

ドミニカ共和国  
経済・計画・開発省 (SEEPYD)  
国境開発総局 (DGDF)

ドミニカ共和国  
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  
ファイナルレポート

平成 20 年 10 月  
(2008 年)

独立行政法人国際協力機構 (JICA)

委託先  
財団法人 国際開発センター (IDCJ)

通貨換算率

Currency Equivalents

2007 年平均レート

1 US\$ = 30.0995 RD\$

Unless Specifically Noted

## 序文

日本国政府は、ドミニカ共和国政府の要請に基づき、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を実施することを決定し、独立行政法人国際協力機構がこの調査を実施いたしました。

当機構は、平成18年12月から平成20年10月まで、財団法人国際開発センターの薮田仁一郎氏を団長とする調査団を現地に派遣いたしました。

調査団は、ドミニカ共和国政府関係者と協議を行うとともに、計画対象地域における現地調査を実施し、帰国後の国内作業を経て、ここに本報告書完成の運びとなりました。

この報告書が、本計画の推進に寄与するとともに、両国の友好・親善の一層の発展に役立つことを願うものです。

終わりに、調査にご協力とご支援を戴いた関係各位に対し、心より感謝申し上げます。

平成20年10月

独立行政法人国際協力機構

理事 松本 有幸

独立行政法人 国際協力機構

理事 松本 有幸 殿

## 伝 達 状

この度、ドミニカ共和国「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」に係る業務が終了しましたので、ここに最終報告書を提出いたします。本報告書は、貴機構との契約に基づき、2006年12月より2008年9月までの22ヵ月間にわたり実施された開発調査の結果を取りまとめたものです。

本調査は、ドミニカ共和国で特に高い貧困率を有している国境地域において、より持続的、効率的・効果的な開発を行う方策を追究したものです。そのために調査団は、関係者共通の指針となる国境地域開発戦略を提案し、またそのプロセスを通じて、カウンターパート機関である経済・計画・開発省及び国境開発総局を中心とする行政機関が開発プログラムを適切に運営管理するための能力の向上を図りました。

調査団は、国境地域の社会経済状況、現行事業、開発ニーズと開発の運営管理、ドミニカ共和国の取り組みを分析し、国境地域の抱える課題及びその解決方法について考察しました。また、打ち出した開発の方向性を試行するために、情報システム及びキャパシティ・デベロップメントという二つの実証調査を実施し、追加分析を行いました。これら一連の結果に基づき、国境地域開発戦略及びその戦略を活用するための実施体制、そしてガイドラインを、本報告書にて提案しています。

本調査を終えるにあたり、貴機構関係者の皆様に心より感謝申し上げるとともに、ドミニカ共和国の関係諸機関から賜った御支援と御協力に深く感謝の意を表します。本報告書が活用され、国境地域の自立的な経済発展と持続的な開発へ繋がることを、切に祈念申し上げます。

2008年9月30日

ドミニカ共和国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団  
総括 藪田 仁一郎



Zona Fronteriza /  
Border Region



República Dominicana /  
Dominican Republic



Mapa Zona Fronteriza / Border Region Map

国境地域位置図

ドミニカ共和国  
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

要約

I. 調査の背景と目的

ドミニカ共和国（以下、ド国）は 1990 年代の高い経済成長を遂げた結果、中所得国となった。しかしその恩恵は貧困層には十分に届かず、地域格差の是正にも結びついていない。中でも、国境地域では貧困層の割合が高い。ド国政府は、国境地域を優先地域としてその開発に取り組んできた。にもかかわらず、貧困削減の進捗は遅い。その要因としてド国政府は、統一した開発政策がない、組織間の連携が十分でない、計画と実施の過程が体系的でない、情報が点在しており共有されていない、といった点を挙げている。そして今までの開発活動の効率及び効果の不十分さにはこれらの点が多いに預かっていると指摘している。

これらの状況から、ド国政府は国境地域開発の基本方針となる開発戦略を策定し、併せてその実現に必要なキャパシティ・デベロップメントを促進するための開発調査を日本政府に要請した。これを受けて国際協力機構（JICA）は、2006 年 3 月に事前調査団を派遣し、「ドミニカ共和国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」とし、2006 年 9 月に実施細則（Scope of Work）に合意した。

本調査は 2007 年 1 月に開始され、以来、SEEPYD 大臣を議長とするステアリングコミティに報告しつつ、経済計画開発省（SEEPYD）、国境開発総局（DGDF）及び JICA 調査団から成る技術チームが取り組んできた。このドラフトファイナルレポートは、その成果を JICA 調査団がとりまとめたものである。

本調査は、モンテクリスティ、ダハボン、サンティアゴ・ロドリゲス、エリアス・ピーニャ、インディペンデンシア、バオルコ、ペデルナーレスの 7 県から成る国境地域を対象とし、以下を目的としている。

- 1) 関係者共通の指針となる開発戦略を策定する。目標年次は 2030 年である。
- 2) より持続的かつ効率的・効果的に開発を行う方策を明らかにする。
- 3) 上記のプロセスを通じて、SEEPYD および DGDF をはじめとする国境地域開発に関係する行政機関が開発プログラムを適切に運営管理できる能力を向上する。

国境地域の開発については多くの政府機関、国際ドナー、NGO が多岐にわたる貴重な分析、提言を既に行ってきた。この調査もそれらに多くを負っている。

## II. 現状分析と実証調査結果

1. 国境地域の社会経済状況、現行事業、開発ニーズと開発の運営管理、ド国の取り組みの分析の結果、以下のように「経済的自立」に向けた継続的な「地方イニシアティブ」が国境地域における開発の鍵を握っている。
  - 1) 最大の課題は貧困でありその主な原因は、若年層の職が不足していることと人口流出との悪循環。職をつくり若者の流出を防ぎ、経済的に自立できる地域をつくる必要がある。
  - 2) 既存の事業は「貧しいところの足りないものは埋めるという福祉的アプローチ」を取るものが主流。今後より必要なのは、「経済的自立を促すアプローチ」。
  - 3) 開発の運営管理における課題は政策の方向性が不明確で、その継続性もない。一定方向に向けた継続性、整合性のある政策が今後一層必要。
  - 4) 開発の運営管理効率に大きく影響すると指摘されている開発情報の流れは、各アクターの情報共有並びに住民への情報提供の必要性が大きい。
  - 5) 国境地域の抱える根本的問題は地方の人々が主体となって開発を進めてこなかったこと。国境地域開発に関係する多くの人々はこれを認識しており、新公共投資法の成立により「地方イニシアティブによる開発」へ向けて新しい取組みに舵を取った。この取組みは、実行を通して強化し、支援する必要あり。
2. 経済的に自立できる地域をつくるための国境地域の優位性について分析の結果、ハイチに接するという地理的条件を活かして両国間貿易を地方経済に結びつけるところに経済自立化への国境地域の可能性があるとと言える。国境地域を貿易通過点から流通拠点に転換し、ドミニカ共和国の行き止まりからイスパニョーラ島を東西南北につなぐ拠点に転換する可能性である。
  - 1) **現状**：ド国において国境地域のプレゼンスは、人口減少と高齢化に伴い、低下し続けている。加えて、イスパニョーラ島全体の中では、国境地域は隣国ハイチからの人口圧力を最も直接に受ける位置にある。また、国境地域では都市が小さいため、経済の交差点及び域外市場への窓口という都市の役割を十分に果たしていない。従って農畜産業及び関連する産業も限られた範囲でしか成長しない。更に、ド国の経済成長部門である輸出や「太陽とビーチ型」の観光産業とのリンクも弱い。その結果、経済が停滞し、開発の原動力というべき若年層が流出するという悪循環が生じている。
  - 2) **可能性**：国境地域にはいくつかの成長機会もある。第一に、政情の安定してきたハイチとの貿易額が増加しており、ハイチを視野に入れると潜在市場は大きい。第二に、法律28-01により投資が増えつつあり、この傾向を国境地域の成長に活かすことができる。第三に、米国への窓口となる港が国境の両サイドにある。第四に、国境地域には国立保護区など自然資源に恵まれており、エコツーリズムの地となりうる。将来的には、カリブ海諸国でも稀な自然資源を擁するハイチとも連携した多様なエコツーリズムを形成する可能性がある。

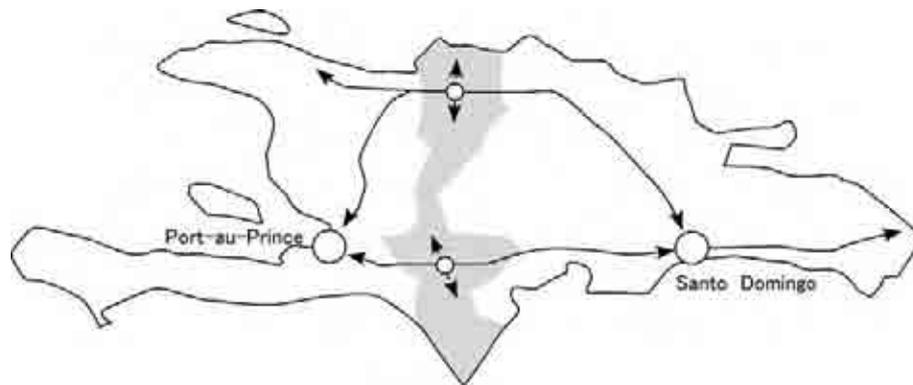


図 S.1 将来のドミニカーハイチ関係及びその中での国境地域

3. 地方イニシアティブと相互不可分の重要性を持つのが、人材、組織及びそれらを取り巻く社会経済のキャパシティである。開発におけるキャパシティとは、「目標を設定し達成し、開発課題を発見し解決する力」である。国境地域開発の主人公は住民及び市や県などの地方行政である。それを支援するのが SEEPYD 及び DGDF をはじめとする国の専門機関である。これら主人公と支援機関のキャパシティ強化のニーズは次の通りである。
  - 1) 国境地域の住民及び地方行政には地域外からの支援に対する依存傾向がある、開発に対するオーナーシップを彼らの間に醸成する必要がある。
  - 2) 多数の政府機関が継続性の限られた開発をばらばらに行ってきた。その効率の低さに鑑み、政府は新公共投資法によって参加アプローチを開発政策の中心に据えた。しかしそのための制度や方法は未だ模索中である。このため、地方イニシアティブの経験を地方、中央両レベルで更に積み、その経験と教訓を多くの市、県が共有していく必要がある。
  - 3) ドミニカ社会の一部には父権政治とクライアントリズムの文化があり、政治と行政をより明確に分化してゆく必要がある。また、開発の原動力となる若年層の人材の流出を防ぐ方策を検討する必要がある。
4. 次の2つの実証調査を実施した結果、地方イニシアティブによる開発を試行することが、アクター全体のキャパシティ向上をもたらしていることがわかった。
  - 1) 情報システム：情報共有による連携強化
  - 2) キャパシティ・デベロップメント：地方イニシアティブによる開発の試行
 従って、経済的自立に向けて実証調査の経験を活かすことが本調査で提案する戦略の実現の鍵であるとして、以下のように戦略を提案する。

### III. 開発戦略の提案

#### ビジョン：“総合的で持続的な開発の下での反映と幸福”

実証調査として行った参加型戦略策定ワークショップにおける参加者の総意として提案され、「健康、社会の調和や機会、より良い生活の質、そして幸福のある地域を、自らの開発努力によって実現する」という願いが込められている。

目標：“国境地域の貧困率を、2002年の64%から、2015年に40%、2030年には15%まで削減する”

上記のビジョンに様々な関係者が取り組んでいく上での共通尺度として貧困率を採用する。過去の改善実績及び国全体の目標水準に照らし、以下を関係者の共通目標に置く。

#### アプローチ：“経済的自立を促すアプローチ”

今まで主流であった「貧しいところの足りないものは埋めるという福祉的なアプローチ」に加え、上記アプローチを強化する。

#### 開発戦略

##### 戦略1：国境市場を最大限活用する

国境地域には多くの国境市場があり、貿易量を急速に伸ばしている。ド国経済にとっては重要な存在だが、国境地域は大きな恩恵を受けていない。地元産品、地元業者があまり参入できておらず、市場の利益も地元あまり投資されずに域外に流出しているからである。国境市場自体も扱い品目、運営体制、施設等の面で多くの問題を抱えている。

この戦略は、国境市場を活性化し、その影響圏を拡大させ、様々な経済活動分野に結びつけることによって国境地域の経済活動全体を刺激することを狙う。これに伴う国境地域への投資は国境貿易の経済効果を更に増幅させる効果をもたらす。

**プログラム 1.1** 国境市場の機能を現代化する：品揃えの多様化、流通関連業務の多様化、衛生等市場環境の改善

**プログラム 1.2** 国境地域への民間投資を促進する：投資促進税制の最大活用、地元業者の参入、インフラ及び都市環境の改善投資誘致

**プログラム 1.3** 国境市場への地元産品供給を増やす：農民の販売組織及び流通業者の活発化及び国境市場への参入、道路改善

##### 戦略2：隣国と優先順位を共有する

ドミニカーハイチの協調は国境貿易促進の重要な基盤であり、国家的な政策そのものでもある。両国間の信頼関係は首脳レベルでは醸成され、個別には官民で協調の動きがある。しかしそれらを体系的にフォローする体制はない。そこでこの戦略は両国の優先順位を行政レベ

ルでも共有していくことを狙う。

**プログラム 2.1** 相互理解を促進する：ドミニカーハイチ委員会の事務局機能強化、国境問題に関連する多くの組織の見直し、ハイチ人材の研修支援

**プログラム 2.2** インフラストラクチャーを整備する：両国間アクセスにとって重要な道路、港湾、道路交通管理の改善

**プログラム 2.3** 公正な国境管理を行う

**プログラム 2.4** 流域環境管理、防災体制をはじめとするイスパニョーラ島全体としての共通課題に引き続き取り組む

### 戦略 3：環境を保全しエコツーリズムに備える

国境地域の経済振興を、国の長期戦略につなげることを狙う。それはエコツーリズムであり、その前提ともなる環境保全である。首都圏周辺リゾートは新しさを失い、東部の新リゾートにとって代われつつある。同じように、その波は将来更に拡大し、新しい市場を獲得していくであろう。エコツーリズムはその意味で「ド」国の将来の観光開発戦略を先取りするものであり、自然に恵まれた国境地域の潜在的比較優位は大きい。地方イニシアティブによって既存の自然環境を維持保全することが重要である。

**プログラム 3.1** コミュニティによる自然資源管理を行う：保護すべき生物、地区のインベントリーづくり、保護のための啓蒙活動、巡回モニタリング、そのための体制を行政、学校、教会、経済人、NGO 等が組織、地元利益に直結する植林を積極。

**プログラム 3.2** 地元資源の価値を見直し観光資源として活用する：エコツーリズム振興戦略を作り、ターゲット市場、環境及び土地利用基準、促進すべき地元特産品等を明示する。

### 戦略 4：中核都市を形成し、かつ農村との一体的な発展を図る

国境地域の諸都市は、地域の中心としての十分な経済集積と生活環境を持っていない。そのため、農村の若年層は域内都市に向かってではなく、直接に首都方面に流出する傾向が強い。また国境貿易活動が国境地域経済に及ぼす波及効果も限られてきた。

国境都市及び交通・流通の要衝を中核都市に指定し、中核都市と農村地域とのリンクを強化し、国境貿易の地域内波及効果を高めることを狙う。それによって農村部も国境市場と社会サービスの便益を享受し、また若年人口の域内定着を進めることができる。

**プログラム 4.1** 中核都市として既存としを整備する：

- 1) 国境市場と地域経済とを結びつける経済・産業活動の活発化（流通関連産業、食品、建材、組立加工等ハイチで需要の大きい製造業、ハイチの労働集約型輸出産業に対する中間財供給）
- 2) 都市生活環境の向上（医療、職業訓練、中等教育、都市計画、都市インフラ）

- 3) 地域リーダーと行政との連携：地域社会で市民、NGO、教会、経済人など地域のリーダーと行政が連携して中核都市を形成。地域リーダーが中心となり、地域全体の住民ネットワーク構築。

#### プログラム 4.2 都市と農村の連携を強化する：既存道路の修復、改良

### 戦略5：コミュニティの経済的自立のため生産キャパシティを強化する

地方イニシアティブが、持続的開発の鍵であることは、「開発は幅広い関係者の参加によって進める」という政府の新方針、そして本件の実証調査が示すとおりである。地域のキャパシティについては、現在のところ、地域の市民を始めとするローカルレベルの関係者には依存傾向があると言える。経済的に自立できない点に要因があると言える。このため、現在の国境地域のかかえる最大の課題は、経済的に自立できる地域をつくることである。経済的に自立できる地域をつくるには、コミュニティレベルの所得を向上する必要がある。そのためには、国境地域のコミュニティの経済的な活動のためのキャパシティ（生産キャパシティ）を強化することが必要である。国境地域の人々の多くは農業や農産加工に従事している。これらを考慮した生産キャパシティの強化が必要である。

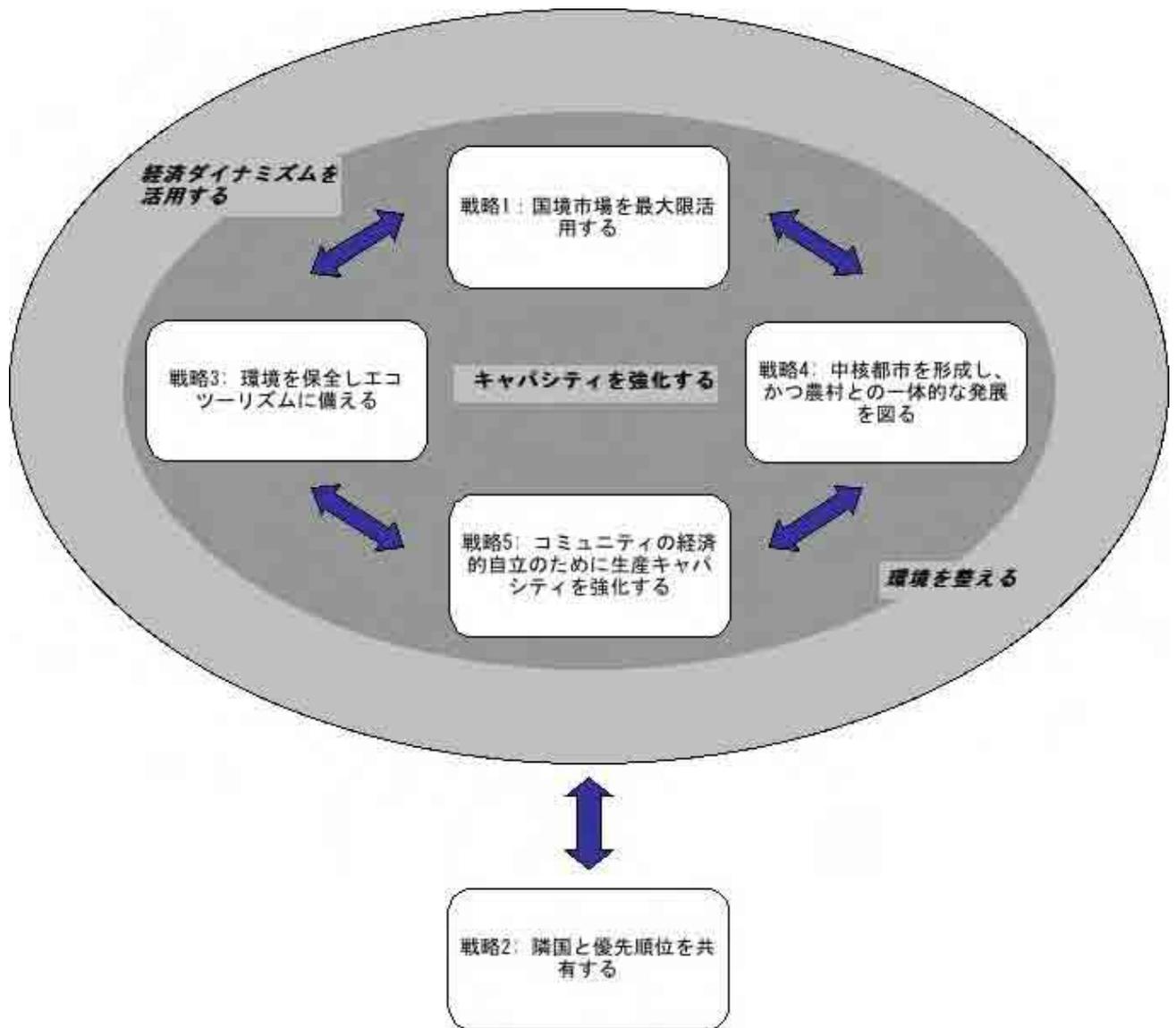
生産キャパシティの問題には、まず、コミュニティや生産グループの市場に応じた経営的能力、技術的能力、経済的能力の問題がある。また、人々のキャパシティを活かす環境として、道路や情報網などのインフラストラクチャーが、経済活動の強化のために戦略的に整備されていないという問題がある。更に、経済活動が活発化されるように、各種メカニズムやルールが整備されていないことである。これら課題に対応するため、次のプログラムを提案する。

**プログラム 5.1** 地域の生産グループの経営、技術、資金的キャパシティを強化する。現在のコミュニティや生産グループのビジネスに関するキャパシティを強化する。更に、将来を支える人材の育成のために、基礎教育を充実させ、更に技術教育も充実させる。地域を支える人材は、高等教育機関を出た人材よりもポリテクニクなどの技術教育機関の充実が必要である。

**プログラム 5.2** 生産キャパシティ強化のため戦略的にインフラストラクチャーを整備する。国境全域として、市場や経済活動が拡大するようなインフラネットワーク計画を策定する。コミュニティのインフラを整備するため DGDF などが抱える建設機械を、コミュニティのために有効活用する。

**プログラム 5.3** 生産キャパシティ強化のためルールやメカニズムを整備する。国境貿易に関する透明なルールの徹底を行う。競争力向上のための品質管理のメカニズムを導入する。

5つの戦略の関係を下図に示す。



出所：JICA 調査団

図 S.2 国境地域の開発戦略

#### IV. 戦略の実施体制

以上に提案した戦略は、書いてあるとおりの実施を求めて提案しているのではない。あくまで、指針として活用され、国境地域の人々と地方政府自らが戦略を作り実行していけるようにするのが狙いである。従って、提案するのはこの狙いに応える意味での「実施体制」である。実施体制は、様々な関係機関が共通目標を達成するために、各レベル内或いはレベルを超えて、連携・分担・協働し、調整し実施するための枠組みである。従って、「地方イニシアティブによる開発を促進し具体化する」ことを戦略実行のための方針とする。戦略を実行に移してゆくことを通して、それぞれのキャパシティが向上し、結果として自ら課題解決できるようになり、地域の持続的な発展が可能となるという実行方針である。

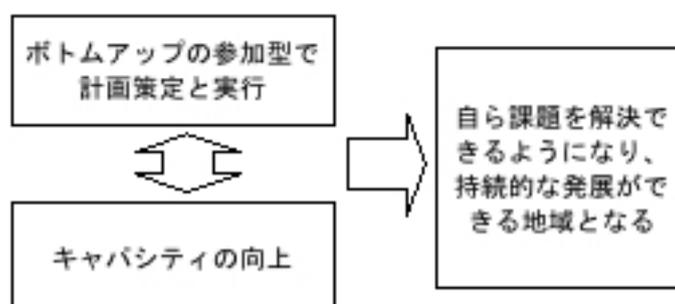


図 S.3 戦略実行の方針

出所：JICA 調査団

#### 戦略実行の手法：地方イニシアティブ・キャパシティ・デベロップメント・モデル

実証調査では、事例県の関係者自らが戦略を作成・実行し、その経験を通じて目標を設定し課題を解決するキャパシティを体得した。この実証調査の成果から導きだされた開発戦略実行の手法を「地方イニシアティブ・キャパシティ・デベロップメント・モデル」として提案する。戦略の実施とは、このモデルを国境地域全体に広げ、更に、地方で作成した計画を中央政府でオーソライズしてゆくことを意味する。このモデルにそった実施体制は以下のとおりである。

- 1) 地方のイニシアティブを重視して、市や県レベルからのボトムアップで計画を作る。開発の経験や知識を補うために関係機関（DGDF など）がファシリテーションを行う。
- 2) 計画づくりにあたっては、地方のニーズを計画に反映させるとともに、開発に関連する様々な機関を巻きこことによって全国的な視点からの分析も加える。
- 3) 地方レベルでもより多くの人々や関係機関を巻き込む。
- 4) 縦のライン（コミュニティ-市・県-中央のレベルの間）でのコーディネーションとコミュニケーションを図り、中央行財政を地方の計画に合ったものにしていく。
- 5) 各地方の経験の共有化によって相乗効果や波及効果を生み出す。

## 戦略具体化・実行のための行動計画

以上のプロセスを具体化したものを「行動計画」として提示する。この地方イニシアティブによる開発のため行動計画の実行を通じて、各アクター間での調整や協調の実務や手順を検討し、体系化していく。

表 S.1 戦略具体化・実行のための行動計画

レベル	行動
市及び県	1 戦略リバイズしてゆきより良いものとする 1.1 更に広い人々の巻き込み 1.2 分析の視点を入れる 1.3 短期、中期、長期の計画と優先度づけ 1.4 開発評議会でのオーソライズ 1.5 中央 (SSEPLAN) への承認申請 1.6 計画の優先づけと実行
	2 他の県への波及 3 市レベルでの実施
	4 県レベルを超える課題の協議：共通ビジョン、共通戦略、共通行動計画
中央	5 中央政府の政策の下に各県の行動をファシリテーションする 6 国境地域全体の短期、中期、長期の行動計画を取り纏める 7 中央レベルで調整し、優先順位を調整する 8 国境地域全域にかかわる課題について、実施段階で国の各機関を巻き込んで取り組んで実行する 9 地方の戦略策定のファシリテーション、モニタリングを行う 10 地方の戦略のオーソライズを行う 11 各省との調整を行う 12 ドナー、NGO との調整を行う

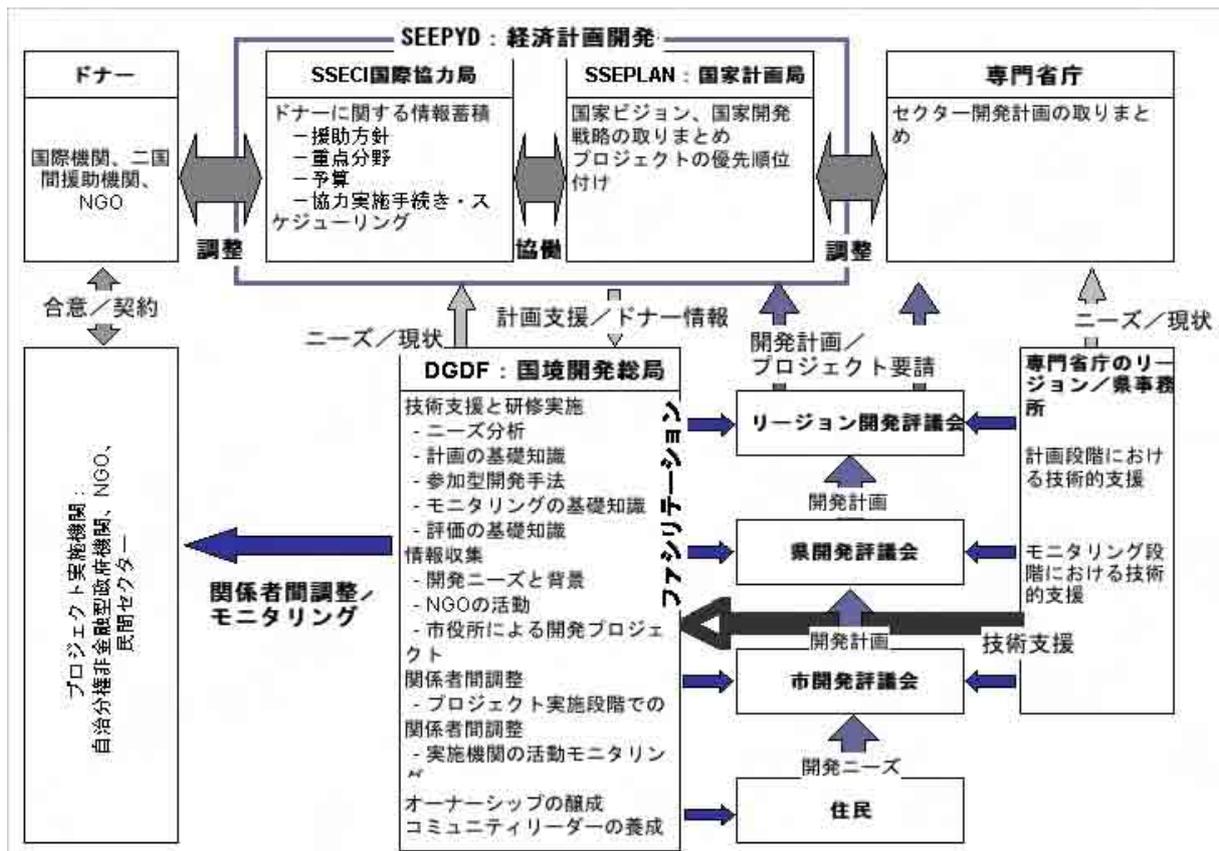
出所：JICA 調査団

## 当面の計画

当面のステップは4年間である。この間に、提案した国境地域開発戦略に基づき、実証調査にて作成した各地方の開発戦略を改善してゆく。最初のステップとして、ダハボンを対象として、既存のダハボン市を改善して国境地域北部の中核都市とすべく、自分たちで計画をする。ダハボンでの経過をレビューし、他の県でも同様の取り組みを行い国境地域全体で経験を共有する。

## 戦略実行のための組織間連携体制

新公共投資法では、SEEPYD が、地方計画の取りまとめと調整を行うこととされているものの、SEEPYD の地方レベルでの組織的、人的基盤は弱い。このため、実証調査では、SEEPYD の政策助言のもとに、DGDF が地方イニシアティブを支援し、ファシリテートする体制を取った。この経験を基に、戦略実施のための組織体制を下図の通り提案する。この組織体制を通じてローカルレベルのニーズと計画案を国の政策・戦略に反映させていき、一方で国の政策・戦略をローカルレベルで実現していく。このプロセスには二つの重要なチャンネルがある。開発評議会と DGDF である。開発評議会は計画を審議、決定するチャンネルである。一方、DGDF は、そのファシリテーターであり、開発評議会に対するテクニカルな支援が任務である。



出所：JICA 調査団

図 S.4 戦略実施のための組織体制

### 長期展望

各地方の開発戦略は、当面できるところから実行に移す。中長期的には国民経済、国の行財政の発展に応じつつその先の戦略につなげていく。開発の長期展望を示すと以下の表のとおり。

表 S.2 長期展望

短期 (2008-2012)	中期 (2013-2020)	長期 (2021-2030)
ローカルな先進例づくり	先進例の普及、国家政策制度への反映	ボトムアップ開発のモデルとしての国境地域
NGO、地元経済人主導	地方行政の役割増大	新世代の定着、地方自治能力向上に基づくローカル主導の開発体制
既存の制度・組織・施設の最大活用	地元経済財政の拡大に応じた新規投資	両国経済交流の進展に応じた活動の多様化

出所：JICA 調査団

## V. 実施体制整備ガイドラインの提案

提案した実施体制には様々なアクターが参加する。そのようなアクターがそれぞれの立場や組織義務を超えて互いに尊重すべき事項として以下5つのガイドラインを提案する。

### ボトムアップ型の計画策定ガイドライン

- 1) ボトムアップ方式による計画作成方法の強化
- 2) ローカル支援機能の強化
- 3) 調整機能の強化
- 4) 情報収集と共有化の推進
- 5) 住民に最も近い行政機関としての市政府の強化
- 6) 関係機関の機能の明確化と専門性の強化

### 各戦略の実行に関するガイドライン

5つの戦略は多種の分野を包含し、現在より更に多くの利害関係者が関与する。戦略の実施は、特定の利害者への利益誘導を招くことなく、公正さを維持するための留意事項を本文8.2節に戦略ごとに記した。

### 人材活用育成ガイドライン

- 1) 地方イニシアティブによる開発のコアとなる人材として、SEEPYD 国境地域開発推進チーム、DGDF 計画局と地域/事務所の計画スタッフ、県の調整スタッフ、市の計画スタッフ、地域リーダーを活用し、育成する。
- 2) 組織の視点でなく地方の視点を重視した人材育成を行う。
- 3) 各組織において専門性、実務能力、ファシリテーション能力の強化を重視する。

### 法制度整備ガイドライン

地方イニシアティブによる開発という新しい方法は、進めていくうちに、既存の法制度との整合性が確保されなくなる場合が生じ得る。整備が望まれる法制度事項は以下のとおりである。

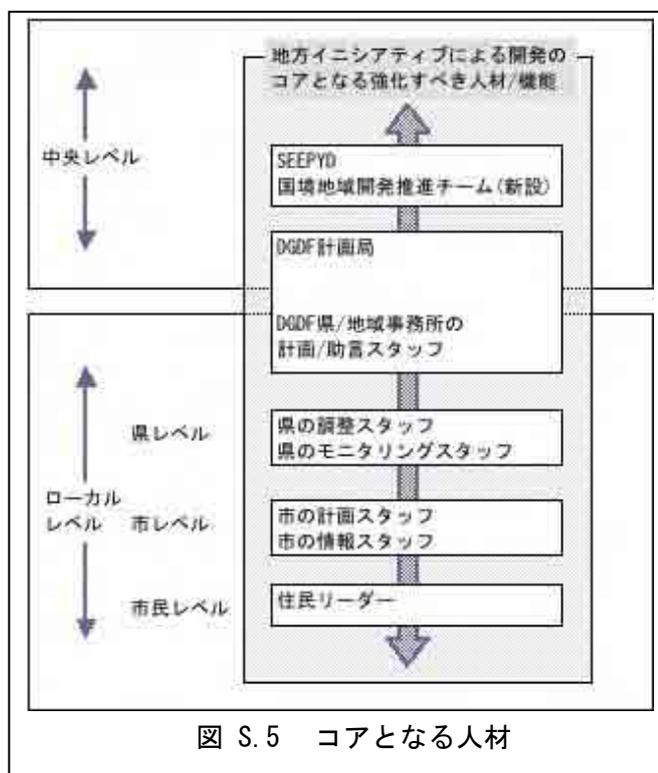


図 S.5 コアとなる人材

- 1) 開発評議会の組織、人事、運営方法等
- 2) 公務員制度。特に行政の継続性確保と専門性の充実に向けて
- 3) 行政の政治的中立性。地域イニシアティブを通じた住民意識向上の長期的帰結として
- 4) 関係機関の機能の明確化。特に地方と国をつなぐ DGDF の情報、助言、調整能力
- 5) リージョン区分の統一。地方イニシアティブに必要な省庁間調整の円滑化のために
- 6) 市の規模拡大による行財政能力強化の可能性
- 7) 地元利益増進に向けた投資誘致制度。特に雇用、地方税、環境管理。
- 8) 法律間の整合性。特に新公共事業法、新地方自治法を中心として

### 情報システムガイドライン

実証調査で構築した情報システムが地方イニシアティブによる開発に効果的に活用されるかどうかはその運営管理にかかっている。

- 1) 情報センターのデータベースの充実、とくに異なる組織のデータ同士の整合性。
- 2) 市レベルにおける情報管理体制づくり（とくに基礎的統計情報とプロジェクト計画）
- 3) 地方レベルにおける情報システムの普及、啓蒙の継続

計画は作ることよりも修正していくことが重要である。以上の開発戦略及び実施体制に関する提案も同様であり、今後の継続的な修正を経つつ、2030年に向かって国境地域の開発が一步一步進むことが望まれる。また、その過程において地方イニシアティブ、中央政府機関の機能、国際協力が更に促進されることが望まれる。

ドミニカ共和国  
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

ファイナルレポート

---

目次

序文	
伝達状	
位置図	
要約	S-1
目次	i
図表リスト	iii
略語一覧	ix
イントロダクション	1

第 1 部 現状分析と基本構想

第 1 章 現状分析

1.1 国境地域の現状	1-1
1.2 国境地域における既存のイニシアティブ	1-7
1.3 国境地域の開発ニーズ	1-10
1.4 ド国政府の取組み状況～政策と法制度、組織体制及び実施手続き	1-22
1.5 情報管理の現状と課題	1-34

第 2 章 課題と開発戦略基本構想

2.1 課題の分析	2-1
2.2 開発戦略基本構想（IDEA OF DEVELOPMENT STRATEGY）	2-4

第 2 部 実証調査

第 3 章 情報システム実証調査

3.1 情報システム実証調査の目的	3-1
3.2 実証用情報システムの対象範囲	3-1
3.3 情報システム実証調査デザイン	3-1
3.4 情報システム実証調査計画の概要	3-10
3.5 情報システム実証調査実施結果と今後の課題	3-11

## 第4章 キャパシティ・デベロップメント実証調査

4.1 実証調査の背景 .....	4-1
4.2 実証調査の計画 .....	4-4
4.3 実証調査の結果 .....	4-9
4.4 戦略へのフィードバック：教訓と提言 .....	4-15

## 第3部 戦略の提案

### 第5章 戦略の策定に向けて

5.1 地域開発戦略に向けた地域の優位性分析 .....	5-3
5.2 戦略の実行のためのキャパシティ .....	5-23

### 第6章 国境地域開発戦略の提案

6.1 ファイナルレポートまでのプロセス .....	6-1
6.2 国境地域開発戦略の提案 .....	6-13

### 第7章 戦略の実施体制

7.1 戦略の実施に向けて .....	7-1
7.2 実施体制の方針 (IMPLEMENTING THE STRATEGIES) .....	7-2
7.3 長期展望 .....	7-16

### 第8章 実施体制整備ガイドライン

8.1 ボトムアップ型の計画策定ガイドライン .....	8-2
8.2 各戦略の実行に関するガイドライン .....	8-10
8.3 人材活用育成ガイドライン .....	8-12
8.4 法制度整備ガイドライン .....	8-16
8.5 情報システム管理ガイドライン .....	8-20

### 付属書類

A. キャパシティ・デベロップメント実証調査ワークショップ結果 .....	A-1
B. 情報システム実証調査 付属資料 .....	B-1
C. 既存の事業一覧 .....	C-1
D. Scope of Work .....	D-1

## 図表リスト

### 要約

図 S.1	将来のドミニカーハイチ関係及びその中での国境地域	S-3
図 S.2	国境地域の開発戦略	S-7
図 S.3	戦略実行の方針	S-8
図 S.4	戦略実施のための組織体制	S-10
図 S.5	コアとなる人材	S-11
表 S.1	戦略具体化・実行のための行動計画	S-9
表 S.2	長期展望	S-10

### イントロダクション

図 1	調査の実施体制	2
-----	---------	---

### 第 1 章

図 1.1	イスパニョーラ島における山脈と街道	1-1
図 1.2	国境地域の人口密度	1-3
図 1.3	人口ピラミッドの比較：全国とバオルコ県	1-4
図 1.4	国境地域の開発ニーズ	1-12
図 1.5	国境地域の課題の構造	1-20
図 1.6	国境開発の方向性	1-21
図 1.7	組織の非専門化が招くプロジェクトサイクルの悪循環	1-26
図 1.8	ドミニカ共和国の政府機関の間の情報の流れ	1-34
表 1.1	国境地域の県	1-3
表 1.2	国境地域の人口動態	1-4
表 1.3	国境地域の社会指標	1-5
表 1.4	経済人口と経済依存人口率	1-5
表 1.5	国境地域の経済活動人口のセクター別割合	1-6
表 1.6	国境地域の開発優先度	1-11
表 1.7	調査対象の県、市、コミュニティ	1-13
表 1.8	RRA のスケジュール	1-13
表 1.9	県レベルのニーズの要約	1-14
表 1.10	市レベルでの開発ニーズ	1-15
表 1.11	コミュニティレベルの開発ニーズ	1-16

表 1.12	ダハボンでの RRA の要約 .....	1-18
表 1.13	国境地域開発にかかる政策と法制度 .....	1-22
表 1.14	行政・政治組織の構造 .....	1-25
表 1.15	国境開発総局の 2006 年度費用実績 .....	1-27
表 1.16	国境開発における問題点とその対処方法 .....	1-35

## 第 2 章

図 2.1	RRA でのニーズ分析結果 .....	2-1
図 2.2	課題の整理 .....	2-2
図 2.3	パリ宣言に照らしたド「国」の援助効果向上への段階 .....	2-3
図 2.4	インテリムでの開発戦略案と実証調査 .....	2-5
図 2.5	キャパシティ・デベロップメント実証調査と 2 つの調査目的の関連性	
図 2.6	実施体制モデル .....	2-7
図 2.7	2 つの実証調査間の連関 .....	2-7

## 第 3 章

図 3.1	情報システム枠組み図 .....	3-2
図 3.2	情報センター外部設計図 .....	3-3
図 3.3	Web アプリケーション開発工程と成果物 .....	3-4
図 3.4	モジュール 構成図 .....	3-5
図 3.5	モジュール 構成図 .....	3-6
図 3.6	モジュール 構成図 .....	3-7
表 3.1	情報センター各モジュールの戦略と指標 .....	3-2
表 3.2	モジュール概要 .....	3-4
表 3.3	ユーザ権限とサービス内容 .....	3-6
表 3.4	情報システムで取り扱う情報項目 .....	3-7
表 3.5	情報システムで取り扱う情報項目 .....	3-9
表 3.6	情報システム実証調査計画 .....	3-10
表 3.7	情報センター構築実証調査実施結果 .....	3-13
表 3.8	情報センター構築実証調査活動成果 .....	3-13
表 3.9	情報センター構築実証調査活動成果 .....	3-14
表 3.10	情報収集実証調査実施状況 .....	3-15
表 3.11	各情報収集の問題点と解決方法 .....	3-16
表 3.12	情報システム普及実証調査実施結果 .....	3-18

## 第4章

図 4.1	地域イニシアティブ開発のモデル.....	4-2
図 4.2	調査目的へのフィードバック.....	4-5
図 4.3	実証調査の成果と戦略への反映.....	4-25
表 4.1	キャパシティ・アセスメント.....	4-4
表 4.2	プログラム内容.....	4-6
表 4.3	実証調査のスケジュール.....	4-7
表 4.4	プロジェクト・デザイン・マトリックス.....	4-8
表 4.5	プログラムの進捗状況.....	4-9
表 4.6	プログラムで策定された計画成果.....	4-10
表 4.7	プログラムのキャパシティ・デベロップメント成果.....	4-11
表 4.8	キャパシティ・ニーズ、向上したキャパシティ、更なるニーズ.....	4-14
表 4.9	各レベルのキャパシティ・デベロップメントのニーズ.....	4-17
表 4.10	国境地域共通の戦略の比較.....	4-19
表 4.11	県のビジョン.....	4-20
表 4.12	国境地域の共通政策の比較.....	4-23
表 4.13	県の戦略の分類.....	4-23

## 第5章

図 5.1	国境地域の課題の構造と開発の方向性.....	5-2
図 5.2	実証調査結果を受けた戦略策定への分析.....	5-3
図 5.3	南部のエンリキージョ地域の観光資源.....	5-7
図 5.4	人口ピラミッド.....	5-8
図 5.5	イスパニョーラ島の人口密度.....	5-9
図 5.6	国境両側 100km 以内の地域.....	5-10
図 5.7	現状の広域的位置づけ.....	5-11
図 5.8	将来の広域的位置づけ.....	5-11
図 5.9	隣国への輸出：一般貿易額.....	5-15
図 5.10	キャパシティ分析から戦略実行方針、行動計画、ガイドラインへのロジックフロ ー.....	5-35
表 5.1	GDP 構成とセクター別成長率.....	5-4
表 5.2	外貨収入.....	5-4
表 5.3	国別輸出：一般貿易.....	5-6
表 5.4	空港別の外国観光客の入れ込み数のシェア(%、2007 年).....	5-6

表 5.5	国境両側 100km 以内におけるドミニカ共和国とハイチの比較 .....	5-10
表 5.6	隣国との貿易 .....	5-12
表 5.7	隣国への輸出品目：一般貿易(各年の上位 10 品目のみ、単位は輸出額 FOB US\$) .....	5-13
表 5.8	隣国へのソーナフランカからの輸出品目(各年の上位 10 品目、単位:輸出額 FOB US\$) .....	5-14
表 5.9	隣国からの輸入(各年の上位 10 品目のみ、単位:輸出額 FOB US\$) .....	5-14
表 5.10	国境貿易の状況.....	5-15
表 5.11	各地での輸出動向 .....	5-17
表 5.12	法律 No.28-01 による国境地域への投資企業 .....	5-20
表 5.13	キャパシティ分析：現状分析時：国全体の国境地域開発のキャパシティ .....	5-25
表 5.14	キャパシティ分析：組織のキャパシティの自己分析.....	5-26
表 5.15	キャパシティ分析：調査の全体プロセスを通じたアクター毎の分析 .....	5-27
表 5.16	キャパシティ分析：アクターのレベル毎のキャパシティニーズ .....	5-28
表 5.17	キャパシティニーズ、実施体制、ガイドラインの要点 .....	5-36

## 第 6 章

図 6.1	戦略策定の流れ.....	6-1
図 6.2	実証調査の成果と戦略への反映 .....	6-5
図 6.3	将来の広域的位置づけ .....	6-9
図 6.4	開発戦略の構成.....	6-13
図 6.5	ワークショップの各グループの描いたビジョンのステートメントとイメージ画..... .....	6-15
図 6.6	国境地域における貧困率削減の見通し.....	6-16
図 6.7	アプローチ.....	6-18
図 6.8	国境地域の戦略.....	6-21
図 6.9	プログラムと戦略の関係.....	6-24
図 6.10	プログラムと市場 .....	6-25
図 6.11	南部のエンリキージョ地域の観光資源.....	6-35
図 6.13	国境地域から見た都市ヒエラルキー .....	6-38
図 6.14	ダハボン県内の貧困率 .....	6-42
図 6.15	国境地域における国道網の現状 .....	6-43
図 6.16	国境地域内既存道路網 .....	6-43
表 6.1	キャパシティ分析 .....	6-12
表 6.2	国境地域のビジョンの比較.....	6-14
表 6.3	国境地域における貧困率削減の見通し.....	6-16
表 6.4	開発戦略の概要.....	6-22

表 6.5	隣国の農産物輸入 .....	6-27
表 6.6	国境地域での農産物の生産量（2004年） .....	6-28
表 6.7	製品目的別の畜産農家数 .....	6-28
表 6.8	国境地域の観光資源の評価 .....	6-32
表 6.9	国境地域の国立自然保護区 .....	6-33
表 6.10	国境地域の自然環境保護区への来訪者数 .....	6-33
表 6.11	空港別の外国観光客の入れ込み数のシェア(%、2007年) .....	6-34
表 6.12	国境地域の都市人口 .....	6-37
表 6.13	ダハボン県における都市-農村別貧困率 .....	6-42

## 第7章

図 7.1	戦略実行の方針 .....	7-3
図 7.2	次のステップに向けて .....	7-4
図 7.3	開発へ向けての組織間の実施体制案 .....	7-11
図 7.4	情報システムのための実施体制概念図とその目的 .....	7-14
表 7.1	行動計画とアクター .....	7-7
表 7.2	戦略とキーアクター .....	7-8
表 7.3	戦略と各県での重用性 .....	7-8
表 7.4	戦略の実施スケジュール案 .....	7-9
表 7.5	ダハボンでの戦略毎のキーアクターと関係機関 .....	7-9
表 7.6	戦略、行動計画、アクターと情報の活用方法 .....	7-13
表 7.7	情報システム管理実施体制基本方針 .....	7-15
表 7.8	長期展望 .....	7-18

## 第8章

図 8.1	地方イニシアティブによる開発のコアとなるべきグループ .....	8-13
図 8.2	現在と移行後の情報センターハード構成図 .....	8-21
図 8.3	情報システム循環ダイアグラム .....	8-28
表 8.1	ボトムアップ型の計画策定ガイドライン .....	8-2
表 8.2	国際協力テーブルの構造 .....	8-6
表 8.3	データ運用管理と改善ガイドライン（サーバー移行前） .....	8-22
表 8.4	データ運用管理と改善ガイドライン（サーバー移行時） .....	8-22
表 8.5	データ運用管理と改善ガイドライン（サーバー移行後） .....	8-23
表 8.6	Webアプリケーション改善コスト .....	8-23

表 8.7	情報センターで公開する地勢・統計情報項目と収集方法概要.....	8-24
表 8.8	情報センター上での統計情報表示方法.....	8-25
表 8.9	情報センターで公開するプロジェクト情報と収集方法.....	8-25
表 8.10	情報センターで公開するプロジェクト情報と収集方法.....	8-25
表 8.11	SIGEDF ユーザアカウント一覧.....	8-26
表 8.12	Web ページと作成・管理研修プログラムの例.....	8-27
表 8.13	地方での情報リテラシー向上のための研修例.....	8-28
表 8.14	地方での情報システム普及啓蒙活動例.....	8-30

## 略語一覽 / Lista de Abreviaciones / List of Abbreviations

Abreviación/ <i>Abbreviation</i>	Español/Spanish	<i>Inglés/English</i>
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional	Spanish Agency of International Coordination
AIAI	Índice de Evaluación de la Información Administrativa	Administrative Information Assessment Index
CEI-RD	Centro de Exportación e Inversión de la Rep. Dom.	Exporting and Investment Center of the Dominican Rep.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y Caribe (UN)	Economic Commission for Latin America and the Caribbean (U
CONARE	Consejo Nacional de Reforma del Estado	National Council of State Reform
COPDES	Comisión Presidencial de Objetivos del Milenio y Desarrollo Sostenible	Presidential Commission of Millennium Dev. Goals and Sustainable
DGDF	Dirección General de Desarrollo Fronterizo	General Directorate of Border Region Development
ERP-RD	Estrategia para la Reducción de la Pobreza en la Rep. Dom.	Poverty Reduction Strategy in the Dom. Rep.
ET	Equipo Técnico	Technical Team
FUDECO	Fundación para el Desarrollo Comunitario	Community Development Foundation
GCPs	Gabinete de Coordinación de Política Social	The Social Policy Coordination Cabinet
GDR	Gobierno de la República Dominicana	Dominican Republic Government
GTI	Grupo Técnico Interinstitucional	Inter-Institutional Technical Group
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica	Technical Cooperation German Agency
IAD	Instituto Agrario Dominicano	Dominican Agrarian Institute
ICT	Tecnología de la Información y Comunicación	Information and Communications Technology
IDB(BID)	Banco Interamericano de Desarrollo	Inter-American Development Bank
IDIAF	Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales	Dominican Institute for Agricultural and Forestry Research
IFAD	Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura	International Fund for Agricultural Development
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública	Public Administration National Office
INDRHI	Instituto Nacional de Recursos Hídricos	National Institute of Water Resources
INFOTEP	Instituto de Formación Técnico Profesional	Technical-Professional Institute
INUVA	Instituto Nacional de la Uva	Grape National Institute
INVI	Instituto Nacional de la Vivienda	Housing National Institute
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón	Japan International Cooperation Agency
OAS	Organización de los Estados Americanos	Organization of American States
ONAP	Oficina Nacional de Administración y Personal	Administration and Personnel National Office
ONAPLAN	Oficina Nacional de Planificación	National Planning Office
ONE	Oficina Nacional de Estadísticas	National Statistics Office
ONFED	Oficina del Ordenador Nacional para los Fondos Europeos de Desarrollo	National Office for the European Development Fund
OPP	Oficinas de Planificación Provincial	Provincial Planning Offices
PADF	Fondos para el Desarrollo Panamericano	Pan-American Development Fund
PAN	Programas de Acción Nacional	National Action Programs
PAN-FRO	PAN Fronteriza	PAN of Border Region
PARME	Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado	Support Project for the Reform of the Modernization of the Stat
PARTCA	Proyecto de Apoyo a la Transición Competitiva Agroalimentaria	Support Project for Competitive Transition of the Feeding and Agriculture Industry
PROCOMUNIDAD	Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias	Community Initiative Promotion Fund
PROREFORMA	Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo	Support Project for the Reform and Modernization of the Executive Branch
PRSP	Estrategia para la Reducción de la Pobreza	Poverty Reduction Strategy Paper
PVC	Cooperación Privada y Voluntaria	Private and Voluntary Cooperation
SEA	Secretaría de Estado de Agricultura	Ministry of Agriculture
SEE	Secretaría de Estado de Educación	Ministry of Education
SEEPYD	Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo	Ministry of Economy, Planning and Development
SEMARN	Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Ministry of Environment and Natural Resources
SEOPC	Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones	Ministry of Public Works and Communications
SEIC	Secretaría de Estado de Industria y Comercio	Ministry of Treasury
SEREX	Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Finance Management Integrated System
SHE	Secretaría de Estado de Hacienda	International Cooperation Department
SIGEF	Sistema Integrado de Gestión Financiera	Planning Department
SSECI	Subsecretaría de Estado de Cooperación Internacional	International Cooperation Department
SSEPLAN	Subsecretaría de Estado de Planificación	Technical Secretariat of the Presidency
SSTCI	Subsecretaría de Técnico de Cooperación Internacional	United Nations Convention to Combat Desertification
STP	Secretariado Técnico de la Presidencia	United States Agency for International Development
UNCCD	Convención de las Naciones Unidas para Combatir la Desertificación	Ministry of Treasury
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional	Finance Management Integrated System

The abbreviations in *italic* are written in English

## イントロダクション

本報告書は、「国境地域の持続的開発に向けた効果的プログラム運営能力向上計画調査」の調査結果を取りまとめたファイナルレポート（FR）である。以下に、調査の枠組み、体制、プロセスについて記す。

### 1 調査の枠組み

#### (1) 調査の背景

本件調査の背景には以下が挙げられている。

- 1) ドミニカ共和国は中所得国でありながら、所得格差が大きい。その中で国境地域は最も貧困度が高い。
- 2) 国境地域は優先開発地域と位置づけられているものの、取組みが全体としては効率的でない。

したがって、政府機関のみならず地元関係者、ドナーも含めた関係機関相互の連絡調整を推進し、国境地域の開発をより効果的にすることが期待されている。

このため、ドミニカ共和国政府は 2004 年 8 月に国境地域開発の開発方針となる総合開発マスタープランを策定するための開発調査「持続的国境地域開発のための中長期戦略策定調査」の要請を行い、日本政府は 2005 年 3 月にその要請を採択した。さらに JICA は 2006 年 3 月に事前調査団を派遣し、同調査の実施細則（Scope of Work）と協議議事録（Minutes of Meeting）について、ドミニカ共和国政府と合意した。

#### (2) 調査の目的

本件開発調査の目的は以下の 3 点である。

- 1) 国境地域を対象に、関係者共通の指針となる開発戦略を策定する。
- 2) 同地域開発をより持続的かつ効率的・効果的に行う方策を明らかにする。
- 3) また 1)、2)のプロセスを通じて、カウンターパート機関である経済・計画・開発省（SEEPYD）及び国境開発総局（DGDF）を中心とする行政機関が情報の蓄積・共有化を進め、開発プログラムを運営管理できる能力の向上を図る。

#### (3) 調査対象地域：国境地域

対象地域は国境に位置する 7 県（北から、モンテクリスティ、ダハボン、サンティアゴ・ロドリゲス、エリアス・ピーニャ、インディペンデンシア、バオルコ、ペデルナレス）（以下「国境地域」とする）である。

## 2 調査の実施体制

本件調査は以下のような実施体制に基づいて行われた。

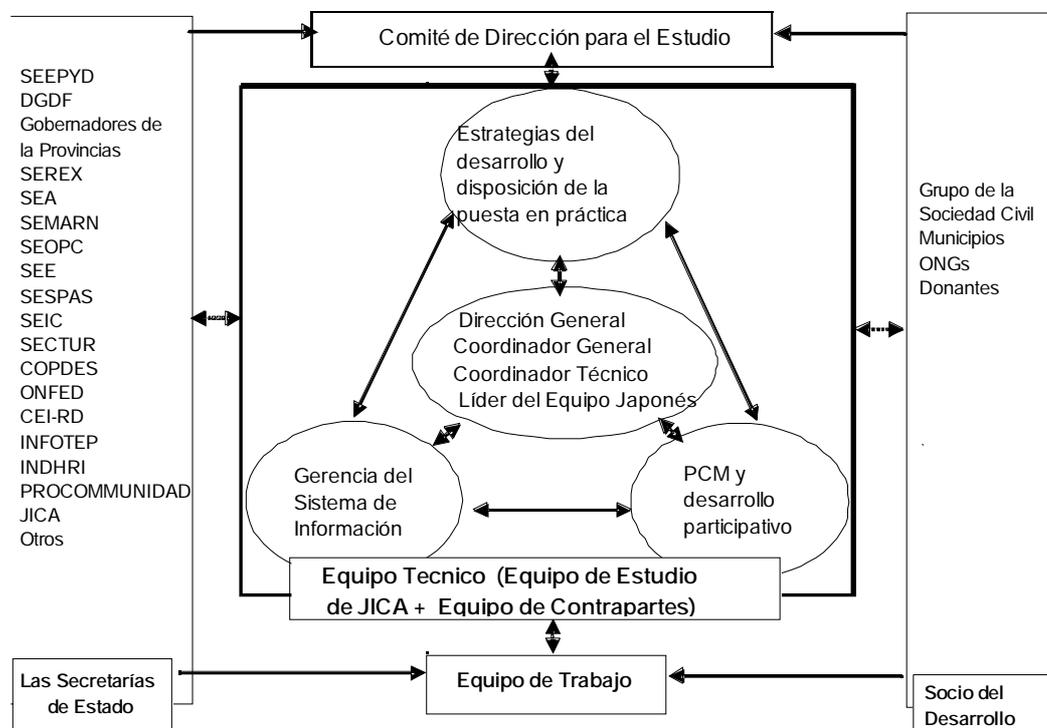


図 1 調査の実施体制

JICA 調査団は次のメンバーよりなっている。

- 藪田仁一郎 総括/地域総合開発 1
- 寺原譲治 副総括 (第 1、2 年次) /地域総合開発 2
- 奥田浩大 開発行政/組織/制度
- 鈴木憲明 情報管理/情報システム計画
- 吉村浩司 副総括 (第 3 年次) /参加型開発・PCM
- 魚住耕司 業務調整 (第 1 年次)
- 宇津木絵 業務調整 (第 2、3 年次)

### (1) 常設機関

技術チーム([Equipo Técnico], ET)が、核となる機関として、毎週定例の会議を持った。

### (2) 非常設機関

ステアリング・コミティが 2 度にわたり開催された。また必要に応じ作業グループが召集され、ET との合同会議が持たれた。

### 3 調査のプロセス

調査は2006年12月から2008年10月までの2年弱にわたって実施された。調査は2つのフェーズからなる。

フェーズ1：現状分析から開発戦略基本構想の策定まで（2006年12月から2007年5月まで）

フェーズ2：実証調査の実施から開発戦略の策定まで（2007年6月から2008年10月まで）

フェーズ1では、インセプションレポート（ICR:2007年1月）を作成し、ド国の関係者に調査方針について説明した。その内容は、2007年1月19日に開催されたステアリング・コミティにて議論のうえ合意された。この方針に沿って、2007年1月から5月まで、国境地域の現場での開発ニーズを確認する実態調査を含む各種の現状分析を行い、その結果に基づき開発戦略基本構想を取り纏めた。

フェーズ1の結果は、インテリム・レポート（ITR:2007年5月）に取りまとめられ、国境地域のための開発戦略基本構想及びその具体化にとって、特に重要と思われる実証調査を提案した。「情報システム」及び「キャパシティ・デベロップメント」の2件である。開発戦略基本構想及び実証調査に関するこれらの提案は、2007年8月28日に開催された、国境地域援助協調会議（協力テーブル：SEEPY及びDDGDF主催）で多くの関係者に発表され、意見交換のうえ、2007年8月31日に開催されたステアリング・コミティにおいて合意された。

フェーズ2の期間の多くは、2つの実証調査の実施に当てられた。実証調査は2007年8月から2008年2月まで実施された。その進捗と中間結果は、プロGRESS・レポート1（PR1:2007年12月）に取り纏められ、かつ開発戦略の骨子について報告した。

実証調査の最終的な結果を基に、プロGRESS・レポート2（PR2:2008年3月）にて、国境地域の開発戦略案を提案した。この戦略案は、開発戦略の骨子に追加的な分析を加えるとともに、実証調査の結果を反映させた。更に、戦略案の策定プロセスで、中央レベルと地方レベルの多くの関係者との会合を持ち、戦略案を説明するとともに意見交換を行い、彼らの意見もこの戦略案に反映させた。特に、2008年2月12日には協力テーブルにてドナーやNGO関係者と、2月20日にはワークショップの機会に国境地域の地方の関係者と、3月7日には関係各省と地方関係者との意見交換の場を持った。

ドラフトファイナルレポート（DFR:2008年7月）は、プロGRESS・レポート2へのコメントに基づき、必要な加筆修正を行い、開発戦略案を提示した。このドラフトファイナルレポートの内容を2008年7月にダハボン（2008年7月11日）及びサントドミンゴ（2008年7月16日）において、関係者に対して説明を行い、幅広く意見やコメントを得た。更に、その後も経済・計画・開発省（SEEPYD）からコメントを受領した。

本ファイナルレポートはこれらの関係者の意見やコメントを反映し、最終的な調査の結果を取り纏めた。

#### 4 本報告書の構成

本報告書の構成は次の通りである。

第1部では、主にフェーズ1に実施した現状分析とそこから抽出課題の整理及び戦略基本構想の提案について纏めている。第1章では、国境地域の現状、既存のイニシアティブ、開発ニーズ、ド国の取組み、情報管理の現状について分析している。第2章では、これら抽出された課題の整理を行い戦略基本構想並びに実証調査の提案を行っている。

第2部では、主にフェーズ2の実証調査の結果とそこから得られた戦略へのフィードバックについて纏めている。第3章では情報システム実証調査、第4章ではキャパシティ・デベロップメント実証調査の結果を纏めている。

第3部では、以上の結果を基に、実証調査結果の反映、追加的な分析、関係者との意見交換を経て、開発戦略案を提案している。第5章では、戦略の提案に至った分析を纏めている。第6章では、国境地域開発戦略とその内容を提案している。第7章は、戦略の実施体制について提案している。第8章では、戦略を実施する上で、関係者が共通に尊重すべき事項を実施体制整備ガイドラインとして提案している。

# 第 1 部 現状分析と課題

## 第1章 現状分析

本章では、下記により、本調査の中心課題である「国境地域の開発が効率的でない」要因の分析を行う。

第1.1節「国境地域の現状」で、国境地域の地理的、歴史的、社会経済的な特徴を分析する。

第1.2節「国境地域における既存のイニシアティブ」において、現在行われているプロジェクトやプログラムについてレビューを行い、国境地域で行われている事業の傾向をつかむ。

第1.3節「国境地域の開発ニーズ」において、既存資料のレビュー及び簡易農村調査（RRA）の結果より、国境地域での開発のニーズを分析する。

第1.4節「ド国政府の取組み状況」において、国境地域の開発に対するド国政府の取組み状況を、各種政策・戦略、法制度、組織体制と組織間連携を含む実施手続きについての既存資料及び関係者からのインタビューに基づき分析する。

最後に、第1.5節「情報管理の現状と課題」において、国境地域の開発が効率的でない理由の一つとしてあげられている情報の流れと共有化の現状について分析する。

以上の結果を受け、次の第2章で課題の整理につなげる。

### 1.1 国境地域の現状

#### (1) 地理的条件

カリブ海に浮かぶイスパニョーラ島は、火山活動によって造成されたものであり、東西に延びる高い山脈とその裾野によって形作られている。大きな山脈としては、北から、セプテントリオナル山地、中央山脈、ネイバ山地、バオルコ山地の4つがある。同島において、大きな平地となっているのは、サントドミンゴから東部にいたる平原(カリブ海東部平原)のみである。



図 1.1 イスパニョーラ島における山脈と街道

こうした地形は日本を含む島嶼国に共通で、以下のような特徴を有している。

- 少ない平地及び可耕地
- 多い雨量
- 短い河川と早い流速

山間地においては、経済圏は谷間をつなぐ道路に沿って形成されている。国境地域はイスパニョーラ島のほぼ中央に位置し、上記の4つの山脈・山地のうち三つが国境をまたいでいる。そして、その三つの山脈・山地に沿った4つの街道を通じてサントドミンゴとハイチ国のポルトープランスとが結ばれている。

1. Santiago --- Dajabon --- Cap Haitien
2. San Juan --- Elias Pina --- Hinche
3. Bahoruco --- Jimani --- Port-Au-Prince
4. Pedernales --- Anse-A-Pitres

7県からなる国境地域は、これら山脈をまたいで、人為的に設定された地域であり、自然、社会、経済において、他地域の県にはなく、国境地域7県に共通する要素は、「国境に面していること」のみである。ただし、バオルコ及びサンチアゴ・ロドリゲスは直接国境に面していない。

## (2) 歴史的役割

歴史的に見れば、18世紀半ばより、1960年代までは、国境地域はドミニカ共和国の「フロンティア」として、新規の移住者を受け入れる受け皿であった。国の東部と違い、プランテーションによる農業が営まれていなかった国境地域では、多くの農民が小農となった。

また、ドミニカ共和国は、ハイチからの1844年からの独立によって、ハイチ側と強い緊張関係にあり、1937年には1.5万人のハイチ人に対する大虐殺がダハボンで起こるなど、悲劇が発生したこともある。国境線（そのほとんどは山間地にある）約360kmを守ることが、ドミニカ共和国にとって、独立の上からも重要なアイデンティティであった。

## (3) 社会経済状況

国境地域の人口は、2002年のセンサスでは50万人に満たず、全国の人口の5.3%を占めるに過ぎない。このうちの66%の人が貧困、23%の人が極度の貧困であり、全国平均より貧困の率が高い（下表参照）。また、人口密度が低いのが特徴である（下図参照）。

表 1.1 国境地域の県

県 (単位)	人口*1 (人)	面積*1 (km2)	貧困率*2 (人, %)	極貧率*2 (人, %)
Montecristi	111,014	1,924	57%	12%
Dajabón	62,046	1,021	56%	15%
Santiago Rodríguez	59,629	1,111	59%	14%
Eliás Piña	63,879	1,426	83%	47%
Independencia	50,833	2,006	70%	22%
Bahoruco	91,480	1,282	76%	30%
Pedernales	21,207	2,075	60%	26%
国境地域	460,088	10,846	66%	23%
全国	8,562,541	48,671	42%	7%

出所: \*1 : VIII Censo Nacional de Poblacion y Vivienda, 2002 (ONE)

\*2 :Focalizacion de la Pobreza en la Republica Dominicana 2005 (STP, ONAPLAN) P.32

Note: All numbers are in 2002.

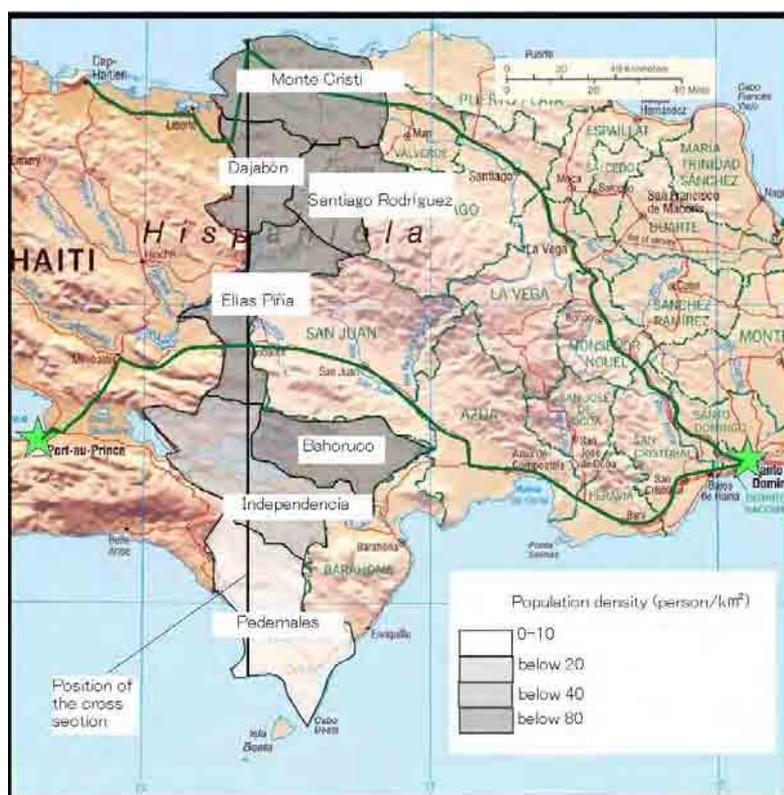


図 1.2 国境地域の人口密度

この人口密度の低い国境地域の人口動態を表したものが下表である。人口増加率は年々下がってきており、1993-2002年の10年間をみると人口減少に転じた県も4県ある。1960年には全国の人口の9%を占めていたが、2002年には5%を占めるに過ぎなくなっている。

表 1.2 国境地域の人口動態

	人口					年間人口増加率			
	1960	1970	1981	1993	2002	1960-70	70-81	81-93	1993-2002
Dajabon	41,900	51,069	54,675	68,606	62,046	2.00%	0.62%	1.91%	-1.11%
Monticristi	60,030	69,056	83,124	95,705	111,014	1.41%	1.70%	1.18%	1.66%
Santiago Rodóriguez	40,730	49,376	56,144	62,144	59,629	1.94%	1.17%	0.85%	-0.46%
Elias Piña	43,600	53,598	61,895	64,641	63,879	2.09%	1.32%	0.36%	-0.13%
Independencia	27,830	32,632	35,908	39,541	50,833	1.60%	0.87%	0.81%	2.83%
Bahoruco	52,800	66,398	78,042	105,206	91,480	2.32%	1.48%	2.52%	-1.54%
Pedernales	8,860	12,382	15,498	17,945	21,207	3.40%	2.06%	1.23%	1.87%
国境地域合計	275,750	334,511	385,286	453,788	460,088	1.95%	1.29%	1.37%	0.15%
全国の人口に対する割合	9.05%	8.34%	6.95%	6.22%	5.37%				

全国	3,047,070	4,009,458	5,545,741	7,293,390	8,562,541	2.78%	2.99%	2.31%	1.80%
----	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-------	-------	-------	-------

出所： Oficina Nacional de Estadística, Censo 2002 y Republica Dominicana en Cifras 1997.

