

事業事前評価表

国際協力機構経済基盤開発部
平和構築・都市・地域開発第二課

1. 案件名

国名：コロンビア国

案件名：土地返還政策促進のための土地情報システムセキュリティ管理能力強化
プロジェクト

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における土地返還事業の現状と課題・紛争分析

1) 当該国における土地返還事業の現状と課題

コロンビア国(以下、「コロンビア」)では 1960 年代に組織された武装勢力の台頭による国内紛争が現在に至るまで続いており、2012 年末現在で 450 万人を超える国内避難民(以下、「IDP¹」)が発生しており社会問題となっている。政府は暴力によって土地を追われた国内避難民に土地の権利返還を法的に行い、その帰還を促進するため、2011 年 6 月に土地返還・被害者救済法を制定した(履行期間 10 年)。その効率的かつ着実な実施のため、農業農村開発省に土地返還管理特別行政ユニット(以下、「土地返還ユニット」)が設置され、その遂行を一元的に担うこととなった。土地返還申請は約 27 万件に上ると推計されており、2013 年 1 月時点で約 3 万件の土地返還申請がなされており、これまで 47 件の申請に基づき 33 家族に土地の権利返還が認められた。

コロンビアにおいて紛争は未だ終結していない状態にあり、紛争アクターも紛争が展開する場所も変化していくという特徴がある。現時点では完全に国土の治安が回復しておらず、新たな IDP も発生しているような流動的な状況で、コロンビア政府は IDP に土地の権利返還を行うべく、前述の土地返還・被害者救済法を制定した。これを受けて多くのドナーや国際機関、NGO がコロンビア政府への支援を実施しており、また、土地返還・被害者救済法の制定・発効を通じて、被害者の尊厳と補償、正義の尊重を法的に定めたこと自体が、犠牲者及びそれを含む国民に対して、一定程度のインパクトを与えたと考えられる。他方、紛争が終結していない状況において、10 年間の履行期間に土地返還事業をどの程度実際に進めることができるのかが今後の課題である。

このような背景のある土地返還事業において、土地返還ユニットを中心に、高等司法審議会、農村開発機構(以下、「INCODER」)、公正証書管理局(以下、「SNR」)、国土地理院(以下、「IGAC」)、被害者総合対応補償特別行政ユニット(以下、「被害者ユ

¹ internally displaced persons

ニット」)等関係機関における、IDP 及びその土地情報の効率的かつ安全な情報管理が必要不可欠となる。しかし、現在関係機関間の情報共有は、担当者が紙または電子媒体を介して手入力することで行われている。この現状は効率性及び情報保護等の安全性の観点からリスクを抱えており、土地返還ユニットではこれらのリスクを解消するため情報管理のための土地情報システムを開発中である。同システムは、土地返還事業の核とされるものであるが、現在でも土地返還を申請する IDP への脅迫があるなど、土地返還プロセス関係者への脅威が確認されている中、同システムにて登録・更新される情報は、住所や資産等の個人情報を含むものであり、万が一にも暴力の加害者側である反政府勢力等に漏洩する事態が発生しないよう、高度な情報セキュリティ管理が必要とされる。その効率的かつ安全な運用のため、今後我が国に技術協力の要請があった。

土地返還事業を支援する他援助機関は同システム開発状況を注視しているが、開発は USAID の資金をもとに土地返還ユニットが独自に進めており、技術的な支援は実施されていない状況である。同分野において世界でも最高水準にある我が国からの知見を得て、より安全で効率性の高いシステムとすることの必要性は高く、他援助機関からも大きな期待が寄せられている。併せて、これまでの JICA のコロンビアでの平和構築分野における支援実績や、国レベルの平和構築アセスメント(PNA)の経験を本件実施に活用することも期待されている。

2)不安定要因・安定要因の特定

<不安定要因>

- ① 紛争が終結していない
- ② 長年の紛争の結果、多くのIDPが発生しており、その中には生活状況が困難な人々、被害者の権利がこれまで必ずしも十分に保障されてきていない人々も存在する
- ③ コロンビア革命軍(以下、「FARC」)から分裂した、FARC 本体幹部がコントロールできない部隊や、解体したはずのパラミリタリーの流れをくむ武装組織、「反土地返還軍」等新たな武装組織も確認されている

<安定要因>

- ① 以前紛争が展開していた地域の中には、治安が回復し、IDP が帰還している地域も存在する
- ② FARC との和平交渉が再開した
- ③ 土地返還・被害者救済法の発効により、被害者の尊厳と補償、正義の尊重が法的に定められた

