No.

フィリピン共和国
セブ州地方部活性化プロジェクト
運営指導（中間評価）調査団報告書

平成13年12月

国 際 協 力 事 業 団
社 会 開 発 協 力 部

社 協 一
ＪＲ
01－017

序　　　　　文

フィリピン共和国(以下、「フィリピン」と記す)は地方分権化とともに貧困対策プログラムの拡大推進を図りつつあり、その一環として、国内で最も貧困とされる中部ビサヤ地域の開発に取り組んでいる。このため同国は、地域の中核となるセブ州の総合開発計画を策定し、その実現のため、セブ州地方部活性化に係るプロジェクト方式技術協力を我が国に求めてきた。

これを受けて国際協力事業団は、平成８年からプロジェクト形成調査、事前調査等を行い、平成９年１月に実施協議調査団が討議議事録(R／D)の署名を取り交わして、同年３月１日から５年間にわたる「セブ州地方部活性化」プロジェクトの技術協力を開始した。

今般、プロジェクト開始から２年半を経たところから、中間時点におけるプロジェクト実施上の問題点の調査、実績評価とプロジェクト運営指導、並びに今後の計画の見直しを行うことを目的として、平成13年10月29日から11月10日まで、当事業団国際協力専門員田中由美子氏を団長とする運営指導(中間評価)調査団を現地に派遣した。

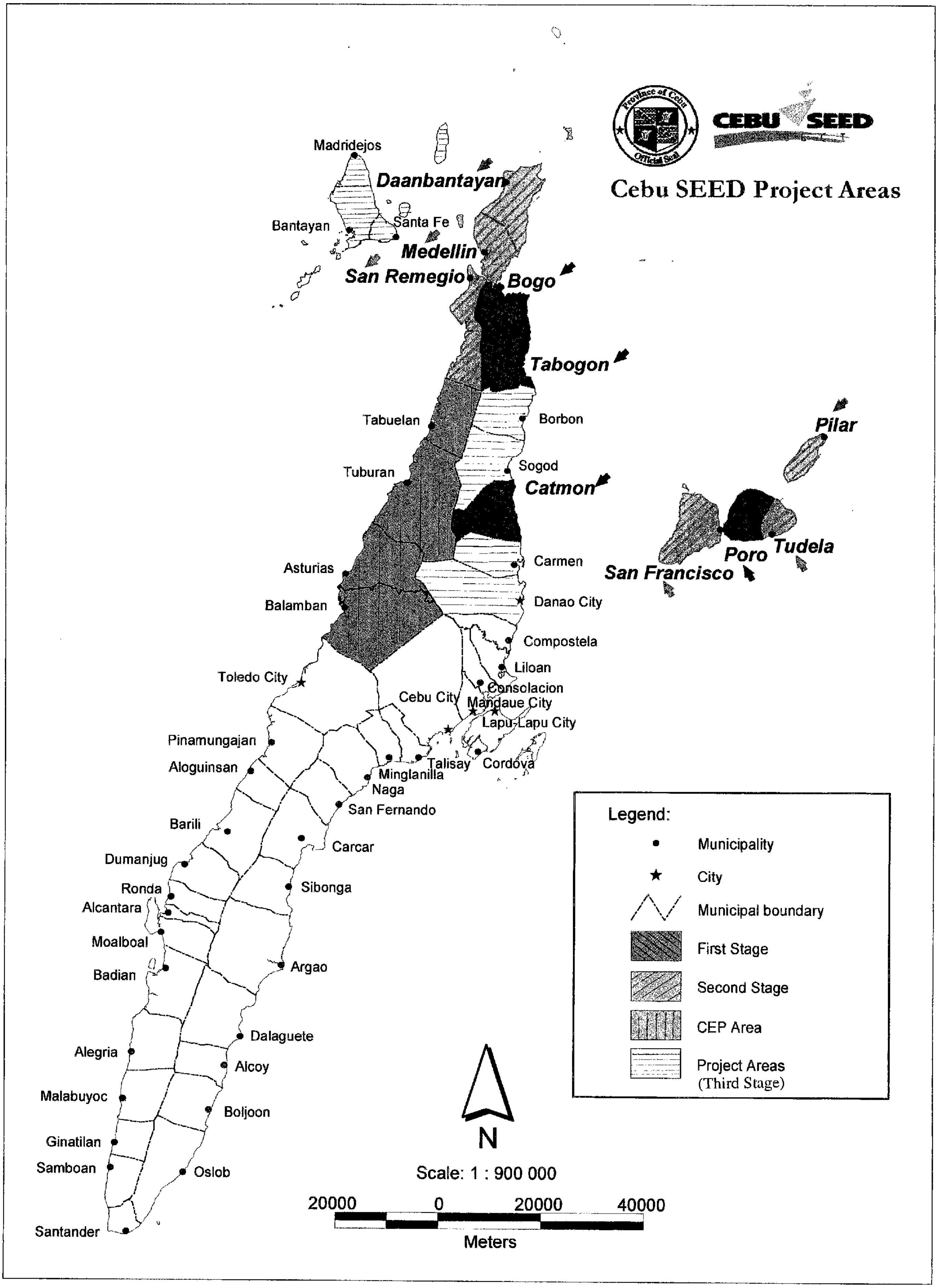
本報告書は、同調査団の協議・調査結果を取りまとめたものであり、今後の技術協力実施にあたって、関係各方面に広く活用されることを願うものである。

ここに、調査団の各位をはじめ、調査にご協力いただいた外務省、文部科学省、北海道教育大学、在フィリピン日本大使館など、内外各関係機関の方々に深く謝意を表するとともに、引き続き一層のご支援をお願いする次第である。

平成13年12月

国際協力事業団
社会開発協力部
部長　佐藤幹治

プロジェクト位置図



Cebu SEED Project Areas
CEBU SEED
Madridejos
Daanbantayan
Bantayan
Santa Fe
Medellin
San Remegio
Bogo
Tabogon
Borbon
Tabuelan
Tuburan
Sogod
Catmon
Pilar
Carmen
Asturias
Balamban
Danao City
Poro
Tudela
San Francisco
Compostela
Liloan
Consolacion
Toledo City
Cebu City
Mandaue City
Lapu-Lapu City
Pinamungajan
Aloguinsan
Talisay
Cordova
Minglanilla
Naga
San Fernando
Barili
Carcar
Dumanjug
Ronda
Alcantara
Sibonga
Moalboal
Badian
Argao
Dalaguete
Alegria
Alcoy
Malabuyoc
Boljoon
Ginatilan
Samboan
Oslob
Santander
Legend:
Municipality
City
Municipal boundary
First Stage
Second Stage
CEP Area
Project Areas
(Third Stage)
N
Scale: 1 : 900 000
20000
0
20000
40000
Meters

目　　　　　次

序　文
プロジェクト位置図
写　真

１．運営指導調査団の派遣 …… 1
　１－１　調査団派遣の経緯と目的 …… 1
　１－２　調査団の構成 …… 2
　１－３　調査日程 …… 3
　１－４　主要面談者 …… 4

２．要　約 …… 6

３．プロジェクトの進捗状況 …… 10
　３－１　日本側投入実績 …… 10
　３－２　フィリピン側投入実績 …… 11
　３－３　プロジェクト活動実績 …… 11

４．中間評価結果 …… 15
　４－１　妥当性 …… 16
　４－２　有効性 …… 16
　４－３　効率性 …… 18
　４－４　インパクト …… 19
　４－５　自立発展性 …… 20
　４－６　グローバルイシュー …… 21

５．PDM完全版の作成とミニッツの提言 …… 23
　５－１　PDM完全版 …… 23
　５－２　ミニッツにおける提言 …… 24

６．提言及び今後の課題 …… 29

付属資料

１．ミニッツ　…………………………………………………………………………………… 35
２．運営指導(中間評価)調査団報告書詳細編　……………………………………………… 46

１．運営指導調査団の派遣

１－１　調査団派遣の経緯と目的

「民衆のエンパワーメントを通じて全フィリピン国民の生活水準を向上する」ことを掲げたフィリピン中期開発計画(1993～1998年)は、1998年までにマクロ経済数値目標を１人当たり所得1,000ドル以上、GNP成長率10%以上、貧困人口30%以下と設定して、国家開発を実施してきた。

また、1992年１月から施行された「地方分権法」に基づく地方分権化政策も推進し、地域開発を含めた地方自治体の機能・権限の強化を図ってきた。特に、中部ビサヤ地域開発計画(1993～1998年)を策定後、1994年に中部ビサヤ地域開発委員会がJICAの協力の下、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、を開発達成目標とする「セブ州総合開発計画」調査を実施した。これに基づき、セブ州政府は州全域において「環境と調和のとれた開発」「都市部と農村部の均衡ある開発」をめざすこととなった。JICAは長期、短期専門家を派遣して、この地域総合開発計画策定を支援した。

現在、メトロ・セブを中心とするセブ州は、マニラ首都圏に次ぐフィリピン第２の経済圏になりつつあるが、それに伴い、都市と農村部の経済成長の不均衡が目立つようになってきた。このような富の分配の不均衡による相対的貧困問題と中部、南部両地域に比べて北部地域の開発が遅れていること、そして、地方分権の枠組みのなかで地域開発行政制度の一層の整備が求められていることから、セブ州政府は、北部20町を対象とし、かつ国家的なレベルで「都市と農村の持続的かつ均衡のとれた開発」のモデルになり得る地域開発プロジェクト「セブ州・社会経済及び環境開発プロジェクト(セブ州地方部活性化)」構想を描くに至り、フィリピン政府を通じて我が国にプロジェクト方式技術協力を要請してきた。

