

キルギス共和国  
地方開発プロジェクト形成調査  
調査結果報告書

平成 14 年 10 月  
( 2002 年 )

国際協力事業団  
アジア第二部

地 二 東
J R
02-11

# キルギス共和国全図



出所： [www.einstein.it/kg/kyrgyzmap.htm](http://www.einstein.it/kg/kyrgyzmap.htm)



キルギス共和国大統領府(首相府も同建物内)



タナエフ首相と小泉団長





イシククリ州政府



イシククリ湖南岸



天山山脈



イシククリ湖

## キルギス共和国概要

正式国名	キルギス共和国( Kyrgyz Republic )
独立年月日	1991年8月31日
公式人口	490万8,000人( 2001年 )
位 置	北緯 41 ° 東経 75 ° ( 中央アジア北東部 )
面 積	198,500 km <sup>2</sup>
国境線	4,170km( 中国、カザフスタン、タジキスタン、ウズベキスタンと隣接 )
地 形	農地 53.9%( うち耕作適地 12.7% )、森林 5.1%、湖 4.3%、その他 36.7%
気 候	大陸性高地気候
中央政府行政機構	大統領( 直接選挙、任期 5 年 ) 内閣・各省・各庁・各国家委員会 ( 首相、副首相、各大臣は大統領が任命 )
議会制度	二院制議会 ( 国民代表会議：定数 45、立法会議：定数 60 )
行政区分	7州( バトケン、チュイ、ジャララバード、ナリン、オシュ、タラス、イシククリ )、1市( ビシュケク )
首 都	ビシュケク
民族構成	キルギス人 65.7%、ウズベク人 13.9%、ロシア人 11.7%、その他 8.7%
言 語	公用語はキルギス語とロシア語 ( ロシア語の公用語化は 2000 年 5 月より )
宗 教	イスラム教 75%、ロシア正教 20%、その他 5%
通 貨	Som( 2001 年平均：\$ = 48.44 Som )
国内総生産( GDP )	15 億 2,500 万米ドル( 2001 年 )
1人当たり GDP	308 米ドル( 2001 年 )

出所：『National Poverty Reduction Strategy 2003-2005』 2002年 他

## イシククリ州概要

位 置	キルギス北東部	
面 積	43,100km <sup>2</sup> (キルギス全体の 21.6%)	
国・州堺線	北西：チュイ州、南西：ナリン州、北：カザフスタン、東・南：中国	
地 形	5分の4が山岳地帯	
農業適地	10%	
人 口	41万5,500人 (キルギス全体の 8.4%)	
州政府行政機構	州知事(大統領が任命、任期5年) 副知事は州知事が任命	
行政区分	5地区(アクス、ジェティ・オギユズ、トング、チュプ、イシククリ)、3市 (カラコル、パリクチ、 Cholpon-Ata)	
州政府所在地	カラコル	
産 業		
農 業	主要農産物	キルギス全体に占める割合
	穀物(小麦、大麦、トウモロコシ)	16.5%
	じゃがいも	36.0%
	野 菜	6.3%
畜産業	主要産物	キルギス全体に占める割合
	食 肉	13.0%
	牛 乳	12.6%
	ウール	18.0%
鉱工業	州のGDPの90%を Kumtor Gold Company が産出 それ以外は、農産物加工、食品加工、建築資材製造、採炭	
	鉱工業のキルギス全体に占める割合	
	Kumtor Gold Company を含む	16.0%
	“ を除く	7.9%
1人当たりGDP	Kumtor Gold Company を含む	172米ドル(2001年)
	“ を除く	123米ドル(同)

出所：『National Poverty Reduction Strategy 2003-2005』 2002年 他

## 略 語 表

ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
BOP	Balance of Payment	
CAEU	Central Asian Economic Union	中央アジア経済同盟
CAS	Country Assistance Strategy	
CDF	Comprehensive Development Framework	包括的開発の枠組み
CICA	Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia	アジア信頼醸成措置会議
CIS	Commonwealth of Independent States	独立国家共同体
C / P	Counterpart	カウンターパート
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development	欧州復興銀行
ECO	Economic Cooperation Organization	経済協力機構
EU	European Union	欧州連合
FEZ	Free Economy Zone	自由経済区
F / S	Feasibility Study	フィージビリティ調査
FTZ	Foreign Trade Zone	
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	ドイツ技術協力公社
IFC	International Finance Corporation	国際金融公社
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
IsDB	Islamic Development Bank	イスラム開発銀行
IT	Information Technology	情報技術
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	国際協力銀行
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力事業団
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	ドイツ復興金融公庫
NGO	Non Governmental Organization	非政府団体
NPO	Nonprofit Organization	
NSPR	National Strategy for Poverty Reduction	貧困削減国家戦略
OECF	Overseas Economic Cooperation and Fund	海外経済協力基金
OIC	Organization of the Islamic Conference	イスラム諸国会議機構
OSCE	Organization for Safety and Cooperation in Europe	欧州安全保障協力機構
OVIR	Visa and Registration Department of the Ministry of Internal Affairs	
SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation	
TACIS	Technical Assistance to CIS	
TEMPUS	Trans-European Cooperation Scheme for Higher Education in the Western Balkans and the Partner States of Eastern Europe and Central Asia	
TICA	Turkish International Cooperation Agency	
TOR	Terms of Reference	タームズ・オブ・レファレンス
TURSAB	Association of Turkish Travel Agencies	
TVA	Tennessee Valley Authority	
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	国連教育科学文化機関
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
WB	World Bank	世界銀行
WTO	World Tourism Organization	世界観光機関
WTO	World Trade Organization	世界貿易機関



# 目 次

キルギス共和国全図

写 真

キルギス共和国概要

イシククリ州概要

略語表

第1章 調査の概要	1
1 - 1 調査の背景と目的	1
1 - 2 調査対象地域	2
1 - 3 調査団の編成	2
1 - 4 調査行程	3
1 - 5 面談者一覧	5
第2章 調査結果要約	10
2 - 1 協力の基本方針・方向性	10
2 - 2 地方開発(観光開発)分野における課題と協力ニーズ	10
第3章 キルギスの政治・社会・経済情勢	13
3 - 1 政治制度	13
3 - 2 民族略史	14
3 - 3 内 政	17
3 - 4 外 交	18
3 - 5 経済概況	20
3 - 6 国内動向で留意すべき点	22
3 - 7 キルギスの国名表記に関する留意事項	23
第4章 キルギスの地方開発	24
4 - 1 キルギスにおける地域開発政策	24
4 - 2 地域開発を進めていくうえでの諸課題	28
第5章 キルギスの観光開発	30
5 - 1 観光概況	30
5 - 2 観光組織体制と観光政策	30
5 - 3 投資環境	40
5 - 4 観光資源	43
5 - 5 観光客動向	56

5 - 6	観光関連産業	59
5 - 7	交通施設	62
5 - 8	観光関連インフラストラクチャーとエネルギー事情	67
5 - 9	地元各種産業振興	69
5 - 10	観光分野にかかわる教育	71
5 - 11	観光関連環境行政	74
第 6 章	各国及び国際機関の援助動向	76
6 - 1	一般動向	76
第 7 章	観光に関する問題点と課題	80
7 - 1	キルギスの観光に関する問題点と課題	80
7 - 2	シルクロード観光の問題と課題	85
第 8 章	国際協力案件構想	87
8 - 1	我が国の協力の可能性	87
8 - 2	留意事項	89
参考文献		91
別添 1	Aga Khan 基金イシククリ地域観光開発に関する提言の実行計画	93
別添 2	イシククリリゾート - レクリエーションゾーン地域開発ジェネラル・スキーム	96
別添 3	ビシュケク市内ホテル	103
別添 4	質問票回答	105
付属資料		
1.	キルギス 2010 年までの観光開発計画	121
2.	キルギスイシククリ州カラコル市 2002 年	155
3.	Tourism in Kyrgyzstan( 法律、傾向、展望 )	170

# 第1章 調査の概要

## 1-1 調査の背景と目的

キルギス共和国(以下「キルギス」と記す)はソ連邦からの独立後、急進的に市場経済化を進めているが、市場へのアクセスが悪いという地理的な不利に加えて有望な地下資源に恵まれず、経済の沈滞と貧困の増大が大きな問題となっている。同国では2000年にはGDP(実質)が5.0%の成長を記録したが、主要産物である小麦の国際価格が高騰したためであり、依然として1人当たりGDPは300米ドルと低迷を続け、最貧国のレベルから脱し得ていない。

かかる状況下、キルギスでは貧困削減を目的とした包括的開発の枠組み(CDF)が2001年に採択されており、それに基づいて2002年には貧困削減国家戦略(NSPR)の策定が行われた。このなかにおいて首都と地方の格差是正を目的とした地方開発による地方自治の発展、また観光開発による中小企業振興、外資導入が言及される等<sup>注1</sup>、キルギス政府としても観光振興を中心とした地方開発を重視する方針が打ち出されている。

