

終了時評価調査結果要約表

1. 案件の概要	
国名：キルギス共和国	案件名：イシククリ州コミュニティ活性化プロジェクト
分野：社会開発	援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：経済基盤開発部	協力金額：総額 3.2 億円
協力期間： (R/D) : 2006 年 8 月 10 日 署名 2007 年 1 月 4 日～2010 年 9 月 24 日	先方関係機関： イシククリ州政府
他の関連協力：なし	
<p>1-1 協力の背景と概要</p> <p>キルギス共和国（以下、「キルギス」と記す）イシククリ州では 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、開発ビジョンと開発シナリオさらに具体化したプログラム及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 4 つのサブプログラム（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）から構成されるプログラムとして提案されたが、なかでもコミュニティ強化が経済活動活性化のため同州で喫緊に取り組むべき課題との認識から、同国より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。</p> <p>本プロジェクトは、一村一品（One Village One Product : OVOP）運動を通じたパイロット事業によりコミュニティの活性化を試行し、コミュニティ・エンパワメントの活動が自立的かつ持続的に展開されるシステムを同州内に構築することを目的としている。したがって、本プロジェクトの目標は、イシククリ州において「OVOP 運動を通じて、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」ことであり、その構築に向け、選定された 6 つの村落においてパイロット・プロジェクトを実施してきた。また、実施の体制としてはイシククリ州政府をカウンターパート（C/P）とするとともに、NGO との委託契約の下で事業展開を図ってきた。</p> <p>なお、本プロジェクトについては実施体制整備フェーズ（フェーズ I : 2007 年 1～10 月）と本格実施（フェーズ II : 2007 年 11 月～2010 年 9 月）から構成されており、2007 年 9 月に実施されたフェーズ I の評価（初期評価調査）結果を踏まえ、フェーズ II に移行した経緯を有している。</p> <p>1-2 協力内容</p> <p>(1) 上位目標</p> <p style="padding-left: 20px;">＜目標＞</p> <p style="padding-left: 40px;">イシククリ州において環境と調和した社会経済を振興する</p> <p style="padding-left: 20px;">＜指標・目標値＞</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. イシククリ州におけるコミュニティの活性化 2. イシククリ州における収入増加 	

(2) プロジェクト目標

<目標>

OVOP 運動を通じて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・目標値>

1. パイロット村落／コミュニティの活性度
2. パイロット・プロジェクトの達成（村落／コミュニティへの貢献）
3. 州政府内におけるコミュニティ・エンパワメントに関するノウハウ及び経験についての蓄積

(3) 成果

<成果1>

フェーズ II 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

<指標・目標値>

- 1.1.a 中央・地方政府によるプロジェクトへの理解度
- 1.1.b 配置された PIU（Project Implementation Unit）メンバーの人数及び能力面における充足度
- 1.1.c イシククリ州政府による必要予算措置
- 1.1.d JSC（Joint Steering Committee）などの会議頻度

<成果2>

コミュニティ活性化を進める実施体制が十分機能するようになる

<指標・目標値>

- 1.2.a 中央政府における OVOP 運動管轄部署の設置
- 1.2.b 2007 年 9 月の初期評価調査後、プロジェクトに新たに配置される職員数
- 1.2.c パイロット・プロジェクトに参加する州政府及び地方自治政府の職員数
- 1.2.d パイロット・プロジェクトにおいて州政府、地方自治政府及びその他行政政府が行う活動内容
- 1.2.e KSRS（Karakol Student Research Shop）及びビシユケク・アンテナショップの活動
- 1.2.f キルギス側による予算措置
- 1.2.g ネットワーク内にあるコミュニティ及び関係組織の数
- 1.2.h ネットワーク活動における内容及び頻度