この要請を受け、国際協力事業団はプロジェクト形成調査団、企画調査員、事前調査団、短期調査員を派遣し、フィリピン側と協議及び関連の調査を実施した。
その結果、セブ州地方部活性化のための支援を行うことは適切であると判断して、1999年１月に実施協議調査団が討議議事録(R／D)の署名を取り交わし、同年３月１日から５年間の予定でセブ州地方部活性化プロジェクトを開始することとなった。

プロジェクトの目標は次のとおりである。

・地方自治体と住民の共同による生活基盤改善、生計向上の実践的事業を通じて、州政府及び州内自治体の効率的な地方開発制度が整備される

今年度はプロジェクト開始から３年目にあたる。本調査の目的は、これまでのプロジェクトの活動実績、管理運営状況、カウンターパートへの技術移転状況等を把握して中間評価を行うとともに、今後の活動方針について助言を行うこと、また、定量的評価指標の設定を中心にプロジェクト・デザイン・マトリックス(PDM)の見直しを行い、この作業を通してプロジェクト活動の最

終到達地点を整理し、残された協力期間に実施すべき活動の方向をフィリピン側・日本側双方に明らかにすることである。

具体的な活動内容は次のとおりである。

(1) これまでのプロジェクト実施・運営の進捗状況を調査・確認するともに、その成果を、①目標達成度、②実施の効率性、③計画の妥当性、④インパクト、⑤自立発展の見通し、の各観点から中間評価し、プロジェクト継続の妥当性について判断する。

(2) プロジェクトチーム及び先方機関との協議を通じて必要とされる指導を行う。

(3) 今後のプロジェクトの活動計画、運営方針について協議するとともに、定量的評価指標の設定を中心にPDMの見直しを行い、プロジェクト活動の最終到達地点の整理を行う。

(4) 残された協力期間に実施すべき活動をフィリピン側・日本側双方に明らかにし、活動計画(PO)の見直しを行う。

1－2　調査団の構成

氏　名	担当業務	所　　　属
田中由美子	団長・総括	国際協力事業団国際協力専門員
宇田川拓雄	社会ニーズ分析	北海道教育大学函館校教授
池田　修一	プロジェクト効果分析	国際協力事業団社会開発協力部計画課　課長代理
佐々木　仁	評価調査	株式会社　長大
中村さやか	協力企画	国際協力事業団社会開発協力部　社会開発協力第一課

１－３　調査日程

日順	月　日		行　程	業　　務	備　　考
1	10月29日 （月）	9:55-13:10 16:40-17:55	東京ーマニラ マニラーセブ	JL741 PR863 プロジェクト専門家打合せ	宇田川、佐々木、中村： 東京→セブ 専門家からプロジェクト進捗状況報告
2	10月30日 （火）		カモテス	ポロ町（カモテス諸島）事業実施状況調査 各町長協議、町行政官及び住民組織ヒアリング	改良山羊生産、給水、道路整備事業進捗状況調査 関係者との協議、ヒアリング
3	10月31日 （水）		カモテス	トゥデラ、ピラー（カモテス諸島） 事業実施状況調査各町長協議、 町行政官及び住民組織ヒアリング	水牛生産、波止場整備、 ヘルスセンター整備事業進捗状況調査 関係者との協議、ヒアリング
4	11月 1日 （木）		セブ	州企画開発局（PPDO）プロジェクト専従カウンターパートヒアリング	カウンターパート活動状況、 技術移転状況調査（事前アンケート及びヒアリングの実施）
5	11月 2日 （金）	AM PM	セブ	事業関係NGOヒアリング プロジェクト専門家ヒアリング	NGO活動状況、事業実施状況の調査 専門家活動状況調査（事前アンケート及びヒアリングの実施）
6	11月 3日 （土）		セブ	プロジェクトチームとの打合せ 調査結果取りまとめ作業	PDM（案）、PO（案）協議
7	11月 4日 （日）		セブ	調査結果取りまとめ作業、団長、協力企画団員セブ到着 調査団内打合せ	団長、池田： 東京→マニラ（JL741） マニラ→セブ（PR863）
8	11月 5日 （月）		セブ	A　州知事協議、国家経済開発庁ビサヤ支庁表敬 セブ泊 B　ダンバンタヤーン、メデリエン（州北部）事業実施状況調査各町長協議、町行政官及び住民組織ヒアリング　ボゴ泊	A：団長、池田、宇田川／ B：佐々木、中村 B：海藻養殖、給水事業進捗状況調査
9	11月 6日 （火）		セブ	A　プロジェクトチームとの協議 B　ボゴ、タボゴン（州北部）事業実施状況調査町長協議、町行政官及び住民組織ヒアリング	B：古紙再生、 公共市場排水路整備、 練炭生産事業進捗状況調査
10	11月 7日 （水）	AM	セブ	PPDOとの協議	ジョイント・エバリュエーション・チーム（JET）サマリーレポート作成 PDM（案）、ミニッツ（案）
11	11月 8日 （木）	AM PM	セブ	JCC開催 協議内容取りまとめ作業	PDM（案）、ミニッツ（案）協議 PDM、ミニッツ最終作業
12	11月 9日 （金）	11:00-11:30 14:15-15:25 16:30-17:00 18:00	セブ セブーマニラ マニラ	ミニッツ署名・交換 PR858 日本大使館報告 JICA事務所報告	調査団員全員セブ発
13	11月10日 （土）	14:45-19:45	マニラー東京	JL742	調査団員全員マニラ発

１－４　主要面談者

（1）国家経済済開発庁ビサヤ支庁：National Economic and Development Authority Regional Office No. VII

Romeo C. ESCANDOR	Regional Director

（2）セブ州：The Provincial Government of Cebu

Pablo P. GARCIA	Governor
Engr. Adolfo V. Quiroga	Provincial Planning & Development Coordinator
Ms. Melita Lavarejos	Chief, Provincial Planning & Development Office

（3）セブ州地方自治体：Local Government Units of Cebu

Hon. Edgar Rama	Municipal Mayor of PORO
Engr. Joel S. Gozales	Municipal Planning & Development Coordinator of PORO
Hon. Rogelio Baquerpo, Sr.	Municipal Mayor of TUDELA
Mr. Emerito O. Labajo	Municipal Planning & Development Coordinator of TUDELA
Hon. Jesus Fernandez	Municipal Mayor of PILAR
Mr. Hilario V. Omolon	Municipal Planning & Development Coordinator of PILAR
Hon. Ma. Luisa Loot	Municipal Mayor of DAANBANTAYAN
Engr. Dale Mito S. Diano	Municipal Planning & Development Coordinator of DAANBANTAYAN
Hon. Manreza Piezas Lim	Municipal Mayor of MEDELLIN
Engr. Eddie Ab Ybanez	Municipal Planning & Development Coordinator of MEDELLIN
Hon. Celestino A. Martinez III	Municipal Mayor of BOGO
Engr. Epifanio Don Arellano, Jr.	Municipal Planning & Development Coordinator of BOGO

（4）NGO：Upholdong Growth of Man through Alternative Dimensions Foundation, Inc. (UGMD)

Ms. Lourdes C. Coles, UGMD

（5）NGO：Ramon Aboitiz Foundation, INC. (RAFI)

Ms. Dominica B.CHUA, RAFI

（6）NGO：MAG-UUGMAD Foundation, INC

Mr. Leonard A. MONEVA, MAG-UUGMAD

（7）在フィリピン日本大使館

星山　　隆	参事官
植野　栄治	一等書記官
篠田　欣二	一等書記官
川原俊太郎	一等書記官
三宅　邦明	二等書記官
佐久間寛道	三等書記官

（8）JICAフィリピン事務所

小原　基文	次長
村上　雄祐	所員
福田　茂樹	担当所員

（9）プロジェクト専門家

鈴木　正彦	チーフアドバイザー
山下　哲雄	調整員
清家　政信	専門家（開発行政）
千頭　　聡	専門家（村落開発）
山口　　綾	専門家（参加型開発）
上村　　泰	専門家（IEC）

2．要　約

本調査団は、2001年10月29日から11月10日までの日程でフィリピンを訪問し、「セブ州地方部活性化」プロジェクトに係る運営指導(中間評価)を行った。その結果、地方行政強化及び地方事業展開について十分活動が実施されており、一定の成果があがっていることが確認された。

(1) 調査結果

評価５項目及びグローバルイシューへの配慮の観点から中間評価を実施した。各項目で特記すべき点は以下のとおりである。

1)　妥当性

フィリピン中期開発計画(1999～2004)、中部ビサヤ戦略行動計画(2001～2004)及び地方分権化法(1992)に基づき地方分権化が推進されるフィリピンにおいて、州政府や市・町自治体の行政制度の整備、行政官の能力向上は重要課題であり、セブ州における効率的な地方開発制度の整備を主眼とする本プロジェクトの目標は十分な妥当性を有している。