また、豊かな自然を活かした農業、観光産業等を中心とした地域総合開発を進めるべきとしつつもキルギス政府はこれまで地方開発を主体的に行った経験がなく、現実的な計画を策定しあぐねている。資源の乏しい同国において観光分野は経済発展における外貨獲得可能な有望分野であり、アカエフ大統領は2001年を「観光の年」、2002年を「山の年」として、観光開発に注力すると明言しているが、その資源は現在十分に活用されているとはいいがたく、自然環境保全対策等を含めた観光開発に係る政府の具体的なアクションプランは形成されていない。今回本プロジェクト形成の対象とするイシククリ州はそのなかでも可能性の高い地域として評価されており、更に治安、既存産業、首都からのアクセス等を考慮すると同州をモデルとして地方開発を展開することは、その後他州、他地域における同様の開発につながることも期待される。

一方、JICAは中央アジア援助研究においてキルギスに対する援助重点分野を、市場経済化支援、産業振興、貧困削減としており、これまで市場経済化支援及び産業振興に重点を置き、専門家派遣、研修員受入れを主軸に協力を行ってきた。

主要産業として育成が期待される農業分野については開発調査を前提とした予備調査が実施される予定であるが、観光産業についてはキルギスがもつ数少ない比較優位性のある分野であるにもかかわらず、いまだ確立した開発計画が存在しない。観光産業の開発は産業振興の観点からも非常に可能性が高く、JICAが実施している同国への援助の方向性と一致しており、これを産業振

注1 “Comprehensive Development Framework of the Kyrgyz Republic 2010”における“ The Strategy for National Renewal - Effective Real Sector ”のなかで外貨獲得及び雇用創出の原動力となり得る開発の重点分野として観光開発が位置づけられている。

興協力の一環として位置づけることは理にかなっていると考えられる。また、現在は首都のみで実施している協力の地方展開を図り、今後の活動地域拡大を模索することも今後の課題であることから、本プロジェクト形成による地方開発における有力開発分野の発掘や特に観光産業振興を中心とした具体的な協力案件の形成の意義は大きいと考えられることにより、キルギス地方開発の観点から、今後開発の期待されるイシククリ州において現状調査を行い、開発上の問題点を明らかにしたうえで、今後必要とされる具体的な案件の発掘及び形成を行うことを目的に本プロジェクト形成調査団を派遣することとなった。

## 1 - 2 調査対象地域

調査対象地域の選定については、キルギス地方部において、観光産業、農業ともに開発ポテンシャルの高いイシククリ州と調査対象地域とした。

また、首都ビシュケクには中央政府機関がすべて集中しているため、ビシュケクも調査対象としている。

## 1 - 3 調査団の編成

担 当	氏 名	所 属
(1) 団長 / 総括	<small>コイズミ</small> 小泉 <small>ジュンサク</small> 純作	国際協力事業団 専門技術嘱託
(2) 地方開発	<small>コイソ</small> 小磯 <small>シュウジ</small> 修二	釧路公立大学 地域経済研究センター センター長、教授
(3) 協力政策	<small>イワタ</small> 岩田 <small>テツヤ</small> 哲弥	外務省 経済協力局 技術協力課 外務事務官
(4) 協力計画	<small>ミズノ</small> 水野 <small>ユキコ</small> 由起子	国際協力事業団 アジア第二部 東アジア・中央アジア課
(5) 観光開発	<small>ヨシツグ</small> 吉次 <small>タダシ</small> 正	(有)東アソシエイツ
(6) 通 訳	<small>オカバヤシ</small> 岡林 <small>ナオコ</small> 直子	(財)日本国際協力センター



1 - 4 調査行程

日順	月 日	曜日	訪問先・調査地	宿泊地
1	9月10日	火	関空発(HY526便)タシケント着 タシケント発(HY779便)ビシュケク着	ビシュケク
2	11日	水	JICA キルギス駐在員事務所打合せ・現地コンサルタント打合せ 国家建築建設委員会 議長 Mr. Tursunov 同委員会附属建築建設研究所 所長 Mr. Narbaev 国家観光スポーツ青年政策委員会 局長 Mrs. Akvatova	同 上
3	12日	木	貿易産業省 JICA 産業政策専門家 竹原氏と意見交換 運輸通信省 通信情報化局長 Mr. Talypov IT 部部長 Mr. Jarkeev 運輸政策局次長 Mr. Eginbaev 環境非常事態省 環境モニタリング副局長 Mr. Bekkoenov 環境統制・自然利用局長 Mr. Mailubashov	同 上
4	13日	金	国家観光スポーツ青年政策委員会 局長 Mrs. Akvatova 建築建設大学 観光学科長 Mrs. Tolgonova 国家統計委員会 第一副議長 Mr. Rysaliev	同 上
5	14日	土	現地コンサルタント打合せ、資料整理	同 上
6	15日	日	官団員 タシケント発(HY783便)ビシュケク着 JICA キルギス駐在員事務所打合せ キルギス日本センター訪問	同 上
7	16日	月	財務省 渉外局長 Mr. Isabekov 外務省 次官 Mr. Kushchubekov 大統領府 経済政策局長 Mr. Kanimetov 首相府 首相 Mr. Tanaev(以下2名同席) 国家建築建設委員会 議長 Mr. Tursunov 国家観光スポーツ青年政策委員会 議長 Mr. Almakuchukov ツアーオペレーター協会キルギスタン 会長 Mr. Kazakov ツアーオペレーター協会シルクロード 会長 Mr. Shetnikov 国家観光スポーツ青年政策委員会 議長 Mr. Almakuchukov 旅行会社4社経営者と意見交換会	同 上
8	17日	火	観光アカデミー 学長 Mr. Chormonov 国家建築建設委員会 議長 Mr. Tursunov 同委員会附属建築建設研究所 所長 Mr. Narbaev 主任建築技師 Mrs. Strizhachenko (イシククリ州へ移動) イシククリ Biosphere Reserve 副所長 Mr. Djuzenbaev Community Based Tourism Mrs. Asanalieva 観光開発国民基金イシククリ事務所(Royal Beach Hotel 内) グループリーダー Ms. Mukasheva 専門家 Ms. Klyleva イシククリ地区 地区長 Mr. Akmatov 建築建設局 主任技師 Mr. Arabekov	チョルボン・ アタ
9	18日	水	チョルボン・アタ市 市長 Mr. Jumashukurov 建築建設研究所 所長 Mr. Narbaev 同席 チョルボン・アタ空港、岩絵野外博物館視察 サナトリウム“Goluboi Issyk-Kul”視察 イシククリ州政府 副知事 Mr. Omurkanov 保安局局长 Mr. Asanaliev 州政府国際関係投資誘致センター長 Mr. Abdyldiev	ジェティ・ オギユズ

日順	月 日	曜日	訪問先・調査地	宿泊地
10	19日	木	サナトリウム“ Jeti-Oguz ”視察 (イシククリ湖南岸經由ビシュケクへ移動) JICA キルギス駐在員事務所にて打合せ	ビシュケク
11	20日	金	世界銀行 Mr. Mudahar 外務省 次官 Mr. Kushchubekov 経済協力法務局長 Mr. Pavlov 国家観光スポーツ青年政策委員会 第一次官 Mr. Baetov 同席 GTZ 観光担当コーディネーター Ms.Pissarenko 官団員カザフスタン アルマティへ移動	同 上
12	21日	土	アラ・アルチャ自然公園視察	同 上
13	22日	日	オルサイスキー場視察	同 上
14	23日	月	観光開発国民基金 Managing Director Mr. Dushebaev 国家電力庁 主任専門家 Mr. Sultanbekov ビシュケク市水道局 局長 Mr. Isaev ビシュケク国立経済商業大学 学長 Mr. Kamcybekov 副学長 Mr. Almanbetov	
15	24日	火	国家資産投資委員会 次官(民営化担当)Mr. Makarov 投資政策局 局長 Mr. Mukanbetov 貿易産業省 投資改革部長 Mr. Kanimetov マナス空港税関 法律家 Mr. Koduranov マナス空港 空港長 Mr. Arsaliev JICA キルギス駐在員事務所にて打合せ	同 上
16	25日	水	ビシュケク発( HY780 便 )タシケント着 タシケント発( HY513 便 )ソウル着	ソウル
17	26日	木	ソウル発( OZ102 )成田着	

1 - 5 面談者一覧

(1) キルギス側

Office of the President

Mr. Kuban KANIMETOV Head, Economic Policy Department

Prime Minister's Office

Mr. N. TANAEV Prime Minister

Ministry of Finance

Mr. Ulan ISABEKOV Head, International Relations Department

Ministry of Foreign Affairs

Mr. T. KUSHCHUBEKOV Deputy Minister

Mr. Ivan PAVLOV Head, Division of Economic Corporation and Law

State Committee on Architecture and Construction

Mr. Anvar TURSUNOV Chairman

Mr. Kanybek NARBATEV Director, Institute of Architecture and Town Building

Mrs. A. STRIZHACHENKO Chief Architect, Institute of Architecture and Town Building

