

# 事業事前評価表（開発調査）

作成日：平成18年8月29日  
担当グループ：農村開発部第2グループ

## 1. 案件名

ドミニカ共和国「国境地域の持続的開発に向けた効果的プログラム運営管理能力向上計画調査」

## 2. 協力概要

### (1) 事業の目的

本事業は、ドミニカ共和国国内でも特に貧困世帯割合の高いハイチとの国境地域を対象に、関係者共通の指針となる国境地域開発戦略の策定を通じて、同地域開発をより持続的かつ効率的・効果的に行なう方策を明らかにするものである。また、そのプロセスを通じて、カウンターパート機関である大統領府技術庁と国境開発局を中心とする行政機関が開発プログラムを適切に運営管理できる能力の向上を図るものである。

### (2) 調査期間

2006年10月～2008年9月（2年）

### (3) 総調査費用

約2億円

### (4) 協力相手先機関

大統領府技術庁（国家企画庁、国際協力局）、国境開発総局

### (5) 計画の対象（対象分野、対象規模等）

対象地域：

ハイチとの国境地域に所在する7県（モンテクリスティ、ダハボン、サンティアゴ・ロドリゲス、エリアス・ピーニャ、インデペンデンシア、バホルコ、ペデルナレス）

対象地域面積：

10,447km<sup>2</sup>（全国土面積の21.6%）

対象地域人口：

住民約46万人（全国人口の5.4%）

うち貧困層約30万人（全国貧困人口の8.5%）

（ドミニカ共和国生活水準指数：ICV分類による。2002年の貧困ライン [1,753ペソ≒100米ドル/月] 未満に相当する。）

## 3. 協力の必要性・位置付け

### (1) 現状と問題点

ドミニカ共和国（以下「ド」国）は面積48,670km<sup>2</sup>（日本の約1/8倍）、人口860万人で、同国の農畜産業はGDPの11.8%、労働人口の16.1%を占め、製造業（GDPの16.0%、労働人口の14.3%を占める）と並び主要な産業である（2002年）。同国は1990年代に高い経済成長を遂げた結果、一人当たりGDPはUS\$2,503（2002年）と中所得国に分類されているが、一方でその恩恵は貧困層には十分

に届かず、また国内地域間格差の是正に繋がっていないことが指摘されており、同国の人間開発指数（HDI）は全177カ国中98位（2002年）にとどまりGDPに対し相対的にHDIが低いのが特徴である。

同国の貧困層は首都周縁部、公営農場跡地周辺のハイチ移民居住区、およびハイチとの国境地域に特に集中しており、中でも、国境地域7県は貧困世帯の割合が66.3%（全国平均42.2%）（2002年）と高い。かつて同地域が「ド」国の治安保持のための緩衝地帯であったという歴史的背景に加え、山岳地帯や乾燥地が多く、耕作適地が限られているという自然条件と相まって開発から取り残されてきた。

このような状況に対応して、「ド」国政府は、国境地域を優先開発地域と位置付け、地域開発機関の設立や予算の優先的配分など積極的に地域の開発に取り組んできた。また、ドナーやNGOなど多くの組織も同地域の開発に携わっている。これらの取り組みの結果、1993年から2002年までの間に同地域の貧困世帯の割合は81%から66.3%へと減少しているが、全国平均（59.4%から42.2%）に比べその進捗は遅い。その要因について、「ド」国政府は、統一した開発指針の不在、組織間の連携不足、アプローチ手法の差異および情報の点在化などによりプロジェクト内容の重複や分散などの問題が生じてきており、そのため開発活動の効率性は低く期待される効果が発現してないと分析している。

「ド」国政府機関のなかで、国レベルの開発計画の策定、国家予算案の作成および国際協力の調整管理を所管する大統領府技術庁、国境地域での開発事業の実施および調整を所管する国境開発総局は、国境地域開発に関して他の政府機関を含めて総合調整を行なうことが期待されている。しかしながら、両機関とも職員および組織の能力、体制が不十分であることや情報の不備により、その役割を十分に果たせていない状況にある。

このような問題を解決し、より効率的・効果的な地域開発が行なうためには、当該地域に対する政策や事業を整理したうえで現状と問題点ならびに今後の方向性を示すとともに、政府内で意思を共有するためのガイドラインとなる開発戦略を策定し、さらに大統領府技術庁および国境開発総局を始めとする行政機関の管理運営能力を向上することが求められている。