2)　有効性

統計データ分析の活動に関しては、各自治体における開発計画策定に必要な地域統計分析の報告書が完成しており、一定の成果がみられる。ただし統計データ分析の習得・利用はカウンターパート個人レベルにとどまっており、今後この報告書の分析結果を実際の開発計画や各種開発事業の策定に活用するため、地方行政の責任者に広く紹介するとともに、同分析情報を活用した州企画開発局(PPDO)のコンサルティング機能を強化していく必要がある。

またパイロット事業は既に多くの効果を地域に発現しつつあるが、今後はほかに適用可能なノウハウや教訓を抽出し蓄積するとともに、パイロット事業実施を通じて導入した手法・手順を行政手続きに組み込むことが重要である。

プロジェクト全体としては、行政官の能力向上は確実に進んでいるものと判断されたが、依然として行政官個人レベルにとどまっているのが現状であり、プロジェクトの成果を既存の開発フレームワークのなかに根づかせる方策を検討していかなければならない。

3)　効率性

専門家、カウンターパート、供与機材、活動経費などの投入は適切に活用されている。ただし、プロジェクトの活動計画(Plan of Operation)が策定されていないため、評価の指針となる投入量、投入時期、成果が不明ななかでの評価となった。今後は早期にPOを策定し、より効率的なプロジェクト活動を実施していく必要がある。

4)　インパクト

プロジェクトはターゲット地域の生活条件の改善に対して実際に好ましい影響を与えてい

る。プロジェクトは参加型の地方部開発に資する応用可能な優れた手法やノウハウを開発することができるであろうと予想する。

また、プロジェクトはknowledge Management Bank（KMB）を構築中である。これは社会経済統計、行政手順、開発事業のノウハウ、経験及び自助型の参加型地方部開発の実施事例のアーカイブ（データバンク）である。もしこのKMBが完成し、セブ州政府や地方自治体及びNGOや住民グループに活用されれば、セブ州政府の行政効率と行政能力の著しい向上が期待できる。

5） 自立発展性

現在のところ、プロジェクトを通じて強化されたPPDOの各種機能が既存の開発フレームワークに確立されていないことから、これらの機能が今後PPDOの担当業務として認知され、公式に規定されることがプロジェクト持続可能性の確保には肝要と判断される。

また現状では、パイロット事業の実施を通じて形成される行政手法、手順が制度として確立されていないことから、今後、地域開発案件のノウハウ・教訓が分析整理され、これら行政手法、手順が制度化されるとともに、開発事業の関係者で共有されることが、制度面や技術面の自立発展性の確保に必要となる。

さらにその結果、州や町の自前の開発予算により、本プロジェクトの成果を活用した開発事業が数多く実施されるようになれば、財政的自立発展性も期待できると判断される。

6） グローバルイシュー

貧困削減、ジェンダー平等、環境保全及び住民参加という観点で評価を試みた。貧困についてはプロジェクトは地域住民の生活水準の向上に寄与する数多くのパイロット事業を実施している。

ジェンダー視点は本来プロジェクトの目的には含まれていなかったが、プロジェクトは女性の住民組織を支援するパイロット事業活動を実施している。今後はできる限りすべてのデータが男女別に分けて記録されること、ジェンダー格差の是正及び、ジェンダー・メインストリーミングの推進を図り、報告書に明記していくことが必要である。

ペーパーリサイクル、沿岸資源管理、練炭生産など多くのパイロット事業は環境保全活動を伴った形で計画され実施されている。

データベース構築活動を除いたすべてのプロジェクト活動は参加型手法で実施されており、高く評価できる。

（2）PDM改訂

フィリピン側と今後のプロジェクトのあり方につき協議し、プロジェクト目標及び成果を下記のとおり整理することとした。

1） プロジェクト目標

従来設定されていたプロジェクト目標の「地方自治体と住民協同による生活基盤改善、生計向上の実践的事業を通じて、州政府及び州内自治体の効率的な地方開発制度が整備される」における「地方開発制度の整備」とは、当初のプロジェクト設計者（特に現専門家チーム）は、地方開発事業に係る組織の強化、人材育成、開発事業の実施方法の改善やノウハウ・知識の共有等の総合的な質的変化ととらえていたが、「制度」という言葉から本プロジェクトのねらいは行政規則や予算制度の改善にのみあるとの誤解を引き起こしていた。そこで、「制度（system）」を改め、地方開発事業に係る総合的な仕組みといったニュアンスをもつ言葉として「地方開発メカニズム」という言葉に変更した。また、地方開発事業においては行政だけではなく、住民及びNGOが重要なアクターと判断されることから、本点を明記することとし、新たなプロジェクト目標を「地方開発行政を強化し、住民やNGOと協同しながら開発資源を持続的かつ効果的に利用する地方開発メカニズムが構築される」とすることで了解を得た。

2） 成果

これまで「行政能力の向上」と「普及モデルの形成」の２つの成果の指標や相関関係が明確でなく、また表現も漠然としていたことから、州政府における成果と町行政における成果を明確にするとともに、各パイロット事業の実施手法、情報、教訓等の備蓄、整備を成果として位置づけ、以下の４点に整理した。

a） PPDOの企画調整機能の強化

他部局への情報提供機能、州内地域の分析機能、町自治体への発信・コンサルテーション機能、M&Eを通じた経験・ノウハウの蓄積機能等の強化を行う。

b） 町レベルにおける開発事業の行政手法・手順の形成

パイロット事業実施を通じて、行政手法や手続きを改良する。

c） 地域開発案件の実施経験・ノウハウの蓄積

各パイロット事業の実施経験・ノウハウが分析、整理される。

d） セブ州地方部活性化のための手法・手順・経験・ノウハウ等情報共有のためのKMBの構築

上記ａ）～ｄ）の成果を活用しやすく加工し、知識ベースとして蓄積したもので、ホームページに掲載する。

（3）提言

今回の調査結果に基づき、調査団は特に下記の点につき提言し、ミニッツに記載した。

1） パイロット事業の第３ステージではPPDOのカウンターパート及び町自治体の主体性をよ

り引き出すよう務める。

2） プロジェクトの成果として強化されたPPDOの地域分析、コンサルテーション、モニタリング、評価、KMBの維持・更新機能がPPDOの所掌業務として認知され、維持される。

3） KMBの維持及びデータ等の更新のためのポストが新設され、担当者が配置される。

4） パイロット事業の実施を通じて形成された行政手法と手順が通常の開発事業に適用される。

5） パイロット事業の実施を通じて蓄積された地域開発案件の実施経験、ノウハウが州・町の自前の予算を使った事業に活用される。

6） 上位目標であるセブ州地方部の活性化については貧困削減、ジェンダー平等、環境保全、住民参加等のグローバルイシューと深く関係することから、本プロジェクトにおいては、これらのグローバルイシューへの配慮が重要である。

３．プロジェクトの進捗状況

本運営指導調査時点までに行われたプロジェクトに対する投入並びに実際の活動状況を以下に示す。

３－１　日本側投入実績

（1）専門家派遣

長期専門家延べ７名、短期専門家延べ13名、計20名の専門家が派遣された。分野別派遣実績は、表－１のとおりである。

表－１　日本人専門家派遣実績（1998 年～2001 年度）

	分　　野	人数
長期専門家	チーフアドバイザー	1
	業務調整	1
	開発行政	1
	地域開発	1
	参加型開発	2
	Information Education Communication（IEC）	1
短期専門家	業務調整	1
	沿岸資源管理	2
	水産業振興基礎調査	2
	Information Education Communication（IEC）	1
	村落社会調査	2
	参加型村落開発計画	1
	地場産業基礎調査	1
	広報活動基礎調査	2
	畜産業振興調査	1

（2）研修員受入れ

延べ23名を受け入れた（研修中を含む）。うち本プロジェクト専従カウンターパートは10名、州政府所属プロジェクト兼務カウンターパートは５名、国家経済開発庁ビサヤ支庁（NEDA 7）、プロジェクト対象町行政機関がそれぞれ２名ずつ、プロジェクト連携事業実施NGOが４名である。

（3）供与機材等

事務機器、建設機器、無線機器、ボート、人工授精機器、液体窒素製造装置等及び専門家携行機材を含め、総額約１億5,000万円を負担した（1998年度～2001年度）。

（4）現地業務費

NGO連携強化費、草の根展開支援費等を含め、総額約3,400万ペソ（8,568万円相当、2001年10月29日現在の基本レート１ペソ＝2.52円、出所：東京三菱銀行）を負担した（2001年10月執行分）。

３－２　フィリピン側投入実績

2001年10月までのフィリピン側の投入実績は以下のとおりである。

（1）カウンターパートの配置

プロジェクト専従のカウンターパートとして13名が配置されている（臨時を含む）。うち１名が既に辞退している。また州政府所属本来業務兼務のカウンターパートとして７名が配置されている。

（2）運営コストの負担

カウンターパートの給与等の人件費及びプロジェクトオフィス維持費等として760万ペソを負担した（2001年10月執行分）。

（3）施設の供与

セブ州政府より、プロジェクト実施に必要な施設及びオフィスが提供された。

３－３　プロジェクト活動実績

プロジェクト活動は、マスタープランに基づく暫定実施計画（Tentative Schedule of Implementation：TSI）に従って実施された。

行政能力向上のための活動としては、地方自治体及び対象地域社会開発関連情報が整備され、その活用を通した州政府行政官の地方部開発計画立案能力の向上が図られている。パイロット事業の実施は対象20町を３ステージに分割し、段階的に行っている（地図参照）。現在第１ステージ対象町におけるパイロット事業の評価・モニタリング作業を通じ州行政官の地方部開発事業モニタリング・評価能力の向上を図る活動が開始されている。