<成果3>

パイロット・コミュニティ*が OVOP 運動を通じて活性化される

〔*コミュニティとは、コミュニティ内の住民グループ（Community Based Organization : CBO）を指す。〕

<指標・目標値>

- 1.3.a パイロット・コミュニティにおける OVOP 運動の商品生産（量、品目、アクションプラン達成度等）
- 1.3.b コミュニティ・ベースのビジネスを開始に係るコミュニティの理解度
- 1.3.c コミュニティのマーケティング・スキルのレベル
- 1.3.d 内部規則の作成及び遵守

1.3.e 各パイロット・コミュニティが作成したアクションプランの妥当性

<成果4>

OVOP 運動によるコミュニティを活性化する手法の有効性が検証される

<指標・目標値>

1.4.a コミュニティ・エンパワメントに関する教訓と経験の蓄積

1.4.b OVOP 運動を通じたコミュニティ・エンパワメントのガイドライン

1.4.c 地域開発へのインパクト

(4) 投入 (評価時点)

日本側：専門家派遣、機材供与、研修員受入れ、その他 (総投入額 3.2 億円)

1. 専門家派遣 (日本人専門家)

- ・チームリーダー/コミュニティ・エンパワメント/貧困削減、コミュニティ・エンパワメント/ジェンダー/参加型、OVOP 産地形成 (同専門分野にて 1,2,3 等複数派遣)、キャパシティ・ディベロップメント (人材育成、組織強化)、業務調整 (モニタリング・評価支援)

2. 機材供与

- ・ハーブ乾燥機、PH メータ
- ・一般事務機器 他

3. C/P 研修

- ・本邦研修 13 名 (大分県)

キルギス側：

1. C/P 及びその他スタッフの配置：

- ・プロジェクト・ダイレクター、プロジェクト・マネジャー
- ・C/P (PIU メンバー)

2. 土地、建物、プロジェクト・オフィス (州庁舎内)

3. プロジェクト活動に必要な経費 (ただし、不動産の無償貸与や許認可コストの軽減等であり、実質的な経費負担はなし)

2. 評価調査団の概要

団員	1. 総括： 鈴木 正彦 JICA 国際協力人材部 国際協力専門員 2. 評価計画：富永 靖久 JICA 経済基盤開発部 都市・地域開発第一課 3. 調査企画：奥本 恵世 JICA 産業開発部 民間セクターグループ 産業・貿易課 4. 調査企画：原口 明久 JICA キルギス事務所 企画調査員 5. 評価分析：十津川 淳 佐野総合企画株式会社
----	--

調査期間：2010 年 6 月 29 日 (火) ～同年 7 月 20 日 (火)

評価種類：終了時評価

3. 評価結果の概要

3-1 実績の確認

(1) 成果 (アウトプット)

成果 1 はフェーズ I が終了する時点までに達成することが期待された成果であり、フェ

ーズ I 終了時に実施した初期評価調査では「達成される可能性が高い」と評価された。ただし、プロジェクト終了を迎える現時点において再検証した場合、成果 1 は達成されていないと結論される。プロジェクトへの理解度の深化と情報共有のための会議実施等は十分に行われたが、フェーズ II における実施体制の核となる PIU 人員及び予算を、州政府が最後まで整備できなかったためである。

成果 2 については多様な側面からの指標が掲げられており、比較的高い達成状況を示しているものと未達成のものが混在している。KSRS の活発な活動状況や各種のマーケティング・ネットワークの良好なパフォーマンスなど、さまざまな制約条件の下で達成してきた、一部のこれら状況については高く評価できる。しかしながら、本成果がめざした本質的な内容である「実施体制が機能する」という点では、州政府人員の配置ができなかったことなどによって、その体制は機能したとはいえず、成果の達成度は低いと判断される。