## （2）相手国政府国家政策上の位置付け

前メヒア政権（2001～2004年）は、ミレニアム開発目標（MDG）の中南米唯一のパイロット国として、2003年6月に「ドミニカ共和国貧困削減戦略（2003～2015年）」を策定し、同戦略において貧困世帯割合の高い国境地域を優先開発地域とした。

現レオネル政権（2004年8月～）は、前政権に引き続いて国境地域開発を重視しており、同地域の主要道路や水道施設などのインフラ整備を進めている。また、2006年国家予算では国境地域7県に重点的に予算配分を行い、7県全てが一人当たり配分額の上位10位までに位置づけられている。

## （3）他国機関の関連事業との整合性

国境地域における国際機関・ドナーのプロジェクトは、特定地域を対象とした総合開発プロジェクト（AECI、EU、GTZ、IFAD）や特定分野を対象としたプロジェクト（PADFの人材開発プロジェクトなど）を始め多数存在する。これらのプロジェクトはそれぞれ異なる「ド」国政府組織を通じて手続きが行なわれ、また、各機関が個々に設置した地域事務所を中心に実施され、ドナー間の連携は担当者レベルの情報交換にとどまっていた。2005年4月、国境地域開発に関わる国際機関・ドナーの調整会議が発足し、今後、情報交換だけでなく協調や調整に関する協議などが予定されている。また、UNDPがハイチ・ドミニカ共和国両国国境地域を対象とした地方行政支援および地域開発支援を実施予定である。

本件調査実施にあたっては、個別の情報と経験を有するこれら国際機関、ドナー、NGO等から情報を得るとともに、国境地域開発全体に関する調査結果を提供することで、互いに不足する情報を補完できる。

## （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

我が国は、2003年8月に行なわれた現地経済協力政策協議において、我が国の対ドミニカ共和国援助重点分野を農林水産業、保健、教育、環境、貿易投資促進、観光開発の6分野とした。また、2004年

7月、現地ODAタスクフォースでは、農林水産業、保健、教育の3分野を貧困削減の観点からの優先分野として整理した。

これらを踏まえ、JICA国別事業実施計画では地方農村貧困撲滅プログラムを設定しており、同プログラムを構成する本案件は貧困削減に資する協力として実施する妥当性は高い。

#### 4. 協力の枠組み

##### (1) 調査項目

##### <フェーズ1>

##### a.現状分析

###### (a) 国境地域開発に係るニーズ分析

(b) 国境地域の開発に係る既存の戦略、指針、計画、プログラム・プロジェクト、アプローチ、制度、手続き、法整備面についてのレビューと評価

###### (c) 国境地域の開発に関連する組織のキャパシティ・アセスメント

###### (d) 効果的な開発を妨げている要因と教訓のとりまとめ

###### (e) 情報の整理

##### b.国境地域開発戦略基本構想の策定（効果的・効率的な開発のための基本方針の提案）

- 開発プログラム、手法・アプローチ

- 事業実施手続き、法制度

- （大統領府技術庁および国境開発総局を中心とした）組織間連携・実施体制、情報管理

##### <フェーズ2>

##### c.開発戦略の実行のために必要な実施体制の検討（実施体制整備ガイドラインの策定）

###### (a) 実施体制案の提案

###### (b) 実施体制案に基づく組織間連携、情報管理の試験的实施（実証）

- 組織間連携の試験的实施

（組織間連携によるプロジェクト運営管理[プロジェクト形成・モニタリング・評価]を想定）

- 情報管理の試験的实施

（フェーズ1で収集した国境地域開発関連情報の更新、分析、公開を想定）

###### (c) 実証結果を取り込んだ実施体制整備ガイドラインの提案

- 実施体制の提案

- 実施体制整備のために必要な法制度項目の提案

- 実施体制の核となる人材の育成方針の提案

##### d.国境地域開発戦略案の策定

(a) 政府組織の政策、制度、事業との整合性の確認、ドナー、NGOからの意見聴取による共通理解の形成

###### (b) 国境地域開発戦略案の取りまとめ

（現時点で想定されるコンポーネントは、1）開発プログラム、手法、事業実施手続き、組織間連携、情報管理に関する基本方針、2）実施体制整備ガイドライン（組織間連携、情報管理、必要な法制度、中央政府、地方政府、援助機関、NGOなど関係アクターの役割・機能を含む）

