

No. 2

社会開発協力部報告書

# フィリピン共和国 セブ州北部地域おこしプロジェクト 事前調査団報告書

平成9年10月

JICA LIBRARY  
J 1144296 [9]

国際協力事業団  
社会開発協力部

社協一  
JR  
97-030

フィリピン共和国セブ州北部地域おこしプロジェクト事前調査団報告書

平成9年10月

国際協力

JICA LIBRARY







1144296 [9]

フィリピン共和国  
セブ州北部地域おこしプロジェクト  
事前調査団報告書

平成9年10月

国際協力事業団  
社会開発協力部

## 序 文

フィリピン政府は、中部ビサヤ地域開発計画（1993年～1998年）を具体化するため、セブ州の中期（～2000年）、長期（～2010年）開発計画を策定することとし、1993年に国際協力事業団の協力のもと、①強固で持続性ある経済成長 ②均衡のとれた成長 ③社会開発と貧困の解消——を目標とする「セブ州総合開発計画」調査を実施した。

これに基づいてセブ州政府は、フィリピンの重要な経済圏となりつつある同州全域で都市部と農村部の均衡のとれた開発を行うことを目的とし、全国レベルのモデルとなる「セブ州北部地域おこしプロジェクト」を構想し、フィリピン政府を通じてわが国に、「州、郡等地方自治体の能力向上」「住民の組織化」「環境保全と回復及び資源管理」等を内容とするプロジェクト方式技術協力を要請してきた。

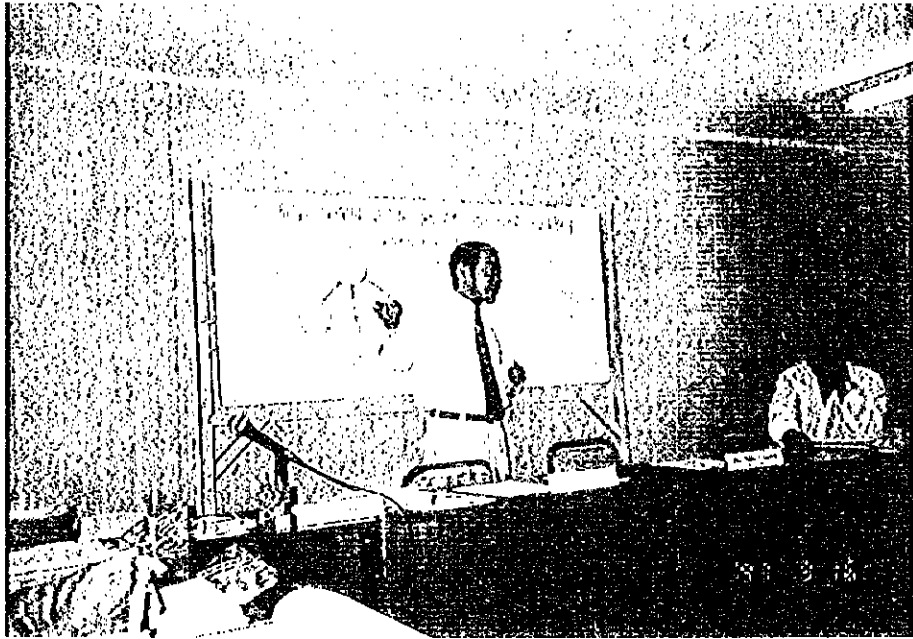
これを受けて国際協力事業団は、1996年にプロジェクト形成調査団を派遣するなど、プロジェクト実現の可能性を探ってきた。今般、要請内容の妥当性を確認するとともに、協力実施体制、協力範囲、枠組みを協議して今後の取り組み方針を検討するため、1997年（平成9年）9月8日から同25日にかけて、国際協力事業団国際協力総合研修所国際協力専門員 保科秀明を団長とする事前調査団を現地に派遣した。

本報告書は、同調査団の調査・協議結果を取りまとめたものである。

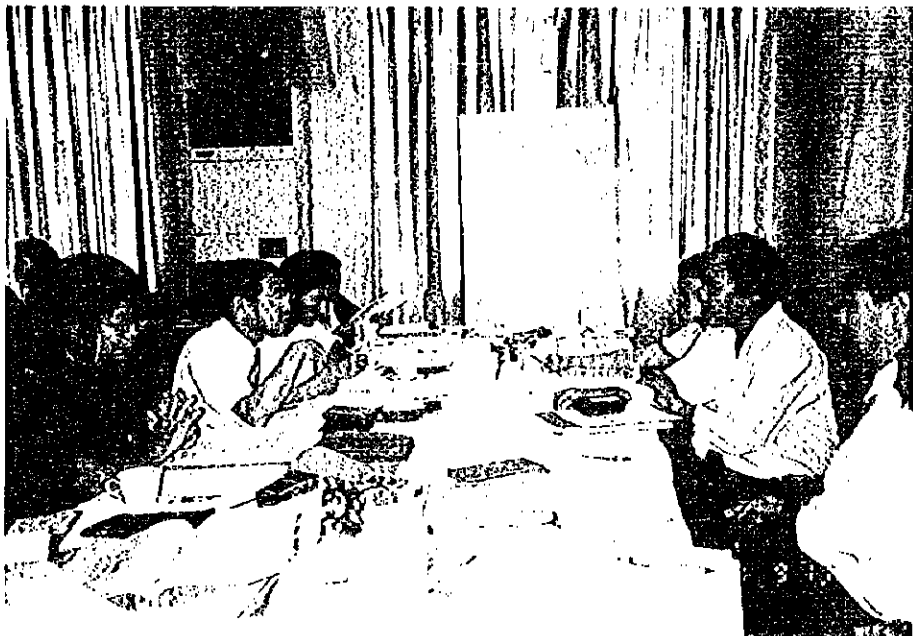
ここに、本調査の任にあられた調査団の各位をはじめ、ご協力いただいた外務省、在フィリピン日本大使館、その他関係者の方々に、心から謝意を表するとともに、今後の一層のご支援をお願いする次第である。

平成9年10月

国際協力事業団  
理事 佐藤 清



国家経済開発庁ビサヤ支庁 (NEDA 7)  
州政府合同協議風景 (保科団長プレゼンテーション)



セブ州企画開発局 (PPDO) との討議風景



プロジェクトチーム執務室（予定）内景



ミニッツ署名式





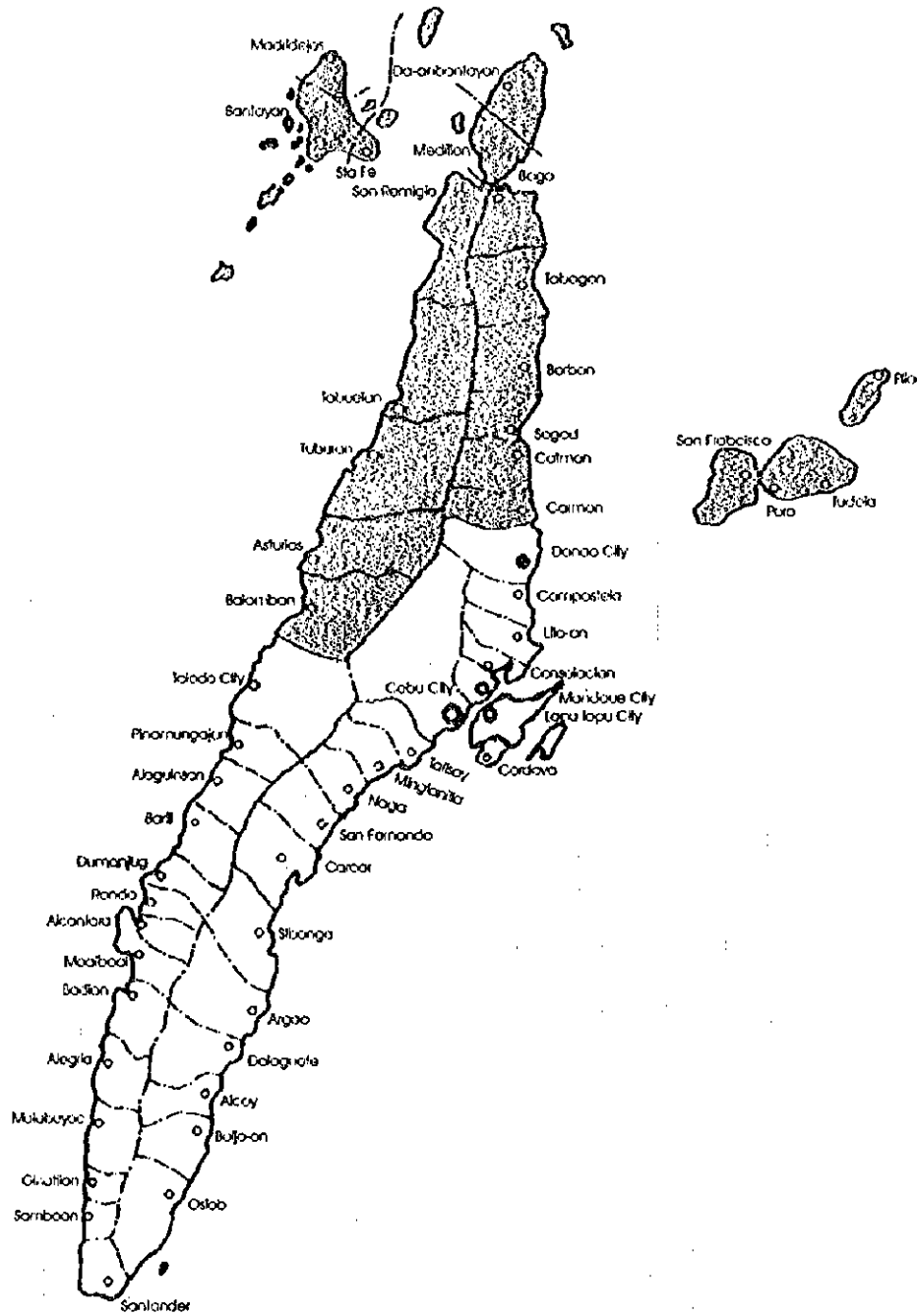
Barangay CenterにてBarangayの活動状況聴取



農家訪問

对象予定地域地図

**Expected Project Site**  
(20 Municipalities North)



**CEBU PROVINCE**

## 目 次

序文  
写真  
地図

1. 事前調査団の派遣	1
1-1 派遣の経緯と目的	1
1-2 調査団の構成	2
1-3 調査日程	2
1-4 主要面談者	3
2. 要約	9
3. 開発計画の現状と関連	11
3-1 フィリピン中期開発計画（1993～1998年）	11
3-2 中部ビサヤ地域開発計画（1993～1998年）	16
3-3 セブ州総合開発計画	19
3-3-1 セブ州貧困削減活動計画（1996～1998年）	19
3-3-2 セブ州包括的土地利用計画（1993～2002年）	22
3-3-3 まとめ	23
4. 協力分野の現状と問題点	25
4-1 開発行政	25
4-2 農業分野	26
4-3 WHD/ジェンダ	28
5. 要請の内容とプロジェクト協力実施の基本計画	37
5-1 目的と活動（協力の方針、協力の範囲及び内容）	37
5-2 実施計画と日本側投入	38
5-3 プロジェクト運営資金	39
5-4 事務所建設資金	39
5-5 無償資金協力	39

5-6	プロジェクト終了後の資金提供	39
6.	日本の他の協力との関連	41
6-1	フィリピン地方生計向上計画	41
6-2	フィリピン・農村生活改善研修強化プロジェクト	42
6-3	フィリピン・土壌研究開発センター計画プロジェクト（フェーズII）	42
6-4	フィリピン・ボホール総合農業振興計画プロジェクト（フェーズII）	43
6-5	フィリピン・公衆衛生プロジェクト	44
6-6	無償資金協力案件	44
7.	第三国（国際機関を含む）の協力概要	47
7-1	カナダ国際開発庁（Canadian International Development Agency : CIDA）	47
7-2	Central Visayas Water and Sanitation Project（CVWSP）	47
7-3	Cebu Upland Project（CUP）	48
7-4	Small Islands Agricultural Support Services Program（SMISLE）	48
7-5	Governance and Local Democracy Project（GOLD）	49
8.	相手国のプロジェクト実施体制	51
8-1	実施機関の組織及び事業概要	51
8-2	プロジェクトの組織及び関係機関との組織関連	52
8-3	プロジェクトの予算措置	54
8-4	建物、施設等計画及びカウンターパートの配置計画	55
8-5	政府関係機関の支援体制	55
8-6	その他参考事項	55
8-7	参加型開発を推進するNGOの活動について	56
9.	専門家の生活環境	67
9-1	住宅事情	67
9-2	教育事情	68
9-3	治安状況	69
9-4	食料事情	69
9-5	医療事情	69

10. 技術協力の妥当性.....	71
-------------------	----

11. 提言.....	73
-------------	----

付属資料

1. 事前調査団協議議事録（ミニッツ）.....	79
2. 日本側質問状に対するフィリピン側回答.....	87
3. フィリピン側要請コンセプトペーパー.....	93
4. Roles and Contributions of the Province of Cebu to the Project .....	103
5. Major Projects Implemented by the Province of Cebu.....	105
6. Income Class of 20 Municipalities North of Cebu as of July 1996.....	107
7. 収集資料リスト.....	109



## 1. 事前調査団の派遣

### 1-1 派遣の経緯と目的

フィリピン政府は、中部ビサヤ地域開発計画（1993～1998年）を具体化するため、セブ州の中期（～2000年）、長期（～2010年）開発計画策定を決定し、1993年に国際協力事業団（JICA）の協力のもと、①強固で持続性ある経済成長 ②均衡のとれた成長 ③社会開発と貧困の解消……を開発到達目標とする「セブ州総合開発計画」調査を実施した。

これに基づいてセブ州政府は、州全域における都市部と農村部の均衡のとれた開発を目指すこととなり、JICAは、長期、短期専門家を派遣して地域総合開発計画策定を支援した。この地域は目下、フィリピン第2の経済圏となりつつあるが、こうした経緯からセブ州政府は、全国レベルで、“都市と農村の持続的かつ均衡ある開発”のモデルとなるような地域開発プロジェクト「セブ州北部20郡における地域社会住民の生活状況の改善と生活向上（セブ州北部地域おこしプロジェクト）」構想を描くに至り、フィリピン政府を通じてわが国に「州、郡等地方自治体の能力向上」「住民の組織化」「環境保全と回復及び資源管理」等を内容としたプロジェクト方式技術協力を要請してきた。このため、JICAは1996年、プロジェクト形成調査団を派遣してプロジェクト実現の可能性を探る基礎情報の収集、分析を行い、引き続き詳細調査のために企画調査員を派遣している。

一方、フィリピン政府は、1991年10月に制定、翌1992年1月に施行された「自治体法」により、地方分権化政策を推し進めている。制度上では地域開発を含め、地方自治体の機能、権限の強化を図る政策が採用されたわけだが、地方自治体の実質的な能力の向上は実現していないのが実情である。

以上の経緯を踏まえ、今回の事前調査団は以下を目的として派遣された。

- ① フィリピン政府から要請のあった「セブ州北部地域おこしプロジェクト」の要請内容の妥当性を検討、確認する
- ② 協力の実施体制、枠組み、内容等を検討、協議し、関係資料を収集する
- ③ 今後の取り組み方針を検討する

### 1-2 調査団の構成

氏名	分野	所属
保科 秀明	総括(団長) / 地域経営	JICA国際協力総合研修所・国際協力専門員
鈴木 陽子	ジェンダー	JICA国際協力総合研修所・国際協力専門員
多田 融右	開発計画(生産)	JICA国際協力総合研修所・国際協力専門員
大濱 裕	参加型開発・NGO	日本福祉大学社会福祉学部助教授
清家 政信	開発計画(行政)	JICA国際協力総合研修所・国際協力専門員
牧野 千秋	協力企画	JICA社会開発協力部社会開発協力第一課・特別嘱託
村上 雄祐	調査企画	JICA社会開発協力部社会開発協力第一課・職員

### 1-3 調査日程

日順	月日(曜)	移動及び業務
1	9月8日(月)	<ul style="list-style-type: none"> <li>09:50 JL741 成田→マニラ(保科団長、清家団員、牧野団員)</li> <li>10:45 TG621 大阪→マニラ(大濱団員)</li> <li>JICA事務所との打合せ</li> </ul>
2	9月9日(火)	<ul style="list-style-type: none"> <li>日本大使館表敬、国家経済開発庁(NEDA)表敬、内務・自治省(DILG)表敬、CIDAとの協議</li> </ul>
3	9月10日(水)	<ul style="list-style-type: none"> <li>10:00 PR853 マニラ→セブ(保科団長、清家団員、大濱団員、牧野団員)</li> <li>国家経済開発庁ピサヤ支庁(NEDA7)表敬、州知事表敬、日本大使館セブ領事部表敬</li> <li>14:55 PR869 成田→セブ(多田団員、村上団員)</li> </ul>
4	9月11日(木)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Balamban Municipal Vice Mayor及び企画開発担当官(MPDC)との協議以下2班に分かれて調査</li> <li>Tuburan病院視察</li> <li>NGO Plan Internationalとの協議</li> </ul>
5	9月12日(金)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Catmon Municipal Mayor及びMPDCとの協議</li> <li>NGO World Visionプロジェクトサイト視察以下2班に分かれて調査</li> <li>Tabogon Municipal Mayor及びMPDCとの協議</li> <li>山岳Barangay視察及びBarangay Captainへのインタビュー</li> <li>09:40 MH704/PR869 クアラルンプール→マニラ→セブ(鈴木団員)</li> </ul>
6	9月13日(土)	<ul style="list-style-type: none"> <li>以下2班に分かれて調査</li> <li>平地Barangay視察、住民及びRAFI(PO)へのインタビュー</li> <li>Bogo Municipalityのマーケット視察及び北部地域16 Municipality(島しょ部除く)の車両による視察</li> <li>団員全員参加による団内打合せ</li> </ul>



7	9月14日(日)	・資料整理 ・団員全員参加による団内打合せ
8	9月15日(月)	・内務・自治省ピサヤ支庁(DILG7)表敬、NGO(CVWSP)との協議、 NGO(CUP)との協議
9	9月16日(火)	・NEDA7、州政府企画開発局(PPDO)との協議
10	9月17日(水)	・NEDA7、PPDOとの協議
11	9月18日(木)	・NEDA7、PPDOとのミニッツに関する協議
12	9月19日(金)	・ミニッツ署名・交換
13	9月20日(土)	・資料整理 ・10:10 PR852/JL742 セブ・マニラ→成田(村上団員帰国) ・10:10 PR852 セブ・マニラ(大濱団員移動)
14	9月21日(日)	・青年海外協力隊員との打合せ、資料整理 ・16:30 TG852 マニラ→大阪(大濱団員帰国)
15	9月22日(月)	・EU実施中のSMISLE PROJECT視察(CAMOTES ISLANDS)
16	9月23日(火)	・09:10 PR848 セブ・マニラ(保科団長、鈴木団員、多田団員、清 家団員、牧野団員移動) ・国家経済開発庁(NEDA)報告、内務・自治省(DILG)報告
17	9月24日(水)	・日本大使館報告、JICA事務所報告 ・USAIDとの協議、EUとの協議
18	9月25日(木)	・09:30 NW006 マニラ→成田(牧野団員帰国) ・14:30 JL742 マニラ→成田(保科団長、鈴木団員、多田団員、清 家団員帰国)

#### 1-4 主要面談者

##### <フィリピン側>

##### (1) 国家経済開発庁 (National Economic and Development Agency : NEDA)

Christina Santiago	(Senior Economic Development Specialist)
Ronald P. Alamborg	(Senior Economic Development Specialist / Regional Development Coordination Staff)
Diwata Ma. Quintos-Dulce	(Senior Economic Development Specialist)
Edna B. Capacillo	(Senior Economic Development Specialist)
Arsenio B. Visario	(Senior Economic Development Specialist)
Glory G. Natnat	(Economic Development Specialist)

(2) 内務・自治省 (Department of Interior and Local Government : DILG)

Dr. Rolando Acosta (Bureau of Local Government Supervision)

(3) セブ州政府 (Government of Cebu Province)

Pablo P. Garcia (Governor)  
Adolfo Quiroga (Provincial Planning & Development Coordinator)  
Mely Lavarevo (Chief, Provincial Planning & Development Office = PPDO)  
Ariel Escaluna (Planner I, PPDO)  
Raymund Branzuela (Planner II, PPDO)  
Edna Savelosa (PPDO)  
Vitaliano Tacudin (Provincial Engineering Office)  
Eduardo Habin (Provincial Budget Office)  
Cesar Resentes (Office for Agricultural Services)  
Eduardo Alama (Office for Agricultural Services)  
Dr. Jesus Fernandez (Office on Health Services)  
Dr. Charisse Pujol (Office on Social Welfare & Development Services)

(4) 国家経済開発庁ヒサヤ支庁 (National Economic and Development Authority Regional Office

No.7: NEDA-7)

Romeo C. Escandor (Regional Director)  
ARD Corona Borja (Assistant Regional Director)  
Mads Escandor (Chief Economic Development Specialist)  
Sandy Manuel (Chief Economic Development Specialist)  
Ruth Cruz (Chief Economic Development Specialist)  
Ben Corona (Chief Economic Development Specialist)  
Lorna Manila (Senior Economic Development Specialist)  
Leslie Eronico (Senior Economic Development Specialist)  
Dante Gador (Senior Economic Development Specialist)  
Reggie Toring (Senior Economic Development Specialist)  
Jun Ledres  
Boy Taggalog

(5) 内務・自治省ピサヤ支庁 (Department of Interior and Local Government Regional Office

No.7: DILG-7)

Nicolas S. Auman (Chief, Technical Service Division)

Concesa Gestopa (Local Government Academy Regional Coordinator)

(6) バランバン郡庁 (Municipality of Balamban)

Jose P. Narvios (Vice Mayor)

Gloria Jane E. Villalor (Municipal Planning & Development Coordinator = MPDC)

(7) キャットモン郡庁 (Municipality of Catmon)

Abel J. Modequillo (Mayor)

Juan Concha (MPDC)

(8) タボゴン郡庁 (Municipality of Tabogon)

Armand C. Seralin (Mayor)

(9) メアリン郡庁 (Municipality of Medellin)

Ariel S. Cudiera (Fireman)

Bliordo Navarro (Fireman)

Ivacris Cudiera (Telephone Operator)

Alexter Arabis (Fireman)

(10) ポロ郡庁 (Municipality of Poro)

Dr. Isaar D. Rama (Mayor)

Joel Gonzales (MPDC)

(11) トッドウラ郡庁 (Municipality of Tudela)

Puscilo L. Solante (Municipal Agriculturist)

(12) サンフランシスコ郡庁 (Municipality of San Francisco)

Nelson S. Alagbay (MPDC)

Arnold S. Acosta (Municipal Agriculturist)

Emna Lucruas (Backyard Cattle Project)

(13) Barangay Can-lbuang

Vesus Areja (Barangay Captain)  
Virgilio R. Estenu (Barangay Secretary)  
Lito Dona (Technical Officer, Unfolding Growth of Man)

(14) Plan International (NGO)

Delfa Talaid  
Cesaria Calutay (President, Tabuelan Small Fishermen's Association)

(15) World Vision (NGO)

Nora Solano

(16) Lihok Pilipina (NGO)

Tessie B. Fernandez

<第三国国際機関>

(1) カナダ国際開発庁 (CIDA)

Zenaida Cuenca-Forbes (Canada Fund Coordinator)

(2) Central Visayas Water & Sanitation Project (CVWSP)

Fernando C. Fajarro (Project Manager)  
Dino Rey Carreon Abellanos (Senior Economic Development Specialist)  
Purita A. Tabanao (COWASSCO)

(3) Philippine-German Cebu Upland Project (CUP)

Cris Tagupa (Project Manager)

(4) Small Islands Agricultural Support Services Program (Bantayan & Camotes)

Eden A. Enclona (Island Manager)  
Romelo E. Ea (Marketing Information Officer)

(5) Governance & Local Democracy Project (GOLD)

Michael Calaban (USAID)

(6) European Union (EU)

Gerard McGovern (Counsellor)

<日本側>

(1) 在フィリピン日本国大使館

藤井 新 (一等書記官・経済班班長)

廣田 誠 (一等書記官)

福田 光 (二等書記官)

(2) 在フィリピン日本国大使館セブ領事部

大湊 諭 (書記官)

(3) 海外経済協力基金マニラ駐在員事務所

田中 裕 (首席駐在員)

小林 正宏 (駐在員)

(4) 国際協力事業団フィリピン事務所

後藤 洋 (事務所長)

力石 寿郎 (次長)

須藤 和男 (次長)

落合 直之 (所員)

高橋 政俊 (所員)

本田 百合 (企画調査員)

(5) 青年海外協力隊

山内 聡子 (獣医師)

豊田 雅朝 (音楽)

段原 里美 (音楽)



## 2. 要約

本「セブ州北部地域おこしプロジェクト」の事前調査団は、プロジェクト対象地域となるべきフィリピン・セブ州を中心に調査活動を行い、地域（Region）、州（Province）、郡（Municipality）、行政村（Barangay）各レベルの地方自治体関係者と協議を重ねた。

その結果、開発水準の低いセブ州北部においては、生産活動の活性化と住民の生活水準の改善を一体的に進めることが急務である事情が明らかになった。このため、プロジェクトでは、村落レベルの自助努力を支援し、州、郡各政府の開発行政運営の効率化を指導するための技術協力に重点をおくことで合意し、合意内容を協議議事録（ミニッツ）に取りまとめて、セブ州知事及び国家経済開発庁（NEDA）ピサヤ支庁長と、本事前調査団団長との間で署名を取り交わした。

プロジェクトの具体的な活動内容、実施計画については、今後の長期調査以降の調査にゆだねられた。

一方、村落レベルの開発事業については、参加型アプローチが望ましいところから、調査団は、そうした活動の経験が豊かな非政府組織（NGO）との共同作業を想定して、地域で活動中のいくつかのNGO組織、第三国援助機関などでも調査・協議を行った。





