

事業事前評価表（開発計画調査型技術協力）

担当部署：経済基盤開発部平和構築・都市・地域開発第一課

1. 案件名
少数民族のための南東部地域総合開発計画プロジェクト
2. 協力概要
<p>(1) 事業の目的</p> <p>ミャンマー連邦共和国（以下、ミャンマー）南東部地域のカレン州・モン州の平和と安定のために、関係者間の信頼を醸成しつつ、中央政府、州政府、少数民族等の関係者の共同作業で少数民族支援のための南東部 地域の中長期的な地域総合開発計画及び国内避難民（以下、「IDP：Internally Displaced People」と記す）・難民の帰還・定着支援計画を策定する。</p> <p>(2) 協力期間</p> <p>2014年1月-2017年7月を予定（計43ヶ月）</p> <p>(3) 総調査費用 4.5億円</p> <p>(4) 協力相手先機関</p> <p>責任機関：国境省少数民族開発局 実施機関：国境省少数民族開発局、カレン州政府、モン州政府 関係機関：国家計画・経済開発省</p> <p>(5) 計画の対象（対象分野、対象規模等）</p> <p>カレン州・モン州全域（42,438km²）。ただし、調査の対象範囲には、タニンダーリ地域ダウェイ市付近、タイ側を含むミャンマーとタイの国境地域（スリーパゴタパス、メソット）を含む。</p>
3. 協力の必要性・位置付け
<p>(1) 現状及び問題点・紛争分析</p> <p>2011年3月に発足したミャンマー新政権は民主化・国民和解に向けた動きを積極的に進めており、国境地域の少数民族武装勢力との停戦合意、政治対話も実施されている。中でも、63年間戦闘を継続していたKNU（Karen National Union：カレン民族同盟）とは2012年1月に停戦合意が締結され、KNUの活動地域であるカレン州にはタイ国境を越えて避難していた難民（2012年時点で約12万人）やIDPの帰還も期待される。</p> <p>カレン州における63年間の武力紛争の結果、IDP・難民の流出、治安悪化による連邦政府のアクセス制限による開発の遅れ、地雷埋設問題等様々な課題が生じている。特に、道路ネットワークを始めとしたインフラは十分整備されているとは言えず、IDP・難民の帰還を妨げており、地域経済発展の障害となっている。また、帰還民の雇用の受け皿となる産業も未発達の状態である。IDP・難民の帰還・定着に向けて、生活基盤整備や生計向上手段の確保を支援することが、復興のみならず、その地域、ひいてはミャンマー全体の経済発展・平和構築を後押しすることとなると考えられる。</p> <p>JICAは、2013年2月から10月にかけて、「少数民族のための南東部地域総合開発支援プログラム形成準備調査（以下、「協力プログラム準備調査」）を実施し、同地域の開発課題を分析し、中長期的な開発の方向性について検討するとともに、優先度の高い事業について調査を実施し、日本政府支援を想定した将来の協力案件形成にかかる調査も行った。また、IDP・難民の帰還・定着を支援するために、帰還・定着に係る促進・阻害要因の分析と緊急支援ニーズの把握を行った。協力プログラム準備調査の結果、少数民族を含めた地域住民の意向を反映した南東部地域開発計画策定を支援し、東西経済回廊等、地域ポテンシャルを最大限に活かす方向で協力プログラムの策定を行う必要性が高いとされた。また、タイ国境からの難民の本格的帰還は開始され</p>

ていないものの、IDP が帰還し、州政府・少数民族グループが協働してコミュニティ開発を進めている地域があることも確認された。しかし、依然として政府と少数民族の間で不信感もあり、そのことが IDP や難民の帰還がスムーズに行われていない要因と考えられている。

こうした状況のもと、帰還民を含めた住民の基礎的サービスの提供に必要な生活インフラ・生計向上に資する緊急パイロット事業を含む帰還・定着計画と、少数民族を含めた地域総合開発計画策定を、関係者の対話の場を確保しつつ支援することは、関係者の信頼醸成さらには IDP 及び難民の帰還・定着につながり、同地域の平和構築及び紛争予防のモメンタムを維持、推進する観点から重要かつ時宜を捉えた支援と言える。

