

事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

作成日：平成20年9月30日

担当部・課：地球環境部

森林・自然環境グループ

森林・自然環境保全第一課

1. 案件名

国名：キルギス共和国

案件名：共同森林管理実施能力向上プロジェクト

The Project for the Support for Joint Forest Management in the Kyrgyz Republic

2. 協力概要

(1) プロジェクト目標と成果を中心とした概要の記述

本プロジェクトでは、キルギス共和国（以下「キ」国）の国家森林計画（2005～2015）の重点施策である「共同森林管理（Joint Forest Management: JFM）」を推進するために、同施策に基づく実践とモニタリングを通じ、環境保全森林省（SAEPF¹）及び地方自治庁（NALSG²）によるJFMを展開するための体制の整備を図る。対象地域は、森林資源が劣化しているイシククル州及び対外的な展示効果の高いチュイ州とする。

(2) 協力期間

2008年11月～2013年10月（5年間）

(3) 協力総額（日本側）

約3.0億円

(4) 協力相手先機関

環境保全森林省（SAEPF）、地方自治庁（NALSG）、イシククル州内・チュイ州内の営林署（Leshoz）、イシククル州内・チュイ州内の村役場（Ail Okumotu）

(5) 国内協力機関

農林水産省林野庁

(6) 裨益対象者及び規模、等

- 直接裨益者：環境保全森林省（SAEPF）、地方自治庁（NALSG）、イシククル州とチュイ州内において今後選定される対象地区の営林署、村役場、森林利用者
- 間接裨益者：イシククル州及びチュイ州内の全営林署、全村役場、州政府

¹ State Agency for Environment Protection and Forestry

² National Agency for the Affairs of Local Self-Governance

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（以下「キ」国）の森林は、旧ソ連時代における計画経済体制の下、キルギス自治区の森林管理公社を中心とした非効率な林業経営のため、1925年から1950年までの間に大量伐採され、119万4,000ha（国土の6%：1930年）から69万1,600ha（同3%：1956年）³までに減少した。その後の植林政策の推進により、86万4,900ha（同4.3%）にまで森林面積が回復したものの、財政難と人手不足等により、植林後の保育間伐が行われず、病虫害に弱くなるなど森林の質が低下している。

1991年の旧ソ連から独立後、「キ」国全体として市場経済化への取り組みが進められる中、環境保全森林省（SAEPF）は、効率的な森林の経営を図るため、1997年に国家森林局を中心機関に据え、国有林における林産物の生産活動を政府から民間部門へ移管する等の改革に取り組み始めた。具体的には、1995年からスイスの援助機関（SDC）による森林セクタープログラム（KIRFOR）の協力を得て、森林セクターに関わる法制度の整備、情報整備等に取り組み、1999年には持続可能な森林経営の基礎となる森林法を制定、2004年には中長期に渡る森林政策（20年間の国家森林開発方針⁴、10年間の国家森林計画⁵、5年間の国家森林行動計画⁶）を策定した。この中で、本改革推進の柱のひとつとして、共同森林管理（JFM）という制度を新たに導入することとなった。JFMとは、国有地及び公有地⁷において“営林署、村役場、森林利用者”の三者の合意形成に基づき森林利用者が林業経営を担う制度であり、現在、ジャララバード州の5箇所、イシククル州の3箇所で実践されている。

しかし、JFMは制度としては定められたものの、活動の具体的な内容は定められておらず、また「キ」国においてはJFMの多様な活動内容に対応するための体制も不十分であったことから、JFMを実践・推進するための関係者の能力向上及び体制の強化が強く望まれている。

こうした背景の下、JFMの実践を通じた関係者の能力向上とその体制の整備を目的とした本プロジェクトが「キ」国政府により2007年度に要請され、2008年度新規案件として採択された。

(2) 他ドナーとの関係

上述の通り1995年よりスイス政府（SDC）が森林セクターへの支援を行っている。本プロジェクトでは森林が劣化しているイシククル州（対キルギス支援においてJICAが重点州として位置付けている）を対象州のひとつとしているが、SDCも同州において国有林の生産活動の民営化を支援し、またその一環としてJFMの試行を支援してきた。政府による自立的なJFMの展開を目標とする本プロジェクトでは、同州における民営化の取り組み、JFMの試み等をレビューすることを活動の一つとして挙げており、この点においてSDCとの意見交換、森林セクターの改革において連携を行うこととする。

³ 森林面積の推移：1993年、1998年 Forest Fund 年報, State Forest Agency, Kyrgyz Republic

⁴ Concept of Forestry Sector Development (-2025)

