

事業事前評価表

国際協力機構 地球環境部
森林・自然環境グループ 自然環境第一チーム

1. 案件名

国名：キルギス国

案件名：和名：林産品による地方ビジネス開発プロジェクト

英名：The Project for Development of the Rural Business with Forest Products

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における森林セクターの現状と課題

キルギス共和国（以下「キルギス」）の森林は、旧ソ連時代の非効率な林業経営のため、119万ha（国土の6%：1930年）から62万ha（同3%：1966年）まで減少した。その後の植林政策の推進により、87万ha（同4.3%：2003年）まで回復したものの、植林後の保育間伐などが行われず、森林の質が低下している。

キルギス政府は森林経営改革の柱のひとつとして、共同森林管理（Joint Forest Management、以下「JFM」）制度を新たに導入することとなった。JFMは、営林署(LHs)・村役場(AO)・森林利用者（テナント）の三者合意に基づき森林利用者が国公有地の林業経営を担う制度であるが、その具体的な運用が定められておらず、実施体制が不十分であった。

このためJICAは、2009年1月から2014年1月までの5年間、「共同森林管理実施能力向上プロジェクト」を実施し、10か所でパイロット事業を行うとともに、JFMガイドラインを策定した。この結果、環境保全林業庁（SAEPF）・LHsを含む関係者のJFMに係る知識・技術が蓄積され、パイロット活動への住民の参加もなされた。その結果、JFM契約によって、プロジェクト終了時時点で果樹や樹木の植栽面積は309haに至った。

JFMを更に普及するためには、林産品の生産・加工・流通に係る知識・技術等の更なる向上、テナントに対するインセンティブの付与とネットワーク化等が課題である。キルギスはロシアやカザフスタン等の大消費地に近接し、農林産品の輸出ポテンシャルは高いが、生産・加工・流通の各段階を改善することにより、林産品ビジネスを振興することが求められている。

(2) 当該国における森林セクターの開発政策と本事業の位置づけ

キルギスの国家森林開発基本方針（2005-2025）及び国家森林基本計画（2005-2015）は、地域住民を森林の共同管理に巻き込むJFMアプローチを、3つの柱の一つとしている。また、キルギス国家持続的開発戦略（2013-2017）は、農産品の生産増加と加工業支援、海外市場開拓を通じて、バリューチェーンを形成・拡大する戦略を示している。

本事業は、JFMアプローチの進展に伴って生産量の増大が見込まれるアンズやリンゴなどの果樹を含む林産品のバリューチェーン形成を支援するものであり、キルギス政府の上

記開発政策に合致している。

(3) 森林セクターに対する我が国及び JICA の援助方針と実績

対キルギス共和国事業展開計画では、国内市場の狭小性に鑑みて、海外市場へのアクセス向上とバリューチェーンの創出を企図した協力プログラムの展開を図ることとしている。また、対キルギス JICA 国別分析ペーパー (JCAP) では、「農業・ビジネス振興」及び「運輸インフラ整備」を重点分野として、輸出競争力の強化を支援するとともに、ビジネス人材や行政官の育成にも取り組むこととしている。

本事業は、上記事業展開計画の農産品・農産加工品輸出促進プログラムに位置付けられている。同プログラムは、海外市場をも念頭に置いた地域振興にも資する農業を再興するために、外国からの需要の高い作物を増産・輸出できる体制の構築、農産物の付加価値を高める農畜産物加工業の育成等、農業開発及び農業関連産業の開発を行うものである¹。本事業は、JFM を活用し、ロシアやカザフスタン等からの需要も高いアンズやリンゴ等の果樹を含む林産品²のビジネスモデル (利益を生み出す林産品に関する事業戦略と収益構造) 振興体制を確立してそれを全国に展開することを目標としており、上記方針と整合性がある。なお、農村住民の生計向上や地方活性化の観点からは、一村一品運動との連携によって、農村部の産業育成、生計向上を図っていく³こととする。

