

フィリピン共和国
ムスリム・ミンダナオ自治区 (ARMM)
人材育成プロジェクト
事前評価調査報告書

平成20年3月
(2008年)

独立行政法人国際協力機構
フィリピン事務所

フピ事
J R
08-004

フィリピン共和国
ムスリム・ミンダナオ自治区 (ARMM)
人材育成プロジェクト
事前評価調査報告書

平成20年3月
(2008年)

独立行政法人国際協力機構
フィリピン事務所

序 文

日本国政府は、現在改訂作業中の「フィリピン国別援助計画」のなかで「ミンダナオの平和と安定」を重点分野 3 本柱の 1 つとし、特にムスリム・ミンダナオ自治区 (Autonomous Region in Muslim Mindanao : ARMM) をはじめとする関係機関の行政能力向上 (政策立案・実施) を重点課題として掲げています。

ARMM の成立から 20 年近くが経過し、自治区政府、ドナーの復興・開発への取り組みは行われているものの、ARMM 及び ARMM 内の地方自治体の行政能力の不足が課題となっています。

フィリピン共和国政府はこのほどわが国に対して「ムスリム・ミンダナオ自治区 (ARMM) 人材育成プロジェクト」に関する技術協力プロジェクトを要請しました。そこで、独立行政法人国際協力機構はフィリピン共和国における重要政策課題である「ミンダナオの平和と開発」の担い手である ARMM の人材育成を推し進める協力のため、2007 年 9 月 6 日から 10 月 6 日、10 月 17 日から 11 月 1 日までの日程で、フィリピン事務所次長北林春美を団長として事前評価調査を実施しました。

調査団はフィリピン共和国側関係機関、特に ARMM 政府と各種協議を行い、ARMM 政府の行政の現状及び課題、更にドナーの支援動向などを総合的に分析し、ここに本報告書完成のはこびとなりました。

本報告書は上記調査の結果を取りまとめたものとなります。終わりに本調査報告書をまとめるにあたってご協力頂いた方々に改めて御礼申し上げます。

平成 20 年 3 月

独立行政法人国際協力機構
フィリピン事務所長 松田 教男

目 次

序 文 略語表

第1章 事前評価調査団の派遣について	1
1-1 調査団派遣の経緯と目的	1
1-2 調査団の構成	2
1-3 調査の実施方法	2
1-4 調査団日程	2
1-5 主要協議先	5
第2章 プロジェクト実施の背景	8
2-1 ムスリム・ミンダナオ自治区 (ARMM) 政府の概要	8
2-2 対象課題の現況・課題と研修ニーズ	14
2-2-1 行政管理分野の現状と課題	14
2-2-2 経済開発 (産業振興) 分野の現状と課題	15
2-3 JICA のムスリム・ミンダナオ自治区 (ARMM) 支援の概要	18
2-4 他ドナーの支援状況	19
第3章 プロジェクトの枠組み形成の経過と概略	21
3-1 プロジェクト形成の経過と概略	21
3-2 事前評価調査による協議及び調査の経緯	22
3-3 事前評価調査時点の研修計画案	25
3-3-1 行政管理分野	25
3-3-2 経済開発 (産業振興) 分野	27
3-3-3 インフラ分野	31
第4章 プロジェクトの枠組み	37
4-1 プロジェクト戦略	37
4-2 ミンダナオ支援及びムスリム・ミンダナオ自治区 (ARMM) 支援における位置づけ	37
4-3 プロジェクトの枠組み (プロジェクト基本計画)	40
4-3-1 上位目標	41
4-3-2 プロジェクト目標	41
4-3-3 成果 (アウトプット) と活動	42
4-3-4 投入	43
4-3-5 外部条件とリスク分析	43
4-3-6 前提条件	44
4-4 プロジェクト実施上の留意事項	44

第5章 プロジェクト実施体制	46
5-1 プロジェクト全体のマネジメント	46
5-2 プロジェクトの実施主体	46
5-3 専門家チームの位置づけ	47
5-4 合同調整委員会	48
第6章 事前評価結果	49
6-1 妥当性	49
6-2 有効性	49
6-3 効率性	49
6-4 インパクト	50
6-5 自立発展性	50
第7章 フィリピンにおける研修リソース	51
7-1 研修リソース概要	51
7-2 プロジェクト実施上の留意点	52
付属資料	
1. 面談記録	61
2. DPWH	74
3. 協議議事録 (M/M)	76
4. 討議議事録 (R/D)	107

略 語 表

ARMM	Autonomous Region in Muslim Mindanao	ムスリム・ミンダナオ自治区
BFDA	Bureau of Food and Drug Administration	食品医薬局
BPI	Bureau of Public Information	公共情報局
CSC	Civil Service Commission	公務員委員会
DAF	Department of Agriculture and Fisheries	農業水産局
DENR	Department of Environment and Natural Resources	環境天然資源局
DOH	Department of Health	保健局
DILG	Department of Interior and Local Government	内務自治局
DOST	Department of Science and Technology	科学技術局
DOTC	Department of Transportation and Communications	運輸局
DPWH	Department of Public Works and Highways	公共事業局
DTI	Department of Trade and Industries	貿易産業局
GIS	Geographical Information System	地理情報システム
GMP	Good Manufacturing Practice	適正製造基準
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Point	危害分析による食品衛生管理システム
HRMO	Human Resource Management Officer	人事管理担当者
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	国際協力銀行
LGSPA	Local Governance Support Program in ARMM	ARMM 地方自治支援プログラム
MIS	Management Information System	経営（管理）情報システム
MILF	Moro Islamic Liberation Front	モロ＝イスラム解放戦線
MNLF	Moro National Liberation Front	モロ民族解放戦線
ODA-ORG	Official Development Assistance, Office of Regional Governor	知事室 ODA 課
ORG	Office of Regional Governor	知事室
RBOI	Regional Board of Investment	地域投資委員会
RPDO	Regional Planning and Development Office	地域計画開発室
SEAFDEC	Southeast Asian Fisheries Development Center	東南アジア水産開発センター
TMS-ORG	Technical Management Service, Office of Regional Governor	知事室技術管理サービス課
TWG	Technical Working Group	テクニカル・ワーキング・グループ

第1章 事前評価調査団の派遣について

1-1 調査団派遣の経緯と目的

(1) 調査団派遣の経緯

フィリピン共和国（以下、「フィリピン」と記す）の南部に位置するミンダナオ島は、自然資源に恵まれている。しかしながら、長年にわたる紛争は、内外からの投資や開発援助を妨げ、同地域の開発を一層遅らせるという悪循環を生み出している。

1996年のフィリピン政府とモロ民族解放戦線（MNLF）との和平合意により、ムスリム・ミンダナオ自治区（ARMM）（6州・1市により構成）が設立された。約280万人が生活する同地域は、長期にわたる武力紛争の影響で同国の平均貧困率の2倍近く（全国平均24.7%に対し45.7%）を示し、最も社会経済発展が立ち遅れている。本格的な復興・開発が遅れている原因としては、MNLFから分派したモロ＝イスラム解放戦線（MILF）と政府との和平交渉の遅れ、各種インフラの未整備等が指摘されているが、とりわけ和平合意に基づき、フィリピン憲法上特別に認められた「自治」の下、権限を委譲されたARMM政府の行政能力不足が障害となっている。具体的には、長年の紛争による行政の機能不全、元MNLF幹部・兵士を含む新規雇用職員に対する十分な研修が行われていないこと、自治区の具体的な行政権限の委譲及びそれに伴う制度整備が遅れていることが原因としてあげられている。

上記を踏まえ、「ARMM行政能力向上プロジェクト」（2004年12月～2007年3月）を実施することにより、自治区内の各組織における幹部及び管理職を対象（総計約440人）に組織横断的に幅広く研修の機会を与え、研修参加者の基礎的な能力向上を支援してきた。このプロジェクトでは知事をはじめ、各部局の主要幹部クラスには政策立案及びリーダーシップ・組織運営の基礎に関する研修を実施し、中間管理職に対してはプロジェクト・マネージメントを中心に研修を行った。さらに最終年度にはARMMの優先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）について、各課題の問題分析、問題解決に必要な対策の検討等を支援した。この結果、行政及び地域開発の基本的な知識は向上し、計画立案・運営面では一定の改善がみられるようになった。

しかしながら、自治区の行政能力はいまだ多くの課題を抱えており、特に各専門分野の実務・技術の向上、特に中堅職員（テクノクラート）の育成が急務となっており、優先課題におけるこれら中堅職員の能力向上を目的に技術プロジェクトの実施がフィリピンより要請された。

今回実施の事前調査はフィリピンにおいて本プロジェクトを実施するために、必要な情報収集、協力内容、実施体制の協議、プロジェクト実施の妥当性等の確認を行った。

(2) 調査の目的

- 既存資料、関係機関との協議に基づき、協力の必要性・妥当性を確認するとともに、協力の方向性（特に、協力対象分野）及び方針を検証する。併せて、活動目標、内容、投入規模等のプロジェクト・フレームワークを確定する。
- 協力対象分野について、ARMM 関係部局との協議に加え、中央政府関係部局の動向を踏まえたうえで研修ニーズ分析を行い、自治区の具体的な行政課題を抽出するとともに本プロジェクトにおける人材育成アプローチを検討する。

- 他ドナーの支援事業を調査し、行政分野の支援内容、アプローチを確認するとともに連携の可能性を協議する。
- 上記調査結果を R/D、PDM、PO 及び事前評価結果のドラフトとして取りまとめ、M/M を先方実施機関との間で署名する。
- 現地研修委託先として想定される研修実施機関の能力、対象分野、価格の調査を行う。

1-2 調査団の構成

団長/総括	JICA フィリピン事務所 次長	北林 春美
プロジェクト計画分析/研修計画	インターワークス株式会社	井田 光泰
計画管理	JICA フィリピン事務所 企画調査員	鹿野 綾

なお、ARMM 地域開発アドバイザー（沼田専門家）が ARMM 地域開発及び自治区の政情を踏まえたプロジェクト実施体制の構築を中心に調査団に助言及び協力をする。

1-3 調査の実施方法

主な調査方法は以下のとおりである。

(1) プロジェクト関係者との面談

プロジェクト実施機関である ARMM 政府、特に対象課題の部局に対して、対象課題の状況及び課題、部局の組織・人員・予算に関する情報収集を行い、事業・業務上の課題、研修ニーズを聞き取りした。これら調査では対象部局の幹部からのヒアリングに加え、フォーカス・グループ・ディスカッション、同ディスカッションにて積極的な発言を行った中堅職員への追加インタビューを中心に行った。

また、関係する中央省庁〔公共事業局（DPWH）、公務員委員会（CSC）〕、周辺リージョン事務所〔貿易産業局（DTI）、DPWH〕に対して、ARMM との関係、類似分野の活動状況をヒアリングした。

さらに ARMM でキャパシティ・ビルディングに関連する支援を行っている CIDA、AusAid 等に対するヒアリングを行い、対象分野・アプローチ、実施体制などの情報収集を行った。

(2) 資料収集

ARMM の行政、特に組織・人員・予算に関する各種情報、過去に実施されたキャパシティ・ビルディングの事業に関する報告書、その他対象課題の事業・業務実施状況にかかわる資料を収集した。

1-4 調査団日程

第 1 次調査 2007 年 9 月 6 日～10 月 6 日

第 2 次調査 2007 年 10 月 17 日～11 月 1 日

第1次調査

月 日	活動内容
9月9日	井田団員：マニラ着
9月10日	沼田専門家との打合せ JICA フィリピン事務所での打合せ
9月11日	JICA フィリピン事務所での打合せ コタバトへ移動 知事室（ORG） Lydia Mastura 課長表敬訪問
9月12日	Dir. Dumagay 氏〔地域計画開発室（RPDO）〕への表敬・ヒアリング Atty. Ishak V. Mastura 氏（DTI）への表敬・ヒアリング Assec. Guialoson Mamogkat 氏（DPWH）への表敬・ヒアリング ARMM 社会基金でのヒアリング
9月13日	インフラ分野の関連部局とのフォーカス・グループ・ディスカッション 産業振興分野の関連部局とのフォーカス・グループ・ディスカッション
9月14日	Atty Sambolawan（ORG） & Dir. Mastura（DTI）への結果報告 マニラへ移動
9月15日	調査結果のまとめ、書類整理（Flight back to Manila）
9月16日	調査結果のまとめ、書類整理
9月17日	Ms Analiza Serrana 氏（AIM）へのヒアリング、情報提供依頼 Ophelia Tongco 氏、Gabriel Lopez 氏（DAP）へのヒアリング、情報提供依頼
9月18日	Thelma Vecina（LGA）へのヒアリング、情報提供依頼 Dr. Mario Lopez（AIM）へのヒアリング
9月19日	Simeon Agustin Ilago（CLRG、UP）へのヒアリング、情報提供依頼 Dr. Guiza（AIM）へのヒアリング
9月20日	ダバオへ移動 JICA ダバオフィールドオフィス企画調査員との打合せ DTI Region 9 でのヒアリング
9月21日	ARMM 地方自治支援プログラム（LGSPA）との協議、ヒアリング Reynaldo Nacacila Ceso（DAP, Mindanao Office）へのヒアリング Nilda Ginete（Ateneo de Davao University）へのヒアリング マニラへ移動
9月22日	調査結果のまとめ、書類整理
9月23日	調査結果のまとめ、書類整理
9月24日	コタバトへ移動 JICA コーディネーターとの打合せ
9月25日	Dir. Lydia Mastura 氏（ORG）との協議 Mr. Bax Datumanong 氏（DTI）との協議

9月26日	Atty. Sambolawan (Focal Person for JICA Projects in ARMM) との協議
	Notre Dame University へのヒアリング
	ARMM ハラル認証所へのヒアリング
9月27日	DPWH-ARMM 職員へのヒアリング
	Muslim Chamber of Commerce へのヒアリング
	DPWH 本省との協議 (マニラ：鹿野)
9月28日	農業水産局 (DAF) ARMM (Asec. Haron Bandila) との協議
	科学技術局 (DOST) との協議
9月29日	調査結果のまとめ、書類整理
9月30日	調査結果のまとめ、書類整理
10月1日	運輸局 (DOTC) との協議
	ORG、ODA でのヒアリング
10月2日	環境天然資源局 (DENR) との協議
	CSC-ARMM へのヒアリング
10月3日	DAF-ARMM 中堅職員へのヒアリング
10月4日	南ミンダナオ大学 (USM) へのヒアリング
	マニラへ移動
10月5日	長尾専門家 (DPWH-National) へのヒアリング
	JICA フィリピン事務所への報告
10月6日	成田へ移動 (井田団員)

第2次調査

10月17日	マニラ着 (井田団員)
	JICA フィリピン事務所打合せ
10月18日	AusAid へのヒアリング
	Prof. Guiza (AIM) へのヒアリング
	DPWH-National へのヒアリング
10月19日	CSC-National へのヒアリング
	PKII Mr. Samoza へのヒアリング
	沼田専門家との打合せ
10月20日	調査結果のまとめ、書類整理
10月21日	コタバトへ移動
	JICA コーディネーターとの打合せ
10月22日	商工会議所 (ABC) Chairman Datu Haron Bandila [formerly schedule of 地域投資委員会 (RBOI)] との協議
	公共情報局 (BPI) ARMM との協議
10月23日	BFAR-ARMM Dir. Keise Usman (Fisheries) との協議
	DAF-ARMM Livestock Officer Dr. Kwit との協議

10月24日	FBMS-ARMM (DBM of ARMM) へのヒアリング
	知事室技術管理サービス課 (TMS-ORG) Dir. Abdunnasser Nul との協議
10月25日	Atty Benedicto Bacani, Exec. Dir, Of AIG へのヒアリング
	Dir. Sahi 内務自治局 (DILG) ARMM へのヒアリング
	LGSPA コタバト事務所でのヒアリング
10月26日	M/M 文書作成
10月27日	M/M 文書作成
10月28日	M/M 文書作成
10月29日	団内打合せ
10月30日	Atty. Sambolawan (Focal Person for JICA Projects in ARMM) との協議
	DPWH との協議、
10月31日	M/M の内容協議、署名
	マニラへ移動
11月1日	成田へ移動

1-5 主要協議先

(JICA 本部)

社会開発部 第二グループ

前川 憲二

加藤 聖子

(JICA フィリピン事務所)

フィリピン事務所長

松田 教男

ダバオフィールドオフィス 企画調査員

後藤 晃

(JICA 専門家)

ARMM 地域支援アドバイザー

沼田 道正

DPWH 「道路・橋梁の建設・維持に係る品質管理向上プロジェクト」

長尾 日出男

(ARMM 政府)

Focal Person for JICA Projects in ARMM(former Cabinet Secretary)/ Project Manager, ARMM Social Funds/

.....Atty. Mustapha A. Sambolawan

Office of Regional Governor (ORG)

Lydia Udaundo-Mastura, Director III, Administrative Management Services

Atty. Norodin Kasim, Director III, ODA-ARMM

Engr. Avila Abobakar, Detailed Procurement Head/Chief, HRMO of ORG

Umalkaise Musa, Detailed Internal Auditor/Executive Assistant IV, ORG

Regional Planning & Dev't Office

Diamadel E. Dumagay, Executive Director

Baintan A. Ampatuan, Acting Chief, MICAD/PDEC

DPWH-ARMM

Razul Abpi, OIC, Caretaker

Assec. Guialoson Mamogkat, Assistant Regional Secretary for Operations

Nasrodin Ibrahim, Assistant Regional Secretary for Administration

Engr. Danilo A. Ong, Engineer V

Mangondanga Madid, Engineer V

DTI-ARMM

Atty. Ishak V. Mastura, Regional Secretary

Dr. Abubacar Datumanong, Chief, Admin Officer/Focal Person-Halal Industry

DAF-ARMM

Datu Haron Bandila, Assistant Regional Secretary

Keise Usman, Director (Fisheries)

Iskak L. Paguital, Chief, Special Concerns

Dr. Kwit

(中央政府)