どのような年齢層が少ないかを見るために、最も人口減少の大きなバオルコ県と全国の人口ピラミッドを比較したものが下図である。全国の人口ピラミッドは若年層から年齢が上がるに連れてなだらかに人口が減少しているが、バオルコ県の場合は 15 才を過ぎてから急激に減少していることがわかる。これは明らかに人口の社会的減少であり、若年層が流出してそのまま地域に戻っていないことがいえる。

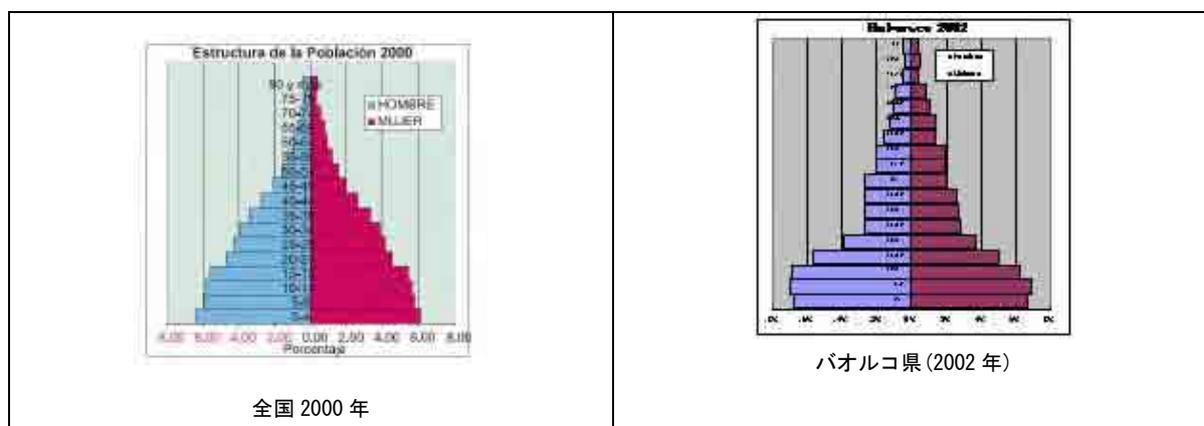


図 1.3 人口ピラミッドの比較：全国とバオルコ県

出所：ONE:国勢調査 2002 年等

また、国境地域の社会指標をみても、教育、健康のほとんどの指標で全国平均を下回っている（下表参照）。

表 1.3 国境地域の社会指標

	都市人口	農村人口	15歳から19歳までの人口における初等教育またはその他の追加教育を受けた割合	改善された水源を使用している家庭に居住している人口比率	幼児の各年齢に必要な栄養接種率	生活の質指数
全国			63.5	78.3	91.1	
首都			75.3	98.8	90.8	70.1
Santiago			64.9	89.1	94.5	62.6
<b>国境地域</b>	<b>227,018</b>	<b>215,597</b>	<b>49.3</b>	<b>68.9</b>	<b>88.3</b>	<b>47.9</b>
Dajabon	29,218	32,828	56.2	78.8	91.1	52.3
Montecristi	52,909	58,105	63.4	32.8	93.7	51.8
Santiago Rodriguez	25,979	33,650	66.6	78.6	91.7	51.2
Elias Pina	23,203	23,203	34.4	67.5	83.8	38.2
Independencia	31,729	19,104	44.7	89.3	87.0	48.5
Bahoruco	49,530	41,950	40.4	70.9	83.7	44.6
Pedernales	14,450	6,757	39.7	64.6	86.9	49.0

出所 ONE, ENHOGAR-2005, PNUD

以上のように国境地域では、貧困指標や他の社会指標が他の地域より低い。この理由としては「職に関する問題」がある。下表は全国と比較した国境地域各県の経済人口と経済依存人口の割合を示したものである。この表から次のことがいえる。

- 10才以上の人口の比率が低い：国境地域 75.2%、全国平均 77.3%
- そのうちの経済活動人口比率が低い：国境地域 50.6%、全国平均 55.7%
- 更にそのうちの職に就いている人口比率が低い：国境地域 83.6%、全国平均 86.2%
- 職のない理由は新卒で職を探している人口が多い：国境地域 9.6%、全国平均 6.1%
- 結果として、経済依存人口率が高い：国境地域 2.15、全国平均 1.70

これらのことから、新卒の若者の職がないことが大きな要因であることがわかる。また、このことが人口流出にもつながり、悪循環となっていると言える。

表 1.4 経済人口と経済依存人口率

	10歳以上の人口	経済活動人口	雇用水準	非雇用	非雇用:失業	非雇用:新卒の求職	経済依存人口
DAJABON	75.7%	53.3%	88.3%	11.7%	5.5%	6.2%	1.81
MONTE CRISTI	78.2%	55.2%	83.9%	16.1%	8.3%	7.9%	1.76
SANTIAGO RODRIGUEZ	78.9%	47.8%	88.1%	11.9%	5.9%	6.0%	2.01
ELIAS PINA	72.2%	46.9%	82.8%	17.2%	6.2%	11.0%	2.56
BAHORUCO	72.6%	46.9%	79.2%	20.8%	7.1%	13.7%	2.71
INDEPENDENCIA	72.9%	46.8%	78.9%	21.1%	6.3%	14.9%	2.71
PEDERNALES	72.8%	60.3%	83.4%	16.6%	6.7%	9.8%	1.73
<b>国境地域</b>	<b>75.2%</b>	<b>50.6%</b>	<b>83.6%</b>	<b>16.4%</b>	<b>6.8%</b>	<b>9.6%</b>	<b>2.15</b>
SANTO DOMINGO	76.8%	57.3%	85.5%	14.5%	8.9%	5.6%	1.65
首都	81.0%	59.4%	88.6%	11.4%	7.1%	4.3%	1.35
全国	77.3%	55.7%	86.2%	13.8%	7.8%	6.1%	1.70

出所：ONE

また、経済活動人口がどのような職についているかをセクター毎に見たものが下表である。

国境地域では農林水産業についている人の割合が多い。全国平均で8.7%に対し、国境地域では22%の人が農林水産業についている。

農林水産業の所得水準は高くなく、このことも国境地域の貧困の一因となっているといえる。農林水産業が活発でも市場へのアクセスが良くなければ、豊かにはならない。国境地域に中核都市もなく、農産物需要も限られたものしかない。

表 1.5 国境地域の経済活動人口のセクター別割合

活動	全国	首都	Santo Domingo	Dajabon	Montre Cristi	Santiago Rodriguez	Elias Piña	Bahoruco	Inmdependencia	Pedernales	国境地域合計
全国	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
<b>農林畜産業</b>	<b>8.7%</b>	<b>0.6%</b>	<b>1.3%</b>	<b>17.8%</b>	<b>26.6%</b>	<b>16.0%</b>	<b>26.4%</b>	<b>22.2%</b>	<b>15.0%</b>	<b>28.1%</b>	<b>22.0%</b>
水産	0.2%	0.0%	0.0%	0.1%	0.9%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	3.4%	0.5%
鉱業	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.1%	0.4%	2.4%	0.2%
<b>製造業</b>	<b>16.4%</b>	<b>11.8%</b>	<b>15.2%</b>	<b>6.6%</b>	<b>6.6%</b>	<b>11.9%</b>	<b>3.4%</b>	<b>8.1%</b>	<b>7.6%</b>	<b>3.7%</b>	<b>7.3%</b>
電気、ガス、水道	0.8%	0.9%	0.8%	1.4%	1.2%	0.9%	0.6%	1.4%	1.4%	1.8%	1.2%
建設	6.9%	5.1%	7.6%	5.3%	5.0%	6.2%	3.8%	6.4%	4.8%	3.3%	5.2%
<b>卸売・小売業</b>	<b>23.8%</b>	<b>27.1%</b>	<b>26.6%</b>	<b>23.1%</b>	<b>24.9%</b>	<b>22.3%</b>	<b>15.9%</b>	<b>20.0%</b>	<b>14.7%</b>	<b>18.1%</b>	<b>21.5%</b>
ホテル、飲食業	3.7%	3.1%	3.6%	1.7%	2.5%	1.6%	0.7%	1.8%	2.2%	1.9%	1.9%
輸送、倉庫、通信	6.6%	6.0%	7.4%	5.9%	4.9%	5.4%	4.6%	5.1%	6.4%	4.3%	5.2%
金融	1.6%	3.9%	2.0%	1.0%	0.9%	0.8%	0.5%	0.6%	0.5%	0.6%	0.8%
不動産	3.9%	8.5%	5.3%	1.4%	1.4%	1.8%	0.5%	1.4%	1.0%	1.3%	1.3%
<b>公務員、軍隊</b>	<b>6.1%</b>	<b>8.1%</b>	<b>7.9%</b>	<b>11.8%</b>	<b>6.9%</b>	<b>6.9%</b>	<b>13.3%</b>	<b>10.1%</b>	<b>20.4%</b>	<b>12.8%</b>	<b>10.2%</b>
教師	<b>4.9%</b>	<b>5.3%</b>	<b>5.0%</b>	<b>7.9%</b>	<b>5.7%</b>	<b>6.6%</b>	<b>8.3%</b>	<b>8.1%</b>	<b>10.5%</b>	<b>4.2%</b>	<b>7.1%</b>
社会・健康サービス	2.8%	4.2%	3.2%	2.7%	2.0%	2.7%	2.8%	2.9%	3.1%	2.4%	2.6%
コミュニティサービス	7.0%	7.8%	7.5%	7.1%	5.7%	10.4%	11.0%	6.9%	6.1%	6.8%	7.4%
家事	6.5%	7.5%	6.3%	6.2%	4.6%	6.3%	8.1%	5.0%	5.8%	4.8%	5.6%
その他	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

出所：ONE

#### (4) 結論

以上の分析より、国境地域は他の地域に比べ貧困率が高く、その要因は新卒の若年層の職がないことが大きな要因の一つであることがいえる。結果として若年層の流出が増え、経済依存人口も増えて、より貧困になるという悪循環となっている。また、経済活動人口の職も、農林水産業の割合が高く、「都市」という市場からのアクセスの悪い国境地域では、農林水産業で豊かにはなりにくいことがいえる。要約すると「職がない」ことが貧困の最大の要因といえ、「職がないことと人口流出の悪循環」により貧困から脱出できない状況にあるといえる。

## 1.2 国境地域における既存のイニシアティブ

第 1.1 節では、「職がない」ことが国境地域の貧困の要因であることがわかった。本節では、このような国境地域に対して、既存のイニシアティブではどのようにアプローチしているかを、既存の開発事業のレビューから分析する。

### (1) 既存の開発事業の傾向

国境地域の貧困国境地域で現在実施中の国際協力案件（オフ・バジェット案件）を付属資料 C にリストアップした。これらは国境地域開発の協力テーブルを通じて得られた情報である。ただし案件名ないし案件の趣旨、立地、ドナー、実施時期等の情報が揃っている案件を対象としている。国境地域では多数多岐の案件が進行中である。中心は、**社会開発**及び**環境管理**であり、これらが全体の案件数の半分近くを占める。これら 2 分野に続いて小規模インフラ整備、地域社会のエンパワーメント、経済振興、地方行政等が主な対象分野になっている。

**社会開発分野**では、初等教育普及、児童への保健教育、プライマリー・ヘルス・ケア、母子保健、HIV 感染予防、飲料水供給施設の整備及び維持管理強化などが行われている。また貧困農村及び国境農村を特定の対象にして社会サービス改善をパッケージにした事業も動いている。

**環境管理**の中心は植林及び林地の保全である。これらの関連で、流域管理、薪炭林育成、生態系保全、防災事業も取り組みがなされている。流域管理には、Artibonito 流域を代表とする多くのドナーが参加し、かつハイチとの協力の側面を持った長期的な取り組みがある。一方で小規模な貯水機能の整備も各所で実施されている。生態系保全事業の中には自然観光資源（湖等）の保全を重視するものもある。これらの事業に共通する傾向は地域社会主導の環境管理を主旨としていることである。

**小規模インフラ整備**としては、ローカルエネルギー供給（ジェネレーター、ソーラー発電、小水力）が数多く実施されている。次いで多いのは道路整備、農村飲料水供給等である。また各種農村インフラの修復をパッケージにした事業も動いている。

女性、青年、農家、国境住民等、共通の属性・課題を持ったローカルなグループを対象として、**地域社会のエンパワーメント**を実現しようとする一連の事業が実施されている。水管理、食料確保、初等教育といった具体的テーマに焦点を置いている場合も、むしろグループ自体のコミュニケーションや活性化を目指している場合も存在する。ハイチ住民との交流を重視した事業は、後者の事例である。

**経済振興**は農村経済に焦点が置かれている。農業技術普及、小農支援、畜産振興パッケージ（技術、インフラ等）、環境保全も兼ねた経済林整備（果樹、コーヒー）等、多岐にわたる。非農業面ではワイン生産、農産加工業経営復旧、零細観光業等の支援事業がある。

**地方行政**の面では市の運営能力、計画作成能力に焦点がある。農業セクターにおける市及び

県レベルの制度強化も動いている。

立地的には、国境地帯の中でも最も遅れており、アクセスの悪い県である**エリアス・ピーニャに事業が集中**している。案件数にして約3分の1はエリアス・ピーニャで動いている。全体として南部で事業が活発であり、稲作、畜産をはじめ農業が比較的発達した北部での事業は相対的に少ない。南部3県では、北部3県の約2倍の事業件数が動いている。

南部ではバオルコ、ペデルナーレス、インディペンデンシアと広く活動が展開されているのに対して、北部3県では国境に接するダハボンへの集中度が高い。

これらの事業を支援している**ドナー**の種類も多い。主な政府ドナーはカナダ、フランス、EU、ドイツ、イタリア、日本、スペイン、アメリカ、各分野の国連専門機関（FAO, UNDP, UNICEF, WHO 等）である。ほとんどの事業が NGO の参加によって実施運営されている。多くの NGO が ODA 事業に参加しているが、Caritas Espanola, Intermon-Oxfam, InterNetwork, InterRed, PADEF, Save the Children, Solidarity International 等のような国際的 NGO は自身の事業も展開している。国際協力及び NGO なくして現在の国境開発は考えられない。

## (2) 既存のイニシアティブで不足している点

以上のように活動は広く展開されている一方、不足していると見られる面もある。以下である。

1. 全般的に農村に重点があり、そして農業生産、農業資源管理など、生産サイドが中心となっている。しかし農村は都市あつての農村であり、生産は市場あつての生産である。国境地域住民の半分は既に都市人口としてカウントされている。残り半分が農村人口であるが、国境地域外に流出している。国境地域が地域として、ある程度の**経済的自立性を持つには都市、市場の発展が不可欠**である。都市における教育、職業、中小企業振興、インフラ整備等の充実が、相対的に見過ごされてきている。インフラ整備にも同様の傾向が見られる。農村内エネルギーへの対策（ソーラー、小水力等の発電）が各地で取り組まれているのに比べ、農村を都市・市場と結びつけるべき道路の修復・維持への取り組みが相対的に少ない。
2. エリアス・ピーニャなど遅れた国境地域の中でもとくに遅れた地域の支援に重点がある。社会的意義やミレニアム・ゴールとの整合性は理解できるが、これだけでは全体の開発効率が限られてくる。一方、サンチャゴ・ロドリゲス、モンテクリスティなど、比較的進んだ地域で、かつ地元住民の自主的な開発活動が比較的盛んな地域での国際協力は、相対的に不活発である。国境地域が国全体の中で遅れた部分であることを念頭に置くと、長期的には、域内の先進地域、とくに**市場アクセスに恵まれた地域の発展を加速化し、先進地域の発展を、後進地域を含めた地域全域に波及させていくことが重要**である。

3. 住民レベルでのエンパワーメントを意図するプロジェクトが数多く実施されており、地域の自立的発展の基盤を形成する意義は、これ自体大きい。一方、住民との行政の接点であり、選挙で選ばれた代表を擁するムニシピオの制度組織強化が遅れている。関連案件はあるが、住民レベルでの案件に比べるとずっと少ない。また住民レベルのエンパワーメント関連事業は、多くが行政レベルでのキャパシティ・デベロップメントとの結びつきが少ないまま動いている。その結果、各所での貴重な努力が相互に結びつくことが少なく、また上位の政策に反映されていく機会も限られる。また、そのためにプロジェクト・レベルで総合性を求める傾向が一部にある。そのあまりに、趣旨は正しくも運営管理能力を越えて総合的・野心的なプロジェクトが生じがちである。これらのエンパワーメント事業を支えている多くのNGOには全国レベルでの有力者や国際組織との連携がかなりあり、それがこうしたNGOの存在意義の一つともなっている。しかし**地域開発の主体である住民とキーアクターであるべき地元行政との連携、地元行政強化への貢献も長期的には一層重要**となろう。とくに地元行政の計画能力、プロジェクト管理能力は重要である。

### (3) 結論

既存のイニシアティブのレビューの結論として、既存の事業は、教育や健康など足りないものを埋める社会開発と、環境管理が主流であることがいえる。また、農村や貧しい地域に集中していること、住民レベルのエンパワーメントが多いこともいえる。

いふなれば、**貧しい所の足りないものを埋める福祉的なアプローチが主流**と言える。第 1.1 節の結論づけた「職がなく貧困と人口流出の悪循環」である国境地域に対するアプローチとして必要であり、かつ既存のイニシアティブで不足していることは、**経済的な自立を促す自助努力を支援するアプローチ**である。

今後は現在までの蓄積を最大限に活かしつつ、国境地域の人々が経済的に自立するように**都市・市場面、波及効果、行政との関係を一層重視した開発が必要**になってくるであろう。

### 1.3 国境地域の開発ニーズ

前節までの分析で、国境地域の特徴として「職がないことと人口流出の悪循環により貧困から脱出できないこと」、これに対する既存のアプローチとして、福祉的なアプローチが主流であり、今後「経済的な自立を促すよう自助努力を支援する」アプローチが必要であることがわかった。本節ではこれらの分析を下に、国境地域の現場ではどのようなことが求められているかという、現場のニーズを把握する。

まず、国境地域の開発ニーズを既存調査結果のレビューによって把握した。更に、実際に国境地域での簡易農村調査(RRA)<sup>1</sup>によって、国境地域での開発ニーズ及び開発プロセスにおいてのニーズを把握した。調査団はRRAを2007年の3月下旬から4月下旬に実施した。これらの結果を以下に記す。

#### (1) 既存調査結果分析

第1.1節で述べたように国境地域は他の地域より貧困率が高い。国境地域の開発需要は大きい。国境地域の開発ニーズは国境地域の実態把握に基づき特定される。国境地域の現状分析は多くの調査が実施されている。中でも、国家国境委員会が包括的な調査を実施している<sup>2</sup>。この調査は社会経況、文化、環境の面をカバーし、経済活動が限られていることが国境地域の経済停滞の要因であるとし、これにより若い世代がこの地域より流出し社会問題にもなっていることを指摘している。

国境開発総局(DGDF)は国境地域の開発優先度を特定するための調査を実施している<sup>3</sup>。この調査は、現地調査、ワークショップ、ステークホルダーとの公開意見交換会のプロセスを経て、結論が出されている。結果は下表に要約される。

<sup>1</sup>国境地域は、よくこの手法が用いられるアフリカの農村部などと異なり、ド国という中所得国の中で比較的生活水準が低い地域であり、農村部のみでなく都市部も重点的にカバーするようにデザインして簡易農村調査(RRA)を実施した。

<sup>2</sup> Consejo Nacional de Frontera, Diagnóstico Rápido de la Región Fronteriza en la República Dominicana. February 2006.

<sup>3</sup> DGDF, CONSULTA CIUDADANA SOBRE LAS PRIORIDADES PARA EL DESARROLLO FRONTERIZO, June 2005

表 1.6 国境地域の開発優先度

	要約	ペデルナールレス	エリマス・ピーニャ	インディペンデンシア	ダハボン	
経済ニ ーズ	[1] 経済と 雇用	- 農産物など地域でとれる 材料を加工する産業 と工業特区の設置 - 「国境地域の産業投資 インセンティブを定め た法律 28-01」の維持と 推進 - 中小零細企業振興	[1]中小零細企業に対する融 資、研修、技術指導 - 農産加工 - エコツーリズム [2]農産加工業振興 [3]経済と環境のためのアグ ロフォレストリー	[1]農産加工業振興 [3]中小零細企業に対す る融資、研修、技術指 導 [4]経済と環境のための アグロフォレストリー	[2]中小零細企業に対す る融資、研修、技術指 導 [3]エコツーリズム振興 と投資並びに訓練 [4]農産加工業設置(コー ヒー、柑橘、ワイン、 食用油他) [6]水産養殖	[2]中小零細企業に対する融 資、研修、技術指導 [3]経済と環境のためのアグ ロフォレストリー [4]農産加工業振興
	[2] 経済支 援制度	低所得層もアクセスでき る低利制度				
	[3] 農畜産 用水資源	灌漑と畜産用の水資源開 発		[5]	[1]	
	[4] エコツ ーリズム	観光振興：文化観光振 興：インディペンデンシ ア、ペデルナールレス	[1]エコツーリズム振興		[1]エコツーリズム振興	
	[5] 国境貿 易	国境貿易：エリマス・ピ ニャ、インディペンデン シア、ダハボン市場設 置	[4]小規模生産者と商人のア クセス [5]取引に対する官僚主義削 減、税金免除	[2]小規模生産者に対す る国境貿易機会	[5]	[1]小規模生産者に対する国 境貿易アクセス
	[6] 産業を 支える道路	地域道路建設		[6]		[5]
社会的 ニーズ	[1] 住宅	低コストの住宅建設・修 繕プログラム	[2]	[3]	[2]	[1]
	[2] 飲料水	飲料水	[5]オビエドへの水供給	[5]	[5]	
	[3] 病院	病院と保健所の技術的リ ハビリ	[3]	[4]		[4]
	[4] 学校	学校建設・修繕と教師の グレードアップ	[4]	[1]学校近代化 (図書館、 実験室、IT センター)、 ポリテック設置、大学 への奨学金	[4]	[5]
	[5] その他 教育	現代的な教育システム： 図書館、情報センター、 ポリテック	[4]		[3]	[2]教師の訓練による質向上 [3]ポリテック、サントドミン ゴ大学分校設置
	[6] 若者	若者の雇用創出する経済 活動振興	[1]若者の雇用創出：二国間 自由貿易区域、法律 28-01 による工業設置、中小零 細企業、低利融資	[2]若者の雇用創出：二国 間自由貿易区域、法律 28-01による工業設 置、中小零細企業、低 利融資	[1]若者の雇用創出：二国 間自由貿易区域、法律 28-01による工業設 置、中小零細企業、低 利融資	
組織制 度ニ ーズ	[1] 国境貿 易	国境貿易の制度化	[1]	[1]	[2]	[1]
	[2] 入国管 理	人権に配慮した入国管理 の構築	[2]	[2]	[3]	[2]
	[3] 法律 28-01 号	- 「国境地域の産業投資 インセンティブを定め た法律 28-01」の維持と 推進	[3]			[3]国境地域に対する特別な インセンティブ
	[4] 公務員 制度	公務員のキャリア制度を 確立しクライアントリズ ムを廃し政治的中立を確 保	[6]	[5]	[5]	
	[5] 開発戦 略	県の開発のための戦略的 計画の策定			[1]県開発委員会を活発 にして戦略的開発計 画を策定する	[4]市民参加により開発政策 と計画を策定する
	[6] コーデ ィネーシ ョン	公的機関のコーディネ ーションの仕組みの確立	[5]公務員の訓練と公務員間 のコーディネーション	[4]地方分権化、透明性、 市民参加による市役 所の強化		[5]公的機関の組織間コーデ ィネーション
	[7] 住民参 加	開発プロセスにおける住 民参加				
	[8] 国境警 備	国境地域のセキュリティ を担っている軍関係者に 対し人権についての訓練 とコミュニティへのサー ビス	[4]	[3]	[4]	

註： [ ]内の番号はそれぞれのカテゴリーの優先順位を示す。

出所： DGDF, PADF, CONSULTA CIUDADANA SOBRE LAS PRIORIDADES PARA EL DESARROLLO FRONTERIZO, June 2005 に基づき調査団作成

DGDF の調査結果と国家国境開発委員会の調査から、国境地域の開発ニーズは下記のように要約され図 1.4 のように示される。

1. 経済活動促進のニーズはきわめて大きい。これらは農産加工、エコツーリズム、水産養殖、アグロフォレストリーなど地域賦存資源を活用するものである。また、国境貿易が新たな経済機会を創出するものと認識している。経済活動促進ニーズは更に、若い世代の雇用創出という社会的ニーズとも相互に関係している。経済機会創出のための人材を供給するために、若い世代の教育も重要となっている。
2. 家屋改善、健康・衛生条件改善、教育向上などの社会開発ニーズも大きい。特に、若い世代への教育は雇用創出のために重要であり、このことは経済開発にも貢献する。
3. 経済開発と社会開発を支援するために、組織制度の改善が必要である。これには、戦略的計画、安定的な行政、行政機関のよりよりコーディネーション、市民参加、国境地域に多数配置されている軍のセキュリティ関係者のコミュニティ開発への参加などがある。

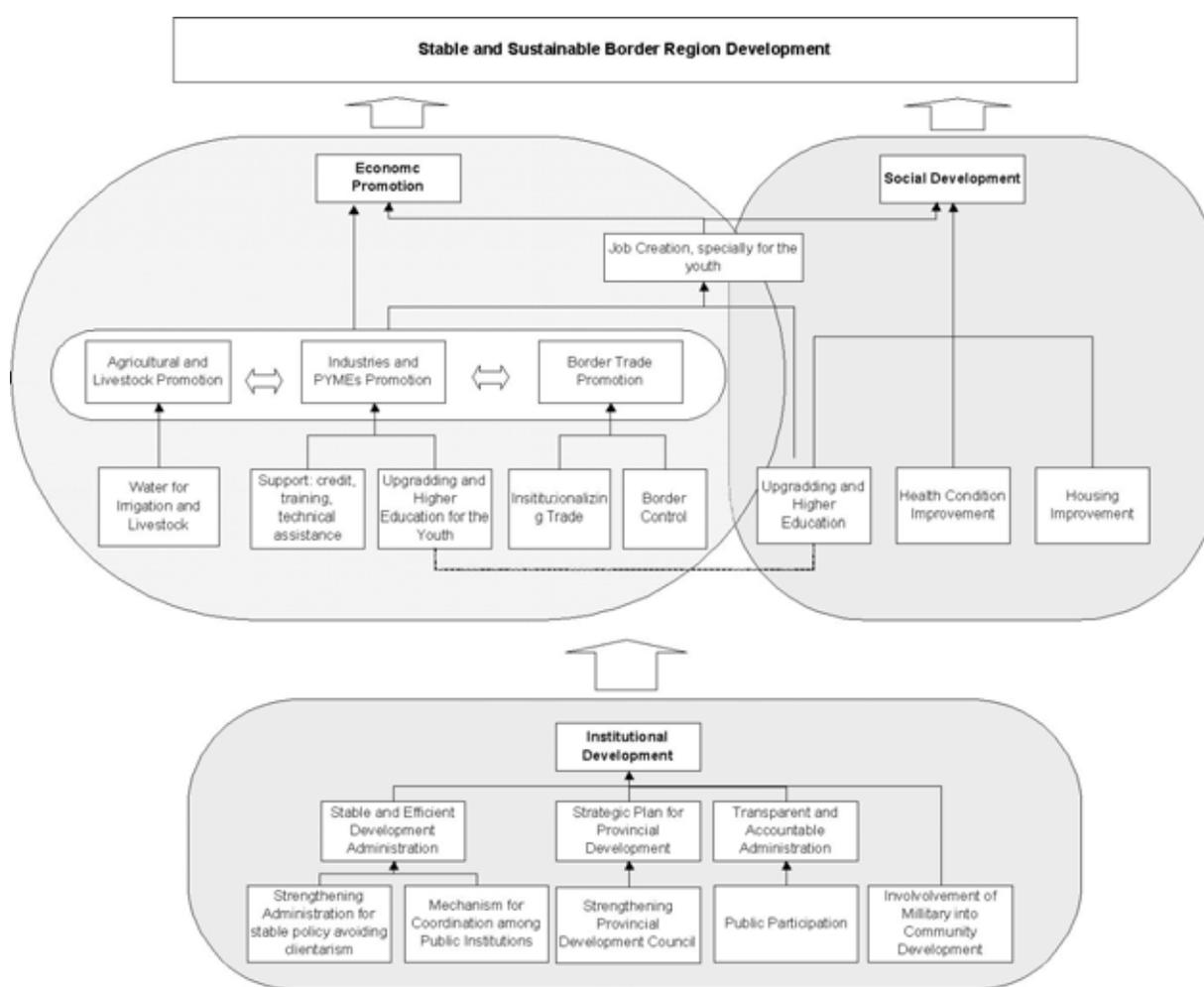


図 1.4 国境地域の開発ニーズ

出所: JICA 調査団

(2) 簡易農村調査 (RRA)

RRA の目的は国境地位に開発ニーズ、及び開発に携わっている人たちの開発プロセスにおいて何が重要かというプロセスにおけるニーズを把握することである。RRA は県、市、コミュニティ、家族のレベルで実施された。

RRA の対象とした県、市及びコミュニティは下表の通りである。

表 1.7 調査対象の県、市、コミュニティ

県	市	コミュニティ
Dajabon	Dajabon	Los Miches Los Cayucos
	Loma de Cabrera	Monte Grande La Ceiba
Montecristi	Montecristi	Laguna Verde Villa Garcia
	Villa Vasquez	Los Conucos Baitoa
Santiago Rodriguez	Sabaneta	Guajaca Romerillo
	Los Almacigos	El Fundo Los Rodriguez
Bahoruco	Neyba	Cerro Medio El Estero
	Villa Jaragua	Palenques La Madre
Independencia	Jimani	Solidaridad El Invi
	Duverge	Venga a Ver Las Baitoas

簡易農村調査 (RRA) を調査団と DGDF、他の機関との協働により、ダハボン、モンテクリステイ、サンチアゴ・ロドリゲス、バオルコ、インディペンデンシアにおいて、下表のように実施した。

表 1.8 RRA のスケジュール

	3月19-23日	3月26-30日	4月2-6日	4月9-13日	4月16-20日	4月23-27日
準備	-----					
実施						
北部						
ダハボン: 研修とトライアル		-----				
モンテクリステイ				-----		
サンチアゴ・ロドリゲス				-----		
南部						
バオルコ (ネイバ): 研修とトライアル					-----	
インディペンデンシア (ヒマニ)						-----
ラップアップ						-----
報告書作成						-----

出所: JICA 調査団

RRA の結果の要約は次の通り。

### 県レベルでの開発ニーズ

経済の活性化が最重要のニーズである。これらには法律 28-01 を利用した雇用創出や、農業資源や観光資源を活かした経済活性化についてのニーズが多い。農業開発に対するニーズも大きい。多くの家計が農業に依存しているからである。インフラに対するニーズは南部で大きい。また、国境地域の中での先進県といえるサンチアゴ・ロドリゲスでは、開発に対するコーディネーションの体制をつくることをあげている。

表 1.9 県レベルのニーズの要約

	経済	農業	教育	健康	インフラ	組織
Dajabon	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 貧困</li> <li>● 法律 28-01 による雇用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 畜産業開発</li> <li>● 生産者の訓練</li> </ul>	教育：教師の質向上	健康：大病院	地方道路	
Montecristi	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 貧困</li> <li>● 法律 28-01 による雇用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 畜産業開発</li> <li>● 生産者の訓練</li> </ul>	教育	健康		
Santiago Rodriguez	農産加工（ミルク、マンゴー、ユカなど）					組織間の調整改善
Bahoruco	ワイン、ジャム、レーズンによる工業化				<ul style="list-style-type: none"> <li>● Monte Grande のダム建設</li> <li>● コミュニケーション道路</li> <li>● 電気</li> <li>● 水</li> </ul>	市内の区域の明確化
Independencia	観光	農業プロジェクトの承認	学校建設		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 道路</li> <li>● 空港</li> </ul>	

出所：JICA 調査団

### 市レベルの開発ニーズ

市レベルでの開発ニーズは、雇用創出、農業生産、教育、保健、インフラ整備や開発への組織体制など様々である。中でも、雇用機会と雇用機会の得られるための高等教育のニーズが高い。ほとんどの市では、コミュニティへのアクセス道路のようなインフラ整備が望まれている。政府がやるべきことをやっていないという課題もあげられている。また、市の中の一部の地域が新たな市として独立しようという動きがあり、キャパシティがないのに独立することが問題とされている。

表 1.10 市レベルでの開発ニーズ

県	市	経済	農業	教育	健康	インフラ	組織
Dajabon	Dajabon		<ul style="list-style-type: none"> <li>•レーズン、畜産（牛、鶏、豚）</li> <li>•キャッサバ、米、ジャガイモの種子</li> </ul>			市場、墓地、公園、学校、浄水施設の建設	
	Loma de Cabrera	雇用		学校	病院	下水、浄水施設	市の地区の範囲の明確化
Montecristi	Montecristi	<ul style="list-style-type: none"> <li>•経済活性化</li> <li>•観光開発</li> <li>•投資促進</li> </ul>		職業学校		Puerto Plata への道路	
	Villa Vasquez	投資雇用		<ul style="list-style-type: none"> <li>•大学</li> <li>•コミュニティでのスポーツ</li> <li>•コンピュータ学校</li> </ul>		海岸地域をまもる水処理	
Santiago Rodoriguez	Sabaneta						政府はやるべきことをやっていない
	Los Almacigos	フルーツ加工	アグロフォレストリー			道路維持管理プロジェクト	市の中の地区の区画を定義する
Bahoruco	Neiba						政府はやるべきことをやっていない
	Villa Jaragua	自由加工区、企業		教室増設	診療所の増設と施設拡充	道路修繕	
Independencia	Jimani					<ul style="list-style-type: none"> <li>•水</li> <li>•アスファルト</li> <li>•川の水路</li> <li>•廃棄物収集</li> </ul>	
	Duverge	観光	<ul style="list-style-type: none"> <li>•生産者グループ</li> <li>•生産地へのアクセス道路</li> </ul>			全ての人への飲料水	

出所：JICA 調査団

### コミュニティレベルの開発ニーズ

コミュニティレベルの開発ニーズは、コミュニティの生活に密接に関係している。農業関係のニーズに見られるような具体的なニーズがあげられている。また、若者の教育やレクリエーションのニーズも大きい。インディペンデンシアにおけるインフラニーズは大きい、自然災害による被害を被っているからである。

表 1.11 コミュニティレベルの開発ニーズ

		経済	農業	教育	健康	インフラ	組織
Dajabon	Los Miches			若者のためのクラブ		<ul style="list-style-type: none"> <li>電気</li> <li>道路</li> <li>水</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>警察署</li> <li>非行</li> </ul>
	Las Cayucos		農地造成 農業機械 種子へのインセンティブ				政府の支援
	Monte Grande	雇用	<ul style="list-style-type: none"> <li>農産加工、感慨</li> <li>農家指導</li> </ul>				
	La Ceiba						
Montecristi	Villa Garcia	工場は組合の生産物を使うべき	貯水池造成			コミュニティのアクセス道路	
	Laguna Verde	工場	<ul style="list-style-type: none"> <li>農地</li> <li>土地なし農民支援</li> </ul>				
	Los Conucos		灌漑システム	インターネットセンターとコンピュータサービス		導水路	
	El Baitoal	企業の農生産物購入価格を高める	畜産のための貯水池				
Santiago Rodoriguez	Guajaca	繊維会社	農地、感慨	スポーツ			
	Romerillo			学校の家具	薬局	<ul style="list-style-type: none"> <li>給水改善</li> <li>道路修繕</li> </ul>	
	Los Redriguez		<ul style="list-style-type: none"> <li>キャッサバ工場</li> <li>農民組織が価格をコントロール</li> <li>灌漑システム</li> </ul>	娯楽			<ul style="list-style-type: none"> <li>裁判所</li> <li>約束を守る</li> </ul>
	El Fundo			ポリクリニック		道路建設	
Bahoruco	Cerro Medio	自由区、スーパー			<ul style="list-style-type: none"> <li>コミュニティ近くの保健所</li> <li>薬局</li> </ul>		
	El Estero					給水 電気供給の改善	
	Palanques		<ul style="list-style-type: none"> <li>ヤギと牛の育種</li> <li>種子のためのローン</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>水</li> <li>道路</li> <li>働く土地</li> </ul>	
	La Madre		<ul style="list-style-type: none"> <li>灌漑水路</li> <li>収穫のための給水</li> </ul>				
Independencia	Solidaridad	企業の農業振興					
	El Invi	工場		<ul style="list-style-type: none"> <li>技術訓練</li> <li>多目的スポーツ広場</li> </ul>	心理的な指導	<ul style="list-style-type: none"> <li>橋の建設</li> <li>導水路</li> <li>道路舗装</li> <li>電気防災のための護岸</li> <li>災害のあった土地のリハビリ</li> </ul>	
	Venga a Ver	加工区の繊維工場					
	Baitoas		マンゴージュースやオレガノのための農産加工	<ul style="list-style-type: none"> <li>奨学金</li> <li>教育</li> </ul>		家屋	裁判所

出所：JICA 調査団

地域毎のニーズについて、ダハボン県を例にとると下記に示す通りである。

### ダハボン県での開発ニーズ

- 水：飲料水と農業用水
- 雇用
- 道路
- 開発戦略と開発におけるコーディネーション
- プロジェクトのフォローアップ：継続性がない

### 市レベルでの開発ニーズ

- 廃棄物収集
- 下水排水改善
- 公園建設
- 雇用機会
- 墓地建設
- 学校への交通手段
- ステークホルダー間の情報共有
- 市の中の区部（District Municipality）がキャパシティがないのに独立する

### コミュニティでの開発ニーズ

- 雇用、特に若い世代
- 農産加工振興
- 観光振興
- 農産品の市場確保
- 高等教育
- 教会、電気、道路などのインフラ

### 家族レベルでの開発ニーズ

ダハボンでの RRA の要約では様々なニーズが特定された。特に、雇用創出などの経済活動の促進が多く出された。



写真 1.1 RRA インタビュー

表 1.12 ダハボンでの RRA の要約

ニーズ	コミュニティ	Los Miches	Cayuco	Monte Grande	La Ceyba	TOTAL
	調査家族数	7	11	9	8	35
経済		3	3	4	5	15
	生産物の市場					
	雇用機会	3	3	2	5	13
	生産物販売のインセンティブ			1		1
	農畜産へのインセンティブ			1		1
インフラ		2	7	1	8	18
	電気	2		1	5	8
	道路		2			2
	水道		5		2	7
	家屋改善				1	1
教育		0	0	1	2	3
	若い世代への技術研修			1		1
	子弟への奨学金				1	1
	大学とポリテック				1	1
	学校への交通手段		2			2
健康		4	10	4	6	24
	食料	1			1	2
	蚊、デング熱	1	3	1	2	7
	衛生改善			1	1	2
	家庭用水の汚染	1	1	1	1	4
	ゴミ	1	2	1		4
	病院		2			2
	薬局		2			2
	救急医療				1	1
文化		1	4	3	1	9
	若い世代用のレクリエーション/スポーツ クラブ	1		3		4
	レクリエーションクラブ		2		1	3
	青年クラブ		1			1
	幼児公園		1			1
組織制度		0	2	1	0	3
	政府を強化する		2			2
	近隣の団結			1		1

出所: JICA 調査団

### (3) 国境地域開発のニーズ

既存資料の分析と RRA の結果に基づき、国境開発の方向性について下記に記す。

#### (a) 開発ニーズ

人々の開発ニーズはインフラ整備から経済活性化まで様々である。中でも、経済活性化は家族、コミュニティ、市、県の各レベルにおいても重要なニーズとなっている。特に、若い世代の職の創出は経済的ニーズであるとともに社会的ニーズとなっている。経済基盤が弱いと教育などの社会開発へ投資することが困難となっている。弱い経済基盤は社会開発の弱さの要因となっているとともに、その逆もいえる。経済と社会基盤が弱いことにより、人々はより外部の支援や政治に頼る傾向がある。

**(b) 開発プロセスにおけるニーズ****安定的で継続性・整合性のある行政**

地方行政や開発行政は弱く政治の変化に大きく影響されている。行政機関のスタッフの多くは政権交代毎に交代している。選挙に勝った政党は支持者に公的機関の職を提供しており、クライアントリズムが顕著である。これらにより開発行政の継続性や整合性がない。行政機関の強化と継続性、整合性の確保というニーズが大きく、これらは効率的な開発を進める上で重要である。

**開発のための戦略的な政策**

県の開発など地域における開発には戦略的な開発政策や計画がない。開発に携わる様々な機関がそのときにニーズに応じ、政治の影響を大きく受けながら開発のためのサービスを提供している。様々な機関が様々な方法で、共通の方向性もなくプロジェクトを実施しており、開発の効率性を欠いている。一定の方向性がないため、コーディネーションも不要となっている。このため、ステークホルダー間の共通の開発方向性へ向けた、共通の戦略が必要である。透明性や説明責任を確保するため、この戦略策定プロセスには市民参加が必要である。また、開発を一定の方向性に導くため、ステークホルダー間のコーディネーションや情報共有が必要となってくる。

**開発のための様々なサービスの提供**

DGDF は基本的にインフラ整備のサービスを提供している。何人もの DGDF 職員が認識しているように、DGDF にも経済活動振興に対する支援のニーズが寄せられている。DGDF 内でこれらの支援活動をするスタッフは限られており、DGDF は現在、いろいろな経済活動を振興するため人々にどのように支援や研修をすればよいかというニーズに直面している。本調査において、RRA は DGDF のイニシアティブにより、他の機関と協働で行われた。このように、DGDF は他の機関と協働して様々な開発ニーズに応えるようなサービス提供のコーディネーションをすることが望ましい。

以上をまとめたものが下図である。

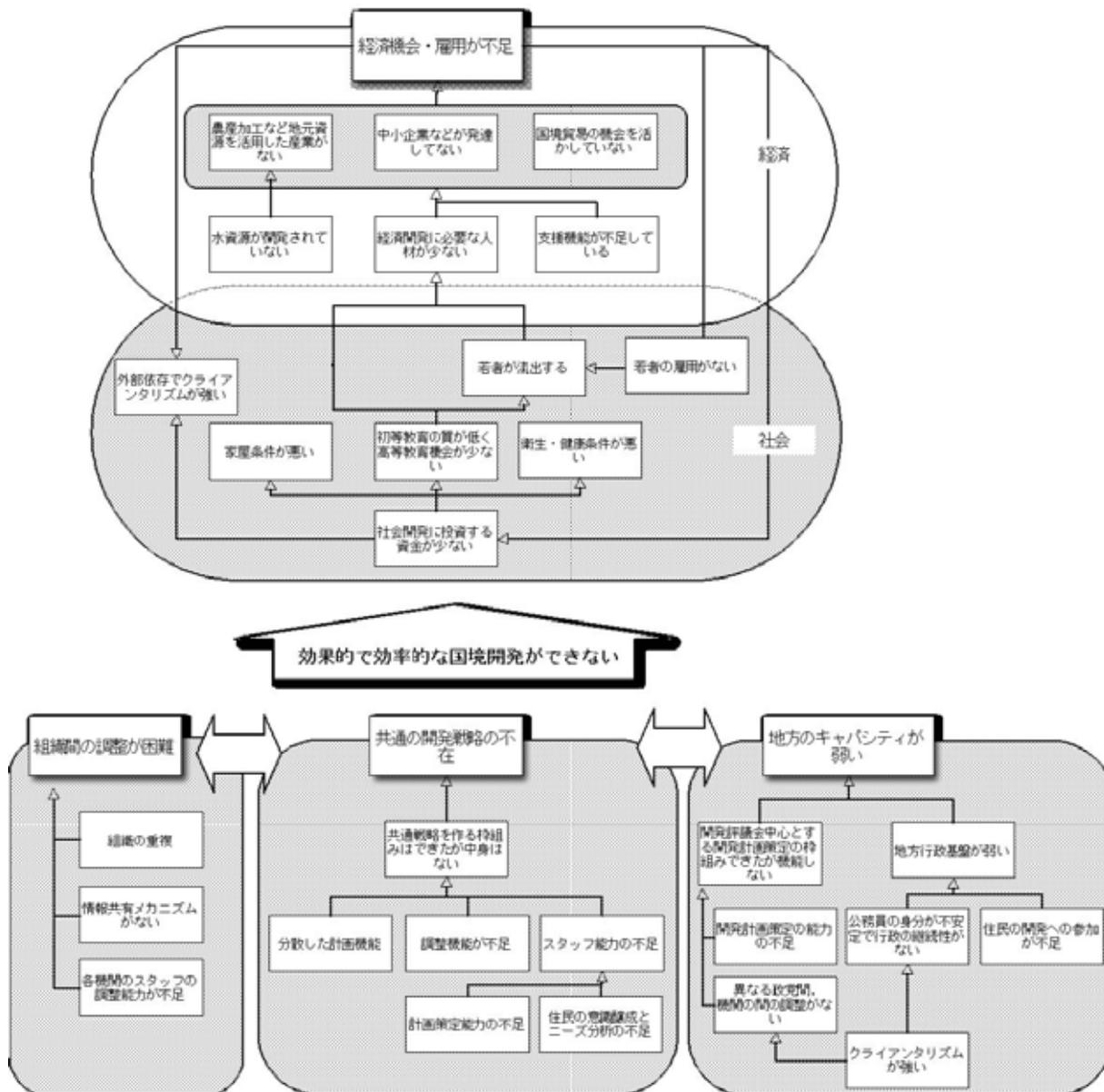


図 1.5 国境地域の課題の構造

出所：JICA 調査団

(c) 国境地域における開発の方向性

開発ニーズと開発行為のプロセスにおけるニーズを統合すると、国境地域開発の方向性の概念は、下図に示される。インフラ整備から経済振興にわたる様々にニーズに応えるため、開発行為には戦略性が求められる。さらに、政府の開発における役割は、社会サービスに提供者のみならず国境開発のコーディネーター／ファシリテーターとなることも求められる。

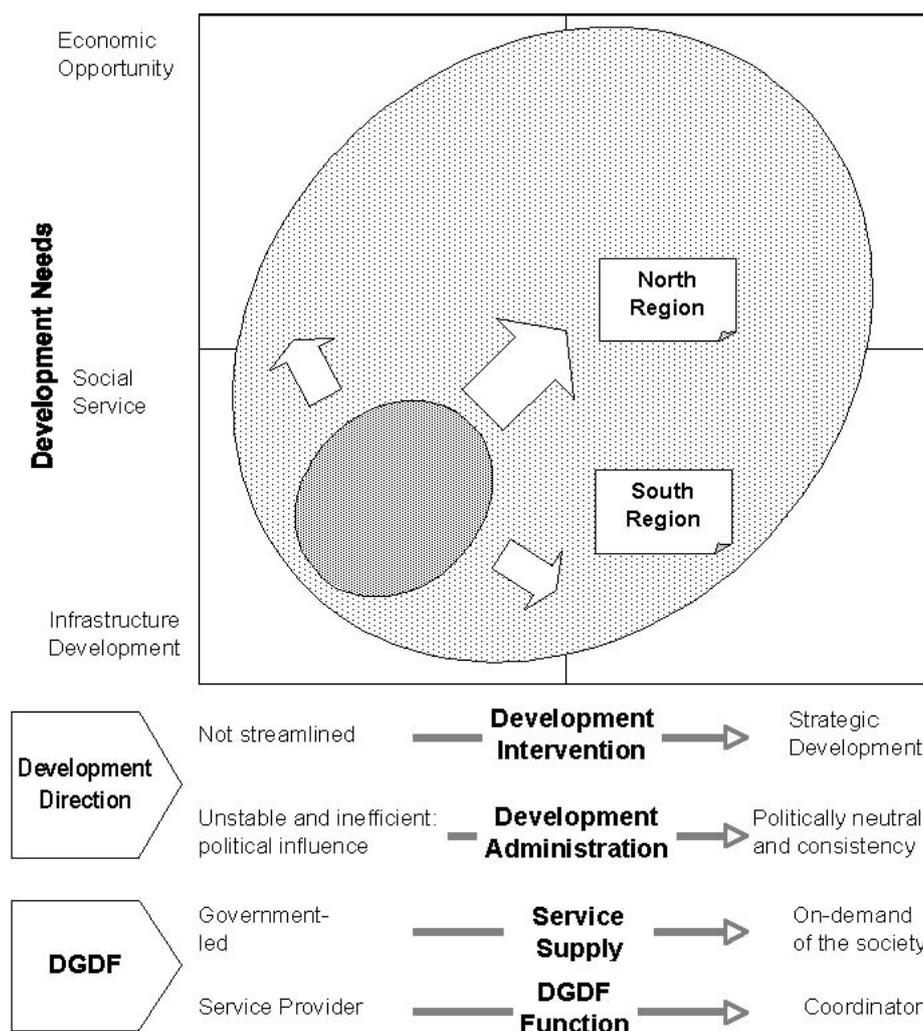


図 1.6 国境開発の方向性

出所: JICA 調査団

(4) 結論

国境地域の現場での開発ニーズは、「特に若者の職がないこと」、「若者の教育機会やレクリエーションが必要なこと」などの課題に対するニーズが重視され、その根底にある若者の流出を止めたいという大きなニーズが伺えた。これは第 1.1 節での結論である「職がないことと人口流出の悪循環により貧困から脱出できないこと」を裏付けるものである。

また、現場での開発プロセスに対するニーズとしては、開発の継続性がなく、統合されていないという課題が得られた。

以上より、「経済的な自立」というニーズのために、開発行為も「共通の目標に向かって、様々な機関がお互いに調整し、継続的に行うべき」だという、現場での認識が得られた。

## 1.4 ド国政府の取組み状況へ政策と法制度、組織体制及び実施手続き

前節までに、国境地域は「職がないことと人口流出の悪循環により貧困から脱出できないこと」、これに対し「経済的な自立を促すよう自助努力を支援するアプローチが必要であること」、開発行為は「共通の目標に向かって、様々な機関がお互いに調整し、継続的に行うべきであること」ということがいえた。

このような「課題」に対して、現在ド国政府はどのように捉え、どのような取組みをしようとしているかを、各種政策・戦略、法制度、組織体制と組織間連携を含む実施手続きについての既存資料及び関係者からのヒアリングに基づきレビューを行った。

## (1) 政策と法制度

政策と法制度については、下表に概要と現状を記す。

表 1.13 国境地域開発にかかる政策と法制度

名称	概要	現状
<b>戦略・政策</b>		
PAN-Fro	UNCCD 具体化の国境地域版で 2001 年作成。2003 年の大統領令 146-03 で GTI が設置、国境地域の自然管理と土地利用の基本的枠組み提供。	基本的枠組み提供。GTI により調整
貧困削減戦略文書 (ERP-RD)	2003 年メヒア政権下で策定されたドミニカ版貧困削減文書 (PRSP) で、12 年間の長期戦略を設定し、貧困定義を設定。社会事務所 (Gabinete Social) という組織設立。	中心的政策ツールとなりつつある
ミレニアム開発目標 (MDG)	2004 年 8 月フェルナンデス政権下で COPDES 設立し、MDG 達成状況モニター。2005 年に MDG 達成への 4 段階が設定 (貧困地図作成、公共投資の算定、10 年間アクションプラン策定、3-5 年間の貧困削減戦略策定)。第 1 段階で ONAPLAN と STP が貧困地図 (2005) を出版。	中心的政策ツールとなりつつある
国家ビジョン 2030 (Vision Pais 2030)	SSEPLAN の社会経済開発局 DGDES が国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会 CEPAL に委託して策定。になっている。社会経済開発局が 4 つの軸 (より良い民主主義、経済の近代化、強い社会的地域の結束、国際コンテキストでの知的存在感) を CEPAL に提示し、CEPAL がド国各省庁に個別にアプローチして情報収集しとりまとめた。内容は各セクターの状況を整理したものである。但し、環境、交通、商業の 3 分野については分析が不足しているとして追加分析のために世銀に協力を依頼している。	2008 年 2 月時点で最終的な承認待ち
国家開発戦略 (END: Estrategia Nacional Desarrollo)	SSEPLAN の社会経済開発局 DGDES 及び SEEPYD 大臣直轄の社会経済分析アドバイザーユニット UAAES が国家ビジョン 2030 の情報に基づき検討中。各省庁の役割を調整する初めての国家戦略となる。2008 年 10 月に 2030 年まで有効 (その間 10 年毎に更新) な法律として成立することを目指している。	2008 年 3 月時点で検討プロセスとスケジュールを検討中。
その他各種開発計画	国家計画局 SSEPLAN が検討している新国家計画公共投資システム (SNPIP: Sistema Nacional de Planificacion e Inversion Publica) には、上記の国家ビジョン、国家開発戦略に加え、複数年次公共セクター計画 (Plan Nacional Plurianual del Sector Publico)、複数年次公共投資計画 (Plan Nacional Plurianual de Inversion Publica)、リージョン計画 (Planes regionales)、組織計画 (Planes Institucionales) が含まれている。	上位計画が完成していないため詳細は不明。国家予算 (複数年次、単年度) の具体的編成方法については、2008 年度に省庁を限って実行予定。
国土計画 (PNOT)	国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会 (ECLAC) の支援によって ONAPLAN が国土計画を国家開発計画の一部として策定しようとしたが、計画方法の説明のみ。	計画用語や作成のフローの定義に留まり中身はない。

法制度

経済・計画・開発省 (SEEPYD) 設置法 (法律第 496-06 号) 及び細則 (大統領令 231-07)	大統領府技術庁 (STP 及び ONAPLAN を含む) を解体し、経済・計画・開発省 (SEEPYD) を創設。国家開発計画及び国際協力の取纏めを SEEPYD が担い、国家予算編成などの機能は他省庁へ移管。法律第 496-06 が省としての機能的枠組みを定めているのに対し、大統領令では組織内部の体制、各セクションの機能を詳細に規定している。	SEEPYD 内に専門コンサルタントを雇用し、業務プロセスの構築、各種マニュアルの整備等を実施中。
新公共投資法 (法律第 498-06 号) 及び細則 (大統領令 493-07)	国家開発計画の枠組みを定めた法律で、特筆すべきこととして住民参加の色彩が強化。市、県、リージョンの各レベルに開発評議会が設置され、ボトムアップで開発計画を策定・調整。現政権の目玉となる政策の一つ。	法的枠組みは出来たが、開発評議会はまだ組織されていない。また、各省庁間で統一されたリージョン区分がないため SSEPLAN が現在その調整に取り組んでいる。
財務省の設立 (法律第 494-06 号)	新財務省 (Ministry of Treasury) の設立に関する法律。新財務省の設立に伴い、STP の傘下にあった国家予算局を移管。	
新公務員法及び行政省の設立 (法律第 41-08 号)	公務員の資格要件を規定すると共に、行政院 ONAP の行政省 SEAP への昇格を規定。その他、特筆すべき点としては、政治任用職とキャリア公務員等に雇用区分を見直し後者には永年雇用を適用、公務員採用への競争試験の導入、市政府職員や自治分権型政府機関も対象とされたこと (今までは中央政府職員の一部だけ資格要件が定められていた。) 等が挙げられる。今後 8 年間で新制度への全面移行が規定されている。	2008 年 1 月に成立したばかりで、実施はこれから。
新地方自治法 (法律第 176-07 号)	市 (ムニシパリティ) への権限委譲と、市政府組織内の機能、予算の使途 (総予算の 40% をインフラ開発上限、25% を人件費上限等)、市政府内への計画プログラム局の設置、市開発計画の策定等を定めている。	2008 年 8 月に成立。
組織法 (各組織毎に法令が出される)	設立される政府組織の機能等制定の法律制定義務の規定があるが、漠然としているものも多い。かつ現憲法下では大統領令一本で組織を設立可能なため、DGDF のようにきちんとした組織法がないまま設立され、後追いの形で形式が整えられた組織も存在する。	国家行政人事院 (ONAP) は新組織設立審査権の留保を主張していたが法律 41-08 号にはこの内容は盛り込まれなかった。
国境地域特別地域の設定 (法律第 28-01 号)	国境地域 7 県における工業、農産加工業、漁業、金属機械工業、金属工業、観光業、エネルギー関連産業での免税措置などの優遇制度を規程。DGDF 長官が委員長の委員会でも適用が決定される。但し、既存企業に適用されただけの場合があり新規投資誘致効果はない、環境保護地区のすぐ横にセメント工場が立地した事例がある、企業が国境地域に立地するだけで適用対象になるため雇用を生まない等地元には裨益効果が低い企業があるといった問題が指摘されている。	
Zona Franca (優遇税制適用地区) 設置法 (法律第 8-90 号) 及び改正 (法律 236-05 号)	製品やサービスを輸出する企業がこの地域に立地する場合の関税及びその他税に対する優遇を規定している。全国で 56 箇所が指定されており、国境地域ではモンテ・クリスティ 2 箇所、ベデルナレス 1 箇所に設置されている。国境地域に関しては、Zona Franca 内に立地しなくても法律第 28-01 で税制優遇を得られること、他地域の Zona Franca と比較して競争優位性がないことが指摘されている。	
リージョン区分再編関連の大統領令 2465-81、685-00、710-04	地域区分 (Municipio, Province, Region) の再編提案。市や州の区分を変更すると共に、経済・社会状況を考慮し各地域間のバランスが取れるように、全国を 10 地域に再編。国境地域は南、中央、北の 3 つの地域に再編される。	大統領令は出されたが、実質的に機能していない。SSEPLAN が重要課題と認識、検討を開始している。
情報公開法 (法律第 200-04 号)	各省庁に国民への情報公開窓口と独自の Website を通じた情報公開を義務づけ。	
非営利組織の育成・振興に関する法 (法律第 122-05 号)	非営利組織が活動を行う場合に、組織の目的や活動内容の登録を義務づけ。国際 NGO に対しては指定情報を政府に報告することを義務づけ	

### 新公共投資法と開発評議会制度

新しい法律第 498-06 号「計画・公共投資法」が承認されたが、国境開発の観点から見ると、この法律で最も重要なことは、階層的な開発評議会による国家計画策定制度が創られたことである。

この法律は、1) 政府評議会（国家レベルの開発評議会）、2) 技術代表者委員会、3) 経済・計画・開発省、4) 地方開発評議会、5) 州開発評議会、6) 市開発評議会が、統合的な開発計画制度として機能すること定めている<sup>4</sup>。

歴史的には、国家計画制度は 1965 年に創設されている。しかし実施には、これまで適切に実施されたことはない。この制度によれば、各省が計画担当部門を持ち、国家企画局の監督を受けた国家開発評議会が、各省の計画を調整し、重複を避けることになっているが、現実的には計画担当部署を設置している省は少ない。また、この旧制度においても、国家開発評議会、州開発評議会が置かれているが、評議会の機能、この 2 つの評議会の関係ははっきりしていない。従って、この制度自体が新たに作り直された。

この新しい制度の考え方で最も重要なことの一つは、国民を国家開発計画の正式な計画過程に組み入れることである。この点を明らかにするために、例として市開発評議会を取り上げると<sup>5</sup>、この法律では 1) 市のコミュニティ代表者、2) 参事会会長、3) 市の各委員会の責任者、4) 市の法人協会及び／あるいは商工会議所の代表者、5) 市の高等教育機関の代表者、6) 市の職業組合の代表者、7) コミュニティのために業務を行っている農業・家畜協会、近隣委員会、非政府組織の代表者と定義している。

しかし、開発評議会制度の一般的な考えは法律で定義されたばかりであり、実務の詳細は今後設計される必要があると言われている。この実務設計の一環として、政府は、2008 会計年度にいくつかの中央省庁を対象に開発予算制度の試行を計画している。

---

<sup>4</sup> 法律第 498-06 号第 6 条

<sup>5</sup> 法律第 498-06 号第 14 条

(2) 組織体制

(a) 行政組織

ド国の行政組織は下表のようになっている。

表 1.14 行政・政治組織の構造

	行政区分	政治組織	選挙
市	154 市	市議会議員	直接選挙
	1 特別市 (Distrito Nacional)	市長	直接選挙
県	31 県	県知事	大統領指名
リージョン	10 リージョン*1	—	—
中央政府	中央政府	上院議員 (Senadores)	直接選挙
		下院議員 (Diputados)	直接選挙
		大臣	大統領指名
		大統領	直接選挙

注：\*1 但し、大統領令 710-04 による

出所：国家計画局、2007 年 4 月時点

階層としては 4 階層あるものの、現実に組織が存在するのは市政府と中央政府の 2 区分である。県には大統領が指名する県知事と知事のスタッフがいる。だが、県としての行財政はなく、国民は知事を中央政府の代表で県内の市政府間の調整役と見ているとのことである。多くの国において市政府と中央政府をつなぐ地方行政の重要な役割は、該当行政区域におけるセクター間調整である。しかしドミニカ共和国の県には、そうした役割を果たせるだけの人的、財政的能力はない。したがって各省はバラバラに活動している傾向が強い。

リージョンは大統領令 2465-81、685-00、710-04 で区分が指定されてはいるが、実際には省庁によって分け方が異なる。こうした状況の下、市と中央との中間レベルにおけるセクター間調整を、少なくとも計画段階では進めようという狙いから、リージョン区分の統一が国家計画局 SSEPLAN の大きな課題の一つとなっている。リージョンには各省庁の区分に従ってリージョン事務所が置かれているが、これ以外の政府組織は存在しない。

市には選挙で選ばれた市長と市長のスタッフがいる。その意味で、市は民主主義の基礎を形成している。県が中央からの代表であるに対して市は住民を代表する。また市には財政があり、自主財源、依存財源ともに保有する。ただし市長スタッフの計画能力はまだ極めて弱く、所与の財政資金を効果的に活用できていない。もう一つの特徴は、国土に比して市の数が多く各市が行政単位として小さいことである。新地方自治法は市政府の自治権を強化したが市自体が小さいため予算規模、人材の面で限界があるものと思われる。最近では市域を越えた問題に対応するため、市と市の協調の動きが見られる。とくに国境地域南部で活発であり、市域を越えた特定の問題への対処から始まった協調が、より長期的かつ幅広い協調に広がっている。他方、中央レベルでは CONARE（政府改革委員会）が小さすぎる市の合併促進を検討している。

行政組織に関して大きな問題とされているのは、クライアントリズムの存在である。クライ

アンテリズムは政治的支持の見返りに職や金銭的な見返りを期待することと説明されるが、この影響で大統領選、市長選の後では大部分の政府職員が入れ替わる。

このような状況は中央省庁、市政府に留まらず自治分権型政府機関にも見られる。ここに公務員の競争試験採用制度がないこと、職員の資格要件が必ずしも明確ではないこと、更には公務員の解雇が比較的容易なことが影響し、各組織が専門化せずコンサルタントを含む外部業者への強い依存傾向にありその結果また組織に経験や知識が蓄積されないという悪循環を引き起こしている。下図に示すようにこの循環を好循環に変換することが開発の効率化の一つの鍵である。なお、新公務員法及び行政省の設立(法律第 41-08 号)は、これらの競争試験、資格要件、雇用の安定化等、問題となっている状況を解決することを狙っている。

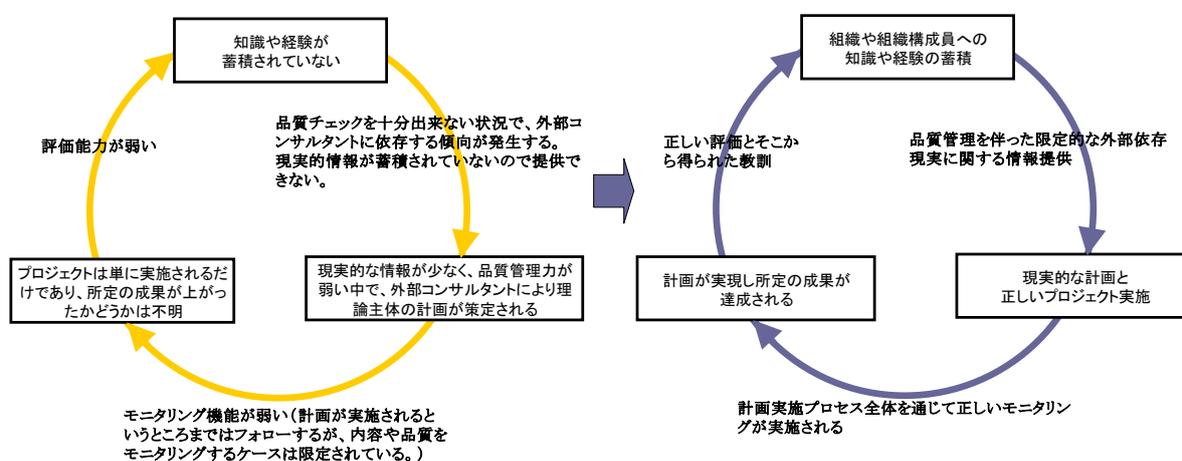


図 1.7 組織の非専門化が招くプロジェクトサイクルの悪循環

## (b) 国境開発に係る組織の概要

### 経済・計画・開発省 (SEEPYD)

旧大統領府技術庁 STP が解体され、経済・計画・開発省 (SEEPYD) が法律第 496-06 号によって設立された。その後、大統領令第 231-07 号により内部の組織体制及び各部署の機能が規定されている。

経済・計画・開発省の設立により、無償援助窓口は国際協力局 (SSECI)、有償援助窓口とド国資金での開発は国家計画局 (SSEPLAN) へ窓口が整理され、この 2 つの局が同じ省内に収まることで開発援助とド国資金による開発を包括的に調整する形が出来た。

更には、新公共投資法 (法律第 498-06 号) 及びその細則 (大統領令第 493-07 号) によって、国家開発計画体系が国家計画局を取りまとめ役として一元化すると共に、新開発評議会制度によって市民からボトムアップで開発ニーズを吸い上げ国家計画に反映する仕組みが出来た。歴史的にトップダウンの開発が中心であったド国にとってこの制度は歴史的な転換であり現レ

オネル政権の目玉となる政策の一つでもある。

ボトムアップで現場の声を吸い上げ中央の計画システムにつなげることは、真のニーズに基づいた計画策定を可能とすることで、計画自体の持続性を確保できる可能性を生み出した。

但し、このようなボトムアップによる計画・実施プロセスは、ド国にとって初めての経験である。したがって従来からの課題でもある部門間調整能力の強化と併せて、このボトムアップ方式が具体的に動く仕組みと人的基盤を強化していくことが大きな課題となっている。

### 国境開発総局 (DGDF)

国境開発総局は2000年に大統領令第443-00号により設立された自治分権非金融型政府組織の一つで、モンテクリスティ、ダハボン、サンチアゴ・ロドリゲス、エリアス・ピーニャ、インディペンデンシア、ペデルナーレス、バオルコの国境地域7県において、生活の質の改善のために公共投資政策、開発活動をコーディネートすることを使命としている。但し、この大統領令は一枚紙に一般的な事項を定義したものであり、組織機能については様々な解釈が可能になっている。

**BOX: 大統領令 443-00 号**

大統領令 443-00 号で、DGDF を国境地域の社会経済開発を促進し、ド国の文化や宗教習慣の普及を行う実施機関として設立した。国としての優先事項は、農業や工業の発展を促進することにおかれている。

その結果、実際の活動内容は、1) 地域計画、2) 住宅、道路、潟湖などのインフラ開発、3) 建設業務、4) 国境地域で活動している組織の関係者間調整、5) 投資促進、6) コミュニティ・エンパワーメント、7) 農業生産、8) コミュニティ組織の強化、9) 観光開発、10) 保健等、多岐に渡っている。問題は、限られた予算の中で様々なプロジェクト実施業務に従事しているために、どの分野も中途半端になりがちで専門化が進んでいないことである。

国境開発総局の2006年度費用実績を下表に示す。

**表 1.15 国境開発総局の2006年度費用実績**

	支出 (ペソ)	比率	備考
人件費	41,772,041.53	50.7%	
非人件費サービス	18,684,830.72	22.7%	事務所維持費、水光熱費等
原材料及び物品	19,376,404.83	23.5%	
経常移転費用	820,000.00	1.0%	
非金融資産	1,758,209.73	2.1%	
計	82,411,486.81	100.0%	

出所：国境開発総局年報、2006年11月30日

この実績を見れば明らかなように、国境開発総局は組織維持のための予算だけ<sup>6</sup>を配分されている。予算の半分は人件費であり、事務所維持費等を合わせれば73%が組織を維持する費用で

<sup>6</sup> 国境開発総局側は独自のプロジェクト予算を含めた予算要求を毎年行っているが、独自のプロジェクト予算が付いたことはない。

ある。84 台の建設重機を所有しているが、重機オペレーターについては職員であるため人件費に含まれているものの、燃料費やメンテナンス費用等の予算は持っていない。

そのため援助機関やド国政府予算によるプロジェクトにアサインされた場合に、このプロジェクト費用から重機の燃料費やオペレーターの日当を支払う形になっている。逆に言えば、プロジェクトにアサインされない限り重機の維持費やオペレーター人件費は無駄に費やされていることになる。

国境開発総局によれば、彼らが重機とオペレーターを保持していることにより、低いコストで道路修復工事などを請け負うことが出来るということであるが、民間企業と異なりオペレーターといっても必ずしも専門性が高いとは限らないといわれていること、機材や人員の年間稼働率、更には工事の品質を合わせて見た場合に本当にコストが低いかどうかは検証しにくいものと思われる。

一方、国境開発総局の強みは、政府機関として唯一国境地域の 7 県全てに事務所を持っており、そこに国境地域出身の職員を抱えていることである。国境開発総局にはサントドミンゴ本部の約 20 人と併せて約 320 人の職員がいるが、多くの職員は国境地域出身であり、これらの職員は国境地域の現実を熟知しているだけではなく、国境地域の住民の中に入って一緒に働くことの出来る人達である<sup>7</sup>。

また、これまで国境地域で様々な活動に従事してきた結果、地域での存在感を確立しており、これも見えない資産となっている。

計画・実施プロセス全体におけるボトムアップへの転換政策に沿って、プロジェクト実施業務等を通じて蓄積されてきた DGDF の人的基盤および組織 経験は、市や県による計画づくりの支援や、市・県と国の関係機関との橋渡しなどをはじめとする助言・調整機能に有効に活かしている。

### (c) 国境開発に係る政府組織の概況

国境地域開発については、開発に関わる組織がないのが問題なのではなく、逆に沢山あるのが問題であり、開発の全体像が見えない状況にある。それは後述するように開発プロジェクトを行う手順が何通りも存在することにも関係しているが、これらの組織／プロジェクトの間をどのように調整していくのが国境開発を効率化する一つの鍵である。

政府機関についてみれば、公共事業省のように民間企業に外注で事業を実施しているところもあるが、逆に援助資金やド国政府資金によるプロジェクト実施を請け負う国境開発総局 DGDF のような自治分権非金融型政府機関が複数あるのが一つの特徴と思われる。

社会セクターの合理化と再編委員会が 2006 年 10 月に出した報告書によれば、その時々ニーズに基づいて新たな組織が設立されそれがそのまま存続する傾向があり、その結果報告時点

<sup>7</sup> 残念ながら他地域出身者の中には国境地域には行きたくないという人達も多い。

で類似した機能を持つ組織が社会政策調整閣議（Social Policy Coordination Cabinet）に参画しているだけで、DGDF を入れて 31 あり、それらの活動内容は重複している。

また、大統領令だけで設立され組織の機能が明確に定義されていない（別の言い方をすれば何でも出来る）組織は国境開発総局だけではなく、これらの組織は類似事業を、それぞれ限られた予算の中で実施している。

このような政府組織については、多くの組織が長期的な戦略を持っておらず前年実績に基づいてプロジェクトベースで今年度計画を策定する傾向があると指摘されている。定期的な活動報告さえなされておらず外部からの強いリクエストがあった場合に個別対応するような状況である。また例え年報のようなものがあってもその内容は組織毎に異なるため、実態を把握するのが困難という状況にある。