成果 3 については、パイロット・プロジェクトの実施を通して、多くの CBO が OVOP 運動の商品開発や活動計画の策定、会計管理等、一連のビジネスプロセスを実施できる能力を備えるようになってきたことが確認されている。このことは同時に CBO (=コミュニティ) の活性化として評価できるものであり、成果 3 はおおむね達成されたと評価できる。なお、原材料の収穫量が気候に左右されることもありパイロット・プロジェクトのパフォーマンスにはコミュニティごとの差異もみられるため、達成度については「おおむね」を冠した。

成果 4 については、パイロット・プロジェクトでの活動を通して、コミュニティレベルで求められる効果的な活動／プロセスや関連ステークホルダーごとの役割をガイドラインにまとめ示すことができた。この点において、OVOP 運動を通じたコミュニティ・エンパワメントの有効性は、コミュニティレベルに限定した場合、実証できたものと評価される。一方で、行政組織の役割を含めた全体的な持続的体制を実証する観点からは、州政府の人員配置と予算措置が実現できなかったため、実証できたとはいえない。そのため、成果 4 については著しい効果を一部で示したものの、成果の全体的な達成度としてはやや低いと判断される。

(2) プロジェクト目標

プロジェクト目標は、指標 1 を今後の CBO の活動継続の見通しによって、指標 2 をパイロット・プロジェクトがコミュニティにもたらした相互扶助に係る行動変容によって、指標 3 を州政府職員が PIU メンバーとしてフルタイム配置されたかによって、それぞれ評価し、指標 3 のみ十分な結果に結びついていないと判断された。

プロジェクトが提示した、OVOP 運動を通じたコミュニティ活性化に係る実施体制は NGO などの外部マンパワーを必要とする体制になっているため、プロジェクト目標が掲げる「持続可能な体制」の語義から判断するにあたり、プロジェクト目標の達成度は低いと判断せざるを得ない。

ただし、一方で、この提示された体制は地方政府の組織体制や予算体制の現状を反映したのになっていることも事実である。厳密なプロジェクト目標の解釈からは、その目標達成度を低いと評価せざるを得ないものの、プロジェクトが構築してきた CBO の設立プロセスから技術指導、マーケティング指導などの一連のプロセスを明示できたことは大き

な成果であり、この点については高く評価できることも付記する。

(3) 上位目標

パイロット CBO を中心として OVOP 運動が局所的に拡大される可能性はあるが、州全域で広めるには中央政府などからの CBO 法の推進に向けた強いコミットメント（特に人員配置と予算措置）が必要であり、そのような中央支援がない場合には、現状の州政府の体制では達成は困難と予想される。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性

1) 政策との整合性

コミュニティ活性化及び OVOP 運動の促進に係る重要性は、CBO 法の成立（2005 年 3 月）やイシククリ州 3 カ年開発計画（2008～2010 年度）、州開発戦略計画（2010 年 3 月）などからも明らかであり、本プロジェクトの内容及び方向性はキルギス政府の政策と整合している。

また、日本の対キルギス国別援助計画においても、本プロジェクトは重点支援分野のひとつである「経済成長のための基盤整備」を構成するサブ項目の「地方振興」に位置づけられており、援助方針に合致している。

2) ターゲットグループのニーズとの整合性～州政府

州政府は「地域開発の促進」に向けて、コミュニティ・ベースによる経済活動を促進していきたいとの意向をもち合わせていた。また、州内ではこれまで世銀 ARIS¹プロジェクトによるコミュニティ活性化支援の試みがあったものの、同プロジェクトは物資供与に重点が置かれていたため、その持続性については州政府関係者からも多くの課題が指摘されていた。そのため、物資供与ではなくコミュニティ住民の能力向上に重点を置く本プロジェクトは、州政府からその実効性を期待された活動であり、州政府もそのノウハウの蓄積を行いたいとのニーズがあった。

