

評価調査結果要約表

1. 案件の概要		
国名：カンボジア王国		案件名：REDD+戦略政策実施支援プロジェクト（CAM-REDD）
分野：自然環境保全－荒廃地回復 環境管理－地球温暖化		援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：地球環境部森林・自然環境グループ		協力金額（評価時点）：3.2 億円（評価調査実施時）
協力期間	（R/D）2011 年 5 月 27 日	先方関係機関： 農林水産省森林局（FA） 環境省（MoE） 農林水産省水産局（FiA）
	2011 年 6 月～2016 年 5 月（5 年間） （F/U）	日本側協力機関：林野庁 他の関連協力： 環境プログラム無償「森林保全計画」2010 年 3 月～ 国連森林減少・劣化に起因する温暖化ガスの排出と その抑制方策計画（UN-REDD） ¹ 2011 年～2015 年 11 月 UNDP/FAO：森林炭素パートナーシップ基金（FCPF） 米国国際開発庁（USAID）：森林及び生物多様性プロ ジェクト支援（SFB）～2016 年 6 月） USAID：アジアの森林における排出削減プログラム （LEAF）～2015 年
1－1 協力の背景と概要		
カンボジア王国（以下、「カンボジア」と記す）政府は「カンボジア気候変動戦略計画（2014 年～2023 年）」を 2013 年 11 月に公式発表しており、これは現行の政策の相乗効果を高め、気候変動関連の幅広い問題（適応、緩和、低炭素開発等）をまとめるものとして機能している。開発途上国における森林減少・劣化等に由来する排出の削減等（REDD+）の推進は本計画のうち「主要生態系、生物多様性、保護区、及び文化遺産サイトにおける気候変動からの回復力を高める」という戦略の主要手段として挙げられている。 2010 年 9 月に承認された国家 REDD+ロードマップ作成に伴い、従来の国際社会による森林保護やコミュニティフォレストリーへの支援に加え、国連森林減少・劣化に起因する温暖化ガスの排出とその抑制方策計画（UN-REDD プログラム）や森林炭素パートナーシップ基金（FCPF）などがカンボジア政府のロードマップ実施に対する支援を表明した。2010 年のカンボジア政府から日本政府への協力要請を受け、日本による本ロードマップを支援する枠組みが協力期間 5 年の CAM-REDD プロジェクトとして合意され、2011 年 5 月 27 日に討議議事録（R/D）が両国により署名、2011 年 6 月 1 日より実施されている。 本プロジェクトのプロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）及び活動計画（PO）は、カンボジア国家 REDD+タスクフォースの多年度行動計画の基礎となるものであり、この多年度行動計画に沿って、UN-REDD プログラム、CAM-REDD、FCPF、USAID による SFB/LEAF 等の REDD+支援枠組みが活動を進めてきた。		
1－2 協力内容		
（1）上位目標		
REDD+実施の経験に基づき、気候変動の緩和策として持続可能な森林経営が推進される。		
（2）プロジェクト目標		
REDD+の戦略と政策の実施が円滑に行われるように関係者（ステークホルダー）の能力が強		

¹ 2008 年より国連開発計画（UNDP）、国連環境計画（UNEP）、国連食糧農業機関（FAO）が共同で実施している「途上国における森林減少・劣化による二酸化炭素排出の削減に関する取り組み」で、REDD+に関する活動を進めている。

化される。

(3) 成果

成果 1: ロードマップの原則に基づき、REDD+に係る準備作業を効果的に管理する体制、及びステークホルダー・エンゲージメントが国レベルで整備されることを支援する。

成果 2: 国レベルの REDD+戦略が策定され、実施の枠組が整うように支援する。

成果 3: プロジェクト及び準国レベルにて REDD+を管理する能力向上を支援する。

成果 4: 政府職員が森林炭素量の測定・報告・検証 (MRV) 及び参照排出レベル (RELs) の枠組み設計及びその実施に必要な知識を身につけるための支援を行う。

(4) 投入 (評価時点)

日本側: 総投入額 3.2 億円

専門家派遣: 長期 2 名 技術支援 8 名

機材供与: 約 15 万ドル

ローカルコスト負担: デモンストレーション等 約 179 万ドル

研修員受入: 本邦研修 6 回・12 名

相手国側:

カウンターパート (C/P) 配置: 29 名

専門家執務室提供

ローカルコスト負担 (光熱費等)

2. 評価調査団の概要

調査者	(担当分野: 氏名 職位)
1. 総括: 宍戸 健一	国際協力機構 (JICA) 地球環境部 森林・自然環境グループ 審議役兼次長
2. 協力企画: 見宮 美早	JICA 地球環境部 森林・自然環境グループ 自然環境第一チーム 企画役
3. 評価分析: 田中 誠	(株)アイコンズ 主任コンサルタント
4. 団長: Mr. Bun Radar	FA 森林管理・国際協力部副部長
5. 副団長: Mr. So Than	FA 湾岸森林管理副主任行政調査官
6. 評価: Mr. Lim Bunna	FA 行政計画・会計・財政部計画・統計・強化室副室長
7. 評価: Mr. Ouk Vibol	FiA 水産資源保護部長

調査期間	2016 年 2 月 12 日～2016 年 3 月 3 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) 成果の達成度

成果 1: 既に達成されている。

国家 REDD+タスクフォース、同事務局 (RTS) が 2013 年 2 月に発足し、タスクフォースの下に、4 つのテクニカルチーム、コンサルティンググループも同年中に設立された。これらはプロジェクトの助言の下、機能している。以上により指標 1.1 が達成された。

成果 2: ほぼ達成されている。

国家 REDD+戦略 (NRS) 案が 2014 年から草稿され、その概要が 2015 年 12 月の国連気候変動枠組条約 (UNFCCC) 第 21 回締約国会議 (COP21) において発表された。この NRS 案には REDD+セーフガードが盛り込まれている。準国レベルの国家森林計画 (NFP) が 12 州において承認、4 州において実施された。以上により指標 2.1、2.2、2.4、2.5 が達成された。他方、野生生物及び生物多様性法 (LWB) 案は作成されたものの、農林水産相による承認待ちとなっており、閣僚評議会に提出されていないことから、指標 2.3 が完全には達成されていない。

成果 3: 既に達成されている。

一つのデモンストレーションにおいて排出削減が第三者機関により認証された。準国レベルの REDD+の活動経験が文書化され、FCPF に提出された。デモンストレーションサイトでの経験が文

書化され、関係者に共有された。以上により指標 3.1～指標 3.3 が達成された。

成果 4：達成は中程度。

国家森林モニタリングシステム (NFMS) を構築する計画が NRS に盛り込まれた。初期の REL/RL² が開発され、COP21 にて発表された。初期の森林炭素量計測案が作成された。以上により指標 4.1～4.3 が達成された。しかし、FA が独力で国レベルの森林からの参照排出量 (FREL) を改善していくための能力に更なる強化の必要がある。

(2) プロジェクト目標達成の見込み：達成される見込みである。

必要な政策措置が NRS 案に盛り込まれている。国家 REDD+タスクフォース及びコンサルティンググループ (CG) が NRS 案に対する協議を進めている。以上により指標 1、2 が達成された。しかし、ステークホルダーの能力、特に REDD+を全国的に実施していくための人員配置及び技術的スキルの面における能力は、更に強化される必要がある。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性：極めて高い

国家戦略開発計画 (NSDP) に森林セクターの重要性が述べられている。NFP のなかで気候変動への取り組みが戦略目標の一つとされており、そのために REDD+が重要な項目に位置づけられている。よって、本プロジェクトはカンボジア政府の政策とよく合致している。

UNFCCC の COP21 にて締結されたパリ協定においても、REDD+推進の重要性が謳われた。また、カンボジアは JICA の REDD+プロセス支援対象として最優先国の一つであり、持続的な森林経営を通じた気候変動対策は JICA の自然環境保全に関する基本分野の一つである。

(2) 有効性：比較的高い

カンボジア REDD+ロードマップのもと、多くの REDD+開発パートナーが協力し、相互補完しながら活動している。いずれの活動も、カンボジア側の REDD+の目標と自国の能力とのギャップを解消することに貢献している。しかし、カンボジア側が自力で REDD+を国家規模で実施していくには、更なる能力強化が必要である。