#### (d) 国境地域住民

国境地域開発のもう一つの重要なアクターは地域住民であるが、多くのドナーが指摘するように国境地域の住民には他者依存傾向が強く見られる。本件調査においても国境地域でワークショップを行うと「何をしてくれるのか」あるいは「何をしたい」という発言が殆どであり、住民主体の開発プロジェクトを策定しても、使用可能な資源の所にはドナーや NGO の名前を書く傾向が強い。

この傾向は、歴史的にド国政府には温情主義（父権主義）政治の傾向があったこと、高度に中央集権の行政構造にありトップダウンで開発が行われてきたこと、国境地域重視の政策と援助機関の支援によりこれまでに膨大な量の援助が入っていること、などから生まれてきていると思われる。

このような状況を考えると、行政側が住民主体のボトムアップでの開発計画策定に制度を変更し、また地方分権を進めようとしても、**住民側の意識が付いてこなければ効果的な開発に結びつかない。**

しかし一方ではド国には市民社会の伝統があり、例えば日本政府が教会を中心とする市民グループに対する草の根無償援助で建設した小学校は 15 年以上も良好な状態に維持されているとのことである。

また、後述する本件調査のキャパシティ・デベロップメント実証調査においても、地元リーダーを中心として住民から資金を集め国境開発総局 DGDF の機材を使って道路を実際に修復してしまうといった住民中心に実際に行動を起こすといった例が見られた。パイロット・プロジェクトが終了した後も、自分達で自主的に問題分析・解決をしようというグループも見られた。

このような住民グループを見ていると、コミュニティのリーダーとなるべき人材がいて、開発に関する基本的な知識を持ち、問題を分析して必要な行動を明らかにしていくための手法を持っていれば、市民社会を核とした開発も十分に可能であると思われる。

### (3) 事業実施手続き

#### (a) 国境地域の開発事業実施手続き

ドミニカ国政府予算による開発事業の実施手続きは非常にシンプルである。予算が認められれば、主管となる省庁が事業を実施することができる。環境影響評価などは必要に応じて実施される。

#### (b) 援助機関（ドナーや NGO など）が国境地域で開発事業を支援する際の手続き

ドナーや NGO が国境地域で開発事業を実施する手続きは非常に多岐にわたっている。以下のようなパターンが報告されている。

- ドナーや NGO が、専門官庁と直接合意を結び援助を行う。
- 市議会が NGO に直接援助を要請する。
- 県知事を通して専門官庁に援助要請が上がり、専門官庁とドナーや NGO が同意を結んで援助を行う。
- 県開発評議会を通して専門官庁に援助要請が上がり、専門官庁とドナーや NGO が同意を結んで援助を行う。
- ムニシパル・リーグを通して援助要請が上がってくる。
- 上院議員・下院議員を通して援助要請が上がる。
- DGDF のような自治分権型政府機関がドナーや NGO と合意を結び援助を受ける。
- 旧 ONAPLAN（現 SSEPLAN）に援助要請が上がる。
- 旧 STP（現 SSECI）を通して援助要請が上がってくる。

経済・計画・開発省（SEEPYD）の設立及び新公共投資法による国家開発計画の体系化と新開発評議会制度の創設はこの状況を変えることが期待される。特に以下の点において変化が期待されている。

- 国家計画局（SSEPLAN）と国際協力局（SSECI）が経済・計画・開発省（SEEPYD）の傘下に入ったことにより、国際協力とド国独自のイニシアティブによる開発間の調整が可能になった。
- 国家計画局（SSEPLAN）へ、開発プロジェクトの予算案の策定が一本化され、ここを通さないと財務省から予算が付かない仕組みが明確化されたことにより、開発プロジェクトの全容が把握できるようになった。
- 国際協力局（SSECI）に無償援助窓口及び国際協力の調整機能が一元化されたことにより、援助調整が容易になった。また、パリ宣言の趣旨に則ったド国が主導権を取った協

力会議 (*Mesa de Corporacion Internacional*) も開催されるようになった。

- 新公共投資法により国家開発計画の体系が整理され、各省庁／セクター別の計画だけではなく、それらを統合した形の国家開発戦略が策定されることになり、計画間の整合性をとる土台が出来た。
- 新開発評議会システムにより、住民ニーズをボトムアップで中央政府まで上げていく仕組みが明確化された。

こうした変化に加えて、現在 SEEPYD 内部に専門コンサルタントを雇用して、各種関連規定の整備、業務プロセスのマニュアル化、国家開発計画の体系化の流れに合わせた情報システムの開発等を行っており、徐々にではあるが新たな国家開発システムが形成されてきていると言えよう。

今後は更に下記のような機能の充実が望まれている。

- プロジェクト間の優先順位を客観的に比較できる仕組みとスタッフが整備されていない。国家計画局 SSEPLAN は、各省庁の政策担当者に対してプロジェクト評価及び事前評価に対する研修を行い、各プロジェクトに対して事前評価を行うことを義務づけたと考えている。
- 多くの機関に共通してみられる傾向として、費用対効果を見ていないこと、運営管理コストを含めたトータルライフサイクルコストを見ていないことが挙げられる。この結果、せっかく開発されたものや援助で導入された資機材が数年たつと利用できなくなるという援助資源の消費の一因になっている。
- プロジェクト実施管理機能に弱い面がある。これまでは、フォローアップ（プロジェクトを開始させる）機能はあっても、モニタリング（計画通りの成果が出るようにプロジェクト実施を管理する）機能が確立されていなかった。

### (c) 組織間連携

組織間連携については、これまでは以下のような状況であったと認識している。

- ドミニカ共和国政府内での開発計画の取りまとめの流れ、それと関係したプロジェクト予算編成の流れが明確ではなく、組織間連携が弱い傾向にあった。
- 同上の理由により組織間連携の必要性自体に不明確な部分があり、仕組みもはっきりしなかった。そのため、組織内に組織間連携担当ポストが設けられていても担当者の個人的な人脈による調整が主になっているようなケースが見られた。
- 事業実施に際しドナーや NGO が直接専門省庁とプロジェクトを合意するケースが多く見られたため、プロジェクト間を調整しようとしても実施段階が中心となりがちであった。

- ドナー間調整に関しては、USAID 支援の汎米開発基金（PADF）主催によるドナー会議、GTZ 主催の組織間作業部会（GTI）、世界銀行による組織間コーディネート会議など、幾つかの試みがなされているが、ドミニカ共和国側のドナーコーディネーションの仕組みが明確になっていなかったこと、実施段階の調整になりがちだったため範囲は限定的であった。
- ド国の政府機関、特に自治分権非金融型機関（Autonomous and Decentralized Non-financial Institutes）には、大統領令だけで設立<sup>8</sup>され、その機能が明確になっていない組織も多く、類似した機能を持つ組織も複数存在<sup>9</sup>している。組織間連携の基本はきちんとしたデマケーションであり、機能が不明確で互いに重複している組織間を調整するのは困難である。

経済・計画・開発省（SEEPYD）が設立され、新公共投資法により国家開発計画策定の流れが整理された。また、国際協力局（SSECI）が国家国際協力システム（SINACI： *SISTEMA NACIONAL DE COOPERACION INTERNACIONAL*）を定め、パリ宣言の趣旨に則ったド国主導のドナー会議の開催を開始した。国境地域の開発に関してもこの新たな枠組みの下で国境開発総局 DGDF により国境地域の開発に関するドナー会議が開催された。

以上のような結果として、組織間連携を強化する枠組みは出来たと考えられる。残された課題は以下の通り。

- 新たに創られた国家開発計画策定の枠組みを実質的に機能させる。
- 特に自治分権非金融型機関（Autonomous and Decentralized Non-financial Institutes）に対して（場合によっては統合・再編を含め）専門化を推進する。
- 国家国際協力システム（SINACI）の枠組みを尊重しながら、ドナー援助とド国イニシアティブによる開発を調整する仕組みを確立する。
- 市、県、地域、国の各レベルで設置された新開発評議会のシステムを実質的に機能させる。とくに市レベルでの計画作成体制及び県レベルでの調整体制及びそれらのための人材育成、人材活用を促進する。

### 国際協力調整システム(SINACI)

SSECI は国際協力の調整の方法として、SINACI(Sistema Nacional de Coordinación de la Cooperación Internacional) の仕組みをつくり、国際協力テーブルでその趣旨を発表し、実施細則を内部で策定中である。

SINACI は国際協力の効率を向上することを目的として、国際協力の実施プロセスに全てのア

<sup>8</sup>憲法第 55 条の規定により大統領令だけで組織を簡単に設立できる。

<sup>9</sup>社会政策調整閣議 Social Policy Coordination Cabinet に参画している組織だけで DGDF を入れて 31 あるがその活動内容は重複している『社会セクターの合理化と再編委員会報告書 2006 年 10 月』

クターを参加させることとしている。

SINACI を提案するに至った背景は、援助効率向上のためのパリ宣言（2005年3月2日）に基づきド国も協力効果をあげる責任を持つことにある。同宣言では、1）被援助国が戦略や政策をもち開発を調整するというオーナーシップ、2）援助国は相互に強調するというハーモナイゼーション、3）援助国は対象国の国家政策や手続きに、協力活動を適合させるというアラインメント、4）開発成果の管理、5）結果についてのドナーと受け入れ国の相互説明責任について合意された。

これにそって、ド国でも始まったばかりであるが、国際協力政策という大きな枠組みの中で協力を進めることになる。ド国も、オーナーシップを持ち、自分の方針にあって協力を受入れてゆくという協力方針をつくり、プロジェクトの成果を上げるというマネジメントをする必要がある。従って、キャパシティ・デベロップメントを協力目的の第一にすることが必要であり、人のキャパシティのみでなく、成果や継続性を確保するためのキャパシティが必要である。

テーブルには2つのレベルのテーブルあり、グローバルテーブルとセクトラルテーブルがある。前者は国家レベルの調整機関で、国際協力政策のフォローアップを扱う。後者は国境開発などの特定テーマの管理とフォローアップを扱う。セクトラルテーブルは、関係者の参加によって、政府、市民、ドナーコミュニティなどの間の議論や意見の反映の機能を持つ。

国境地域開発の協力テーブルの体制は、議長として DGDF 長官、事務局として SSECI（実施細則策定中に事務局も DGDF が行うこととなっている）、ファシリテーターとして JICA が技術面、運営面の支援をすることになる。議長の役割は、招集、司会、要約、承認、モニタリングである。事務局の役割は、議事録作成、会議の招集、文書の管理、情報提供、報告などである。ファシリテーターの役割は、技術支援、技術移転、強化のための支援、DGDF と事務局との協働業務などである。

協力会議は、3 ヶ月に1回の頻度で招集するのが目標であり、要望に応じて実施する。投票は過半数による。議事録は2週間以内に配布する。

これにより期待される成果として、プロジェクトのマトリックス、優先セクターの合意、国際協力に関する事項の合意された単年度及び複数年の戦略などが期待されている。

#### (4) 結論

以上より、ド国の取組みの中で最も注目すべきは、市民からボトムアップで開発ニーズを吸い上げて、国家計画に反映させる仕組みを作ろうとしている点である。これにより、住民あるいは市民が開発の主体となり、行政はそれを支援してゆくという、地域住民の自立に対する自助努力を支援する流れができる可能性がある。この「地域イニシアティブによる開発」は、政府自ら、「経済的な自立を促す自助努力を支援するアプローチ（第1.2節）」の方向に大きく舵を切って向かっているといえる。

## 1.5 情報管理の現状と課題

本節では、国境地域の開発が効率的でない理由の一つとしてあげられている情報の流れと共有化の現状について分析する。

### (1) 背景

ドミニカ共和国での開発に関する情報の流れは、省庁毎に地方-中央省庁-大統領府という「縦の流れ」がある。地方及び中央レベルで、省庁間の「横の流れ」はない。これは下記による。

- ド国では他の中南米・カリブ諸国と比較して省庁の数が多
- これら各省庁の業務の一部は重複し、かつ省庁間の業務分担が明確でない
- 行政組織構造が複雑で曖昧であり、かつ全ての行政機能が首都に集中している

縦の情報の流れのうち下から上へ遡る流れは、中央省庁から大統領府／経済計画開発省（SEEPYD）への公共投資プロジェクトの申請時の流れがある。これには、年度予算申請時の「公共投資プロジェクトの計画申請」、月毎の「公共投資プロジェクト予算執行の報告」がある。

逆に、大統領府／SEEPYD から中央省庁への上から下への情報の流れは、予算の査定結果の「最終的な予算配分」が通知されるのみである。

以下に地方-中央政府-大統領府／SEEPYD 間の、情報の流れのイメージを示す。

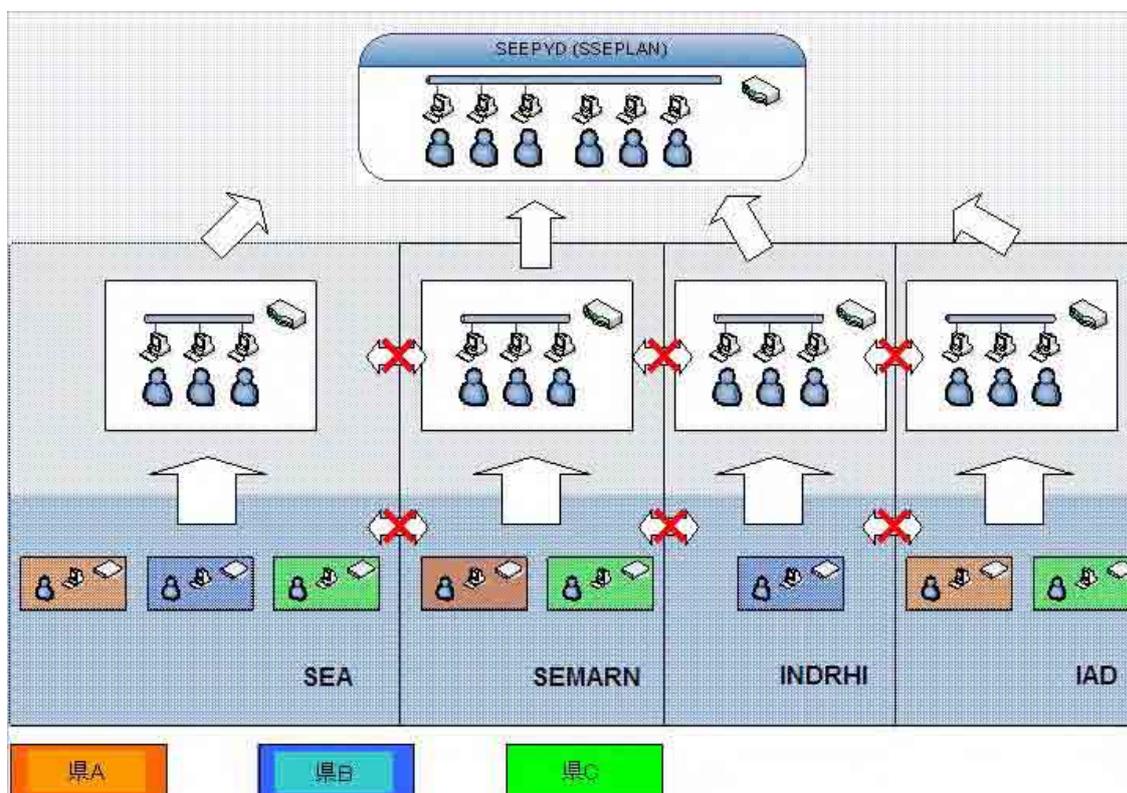


図 1.8 ドミニカ共和国の政府機関の間の情報の流れ

出所：JICA 調査団

(2) 現状と課題

各省庁と国際機関は、お互いバラバラに戦略と計画を持ってプロジェクトを実施している。また、省庁間の横の情報共有もなされていない。このため、各省庁には地域の情報とプロジェクト配置の全体像が見えていない。従って、当該省庁には、経済財政政策全体における当該地域の位置の把握が困難である。以上により、開発資源は無駄に使われており、不効率な開発となっているとも言われている。

一方、住民・民間側は、Web ページを通して公開されているプロジェクト情報や各分野の統計データを閲覧することが可能である。しかし、以下のような問題を抱えている。

- 1) 住民・民間側が必要としている情報は非常に少ない。
- 2) 情報は省庁毎に公開されており、地域という切り口で関係省庁間の情報が統合されていない。このような縦割りの情報公開は、国境地域の住民・民間にとって、地域開発情報の把握が困難である。
- 3) 住民側にインターネット閲覧環境が十分にない。Web ページを通じた情報公開では、住民まで情報が行き届かない。

このようなことに起因して、住民・民間側は、住んでいる地域の経済・社会的基礎情報を十分に把握できていない。また政府とその他の組織が何時どこで何をしているか知らない。これらにより、住民は当該地域の開発に参加することができない。以下の表に、これら問題とその対処方法をまとめた。

表 1.16 国境開発における問題点とその対処方法

問題点	対処方法	対象
関係機関の戦略と計画の協調性欠如	関係機関同士で定期的な会合を通じた情報交換と情報蓄積・公開	国境地域開発関係組織、住民組織
省庁を超えて情報共有がなされていない	省庁間横断的な情報データベースシステム構築、情報蓄積・公開	SEEPYD、関係省庁
地域の基礎情報とプロジェクトの全体像が見えていない	地域の基礎情報と国境で実施中のプロジェクト情報の統合、蓄積、公開	SEEPYD、関係省庁、国際機関、NGO
住民・民間側が必要としている公開情報が少ない	住民・民間の情報ニーズを把握し、随時これを収集、統合、蓄積、公開	住民・民間、関係省庁、NGO
地域という切り口で、関係省庁間の情報が統合されていない	地域毎に、関係省庁の情報を統合し、地理イメージ上に情報をマッピング	住民・民間、関係省庁、NGO
既存のWeb ページを通じた情報公開では住民まで情報が届かない	市施設への情報インフラ整備、ならびに他の情報伝達媒体を活用した住民への情報コミュニケーション方法を考慮	住民・民間、関係省庁、NGO

出所：JICA 調査団

以上のことから、現在の情報管理に関わる問題点の解決方法は、以下の3点に集約される。

- 1) 情報データベースシステムを構築する。これにより、国境地域開発に関係する機関の間で情報共有ができる。更に、対象地域や地方政府にまで情報提供ができる。
- 2) 国境地域開発に必要な情報を収集するための枠組みを作る。これには、既存の資源を活用し持続性を持たせる必要がある。
- 3) 関係機関と住民の情報リテラシーを強化する。これにより、関係機関が収集された情報を利用できる。また住民が開発に関わる情報を十分に把握できる。

### (3) 結論

以上より次の2点がいえる。

1. ド国では、政府の各機関、国際機関、NGO の間の情報共有はあまり進んでいないといえる。これは、第 1.3 節での結論の「開発行為を「共通の目標に向かって、様々な機関がお互いに調整し、継続的に行うべき」ということを妨げている要因の一つとしていえる。従って、機関の間の情報共有を促進する仕組みづくりが必要であることがいえる。
2. また、政府自ら「地域イニシアティブによる開発（第 1.4 節）」という「経済的な自立を促す自助努力を支援するアプローチ（第 1.2 節）」の方向に大きく舵を切っていることが前節までに結論づけられた。この取組みのためには住民が開発の主体になることが必須であり、住民への情報提供もこれを支援するツールとなり得る。この点、まだド国では住民への情報提供は進んでいないといえ、今後の課題ともいえる。

## 第2章 課題と開発戦略基本構想

### 2.1 課題の分析

本調査の中心課題である「国境地域の開発の効果や効率が低い」要因を第1章で分析した。

本章では、まずその分析結果を基に課題構造として整理する。国境地域の開発課題、開発課題へのアプローチ、開発の運営管理の方法、ド国政府の取組み、それに対するキャパシティについて整理する。

その上で、国境地域開発基本構想を提示し、実証調査を提案する。

#### (1) 国境地域での開発課題とアプローチ

##### 国境地域での開発課題

第1章で述べたように国境地域は貧困層の率が高い。この最大の要因は、「特に、若者の職がないことと人口流出の悪循環により、貧困から脱出できないこと」である。

経済活動人口が減少し、経済依存人口率が増え、かつ経済人口の中でも農林水産業に従事する割合が高く、成長が望まれないことからいえる（第1.1節参照）。

また、ニーズ分析はそれを裏付けている（第1.3節、図2.1参照）。

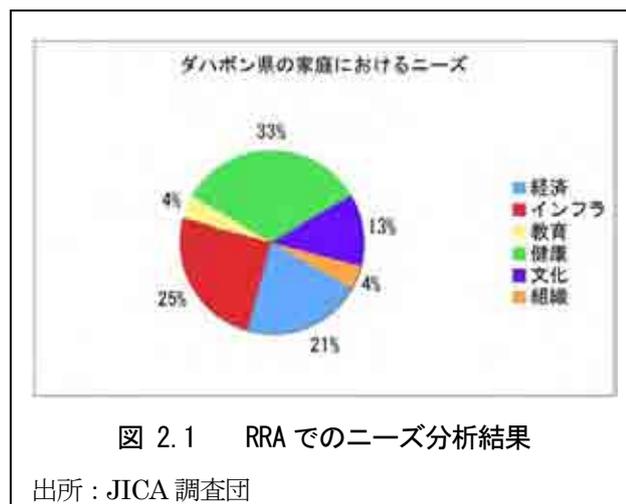


図 2.1 RRA でのニーズ分析結果

出所：JICA 調査団

従って、開発課題としては、「職をつくり若者の流出を防ぎ、経済的に自立できる地域をつくる」ということである。

##### 開発課題へのアプローチ

国境地域での貧困削減へのアプローチは、貧しい所の足りないものを埋めるという福祉的アプローチが支配的であった（第1.2節参照）。これでは結局、将来を担う若者が流出し年配者だけが残り、より一層福祉事業を投入することとなり悪循環となる。このため、社会セクターへのアプローチも必要であるが、これと伴に「経済活動を活性化させ自立を促す自助努力を支援するという」アプローチが必要である。これはニーズ分析で得られた住民のニーズにも沿っている。

この方法としては、次のものがある。

1. 国境地域は農業に従事する人口が多く、事業も農村に集中していた。しかし農業生産を活発

にしても市場に対するアクセスが悪いと豊かになれない。従って、中核都市を形成し、市場を発展させ、農産物のアクセスを改善するとともに、都市での若者の雇用を作り出すことが必要である。

2. 既存の事業は福祉的なものが多く、発展段階の低い地域に集中していた。しかし、市場アクセスに恵まれた先進地域を発展させ、この効果を波及させてゆくことも重要である。
3. 住民レベルのエンパワーメントの事業が多い。住民は開発の主体であるが、それを上位の政策などに反映させてゆくためには行政との連携が必要である。

### 開発の運営管理

また「国境地域の開発の効率や効果が低い」理由として、一般的に共通の開発指針がない、組織間の連携がない、アプローチや手法の差異、プロジェクトの重複<sup>1</sup>、情報の点在化などが言われていた。現地での調査の結果、開発の運営管理に関して、開発効果や効率を妨げている要因は次のようなものであることがいえる。

1. 共通戦略がない：共通の方向に向かっていないために、個別のニーズ対応に終始し、プロジェクトの相乗効果が得られていない。
2. 政策やプロジェクト、行政機関（政策、事業、人材）の継続性がない。
3. それぞれのプロジェクト、政策について情報が点在しており、お互いに知られていない。：調整の基礎となる情報が共有かされておらず、調整が難しい。

このため、開発の運営管理の方法としては、「共通の目標に向かって、様々な機関がお互いに調整し、継続的に行う」ものである必要がある。

## (2) ド国の進めようとしている挑戦

このような課題に対して、ド国政府は前述の課題を十分に認識している。現在、共通となる計画の枠組み（「国家ビジョン 2030」や「国家開発戦略」）を策定中である。そしてこれらに引き続く複数年次開発計画、年度別開発計画など体系的な計画枠組みや策定方法の検討をしている。また、計画策定の仕組みについても、SEEPYD に全ての公共投資や開発に関する計画を取り纏めて、調整する権限を与える仕組みを構築中である。

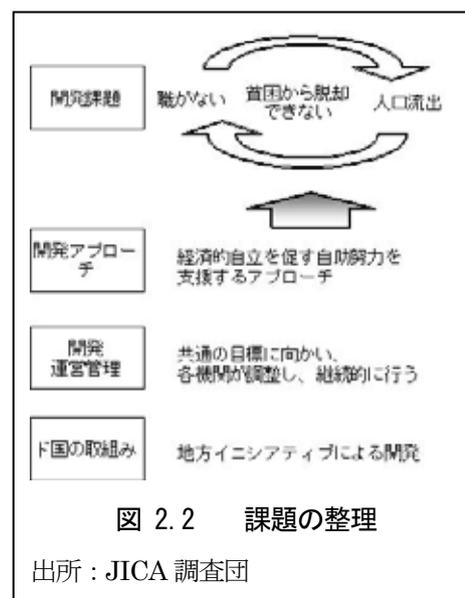
- 「国家ビジョン 2030」や「国家開発戦略」<sup>2</sup>を策定中であり、また計画策定のシステムも設計中である
  - 計画策定の仕組みを整備して法的根拠をつくった（公共投資法）
  - 計画調整機関を整備しオーソライゼーションの仕組みをつくった（SEEPYD 法）
  - ローカルニーズを反映させるためのボトムアップの計画策定システムを採用した（公

<sup>1</sup> 現場レベルでは、プロジェクトの重複という感覚はなく、むしろ不足している。広大な地域に小さいプロジェクトが点在しているのみであり、むしろ不足しているというのが現場感覚である。

共投資法)

- 政府職員の資格要件導入などによるレベルアップと継続性を確保する仕組みを作った(新公務員法)
- ただ、DGDF の位置づけや役割は不明確である。現在は福祉的なインフラ整備事業実施機関であるが、政治に左右されるのでいつ役割が明確になるかも不確定である。

最も重要な取組みは、「市民からボトムアップで開発ニーズを吸い上げて、国家計画に反映させる仕組みを作っている」という点である。トップダウンの開発が中心であったド国にとって、この取組みは歴史的な転換ともいえ、この「地方イニシアティブの開発」はド国政府の大きな挑戦である。このことにより、住民や市民が開発の主体となり、彼らのオーナーシップが高まることによって、自分たちの計画という意識が生まれれば、政府が代わっても計画の持続性が確保でき得る。また、上述の「経済的な自立を促す自助努力を支援するアプローチ」の方向に舵を切ったと言える。



(3) ド国の挑戦を進めてゆくためのキャパシティ

上述のようにド国政府は、ボトムアップでの開発の方向に大きく舵を切った。調査団はこのド国政府の進めようとしている困難な挑戦を強くサポートする。このような住民主体の開発はド国にとって初めての経験で、大きな挑戦でもある。このため、これができるかどうかについて、キャパシティについてのアセスメントを行った。

地方及び中央の行政機関、市民社会について、個人、組織、制度や社会がこのような挑戦を行うには何が必要かについて、ニーズ分析、既存資料レビュー、関係機関へのインタビューなどを通して、CP と協働で何が必要かを討論した。その結果次のことが必要であることがわかった。

1. 住民が開発の主体となって、地方イニシアティブの開発を進めることとなる。しかし、主体となる住民の中に、長い間の習慣から外に対する依存傾向ができています。これとパターンリズムが融合して、ド国の文化として定着してしまっている。住民や市民社会が主体的になって開発を進めるという意識の向上が必要である。
2. 政府機関の側も、初めての挑戦であり、具体的にどのように進めて行っていくか模索中である。ある程度の経験を積んで、自分たちで進めてゆくには何が必要かを自ら特定する必要がある。
3. 以上のことを、実際に実施し経験を積みながら、キャパシティを向上してゆく必要がある。

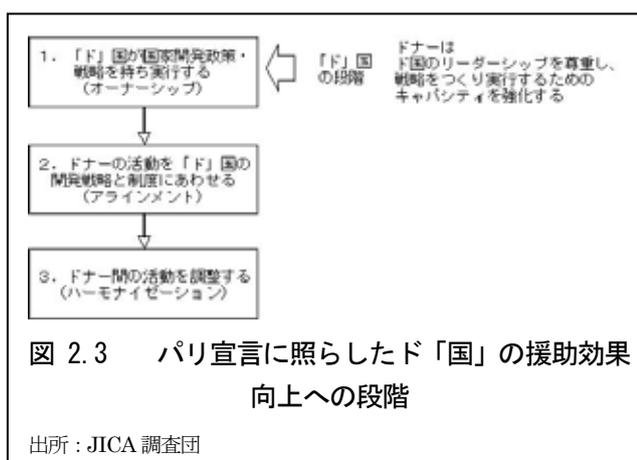
## 2.2 開発戦略基本構想 (Idea of Development Strategy)

### (1) 開発戦略策定の方法

ド国の国家開発システムは、「援助効果向上のためのパリ宣言」に照らしてみると、図 2.2 に示す通り、ド国は国家ビジョンや国家開発戦略を作成している第一段階であるといえる。

現在、国家ビジョンや国家戦略は策定中であり、かつ開発の実施体制の制度も設計中である。第一段階の「開発戦略を持つ」ということに対して速度は速くないが着実に取り組んでいる。ド国政府の取組みは、国家計画を作るとともに、体系的に計画を策定する仕組みや継続性を確保する仕組みの制度設計を行っているもので、開発効率を向上するものである。

このような状況で、今回策定する「国境地域開発戦略」は、現在ド国で策定中の上位計画である国家ビジョンや国家開発戦略に沿っている必要があり、また構築中の計画策定システムにも沿っていなければならない。国境地域のみで開発の方針が作り固められても、現在作業中の上位計画や計画システムにそぐわないものであれば、オーソライズはされないし、共有化はされず、実効性のないものとなってしまう。



従って、国境地域開発戦略の策定は、次のように行うものとする。

- 「ド」国の国家ビジョン・国家戦略策定や開発制度の構築への取組み、特に「地方イニシアティブの開発」の体制づくりの調整を支援する
- これらの作業と歩調を合わせながら、補完し、かつ示唆を与え、支援・加速させるように行う
- 国家全体の計画システムの作業を考慮しながら、地域の人々と政府機関の計画づくりや制度づくりのキャパシティを向上する。

本調査の目的は非常に大きなもので、このように、国全体の開発計画などのシステムをどう作るかという制度設計の側面や、国境地域で行うのはそのモデルの意味ももっている。

### (2) 開発戦略基本構想 (Idea of Development Strategy) の提案

以上のような認識に基づき、インテリム・レポートで、開発戦略基本構想として主に運営面の戦略を提示した。

ビジョンは、国境地域の将来像であり「国境地域：住民の強化、政府の総合的支援、適切な自然資源管理に基づいた、多様な経済活動による豊かな地域」というものを提示した。

これで示される望まれる姿は、“経済的に豊かになる一方で、環境も保全されるようになることが望まれている。このために、住民や住民組織のキャパシティを強化し、政府は総合的にこの取り組みを支援する” というものである。

これらのことに照らし合わせて、戦略を提示したものがインテリム・レポートでの**開発戦略**である。開発戦略は、「開発の運営管理面の戦略」と、「地域特性を活かした開発戦略」があり、1)から3)までが前者に属し、4)が後者の戦略である。

1) 長期にわたる開発枠組み確立

まず「調整は計画段階で行う」必要がある。ド国で進行中の全国レベルの計画策定と計画システム構築に乗るように、国境地域についても長期にわたる開発枠組みを確立する。ただ、「国境地域」という地域分けは地域計画上されていないので、全国レベルの計画と整合性の取れるように留意する。

2) 政府の組織・制度の連携改善

計画段階の組織の連携を既に調整権限を与えられている **SEEPYD** を中心に行う。このための計画情報収集や情報共有の仕組みを構築する。

3) 地方政府の強化及び住民参加の促進（地方イニシアティブ強化）

「現場のニーズを把握する」ために地方イニシアティブを強化する。新公共投資法に示されているボトムアップ型の計画づくりを機能させるよう、地方政府や住民参加を促進し、地方のイニシアティブを強化する。

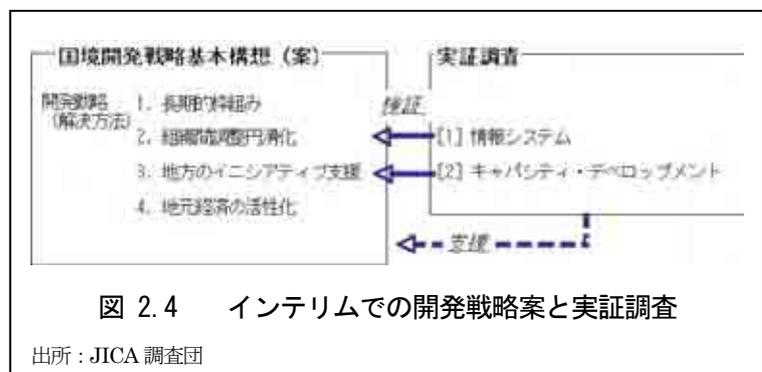
4) 地元の資源の活用による経済活動の活発化

国境地域で現在多く行われている、福祉的な社会開発アプローチに加えて、自立のための経済活動の活発化も強化する。開発の方向性としては、外国投資に依存し工業団地や観光リゾート開発を期待するというものもあるが、第1.3節にて提示されている開発ニーズに沿って「国境地域に賦存する自然資源、農業資源、観光資源などを活かして、どう国境貿易や観光と結びつけるか」自分たちで考えてゆくという方向が望ましい。

(a) 実証調査 (Pilot Project) の提案

これらの戦略基本構想に沿った**実証調査**を立案した。実証調査は、「ド国の取り組みを支援」し、「ド国の人達が自分たちで、実際に戦略づくりを経験すること」を念頭に、「自分たちで計画作る」ことを主眼とした。

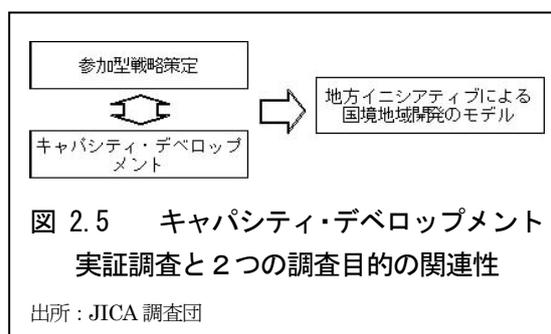
まず、上述戦略「3) 地方政府の強化及び住民参加の促進（地方イニシアティブ強化）」を実際にやってみる試みとして、**キャパシティ・デベロップメント (CD) 実証調査**を企画した。この実証調査の狙いは次の通りである。ド国



にとって重要な「住民からのボトムアップでの開発計画の仕組み」を試行して、ド国の地方の人々や政府機関が実際に経験する。この共有された経験によって、自らが実践してゆく仕組みや方法を作り出す。このプロセスによって、地方の人々や政府のキャパシティの向上を図るものである。

また、本実証調査は、地方において、1) 戦略策定をしながら、2) キャパシティ・デベロップメントを図るといように、本調査の2つの目的をビルトインしてデザインした。

また、上述戦略「2) 政府の組織・制度の連携改善」をサポートするものとして、情報システム実証調査を企画した。これは、効果的な計画策定や調整に役立つとともに、住民の意識向上のものにもなるものである。



これら2つの実証調査は、提示した実施体制案として開発のための手法、事業実施手続き、組織間連携の内容について、小規模なモデルを用いて、その有効性と問題点を検討し、更なる提言に結びつけることを目的としている。この中で実証すべき仮説としては以下の通りである。

**仮説1：** 情報の流れを検証し、情報の集中及び公開によって、効率的な事業実施手続き、組織間連携を促進することができる。(情報システム実証調査)

**仮説2：** 地方のイニシアティブによる計画と開発を強化することにより、ニーズに応じた効率的な開発プログラムを形成することができる。(キャパシティ・デベロップメント実証調査)

## (b) 実施体制モデル

実施体制のモデルを下図に示す。このモデルを試行・検証するために実証調査を行う。パイロット・プロジェクトでは、このように法律だけで規定された(まだされていない)仕組みを、事業の中で試行していき、枠組ができていく仕組みを、自分たちで実際に試してみて、何が必要かを自ら特定することを行う。また、試行を通じて得た知見を関係者にフィードバックし、関係省庁が進めている各種制度改革を側面支援し、新制度そのものの強化を通じてキャパシティ・デベロップメントを狙う。この結果必要な法制度改革があれば法制度について提案する。

主に、中央と地方での情報共有を主眼として情報システム実証調査を行い、地方のイニシアティブの開発を進めるためにキャパシティ・デベロップメント実証調査を行う。

- 情報システム：情報共有による連携強化
- キャパシティ・デベロップメント：地方イニシアティブによる開発の試行

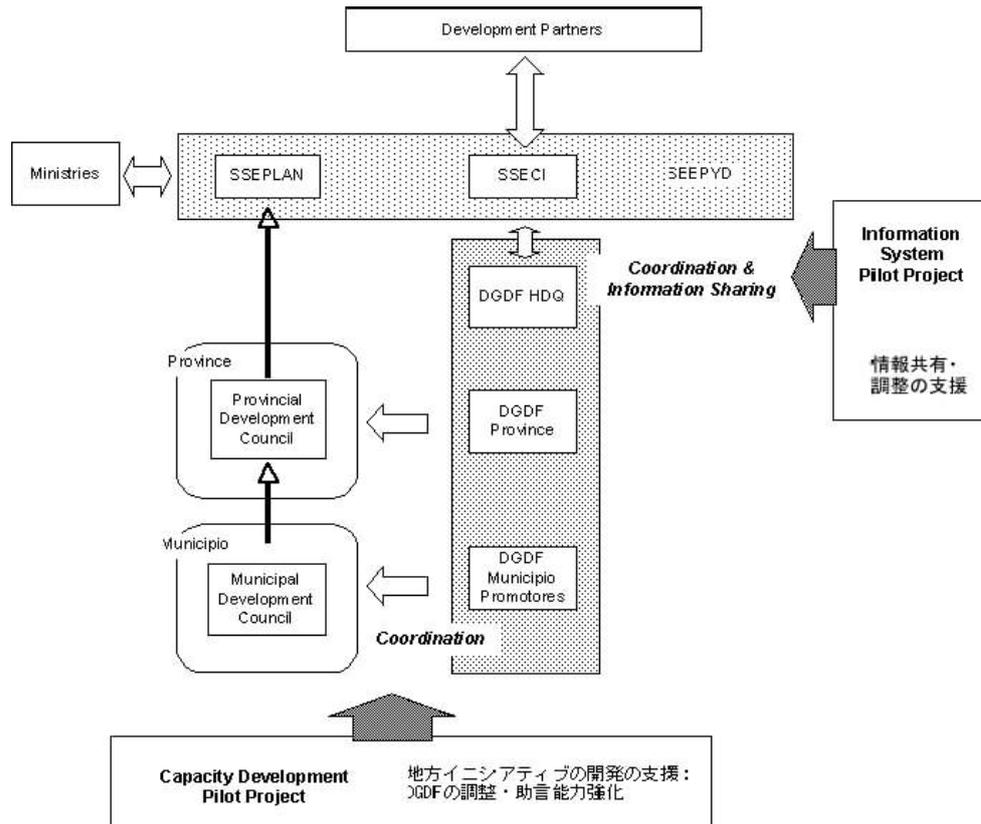


図 2.6 実施体制モデル

出所：JICA 調査団

(c) 実証調査間の連関

なお、2つの実証調査の成果は、次のように相互活用されるようにデザインされている。

**2つの実証調査の連関のデザイン:** CD 成果→情報システムにアップ→CD 成果の波及

これらの2つの実証調査を通じて、直接アプローチする二つの戦略項目以外もサポートすることとなる。

実証調査の各種ワークショップを通して、地元経済をどのように活性化させるか、など持続的な経済の自立のための戦略を彼らに自分たちで考えてもらい策定する。

また、このことを通して自分たちの地域の将来をどのようにしたいかという「ビジョン」を彼らに考えてもらい、戦略「1) 長期にわたる開発枠組み確立」に対する、意識付けができるものである。更に、これらの活動を通して、SEEPYD の機能の強化や DGDF を将来どうするかという課題を彼らに考えてもらうということも狙っている。

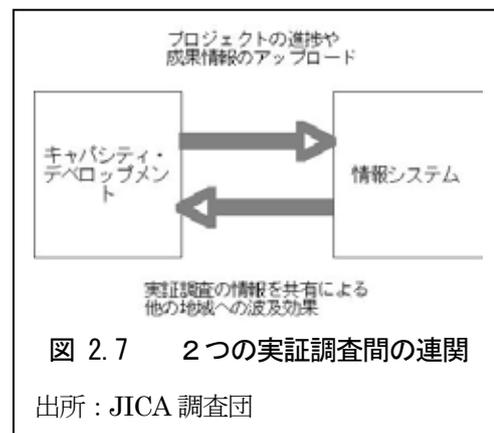


図 2.7 2つの実証調査間の連関

出所：JICA 調査団



## 第2部 実証調査

## 第3章 情報システム実証調査

### 3.1 情報システム実証調査の目的

国境地域開発の効率的運営管理のための開発戦略基本構想は、「長期的枠組」「組織間連携」「地方イニシアティブ」「地元経済の活性化」の4つの柱から成っていた。この4本柱の妥当性を検証するため、二つの実証調査を実施した。情報システム実証調査では、4本柱のうちの「組織間連携」に関し、それと表裏一体の関係にある情報共有を効率的に推進する方法を試行した。

実証調査で試みた情報システムは、SEEPYD、DGDF その他関連機関、地方政府機関の効率的な連携を支援するための情報提供を目的とした。既存情報のアベイラビリティ、行財政的制約、情報関連技術及び情報インフラのレベル、人的制約等に関する現段階での諸条件の下で、この目的がどこまで達成できるか、また今後とくに強化すべき課題と現段階での諸条件における改善点は何かを明らかにするため、実証調査を行った。以下をその主な活動目標としている。

- 1) 既存の資源を有効に活用し持続性を十分に意識した、仮の情報収集の枠組みを提案し、試行する。
- 2) 住民に対する接点をつくる、またはそのための環境整備をする。
- 3) 上述した目的を達成するための情報システムに必要なリソースを定義する。
- 4) 実証用情報システム構築、試験的運用管理を通して、国境地域開発のための情報システムづくりに対する課題と提言をまとめる

### 3.2 実証用情報システムの対象範囲

本実証調査では、政府機関が国境地域において実施している現行プロジェクトに関する情報に焦点をあて、国境開発関連機関が既に所有している情報の共有化を図るための情報センターを構築する。持続性を重視し、以下の特徴を持った情報センターとする。

- 1) 高度な技術には頼らないなるべくシンプルなデザイン
- 2) 使い易さを重視した地理イメージ上での各種情報の表示
- 3) 対象機関の人的資源と予算で十分に可能な運用管理

既存の情報の流れを十分に活用した持続性の高い情報収集体制を目指し、将来的には、全国レベルでの省庁間及び援助機関どうしの連携を支援する情報システムの一環として活用されることを目指す。

### 3.3 情報システム実証調査デザイン

情報システムは A) 情報センター構築と運用、B) 情報収集、C) 情報システム普及の3つの部分から構成される。

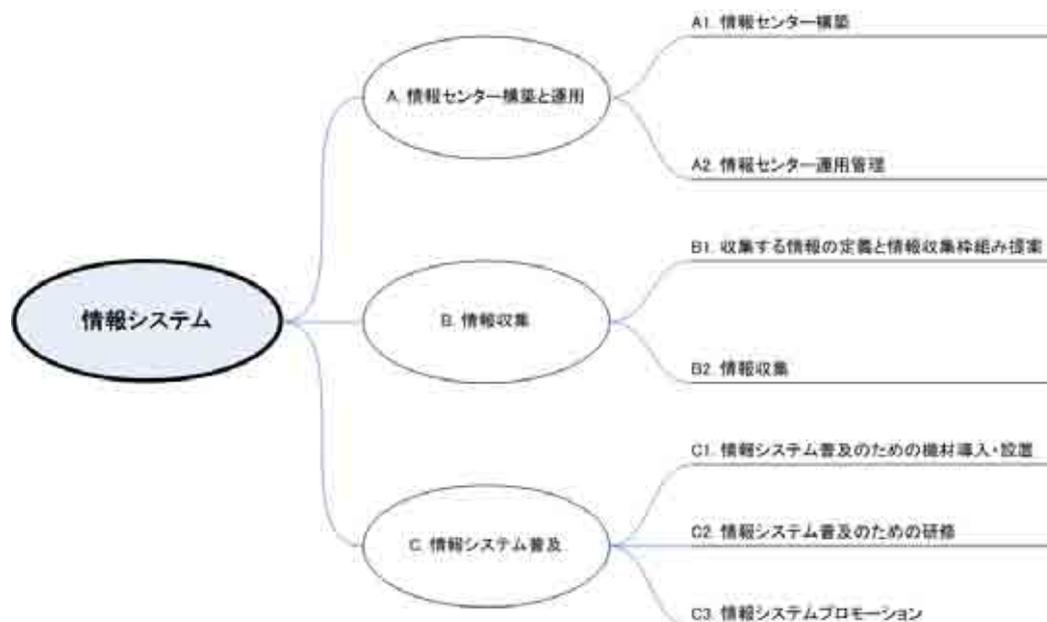


図 3.1 情報システム枠組み図

実現性の高い持続性のある情報システムを目指し、各部分の戦略を以下のように設定した。

表 3.1 情報センター各モジュールの戦略と指標

	戦略	効果 <sup>1</sup>	実現性 <sup>2</sup>	持続性 <sup>3</sup>
A. 情報センター構築と運用	SSEPLAN が既にプロジェクト情報のデータベースとして機能しており、また SEEPYD 自体に公共投資に関わる情報を集積することが法的にも認められていることから、SSEPLAN の資源をそのまま利用できるよう同じデータベース構造にしたうえで、プロジェクトを地図上にプロットし、プロジェクトの効果がわかるように統計情報と統合させたシステムを構築する。また汎用性・互換性の高い、Web ベースの情報システムとする。	中 <sup>4</sup>	高	高
B. 情報収集	中米諸国の中でもドミニカ共和国は比較的に情報収集に熱心である。各省庁では、既に多くの情報を収集し蓄積している。しかし、省庁間の連携が弱いため、情報が散乱している。プロジェクト情報については、省庁の投資プロジェクトに限るが、予算申請とともに、SSEPLAN や ONAPRES に蓄積されている。このことから、既にある情報と既にある情報の流れを活用することを前提に情報収集をする。	中 <sup>5</sup>	高	高
C. 情報システム普及	地方は、情報リテラシーは中央に比べ低いが、現在、INDOTEL とローカルの NGO が中心となってコンピュータセンターを設置しており、地方の情報リテラシー向上に関する政府の関心は高い。また、現在、情報が主に不足しているのは、地方で活動を展開している国際機関、市役所および NGO の活動である。このことから地方にあるコンピュータセンターを中心とした研修実施、さらに地方を中心とした情報システム普及を推進することを前提とした情報システム普及活動を推進する。また省庁間の情報共有と援助調整を進めるため、中央省庁ならびに国際機関への情報システム普及も推進する。	高	中 <sup>6</sup>	低 <sup>7</sup>

<sup>1</sup> 本来の目的に対してどれだけ効果が高いかどうかの指標

<sup>2</sup> 直ぐに実現できるか、また既存の資源で本来の目的を達成できるかどうかの指標

<sup>3</sup> 政治的、経済的、制度的な側面を考慮して、持続性はあるかどうかの指標

<sup>4</sup> 既存の DB 構造にあわせるため、システムの拡張性に劣ることから“中”に設定

<sup>5</sup> 既存の情報と情報の流れにあわせるため、国境開発計画に必要なデータを全て収集するのは困難

<sup>6</sup> 県単位での情報システム普及を考慮しているが、情報システム普及のための人的資源は限られているため全国展開は困難

<sup>7</sup> 地方での人的・物的資源は、限られているため、地方における情報システム普及の持続性は低い。将来的に、この部分の活動に長期的活動が可能な協力隊などの投入が望まれる。

## A. 情報センター構築と運用

### 情報センターハードウェア構成

本開発調査の第1次調査において、「SEEPYDは、情報システムのハード構築と運用管理において、DGDFと比較して優勢性があるが、地方における情報収集が困難であるため、DGDFを主体とした実証用情報センターの運営をする」ことを言及していた。しかし、本実証調査終了後の情報センターの持続性、ならびに情報センターを全国規模へ拡張していくことを考慮し、以下のように情報センターを運営管理していくこととした。

- 実証調査期間中： SEEPYDとDGDFの両機関が、外部委託により、情報センターを運用管理する。
- 実証調査終了後： 情報センターをSEEPYDへ移行し、SEEPYDが主体となり、情報センターを運営管理する。

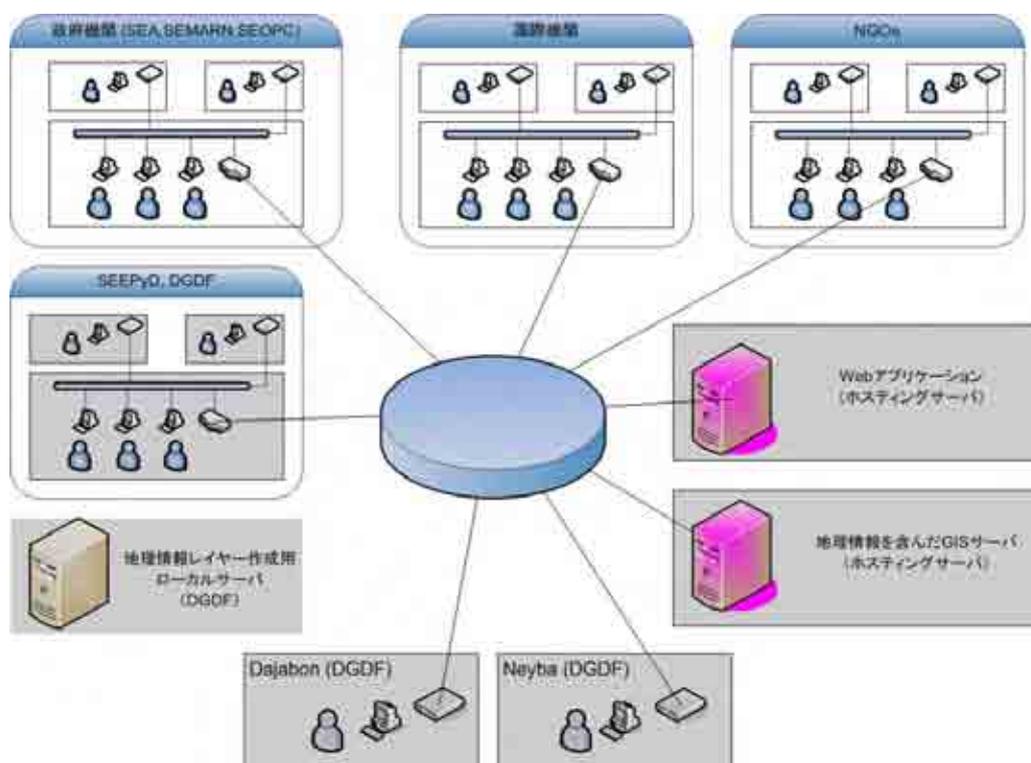


図 3.2 情報センター外部設計図

### 情報センター用 Web アプリケーション開発工程と成果物

情報センターにインストールする Web アプリケーションの開発手法は、簡易化したプロトタイプモデル<sup>8</sup>を用いる。また工程毎に、Web アプリケーション開発進捗把握のための報告書を作

<sup>8</sup> システムの試作品(プロトタイプ)を作成してユーザに提供する手法。これによりユーザ要求を明確化でき隠れたユーザ要求を洗い出すことができる。「要求のプロトタイプ」、「設計のプロトタイプ」、「システムのプロトタイプ」、「テスト」などのように各工程でプロトタイプを作成し、ユーザの評価を得て、必要ならば修正する。

成する。Web アプリケーションの開発はドミニカ共和国内のシステム開発会社に再委託し、システム監査役としてシステムコンサルタントを別途活用する。以下に Web アプリケーション開発工程と工程毎の成果物を図式化する。

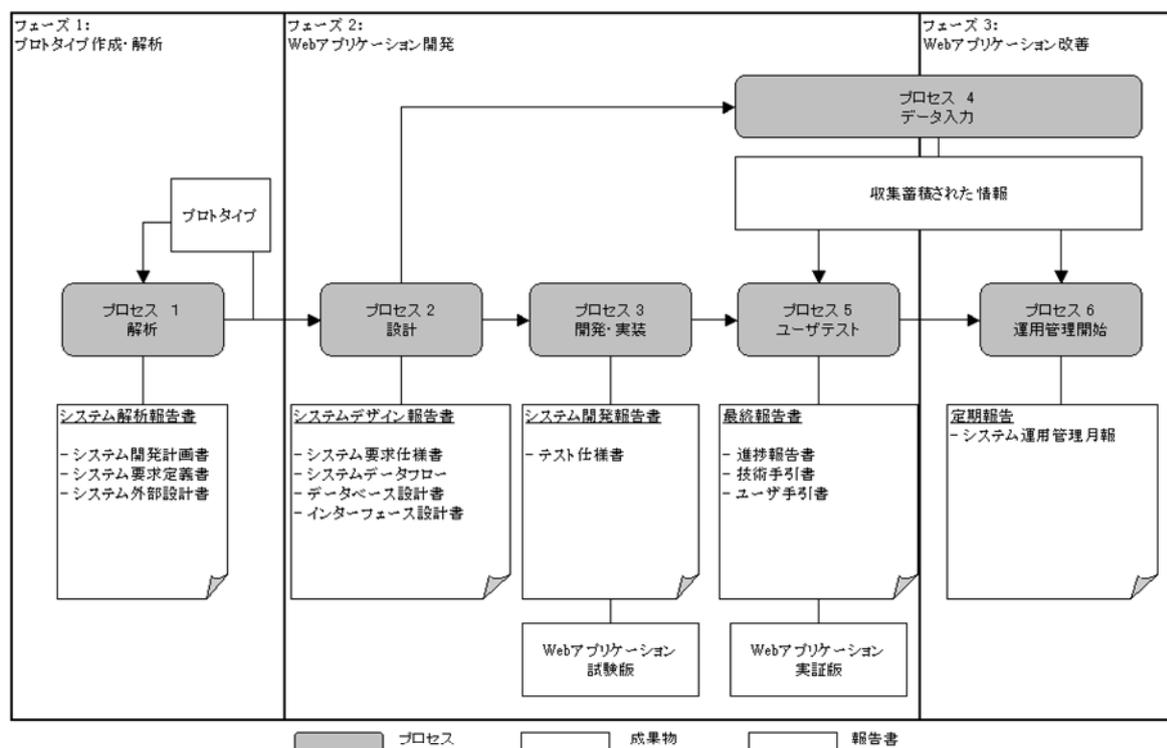


図 3.3 Web アプリケーション開発工程と成果物

### Web アプリケーション構成図

Web アプリケーションは、3つのモジュールから構成される。それぞれのモジュールは、インターネットを介して機能を提供する。これらモジュールの概要を以下の表にまとめる。

表 3.2 モジュール概要

	モジュール名	モジュール機能概要
モジュール I	プロジェクト情報閲覧用モジュール	地理情報、統計情報ならびにプロジェクト情報を統合し、開発のための組織間連携を支援するモジュール
モジュール II	地域住民コミュニケーションモジュール	国境地域住民のコミュニケーションの場を提供するモジュール、各県・市が独自の Web ページを作成、公開することができるモジュール
モジュール III	DGDF 業務管理用モジュール	DGDF 内の業務を支援するための DGDF が管理している機材を管理するためのモジュール

それぞれのモジュールは独立しており、モジュール間のデータのやり取りはない。それぞれのモジュールが取り扱う情報と機能を、モジュール毎に説明する。

## モジュール I : プロジェクト情報閲覧用モジュール

国境開発計画のための情報を提供するモジュールである。本情報システムのメインのモジュールである。以下にモジュール I の構成図を記す。

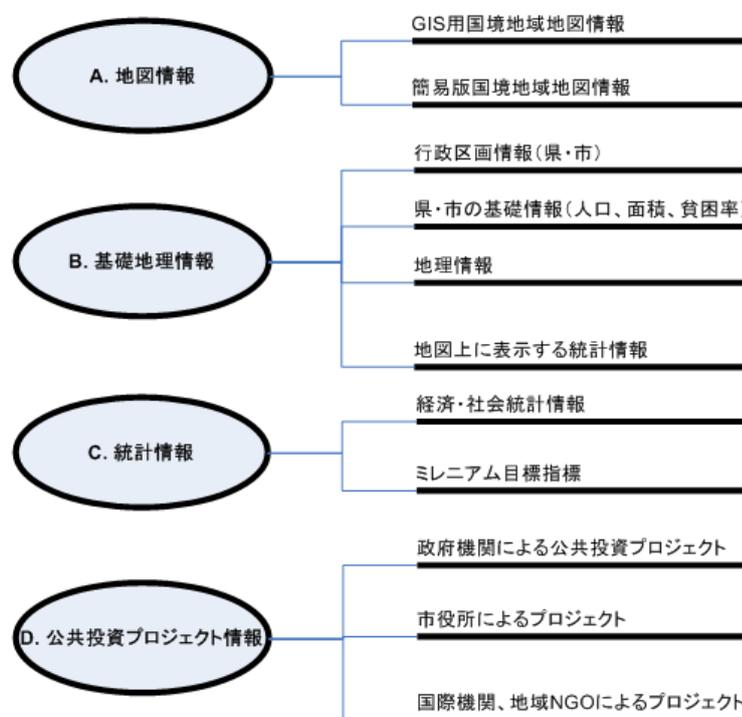


図 3.4 モジュール I 構成図

モジュール I は、国境地域開発のための組織間連携を支援することを目的に、視覚的に国境地域の開発状況が把握しやすいよう地理情報とプロジェクト情報をマッピングさせ、さらに国境地域の現状が把握できるよう統計情報を統合させたモジュールである。地理統合情報システムは、多くの情報を視覚的に統合することができ、多くの情報を把握するためには有用なシステムではあるが、インターネット上で使用する場合、サーバとユーザコンピュータ間の送受信データが非常に膨大であるため、現状提供できるインターネット通信帯域では、画面表示までに多くの時間を要する。そのため、本実証調査では、地理統合情報システムを活用した情報提供と、県地図の下にプロジェクト情報の一覧と統計情報を提供する簡易版の情報提供の方法を試験的に導入し、本実証調査において、組織間連携の促進には、どちらが実際的かを検証する。

## モジュール II : 地域住民コミュニケーションモジュール

国境地域住民と国境開発関係機関のコミュニケーションの場を提供するためのモジュールである。各県と市の地方政府機関は、同モジュールを利用して、独自に Web ページを設計し、独自のローカル情報を公開することができる。また各県・市の Web ページ上で電子フォーラムを提供することもでき、地域住民は、インターネット上で国境開発のための意見交換をすること

ができる。さらに国境地域で活動している国際機関や NGO は、同モジュールを利用して、国境開発に関するイベントや研修情報を発信することができ、同時に地域住民は、インターネットを介して、これらの情報をリアルタイムに把握することができる。以下にモジュールⅡの構成図を記す。

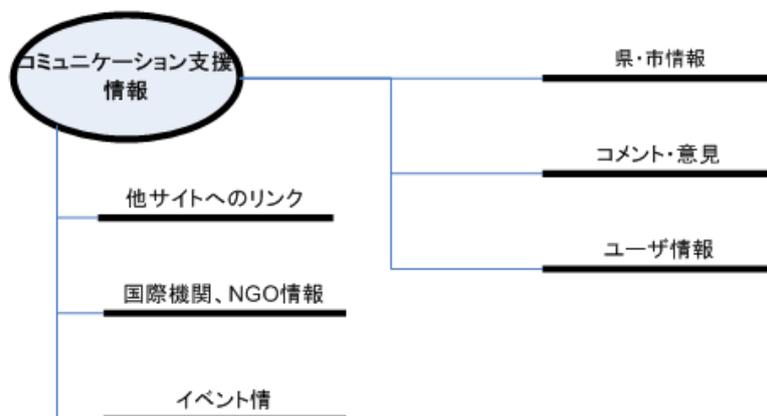


図 3.5 モジュールⅡ 構成図

モジュールⅡにおいては、ユーザ権限に応じて、提供されるサービスが異なる。ユーザ権限に応じて提供されるサービスの概要を以下の表にまとめる。

表 3.3 ユーザ権限とサービス内容

ユーザ種類	サービス内容
一般ユーザ	情報の閲覧、情報の書き込み、電子フォーラム立ち上げ
登録指定ユーザ	一般ユーザへのサービス全て、Web サイト作成、修正、削除

### モジュールⅢ：DGDF 業務管理用モジュール

DGDF 内の業務を支援するためのモジュールである。現在、DGDF では国境地域開発の調整とともに、所有している重機器を利用した国境地域における道路や井戸整備などのインフラ整備、ならびに小規模生産者への機材貸し出し、技術指導などを実施している。しかし、重機器と機材のメンテナンスならびに在庫管理は非効率であり、正確に機器の状態を把握できていない。そのため重機器のほとんどが壊れたまま放置されており、また機材の過不足が把握されておらず、限りある予算内で有効に機材を活用しきれていない。このように DGDF 内の業務改善のためには、DGDF 内の重機器と機材管理を効率化することが急務であることから、モジュールⅢは、DGDF 内業務で使用する機器管理のための Web アプリケーションとした。モジュールⅢの構成図を以下に示す。



図 3.6 モジュールⅢ構成図

モジュールⅢにおけるプロジェクト管理情報は、DGDF 内のプロジェクト情報のみを対象としており、モジュールⅠのプロジェクト情報とは別に管理するものとする。モジュールⅢの構築のためには、現在、DGDF 内で使用している機器管理用書式の見直しと再設計、機器管理用データベース構築、ならびに DGDF 職員への機器情報管理のための研修を実施する必要がある。機器管理用データベースシステム構築作業は、外部へ委託するが、その他の作業については、DGDF の C/P ならびに職員にさせ、これらの作業を通じて、情報管理に関する DGDF へのキャパシティ・デベロップメントを実施する。

B. 情報収集

情報センターが取り扱う情報項目

実証調査情報システムで取り扱う情報項目は以下のとおり。

表 3.4 情報システムで取り扱う情報項目

カテゴリ	情報項目	情報入手先
地図情報	GIS 用地図情報（ベクターデータ）	国家統計局
	簡易版地図情報（イメージデータ）	地図 CD
基本地理情報	行政区画情報（県、市）	国家統計局
	地理情報（環境保護エリア、水域、土壌など）	国家統計局、SSEPLAN
	貧困マップ	国家統計局、SSEPLAN
統計情報	県・市の基礎情報（人口、面積、貧困率）	国家統計局、各省庁
	経済・社会情報（耕作整備箇所、輸出入情報、観光指標、平均収入・支出、識字率、就学率など）	国家統計局、各省庁
	ミレニアム目標指標	国家統計局、SSEPLAN
プロジェクト情報	政府機関による公共投資プロジェクト情報	SSEPLAN
	市役所による公共投資プロジェクト情報	Dajabón、Neyba 市役所
	国際機関と NGO によるプロジェクト情報	DGDF、国際機関、ローカル NGO
コミュニケーション支援情報	国際機関、NGO らのイベント・研修情報	関係組織 Web サイト、関係機関ならびに県・市を訪問し入手 Web サイト上のインターフェースからの入力、情報収集
	県・市の基礎情報、知事・市長らの県・市紹介記事、県・市の経済社会情報など	
	一般市民からの市に関する情報提供、相談、意見など	
	各関係省庁、NGO や国際組織の情報サイトへのリンク	
DGDF 業務関連情報	機器情報	DGDF
	DGDF 内プロジェクト管理情報	DGDF

## C. 情報システム普及

情報システムは、情報センターが構築され、収集された情報が情報センターを介して提供されるようになっただけでは、本来の役目を果たしているとはいえない。情報システムは、国境開発関連機関相互の連携促進につながるようになって、初めてその役目を担うことができる。そのためには、情報システムの普及、さらに情報システムを使えるための研修を、関係機関や開発対象地域の住民に対して、実施していくことが必要となる。以下に、情報システム普及のための活動内容を記す。

### 地方の情報システムインフラ整備

住民・民間への情報提供のため、県市町村の行政機関、図書館や学校などの市施設もしくは DGDF の地方事務所に、情報システムを取り扱えるようにインターネットを活用した情報閲覧のための環境を整備する。市のいろんな機関に対して情報閲覧のための環境を整備し、実証調査期間中に、どの機関に設置するのが一番望ましいのかを検証する。情報システム普及のための情報通信インフラ提供は、国境地域の DGDF 地域オフィスがあるダハボン (Dajabón)、ネイバ (Neyba) の 2 市の行政機関、ならびにサンティアゴ・ロドリゲス (Santiago Rodríguez) の DGDF 事務所とする。本実証調査では、どの機関での情報提供が有効かつ持続性が高いのかを検証し、情報センターの有効活用のための、地方での情報インフラ整備について提言をまとめる。

### 地方でのコンピュータ取り扱いの基礎研修実施

地方政府および地方の関係機関では、コンピュータを活用できない職員が多く、本実証調査用情報システム普及以前に、コンピュータ取り扱いに関する基礎的な研修が必要とされるため、情報システム取り扱いの研修に加え、基礎的なコンピュータ取り扱いに関する研修を実施する。基礎的なコンピュータ取り扱いとして、①コンピュータの基礎、②Windows XP の使用方法、③インターネットの使用方法について研修を実施する。研修を実施するには、研修の間、各研修生にコンピュータを 1 台使用させ、インターネット環境を整える必要があることから、20 台～30 台のコンピュータ端末を備え、全ての端末がインターネットにアクセスできるコンピュータ室が必要となる。一方、本実証調査の対象地域である Dajabón、Neyba 市には、ドミニカ共和国電気通信研究機関 (Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones/INDOTEL) が地元の NGO や学校と協力して、コンピュータセンターを提供していることから、地元の NGO および学校に協力を要請し、これらの施設を利用して、地方での研修を実施することとした。

### 情報システムプロモーション活動

地方での情報システムリテラシーを向上させるとともに、情報システムに対する地方住民の認知度の向上、また地方のみで活動している国際機関および NGOs などに情報システムの重要さと情報統合の必要性について再認識してもらうことを目的とした、情報システムプロモーションを実施する。10 月から 12 月の初めにかけて、開発調査団が雇用しているアシスタントが中心となって、小規模ながら、ダハボン、ネイバの県庁にあるホールなどでプロモーション活動を実施した。2008 年 1 月～3 月にかけて、プロモーション活動を本格的に実施した。プロモーション活動内容は、以下のとおりである。

表 3.5 情報システムで取り扱う情報項目

ダハボン、ネイバの県庁で1回ずつ情報システムの説明会を実施する	
対象者：	知事、県庁職員、市長、市職員、地方の国際機関
時間：	1時間程度
必要なもの：	プロジェクター、プレゼン用ドキュメント、パンフレット
備考：	同時期にキャバシティ・デベロップメント実証調査でイベントを実施予定であれば、あわせて実施するとより望ましい。

ダハボン、ネイバのラジオ局を通じた情報システム紹介	
対象者：	ダハボン市民、ネイバ市民
時間：	週に何回かコマーシャルの合間に10秒程度で紹介してもらう
必要なもの：	キャッチフレーズ、情報システムコンセプト
備考：	FEDA <sup>9</sup> の局長がダハボンのラジオ局と、ネイバDGDF 地方事務所長がネイバのラジオ局と、それぞれつながりがあり、これらのコネクションを利用して、コマーシャルなどの合間に放映してもらえないか打診する。

<sup>9</sup> 小規模農業基金を取り扱っている農務省管轄の機関。主に NGO からの申請を受けて小規模農業基金の資金管理、小規模農民によるプロジェクトの実施を支援している。

[http://www.bagricola.gov.do/informaciones\\_banco\\_programa\\_bagricola\\_feda.htm](http://www.bagricola.gov.do/informaciones_banco_programa_bagricola_feda.htm)

### 3.4 情報システム実証調査計画の概要

表 3.6 情報システム実証調査計画

ステップ	目的と活動内容	期待される成果
フェーズⅠ（情報センター構築と環境整備）		
I.A 情報センター構築	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 情報システム実証のため、Web 技術をベースとした情報センターの構築をする。 （コンピュータを用いない方法も検討したが、本調査では、情報収集だけでなく情報の発信も重要なポイントであることから、Web 技術を活用した情報システムによる情報センターの構築が適当であると判断した。）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 情報システム検証用の Web 技術をベースとした情報センターが構築される</li> <li>時期：7月中-10月末</li> </ul>
I.B 情報収集作業（第1フェーズ）	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 情報センターを通して提供する情報を収集し、これをコンパイルする。</li> <li>- 情報収集をする過程で、既存の情報収集の流れを明確化し、また情報収集先の関係者へ本来の情報の流れについて協議する。</li> <li>- 情報システムの検証にあたり、国境開発を進めるうえで必要となる仮の情報管理体制と情報情報の流れについて協議し、提案する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 調査を通じて収集された情報（RRA 結果含む）</li> <li>- その他国境開発戦略・計画作りが必要となる情報</li> <li>- 国境開発に必要な仮の情報フローと情報管理体制</li> <li>時期：8月初旬-10月末</li> </ul>
C.1 情報システム普及（第1フェーズ）	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 地方での情報システム普及計画のための調査</li> <li>- 地方での資機材導入計画策定</li> <li>- 情報システムの普及計画策定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 機材導入設計図</li> <li>- 情報システム普及計画（研修、プロモーション）</li> <li>時期：8月初旬-10月末</li> </ul>
フェーズⅡ（情報センターの設置、試行開始）		
II.A 情報センターの運営管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 情報センターの運営管理を通じて、技術、運用管理、ユーザーインターフェース、情報ニーズに関するフィードバックをする。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Webアプリケーション改善のためのフィードバックを得る</li> <li>時期：10月末-1月初旬</li> </ul>
II.B 情報収集作業（第2フェーズ）	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 仮の情報収集の流れに基づき、情報収集を継続し、より効率的な情報収集方法に関するフィードバックをする。</li> <li>- 仮の情報管理体制に基づき、収集した情報を管理・更新をし、より効率的な情報管理体制に関するフィードバックをする。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- より効率的な情報収集の流れに関するフィードバックを得る</li> <li>- より効率的な情報管理体制に関するフィードバックを得る</li> <li>時期：10月末-1月初旬</li> </ul>
II.C 情報システム普及（第2フェーズ）	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 情報システムを活用させるための研修実施</li> <li>- 情報システムのリリース、情報システムの広報活動</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 情報システム活用のための能力向上</li> <li>- 情報システムの存在が知れ渡る</li> <li>時期：10月末-1月初旬</li> </ul>
フェーズⅢ（情報センターに関する実証調査結果と提言）		
III.A 情報センターの改善	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 情報センター運営管理を通じて得た、技術的、運用管理上、ユーザーインターフェース、情報ニーズにより、Web アプリケーションを改善する。</li> <li>- 情報センター運営管理を通じて得た、技術的、運用管理上、ユーザーインターフェース、情報ニーズにより、より最適な情報管理体制を協議し、合意を得られたものについて提案する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- より多くのフィードバックを得て改善された Web アプリケーション</li> <li>- 情報管理体制の提案</li> <li>時期：1月初旬～3月中旬</li> </ul>
III.B 情報収集作業（第3フェーズ）	<ul style="list-style-type: none"> <li>- より効率的な情報収集方法と、より効率的な情報管理体制を明らかにし、関係機関の合意を得ながら、最適と思われる情報の流れと情報管理体制を提案する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 国境開発のために必要となる情報の定義と情報フロー</li> <li>- 情報管理体制の提案</li> <li>時期：1月初旬～3月中旬</li> </ul>
III.C 情報システム普及（第3フェーズ）	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 情報システムが中央、地方レベルで活用されるための、より効果的な情報システム普及方法と体制について提案する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 国境開発のために必要となる情報システム普及計画と実施方法の提案書</li> <li>時期：1月初旬～3月中旬</li> </ul>

