

0. 要旨

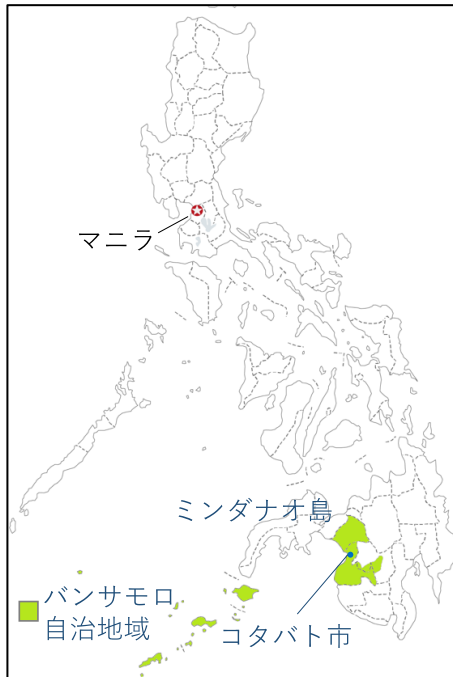
本事業（Comprehensive Capacity Development Project for the Bangsamoro : CCDP）では、ミンダナオに設置が予定されているバンサモロ自治政府への移行に向け、バンサモロ移行委員会（Bangsamoro Transition Commission、以下「BTC」という¹。）を実施機関とする CCDP for the Bangsamoro（以下「CCDP-B」という。）と、当時の自治政府であったムスリム・ミンダナオ自治区（Autonomous Region in Muslim Mindanao、以下「ARMM」という。）自治政府を実施機関とする CCDP for the Autonomous Regional Government（以下「CCDP-A」という。）の二つの計画が実施された。それぞれの計画は、ガバナンスの基礎構築、行政サービス提供・コミュニティ開発の強化、経済促進を行い、CCDP-B はバンサモロ自治政府への移行プロセスの促進、CCDP-A は ARMM の組織改革プロセスの促進を図った。

事業の計画は、フィリピン及び対象地域の開発政策と開発ニーズ、日本の援助政策と合致しているとともに、他事業との相乗効果・相互連携もあり、妥当性・整合性は高い。事業実施の結果、CCDP-B、CCDP-A とも目標はおおむね達成され、事業で導入されたさまざまな活動の多くが事後評価時も継続し、バンサモロ自治政府への移行準備の一環を成していることから、有効性・インパクトは高い。効率性については、コンポーネントの追加もあり事業費は計画を上回ったが、事業期間は和平プロセスの停滞と移行プロセスの遅れに伴う延長（外部要因による計画変更）後の計画内に収まったため高い。持続性は、人員配置やカウンターパート以外の人員の技術習得等に一部軽微な課題があるが、解決・改善の見通しがあるため高い。バンサモロ自治政府の設置が本事業実施中の想定から延期されており、和平及び移行のプロセスにはリスクもあるが、事後評価時現在の暫定自治政府及びフィリピン共和国政府（以下「比政府」という。）が対応を続けている。

以上より、本事業の評価は非常に高いといえる。

¹ 設置当初の名称は移行委員会（Transition Commission : TC）。

1. 事業の概要



事業位置図



写真1 モロ・イスラム解放戦線 (MILF) キャンプにおける陸稲栽培
(出典：現地調査補助員撮影)

1.1 事業の背景

フィリピンの南部に位置するミンダナオ島の南西部・中部ミンダナオは、分離独立・自治拡大をめざすイスラム系勢力と比政府との40年以上に及ぶ紛争の影響で、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不足等の課題を抱えていた。

イスラム系反政府勢力を代表していたモロ民族解放戦線 (Moro National Liberation Front、以下「MNLF」という。) と比政府の間では断続的に和平交渉が行われ、1990年には比政府の立法により ARMM 自治政府が発足し、1996年には政府と MNLF との間で最終和平合意が結ばれた。しかし、その後も、1984年に MNLF から分離したモロ・イスラム解放戦線 (Moro Islamic Liberation Front、以下「MILF」という。) と比政府との間で武力衝突が繰り返された。反政府勢力の主力となった MILF と比政府との和平交渉の結果、2001年に停戦合意 (「トリポリ協定」) が締結され、さらに 2010年に発足したアキノ III 政権の下で和平プロセスが進展した。2012年10月に「バンサモロ枠組み合意」(以下、「枠組み合意」という。) が締結され、ミンダナオ紛争地域の恒久的な平和と開発の実現をめざし、2016年までに、ARMM 自治政府に代わるバンサモロ自治政府 (Bangsamoro Government、以下、文脈により「新自治政府」という。) を設立することが合意された。また、新自治政府の枠組みを定めるバンサモロ基本法の審議を 2014年内に開始すること、ARMM 自治地域に代わるバンサモロ自治地域 (Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao、以下「BARMM」という。) の領域を決定する住民投票を 2015年に実施すること、第1回バンサモロ議会選挙を 2016年に実施すること等が予定された。2012年12月には、バンサモロ基

本法の起草等を行う暫定機構として BTC が設置された。このような状況の下、新自治政府の制度・システムの整備と、行政を担う人材の能力強化が急務となった。

国際協力機構（JICA）は 1970 年代からミンダナオへの支援を行ってきており、2000 年代にはミンダナオの平和と開発の促進に焦点を当てた協力活動が数多く実施されていた。支援は主に比政府または ARMM 自治政府に対するものだったが、本事業では新自治政府の準備を担う BTC に対する支援が新たに計画された。

1.2 事業の概要

上述のとおり、本事業は CCDP-B と CCDP-A という二つの計画から構成されていた。

事業概要の理解に重要であるため、「1.1 事業の背景」に述べた以降のミンダナオの状況について記す。本事業開始後、2014 年 9 月に「バンサモロ包括和平合意」（以下「包括和平合意」という。2012 年締結の枠組み合意及びこれを具体化した付属文書を合冊したもの）が締結された。この合意に基づき、バンサモロ基本法（Bangsamoro Basic Law : BBL または BBL1）は予定どおり 2014 年に起草されたものの、その後の審議の遅れや情勢悪化²により 2015 年に廃案となった。2016 年のドゥテルテ政権発足後、改編されたバンサモロ基本法（BBL2）が共和国法第 11054 号（通称 Bangsamoro Organic Law : BOL）として 2018 年に成立し、これに基づいて、BARMM 地域を定める住民投票が 2019 年に実現し、第 1 回バンサモロ議会選挙は 2022 年に行われることとなった（その後 2025 年に延期³）。同選挙まで BARMM 地域を統治する機構として、2019 年 2 月にバンサモロ暫定自治政府（Bangsamoro Transition Authority、以下「BTA」という。）が発足した。これに伴い、ARMM 自治政府は改廃となり、BTC は BTA 設立を準備するという役割を終えて解散した。

本事業は 2016 年までの予定で開始されたが、それまでにバンサモロ基本法が成立しないことが明らかとなったため、2019 年 7 月までに延長された（下表は延長後に変更された最終版の事業計画に基づいている）。また、BTA 発足に伴い、CCDP-B、CCDP-A いずれも、同機関が新たな実施機関となった。本報告書末尾「別添」に、これらの出来事を年表としてまとめている。

		CCDP-B	CCDP-A
上位目標		バンサモロ自治政府の基盤が構築される。	（設定なし）
プロジェクト目標		バンサモロ自治政府への移行プロセスが促進される。	ARMM の組織改革プロセスが促進される。
成果	成果 1	[ガバナンスの基礎構築] 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。	[ガバナンスの基礎構築] ARMM 及び地方自治体の人材及び組織強化が行われる。

² 詳細は「3.1.1.3 事業計画やアプローチ等の適切さ」を参照。

³ 報道によれば、新型コロナウイルスの流行もあり新自治政府設立準備が遅延したためとの比政府の説明。

		CCDP-B	CCDP-A
	成果 2	[公共サービス提供・コミュニティ開発の強化] 紛争影響地域でのコミュニティ開発が促進される。	[公共サービス提供・コミュニティ開発の強化] 特定セクターでの公共サービスの提供が改善される。
	成果 3	[経済促進] バンサモロ自治政府の地域開発計画の策定が推進される。	[経済促進] 選定された製品の促進を通じて地場産業を振興する環境が改善される。
日本側の事業費		1,607 百万円	
事業期間		2013 年 7 月 ~ 2019 年 7 月 (うち延長期間: 2016 年 7 月 ~ 2019 年 7 月)	
事業対象地域		2012 年 10 月に比政府と MILF との間で締結された枠組み合意にて合意された、新自治政府に入ることが想定される領域 (ミンダナオ南西部)	
実施機関		バンサモロ移行委員会 (BTC)	ムスリム・ミンダナオ自治区政府 (ARMM 自治政府)
		(2019 年 2 月以降) バンサモロ暫定自治政府 (BTA)	
その他相手国協力機関など ⁴		モロ・イスラム解放戦線 (MILF)、バンサモロ開発庁 (BDA)、ミンダナオ開発庁 (MinDA)、バンサモロ・リーダーシップ・マネジメント協会 (BLMI)、バンサモロ・イスラム武装部隊 (BIAF)、ARMM 農業水産省 (DAF-ARMM)、和平プロセス担当大統領顧問室 (OPAPP)、フィリピン稲作研究所 (PhilRICE)、フィリピン開発アカデミー (DAP) 等	ARMM 自治政府官房長官、ARMM 内務自治省 (DILG-ARMM)、ARMM 公共事業省 (DPWH-ARMM)、ARMM 農業水産省 (DAF-ARMM)、ARMM 貿易産業省 (DTI-ARMM)、地方自治体 (LGU)、農業研究所 (ATI)、フィリピン開発アカデミー (DAP) 等
わが国協力機関		株式会社レックス・インターナショナル/株式会社オリエンタルコンサルタンツグローバル/株式会社建設技研インターナショナル/アイ・シーネット株式会社 (JV)、ユニコ・インターナショナル株式会社 ⁵	

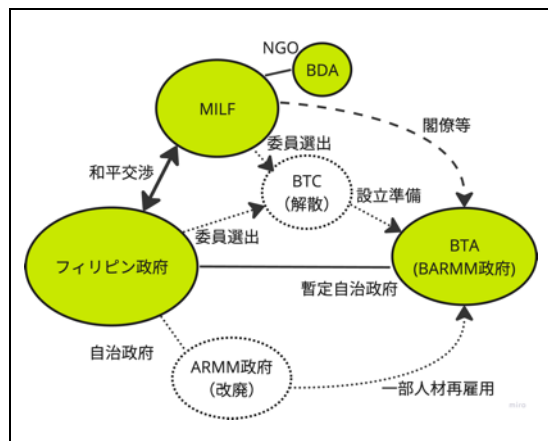
⁴ 関係機関が多いため、正式名称は本脚注に記す (本表記載順。既出のものも参照性を考え再度記載する)。モロ・イスラム解放戦線 (Moro Islamic Liberation Front : MILF)、バンサモロ開発庁 (Bangsamoro Development Agency : BDA)、ミンダナオ開発庁 (Mindanao Development Authority : MinDA)、バンサモロ・リーダーシップ・マネジメント協会 (Bangsamoro Leadership Management Institute : BLMI)、バンサモロ・イスラム武装部隊 (Bangsamoro Islamic Armed Forces : BIAF)、ARMM 農業水産省 (DAF-ARMM)、和平プロセス担当大統領顧問室 (Office of the Presidential Adviser on the Peace Process : OPAPP) (事後評価時は和平方解統合担当大統領顧問室 (Office of the Presidential Adviser on Peace, Reconciliation and Unity : OPAPRU))、フィリピン稲作研究所 (Philippine Rice Research Institute : PhilRICE)、フィリピン開発アカデミー (Development Academy of the Philippines : DAP)、ARMM 内務自治省 (Department of the Interior and Local Government, ARMM : DILG-ARMM)、ARMM 公共事業省 (Department of Public Works and Highways, ARMM : DPWH-ARMM)、ARMM 農業水産省 (Department of Agriculture and Fisheries, ARMM : DAF-ARMM)、ARMM 貿易産業省 (Department of Trade and Industry, ARMM : DTI-ARMM)、地方自治体 (Local Government Unit : LGU)、農業研究所 (Agricultural Training Institute : ATI)

⁵ いずれも、一部コンポーネントの業務実施契約による委託先 (他のコンポーネントは JICA 直営で実施)。

	CCDP-B	CCDP-A
関連事業 ⁶	<p>【技術協力】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査(The Study for Socio-Economic Reconstruction and Development of Conflict Areas in Mindanao:SERD-CAAM) (2007年～2009年) ・ ARMM 行政能力向上支援プロジェクト(2004年～2007年) ・ ムスリム・ミンダナオ自治区人材育成プロジェクト(2008年～2013年) ・ ARMM 地場産業振興調査(2010年～2012年) ・ 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 (Community Development in the Conflict-Affected Areas in Mindanao:CD-CAAM) (2012年～2015年) ・ バンサモロ自治政府能力向上プロジェクト(Capacity Development Project for Bangsamoro:CDPB) (2019年～2025年) ・ 全国産業クラスター能力向上プロジェクト(2012年～2015年) <p>【円借款】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ ミンダナオ紛争影響地域道路ネットワーク整備事業(2019年) <p>【無償資金協力】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ バンサモロ地域配電網機材整備計画(2017年) <p>【その他国際機関、援助機関等】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 移行能力に関する諮問的支援ファシリティ(Facility for Advisory Support for Transition Capacity:FASTRAC) (世界銀行/国連開発計画(UNDP)、2013年～2016年) ・ バンサモロ移行への支援 (Support to Bangsamoro Transition: SUBATRA) (欧州連合(EU)他、2020年～2024年) 	

【関係機関について】

本事業の関係機関は非常に多いが、中心的な機関の関係を右図のとおり整理した。CCDP-B の活動は、主にバンサモロ移行委員会 (BTC) または、モロ・イスラム解放戦線 (MILF) の社会経済開発機関であったバンサモロ開発庁 (BDA) が担った。CCDP-A の活動は、主にムスリム・ミンダナオ自治区 (ARMM) 自治政府の各省/部署が担った。図には含めていないが、一部活動の受益者として地方自治体 (LGU)⁷ やコミュニティが参加したほか、サービスプロバイダーとして、フィリピン稲作研究所 (PhilRICE)、フィリピン開発アカデミー (DAP)、農業研究



出所：JICA 提供資料等を元に事後評価者が作成
注：2023年現在存在する機関を緑色で示した。

図1 本事業の主要機関

⁶ 本事業対象地域における JICA 事業は非常に多い (事業実施当時の JICA 事業は『ミンダナオ支援の包括的レビュー』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、2021年 (URL: <https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/1000044366.pdf> (2023年7月9日アクセス)) 12ページ他にて一覧できる) が、本欄では、本事業との関連につき特記すべき事項があり本報告書本文中で言及した事業のみを記載した。

⁷ 本報告書中、特段の注記がない場合、LGUはミュニシパリティ (町) レベルを指している。

所（ATI）といったフィリピン国内機関や現地コンサルタントが参加した。比政府からは、和平プロセス担当大統領顧問室（OPAPP）が関わったほか、地域開発計画を担当するミンダナオ開発庁（MinDA）が一部活動に参加した。

なお、BTA が何を指すかにつき注意が必要である。BTA は立法府と行政府をもつが、フィリピンでは、「BTA」という呼称は習慣的に立法府（議会）部分を指す場合に用いられることが多く、行政府（2019年の住民投票にて確定したBARMM地域を2023年現在統治している現政府）は「BARMM（政府）」と呼ばれている。本報告書では正確さを期すため、現政府を正式名称である「BTA」と呼ぶが、誤解を招きそうな場合は、適宜「議会」または「BARMM政府」等と併記することとする。

ARMM自治政府改廃により、サービス継続が特に重要である教育、保健、社会福祉部門⁸以外の職員は離職（separation）となり、一部元職員がBTAに応募・採用された。関係機関の対照を下表に示した。

表1 本事業に係るARMM機関とBTA機関の対照表

ARMM機関	機能を引き継いだBTA機関
ARMM 知事室 (Office of Regional Governor, ARMM : ORG-ARMM)	BARMM 首相府 (Office of the Chief Minister, BARMM : OCM-BARMM)
ARMM 内務自治省 (Department of the Interior and Local Government, ARMM : DILG-ARMM)	BARMM 内務自治省 (Ministry of Interior and Local Government, BARMM : MILG-BARMM)
ARMM 公共事業省 (Department of Public Works and Highways, ARMM : DPWH-ARMM)	BARMM 公共事業省 (Ministry of Public Works, BARMM : MPW-BARMM)
ARMM 農業水産省 (Department of Agriculture and Fisheries, ARMM : DAF-ARMM)	BARMM 農業水産農地改革省 (Ministry of Agriculture, Fisheries, and Agrarian Reforms, BARMM : MAFAR-BARMM) (以下「BARMM農業省」という。)
ARMM 貿易産業省 (Department of Trade and Industry, ARMM : DTI-ARMM)	BARMM 貿易投資観光省 (Ministry of Trade, Investment and Tourism, BARMM : MTIT-BARMM)

出所：JICA提供資料、BTAウェブサイト

【コンポーネントについて】

CCDP-B、CCDP-Aの成果（アウトプット）はそれぞれ、「ガバナンスの基礎構築」「公共サービス・コミュニティ開発の強化」「経済促進」という三つの柱に沿って設定されていた。各成果の中に含まれていた活動群またはサブプロジェクト（以下「コンポーネント」という。）は次のとおり。後述するように、いずれのコンポーネントも実現された。

表2 事業コンポーネント一覧

計画	成果	コンポーネント	主な関係機関	備考
CCDP-B	成果1（ガバナンス）	a) バンサモロ基本法（BBL）起草支援	BTC、MILF、OPAPP	
		b) 人的リソースマッピング（Human Resources Mapping : HRM、バンサモロ人材データベース）	BTC	