State Committee for Tourism, Sport and Youth Policy

Mr. O. ALMAKUCHUKOV Chairman

Mr. B. BAETOV First Deputy Minister

Mrs. Ludmila AKNOVA Head, Tourism Infrastructure and Staff Training Department

Tourism Development National Foundation

Mr. M. DUSHEBAV Executive Director

Ms. Elmira MUKASHEVA Head, Certificate Group in Issyk-Kul

Ms. Elmira KLYLEVA Specialist, Certificate Group in Bishkek

Ministry of External Trade and Industry

Mr. K. KANIMETOV Head, Investment and Reform Department

Ministry of Transport and Communications

Mr. Kubatbek TALYPOV Deputy Director, Department of Communications and Information

Mr. Raimbek JARKEEV Head, IT Department

Ministry of Ecology and Emergency Situations

Mr. K. MAILUBASHOV Deputy Director, Department of State Ecological Control and Nature Management

Mr. M. BEKKOENOV Deputy Director, Department of Ecology Monitoring

State Committee on State Property and Direct Investments

Mr. Anatoly MAKAROV Deputy Chairman

Mr. Sanjar MUKANBETOV Director, Investment Policy Department

National Statistical Committee

Dr. I. RYSALIEV First Deputy Chairman

State Energy Agency

Mr. S. SULTANBEKOV Chief Specialist

Issyk-Kul State Administration Office

Mr. Z. OMURKANOV Vice Governor, Head of Secretariat

Mr. K. ASANALIEV Head, Public Security Division

Mr. E. ABDYLDIEV Director, International Relation and Investment Center

Issyk-Kul Regional Administration Office

Mr. J. AKMATOV Mayor

Mr. S. ARABEKOV Chief Architect

Cholpon-Ata City

Mr. J. JUMASHUKUROV Mayor



Bishkek City

Mr. A. ISAEV Director, Water and Sewerage Department

Tourism Academy

Dr. M. CHORMONOV Rector

Bishkek State University of Economics and Commerce

Dr. T. KAMCHBEKOV Rector

Dr. S. ALMANBETOV Vice Rector

Kyrgyz State University of Construction, Transport and Architecture

Ms. Aida TOLOGONOVA Head, Management and Tourism Faculty

Tour Operators Association“ SILKROAD ”

Mr. N. SCHETNIKOV President

Tour Operators Association“ KYRGYZSTAN ”

Mr. D. KAZAKOV President

Tour Operator“ Kyrgyz Concept ”

Mr. Emil UMETALIYEV President

Mrs. Ainura SYDYKOVA General Manager

Tour Operator“ Dostuk Trekking ”

Mr. S. KATANAEV Manager

Tour Operator“ Glavtur ”

Mrs. C. SHERALIEVA President

Hotel“ Hyatt Regency ”

Ms. Aliya TURUMBEOVA Business Development Coordinator

Hotel“ Dostuk ”

Ms. Kasimira AMANALIVA                      Head, Room Accommodation Division

Hotel“ Issyk-Kul ”

Mr. Jalil SHADYBEKOV                      Manager

Sanatorium "Goluboi Issyk-Kul ”

Mr. SARTOV                                      Director

Sanatorium“ Jetti-Oguz ”

Mr. Rafail NASIBULIN                      Chief Doctor

JSC“ Manas" International Airport

Mr. Erik. ASALIEV                              President

JSC“ Manas Management Company ”

Mr. Maxim CHEREV                              Catering Manager

Consulting Company“ Professional Manager ”

Dr. Vitaly NISHANOV                              Director

Dr. Timirbek BAICHERIKOV                      Executive Director

The World Bank

Mr. M. MUDAHAR                              Country Manager

Deutscher Genossenschaftsund Raiffeisenverband e.v. in GTZ Office

Ms. Irina PISSARENKO                              Local Coordinator

(2) 日本側

在カザフスタン日本大使館

徳永 博基	参事官
保坂 雅之	一等書記官
早水 伸光	二等書記官

国際協力事業団キルギス事務所

石井 潔	所 長
山中 美子	専門調査員
竹原 勝彦	産業政策専門家
Mr. I. ABDURAZAKOV	顧 問
Mr. S. KRIVORUCHKO	Program Officer

国際協力事業団ウズベキスタン事務所

柳沢 香枝	所 長
-------	-----

キルギス日本センター

遠藤 隆雄	所 長
-------	-----

北見工業大学

高橋 清	土木開発工学科助教授
三上 修一	土木開発工学科助教授

北見市役所

宮田 幸昌	国際交流主幹
-------	--------

## 第2章 調査結果要約

### 2-1 協力の基本方針・方向性

(1) まず、キルギスにおける地域開発に「観光開発」と「イシククリ」というキーワードを入れることについては、次の観点から妥当といえよう。

1) 「観光開発」については、アカエフ大統領自らが2001年を「観光の年」と定め、国の経済発展の一つの手段(国策)としていること。

2) 対象地域を「イシククリ」とすることについては、今回協議を行ったキルギス政府関係者より、同地域が最も有望である点、今後この地域をパイロット地域として国内全域に広めていきたいなど、ほぼ共通する発言を得たこと。

(2) これを裏付けるものの一例として、首相との会談をあげることができる。今回、本件調査団のキルギス訪問を知った首相自らが、当団に対して急遽直接基本事項・方針等について意見交換をしたい旨を打診してきた。そこで当団は予定を変更し、首相府において協議を行った。同首相が、かなり詳細について意見を述べた点もさることながら、主要関係閣僚を同会議場に招集していた点でも、本件に関するキルギス側の関心の高さがうかがえる。

(3) 次に、キルギスにおける「地域開発」、「観光」、及び「環境」という3つの政策をバランスよく推進するということは、日本にとっても大きな意義があることを確認したい。より具体的に述べれば、日本国内においても、この3つの政策のバランスをとることについて試行錯誤している状況下、若干先進的な日本がキルギスに技術移転をしつつ、両者で学ぶ機会を得るということである。

(4) これらを踏まえ、イシククリ地域開発に対する援助を推進していくことを検討すべきであると考えらる。

### 2-2 地方開発(観光開発)分野における課題と協力ニーズ

キルギスにおいては、経済発展の牽引力として、同国の有する壮大な観光資源を有効活用した観光開発を中心に経済の発展をめざしており、大統領宣言において2001年を「観光の年」、2002年を「山の年」として位置づけている。また、特に同国においては重要な観光資源は首都ではなく地方に存在していることから、これらの開発を進めることは、地方の開発につながるといえる。今



般の調査団においては、最も有力な観光資源を有するイシククリ州を対象とした観光開発を中心に地方開発の現状調査及びニーズ調査を行った。調査結果概要は以下のとおりである。

#### (1) 観光開発分野における協力ニーズと課題

観光開発においては、国家観光スポーツ青年政策委員会が主管官庁として各省、民間企業等との調整等を行っているが、組織としてはさほど大きくなく、政策立案のみならず、執行部分において課題が残る。周囲の自然環境を破壊しない、バランスの取れた観光政策をとりつつ、民間セクターの活動を活性化するような方策を模索しているとのことであり、これには Aga Khan 基金が作成した観光開発計画が役立っているとのことであった。しかし、実際にはその実行化において課題があり、多くの計画が未実施のままである。そのうえで、我が国に求める観光分野におけるニーズは以下のとおりである。

- 1) 観光分野における人材育成
- 2) 観光インフォメーションセンターの創設
- 3) 観光投資誘致庁の創設
- 4) 観光政策立案、戦略構築、国際マーケティング手法、商品開発、サービス・接客の技術移転
- 5) 広報、宣伝活動

観光アカデミー等観光教育機関で基礎的な教育は行われているものの国際水準に達するものとはいえ、追加的な教育の需要が高い。主に政治、経済、マーケティング等のセミナー開催による技術移転に関する協力ニーズである。本調査団の現地調査からは、キルギスにおける観光分野のソフトはまだまだ改善の余地があると判断され、ソフト部分における支援ニーズ、改善の緊急性、協力の必要性は高いと考えられる。これらは、日本政府により現在キルギスに設置されている日本センターとの連携により、当該分野のセミナーを開催する等の対応が考えられる。

また、観光政策立案、戦略構築、国際マーケティング手法、商品開発、サービス・接客の技術移転については、現在シニアボランティアの派遣要請が同委員会からあげられており、十分に対応可能と考えられる。ただし、観光客の誘致には広報、宣伝活動も必須であることから、これらの活動においても何らかの追加的な投入を図るか、シニアボランティアの TOR に追加する等の工夫が必要である。

#### (2) 都市開発計画「イシククリ州リゾート・観光地域開発計画」の重要性

国家建築建設委員会が主管しているが、現在の開発計画は 20 年以上前に作成されたものであり、旧ソ連の労働者、農民の保養を目的に作成されたため、全く観光ニーズ調査、マーケ