(2) 地域の不安定要因・安定要因

以下のような地域の不安定要因・安定要因が協力プログラム準備調査で特定されているのでプロジェクト実施に際して留意が必要である。

1) 紛争要因/不安定要因

- ・長期間にわたる紛争の結果生じた関係者の不信感
- ・国境地域とそれ以外の地域の経済格差
- ・帰還・定着予定地における生活基盤・生計手段整備の遅れ
- ・少数民族グループ・難民の過去のミャンマー政府に対する強い不信感（他の少数民族グループ、特に未だ停戦合意に至っていないカチン族グループの存在）
- ・帰還後の土地所有権や少数民族の政治参加等の具体策未整備の状況
- ・KNU 内における現政権への姿勢に対する方針の相違
- ・対象地域における地雷埋設、武器の存在
- ・国軍の関連施設やチェックポイントの存在
- ・和平合意未締結（政治対話継続中）
- ・本格的な難民帰還が開始されていない（タイの難民キャンプで生活）
- ・2015 年の総選挙

2) 安定要因

- ・カチン族を除く全ての少数民族グループとミャンマー政府の停戦合意
- ・カレン州における州政府及び KNU の協働開発地域の存在
- ・モン州における州政府及び NMSP (New Mon State Party: 新モン州党) の信頼関係、協働体制
- ・州レベルでコミュニティのニーズを踏まえた開発計画策定の動き

(3) 相手国政府国家政策上の位置づけ

2011 年 3 月、軍事政権を率いてきた国家平和開発評議会 (State Peace and Development Council) から政権を移譲され発足した新政権は、政治犯釈放や少数民族との和解、言論・集会の自由化等の民主化・国民和解に向けた改革を進めている。2012 年 10 月には大統領府の下、Myanmar Peace Center (MPC) が設立され、少数民族との停戦・和平交渉に優先課題として取り組んでいる。

また、2012 年 6 月の大統領演説において、国家の発展のために地方開発の重要性が重要であると言及し、国家開発五ヵ年計画（2011 年度～2015 年度）の中では、各地域及び州の開発計画が最重要政策として取り上げられている。

(4) 他国機関の関連事業との整合性

南東部地域及びタイ国境においては、複数の国際機関、他ドナー、国際 NGO 等が主に難民・IDP を対象とした人道支援活動（住居・食糧の提供、教育・保健・給水サービス等）を実施中である。

これら人道支援機関については、UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）が全体調整を図っている。今後、帰還の進捗に合わせ、帰還先での支援展開を検討するドナー（UNDP、EU 等）も複数存

在する。以上から、本プロジェクトは他国機関との整合性が図られているといえる。ヤンゴンにおいては MPC がこれら各機関の活動を主役、調整する機能を果たしており、MPC との緊密な連携が望まれる。

(5) 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

我が国の対ミャンマー経済協力方針は、以下を重点分野と掲げている。

- ア 国民の生活向上のための支援（医療・保健、防災、農業等を中心に少数民族や貧困層支援、農業開発、地域開発を含む。）
 - イ 経済・社会を支える人材の能力向上や制度整備のための支援（民主化推進のための支援を含む）
 - ウ 持続的経済成長のための必要なインフラや制度の整備等の支援
- 本プロジェクトは、このうち、「ア」に位置づけられるとともに、プロジェクトの実施を通じて「イ」及び「ウ」も支援するものである。

4. 協力の枠組み

(1) 調査項目

【地域開発】

- 1) 関連政策、上位計画のレビュー、キャパシティギャップアセスメント
- 2) 現地踏査、周辺地域調査（ダウェイ、タイ国メソット、スリーパゴタパス等）、各セクターの状況調査
- 3) 他ドナー等の活動状況レビュー
- 4) 調査中間結果のとりまとめ、優先プロジェクト候補の検討
- 5) 関係者での開発ビジョンの共有、地域としての開発の方向性、優先プロジェクトの協議
- 6) 地域としての開発の方向性の検討
- 7) 各州の開発計画の骨子作成
 - ・土地利用計画
 - ・インフラ整備（道路、鉄道、港湾、内陸水運、小水力発電等、上水、保健、人材育成、教育、職業訓練）等
 - ・農業、農産品加工
- 8) 優先プロジェクト（地域開発分野）の選定、プロジェクトプロファイルの作成
- 9) Pre-FSの実施
- 10) 以下で策定する帰還定着支援/コミュニティ開発計画の取り込み
- 11) 地域総合開発計画の策定（5カ年毎、年度毎の州の開発計画へのインプット）