### 3.5 情報システム実証調査実施結果と今後の課題

情報システム実証調査は以下に焦点を置いてその可能性を検討した。

- 1 組織間連携のための情報共有手段
- 2 簡素で運用管理が容易な情報手段
- 3 地理情報の活用

その結果、以下の成果を得ることができた。

#### 情報センター構築

情報センターを構築し、部門間の情報共有、国から地方への情報に関する国・地方間の情報共有、行政から住民への情報に関する行政・住民間の情報共有の方法をソフト、ハード両面で具体的に示した。ソフト面では必要なプログラムを開発し、試行した。ハード面では DGDF 地域事務所と県、市当局との協力によって、県レベル（ダハボン及びネイバ）における情報システム環境を整備した。国境地域を対象としたこの情報システムは、全国レベルにおける開発情報共有化への動きにおけるパイロットであり、そうした全国システムの中に位置づけられてこそ、この情報センターも十分に活用されるものであるとの共通理解が SEEPYD/DGDF において形成された。

#### 情報収集

地方レベルの基礎地理情報及び統計情報、各部門の公共投資情報のある程度収集し、地図の上にまとめて分かり易く表示した。とくに各部門担当省庁には優れた情報が蓄積されていることがわかった。それら情報の継続的収集を可能にするため、SEEPYD/DGDF と関係省庁との間にそれぞれ同意書を取り交わしていった。

#### 情報システム普及

国レベルでは、システムの運営及び関係業者監督のための組織的・人的な体制がある程度整備された。地方レベルではシステムに関する研修が3回にわたって実施され、運営に不可欠な最低限の要員が確保された。

他方、以下のような課題が残されている。これらは単に国境地域に限った課題ではなく、今後の全国的な情報システム構築の中で一步一步解決していかねばならない。

#### 当面の課題

1. SEEPYD において情報システム運営体制を強化する。この実証調査は DGDF が中心になって実行されたが、これを将来の全国情報システムに展開していくには、SEEPYD が重要な役割を果たす。SEEPYD に情報システム部があるが、その人的基盤はまだ十分とはいえない。とくにシステムが整ってくるまでの当面の時期は、情報が集まるのを待つのでなく、SEEPYD の各部門スタッフが積極的に省庁及びドナーにコンタクトして情報収集のルートを確立していく。

2. 公共プロジェクトの管理に関する組織間の整合性を改善する。とくにオンバジェット案件とオフバジェット案件との間の整合性及びオフバジェット案件における相互の整合性を重視する。ドナー案件の管理のための現行フォーマットの改善も含む。

3. 県レベルにおける情報システムの維持運営に必要な人材及び経常経費を継続的に確保する。

4. 国レベルの統計局及び関係省庁に吸い上げられたままになっている市レベルの基礎的な各種統計情報を地元でも常時活用できる体制を整える。

### 長期的課題

1. 省庁間の情報共有にとって重要な経路となっている個人的な人間関係に加えて組織間の経路を拡大し定着させていく。とくに省庁外への情報提供がトップ（大臣）の許可を必要としている現在の手続きを簡素化し、部・局レベルでの直接的な情報交換がより迅速に行われるようにする。

2. 市レベルでの情報管理体制（とくにプロジェクト情報）を抜本的に強化する。プロジェクト計画の作成、監理、保管に関する規則と体制を各市で確立する。こうした努力を通じて市の計画作成体制も強化していく。

これらの成果および今後の課題を、(1)情報センター構築と運用管理、(2)情報収集、(3)情報システム普及にわけて以下に整理した。

#### (1) 情報センター構築と運用管理

##### (a) 活動結果

実証用情報センター構築には、1) Web アプリケーション開発、2) サーバー環境整備、3) 研修の3つのコンポーネントにより構成される。それぞれの実証結果は以下のとおりである。

表 3.7 情報センター構築実証調査実施結果

	作業内容	進捗結果	コメント
1)	モジュール I (プロジェクト情報閲覧用モジュール) モジュール II (地域住民コミュニケーションモジュール)	完了 100%	C/P のキャパシティ・デベロップメントの対象である SEEPYD/DGDF によるユーザ仕様要件の調整に予定よりも多くの時間を割いたため、11 月中旬にシステムリリースの予定が、12 月中旬となった。また当初予定していた開発期間が非常に短いことから、システム解析と設計プロセスの一部を省いた結果、仕様の見解の違いが目立った。しかし、システム改善プロセスにおいて、再委託先に、より多くの人的投入をお願いし、Web アプリケーションの開発を無事に終了させることができた。
	モジュール III (DGDF 業務管理用モジュール)	完了 100%	実証開始時期に、DGDF 業務管理用の書式が整備されておらず、さらに機材などの管理方法が明確でなかったことから、DGDF の C/P に書式の整備ならびに機材管理方法の分析をお願いした。その後、C/P が、これらの作業だけではなく、業務管理用モジュールの開発を独自に始めたため、同モジュールの開発を再委託先には頼まず C/P に開発をお願いした。実証中に実施した C/P 研修で得た知識を活用し、C/P は同モジュールの開発を無事に終了させることができた。プロジェクト管理機能については、コンピュータプログラムで管理する必要性の低さから開発をとりやめた。
2)	ホスティングサーバー手続き	完了 100%	システムリリースの遅延から、ホスティングサーバーの手続き時期が 2008 年 1 月にずれこんだが、無事に手続きを終了させ、ホスティングサーバーへの移行が終了した。Web サイト名は、 <a href="http://www.sigedf.gov.do">http://www.sigedf.gov.do</a>
	サーバー移行のための研修	完了 100%	SEEPYD は自前で Web サーバーを管理しており、サーバー運用管理については問題ない。今後、国境地域だけでなく、全国を対象としていく段階で、Web アプリケーションとデータベースをホスティングサーバーから自前の Web サーバーへ移植する必要がある。この移植作業に必要な研修を実施し、一通りの技術移転が終了した。移植方法の概要は添付資料「Web サーバー移行方法の概要 (西文)」を、詳細な内容は、別冊の「SIGEDF ユーザマニュアル (西文)」を参照されたい。
3)	情報センター運営管理と Web アプリケーション改善のための研修	完了 100%	SEEPYD、DGDF 中央事務所に対して情報センター運営管理と Web アプリケーション改善のための研修を実施した。研修生全員が研修実施前からある程度の情報技術を身につけており、 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 情報センターへの情報更新・追加作業</li> <li>・ Web アプリケーションのインターフェース改善</li> <li>・ データベースへの項目の追加</li> </ul> に必要な技術を習得した。但し、データベース構造の変更、ならびに新しいモジュールの追加作業には、外部の支援が必要。
	Web ページデザインのための研修	完了 100%	SEEPYD、DGDF 中央事務所に対してホームページ作成基本、HTML を活用したホームページ作成のための研修を実施した。ほぼ全ての研修生が、Web デザインに必要な技術とユーザ要件取りまとめに必要な技術を身につけた。

(b) 活動成果

表 3.8 情報センター構築実証調査活動成果

成果概要	
予定よりも 2 ヶ月程度の遅延はあったが、情報の共有化に必要な基本的作業は終了した。再委託先とのシステム仕様の調整ならびに C/P 側のユーザ要件の整理に膨大な時間と作業量を要したが、結果的には、C/P 自らが問題点を認識し、当該業者に改善指示を出す等、将来の情報センターの管理責任者としての努力をするようになった。	
キャパシティ・デベロップメント	SEEPYD ならびに DGDF の C/P がユーザ要件のとりまとめ、ならびに簡単な Web ページ作成と管理のための技術を身につけた。
	SEEPYD ならびに DGDF、それぞれの情報管理部職員が、情報センター運用管理と Web アプリケーション改善に必要な技術を身につけた。
	DGDF の情報管理担当ならびに DGDF オペレーション部職員自らが、自身の業務改善作業に取り組み、業務改善のための DGDF 機材情報管理アプリケーションを開発する能力を身につけた。
成果物	Web アプリケーション ( <a href="http://www.sigedf.gov.do">http://www.sigedf.gov.do</a> )
	アプリケーション開発設計書、その他開発関連資料は、別冊「SIGEDF 開発設計書 (西文)」を参照されたい
	使用手引書と技術マニュアル (別冊「SIGEDF ユーザマニュアル (西文)」を参照されたい)

(c) 今後の課題

実証用情報センター構築開始時期にデザインした仕様に近いものとなったが、幾つかの課題を残した。以下に情報センター構築・運用管理に関連する課題とその対処方法についてまとめた。

表 3.9 情報センター構築実証調査活動成果

No	課題	対処方法
1	C/PでもWebアプリケーションの改善ができるように、改善が困難で問題の発生しやすい情報更新インターフェース部分は最低限の機能に留めた。そのため、ArcView10によるプロジェクト情報と統計情報を含んだレイヤーの作成、ならびに国際機関のプロジェクト情報と統計情報の更新作業などに、ある程度の情報管理技術と時間が必要となる。	C/Pは、同作業に関わる技術を習得しているものの、他にも作業を抱えており、どれだけ時間を費やせるかが問題となる。作業量は、更新頻度の高さにより規定され、情報項目の種類による。更新頻度が低いもので、10年に1度、高いもので1年に2度となる。必要な時間と作業プロセスについては、後述する実施体制の中で記述する。
2	地理情報システム(GIS)による情報表示には多くの時間がかかる。さらにGISサーバーは外部委託する必要があり、コストが月900USドル程度かかる。今後、費用対効果を考慮し、適正かどうかを判断する必要がある。	GISによる情報提示は、多様な使用方法が期待できるため、オプションとしてモジュールに残した。昨今のインターネットの技術革新を考慮すると、5年以内には、GISによる情報提示の遅延はあまり問題なくなると思われる。 簡易版のプロジェクト閲覧表示機能も用意しているため、不必要であると判断された場合でも、情報センターとしての機能に支障はでない。GIS表示を停止するには、GISへの外部リンクを外すだけでいいので、切り離し作業も容易である。
3	開発したWebアプリケーションのデータベース構造は、SSEPLAN側が管理している中央政府による投資プロジェクトのデータベース構造をベースに設計されている。しかし、完全に同じではないため、サーバー移行の際には、幾つかのデータテーブルに対して項目の追加作業が必要となる。またWebアプリケーションと連携するデータベースサーバーが現在使用されているものと異なる場合は、データベースアクセス部分のプログラムを変更する必要があるため、外部の支援が必要となる。	別冊「SIGEDF ユーザマニュアル(西文)」には、データテーブルへの項目追加方法とデータベース更新方法が記述されており、同マニュアルに従って、サーバー移行作業が可能である。以下の2点の対応が必要となる。 <ul style="list-style-type: none"> <li>SSEPLAN側が管理している投資プロジェクト管理システムに影響がでないよう、項目の追加作業には慎重な対応が必要となる。</li> <li>Webアプリケーションと連携するデータベースサーバーを変更する場合には、外部の技術者による支援が必要となる。作業量は、3週間程度であり、1,500\$~2,000\$で作業を完了させることができる。</li> </ul>

## (2) 情報収集

本実証調査では、情報収集作業を通じて、1)プロジェクト計画・立案に必要とされる情報項目の定義、2)情報フローの定義をすることを目的とした。以下に、活動結果として、最終的な収集状況と収集する際に起きた問題とその対象方法をまとめ、その後、活動成果と今後の課題について記述する。

### (a) 活動結果

本実証調査では、国境地域に関する実態調査やインタビューなどを通じた情報収集ではなく、国境開発関連機関が既に取りまとめている情報を、関連機関の協力を得ながら収集していくことにした。

<sup>10</sup> ArcViewは、米国ESRI社が開発した、世界で最も普及しているデスクトップGISソフトウェアである。社会に存在する様々な情報と空間情報を統合して、わかりやすく表現、検索、管理、解析、編集を行うための強力なツールを提供している。高価だが、ユーザーインターフェースが充実しており、使いやすい。

表 3.10 情報収集実証調査実施状況

	機関名（記述は一部）	予定機関数	訪問機関数	情報提供済機関数	DBへの更新機関数
ド国省庁	農務省、統計局、国土交通省、水利庁、環境省	15	15	8	8
国際機関／NGO	JICA、GTZ、DED、AECI、Embajada Francia、Cuerpo de Paz、PADF、Carita Dominicana	19	19	14	14
市役所	Dajabón、Neyba	2	2	2	0

最終的に、36の国境開発関連組織を訪問した。どの組織もデータ提供の了解を得るのは容易だったが、正式なデータ提供のための承認を得たうえで、データ取得まで至るには、膨大な時間を要した。機関によって異なるが、ある機関は、2回の訪問であっさりデータが取得できたり、ある機関は、3回の訪問の末、担当者がかわり、再度信頼関係を構築し直す必要があったり、さらに別の機関は、データ提供のために、SEEPYDの副大臣およびDGDFの局長両名のサインが入った手紙を作成し、これを送付して承認を得る必要があったりなどの作業が発生している。以下の表に各情報収集の問題点と解決方法についてまとめた。

表 3.11 各情報収集の問題点と解決方法

情報項目	情報入手先	問題点	解決方法と実施結果
GIS 用地地図情報	国家統計局	特になし	—
簡易版地図情報	地図 CD	特になし	—
行政区画情報	国家統計局	特になし	—
行政プロフィール情報	国家統計局、SSEPLAN	特になし	—
地勢情報	環境庁、水利庁	協力の承諾はあるが、対応が遅い	情報提供を根気強く依頼し SEEPYD/DGDF と対象省庁間の同意書を交わしたうえで入手できた。
貧困マップ	国家統計局、SSEPLAN	特になし	—
経済社会情報	国家統計局、各省庁	どのような統計情報が必要なのか、また存在するのか特定できていない。	必要な統計情報を国家統計局より入手することができた。国家統計局とは、SEEPYD および DGDF を巻き込み、協力関係を得ることができた。その他、必要な情報の入手先も特定し、協力関係を得ることができた。
ミレニアム目標指標	国家統計局、SSEPLAN	情報が十分でない	国家統計局が、情報を整備している最中であり、国境7県のうち2県が完成している。国境他県について優先的に作業をすすめている。2008年5月には全てが揃う予定である。
政府機関による公共投資プロジェクト情報	SSEPLAN	省庁から、SSEPLAN 側に既に提供されており、SSEPLAN は同情報のデータベースを保有しているが、どのような情報が提供されているのか検証する必要がある。	どの省庁も、プロジェクト計画・立案を支援するのに必要な情報を提供しており、SSEPLAN のデータベースを SIGEDF 用に利用しても、その目的を達成できることが検証された。
国際機関と NGO によるプロジェクト情報	DGDF、国際機関、ローカル NGO	SEEPYD 側への提供が不十分である。確認できないローカル NGO が多数ある。SEEPYD 側も標準書式を自力で作成済みだが、それに合わせて情報を編集していく作業が不十分である。	MECI と訪問を重ねた結果、国際機関からの情報収集が充実してきた。現在国境開発に携わっている国際機関の8割近くをカバーしている。しかし、ローカル NGO からの情報提供はない。
市予算による公共投資プロジェクト情報	Da jabón、Neyba 市役所	SEEPYD 側に情報は提供されていない。	国際 NGO から都市計画の支援を受けているダハボン市のみで、情報は2008年分のみ。
機器情報	DGDF	情報提供のための書式が複雑であり、また地方 DGDF 職員の情報提供の意識が低い	機器管理用の書式が整理され、情報収集が改善された。ネイバの地域事務所において、機器管理用のアプリケーションが導入され、情報収集ととりまとめの作業が軽減された。
国際機関、NGO らのイベント・研修情報 県・市の基礎情報 一般市民からの市に関する情報提供、相談、意見など 各関係省庁、NGO や国際組織の情報サイトへのリンク	関係組織 Web サイト、関係機関ならびに県・市を訪問し入手 Web サイト上のインターフェースからの入力、情報収集	国境地域住民の情報リテラシーは低く、インターネットを通じた情報提供手段を十分に把握していない	地方における情報システム普及と、情報リテラシー向上のための研修を実施した。今後も引き続きこれらの活動を通じて情報提供を促す必要がある。 *(3) 情報システム普及を参照されたい。

上記の表で記した情報項目のうち、中央政府機関の公共投資プロジェクトは、毎年、予算申請のため、SSEPLAN に報告されており、既に情報の流れができていることから、SSEPLAN が所有している政府機関の公共投資プロジェクト情報のデータベースをそのまま流用することができ、情報収集は非常に容易である。一方で、“国際機関と NGO によるプロジェクト情報”ならびに“市予算によるプロジェクト情報”は、本実証調査用のプロジェクト情報書式により情報提供をお願いした。情報センターの認知度があがるにつれて、国際機関からの情報収集が容易となる一方、市からの情報収集は困難を極めた。市から収集できたのは、国際 NGO が都市開発計画に協力しているダハボン市とネイバ市からのプロジェクト情報のみであった。市役所は、住民に対する情報公開を意識しており、情報提供の依頼を快く引き受けてくれたが、プロジェ

クト情報の記録はなく、またプロジェクト計画・立案の経験がないため、実際には対応することができなかった。

地域住民コミュニケーションモジュールへの情報提供には、情報システム普及活動と、地方政府に対して情報システム活用のための研修を強化する必要がある。これらの実証結果は、(3) 情報システム普及活動部分を参照されたい。

(b) 活動成果

成果概要	
<p>国境開発に関わる多くの機関を巻き込み各々との協力体制を築くことができた。特に国家統計局、環境省および水利庁とは、本実証中に情報提供の同意書を交わし、情報収集のための協力体制を強化した。プロジェクト情報では、中央政府によるプロジェクトの情報を 100%カバーし、国境開発関連国際機関の約 8 割から国境地域で展開しているプロジェクトの情報提供の協力を得た。MECI ならびにその他ドナー会議を通じた情報提供協力要請に対しても協力が得られた。ローカル NGO と市予算によるプロジェクトの情報収集がほとんどできなかったが、以下の理由により対象外とした。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ローカル NGO は、通常、国際機関から援助を受けており、国際機関からのプロジェクト情報により動向が把握できるため</li> <li>市予算によるプロジェクトは、当該市内のインフラ整備に限定されていることが多く、SEEPYD が国家レベルの計画立案とモニタリング評価をする際には、あまり必要とされない。現段階では、国としてはむしろ各市役所が定期的に予算執行状況を報告し、投資プロジェクトに、法で定められたとおりの比率（市予算全体の 40%）を割り当てているかどうかをモニタリングすることが重要だとされている。</li> </ul>	
キャパシティ・デベロップメント	<p>SSECI と DGDF 職員の協力により、国際機関・NGO からの情報収集のための書式をデザインし、SSECI が標準書式として同書式を使用していくことの承認を得た。</p> <p>国際機関・NGO の情報の収集から更新までのプロセスをマニュアル化した。マニュアルに沿って、継続的に同作業を実施できるための研修を実施した。</p> <p>DGDF 職員自らが機器情報管理のための書式を整理し、地方事務所からの情報収集を改善させた。</p>
成果物	<p>プロジェクト計画・立案に必要なとされる情報項目と入手先一覧（添付資料「SIGEDF 情報項目一覧（西文）」を参照されたい）</p> <p>プロジェクト計画・立案に必要なとされる情報項目の入手から情報センター内のデータベースへ更新するまでの情報フロー（添付資料「SIGEDF 情報フロー（西文）」を参照されたい）</p> <p>SSECI による国際機関・NGO からの情報収集のための書式と情報収集プロセスのマニュアル化（添付資料「国際機関・NGO からの情報収集フローと情報収集書式（西文）」）</p>

(c) 今後の課題

収集対象の情報が整理され、その入手経路も明確になった。しかし、より多くの情報を収集し、情報センターが提供する情報を充実していくためには、幾つかの課題がある。以下に情報収集に関連する課題とその対処方法についてまとめた。

No	課題	対処方法
1	市予算によるプロジェクト情報は各市当局が管理していない。そのため本実証調査における情報センターの対象外としたが、このままでは市役所内部音間、市役所間におけるプロジェクト情報の共有ができない。そもそもプロジェクトの計画、モニターに関する市役所レベルでの体系が必要とされる。	DGDF が調整役として、県や市レベルでの計画立案の協議に参加し、県、市におけるプロジェクト情報管理体制を取りまとめ、関係機関どうしの情報共有を促す。県・市レベルの評議会の中で、取りまとめたプロジェクト情報を共有し、中央政府に対して、住民ニーズを取り入れた開発プロジェクトを提案する枠組みを形成する。また市役所自らが、市の活動について情報発信していくことも望まれる。
2	地域住民コミュニケーションモジュールの情報は、国境地域住民や県・市の職員が主体となって提供される情報である。しかし、国境地域の情報リテラシー、ならびに情報システムの認知度はまだ低く、情報提供が不十分である。情報提供の体制強化が必要となる。	住民や地方政府職員に対して、継続した情報システム普及と情報リテラシー向上のための研修が必要となる。同課題に対して実施した活動内容、結果および対処方法は、(3) 情報システム普及部分を参照されたい。

## (3) 情報システム普及

## (a) 活動結果

国境地域に関する情報システム普及には、1)情報インフラ整備、2)情報システム研修、3)情報システムプロモーションが必要となる。それぞれの活動結果を以下にまとめる。

表 3.12 情報システム普及実証調査実施結果

	作業内容	進捗結果	コメント
1)	情報インフラ整備 (ダハボン市とネイバ市)	完了 100%	予定していた地方機関への機材の導入ならびにネットワーク構築が終了した。DGDF は、国境地域住民への情報公開と情報提供を条件にコンピュータを貸 DF は、国境地域住民への情報公開と情報提供を条件にコンピュータを貸し出すことを記した確約書を、県庁・市役所と交わした。
2)	情報システム研修	完了 100%	2007年11月から3月にかけて、ダハボン市、ネイバ市の国境開発関連機関に対して、情報システムを利用するのに必要となるコンピュータ取り扱いの基礎と情報システム活用方法の研修を実施した。情報リテラシーが比較的に高いDGDF職員、県職員および市職員対象に、自らが自身のホームページを作成できるように、簡単なWebページ作成のための研修を実施した。2008年9月に、DGDF地方職員、県市職員、SEEPYD職員に対し、本調査終了後もシステムが持続的に運営されるための追加的研修を実施した。追加的研修の講師にはDGDFの情報システム担当者があつた。
3)	中央での情報システムプロモーション	完了 100%	中央政府と国際機関に対する情報提供の協力要請を兼ねながら、中央での情報システムプロモーション個々に実施する一方で、MECIを通じた、情報システムの紹介と意見交換を実施した。
	地方での情報システムプロモーション	完了 100%	ダハボン市、ネイバ市それぞれにおいて、国境開発関連関係者に対して、情報システムプロモーションを実施した。ラジオによる情報システムのプロモーションも試みた。

## (b) 活動成果

成果概要	
以下の4つの成果を得ることができた。	
<ul style="list-style-type: none"> <li>ダハボン市とネイバ市において、DGDFと県庁および市役所間の確約書が結ばれ、小規模ではあるが、国境地域市民への情報提供を支援するための情報インフラ環境を整えることができた。</li> <li>情報システム研修を通して、国境地域の情報リテラシー向上と情報システム取り扱いのための教材を整備することができた。</li> <li>全国レベルで、情報通信インフラを整備している、ドミニカ共和国通信サービス機関(The Dominican Institute of Telecommunications /INDOTEL)が構築した情報センターを活用して、情報研修を実施した。他機関と連携し、国境地域における情報リテラシー向上研修のモデルを形成することができた。</li> <li>情報システムプロモーション活動を通じて、DGDFならびに県・市職員の情報公開の必要性や情報システムに対する関心を向上させることができ、また中央政府機関ならびに国際機関の情報システムの認知度は高まってきている。MECIにおいても情報システムへの関心は非常に高かった。同活動を通じて、情報システム改善のための多くのフィードバックを得ることができた。</li> </ul>	
キャパシティ・デベロップメント	対象となった2市のみではあるが、参加者は概ねコンピュータ取り扱いのための必要最低限の知識を得ることができ、情報システムを活用した自身のホームページ作成に意欲的になった。
成果物	中央政府機関ならびに国際機関の情報システムに対する関心は高く、一部の国際機関からは、デジタル化されたプロジェクト資料を、情報システムを通して公開したいという要望もあった。また、その関心の高さが相乗効果を生みだし、C/P機関(とくにDGDF)も、情報システムの改善と普及にかなり積極的になった。
	情報リテラシー向上と情報システム取り扱いのための教材(別冊「地方での情報リテラシー向上研修マニュアル(西文)」を参照されたい)
	情報システムプロモーション用プレゼンテーション資料(別冊「情報システムプロモーション関連資料(西文)」を参照されたい)

## (c) 今後の課題

情報センター完成の時期が大幅に遅れ、さらに情報収集に膨大な時間を要したため、情報システム普及のための活動を十分にすることができなかった。情報システムの持続と活用を促していくためには、課題は山積で、今後、青年海外協力隊などの投入によるフォローアップが必

要となる。

No	課題	対処方法
1	DGDF を通して、県庁と市役所に一般公開用のパソコンを設置し、一般市民への情報提供を支援するための環境を整備したが、一般市民への普及は不十分であり、情報提供担当者の情報リテラシーは低いままである。	情報リテラシー向上研修材料を活用した DGDF 職員の支援と、DGDF 職員が中心となって、定期的な情報システムプロモーションを実施していくことが望まれる。求められる情報リテラシー度は初級レベルであることから、村落開発普及協力隊員の投入により、十分に DGDF、市・県職員および一般市民の情報リテラシー向上と情報システム普及を実現することができる。
2	今回情報公開のために整備した箇所は、ダハボン市とネイバ市のみである。今後、他の国境地域の県や市に対しても同様の環境を整備することが望まれる。	INDOTEL が構築した国境地域のコンピュータセンターを活用して、国境地域住民への情報公開を促す方法が考えられる。INDOTEL の協力によりインフラは整備されたが、利用されていないケースが多く見受けられた。有効な活用方法を INDOTEL に提案し、協力体制を強化していくことが望まれる。
3	県や市自らが、ホームページを簡単にデザインし、無償で情報公開することができるモジュールを用意したが、同職員の情報リテラシーが不十分であることから、実現が難しい。	情報リテラシー向上研修材料を活用した継続したホームページ作成のための研修と作成支援が必要となる。ホームページ作成に、特別な情報技術は必要とされず、初心者でも十分に構築できる。村落開発普及協力隊員の投入などにより、県や市の情報発信を促す活動が望まれる。
4	情報システムを十分に活用するためには、DGDF および県・市職員に対して、情報システムの継続的・安定的な使用を可能とするための訓練を更に継続することが必要である。また情報システムの維持運営費用が継続的に確保されることが不可欠である。	中央から発信される諸情報が地方でも安定的に共有されるため、各県において DGDF/SEEPYD の情報システム担当者のカウンターパートと成り得る人材を訓練する。 地方から発信される情報の共有化には、情報システム自体に関する訓練研修でなく、現状分析、計画立案、モニタリングの組織的人的体制を県市で整えていくことが先である。したがって地方イニシアティブによるキャパシティ・デベロップメントの進展と平行しながら、情報発信技術を訓練していく。



## 第4章 キャパシティ・デベロップメント実証調査

### 4.1 実証調査の背景

#### (1) 問題認識

主要課題は「国境開発が効率的でない」ことであり、このことに対する問題認識は次の通り。

#### 共有する開発戦略がないこと

戦略性がなく、また一つの方向に向かわないため効率が悪い。行政の継続性がなく、政権交代毎に政策、職員が入れ替わる。異なる政党間の調整が難しい。この背景には、市民の間に政党への支持の見返りに職や利益を期待するという「クライアントリズム」があり、政府や外部支援に対する依存心を生じさせている。

結果として、市民は政府を信頼せず、ドナーも政府をバイパスする。このため、行政にはノウハウが蓄積せず、長期的な視野もない。また、政治と行政が一体化し、行政の透明性がない。

#### 新しい開発計画システムの動き

新しい開発計画の枠組みができた(新公共投資法, 2006)。包括的な計画策定の枠組みで、戦略策定、政策とプログラムの一貫性、効果、公的資源使用の効率性、透明性、継続性、参加、公的機関の調整を考慮している。

特に、各レベルでの開発委員会をベースにした、ニーズに対応したボトムアップで参加型の計画策定プロセスを採用することとしている。これは、次のような社会変革を起こしうる点で、持続的開発にとって重要な鍵となっている。

- 一部の政治に直結した人がトップダウンで決めていた事柄を、一般の人も参加できるようになり、開発に対する意欲を刺激することができる。
- 開発プロセスにより多くの人々が参加することにより、市民のアウェアネスを向上することができる。これにより人々は政府を監視するようになり、行政の透明性を高め得る。
- 人々が行政を監視することにより、行政はより高い技術と知識を求められる。これにより行政の継続性とアカウンタビリティを高め得る。
- 開発への多くの人々の参加により、様々なステークホルダーの間の共通戦略のコンセンサスを得ることができる。より多くの人々の参加した現実に即した計画は、政権が交代しても継続し得る。

新たな開発枠組みははより良い効率的な開発マネジメントができるようにデザインされている。現在、この実施細則が策定中である。しかし、やや理論偏重傾向があり、今まで

の開発評議会がうまく機能しなかったように、より具体的な実施方法が必要であり、これ現実に適応するか実証する必要がある。

### 地方イニシアティブによる計画策定枠組みをどう機能させるか？

SEEPYD は新たな計画枠組みを調整することとなっている。SEEPYD は、計画プロセスの監理調整、管理、フォローアップ、マクロ経済と持続的開発政策の評価をすることとなっている。

- SEEPYD：新計画枠組みの管理機関
- SSEPLAN：計画を調整
- SSECI：国際協力資源を管理

新計画枠組みは市、県、地域レベルのイニシアティブによる計画策定が求められる。しかし、市、県、地域は、この枠組みに沿って計画するキャパシティが十分でない。計画策定において、SEEPYD による指導やファシリテーションが必要である。新公共投資法は、SEEPYD が地域事務所を作ることが出来るとしているが、現在地域事務所はない。

一方、DGDF は、非金融政府機関で、国境地域のコミュニティに根ざして活動している。しかし、その機能は明確でない。開発のファシリテーターであり、建設工事の実施主体でもあり得る。

### 地域イニシアティブによる開発モデルのトライアル

本調査では、実証調査として、国境地域の地域イニシアティブによる計画プロセスの試行と実証を行う。計画過程での調整により、開発の管理や調整を向上することができる。

本実証調査では、SEEPYD と DGDF の協働による、地域イニシアティブによる開発をファシリテーションするモデルを作る。新しい組織を作るより効率が良いからである。

- SEEPYD は、コーディネーターとして、計画策定、地域の指導、地域ニーズの把握、計画の承認を行う。
- DGDF は、コミュニティにおける地域イニシアティブ開発のファシリテーターとして、SEEPYD の地域実施部隊となる。DGDF は、地方行政の計画策定、プログラムの管理、モニタリング、評価の支援を行う。

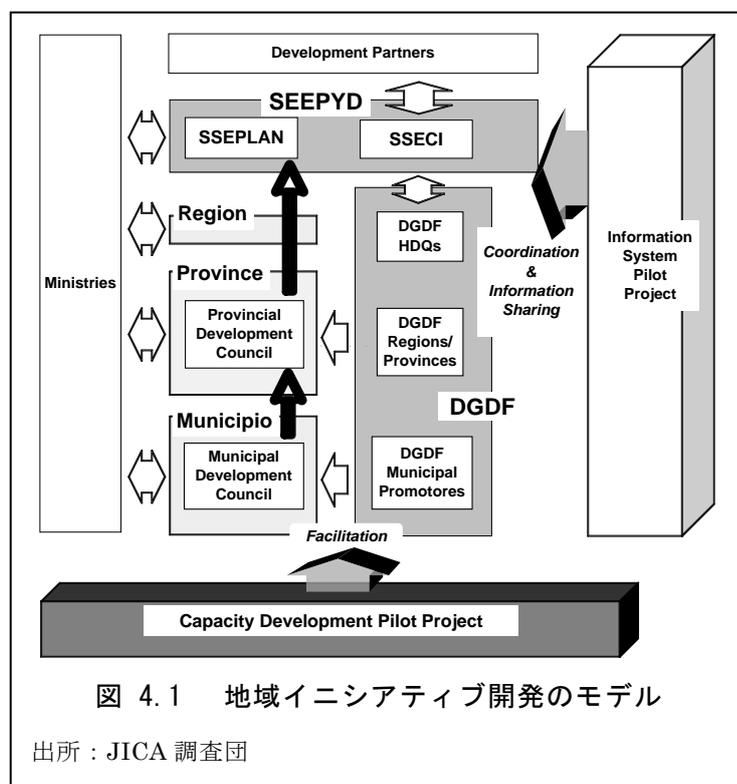


図 4.1 地域イニシアティブ開発のモデル

出所：JICA 調査団

これにより、次のことができる。

- 地域と中央を結びつけ、地方のニーズを中央政府に汲み上げることができる。
- 地域のステークホルダーを新計画枠組みに沿って指導できる。
- 地域のキャパシティを向上することができる。

## (2) 実証調査のデザイン

以上の問題認識に基づき、実証調査の仮説は次のものとする。

**仮説：**地方のイニシアティブによる計画と開発を強化することにより、ニーズに応じた効率的な開発プログラムを形成することができる。

実証調査をデザインするにあたり、望まれる状態を描き、その状態と関係するアクターの現在のキャパシティを比較し、彼らのニーズを特定する。これに基づき、実証調査をデザインする。

### 望ましい状態

国境地域の開発が効率に行われる望ましい状態は以下の通り。

- ド国が参加型でニーズに基づいて策定した長期開発戦略に沿って、年次計画、プログラムが策定される。
- これらの計画にそって、ド国のイニシアティブの下に、国内資源と援助資源が効率的に投入され、継続的に管理されて開発効果と効率をあげる。
- 各機関の役割に応じた開発管理のキャパシティが向上し、市民も開発に参加し貢献する。
- これらの結果として、貧困が削減される。

### キャパシティ・アセスメント

この望ましい状態と比較して、現在のキャパシティを評価する。SEEPYD, DGDF、地方行政と市民に対して、何があり何が必要かアセスメントを行った。結果は次表の通り。

表 4.1 キャパシティ・アセスメント

アクター	キャパシティ・アセスメント
SSEPLAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 計画策定枠組みの文書は出来ている。</li> <li>• 新計画策定枠組みを機能させる必要がある。</li> <li>• 具体的な計画技術と知識、地域ニーズの分析ができない。</li> <li>• 省庁間調整がまだ行われず、情報共有もできていない。</li> </ul>
SSECI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 協力受入れ方針がなく、国際協力資源の管理ができていない。</li> </ul>
DGDF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 国境地域のコミュニティに根付いている。</li> <li>• 開発の管理のノウハウ、技術、知識がない。</li> <li>• 組織の法的根拠が不明確。</li> </ul>
県	<ul style="list-style-type: none"> <li>• わずかな職員しかいない。政治的中立性がない。</li> <li>• 新計画枠組みに沿って、市を開発に向けてファシリテーションし、市の開発ニーズやプロポーザルを取り纏める必要がある。</li> </ul>
市	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 開発への一層の関与、特に計画策定能力の強化が必要。</li> <li>• 開発への人々の参加を促進することが必要。</li> </ul>
市民	<ul style="list-style-type: none"> <li>• クライアントリズムがあり、政府外部のサポートへの依存心がある。</li> <li>• 持続的開発へのアウェアネス向上が必要。</li> </ul>
政府機関一般	<ul style="list-style-type: none"> <li>• トップダウンの意思決定システムで、一般職員の意欲がわからない。</li> <li>• 人々のための政府の必要性：限られた政治的支持者のための雇用プログラムではない。</li> </ul>

出所：JICA 調査団

## 4.2 実証調査の計画

以上のニーズに対応するように、実証調査を次の通り計画した。

### (1) 目的

実証調査の目的は次の通り。

1. SEEPYD と DGDF の地域イニシアティブによる開発ファシリテーション能力を高める。
2. 地域イニシアティブによる開発モデルを試す。
3. 得られた結果を、調査全体の戦略に活かす。

### (2) アプローチ

上記の目的を達成するためのアプローチは下記の通り。

1. ド側自身で動き出しているポジティブな動きを支援する：地域イニシアティブの開発
2. よい結果が期待できることを実際にやってみて動機付ける。
3. この経験をより多くの人と共有して、小さい変化をより大きなトレンドにする。

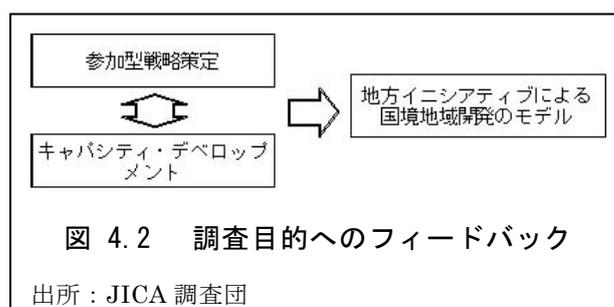
4. 実証調査自身が、ド側のみならず調査団側にとっての学習のプロセスとする。

### (3) 調査全体の目的へのフィードバック

調査全体の目的は、1) 関係者の共通の指針となる貧困削減を優先した国境地域開発戦略を策定すること、及び、2) 開発の効率と効果を向上するため関係者のキャパシティを向上することである。実証調査は、調査全体のプロセスの一環として、次の3つの側面をもち、これらは調査全体の目的に直結している。

1. 戦略策定活動
2. キャパシティ・デベロップメント
3. モデルの構築と調査の戦略へのフィードバック

実証調査は、調査全体の2つの目的を地域レベルで試行するようにデザインされている。



### (4) プログラム

プログラム設計自体が学習プロセスに基づいている。プログラムは、関係者のオーナーシップを尊重しながら、実態、ニーズ、関係者のキャパシティに応じて、随時、柔軟に修正しながら設計された。SEEPYD と DGDF のスタッフと JICA 調査団の協働作業として、カウンターパートはプログラムの設計プロセスに従事した。プログラムは次の3ステップよりなっている。

#### ステップ1 SEEPYD と DGDF 職員の訓練

- 動機付けとオーナーシップ醸成
- 計画策定の知識と技術の訓練
- 組織別のビジョン策定
- 共通の戦略策定とファシリテーション技術向上

#### ステップ2 モデル県でのファシリテーションのトライアル

- モデル県での参加型戦略策定のトライアル
- モニタリングと評価の知識と技術の訓練

#### ステップ3 国境地域関係者間での経験共有

- 他の県への参加型戦略策定の適用
- 国境地域開発の関係者間の経験共有と評価

詳細計画とスケジュールは下表の通り。

表 4.2 プログラム内容

場所	No	月日	プログラム	内容	参加者
<b>STEP 1</b>					
サントドミンゴ	1	8月9日	計画策定 WS	<ul style="list-style-type: none"> <li>計画手法と事例の研修</li> </ul>	20人 <ul style="list-style-type: none"> <li>SEEPYD</li> <li>DGDF</li> </ul>
	2	8月22日	ビジョン策定 WS	<ul style="list-style-type: none"> <li>国境地域開発について組織毎のビジョンの討議と策定</li> </ul>	20人 <ul style="list-style-type: none"> <li>SEEPYD</li> <li>DGDF</li> </ul>
	3	8月29-30日	参加型戦略策定 WS:	<ul style="list-style-type: none"> <li>国境地域開発について、共通のビジョン策定、SWOT分析による戦略策定、行動計画策定。</li> <li>参加型戦略策定手法の知識と手法の習得</li> </ul>	30人 <ul style="list-style-type: none"> <li>SEEPYD</li> <li>DGDF:中央、地域、県</li> </ul>
<b>STEP 2</b>					
ダハボン	4	9月10-14日	県での参加型戦略策定 WS: モデル県	SEEPYD/ DGDFによるファシリテーションのトライアル <ul style="list-style-type: none"> <li>県/市の開発評議会の試行</li> <li>県の抱える問題とニーズの分析、県の開発のためのビジョン策定、戦略策定、行動計画策定。</li> <li>SEPPYD/ DGDF 職員のファシリテーション能力の向上。               <ul style="list-style-type: none"> <li>ワークショップを通して得られた結果のレビュー</li> </ul> </li> </ul>	30-40人 <ul style="list-style-type: none"> <li>地域のステークホルダー</li> </ul>
バオルコ	5	9月25-28日	県での参加型戦略策定 WS: モデル県	SEEPYD/ DGDFによるファシリテーションのトライアル <ul style="list-style-type: none"> <li>県/市の開発評議会の試行</li> <li>県の抱える問題とニーズの分析、県の開発のためのビジョン策定、戦略策定、行動計画策定。</li> <li>SEPPYD/ DGDF 職員のファシリテーション能力の向上。               <ul style="list-style-type: none"> <li>ワークショップを通して得られた結果のレビュー</li> </ul> </li> </ul>	30-40人 <ul style="list-style-type: none"> <li>地域のステークホルダー</li> </ul>
サントドミンゴ	6	10月10-11日	モニタリング評価 WS	モニタリング・評価手法の研修	30人 <ul style="list-style-type: none"> <li>SEEPYD</li> <li>DGDF:中央、地域、県</li> </ul>
<b>STEP 3</b>					
エリアス・ピーニャ	7	10月17-18日	県での参加型戦略策定 WS	SEEPYD/ DGDFによるファシリテーションのトライアル <ul style="list-style-type: none"> <li>県の抱える問題とニーズの分析、県の開発のためのビジョン策定、戦略策定、行動計画策定。</li> <li>SEPPYD/ DGDF 職員のファシリテーション能力の向上。</li> </ul>	30 persons <ul style="list-style-type: none"> <li>SEEPYD</li> <li>DGDF:中央、地域、県</li> </ul>
サンチアゴ・ロドリゲス	8	10月25-26日	県での参加型戦略策定 WS	SEEPYD/ DGDFによるファシリテーションのトライアル <ul style="list-style-type: none"> <li>県の抱える問題とニーズの分析、県の開発のためのビジョン策定、戦略策定、行動計画策定。</li> <li>SEPPYD/ DGDF 職員のファシリテーション能力の向上。</li> </ul>	30 persons <ul style="list-style-type: none"> <li>SEEPYD</li> <li>DGDF:中央、地域、県</li> </ul>
サントドミンゴ	9	2008年2月20日	経験共有・評価 WS	参加型戦略策定 WS の経験共有と評価 <ul style="list-style-type: none"> <li>参加型戦略 WS を通じた経験、結果、レッスンの参加者からの発表</li> <li>問題、レッスン、改善に必要なこと、よりよい調整のための次の行動などの討論</li> </ul>	50-60 persons <ul style="list-style-type: none"> <li>地域のステークホルダー</li> <li>DGDF:中央、地域、県 SEEPYD</li> </ul>

出所：JICA 調査団

表 4.3 実証調査のスケジュール

プログラム		2007						2008		
		7	8	9	10	11	12	1	2	3
	準備	--								
<b>STEP 1</b>										
1	計画策定 WS		-							
2	ビジョン策定 WS		-							
3	参加型戦略策定 WS: サントドミンゴ			-						
<b>STEP 2</b>										
4	県での参加型戦略策定 WS: ダハボン			--						
5	県での参加型戦略策定 WS: バオルコ				--					
6	モニタリング評価 WS: サントドミンゴ				-					
<b>STEP 3</b>										
7	県での参加型戦略策定 WS: エリアス・ピーニャ				--					
8	県での参加型戦略策定 WS: サンチアゴ・ロドリゲス					--				
9	経験共有 WS: サントドミンゴ									-

出所：JICA 調査団

(5) 期待される成果

実証調査の期待される成果は次の通り。

1. SEEPYD と DGDF の地方イニシアティブ開発に対するファシリテーション能力の向上
2. 策定されたビジョン、戦略案、行動計画
3. 地方イニシアティブ開発への試行の結果

(6) プロジェクト・デザイン・マトリックス (PDM)

PDM は下表の通り。

表 4.4 プロジェクト・デザイン・マトリックス

要約	指標	手段	重要な外部条件
<b>上位目標 1 (調査の目標)</b>			
国境地域の持続的開発プログラムを効率的に管理するキャパシティを向上する。			
<b>上位目標 2 (調査の目的)</b>			
1. 貧困削減を優先する国境開発戦略を、全ての関係者の共通指針として策定する。 2. 調査を通じて、国境地域の効率的・効果的な開発へ向けた、個人、組織、社会のキャパシティを向上する。			
<b>実証調査の目的</b>			
1. SEEPYD と DGDF の地方イニシアティブによる開発のキャパシティを向上する。 2. 地方イニシアティブによる開発のモデルを作る。 3. 結果を戦略に反映させる。	- 向上したキャパシティ  - 地域イニシアティブによる開発のモデル  - 得られた結果と教訓	調査団による観察  プロGRESS・レポート 1, 2	情報システムができる。
<b>実証調査の成果</b>			
1. SEEPYD と DGDF の地方イニシアティブによる開発のためのキャパシティが向上される 2. ビジョン、戦略、行動計画が策定される。 3. 地方イニシアティブによる開発のモデルの試行結果がでる。	1. 地方イニシアティブによる開発のための向上したキャパシティ 2. 策定されたビジョン、戦略、行動計画 3. 地方イニシアティブによる開発のモデルの試行結果	1. 調査団による観察 2. ワークショップ報告  3. 調査団による観察、評価 WS	
<b>実証調査の活動</b>	<b>INPUTS</b>		
1-1 実施体制の整備 1-2 計画策定ワークショップ (WS) (1) 1-3 ビジョン策定 WS (2) 1-4 参加型戦略策定 WS (3) 2-1 モデル県での参加型戦略策定 (4, 5) 2-2 モニタリング・評価 WS (6) 3-1 他県での参加型戦略策定(7, 8) 3-2 経験共有・評価 WS (9)	<b>JICA 調査団</b> <b>人的資源</b> - 調査団員  <b>資機材</b> - ワークショップに必要な予算	<b>ドミニカ側</b> <b>人的資源</b> - DGDF 職員 - SEEPYD 職員	期待された数の参加者が集まる  <b>前提条件</b> - スタッフが配置される

出所：JICA 調査団

### 4.3 実証調査の結果

本節では、実証調査の進捗と成果を記す。最初に、1) プログラムの進捗をまとめ、次に、プログラムの成果として、2) 計画策定活動の成果、及び 3) キャパシティ・デベロップメント成果を記す。以上は、評価項目の効果の一環であり、4) 他の評価項目についても追記する。

#### (1) プログラムの進捗状況

プログラムの進捗は下表の通り。

表 4.5 プログラムの進捗状況

プログラム	進捗状況
準備とワークショップ運営	SEEPYD, DGDF, JICA 調査団から成る技術チームが実施の核である。この下に実証調査の実施を担う作業チームを組織し、プログラムの準備と一連のワークショップの運営を行った。
1. 計画策定ワークショップ	2007年8月9日にワークショップを実施し、SEEPYD、DGDF から18名が参加した。DGDFからは長官を含め全てのDGDFの幹部が参加した。 参加者は、計画策定方法、日本とドミニカの計画策定事例など計画策定の基礎知識を得た。
2. ビジョン策定ワークショップ：サントドミンゴ	2007年8月22日に実施。SEEPD, DGDF より24名が参加した。DGDFからは長官を含め全ての幹部が参加した。 参加型ワークショップの最初のプログラムとして、参加者に各機関の望まれる将来象を考える議論する機会を与えた。
3. 参加型戦略策定ワークショップ：サントドミンゴ	2007年8月29-30日に、SEEPYD, DGDF 本部及び地域/県事務所、NGO より29名の参加の下に行われた。DGDFからは長官を含め全ての幹部が参加した。
4-7. 県での参加型戦略策定ワークショップ	ダハボンとパオルコではモデル県として、市と県レベルのワークショップを実施。エリアス・ピーニャとサンチアゴ・ロドリゲスでは県レベルのワークショップのみ実施。 <ul style="list-style-type: none"> <li>● ダハボン：2007年9月10-14日：参加者 41名</li> <li>● パオルコ：2007年9月25-27日：参加者 37名</li> <li>● エリアス・ピーニャ：2007年10月17-17日：参加者 57名</li> <li>● サンチアゴ・ロドリゲス：2007年10月25-26日：参加者 49名</li> </ul>
8. モニタリング・評価研修	2007年10月10-11日に、SEEPYD 及び DGDF より18名の参加の下に実施。
9. 経験共有ワークショップ	2007年11月の中旬に予定されていたが、11月初旬にドミニカを襲った熱帯性モンスーン「ノエル」の被害のため、2008年2月20日に延期された。ダハボン、サンチアゴ・ロドリゲス、エリアスピーニャ及び中央から48名が参加。

出所：JICA 調査団



ビジョン策定ワークショップ



サントドミンゴでの参加型戦略策定ワークショップ



ダハボンでの参加型戦略策定ワークショップ

## (2) 計画策定活動の成果

ビジョンや戦略などの計画策定活動の成果が、実証調査の計画策定エクササイズの間生産物として策定された（下表参照）。これらの成果を承認へ向けて更に改善する必要がある。これらは調査の戦略策定のよい参考となる。ビジョンと戦略は、後述、戦略へのフィードバックにて詳述する。

表 4.6 プログラムで策定された計画成果

プログラム	計画策定活動の成果
2. ビジョン策定ワークショップ	3つの組織のビジョンが Appreciative Inquiry 手法などを用いて策定された。望まれる状態と現状とのギャップが認識された。ビジョンを達成するための将来のタスクが策定された（本章付属資料参照）
3. 参加型戦略策定ワークショップ：サントドミンゴ	国境地域開発の共通ビジョン、戦略、行動計画が策定された。
4-7. 県での参加型戦略策定ワークショップ	県の開発のための共通ビジョン、戦略、行動計画が策定された。プロジェクト運営のエクササイズのため12月までの行動計画が策定された。

出所：JICA 調査団

## (3) キャパシティ・デベロップメントの成果

実証調査の全プロセスを通じて、キャパシティが向上した。各プログラムはそれぞれの成果をあげるためにデザインされている。各プログラムの成果は下表の通り。

表 4.7 プログラムのキャパシティ・デベロップメント成果

プログラム	対象者	キャパシティ・デベロップメントの成果
準備と運営	技術チームメンバー	<ul style="list-style-type: none"> <li>準備プロセスを通じて、オーナーシップ、動機付け、コミットメントが得られた。</li> </ul>
1. 計画策定 WS	SEEPYD, DGDF	<ul style="list-style-type: none"> <li>長期計画枠組みの必要性が認識された。</li> <li>計画の手法と知識が習得された。</li> <li>実証調査へのコミットメントが高まった。</li> </ul>
2. ビジョン策定 WS	SEEPYD, DGDF	<ul style="list-style-type: none"> <li>各組織のビジョン、ビジョンと現実のギャップ、将来のタスクが共有され組織で内部化された。</li> <li>3 組織内での意見交換と共有がなされた。</li> <li>ギャップとビジョンのギャップの認識による動機付けがされた。</li> </ul>
3. 参加型戦略策定 WS	SEEPYD, DGDF	<ul style="list-style-type: none"> <li>参加型戦略策定の技術と知識が習得された。ビジョン、戦略、行動計画が3 機関で共有された。</li> <li>県ワークショップへの動機付けがなされた。</li> </ul>
4-7. 県での WS	SEEPYD, DGDF	<ul style="list-style-type: none"> <li>コーファシリテーターを務め、県の計画策定をファシリテーション能力が向上した。</li> </ul>
	SEEPYD	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方の現状が認識された。</li> </ul>
	地方行政	<ul style="list-style-type: none"> <li>ビジョン、戦略、行動計画が共有された。</li> <li>参加型戦略策定の技術と知識が習得された</li> </ul>
8. モニタリング・評価 WS	SEEPYD, DGDF	<ul style="list-style-type: none"> <li>モニタリング・評価の技術と知識が習得された</li> </ul>
9. 経験共有・評価 WS	SEEPYD, DGDF	<ul style="list-style-type: none"> <li>参加者、特に地方からの参加者の間に小さな成功で大きな自信が得られた</li> <li>モチベーションが向上した</li> <li>次のステップを参加者自ら計画した</li> <li>ファシリテーションが能力した</li> <li>地方と中央の間の調整能力が向上した</li> <li>地方の間で経験を共有した</li> </ul>

出所：JICA 調査団

実証調査を通じて、対象者のキャパシティがステップ毎に高まった。実証調査は、地方イニシアティブ開発のために、計画、運営、小規模プロジェクトの計画・運営・モニタリングのトライアルを通じて、次のような疑問を検証するようにデザインされている。

- SEEPYD はどのように、地方ニーズに応じた計画を策定できるか、地方の計画と中央の計画をどう整合性をとるか、策定された計画を中央でどのように承認するか？
- DGDF はどのように、新計画枠組みに沿って、地方イニシアティブの計画策定をファシリテーションするか？
- 市や県は計画策定をできるのか？

これらの結果は下記の通り。

#### キャパシティ・デベロップメントの成果：SEEPYD

SSEPLAN, SSECI とともにビジョンを策定した。SSECI 内では共有化され、協力会議にてその成果を活用してプレゼンが行われた。一方、SSEPLAN は多忙な部署ということもあり、若い2人の職員が参加したのみであり、内部化は限られている。しかし、組織内でもビジョン策定ワークショップを行いたいとしている。開発を調整する機関である SEEPYD としては、地方の計画プロセスに参加したことはなかった。SEEPYD のカウンターパートが県と市レベルのワークショップに参加し、地域の現状、地方イニシアティブの開発の必要性を理解した。更なるニーズは次の通り。

- 地域のニーズの理解の重要性を組織内に広める。
- 地方イニシアティブの計画システムを制度化する。
- 省庁間で戦略のコンセンサス構築を経験する。

#### キャパシティ・デベロップメントの成果：DGDF

DGDF は自身のビジョンを策定し、組織内で共有し自分のものとした。ビジョンや戦略は協力会議やその他の会議で発表されている。

DGDF は地域イニシアティブの計画策定のファシリテーションを行った。県や市で多くのステークホルダーをワークショップに参加させ、Co-facilitators として機能した。開始当初はワークショップの招待状が直前になるような状況であったが、最後のサンチアゴ・ロドリゲスのワークショップではアレンジ能力も向上した。更なるニーズは次の通り。

- ワorkshopで策定された計画のモニタリングと評価を行う。
- 地域イニシアティブの計画のノウハウを内部化し、システム化する。
- DGDF の地域イニシアティブの計画システムの中における機能を制度化する。

## キャパシティ・デベロップメントの成果：市と県

市と県ともに参加型計画の重要性を認識した。市と県ともに新計画策定枠組みが機能するためのキャパシティは十分でない。特に、市の主な業務は、住民登録、清掃、公園建設と管理、消防や共同墓地の建設などの市民サービスであり、市の能力は限られている。能力のある人材は県都に集中している。更なるニーズは次の通り。

### 県

- 県民のために働くという制度と立場を制度化する：政党のためではない。
- 県の開発のための核となり、市をファシリテートする。

### 市

- 開発により携わることの重要性を内部で認識する。
- 住民参加をファシリテートして市民の Awareness を向上する。

### その他のステークホルダー

- 地域のリーダーを養成し、住民を組織化する。
- Awareness 向上の継続的な努力をする。

当初のキャパシティ・アセスメントの結果、向上したキャパシティ、更に必要なキャパシティの比較の要約を下表に示す。

表 4.8 キャパシティ・ニーズ、向上したキャパシティ、更なるニーズ

キャパシティ・ニーズ	向上したキャパシティ	更なるニーズ
<b>SSEPLAN</b>		
- 新計画枠組みを機能させる。	- 新計画法のガイドラインがドラフトされた。 - 地方イニシアティブの計画策定システムが動くための詳細手続きの必要性が認識された。	- 地方イニシアティブによる計画策定システムの制度化
- 計画策定の実務的技能、地方ニーズの知識と分析ができてない。	- SSEPLAN の CP が地方の現実を理解した。	- 地方ニーズ理解の重要性を組織内で内部化する。
- 省庁間の調整と情報共有が出来ていない。	- 戦略に対する省庁間のコンセンサス構築の提案がなされた。	- 省庁間でのコンセンサス構築の経験
<b>SSECI</b>		
- 協力政策がなく国際協力資源の管理ができてない。	- 戦略と協力政策の必要性が認識された。	- 戦略に沿った協力政策の立案。
<b>DGDF</b>		
- 開発管理のノウハウ、技術、知識がない。	- 県のワークショップのファシリテーションを実施し、自信とステークホルダーの信用を得た。	- 地方イニシアティブの計画のノウハウの内部化とシステム化。
- 開発プロセスに置ける DGDF の役割の法的根拠がない。	- 法的根拠の決定的な必要性が認識された。内外での議論が深まった。	- 地方イニシアティブの計画システムにおける DGDF の機能の制度化。
<b>県</b>		
- わずかなスタッフ。政治的中立性に欠ける。	- 野党の市も参加した会議が開催された。	- 県民のための県庁という政策と位置づけの制度化
- 新計画枠組みに沿って、市を開発に向けてファシリテートし、市のニーズを取り纏める。	- 県都に集中する人材を開発に向けて動員できるという、開発における県の重要性が認識された。	- 市をリードし、ファシリテートする開発の核となる。
<b>市</b>		
- 開発によりかかわる必要性：計画能力強化	- 開発に携わる重要性が認識された	- 開発により携わる重要性の内部化
- 開発への市民参加の促進	- 市民参加の重要性が認識された。	- 市民参加のファシリテーションと市民のアウェアネス向上：人材育成
<b>市民</b>		
- クライアントリズムがあり、政府や他への依存心がある。	- 依存心はあるが、自分でプロジェクトを始めている人もいる。	- 地域のリーダーの育成と人々の組織化。
- 持続的開発へのアウェアネスが必要。	- 参加型計画の重要性と必要性が認識された。 - ビジョン、戦略、行動計画がステークホルダー間で共有された。	- アウェアネス向上の継続努力。 - 開発における将来のリーダーのための人材育成
<b>政府機関一般</b>		
- トップダウンの意思決定。一般職員の動機付けがない。	- 参加型計画手法でポジションに関係なく計画策定に参加した：一般職員のモチベーションが高まった。	- 組織の中の管理・意思決定システムに参加型手法の内部化
- 人々のための政府となる：一部の支持者のための雇用プログラムとらない。	- 重要性は認識された。強い文化がある。	- 公的機関の継続性と人々のために働くという規律の制度化

出所：JICA 調査団

#### (4) その他の評価の視点

成果以外の評価項目の視点である、妥当性、効率性、インパクト、持続性について、以下に示す。

**妥当性**は、実証調査が上位目標を達成されるようにデザインされているかどうかをみる。上位目標は、調査の目的の共通戦略の策定とキャパシティの向上である。これら2つの項目は実証調査に盛り込まれている。更に、プログラムは、実証調査の目的を達成するために、その進捗、ニーズ、関係者のキャパシティに応じて修正されている。

**効率性**は、投入からアウトプットを生み出す効率性をみる。実証調査は、出来る限り DGDF のネットワークなど既存のリソースを使っている。

**インパクト**は、実証調査の成果が、その目的を超えて到達しているかをみる。主なターゲットは SEEPYD と DGDF である。県、市やその他のステークホルダーなど地方の人々は、実証調査の成果の波及効果の及び範囲である。これらの人々に対しても、波及効果がある。

**持続性**は、実証調査が持続するかどうかである。実証調査は、地方イニシアティブの開発が機能するかどうかをテストすることを狙っている。このモデルをドミニカ政府が受入れれば、地方イニシアティブの計画策定プロセスをドミニカ政府自身で運営する必要がある。

#### 4.4 戦略へのフィードバック：教訓と提言

前述したプログラムの進捗と成果に基づいて、ここでは調査全体で策定する戦略へのフィードバックについて述べる。

##### (1) 地域イニシアティブ開発への試行モデル

県と市のワークショップは、各レベルの開発評議会を如何に機能させるかの試行としても行われた。市レベルのワークショップは、県レベルと比較して参加者も成果も限られていた。市は地方で唯一の地方自治体として、新計画策定枠組みの中心となることとなっている。しかし、人材の面で難があり能力のある人材は県都に集中している。このため、県は新計画枠組みにそってリーダーシップを発揮してこれらの人材を開発に動員することができる。開発評議会は最初に県レベルに導入され、そこに各市の代表が参加し、市に対してモデルを示すことができる。

策定された戦略は、参加者の依存心を反映し、外国援助に依存したものとなっている。このため、地方行政は人々のイニシアティブとアウェアネスの向上やその地域の機会をどう捉えるかなどについて、指導・支援・ファシリテーションする必要がある。

SEEPYD と DGDF の地方イニシアティブによる開発の協働モデルは、機能した。今後、こ

の試行の結果やレッスンからどのように開発評議会としてオーソライズするか検討する必要がある。このモデルは次のように機能した。

- SEEPYD は、計画策定、地方のステークホルダーへの指導、地方ニーズの把握と、計画を承認するコーディネーター
  - SSEPLAN：計画策定を調整する
  - SSECI：国際協力資源を管理する
- DGDF は、SEEPYD の地域での実施部隊として、地方イニシアティブによる開発の、コミュニティにおけるファシリテーター

しかし、主なアクターのキャパシティはこれをするに十分でない。後述するキャパシティ・デベロップメントが更に、このモデルを精緻化するために必要である。とりわけ、次の点が重要である。

- DGDF は、計画プロセスをファシリテートするために、更にキャパシティが必要である。
- SSEPLAN は、新計画枠組みを地方の人々に説明するためのキャパシティが必要である。

## (2) 更なるキャパシティ・デベロップメントの必要性

表 4.8 のキャパシティ・アセスメントに基づいて、キャパシティ向上の方法を、個人、組織、制度/社会に分類すると下記の通り。

- 個人：人的資源開発
- 組織：組織強化
- 制度：法律と規則
- 社会：教育と啓蒙

表 4.9 各レベルのキャパシティ・デベロップメントのニーズ

更なるニーズ	必要な方策		
	組織	個人	制度/社会
<b>SSEPLAN</b>			
- 地方イニシアティブによる計画策定システムの制度化			- 詳細の制度化
- 地方ニーズ理解の重要性を組織内での内部化	- メカニズムの構築	- 地域計画のための人材育成	
- 省庁間でのコンセンサス構築の経験	- 省庁間の調整のセットアップ		
<b>SSECI</b>			
- 戦略に沿った協力政策の立案	- 協力政策の立案	- よりよい調整への人材育成	- 協力政策の制度化
<b>DGDF</b>			
- 地方イニシアティブによる計画のノウハウの内部化とシステム化	- 地域イニシアティブによる開発へのメカニズム構築	- 地域イニシアティブによる開発への人材育成	
- 地方イニシアティブの計画システムにおける DGDF の機能の制度化			- DGDF の位置づけの制度化
<b>Province</b>			
- 県民のための県庁という政策と位置づけの制度化			- 県の政治的中立確保の制度化
- 市をリードし、ファシリテートする開発の核となる。	- 市をファシリテートするメカニズム	- 市をファシリテートする人材育成	
<b>Municipalities</b>			
- 開発により携わる重要性の内部化	- 開発への参画の内部メカニズム	- 開発のための人材育成	
- 市民参加のファシリテーションと市民の Awareness 向上：人材育成	- 人々へのファシリテーションのメカニズム	- 人々へのファシリテーションの人材育成	
<b>People</b>			
- 地域のリーダーの育成と人々の組織化	- コミュニティの組織化	- 地域リーダーのための人材育成	
- Awareness 向上の継続努力。 - 開発における将来のリーダーのための人材育成		- 市レベルのリーダーのための人材育成	- Awareness 向上プログラム
<b>Government institutions in general</b>			
- 組織の中の管理・意思決定システムに参加型手法の導入	- 内部のメカニズム構築	- 一般職員の能力向上のための人材育成	
- 公的機関の継続性と人々のために働くという規律の制度化	- 規律強化メカニズム構築	- 政府職員の啓蒙；能力向上のための人材育成	- 継続性と規律強化の制度化

出所：JICA 調査団

(3) ビジョン、戦略の改善

ワークショップにて策定ビジョンと戦略について述べる。

(a) 組織のビジョン

ビジョン策定ワークショップで策定された組織ビジョンは、各組織で内部化され、2007年8月28日に実施された協力会議にて発表された。これらのビジョンは彼らがどうなりたいかを良く示しているが、新計画策定枠組みの中で、検討される必要がある。

SSEPLAN : 「組織の持つ機能を管理・実施能力のあり効率的な組織となり、協働し責任を持ち組織間の調整を行う」

SSECI : 「共通目的を達成するためにいろいろなアクターをまとめる責任を持った、国際協力政策を取り纏める主管機関として認識され、ODAの効果と効率を達成する。」

DGDF : 「国境地域の総合的で持続的な開発の調整、振興、ファシリテーションを行う所管機関となる」

(b) 国境地域開発のビジョン

国境地域共通のビジョン

国境地域共通のビジョンが、サントドミンゴでの参加型戦略策定ワークショップにて策定された。ビジョンは、参加者の考える望まれる将来像である。策定されたビジョンは、参加者の考える将来像が生き活きと描いている。

ワークショップで策定されたビジョンとインテリム・レポートでのビジョン案を比較した。相当とも、人々、経済、政府と環境の4つのコンポーネントの状態が描かれている。ワークショップで策定されたビジョンがより生き活きと将来象を描き出している。

表 4.10 国境地域共通の戦略の比較

インテリム・レポートでのビジョン案	サントドミンゴ・ワークショップで策定されビジョン
<p><b>国境地域：</b></p> <p><b>住民の強化、政府の総合的支援、適切な自然資源管理に基づいた、多様な経済活動による豊かな地域</b></p>	<p><b>総合的で持続的な開発に基づいた繁栄と幸福</b></p> <p>各グループ討議でのビジョン：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 国境地域の開発のための政策</li> <li>2. 国境地域の繁栄と幸福</li> <li>3. 国境地域の参加型、総合、持続的開発</li> <li>4. 組織化された商業、観光開発並びに農産加工業</li> </ol>

	インテリム・レポート	ワークショップ
人々	住民の強化	幸福
経済	多様な経済活動	繁栄
政府	政府の総合的支援	総合開発
環境	適切な自然資源管理	持続的開発

ワークショップで策定されたビジョンは、各グループ討議で策定されたビジョンを取り纏めたものであり、各グループのビジョンの絵と説明は以下の通り。



1. 国境地域開発への政策



2. 国境地域の繁栄と幸福



3. 国境地域の参加型・総合・持続的開発 Region



4. 組織化された商業、観光開発、農産加工

### 県のビジョン

策定された県のビジョンは、参加者の描く各県の将来の望ましい姿をよく描写している。これらのビジョンは生き活きと各県の将来像の特徴を表している。

ダハボンはより経済を、バオルコは「統合」、エリアス・ピーニャは環境を強調している。サンチアゴ・ロドリゲスのビジョンは、開発に自信を持ち、健康へのより大きな関心が向けられている

表 4.11 県のビジョン

	ダハボン	バオルコ	エリアス・ピーニャ	サンチアゴ・ロドリゲス
ビジョン	最適な生活水準と機会のある総合的で持続的な開発	バオルコ県の開発のため、統合され、かつ教育、エコロジー、生産へのコミットメントのあるコミュニティ	健康で、人が多く住み、教育がすすみ、生産的で、基礎的サービスへのアクセスのあるエリアス・ピーニャ	健康で能力のある人々、サンチアゴ・ロドリゲス県の開発に統合
各グループでのビジョン	<ol style="list-style-type: none"> <li>10年で持続的発展のモデルとなる</li> <li>地域の産業経済の中心ダハボン</li> <li>適正な生活水準を伴い強く発展</li> <li>社会経済の福祉とバランスした持続的開発</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>統合され、総合的開発へのコミットメントのあるバオルコ</li> <li>統合されたコミュニティの努力が進行・発展</li> <li>持続的開発へむけ社会経済が統合されたバオルコ</li> <li>教育、エコロジー、生産、バオルコの開発のベース</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>よりより発展によって統合されたエリアス・ピーニャ</li> <li>開発され保全された県</li> <li>南部のオアシス「エリアス・ピーニャ」</li> <li>国境地域のパラダイス「エリアス・ピーニャ」</li> <li>健康で、人が多く済み、教育され、生産的なエリアス・ピーニャ</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>総合的な開発が確実に進行</li> <li>適切な環境にある開発された県、能力のある人々</li> <li>健康な人々のそれぞれの進歩</li> <li>安定した市と衛生の進歩</li> </ol>

出所：JICA 調査団

これらのビジョンも、ワークショップにおける各グループ討論を統合されて作られている。各グループで作られたビジョンは下記の通り。

## ダハボン



1. 10年で持続的発展のモデルとなる



2. 地域の産業経済の中心ダハボン



3. 適正な生活水準を伴い強く発展



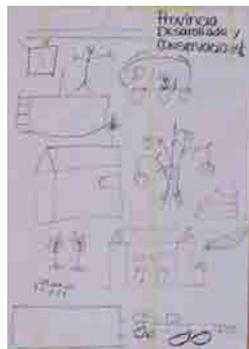
4. 社会経済の福祉とバランスした持続的開発

バオルコ



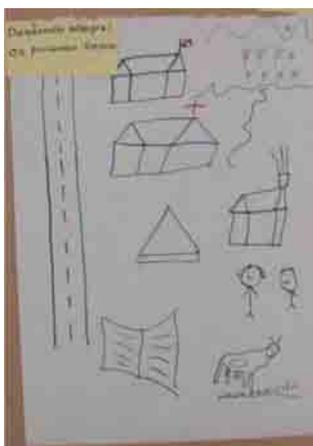
1. 統合され、総合的開発へのコミットメントのあるバオルコ
2. 統合されたコミュニティの努力が進行・発展
3. 持続的開発へむけ社会経済が統合されたバオルコ
4. 教育、エコロジー、生産、バオルコの開発のベース

エリアス・ピーニャ



1. よりより発展によって統合されたエリアス・ピーニャ
2. 開発され保全された県
3. 南部のオアシス「エリアス・ピーニャ」
4. 国境地域のパラダイス「エリアス・ピーニャ」
5. 健康で、人が多く、教育され、生産的なエリアス・ピーニャ

サンチアゴ・ロドリゲス



1. 総合的な開発が確実に進行
2. 適切な環境にある開発された県、能力のある人々
3. 健康な人々のそれぞれの進歩
4. 安定した市と衛生の進歩

(c) 戦略案

**国境地域共通の戦略**

国境地域共通の戦略は、参加型の SWOT 分析を用いて策定された。参加者はこの演習を通じて戦略とは何かを理解した。戦略により濃淡があるが、これは参加者のレベルによって生じている。