⁵ National Forest Programme (2005-2015)

⁶ Action Plan for Development of Forestry(2006-2010)

⁷ 公有地：SAEPFが管轄する国有林野のほか、地方自治体が管轄する土地の総称。

(3) 相手国政府国家政策上の位置付け

「キ」国は世界銀行の提唱した包括的開発枠組み（CDF）のパイロット国であり、「2010年までの包括的開発フレームワーク」提唱のもと、2006年2月に第2次国家貧困削減戦略（PRSP）と国家開発戦略（2007-2010）を策定した。この計画と「キ」国の森林政策（国家森林開発方針、国家森林計画、国家森林行動計画）において、森林・生物多様性保全、持続可能な森林管理に向けた民間の活用、国有林の保全と拡大が具体的対策として位置づけられていることから、本プロジェクトは「キ」国の政策と合致している。

(4) 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）

2004年8月の川口外務大臣（当時）の中央アジア歴訪の際に打ち出された「中央アジア+日本」対話という新外交政策を踏まえ、地域内協力の推進に資する協力を積極的に推進するとし、JICAは「貧困削減」「環境保護」分野等10分野とビジネス振興等における具体的な協力案件を提案・実施していくとしている。本プロジェクトはJICAローリングプランにおいて「農村開発プログラム」に位置づけられており、同プログラムに基づいて同じイシクル州で「イシクル州コミュニティ活性化プロジェクト（以下J-CEP）」が行われている。本プロジェクトでは、森林利用者が林業経営を始めるインセンティブおよび林業経営によって収入を得るまでの間の生計維持手段として、J-CEPによる現地資源を活用した生計向上活動（養蜂、ジャムやドライフルーツの生産等）の支援手法の活用を図る予定である。また現在外務省が策定中の対「キ」国別援助計画では「地方振興」と「農業発展」を援助重点分野に含んでおり、本プロジェクトは我が国の援助方針に整合している。

4. 協力の枠組み

本プロジェクトは、政策上謳われているものの現場での実践事例の少ないJFMを具体的に動かし、関係者の経験と知識を積み重ねながら、JFM実施上の課題および教訓を導き、「キ」国政府が自立的にJFMを展開するための体制を強化するものである。

そのため本プロジェクトでは、1) 対象地区⁸を選定し、“営林署、村役場、森林利用者”の三者による実施体制の設立、2) 設立された実施体制のもと森林利用者による林業経営活動の実施、3) 実施体制や活動のモニタリング、4) モニタリング結果等に基づく教訓をもとに実施ガイドラインを作成し、関係者の理解の醸成を行う。

〔主な項目〕

(1) 協力の目標

- 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⁹

【プロジェクト目標】

環境保全森林省（SAEPF）及び地方自治庁（NALSG）のJFMを自立的に展開する体制が強

⁸ 対象地区は行政地区を基本とする

⁹ 指標値・目標値の数値はプロジェクト開始後6ヶ月以内に設定するものとする

化される。

【指標・目標値】

- ・ JFM の実施に関する知識・経験を SAEPF 及び地方自治庁の職員が共有・理解する
- ・ SAEPF の JFM 担当部局により、プロジェクト対象地区以外で JFM が 2 か所以上着手される
- ・ 地方自治庁または州政府等において JFM 推進の為に検討会等が設置される
- ・ 「JFM の実施に関するガイドライン」が関係者に活用される

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

【上位目標】

JFM の実施箇所が拡大される。

【指標】

- ・ JFM に着手した件数が〇〇になる
- ・ 「JFM の実施に関するガイドライン」が、プロジェクト対象州以外でも活用される

(2) 成果と活動

【成果 1】

イシククル州とチュイ州で選定された JFM 対象地区において三者の実施体制が構築される。

【指標・目標値】

- ・ 両州で 5 か所以上の対象地区が選定される
- ・ 対象地区において役割が明確となった担当者が営林署¹⁰、村役場¹¹にそれぞれ配置される
- ・ 対象地区が JFM の実施箇所として SAEPF に認定される

【活動】

- 1-1) KIRFOR が着手した JFM をレビューし、今後の実施上の課題を整理する。
- 1-2) イシククル州とチュイ州において、自然・社会条件を調査し、林業経営の適地を選定する。
- 1-3) 森林利用者を含む関係機関の意向、能力を把握する。
- 1-4) 自然・社会条件および関係機関の意向、能力を鑑み、JFM の実施に適する地区を選定する。
- 1-5) 森林利用者による林業経営に際して“営林署、村役場、森林利用者（以下三者と呼ぶ）”の機能・役割分担等を検討し、三者の合意形成を図る。