また、第２ステージのパイロット事業への着手が当初予定した2000年10月から延期され2001年７月着手となったことなど多少の遅れがみられる。今後第１ステージのパイロット事業における町行政と州行政の連携事例やパイロット事業実施を通じた町行政官の能力向上において一定の成果がみられる。

活動実績は表－２のとおりである。

表－２　活動実績一覧表

№１

活　動　項　目	予算年 / 月	平成11年度 4 7 10 12	平成12年度 4 7 10 12	平成13年度 4 7 10 12	平成14年度 4 7 10 12	平成15年度 4 7 10 12
Ⅰ．行政機関の機能・役割調査						
自治体及び関係省庁地域社会開発関連情報整理・収集		-----				
CVWSP 及び CUP 旧サイト視察		×（6/15、16）				
プロジェクト対象地域視察		---				
第１次パイロット地域選定調査		---				
農村道路整備計画等現況調査			-----			
プロジェクト対象地域との基本方針協議 プロジェクト策定調査		--- 第１ステージ対象４町 ---	--- 第２ステージ対象６町 ---			
Ⅱ．自治体情報システムの整備						
基礎データ収集、加工、分析		----------	----------	----------		
Ⅲ．自治体職員、関係者の研修						
金融市場調査報告セミナー		×（5/11）				
C／P 日本研修報告会		×（5/20）				
パイロット地域選定ワークショップ		---				
チームビルディング・ワークショップ		×（9/7、８）				
フィリピン生計向上計画・事後評価調査セミナー		×（9/22）				
農村道路整備計画ワークショップ、モニタリング・評価セミナー			×（7/5～７）　×	（1/31）		
プロジェクト対象町におけるセミナー、ワークショップの開催		（別添）				
C／P 日本研修		----------	----------	------（随時）		
Ⅳ．ベーシックヒューマンニーズ（BHN）関連のパイロット事業（＋：地域住民ニーズ調査／・：企画・調整／－：実施・住民組織の育成／＝：M＆E／＊：モデル化／@：モデルの適用）						
ボゴ	汚水処理施設整備事業	++++ •••••	------ =======	=======		
	生ゴミ処理及び有機肥料生産事業	++++ •••••	----------	----------		
	公共市場排水路整備事業	++++ •••••	----- ======	=======		
タボゴン	研修センター整備事業	++++ •••••	••••••••••• ------	----------		
	給水施設整備事業	++++ •••••	••••••••••• ------	----------		
ポロ	道路整備（スポット・コンクリーティング）事業	++++ •••••	•••••••••• -----	--		
	給水施設整備事業	++++ •••••	•••••••••• ----	--		
サン・レメヒオ	給水施設整備事業		++++•••••	••••• -----------		
メデリエン	給水施設整備事業		++++	••••• -----------		
ダンバンタヤーン	公共市場整備事業			+++ ••••••••		
サン・フランシスコ	カモテス研修センター整備事業			+++ ••••••••		
	カモテス地域医療向上事業			+++ ••••••••		
トゥデラ	桟橋整備事業			+++ ••••••••		
ピラー	離島保険医療改善事業			+++ ••••••••		

活動項目		予算年	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度
		月	4 7 10 12	4 7 10 12	4 7 10 12	4 7 10 12	4 7 10 12
V．生計向上関連のパイロット事業（＋：地域住民ニーズ調査／・：企画・調整／－：実施・住民組織の育成／＝：M＆E／＊：モデル化／@：モデルの適用）							
ボゴ	複合畜産（肉牛、山羊）事業		++++ ·····	·········· ----------	-----------------		
	肉牛育種事業		++++ ·····	·········· ----------	-----------------		
	沿岸資源管理事業		++++ ·····	·········· ----------	-----------------		
	古紙再生事業		++++ ·····	·········· ----------	-----------------		
タボゴン	竜舌蘭（マゲイ）繊維増産事業		++++ ·····	--------------------	＝＝＝＝		
	肉牛育種事業		++++++++	·········· -------	＝＝＝＝		
	練炭生産事業		++++++++	·········· ---------	＝＝＝＝		
カトモン	地鶏生産事業		++++++++	·········· ---------			
	改良山羊生産事業		++++++++	·········· ---------			
	織布生産事業		++++++++	·········· -------			
	バランガイ獣医補助員支援事業						
ポロ	改良山羊生産事業		++++++++	·········· --------			
	海藻養殖事業		++++++++	·········· --------			
サン・レメヒオ	肉牛育種事業				++++ ········		
メデリエン	海藻養殖事業				+·····---------		
	肉牛育種事業				++++ ········		
	古紙再生事業				++++ ········		
	沿岸資源管理事業				++++ ········		
	農地改革対象地区支援				++++ ········		
ダンバンタヤーン	肉牛育種事業				++++ ········		
	沿岸資源管理事業				++++ ········		
	古紙再生事業				++++ ········		
	バランガイ獣医補助員支援事業				++++ ········		
サン・フランシスコ	海藻養殖事業				++······		
	野菜栽培支援小規模灌漑整備事業				++······		
トゥデラ	水牛生産事業				++······		
	農家灌漑施設整備支援事業				++······		
ピラー	水牛生産事業				++······		
	地鶏品種改良事業				++······		
（州政府他部局事業実施支援）							
畜産局連携	牛人工授精事業			------------			
農業局連携	Farmers Field School（FSS）事業			++ ·····	--------- --------		

№ 3

活動項目	予算年	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度
	月	4 7 10 12	4 7 10 12	4 7 10 12	4 7 10 12	4 7 10 12
Ⅵ. NGO等との連携の制度化支援						
①行政・NGO機関等の役割機能調査（NGO連携強化費／RAFI）				--------		
②EMPOWERING THE BATT CORRIDOR（開発福祉支援事業／RAFI）				---------		
③高地総合地域社会開発事業（草の根展開支援経費／UGMAD）				----		
④傾斜地農業技術移転事業（現地適用化・活動費／MAG-UUGMAD）			------	-----------		
Ⅶ. IEC関連事業						
州政府広報紙発行				---------		
住民向け農畜産技術指導ビデオ／ポスター等作成			----------	----------------		
パイロット事業実施における広報資料等作成			----------	----------------		
Cebu-SEEDプロジェクトパンフレット作成			----------------	----------------		
Ⅷ. その他						
プロジェクト合同調整委員会		×（8/9）	×（9/21）	×（7/16）		
PMO会議（C／P定例会議）		----------	------------------------------	-------------	毎週月曜日に定期的に開催	
調査団・視察・他			運営指導調査団 ×	×運営指導調査団（中間評価）		

４．中間評価結果

本運営指導調査においては、評価(モニタリング)観点として以下の基準を用いた。

（1）評価５項目

・妥当性：「プロジェクト目標」や「上位目標」の示す方向と、地域社会や国全体が望む方向が合致しているか、プロジェクトを取り巻く環境においてプロジェクト実施の正当性が確保されているかを検討する。

・有効性：「成果」の達成により「プロジェクト目標」にどれだけ貢献するか、あるいは貢献する見込みであるかを検討する。

・効率性：実施過程における生産性。「投入」が「成果」にどのようにどれだけ転換されたか。投入された資源の質、量、手段、方法、時期の適切度を検討する。

・インパクト：プロジェクトが実施されたことにより生ずる直接的、間接的な正負の影響を検討する。計画当初に予想されなかった影響や効果も含む。

・自立発展性(持続可能性)：プロジェクトが終了した後も、プロジェクト実施による便益が持続されるかどうかを、プロジェクトの自立度を中心に検討する。

（2）グローバルイシュー

従来、開発援助におけるプロジェクト評価はDACにより提唱されている「評価５項目」の視点で行われるのが通例である(外務省経済協力局評価室『ノン・プロジェクト援助評価ガイドライン』(1998年３月))。これは前述のとおり、妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性の５つの観点から評価するものである。しかし、一見して分かるとおり、これらはプロジェクト目的を前提とし、その実現の程度を評価しようとしており、目的自体の妥当性は問題としていない。

ここでは評価５項目による評価に加えて、グローバルイシューの観点に立った評価を試みた。グローバルイシューとは「地球的規模で解決しなければならない課題」であり、貧困減少、住民参加、ジェンダー平等、環境保全、平和主義、人権尊重などの項目が世界的に認知されている。これらはプロジェクトとの関係でいえばスーパーゴールにあたるもので、暗黙的に、プロジェクト目標が達成され、評価５項目による評価において高い評価が与えられれば将来的に実現されると考えられてきた項目である。しかし、個々のプロジェクト活動のなかでは、そのような前提は忘れられがちであり、時としては限定的な課題遂行のみに関心が集中することもなかったとはいえない。開発援助の最終目的を考えると、中間評価にグローバルイシューの観点を持ち込むことは意義のあることと考えた。

