経て、ARMM にコタバト市とコタバト州の一部（63 村）を加えた新たな統治領域（BARMM）が規定された。同法に基づき、BARMM はバンサモロ自治政府によって統治されるが、2022 年の正式発足までは MILF 主導の BTA が暫定的に統治する。

3. JICA のミンダナオ支援の全体像とその特徴

(1) 日本のミンダナオ支援の特徴 – 開発・外交・治安維持を含む全政府的アプローチ –

日本の開発協力政策にミンダナオの平和と開発が明記されるようになったのは 2000 年以降であり、それは現在に至るまで対フィリピン支援の重点分野のひとつである¹¹。特に、2002 年 12 月に当時の小

¹⁰ ママサパノ事件とは、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 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 人の捜索中に、MILF から分派したバンサモロ・イスラム自由戦士という過激派組織に襲われたことが原因だった。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たが、MILF に対する世論は厳しく、国政選挙を目前に同法案成立を支持するキリスト教徒の国会議員は多くなかった。

¹¹ 日本が平和構築を政策課題として位置づけたのは、2002 年 5 月に開催されたアジア協会主催公演会での小泉総理による「創造的パートナーシップに向けて」での演説である。その後、2003 年に閣議決定された ODA 大綱では、「平和の構築」を国際社会の安定と発展に寄与するものとしたうえで、重点課題と位置付けた。2005 年の ODA 中期政策で平和構

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」を契機に日本政府は、和平合意締結前に紛争影響地域で事業を実施するなど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、当時の「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ものである。

2006 年以降、日本政府は、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、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。その目的は、「紛争によって貧困が蔓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¹²。

2000 年半ば以降のミンダナオ支援の特徴は、外交、開発、治安（主に治安維持）を包括する、いわゆる「全政府的アプローチ」を体现していることにある。これには、JICA による開発事業を中心に、停戦監視などのために設置された IMT への外務省（在比日本大使館）による復興・開発担当の人員派遣が含まれる。在比日本大使館に設置された「ミンダナオ・タスクフォース」は、同大使館（外交・和平調停・治安維持担当）と JICA 関係者（開発担当）が定期的に情報共有を図る装置となり、こうしたすべての取り組みの相乗効果を生み出すことに寄与した。また、同大使館及び JICA 関係者は、フィリピン政府側である大統領府和平プロセス担当大統領顧問室（Office of the Presidential Advisor on the Peace Process, OPAPP）と MILF 側であるバンサモロ開発庁（Bangsamoro Development Agency, BDA）などとも緊密に連携し、円滑かつ効果的な協力の計画策定と事業実施を図った。

(2)フェーズ別ミンダナオ支援の特徴

こうしたミンダナオ支援の全体の枠組みのもと、和平プロセスの進展に応じ、4 フェーズに区分した支援内容の特徴は次のように整理できる。

■ 第 1 フェーズ（1990-2002 年） —アキノ・ラモス政権の開発政策との関連—

日本の開発協力政策にミンダナオの平和と開発が明記されるようになったのは 2000 年以降であるが、JICA の同分野に貢献しうる協力はそれ以前から行われているため、1990 年から 2002 年を第 1 フェーズとした。同フェーズは、主にアキノ政権とラモス政権の開発政策に沿い、ミンダナオの経済開発や格差の是正を目指したものである。これには、1996 年に締結したフィリピン政府と MNLF との最終和平合意のもとで設置された平和開発特別地域（Special Zone of Peace and Development, SZOPAD）を対象地域とし、中央省庁を実施機関として実施された灌漑・電力・道路の有償資金協力事業を含む。

築は、紛争予防から復興と発展までを含む概念として再定義された。

¹² 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—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）

しかし、2001 年にはエストラダ政権下でフィリピン国軍と MILF との間で「全面戦争」が勃発したため、これらの事業の実施は一時停止され、新規事業は見送られることになった。

