

評価調査結果要約表

I. 案件の概要

- 国名：ミャンマー
- 案件名：乾燥地共有林研修・普及計画
- 分野：自然環境保全－森林資源管理／植林
- 援助形態：技術協力プロジェクト
- 所轄部署：地球環境部第一グループ（森林・自然環境）森林保全第一チーム
- 協力金額（評価時点）：2億7000万円
- 協力期間：（R/D）：2001.10.25
（延長）：
（F/U）：
- 先方関係機関：林業省森林局
- 日本側協力機関：農林水産省林野庁
- 他の関連協力：

1. 協力の背景と概要

ミャンマー国の森林面積は、国土面積（6,765万ha）の約51%を占めているが、1975～89年の14年間に毎年約22万ha、さらに1990～2000年の10年間には毎年約52万haの森林が減少し、急速な森林の喪失が大きな問題となっている。国全体で必要とするエネルギーの80%を薪炭林から得ていること、そして薪炭材供給のために森林が伐採されていることが、森林減少の大きな要因となっているとされている。

ミャンマー国の林業省森林局は、薪炭材伐採による森林減少・土壌流亡への重点対策地域の一つとして、乾燥地を挙げている。他の地域に比べて乾燥が厳しいこと、全人口の約三分の一が居住している事などから、森林減少・土壌流亡の程度が特に著しい地域である。このような状況下、ミャンマー国は1995年に発表した森林政策により、地域住民による住民参加型森林管理の促進を林業政策の重点課題の一つとして掲げた。また、同年の森林局長通達である共有林令によって、共有林の意義及び設置の具体的手順が規定された。

ミャンマー国政府は、この共有林令に基づく住民参加型森林管理を促進するため、森林局職員の普及能力向上、乾燥地の農村地域における緑化を通じた収入源創出を目的とした技術協力について我が国に要請してきた。その要請を受けて、我が国は2001年12月から5年間の予定で、技術協力プロジェクトを開始した。プロジェクト開始から2年半が経過したことから、活動実施状況、投入実績等を把握し、中間評価を行うこととなった。

2. 協力内容

(1) 上位目標：

自発的な参加の下、住民が共有林からの便益を享受するため、森林局が共有林令（CFI）に基づく参加型森林管理を促進している。

(2) プロジェクト目標：

乾燥地の全森林局タウンシップ事務所が、共有林令（CFI）に基づく参加型森林管理を促進する能力を有している。

(3) 成果：

1) 共有林令（CFI）に基づいた参加型森林管理の普及計画が策定される。

2) 研修を通じ普及担当職員が参加型森林管理の重要性を認識し、普及に必要な知識、手法を身につける。

3) 普及担当職員への研修の一環として、乾燥地の村落において参加型森林管理の普及活動が実践される。

(4) 投入（評価時点）

日本側：

- 長期専門家派遣 8名（141M/M）
- 短期専門家派遣 1名（0.5M/M）
- 研修員受入 5名
- 機材供与 0.40億円
- ローカルコスト負担 0.74億円
- その他（第三国研修） 5名

相手国側：

- カウンターパート配置 38名
- 土地・施設提供（CFDTCの事務室・研修施設、CFDTCサブセンターの土地、等）
- ローカルコスト負担 8,956万チャット

II. 評価調査団の概要

調査者（担当分野：氏名、職位）

総括：勝田幸秀 JICA地球環境部第1グループグループ長

普及手法：森崎信 農林水産省林野庁森林整備部計画課海外林業協力室研修係長

計画管理：日高弘 JICA地球環境部第1グループ森林保全第1チーム

評価分析：道順勲 中央開発（株）

調査期間：2004年6月28日～2004年7月16日

評価種類：中間評価

III. 評価結果の概要

1. 実績の確認

共有林令に基づいた参加型森林管理の普及計画「Community Forest Extension Plan in Dry Zone」は、ほぼ計画通りのスケジュールで作成され、2004年3月に森林局長により承認された。

中央林業開発訓練センター（CFDTC）における研修に関しては、参加型森林管理に関わる研修コースを実施する講師の育成、研修カリキュラムや教材作成、中央乾燥地の森林局タウンシップ事務所等の管理者向けと普及担当職員向けの研修コースがほぼ予定どおり実施された。また、講師育成研修を通じて、必要数の講師が育成されている。

