

フィリピン バンサモロ地域における COVID-19 感染拡大に対応した緊急住民意識調査について

竹内博史¹・緒方敬²・森川高行³

¹ 正会員 国際協力機構 (前バンサモロ自治政府能力強化プロジェクト総括担当専門家)
東京都千代田区二番町 5-25 (〒102-0084)
E-mail: Takeuchi.Hiroshi@jica.go.jp

² 非会員 国際協力機構 バンサモロ自治政府能力強化プロジェクトガバナンス担当専門家
フィリピン国
E-mail: cdpb.bta@gmail.com

³ 正会員 名古屋大学未来社会創造機構 教授
名古屋市千種区不老町 (〒464-8603)
E-mail: morikawa@nagoya-u.jp

2020年に急激に感染拡大した COVID-19 は、開発途上国支援の業務に大きな影響を与えた。一方、開発途上国側では、COVID-19 からの復興政策策定が急務となり、新たなニーズとなった。

フィリピンミンダナオ島中西部のバンサモロ地域では和平プロセスの中で、新しい自治政府設立を進めている。その支援を行っている JICA バンサモロ自治政府能力向上プロジェクトでは、COVID-19 対策のための復興計画の策定や必要な予算措置を策定するために、バンサモロ暫定自治政府とともに、緊急住民意識調査を行った。調査に際しては、オンライン調査の活用、地方自治体との協力をを行い、調査を遂行した。本稿では、本住民意識調査手法と分析成果について論じる。

Key Words: COVID-19, BARMM, JICA CDPB, Impact assessment, Response and Recovery Action Plan

1. はじめに

バンサモロ地域 (Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao, 以下 BARMM) はミンダナオ中西部に位置する地域である。長年、イスラム反政府組織による分離独立運動が続いていたが、両者の和平合意^{注1)}が締結され、これに基づき 2019 年に地域自治政府であるバンサモロ自治政府(以下 BARMM 政府)設立のための基本法^{注2)}が住民投票により批准され、成立した。今後、2022 年までに BARMM 政府を設立することとなった。

日本政府と JICA は BARMM での和平プロセスの支援を行ってきている。現在は暫定的に発足しているバンサモロ暫定自治政府(以下 BARMM 暫定政府)を行政能力強化及び農業・産業育成により支援し、2022 年の BARMM 政府設立を実現するためのバンサモロ自治政府能力向上プロジェクト(Capacity Development Project for Bangsamoro 以下 JICA CDPB)^{注3)}を実施している。

2020年に世界で蔓延した COVID-19 は BARMM でも発生がみられ、2020年3月に BARMM 暫定政府は感染防止のためのガイドラインを発出した。また、フィリピン政府によるコミュニティベースでの検疫措置方針による

隔離政策の推進、BARMM 暫定政府傘下の各市町単位での市町境界管理による移動の制限や厳格な隔離措置が行われた。その結果、当該地域内での物資供給、BARMM 内の住民の業務従事や日常生活に支障が発生した。

この状況に対して、BARMM 暫定政府は COVID-19 からの復興計画である Bangsamoro Response and Recovery Action Plan for COVID-19 Pandemic(BRRAP)の策定と必要な予算措置の検討を開始した。この検討に際し JICA CDPB と BARMM 暫定政府は COVID-19 による住民への影響を把握し、現状と改善の方向を明示するために、住民意識や意向を調査する緊急住民意識調査を行った。この調査実施にあたり、2020年6月の企画立案から同年9月の BRRAP 策定に間に合うように迅速に実施することが求められた。この結果、7月までに住民意識調査を実施し、8月中に成果を BARMM 暫定自治政府とともにとりまとめ、BRRAP の策定の基礎情報として提出した。

本稿では、主に当該緊急住民意識調査の手法や実施過程、データ分析成果を示し、緊急住民意識調査の方策について論じることとする。

2. BARMM の概要及び COVID-19 感染拡大の状況

(1) BARMM の概要と JICA の協力

BARMM の概要を図-1 及び表-1 に示す。BARMM はミンダナオ中西部の本土部 2 州(マギンダナオ州, 南ラナオ州)と島しょ部 3 州(バシラン州, スールー州, タウイタウイ州)とコタバト特別市, 北コタバト州 63Barangay (市町の中の地区や村落レベルの行政単位) で構成される自治地域である。このうち, コタバト特別市と北コタバト州の 63Barangay は 2019 年の住民投票で, 新たに BARMM の領域に入る意思決定を行った行政単位である。BARMM の人口は約 430 万人で, その 8 割以上がイスラム教徒である。BARMM 地域では長年, イスラム反政府組織による分離独立運動が続いていたが, 2014 年にフィリピン政府との包括的和平合意, 2019 年にバンサモ

ロ基本法が批准・成立し, 同年に BARMM 暫定政府が創設された。2022 年には BARMM 政府が発足する予定である。

BARMM では, 本島部に人口の約 63% が居住している。島嶼部 3 州は本島部よりも人口密度が高いなどの特徴がある。北コタバト州では BARMM 政府設立に賛同する 63 村落が BARMM に参加の意向を示した。これらは特別地勢地域 (Special Geographic Area) と呼ばれている。63 村落は点在して存在しており, 今後の行政単位や行政組織体制などの明確な方針はまだ示されていない

日本国政府と JICA は, この地域の平和の実現のために, 平和構築のための支援を実施してきており, 2019 年から実施されている JICA CDPB では BARMM 暫定政府の行政能力強化と農業・産業振興を柱とした支援を行っている

