

事業事前評価表（開発調査型技術協力）

作成日：平成 23 年 11 月 17 日

担当部課：経済基盤開発部 平和構築課

1. 案件名
ブルンジ国ギテガ県における紛争影響地域の生活向上を目的としたコミュニティ開発
2. 協力概要
<p>(1)事業の目的 ギテガ県内の選定されたコミューンにおいて、コミューン開発計画に沿った具体的な行動計画の策定及び特定コミュニティを対象とするパイロット事業を行い、得られる知見・教訓を用いて、同県の生計向上を促進するための農業省ラインの強化に資するマニュアル、能力強化プログラムを策定するとともに、開発計画の改善にむけた提言を行う。</p> <p>(2)調査期間 2012 年 3 月～2014 年 2 月</p> <p>(3)総調査費用 約 6.8 億円</p> <p>(4)協力相手先機関 (a)協力相手国実施機関名：農業・畜産省 ギテガ県農業・畜産普及局(DPAE) (b)協力相手国実施機関の責任者：農業・畜産省次官</p> <p>(5)計画の対象(対象分野、対象規模等) (a)調査対象：ギテガ県内の 4 コミューン⁸(マケブコ、イタバ、ブキラサジ、ブラザ) (b)対象面積・人口：約 640km²、約 21 万人 (c)対象分野：農業・畜産、道路改修</p>
3. 協力の必要性・位置付け
<p>(1)現状と課題・紛争分析 1) 現状と課題 (a)ブルンジ国では、1962 年の独立以来、民族抗争が繰り返されてきたが、ンクルンジザ大統領の下、2006 年 9 月に最後まで残っていた反政府武装勢力である FNL (Forces Nationales de Liberation:国民解放勢力)とも最終的な停戦合意に至り、着実に和平プロセスが進められている。2010 年に実施された大統領選挙では同氏が再選したため、これにより、復興プロセスが加速されることが期待されている。</p> <p>(b)ギテガ県(人口 70 万人)は、ブルンジで二番目に大きいギテガ市を有し、首都ブジュンブラと第三の都市ンゴジをつなぐ場所に位置し、隣国ルワンダに抜ける国際ルートの要所である。同県は、国内避難民(IDP)流出数が国内で最大であり、紛争の影響を強く受けた県でもある。IDP キャンプ(県内に約 35,000 人、多くがツチ族と考えられている)が残存している他、寡婦、孤児、元戦闘員、帰還民(難民・IDP)、少数民族であるトゥワ族など社会的弱者も多数居住している。住民は農業を中心とした生計を立てているものの、紛争による土地の荒廃や近年起こっている旱魃や病虫害の影響によって、生計が厳しい状況にある。</p> <p>(c)県の下位の行政府であるコミューンにおいては、ドイツの支援により住民参加型で策定されたコミューン開発計画があるものの、住民の現時点でのニーズを拾い上げた事業リストであり、地域全体の開発ビジョンは明確になっておらず、またリスト記載の事業についても、開発予算不足や地方府の各レベルの行政官の能力不足等により、適切に実施されていない。さらに地方政府の各レベル(県、コミューン、ゾーン、コリン)には技術官が配置されておらず、各分野のセクター省庁が各県</p>

⁸ ブルンジの行政単位は、中央から順に、県、コミューン、ゾーン、コリンである。人口規模についてはギテガ県の場合、県全体人口は約 73 万人、コミューンは 5 万～15 万人、ゾーンは 2～4 万人、コリンは 3～4 千人となっている。

にそれぞれの支所を置き、適宜、技術官を派遣しているが、県内各コムーニへの十分な技術的サポートはできていない。農業・畜産省については、県以下コリンレベルまで職員もしくは農業普及員を配置しており、コミュニティを対象にした活動も実施されているが、事業予算はほとんどなく、運営資金も不足していること、また普及員の技術・教育レベルが低いことから、農民への十分な指導はできておらず、開発計画を実施していくためのマニュアルや体制の整備が必要である。

