



MILFの本拠地ダラパナン・キャンプでジャファー副議長と握手する北岡JICA理事長。左隣はイクバル和平交渉団長=2016年3月2日

Bangsamoro 報告

<第16話>

開発計画

ミンダナオ平和構築支援の現場から

中坪 央暁

(国際開発ジャーナル社編集委員)

バンサモロの中心都市コタバトから車で北東に約1時間半、北コタバト州アラマダ町の川岸で3月1日午後、国際協力機構（JICA）による道路改修工事の起工式が行われた。この日未明に東京・羽田を発ち、早朝のマニラ乗り継ぎでコタバトに到着した北岡伸一JICA理事長は炎天下、現地関係者と並んで、工事の関連文書を収めた金属製の筒を地中に埋める儀式に加わった。平和構築無償資金協力による道路整備事業（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、計11億1,700万円）は、アラマダ町（全長8.6Km）のほか、南ラナオ州ブン balan 町（4.7Km）、マギンダナオ州ダトゥ・パグラス町（8.7Km）の3カ所があ

り、いずれも農村と市場を結ぶ“Farm to Market”道路を改修して、地域住民の農業生産をサポートする狙いがある。ちなみに、ブン balan 町は当連載（2015年10月号）で紹介した（株）ニッセーデリカのソバ栽培事業地である。

約25時間の慌ただしいコタバト滞在中、理事長はモロ・イスラム解放戦線（MILF）の本拠地ダラパナン・キャンプなどを訪問し、海外に出ているアル・ハジ・ムラド議長に代わって、ガザリ・ジャファー第一副議長、モハガー・イクバル和平交渉団長らと会談したほか、帰路のマニラではマラカニアン宮殿にアキノ大統領を表敬した。大統領との会談は約1時間におよび、理事長がミンダナ

オ和平に引き続き協力していくことを伝えたのに対し、退任間近のアキノ大統領は「バンサモロ基本法（BBL）は成立に至らなかったが、和平プロセスを次期政権に着実に引き継ぐ」と述べた。

日本政治外交史研究で知られる政治学者の北岡は、東京大学教授、国連次席大使、国際大学学長などを歴任し、2015年10月にJICA理事長に就任した。コタバト空港で3月2日に行った共同インタビューの主なやりとりは次の通り。



マラカニアン宮殿でアキノ大統領と会談する北岡理事長＝3月4日、Malacanang Photo Bureau提供

——初めてバンサモロを訪問された感想は？

理事長 国連時代にHuman Security（人間の安全保障）を手掛けたこともあって、ミンダナオをはじめ世界各地の紛争解決に以前から関心を持っていた。アキノ政権でのBBL審議が先送りされたことに対し、MILF側には失望感があるようだが、JICAとして切れ目ない支援を継続していく方針を明確に伝えた。政治プロセスが停滞しているとはいえ、中東やアフガニスタンなどの紛争と比べれば、ミンダナオ和平は成功に近いと言える。逆にこれを成功させられないようでは、どこで紛争解決を試みても上手くいかないだろう。

——ミンダナオ支援の方向性は？

理事長 日本は長年にわたって和平プロセスを支援し、JICAも緒方貞子理事長の時代から積極的に関与してきた。フィリピン政府とMILFの和平交渉をサポートすると同時に、個々のプロジェクトを通じて人々に「平和の配当」を実感してもらい、和平プロセスを後押しするという基本方針は変わらない。無償の道路整備はコミュニティに直接裨益することを示す一例であり、JICAが得意とする比較的小規模なインフラ整備や教育、農業、人材育成などの支援を偏りなく、きめ細かく実施していくことが肝心だ。ミンダナオ和平を達成する上で、BBLは最も実現可能な道筋であり、次期政権での進展を期待するとともに、紛争を経験していない