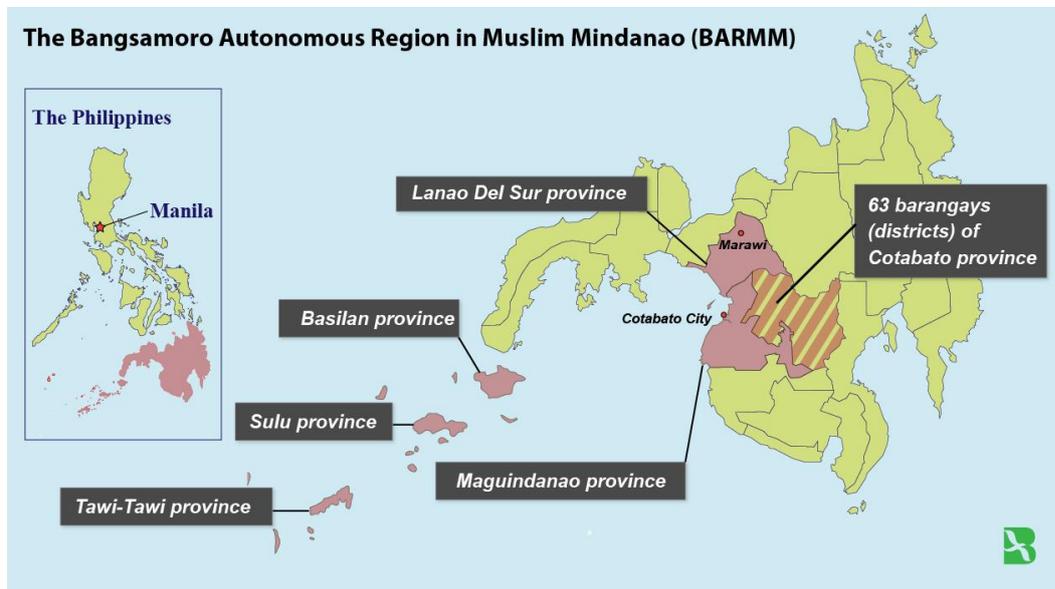


図-1 BARMM の位置

出典：Benar News HP^{注4)}

表-1 BARMM 各州の地勢

州名	市 (City)	町 (Municipality)	村落 (Barangay)	面積 (km ²)	人口 (人)	人口密度 (人/km ²)
マギンダナオ州		36	508	4,871.60	1,173,933	241
南ラナオ州	1	39	1159	3,872.89	1,045,429	270
バシラン州	1	11	210	1,103.50	346,579	313
スールー州		19	410	1,600.40	824,731	515
タウイタウイ州		11	203	1,087.40	390,715	359
コタバト特別市	1		37	176.00	299,438	1701
北コタバト州			63	データなし	192,324	
合計	3	116	2590	12,711.79 (北コタバト州 63 村落を除く)	4,273,149	

出典：フィリピン国勢調査(2015)より編集

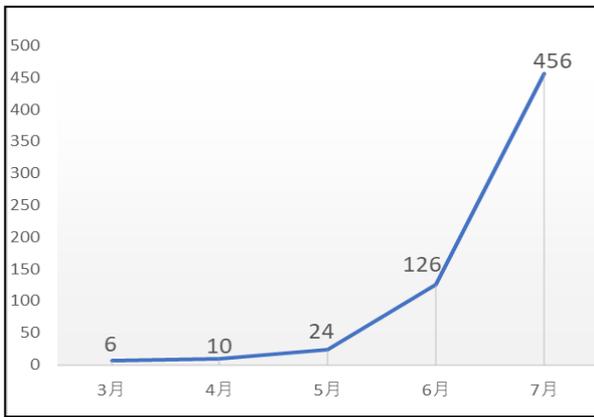


図-2 BARMM 内での COVID-19 の感染状況

出典：BARMM 暫定政府公表資料より編集

(2) COVID-19 の感染拡大の状況について

本調査を実施した昨年 7 月までの BARMM 内での COVID-19 の感染状況を表-2 に示す。早期にガイドラインを制定し、市町単位でも厳格な移動制限や隔離措置を実施した BARMM 地域では、3~4 月時点での感染者数は非常に少なかったが、移動制限の緩和、経済活動の再開、海外労働者の帰国などが進むとともに、感染者数が拡大し、7 月時点では COVID-19 感染者数の累計は 456 名まで増大した。同時期にフィリピン全体の感染者数が 6 万人を超えている状況に対しては、非常に低い数値となっているが、表-2 のとおり COVID-19 感染者数の急激な増加がみられる状況から、BARMM での COVID-19 対策の復興計画を早期に示すことは重要な課題となっていた。

3. 住民意識調査の現状

本章では、住民意識調査の実施事例を分析し、データ収集や分析の方策について整理を行う。

(1) 住民意識調査の実施事例

山田¹²⁾の研究によると、各都道府県及び政令指定都市で住民意識調査が実施されていることが明らかになっている。2015 年前後には 37 都道府県で調査が実施され、そのうち 32 道府県が郵送方式となっていた。

地方自治体では、住民意識調査によって、行政サービスへの満足度を測定することが一般的になっており、結果については各自自治体のホームページで閲覧できるようになっている。例えば、政令指定都市である横浜市³⁾では、昭和 47 年から住民意識調査を実施している。仕様は 3200 人の被験者を住民基本台帳から無作為に選び、郵送による市政サービスや地域への愛着に関する質問を行っている。多くの自治体では毎年または隔年など定期的に住民意識調査を行っており、行政サービスの質の向上にこの結果を用いている。

また、さいたま市⁴⁾は上述の郵送による住民意識調査とは別に、インターネットを活用した住民意識調査を平成 23 年から毎年度 4 回実施している。対象は、ネット登録者の各年代 100 サンプルずつ合計 1000 サンプルである。最近の重要な事項を対象に住民の意識を把握し、関連する政策に参照することを目的で実施されており、本年度は COVID-19 による自粛の影響も取り上げられた⁵⁾。