### 3. 開発計画の現状と関連

フィリピンの開発計画は、①国家 (National) ②地域 (Region) ③州 (Province) ④郡 (Municipality) ⑤行政村 (Barangay) という各段階にわたって、それぞれが開発計画が策定されている。各開発計画は、それぞれ独自のものというより、一連の流れの中で形成されている。今回の調査で、国家経済開発庁 (National Economic and Development Authority : NEDA) が国家及び地域開発計画を策定しているだけでなく、州、郡の開発計画策定に助言機関として大きな影響力を行使している、という点が理解された。したがって、開発計画の論理性という点では、国家から郡庁に至るまでの一貫性がうかがえる。特に、「民衆の力 (People's Power) を向上し、フィリピン国民の生活水準を引き上げる」(=「人材の育成」と「貧困の緩和」) という国家開発計画のゴールが、各レベルの開発計画に共通している。このゴール達成のため、政府・行政機関、大学等研究機関、民間企業、非政府組織 (NGO)、住民組織 (PO)、個人の開発参加を謳っている。

本案件要請書 (コンセプトペーパー) 中に見られる「参加型手法」による村落社会開発とは、正に上記の考えが反映されたものといえる。今回の調査で、地方自治体特に郡庁レベルにおいて、非政府組織との積極的連携の事例をいくつか調査した。また、第三国援助機関も上記機関・組織との包括的連携・協力のもと、事業を実施している。

このような点を踏まえたくえで、改めて開発計画を展望してみることにする。

#### 3-1 フィリピン中期開発計画 (1993~1998年)

ラモス政権は、アキノ前政権が策定した中期経済開発計画 (1987~1992年) を基本的に継承 (「貧困の撲滅」、「生産的雇用の増大」、「平等と社会正義の促進」、「持続成長への移行」) しているが、前政権の経済構造改革の失敗、巨額の財政赤字、電源開発の不足といった問題の解消のため、「フィリピン2000」をビジョンとして掲げた。これは、「フィリピンの2000年までのNICs (New Industrial Countries) への仲間入り」と「フィリピン国民の真なる繁栄の享受」を掲げ、フィリピン経済が進むべき方向性を示したものである。

ラモス政権誕生直後、導人・施行された政策を振り返ってみると、政治面では、

- ① 反政府勢力との交渉、和解
- ② 犯罪の撲滅

を実施し、国家の安全 (Security) と安定 (Stability) を強化することに成功した。引き続き、経済面でも、

- ③ 電源問題の解消
- ④ 輸送網の整備

- ⑤ 規制緩和による外国投融資の誘致環境整備
- ⑥ 特別経済区自由港としてスービック元海軍基地の跡地利用

等に一定の成果を挙げたことは、下記の開発計画実施の基礎として大きく貢献している。

フィリピン中期開発計画の概要は以下のとおりである。

## (1) ビジョン

### 1) 開発のゴール

民衆の力の向上を通じて全フィリピン国民の生活水準を向上する。

### 2) 1998年までのマクロ経済数値目標

- ① 1人当たり所得：1,000ドル以上
- ② GNP成長率：10%以上
- ③ 貧困人口：30%以下

### 3) 民衆の力の向上の意味

- ① 政治過程に広範な民衆の希望、民主的意見が取り入れられるように図る。
- ② 適正に機能する市場経済の下での個人、家計、企業、農業組合、NGO、地方自治体等の主体的な経済活動が発展をもたらす。これは、市場経済下の企業家精神、技術革新等の努力への信頼をも意味する。
- ③ 経済機会が平等でない場合に、政府は民衆に代わり、収入、富の再配分を行うために必要な介入を実施する。

### 4) 民衆の力の向上を実現するための戦略

#### ① 人材の育成

教育、訓練を通じた人的資源への投資の拡大、保健／医療、栄養分野の基本サービスの改善、生産資源へのアクセスの拡大、技術の普及等を意味する。

#### ② 国際的競争力

国際的に第1級の製品とサービスを生産できるようにする。これは、新雇用機会の創出、労働技術、経営技術、その他の革新技术等による販路／市場の拡大を通じた持続的発展を意味する。

#### ③ 持続的発展

今世代の開発行動が次世代へ負の遺産として残されないようにする。この文脈における民衆の力の向上では、政府は、将来の世代に対する環境の管理人としての、また個人、企業、NGO等は、管財人の役割を果たす。

## (2) マクロ経済及び各部門の政策と戦略

上記の目標と戦略は、マクロ経済、農業と工業、人材育成、インフラ開発及び開発管理の各分野において特別な政策、戦略、プログラムとして推進される。

## 1) マクロ経済と開発資金手当

### ① 目標と目的

- a) 生産と雇用における持続的かつ幅の広い成長を目指す。
- b) 物価の安定を図る。
- c) 健全な収支バランスを確保する。

### ② 政策と戦略

#### a) 貧困緩和と雇用の創出

- ・ 産業に必要な技術を付与する人材育成訓練を実施する
- ・ 適切なソーシャル・セーフティネットを確立する
- ・ 農産物加工を促進し産業の普及を図る
- ・ 総合農地改革及び都市土地改革プログラムを実施する
- ・ インフォーマルセクターの労働者を取り込むような労働政策を実施する
- ・ 国家雇用計画を策定する
- ・ 自然災害被災者の迅速な復興プログラムを適切に実施する

#### b) 財政

- ・ 歳入確保効率を改善する
- ・ 効率的な配分システム、公共部門の効率的な利用を通じて政府支出を適正規模に抑える
- ・ コスト回収原則に基づく、手数料、料金システムを確立する
- ・ 効率的な公共資金管理実現のため、財政の一元性を継続する
- ・ 最優先投資活動に関する民間部門の参加を促進する
- ・ 政府公共部門を合理化する
- ・ 地方自治体をダイナミックで自立的な組織に改編する
- ・ 財政赤字の資金手当を図るため、外国資金を低利かつ長期の好条件で利用する

## 2) アグロインダストリー開発

### ① 目標と目的（政策と戦略を含む）

- a) 国際的競争力の確保、国内／輸出市場に向けた商品／サービスの生産拡大を図るための産業再建を実施する。
- b) 農・工業間の強固な生産的、かつ生態学的に調和した関係を確立する。
- c) 以下の「地域産業センター」開発を通じて、地域成長の核を確立し、産業立地に留意し、生態系のバランスのとれた開発アプローチを採用する。

「地域産業センター」として第1番目にメトロ・セブの名が挙げられている。

d) 以下の成長ネットワークの開発として第7番目にセブ〜イロイロ〜タクロバンが挙げられている。

e) 重点産業及び商品

- |             |                 |
|-------------|-----------------|
| ア) 家畜飼料     | シ) 石油           |
| イ) 切り花      | ス) ファッション・アクセサリ |
| ウ) 綿花       | セ) 金属製品         |
| エ) 繊維       | ソ) 造船・修理        |
| オ) 魚介類      | タ) 果実・野菜加工品     |
| カ) 砂糖       | チ) 海産物          |
| キ) ココナッツ    | ツ) 玩具、家庭用品      |
| ク) 肉牛、水牛、酪農 | テ) 家具           |
| ケ) 養豚、養鶏    | ト) 紡績業          |
| コ) 果樹       | ナ) 衣料           |
| サ) 穀物       | ニ) 電気機械         |
- \*アグロインダストリー開発に必要な基礎商品、産業
- |             |          |
|-------------|----------|
| ア) 米、トウモロコシ | エ) 基礎鉱産物 |
| イ) 電力、ガス    | オ) 石油化学  |
| ウ) 化学製品     |          |

### 3) 人材育成 (Human Development)

#### ① 目的と目標

- a) 最低限かつ基本的なニーズの充足
- b) 社会的に不利益を被っている人々への基本的サービスの実施
- c) 国際競争力の確保を目指した人材の育成

#### ② 政策と戦略

- a) 貧困層を対象とした社会サービスの実施
  - ・農村地域における学校の建設 (小学校)
  - ・農村/都市低所得者及び不利益を被っている層を対象とした開発プログラム
  - ・現在遊休地となっている国有地を利用した公有地不法占拠者用の再定住地の建設
  - ・最貧困層を対象とした社会福祉開発プログラムの施行
- b) ソーシャル・セーフティネットの維持・開発
  - ・栄養補助のための給食、救済、復興のような基礎的サービスへの予算配分
  - ・所得保障、福祉保護諸策 (例：緊急避難的雇用の確保) の実施

- c) 不利益を被る州や社会グループに対する基本的サービス実施のため公共資源を振り向けるよう努める
  - ・予防的、健康増進的な保健サービスの実施、伝統的医薬品の使用、コミュニティに根付いた栄養サービス等の実施
  - ・社会教育（Education for All）プログラムの実施
  - ・コミュニティベースの住宅、長期住宅ローンへの支援
- d) ホームレスに対する物理的／社会福祉的支援の拡充
- e) 社会の基礎単位、根源的価値観の形成手段としての家庭の強化
- f) 好ましい社会秩序を形成するための国家士気の高揚
- g) 社会の需要に対応した教育、人材育成の実施
- h) 持続的発展を確保するため、人口、資源、環境のバランスの促進
- i) プログラム、プロジェクトへのNGO、民間、農業協同組合等の参加環境整備
- j) 基礎的サービス実行能率向上のための必要なインフラの整備

#### 4) インフラ開発

##### ① 目標と目的

- a) 給水、電力、道路などの基礎的インフラの整備
- b) 生産部門のサポートとしてのインフラ開発

##### ② 政策と戦略

- a) インフラの建設、維持・管理に対する民間部門の参加拡大
- b) Build Operate Transfer(BOT) 制度の改善
- c) 維持管理、復旧計画の着実な実現
- d) 後進地域及び高成長潜在地域に関するインフラサポートの強化
- e) 公共施設の提供、運営に関し、適正な範囲での脱規制化と競争原理の導入実現
- f) インフラの維持管理建設にかかる費用に応じた、料金、手数料の徴収
- g) インフラ整備の計画、実施の過程における環境及び社会・経済性を統合した配慮

#### 5) 開発管理

##### ① 目標と目的

- a) 公共部門をより生産的でかつ、責任を伴った行政サービスを実施できるものへと改善し、社会的に好ましい模範となるものとする
- b) 行動的で責任ある民間部門と市民の助成
- c) 政府内のコンセンサス形成、効率的な政策決定のため、協力的過程及び機能の改善
- d) 平和的で、安定した国家の成長・発展のためになる環境の確立

##### ② 政策と戦略

- a) 政府の規模縮小
  - ・構造と運営の合理化
  - ・政府系公共企業の合理化
- b) 政策決定におけるコンセンサス形成の促進
  - ・立法府と行政府の緊密な協力関係の醸成
  - ・中央政府、地方自治体、民間部門の協調関係の強化
- c) 政策、計画を実行する政府能力の向上
  - ・地方自治体、中央政府に対する能力向上プログラムの実施
  - ・政府の一層の地方分権化の促進
  - ・効率的な開発コミュニケーションの利用
  - ・開発と復興におけるボランティアの利用
- d) 組織管理改善・改革の実施
  - ・実績基準と実績モニターシステムの設定
  - ・効率的な動機付け、報酬システムの実施
  - ・行政事務の高度化
  - ・政府への倫理基準及び信頼性の向上
- e) 平和と秩序、法施行、裁判制度の改善
  - ・国家統合、和解プログラムの一層の推進
  - ・犯罪防止組織の組織的、専門的能力の改善
  - ・警察及び軍関係者の職業レベル、意識・能力の向上
  - ・司法の迅速化に向けた改革の推進
  - ・司法制度にかかわる機構の組織的効率化の強化

参考資料：フィリピン中期開発計画1993～1998年、

フィリピン共和国国家経済開発庁

：NEDA【仮訳】

1993年2月20日 JICAフィリピン事務所作成

### 3-2 中部ビサヤ地域開発計画（1993～1998年）

中部ビサヤ地域開発計画についてはマクロ経済の枠組みのみを記す。

#### (1) 中部ビサヤ地域開発計画におけるマクロ経済の主要関心事項

##### ① 貧困

地域内の全家庭の42%が貧困状態にある。

##### ② 雇用

急速に増加する労働力を吸収するに足り得る地域経済の改善が見られない。

### ③ 人口

地域外への移住があるにもかかわらず、地域の人口は、必要な食物、サービス、その他の設備を供給する能力を越えた速さで増加している。このまま、年間1.9%という増加倍率に変化がなければ、今後37年以内に域内人口は今の倍になると予測される。

### ④ 自然資源管理

地域の農業生産性は、国全体で最も低い。増加し続ける貧困農村人口による土地及び自然資源の過剰かつ非効率な利用が低生産率の根源である。

### ⑤ 公正

開発資源や機会へのアクセスの不公平が、ある地域、特に農村地域を低開発な状況に留めている。これは、保健医療状況、教育状況、雇用水準、所得、基盤や設備などの都市と農村間の格差を反映している。

### ⑥ 継続する政府プログラム・プロジェクト

政府プログラム・プロジェクトのほとんどは、持続性と普及のメカニズムを内在していない。このため、成果の恩恵は、パイロット地域に限定されている。

## (2) 開発視点と地域の役割

下記の日標達成を目指す。

- ① 非伝統的産品の主要輸出地域となる
- ② フィリピンにおけるより重要な工業地帯の一つとなる
- ③ 家禽の主要生産地域の一つとなる
- ④ 国際旅行の主要入国港となる
- ⑤ 主要観光目的地となる
- ⑥ ビサヤ地域とミンダナオ地域の第一の連携地域となる
- ⑦ ビサヤ地域とミンダナオ地域における医療保健と教育の中心となる
- ⑧ フィリピン南部の商業・サービスの中心地及び行政首府となる

## (3) 地域目標と目的

- 1) 貧困ライン以下の家庭数を減少する
- 2) 工業、サービス部門でのより多くの雇用を推進する
- 3) 資源、機会、設備及びサービス等へのより多くのアクセスを促進する
- 4) 地域の自然資源の状況を改善する
- 5) ビジネス活動の水準を上げる

6) 成功した政府プログラムやプロジェクトの恩恵に、より多くの人々が浴するようにする

(4) 目標値と主要プロジェクト実施

1) Real Gross Regional Domestic Product (GRDP)		8.5 %/年
2) Gross Value Add (GVA)	農業	1.95%/年
	工業	9.99%/年
	サービス	9.01%/年
3) 目標成長率	輸出	15%/年
	民間投資	10%/年
	GRDP	P. 14, 120 (1998年)
	インフレ率	6.0%以下 (1998年)
	人口増加率	1.7% (1998年)
	雇用率	92~93%増加 (1993~1998年)
	失業率	25.0% (1998年)
	貧困ライン以下の家庭の割合	30.9%以下 (1998年)

4) 主要プロジェクト実施

セブ州 マクタン輸出加工地域 (Mactan Export Processing Zone : MEEZ)

ボホール州 タグビララン市工業地域

ネグロスオリエンタル州 ドゥマゲティ市工業地域

セブ州 ボボ、アルガオ、バランバン工業地域

バリンピノン (ネグロスオリエンタル州) とセブを結ぶ電力連結プロジェクト

トンゴナン (レイテ州) とセブ、ボホールを結ぶ電力連結プロジェクト

域内通信網の拡張

セブ州 カン・イラグリゾート地域の完成

ボホール州 バングラオ観光地域の設立

セブ州 マクタン国際空港の完成

ドゥマゲティ空港の拡張

ボホール州 タグビララン空港のバングラオへの移転

セブ州における大量輸送システムの設立

各種の輸送機関を統合した輸送プロジェクトの実施



## (5) 開発戦略

- 1) 農業と工業の二層の相互依存と相互補完を促進する。
- 2) 地方自治体と資源利用者の資源管理権の委譲を通じて、地域に根を下ろした資源管理を実施する。
- 3) 貧困地域の基本的なニーズと生産分野の要請に合った基盤設備を供給する。
- 4) 能力構築 (Capability-building) と効果的な社会的サービスの提供による住民のエンパワーマーメントに資する人材開発を促進する。

参考資料：Republic of the Philippines Central Visayas Regional Development Plan  
1993-1998

### 3-3 セブ州総合開発計画

州企画開発局課長Ms. Mely Lavarevolに現在のセブ州開発計画について尋ねた結果、セブ州北部地域開発計画という特化したものはなく、南北を統合した、いわゆるセブ州総合開発計画が実施されていることを確認した。

セブ州総合開発計画に基づくと、開発目標としては、以下が挙げられている。

- ① 健全で持続性ある経済成長
- ② 均衡のとれた成長
- ③ 社会開発と貧困の解消

この開発目標から導き出されたセブ州における開発最優先事項は、③「社会開発と貧困の解消」、特に、貧困削減であるが、これはあくまでも②「均衡のとれた成長」との強い関連のもとというのが基本的なセブ州の戦略であることを理解しておかねばならない。この戦略の論理性を証明するため、セブ州側は「セブ州貧困削減活動計画1996～1998年」、「セブ2002年包括的土地利用計画1993～2002年」という資料を提出、日本側に対する説明の基礎とした。

#### 3-3-1 セブ州貧困削減活動計画 (1996～1998年)

##### (1) 他の州との比較

貧困率という点では、中部ビサヤ地域はフィリピンの中でも最も低く、その中でもセブ州は最低を記録している（詳細は、貧困状況参照のこと）。しかしながら、中部ビサヤ地域4州の最近5年間（1991～1994年）の貧困低減率を評価した結果、セブ州が最も低い率（7.87%）を記録していることが明らかになった（他州の低減率：ボホール13.17%、シクイジョル12.88%、ネグロスオリエンタル11.22%）。また、1994年、国家開発戦略として策定された、貧困対策を目的とする社会改革条項 (Social Reform Agenda:SRA)の実施もこの政策を裏付けるものとなっている。これは最小基本ニーズ (Minimum Basic Needs:MBN)

を基にした社会サービスのよりよい普及を通して、恵まれない（貧困）集団や個人の生活の質を改善しようというものである（20州が優先実施州として挙げられているが、セブ州は含まれていない）。

このMBNアプローチを通じて、貧困の解消をしようというのが、セブ州政府の基本的なスタンスであり、今回要請のあったプロジェクト協力案件もまたこの分野で大きく貢献することを求められている。

## （2）セブ州の貧困状況

セブ州の貧困（発生）率（Poverty Incidence）または、貧困ライン以下の生活水準にある家庭の割合は、1991年の33.6%から1994年の25.7%に減少している。これは、世帯数に直すと、1991年の17万251世帯から1994年には13万7,477世帯になったことを示している。中部ピサヤ4州で、地域平均貧困率32.0%を下回っているのは、唯一セブ州のみである。

地理的に、貧困状況を見ると、都市部よりも農村部により広く貧困状況が広がっている。最も都市化が進んでいるセブ市とマングワエ市を除外してセブ州全体の貧困率を見てみると、32.7%となる。これは、セブ市とマングワエ市を除いた地域に在る家庭の3分の1が、貧困状況にあることを示している。1991年以来、農村地域の貧困状況は、大きく改善されつつある。農村地域の貧困率は、1991年から1994年にかけて、セブ市やマングワエ市の貧困率より3倍（9.9%）減少している。これは、1994年には、2万8,000世帯が貧困から抜け出したものの、12万59世帯が依然として貧困にあることを意味している。セブ州全体の都市の中でもセブ市は、最も貧困家庭の割合が少なく、1994年には10.3%と推計されている。マングワエ市は、若干これより高めで11.0%であった。

地方での貧困状況をより深く理解するために、収入を基礎とした指標に加えて、貧困率や生存率のように最小基本ニーズが、貧困を測る尺度として使われることが多くなってきている。

セブ州では、子供の栄養不良をなくすというような実際の活動が求められている。統計によると、1994年には、検査した0歳から4歳までの子供のうち、45%以上が栄養不良であった。そのうちの4,008件、1.2%は、重篤なものであった。就学年齢の子供達では、56%が栄養不良で、その中の1.8%が重篤な状況であった。セブ州の貧困データによると、13万7,477家庭の月収は、家族にとって必要な食物や栄養物を満たすのに必要な最低額を下回っている。セブ州における栄養不良問題は、乳幼児や子供の5大死亡原因ではなくなっているが、いまだに乳幼児死亡原因の第9位に挙げられている。就学前児童及び就学児童の栄養状態は改善されつつあり、特に、就学児童の間に大きな改善が見られる。

肺炎は、依然として乳幼児死亡の第1の原因である。5大死因は、他に早産、敗血症、

下痢症、新生児仮死（Asphyxia Neonatorum）がある。上記の早産と新生児仮死以外のものは、感染症なので予防が可能である。セブ州政府は、徐々にではあるが、肺炎対策のため保健所（Health Center）の能力向上に努めている。

現在、セブ州の全郡の10%に当たる郡が、肺炎対策について50%の対処能力を持っている。

一般大衆にとって、肺炎に代わって死因の第1位を占めるようになったのは、心臓血管疾患である。感染症の脅威が消えつつあることは、大きな進歩といえる。ここ2、3年は、慢性の退行性疾患が、感染症に代わって、セブ州の主要な病因となりつつある。

保健省の最新の統計では、セブ州の15万3,000世帯が安全な飲料水へアクセスできないことを示している。この数字は、州の全世帯の28%にのぼっている。これらの家庭は、危険な屋外の掘削井戸、川やせせらぎから飲用の水を得ている。セブ州では、このように多くの世帯が安全な飲料水へのアクセスができないままである。

便所等の設備については、セブ州全世帯の54%が衛生（下水）設備を備えていない。衛生（下水）設備に関して、セブ州は、中部ビサヤ地域で最悪の州となっている。

教育に関しては、登校率が、政府の達成値を測る良い指標となっている。1993～1994年にかけて、セブ州では、7歳から12歳の児童の約83%が登校していた。これは、地域の平均値81%をやや上回るものであった。

高等レベルでの登校率については、高等学校（High School）にいると思われるが実際には登校していない生徒の数が15%だけであった。これは、無料の高等教育を施すため、より多くのBarangay高等学校を建設することにより、高等教育へのアクセスを増やした政府施策の積極的な効果であることを示している。

1990年の国勢調査は、セブ州に51万3,700戸以上の家屋数があることを報告している。これは、1980年の数字を28%も越えたものである。人が居住している家屋のおよそ42%は、台風に対して弱く、常に修理を要するような間に合わせの材料からできている。これらの建築資材は、竹、Sawsali、ニッパ椰子、チガヤ（Cogon）、石綿、回収品や間に合わせの材料を含んでいる。

### (3) 貧困への対応

以上が、「セブ州貧困削減活動計画 1996～1998年」に記されているセブ州の貧困を特徴づけている問題、疾病、公衆衛生、教育、住居の状況である。これらの問題への対処法として、セブ州政府が最も必要と考えているのが、人材開発である。いかに人々の能力を開発し、彼等の意欲を高め、保健医療、住宅、食料と衣料、生計等の問題を自らの手で解消していくか。すなわち、参加型村落開発による貧困の解消が図られている。

参考資料：Provincial Poverty Alleviation Action Plan of Cebu 1996-1998 Briefing  
Material (Central Visayas Water and Sanitation Project)

このような貧困対策と関連して、重要な施策が土地利用計画 (Land Use Plan) である。これには、州レベルと都レベルという2段階がある。社会、経済的基盤がいかにかつ作られていくべきかの方向性を知るうえで、この計画の骨子を理解することは重要である。以下に、州政府のものを記す。

### 3 3-2 セブ州包括的土地利用計画 (1993~2002年)

#### (1) 使命

ビサヤとミンダナオ地域における商・工業の中心地としてのセブの地位を維持しつつ、信心深く、平和を愛する民衆のため、平等・公平な統治のもと、微妙な生態系システムを破壊することなく、その限られた農地生産高を最大にし、農村地域の堅固な生計向上活動を促進すること。

#### (2) 物理的枠組み計画

##### 1) 計画目標

- ① 合理的な人口分布を確実なものとする
- ② 土地資源の持続的な利用と危機的状況にある環境を保護することを保証する
- ③ 適切で効率性の高い基盤を供給し、設備と役に立つものを支援する
- ④ 組織能力を高め、セブ州のための幅広い基本的な開発目的を支える分野活動を保証する

##### 2) 選択肢

- ① 工業化
- ② 農工業開発
- ③ 生態観光事業

##### 3) 望ましい枠組み

上に述べた三つの選択肢の組み合わせたもの。成長の中心地点の確認と開発すべき経済の型とを対応させること。工業化は、成長の主要な触媒としての的確な位置を占めている。

#### (3) 計画の構成

この計画は、農村地域への合理的な人口配分を採ったものである。州の土地資源を考慮し、人口の社会・経済的状況を改善するためにセブの可能性を用いるのである。この計画

は、開発への総合アプローチを決定するものである。要旨は以下のとおり。

#### 1) 移住計画

大都市の中心部に住む住民は、農村地域に分散されねばならない。これは、工業地域の開発と大都市中心部に関連した農村地域への投資のシナリオを改め、他の関連開発計画に述べられたような人を惹きつけるものを確立することで達成されるに違いない。そこから、新しい成長の中心地が生まれ、高度な都市機能を伴う高い秩序のある定住に向かう開発ができるであろう。そうする間に、大都市の中心地へのアクセス能力の問題は、成長を続ける高機能大都市の要求に見合うような輸送網が確立することにより、解決されるであろう。

#### 2) 土地利用計画

限られた平地面積、激しく浸食されたり、洪水を受ける大面積の地域、数か所にある乏しい農地、沼沢地の中にある塩水に浸食された地域というように、水供給の問題はこの数年以内に厳しくなるように思われる。それゆえ、もし、州外で代わりうる水資源の特定が不可能な場合、主要な危機的状況にある分水流域、特に、マナンガ分水流域やコトコト・ルサラン分水流域の修復や保護が急務となる。

さらに、この計画は、蔓延した農地の転用や保護地域への人の侵入にも触れている。これは、農地や森林地を生産地として最大限利用することにより農地の転用や保護地域への人の侵入は防止されるであろう。