■ 第 2 フェーズ（2002-2006 年）—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—

第 2 フェーズは、2002 年から 2006 年で、1996 年最終和平合意を経て ARMM 地域に対してコミュニティ開発や道路の有償資金協力事業が開始されるとともに、先出の「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」が始動した。協力の対象として加わったのは、実施機関は ARMM 自治政府、協力スキームは技術協力、協力分野は ARMM 自治政府に対するガバナンス強化、住民主導型のコミュニティ開発、経済開発などである。有償資金協力については、第 1 フェーズでは全国を対象とするセクターローンの一部にミンダナオも含まれるという扱いであったが、今フェーズではミンダナオ支援を目的とした案件形成がされるようになった。技術協力の起点となったのは、2003 年に ARMM 自治政府に派遣された ARMM 地域開発シニアアドバイザーである。先方政府の意向を同アドバイザーから確認しながら、フィリピン事務所が主管して実施した包括的基礎調査（ガバナンス、農業、保健、教育、給水）をもとに、先方との協議を踏まえ、他ドナーの重複を回避しながら、農業・地域保健・ガバナンス分野の事業をその実施可能性を検討しながら具体化した。

■ 第 3 フェーズ（2006-2011 年）—緒方 JICA 理事長（当時）の MILF 軍事拠点訪問後の展開との関連—

第 3 フェーズは、2006 年から 2011 年とし、日比国交正常化 50 年を迎えた 2006 年 7 月に麻生外務大臣（当時）が新たなミンダナオ支援策を表明したことを端緒とし、同年、緒方 JICA 理事長（当時）が MILF の軍事拠点を訪問して以降の事業展開を含む。その特徴は、ARMM 自治政府で実施中のものにガバナンス強化の事業や経済開発（地場産業振興）のための調査を加える一方、OPAPP 及び BDA を協力機関とし、新たな自治政府創設の際の開発機関となるようにその能力向上を図ったことにある。しかしながら、アロヨ政権下の 2008 年のフィリピン政府と MILF との間で合意された、和平合意の枠組みである「先祖伝来の領域に関する合意覚書（Memorandum of Agreement- Ancestral Domain, MOA-AD）」に対して最高裁判所で違憲判決が下されたことをきっかけとして、国軍と MILF との間で軍事衝突¹³に発展して以降、JICA は協力を継続する一方で、安全管理の観点から事業実施方法の見直しを図った。

■ 第 4 フェーズ（2011-2019 年（BTA 設立まで））—フィリピン政府と MILF のトップ会談以降の和平プロセスの進展との関連—

¹³ 同覚書には、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、同覚書の調印式を目前に、地方有力者と一部国会議員がこれ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、同覚書は署名されなかった。これに不満を持った MILF 強硬派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た。

第4フェーズは、停滞した和平プロセスの転機となった、2011年に実施されたアキノⅢ大統領とムラド・イブラヒム MILF 議長の成田市での直接会談以降から現在までを含む。同会談が両側からの要請に基づいて実施されたことは、ミンダナオ和平を一貫して支援してきた日本政府への信頼の証左ともいえる。さらに、2010年に両者の和平交渉を促進するために設置された国際コンタクト・グループ¹⁴への在比日本大使館員の参加によって、日本はより積極的に和平調停の場に参加することとなった。こうした外交努力も奏功し、2012年に両者の間で和平の枠組み合意が締結されると、JICAは新たな自治政府設立を視野に入れ、バンサモロ移行委員会（Bangsamoro Transition Commission, BTC）を対象機関として、平和の配当としての小規模インフラ事業や、バンサモロ基本法草案や新自治政府の制度設計に関連する支援を展開していく一方、ARMM 自治政府への協力を継続し、政治的に配慮しながら両者のバランスを図った¹⁵。この間、2014年に包括的和平合意が締結されたものの、2015に発生したママサパノ事件により和平プロセスは停滞し、バンサモロ基本法が法制化されたのが2018年だったため、JICAも支援内容の見直しを図った。