⁸ バンサモロ基本法では、教育、保健、社会福祉部門の職員はバンサモロ政府に吸収・移管される（absorbed and transferred）と規定された。この規定に基づき、バンサモロ政府設立までの暫定統治機構であるBTAに、これらの部門の職員が移管された。

計画	成果	コンポーネント	主な関係機関	備考
	成果 2 (公共サービス・コミュニティ開発)	c) クイック・インパクト・プロジェクト (Quick Impact Project : QIP)	BTC、BDA	事業前半の追加コンポーネント
		d) 陸稲営農技術支援プロジェクト (Upland Rice-based Farming Technology Transfer Program for the Bangsamoro : URTP-B、農業普及サブプロジェクト)	BDA、BLMI、ARMM 農業水産省、PhilRICE*	延長期間の追加コンポーネント
	成果 3 (経済促進)	e) バンサモロ開発計画 (Bangsamoro Development Plan : BDP) 策定	BTC、BDA、MinDA	
CCDP-A	成果 1 (ガバナンス)	f) ARMM 自治政府職員研修	ARMM 知事室、各省庁、DAP*	
		g) 人事情報システム (Human Resources Information System : HRIS)	ARMM 知事室	
		h) ARMM 地方自治体歳入向上能力強化プロジェクト (Revenue Enhancement Assistance for ARMM LGUs : REAL、自治体歳入向上サブプロジェクト)	ARMM 内務自治省	延長期間の追加コンポーネント
	成果 2 (公共サービス・コミュニティ開発)	i) 移動路面モニタリングシステム (Dynamic Response Intelligent Monitoring System : DRIMS) / ARMM 道路管理マッピングシステム (Expanded ARMM Roads Mapping and Management : E-ARMM) による道路維持管理	ARMM 公共事業省	
		j) ミンダナオ紛争影響地域安定のための生計向上プロジェクト (Livelihood Improvement for the Transformation of Underserved Population : LIFT-UP、農業普及サブプロジェクト)	ARMM 農業水産省、ATI*	延長期間の追加コンポーネント
	成果 3 (経済促進)	k) ARMM 地域産業クラスター能力強化プロジェクト/市場指向型地場産業振興プロジェクト (ARMM Industry Cluster Capacity Enhancement Project : AICCEP/Market Driven Local Industry Promotion : MDLIP、地場産業育成サブプロジェクト)	ARMM 貿易産業省	

出所：JICA 提供資料

注：*印はサービスプロバイダーを示す。

1.3 終了時評価の概要

1.3.1 終了時評価時のプロジェクト目標達成見込み

CCDP-B、CCDP-A ともに、プロジェクト目標の達成見込みは高いとされた。CCDP-B では、本事業の成果がバンサモロ自治政府への移行への「プッシュファクター」になったと評価された。CCDP-A については、延長後に開始された一部サブプロジェクトについて今後更なる努力が必要とされたが、既に ARMM 組織に定着した取り組みもあり、バンサモロ自治政府に有益となり得る ARMM 組織の改革を促進したと評価された。

1.3.2 終了時評価時の上位目標達成見込み (他のインパクト含む)

上位目標 (CCDP-B のみ設定) の達成見込みは高いとされた。移行プロセスに関してはいまだ不確定要素もあり、治安状況にも不安があり、今後の政治及び活動地域の治安状況には留意が必要としつつも、CCDP-B のみならず CCDP-A も、バンサモロ自治政府の基盤構築に貢献していると評価された。

1.3.3 終了時評価時の提言内容

CCDP-B については、本事業の活動・成果の BTC から BTA への引き継ぎとフォローアップが提言され、対応された。CCDP-A については、実施中のサブプロジェクトの完成が提言され、事業完了前におおむね達成された。また、本事業による資産の ARMM 自治政府から BTA への引き継ぎが提言され、対応された。

2. 調査の概要

2.1 外部評価者

原口 孝子 (OPMAC 株式会社⁹)

2.2 調査期間

今回の事後評価にあたっては、以下のとおり調査を実施した。

調査期間：2022年10月～2023年11月

現地調査：2023年2月8日～22日、2023年5月28日～6月3日

2.3 評価の制約

本事業の対象地域は事後評価時も治安状況に不安があり、外部評価者及び現地調査補助員が安全上訪問可能な事業サイト及び訪問期間が限られていた。そのため、現地調査補助員がごく一部のサイトを訪問した以外の情報収集は、コタバト市 (BARMM 首相府をはじめ BTA 諸機関が所在) での面談またはオンラインでの聞き取りを、当時及び事後評価時現在の関係者に対して行って得た。限られた調査期間に比して事業範囲が多岐にわたっていたこともあり、事後評価時の状況を十分に把握することはできなかった事項もある。

本事業はバンサモロ自治政府への移行を支援することを目的としていたが、移行プロセスが流動的で、さらに政治プロセスに大きく影響を受けやすいため、特に CCDP-B のプロジェクト目標「バンサモロ自治政府への移行プロセス促進」と上位目標「バンサモロ自治政府の基盤構築」の定義が不明確になっている。JICA 提供資料では、「移行プロセスの促進」は本事業が新自治政府の設立準備に貢献することであり、「自治政府の基盤」は新自治政府設立準備のうち上位目標の指標で指定した内容を指すと説明されている。この説明に基づくと、どのような活動でも、「設立準備」の一環と位置づけることができれば「移行プロセスが促進された」「基盤が構築された」と評価することが可能となり（つまり解釈の余地が大きく）、目標達成度の評価があいまいにならざるを得ない。本事後評価では、不確定要素が多い中での事業では、このようなあいまいさを排除することは困難と考え、各指標で言及された本事業の成果が新自治政府設立準備の進展に具体的にどのように貢献しているかが確認できれば、それを達成とみなした。そのうえで、JICA 事後評価の判断基準上レーティングには反映されない課題も記載した。

⁹ 株式会社アイツアアイ・コミュニケーションから補強で参加。

3. 評価結果（レーティング：A¹⁰）

本事後評価は、通常の JICA 事後評価の枠組みに加え、紛争影響国・地域に留意した事後評価の視点¹¹にも沿っている。本事業ではこの視点のうち該当するものも多かったため、以下の各項目にてそれらを囲みとしてまとめている。

3.1 妥当性・整合性（レーティング：③¹²）

3.1.1 妥当性（レーティング：③）

3.1.1.1 開発政策との整合性

事前評価時、事業完了時ともに、本事業はフィリピンの開発計画及びミンダナオ和平プロセス・平和構築に係る合意

等と整合している。国家開発計画については、「中期開発計画」（2011年～2016年）及び「フィリピン開発計画」（2017年～2022年）にて、比政府はミンダナオ和平協議の継続及び紛争の原因改善への取り組みを掲げていた。「フィリピン開発計画」ではまた、紛争影響地域や脆弱地域のコミュニティの保護や開発も明記されていた。地域開発計画としては、事前評価時の ARMM 知事による「改革アジェンダ」（2016年～2019年）の優先課題のうち「LGUの機能化」「反応の早い ARMM 政府」「農水産業の開発」「企業・ビジネス開発」等が、CCDP-A で設定した成果と合致していた。

和平プロセス・平和構築に係る合意等としては、枠組み合意（2012年）、包括和平合意（2014年）、バンサモロ基本法（BOL）（2018年）が挙げられ、本事業はこれらに基づく移行プロセスを支援するものであった。特に、包括和平合意の締結前、枠組み合意署名直後に本事業を実施し、基本法起草メンバーの一部に対する知的支援を含めたことは、移行に係る政治プロセス自体を支援するという意味をもつこととなり、タイミングとしても適切であったといえる。

紛争影響国・地域の事業評価の視点も対応されている。

紛争影響国・地域の事業評価の視点 1 開発政策との整合性

- **タイミング：和平プロセスの進捗及び現地の政治・治安・社会情勢との関係からみて適切なタイミングでの事業開始**

適切だった。包括和平合意締結前の事業開始は治安リスクもあったと思われるが、2010年発足のアキノ III 政権が任期中の和平実現をめざし、2011年の同大統領と MILF 議長とのトップ会談（日本政府が仲介）が成功裏に実現し、2012年に枠組み合意が締結された時点での事業開始は、平和構築を支援する観点からは適切なタイミングだったと判断する。

¹⁰ A：「非常に高い」、B：「高い」、C：「一部課題がある」、D：「低い」

¹¹ 詳細は 23 年度外部事後評価レファレンスの別添 9「紛争影響国・地域に留意した事後評価の視点」を参照。

¹² ④：「非常に高い」、③：「高い」、②：「やや低い」、①：「低い」

▪ **政治的・政策的意義：当該国・地域において、この事業を実施する、当該国としての政治的・政策的な意義及び平和構築の観点からの政策的意義・意味合いの付与**
対応された（意義はあった）。CCDP-B の事業目的に移行プロセス支援という政治的・政策的貢献をおいた点、事業全体がミンダナオの平和構築支援の性格をもつ点に妥当性が認められる。

3.1.1.2 開発ニーズとの整合性

事前評価時、事業完了時ともに、本事業はフィリピンの開発ニーズと整合していた。「事業の背景」に述べた課題のうち、基礎的社会サービスやインフラ不足に対しては本事業全体として、行政及び社会経済開発に係る能力強化に対応した。新自治政府の体制整備と人材の能力強化については、MILF は枠組み合意及び包括和平合意に基づき、武装組織から統治機構に移行し、正常化（MILF 兵士の退役、武装解除、社会経済開発等）を進める必要があったが、CCDP-B は BTC メンバーの移行に係る能力向上と同委員会社会経済室及び BDA による社会経済開発（戦闘員農民の生計向上含む）を中心としていた。BTC 元議長他の元カウンターパートから、JICA は、MILF が比政府とともにバンサモロ自治政府への円滑な移行に取り組むのを支援する最初のドナーの一つ¹³であること、常に対話を重視しニーズを聞いたうえでの支援だったことへの感謝が繰り返し表明された。

事業開始後、政権交代や和平プロセス進展度合いに伴い、新自治政府への移行プロセスも変更されたが、本事業は事業期間の延長やコンポーネントの追加により、可能な限り、開発ニーズとの整合性を継続的に維持した。フィリピン側の体制変更の影響を受けにくく、かつニーズが高い協力として、地方自治体の歳入向上、コミュニティへの農業普及、地域の生産者や市場を対象とした地場産業の育成等も含めた。

平和構築の観点からは、本事業は BTC（MILF と比政府から成り暫定自治政府につながる組織）と ARMM 自治政府（既存の正統な自治政府）それぞれのニーズにバランスよく応えるとともに、多岐にわたるニーズに対応することで、複数の不安定要因の低減と安定要因の促進を図った。また、クイック・インパクト・プロジェクト（Quick Impact Project、以下「QIP」という。）として 20 サイトのコミュニティの小規模施設を整備したことは、即効性の高い形で、和平合意プロセスが進んでいることを人々に印象づけ、MILF への信頼を醸成する重要な役割を果たしたという意味で、サイト住民のみならず地域の人々の平和に対するニーズと高く合致していた。元カウンターパートによると、地域の人々は、QIP の選定基準及び選ばれた村の開発優先度が高いことを認識しており、QIP を通して和平プロセス・平和構築が進んでいるというメッセージを地域全体に届けることができた。

ターゲティングにおける公平な社会参加を阻害されている人々への配慮の観点は、例えば QIP にて社会的包摂性や地域バランスを考慮した選定基準を用いることが成

¹³ 多数の多国間/二国間ドナーが MILF 影響地域への支援を行っており、JICA は最初のドナーではない。しかし、本事業が、ガバナンスから社会経済開発までの幅広い能力強化に BTC を通して取り組んだ最初のドナー支援であったことは事実である。他ドナー支援を促す効果があったとまではいえないが、タイミングとして、MILF 側の移行組織による社会経済開発の先駆けとなったとはいえる。

果の指標として設定されるなど、各コンポーネントのサイト選定に当たり重視されていた。特定のグループが不利益を被ったとの事実も確認されなかった。

紛争影響国・地域の事業評価の視点も対応されている。

紛争影響国・地域の事業評価の視点2 開発ニーズとの整合性

■ 不安定要因・安定要因と案件の関係の明示

対応された。事前評価表にて具体的な要因が特定され、本事業がどの要因に対応するものが明らかにされていた。具体的には、当該地域の平和の定着における不安定要因として特定されたのは、(1)比政府と MILF の最終合意ができていない、(2)和平プロセスが枠組み合意に沿って進展しない可能性、(3)行政サービス提供能力が十分でない、(4)人々の政府に対する信頼が醸成されない、(5)氏族同士や MILF 分派による紛争等による治安悪化、(6)紛争や自然災害による国内避難民の存在、(7)地方自治法改訂に伴い暫定自治政府と地方自治体の関係が悪化する可能性、(8)和平の進展に反対する集団 (spoiler) の存在。これに対し、本事業は不安定要因(2)(3)(4)(7)を低減するものとされた。

■ 地域・受益グループの選定：不安定要因を縮小させるような配慮、不安定要因を助長するリスクがある場合には回避するための対策

対応された。活動サイト選定にあたり、イスラム教徒のみならず、キリスト教徒や先住民、紛争の影響を受けた人々等が適切に裨益対象者に含まれるよう選定基準が設定され、選定された。

3.1.1.3 事業計画やアプローチ等の適切さ

本事業の事業計画やアプローチはおおむね適切だった。特に、事業計画策定時、現地の状況を踏まえ、CCDP-B と CCDP-A という二つの計画書（プロジェクトデザインマトリックス（PDM））に分けて事業を計画したことは、円滑な事業実施に重要だった。留意すべき点として、JICA 本部が策定した当初案では、単一の PDM に MILF 側（BTC）と ARMM 自治政府双方を含め、BTC が全体を主導する実施体制としていたが、現地での協議を経て、PDM を二つにする代替案を策定したという経緯がある。結果的には適切になったとはいえ、単一 PDM 案に対し ARMM 側は強く反対を表明し、計画策定プロセスに時間がかかり、かつ一時的にせよ JICA に対する信頼に影響を及ぼすこととなったことも、平和構築の観点からは踏まえておくべきである。当時の記録と関係者¹⁴の話によれば、単一 PDM 案は現場の JICA 関係者にとっては「あり得ない」ものであった。本部でも、PDM を二つに分ける重要性について十分認識していたが、それは第二案として交渉に臨む対処方針であり、まずは、統合した PDM の使用を通じて ARMM と BTC の能力強化を共同で実施することによる分断緩和を優先させた単一 PDM 案を提示した（「5.1.2 主体的な観点による振り返り」も参照）。その一因として、当時の最新の平和構築アセスメント（Peacebuilding Needs and Impact Assessment、以下「PNA」という。）¹⁵が 2007 年に地域レベルで行

¹⁴ 本事後評価では、日本側の関係者として、元専門家（総括及び他の専門家複数名）、JICA 事務所及びコタバトプロジェクト事務所の担当者に取り組みを行った。

¹⁵ JICA の PNA の定義は次のとおり。「政治・行政・治安・経済・社会の現状と不安定要因を分析し、政治・治安・社会面が不安定であることによる負の影響を縮小・回避するとともに、不安定要因の助長を回避し（紛争予防配慮）、不安定要因を排除・縮小すること（平和の促進）を、国レベルの支援計画策定、及び個別案件の形成から実施、モニタリング、評価までの事業管理に合わせて実施するプロセス。」

われたもので、本事業の事前評価時（2012年）の状況を体系的に分析した PNA 報告書が作成されなかったことが影響している可能性も考えられる。当時、情勢が流動的だったため、PNA と呼ばずとも、国際監視団に出向していた JICA 職員の定期報告や本部からの出張により、情報収集・分析と共有は行われ、それに基づいて事業計画案が作成されたが、分析結果は主に実施内容の検討に反映されているようであった。上述のとおり、当初の単一 PDM 案では、MILF 側と ARMM 側の分断を融和するという目的に重点が置かれていたが、そのために提案している実施体制が不安定要因を助長しないかという、PNA での報告事項の一つとなっている観点が十分に反映されていなかったように見受けられる¹⁶。

計画変更による事業内容の変更と事業期間延長は、不確定要素が大きい中で開始し、政治・情勢の変化に都度対応することが重要であった本事業において、適切になされたと考えられる。変更の過程では、事業開始時のプロジェクト目標（新自治政府の基盤構築）が上位目標にシフトし、一段階低いプロジェクト目標（自治政府への移行プロセス促進）が設定された。理由は和平プロセスの頓挫により新自治政府への移行が延期されたため、その直接の原因となったママサパノ事件（2015年1月15日に発生した、MILF の支配地域であったママサパノ町における比政府国家警察・特殊部隊と MILF の交戦で、比政府側の停戦協定違反が原因とされた）は、関係者聞き取りからは、計画時にリスクとして想定された範囲を超える外部要因とみなすことができる¹⁷。

過去の類似案件からの教訓は活用され、成果が発現した。本事業の事業事前評価表では、「ARMM 行政能力向上支援プロジェクト」（2004年～2007年）終了時評価での教訓を活用し、ARMM 自治政府の課題分析に基づいた体制・制度構築等を行うとされていた。資料からは、本事業の各活動が対象組織の課題分析に基づいて実施されたことが確認できた。

紛争影響国・地域の事業評価の視点も対応されている。

¹⁶ 当時の調査報告（JICA 提供資料）にて「ARMM・BDA 間のバランスや関係者からの受け止められ方に配慮しながら（本事業を）形成する必要あり。」との記載はあったものの、そのための具体的な実施体制の提案につながる記述はみられなかった。なお、事業実施中は、事業レベル PNA と呼ばずとも専門家により随時情勢のモニタリングや分析は行われ、JICA 本部にも月報という形で報告されていた。