ディング等の視点にかけているばかりか、自然環境の保全に留意しているとはいいがたい。これらは全面的な見直しが必要であり、国内外の投資を誘致するためにも投資判断を促す意味で重要であるといえる。一方、国家の経済低迷から、土地の売買により緊急的に収入を得るために土地の私有化、民営化が進んでおり、約80%が既に民営化された地区もあり、乱開発につながるおそれがある。行政側にはこれらの許認可が無いままの無法状態の開発に危険性を感じており、自然環境保護の視点からも地域開発計画の策定に対する協力は急務であると思われる。

上記の観点から考慮し、イシククリ州の地域開発においては、環境保全、地域開発、観光振興の3つの観点から開発を進める必要が有るとの調査結果となり、これら3分野にわたる協力案件を提案する(協力案件については、第8章及びイメージ図2-1参照)。

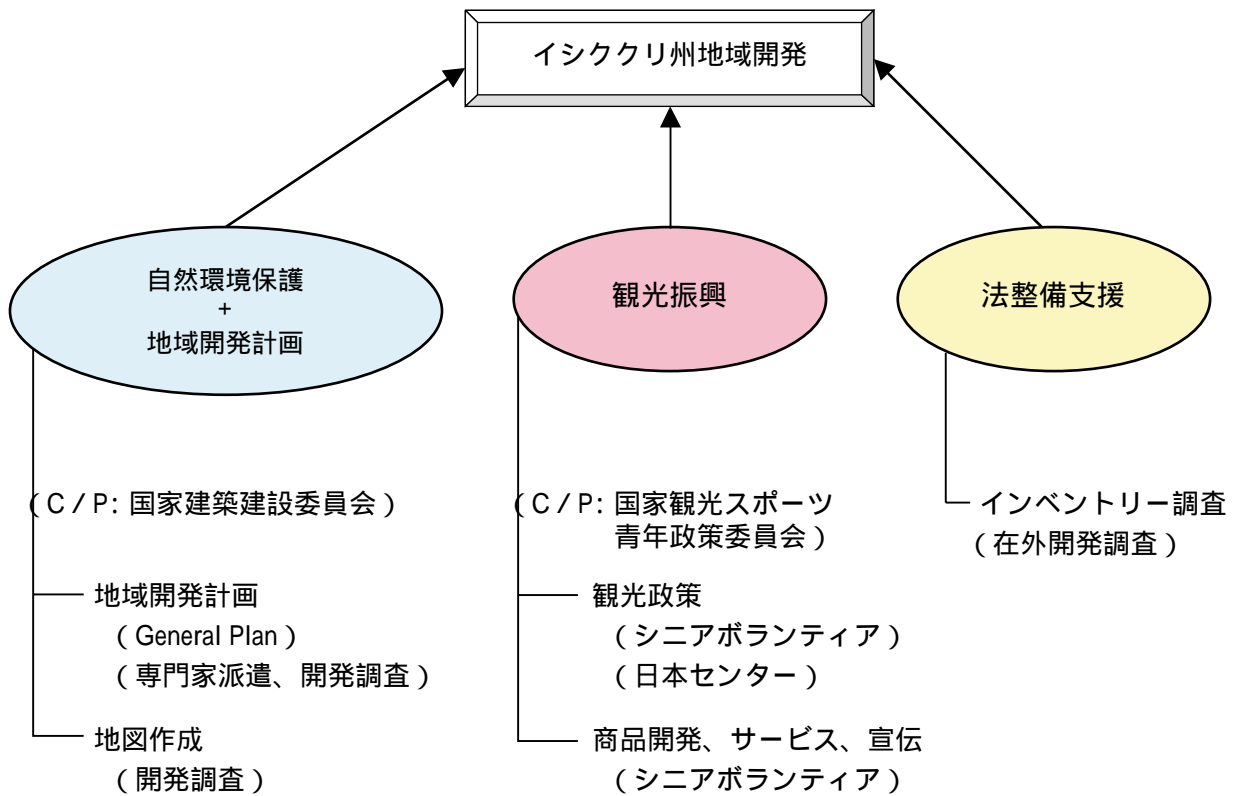


図2-1 協力案件イメージ図

## 第3章 キルギスの政治・社会・経済情勢

キルギスの地方開発調査にあたっては、1999年の日本人人質事件(無事解決)のような惨禍を避けるためにも、現時点でのキルギス政治・経済・社会情勢のみならず、その背景となる多民族国家ならではの地勢的・政治的バランス、国境問題をはじめとする領土問題〔国土面積は19万8,500km<sup>2</sup>(日本の約2分の1)国境延長は4,170km〕、1991年の独立を中心とする所謂「主権」・「統治体制」の変化を確認しておく必要がある。

そこで、この章においては、まず現在の政治制度を簡単に整理し、国内の民族問題(例えば南北地域問題)等の背景にある「民族略史」を縦軸に、近年の「内政」及び「外交」の動向、経済の概況、そして地方開発に際し留意すべき動向をまとめる。

### 3-1 政治制度

#### (1) 大統領・議会

キルギスの政治体制は、1993年5月5日に採択された「共和国憲法」に基づく、大統領を元首とする立憲共和制。大統領は国民の直接選挙によって選ばれ、任期は5年(連続2期まで)。大統領選への立候補資格を有するのは、年齢35～65歳、過去に15年以上キルギスに居住したことがあるキルギス国籍の者で、キルギス語を話すことが条件となっている。また大統領選に立候補するには5万人以上の有権者の署名を集めなければならない。

アカエフ大統領の任期は、1995年の再選の後、2000年12月までとなっていた。しかし、1998年7月にキルギス憲法裁判所が、「アカエフ大統領の1990年の大統領就任はソ連時代に行われたものであり、キルギスにおける大統領1期目とは見なされない」という判決を下し、2000年の次期大統領選挙への立候補資格を認め、再選を果たした。次回の選挙は2005年である。

#### (2) 国家機構

国家機構として、まず大統領府、内閣があり、次に内閣の下に、首相府、各省、各庁及び各国家委員会、各地方政府がある。

#### (3) キルギス議会

1) キルギスの議会は、立法会議(下院)と国民代表会議(上院)の二院制。1994年8月に独立以前から存続していた最高会議(一院制)が自主解散し、1995年2月から現体制に移行した。1998年の国民投票の結果、立法会議の一部議席について比例代表制が導入され、2000年2月の議会選挙より実施された。現在の定員は、立法会議60議席、国民代表会議45議席。

- 2) 議会の会期については、立法会議が9月から6月までの10か月、国民代表会議は必要に応じ、年に2回以上開催されることとなっている。
- 3) 選出制度は、立法会議は45小選挙区と15比例区、国民代表会議については45小選挙区に分けられている。
- 4) 議員任期は、両院とも5年であり、次回選挙は2005年2月に予定されている。
- 5) 選挙権は18歳以上のキルギス国籍の男女がもち、被選挙権は5年以上キルギスに居住したことのある25歳以上のキルギス国籍保持者に与えられている。

#### (4) 政 党

政党、労働組合その他社会組織の活動は、憲法により保障されている。しかし、政党の歴史が浅いこともあり、現在のところキルギス議会では無所属議員の占める割合が高く、政党は確固とした地位を築いていない(第一党は共産党)。ただし、1998年10月の国民投票によって立法会議の一部が比例代表制で選出されることになったため、次回の選挙以降、状況が変化する可能性がある。

#### (5) 司法制度

裁判所は、憲法裁判所、最高裁判所、高等調停裁判所、地方の国民裁判所によって構成される。

#### (6) 地方制度

- 1) 地方制度は、特別行政都市(首都ビシュケク市とオシュ市)、州(チュイ、タラス、ナリン、イシククリ、ジャララバード、オシュ、バトケンの7州)、その下に地区、町及び村により構成され、それぞれに首長がいる。
- 2) 現時点において、各州の首長(長官・知事)は、大統領の任命制。地区・町・村の首長は公選制となっている。

### 3 - 2 民族略史

#### (1) 民族概要

歴史をさかのぼる前に、現在のキルギスの「人口・民族」、「言語」、一般にいわれている「国民性」をまとめると次のとおりである。

##### 1) 人口・民族

- a) 全人口は490万8,000人(2001年)で、首都ビシュケクの人口は約79万人。ただし、山間部からビシュケクへの人口流入が激しいため、実際にはビシュケクの人口は100万人



を超えているといわれる。

b) キルギスは多民族国家であり、その内訳は、上位3民族として、キルギス人(65.7%)、ウズベク人(13.9%)、ロシア人(11.7%)、また4万人から5万人の規模で、ドゥンガン人(1.1%)、ウイグル人(1.0%)、ウクライナ人(0.9%)、タタール人(0.9%)、カザフ人(0.9%)、タジク人(0.9%)、更にトルコ人(0.7%)、朝鮮人(0.4%)、ドイツ人(0.4%)など約80以上の民族がキルギス領内に居住している。

c) また、キルギスにおけるテクノクラートとして活躍していたロシア人やドイツ人は、雇用、生活水準及び治安の悪化などによって、多くが本国に帰還しており、静かな政治課題となっている。

