

事業事前評価表

国際協力機構 産業開発・公共政策部
民間セクターグループ第一チーム

1. 案件名

国名： ドミニカ共和国
案件名：
(和名)： 北部地域における持続的なコミュニティを基礎とした観光開発のためのメカニズム強化プロジェクト
(英名)： Project for Enhancing the Mechanism for Sustainable Community Based Tourism Development in the North Region

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における観光セクターの現状と課題

ドミニカ共和国では、1960年代から観光産業を開発優先分野として、外資の直接投資による大型ビーチリゾート開発を積極的に実施してきた。同国の北部に位置するプエルト・プラタ県は、1970年代以降、開発優先地として開発が進められた代表的な観光地の一つである。しかし、大型ビーチリゾートに依存した開発手法では、観光客の消費がホテル内で行われる結果、周辺地域の自然・文化資源が適切に利用されず、地域住民が利益を得る機会が非常に限られてしまうことが課題となっていた。

こうした状況下、「国家開発計画 2030 (Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 : END 2030)」では、開発の4本柱の一つに「持続的な成長と環境に優しい生産体制を基盤とした革新的な経済」が掲げられ、この柱のもとで、観光産業の成長が謳われている。

この政策の下で、ドミニカ共和国政府は、官民のステークホルダーが連携し、地元の特性や資源を十分に活用することで地域の発展に結びつける持続的な観光振興への支援を2008年に日本に対して要請した。これを受けて JICA は、2009年から2013年にかけて、「官民協力による豊かな観光地域づくりプロジェクト」(以下、「先行事業」という)をプエルト・プラタ県において実施した。

先行事業により、プエルト・プラタ県においては、官民で構成された10市の地域力向上ユニットと呼ばれるグループが、各市における魅力を伝える観光商品やサービスを開発して地域ブランドを構築するとともに、それら地域力向上ユニットをまとめる連合組織として、地域力向上ユニットネットワークが設立された。また、先行事業の実施期間中に実践された観光振興のアプローチや事例を実施マニュアルとして取りまとめたガイドライン(案)を作成した。さらに、中央政府レベルでは、観光省 (Ministerio de Turismo : MITUR)、職業訓練庁 (Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional : INFOTEP)、経済企画開発省 (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo : MEPyD) が、地域資源活用の視点を取り入れた観光開発の一層の推進に向けて三者間合意を形成するなど、積極的な取り組みが進められている。

このように先行事業はプエルト・プラタ県をモデルとして、同国の官民の関係者が協力し、地域性を活かして観光振興を図るためのベースを構築した。一方で、同県の観光振興にあたっては更なるマーケティング・プロモーションが必要であるとともに、同県の観光振興モデルを他県に拡大していくにあたっての取組みも求められている。

これらの状況を踏まえ、ドミニカ共和国政府は、同国の北西部4県(モンテクリスティ県、ダハボン県、サンチアゴ・ロドリゲス県、バルベルデ県)において先行事業の経験を基に、小規模な観光インフラ整備や地域資源を活用した観光振興に関わる活動を実施している。また、同国内を東部、中北部、南部の3つの地域に分け、各地域の特性に合わせた観光資源を特定し、観光地を結びつけたルート・サーキットを形成する「観光ルート・サーキット計画」を策定する方針も示した。これを受けて、プエルト・プラタ県や北西部4県の観光振興モデルの完成度を高め、それも活用しつつ上記5県が含まれる北部地域14県において官民参画 (Public Private Participation : PPP) によるコミュニティベースドツーリズム (Community-Based Tourism : CBT) 振興を図る「北部地域における持続的なコミュニティを基礎とした観光開発のためのメカニズム

強化プロジェクト」(以下、「本事業」という)の実施が我が国に対して要請された。

(2) 当該国における観光セクターの開発政策と本事業の位置づけ

2006年に策定された「国家競争力強化計画」において、ドミニカ共和国の経済・社会開発をけん引する最重要産業の一つとして観光産業が位置付けられている。また、上記の END 2030 に「持続的な成長と環境に優しい生産体制を基盤とした革新的な経済」が掲げられ、この柱のもとで、観光産業の成長が謳われているほか、現政権による「政府計画 2012-2016」においても、観光セクターの重要性に言及されており、本事業は、これらの政策や計画に沿って実施されるものである。

(3) ドミニカ共和国の観光セクターに対する、我が国及び JICA の援助方針と実績

我が国の対ドミニカ共和国国別援助方針(2014年10月)では、END 2030の実施を支援する上で、3つの重点分野を定めており、本事業はその一つ「持続可能な経済開発」の中の開発課題「持続的経済開発を実現するための体制・環境整備」の「競争力向上プログラム」の主要プロジェクトとして位置付けられている。

JICA の観光セクターに対する援助実績として、開発調査「国家エコツーリズム開発計画調査」(2007年6月~2009年3月)、プエルト・プラタ県の官民協力による観光振興に資することを目的とした技術協力プロジェクト「官民協力による豊かな観光地域づくりプロジェクト」(2009年12月~2013年11月)を実施している。

(4) 他の援助機関の対応

1) 米国国際開発庁 (USAID)

