

終了時評価調査結果要約表

| 1. 案件の概要   |   |
|--|---|
| 国名：ラオス   | 案件名：森林管理・住民支援計画（FORCOM）                   |
| 分野：森林資源管理、村落開発   | 援助形態：プロジェクト方式技術協力                         |
| 所轄部署：JICA ラオス事務所   | 協力金額（評価時点見込み）：約 6.6 億円                    |
| 協力期間   | (R/D): 2004 年 2 月～2009 年 2 月              |
|  | (延長):                                     |
|  | (F/U):                                    |
|  | (E/N)（無償）:                                |
|  | 先方関係機関：農林省（MAF）普及局（NAFES）                 |
|  | 日本側協力機関：農林水産省林野庁                          |
|  | 他の関連協力：ラオス国養殖改善普及計画フェーズⅡと一部サイトにおいて連携活動を実施 |
| <p>1-1 協力の背景と概要</p> <p>ラオスの農林セクターは国内総生産の半分を生産し人口の約 80%が農林業で生計を立てている。特に林業は国民経済、村落の生計および環境の分野で重要な役割を果たしている。北部地域の農業生産では焼畑耕作が主で、近年の土地利用区分を見ると焼畑の休耕地が急増し 2002 年には北部の土地利用の 60%を占めるに至っている。北部では森林減少率が全国よりも高く、これは焼畑の増加が主原因であると考えられている。</p> <p>森林管理・住民支援プロジェクトは、焼畑によらない生計手段確立のための住民支援活動（CSP: Community Support Program）を通して、地方農家の焼畑耕作への依存を軽減し、焼畑による森林減少に歯止めをかけることを目的としたプロジェクトであり、2004 年 2 月から 5 年間の予定で開始された。CSP が支援する生計手段は、豚、ヤギ等の畜産、養殖、アグロフォレストリー、機織、果樹栽培、水田の拡張等である。本プロジェクトが終了半年前にあたるタイミングにて、プロジェクトの実施プロセス、具体的な成果および今後の課題を客観的に評価・検証するため、本終了時評価が実施された。</p> <p>1-2 協力内容</p> <p>(1)上位目標：プロジェクトサイトの属する郡において焼畑による森林減少率が低下する。</p> <p>(2)プロジェクト目標：プロジェクトサイトおよび周辺において、持続的な土地・森林利用につながる活動が住民主体により広まる。</p> <p>(3)成果</p> <p>成果 1: イニシャルサイトにおいて適切な土地・森林利用に基づく活動が展示される。</p> <p>成果 2: 研修を通じて普及職員が普及に関する技術を身につける。</p> <p>成果 3: パイロットサイトの住民と普及職員が主体となって、CSP を通じて、適切な土地・森林利用に基づく活動が実施される。</p> <p>成果 4: 持続的な土地・森林利用と普及制度・手法に係る提言がなされる。</p> <p>(4)投入（2004 年度～2008 年度）</p> <p>日本側</p> <p>長期専門家派遣： 延べ 11 名、323 人月</p> |   |

短期専門家派遣： 延べ9名、15人月  
 研修員受入： 計25名  
 機材供与： 普及用バイク29台、事務備品等、計2,570万円（2008年3月現在）  
 ローカルコスト負担： 1億7千万円

相手国側

カウンターパート配置：計43名（プロジェクト事務所11名、現地29名、NAFES本庁3名）  
 専門家およびナショナルスタッフ執務室：土地および事務室提供  
 実施経費負担：NAFES 52,525US\$（約560万円）、関係地方政府 60,652US\$（約650万円）  
 （注：地方政府負担経費には2008/09年度分を含んでいない）

**2. 評価調査団の概要**

|      |                  |   |
|------|------------------|---|
| 調査者  | (担当分野：氏名職位)      |   |
|      | 三次 啓都            | 団長・総括、JICA 地球環境部森林・自然環境保全グループ、森林・自然環境保全第一課長       |
|      | 北村 昌三            | 森林保全、農林水産省林野庁管理課、監査官                              |
|      | 長岡 明             | 村落開発、ラオス農林省計画局、農業政策アドバイザー                         |
|      | 竹田 進吾            | 評価計画、JICA 地球環境部森林・自然環境保全グループ、森林・自然環境保全第一課、ジュニア専門員 |
|      | 波多野 誠            | コーディネーター、JICA ラオス事務所、所員                           |
|      | 寺尾 豊光            | 評価分析 水産エンジニアリング(株) 主査                             |
| 調査期間 | 2008年6月29日～7月25日 | 評価種類：終了時評価  |