Mr. Burt Favorito, Director III, Administrative and Manpower Management Service

DPWH National

Ms Agnes Padilla, Director IV, Human Resource Development Office), Civil Service Commission

Marizon S. Loreto, Assistant Regional Director, DTI, Region XI

Edwin O. Banquerigo, Deputy Center Manager, National Economic Research and Business Assistance Center

(ドナー)

Cindy Fair, Program Manager, CIDA- Local Government Support Program in ARMM (LGSPA)

Gemma Borreros, Assistant manager, CIDA-LGSPA

Mr. John Alikpala, Program Manager, Development Cooperation, AusAid

Ms. Lily Hidalgo, Senior Program Officer, Development Cooperation, AusAid

(現地研修委託機関)

Prof. Edel Guiza, Asian Institute of Management (AIM)

Analiza Serrana, Asian Institute of Management (AIM)

Dr. Simeon Agustin Ilago, Director, Center for Local and Regional Governance, University of the Philippines

Ophelia Tongco, Associate Dean, Development Academy of Philippines
Gabriel Lopez, Senior Fellow, Development Academy of Philippines
Reynaldo Nacacila Ceso, Vice President/Managing Director, DAP, Mindanao Office)
Nilda Ginete, Executive Director, Center for Local Governance, Ateneo de Davao University
Thelma Vecina, Assistant Director, Local Government Academy
Dr. Abraham Castillo, Vice president of the University of Southern Mindanao - USM)
Dr. Sharon Ifable-Meriales, Director, Resource Generation and Enterpreneuial Services
Prof. Marlon T. Salvador, Resource Generation and Enterpreneuial Services
Dr. Oscar N. Kinazo, Assistant to the president, Nortre Dame University

(その他)

Muslim Mindanao Halal Certification Board

Ms. Bai Shalimar A Candao, Muslim Chamber of Commerce and Industries of Kutawato, Inc.
(MCCIKI)

Mohammad K Mang, Manager, Muslim Chamber of Commerce and Industries of Kutawato, Inc.
(MCCIKI)

Atty Benedicto Bacani, Executive Director, Institute of Autonomy and Governance

Mr. Peter Samoza, PKII

第2章 プロジェクト実施の背景

2-1 ムスリム・ミンダナオ自治区 (ARMM) 政府の概要

(1) 自治区政府の政策と計画

自治区政府の中期計画として、“Regional Development Plan(2004-2010)”及び“Regional Development Investment Plan”が存在する。ただし、これらの計画はフシン前政権によって策定されたため、アンパトゥアン現政権となり、“Regional Executive Agenda”と“Regional Development Program (2006-2008)”を現政権の政策文書として策定した。これら2つの文書では現政権の任期3年間の5つの優先課題 (“Peace, Public Order and Security”, “Development Administration and Governance”, “Economic Development”, “Social Development”, “Infrastructure Support Facilities and Logistics”)、課題別方針、プログラム/プロジェクトの概要が示されている。

個別の部局には独自の人材育成や組織強化の具体的な戦略・計画はなく、あってもあまり現実を反映したものではない。例えば、科学技術局 (DOST) は2002年に人材育成計画を作成したがモニタリングや評価は行われておらず、その後計画も更新されていない。自治区政府の配分予算の7割が人件費に充てられおり、各局が独自に事業計画を作成しても実施する資金的余裕はほとんどない。このため、プランニング文書は外部資金を獲得するためのツールあるいはドナーの要請に沿って策定されているというのが現状であろう。

(2) ムスリム・ミンダナオ自治区 (ARMM) の組織・制度及びその課題

現地調査時点 (2008年11月) では、組織上25の部局があり、20の部局はフィリピン政府の行政機構に準じた部局 [権限委譲 (devolution) された部局] である。一方、知事室 (ORG)、地域計画開発室 (RPDO)、財務室 (ORT)、ARMM開発アカデミー (ADA)、文化遺産局 (BCH)、バンサモロ青少年局 (BMYO)、バンサモロ女性委員会 (RCBW) の5つがフィリピン政府にはない独自の部局である。図2-1は自治区設立法 (RA9054 Organic Act) に基づく組織図であるが、現在策定中の行政規程 (Administrative Code) には、その後設立された組織等が正式に定められる予定である。

20の分権化された部局の体制としては局長の下に1~3名の副局長、部長、課長のラインがある。ARMM政府が設置した独自の組織はそれぞれ異なる体制になっている。基本的には、部長から課長・シニア職員が中間管理職となる。

権限委譲されている部局でも、その進捗及び中央省庁との取り決めにより、自治区当該部局の有する権限は異なる。

たすうえで必要な能力も関心もなく、実際の管理は一般職員が担当するが、彼らに決定権は与えられないなど)。政権交代による職員の異動は行政組織として継続性を阻害する大きな要因となっている〔例えばODAに地理情報システム（GIS）を導入してオペレーターを育成したが、政権交代で職員が転出した結果、稼働しなくなった〕。ARMM政府には部署・職位に応じた業務規程・分掌がなく評価もないため、人事を統制・管理する基盤が未整備のままである。

中央政府の地方分権化とARMMの組織体制の不整合があり、現在、13部局のうち公共事業局（DPWH）、保健局（DOH）、教育局の局長ポストが空席になっている。DPWHは自治区知事が兼務、他の2ポストは代理を立てている。この3部局は予算規模でも大きな組織である。DPWHが事実上知事直轄であることは、本プロジェクトを行ううえで日常的なコミュニケーションを取るうえで障害となる可能性がある。

ARMM政府の職員数は正規・契約職員を含めて約2万名で教育局が7割を占める。本プロジェクトに関連する局としては農業水産局（DAF）（760）、DOST（37）、貿易産業局（DTI）（113）、DPWH（560）、運輸局（DOTC）（66）となっている。これらの局ではほぼ100%がポスト数に応じた正規職員である。一方、自治区政府独自の部署の職員数は556名で、ORGが479名、RPDOが43名である。これらの組織の特徴は非ポストの職員（non-itemized）の多さで、ORGでは4割に達する。正規職員はARMM成立時にRegionから移管されたが、上記のとおり行政ポストでも政治的任用が含まれている。このなかには自治区政府が独自につくったポストや資金で採用されている職員の数は含まれていない。教育局の正規ポスト数と実際の教員数の間にかんりの乖離があり問題視されている。

表2-1 本プロジェクトの主要な関連部署の人員構成

職位区分	一般職員			中堅職員			上級職員		
	正規	契約	政治任命	正規	契約	政治任命	正規	契約	政治任命
DPWH	543	0	2	8	0	0	7	0	0
RPDO	36	10		5			2		
DTI	109	0	0	8	0	0	6	0	0
公共情報局 (BPI)	2	20	0	10	0	0	0	0	1
地域投資委 員会 (RBOI)	6	0	0	3	0	0	1	0	4
DOST	18	0	0	13	0	0	4	0	0
DAF	183	108	1	351	0	0	233	0	0
DOTC	9	63	0	16	0	0	2	0	0
ORG	107	200	10	98	15	21	3	0	32

(事前調査団の質問票に対する回答を基に作成)

ARMM政府は行政規程、すなわち部局別・職位別の役割と責任を明示した公的な行政組織の枠組みがいまだなく、これが効率的、効果的な行政を阻害する要因となっている。自治区政府が独自に設置した部署と権限委譲された部局との役割の重複、部局内の部署内の権限と

役割のあいまいさが生じている（例えば、地域開発を統括する部局がRPDO、知事室ODA課（ODA-ORG）、知事室技術管理サービス課（TMS-ORG）にまたがり、どの部局がどの役割を果たすのか不明瞭など）。また、中央政府レベルでは分担範囲が明確であったことも自治区政府内では部局間の力関係や政治的影響力を反映して不明瞭化しているケースもある（例えば技術振興におけるDTIとDOSTの役割区分はあいまいで、実態としては政治力も強く意欲も高いDOSTが技術支援を自局の役割のなかに位置づけている）。

また、自治区ということ、後述するDPWHのプロジェクト・エンジニア研修だけではなく、中央省庁による研修の機会が与えられにくくなっており、又独自の研修も十分に実施できていないのが現状である。

（3）予算状況

2007年度実績で自治区政府の通常予算は73億9,600万ペソ（約192億円）、インフラ整備等の特別予算は6億5,000万ペソ（約17億円）である。歳入はほぼ100%中央政府に依存し、税金などの自主財源は全体予算の1%に満たない。通常予算の6～7割は職員給与・社会保障などの人件費に充てられ、施設の維持管理費・消耗品購入費を除くと日常業務に活用できる予算は極めて少額である。本プロジェクトの直接のパートナーと想定される主要部局〔テクニカル・ワーキング・グループ（TWG）の中核部局〕の業務費（車両や施設の管理維持、消耗品購入費等を含む）は以下のとおり。

表 2-2 主要部局の業務費（2008 年度計画分）

部局名	業務費（単位：1,000 ペソ）
DTI	17,807
DAF	94,214
DOST	6,071
DPWH	215,230
DOTC	2,685
ORG	1,044,436

（情報提供：ORG）

DAFやDPWHなど県・郡事務所をもつ部局は相対的に予算が多い。どの程度実際に活動予算をもっているのか正確には分からないが、比較的活発に活動しているDTIをみると、年間の事業費は1,780万ペソ（約4,600万円）、このうち7割が施設の維持管理などに使われるため、DTIが活動に使える予算は月100万円程度。他の部局についてもおおよそ似た状況にあり、ドナーの活動＝事業活動という印象が強い。ORGは突出して事業費が多いが、内容は不明である。

表 2-3 外部資金（ドナープロジェクト）の推移 （単位：1,000 ペソ）

	2005	2006	2007	2008（計画分）
ドナープロジェクト	514,111	512,713	1,027,619	469,100

（情報提供：ORG）

表 2-4 過去 8 年間の ARMM 政府の予算推移 (単位:1,000 ペソ)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (計画分)
3分野に関連する主要部局								
ORG	163,815	373,540	512,404	504,632	515,186	512,352	1,138,397	1,138,646
RPDO	12,761	13,686	13,695	13,525	14,197	13,942	14,707	24,316
DPWH	177,378	277,901	281,897	281,899	289,687	282,662	335,529	325,340
環境天然資源局 (DENR)	149,044	141,220	149,843	149,668	157,185	148,231	176,465	179,459
DOTC		6,702	7,356	6,856	12,815	12,860	17,303	20,423
DTI	38,629	38,278	38,909	38,410	40,968	41,104	48,447	49,156
DAF	212,412	205,694	215,841	215,341	227,153	220,393	268,480	270,801
DOST	12,041	13,465	13,805	12,127	12,796	12,931	15,021	15,095
RBOI	11,649	12,028	12,302	11,765	11,963	11,957	12,427	13,365
その他の部局								
RLA	107,901	121,070	119,718	122,097	128,869	123,698	136,963	135,551
ORT	3,535	3,476	3,725	3,735	3,893	3,845	4,655	4,694
ORVG	11,297	12,725	16,125	16,118	16,296	16,123	16,346	16,541
HLURB	6,661	6,573	6,774	6,774	7,048	6,870	7,162	7,222
OSCC	10,404	10,330	10,684	10,684	11,215	10,865	11,489	12,626
DAR	45,689	51,792	49,620	88,369	89,238	92,753	99,634	99,700
DepEd	2,813,074	2,790,420	2,947,601	2,947,601	3,895,774	3,800,019	4,206,288	4,295,428
TESDA	11,626	16,712	10,860	10,860	16,940	19,926	48,846	45,676
CHED	113,612	112,618	119,367	119,367	124,386	119,074	129,019	130,011
DOH	410,905	408,928	432,396	431,395	460,442	440,341	498,055	500,863
DILG	72,931	69,017	71,268	71,268	78,660	71,781	82,414	82,578
DOT	7,913	7,843	8,087	8,124	8,847	8,158	8,543	8,626
DOLE	15,917	15,782	15,973	15,652	16,324	15,686	21,358	23,967
RTWPB		2,582	2,733	2,814	3,116	3,061	3,195	3,869
DSWD	64,494	63,287	65,289	65,019	67,865	66,596	84,705	81,244
CDA	6,886	6,787	6,845	6,845	8,595	6,865	10,998	9,962
合 計	4,480,574	4,782,456	5,133,117	5,160,945	6,219,458	6,062,093	7,396,446	7,495,159

(情報提供: ORG)

2-2 対象課題の現況・課題と研修ニーズ

本プロジェクトが対象とする自治区の優先分野における現状・課題、研修ニーズを要約すると以下のとおりで、詳細は以下課題ごとに記す。

(行政管理)

- ・ 和平合意に基づき、フィリピン憲法上特別に認められた「自治区」であるが、その自治に必要な組織の役割、権限、手続きを定めた行政規程が整備されておらず、部署・職位の役割と責任が不明確である。
- ・ 人員の面では人件費が財政を圧迫しているが、人事情報が散逸しており、一元的な管理ができていない。

(経済開発)

- ・ 紛争の影響により停滞している自治区の産業振興は、雇用創出及び貧困削減に不可欠である。ムスリムという特性を生かしたハラル産業振興を優先課題として標榜しているものの、必要な支援ができておらず、不適切な介入がかえって阻害要因となっている。

(インフラ開発)

- ・ 復興に必要なインフラ整備はドナーの外部資金に依存せざるを得ないものの、その審査に見合うプロポーザルが作成できておらず、事業の実施に遅延が生じている。
- ・ 自治区職員の技術及びマネジメント能力が極めて低く、適正かつ円滑なインフラ事業実施及び維持管理に支障を来している。

2-2-1 行政管理分野の現状と課題

(1) 行政組織の枠組みの不在

1996年の最終和平合意で、自治区政府と地方自治体（LGU）はそれぞれの行政規程を導入することが合意された。その後、改正された共和国法9054で共和国憲法の枠内で自治区政府が独自に行政規程を制定することが法的に可能となった。さらに、自治区政府知事の就任演説で、行政規程の制定は「よい統治」を実現するための優先課題であることを強調した。しかし、これまで行政規程は制定されておらず、自治区政府の傘下の各機関の役割、権限、手続きの詳細を明示する公的な枠組み・ルールが存在しないという極めて不正常的な状況が続いている。

2006年7月、「ARMM行政能力向上プロジェクト」の3年次の参加型による研修計画で、行政規程の草案づくりが合意された。2007年1月には知事の指示書001で草案づくりのワーキング・グループが設置され、グループメンバーに研修を行いながら草案を作成するという取り組みが進められている。草案中の行政規程は、「第1部：自治区政府と行政」「第2部：議会、行政機関、裁判所、宗教組織の権限とガバナンス」「第3部：自治区政府知事と知事官房の権限」「第4部：部局機関」「第5部：LGU」の5部構成からなっている。2007年8月のワーキング・グループによる進捗報告書によれば、現在の進捗状況は第1部が95%、第2部が90%、第3部が80%、第4部が30%、第5部が25%となっている。現在もワーキング・グループによる作業が継続中で、2008年2ヵ月まで、JICA・ARMM地域支援アドバイザーの支援によりワークショップを通じた草案づくりが実施されている。

(2) 人事情報の未整備

公務員委員会 (CSC) の規程で、公務員記録 (Service record) (氏名、性別、年齢、職位、等級、勤続年数、学歴、研修履歴など) のデータの整備が求められるため職員台帳は存在する。ただし、一元的に管理されておらず各部局が紙ベースで保管しているのみである。ORGでは職員のプロファイルをパソコンに入力しているが、DTI、DPWH、DAF、DOSTでは個別ファイルを台帳で保管しているだけである。上記の局ではデータ更新は毎年行っているという。人事情報システムがないため、定年を迎える職員が何人いるのか、中間管理職が何人いるかなど、基本的な人事情報でも各部局の人事担当者を集計を依頼するといった現状にある。

2003年、CSCが人事情報整備のプロジェクト (コンピュサーブ導入計画) をドナーの支援を受けて導入したが、CSCのオペレーターが退職するなどCSC自体の問題があり、又導入した局でも入力が正確でなかったり、供与したパソコンが目的外に利用されたりといった問題があり、途中で中断した。プログラムは実際に導入され一部には活用している部局もある。DOSTでは過去に導入し一時稼働していた。内務自治局 (DILG) では現在も活用している。

人事情報を統括するのはCSCで、人事情報の管理は各局の人事課・人事管理担当者 (HRMO) が行う。ARMM担当のCSCへの聞き取り調査では、今までARMM政府のすべての部署から完全なデータが送られてきたことがなく、問題視されているという。自治区政府では血縁・地縁主義による人員の採用・配置替えなどが行われており、人事情報システムの導入はこうした不規則な行為を抑制するうえでも重要な課題である。

2-2-2 経済開発 (産業振興) 分野の現状と課題

産業振興分野で中心的な役割を担う DTI の主な活動と概要は表 2-5 のとおり。

表 2-5 DTI 局の主な活動

活動内容	概要
投資促進	国内、地域内のトレード・フェアへの参加、貿易振興のフォーラム活動、貿易ミッション派遣など
地場産業支援	17の自治体での一村一品運動 (中央政府のスキーム) 自治体の地域産業支援 [ARMM 地方自治支援プログラム (LGSPA) が支援]
貿易振興	地域経済圏公社への支援
ハラル産業振興	ハラル生産者支援、ハラル認証団体の設立支援
プログラム策定	ポロック港整備計画の準備 (LGSPA が支援)
商取引	事業所の許認可、公正取引のモニタリング
起業家支援	起業家育成センターの設立構想
人材育成	貿易産業局職員への研修

上記活動のうち、地場産業支援はドナーと中央政府が直接 LGU を支援しており、DTI は調整などパートナーとしての役割が中心で、DTI としての支援事業はない。事業所については事業

