

## 事業事前評価表

ドミニカ共和国事務所

### 1. 案件名

国名：ドミニカ共和国

案件名：

和名：北シバオ地域における地方自治体計画策定能力強化プロジェクト

英名： Project on Capacity Development for Efficient Development Planning and Management of Territorial Development in North Cibao Region

西名： Proyecto de Desarrollo de Capacidad para la Eficiente Planificación y Gestión del Desarrollo Territorial en la Region Cibao Norte :PRODECARE

### 2. 事業の背景と必要性

#### (1) 当該国における地方行政分野の現状と課題

ドミニカ共和国は1990年代以降高い経済成長を遂げ、2000年以降の平均経済成長率は約5%、一人当たりGNIは6,000ドル超の中所得国となった。しかし、こうした急速な経済成長は必ずしも同様の速度で貧困削減や社会開発をもたらすには至らず、依然として極度の貧困や社会格差がみられる。貧困と格差を解消し、公平な繁栄をもたらすため、より包括的な経済成長と社会開発を促す政策実施が必要である。

2000年代半ばに、同国政府は行財政改革を推進する中でより効果的なガバナンスの促進と公共政策の効果向上に向けた法律や施行細則を制定し、中央・地方における行政組織の管轄範囲及びその手法を改革してきた。例えば、2006年に承認された法律第498-06号「計画・公共投資システム法」(Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública) (以下、「SNPIP」という。)では、市・県及び地域の3段階各レベルでのステークホルダーにより構成される開発評議会の設置及びそれら開発評議会によるローカルニーズに基づいた計画策定のしくみを定め、法律第176-07号「地方自治法」(2007年成立)では地方自治体が主体的に開発計画を策定することが定められている。さらに、SNPIPでは、教育省や保健省などセクター省庁毎に異なっている行政区分を「地域(Region)」として共通化する「共通地域区分法」を策定することを指示している。この法案は国会審議中で、2016年5月の総選挙で再選された現大統領から迅速な取り組みが指示されていることから、近々成立する見通しである。SNPIPは参加型アプローチを採用しており、管轄省庁であるドミニカ共和国経済企画開発省(以下「MEPyD」という。)が進める計画策定に導入されている。

本事業は先行事業で構築したダハボン県における各市の開発計画をセクター省庁の計画・事業と調整の上実施する仕組みをひとつ上のレベルである北シバオ地域に拡大して体制強化をすることで、全国展開のための基礎を整備するものである。先行事業については、SNPIPの実施促進に必要な市レベルの能力強化を図るため、2012年から2015年にかけてJICAはMEPyDを実施機関とする技術協力「地方自治体計画策定能力強化プロジェクト(Proyecto de Desarrollo de Capacidades para la Eficiente Planificación y Gestión del Desarrollo Territorial de la Provincia de Dajabon) (以下、「DECADA」という。)を実施した。DECADAの協力期間の前半には、同国北部に位置する北シバオ地域のダハボン県全5市において市開発評議会(Consejo Municipal de Desarrollo) (以下「CMD」という。)の設置と市開発計画(Plan Municipal de Desarrollo) (以下、「PMD」という。)の策定

支援及びPMDに基づく公共事業実施に関する技術的支援が行われ、市レベルでのニーズに基づく計画的な公共事業実施が促進された。しかしながら、PMD等に示されたローカルニーズを中央政府の事業計画に反映するしくみについては、実務的な体制整備が進んでいないことが明らかとなったため、後半期間には、3つのパイロットセクター省庁（観光省、農業省及び社会政策調整委員会）とダハボン県5市の当該セクター代表が協議する場（通称、「セクター技術テーブル」という。）を設け、セクター省庁の既存事業や新規事業への反映の検討など、中央政府が各セクターで策定する年間事業計画にローカルニーズを反映する活動を実施した。その結果、ダハボン県各市における計画及び実施能力の向上や、パイロットセクター省庁の県レベルの協議への参画、MEPyD計画次省内の調整及びMEPyDとセクター省庁との間の調整メカニズムの創出といった成果を得ており、今後更にSNPIPのより広範囲での実施促進が期待されている。