##### (2) アウトプット（成果）

- a. 国境地域開発関係者共通の指針となるドミニカ共和国政府の国境地域開発戦略案が策定される。
- b. 国境地域開発に関する情報管理運営体制が作られる。
- c. カウンターパート機関の国境地域開発に関する調整能力および事業運営管理能力が強化される。

### (3) インプット（投入）：以下の投入による調査の実施

#### (a) コンサルタント（分野／人数）

- 総括／地域総合開発／1
- 開発行政／組織／制度／1
- 情報管理／情報システム計画／1
- 参加型開発／PCM／1

#### (b) その他

- 研修員受け入れ（実施体制整備、情報システム構築など）
- 調査に必要な機材の購入

## 5. 協力終了後に達成が期待される目標

### (1) 提案計画の活用目標

- 国境地域開発が、技術庁及び国境開発総局の調整により効率的・効果的に実施される

### (2) 活用による達成目標

- 国境地域の貧困が軽減される

## 6. 外部要因

### (1) 協力相手国内の事情

政策的要因：組織改編、政権交代による実施体制の変更

社会的要因：対象地域の治安の悪化、地域住民の移動

自然的要因：大規模な旱魃、水害等の自然災害

## 7. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮（注）

(1) 対象地域では、別居により女性が実質上の家長となっている家族の割合が過半数を占めるとされる。他方では女性の支出は男性の1/14とする情報もある。本開発調査の実施にあたっては、ジェンダー格差に配慮した情報収集や農村調査を行なう。

(2) 対象地域では自然環境の荒廃が重要課題のひとつとして認識されており、植林など環境回復への取り組みも行なわれている。本開発調査の実施にあたっては、環境・自然資源省からステアリングコミッティーおよび作業部会への参加を得るとともに、実施中の自然環境保全関連プロジェクトの情報を取り込めるような調査実施体制を構築する。

## 8. 過去の類似案件からの教訓の活用（注）

### (1) 継続性の確保

ドミニカ共和国で行なわれた開発調査「サバナ・ジェグア・ダム上流域管理マスタープラン」に基づく流域管理の実施においては、財団に委託し一定の予算を確保する法的措置により政権交代に関わり無く継続的に実施されている。本開発調査で策定する開発戦略においては、その活用・適用を確実にするための法制度について提案するとともに、公的承認、国家戦略への確実な取り込みについて先方政府の確認を取り付ける。

## (2) 複層的アプローチ

「インドネシア・スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」「バングラデシュ住民参加型農村開発行政支援」「フィリピン・セブ州地方活性化プロジェクト」では村落事業の活性化、行政の透明性向上、住民の行政サービスアクセス改善という行政と住民の関係向上に関するインパクトが同時に確認されている。これらのプロジェクトでは共通して、行政に対する働きかけと住民に対する働きかけをそれぞれ行なったのに加え、両者の直接的な「対話の場」を設置しており、行政、住民が直接接する機会を積極的に構築したことが協働効果に結びつき、各プロジェクトが目的としていたボトムアップによる地域社会開発の実現に寄与した事例と考えられる。

本開発調査では、あらゆる国境地域開発関係者との協議を行うとともに、地域開発に関わる中央省庁間の連携による効率的実施を図るだけでなく、地方行政および地域住民との関係や人材育成も組み合わせ、複層的アプローチによる協働効果に留意して計画策定を行う。

## 9. 今後の評価計画

### (1) 事後評価に用いる指標

#### (a) 活用の進捗度

- 国境地域開発の実施体制、手続きの整備度合い
- 大統領府技術庁および国境開発総局が把握し調整するプロジェクト数
- 情報センターの情報量、利用状況

#### (b) 活用による達成目標の指標

- 貧困割合、極貧割合
- 各種社会指標（生活環境、教育、保健など）

### (2) 上記 (a) および (b) を評価する方法および時期

フォローアップ調査によるモニタリング（2008年度以降予定）

（注）調査にあたっての配慮事項