

## 事業事前評価表

### 国際協力機構東南アジア・大洋州部東南アジア第五課

#### 1. 案件名（国名）

国名：フィリピン共和国

案件名：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

(The Project for Community Development in Conflict-Affected Areas in Mindanao)

#### 2. 事業の背景と必要性

##### (1) 当該国におけるミンダナオ紛争影響地域の現状と課題

ミンダナオ島はフィリピン共和国（以下「フィリピン」という。）の南部に位置する面積10.2万平方キロ、人口約2,200万人（2010年統計）の島である。紛争影響地域と呼ばれるミンダナオ島の南西部では、40年以上に及ぶ紛争の影響もあり、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ことから、フィリピン国内でも貧困率が最も高い地域の一つとなっている（全国平均26.5%。同地域を含む近隣地域では31.3%～47.8%（2009年フィリピン国家統計調整委員会）。2001年、モロ・イスラム解放戦線（Moro Islamic Liberation Front。以下「MILF」という。）とフィリピン政府との間で「トリポリ協定」が締結され、同合意に基づき、MILFのもとでバンサモロ開発庁（Bangsamoro Development Agency。以下「BDA」という。）が設立された。2014年3月にはフィリピン政府・MILF双方により包括和平合意が署名され、2016年に新バンサモロ自治政府が設立されることが決定された。この自治政府への移行プロセスが住民や地元関係者の理解と支持のもとに円滑に進展し、紛争影響地域に和平が定着するためには、地域住民の生活改善や生計向上に資するインフラ整備を早期に実施することが必要である。JICAが過去に実施した開発調査「ミンダナオ紛争影響地域 社会経済復興支援調査（以下「SERD-CAAM」という。）」（2007年～2009年）の結果では、道路整備が住民ニーズの最も重要なもののひとつとされており、特に地域の主要な産業である農業に関しては、自動車の通行に支障がある道路が多く、農村から市場までのアクセスが制限されていることから、Farm to Market Road（以下「FMR」という。）の整備が緊喫の課題となっている。

##### (2) 当該国におけるミンダナオ紛争影響地域の開発政策における本事業の位置づけ及び必要性

フィリピン政府は「中期開発計画」（2011年～2016年）において、和平交渉を通じた政治的合意と、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いる。特に後者については、和平プロセス担当大統領顧問室（Office of the Presidential Adviser on the Peace Process。以下「OPAPP」という。）により紛争影響地域の復興と開発フレームワークが策定されており、同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、同地域の貧困削減を図ることを目指している。同地域において、生活基盤や生計向上に資するインフラ整備を行う「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」（以下「本事業」という。）は、右開発政策に位置付けられる。

なお、本事業の実施機関は、事業の実施能力等を踏まえ、フィリピン農業省とし（BDA、OPAPP 及び各町は協力機関として参画）、対象地域の選定基準としては、FMR の整備・改修により想定される経済効果、地域的バランス、貧困度等を設定した。また、本事業の実施によって、対象地区の農村から市場等までの車両の通年交通を確保し、農業開発を促進することにより対象地域住民の生活改善や生計の向上が期待できる。

### (3) ミンダナオ紛争影響地域に対する我が国及び JICA の援助方針と実績

対フィリピン JICA 国別分析ペーパーでは「ミンダナオ紛争影響地域における平和構築」を重点課題とし、特に和平合意が締結された後に移行期間を経て新自治政府が設立されることを見据え、地域の安定と開発に関する支援を継ぎ目なく行うことを 3-5 年後の主要な成果目標として設定している。また対フィリピン共和国国別援助方針においても「ミンダナオにおける平和と開発」は 3 つの重点分野の一つに定められており、本事業はこれら分析・方針に合致する。

### (4) 他の援助機関の対応

世銀は JICA との協調融資案件である「ムスリム・ミンダナオ自治地域平和・開発社会基金事業」（円借款・2003 年度 L/A）を通じて、同地域政府を実施機関として学校、保健所、給水施設等の小規模なコミュニティ・インフラの整備や、高等学校や市庁舎等の地域の拠点整備に取り組んでいる。また、BDA に対しては「ミンダナオ信託基金」を通じ、紛争影響地域に特化する形で同様な小規模インフラ整備に取り組んでいる。

## 3. 事業概要

### (1) 事業の目的

本事業は、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・橋梁の整備を行うことにより、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り、ひいては対象地域の貧困削減と和平の定着に寄与することを目的とする。

(2) プロジェクトサイト/対象地域名：ミンダナオ紛争影響地域 3 箇所（南ラナオ州ブンバララン町（人口約 8.8 千人、2010 年）、コタバト州アラマダ町（人口約 5.7 万人、2010 年）、マギンダナオ州ダトゥ・パグラス町（人口約 2 万人、2010 年）

### (3) 事業概要

1) 土木工事、調達機器等の内容：【施設建設】ブンバララン（4.7km）、アラマダ（8.6km）及びダトゥ・パグラス（8.7km）における農村道路・橋梁の改修

2) コンサルティング・サービス/ソフトコンポーネントの内容：詳細設計及び施工監理/維持管理における能力強化

### (4) 総事業費/概算協力額

総事業費 12.24 億円（概算協力額（日本側）：11.17 億円、フィリピン側：1.07 億円）

### (5) 事業実施スケジュール（協力期間）

2015 年 5 月～2017 年 6 月を予定（計 26 ヶ月。詳細設計、入札期間を含む）

### (6) 事業実施体制（実施機関/カウンターパート）

【事業実施機関/実施体制】フィリピン農業省（Department of Agriculture）

【運営/維持管理体制】対象となる三つの地域の町が事業の進捗管理及び道路維持管理を担う。維持管理は、全線においてコンクリート舗装を採用することにより負担を軽減した

うえで、作業内容に応じて、町が業者に委託、もしくは事業費を手当し村に依頼し、その他定期的な軽微な作業は村が自ら実施する。各町の 2016 年度の開発予算は、ブンバラン町：約 14.2 百万ペソ（37 百万円）、アラマダ町：約 36.8 百万ペソ（97 百万円）、ダトゥ・パグラス町：約 13.3 百万ペソ（35 百万円）であり、この開発予算から道路の維持管理費が支出される。