SNPIP実施の現状としては、全国の59%の市でCMDが形成され、37%の市でPMDが策定されているのに対し、県開発評議会（Consejo Provincial de Desarrollo）（以下、「CPD」という。）は31県のうち3県で形成されているのみであること（2016年6月現在、MEPyD計画次省調べ）、また、地域（Region）レベルでは開発評議会は形成されていないことから、市レベルでの取り組みは進んでいるものの、DECADAで取り組んだような実務的な体制整備が進んでいないために、県や地域（Region）レベルの取り組みには至っていないといえる。ダハボン県を含む北シバオ地域の7県においてもその取り組みにはばらつきが見られ、ダハボン県、モンテクリスティ県及びサンティアゴ・ロドリゲス県では全ての市においてCMDが形成され、1市を除きPMDも策定しており、バルベルデ県においてもCMDの形成とPMDの策定が進められている。一方で、残りの3県（サンティアゴ県、エシパイジャト県及びプエルトプラタ県）では、各市への支援が行き届かないこと等の理由により、CMDが形成されていない市も散見される。

## （2）当該国における地方行政分野の開発政策と本事業の位置づけ

2009年11月に制定された「国家開発戦略2010-2030」に掲げられている方針の1つに「農村地域における貧困削減」があり、対策として開発が遅れている地域や市の能力向上を通じてバランスの取れた地域開発を促進するとしている。

地方行政分野においては、前述の通り、SNPIP及び「地方自治法」の制定・施行により、市が開発ニーズに基づく開発計画を策定し、それを中央省庁の政策に反映するしくみが提示されている。先行プロジェクト

（DECADA）を通じ、ダハボン県5市においては市レベルの開発計画策定能力が向上するとともに、SNPIP実施能力が一定程度強化されてきており、今後MEPyDによる全国レベルでのSNPIP運用が期待されている。その際、依然課題となっているのが、①SNPIPが定める地域レベルでの計画策定、②ボトムアップアプローチで抽出された市のニーズに基づく開発事業実施のための予算の確保、③持続的かつ実現可能な実施体制の整備である。本プロジェクトにおいては、ダハボン県で得られた経験や知見、人材などを十分に活用する形でこれら3つの課題に取り組み、将来的なSNPIPの全国展開を見据えた機能強化に資することを目指すものである。

## （3）地方行政分野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の国別援助方針（2014年10月）では、「国家開発戦略2010-2030」（2009年制定）を踏まえ、援助の基本方針として、「持続的かつバランスの取れた開発の実現」を掲げており、「持続可能な

経済開発」及び「格差是正」を重点分野としている。本プロジェクトは、重点分野「格差是正」に対応する「地域社会開発プログラム」の主要プロジェクトとして位置づけられている。

同分野の取り組み実績として、国境地域7県を対象としてボトムアップ型地域開発計画の策定を支援した技術協力開発調査「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」(2006年～2008年)及び既述の「地方自治体計画策定能力強化プロジェクト (DECADA)」(2012年～2015年)がある。

#### (4) 他の援助機関の対応

地方行政分野においては、世界銀行が「自治体開発プロジェクト」(Proyecto de Desarrollo Municipal、以下「PRODEM」という。)(2011年～2016年)を実施している。PRODEMは①組織強化、②自治体の投資への支援及び自治体による事業実施面への技術支援、③プロジェクト管理・モニタリング・評価への支援の3つのコンポーネントで構成されており、組織強化の一環としてPMD策定支援も行っている。ただし、支援対象地域は、主に南西部地域に集中しているため、本事業との重複はない。