(4) 他の援助機関の対応

GIZ は「Forest and Biodiversity Governance Including Environmental Monitoring (FLERMONECA) Project」を 2013 年より実施し、森林・生物多様性に係る法律・規則の改定を含むセクター改革への支援を進めている。SAEPF の主導により、Steering Committee (関連省庁、他ドナー、NGO 等がメンバー) が設置され、森林セクター改革の課題が協議されている。プロジェクトサイトとして、6 パイロット LHs が選定されている。

FAO は、持続的森林・土地管理に係る政策・制度、技術、能力の改善を目指す、「Sustainable Management of Mountain Forests and Land Resources」プロジェクトを 2014 年より開始している。プロジェクトサイトとして 8 LHs を既に選定している。

本プロジェクトのターゲット LHs 選定に当たっては、GIZ、FAO プロジェクトのパイロット LHs での活動と重複が無いよう具体的活動内容を確認することとする。また、GIZ、FAO との連携により、全国の LHs の現況把握の効率化、全国林産品ビジネス行動計画の普及等に関し、相乗効果が見込まれる。

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)

本プロジェクトは、①全国の林産品の需給状況 (LH 毎の社会経済状況、JFM 実施状況、有望な林産品の生産・市場流通状況等) を把握し、②JFM ステークホルダーの参画による

¹ 対キルギス共和国 事業展開計画 (2014 年 5 月)

² 果樹、ベリー類、ナッツ類、キノコ類、木材 (ポプラ、ヤナギ、トウヒ等) 等が想定される。

³ キルギス国 JICA 国別分析ペーパー (更新 2014 年 11 月)

林産品ビジネスのパイロット活動を計画・実施し、同結果を踏まえて③全国林産品ビジネス行動計画を策定することにより、JFM を活用した林産品ビジネスモデルの確立を図り、もって、キルギス全土での JFM を活用した林産品ビジネスの振興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⁴

キルギス北部 3 州（イシククリ州、タラス州、チュイ州）、ビシュケク市

(3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

【直接受益者】：SAEPF 森林生態系・特別保護区域局職員（36 人）、関連局職員（約 10 人）、北部 3 州 13LHs 及び 1 独立森林事務所職員（476 人）、JFM テナント（約 1500 人）

【間接受益者】：SAEPF 及び全国の LHs 職員（約 1,800 人）、キルギス国内の JFM テナント（約 15,000 人）

(4) 事業スケジュール（協力期間）

2015 年 9 月～2019 年 9 月（計 48 カ月）を予定

(5) 総事業費（日本側）

約 4.3 億円⁵

(6) 相手国側実施機関：SAEPF 森林生態系・特別保護区域局

北部 3 州 13LHs 及び 1 独立森林事務所

(7) 投入（インプット）

1) 日本側

① 専門家（77.5MM 程度を想定）

- ・ チーフアドバイザー（16MM）
- ・ 森林管理／林産品生産（19MM）
- ・ 林産品市場流通（14MM）
- ・ ビジネスプラン開発（16.5MM）
- ・ 業務調整員（12MM）

② 研修（本邦研修、第三国研修：林産品生産、林産品加工、林産品市場流通、林産品ビジネス振興等）

③ 設備・機材（車両、点滴灌漑設備等）

④ 現地業務費：ローカルコンサルタント雇用費、プロジェクト活動に必要な経費

2) キルギス国側

① C/Ps

- ・ Project Director: SAEPF 副長官

⁴現地調査を踏まえ、パイロット活動の対象地域は、治安が安定している北部 3 州（イシククリ州、チュイ州、タラス州）とした。北部 3 州には、アプリコット、リンゴ、サクランボ等の果樹を対象とした JFM が実施されている前プロジェクトの JFM パイロットサイト 10 か所（9LHs）及び森林生態系保護区域局（DFESPA）からの新規提案サイト 3 か所が含まれている。

⁵ 今後、業務指示書の最終化過程において専門家投入計画をより精緻化し、実施計画額を確定する。

- ・ Project Manager: 森林生態系・特別保護区域局長
- ・ Liaison Officer: 森林資源持続的管理課長
- ・ C/P 職員 : SAEPF 職員及び北部 3 州 13LHs 及び 1 独立森林事務所職員から計約 30 人を C/P として配置する。