本事業を通じて、主に上記不安定要因のうち②の低減と安定要因①、③の促進に貢献することが期待される。

(2) 当該国における土地返還事業の開発政策と本事業の位置づけ

2011年6月に制定された法律1448号にて土地返還・被害者救済にかかる事業実施が明確に打ち出されており、本事業はその安全かつ効率的な実施に資するものである。

(3) 土地返還事業に対する我が国及び JICA の援助方針と実績

JICA はこれまで当該国に対し、「紛争の被害者・共生和解支援プログラム」(2008年度～2012年度)を展開し、その中で国内避難民支援(国内避難民支援のための地方行政能力強化プロジェクト(2009年～2012年)等)を行ってきた。土地返還事業に直接的に関与するのは本事業が初めてとなる。2013年3月に更新された我が国の対コロンビア国別援助方針及び事業展開計画において、本事業は「地域開発プログラム」に組み込まれ、地域開発の根幹となる土地返還、土地登録、国内避難民の帰還等にかかる支援と整理されている。

(4) 他の援助機関の対応

他の援助機関は継続的に土地返還事業に関わっているが、これまでは援助機関間での情報交換が乏しかったことから、その活発化を促すことによる相乗効果の発現等も本事業の副次的効果のひとつと想定する。

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、コロンビアにおいて、土地情報システムにかかる情報セキュリティインフラの強化、情報セキュリティに係る土地返還ユニット職員の技術の向上及び制度的枠組みの構築を行うことにより、関係機関の情報セキュリティ管理にかかる能力強化を図り、もって土地返還事業において土地情報システムが効果的かつ安全に運用されること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

コロンビア国内の土地返還ユニット。主にボゴタの事務所を対象とするが、一部地方事務所においても制度の試行導入において対象とする。

(3) 本事業の受益者(ターゲットグループ)

土地返還ユニットを中心とした土地情報システム関係機関職員。関係機関とは土地返還ユニット、高等司法審議会、INCODER、SNR、IGAC、被害者ユニットを指す。

(4) 事業スケジュール(協力期間)

2013年7月～2016年6月を予定(計36ヵ月)

(5) 総事業費(日本側)

約 2 億円

(6) 相手国側実施機関

農業農村開発省土地返還管理特別行政ユニット

(7) 投入(インプット)

1) 日本側

短期専門家派遣(情報システム、情報セキュリティ、研修計画/業務調整)

国別研修(2 週間程度 × 10 名程度 × 3 回)

2) コロンビア国側

カウンターパート職員の配置(プロジェクトダイレクター: 土地返還ユニット総裁、プロジェクトマネージャー: 土地返還ユニット情報技術室室長、C/P 職員は受益者同様の関係 6 機関から配置される)

執務室の提供、安全管理情報の提供

(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) カテゴリ C に分類されている。

②カテゴリ分類の根拠 本プロジェクトでは情報システムにかかる技術移転を中心としたプロジェクトであり、環境や社会に望ましくない影響はほとんどないと考えられるため。

2) 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

「紛争の被害者・共生和解支援プログラム」(2008 年度～2012 年度)

技術協力プロジェクト「国内避難民支援のための地方行政能力強化プロジェクト」(2009 年～2012 年)

2) 他ドナー等の援助活動

土地返還事業は米国国際開発庁(USAID)、ヨーロッパ連合(EU)、カナダ大使館、スウェーデン、スペイン、国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)等が支援を行っている。

4. 協力の枠組み

(1) 協力概要

1) 上位目標: 土地返還プロセスにおいて土地情報システムが効率的かつ安全に運用される。

指標 1: 土地情報システムによる情報共有において違反が報告されていない。

指標 2: 土地情報システムが関係機関の間で利用されている。

2)プロジェクト目標:土地情報システムに関連するカウンターパート(C/P)組織(関係6機関)の情報セキュリティ管理にかかる能力が強化される。

指標 1:研修を終了し修了証を獲得したC/Pの数。

指標 2:情報セキュリティポリシーが策定され、実施される。

指標 3:情報セキュリティ管理ガイドラインが完成し、実施される。

3)成果及び活動

成果 1:土地情報システムにかかる情報セキュリティインフラ(システムのプログラミング、パソコン、ネットワーク回線等)が強化される。

指標 1-1 専門家の助言に基づき改善された情報セキュリティインフラがXX(数)になる。(プロジェクト開始後に目標値を設定)

活動 1-1:関連機関、他システムのネットワーク、関連法制度、システム構造についてレビューする。

活動 1-2:インターネット回線、土地返還ユニット執務室の状況、データバックアップの現況等土地情報システムの周辺環境レビューを行うことで環境情報セキュリティの課題分析を行う。