現在のところ日本国内での住民意識調査は郵送を主体とするものとなっているが、インターネットの活用事例は内閣府⁶⁾、ACR 社⁷⁾、サーベイリサーチセンター⁸⁾、渋谷区⁹⁾などでの事例がみられた。多くはモニター登録者によるものとなっており、世代別や男女別などでサンプル数が同数になるよう調整されている。渋谷区の場合はメール送信で協力依頼を行っているが、郵送の回収率が 43.9%に対して、インターネット調査の回収率が 15.1%と低くなっている。また、ACR のケースでは被験者を訪問しタブレットを貸与して調査を行っている。インターネット調査実施では、回答者のインターネットへのアクセス環境の確認、また、回答の回収率や世代ごとの回答数の確保などを検証して実施する必要がある。

(2) COVID-19 感染拡大に関連する意識調査

国内では内閣府⁶⁾、ACR⁷⁾、サーベイリサーチセンター⁸⁾、渋谷区⁹⁾などが 2020 年に緊急調査を実施している。調査内容は生活意識や行動の変化などである。サーベイリサーチセンターは、緊急事態宣言発令などの各イベントの発生時点での意識を確認する調査を実施している。

海外では、ILO¹⁰⁾が COVID-19 感染拡大後の労働環境に関する意識調査を、米国イリノイシカゴ大学¹¹⁾が 88 の組織に対する COVID-19 感染拡大後の影響への意識調査を実施している。

国内海外ともに COVID-19 感染拡大に関する意識調査は現状把握の目的で実施されているものが多く、データをもとに行政が直接対策を検討した事例は見いだせなかった。

(3) 意識調査で因子分析を適用した事例

せとうち観光推進機構¹²⁾が平成 29 年に実施した調査で、要因分析を満足度に影響を与える要因のカテゴリー分析に利用している。他にも、境沢ら¹³⁾は高齢者の交通利用意識、松藤ら¹⁴⁾は廃棄物焼却施設建設に対する反対への意識に関する要因の分析を行っている。北川ら¹⁵⁾は横浜市の水辺環境に関する住民の意識を分析し住民参加への提言を行っている。このように因子分析により要因を分析し、対策を検討しようとする事例は多く見られ、因子分析が意識分析の中でも要因の確認に有効な手法であることがわかる。

4. 緊急住民意識調査の手法と実施方策

(1) 調査実施の背景

BARMM 暫定政府は、隔離措置や移動制限が緩和された 2020 年 5 月より、同年夏ごろまでに COVID-19 からの復興計画の策定及びその予算措置を策定する検討を開始した。しかし、COVID-19 の影響により行政業務も制約を受け、BARMM 内の各地域での現地状況の把握が困難となっていた。このため、短期間で BARMM 全体の調査及び解析を行い、BARMM 暫定政府に現在の住民の意識や意向と復興計画の方向を示すための緊急住民意識調査を、JICA CDPB と BARMM 暫定政府の地方自治省が企画立案及び実施した。

調査票は、紙での配布 (MS Word) と、Web 配布 (Google Form) と 2 種類作成した。BARMM 暫定政府の地方支分局職員は、以下の 3 つの方策を選択できるが、調査の迅速化のために可能な限り①または②での対応を行うことを BARMM 暫定政府 地方自治省本省から地方支分局に対して指示をした。

- ① Web 版での回答
- ② 紙の回答を地方支分局で Web 版に転記
- ③ 紙で回収、JICA CDPB に郵送し JICA CDPB で Web 版に転記

今回の調査では、①と②のみの方法でデータが入手できた。

(2) 調査の実施手法と体制

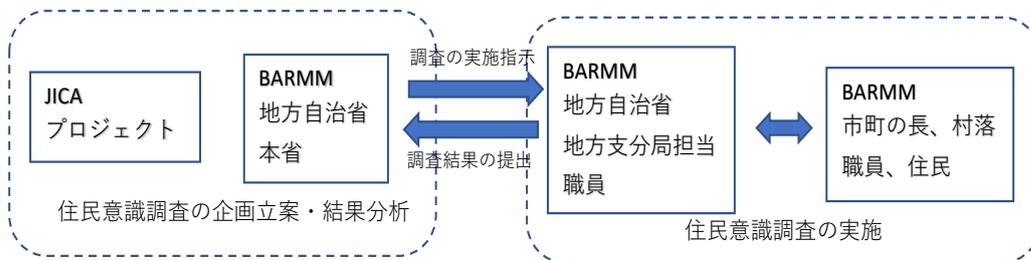
本調査実施にあたっては、各州のバンサモロ暫定自治政府支分局の職員を活用し、オンラインも活用した調査方針を策定した。

調査の実施体制を図-3 に示す。BARMM 暫定政府組織を活用し、各職員が 4 市町程度を担当している BARMM 暫定政府の地方支分局職員が各市町に調査票を配布し、各市町は、市町長 1 名、村落(市町の中の最小行政単位)の職員 3 名程度、農業、商業、労働者、主婦等から 9 名程度の 13 名程度を対象に調査を実施した。なお、北コタバト州は市町よりも下の行政単位である 63 村落レベルが BARMM に加入した状態で、上位の市町の協力は得られないため、各村落の職員 1 名と住民 5 名程度への調査とした。

(3) 調査スケジュール

調査スケジュールを図-5 に示す。概ね計画通りに進行したが、調査実施にあたり、一部の地方支分局で、調査票の回収やインプット作業での遅延が発生し、締め切りの延期が要望された。BARMM 暫定政府側の復興計画策定の検討スケジュールとの調整により、2 週間程度の延長を行った。その間に JICA CDPB では Web 版で入力されているデータを用いて、収集済みデータにより、解析データシートを作成し、傾向分析などの試行作業を行い、作業労力の確認、暫定的な住民の意識や意向の確認を行った。