(3) 効率性：比較的高い

環境プログラム無償「森林保全計画」にて供与された設備・機材の有効活用や、REDD+開発パートナー間の調整、日本企業・非政府組織 (NGO) からのインプット調整等々が奏功し、複数主体からの投入が相乗効果を生むに至った。一方、特に本プロジェクトの初期の調整コストが大きかった。

(4) インパクト：比較的高い

REDD+のメカニズム構築が進み、第 1 段階である REDD+の準備 (Readiness) がほぼ完了したことで、REDD+の国際的資金が得られる可能性が高まった。また、本プロジェクトの取り組みにより、FA、MoE、FiA 等の関係省庁の協力体制が構築された。ただし、上位目標にある「持続可能な森林経営」について、政府の森林セクター組織改編計画が首相から発表される等、外部要因が多いため、上位目標を数年内に達成できるか否かは現時点では判断できない。

(5) 持続性：中程度

政策・制度面、社会・文化・環境面の持続性は高い。財政面では、REDD+開発パートナーから予算拠出のコミットはあるものの総額として不十分であり、政府職員の日当や燃料費等を政府予算で賄うことができていない。組織面では、森林セクター組織改編のインパクトを予測することが困難である。技術面では、特に成果 4 に関係する部分で更なる能力強化が必要である。以上を総合すれば、持続性は中程度と評価される。

3-3 効果発現に貢献した要因

² 参照レベル (Reference Level : RL)

(1) 計画内容に関すること

- ・ 適切な REDD+開発パートナーの結集：カンボジア側は、REDD+が時宜を得た話題であるとして、多くの REDD+開発パートナーからの資金を動員した。多くの REDD+開発パートナーの存在は、場合によっては本プロジェクトに負の影響を与えかねないが、カンボジア側はさまざまな REDD+開発パートナーの投入から相乗効果を生むための取り組みを続けてきた。

(2) 実施プロセスに関すること

- ・ 強化されたオーナーシップ及び調整能力：カンボジア側のオーナーシップは協力期間を通じてよく確立されており、調整の役割を安定して果たしている。カンボジア側は次第に REDD+を自身の重要な問題であると理解し認識するようになってきている一方、関係する開発パートナーの多くはカンボジア側のイニシアティブや取り組みを尊重している。
- ・ UNFCCC によって設定された明確な目標：FA は、他の実施機関や本プロジェクトとともに、2015 年 12 月の COP21 において REDD+戦略案または NRS 案を発表し、FREL を UNFCCC に提出する機会をとらえ、政府の制度に係る意思決定プロセスを加速した。これらの目標は、カンボジア側及び REDD+開発パートナーにとって同じ目標を目指す協働の絆を強化することにもなった。

3-4 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

- ・ REDD+の複雑さ及び不確実性：REDD+は国際社会における新しい政治的かつ技術的な問題であり、とりわけ 2015 年 12 月の UNFCCC COP21 までは複雑さ及び不確実性を含んでいた。例えば、データや情報を収集するための技術的方法論に係る国際的な基準が存在せず、そのことがすべての締約国にとって REDD+を準備するうえでの共通の困難をもたらしていた。FA は特定の方法論を採用すると決定したにもかかわらず、外交上の懸念から、実務レベルでは異なる REDD+開発パートナーによって提案された異なる方法論を受け入れていた。このことにより、成果 4 に係る活動について遅延や調整コストが生じた。

(2) 実施プロセスに関すること

- ・ 意思決定プロセス：本プロジェクト開始時、カンボジア側の主要な REDD+ステークホルダーにとって、政策を決定し、カンボジアの REDD+に関わる必要な情報を共有するには、長い時間を要した。カンボジア側の REDD+管理体制を確立するために更なる時間を要し、本プロジェクトの実施がかなり遅れることにつながった。