■ ミンダナオ支援全体の特徴

以上から、1990年代後半から現在に至るミンダナオ支援は、「流動的な和平プロセスに呼応しながら、柔軟にその支援内容を変更し、漸進的な事業実施過程で培った関係機関・関係者との信頼関係をベースとして実施機関、協カスキーム、対象地域、対象者を多様化し、開発を中心に外交・治安維持との相乗効果の発現を図りながら地域の平和と開発に貢献したもの」と総括することができる。こうしたJICA側からみたミンダナオ支援実績をもとに、フィリピン側への聞き取り調査を含めた全体の調査結果を次に示す。

4. ミンダナオ支援の平和と開発からみた分野別アウトカム分析

(1) ミンダナオ支援の全体枠組み

調査結果を総括すると、「1990年代後半に開始されたJICAのミンダナオにおけるガバナンス強化、コミュニティ開発、経済開発の各分野と、外交、治安維持における取り組みは、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」といえる。ここでは、

¹⁴ 国際コンタクト・グループは、日本、英国、トルコ及びサウジアラビアと、4つのNGOから構成される。その任務は、①和平交渉へのオブザーバー参加、②両交渉団の要請に応じた意見交換や助言の提供、③特定の協議事項に対する専門家・有識者の提供、④両交渉団の要請に応じた特定問題解決のための会合開催、などである。

¹⁵ これは、①包括的和平合意の締結前であり、新たな自治地域・政府設立にはフィリピン議会での法制化が必要で、それが確実なものではなかったこと、②新たな自治政府が設立されても、ARMM自治政府の行政組織や人材は一定程度基盤となって活用されることが想定されたこと一などに起因する。

セオリー・オブ・チェンジ手法を用いて得られた分析結果（因果経路）をもとに、JICA がミンダナオの平和と開発における各分野の課題をどのように捉え、その課題を解決するためにどのような目標を設定して、その支援がその目標達成のためにどのように寄与したかを分野別のアウトカム分析の結果を踏まえながら示すこととする¹⁶。

(2)ガバナンス強化支援のアウトカム分析結果

ガバナンス強化分野では、「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」と仮設定した。実際、ARMM 自治政府は設立以来、公務員の能力不足や脆弱な組織制度により、十分な行政サービスを提供できていなかった。他方、MILF 支配地域では、行政を担う人材や人的ネットワークが不足していたため、将来設立見込みのバンサモロ自治政府への有為な人材の育成が必要とされた。

このようなガバナンスの課題に対し JICA は、当時、他ドナーによる直接的支援が限定的だった ARMM 自治政府を対象に、フィリピン国内の人事院認定の専門機関に委託して公務員研修を実施した¹⁷。その結果、この人的資本（ヒト）への投資が、氏族・民族（言語グループ）などによって分断されがちな同政府の内閣官房や主要省庁の高官・職員間の人材ネットワークの構築にもつながった。そのほか、各省庁の役割と権限の根拠となる行政規則の草案策定と法制化、公正な採用・人事管理を行うための人事情報システムの導入、5S¹⁸手法を用いた行政改革に関連する技術支援、公共事業の要となる公共事業道路省に対する開発調査策定、道路網マスタープランや道路データベース構築、経済・産業発展を管轄する貿易産業省に対する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のための技術協力なども行った。こうした支援は、同政府の公共サービスを改善し、政府高官による行政の政治利用を最小化し、行政運営を改善することに寄与した。

加えて、ARMM 自治政府に代わって MILF が主導する新たな自治政府が設立されることを見越しての人材育成にも一定の成果が認められた。まず、紛争影響地域でのコミュニティ開発事業の実施は、MILF の下部組織である BDA の公共サービス提供のための人材を育成しただけでなく、長きにわたった和平プロセスにおいて、住民の和平への希望をつなぎとめる役割を果たした。さらに、2014 年以降、新自治政府（BTA を含む）の設立準備のために BTC や移行調整委員会¹⁹を対象として実施した、バン