【成果 2】

対象地区において森林利用者による林業経営活動が行われる。

¹⁰ 営林署：レスホース（Leshoz）

¹¹ 村役場：アイルオクモトウ（Ail Okumotu）

【指標・目標値】

- ・ 各対象地区において少なくとも一つの林業経営計画が立案・実行される
- ・ 土地利用に関する手続き等の行政手続きが明確になる

【活動】

- 2-1) 森林利用者が林業経営計画の立案を行い、営林署と村役場に提出する。
- 2-2) 林業経営計画を実施するための支援体制（技術支援、土地利用等に関する行政手続きの明確化、現地資源の活用による生計向上支援等）を整備する。
- 2-3) 林業経営計画と支援体制につき三者間で合意形成を行う。

【成果 3】 対象地区における林業経営活動、支援の実施状況が適切にモニタリングされる。

【指標・目標値】

- ・ 三者で共有・理解されたモニタリングの手順・指標が定められている
- ・ 林業経営活動、支援活動に関する記録が文書化されている

【活動】

- 3-1) 三者による自己モニタリングを定期的実施する。
- 3-2) モニタリング結果を林業経営活動及び支援活動に反映する
- 3-3) SAEPF 及び地方自治庁（含む州政府）への定期報告を行う。
- 3-4) 対象地区同士の情報・経験共有を行う。

【成果 4】 JFM の実施に関するガイドラインが関係者に理解される

【指標・目標値】

- ・ セミナーが〇〇回開催され、参加者数が〇〇人以上となる
- ・ 関係省庁に JFM の実施に関するガイドラインが認められる

【活動】

- 4-1) 対象地区のモニタリングに基づき JFM の実施上の課題・教訓を継続的に抽出する
- 4-2) 課題・教訓を関係者で共有するため関係者を交えたセミナーを開催する。
- 4-3) 課題・教訓及び関係者の意見を踏まえた JFM 実施に関するガイドラインをとりまとめる。

(3) 投入

① 日本側

○ 専門家派遣

- ・ 長期専門家：チーフアドバイザー（1名×5年）
業務調整／参加型森林管理（1名×5年）
- ・ 短期専門家：森林経営、その他必要に応じ派遣

○供与機材

- ・ 事務所用品（コンピューター、プリンター等）、車両（四駆）（1）、その他プロジェクト実施上必要な物品

○研修員受け入れ

- ・ 分野・人数未定（年間3名～5名程度×5年間を想定）

○補助員およびプロジェクトナショナルスタッフ

- ・ セクレタリー、運転手、通訳、ローカルファシリテーター

② キルギス国側

○プロジェクト事務所スペース（首都ビシュケク）、現地業務スペース（イシククル州）、その他プロジェクトに必要な物品や施設等の提供

○政府職員

- ・ 政府中央職員
プロジェクトディレクター（1名）、プロジェクトマネージャー（2名）
- ・ その他関係者
森林局シニア専門家、営林署、村役場の職員

(4) 外部要因（満たされるべき外部条件）

① 前提条件

- ・ JFMの政策・制度が維持される

② 成果達成のための外部条件

- ・ 「キ」国の自然条件が大きく変化しない

③ プロジェクト目標達成のための外部条件

- ・ 環境保全森林省（SAEPF）の組織が大幅に変更されない

④ 上位目標達成のための外部条件

- ・ 「キ」国の森林政策に大幅な変更がない

5. 評価5項目による評価結果

(1) 妥当性

本件は以下の理由から妥当性が高いと判断される。

- ・ 「キ」国の森林政策では「共同森林管理（JFM）」の推進が重点施策とされており、“営林署、村役場、森林利用者”が合意して森林利用者による林業経営を進め、所轄官庁であるSAEPF及びNALSGにJFMの実施に関する提言を行い、JFMの全国への展開する体制を整備することは、同国森林政策の方針に合致している。
- ・ 本プロジェクトが対象とするチュイ州、イシククル州は、他州に比べて森林率が低く適切な森林管理が必要とされる地域である。特に、イシククル州は我が国による「キ」国援助の重点対象地域に位置づけられていることから、対象地域の設定は適切である。

(2) 有効性

本件は以下の理由から有効性が高いと判断される

- ・ プロジェクト目標については、これまで政策上の理念として掲げられていた JFM を複数の現場で実践し、その結果を踏まえて、JFM の展開に携わる SAEPF や地方自治庁（含む州政府）へ JFM の実施上の課題や教訓を提言することとしており、目標達成に向けけた着実な活動の積み重ねが期待される。