各項目の評価結果は以下のとおりである。また、評価にかかる調査手法や報告の視点につき詳細を本編とは別に詳細編(付属資料２)として添付した。

４－１　妥当性

妥当性(Relevance)の評価は、プロジェクト目標や上位目標の示す方向と、地域社会や国全体が望む方向が合致しているか、プロジェクトの実施期間中に起こる社会的、政治的変化がプロジェクト実施の正当性を揺るがしていないか、を検証するものである。

フィリピンでは、地方分権法(The Republic Act of 7160: Local Government Code of 1991)が1991年に成立し、翌1992年１月より施行されている。それ以降、包括的な地方分権政策が進められている。しかし、10年近く経った現在でも、地方政府の行政基盤は十分とはいえず、効果的、効率的な開発行政が行えていない状態にある。フィリピンの国家開発計画(the Medium-Term Philippine Development Plan 1999-2004)においても、地方政府の行政基盤強化の必要性が強く説かれている。

行政基盤の強化は、セブ州にとっても重要な課題である。ビサヤ地域全域の発展のために策定された戦略計画(the Central Visaya Strategic Action Plan)においては、良い統治／協治(Good Governance：GG)が、セブ州の開発計画(Provincial Physical Framework of Cebu Province)においては、行政能力の向上(Institutional Capacity Building)が、重要な課題として取り上げられている。これらは、プロジェクト目標である地方開発行政の強化及び新たな地方開発メカニズムの構築と、めざす方向性は同じである。

一方、プロジェクトの上位目標である地方分権の定着とセブ州地方部の社会経済開発の促進も、フィリピンの国家計画、ビサヤ地域の戦略計画、セブ州の開発計画で、その重要性、必要性が強く説かれているところである。社会経済開発の促進のなかでも、特に貧困の問題に関しては、これらの計画で強調されているだけでなく、今回の中間評価調査における州組織、町組織、住民組織へのヒアリングにおいても直接にその重要性が確認された。

こうしたことから、本プロジェクトの目標並びに上位目標は、フィリピンやセブ州の開発目標に照らし合わせて、十分な妥当性があるものと判断された。

４－２　有効性

有効性(Effectiveness)の評価は、プロジェクトによる成果に関連して、プロジェクト目標がどの程度達成されたかを検証するものである。今回の評価では、中間評価の現地調査の際に開催された合同調整委員会(JCC)において確認されたプロジェクト目標に基づき、評価を行った。

州企画開発局(PPDO)の機能強化については、具体的な成果が確認された。州レベルの統計データの分析については、長期専門家の指導の下、PPDOカウンターパートが自らデータを収集、加

工、分析している。データは、地方自治体（LGU）等から得られる２次データを利用している。

カウンターパートは、第１ステージの間に基本的なデータ分析手法を身につけ、セブ州各町の分析を行っている。その成果は、報告書の形にまとめられている。プロジェクトは、この報告書に基づき、これまで行ってきた種々の活動成果をセブ州知事や各町長に対して報告する予定である。現在、報告会のスケジュール調整を行っているところである。

統計データ分析の活動に関しては、予定よりも報告書の完成が若干遅れたものの、比較的順調に成果が現れている。これらの活動を通じて、カウンターパートであるPPDO職員の能力も向上しているものと判断された。また、専門家やカウンターパートに対するヒアリングでは、カウンターパートが統計分析の意義と面白みを見出し、かなり積極的に活動に取り組んでいることが確認された。

ただし、現在のところ、統計データ分析の習得・利用は、カウンターパート個人のレベルにとどまっており、PPDOの機能としては根づいていない。今後は、これらの活動をPPDOの組織内で継続していくための具体的な道筋をつけていくことが必要となろう。

パイロット事業の実施については、対象町において着実に案件の発掘、形成、実施が行われている状態である。また、ほとんどの事業は大きな問題がなく進行中である。

対象20町すべてで行われている牛の人工授精プログラムは順調に進んでいる。プログラムの開始当初は、人工授精に対する農民側の不信感もあったが、実績や研修の積み重ねにより、人工授精プログラムを利用する農民が増えてきている。ボゴ町などでは、既に２世代目の牛が誕生している。

人工授精プログラムは、もともと国や州レベルで行われていたものであるが、セブSEEDプロジェクトではそれを町レベルで実施しているところが特徴的である。プロジェクトでは町ごとに人工授精師を配置し（多くの場合は町農業部：MAO職員）、農民に対するきめ細かいサービスを提供している。また、町によっては人工授精プログラムと肉牛の普及プロジェクトとを有機的に組み合わせて進めているところもあり、各プログラムの相乗効果をねらった工夫も随所に見受けられた。

海草（グソ）の養殖、練炭生産等の事業も順調に進んでいる。これらの事業では、既に製品が市場で販売されており、住民の生計向上につながっている。また、これらの事業には、これまで定職についていなかった女性が積極的に参加しており、住民組織の活性化が進んでいる。これらの住民組織（PO）に対するヒアリングでは、集まった漁民や農民の多くは女性であり、事業が新たな生計獲得の手段として有効に機能していることが確認された。

多くの生計事業には、いわゆるリボルビング方式がとられている。これは、プロジェクトから提供を受けた家畜の２世代目や植物の種子等を再び住民組織に返還し、さらに住民組織はそれらを他の家計に貸し付けるという仕組みである。この方式は、フィリピンでは一般的であり、提供

を受ける住民側もそのシステムについて十分理解している。事業の普及や持続可能性の観点からは有効な方式であると考えられる。

インフラ事業としては、道路舗装、給水事業、汚水処理施設建設等が行われているが、これらについても順調に工事が完了し、段階的に供用を開始している。インフラ事業においては、プロジェクトが必要な資材を全部供給するのではなく、LGUやPO等の受入側からも資機材や人的資源等の投入を促し、コミットメントを確保するよう配慮されている。

パイロット事業の実施を通じて、PPDOカウンターパート、町政府、住民組織には様々なノウハウや経験が蓄積されている。事業の発掘、形成、実施の各段階において、それらの機関は十分な連携や協議を行っている。また、既に実施中のプロジェクトに関しては、プロジェクトがフィールドコーディネーターを設置し、各事業のフォローアップ、モニタリング、評価を行わせている。フィールドコーディネーターは、町や住民組織と密な関係を保っており、プロジェクトに対しても定期的な報告を行っている。

Information Education Communication（IEC）関連の活動については、プロジェクトのパンフレット、人工授精プログラムのポスター、農業技術に関するビデオ、その他出版物等の成果品が完成している。また、セブ州にとっての初めての広報誌となる「Sugbo」（ビサヤ語でセブの意）の発行に、プロジェクトは大きく貢献した。

プロジェクト全体としては、パイロット事業の形成、実施やその他の活動を通じて、PPDOカウンターパートや町政府の行政官の能力向上は確実に進んでいるものと判断された。ただし、州レベル、町レベルにおいても、行政官の能力向上は、個人レベルにとどまっているのが現状であり、プロジェクトの成果を既存の開発フレームワークのなかにいかに根づかせていくかという点は、これから検討すべき課題である。

また、これまではパイロット事業の主眼は発掘、形成、実施にあったが、今後は徐々にモニタリング、評価の段階に入っていく。現在は、フィールドコーディネーターを傭上して事業のフォローアップを行っているが、各事業の評価をどのように行っていくか、プロジェクト終了後にモニタリング・評価をどのように継続していくかについては、まだ具体的な道筋が定まっていない。今後はこうした点についても議論を深め、具体的な活動計画を立てていく必要がある。

４－３　効率性

効率性（Efficiency）の評価は、実施過程における生産性を意味し、投入が成果にどのようにどれだけ転換されたのか、また、投入された資源の質、量、手段、方法、時期の適切度を検証するものである。

統計データ分析については成果が確実にあがっている。専門家派遣とカウンターパートの働き、資機材提供等の投入と成果を比較して、活動は効率的に行われているものと判断される。

一方、パイロット事業の効率性については、活動計画(Plan of Operations：PO)が策定されていないため、評価の指針となる投入量、投入時期、成果等が不明であった。また、プロジェクトのPDMも不完全で、評価指標が定められていなかった。したがって、今回は、客観的な評価を行うことができなかった。プロジェクトの後半においては、POを早急に策定し、効率的なパイロット事業の実施を進めていく必要がある。

4－4　インパクト

インパクト評価はプロジェクト実施により、間接的・波及的効果がもたらされたかどうか、どんな影響がもたらされたか、プロジェクトがインパクトをもたらしたかどうかを検討する。しかし、中間評価ではプロジェクトが完結していないため、必要に応じて可能なものについて検討するとともに、将来のインパクトの可能性や見込みについて評価を行う。

活動Ⅰの間接効果として、行政組織・制度が合理的・効率的に再編・調整される見込みを検討したが、プロジェクト自体、現時点ではその方向では活動しておらず、判断がつかない。今後、州政府の開発行政手続き、審査基準、文書様式が明確になれば波及効果としてLGUやNGOの開発行政への対応が好ましい方向に変化することは期待できる。広報活動により、住民が行政の仕組みを理解すれば、行政に対する監視機能が強化され、結果的に開発行政の仕組みが改善される可能性が高い。

フィリピンの統治システムはトップダウン形式の裁量行政になっており、本プロジェクトはそこに高い行政能力をもった合理的な官僚システムを導入することをねらったものと解釈される。しかしそのことは様々なプラス／マイナスのインパクトをもたらす。本プロジェクトがもたらすインパクトのあるものは、現行の統治システムの当事者にとってはマイナスにみえるかもしれない。しかしプロジェクト全体は長期的、社会的にはプラスのインパクトをもたらすものである。すなわち計画どおりに目的が達成されれば大きなプラスのインパクトが期待できる。