¹⁶ なお、以下で示す結果の根拠については本文を参照されたい。

¹⁷ これは、通常技術協力プロジェクトで派遣される日本人専門家が治安の関係上、現地に渡航できないために、現地リソースを活用したためである。

¹⁸ 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。

¹⁹ 移行調整委員会（Coordination Team for Transition）の設置は、2014 年、ARMM 政府から BTA への円滑な移行を促進するために、政府と MILF 両者の和平交渉団によって合意された。同委員会は両者の代表者から構成される。その任務は、ARMM 政府から BTA へ職員、事業、資産などの必要な情報を提供したり、移行に必要なメカニズムやガイドラインを

サモロ基本法案の起草、行政能力向上、組織制度設計などの技術協力や人材ネットワーク構築などの支援は、行政経験のない MILF が移行期に滞りなく公共サービスを提供するために必要な能力を高め、ARMM 自治政府から BTA への円滑な移行を促進した。実際、これらの支援で技術協力の対象となった MILF 関係者の多くは現在、BTA の高官や職員として移行行政に従事している。

こうした ARMM 自治政府と MILF 関連組織へのバランスに配慮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、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、暫定自治政府への円滑な移行などに寄与し、平和の実現に貢献しているといえる。

(3)コミュニティ開発支援のアウトカム分析結果

コミュニティ開発分野では、「コミュニティとしての一体感の低さ」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感の向上と平和の実現」と仮に設定した。ミンダナオのコミュニティレベルの紛争要因は、分離独立・自治拡大を求めることによる政府との政治対立から、宗教間・民族間・氏族間までに及ぶ。長期間にわたるこうした多層的な紛争の影響から、ミンダナオの多くのコミュニティ、特に MILF 実効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低く、社会関係資本が蓄積しにくい状況にあった。

こうしたコミュニティをめぐる課題に対し、2003 年以降、JICA は ARMM 地域では世銀との協調融資を通じ、さらに 2006 年以降は、紛争影響地域において「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が開始され、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。これら事業の実施にあたっては、外部支援に対する住民や関係者の社会的受容能力を高めるためのオリエンテーションを通じて、幅広い住民の参加を促すとともに、ARMM 自治政府、地方自治体、BDA の協働を推進し、住民間、住民と実施機関、実施機関間の関係者の関係改善を図った。

これらの成果は、長期的な目標であるミンダナオ紛争影響地域内の MILF 実効支配地域とそれ以外の地域の受益機会の格差の減少と平和の実現に寄与している。コミュニティが抱える上記課題に対して 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と住民の生計向上とその関係者の関係改善を図り、即効性の高い「平和の配当」を行い、コミュニティ開発のモデル化や住民の相互理解や社会的結束の強化といった成果をもたらした。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感の向上と平和の実現に貢献している。

提案したりすることなどである。

(4) 経済開発支援のアウトカム分析結果

インフラ整備、農業開発、産業振興からなる経済開発分野については、「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」として仮定した。実際、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、生産・流通・販売のバリューチェーン、農家の農水産技術能力、経済インフラや金融アクセスなどが不足していた。そのため、ミンダナオ最大の産業である農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、その経済成長と平和の実現を阻害していた。

こうした課題に対して JICA が実施した農業開発への支援は、主に農家や農村の資本の拡充を目指したものだ。農村では、JICA が長年支援してきたルソン島中部に位置する農業省の関連組織であるフィリピン稲研究所の協力を得て実施した営農支援、有償資金協力による灌漑事業など農家の人的資本（ヒト）、物質的資本（モノ）を蓄積し、農家と農村の資本を増加させた。農村を含む地域全体での有償・無償資金協力を通じたインフラ整備、特に電力や道路等の設備・機材供与は、安定した電力供給や農村から市場への交通アクセスを向上することに寄与した。さらに、産業振興をととして優良産品を特定し、クラスター・アプローチ²⁰によって農家の組織化を促進し、農産品の流通や販売経路の構築によって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。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、MNLF 除隊兵士の帰農が促進されて治安が改善し、地場産業の振興により生産者の生計が向上したことが確認された。