¹⁷ 事業事前評価表に記載された「事業実施のための前提」は「和平プロセスの停滞等によりミンダナオ紛争影響地域の治安、関係者間の関係が悪化しない。」というものだが、どの程度の「停滞」「悪化」が想定されていたかの明記はない。関係者への聞き取りでは、多数の死者を出すような武力衝突が MILF と国軍の間で起こることは、当時の想定を超えるものだったとの回答であった。計画当時、枠組み合意が締結され、包括和平合意締結に向けた協議が活発になされている時期であり、それが突然覆るような兆しはなかったと思われる。計画当時の調査報告（JICA 提供資料）でも、治安動向と見通しについては「(MILF から分派した強硬勢力と国軍の衝突を受けて) 今後も衝突発生の可能性は残るものの、MILF と比政府が歩調を揃えている限り、和平に対する大きな反対勢力にはならないだろうとの見込み」との記述もあったことから、ママサパノ事件で起こったような、MILF と比政府の大規模な衝突は想定を超えた出来事と判断した。

紛争影響国・地域の事業評価の視点3 事業計画やアプローチ等の適切さ

- **公平性：異なる/対立する民族、異なる/対立する政治的バックグラウンドを持つコミュニティグループ、実効支配地域の住民とその他地域の住民、受益者の差異への配慮、均等な効果を得るような案件形成・実施、リスクを回避するための対策**

対応された。上記「紛争影響国・地域の事業評価の視点2 開発ニーズとの整合性」の囲みに記したとおり。

- **事業内容：事業の形成段階からの、政治・治安情勢の見通しやリスクの想定、情勢変化による影響を可能な限り減じる方策の事業計画への盛り込み、実施者や管理者、評価者にも共有するための事前評価表での提示、そうした状況においても事業を実施する妥当性・意義の明確な説明、事業内容による不安定要因の縮小への直接・間接的な貢献（例えば、事業対象地域をあえて広く設定する、複数分野を対象としマルチセクターで事業を推進する）**

おおむね対応された。情勢変化による影響を可能な限り減じる方策は、事前評価時には明示がなかったが、状況分析は常に行っていたようである。当時の専門家や JICA 関係者によれば、不確定要素が多かったため都度柔軟に対応する方針だったとのことで、それは実行され（マルチセクター、コンポーネント追加等）、高い有効性につながったと思われる。

- **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・社会的にみて負のインプリケーションや不安定要因を助長するリスク、当該機関と事業を実施することによる正の影響（不安定要因の回避や不安定要因の促進）、JICA や実施機関のリスク・危機管理、安全管理等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留めるような計画**

対応された。特に以下の点が適切。

i) MILF 側 (BTC)、ARMM 自治政府をそれぞれカウンターパートとする別個の実施体制を構築したことで、両者の関係性に起因する不安定要因を回避した。

ii) MILF は政府機関でなかったため、CCDP-B の実施プラットフォームとして BTC (比政府と MILF から成る委員会) をカウンターパートとしたことで、MILF への支援の正当性を高め、不安定要因となるのを回避した。

3.1.2 整合性（レーティング：③）

3.1.2.1 日本の開発協力量針との整合性

事前評価時、本事業は日本の開発協力量針と整合していた。「対フィリピン国別援助方針」（2012 年）では、「ミンダナオにおける平和と開発」が三つの重点分野のうち一つに定められている。本事業はガバナンスと社会経済開発の支援を行う点で、この重点分野に合致する。「対フィリピン共和国 JICA 国別分析ペーパー」（2012 年）においても、「ミンダナオ紛争影響地域の平和構築」を重点課題とし、特に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位置付けており、本事業の目的と合致する。

紛争影響国・地域の事業評価の視点も対応されている。

紛争影響国・地域の事業評価の視点4 日本の開発協力量針との整合性

- **日本政府としての政治的・政策的な意義及び平和構築の観点からの政策的意義・意味合いの付与**

対応された（意義はあった）。日本政府は、特に 2006 年以降、包括和平合意が達成される前の段階から、国際コンタクトグループへの参加を通じ、ミンダナオ和平当事者への助言、和平交渉への直接的関与を行ってきた。本事業は、そのような関与の一環として位置付けられ、高い政治的・政策的意義が認められる。

3.1.2.2 内的整合性

事前評価時に想定されていた連携/調整は次のとおりおおむね実現し、一定の具体的成果がみられる。まず、「ARMM 地場産業振興調査」（2010年～2012年）、「全国産業クラスター能力向上プロジェクト」（2012年～2015年）の成果は、本事業での地場産業振興（CCDP-A 成果3）の基礎となり、アウトプットの産出に貢献した。また、BDA の能力強化及びコミュニティ開発に係る仕組みの構築を図った「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年～2015年）との連携は、実施体制の違いにより、同事業の生計向上モデルを本事業で取り入れるには至らなかったが、BDA を中心とした関係者の能力向上を通し、主に CCDP-B のアウトプット産出に間接的に貢献した。

事前評価時に想定されていなかった連携/調整として、以下の三つを挙げる。

第一に、JICA フィリピン事務所により、暫定政府・新自治政府の組織体制案及び移行ロードマップ更新版が作成・提供された（2018年頃）。CCDP-B では、バンサモロ基本法当初案（BBL1）に基づき、2014年頃に暫定自治政府及び新自治政府の組織体制案と移行ロードマップ案を作成したが、和平プロセスが頓挫して同法案は廃案となり、本事業が支援した案の有効性は失われた。その後、2018年にBBL2（BOL）が制定され情勢が大きく動いたが、本事業は完了直前であり、2014年案の更新を行うことができなかった。このような状況に対し、JICA はフィリピン事務所のイニシアティブで、比政府、ARMM 自治政府、MILF から成る移行調整チーム（Coordination Team for the Transition : CT4T）と協力して更新案を作成し、移行計画策定の素案として、2019年5月に実施パネル（比政府とMILFとの和平交渉・実施の場）からBTAに提出された。このことは、本事業を補完し、CCDP-B プロジェクト目標である移行プロセス促進の一環となったという点で重要な活動であったといえる。

第二に、JICA の研修員受入事業、特に「人材育成奨学計画」（The Project for Human Resource Development Scholarship、以下「JDS」という。1999年度に創設された無償資金協力による留学生受入事業）における、ミンダナオ支援に特化したプログラム「ミンダナオにおける地域開発行政」（2011年～2014年）と「ミンダナオ地域開発/バンサモロ自治政府設立支援」（2015年～2018年）（計34人）、さらにその中で将来のバンサモロ自治政府設立に向けた人材育成を目的とした「バンサモロ優先枠」（2015年～2017年で9人）が実施され、修了生が本事業の活動に活用されている。事業実施中は産業クラスター・アプローチ促進（CCDP-A 成果3）に貢献している事例が、事後評価時はBTAによる道路行政（CCDP-A 成果2の継続）や農業行政（CCDP-B、CCDP-A 双方の成果2の継続）に活躍している事例が、それぞれ確認された（囲み1参照）。その他、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年～2016年）及び「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年～2018年）（広島大学及び広島県）が本事業と補完的な関係にあると位置づけられ、ARMM 自治政府職員、BDA 職員、その他の若い人材が日本に派遣された。本事業の成果への具体的な貢献について

て調査することはできなかったが、同事業の研修員は将来のバンサモロ自治政府を担うと期待されていたことから、上記の JDS や短期の研修員受入も含め、修了生の追跡調査を実施することができれば、さらなる相乗効果が確認される可能性がある。

第三に、バンサモロ開発計画（BDP）¹⁸（CCDP-B 成果 3）の中で提案されたインフラ事業の一部が、他の JICA 事業として実施された。例えば、無償資金協力「バンサモロ地域配電網機材整備計画」（2017 年贈与契約）は、CCDP-B プロジェクト目標指標の達成根拠の一つともなっている。

その他、本項目の対象ではないが、シームレスに行われてきた過去の JICA の一連のミンダナオ平和・開発支援も、育成された人材や収集データの活用等の点で本事業の成果・目標達成に貢献した。

紛争影響国・地域の事業評価の視点も対応されている。

紛争影響国・地域の事業評価の視点 5 内的整合性

- **連携による、平和構築の観点からの政策的意義、意味合いの付与**
対応された（意義があった）。本文で示した一連の支援の目的に平和構築が含まれている。

囲み 1 本事業と JDS の相乗効果例（GIS を使った農村・漁村インベントリ）

バンサモロ開発庁（BDA）の土木技術職員だったイスマイル氏は、JDS により 2017 年から 2019 年に広島大学大学院に留学して地理情報システム（GIS）を専攻し修士号を取得した。同氏は帰国後、BARMM 農業省に就職し、日本で学んだ GIS 技術を用いて BARMM 地域の農業・漁業従事者インベントリとジオリファレンシング（地理座標参照）のシステムを作成し、全国の農業セクター基本登録システム（Registry System for Basic Sectors in Agriculture : RSBSA）と連携させた。圃場の登録は、農民自らがスマートフォンを持って圃場を歩くことで行われるようになっていく。BARMM 農業省は、本事業の農業普及コンポーネントの成果を維持・拡大することを含めた支援プログラムやサービスの提供・モニタリングに本システムを活用している（写真 2 同システムを説明するイスマイル氏。出典：事後評価者撮影）。



3.1.2.3 外的整合性

事前評価時に想定されていた連携/調整であった、世界銀行、UNDP を中心とした技術支援プログラム「移行能力に関する諮問的支援ファシリティ」（FASTRAC）（2013 年～2016 年）との連携は実現し、バンサモロ基本法（BBL1）草案に係る公聴会等の啓発活動（CCDP-B 成果 1）及びバンサモロ開発計画策定支援（CCDP-B 成果 3）が手分けして支援され、それぞれの成果達成に貢献した。

本事業と他の事業との調整は、以下の協調枠組み中で行われた。まず、日本のミンダナオ支援の調整は、日本大使館、JICA、国際協力銀行（JBIC）から成るミンダ

¹⁸ 後述する、BTA が策定したバンサモロ開発計画（BDP）と区別が必要な場合には、「本事業が支援した BDP」と呼び、BTA のものは「BTA 策定の BDP」と呼び分ける。

ナオ・タスクフォースにて行われてきた¹⁹。次に他ドナーによるミンダナオ支援は、2003年設置のミンダナオ作業部会（対フィリピンドナー支援の枠組みであるフィリピン開発フォーラムの下部組織）にて調整されてきた。

紛争影響国・地域の事業評価の視点もおおむね対応されている。当時の関係者の話によれば、FASTRAC との連携は、フィリピン側（BTC）のイニシアティブ/調整で行われており、本事業/JICA がイニシアティブをとってドナー協調を実現させたということはなかったと思われる。

紛争影響国・地域の事業評価の視点 6 外的整合性

- **ドナー協調の枠組みの中における JICA の果たすべき役割の遂行**
おおむね対応された（役割はあった）。本文に記したようにドナー主導ではなくフィリピン側主導ではあったが、明確化されていた。
- **JICA の得意分野や強みの発揮**
一定程度対応された。事業内容（長年のフィリピン政府、MILF との信頼関係、人材育成への支援）としては Yes だが、ドナー協調の文脈では特記できることはない。
- **「ドナーが協調して脆弱な政府をもり立てていくという側面」からの JICA の「巻き込み力」の発揮**
特になかった。本文に記したようにフィリピン側のイニシアティブが強く、必ずしも JICA が他ドナーを巻き込んでいったわけではないと思われる。

以上より、本事業は、フィリピンの開発政策と開発ニーズ、日本の援助政策と合致しているとともに、JICA 内外の他事業との相乗効果・相互連携が考慮されて具体的な成果も確認できた。紛争影響国・地域の事業評価の視点も対応されている。よって、妥当性・整合性は高い。

3.2 有効性・インパクト²⁰（レーティング：③）

3.2.1 有効性

3.2.1.1 プロジェクト目標達成度

CCDP-B、CCDP-A とも、すべての成果がおおむね達成され、それによりプロジェクト目標もおおむね達成された。なお、本評価におけるプロジェクト目標達成度の判断は、事業完了時の 2019 年 7 月ではなく、BTA が発足し、それまでの実施機関であった BTC が解散、ARMM 政府が改廃となった 2019 年 2 月までの実績に基づいている。CCDP-B のプロジェクト目標・指標は BTC 解散の影響を受けるものではなかったが、CCDP-A のプロジェクト目標・指標は ARMM 自治政府における達成を見込んでいたためである²¹。

¹⁹ JICA 以外の支援としては、国際監視団への日本人専門家の派遣及び草の根・人間の安全保障無償資金協力があつた。

²⁰ 有効性の判断にインパクトも加味して、レーティングを行う。

²¹ 表 3 (CCDP-B) 及び表 4 (CCDP-A) では、各指標の事業完了時 (BTA 発足後) の状況も付記している。

【CCDP-B】三つの指標がすべて達成された。新自治政府への移行プロセスを定めたバンサモロ基本法（BBL）が起草され（指標1）、移行を担う機関（BTC）が開発計画を策定するとともにそのための能力が強化され（指標3）、本事業が直接支援したコミュニティが、平和的・生産的コミュニティ構築への本事業への貢献を認識している（指標2）ことが確認された。これらはいずれもバンサモロ自治政府設立準備の一環と位置づけられるため、バンサモロ自治政府への移行プロセスが促進されたといえる（ただし「2.3 評価の制約」に述べたような評価のあいまいさという問題はある）。

指標ごとの考察は次のとおり。指標1については、本事業の貢献が間接的・限定的である点に留意が必要である。

指標1については、BBLは起草されたが、草案の作成やレビューは本事業で行っておらず、本事業以外の要因により達成された面が大きい。本事業の貢献は、BBL1起草関係者への研修/セミナーやコミュニティへの公聴会の開催支援等々間接的なものだったが、同法案が廃案となり、改編されたBBL2がバンサモロ基本法（BOL）として成立したことで、より間接的なものとなった。しかしJICA提供資料及び当時の関係者への事後評価聞き取りによれば、BBL2はBBL1を基礎としており、起草メンバーも一部同一である。よって、BBL1の経験と知的インプットがBBL2起草に一定程度生かされたとはいえる。

指標2については、コミュニティ開発コンポーネント（QIP及び陸稲営農技術支援プロジェクト（Upland Rice-based Farming Technology Transfer Program for the Bangsamoro、以下「URTP-B（サブプロジェクト）」という。））の裨益者への本事業の調査にて、これらのサブプロジェクトが平和的・生産的なコミュニティの構築に寄与したとの回答が得られた。同調査では促進要因として、QIPでは実際の工事前から住民組織のキャパシティディベロップメントを行ったこと、工事の目的や進捗状況を十分な時間をかけて住民に説明したことを挙げている。URTP-Bサブプロジェクトでは、対象サイトがMILF支配地域（MILFキャンプ）であったため、住民と外部者が安心して活動するためにも、活動に先駆けた社会準備活動（MILFキャンプの住民が信頼する、バンサモロ・イスラム武装部隊（BIAF）所属のフィールドコーディネーターからの説明や丁寧なニーズ調査による、住民の理解の取り付けやニーズの聴取）が重要であった。本事後評価時の元カウンターパートへの聞き取りでも、これらの社会準備活動の重要性が繰り返し指摘された。

指標3については、バンサモロ開発計画（BDP）の策定・実施促進は新自治政府設立準備そのものではないが、BDPの目的は、その策定・実施を通じた、「新自治政府の開発計画策定にとって有用な技術的材料の準備」及び「計画過程を通じた能力向上」（JICA提供資料）であることから、プロジェクト目標とのつながりはあると考える。

表3 プロジェクト目標の達成度 (CCDP-B)

目標	指標	実績
<p>プロジェクト目標： バンサモロ自治政府 への移行プロセスが 促進[*]される。</p> <p>※PDMの注：「促進される (accelerated)」とは、本事業がバンサモロ自治政府の設立準備に貢献することを意味する。プロセス自体は本事業では定義せず、準備の取り組みへの柔軟な対応に貢献することが求められる。</p>	<p>①BBLが起草される。</p>	<p>達成（本事業は間接的に貢献）</p> <ul style="list-style-type: none"> •BBL1（バンサモロ基本法当初草案）は2014年に議会に提出されたが採択されず廃案となった。BBL2（改編されたバンサモロ基本法草案）は2017年7月に大統領に提出され、その後議会での審議の後可決し、BOLと名称を変更し2018年7月に大統領により署名された。 •BTA発足による実績の変化なし。
	<p>②プロジェクトの裨益者[*]の過半数が対象地域のコミュニティが平和的かつ生産的なコミュニティの構築に寄与したと評価する。</p> <p>※事後評価者注：事業実施中の「プロジェクト裨益者」の定義を踏襲し、QIPとURTP-Bの裨益者の評価で判断する。</p>	<p>達成</p> <ul style="list-style-type: none"> •QIP施設建設後2016年6月に裨益コミュニティのメンバーに対して実施されたアセスメントの結果は次のとおり。(i)回答者223人中221人(99%)は「QIPが自分達のニーズに合っていた」と回答。(ii)「コミュニティが活発化された」「結束力が高まった」「住民組織のオーナーシップが高まった」という回答あり。 •2018年10月に実施した社会調査によると、生活状況・収入、URTP-Bの裨益農民(MILF構成員及び支持者)と政府関係機関との関係について生活状況・収入の向上、関係構築に変化がみられた。回答抜粋(裨益者480人中310人の回答集計)：(i)96.2%がURTP-Bにより得られた農作業の知識や技術により生活状況が変化したと回答。(ii)97.4%が農民としての現在の収入は和平合意前よりも良くなったと回答(理由として82.7%が平和なコミュニティになったこと、67.5%が恐怖を感じなくなったことを挙げた)。(iii)74.8%が農業普及員・技術員、PhilRICEとの関係を構築したと回答。(iv)76.8%が他の農民とうまくつきあっていると回答。 •BTA発足による実績の変化なし。
	<p>③BDPの一部が策定され実施が促進される。</p>	<p>達成</p> <ul style="list-style-type: none"> •BDP1(2015年～2016年)、BDP2(2016年～2022年)が策定された。BDP2記載のプロジェクトのうち事業化されたものは以下を含む(2019年6月時点)。(i)「バンサモロ地域配電網機材整備計画」(準備調査完了、無償資金協力実施中)、(ii)「ミンダナオ紛争影響地域道路ネットワーク整備事業」(準備調査完了、円借款事業として比政府承認済み)、(iii)「アンバル-シムエイ川・リオグランデミンダナオ川洪水管理プロジェクト」(中国借款事業として比政府承認済み) •BTA発足により新たな開発計画が必要になった。