活動Ⅱの波及効果として現時点でターゲット以外にモデルが普及する見込みは制度的にあり得ない。いままでどおりに活動が行われるのであればインパクトは分野としては限定的、地域的には局所的、時間的には一時的なものにとどまるであろう。

開発支援にありがちなことであるが、生計向上ターゲットモデルとして有能な住民組織を支援する傾向がある。そのような住民組織のメンバーは中レベル以上の家族であることが多い。モデル事業が成功すれば、住民組織の会費も払えない貧しい農民との格差が一層拡大するというマイナスのインパクトが予想される。モデル事業のターゲット選択には投入の効果を考慮せざるを得ないので、並行して積極的に貧困対策も行うべきであろう。ジェンダーに関してはプロジェクトとして全く意識していなかったため活動の資料がなく、インパクトの予測はできない。しかし、質問紙調査により日本人専門家はプロジェクト活動そのものに最大の関心をもつ傾向があるが、

フィリピン側カウンターパートはグローバルイシューにより深い配慮を示していることが明らかになった。今後、日本人専門家がグローバルイシューの観点を取り入れることにより、好ましいインパクトがもたらされることが期待できる。

４－５　自立発展性

自立発展性(Sustainability)の評価は、プロジェクト終了後にも現地の政府機関や住民組織等の手により事業やプログラムが継続され、プロジェクトの裨益効果が持続的なものになり得るかどうかを検証するものである。プロジェクトの持続可能性に関しては、制度面、組織面、予算面、技術面の４点から評価を行った。

プロジェクトを通じて導入された行政手法や手順は、PPDOカウンターパートやLGUスタッフの個人的な能力向上にとどまっており、文書化や制度化までには到達していない。また、プロポーザルの作成や首長へのアドバイザリー機能も、州政府及び町自治体の行政制度に明確には組み込まれていない。したがって、現時点では自立発展性は確立していない。今後、プロジェクトを通じ導入した行政手法、手順を分かりやすく文書化し、行政官が共有するとともに、可能な範囲で制度化することが望まれる。

PPDOの地域情報分析機能、町自治体に対するコンサルテーション機能、モニタリング・評価機能については、スタッフの個人的な経験の蓄積は進みつつある。しかし、これらはPPDOの役割として明確に位置づけられているわけではない。また、専用のポストもできていない。したがって、現時点では組織的な自立発展性は確保されていない状態である。

上記機能の継続性を確保するためには、PPDOの各課の掌握業務のなかで各機能が明確化され、認知される必要がある。特に、以下についてはPPDOの新しい役割として位置づけられ、継続的に活動を続ける必要がある。

・Knowledge Management Bank(KMB)の保守と更新
・町レベルの開発事業に関する助言及びコンサルティングの提供

LGUの予算面については、開発予算の確保・執行の手続きや基準は存在するものの、その過程は必ずしも明らかでない。プロポーザル作成や、国、州や他の機関との連携事業の実施に関するマニュアル等の参考資料は乏しく、町の行政官の個人的な経験と能力に依存している部分が大きい。したがって、予算面においても自立発展性の確保は十分とはいえない。Knowledge Management Bank(KMB)が完成し、有効利用されれば、LGUにおける開発予算の確保、執行過程も明確になり、事業の優先順位づけも効率的に行われるようになるものと思われる。

技術面については、現時点では、パイロット事業の工夫や手法・ノウハウが当該事業関係者のみにとどまっている。専門家の指導や各種研修の実施など、具体的な成果はあがっているが、新

しく得られた技術やノウハウの文書化、定型化はまだされていない。

プロジェクトの後半においては、パイロット事業から得られる技術や教訓は、ますます増えてくるものと考えられる。これらの情報を整理し、ほかに適用可能なノウハウや経験を蓄積し、まとめあげていくことが今後は必要である。さらに、視聴覚教材、広報、パンフレット、デジタル情報等の普及ツールの開発や、KMB等のデータベースの整備が進めば、技術的な自立発展性も確保されてくるものと判断される。

４－６　グローバルイシュー

本プロジェクトをグローバルイシューのなかでも特に関連が深いと思われる（１）貧困削減、（２）ジェンダー平等、（３）環境保全及び（４）住民参加の４つの観点で評価を試みた。その結果調査団は、これらのグローバルイシューの観点からみたプロジェクト全体の実績を高く評価する。

（1）貧困削減：プロジェクトはパイロット事業として、牛の人工授精プログラム、食用海藻の養殖・加工事業、ハイブリッド山羊の生産事業、水牛生産事業、練炭製造事業、リュウゼツラン繊維生産事業など数多くの事業を行っている。いずれも村落において貧困住民が参加・運営している。既に利益をあげはじめたものもあり、開始間もないものも多いが格段の問題点は見受けられず、総じて順調に事業展開がなされており、今後、彼らの生活水準の向上に寄与すると思われる。

（2）ジェンダー平等：フィリピンは女性が強い、などと一般にはいわれており、また公職についている女性の比率は日本を上回る。しかし、現実にはジェンダー差別は存在する。基本的にはフィリピンでも女性は家事・育児担当であり、男性には開かれている様々な社会的機会が女性には閉ざされている例が多い。

プロジェクトは実質的な会員が女性である住民組織を支援する活動をいくつも実施しており、ジェンダー平等の実現にとって効果的な活動を行ってきた。しかし、ジェンダーイシューが重要であること及びJICAプロジェクトがジェンダー平等の実現に積極的な関心をもっていることを明示的に示す必要があるので、今後はプロジェクト活動に関するすべてのデータをできる限り男女別データの形で収集記録することを勧告した。さらに調査団は、プロジェクトがジェンダーギャップを減じる、女性へのエンパワーメントが促進される、あるいはジェンダーメインストリーミングが推進されるための特別な努力を行った場合、それを記録しておくことを提案した。

（3）環境保全：公共市場整備事業は市場の汚水排水施設を整備することにより、市場の衛生条件が大きく改善され、また海に流される汚水を浄化処理して環境保全に大きく貢献していた。ペーパーリサイクルは小学校において古紙から再生紙を作り、ノート、メモ帳にリサイクルする事業で、小学生の教育の一環として行われており、資源のリサイクルばかりでなく、多大な

教育効果もあげていた。沿岸資源管理、練炭生産、など多くの活動は、住民の生計向上が主目的の事業であるが、環境保全活動を伴った形で計画され実施されている。

（4）住民参加：本プロジェクトの諸活動のうちデータベース構築活動を除いたすべての活動は地域住民自らが様々な形で参加して行っている活動である。直接参加している住民ないし世帯の数は数十から数百と幅がある。合計の参加人口はセブ州全人口からみれば少数である。これらはパイロット事業であり、直接の効果も重要であるが、プロジェクトがねらっているのは、メカニズムが構築されるという効果である。プロジェクト終了後も住民参加の仕組みが社会に根づくことが目的である。すなわち、住民組織や住民が自分たちの地域の生活基盤の改善、起業、あるいは生計向上に取り組む際に、それを支援するメカニズムが地方政府につくられることと、住民組織や住民がそのメカニズムを利用できるという知識が住民に行き渡ることが、最も重要な効果である。端的にいえば、ある社会的、公共的な目的に向かって人々が共同して取り組み、合理的な計画と予算の範囲内で一定の期限内に当初の目的を達成させるという活動を、住民参加の形で定着させることが目的であり、本プロジェクトはこの目的に向かって着実に努力を積み重ねていると判断された。

５．PDM完全版の作成とミニッツの提言

５－１　PDM完全版

本プロジェクトについては、PDMにおけるNarrative Summary部分のみがR／D時に合意されているのみで、PDM完全版は正式には作成されていない状況にあった。このため、PDMを完成させ、合意することを本調査団の主要業務の１つとした。

またPDM完全版の作成にあたっては、PDMの基本部分、つまりプロジェクト当初に合意しているNarrative Summary部分についても、中間評価の結果を踏まえて必要な修正を加えることとした。

（1）PDM完全版の作成にあたっての留意点

PDM完全版の作成、合意にあたっての留意点は以下のとおりとした。

1）　PDM解釈に読み手による相違を可能な限り生じさせないこと。

2）　PDMが以下の３つの視点から適正な計画になっていること。

・上位目標は依然意義を有しているか(妥当性)。

・成果の総和がプロジェクト目標の達成につながる計画となっているか(有効性)。

・プロジェクト終了後の自立発展性を高めるための成果、活動を含んだ計画となっているか（自立発展性)。

3）　可能な限り客観的な指標を設定すること。

プロジェクト目標の指標がアウトプットの言い換えであったり、アウトプットの指標が活動の言い換えであったりすることがないようにすることが肝要である。

（2）主な変更点

以上の視点を念頭に中間評価結果に基づき、PDM完全版を作成したが、Narrative Summary部分についても相当手を加えることとなった。Narrative Summaryにおける主な変更点は以下のとおり。

1）　プロジェクト目標の表現方法の変更：従来の表現方法の場合、読み手により解釈の相違が発生するケースもあったため、プロジェクトに係る関係者間の理解の相違が発生する危険性を縮小可能な表現に変更した。

