

事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

作成日：平成16年3月10日
担当部・課：森林・自然環境協力部 森林環境協力課

1. 案件名

フィリピン国 地域住民による森林管理プログラム強化計画

2. 協力概要

(1) プロジェクト概要

フィリピン政府は現在、森林保全と公有林地住民の生活向上を目指した国家戦略「地域住民による森林管理（CBFM）プログラム」を実施している。本プロジェクトは、同プログラムの促進に資するために、行政官および地域住民の事業実施能力の強化を行うことを目標とするものである。

「1.中部ルソン10ヵ所のモデルサイトにおいて実証展示」を行い、その成果を活用し、「2.全国約450名の環境天然資源省及び地方自治体職員への研修」を実施し、これら研修を受講した行政官により「3.住民への研修＋フォローアップ事業（OJT）」を行う。併せてこれらの事業の実施及び制度改善のために必要な「4.情報共有」を行う。更に事業実施の過程で得られた教訓を「5.政策提言」として、フィリピン政府等に提言を行う。

これらを現場レベルから政策レベルまで一貫した取り組みにより比国政府の実施する同プログラムの一層の促進に資する。

(2) 協力期間：

2004年6月15日～2009年6月14日（5年間）

(3) 協力総額（日本側）：

総額 7.2億円

(4) 協力相手先機関：

フィリピン環境天然資源省森林管理局

(5) 国内協力機関：

林野庁

(6) 裨益対象者及び規模等：

- モデル事業地域（中部ルソン等で約10サイト、計約500世帯、計6000ha程度）
- 研修受講者（環境天然資源省職員240名、地方自治体210名、住民組織750名、計1200名程度）
- 研修フォローアップ事業（住民組織40サイト・約800世帯程度）
- 情報共有の対象者（環境天然資源省、地方自治体、住民組織、NGO、ドナー等、約5000名程度）

3. 協力の必要性・位置付け

(1) 現状及び問題点：

フィリピンでは国土の5割を占める公有林野（1,463万ha）に、全人口の13%に相当する870万人（1990年）が居住している。これら山地農村部では低い農業生産性や市場アクセスの悪さから、貧困世帯が増加の傾向にある。また、フィリピンの森林は過伐、山火事、農牧地への転換等により減少して草地化した結果、自然災害が多発し経済・社会の発展の障害となっている。政府は

1980年代から外国からの資金協力により植林を推進してきたが、実績は1989-98年の10年間で49万ヘクタールと目標（163万ha）の3割以下にとどまっている。また、植林後の不適切な管理や山火事が原因となって、少なくない植林地が消失したとされている。

そうした植林地や既存の森林を保全するとともに山地住民の生活向上を図るため、政府は1995年に「地域住民による森林管理プログラム」を大統領令により国家戦略として打ち出し、2008年までに900万haを地域住民との契約地とする目標をたてた。その基本理念は、1.森林資源の持続的な管理、2.社会的公正と地域共同体の社会経済状況の改善、3.環境天然資源省と地域社会の緊密な連携、の実現である。同プログラムは、住民組織が環境天然資源省との合意により25年間契約で公有林野の管理を行う制度で、住民組織は自ら策定する村落資源管理計画及び年間計画に基き、森林の管理・利用並びに農業など土地の有効利用を行うことができる。

2002年時点でこのプログラムにもとづく契約地は、面積的には合計107万ha（974サイト）に達しているが、多くの契約地で住民組織の資金不足、能力不足から計画的な森林管理や生計向上活動が実施されていない。また環境天然資源省や地方自治体などの行政機関も、予算や技術力の不足から十分に住民への指導が行われていない。

(2) 相手国政府国家政策上の位置付け

本プロジェクトは上述したように、国家戦略である「地域住民による森林管理プログラム」の現場レベルでの実施を支援するものである。政府の「中期開発計画（1999-2004年）」でも同プログラムの推進は重点事項とされているほか、「林業開発マスタープラン（1990-2015）」において契約対象地域の拡大、政府の実施能力向上、地方自治体との連携強化、住民組織の強化、住民による木材等資源利用規制の弾力化等が提言されている。

(3) 我が国援助政策との関連、JICA国別事業実施計画上の位置付け（プログラムにおける位置付け）

本プロジェクトは、森林保全を目的としながらも、山地住民の貧困緩和にも配慮しており、日本政府の援助重点分野である「環境保全と防災」及び「貧困緩和と地域格差の是正」に貢献するものである。JICA国別事業実施計画でも、森林保全は農村開発と防災の両方の観点から重要としており、本プロジェクトは森林保全プログラムに位置づけられている。

また、本プロジェクトは円借款との連携案件として計画されている。円借款「森林セクタープロジェクト」（1994-2003）では重要河川流域に25箇所6万haの植林を実施してきた。その植林地はすべて「地域住民による森林管理プログラム」による契約地であり、これらの植林地が今後も住民組織により適切に管理されることが重要である。本プロジェクトでは、この円借款による植林地をモデルサイトの一部とするとともに、対象地の環境天然資源省・地方自治体の担当職員、住民組織の研修も行うこととしている。