出所：JICA提供資料

【CCDP-A】六つの指標がすべて達成された。各指標で言及がある、ARMM自治政府各省庁/部署に導入されたシステムやサービスが同政府改廃時(2019年2月)まで活用されていたことが確認され、組織改革プロセス(行政サービス向上含む)が促進されたといえる。指標の到達レベルが明確に定義されていないが、定性的にみて、達成状況はいずれも十分といえる。達成の促進要因は、ARMM自治政府及びLGUのニーズに沿った活動としたことと、ARMM自治政府に対する過去のJICAの協力に基づいていることにあると思われる。

CCDP-A は現存していた地域政府（自治政府）の組織改革支援であり一般的な技術協力の性格を有していた。そのため、CCDP-B のような、事業目的を明確に定義できず目標達成度の評価があいまいになるといった問題はない。

プロジェクト目標として設定はされていないが、移行プロセス支援としての CCDP-A の意義もみられた。本事業のカウンターパートとなった ARMM 機関では、職員は一度解雇され、新たに BTA に応募して採用される必要があったが、本事業の専門家が BTA（BARMM 政府）の新閣僚に本事業の成果を引き渡した。このことと、CCDP-A のカウンターパートの一部が BTA に加わったことで、本事業により改善された行政システム/サービスが BTA に引き継がれた。それらは行政サービスの継続性に貢献したほか、元 ARMM 自治政府職員を BTA に採用する際に人事情報を活用するなど、BTA の体制整備の一環となった（そして後述するように、それらの多くは事後評価時も BTA により活用されている）。

表 4 プロジェクト目標の達成度（CCDP-A）

目標	指標	実績
プロジェクト目標：ARMM の組織改革プロセスが促進される。	①HRIS が整備され活用される。	<p>達成</p> <ul style="list-style-type: none"> • JICA「ムスリム・ミンダナオ自治区人材育成プロジェクト」（2008 年～2013 年）で整備され本事業で改善された人事情報システム（HRIS）は 2018 年 11 月時点で活用され、即時に情報を取得できるようになるなどの機能向上があった。BTA への人事情報引継ぎにも活用され、退職者数等重要な人事データを容易に把握でき、情報を人事院本省にも迅速に提出することができるようになったなど、新政府への移行が円滑にできると ARMM 自治政府より高く評価された。 • ARMM 自治政府改廃の可能性が高くなり人事が動かなくなった 2018 年 12 月以降、人事情報の更新は休止された。BTA でシステムを継続して使用することが決まれば、BTA が組織体制について決定した際に、組織名や役職の修正作業を行う予定。 • BTA 発足後、HRIS の BTA での利用を BARMM 首相府内部で働きかけ、行政管理サービス局（AMS）の新情報技術官がソフトウェアの有効性調査を開始した。
	②5S ²² 活動が実施され、透明性への向上や行政規定など ARMM 組織が目指すグッドガバナンスの一部が達成されていると対象 ARMM 機関の職員に認識される。	<p>達成</p> <ul style="list-style-type: none"> • 本事業にて DAP が各種研修を実施した。研修後も ARMM 知事室が中心となり 5S を広める活動を実施し、全 ARMM 機関での 5S 実施を達成した。5S 以外にも、研修の結果、全 ARMM 機関で市民憲章が改訂され、また電子調達システム、業績評価型人事制度、資産負債管理システムの改善等 ARMM 組織の基盤が強化された。さらに、このような努力の成果として ARMM 知事室は 2016 年以來 3 年連続して ISO9001（品質マネジメントシステムに係る国際規格）を取得した。 • BTA 発足後は停止。

²² 整理、整頓、清掃、清潔、躰の頭文字をとった職場環境改善のスローガン。

目標	指標	実績
	③ LGU の歳入向上能力開発プログラムが策定される。	<p>達成</p> <ul style="list-style-type: none"> • 本事業では ARMM 地方自治体歳入能力向上プロジェクト (REAL) にて、五つのパイロット LGU での歳入向上活動を実施し、新たな税・料金徴収項目の設定、改訂歳入法の準備・制定、歳入増加、他の LGU からの REAL 展開希望の取り付け等の成果を得た。 • BTA 発足後、プログラム展開のための REAL ガイドブックが 2019 年 5 月に完成し、BARMM 内務自治省に引き渡された。
	④ 道路維持管理活動が計画され、道路データベースシステムが活用される。	<p>達成</p> <ul style="list-style-type: none"> • ARMM 公共事業省は、本事業で整備した ARMM 道路管理マッピングシステム (E-ARMM) を活用し、道路の建設計画・維持管理計画を策定していた。同省担当官によると、ほとんどの ARMM 地域の道路が、本事業で整備した移動路面モニタリングシステム (DRIMS) を使ってラフネス等調査が実施されていた。また、2017 年 5 月のマラウィ事件²³後、DRIMS を使って道路状態が調査された。 • BTA 発足後の 2019 年 5 月、BTA において、E-ARMM を進展させた取り組みとして BARMM 道路管理マッピングシステム (E-BARMM) が設立された。
	<p>⑤ 対象町の LLS が MAO と AT の支援を受けて実施されている。</p> <p>※LLS は「実施」よりも「運営」のほうが適切な表現と思われるが、原文 (conducted) 及び JICA 提供資料によるその和訳のとおりとした。</p>	<p>達成</p> <ul style="list-style-type: none"> • 本事業では、ミンダナオ紛争影響地域安定のための生計向上プロジェクト (LIFT-UP) にて、農業普及担当官 (農業普及員 (Municipal Agricultural Officer : MAO) 及び農業技術者 (Agricultural Technician : AT)) と農民リーダーに対するトレーナー研修、これらトレーナーによる、16 サイトでのファーマーズフィールドスクール (FFS) 実施、同サイトの生計向上技術習得サイト (Livelihood Learning Site : LLS) への転換等を行った。これらを存続させ、対象地域での農業技術指導を継続するため、LIFT-UP 終了前に BARMM 農業省の指導の下、LLS を所有する全 16 農民リーダーが LLS サステナビリティプランを作成した。同プランには、MAO と AT による定期的な巡回指導スケジュールや指導ポイント等が盛り込まれ、LLS を農民リーダーの自助努力だけでなく MAO と AT の積極的な支援が組み込まれた。 • BTA 発足後、農業普及担当官による活動は停止。
	⑥ クラスタ・アプローチが理解され、産業振興のツールとして認識される。	<p>達成</p> <ul style="list-style-type: none"> • 本事業では、ARMM 地域産業クラスター能力強化プロジェクト (AICCEP) /市場指向型地場産業振興プロジェクト (MDLIP) にて、6 州で各一つのクラスター・アプローチ対象産業を選定し、生産者、仲介業者、支援組織 (政府、大学等) による産業振興活動が行われた。多様な関係者がクラスター活動にリソースを投入していることから、クラスター・アプローチが産業振興のツールとして認識されているとみなされた。「ARMM 地域開発計画」(2017 年～2022 年) にも、クラスター・アプローチが産業振興に有効であることが明記された。 • BTA 発足後、BARMM 貿易投資観光省による支援は停止。

出所：JICA 提供資料

²³ 国軍によるイスラム系過激派組織への軍事作戦・武力衝突。南ラナオ州の州都であるマラウィ市とその周辺のインフラが大きな被害を受けた。

以上のように、プロジェクト目標はおおむね達成された。紛争影響国・地域の事業評価の視点も対応されている。

紛争影響国・地域の事業評価の視点 7 プロジェクト目標達成度

- **事業の実施プロセスにおけるリスクへの対応**
対応された。治安悪化・情勢変化により外部条件や前提条件が崩れる可能性に対応し、事業延長や活動追加を行った（「3.1.1.2 開発ニーズとの整合性」に記載）。
- **受益者間における結果や事業効果の違いへの配慮**
対応された。ARMM 側、MILF 側（BTC）それぞれのニーズに沿った支援により、不安定要因が回避され安定要因が促進された。
- **指標・目標設定の適切性の再検討、実施中の大きな変更に伴い、アウトカムの変更が発生した場合の対応**
いずれも PDM 改定の中で対応された。目標、指標設定が、特に CCDP-B についてあいまいさを排除できなかったが（「2.3 評価の制約」に記載）、流動的な情勢の中ではやむをえない対応だったと判断した。

3.2.2 インパクト

3.2.2.1 上位目標達成度

CCDP-B の上位目標であるバンサモロ自治政府の基盤構築は、事後評価時におおむね達成された。三つの指標は到達レベルが明確に定義されていないが、定性的にみて、指標文で表された状態が実現されているという意味でおおむね達成（指標 1、2）または一部達成（指標 3）と判断した。そして、本事業による「バンサモロ自治政府の基盤」の定義（同政府設立準備のうちこれら三つの指標で言及したもの）に従えば、上位目標はおおむね達成となる。

指標ごとの考察は次のとおり。特に指標 1 については、本事業の貢献が間接的・限定的であること、指標 2 と 3 については事後評価時には指標の意義が薄れていることに、それぞれ留意が必要である。

指標 1 については、バンサモロ基本法（BOL）に関連する法規定の策定は進んでおり、成立した法案の一部（行政法及び議会手続法）の起草に本事業の元カウンターパートが関わっていることが確認できた。ただし本事業の貢献は同カウンターパートへの知的インプットにとどまっているという意味で、本事業以外の要因により達成された面が大きい。

指標 2 については、関係者間の協力関係樹立・強化は事後評価時に実現しているといえるが、本指標はむしろ事業実施中の移行準備にとって意義のあるものだった。すなわち、当時組織として対立関係にあった MILF 側と ARMM 側の間や、関係が薄かった MILF 側と比政府が所管する機関（国の研究所や LGU）との間で、本事業への参加を通して協力関係が構築された。しかし事後評価時は、MILF 関係者を中心に BTA が成立し、ARMM 元職員も雇用されて業務を遂行し、地域政府として比政府の機関とも関係をもっているという状況で、同一組織や関連組織で業務しているに過ぎないといえる。もっとも、特に CCDP-A について、本事業で開始されたコンポーネントの継続のため、当時の関係者（例：BARMM 首相府行政管理サービス局と

DAP、BARMM 貿易投資観光省と各地の産業クラスター関係者) が協力関係を継続していることは、各機関の権能的に自然ではあるが、本事業が適切な機関との協力関係を構築したことが促進要因となっているともいえる。

指標 3 についても、バンサモロ開発計画 (本事業が支援した BDP) に含まれるプロジェクトが実施されるという指標は、事後評価時よりも本事業実施時 (BTA 発足前) のほうが意義が高かった指標といえる。本事業実施当時、BTC や BDA が、本事業が支援した BDP1 (短期計画)、BDP2 (中期計画) を通し地域開発計画を準備・実施できるようになったことは、MILF 関係者による社会経済開発の推進という意味で重要だったが、それらの BDP は、BTA が発足し新たな BDP1 (2020 年～2022 年) を策定したことにより役割を終えた。本事業が支援した BDP2 内のプロジェクトが BTA 策定の BDP1 にも一部含まれていることが確認できたが、異なる計画の一部となっていることもあり、十分な実施状況であるかどうかは判断できないため、本指標は一部達成とした。

表 5 上位目標の達成度 (CCDP-B)

目標	指標	実績 (事後評価時)
上位目標： バンサモロ自治 政府の基盤が構 築される。	① 関連する法規定 が策定される。	おおむね達成 (本事業は間接的に貢献) ・バンサモロ基本法 (BOL) 関連法 (特に優先法とされている 6 法 及び先住民保護法) のうち、行政法、公務員法、教育法は事後 評価時までには制定され、選挙法、地方政府法、先住民保護法が 2023 年に議会通過予定、歳入法が起草中。また、議会手続法 (決議第 6 号) は 2019 年 5 月に採択・公布。少なくとも行政法 と議会手続法には、一部起草メンバーへの本事業の知的インプ ットが貢献。
	② さまざまな関係 者間の協力関係が 樹立し、強化され る。	おおむね達成 ・MILF 関係者と ARMM 機関との関係としては、事業実施中に a)URTP-B サブプロジェクトでの BDA と ARMM 農業水産省の協 力、b)BDP 策定での BTC、BDA と ARMM 公共事業省の協力等 があった。 事後評価時、a)b)とも、いずれの関係者も BTA 所属/関連機関同 士の連携を継続している。
	③BDP2 からの開発 プロジェクトが実 施される。	一部達成 ・BDP と呼ばれる開発計画は、少なくとも、本事業が支援した BDP1 (2015 年～2016 年)、本事業が支援した BDP2 (2016 年～ 2022 年)、BTA 策定の BDP1 (2020 年～2022 年)、及び BTA アド バイザー (開発計画・予算策定) を通じて支援した、BTA 策定 の BDP2 (2023 年～2028 年) の四つがある。うち本指標で言及 があるのは、本事業が支援した BDP2 で、事後評価時に有効な開 発計画は、BTA 策定の BDP2 である。 ・BTA 策定の BDP1 (現行の BDP2 の前身) は、2019 年に州や民 間、学会とのコンサルテーションを経て、バンサモロ計画開発 庁 (Bangsamoro Planning and Development Authority : BPDA) が策 定したもので、本事業が支援した BDP1、BDP2 とは直接の関係 はない。同庁によれば、本事業が支援した BDP、特に BDP2 は、 他の既存の開発計画とともに、BTA 策定の BDP1 を準備する際に 参照された。BTA 策定の BDP1 には、本事業が支援した BDP と 整合性を図ったことが明記されている。

目標	指標	実績（事後評価時）
		<p>•BTA 策定のBDP1のプロジェクトリストは膨大な紙のリストであり、本事業が支援した BDP で提案されたプロジェクトがどの程度含まれているかの全体像は確認できなかったが、本事業が支援した BDP2 にも記載のあったプロジェクトが複数含まれていた。その中には、日本の支援による「バンサモロ地域配電網機材整備計画」（無償資金協力）、「ミンダナオ紛争影響地域道路ネットワーク整備事業」（円借款）も含まれている（BTA 策定のBDP2 は本事後評価の現地調査後に実施されたため、今回の分析対象とはしなかった）。</p>

出所：JICA 提供資料、BTA 提供資料、元カウンターパート及び元専門家への聞き取り

事後評価時、本事業の成果/コンポーネントはほとんどが、何らかの形で継続/活用されている。いずれのコンポーネントも、その継続・発展が上位目標の指標に直接つながるものではないが、BTA のガバナンス、公共サービス・コミュニティ開発、経済促進の強化の施策の一環を成しているという意味で、バンサモロ自治政府設立準備に貢献している。

下表にコンポーネントごとの状況をまとめたが、人的リソースマッピング（HRM）以外のすべてのコンポーネントが継続または活用されていた。特に、農業普及、LGU 歳入強化、移動路面モニタリングシステム（DRIMS）/ARMM 道路管理マッピングシステム（E-ARMM、事後評価時は E-BARMM）を使った道路計画・維持管理、地場産業振興は、BTA 各省のプログラムとして定着している。ARMM 職員研修（5S 等品質マネジメント）は BTA には引き継がれなかったが、2022年に、BTA 品質マネジメントシステム構築（BTA 独自の取り組み）の一環として、BARMM 首相府により段階的導入が開始された。

継続/活用の促進要因として、各活動の担い手が、本事業で始めた活動を評価していること（ニーズに沿っていたこと）と、行政サービスの継続性を確保しようとした関係者の努力が挙げられる。また、BTA 及び BDA の元カウンターパートからは、政府（BTA）の役割として、ドナーや BDA の単発のプロジェクトの成果を引き継いで継続・展開すること（主流化）が重要であるとコメントがあった。

コンポーネントの継続に係る課題として次の2点を挙げる。第一に、農業普及コンポーネントについては、本事後評価で確認できた範囲では、農民の自助努力による導入技術の継続という面が大きい。陸稲栽培を中心とした URTP-B サブプロジェクトや、各サイトに適した農業生産を支援したミンダナオ紛争影響地域安定のための生計向上プロジェクト（Livelihood Improvement for the Transformation of Underserved Population、以下「LIFT-UP（サブプロジェクト）」という。）の対象サイトでは、移転された技術が実践されており、BARMM 農業省によるモニタリングも行われているとのことだったが、同省から技術・農業投入物を提供するような支援が届いていることが確認できたのはごく一部のサイトのみだった²⁴。同省は全 BARMM 地域を対象とした、陸稲栽培を含む農業支援プログラムをもっているが、施設や物品の提

²⁴ 例えば南ラナオ州 Marogong 町 Pabrika 村では、ネズミ被害の対策を農業技術官の助力を得て行ったとの BDA による聞き取り結果がある。

供を受けるためには、機能する農業組織が存在していること等の条件があり、本事業の対象サイト（特に MILF 支配地域であった URTP-B サイト）はいまだその基準に達していないのではないかとのコメントがあった。同省によれば、元 MILF 支配地域においても組合を形成して同省の支援を受けているコミュニティもあるとのことだった²⁵。本事業は包括和平合意直後の最初の外部支援であり、MILF による統治への住民の信頼が十分に形成されていない中で、ニーズ調査の結果に基づいて生産技術普及に注力したことは適切であったと思われるが、事後評価時は次の段階として、農民の組織化能力の強化が必要と思われる。BARMM 農業省は農業組合タスクフォースを設置して組織化能力向上支援についても検討を始めたところである。なお、本事業の後継技術協力プロジェクト「バンサモロ自治政府能力向上プロジェクト」（CDPB）では、本事業の普及対象 LGU の別の村で、引き続き農業普及支援を行っている。本事業は生産技術に焦点を当てていたが、CDPB では市場志向型農業振興（Smallholder Horticulture Empowerment & Promotion : SHEP）アプローチを取り入れ、販売までを改善するモデル策定が開始されたところである。陸稲については、URTP-B サイトの一つである Barira 町等で、陸稲が売れないためバナナに転作したなどの声もある（BDA による 2022 年調査）ため、市場性を高めることは重要と思われる²⁶。