図-4 緊急住民意識調査の実施体制



出典：JICA CDPB と BARMM 暫定政府地自法自治省との協議内容を筆者編集

調査スケジュール

	6月	7月	8月	9月
調査企画	■ (計画) □ (実績)			
調査内容確認	■ (計画) □ (実績)			
調査実施		■ (計画) □ (実績)		
分析作業		■ (計画) □ (実績)		
レポート提出			▲ (計画) ▲ (実績)	

図-5 調査スケジュール(計画と実績)

出典：作業実態に沿って筆者作成

(4) 調査表内容

短期間での調査となることから、調査負荷の少ない構成とした。質問は最小限とし、設問は Yes/No の 2 者択一とした。

①個人属性情報

性別、年齢、居住地、職業、周囲に COVID-19 感染者等の存在の有無、Web 調査の可否、少数民族であるかの質問と、今後の類似調査で協力できる者は任意で氏名とメールアドレスなどを記載できる内容とした。

②COVID-19 感染拡大前後の状況

表-2 に記載した 12 項目について、感染拡大前と後の状況を調査した。

なお、農業者、雇用者・個人事業主、公務員については、現在の業務上の課題認識についての質問を行った。

③現在のニーズ

表-3 に現在のニーズ調査項目を示す。ここでは 10 項目を設定した。

表-2 COVID-19 感染拡大前後の意識調査項目

生活必需品供給	生活必需品が十分に手に入らない状況か
生活必需品価格	生活必需品の価格が高いか
医薬品供給	医薬品が十分に手に入らない状況か
物資流通量	物資流通量が十分でない状況か
収入	収入が十分に得られていない状況か
物流体系	物流サービスに関する支障があるか
インフラの状況	インフラの劣化、不足などがあるか
公共交通の状況	公共交通が機能していない状況か
医療施設アクセス	保健医療施設へのアクセスが困難か
病気への不安	病気への不安があるか
地方行政サービス	地方自治体行政サービスへのアクセスが困難か
BARMM 行政サービス	BARMM 行政サービスへのアクセスが困難か

出典：調査票より筆者編集

表-3 現在のニーズに関する調査項目

1. 医療や医薬品の供給
2. 食料品の供給
3. 就業機会の拡大
4. 物流や物資供給システムの回復
5. 公共交通の再開や回復
6. インフラの改善
7. 農業活動への支援
8. 零細産業への支援
9. コミュニティ隔離政策の緩和
10. 移動制限の緩和

出典：調査票より筆者編集

5. 調査結果と分析結果

(1) 回答数と分類

調査当時に BARMM 編入に異議を唱えていた 1 市を除き、BARMM 管内の北コタバト州以外の 5 州の 2 市 116 町、北コタバト州の 63 村落を対象に調査を実施した。

結果は表-4 に示す。期限までに 5 州の 2 市 113 町、北コタバト州の 61 村落から回答があり、1775 件の回答全数がデータとして有効であった。

市町単位では被験者数が平均 12 人程度、村落単位の北コタバトでは同平均 7 人程度が得られ、想定していた市町 13 回答程度、村落 6 回答程度に近い値となった。

このことからほとんどの行政単位から回答が得られ、また、回答数についても期待に近いものとなったことがわかる。

職業別の比率を図-6 に示す。想定していたよりも少し公務員の比率が高かったが、概ね、バランスの取れた構成となっている。

表-4 回答結果

州	回答数	回答市町村数	行政単位ごとの回答平均
Maguindanao	428	36 町	11.9
Lanao Del Sur	449	1 市 38 町	11.5
Basilan	140	1 市 10 町	12.7
Sulu	223	19 町	11.7
Tawi-Tawi	111	10 町	11.1
North Cotabato	424	61 村落	7.0
合計	1775	2 市 113 町 61 村落	市町 11.7 村落 7.0

出典：集計データより筆者編集

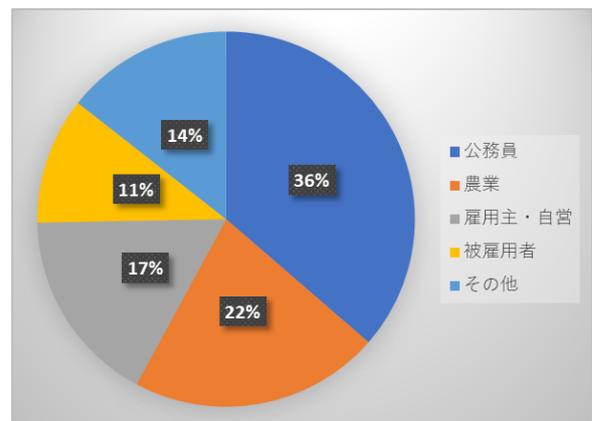


図-6 職業別の回答者比率

出典：集計データより筆者編集

年齢構成及び男女比を図-7、表-5に示す。

回答は 40 歳代が最も多い。これは、各市町で 13 名程度のサンプル調査となったため、地域の代表的な者が選出された可能性が高い。また、男女比では女性が 40% 近くとなった。雇用主や自営業、労働者では女性の比率が高くなった。

また、継続したオンライン調査の可能性を検討するため、インターネット環境についても調査した。全体、比較的通信インフラの整っているマギンダナオ州、離島部での集計結果を表-6に示す。



図-7 年齢階層別の回答者比率
出典：集計データより筆者編集

表-5 男女別の回答者比率

性別	人数	比率
男性	1103 人	62.2%
女性	671 人	37.8%

出典：集計データより筆者編集

表-6 インターネット環境に関する回答結果 (全体)

インターネット環境	人数	比率
ネット環境あり、デバイスも所有	555 人	31.3%
ネット環境あり、デバイスはない	525 人	29.6%
ネット環境はない (マギンダナオ州)	695 人	39.1%
インターネット環境	人数	比率
ネット環境あり、デバイスも所有	211 人	49.3%
ネット環境あり、デバイスはない	142 人	33.2%
ネット環境はない (島嶼部)	75 人	17.5%
インターネット環境	人数	比率
ネット環境あり、デバイスも所有	124 人	26.2%
ネット環境あり、デバイスはない	92 人	19.4%
ネット環境はない	258 人	54.4%