USAID はドミニカ共和国の観光セクターの競争力強化のため、エコツーリズムや地域産品の品質向上、地域の同業者を組織した「産業クラスター」の形成、仕入れや販売・マーケティングの共同化、機材供与や技術提供等の支援を行ってきた。北部地域においては、産業クラスターの一つである「観光クラスター」が、プエルト・プラタ県、モンテクリスティ県、サマナ県、ハラバコア県、コンスタンサ県などで形成され、現在も活動を継続しており、ダハボン県やサンチャゴ県においても新たな観光クラスター形成の動きがみられる。現在も USAID は零細事業者に対して、製品開発、生産性向上、マーケティングに関するトレーニングや機材供与等の支援を行っている。

2) 米州開発銀行 (IDB)

IDB は、2013年から2016年の対ドミニカ共和国政府支援戦略の一つとして「異なるセクターを結びつけ、中小零細企業の生産性を高めることを強調して生産的な開発と競争力強化を図る」ことを掲げている。この戦略を実現するための活動として、(i) 東北部ミシュ市における零細農家の産品の観光業への参入支援、(ii) 首都における観光サービスの向上のための技術協力、(iii) 首都における観光インフラ(世界遺産区域)の改善、(iv) プンタ・カナにおけるサンゴ礁保全活動を2012年から実施しており、2016年まで実施予定。

上記機関が実施している支援と本事業との重複はない。

3. 事業概要

(1) 事業目的

本事業は、ドミニカ共和国の北部地域の14県において、地域資源を活用した CBT 推進のための活動計画の策定、実施を支援することにより持続的な CBT 開発を促進するためのキャパシティ及び調整メカニズムの強化を図り、もって CBT が国内外からの訪問者への重要な観光アトラクションの一つとな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

ドミニカ共和国北部地域14県(1. プエルト・プラタ県、2. サンチャゴ県、3. エスパイジャ県、4. モンテクリスティ県、5. サンチアゴ・ロドリゲス県、6. ダハボン県、7. バルベルデ県、

8. ラ・ベガ県、9. モンセニョール・ノウエル県、10. マリア・トリニダッド・サンチェス県、11. エルマナス・ミラバル県、12. ドゥアルテ県、13. サンチェス・ラミレス県、14. サマナ県)
(14 県総面積：18,779.2 km²、14 県総人口：約 324 万人)

(3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

- 1) 直接受益者：プロジェクト実施機関である MITUR、INFOTEP、MEPyD の関係者
- 2) 最終受益者：北部地域の CBT に関わる住民及び同地域の観光業に関わるビジネスオーナー、観光振興に関わる他省庁関係者

(4) 事業スケジュール（協力期間）

2016 年 2 月～2021 年 2 月を予定（計 61 ヶ月）

(5) 総事業費（日本側）

約 5.2 億円

(6) 相手国側実施機関

観光開発を所管する MITUR が主たる実施機関となり、計画プロジェクト局（Department of Planning and Project）を中心に、プロモーション局（Department of Promotion）、トレーニング局（Department of Training）、エコツーリズム局（Department of Eco-Tourism）等がプロジェクトに参加する。また MITUR の調整の下、人材育成の観点から INFOTEP、地域開発・組織間連携の観点から MEPyD と連携しつつプロジェクトを実施する。

(7) 投入（インプット）

1) 日本側

- ① 専門家の派遣（計 110 M/M）
 - (ア) 地域観光開発
 - (イ) コミュニティ開発
 - (ウ) 観光商品開発
 - (エ) マーケティング／プロモーション
 - (オ) 組織間連携
 - (カ) 人材育成
 - (キ) 業務調整

その他プロジェクトの実施に必要な他分野の専門家の投入を想定。

② 研修

- (ア) CBT 開発
- (イ) マーケティング／プロモーション
- (ウ) 観光商品開発

③ ローカルコスト負担への支援

2) ドミニカ共和国側

① カウンターパートの配置

MITUR の大臣がプロジェクトディレクターとしてプロジェクト全体の指揮を執り、以下のプロジェクトマネジャーなどを配置予定。

- (ア) 中央レベルのプロジェクトマネジャー：MITUR 計画プロジェクト局長
- (イ) 中央レベルのプロジェクトマネジャー（研修担当）：INFOTEP 総裁
- (ウ) 北部地域レベルのプロジェクトマネジャー：MITUR サマナ県支局長
- (エ) 北部地域レベルのプロジェクトマネジャー（研修担当）：INFOTEP 北部地域マネジャー

② オフィススペース

- (ア) サント・ドミンゴ（MITUR）
- (イ) プエルト・プラタ（MITUR）

③ ローカルコスト負担他

(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：C

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、環境への望ましくない影響は最小限であると判断されるため。

2) ジェンダー平等推進／平和構築／貧困削減

先行事業の活動で形成した地域組織は全部で156組織あり、そのうち23組織が女性グループであった。女性が参加するようになった背景には、手工芸・民芸品の製作や農産加工品の製造等の観光商品の開発において副業として家でもできるものが多かった、支援スタッフが女性であったことにより、女性が参加しやすい環境が構築された等の要因がある。