- (d) かかる状況のもと、ブルンジ国政府は、ギテガ県の開発計画の改善と開発計画実施のための体制強化に対する支援を日本政府に対して要請した。これを受けて、JICA は 2011 年 10 月に詳細計画策定調査を実施し、農業分野を中心として、パイロット事業実施を通じ、行政機関とコミュニティの能力向上を図り、生計向上を図るというプロジェクト骨子について先方政府と合意した。ギテガ県の中でも IDP 流出数が最大であるイタバココムーニを中心に、周辺の貧困率の高いマケブココムーニ、プキラサジコムーニを対象として実施する。パイロット事業の内容は、地域の特性に鑑み、丘陵地における低湿地の灌漑開発や、農業を軸とした生計向上活動を中心とする。また、県内の最貧困コムーニのブラザ・コムーニについては、同コムーニの開発の最大の阻害要因となっている道路整備・改修を緊急的に実施し、生計向上の基盤を整えることとする。

2) 紛争分析、不安定要因／安定要因の特定

上記1)から、ギテガ県の現時点での不安定要因、安定要因は以下のとおり。

<不安定要因>

- ① 紛争の影響で人が死亡・移動したため、コミュニティが再生途上にある。また、共同活動が活発でなく、形成された協同組合(アソシエーション)も活動停止しているところが多い。
- ② 政府の提供する公共サービスが不十分。
- ③ 社会的弱者(寡婦、孤児、元戦闘員等)が多数居住しており、生計手段を持たない。
- ④ 紛争終結から時を経ているにも関わらず、出身村での治安事案の発生などを理由に帰還しない IDP がおり、IDP キャンプが存在する。
- ⑤ 民族による生活環境の差異が存在する(トゥワ族の村は特に貧困、IDP キャンプの居住者の多くはツチ族)。
- ⑥ 土地所有権をめぐる対立が発生している。
- ⑦ 伝統的行政システムと公的行政システムの間で既得権益争いや対立が発生している。

<安定要因>

- ① 和平合意は遵守され、2010 年総選挙も問題なく終了した。
- ② 最後まで残っていた反政府武装勢力である FNL も武装解除・動員解除され、政党化された。
- ③ 国連平和維持軍が撤退した後も一定の治安が維持されている。

本事業では、ギテガ県のコミュニティの基礎情報・社会構造・生計手段等の実態を把握し、農業分野の行政官の能力向上を行い、低湿地開発・生計向上・市場アクセス改善のためのパイロット事業を住民の共同活動を組み入れて実施することを通じて、コムーニレベルの開発計画のうち、主に農業分野について実施が促進されるとともに、コミュニティの生計向上を目指しており、主に上記不安定要因のうち①、②、③、④の低減に貢献することが想定される。不安定要因⑤、⑥、⑦については、本案件を通じた要因の低減には直接的な貢献は想定されないが、要因が拡大しないように配慮を行う。

(2) 相手国政府国家政策上の位置づけ

ブルンジ国政府は「貧困削減戦略文書(2006-2010)」及び「第 2 次貧困削減戦略文書(2011-2015)」において、農業セクターを最優先課題の一つと位置付け、平地・低湿地の開発等による農業生産力強化を目指している。本件は、農業省の県、コムーニ、ゾーン、コリンの各レベルの行政官の能力向上(人材育成)と選定されたコリンにおける低湿地開発・生計向上を通じ、農業を中心としたコミュニティの生計向上を目指すものであり、これらの計画と整合性を有する。

(3) 他国機関の関連事業との整合性

IFAD(国際農業開発基金)は、2010年から4年の予定で「農業強化・付加価値支援プロジェクト」を実施しており、農地の修復、流域の管理、家畜の増産を主な目的としている。ギテガ県でも北部のブゲンダナ、ムタホコミュニティにおいて流域管理支援を実施しており、対象地域は異なるものの、IFAD プロジェクトで得られた教訓を本プロジェクトでも活用していくこととする。また、カウンターパート機関は同じ DPAE であるため、本プロジェクトで策定するマニュアルを IFAD プロジェクトでも活用してもらえるよう、プロジェクト開始の段階から密に連携することとする。

GIZ(ドイツ国際協力公社)は、紛争被災民復興支援プロジェクトの下、2008年にコミュニティの住民を対象としたワークショップを通じ、コミュニティ開発計画(PCDC)を策定した。対象期間は5年間であり、現在は地方分権化省を通じ、第二期のPCDC策定支援の準備を始めているところである。本プロジェクトで策定する行動計画が十分整合性のとれるものとなるよう、第二期PCDC策定支援の動きをフォローする。