(5) 全政府的アプローチとしての相乗効果

次に、JICA が開発協力を行う上で、外交の場や治安維持活動をどのように活用し、そのようなアプローチがどのような相乗効果をもたらしたのかについて述べる。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、在比日本大使館が主導するミンダナオ・タスクフォースなどから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、JICA は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、効果的に事業の形成・実施を行うことができた。地理的や民族間の公正な配分にも配慮した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、和平調停の対話促進（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、ミンダナオの行政官や

²⁰ 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。

BDA 職員を対象にした奨学金制度で日本への留学機会を得た帰国留学生に関し、JICA 事業の円滑な実施に貢献している事例が確認された。

(6) 平和構築の視点からの横断的分析結果

以上の調査結果を踏まえ、分野横断的に平和構築の視点からみた成果は以下のとおり整理できる。まず、実施機関である中央政府、ARMM 自治政府、地方自治体、MILF と関連が深い BDA と BTC、市民社会組織、住民などの多様な関係者が事業実施の協働を通じて信頼関係を醸成するとともに、垂直的かつ水平的なネットワークを構築したことである。このことは、紛争影響下にあり、分断傾向にある社会の一体感を強化し、関係者間の信頼を醸成し、ひいては紛争再発に対するコミュニティの強靱性を高めるために有効であった。また、こうした活動を通じての平和の配当としての公共サービスの提供は、長年にわたり、民族自決権や自治をめぐる政府と住民の間に合意が成立しておらず政府の正統性が確立していない同地域で住民の政府に対する信頼性を高め、地域の安定化につながった。さらに、新たな自治政府設立前に、MILF と関連の深い BDA や BTC を継続して支援したことは、一進一退の和平プロセスの中で、JICA を含む日本政府としての和平への外交的意思を表示するものであり、和平の機運を維持・向上し、和平プロセスを促進することにつながったといえる。

5. 結論

本調査では、ミンダナオの開発と平和を促進するために、JICA がどのように事業を形成し、事業によってどのような成果が発現し、それらの個別事業が「ガバナンス強化」「コミュニティ開発」「経済開発」の各分野の成果にどのようにつながり、こうした開発がどのように外交・治安維持との相乗効果を生んだのかを検証した。その成果は次の通りである。

まず、ガバナンス強化分野に関しては、ARMM 自治政府の行政能力向上だけでなく、新たな自治政府設立の基盤づくりと円滑な移行を促進した。コミュニティ開発分野では、小規模インフラ整備と住民の生計向上とともに、住民間の相互理解と社会的結束、コミュニティの一体感を強化した。経済開発分野に関しては、農村では営農支援、灌漑事業、産業振興をとおして農家は人的・物質・財政的資本を蓄積し、インフラ整備では電力の安定供給や市場への交通アクセス向上につながった。JICA が開発を行う上で、外交の場や治安維持活動と連携することにより、その効果がより一層高まり、その結果、関係者間の信頼醸成と現地人材の育成が図られ、ミンダナオ平和と開発に貢献した。

以上の分析結果から、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、ガバナンス強化、コミュニティ開発、経済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」を実証したといえる。

6. 教訓・提言

現代の紛争は、暴力的過激派組織も含めて関与する国や国内のアクターも多様化しているために長期化・複雑化する傾向にある。そのため、和平プロセス及び紛争後の平和構築の過程においても和平交渉に始まり、停戦合意、そして和平合意を締結し、分離独立あるいは自治拡大による新たな自治政府（暫定自治政府を含む）を設立し、移行期を経て開発期といった直線的な過程を経るような事例はほとんどない。ミンダナオも例外ではない。50年近くに及んだミンダナオ紛争でも、政府と2つの反政府武装勢力（MNLFとMILF）との間で軍事衝突と和平交渉を繰り返し、場合によってはそれらを並行して進むなかで、イスラーム過激派組織は統治の空白を利用してその勢力を拡大してきた。