**戦略**

1. 国境地域に参加する組織や機関の統合と調整
2. 地域生産グループの振興
3. 地域グループと地域資源に基づいた観光開発
4. 組織と社会のマネジメントのプログラムと効率的なメカニズム

国境地域開発のための共通戦略を以下に議論する。インテリム・レポート案での戦略案は長期の計画枠組みの必要性があるが、これは現在、戦略がなく策定中であるからである。両者を比較すると大きな差はなく、人々、政府及び経済をカバーしている。これらの戦略は、ビジョンを実現するために、人々をエンパワーし、政府の支援を調整・統合し、経済を進行しようというものである。インテリム・レポートの戦略案は、ワークショップで策定された戦略を参考にして、地方の人々のニーズを反映して策定されることが望ましい。

表 4.12 国境地域の共通政策の比較

	インテリム・レポートでの戦略案	サントドミンゴWSでの戦略
枠組み	1. 長期にわたる開発の枠組みの確立	
人々:キャパシティ	3. 地方政府の強化および住民参加の促進	4. 組織と社会のマネジメントのプログラムと効率的なメカニズム
政府:調整と統合	2. 政府の組織・制度の連携の改善	1. 国境地域に参加する組織や機関の統合と調整.
経済	4. 地元の資源の活用による、経済活動の活発化	2. 地域生産グループの振興 3. 地域グループと地域資源に基づいた観光開発

出所: JICA 調査団

### 各県の戦略

各県の戦略を分野によって分類する。戦略は各県の置かれた状況、特徴により異なるが、開発に対する優先順位がわかる。

表 4.13 県の戦略の分類

	ダハボン	パオルコ	エリアス・ピーニャ	サンチアゴ・ロドリゲス
人々:キャパシティ	1 地域のキャパシティの開発	3. 県の開発における政治・社会とコミュニティの統合	1. コミュニティベース組織の強化	2. キャパシティの開発
政府:調整と統合	3. コミュニティの持続的開発のためのコーディネーション	1. 地方行政と中央政府のコーディネーション		
経済	2. 都市部への人口流出を減らす雇用の創出 4. 地域の産業と商業の開発	2. 国際協力による生産プロジェクトの実行	3. 農産品の工業化	
環境		4. エコロジープロジェクトの形成 (NGO、国際機関)	2. 樹木と果樹による森林再生 5. コミュニティに対する自然資源の持続的管理の訓練	3. 森林資源の持続的利用
インフラ				1. 水力発電の可能性を開発 4. 地域道路のリハビリ
健康			4. 農村クリニックの運営	

出所: JICA 調査団

戦略策定はビジョン策定より難易度が高い。バオルコ県で、戦略策定のために参加者による SWOT 分析を試みたが、上手く行かなかった。参加者は県に影響を与える外部条件と内部条件を分けて考えることができなかった。参加者は県の中のことは良く知っているが、外部のことはさほどでもない。更に、SWOT 分析で「機会」を特定するプロセスでは、参加者は機会として、外部の支援を唯一の機会と捉えていた。結果として、県で策定された戦略は、更に、外部の視点もいれて改善してゆく必要がある。

県の戦略は、特に、県の回りにある機会を捉える必要がある。ダハボン为例にとると、ダハボンでは雇用創出のための戦略としてエコツーリズムのみをあげていた。ダハボンでは、国境貿易と観光市場をというダハボンを取り巻く機会を、ダハボン内部の強みを活かしてどのようにつかむかなど、更に、深い議論を期待される。

この点から、広い視点からの追加分析を行い、第 5 章で戦略として提案した。

#### (4) 教訓と戦略へのフィードバック

キャパシティ・デベロップメント実証調査の各プログラムの成果、これらのプロセスを通じた実証調査全体としての成果、並びにそれらの成果の戦略への反映については、次図に示す通りである。

プログラム	対象者	具体的成果	キャパシティ・デベロップメントの成果
準備と運営	技術チームメンバー		<ul style="list-style-type: none"> <li>●準備プロセスを通じた、オーナーシップ、動機付け、コミットメント</li> </ul>
1. 計画策定 WS	SEEPYD, DGDF		<ul style="list-style-type: none"> <li>●長期計画枠組みの必要性が認識</li> <li>●計画の手法と知識の習</li> <li>●実証調査へのコミットメント</li> </ul>
2. ビジョン策定 WS	SEEPYD, DGDF	<ul style="list-style-type: none"> <li>●SSEPLAN のビジョン</li> <li>●SSECI のビジョン</li> <li>●DGDF のビジョン</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●各組織のビジョン、ビジョンと現実のギャップ、将来のタスクの共有と組織での内部化</li> <li>●3 組織内での意見交換と共有</li> <li>●ギャップとビジョンのギャップの認識による動機付け</li> </ul>
3. 参加型戦略策定 WS	SEEPYD, DGDF	<ul style="list-style-type: none"> <li>●国境地域開発の共通ビジョン</li> <li>●開発戦略</li> <li>●行動計画</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●参加型戦略策定の技術と知識の習得</li> <li>●ビジョン、戦略、行動計画が3機関での共有</li> <li>●県ワークショップへの動機付け向上</li> </ul>
4-7. 県での WS	DGDF SEEPYD 地方行政, 市民	<ul style="list-style-type: none"> <li>●各県でのビジョン</li> <li>●開発戦略</li> <li>●行動計画</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●ファシリテーション能力の向上</li> <li>●地方の現状の認識</li> <li>●ビジョン、戦略、行動計画の共有</li> <li>●参加型戦略策定の技術と知識の習得</li> </ul>
8. モニタリング・評価 WS	SEEPYD, DGDF		モニタリング・評価の技術と知の習得
9. 経験共有 WS	SEEPYD, DGDF, 地方行政, 市民	<ul style="list-style-type: none"> <li>●行動計画の実施結果</li> <li>●教訓とその共有</li> <li>●次の行動とその共通認識</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●成功による自信</li> <li>●モチベーションの向上</li> <li>●ファシリテーション能力向上</li> <li>●地方と中央の調整能力向上</li> <li>●地方間の経験の共有</li> </ul>

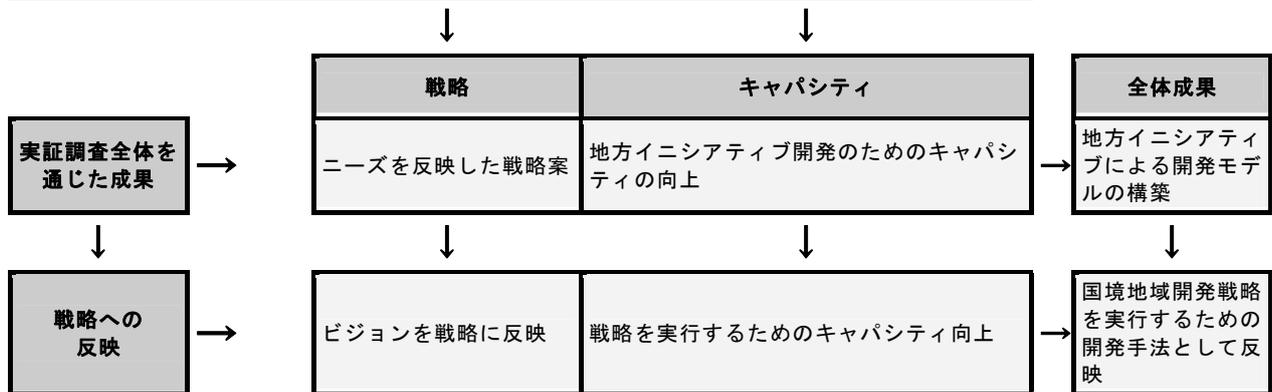


図 4.3 実証調査の成果と戦略への反映

出所：JICA 調査団

実証調査プロセス全体を通じた成果としては次のことがあげられる。

- ニーズを反映した国境地域全体の戦略及び各県での戦略が策定されたこと
- 地方イニシアティブ開発のためのキャパシティが向上したこと
- これらによって、「地方イニシアティブによる開発モデル」ができたこと

更に、これらの成果は次のように戦略に反映され得る。

- 国境地域全体の戦略で提示した「ビジョン」は、参加者の考える国境地域の将来像を表しているので、これを国境地域開発戦略のビジョンとして採用すること
- 「地方イニシアティブによる開発モデル」を国境開発のための開発手法として採用すること
- 向上したキャパシティを活用し、開発モデルを用い、国境開発戦略を実行すること  
尚、「地方イニシアティブによる開発モデル」については、7.2節に詳述する。

また、経験共有ワークショップでは、県のワークショップで策定した行動計画を実際に、いろいろな機関と調整しながら実現した例もあり、キャパシティに予想を超える大きな向上成果があったことがわかった。これらの結果次のように、地方イニシアティブによる開発モデルでは、特にコーディネーション効果を高める方法として次のことが言える。

- 国境地域という「地域」における開発は、地方のイニシアティブを重視すると良い結果が得られる。中央レベルの調整は困難を極めるが、地方では困難は少ない。
- 国境地域でも、北部と南部では大きく異なる。県レベル→地区レベル→国境全体というように進めると、次第に大きな調整もできる。

## 第3部 戦略の提案

## 第5章 戦略の策定に向けて

本章は前章までの現状分析及び実証調査の結果を踏まえ、戦略の策定に向けて必要となった2つの追加分析を取り纏める。

### 前章までの結果

第1章及び第2章での現状分析の結果、国境地域の抱える課題及びそれに対する開発の方法について、次のように結論づけた。

1. 国境地域の抱える最大の課題は貧困であり、その主要因は「若年層の職がないことと人口流出との悪循環」である。したがって「職をつくり若者の流出を防ぎ、経済的に自立できる地域をつくること」が必要である。
2. 「職のない」国境地域に対する既存の事業は「貧しい所の足りないものを埋める福祉的なアプローチが主流」であった。「経済的自立を促すアプローチ」が今後より必要である。
3. このような国境地域の開発のプロセスにおける課題は「開発の方向性が不明確で、継続性も不十分なこと」であり、「一つの方向性に向かった継続的で調整された開発」が今後一層必要である。
4. 地域の開発の抱える問題の根本的な要因は「地方の人々が主体となって開発を進めてこなかったこと」である。ド国関係者はこれらを認識しており、「地方イニシアティブによる開発」へ向けての取組みを始めている。このように「地域の経済的な自立を促すアプローチ」の方向に舵がきられたとはいえ、地方イニシアティブによる開発は、実行を通して強化し、具体化する必要があること。
5. 以上を踏まえ、国境地域の貧困削減には「職をつくり若者の流出を防ぎ、経済的に自立できる地域をつくる」ことが当面の課題であり、「経済的自立を促すアプローチ」が必要である。それに向けて「様々な開発の活動を共通の一つの方向性に向けて継続的に調整すること」が必要である。これらを行うには、今ド国が取り組んでいる「地方イニシアティブによる開発」を強化して具体化することが効果的である。そして地方イニシアティブを進めてゆくためのキャパシティを向上させることが地方、中央両レベルで必要となっている。けれども地方レベルでは外部に対する依存傾向があり、中央レベルでは開発行政における地方イニシアティブの位置づけが模索中である。したがって当面は経験の蓄積が重要である。
6. 「キャパシティを開発し、自ら課題を解決できるようになり、持続的な発展ができる地域となること」が地域の望まれる将来の姿である。

下図は以上の課題の構造と将来の方向性を整理したものである。図にあるように、問題の鍵は「地域が開発の主体になっていない」ことだと捉え、実証調査では「地方イニシアティブによる開発」を試行した。第3、4章においてその結果を取り纏めた。

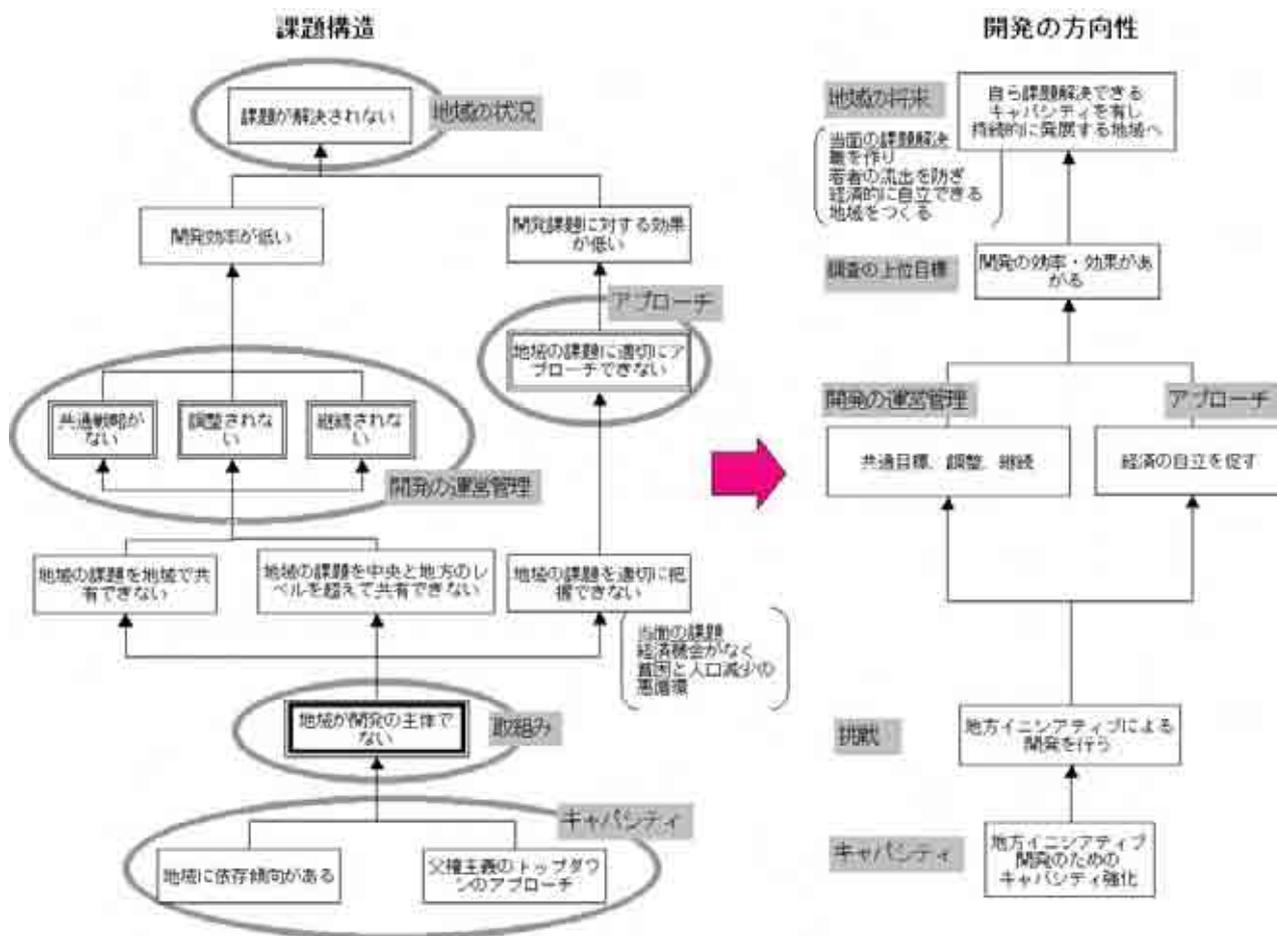


図 5.1 国境地域の課題の構造と開発の方向性

出所：JICA 調査団

**本章での議論**

これらの結果を踏まえ、国境地域開発戦略を策定するためには、更に次の2点についての作業が残されている。

第一は、「経済的に自立できる地域をどのように作るか」という点である。キャパシティデベロップメント実証調査では、地方のイニシアティブを最大限重視し、戦略の策定の試行を行った。この結果、地域の自立のための戦略を策定するには、国境地域の優位性のある成長機会を幅広い視点から分析する必要があることがわかった。

第二は、地方イニシアティブによる開発を試行した結果を踏まえると、地方イニシアティブ開発をすすめるに必要なキャパシティは現在どういう状況にあり、更に何をどのように強化すれば良いかという点である（下図参照）。

本章ではこれら2点についての分析と説明を加え、5.1 節で「地域開発戦略に向けた地域の優位性分析」について、5.2 節にて「戦略を実行するキャパシティ」について纏める。

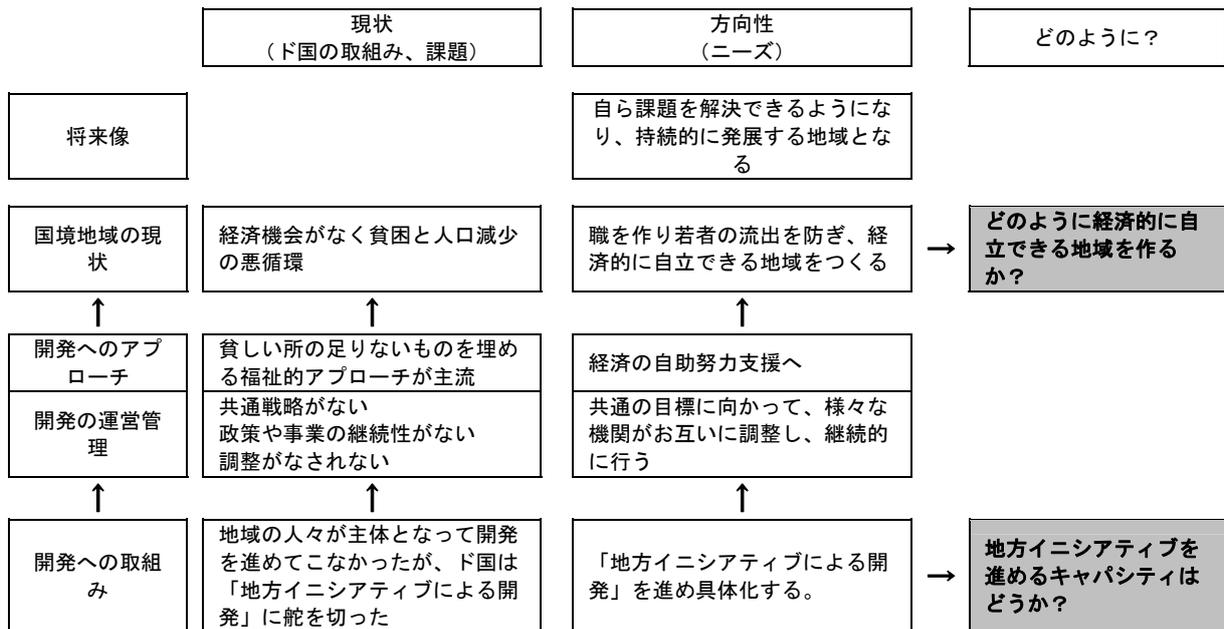


図 5.2 実証調査結果を受けた戦略策定への分析

出所：JICA 調査団

## 5.1 地域開発戦略に向けた地域の優位性分析

### (1) 現状と課題

#### (a) ド国の経済成長における国境地域

ド国は北中米カリブ地域における地域経済統合、グローバリゼーションの流れの中にある。ド国の主要な輸出製品であった繊維製品が、米国市場において 2000 年代から中国などの製品に対し競争力を失いつつある。2007 年 3 月にド国は更に特恵的な待遇を得られる DR-CAFTA (the Dominican Republic and Free Trade Agreement of Central America) を発効させ、北中米地域での経済連携を強めている。近年、ド国の経済成長の原動力となってきたのは、外国市場とのつながりの強い下記のセクターである (表 5.1, 2 参照)。

1. ソーナフランカを中心とした輸出
2. 「太陽とビーチ」型の観光業：東部のプンタカーナ周辺の成長が著しい
3. 外国送金
4. 情報通信産業

表 5.1 GDP 構成とセクター別成長率

GDP における割合 (%)	1991-95	1996-00	2001	2002	2003	2004	2005	2006
農林水産業	11.5	9.1	9.1	8.8	9.0	8.7	8.4	8.3
鉱工業	32.8	34.4	32.8	32.5	32.0	32.1	31.3	30.1
鉱業	1.1	0.9	0.8	0.8	0.8	0.9	0.8	0.8
工業	21.7	22.4	21.5	21.5	21.7	21.6	21.3	20.4
ソーナフランカ	4.5	5.1	5.0	4.7	4.8	5.2	4.8	4.0
繊維	2.9	3.3	3.1	3.0	3.2	3.1	2.7	2.1
その他	1.6	1.8	1.8	1.7	1.7	2.0	2.0	1.9
建設	5.4	6.1	5.6	5.6	4.6	4.5	4.5	5.0
サービス	47.9	47.2	48.8	49.6	51.5	51.7	51.5	51.5
商業	10.6	10.6	10.0	9.9	8.7	8.2	8.6	8.7
ホテル、飲食業	5.7	6.9	6.7	6.6	7.5	7.6	7.6	7.2
輸送、倉庫業	5.7	6.4	6.6	6.2	5.8	5.8	5.8	5.4
通信	2.6	3.6	6.5	8.0	9.3	10.0	11.5	12.9
金融、保険業	2.1	2.4	2.9	3.2	3.3	2.9	2.6	2.9
付加価値	92.2	90.7	90.7	91.0	92.5	92.5	91.2	89.9
課税	7.8	9.3	9.3	9.0	7.5	7.5	8.8	10.1
GDP	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
年増加率 (%)	1991-95	1996-00	00-01	01-02	02-03	03-04	04-05	05-06
農林水産業	2.8	2.0	9.5	2.5	1.8	-2.5	5.9	8.6
鉱工業	6.9	7.6	-2.5	4.9	-2.0	1.8	6.6	6.5
鉱業	1.6	2.5	-13.5	7.7	8.8	5.8	-0.1	11.0
工業	6.0	7.5	-0.7	5.8	0.6	1.2	7.6	5.7
ソーナフランカ	8.0	9.7	-6.9	1.1	2.1	7.7	0.9	-8.0
繊維	10.8	7.4	-5.3	3.1	3.5	0.3	-4.7	-14.9
その他	2.8	14.3	-9.6	-2.4	-0.3	21.3	9.7	1.3
建設	12.2	7.7	-3.9	4.6	-17.1	-2.3	9.2	24.6
サービス	6.6	6.2	6.2	7.6	3.6	1.7	8.7	10.7
商業	7.8	5.6	-0.6	5.7	-12.8	-4.9	15.8	11.3
ホテル、飲食業	16.6	7.8	-1.5	2.8	13.6	3.2	9.0	4.9
輸送、倉庫業	7.1	10.0	2.2	0.3	-7.2	1.4	8.7	4.0
通信	16.4	15.3	45.0	30.0	15.7	9.8	24.8	24.8
金融、保険業	8.2	9.2	14.6	17.8	3.2	-10.8	-0.7	23.6
付加価値	6.2	6.3	3.2	6.1	1.4	1.3	7.7	9.1
課税	8.9	14.0	-9.9	2.7	-17.1	1.2	28.6	27.3
GDP	6.4	6.9	1.8	5.8	-0.3	1.3	9.3	10.7

出所：Banco Central

表 5.2 外貨収入

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005A.	2006
											(million US\$)
輸出	4,053	4,614	4,981	5,137	5,737	5,276	5,165	5,471	5,936	6,145	6,485
ソーナフランカ	3,107	3,596	4,100	4,332	4,771	4,482	4,317	4,407	4,685	4,750	4,554
その他	946	1,017	880	805	966	795	848	1,064	1,251	1,395	1,931
海外からの送金	914	1,089	1,326	1,519	1,689	1,808	1,960	2,061	2,230	2,430	2,738
観光		2,099	2,153	2,483	2,860	2,798	2,730	3,128	3,152	3,518	3,792

出所：Banco Central

国境地域は、外国送金以外はこれらの成長セクターとのつながりが小さくなく、成長の波から取り残されている。これらは以下の通り。

貿易について、ド国では一般の貿易とソーナフランカとの貿易に分けられる。統計も別にとっており、それぞれについて記す<sup>1</sup>。

<sup>1</sup>尚、一般の貿易には、正規貿易と非正規貿易があるが、ここで使用されている CEI-RD の輸出統計は、非正規貿易

### ソーナフランカからの輸出と国境地域

輸出はソーナフランカからの輸出に牽引されてきた。2006年で輸出加工区は56箇所、進出企業は555社、従業員数は15万人、輸出額は4,506百万ドルに達する。自由加工からの輸出は全輸出額の70%を占めている(2006)。1994年から輸出額が増加し、2000年に4,771百万US\$とピークに達し、その後はやや下降傾向にある。

ソーナフランカは米国市場に対する加工貿易区ともいえる。米国を主な市場とする企業は380社(2006)である。尚、ハイチを主な市場とする企業も32社(2006)あり2005年の26社より増加傾向にある。分野は特に、繊維産業が主で企業数の41%(2005)、36%(2006)を、従業員数の54%(2006)、輸出額の35%(2006)を占める。また、米国からの投資が企業数の46%(2006)を占めている。ド国の投資は32%(2006)である。米国より繊維の原材料を輸入し、スラックスや下着などを加工し、米国に輸出するという、米国の綿花産業の保護と米国の繊維製品の生産工場の役割を果たし成長してきた。

2004年頃より、繊維産業の成長にもかげりがでてきた。2003年までは輸出額の50%をしめていたが、2004年よりその地位は低下し始めて、45%(2004)、40%(2005)、35%(2006)と急激に下降している。中国などとコストで競争できなくなり、また中米のCAFTA諸国とも競争することとなった。ド国は2004年にDR-CAFTA(Dominican Republic and Central America Free Trade Agreement)に参加し、2007年3月より発効している。昨今は、繊維不況ともいえ、米国の繊維企業の撤退も相次いでいる。2005年から2006年の1年間で、226社あった繊維企業が2006年には198社となっている。また、米国企業も同じ期間に15社減少している。

サンチアゴの繊維関連企業は、生地などの中間材を生産し、労働コストの安いハイチに投資し製造をしようとする企業も出てきている。米国より繊維原料を輸入し、ドミニカ共和国で比較的資本集約的な工程である生地を生産し、労働コストの安い労働集約的な縫製工程をハイチで行い、米国に輸出するという、米国-ドミニカ共和国-ハイチの垂直統合も進んでいる。隣国を通じた米国などへの輸出という機会もある。ただ、ハイチ人労働者区を搾取しているとの批判を受けるなど困難な状況もある。

ソーナフランカは北部のサンチアゴ周辺の北部(46%)と首都サントドミンゴ(22%)を結ぶ地域に集中して立地されている(2006)。立地コストが安くかつ投資した企業のマネージャークラスの子弟の教育環境や、医療事情などの水準がこれらの2都市しか満たしていないことも重要な要因である。

国境地域のソーナフランカに投資する企業は少なく、かつて投資していた企業も撤退している。また、法律28-01の成立により、国境地域全域に亘りソーナフランカより更に有利な条件を投資家に提供している。ソーナフランカへの投資は、原材料の輸入や輸出に対する関税が免除されるが、その代わりに製品は輸出されなければならない。法律28-01の下では、輸出しなくてもどこに販売しても良い。そうすると国境地域全域がソーナフランカより好条件のインセン

---

易も入れて推計している。

ティブを付与しているため、ソーナフランカに投資する企業はない。

### 一般貿易と国境地域

ソーナフランカ以外の貿易も近年成長してきた。2002年から2007年まで年21.5%の割合で成長している。この期間に輸出量で2倍、輸出額で2.6倍に増加した。2007年には輸出額は2,257百万US\$に達した。

ドミニカの輸出は主な輸出品目は、ニッケルなどの鉱物類が半分を占め、ココア、コーヒー、砂糖、コーヒー、カカオなどの伝統的な輸出品、それに工業製品などの非伝統的な輸出品である。非伝統的な輸出品である工業製品、農産加工品、農産品などの輸出額も大きく、増加している。

これらの主な市場はやはり米国である。地域経済統合の流れの中で、ハイチの重要度も増している。ハイチへの輸出の90%は国境を経由している。ハイチは国境地域にとって、重要なパートナーとなる可能性を秘めている。隣国との貿易は国境地域の大きな機会といえる。

表 5.3 国別輸出：一般貿易

輸出相手国	2002-04 (A)	2005-07 (B)	A-B の増加率	2007
				Valor FOB US\$
全世界	2,658,731,595	4,871,518,649	83%	2,256,805,234
米国	989,639,778	1,438,744,354	45%	597,388,738
オランダ	137,677,589	509,081,536	270%	354,980,622
ハイチ	264,738,062	426,244,741	61%	155,167,54
韓国	167,845,215	387,873,908	131%	135,186,262
ブルネリコ	296,642,410	331,686,745	12%	111,571,702
中国	7,904,874	277,353,302	3409%	189,824,331
ベルギー	80,694,328	202,178,470	151%	111,471,259
英国	68,166,322	152,751,254	124%	62,340,446
カナダ	100,169,423	132,877,132	33%	24,815,637
日本	67,717,119	127,933,622	89%	72,177,211
スペイン	50,520,705	82,749,731	64%	82,749,730
ドイツ	54,628,325	71,257,636	30%	15,407,935
その他	372,387,446	730,786,217	96%	343,723,806

出所：CEI-RD

### 観光産業と国境地域

ド国の観光産業は北部と東部に集中している（下表）。またド国の観光は「太陽とビーチ」型の囲い込みの観光であり、地元住民への波及効果が限られている。UNDPによると、近年観光産業の成長の著しい、プンタカーナを中心とする東部では、貧困の状況は改善されていないと報告されている。

表 5.4 空港別の外国観光客の入れ込み数のシェア（%、2007年）

Punta Cana	Puerto Plata	Las Americas	La Romana	Cibao	El Catey, Samana	Lalsabela
52.17	15.81	19.73	5.9	4.34	1.77	0.38

出所：Banco Central

国境地域にはド国の代表的な観光セグメントである「太陽とビーチ観光」の資源は、あることはあるが、空港からのアクセスも悪い。また、地元への波及効果を考えたかたちの観光業を導入する必要がある。国境地域にはエコツーリズム資源がある（下図参照）。一方、エコツーリズム市場がド国で育つには時間を要する。経済成長が進むにつれ、国内観光需要も拡大する。また、外国人観光客は平均 9.26 日（2006 年）滞在する。このうちの 1 日、エコツーリズム資源を訪れることも期待できる。将来の機会といえる。

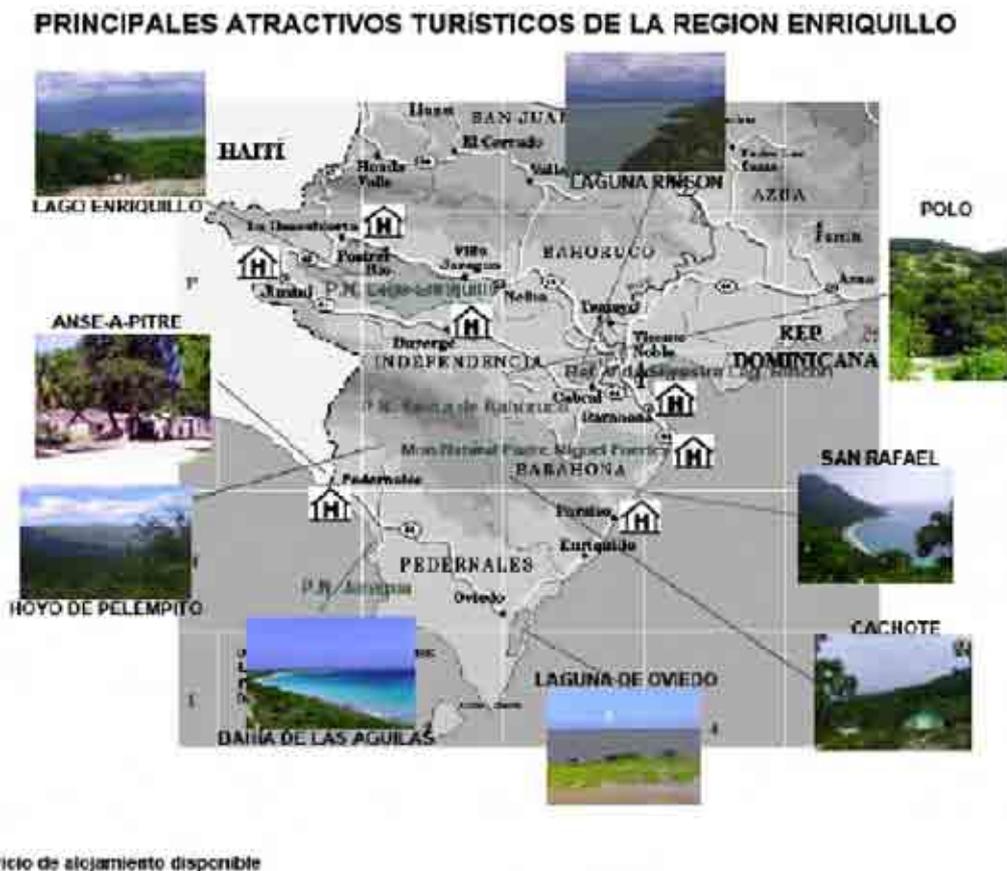


図 5.3 南部のエンリキージョ地域の観光資源

出所：Embajada de Espana en Republica Dominicana – Agencia Espana Cooperacion Internacional, Diagnostico de la situation del turismo en la region Enriquillo, 2007

### 外国からの送金と国境地域

ド国の家族の 10%が海外送金を受けている（2002 Census）。国境地域にも海外送金は多い。一時的な出稼ぎに加えて移住している例も多い。帰国しても地域には戻らずサントドミンゴなどの都市に留まる。このため、外国送金が続くのは親の世代がいる間までである。送金をしている海外在住の人の親の世代がいなくなれば、海外送金は途切れる。また、その地域で最も優秀な人が都市で教育を受け、更に優秀な人が米国などに流出している。国境地域にとっても最も優秀な人材が流出し、ド国にとっても海外に移住を促進するために良い教育を授け、それらの優秀な人材が海外の発展に貢献しているような状況である。これは、国境地域にとっても地域の最も優秀な人材が流出し、発展の原動力を失うので地域の持続性発展に結びつくとは言いがたい。但し、海外から帰国して国境地域のリーダーとなり、地元の発展に貢献しているような

例は多く見られる。このような場合は機会ともなる。

### 情報通信産業と国境地域

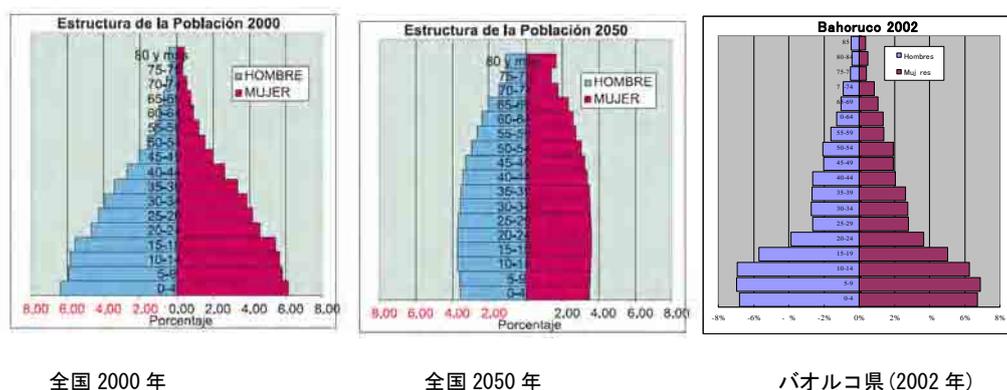
近年は情報通信産業の成長が著しい。この産業は場所を選ばないが、人材に負うところが大きい。この産業に従事する優秀な人材は良い環境の所に集中し、都市機能の充実していない地域に良い人材は集まらない。ただ、国境貿易などのビジネスチャンスが拡大すれば、それをサポートするような情報関係のビジネスが、地元の若い世代から育つ可能性はある。

#### (b) 国境地域の地政的な位置づけ

一方、国境地域のド国及びイスパニョーラ島における位置づけをみると、次のことがいえる。

#### ド国における位置づけ

1. 人口の減少と高齢化が始まっており、長期的には地域での人的資源の再生産が不可能となるくらいの高齢化が進むと推定される。



出所：ONE:国勢調査 2002 年等

図 5.4 人口ピラミッド

2. 経済人口の多くが農業に依存しており、農業は高成長が望まれないので、サントドミンゴなどの都市との格差が広がり、経済における国境地域の位置づけは一層低下することが推定される。
3. サントドミンゴを中心とする経済にとって、国境地域は行き止まりであり国境地域のド国におけるプレゼンスは低下し続けることが予想される。

#### イスパニョーラ島における位置づけ

1. イスパニョーラ島全域での国境地域の位置づけをみると、人口密度が高く更に人口増加

が続いている隣国との人口密度の格差が大きく、今後、一層強くなる隣国からの人口圧力の中で、コンフリクトの種が増加することが予想される。

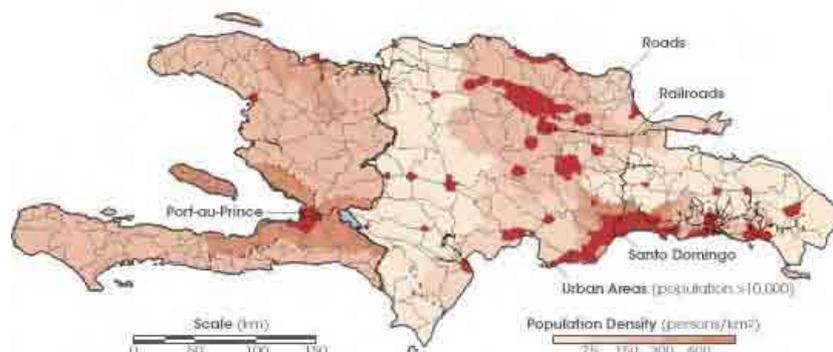


図 5.5 イスパニョーラ島の人口密度

2. 地域経済統合の動きの中で、人口増加が続き労働コストの低い隣国とド国との経済関係は、一層強まることが予想される。貿易の中継点となる可能性を秘めているが、ド側の国境地域は素通りするだけの地域となる脅威もある。

このように、国境地域は、人口と経済の空洞化に加え、隣国からの人口圧力の中で、「素通り地域」、「コンフリクトの種」となる脅威をはらんでいる。

## (2) 国境地域の将来展望と成長機会

国境地域には、以上のような脅威があるが、隣国との国境貿易のほとんどが経由されており、また北米への窓口となる港が国境の両サイドにある（ド国側の Manzanillo、ハイチ側の Cap Haitien）。

隣国では長らく政情不安が続いていたが、最近に至って政治も安定してきた。人口が多く稠密に住み、一人当たり GDP も低い（460US\$/人、2006）。今後も低いながら長期にわたって経済的に成長することが期待される。国境両側 100km 以内の範囲での、人口と経済規模の概算推定を、4 都市毎に示したのが下図表である。この図表からわかるように、国境地域の東側のみでなく、西側の経済圏のポテンシャルも高い。両方を視野に入れば市場ポテンシャルは大きい。

表 5.5 国境両側 100km 以内におけるドミニカ共和国とハイチの比較

西側 (ハイチ)			ゲートウェイ	東側 (ドミニカ共和国)			
地域	人口 (人)	経済規模 (百万 US\$)		県		人口 (人)	経済規模 (百万 US\$)
				国境地域	国境地域外		
北部 北東部	1,156,000	2,211	Dajabón	Dajabon, Montecristi	Valverde	390,982	3,726
中部, Artibonito	1,733,000	3,315	Commendador (Elias Piña)	Elias Piña	San Juan	304,984	2,422
東部	2,943,200	5,630	Jimani (Independencia)	Independencia, Bahoruco	Barahona	321,552	2,820
南東部	518,200	991	Pedernales	Pedernales		21,207	186
計	6,350,400	12,148				1,038,725	9,154

出所 ハイチ側データ: Wikipedia.

ドミニカ共和国側データ: Estadísticas provistas por la ONE

注: 経済規模は JICA 調査団の推計による



図 5.6 国境両側 100km 以内の地域

地域経済統合の流れの中で、労働力の豊富で人口増加率の高い隣国と、経済成長の続くド国の間で、より一層、お互いの特徴を生かした協調と分業という経済連携を強めることにより、両国とも競争力を強化し発展する可能性を秘めている。国境地域は両国の経済連携と協調の拠点となれる位置にあり、国境地域も人口をつなぎとめ経済を活性化させることが可能となる。

国境地域の機会としては、現在のサントドミンゴから見た「行き止まり」の位置づけから「東西をつなぎ更に南北をもつなぐ拠点」として位置づけることである。そのために、地域経済統合の動きも見据えて、「国境貿易という最大の機会」を地元経済にも活かすことにある。今後の国境地域を広域的に「行き止まりのフロンティアではなく、中継スクリーン」として、位置づける。下図にその考え方を示す。

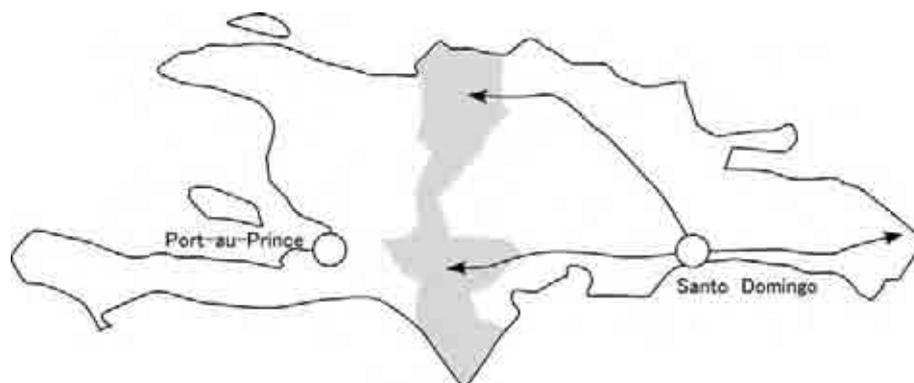


図 5.7 現状の広域的位置づけ

現状では、サントドミンゴを中心とする経済にとって、国境地域は行き止まりであり、生産者にとっては、消費地のごく一部を担っているにすぎない。国境地域からは、他の都市圏との経済格差が、社会移動の誘引となり、出稼ぎや転居などが発生している。隣国との貿易は細々と行われているが、内部のリンケージが弱く、国境地域の経済に大きなインパクトはない。

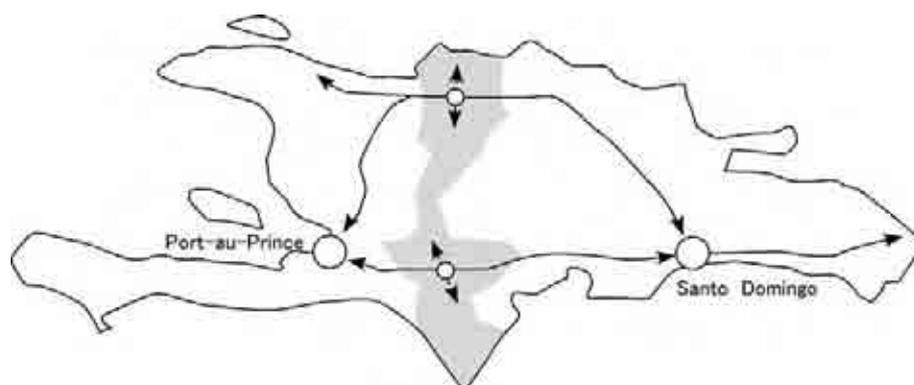


図 5.8 将来の広域的位置づけ

国境地域は、サントドミンゴ経済圏と隣国の間であって、貿易の機能の一部を担っている。そのようなサービスを提供する拠点都市が南北に一つずつあり、そこから周辺都市、近隣農村への波及効果が発生する。さらに一部に投資、国際協力によるプロジェクトがある。

提案する戦略としては、「**国境貿易**」を中心に据えて、国境市場のみならず貿易の派生産業やサポートする情報産業などの成長を目指す。このためには「**隣国との協調**」が必須条件である。

また、若い層が留まり内外の投資を招くには、都市機能が充実している必要があり、国境地域にも「**中核都市の形成**」が急務である。また、同時に農村との一体的な発展により効果が農村にも波及する必要がある。

また、観光産業については、現在のド国の「太陽とビーチ」型の囲い込み観光は、地域住民への経済便益が小さく、環境の問題からの様々な議論を呼んでいる。国境地域には、エコツーリズム型の観光資源が多い。エコツーリズム市場はド国ではまだ成長していない。所得の向上

とともに、このタイプの国内観光市場が成長すると予想される。また、「太陽とビーチ」観光に来る外国人観光客の平均滞在期間は9.26日(2007)で<sup>2</sup>、このうちに1日を国境地域のエコツアーリズムに来ることも期待できる。このように、将来のエコツアーリズムの発展のために、現在の自然環境を保全し、資源のレビューや評価、価値を損失することがないようにする必要がある。将来は「エコツアーリズムの資源化」することができる。

### (3) 国境地域と隣国市場：その可能性

国境市場と隣国市場の可能性について、隣国への輸出動向、法律 28-01 に基づく投資の動向からみる。

#### (a) 隣国への輸出動向

隣国ハイチへの輸出入動向を下表に示す。輸出額は2001年からの年々増加し、2006年には300百万ドルに達した。当初はソーナフランカからの輸出は一般貿易の10分の1程であったが、2006年には半分を占めるに至っている。2000年代に入り、米国向けの繊維製品の輸出にかげりがでてきたため、隣国も重要なパートナーとして見られてきたと言える。輸入は輸出額の10分の1程である。

表 5.6 隣国との貿易

年	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	累計
(FOB、 US\$)							
輸出額	79,482,582	100,855,535	127,301,084	77,712,595	161,049,463	300,760,126	847,161,385
一般輸出	72,070,515	88,081,515	110,728,228	64,827,133	122,088,163	147,185,725	604,981,279
ソーナフランカ	7,412,067	12,774,020	16,572,856	12,885,463	38,961,300	153,574,401	242,180,106
輸入額	567,963	3,738,032	1,870,408	9,336,385	2,190,585	3,156,608	20,859,981
割合							
一般輸出	91%	87%	87%	83%	76%	49%	71%
ソーナフランカ	9%	13%	13%	17%	24%	51%	29%
増加率 (%)							2002-2006
輸出額		27%	26%	-39%	107%	87%	378%
一般輸出		22%	26%	-41%	88%	21%	204%
ソーナフランカ		72%	30%	-22%	202%	294%	2072%
輸入額		558%	-50%	399%	-77%	44%	556%

出所: CEI-RD  
BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA DOMINICANA  
OFICINA NACIONAL DE ESTADISTICA (ONE)  
\*CIFRAS SUJETAS A RECTIFICACION

隣国への一般貿易での輸出品目は下表の通りである。鋼材や亜鉛鉄板などの建設資材や、小麦粉、鶏卵、パスタなどの食品が多い。

<sup>2</sup> Banco Central

表 5.7 隣国への輸出品目：一般貿易(各年の上位 10 品目のみ、単位は輸出額 FOB US\$)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
鋼材	1,865,092	3,703,598	13,175,777	6,349,862	14,550,050	13,672,248
小麦粉		4,323,340		2,667,287	6,630,231	12,661,610
鶏卵	6,473,763	10,015,158	9,967,798	5,245,281	7,782,416	8,646,447
セメント					3,795,044	
乾燥ココ	3,487,420	4,473,683	3,167,701	1,451,341	2,542,615	8,518,279
段ボール箱		2,508,940			3,100,543	5,469,403
パスタ			2,597,295	1,864,002	2,756,556	4,214,159
米				1,527,622		3,297,441
亜鉛		2,400,850	2,247,860	1,721,019	3,308,930	3,268,811
チーズ	1,548,497					2,819,046
ラム酒			2,239,478			2,776,884
鉱物肥料						2,773,902
段ボール(波形のない紙またはボール紙のカートン、ボックス、ケース)			2,765,898			
ポリエチレンロール						
ニンジン				1,312,690	2,984,022	
芽キャベツ(新鮮又は冷蔵したもの)			4,400,073	1,127,177	2,557,766	
赤ワイン			2,917,985	1,024,779		
バナナ(新鮮)	4,796,344	3,841,037	2,751,561			
乾電池	1,528,847	2,554,892				
クッキー	3,398,224	2,429,344				
豆(新鮮)	2,595,578	2,330,019				
	3,181,268					
小計	30,804,404	38,580,860	46,231,426	24,291,059	50,008,173	68,118,230
他	41,266,111	49,500,655	64,496,802	40,536,074	72,079,990	79,067,496
合計	72,070,515	88,081,515	110,728,228	64,827,133	122,088,163	147,185,725

出所：CEI-RD

ソーナフランカからの輸出品目は下表の通りである。2004年頃からは繊維製品の間接材である生地が増加している。米国への繊維製品の輸出が停滞してきたことにより、隣国に生地を輸出し、そこで最終製品への工程を終え輸出していることが伺える。その他には、ポタージュスープなどの食品の輸出が多い。

表 5.8 隣国へのソーナフランカからの輸出品目（各年の上位 10 品目、単位：輸出額 FOB US\$）

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tシャツ				298,618	2,496,472	71,016,076
綿織物		106,901	369,885		2,407,149	29,896,512
綿布	2,269,334	6,361,176	2,972,191	859,311		9,248,916
濃縮ポタージュ				2,393,439	5,563,974	3,739,650
粉末軽食			925,213	1,807,319	1,380,207	2,981,272
合成繊維縫い糸	1,051,354	1,439,251	1,877,440	371,474	1,450,998	2,899,934
古着	1,822,024	2,574,834	2,837,243	1,644,140	2,688,391	2,264,491
男性用シャツ						1,916,757
クッキー					1,410,437	1,815,798
合成サンダルマット				748,135	2,416,040	1,727,489
子供用ポロシャツ						
ポリエステル織物		108,829				
パーム蠟			215,458		929,840	
ポリエステル布					1,398,223	
段ボール箱	54,722	218,903	270,358	301,545		
アルキド樹脂（ポリエステル樹脂）				290,715		
女性用シャツ				253,076		
鉄鋼材			797,958			
プラスチック製品			309,425			
オレンジパウダー			194,186			
衣類アクセサリー	38,325	161,022				
家庭用ミシン		102,615				
織物ラベル		98,108				
アルミ窓		73,322				
男性用綿シャツ	1,143,630					
レース綿	28,829					
ウィスキー	28,625					
ゴム/プラスチック製マットレス	21,011					
小計	6,457,854	11,244,962	10,769,358	8,967,772	22,141,731	127,506,894
他	954,213	1,529,058	5,803,498	3,917,691	16,819,569	26,067,507
合計	7,412,067	12,774,020	16,572,856	12,885,463	38,961,300	153,574,401

出所：CEI-RD

輸入品目は 2003 年頃から衣類などが増加した。隣国にはド国以外の国からも投資している。繊維製品の工場に投資し製品を輸入していることが伺える。

表 5.9 隣国からの輸入（各年の上位 10 品目のみ、単位：輸出額 FOB US\$）

	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
衣類			350,206	314,339	398,513	714,749
織物糸			97,010	124,139	256,981	436,505
女性用綿ブラウス				19,835		196,385
女性用毛織りスラックス						133,952
男性用綿シャツ						123,098
スーツ					57,159	123,007
男性用合成繊維下着						118,062
綿製の編まれた、もしくはクロッチされたジャージ、ブルオーバー、カーデガン、ウエストコート						99,209
ゴムスポーツ靴	4,688		152,891	92,275	163,352	97,417
鉄道枕木						88,359
オイルとその派生製品	271,905		3,250			
綿Tシャツ					248,005	
公共交通用自動車					88,724	
その他乗りもの g 1,500 - 3,000 cc	110,832	105,286	148,570	73,920	85,792	
TV レシーバー					83,678	
女性用スカート					62,323	
履物					50,702	
コンクリートミキサー				8,250,000		
ニシン		35,053	147,635	41,169		
小計	423,103	465,718	1,199,244	8,998,937	1,495,229	2,130,742
その他	144,860	3,272,313	671,164	337,448	695,356	1,025,867
合計	567,963	3,738,032	1,870,408	9,336,385	2,190,585	3,156,608

出所：CEI-RD

一般貿易動向から

ハイチへの輸出は成長しており、一般貿易のほとんどが国境を経由している。国境貿易は次のように行われている。ダハボンとヒマニが2大国境貿易地である。正規貿易ではヒマニ経由が多く、非正規貿易ではダハボンが多い。4県の国境の県庁所在地の市に位置する4つの市場の他に、レスタウラシオン、バナカ、オンドバジェ近くにも国境市場が出来た。近年、都市のみでなく小さな街でも各地での貿易が盛んになってきた。

表 5.10 国境貿易の状況

県	国境市場	貿易量による取引量の順位		各市場における取引量の割合		非公式市場国境市場フェアの開催日	備考
		正規	非正規	正規	非正規		
	国境市場全体			50%	50%		
Dajabon	Dajabon	2	1	建設資材など	農産品	月、金	
	Tirouli (Restauracion 近く)		3		100%		
Elias Pina	Comendador	3	2	●2007年第2四半期前は100% ●それ以降は60%	2007年第2四半期に非公式市場が設立。その後は取引量の40%。	月、金	
	Banica		4		100%		
	Canana Miguel (Hondo Valle 近く)		6		100%		
Independencia	Jimani	1	7	98%	2%	月、木	サントドミンゴ・ポルトープランスのゲートウェイ
Pedernalez	Pedernalez		5		100%	月、金	

出所：CEI-RD のインタビューより調査団作成

各地点での輸出量の推移は下図の通りである。国境の4県で90%を占めている。ダハボンとヒマニでの輸出量が多い。2005-07年平均ではこの2地点を経由する貿易は全体の76%を占めている。また、エリアスピーニャからの輸出も増加している。

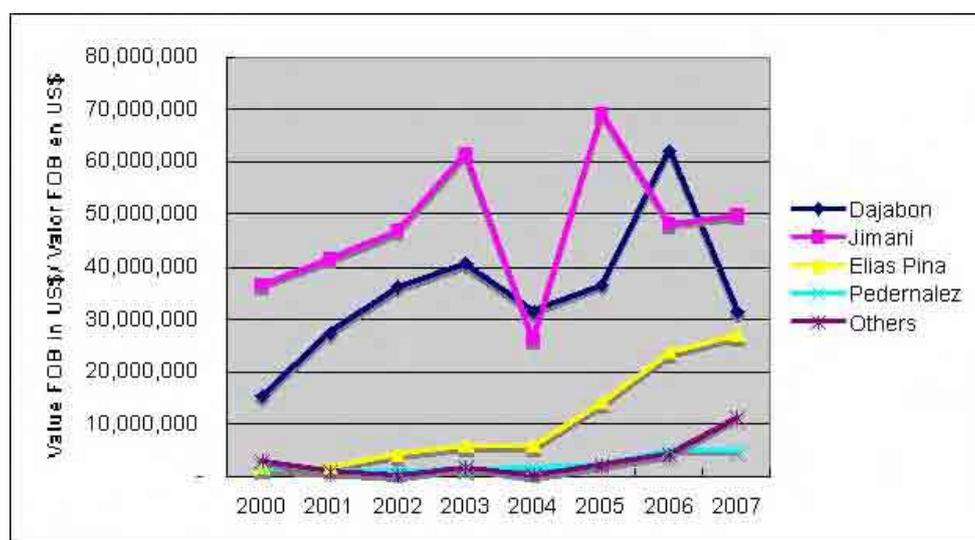


図 5.9 隣国への輸出：一般貿易額

出所：CEI-RD

各地の輸出動向は下表である。ヒマニは、正規貿易が多く両国の首都サントドミンゴとポートプランスを結ぶゲートウェイとなっている。卵、小麦、チーズ、ココなどの食品と鋼材などの建設資材が多い。

ダハボンは、ハイチ北部の人口集中地への窓口となっており、Cap Heitien、Fort Liberteなどの都市を中心とした需要をまかなっている。ダハボンでは、小麦、パスタ、卵、豆などの食品、鋼材、セメント、亜鉛板などの建設資材が多い。ダハボンには、最大の国境市場がある（後述のBOX参照）。

エリアス・ピーニャでは、鋼材、セメントなどの建設資材、米、小麦、洗剤、豆などの食品が多い。

ペデルナーレスでは、セメントなどの建設資材、ココ、豆、小麦、ソーセージ、バナナなどの食料品が多い。

表 5.11 各地での輸出動向

国境／製品	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (FOB)
<b>合計</b>	<b>88,081,514.93</b>	<b>110,728,227.89</b>	<b>64,827,132.50</b>	<b>122,355,570.05</b>	<b>147,185,725.47</b>	<b>127,856,271.02</b>
<b>JIMANI</b>	<b>46,776,439.49</b>	<b>61,328,902.70</b>	<b>25,914,286.90</b>	<b>69,251,059.70</b>	<b>48,173,449.50</b>	<b>49,849,306.20</b>
鶏卵	5,619,853.46	6,108,715.42	1,269,186.73	5,144,395.62	5,595,232.89	2,720,586.64
乾燥ココ	1,958,837.36	46,455.90	104,458.94	2,681,589.95	4,167,317.88	824,672.16
チーズ	33,002.29	1,333,941.47	463,838.55	2,334,559.61	2,318,410.02	2,186.14
段ボール	2,290,279.56	2,595,516.61	1,767,502.46	2,571,726.92	2,304,731.45	3,619,504.30
割れ小麦		142,506.38	759,021.30	1,661,475.00	1,832,367.04	1,622,485.95
鋼材	967,688.48	7,474,382.08	2,498,965.57	5,674,811.43	1,048,569.68	3,286,123.88
ポリエチレンロール	123,558.45	364,235.78	1,215,383.54	2,393,388.35	823,453.27	705,468.11
鳥の飼料	208,401.33	336,512.18	226,854.88	1,920,809.27	499,504.77	84,178.55
缶		22,709.09	73,875.55	1,944,953.82	340,895.69	255,081.10
ラム酒	303,952.51	577,936.91	497,293.39	1,864,483.81	276,507.82	911,666.37
その他	<b>35,270,866.05</b>	<b>42,325,990.88</b>	<b>17,037,905.99</b>	<b>39,698,727.02</b>	<b>21,001,827.25</b>	<b>35,817,352.70</b>
<b>DAJABON</b>	<b>36,124,298.97</b>	<b>40,498,963.40</b>	<b>31,555,738.60</b>	<b>36,674,770.70</b>	<b>62,328,516.50</b>	<b>31,688,422.00</b>
小麦粉	3,708,399.36	741,936.63	1,629,654.92	4,627,440.91	9,332,307.04	4,479,340.15
鋼材	1,635,694.44	2,839,146.18	2,743,083.66	6,051,891.38	8,211,364.14	2,090,247.07
セメント	4,357,039.96	3,119,550.12	1,306,763.59	1,699,152.39	2,963,580.42	2,341,690.04
パスタ	636,934.26	787,653.40	677,581.89	2,089,294.98	2,512,698.46	1,462,116.51
鶏卵	4,364,325.97	3,541,119.60	3,747,232.10	2,356,146.11	2,466,003.27	1,044,845.88
亜鉛版	969,223.82	861,820.87	612,865.02	1,397,542.88	2,337,197.96	1,369,127.39
粉石鹸	194,525.93	289,553.70	468,685.82	847,483.89	1,796,518.79	1,068,578.82
合板	280,863.54	334,846.75	214,464.07	949,325.91	787,492.53	59,772.61
豆類	750,090.00	870,321.60	688,520.31	727,582.21	736,456.45	912,062.61
生きた鶏	15,072.52	508,246.09	548,028.58	811,790.99	678,998.21	372,314.98
その他	<b>19,212,129.17</b>	<b>26,604,768.46</b>	<b>18,918,858.64</b>	<b>15,074,954.15</b>	<b>14,707,120.32</b>	<b>16,488,345.99</b>
<b>ELIAS PIÑA</b>	<b>4,060,103.75</b>	<b>5,886,441.04</b>	<b>5,710,861.59</b>	<b>14,176,450.40</b>	<b>23,420,984.50</b>	<b>26,923,387.55</b>
鋼材	1,098,581.64	2,856,641.12	1,103,972.15	2,808,423.64	4,360,481.54	5,281,498.67
割れ米	1,146,413.89	751,062.34	907,727.45	2,750,285.78	2,541,598.68	2,188,894.87
小麦粉	161,224.03	59,973.76	419,633.69	1,157,999.41	2,857,142.14	1,729,862.21
セメント	27,645.94	5,949.58	95,827.32	712,176.33	1,377,964.89	673,400.15
ラム酒	101,291.32	34,730.87		313,425.13	1,043,223.36	237,530.00
粉石鹸	1,587.75	5,148.78	71,202.80	422,813.68	624,996.95	397,586.10
石けん	10,085.88	28,212.15	273,319.14	530,653.33	325,700.78	1,430,406.04
パスタ	822,712.62	46,532.29	455,428.29	804,292.33	481,313.15	445,366.28
豆（生鮮）	60,296.47	101,876.10	176,238.66	745,560.00	560,607.24	175,507.19
黒豆（生鮮）		50,384.36	36,562.69	331,117.26	166,558.52	123,800.01
その他	<b>630,264.21</b>	<b>1,945,929.69</b>	<b>2,170,949.40</b>	<b>3,591,005.15</b>	<b>5,536,516.69</b>	<b>14,309,536.03</b>
<b>PEDERNALES</b>	<b>1,015,077.66</b>	<b>1,181,744.02</b>	<b>1,471,655.96</b>	<b>2,063,083.53</b>	<b>5,087,962.55</b>	<b>5,079,539.50</b>
セメント	13,780.29	9,288.83	43,496.95	136,053.53	1,711,012.97	53,800.58
乾燥ココ	28,416.69	180,263.68	421,064.89	120,469.20	758,720.39	725,262.94
豆（生鮮）	76,144.74	108,307.94	186,908.15	244,427.88	356,023.16	228,701.82
小麦粉	408,359.85	172,644.80	111,513.16	44,638.67	278,017.52	2,123,150.65
黒豆（生鮮）			31,777.06	394,068.68	223,352.96	145,608.56
ソーセージ	14,282.10	35,501.27	24,595.53	77,649.96	210,067.81	158,340.43
鶏卵	16,228.73	27,203.40	49,710.29	217,167.43	181,885.64	102,758.97
バナナ（生鮮、食用）	21,468.17	25,409.03	15,076.55	116,059.49	56,514.94	130,630.44
鳥の飼料	7,168.93	14,723.61	5,272.24	63,624.05	29,651.54	18,555.73
乾燥豆(GUANDULES)	28,416.69		2,469.21	51,215.07		
<b>他</b>	<b>400,811.47</b>	<b>608,401.46</b>	<b>579,771.93</b>	<b>567,352.21</b>	<b>863,036.93</b>	<b>1,392,730.28</b>
<b>その他の国境</b>	<b>105,595.06</b>	<b>1,832,176.73</b>	<b>174,589.45</b>	<b>1,902,668.28</b>	<b>4,135,009.97</b>	<b>11,315,594.94</b>

出所：CEI-RD

ダハボンでの国境市場の状況を下記 BOX に示す。現在ダハボンの国境市場周辺では EU/ONFED による 2 国間にまたがる協力が行われている。2008 年 10 月には建設が完了する予定である。市場運営の技術支援を行っており、2008 年 6 月には市場運営の戦略を策定したいとのことである。市場の運営体制は、各種団体、教会、NGO などからなる運営委員会を組織し、その下に運営組織をつくり、公正な運営が行われるように計画している。

### ダハボン二国間市場プロジェクト

- 隣国側：Cap-Heitien - Ounaminte 間の道路
- ド国側：国境市場施設整備（入国管理施設、税関の建設も含む）ダハボンのハイウェイ、市場の運営管理の支援

尚、ONFED はダハボンに次いで、他の国境貿易市場の調査もしたいとの意向がある。

このようなプロジェクトは大きなチャンスである。

現在の市場は衛生状況や治安も悪いので、用件が終わればすぐに出てゆくために一人当たりの落とす金額が少ない。用件のある人の滞在時間を増やすことによりお金を落としてゆく。滞在時間を増やすには、長く滞在するための用件をつくる。例えば、品ぞろいが豊富で買い回り品もあり、選びながら買うことができ、更に市場関連機能があり商談などを行うなどがあれば長く滞在する。また、レストランやホテルなど長く滞在できる環境をつくることも必要である。

次第に貿易の関連の産業が育成されることにより、市場の付加価値を増大させてゆく可能性がある。



写真 5.1 二国間市場の完成予想図

出所：ONFED

### BOX: ダハボンのフェア（国境市場）の状況

国境地域の最も大規模な国境市場であるダハボンでの国境市場の事例について記す。ここでは非正規貿易が多く行われている

ダハボン市内でのフェアが月曜と金曜の週に 2 回開催されている。市の 20 ブロックにわたり開催され市街地の 7%を占める。市場で働いている人数、取扱量ともハイチ人が多い。

売られているものは、ドミニカ側からみると外の市場では売れないようなものが売られている。ハイチには氷、卵、農産物、割れ米、くず鶏、赤ワインなどがハイチ人に対して売られている。ハイチ人からは衣類、米、高品質油など品質の良い物を安く売られている。

農産物はドミニカ側が取引を取りあつかう。ドミニカ側では、次第に Cibao の農産物が増えてきた衣類、食料、米、食料油などはハイチ側（ほとんど女性）が取り扱う。これらはマイアミからの輸入品が多い。

経済効果の例取扱量はここ数年で 4 倍になり 1,200 万ドル近くある。今は 1,500 人近い人々が働いている。このほとんどがハイチ人。5,000-8,000 人の人が買いにきている。マーケットサービスを提供する人達も数百人いる。運送業者、荷送り人、仲買人など。ハイチ人とドミニカ人の通訳をして取引を取り持っている人もいる。

フェアで働くドミニカ人の 68%はフェアが唯一の収入源であり、ハイチ側では 89%になる。フ

フェアで働くドミニカ人の 82%は月に 120 ドルの収入があり、ハイチ側はもっと少ない。農産物の取り扱いでドミニカ側は業者の数は 30%のみだが、年間で 8 百万ドルの売上げがある。ハイチ側は 10 万ドルの売上げのみである。ハイチの衣類を取り扱う女性の平均売上げは 1 日 30 ドルで利益は 10 ドル である。

フェアの地域にある家では 33%の家がフェアで収入を得て 24%がフェアに従事する。これらは、倉庫、部屋貸し、飲食業などである。市内の輸送も重要な仕事。数百人のバイク運転者組合には数百人の人がいる。これは市内交通の唯一の交通手段である。荷役業では、ドミニカ人もいるがほとんどがハイチ人である。

ドミニカ側の消費者は、ハイチ側からの品質の良いものを安く買っている。月に 30 ドルは節約できる（平均月収は 300 ドル）。

地元の農産品の出荷はハイチ人の買う量の 10%以下である。時々出荷する程度で、道路ネットワークの不備などもあり Cibao からのトレーダーと比較して競争力が弱い。市場の寡占の恐れもある。このフェアによる最大の受益者は Cibao のトレーダーである。

また、このフェアのブームにより、市内に大規模な銀行の支店が 3 店でき、中小規模のホテルが発達し、ブティックなどもできた。しかし、預金が他の地域に流れており、資本の蓄積が行われていない。ダハボン市ではこの経済活動の活発化によりミドルクラスやビジネスグループが生まれている。

ダハボンのフェアはダハボン市が民間に委託して管理していた。市は 1996 年には 2 万ドル、2001 年には 6 万ドルの収入があった。2003 年から直接管理となり 10 万ドル以上の収入があると言われている。しかし、開発に対する管理などの要因もありこのような経済活動が活発になっているにもかかわらず、地域開発の目に見える効果は薄い。都市環境も悪化している。固形廃棄物や液体廃棄物が増え、フェアの時の交通混雑や排気ガスなどである。都市の活況に比べて農村部は停滞し人口も減少傾向にある

(Rodriguez and Mary, 2001)

## (b) 法律 28-01 号の下での投資動向から

前述のように法律 28-01 の下では、必ずしも輸出しなくてもインセンティブが受けられる。このために、現時点では 46 の企業が投資をしており、更に 36 社が承認を待っている。下表に示すように、人口 50 万人弱の地域で、約 1 万人の雇用を生み出している。

表 5.12 法律 No. 28-01 による国境地域への投資企業

県	分野	会社数		従業員数	
DAJABON	農産加工	2	4	165	253
	組立工場	1		45	
	鉱業	1		43	
MONTECRISTI	農産加工	11	22	3,688	4,581
	組立工場	4		387	
	木材	3		60	
	鉱業	2		144	
	サービス	2		302	
SANTIAGO RODRIGUEZ	農産加工	4	6	214	2,225
	鉱業	1		1,962	
	組立工場	1		49	
ELIAS PIÑA	農産加工	1		500	
BAHORUCO	農産加工	1		75	
INDEPENDENCIA	農産加工	3	8	313	470
	鉱業	4		113	
	流通	1		44	
PEDERNALES	農産加工	1	2	1,139	1,839
	鉱業	1		700	
TOTAL		44		9,943	

註：データは 44 社分のみ

出所：Consejo de Coordinación Zona Especial Desarrollo Fronterizo

地域的にみると次のことがいえる。

- マンサニージョ港のあるモンテクリスティへの投資が最も多く、また近隣のサンチアゴ・ロドリゲスも多い。これらの地域は農産品や木材などの豊かな自然資源を利用した加工品が多い。
- 南部は、地元で取れる鉱物資源を用いたものが多い。エリアスピーニャとインディペンデシアはまた、アボガドの加工工場も多い。

これらの企業の市場は、統計を取っていないのでデータはないが、ハイチとは限らず、米国や国内など多様である。また、昨年熱帯性低気圧で農産物の生産基盤に大打撃を受けた、ジャマイカ向けの農産品などもある。更に、米国のルイジアナ州の洪水被害の再建のための建設資材を供給する企業もある。

ハイチ市場へ向けて製造している企業もある。建設ラッシュを反映した建設資機材、食料需要を反映した食料品、特に加工食品などが多い。また、ハイチを経由した他の地域への輸出も視野に入れている。

このような法律 28-01 による効果があるが、次のような問題もある。

- 地元にとす経済効果が限られている。税金も払わなくてすみ、地元の人を雇わなくても良い。無税であることを利用し、国境地域で建設資機材を買い集め、他の地域に売っているような例もある。
- 水資源など豊かな自然資源を目当てに投資している企業も多い。地元の資源を収奪するだけで、環境管理を行わないで汚水を流している企業もある。環境への配慮や環境管理を徹底する必要がある。
- どこへ売っても良いため統計もなく、地元への正確な効果が把握できない。
- 投資家の側からは技術のある人材が限られているという問題も聞かれる。

#### (c) 隣国市場と国境地域の可能性

以上、隣国への貿易動向と法律 28-01 の下での投資動向から隣国市場と国境地域の可能性をみてきた。これらのことから次のことが言える。

1. 隣国には大量の援助資金が投入されており、これによる建設資機材の需要が大きい。これらはほとんど正規貿易で輸出されている。
2. 隣国の人口増加と農業生産環境の悪化に伴う、食料需要が増大している。国境地域で食料を作ればすぐ売れるという話も聞かれるほどである。これらの輸出は非正規貿易が多い。
3. ドミニカ側からみて、市場に応じた産品を輸出している。隣国市場は高い品質を要求されるものは多くなく、米国などの市場や国内市場でも競争力のないような産品が隣国市場に輸出されている。
4. ダハボンの国境市場の例に見られるように、国境市場により経済効果が生まれている。国境市場をよりオーガナイズすることにより多くのチャンスが得られる。
5. 世界的な貿易自由化、地域経済統合の中で、競争と役割分担が進んでいる。ソーナフランカでの繊維産業が米国市場での競争力を失いつつあり、ド国では生地などの中間材を生産し、より人件費の低い隣国での最終製品の生産工程を行うなどの垂直分業が進んでいる。また、隣国のポテンシャルを認識した中国や韓国企業が直接隣国に投資し、輸出を行うなど、世界的な競争の中にある。