## 2) 言語

国語はチュルク語系のキルギス語(トルコ語と同じ言語グループ)。現時点までの研究によれば、キルギス族は文字をもたない民族であったとされている。しかし、1940年以降はキリル文字(ロシア文字)でキルギス語を表記している。各民族はロシア語を共通語としており、2000年5月にロシア語が法的に公用語化された。

## 3) 国民性

遊牧民であったキルギス人は客のもてなしがよいことで有名である。他方、キルギスは小国であるため、いわゆる「大国意識」は見られない。その一方、キルギス人は部族内での結束が強く、他部族に対する対抗意識が強いといわれている。

## (2) 民族略史

キルギス人は北アジアに発生し、のちにトルコ化した民族で、現在は、キルギスのほか、カザフスタン、ウズベキスタン、タジキスタンなどの隣接国や、中華人民共和国(以下「中国」と記す)・新疆ウイグル自治区のキジルスーキルギス自治州及びアフガニスタンにも居住している。

キルギス人は、民族としての分類では最も古い民族のうちの一つともいわれ、かつてロシア中部を流れるエニセイ川上流のミヌンスク地域にいたが、6世紀中ごろにトルコ族の国である突蕨(とっけつ：古代トルコ帝国)に併合されトルコ化が進んだ。8世紀に入ると突蕨を倒した遊牧国家ウイグル帝国の支配下に入るが、9世紀にはウイグルを打倒。そのころから次第にアルタイ山脈南麓に展開、キルギス人の分散と拡大が始まったが、13世紀のモンゴルの

侵攻により、その多くがモンゴル・元朝の支配下に入った。その後も、キルギス人はセミレチエ(現カザフスタン共和国南東部)、天山山脈西部、フェルガナ地方に自発的に移住したり、追われたりして、次第に現在のキルギスの国土がある地域に集団が形成されるようになった。

現在のキルギスが位置するキルギジア地方は、18世紀に入って清朝の支配下に入り、その後19世紀にはウズベク族のコーカンドーハン国の支配を経て、1876年にロシア帝国の領地となった。なお、この時代の中国との国境は1881年に現在のサンクトペテルブルクで締結された条約に基づいているものの、中国側は依然としてすべての国境を承認しているわけではなく、現在でも交渉が続けられている。ロシア政府は1891年に遊牧地を国家の所有地とすることを宣言し、最良の土地をロシア人に分配することで農業の植民政策を推し進めた。このことは、もともと土地の私有観念をもたない地元住民の憤りを買ひ、1916年、キルギス農民は反ロシア暴動を起こした。

1917年にロシア革命が起こると、キルギジア各地でもソビエト政権による権力形成が進められ、翌年前半には、現在のキルギスの全地域がその勢力下に入り、1918年5月にはロシア共和国内の「トルキスタン自治ソビエト社会主義共和国」の一部に編入された。なお、イスラム教徒の地主、農民、民族主義者らは、このソビエト編入の過程で、反ソビエト闘争を行ったが、次第に鎮圧されていった。

そして、1924年10月にはソ連中央アジアの民族間国境が確定し、キルギジアはロシア国内の「カラーキルギス自治州」となり、翌年「キルギス自治州」と改名したのち、1926年2月、自治州から「キルギス自治ソビエト社会主義共和国」に格上げされた。更に1936年12月には、ロシアから分離し、ソ連邦を構成する15共和国の1つとして「キルギス・ソビエト社会主義共和国」が創設された。

本来遊牧民族であったキルギス民族は、ソ連邦時代、その集産主義を嫌い多くの人口が中国の新疆ウイグル自治区に流出し、キルギス人社会を形成した。一方、ロシア人の移住は1926年から進められ、特に第二次世界大戦時には、多くの技術者、管理者が疎開目的でキルギスに流入した。キルギス国内はロシア人による支配が中心であったが、スターリン粛清の影響は少なかった。また国内では、次第にエリート共産党員層が形成され、1960年には自治体制も確立されたことで、共産党幹部はロシアからの補助金の下、特権を謳歌し、徐々に政治の腐敗を招いていった。そのため、1980年代後半にゴルバチョフ大統領が推し進めた改革政策に対し、共産党幹部は、補助金の停止、民主化の促進をおそれ、厳しい反対姿勢を示した。

1990年に入ると、フェルガナ盆地のオシュでウズベク人とキルギス人の民族対立・暴動が勃発、当時の首都フルンゼ(現ビシュケク)の中央政府を震撼させた。なぜなら、オシュはウズベク人住民の割合が多く、ウズベキスタンとの間での民族問題に加え中央のフルンゼとの関係においても民族的不安定要素を内包していたためである。当時の共産党書記長にこの問

題を解決する力がないとみたソビエト政権は、彼を新たに設立された共和国の大統領職に推薦することをせず、1990年10月、当時ソ連共産党中央委員の職にあったアカエフを共和国最高会議で大統領に選出した。1990年12月に同議会は、他の中央アジア4か国とともに共和国主権宣言を採択、ゴルバチョフ失脚をねらったソ連守旧派によるクーデターの失敗に伴い、共和国内部のソ連共産党が解体され、キルギスは1991年8月31日に独立を宣言することとなった。なお、それに先立つ1991年1月には、国名をキルギスタン共和国( The Republic of Kyrgyzstan )と改名し、同時に首都名もフルンゼから古来からのビシュケクへ戻された。その後、1995年5月3日には国名がキルギス共和国( The Kyrgyz Republic )と再変更されている。

なお、キルギスとは「40人の少女」という意味であり、国旗は赤地で、中心には40の種族を表す太陽光線の模様と、そのなかに「ユルタ」と呼ばれるキルギスの伝統的なテント小屋の天井が描かれている。

### 3 - 3 内 政

#### (1) 概 論

独立以降のアカエフ大統領は経済の安定と復興を第一の政策に掲げ、中央アジア諸国内でも最も積極的に経済改革を推し進めており、また、多民族国家としてのキルギスの特性に考慮し、政府の重要ポストにロシア人を任命するなど、国内で比較的大きな割合を占めるロシア人及びウズベク人にも配慮した内政を進めている。

#### (2) 独立前後からの主な政局動向

1990年10月	アカエフ大統領就任
1991年8月31日	独立宣言
1993年5月	新憲法採択
11月	金紛失事件( チンギシェフ内閣総辞職 )
1994年1月	国民投票
10月	憲法改正国民投票 ( 最高会議の廃止と二院制議会の成立 : 決定 )
1995年2月	議会選挙
4月	ジュマグロフ内閣発足
12月	大統領選挙( アカエフ大統領当選 )
1996年2月	憲法改正国民投票( 首相指名権及び予算執行権を大統領に集中 )
1998年3月	ジュマリエフ内閣発足
10月	憲法改正国民投票( 土地私有化、議員定員の増減等を決定 )
12月	イブライモフ内閣発足

1999年 4月	ムラリエフ内閣発足(イブライモフ首相死去による)
2000年 2月	議会選挙(2月・3月の2回に分けて実施)
12月	大統領選挙(アカエフ大統領再選)、バキエフ内閣成立
2001年 5月	国民会議を開催し「2010年までの包括的開発枠組(CDF)」を採択
2002年 3月	ジャララバード州で大規模な住民と官憲との衝突

### 3 - 4 外 交

#### (1) 概 論

諸外国との外交関係では、他の中央アジア諸国及びロシア等の独立国家共同体(CIS)諸国との友好関係維持を中心としつつ、先進諸国との関係重視、イスラム諸国との関係改善などを基本政策としており、CIS諸国との間での統合強化条約の締結に加え、イスラム諸国との関係では1992年2月に経済協力機構(ECO)への加盟を果たしている。さらに、欧州安全保障協力機構(OSCE)をはじめ、国際連合、IMF、世界銀行、ADBにも加盟しており、国際機関や先進諸国による経済支援に多大な期待を寄せている。

キルギスの外交政策は、基本的には全方位外交を推進し、国際社会からの経済的・政治的支援を得ている。1998年9月、アカエフ大統領は「シルクロード外交」と題された外交コンセプトを発表した。コンセプトにおいては、我が国も含むシルクロード沿いの国々との関係強化が唱えられている。しかし実際に重要な関係は、CIS集団安全保障条約、ユーラシア経済共同体、中央アジア共同体及び上海協力機構の国々、とりわけロシア、中国、カザフスタン、ウズベキスタン、タジキスタンとの関係である。これに、経済支援及び国際政治上のプレゼンスという観点から、日本、米国、EU(とりわけドイツ)が重要と考えられている。上記以外にも、国際連合・IMF・世界銀行をはじめとして、世界貿易機関〔WTO(1998年11月、旧ソ連諸国として初めて加盟が認められた)〕、OSCE、アジア開発銀行(ADB)、アジア信頼醸成措置会議(CICA)、イスラム諸国会議機構(OIC)等多くの多国間機構に参加している。