**3. 評価結果の概要**

3-1 実績の確認

(1) 活動

成果1、2および3におけるプロジェクト活動はいずれも予定どおり実施されている。成果4における活動に一部遅れが見られるが2008年12月には完了する予定である。プロジェクト開始の最初の6ヶ月は、プロジェクト全体の土台を築くための活動を中心に行い、この間に実施された基礎調査とワークショップを通じてPDM、POおよびプロジェクトドキュメントが改訂された。2004年8月から主なプロジェクト活動が着手され、この段階以降からは、イニシャルサイトのほとんどの活動が計画に沿って実施されている。パイロットサイトの活動は予定の2005年第3四半期よりも少し早く同年第2四半期に開始された。2008年7月現在プロジェクトサイトはイニシャルサイト4箇所、パイロットサイト30箇所から成る計34サイトにおいて活動を展開するに至っている。

(2) 成果

成果の指標のほとんどは達成されている。成果1（イニシャルサイト関連）は、イニシャルサイトでの活動に基づいてCSPの計画と管理をレビューするプロセスを含んでおり、これによりCSP運営マニュアルを作成するための基本情報を与えるものとなった。成果1の達成指標5件の内、3件が達成済みで1件でも良好な傾向が認められていることから、成果1は概ね達成し

ているといえる。成果 2（研修関連）では村レベルにおける OJT に焦点が当てられた。成果 2 の達成指標 3 件の内、2 件が達成されており、残り 1 件もプロジェクト終了時までには達成できる見込みであることから、成果 2 についても概ね達成しているといえる。成果 3（パイロットサイト関連）では 9 郡における 30 箇所のパイロットサイトにおいて CSP の活動が展開された。成果 3 の達成指標 3 件の内、2 件が達成済みであり、成果 3 は概ね達成されている。成果 4 は以上の活動実施の経験から抽出すべき提言の作成を目的としていた。成果 4 の達成指標 2 件の内、1 件が達成済みで、残り 1 件もプロジェクト終了時までには達成できる見込みであることから、成果 4 は達成見込みといえる。

### (3) プロジェクト目標

プロジェクト目標の達成指標 5 件の内、3 指標が達成済みであり、未達成の 2 件についても良好な経過が見られることから、プロジェクト目標は概ね達成見込みであるといえる。プロジェクト目標の達成指標 5 件の内、CSP 活動の資金を回転し収益を生じるための必要期間に左右されるところが大きい指標 2 件（「指標 1：プロジェクト終了時までには、2007 年 4 月までに活動を開始したイニシャルサイト、第一次パイロットサイト、第二次パイロットサイトにおいて初期参加世帯数に比して、参加世帯数が 50%増加する」及び「指標 2：プロジェクト開始前の初期参加世帯の年収に比して、イニシャルサイト、及び第一次パイロットサイトの初期参加世帯の 50%がプロジェクトの終了時までには、プロジェクトによる生産活動によって収入が 30%増加する。」）はプロジェクト期間内には達成が困難な見込みである。収益を上げるのに長期間が必要な活動（例えば牛や果樹）は、これらの指標を満たすのに数年以上の長期間が必要で、これに対し短期間で収益が上がる活動（豚や鶏）では多くがこれらの指標を既に達成している。

## 3-2 評価結果の要約

### (1) 妥当性

本プロジェクトの妥当性は高い。ラオス政府の優先政策に挙げられる焼畑耕作の安定化、農林業セクターの人材開発、貧困削減等に対して本プロジェクトは寄与するところを多く持つ。実施機関 NAFES の主要業務の一つは県農林局（PAFO）と郡農林事務所（DAFO）に所属する普及員のために有効な研修の場を設けることで、対象 6 県の PAFO および対象 9 郡の DAFO の普及員に対し、本プロジェクトは一連の実践的な研修を与えることができた。また CSP による投入と技術支援は対象村落の農家のニーズに合致し、1404 世帯の多くが生計面で便益を受けている。