第二に、人的リソースマッピング（HRM）は、民間セクターも含めた、新自治政府の人材になり得る地域のプロフェッショナル 5,000 人以上をデータベース化し、新自治政府への応募勧奨に用いることを期待したものだが、活用されなかった直接の理由は、事業前半期に作成されて以降更新が行われず、事業完了直前に BTA が発足することになり必要性が生じたときには古くなっていたことだった。加えて、複数の関係者への聞き取りでは、同データベースに登録することが MILF 支持の表明とみられる可能性があり躊躇する人もいたことや、データを取り出してメールを一斉送付するのが困難なデータベース構成だったとの指摘もあり、コンセプトには有効性が見とめられるものの、政治面、運用面で課題があった。

表 6 本事業の個別コンポーネントの事後評価時における継続/活用状況

成果	コンポーネント	引き渡し先	事後評価時の効果継続/成果物活用
CCDP-B 成果 1（ガバナンス）	a) バンサモロ基本法（BBL）起草支援	バンサモロ法務長官室（BAGO） ²⁷	継続している。 • バンサモロ基本法（BOL）として運用中。本事業は一部間接的に貢献。
	b) 人的リソースマッピング（HRM）	バンサモロ企画開発庁（BPDA）	活用されていない。 • 2015 年頃作成され、その後更新されなかった。新自治政府への応募勧奨に活用することが期待されたが、BTA 発足時（2019 年）には古くなっていた。

²⁵ 実際、URTP-B でフィールドコーディネーターを務めた元バンサモロ・イスラム武装部隊（BIAF）メンバーは、事後評価時、自身の出身地で農業組合連合を組織していた。

²⁶ 関係者聞き取りでは、本事業で支援した高地の陸稲は水稲や低地の陸稲と比べて生産性が低く運搬コストも高いため価格競争力が低い、独特の香りがある品種のため、ポストハーベストや流通を改良することで、都市の富裕層向けの販売を行うポテンシャルに言及する声もあった。

²⁷ 正式名称は BARMM 首相府バンサモロ法務長官室（Bangsamoro Attorney General's Office : BAGO）。

成果	コンポーネント	引き渡し先	事後評価時の効果継続/成果物活用
CCDP-B 成果 2 (公共サービス・コミュニティ開発)	c) クイック・インパクト・プロジェクト (QIP)	対象コミュニティ	活用されている。 • サイトが分散しているため全サイトの状況把握はできなかったが、BDA では、ほとんどの QIP 施設が活用されていると考えられている。(囲み 2 も参照)。
	d) 陸稲営農技術支援プロジェクト (URTP-B)	BARMM 農業省 (MAFAR-BARMM)	継続している。 • BDA 調査、BARMM 農業省と一部 LGU への聞き取りによれば、農民の多くは陸稲栽培を続けている。ネズミの害があることや売れないことから換金作物に転向した農家もあるとのこと。Barira 町 Togaig 村のサイトでは、土壌が陸稲に適していなかった (事前に調査すべきだった) との声も報告されているが、一方で同町への聞き取りによると、同サイトでも陸稲栽培されているとのこと。他のサイトからの報告では、新型コロナウイルスによる移動制限時に栽培が滞ったという声と、その期間に陸稲を栽培できたことは食糧確保に役立ったという両方の声がみられた。 • 一部サイト農民への事後評価時調査 (囲み 3 参照) によれば、本事業で移転した栽培技術を用いている。農民は陸稲を栽培しつつ、トウモロコシ、バナナ、野菜等と混作または二毛作。陸稲は価格競争力が低いため主に自家消費だが、家族の生計には重要とされている。課題は種子の発芽の悪さ、天候、病害虫、投入物の高価格等。 • 同じ LGU の別のサイトで、CDPB が後続活動を実施中。
CCDP-B 成果 3 (経済促進)	e) バンサモロ開発計画 (BDP) 策定	バンサモロ企画開発庁 (BPDA)	一部継続している。 表 5 上位目標指標③参照。
CCDP-A 成果 1 (ガバナンス)	f) ARMM 自治政府職員研修	BARMM 首相府行政管理サービス局 (AMS/OCM-BARMM)	継続していないが再度導入されている。 • 5S は ARMM 自治政府の改廃に伴い停止されたが、元 ARMM 職員である BTA 職員はその有効性を認識していた。2022 年に BTA への行政サービス移行が一定の段階に達し品質管理にも注力できるようになり、行政管理サービス局による品質マネジメントシステム構築の一環として再開された。2023 年 6 月現在、DAP の協力を得て、BARMM 首相府の一部部署での導入が進められている。同局によれば、将来は BTA 全機関への導入を考えている。
	g) 人事情報システム (HRIS)	BARMM 首相府行政管理サービス局 (AMS/OCM-BARMM)	過去の情報源として活用されている。 • HRIS は BTA に引き継がれ、BTA 発足直後は暫定的なシステムとして用いられていた。 • 事後評価時現在は、欧州連合 (EU) 等が支援する「バンサモロ移行への支援」(Support to Bangsamoro Transition : SUBATRA) (2020 年~2024 年) により新システムを構築中で、その完成まではスプレッドシート等を使って暫定的に人事情報を管理している。本事業の HRIS は、ARMM 自治政府から再雇用された職員の ARMM 当時の情報源として参照できるようになっている。

成果	コンポーネント	引き渡し先	事後評価時の効果継続/成果物活用
	h) ARMM 地方自治体歳入向上能力強化プロジェクト (REAL)	BARMM 内務自治省 (MILG-BARMM)	<p>継続している。</p> <ul style="list-style-type: none"> BARMM 内務自治省が、本事業実施時と同じ REAL という名前の 2028 年までのプログラムとして、本事業で構築されたモデル (情報・教育・コミュニケーション (IEC)、タックスマップ、歳入法改正等) を他 LGU に拡大している。本事業作成の REAL ガイドブックも、更新のうえ基本資料として使用。まずは、本事業で研修のみ行った 25 町での実施から始めている。 本事業のパイロット LGU 5 町も、引き続き IEC や税金・料金徴収促進を継続し歳入は増加している (囲み 4 参照)。
CCDP-A 成果 2 (公共サービス・コミュニティ開発)	i) 移動路面モニタリングシステム (DRIMS) / ARMM 道路管理マッピングシステム (E-ARMM) による道路維持管理	BARMM 公共事業省 (MPW-BARMM)	<p>継続している。</p> <ul style="list-style-type: none"> BARMM 公共事業省によれば、バンサモロ基本法の規定により国道の建設・保守は比政府 (公共事業道路省) が行うこととなったため、BTA は地方道路の建設・保守を行っている。DRIMS はそのための計測に活用されている。 E-BARMM はウェブベースのデータベースシステムを運用し常に更新されている。全プロジェクトの状況をモニタリングし、動いていないところに対応している。他省が実施しているプロジェクト (例: BARMM 農業省による農道建設) との重複を避けるため、他省にもプロジェクトを入力するように要請し、省庁間委員会を作り調整している。
	j) ミンダナオ紛争影響地域安定のための生計向上プロジェクト (LIFT-UP)	BARMM 農業省 (MAFAR-BARMM)	<p>継続している。</p> <ul style="list-style-type: none"> BARMM 農業省によれば、本事業対象サイトでも、農民リーダーによる生計向上技術習得サイト (LLS) は継続しており、受益農民の 70% は学んだ技術を引き続き使用しているとのことだが、詳細は情報が得られず不明。本事業の後続案件 CDPB にて、本事業と同じ対象 LGU の別のサイトで活動を継続している。
CCDP-A 成果 3 (経済促進)	k) ARMM 地域産業クラスター能力強化プロジェクト (AICCEP) / 市場指向型地場産業振興プロジェクト (MDLIP)	BARMM 貿易投資観光省 (MTIT-BARMM)	<p>継続している。</p> <ul style="list-style-type: none"> 活動は BTA に引き継がれなかったが、のちに ARMM 貿易産業省の元カウンターパートが BARMM 貿易投資観光省に加わり、同省の定常プログラム Growth Enhancement Approach towards Regional Economic Development : GEARED として復活させた。 もっとも空白期間も、南ラナオ州以外では現地での産業振興が継続していた (囲み 5 参照)。本事業の後続案件 CDPB も一部支援しているが、元カウンターパートは、他のスポンサーを開拓し、オリエンテーションや研修を継続している。本事業当時は 1 州 1 クラスター (マギンダナオ州は 2 クラスター) だったが、各州 2 クラスターずつに拡大した (3 州でコーヒーを追加、2 州でココナッツを追加)。ミンダナオ州立大学マギンダナオ校も巻き込み、学生に実践的な学びの場も提供している。

出所: JICA 提供資料、BTA 提供資料、BDA 提供資料、元カウンターパート及び元専門家への聞き取り

囲み2 クイック・インパクト・プロジェクト (QIP) 施設活用状況

BDA等の調査により判明している、一部 QIP 施設の活用状況は次のとおり (2023年2月現在)。

- マギンダナオ州 North Upi 町 Kibleg バランガイ (村) の学校: 2015年の開校以来良好な状態で活用されている。学校管理者が LGU 職員や教員の協力を得て維持管理している。
- マギンダナオ州 Datu Saudi Ampatuan 町 Kabengi 村の多目的ホール: 先住民の活動/儀式や先住民関連の活動に係る訪問者 (BARM 先住民省等) への対応、バランガイや sitio (バランガイ内のコミュニティ単位) の会合に活用。
- 北コタバト州 Pigkawayan 町 Sinsimen 村の多目的ホール: 部族や MILF、NGO の会合、結婚式、新型コロナウイルスワクチン接種等に使用。BTA が村役場施設を新設するまではバランガイ LGU も使用。一部再塗装と修理が必要 (シーリングファンは故障)。
- 南ラナオ州 Masiu 町 Makadaag Talagian 村の多目的ホール: MILF、United Bangsamoro Justice Party : UBJP (MILF 設立の政党) の活動、バランガイの活動、卒業式、結婚式、祝賀会他のイベントに活用。天井の再塗装が必要。オープンを持ち込んで郷土料理を調理した結果、壁と天井が煤けた。また電圧が低い (全州の問題)。水道設備も故障しているため、近隣の家から水を調達している。
- 南ラナオ州 Buadiposo-Buntong 町 Kala-Kala 村の多目的ホール: 村長が管理し、村の活動、初等 1~3 年生のアラビア語学校 (週 2 回)、コミュニティの会合、結婚式他に活用。
- スルー州 Talipao 町 Mungit-Mungit 村の多目的ホール: 活用されている。

囲み3 陸稲営農技術支援プロジェクト (URTP-B) 受益者への聞き取り調査結果

2023年2月に、対象コミュニティのうち2サイトにて、現地調査補助員チームによる住民 (本サブプロジェクトの研修を受けた農民 (以下「受講農民」という。)) と受けなかった農民 (以下「非受講農民」という。)) に対する半構造化インタビューを行った。主な結果は以下のとおり。Buldon 町は本事業中に最も普及が進んだサイトだったが、より多く陸稲を生産するキャパシティはあるものの、価格競争力が弱い (運搬コストが高い) ため、自家消費に必要な分だけ栽培しているとの話があった。

本サブプロジェクトが平和に直接関連したというような意見は聞かれなかったが、事業前は、外部者が入ってくることで土地が奪われるのではないかと恐れを感じていたが事業後はそのような不安はなくなったと話す農民が複数あった。全員から、本事業で新たな技術を学び、生計に貢献していることには満足が表明された。農機具や乾燥施設の支援に対する要望が多く表明された。

サイト	回答者	2023年2月現在の陸稲栽培状況 (数値は回答者あたり平均)
Matanog 町 Bugansan Sur	受講農民 10人	<ul style="list-style-type: none"> 全員が本事業前から陸稲を栽培、本事業の普及技術を今も実践。 全員が他の農民に技術を伝えた (平均 11 人に)。 栽培面積は事業前から現在まで 0.6ha。 作付回数は、全員が継続的に 1 回。 収穫量は事業前 780kg、2022 年 888kg。
Buldon 町 Cabayuan	受益農民 8人、 非受講農民 4人	<ul style="list-style-type: none"> 全員が本事業前から陸稲を栽培、本事業の普及技術を今も実践。 全員が他の農民に技術を伝えた (平均 4 人に)。 栽培面積は事業前 1ha、事業直後 1.2ha、2022 年 1.1ha。 作付回数は、全員が事業前 1 回、事業直後は 2 回、2022 年は 1~2 回。 収穫量は事業前 1,910kg、事業直後 5,955kg、2022 年 4,902kg。より多く栽培・収穫することも可能だが売れないため、必要な分だけ作っている。 非受講者は受講者から技術を教わり実践。栽培面積、作付回数、収穫量は受講農民とほぼ同じ。

囲み4 ARMM 地方自治体歳入向上能力強化プロジェクト (REAL) パイロット LGU の現状

事後評価時、マギンダナオ州 Barira 町及び Matanog 町の担当官に聞き取りを行い、本事業の効果を確認した。他の効果促進要因として宗教指導者の協力があることが、これらの町及び BARMM 内務自治省から指摘された。ムスリム社会には Zakat (喜捨) という徴収が元々あるため、税金は二重にお金をとられると感じる住民もいるが、宗教指導者が Zakat と税の違いを人々に説明したとのことである。どちらの自治体も、フィリピン内務自治省の The Seal of Good Local Governance (SGLG) (歳入の成長率に基づいて授与) を複数年にわたり受賞している。

【Barira 町担当官の話】本事業の研修で、税金を増やす熱意と献身の姿勢を学んだ。自分からは払いに来ない人々も多いので、徴収と啓発活動のため訪問している。本事業で新たに導入した歳入項目 (ビジネス登録料、フランチャイズ費、公共施設料金) のうちビジネス登録料及び元々あった不動産税が、本事業で高まった徴税努力により増加し、歳入は、2017 年までは赤字だったが 2018 年から増加し、コロナ禍においても増加した。

【Matanog 町担当官の話】ワンストップショップ等の活動はコロナ禍で一旦休止したが、2023 年再開予定の活動もある。歳入は本事業で開始されたビジネス税等により年間 100 万ペソ (約 240 万円) 増加し、大学奨学金、ボランティア教師の給与、学校修繕費、24 時間外来診療所開設等に使っている。

囲み5 ARMM 地域産業クラスター能力強化プロジェクト (AICCEP) /市場指向型地場産業振興プロジェクト (MDLIP) で導入された産業クラスターの現状

BARMM 貿易投資観光省担当官によると、本事業開始クラスターの事後評価時の状況は下表のとおり。

産品名	州	2023 年 2 月時点の状況
アバカ	南ラナオ州	2019 年にパナマ病が流行し、一部の農家は意欲を失いバナナに転向した。2021 年に BARMM 貿易投資観光省がコンタクトを再開し、若干のインプットを投入し、研修を再開した。
コーヒー	スルー州	州が独自に Sulu Coffee Federation を設置し、10 組合が参加している。すでに成果が出ており、2022 年ダバオで行われたフィリピンコーヒーエキスポで 5 位に入賞した。スルーは運搬のコストが高いため質で勝負している。
ゴム	バシラン州	知事が積極的で、BARMM 貿易投資観光省の支援がなくても既に産業が確立・発展していた。
ココナッツ、パームオイル	マギンダナオ州	殻を取り除いたココナッツを直接販売しており、組合はターナートラックを 22 台購入。フィリピンココナッツ庁の支援あり。比政府の Coconut Farmers and Industry Development Plan : CFIDP から 10.9 百万ペソの予算を受けている。同計画に基づく情報キャラバンを 2023 年 2 月に実施した。
海藻	タウィタウィ州	パートナー企業から融資を受け、州内の売買や価格競争が活発化した。成果として、多くの家がコンクリート製になりオートバイを多く見かけるようになった。BARMM 農業省もコンクリートの乾燥施設を提供した。



写真3 歳入強化（REAL サブプロジェクト）パイロット町の役場。納税を促す看板（本事業供与）と比政府からの表彰プレート（壁面）（Matanog 町）
（出典：現地調査補助員撮影）



写真4 道路維持管理コンポーネントで供与された移動路面モニタリングシステム（DRIMS）。BARM 公共事業省が路面のラフネス測定に使用。状態は良好で、持ち運びもしやすい。
（出典：事後評価者撮影）

以上のように、上位目標はおおむね達成された。紛争影響国・地域の事業評価の視点も対応されている。

紛争影響国・地域の事業評価の視点8 上位目標達成度

■ 上位目標の目標値の変更・代替指標の検討

問題ない。紛争影響国・地域であるがゆえにデータ入手可能性が低かったり変更されたりした指標は見受けられない。

本事業完了後、バンサモロ新自治政府設立予定時期が2022年から2025年に延期された、上位目標は新政府設立準備と定義されており、新自治政府が設置されていることは必要条件ではないため、延期の上位目標達成への影響はないといえる（上位目標の設定あいまいさを排除できなかったが（「2.3 評価の制約」に記載）、流動的な情勢の中ではやむをえない対応だったと判断した）。

3.2.2.2 その他、正負のインパクト

1) 環境へのインパクト

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月策定）に掲げる影響を及ぼしやすいセクター・特性及び影響を受けやすい地域に該当せず、カテゴリ C に該当する（環境への望ましくない影響は最小限であると判断される）とされた。

本事業開始から事後評価時に至るまで、自然環境への負のインパクトは報告されていない。

2) 住民移転・用地取得

本事業では、QIP 施設建設において小規模の用地取得が発生した。詳細情報は入手できなかったが、当時の記録と JICA フィリピン事務所の当時の担当者によれば、バンサモロ開発庁 (BDA) がフィリピン国内法に沿って対処し、おおむね問題なく完了したとのことだった。住民移転は発生していない。