2）　成果の表現方法の明確化：従来の表現では、具体的な成果のイメージが不明確であった。つまり、だれの、何を、どのように変化させ、具体的なプロダクトは何なのかが明確にされていなかったので、その点を成果のNarrative Summary及び達成指標で明確に表現した。

3）　Sustainabilityを確保するための成果、活動の明確化：Sustainabilityを確保するための

具体的な方策をプロジェクトのなかに明確に位置づけた。具体的には「開発事業の手法、手順、ノウハウ、経験等の情報共有のためのKnowledge Management Bank（KMB）の構築」を成果に新たに加えることとした。

PDMの改訂の詳細は、表－３「Cebu SEEDのPDM改訂に係る基本認識」及び表－４「Cebu SEEDのPDMの改訂内容」に整理した。

なお、今回作成したPDMに明記した達成指標のうち、特に成果（アウトプット）の指標については指標の種類のみならず、可能な限り早急に具体的な目標値を設定することがプロジェクトに求められる。また今回明記した指標の種類自体についても、それが目標や成果の達成状況を証明する最適なものかどうかを今一度検証し、指標の種類の変更、もしくは追加が必要ないかどうかを吟味することが必要である。一方、設定した指標に対する達成状況のモニタリングがプロジェクト活動の一環として明確に位置づけられ、継続的に実施されることが不可欠であり、プロジェクトが生産する各種成果の質の評価のための第三者評価や業務モニタリング／評価の実施をPDM上の活動の１つに追加した。

５－２　ミニッツにおける提言

ミニッツの提言として、以下の７点を掲げた。

（1）Plan of Operation（PO）を2001年末までに作成すること。

本プロジェクトについては、PDMに加え、全体活動計画（PO）もない状況にあった。年間の活動計画があればプロジェクトは進捗可能ではあるが、POがない状態では、戦略的かつ効率的なプロジェクト運営は困難であり、計画的かつ客観的なプロジェクトモニタリングも実施し得ない。早急にPOを作成し、同POに基づき残り後半部分の活動を実施することが不可欠である。

（2）第３段階のパイロット事業は、フィリピン側のより明確なイニシアティブで実施されるべきである。

日本人専門家の知識、経験、行動力とJICA予算に頼った第２段階までのパイロット事業のやり方から、第３段階ではプロジェクト終了後の自立発展性を念頭に、フィリピン側に責任の多くをシフトすることが必要である。

（3）州企画調整局の各機能、具体的には地域の社会経済分析機能、町に対するコンサルテーション機能、評価・モニタリング機能、KMBの更新機能が強化され、それらが企画調整局の所管機能として認知されること。

本プロジェクトの成果の１つとして州企画調整局の上記機能を強化することを本調査団の整理したPDMで明確にしたが、この成果をより確実にし、また自立発展性を確保するために企

画調整局の所管機能が明確に規程され、知事をはじめとする意思決定者に認知されることが不可欠である。

(4) KMBの維持更新を担当するポストが州企画調整局内に新設され、適任者が早急に配置されること。

　プロジェクトを通じ構築されるKMBは、情報の更新が実施されずにしばらく放置されると、すぐに陳腐化し、役に立たないものとなる。KMBの構築以上に維持更新体制を明確にしておくことが必要である。KMBの維持更新の責任を州企画調整局としたうえで、上記の点が可能となればこの成果(KMBの構築)の自立発展性は相当向上する。

(5) パイロット事業を通じ導入した計画、モニタリング、評価、フォローアップにかかる各種手法を通常の地域開発行政手続きに適用すること。

(6) パイロット事業を通じ蓄積された実践的経験やノウハウが、州政府の通常開発予算によって実施される他の開発事業で活用されること。

　パイロット事業による成果の自立発展性は、KMB上での情報蓄積とともに、上記の２点によって確保可能となる。

(7) プロジェクトにおける活動は、貧困削減、ジェンダー、環境、市民参加などのグローバルイシューへの配慮をさらに強化すること。

表－３　Cebu SEED の PDM 改訂に係る基本認識

PDM の改訂にあたって、基本的な考え方を以下のとおり整理した。

プロジェクトのねらい

プロジェクト実施前の状況

- 開発事業が政治家（州知事、町長）の裁量のみで決定している（裁量行政）。
- 地域開発の計画に必要な基礎情報が整備されていない。
- 州政府内部局間、州政府と町行政間、近隣町行政間の情報共有や調整が十分行われていない。
- 地域開発事業が地域住民参加型で行われていない。
- 開発事業実施後のフォローが十分でない。
- 開発事業の経験、ノウハウが蓄積しない。

プロジェクト後に期待する姿

- 政治家による意思決定の透明性、合理性が向上する。
- 開発事業の計画に必要な地域分析情報が意思決定者、行政官等に適切に提供される。
- 開発事業の実施運営に必要な組織間の調整が円滑に進む。
- 住民参加型の持続的かつ効果的な開発事業の実施手法、手順が明確となり、自治体職員に共有される。
- 地域開発事業のモニタリング、評価と同結果に基づく適切なフォローアップが実施されるようになる。
- 開発事業に係る情報、経験、ノウハウが適切に蓄積し、地方開発の関係者に広く共有される仕組みが形成される。

プロジェクトがめざす成果

１．州企画開発局の地域情報分析能力、企画調整能力が強化される。
２．開発事業実施の行政手法、手順が形成され、提示される。
３．地域開発案件の実施経験、ノウハウが蓄積される。
４．開発事業の手法、手順、経験、ノウハウ等の情報共有のための Knowledge Management Bank が構築される。

表－４　Cebu-SEED の PDM の改訂内容

R／D 時	今回改訂	改訂理由
（プロジェクト目標） The efficient Local Development System within the provincial government and local units will be developed through the implementation of practical activities relating to the Basic Human Needs (BHN) and the livelihood generation in partnership with their communities. ＜地方自治体と住民共同による生活基盤改善、生計向上の実践的事業を通じて、州政府及び州内自治体の効率的な地方開発制度が整備される＞	Local development mechanism will be developed with strengthened local development administration in partnership with local communities and NGOs for sustainable and effective use of development resources ＜地方開発行政を強化し、住民や NGO と協同しながら開発資源を持続的かつ効果的に利用する地方開発メカニズムが構築される＞	１．Local Development System を日本語版では地方開発制度としてきたが、このシステム及び制度という表現が関係者に異なった理解を与えてきた。特に日本の官僚組織の人間にとってみると、「地方開発制度」と聞けばその多くは、地方行政における法制度や予算制度をイメージしやすい。このためこのプロジェクトの目的は、法律や条令、行政規則あるいは予算制度の改正をめざすものと理解していた関係者が多かったものと思われる。しかしながら以下の成果で整理したように、本プロジェクトの目的は必ずしも行政制度の規定の改正をめざすものではなく、地方開発にかかるより質的な変化、つまり組織強化、人材育成、開発事業実施方法の改善、開発事業にかかる経験・ノウハウの蓄積と共有をめざすものである。よって地方開発制度という表現を使うことによる誤解を今後避けるために、日本語でいうならば「地方開発の仕組みを構築する」という表現に変え、「仕組み」に適した英語表現として Mechanism（メカニズム）を採用することとした。 ２．当初のプロジェクト目標では住民と協同して事業は実施するが、あくまで行政のなかでの「Local Development System」の構築との表現（「within the provincial government and local units」）となっていた。しかしながら地方開発におけるアクターは行政だけでなく、住民（組織）、NGO が主要アクターであり、「地方開発メカニズム」は当然、行政、住民、NGO の三位一体の関係で構築されなければならないとの信念の下、表現方法を変更した。 ３．プロジェクト開始前の段階から、地方開発において NGO が重要な役割を担っていることを強く意識し、活動の一環として NGO との連携事業を盛り込んでいたが、プロジェクトを進めるなかで NGO との関係抜きには、地方開発メカニズムの構築は困難であることがより明確になったので、プロジェクト目標に「住民や NGO と協同」と明記した。 ４．どのような地方開発メカニズムなのかについて、当初のプロジェクト目標では「効率的な」との修飾しかなかったが、「開発資源を持続的かつ効果的に利用する」と明記した。