#### 3) 基盤（整備）計画

この計画は、移住及び土地利用計画を支援することを狙いとしている。農村地域への投資シナリオは、南北道路の改善、RO-RO港湾の開発やセブ環状道路の改善・修理のような、現在の主要基盤支援システムの標準化により、大都市の中心地とともに相関的に改善されよう。大都市の中心地は、大量輸送システムの導入、都市内道路の開設や主要都市道路の拡幅により、アクセス能力が改善されるだろう。

### 3-3-3 まとめ

今回の聞き取り調査では、既述の貧困対策支援（特に、生計向上）「人材開発」とともに「基盤整備事業」が、セブ州政府の日本側協力を期待するものであった。この基盤整備事業が具体的にどのようなものであるかを問うたところ、フィリピン側の答えは、「社会・経済的な基盤」であるというもので、道路、あるいは、給水設備というような具体的なものではなかった。これは、参加型開発が「住民のニーズ」に基づくものということで、確答を避けたようにも思われる。その一方で、コンセプトペーパーには、必要な大型建設機材を郡庁から提供する旨が記されているだけに、州として日本側に期待する事業内容だけでも明確に示

してもらえた方が良かった、と考える（大型の基盤整備については、既に海外経済協力基金：OECFが、円借款による港湾・道路等建設・整備事業を実施している）。

現在、セブで活動している第三国援助機関は、正に上記の点を踏まえたプロジェクト活動計画を練り広げている。日本側もこの点を十分理解したうえで、具体的なプロジェクト活動を練り上げる必要があるといえる。

参考資料：Cebu 2002... Comprehensive Land Use Plan Cebu Province 1993-2002

prepared by PDDO-Cebu

## 4. 協力分野の現状と問題点

### 4-1 開発行政

本事業の協力分野は、以下の二本柱からなる。

- ① セブ州と同州北部20郡における開発行政能力の向上
- ② パイロット地区・地域レベルでの開発事業の計画・実施支援

本事業では、開発課題を地方の地域開発能力そのものに求め、地域社会全体を一つの開発対象として捉えている。したがって、特定セクターを主管する中央政府機関に焦点を当てる従来の開発事業とは、自ずからその性格を異にしている。今回の事前調査で協力分野を分析するにあたっては、セブ州の開発行政をいかなる枠組みで評価するかという課題があった。

フィリピンにおいては、1992年に地方分権を目的とした自治体法 (Local Government Code: LGC) が施行され、従来中央政府によって担われてきた多くの行政機能が地方自治体に委譲されている。今回の事前調査では、このLGCの実施状況がセブ州政府及び同州北部20郡庁の開発行政能力を評価する一つの枠組みであると認識され、次のような現状と問題点が把握された。

- (1) わが国の地域開発の経験が示すところは、地域特性や地域資源の積極的評価と活用、そして地域住民そのものがこれら諸活動の主体となり、自治体がこれを支援したことである。フィリピンのLGCは、こういったわが国の経験を有効に活用し得る環境を提供するものと評価される。
- (2) 一方、セブ州政府は、具体的な地域開発戦略について模索段階にある。LGCによって提供された地方分権の枠組みは、資金調達面を除いて(8-3節参照)いまだ枠組みとして存在するに過ぎない。これは、地方自治体が地域開発のプロセスにおいて担うべき役割について整理されないまま、中央から分権が推進されたことによる当然の問題と考えられる。このような状況は、郡庁についても同様である。
- (3) 換言すれば、LGCの施行によって地方分権の枠組みは示されたものの、実際にそれをどう活かして地方の開発を実現するか、その内容が追いついていない状況にある。すなわち、分権の受け皿たる地方自治体の側に、提供された地方開発の枠組みを積極的に活用できる人材が不足していること、そして地域住民が自らの主導による具体的な開発事業経験の蓄積を十分に持たないことが指摘される。

(4) さらに、レベルの異なる各地方自治体間（州政府、郡庁、Barangay）の係が十分とはいえず、単自治体では対処できないような開発課題に対しても行政が対応できるようなシステムの構築が求められる。これには、セブ州内の地域格差をいかなる政策手段をもって是正するか、二つ以上の郡にまたがる開発課題に対していかなる対策を講じるかといった課題が含まれる。

地方自治体の統括機関たる内務・自治省は (DILG)、地方開発行政の能力向上を目的として、出向職員による各自治体の予算執行状況のモニタリング（特に地方交付金、8-3節参照）や自治体職員への研修事業（Integrated Capacity Building Program）を実施しているが、上記のようなセブ州自治体の状況は、これらが決して十分ではないことを示している。そして、まさにこの点において、本事業に対して技術協力を供与することに積極的な意味を見出すことができる。

## 4-2 農業分野

### (1) 行政サービス

自治体法 (LGC) の施行により、それまで農業省が直轄していた末端までの普及事業は、以下のように州レベルで統括される形となっている。

- ・ Provincial Government
- ・ Provincial Agriculture (Veterinary) Office
- ・ Area Agr. Coordinator (4 ~ 5 の Municipality を担当)
- ・ Municipal Agr. Coordinator, Officer

一方、Regional Agri. Office は農業省直轄のまま残され、州庁舎近くに試験設備を伴う施設を有している。すなわち、Provincial Office はそれまでの農業省直轄の Regional Office を2分割して州に移した形である。したがって、新規作物の導入や生産技術の改善、問題解決などを行うために必要な普及・試験・開発技術は、州レベル以下においてはきわめて弱く、現状では農業省 Regional Office との連携、依存が必須である。農業省の Regional Office (Regional Laboratories) には、これまで長期にわたり青年海外協力隊が、獣医や畜産の分野で派遣されてきている。

一方、Regional Office から Provincial Office に異動した中には、優秀な者もあり、Regional Office との連携協力、行政、開発計画及びモニタリングなどの能力向上に期待がもてる。Municipal レベルでは、人材不足から、まず直接的な農民の技術的要求に応えられるような技術者の養成、能力の向上が求められよう。将来的には、州と協力して開発計画や調整、実際のプロジェクト実施を行える能力を持った、Municipal Agri. Office の開発が望まれる。



## (2) 農業生産

セブ州ではその44%、22万7,000ha が農地に分類されている。年間降水量は1,800mmほどあり、2月から5月までの乾期と6月から1月までの雨期に大きく分けられ、一見かなりの農業生産力が期待できそうに見える。しかしながら、その由がちな地形、浸食や破壊の進んだ土壌や林地、またこれらの原因により利用可能な水源・用水量がきわめて限られていることもあり、実際の農業生産力はきわめて低レベルとなっている。主食や飼料として最も重要な穀物であるトウモロコシの生産は、多くの場所でヘクタール当たり1t以下の収量しかない。

現在作付けされているトウモロコシの品種名は定かでないが、従来品種の改良品種だという。これに対し、セブ州の農業当局では現在世界のトウモロコシ生産の多くを占めるハイブリッドF1品種の導入を検討中である。ハイブリッド品種のトウモロコシは、トウモロコシ生産における緑の革命をもたらしたとも言われているが、肥料投入に対する収量レスポンスが非常に高い。また種子を作付けの都度購入する必要がある。すなわち、所定の収量をあげるためには化学肥料の購入など、投入額の増大が前提となろう。

## (3) プロジェクトの立案・実施について

農業生産の増加と安定のためには、農業用水の確保がきわめて重要であることは言うまでもない。用水の安定確保のためには、ため池の建設が考えられるが、今回視察した限りにおいて、地形的にため池が作れそうなどころは、既に耕作が行われていたり、住居があるなど、何らかの形で所有利用されているようである。また、上に述べたような地形、林地の状況から、小規模のダム建設を行っても、すぐに土砂で埋まる可能性も高い。ため池や小規模ダム（地下ダム）の可能性と立地については、防災の観点も含めて専門家による検討が必要であろう。

メトロ・セブはフィリピン中部・南部の経済活動の中心としての機能を高めており、農業生産物や資機材の市場や流通基地としても重要になっている。たとえばセブには大小13の飼料会社があり、主としてミンダナオや外国から輸入された原料を用いて配合飼料を生産している。すなわち、適切な商品作物の導入や資金・技術の確保を前提に、市場と必要な資機材の調達と比較的期待できる位置にあると言えよう。

島しょであるための利点もある。北部バンタヤンにおける大規模養鶏は、畜産上の最大の問題である伝染病の防疫が容易であることが、立地を助けている。家畜の国際伝染病として最重視される口蹄疫はルソンでは発生しているが、ビサヤ地域（Region 7）では1980年から発生していない。伝染病フリーの条件は域外や外国への産品輸出の可能性を大きく高め、またコストが高く、環境汚染のおそれも伴う薬品の利用を抑えることにつながる。

大消費地である都市市場を念頭に置いた高付加価値商品作物や畜産物の生産は、上記からも、一つの可能性として示唆される。しかし、セブの地形や河川の長さや流量、自然浄化能力からいって、高度集約的農業における農業や化学肥料の過剰使用や糞尿を含む畜産廃棄物の不適切な投棄は、下流域あるいは沿岸部の水質汚染を容易に引き起こす危険があることに注意すべきである。したがって、農村開発にあたっては、資源循環型、それを可能にする複合型経営、環境に対する負荷を増大させることのないような小規模経営を念頭に置くことが、一般的には適切と考える。

参考資料：Medium Term Development Plan 1998-2003, Office of the Provincial Veterinarian, Province of Cebu.

#### 4-3 WID/ジェンダー

##### (1) 概括

フィリピンでは、文化・慣習面のみならず、法律や制度面においても男女の差別はそれほど著しくない。したがって女性の社会参加も進んでいるが、これもごく一部の上中流階級の女性に限られており、一般国民の女性にとって社会参加は容易ではない。

女性の状況を表す指標に関しては、識字率は女性93.9%、男性94.6%で、東南アジア及び太平洋諸国の地域平均（女性82.6%、男性91.4%）を上回っている。全教育レベルの合計就学率も女性78.4%、男性76.2%であり、これも地域平均（58.1%、60.9%）を上回っている。初等教育レベルでは、男子生徒数が女子生徒数を若干上回るが、中等、高等教育では女性の進学率が男性のそれを上回っている。フィリピンでは一般的に女性は男性に比べ就職することが困難であり、そのハンディを克服するために女性は高等教育を目指す傾向があることが理由の一つとして挙げられている。したがって高等教育を受け良い就職先を見つける女性と、初等教育もままならず就職先もない女性の間で二極分化がおきている。成人労働人口に占める女性の割合は37%であり、これは地域平均（42%）を下回っているが、行政職・管理職に占める女性の割合は34%であり、地域平均（15%）を大きく上回っている。前述のように、上中流階級の女性のみが公正な社会参加を果たしている傾向が見られる。しかしながら、一見女性の進出が進んでいるように見られる省庁でさえ、局長・次官レベルでは女性の数はさきわめて少ない。1993年時点における女性の就労人口約900万人のうち、インフォーマルセクターで働く女性は過半数を占めている。失業率を見れば、女性の失業率は都市部9.4%、農村部6.8%、全国7.9%であり、男性のそれは都市部6.5%、農村部1.9%、全国3.5%となっている。

近年若干の改善が見られたとはいえ、依然として女性はさまざまな面で不利益を被り続けている。出産時の適切な医療サービスや雇用機会が欠如していたり、農村において女性

の労働が無報酬である(21.4%、1994年)場合が多く、たとえ報酬があっても男性に比べて低賃金(男性1ペソ:女性9センタボス)であり、さらに労働自体が労働として認められていないことも多い。また、女性は、容易に機械によって代替されやすく、クレジットその他の農業サービス、訓練、技術へのアクセスが極めて限定されてしまっている。さらに雇用機会があったとしても、栄養・教育といった女性の伝統的職業分野に限られている。女性が育児、家事、所得獲得者という生産的役割及び再生産的役割を長時間にわたって果たしている点でも、他国における女性の状況とまったく同様である。

郡やBarangay(行政村)は、その規模、位置、社会経済状況、組織の性格、年齢別・性別のコミュニティ活動への参加の度合い、利用可能な資源などによって大きく状況が異なっている。参加型開発アプローチによる地域おこしを目指している今回のプロジェクトの場合、ショーケースとなる郡・Barangayを選定しない限り、参加型開発を具体化していく活動計画の策定は容易ではない。

## (2) WID/GADと開発協力

フィリピンでは1975年の国際婦人年の宣言に呼応して女性の地位向上のための機関(ナショナル・マシーナリ---日本では総理府内に男女共同参画室)として「フィリピン女性の役割委員会(NCRIW)」が大統領府内に設立された。同委員会は男女平等政策の立案・実施等を行うほか各省庁における男女平等推進状況の監視及び推進のためのさまざまな政策立案及びその実施に関する調整・主流化、NGOとの調整等をはじめ、技術的サポートも行っている。(注1)

フィリピンにおいて開発協力を実施する各機関は、女性のエンパワーメントを目指し、公的生活における男女平等を確保するための「国家建設における女性法」(共和国法第7192号)

(An Act Promoting the Integration of Women as Full and Equal Partners of Men in Development and Nation Building and for Other Purposes (Nation Building Act--RA7192--1991年7月施行) and its Implementing Rules and Regulations (IRR)) に留意する必要がある。同法は、政府及びさまざまな関連機関はODAのうち、一定の割合を女性のためのプログラム及び活動に割り当てなければならないと定めており、NEDA及びNCRIWはこの規定の実施機関となっている。多くの開発援助機関による援助は、当初女性のみを焦点を当てたものであったが、現在ではむしろジェンダー(女性・男性双方)に焦点を当てたものとなっている。とはいえ、多くの場合、依然として女性が不利益を被る層として存在しているため、女性は主要なターゲットとなり続けていることも事実である。その他の主要なWID/GAD関連政策は次のとおり。

(注1) フィリピン女性の役割委員会(National Commission on the Role of Filipino Women:

NCRFW) は、ナショナル・マシーナリーとしてDILGには直接的に、また主要官庁で任命されているジェンダー・オフィサーを通じて間接的に、フィリピン政府ジェンダーに関する政策の実現を図っている。さらに国際対応・メディア対応、女性の状況に関するさまざまな調査・啓蒙活動を展開している。

1) フィリピン・ジェンダー配慮開発計画 (Philippine Plan for Gender-Responsive Development, 1995～2025年)

本計画は、1987年に施行されたフィリピン女性開発計画 (The Philippine Development Plan for Women) を1995年に改訂した計画で、ジェンダー配慮がなされた企画・実施計画を謳ったものであり、1992年以降国家開発計画の一部に組み込まれるようになっていく。

女性の財産権及び経済生産に果たす女性の役割に関しては、包括的農地改革法 (Comprehensive Agrarian Reform Law, 1988年) 及び総合社会林業計画 (Integrated Social Forestry Program) が夫・妻双方とも農地を所有し、森林の管理者となる権利を有している」と定めている他、農地から生じる生産物の所有権及び意思決定機関における代表権に関する男女平等を保障している。この場合配偶者である男性にこれらの権利に関する権利証が発行されるのみならず、妻である女性にも別に権利証が発行される。森林の管理者権に関しても、夫・妻双方に共同管理者としての証書が発行される。

農業生産における女性の貢献については無給あるいは低くしか評価されていないため、現在、農業省において「ジェンダーに基づいた情報・統計システム」の開発中である。漁業における女性の貢献については、女性が漁業従事者の半数以上を占め、漁獲後の諸作業に関しては重要な役割を担っているにもかかわらず、ほとんど研究されていない。

さらに、「所得創出活動、資本金貸与、家内労働者の可能性を広げる訓練の機会を女性にも与えることが重要であり、特に男性が大多数を占めている職種への参加を、女性にも奨励する政策が必要である」と提言している。

2) 中期開発計画 (The Medium-Term Philippine Development Plan == MTPDP)

すべての省庁の予算の5%をジェンダープログラム及びジェンダー関連の事業に割り当てるとの政府指針を出している。内務・自治省 (DILG) は、すべての省庁及び州、郡レベルの事務所ジェンダーのフォーカスポイントを設置することをその基本方針としており、現在実現するための努力を払っているところである。

3) ジェンダーに配慮したプログラム及びプロジェクトの開発・実施に関する指針 (Guidelines for Developing and Implementing Gender-Responsive Programs and Projects)

本指針は、1993年にフィリピン女性の役割委員会 (NCRFW) 及び国家経済開発庁 (NEDA) により作成されたもので、プロジェクトにジェンダー配慮をどのように組み込んでいくかに関する指針である。

本指針の基本的な考え方は、①ジェンダーは開発因子の中でも最も重要かつ決定的な変数であること、並びに②女性の生産能力の活用及び向上は社会経済的進歩にとって必要条件であること、の2点である。

フィリピン政府がとっているWID/ジェンダーに関するアプローチは、ただ女性と男性が社会で果たしている役割のみに注目するだけでなく、その社会における女性と男性の間の関係、並びにこの関係を固定化あるいは変化させる要因を見極めてプロジェクトを発掘・企画・実施・監視・評価していくというアプローチである。このアプローチにおいて、ジェンダー配慮を組み込む目的は、女性を開発に統合させていくことのみならず、開発を通じて男性と不平等な社会・ジェンダー関係に変化を生じさせ、女性をエンパワーしていくことである。

本指針は、MIPDPIに十分にジェンダー配慮がなされていないこと、主要関連省庁及び実施機関のNation Building Act遵守の程度が異なっていること、指針や手段が不適切であること、性別データ・統計が不適切であることが、プロジェクトのジェンダー配慮を妨げていると指摘し、開発計画にジェンダーの視点を入れていくこと、フィリピン政府のジェンダーに配慮した開発計画を確実に実施すること、プロジェクトレベルで制度的にジェンダーに配慮したデータを作成・処理していくことを目指している。

地方における状況がそれぞれに技術分野ごとに異なっているにもかかわらず、本指針はきわめて全体的な枠組みを提示しているにすぎないため、IRR for RA7102の第5節によって、NEDA Region Office (NRO) 及び関係機関は自治体法 (Local Government Code) の規定とともにその地方の問題や関心に基づいた分野別の指針を作成する仕事を課せられている。

#### 4) 新家族法 (New Family Code)

1987年に施行された法律であり、「女性が自分自身で財産を有する権利、及び夫の同意なく雇用契約及びクレジット契約を結ぶ権利を保障する」と定めている。

#### 5) RA6972

1990年に施行された法律であり、「すべての村落に少なくとも一つのダイケアセンターを設置する」と定めている。

#### 6) DENR's Administrative Order Number 7, series of 1995

1995年に施行された法律であり、「National GAD実行委員会及び地域 (Region)、州 (Province)、郡 (Municipality)、村落 (Barangay) 各層レベルにおけるフォーカルポイントを設置すること」と定めている。

### (3) プロジェクトの立案・実施についての留意点

### 1) WID/GAD配慮を確実にやっていく長期専門家の派遣

前述したようにフィリピン政府は、WID/GADを推進していくことを明確に打ち出し、さらにNEDA及びナショナル・マシナリーを実施主体としてジェンダーに配慮した開発計画を推進しているところであり、本プロジェクトに関してもWID/GAD長期専門家派遣を要請している。地域計画及び開発を担当する地方企画開発部（MPDO）の大半が男性であり、地域おこしを図るBarangayでプロジェクト実施対象となる住民の大半が女性であると予測されている状況でWID/GAD長期専門家が極めて重要な役割を果たすと推測される。

### 2) セブ州政府のジェンダー・オフィサーの任命・配置とプロジェクトへの参画

現在、セブ州政府内にジェンダー・オフィサーが存在していないことが、本プロジェクトの実施にあたっては大きな障壁となろう。プロジェクトが対象としている北部20郡では、男性がセブ市その他都市部へweekly migration workersとして出ており、通常の生産業務を女性が行っている場合が多い。そのため、「女性に十分に配慮（WID配慮）しながらプロジェクトを実施しない場合、効果的・効率的なプロジェクト活動の実施が困難である」と関係者一同が一様に認めている。プロジェクトとして日本側からWID分野を担当する長期専門家の派遣が重要であるのみならず、セブ州政府側としてもジェンダー・オフィサー（GO）を配置するようにすべきである。セブ州政府におけるGOの配置については、DILG Region 7の方針とも合致しているので早急な配置が望まれる。

### 3) 有能なローカルスタッフを確保・活用

外国人がプロジェクトを実施する際、最も必要とされるのは現地の言語を使用でき、価値観、行動様式まで理解できるローカルスタッフの協力である。単なる補助業務ではなく、中核となってプロジェクトを遂行することが可能であるような有能な人材の確保が必要である。以下のような人材の存在が確認されている。

- ① ドイツ技術協力公社（GIZ）が実施しているエネルギー及び果樹関連プロジェクト（CUP(Cebu Upland Project)）においてフィールドマネージャーとしてローカルスタッフを活用している。同プロジェクトは1998年6月に終了する予定であり、終了後こうした人材を本プロジェクトで確保し活用することが可能であれば、プロジェクトの活動と目標達成に大きく貢献するであろう（エルピー氏の履歴書、TOR、並びにGIZのプロジェクト事務所で使用されていた職員評価シートを入手）。
- ② JICAフィリピン事務所に勤務している現地職員（1年契約で随時更新している）は、自身でNGO活動を行っている他、両親がセブ島出身であるため、英語・セブ語・タガログ語に堪能である。現在でも親戚がセブ島北部在住であり、プロジェクト対象地域の状況を把握している。さらにGIZ活動も承知しており、高い評価を与えている

(JICAにおける上司の指示あるいは許可がありプロジェクト側の要請があれば本プロジェクト実施に協力することは可能ではないか)。

#### 4) プロジェクトに対する協力者の確保

- ① DILG Regional Officeに勤務するジェンダー・オフィサーは、DILG本省の方針に従い、同組織役職員を対象としたジェンダー・トレーニングを実施しているほか、州・郡レベルに配置されているDILG職員のジェンダー・トレーニングも実施している。さらに他の省庁及びNGOとも協力してWID関連行事を共催するための調整なども行っている。プロジェクトでスタッフを対象とするジェンダー・トレーニングなどを実施する際、条件さえあえば協力可能であるとの確約を得ている。
- ② NGOリホ・ピリピナ (Lihok Pilipina) の事務局長は、さまざまなNGO間の調整を行うほか、各種WID関連セミナー、シンポジウム、トレーニングなどを実施している。極めて過密なスケジュールで活動を展開しているため、時間などの条件さえあえば協力を得ることは可能である(ただし、JICAボホール・プロジェクトにおいては評判は高くない)。

#### 5) 郡企画開発担当官 (MPDC) を対象とした調査及びジェンダー・トレーニング

1997年6月に木田企画調査員により実施された郡企画開発担当官 (MPDC) 対象のアンケート調査は、プロジェクトが対象とするセブ州北部20郡(実際の回答は16郡)におけるMPDCの職務内容を把握するために実施された。回答された任務のうち、2名が「ベースラインデータの収集を行っている」が、どのようなデータかさらに調査が必要であり、Sex-disaggregated dataになっているかのチェックも必要である。6名が「開発計画への住民参加を促進している」がどのような方法で行っているか調査が必要である。

さらに、「開発計画をたて、文書を準備する」(16名)、「プロジェクトのモニタリングを行う」(15名)、「計画・プログラム・プロジェクトを評価する」(9名)、「プロジェクトを実施する」(4名)、「Barangayに対し、Barangay開発計画作成を支援する」(2名)に関しては、WIDに配慮しているかどうかチェックが必要である。

ジェンダー概念に関する「(プロジェクトに)ジェンダー概念を組み込んでいるか」との設問に対し、「YES」が6名、「NO」が3名、「無記入」が7名であった。7名の無記入者に再度の回答を求めたところ、「ジェンダー概念ということ自体よくわからない」との回答があり、MPDCのジェンダー概念に関する知識の不十分さが確認された。MPDCのジェンダー・トレーニングが必要である。

#### 6) 持続性を配慮した機材供与

MPDCがBarangayを頻繁に訪問しない理由の一つに交通手段がない、すなわち、オートバイがないということが挙げられている。この問題解決の手段としてのプロジェクト

からの機材供与（オートバイ供与）はモデル郡以外の郡から羨望のまなざしで見られるだけである。今回の調査で郡のオフィサーが利用しようと思えば（その所在とアクセスの方法が分かれば）利用可能な財源が散在していることが判明した。したがって、そのノウハウを伝授することで他の郡にも波及させることが可能となり、プロジェクトからの物理的インプットなしに問題解決が可能となる。こうした方法こそ、住民参加型でしかも持続的な開発への道を開くようになる。

#### 7) 長期調査内容と配慮すべき事項

今回の調査を踏まえ、今後長期調査でさらに詳細な調査が行われる際には、以下の調査及び配慮を行うよう提言する。

(1) 対象地域が設定された後、同地域における直接的・間接的対象住民の構成グループ別の異なるニーズを考慮した活動の枠組みをつくり、住民グループの協議・参画のもとにプロジェクトの詳細が決定されるようにするため、以下のような調査を行う。

##### a) コミュニティ

ア. コミュニティの特徴（規模、位置、文化、環境など）

イ. コミュニティにおける性別主要活動及び役割の特徴及びそれらの意思決定過程への影響

ウ. コミュニティにおける開発のメカニズム

エ. コミュニティにおける協力、調整、派閥、紛争、搾取などの社会的メカニズム

オ. コミュニティの自立精神の有無

カ. コミュニティにおける情報源

##### b) グループ

ア. 特定のグループ（例：農地改革の受益者グループ、農民グループ、漁民グループ、社会的弱者グループ）の有無

イ. グループの特徴

ウ. グループのニーズ

##### c) 資源

ア. 利用可能な人的資源・天然資源・財政的資源の有無

イ. 資源へのアクセスのグループ別難易度

ウ. 資源・環境への影響評価

##### d) プロジェクト

ア. コミュニティのプロジェクト受入準備のレベル

イ. 予測される問題（特定グループの排除その他）及び対応策

ウ. プロジェクトがコミュニティ、グループ、個人に及ぼすプラス影響、マイナス影響



オ、プロジェクト受益者における男女平等

カ、定量化可能で信頼性があり、ジェンダー別のインディケータ―の設定

キ、決定された優先順位とジェンダー別ニーズ・特徴の関係の検証

- ② プロジェクトの実施・監視・評価段階に関して以下のような活動を入れて立案する。
- a) 活動への女性の効果的参画を確保するためのメカニズム構築（技能・知識・情報に関する男女間の格差を是正する活動及び女性の労働を軽減するための活動の組み込み）
  - b) プロジェクト全体をジェンダー配慮されたものとするために最低限の枠組み設定（ジェンダーをプロジェクト活動に主流化する活動、性別データの作成、女性の経済的・政治的・社会的地位を向上させるための活動＝従属関係・性別分業に関する問題への取り組み＝、女性の時間・負担・技能・知識を考慮したメカニズムの構築）
  - c) ジェンダーに配慮した監視・評価の実施及び女性の参画を高めるためのジェンダー配慮したインディケータ―の作成