3) C/P の適切性

本プロジェクトでは州政府が十分な人員配置を結果的にはできなかった点において、州政府を C/P にしたことによる効率性の損失は明らかである。ただし、一方で、州政府の下層にある県政府（Rayon）や村、コミュニティ（Aiyl Okmotu : AO）では規模が過小であり、かつ中央政府では現場活動を伴う本プロジェクトの C/P として、その役割を果たすことは難しかったことも明らかである。以上の点からは、効率性の損失はみられるものの、州政府を選定する以外になく、C/P の選定については消極的でありながらも妥当と考えられる。

4) パイロット・プロジェクト数の適切性

パイロット・プロジェクトは、第一義的にはプロジェクト目標である「持続的な体制構築」に資する課題や教訓を得る目的で実施されたものである。この観点からは、6 村落で実施されたパイロット・プロジェクトの数はプロジェクト側のマンパワー等の面からも過不足なく適切であったと考えられる。

5) 日本国技術の優位性

日本は、OVOP 運動を通じたコミュニティの活性化について、長年の取り組みを通し

¹ Community Development and Investment Agency of the Kyrgyz Republic (ARIS) と世界銀行によって 2004 年から 2007 年にかけて実施された。

て豊富な経験／知見を蓄積している。これら日本が経験した取り組みや制度を本邦研修などと合わせながら、技術移転できる本プロジェクトは「日本国技術の優位性」を活用したものであり、高い妥当性を有している。

(2) 有効性

1) プロジェクト目標及び成果の達成度

成果1、2、4において、持続的な体制の核を構築する州政府内の人員体制及び予算措置が整備されないままであったため、結果としていずれの成果も達成度は低いものとなった。そのため本プロジェクトの目標「OVOP運動を通じて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」については、その達成が非常に困難な状況である。

ただし、成果3の一連の活動結果が示したように、パイロット・プロジェクトを実施したコミュニティでは、CBOの産品が継続的に生産、販売されるとともに、生計向上やコミュニティ内での弱者支援など相互扶助に係るインパクト例もみられるようになっており、プロジェクト目標の達成に大きな効果を発現している。

2) 外部条件の充足

外部条件の充足については、後述の阻害要因として記述する（現行PDMでは十分な外部条件が挙げられていないため）。

(3) 効率性

1) 人的投入

日本側の投入については、コミュニティ・エンパワメントに係る専門家投入は成果の達成状況からおおむね十分と評価できる。一方で、産品に係る技術面の専門家については期待した投入が叶わなかった例もみられる（ジャム加工）。ただし、実現した専門家の投入（フェルト技術指導）分については、日本人専門家ゆえの品質管理の意識やデザインなど、ローカル人材では対応できなかった技術指導もあり、その効果は高かったと評価できる。

また、日本人専門家の投入を補完することが期待された、キルギス国内のローカル人材活用についても一部の技術面でその投入効果を発揮することができた（ドライフルーツ加工）。

他方、キルギス側の人的投入については、PIUメンバーのフルタイム配置が叶わなかったことに加えて、パートタイムであるPIUメンバーでさえも人員交代が頻繁に行われ、効率性の損失につながった。

2) 物的投入

物的投入は非常に限定的な範囲・量で行われており、結果的にはCBOのオーナーシップ意識醸成やビジネス意識の高まりに貢献したと考えられる。以上の点からは、本プロジェクトの物的投入は妥当であり、かつ効率性も高いと評価される。他方、キルギス側からの予算面での投入はCBOに対する不動産の無償貸与や許認可コストの軽減等による実質的な支援にとどまった。

3) 本邦研修

本邦研修は研修内容や期間についてはおおむね妥当であった。一方、プロジェクトの実施効率を促進させる目的からは、地方行政機関のAO（村レベル管轄）を含むべきであったと考えられる。その観点において研修参加者の人選については課題が残った。な

お、2010年4月の政変を機に、地方行政機関 Rayon 首長（郡レベル管轄）の研修参加者4名はすべて Rayon の役職から離れる結果となっており、結果的に人選の課題が効率性の損失につながった。