【帰還定着支援/コミュニティ開発計画】

- 1) 関連政策、上位計画のレビュー、キャパシティギャップアセスメント
- 2) 現地踏査（カレン州北部はプロジェクト開始後その可否を慎重に検討する）
- 3) 他ドナー等の活動状況レビュー
- 4) 調査中間結果のとりまとめ、優先パイロットプロジェクト候補の検討
- 5) 関係者での開発ビジョンの共有、帰還・定住支援/コミュニティ開発計画の方向性、優先パイロットプロジェクトの協議
- 6) 帰還先ビレッジ（集落）へのアウトリーチを支援する拠点サブタウンシップ（村）の機能強化、タウンシップ（町）とのアクセス改善等の検討
- 7) パイロットプロジェクト、優先プロジェクト（帰還定着支援/コミュニティ開発分野）選定のクライテリア検討
- 8) パイロットプロジェクト、優先プロジェクトの選定
- 9) パイロットプロジェクトの実施、管理
- 10) パイロットプロジェクトの評価、帰還・定着支援/コミュニティ開発のためのガイドラインのとりまとめ
- 11) 帰還定着支援/コミュニティ開発計画の策定、地域総合開発計画へのインプット

【優先プロジェクトの実施】

1) 優先プロジェクトの実施

2) 地方政府の帰還定着支援/コミュニティ開発計画、地域開発計画の実施のための能力強化支援

(2) アウトプット (成果)

成果①: 地域開発計画

- ・モン州、カレン州における開発ビジョンと戦略 (目標年次: 2040)
- ・地域総合開発計画 (目標年次: 2025/2030)
- ・優先プロジェクトの Pre-F/S

成果②: 帰還・定着支援

- ・IDP/難民の帰還・定着モデル/ガイドライン
- ・帰還・定着のためのパイロットプロジェクト
- ・帰還・定着計画

成果③

- ・帰還・定着のための復旧プロジェクト
- ・地方政府の帰還・定着計画実施のための能力強化

(3) インプット (投入): 以下の投入による調査の実施

1) コンサルタント (分野/人数)

(a) 帰還・定着対話/計画、(b) コミュニティ開発計画、(c) 平和構築/リスク管理・モニタリング、(d) 住民参加/帰還・定着計画、(e) コミュニティ施設計画、(f) コミュニティ施設施工計画/積算、(g) パイロットプロジェクト管理、(h) 地域開発計画、(i) 社会経済フレームワーク /経済開発、(j) 土地利用計画/GIS、(k) 陸上交通計画、(l) 水上交通計画、(m) 道路計画/橋梁計画、(n) 社会開発計画、(o) 農業開発/農産品加工、(p) 水資源開発、(q) 職業訓練、(r) 土地利用 計画/GIS、(s) 経済財務分析、(t) 環境社会配慮、(u) インフラ施工計画/積算

2) その他

本邦研修員受入れ、現地セミナーの開催

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

- ・策定された地域総合開発計画がカレン州、モン州の開発計画に反映され、南東部地域の開発及び帰還定着支援/コミュニティ開発に資する優先事業が実施される。

(2) 活用による達成目標 (数値目標は現地でベースライン調査を踏まえ確認)

- ・インフラ、公的サービスの量的質的な拡充
- ・IDP/難民の帰還・定着ガイドラインに沿って改善された帰還先ビレッジ数
- ・帰還・定着した住民の数
- ・地方政府の5カ年、年次開発計画に反映された本プロジェクト成果の数

6. 外部要因

(1) 協力相手国内の事情 政治対話の進捗: 現在の停戦合意を越えて、和平合意に結びつくことが IDP 及び難民が帰還するための要因となる。治安情勢: 対象地域は、政治対話・少数民族グループの動向次第で、治安情勢が変化する リスクがある。プロジェクト実施中は行動計画をミャンマー政府側と共有し、必要な安全 対策措置を講じる。