若い世代に不満が広がらないよう配慮する必要がある。政府開発援助（ODA）と民間投資の連携も従来通り進めていく。

——日本がミンダナオ和平に主導的にコミットする意義をどう考えますか？

理事長 日本はかつて太平洋戦争でフィリピンに甚大な犠牲をもたらした。戦後賠償問題を研究したことがあるが、和解に基づく今日の日比両国の信頼関係は、失ってはならない日本の資産である。フィリピンへの支援は単なるチャリティーではない。価値観を共有する隣国の発展は、それ自体が日本の国益と言える。資源や市場が限られた日本にとって、世界の平和と安定こそが国益であり、すぐ隣にパートナーが存在することは重要だ。また、日本は当地の国際監視団（IMT）にも要員を派遣しているが、こうした有志国による支援は、国連の枠組に比べて柔軟に対応できる面がある。人間の安全保障に基づく平和構築は、日本が誇るべき国際貢献であり、ミンダナオ和平を成功させて東アジアから“和解のモデル”を世界に発信できれば、日本外交にとっても大きな成果になる。



バンサモロの“未来予想図”を描く開発計画は、JICAによる「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト」（通称CCDP、技術協力）の支援事業の一

つである。和平プロセスの当初予定では、今回の開発計画は、同じくJICAの支援で策定された「開発計画Ⅰ」（2015～16年）に続いて、自治政府樹立後の中長期的な方向性を示す「開発計画Ⅱ」（2016～22年）に位置付けられていた（2016年1月号参照）。しかし、政治プロセスの遅れで定期的な区切りは無意味になり、一貫通貫の総合開発計画に意味合いが変わった。

物流インフラ計画（道路・港湾・空港）、都市開発、投資促進、農業、漁業・水産業、アグロインダストリー、電力政策、河川・治水、環境・地理情報システム（GIS）の9分野をカバーした最終報告書は、エグゼクティブ・サマリーからセクターごとの事業計画まで英文1,429ページに上る。（株）レックス・インターナショナルをはじめ9社が参画する調査団は、住民聞き取りやワークショップ、セミナーなど数十回の会合を重ねて意見聴取し、1年半かけて報告書を完成させた。

開発計画の詳細は紹介しきれないので、筆者の理解として大きなポイントを挙げると、①幹線道路から農村部の地方道まで含めた道路ネットワークを軸に港湾や空港、電力、防災などの社会インフラを整備すること、②農水産業を基礎とした地場産業の振興と雇用創出、生計向上を図ること——の2点である。①では道路整備に早期に着手し、クタバト北郊のポロック港やクタバト空港の

改修・拡張、クタバトの都市機能整備、電力送配電施設の更新などを進めることが想定される。②については、調査団総括を務めたレックス代表取締役、橋本強司の“開発哲学”である「代替社会経済の追究」が色濃く織り込まれ、「資源集約的で経済効率一辺倒の開発ではなく、地元にある資源の有効活用によって地場産業から輸出産業につなげる持続的な産業振興・経済開発」（橋本）を目指す。具体的にはゴムやココナツ、アバカ（マニラ麻）、海産物などの一次産品を基に製造業を興し、「垂直型産業クラスター」を形成。付加価値を付けた商品を域内に加えフィリピン国内に供給し、将来的に近隣諸国への輸出を志向する。

橋本は「地域住民から中央政府まで、開発計画に対する反応は極めて良く、大きな期待を感じている。計画実施にあたっては、バンサモロのオーナーシップを尊重して、バンサモロ開発庁(BDA)が主体となって関係省庁やドナーの調整役を担う必要がある。財務省も開発予算を準備しており、まずは小さな事業からでも一つずつ実現して、人々の目に見える形で開発を進めてほしい」と話す。



この最終報告書の総仕上げに向けた会合が1月末～2月初旬に連続して開催された。いずれもBDAが主催し、バンサモロ移行委員会（BTC）と

JICAがサポートする形式である。言うまでもなく、開発計画は幅広い意見や要望を盛り込んで策定されており、一連の会合はステークホルダーへのお披露目および最終確認の場である。

