

評価調査結果要約表（中間評価）

1. 案件の概要	
国名：フィリピン	案件名：地域住民による森林管理プログラム（CBFMP）強化計画
分野：自然環境保全-持続的自然資源利用	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・自然環境保全）森林・自然環境保全第一チーム	協力金額（評価時点）： ローカルコスト負担 約 85,000 千円 機材供与 約 34,738 千円 等（1-2(4)参照）
協力期間	2004年6月15日～ 2009年6月14日
	先方関係機関：環境天然資源省（DENR）
	日本側協力機関：林野庁 他の関連協力：
1-1 協力の背景と概要	
<p>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。これらの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。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、フィリピン政府は1995年に地域住民による森林管理(Community Based Forest Management, CBFM)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CBFM契約地とする目標をたて、プログラムを実施している。しかしながら、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(Department of Environment and Natural Resources, DENR)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。</p> <p>係る状況から、フィリピン国政府はCBFMプログラムを促進するための技術協力を日本政府に要請した。</p>	
1-2 協力内容	
(1) 上位目標	
CBFMの対象地における、森林および土地資源の保全、復旧及び持続的利用が促進され、フィリピン政府の持続的森林管理全般に対して貢献度が高まる。	
(2) プロジェクト目標	
CBFMの対象地において、能力強化されたDENR、地方自治体および関連機関の支援を受けて、自らの主体性に基づき能力強化された住民組織によって、森林および土地資源の保全、復旧及び持続的利用が実施される。	
(3) アウトプット	
1)リージョン3内で選択されたCBFMの対象地において、主要関係者の能力がCBFMの実施を通して強化される。	
2)リージョン3及び他のリージョンにおいて、CBFMの実施に関与する住民組織、DENR及びその他関係機関の知識、技術および取り組み姿勢が、研修を通じて向上される。	
3) CBFMに関連する有用な既存情報が関係者間で利用可能となる。	
4) CBFMの改善に対する提言が主要関係者の間で利用可能となる。	

(4) 投入 (評価時点)

日本側：

長期専門家派遣 延べ 8 名 (内 3 名は 2006 年 5-6 月に交代)
機材供与 34,738,650 円
短期専門家派遣 2 名 ローカルコスト負担 約 85,000,000 円
研修員受入 11 名

相手国側：

カウンターパート配置 延べ 41 名 機材購入 現地通貨
土地・施設提供 マニラ市内のプロジェクト事務所 (DENR 森林局内) 等
ローカルコスト負担：42,112,000 円 (18,800,000Pesos)
その他

2. 評価調査団の概要

調査者 (担当分野：氏名、職位)

団長：高野憲一 (独立行政法人国際協力機構 地球環境部 技術審議役)

参加型開発：天野正博 (早稲田大学 人間科学学術院 教授)

森林行政：山之内留美子 (林野庁 森林整備部計画課 海外林業協力室 調査調整係長)

評価計画：齋藤大輔 (独立行政法人国際協力機構 地球環境部 森林・自然環境保全第一チーム)

評価分析：柿沼潤 (株式会社アースアンドヒューマンコーポレーション)

*フィリピン側も 5 名の評価調査団員が配置され、合同で評価を実施。

調査期間 2006 年 10 月 9 日～2006 年 10 月 27 日 評価種類：中間評価

3. 評価結果の概要

3-1 実績の確認

(1) プロジェクト目標

指標 1：2009 年 6 月までに、プロジェクトによって能力強化された**の住民組織によって、CBFM 対象地域における少なくとも**ha の森林・土地資源が管理される。

指標 2：2009 年 6 月までに、**の住民組織が、自分たちの計画に基づいて、プロジェクトによって能力強化された地方自治体、DENR および他の関係機関と情報交換を行い、また適切な時期に技術、研修、情報その他のサポートを受けることが出来る。

指標 1 に関しては、これまで 8 つのモデルサイトが選択され、対象地面積は 8,454.8ha、2 つの住民組織連合体を含む 19 の住民組織が能力強化の対象となっている。8 つのモデルサイトのうち、5 つのモデルサイトはプロジェクト開始当初から選定され、残り 3 つのモデルサイトは、2006 年 7 月に選定された。当初選定されたモデルサイトについては、これまで計画作りを中心に進めてきたことから、具体的な森林・土地資源の利用に関する活動は、今後開始される予定である。2006 年に追加したモデルサイトについても、計画が作成され次第、具体的な活動が開始される予定である。尚、当初選択した 5 つのモデルサイトのうち、3 つのモデルサイトでは、土地所有権の問題によってプロジェクト活動が休止している状態である。