4) その他効率性促進に寄与した補完活動及び重複活動の有無

地元 NGO である Community Based Tourism とともに CBO トレーニングの相互参加を実施しており、相互にとって有益な補完活動となっている。また、カラコル周辺の JOCV の活動もプロジェクトに対して有効な補完活動となっている例がみられる（Tasma 村など）。

他方、本プロジェクトの実施において、他プロジェクトなどとの非効率な重複は生じていない。

(4) インパクト

<プラス・インパクト>

1. 政策面

- ・本プロジェクト実施の過程において、中央政府並びに地方政府関係者において OVOP 運動への関心が高まった。これら意識の高まりが結実した例として、2010年3月に採決された州政府決議（Government Resolution 172-P）によるイシククリ州政府開発戦略計画が挙げられる。同計画では、本プロジェクト終了後も OVOP 運動を継続・拡大することを重点活動のひとつとして定めている。

2. 技術面

- ・本プロジェクトの一連の活動を実施／経験することによって、NGO の FORWARD の能力も大きく向上した。

3. 社会面

- ・パイロット・プロジェクトの対象 CBO では、ビジネス活動の進展に伴って、売上げが増加傾向を示している例がみられる。現時点ではまだ少額ではあるが、家庭内の副収入として生計向上に徐々に貢献し始めている。
- ・KSRS はイシククリ大学の学生にとって貴重な社会経験の場であり、かつインターンシップの場となっている。さらに、KSRS でのボランティア経験者が就職進路を変更して NGO に就職し、本活動に継続従事した例なども生まれており、KSRS の活動は OVOP 運動を支えるローカル人材の育成や拡大にも寄与している。

<マイナス・インパクト>

- ・特筆すべきマイナスのインパクトは生じていない。

(5) 持続性

1) 政策面

イシククリ州政府は2010年3月に州開発戦略計画を採決し、コミュニティ・エンパワメントを視野に入れながら OVOP 運動を今後促進、拡大していくことをうたった。また、中央政府においても OVOP 運動を促進する意向が口頭ベースでは明らかにされている。以上の点からは、政策的観点からの持続性は十分にあるものと判断できる。

2) 組織面

現時点では州政府のみならず Rayon（郡）及び AO（村）ともに十分な人員を擁しておらず、行政組織単体で今後も活動を継続することは困難であり、組織面の持続性は低

いと判断される。

一方で、NGOなどをプレーヤーとして含むことができる実施体制を前提とすれば、州政府などの活動は一定程度に集約されるため、比較的高い持続性は見込まれると考えられる。

3) 財政面

州政府に継続活動の予算措置を決定する権限がないため、現時点での持続性は不透明である。ただし、過去数年間にわたり本プロジェクトの予算措置を実行できなかった事実から推察すると、その見通しを楽観することはできない。

4) 技術面

本プロジェクトにおいて州政府職員への技術移転は進まなかったために、今後の継続活動を州政府及び地方行政職員が独自に進めるには困難が伴うと予想される。そのため現時点の状況から判断すると、技術面での持続性は低い。ただし、この点についても組織面と同様に NGO との協同実施体制を構築できる場合については、州政府の活動は司令塔的な役割となるため、求められる技術は比較的シンプルであり、協同実施体制の下で持続性を高めていける可能性が十分にある。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

本プロジェクトは CBO 法にアラインする形で開始されたが、2010年に州開発計画も策定され OVOP 運動も交えて今後一層推進されていることが見込まれる。これには、キルギス政府の政策と整合性を取って進められたことに加え、パイロット・プロジェクトの数がプロジェクト目標にある持続的な体制構築に資する課題や教訓を得るのに過不足なく適切であったことが貢献していると考えられる。

(2) 実施プロセスに関すること

1) NGOによるプロジェクト活動支援

NGOが地方行政機関で対応できない技術指導やロジスティックス支援など、プロジェクト活動の全般にわたって非常に大きな貢献をしてきた。NGOによる活動は、本プロジェクトの貢献要因としてのみ述べられるものではなく、今後の持続性を側面支援し得る組織が存在するようになったとの点においても特筆すべきものである。

