

評価調査結果要約表（終了時評価）

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：549,917 千円 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

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。このため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。

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。

1-2 協力概要・内容

本プロジェクトは、地域住民の森林管理能力の向上と、現場レベルで得られた教訓を政策レベルに反映し、現場レベルから政策レベルまで一貫した取り組みを行うことでフィリピン政府の実施する CBFMP の一層の促進を目指すものである。

- (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) 政策コンポーネント

CBFM の改善のための政策提言が関連する機関に提出される。
 - 2) フィールド・オペレーション・コンポーネント

環境天然資源省第 3 地域事務所内のパイロットサイトで、実施スキームと連携モデルの強化によって、CBFM の計画実施が向上・改善される。
 - 3) 研修ユニット

研修活動を通して、環境天然資源省第 3 地域事務所管内の住民組織、地域事務所スタ

ップ、地方自治体、その他の関係組織の知識、スキル、態度が向上する。

4) 情報ユニット

CBFMに関する既存の実践的な情報が第3地域事務所内の住民組織に提供・利用される。

(4) 投入 総額 5.5 億円

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)

森林行政：五関一博 (林野庁 治山課 保安林調整官)

評価分析：井田光泰 (株式会社インターワークス)

評価計画：鈴木和信 (独立行政法人国際協力機構 地球環境部 森林・自然環境グループ 森林・自然環境保全第一課)

*フィリピン側も 4 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 2009 年 1 月 11 日～2009 年 1 月 30 日

評価種類：終了時評価

3. 評価結果の概要

3-1. 達成度の確認

(政策コンポーネント)

- 3 つの政策提言 (違法伐採、自然資源に係る利害調整、土地管理書) がされ、承認された。
- 土地借地権に係る政策提言案が作成され、プロジェクト終了後までに承認される見込みである。
- 現場 (フィールド) の情報に基づいた CBFM フレームワークの改善に係る提言がされる見込みである。

(フィールドコンポーネント：パイロットサイトユニット)

- 4 つの住民組織が Community Resources Management Framework(CRMP)と 5 年計画を作成・改定した。また、Technical Working Group(TWG)を結成した。

4 つの住民組織が CBFM エリアの 10%に相当する区域でアグロフォレストリー活動を実施した。また、きのこ栽培、水管理システム構築、住民組織の再編などの優先事項にかかる活動を実施した。

- ケーススタディーレポートが作成された。
- Field Farmers School(FFS)が 1 回実施された。

(フィールドコンポーネント：研修ユニット)

- 研修に参加した総参加者数は 1,000 名を超えた。
- 住民組織、DENR、地方自治体、その他関係機関の参加者 558 名のうち 97.5% (544

名の参加者)の知識レベルが向上した。

- Follow-Up Scheme Activity(FUSA)プログラム実施後、住民組織の93%、DENRの77%、地方自治体の76%が実際に自ら作成したアクションプランに基づき活動を実施した。
- 組織の面では、20の住民組織がFUSAの活動を提案し、うち12の住民組織が活動を実施した。
- 研修カリキュラム案はプロジェクト終了時までには作成される予定である。

(フィールドコンポーネント：情報ユニット)

- リージョン3の総計395名に相当する12の住民組織に対しコミュニケーション調査を実施した。
- 生計向上のための実践的な情報マテリアルを作成し、リージョン3で活発に活動を実施している38の住民組織に配布した。
- 43%の住民組織メンバーがマテリアルを受け取り関心を示した。
- Farmers Information Resources Management Method (FIRM)の活動が2つの住民組織に対し3回行われ、その有効性が確認された。

(プロジェクト目標)

- 5つのパイロットサイト全てにおいて研修を通じ適正な技術の習得がされ、128の住民組織のうち42の住民組織(34%相当)がプロジェクトで導入された適正技術を習得あるいは実施した。
- プロジェクトに関わっている60の住民組織のうち、43の住民組織(72%相当)がCBFMPと住民組織の計画策定活動に参加している。地方自治体の11名の職員のうち9名に、研修終了後に行動の変化が見られた。同様に州・地方環境天然資源局の28名の職員のうち26名の行動変化が研修終了後に確認出来た。
- CBFMに関わる住民組織の活動を活発化させるための手法、アプローチを幾つか考案、導入した。(FUSA、FIRM、アグロフォレストリーFFS、Information, Education, Communication(IEC)、Private Enterprise Partnership (PEP))
- 現場の情報を政策に反映するメカニズムが構築された。