指標 2 に関しては、これまでの各コンポーネントの活動や、プロジェクトを介した情報共有、研修プログラムを通じて、地方自治体、Core Group (CG)、Technical Working Group (TWG) 森林管理局および人材開発局は経験をつみ、CBFM 活動を実施する能力が徐々に強化されつつある。しかしながら、今後も関係者の技術の更なる向上や住民まで届く情報伝達の仕方の工夫などが必要である。

(2)アウトプット

アウトプット1 (モデルサイトコンポーネント)

モデルサイトコンポーネントでは、CBFM 実施枠組みに基づいて活動を実施し、これまで、資源管理計画や5ヵ年計画などの、計画立案を中心に行ってきた。これらの活動を通して、住民組織は計画作成に関する知識と技術を習得してきた。CGやTWGを対象としたPRAに関するワークショップや研修が、それらの活動を促進する上で役立った。また、展示農場の設立により、住民組織の中には具体的なアグロフォレストリーに関する技術を習得するものもある。CGやTWGも様々な研修による技術面の向上が見られる。一方、これまで計画作りを行っていたため、モデルサイトにおける計画に沿った具体的な活動は今後実施されていく予定である。

アウトプット2 (研修コンポーネント)

研修コンポーネントは、当初全国で実施する計画であったため、全国を対象にプロジェクトの理解促進のためのオリエンテーションワークショップを実施し、研修ニーズ調査を行った。調査結果に基づき、CBFM プログラム紹介研修を行った。その後、2005年の6月に、研修コンポーネントは対象地域をリージョン3に移すことになったことから、プロジェクト開始後に実施した研修のレビューを実施し、リージョン3での研修計画を立案した。また、研修を受講した農民に対して活動機会を提供する Follow-up Scheme Activities (FUSA) のガイドラインは、整備が遅れたが、2006年に整備された。レビューによると、研修受講者の意識水準は研修受講後、向上している。

アウトプット3 (情報コンポーネント)

ニュースレター発行に関して、発行部数は計画通りに達成されている。しかしながら、発行されたニュースレターは、住民組織のレベルの人々まで十分に届いていなかった。

これまでの活動で、様々な情報関係 (IEC) マテリアルが作成され、DENR や地方自治体、住民組織によって参考資料として使用されている模様である。しかし、情報のフィードバックメカニズムとモニタリングシステムが無いために、情報の有効活用は明確ではない。2つのモデルサイトにおいて、コミュニケーション調査を行い、住民組織における情報のニーズや流れを把握した。また、プロジェクトのホームページが英語、日本語で作成された。ホームページの定期的な更新は行われなかったものの、5名の DENR 職員がホームページ管理の研修を終えた。これらの活動を通して、DENR 地域事務所総務局 (Regional Public Affairs Office, RPAO) と本省森林局 (Forest Management Bureau, FMB) の CBFM 課の協力体制が構築されている。

アウトプット4 (政策コンポーネント)

本コンポーネントでは、2004年から2005年にかけて提示された「伐採禁止」、「CBFM 契約のキャンセルेशन」、「新規 CBFM 契約締結の停止」に関する DENR 長官令に関する基礎的な課題を扱うことを優先課題としている。これらの政策課題に関連して、FMB やその他関係機関と政策議論を行い、政策提言ペーパーとして "Impact of the Current Policy Issues on CBFMP" を作成し、フィリピン政府が開催した CBFM 戦略計画のレビューワークショップで紹介した。これに関連して、これまで6回の政策議論が行われ、伐採許可の付与、森林保有証書の撤回、住民組織におけるジェンダーバランスのばらつき等をテーマとした。しかしながら、各議論の最後に明確な合意やコンセンサスを得るには至っていない。また、政策コンポーネントでは、フィールド調査も実施し、2つのフィールドレビューに取りまとめられ、約800人に配布されている。また、フィリピンの森林管理に関する文献レビューも実施している。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性

以下の点から、実施上の課題が残るものの、妥当性は担保されていると考えられる。

CBFM プログラムは 1995 年に大統領令として国家戦略として打ち出された政策で、対象地域の環境条件を改善するとともに、山地住民の社会経済や環境を改善する計画である。現在既に、同プログラムに基づき、山地住民組織に土地保有の権利を与えており、住民組織のニーズにも合致している。また、土地利用貧困緩和と持続可能な環境利用を進める本プログラムは、フィリピン中期開発計画及び国連ミレニアム開発目標とも一致している。他方、これまで、対象地域における土地利用権の重複や、DENR 長官による木材伐採禁止令、CBFM 契約の撤回、新規 CBFM 契約発効の停止など、プロジェクト実施に影響する課題が生じている実態がある。しかしながら、CBFM プログラムの見直しに係る委員会が設置され、問題点の抽出や改善案の検討等が開始されていることなどから、今後もフィリピンの森林管理が住民参加型を基本方針とし、CBFM プログラムが継続されることが確認された。