こうした紛争影響地域での事業は、和平プロセスが流動的であるため不確実性や潜在的风险が高く、その動向や地域の文脈に応じて支援の方針・内容を修正しなければならない。特に、紛争終結前後では政治的混乱が生じ、国家資源へのアクセスをめぐる紛争当事者だけでなく、その地域の有力者（既得権者）の権力闘争が活発化し、新たな政治秩序を形成するために、その資源配分メカニズムが流動化する²¹。そのため、開発協力従事者は、計画段階から和平プロセスが必ずしも直線的ではないこと、特に和平合意前の事業は政治性を内包するため、特定の人や集団の権力強化など意図しない負の政治的影響が加わる可能性があることなどを認識しておく必要がある。さらに、流動化する関係者の対立・権力構造を把握し、対象地域や対象者の選定に関しては民族間²²・地域間・氏族間のバランスや包摂性に配慮し、その選定基準やプロセスを明確にして透明性を図るなど政治配慮を行うことも重要である。

実施段階で不確実性やリスクに迅速に対応するためには、計画段階から和平プロセスの動向を把握し、政治分析やステークホルダー分析を実施し、それら分析結果を支援計画の見直しに活用することが重要である。ミンダナオ支援の場合、強大な権限を持つ大統領の政治資本や大統領と立法府・行政府・司法府の高官・有力者との関係性、政権交代による和平政策の変化を理解することは、和平プロセスの今後の展開を予測し、事業の実施可能性とタイミング、その効果を検討するために有用である。特に移行期は、暫定自治政府（BTA）の機能状況と武装解除を含めた正常化の実施状況に伴い、政治・治安情勢が流動化する。そのためにいくつかのシナリオを想定し、そのシナリオに基づいた支援方針・内容を関係者間で協議し、最悪のシナリオを含めて不測の事態への対応策²³を策定し、それを定期的にモニタリングし、即応力を高めることが重要である。

²¹ 紛争終結前後には、反政府武装勢力が権力の座に就くことによって、国家資源（財源・利権なども含む）や開発援助など外部資源に対する既存の資源配分の仕組みが関係者間の権力構造に伴い流動化する。

²² バンサモロの中で独自の民族自決権を主張する非ムスリムの先住民族は少数派に位置づけられる。

²³ 対応策（Contingency Plan）を作成する際には、①JICA支援の撤退・一時停止・縮小の判断基準とタイミングの設定、②撤退・一時停止・縮小の際の意思決定・手続き方法（JICA側、先方政府側）③事業継続の場合のオペレーション方法（遠隔操作の是非と遠隔操作を実施する場合の拠点とローカルリソースの確保など）、④実施機関と支援内容の適切性・妥当性、などを検討する。

こうした平和構築支援では和平プロセスの局面によって支援アプローチが変化する。こうした各局面での支援の効果的アプローチは文脈依存型であるために画一的なアプローチを適用することには留保が必要であるが、本調査から得られた教訓を次のとおり示す。

対立期（軍事衝突）に重要なのは、支援のコミットメントを示す外交的意義のみならず、人びとの基礎的ニーズを充足し、開発を通じて和平を誘引するためにも、遠隔操作を通じてでも事業を継続することである。そのために、事前に現地人材の確保と実施体制を含む対応策を準備しておく。停滞期にも開発事業を継続しながら、和平を誘引できるような両者間の調停や対話の促進、草の根・市民社会レベルでの民族間の融和や信頼醸成、平和の配当としてのコミュニティ開発なども強靱な社会の構築に有効である。和平が破綻するリスクを常に内包しながらも、和平合意前から開発支援を行うことは和平を促進し、その機運を高めうる。和平合意前後には、人びとが可視的に平和の果実を実感できるような即効性のある小規模事業を実施する一方、新たな暫定政府設立のための行政能力の向上や地域全体の経済開発に寄与する中長期的な支援を組み合わせることが持続的平和のために効果的である。