このほか、欧州連合が「市民社会・地方自治体支援プログラム」(2013年～2020年)(Programa de apoyo a la Sociedad Civil y Autoridades Locales、以下、「PASCAL」という。)を実施している。PASCALは同国の50市の行政能力強化を主目的とするプログラムであり、市の行政機能の改善全般に及ぶ幅広い取り組みを行っている。主な取り組みは、市の業務構造・業務プロセスの改善、業務掌握の合理化・簡素化、市職員の業務実施能力のモニタリング・評価などである。支援終了後の持続性を維持するため、行政省の市行政モニタリングシステム(SISMAP Municipal)という国家システムを活用している。このプログラムを担う機関の一部としてMEPyD内の国土開発計画局やドミニカ共和国市連盟(Federación Dominicana de Municipios)(以下、「FEDOMU」という。)も参加している。本プロジェクトと類似の活動を行っているが、「各市のニーズを中央のセクター省庁につなげる」活動は行っておらず、本事業とは重複しない。資金面に関しては、財務省と協力してドミニカ共和国の予算システムとSNPIPのリンク強化とともに取り組んでいる。

### 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、北シバオ地域において、住民参加による市及び県レベルの開発計画の策定及びニーズ集約の仕組みを構築するとともに、地域(Region)レベルで集約されたニーズが中央政府の計画に反映される仕組みを構築することにより、同地域でのSNPIPの適用の促進を図り、もってSNPIPで定められた全国各地域(Region)の戦略計画の策定を促進する体制の整備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

ドミニカ共和国北シバオ地域7県の41市

(①モンテクリスティ県、②プエルトプラタ県、③バルベルデ県、④エシパイジャト県、⑤ダハボン県、⑥サンティアゴ・ロドリゲス県、⑦サンティアゴ県を対象とする。)

#### (3) 本事業の受益者(ターゲットグループ)

直接受益者：北シバオ地域41市の職員及び市、県、地域（Region）の各レベルの開発評議会、経済企画開発省（MEPyD）およびパイロットセクター省庁（農業省、商工省、ほか）のSNPIP関係職員  
間接受益者：北シバオ地域7県の住民（約190万人）

#### （４）事業スケジュール（協力期間）

2017年1月～2021年12月を予定（計60ヶ月）

#### （５）総事業費（日本側）

約4.6億円

#### （６）相手国側実施機関

経済企画開発省（MEPyD）

セクター省庁（農業省、商工省、ほか）

#### （７）投入（インプット）

##### １）日本側

①専門家－合計115M/M

②研修（本邦又は第三国研修）：地方行政、参加型地域開発

③機材（パソコン、プリンター、車両等）

##### ２）ドミニカ共和国側

①カウンターパートの配置

- プロジェクトダイレクター：経済企画開発省（MEPyD） 計画次官及び国際協力次官（計2名）

- プロジェクトマネージャー：経済企画開発省（MEPyD） 計画次省に属する国土開発局・公共投資局・経済社会開発局の3局長からなる共同ユニット（3名）

②事務所・機材等

- プロジェクトの専門家及びスタッフに必要な事務所スペース及び事務用什器

- プロジェクト実施に必要な機材・設備、車両、部品等

③プロジェクト実施経費

- プロジェクト実施に必要な予算

④その他プロジェクト活動に必要な情報・手続

#### （８）環境社会配慮・貧困削減・社会開発

##### １）環境に対する影響

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

特になし。

### (9) 関連する援助活動

#### 1) 我が国の援助活動

開発調査「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」（2006年～2007年）を実施し、国境地域7県におけるボトムアップ型地域開発計画の策定を支援した。また、2010年から2012年には、個別案件専門家として「援助協調アドバイザー」を派遣、2011年からは先行プロジェクト（DECADA）（2011年～2015年）が実施され、ダハボン県5市を対象に市地域開発計画の策定及び実施を支援している。

#### 2) 他ドナー等の援助活動

PASCALは実施期間が2020年までであり、また、活動内容においても市の行政能力全般を対象としていること、対象市も50市と多く、本プロジェクトの対象地域である北シバオ地域においてもPASCALの支援を受けている市が14市あることから、本プロジェクトとの関係性が高い。MEPyDがPASCALの協力機関の一つに位置づけられており、「地域のニーズを中央セクター省庁につなげる」活動は行っていない一方で同プログラムにおけるPMD策定支援に際してDECADAで使った手法を適用していることから、SNPIP適用拡大について連携・協力を図ることができる。