### (2) 有効性

本プロジェクトの有効性は高い。プロジェクト目標の達成指標 5 件中 3 件は達成済みで、未達成の指標 2 件についても良好な経過が認められることから、プロジェクト目標は概ね達成されたと判断される。プロジェクト目標達成を示す状況の多くは 34 サイトにおける CSP 活動の達成状況によるものである。成果 1 から成果 3 の活動はイニシャルサイトの準備作業から始まりパイロットサイトでの CSP 活動の展開に至るまでの一連のタスクとして見る事ができる。これらのタスクは全てプロジェクト目標の達成に向けて実施されている。未達成の指標 2 件は、

資金回転期間の違いが大きく出る実績について、除外が必要な生計活動（すなわち償還が長期のもの）があるのではないかとと思われる。5年プロジェクトでは指標値の設定レベルが高過ぎた（指標値のレベルにしては実施期間が短過ぎた）のかもしれない。

### (3) 効率性

本プロジェクトの効率性は高い。ラオス側および日本側から投入のあった専門家とカウンターパートの配置、所要機材の供給および事務室等の供与は予定に沿って実施された。プロジェクト活動の運営の上で十分な投入がなされ、これに沿って成果が達成されている。長期専門家5名体制は、ラオスで過去に実施された類似案件である「森林保全・復旧計画フェーズⅡ（1998～2003）」や「ヴィエンチャン県農業農村開発計画Ⅱ（1997～2002年）」と同様の体制である。プロジェクト対象地域が北部6県と広域に渡り、農林畜水産業の様々な活動が含まれていたため、5名の長期専門家体制は妥当であったと判断する。

### (4) インパクト

上位目標の達成は少なくとも財務的には、現実性を持つものと考えられる。プロジェクトに参加した世帯の50%以上が焼畑の依存率を減らすことが判明しており、上位目標達成の道筋は認められる。対象9郡は699村から成り合計57,305世帯を持つ。上位目標を達成するため、約2万世帯を対象としたCSPを行う場合は、資金約430万US\$が必要な見込みである。資金調達が可能であっても、地方行政機関がそのようなプロジェクトをフルスケールで実施するために十分な人的資源を提供できるか明確ではない。これは上位目標を達成するために、NAFESおよびMAFが段階を経たアプローチで臨む必要があることを意味している。また、上位目標発現に対する阻害要因としては、人口増加、雇用機会の限定、村落ごとの移住、及び外国資金による換金作物栽培の急速な開発が考えられる。

### (5) 自立発展性

一連の研修を受け経験をつんだカウンターパート及び34村において回転資金の形で蓄積されつつある財務資産といった現在生じている便益について考えると本プロジェクトの自立発展性は高いと期待される。加えてCSPを維持・拡大するために関係政府機関が払う努力が最近顕著となっている。対象6県に設置されている自立発展性委員会（CS）の多くでCSPを継続実施するための行動計画の最終案が準備され、2008年10月に開始する2008/09年度の予算配布を可能にするため、当局に提出されている。以上はCSPを続ける上で政府支援を確実にする方策の一つとなる。行動計画は普及サービスに必要な予算額を計画するもので、DAFOによって異なるが中には普及予算に加えて回転資金に必要な現物支給の調達予算を含むものも見られる。国レベルで十分な予算がない場合は、CSPの行動計画に資金を確保するために、援助機関等の支援を受けて借款プロジェクトを得ることが必要となるかもしれない。

## 3-3 効果発現に貢献した要因

### (1) 計画内容に関すること

- CSPが良く機能している背景には、その仕組みに特徴があると考えられる。現物支給によ

る資金回転、低コスト技術の採用、NTPF に拘らぬ多様な生産技術の導入、普及員と参加世帯に対し繰り返し行われた現場研修等である。

## (2) 実施プロセスに関すること

- 一連の委託調査（基礎調査、家計調査、自己評価調査）の実施にプロジェクト予算を一定程度割り当てた。そのためプロジェクト設計の精度を高め、また各実施段階において成果の達成状況をより具体的に把握し以降の活動にフィードバックすることができた。
- 中間評価の結果提言された自立発展性委員会(CS)の設置およびその行動計画の作成はCSPを継続する上で政府支援を確実にする方策の一つとなるに至った。