#### (4) その他のプロジェクトからの教訓

##### <SMISLEプロジェクト>

セブ州島しょ部を対象としてEUが実施しているプロジェクトであり、WID配慮が適切に行われているとはいいがたいプロジェクトではあるが、1996年5月に1回だけドゥマゲットのシリマン大学の女性研究開発センター及び州レベルの企画開発局、社会福祉開発部、ボホール州知事事務所、セブ州バンタヤン及びサンフランシスコのICCメンバー等の参加のもとに、プロジェクトへのWID配慮の可能性を検討するためのワークショップが開催され、記録が残されている。

同ワークショップでは、女性の状況、SMISLEプロジェクトへの女性の参加状況、性別役割分業の把握、機会・制約分析、アクセスコントロール分析、関係者分析（LGU、GO、PO、NGO、教会、ビジネス、民間）等が行われた。

ワークショップの最後にまとめられた勧告は以下のとおり。

- ① プロジェクトサイトごとにウィメンズデスクを任命すること
- ② プロジェクトスタッフ及び関係者全員を対象としたジェンダー・センシティブティ・トレーニングを実施すること
- ③ 社会経済活動をプロジェクト文書化し、その開始を支援すること
- ④ プロジェクトの企画・監視に際して性別データの収集につとめること
- ⑤ プロジェクト対象地域におけるさまざまな関係者を対象としたプロジェクトのすべての段階でWID配慮が適切に行われるようにするためのフォーラムを開催し、プログ

ラン全体のフレームワークを作成すること

③の社会経済活動として、各島しょごとに、どのような活動が可能かについての検討が行われた結果、以下のような活動が提案されているのが興味深い。北部20郡においても、郡によっては類似の活動が有用となろう。

小規模融資、マーケティング、生計支援・製品展示センター、Kaong（ライチに似たフルーツの一種）加工、サタデココ製造、malunggay polvoron（植物の葉のおかし）、薬草栽培、lagundi（解熱作用のある植物）シロップ製造、campointment製造、gingercandy lozenges製造、citronella手漉き紙加工工場、予算・会計技能向上、製品開発・マーケティング、切り花栽培組織の連合体化、バッグ製造、Pina繊維製造、果物・食品加工、水産品加工、coco-midrib（やしの葉の葉脈）バスケット製造、魚の干物・ソーセージ製造、ベッド用マット製造、魚購入者の組織化、マットのマーケティング、ambulant氷工場

本プロジェクトでは、次のような教訓を得た。

- 1) プロジェクト活動の一つとして、水草で編んだバッグのマーケティング支援が行われていたが、カタログを制作して販売促進をとという考え方でカタログが制作されていた。しかしながら、市場で求められるデザインは変化するし、価格も上げられていくため、カタログの更新が随時必要になるにもかかわらず、カタログ自体をプロジェクトの経費で専門家が作成していたため、肝心のバッグ制作者が更新できない状況を視察した。持続性のうえで問題がある。
- 2) プロジェクトへのWID配慮の可能性を検討するためのワークショップが開催され、記録が残されているにもかかわらず、調査団訪問時にフィールドの責任者はまったくWID配慮に無頓着であったし、調査団からの質問にも適切に回答できなかった。WID/GADの専門家が存在しない場合に容易に起こりうる事態を目の当たりに観察することができ、長期専門家の必要性を痛感した。

## 5. 要請の内容とプロジェクト協力実施の基本計画

事前調査団は事前にセブ州政府より提出があった要請書原案としてのコンセプトペーパーをもとに調査を実施した（正式要請書は、1997年11月に提出された）。

要請内容の妥当性についての検討資料収集を行った。

### 5-1 目的と活動（協力の方針、協力の範囲及び内容）

上記の経緯から「セブ州北部20貧困郡庁(Asturias, Balamban, Bantayan, Bogo, Borbon, Carmen, Catmon, Daanbantayan, Madridejos, Medellin, Pilar, Poro, San Francisco, San Remegio, Sta. Fe, Sogod, Tabogon, Tabuelan, Tuburan, Tudela) 内の村落社会における地域住民の生活状況を改善すること」が本案件プロジェクトの目標とされていたが、これは、5年間のプロジェクト協力期間で達成するにはあまりにも遠大なものと言える。この点を踏まえて、フィリピン側と協議した結果、プロジェクト目標を下記のように整理するとともに、20郡庁の中からパイロット地域を選定し、協力活動を行い、その成果を普及していくことで双方が合意した。

#### (1) 上位目標（プロジェクト目標達成後に自助努力で達成されるであろう大目標）

プロジェクト域内の地域社会における生活水準を改善する。

#### (2) プロジェクト目標（5年間で達成可能と考えられる目標）

地方自治体と自治体内の地域社会の協力により、適切な地域社会開発支援システムを確立する。

係る目標の変更に伴い、フィリピン側が挙げていたプロジェクト成果の妥当性を見直すこととし、検討の結果、より包括的なものとした。

#### (3) プロジェクト成果

- 1) 州・郡レベルの自治体の開発運営管理能力を強化、改善する。
- 2) 地方自治体と地域社会間の相互開発協力を強化・改善する。
- 3) 地域社会開発の持続性と自助努力の能力を高める。

これら目標と成果達成のためプロジェクト活動について、フィリピン側と具体的に詰めるには時間と必要資料に制約があった。また、パイロット地域の選定へと繋がる郡及び村落 (Barangay) の詳細情報が不足しており、フィリピン側と討議ができなかった。これらの点に関しては、長期調査員を派遣して詳細をつめる必要がある。

プロジェクトの直接受益者に関しては、セブ州北部の20郡に暮らす女性を含む貧困グル

ープということで日比双方が合意したが、上記の点を考え合わせると、州政府・郡庁の職員も含めてよいのでは、という意見も出されている。

## 5--2 実施計画と日本側投入

実施計画策定には、活動詳細が決定していなければならないが、上記の事情からフィリピン側と具体的な討議は行わなかった。コンセプトペーパーによるとプロジェクトの実施に関しては、2段階方式の導入を掲げている。

第1段階では、人材育成を通じた組織化（Institutionalization）とニーズに基づいたマイクロプロジェクトを地域社会で実施する。これらの成果を評価し、第2段階の活動計画に役立てる。第2段階では、第1段階で得た経験から定型化できるような計画をもとに、活動の大半を実施する。プロジェクト終了時に、評価を実施する。

上記活動を踏まえて、日本側投入について下記のとおり合意に達した。

### (1) 専門家派遣計画

#### 1) 長期派遣専門家

基本的に4名派遣で合意。

- ・チーフアドバイザー
- ・業務調整
- ・一般専門家

日本側としては、専門分野については、地域開発運営管理、地方開発行政、地域産業振興と参加型開発とした。

先方が要請していた「ジェンダーと開発・女性と開発」分野は短期専門家の分野として考慮する旨提案した。これに対して、過去の他国機関との経験から、ジェンダーと開発・女性と開発分野の専門家をプロジェクト開始当初に派遣してほしい旨、フィリピン側から要請があった。

#### 2) 短期派遣専門家

適宜の派遣については合意したが、分野については今後の討議事項とした。

### (2) 研修員受入計画

コンセプトペーパーでは、特に要請記述がない。ただし、州政府・郡庁の開発計画担当職員が中核をなすこと、及び技術系職員や連携機関からの職員をカウンターパートとして配置する旨記述している。郡庁職員の研修参加については、州政府企画開発局推薦により参加できることを確認した。

### (3) 資機材供与計画

コンセプトペーパーでは特に言及がない。内容・規模については、今後討議することとした。

#### 5-3 プロジェクト運営資金

コンセプトペーパーによると、フィリピン側の見積りによるプロジェクト運営資金総額は、2億4,200万ペソで、その9割強に当たる2億2,200万ペソを日本側に期待していた。この件に関しては、日本側から基本的にIn kind（現物＝専門家派遣、研修員受入、機材供与）協力であり、資金協力はできない旨を伝え、フィリピン側の理解を得た。

#### 5-4 事務所建設資金

州政府内に日本側専門家チーム用執務室を提供することについては、問題はなかった。

郡庁におけるフィールドオフィスの開設につき、フィリピン側から、場所によっては、日本側資金による事務所用建物の建設を期待する旨コンセプトペーパーに記載があるところから討議中にも要請された。日本側としては、そのような制度がないため、建設は無理であることを説明し、フィリピン側の了解を得た。

#### 5-5 無償資金協力

無償協力については、現時点では正式な要請がないものの、将来必要性が生じたときに特定のコンポーネントまたは活動に対して無償資金協力を発動して欲しい旨打診があった。これに対して、日本側は、基本的に無償資金協力は難しいと思われる旨回答し、フィリピン側の了承を得た。

#### 5-6 プロジェクト終了後の資金提供

プロジェクト終了後の成果の持続性を保持するため、住民組織の運転資金として各郡庁へ日本側からSEED資金という名目での寄付要請がフィリピン側より出されていたが、そのような資金供与協力が日本側になことを説明、フィリピン側の了解を得た。



## 6. 日本の他の協力との関連

### 6-1 フィリピン地方生計向上計画

1991年10月1日～1996年9月30日まで、フィリピン政府(大統領府:Presidential Management Staff=PMS付属機関フィリピン人造りセンター:Philippine Human Resource Development Center=PHRDC)と、地方の貧困撲滅に寄与することを目的として協力活動を行った。

この協力は、1982年から1991年まで続いたフィリピン・人造りセンタープロジェクト(PHRDC)の系譜を引いたものであり、人造りセンターの1部門であった研修教材開発部が実施していた生計向上プログラム(Livelihood Program)と水産養殖研究センターが行っていた水産養殖分野を基にプロジェクト方式技術協力に発展させたものであった。

構想としては、PHRDC、地方自治体(LGU)、NGO、住民組織(PO)を実施の核として、所得の向上、雇用機会の創出・増大を図り、農漁村人口の30%を占める底辺貧困層の生活向上を達成しようとしたものである。

上記の経緯から、プロジェクト事業は大きく二つに大別された。

一つは、生計向上パイロット地域として、ルソン(イフサオ州アルフォンソ・リスタ)、ビサヤ(南レイテ州パドレ・ブルゴス)、ミンダナオ(北ダバオ州サマール)の3地域を選定、切り花・ラン、傾斜地農業、衣服製造、アバカ栽培、山羊飼育等の生計向上事業を実施し、成果を挙げたものについては、地方自治体、または、州立農科大学に引き渡した。

もう一つは、水産養殖部(Seafarming Research and Development Department)に対するもので、ルソンのパンガシナン州ダグバンでハタを中心とする養殖技術・種苗生産技術の開発と普及(→パンガシナン州スアルで養殖生計向上プロジェクトを1994年末から開始)、牡蠣養殖技術の普及(→1992～1994年ビンマレイ市カマレイ地区で普及事業、1995年同市リノック・ガヤマン地区で新たに普及開始)を中心として実施した。

このプロジェクトは、協力期間中に相手方実施機関が行政機構改革により大統領府に統合されたため、政府内指揮命令系統に混乱を生じ、プロジェクト活動に大きな影響が出るという事態を経験した。

プロジェクト終了後に提出された最終報告書で、リーダーは、フィリピンで行われる同種のプロジェクトに対する提言を下記のように挙げている。

- ① 協力の相手先を十分見極めること(貧困対策関連のプロジェクトの実績と経験を有した機関が望ましい→農業省、内務・自治省)
- ② 協力のパートナーについて十分調査すること(バイアスのかからないNGO調査)
- ③ 生計向上運営資金の問題に十分配慮すること(回転資金の確保と地域住民に対する助言と指導)

④ 現場を重視すること（住民の生活向上が目的→協力の拠点は地方に）

（注）このプロジェクトは、社会開発協力分野で本格的な貧困対策支援としての協力事業を行ったもので、1997年3月から開始されたインドネシア・スラウェシ貧困対策支援村落開発計画プロジェクトは、この経験を基に新しい取り組み方を試みている。本案件も、これらプロジェクトからの教訓を生かすことが期待されている。

## 6-2 フィリピン・農村生活改善研修強化プロジェクト

1996年6月15日～2001年6月14日までの5年間、フィリピン政府（農業省農業研修局：Agricultural Training Institute=ATI）との協力。日本側は、農林水産省農産園芸局が協力機関となっている。プロジェクトサイトはマニラ市及びボホール州タグビララン市。

農・山・漁民及び自治体所属の普及員が、参加型アプローチにより、効果的な研修を受けられるようになるとともに、各種の協力活動を通じて、農業研修局の研修機能を強化することを目的としている。

活動内容は以下のとおり。

- ① モデルサイトにおいてパイロット農村を設け、参加型アプローチ等を通じた調査、組織育成、資源の活用等生活改善にかかわる諸活動を行う
- ② モデルサイトの研修センターで、上記①に基づいた内容（農民ニーズ及び生活改善の視点を取り入れた）の研修カリキュラムを策定し、試行的研修を実施・評価すると同時に、係る活動を通じて研修の企画、モニタリング及び評価手法を検討する
- ③ AIT本部において、上記の成果を他の地域のセンターに適用・展開するための活動を行う
- ④ 上記①～③の活動を実施するうえで、試験研究機関、地方自治体、NGO等とATIとの役割分担を明らかにし、連携強化の手段を検討、試行する

<グローバルイシューに関する特記事項>

- 1) WID関連：広く農村生活改善の分野を扱うため、プロジェクトの各活動にジェンダー配慮が含まれる。
- 2) 貧困対策関連：農村生活の質の向上を目標としているため、農村貧困層も直接・間接的受益者に含まれる。

## 6-3 フィリピン・土壌研究開発センター計画プロジェクト（フェーズII）

1995年2月1日～2000年1月31日までの5年プロジェクト。フィリピン政府（農業省土壌水管理局：Bureau of Soil and Water Management, Department of Agriculture）との協力。日本側は、農林水産省農林水産技術会議事務局が協力機関となっている。プロジェクトサイトは、



ケソン市。

フェーズII協力では、フィリピン農地の50%近くを占める脊薄土壌（アルティ・ソル）を中心とした不良土壌の改良等の調査研究及び土地生産力可能性分級手法等の技術指導を行い、不良土壌管理技術の改善に資することを目的としている。

技術的指導及び助言を中心に、以下の活動を行っている。

- ① 不良土壌の制限因子の解明とその改良（総合改良技術の検討を含む）
- ② 不良土壌の浸食防止技術の改良（土壌保全）
- ③ 土壌生産力可能性分級手法の開発

<グローバルイシューに関する特記事項>

環境関連：土壌保全分野

#### 6-4 フィリピン・ボホール総合農業振興計画プロジェクト（フェーズII）

1996年11月11日～2001年11月10日までの5年間プロジェクト。フィリピン政府（農業省ボホール農業振興センター：Agricultural Promotion Center=APC）との協力。日本側は、農林水産省が協力機関となっている。プロジェクトサイトは、ボホール州タグビララン市。

ボホール農業振興センター及びモデル地区をプロジェクト活動拠点として、ボホール州農民の農業技術及び水管理技術を改善し、農業生産性の向上に資することを目的としている。

活動内容は、下記のとおり。

##### (1) 栽培

- 1) 現地環境条件に適応する栽培技術協力
- 2) 稲を基幹作物とする営農体系の改善

##### (2) 水管理

- 1) 合理的水管理技術の検討
- 2) 水管理組織に対する効率的水利用に関する技術協力

##### (3) 農業機械

- 1) 現地に適応した農業機械の開発に資する技術協力
- 2) ポストハーベストを含む現地適応型機械化体系の確立に資する技術協力

##### (4) 普及体制／研修

- 1) 技術普及にかかわるAPCと地方自治体及び国家灌漑庁（National Irrigation Administration :NIA）との連携強化

2) 農業普及員の営農技術向上研修及び農村組織の育成

<グローバルイシューに関する特記事項>

特になし。

#### 6-5 フィリピン・公衆衛生プロジェクト

1992年9月1日～1997年8月31日まで実施されたプロジェクト。フィリピン政府（保健省：Department of Health）との協力。日本側は、(財)結核予防会結核研究所が協力機関であった。プロジェクトサイトは、セブ市。

セブ州を対象地域とし、結核対策の強化を通じて、フィリピンの公衆衛生活動のモデル的なあり方を開発することを目標としていた。

協力活動は、以下のとおりであった。

- ① 結核有症状者の受診促進、喀痰検査の励行、菌検査体制と患者指導の拡充
- ② 記録・報告、監督・評価及び要員の研修等実施体制の強化
- ③ 情報教育活動（IEC）の強化と資機材供給・管理システムの確立
- ④ サーベイランス体制の確立
- ⑤ 結核菌のレファレンス検査施設機能の確立
- ⑥ オペレーショナルリサーチの実施
- ⑦ 当該分野の医療関係者等を対象にした各種セミナー、研修の計画的な実施

<グローバルイシューに関する特記事項>

特になし。

#### 6-6 無償資金協力案件

無償資金協力案件で本案件、特にセブ州北部地域に関連あるものを以下に記す。

##### (1) 地方道路橋梁建設計画（全国）

フェーズⅣ、案件（平成5年）	Apalan橋	(Toledo～Tabuelan道路) 国道
	Tambongan橋	(Antonio de Pio Highway) 国道

##### (2) 第3次教育施設拡充計画（全国）

リバタ中央学校	(ミングラニャII)
ラングタッド初等学校	(ナガII)
ナイロン初等学校	(ボコ)
ナガI中央学校	(ボコ)
トゥブラン中央学校	(トゥブラン)

グアダルベ初等学校 (セブ市)

クランバン初等学校 (セブ市)

(3) 婦人職業訓練機材整備計画 (全国)

北部地域に関するものはない。

平成7年度第2次案件

セブ市婦人職業訓練所

マンドラウエ市婦人職業訓練所



## 7. 第三国（国際機関を含む）の協力概要

### 7-1 カナダ国際開発庁（Canadian International Development Agency: CIDA）

CIDAのマニラ事務所では、これまでのフィリピンにおける協力活動事例をもとに、同機関の協力手法を聴取した。

その特徴は、以下のものである。

- ① Cluster Systemと呼ぶ社会集団的な形での住民の組織化、能力向上方式の導入
  - ② 技術（支援）チームを結成し、運営管理システムへの助言と企業化調査の実施
  - ③ 地域社会組織化とそれに関する研究の分離、二本立て方式を導入
  - ④ CIDA事務所のジェネラルマネージャーに民間企業の人材を充当する方略の導入
- また、下記の人的資源の紹介を受けた。

・ Edgar Comeros

Visayas Cooperative Development Center (VICICO)

1<sup>st</sup> St., Beverly Hills SUBD., Cebu City      Tel.032-253-3145, 253-3148

・ Dr. Warlito Vicente (Exec. Director)

Davao Medical School Foundation      Tel.(082)226-2344

・ Rachel V. Polestico (Director)

Appropriate Technology Center, College of Agriculture Complex Xavier University

Cagayan De Oro City      Tel.(08822)72-2994

最後に、今後の密な情報交換を双方で確認した。

### 7-2 Central Visayas Water and Sanitation Project (CVWSP)

オーストラリア政府（オーストラリア国際開発庁 Australian Agency for International Development）と地域開発協議会（Regional Development Council）による中部ビサヤ地域の上下水道・公衆衛生（便所）普及・維持プロジェクトで、その活動内容と経験・教訓について聴取した。

セブでは、1991年4月から1996年10月までの5年間に48郡中15郡で活動を実施した。その主たる活動テーマは、以下のとおり。

- ① 非政府組織（NGO）を通じた、持続性ある地域社会開発
- ② 地域社会の貧困解消と女性の社会的地位の向上
- ③ 上下水道と公衆衛生の普及による地域社会の健康改善

プロジェクトでは、政府に依存しない自立運営方式（Self-running System）、自己依存（Self-reliance）能力の開発・普及に努めた。

留意事項として、当初計画の時間枠 (Time Frame) が、実施の段階で大幅に遅延したことを挙げていた。また、20冊余の開発用マニュアルを入手した。

### 7-3 Cebu Upland Project (CUP)

ドイツ技術協力公社 (German Agency for Technical Cooperation: GTZ) とフィリピン政府 (前自然資源省、前農業・食料省) 及びセブ州政府の協力プロジェクト。1986年7月～1998年8月まで4段階に分けた協力活動を Alcoy、Boljoon、Oslob という南東セブ州に位置する郡部にある14の山地村落で行い、基盤整備 (給水、Barangay 道路)、資源保全・回復 (土壌・水保全、アグロフォレストリー)、生計向上 (非農業: 織物、陶器、石鹸・ロウソク製造、農業: 家畜飼育普及、魚養殖、野菜栽培) 及び協同組合の組織化等開発事業を実施した。現在は、最終段階としてフィリピン側への引き渡しを実施している。住民開発資金 (People's Development Fund: 協同組合による資金)、信託資金 (Trust Fund: 地方自治体による財政支援) 等を設立し、プロジェクト終了後の持続性を図っている。

プロジェクト側が強調した点は、村落開発事業実施の難しさについてである。中央政府、地方自治体、下院議員、NGO等の絡みの中での人材育成と組織作り、地域社会の問題とニーズの優先度の決定、プロジェクト資源利用に関する柔軟性、地域社会の果たすべき責任等を貴重な提言があった。

### 7-4 Small Islands Agricultural Support Services Program (SMISLE)

欧州連合 (EU) と農業省の協力プロジェクト (一部のプログラムに US Peace Corps が参加)。Canotes 諸島 (Sanfrancisco、Poro、Tudela、Pilar 各郡) と Bantayan 島 (Bantayan、Sta. Fe、Maridejos 各郡) で参加型村落開発プロジェクトを実施している。

(注) このプロジェクト・サイトは、今回の日本側に要請して来た地域と重なっている。したがって、将来のプロジェクト実施地域から除くことを考慮してもよいと思われる。

1995～1999年までの5年間プロジェクト協力で、プロジェクト目標は、「五つの小島にある農・漁村落社会を支援して生計向上を実施、現金収入を高める」ことにおいている。達成するための活動として、以下を挙げている。

- ① 村落における農業、家畜飼育、漁業分野の生産方式と生産性を改善する
- ② 市場へのアクセスを改善し、市場機会を開発する
- ③ 持続する開発を実現するため、組織能力を高める
- ④ 環境の持続性を保証する

1997年現在実施されている事業は以下のとおり。

<p>[生産] トウモロコシ生産改善 種トウモロコシ生産 家畜・家禽予防接種と寄生虫駆除</p> <p>[流通] Poroコプラ購入ステーション* 屋外市場建設* Puertobello太陽熱乾燥機 手漉き紙支援</p>	<p>[環境] 学校運営Barangay託児所 Puertobello街路樹植樹 Unidosマングローブガーデン（強化植樹）* [その他] Tudela郡農業事務所の拡張・改装* 地域チームに対する通信機器支援</p>
--	--

(注) \*は、サイトを視察したもの。現場視察は、上記の他にPoro郡庁、裏庭牛飼育（Backyard Cattle）、手工芸（草に似た植物を編んだバッグの製造）を訪れた。

[人材育成]としては、Poroの郡庁職員の能力開発を支援している。

1990年から95年までの期間がプロジェクト準備期間に費やされ、開発阻害要因及び開発可能要因分析を実施したうえでプロジェクトが開始されている。

マニラで、SMISLEの支援母体である欧州連合（EU）と意見交換し、この種の協力を評価する基準・指標設定等の難しさを互いに確認した。また、協力手法に関する欧州連合の開発した教材資料を入手し、今後も密な意見交換をすることで双方合意した。

#### 7-5 Governance and Local Democracy Project (GOLD)

アメリカ国際開発庁（USAID）とフィリピン政府（国家経済開発庁、外務省、内務・自治省、大蔵省）とNGO及び民間コンサルタント会社の協力。「良き地方自治と地方開発のため、幅広い地域住民参加による民主的組織作り」をプロジェクト目標としている。9州200余の郡と市を対象地域として連携（連盟を形成）させ、事業を展開している。

手法としては、

- ① 会話（Conversation）
- ② ワークショップ
- ③ アクションプランニング

を組み合わせ、小グループの中に共通意見（Common Sense/Consensus）を構築していき、地域住民が自主的に自らのニーズに基づく実行計画を策定し、組織化して、事業（地方自治体、民間企業、NGO等と共同して）を実施する能力を開発しようというものである。

調査団の評価法や評価指標に関する質問に対しては、彼等も正確な答えをまだ出していないという正直な回答が帰ってきた。そういう意味で、「1998年の大統領選挙は、市民の正直な意見がどれだけ反映されるか、試金石の一つ」という言葉が印象的であった。

参考資料：Briefing Materials (Central Visayas Water and Sanitation Project)

An Endeavor in Participatory Rural Development (Cebu Upland Project)

**Briefing Materials (Small Islands Agricultural Support Program)**  
**Governance and Local Democracy (Gold) Project Presentation to JICA**  
**Cebu-Seed Project**