## 4. 協力の枠組み

### (1) 協力概要

#### 1) 上位目標：

全国レベルでローカルニーズに基づいた地域別戦略計画の策定を促進する体制が整備される。

#### 指標：

1. MEPyD地域事務所が各地域（Region）に設置される。
2. 各地域でFEDOMU、ドミニカ自治体連盟（Liga Municipal Dominicana、以下、「LMD」という。）や大学、NGO等による地域（Region）・県・市レベルのSNPIP支援体制が構築される。
3. 全国の70%以上の市でCMDが形成され、PMDが策定される。
4. 県のニーズをセクター戦略計画に反映するための合同技術会議<sup>1</sup>が、70%の地域（Region）で設置される。

#### 2) プロジェクト目標：

プロジェクト対象地域において、MEPyD、セクター省庁及びCMDを含む地方自治体（市）によって、ローカルニーズに基づいたSNPIPの適用が促進される。

#### 指標：

<sup>1</sup> 合同技術会議は地域（Region）レベルで取りまとめられたセクター毎のニーズについてセクター省庁と共有協議する場。

1. 対象地域において各県のニーズを反映した公共事業XX<sup>2</sup>件が、国家公共投資システムに登録される。
2. 対象地域において各県のニーズを反映したパイロットセクター事業の実施がXX件増加する。
3. 対象地域においてPMDに盛り込まれた公共事業のうち、独自に事業実施する市の数がXXになる。
4. ローカルニーズに基づいたSNPIP適用のために必要なMEPyD地域事務所の機能・体制が明確化される。

### 3) 成果

成果1：PMDに基づいてローカルニーズを地域レベルで集約するしくみが構築される。

成果2：地域（Region）レベルで集約された地域のニーズがパイロットセクター省庁の計画（年間事業計画、省戦略計画、公共投資国家計画など）に反映されるしくみが構築される。

## 5. 前提条件・外部条件（リスク・コントロール）

### （1）前提条件

- ドミニカ共和国の地方分権化の政策が変わらない。
- ドミニカ共和国のSNPIP政策が変わらない。

### （2）外部条件

上位目標に対する外部条件：

- MEPyDが本プロジェクトを通して構築するSNPIP適用モデルの全国展開のための予算が確保される。
- 共通地域区分法が成立する。
- 国土開発土地利用法<sup>3</sup>が成立する。

プロジェクト目標に対する外部条件：

- 地方交付金が、現状レベル<sup>4</sup>から減少しない。
- パイロットセクターの公共投資事業予算が確保される。

成果に対する外部条件：

- 本プロジェクトの活動実施に関するFEDOMU及びLMDとMEPyDとの間の協力合意が形成される。

## 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

<sup>2</sup> 指標1から3の各数値目標は、ベースライン調査の結果を踏まえてプロジェクト開始後1年以内にC/Pと検討のうえ決定する。

<sup>3</sup> 国土開発土地利用法は国土の有効利用を目的とした諸規程に加え関係機関による計画も含めたシステムの構築を定めるため、SNPIPの完全適用の前提条件となっている。

<sup>4</sup> 法律166-03（2004年施行）により各年度政府予算の10%を市に振り分けると定められている一方、2015年実績では3.77%にとどまっている。（“Lineamientos Estratégicos y Operativos para la Política Nacional”）

### ① 地域リソースの役割分担と活用

グアテマラ「地方自治体能力強化プロジェクト」(2013年～2016年)(終了時評価年度:2016年)では、カウンターパート(以下、「C/P」という。)機関である大統領府企画庁の県支所長は市の計画策定、年次計画の策定に技術的な支援を行い、県開発審議会の事務局の役割を持ち、県における出先機関が集まった県技術支援委員会の調整役の役割を担っている。しかし、県支所は支所長と計画担当、情報担当など、市への支援を行うことができる技術者が3名程度しかおらず、市に対する限定的な支援しか実施できない状況にある。したがって、同プロジェクト終了後の役割としてはパイロット市に対するフォローアップとともに、彼らの本来業務の機会を利用して他市への紹介を行うなどに限定する必要がある。