3) ジェンダー、公平な社会参加を阻害されている人々

「3.1.1 妥当性」で述べたように、事業全体で公平性、包摂性への配慮がなされた。QIP や LIFT-UP サブプロジェクトのように、特にこれまでサービスが届いていなかった人々を対象とした活動もあった。元カウンターパートへの聞き取りでは次のような点が挙げられた。第一に、本事業の各種研修に多くの女性が参加した。BARMM 公共事業省、BARMM 貿易投資観光省、MinDA、LGU 等で、元研修員が事後評価時にも関連活動に従事している。第二に、地場産業振興コンポーネントにおいては、コーヒークラスターや海藻クラスターで、加工部門の女性が多く研修を受けた。コーヒークラスターでは、女性は生豆の選別にて品質向上の役割を担っている。また、海藻クラスターの振興により、より多くの女性に雇用機会が提供された。第三に、URTP-B サブプロジェクトの農民研修には、バンサモロ・イスラム女性補助部隊 (Bangsamoro Islamic Women Auxiliary Brigade : BIWAB) メンバーも参加した。

4) 社会的システムや規範、人々の幸福、人権

包括和平合意やバンサモロ基本法の成立によるミンダナオの平和と開発が進んでおり、本事業がその移行プロセスに携わる組織、人材の能力強化にガバナンス及び社会経済開発の面から貢献した点で、正のインパクトを与えているといえる。例えば、元カウンターパートへの聞き取りにて、本事業の平和と開発への貢献として特に複数回言及されたのは、MILF 関係者のガバナンス能力の向上、QIP による人々の MILF への信頼醸成、URTP-B サブプロジェクトによる元兵士の農民の生計向上への貢献であった。また、BARMM 内務自治省及び LGU によれば、歳入強化 (REAL) サブプロジェクトでタックスマップを作成したことで土地所有権や境界線が明確になり、当該地域の治安悪化の大きな原因の一つである、土地をめぐる争いが減少したとのことである。

5) その他正負のインパクト

JICA のミンダナオ支援への正のインパクトとして、ガバナンス、公共サービス・コミュニティ開発、経済促進という、本事業で整理した支援の枠組みが、その後の JICA のミンダナオ平和構築支援の三本柱として用いられていることが挙げられる。本事業は、BTA に対する支援の先駆けとなり、広範な分野での能力強化を行い BTA の信頼を得てきた。後続の JICA 支援において、特に直接の後続事業である CDPB においては、本事業の成果/成果物が活用されているが、本事業で得られた JICA への信頼感や基本的な協働のプラクティス等の経験は、他事業にも役立つと考えられる。

BARMM 地域の経済発展・貧困削減については、農業生産の増大、LGU の税収増大、地場産業の振興等、サブプロジェクトの対象地におけるインパクトが確認された。「フィリピン開発計画」（2023 年～2028 年）によれば、BARMM 地域全体の GDP 成長率（前年比）は 2016 年の 0.3%から 2021 年に国内第 2 位の 7.5%に上昇し、貧困率は 2018 年の 61.8%から 2021 年に 37.2%に低下した。本事業は特定サイトへのサブプロジェクトまたは研修のような間接的な支援であるため、これらの数値への寄与の度合いは推定できないが、本事業の成果も、このような経済社会条件の向上に貢献していると考えられる。ただし、島嶼部のうちミンダナオ島から遠いスール州やタウィタウィ州の貧困率は 2018 年より上昇しており、BTA が進めている支援の拡大の成果が待たれている。JICA フィリピン事務所によれば、安全上の制約により日本人専門家が直接訪問できる場所が限られているため、遠隔地にもきめ細かい支援を実施し事業効果を高めるのが困難であるとのことであった。

紛争影響国・地域の事業評価の視点 9 その他のインパクト

- **不安定要因へのインパクト、公平な社会参加を阻害された人々に対する配慮・公平性の確保**
対応された。ジェンダー、公平性、社会的システム・規範・人々の幸福・人権への配慮は不安定要因の回避と安定要因の促進につながっている（妥当性にも記載）。
事前評価時に明記されていなかった不安定要因縮減へのインパクトとして、REAL サブプロジェクトで土地所有権を明確にしたことによる、（しばしば治安悪化のきっかけとなっている）土地をめぐる争いが減少した。
- **平和構築の貢献**
貢献があった。QIP による人々の平和への期待や MILF への信頼の醸成があった。その他のコンポーネントでは直接的な平和への言及は得られなかったものの、個別の行政サービスやコミュニティ開発、経済促進の活動を通し、BTA が人々の信頼を得ようと努力している姿がみられた。

本事業の実施により、CCDP-B プロジェクト目標として掲げられたバンサモロ自治政府への移行プロセスの促進及びCCDP-A プロジェクト目標として掲げられた ARMM の組織改革プロセスの促進は、一部に事業の貢献が間接的・限定的なコンポーネントもあったものの、全体としてはおおむね達成された。CCDP-B の上位目標についても、バンサモロ自治政府への移行準備の進展が確認され、おおむね計画どおりの効果発現がみられる。CCDP-A には上位目標は設定されていなかったが、事業の成果の継続/活用により移行準備に貢献している。紛争影響国・地域の事業評価の視点も対応されている。よって、有効性・インパクトは高い。

3.3 効率性（レーティング：③）

3.3.1 投入

表7 投入実績

投入要素	計画	実績（事業完了時）
(1) 専門家派遣 ^(a)	長期3名（総括、業務調整） 短期10名（人材育成、地場産業、道路、給水、開発計画、セクタープラン）	長期8名（総括、業務調整、人材開発/業務調整、ガバナンス/業務調整、公共サービス/コミュニティ開発、平和構築/経済開発） 短期7名（人材リソースマッピング（HRM）、組織分析、開発計画、施設設計（QIP）、人事情報システム（HRIS）、道路インベントリー、地場産業） 業務実施契約による本邦コンサルタント派遣 ^(b) （開発計画策定、地場産業新興）
(2) 研修員受入	現地国内研修（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）	本邦研修70名、第三国研修（インドネシア・アチェ）14名、現地国内研修（行政人材育成等）15,750名
(3) 機材供与	事業の効率的な実施及び技術移転のため必要と判断された場合、必要な機材等を供与	（在外事業強化費にてコンピュータ、会議システム、カメラ、ソフトウェア、DRIMS、IEC物品、家具等を調達）
(4) 在外事業強化費	プロジェクトオフィス活動費 ^(c)	現地コンサルタント費用、サブプロジェクト費用、国内出張旅費、プロジェクト運営費（BTC社会経済室のプロジェクトコーディネーター活動経費、治安対策、プロジェクトオフィス含む）
日本側の事業費合計	合計782百万円	合計1,607百万円
相手国の事業費合計	不明	不明

出所：事業事前評価表、JICA提供資料

注：a) 専門家の計画人数は事業事前評価表に記載がないため、初年度の実施計画における人数と分野を記載。b) 人数不明。c) 事業事前評価表に記載がないため、初年度の実施計画の内容を記載。

3.3.1.1 投入要素

投入の種類、量、タイミングは活動の実施とアウトプットの産出に結びついている。特記できる点は次のとおり。

- ・ フィリピン側は、MILF側及びARMM側の中核的な人材及びポテンシャルの高い若い人材をカウンターパートとして配置し、BTA発足前の能力強化に結びつけた。
- ・ 日本側は、ミンダナオ和平プロセスや紛争影響国・地域での支援経験をもつ人材を配置し、情勢に応じた対応を可能とした。
- ・ MILFキャンプでの活動に、MILFの軍事部門であるバンサモロ・イスラム武装部隊（BIAF）からコーディネーターを配置したことで、安全に活動を実施することが可能となった。
- ・ JICA コタバトプロジェクトオフィスのフィリピン人スタッフ（フィールドコーディネーターとして現地コンサルタント契約で雇用）が、日本人専門家とコ

タバト採用スタッフや日本側とカウンターパート側の間の調整を担うとともに、日本人の退避期間中も活動の継続性を確保した。

- BTC を CCDP-B のカウンターパート機関とすることで、政府機関ではない MILF の関係者への支援が可能となったが、本事業の活動を行う人員が不足していたため、BTC 社会経済室のプロジェクトコーディネーター4名の給与及び活動経費を本事業が支弁し、CCDP-B のアウトプットにつなげた。

3.3.1.2 事業費

事業費は、計画 782 百万円に対し実績 1,607 百万円であり、期間延長に伴うコンポーネントの追加により計画を上回った²⁸。

3.3.1.3 事業期間

事業期間は、当初計画では 2013 年 7 月～2016 年 6 月の 36 カ月だったが、延長により 2013 年 7 月～2019 年 7 月の 72 カ月に変更された。実績は、変更後の計画どおりであった（計画内に収まった）。期間延長の理由は、2015 年初頭以来の治安・政治情勢の変化により、アキノ政権下ではバンサモロ基本法の制定が見込めないことが明らかとなったことであり、2015 年 10 月には BTC 及び ARMM 自治政府と協議の上、事業期間を 2019 年 7 月まで 3 年間延長することが合意された。「3.1.1.3 事業計画やアプローチ等の適切さ」に記したように、治安・政治情勢の悪化は外部要因とみなすことができ、かつ適切に計画変更の合意がなされ手続きがとられていることから、評価は変更後の計画と実績の比較により行うことが適当である。加えて、当初計画された活動は当初期間内に完了している。

以上より、効率性は高い。紛争影響国・地域の事業評価の視点も対応されている。

²⁸ 事業費（事業期間）のサブレーティングは、金額（期間）の計画に対する実績の割合に応じて「④計画内に収まった（100%以下）」「③計画を少し上回った（100%超 125%以下）」「②計画を上回った（125%超 150%以下）」「①計画を大幅に上回った（150%超）」の四段階で行うが、アウトプットの増減があった場合は、それがプロジェクト目標や上位目標と連動した変更であるとの前提の下、その増減度合いと事業費（期間）の増減度合いを比較して評価を調節する。本事業について、既に記したように、追加コンポーネントの内容は、プロジェクト目標や上位目標と高いレベルで連動していることから、そのような調節を試みた。実施中の投入計画・実績の合計、内訳ともに入手できなかったため、事業費総額の増加がコンポーネント数の増加と見合っているかを検討した。コンポーネント数は、当初の 7 から 11 に増えた（表 2 参照）。よって、コンポーネントあたりの平均費用は、計画は $782 \text{ 百万円} \div 7 = \text{約 } 112 \text{ 百万円}$ 、実績は $1,607 \text{ 百万円} \div 11 = \text{約 } 146 \text{ 百万円}$ となり、計画比は 130% となって②のカテゴリーに入る。コンポーネントごとの費用が均一ではなかったとしても、次の理由で②と判断するのが妥当と考える。まず、事業費の増加分がほぼすべて当初 7 コンポーネントに使われたと仮定すると、計画 782 百万円と実績 1,607 百万円を単純比較して計画比 205% とし判断は①のままとすべきだが、事業費の増額がなされた時点で、当初コンポーネントは相当進展しており、うち 5 コンポーネントはほぼ完成していたことから、このような仮定は過小と考えられる。逆の仮定として、増額された事業費がほぼすべて追加コンポーネントに使われたとすると③や④と評価できる可能性もあるが、データがない中でそこまでの想定は過大と考える。

紛争影響国・地域の事業評価の視点 10 効率性

■ アウトプット及びインプット

紛争影響地域の特性を考慮した実績確認を行うことが妥当。情勢の変化、治安悪化による遅延・延長とスコープの増加があったが、適切に計画変更された。追加スコープ（コンポーネント）は平和構築に資するものである。

■ コスト・期間の事前事後の比較

紛争影響地域の特性を考慮した比較を行うことが妥当。計画変更の妥当性が認められるので、事業期間の計画・実績比較は変更後の計画を用いて行った。すなわち、大規模な計画変更の直接の原因となったママサパノ事件は、本「手引」が指定する「事業実施中に発生した大規模な内戦や騒擾等の外部要因」かつ「PNA で想定していなかった要因が発生した場合、あるいは PNA で想定していた事象が予期できないほど甚大な影響を及ぼした場合」に相当すると思われるため、延長期間3年間で事業期間から差し引いて実績と比較した。

3.4 持続性（レーティング：③）

本項では、持続すべき本事業の効果を、「暫定自治政府（BTA）のガバナンス、公共サービス・コミュニティ開発、経済促進に対する本事業の成果のうち、少なくとも2025年に予定された新自治政府発足までは継続し、新自治政府への円滑な移行に貢献すべきもの」ととらえて、そのための諸条件が確保されているかを検討した。

3.4.1 制度・政策

事後評価時の国家開発計画である「フィリピン開発計画」（2023年～2028年）では、平和・安全保障分野の戦略目標の一つとして、バンサモロ政府（新自治政府）への完全な移行を掲げ、制度構築、人材育成、経済運営を支援するとしている。移行プロセスは、本事業の上位目標指標に掲げられているバンサモロ基本法（BOL）に基づいて進められており、BOL関連法も順次制定中である。

BARMM地域の地域開発計画である「バンサモロ開発計画1」（2020年～2022年）（BTA策定のBDP1）は、「バンサモロの人々の生活の向上と、モラルある統治を通じた自治の基盤の確立」のため、ガバナンスや平和・安全・治安・人権、経済発展の環境整備等の施策を図るとしている。後続のBDP2（2023年～2028年）も開始されたところである。これらは、BTA発足前に本事業が支援したBDPと整合性をとって策定されたものであり、ガバナンスや社会経済開発に関連した本事業のアウトカムとも合致している。ミンダナオの開発計画とも整合性がとられている。比政府のミンダナオ開発庁（MinDA）は、BTA策定のBDPを含む、ミンダナオの6地域の地域開発計画間の調整を図っている。また、「ミンダナオ平和と開発アジェンダ」（2023年～2028年）を策定中である。同アジェンダは「フィリピン開発計画」に調和し国家開発目標への貢献を図るものとされている。

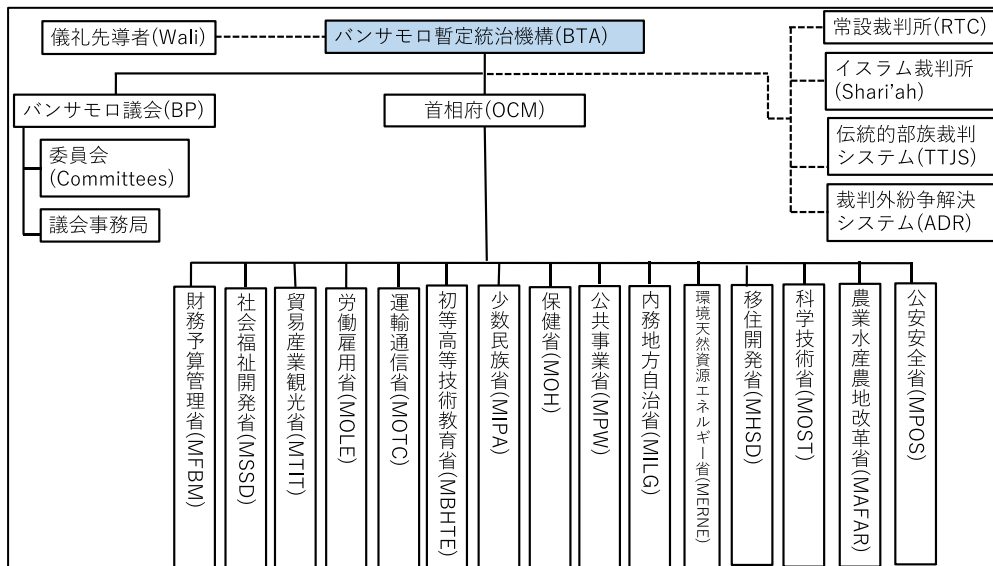
事後評価時、本事業の後継案件を含むJICA支援が、比政府のミンダナオ和平プロセスの枠組みの中に位置付けられていないとの指摘が同政府からあった。支援の方向性は、上記の開発計画には合致しているが、JICAから比政府（窓口である和平和解統合担当大統領顧問室（OPAPRU））への働きかけが十分ではなく、それが比政府に十分認識さ

れていない状況と思われる。なお、本事業の成果はすでにフィリピン側に引き渡されているため本事業の持続性には影響ないが、留意事項として記載した。

このように、事業効果持続に必要な政策・制度は確保されている。

3.4.2 組織・体制

本事業の成果の多くは、BTA 発足に伴い BTA に引き渡された。BTA の組織体制は下図のとおり確立している。職員数は、2020年9月時点で常勤・非常勤合わせて35,555名で、うち元 ARMM 職員の再雇用数（解雇の対象とならなかった教育、保健、社会福祉部門約23,000名以外）は目標の3,998名に対し2,237名（充足率約58%）だった（BTA 提供データ。2021年以降のデータは取りまとめ中とのこと）。ARMM 離職者の採用は、新型コロナウイルス感染拡大に伴う移動制限等で計画より遅れていると説明されている。BTA はその後も人事開発計画に沿って再雇用を続けているが、事後評価時の充足率は、データが入手できた BARMM 首相府において約70%とのことであった。



出所：JICA 提供資料

図2 BTA 組織図

本事業の個別コンポーネントの継続/活用に係る組織ごとの現状を下表にまとめた。BTA に引き渡された本事業の活動は、各省/部署で制度化/主流化（政府の定常業務またはプログラムとして予算と常勤職員を配置）されている。事後評価時点では、いずれも元カウンターパートが組織に残りイニシアティブをとっているものであるため、将来人員の交代があった場合にも活動が継続するという確実な見通しはないものの、本事業と関連がなかった新たな常勤職員も配置されており、元カウンターパートが管理的なポジ

ションに就き職員を指導・育成している²⁹。農業普及コンポーネントと地場産業振興コンポーネントのフォローアップと展開のための職員数が不足しているという課題が残っているものの、2023年5月に農業普及担当官の LGU への任命が完了するなど改善が図られている。

歳入強化 (REAL) サブプロジェクトのパイロット LGU については、少なくとも聞き取りを行った 2 町では、本事業実施当時と同じ体制で、本事業で導入された情報・教育・コミュニケーション (IEC) 活動等が実施されている。コミュニティの住民委員会 (本事業で組織) に引き渡された QIP の運営・維持管理体制の全体像は不明だが、同委員会 (管理人を指名)、LGU 首長 (兼バンサモロ・イスラム武装部隊 (BIAF) 司令官) や村長 (バランガイキャプテン) が管理責任を負うケースが報告されている。