## 8. 相手国のプロジェクト実施体制

本プロジェクトの実施機関は、セブ州政府である。近年における世界的な政治体制の民主化の流れとこれに伴う参加型開発への関心の高まり、そして開発における中央政府の役割の再定義の試み等の動きの中で、地方行政の役割が注目されるに至っている。従来わが国の政府開発援助は、開発途上国の中央政府機関を実施機関として展開されてきた経緯があるが、セブ州北部地域おこしプロジェクトは、このような世界的流れのなかで、セブ州政府を直接のカウンターパートとして地域開発を支援しようとするものである。したがって、事前調査における主たる関心の一つは、本事業の実施主体たるセブ州政府の行財政能力の把握にあった。

さらに、こういった関心を構成するもう一つの背景は、フィリピンにおいて推進されている地方分権政策である。経済の構造調整策が実施されると同時に、開発における政府の役割が問い直されるなか、フィリピンにおいては中央政府の多くの行政機能が既に地方政府に委譲されている。本事業は、このような積極的な地方分権がなされているからこそ計画されたものであるが、セブ州においてこの動きがどのような実態として把握されるか、事前調査の重要な課題とされた。

セブ州政府は、今回の事前調査団との協議のために、特に州政府庁舎内に執務室（約50㎡）を準備しており、事業実施に向けての熱意を読み取ることができた。また、セブ州政府内で事業の実施母体となる州企画開発局（Provincial Planning and Development Office）職員の調査団への対応についても、州企画開発官（Provincial Planning and Development Coordinator、州企画開発局長職）を中心に迅速・的確であったと評価され、良好なパートナーシップのもとに事前調査は実施された。

### 8-1 実施機関の組織及び事業概要

セブ州政府と州企画開発部の組織は、「付属資料1. 事前調査団協議議事録（ミニッツ）」に添付された組織図のとおりである。

先述した地方分権政策の法的根拠は、1991年に発布され翌1992年から実施された自治体法（Local Government Code: LGC）に求められるが、この中で州企画開発局の主要業務は以下のように規定されている。

- ① 地方開発協議会（Local Development Council、8-2参照）に提出する総合開発計画・政策の策定
- ② 開発計画・事業の実施に必要とされる調査、研修事業の実施
- ③ 部門別計画や調査事業の統合・調整

- ④ 域内で実施される開発事業のモニタリングと評価
- ⑤ 州の歳入歳出の動向分析及び州財政委員会に提出する財政計画・政策の策定
- ⑥ 開発計画策定への住民参加の促進
- ⑦ 州開発協議会事務局の管理監督

州企画開発局は、州企画開発官と副官を筆頭に職員数48名で、組織図に見られるとおり事務管理部門（職員8名）と、以下3課体制となっている（丸数字は、上述した主要業務の各課分担を示す）。

- ・ Plans and Programs Division（職員16名、① ③ ⑤ ⑥）
- ・ Research, Evaluation and Statistics Division（職員7名、② ④）
- ・ Special Projects Division（職員15名）

主要業務のうち、⑦の州開発協議会事務局の管理監督業務は、州企画開発官が直接担うものと理解される。Special Projects Divisionの業務は、開発事業サイトの実地調査、開発事業の実施可能性調査・優先順位付け、実施監督などである。

各課の業務能力や相互の連係メカニズム、あるいは州政府内の他部局との調整能力など州企画開発部としての実務能力は、今回の事前調査で十分に把握できたとは言えない。しかしながら、冒頭に述べたような調査団への的確な対応や各種資料の整備状況から判断する限り、日常のルーチン業務に支障をきたすような個人的能力やモラルにかかわる大きな問題はないといえよう。

## 8-2 プロジェクトの組織及び関係機関との組織関連

フィリピンの行政構造は、国・地域（Region）・州（Province）・郡（Municipality）・行政村（Barangay）というヒエラルキーになっているが、本プロジェクトは州以下の行政単位を対象とするものである。一方、州・郡両政府レベルの行政能力の向上と、行政村レベルでの開発事業の計画・実施支援という異なった行政レベルでの技術協力がプロジェクトの2本柱となるため、「情報の共有と共通理解」を旨とする事業実施組織の構築が肝要である。ミニッツに示されるとおり、セブ州政府内に州企画開発官を包括的な責任者とするプロジェクトマネージメント・オフィスが設けられるが、本事業の実施については、この役割規定と実務能力に優れた人員の確保が極めて重要となる。

また、行政村レベルでの開発事業については、事業の選定を含めた社会的準備作業として、対象地区の社会分析が重要なコンポーネントとなる。本事業では、行政村レベルにおける意思決定メカニズムのあり方や開発ニーズについて、住民の参加のもとに分析する過程を重視する。事業の実施についても、地元事情に精通したマネージメントをされると考えられる。このような意味で、郡庁（Municipal Government）に加えて、いわゆる参加型アプローチに経

験豊富なNGOとの共同作業が望ましい。事前調査におけるNGOとの協議は、個別NGOの活動内容の把握を目的にしたが、プロジェクトの実施にあたっては、NGOの選定基準、共同作業の具体的内容・期間等について規定する必要がある。

本プロジェクトの関係機関は、行政構造のヒエラルキーに従って次のようにまとめられる。

### (1) 国レベル

フィリピン政府の開発援助受入れ窓口機能を持つ国家経済開発庁 (National Economic and Development Agency: NEDA) は、今後本プロジェクトの実施から評価に至るまで、わが国政府のカウンターパート機関としての役割を持つ。また内務・自治省 (Department of Interior and Local Government: DILG) は、地方自治体の統括機関 (自治促進のための行政指導、予算管理を主たる業務とする) として本プロジェクトにかかわり、具体的には同省機関である地方自治研修所 (Local Government Academy) との共同研修や、これを通じた本事業の成果の普及などを視野に入れておく必要がある。

### (2) 地域 (Region) レベル

フィリピンは16の地域に区分されるが、これら地域はLGCに規定された地方自治体ではない。この地域区分の意義は、地域開発協議会 (Regional Development Council: RDC) の開発調整機能に求められる。各中央政府機関はそれぞれに地域事務所を持ち、域内の開発計画を策定するが、これらセクター計画と各地方自治体の開発計画の調整を担うのが地域開発協議会である。セブ州は第7地域に属し、国家経済開発庁の地域事務所が事務局を担当している。

本プロジェクトと国家経済開発庁ビサヤ (第7) 地域事務所のかかわりは、ミニッツにあるとおり、地域事務所長がJoint Coordinating Committeeのメンバーであること、そして地域事務所が地域開発協議会・国家経済開発庁との連絡調整に当たりつつ、計画の実施を支援することが合意されている。

### (3) 州 (Province)・郡 (Municipality)・行政村 (Barangay) レベル

LGCは、州・郡・行政村各レベルの地方自治体に地方開発協議会 (Local Development Council: LDC) の設置を求めるとともに、この協議会において地方開発計画の審議、策定を義務づけ、地域開発資源の主体的管理を指向している。同時にLGCは、協議会の構成員の4分の1をNGOや民間組織の代表者とする旨規定することによって、地方開発の意思決定に域内住民が参加できる仕組みの構築を意図している。

地方開発協議会は自治体の首長を委員長とし、それゆえに政治的色彩の強い機関である

ため、本プロジェクトが協議会と直接的なかわりを持つことはない。一方、本プロジェクトの実施機関たる州企画開発局及び郡レベルの企画開発部は、これら協議会の事務局機能を持つために、本プロジェクトとしても協議会での協議事項、内容、その運営のあり方等について十分に理解しておくことが重要であると考えられる。

### 8-3 プロジェクトの予算措置

事前調査団の目的の一つは、わが国の政府開発援助に不慣れなセブ州政府に対して、国際協力事業団の技術協力プロジェクトについて十分な説明をし、本プロジェクトについてもあくまで技術協力事業であって資金を提供するものではない旨、セブ州政府側の理解を得ることであった。この点については十分な理解が得られ、セブ州政府からは近年における州財政の状況について説明された。

LGCは地方自治体の財政について、国の徴税権を逸脱しない範囲で自主財源の発掘、徴税能力の強化を奨励するとともに、地方債の発行をはじめとする債務負担行為についての制限を緩和して自治体の開発資金調達機会拡大を図り、地方自治体の財政的自立を指向している。さらに、国庫収入の一定割合（1992年：30%、1993年：35%、1994年以降：40%）を州レベルから地区レベルに至るすべての地方自治体に配分する地方交付金制度（Internal Revenue Allotment）を導入し、各自治体に交付金の20%を開発事業費とすることを義務づけて、開発行政の強化を図っている。

セブ州政府の歳入構造は、地方交付金への依存度が8割程度（1994年：80.9%、1995年：79.5%）と高く、主要自己財源たる不動産税（Real Property Tax）、特許事業税（License and Business Tax）等の占める割合は、低い。一方、1996年のセブ州政府の歳入を見ると、1億8,000万ペソの借入金が増上されており、LGCの資金調達規制緩和の一つの効果の現れといえよう。同年には、土地売却益として2,000万ペソの歳入もあり、全歳入（約7億1,000万ペソ）に占める交付金の割合は50.3%に低下している。

一方歳出構造は、部門別では社会福祉事業への割合が極めて小さいこと（1994年：0.3%、1995年：0.4%、1996年：0.3%）、経済事業への支出が増加していること（1994年：28.6%、1995年：28.3%、1996年：52.1%）が特徴的である。経済事業の主な内容は、道路・橋梁等のインフラ整備、農畜産業である。費目別では人件費・維持管理費の占める割合が大きく、1995年は76.7%、1996年は43.9%となっている（純額ベースは2.6億ペソから3.2億ペソに増加）。

このような動向から、セブ州政府の財政は地方交付金への依存度が高いものの、LGCによって導入された自己財源確保の新しい枠組みの下で弾力的に運営されていると考えられる。本プロジェクトについても、ミニッツに記されたとおり、セブ州政府は地方交付金の積極的

な運用等によって十分な予算措置を講じる旨合意された。

#### 8-4 建物、施設等計画及びカウンターパートの配置計画

本プロジェクトを実施するにあたり、州政府レベルで建物、施設、カウンターパートの配置等について、予見される問題はない。本章冒頭に記した執務室は、「8-2：プロジェクトの組織及び関係機関との組織関連」にあるプロジェクトマネジメント・オフィスに充てられる予定である。

一方、本プロジェクト初期段階において、何らかの基準に従ったパイロット開発事業対象地区の選定がなされるが、その地区の郡庁（Municipal Government）の受け入れ能力については慎重に評価される必要がある。

#### 8-5 政府関係機関の支援体制

「8-2：プロジェクトの組織及び関係機関との組織関連」に述べたとおり。

#### 8-6 その他参考事項

##### (1) 開発事業対象地区の選定

本事業初期段階において、何らかの基準に従って以下のように開発事業対象地区の選定がなされる。

- 1) 郡の性格よりも行政村レベルの要素を重視し、セブ州北部全体を視野に入れて一定数の地区を選定するか（単純選定）、
- 2) 郡の性格に注目して、一つの郡から一定数の行政村を選定するか（二段選定）、
- 3) 両者を統合した選定方法を採用するか（統合選定）

従って、事業の実施体制や事業成果の普及方法がデザインされる。この選定基準・選定方法については、今後の調査分析の中で検討されるが、いずれにしても、将来的な事業成果の普及効果・効率を念頭においた選定方法が求められる。

##### (2) 州政府行政の基本指針

LGCの施行により、地方自治体は既に計画主体としての責任を負っている。しかしながら、地方自治体の行政サービスの役割について明確に規定されているとはいえない。このような状況においては、公共財の配分等について首長の恣意的判断をはじめとする個人的要素が決定力を持ち、自治体としての開発努力に継続性が確保されない事態になりがちである。したがって、セブ州開発における州政府の役割を規定したうえで、いずれの郡においても確保すべき一定の行政サービスの水準（Cebu Provincial Minimumというべき水準）

を設定することが望まれる。これが、州政府行政の基本指針を形成し、州・郡両レベルの開発計画を策定・調整するうえでの基本的枠組みともなると期待される。

本プロジェクトはセブ州地方自治体の開発行政能力の向上を目的の一つに掲げるものであるが、このような視点からの支援がぜひとも必要であると考ええる。

### (3) 長期調査の課題

事前調査の現地踏査は、時間的制約等から主として幹線道路沿いの地区に限られたので、セブ州北部の貧困問題について十分な情報が得られたとはいえない。したがって、セブ州北部における貧困を開発課題としてどう位置付けるか、これを検討するための分析枠組みの確定が必要である。本事業を参加型アプローチによる貧困対策事業とする限りにおいて、この作業は長期調査の必須課題であると考えられる。

## 8-7 参加型開発を推進するNGOの活動について

### (1) はじめに：「地域おこし」と参加型開発/NGO

まず、報告の前提として、本プロジェクトがその基本的枠組みとして掲げている「地域おこし」の概念と「参加型開発」並びに「NGO」との相互関係について略述しておきたい。

本プロジェクトの上位目標は「プロジェクト域内の地域社会における生活水準を改善すること」に置かれているが、その目標達成に向けてのアプローチはかつてのフィリピン地方生計向上計画（PHRDC）や現在展開中のボホール島における女性の生活改善プロジェクトのそれとは本質的に内容を異にしている。すなわち、後者のアプローチは、ある特定の行政村（Barangay）あるいはそこにおける特定の社会階層グループ住民の生活向上をプロジェクトベースで追求するものであり、昨今重要視されている「住民参加」もそのプロジェクトにおいてのみ追求される性格のものである。したがって、その評価もプロジェクトが掲げた目標の直接的かつ量的な達成度をもって測ることに主眼が置かれている。一方、本プロジェクトが掲げる「地域おこし」というアプローチは、貧困家庭の諸問題を解決し生活水準の維持向上を持続的に展開していくための「能力の形成」やそれを支える「地域組織・制度メカニズムの構築強化」を、対象家庭やそれらが構成する地域コミュニティのみならず、それらを取り巻く地域行政や地域市場といった、より広域かつ高度な社会関係の中で追求していくことを目指すものである。したがって、そこにおける参加は住民の参加だけに留まらず、地方政府、民間企業体、並びにNGOといった多様な社会的組織の統合的な参加を必要とするものとなる。同定された個別プロジェクトの計画・実施・評価の諸側面並びにそのプロセスにおいて、これらの諸社会組織が目的達成に向けて協議・共同

同の経験を蓄積し、より実効的な社会メカニズムを構築していくことこそが本プロジェクトの本質的な狙いであるといってもよいであろう。このような「地域おこし」を目指すプロジェクトの評価においては、先に触れた個別プロジェクトの直接的・量的達成度（Outcomes）も重要ではあるが、むしろそれらのプロジェクト展開の結果として形成される「資源・施設の管理運用能力」やそれらを支える「社会組織の成熟度」並びに「諸社会組織間の連携共同メカニズムの構築度」といった間接的かつ質的な側面こそが、その対象となるべきものである。換言すれば、個別プロジェクトの直接的成果がそれらにもたらしたところの諸影響（Impact & Effects）こそを、慎重に評価検討することが求められるのである。一言でいえば、「地域おこし」とは「そこに暮らす地域住民をはじめとした諸社会組織が自らの問題を解決し、自立的かつ持続的な発展を可能ならしめる能力や協議共同の制度メカニズムを内在化させてゆくプロセス」にはかならない。

こうした「地域おこし」を展開していこうとすれば、それは政府諸組織による従来型のトップダウン方式、あるいは、資源・サービスを専ら提供するだけの資源提供方式では大きな限界に直面することとなる。地域住民の生活向上を維持促進していくためには、先に述べた開発能力や組織・制度メカニズムが地域住民並びに地方政府の双方において、総合的かつ統合的に形成されねばならないが、それらの能力や制度メカニズムは、従来型のマニュアル方式のトレーニングや訓令によって一朝一夕に実現できるものではない。ここに「参加型開発」の必要性が登場してくる。すなわち、地域住民、地方政府、並びに必要に応じて民間企業等が、具体的な問題解決に向けて、そのプロセスに実際に参加共同しながら「経験的に」その能力を蓄積し、協議共同のための制度メカニズムを構築していくことが何よりも肝心である。特に、地域住民と地方政府が協議共同しながらプロジェクトを形成実施していくことは、単に、プロジェクトの受容性や実効性を高めるのみならず、地域社会の固有性に基づいたより現実的な協議共同メカニズムを構築し、開発能力を双方において蓄積していくうえで、何ものにも代えがたい直接的な経験的学習の場となるからである。また、それは双方の信頼関係の醸成にも不可欠のプロセスでもある。

さて、こうした参加型開発プロジェクトの実施において、その一方の当事者となるべき地域住民はそのままカウンターパートたり得るかといえば、決してそうではない。一般的に、貧困層とされる地域住民は、その置かれた社会的環境ゆえに自らの問題を自立的に解決していく技術的能力及び経験の蓄積も社会組織としての形成も十分ではない。こうした場合、参加型の開発を展開するためには、地域住民の間で自立的な問題解決への意識化並びに組織化といったSP（Social Preparation）のプロセスを資源投入の前に実施しておく必要がある。これができるのは、地方政府組織ではなく、PA（Participatory Approach）の具体的手法を身につけたNGOである。このPAによる地域住民のSPプロセスは、後のプロジ

プロジェクト展開を左右する極めて重要な側面であり、これを外して先に述べた「地域おこし」は成立しえないであろう。また、いうまでもなく、NGOは画一的に論じられるものではなく、その得意とする活動領域並びに機能性はさまざまに異なっている。したがって、プロジェクトの段階に応じて必要とされる経験機能を有しているNGOとの間で協議共同していくことは、本プロジェクトを展開していくうえで極めて重要な事柄であると認識しなければならないであろう。

## (2) 「参加型開発」実施に向けての社会的ポテンシャルティ

上記の「地域おこし」並びに「参加型開発/NGO」の論議を踏まえたうえで、今回の聞き取り調査を通じて見出した諸事項を政府組織、NGO、住民組織に分けて以下報告する。

### 1) 政府組織の状況

まず、「参加型開発」に関する政府組織側の認識は、聞き取りの機会が限られた状況のもとでは即断すべきでないと言わざるを得ない。あえてかなり低いレベルにあると判断する。州政府企画開発局（PPDO）メンバーとのアプローチに関する対話の中では、一度として先方から「参加型開発」に言及されたことはなく、これは地方企画開発部（MPDO）及び市長に関しても同様であった。特に、MPDOからの聞き取りの中で、「私たちは住民に信頼をまったく置いていない」と至極当然といったように述べられたことは、行政の地域住民に対する認識及び現実的な相互関係のあり方の一端をうかがわせるに十分である。また、訪問した地方役所に掲げられていたプロジェクトリストを検討してみると、その9割方が道路建設とBarangayホール建設で占められ、残りは飲料水パイプの敷設という内訳で、結局、市当局事業の全てがインフラ整備プロジェクトであった。いうまでもなく、こうした性格のプロジェクトは地域住民のニーズに一定程度応えながらも、その計画実施プロセスにおいて住民の参加を排除するものである。このようなプロジェクトのみを実施している行政組織の職員の認識が、先に述べたレベルに留まっているのは当然の結果とも言えるのである。

次に、NGO並びにそれとの共同に対する認識・姿勢も同様に十分ではないと判断される。当該行政区域内で活動するNGOについては承知はしているものの、あえて共同で住民の生活共同プロジェクトを実施するということは考慮の外というのが実態である。彼らのNGOに対する関心は、ひとえにその活動組織の政治的性格に向けられており、地域住民の生活向上に向けてNGOが果たし得る役割やその機能性等についての関心は、聞き取りをした範囲においては皆無であった。一言でいえば、NGOに対してはその活動を妨害はしないけれども、積極的に共同活動を展開しようとする意思はないといったものであろうと考えられる。また、1991年のLGC（Local Government Code）改訂により



義務づけられた州開発協議会（PDC）・郡開発協議会（MDC）におけるNGO並びに住民組織の参加も形骸化しており、参加している場合でもその多くは政府肝いりのNGOである場合が多いと、多々指摘されている。

これらを総合的に考えると、参加型開発で本プロジェクトを推進するにあたり、政府組織側のポテンシャルはかなり低く、今後、彼らに対する参加型開発アプローチの枠組みや手法の周知徹底、並びにNGOとの共同関係の構築に積極的かつ戦略的な協力支援を展開していくことが必要となるであろう。

## 2) NGOの状況

今回、現場及び事務所で聞き取りを実施したのは五つのNGO、すなわち、Plan International-Cebu、World Vision Development Foundation (WVDF)、Ugmad Inc.、Roman Aboliz Foundation Inc. (RAFI)、並びに、Visaya Cooperative Development Center Inc. (VICTO)である。これらは組織背景、活動領域、活動手法等においてさまざまに異なるNGOであり、その意味で興味深いコントラストを示していたが、ここでは個々のNGOの詳細な紹介は割愛し、「地域おこし」の視点から以下を報告する。

まず、「地域おこし」プロジェクトの基礎であるSP (Social Preparation) の実施能力及び経験の点では、Plan Internationalを除くすべてのNGOが将来的なカウンターパートとして共同してゆくにはほぼ満足できるレベルに達していることが確認できた。すなわち、SPにかかわるValue FormationやLeadershipトレーニングを独自に展開する手法・経験を有し、それに続く個別プロジェクトに必要な技術トレーニング (Coop Management, Water Resource Management, SALTs, etc.) は各々が実施するか、あるいは、特定の技術については他の専門NGOに委託するか、いずれの方法で対応している。たとえば、Cooperativeに関するトレーニングでは、いずれのNGOもVICTOの支援を得ながら実施している。こうしたNGO間の相互連携は、聞き取りをした範囲では比較的良好に展開されている印象を得たが、これらのNGOは全て直接的あるいは間接的にPHILDIARRA (Philippine Partnership for the Development of Human Resource in Rural Area) の傘下にあるものである。したがって、こうした相互協力関係が他のNGOグループ、たとえば、PBSP (Philippine Business for Social Progress) 傘下のNGOとの間においても成立しているか否かは現時点では判断できない。しかし、セブ州で活動するNGOの間では都市部及び農村部において各々Kaabag sa Sugbu/Kaugmanam sa Sugbuといった連合組織を形成しており、相互間の協議共同体制が構築されてきているのも事実である。また、開発アプローチにおいて注目すべきはWVDFのPIDA (Provincial Development Approach) であり、その基本的構想において本プロジェクトの「地域おこし」に極めて近い枠組みを提示している。

次に、NGOの側の政府組織に対する認識は総じて批判的と言ってもよいであろう。

その理由として以下の点があげられる。

- ① 政府職員の低いモラル
- ② 政府組織の技術的レベルの低さ
- ③ 政府プロジェクトの住民ニーズからの乖離
- ④ 地方政治家・有力者との癒着
- ⑤ LDCの軽視⇔NGO/住民組織の軽視

しかし、こうしたNGOの批判的姿勢は必ずしも政府組織との共同を拒否するものではない。むしろ、NGOの側では相互協力に対する積極的意思はあるものの、先に述べた諸々の理由がその実現を阻んでおり、苛立ちを覚えているというのが実情である。

「是々非々の原則に基づいた対等の立場での協力」、これこそがNGOが求めている共同関係のあり方と考えて間違いない。その意味で、NGOからJICAに対して公共利益促進に向けての参加共同ができる環境づくりにぜひとも協力してほしいという意見が出されたことは、真剣に受け止める必要があるであろう。

さて、参加型地域社会開発（地域おこし）をより効率的・効果的に促進してゆく基本的前提としての社会調査、すなわち、対象となる地域コミュニティが伝統的・経験的に蓄積してきた資源の利用管理メカニズムや社会管理システムに関する分析把握の枠組み・手法については、いずれのNGOもそれらに関する具体的手法及び経験的蓄積を持ちあわせていないことが判明した。これらの点に関する意見交換をしたNGOの中には、たとえば、WVDFのようにこうした視点及び分析枠組みがPAプロジェクトの評価に不可欠であるとの認識を示し、現行のプロジェクト評価枠組みの改善に当方の協力を求めるものもあった。このことは、今後の事業展開のプロセスにおいて、JICA専門家、政府組織担当者、NGOの間で「地域おこし」の評価枠組み及び指標を共同で開発していく可能性を示している。それはまた同時に、政府組織とNGOが個別プロジェクトを実施していく際の協議共同を促進していく環境づくりにも寄与し得る試みといえるであろう。

### 3) 地域住民組織の状況

今回は、NGOのプロジェクト現場である3か所の地域コミュニティ（Barangay:農村・農漁村・漁村）を訪問し、直接そのBarangay役員及び住民組織代表から組織活動状況に関する聞き取りを行った。活動内容はその存立背景によって多々異なっているので詳細は割愛するが、共通して見られたのは「共同組合」による生活改善・収入向上への取り組みであった。

まず、地域住民の伝統的な集団対応経験については、他の地域と同様に「相互扶助」及び「資源プール」といった段階の資源の共同利用の経験はあることが確認された。また、貯水池管理や共同組合運営という共同資源の利用管理については、それらが実現さ

れる過程において政府・NGO双方による多彩なトレーニングが継続的に実施されていることも明らかになった。すなわち、地域住民の開発ポテンシャルティとしては、資源・施設の共同利用の経験はあるものの、その共同管理運営に必要な技術的・社会的経験は伝統的枠組みの中には存在しないということである。また、一方で、適切な支援を通じて経験的学習を継続的に積み上げることにより、資源の共同管理運営にかかわるポテンシャルティを開発し得ることをも示している。

Barangayにおける一般的な組織集団には、末端行政組織であるバランガイ組織の下に、各々、性・年齢により男性グループ (Kalalakihan)、女性グループ (Kababaihan) 及び若者グループ (Kabataan) が形成され、各々が経済社会活動を担当している。たとえば、男性は主に経済関連の活動を、女性は教育福祉や共同組合等、若者はスポーツ振興や治安維持といった活動を行っている。こうした諸集団は、その活動が活発に展開されている場合には、政府組織やNGOが実施する諸開発プロジェクトの実施組織の母集団として機能するが、一般的にはゆるやかな社会結合の単位にすぎず、開発プロジェクトを実施する場合には、関心をもつ構成員によって新たに開発組織が形成される。今回訪問したBarangayには比較的多くの住民組織が形成され、多彩な活動を展開していたが、それらの大半はかつて政府組織 (農業省、社会福祉開発省等) が各々のプロジェクトの受け皿として組織し、機能不全に陥って活動を停止していたものにNGOがPA手法並びに各種トレーニングを導入して再活性化した経緯を持つものであった。

