

# 事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

作成日：平成18年8月17日  
担当部・課：社会開発部第2G  
都市地域開発・復興支援第1T

## 1. 案件名

キルギス共和国イシククリ州コミュニティ活性化プロジェクト

## 2. 協力概要

### （1）プロジェクト目標とアウトプットを中心とした概要の記述

プロジェクト対象地域であるイシククリ州の地域振興を目指し、キルギス共和国における社会経済活動の基本単位であるコミュニティに着目し、同コミュニティの活性化を実証的に行う。本プロジェクト終了後も州内においてコミュニティエンパワメント活動が自立的かつ持続的に展開できる体制をイシククリ州政府内に構築する。

### （2）協力期間

2006年11月～2010年11月（最大4年間）

- ・ フェーズⅠ（準備フェーズ）：2006年11月～2007年11月（最大1年間）
- ・ フェーズⅡ（本格協力フェーズ）：フェーズⅠ終了後3年間

### （3）協力総額（日本側）

約2.7億円

### （4）協力相手先機関

イシククリ州政府（Issyk-Kul Oblast State Administration）、経済財務省（Ministry of Economy and Finance）

### （5）裨益対象者及び規模、等

直接裨益者としては州内モデルコミュニティ（5～10コミュニティ程度）の住民  
間接裨益者としてはイシククリ州全住民

## 3. 協力の必要性・位置付け

### （1）現状及び問題点

キルギス共和国は、市場経済に移行して14年が経ち、これまで経済体制を主体に土地私有化など多くの改革が進められ、中央アジアで最も市場経済化が進んだ国と称されている。しかし、経済体制変革の中で、地域の社会経済活動などの基本単位である村の「コミュニティ\*」が崩壊されたまま放置されてきた。これにより、例えば、農地の私有化が進められたにもかかわらず、生産および流通を共同作業により効率的かつ効果的に実施する農民の組織、つまりコミュニティが組織化されていないため、活力ある経済活動への進展を妨げている現状にある。

\* 旧ソ連時代は、各コミュニティにコミュニティ組織（CBO：Community Based Organization）が存在し、域内の農産物生産・流通などに係る経済活動や青少年教育などの社会活動、域内催し物開催などの文化活動などが営まれていた。

係る背景からキルギス政府はコミュニティの重要性を再認識すると共に、コミュニティ組織CBOの再構築を目指して、2005年2月に大統領の署名を得てCBO法（Laws on CBOs and its Associations）を成立させた。他方、援助機関もCBO強化が開発の鍵であると位置づけ、CBO法成立以前から、CBOを通じた所得向上（income generation）プロジェクトやコミュニティ関連社会基盤整備事業などに乗り出している。

日本政府は、キルギス共和国の中でも観光産業や農業など最も開発のポテンシャルが高いと有望視されているイシククリ州を対象として、開発支援を重点的に行っていく方針を打ち出し、2003年より開発調査「イシククリ州総合地域開発計画調査」、2004年より開発調査「営農改善及び農畜産物加工業振興計画調査」などを実施し、開発のビジョンとシナリオ、さらにはそれを具体化したプログラムおよびプロジェクトを作成した。

「イシククリ州総合地域開発計画調査」では2025年を目標年次とする開発計画がプログラムとして整理され、主に次の4つのサブプログラムから構成される。

1. コミュニティ強化
2. 観光開発及び投資促進
3. 農業及び農産業振興
4. 環境保全

（開発調査ではキルギス政府に働きかけ、同プログラムを推進するプラットフォームとして、「イシククリ開発フォーラム」を設立している。）

上記サブプログラムの内、「コミュニティ強化」が同州でも喫緊に取り組むべき課題であるとの認識から、本技術協力プロジェクトの実施が要請されたものである。

## （2）相手国政府国家政策上の位置付け

現在、キルギス政府は州レベルの地域開発に向けたイシククリ州包括的開発フレームワーク（Comprehensive Development Framework : CDF）の策定に取り掛かるとともに、2006年2月には第2次国家貧困削減戦略（National Poverty Reduction Strategy : NPRS-II）を策定した。これらの計画においては、コミュニティ活性化プログラム、地場産品の創出による産業育成プログラムならびに地方自治体（LSG）強化プログラムが、地域振興の重点プログラムとして位置づけられる予定となっており、本案件はキルギス共和国の政策と合致している。