出典：集計データより筆者編集

島嶼部では回答者のうちネット環境のある者は 50% 未満であり、島嶼部の IT インフラの整備の遅れと本島部との大きな格差を示した。

(2) COVID-19 発生前後の意識の変化の分析

12 の指標に対する、2 者選択の質問を行った。その結果は、図-8に示す。

COVID-19 感染拡大前後で、12 項目全体で懸念を訴える意見が増加している。特に、感染拡大後の病気への懸念、医薬品を含む物資不足、物流や公共交通への懸念は 90% 以上となっていた。

COVID-19 感染拡大前後の懸念を示す回答数の差を COVID-19 の感染拡大による影響と考え、その差を示したものを図-9に示す。食料価格、物資不足、物流や公共交通への懸念が大きく増大していることがわかる。

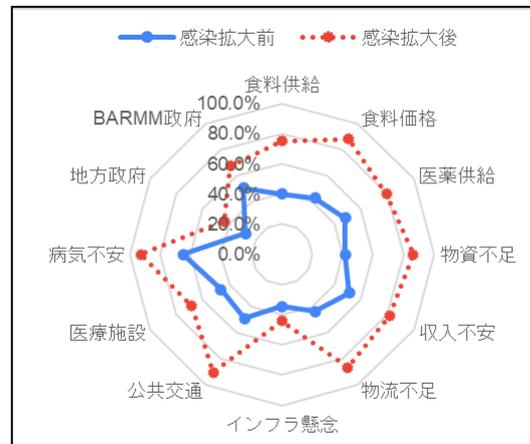


図-8 COVID-19 感染拡大前後における住民意識の変化
出典：集計データより筆者編集

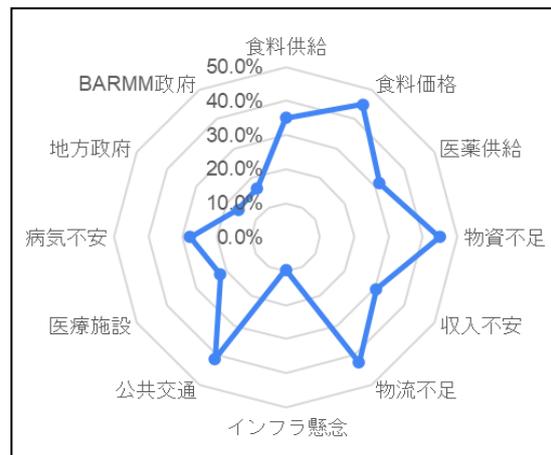


図-9 COVID-19 感染拡大前後の住民意識差
(感染拡大後の懸念の回答数-感染拡大前の懸念の回答数)による
出典：集計データより筆者編集

これらが COVID-19 感染拡大とこれに伴う隔離措置や移動制限などの政策による影響の大きな事項であることが判明した。

次に、島嶼部、新規加入の北コタバト 63 村落、北コタバト州以外の本土部の 3 つの地域別での分析結果を図-10 及び図-11 に示す。

特に、島嶼部地域について、COVID-19 感染拡大後に多くの項目で懸念が増大していることが明確となった。但し、BARMM 暫定政府の行政サービスへの懸念については COVID-19 感染拡大以前より島嶼部地域では高い数字となっており、遠隔地である島嶼部への BARMM 暫定自治政府の行政サービスが行き届いていないと考えている可能性がある。

なお、北コタバト州 63 村落は COVID-19 感染拡大以前から全項目に対する懸念が非常に大きいことが判明した。北コタバト州の中でも辺地に存在し、州を越えて飛び地の状態で BARMM 政府に参加する地域である。これらには歴史的な背景も考えられ、今後の政策や行政サービスでの配慮が必要であることを示唆した。

次に男女別の意識について分析した。

男性と女性との間での傾向の差は、男性の方が全体的に懸念を示す割合が大きく、特に収入やインフラへの懸念が大きかった。男性は農業従事者での比率が非常に高いことから、コロナによる経済的な影響に不安を感じている可能性がある。