管理者向けと普及員向けの研修受講者数（森林局職員）は、人数的には目標を達成しているが（管理者向けの場合66名、普及員向けの場合108名）、人事異動により乾燥地以外の地域の森林局事務所勤務となったり、まだ研修を受講していない職員もいるので、研修の継続は必要である。

現場における普及員の活動支援に関しては、これまでに、巡回指導チームが、情報収集及び普及活動指導のため、全54タウンシップを巡回した。なお、現在までに、本プロジェクト活動により、共有林設立の認証を受けた事例を有するタウンシップ数は54タウンシップ中の5タウンシップで、認証数は計7カ所となっている。また、55のユースグループが設立され、43のタウンシップで共有林設立に向けた何らかの取組が進められている。

2. 評価結果の要約

(1) 妥当性：ある程度高い。

本プロジェクトのプロジェクト目標は、ミャンマー国の森林政策の重点項目である、1) 土壌・水・環境等の保全、2) 燃料・家屋等の住民の基礎的ニーズ、3) 森林の保全と利用における住民参加、4) 森林の役割についての住民意識向上、と合致する。

村落住民とのニーズとの関連では、社会経済自然条件により異なるものの、ある程度のニーズを満たすものとする。

(2) 有効性：有効性が確保される見通しはある。

今後も、必要な研修、巡回指導による実践力の向上、必要なガイドライン等の作成が的確に実施されることで、プロジェクト終了時までにはプロジェクト目標である「乾燥地の全森林局タウンシップ事務所が、共有林令（CFI）に基づく参加型森林管理を促進する能力を有している。」を達成する見通しがあると判断する。

(3) 効率性：ある程度高い。

プロジェクト活動を行うためにほぼ適切な投入が、ミャンマー側及び日本側によって行われている。このことは、アウトプットの達成度を高めることに寄与している。プロジェクト管理の改善、普及活動の活性化、巡回指導方法の再検討と効率化、研修コースと巡回指導活動とのリンクを通じて、本プロジェクトの効率性をより高めることができると考えられる。

(4) インパクト：いくつかのインパクトはすでに発現している。

通常の研修コースに、本プロジェクトの成果を取り入れたこと、共有林設立を見た隣村が共有林設立を申し込んできた、というようなインパクトは発現している。なお、一般論としては、共有林設立に伴い予期しない負の影響が発生する可能性はある。

(5) 自立発展性：いくつかの課題が解決されれば、自立発展性を確保できる。

森林局職員の定期人事異動への適切な対処、共有林設立委員会による共有林の設置と管理の改善、必要な研修の実施、普及活動に対する適切な予算措置等が実施されれば、本プロジェクトの自立発展性が確保される可能性が高まる。

3. 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

当初、スタッフ・デベロップメント・トレーニングは、ベースライン調査実施に必要な参加型手法をカウンターパートが身につけることを目的として開始されたが、研修コースの実施のためにもカウンターパートの能力向上が不可欠であるとの判断から、2002年に引き続き、2003年にも研修を実施した。その成果として、現在では、カウンターパートだけで、研修コースを計画・実施する能力を身につけるに至った。

(2) 実施プロセスに関すること

2003年から現在までの約1年間、巡回指導チームが対象の全タウンシップを訪問し、情報収集や普及活動実践指導を行ってきた結果、共有林が設立（共有林設立の認証が出された段階で共有林が設立されたと判断している）した件数が7件で、5タウンシップを数える。普及活動の対象となっている村落数が89ヵ村、ユーザーズグループ数が55、共有林設立申請が出されているものが42件となっている等、共有林設立の途中段階にあるものも多い。また、共有林設立がなかなか進まない要因や研修受講者の理解度・実践力についての情報も収集されている。今後、これらの情報に基づき、巡回指導の効率化や研修コースの改善が図られる予定となっている。

4. 問題点及び問題を惹起した要因

(1) 計画内容に関すること

当初、巡回指導は、重点巡回指導と一般巡回指導との2種類の方法で行う計画であった。重点巡回指導の目的は、3つのタウンシップとそれを管轄するディストリクト及びディビジョンレベルの森林局事務所を対象に管理者の意識向上を通じて、フィールドレベルでの普及能力も向上させ、普及活動実施のモデルを作ることにあつた。しかしながら、関係者間の意志の疎通が十分図られず、結果として、重点巡回指導の成果は、現場での普及活動の拡充にはあまり寄与しなかったと判断する。