所の登録が主な活動で、2006年6月段階で470事業所が登録された。ハラール産業の育成とハラール認証の体制・環境づくりが最重要課題として取り組まれている。

「ハラール産業」の定義

(1) 宗教的な意味

ハラールとは（イスラム法典に照らして消費・使用が）「許される」という意味で、ハラール製品とは教典とその解釈に沿ってつくられた宗教的に「安全な」製品を指す。狭義には食肉などの食品を対象とすることが多いが、化粧品など肌に触れたり、食用以外に消費される非食品も含まれる。宗教的な意味での安全性のポイントは、製造過程でのアルコール・ブタなどタブーとされるものの混入・使用の有無、食肉の宗教的な手続きにのっとった屠殺方法の遵守などが含まれる。養殖・畜産などでは、飼料の安全性も検査対象となる。

(2) 産業としての意味

ハラール産業が市場規模を拡大する背景は、経済力をつけた中東諸国の消費者と、欧州で増加するイスラム系移民の「安全な」製品に対するニーズの高まりである。こうしたニーズに逸早く対応したマレーシア、タイ、オーストラリアなど1次産品の輸出国が、通常の輸出食品の安全規準に加えて、ハラール規準を満たす製品という付加価値をつけて、輸出振興を図っている。

ARMM のハラール振興は輸出振興の推進というよりは、自治区内の製品に付加価値をつけて域内での競争力をつけ、差別化を図るという思惑が強い（当面、自治区内の生産能力、品質管理体制、流通インフラの整備の面でハラール製品の輸出可能性は未知数である）。本プロジェクトでハラールを取り上げる意味は、ハラール振興を切り口として、研修を通して関係部局機関が産業振興のアプローチやノウハウを理解し、彼らが具体的に支援の取り組みを試行するなかで支援体制の整備や民間支援のツール開発を行うという点にある。

ハラール振興は、生産者・加工業者だけでなく自治政府にも「安全な」製品を提供するという社会的な動機づけや使命感を与えているという側面が重要である。ハラール認証のガイドラインには宗教的な安全性に加えて、厳密ではないが製品の安全・衛生規準も含まれているため、イスラム教徒以外にも含めた一般消費者に対する付加価値提供という意味をもつ。

ハラール産業の振興のこれまでの経緯は以下のとおりである。

- ① “Bureau of Export and Trade Promotion”のコンサルテーションで、フィリピンの“The Halal Regulatory and Certification Board”が提唱される（2000～2001年）。
- ② 政府の“Medium Term Development Plan (MTDP) 2004-2010”で、ミンダナオの農水産業の振興策ひとつとしてハラール産業の育成が盛り込まれた。
- ③ ムスリム・ミンダナオ法 No.2003 でポロック港を自由貿易港とする権限が自治区政府に与えられたことから、ハラール産業を通じた輸出振興への期待が高まる。
- ④ 2006年にマレーシアのハラール認証団体（JAKIM）へミッション派遣（JICAによる技術交換）。
- ⑤ ハラール振興のための2つのTWGが設置される。
- ⑥ LGSPAが2名のハラール専門家を派遣し、ワーキング・グループとハラール認証ガイドラインを作成、関係団体、宗教指導者・学者との協議を経て2006年8月に正式に採用される。
- ⑦ 2006年9月、ムスリム・ミンダナオ・ハラール認証所がNPOとして登記、設置される。
- ⑧ 2007年8月にハラール食品認定第1号（ベーカリーショップ）が認証される。現在、13の事業者（ベーカリー、ホテル、レストランなど）から申請が出ている。

ハラール関連の2つのワーキング・グループの構成は以下のとおり。認証関連はLGSPAが支援しており、支援対象はグループ2が想定される。また、企業団体への支援はCIDAの支援が

予定されているため、DTI、DAF を中心とした部局の強化が求められている。

グループ 1：ハラル認証の体制・規程整備	DILG、DTI、DAF、RPDO、DOST、食品医薬局（BFDA）、商工団体
グループ 2：ハラル産業の振興とマーケティング	DTI、DOH、DOST、DAF、BPI、RBOI、商工団体

2-2-2 インフラ分野の現状と課題

DPWH の管轄する年間事業費は 5 億 8,500 万ペソ（約 15 億円）である。この 3 分の 1 は LGU に配分されるため、自治区政府の予算はわずか 1 億 9,500 万ペソ（約 5 億円）である。自治区政府への配分予算の使途として、45 の小規模な公共工事が計画・実施されている。インフラ関連事業は主にドナーと中央政府により実施されている。世界銀行、JBIC、サウジ・ファンド、クウェート・ファンドなどのドナープロジェクトが公共事業省本省により計画にあるいは実施中である。全体として道路の占める比率が高く、サウジ、クウェートなど一部の事業（6～7 億ペソ）を除いて、ドナーの事業でも 1 件当たり数 100 万～2,000 万ペソ以下の小規模な事業が多い。外部資金による工事はプロジェクト形式で LGU をパートナーとして施工されるため、自治区政府の役割は非常に限定されている。

表 2-6 過去 3 年間の主要工事実績（外部資金による工事を除く）（単位：100 万ペソ）

工 事	件 数	建設費用	概 要
道 路	15	2.0 - 17.0	コンクリート打設など小規模な道路工事が中心
給水施設	1	4.0	4 ヶ所の井戸掘削工事
排水溝	1	9.9	ターミナルの側溝・排水溝
建築工事	19	3.0 - 50.0	市場、多目的ビル、体育館、学校など

（情報提供：DPWH）

自治区政府、LGU とともに配分予算の特定や選定権は各レベルの議員にある。DPWH の上級職員のなかには政治的に任命された職員が影響力をもっており、事実上、事業の形成は政治的に進められているといえる。また、調達については、業者登録、事前審査、入札、契約、竣工報告書提出などの手続きはあるが、審査・モニタリングの精度に問題があるようである。調達については公平性・透明性の制度導入などが必要で、技術研修によるアウトカムはあまり期待できない。DPWH の主要な業務のひとつは道路の維持管理であるが、機材不足や老朽化により十分に行われていない。

職員の技術レベルについて数的に示すことはできないが、2007 年 6 月に実施された JICA の基礎的な道路計画・維持管理ワークショップ（4 日間）の講師の評価では、技術職員の基礎知識は非常に低いことが分かった。技術資格の面では、土木工事の監理、構造物・資材の検査に必要な資格（監督官、検査官）を有する職員はいない¹。

¹ 中央政府公共事業省の規程によれば、施工監理には 3 段階のプロジェクト・エンジニアの資格が求められる（1 級：2,000 万以下の工事、2 級：5,000 万以下の工事、3 級：上限なし）。「プロジェクト・エンジニア」は正規職員、「Inspector」は契約職員に対する資格で内容は同じ。公共事業省の事業では監理・検査には工事規模に応じた有資格者でなければならない。

毎年、中央政府の公共事業省が“Region/District”の職員向けに 1 ヶ月間弱の資格研修“Project Engineer Training (Project Supervision/Inspection)”を実施し、合格者に資格を与えている。ただし、アロヨ政権下で職員研修など人材育成予算が大幅に削減されており、資格研修も近年は開催が不定期になっている。

このような公共事業省の研修に自治区政府職員が参加することは可能だが、その場合は有料となる（1日 800 ペソの受講費が必要）。過去、自治区政府も交渉したことがあるが、受講料がネックとなり、これまで参加できておらず、2007 年に技術者資格研修は再開する予定の研修も本省職員のニーズに対応するのに精一杯で、自治区参加の可能性はないということであった。また、DPWH-ARMM では内部研修の制度もなく、技術習得の機会はほとんどない。

DPWH の人材面でのもうひとつの問題は分野専門性と年齢構成が歪なことである。土木・機械・建築の技術者として登録済みの職員の構成は表 2-7 のとおり。建築は 5 名のみである。年齢構成は、権限委譲以降は新規採用がほとんどないため 40~50 代の職員が 84% を占める。

表 2-7 DPWH の職員構成

分野/年齢構成	25~30	31~40	41~50	51~60	61~65	合計
土 木	3	15	80	25	2	125
機 械	0	3	12	4	0	19
建 築	1	0	3	1	0	5
合 計	4	18	95	30	2	149

(情報提供：DPWH-ARMM 政府)

自治区社会基金では現在 33 件の事業予算が確保されているが、F/S の実施と報告書の精度が低いために実施に遅延が生じている。また、LGU や自治区政府部局機関のプロジェクトでは、DPWH が技術プロポーザルの作成等で支援が期待されているが、その役割を果たせていない。プロポーザル・F/S 報告書の作成能力を高めることはドナー事業の効率的な実施上、重要な課題となっている。

インフラ分野の研修の対象として DOTC があるが、中央政府からの権限委譲が進んでおらず、現在、管轄しているのはオートバイ・三輪オートバイの免許業務とミニバス業者の許認可、2 t 未満の船舶の許認可だけである。また、オートバイの免許業務（申請・講習・登録など）は Region 12 が代行している。島嶼部の港湾施設は県が管轄しており、数名の職員が県の出先機関に配属されているだけである。ポロック港が稼働するようになれば管轄になるが見通しは分からないという。通信は州通信委員会が管轄している。

2-3 JICA のムスリム・ミンダナオ自治区（ARMM）支援の概要

2002 年 12 月に発表された「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」では、「政策立案・実施支援」「基礎的生活条件の改善」及び「平和構築・テロ対策」が重点分野として掲げられ、特に ARMM の重点的支援が謳われた。また、上述のとおり、改訂中の国別援助計画において、「ミンダナオの平和と安定」は援助重点 3 分野の 1 つである。

これまで ARMM に対して行われてきたわが国の主な支援は以下のとおり。このほか、後述する JBIC の ARMM 社会基金に加え、ARMM を中心とするミンダナオ地域（南西部ミンダナオ地

域)を対象とするノンプロジェクト無償、草の根・人間の安全保障無償資金協力が実施された。

以下のほか、ARMM 支援開始時には自治区の各セクターの基礎調査、GIS マッピング、中期開発計画策定などを支援し、同自治区の復興・開発に必要な基礎資料の整備を行った。

1) ARMM-ODA アドバイザー・地域開発アドバイザー (個別専門家)

2) ARMM 行政能力向上プロジェクト (2004 年 12 月～2007 年 3 月)

知事をはじめ、各部局の主要幹部クラスには政策立案及びリーダーシップ・組織運営の基礎に関する研修を、中間管理職に対してはプロジェクト・マネジメントを中心に研修を行った。さらに最終年度には ARMM の優先 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) について、各課題の問題分析、問題解決に必要な対策の検討等を支援した。

3) ARMM 地域保健サービス改善プロジェクト (2004 年 12 月～2008 年 3 月)

保健行政官・従事者の育成、ミュニシパリティ、バランガイレベルの施設への医療機材供与等により、地域保健サービスの改善を図る。

4) ARMM 地域稲作中心営農改善プロジェクト (2005 年 2 月～2010 年 2 月)

3,450 戸の農家に対して稲作中心営農技術を指導する。10 年の技術協力の成果を活用し、フィルライス (フィリピン稲作研究所) を委託機関として実施。

5) ARMM インフラ開発計画策定調査 (実施予定)

ARMM 及び周辺地域の道路ネットワークを中心としたインフラ整備計画の策定を行う。

このほか、DPWH-ARMM からは「ARMM 地場産業振興計画策定開発調査」が要請され、採択を検討中である。

また、ARMM を含むミンダナオの紛争影響地域では、わが国のフィリピン政府－モロ＝イスラム解放戦線 (MILF) 和平プロセスに対する支援のより一層の強化を受けて、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」を実施し、紛争影響地域の復興開発計画策定及びそのために必要な調査、調査の過程で確認された緊急復興ニーズに対応した小規模パイロット事業の実施を行っている。

2-4 他ドナーの支援状況

ARMM では世界銀行・JBIC が支援する ARMM 社会基金、USAID、ADB、AusAid、EU など数多くのドナーが支援しているが、ARMM 社会基金等の一部を除いて、その多くが LGU をパートナーとしてコミュニティーへの直接的な支援を展開している。

(1) CIDA・ARMM 地方自治支援プログラム (LGSPA)

一方、ARMM 政府を対象としたドナーの協力としては CIDA が支援する「LGSPA-ARMM」がある。LGSPA は LGU のキャパシティ・ディベロップメントを目的として、その目的上必要な ARMM 政府への協力を行っており、本プロジェクトと関連性が強い。特に、LGSPA での成果の定着・持続性確保や他の LGU への普及については ARMM 政府の能力強化が不可欠で、LGSPA は本プロジェクトとの情報共有や可能な範囲での連携を希望している。

LGSPA は CIDA のフィリピンにおける LGU としては 3 フェーズ目で、3 フェーズからは

ARMMのみを対象とし、2005～2010年の期間で実施中である。対象は118のLGUで、このなかでコミットメントの高い30のLGUを優先的にサポートしている。これらのLGUについては行政能力から権力構造まで含めた詳細なLGUのアセスメントを実施中。同プログラムは34のプロジェクトで構成されているが、すべてのLGUに対して34のプロジェクトを実施するわけではなく、各LGUが策定した“Executive Legislative Agenda (ELA)”に沿って必要な支援を行っている。

上記のうち、本プロジェクトと直接関連性のあるプロジェクトは次のとおりである。

(行政管理関連)

- ELA の策定支援と ELA のモニタリング・評価
- LGU の行政規程の策定作業
- LGPMS (自治体の活動・業績のデータベース化と評価の仕組みづくり) の導入
- DILG-ARMM の LGU 情報の収集・管理能力支援 (データベース導入)

(産業振興関連) “PEARL-2”

- ハラル認証団体の設立支援
- 商工団体の強化 (LGSPA ではなくほかの CIDA プロジェクトで支援予定)

(インフラ関連)

- RPDO/ODA/TMS-ORG の地域開発を管轄する 3 部局権限・責任の明確化

(2) ムスリム・ミンダナオ自治区 (ARMM) 平和・開発社会基金 (ARMM 社会基金)

LGSPAに次いで本プロジェクトと関連性の強いドナー事業はARMM社会基金である。同基金は世界銀行及びJBIC、CIDAとの協調融資である。

同基金はバラングイレベルのコミュニティー開発支援 (Community Development Assistance : CDA) に加えて、バラングイを超えるインフラ [地域戦略インフラ (Strategic Regional Infrastructure : SRI)]、すなわち病院、港湾、道路など様々な社会・経済インフラの整備事業を進めている。

SRIはARMM対象部局が中心となって案件形成を行っており、こうしたインフラプロジェクトのプロポーザルとF/Sの作成にはARMM政府 (特にDPWHの職員) が参加している。そのプロポーザル (提案書) ・F/Sの内容と精度に問題があり、またF/Sが完成していない事業もあり、プロジェクトの承認・実施上の遅延が生じている。ARMM社会基金にとって、DPWHをはじめとする関係部局の提案・技術能力の強化、更にDPWHの施工管理能力の改善は非常に重要な課題となっている。本プロジェクトの立上げ時に予定されるインフラ分野の現状と能力分析を行う際には、ARMM社会基金が重要な情報提供者となる。

このほか、行政・ガバナンス分野ではUSAID、イギリス大使館などが支援を行っている。さらに経済開発分野では、自治区・LGU職員だけではなく、Chamber of Commerce, Business Council、民間企業等を対象に、国際金融公社 (IFC)、GTZ、AusAidが連携して支援を行っており、更にUNIDOがARMMを対象とした支援事業を計画している。

第3章 プロジェクトの枠組み形成の経過と概略

3-1 プロジェクト形成の経過と概略

(1) 事前評価調査前：対象課題の絞り込み及び支援方針

日本の支援の今後の事業展開及び比較優位を想定したカウンターパートの育成、他ドナーの支援との重複の回避、前プロジェクトの最終年度の研修実績評価²を踏まえて、ムスリム・ミンダナオ自治区（ARMM）優先5課題のなかから対象分野「経済開発」「インフラ開発」及び「行政管理」に絞り込んだ。

特にインフラ開発、経済開発分野は今後開発調査を実施予定であり、これら分野の人材の能力不足が懸念されている。併せて、前プロジェクトのフォローとして、行政規程に対する継続支援も求められていた。

なお、社会開発セクター、特に保健・教育はセクター・ワイドアプローチの下、投資計画・開発計画の策定が行われ、それに沿った支援（特に財政支援）が求められている。10年以上続く大規模プログラムを実施しているドナーが存在し、リージョン・州を中心に現地研修を実施している。また、これらの分野は効率的な行政・サービスデリバリーの観点から、ARMMから地方自治体（LGU）への権限委譲も議論となっており、当面、開発計画・投資計画の実施状況及び権限委譲（Devolution）の議論を見据えつつ、それに沿ったコミュニティーレベルでの優先度の高い個別分野での人材育成を検討していくため、対象外とする。

(2) 対象機関の絞り込み

1) 原則として、自治区職員を対象とし、LGUを含まない（州出先事務所は含める）。

2) 3課題ごとに中核となる機関を定め、研修計画立案を含めた運営を行っていく。

- 経済開発（Economic Development）貿易産業局（DTI）
- インフラ開発（Infrastructure Facilities and Logistics）公共事業局（DPWH）
- 行政（Development Administration）知事室（ORG）を中心とした行政規程テクニカル・ワーキング・グループ（TWG）（前プロジェクト期間中に設立された）

(3) 研修中心のプロジェクト構成

要請に含まれていたパイロットプロジェクトは、対象分野（自治区レベルの経済開発・インフラ開発）と技術協力プロジェクトの範囲で実施可能なパイロットプロジェクトの規模のミスマッチ、ARMMに対する他ドナーの支援アプローチ³、過去のプロジェクトの教訓⁴を踏まえ、基本的に協力内容には含まない。OJT等の場としては、ARMM社会基金等既存事業のなかで実施することを検討する。また、開発調査にて別途案件形成を想定しているため、研

² 研修委託機関 AIM の専門性・キャパシティも影響があったと思われるが、社会開発、平和と秩序分野は必ずしもグループとしての相乗効果があがらなかった。また社会開発、特に教育、保健、社会福祉分野は多くのドナーが支援を行っている（特に現地研修）。

³ 多くのドナーは研修などのキャパシティ・ビルディングを行い、プロポーザル・アクションプランを作成するまでの支援を行い、場合によってはドナー・中央省庁に披露するセミナーまでの支援にとどめていることが多い。