(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づけ

JICA は、2006年の二国間協力再開後、平和の定着、及び基礎生活環境改善を重点課題として協力を展開しており、これまでに経済基盤整備と保健行政・母子保健分野に対する協力を実施している。これまでは、治安状況を鑑みて首都ブジュンブラを中心とした支援が展開されていたが、ブルンジの治安の改善によって、我が国外務省の渡航基準が2009年7月に1段階緩和されたことから、事業の地方展開を目指し、JICAも2009年10月に安全確認調査団を派遣し、ギテガ県内への渡航が許可された。本件を通じて、ギテガ県において紛争で影響を受けた人々の生計向上が促進されることにより、地域における平和の定着に資することが期待される。

4. 協力の枠組み

(1)調査項目

- 1) 既存の関連情報・資料の収集、分析
- 2) 既存開発計画と既の実施された関連事業のレビュー
- 3) 緊急パイロット事業(道路、一部湿地開発)の準備、実施
- 4) 緊急パイロット事業の環境社会配慮(主要な環境社会影響項目の予測・評価、及び緩和策、モニタリング計画案の作成)
- 5) 対象コミュニティにおけるコミュニティ/IDP キャンプの属性/特徴の調査
- 6) 対象コミュニティの詳細調査(農業分野における行政サービスの実施体制、住民組織、ニーズ調査、紛争予防配慮)
- 7) 開発計画実施促進のための行動計画・マニュアルのドラフト策定
- 8) パイロット事業の計画策定及び実施
- 9) 農業・生計向上分野の開発計画を実施に移すための行動計画、農業省ラインの行政官に対する能力開発案の策定
- 10) パイロット事業の評価
- 11) パイロット事業により得られた教訓をふまえ、行動計画、能力開発プログラム、マニュアル策定・改訂
- 12) 調査を通じて得られた教訓・知見を用いて、ギテガ県・コミュニティの開発計画に対する改善提案

(2)アウトプット(成果)

- 1) 既存のコミュニティ開発計画・コリンのプロファイルを含めた関連情報が収集され、分析される。
- 2) 対象コミュニティにおいて、生計向上のためのパイロット事業(低湿地開発、農業生産向上のための種子配布、家畜飼育、市場とコミュニティのアクセス道路の改善、社会的弱者の生計向上支援等)が実施される。また、県内の最貧困コミュニティのブラザ・コミュニティについては、同コミュニティの開発の最大の阻害要因となっている道路整備・改修を緊急的に実施し、生計向上の基盤を整えることとする。

- 3) ギテガ県の農業省ラインの行政官・コミュニティリーダーの開発計画実施能力が向上するとともに、中長期的な能力強化プログラムが策定される。
- 4) ギテガ県農業省ラインの行政官が対象コミュニティの開発計画を推進していく能力が向上するとともに、実施促進のための行動計画、マニュアルが策定される。
- 5) ギテガ県・コミュニティの開発計画改訂に向けた具体的な提言が策定される。

(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)

分野	人数	分野	人数
総括/コミュニティ開発計画	1	環境社会配慮	1
農業インフラ	1	社会調査・紛争予防配慮	1
農民組織/研修計画	1	生計向上	1
営農	1	業務調整	1
道路整備/改修・施工管理	2		

(b) その他

・研修員受入れを予定

(研修詳細については本格調査開始後に能力強化ニーズ調査を踏まえて決定予定)

・パイロットプロジェクトの実施

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

- ・ギテガ県対象コミュニティ及び他のコミュニティにおいて、プロジェクトで策定したマニュアルを用いて、行動計画に基づき開発計画の実施が促進される。
- ・コミュニティ開発計画に提言事項が組み込まれる。
- ・農業・畜産省の職員、コミュニティリーダーに対する能力強化プログラムが農業・畜産省中央レベルで活用される。