(2) 実施プロセスに関すること

1) ディストリクトレベル、タウンシップレベルの森林局事務所のオフィサーの人事異動があるため、管理者向け研修コース受講者の三分の一以上が乾燥地以外に転動している。研修の成果が有効に活用されないことに繋がる恐れが高い。

2) 本プロジェクトでは、普及員による普及活動をモニタリングするため、普及活動月報を提出するよう、記入様式を決めて、指示が出されている。しかし、報告書が提出された例はわずかで、実質的に機能していない。普及活動をモニタリングし、必要に応じて適切な指導を行う上での制約要因となっている。

5. 結論

中央林業訓練センター（CFDTC）における研修及び巡回指導チームによる普及員に対する現地研修が、徐々に効果を上げつつあり、共有林設置済みのタウンシップ数も増加している。また、5項目評価の観点からは、自立発展性に若干の不安はあるものの大きな問題は発生していない。今後は、本報告書にあげた提言等を参考に活動を継続することにより、終了時にはプロジェクト目標は達成し、上位目標に貢献できると見込まれる。

6. 提言（当該プロジェクトに関する具体的な措置、提案、助言）

(1) 普及員の活性化：

- 1) 森林局タウンシップ事務所の普及員が普及活動に専念できるような環境整備。
- 2) 研修を受講した普及員の人事異動の最小限化、プロジェクト地域内での移動の推進あるいは交代要員に対する速やかな研修実施。
- 3) 普及員の活動費用（交通費など）を森林局が支出する適切な制度を作ること。
- 4) 適切な頻度と内容の普及活動報告書が提出される等、共有林設立活動のモニタリング体制構築。

(2) 巡回指導活動の評価と今後の活動方針の検討

巡回指導チームの活動から得られた経験や教訓に基づき、今後の巡回指導チームがより効果が得られるよう、実施方針を改善すること。

(3) 研修事業の見直し

- 1) 研修事業のCFDTCサブセンターへの移行にあたっては、サブセンターの研修講師の能力向上、CFDTC本センターからの支援、事務部門の強化等が必要であり、十分な研修実施体制を構築すること。
- 2) 普及活動のモニタリングや巡回指導から得られる情報が、研修内容改善のためにフィードバックされる制度を構築すること。
- 3) 普及活動に従事する普及員やタウンシップ事務所長が人事異動となった場合、速やかに交代要員に対する研修を実施すること。

(4) 乾燥地緑化局との協調

乾燥地においては、乾燥地緑化局も共有林設定において重要な役割を果たしている。今後、ディストリクトレベル、タウンシップレベルの共有林設立委員会が早急に設立される必要があり、また乾燥地緑化局の本プロジェクトへの積極的な参加が望まれる。

(5) 参加型森林管理の定義

関係者が共通の認識をもつ必要性があることから、ユーザーズグループの設立時、管理計画の作成期間、共有林設置後の各段階における参加型森林管理の概念を調査団から、提示した。

(6) 住民の収入向上活動への支援

共有林設置を推進するために、住民のニーズを満たす所得向上のための支援が、大きな効果をもたらす場合も考えられる。今後、本プロジェクトの実施においては、住民の主体性と自立発展性に留意しつつ、収入向上のための活動への支援も、プロジェクト活動の選択肢として検討すべきである。

(7) 社会的インパクトへの配慮

共有林の設置は、住民のイニシアティブに基づき行われるとはいえ、地域住民間の関係によっては軋轢が生じる可能性もある。したがって、共有林が設立された地区あるいは設立途上にある地区を対象に正負のインパクトを調べる調査を実施するべきである。

(8) 計画・モニタリング方法の改善

関係者全員の共通理解を図った上で、計画・モニタリング方法をより改善する必要がある。

(9) PDMと活動計画の見直し

上述した提言に基づき、ミャンマー側と日本側が今後の活動について議論し、PDMと活動計画の見直しを2004年10月を目途に行うこと。