4. 協力の枠組み

(1) 協力の目標（アウトカム）

1. 協力終了時の達成目標（プロジェクト目標）と指標・目標値

[目標]

- 能力強化された住民組織が「地域住民による森林管理」の対象地において、環境天然資源省、地方自治体および他の関連機関の支援を受けつつ、森林・土地資源の保全、復旧および持続的利用を主体的に行う。

[指標]

- 住民組織自身により森林管理に関する活動が計画・実施・モニター・評価される。
- 環境天然資源省、地方自治体および他の関連機関が連携して住民組織に対する支援を行う。

2. 協力終了後に達成が期待される目標（上位目標）と指標・目標値

[目標]

- 「地域住民による森林管理」の対象地において、森林・土地資源の保全、復旧および持続的利用が推進される。

[指標]

- 「地域住民による森林管理」対象地における森林・林野地の量と質が改善される。

(2) 成果（アウトプット）、活動と指標・目標値

[成果]1.

「地域住民による森林管理」に携わる主要関係者の能力及び関連機関の連携がモデルサイト活動を通じて強化される。

1a. モデルサイトにおいて住民組織の「地域住民による森林管理」エリアの管理能力が強化される。

（活動）

1a.1 住民組織の組織化/強化を行う。

1a.2 住民組織が参加型手法により「地域住民による森林管理」活動の計画・実施・モニタリング・評価を行うのを支援する。

1a.3 モニタリング・評価を行う。

1b. モデルサイトにおいて、環境天然資源省、地方自治体および他の関連機関が住民組織の取り組みを支援する能力が強化される。

（活動）

1b.1 環境天然資源省、地方自治体および他の関連機関の関係職員に対しコミュニティー・ファシリテーション、テクニカルその他必要な技術についての研修・ワークショップを行う。

1b.2 環境天然資源省、地方自治体および他の関連機関の関係職員に対し活動1a.1 から1a.3を実施する機会を与える。

1c. モデルサイトにおいて、環境天然資源省、地方自治体および他の関連機関による住民組織の取り組みを支援するための連携体制が機能する。

（活動）

1c.1 連携スキームを策定するためのワークショップを開催する。

1c.2 連携スキームを実施する。

1c.3 連携スキームのモニタリング・評価を行う。

[指標]

1a.1 住民組織自身により様々な活動が計画・実施・モニター・評価される。

1a.2 住民組織が民主的かつ透明性のある形で運営される。

1b.1 環境天然資源省、地方自治体および他の関連機関の職員によりコミュニティー・ファシリテーション技術が習得される。

1b.2 環境天然資源省、地方自治体および他の関連機関の職員により専門知識・技術が習得される。

1b.3 住民組織が環境天然資源省、地方自治体および他の関連機関の職員により組織化/強化される。

1c.1 州・市レベルにおける環境天然資源省、地方自治体および他の関連機関の間で住民組織の取り組みを支援するための連携体制が確立される。

1c.2 連携体制に基づき活動が実施される。

[成果]2.

住民組織、環境天然資源省、地方自治体および他の関連機関の「地域住民による森林管理」活動実施に係る知識、技能および姿勢が研修を通じて向上する。

（活動）

2.1 ニーズ分析に基づき研修プログラムを策定する。

2.2 研修プログラムを実施する。

2.3 研修生のフォローアップ活動を支援する。

2.4 研修プログラムとフォローアップ活動のモニタリング・評価を行う。

[指標]

- 2.1 研修受講生が「地域住民による森林管理」活動実施に係る十分な知識と技能を身につける。
- 2.2 研修受講生が「地域住民による森林管理」活動実施に対して適切な姿勢を取る。
- 2.3 研修受講生が研修で学んだことを実践する。
- 2.4 研修受講生が提出するフォローアップ活動提案書が研修で学んだことを反映している。
- 2.5 フォローアップ活動が適切に実施される。

[成果]3.

「地域住民による森林管理」に関する実用的情報が関係者に利用可能になる。
(活動)

- 3.1 「地域住民による森林管理」に関する既存の情報の流れを調査し不足部分を見出す。
- 3.2 情報ネットワーク強化のための戦略を策定する。
- 3.3 上記戦略に基づき情報を収集・加工・普及・更新する。

[指標]

- 3.1 住民組織が「地域住民による森林管理」に関する実用的情報を入手する。
- 3.2 環境天然資源省、地方自治体および他の関連機関の職員がCBFMに関する実用的情報を入手する。

[成果]4.