留意すべき点は、現在（2020 年 7 月時点）、ミンダナオの和平プロセスにおいて、和平合意の実施段階であるという事実である。すなわち、和平プロセスは、フィリピン政府と MILF の両者が和平合意の完全履行の達成を確認・合意して初めて完了するものである。その過程において、2022 年のバンサモロ選挙をとおりて民意によってバンサモロ自治政府が正式に発足する予定である。このことは、移行期である現在でも引き続き政治分析やステークホルダー分析の結果をもとに今後の和平プロセスの見通しを予測し、関係者間で資源競争を生じさせないような政治的配慮が必要であることの重要性を示唆している。

7. 結びにかえて

本稿の冒頭に戻り、現在、激動の国際情勢の中にあるミンダナオ和平の意義とそれに対する JICA のミンダナオ支援の位置づけを再確認して結語としたい。

50 年近くにもわたった武力紛争に対して、民主的手法を用いた国内少数民族への高度な自治権付与は、「民族自決」と「領土保全」という二つの原則が相矛盾することで生じる民族紛争を解決する手段として、暴力的手段が正当化される現代社会でも有効であることを国際社会に提起するものとして意義深い。これまでの和平プロセスと異なり、新たなバンサモロ自治地域・自治政府の設立が、MILF と MNLF、さらには非ムスリムの先住民族やキリスト教徒も含めたより包摂的な合意によって実現されたことは特筆に値する。こうしたミンダナオの和平実現は、日本と歴史的にも安全保障上も深く関係があるフィピンだけでなく、インド太平洋地域全体の安定に極めて重要である。

こうした認識のもと、JICA は開発を通じてミンダナオ和平の推進に大きな役割を果たしてきた。非対称的な権力関係を持つフィリピン政府と反政府勢力との和平交渉には、国際社会の関与が欠かせない。その象徴的出来事として、フィリピン政府と MILF の初のトップ会談となった「成田会談」（2011 年）とその起点となった緒方元理事長による MILF 本拠地ダラパナン訪問（2006 年）を紹介した。一方、調査結果で明らかになったように、JICA は 1990 年代後半から多様な関係者と信頼関係を

強化し、多様なスキームを組み合わせることで開発事業を実施し、日本政府による外交や治安維持活動と効果的に連携しながら、この地域の平和と開発に貢献してきた。

ミンダナオの紛争の歴史からすれば、人びとからの大きな期待を背負った新たな自治地域・自治政府（現在は BTA）の設立は、ミンダナオにおける平和の実現のための新たな、そして大きな「前進」に過ぎない。いみじくも、ムラド・イブラヒム BTA 暫定首相は、「人びとの期待に応えることが最大の挑戦である」²⁴と述べている。BTA がどのように地域を統治するかは、人びとの福祉（well-being）を向上するだけでなく、現在でも多く存在する暴力的過激派組織の勢力拡大を抑止することにもつながり、今後の平和と安定のために決定的に重要となる。

本調査を通じて「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、ガバナンス強化、コミュニティ強化、経済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らしてミンダナオの平和と開発に貢献した」ことを実証した。しかしながら、ミンダナオの平和と開発の実現にかかる挑戦は未だ継続している。JICA はこれまでの支援の成果と教訓をもとに、日本政府と協力しつつ、武装解除を含めた正常化など和平合意の履行を後押しし関係者間の信頼醸成に貢献するとともに、暫定政府（BTA）が住民の期待に応えたサービスを提供し、住民が平和の果実を享受できるよう、包括的な支援を展開していく。

²⁴ MindaNews ウェブサイト、<http://www.mindanews.com/top-stories/2018/07/murad-meeting-peoples-expectations-is-the-biggest-challenge/>、2018 年 7 月 30 日閲覧