## （3）我が国援助政策との関連、JICA国別事業実施計画上の位置付け（プログラムにおける位置付け）

1997年7月、橋本総理（当時）が提唱した「ユーラシア外交」政策の中で、キルギス共和国を含む「シルクロード地域」に対する外交の方向性の一つとして、繁栄に協力するための経済協力を打ち出しており、JICAも技術協力および無償資金協力による支援に積極的に取り組んでいくことが求められている。また、国別事業実施計画においては、1) 貧困削減支援および2) 市場経済化支援の2分野を援助重点分野としており、これらは本「コミュニティ活性化プロジェクト」の主要コンポーネントを形成している。したがって、本技術協力プロジェクトはわが国援助政策およびJICA国別事業実施計画に合致している。

## 4. 協力の枠組み

### 〔主な項目〕

### （1）協力の目標（アウトカム）

#### 1) 協力終了時の達成目標（プロジェクト目標）と指標・目標値

##### 〔目標〕

1. コミュニティを活性化し、地域振興へと発展する持続可能な体制を構築する。

##### 〔指標〕

- 1-a. モデルコミュニティの活性化度
- 1-b. 各パイロット事業の成果（地域振興への貢献度）
- 1-c. コミュニティエンパワメントに係るノウハウ・経験の州政府内蓄積度・共有度

#### 2) 協力終了後に達成が期待される目標（上位目標）と指標・目標値

[目標]

環境と調和したイシククリ州の社会経済が振興する。

[指標]

- ・ 州内コミュニティ活性化度
- ・ イシククリ州所得向上度

(2) 成果（アウトプット）と活動

以下、フェーズⅠの成果が1)、フェーズⅡの成果が2)～5)

1) 成果1、そのための活動、指標・目標値

[成果]

1-1. フェーズⅡ（本格協力フェーズ）を実施できる体制（人員、予算、能力、ネットワーク等）が整えられる。

[活動]

- 1-1-1. プロジェクトの全体像について共有する。
- 1-1-2. プレ・パイロット事業を実施する。
- 1-1-3. プレ・パイロット事業の実施結果をレビューし、体制（人員の追加、必要予算の措置、関連機関との関係及び連絡体制の構築等）の強化を行う。

[指標]

- 1-1-a. 州政府関係者のプロジェクト理解度
- 1-1-b. 必要人員及び適正人材の充足度
- 1-1-c. 必要予算の確保状況
- 1-1-d. 各種会合（ステアリングコミッティ、イシククリ開発フォーラム等）開催頻度

2) 成果2、そのための活動、指標・目標値

[成果]

1-2. 州内においてモデルコミュニティが組織化される。

[活動]

- 1-2-1. イシククリ州内のコミュニティの現状分析を行う。
- 1-2-2. モデルコミュニティの選定を行う。
- 1-2-3. モデルコミュニティにおいて組織化を行い、組織運用規定を定める。

[指標]

- 1-2-a. 州内コミュニティの現状把握度
- 1-2-b. モデルコミュニティの組織状況
- 1-2-c. コミュニティ組織運用規定の整備状況

3) 成果3、そのための活動、指標・目標値

[成果]

1-3. モデルコミュニティにおいて地域振興に向けた開発計画が策定される。

[活動]

- 1-3-1. モデルコミュニティにおいてSWOT分析を行う。（開発ポテンシャルの検討）
- 1-3-2. 開発方針・戦略の策定を行う。
- 1-3-3. 開発実施計画の策定を行う。
- 1-3-4. パイロット事業の選定を行う。

[指標]

- 1-3-a. 開発計画の策定状況
- 1-3-b. 開発方針・戦略の適正度
- 1-3-c. 開発計画策定プロセスの適正度

#### 4) 成果4、そのための活動、指標・目標値

##### [成果]

1-4. 開発計画に基づきパイロット事業\*\*が適切に実施され、地域振興が促される。

\*\* 具体的なパイロット事業については、協力開始後、コミュニティのメンバーと協議の上、選定するものとする。想定されるパイロット事業としては、ハーブ栽培・品質向上プロジェクト、女性の所得形成支援プロジェクト、じゃが芋生産性向上プロジェクトなどが挙げられる。）