2) 地方行政や大学による貢献

イシククリ州政府をはじめ Rayon (郡) や AO (村) 及びイシククリ大学が、本プロジェクトの実施に関連して、施設の無償貸与や許認可等に係る申請費用の減免措置を施した。これらは CBO の経済活動を促進するだけでなく、州政府等関係者のプロジェクトに対する参加意識、オーナーシップ意識の醸成にも貢献した。

3) ボランティア学生による貢献

本プロジェクトのマーケティング・ネットワークの核を構成する KSRS は、NGO 及びイシククリ大学の学生ボランティアによって運営されている。学生ボランティアによる献身的な活動は、KSRS の円滑な業務に貢献したものと評価できる。

3-4 問題点及び問題を惹起した要因

(1) 計画内容に関すること

キルギス政府の政策との整合をもって進められたが、十分な予算措置がなされず人員配

置も適切なものとならなかった。政策の制定のみならずその実施体制の見通しを事前に計り知ることは非常に困難ではあるが、計画時に先方実施体制の確実な整備に係るより具体的な申し入れを行い、その後も定期的な督促がより強くなされることが望ましかった。

(2) 実施プロセスに関すること

近年断続的に続いていた行政改革及び2010年4月の政変によって、C/P及び関係組織や人員が頻繁に変更された。この点はプロジェクトの円滑な実施並びに技術移転の面において大きな負の影響を与えた。

3-5 結論

本プロジェクトでは州政府の人員配置及び予算措置がなされなかったことを主たる要因として、プロジェクトの目標「持続的体制の構築」や成果について達成に及ばなかった部分がみられる。その関連において、有効性のみならず効率性や持続性の評価にも負の影響が及ぼされる結果となった。

ただし、パイロット・プロジェクトの実施等によって、OVOP運動によるコミュニティ・エンパワメントの有効性やその重要性は中央／地方政府の関係者に広く理解されることとなった。結果、州政府の開発戦略計画にOVOP運動が新たにうたわれるなど、その意識の高まりは明らかな状況である。また、パイロットCBOの活発な活動やKSRSの創設、再委託NGOの能力強化を果たした点など、今後の展開に寄与し得る成果やインパクトも大いに発現しており、これらの点は重要な成果として特筆される。

3-6 提言

1. ガイドラインの配布と利用

本プロジェクトが作成したガイドラインはイシククリ州内のみならず、中央及び他州においても有効に活用されるべきである。

2. 地方政府による積極的なCBO支援

地方政府は、現行のパイロットCBO並びに今後活動を希望するCBOに対して、技術面、情報面、財政面においてでき得る限りの支援を行うべきである。

3. 地方政府によるCBOに対する情報支援

CBOは自らの力ではマーケティング情報を入手することが困難であるため、地方政府はエキスポの開催情報など、州内外のマーケティング情報提供を積極的に支援するべきである。

4. KSRSの継続運営

KSRSはCBOにとってのマーケティング拠点となっているばかりでなく、ボランティア学生にとっての貴重な社会経験の場ともなっている。このような重要性にかんがみ、今後もKSRSの運営を継続するべきである。

5. CBOへの財政（情報）支援

CBOの活動継続及び業容拡大に際しては一定程度のローンが必要となる可能性が高い。州政府はマイクロクレジットに係る借り入れ支援もしくは情報の提供に努めるべきである。

6. OVOP 運動促進に係る政策への反映

中央及び州政府は OVOP 運動を今後促進するにあたり、十分な予算措置を伴って各種政策に反映するべきである。

7. イシククリブランドのブランド管理体制の構築

本プロジェクトで立ち上げられたイシククリブランドの効果及びブランドイメージを高めていくために、明確なブランドの管理体制を構築するべきである。