まず、クタバト北郊のダラパナン・キャンプで1月28日、MILF参謀本部を含む指揮官級約30人を集めた説明会が行われ、せっかく準備したパワーポイントが停電で使えない中、最終案に対するコメントを求めた。現場レベルの責任者である幹部



ダバオで開かれた開発計画ワークショップの出席者たち=1月29日

たちの関心事は、支配地域の農村部から市場へのアクセス道路の整備、武装解除・退役後の生計支援の2点に集中した。

翌29日にミンダナオの最大都市ダバオのホテルで開かれたワークショップには、フィリピン開発庁 (NEDA)、ミンダナオ開発庁 (MinDA)、各州政府、商工会議所、学識経験者など、スルー諸島からの参加者を含む約90人が出席。質疑応答では「BBLが成立していない状況で開発計画を実施できるのか」「バンサモロ周辺地域および島しょ部との接続性が重要になる」「マレーシアやインドネシアなど近隣諸国との往来を活発化するために、港湾や空港整備に注力してほしい」など、少し視野を広げた意見が相次いだ。

マニラ首都圏オルティガスで2月1日に開催されたセミナー会場は、アジア開発銀行 (ADB) を見下ろすホテルの最上階で、中央省庁や国連機関、各国大使館 (日本、マレーシア、トルコ、インドネシア、カナダ、オーストラリア) など約70人が出席。「政治プロセスが停滞する中、開発協力を推進する日本の取り組みに敬意を表する。すべてのドナーが開発計画を共有し、財政面や技術面で協力する必要がある」(ADB)などの発言があったほか、BDA議長のサフラー・ディパトゥアンはBBLが成立しなかったことを激しい口調で非難するとともに、「BBL抜きでも開発計画を実現しなければならない。バンサモロの市民社会、経済界、MILFの力を結集して地域開発を進めていく」とアピールして締めくくった。

さらに翌2日には、大統領府や財務省など中央省庁との少人数の会議があり、開発計画の実施体制、優先すべき案件、予算措置などを話し合った。本来はBBL成立から暫定統治機構を経て自治政府に至るプロセスに沿って、各事業が実施されるはずだったが、当面はBDAを中心に関連省庁が協力して計画を進めることで概ね合意した。これをもって、フィリピン政府とMILFをはじめとする全当事者の承認を受けたことになる。

会合の内容もさることながら、4～5日間でコ



マニラ首都圏オルティガスで開かれた開発計画セミナー＝2月1日

タバト→ダバオ→マニラ首都圏と移動して改めて痛感したのは、フィリピン国内の目もくらむほどの経済格差である。もちろん、日本とて東京都心と地方の過疎地では格段の違いがあるが、フィリピン全土の貧困率20% (2012年) に対して、ミンダナオ・ムスリム自治区 (ARMM) は49%、逆にバンサモロ地域への投資額 (2008～14年) は同国全体の0.05%に過ぎない。なればこそ、開発計画の実現が切望されるわけだが、オルティガスの高層ビル群を眺めながら、セミナー出席者のひとりが「こんな場所でバンサモロ開発を語り合うっていうのも何だか妙な感じですね」とつぶやいた気分は良く分かった。



6年ごとの大統領選をはじめとする全国統一選挙が5月9日に迫り、フィリピンは選挙ムード一色である。大統領選は4月中旬現在、アキノ大統領の後継で元内務・自治相のマヌエル・ロハス、野党出身の副大統領ジェジョマル・ビナイ、上院議員のグレース・ポー、ダバオ市長のロドリゴ・ドゥテルテの4候補が争っている。ロハス候補が当選すれば、ミンダナオ和平を含むアキノ政権の路線を最も忠実に継承すると思われるが、典型的なエリートと目される同候補はあまり人気がない。ミンダナオ和平の不可逆性は疑うべくもないが、その進展は大統領選の結果に少なからず左右されることになる。

*文中敬称略 (つづく)