#### (4) 戦略へ向けて

国境地域の開発戦略のコアになるものとして、「国境貿易の機会を活かす」ことを提案する。以上の分析は、国境貿易が大きな機会となることを示すものである。この結果、隣国市場内では、食糧、建設資機材の需要がのびているといえる。また、経済統合の中での役割分担が進んでおり、隣国との分担と連携による米国などの「国際市場」も狙えるといえる。

但し、これらの分析は現時点のものである。経済は生き物である。例えば、米国のルイジアナ州の復興需要、ジャマイカの食糧需要などハリケーンなどの自然災害による特需もある。成長セクターであった繊維産業にもかげりが出てきている。現時点の見通しが2年後には全く別のもものとなる可能性すらある。

従って、今後国境地域の人々は、世界の動きなど外の世界のことを良くフォローし、国境地域の置かれた広域的な視座をしっかりと常にウォッチし、次の機会や脅威を視野に入れなくてはならない。

また、国境地域内の中の動きもフォローし、どのような成長の芽が育っているか、どのような点が不足しているかなど、可能性のある強みや弱みとなりそうなことについても、ウォッチしていかなければならない。

このようなことを、市役所や県など行政機関のみで行うのは不可能である。国境地域の人達で協働し分担し、必要に応じて外部の力を借りて総合力を活かしてゆかないとできない。幸いなことには、国境地域には、ドナーやNGOあるいはビジネスマンなど、多くの外部の人達が興味を持っている。

経済のことはビジネスマンが最も良く知っている。農業のことは農業者が最も良く知っている。教育のことは教師が最も良く知っている。これらの人達の知恵を総合して、国境地域の将来を考え、そのための戦略を考えてゆく必要がある。狭い地域での政治的対立などに明け暮れている状況ではない。

地域内に良く知っている人がいなければ、外の人を借りれば良い。中央のサントドミンゴの人の力、更に必要なら外国の人の力を借りれば良い。これが国際協力のニーズとなってくる。このようなことできれば、パリ宣言に言われているオーナーシップとアライメントともいえる。

よって、提案する戦略は、今回提案したような「国境貿易の機会をどう活かすか」というような課題を、考えて実行してゆく体制を、やりながら整えてゆくものである。そのために、市、県、市民、業界団体、NGO、市民社会がどのように、協働し役割分担し、共通の目標に向かってゆき豊かな地域社会を築いてゆくかを自ら、実行しながら考えてゆく必要がある。そのための地域としてのキャパシティをやりながら強化してゆくものである。

## 5.2 戦略の実行のためのキャパシティ

本節では、まずキャパシティに関する議論を整理する。その上で、キャパシティの現状と必要なキャパシティ、キャパシティ向上のための提案までの流れを整理する。

### (1) キャパシティについて

#### キャパシティとは？

JICAは、キャパシティを開発途上国の「目標を設定し達成し、開発課題を発見し解決する力」と理解している。つまりキャパシティを「課題対処能力」ととらえ、キャパシティ・デベロップメント（CD）を「途上国の課題対処能力が、個人、組織、社会などの複数のレベルで、総体として向上していくプロセス」としている。この捉え方は、UNDPやOECDなどの国際機関の定義に倣っており、個人、組織、社会と制度の3つのレベル（あるいはエントリーポイント）でキャパシティを捉えるものである。そして自ら行うというオーナーシップを重視している。尚、3つのレベルのキャパシティとは次のようであると理解される。

- 個人のキャパシティは、自らの知識と技能を用いて、行動目標を設定して達成する意志と能力。
- 組織のキャパシティは、組織特定の目的を達成するために必要な、意思決定プロセスやマネジメント、組織文化や体制など。ある目的のために協働する能力。
- 社会・制度のキャパシティは、個人や組織レベルの能力が発揮されるために必要な環境や条件、組織を超えた政策や制度などの枠組み。

また、個人のキャパシティ及び組織のキャパシティには、それぞれ、意識、モチベーション、リーダーシップといったコアとなるキャパシティ、知識や技術のような技術的なキャパシティ、資機材や資金のような資源としてのキャパシティがある。技術的なキャパシティは訓練などで向上できるが、コアとなるキャパシティは必ずしも個別の研修や訓練の積み上げで向上できるものではない。試行錯誤、相互理解、経験共有の継続が極めて重要となる。

#### 何のためのキャパシティが必要か？

キャパシティデベロップメントを行う際には、何のためのキャパシティが必要かを特定する必要がある。本調査の中心課題は、「国境地域の開発の効率や効果が低い」ことである。従って本件で求められるキャパシティは、「国境地域開発を効率的に行い、効果を上げて貧困削減を行うためのキャパシティ」である。本件でのキャパシティデベロップメントは、「ド国が国境地域開発を効率的に行い、効果を上げて貧困削減を行うために、自ら目標の設定・達成ができ、課題発見・解決ができる能力を向上するプロセス」とあるといえる。

尚、調査の中心課題は「国境地域開発を効率的に行い、開発効果を上げる」ことであるが、そのためのキャパシティデベロップメントの範囲は、調査の進展に応じて絞られ、次のように重層的に設定されてきている。

- 当初：国境地域開発を効率的に行い、開発効果を上げるためのキャパシティ
- 開発基本構想策定時：地方イニシアティブによる開発を行うキャパシティ
- 戦略策定時：戦略を実行するためのキャパシティ

### 誰のキャパシティを見るか？

誰のキャパシティを開発するかを特定する。言うまでもなくド国の国境地域開発の関係者であり、国境地域の住民、市や県などの地方行政、国境地域開発に携わっている機関などである。本件では、実施機関となっている SEEPYD 及び DGDF が主なアクターであり、また国境地域の開発の主体となるべき、住民、市民社会及び市や県などの地方行政もキャパシティデベロップメントの対象となってくる。

コアとなるアクター：主な対象：SEEPYD (SSEPLAN, SSECI)、DGDF

影響を及ぼせる関連アクター：ある程度の対象：県、市、市民社会

その他のアクター：対象外：各省庁、開発実施機関、ドナー、NGO

## (2) キャパシティの現状把握から提案までのステップ

本調査では、キャパシティ分析を以下の3時点で行っている。各時点において、キャパシティ分析の視点や内容が異なっている。各時点におけるキャパシティの分析について以下に記す。

- 1：現状分析時：国境地域開発のための国のキャパシティ全体に関する分析
- 2：実証調査の開始時：組織のキャパシティに関する自己分析
- 3：実証調査の終了時：調査の全体プロセスを通じたアクター毎のキャパシティ分析

### 現状分析時：国全体の国境地域開発のキャパシティ分析

第一の現状分析時のキャパシティ分析は、「国境地域の開発を効率的に行い、効果を上げるためのキャパシティ」の分析である。この段階のキャパシティ分析は、国境地域の現状、国境地域における既存のイニシアティブ、開発ニーズ、ド国の取組み状況などに関する現状分析及び調査のプロセスでの意見交換に基づき、調査団が行った。その結果マクロ的に把握した国境地域に関する国全体のキャパシティを下表に示す。

表 5.13 キャパシティ分析：現状分析時：国全体の国境地域開発のキャパシティ

レベル	対象	望まれる状況	現状	ニーズ
個人	市民	開発の主体となる	<ul style="list-style-type: none"> <li>●依存傾向がある</li> <li>●開発の原動力となる若年層の人材が流出する</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●開発におけるオーナーシップを醸成する</li> <li>●若い人材の流出を防ぐ</li> </ul>
組織	開発に関連する政府機関など	地方イニシアティブの開発を推進し、ニーズに基づいた開発戦略に沿って効率的に開発を進める。	<ul style="list-style-type: none"> <li>●多数の機関が共通戦略を持たず、調整せずに開発を行い、継続しない。</li> <li>●地方イニシアティブ開発の方法を模索中。</li> </ul>	地方イニシアティブ開発の経験を積み、具体化する。
社会・制度	法制度や慣習	個人や組織が効率的に開発を進める環境が整う	<ul style="list-style-type: none"> <li>●新公共投資法が成立し、開発計画の枠組みができた。</li> <li>●父権政治の文化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●法律に沿った具体化が必要</li> <li>●政治と行政の分化</li> </ul>

出所：JICA 調査団

#### 実証調査の開始時：組織のキャパシティの自己分析

第二は、実証調査の開始時である。コアとなるアクターである SEEPYD (SSEPLAN, SSECI) 及び DGDF の組織ビジョン策定ワークショップを実施した。このワークショップでは、各組織のあるべき姿、現状及びそのギャップ、ギャップを埋めるためのタスクをアクター自らが議論した（この結果は、第4章及び付属資料 A-1 を参照のこと）。従って、これは各組織によるキャパシティの自己分析となっている。各組織のビジョンをキャパシティのニーズとして解釈し、そのニーズを各組織内のキャパシティニーズとして、組織としてのニーズ、個人（職員）のニーズ、組織内ではできない社会・制度に係るニーズの3つのレベルに分類した。この結果を下表に示す。

表 5.14 キャパシティ分析：組織のキャパシティの自己分析

アクター	望まれる状況： ビジョン	組織	個人 (職員)	社会・制度 (組織外)
コアアクター				
SSEPLAN	組織に求められる機能を実行できる能力のあり効率的な組織となり、関連機関と協働して責任を持ち組織間の調整を行う	<ul style="list-style-type: none"> <li>●分野横断的な技術チームを持つ</li> <li>●関連機関との調整チャンネルを持つ</li> <li>●法的枠組みに対応した実行体制をつくる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●各分野の職員の訓練を行う。</li> <li>●職員の職を安定させ、業務遂行に必要なツールを持つ。</li> </ul>	
SSECI	共通目的を達成するために様々なアクターをまとめる責任を持ち国際協力を取り纏める主管機関として認識され、国際協力の効果と効率を達成する。	<ul style="list-style-type: none"> <li>●組織機能のマニュアルを持つ</li> <li>●国際協力会議の規則を持つ</li> <li>●情報システムを持ち、月報を公表する。</li> <li>●より良いオフィス環境</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●専門性を持った人材（エンジニア、エコノミスト、経理など）</li> <li>●組織の枠組みに必要な人材の再評価</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●国際協力法の設立</li> <li>●国際協力庁の設立</li> </ul>
DGDF	国境地域の総合的で持続的な開発の調整、振興、ファシリテーションを行う所管機関となる。	<ul style="list-style-type: none"> <li>●計画、調整、実施、資源管理の機能を持つ</li> <li>●インフラ、農業生産、文化、教育、スポーツ分野に携わる</li> <li>●分権型、参加型、効率的で適切な予算を持つ組織</li> <li>●コミュニティとの対等な関係</li> <li>●他の開発機関とのオープンな関係</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●行政キャリアを持つ</li> <li>●開発のソーシャルワーカー</li> <li>●将来ビジョンを持ったプロアクティブな職員</li> </ul>	

出所：JICA 調査団

### 実証調査の終了時：調査の全体プロセスを通じたアクター毎のキャパシティ分析

第三は、実証調査の終了時である。第一の現状分析時のキャパシティ分析、第二の組織ビジョンワークショップにおけるキャパシティ分析を踏まえ、実証調査の全プロセスを踏まえキャパシティを、カウンターパートともに調査団が分析した。アクターや分析対象を絞り込み、アクター別にキャパシティを捉えた。この結果を下表に要約する。

表 5.15 キャパシティ分析：調査の全体プロセスを通じたアクター毎の分析

アクター	望まれる状況	現状	ニーズ
政府機関一般	継続的で安定した開発 行政 整合性と透明性のある 開発行政	<ul style="list-style-type: none"> <li>●行政に継続性と安定性が不足</li> <li>●継続性がなく専門性が弱い</li> <li>●複数の機関が共通戦略もなく、調整せずに開発実施</li> <li>●情報共有が弱い</li> <li>●様々なルートによる不透明なプロジェクト形成</li> <li>●政府機関により開発のベースとなる地域区分が異なる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●行政の継続性と安定</li> <li>●組織の機能の明確化と専門性の強化</li> <li>●共通戦略に沿った整合性のある政策</li> <li>●情報共有</li> <li>●透明性のある行政</li> <li>●地域区分の整合性確保</li> </ul>
コアアクター			
SEEPYD	開発計画を策定し、資源を調整する。	国内各省との調整とドナー調整の連携が弱い	SSEPLAN と SSECI が各省とドナーとの調整の整合性を図る
SSEPLAN	国境地域開発計画を策定し、共通指針化する	<ul style="list-style-type: none"> <li>●新公共投資法により計画策定の枠組みができた。</li> <li>●計画策定と共有の仕組みを具体化する必要性が認識された</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●地方イニシアティブによる計画策定システムの制度化</li> <li>●関連機関との調整と情報共有</li> </ul>
SSECI	国境地域に対する国際協力をド国のイニシアティブにより調整する	<ul style="list-style-type: none"> <li>●協力受入れ方針、協力会議の実施細則を策定中。</li> <li>●国境地域開発の情報共有の気運が高まった。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●協力政策の策定</li> <li>●協力会議の具体化と協力の調整</li> <li>●調整のための情報共有</li> </ul>
DGDF	地方イニシアティブによる開発を支援する	<ul style="list-style-type: none"> <li>●国境地域のコミュニティに根付いている。</li> <li>●個別のインフラ事業を実施。</li> <li>●組織の制度的裏付けが曖昧であったが、必要性が認識された。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●地方イニシアティブ開発のためのファシリテーション機能強化</li> <li>●実施段階の調整と情報提供共有</li> <li>●開発における DGDF の機能の明確化</li> </ul>
関連アクター			
県及び県開発評議会	県レベルの開発に向けて各市を調整する	<ul style="list-style-type: none"> <li>●政治的中立性が不足</li> <li>●職員が少ない</li> <li>●県都に人材は集中</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●政治的中立性</li> <li>●各市の調整</li> <li>●情報共有</li> </ul>
市及び市開発評議会	市民参加による開発を促進する	<ul style="list-style-type: none"> <li>●市民サービスが行政の中心</li> <li>●開発と市民参加の重要性を認識も知識や経験に限界</li> <li>●市の規模が小さい</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●開発への一層の関与と能力向上</li> <li>●開発への市民参加の促進</li> <li>●市民への情報提供と共有</li> <li>●市の規模拡大</li> </ul>
市民社会	開発におけるオーナーシップを醸成する	<ul style="list-style-type: none"> <li>●依存傾向がある</li> <li>●開発に関する基本的な知識や技術が必</li> <li>●NGO 活動を通じた地域リーダーの成長</li> <li>●開発の原動力となる若い人材の流出</li> <li>●参加型計画の重要性と必要性の認識</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●開発に対するオーナーシップを持つ：アウェアネス向上</li> <li>●開発に関する基本的な知識技術の向上</li> <li>●地域のリーダーの育成</li> <li>●開発の原動力となる若い人材の流出防止</li> <li>●政治と行政の分化</li> </ul>

出所：JICA 調査団

第三段階でのキャパシティニーズが戦略実行へ向けての最終的なキャパシティのニーズである。これを組織、個人、社会・制度の3つのレベルに分解すると下表に要約できる(表 5.16 の左のコラム「ニーズ」は表 5.15 の右のコラム「ニーズ」と同じである)。

表 5.16 キャパシティ分析：アクターのレベル毎のキャパシティニーズ

アクター	ニーズ	組織	個人	社会・制度
政府機関一般	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 行政の継続性と安定</li> <li>● 組織の機能の明確化と専門性の強化</li> <li>● 共通戦略に沿った整合性のある政策</li> <li>● 情報共有</li> <li>● 透明性のある行政</li> <li>● 地域区分の整合性確保</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 組織の専門性強化</li> <li>● 情報共有</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● プロジェクト運営管理など開発に係る基本知識習得と能力の向上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 組織の機能の明確化</li> <li>● 公務員の資格要件明確化と身分保障による行政の安定</li> <li>● 地域区分の整合性確保</li> </ul>
コアアクター				
SEEPYD	SSEPLAN と SSECI が各省とドナーとの調整の整合性を図る	SSEPLAN と SSECI の連携を図る		
SSEPLAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 地方イニシアティブによる計画策定システムの制度化</li> <li>● 関連機関との調整と情報共有</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 計画策定のノウハウを蓄積する</li> <li>● 地方主導の計画のメカニズムを具体化する</li> <li>● 関連機関との調整チャンネルを持つ</li> <li>● 地方の計画策定モニタリング・評価の能力強化を行う</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 計画策定の知識・技術を向上させる</li> <li>● 関係機関との調整能力向上</li> </ul>	
SSECI	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 協力会議の具体化と協力の調整</li> <li>● 調整のための情報共有</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 協力量針の策定</li> <li>● 協力情報の収集・蓄積・提供</li> <li>● 協力会議の主催</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ドナー間調整能力の向上</li> </ul>	
DGDF	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 地方イニシアティブ開発のためのファシリテーション機能強化</li> <li>● 実施段階の調整と情報提供共有</li> <li>● 開発における DGDF の機能の明確化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ファシリテーション機能の強化(ノウハウ蓄積とシステム化)</li> <li>● 情報収集機能の強化</li> <li>● 実施段階での調整機能強化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ファシリテーション能力、プロジェクト運営管理能力、調整能力の向上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● DGDF の位置づけと機能の明確化</li> </ul>
関連アクター				
県及び県開発評議会	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 政治的中立性</li> <li>● 各市の調整</li> <li>● 情報の共有</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 調整・モニタリング機能の強化</li> <li>● 評議会における住民参加の徹底</li> <li>● 情報の共有</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 調整能力の向上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 政治的中立性の確保</li> </ul>
市及び市開発評議会	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 開発への一層の関与と能力向上</li> <li>● 開発への市民参加の促進</li> <li>● 市民への情報提供と共有</li> <li>● 市の規模拡大</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 市の計画、運営管理、調整能力強化</li> <li>● 市民のアウトプット向上</li> <li>● 市民への情報提供</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 市職員の開発に関する能力向上(計画、運営管理、調整など)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 市の規模拡大</li> </ul>
市民社会	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 開発に対するオーナーシップを持つ：アウトプット向上</li> <li>● 開発に関する基本的な知識技術の向上</li> <li>● 地域のリーダーの育成</li> <li>● 開発の原動力となる若い人材の流出防止</li> <li>● 政治と行政の分化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● リーダーシップ醸成</li> <li>● 共有意識醸成</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● リーダーの育成</li> <li>● 開発に関する知識の向上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 若い人材の流出を防ぐ措置</li> <li>● 政治と行政の分化</li> </ul>

出所：JICA 調査団

### (3) 求められるキャパシティ：キャパシティの課題

以上のように、調査の各時点でキャパシティを分析してきた。国境地域の開発の効率や効果が低いという中心課題の根本要因は「地域が開発の主体でない」ことである。「国境地域の開発の効率を上げて効果を上げるためのキャパシティ」としては、「地方イニシアティブによる開発を行うキャパシティ」が鍵となり、本調査で提案する戦略の実行のためのキャパシティともなる。そのためのキャパシティのニーズについて、地域、開発関連機関、それらを取り巻く制度や社会のキャパシティのそれぞれの視点から纏めると、次の通りである。

- 地域の市民を始めとするローカルレベルの関係者には依存傾向がある。彼らが開発の主体となるべきであり、そのために開発におけるオーナーシップを醸成する必要がある。
- 開発に従事する政府機関については、多数の機関が共通戦略を明確に持たず、調整不十分なままにあまり継続性のない開発を行っている。一方で、ド国政府は地方イニシアティブ開発の方法を模索中である。このため、地方イニシアティブの経験を更に積み、更にその方法を具体化する必要がある。
- 地域の市民や開発関連組織を取り巻く制度については、開発の新しい枠組みとして成立した新公共投資法が具体的に機能する仕組みをまず作ってゆく必要がある。また、ド国には父権政治とクライアントリズムの文化があるので、将来的に政治と行政をもっと分化してゆく必要がある。また、開発の原動力となる若年層の人材の流出を防ぐ方策を検討する必要がある。

#### ローカルレベルキャパシティ

第一に、地域の開発の主体である市民を中心としたローカルレベルの人達のキャパシティについて、依存傾向という意識の問題がある。

ド国の新公共投資法はボトムアップ型の計画策定を取り入れている。このような市民社会の形成を念頭に置いた新たな開発制度に依拠して国境地域開発を進めるには、国境地域のローカルレベルの関係者が主体となるべきであるが、彼らの間に対外依存傾向がある。これが、最大の課題であり、コアとなるキャパシティの課題といえる。彼らがオーナーシップを持ってこの制度に関わることが重要である。これまでの多くの援助もあって、国境地域住民には強い他者依存傾向が見られる。実証調査を通じて計画作りを行っても、「どこのドナー／NGO／政府機関がやってくれる」という議論になりやすかった。国が新開発評議会制度の導入や地方分権の推進によりローカルレベルのイニシアティブを進めようとしても、ローカル側の意識と能力がなければ効果的な開発には結びつかない。

第二に、オーナーシップという意識の課題に加え、開発の主体である住民として、必要な開発に関する知識や能力というテクニカルな課題がある。新公共投資法に基づく計画策定にどうして住民参加が必要か、開発計画の策定の仕方はどうするか、住民側からの事業の監視やモニタリングはどうするかなど知識や技術の向上、アウェアネス向上の必要がある。

ここでローカルレベルは、行政だけでなく住民、住民グループ、NGO、地元経済人といった行

政外の開発主体も含むものと考えている。行政においては市と県の両レベル、行政外においては、おおむね県内の開発主体を含むものとする。現状では、行政外の実体主体の能力、意欲が行政を押し進めながら開発を進めていく傾向が強い。また行政外の実体主体が活発な県では、県知事・県開発評議会と市政府とが一体的に動いている傾向が見られる。

行政外の実体主体は、住民・住民組織をリードして市に働きかけることができるリーダーや NGO である場合が多いが、このような開発主体はまだ少ない。彼らは先見性、継続性、経験蓄積、ネットワークの広さ、柔軟性、中立性といった面で行政の限界を補う重要な役割を持つ。

行政側では、住民選挙を存立基盤とする市に期待される役割が大きい。草の根レベルにおける市民社会の基盤ともいえる。市は最も住民に近いレベルでの知識・能力の共通基盤ともなり得る。しかし現状の市の開発運営能力は極めて限られている。県は、組織としてはスタッフの数などの限界がある。しかし、県都に人材が集中しているため、県レベルでの開発協議会もこれらの人材を活かすことができる。従って、県は県内外の調整の役割が求められる。

### 開発関係機関のキャパシティ

国境地域の開発が効率的に行われていない大きな理由の一つに、開発にかかわる行政機関の効率が低いことがある。主な要因や課題には次のものがある。

1. 地域の開発ニーズを開発計画に反映させ、市、県、国の各レベル及びレベル間で共有する仕組みを作る必要がある。
2. スタッフの継続性の問題もあり専門機関としての知識や経験が蓄積されにくい。また、開発にかかる基本的能力であるプロジェクトの運営管理能力に向上の余地がある
3. 各省庁やドナーが横断的に戦略・政策を共有する仕組みが不十分である
4. 組織の機能が明確になっておらず専門化が進んでいない

第一に、地域の開発ニーズの開発計画への反映と各レベルでの共有化の課題がある。地元の開発ニーズ／プロジェクトを政府の計画・政策に反映させるルートは、旧開発評議会、ムニシパル・リーグ、国会議員、各省庁等、多様である。しかし透明性と一貫性が不足している。今回、下からの計画づくりを旨とする新公共投資法（法 498-06 及びその細則 493-07）により新開発評議会制度が制定され、その枠組みが出来た。ただしこの枠組みの有効性は、それを利用する地元の計画作成管理能力にかかっている。この地元の計画作成管理能力を支援する関係機関のキャパシティの向上の必要がある。特に市レベルの計画能力及びプロジェクトの管理能力、県レベルの調整能力、国レベルのプログラム作成能力、プロジェクト審査能力、部門間調整能力が弱体である。

第二に、各機関の専門的な知識や経験の蓄積及びプロジェクトの運営管理能力の向上の課題がある。

関係機関の知識・経験蓄積が充分でないため、コンサルタントを含む外部業者に対する依存傾向が生じており、開発を十分に管理できていない。また政府機関の職員の資格要件は必ずしも明確でなく、公務員採用に競争試験が導入されていない。その結果、クライアントリズムの存在と相まって選挙毎に多くの職員が入れ替わる。これも組織の専門化、効率性向上の阻害要

困である。新公務員法及び行政省の設立により、この状況は変わることが期待されている。こうした中、SEEPYDについては、法 496-06 及び 230-07 により機能が定義され、組織内部の業務手順等についても検討が進んでいる。一方、DGDF は大統領令第 443-00 号の設立によるものであり、責任と権限に関する制度的基盤が弱い。

更に、プロジェクトの運営管理能力の問題がある。各省レベルのプロジェクトは案件ごとの計画はあるが、案件間の調整、連携、優先度の検討等に資する基準、情報が不十分である。地方でプロジェクトを形成するのは市が主体である。しかし市レベルでは、案件名だけで、プロジェクト計画自体が作成、管理されないまま実施される場合がほとんどである。その結果、政治的影響力だけに頼ってプロジェクト実施を働きかける傾向が見られる。また自らが計画した案件でない場合が多いため、維持管理能力（とくに経常経費）を考慮に入れていない場合がある。修理もされず使われなくなった機器・備品が国境地域には多く存在する。モニタリング体制が不十分なためでもある。従って、レベルを超えた情報共有やプロジェクトの計画、運営管理、モニタリング評価など開発の基本的な能力の向上の必要がある。

第三に、各省庁とドナーの横断的調整と戦略共有化の課題がある。汎米開発基金 (PADF)、GTZ、世界銀行等をそれぞれ幹事役とするドナー間の情報交換の場が続けられてきた。しかしドミニカ政府の参加が不足していた。またそのせいもあって、情報交換が個別案件レベルに終始し、より重要な政策・プログラムレベルでの情報交換は限られていた。今回、SINACI（国際協力調整メカニズム）が策定されたことによってドミニカ政府を主体とする調整の枠組みができた。また援助受入れ窓口と省庁との関係が緊密でないため、ドナーは省庁との直接情報交換で済ましてしまうことが多かったが、「計画調整は SSEPLAN、国際協力窓口は SSECI」という一元化が今回できたことで、SEEPYD、省庁、ドナー相互の情報共有は、より円滑になることが期待される。

第四に、組織の機能の明確化と専門化の推進の課題がある。国境地域の開発に関わる自治分権非金融型政府機関（Autonomous and Decentralized Non-financial Governmental Institutions）には機能分化が不十分なものが複数存在する<sup>34</sup>。そのため、それぞれの予算が限られ<sup>5</sup>、組織の専門性と効率、調整活動を阻害している。DGDF もその例外ではない。組織の機能の明確化は法律に関する問題もあり、組織内部で解決できることを超えている事項もあるため、政府全体で取り組む課題といえる。

### 制度や社会のキャパシティ

<sup>3</sup>大統領令 1 つで政府組織が設立できる（憲法第 55 条）こともあり、その時々ニーズに基づいて新たな組織が設立されてきたが、それらの組織がそのまま存続する傾向にある。

<sup>4</sup>例えば、社会政策調整閣議 Social Policy Coordination Cabinet に参画している組織だけで、DGDF を入れて 31 あり、活動内容は重複している『社会セクターの合理化と再編委員会報告書 2006 年 10 月』

<sup>5</sup>情報公開が進んでいないため限られた情報から判断すれば、これら自治分権非金融型政府機関には組織を維持するための予算しか付けられておらず、活動を行うためにはド国予算あるいはドナー援助でのプロジェクトにアサインされる必要がある。参考までに DGDF では 2006 年実績の 51%が人件費、事務所維持費や水光熱費等が 22%となっており、84 台所有する重機の燃料費は予算には入っていないため、プロジェクトにアサインされなければ燃料費は出ない。

ローカルレベルや関係機関がキャパシティを向上してゆくには、彼らを取り巻く制度や社会の問題もある。

まず、新しいボトムアップでの計画を行う法律ができその枠組みができた。これが具体的に動く仕組みをつくることとともに、阻害要因となっているような制度があれば修正するよう働きかけることが必要である。また、父権政治とクライアンテリズムの文化により、政治と行政が未分化であり、政府職員の雇用からプロジェクトの採択までが政治的に決定されていることが多い。これが行政の透明性や継続性を妨げている。従って、将来的に市民のアウェアネス向上を図り、政治と行政の分化を図り、政治的に中立的な開発行政とする必要がある。更に、開発の原動力となるべき若年層の人材が流出している。次代を担う人材はキャパシティの基礎であるので、このような人材が流出しないような措置を検討する必要がある。

#### (4) キャパシティ強化へ向けて：戦略の実行の方法

以上の課題に対し、一つ一つ対応してゆくのではなく、国境地域開発に関わるアクターが総体としてキャパシティを向上してゆくようなアプローチをとる。つまり、戦略を実行に移してゆくことを通して、それぞれのキャパシティが向上するようなアプローチとする。このようなやり方で戦略を実行するための方法論を提示する。この戦略実行の方法論がこれから提示する「戦略実施のための方針」、「行動計画」、それを補足する「実施体制ガイドライン」である。

実証調査にて、SEEPYD、DGDF 並びに県や市、市民などの関係者が自ら経験してきたように、地方イニシアティブによる開発を試行することが、各アクターのみならず、関係するアクターの相乗効果も生まれ、国境地域開発に関わるアクターの総体としてのキャパシティの向上に結びついている。従って、実証調査の経験を活かし更に「地方イニシアティブによる開発を促進し具体化する」ことが本調査で提案する戦略の実行の鍵となり、かつキャパシティ向上ともなる。これを戦略実行のための方針とする。

##### 戦略実行のための方針：地方イニシアティブによる開発を促進し具体化する。

ここで提案する戦略は、国境地域全体の戦略の提案である。これを実行してゆくという意味は、全体戦略に沿って、地方イニシアティブに基づき、1) 各県での戦略を修正・策定し、その実行計画を策定し実行してゆく。更に、2) 各県の戦略をベースに国境地域全体戦略を見直すということである。

実証調査では、モデル県において戦略策定を行い、約半年間という短期的な計画を参加型で策定し実施した。この経験に基づいて、本戦略では7県全てで地元のニーズを反映し参加型の戦略策定、計画策定を行い、その計画を実行に移してゆく。尚、モデル県では試行したのみであるので、その経験を活かし本格的な計画策定を行い実行する。更に、地方で策定した計画を中央に繋いでオーソライズしてゆく。このプログラムを実施することにより、参加するアクターのキャパシティが向上する。更に、様々なアクターの相乗効果や意識の共有化が図られ、当該地域のアクター総体として、キャパシティの向上が図られる。

- 各県での戦略を策定し、計画を策定する。

- 各県での経験を共有し、県をまたいだ課題を抽出して、全体戦略に反映する。開発評議会のあり方など
- 中央に繋いでオーソライズする。
- 以上により、国境地域全体の開発戦略の見直し、開発計画の策定を行い、随時実施してゆく。この実行のプロセスを通じて、地方イニシアティブによる開発のキャパシティを強化する。

この具体的方法を示したものを「行動計画」として第7章で提示する。行動計画は、戦略に沿ってプログラムをどのような順番で実施してゆき、誰が行うかという計画である。組織の視点や個人の視点から見た場合、コアとなるキャパシティがある。それは、オーナーシップやモチベーションなど、意識に関わる部分である。この部分は「行動計画」に沿った地方イニシアティブによる開発の具体化を通じ、実際に行動することによって養われる。

一方、テクニカルなキャパシティとして、開発に関する知識・情報や技術がある。これらについて人材育成などで随時充実してゆく。これには、次の2つの視点がある。

#### ローカルレベルのキャパシティ向上を行う。

戦略を実施する過程で、開発の主体となる地域の人々や機関のための人材育成などのキャパシティ開発の必要がある。対象は、市民やNGO、市、県などである。内容は、ローカルリーダー育成、住民に対する情報提供や開発知識向上、プロジェクト運営管理の知識向上、開発評議会における住民参加、住民モニタリング手法などが含まれる。

これらの人材育成ニーズは、第5章で記したキャパシティ分析の結果として抽出されたものであり、アクター毎のキャパシティ開発ニーズは次の通りである。

アクター	キャパシティニーズ
ローカルアクター	
県及び県開発評議会	<ul style="list-style-type: none"> <li>●調整能力の向上</li> <li>●評議会における住民参加の徹底</li> <li>●情報の共有</li> </ul>
市及び市開発評議会	<ul style="list-style-type: none"> <li>●市の開発に関する能力向上（計画、運営管理、調整など）</li> <li>●市民の Awareness 向上</li> <li>●市民への情報提供</li> </ul>
市民社会	<ul style="list-style-type: none"> <li>●オーナーシップ醸成</li> <li>●リーダーの育成</li> <li>●共通意識醸成</li> <li>●開発に関する知識の向上</li> </ul>

#### ローカル支援のための関係機関のキャパシティ向上を行う。

地域の人々や機関を支援する機関のキャパシティ向上を行う必要がある。対象機関は、SEEPYD, DGDF をはじめとする国境地域開発に携わる政府機関やNGO などである。これらの機関がローカルレベルのキャパシティ向上を支援するための、ファシリテーション能力向上研修、プロジェクト運営管理の知識と技術向上、計画能力策定向上、調整能力向上、情報マネジメントなどで

ある。

アクター毎のキャパシティ開発ニーズは下表の通りである。

アクター	キャパシティニーズ
政府機関一般	<ul style="list-style-type: none"> <li>●機関の専門化の推進</li> <li>●プロジェクト運営管理など開発に係る基本知識習得と能力の向上</li> <li>●各層における情報提供と共有</li> </ul>
コアアクター	
SEEPYD	
SSEPLAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>●計画策定の知識・技術の向上</li> <li>●関係機関との調整能力向上</li> </ul>
SSECI	<ul style="list-style-type: none"> <li>●協力の調整</li> <li>●調整のための情報共有</li> </ul>
DGDF	<ul style="list-style-type: none"> <li>●ファシリテーション機能の強化</li> <li>●情報収集機能の強化</li> <li>●実施段階での調整機能強化</li> <li>●DGDFの位置づけと機能の明確化</li> </ul>

これらの内容は、上記のキャパシティ分析の結果として抽出されたものである。各アクターが表 5.15 中の「望まれる状況」のようになるために、「地方イニシアティブによる開発を促進し具体化する」という実行方針に沿って戦略を実施する。表 5.16 に示す通り、キャパシティを組織、個人、社会・制度の視点からとらえると、組織キャパシティについては、主に、戦略の実行、つまり「行動計画」の実行を通して養われてゆく。個人のキャパシティについては、人材育成を通じて向上される。

更に、追加的に必要な事項であるがプログラムなどになじまず、関係者全体が配慮する事項として、第 8 章の実施体制整備ガイドラインとして提示している。これらには、「ボトムアップ型計画策定」、「各戦略の実行」、「人材育成活用」、「法制度整備」に関するガイドラインがある。特に、社会・制度については、重要ではあるがプログラムにはなじまないものも多く、そのほとんどが実施体制整備ガイドラインとして纏めている。

以上、キャパシティ分析に基づきキャパシティニーズを抽出し、その結果から戦略実行の方法論の提案に至るまでのロジックフローを下図に示す。方法論には前述の通り、「戦略実行の方針」、「行動計画」、「実施体制整備ガイドライン」がある。これらの方法で戦略を実行することによりキャパシティの向上が図られる。

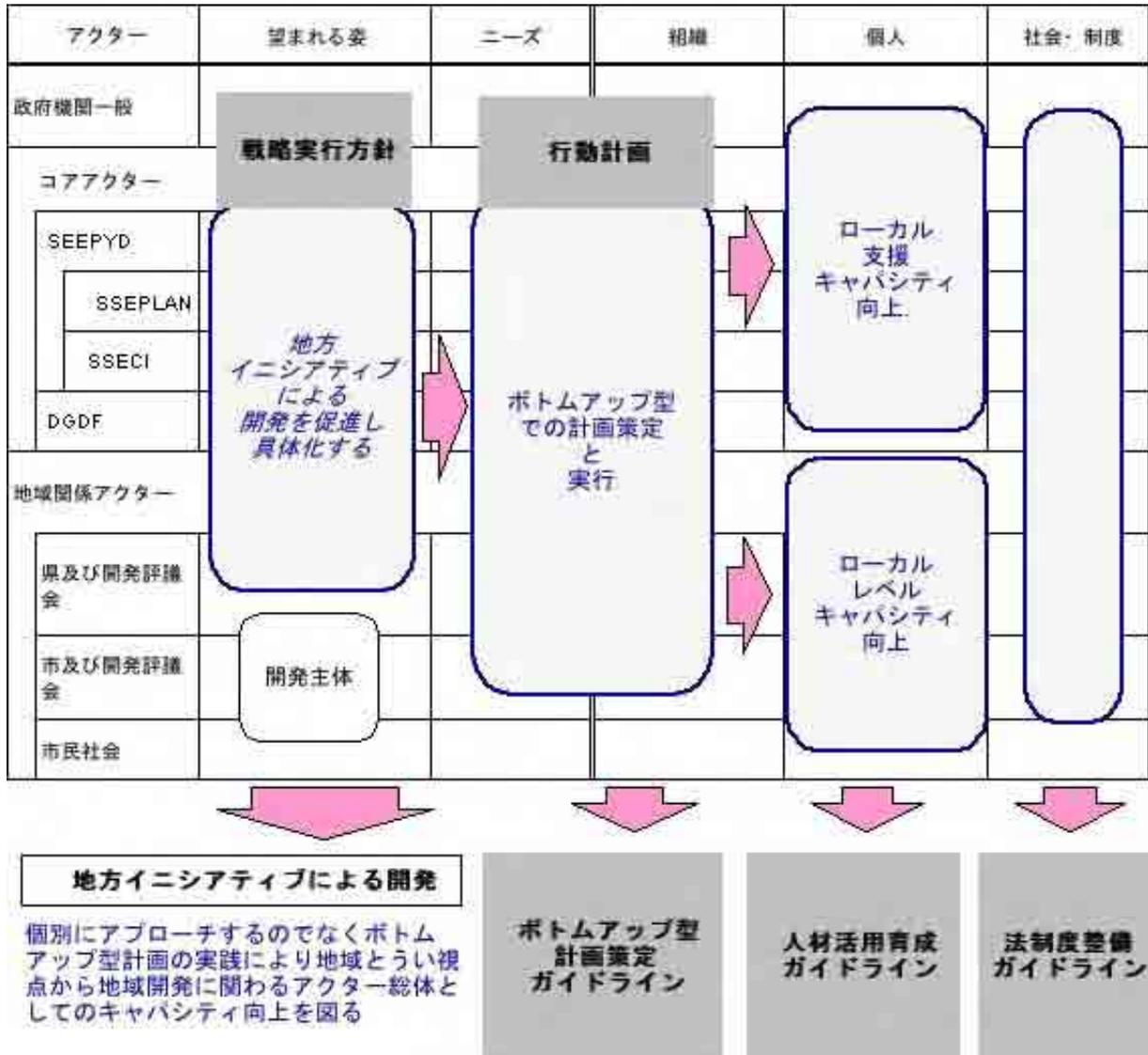


図 5.10 キャパシティ分析から戦略実行方針、行動計画、ガイドラインへのロジックフロー

以上のキャパシティ分析に基づいて本章で纏められた課題、戦略を実行しながらそれら課題に対処してゆく方法論としての「戦略実行の方針」（第7章参照）、及び第8章で提示する「実施体制ガイドライン」の要点を下図に示す。

表 5.17 キャパシティニーズ、実施体制、ガイドラインの要点

ローカル/関係組織/社会・制度	キャパシティのニーズ		対象	実施体制の方針	行動計画	実施体制整備ガイドライン： 関係者が共通に尊重する事項				
						ボトムアップ型 計画策定	人材育成	法制度		
ローカル： 地域のオーナーシップ醸成	オーナーシップ向上	ローカル キャパシ ティ向上	市民、市、県	地方イニ シアティ ブ開発の 促進と具 体化	戦略の実 行計画					
	開発に関する知識、アウェアネス向上		市民、市、県					市の規模拡大		
関係機関： 開発関連機 関の「地方イ ニシアティ ブ開発」の経 験による具 体化	地域の開発ニーズの開発計画への反映、各レベルでの共有	支援キャ パシティ 向上	市民、市、県、 DGDF、SSEPLAN、 SSECI、関連機関			地方イニ シアティ ブ開発の 促進と具 体化	戦略の実 行計画	計画機能強化	・コアとなる 人材育成 ・地域の視点 での組織横断 的な人材育成	開発評議会制 度の具体化
	組織の継続性と専門性の強化		市、県、DGDF、 SSEPLAN、 SSECI、関連機関					支援機能強化	専門性追求	公務員制度充 実
	プロジェクト運営管理の知識・能力向上		市、県、DGDF、 SSEPLAN、 SSECI、関連機関					調整機能強化	・各種の調整強 化：縦と横の調 整、国内機関と ドナーの調整 ・情報共有化	地域区分の整 合性
	調整機能強化		市、県、DGDF、 SSEPLAN、 SSECI、関連機関							
制度・社会： 法制度の仕 組みを作る	行政の透明性と政治からの分化		市民、市、県、 DGDF、SSEPLAN、 SSECI、関連機関							DGDF など関係 機関の役割の 明確化
								行政の政治的 中立性		

出所：JICA 調査団

## 第6章 国境地域開発戦略の提案

本章及び本章に続く第7章と第8章で、国境地域開発戦略に関する提案をする。

第6章 国境地域開発戦略の提案

第7章 戦略の実施体制の提案

第8章 実施体制整備ガイドラインの提案

本章では、国境地域開発戦略及びその内容について提示する。本章に続く第7章では、提案する開発戦略を実行するための実施体制案として、次のステップについて提案する。更に、第8章では実施体制整備ガイドラインとして、国境地域開発に携わる様々な機関が、国境地域開発を効果的・効率的に実施するために共通して尊重すべき事項を取り纏める。

本章では、まず6.1節で、開発戦略案の策定プロセスの大きな流れを示した後、開発戦略案骨子(PR1)から本提案までの追加作業の内容を記し、提案に至った根拠を整理する。次に、6.2節では提案する開発戦略の内容を説明する。

### 6.1 ファイナルレポートまでのプロセス

インテリム・レポート (ITR) で提示した国境地域開発基本構想 (第一次案)、プロGRESS・レポート1 (PR1) で提示した国境地域開発戦略骨子 (第二次案)、プロGRESS・レポート2 (PR2) で提示した国境地域開発戦略案 (第三次案) を基に、ドラフトファイナル案 (DFR) として提示した。DFR をダハボン及びサントドミンゴで関係者に対して説明し、コメントを反映しファイナルレポート (FR) として取りまとめた。以下に DFR までの作業の流れを次図に示す。

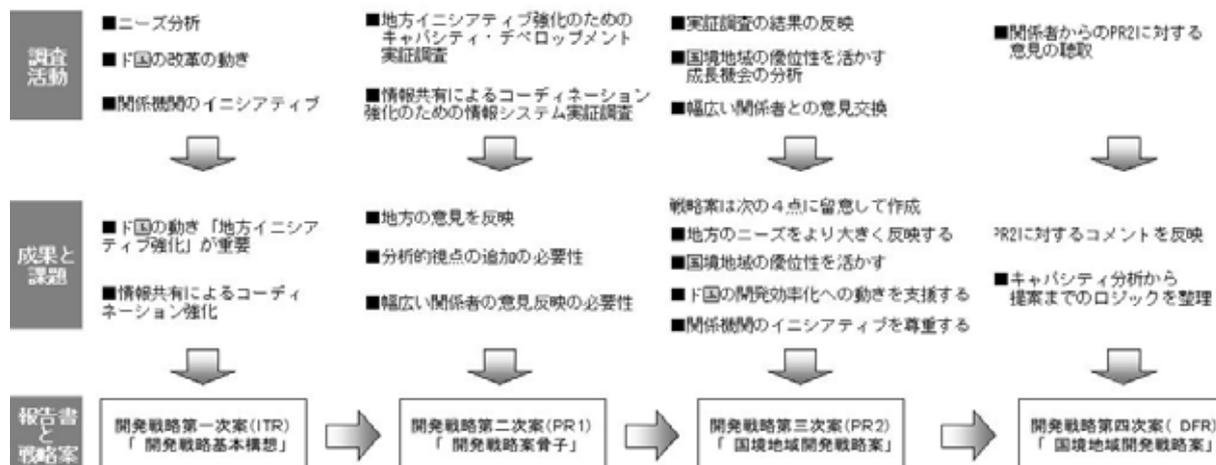


図 6.1 戦略策定の流れ

出所：調査団作成

### 開発戦略の第一次案：国境地域開発基本構想（ITR）

フェーズ I インテリム・レポートでは「**開発戦略の第一次案**」として、国境地域開発基本構想を提示した。これは、次のような現状分析に基づき纏められた。

- 国境地域での人々、コミュニティ、市、県レベルの開発ニーズ
- ド国の開発管理の効率化への改革の動き：政策や法制度、組織のレビュー
- 関係機関の国境地域でのイニシアティブ

第一次案では、次の2つの点を重視し、開発基本構想として纏め、この2つを支援するための活動を実際に試行するものとして、2つの実証調査を計画した。

- ド国の開発の効率化の動きの中でも「地方イニシアティブを重視する開発」が最も重要であること
- 共通の目標へ向けたコーディネーションやそのための情報共有に課題があること

### 開発戦略の第二次案：国境地域開発戦略骨子（PR1）

第一次案の仮説に基づいて、2つの実証調査を実施した。2つともまだ終了していない時点であったが、実施途中の結果を反映して、「**開発戦略の第二次案**」として、国境地域開発戦略骨子を取り纏めた。この開発戦略骨子では、より現地のニーズを反映するものとして実証調査を通じて参加型で策定した開発戦略を提示している。

しかし、次の2点に課題があることがわかった。

- 参加型で策定した戦略に更に分析的な視点を加えることが必要であること
- 国境地域の人々のニーズの反映に加えて、中央レベルでの幅広い関係者の意見を反映させることが必要であること

### 開発戦略の第三次案：国境地域開発戦略案（PR2）

以上に基づき、「**開発戦略の第三次案**」として、国境開発戦略案として今回提示する。この第三次案は次の作業を追加して取り纏めた。

- 2つの実証調査の成果の反映
- 追加的な分析として、国境地域の優位性の分析
- より幅広い関係者との意見交換

これらの作業の結果、第三次案は以下の4つの点を包含している開発戦略案とした。

- 国境地域の現場の開発ニーズをより大きく反映する：ニーズ分析に加え参加型戦略策定の結果を反映
- 国境地域の優位性や成長機会を活かす
- ド国の「地方イニシアティブによる開発」という開発の効率化の動きに合わせ、このド国の「挑戦」を支援する
- 開発に携わる各機関のイニシアティブを尊重する

## 開発戦略のドラフトファイナル案：国境地域開発戦略案（DFR）

「開発戦略の第三次案」に対するコメントを受け、国境開発戦略のドラフトファイナル案として提示した。特に、第5章にて述べたように、本調査の大きな目的の一つであるキャパシティの向上のための戦略と方策について、キャパシティ分析から戦略、実施体制、ガイドラインの提案に至るロジックについての説明を追加した。

以下に、PR1以降FRまでの主な作業である、(1)実証調査結果を戦略への反映、(2)幅広い関係者との意見交換、(3)追加的な分析として国境地域の優位性のある成長機会の分析、(4)キャパシティ分析から提案へのロジックの追記、(5)DFRへのコメントの反映についてそれらの要点を示す。

### (1) 実証調査結果の反映

#### (a) 仮説

フェーズ I の調査に基づき、以下の二つの仮説を設定した。

**仮説 1：** 国境地域開発に関する情報の統合と公開によって、効果的なプロジェクト管理と組織間連携を促進することが出来る。

**仮説 2：** 地方イニシアティブの強化によって、人々のニーズに応じた効率的な開発を行うことが出来る。

二つの実証調査は、これらの仮説を検証することを目的として、デザインされている。

#### (b) 実証調査の成果と今課題、教訓と戦略への反映

二つの実証調査の成果、今後の課題、これによる教訓、戦略への反映については、次の通りである。

### 情報システム実証調査

情報システムの核となる部分は開発フェーズに時間を費やし、運用フェーズが短かったため成果は限られている。成果と課題、それによる教訓は次の通り。

#### 1) 情報センター構築と運用管理

- 情報センターが構築された
- CP がユーザー要件の取り纏めを行った。また、運用管理に必要な技術を習得した。

#### 2) 情報収集

- 情報収集には、多くの手間と膨大な時間を要した。この要因は、組織内の情報管理が徹底されていないことや、情報提供の承認経路が複雑であることにあったことが判明した。本実証調査では、このような状況下において、どの程度の情報が、こういった経路で最

大限収集できるのかを検証した。成果として、収集可能な情報項目と、これらの情報項目の情報収集フローを定義した。

- 他の機関を巻き込み協力体制を構築
- 市の情報は既存のものがなく収集出来ていない。また、市の地域住民のための情報提供もできてない。これらはいずれも市の体制が十分でないためである。市の実施体制整備は今後の課題

### 3) 情報システム普及

- DGDF と市や県との確約書を締結し、情報システム普及の体制ができた
- 地方の情報リテラシー向上と情報システム取り扱いのための教材を整備
- 他機関と連携し、地方における情報リテラシー向上研修方法のモデルを形成
- 情報システムプロモーション活動を通じて、DGDF ならびに県・市職員の情報公開の必要性や情報システムに対する関心を向上
- 一般市民への普及ならびに情報提供担当者の情報リテラシーは不十分で今後の課題
- 他の国境地域の県や市に対しても同様の環境を整備する必要性

実証調査全体のプロセスの結果として、次のことがいえる。

- 中央レベルでは、各省、各機関ともお互いの情報を知らず、かつ、情報リテラシーも高いため、情報システムに対する期待は高い。既存の情報を効率的に収集し、共有することで組織間調整のツールとなりうる。
- 地方レベルでは、情報リテラシーは低いが、狭い地域では人のネットワークがあるので、情報システムに頼らなくてもある程度情報共有できている状況である。今後更に、情報リテラシーを向上し、地方からの情報発信ができれば、地域住民への情報提供によるアウェアネス向上のみならず、開発のための地域間の情報交換、更にはサントドミンゴなど外部に対する投資誘致や観光などの広報ともなりうる。後述するキャパシティ・デベロップメント実証調査の成果であり戦略にも反映を提案している「地方イニシアティブによる開発」の一環として、地方での情報システム普及と、実施体制整備を行えば、開発戦略の実行のツールとなり得る。

### キャパシティ・デベロップメント実証調査

キャパシティ・デベロップメント実証調査の各プログラムの成果、これらのプロセスを通じた実証調査全体としての成果、並びにそれらの成果の戦略への反映については、次図に示す通りである。

プログラム	対象者	具体的成果	キャパシティ・デベロップメントの成果
準備と運営	技術チーム メンバー		準備プロセスを通じた、オーナーシップ、動機付大、コミットメント
1.計画策定WS	SEEPYD, DGDF		長期計画枠組みの必要性が認識 計画の手法と知識の習 実証調査へのコミットメント
2.ビジョン策定 WS	SEEPYD, DGDF	SSEPLANのビジョン SSECIのビジョン DGDFのビジョン	各組織のビジョン、ビジョンと現実のギャップ、将来 のタスクの共有と組織での内閣化 3組織内での意見交換と共有 ギャップとビジョンのギャップの認識による動機付け
3.参加型戦略策定 WS	SEEPYD, DGDF	国境地域開発の共通 ビジョン 開発戦略 行動計画	参加型戦略策定の技術と知識の習得 ビジョン、戦略、行動計画が3機関での共有 県ワークショップへの動機付け向上
4-7.県での WS	DGDF SEEPYD 地方行政、 市民	各県でのビジョン 開発戦略 行動計画	ファシリテーション能力の向上 地方の現状の認識 ビジョン、戦略、行動計画の共有 参加型戦略策定の技術と知識の習得
8.モニタリング・ 評価 WS	SEEPYD, DGDF		モニタリング・評価の技術と知識の習得
9.経験共有 WS	SEEPYD, DGDF, 地方 行政、市民	行動計画の実施結果 教訓とその共有 次の行動とその共通 認識	成功による自信 モチベーションの向上 ファシリテーション能力向上 地方と中央の調整能力向上 地方間の経験の共有

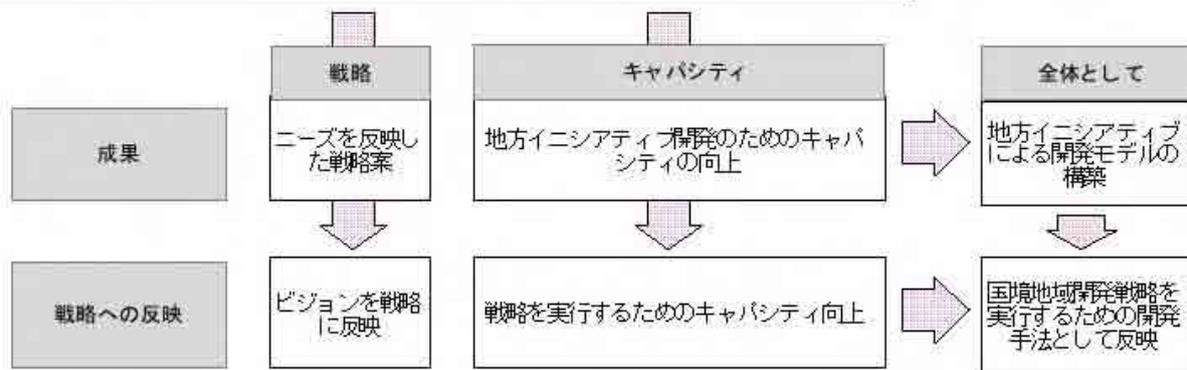


図 6.2 実証調査の成果と戦略への反映

出所：JICA 調査団

実証調査プロセス全体を通じた成果としては次のことがあげられる。

- ニーズを反映した国境地域全体の戦略及び各県での戦略が策定されたこと
- 地方イニシアティブ開発のためのキャパシティが向上したこと
- これらによって、「地方イニシアティブによる開発モデル」ができたこと

更に、これらの成果は次のように戦略に反映され得る。

- 国境地域全体の戦略で提示した「ビジョン」は、参加者の考える国境地域の将来像を表しているのので、これを国境地域開発戦略のビジョンとして採用すること
- 「地方イニシアティブによる開発モデル」を国境開発のための開発手法として採用すること

- 向上したキャパシティを活用し、開発モデルを用い、国境開発戦略を実行すること  
尚、「地方イニシアティブによる開発モデル」については、6.3節に詳述する。

また、経験共有ワークショップでは、県のワークショップで策定した行動計画を実際に、いろいろな機関と調整しながら実現した例もあり、キャパシティに予想を超える大きな向上成果があったことがわかった。これらの結果次のように、地方イニシアティブによる開発モデルでは、特にコーディネーション効果を高める方法として次のことが言える。

- 国境地域という「地域」における開発は、地方のイニシアティブを重視すると良い結果が得られる。中央レベルの調整は困難を極めるが、地方では困難は少ない。
- 国境地域でも、北部と南部では大きく異なる。県レベル→地区レベル→国境全体と  
いうように進めると、次第に大きな調整もできる。

## (2) 幅広い関係者との意見交換

開発戦略の第三次案の策定プロセスにおいて各省、ドナー、NGO など幅広い関係者に対し、戦略の説明との意見交換を図った。また、2月12日には協力テーブル(MECI)を実施し、関係者が一堂に会して、戦略や協力テーブルについての意見交換を図った。第三次案では、各関係のイニシアティブを尊重し、また意見を取り入れた。

直接訪問し意見交換を図った機関は次の通りである。

- 各省庁など国の機関：観光省、SEA（農業省）、SEOPC（公共事業省）、CEI-RD（投資輸出入促進機構）、GTI、自由貿易区委員会、国境地域特別区委員会（法律 28-01 を管理している委員会）、外務省顧問、外務省国境問題委員会
- ドナー、NGO：UNDP 人間開発報告書グループ、UNDP アルチボニート担当、AECID（スペイン国際開発庁）、USAID、CIDA、GTZ、ONFED 地域局、ONFED インフラ局、PADF、Progressio

## (3) 追加的な分析：国境地域の優位性のある成長機会の分析

国境地域の優位性のある成長機会を分析し、「国境貿易」が同地域における成長機会であると提案する。以下はその分析の要約である（詳細は第5章参照）。

### (a) 現状と脅威

#### ド国の経済成長における国境地域

ド国は北中米カリブ地域における地域経済統合、グローバリゼーションの動きの中にあり、ド国の経済成長の原動力となってきたのは、外国市場とのつながりの強い下記のセクターである。

1. ソーナフランカを中心とした輸出

2. 「太陽とビーチ」型の観光業：東部のプンタカーナ周辺の成長が著しい。
3. 外国からの送金
4. 情報通信産業

国境地域は、外国送金以外はこれらの成長セクターとのつながりが大きくなく、成長の波から取り残されている。これらセクターの状況は以下の通り。

#### 輸出と国境地域

- ソーナフランカは米国市場に対する繊維産業が主なもので、その多くはサンチアゴ・サントドミンゴを結ぶエリアにある。投資コストが安く教育や医療などの環境が整備されている地域はこのエリアにしかないという要因が大きい。2000年代に入りその米国市場でのドミニカの繊維製品の競争力の低下により、その成長もかげりがある。
- 一方、一般貿易も増加しており、非伝統的な輸出産品である工業製品や農産加工品などの輸出額も大きい。
- これらの輸出は米国が主な市場であるが、貿易自由化の流れの中で隣国市場の重要性が増しており、重要なパートナーとなる可能性がある。隣国との貿易は国境地域の大きな機会といえる。

#### 観光業と国境地域

- 観光業は北部と東部に集中している。その多くは「太陽とビーチ」観光であり、囲い込み型であり、地域住民への経済便益が限られている。国境地域にはエコツーリズム資源があるが、エコツーリズム市場がド国で育つには時間を要する。将来の機会ともいえる。

#### 外国からの送金と国境地域

- 外国からの送金は増え続けている。一時的な出稼ぎに加えて移住している例も多い。帰国しても地域には戻らずサントドミンゴなどの都市に留まる。このため、外国送金が続くのは親の世代がいる間までである。また、地域の最も優秀な人材が流出して、外国の発展に貢献しているモデルは、地域の持続的発展に結びつくとは言いがたい。ただ、地域に戻って広い視野を活かして地元のリーダーとなっている例は多い。このような場合のみ機会ともなる。

#### 情報通信産業と国境地域

- 情報通信産業は、場所を選ばない成長著しい産業である（詳細は Ch1.5 参照）。この産業の発展は人材に負っている。この産業に従事する優秀な人材は、都市機能や環境の整備されたところを好み、都市機能の充実していない国境地域には集まらない。ただ、国境貿易などのビジネスチャンスが拡大すれば、それをサポートするような情報

関係のビジネスが、地元の若い世代から育つ可能性はある。

### 国境地域の地政的な位置づけ

一方、国境地域のド国及びイスパニョーラ島における位置づけをみると、次のことがいえる。

#### ド国における位置づけ

1. 人口の減少と高齢化が始まっており、長期的には地域での人的資源の再生産が不可能となるくらいの高齢化が進むと推定される。
2. 経済人口の多くが農業に依存しており、農業は高成長が望まれないので、サントドミンゴなどの都市との格差が広がり、経済における国境地域の位置づけは一層低下することが推定される。
3. サントドミンゴを中心とする経済にとって、国境地域は行き止まりであり国境地域のド国におけるプレゼンスは低下し続けることが予想される。

#### イスパニョーラ島における位置づけ

1. イスパニョーラ島全域での国境地域の位置づけをみると、人口密度が高く更に人口増加が続いている隣国との人口密度の格差が大きく、今後、一層強くなる隣国からの人口圧力の中で、コンフリクトの種が増加することが予想される。
2. 地域経済統合の動きの中で、人口増加が続き労働コストの低い隣国とド国との経済関係は、一層強まることが予想される。国境地域は国境貿易をベースとする経済結節点となる可能性を秘めている。ただし現状のままでは素通りするだけの地域として取り残される可能性もある。

このように、国境地域は、人口と経済の空洞化に加え、隣国からの人口圧力の中で、「素通り地域」、「コンフリクトの種」となる脅威をはらんでいる。

#### (b) 国境地域の将来展望と成長機会

以上のような脅威があるが、国境地域は、隣国との国境貿易のほとんどが経由しており、また北米への窓口となる港が国境の両サイドにある（ド国側の Manzanillo、ハイチ側の Cap Haitien）。

隣国は長い間政情不安定であったが、最近になり安定してきた。人口が多く一人当たり GDP が少ない。今後も低いながら長期にわたって経済的に成長することが期待される。国境地域から日帰り経済圏として 100km の範囲に着目すると、国境地域の東側のみでなく、西側の経済圏のポテンシャルも高い。両方を視野に入れば市場ポテンシャルは大きい。

地域経済統合の流れの中で、労働力の豊富で人口増加率の高い隣国と、経済成長の続きド国  
の間で、より一層「お互いの特徴を生かした協調と分業という経済連携を強める」ことにより、  
両国とも競争力を強化し発展する可能性を秘めている。国境地域は両国の経済連携と協調の拠  
点となれる位置にあり、国境地域も人口をつなぎとめ経済を活性化させることが可能となる。

国境地域の機会としては、現在のサントドミンゴから見た「行き止まり」の位置づけから「東  
西をつなぎ更に南北をもつなぐ拠点」としての位置づけとることである。そのために、地域経  
済統合の動きも見据えて、「国境貿易という最大の機会」を活かすことにある。

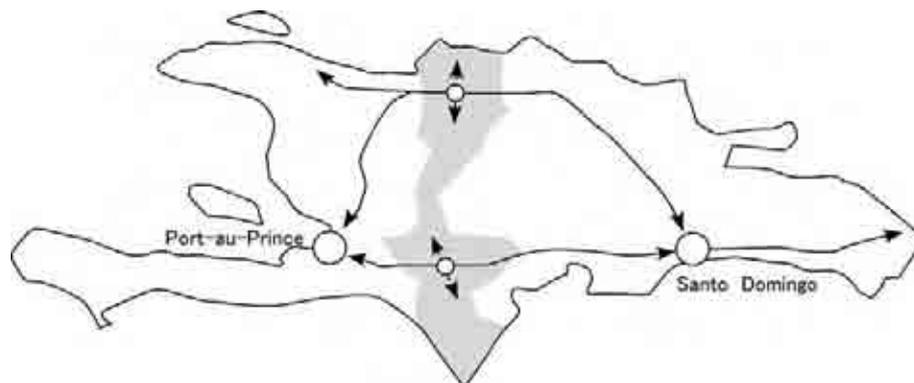


図 6.3 将来の広域的位置づけ

出所：JICA 調査団

提案する戦略としては、「国境貿易」を中心に据えて、国境市場のみならず貿易の派生産業や  
サポートする情報産業などの成長を目指す。このためには「隣国との協調」が必須条件である。

また、若い層が留まり内外の投資を招くには、都市機能が充実している必要があり、国境地  
域にも「中核都市の形成」が急務である。また、同時に農村との一体的な発展により効果が農  
村にも波及する必要がある。

更に、観光産業については、現在のド国の「太陽とビーチ」型の囲い込み観光は、地域住民  
への経済便益が小さく、環境の問題からの様々な議論を呼んでいる。国境地域には、エコツー  
リズム型の観光資源が多い。エコツーリズム市場はド国ではまだ成長していない。所得の向上  
とともに、このタイプの国内観光市場が成長すると予想される。また、「太陽とビーチ」観光  
に来る外国人観光客の平均滞在期間は 9.26 日(2007)で、このうち 1 日は国境地域のエコツー  
リズムに来ることも期待できる。このように、将来のエコツーリズムの発展のために、現在の  
自然環境を保全し、資源のレビューや評価、価値を損失することがないようにする必要がある。  
将来は「エコツーリズムの資源化」することができる。

### (c) 隣国市場と国境地域の可能性

隣国への貿易動向と法律 28-01 の下での投資動向から隣国市場と国境地域の可能性につい  
ての分析から次のことが言える（詳細は第 5 章参照）。

1. 隣国には大量の援助資金が投入されており、これによる建設資機材の需要が大きい。これらはほとんど正規貿易で輸出されている。
2. 隣国の人口増加と農業生産環境の悪化に伴う、食料需要が増大している。国境地域で食料を作ればすぐ売れるという話も聞かれるほどである。これらの輸出は非正規貿易が多い。
3. ドミニカ側からみて、市場に応じた産品を輸出している。隣国市場は高い品質を要求されるものは多くなく、米国などの市場や国内市場でも競争力のないような産品が隣国市場に輸出されている。
4. ダハボンの国境市場の例に見られるように、国境市場により経済効果が生まれている。国境市場をよりオーガナイズすることにより多くのチャンスが得られる。
5. 世界的な貿易自由化、地域経済統合の中で、競争と役割分担が進んでいる。ソーナフランカでの繊維産業が米国市場での競争力を失いつつあり、ド国では生地などの中間材を生産し、より人件費の低い隣国での最終製品の生産工程を行うなどの垂直分業が進んでいる。また、隣国のポテンシャルを認識した中国や韓国企業が直接隣国に投資し、輸出を行うなど、世界的な競争の中にある。

#### (d) 戦略へ向けて

国境地域の開発戦略のコアになるものとして、「国境貿易の機会を活かす」ことを提案する。以上の分析は、国境貿易が大きな機会となることを示すものである。この結果、隣国市場内では、食糧、建設資機材の需要がのびているといえる。また、経済統合の中での役割分担が進んでおり、隣国との分担と連携による米国などの「国際市場」も狙えるといえる。

但し、これらの分析は現時点のものである。経済は生き物である。例えば、米国のルイジアナ州の復興需要、ジャマイカの食糧需要などハリケーンなどの自然災害による特需もある。成長セクターであった繊維産業にもかげりが出てきている。現時点の見通しが2年後には全く別のもものとなる可能性すらある。

従って、今後国境地域の人々は、世界の動きなど外の世界のことを良くフォローし、国境地域の置かれた広域的な視座をしっかりと常にウォッチし、次の機会や脅威を視野に入れなくてはならない。

また、国境地域内の中の動きもフォローし、どのような成長の芽が育っているか、どのような点が不足しているかなど、可能性のある強みや弱みとなりそうなことについても、ウォッチしていかなければならない。

このようなことを、市役所や県など行政機関のみで行うのは不可能である。国境地域の人達で協働し分担し、必要に応じて外部の力を借りて総合力を活かしてゆかないとできない。幸いなことには、国境地域には、ドナーやNGOあるいはビジネスマンなど、多くの外部の人達が興

味を持っている。

経済のことはビジネスマンが最も良く知っている。農業のことは農業者が最も良く知っている。教育のことは教師が最も良く知っている。これらの人達の知恵を総合して、国境地域の将来を考え、そのための戦略を考えてゆく必要がある。狭い地域での政治的対立などに明け暮れている状況ではない。

地域内に良く知っている人がいなければ、外の人を力を借りれば良い。中央のサントドミンゴの人の力、更に必要なら外国の人の力を借りれば良い。これが国際協力のニーズとなってくる。このようなことであれば、パリ宣言に言われているオーナーシップとアライメントともいえる。

よって、提案する戦略は、今回提案したような「国境貿易の機会をどう活かすか」というような課題を、考えて実行してゆく体制を、やりながら整えてゆくものである。そのために、市、県、市民、業界団体、NGO、市民社会がどのように、協働し役割分担し、共通の目標に向かってゆき豊かな地域社会を築いてゆくかを自ら、実行しながら考えてゆく必要がある。そのための地域としてのキャパシティをやりながら強化してゆくものである。

#### (4) キャパシティ分析から提案へのロジックの追記

本調査の2つの目的の一つであるキャパシティの強化について、キャパシティを分析し開発戦略の実施体制として提示した。キャパシティ強化は本戦略の実行の鍵である。本調査では地域開発のための戦略を提案しているが、戦略を実行することによってキャパシティが向上するというようにデザインしている。

キャパシティ分析は、第5章にて記したように、実証調査を中心に調査の全体を通して実施した。その結果の要約を下図に示す。この分析結果に基づいて、戦略実行のための実施体制案、これらを補足するガイドラインを提案した。これら戦略の実行を通じてキャパシティが向上する。

表 6.1 キャパシティ分析

アクター	望まれる状況	ニーズ	組織	個人	社会・制度
政府機関 一般	継続的で安定した開発行政の整合性と透明性のある開発行政	<ul style="list-style-type: none"> <li>●行政の継続性と安定</li> <li>●組織の機能の明確化と専門性の強化</li> <li>●共通戦略に沿った整合性のある政策</li> <li>●情報共有</li> <li>●透明性のある行政</li> <li>●地域区分の整合性確保</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●組織の専門性強化</li> <li>●情報共有</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●プロジェクト運営管理など開発に係る基本知識習得と能力の向上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●組織の機能の明確化</li> <li>●公務員の資格要件明確化と身分保障による行政の安定</li> <li>●地域区分の整合性確保</li> </ul>
コアアクター					
SEEPYD	開発計画を策定し、資源を調整する。	SSEPLANとSSECIが各省とドナーとの調整の整合性を図る	SSEPLANとSSECIの連携を図る		
SSEPLAN	国境地域開発計画を策定し、共通指針化する	<ul style="list-style-type: none"> <li>●地方イニシアティブによる計画策定システムの制度化</li> <li>●関連機関との調整と情報共有</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●計画策定のノウハウを蓄積する</li> <li>●地方主導の計画のメカニズムを具体化する</li> <li>●関連機関との調整チャンネルを持つ</li> <li>●地方の計画策定モニタリング・評価の能力強化を行う</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●計画策定の知識・技術を向上させる</li> <li>●関係機関との調整能力向上</li> </ul>	
SSECI	国境地域に対する国際協力をド国のイニシアティブにより調整する	<ul style="list-style-type: none"> <li>●協定会議の具体化と協力の調整</li> <li>●調整のための情報共有</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●協力量針の策定</li> <li>●協力情報の収集・蓄積・提供</li> <li>●協定会議の主催</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●ドナー間調整能力の向上</li> </ul>	
DGDF	地方イニシアティブによる開発を支援する	<ul style="list-style-type: none"> <li>●地方イニシアティブ開発のためのファシリテーション機能強化</li> <li>●実施段階の調整と情報提供共有</li> <li>●開発におけるDGDFの機能の明確化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●ファシリテーション機能の強化(ノウハウ蓄積とシステム化)</li> <li>●情報収集機能の強化</li> <li>●実施段階での調整機能強化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●ファシリテーション能力、プロジェクト運営管理能力、調整能力の向上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●DGDFの位置づけと機能の明確化</li> </ul>
関連アクター					
県及び県開発評議会	県レベルの開発に向けて各市を調整する	<ul style="list-style-type: none"> <li>●政治的中立性</li> <li>●各市の調整</li> <li>●情報の共有</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●調整・モニタリング機能の強化</li> <li>●評議会における住民参加の徹底</li> <li>●情報の共有</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●調整能力の向上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●政治的中立性の確保</li> </ul>
市及び市開発評議会	市民参加による開発を促進する	<ul style="list-style-type: none"> <li>●開発への一層の関与と能力向上</li> <li>●開発への市民参加の促進</li> <li>●市民への情報提供と共有</li> <li>●市の規模拡大</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●市の計画、運営管理、調整能力強化</li> <li>●市民のアウトアネス向上</li> <li>●市民への情報提供</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●市職員の開発に関する能力向上(計画、運営管理、調整など)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●市の規模拡大</li> </ul>
市民社会	開発におけるオーナーシップを醸成する	<ul style="list-style-type: none"> <li>●開発に対するオーナーシップを持つ: アウエアネス向上</li> <li>●開発に関する基本的な知識技術の向上</li> <li>●地域のリーダーの育成</li> <li>●開発の原動力となる若い人材の流出防止</li> <li>●政治と行政の分化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●リーダーシップ醸成</li> <li>●共有意識醸成</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●リーダーの育成</li> <li>●開発に関する知識の向上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●若い人材の流出を防ぐ措置</li> <li>●政治と行政の分化</li> </ul>