⁴ 研修の成果としてアクションプランを策定し、プロジェクト内でその一部を実施するため試験事業の実施を試みたが、①自治区と LGU との調整の難しさ、②中心となった研修員と関係部局の幹部等の政治的関係をはじめとする部局内での調整の難しさ、③事業実施能力の不足などから事業の実施が難航した。

修のアクションプランによる案件形成という方法は行わない。

(4) 状況の変化に対応し得るプロジェクト実施体制、アプローチ

前プロジェクトにおいて、政権交替により、プロジェクト実施体制、研修員選定の混乱が生じたように、ARMMは地方政治の影響が大きい。

さらに、ARMMへの権限委譲も途上であるものが多く、行政規程で触れたとおり、自治区としての組織・手続きは整備途上であり、このような状況の変化に配慮したアプローチを取る必要がある。

1) 研修員選定：正規職員を主たる対象とする。

2) 研修内容：前プロジェクトで、リーダーシップ及び組織運営、プロジェクト管理等の行政管理の一般理論は網羅されたこと、更に来年10月のARMM選挙、モロ＝イスラム解放戦線(MILF) 和平プロセス(及びそのあとに想定されている暫定統治の流動性・低い予測可能性)を踏まえ、可能な限りテクノクラートの実務・技術的側面に焦点を絞ることとする。

また、事前評価調査のみにてトレーニングニーズ分析でニーズを明確化することは難しく、フェーズIのAdmin Codeのように、プロジェクト実施の過程にて、具体的なニーズが明らかになることも想定される。

3-2 事前評価調査による協議及び調査の経緯

(1) 研修概要の決定プロセス

事前調査では本プロジェクトの主要パートナーとして想定されるORG、DPWH、貿易産業局(DTI)、農業水産局(DAF)などの部局から代表者を集めてフォーカス・グループ・ディスカッションを実施して、3分野における主要課題と問題点、研修ニーズ、プロジェクトで想定される成果品、プロジェクト実施上の留意点について議論を行った。この結果に基づき、主要部局との具体的な協議を通して研修ニーズの確認と実施優先度を検討した。協議結果は表3-1のとおりである。

表 3-1 研修ニーズ、優先度と実施理由

研修ニーズ	優先度	実施理由
行政管理分野		
行政規程の起草への支援	1	<ul style="list-style-type: none"> フェーズ I からの継続活動 現政権の行政強化における最優先課題のひとつ
人事情報管理の強化	2	<ul style="list-style-type: none"> 人事管理の前提となる業務 自治区政府の透明性と説明責任の強化への貢献 参加部局の数と意欲については更に調査必要
経済開発分野		
ARMM 政府による産業振興支援	1	<ul style="list-style-type: none"> 経済開発は自治区政府の優先課題のひとつ 関連部局の連携でビジネス支援体制を整備できる可能性あり 生産・加工業者など直接の受益者への裨益効果が期待できる
インフラ分野		
インフラ事業のプロポーザル作成能力の強化	1	<ul style="list-style-type: none"> 多ドナー事業の援助効率を高める効果あり 自治区政府のインフラ事業の質の向上への貢献
技術者の技術力強化	2	<ul style="list-style-type: none"> インフラ事業の計画・監督・検査能力は不可欠 職員の技術水準の平準化が必要 資格制度の導入方法については DPWH との連携・協議必要
建設機材の保守	3	<ul style="list-style-type: none"> 研修による保守能力の強化は妥当な方策 機材の老朽化、道路保守の民間委託の可能性など、研修後の効果については阻害要因があり

協議の結果、研修コースの概要の決定、参加部局の選定、実施プロセスの検討を行い、本プロジェクトでは次の 5 つの研修コースを実施することが合意された。

表 3-2 研修概要

分野	研修コース名	主要部局・メンバー
行政管理	(1) 「行政規程策定研修」	ORG と現行の TWG メンバー、各部局からの代表者
	(2) 「人事情報管理システム研修」	ORG、各部局の人事管理担当者とオペレーター
経済開発	(3) 「ハラル製品の振興を通じた行政支援サービス強化研修」	DTI、DAF、科学技術局 (DOST) [その他部分的に保健局 (DOH)、公共情報局 (BPI)、地域投資委員会 (RBOI) 等が参加]
インフラ	(4) 「技術者養成研修」	DPWH
	(5) 「プロポーザル作成研修」	DPWH、環境天然資源局 (DENR)、運輸局 (DOTC)、地域計画開発室 (RPDO) / 知事室 ODA 課 (ODA-ORG) / TMS-ORG

(2) 研修実施の前提条件の検討

ARMM 政府の関係者との協議を通して、多くの関係者から研修の効果を高めるためには、研修参加者と参加部局に対して参加条件を明確にすることが重要との意見が出された。調査

団ではこれらの意見を基に、次のような実施条件を提示することとした。

表 3-3 実施条件

対象コース	実施条件
全コース対象の前提条件	<ul style="list-style-type: none"> ■ 研修コースは参加条件を満たす十分な受講者が確保された場合に実施する。原則として対象者は正規職員である中堅職員とするが、非正規職員でも継続的かつ実態的に、中堅職員あるいは現場責任者としての役割を担っている職員は対象に加える（ARMM では正規職員定員の制限の問題から、契約を更新しつつ長期にわたり活用されている非正規職員が多く存在するため、協議のなかで自治区側より強い要望が出された）。正規職員よりも。具体的な研修参加要件は、各研修コースの実施計画書で明示する。 ■ 研修後に定期研修制度の導入を希望する部局は、必要な研修予算を確保するよう事前に合意するものとする。 ■ フォロースルー活動の前に、参加部局は研修で作成する成果品の維持管理や更新のための予算配分と必要な人員配置に合意するものとする。
「行政規程起草」研修の前提条件	<ul style="list-style-type: none"> ■ 行政規程の起草にあたっては、(効率的かつ効果的な行政組織を形成していくという) 説明責任を明確にするため、中央の公務員委員会 (CSC) などの関連機関を招いて公聴会を開催するものとする。 ■ 起草した行政規程と細則は、(組織が硬直化し、既得権益化するのを防ぐため) 定期的に部局の実績、機能、人員配置の状況を審査して、規程の見直しができるような条項を設ける。
「人事情報システム」研修の前提条件	<ul style="list-style-type: none"> ■ 参加希望の部局は次の条件を満たすものとする。 ■ 研修コースには正規職員である人事管理担当者とオペレーターを派遣し、少なくともプロジェクトの終了時までには配置替えを行わない。 ■ 参加者は基礎的なパソコン (文書作成とスプレッドシートアプリケーション) の操作能力を有するものとする。 ■ 実施前に人事担当者が利用できるパソコンがあること。 ■ データ入力・チェックのための要員を提供できること。

(3) 研修実施に関するその他の事項

1) 研修要件の考え方

研修の主要な対象者は行政管理、経済開発、インフラ開発に実際に従事している中堅の正規職員とするが、「3分野の担い手となる中堅人材」を育成するという視点から、必要に応じてその他の資格基準も導入する。

2) ハラル振興で取り上げる製品

ハラル産業振興においては 2~3 のハラル製品を取り上げてトライアルとして支援を行う。

3) 建設機材の保守研修の取り扱い

現時点では対象に含まず、インフラ分野の 2 つの研修コースが良好に進捗し、ARMM 政府に対する新規建機の供与があった場合にこの研修の実施を検討する。その際には DPWH

の維持管理体制と保守能力、民間の道路メンテナンス業者の有無などを調査して、実施の必要性を確認する。

3-3 事前評価調査時点の研修計画案

以下に主要部局との協議に基づき、策定された3分野の研修ニーズと5つの研修案を示す。

3-3-1 行政管理分野

(1) 「行政規程策定研修」

●研修ニーズ

行政規程の草案づくりは現在も継続中（本調査終了後、ARMM 地域支援アドバイザーの支援により3回のワークショップを実施）で、自治区政府からも強い期待が示されている。2008年9月の知事選挙までの制定をめざしており、本プロジェクトの開始以降も継続して取り組む課題となる。また、行政規程が制定されれば、細則（業務規程）の策定も必要になるが、これは行政規程の進捗次第である。

●研修コースの概要

プロジェクトの開始時期、草案作成の進捗度によって研修規模が異なるが、これまでと同じ方法を想定する。

これまでの実施方法は、組織分析をベースに組織体制を検討して、各部署の役割、権限等を草案にまとめていくというプロセスである。研修では関連する機関のワーキング・グループのメンバーを集め、10日間ほどの集中的な研修・ワークショップを通して実際の草案作成作業を行う。

第5部の進捗状況は以下のとおり。

表3-4 第5部の進捗状況

	組織数	組織分析書		組織体制案		組織規程草稿	
		済み	未完成	済み	未完成	済み	未完成
部局と関連事務所	13	10	3	8	5	6	7
部局と関連機関	11	8	3	8	3	5	6
ORGと附属機関	9	8	1	8	1	8	1
ORG 関連機関	15	8	7	8	7	0	15
合計	48	34	14	32	16	19	29

最終案についての意見公聴会など含めて2008年3月までに8回の研修が予定されている。フェーズⅡでは、進捗が遅れた場合の補完的な研修、自治区政府内での理解・合意形成のためのセミナー等の取り組みを行うことが想定される。

●対象者

ワーキング・グループのメンバーと部局機関の代表者等(1回の研修参加者は30名程度)。

(2)「人事情報管理システム研修」

●研修ニーズ

今回の調査で聞き取り調査を行った ORG、DTI、DPWH、DAF、DOST では、いずれも情報管理システムの導入をニーズとしてあげた。現在、統一された人事情報管理の仕組みがなく、各部局がそれぞれファイル管理を行っており、人事管理が非常に難しい状況にある。

情報管理システム(データベース・マネージメント)に関するニーズは高く、どの部局もその能力を備えた人材を有していないが、情報管理システム導入の期待(目的)については局によって若干の違いがある。ORG は ARMM 政府の人材情報を一元的に集約する仕組みの導入による効率的な管理、CSC、その他の政府機関、ドナーなど外部機関に対するアカウントビリティーを高めたいとの意向がある。DPWH ではプロポーザル作成に必要な過去のプロジェクト実績、技術者の履歴や研修実績をデータベース化したいという要望が強い。情報共有によって透明性を高め、ミス、マネージメントを減らしたいとの声もあった

●目的

- ARMM 政府に不可欠な人事情報システムを確立して、有効な人材活用・育成を行うための環境を整備する。
- 人事情報データベースの作成の経験に基づき、各局にその他の分野でも情報整備、データベース活用のノウハウをもった人材を育成する。
- 人材活用・育成計画、プロポーザルなどに必要な基礎的な人材情報を提供できるようになる。

●想定される成果品/指標

- 人事情報システムを導入・制度化した部局の数
- 人事情報システム運用のガイドライン
- データベースを作成・操作できる人材
- 各局で作成したデータベース
- 講師(操作指導者など)の数、同指導者養成の仕組み

●研修内容

具体的には次のような研修が想定される。

- ① データベースのデザイン、工程など含む計画づくり
- ② 人事情報のデータベース・ソフトウェアの操作方法の習得

●各研修後に想定されるワーキング・グループの活動

- ① 実務作業(情報収集、集約、入力、チェック、情報提供)

- ② トラブルシューティング、M&E
- ③ 講師養成（人事管理担当者とオペレーター）育成と業務フロー・操作マニュアルの作成
- ④ 職員（特に幹部職員）への主旨・工程・内容、局の役割についての説明会

●対象者

ORG、各局の人事担当官とオペレーター（ORG と人事担当官含め 30 名程度、オペレーター30 名程度を想定、講師は 5 名程度想定）。

3-3-2 経済開発（産業振興）分野

●研修ニーズ

REZA 法の制定以来、ハラル産業振興は ARMM 政府の優先プログラムのひとつとなっている。ハラル産業の振興は域内・海外の市場で地場製品に付加価値を与える可能性が高く、期待がかけられている。ARMM 政府は他ドナーの支援を受けながらこれまで様々な活動に着手してきたが、ハラル産業振興のための明確な枠組み、具体的な振興計画は策定されていない。また、ハラル振興に必要な行政組織としての生産者・加工業者、取引業者等に対する実際の支援能力の開発には至っていない。

DTI でも最も力を入れているのが「ハラル産業の育成」である。フォーカル・グループ・ディスカッションと幹部・中堅職員への聞き取り調査でも、ハラル産業を育成するための産業振興策の計画・立案、ハラル産業として有力視されているニワトリ、アヒル、ヤギなどの畜産振興、零細な生産者への起業家支援、生産・加工技術、品質管理方法、マーケティング支援がニーズとしてあげられた（そのほかにも海藻・淡水養殖魚などの水産物、果樹、ゴムなどもあげられたが、広義においてゴム以外はハラルの対象）。フォーカス・グループ・ディスカッションではプロポーザルと F/S 作成能力強化もニーズとしてあげられた。これはハラル産業振興に必要なインフラ整備を促進することを意図している。

研修ニーズ	本プロジェクトで対応可能な内容
ハラル産業振興プランの策定	産業クラスター分析、市場競争力の判定など、本格的な調査と多様な専門性が必要で、マスタープランの作成は難しい。ニワトリ、アヒル、ヤギなど特定の産品をケースとして支援プランを作成、パイロット的に支援を行うなかで、経験を積み現実的な支援体制づくりを行うという方向性であれば実施可能性が高い。
起業家支援	起業家支援の政策・制度づくりが自治区政府の重要な役割となるが、現状の自治区政府の財政能力、実施体制（自治体と予算面でつながりがない）では難しい。研修の範囲で可能な内容としては、自治区政府の県事務所などの出先機関や本局窓口のカウンセリング・情報提供サービスの強化といった内容であろう。

研修ニーズ	本プロジェクトで対応可能な内容
生産・加工技術	<p>自治体や加工業者の団体に対する技術提供が自治区政府の役割となる。パイロット支援の対象製品についての技術指導とハラル製品としての付加価値提供の方法を自治体職員や生産・加工者の組合・団体などに指導できる仕組みをつくるといった方向性が有効と思われる。</p> <p>ハラル認証のためにヤギの生産者団体（零細農民 30 名ほど）が設立された。DAF への聞き取り調査によると、地域には数多くの農民組合があるが、機能している組合は一握りである。民間生産業者は 1 社のみ。EU が零細農民を組織して養鶏グループなど育成している。ADB プロジェクトでも養鶏農家への技術支援を行っている（詳細不明～Asia Foundation の資料には記述なし）。どの程度そうした団体・グループが存在するか今回の調査で詳細は把握できなかったため、プロジェクトのなかで技術指導の対象となる生産者・加工業者についての調査が必要。</p> <p>DAF では今年中に、鳥肉の下処理場、海藻の加工場の 2 つの施設をパイロット事業として設置する予定。ここで零細業者への OJT と実際の集荷・加工の試行を行う予定である。</p> <p>講師候補として JICA の稲作中心営農技術改善プロジェクト（Rice-based Farming System Training Support）の研修員、県事務所の普及指導員など想定する。</p> <p>ハラル製品として付加価値を提供できる水産物としては、養殖魚とその加工品があげられる。マギンダナオに淡水養殖（ティラピア）を行っている組合が 16 組織あり、Tawi-Tawi に水産加工工場がある。島嶼部では数多くの海藻生産者組合が存在する。</p>
品質管理	<p>生産者の品質管理技術については、生産・加工技術のなかに含める。内容としては、ハラル規準に基づく生産・加工プロセス管理の指導、現場での衛生・安全面での指導など。</p> <p>ハラル認証関係の品質管理・検査技術についてはその必要性の見極めが難しい。適性製造基準（GMP）や危害分析による食品衛生管理システム（HACCAP）研修を行っても現状では導入の対象となる業者がほとんど存在しない。外部からの投資が入り工場が稼働するという状況になれば、検査官の育成が必要になるのが現状でそのニーズはない。輸出検査は権限委譲されておらず、本省が直接業務を行っている。ハラル認証所ではサンプル検査は認定検査機関との連携を想定している。検査施設・機材もないのでラボ検査の技術指導を行っても技術は定着しない。DOH は不明だが、DOST には化学系の技術者はいない。</p>

研修ニーズ	本プロジェクトで対応可能な内容
プロモーション、マーケティング	DTI では輸出への期待が高いが、国内のムスリム消費者へのマーケティングはトレード・フェアなどのイベント以外にはあまり行われていない。自治区政府内のハラール振興のパンフレット、ハラール製品のカタログ、生産者のインベントリーなど、マーケティングのための材料を準備する取り組みが必要。将来的な輸出や投資を呼び込むために、輸入国の要求規準・内容を把握して、生産者・加工業者等に情報を提供するといった取り組みも有効と思われる。また、消費者向けの PR も必要。

●研修案

ハラール製品の振興を通じた行政支援サービス強化研修。

●目的

ハラール産業振興の研修とパイロット活動を通して、自治区政府の産業振興のノウハウを理解し、産業振興のための環境・体制づくりを行う。

●想定される成果品・指標

- ・地域内でハラール認証を受けた件数
- ・ハラール産業振興支援のフレームワーク（全体のアクションプラン）と分野ごと〔ビジネスサポート（産業振興支援）、生産・加工及び品質管理、広報・マーケティング〕の活動実施計画書（官民・部局間の具体的な役割と連携方法、実施体制、詳細活動計画）
※プロジェクト開始当初に製品の選定を行い、対象産品振興に関するアクションプラン（活動計画）を全体で協議し、それに沿って各グループのアクションプラン、研修計画を策定する。
- ・育成されたビジネス支援スタッフの数、確立されたビジネス支援体制の評価、支援実績、手引書
- ・育成された生産・加工・品質管理技術指導の育成された講師の数、確立された講師養成のシステムの評価、技術指導を受けた自治体職員・生産・加工者団体・グループへのインパクト、開発された研修教材
- ・輸入国の安全・衛生、ハラール規準についての報告書、ハラール産業振興関連のプロモーションツール、消費者向けの普及ツール、メディア等への PR 実績