特に友好関係に気を配っているのは、ロシア及びカザフスタンとの関係である。対ロシア関係に関しては、2000年5月にロシア語を公用語とするため憲法を改正し、また2001年9月の米国同時多発テロ事件を受けた米国軍へのマナス空港使用許可問題についてもロシアと密接に連絡をとるなど、その重要性をアピールしている。対カザフスタン関係については、他の中央アジア諸国のなかで最も良好な関係を維持しており、カザフスタン・ナザルバエフ大統領の娘とキルギス・アカエフ大統領の息子が結婚したことから姻戚関係をも築いた(現在は離婚)。

現在キルギスは、120の国と外交関係を樹立し、国内に61の公館(大使館及び国際機関代表部)を有している。日本政府も2003年の大使館開館をめざして現在作業中。

## (2) 各 論

### 1) ロシア

アカエフ大統領は、特にロシアとの関係を重視しており、1992年1月に国家間の基本条約が批准されると、同年6月には二国間の基本的関係を規定した「友好・協力相互援助条約」を締結している。また、1995年3月には「貿易経済協力協定」を締結するほか、関税同盟への参加にも積極的であるといわれ、1996年3月にはロシア、カザフスタン、ベラルーシとの間で「統合強化条約」に調印し、これら諸国との関係強化を図っている。さらに、最近ではアフガニスタン紛争や長引くタジキスタンの内戦による難民の大量流入を懸念して、安全保障面における協力関係を強化しており、1997年3月にはロシア国境警備隊の駐留延長、キルギス領地内の軍事基地使用、及びタジキスタン・アフガニスタン国境の共同防衛に関する協定に調印している。

### 2) 中央アジア諸国

中央アジア諸国に関しては、まず1992年4月に第1回中央アジア5か国首脳会議が開かれ、地域安全保障、軍縮、経済再建などに協調行動をとることで合意に達し、旧ソ連邦からの独立後のこの地域の政治的枠組みが固まった。翌1993年1月の第2回会議では、地域統合の具体化を進めること及びアラル海の環境改善及びカスピ海問題の共同取り組みをめざす「アラル基金」の創設が合意された。

キルギスは、ウズベキスタンが中心メンバーの中央アジア経済同盟(Central Asian Economic Union : CAEU)に加盟している。また、中央アジア諸国のなかでは、特にカザフスタンとの関係が良好で、両国間の国境では関税も撤廃されている。ただし、1990年にウズベク人が多く居住するフェルガナ盆地で民族紛争が発生したように、ウズベキスタンとの関係は決して良好とはいえず、中央アジアの盟主を標榜し、中央アジア統合国「トルケスタン(Turkestan)」の建国をめざすウズベキスタンに政治的・経済的に対抗することが、キルギスの中央アジア諸国間との関係における課題の一つとなっている。ウズベキスタンとの国境では、カザフスタンとの間で達成されている関税の撤廃は実現されておらず、CAEUへの加盟もウズベキスタンとの関係を二国間問題から中央アジア全体の問題へと広げ、友好国であるカザフスタンを巻き込もうとするための戦略であるとされている。また、キルギスにとってもう一つの重要課題はタジキスタンの内戦の自国への拡大を防ぐことである。タジキスタンの内戦が終局する見込みはいまだ乏しく、仮に内戦が拡大し大規模な紛争に発展した場合、キルギスの防衛能力は極めて乏しいため、ロシアをはじめとするCIS諸国(ウズベキスタンを除く)への支援を要請している。

### 3) 中国、トルコ

中国との関係は、歴史的に民族間の交流が盛んであり基本的に良好である。現在でも、多くのキルギス人が新疆ウイグル自治区に居住しており、逆に数万人のウイグル人がキルギス領内に住んでいる。近年ウイグル人による中国からの自主独立運動が過激化するなか、キルギス政府としても中国政府との良好な関係を考慮して、自国のウイグル人への監視の目を強めている。なお、中国はキルギスにとり重要な貿易相手国の一つであり、統計に計上されない国境貿易も多額とみられている。

また、トルコは同じイスラム教国として友好関係にある。トルコはキルギスの独立後、他国に先駆けて最初に在外公館を開設したことで知られ、また経済援助も実施している。1992年11月にはトルコ、パキスタン、イランによって設立されたECOに他の中央アジア諸国とともに加盟しており、貿易・投資面での積極的な交流が図られている。

## 3 - 5 経済概況

### (1) 主要経済指標

独立後のキルギス経済は、1000%を超えるハイパーインフレーションや貿易量の激減等、計画経済から市場経済への移行に伴う様々な困難に直面した。1995年のGDPは1990年比50.3%にまで低下したが、IMFの支援の下、価格自由化、貿易規制緩和、財政支出削減、民有化の促進等の経済改革に進め、1996年から経済成長はプラスに転じ、輸出も増加した。1998年にはロシア通貨危機の影響を受け、GDP成長率は2.1%にまで落ち込んだが、1999年は3.6%に増加、2000年以降は5%代の成長を維持している。今日ではインフレも収束し、通貨ソムのレートも安定している。

表3 - 1 主要経済指標

	単位	1999	2000	2001
GDP	百万 Som	48,744	65,358	73,890
GDP 成長率	%	3.7	5.4	5.3
1人当たり GDP	US\$	257	282	308
消費者物価指数	%	139.9	109.6	103.7
為替レート	Som/\$	39.02	47.22	48.44

出所：『Economic Development in Kyrgyz Republic』キルギス国家統計委員会  
2001年 他

### (2) 産業構造

#### 1) 第1次産業

綿花や小麦栽培を中心とした農業及び畜産業が最大の産業セクターであり、GDPの37.7%

(2001年)を占める。しかし、農業機械の老朽化や栽培技術の遅れ等によって生産性は低く、国は生産性向上並びに農産物の付加価値向上を重点政策に掲げている。

## 2) 第2次産業

鉱・工業がGDPに占める割合は27.2%(2001年)で、大部分を後述の金採掘業が占めており、その他の工業はソ連崩壊後の急激な落ち込みから回復していない。イシククリ州では、農産物付加価値向上と工業振興を同時に可能にする農産物加工業の復活・育成に注力する姿勢を示している。

## 3) 第3次産業

サービス業がGDPに占める割合は35.1%(同)で、ほとんどが零細小売業や飲食業で占められており、金融、運輸・通信分野は未発達である。このような状況のなか、観光はGDPの3.9%(同)を占め、しかもその割合は年々増加しつつあり、国の産業発展に貢献し得るセクターとして期待を集めている。

## (3) 貿易取引

2001年の貿易総取引高は、11億2,630万米ドル(輸出5億6,080万米ドル、輸入5億6,550万米ドル)であった。ここ3年間の貿易取引の推移を見ると、総取引高の増加は見られないが、長年の課題であった貿易赤字の解消は徐々に達成しつつあり、2001年には470万米ドルにまで縮小した。

2001年の主要貿易相手国と品目、相手国の取引全体に占める割合(%)を表3-2に示すとおりである。

表3-2 相手国別貿易取引品目

輸 出			輸 入		
相手国	主要品目	%	相手国	主要品目	%
スイス	金	26.1	ロシア	ガソリン、ビール、染料	18.2
ドイツ	金	19.8	カザフスタン	航空燃料、重油	17.5
ロシア	タバコ、綿糸	13.5	ウズベキスタン	天然ガス、ディーゼル燃料、航空燃料	14.3
ウズベキスタン	電力、粘板岩	10.1	中 国	金属塩、衣類	10.4
カザフスタン	電力、乳製品	8.2	米 国	医薬品	5.7
中 国	大型有角獣皮、スクラップ	4.1	ドイツ	中古車、香水化粧品	5.2
英 国	金	3.0	トルコ	繊維製品、家電品	3.4
その他	-	15.2	その他	-	25.3

出所：『Foreign Trade in Kyrgyz Republic 1999-2001』キルギス国家統計委員会 2002年

スイス、ドイツ、英国等西欧諸国向け輸出の99%はキルギス＝カナダ合弁企業 KUMTOR 社で産出される金(インゴットの状態で輸出される)であり、国の商品輸出総額のほぼ2分の1を占めている。KUMTOR 社の金の輸出を除外した場合の貿易赤字額は、2億610万米ドル(2001年)となり、キルギスの貿易が金に大きく依存していることが分かる。

### 3 - 6 国内動向で留意すべき点

#### (1) 領土問題

##### 1) ウズベキスタン

ウズベキスタンとの間に最も深刻な対立がある。両国国境は1,300kmに及び、約140か所の係争地域がある。ウズベキスタン側は治安情勢を理由にキルギス・ウズベキスタン南部国境における検問を非常に厳しくしたり、閉鎖することがある。また、ウズベキスタン側は国境に有刺鉄線の設置及び地雷の敷設を進めているが、ウズベキスタン側はウズベク人がキルギス人から賃借している土地も自国領と見なすという事例も発生しており、キルギス側はこのような措置が既成事実化してしまうことを警戒している。