出所：JICA 調査団

## (5) DFR へのコメントの反映

ダハボン及びサントドミンゴにおいて、関係者に対してドラフトファイナルレポートの説明会を行った。関係者から有意義なコメントを受領した。特に、重要なコメントは、「DFRで提案した戦略5のキャパシティ戦略は、全ての戦略に適応すべき前提であるので、「戦略5としてコミュニティの経済的な自立のための生産キャパシティを強化する」というものに差し替える

べきというコメントである。協力テーブルでも関係者から出たコメントでもあり、コメントを尊重して戦略5を修正した。

## 6.2 国境地域開発戦略の提案

### (1) 開発戦略の枠組み

次図に開発戦略の構成を示す。以下に、本章で用いられている用語を説明する。

開発戦略の目的・機能は、開発戦略が、現在の国境地域をめぐる開発行政の環境の中で、どのように作用することを期待されるかを示す。

ビジョン・ステートメントは、2030年における国境地域を言葉で表現するものであり、目標はそれを指標で示している。

アプローチはどのようなパスで、ビジョンに到達するかを示している。

開発戦略はビジョンに到達するための手段を示す。プログラムは、開発戦略の実行してゆくための行動のグループを示したものである。

実施体制の基本方針は、本戦略をどのように実行してゆくかという方針を示している。この基本方針には、手法、行動計画、事業実施手続き、情報管理を含んでいる。手法は、どのように実行してゆくかという方法論を提示している。行動計画は、本開発戦略を実行してゆくための行動を提示し、その中で、関連するアクターがどのように機能するかを示している。事業実施手続きは、事業の、形成、実施、モニタリング、評価のプロセスにおける手続きを示している。

実施体制整備ガイドラインは、国境開発に携わる関係者が、共通に尊重すべき事項を提示している。

提案する国境地域開発戦略は、次の機能を持つ。

- ・ 長期にわたる開発の展望をすべての関係者に提示する。
- ・ その展望の下に優先度とアプローチを用意する。

これは、開発戦略が適切な承認手続きを経て、以下のように機能することを示している。

- ・ 戦略が関係者共通の指針として用い

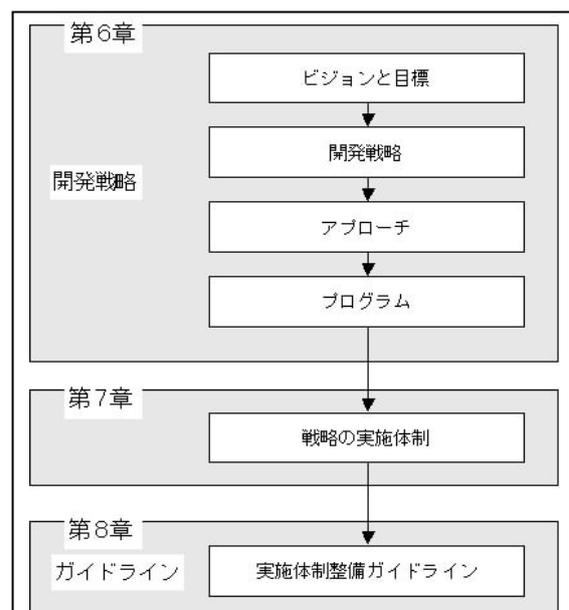


図 6.4 開発戦略の構成

出所：JICA 調査団作成

られる。

- ・ 政府が戦略を支援する機能を持つ。
- ・ プロジェクトが、戦略にもとづいて形成される。
- ・ モニタリング・評価手続きに基づいて、戦略は定期的に見直される。

## (2) ビジョンと目標

### (a) 国境地域のビジョン・ステートメント

国境地域全体のビジョンを次のように提示する。

#### “総合的で持続的な開発の下での繁栄と幸福“

このビジョンは調査団からのインテリム・レポートでの提案に基づき、国境地域4県とサントドミンゴにおける一連のワークショップを通して提示された。

このビジョンは、「健康、社会の調和、機会、よりよい生活の質そして幸福のある地域を自らの開発努力によって実現すること」を意味しており、次の事項を含んでいる。

- 経済機会と雇用の拡大
- 自然環境保全
- 隣国との協調
- より良い生活水準：向上するための高度な教育、保健・健康サービス、良質な住居

このビジョンは、地域の人々の考える望まれる地域の将来像である。ワークショップで策定されたビジョンとインテリム・レポートでのビジョン案を比較した。相方とも、人々、経済、政府と環境の4つのコンポーネントの状態が描かれている。

表 6.2 国境地域のビジョンの比較

	インテリム・レポートでのビジョン	ワークショップを通して策定されたビジョン
	国境地域：	
ビジョン	住民の強化、政府の総合的支援、適切な自然資源管理に基づいた、多様な経済活動による豊かな地域	総合的で持続的な開発に基づいた繁栄と幸福
人々	住民の強化	幸福
経済	多様な経済活動	繁栄
政府	政府の総合的支援	総合開発
環境	適切な自然資源管理	持続的開発

出所：調査団作成

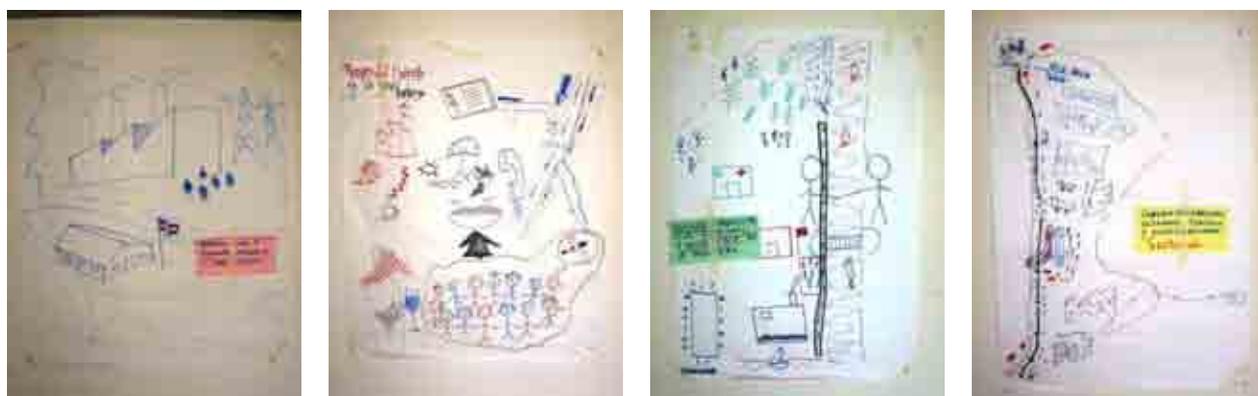
ワークショップを通して策定されたビジョンにおける4つのキーワードには以下の意味合いが込められている。

幸福 一部人間によるポリティクス・中央行政依存から脱し、住民・地方行政

主導の開発を通じて市民社会を形成する。

<p>繁栄</p> <p>総合開発</p> <p>持続的開発</p>	<p>貧困対策のばらまき政策への依存から脱し、貧困格差解消に向けて経済機会と雇用を拡大する。</p> <p>バラバラな開発努力から脱し、住民、行政、地方、中央、ドナーの共通理解を形成していく。</p> <p>中央政府・ドナー頼りから脱し、地元が主導することによって開発の持続性を高める。</p>
------------------------------------	---

更に、ワークショップのグループ討論で提示されたビジョンは、より生き活きと参加者の頭に描く将来像を描き出している。以下に示す各グループの描いた将来像のスケッチ画とステートメントを示す。



1. 国境地域開発への政策    2. 国境地域の繁栄と幸福    3 参加型・総合的・持続的開発の国境地域    4. 組織化された商業、観光開発、農産加工

図 6.5 ワークショップの各グループの描いたビジョンのステートメントとイメージ画

出所：調査団

(b) 貧困削減目標との関係

以上のビジョンに様々な関係者（住民、行政、地方、中央、ドナー）が取り組んでいくうえでの共通尺度を設定する。貧困率をその共通尺度とする。理由は以下のとおりである。

1. 政府はミレニアム開発ゴール及び貧困削減戦略の目標として、貧困率及び極貧率を掲げ、2002年から2015年の間に全国平均で半減させることを公式目標としている。
2. 国境地域は「ド」国における最貧困地域であり、貧困率を共通尺度として開発を進めることは地域内外の広範な理解を得易い。
3. キャパシティ・デベロップメントの実証調査を通じ、「失業⇔貧困⇔依存体質」の悪循環を「雇用拡大⇔貧困軽減⇔自立的発展」の好循環に転換することが地元の集約的な声であることがわかった。

「ド」国の貧困率は過去10年間（1993-2002）で60%から42%まで減少した。極貧率については21%から8%へと急速に改善した。国境地域の貧困率は、2002年において全国平均の1.5

倍であり、極貧率については2.8倍に達している。しかも全国平均と比べるとその格差は広がってきている。つまり国境地域は相対的には貧困の度合いを強めてきた。

将来に関しては、全国レベルでは極貧率の削減はほぼ目標どおりに進行する見通しであるが、貧困率自体の半減は過去の削減傾向の相当の加速がないと困難な見通しである。国境地域もミレニアム開発ゴール及び貧困削減戦略に沿って貧困率・極貧率を半減させることを目標とすべきではあるが、全国レベル以上に実現困難であろうことは言うまでもない。したがってSEEPYD及びDGDFスタッフとの意見交換も踏まえ、目安として以下の貧困率推移を想定した。基本的には過去の貧困削減を今後とも継続するという考え方である。しかし若年層の高い流出率及び域内に残っている若年層の高い失業率に鑑みると、貧困率を従来ペースで削減していこうとすると域内での加速的雇用創出が極めて重要となる。それが可能なのは非農業部門である。したがって農業をベースとしつつ、関連するサービス業、製造業を都市部において急速に拡大していくことが望まれる。

表 6.3 国境地域における貧困率削減の見通し

		国境地域			
指標	(単位)	1993	2002	2015	2030
貧困率	人口%	81.0	64.1	40	15
極貧率	人口%	37.5	20.7	7	2

出所：調査団作成

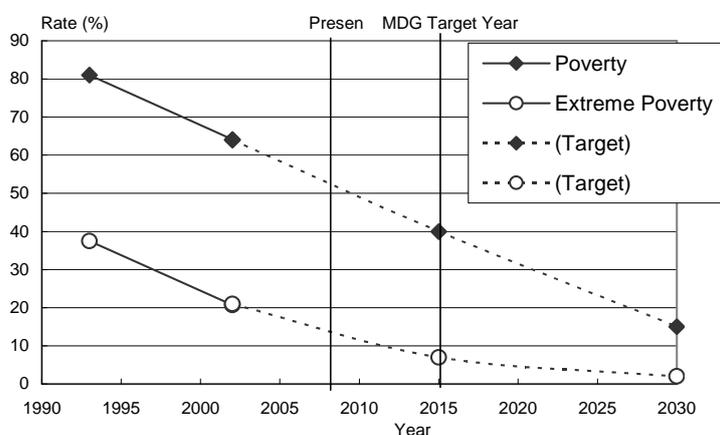


図 6.6 国境地域における貧困率削減の見通し

出所：調査団作成

### (3) ビジョンへ向けてのアプローチ

以上のビジョン及び目標に照らすと、現在の国境地域の主要問題は以下の3点に集約される。

1. 貧困削減のためのエンジンが地域内に備わっていない。その結果、中央行政とドナーの支援に繰り返し依存してきた。その結果、支援もバラバラになりがちであった。支援がバラ

バラになりがちなのは支援体制の非効率にも益して、内部（つまり当事者）のイニシアティブが弱いことによるところが大きい。我々としてはここで次の3つの潜在的エンジンに着目したい。

#### A 国境貿易

他の地域が真似できない潜在的比較優位である。

#### B 中核都市

国境貿易及び関連活動を域内経済と結びつける結節点である。

#### C ローカルイニシアティブの兆し

国境貿易都市ダハボンをはじめとする都市部で活発な住民・NGO 主導の開発は行政も巻きこみ、地域全体の動きに広がる可能性を持つ。

2. 国境地域は、ハイチー「ド」国間問題のしわ寄せを最も強く受けるという意味で不幸な運命を担ってきた。越境経済のプラス面を享受する国境地域は多くの国々に見られる。しかし、当該国境地域では、両国関係が必ずしも順調でないことによるハンディを甘受してきた。そして中央政府は、そのハンディを不可避と看做した弱者救済的な支援に終始しがちであった。

今後は、双方の政策努力により両国関係の改善を加速化し、そのプロセスの中で国境地域の潜在的エンジン（国境貿易、中核都市、地元イニシアティブ）を活かすことが重要である。

3. 開発行政の非効率性は国の共通問題であり、国境地域でも例外ではない。主な問題として挙げられるのはクライエンテリズム、継続性の不足、不明瞭な役割分担、現状及び政策に関する情報共有の不足、国際協力と国内行政との連携の不足、ローカルレベルにおける行政能力・計画能力の不足である。加えて国境地域では、以下が特有の問題となっている。

#### A 援助事業の集中

多くのドナーが貧困削減を援助の目標に掲げており、その結果、「ド」国の最貧困地域である国境地域は援助の主要な対象となり、とりわけ最貧困農村部は社会サービス向上等の利益を享受してきた。しかし地方レベルでの行政能力が限られるため、援助リソースが十分に活用、維持されてきたとはいえない。また援助依存の風潮が他地域に比べても強いことが指摘されている。

#### B DGDF の潜在力と活用不足

DGDF は国境地域の開発にあたる専門機関として 2000 年に設立され、以来多くの経験を蓄積してきた。国境地域専業であり、地域内各県に事務所とスタッフを擁し、地元出身のスタッフも多い。そのため、多くの省庁・ドナーとの協調によりプロジェクト

を推進してきた。国境地域にとっては貴重な存在である。しかし、克服すべき課題も抱えている。第一に、多くの国における地域機関と同様、部門省庁及び地方政府との役割分担が必ずしもハッキリしていない。第二に、請負工事に忙殺されがちで、調査・計画の能力が弱い。第三に、設立根拠が法律でなく大統領令に留まっているため、長期的な組織方針を内外に示し、実現していくことは容易ではない。しかし地方の参加が開発政策の基本的枠組みとなり、その一方で住民・市・県のオーナーシップと能力がまだ不十分である現在、中央政府と住民・市・県とのつなぎ役としての DGDF の潜在的役割は大きい。

### C 人材不足

人材不足は地方の共通問題であるが、最貧困地域である国境地域では、それが著しい。地域内の雇用不足のため、国際協力プロジェクト等を通じて育った人材もプロジェクト終了後は、首都など他の地域に流出するケースが多いといわれる。地域内の組織的・人的キャパシティを強化しながら、地元主導の開発を進め、そのプロセスにおいて DGDF と国際協力を最大限に活用することが望まれる。

前述のビジョンに到達するためにどのようなアプローチを取るかを提示する。第1部の現状分析で、国境地域の貧困問題の要因を、「(特に若者の) 職がないことと人口流出の悪循環により、貧困から脱出できないこと」とした。

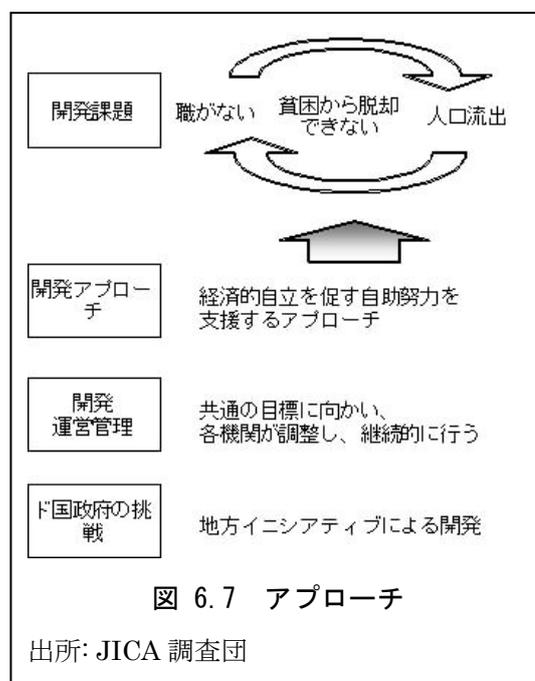
このような国境地域の抱える問題に対するアプローチとして必要なのは、貧しい所の足りないものを埋めるという社会福祉的なアプローチではない。これも重要であるが、次のアプローチが必要である。

#### 「経済活動を活性化させて自立を促すための自助努力の支援をする」

このようなアプローチに向けて、開発の運営管理は、「共通の目標に向かって、様々な機関や人々がお互いに調整し、継続的な努力を行ってゆく」必要がある。

現在ド国政府が挑んでいる「地方イニシアティブによる開発」を支援することが、このアプローチにつながってゆく。地域の住民や市民社会が開発の主体となり、彼らの自助努力を政府がファシリテートしてゆくものである。

以上の流れの概念図を右図に示す。



#### (4) 開発戦略の提案

「経済活動を活性化させて自立を促す」というアプローチを具体化するためには当該地域の潜在的比較優位に着目することが重要である。それは国境貿易の通過地点であり、国境市場が成立している点である。つまりゲートウェイとしての国境地域に着目する。ただし現在の国境地域は、ゲートウェイと言っても事実上国境貿易の通り過ぎ地域を越えず、国境市場も地元経済との結びつきは弱い。ハイチ市場の存在を勘定に入れなければ、国境地域は国内の単なる行き止まり地点である。こうした現状を転換し、国境地域を貿易ベースの経済拠点に転換する、つまりゲートウェイを地元経済のために積極的に活用することは可能であろうか。

それは可能である。多くの地域経済は人及び農産物の流れの結節点で活発化し、そこで産業も発達した。結節点が売買市場、運送業、卸売業、修理業、建設業、金融業等をはじめとする非農業部門の多様化を進め、それが加工業その他の製造業の立地に必要な外部経済を形成していったのである。では結節点はどのように生まれるのか。多方向（地域内各地、国内市場中心地、ハイチ市場、米国市場）へのアクセシビリティとこれに伴う荷物の集散及び取引（取引する人々）の集中が鍵である。その萌芽が現在の国境市場、国境都市である。したがって、地元の農畜産業を国境市場に結びつけ、国境都市をより様々な人々が取引の可能性を求めて集まってくるような便利で魅力的な場所にすることが通過点から結節点への転換に結びつく。

ドミニカの国民経済の観点からは、国境地域が通過点のままであっても支障はない。したがって国家経済政策の枠組みからは国境地域を通過点から結節点に転換する戦略は出てきにくい。この戦略は国境地域自身の立場からこそ発想し得るものである。よってこの戦略は国境地域の地元の開発能力の向上とも不可分の関係にある。

したがって国境地域経済の自立化を促すという観点から、ビジョンの実現に向けて、相互に関連する5つの戦略を以下に示すように提案する。

**戦略1: 国境市場を最大限活用する**

**戦略2: 隣国と優先順位を共有する**

**戦略3: 環境を保全しエコツーリズムに備える**

**戦略4: 中核都市を形成し、かつ農村との一体的な発展を図る**

**戦略5: コミュニティの経済的自立のために生産キャパシティを強化する**

「戦略1 国境市場活用」と「戦略5 生産キャパシティ強化」が車の両輪である。いわば経済のエンジンが「戦略1」であり、社会のエンジンが「戦略5」である。また両戦略は相互依存の関係にある。国境市場を地元経済のために活用するという考え方は、中央のイニシアティブからは出てきにくい。また行政主導で具体化できる考え方でもない。住民、地元経済人、地方政府を巻き込んだ地方イニシアティブが不可欠なのである。他方、地方イニシアティブは持続発展することが肝心であるが、そのためには、経済動機の裏付けが不可欠である。

「戦略1」は、国境市場を活性化し、その影響圏をより広い地域に拡大させ、様々な経済活動分野に結びつけることによって国境地域の経済活動全体を、刺激することを狙っている。これに伴う国境地域への投資は国境貿易の経済効果を更に増幅させる効果をもたらす。

「戦略2 隣国との優先順位の共有」は、5つの戦略すべてに関係するが、とくに「戦略1 国境市場活用」の重要な基盤となる。この戦略は、国家的な政策そのものでもあり、イスパニョーラ島全域にかかわる事項についての国際協調の柱である。民間セクターにとってのより良い投資環境は、教育や保健など国境地域の生活の質を向上するための都市機能の改善が必須である。これがないと国境地域には誰も投資しないであろう。

「戦略1 国境市場活用」と関係するもう一つの重要な柱が「戦略4 中核都市の形成及び農村との一体的発展」である。国境貿易の地元経済効果を高めるのは国境市場が立地する諸都市の外部経済及びそれら諸都市と後背農村地域とのリンケージである。中核都市が国境地域経済全体の牽引力となり、都市と農村のつながりを促進することにより、農村部も国境貿易の開発と社会サービスの便益を享受し、また若年人口の域内定着を進めることができる。

「戦略5 コミュニティの経済的自立のための生産キャパシティの強化」は、コミュニティの所得レベルを向上するために、地域の生産活動の開発の支援をして、全国境地域に広めることを目指している。

「戦略3 環境の保全とエコツーリズム準備」は、「戦略1 国境市場活用」、「戦略2 隣国との優先順位の共有」、「戦略4 中核都市の形成及び農村との一体的発展」による地元経済の振興を、全国的観点からの長期発展戦略につなげることを狙っている。それはエコツーリズムであり、その前提ともなる環境保全である。観光は「ド」国の主導産業の一つである。首都圏周辺リゾートが新しさを失い、東部の新リゾートにとって変わられつつあるように、その波は将来更に拡大し、新しい市場を獲得していくであろう。エコツーリズムはその意味で「ド」国の将来の観光開発戦略を先取りするものであり、自然に恵まれた国境地域の潜在的比較優位は大きい。この比較優位が便利で安全な都市環境、ハイチの自然へのアクセスと結びつくと国境地域はエコツーリズムにおけるイズパニョーラ島の拠点となり得る。ただしそのためには地方イニシアティブによって既存の自然環境を維持保全することが不可欠である。

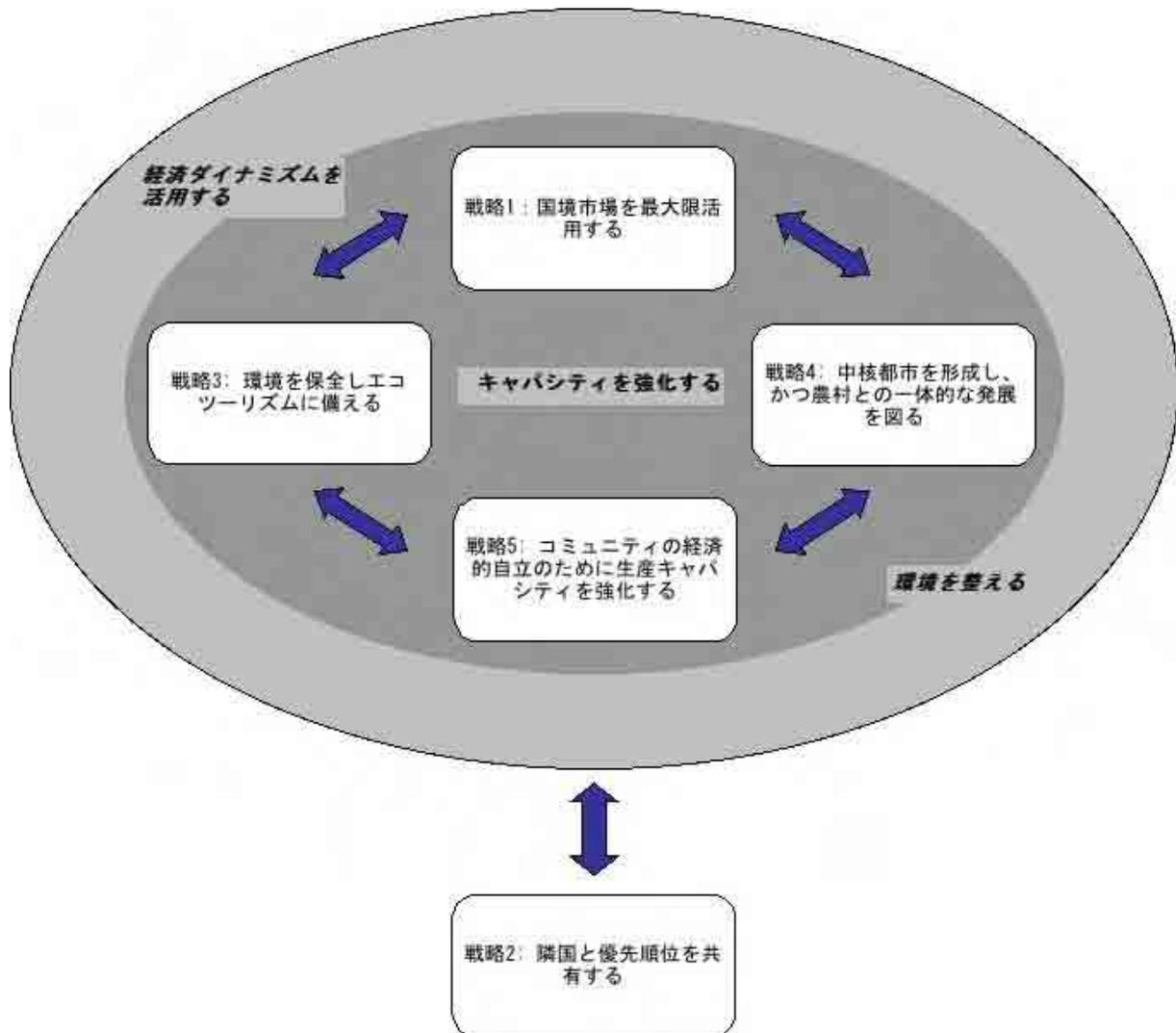


図 6.8 国境地域の戦略

出所: 調査団作成

(5) 開発戦略の内容とプログラム

各開発戦略の内容とプログラムの概要は下表の通りである。これら戦略の背景、内容とコンポーネントの例について、以下に示す。

表 6.4 開発戦略の概要

戦略	プログラム	コンポーネント例
1. 国境市場を最大限活用する	1.1 国境市場の機能を現代化する	<ul style="list-style-type: none"> <li>品揃え多様化</li> <li>貿易関連産業育成</li> <li>組織的取組み</li> <li>施設整備</li> </ul>
	1.2 国境地域への民間投資を促進する	<ul style="list-style-type: none"> <li>国境地域のビジョン実現に対するコミットメント</li> <li>投資誘致体制の整備とプロモーション</li> <li>投資環境の整備</li> <li>地元経済や環境への配慮</li> </ul>
	1.3 国境市場への地元産品供給を増やす	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域で取り組む体制整備</li> <li>市場動向の把握とその体制づくり</li> <li>供給可能産品のインベントリとグループの育成</li> </ul>
2. 隣国と優先順位を共有する	2.1 相互理解の促進	<ul style="list-style-type: none"> <li>教育交流</li> </ul>
	2.2 インフラストラクチャー整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>アクセス橋梁</li> <li>南北道路</li> </ul>
	2.3 国境管理	入国管理、透明な貿易、検疫
	2.4 イスパニョーラ島全体として取り組むべき共通課題	<ul style="list-style-type: none"> <li>環境管理</li> </ul>
3. 環境を保全しエコツーリズムに備える	3.1 コミュニティによる自然資源管理を行う	<ul style="list-style-type: none"> <li>体制づくり</li> <li>資源管理</li> </ul>
	3.2 地元資源の価値を見直し観光資源として活用する	<ul style="list-style-type: none"> <li>体制づくり</li> <li>資源評価</li> <li>環境配慮型観光開発</li> </ul>
4. 中核都市を形成し、かつ農村との一体的な発展を図る	4.1 中核都市の整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市機能整備：社会サービス向上(教育, 保健医療)</li> <li>都市空間整備：都市計画、土地利用計画、景観計画、市場周辺整備、都市インフラ整備(廃棄物処理、上下水)</li> </ul>
	4.2 都市と農村の連携強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>アクセス道路</li> <li>農村市場</li> </ul>
5. コミュニティの経済的自立のため生産キャパシティを強化する	5.1 地域の生産グループの経営、技術、資金的キャパシティを強化する	<ul style="list-style-type: none"> <li>基礎・技術教育、ビジネス教育、バリューチェーン開発、組織化、情報技術</li> </ul>
	5.2 生産キャパシティ強化のため戦略的にインフラストラクチャーを整備する	<ul style="list-style-type: none"> <li>道路、港湾、空港、情報ネットワーク、市場</li> </ul>
	5.3 生産キャパシティ強化のためルールやメカニズムを整備する	<ul style="list-style-type: none"> <li>競争力向上のための品質管理、透明なルール</li> </ul>

出所：調査団作成

## 戦略 1 : 国境市場を最大限活用する

### (a) 背景

国境貿易は国境地域の経済にとって大きな成長機会である。国境貿易額は年々増加している。ハイチ向けの輸出額は 2006 年には、ソーナフランカからとそれ以外を合わせ 300 百万ドルに達した。ハイチの増加する食糧需要を反映して農産物と食料品が主なものである。

輸出額の半額がソーナフランカ以外からの国境貿易である。この国境貿易は国境地域の経済の成長機会を生み出している。例えば、最も繁栄しているダハボンでの月、金に行われる市場を例にとると、ドミニカとハイチから 1,500 人以上の売り子が来ているといわれ、5 千人から 8 千人の買い手が訪れ、取引量は年間 12 百万ドルに達するといわれている<sup>1</sup>。ハイチからの商品の 90%が新品と中古品を合わせた衣料品と靴である。ドミニカからは、44%が農産品で、56%は他の食料品、建設資材、生地である。売り子の他に、数百人の運送業、貿易業者、仲買人が市場のサービスを提供している。このように派生的な雇用も生み出している。雇用のみでなく経済効果もある。このような効果には、主な銀行の支店の開設、市の収入の向上、ミドルクラスの出現などである。

しかし、下記のようにいくつかの限界がある。

- 地元産品の国境市場への供給が限られている。ダハボン市場における輸出額構成（2005-2007 年の 3 年間累計）は、約半分が農産品・食糧、1 割が建設資材、4 割がその他雑貨品等となっている（CEI-RD 調べ）。その中で、地元産品の参入が比較的容易だと思われる農産品・食料においてさえ、地元供給比率は 10%に留まっている（Rodriguez y Mary 調べ）。輸出農産品の主な供給源は首都と国境地域の中間点にあるシバオをはじめとする域外の農業地帯であり、国境市場への供給を首都方面の仲買人が握っていることがその主な理由である。一方、地元産品の参入には意識的な体制づくり（情報、道路網、農民組織、参入規則、地方政府の支援等）が不可欠となるが、現状は事実上、無政府状態にあって、そのような体制は存在しない。
- 市場自体が不衛生で混沌としており、安全性にも疑問が持たれている。道路・駐車スペース、電気等の整備も不十分であり、購買者はその日の取引だけを済ませて去っていく。その結果、市場関連産業（運輸、倉庫、金融等）が未発達である。また目的の明確でない潜在顧客を市場から遠のけている。
- 扱われる商品の種類が限られ、地元の街の経済社会から孤立した特殊な市場に終始してきた。ドミニカ側から持ち込まれる商品は安く運ばれやすい農産品、ハイチ側から持ち込まれるのは安物の衣類、履物、米、食用油、アルコール、家電製品等安物に限られている。商品が多様化しない主な原因は、現在の市場関係者が主として、（1）地域外からの農産品仲買人（ドミニカ人）、（2）短時間滞在しか許されず長期的な商売の見通しを持ち得ないハイチ人商人、（3）その日暮らしの運び屋の三種類から構成されていて、

<sup>1</sup> ONFED

彼らには商品の多様化・高級化を考える動機や余裕がないことによる。一方、そうした動機、余裕を持ち得る地元根拠の商人、住人を国境市場に引き付ける制度的物的環境はまだ整っていない。

- 国境貿易関連で得られた収入が国境地域で投資されておらず、サントドミンゴのような都市に投資されている。その理由は第一に上記と同じく市場関係者の主体が域外からの人々に限られるためである。第二に、国境市場及び周辺の投資環境整備がほとんどなく、法律 28-01 による投資は国境市場とは関係なくバラバラに動いているためである（国境地域全体で 46 社が投資済み、36 社が承認待ち）。

現在、ONFED がダハボンの市場インフラと市場管理の改善の支援をしている。

このような機会を活用し、国境市場活動の集積化、多様化、高度化を図り、国境貿易クラスターまたは国境貿易の拠点となり、貿易関係ビジネスを惹き付けるようにすることを提言する。このことにより、より広い地域からの客層を惹き付け、多様なビジネスチャンスのために長く滞在することになり、また長く滞在できる環境も提供することによって、より多くのお金を地元で落とすことになる。

国境貿易に加え、国境市場は特に、貿易サポーティング産業や国境市場での販売機会を狙って近隣エリアへの食品加工業などへの投資を惹き付けることができる。

最後に、この国境貿易での利益は、道路の改善や生産者の組織化などによって、国境地域の農村地域にも及ばなければならない。

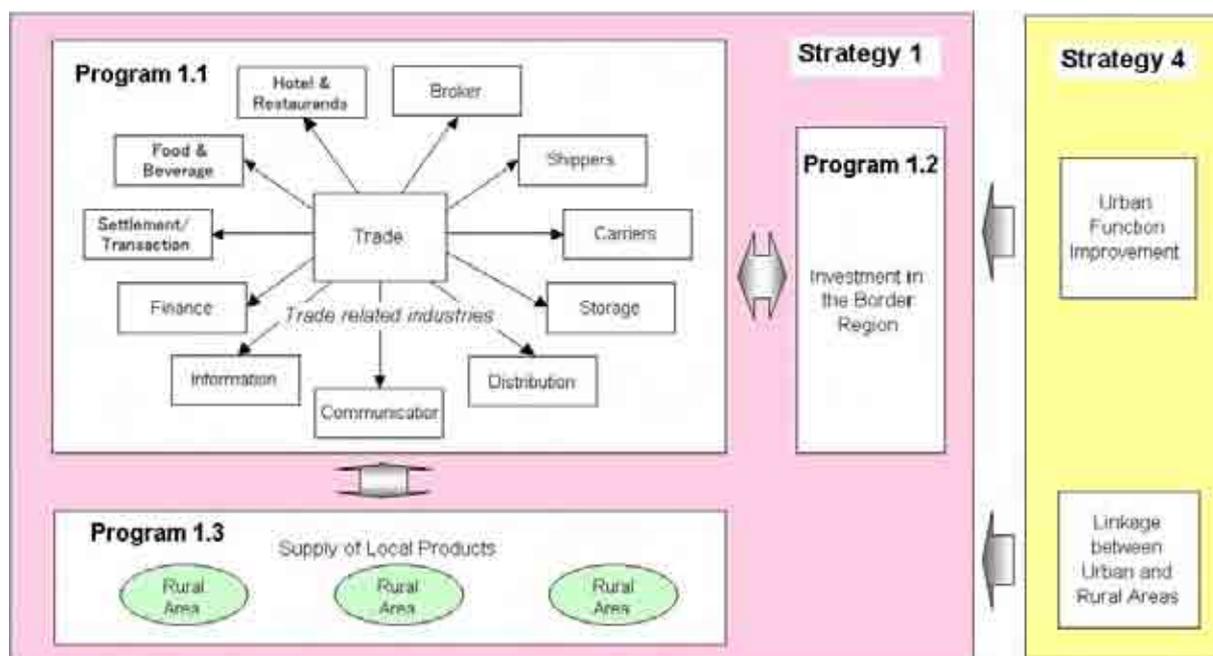


図 6.9 プログラムと戦略の関係

出所：JICA 調査団

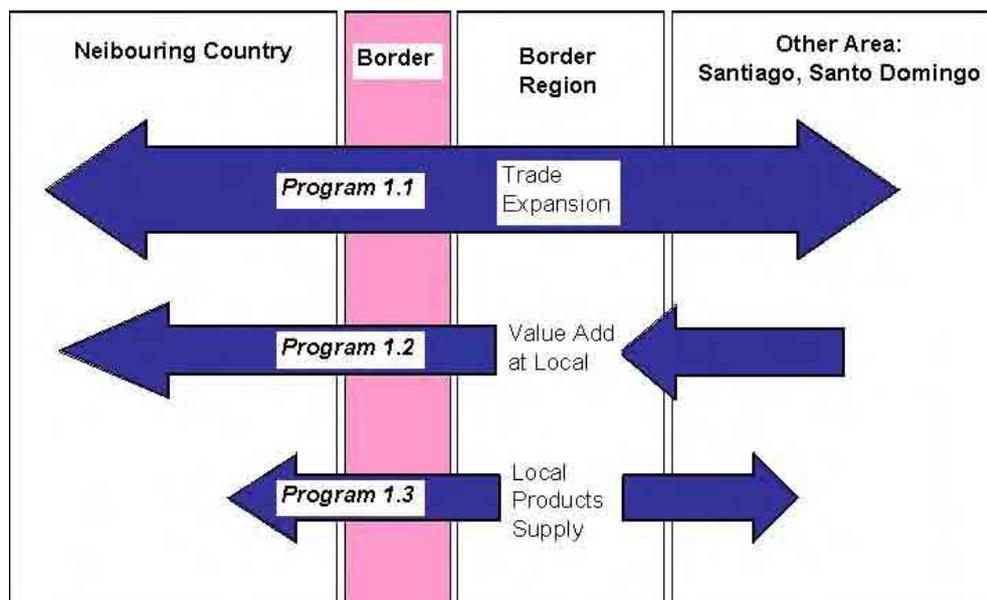


図 6.10 プログラムと市場

出所：JICA 調査団

(b) プログラム

プログラム 1.1 国境市場の機能を現代化する

- 品揃えを多様化し、多様な客層を惹き付ける
  - 安物、コピー製品、生鮮品、原材料品だけの市場から買い回り品など幅広い品ぞろえの市場へ
  - 中高級輸入品の保税販売区の設置：香水、電化製品、酒類など
  - 地元とハイチ側の両経済人の交流促進による中長期的な商業投資への機運づくり
- 貿易流通関連業務を多様化する。
  - 卸売業・金融・情報・物流（運輸、倉庫、梱包）など貿易をサポートする多様な高度なサービス業務の促進
  - その場限りの販売の場から将来に向けた商取引が行われる場への転換（例えば、特定農畜品に関する域内農民グループと国境市場参入業者の間の専任売買年次契約及び関連する投融資）
- そのための組織的な取組み
  - 市場の運営体制の組織化、市長・県知事の積極的関与。
  - 多様なアクターへの方向付け。とくに国境市場振興に関する長期方針の提示。
  - 市場業者の組織
- 以上のための施設及びその運営管理を充実する
  - 市場施設の整備・近代化：安全、衛生的、機能的な市場の創造
  - レストランや各種機能の設置によるアメニティの向上と付加価値創造

## - 国境通過車両の通関・通行の円滑化

**プログラム 1.2 国境地域への民間投資を促進する**

法律 28-01 を適用した投資は増加してきている。この機会を国境地域の発展に活用する。国境地域への投資を促進すると共に、国境地域の発展に結びつけるために、地元への波及効果や環境への配慮を確保する。

投資家のターゲットとして考慮するのは、第一に、貿易で蓄積された資本の地元への投資の促進である。国境市場への地元業者の参入を進める。地元業者は域外業者に比べると投資においても地元性向がより強いと考えられるからである。とくに運送業、倉庫業、卸売業、梱包業、修理業、飲料製造販売等の流通関連業種の需要は大きい。

第二に、隣国の市場及び貿易構造も考慮した地域外からの投資も誘致する。有望投資業種は、輸出需要が顕在化している加工食品（代表例はパスタ。保存・輸送が容易で低価格なため主力輸出品目となっている）並びにハイチで活発化している対米輸出向け労働集約産業（衣服等）への外国投資の上流部門であり、例えば布製造などがある。

このために、行うべきことは次の点である。

1. ボトムアップ型の戦略策定を進めると同時に、国境地域の各地及び全体のビジョンを示し、国境地域が将来どうなってゆくのかを内外に明らかにして、政府も公共投資をする旨をコミットメントする。
2. これに沿って、地元の人々や企業、政府関係者からなる国境地域投資促進委員会や投資アドバイザー制度など設置し投資誘致のための体制を作る。この上で投資誘致のためのプロモーションを行う。
3. 投資のための仕組みや投資環境を整備する。法律 28-01 号を利用する企業の国境市場周辺への誘致及び立地環境の整備が必要である。

まず、法律 28-01 地元への投資を誘引する仕組みを整備する。特に、国境市場における地元業者の参入拡大、既存ソーナフランカと国境市場との関連強化・近接化、国境貿易・国境市場関係業務に対する信用供与の促進などである。

また、企業立地のための電力・用水などのインフラの整備（[戦略 4]）や生活環境や都市環境の整備、特に道路ネットワークの整備（[戦略 4]）の計画を作成して公表する。

4. 地元への経済効果をいかに増大させるか、地元環境への配慮を如何に確保するかという点に留意する（法制度ガイドライン参照）。

**プログラム 1.3 国境市場への地元産品供給を増やす**

国境市場への地元産品供給を増やし、地元への経済的な波及効果を確保する。

どのような地元産品が国境市場で有望なのかは、ド国から隣国への輸出動向から可能性のあるものがある程度特定できる（表 5.7、表 5.11 参照）。隣国へ輸出している品目の中で国境地域において生産しているものには、鶏卵など畜産品、米など穀類、パスタなど加工食品、チーズなど酪農品、バナナや黒豆など野菜類がある。これら隣国で増加している食糧需要を反映した農産物や農産加工品が有望品目といえる。

これら農産物や農産加工品に対する隣国での需要を、ド国以外も含めた農産物の輸入動向からみると、米、パーム油、小麦、加工食品、牛乳、砂糖、鶏肉、豆類、パスタ、食用油、トマトペースト、パン、ニンニク、シリアル、果物ジュース、ソーセージ、チーズなどが上位に来ている（表 6.5 参照）。

表 6.5 隣国の農産物輸入

	生産品	量 (MT)	額 (000 US\$)	単価 (US\$)
1	Milled Paddy Rice	276,010	107,500	389
2	Wheat	283,877	52,000	183
3	Oil of Palm	74,347	39,674	534
4	Whole Milk, Evaporated	19,115	21,484	1,124
5	Sugar Refined	95,371	20,900	219
6	Flour of Wheat	55,673	18,750	337
7	Food Prepared	6,152	18,425	2,995
8	Beans, Dry	24,131	16,300	675
9	Oil of Soya Beans	19,100	16,200	848
10	Sugar (Centrifugal, Raw)	83,835	16,081	192
11	Chicken Meat	17,178	13,428	782
12	Beverages Dist Alcoholic	920	9,959	10,825
13	Dry Skim Cow Milk	4,162	9,028	2,169
14	Oil of Veget Origin	7,375	8,300	1,125
15	Lentils	14,539	7,400	509
16	Oils Hydrogenated	6,261	6,402	1,023
17	Tomato Paste	5,766	6,068	1,052
18	Food Prep.Flour,Malt Ext	6,326	5,510	871
19	Rice, Husked	21,594	5,507	255
20	Sugar Confectionery	4,487	5,215	1,162

出所：FAOSTAT

また、国境地域からの供給可能性として国境地域での農業生産量から、バナナ、米、ユカ、豆類、イモ、ソルガムなどの穀類や野菜に加えアボガドやレモン、パパイヤなどの果物の生産量が多い（表 6.6）。また、畜産農家の状況から、北部の県では酪農も盛んであり、酪農製品が供給可能である（表 6.7）。

表 6.6 国境地域での農産物の生産量 (2004 年)

	DAJABON	SANTIAGO RODRIGUEZ	BAHORUCO (NEYBA)	PEDERNALES	INDEPENDENCIA (JIMANI)	ESTRELLETA (ELIAS PIÑA)	MONTECRISTI	TOTAL REGION
BANANA (***)	3,294	15,627	1,282,737	82,510	405,296	9,201	1,470	1,800,135
RICE (*)	248,941						232,062	481,003
YUCCA (*)	131,499	101,127	1,660	8,724	12,056	42,996	5,732	303,794
CORN GRAIN (*)	9,615	5,846	8,460	2,721	29,641	56,764	12,535	125,582
PIGEON PEA (*)	2,217	1,624	28,785	19,391	48,544	13,932	1,288	115,781
PLANTAIN (**)	205	68	45,907	896	46,595	509	2,957	97,137
SORGHUM (*)				51,505	955		15,198	67,658
BLAK BEANS (*)	3,827	431	8,501	10,393	29,245	10,043		62,440
SWEET POTATO (*)	5,946	1,660	5,785	1,907	8,526	36,662	635	61,121
PEPPER (*)	4,967	12,341	473	7,316	19,189	2,265	5,447	51,998
RED BEANS (*)	6,912	1,848	9,567	272	10,081	9,043	14,238	51,961
POTATO (*)			216	40,345			40	40,601
AVOCADDO (**)	22	60	2,297	1,357	10,825	16,641		31,202
PUMKIN (*)	7,447	3,078	2,271	9,017	5,535	1,863	1,152	30,363
PEANUTS (*)	6,047	3,605		124	440	17,591	116	27,923
ONIONS (*)	217	81	2,773	11,619	7,852	2,390	2,413	27,345
EGGPLANT (*)	767	1,542	238	260	18,786	554	169	22,316
SABIL (*)							20,000	20,000
LEMON (**)	10,646	654	850	229	992	1,500		14,871
CARROT (*)				14,453	40		20	14,513
PAPAYA (*)	3,752	1,965	1,012	3,280	3,701		743	14,453
MELON (*)	103	35	15	15	346		13,266	13,780
ORANGE (*)	2,819	164	3,441	5,829	1,308			13,561
NAME (*)	909	48	110		1,246	6,607		8,920
CUCUMBER (*)	140	4,307		16	3,791	12	257	8,523
GREEN CORIANDER (*)	5,600		1,654	2	11	4	23	7,294
WHITE MALANGA (*)	1,195	1,133	270		360	3,030		5,988
WHITE BEANS (*)	87		4,969	20	681			5,757
CHAYOTE (**)	2,414	6	249		1,966			4,635
SALADA TOMATOE (*)	7	203	38	2,900	926	63	16	4,153
CELERY (*)			733		2,370			3,103
GREEN CORN					2,122			2,122
GARAPEFLUIT (**)			1,444	306	7			1,757
OKRA (**)	677	646	3	34	48		10	1,418
COCONUT MALANGA (*)					1,188			1,188
GRAPE (*)			956					956
WATERMELON (**)	148	75	211	15	82		166	697
PINEAPPLE (*)							450	450
PASSION FRUIT (**)	35	108	265	21				429
RULO (**)						384		384
CABBAGE (**)	18	8	17	219		19		281
LETTUCE (**)	68	17	7	35	70	5	5	207
CHEERRY (*)			204					204
BEEF	4		21	66	13		13	117
CEB OLLIN (*)					100			100
DRY CORIANDER (*)			39					39
YELLOW MALANGA (*)	20							20
GARLIC (*)			11					11

注: (\*) Quintal, (\*\*) Thousands, (\*\*\*) Bunch

出所: Secretaria de Agricultura

表 6.7 製品目的別の畜産農家数

県	肉		ミルク		肉及びミルク		計	
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
Bahoruco	490	12.1	208	5.2	3,338	82.7	4,036	100
Dajabón	4,006	15.6	3,753	14.6	17,945	69.8	25,704	100
Elias Piña	1,441	37.5	409	10.6	1,997	51.9	3,847	100
Independencia	2,146	21.8	343	3.5	7,359	74.7	9,848	100
Monte Cristi	1,961	9.5	3,669	17.9	14,922	72.6	20,552	100
Pedernales	4,769	54.2	409	4.6	6,627	41.2	11,805	100
Santiago Rodriguez	3,706	18	6,088	29.5	10,837	52.5	20,631	100
合計	18,519		14,879		63,025		96,423	

出所: Registro Nacional de Productores Agropecuarios, SEA, 1998.

このようなマクロのデータから、隣国で需要の増加しており、かつ国境地域で生産し供給可能

である品目としては、農産物、畜産物、酪農品、食品や加工食品が有望であることが分かる。

ただ、この品目の中のどれを生産すべきかについては、あくまでビジネスの話である。刻々と変化する市場動向を睨んで、どのようにアプローチするか絶えず考えてアプローチする必要がある。従って、ビジネスマンを如何に取り込んで開発を行うか、地域リーダー特にビジネスマインドを持ったリーダー育成が必要となってくる。

また、その有望品目は地域によって異なる。国境地域は南北に長く、隣接するハイチ市場も異なり、国境地域のキャパシティも異なる。各地域レベルで市場動向と供給側の条件から何をすべきかを検討し、戦略的にアプローチする必要がある。

例えば、ダハボン県のロマデカブレラ市やその隣のサンチアゴドリゲス県では、キャッサバを原料に家内工業でカサーベを作っている家族や、そこで収穫されるフルーツを原料にジャムなどに加工している家内工業が多い。これらの製品の一部は国境市場に供給されているが、個別に行われ、組織的な活動となっていない。これらの生産者グループが、如何にビジネスマインドを持って、戦略的にアプローチできるか、そのような体制を作ることが重要となってくる。

従って、次のような地元産品供給の取組みを行う。

1. 各国境地域で生産者グループ、ビジネスセクター、政府などからなる「地元産品委員会」のような地域で取り組む体制をつくる。
2. 国境地域全域並びに国境市場毎で、隣国近接市場の動向を把握する。また、常に把握する体制をつくる。
3. 各生産者グループなどから、供給可能性のある産品やグループをリストアップする。これらの可能性のありそうな有望産品を取りあげ、生産者、流通業者、市場関係者など関係者でバリューチェーンを繋げるための活動を行う。いくつかの域内小都市において運送、倉庫、生産情報、決済、流通などの農産品流通関連業者の育成を行う。これには、特に道路網の改善は重要な促進手段である→ [戦略4]

また、これらのグループのリーダーのビジネスマインド醸成やグループのマネジメント強化を行う。

## 戦略2：隣国と優先順位を共有する

### (a) 背景

国境地域の発展には隣国ハイチとの協調が不可欠である。理由は以下のとおり。

1. 国境地域は、自立的な経済圏を形成しにくい地理的制約の下にあって人口減少に伴う空洞化が危惧される。国境地域7県のうち既に4県（バホルコ、ダハボン、エリアスピー

ニャ、サンチャゴ・ロドリゲス) が 1993 年から 2002 年までの 10 年間で、1 割近い人口減少を経験している。同時に、ハイチからの大きな人口圧力を受け、社会問題、環境問題の潜在的原因になっている。

2. 他方で、ハイチの市場潜在力（人口 770 万人、うち首都のポルトープリンズに約 200 万人）に眼を向けると国境地域はハイチが自給できない数々の産品（とくに食料品、建材）を供給できる地理的、経済的優位性を持つ。
3. 両国政府が積極的に協調を図れば長期的には共存共栄関係を成立させ得る。そのときには、国境地域は、両国首都間の中継拠点となり得る（国境からポルトープリンズまで）。

ハイチはいまだラ米の最貧国だが、2006 年、Rene Preval 大統領が復活以来、政治的には安定している。このまま安定が続けば経済成長が始まるだろう。そのときのハイチの比較優位は伝統的輸出農業の加え、安くて豊富な労働力を背景にした輸出加工業となろう。既に中国、韓国他からの外資が進出中である。他方、ハイチでは農業環境が荒廃を続けている。食料自給は少なくとも当分困難であり、日常生活品供給とともにドミニカ共和国への依存が拡大、多様化するだろう。

両国関係はいまのところ大統領同士の個人的信頼関係がベースになっている。両者のイニシアティブにより 1998 年には両国間直接の郵便が開始された。また、2007 年 3 月には Framework Agreement of Research and Technical Cooperation and Public Policies の合意に至っている。同時に、民間部門及び地方レベルでいくつかのチャンネルが形成されている。以下が挙げられる。

- Northeastern Association of Wholesales of Chicken and Eggs を通じた対ハイチ貿易の交渉、
- Municipal Association for Development of Macasies River Watershed (AROMA) を通じた両国国境都市市長同士の交流、
- Dominican Association of Free Zones (ADOZONA) と Association of Industries of Haiti との民間協力合意（2007）

また、いくつかの援助国が、ゆっくりとではあるが環境保全、コミュニティ開発等の分野で国境をまたがる事業を支援中である。以下が挙げられる。

UNDP/CIDA/GTZ/USAID : Antibonito River Basin Development

FUDECO/USAI: 両国間をまたぐ一連のキャパシティ・デベロップメント・プロジェクト

ONFED/EU: 道路改良、Masacre Riverの橋

Port of Manzanillo計画

Lakes Enriquillos & Azuelの保全

PADF/USAID: Nou-Nuestra Frontera Program

Social Services and Dominican Church/NORAD: 国境植林

こうした進展はあるものの、大きな障害が二つある。第一はトップレベルでの信頼関係をフォローする体制が弱いことである。第二は、100-150 万人にのぼるとされるハイチからの移民

(不法滞在者を含む)、麻薬取引、エイズ、森林伐採、犯罪などが慢性的な社会問題及び不信感を形成していることである。とくに麻薬問題についてはレオネル大統領が 2007 年の国連総会演説で国際協調による解決を訴えている。

## (b) プログラム

近年のこうした進展及び障害に鑑み、以下の 4 プログラムを提案する。

### プログラム 2.1 相互理解の促進

トップレベルの交流をフォローできる行政体制を整備する。とくに DR-Haiti Commission の事務局機能の強化を通じて部門ごとの対話を促進する。同時に民間部門での交流組織、交渉窓口と行政との協調を進める。このためハイチとの交流、協調、交渉に関する情報の共有を図る。また国境問題に関して、COMUNIDAD DIGNA, Consejo Cordinacion Zona Especial LF Cabinet Social, Consejo Nacional de Fronteras, DGDF, DG Promocion Comunidadse Fronto, FFAA, INDESUR, INDENOR, PROCOMUNDAS 他多くの組織が設立されているが、これらを見直し、全体としての効率向上を図る。

両国関係促進の一つの大きな障害がハイチ政府の人材不足にあることに鑑み、ハイチ政府職員への教育訓練を進める。既にドミニカ政府が自国内の治安のためにもハイチ警察官の研修を開始している。ただしより広い分野では、第三国研修等の国際的な支援が重要であろう。

この 3 月に合意が予定されている両国間自由貿易協定をはじめ、経済面における現行の制度的枠組みの具体化を促進する。二国間だけでなく、地域協力（カリブ諸国共同体）の枠組みの活用も有効である。麻薬取引防止、生物多様性保護などのテーマが既に挙げている。

### プログラム 2.2 インフラストラクチャー整備

国境地域内に利益をもたらし得る両国間協力に向けたインフラ整備を促進する。とくに以下が重要である。

- 両国間アクセスの改善にとって重要な橋の改良、新設。
- 国境沿い南北道路 (Bordu Highway)
- Manzanillo 港の拡充。同港はドミニカ共和国最深の港であり、周辺にはカリブ海諸国市場を対象とした石油精製基地計画 (2007.7 リビア資本提案) もある。
- 国境通過交通の円滑化 (道路整備、駐車場整備、通関手続き、出入国手続き等)

### プログラム 2.3 国境管理

ハイチからの継続的な不法入国、麻薬持ち込み、エイズ感染、森林盗伐 (首都のエネルギー供給)、水産資源略奪、不法入国者による殺人傷害等に対して、ドミニカ政府は 2007 年以来、国境警備 Border Security Group (CESFRONT) を強化している。しかし国境線の長さは 280 キロ

に及び、取り締まりが一律徹底していないことも主要紙で報道されている。より実地的な警備を強化に向けて以下のような方策を検討することが両国の信頼関係及び国境市場の発展にとって重要である。

- 国境貿易拠点以外における国境の強化。
- 国境貿易拠点における出入国管理及び通関の近代化と徹底。

#### プログラム 2.4 イスパニョーラ島全体として取り組むべき共通課題

ドミニカ共和国のみでなく、イスパニョーラ全島としての共通課題について取り組む。これらには、次のものがある。

- 防災体制：ドミニカ側における防災体制は国境地域だけでなくハイチ側にも裨益するところが大きい。
- イスパニョーラ島としての環境管理：現在、いくつかの国際ドナーが支援している Antibonito 及び Massacre 流域環境管理体制の整備。

### 戦略3：環境を保全しエコツーリズムに備える

#### (a) 背景

国境地域には、下表に示すように多くの開発されていない観光資源がある。これらの多くは自然や文化的資源である。これらの資源は、ドミニカ共和国が国際観光地として評価を確立している「太陽とビーチと海」タイプの資源ではない。

表 6.8 国境地域の観光資源の評価

	Market Segment							
	工芸	アドベンチャー	文化	マリンスポーツ	自然	スポーツフィッシング	太陽と海	滞在
Barahona - 潜在力	X		X				X	X
Pedernalez 現状					X		X	
Montecristi 潜在力		X		X	X			
Montecristi 現状				X				

出所: Sertur, Plan Estrategico de Desarrollo Turistico de la Republica Dominicana.

特に、国境地域には多くの自然資源がある。国境地域には、全国の87の国立保護地区のうち23地区があり、エコツーリズム資源となり得る自然資源に恵まれている(下表参照)。特に、北部のモンテクリスティの Estero Hondo には2006年には7万人の観光客が訪れている。南部のエンリキージョ自然資源区にはエコツーリズム資源が集中している。更に、国境地域の周辺の Jarabacoa と中央山脈はエコツーリズム目的地となっている。しかし、森林減少などの自然資源の劣化もみられる。また、国境地域は政情の安定してきた隣国への観光拠点としても期待さ

れている。

表 6.9 国境地域の国立自然保護区

カテゴリー	名前	県
River	Río Chacuey Wild Life Protection Area	Montecristi
Mountain/Forest/Dune	Villa Elisa Scientific Reserve	Montecristi
Sea/Island	Cayos Siete Hermanos Wild Life Protection Area	Montecristi
Lagoon	Laguna Saladilla Wild Life Protection Area	Montecristi
Mountain/Forest/Dune	Las Matas Forest Reserve	Montecristi
Mountain/Forest/Dune	Río Cana Forest Reserve	Montecristi
Sea/Island	Monte Cristi Marine National Park (EL HONDO)	Montecristi
Mountain/Forest/Dune	El Morro National Park	Montecristi
Sea/Island	Manglares del Estero Balsa National park	Montecristi
Mountain/Forest/Dune	Cerros de Chacuey Forest Reserve	Dajabón
Mountain/Forest/Dune	Cayuco Forest Reserve	Dajabón
Mountain/Forest/Dune	Alto Mao Forest Reserve	Santiago Rodoríguez
Mountain/Forest/Dune	Armando Bermúdez National Parks	Santiago Rodoríguez
Mountain/Forest/Dune	Nalga de Maco National Park	Santiago Rodoríguez, Elías Piña
Mountain/Forest/Dune	Cerro de San Francisco Natural Monument	Elías Piña
Lagoon	Lago Enriquillo e Isla Cabritos National Park	Bahoruco, Independencia
Mountain/Forest/Dune	Sierra de Ne ba National Park	Bahoruco, Independencia
Mountain/Forest/Dune	Sierra de Bahoruco National Park	Independencia, Pedernales
Mountain/Forest/Dune	Las Caobas Natural Monument	Independencia
Mountain/Forest/Dune	Los Cacheos Natural Monument	Independencia
Mountain/Forest/Sea Mixed	Jaragua National Park	Pedernales
Lagoon	Oviedo Lagoon in Jaragua National Park	Pedernales
Sea/Island	Cabo Rojo - Bahía de las Águilas National Recreation Area	Pedernales

出所：環境省

これらの国立保護地区への来訪者数をエコツーリズム市場として推定できる。全国の国立保護区には76万人が来訪し、うち外国人が84%を占めている。このうち国境地域では9万人余が訪れている。北部のEstero Hondoでは7万人のうちの97%を外国人が占めている。Puerto Plataに滞在する観光客の日帰りルートとなっている。一方、南部のJaraguaでは6千人のうちドミニカ人が93%を、Lago Enriquilloでは8千人のうち92%をドミニカ人が占めている。

表 6.10 国境地域の自然環境保護区への来訪者数

保護区		国内	(%)	国際	(%)	計
Estero Hondo (Montecristi)	Montecristi	2,441	3.4	68,367	96.6	70,808
Armando Bermudez	Santiago Rodoríguez	2,461	80.4	601	19.6	3,062
Lago Enriquillo e Isla Cabritos	Bahoruco, Independencia	7,257	92.0	628	8.0	7,885
Sierra de Bahoruco	Independencia, Pedernales	3,683	85.6	621	14.4	4,304
Jaragua	Pedernales	5,565	93.1	413	6.9	5,978
<b>国境地域計</b>		<b>21,407</b>	<b>23.3</b>	<b>70,630</b>	<b>76.7</b>	<b>92,037</b>
<b>Major Protected Areas in Other Region</b>						
Cueva de los Tres Ojos de Santo Domingo		29,077	22.1	102,352	77.9	131,429
PN Del Este (Saona Island)		1,877	0.5	356,168	99.5	358,045
<b>合計</b>		<b>123,426</b>	<b>16.2</b>	<b>640,324</b>	<b>83.8</b>	<b>763,750</b>

出所：環境省

ド国の観光市場全体としては、2006年には年間350万人の外国人を受入れ、ドミニカ経済の主要な外貨獲得源(380万ドル、2006)となっている。しかし、このほとんどが東部(Punta Cana,

Samana)、北部(Puerto Plata)、中央(Santo Domingo/ Boca Chica/ Juan Dolio) に集中し、「太陽とビーチ」型の囲い込み観光である。

表 6.11 空港別の外国観光客の入れ込み数のシェア(%、2007年)

Punta Cana	Puerto Plata	Las Americas	La Romana	Cibao	El Catey, Samana	Lalsabela
52.17	15.81	19.73	5.9	4.34	1.77	0.38

出所：Banco Central

このタイプの観光は、国民経済への貢献が大きいわりには、地元経済への波及が限られている。また外国のアップマーケットに合わせたサービスを売り物にしているため、国内観光需要とはあまり合致していない。UNDPによると、近年観光産業の成長の著しい、プンタカーナを中心とする東部では、貧困の状況は改善されていないと報告されている。このためド国の観光セクターでは、政府及び民間において国際的な競争力を増すためにも観光商品の多様化が求められている。これに伴うコミュニティへの便益の波及も期待されている。

国境地域にある資源を活用すれば、すぐに競争力ある観光開発ができるわけではない。ドミニカ共和国の観光市場は、今のところ「太陽とビーチと海」を求める国際観光客市場にある。国境地域にも「太陽とビーチ観光」の資源もあるが、空港からのアクセスも悪いことや、環境に対する影響の議論もありあまり開発されていない。

これに対して、国境地域の地元波及効果を考えたかたちの観光業を導入する必要がある。国境地域にはエコツーリズム資源があり、この資源の特性から、エコツーリズム市場がターゲットとなるべきである。しかし、エコツーリズム市場がド国で育つには時間を要する。経済成長が進むにつれ、国内観光需要も拡大する。また、外国人観光客は平均9.26日(2006年)滞在する。このうちの1日、エコツーリズム資源を訪れることも期待できる。将来の機会といえる。

ドミニカ共和国ではエコツーリズム市場は十分に成長していない。よって、次第に成長して来る国内外の市場に対してアプローチしてゆくことが必要である。これと同時に、エコツーリズムが国境地域の主流になるまで、自然と文化環境を大事に保全する必要がある。国境地域の自然環境は脆弱であり、管理が必要である。国境地域の環境管理はコミュニティ(住民、住民グループ、地元NGOを主体とする地縁的な集まり)のイニシアティブが必要である。この理由は、散在している人々をして、行政の力によってトップダウンで管理させることは困難で効果的でないからである。

観光、とくにエコツーリズムの促進のため、制度面の枠組みが徐々に形成されつつある。法266-04によって、バラホナ及びエリアスピーニャはエコツーリズム県として指定されている(法212-04及び法156-06)。エコツーリズム委員会(Consejo de Ecoturismo)が設立されている県もあるが、国境地域ではまだである。またバラホナ、ペデルナレス、バホルコは、南西部観光開発優先地域に指定された。観光全体をカバーする制度としては、国の優先政策として観光開発を指定した大統領令447-03(2003年)の下、観光委員会(Comision de Turismo)が国、県、市の各レベルにおいて設立されている(法121-66)。こうした制度整備は、エコツー

リズムのためには、自然環境に関するローカルレベルでのモニタリング、保存運動が重要だとの意識に基づいている。この意識は本調査のキャパシティ・デベロップメント実証調査においても把握できた。ただ、こうした制度と意識は、実際の活動にはまだつながっておらず、今後の課題となっている。



図 6.11 南部のエンリキージョ地域の観光資源

出所：Embajada de Espana en Republica Dominicana – Agencia Espana Cooperacion Internacional, Diagnostico de la situation del turismo en la region Enriquillo, 2007

### (b) プログラム

環境保全のためのプログラムとエコツーリズムのためのプログラムを提案する。両方とも地方イニシアティブを重視し、地方レベルにおける既存の組織制度を十分活用しながら進める。当面は環境保全プログラムを重視する。その成果に立って、エコツーリズム振興プログラムを展開していく。エコツーリズム振興はハイチの自然へのアクセスも念頭に置く。

#### プログラム 3.1 コミュニティによる自然資源管理を行う

- 市・県レベルで自然資源管理に取り組む体制を作る。行政、学校、協会、地元経済団体、関係 NGO 等がそのメンバーとなる。これらメンバーから成るタスクフォースによって保護すべき生物、地区のインベントリーを市・県ごとに作成し、開発評議会でオーソライ

ズする。対象は国が指定しているエリアである。そこで重点的に保存すべき特定の生物、地区を選定する。ただし開発の趨勢に反した建前だけの保存は効果が薄いので、地区指定に際しては、保存をあきらめる地区、重点的に保存すべき地区があることを想定する。選定基準は市・県ごとに住民参加方式で決める。

- 地方イニシアティブによる保護推進のため、学校、協会等を中心として、児童、住民を対象とした啓蒙活動を行う。上記インベントリー及びその策定プロセスは、啓蒙活動の有用な材料ともなる。
- 特定の生物、地区の保全状況に関する巡回モニタリングを定期的に行う。そのため、地元ボランティアによるモニタリング体制を組織する。モニタリング結果は、保存インベントリーの改訂、啓蒙活動にフィードバックさせる。
- 地元の利益に直結する植林及びその維持を地元主導により積極化する。とくに防災上、重要な水源涵養林を重視し、ドナー、NGO、関係省庁の積極的参加を喚起する。

### プログラム 3.2 地元資源の価値を見直し観光資源として活用する

エコツーリズム振興戦略を策定する。その過程を通じて、制度的にオーソライズされている市・県レベルの観光委員会を実質化していく。気運・潜在的集客力の比較的大きい県（例えばバホルコ）に絞って地元経済人、特産品の生産者、自然環境保全活動参加者、NGO、市・県のスタッフを組織していく。以下が、戦略がとくに留意すべき点として想定される。

- 「ド」国観光市場の分析と国境地域エコツーリズムにとってのターゲット市場
- オールインクルーシブ型・高級市場指向の大規模開発と既存都市依存型・一般市場指向の観光振興との連携可能性
- 環境配慮観光基準の作成（とくに地下水掘削、下排水、廃棄物処理）
- 地元特産品（例：果物、ワイン等）の観光価値の活用
- 市・県の開発計画（とくに保存に関する土地利用指針）における観光の位置づけ
- エコツーリズムのためのインフラ整備を進める。とくに重点保存地区における遊歩道、案内図、標識、ゴミ箱等の整備、主要都市の中心地区における歩道、街灯、街路樹の整備及び商業施設の誘致。

戦略 4 : 中核都市を形成し、かつ農村との一体的な発展を図る

(a) 背景

この戦略の主な狙いは中核的な都市の人口吸収力及び経済的影響圏を拡大することである。そのことにより地域内の経済循環、人口定着を促進し、都市・農村間の格差を緩和する。

政府は広域行政の単位として Region の設定を検討中であり、現在の素案は、図のとおりである。国境地域 7 県は、三つの Region に分けられ、いずれも中心都市は国境地域に属さないことになる。

この背景には、国境地域における中心都市機能がある。表 6.5 に国境地域の都市人口

(Municipio の都市部のみの人口) を示す。いずれも 2 万人以下の人口しかなく、国土の都市ヒエラルキーからすると、末端に位置するものである (図 6.10)。



図 6.12 Region 行政区分案

出所 : Ley710-04 30 julio 2004

表 6.12 国境地域の都市人口

県	都市	人口	県	都市	人口
Bahoruco	Neiba	18,084	Dajabon	Dajabon	16,293
	Galvan	6,096		Loma de Cabrera	6,938
	Los Rios	4,491		Partido	2,254
	Tamayo	6,609		Restracion	2,110
	Ubilla	2,203		El Pino	1,588
	Villa Jaragua	9,348		Monte Cristi	San Fernando de Monte Cristi
	El Pamar	2,473	Castauelas		4,041
Independencia	Jimani	5,828	Guayubin		2,119
	Duverge	12,043	Las Matas de Santa Cruz		9,816
	La Descubierta	5,136	Pepillo Salcedo (Manzanillo)		3,706
	Mella	1,884	Villa Vazquez	11,348	
	Fostrer Rio	2,850	Villa Elisa	1,099	
	Cristobal	2,546	Hatillo Palma	3,435	
Pedernales	Guayabal	1,400	Cana Chapeton	1,690	
	Pedernales	10,276	Santiago Rodriguez	San Ignacio de Sabaneta	16,236
	Oviedo	2,556		Villa Los Almacigos	2,952
Juancho	1,552	Moncion		6,757	
Elias Piña	Comendador	11,323			
	Banica	1,458			
	El Llano	2,464			
	Hondo Valle	3,748			
	Pedro Santana	1,183			
	Juan Santiago	1,565			
	Rio Limpio	1,390			

出所 : ONAPLAN. 2005. Sistema de Information Geographica de Pobreza.