##### [活動]

1-4-1. パイロット事業実施に係る現地リソースを特定し、確保する。

1-4-2. パイロット事業の詳細実施計画の立案を行う。

1-4-3. パイロット事業を実施する。

1-4-4. パイロット事業実施結果を評価し、教訓を得る。

##### [指標]

1-4-a. パイロット事業の計画立案の適正度

1-4-b. パイロット事業の実施・モニタリングの適正度

1-4-c. パイロット事業の評価の適正度

1-4-d. パイロット事業の成果（地域振興への貢献度）

#### 5) 成果5、そのための活動、指標・目標値

##### [成果]

1.5. 州政府職員のコミュニティエンパワメントに係る行政能力の向上が図られる。

##### [活動]

1-5-1. コミュニティエンパワメント戦略及び実施計画（予算、人員、スケジュール）の策定を行う。

1-5-2. コミュニティの組織化及び活性化を行い、その活動結果を整理し、州政府を始め関係機関に報告する。

1-5-3. コミュニティエンパワメント実施に係る官民共同ネットワークの構築を図る。

1-5-4. コミュニティエンパワメント詳細手順を作成し、経験とノウハウについてイシククリ州政府内の組織的な蓄積を図る。

##### [指標]

1-5-a. PIU定期活動報告書

1-5-b. PIU定期活動報告書、パイロット事業関連報告書

1-5-c. PIU定期活動報告書、ステアリングコミッティ及びイシククリ開発フォーラム等各種会合議事録

1-5-d. PIU作成コミュニティエンパワメント詳細手順

#### (3) 投入（インプット）

##### 1) 日本側（総額 約2.7億円）

- ・ 専門家派遣 合計4名（リーダー／地域振興、コミュニティエンパワメント1／貧困削減、コミュニティエンパワメント2／ジェンダー／参加型開発）
- ・ 資機材（事務機器類）約4百万円
- ・ 研修員受け入れ（分野・人数未定）

##### 2) キルギス共和国側

カウンターパート人件費、施設・土地手配、パイロット事業実施経費、その他

#### (4) 外部要因（満たされるべき外部条件）

- ・ 協力終了後のイシククリ州政府によるコミュニティエンパワメントの方針が変更されない。（プロジェクト目標）
- ・ PIUに常駐C/Pが配置され続け、実施体制が維持される。（成果）

- ・ 協力終了後のイシククリ州政府によるコミュニティエンパワメントの方針が変更されない。（上位目標）

## 5. 評価5項目による評価結果

### (1) 妥当性

本案件は以下の理由から妥当性が高いと判断される。

- ・ キルギス共和国の方針として、「地方自治の強化」が挙げられており、社会・経済的に停滞している地方を振興させることは喫緊の課題である。本案件では地方における社会・経済活動の基本単位であるコミュニティを対象に活性化させていくこととしており、同国の方針に合致している。
- ・ 本案件の協力対象地域であるイシククリ州は我が国による対キルギス共和国援助の重点対象地域に位置づけられていることから適切な設定である。
- ・ キルギス共和国では、世界銀行やUNDPなど様々なドナーが地方の活性化に向けて協力を行っている。いずれもコミュニティを協力対象としており、ボトムアップ型の地域活性化を目指している点で、他ドナーとの協調が図られている。

### (2) 有効性

本案件は以下の理由から有効性が高いと判断される。

- ・ 本案件では、コミュニティエンパワメントを自立的に展開・推進できる体制を構築することを目指している。その実施体制構築の第一歩として、PIU (Project Implementation Unit) を新たに設置し、人材育成と組織強化を図るアプローチを採択していることから、プロジェクト目標は明確である。
- ・ プロジェクト目標の指標として、コミュニティベースアプローチの適切さを検証する指標を選定しており、適当である。また、指標については、主に活動のプロセスに着目していることから、活動報告書や議事録等から入手することにより適切である。
- ・ プロジェクト目標である実施体制の構築を達成するためのアウトプットとして、組織体制の整備、事業実施方法の効果検証および習得、キャパシティビルディングがそれぞれ計画されており有効である。

