

事業事前評価表(技術協力プロジェクト)

国際協力機構 農村開発部
水田地帯第二課

1. 案件名

国名 : タジキスタン

案件名(和名) : アフガニスタン・タジキスタン国境バダフシャー地域における農村開発プロジェクト

(英名) : Rural Development Project in Tajik-Afghan Border Area of Gorno-Badakhshan Autonomous Oblast

2. 事業の背景と必要性

(1) タジキスタンにおける農村開発及びゴルノバダフシャン自治州の現状と課題

CIS諸国の中で最貧国の一つであるタジキスタンでは、依然、農村部を中心に高い開発ニーズが認められる。1991年末の独立後、翌年から内戦によって不安定な状態が続いた同国は、近年、ようやく政治的に安定しつつあり、また貧困人口比率も1999年の81%から2007年の53.7%に改善されている(国家開発戦略2015年:NDS2015)。しかしその一方で、1人当たりGNIは780ドル(Country Brief, World Bank 2011)にとどまり、地方の疲弊度は都市部に比べて一段と厳しい。就業機会不足と低い給与水準が農村労働者の海外流出を後押しし、出稼ぎ労働者からの仕送りはGDP比42%(Country Brief)を占める。また経済発展の遅れや地方の貧困による国民の不満に乗じ、イスラム過激派が勢力浸透を図りつつあり、政治的な不安要因となっている。とりわけ本プロジェクトの対象地域であるアフガン国境に隣接する山岳地帯ゴルノバダフシャン自治州では、2007年の貧困人口比率は84%(NDS2015)と全国平均を大幅に上回る。家族1名以上が州外で出稼ぎ労働中の世帯が全世帯の半数に上り、家計は外国、特にロシアからの仕送りに依存している。このため最貧農村地域の活性化を支える基礎的な社会サービスの充実と地元経済の成長を牽引する経済活動の活性化が喫緊の課題である。

ゴルノバダフシャン自治州政府は、現在、住民参加型の地域開発を推進すべく取り組んでいる。同州内には大小400以上の村落(Deha)があるが村レベルには地方行政機構はなく、約10~20村からなる地区(JamoatあるいはSub-District)に置かれた行政事務所が政府統治機構の末端となる。アガハーン財団の支援のもと、自治州政府は各郡に60~70前後の村落組織(Village Organization: VO)を設置し、VOsにより2年毎に村落開発計画が作成されている。地区(Jamoat)毎にVOsが集まり村落開発社会組合(Social Unions for the Development of Village Organization: SUDVO)と呼ばれる寄合を形成し、参加型開発とガバナンスの推進を担っている。今般、ゴルノバダフシャン自治州政府は、VOs、SUDVOsの代表者を構成員とする郡社会組合協会(Associations of the Social Union for the Development of Village Organization: ASUDVO)を各郡に設置し、住民と行政が連携し、郡単位で面的な拡がりのある開発事業を推進するために我が国に支援を要請した。

なお本プロジェクトは、機構がアフガニスタン・タジキスタン国境バダフシャー地域農村開発事業として国境の両側で実施する事業のタジキスタン側の活動を新規プロジェクトとして形成するものである。アフガニスタン側バダフシャン州内7郡では2011年11月からアガハーン財団アフガニスタ

2. 事業の背景と必要性（続き）

ンに事業委託し、本件同様、郡レベルの参加型農村開発が進められている（アフガニスタン国「コミュニティ開発支援体制強化プロジェクト（実施期間：2011年3月から4年間）」の一部として実施）。国境をはさむ両州は天然資源、文化、言語等を共有し、地理的にも中央アジア、中国、パキスタンをつなぐ通商、文化の中継地として開発ポテンシャルを有する。このため広域的な視点にたつソフト・ハードのインフラ強化が同地域の経済開発に資するとの判断のもと、同事業の実施が決定された経緯がある。またアガハーン財団は1990年代から同地域で活動を展開し、タジキスタン国内24郡1350の村落組織（VOs）において、エネルギー、教育、保健、経済等幅広い分野の社会開発事業を手掛けてきた。本プロジェクトでは住民と自治州政府の連携、協働を推進する上で、きめ細かい支援が不可欠となる。このためJICAは、同地域で十分な実績と実施体制を持つアガハーン財団との連携が妥当と判断し、JICA単独ではアクセスできなかったアフガニスタン・タジキスタン国境バダフシャン地域における農村開発支援の実施を決めた。