3-2.評価5項目による評価結果概要

(1) 妥当性

以下のとおりプロジェクトの妥当性は高い。

- CBFMはフィリピンの国家政策である貧困削減と持続的な森林経営に合致する国家プログラムである。
- 日本の援助実施方針においても、地域住民主体の森林保全を重点としている。
- プロジェクト全体戦略は、環境天然資源省、地方自治体、住民組織などの機関の能力向上を通じ、CBFMの推進を支援するものである。

住民のニーズに基づく活動が住民参加型で実施された。

(2)有効性

- 各アウトプットの成果が達成されたことでプロジェクト目標が達成された。
(3-1 達成度の確認参照)
- しかし、プロジェクト形成段階で、自立発展性・インパクトなどを意識した出口戦略などの中長期的な協力シナリオが明確でなかった。

(3)効率性

協力前半の効率性には課題があったが、中間評価以降、効率性は大きく向上した。

- 全体計画の戦略、協力シナリオの作成と共有が十分でなかったことから、協力の前半においてコンポーネント間の関係や情報共有が十分でなかった。
- 一方、協力の後半は専門家の業務分掌が明確になり、コンポーネント間の連携もされ、目標を達成することが出来た。またローカルコンサルタントの活用も効率性向上に貢献した。
- PDM が3回改定され、この改訂作業に多大な時間と労力が割かれた。
- パイロットサイトの選定は現場のニーズに基づき適切に行われたが、選定段階で4つのサイトが安全上の理由でサイトから外れた。
- パイロット活動の規模は適正であった。(リージョン3の全CBFMサイトの5%に相当する5箇所のサイトの選定、リージョン3の全住民組織の43%に相当する55の組織に対する活動)
- プロジェクトで供与された機材は適切なもので効率的に活用された。
- カウンターパート研修に関し、日本での研修成果を活かすことで、プロジェクト活動の効率化に大きく寄与した。
- DENRも適正な人員配置、予算措置を行った。ただし、専属スタッフでない場合もあり、プロジェクト活動に専念出来ないスタッフもいた。
- GTZとの情報共有などの連携、青年海外協力隊の活動との連携なども、プロジェクトの効率性向上に貢献した。

(4)インパクト

プロジェクト成果を踏まえた多くのインパクトが確認出来た。

- 上位目標へのインパクトについては、まだ結論を出すには早いですが、今後CBFMに係る大きな政策変更がなければ、政策提言やプロジェクトで導入された手法・アプローチは、CBFMに関わる関係機関や地域住民の主体性を引き出したため、CBFMの円滑な実施に貢献するものと思われる。
- 研修成果の普及やプロジェクト成果を踏まえた地方自治体・住民組織・TWGなどの各主体による独自の取り組みなど、多くのインパクトが確認できた。

(5)自立発展性

財政的な発展性については今後の課題である。技術的および制度・組織的な側面では、プロジェクト終了後の自立的発展が期待される。

(政策・制度面の自立発展性)

- CBFMは貧困削減と持続的な森林経営を目指す国家政策であり、CBFM戦略プラン(2008年-2017年)も作成・公布されており、CBFMに対する政策支援の持続性は高い。
- 政策立案に関わっているカウンターパートは月に一度進捗管理を行うなど関係者間で密に連携をとっている。プロジェクト終了後も、現場(フィールド)の情報が定期的に入手できる体制が構築されれば、今後も政策立案やCBFM活動を実施したい意向を持っている。この点で、政策研究実施の資金の確保が必要である。

(組織・技術面の自立発展性)

- FMB(Forest Management Bureau)がCBFMの担当部局であるので、組織上の持続性はあるが、今後のRationalization(組織の合理化に関するフィリピンの政策)の

動向が大きく影響するものと思われる。

- プロジェクトが地方自治体と連携して組織化した TWG は MOA (Memorandum of Agreement) に基づくものである。従って、制度上の持続性は高い。TWG のメンバーは今後住民組織の活動を支援したい意向を持っており、持続性・発展性については地方行政の理解や意向が影響するものと思われる。
- CBFM コーディネーターは CBFM の活動推進、住民組織の強化にとって極めて重要な役割を担っているが、現状人員の不足の問題は大きい。
- プロジェクトによって関係機関/関係者の能力 (計画立案や課題解決の能力) が向上した。プロジェクト終了後も自立的な活動が展開されると思われる。
- アグロフォレストリーの技術は他地域にも波及することが期待される。
- 研修資料、IEC 資料などはプロジェクト終了後も有効に活用されると思われる。
(CBFM サイトの自立発展性)
- CBFM 活動の推進のための財政的な措置 (予算確保) は今後の課題である。また、住民の生計向上のための活動は、まだ始まったばかりであり、今後環境天然資源省等 (中央および地方事務所) の支援が必要である。