また、外務省の「フィリピン国別援助計画」（平成 12 年 8 月策定）では、「環境保全と災害対策」が優先分野の一つである。この優先分野において、森林保全は重点分野として挙げられ、本プロジェクトはわが国の援助政策とも合致している。また、JICA の「平成 16 年度 国別事業実施計画 フィリピン」においても、同重点分野における開発課題「自然環境保全」の「森林保全プログラム」として取り組んで行くことが明記されている。

(2)有効性

以下の点から、現状では有効性については多少低いと考えられる。

プロジェクト目標は、目標の範囲が広いために、プロジェクト期間中に達成が難しいと考えられる。現在、CBFM 関係者の能力は向上しつつあり、森林や天然資源の管理がモデルサイトで開始されているが、地域住民による実際の森林の保全・復旧は、残りのプロジェクト期間中での実現が難しいと考えられる。モデルサイトコンポーネントでは土地利用権の重複や治安上の影響があり、また CBFM 実施枠組みのステップ通りに実施をしてきた結果、他のコンポーネント活動との円滑な連携に影響があった。

(3)効率性

以下の点から、効率性はさほど高くないと考えられる。

日本側の投入は、概ね活用されている。但し、モデルサイトの住民組織化や計画作りなどを先行した結果、他のコンポーネントやアグロフォレストリー専門家の活動に影響があった。フィリピン側の投入において、カウンターパートに任命された DENR 職員は、通常従事している業務に加えて本プロジェクトの業務を行うことになったため、プロジェクトの早急な対応が難しかった。土地や施設等の提供は、一般的に供与のタイミングは適切であった。しかしながら、リージョン 3 のプロジェクト事務所設置が遅れたことで、1 年目の活動は妨げられた。また、管理費に関する予算は不十分であった。フィリピン側は電気、水道、通信料金や文房具及び登録費を負担しているが、予算が圧迫されているために、フィリピン側は計画の一部の予算のみを支出している。

(4)インパクト

現時点でインパクトを計測するのは、時期尚早であるが、本調査の結果、若干の正と負のインパクトが確認された。

- ・正のインパクト： 地方自治体の市長や議員がプロジェクトの実施に大きな役割があることを認め、プロジェクトで実施した研修を住民組織に伝える活動に興味を示している。
- ・負のインパクト： モデルサイトの一部に外部から新たな移住者が増えていることが確認されている。

(5)自立発展性

以下の点から、自立発展性はある程度担保されていると考えられる。

フィリピンにおける地域住民による森林管理と貧困削減は国家政策である。CBFM 政策は 1995 年からの歴史があり、今後も継続する方針があるが、土地利用権における課題に関して、注意を払うことが重要である。

財政面においては、DENR から住民組織に至るまで、関係者のあらゆるレベルで財政的課題があることが確認された。しかしながら、一部の住民組織では基金を設立し管理費に当てている。また、いくつかの地方自治体は道路補修や苗木の配布等を通じて住民組織の支援を行っている。また環境関連予算を既に配分している地方自治体もあれば、市の行政組織に環境課の設立計画を持つところもある。

技術面においては、日本人専門家と一緒に計画策定や実施、問題解決を行うことで、各レベルのカウンターパートは自らプロジェクトのアウトプットを維持し発展させるため技術を向上させている。いくつかの技術は CG や TWG から住民組織に移転された。これらの技術は DENR やリージョン 3 から CG や TWG を通じて、定着する可能性がある。住民組織から得られた情報はリージョンや中央レベルに反映されるであろう。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1)計画内容に関すること

本プロジェクトでは、CBFM プログラムに基づき、山地の植林や環境保全とともに、山地住民の貧困削減に貢献する計画であり、DENR や特に CG の理解を得られるものであった。

(2)実施プロセスに関すること

いくつかの地方自治体が、事務所や苗木の提供、モデルサイトへの道路補修をするなど、プロジェクト活動を支援している。

3-4 問題点および問題を惹起した要因

(1)計画内容に関すること

プロジェクトの目標の範囲が広く、また、モデルサイトコンポーネントの成果を活用して他のコンポーネントへ波及する当初計画であったが、同時に各コンポーネント活動を開始する計画であったため、コンポーネント間の連携が難しいものとなっていた。