こうした自立的な活動を展開しはじめている住民組織のリーダー及び構成員のNGOに対する姿勢は好意的であり、また、自らのこれまでの実績に自信のほどを示している。構成員自らの利益のみならず、Barangay全体の利益の促進を念頭にいた発言が多々あり、NGOによる意識化及び組織化の成果が確認される状況であった。NGOの担当者によれば、これらは、いわゆるSPの基本段階を終えた状況にあり、ここまでに最低5年間の時間を必要としている。本格的な生活改善・収入向上への活動はこれからが正念場であり、そのプロセスを支えるには外部からの資源・サービスの継続的投入支援が必要との認識であった。このことについては、住民組織リーダーからも、自分達に必要なのは、さらなる活動を展開し得る資金の確保と技術的トレーニングであるとの声が聞かれた。すなわち、PAによる組織化・意識化が一定程度展開されても、それを継続的に支え強化してゆく具体的活動を可能ならしめる資源あるいはそれへのアクセスの提供なくして、地域住民の生活向上の持続的展開は望み得ないということである。ここにこそ、政府組織が果たすべき重要な役割が存在している。

NGOの地域住民の開発ポテンシャルティに関する認識は、一言に言って、潜在的能力はあるものの現状ではPA手法によるCO (Community Organization) を実施しない限り

極めて低い状況にある、としている。また、有効な対応策として、PA手法によるSPを踏まえたうえで地域住民を「共同組合」に組織していくこと、そうした方向での基本的活動が成果を挙げている地域としてBantayan、Catmon、Camads、San Remigo、Tubulan、Bolhon、Tabugonの名を挙げている。

### (3) 長期調査に向けての提言

「参加型開発/NGO」の視点からは、今後実施される長期調査において以下の4側面に関する詳細なデータ・情報の収集分析を提言したい。

#### 1) 政府関連機関・組織について

政府関連機関・組織については、現時点における参加型開発の枠組み・実績・認識評価を把握し、これから「地域おこし」の仕掛けに対する許容度及び可能性を明確にしておくことを目的とする。

- ① NGO/POとの共同プロジェクト実施の実績とその認識・評価
- ② PPDO/MPDO/バランガイ相互間の支援協力体制とその改善点
- ③ PDC/MDCCにおけるNGO/POの参加実態とそれへの認識
- ④ 海外援助機関との共同実績と問題点、その改善への提案

#### 2) NGOについて

今後の活動展開においてフェーズに応じた共同活動を展開するために、地域住民の能力形成や組織強化に関する個々のNGOの「機能的能力」を把握することが基本的な目的である。さらに、政府諸機関並びにJICAとの相互理解信頼に基づく活動を可能ならしめる要件や枠組みを明確にすることも同様に必要である。

- ① 活動の対象領域と実績
- ② 住民組織の能力及び組織形成にかかわるアプローチ/手法とその機能性
- ③ NGOの政治的スタンス
- ④ NGO間の組織協力・連携の構造・機能的状況
- ⑤ 海外援助機関/政府諸機関との共同活動の実績とその枠組み
- ⑥ 参加型開発促進への問題点とその改善案

#### 3) 住民組織 (PO) について

地域住民の組織的活動の現況及び経験、並びに、伝統的な資源・社会関係の利用管理メカニズムを把握することにより、現在及び今後の「地域おこし」活動参加へのポテンシャルや克服すべき問題を具体的に把握することを目的とする。

- ① 存在する住民組織とその活動並びに形成プロセスの把握
- ② 伝統的な集団対応慣行/社会組織の機能形態の把握とその成立基盤

- ③ 行政組織（Barangay）と各住民組織との相互関係
- ④ 外部組織（政府組織・NGO・海外援助機関）との関係
- ⑤ 参加型開発促進への問題点とその改善案

#### 4) 第三国援助国諸機関について

これまでの参加型開発展開におけるNGO・政府諸組織との共同活動の経験から、プロジェクト実施への基本的枠組み、共同関係、採用したアプローチ・手法、並びに、直面した問題やその克服への具体的手だて等を確認し、今後の「地域おこし」展開への知見を収集することがその目的である。

- ① NGOとの共同関係の枠組み・内容・選択の規準及び条件
- ② 政府諸組織・機関との連携枠組みと内容
- ③ 上記における問題・課題とその具体的な解決手だて

#### (4) 「地域おこし」プロジェクトの展開に向けての提言

「地域おこし」プロジェクトの実際の展開に関しては、それを方向づける基本的枠組みとしての概念・アプローチ、並びに、それを実現していくのに必要な実践的手だての二つの側面から以下の提言を行う。

##### 1) 「地域おこし」プロジェクトの概念・アプローチ

###### ① 「地域おこし」プロジェクトの概念枠組みの明確化

本格的なプロジェクト実施に先だて、本「地域おこし」プロジェクトが目指すところの基本的な概念枠組みを明確なガイドラインとして文章化しておく必要がある。これまでの経験からしても、「参加型地域社会開発」というものは、それにかかわる諸主体間において各々の独自の解釈を許してしまい、それがプロジェクトの実施展開過程において不必要な摩擦や混乱を引き起こす可能性が高い。こうした事態を事前に回避し、プロジェクトを効果的かつ効率的に展開していくためには、当事者相互間においてプロジェクトの構想、概念、アプローチ等について共通認識を形成しておくことが大前提となる。また、本「地域おこし」プロジェクトの特異性、妥当性を内外に明確にしていくためにも必要と考えられる。

###### ② モデル地域選定のための規準の設定

本「地域おこし」プロジェクトの経験を他の地域でも活用できるモジュールの開発が成果物の一つとして挙げられているが、そのためにはモデル地域選定の規準を、本プロジェクトの趣旨に合致するとともに他の地域でも適用可能な、普遍的要件を満たすものとして、設定しておく必要がある。開発能力の育成や組織制度メカニズムの構築強化という視点からすれば、選定の規準は単にその対象地域の形態的特徴や行政・

住民の意思といったものだけではなく、地域社会の構造機能的な特質や、そこから生じてくるところの開発ポテンシャルを含み総合的かつ動的な規準が必要とされる。

### ③ 「地域おこし」プロジェクトの評価枠組みの形成

上記のモデル地域選定規準と不可分の関係にあるのが、プロジェクト評価の枠組みの形成である。本章の冒頭部分でも触れたとおり、ここでの評価規準及び枠組みは、従来型のプロジェクトの直接的成果を量的に測るのみならず、そのプロジェクト活動及び成果が開発能力の形成や組織制度メカニズムの構築強化にどのような質的变化と貢献をなしたかを総合的かつ多面的に把握し、分析できるようなものでなければならないだろう。こうした評価枠組み及び規準を形成して初めて、「地域おこし」の諸活動とその結果を空間・領域的かつ時間的枠組みの中で相対的に把握し、さらなる具体的な活動を特定し、戦略的なプロジェクトの展開ができると考えられる。

## 2) 「地域おこし」プロジェクトの実践の手だて

### ① 実践的な「協議共同システム」の構築

政府諸組織、地域住民、NGO並びに国際支援組織が「参加型地域社会開発：地域おこし」にともに取り組んで行くための前提は先に述べた基本的理念・アプローチの共有であるが、それを実体化していくためには具体的かつ実践的な相互協議共同の組織的体制が整備されなくてはならない。この点については、本調査団長の方から既に政府組織（MPDO）の中で「組織そのものの整備強化を図るもの」と「現場のプロジェクトに直結して支援活動を展開するもの」といった機能的役割分担を明確にするという構想が出されている。これは基本的に有効な取り組みと判断されるが、各々のエッセットにおいてNGOや地域住民との協議共同が実現される仕掛けを直接・間接的に組み込んでおくことが必要となるであろう。こうしたことは、当初、特に政府組織側からの抵抗が予想されるものではあるが、その克服を側面的に促進していくことが、JICAに課せられた使命の一つと考えるべきではないだろうか。

### ② 継続的なワークショップ／トレーニングの実施

プロジェクト発掘の初期段階、すなわち、SPを実施する段階から、実際のプロジェクト実施段階を通じて、政府諸組織・住民組織・NGOが活動内容やそこで生じる諸問題等を共に論じ解決策を協議する、あるいはそのために必要な研修を実施するようなワークショップ／トレーニングを継続的に実施していくことが望ましい。それはまさに「参加型地域社会開発」の具体的あり方を、そこに参加する諸組織団体が経験的に学習し、実績を蓄積していく場でもある。各モデル地域でこれを実施するのみならず、一定の成果が見えるようになった段階で、各モデル地域の経験を交換する同様

のワークショップを実施していくことも、モジュール作成の基礎的情報・データの整備獲得といった視点からして有効であろうと考える。こうしたワークショップ／トレーニングを主体的かつ積極的にJICA専門家が仕掛けていくこと、それを通じて「地域おこし」の実体化を促進していくことこそが、期待される役割と言えるのではないだろうか。

### ③ 派遣専門家の戦略的な選定

本「地域おこし」プロジェクトの実施に際し、現地に派遣される専門家の選定には細心の配慮がなされなければならないと考える。すなわち、派遣専門家は個々の管轄分野を問わず、前提としてこれまで述べてきた「参加型地域社会開発」の基本的理念やアプローチを十分に認識しておくべきことは言うまでもないが、実際のプロジェクト活動に必要とされる専門知識を提供できる専門家と「参加型地域社会開発」の具体的手法や分析能力をもった専門家を組み合わせることが必要である。特に、プロジェクトの初期段階においては後者の専門家、すなわち、参加型開発の具体的手法を熟知し、NGOの機能性を判断でき、さらに地域社会の構造機能を把握できる人材が必要である。この種の専門家がプロジェクト実施の全期間に配置されることが最も望ましいが、少なくとも、プロジェクトに進展段階に応じてこの両タイプの専門家を戦略的に組み合わせ配置していくことを念頭においておかねばならない。

### ④ 効果的な支援体制の確立

上記のような現場の「地域おこし」プロジェクトを効果的に支援するためには、派遣専門家、JICAフィリピン事務所、JICA本部を含む国内支援委員会の相互協力体制を確立整備してゆくことが必要と考える。派遣専門家が中核の存在となるのはいうまでもないが、彼らの活動を側面支援するには他の各々が以下の役割を果たすことが必要と考えられる。まず、JICAフィリピン事務所は関連政府機関（NEDA/DILG等）並びに大使館等に本「地域おこし」プロジェクトの内容や活動経過を積極的に報告説明し、現地の取り組みが円滑に展開できるような支援環境を作り出すこと、さらに、現地専門家と共同してプロジェクトのプロセスをJICAの立場からドキュメントし、新たな取り組みの経験を整理蓄積してゆくことである。また、国内支援委員会は、特に、現地の要請に応じた派遣専門家の発掘と「地域おこし」に関する派遣前研修の実施、並びに、派遣専門家の活動報告に基づいて状況を分析し、具体的対応策を提示するための研究活動と、定期的な現地調査による評価活動を積極的に実施する必要がある。これらを実現する要は、三者間における緊密な情報の交換を実施し、現地任せではない体制を早急に構築整備していくことであろう。





## 9. 専門家の生活環境

現在、セブ島には、大使館駐在事務所が置かれているほか、進出企業の長期駐在員家族が結成した日本人会や商工会議所がある。

(1) セブ日本人会 (Rm. 303, Mackay Bldg., Gorord Ave. Tel.231-0563 Fax.231-0562)

日本人会に登録している世帯数は、約200で、500~600名がその構成員と推定されている。セブ島通信(無料)を隔月に発行して、会員間の親睦を図るとともに必要生活情報を流している。

(2) セブ日本商工会議所は、地元に対する日本企業の紹介を中心にした活動を行っている。欧米の商工会議所との交流は、言葉の問題から盛んではないとのことである(専門家の生活環境については、大湊書記官、青年海外協力隊山内聡子隊員(平成7年2次獣医師)と本田企画調査員からの聞き取りと日本国大使館セブ領事部発行資料及び任国情報に基づく)。

### 9-1 住宅事情

メトロ・セブーセブ市を中心に活動する専門家の住宅に相当と考えられるものには、以下の3種が主として考えられる。

(1) ホテル

州政府庁舎、NEDA-7事務所、日本国大使館セブ領事部等へ通勤するに至便と考えられる所に、以下がある。

ホテル名	住所	電話番号
1) Cebu Midtown Hotel	Fuente Osmeña	Tel.253-9711,253-9763
2) Montebello Villa Hotel	Banilad	Tel.231-3681
3) Park Place Hotel	Fuente Osmeña	Tel.253-1131
4) Dynasty Tourist Inn	Jasmin St., Capitol Site	Tel.253-7598
5) Richmond Hotel	F. Sotto Drive	Tel.232-0361
6) Holiday Plaza Hotel	F. Ramos St.	Tel.254-9880

車の便は悪いがセブ市山腹に位置する高層五つ星ホテルとして、

7) Cebu Plaza Hotel	Nivel Hills, Lahug	Tel.231-1231
---------------------	--------------------	--------------

もある。

これらホテルは、外国人が安心して宿泊できるホテルとして、領事部が認めているものであり、長期滞在も可能である。

## (2) 一戸建て住宅

外国人向け一戸建て賃貸住宅は、セブ市内高台に点在している。メトロ・マニラのようなヴィレッジ形式（高い塀で囲まれ、管理事務所が管理する）のものもある。一般的に、家具付き住宅が多いようである。

住宅の敷地面積、間取り、家賃等については、調査できなかったが、マニラの例で見ると、500～2,000平方メートル、応接間、書斎、ダイニングルーム、台所、2～4寝室、メイド部屋、ガレージ等が標準の間取りとなっている。家賃は、5万～15万ペソということであるが、ホテル等の価格比較から、セブでは、1、2割安いのではと思われる。

特記する設備としては給水関係で、乾期には水不足になることがあり、このような住宅では水道の他にフィルター付きの深井戸を備えている。水質については、土壌が石灰質のため硬水であるが、一般飲料水として飲料に供しても問題はないとのことである。電気事情は、かなり改善されたようであるが、調査団滞在中に豪雨で市内全体が断続的かつ長時間にわたって停電した。こうした点から、簡易発電設備を備えていることを住宅選定条件に入れても良いかもしれない。また、下町では、排水の悪さから道路の大部分が冠水、ちょっとした洪水状態になっていた。高台にある住宅が外国人居住地に選ばれている理由の一つは、こういうところにもあると考えられる。

フィリピンの使用人雇用形態は、自分の出身地から呼び寄せるのが普通（信用・安全）とのことで、専門家もそれに倣い、大家に依頼した方が良いかもしれない。使用人について留意しておくこととして指摘された点は、メイドが雇用主あるいは同居人に来た手紙等を勝手に開封して読む習慣があることである。一般的に、プライバシーという観念がないように見受けられる、というのが協力隊員の観察結果である。

## (3) アパート

市内には、単身者用家具付きアパートがある。1～2寝室、応接間に台所及び炊事用具、食器、冷蔵庫が付いたもので、家賃は、1か月日本円で7～8万円程度である。

## 9-2 教育事情

セブには日本人学校はなく、補修校があるのみで、約30名の児童・生徒が通学している。補修校なので、これらの児童・生徒は、普段セブ・インターナショナルスクールに通学している様子である。

このような事情から、マニラに家族を残して、単身赴任する長期駐在者も見られる。

日本人学校は、近隣の州としては、ミンダナオにあり、50名程度の生徒・児童が就学している。

### 9-3 治安状況

セブは、フィリピンの中では犯罪発生率が最低で、検挙率は最高の都市とされている。この一つの要因は、セブアノという民族的な気質、一般に温順で平和・協調志向に由来している、という説もある。

一般に、ダウンタウンで事件（スリ、置き引き、ひったくり等）が起きることが多く、夜間、ダウンタウンを一人で歩くことは避けた方がよい、というのが日本国大使館領事部の意見である。

日本のやくざ入国については、観光地というセブのイメージ保持のため、入国管理事務所が締め出しを図っている。特に、入れ墨や手指に欠損のある者は空港で入国拒否や査証延長不許可という措置がとられているとのことである。

### 9-4 食料事情

スーパーマーケットで売られている食品を見る限り、鮮度と種類に問題がありそうである。ローカルな市場の方が肉、魚、野菜、果物、穀類といった生鮮食料品をより安価で入手できるのでと思われる（北部地域で視察した市場と比較して）。加工食品にしても、肉製品、乳製品、清涼飲料水、ジュース、干物、缶詰等種類が少なく、また、添加物等が多く含まれている（種類や品質の問題は、日常生活用品や事務用品にも同様にうかがえる）。タイ、インドネシアといったASEANの国々と比較すると、全体的に物資が乏しいという感がある。

とは言っても、スナック食品やベーカリー、ファーストフードの店、セブンイレブンといったミニマーケットもあり、基本的な日常生活にはさほど不自由しないと言えよう。

レストランとしては、日本料理、フィリピン料理、中華料理の他イタリア、ドイツ、オーストラリア、韓国などの各国料理店、そして、マクタン島のリゾートホテル内のレストランがある。

### 9-5 医療事情

セブで注意すべき伝染病としては、肝炎、破傷風、コレラ、腸チフス、デング熱、狂犬病等が挙げられる。特に、狂犬病の発生率はフィリピンの中でも高く、犬以外の家畜やペットも罹患するので予防注射は必須といえる（街中を野犬が数多く徘徊しているし、予防注射接種率も低い）。デング熱も予防法がなく、敗血症症状の血小板減少を起こすと命にかかわるこ

ともある。食中毒も多く、具類や生ものをあまり衛生状況の良くない料理店や屋台で摂ることは控えた方がよい。飲料水については、既に述べたが、石灰質の硬水は、腎結石や尿管結石を引き起こしやすいので、その傾向のある人は、市販のミネラルウォーターを飲むようにした方がよい。

多くのフィリピン人の医者は、米国で教育を受けており、概して医療水準は高い。しかしながら、最新型の整備を備えた病院は限られている。

Cebu Doctor's Hospital	Osmena Blvd.	Tel.253-7511, 253-2964
Perpetual Succour Hospital	Gorordo Ave.	Tel.253-3593, 9-4151

## 10. 技術協力の妥当性

本事前調査で行った協議における合意内容によれば、開発水準の低いセブ州北部においては生産活動の活性化と住民の生活水準の改善を一体的に進めることが急がれており、そのために本案件では村落レベル（Barangay）の自助努力を支援し、また地方自治体（州政府、郡庁）の開発行政運営の効率化を指揮することを目的とした技術協力に重点をおく必要があるという点でフィリピン側と認識が一致した。

プロジェクト実施の基本計画の項で述べたように、本プロジェクトの内容は多岐にわたり、かつ継続的にフィリピン側カウンターパートと共同作業を進めなければならない性質のものである。また現地地域社会の構成員とも頻りに意見交換を進めなければならないため、NGOグループの協力も必要である。このようなプロジェクトの場合、注意深い社会調査の実施、専門家の派遣、研修セミナーの開催、小規模事業の実施、研修員受入等を組み合わせながら、協力を実施しなければならない。その意味で、個別事業の単発的実施では対応できず、プロジェクト方式技術協力による総合的かつ一括的な取り組みが最も適切である。

本プロジェクトは、わが国が協力した「セブ州総合開発計画」の重点事項である「都市部と農村部の均衡のとれた開発」の具体化を支援するものでありまた、1992年に施行された地方自治体法（LGC）に基づく、州レベルでの開発事業を通じて地方分権の具体化を目指すものであり、わが国の地方自治に関する経験を生かして協力として本案件の協力の妥当性は高い。



## 11. 提言

以上、事前調査の結果を取りまとめたが、詳細事項を確定するために、早急に長期調査団を派遣して、プロジェクト開始に向けた最終調整を図る必要がある。

この長期調査においては、下記について調査することが必要である。

- ① 事業実施の全体計画の確認
- ② 初年度事業内容の確認
- ③ 専門家派遣計画の確認
- ④ 研修計画の確認
- ⑤ 供与機材の確認
- ⑥ 事業対象地域選定方法の確定
- ⑦ その他の事業実施に必要な事項の確認

ここでは、⑥事業対象地域選定方法の確定と⑦その他の事業実施に必要な事項の確認について触れておきたい。事業対象地域の選定方法にはいくつか考えられるが、現地関係者の間に混乱と過度の期待を与えないようにすることが肝要である。このため以下の点に留意が必要。

### (1) 現地の意向調査

地域おこしの要となるのが郡庁であり、郡長である。その要望と協力の意向がなければ、いかなる事業も継続的に展開することは難しい。この点を念頭に置けば、まず郡長の熱意がある地域から事業対象を選定することが初めに必要となろう。その熱意を評価する要素として、費用負担の意向、日本人専門家受け入れの意向、カウンターパート配置の意向、などいくつかの項目にしたがって意向を調査し、その結果に基づいて事業地区を選定することになると思われる。

### (2) 統計的手法

一方、これに並行して統計的な分析も加える必要がある。地域おこしというのは、理論的に言えば、その地域が持っている広い意味での資源（物的資源、人的資源、社会システム等）を最大限に活用しようとすることに他ならないから、それについて統計的に計測しておく必要がある。本件は人材養成に力点があるから、特に人的資源に関するポテンシャルのあるところを選定することが望ましい。住民や担当職員の学歴、郡長の政治姿勢、地域活動の経験、住民の自主的行動力、その他に関する一連の社会経済調査を行う。このとき、調査結果は事業終了後の評価の際にも利用できるように調査項目を決定することが望

ましい。事業対象地域外にもサンプル地区を選び、事業の有無による違い、時系列変化の違いを比較できるようにする。

#### <その他事業実施に必要な事項>

こうした事業実施に関係して、いくつかの点に配慮する必要がある。

##### 1) 事業成果の評価について

人材養成に関する技術協力の成果を評価することはある意味で難しい課題である。地域おこし事業というのは、事業の結果として経済状況や社会状況が改善されるべきことは当然だが、それにも増して重要なことは、そうした社会的努力を自らが継続していけるような仕組みを作り上げ、地域活動としてコミュニティに定着させることである。JICAの援助も受入側からすれば、外部からの投入であって、一方持続的活動とは内的努力である。したがって外部からの投入は内部努力を不断に継続させるような対象に向けられなければならない。

そこでは大きく見ると、住民の努力を動かす内部条件の整備と、これを支える外部環境の整備とが必要である。これら両方の条件が整うことがとりもなおさず事業の成功ということであり、統計上所得が改善され、教育水準が改善されたとすれば、それはこの条件が整備された結果の現象だと言える。したがって、時に統計上の成果が見えないケースがあっても、それが直接本事業の失敗を意味するものではないという点に留意しておく必要がある。

##### 2) 情報へのアクセスビリティ

セブ北部地域の貧困社会には、山村が多くあり、あらゆる面で後れを取っている。アクセスビリティの悪さが決定的な阻害要因になっていて、これが地域における活性化を阻んでいる。このような状況を改善するため、保健医療情報、教育情報、経済情報、文化情報など、さまざまな分野で情報提供して、自立的なコミュニティ活動を支援できる体制を構想する必要がある。

##### 3) 公的サービスの体系化

同じように、巡回サービス体制の確立によって、直接住民に対するサービスを行うこともできる。限られた財源の中では、公的サービスの普及については、一律の施策（例えば施設を作るなど）では効果が期待できず、むしろ公的な経営・管理の実効性の面から、いくつかのレベルを想定して取り組む必要がある。これは、「施設整備」→「巡回サービス」→「情報サービス」といった一連のサービス体系を導入することによって、より現実的な公的サービスを持続させるという考えに基づくものである。

##### 4) 援助の継続性

技術援助の課題の一つは、いかに供与後の持続性を確保するかにある。本件の場合、



援助効果の継続性という意味では、その体制をどのように残していくかにかかっているといえる。つまり仕組みの定着である。現在の地方自治制度の中で可能であれば、制度の中に組み込むことが望ましいが、制度上の問題は政治的議論でもあり、強制はできない。

この点をいかに克服していくか、その暗示となるものを長期調査の中で把握しなければならぬだろう。



## 付 属 資 料

1. 事前調査団協議議事録（ミニッツ）
2. 日本側質問状に対するフィリピン側回答
3. フィリピン側要請コンセプトペーパー
4. Roles and Contributions of the Province of Cebu to the Project
5. Major Projects Implemented by the Province of Cebu
6. Income Class of 20 Municipalities North of Cebu as of July 1996
7. 収集資料リスト



1. 事前調査団協議議事録 (ミニッツ)


MINUTES OF DISCUSSIONS  
BETWEEN  
THE JAPANESE PRELIMINARY STUDY TEAM  
AND  
THE CONCERNED AUTHORITIES OF THE REPUBLIC OF THE PHILIPPINES  
ON  
THE JAPANESE TECHNICAL COOPERATION  
FOR THE  
CEBU SOCIO-ECONOMIC AND ENVIRONMENTAL DEVELOPMENT (SEED)  
PROJECT

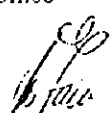
In response to the proposal from the Province of Cebu ( hereinafter referred to as "the Province" ) of the Republic of the Philippines dated May 25, 1997, the Japanese Preliminary Study Team ( hereinafter referred to as " the Team" ) organized by the Japan International Cooperation Agency ( hereinafter referred to as " the JICA " ) and headed by Mr. Hideaki HOSHINA visited the Republic of the Philippines from September 08 to 25, 1997 for the purpose of studying the actual status and underlying problems of the social and economic development in northern Cebu concerning the Japanese Technical Cooperation for the Cebu Socio-Economic and Environmental Development Project ( hereinafter referred to as "the Project" ).

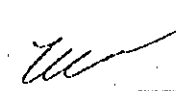
During its stay in the Republic of the Philippines, the Team exchanged views and had a series of discussions with the Province and with the National Economic and Development Authority Regional Office No. 7 ( hereinafter referred to as "the NRO" ) regarding the desirable measures to be taken by both governments for the initiation of the above-mentioned Project.