#### (7) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

##### 1) 環境社会配慮

- ① カテゴリ分類：B
- ② カテゴリ分類の根拠：本事業は、「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」（2010 年 4 月公布）に掲げる道路セクターのうち大規模なものに該当せず、環境への望ましくない影響は重大ではないと判断され、かつ、同ガイドラインに掲げる影響を及ぼしやすい特性及び影響を受けやすい地域に該当しないため。
- ③ 環境許認可：本事業に係る初期環境影響調査(IEE)結果は、2015 年 2 月末までに環境天然資源省環境管理局に提出される予定。
- ④ 汚染対策：工事中は、大気質、水質、騒音等について、工事業者が散水や作業時間の制限、建設機械の洗浄水やセメントの河川への放出の制限、作業員の排出する生活排水の浄化処理を行う予定である。また、工事中に発生する廃棄物は、同国国内基準を満たすよう処理される。
- ⑤ 自然環境面：事業対象地域の一部は環境天然資源省により登録されているリブンガン水源森林保護区内に位置するが、同保護区での開発は許可されており、既存の道路の改修であることから、自然環境への望ましくない影響は重大でない想定される。
- ⑥ 社会環境面：本事業は約 6ha の用地取得を伴い、同国国内手続き及び JICA 環境社会配慮ガイドラインに沿って用地取得が進められる。なお、住民移転は伴わない。事業に対する特段の反対は見られない。
- ⑦ その他・モニタリング：本事業は、コントラクターが大気質、水質、騒音、廃棄物等についてモニタリングを実施する。

2) 貧困削減促進：本事業の完成をもって、市場へのアクセスが確保され、地域住民による農業等による現金収入の機会が増加し、地域経済開発効果及び貧困削減に資する。

3) 社会開発促進（ジェンダーの視点、エイズ等感染症対策、参加型開発、障害者配慮等）：被援助国の施工業者において、男女間の賃金格差が発生しないよう配慮する。

(8) 他事業、ドナー等との連携・役割分担：世銀も BDA を対象としたコミュニティ開発支援を実施していることから、本事業とアプローチの整合性を図りつつ、地理的な重複を避けるよう配慮する。

(9) その他特記事項：特になし。

#### 4. 外部条件・リスクコントロール

##### (1) 事業実施のための前提条件

・道路の改修に必要な用地取得や建設許可への対応が入札手続き前までに遅滞なくなされること。

(2) プロジェクト全体計画達成のための外部条件

- ・対象サイトの治安状況が極端に悪化しないこと。
- ・2015年の暫定統治機構の設立に向けて協力機関であるBDAの組織改編が見込まれることから、組織機能が一時低下する可能性もあり、実施体制については柔軟に対応する必要がある。

**5. 過去の類似案件の評価結果と本事業への教訓**

(1) 類似案件の評価結果

SERD-CAAMにおけるモニタリング結果からは、コミュニティ開発においてオーナーシップを醸成し、適切な維持管理体制を確保するためには、住民に対して十分な事前説明・意見聴取や住民組織の強化などを丁寧に行うとともに、地方自治体との事前のコンサルテーションを行うことが重要であるとの教訓が得られている。

(2) 本事業への教訓

本事業でもコミュニティ開発における住民のオーナーシップを醸成し、住民による適切な建設モニタリングや維持管理体制を確保することから、事前のオリエンテーションや研修等の実施を検討する。また、本事業を通じてBDAと地方自治体との協力関係が促進されるよう、協力の開始や引き渡し時の自治体の役割の明確化や合意形成等、自治体の関与を深めるために必要な配慮を行う。

**6. 評価結果**

以下の内容により本案件の妥当性は高く、また有効性が見込まれると判断される。

(1) 妥当性

本事業は、フィリピンの開発政策並びに我が国及びJICAの援助方針に合致しており、また2014年3月のバンサモロ包括和平合意の署名を受けて、ミンダナオ紛争影響地域の住民の生活改善や生計向上を図り、ひいては貧困削減や和平の定着に寄与するものであることから、人道上のニーズ及び外交上の観点からも、無償資金協力としての本事業実施の意義・妥当性は高い。

(2) 有効性

1) 定量的効果

指標名	基準値（2014年実績値）	目標値（事業完成3年後）
市場までの農産物の平均運搬時間（分）	ブン balan : 60 アラマダ : 30 ダトゥ・パグラス : 60	ブン balan : 20 アラマダ : 18 ダトゥ・パグラス : 30
平均交通量（トラック：台/日）	ブン balan : 2.5 アラマダ : 9 ダトゥ・パグラス : 0	ブン balan : 20 アラマダ : 10 ダトゥ・パグラス : 10.5

2) 定性的効果：公共施設（学校・保健所等）へのアクセス改善、外部への就業機会の増加、農業収入の向上

**7. 今後の評価計画**

(1) 今後の評価に用いる主な指標

6. (2) 1) のとおり。

(2) 今後の評価のタイミング

・ 事後評価                      事業完成 3 年後

以 上