（2）タジキスタンにおけるアフガニスタン国境地域の開発政策と本事業の位置づけ

タジキスタン政府は、市場経済下で合理的・効率的に開発を進める基本戦略としてNDS2015、その行動計画として「貧困削減戦略2010-2012（Poverty Reduction Strategy：PRS2010-2012）」を策定している。開発課題として市場経済に対応する国内の行政制度等の整備、民間経済活動と投資促進、国民に対する基礎的な社会サービスの向上と人材開発の3点を打ち出し、また優先活動の一つに地域協力の推進、とりわけアフガニスタンとの協力の拡大を掲げている。官民協働による市場活性化や輸出促進を始めとする産業振興、また共通のエネルギー供給システムの構築などがニーズとして挙げられている。

アフガニスタン国境地域では経済活性化のために2012年までに4か所の自由経済特区を設けることとし（PRS2010-2012）、すでにゴルノバダフシャン自治州では国境沿いのピヤンジ川にかかる橋梁の建設や、同州イシュカシム郡内の自由経済特区の設置が進められている。その一方で、これらの経済効果が当初の期待通りには表れていないとの認識（NDS2015）があるのも事実であり、経済開発を下支えする社会基盤の整備や基礎的な社会サービスの向上、人材育成の必要性が改めて認識されている。よって本プロジェクトが担う開発実施体制の構築や生活インフラを中心とするインフラ整備事業は、タジキスタン政府の掲げる貧困削減や開発政策を推進するための環境整備に貢献することが期待されている。

（3）タジキスタンおよび同国アフガニスタン国境地域に対する我が国及びJICAの援助方針と実績

タジキスタンの政治・経済の安定は、ユーラシア大陸全体の安定化に不可欠であり、国際社会全体の課題であるとともに、我が国にとってはエネルギー安全保障の観点からも、重大な関心事であることが「対タジキスタン国別援助計画」に明記されている。こうした背景から我が国は1992年1月に独立後間もない同国と国交を樹立し、1997年の和平合意成立後は故秋野豊国連タジキスタン監視団政務官の派遣による紛争解決・平和構築への貢献、研修員受入れ、専門家派遣による技術協力や国際機関等を通じた人道支援を実施してきた。

また我が国は農業・農村開発分野では、経済発展の遅れた山岳地域及び農業発展の潜在性の高い平

2. 事業の背景と必要性（続き）

野部地域等から優先的に援助対象地域を選定することを援助方針としてきた。これまでに、タジキスタン独自の気候風土を生かした付加価値の高い農作物栽培及びその加工産業の育成を主眼として草の根無償「農業訓練普及センター」を設置（2007年度）し、また現在は政府直轄地域やハトロン州で、「営農指導体制向上プロジェクト」（2010年3月1日から3年間）を通じ、中小規模農家組織の営農改善を支援している。また、2009年度に貧困農民支援・無償新協力（1.9億円）が実施されトラクターやハーベスター等の供与がなされた。従って、本プロジェクトが特に開発の遅れた国境山岳地帯を協力対象とすることは、我が国の援助方針に合致する。

またより広域的な視点にたち、タジキスタンの経済発展がアフガニスタンの復興に欠かせないとの認識から、我が国は2004年以降、中央アジア諸国全体との対話・協力の枠組みを立ち上げ（「中央アジア+日本」対話）、アフガニスタンを含む広域的な地域協力を推進してきた。具体的な取り組みとして、ユーラシア大陸における「平和と安定の回廊」実現に向け、アフガニスタンとの国境管理プログラムとして税関等の機能強化を国際機関を通じて支援してきた。

（4）他の援助機関の対応

現在タジキスタンでは、パリ宣言（2005年3月）に基づき、重点分野の援助連携・協調を推進する動きがあり、主要ドナーから構成される開発調整評議会（Development Coordination Council）が活発に活動し、タジキスタン政府との対話を通じた各セクターにおける具体的な改革が進められている。