このように、事業効果持続に必要な組織・体制は、一部懸念もあるがおおむね確保されている。

表 8 本事業の個別コンポーネントの持続性

組織	コンポーネント	継続/活用のための体制、技術、財務
バンサモロ企画開発庁 (BPDA)	b) 人的リソースマッピング (HRM) e) バンサモロ開発計画 (BDP) 策定	【全般】 特段の問題なし。
BARMM 首相府行政管理サービス局 (AMS/OCM-BARMM)	f) ARMM 自治政府職員研修 g) 人事情報システム (HRIS)	【体制】 特段の問題なし。 【技術】 特段の問題なし。新任職員の育成が課題だが、ドナー支援 (JICA の CDPB、EU 等の SUBATRA その他) を受けている。5S を含む品質マネジメントシステムの再導入には DAP の協力を得ている。 【財務】 ドナー支援あり。品質マネジメントシステムについては政府の予算措置を受けているが、BTA 全機関を対象とするには不足。
BARMM 農業省 (MAFAR-BARMM)	d) 陸稲営農技術支援プロジェクト (URTP-B) j) ミンダナオ紛争影響地域安定のための生計向上プロジェクト (LIFT-UP)	【体制】 2023 年 5 月 31 日に、農業漁業普及担当官 (各町に農業省農業担当官 1 名、農業技術官 2 名、漁業技術官 2 名、農地改革担当官 1 名の 6 名) の全 LGU への任命が完了したため今後の活動は活発化する可能性あり。本事業及び CDPB の支援を引き継いだ省の陸稲栽培支援プログラム (種子や農具・施設提供) あり。ただし支援を受けるためには、適切に運営されている組合の存在等の条件を満たす必要がある。組合がある村であれば、その運営を支援するメニューはある。 【技術】 特段の問題なし。 【財務】 2023 年まで CDPB の支援を受けていた。2024 年からの省陸稲栽培支援プログラムの予算はバンサモロ投資開発計画にて確保済み。
BARMM 内務自治省 (MILG-BARMM)	h) ARMM 地方自治体歳入向上能力強化プロジェクト (REAL)	【全般】 特段の問題なし。省のプログラム「REAL」として常勤職員及び予算を配置。

²⁹ BTA (BARMM 政府) 閣僚級及び議会には元 BTC、BDA を含む MILF 側のカウンターパートが複数名就任し (暫定首相、バンサモロ議会副議長、法務長官、農業大臣、教育大臣、内務自治大臣、貿易投資観光大臣、企画開発庁長官等)、ARMM 自治政府からの主要なカウンターパートも総局長や局長として活動を継続しているほか、その下の主要職員にも元カウンターパートや元研修員が多くいる。これらの人員が本事業の知見・経験を引き継いでいる。

組織	コンポーネント	継続/活用のための体制、技術、財務
BARMM 公共事業省 (MPW-BARMM)	i) 移動路面モニタリングシステム (DRIMS) / ARMM 道路管理マッピングシステム (E-ARMM) による道路維持管理	【体制】【予算】 特段の問題なし。DRIMS、E-BARMM の運用は省の定常活動となっており、それぞれのチームに常勤職員及び予算を配置。 【技術】 特段の問題なし。DRIMS/E-BARMM の運用・維持管理職員は必要技術をもつエンジニアで、本事業の研修も受けている。
BARMM 貿易投資観光省 (MTIT-BARMM)	k) ARMM 地域産業クラスター能力強化プロジェクト (AICCEP) / 市場指向型地場産業振興プロジェクト (MDLIP)	【体制】 AICCEP/MDLIP を引き継いだ省のプログラム「GEARED」に、元カウンターパートのチーム長が率いる専任の常勤職員と予算を配置している。経験のある職員が少なく、チーム長が多忙を極めている。 【技術】 GEARED チームのメンバーは、BTA に新規採用された若い職員が多く、現地で地場産業の推進者として行動できるだけの経験がまだない。チーム長 (元カウンターパート) が指導を実施中。 【財務】 省の予算とともに他のパートナー (国内外の機関) とのネットワークキングにより外部資金も調達している。
バンサモロ開発庁 (BDA)	-	【全般】 BTA には組み入れられず NGO のままだが、元カウンターパートが率い、政府よりも機動性が高いという NGO の性質を生かし、BTA と密接な連携をもって開発事業を実施している。
LGU	h) ARMM 地方自治体歳入向上能力強化プロジェクト (REAL)	【体制】 特段の問題なし。REAL サブプロジェクトの研修を受けた LGU の町長は全員交代していたが、いずれも元町長の配偶者や子弟であり政治的な継続性はある。実務レベルでは本事業に参加した職員が継続配置されている。 【技術】【財務】 特段の問題なし。
対象コミュニティ	c) クイック・インパクト・プロジェクト (QIP)	【全般】 全容は不明。住民委員会、LGU 首長 (兼バンサモロ・イスラム武装部隊 (BIAF) 司令官) や村長 (バランガイキャプテン) が責任を負っているケースが報告されている。

出所：JICA 提供資料、BTA 提供資料、元カウンターパート及び元専門家への聞き取り

3.4.3 技術

本事業の後継事業である CDPB をはじめ、BTA 職員能力強化のドナー支援が多く実施されているが、若い職員が多いことと、政治的要因により職員が交代する可能性も高いため、本事業の活動継続に必要とされるだけの技術支援が提供されているかどうかは判断できない。しかし、元カウンターパートの一部は、BARMM 域内の諸機関にて、本事業で習得した技術・知識を活用し、彼らの部下となった職員にも技術・知識を指導している (表 8 も参照)。よって、本事業コンポーネントの継続/活用が技術の不足により直ちに損なわれることはないと思われる。

このように、事業効果持続に必要な技術は一部懸念もあるがおおむね確保されている。

3.4.4 財務

BTA 予算源の大部分は比政府予算で、バンサモロ基本法 (BOL) の規定に基づき、ブロックグラントとして毎年配分される。中央政府からはその他、特別開発基金 (Special Development Fund : SDF。紛争の影響を受けたコミュニティの再建、復興、開発資金として BOL 批准から 10 年間充当されることになっている) の配分がある。BARMM 域内の財源としては、域内で徴収した国税・手数料・料金からの配分と地方税収入等がある。最近の予算は下表のとおりで、年や内訳にばらつきはあるが総額は増加傾向にある。

表9 BTA 予算

単位：百万ペソ

	2021年度	2022年度	2023年度計画
歳入	75,629	79,862	85,359
うちブロックグラント	71,670	66,964	64,756
国税・手数料・料金からのBTA取り分	3,614	2,788	4,595
地方税収入	345	377	567
特別開発基金（SDF）	0	500	500
繰越等	0	9,233	14,941
歳出	NA	67,020	68,082
うちBARMM首相府	NA	8,082	5,984
BARMM貿易投資観光省	NA	364	470
BARMM公共事業省	NA	16,379	16,480
BARMM内務自治省	NA	1,274	1,269
BARMM農業省	NA	1,505	1,495

出所：BTA提供資料

本事業の効果の維持にBTAの予算が必要なのはBARMM貿易投資観光省の地場産業振興（GEARED）プログラム、BARMM公共事業省の路面モニタリング/道路管理システム（DRIMS/E-BARMM）運用・維持管理、BARMM内務自治省の歳入強化（REAL）プログラム、BARMM農業省の農業普及、BARMM首相府行政管理サービス局の品質マネジメントシステム研修だが、いずれも得られる予算の範囲でやり繰りしているとのことであった。ドナー支援も得られている。ただし農業普及に関し、農民への種子・農機等の提供に必要な費用は予算化されているものの、情報を入手できた範囲では、本事業の対象サイトはそれらの支援提供の基準（組合の存在等）を満たしていないため、農家は自助努力で移転技術を継続していた。QIP施設の修理費用に必要な費用がコミュニティレベルで捻出できているかは不明である（表8も参照）。

このように、事業効果持続に必要な財務は一部懸念もあるがおおむね確保されている。

3.4.5 環境社会配慮

本事業で導入された活動の継続に当たっての環境社会面等からの持続性リスクは認められないが、本事業が支援したバンサモロ開発計画（BDP）からBTA策定のBDPに引き継がれたインフラプロジェクトの中には、環境インパクトがあるものや用地取得を伴うものが含まれていると考えられる。本事業が支援したBDP、BTA策定のBDPいずれでも、環境社会配慮はバンサモロ開発の基本戦略の一つであったことから、適切な配慮が盛り込まれることが期待されるが、実績は不明である。

3.4.6 リスクへの対応

本事業完了後、新自治政府設立延期やマルコス政権誕生といった出来事があり、移行プロセスは事業完了時の想定より遅れている。治安悪化、和平/移行プロセス後退のリスクも引き続きあるが、バンサモロ基本法の枠組みに沿ってMILFと比政府により対応

が続けられている。複数関係者への聞き取り、報道記事、外務省の情報等からの情報をまとめると、事後評価時の状況は次のとおりである。

- 比政府の掃討行動やイスラム国（IS）の弱体化等により、イスラム系過激組織によるテロ行為は減少傾向にあるが、なお小規模なゲリラ活動や誘拐事件が断続的に発生している。2022年5月の総選挙前後にも複数の暗殺事件や爆破事件が発生。
- 比政府とMILFの和平プロセスは全体的には進展し、MILFの武装解除も進められているが、政治的対立や氏族間の対立が武力抗争に発展する可能性が高い状況が続いている。
- 2022年11月には、バシラン州でMILFと国軍が衝突した（報道によれば、国軍が掃討作戦を遂行していた村で、即席爆発装置（IED）製造等非合法活動を行っているグループをMILFメンバーが匿っていたことがきっかけとのこと）。MILFとOPAPRUは、両者の和平交渉メカニズムである停戦調整委員会（Coordinating Committee on the Cessation of Hostilities：CCCH）及び暫定合同行動グループ（Ad Hoc Joint Action Group：AHJAG）を直ちに現地入りさせるなど、和平プロセスを後退させないよう対策をとっている。
- 小規模なイスラム系過激グループが、信条ではなく貧困のため脅迫・誘拐や強盗等を行ったり氏族間抗争に雇われたりするケースがあると分析されている。

このように、本事業の持続性に対するリスクは存在するが、対応が続けられており、直ちに持続性に影響を与えるものではないと思われる。

3.4.7 運営・維持管理の状況

QIP施設の運営・維持管理状況につき、2019年3月から5月にかけて実施されたモニタリング調査においては、建設された20施設はおおむね良好な状況で活用されていることが判明した。事後評価時は、判明している範囲ではおおむね良好だが、一部施設の修理の必要性が報告されている（囲み2参照）。施設が使えなくなるほどの問題ではないようだが、修理の実施状況や見通しは不明である。

本事業で供与しBTAに引き継がれた機材の主なものは、良好な状態で活用されている。BARMM公共事業省の例を挙げると、同省に供与されたE-BARMMシステムは、同省が更新しつつ活用している。またGPS受信機は、事後評価時現在実施する調査では、雇用したコンサルタントがより新しい機材を持参して使用するため、本事業供与の機材は主にデモンストレーション用途で使用されているとのことであった。

このように、運営・維持管理の状況は、一部課題もあるがおおむね良好である。

▪ **事業効果の持続性（政策・制度、組織・体制、技術、財務面）**

紛争影響地域のコンテキストでの特記事項なし。

▪ **リスクへの対応、外部要因の取り扱い**

対応されている。移行プロセスは事業完了時の想定より遅れている。しかし大きな後退はなく、基本法の枠組みに沿って進展している。

小規模な爆破事件や脅迫・誘拐事件が断続的に発生しているほか、国軍と MILF の武力衝突も発生している。これらは和平プロセス後退のリスクとなっているが、比政府と MILF の努力が続けられている。

以上より、本事業で発現した効果の持続には組織・体制、技術、財務状況、環境社会配慮、リスク対応について一部軽微な問題はありますが、改善・解決の見通しが高いと言える。本事業によって発現した効果の持続性は高い。

4. 結論及び提言・教訓

4.1 結論

本事業では、ミンダナオに設置が予定されているバンサモロ自治政府への移行に向け、BTC を実施機関とする CCDP-B と、当時の自治政府であった ARMM 自治政府を実施機関とする CCDP-A の二つの計画が実施された。それぞれの計画は、ガバナンスの基礎構築、行政サービス提供・コミュニティ開発の強化、経済促進を行い、CCDP-B はバンサモロ自治政府への移行プロセスの促進、CCDP-A は ARMM の組織改革プロセスの促進を図った。

事業の計画は、フィリピン及び対象地域の開発政策と開発ニーズ、日本の援助政策と合致しているとともに、他事業との相乗効果・相互連携もあり、妥当性・整合性は高い。事業実施の結果、CCDP-B、CCDP-A とも目標はおおむね達成され、事業で導入されたさまざまな活動の多くが事後評価時も継続し、バンサモロ自治政府への移行準備の一環を成していることから、有効性・インパクトは高い。効率性については、コンポーネントの追加もあり事業費は計画を上回ったが、事業期間は和平プロセスの停滞と移行プロセスの遅れに伴う延長（外部要因による計画変更）後の計画内に収まったため高い。持続性は、人員配置やカウンターパート以外の人員の技術習得等に一部軽微な課題があるが、解決・改善の見通しがあるため高い。バンサモロ自治政府の設置が本事業実施中の想定から延期されており、和平及び移行のプロセスにはリスクもあるが、事後評価時現在の暫定自治政府及び比政府が対応を続けている。

以上より、本事業の評価は非常に高いといえる。

4.2 提言

4.2.1 実施機関などへの提言

- 1) BTA は引き続き域内の政治的、社会経済的安定を図るとともに、職員の配置と能力向上を継続することが望まれる。

- 2) **BARMM** 内務自治省は歳入強化 (**REAL**) プログラム、**BARMM** 貿易投資観光省は地場産業振興 (**GEARED**) プログラム、**BARMM** 公共事業省は路面モニタリング/道路管理システム (**DRIMS/E-BARMM**) を用いた道路計画・維持管理、**BARMM** 農業省は **URTP-B** 及び **LIFT-UP** サブプロジェクトサイトを含めた農業普及支援 (本事業で開始され各機関で継続・発展している活動) を、それぞれの計画どおり遂行することが望まれる。その際、組織内の知識・技術の共有を通し、本事業の元カウンターパートのみでなく新たに加わった職員も知識と経験を獲得し、将来人員の交代があった際も組織の活動として継続されるようにすることが望まれる。
- 3) **BARMM** 農業省は、**LGU** に配置完了した農業普及担当官の活動にあたり、本事業の **URTP-B** サイト及び **LIFT-UP** サイトへのアウトリーチが含まれるようにすることが望まれる。これらのサイトの中には、組合運営が開始されておらず、同省の種子・農機・ポストハーベスト施設供与等の支援を受ける条件を満たしていないところも多いと考えられるところ、組織化支援を含めた能力強化を行うことも検討が望まれる。また、**URTP-B** のサイトでは、陸稲栽培 (価格競争力が弱いため主に自家消費) とトウモロコシ、ココナッツ、果樹等 (換金用) の混作を行っている現状から、より包括的な山間地向け生計向上支援を行うことが適切である。本事業の後継事業である **CDPB** にて、今後市場志向型農業振興 (**SHEP**) の導入が予定されているところ、その成果を本事業サイトへのフォローアップ支援にも活用することが望まれる。

4.2.2 JICA への提言

- 1) **5S** 研修は、本事業 **CCDP-A** によって **ARMM** 全機関に行き渡った。同自治政府改廃により継続しなかったが、最近になり、**BTA** 独自の取り組みとして **BARMM** 首相府行政管理サービス局が一部部署で再開している。事後評価時の聞き取りでは、**BTA** の他省でも **5S** 研修を高く評価する声が多かったが、同局によれば、自力で全政府機関に展開するのは困難とのことだった。**JICA** 課題部、フィリピン事務所及び **CDPB** は、現行の **CDPB** の枠組みの中等で、**JICA** がこれを支援する可能性を検討することが望まれる。
- 2) **JICA** フィリピン事務所は、和平方解統合担当大統領顧問室 (**OPAPRU**) に対する情報共有や協議をより活発化させ、**JICA** 支援が比政府の和平プロセス・平和構築の枠組みの中に適切に位置付けられ、比政府側にとっても、現行の枠組みの中で本事業のインパクトが可視化されるようにすることが望まれる。
- 3) **JICA** フィリピン事務所は、**BTA** や関連機関で活躍している **JDS** 及び他の本邦研修の元研修員のネットワークを検討しているということであるため、これを積極的に推進し、育成された人材の有効活用とそれによる **JICA** 事業との相乗効果の増大を図ることが望まれる。また、事務所は元研修員の活躍状況を個別に把握しているが体系的なデータベースはないとのことであったため、彼らの

追跡調査を実施することができれば、さらなる相乗効果が確認される可能性がある。

- 4) 事後評価時現在、BARMM 地域ではバンサモロ開発計画 (BTA 策定の BDP) に沿って多くのインフラプロジェクトが実施中・実施予定であり、その中には本事業が支援した BDP にて提案されたプロジェクトもある。その一部は JICA がすでに支援しており、今後も新たなプロジェクトへの支援が行われると思われるが、その際、JICA の介入が多様なグループ間の分断、土地紛争といった新たな不安定要因を生み出さないよう、事業対象地の選定や土地取得問題に特別な注意を払うことが望まれる。また、支援の効果を確実に実現するためには、日本の専門家が訪問できる地域を、安全を確保しつつ可能な限り拡大することが推奨される。

4.3 教訓

(1) 紛争影響地域での信頼醸成のための社会準備

コミュニティを対象としたコンポーネントの達成促進要因として関係者から繰り返し指摘があったのは、本事業がニーズ調査、啓発、組織化等の社会準備を丁寧に行ったことであった。紛争影響地域での信頼醸成のための社会準備 (対象地にて信頼を得ている人物による住民への説明や JICA 関係者も同行した丁寧なニーズ調査等) を十分に行うことで、住民のニーズや状況に合った形で活動を実施し、不安定要因を回避しつつ住民の信頼を高めるとともに、その後の現地機関によるフォローの妥当性も担保して持続性につながった好例といえる。