また、COVID-19 感染拡大の影響を分析するため、COVID-19 感染前後の懸念の差を図-12 に示す。

COVID-19 感染拡大により、女性は医療や公共交通利用への懸念が強くなり、男性は収入の不安が強くなったことが判明した。

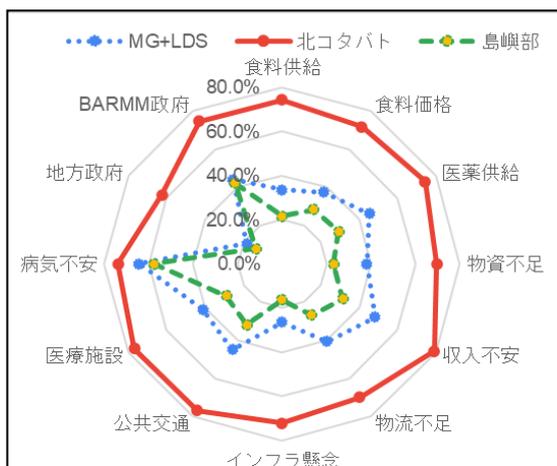


図-10(上図) 地域別の COVID-19 感染拡大前の住民意識
出典：集計データより筆者編集

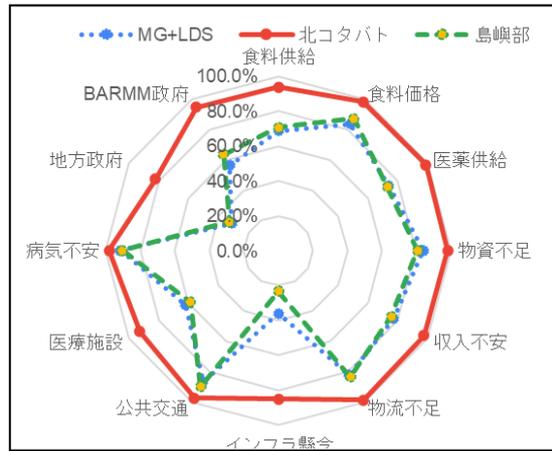


図-11(下図) 地域別の COVID-19 感染拡大後の住民意識
出典：集計データより筆者編集

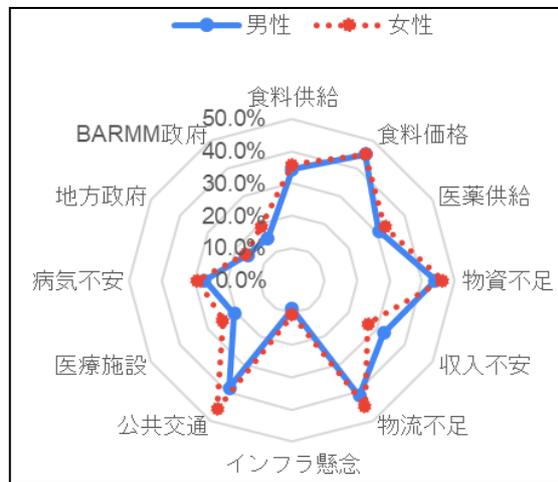


図-12 男女別の COVID-19 感染拡大前後の意識の差
出典：集計データより筆者編集

本調査では農業者、雇用主・自営業者、公務員別での COVID-19 感染拡大による影響についても調査を行った。農業者からは「農業資機材購入の支払い(93.2%)」、「生産物出荷(91.1%)」、「農業普及員の指導(84.3%)」、「農産物価格の下落(81.1%)」の懸念の意見が多かった。雇用主・自営業者では「売上げの下落(93.3%)」、「原材料の不足・価格高騰(93.1%)」、「物流の不足(86.0%)」、「雇用の維持(80.6%)」に懸念を示す意見が多かった。

公務員からは「教育(87.3%)」、「住民ニーズの把握(87.2%)」、「医薬品供給(83.4%)」、「食料・日用品供給(80.3%)」への懸念を示す意見が多かった。多くの公務員が基礎的なニーズに答えられていないことや、担当する地域の情報を掴めていないことに懸念を持っていることが把握できた。

表-7 現在のニーズに関する意向の結果

	医薬品 供給	食料品 供給	就業機会	物流回復	公共交通 回復	インフラ の整備	農業活動	産業支援	検疫措置 緩和	移動措置 緩和
全体	96.4%	95.8%	93.7%	93.3%	93.8%	95.8%	95.0%	94.3%	87.5%	88.5%
MG+LDS	95.2%	94.6%	92.0%	94.6%	94.9%	95.2%	94.6%	95.7%	92.3%	93.2%
(NC)	96.6%	97.4%	93.1%	82.8%	85.3%	96.6%	94.0%	84.5%	63.8%	68.1%
島嶼部	98.9%	97.2%	97.2%	97.8%	97.2%	96.6%	96.6%	97.8%	93.3%	92.7%

出典：集計データより筆者編集

(3) 現在のニーズ分析

2020年7月の状況を踏まえた、ニーズについても把握した。その結果を表-7に示す。

全設問で 90%を超える高いニーズを確認した。COVID-19 に対する対策と、農業・産業支援、物流や公共交通の健全化、インフラの整備全体への対策が住民から求められていることを確認できた。特に島嶼部の物資や物流・交通へのニーズが特に高く、これは、島嶼部では、本島部との貨物や人の移動の優先度が非常に高いことを示している。北コタバト州 63 村落で物流、公共交通、検疫措置や移動措置の緩和が低いが、これらの村落が今まで管轄されていた北コタバト州の町行政から離脱、飛び地として BARMM 政府に参加することとなり、北コタバト州や周辺村落との関係が低下することが影響していると推測する。

なお、ニーズに関しては、男女別での大きな相違は見られなかった。職業別についても、農業者の公共交通へのニーズが低かったが、概ね、同じ傾向であった。

6. 心理的な要因分析

COVID-19 感染拡大の前後のデータを用いて因子分析を行い、住民の心理的な状況の変化を試行的に解析した。

(1) COVID-19 感染拡大前の潜在的意識の把握

因子分析にあたっては最尤プロマックス法、直交回転を用い、3 要因で試算した。累積寄与率は 3 要因で 60%を超えている COVID-19 感染拡大前のデータを用いた試算結果は表-8 のとおりである。

第 1 要因は食料供給、市場供給量や価格、医療品供給、収入が大きくなっており、「生活及び生計への不安」要因とした。

第 2 要因は公共交通、物流、医療サービスへのアクセスが大きく、他、病気の脅威や医療品供給などの医療関係項目も高く、「公共的なサービス等への不安」要因とした。

第 3 要因は LGU, BARMM, インフラが大きく、「行政サービスへの不安」要因とした。

このように生活への不安が非常に強く、ほか、リスクと行動や選択の制約への不安、行政サービスの欠如への不安が潜在的にあったへの不安が潜在的にあった。

(2) COVID-19 感染拡大後の潜在的意識の把握

COVID-19 感染拡大後のデータを用いた試算結果は表-9 のとおりである。

第 1 要因は「生活生計への不安」要因といえるが、病気への懸念と物流や公共交通への懸念の絶対値が大きくなっている。住民は物流や移動の制限が生活や生計に大きな影響を与えていると認識していると推定する。