また、ホンジュラス「地方開発のための自治体能力強化プロジェクト」(2011年～2016年)(終了時評価年度:2016年)では、C/P機関を地方分権化省としたほか、協力機関として全国市長会、総合調整省計画・予算・投資局を置き、この3者を実施機関とした。全国市長会は、全国の市ネットワークの活用や一部地域における研修において、また、総合調整省計画・予算・投資局とは先行プロジェクトで開発した市の開発計画策定プロセス(通称「FOCALプロセス」)の実施において連携を図った。さらに、現地のNGOなど関係機関との協力体制を構築することにより、広い範囲の市連合会と市に対する支援に取り組んでいる。プロジェクトの実施期間中、実際に政権交代に伴う組織変更や人員交代のため、技術移転した人員が解雇になったり、プロジェクトとの協力関係についての合意が遅れたりといった影響が生じている一方、市連合会や市への技術移転は順調に成果を挙げており、ベストプラクティスなど情報の共有も進んでいることから、地域における活動への影響は最小限に抑えられている。

以上を踏まえ、プロジェクト実施上の地域リソース(C/P機関地域事務所、C/P機関の機能を補完する多様なアクター、ローカル人材)個々の人数や能力に制約がある場合には、それぞれの役割分担により地域リソースの活用を図る必要がある。

### ② 政権交代を踏まえたプロジェクト期間の設定

また、グアテマラ国においては、4年に1度市長が交代し政策が継続されない可能性があるほか、市長交代により市職員も総入れ替えになる可能性が高く、自治体を対象としたプロジェクトの成果が引き継がれないリスクがある。そこでグアテマラ「地方自治体能力強化プロジェクト」(2013年～2016年)(終了時評価年度:2016年)では技術移転の対象を市行政側の人材に限定せず、地域住民や現地の大学有識者など行政の外部にも広げ、プロジェクトで得られた知見や教訓をローカルに蓄積していく仕組みの構築に取り組んでいる。また、プロジェクト期間の終了時期を選挙の約半年後に設定することで、新政権下の関係者に研修や知見の共有を行い、成果の継続性を担保できるように工夫している。また、市役所においても文書管理の仕組みを導入・徹底することで成果の引継ぎが可能となるようにしている。

以上を踏まえ、政権交代により政策の継続性にリスクがある場合には、選挙時期をまたぐプロジェクト機関を設定することで成果の継続を図る必要がある。

## (2) 本事業への教訓(活用)

### ① 地域リソースの役割分担と活用

本プロジェクトでは、北シバオ地域 MEpyD 地域事務所を設置し地域における SNPIP 適用の運営管理を行っていくことを想定しているが、人員が限られ組織能力が限定的なものとなることを前提に、SNPIP 適用の制度構築にあたっては、MEpyD 地域事務所のみに限定することなく、MEpyD 本省および全国各地域に地域事務所やスタッフを有する FEDOMU/LMD や大学、NGO などとの連携・協力体制の構築に取り組んでいくこととする。また、ローカル人材を積極的に活用していくことにより、政権交代に関わらず地域における活動が着実に継続実施される体制を整備していく計画としている。

## ② 政権交代を踏まえたプロジェクト期間の設定

ドミニカ共和国においても 4 年に 1 度総選挙があり、中央政府、市ともに政権交代のリスクが懸念されることから、プロジェクト期間を 5 年間とし、2020 年の次回選挙後も約半年プロジェクトが継続することにより、新政権下の関係者への知識と成果の共有を図ることとする。

## 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3か月以内      ベースライン調査  
事業終了3年後      事後評価

以上