⑤ SAEPF 内の執務スペース、車庫等

(8) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境に対する影響/用地取得・住民移転

① カテゴリ分類 (A,B,C を記載) : C

② カテゴリ分類の根拠 : JFM 実施により、森林の面積増加と質の向上が見込まれることから、環境への正の影響があると考えられる。プロジェクト開始後、対象 LHs が選定され、林産品ビジネス活動を計画する段階で、必要設備 (灌漑、加工設備等) の検討を行うが、環境に負の影響を与えるような大規模設備は現時点では想定していない。

2) ジェンダー平等推進/平和構築・貧困削減

対象 LHs における林産品ビジネス活動の計画・実施にあたり、JFM 契約条件及び活動の内容によっては、貧困層が負の影響を被る可能性もある。これらの点に配慮した形で、LHs の能力強化、労働者を含む JFM テナントへの技術指導、ステークホルダーへの全国林産品ビジネス行動計画の普及活動等、同活動の設定・実施を行う必要がある。

3) その他

特になし。

(9) 関連する援助活動

1) 我が国の援助活動

JICA「一村一品 (OVOP) アプローチによる小規模ビジネス振興を通じたイシククリ州コミュニティ活性化プロジェクト」では、製品価値の向上、販路拡大を目指した活動 (加工施設の設置、技術指導、製品販売ショップの設置・運営、国内外取引先とのコミュニケーション等) を進めており、これらの体制及び知見の活用を図ることにより、相乗効果が見込める。

2) 他ドナー等の援助活動

GIZ プロジェクト (2. (4)) において、SAEPF が設置した Steering Committee へ本プロジェクト専門家が参画し、森林セクター改革の観点から関係者との情報共有・協議を行う予定である。また、改革の試行対象として選定された 6 パイロット LHs のうち、3LHs (バリクチ、ジュティオグス、フルンゼ) が本プロジェクトのターゲットと重なることから、改革内容と進捗をフォローの上、調整・連携を図ることとしている。

また、FAO プロジェクト (2. (4)) が選定した 8LHs のうち、3LHs (ジュティオグス、トゥブ、ジャイル) が本プロジェクトのターゲットと重なることから、FAO プロジェクトの活動内容・進捗をフォローの上、調整・連携を図る。

4. 協力の枠組み

(1) 協力概要

1) 上位目標と指標

上位目標：JFM を活用した林産品ビジネスモデルが全国で振興される。

指標 1：JFM テナントの数が、プロジェクト開始時点と比較して XX%⁶増加する。

指標 2：全国林産品ビジネス行動計画に基づいた林産品ビジネスモデルの申請数が XX 件⁶に達する。

2) プロジェクト目標と指標

プロジェクト目標：JFM を活用した林産品ビジネスモデル振興体制が対象の各州で確立し、全国林産品ビジネス行動計画⁷を全国のステークホルダー⁸間で共有する。

指標 1：ターゲット LHs における JFM テナントの数が、プロジェクト開始時点と比較して XX%⁶増加する。

指標 2：ビジネス活動によるターゲット LHs の収入が、プロジェクト開始時点と比較して XX%⁶増加する。

指標 3：ターゲット LHs によって作成された林産品ビジネスモデル開発計画⁹が SAEPF によって承認される。

指標 4：林産品ビジネスモデル共有のためのワークショップ/セミナーが少なくとも XX 回⁶開催される。

3) 成果

成果 1：全国の林産品の生産と市場を含む LHs の現況が明確になる。

成果 2：JFM を活用した林産品ビジネス活動が、3 州で選定されたターゲット LHs において、JFM テナントによって実践される。

成果 3：SAEPF の JFM を活用した林産品ビジネス振興に係る能力が向上する。

5. 前提条件・外部条件

(1) 前提条件

- ・ターゲット LHs 地域の治安が悪化しない。

(2) 外部条件（リスクコントロール）

1) 成果達成のための外部条件

- ・C/Ps 及び JFM 関係者のプロジェクト活動への参加が確保される。

2) プロジェクト目標達成のための外部条件

⁶ 具体的な数値については、プロジェクト開始後半年以内にベースライン調査を行い確定することとする。

⁷ 全国林産品ビジネス行動計画：SAEPF、投資家、テナント、LHs、AO、地域住民、ドナー等多様な連携を通じて付加価値の高いまたは新たな価値のある林産品ビジネス発掘・振興を達成するための林産品の生産・市場に関する詳細計画。