表-8 COVID-19 感染拡大前のデータを用いた因子分析結果

項目	Factor1	Factor2	Factor3	共通性
食料供給量	.743	.221	.314	.700
市場供給	.571	.470	.271	.621
食料価格	.550	.346	.255	.488
収入	.547	.400	.257	.525
医薬品供給	.511	.509	.289	.604
公共交通	.383	.619	.297	.618
物流	.406	.604	.312	.627
医療サービス	.390	.585	.390	.646
病気への不安	.179	.469	.226	.303
地方行政サービス	.296	.219	.674	.590
インフラ整備	.330	.307	.475	.429
BARMM 行政サービス	.162	.320	.460	.341

出典：集計データより筆者作成

表-9 COVID-19 感染拡大後のデータを用いた因子分析結果

項目	Factor1	Factor2	Factor3	共通性
公共交通	.661	.169	.140	.485
物流	.587	.250	.221	.456
市場供給	.542	.152	.488	.556
食料価格	.514	.140	.479	.514
病気への不安	.490	.101	.152	.273
収入	.388	.299	.280	.318
地方行政サービス	.101	.744	.134	.582
BARMM 行政サービス	.224	.548	.098	.360
インフラ整備	.135	.546	.201	.357
医療サービス	.215	.526	.401	.483
医薬品供給	.272	.351	.582	.535
食料供給量	.345	.312	.471	.437

出典：集計データより筆者編集

第 2 要因は COVID-19 感染拡大前に第 3 要因だった LGU や BARMM 暫定政府の行政サービス、インフラ、医療サービスへの懸念となっている。「行政サービスへの不安」要因がより高く認識されている。

第 3 要因は、食糧の量/価格、市場供給の絶対値が大きく、「市場等の経済サービスの欠如」要因といえる。

COVID-19 の影響で、病気への懸念や停止/制限を受けた物流や交通への懸念が高まっていること。また、行政サービスへの質の向上の要望が高まっているとみることができる。

このように、生活への不安が非常に強く、ほか、リスクを受けた物流や交通への懸念が高まっていること。また、行政サービスへの質の向上の要望が高まっているとみることができる。

この結果から、住民の潜在意識の中で、COVID-19 感染拡大以降、フィリピン政府によるコミュニティ隔離措置や市町による移動制限や検疫強化などの措置によって、住民は移動困難や物資の流通が滞るなどの状況が生活に大きく影響していると認識していることがわかり、物流対策や公共交通の改善は COVID-19 感染拡大に対応した政策の中で重要な位置づけとなることが判明した。

また、地方自治体や BARMM 暫定政府の行政サービス改善も重要な対策となると言える。

7. 調査による COVID-19 政策への提言と BARMM 側の検討

(1) JICA プロジェクトによるとりまとめ結果

本緊急意識分析調査から、COVID-19 対策の復興計画の検討にあたり、医療対策のみならず、物流や通信、人流、社会基盤整備、雇用や経済対策も並行して推進していく必要があることが明確となった。また、女性や島嶼部の住民の公共交通へのニーズが高く、交通脆弱者への公共交通サービスの改善も必要であることが判明した。この結果から JICA CDPB と BARMM 暫定政府地方自治省で、以下の 4 項目の提案をまとめた。

- 1) 基礎的なサービスへのアクセス強化
物品購入や医療施設へのアクセス改善など
- 2) 社会基盤の整備
交通や物流、島嶼部などのインターネット環境改善、復興と開発のためのインフラ整備
- 3) 経済活動の活性化
雇用を誘発する事業実施、LBT (Labour Based Technology)、市場と生産者のネットワーク形成、金融サービスなどの経済促進
- 4) 行政サービスへのアクセス強化
行政職員の増員、行政能力強化

(2) Bangsamoro Response and Recovery Action Plan (BRRP) for COVID-19 Pandemic の策定

本調査の実施後に、BARMM 暫定政府において、COVID-19 対策の復興計画とその予算措置を取りまとめた BRRAP の策定が行われた。

その中で、本調査結果が参照され、以下の 5 本柱の対策が盛り込まれた。

- 1) 交通(離島航路など)と通信の強化
- 2) 基礎的なサービスへのアクセス
医療、給水、教育、治安など
- 3) 質の高い行政サービスと BARMM のリーダーシップ
BARMM 暫定政府職員の能力強化など
- 4) 産業と雇用対策
中小零細企業支援、農業・村落支援など
- 5) 必要な施設・インフラへのアクセス
水・灌漑などの基礎的インフラなど

8. 考察

本事例の成果は、緊急住民意識調査を短期間に遂行する調査手法を確立したことと、必要な対策を明確にして政策立案に結びつけることができたことである。これらの成果を(1)、(2)にまとめる。

(1) 緊急住民意識調査遂行への要因

本緊急住民意識調査を遂行できた要因として、以下のことが挙げられる。

- 1) 調査目的、調査対象、調査手法、質問票、集計方法などを調査実施前に明確にし、BARMM 暫定政府側が十分に理解するよう説明を行い、実施の意義と実施方策を共有できた。
- 2) BRRAP 策定までの行程が JICA プロジェクトと BARMM 暫定政府側両方で共有された。1)と当該行程が BARMM 暫定政府本省から支分局職員にも説明がなされ、支分局職員や被調査者にも本調査の実施の意義が伝わったものとみられる。ほとんどの市町から所定数の回答が迅速に返送されている。
- 3) オンライン調査の活用により、迅速な集計ができた。また、紙との併用により、通信環境に関わらず調査が実施できた。

(2) 調査分析結果の考察

調査の実施により、以下が明確となった。

- 1) 住民意識の分析により住民が COVID-19 対策の保健医療サービスと並行して、流通、産業や収入・雇用、これらに寄与するインフラニーズが高いことが明確となった。また、通信環境の地域格差が明確になり、その対策を要することも明らかにした。
- 2) データに基づき対策実施の必要性の根拠が明確とした復興計画を BARMM 暫定政府が策定し、関係者に納得