本事業においても、先行事業の経験を踏まえ、村落の女性の組織化等を通じて就業機会を増加させる等、CBTの振興にあたり女性の本事業への積極的な参加を確保するよう留意する。

(9) 関連する援助活動

1) 我が国の援助活動

過去の観光分野の協力として、先行事業に加え、「国家エコツーリズム開発計画調査」があり、本事業の実施にあたっては、これらの先行案件の成果（官民が連携した観光振興に関するガイドライン、エコツーリズム開発マスタープラン等）を活用する。また、2011年から2015年にかけてダハボン県において実施された「地方自治体計画策定能力強化プロジェクト」においては、MEPyDを実施機関として、同県の住民のニーズを反映した中長期的な開発計画の策定・実施を支援しており、同県を含む北部地域全体を取り上げる本事業の実施にあたっては、同プロジェクトを通じて得られたダハボン県の経験を、先行する優良事例として活用する。

2) 他ドナー等の援助活動

過去のUSAIDの支援を通じて北部地域に形成された観光クラスターが現在も活動を継続していることを受け、北部地域の市・県レベルの実施体制を形成するにあたっては、観光クラスターの機能の有効活用を図る。

また、IDBが中小零細業者に対する観光関連のトレーニングの実施を支援していることから、適宜情報交換を行う。

4. 協力の枠組み

(1) 協力概要

1) 上位目標と指標：

上位目標：

北部地域におけるCBTがドミニカ共和国の国内外からの訪問者への重要な観光アトラクションの一つとなる。

指標：

指標1： ドミニカ共和国内外の旅行会社が販売するCBT商品とサービスの数がXX%増加する。

指標2： ドミニカ共和国内外のMITUR観光プロモーション事務所による北部地域のCBTの宣伝の実施状況。

2) プロジェクト目標と指標：

プロジェクト目標：

北部地域においてPPPを通じた持続的なCBT開発を促進するためのキャパシティと調整メカニズムが強化される。

指標：

- 指標 1： 北部地域における CBT の取り組みを促進するための中央政府機関と民間セクターによって構成された国家調整委員会（National Coordination Table: NCT）が、設立され機能する。
- 指標 2： 北部地域における CBT 開発を持続的に促進していくことに関する NCT メンバーの自信の度合い。
- 指標 3： 7つ以上の PPP によるテリトリアル・グループが、CBT を調整し促進させるための仕組みとして組織され機能する。
- 指標 4： テリトリアル・グループにより、30 品目以上の CBT の新商品とサービスが旅行者向けに開発、宣伝、販売される。
- 指標 5： 複数の CBT 観光地を結ぶ観光ルートが 5 つ以上開発され、宣伝される。

3) 成果

- 成果 1： 参加型手法の紹介・適用と、関係組織との協働を通じて、北部地域における CBT と地域資源の現状が診断される。
- 成果 2： プエルト・プラタ県と北西部 4 県の事例をもとに、北部地域における CBT を推進するための戦略と計画が策定される。
- 成果 3： 北部地域における CBT を推進するための地域レベル、ローカルレベルのアクションプランの活動が実施される。
- 成果 4： 北部地域における CBT 活動を促進するための体制が確立される。

5. 前提条件・外部条件（リスク・コントロール）

(1) 前提条件

なし。

(2) 外部条件

上位目標に対する外部条件：

- ドミニカ共和国の観光関連政策において CBT が引き続き重要なものとして位置付けられる。

プロジェクト目標に対する外部条件：

- プロジェクト終了後も CBT 振興に関するドミニカ共和国側の実施体制に大きな変更がない。

成果に対する外部条件：

- C/P 職員が離職しない。

活動に対する外部条件：

- 地元コミュニティのメンバーとビジネスオーナーが CBT の理念とそのアプローチを支持する意向を示す。

6. 評価結果

本事業は、ドミニカ共和国の開発政策、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

(1) 類似案件の評価結果

先行事業の終了時評価では、「地域住民が広く協力して地域資源を認識・評価し、自らが誇る地域資源を戦略的に活用し、自らに利益がもたらされる観光地域づくりを図る本事業のアプローチは有効に機能した」と評価されている一方で、地域によって差があるものの、各ユニットにおける能力、人材、予算が限られていることもあり、開発された観光商品・サービスのモニタリングが定期的には実施されていない、観光商品・サービスのプロモーションが十分になされていない、といった点が課題として挙げられていた。

(2) 本事業への教訓

本事業においては、開発された観光商品・サービスのモニタリングが市、県、地域、国のそれぞれのレベルで定期的に行われるように、CBT 活動全体に対するモニタリングのための体制・仕組みを構築する活動をプロジェクト計画に盛り込んだ。

また、観光商品・サービスのプロモーションについては、ビジネスである以上、観光商品・サービスが市場に受け入れられないというリスクは常に伴うという共通認識をプロジェクト実施機関と形成した上で、地方レベルで CBT の振興を図るにあたり、マーケティング、プロモーションに関する人材を育成する活動をプロジェクト計画に盛り込んだ。

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

事業開始 1 年以内	ベースライン調査
事業終了 3 年後	事後評価