農業・農村開発セクターでは、世銀が土地所有制度を中心とする農地制度改革に取り組んでおりこれまでに10,000以上の土地所有証明書が農家に対し発行されている他、農地測量システムの導入支援が行われている。また広域地域開発として、アジア開発銀行がエネルギーおよび交通分野を中心に協力を展開し、首都ドシャンベとウズベキスタン、キルギスを結ぶ道路網整備を実施している。

3. 事業概要

（1）事業目的（協力プログラムにおける位置づけを含む）

本事業は、ゴルノバダフシャン自治州内5郡において、住民の開発ニーズに基づいた参加型の開発事業を担うローカルガバナンス組織を設置・強化し、同組織を通じたインフラ整備を行うことにより、住民への社会サービスの向上を図り、もって住民の生活の質の向上に寄与するものである。

（2）プロジェクトサイト/対象地域名

アフガニスタン・タジキスタン国境地域ゴルノバダフシャン自治州全7郡のうち、アフガニスタン国境沿いに位置する以下5郡を対象とする（各郡人口記載）。

ダルワーズ（Darwaz）： 23,600人

ヴァンジ（Vanj）： 30,400人

ローシャン（Roshan）： 25,300人

シュグナン（Shugnan）： 38,000人

イシュカシム（Ishkashim）： 28,400人

（3）本事業の受益者（ターゲットグループ）

プロジェクト対象地域5郡の住民 約15万人

(3) 本事業の受益者(ターゲットグループ)(続き)

(ゴルノバダフシャン自治州の総人口約19万人(2010年AKF資料)のうち、本プロジェクトは約75%が裨益対象となる)

(4) 事業スケジュール(協力期間) 2012年2月 ~ 2015年1月 (計36ヶ月)

(5) 総事業費(日本側) 3.0(億円)

(6) 相手国側実施機関

ゴルノバダフシャン自治州(GBAO)政府

(7) 投入(インプット)

1) 日本側

- ・長期専門家1名(3年間)コミュニティ開発・援助調整 (アガハーン財団委託事業監理を主業務とする)
- ・アガハーン財団への事業委託事業(総額2.8百万ドルを予定)
- ・機材(長期専門家執務用資機材、通信機器等)
- ・研修員受入

2) タジキスタン側

- ・カウンターパートの配置(ゴルノバダフシャン自治州経済開発・計画局)

(8) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境社会配慮/用地取得・住民移転

カテゴリ分類:C

カテゴリ分類の根拠

本事業は、「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」(2010年4月公布)上、環境への望ましくない影響は最小限であると判断されるため、カテゴリCに該当する。

2) ジェンダー・平等推進/平和構築・貧困削減

インフラ整備を中心とする農村開発の展開にあたり、事業選定過程で貧困層や少数民族、障害者などの社会的弱者のニーズ、ならびにジェンダー平等が十分に反映されるように留意する。また実施される開発事業が域内で不公平感を助長する、あるいは住民間の対立の火種を生じさせることがないように十分に配慮する。また援助が汚職や麻薬流通に流用されないことがないように対象地域の政治的背景、権力地図、有力者の人間関係、地域内の対立の構造、その要因等について、十分に検討したうえで、事業を実施する予定である。

3) その他

なし

(9) 関連する援助活動

1) 我が国の援助活動

既述のとおり、アフガニスタン・タジキスタン国境バダフシャン地域農村開発事業として、本プ

1) 我が国の援助活動(続き)

ロジェクトと並行し、アフガニスタン側では2011年11月からアガハーン財団アフガニスタンに事業委託し、参加型の農村開発を実施している(アフガニスタン国「コミュニティ開発支援体制強化プロジェクト」)。国境をまたぎ、両国で展開される開発事業を一体的に進めるために、JICAタジキスタン支所、アフガニスタン事務所、本部ならびにアガハーン財団の両国事業関係者が密に情報交換し、連携する予定である。

2) 他ドナー等の援助活動

アガハーン財団は従前よりアフガニスタン・タジキスタン国境地域において人道支援と社会・経済開発支援を実施しており、現在は両国をまたぐピヤンジ川にクロスボーダー橋の設置を進めている。2011年8月に4つ目となるヴァンジ(Vanj)橋が完成し、同橋周辺の河川両岸ではドイツ政府(Kreditanstalt für Wiederaufbau : KfW)の支援で道路整備、護岸工事、クロスボーダーマーケット、税関センター等の整備が進められている。