### (3) 効率性

本案件は以下の理由から効率的な実施が見込まれる。

- ・ 本案件の大部分の投入を占め、OJTによる人材育成を兼ねた「パイロット事業」実施については、ローカルリソースを最大限活用することを計画しており、投入額に対する効果は、既往の類似案件に比して高いと見込まれる。
- ・ 本案件は、先行して実施された開発調査「キルギス共和国イシククリ地域総合開発計画調査」で提案されたアクションプランから始まっており、一度2005年の政変を挟んで中断した時期があったものの、コミュニティエンパワメントの気運を失わず、タイムリーな投入である。
- ・ 世界銀行などが進めている「Village Investment Plan」では、主にコミュニティ関連社会基盤（コミュニティセンターや水供給施設など）整備を支援している。他方、本案件ではこうした社会基盤を活用したコミュニティ活動を活性化することを目的としており、補完的な関係にある。

### (4) インパクト

本案件のインパクトは以下の通り予測できる。

- ・ 本案件では、今後イシククリ州において、持続的にコミュニティエンパワメントを展開できる体制を構築することをプロジェクト目標に据えている。体制とは、実施する人員を配置し、様々なエンパワメント活動を支援できるだけの能力を備え、そして実行する予算を確保することであり、これらが達成されればモデルコミュニティ以外の他のコミュニティでの展開は可能であり、上位目標の設定は適切である。

- ・プロジェクトを通じて、コミュニティエンパワメント活動を担うPIU職員の能力向上が図られることが期待されている。今後、イシククリ州内の多数のコミュニティをできるだけ短期に開発する上で、州の下位にあたる県や村レベルでコミュニティエンパワメント活動を支援する要員は必要となることから、PIU職員から波及して同要員の能力強化も併せて期待される。

#### (5) 自立発展性

本案件は以下の理由から自立発展性が見込まれる。

- ・本案件の眼目は、コミュニティエンパワメントの普及のメカニズムを構築することであり、モデルコミュニティ以外のコミュニティでも適用可能な技術あるいは支援手法であり自立発展性は確保される。
- ・本格協力を開始する前に、準備フェーズとして実施機関のプロジェクトに対するオーナーシップをさらに強化する期間を設定している。その結果次第で、協力を開始すべきか否かを判断することにしており、オーナーシップの観点からプロジェクト（を実施した場合）の自立発展性は高い。

### 6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

#### (1) 貧困配慮

イシククリ州5県の中より、コミュニティ活性化の手本となるモデルコミュニティを選定することになっている。その選定基準の一つとして、コミュニティが抱える貧困の度合いも考慮に入れ、貧困からの脱却をコミュニティエンパワメント活動により試みる。

#### (2) ジェンダー配慮

モデルコミュニティの活性化の手段として、パイロット事業（5～10事業程度を想定）を実施することを予定している。その一部のパイロット事業選定にあたっては、女性の所得向上に係る活動を行っているCBOを事業主体として指定するなど、女性の所得形成や地位向上に向けた配慮を行うものとする。

### 7. 過去の類似案件からの教訓の活用

キルギス共和国内におけるJICAによる類似案件は過去には無いが、ドナーが多数実施している。その多くは、コミュニティアプローチが重要であるとして、コミュニティエンパワメント活動（ハーブ栽培支援、女性の所得創出支援など）を展開しているが、その活動の直接の担い手をNGOやローカルコンサルタントにほとんど依存しているため、ドナーの（資金的）支援終了後の持続可能性が形成されず終了している。また、同協力期間中におけるキルギス政府側の活動の関与もほとんど無いため、オーナーシップが醸成されていないことも、持続性を産み出していない要因になっている。

以上の教訓を踏まえ、キルギス側がプロジェクトに主体性を持ち、コミュニティエンパワメント活動の中心的役割を担うよう、今次協力ではPIUを新規に設置し、持続可能な実施体制を構築することを基本としている。

### 8. 今後の評価計画

- ・初期評価：2007年6月頃（フェーズⅡに進むかどうかを決定する）
- ・中間評価：2008年2月頃
- ・終了時評価：2009年3月頃