(2)実施プロセスに関すること

モデルサイトの選定や活動において、治安状況や複雑な土地所有権による影響が生じている。また、プロジェクト内での定期的なモニタリングやミーティングは実施され、各コンポーネントの進捗報告が行われてきたものの、プロジェクト目標達成に向けた各活動の統合には至らなかった。

3-5 結論

CBFM プログラムは山地における環境保全と住民の社会状況の向上を目指す政策であり、フィリピン政府の森林保全の基本戦略として今後も継続が見込まれる。プロジェクトのアウトプットは部分的には達成したと判断されるが、残された実施期間内にプロジェクト目標を達成するには、プロジェクト目標があまりに高いと合同中間評価調査団は判断する。この評価報告書に基づき、プロジェクトの計画を見直し、改訂することを提言する。

3-6 提言

プロジェクト目標の達成を確保し、自立発展性を確保するために、4つのコンポーネントの円滑で効果的な連携を進め、各コンポーネントが残りのプロジェクト期間をリージョン 3 に集中して活動し、以下の提言に取り組むことが必要である。

(1) プロジェクト目標達成に向けた提言

- ・ プロジェクトの課題や運営上の課題を考慮し、PDM の再確認を行い改訂の可能性を確認する。その際に、プロジェクト目標の指標も検討する。
- ・ プロジェクト目標達成のために、コンポーネント間の連携強化と情報共有を強化する。このために、全コンポーネントをリージョン3に集中した情報ネットワークを設立する。
- ・ プロジェクトの出口戦略を明確化し、プロジェクトの成果や実施プロセスを文書化して他のプロジェクトと共有できる様にする。また、フィリピン政府は、プロジェクト終了に向けて予算配賦を進めるとともに、郡レベルの CBFM 実施機関の設立をサポートすることを提言する。

(2) プロジェクト運営上の提言

- ・ 各コンポーネントの日本人専門家と DENR カウンターパートは、プロジェクト目標の達成と有効なプロジェクト実施のために、お互いの協力と調整を強めること。
- ・ 優先順位に基づいた各コンポーネントの特別な活動を含んだ、プロジェクト全体計画を、全てのコンポーネントが参加して作成すること。
- ・ 計画に沿った活動を担保するために、プロジェクト調整委員会は全てのコンポーネント間の取りまとめを行うこと。
- ・ パイロットサイト、研修、情報、政策の各コンポーネントに対応したリージョン3におけるプロジェクトのカウンターパートとして、コアグループのメンバーを配置すること。
- ・ より有効で効率的な異なるコンポーネントの活動実施のために、専門家の数と業務内容をレビューすること。
- ・ プロジェクト目標達成に向けて、より円滑で効果的なプロジェクト活動を実施するために、DENR においてカウンターパート予算を配賦すること。
- ・ モデルサイトにおいて、経過報告書の作成を行うこと。これにより、モデルサイトにおける教訓と経験を蓄積することが出来る。

(3) 各コンポーネントの活動に対する提言

- ・ モデルサイトコンポーネントでは、モデルサイトの役割について関係者の共通理解を構築する必要がある。モデルサイトは、CBFM の試験的な実施場所であり、技術や実施プロセスを検証し、知見を得るサイトであることから、名称をパイロットサイトに変更することが望ましい。その上で、住民組織を支援することを目標として、DENR やコアグループの能力強化を行う。
- ・ 研修コンポーネントにおいては、リージョン3の HRDS の職員を研修コンポーネントのカウンターパートメンバーに任命することが必要である。
- ・ 情報コンポーネントにおいては、リージョン3の RPAO を情報コンポーネントのカウンターパートに任命し、住民組織と地方自治体に重点を置きつつ、プロジェクトにおける情報管理・提供を適切に行うこと。
- ・ 政策コンポーネントにおいては、今後、リージョン3の活動で得られた経験を基にして制度に対する提言を行うことに集中するとともに、政策議論の際に DENR のリージョン3地域事務所の関連スタッフを議論に参加させること。

(4) PDM および Plan of Operation (PoO)の改訂

上述した提言を PDM および PoO に反映するとともに、より明確に PDM 上のプロジェクト目標やアウトプットの達成度を測るために、フィリピン側、日本側の双方の協議により PDM と PoO の改訂を行うことを提言する。

以上