また、キルギス領バトケン州内には、飛び地として、ウズベキスタン領のソフ及びシャヒマルダグが、タジク領のボルフが存在する。ソフとボルフには武装勢力のシンパが多いといわれている。1999年の武装勢力侵攻後、ウズベキスタンは事前通告なくバトケン州内のウズベキスタン領飛び地ソフ周辺に地雷を設置して、キルギスに地雷設置場所を通告していなかったため、人及び家畜に大きな被害が出た。これに関連して、キルギス南部にはウズベク人が多数居住しており、1989年にはオシュ市近郊のウズゲンで民族間の大規模な暴動が発生している。

##### 2) カザフスタン

カザフスタンとの間には、980kmに及び国境があるが、その画定作業は現在のところ順調に進んでいる。

##### 3) 中国

中国との国境問題は、1996年及び1999年の協定によって、事実上すべて解決したとされている(一部地域に関して、国会の承認を待つのみ)。しかし、一部の国会議員及びマスコミのなかには領土を中国に「割譲」したのは越権行為だとして、大統領及び政府を非難する意見もある。

つまり、この問題については、対中国との外交上の整理は国内法との整合性をとって一応整理されたものの、キルギスの国内(内政)上は、必ずしも整理しきっていない部分もあ



る可能性は排除し得ない(これは、法解釈の問題も含めた国内政治の問題であるため)。今後、国境をもつ州にかかる地方開発を検討する際には、動静に十分留意する必要がある。

## (2) エネルギー問題

キルギスは、エネルギー供給を隣国に依存しており、天然ガス、石炭の安定供給は政府にとって非常に重要な問題であるが、事実上毎年カザフスタン及びウズベキスタンとの間で紛争が生じている。すなわち、キルギスは水、カザフスタンは石炭、ウズベキスタンは天然ガスを相互に依存しているが、貧しい経済状況にあるキルギスはしばしばその代金が払えず、安定したエネルギーの確保が難しくなる事態が生じている。また、水の供給をめぐってもカザフスタン、ウズベキスタンとの間で問題が生じている。

### 3 - 7 キルギスの国名表記に関する留意事項

キルギス共和国の国名表記・使用方法については、前出3 - 2(2)のとおり、度々名称・呼称を変更しているため、和文・英文とも混乱がみられる。ここで整理しておきたい。

#### (1) 和文表記

和文表記する場合は、「キルギス共和国」又は「キルギス」が正しく、「キルギスタン」とするのは誤り。

#### (2) 英文表記

英文表記は、本来「Kyrgyz Republic」とするのが正式な表記であるが、多くのドナー国・機関が引き続き「Kyrgyztan」を使用してしまっていることもあり、現在はその表現も使用可能である。逆に「Kyrgyz」を国名として単独表記すると、若干蔑視的なイメージを想起するキルギス国民もいるようであるので使用は避けた方がよい(若干極端な例であるが、JapanとJap.との関係をイメージする感じのようである)。「Kyrgyz」がその次の名詞につながる場合、問題はない。

## 第4章 キルギスの地方開発

今回のプロジェクト形成調査の趣旨は、キルギスにおける効果的な地方開発に向けて、開発可能性のあるイシククリ州を対象に観光開発を焦点にしながら、協力案件の形成に向けての調査を行うというものであったが、本調査のねらいを具体的な支援として展開していく方途を検討していくにあたっては、地域開発政策、観光開発政策、環境保護政策という異なる政策手法の調整や、それらの諸政策にかかわる地方分権の動きをどのように見極めるかなど、重要な政策上の諸問題が重層的にかかわってくることから、かなり高度な応用問題を命題として与えられたといえるであろう。

この問題のアプローチにあたって重要な点の一つは、キルギスにおける当面の地域課題、環境問題や、観光振興課題の個々の問題、動きにとらわれることなく、長期的な視点でキルギスの持続的な発展にとって効果的な地域開発政策のあり方を見据えておくことではないかと考える。このような問題意識から、ここでは、キルギスにおける地域開発政策の今後の基本的な方向について、特にイシククリにおける観光振興との関連に注意を傾けながら、今後の政策支援方策の検討の一助になればという思いで考えを整理したものである。

### 4-1 キルギスにおける地域開発政策

#### (1) 地域開発政策の意義

まず、キルギスにおいてイシククリを対象に地域開発を展開していく政策的な意味を考えていくために、まず政策としての地域開発政策の意義を改めて確認しておくことが有効ではないかと考える。

中央政府における政策において、特定の地方部における開発を総合的、計画的に進めていく意味は、あえて大きく分ければ二つである。一つは、国内部の地域間において著しい格差が生じ、その不均衡が政府として、あるいは政治的な判断として見逃せない、または許されない状況になっているものである。我が国においては、復帰後の沖縄振興政策であったり、最近では普天間基地移転対象の名護地域に対する支援政策、更には交通隔絶の離島地域への振興策もこれに相当する。

二つ目は、国の将来的な経済発展のために、まず特定の地域に対して重点的な投資、開発を行い、その効果を他地域にも波及させていこうというものである。歴史的には、TVA開発、北海道開発、戦後我が国の特定流域開発のような特定地域開発、また中国における経済特区、欧米諸国のFTZのような拠点開発もこれに含まれる。もちろん、現実には多くの国々においてはこれらの政策をバランスを取りながら、地域開発政策として進めてられてきている。

それでは、キルギスにおけるイシククリ開発は、地域開発としての政策的意味はどこにあるのだろうか。一部には格差是正という政策的な意味合いがあることも忘れてはならないであろうが、基本的には後者であろう。観光立国キルギスをめざしていくうえで、最も可能性の高いイシククリ地域を対象に重点的な開発投資を進めることが効果的ではないかという判断がそこにはある。タナエフ首相との会談の際にも、「今回の調査にあたっては、キルギス全体を視野に入れてほしい」という発言があったが、それはイシククリ開発を核にキルギス全体の発展をめざしていくという意図があるからであろう。さらには、国の経済発展をめざしていくうえでのステップとしての地域開発政策の位置づけを明確に意識しておくこともここでは重要である。

このような問題意識の下に、まずキルギスにおける地域開発政策の現状を眺めながら、今後の政策上の課題について見ていきたい。

## (2) キルギスにおける地域開発の変遷

キルギスにおいては国の政策としての体系的な地域開発政策は定着していないといえよう。各種の地域開発に関する計画は存在するが、その多くは旧ソ連型の期待値を羅列した、いわばビジョン型の「計画」であり、政府部内の周知な調整を経て、関係部門の合意形成の基に作成される地域開発計画システムはいまだ政策としては定着していないようである。

しかしながら、キルギス国内における各地域ごとの様々な課題への対処を積み重ねながら、徐々にではあるが体系的な地域開発政策に向けての芽も見られる。今後のキルギスにおける地域開発の方向と戦略を考えていくためにも、これまでの地域開発への取り組みの系譜をしっかりと確認していくことが大切であるように思う。

独立後、4、5年間のキルギスにおける地域開発への取り組みは、経済開発戦略のなかに組み込まれる形で進められたといえよう。経済開発を進めるにあたって、州ごとのプログラム策定のなかで、それぞれの地域課題の克服という目的のために、個別の地域開発政策が位置づけられていったという流れが読み取れる。そこでの命題は、基本的には二つである。一つは、農業、工業などの地域産業振興であり、二つ目は、インフラ整備と公共サービスの提供である。特に、インフラ整備については、それまでは技術的な水準や、補助金の設定などがすべて中央で決められていたことから、地方部においては少なからぬ混乱が見られた。中央レベルにおける国家投資計画に、地域の実状が反映される仕組みの不十分さに加え、例えば、道路システムでは、以前はコルホーズやソホーズが担っていた地域内道路整備システムが、どこにも引き継がれないまま放置されているという状況がみられたのである。ここでみられる政策的な課題は、限られた財政資金を効果的に投資していくための、優先性を示す政策手法が欠落していたことである。実は、この課題を受けとめるのが地域開発計画の重要な役割

である。

その後、キルギスにおいては、農業開発、中小企業振興という産業振興プログラムを中心にした地域開発政策が諸機関の支援を受けながら進められていった。インフラ整備については、マナス空港の再建、ビシュケク～オシユ間等の幹線道路整備という重点プログラムが動き出した。それとともに、地域間の不均衡が次第に顕在化してくるようになり、未開発地域への配慮ということが政策課題として浮上してくるようになった。

ここで、キルギスにおける地域開発政策上の課題としての地方分権について触れておきたい。1994年8月の地方自治改革に関する大統領令公布以降、キルギスは、中央アジア諸国のなかでは比較的早く地方分権への取り組みを示してきたといえる。特に、市レベルへの権限委譲は早く進められた。この点は、地域開発政策を地元密着型で展開していくうえでの安定した構造を形成していくうえで評価していいものである。しかしながら、国家行政と地方行政の帰属については、峻別が難しい状況が多く見られる。地域内での国、州と自治体との協調をいかに図っていくかは、今後の大きな課題であると思われる。