4. 協力の枠組み

(1) 協力概要

1) 上位目標

対象地域(ゴルノバダフシャン自治州5郡)において住民の生活の質が向上する。

指標:

1) 生活に関する住民の満足度が×%向上する。

2) 対象地域における貧困ライン以下の人口比率が×%減少する。

(なお、「生活の質の向上」を計る指標として、「所得」、「安全な水へのアクセス」等が想定されるが、案件開始後にベースライン調査、アセスメントを経て、適切な指標を設定予定。また目指すべき数値(×)も案件開始後に決定予定、以下も同様)

2) プロジェクト目標

対象地域における住民への社会サービスが向上する。

指標:

1) 対象地域の住民の80%以上が社会サービスやガバナンスの仕組みを理解している。

2) ローカルガバナンス組織(Local Governance Institutions、*1参照)について、住民の70%以上が「住民の声を吸い上げている(responsive、inclusive)」と評価している。

3) 住民参加のもと実施された事業に関連する分野の社会サービスについて、質やアクセスの向上が確認される(案件開始後に具体的な指標を決定予定)。

*1 ローカルガバナンス組織とは、Jamoats、ASUDVOsのほか、郡行政機関を指す。

3) 成果及び活動

成果:

【成果1】

農村生活や生計向上の基盤となる基礎インフラの整備状況が改善する。

成果：（続き）

【成果2】

ローカルガバナンス組織が住民の必要に基づいた社会サービスを提供できる能力（ニーズ発掘計画策定、事業管理）を備える。

【成果3】

タジキスタン側行政組織とアフガニスタン側行政組織の協力体制が強化される。

指標：

【指標1】

1) 整備された基礎インフラ事業数が×件以上となる。

【指標2】

1) 住民参加のもとで事業化される生活インフラ整備の割合が×%増加する。

2) 対象地域住民の×%がASUDVOsの提供した事業に満足する。

3) 対象地域住民の×%がJamoatsの提供した事業に満足する。

4) 対象地域住民の×%が郡政府の提供した事業に満足する。

5) ASUDVOs、Jamoats、郡政府各々の自己評価が上がる。

【指標3】

1) タジキスタン、アフガニスタン両国の連携によって計画された事業件数が×件以上となる

2) 上記1) で計画された事業の30%以上が事業化される。

3) クロスボーダー委員会（Cross Border Commission: CBC、【活動4】で設置）が定期的に関催される。

4) クロスボーダー委員会の構成員によるタジキスタン、アフガニスタン両国の連携に対する満足度が80%以上となる。

活動：

【活動1】

ローカルガバナンス組織が決めた優先順位に基づき、基礎インフラを整備する。

【活動2】

ローカルガバナンス組織の開発マネジメント能力（ニーズ発掘、優先順位付、実施監理）を育成するための研修や、指導のためのモニタリングを実施する。

【活動3】

ローカルガバナンス組織の関係者調整能力（ファシリテーション能力）を養うための研修や、指導のためのモニタリングを実施する。

【活動4】

越境開発事業を実施・監理するために、タジキスタン、アフガニスタン双方の関係者による協働協議メカニズムとして、クロスボーダー委員会（CBC）設置する。（*2参照）

活動：（続き）

* 2

クロスボーダー委員会（CBC）は、タジキスタン側郡調整委員会（District Coordination Commission：DCC）及びアフガニスタン側郡開発会議（District Development Assembly：DDA）が参画する場として設置される。タジキスタン側の郡調整委員会（DCC）は、本プロジェクトの実施にあたり、ローカルガバナンス組織の一つとして各郡に設置されるASUDVO、民間セクター郡政府、自治州政府の代表者による委員会で、郡レベルの開発事業に関し、住民参加型の審議・調整を行う。アフガニスタン郡開発会議（DDA）は、郡レベルの開発推進を担う調整機関としてアフガニスタン政府によりすでに導入済みであり、DCC同様に住民参加型の審議・調整機関となっている