As a result of the discussions, the Team and the concerned authorities of the Philippines agreed to report to their respective Governments the matters referred to in the annexes attached hereto.

Signed on September 19, 1997 at Cebu City, Philippines

  
-----  
Mr. Hideaki HOSHINA  
Leader  
Japanese Preliminary Study Team  
Japan International Cooperation Agency

  
-----  
Hon. Pablo P. GARCIA  
Governor  
The Government of Cebu Province  
The Republic of the Philippines

  
-----  
Mr. Romeo C. ESCANDOR  
Regional Director  
National Economic & Development  
Authority Regional Office No. 7  
The Republic of the Philippines

## ANNEX I

### I. CONTENTS OF THE PROJECT

Both sides agreed on the following points.

#### 1. Project Title

Cebu Socio-Economic and Environmental Development Project ( Cebu-SEED ).

#### 2. Executing Agency

The Province of Cebu shall be the executing agency of the Project

#### 3. Objectives of the Project

##### (a) Overall Objective

To improve the standards of living of rural communities in the project area.

##### (b) Project Purpose

To establish the appropriate supporting systems for the development of rural communities through the cooperation of the local government and its communities.

#### 4. Outputs of the Project

(a) Development management capabilities of local government units (LGUs) at the provincial and municipal levels will be strengthened and improved.

(b) Mutual collaboration for development among the local government units and the rural communities will be strengthened and improved.

(c) Capabilities for sustainability and self-reliance in development of the rural communities will be enhanced.

#### 5. Duration of the Project

The duration of the Project will be five (5) years commencing from the designated date to be stipulated in the Record of Discussions (R/D) of the Project signed between the Province and the JICA Implementation Study Team.

#### 6. Administration of the Project

(a) For the effective and successful implementation of the Project, a Joint Coordinating Committee (JCC) will be established. The JCC will have the following members:

1. Governor of Cebu Province (Chairperson)
2. NEDA Regional Director
3. Representative of the JICA Philippine Office

4. JICA Project Team Leader
5. Provincial Planning and Development Coordinator (PPDC)

*Note: A representative from Embassy of Japan and the members of missions to be dispatched by JICA Headquarters will sit as observers in the Joint Coordinating Committee.*

(b) The JCC shall have the following functions:

1. To review and approve the annual work plan of the Project in line with the tentative implementation schedule formulated under the framework of the Record of Discussions ;
2. To review the overall progress of the technical cooperation programme of the Project based on the annual work plan and to make recommendations and advice for effective implementation of the Project ;
3. To discuss and resolve project implementation issues arising from or in connection with the technical cooperation programme of the Project.

(c) The JCC shall meet at least twice a year and whenever necessity arises.

(d) The Governor of Cebu Province will be responsible for the over-all implementation of the Project.

(e) The Province shall established a Project Management Office (PMO) headed by the PPDC.

(f) The PMO shall provide the administrative and technical support to the Project.

#### 7. Project Area

Project implementation will be in the twenty (20) municipalities in northern Cebu namely: Asturias, Balamban, Bantayan, Bogo, Borbon, Carmen, Catmon, Daanbantayan, Madridejos, Medellin, Pilar, Poro, San Francisco, San Remegio, Sta. Fe, Sogod, Tabogon, Tabuelan, Tuburan and Tudela.

## II. MEASURES TO BE TAKEN BY THE GOVERNMENT OF JAPAN AND THE PROVINCE

For the implementation of the Project, both parties will take necessary measures described below :

### 1. Measures to be taken by the Japanese Side

#### (a) Dispatch of experts

The Japanese side will dispatch the following long-term experts:

- 1) Chief advisor

- 2) Coordinator
- 3) Expert(s)

*Note: The expert(s) will cover the Regional Development Management, Local Administration for Development, Rural Regional Entrepreneurship Promotion, and Participatory Approach for Development.*

In addition to this, the Philippine side suggested that an expert on Gender and Development/Women in Development (GAD/WID) be dispatched during initial phase of the Project to ensure that gender and development issues will be integrated in the overall framework of the Project. Based on past experience, the integration of gender development issues especially at the initial phase of the Project is necessary to ensure successful project implementation.

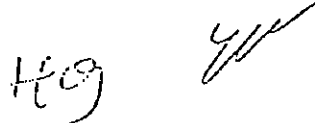
- (b) Short-term expert(s) will be additionally dispatched for the effective implementation of the Project. The suggested fields of expertise will be decided through further discussions between both parties.
- (c) The Japanese side will provide training in Japan for selected Philippine counterparts.
- (d) The Japanese side will provide necessary equipment for the Project. The details of equipment will be decided through further discussions between both parties.

## 2. Measures to be taken by the Province

- (a) The Province will appropriate sufficient counterpart funds necessary for the implementation of the Project.
- (b) The Province will assign the necessary number of counterparts and administrative staff for the implementation of the Project and facilitate the provision of the same by the municipal and barangay governments.
- (c) The Province will provide necessary office space and facilities for the Japanese experts at the Provincial Government Office and will facilitate the provision of necessary office space by the municipal and the barangay governments.

## III. Others

1. The Province shall be responsible for all tax-related expenditures and/or documentation in the Philippines regarding the implementation of the Project.
2. A Project Design Matrix (PDM) will be formulated for effective implementation of the Project.
3. Project costs shall be determined at the inception of the Project and annually thereafter.
4. During the discussion, the team noted the request of the Province to put-up a seed fund for the sustainable implementation of the Project.
5. The NRO shall assist in the implementation of the Project and shall liaise with the Regional Development Council and the National Economic and Development Authority.



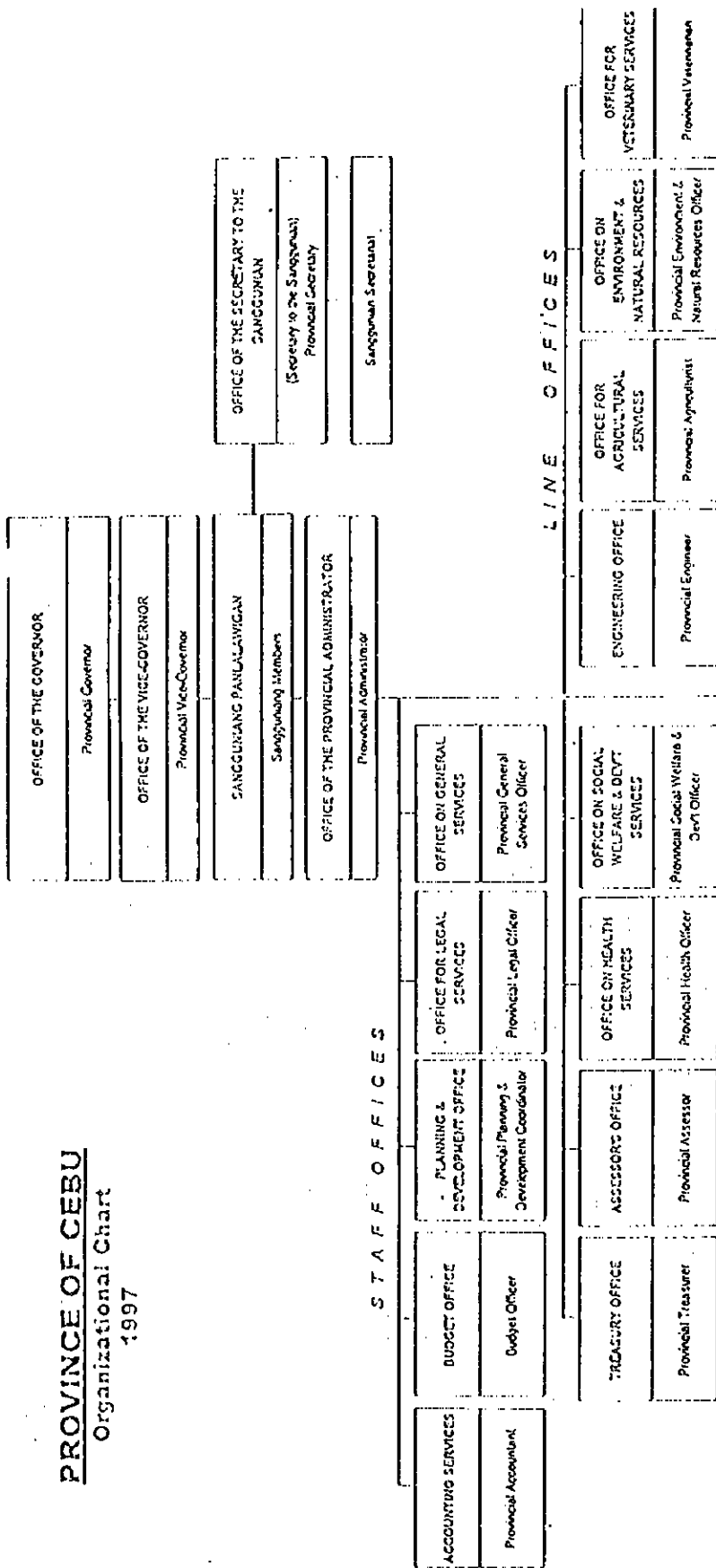


6. The Japanese side will dispatch specialist(s) for supplementary study to follow up the Preliminary Study Team.
7. The Province commits to continue the provision of human and community development activities even after the completion of the Project.
8. The Province shall enter into a Memorandum of Agreement (MOA) with the concerned Municipalities before the implementation of the Project.
9. There will be mutual consultation between the two governments on any issues arising from or in connection with this document.
10. The organizational charts of the Provincial Government of Cebu and the Provincial Planning and Development Office (PPDO) are shown as ANNEX II and III respectively, for reference.

*100  
Jan.*

*Heo Yi*

**PROVINCE OF CEBU**  
Organizational Chart  
1997



Annex II

Approved by:

*[Signature]*  
PABLO P. GARCIA  
Provincial Governor

Noted by:

*[Signature]*  
FRANCISCO C. JAPSON  
Provincial Administrator

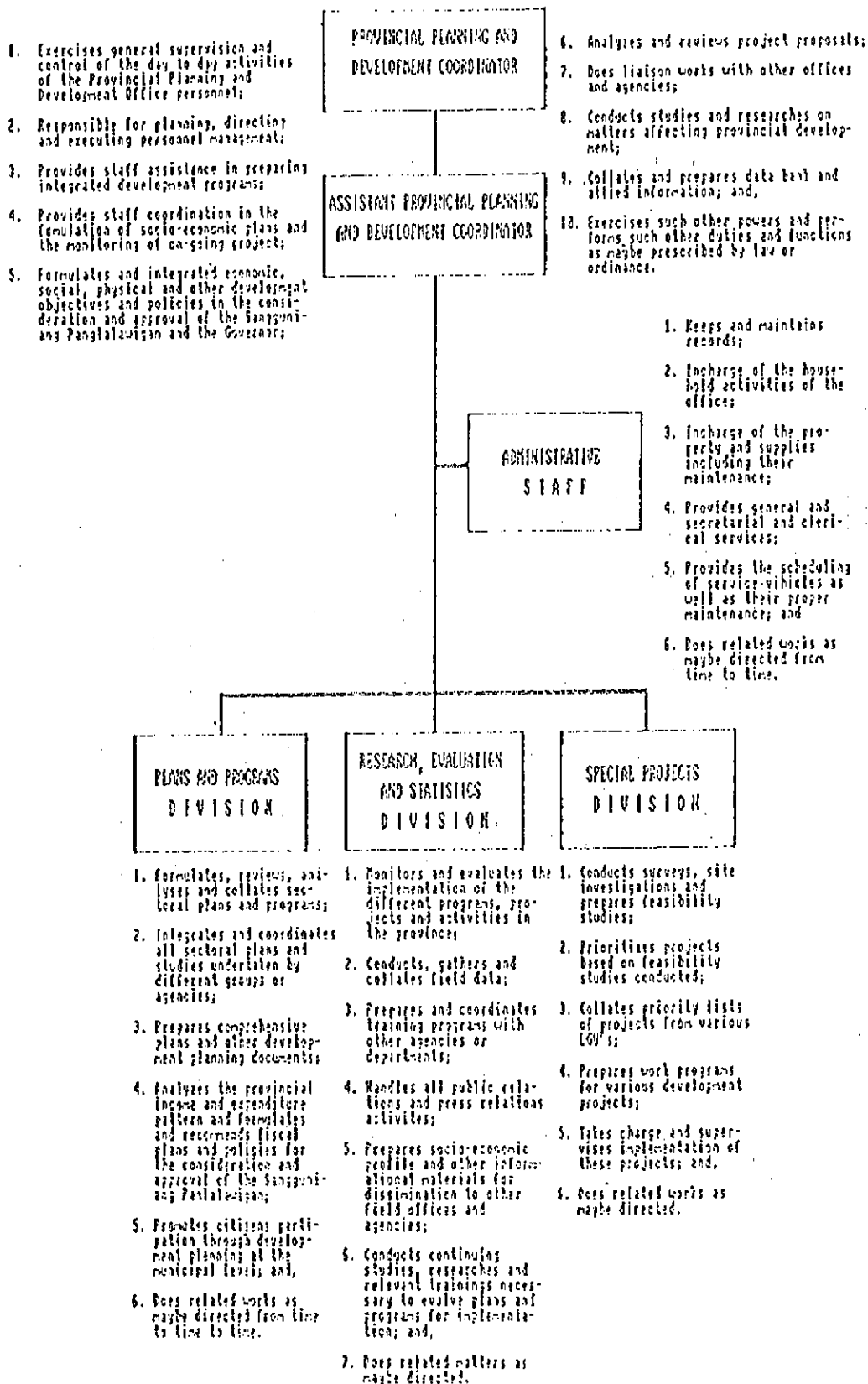
Prepared by:

*[Signature]*  
ROLIVINCENY A. VALENCIA  
PCAD/HRM/ Human Resource Mgmt. Officer

Republic of the Philippines  
Province of Cebu  
**PROVINCIAL PLANNING AND DEVELOPMENT OFFICE**  
Cebu Capitol, Cebu City

Annex III

### FUNCTIONAL CHART





## 2. 日本側質問状に対するフィリピン側回答

*Answers to the Questionnaire  
for the Preliminary Study on the Project Type Technical Cooperation  
for the proposed Cebu Socio-Economic and Environmental Development Project  
in the Republic of the Philippines*

### I. BACKGROUND AND JUSTIFICATION OF THE PROJECT:

- (1) *Justification of the Project in the context of the National Development Policies. Please describe the National Development Plans which justify the Project.*

Human Resource Development and Poverty Alleviation are among the vital components of the Philippine government's objective in reducing the nation's poverty incidence. The project which is focused on the need of the people in the identified depressed countryside areas of Cebu hopes to support these objectives.

- (2) *The existence of the Northern Regional Development Plan in a line with the Cebu Integrated Area Development Master Plan. If you have it, please describe the present situation on detail, such as the objectives, scale (including budget), target development areas, strategy/methodology of implementation, responsible institutions and so on.*

- (3) *The gap between urban and rural areas. Please clarify the definition of the gap that bear the serious problems hindering balanced development/growth in the Philippines.*

- a. Low income opportunities in the rural leading to the influx of rural residents to the urban communities further creating another problem of congestion, demand for more basic services & utilities, and criminality. There is a big gap between urban and rural areas in employment generation. Urban areas had a 4.6% growth, while the rural areas gained almost zero. (1994 data).
- b. Delivery of basic services, provision of better infrastructure support and concentrating the best educational institutions in the urban areas.
- c. Poverty incidence in rural areas is higher than that of the urban areas (53% in 1991).

(4) *Internal Revenue Allotment and Development Fund*

- a) *Please explain us about the legal ground of the Internal Revenue Allotment and Development Fund.*

Section 284, Title Three, Book II of the Local Government of 1991 states that, "Local government units shall have a share in the national internal revenue taxes based on the collection of the third fiscal year preceding the current fiscal year...of forty percent (40%)... in no case shall the allotment be less than thirty percent (30%). Section 285 states that - "The share of local government units in the internal revenue allotment shall be allocated in the following manner.

- a. Province - 23%
- b. Cities - 23%
- c. Municipalities - 34%
- d. Barangays - 20%

Provided, however, that the share of each province, city, and municipality shall be determined on the basis of the following formula:

- a. Population - 50%
- b. Land area - 25%
- c. Equal sharing - 25%

Section 287 of the same code states that, "Each local government unit shall appropriate in its annual budget no less than twenty percent (20% of its annual internal revenue allotment for development projects."

Section 313 © Title Five, Book II of the Local Government further states that, "Local government units shall maintain special accounts in the general fund for development projects funded from the share of the local government unit concerned in the internal revenue allotment and such other special accounts which maybe created by law or ordinance.

As for the Local Fiscal Administration/Budget Execution, we have the following legal basis taken from Title Five, Book II of the Local Government Code (RA 7160) entitled Local Fiscal Administration.

Section 305 and Section 305 (a) states that, "The financial affairs, transactions, and operations of local government units shall be governed by the following fundamental principles:

- a) No money shall be paid out of the local treasury except in pursuance of an appropriations ordinance or law,"

Chapter V, Budget Operations Manual for LGUs - Budget Executions (Sec. 1.1) states that, "Budget execution involves the release and actual disbursement of funds appropriated for the performance/prosecution of functions/ projects/ activities.

Section 4.1 under Principles and Rule governing Disbursement of Local Funds states that, " Disbursement of local funds shall be made in accordance with the appropriation ordinance authorizing the annual or supplemental appropriations without the prior approval of the Sanggunian concerned."

Section 4.1.7 under Disbursement of Appropriations for Development Projects states that....

- a) Each LGU is mandated to appropriate its share in the proceeds from the development and utilization of the national wealth to finance local development and livelihood projects, respectively.
- b) Disbursement from such special accounts under the General Fund shall proceed from the itemized appropriations in the budgets of LGU

instead of by lump-sum. Such itemized appropriations shall be for specific development projects/activities embodied in the local program formulated and prioritized by the Local Development Council and approved by the Sanggunian concerned.

- b) *The Actual results of both funding programmes at the national level and the provincial level. Please offer us the statistics mentioned above.*

The actual funding in the national level is confined mostly to the delivery of basic services and for the expenses of the administrative functions of the agencies of the national government and to large infrastructure projects of the government in various parts of the country.

- c) *Information on the implemented development projects by using both funding programmes in the Philippines and Cebu Province. Please describe it.*

For Cebu Province, the current projects being implemented or undertaken by the National Government are the Second Mactan Bridge, Reclamation Projects (e.g. Cordova, South Reclamation Projects, and the South Mactan Reclamation Project), Power (e.g. Leyte Interconnection), Major Road Links (e. g. Cebu North Road and MCDP I, II and III).

In the provincial level, utilizing both the general fund and the 20% Development Fund, current projects undertaken involved the development/rehabilitation of Provincial Road such as the Cuatro Caminos Road, Naga-Uling Road, Badian-Samboan and the Logo-Tabuelan Road Projects. It is also involved in the development of water projects(CVWSP), environmental protection projects and agricultural support activities.

- d) *The scale of both funding for supporting the implementation of the Project. Please explain us about the expected scale.*

In the implementation of foreign-assisted projects, the usual sharing the Cebu Province has been into are as follows:

- 55% from foreign sources
- 45% from the national government coffers
- Technical Support/Vassistance in the implementation comes from the Local Government Unit

#### **(5) Social Reform Agenda**

*Please clarify the details on the SRA programme implemented by Cebu Provincial Government which will alleviate poverty rate of the province from 32.7% to 19.5% by 1998.*

Under the Social Reform Agenda of the national government, poverty alleviation fund is being set up for each component. In the Province of Cebu, we have the following:

A. Livelihood	-	2.663
B. Potable Water Development & Sanitation	-	14.130
C. Health and Nutrition	-	10.652
D. Basic Child Care	-	3.537
E. Environment Resource Management	-	7.085
F. Basic Education	-	7.159
		45.226 M Pesos

**(6) Social Infrastructure**

*In accordance with your proposal, the province needs the JICA assistance for small-scale infrastructure.*

**a) Please define the small-scale infrastructure you expect.**

- Farm-to-market all-weather roads
- pre-harvest facilities (e.g. irrigation system)
- post-harvest facilities for vegetable, rice & corn (e.g. cold storage facilities)
- Canning & Processing plants for our marine products

**b) Distribution maps**

*The natural resource distribution maps, the public service institutions distribution maps, and the local markets distribution map in the respective municipalities concerned will be very helpful for understanding the present situations in Northern areas. Please submit these materials to the Team in cooperation with municipalities concerned.*

- *Public Service Institution distribution map (such as Health Post, Health Center, Hospital Pharmacies, Transportation Facilities, Cooperatives, Water-works, Schools, Electricity, Gas, Gas Station, Self-defence Office, Public Works & Road Department Office, Public Hall, etc.)*

**(7) The roles and contributions of the Philippines Side to the Project.**

*It is rather difficult for the Japanese side to understand the above-mentioned matters by reading over the proposal. Please clarify your roles and contributions as main implementor of the Project.*

**(8) Organizational (management and administrative) structure of the Project. Please outline the issues as follows:**

**a) Organic Chart for Project Implementation**

**b) Responsible persons such as Director/head of the Project, Project Coordinator.**



c) *Nominees for the Project counterparts.*

(9) *Budgetary input by the Philippines side. Please clarify the following matters:*

- a) *The scale of the budget for the Project.*
- b) *The responsible institutions (Central Government, Provincial Government or Municipalities).*
- c) *The resource institutions (Central Government, Provincial Government or Municipalities).*
- d) *Expected subsidies.*

## 2. OTHERS

*Asian Currency Crisis. Please explain us about the following matters.*

- a) *The influence caused by Devaluation of Philippine Peso upon Macro and Micro Economy of the Philippines.*

In the Macro-level:

The Philippines is expected to combat this threat at the national economy. In doing this, it has to strengthened its dollar reserves at the BSP by generating more dollar-earning activities. Since the Philippine economy is more dependent on imports and its export is on the downtrend more with the demanding labor force and the demand for imported raw materials, is seen to balloon more of its already deficient balance of payments. Economically, the country will really struggle without a very solid productive base or a strong dollar-earning sector other than its OCW remittances.

In the micro-level:

If the trend continues, more firms will close down because prices of commodities will increase as the effect of the weakening of the peso value. With these, labor will demand for wage increase which maybe too hard for companies to bear, more so with the increase of other production cost aside from labor. If these happens, unemployment rate is expected to rise.

- b) *Price Fluctuation in urban and rural areas.*

With the lesser value of the peso earned, the individual will be constrained to confine or limit buying only to the very basic need. This is true to any of us in the urban and rural area who are solely dependent on a fixed income. With the less-buying capacity of the peso, people will be forced to use it for their basic survival needs. More of their attention and resources will be focused on the struggle to fill-in that need and the more they will need for assistance from the government to attain better quality of life. Also, in the final analysis of these things, people in the rural areas suffer more the fluctuation in price of commodities because goods aside from those locally produced will bear higher

prices than they actually have when bought in the city. Rationally, this is due to other added cost such as transportation and labor in bringing them to the consumer.

-o0o-

3. フィリピン側要請コンセプトペーパー



REPUBLIC OF THE PHILIPPINES  
NATIONAL ECONOMIC AND DEVELOPMENT AUTHORITY  
NEDA sa Pasig, Amber Avenue, Pasig City

Cable Address: NEDAPHIL  
P.O. Box 619, Pasig City  
Tel. 031-00 45 00 04

10 July 1997

RECEIVED  
BY \_\_\_\_\_  
DATE 07-10-97  
REF NO. 97-008

HONORABLE DOMINGO L. SIAZON  
Secretary  
Department of Foreign Affairs  
Roxas Boulevard, Manila

Attention: Director Phoebe Gomez, North East Asia Division

Dear Secretary Siazon:

We are pleased to forward herewith, for onward transmittal to the Japanese Government, the concept paper for the project "Cebu Socio-Economic and Environmental Development Project (CEBU-SEED) submitted by the Provincial Government of Cebu for possible Japanese Government's grant assistance.

The project is being proposed to uplift the socio-economic well being of the people in the rural areas, specifically in 20 selected municipalities of Northern Cebu. Livelihood programs, small scale infrastructure and other activities are envisaged to be implemented in two phases for a duration of five years.

We are advising the Department to consider the attached concept paper a draft proposal since the proponent is currently revising the proposal to incorporate the comments of the NEDA Secretariat. Notwithstanding this, however, we believe that said document can already serve as a working document of the Japanese Preliminary Study Team to be dispatched by the GOJ this September. We shall forward to your office the final project document as soon as it has been developed and approved, through the NEDA process, in consultation with Japanese Government.

Your preferential action on this matter will be highly appreciated.

Thank you and best regards.

Sincerely,

  
CELSON NARITO  
Secretary of Socio-Economic Planning  
and NEDA Director-General

cc: Governor Pablo Garcia, Cebu Province



Tulong-tulong  
sa Pag-unlad



Republic of the Philippines  
Province of Cebu

OFFICE OF THE GOVERNOR

File Copy (SEED)

7 May 1997

Ms. Josefina U. Esquerria  
Director, Public Investment Staff  
National Economic & Development Authority  
NEDA sa Pasig, Amber Avenue  
Pasig City

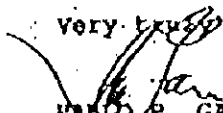
Dear Director Esquerria:

We are submitting herewith the revised project proposal on the Cebu SEED project as requested by your office.

Based on your comments, the project cost already indicates the possible counterpart of the proponent. The post-implementation and sustainability plan has also been integrated in said proposal.

We hope for your favorable action on our proposal.

Very truly yours,

  
PABLO P. GARCIA  
Governor

cc: Mr. Hiroshi Goto  
Resident Representative  
JICA, Manila Office

PROJECT-TYPE TECHNICAL COOPERATION PROGRAM  
(PTTCP)

1. Title of the Project:

Cebu Socio-Economic and Environmental Development Project (Cebu SEED Project)

2. Implementing Organization

2.1. Name of the implementing Organization:

Provincial Government of Cebu

2.2. Project Site:

Selected barangays in the twenty (20) depressed municipalities in northern Cebu namely: Asturias, Balamban, Bantayan, Bogo, Borbon, Carmen, Calmon, Daanbantayan, Madridejos, Medellin, Pilar, Poro, San Francisco, San Remigio, Sta. Fe, Sogod, Tabogon, Tabuelan, Tuburan and Tudela.