(3) 効率性

本件は以下の理由から効率性が高いと判断される

- ・ スイス政府（SDC）が進める森林セクタープログラム（KIRFOR）は 1995 年から 10 年以上の歴史をもち、ガバナンスから試験研究まで広範囲にわたっており、それらの蓄積をもとに JFM 活動も考案されてきた。本プロジェクトは KIRFOR の JFM の取り組みを最初にレビューすることで、JFM の実施体制を構築する上での課題を整理することが可能であり、効率的である。
- ・ 本プロジェクトの主要活動地域であるイシクル州においては 2006 年 11 月から JICA プロジェクト「J-CEP」が先行して実施されており、住民の生計向上活動のモデル事業や研修事業が行われている。本プロジェクトでは J-CEP の生計向上活動やコミュニティへのアプローチをレビューし、本プロジェクトに反映できる点で効率的である。

(4) インパクト

本件は以下の理由からインパクトが高いと予測される。

- ・ プロジェクトでは、SAEPF 及び地方自治庁が JFM を自立的に展開するための体制を強化することを目標としているが、プロジェクトにて作成された「JFM 実施に関するガイドライン」が重要なツールとして関係者間で活用され、かつ対象地区が優良事例として関係者に認識されることにより、上位目標に掲げる JFM の実施箇所の拡大は達成可能と見込まれる。
- ・ イシクル州で先行して実施されている J-CEP の参加者には、植林活動に興味を持っているものもいるため、そういった住民を本プロジェクトの活動に参加させる等の協調を図ることにより、プロジェクト対象地区外においても、林業経営が促進される見込みがあり、波及効果として期待される。

(5) 自立発展性

本件は以下の理由から自立発展性が高いと判断される

- ・ 国家森林開発方針（～2025）は、森林利用者による森林の生産活動の促進とそれによる森林の多目的利用と保全を目指しており、JFM はその主要な柱となっている。したがって、今後森林セクターにおける政策の方向性は今後も大きく変更しないと考えられ、本件成果の継続性は高い。
- ・ JFM 対象地区毎に構築された三者による実施体制が、森林利用者の林業経営の支援活動や定期的な自己モニタリングを実施することとなっており、JFM の実施にかかるオーナ

ーシップは確保されている。

- ・ JFM の実施上の課題と教訓を「JFM の実施ガイドライン」として作成することとしており、プロジェクト目標達成のみならず、プロジェクト終了後の JFM の実施箇所の拡大や自立発展に寄与することが期待される。
- ・ 森林利用者は、林業経営による林産物の収入（苗木生産、保育、伐採、加工等）を得るまでの期間、必要に応じ、現地資源を活用した生計向上活動（養蜂、ジャムやドライフルーツの生産等）を行う。これにより、森林利用者の財政的な安定性が確保され、今後とも引続き持続可能な林業経営が図られる可能性が大きい。

6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

本プロジェクトが対象とするチュイ州、イシクル州は観光資源や農畜産物生産に適した気候、教育水準の比較的高い労働力などの利点が存在し他地方に比べると豊かである。しかし、森林資源造成を行う際に必要な林産物収穫までの期間、ジェンダー、貧困層の森林利用者も考慮して対象地区の選定を促すよう試みる。

すでに年次計画が合意されているイシクル州アナニエボ地域 JFM では、貧困家庭に対する薪の供給が計画事項の一つとして位置づけられている。これは本来、村役場の行うべき行政サービスであるが、村役場としては予算逼迫などで行き届かない面について、JFM の枠組みを活用していくものである。

また、本プロジェクトでは、J-CEP と協調して生計向上支援を行うことが想定されているが、その中では、常に家庭の主婦が主要メンバーとして活動することになる。そのため、生計向上支援を通じて女性の役割の見直しなども期待され、ジェンダー配慮が進むものと考えられる。

7. 過去の類似案件からの教訓の活用

J-CEP では、生計向上活動を行う際、遊牧民由来の人々の性格を踏まえ、家族・血族を単位にコンタクトを図っている。本プロジェクトでも家族・血族に配慮することで多くの森林利用者を巻き込むことが可能と思われる。

また、J-CEP による活動は、イシクル州の農林産物を活用した生計向上支援に全般的に適用できるものであり、本プロジェクトが森林利用者の生計向上支援を行う際に、その手法（生計向上活動アイデアリスト、アンテナショップの実施研修、ビシュケクへの視察研修など）を参考にするとともに、実施研修へ参加することが適当である。

8. 今後の評価計画

中間評価 : 2010 年 8 月頃

終了時評価 : 2013 年 4 月頃