「地域住民による森林管理」プログラム改善のための提言がなされる。
(活動)

- 4.1 上記プロジェクト活動を通じ得られた経験を分析する。
- 4.2 「地域住民による森林管理」プログラムを改善するための提言を策定する。

[指標]

- 4.1 環境天然資源省に提言が提出される。

*さらに具体的な指標および目標値については、2004年6月のプロジェクト開始後決定する。

(3) 投入 (インプット)

1. 日本側 (総額7.2億円)

- 長期専門家：5名 (チーフ・アドバイザー兼森林管理、業務調整、アグロフォレストリー、農村開発、研修・普及)、短期専門家：年2-3名 (専門家派遣費 約3.7億円)
- 現地業務費：研修経費、モデル事業経費等 (約2.7億円)
- 機材供与：車両、研修用機材等 (約0.5億円)
- 研修員受入：年2-3名 (0.3億円)

2. フィリピン国側 (総額0.5億円)

- カウンターパート人件費：プロジェクトディレクター、プロジェクトマネージャー、プロジェクトスタッフ
- 施設・土地手配、その他：プロジェクト事務所 (マニラ環境天然資源省内及びサンフェルナンド森林管理局内)、カラングラン森林保全研修センター、光熱費など

(4) 外部要因 (満たされるべき外部条件)

- 協力終了後にも「地域住民による森林管理プログラム」を推進する政策が継続されるとともに、住民組織を支援するための予算が確保される。

5. 評価 5項目による評価結果

(1) 妥当性：本案件は以下の理由から妥当性が高いと判断できる。

上述3. で述べたとおり、本プロジェクトはフィリピン政府の森林管理における優先政策を支援し、日本政府の対フィリピン援助の重点分野に合致しているとともに円借款との連携を意図したも

のである。さらに、農業などの生産技術の向上や生計向上活動を含めることから、山村住民のニーズにも合致する。

また、現在「地域住民による森林管理プログラム」実施上の課題として、1) 環境天然資源省、自治体等の住民に対する支援不足、2) 住民組織にとって活動に係るコストが捻出困難、3) 制度手続きの煩雑性などが障害となっている。本プロジェクトでは、これらの課題に対して、1) 人材育成及び2) 制度改善のための政策提言を柱として技術協力を行うことが妥当である。

(2) 有効性：本案件は以下の理由から有効性が見込める。

協力手順として、「1.中部ルソン10ヵ所のモデルサイトにおいて実証展示」を行い、その成果を活用し、「2.環境天然資源省及び地方自治体職員への研修」を実施し、これら研修を受講した行政官により「3.住民への研修+フォローアップ事業(OJT)」を行う。併せてこれらの事業の実施及び制度改善のために必要な「4.情報共有」を行う。更に事業実施の過程で得られた教訓を「5.政策提言」として、フィリピン政府等に提言を行うこととしている。これらを現場レベルから政策レベルまで一貫した取り組みにより比国政府の実施する同プログラムの一層の促進に資するものである。また、生計向上や資源利用権に配慮することは、地域住民による森林管理のインセンティブを確保されており有効性は高いと判断される。

(3) 効率性：本案件は以下の理由から効率的な実施が見込める。

フィリピンでは各州・町に配置されている農業普及指導員及び参加型農村開発の経験のあるNGO団体が数多くあるので、本プロジェクトではこれらのローカルリソースを研修講師や参加型手法に活用する。また、研修プログラム作成、情報共有や制度改善についてもNGO・大学等の有識者、他ドナーの知見を活用する。また、研修施設に関しては、森林保全研修センター（無償資金協力、1980年）や大学等教育機関の既存施設を活用する。

(4) インパクト：本案件では以下の理由から上位目標を達成するインパクトが見込める。

本案件を通じて養成された行政官により、住民組織に対する支援が継続的になされれば森林や農地の持続的な資源利用が行われるため、自然災害も減少し、長期的に安定した生産活動が行なわれ、生計向上が期待できる。比政府も本案件による政策提言を受け入れることにより、地域住民のインセンティブや行政コストを配慮した制度改善が期待される。

(5) 自立発展性：本案件では以下の要因により活動・効果が持続していくことが見込める。

政府や地方自治体の普及活動を補完するため、住民主体で進められるような支援策を実施する。普及する技術は、マーケティングを十分考慮したうえで資金面・技術面で農民が導入しやすい適正技術とする。協力終了後に住民組織が活動を継続できるようにするため財務能力や組織運営能力の強化、住民組織間のネットワークの形成等を行う。研修プログラム及び情報共有システムの維持については、政府あるいは大学等の機関により継続できるよう活動のなかで取り組む。

6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

モデル事業では、山地住民の多くが貧困農民であるので農業生産や生計向上にも配慮するとともに、土地利用問題への配慮も行う。住民による植林・農作業に際しては山火事の発生を防ぐため最大限の注意を払う。

7. 過去の類似案件からの教訓の活用

- 「パンタバンガン林業開発計画」（プロ技：1976-1992）では16年間の協力で、造林技術の移転と8200haの植林を実施したが、国家主体の森林管理方法には課題を残した。その教訓として、森林造成には地域社会の植林地管理に対する責任感やインセンティブを確保するとともに、農村の社会的な発展を伴うことが重要であるとされた。本プロジェクトでは、「地域住民による森林管理プログラム」による森林・土地の利用権というインセンティブを地域住民が十分利用して生活向上に結びつけられるよう、様々な生産活動や住民組織強化を中心に普及する計画としている。

- 「マガット川・カガヤン川上流域管理計画調査」（開発調査：2001-2004）では実証調査の中で同プログラムに基く活動を実施しており、その提言は本プロジェクトに活用する予定。

8. 今後の評価計画

- 中間評価：2007年12月
- 終了時評価：2008年12月
- 事後評価：2012年6月