●想定される研修内容

- ① ハラール振興の戦略と実務理解、先進事例の取り組み視察など
- ② プロジェクトで取り上げるハラール製品の選定、現状理解、実施フレームワーク、パイロット実施計画づくり、関係機関別の具体的なアクションプランづくり
- ③ ビジネス支援職員（DTI）の養成研修
- ④ 特定ハラール製品の生産・加工・品質管理に関する技術指導講師養成研修と実践研修（トライアル）
- ⑤ プロモーションツールの開発研修

●各研修後に想定されるワーキング・グループの活動

- ⑥ ビジネス支援のマニュアルやガイドブックの作成とビジネス支援窓口の開設（③の研修後に DTI を中心に実施）
- ⑦ 特定ハラル製品の生産・加工・品質管理に関する研修教材の開発（④の研修後に DAF を中心に実施）
- ⑧ 生産者・加工業者向けのパンフレットなどの作成（④の研修後に DAF を中心に実施）
- ⑨ ハラル製品のプロモーションツール（製品カタログ、ハラル認定業者のリストなど）（⑤の研修後に DTI を中心に実施）
- ⑩ 地域内のバイヤー、ポテンシャルのある輸入国の認証団体・大使館員を招いた自治区政府のハラル振興実績説明会などの広報活動のトライアル

●ワーキング・グループの主な構成メンバー

ハラル産業振興に関する自治区の既存の組織横断的な体制を前提とすると、「経済開発」分野は DTI を中心としつつ、下記のとおり多くの部局を含まざるを得ない。ただし、プロジェクト運営においては部局間の公平については一定の配慮をしつつも、実際のキャパシティー、活動状況を踏まえて検討していく必要がある。

- ① DTI、DOH、DOST、DAF、BPI、RBOI
- ② DTI、DOH、DOST、DAF、BPI、RBOI
- ③ DTI
- ④ DAF、DOST、食品医薬局（BFDA）
- ⑤ DTI、BPI、RBOI
- ⑥ DTI
- ⑦ DAF、DOH、DOST
- ⑧ DAF、DOH、DOST
- ⑨ DTI、BPI、RBOI
- ⑩ DTI、DOH、DOST、DAF、BPI、RBOI

●研修対象者（候補者）

	中堅職員	一般技術者	概要
DTI	8	74	TWG の候補者としては中堅職員 8 名。研修員に現場の担当者レベルまで含める場合は、本局の技術サービス部門 11 名と財務・行政官 2 名、Sulu : 13 名、Tawi-Tawi : 12 名、Basilan : 5 名) の合計 74 名が候補者となる。
DAF	351		TWG の候補者としては畜産・農業・水産の技術サービス部門の中堅職員。
畜産局	15	57	畜産の中堅技術者は本局に 7 名、地方事務所に 8 名、一般の技術者は本局に 5 名、地方事務所に 52 名が配属されている。
水産局	11	75	水産局の地方事務所に 24 名配属されている。技術職員の内訳としては、ほとんどが普及員で、養殖・水産加工の専門性を有する職員は数名。過去、水産局本局と東南アジア水産開発センター (SEAFDEC) で数名が養殖の研修を受けたが、近年そうした研修への参加機会はないという。
DOST	13	14	TWG の候補者として数名。中堅職員は 13 名、一般技術職は本局・地方事務所含めて 14 名。
DOH	0	0	TWG に 1 名の上級職員が参加しているが、BFDA には 1 名のマネージャーがいるだけで、研修対象者はいない。

BFDA には職員が 1 名いるのみで研修対象者はいない（ワーキング・グループには DOH から 1 名参加している）。RBOI についてはマーケティング・プロモーションのツール作成などに 1~2 名の参加が想定される。BPI は研修や成果品をマスメディアへ宣伝する役割が想定されるが、実際の活動への関与はほとんどないと思われる。商工会議所 (ABC) はリソース・パーソンとして参加。

ワーキング・グループは各機関の代表者で構成される（部分的な参加者を含め 20 名を想定）。DTI のビジネス支援スタッフへの研修は 10 名、DAF を中心とした技術研修の講師候補は 20 名程度を想定している。技術研修の講師によるトライアルの研修受講者として、100 名程度の自治区政府職員、生産者・加工業者団体等への研修を行う。

3-3-3 インフラ分野

●研修ニーズ

ARMM 政府のインフラ整備は外部の資金に大きく依存しており、外部資金提供機関の審査に見合ったレベルのプロポーザルと F/S 報告書を作成することが求められている。特に DPWH は ARMM 政府向け F/S に責任を負うだけでなく、LGU 向けプロジェクトのプロポーザル・F/S についても技術支援が求められている。しかし、DPWH は良質なプロポーザルを作成するための情報力と技術力が不十分で、ドナー事業の実施に遅延が生じるひとつの要因となっている。

DPWH は ARMM のインフラ事業の監督・検査業務に責任を負っているが、その役割を果たせていない。その理由のひとつとして技術者の技術向上の機会が全く存在しないことがあげられる。権限委譲後、DPWH の職員は、他のリージョン・ディストリクト事務所が参加している中央の公共事業省の研修に参加する機会はなく、内部の人材育成も行われていないため、数十年にわたり組織的な職員の技術向上が行われていない。公共事業省のインフラ事業の監督官には「プロジェクト・エンジニア」の資格が求められるが、自治区ではそうした技術者の資格も存在せず、DPWH には「プロジェクト・エンジニア」の有資格者もない⁵。

DPWH の主要業務のひとつは道路・橋梁などのインフラ施設の維持管理であるが、その役割は極めて限定的である。権限委譲で Region 9 と 12 から建機の移管も行われたが、その多くが既に老朽化しており、その後機材の更新も行われていないため著しく老朽化が進んでいる。現在、登録中 56 台の重機のうち稼働中はわずか 36 台に過ぎない。権限委譲後、建機のメンテナンスについての研修機会もない状況にある。

●研修案

技術者養成研修

●目的

- ・ DPWH の技術者の監理・検査能力の向上
- ・ インハウス、LGU 職員への研修体制の準備（自前で継続できる技術研修制度の導入）

●想定される研修の成果/指標

- ・ プロジェクト・エンジニア資格の取得者数
- ・ 育成された DPWH、LGU 職員向けの講師
- ・ トライアルで実施した研修の評価と成果
- ・ 研修教材

●想定される研修内容

- ① 公共事業省（本省）の資格研修に準じた技術研修
- ② 資格試験
- ③ 資格認定制度の導入

●各研修後に想定されるワーキング・グループの活動

- ④ 資格取得（合格）した職員の講師育成と教材開発
- ⑤ 講師候補による DPWH 職員に対するトライアル研修

⁵ 公共事業省研修担当部局からの聞き取りによれば、2004 年に大統領府より発出された“Administrative Order No.103”により、人材育成関連の予算（年 400 万ペソ程度であった）が大幅に削減されたため、「プロジェクト・エンジニア研修」を実施しなかつたが、2007 年 11 月より再開するとのこと。

●研修対象者

- 1 回目研修：対象者はワーキング・グループの構成メンバー10名程度。この10名が資格取得後の講師となる。
- 2 回目研修：DPWHの技術職員（ARMM政府：44名、県事務所：194名）が講師による研修候補者となる。このなかの現場担当技術者60名程度を研修する（10名の講師で30名×2回）。

●研修案

プロポーザル作成研修

●目的

- ・プロポーザル（道路・橋梁・給水施設を想定）とF/S報告書作成のための知識・技術向上
- ・プロジェクトの事前評価能力の向上
- ・ドナー事業の効率的な実施促進

●想定される研修の成果/指標

作成されたプロポーザルとその評価
プロポーザル・F/S作成のための手引書（教材）

●想定される研修内容

- ① プロポーザル、F/Sの基礎理解、能力分析（求められる知識・技術との現状ギャップの理解）
- ② プロポーザルの構成（現状分析、技術提案、実施工程、事業費積算、事業効果評価、環境評価など）に沿った研修
- ③ 演習形式による実践
- ④ （必要に応じて）技術補完研修
- ⑤ プレゼンテーションと外部評価

●研修対象者

DPWHの計画課、設計課、施工課、資材課、機材課の中堅職員（10名程度を想定）、DENRの環境評価担当者、DOTC、RPDO/TMS-ORG、ODA-ORGの中堅管理職（5名程度）の合計15名。

●研修事業案

<研修全体の構成>

以下の研修対象者数・期間・回数はあくまで事前評価調査時の目安であり、プロジェクト開始後、TWG との協議、関係部局・職員のキャパシティ・アセスメントを含む各種調査を経て、研修計画を具体化するなかで確定していく。

分野	研修ニーズ	研修案	対象者
①行政管 理	<ul style="list-style-type: none"> 行政規程の作成 (フェーズ I からの 継続研修) 	<p>「行政規程の作成研修」</p> <p>研修コース案：ワークショップ形式による行政規程の作成</p> <p>※特に不確定な研修分野であり、現時点ではプロジェクト期間中 5 回程度のワークショップを想定。</p>	<p>ワーキング・グループのメンバーと部局機関の代表者等 (1 回の研修参加者は 30 名程度)</p>
	<ul style="list-style-type: none"> 部局が個別に保管している人事情報の管理 (非効率・不透明な人事管理～現状は台帳での管理のみで一元管理のシステムなし) 	<p>「人事情報管理システムの導入・定着」</p> <p>研修コース案：</p> <p>① データベースのデザイン、工程などを含む計画づくり</p> <p>② 人事情報のデータベース・ソフトウェアの操作方法の習得</p> <p>各研修後に想定されるワーキング・グループの活動：</p> <p>③ 実務作業 (情報収集、集約、入力、チェック、情報提供)</p> <p>④ トラブルシューティング、M&E</p> <p>⑤ 講師養成 (人事担当者とオペレーター) と業務フロー・操作マニュアルの作成</p> <p>⑥ 職員 (特に幹部職員) への主旨・工程・内容、局の役割についての説明会</p>	<p>研修員：ORG、各局の人事担当者とオペレーター約 60 名 (10+25+25)</p> <p>TWG: ORG からの研修員を中心に 5 名程度</p> <p>講師は 5 名程度想定</p> <p>研修コース 2 回実施 (1 回目の講師は外部、2 回目は講師)、1 回の参加者 30 名程度 (5 日間×2 回)</p>

分野	研修ニーズ	研修案	対象者
②産業振興	<ul style="list-style-type: none"> 産業振興の枠組み・具体的な計画づくり 民間のビジネスプランづくり支援 インフラ整備のためのF/Sづくり 製品開発の技術アップ 情報提供能力 輸出・投資振興の方法 ハラール産業の認証体制の強化法 	<p>「ハラール振興を通じた産業振興研修」</p> <p>研修コース案：</p> <p>① ハラール振興の戦略と実務理解、先進事例の取り組み視察など</p> <p>② プロジェクトで取り上げるハラール製品の選定、現状理解、実施フレームワーク、分野ごとの実施計画づくり、関係機関別の具体的なアクションプランづくりー全体でのワークショップを想定</p> <p>③ ビジネス支援職員（DTI）の養成研修</p> <p>④ 特定ハラール製品の生産・加工・品質管理に関する技術指導講師養成研修と実践研修（トライアル）</p> <p>⑤ プロモーションツールの開発研修</p> <p>各研修後に想定されるワーキング・グループの活動：</p> <p>⑥ ビジネス支援のマニュアルやガイドブックの作成とビジネス支援窓口の開設（③の研修後に DTI を中心に実施）</p> <p>⑦ 特定ハラール製品の生産・加工・品質管理に関する研修教材の開発（④の研修後に DAF を中心に実施）</p> <p>⑧ 生産者・加工業者向けのパンフレットなどの作成（④の研修後に DAF を中心に実施）</p> <p>⑨ ハラール製品のプロモーションツール（製品カタログ、ハラール認定業者のリストなど）（⑤の研修後に DTI を中心に実施）</p> <p>⑩ 地域内のバイヤー、ポテンシャルのある輸入国の認証団体・大使館員を招いた自治区政府のハラール振興実績説明会などの広報活動のトライアル</p>	<p>① DTI、DOH、DOST、DAF、BPI、RBOI</p> <p>② DTI、DOH、DOST、DAF、BPI、RBOI</p> <p>③ DTI</p> <p>④ DAF、DOST、BFDA</p> <p>⑤ DTI、BPI、RBOI</p> <p>⑥ DPWH</p> <p>⑦ DAF、DOH、DOST</p> <p>⑧ DAF、DOH、DOST</p> <p>⑨ DTI、BPI、RBOI</p> <p>⑩ DTI、DOH、DOST、DAF、BPI、RBOI</p> <p>ワーキング・グループは各機関の代表者で構成される（部分的な参加者を含め 20 名を想定）。DTI のビジネス支援スタッフへの研修は 10 名、プロモーション関連研修は 10 名、DAF を中心とした技術研修の講師候補は 20 名程度を想定（2 産品）。技術研修の講師によるトライアルの研修受講者として、100 名程度の自治区政府職員、生産者・加工業者団体等への研修を行う。</p>

分野	研修ニーズ	研修案	対象者
③インフラ	<ul style="list-style-type: none"> 事業計画の作成方法（外部資金に依存する度合いが高いこともあり、質の高いプロポーザル、簡易なF/S報告書づくりに必要な知識・スキルアップが求められている） 職員の監理・検査能力の向上（技術向上の制度も機会がなく、有資格者がいない） 重機のメンテナンス方法 インフラ整備状況のデータ、GIS、経営（管理）情報システム（MIS）など情報整備の方法 	<p>「技術者養成研修」</p> <p>研修コース案：</p> <ol style="list-style-type: none"> 公共事業省（本省）の資格研修に準じた技術研修 資格試験 資格認定制度の導入 <p>各研修後に想定されるワーキング・グループの活動：</p> <ol style="list-style-type: none"> 合格者への講師育成と教材開発 講師候補による DPWH 職員に対する トライアル研修 	<p>1 回目研修：対象者はワーキング・グループの構成メンバー 10 名程度。この 10 名が資格取得後の講師となる。</p> <p>2 回目研修：DPWH の技術職員（ARMM 政府：44 名、県事務所：194 名）が講師による研修候補者となる。このなかの現場担当技術者 60 名程度を研修する（10 名の講師で 30 名×2 回）。</p>
		<p>「プロポーザル作成能力強化研修」</p> <p>研修プログラム案：</p> <ol style="list-style-type: none"> プロポーザル、F/S の基礎理解、能力分析（求められる知識・技術との現状ギャップの理解） プロポーザルの構成（現状分析、技術提案、実施工程、事業費積算、事業効果評価、環境評価など）に沿った研修 演習形式による実践 （必要に応じて）技術補完研修 プレゼンテーションと外部評価 	<p>DPWH の計画課、設計課、施工課、資材課、機材課の中堅職員（10 名程度を想定）、DENR の環境評価担当者、DOTC、RPDO / TMS-ORG、ODA-ORG の中堅管理職（5 名程度）の合計 15 名。</p>

第4章 プロジェクトの枠組み

4-1 プロジェクト戦略

プロジェクト実施の基本的な戦略は以下のとおり。

■ 実践的な技術・ノウハウ重視

ムスリム・ミンダナオ自治区（ARMM）行政能力向上プロジェクトにより、既に3分野の理論面での研修は実施済みである。本プロジェクトでは、前プロジェクトでの成果を基に、ARMM 政府の現状に則した実践的な研修を実施する。そのためには一般的な知識付加ではなく、特に実践的な技術・ノウハウの提供を重視する。

■ 流動的な統治及び予測可能性の低さへの対応

ARMM 選挙、モロ＝イスラム解放戦線（MILF）和平プロセスを念頭に置き、同地域での統治が流動的かつ予測可能性が低いことを踏まえ、①影響の少ない技術的分野を対象としつつ、②変化に応じた柔軟なプロジェクト計画・アプローチに配慮する。

■ 研修とフォロースルー活動の組み合わせ

前プロジェクトの「行政規程作成」では、研修後に研修参加者が行政規程の策定に従事して、専門家がそのプロセスを支援した。本プロジェクトではこの研修プロセスを採用して、単なる研修提供ではなく、研修＋フォロースルー活動の組み合わせで、研修の成果を高めることを重視する。

■ 自治区政府内の情報共有への配慮

ARMM 政府では部局間、職員間の情報共有の仕組みが弱いため、フォロースルー活動のなかに情報共有と普及のための仕組みを導入することが重要である。

■ 研修員選定メカニズムの改善

前プロジェクトの経験から、適切な研修参加者を選定することが研修の質を高めるうえで非常に重要になる。受講者の選定にあたっては、書面上の受講資格や役職だけでなく、実際に受講希望者が果たしている業務上の役割や実績も加味して、適任者を選定する。

■ 意欲・能力ある研修員の参加促進－研修レベル・要求水準

研修の質と受講者への要求水準を高めることに努める。基本的には研修参加者の数を追求するのではなく、意欲と一定の能力を有する人材に集中的に質の高い研修を提供して、各部局で中核となる人材を育成する。また、受講者の学習・作業の要求水準を高く設定することで、意欲・能力のある人材が研修に集まることが期待される。

4-2 ミンダナオ支援及びムスリム・ミンダナオ自治区（ARMM）支援における位置づけ

上述のとおり、本プロジェクトは「ミンダナオの平和と開発プログラム」の「キャパシティ・ビルディング・コンポーネント」として位置づけられる。

JICA「ミンダナオの平和と開発プログラム」では、学校・保健所、給水施設等のコミュニティーレベルの復興・開発（基礎社会サービス改善・生計向上）に加えて、自治区全体の地域開発、他地域とのリンケージによるバランスの取れたミンダナオ全体の発展を目的にハラル産業振興を中心とした地場産業振興、更にこれら経済振興に必要なインフラ整備に着手していく予定であり、今後の支援のカウンターパート育成という目的も有している。さらに、和平プロセスの進捗に応じ、同地域の統治の変更により生ずる人材育成ニーズにも柔軟に対応していくことを想定してい

る。

特に、貿易産業局（DTI）と連権する「ARMM 地場産業振興開発調査」、公共事業局（DPWH）と連携する「ARMM インフラ開発計画策定調査」が計画されており、本プロジェクトがこれらの後継案件に対して以下のような相乗効果をもたらすことが期待される。