3-5 結論

1. 2015 年 12 月に採択されたパリ協定は、持続可能な森林経営の重要性及び緩和策としての REDD+の推進を明記しており、カンボジア政府は自国の NFP のプログラムの一つとして REDD+の準備作業に高い優先順位を付している。この状況の下で、本プロジェクトは、多くの REDD+開発パートナーによる他のインターベンションとともに、カンボジアの REDD+プロセスに合わせて実施された。
2. 本プロジェクトは、プロジェクト目標及び 4 つの成果を高いレベルでほぼ達成したことにより、カンボジアの REDD+プロセスに顕著な貢献をなした。評価 5 項目については、妥当性は非常に高く、有効性、効率性、インパクトは比較的高く、持続性は中程度と評価される。
3. REDD+を推進する FA 及び関係機関の能力並びに RGC 内の体制はある程度強化された。本プロジェクトの結果、カンボジアが REDD+資金を受け取る可能性が高まった。REDD+がもたらす収益が持続可能な森林経営に配分される限り、この支払いは持続可能な森林経営に貢献すると期待される。
4. しかし、カンボジア側の能力形成は、実施面及び予算確保の面で更に強化される必要がある。さらに、プロジェクト目標が達成される見込みであるといえども、上位目標達成のためには、REDD+開発パートナーによる支援が決定的に重要である。

3-6 提言

(1) REDD+ステークホルダーへの提言（主要 C/P である森林局及び環境省）

1. REDD+を実施するための REDD+資金の利用促進

カンボジア側は、REDD+や炭素クレジットに係る国際的な潮流や関心の時宜を逸することなく、REDD+の実施に向けて必要となる財源として、国際機関の公的資金や市場原理に基づいた民間資金を獲得するための努力を継続すること。

2. 国・準国レベルにおける実施能力の更なる強化

優先度の高い活動に応じた短中期の活動計画を策定の上、それに基づいて、実施を担当するステークホルダーの能力をさらに強化する必要がある。

3. 国家森林モニタリングシステム、特に FRELs を実施するための人員配置

成果に基づく支払いを実現するため、2016 年森林被覆図を作成する。また、MRV の活動には適切な数の人員を配置すべきである。

4. REDD+の実施に必要な基本的予算の確保

これまで、旅費や日当といった基本的な事業経費も REDD+開発パートナーが支援している REDD+開発パートナーによる補填は持続的とはいえず、FA その他の実施機関は、REDD+のための政府予算を増額する努力をすべきである。

5. 組織改編に関し、森林セクターにおける新体制確立の加速化、また、それに伴った第 2～3 四半期に派遣中の REDD+戦略に関する JICA からのアドバイザーの TOR 調整

(2) JICA への提言

1. 成果 4 に係る協力期間の延長

FREL に係る技術的及び財政的支援を行い、2016 年森林被覆図及び FREL の文書の作成を支援し、成果に応じた支払いの実現に貢献すること。

2. 国家 REDD+戦略の実施を支援するためのアドバイザーの配置

- ・ 国家 REDD+戦略の実施を引き続き支援する。
- ・ RGC、JICA、民間企業、NGO 及び国際機関といった他の REDD+関係機関からの REDD+資金調達を推進する。

3-7 教訓

(1) 単一の政策文書:カンボジア国家 REDD+ロードマップ:カンボジア国家 REDD+ロードマップは、カンボジア側の多数のステークホルダー及び REDD+開発パートナーの活動を調和させるのに貢献した。今後、多くの機関や関係者を巻き込む案件形成において、効果的かつ効率的な事業実施に重要な役割を担うようなガイドライン的文書を作成することは検討に値する。

(2) 関連するすべての REDD+開発パートナーのための単一のワークプラン:プロジェクトのステークホルダーや、CAM-REDD、UN-REDD カンボジアプログラム及び FCPF を中心とする REDD+開発パートナーの間で、同一の目標に向けた個々の取り組みを提携させることに貢献した。先方のプログラムに連動した複数ドナーの案件形成において、関係者単一のワークプラン導入を検討することも一案である。しかし、ドナーの観点からは、PO のレベルにおいてさえ同じ活動に複数のパートナーからの投入があるという複雑さの下で、各自の投入から生じる具体的な成果を特定することが困難になることがある。アカウンタビリティ及び可視性に係る配慮及び取り組みについて、協力期間を通じて議論されなければならない。