(2) 現地リソースの活用による途切れない支援

本事業では、安全管理上、JICA 職員や専門家が訪問できない事業サイトが多くあったが、フィリピンのサービスプロバイダーや現地コンサルタントを活用することで活動を継続した。日本人が訪問可能な地域においても、2017 年のマラウィ占拠事件に伴う全島への戒厳令により退避を余儀なくされた。退避期間中は、JICA コタバトプロジェクトオフィスのフィールドコーディネーターが遠隔で日本人専門家と頻りに連絡をとりながら、活動を継続した。このように、現地リソースを活用することで、日本人が入れない地域での活動や日本人が退避せざるを得ない時期の活動を途切れなく行うことができた (ただし「4.2.2 JICA への提言」に記したように、日本人が現地を訪問したほうが支援の効果はより高いと考える)。

(3) 紛争影響国・地域の事業評価における外部要因の十分な分析

本事業では、成果が目標につながるための外部条件 (assumption) として「和平プロセスが停滞しない」という条件が事業計画時に設定されていた。この外部条件は、事業開始から前半期 (当初事業期間)、ママサパノ事件の発生により満たされないこととなった。そのため事業目的の達成が困難となり、目標・指標の変更と期間延長という対応をとり、それに伴い事業スコープも変更することとなった。そして、その際の情勢・治安の悪化は

計画時にリスクとして想定された範囲を超える外部要因とみなすことができたため、延長によって事業費と事業期間が計画を大幅に超過したにも関わらず、効率性は高いとの評価となった。一方、事業後半期（事業期間延長後）から事後評価時の間は、同外部条件はおおむね満たされており、これが事業の妥当性の高さや関係者の取り組みといった内的要因と相まって高い有効性・インパクトにつながった。

これは、JICA の一般的な事業評価の枠組みと紛争影響国・地域の事業評価の枠組みに照らした評価として適切だが、結論だけを見ると、紛争影響国・地域では、和平プロセス等本事業以外の要因がどちらに動いても高評価につながる（和平プロセスが順調であればそのおかげで高評価となり、和平プロセスが停滞すれば外部要因とみなし、低い評価としない）との印象も与えかねない。特に、紛争影響国・地域で実施する事業では、紛争、政治の不安定さから、事業が受ける影響が十分に記録・共有されないこともあるが、紛争影響国・地域なので仕方ないと考え、エビデンスが不十分でも外部要因とみなしてしまうと、評価の上振れを招く可能性もある。

よって、和平プロセスや政治プロセスの進展が事業の進捗や達成に大きく影響を与えるような事業の実施中のレビューや事後評価を行うにあたっては、そうしたプロセスが外部条件として事業計画の中であらかじめどのように想定されているかを十分に把握し、実際のプロセスの動向が事業ではコントロールできず、かつ計画時の想定を超えたレベルの外部要因とみなせるかの判断を慎重に行う必要がある。そして、外部要因と評価結果の関係を十分に認識し、たとえ高評価（高レーティング）となったとしても、事業の留意点や課題がある場合はレーティングとは関係なく明確に記載することが、説明責任と事業改善という評価の目的に照らしても重要である。

（４）直接性の高い指標の設定

本事業 CCDP-B のガバナンス関連のプロジェクト目標と上位目標の指標はそれぞれ「バンサモロ基本法（BBL）が起草される」「関連する法規定が策定される」というもので、実際に起草/策定は実現した。しかし、本事業の介入は起草メンバーの一部に対する研修やセミナーといった知的インプット（日本の事例の紹介等）が中心であったため、指標達成に対する本事業の貢献はいずれも間接的・限定的であった。「2.3 評価の制約」に記したように、特に紛争影響国・地域の事業では、流動的かつ政治的影響が大きい状況での目標や指標があいまい（解釈の余地を大きく残したもの）になりがちで、その中で法案の起草といった明快な指標を設定することは重要であったともいえる。だが、本事業で法案の起草や草案へのコメントを行ったわけではなく、起草/策定に影響を与えた要因は他にも考えられるため、この指標をもって事業による目標達成への直接的な寄与を確認することは難しい。例えば、「BBL が起草される」を「起草メンバーが BBL 草案に本事業で獲得した知識・経験を反映させる」とするなど、本事業の貢献・インパクトをより明確化できる指標を設定することもできたと考えられる。

（５）平和構築の観点からの実施体制の検討と文書化・共有

本事業事前評価時（2012年）に存在していた最新の PNA は 2007 年の地域レベル PNA で、政権交代や和平プロセスの進展、枠組み合意の締結等の分析は、当然ながら盛り込まれて

いなかった。本事業実施前の時期は情勢が流動的だったため、PNA と呼ばずとも、国際監視団に出向していた JICA 職員の定期報告や本部からの出張により、情報収集・分析と共有は行われ、それに基づいて本事業の計画案が作成された。しかし、PNA の視点の一つである実施体制の検討（カウンターパートや協力機関の選定が社会・政治的に負の影響がないか、不安定要因を助長するリスクはないか）は十分になされていなかったか、計画策定に生かされるような形で文書化、共有されていなかったようである。このことが、JICA 本部が策定した当初計画案（PDM）にて、MILF 側の BTC が主導し BTC と ARMM 自治政府が共同で活動を実施することを提案し、MILF 側、ARMM 側双方の強い反対を招いて計画策定プロセスの遅延を招くとともに不安定要因に抵触しかねない状況を作った可能性がある（実際には計画を変更したことで不安定要因は回避された）。ミンダナオでは、地域レベル PNA はほぼ 10 年おきに行われているようであるが、これをより頻繁に行うか、事業レベルの PNA またはそれに相当するモニタリングや情勢分析結果においても、事業内容のみならず実施体制への示唆を本部が容易に参照可能な形で文書化・共有し、その時点での政治的・組織的背景や見通しに十分基づいた実施体制の提案がなされるようにすることが重要と思われる。

なお、本事業のレビューを含む「ミンダナオ支援の包括的レビュー」からは、次のような教訓が引き出されている。「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³⁰。」関係者への聞き取りからは、本事業は、基本的にはその時点の情勢に柔軟に対応するという方針で実施されてきたようであるが、事業の計画段階及び実施段階に、改めて PNA を実施することにより、これらの政治分析やステークホルダー分析を実施し、体系的なシナリオを想定するといったより能動的な対応をとることで、支援リソースをさらに効果的に使用することもできた可能性がある。

5. ノンスコア項目

5.1 適応・貢献

5.1.1 客観的な観点による評価

JICA は、事業実施パートナー機関として果たすべき役割を果たし、結果に対して貢献できたといえる。長期にわたるミンダナオ支援を行ってきたドナーとして、また

³⁰ 『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』 JICA、2021年（URL: <https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/1000044368.pdf>（2023年7月9日アクセス））15ページ。

MILF 側への直接支援を行ったドナーとしての役割を果たし、和平合意前から MILF 側及び ARMM 側にバランスをとった支援を開始し、円滑な移行に貢献した。

事業環境の変遷も踏まえた監理体制も適切であったと考えられる。本部、フィリピン事務所、コタバトプロジェクトオフィスが連携をとり実施監理を行った。現地フィールドコーディネーターも、治安悪化時の活動継続に重要な役割を果たした。

実施機関との意思疎通の維持、協力関係の構築も良好であったと考えられる。聞き取りを行った元カウンターパート全員からこの点の指摘があった。長期にわたり行われた JICA のミンダナオ支援を踏まえて本事業が実施され、さらにその後も多くの JICA 支援が途切れなく、BTA や比政府の事業実施機関と緊密な連携の下行われており、信頼関係が確立している様子がみてとれた（ただし、「4.2.2 JICA への提言」2）に記したように、そのインパクトが比政府のミンダナオ和平担当機関に十分認識される必要がある）。

5.1.2 主体的な観点による振り返り

本事業の元専門家と JICA の元担当者複数名に聞き取りを行い、当時の状況を振り返ってもらった。政治情勢や治安状況が流動的で、BTC 関係者や ARMM 自治政府職員の将来的な位置づけ等も含め、先が見えない中でスタートし、困難や想定外の状況の変化に対応して事業完了に至った様子がうかがえた（囲み 6）。

囲み6 JICA関係者による振り返り

事業の計画・実施にあたっての主な困難と対応の経緯について、複数の関係者への聞き取り結果を関係者の視点で取りまとめた（事実関係の記述はJICA提供資料等で補っている）。

1) 二つのPDM（事業計画段階）

【JICA本部側関係者の話】

2012年11月に詳細計画策定調査団を派遣した。MILFとARMM自治政府が一つの事業を共同で実施し、事業の意思決定機関である合同調整委員会（JCC）の議長をBTC（実質MILF側）から出すという実施体制案を提示したが、受け入れられなかった。MILF、ARMM両者とも、新自治政府に向けた協力・協調の重要性や、将来新自治政府の行政官になるARMM職員の能力強化の意義は認めつつも、「改廃が決まっているARMMの組織能力強化は行う必要がない」「MILFの方針により、文書でARMMに言及するのが困難」（MILF）、「ARMMは、知事が選挙によって選出される独立した自治政府であり、大統領令で設置されるBTCの下に位置づけられることは法的に認めがたい」（ARMM）という意見だった。

当時、枠組み合意は締結されたものの包括和平合意は締結前だったのでARMMを外すことはできないし、将来は一つになるのだから両者協力して進めていけるだろうと考えていた。すなわち、BTCとARMM自治政府が共同で活動する実績を積むという目的と、それにより生じるリスクを天秤にかけ、生じるかもしれないリスクは許容範囲だと判断していた。当時のBTCの委員長、ARMM知事いずれとも良好な信頼関係が既にあったことから、たとえ今回の提案が先方を怒らせたとしても、JICAの意図するところを丁寧に説明すれば、先方の立場上すぐに了解はされずとも時間とともに実態が理想に追いついてくると確信していた。その意味では先方の反応は想定範囲内ではあったが、すぐに理解されるものでもなかったということ。そのため実施体制を再協議し、最終的に、MILF側機関である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という二つのPDMに事業計画を分けて、それぞれの機関との合意に至り、事業を開始することができた。

【JICAフィリピン事務所側関係者の話】

MILF、ARMM両方と関わりをもってきた経緯からは、両者を一つにした事業実施はあり得ないと考えていたが、本部からは当初「一つです」と言われており認識にギャップがあった。本部が一本化に固執するとJICAの顔をつぶし先方との亀裂を強めることになると考え、本部に現場の状況を説明し、二本で進めることを働きかけた。

2) 事業期間延長と計画変更（事業実施段階）

【元専門家のお話】

2012年の事業開始当初、順調に行けば早期に和平合意が結ばれて事業実施中に自治政府ができるだろうという感覚をもっており、自治政府の基盤（政府、組織、人材）が確立することを目標においた。しかし実際にはバンサモロ基本法の制定が遅れ、自治政府ができるということは思っていたより大変だとわかった。よって、しばらくは基本法や新自治政府は成立しないだろうという想定の下、足腰を強くする方向の流れとなっていた。すなわち、住民の信頼や平和の配当も含め、新自治政府設立への準備と、設立した際にそれを支えることができる組織・社会を自治政府の基盤ととらえることにした。

2015年1月のママサパノ事件発生が、このような転換の必要性を決定的にした。それ以前からバンサモロ基本法の審議は遅れがちだった（草案と憲法との相違が指摘され、解消する必要があった）が、人々はママサパノで起こったことに対して非常に感情的になっており、法案の承認は無理であることがわかった。アキノ政権の任期が切れる2016年6月までに暫定自治政府が設立される見込みも薄くなり、フィリピン側と協議の上事業の3年間の延長を決定し、2015年10月にBTC、ARMM自治政府と合意文書に署名した。延長期間の活動としては、自治政府設立の進捗に左右されない、コミュニティやLGUとのサブプロジェクトを追加した。

事業の後半（延長期間）を知っている人は、「前半と後半は別物の事業」だと言うが、前半に関与した立場からは、後半の活動には前半に作ったいくつかの柱が生きていると感じている。前半の活動の中心はバンサモロ基本法の起草支援や開発計画策定だったが、それらは限られた人が行っている活動であり、住民に直接関係がない。そのため、住民が「新しい行政ができたら期待できる」と思う気持ちを醸成したく、QIPやMILFキャンプの調査、産業クラスター促進（地場産業振興）等を実施した。

後半の活動は、それらが発展的に広がっていったのではないかと。ARMM 自治政府との活動についても、ARMM のレベルアップが次の政府にもつながると思われ、将来ブレイクになりそうな若手の人材とさまざまな活動をした。うまくいかないものもあったが、MILF 側の人材と ARMM 側の人材が一つの組織で働くようになることは間違いないという気持ちで活動していた。事後評価時にどのような状況になっているのか、結果的に無駄な活動だったのか意義のあるものだったか、とても関心がある。

事業実施期間を通しての基本的なスタンスは、今ある状況に対応するというもの。あとから「こうすべきだった」と言うのは簡単だが、思い描いたようにはいかない。カウンターパート側も一部の能力ある人だけが忙しい状況だったので、スケジュールや役割分担にフレキシビリティも重要だった。

【JICA フィリピン事務所関係者の話】

サービスプロバイダーの調達や QIP の実施監理を行った。最も大変だったのが QIP の調達と施工を 20 カ所並行して行わなくてはならなかったこと。QIP は迅速性が重要だったので、同時に実施する必要があった。調達支援と施工監理を現地コンサルタントに委託したことで、遅延はあったが何とか完成させることができた（それでもフィリピン事務所による精算業務は今から考えても本当に大変だった）。

3) BTA への実施機関連合と事業成果の引き継ぎ（事業実施段階）

【元専門家のお話】

2018 年前半には、まだバンサモロ基本法が成立するかどうかわからない状況だった。プロジェクトチームの中では成立しない雰囲気となっており、2019 年 7 月の事業完了に向けた活動の中心は、事業を終わらせ、対外的に説明できるように成果を取りまとめることだった。それが、2018 年 6 月には大統領が法案に署名することがわかり、状況が変わってきた。そのため、活動の方向が、法案成立後の展開に向けた取り組みと後継事業の準備に変わった。

2018 年 7 月に BOL（バンサモロ基本法）が成立し、住民投票を経て 2019 年 2 月に BTA が発足した。事業完了直前には、本事業の実施機関も BTC、ARMM 自治政府から BTA に一本化された。一本化に対し、カウンターパート側からは事業計画時のような強い抵抗はなかったが、日本側としても、「バンサモロのためにやっていますよ」とアピールするなど気を使った。BTA 発足後の重要な活動は、本事業の成果の引き継ぎだった。大臣等要職に誰が就任するかがわかったので、彼らに引き継ぎを働きかけた。彼ら CCDP-B の元カウンターパートが関与していなかった CCDP-A の成果については、ARMM 側が達成したことであるため採用するかは BTA 次第ではあったが、継続してほしいと伝えた。

5.2 付加価値・創造価値

意欲的・ユニークな要素・取り組みとして、情勢に適応した支援を途切れなく行ったこと（これは長年の JICA ミンダナオ平和構築支援の特徴でもある）、多様なニーズに沿ったマルチセクターでの支援を行ったこと、MILF キャンプ内のコミュニティ開発事業（URTP-B サブプロジェクト）を初めて行ったことが挙げられる。また、それらから得られた知見の発信・共有は、プロジェクトチームによるもの以外にも JICA による「ミンダナオ支援の包括的レビュー」やセミナー開催等により広くなされた。ミンダナオ平和構築支援に係る報道、書籍、雑誌等においても広く紹介されている。

以上

別添 年表

	フィリピン	本事業 (CCDP-B 及び CCDP-A)
2010年	7月 アキノ政権発足	
2011年	8月 アキノ大統領とムラド モロ・イスラム解放戦線 (MILF) 議長の成田会談	
2012年	10月 アキノ政権と MILF が「バンサモロ枠組み合意 (FAB)」締結 バンサモロ移行委員会 (TC、のちに BTC) 発足	11月 詳細計画策定調査
2013年		7月 BTC と討議議事録 (R/D) 締結 事業開始 コタバト・プロジェクト事務所 (CPO) 設置 9月 ARMM 自治政府と覚書 (MOU) 締結 (17日)
2014年	3月 アキノ政権と MILF が「バンサモロ包括和平合意 (CAB)」締結 9月 「バンサモロ基本法案 (BBL)」が上下両院に上程 (のちに廃案)	
2015年	1月 ママサパノ事件	2月 第1回中間レビュー 事業計画 (PDM) 改訂 (第1回) 10月 協力期間を 2019年7月まで延長することを BTC、ARMM 自治政府と協議・合意
2016年	6月 ドゥテルテ政権発足 8月 新政権が「平和と開発のロードマップ」(和平政策) 発表	
2017年	5月 マラウイ占拠事件、全島に戒厳令 (10月に収束) 7月 改編された BBL (BBL2) 大統領に提出、議会で審議・可決	6月 第2回中間レビュー 7月 PDM 改訂 (第2回)
2018年	7月 BBL2 (「バンサモロ基本法 (BOL)」) が大統領により署名	3月 PDM 改訂 (第3回) (最終) 11月 終了時評価
2019年	1月 第1回住民投票 (21日) 2月 第2回住民投票 (6日)、BOL 批准、バンサモロ自治地域 (BARMM) 確定、バンサモロ暫定自治政府 (BTA) 発足	2月 CCDP-B、CCDP-A の実施機関を BTA に変更 7月 事業完了 後継案件「バンサモロ自治政府能力向上プロジェクト」(CDPB) 開始
2021年	10月 BOL 改訂、バンサモロ議会選挙実施を 2025年とすることを決定	
2022年	5月 マルコス政権発足	CDPB を 2025年まで延長
2025年	バンサモロ議会選挙実施予定 バンサモロ自治政府発足予定	CDPB 完了予定