活動 1-3:電子文書の活用を含め土地情報システムにおける情報セキュリティに関して必要な技術を紹介するためセミナーを行う。

活動 1-4:情報セキュリティインフラにかかる必要な改善をC/P職員が行う。

活動 1-5:情報セキュリティにかかるレビューの取りまとめを行う。

成果 2:土地情報システムマネジメントの情報セキュリティにかかるC/P職員の技術スキルが向上する。

指標 2-1 研修を修了し修了証を獲得したC/Pの数がXX人になる。(プロジェクト開始後に目標値を設定)

活動 2-1:C/P職員の情報セキュリティにかかる技術レベルのキャパシティアセスメントを行う。

活動 2-2:セミナー及び研修の実施計画を策定する。

活動 2-3:セミナーアジェンダと教材を作成する。

活動 2-4:情報セキュリティと司法的効力を有する電子文書に関する制度設計に向けたセミナーを開催する。

活動 2-5:本邦または第三国にて研修を行う。

活動 2-6:技術移転のモニタリングを行い、必要に応じて補足セミナーを行う。

成果 3:情報セキュリティマネジメントにかかる制度的枠組みが構築される。

指標 3-1 情報セキュリティポリシーの策定

指標 3-2 情報セキュリティ管理ガイドラインの完成

活動 3-1:既存の情報セキュリティポリシー及びガイドラインをレビューし課題を特定する。

活動 3-2: 特定された課題を基に情報セキュリティポリシーを新規に策定または更新する。

活動 3-3: 特定された課題を基に情報セキュリティガイドラインを新規に策定または更新する。

活動 3-4: 情報セキュリティポリシー及びガイドラインの遵守についてモニタリングし結果をフィードバックする。

活動 4-4: フィードバックに基づき情報セキュリティポリシー及びガイドラインを最終化する。

4) プロジェクト実施上の留意点

- ① 和平交渉の進捗、IDP の動向などについては、本案件実施期間中、継続的なモニタリングが必要である。とりわけ、2014 年は大統領・国会議員選挙も実施される予定であり、これについての情報収集も実施していく必要がある。事業開始時に JICA によるプロジェクトレベルの平和構築アセスメント(以下、「PNA」)²を実施し、その後専門家が引き継いでモニタリングしていく予定。
- ② 土地返還プロセス関係者への脅威が確認されている。土地返還についての情報はセンシティブであることから、本案件にかかわる JICA 専門家については、自分の身に治安上のリスクがかからないよう、不要な情報へのアクセスを行わない、自分が政治・治安に関わる判断を行う立場にないことを示す、場合によっては、プロジェクト活動の周知範囲を限定しつつ業務を行うなど、適切な状況判断を行う必要がある。

(2) その他インパクト

本事業は土地返還政策の促進に加え、別途コロンビア政府が掲げている電子政府の推進政策にも貢献しうる。

また、本案件を通じ、平和構築の観点からも、被害者の尊厳と補償の回復、IDP 帰還促進に対して、部分的／間接的ではあるが正のインパクトが期待できる。

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

- ・ コロンビアにおいて土地情報システムが整備されるとともに、本事業を実施するために最低限必要なセキュリティ条件が維持される。
- ・ コロンビア政府が土地登録と土地返還プロセスに土地情報システムを継続的に利用する。

² プロジェクトレベルの PNA では、プロジェクト対象地域の現状と不安定要因・安定要因を分析し、個々のプロジェクトが紛争要因を助長することなく (紛争予防配慮 (*5))、可能な範囲で積極的に不安定要因を縮小・排除する (平和促進) ように、プロジェクトを計画および運営・管理することを主な目的としている。(「紛争予防配慮・平和の促進ハンドブック-PNA の実践」 2012 年 JICA 経済基盤部)

(2) 成果達成のための外部条件

- ・ コロンビア政府の土地返還にかかる政策方針が変更されない。
- ・ 大規模な反土地返還運動が起こらない。
- ・ 外部委託先等の情報セキュリティが保証される。

(3) プロジェクト目標達成のための外部条件

特に無し

(4) 上位目標達成のための外部条件

特に無し

6. 評価結果

本事業は、コロンビアの開発政策、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

コロンビアで2012年まで実施されていた技術協力プロジェクト「地雷被災者を中心とした障害者総合リハビリテーション体制強化プロジェクト」において関係機関の多いプロジェクトにおいては特にオーナーシップの醸成が重要であることが教訓として導かれている。

本事業でも中心となる実施機関の実施能力が高いことを確認したため、当該実施機関がオーナーシップを持って事業関係機関をまとめていくことを前提に、日本側の投入は短期専門家と国別研修等の必要最小限の投入に限定し、実践的な指導を行うことよりも、助言を元に実施機関が主体的に事業を実施していくことを重視した体制とした。

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6ヶ月前	終了時評価
事業終了3年後	事後評価

以上