### 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

該当無し。

#### (2) 実施プロセスに関すること

- プロジェクト目標の遂行は9郡34村を地平に置いて展開されることとなったが、9郡には699村が存在することを考えると、CSP実施の対象を6郡に止めた場合と比較して、3郡分だけ村落数が増加することになった。上位目標達成の条件を難しくしている理由の一つと考える。

### 3-5 結論

本プロジェクトは北部山岳農家の生計向上を助けるために住民支援活動(CSP)を開発し、2004年2月の開始以降4年間で、対象6県9郡の34村において1,404世帯を対象に活動を展開するに至った。プロジェクト目標の実現への活動を通じて、ラオス政府の優先政策に挙げられる焼畑耕作の安定化、農林業セクターの人材開発、貧困削減等に対して本プロジェクトは多くの貢献を果たした。プロジェクト目標の達成指標5件中3件は達成済みで、未達成の指標2件についても良好な経過が認められることから、プロジェクト目標は概ね達成されたと判断される。

### 3-6 提言

ラオス政府が中心となりFORCOMが支援する形として、プロジェクトの残存期間および終了後にその成果を強化、普及するための提言は以下の通り。

#### (1) CSPの制度化

- 1) 調整グループを通じたCSPの普及制度への制度化支援
- 2) 自立発展性委員会を通じた県・郡におけるCSP継続のための予算確保およびCSP普及の実施
- 3) 村クラスター制度および技術サービスセンター(TSC)といった新しい普及システムを踏まえたCSPの調整および関連機関との連携強化
- 4) 農林省普及局および関係機関による普及員研修の実施

## (2) CSP の普及

- 1) CSP 普及のための普及員と農家に対する継続的な人材育成
- 2) 視覚的な普及教材の作成
- 3) リボルビングシステム改善のための分析
- 4) リボルビングシステムを村落基金造成に発展させるための方策の検討
- 5) CSP 導入による個別農家の営農システムの変化（移動耕作の動態的变化と家計への影響）の分析

## (3) 土地森林利用

- 1) 土地利用計画や住民啓蒙活動等による土地・森林管理の強化

### 3-7 教訓

- (1) プロジェクト開始後 6 ヶ月の間に、プロジェクトドキュメントの再検討および修正が行われ、基礎調査後に改訂された。これにより CSP の活動を中心にプロジェクトデザインが具体化され、後の CSP 活動の実施に良い影響をもたらした。
- (2) CSP の生産活動には、成果を得るのに長期を要するものと、短期で成果が得られるものがある。両者の成果の違いを明確にするために、生産活動のいくつかの指標については、より詳細な調査が必要である。このような知見は、他の村落開発プロジェクトで同様の指標を設定する際に参考となる。
- (3) 本プロジェクトは、ラオスの技術協力プロジェクトが始まって以来、初めて都市部から離れた場所で実施されている。地方では英語による会話と記述が可能な政府職員が少ないことから、ラオス語に精通した日本人専門家を配置したことは、プロジェクトマネジメント強化の側面で効果的であった。
- (4) 中間評価および終了時評価では、評価準備委員会の組織化・開催に多くの努力が費やされてきた。評価準備委員会では、参加者がプロジェクトについて学ぶ機会を得られることから、そのプロセスが NAFES と FORCOM 両者によって重要視された。実際に、評価準備委員会では、ラオス側メンバーがプロジェクト達成状況のみならず、プロジェクト評価の過程についても理解を深めることが可能となった。
- (5) 十分な数のカウンターパートがプロジェクト事務所に駐在し、フルタイム体制で勤務したため、カウンターパートが普及拡大の職務に集中し、専門家と十分にコンタクトを取りながら、プロジェクトの管理や運用に貢献することができた。

### 3-8 フォローアップ状況

該当無し。