（成果）		
⑴ The organizational capability of development administration within the provincial government and local units will be strengthened. ＜州、町村の開発行政における組織的な行政能力を向上する＞	⑴ The capability of development administration of the Provincial Planning and Development Office (PPDO) is strengthened. ＜州政府企画開発局の企画調整機能が強化される＞	⑴ 州政府の行政能力の向上では漠然としすぎているため、企画開発局（PPDO）をターゲットとすることを明確にした。また具体的にどのような能力を改善するのかについては、以下のとおり成果の指標のなかで明確にした。 ａ）PPDO の地域分析能力 ｂ）PPDO の町行政に対するコンサルテーション能力 ｃ）PPDO の地方開発事業のモニタリング・評価能力 ｄ）PPDO の広報普及能力
⑵ The applicable models of the sustainable and self-reliable participatory local development will be developed. ＜持続的かつ自立性のある住民参加型地域活動の普及モデルが形成される＞	⑵ Municipal administrative methods and procedures concerning implementation of development projects will be demonstrated. ＜町レベルにおける開発事業実施の行政手法、手順が形成され、提示される＞	⑵ 町行政に対し何を改善するかを明確にした。いくつかの町で行政組織の強化を行うだけでは、技術協力としての発展性はない。よって町が開発事業を計画、実施するための行政手法、手順を形成することを成果とした。プロジェクトで確立した行政手法、手順が他の町でも活用されるようになれば、この成果の有効性（プロジェクト目標、上位目標への貢献度）は高くなる。
	⑶ Experiences and know-how of the local development projects will be accumulated. ＜地域開発案件の実施経験・ノウハウが蓄積される＞	⑶ 20 町を対象に実施するパイロット事業の目的は、上記⑵ の町レベルにおける開発事業実施の行政手法、手順を形成することとともに、各種パイロット事業の実施方法に係る情報を整理し、また成功の要因、失敗の要因を分析し、教訓として蓄積することで、他地域での適用に資することにある。なおパイロット事業については、事業の実施範囲（１町事業、町をまたがる事業、全州展開）と事業目的（代替収入源の確保、地域資源の有効活用、生活基盤整備）の組み合わせによる９つの分類で企画され、実施経験を蓄積する。
	⑷ Knowledge Management Bank (KMB) will be established in order to disseminate and share information on methods, procedures, know-how and experiences. ＜開発事業の手法、手順、ノウハウ、経験等の情報共有のための Knowledge Management Bank （KMB）が構築される＞	⑷ 上記 ⑴ ～ ⑶ を通じ、蓄積された情報や知識はそのままでは将来的には散逸してしまうし、また陳腐化してしまう。また地方開発にかかわる多くの人々に共有されることもない。本プロジェクトによる知的成果の自立発展性を確保するために、地方開発事業の手法、手順、ノウハウ、経験等の情報の共有のために Knowledge Management Bank（KMB）を構築することを主要成果の１つとして、新たに加えた。KMB とは地方開発に係る情報、知識の総体であり、可能な限りデジタル化され、Web-site で公開されるが、場合によっては紙ベースやビデオ等の状態の情報も含む。KMB のユーザーは州知事、町長、州及び町の行政官、NGO、住民、住民組織を想定。KMB に蓄積される情報は、以下のとおり。 ＜州開発政策、州政府予算・各種融資制度等の紹介、地域分析情報、開発行政マニュアル、開発事業フォーマット集、開発事業普及ツール、各種開発事業経験、NGO インベントリー、住民組織インベントリー等＞ なお、KMB の維持管理は PPDO の業務として位置づけられる（調査団からは KMB 担当ポストの新設と適任者の配置を要請した）。

６．提言及び今後の課題

プロジェクトは地方行政を強化し、地域住民やNGO等と共同して持続的かつ効果的な地方開発の仕組を構築することを目的として実施されてきた。今回の中間評価調査では、これまでのプロジェクトの活動実績、管理運営状況、カウンターパートへの技術移転状況等を把握するとともに、今後の活動方針について助言を行うことを目的とした。また、終了時評価に向けPDMの見直しを行ってプロジェクト活動の最終到達地点を整理し、残された協力期間に実施すべき活動の方向性をフィリピン側・日本側双方に明らかにすることをめざした。

（1）提　言

調査結果に基づき調査団は、現地において特に下記の点につき提言した。

1）　パイロット事業の第３ステージでは州企画開発局（PPDO）のカウンターパート及び町自治体の主体性をより引き出すよう努める。

2）　プロジェクトの成果として強化されたPPDOの地域分析、コンサルテーション、モニタリング、評価、Knowledge Management Bank（KMB）の維持・更新機能がPPDOの所掌業務として認知され、維持されるよう努める。

3）　KMBの維持及びデータ等の更新のためのポストが新設され、担当者が配置されるよう努める。

4）　パイロット事業の実施を通じて形成された行政手法と手順が通常の開発事業に適用されるよう努める。

5）　パイロット事業の実施を通じて蓄積された地域開発案件の実施経験・ノウハウが州・町の自前の予算を使った事業に活用されるよう努める。

6）　上位目標であるセブ州地方部の活性化については貧困削減、ジェンダー平等、環境保全、住民参加等のグローバルイシューと深く関係することから、プロジェクトにおいて、これらのグローバルイシューへの取り組みを明確化するよう努める。

（2）今後の対応課題

プロジェクト全体としては、地方行政強化及び地方事業展開について十分活動が実施されており、それなりの成果があがっているが、以下の点に関しては今後さらに対応を強化する必要があると思われる。

1）　中間評価調査を通じて、地方行政統計にかかわる活動とパイロット事業展開の関連性についての概念整理はできたものの、実際のパイロット事業活動との関連性をより明確に強化していく必要がある。そのためのメカニズムを担当専門家がカウンターパートとともによく

協議し、プロジェクト目標達成のために一丸となって努力する必要がある。

2) KMBの全体案を早急に作成する必要があり、短期専門家、現地コンサルタントなどを活用しながら計画づくりをする必要がある。

3) 地方行政における組織能力分析が十分行われてこなかったように見受けられた。既に専門家自身は体験的に理解しているのかもしれないが、報告書を作成しておくか、もしくは短期専門家などを招聘して組織能力分析を行い、プロジェクトの成果が組織的及び制度的に定着するような仕組みを、KMBとあわせて考案する必要がある。

4) プロジェクトの活動の透明性、アカウンタビリティーを高めるために、わかりやすい説明資料を作成する必要がある。(例：専門家とカウンターパートの配置図、集団研修のリスト、各地方開発プロジェクトのプロフィールやコスト、参加グループ、手法などが整理された地方開発プロジェクトの一覧表、専門家とカウンターパートのTORを整理したもの、作成されたビデオのリスト、出版物リストなど)

5) 視聴覚教材やビデオはそれぞれの専門家が概念を明確にし、視聴覚専門家にシナリオを提示しないと作成できないので、各専門家にビデオを年間何本作成するなどのノルマを設け、すべての専門家が責任をもって作成にあたるようにすることが必要である。

6) グローバルイシューとして、ジェンダー平等、貧困削減、環境保全などがあるが、それぞれの課題に対するプロジェクトの取り組み方を明確化する必要がある。ジェンダーに関しては、基本的な男女別統計・情報の整備が基本であり、パイロット事業を進める際には、必ず受益者グループの男女別統計を記録していくというモニタリングシステムを開発し、適宜ジェンダーインパクト調査を実施することも必要である。受益者に女性が入っていても必ずしも女性のエンパワーメントにつながっていない場合もある。地方診断にもジェンダー視点を組み込む必要がある。

中間評価調査ではPDM改訂にかなりの時間を費やしたため、プロジェクトのジェンダー・ストラテジーを協議・検討する時間が十分ではなかった。セブ州政府のジェンダー戦略のレビューを実施し、ストラテジーに反映させていくことも必要であろう。例えば、州政府・LGUのジェンダー研修の見直し、KMBにおけるジェンダー戦略の作成、ナショナルマシナリーの地方女性担当部局(Provincial Commission for the Role of Philippine Women)の設置が予定されているが、連携をどう進めるのか、NEDAやジェンダー担当との連携、地方の大学・NGOとの連携可能性などもこれに含まれると思われる。

7) これと相まって、パイロット事業のインパクト調査をする必要があるように思われる。パイロット事業は、本当に住民の役に立っているのか、マイナスのインパクトはなかったか、住民のエンパワーメントにつながっているのか、持続性はあるのか、行政との関係はどのように変化しているのかなど、参加者グループ及び非参加者グループ双方からヒアリング

することが重要である。

8) カウンターパートの日本及び第三国における集団研修のこれまでの成果を整理・分析し、今後の研修の方向性を明確にする必要がある。

9) 対象地域内の町自治体を例にして良い統治／協治（good governance：GG）をめざした地方行政メカニズムのモデルを構築することも一案である。何をもってGGと考えるかという点に関して統一された見解は存在しないようだが、地方行政官の政策立案能力向上のみならず市民社会（civil society）の健全な育成及び市民社会の意思を政策に反映していくメカニズムの構築がこのGG概念にとって不可欠であるという点をよく認識し、プロジェクトにおける地方行政強化を進めるべきであろう。

10) ミニッツにも明記されているが、プロジェクトのモニタリングシステムを改善し、これまでの業績と今後の活動が適宜、第三者に分かるような活動計画（Plan of Operation：PO）を早急に作成することが望ましい。

フィリピンにおいて民主的かつ公正な開発を推進するためには、地方分権化政策を全国的に展開することが課題となっており、プロジェクトはその政策を地方レベルから推し進めようとするものである。地方分権化推進には地方政治の民主化のみならず、その基盤となる地方行政の強化が必要である。そのためには地方開発実行予算の規模や配分にかかわる決定能力のほかに、それを受けもつ組織機構が一定以上の遂行能力をもつ必要がある。一般にフィリピンにおいては長期にわたる中央集権化政策の下で地方行政官が必ずしも高い事務能力を養ってきたとはいいがたい。セブ州政府は、自州政府の能力強化にはたいへん意欲的であり、良い地方自治（good local governance）を実践していこうとする強い意思をもち、住民の意思と参画を尊重した地方自治体制を整備しつつある。したがって、今後とも、適切な形態の技術協力を行い、それを持続発展させていくことで、セブ州政府がモデル地方自治体としての先駆的な役割を果たし、フィリピンの民主的発展に多大な寄与をすることが期待されている。