⁸ ステークホルダー：JFM テナント、関係省庁、他ドナー、NGO/協会/大学、AO、地域住民他。

⁹ 林産品ビジネスモデル開発計画：各ターゲット LH によって **特定策定**される林産品によって LH、テナント、地域住民が利益を生み出す **ビジネス事業戦略と収益構造のやり方のひな型を形成する**計画。

- ・ C/Ps 及び JFM 関係者の大部分が同じ組織で働き続ける。
- ・ 林産品生産に影響を与えるような異常気象が発生しない。
- ・ 対象林産品の市場価格に急激な変化が起きない。

3) 上位目標達成のための外部条件

- ・ 林産品ビジネスを振興するための SAEPF 及び LHs の予算・人員が確保される。
- ・ JFM に係る政府の方針に大幅な変更がない。

6. 評価結果

本事業は、キルギス国の開発政策、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

(1) 類似案件の評価結果

本事業の前フェーズは、パイロットサイトにおける活動を通じて、森林面積の増加、住民の生計向上、JFM に対する理解増進、地域組織間の協力などの効果をもたらした。また、パイロット活動を基に JFM ガイドラインを策定し長官通達として公式化された。JFM のより広範な展開のためには、法的枠組みや組織的な能力（人材、予算）が更に強化される必要がある。

2014 年度テーマ別評価「評価結果の横断分析：森林・自然環境保全分野における実践的なナレッジ教訓の抽出」では、モデル事業の形成と実証に関し、プロジェクト完了後にその実施体制（必要な人員、予算、コミットメント）が伴わず、結果的に形成されたモデル事業が他地域へ普及展開しないリスクが想定されると指摘されている（シート 4：「モデル事業の形成」と実証）。

また、サイト選定に関し、事業計画段階では、プロジェクト対象地域の選定は、一般的に保全対象地域ならびにその関連地域の中から複数の候補地が置かれ、実施初期段階では選定クライテリアを適用し、優先順位の高い対象サイトが選定される。プロジェクト目標の達成とその効果の持続性を念頭に、現地状況調査結果を踏まえて、適切なプロジェクト対象地域を選定する必要がある（シート 6：「プロジェクト対象地域」の選定）

なお、住民の生計向上や自然環境保全への動機づけのために各種の生産活動（林産物、観光資源（民芸品など））がコンポーネントとして導入される場合、事前に市場へのアクセス（現状アクセスのみならず、近い将来のアクセス改善を含む）、集荷・運搬方法や、生産に必要な資源（材料、飼料、簡易灌漑施設の消耗品など）の購入コストや購入アクセスなどの基本的要件がある程度満たされていないと、これら生産活動はプロジェクト完了後、軌道に乗らず継続しないリスクが想定される（シート 8：「現金収入向上」のポテンシャル）。

(2) 本事業への教訓

共同森林管理は、森林面積の増加や参加住民の生計向上だけでなく、農林産物の生産や観光などの関連産業の発展にも寄与する。キルギスでは LHs と AO が参加することによりパイロット事業の効果的な実施体制が構築された。また、現場実践に基づいた実務ガイド

ラインは関係者の JFM 理解と参加を促進している。

また、ナレッジ教訓を活かし、ターゲット LHs 選定にあたっては、LH 毎の自然・社会経済状況、JFM 実施状況、有望な林産品・市場流通状況等の現地状況を確認することとしている。

更に、本プロジェクト開始時には市場アクセス等を含む林産品の市場流通の現況、点滴灌漑設備のコスト及び SAEPF による運営維持管理状況等を確認した上で、ターゲット LHs を選定し、機材投入を検討することとしている。

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

事業終了3年度 事後評価