3-2. 効果発現に貢献した要因

(計画内容に関すること)

- 成果やプロジェクト目標の指標を客観的・実用的なものにした。

(実施プロセスに関すること)

- 中間評価時にプロジェクト後半の方向性や専門家の業務分掌を明確にした。
- 住民のニーズに基づく活動が住民参加型で実施された。
- 現場 (フィールド) の情報が政策に反映する体制 (関係者間の連絡調整など) が構築された。

3-3. 効果発現を阻害した要因

- プロジェクトの前半については、プロジェクト設計や実施戦略が明確でなかった。また、PDM の改定が数回もされたことが効率性に大きく影響した。
- パイロットサイトの選定過程で、4つのサイト候補地がリストから外れた。
- プロジェクト前半は計画策定に多くの時間を費やした。

3-4. 結論

プロジェクトの妥当性は国家戦略との整合性という点で極めて高い。一方、プロジェクト戦略や協力シナリオが明確でなかったことが、効率性に大きく影響を及ぼした。にもかかわらず、プロジェクトは最大限の努力をし、PDM にある全ての目標を達成し、多くの成果品を残し、プロジェクト目標は達成されたと判断出来る。

インパクトの面では、政策提言したものが実際の政策に反映された。フィールド (現場) では、普及効果や関連機関の能力向上、インセンティブ醸成が確認されている。自立発展性の面では、技術や組織の面では発展性・持続性はあると判断されるが、財政的な側面での発展性・持続性は今後の課題である。生計向上や保全のための活動は緒に付いたばかりであり、今後組織能力向上のためのモニタリングや支援が必要である。

3-5. 提言

- プロジェクトで導入した各種手法については、その導入背景、特徴、課題、今後の展望などをプロジェクトで整理することが望ましい。
- 現場 (フィールド) の情報を政策立案に反映するメカニズムを維持していくために、

環境天然資源省は研究機関などの機関との連携体制を構築することが望ましい。

- 今後の財政面での持続性確保のため、環境天然資源省の地方事務所は、政策決定に携わる関係者を対象とした説明会を行うとよい。これに関連し、プロジェクトでは、終了までに成果を発表出来るよう各種成果品を作成しておくことが必要である。
- パイロットサイトが住民組織のモデルとなるよう環境天然資源省の地方事務所はパイロットサイトの活動のモニタリングを行うことが必要である。
- CBFM コーディネーターの役割は重要であるため、環境天然資源省は **Rationalization** (組織の合理化) の流れの中でもその数を維持あるいは増加することが望ましい。
- プロジェクトで収集、蓄積された情報や資料は今後の活動にとって非常に有益であるため、環境天然資源省はそれら情報や資料を整理し、広く公開していくことが望ましい。

3-6. 教訓

本プロジェクトでは、計画・立案時点で全体計画はあったが、個別・具体的な課題に対応した問題解決の方法論や解決のプロセスが明確でなかった。このことは、全国規模からパイロット活動の地域への研修対象の変更、コンポーネント間の連携が困難となるなどプロジェクトデザインに起因する問題発生の一因となった。今後の計画立案への教訓として、準備調査段階では案件の全体計画 (PDM) だけでなく、具体的な実施戦略・プロセスまで踏み込んで提案し、その内容を日本・受入国双方の関係者と共有することが望まれる。本プロジェクトではサイトが2ヶ所に分かれ、関係機関も中央から地方まで多岐にわたった。さらに、プロジェクト期間中に PDM が3回変更になり、その度に関係者間の調整、活動内容の変更などが生じるなど、プロジェクト関係者全体の合意形成や調整が非常に重要であったが、この点で必ずしも十分な対応ができなかった。体制上、このような場合、日本・受入機関双方のコーディネーターが調整役を担うが、全関係者の合意を十分に取り付けることが難しい場合がある。特に、PDM 上の変更でカウンターパートの役割や業務に大きな変更が生じるといった場合、受入国の事情とドナー事業の双方に豊富な経験のある人材をフォーカル・パーソンとして活用するという手段も検討の余地がある。GTZ のプロジェクトではそうした人材 (ローカルコンサルタント) が双方の意見調整役を務め、有効であったという。