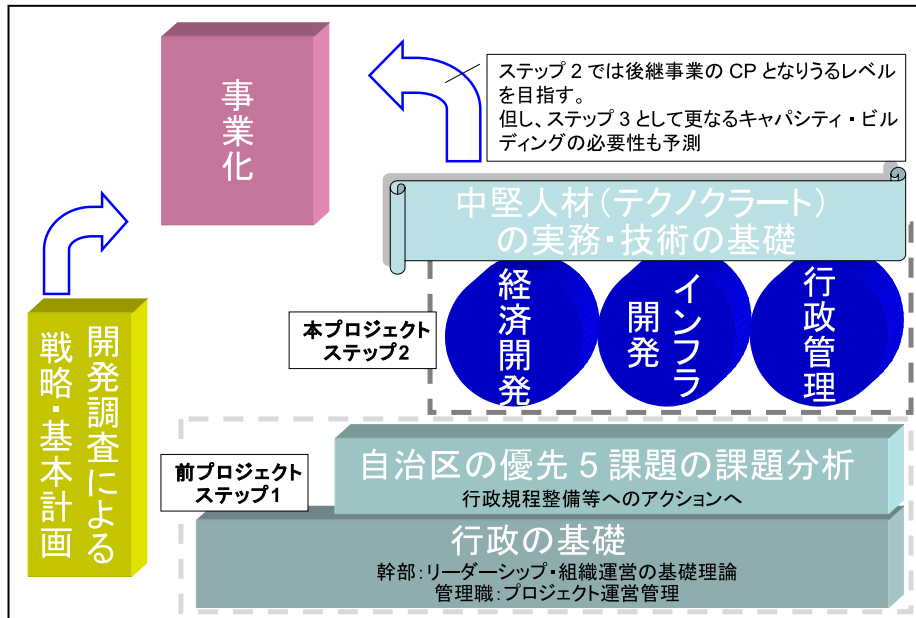
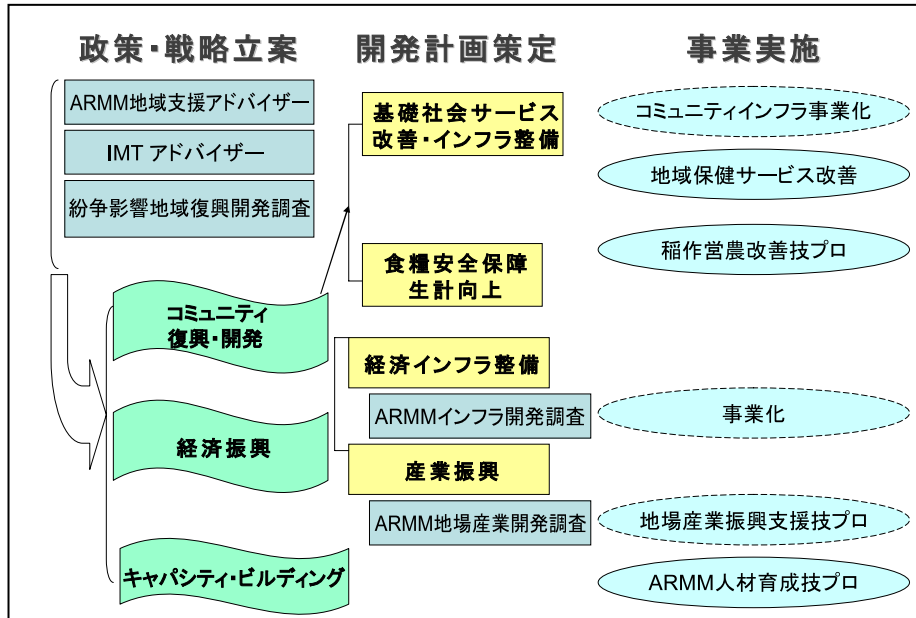


図 4 - 1

(1) 「ARMM 地場産業振興開発調査」

本プロジェクトではまず、現在採択検討中の「地場産業振興開発調査」でカウンターパートとしての役割を担える中堅人材を育成する。座学中心の研修だけでは能力向上は不十分で

あり、事業を担うための組織体制・環境整備も必要となる。このため本プロジェクトでは研修での学習内容に沿って、2、3の産品を対象として、産業振興の基本的な取り組み、行政の求められる機能（①ビジネス支援、②生産・加工・品質管理技術支援、③プロモーション・マーケティング支援）を試行的に実践して、組織としての経験・ノウハウを付加し、「地場産業振興開発調査」の実施に必要な組織力を身につける。

開発調査ではハラル産業にとどまらず、より大きな枠組みで、いかにARMM（紛争影響地域）の地場産業振興をし、成長拠点との産業面でのリンケージを構築していくかを具体的なデータを収集しながら戦略・基本計画を策定していくことを検討している。

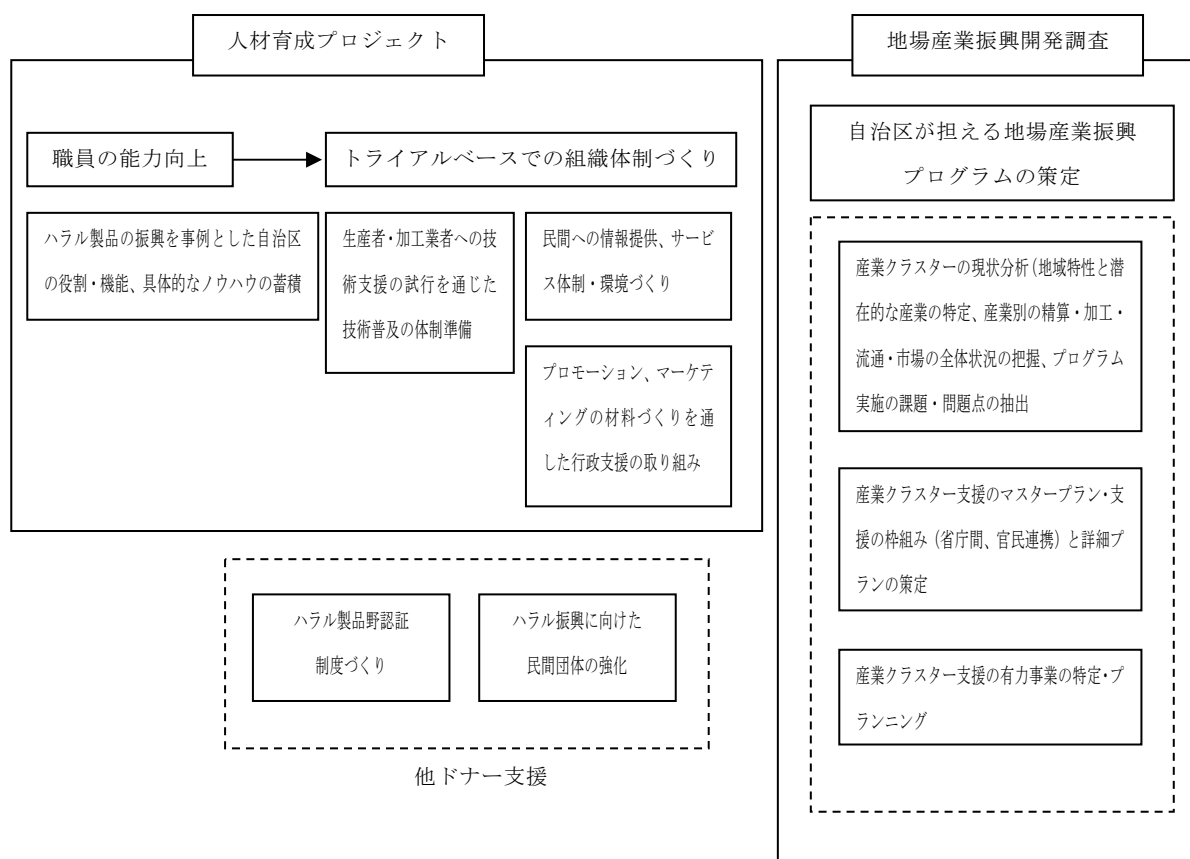


図 4-2 連携のイメージ図

両プロジェクトの連携において留意すべき点としては、「人材育成プロジェクト」の初期段階におけるハラル産業振興の計画や枠組づくりと「地場産業振興開発調査」の全体計画との整合性である。「人材育成プロジェクト」では、ハラル産業を切り口に、行政組織に求められる基本的な機能を導入することが主眼であり、ハラル産業振興の全体計画やクラスター戦略策定を意図していない。事業規模としても取り上げるハラル製品は限定される。このため、2つの計画が併存・重複するといったリスクは低いと思われる。「人材育成プロジェクト」のトライアルを通して見えてくる行政支援上の課題・問題点（内的・外的な要因）を履歴化していけば、「地場産業振興開発調査」での課題・問題点の抽出に非常に有用な情報を蓄積することができるなど、相乗効果も期待することができると思われる。

(2) 「ARMM インフラ開発計画策定調査」との連携

本プロジェクトではDPWH技術者の技術力向上とF/S・プロポーザル作成能力の向上を意図する。本プロジェクトを通してDPWHの実施能力を十分に把握することができるため、「インフラ開発計画策定調査」では、DPWH-ARMMの能力を念頭に置きつつ、事業実施・運営維持管理計画を提案できる可能性が高い。

「インフラ開発計画」の技術移転項目として、道路台帳の整備などインフラ関連の情報整備を意図しているため、この点について「人材育成プロジェクト」でどこまで対応するか整理が必要となる。

当面「インフラ開発計画策定調査」では道路建機のO&Mは想定していないため、この分野を本プロジェクトが取り上げても後継案件に引き継がれる可能性は低い。また、「インフラ開発調査」では財政・ガバナンスのリスクがあるため、RIP予算による事業ではなく、ドナー事業の実施能力付加に焦点をあてる予定。このため、DPWH技術者の技術力向上とF/S・プロポーザル作成能力の向上という狙いは整合性が高い。

(3) マレーシア技術交換との連携（日本－マレーシア連携）

2007年の日本・マレーシア両首脳の合意により、ミンダナオの復興・開発に係る機関をマレーシアにてトレーニングする事業を技術交換の枠組みにて実施している。その第1弾としてハラル産業及び関連行政の視察を2008年2月に実施した。ハラル産業のようなミンダナオ向けに特設された研修に加え、マレーシア政府の実施する研修（Malaysian Technical Cooperation Programme）への追加参加という形でも協力を実施している。

研修ニーズの発掘、研修計画立案、人選に本プロジェクトの枠組み、実施体制を活用し、連携していくことが期待される。特に経済開発分野では日本のリソースで対応できないハラル産業・行政の問題などをマレーシアのリソースを活用しながら協力していくことが期待される。

4-3 プロジェクトの枠組み（プロジェクト基本計画）

ハラルを中心として地場産業の振興を行い、そのために必要な経済インフラを整備していくというのが地域開発に関する自治区の戦略である。そのために上記2つの開発調査が要請され、今後開発計画及び事業の形成を行っていくが、将来これらを実施していくための技術・能力強化を行う。行政管理分野はARMM知事選挙、モロ＝イスラム開放戦線（MILF）和平プロセスの進捗に影響を受けるため、前プロジェクトのフォローを中心とする。

- 行政管理：自治区の組織〔知事、行政機関、議会、裁判所、地方自治体（LGU）等〕の役割、権限、行政手続きを定める行政規程草案及び同施行細則の整備を支援する。前プロジェクトからの継続活動であり、自治区知事官房をはじめ、各部局の総務・官房（Administration）担当者を中心として作成している。ワークショップを通じ、現行組織の課題分析、他のLGU類似規程の事例研究を行い、行政側からの草案づくりを支援する。また、「組織」と並んで自治区の行政基盤整備の課題のひとつである「人事」の面でも、基本となる人事情報が散逸しており、自治区及び各部局での集中管理を行っていくため、人

事担当者及びオペレーターを対象にデータベースによる人事情報管理導入を支援する。

- インフラ開発：DPWH の中堅技術者を中心に経済インフラの中核である道路・橋梁、更に基礎社会インフラとしてニーズの高い給水施設を中心としたインフラ事業の案件形成、事業管理に関する技術及び能力向上を行う。案件形成は DPWH に加え、開発事業計画立案・調整の関係部局の中堅職員を対象に試行的にプロポーザル作成を行う形で能力強化を行う。一方、事業管理は公共事業省本省の施工監理（監督）・検査を中心とする技術者養成研修を自治区に適合した形に変え、DPWH の局内研修の導入を支援する。
- 経済開発：ハラル産業を中心とする地場産業振興に関連する複数の部局を3つのグループに分け、①ビジネスサポート（産業振興支援）、②生産加工・品質管理、③プロモーション／広報・マーケティングに分け、試行的に2、3の産品を対象として産品振興戦略策定から同産品の生産加工・品質管理に対する技術支援、産品のプロモーションまでを実践してみることにより、産業振興に必要な行政支援・技術を向上させる。

本プロジェクトのPDMで設定するプロジェクト目標、成果、上位目標は以下のとおりである。

4-3-1 上位目標

ARMM 政府の行政能力が向上し、経済開発が推進される。

<指標・目標値>

- ・行政規程及び施行細則の施行状況
- ・人事管理における人事情報システムの活用状況（昇進、研修等の計画策定への活用等）
- ・ARMM 政府の F/S の実施数
- ・インフラ事業の改善状況（計画どおりの施工の実施等）
- ・自治区のハラル認証製品の増加

4-3-2 プロジェクト目標

ARMM 政府の行政管理、経済開発、インフラ開発分野の中堅職員の能力が育成される。

<指標・目標値>

（行政管理）

- ・行政規程・施行細則草案の作成及び審議状況
- ・人事情報システムを更新している部局数・システム操作指導ができる職員数

（インフラ開発）

- ・DPWH-ARMM の局内技術研修 Trainers of Training（TOT）の導入及び講師数
- ・建設事業プロポーサルの数

（経済開発）

- ・ARMM 及び地方事務所における産業振興支援の実施状況（産業振興支援担当デスクの活動状況等）

4-3-3 成果（アウトプット）と活動

成果1：人事及び組織面における ARMM の行政管理能力が改善する。

<指標・目標値>

- ・ 行政規程の草案の確定・同実施細則の起草
- ・ 人事情報システムの導入部局数、導入されたワークフローに沿ったデータベース及びマニュアル、システムオペレーター数

<活動>

- 1-1 行政規程及び細則策定に関するワークショップの実施
- 1-2 人事情報システムデータベースの設計、人事情報管理の基礎及びデータベース操作方法に関する研修の実施

成果2：ARMM インフラ関連部局の技術能力が向上する。

<指標・目標値>

- ・ DPWH-ARMM により「プロジェクト技術者」として認定された職員数（プロジェクト開始後資格制度を公共事業本省と協議のうえ設立）
- ・ DPWH-ARMM における TOT によるプロジェクト技術者局内研修の実施状況（受講者数及びその知識・技術の向上、研修教材）
- ・ 作成された開発事業のプロポーザルの数及び評価（事業化の有無を含む）、プロポーザル作成及び F/S の手引きの作成状況

<活動>

- 2-1 プロジェクト技術者養成研修の実施、技術者資格制度の導入
- 2-2 プロジェクト技術者養成研修局内研修の実施
- 2-3 プロポーザル作成研修の実施、研修員による試行的なプロポーザル作成（演習形式による実践）

成果3：ARMM 関連部局〔DTI、農林水産局（DAF）等〕の地場産業振興に関する技術、知識が向上する。

<指標・目標値>

- ・ 選定された 2、3 のハラル産品振興の関するアクションプランの作成（全体及び各グループ「ビジネスサポート（産業振興支援）」「生産・加工及び品質管理」「広報（プロモーション）・マーケティング」）
- ・ グループごとの研修受講者数、生産・加工及び品質管理の研修教材、産業振興支援の手引き、生産者・加工業者向けのパンフレット、プロモーションツールの作成
- ・ LGU、生産・加工業者に対する試行的研修の参加者及び同研修の評価

<活動>

- 3-1 産業振興に関する導入研修、対象ハラル産品の選定及び現状分析及びアクションプランの策定
- 3-2 現状分析及びアクションプランに基づいたグループごとの研修（目標値はベースライン調査結果に基づき 2009 年 2 月までに設定する）

4-3-4 投入

(1) 日本側投入

- ・ 専門家派遣：総括／経済開発／人材育成、行政管理／人材育成、インフラ開発／人材育成、研修運営管理・モニタリング
- ・ 供与機材：研修運営に必要な機材
- ・ 本邦研修：16～20人（地場産業振興、インフラ開発等を想定）
- ・ 在外事業強化経費：現地研修・フォロースルー（フォローアップ）活動経費、教材・マニュアル等作成経費、プロジェクトオフィス運営経費

(2) フィリピン側投入

- ・ カウンターパートの配置
- ・ 現存する研修運営関連機材、パソコンの利用

4-3-5 外部条件とリスク分析

(1) ムスリム・ミンダナオ自治区（ARMM）の行政組織に重大な変更がない

これまで述べたとおり、自治区知事選挙に加え、MILF和平プロセスの進捗により同地域の統治形態が変更となるリスクがあり、これを前提として、中堅職員の技術的な分野を対象とするなどのリスク軽減策をとっている。一方で、現在の和平交渉での議論は自治よりもより大きな権限を与えることを前提としており、その中核となる自治区職員の技術・能力向上は重要であり、プロジェクトの継続が不可能となるような変更は想定しにくい。

(2) 中央政府及びドナーのムスリム・ミンダナオ自治区（ARMM）に対する政策・方針に重大な変更がない

中央政府は自治の名の下、財源及び権限の委譲を行っている。必ずしも十分な委譲ではないという指摘もあるが、(1)のとおりこの傾向が変わる可能性は低い。一方で自治区の財源は中央政府からの予算配分に依存しており、中央政府の予算配分がどのように行われているかは注視する必要がある。この点については、多額の予算を必要としない研修計画を策定していくなどの配慮によりリスクの軽減が見込まれる。