1990年代末になって、キルギスにおいては各州更には地区別の経済開発プログラムが作成されるようになり、そのなかで地域開発という側面が次第に重視されるようになってきた。そのなかで、1999年11月には、高山地域、遠隔地国家支援プログラムというような格差是正という視点での重点的な地域開発プログラムも生まれてきた。

このような流れのなかで、効果的に海外からの投資を得るために、21世紀になって、CDF（2010年までの包括的開発の枠組み）の採用、NSPRプログラムの策定等の経験を経て、比較的体系化された形での計画策定の力を身につけてきている。近時は、それまでのキルギスにおける経済開発、地域開発の政策経験を生かしながら、より現実的なアプローチを試みようとしている点において進展が見られるとともに、地域開発政策の位置づけもより重くなってきているといえる。

なお、今後の課題としては、他国への依存体質からの脱却があげられる。計画内容についても、一定のリスクを負担することを前提にした事業プログラムを組み込むことも必要である。また、支援する側についても、リスクを負いながらも挑戦していく取り組みをサポートしていく姿勢が必要である。

### （3）キルギスにおける今後の地域開発の展開方向

以上のような流れのなかで、今後キルギスにおいて地域開発を進めていくうえで、特に重要と思われる二つの点について述べておきたい。一つは、地域開発計画を効果的に推進していくための総合調整機能の強化であり、もう一つは、限られた資金と体制の下での重点的開発政策の遂行である。

## 1) 総合調整機能の強化

キルギスにおいては、地域開発計画の作成、厳密に言えば計画書の作成に関しては比較的政策経験の積み上げがなされているように思えるが、計画を具体化して現実に効果的に遂行していくための政策システムの構築、調整機能の強化がやはり今後の重要な課題であるように思える。

キルギスにおいては、今回の調査で訪問した、国家観光スポーツ青年政策委員会、国家建築建設委員会のような Committee、Commission という組織の多くは、本来各省の所管をまたがる重要事項について横断的に所管する「調整機関」としての性格が強いものであろう。しかしながら、実態的には、「限られた権限」「経験の浅さ」等により、十分な機能を果たしているとはいえない。

組織が力をもつためには、政治力をもつこと、法的に強力な権限を与えられること、有効な調整システムをもつことが条件としてあげられるが、政策レベルでの実行可能な議論の対象として一応に限定して議論を進めていけば、日本における地域開発政策の経験が生かせる局面は多いように思える。例えば、戦後の地域開発政策において、経済安定本部、経済企画庁、国土庁、北海道開発庁等において進められてきた、地域総合開発計画の策定とそれを推進するための予算、税制、金融上の特別システムの経験は、政策調整機能の強化に向けての事例として有効であるように思える。すなわち、総合開発計画策定時の詳細な政府内調整システム、特定目的の予算調整機能を財務省(大蔵省)とは別に有する仕組みや、調整官庁が主導して税制、金融制度に関与していく仕組み等である。

## 2) 重点的開発(拠点開発の考え方)

先述の「地域開発政策の意義」で述べた特定地域、拠点開発の手法については、我が国のみならず、先進各国においても試行錯誤が繰り返されてきているものであるが、政策展開のポイントは、限られた投資力と政策遂行体制のスケールに見合った対象地域、政策手段の合理的な選定ということであろう。すなわち、投資予算と開発体制の力量に見合った、その重点的な投資効果を発現できる拠点地域の選定ということである。これは、我が国における過去の、新産業都市建設、テクノポリス構想、リゾート法等の地域開発政策の経験において多くの代償を払いながら得られた貴重な経験である。

したがって、現在のキルギスにおける国状を斟酌すると、限られた予算、体制での拠点開発は、極めて限定的な対象地域でのみその効果を発揮するという認識に立たなければいけない。キルギスにおける現状を考えれば、果たして、イシククリ州地域全体を対象に重点開発を進めていくということが現実的かどうかという慎重な見極めも見方としては出てくるであろう。より限定的な地域で重点開発を進めていくという提案が出てくるかも知れ

ない。

しかしながら、この機会に触れておかななくてはならないのは、観光開発においては拠点的な開発成功事例が比較的少ないということである。実はそれは、観光という形態の特質からくるものである。一般的に、観光は他地域からの通過性の外来者を対象とする政策だけに、特定拠点的な性格に馴染まないという点において、拠点開発政策的な手法とは相容れない性格があるのである。過去、特定製造業の誘致、金融機能の集積については、地区単位での少なからぬ地域開発の成功事例があるが、観光分野においてはその応用は難しいといえる。我が国においては、1980年代後半にいわゆるリゾート法による地域指定がなされたが、その時の経験は対象地域が県単位の大きな広がりを見せてしまったということである。もちろん、指定にからむ政治的な配慮が働いたこともあるが、大きな要因は観光という形態が構造的にもつ広域性であると思われる。

このように、限られた資金、体制下での拠点開発的な地方開発として観光開発政策を進めていくということは、実は地域開発政策としては極めて難しい挑戦であることを認識しておく必要がある。

このような認識の下に、イシククリにおける観光開発戦略の方向をあえて提起すれば、特定地区におけるパイロットモデルプログラムの重点的な展開を図る。それとともに、当該パイロットモデル事業を広域的な観光ネットワークの形成を視野に入れたマスタープランに明確に位置づけておくこと。さらに、その後の段階的なプログラム展開も準備しておくこと、というような広域的な視点をしっかりともちながら、段階的、計画的に進めていくことが重要ではないかと考える。

#### 4 - 2 地域開発を進めていくうえでの諸課題

以下は、キルギスにおいて地域開発政策を展開していくうえでの諸課題について、今回の調査のなかで感じた点を述べたものである。

##### (1) 環境保護政策との関係

イシククリにおける観光開発を進めるうえで、自然環境の保護、生物多様性の維持は極めて大切な課題であり、そのことが地域観光資源の魅力の維持、創出にもつながるものである。そのためには、利用と保全のバランスが図られる政策システムが必要であるが、現在のキルギスにおいては、環境非常事態省の政策ラインとは別に、林業庁の下に Biosphere Reserve が位置づけられるなど、環境政策の部門における総合調整が難しい状況がうかがえる。当面は、地域開発、観光開発サイドにおいて自主的に環境保護政策を内在化していく取り組みが現実的であるように感じた。

そのためには、規制を伴う土地利用計画システムの検討が急務であろう。イシククリにおいては、既に土地私有化が実施されていることから、早急な環境保護を含む、土地利用計画が必要である。日本においては総合的な土地利用計画は現実には機能していないが、都市計画の分野においては、きめの細かい土地利用規制の経験があり、また国立公園行政の経験等も有効であると思われる。

## (2) 観光開発政策との関係

まず、観光を核に国づくりという方向をめざす以上、観光産業という視点が必要である。観光は非常に裾野の広い関連産業を有することから、1次、2次、3次の各産業分野の産業政策として観光にアプローチする姿勢が必要である。いわゆる観光地開発にとどまることなく、観光産業振興政策との連携が重要である。この取り組みは、既存業界の垣根を越えるものだけに、手間のかかるものである。「手っ取り早く観光で外貨を」という意識からの脱却がポイントであると思われる。

キルギスにおいては、民間における旅行業者が弱小であることが特徴であるが、今回の調査では統合化の動きも確認できた。これは大切な流れであり、政府部門も加わった観光関連企業のネットワーク化、組織化が実現できれば大きな力になろう。いずれにしても、民間のエネルギーを積極的にサポートしていく姿勢が極めて大切である。

また、キルギスにおける観光発展の鍵は、隣国との広域連携であろう。現状における、国内、近隣国の観光客による消費から、所得水準の高い先進国の観光客による消費をめざしていくためには、シルクロード・ルートの滞り型拠点をめざしていく必要がある。そのためには、例えばウズベキスタンの連携による広域ルートの形成を図っていくことも重要である。

## (3) イシククリへの支援展開

イシククリ地域における地域開発政策の具体的な支援展開にあたって、州政府、地区、市町との連携をどのように図っていくのかは大きな課題である。基本的には、中央政府と地方政府の二つのパイプをバランスを取りながら進めていくことであろうが、あえて言えば、中間機関としての州政府に軸足を置くことが有効ではないかと考える。一つには、中央政府レベルでの強力な政府機関が存在しないことから、様々な場面でのキルギス国内における実質的な調整の場としての役割や、更には地域内調整の面での役割、将来的な地方分権の流れをくみ取れば、地方展開の軸足を地域事情に精通している地方政府に置くことが大切ではないだろうか考える。なお、その際、中央政府と地方政府のパイプ役として、イシククリ出身の旧国務大臣アブドラザコフ氏を迎えることも検討に値すると思われる。