2.3. Related Government Departments:

National Economic and Development Authority (NEDA), Regional Office NO. 7

2.4. Outline of the implementing organization:

The Provincial Government of Cebu is the local government unit (LGU) responsible for development administration at the province level. It supervises the development activities of municipalities and component cities within its jurisdiction.

2.5. Organizational set-up:

The provincial government is headed by the Governor, and is assisted by the Vice-Governor. Assisting them in the administration of the government are the members of the Sangguniang Panlalawigan. The Sangguniang Panlalawigan is the legislative body of the province.

The province has 16 offices under the supervision of the Governor. These are the:

Provincial Administrator's Office  
Provincial Planning and Development Office,  
Provincial Treasurer's Office  
Provincial Budget Office  
Provincial Accountant's Office  
Provincial Engineering Office  
Provincial Health Office  
Provincial Legal Office  
Provincial Agriculture's Office  
Provincial Legal Office

Provincial Social Welfare and Development Office  
Provincial Environment and Natural Resources Office  
Provincial Information Office  
Provincial Cooperative Office  
Provincial Veterinarian's Office  
Provincial General Services Office

2.6. Outline of the activities of the province:

The upliftment of the socio-economic well being of the people in the province is the ultimate goal of the provincial government. To this effect, the government shall continuously provide the basic infrastructure and services needed by the people and for industries to locate in the province.

To finance the various programs, projects and activities of the province, the local government unit initiates and maximizes the generation of resources and revenues for the implementation of the projects.

2.7. Annual budget of the province: P 465 million (FY 1996)

3. Project Proposal

3.1. Background Information:

Development and industrialization in Cebu Province is mostly concentrated in the Metro Cebu area, resulting in disparities in income and imbalance in development among the municipalities within the province. To address this problem, Central Visayas sought the assistance of the government of Japan for the conduct of the Cebu Integrated Area Development Master Plan Study (CIADMPS). The study was approved and was being undertaken by the Japan International Cooperation Agency (JICA).

As a follow-up to the Master Plan, a participatory project on rural development to improve the living conditions and promote livelihood activities in the northern part of Cebu is proposed for implementation. This is recommended for assistance by the Japanese government under the Project Type Technical Cooperation (PTTC) of JICA.

The proposed rural project aims to address some of the main issues that are also the priority concerns of the national government namely: poverty alleviation, environmental protection and rehabilitation through community participation, promotion of livelihood, etc. This shall be undertaken by means of a participatory approach in the implementation of the activities in the community. The project also aims to facilitate the sustainable and balanced development of the urban and rural areas in the province, incorporating the experience of the Japanese in rural revitalization, which is called in Japanese as "Chiiki-okoshi" or "Mura okoshi".

The selection of northern Cebu as project site is based on three (3) factors. First, the development of the rural areas of Cebu is lagging far behind that of the highly urbanized areas of Metro Cebu, thus, increasing disparity in development within the province. Second, the province has already a viable master plan for development. Third, the equitable development of Cebu Province, the second largest urban center in the country will, if attained, have a sub-

stantial impact on the development of the nation and may present a viable model for replication nationwide.

### 3.2. Objective of the project:

The project aims to improve the living conditions of the rural communities in the 20 municipalities of northern Cebu Province.

### 3.3. Project content and activities:

#### Project outputs:

At end of the project, it is envisioned that the

1. Provincial and municipal development officials are capacitated in development planning, project management and evaluation of participatory development project;
2. The people's ability to make their living conditions and source of income better is enhanced;
3. Accessibility to the external resources and information is improved.

#### Project activities

##### 1. The following are the proposed activities for output (1)

- a) Establish data collection and management methods in the concerned barangays and municipalities;
- b) Establish development-related documentation in the barangays and municipalities;
- c) Establish a system of monitoring and evaluation of participatory activities;
- d) Production and implementation of IEC (information, education and communication) materials, and;
- e) Train municipal and provincial development officials through on-the-job training on participatory project implementation.

##### 2. The following are the proposed activities for output (2)

- a) Organize the people to collectively plan and implement development activities in their communities;
- b) Provide support to people's organized efforts on improving and maintaining social and economic infrastructure.
- c) Provide support to people's organized activities to improve living conditions and promote livelihood;
- d) Provide support to the organized activities of the people for environmental protection/rehabilitation and resource management.

##### 3. The following are the activities for output (3)

- a) Provide the minimum basic infrastructure which are essential for carrying out the project activities;

- b) Provide support to the communities in their access to external resources and information.

#### 3.4. Beneficiaries:

The direct beneficiaries of the project are the disadvantaged, under-privileged groups including women in the 20 municipalities of northern Cebu. Indirect beneficiaries are the LGU officials and staff, project staff and line agency staff involved with the project.

#### 3.5. Implementation Schedule

The project will be implemented in 2 phases. Phase 1 will be the period of institutionalization where project personnel and beneficiaries are given the proper training and preparation for the successful implementation of the project. A series of project planning activities will be undertaken by the LGUs, line agencies involved and the SEED project team to identify the activities that will be undertaken by the project. Communities are then mobilized and organized for a more meaningful and sustained implementation of the project. Planning at the barangay level will have to be conducted to determine the needs of each barangay, which will have to be validated by the SEED project staff. Micro-projects which are immediately needed by the beneficiaries will be undertaken when necessary.

An evaluation of the initial phase will have to be conducted to assess the activities of the project and plan out the activities for the second phase. During the second phase, most of the activities that will be undertaken by the project will be based on the plans that will be formulated. Post evaluation will also be conducted at the end of the project.

#### 3.6. Technical expertise needed in the project:

##### 1) Long term Japanese experts in the fields of:

Development management/project management (Team Leader);  
Rural development/resource management (Coordinator);  
Participatory planning/community organization;  
Gender and development (GAD/WID);

##### 2) Local or Japanese short-term experts in the fields of :

Information, education and communication (IEC);  
Non conventional source of energy  
Rural water supply  
Rural financing schemes  
Market information and promotion

Short-term experts on other fields may be necessary within certain periods according to the detailed specification of activities to be undertaken.



### 3.7. Human resource development:

The training of beneficiaries, project staff, LGU officials and personnel and coordinating agencies who will be responsible for sustaining the activities of the project upon its completion, will be undertaken by the project. A training needs assessment will have to be conducted to determine what types of training are needed by the concerned persons. Local and foreign training programs, specifically from Japan, will be tapped for the project.

### 3.8. Estimated financial requirement:

Cost of the project is estimated at P242 million. Local contribution is P20 million since the LGUs will be utilizing their existing equipment for the project. The Government of Japan is expected to contribute P222 million. Since many of the activities that will be implemented will depend on the needs that will be identified later on by the community/people through a planning session, additional funds may be requested from the Japanese government through JICA. Breakdown of project cost is as follows:

Expenditure Class	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5	Total
Training and Capability Building						
Local	-	-	-	-	-	-
Foreign	4.0	5.0	5.0	4.0	2.0	20.0
Livelihood Program						
Local	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	10.0
Foreign	3.0	12.0	17.0	15.0	5.0	52.0
Small-scale Infrastructure						
Local**						
Foreign	8.0	18.0	29.0	5.0	-	60.0
Maintenance and other Operating expenses Project Office						
Local	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	10.0
Foreign	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	10.0
Consultancy Services						
Foreign	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	80.0
Total						
Local	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	20.0
Foreign	33.0	53.0	69.0	42.0	25.0	222.0

\*\* existing construction and office equipment of the LGUs will be utilized for the project

## 4. Local Counterpart to the project

### 4.1. Existing building and equipment

The project offices will be housed in the provincial and municipal buildings where the provincial and municipal governments hold office. In the case of the JICA Team office, this will be accommodated in the Cebu provincial government building. The field offices will be located in the municipal halls in the project areas; in some cases however, it may be necessary to provide a small office buildings(s) using JICA funds due to limited space in some municipal buildings.

The existing equipment of the province, which might be needed by the project such as heavy equipment for road maintenance and construction will be made available to the project. The municipalities shall likewise see to it that existing equipment necessary for the smooth implementation of the project is available. Details of this arrangement will have to be discussed during the government-to-government negotiation.

#### 4.2. Counterpart personnel and project budget

The staff of the provincial and municipal development planning office will form the core counterpart personnel for the project. In some instances, technical people from the regional line agencies will be deployed to the project to assist in the implementation of specific activities.

-- Technical

The provincial and municipal governments will also provide the part of the maintenance and operating expenses of the project.

#### 5. Possible Grant-Aid proposal under the SEED project:

At present, no Grant-Aid in relation to the SEED project was prepared and submitted for Japanese government assistance except this project proposal for PTTC assistance. In the course of the implementation of the SEED project, however, it may become necessary to request a Grant-Aid for specific components or activities to be undertaken to generate maximum results from the project and to sustain the benefits to be derived from the project after its phasing out.

#### 6. Post-implementation and sustainability plan

There will be a gradual phasing-out and turn over of the activities of the project. A series of consultative workshops to be participated in by the JICA expert team, project staff and the LGUs concerned will be undertaken to plan out the phasing-out of the project. During these meetings, the turning over of functions and responsibilities, equipment, vehicles, records and facilities shall be discussed thoroughly to ensure that activities undertaken by the project that need to be sustained will be assumed by the LGUs. The TOR for the local staff in the phasing out activities shall be formulated and approved by the Provincial Board. A Memo of Agreement (MOA) shall be entered into by and between the municipal governments and provincial government detailing their role and responsibilities.

The strategy that can sustain the activities of the project is through community mobilization and organization, i.e., teaching the people to take action to improve their living conditions. The project shall see to it that these communities are properly organized and actively working. To support the activities of these People's Organizations (POs), a seed fund to be taken out of the JICA contribution will be put aside for their purpose. This seed fund will be put up in every municipality as a revolving fund to be loaned out to the POs. The utilization of this fund shall be subject to the evaluation of the project staff. Repayment shall be channeled back to this fund.

In all the activities of the project, the LGUs should be actively involved. They should take part in the planning, implementation and monitoring of the project. The local executives should be members of the management committees that will be organized. The project shall assist the local governments in finding ways to improve their management capabilities and financial positions.

6

## 7. Other pertinent information

### 7.1. Relations with other Japanese cooperation:

The Cebu SEED project will incorporate learning and experiences from the livelihood promotion project of the Philippine Human Resources Development Center (PIHRDC) Project. It will also establish cooperation links with such projects as Training Services Enhancement Project for Rural Life Improvement (TSEPRLI), Soil Research and Development Center (SRDC) Project and Family Planning and Maternal and Child Health Project, among others.

### 7.2. Relation with any assistance with other donor agencies:

A cooperation with CIDA on resource management and environmental rehabilitation is envisaged. The region is also proposing for a Community-based Resource Management project to be funded by the World Bank. In case the World Bank Loan project for Community-based Resource Management is implemented, coordination may be necessary to harmonize project area overlaps. Coordination and cooperation in all aspects of project implementation will also be established.

### 7.3. Relation with National Development Programs

The SEED Project supports the national and regional thrusts of poverty alleviation, promoting the sustainable use of the natural resource and protecting the environment. It complements the national programs on Social Reform Agenda and Integrated Social Forestry that are the priority programs of government for the attainment of the above-mentioned goals.



#### 4. Roles and Contributions of the Province of Cebu to the Project

##### ROLES AND CONTRIBUTIONS OF THE PROVINCE OF CEBU TO THE PROJECTS

The Province of Cebu as a local government unit is the main implementor of the project. As background, rural development in the Province is concentrated in the provision of basic services not readily available and/or inadequately provided by the national government. These services are water, roads, and resource management/livelihood.

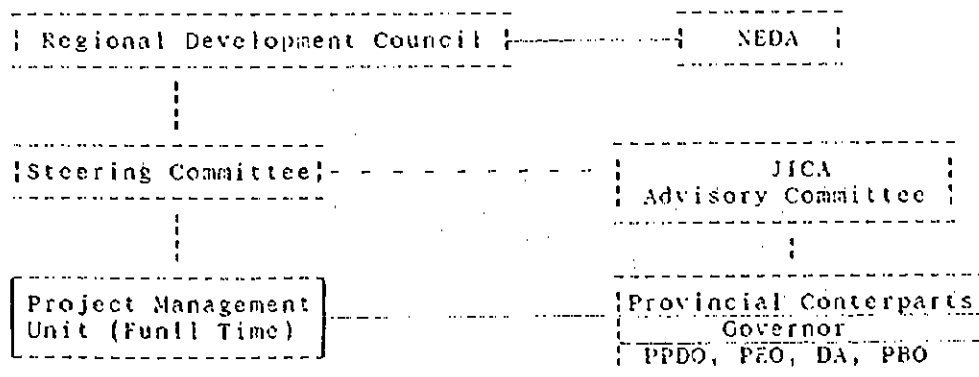
**Water.** In the 1980s, the USAid helped fund a large water supply program dubbed as Barangay Water Program. Today there are more than ten sustainable rural waterworks associations operating around the province, serving an estimated 50,000 drinking populace. In 1992, the USAid embarked a five-year water supply and sanitation program called the Central Visayas Water and Sanitation Project (CVWSP) covering twelve (12) municipalities, creating 40-50 cooperatives. The role of the province is to continuously provide technical assistance, (aside from the financial counterpart), from the inception of the project up to the post implementation phase. The technical assistance included the engineering supervision, planning, monitoring, training, management supervision, institutional development among others.

**Roads.** The present administration of the Province is currently undertaking a road rehabilitation program which cost 240 million pesos of provincial funds for about 60.7 kilometers. Also, heavy equipments for road maintenance were acquired for distribution to the 48 municipalities and 3 cities, the cost is 150 million pesos which included 32 units of dump trucks, 9 units of bulldozer, 3 units of road grader and another 8 units of payloader.

**Resource Management/Livelihood.** In the late 1980s, the Province with the assistance of World Bank, addressed the plight of the poor upland farmers and coastal fishermen in their struggle to raise income.

The province in its effort to reduce poverty levels continuously pursues community-based, resource-oriented program.

##### ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF THE PROJECT



##### 1. RDC through the NEDA

- approves the project
- formulates the MOA between JICA and the Province of Cebu
- resolves issues arising from the terms of the MOA

2. Steering Committee

- composes of different heads of departments, and the private sector
- recommends to the RDC appropriate measures upon consultation with the JICA advisory committee

3. Project Management Unit

compose of staff hired directly by the project to be determined by RDC through NEDA upon recommendation of the Province of Cebu, the implementing agency.

- in charge of the management and administration of the project
- includes the JICA experts, local experts
- supervises the execution of the project

4. Provincial Counterpart

- led by the Governor through the department heads of the major participating/implementing departments
- executes the project

PPDO - Planning, monitoring/training

PEO/PRAC - engineering supervision, supervises bidding of contract

DA - livelihood development community organizing, technical assistance on agriculture/fishery/livestock

LFC - budgeting fund releases, internal control

## 5. Major Projects Implemented by the Province of Cebu

### MAJOR PROJECTS IMPLEMENTED BY THE PROVINCE OF CEBU 1994-1997

#### I. ROADS

1.1 Project	: Cuatro Caminos
Total Cost	: 240 Million
Coverage	: 60.7 kilometers
Status	: On-going

The funds come from the savings of the provincial funds derived from previous year's operations and applied cost-cutting measures. There are four major provincial road lengths identified - one each in the northern and southern parts of the province, and two cross-country roads in the central parts. All generated significant traffic throughout the year. The work includes concreting and widening. Status of the project is on-going.

1.2 Project	: Acquisition of 71 Light and Heavy Equipments for Road Maintenance
-------------	---

Total Cost : 150 million

Details:

32 units - dump trucks	8 units - road graders
3 units - water tank	8 units - pay loaders
6 units - trailer	7 units - vibratory roller
9 units - bulldozer	3 units - excavator

Description:

The equipments are acquired for the use of the 48 municipalities and 3 cities in maintaining road sections in their area. The Provincial Engineering Office takes charge of the schedule. Materials and manpower are provided by the Province and municipalities/cities respectively.

#### 2. WATER

Project	: Central Visayas Water and Sanitation Project
Total Cost	: Php 19 million
Covered Areas	: 12 municipalities

Description:

The project provides for the tapping/development of the water source, installation of transmission and distribution pipelines, construction of reservoir. The institutional component includes the development, organization of water cooperatives to operate the

systems at sustainable levels. The sanitation component also provides for the installation of latrines to far-flung barangays, and congested urban areas.

### 3. ELECTRIFICATION

Project : Electrification Program  
Total Cost : Php 15.3 million

#### Description:

Each municipality/city is allocated Php 300 thousand to supplement electrification program of the national government.

### 4. COUNTRYWIDE DEVELOPMENT PROJECT (CDP)

The Countrywide Development Project Allocation for the Sangguniang Panlalawigan members is distributed as follows:

Regular members (10)	1.6 million each	16.0 million
Sectoral Representatives (3)	400 thousand	1.2 million
		17.2 million

Also known as the Discretionary Fund, the CDP allows each member to decide whatever project it may desire to undertake.

### 5. AGRICULTURE/ENVIRONMENT

Total Cost : Php 7.7 million  
Coverage : all municipalities

#### Description:

These are the combined small farm and environment preservation activities.

### 6. SOCIAL SERVICES

Total Cost : Php 2.8 million  
Coverage : All municipalities

#### Description:

The sector included are activities in health, education, market, seawall, construction of multi-purpose halls.

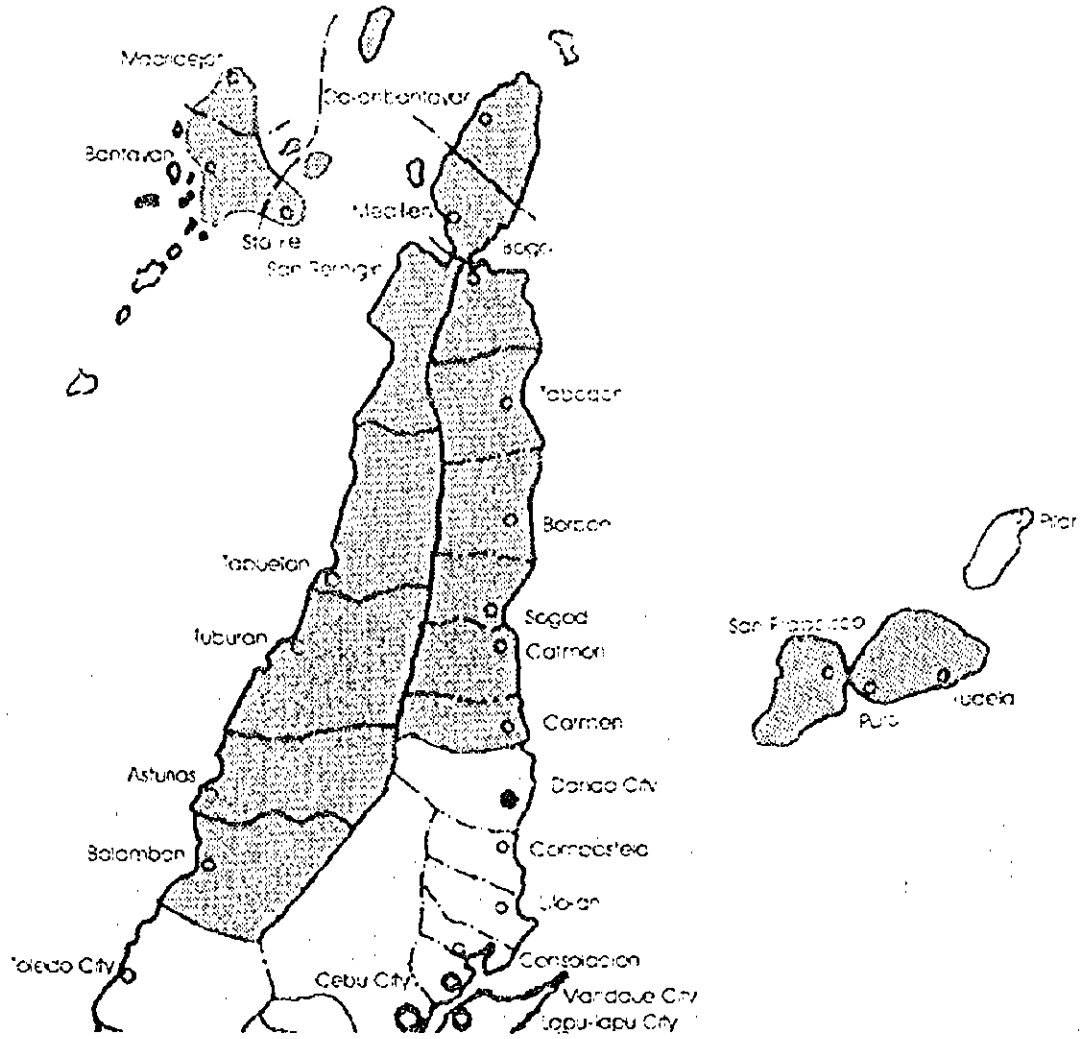


6 . Income Class of 20 Municipalities North of Cebu as of July 1996

INCOME CLASS OF 20 MUNICIPALITIES NORTH OF CEBU  
AS OF JULY 1996

		Income Class	Income (P'000)
		-----	-----
1.	Bogo	2 <sup>nd</sup>	16,486
2.	Balamban	3 <sup>rd</sup>	14,027
3.	Bantayan	3 <sup>rd</sup>	13,817
4.	Tuburan	3 <sup>rd</sup>	12,911
5.	Daanbantayan	3 <sup>rd</sup>	12,590
6.	Medellin	3 <sup>rd</sup>	10,244
7.	Asturias	4 <sup>th</sup>	10,348
8.	San Remegio	4 <sup>th</sup>	9,596
9.	Carmen	4 <sup>th</sup>	8,516
10.	San Francisco	4 <sup>th</sup>	8,547
11.	Madridejos	5 <sup>th</sup>	7,376
12.	Tabogon	5 <sup>th</sup>	7,289
13.	Catmon	5 <sup>th</sup>	7,122
14.	Sogod	5 <sup>th</sup>	7,117
15.	Borbon	5 <sup>th</sup>	6,845
16.	Tabuelan	5 <sup>th</sup>	6,471
17.	Sta. Fe	5 <sup>th</sup>	6,235
18.	Poro	5 <sup>th</sup>	6,184
19.	Pilar	5 <sup>th</sup>	5,000
20.	Tudela	5 <sup>th</sup>	4,675

对象20郡放大图



## 7. 収集資料リスト

- 1: Budget operations manual for local government units, Department of Budget and Management(DBM) and Commission on Audit(COA), June 1993
- 2: The Philippine experience in decentralization: Financing local development with focus on Cebu Province(draft), German Development Institute, 1997
- 3: List of annual investment plans of the 20 municipal governments in the northern Cebu Province for the year 1996, prepared by the Cebu Provincial Government
- 4: Annual reports of the Department of the Interior and Local Government(DILG)- Region 7(Central Visayas) for the year 1995 and 1996
- 5: DILG Memorandum circular(97-30): Policies and guidelines on the utilization of the twenty percent development fund and related matters, DILG, December 1996
- 6: Loan features under the Municipal Development Fund(MDF), no date
- 7: Statement of income and expenditures, Cebu Provincial Government, 1994, 95 and 96
- 8: Central Visayas Regional Poverty Alleviation Action Plan 1996-1998, RDC(Central Visayas), no date
- 9: Compilation of proposed amendments to the Local Government Code of 1991, DILG, no date
- 10: Comprehensive Land Use Plan of the Municipality of Borbon, Borbon, 1996(contents only)
- 11: LGU financing of basic services and infrastructure projects: A new vision and policy framework, ??
- 12: Resource directory for municipal projects, Rey Gerona(JICA Consultant), 1997
- 13: Innovations: Excellence in local governance, DILG, no date
- 14: Manual of operations: Integrated Capability Building Program, Local Government Academy, 1993

15: An impact assessment of the integrated capability building program, DILG, no date

16: 1994 annual report, Local Government Academy

17: A national strategy to fight poverty, Presidential Commission to Fight Poverty, 1995

以下、Philippine Institute for Development Studies の出版物

18: The role of rural non-farm employment in Philippine development(working paper series no. 91-04), Edna A. Reyes, March 1991

19: Dynamics of rural development: analytical issues and policy perspectives(wps no. 91-07), Romeo M. Bautista, August 1991

20: Supporting rural non-farm enterprises: what can be learned from donor programs?(wps no. 91-08), Richard L. Meyer, August 1991

21: Agrarian Reform, the cattle industry and rural financing markets(wps no.91-09), Achilles C. Costales, August 1991

22: Dynamics of rural development: linkages, poverty and income distribution(wps no.91-15), Arsenio M. Balisacan, August 1991

23: Gender issues in agrarian reform and rural non-farm enterprises(wps no.91-16), Ma. Piedad S. Geron, August 1991

24: Rural labour markets, rural non-farm enterprises and agrarian reform in the Philippines: A review of literature(wps no.91-17), Ma. Teresa C. Sanchez, August 1991

25: Measuring benefits from natural resource conservation: the case of the Central Visayas regional projects-1(wps no.92-03), M.S. delos Angeles and Estrella Rodriguez, April 1992

以上、Philippine Institute for Development Studies の出版物

26: Local government financing of social services sectors in a decentralized regime: special focus on provincial governments in 1993 and 1994, Rosario Manasan, ?, August 1996

27: Revenue mobilization in local government units: the early years of Local Government Code implementation(discussion paper series no.95-02), Rosario Manasan, Philippine Institute for Development Studies, May 1995

28: Issues, effects and actual influences of decentralization: the Philippine experience, Rey Gerona(JICA Consultant), JICA Philippine Office, March 1997











JICA

LIB