プロポーザル作成など、外部資金を想定した内容を含めており、ドナーの支援動向はリスク要因である。ドナーの多くがミンダナオに対する支援の重点化を進めており、現時点では特に高いリスクとはいえないが、自治区の政情、ガバナンスによりドナーの支援傾向が変わる可能性がありモニタリングしていく必要がある。

(3) ムスリム・ミンダナオ自治区（ARMM）を含むミンダナオの治安・政情が悪化せず、経済環境に重大な影響を与えない

現時点ではMILF和平プロセスの下、停戦監視体制が機能しており、かつてのような治安の悪化はないが、営利目的の誘拐・恐喝は少なくない。自治区選挙をはじめ政情の変化が治安に影響を与え、経済環境に影響を与えるかどうかはリスク要因である。

4-3-6 前提条件

- (1) 対象部局が事前評価調査のM/Mに記載された条件を満たす（参照）。
- (2) 研修コース参加にあたり、十分な有資格参加者が確保される。
- (3) フォロースルー事業の参加者が時間及び労力を提供し、実施に責任を有する。
- (4) すべての部局が行政規程策定に協力する。

4-4 プロジェクト実施上の留意事項

- (1) ムスリム・ミンダナオ自治区（ARMM）の政治、行政体制及びキャパシティーに配慮したプロジェクト・アプローチ及び実施体制

自治区においては、組織・業務分掌をはじめ、行政事務及び事業の実態が不透明であり、多くの業務が停滞しているため、自治区職員が業務上の課題を認識していない。そのため、前プロジェクトでも研修ニーズの把握は難しく、行政規程などプロジェクトを実施しながら、ニーズが確認されたものもある。

本プロジェクトにおいても、テクニカル・ワーキング・グループ（TWG）をはじめとして、自治区関係者との協議、情報収集を通じ、実際の行政事務・事業運営上の現状及び具体的な課題を確認しつつ、自治区の特殊性、脆弱なキャパシティーに配慮し、ニーズに合った研修等事業計画立案を行っていく必要がある。特に、研修を補完するフォロースルー事業等により、柔軟にニーズに対応していくことが必要である。

第1回研修開始のタイミングについては、研修計画策定のためには十分な調査が必要であるものの、合意形成を行ってきたARMM関係部局の幹部の交替も想定されるため、選挙期間との調整をいかに行うか、JICAフィリピン事務所、ARMM関係部局と協議をしたうえで決定していく必要がある。

さらに、ARMMの意思決定メカニズムは、部族主義、縁故主義による政治的任用に代表される同地域の文化・伝統的な側面の影響が大きく、自治区との協議ほか、研修員選定を含む活動実施の際には留意する必要がある。一方で、研修員のプレ・ポストテスト等データ収集、外部機関の関与の確保等により、ODA事業としての客観的かつ透明な運営に工夫を行っていく。

また、本件プロジェクトは合意形成・実施のプロセスが重要であり、更に、流動的な体制であるため、関係者の意見の齟齬を防ぐためだけでなく、プロセス自体で同地域の行政能力（ガバナンス）改善を検証していくため、そのプロセスを記録していくことが不可欠である。

- (2) 現地リソースの活用

治安上の理由による日本人の渡航制限の問題に加えて、ARMMにおける本業務の円滑な実施のためには、その政治・行政、社会経済、文化伝統の特殊性に配慮し、適切な業務実施体制を整える必要がある。さらに、歴史的背景から外部に対する警戒感が強いため、これらの事情に精通した同地域の現地リソースを調査や研修講師、コーディネーターとして積極的に活用することが求められる。

(3) フォロースルー事業（フォローアップ事業）

座学研修の成果を実務及び事業の現場にて応用するため、研修成果をモニタリングしつつ、フォロースルー事業を行うこととする。小規模なワークショップ、調査、On-the-job-training（OJT）、国内視察等様々な手段が考えられ、プロジェクトの進捗及びARMMの状況に応じて柔軟に実施することが求められる。

(4) 他ドナーとの情報共有及び活動から得られる教訓の活用

「ミンダナオの平和と開発」に対しては多くのドナーが協力を行っており、キャパシティ・ビルディング分野の支援も多い。ARMMそのものを対象にしたものは少ないが、CIDA・ARMM地方自治支援プログラム（LGSPA）は「行政」「経済開発」分野では類似の分野を支援している。「経済開発」分野では、このほかADB、GTZ、AusAid、UNIDO、IFCなどが協力を行っており、単に重複を避けるという意味だけではなく、現地関連情報、リソース等の情報共有により、事業効果の促進につながる連携に配慮していく。

(5) ミンダナオ地域における他の事業との連携

上述のとおり、ARMMをはじめとして、ミンダナオ地域では多くの支援を展開している。他事業を実施するうえで確認された人材育成ニーズを反映しつつ、同地域の「復興・地域開発及び行政能力向上」全体への貢献という点にも配慮する必要がある。

(6) 研修員の評価

研修中心のプロジェクトにおいて、成果をモニタリング及び評価しにくいいため、研修の事前事後の評価及びテストが重要となる。また、優秀かつ熱意のある研修員はアウトプットを具体的な成果品として取りまとめていく作業をし、更にTOT研修の講師となることが期待されている。政治的な影響を軽減し、能力ある人材にこれらの機会を与えるにも研修員のパフォーマンスを客観的かつ適切に記録していくことが必要である。

第5章 プロジェクト実施体制

5-1 プロジェクト全体のマネージメント

- プロジェクト・ディレクター：JICA フォーカルパーソン⁶/ムスリム・ミンダナオ自治区 (ARMM) 社会基金プロジェクトマネージャー
プロジェクトの全体方針の決定とその決定に関する内外の関係者の合意形成に責任を負う。自治区政府は政治的な影響・介入を受けやすいため、プロジェクト・ディレクターは自治区知事をはじめ幹部クラスに対し、プロジェクトの概要・成果をはじめ、重要な意思決定を定期的に報告し、合意形成を促すと同時に政治的な支援を獲得するという役割が重要である。
- プロジェクトマネージャー：知事室 (ORG) 行政管理課長
日本側専門家チームの直接のカウンターパートとして、自治区政府内のプロジェクト関係部局間の連携、日常的なプロジェクト活動の管理と促進を行う。

5-2 プロジェクトの実施主体

本プロジェクトで中核的な役割を果たすのは、テクニカル・ワーキング・グループ (TWG) である。TWG は研修分野別に関係部局から選抜された中堅職員により構成され、研修コースの設計から研修後のフォロースルー活動まで全プロセスに参加する。

行政分野は ORG、経済開発分野は貿易産業局 (DTI)、インフラ分野は公共事業局 (DPWH) が各分野の責任部局となる。TWG のメンバー、リーダーと副リーダーの人は参加部局から提出された候補者リストを基に、実績、専門性、権限と責任などを勘案して専門家がプロジェクト・ディレクター、プロジェクト・マネージャーと協議して決定する。TWG の構成メンバーの TOR は、専門家のアドバイスを基に最終的に合同調整委員会が承認する。

TWG の規模は研修概要に応じて決定するが、10~20 名程度を想定している。TWG の構成方法、メンバーの役割などは分野と研修コースによって異なるため、事前に専門家チームと主要部局が協議して、参加部局と TWG メンバーの役割、従事期間等について検討する。

⁶ 元 ORG 官房長であり、ARMM 支援アドバイザー着任後、自治区知事より JICA 事業の中核を担う役職として特別に設置された。その後、本件だけではなく、インフラ開発調査事前調査をはじめ新規事業の自治区での総合調整を行っている。

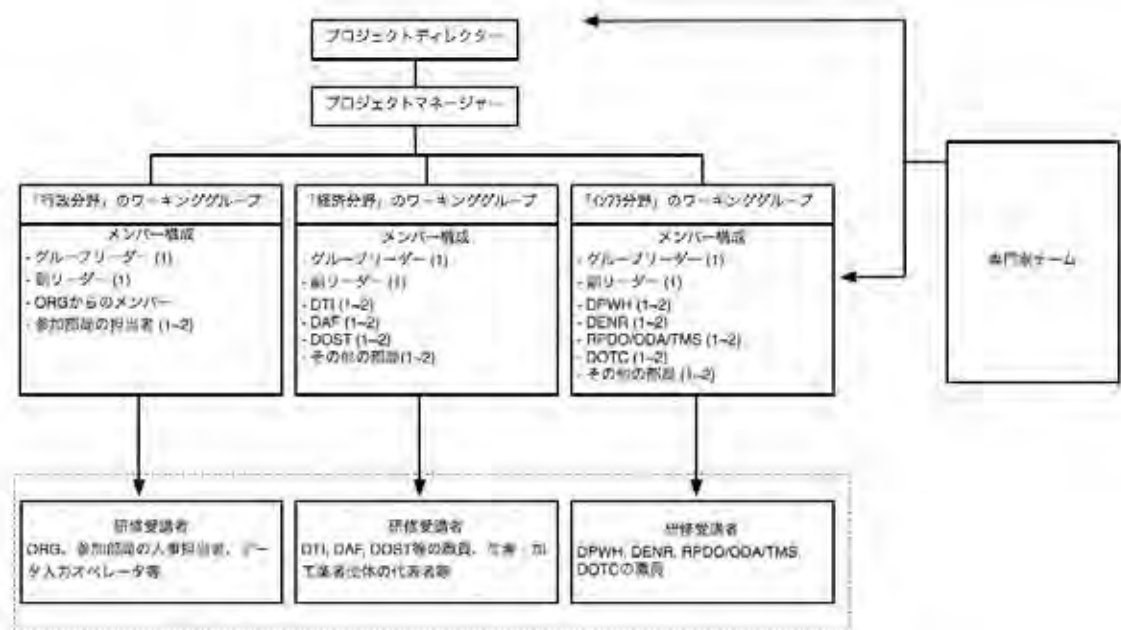


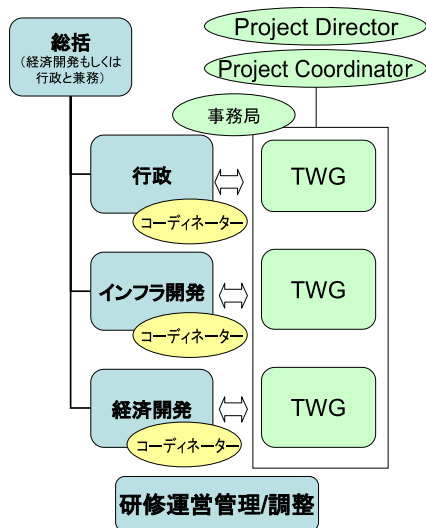
図5-1 プロジェクトの実施体制案

TWGは専門家の指導を受けながら、計画に必要な情報収集、研修計画の作成、研修後のモニタリング・評価、フォロースルー活動を通じた成果品の作成など、研修全般のプロセスに参画する。

行政とインフラ分野は2つの研修コースを実施するため、メンバー構成、作業量などを勘案して、分野別に1つのTWGではなくコース別に2グループ形成することも可能である。

5-3 専門家チームの位置づけ

専門家チームはプロジェクト・マネージャー、TWGのリーダー・副リーダーと連携しながら、プロジェクト全体の促進・モニタリングと技術指導を行う。各専門家が1つの分野を担当しTWGと参加部局に対する指導を行う。研修活動は連絡・調整、ロジ面での業務負担が大きいため、分野担当の専門家以外に指導管理・モニタリング専門の日本側コーディネーターを配置する。また、現地事情に精通した現地コーディネーターを採用し、日本側のコーディネーターと連携して、フィールドレベルのモニタリング、会計、研修ロジ面を支援する。プロジェクト事務所は自治区政府機関があるコトバト市内に設置して、現地コーディネーターが常駐する。治安上の問題から島嶼部での研修は想定せず、コトバトあるいはダバオで研修を行う。



総括

- ① プロジェクト・ディレクターとともにプロジェクト全体の方向性の調整を行う。

分野専門家（分野の責任者）

- ① フィリピン側各 TWG と分野の活動計画策定、実施・モニタリング、評価を行う。
- ② 上記計画に基づき、個別の活動計画を策定・運営管理し、ローカルコーディネーター、講師等への助言・指導を行う。

研修運営管理／モニタリング

- ① プロジェクト・コーディネーター及び事務局と連携したプロジェクト・モニタリング・運営（特に研修運営）の体制整備
- ② 専門分野団員を支援し、研修及びフォロースルー事業の運営モニタリング支援、ローカルコンサルタント（コーディネーター、講師等）の管理補助

図 5 - 2

5 - 4 合同調整委員会

プロジェクト全体の方針決定と関連機関間の調整を行うために、合同調整委員会を設置する。同委員会の役割は次のとおり。

- R/D に基づく各年の活動計画のレビューと承認
- 各年の活動計画の実績と進捗の確認
- プロジェクトに関連した課題・問題点についての意見交換
- 他の関係者・関係組織との調整

委員会の構成メンバーは次のとおりであるが、最終的なメンバー構成は今後の日本・フィリピン双方の協議を経て確定される。

議長：

- JICA フォーカルパーソン（ARMM 社会基金プロジェクト・マネージャー）

副議長：

- 専門家チーム総括

フィリピン側メンバー：

- ORG 行政管理課長
- 3 分野の TWG リーダー
- 地域計画開発室局長（RPDO）

日本側メンバー：

- JICA フィリピン事務所プロジェクト担当者
- 専門家チーム団員
- その他日本側が参加要請する関係者

第6章 事前評価結果

6-1 妥当性

以下の理由により妥当性は高い。

■ フィリピン政府の和平及び開発政策

フィリピン政府は中期開発計画の重点課題のひとつとして「ミンダナオの和平と開発」を位置づけており、ムスリム・ミンダナオ自治区（ARMM）政府の行政能力不足は本重要課題解決のための障害となっている。

■ わが国の援助方針との整合性

日本政府は、国別援助計画（改定中）の優先開発課題のひとつとして「ミンダナオの平和と安定への支援」を掲げている。なかでも ARMM 政府の行政強化を優先課題としている。本プロジェクトは「ミンダナオの平和と開発プログラム」の「キャパシティ・ビルディング・コンポーネント」として位置づけられる。本プロジェクト終了後は、育成された人材をカウンターパートとして、関連分野の各案件が効率的かつ効果的に実施されることが期待される。さらに、和平プロセスの進捗に応じ、同地域の統治の変更により生ずる人材育成ニーズにも柔軟に対応していく。

■ ARMM 職員能力向上の必要性－ターゲットグループ

ARMM は社会経済開発において著しく立ち遅れており、人材の育成は急務である。ARMM の各分野の中堅職員（テクノクラート）はモロ＝イスラム解放戦線（MILF）和平合意後の行政体制においても、同地域の復興・開発を担い、むしろ MILF その他の人材とともに新たに行政を支えていくことが予測されている。

6-2 有効性

本件は以下の理由から高い有効性を見込むことができる。

■ 研修成果の実務への応用による実践的な人材育成

本プロジェクトでは、前プロジェクトからの継続で約6割完成している行政規程草案作成をはじめ、ハラル産品振興など、自治区が既に着手している分野を対象としているため、ニーズが明確化している。さらに研修で取得した技術・知識を即座に実際の業務に応用することができ、実践的に能力が育成されることが見込まれる。

6-3 効率性

本案件は以下の理由から高い効率性が見込まれる。

■ 脆弱な ARMM の限られた人材を活用した実施体制

行政分野は知事室（ORG）、経済開発分野は貿易産業局（DTI）、インフラ分野は公共事業局（DPWH）が中心的な役割を果たす。この3部局は組織体制の脆弱な ARMM 政府内でも本プロジェクトの対象となる中堅人材を一定規模で擁している数少ない部局である。この3部局を中心に能力強化を支援し、この3部局だけでは対応できない役割・機能を他の部局により補完していくことにより、限られた人材を効率的に活用した実施体制が構築できる。

■ 研修で習得した知識・スキルの具体的な成果品への結実

本プロジェクトでは、研修への投入が効率的にアウトプットを生み出していくよう配慮し

ている。具体的には、座学研修に加え、フォロースルー（フォローアップ）活動を柔軟に実施し、研修で取得した知識・スキルを活用し、研修参加者が実際の業務に生かせる成果品を作成したり、あるいはTOT研修を実施したりできるような仕組みとしている。

■ ドナー協調

ARMM に対しては複数のドナーが支援を実施中であるが、地方自治体（LGU）への直接支援が中心で自治区政府を対象とした人材育成を実施している組織はなく、他ドナーの活動と重複する可能性は低い。むしろ他ドナーの協力とは地場産業振興、行政管理の分野で相互補完、相乗効果が期待される。

6-4 インパクト

本案件の実施により見込まれるインパクトは以下のとおり。

■ 上位目標の達成

プロジェクト目標の達成により、対象分野の中堅職員の能力が向上し、これら職員が他の関係部局職員等に対して研修・指導することにより、自治区の対象部局全体、更に産業振興においては生産・加工業者等の能力が向上し、上位目標の ARMM の行政組織及び人事管理の改善、インフラ開発事業形成及び実施の改善、更にハラル産業振興に貢献すると見込まれる。

■ ARMM の将来のガバナンス強化への基盤整備

行政規程及び細則の導入により、部局レベルのパフォーマンスモニタリング・評価の基礎が整備される。人事情報システムの導入は職員レベルのモニタリング・評価を行ううえで不可欠であり、更に、課題となっている人材開発の計画策定を行うことができるようになるという効果も期待される。

6-5 自立発展性

本案件の自立発展性の見込みは以下のとおり。

■ 技術面

他職員・関係機関への普及が必要な研修コースは、講師養成と教材開発を行うなど、プロジェクト後も研修活動を継続し、能力向上の仕組みを定着していけるように計画されている。