できる説明をすることを習得できた。

3) BARM 暫定政府側で地方支分局職員に対し、本調査実施の説明会を実施した。説明を受けた BARM 暫定政府地方支分局職員は期限を厳守して調査を実施した。また、回答について担当したにより内容の確認が行われたとみられ、データに誤記や空欄等は見られなかった。このように、自らが本調査の実施をすることで、現状を把握し、BARM 管内への COVID-19 対策を明確にすること、また、その成功体験を得ることで、内発的動機付けが発生している。

(3) 今後考慮すべき事項

以下の点については、今後類似調査を行う際の考慮点である。

- 1) 調査の迅速性と内容を簡素化するため、回答が 2 者択一での調査としたが、COVID-19 感染拡大後の意識調査では多くの事項で 90% を超える懸念の結果が得られた。また、各項目での懸念の強さを測定することはできなかった。このため、3 者択一以上の選択肢を設けることも考慮することは重要である。
- 2) 調査ターゲットについては、今回は期限が限られ、サンプル数も限定的にならざるを得ず、市町長、農業者リーダーなどが主な対象として調査を実施した。これらの対象者は各自自治体内の状況を幅広く把握している立場にあり、少ないサンプルで現状を把握する今回のケースでは適切であった。今後、サンプル数を増やすなどを検討する場合は、ターゲットの設定と調査方法を検証することが重要である。

謝辞

本住民意識調査の実施に多大な貢献をした BARM 暫定自治政府地方自治省 Fausia 局長代理他の地方自治省職員の皆さまには多大な感謝をいたします。

付録

注1) ミンダナオ和平に関する包括的和平合意, 2014.1.:

https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/PH_140327_ComprehensiveAgreementBangsamoro.pdf

(アクセス: 2021 年 3 月 2 日)

注2) BARM 政府設立のための基本法, 2019.1 :

https://lawphil.net/statutes/repacts/ra2018/ra_11054_2018.html

(アクセス: 2021 年 3 月 2 日)

注3) バンサモロ自治政府能力向上プロジェクト:

<https://www.jica.go.jp/project/philippines017/outline/index.html>

(アクセス: 2021 年 3 月 2 日)

注4) Benar News BARM MAP :

https://www.benarnews.org/english/news/philippine/leader-speaks-06242019163658.html/190624_PH_BARM_MAP.jpg

(アクセス: 2021 年 3 月 2 日)

参考文献

- 1) 山田 茂: 都道府県による住民意識調査の最近の回収状況について」国土館大学政経学会『政経論叢』29(1), 5pp.1-80, 2017
- 2) 山田茂: 政令指定都市による継続住民意識調査の最近の回収状況について国土館大学政経論叢, 29(3), pp.31-69, 2017
- 3) 横浜市: 令和元年度市民意識調査報告書: 横浜市政策局政策課, 2020.
- 4) さいたま市: 令和 2 年度さいたま市民意識調査報告書: さいたま市市長公室広聴課, 2021
- 5) さいたま市: 令和 2 年度第 1 回さいたま市インターネット市民意識調査調査報告書: さいたま市市長公室広聴課, 2020
- 6) 内閣府: 新型コロナウイルス感染症の影響下における生活意識・行動の変化に関する調査(第 1 回 2020.6, 第 2 回 2020 12): 内閣府政策統括官(経済社会システム担当), 2020.
- 7) ACR 社: 『コロナ禍』における生活者意識調査 ~ACR/ex パネル7月調査より~, ACR/ex 事業推進部, 2020
- 8) サーベイリサーチセンター, SRC 総研: 【緊急調査】新型コロナウイルス感染症に関する国民アンケート(自主調査): 株式会社サーベイリサーチセンター SRC 情報総研, 2020
- 9) 渋谷区: 令和 2 年度渋谷区区民意識調査結果報告書(概要版): 渋谷区経営企画部企画コミュニケーション課, 2020
- 10) ILO: ILO SCORE Global Covid-19 Enterprise Survey How are enterprises affected and how can we support them?, ILO Publication, 2020
- 11) Wendy Bostwick, Sage Kim: Chicago CBO COVID 19 Rapid Needs Assessment: University of Illinois Chicago, 2020
- 12) せとうち観光推進機構: 瀬戸内住民満足度調査報告書: せとうち観光推進機構, 2017
- 13) 境沢徳人, 萩原亨: 因子分析を用いた高齢者の交通利用意識に関する研究: 土木計画学研究・講演集, 2009
- 14) 松藤敏彦, ベンノ・ラハディアン, 藤本有華, 田中信壽: 廃棄物焼却施設・埋立地に対する住民の意識と建設反対の要因: 廃棄物学会論文集, Vol.16, No.3, pp. 232-243, 2005
- 15) 北川裕一朗, 佐土原聡, 吉田聡, 稲垣景子: 都市の水辺空間の維持管理に対する住民意識に関する研究-横浜市の公園・緑道内の水辺を対象に-: 横浜国立大学地域実践教育研究センター地域課題実習・地域研究報 2017, 76-79, 2017

Rapid Assessment Survey on the Impact of COVID-19 in the Bangsamoro Region, Philippines Hiroshi TAKEUCHI, Kei OGATA and Takayuki MORIKAWA

COVID-19, which spread rapidly in 2020, had a great impact on the cooperation activities to developing countries. On the other hand, the needs for formulation of recovery plan from COVID-19 increase on the developing country side rapidly.

In the Bangsamoro region in the midwestern part of Mindanao, the Philippines, the establishment of a new autonomous government is underway in the peace process. Together with and Bangsamoro side, JICA's Capacity Building Project for the Bangsamoro conducted an emergency survey on the awareness of the local residents in order to formulate recovery plan and necessary budgetary measures for COVID-19 pandemic. The survey was carried out by using online surveys and cooperating with local governments under Bangsamoro Region. This paper discusses the survey methodology and the results of the analysis of public awareness in this survey.

(2021.3.7.提出)