(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

(1) プロジェクト全体

1) 対象地域の選定

対象地域によっては、実効支配してきた少数民族グループごとに関係に対する意向が異なることから、対象地域ごとに、少数民族グループ・地元住民との丁寧なコンサルテーションが求められることに留意する。特にカレン州内では、政府と KNU、DKBA (Democratic Karen Benevolent Army) の武装組織、地元住民、タイ国境難民キャンプなどからの帰還民の間の信頼関係構築が必要とされている。州政府が地域住民全体を代表しているわけではないこと、また必ずしも少数民族武装勢力がその民族を代表しているとは限らないことにも留意し、排除・除外されるグループが出ないように配慮する必要がある。

(2) 地域総合開発計画

調査対象地域においては、タイ国境の難民キャンプにいる約 12 万人の難民を始めとして、南東部地域内にも数十万人とも言われる IDP が存在し、彼らの帰還の動きを考慮に入れた計画を立てる必要がある。帰還に影響を与える要素としては、連邦政府及び州政府と KNU の政治対話の動き、帰還先の治安及び地雷埋設状況、帰還民に対するミャンマー国政府の具体的な補償内容等の整理等があるため、こうした動きをモニタリングすること、また帰還タイミングやパターンを複数想定することが必要となる。また少数民族の意向を反映した開発計画の策定は、他地域にも好事例として提示することが期待される。

(3) 帰還・定着計画

帰還候補地においては、帰還民と地元住民及び帰還民間の土地争い等のリスクや対立が想定される。したがって、居住区コミュニティの特性、社会構造の把握等の社会分析を踏まえたアプローチが必要となる。社会経済インフラやサービスへのアクセスの格差を拡大しないこと、またこれらのアクセスの格差を是正するような配慮が必要となる。また、こうした紛争予防配慮に加え、帰還・定着先における積極的な和解を促進する方策も必要となる。

(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、以下「JICA 環境ガイドライン」) 上、セクター特性、事業特性及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：本調査で確認する。

4) 汚染対策：本調査で確認する。

5) 自然環境面：本調査で確認する。

6) 社会環境面 上記 7. (1) のとおり。また、文化遺産や景観、住民の生活・生計、労働環境への配慮の必要性についても本調査で確認する。

7) その他・モニタリング

インフラ整備計画(4. (1) 地域開発【7】)の骨子を策定する際には、戦略的環境アセスメントを適用し、適切な環境社会配慮の確保を図る。また、パイロットプロジェクトの計画・実施(4. (1) 【帰還定着支援/コミュニティ開発計画】7)～9))に際しては、JICA 環境ガイドラインに沿って必要な配慮・手続きを実施する。

8. 過去の類似案件からの教訓の活用

(1) 中央政府、州政府、住民、少数民族の信頼関係醸成を第一に案件を遂行する。本プロジェクトが、同地域のリスク要因となるような言動は厳に慎み、その方針を徹底する。また、そのような状況に陥らないよう、関係者間のコミュニケーション、カウンターパート及び関係者の意見の傾聴、オーナーシップを最大限尊重する。

(2) パイロットプロジェクト、復旧プロジェクトの実施に際しては、土地の使用権の問題に十分注意する（南スーダンの緊急開発調査、アフガニスタンのカブール首都圏開発計画では、土地の使用権で地元住民と当局の間で争いが起こった）。

(3) 持続可能な発展につながる出口戦略を考える。過大な投入を前提とした開発計画は避け、現実的な提案を行う。

(4) プロジェクト期間を通じ、治安動向に十分注意する。

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

- ・ カレン州、モン州の開発計画に反映された本プロジェクトの提言事項
- ・ アクションプラン実施に向けた予算編成状況

(b) 活用による達成目標の指標

- ・ インフラ、公的サービスの拡充
- ・ IDP・難民の帰還・定着ガイドラインに沿って改善された帰還先ビレッジ数
- ・ 帰還・定着民の数
- ・ 地方政府の5ヵ年、年次開発計画

(2) 上記(a)および(b)を評価する方法および時期

- ・ 調査終了3年後 事後評価
- ・ 必要に応じてフォローアップ