(2) 活用による達成目標

- ・ギテガ県内の灌漑地域において農業生産性・生産量が増加する。
- ・ギテガ県対象コミュニティにおいて農民の生計が向上する。

6. 外部要因

(1) 協力相手国内の事情

a. 政策的要因: ブルンジ国及びギテガ県の農業政策(低湿地の開発・灌漑を通じた農業生産力の向上)の変更

ブルンジ国全体の平和の定着状況

ブルンジ国の村落化政策(IDP や元戦闘員その他、一般の人々で新しい村での共同生活を希望する人々を募集し、政府主導で村を形成し、併せてインフラ整備も行うもの)による対象コミュニティの構成員、土地利用形態等の大きな変化

b. 行政的要因: 開発計画の方向性、DPAE の実施体制

c. 経済的要因: 事業化に必要な資金(自国予算/ドナー資金)の確保

事業を継続していく上で障害となる要因(大規模な旱魃等)の発生

d. 社会的要因: 治安の悪化

(2) 関連プロジェクトの遅れ

特になし

7. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮(注)

対象地域は紛争の影響を受けているため、事業実施に際し、①政治・治安の不安定による負の影響の低減(リスク低減)、②不安定要因を助長していないか(負のインパクト低減)、③不安定要因の縮小(正のインパクト促進)、に配慮し、適切な頻度にてモニタリングを行う。特に以下のポイントについて配慮する。

1) 社会的弱者・IDP への配慮

IDP キャンプの村落化政策の動きを注視しつつ、IDP、寡婦、土地を持たない住民、トゥワ族等の社会的弱者の意見を意思決定に反映する。また、社会的弱者を対象に小規模の支援(パイロット事業等)を実施するなど、これまで支援対象とならなかった住民を含めることとし、支援によって豊かになったモデル農民との格差を拡大しないよう配慮する。

2) 関係者の調整

様々な関係者がフォーマル、インフォーマルに意思決定に関与している。フォーマル組織とインフォーマル組織の間の既得権益争いや対立(伝統的調停組織とコリン開発委員会等)、支持政党の違いによる対立、その他、土地争いや貧富の差による住民の間での不平等感などの問題も存在しており、コリンでの開発事業実施については、様々な配慮がなされる必要がある。

3) 土地問題

対象地域においては、土地の所有権や湿地での配水を巡り、親族間や隣人同士の争いが発生している。また、コミュニティの人口増加に伴ってコリンでは土地不足が進行し、争いの種になるほか、生産力低下につながっている。寡婦や孤児は土地のアクセスを失うこともあるため、プロジェクトを通じて策定する行動計画、マニュアルに土地問題についての留意事項を盛り込む必要がある。

4) 環境社会配慮

- ① カテゴリ分類: B
- ② 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、セクター特性、事業特性および地域特性に鑑みて、環境への望ましくない影響が重大でないと判断されるため。
- ③ 環境許認可: 湿地開発サブプロジェクトについて、環境省による EIA 報告書の許可が必要となる。EIA 報告書の許認可は工事開始前に取得される。
- ④ 汚染対策: 本調査にて確認する。
- ⑤ 自然環境面: 本調査にて確認する。
- ⑥ 社会環境面: 本調査にて確認する。
- ⑦ その他・モニタリング: 本調査にて確認する。

8. 過去の類似案件からの教訓の活用(注)

ウガンダ国アムル県国内避難民帰還促進のためのコミュニティ開発計画策定支援プロジェクト(2009年8月～2011年12月)

上記事業では、IDP の帰還・定住の促進を目的として、パイロットプロジェクト実施を通じて帰還・定住の促進要因、阻害要因、留意事項を導き出し、開発計画やガイドラインの実施に反映させているが、中央政府の巻き込みがなかったため、ウガンダ国の既存の開発計画のフォーマットやガイドラインとの整合性をとることが困難であった。本件では、事前調査時に既存の農業分野のガイドライン、開発資金の運用の仕組みなどを把握し、成果物に反映していくよう工夫する。

また、上記事業では、元戦闘員、寡婦、孤児などの紛争被災民が開発のプロセスから取り残されないような配慮を開発計画、ガイドラインに盛り込むよう留意しており、同アプローチは本件でも適用していくこととする。

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

- ・コミュニティ開発計画が、策定された行動計画、マニュアルを活用して実施されているか。
- ・ギテガ県の開発計画改訂時に、本件の提言が組み込まれたか。

(b) 活用による達成目標の指標

- ・対象コミュニティの農民の収入
- ・ギテガ県内の作物生産量

(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
- ・必要に応じ、調査終了後(2017年以降)に評価を実施

(注) 調査にあたっての配慮事項