■ 財政面

プロジェクトにて教材等の作成を行えば、研修コース内容自体は機材など多額な資金を必要としないものを提案しているため、プロジェクト後の実施可能性は高いと思われる。

■ 政策・制度面

いかなる統治体制となっても、自治区の中堅人材の育成は自立発展にとっての優先課題である。また、ARMM の脆弱な行財政基盤に鑑み、本プロジェクトの3年次には自治区政府自身での継続的な研修制度定着のための予算確保、技術指導活動継続のためのインセンティブ検討など、自立発展性を確保するために必要な措置を自治区政府とともに検討していく。また、プロジェクト期間内に一部を試行的に実施し、自立発展性につなげていくよう計画している。

第7章 フィリピンにおける研修リソース

7-1 研修リソース概要

今回の調査では自治政府への研修実績のある組織と面談すると同時に組織のプロファイル、ムスリム・ミンダナオ自治区（ARMM）政府に対する研修実績、講師候補者リスト、講師謝金等についての情報提供を依頼した（面談記録は付属資料を参照）。

表7-1 事前調査で面談した研修サービス提供組織

	組織名	調査対象とした理由	対応可能な分野			情報提供*
			行政	経済開発	インフラ	
1	Asian Institute of Management (AIM)	本プロジェクトのフェーズIの研修を実施。Guiza氏は現在も行政規程のワーキング・グループのファシリテーションを行っている。	✓	✓		✓
2	Development Academy of the Philippines (DAP)	政府系の法人で調査研究・研修サービスを提供。ダバオのミンダナオ事務所はCIDA、UN、世界銀行等の案件を通して自治政府での経験が豊富。州・自治体などの産業振興の経験もある。	✓	✓		✓
3	Ateneo de Davao University	USAIDによるミンダナオ支援事業の現地パートナーのひとつ。	✓			✓
4	University of Southern Mindanao (USM)	農業・畜産分野での研修プログラムをもつ。ドナーによる技術研修の受注実績がある。		✓		✓
5	Center for Local and Regional Governance, UP	ARMM政府向けの経験はないが、Region 9（ダバオ）の地場産業振興のカウンセラー育成の経験がある。	✓	✓		
6	Nortre Dame University	地場産業振興などの研修実績あり。AusAidの委託でARMM政府の行政能力評価調査を実施。	✓	✓		
7	PKII Engineers	2003年にJICAの自治区に関する基礎調査を実施。知事室ODA課（ODA-ORG）に対する地理情報システム（GIS）研修の経験がある。			✓	

（*調査団でフォーマットを作成して情報提供を依頼した。「✓」のある組織は11月12日現在、情報提供のあった組織）

研修リソースに関する留意点は以下のとおりである。

- 研修からフォローアップ活動まで継続的な支援を行うため、ARMM 地域の特殊性や現地事情に詳しい人材を擁する組織が望ましい。
- 研修サービスを提供する団体は自前の研修プログラムをもっているため、受け手の現状に沿って研修を組み立てるのではなく、既存の研修をそのまま実施する傾向がある。事前に本プロジェクトの主旨、研修デザインの方法・プロセスを十分に説明する必要がある。また、組織によっては外部委託契約を求める場合があるため、契約形態について事前によく協議することが必要である。

7-2 プロジェクト実施上の留意点

プロジェクト全体の運営に関する留意点はプロジェクト戦略と実施体制を参照。個別研修コースの留意点と参考となる情報は以下のとおりである。

(1) 「行政規程策定研修」

■ 留意事項

ARMM 政府の組織は重複する部局や政治的につくられた部署・ポストがあるなど非効率な組織状況にある。組織改革が必要で、原則的には行政規程の制定プロセスでこの問題が整理されるべきである。ただし、知事の指示で、部局の統廃合といった改革ではなく、部局の責任体制・担当分野の明確化といった形で進め、人員の削減もないように指示されている。このため現状では行政機構のスリム化は難しい（現実的にも人員削減につながるような規程は政治的にも支持されない）。自治政府の内部で組織体制を検討すると部署・ポストが更に増加するリスクがある点に注意が必要で、少なくとも人員増につながらないような議論や条件づけが必要である。

行政規程が現状の肥大化した組織と職員数を公的に認知してしまうメッセージ性をもつ点にも注意が必要である。2003 年と 2007 年の職員数（正規・非正規を含む）を比較すると、本プロジェクトの主な対象機関については職員数にほとんど変化がないが、教育局は大幅に増加している。教育局については教員数の水増しが行われているといわれている。一時的に現状を肯定することになっても、将来的には適正な人員配置となるような余地を残す、定期的な見直しを行うなどの仕組みを入れることができるか検討する必要がある。

表 7-2 職員数の推移

	2003 ⁷	2007 ⁸
教育局	15,943	19,129
保健局 (DOH)	1,590	1,592
農業水産局 (DAF)	760	775
公共事業局 (DPWH)	560	560
知事室 (ORG)	479	476
貿易産業局 (DTI)	113	124
運輸局 (DOTC)	66	69
科学技術局 (DOST)	37	35

[情報提供：公務員委員会 (CSC) -ARMM]

■ リソース・パーソン・参考資料

- ・ AIM Prof. Guiza
- ・ Administrative code (ドラフト)

(2) 「人事情報管理システム研修」

基本的な方向性としては、参加する部局が、本研修での人事情報の整備を通して基本的な情報整備の方法を学び、それぞれに必要な情報整備を行う仕組みのベースづくりを意図する。職員のパソコン利用の能力が低いため、聞き取り調査ではできるだけ簡易で操作が容易なデータベースがほしいとの要望が強かった。情報ニーズ、操作能力、汎用性を判断して、適切なソフトウェアを入れる必要がある。

CSCではマニラ本部とのネットワーク化も含めたデータベース化を試行しており、2008年から本格導入したいとの意向である。CSCによれば、入力情報は公務員記録と同じ(書式入手済み)。同じ項目立てになっていればARMMが人事情報のシステムをつくることに問題はない。

参加する部局については事前によく検討する必要がある。全局をはじめからカバーするのではなく、パソコン、オペレーターの有無、台帳情報の開示状況、入力作業の可能性など先方と確認して、条件の整っている部局から順次導入を図るほうが無難である。本プロジェクトの直接のターゲットと想定する部局機関を優先候補とするべきであろう。情報提供は上級職員にとって脅威となることが想定されるので、事前に条件をつけて合意の取れた部局から始めるといった手立ても必要。

過去の経験からオペレーターの確保が非常に重要であり、ORGなどの正規職員を講師として育成して、研修後のオペレーター育成の仕組みを取り入れる必要がある。

内務自治局(DILG)はARMM地方自治支援プログラム(LGSPA)の支援を受けて“Local Governance Resource Center(LGRC)”を開設した(パソコンは本省、データはLGSPAが提供)。ここでは、地方自治体(LGU)のプロジェクト、インフラ、社会サービス、政治・治安情報などを集約・提供する。LGSPAではLGU職員の人事管理・評価システム(LGPMS)の導入を

⁷ Comprehensive Basic Study of the Autonomous Region in Muslim Mindanao in the Republic of the Philippines – Final report (P2-12)

⁸ 情報提供：CSC-ARMM

パイロット事業として実施中で、普及はDILGが担当することになっている。LGUの人事情報整備の方向性、整備後の活用方法についてはDILGが担当するため、DILGをワーキング・グループに加えることも有効である。

■ リソース・パーソン・参考資料

- ・ “Personal Data Sheet” (CSC の人事情報フォーマット)
- ・ 知事官房室からの入手情報 (組織図、過去の参加研修リスト)
- ・ 過去に自治政府は何度か情報管理システム導入の提案書が出されてきたが、現状から乖離した構想で、内容も投入ありきというものであった。“Establishment of the ARMM personnel MIS - Kompyuserb database” (2003 年の提案書)、“E-Center” (ORG からの提案書) を参照。
- ・ CSC 本省から JICA に提出された “Civil Service Academy” のプロポーザル
- ・ “Dateline” (LGRC についての記事)

(3) 「ハラル製品の振興を通じた行政支援サービス強化研修」

輸出振興・投資促進という視点から見れば、「紛争地域」というマイナスイメージ、供給体制の未成熟さ、流通をはじめとしたインフラの未整備、ミンダナオ内の他地域との価格競争力のなさなど現時点では不利な環境・制約条件が多々存在する。自治政府が有利なのは「ムスリム自治区で生産された真正のハラル製品」といったアピールだけであろう。しかし、地域内、国内向けであれば、消費者に安全衛生規準と宗教的な規準を含めた「安全」という付加価値で差別化を図れるビジネスチャンスであり、産業活性化の契機ととらえることができる。しかし、今回の調査では、輸出振興のためのハラルという意識が強いように感じた。ワーキング・グループでは既に大枠でのハラル振興の方向性などは策定済みであるが、実効性のある具体的な計画がない。プロジェクトの開始時に、現状分析を行い、ステップを明確化して関係機関の役割と個別計画を策定する必要がある。

ハラル振興については既にワーキング・グループが形成され、定期的な会合も行われている。新たな枠組みをつくるのは得策ではないため、既存の枠組みで開始し、役割に応じてサブ・グループで研修・作業を進めるといった方法が望ましい。

パイロットで取り上げる産品について、自治政府内に専門分野の知識・実務経験を有する人材がいるかよく確認する必要がある。また、研修員の知識・経験、生産者・加工業者のレベルを把握したうえで現実的な研修内容を検討する。

特定したハラル製品については、ハラル認証団体と認証規準、検査方法、手続き、コスト負担などについて確認しておく必要がある。

広報について活用できそうなリソースは次のとおり。

ARMMは地元ラジオ局に週1時間の枠で広報番組を流している。また、DAFの農業リサーチセンター (ARMMIARC) には、JICAの支援でラジオ放送 (農業普及) 用の機材とスタジオが設置されており、地方言語別に番組を制作することができる。公共情報局 (BPI) の Executive DirectorのMr. Auelind Malaguio氏 は地元紙 “Kota wato Express” (週刊紙) の編集長。

■ リソース・パーソン・参考資料

【ハラール認証関連】

- ・ハラール認証団体 (MMHCB)、LGSPA Cotabato 事務所
- ・“Halal Industry Development Planning Workshop (August 1-2, 2007)” (LGSPA が支援、Halal テクニカル・ワーキング・グループ (TWG) が主催したワークショップ資料)
- ・“Halal Guideline” (電子ファイル)
- ・“Halal Certification Board, INC” (MMHCB の紹介 DVD)

【ハラール振興関連】

- ・DTI 作成の企画書、プレゼンテーション資料等 (電子ファイル)
- ・“Agro-fisheries” (DAF のハラール振興に関する記事)

【産業振興関連】

- ・産業振興の先進例として Region 11 の DTI (技術協力プロジェクト「ダバオ産業クラスター開発計画プロジェクト」のカウンターパート機関)
- ・“Investing in Davao Region” (投資促進用のパンフレットと DVD)
- ・Region11 の産業クラスター振興戦略・実施枠組・行政支援の概略と到達点 (未公開資料につき取扱注意) (電子ファイル)
- ・Region 12 の地元製品カタログ
- ・ビジネス支援研修の候補としてフィリピン大学のビジネスカウンセリングコース (Region 9 の職員はここで研修を受講。ただし、ハラール振興は含まれていない)
- ・民間団体としては、商工会議所 (ABC) のなかの ARMM Business Council があり零細業者を中心に 2,000 名が加入している。代表は Mr. Datu Haron Bandila (Assistant Secretary, DAF)

【技術研修関連】

- ・畜産関係の技術研修の候補としては、南ミンダナオ大学 (USM) が経験豊富であるが、これもハラールは含まれていない。
- ・ミンダナオ支援プロジェクト形成調査 (家畜分野) 報告書 (電子ファイル)

【関連部局の情報】

- ・DTI からの入手資料 (組織図、過去の研修参加リスト、実績報告書)
- ・DOST からの入手資料 (スタッフリスト、人材育成プラン)
- ・DAF からの入手資料 (質問票への回答)

(4) 「技術者養成研修」

本来政府が行うべき支援をドナーが代行するという側面あり。本省、自治政府を含めてコスト負担、講師派遣の可能性など協議する必要がある。この支援を行う場合は、自治政府の DPWH に技術資格、技術研修の仕組みがないという点に注目して、自前の技術研修制度を導入するという意味づけが必要。プロジェクト後も継続的に技術研修を行うためには、講師の育成と標準化された研修教材の開発が必要である。

公共事業省の資格取得研修は、Administrative & Manpower Management Service が管轄している。本省での研修の流れとしては、1ヵ月間の技術研修 (実質20日間) と試験ののちに資格審査委員会による審査 (履歴、業務実績、試験結果の審査) を経て該当する資格が与えられる。

資格研修ではあるがあまり標準化されていない。研修講師は内部人材とコンサルタントなど外部人材が活用されている。標準化されたテキストはなく、教材は配布資料のみ。

表 7-3 公共事業省によるプロジェクト・エンジニア資格研修の概要

モジュール	研修項目	研修方法	日数
	オリエンテーション	講義	1.0
1 設 計	道路・橋梁・構造物・排水施設の設計	講義	1.0
2 施 工	道路の施工方法・道路保守・機材・監督・安全対策	講義	4.0
	構造物の施工方法・機材・監督・安全対策	講義	
	橋梁の施工方法・機材・監督・安全対策	講義	
	排水施設の施工方法・機材・監督・安全対策	講義	
3 品質管理	資材の品質管理、現場での検査、公共事業省の品質規準	講義	3.0
4 監 督	監督官の業務、モニタリング、契約管理、文書管理	講義	2.0
事例演習	社会・環境配慮	演習	2.0
OJT	現場実習・プレゼンテーション	OJT	7.0
試 験	筆記試験（2 時間）		
合 計			20.0

(情報提供：公共事業省)

自治政府の職員の研修参加と受験は問題ないが、資格審査委員会の見解として、自治政府職員に資格を授与する権限はないとのことである。このため、自治政府内に本省と同様の資格審査委員会を設置して資格を与える必要がある。資格審査の方法・プロセスは同省のやり方を踏襲することが可能で、資格審査委員を招いて支援してもらうことができる。

ワーキング・グループと研修参加者の人選については、ORGなど経由せず公共事業省と協議すれば適任者を選定できると思われる。講師による研修の対象者については中間管理職という資格要件は満たさないが、現場責任者である出先機関（District office）の技術系職員を含めることが望ましい。

本省での資格研修が不定期であり、プロジェクト・サイクルとタイミングが合うか不明なため、本省での研修に参加させるよりプロジェクトで研修を企画・実施して、必要に応じて本省から研修講師を派遣してもらうことが望ましい。

■ リソース・パーソン・参考資料

- ・ JICA 道路・橋梁の建設・維持に係る品質管理向上プロジェクト（2007年2月～2010年2月）では、道路・橋梁の建設・維持管理のマニュアル改訂とパイロット事業として3つのRegionでの技術向上支援を行っている。自治政府は含まれないが、本省の技術研修、教材、講師人選などで有効な情報源となる。
- ・ PKII Engineers（コンサルタント企業）は、2003年にJICAが実施した自治区の包括的基礎調査を実施し、インフラ分野の調査も行っているため、DPWHの業務能力や現状について一定の知見を有している。同社は2004年にJICAがODAに対して支援したGIS研

修も担当した。

- ・ “Comprehensive Basic Study of the Autonomous Region in Muslim Mindanao in the Republic of the Philippines”
- ・ 本省の資格研修の概要書（上記 JICA プロジェクト・オフィスより入手）
- ・ 自治政府公共事業省からの入手データ（組織図、過去の研修受講実績、過去 3 年の主要工事、建設機材リスト等）

(5) 「プロポーザル作成研修」

単なる技術研修にせず、実際の計画に沿ってプロポーザルを作成し、外部評価するといった仕組みを入れて、実践的な研修とすることが望まれる。プロポーザルを作成するためにはまずデータが必要になる。データ収集、測量、交通量調査などの作業が多く含まれるので、情報管理の仕組みも入れる必要がある。

想定するプロポーザルのレベルは、自治区社会基金（ARMM Social Fund）のインフラ事業のプロポーザルとする。DPWH職員は全体を通してワーキング・グループに参加する。他の部局からの参加者は関連する部分に参加する。自治区社会基金にはDPWHから技術者が出向している。現状の問題点については彼らを含めて分析を行う。

地域開発の計画と審査・事業実施・評価などは地域計画開発室（RPDO）の担当であるが実態としてRPDOの機能は非常に弱い。一方、知事官房のなかには知事官房が関連する事業を管轄する知事室技術管理サービス課（TMS-ORG）、ドナー事業を管轄するODA-ORGがあり、この3機関は重複する機能・役割が数多く存在する。現在、LGSPAが3機関の役割の明確化を支援しているため、人選にあたってはこの協議の進捗を踏まえることが望ましい。

DOTCは現状では管轄する業務が極めて限定的であるが、将来的な運輸・通信施設の建設を想定してプロポーザルの作成ノウハウを学ぶ。環境天然資源局（DENR）では環境管理サービス（EMS）の環境影響評価の担当者の参加を想定する。該当する正規職員はDENRに5名、6つのDistrict Officeに2～6名の担当者がいる。聞き取り調査と過去の研修実績資料によると、環境評価の研修を受けた職員はいない。

ODAにはGISデータとソフトウェア一式が保管されている。必要に応じてGISが活用できるように補完研修など組み込むことも想定される。

■ リソース・パーソン・参考資料

- ・ Mr. Mustapha Sambolawan (Project Manager, ARMM Social Fund Project), Mr. Tito Oria (JBIC expert)
- ・ 自治区社会基金プロジェクトが作成した承認済みの F/S 報告書 3 件（「アルハジ記念県病院建設計画」「DA-ARMMIARC 農業研修センター」「ポロック湾リハビリ計画」）
- ・ PKII Engineers が作成した JICA-GIS 研修の報告書
- ・ RPDO からの入手資料（過去の事業実績、組織図、過去の研修リスト、職員リスト）
- ・ DENR からの入手資料（過去の業務実績、組織図、過去の研修リスト）
- ・ DOTC からの入手資料（過去の業務実績、部署別の業務内容、組織図、過去の研修リスト、職員リスト）
- ・ RPDO/TMS-ORG/ODA-ORG の業務内容比較表