4）プロジェクト実施上の留意点

1）プロジェクト目標と各成果の関係について

本プロジェクトでは、成果2を通じて、住民参加型の地域開発を進めるために必要なローカルガバナンス組織の体制強化をはかり、また成果3を通じて、これまで特に周縁化されてきた国境付近に位置する地域において、地域開発に欠かせないアフガニスタンとの政治・経済面の協力体制を構築する。導入された地域開発実施体制を通じ、成果1において実際の開発事業を実施し、生活インフラを中心とする社会基盤を整備によって、人の移動を容易にし、物流、商業活動を活性化し、社会サービスへのアクセスを改善することによって、プロジェクト目標の達成をはかる。

2）事業の持続発展性について

本プロジェクトが導入するASUDVOsを中心とする開発の仕組みが定着し、プロジェクト終了後も継続して稼働するために必要な中長期の予算の確保について、合意文書（R/D）にゴルノバダフシャン自治州政府の負担事項として明記予定。

3）事業実施上の留意点

ゴルノ・バダフシャン自治州アフガニスタン国境付近の治安状況は概ね安定しているが、情勢に留意して、事業を委託するアガハーン財団には安全管理、リスク回避にかかる最大限の配慮を求める。

（2）その他インパクト

特になし

5．前提条件・外部条件（リスク・コントロール）

（1）事業実施のための前提

- ・活動地域の治安が極度に悪化しない。
- ・自然災害によって大規模な環境の変化が生じない。
- ・タジキスタンとアフガニスタンの外交関係が悪化しない。

（2）成果達成のための外部条件

- ・住民と郡政府、自治州政府との協働を妨げる事件等が生じない。
- ・整備された生活インフラの利用を妨げる地域住民間の衝突、治安の悪化、自然災害等が生じない

5. 前提条件・外部条件（リスク・コントロール）（続き）

- ・コミュニティ（ASUDVO）を開発主体とする地方開発方針をゴルノバダフシャン自治州政府およびタジキスタン政府が転換しない。
- ・越境協力事業に対するタジキスタン、アフガニスタン両政府の前向きな姿勢が変わらない。

（3）プロジェクト目標達成のための外部条件

- ・育成されたローカルガバナンス組織の主要メンバーが参加型開発事業に従事しつづける。

（4）上位目標達成のための外部条件

- ・ゴルノバダフシャン自治州政府が開発予算を確保し、持続的にASUDVOsに財源を提供できる。

6. 評価結果

本事業は、タジキスタン国の開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、また計画の適切性が認められることから、実施の意義は高い。

7. 過去の類似案件の教訓と本事業への活用

JICAはアフガニスタン国「地方開発支援プロジェクト」（2005年11月から2010年10月）において、住民参加型の地域開発モデルを構築し、同国の国家プログラムにおいて開発モデルの一つとして活用されている。具体的には、アフガニスタン国家プログラム「国家連帯計画（National Solidarity Programme: NSP）」において形成された村落単位の住民組織である村落開発委員会（Community Development Council: CDC）を活用し、いくつかの周辺CDCを束ねてクラスターCDCとよばれる協議組織を構築し、それを通じ、広域の開発ニーズを吸い上げ、事業化する形で住民参加型開発を推進した。本プロジェクトが確立しようとしている開発の仕組みも、住民組織の代表者により構成されるASUDVOsの設置と能力強化を通じ、郡レベルの開発を住民参加型で進めようとするものであり、類似性があることから、「地方開発支援プロジェクト」の手法を参照する。

また人材の能力強化については、前述アフガニスタン国「コミュニティ開発支援体制強化プロジェクト」においてコミュニティ主導型開発のための行政官ならびにコミュニティリーダーの能力強化を実施している。このため同プロジェクトとも連携し、両事業の相互交流を図りながら、本事業を展開する。

8. 今後の評価計画

（1）今後の評価に用いる主な指標

4（1）のとおり。

（2）今後の評価計画

事業開始6ヶ月以内	ベースライン調査
事業中間時点	中間レビュー
事業終了6ヶ月前	終了時評価

注釈

アガハーン財団タジキスタンの活動実績（1997年～2011年）：給水・灌漑施設実績1200以上、集落道路270、保健施設280、学校150、小水力発電28等