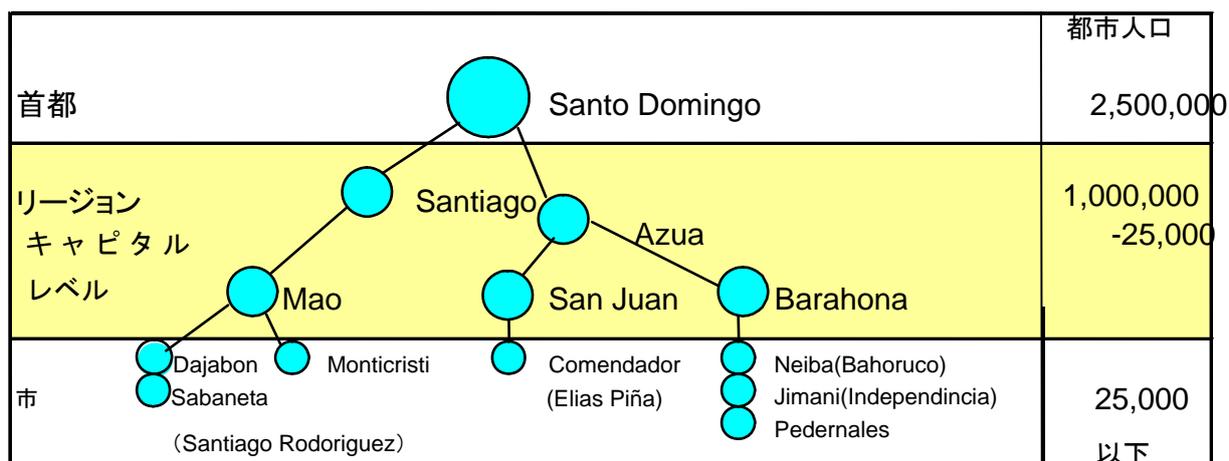


図 6.13 国境地域から見た都市ヒエラルキー

出所：JICA 調査団

現状では国境地域の中核となり得る都市は存在しない。したがって人口吸収力の限られている農村部の若年層流出は域内都市に向かってではなく、直接に首都方面に向かっている。これが地域全体の停滞につながっている。しかし国境の向こう側（ハイチ）の人口、市場を視野に入れる国内都市ヒエラルキーの末端に位置する国境諸都市に中核都市としての可能性が出てくる。魅力的な中核都市の成長は若者たちにも重要である。サントドミンゴからの出張者の多くが一泊さえもしたがらない理由に貧弱な都市環境がある。

中核都市の発展のためには、その経済的エンジンが不可欠である。戦略1で提案する国境市場機能の現代化、民間投資促進、国境市場への地元産品供給の増大は、国境地域経済の活性化を狙いとするが、まさにこれが中核都市の経済的エンジンの強化に該当する。エンジン強化の方策としては大きく製造業先行かサービス業（流通、運輸、修理、建設等）先行かの選択があり得る。多くの途上国においてサービス業のバックアップを伴わないままに製造業先行戦略が採られ、失敗を重ねてきた。製造業が先行して成功するのは諸サービスの自給体制が整った大企業が中核となる場合にほぼ限られる。遠隔地でのソーナフランカの失敗ないし停滞も例外ではない。一方、サービス業の集積が製造業発展（とくに中小企業）に必要な外部経済を形成し、その成長基盤となる例は多く見られる。サービス業の重要性は農業に対しても同様である。農産品が一定のタイミング、品質、量を維持しつつ市場に届くのはサービス業の存在なくしてあり得ない。また農産品の種類、品質、量、タイミング等に関する市場の情報はこれらサービス業を通して農村に伝えられる。国境地域は、国境市場を核とするサービス業の発展潜在力が大きい。同時に、大企業主導の製造業発展の条件は少なくとも当面は考えにくい。したがって国境市場をはじめとする流通機能と農業・製造業との組み合わせが中核都市発展の経済的エンジンになるものと考えられる。具体的には以下が有望である。

- 1 流通関連
- 2 隣国市場向け食品製造業、建材製造業
- 3 ハイチの労働集約型輸出産業に対する中間財供給

現在、法律 No. 28-01 によって国境地域に進出している企業の業種構成は、こうした方向を示している。即ち、進出企業 44 社の約半数は農産品加工業であり、これに鉱産品、組み立て品、流通業が続いている（表 5.12 参照）。

これら中核都市は道路網整備及び流通経路の多角化によって経済圏を形成していくことが期待される。とくに農村から国境都市及び国境貿易拠点に向けての製品の増大にとって、都市圏の形成が重要である。道路はネットワークとしてはかなり形成されているものの、未舗装部分が多く、雨天走行が困難な部分も多いといわれている。また国境地域の北部と南部をつなぐ幹線はまだ完成されていない。

## (b) プログラム

### プログラム 4.1 中核都市の形成

地域内において北部及び南部にそれぞれ一カ所の中核都市を想定する。広域行政機能の所在（とくに県知事、DGDF 地域事務所の所在）、国境貿易活動との関連性、北部、南部それぞれにおける農村各地へのアクセスの良さを念頭に置き、北部ではダハボン、南部ではネイバをその対象とする。

ダハボンは、国境貿易の最大拠点であると同時に北部における先進米作地帯の中心でもある。それぞれ域内唯一の農業専門学校、及び小規模な公的職業専門学校（ONFED 支援）も所在する。こうした条件を背景に、先進的な住民リーダー及び NGO が国境地域内では最も活発な都市の一つである。一方、国境貿易市場は、都市中心部からやや孤立しており、地元経済との結びつきも弱い。また本プロジェクトの RRA によれば、北部住民にとって最重要問題とされているのは医療サービス、中等教育、雇用であり、中核都市としてのダハボンの課題は大きい。また周辺米作農地は保水能力が弱いこともあり、地元では国境貿易市場を念頭に置いた農産品多角化への期待が強い。

ネイバは、国境貿易都市ヒマニと南岸の港湾都市バラホナ（国境地域東隣りに所在）を東西に結び、かつ、南北国境道路が全線改良された場合には、南部から北部への出口となる交通の要衝である。ヒマニからハイチの首都ポルトープランスまでは現在でも車で小 1 時間である。サントドミンゴから国境地域方面への高速道路が国境地域まで全線開通すると、ネイバとヒマニは南部の経済をハイチ市場に結びつけるツインシティとなろう。県内にはぶどう、バナナをはじめとする果樹農業が集中し、エコツーリズムの一大拠点であるエンリキージョ湖に接する。RRA によれば、ヒマニ、コメンダートル、サンファン（国境地域外）といった周辺都市からの住民による買い物、買い付けが多いが、病院、公的職業訓練施設が皆無である。勿論こうした周辺都市にも存在しない。

観光客用のホテルもない。また南部は水源に恵まれないため、都市用水の不足が問題となっている。

また市街地環境の問題も大きい。以下のような点が観察された。

- 小さな公園はあるが、歩道はほとんどない。
- 商店は小規模なコルマドばかりで、スーパーマーケットや、複合商店街はほとんどない。
- 車は浸透しているのに、郊外型商店街はない。
- ホテルの数が少ない。
- バイパスがなく、都市を通過する道路が市街中心部まで入り込んでいる。市街地を通り抜けるのに右左折する必要がある、標識を見てもわからない。

こうしたポテンシャル及び主要な問題点に鑑みると、以下の充実が重要である。

#### 1) 国境市場と地域経済を結びつける経済・産業活動の活発化。

国境市場をひかえるという利点からして、まずは流通関連産業の集積が考えられる。国境市場において地元農産物が域外からの農産品に対して競争力を持つかどうかは農産品自体の品質、コストでなく、流通過程の質、生産性によるところが大きい。例えば生タマゴの安定的輸出は運送業、パッキング、冷凍業等の整備状況にかかっている。これらが整えば、輸送費用の面で有利な立場にある国境地域の競争力は大きい。果物、野菜、乳製品等についても同様である。流通関連業が成長すれば一定量の物流が集中する。そうすると加工業立地の機会も大きくなる。とくにハイチで需要の大きい食品関係、建材関係、その他の組立加工関係が有望である。食品関係では地元産品の加工（例えば乳製品）に加えて、低価格で輸送が容易な品目が有利である。例えば、パスタは既に主要輸出品目である。現在のところは首都方面からの製品が扱われているが、国境地域に加工工場が立地すれば、競争力は大きい。建材、組立加工は原価に占める輸送費用の比率が大きいため市場に近い地域からの搬出が有利となり易い。既にオートバイ、ソーラーパネルの組立、建築用資材製造などが進出している。以上に加えてハイチの労働集約型輸出産業に対する中間財供給も有望な分野である。ハイチでは既にその安価な労働力を狙って中国、韓国等の資本が米国向けの縫製業に進出している。しかし対象となる業種は単純労働集約的な分野に限られ、より技術・機械集約的な工程部分は輸入に頼っている。例えば縫製業に対する製糸、製布業等。こうした工程部分がド国、とりわけ国境地域に立地しうる可能性は大きい。

#### 2) 都市生活環境の向上

安全で便利な生活環境なくして投資家及び優良な労働力は定着しない。現在居住する人口の定住にとっても都市生活環境の整備が重要である。また後述する地方イニシアティブによる開発の推進のためには、域外からの資金、人材の誘致のみでは、中央政府によるよほどの集中的支援がなくては持続的し得ない。地元の生活環境を向上させ、現在住んでいる人々に裨益する開発を同時に進めることが持続的発展にとって不可欠である。とくに以下が重要と考えられる。

- 医療サービス
  - ダハボン既存病院の拡大及び多様化（ハイチ人患者及びエイズ等感染症への対応も当面の課題）

- ネイバにおける病院新設

- 職業訓練
  - ダハボン既存職業訓練施設の分野多様化
  - ネイバにおける職業訓練施設の新設
  - 両都市における情報システムにおける雇用情報
- 中等教育
  - 県内及び周辺都市からの中等教育需要に応える
- 都市計画の作成及び都市インフラ整備
  - 土地利用計画の策定、街づくり計画の策定
  - 街路、廃棄物処理
  - 国境市場及び周辺の街路、排水、廃棄物処理、交通処理（ダハボン）
  - 都市用水供給（ネイバ）
  - 商業施設の集中立地による賑わい、歩行者空間の演出
  - 来訪者のためのアメニティ向上（宿泊施設の増加、標識の改善）
- 中小企業振興
 

現行の競争力強化政策に沿い、農産品集荷・貿易、対ハイチ輸出用食品加工及び建材、輸送機器・機械・電気器具等修理、通信機器販売修理等の成長可能性に注目する。加えて、ダハボンでは組立加工（オートバイ、ソーラーパネル等）、冷凍業、ネイバでは鉱業機器修理の成長可能性に注目する。

### 3) NGO と市の連携

中核都市は中央主導ないし行政主導で形成される新都市ではない。既に経済社会活動が活発化している既存都市において民間主導の活動を行政の計画に結びつけ、同時に中央省庁によるプロジェクトを効果的かつ計画的にそうした既存都市に集中させることによって形成していくものである。国境地域の中核都市づくりで特に戦略的な課題は、国境市場と都市経済との連携、中核都市における既存公共施設の改善と有効活用、中核都市と周辺農村との緊密化である。両中核都市においては既に NGO の支援による都市づくりの動きが活発化し、国レベルでの制度改革に先行する動きを示している。代表例はダハボンでの都市計画である。ダハボン市では、現在のところ、周辺の市及び県の開発評議員会とも密接な連絡がとられている。国際協力が伴えば、こうした先行例を集中的に促進し、他の市に対するモデル、国の制度改革の推進材料としていくことができる。

## プログラム 4.2 都市と農村の連携強化

国境地域 7 県の内部連携を強化することによって、一体的な地域開発を進めることができる。とくに都市周辺農村部には比較的良好な農地が集中しており、新しい市場に応じた生産の多様化の可能性が大きい。また都市相互間のリンケージを強化することにより農村・農畜産業から都市市場・広域市場へのアクセスを多様化し、貧困農村部の市場機会、雇用機会を増やすことができる。農村部の貧困度はとくに著しく、ダハボンの例に示すとおりである（図 6.11 及び表 6.6）。

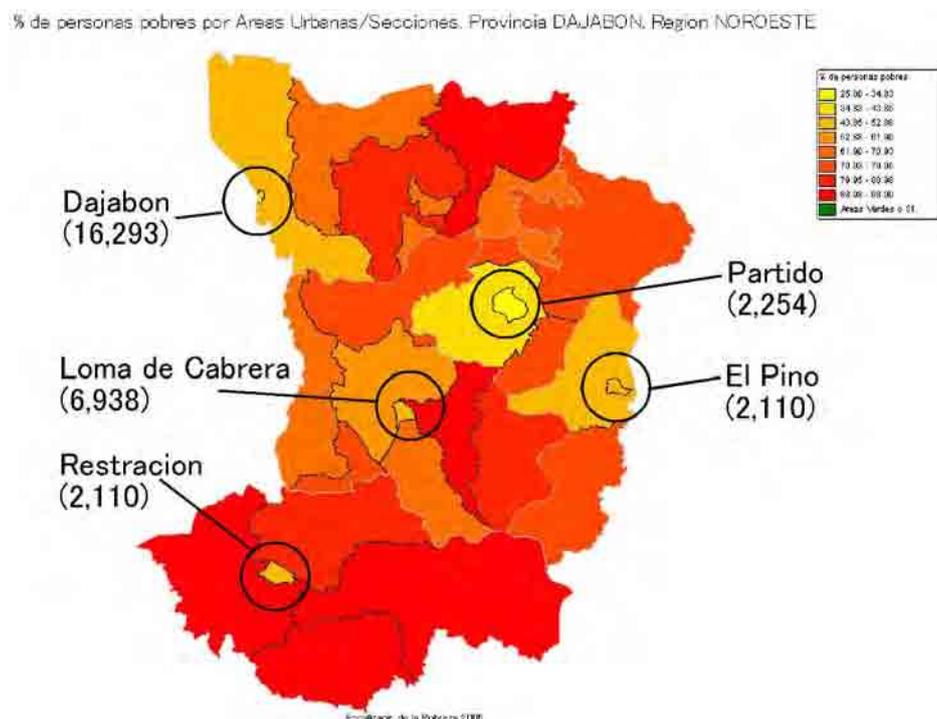


図 6.14 ダハボン県内の貧困率

: () 内の数字は都市人口（2002年）。

出所：ONAPLAN. 2005. Sistema de Information Geographica de Pobreza.

表 6.13 ダハボン県における都市-農村別貧困率

	貧困人口	総人口	貧困率
都市	12,460	29,183	43%
農村	22,506	32,823	69%
計	34,966	62,006	56%

出所：上記に同じ。

とりわけ重視すべきは、道路の修復、改良である。以下に国道網及びミュニシピオ道路を含む道路網の現状を示す。

中核都市及び国境貿易都市の重要性、既存道路網密度、主要都市間の連絡に鑑み、以下に重点を置く。

1. 中核都市（ダハボン、ネイバ）が所在するミュニシピオの既存幹線道路の修復維持
2. 国境貿易都市（ダハボン、エリアスピーニャ、コメンダトール、ヒマニ）が所在するミュニシピオ内の既存幹線道路の修復維持
3. 既存道路網密度の高い地域（ダハボン、モンテクリスティ、サンチャゴ・ロドリゲス、バホルコ各県）における既存ミュニシパル道路の修復維持
4. 県間道路の改良。とくに以下の南北両地区間連絡道路。
  - ネイバーサンフアン区間南部（国道化の方向） 17km
  - 国道 45 号ダハボンーコメンダトール区間 28km
  - 国道 47 号コメンダトールーヒマニ区間 43km
  - ペデルナーレスーヒマニ区間（国道化の方向） 49km

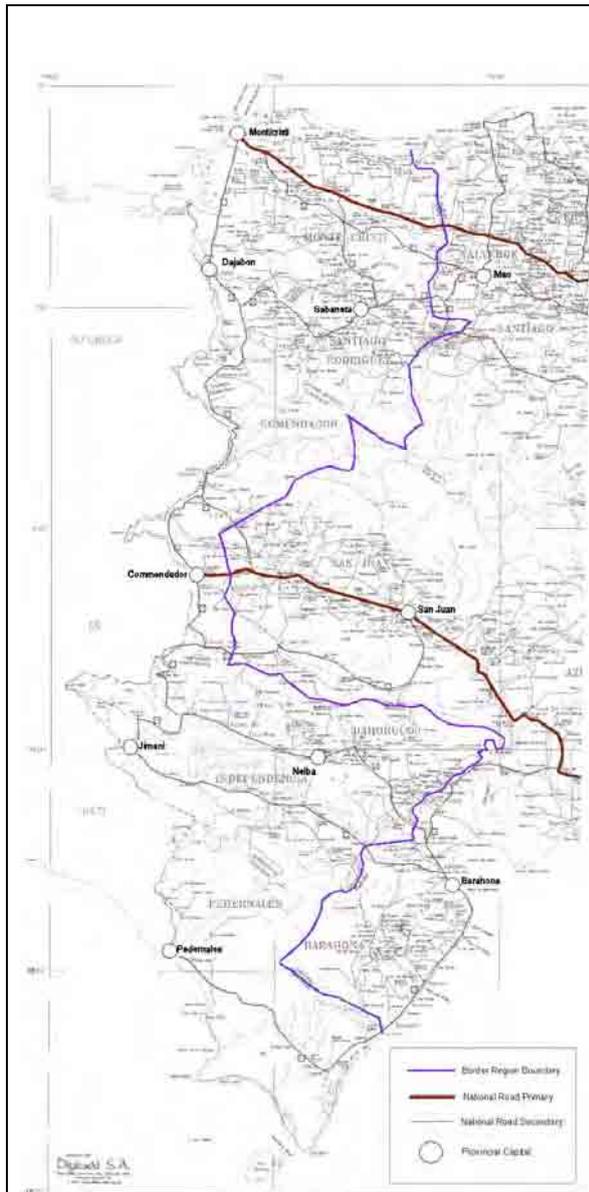


図 6.15 国境地域における国道網の現状

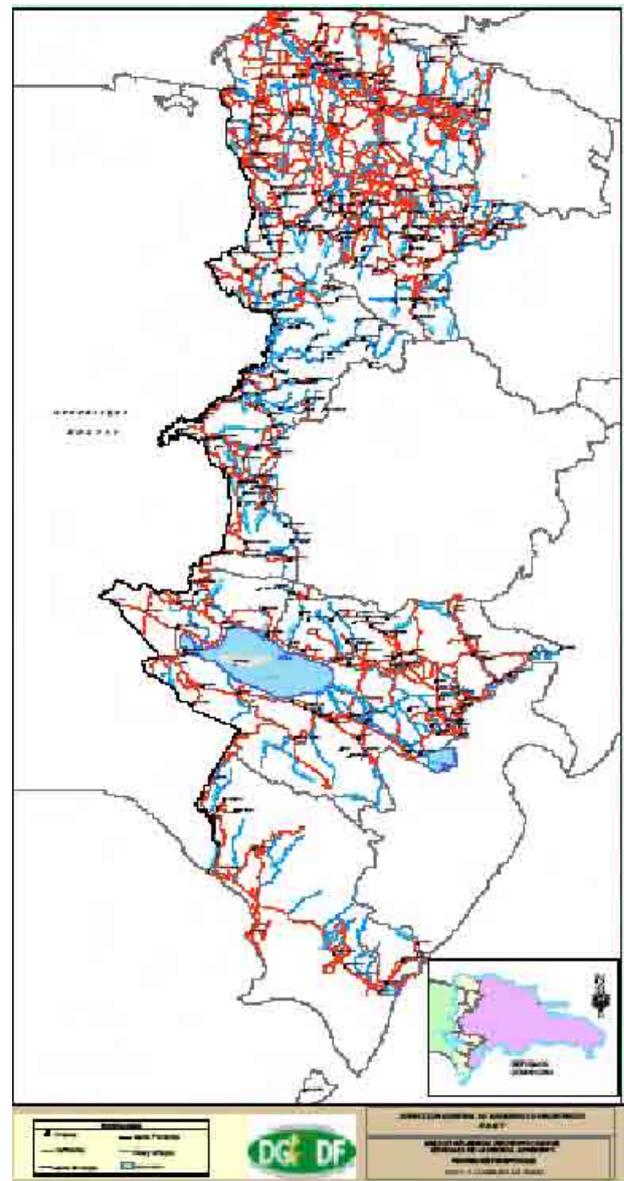


図 6.16 国境地域内既存道路網

出所：DGDF

**戦略5：コミュニティの経済的自立のため生産キャパシティを強化する****(a) 背景**

第5章にて述べたように、調査の各時点でキャパシティを分析してきた。国境地域の開発の効率や効果が低いという中心課題の根本要因は「地域が開発の主体でない」ことである。国境地域の開発の効率を上げて効果を上げるためには、地方イニシアティブによる開発を行うキャパシティ強化が鍵となる。しかし、地域のキャパシティについて、現在のところ、地域の市民を始めとするローカルレベルの関係者には依存傾向があると言える。経済的に自立できない点に要因があると言える。このため、現在の国境地域のかかえる最大の課題は、経済的に自立できる地域をつくることである。経済的に自立できる地域をつくるには、コミュニティレベルの所得を向上する必要がある。そのためには、国境地域のコミュニティの経済的な活動のためのキャパシティ（生産キャパシティ）を強化することが必要である。国境地域の人々の多くは農業や農産加工に従事している。これらを考慮した生産キャパシティの強化が必要である。

生産キャパシティの課題には、まず、コミュニティや生産グループが市場統合などの動きを見て、狙うべき市場を見据えて、その市場にあう品質のものを作り出荷していないというビジネス的能力の問題がある。市場競争に備えていないという点である。農業や農産加工品でも市場に応じた経営的能力、技術的能力、経済的能力などが必要となってくる。

次の課題としては、人々のキャパシティを活かす環境が整っていないという点である。そのうちの一つには、道路や情報網などのインフラストラクチャーが、声の大きな地域の利益誘導に応じて整備されており、経済活動の強化のために戦略的に整備されていない点である。

もう一つの環境としては、経済活動が活発化されるように、各種メカニズムやルールが整備されていないことである。

これら課題に対応するため、次のプログラムを提案する。

**(b) プログラムの提案****プログラム 5.1 地域の生産グループの経営、技術、資金的キャパシティを強化する**

現在のコミュニティや生産グループのビジネスに関するキャパシティを強化する。ポテンシャルのありそうなグループをスクリーニングし、ビジネスマインドや技術の教育を行う。これらには、経営、マーケティング、会計、ビジネス戦略、市場情報などがある。また、可能性のありそうな生產品やグループを対象に、組織化やバリューチェーン開発などを試行する。このビジネスサポート技術として、情報技術の教育も行う。また、特定のテーマや技術の向上の必要性が確認されたら、特定技術を習得する機会を提供する。

また、経済的なチャンスをつかむのに必要な経済的なキャパシティを強化するため、コミュニティに対するファンドを提供する。

更に、将来を支える人材の育成のために、基礎教育を充実させ、更に技術教育も充実させる。地域を支える人材は、高等教育機関を出た人材よりもポリテクニクなどの技術教育機関の充実が必要である。

### プログラム 5.2 生産キャパシティ強化のため戦略的にインフラストラクチャーを整備する

国境全域として、市場や経済活動が拡大するようなインフラネットワーク計画を策定する。これらは、国境貿易拠点、主要生産地、港湾などを結ぶネットワークや、観光サーキットのための道路ネットワークである。特に、生産地からマーケットへのアクセス網を整備する。将来的には、観光サーキットのための空港を整備する。国境地域の地域としての一体感を形作る国境縦断道路の計画を検討する。また、情報技術を地方でも使えるよう情報ネットワークを整備する。

コミュニティのインフラを整備するため DGDF などが抱える建設機械を、コミュニティのために有効活用する。政府の事業のみのために建設機械を使っている地域では、遊休機械が多い。コミュニティの需要を偏りなく取り上げ、コミュニティとの協働による、農村アクセス道路や貯水池などのインフラ整備を行う。

### プログラム 5.3 生産キャパシティ強化のためルールやメカニズムを整備する

国境貿易に関する透明なルールの徹底を行う。また、国境貿易における動植物検疫の徹底と透明化を行う。これらのルールについて、誰でもわかるように周知徹底を行う。

競争力向上のための品質管理のメカニズムを導入する。ターゲットとする市場の求める品質基準を満たす各種認証制度やそれを満たすための技術的なサポートを行う。また、各種トレードフェアや観光フェアなど、地域として産業を育成するイベントを定期開催する。



## 第7章 戦略の実施体制

### 7.1 戦略の実施に向けて

第6章で提示した戦略は国境地域全体がどのような方向に行くべきか、そのためにはどのような方法を取れば良いかを示している。国境地域は「自ら課題を解決できるようになり、持続的に発展する地域となる」ことを目指している。地方イニシアティブによる開発はそのために進める。そうすると共通の目標に向かって様々な機関がお互いに調整し継続する開発が行われ、課題にも適切にアプローチできるようになる。当面の課題は、経済機会が少なく貧困と人口減少の悪循環を招いているということであり、経済的な自立を促すアプローチが必要である。それには、国境市場という機会を地元経済のために最大限活用すべきである。そして、地元の住民、経済人、NGO、地方政府を巻き込んだ地方イニシアティブが不可欠となる。

この戦略を実行するとは、全体戦略に沿って、市・県レベルで地元の人達を巻き込んで、地元の人たちが戦略や計画を策定し、実行してゆくことである。決して、提示された戦略をブループリントとして、それに沿ってそのまま実行することではない。あくまで、指針として活用し、地域が自ら戦略を策定し実行してゆくことが狙いである。これがなければ、地域のキャパシティは向上せず、戦略が旧くなればまた外部の力に頼ることになる。

地元の人々が、活用できる機会である国境市場や観光資源は何であるか、自分たちの克服すべき弱みは何であるか、成長機会を最大限活かし農村に波及させるためには、どのようにインフラを整備すべきかなどを参加型で検討し、戦略を策定する。このことによって、地元の様々なアクターに、抱えている課題や地域の進む方向性などに関する共有意識が生まれ、関係者間の調整や相乗効果も生まれる。国境地域の開発に関するアクターは、これらのプロセスを通じて地域の抱える課題を把握し、それを解決するキャパシティを総体として向上させていくこととなる。

以上を踏まえて、第7.2節では、戦略の策定と実行に向けた地方イニシアティブ強化のために、次取るべきステップを、「実施体制の方針」として提示する。また、情報共有のための「情報管理の基本方針」も提示する。

第7.3節では、戦略と実施体制を踏まえた長期展望として、時間的な見通しを提示する。

提案した実施体制に沿って、様々なレベルで様々なアクターが共通目標に向かって戦略を実行してゆくことになる。その過程では、様々な事柄について置かれた立場のそれぞれ異なる関係アクターが共通の認識を持ち、その認識についてお互いに尊重してゆかなければならない。このように関係者が共通に尊重すべき事項として、第8章で実施体制整備ガイドラインを提示する。

## 7.2 実施体制の方針 (Implementing the Strategies)

### (1) 基本方針 (Underlying Principle)

本調査の問題提起である「国境地域の開発の効率や効果が低い」ことの根本的な要因は次にある

#### *「地域と地域の人々が主体となって開発を進めてこなかった」*

国境地域の開発は、主に国や国際協力などの外部のリソース、つまり他人の資源に頼ってきた。このために、今起きている現象には次のような傾向が見られる。

- 他人の資源であれば、自分たちのコストを考えなくてよい。従って、効率や効果には関心が向かない。
- 他人の資源であれば、これらの資源が調整なくバラバラに投入されていても関心は払われない。
- 他人の資源であれば、政策やプロジェクトが途中で終わっても関心事とはならない。
- 他人の資源であれば、次の選挙で選ばれた人にまた他人の資源を自分に持ってくるように頼む。
- 政治家は、自分の支持者に、他人の資源の配分を考える。
- 行政機関は、他人の資源の配分を代行し、選挙に勝った政党や政治家が自由に選ぶ。
- 行政機関は、地域の人々の開発に対する効率や効果についての関心が小さく、またチェックすることもないので、政治の決めた資源配分をする。

ド国政府もこのような課題を認識し、新公共投資法を成立させ、住民からのボトムアップでの開発の方向に大きく舵を切り大きくて困難な挑戦を進めている。

本調査は、このド国の将来へ向けた大きなイニシアティブを強くサポートする。サポートするにあたり、以下2つの大きな制約要因があることを認識した。

1. 住民の中に、長い間の習慣で、外に対する依存傾向が出来てしまっている。これと同時に「パターナリズム」があり、ド国のひとつのカルチャーとして根強く定着してしまっている。
2. ド国政府の打ち出している大きな将来へ向けての挑戦に向けて、政府機関側も具体的にどのように進めて行ってよいか模索中である。自分たちで進めてゆくためのある程度の経験を積む必要がある。

調査団はこのことを認識し、ド国の CP と協力して7ヶ月に亘り「地方イニシアティブによる開発」を進めるという、実証調査を行ってきた。また、これと補完的に「情報共有によるコーディネート」を促進する実証調査も実施してきた。

これらの実証調査を行った結果、次の点で小さいけれども「大きな動きとなる芽」があることを確認した。

1. 地域の市民の中に、自分たちで地域の様々な人々と協働で自分たちの開発を行う自信、動機や意欲が育ってきたこと
2. 地域の開発を支援した、政府機関の中にも、地域の開発を支援することに対する自信と意欲、支援する能力、つまりファシリテーション能力が育っていること。

小さな一歩がド国全体の開発への大きな動きにつながるよう、ド国政府、ドナーをはじめとする関係機関がこの芽を支援してゆくことを提案する。

従って、「地方イニシアティブによる開発を促進し具体化する」ことを戦略実行のための方針とする。戦略を実行に移してゆくことを通して、それぞれのキャパシティが向上するような戦略実行方針である。結果として自ら課題解決できるようになり、地域の持続的な発展が可能となるという実行方針である。

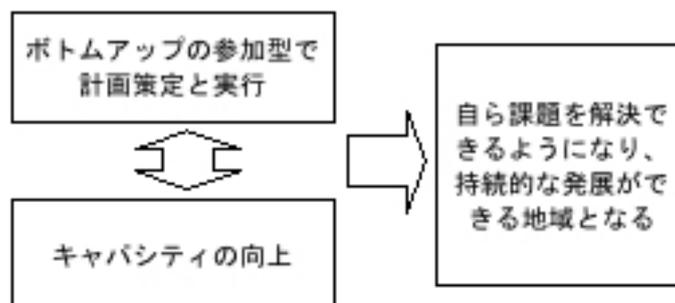


図 7.1 戦略実行の方針

出所：JICA 調査団

この方針に基づいて、戦略実施の方法を以下の通り提示する。

- (a) 戦略具体化・実行の手法としての実施体制モデル
- (b) 戦略具体化・実行のための行動計画
- (c) 当面の計画とモデルプロジェクト
- (d) 戦略実行へ向けての組織間の連携体制と事業実施手続き

(a) **戦略具体化・実行の手法としての実施体制モデル**

実証調査で、中央レベルでの戦略策定、地方レベルでの戦略策定、その中央へのフィードバックというプロセスをデザインし、実行してみた。

この結果、地方イニシアティブを重視して戦略が策定できた。ただ、策定プロセスに分析的な視点を強化する必要がわかり、調査団と CP で追加分析をして修正案を作成した。この案をワークショップの機会を活用して、地方の人達にも説明、討論し、おおむね了解が得られた。

また、経験共有ワークショップでは、県のワークショップで策定した行動計画を実際に、いろいろな機関と調整しながら実現した例もあるなど、キャパシティに予想を超える大きな向上成果があったことがわかった。

1. 国境地域という「地域」における開発は、地方のイニシアティブを重視すると良い結果が得られる。中央レベルの調整は困難を極めるが、地方では困難は少ない。
2. 国境地域でも、北部と南部では大きく異なる。小さい県レベルから地区レベル、更に国境全体というように進めると、次第に大きな調整もできる。

次のステップとしては、向上したキャパシティを用い、「地方イニシアティブ・キャパシティ開発モデル」により、次のステップとしての戦略の具体化、戦略の実行を行う。ここで“地方”とは、市及び県のレベルを指す。

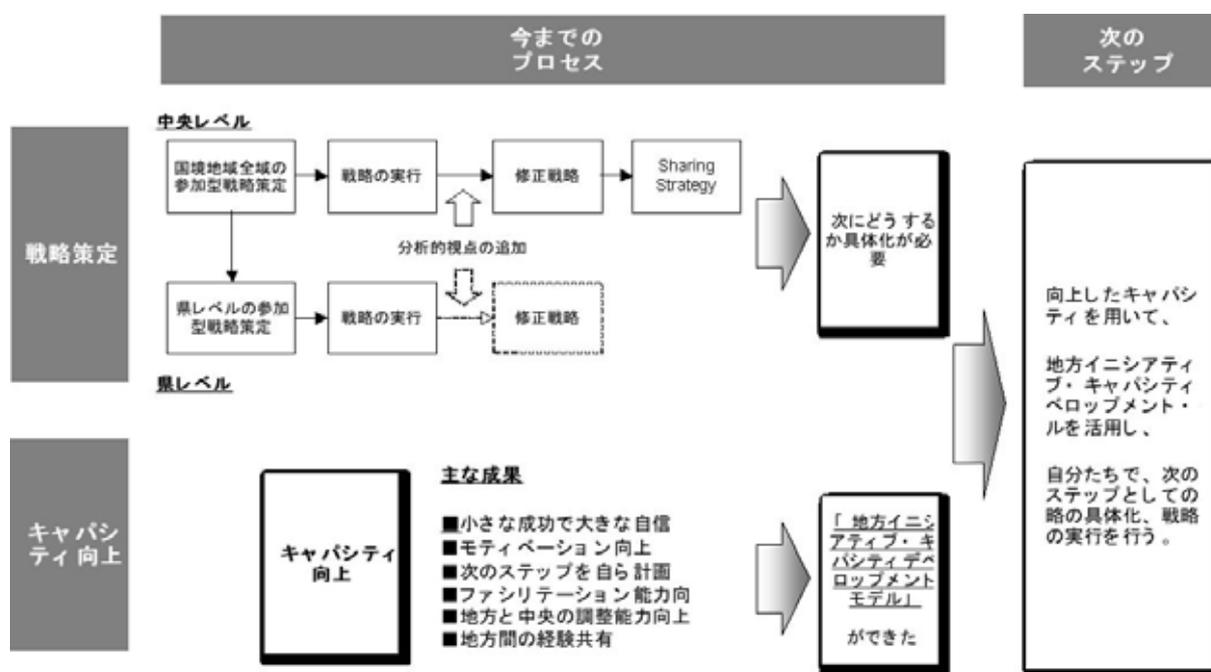


図 7.2 次のステップに向けて

出所：JICA 調査団

**開発戦略実行の手法：地方イニシアティブ・キャパシティ開発モデル (Implementing Methodology: “Local Initiative Capacity Development Model”)**

国境地域の開発戦略実行の手法として、実証調査で構築した地方イニシアティブにより自分たちで戦略や計画をつくり、自分たちの力で実行してゆくモデル「地方イニシアティブ・キャパシティ・開発モデル」を提案する。このモデルの要件は次の通り。

**キーファクター：**

1. オーナーシップ（自分たちで作成する）と分析的視点の融合

2. 地域のイニシアティブと中央のファシリテーションの融合
3. 共通の目的のために、より多くの人々や関係機関を巻き込み、コーディネーションをする
4. コミュニティ-地方（市、県）-中央のレベルの間のコーディネーションとコミュニケーション
5. 各地方の経験を共有化し相乗効果や波及効果を図る

このモデルによる期待する効果は、次の通りである。

1. 継続性：政権が変わってもより多くのアクターが関係しているため継続性がある。
2. オーナーシップ：自分たちのオーナーシップで行っているため、外部のリソースがストップしても中止せず、代替リソースを探す努力を行う。
3. 地方のイニシアティブで行っているため、地方の真のニーズを反映させることができる。
4. 実効性：実際にやってみて成功している体験があるので、実効性が高い。理論偏重で構想倒れになる危険性が低い。
5. 各地方で、関係する人達の間で戦略が策されているので、戦略が共有できる。また、中央のファシリテーションも入っているので、中央と地方の共有化もできる。
6. 情報共有によるコーディネーション：政策、プロジェクト、経験などの情報について、地方内、地方の間、地方と中央の間で共有ができ、よりよいコーディネーションができる。
7. 社会的アプローチのみでなく、経済的な活性化という彼らのニーズにも対応できる。
8. 新公共投資法や、新地方自治法（Municipal Law）の枠組みに沿っている。
9. 今まで一般的な傾向があった DGDF の役割が明確になり、専門的知識・経験が蓄積でき、より効果的な専門機関となれる。（現場に根ざし中央につなぐファシリテーター）
10. 人々の間に、自分たちでやることにより、オーナーシップも向上し、開発にかかわる知識や能力が向上する。
11. 自分たちで、プロジェクトを実施するので、プロジェクトの運営管理能力が高まる。また、DGDF がファシリテーションを行いながら、中央につなぐので、プロジェクトのモニタリングもできる。
12. 中央につなげるパイプができるので、リソースとしてのドナー、NGO など関連機関との調整が容易となる。

**(b) 戦略具体化・実行のための行動計画 (Plan of Actions)**

「彼らが向上したキャパシティを用いて、このモデルに沿って必要に応じ改善し、戦略の改善や戦略を実行してゆく」ための行動計画を提案する。次のステップ、次の次のステップ、更に先のステップについて、誰がどのレベル毎に、何をするのかという行動計画である。

**市及び県レベル：今までのプラクティスに基づいて**

1. 戦略リバイズしてゆきより良いものとする

- 1.1 更に広い人々の巻き込み
  - 1.2 分析の視点を入れる
  - 1.3 短期、中期、長期の計画と優先度づけ
  - 1.4 開発評議会でのオーソライズ
  - 1.5 中央(SSEPLAN)への承認申請
  - 1.6 計画の優先づけと実行
2. プラクティスしていない県についても広める。モデルとならなかった県の中核メンバーがモデル県での次のステップにオブザーバーとして参加して経験の波及を行う。
  3. 市のレベルでの同モデルの実施

**地区レベル：**北（ダハボン、モンテクリスティ、サンチアゴ・ロドリゲス）、南（それ以外）

4. 県のレベルで解決できない課題や広域で協議すべき課題（流域管理、観光ルートなど）について、各県の代表が集まり、共通ビジョン、戦略、共通行動を討議する。

**中央レベル：**

5. 中央政府の政策のもと各県の行動をファシリテートする。
6. 地方イニシアティブのもと開発評議会での議論を受け、国境地域全体の短期、中期、長期の行動計画を取り纏める:DGDF
7. 国境地域全体の短期、中期、長期の行動計画を基に、中央レベルでのイニシアティブを調整し、優先順位を調整する：SSEPLAN
8. 国境地域全域にかかわる課題（隣国との協調など）について、中央レベルでの政策決定を受け、実施段階で国の各機関を巻き込んで実行してゆく。:DGDF
9. 地方の戦略策定のファシリテーション、モニタリングを行う。:DGDF
10. 地方の戦略のオーソライズを行う：SSEPLAN
11. 各省との調整を行う：SSEPLAN
12. ドナー、NGO との調整を行う：SSECI

### 戦略の具体化・実行の鍵となるアクター間の連携 (Collaboration among Key Actors for Implementing Strategies)

この開発戦略で提案している手法は、様々な人々や機関が連携し、協働して、共通目標を達成するものである。このため、多数の関係機関が実行に関係してくる。行動計画毎の鍵となるアクターは下表の通り。これらのアクターが地方のレベルから、中央のレベルまで連携・調整して戦略を実行してゆく。

実証調査で経験したように、まずは市及び県のレベルで鍵となるアクターが集まり、更にどのような人々を巻き込んでゆくか、それぞれの作業をどのように分担して協働作業とするかなどについて討議して決めてゆくこととなる。その動きを中央のアクターもファシリテートする。

市及び県レベルから地域のレベルで、同じように鍵となるアクターを特定し、分担と協働作

業を進めてゆく。更に、中央レベルにつないで、中央レベルでも鍵となるアクターを特定し、分担と協働作業を進めてゆく。

表 7.1 行動計画とアクター

	レベル アクター 行動	地方				中央				現在関連するドナーなど
		市民	市・市開発評議会	県・県開発評議会	DGDF 地方	DGDF 中央	SSEPLAN	SSECI	各省/国の各機関	
市及び県	1 戦略リバイズしてゆきより良いものとする									
	1.1 更に広い人々の巻き込み	XX	X	XX	X					
	1.2 分析の視点を入れる	XX	X	XX	XX				X	X
	1.3 短期、中期、長期の計画と優先度づけ	XX	X	XX	X	X	X	X	X	
	1.4 開発評議会でのオーソライズ	X	X	XX			XX			
	1.5 中央 (SSEPLAN) への承認申請			XX			XX			
	1.6 計画の優先づけと実行	XX	X	XX	X				X	X
2 他の県への波及	XX	X	XX	XX	X					
3 市レベルでの実施	XX	XX	X	XX						
地区	4 県レベルを超える課題の協議、共通ビジョン、共通戦略、共通行動計画		X	XX	XX				X	
中央	5 中央政府の政策の下に各県の行動をファシリテーションする				XX	XX				
	6 国境地域全体の短期、中期、長期の行動計画を取り纏める					XX				
	7 中央レベルで調整し、優先順位を調整する						XX			
	8 国境地域全域にかかわる課題について、実施段階で国の各機関を巻き込んで取り組んで実行してゆく						XX		X	
	9 地方の戦略策定のファシリテーション、モニタリングを行う				XX	X				
	10 地方の戦略のオーソライズを行う						XX			
	11 各省との調整を行う						XX			
12 ドナー、NGO との調整を行う						XX	XX			

出所：JICA 調査団

各戦略について、地方の人々が実施の主体であるが、それだけで実行できる訳ではない。地方、中央のそれぞれのレベルでの分担と協働作業が必要となってくる。調査団の想定する実行するキーとなるアクターは次の通りである。

これらの関係アクターの間でどのように分担と協働をして実行してゆくかについて、市及び県、地域、中央の各レベルで討議して特定してゆく。

表 7.2 戦略とキーアクター

	地方			中央				現在関連するドナーなど	
	市民	市・市開発評議会	県・県開発評議会	DGDF 地方	DGDF 中央	SSEPLAN	SSECI		各省/国の各機関
1. 国境市場を最大限活用する	XX	XX		X					ONFED
2. 隣国との協調を図る	X	X	X	X	XX		XX		UNDP, USAID
3. 環境を保全しエコツーリズム資源を活かす	XX	XX	X	X	X			XX	GTZ, CIDA, AECI
4. 中核都市を形成し、かつ農村とのバランスの取れた発展を図る	XX	XX	X	X	X	X		X	X
5. コミュニティの経済的自立のために生産キャパシティを強化する	XX	XX	XX	XX	XX	X		XX	

Note: XX: very important, X: important.

国境全域についての戦略と、各県における重要性についての、調査団の認識は次の通りである。これらについても地域の人々が主体となって、討議し重要性の検討を行い、自分たちの戦略としてゆくこととなる。

表 7.3 戦略と各県での重用性

	NORTH			SOUTH			
	Dajabon	Montecristi	Santiago Rodriguez	Elias Pina	Idependencia	Bahoruco	Pedernalez
1. 国境市場を最大限活用する	XX	X	X	XX	XX	X	XX
2. 隣国との協調を図る	XX	X	X	XX	XX	X	XX
3. 環境を保全しエコツーリズム資源を活かす	X	X	X	X	XX	XX	XX
4. 中核都市を形成し、かつ農村とのバランスの取れた発展を図る	XX	X	X	X	X	XX	X
5. コミュニティの経済的自立のために生産キャパシティを強化する	X	X	X	X	X	X	X

Note: XX: very important, X: important.

### (c) 当面の計画とモデルプロジェクト

当面のステップは4年間である。この4年の間に、実証調査にて策定した各県の開発戦略をブラッシュアップしてゆく。とくに広い視点での分析、幅広い関係者の参加により長期をにらんだ戦略を策定し、短期・中期・長期の実行計画を策定し、実行に移してゆく。このプロセスを通じ、改善すべき点は自ら改善してよりよい戦略が作られ、実行できるようにしてゆく。

策定した開発戦略を実施するにおいて、最初の一步を踏み出すことが肝腎である。最初の一步としては、できるだけ小さい地域で具体的に早く成果が出せることが必要である。戦略実行

の最初のステップとしては、「ダハボンの中核モデル都市開発計画づくり」を実行する。その後、結果をみつつ、上表のように4年間で他の地域でも実行しつつ、国境地域全体の戦略を具体化させ、実行できる体制を整え、キャパシティを向上してゆく。

表 7.4 戦略の実施スケジュール案

		2008	2009	2010	2011
1	Dajabon Model City Development	-----	-----		
2	Santiago Rodriguez, Bahoruco, Elias Pina	-----	-----	-----	
3	Montecristi, Independencia, Pedernales		-----	-----	-----
4	Sharing -Experiences	-----	-----	-----	-----
5	Border Region Development	-----	-----	-----	-----

出所：JICA 調査団

ダハボンで実施する理由は次の通り。

- ダハボンには、それぞれの戦略の可能性が集中している（下表）。
- また、多くの関係機関がそれぞれの分野で協力をしている。
- 実証調査の一連のワークショップを通して、非常に高いモチベーションを示している。特に、経験共有ワークショップには、最大の10名の参加があった。
- ワークショップや行動計画の実施を通じて、調整して協働する気運が生まれており、多くの機関が活動しているので、調整のモデルとなり得る。
- 一連の活動を通じて、鍵となるアクターがおり、調査団ともコネクションができており、プロジェクト実施のキーアクターともなり得る：ファシリテーターとして DGDF、実施主体として市、県、市民社会（各種 NGO など）

表 7.5 ダハボンでの戦略毎のキーアクターと関係機関

Strategy	Key Actors	Related Organ.
1. Border trade	Civil, Municipio, Local NGO	ONFED
2. Sharing Priorities	Civil, Municipio, Province	
3. Environment & Tourism	Civil, Municipio, Province	
4. Core City Development & Linking Rural	Civil, Municipio, Province, Local NGO	Progressio
5. Government	Municipio, Province, Others	Progressio
6. Civil Societies	Civil	

出所：JICA 調査団

ダハボン計画は2年間で完了させる。だいたい以下のように進める。

#### 第1年次

1. 住民代表、ダハボンでの活動経験のある NGO、市長及びスタッフ、市内の経済人、ダハボン県知事等からなる計画チームの編成

2. 計画課題に関する議論、とりまとめ
3. 計画作成作業（戦略、土地利用枠組、重点事業、アクションプラン等）
4. 開発評議員会（市及び県）での説明、意見交換

#### 第2年次

1. 作成された計画に関する住民説明会
2. アクションプランの実施（例えば中心市街地の歩道修復、国境市場運営委員会設立等）
3. アクションプランの評価

他の県については、ダハボンの経験を踏まえながら進め方を考える。

#### (d) 戦略実行へ向けての組織間の連携体制と事業実施手続き (Inter-Organizational Arrangements for the Operation)

新公共投資法では、SEEPYD が、地方イニシアティブによる開発の取り纏めと調整を行うこととなっている。しかし、SEEPYD は中央にしか事務所や人員がなく、地方での支援活動を行う制約が大きい。

実証調査では、SEEPYD の指導の下に、DGDF が地方のイニシアティブによる開発を支援（ファシリテート）するモデルを試行し成果を上げた。

以上の法的な枠組みと実証調査結果に基づき、実行するための組織間のセットアップは次図のように提案する。戦略の実行にかかる各種手続き、計画、実施、モニタリング、評価のプロセスもこの枠組みに基づいて行うこととなる。

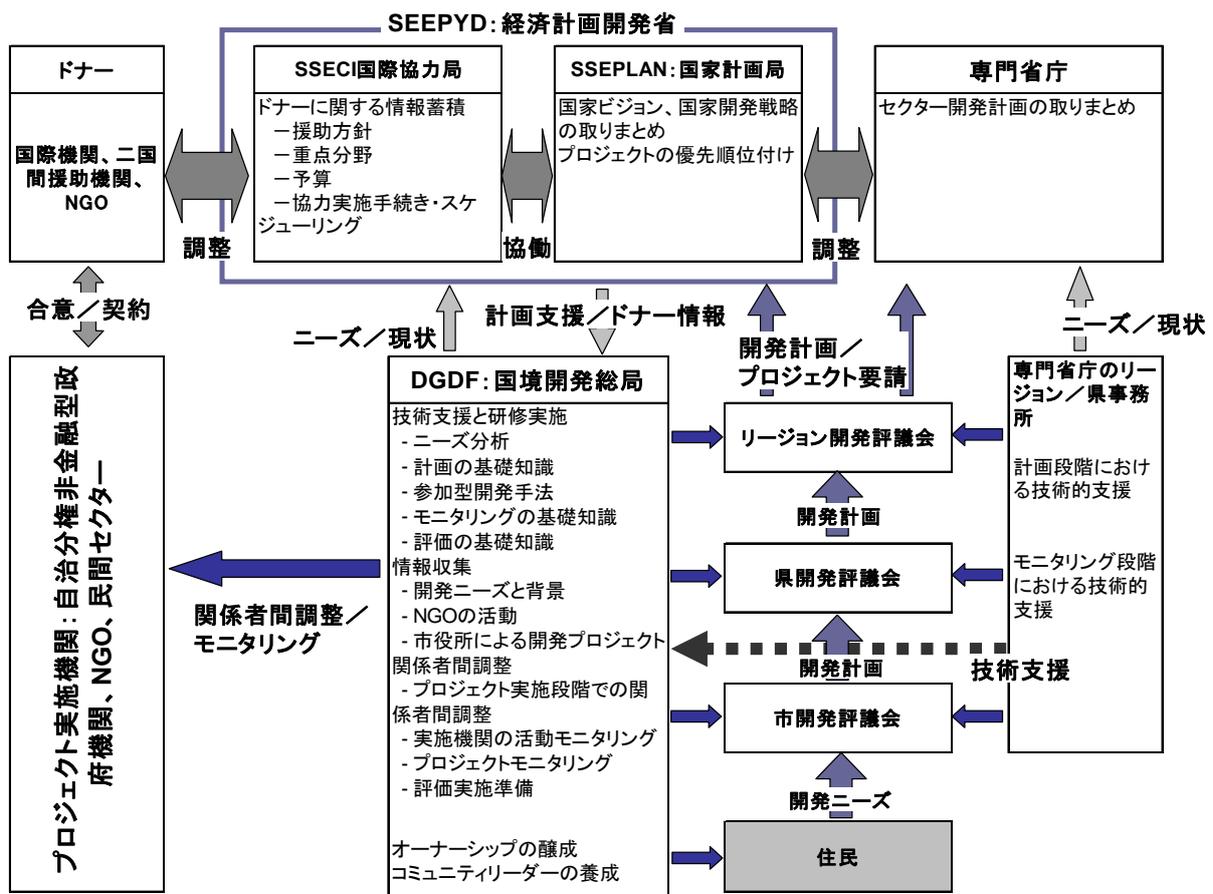


図 7.3 開発へ向けての組織間の実施体制案

出所：JICA 調査団

### 組織間連携 (Inter-Organizational Coordination)

上図ではまた、組織間連携の仕組みも提案している。組織間連携は通常業務の流れの中で行うものである。その上で、会議を設置し通常業務を超える範囲の事項について、討議や調整を行う。

また、組織間の連携のベースを整備する必要もある。このベースは組織の基本機能や責任と権限を明確にすることである。この実施体制を通じてローカルレベルのニーズと計画案を国の政策・戦略・プロジェクトに反映させていき、一方で国の政策・戦略をローカルレベルで具体化していくわけであるが、このプロセスの中でローカルと国をつなぐ二つの重要なチャンネルがある。開発評議会と DGDF である。開発評議会は戦略・計画・プロジェクトの案を審議、調整、決定するチャンネルである。一方、DGDF は、そのファシリテーターであり、一連の開発評議会に対する実務的支援が任務である。技術支援、研修、情報収集、関係者間調整、オーナーシップ醸成、コミュニティリーダーの育成等。また DGDF は工事実施部門も保有しているため、プロジェクト実施の機会を活用した情報・アイデアの提供、モニタリング、情報収集も重要な役割となる。

後述する実施体制整備ガイドラインでは、SEEPYD、関係省庁、DGDF の国境地域開発における役割を明らかにした上で、更に国際的な資源を扱う機関との連携を進める要である協力テーブル (MECI) の構造やあり方を整理する。

尚、DGDF は機動力を活かし地域やコミュニティに根ざした柔軟な活動を行ってきた。地域住民の DGDF への期待は大きいことがニーズ調査の際に確認されている。このような地域住民の DGDF への期待や信頼は DGDF の最も大きな財産である。また、実証調査ではファシリテーション能力に大きなポテンシャルを有する職員が複数いることも確認されている。

しかし、DGDF が地方イニシアティブによる開発をファシリテートするには、次の点に改善の余地がある。

- 1 大統領令のみで設立されており、地域専門機関としての役割が各省及び地方政府との関係において明瞭でない面がある。DGDF の強みを活かし地方イニシアティブによる開発の支援をできるよう、機能を再定義し強化していく必要がある
- 2 開発やプロジェクトの計画、実行、モニタリングや評価などの開発の管理に関する人的能力の強化が必要である。とくに本部計画局、各県事務所スタッフの増強が必要である。

## (2) 情報管理の基本方針 (Utilizing Information)

### (a) 戦略、行動計画、アクターと情報活用の役割の関係 (Information and Strategy, Plan of Actions and Actors)

戦略や行動計画を実行してゆくうえで、どのアクターが関係してゆくか、それぞれのアクターはどのような情報をどのように活用してゆけば良いかなどについて、下表に整理する。

上述の行動計画から、どこで誰が、どのような情報が必要で、それを基に何をするかという活用方法を地方と中央レベルで検討してゆく。

表 7.6 戦略、行動計画、アクターと情報の活用方法

	レベル アクター 行動	地方				中央				現在関連するドナーなど	情報の活用方法	
		市民	市・市開発評議会	県・県開発評議会	DGDF 地方	DGDF 中央	SSEPLAN	SSECI	各省/国の各機関			
戦略	1. 国境市場を最大限活用する	XX	XX		X					ONFED	検討に必要な情報源提示 市や県の PR	
	2. 隣国との協調を図る	X	X	X	X	XX		XX		UNDP, USAID	検討に必要な情報源提示	
	3. 環境を保全しエコツーリズム資源を活かす	XX	XX	X	X	X			XX	GTZ, CIDA, AECI	検討に必要な情報源提示 市や県の PR	
	4. 中核都市を形成し、かつ農村とのバランスの取れた発展を図る	XX	XX	X	X	X	X		X	X	検討に必要な情報源提示	
	5. 国境地域開発にかかわる行政システムの効率を向上する			XX	XX	X	XX	XX	X	X	AECI, USAID	検討に必要な情報源提示
	6. 市民社会を強化し自立を図る	XX	X			X				X	USAID	検討に必要な情報源提示
行動計画												
市及び県	1 戦略リバイズしてゆきより良いものとする											コミュニケーション改善 策定戦略情報の公開
	1.1 更に広い人々の巻き込み	XX	X	XX	X							戦略策定の PR
	1.2 分析の視点を入れる	XX	X	XX	XX				X	X		戦略の項を参照
	1.3 短期、中期、長期の計画と優先度づけ	XX	X	XX	X	X	X		X			
	1.4 開発評議会でのオーソライズ	X	X	XX	X	X	XX					
	1.5 中央 (SSEPLAN) への承認申請			X	X	X	X					
	1.6 計画の優先づけと実行	XX	X	XX	X				X	X		
2 他の県への波及	XX	X	XX	XX	X						モデル県の事例公開	
3 市レベルでの実施	XX	XX	X	XX							先行例の公開 コミュニケーション改善	
地区	4 県レベルを超える課題の協議、共通ビジョン、共通戦略、共通行動計画		X	XX	XX				X		討議結果の公開	
中央	5 中央政府の政策の下に各県の行動をファシリテーションする				XX	XX					国の政策・計画の通知	
	6 国境地域全体の短期、中期、長期の行動計画を取り纏める					XX			X			
	7 中央レベルで調整し、優先順位を調整する						XX					
	8 国境地域全体の課題に、実施段階で国の各機関を巻き込んで取り組む					XX			X			
	9 地方の戦略策定のファシリテーション、モニタリングを行う				XX	X						
	10 地方の戦略のオーソライズを行う						XX					
	11 各省との調整を行う						XX					
12 ドナー、NGO と調整を行う					XX		XX				国際協力情報の公開	

出所：JICA 調査団

(b) 情報システムの役割 (Role of Information System Developed)

また、実証調査では、情報が活用されて開発のための調整に貢献するように情報システムを構築した。戦略の実行のプロセスの中では、情報システムを活用しやすく、かつ高く持続性のあるものにしていく。このためには、情報システムの目的を更に明確にし、国境地域開発に効

果のあるものにしていく必要がある。

情報システムの役割は、必要な情報を収集し活用するためのツールとして位置づける（下図参照）。活用の方法は、1) 住民への情報提供により開発に対するアウェアネス向上を図り、住民参加を促し地元の開発ニーズをより多く取り上げる。2) 関係者がお互いの行っていることを知ることにより、調整のための基盤をつくる。3) 以上により、より良い計画策定に役立てる。尚、情報にはフォーマルな情報<sup>1</sup>とインフォーマルな情報<sup>2</sup>がある。

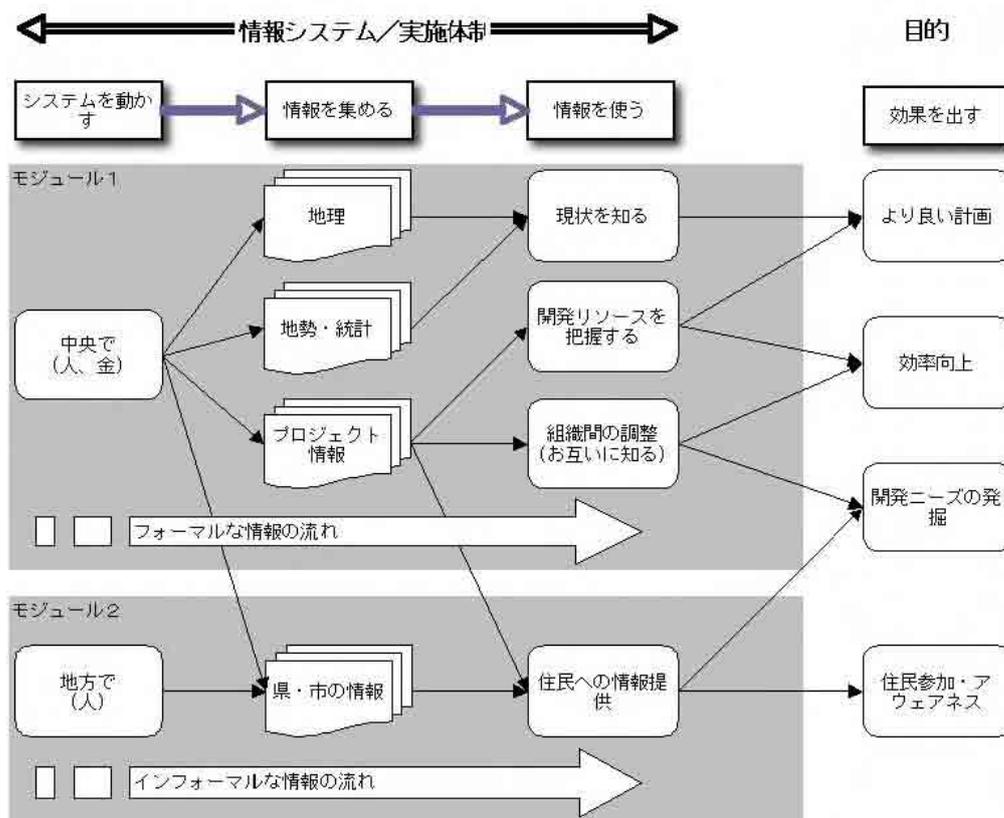


図 7.4 情報システムのための実施体制概念図とその目的

出所：JICA 調査団

図に示すような効果を生み出すには、実証調査の検証結果を十分に吟味し、実証中に得た経験と知識を、実施体制に反映させる。実証調査では、以下について検証した。

- 実際に収集可能な計画立案に必要な情報項目は何か
- 持続性の高い情報収集を可能とするため、既存の情報フローをどこまで活用できるのか
- 国境開発関係機関のキャパシティ・デベロップメントで対応可能な範囲はどこまでなのか

<sup>1</sup> SEEPYD および中央省庁の承認を受けた情報。信頼性は高いが収集には大変な労力とコストを要する。

<sup>2</sup> 地域住民が発信する情報。信頼性は低いコストは不要。不特定多数に情報が提供され、情報量は住民の関心度に比例。

これらの検証結果と得た経験・知識をもとに、効果を持続して得ることができるための実施体制の基本方針を、中央と地方にわけて、下表に整理する。

表 7.7 情報システム管理実施体制基本方針

中央（SEEPYD と中央省庁）：

コンポーネント		基本方針
1) 情報センター運用管理と改善	データベース運用管理と改善	<ul style="list-style-type: none"> <li>●SSEPLAN の投資プロジェクト管理用データベースに、SSECI が管理する国際機関のプロジェクトデータを統合させ、情報システムのデータベースとする。</li> <li>●データベースを含むサーバー管理は、SEEPYD 情報課の SSEPLAN 情報管理が担当する。全国レベルへの拡張とデータベースのプラットフォーム変更作業は外部へ委託。</li> </ul>
	Web アプリケーション運用管理と改善	<ul style="list-style-type: none"> <li>●SEEPYD 情報課の SSEPLAN 情報管理が担当する。</li> <li>●同作業に必要となる技術研修は受講済み。</li> </ul>
2) データ収集	地理情報	<ul style="list-style-type: none"> <li>●国家統計局より入手済み。国家統計局と情報提供の賛同書を取り交わしている。</li> <li>●更新頻度は 3～5 年程度で、必要時期に申請。</li> </ul>
	地勢情報、統計情報	<ul style="list-style-type: none"> <li>●データの種類により更新頻度は異なる。「6.2 情報管理のガイドライン」にそって、SSEPLAN が中心となってデータ収集を実施する。</li> <li>●計画・立案に必要とされるデータの 90%を国家統計局より入手が可能。国家統計局は県レベルの統計情報収集を強化していく戦略を立てており、今後、より充実した情報の入手が可能となる。</li> <li>●また SEEPYD と国家統計局のデータ処理を擬似的に統合させ、データウェアハウス<sup>3</sup>を構築する構想もあり、よりリアルタイムな情報収集と提供が可能となる。</li> </ul>
	プロジェクト情報	<ul style="list-style-type: none"> <li>●全省庁から投資プロジェクトが提供されている（11 月末締め切り、12 月～1 月承認、2 月確定・公開）。</li> <li>●毎年、情報提供のガイドラインが公開されており、年々、情報の信頼度は向上している。</li> </ul>
3) 情報システム普及	中央政府への普及・啓蒙	<ul style="list-style-type: none"> <li>●中央省庁への普及は、SSEPLAN が中心となり、省庁に対する投資プロジェクト情報提供のガイドライン説明と同時に、情報システムの普及と啓蒙を実施する。</li> <li>●国際機関への普及は、SSECI が中心となり、MECI や訪問などを通じて国際機関との連携強化を図りながら、情報システムの普及と啓蒙を実施する。</li> </ul>

地方（地方政府と住民）：

コンポーネント		基本方針
4) Web ページ作成と管理	Web ページ作成と管理（県・市の情報提供なども含む）	<ul style="list-style-type: none"> <li>●県の Web ページ作成と管理は、県庁には人材が不足しているため DGDF が担当し、市の Web ページ作成と管理は市役所自身が担当する。</li> </ul>
5) 情報システム普及	情報リテラシー向上のための研修	<ul style="list-style-type: none"> <li>●DGDF 地方事務所職員が中心となり、県や市に対して、コンピュータ取り扱い、インターネットの使い方、情報システムの使い方のための研修を実施する。</li> <li>●INDOTEL が整備している県庁所在地にあるコンピュータセンターを利用して、研修を実施する。</li> </ul>
	情報システム活用啓蒙	<ul style="list-style-type: none"> <li>●DGDF が中心となり、国家統計局職員、地方で活動している国際 NGO、ボランティアなどと共に、情報システム活用啓蒙を実施する。</li> <li>●特に、国家統計局は、県レベルの統計収集を強化するための研修を昨年より実施しており、研修パッケージを開発済みである。</li> <li>●地方にある多様なリソースを使った情報システム活用啓蒙が望まれる。</li> </ul>

出所：JICA 調査団

<sup>3</sup> 基幹系業務システム（オペレーショナル・システム）からトランザクション（取引）データなどを抽出・再構成して蓄積し、情報分析と意思決定を行うための大規模データベース。

[http://en.wikipedia.org/wiki/Data\\_warehouse](http://en.wikipedia.org/wiki/Data_warehouse)

### 7.3 長期展望

戦略が実行に移されていくためには以下の2つの意味でローカルからナショナルレベルの関係者がある程度共通の時間的な見通しを持っていることが望ましい。

1. 現実とビジョンのギャップを長期的、段階的に乗り越えていくおおまかな道筋を示すとともに、異なる分野の相互関係が共通時間軸のうえで理解できるようにする。
2. 当面の課題を長期展望の中で位置づける。動き出せるところから実際に動き始めることが戦略の全体的実施を担保する最大のポイントである。これ無くしては、いかに精緻な計画も意味が小さい。同時に当面の事業が、それだけに終始するのではなく、先につながり得ることを示す。

以下の時間的枠組を設定する。

- 1 長期目標年 2030年（22年後）

本件の目標年である。

- 2 中期目標年 2020年（12年後）

長期目標年と短期目標年の中間。

- 3 短期目標年 2012年（4年後）

次期大統領選の年、SEEPYDは、今後中期投資計画を作成する運びである。その際、タイムフレームは大統領任期と連動させるという方向付けがなされている。当国における行政と政治の関係を念頭に置くと現実的な方向であり、この戦略も、当面それに合わせる。

なおセクターないし地域全体に関する政策・計画は、外部状況の変化に応じて必ず修正を迫られる。したがってこの長期展望も毎年、見直しながら修正していくべきものであるのは言うまでもない。

戦略1から戦略5までの各戦略は、いずれも同時並行的に進める必要がある。戦略間に時間的な順番はない。ただし各戦略の下での活動には、早く取りかかれるものと長期的なものがある。それを混同し、諸条件が揃ってこないと無理な事業にいきなり着手してはいけない。以下の考え方で臨む。

#### 短期

1. ローカルレベル主導の活動、地域内の力でできる活動を加速させる。ローカルレベルでの先進的な活動を加速させ、そうした活動を拠点として、段々と周辺分野、地域に拡大し、更には、国全体の政策や制度に反映させていくのが早道である。国全体の政策や制度の変更から始めてそれを諸部門、諸地域に定着させていくのは非常に時間がかかる。

2. 上記1のために不可欠な制度、組織面での改善を推進する。
3. 既存制度、既存組織、既存人材、既存施設の最大活用に重点を置く。それらの新設は一巡しており、当面はそれらの活動の次期にあたる。
4. 同じ考え方により新規建設のための公共投資はできるだけ控える。地元全般の意欲、波及効果、維持運営能力が大きなミュニシピオ、またそうしたミュニシピオにおいても域内住民全体に関わる緊急問題を対象とする。

### 中期

1. 特定地域での先進的な活動を全域に拡大する。ローカルレベル主導の活動、地域内の力のできる活動を域内全体に広げる。そして国レベルの政策・制度に結びつけていく。それに応じ、国レベルでは、政策改革、政策立案実施能力の強化を進める。短期的には先進的な活動はNGOや地元経済人に主導される可能性が高いが、中期的には、地方公共団体（市及び県の開発評議員会）が先進的活動の拡大普及の主役となっていく。
2. 中期的には、国民経済・財政の規模も相当に大きくなっていることを想定し、それに相応した後進地域開発が可能となる。例えば、ここ3年間の成長率平均9%が続くとすると14年後の国民経済規模は現在の3倍を越す。また国内の所得水準の上昇に応じた農業生産等の多角化を図る。

### 長期

1. 地域の外部条件としては、国民経済のみならず隣国経済の成長を想定し、双方市場に対する地元産品供給の多様化を推進する。地理的には、サントドミンゴとポルトープランスの両大都市の東西幹線を含むイスパニョーラ島の広域道路網整備を想定し、その中継地点に位置する利点を最大限に活用する。また、市民社会の成熟と中間所得層の拡大に伴う価値観の多様化に応じ、新しい需要の拡大に対応する（例えば、エコツーリズム）。
2. 地域の内部条件としては、新世代の地元定着及び地方公共団体の自治能力、開発管理能力が進むことを想定し、ローカルレベル主導の開発が定着する。

短期 (2008-2012)	中期 (2013-2020)	長期 (2021-2030)
ローカルな先進例づくり	先進例の普及、国家政策制度への反映	ボトムアップ開発のモデルとしての国境地域
NGO、地元経済人主導	地方行政の役割増大	新世代の定着、地方自治能力向上に基づくローカル主導の開発体制
既存の制度・組織・施設の最大活用	地元経済財政の拡大に応じた新規投資	両国経済交流の進展に応じた活動の多様化

開発フェーズに関する以上の考え方をもとに、戦略ごとの展開を以下の表に示すように提案する。

表 7.8 長期展望

戦略	プログラム	短期 2008-2012	中期 2013-2020	長期 2021-2030
1. 国境市場をを最大限活用する	1.1 国境市場の機能を現代化する	-市場現代化計画の作成 -市場の運営体制の組織化 -関係者への方向付け -品揃えの多様化	-市場業者の組織化 -保税販売区の設置 -公共施設の近代化（安全、衛生等） -アメニティの向上	-貿易関連産業の育成
	1.2 国境地域への民間投資を促進する	-加工食品等投資の促進 -投資誘致制度の改善	-投資環境整備 -都市環境整備	-企業立地インフラ整備 -貿易収入による地元投資の促進
	1.3 国境市場への地元産品供給を増やす	-集荷促進 -地元流通業者への情報等支援	-市場運営と生産者の交流促進	
2. 隣国との協調を図る	2.1 相互理解の促進	-トップをフォローできる行政体制の整備 -民間交流組織と行政の協調 -ハイチ関連情報の共有 -自由貿易協定案等の枠組みの具体化	-ハイチ政府職員訓練 -国境関連組織の見直と効率向上 -カリブ諸国共同体の活用	
	2.2 インフラストラクチャー整備		-国境アクセス橋の改良・新設 -Manzanillo 港拡充	-国境沿い南北道路
	2.3 国境管理	-出入国管理の近代化	-国境地帯の土地利用等制限	
	2.4 イスパニョーラ島全体として取り組むべき共通課題	-防災体制強化	-広域環境管理	
3. 環境を保全しエコツーリズム資源を活かす	3.1 コミュニティによる自然資源管理を行う		-地域社会による流域管理、植林	-地域社会による自然資源管理体制づくり
	3.2 地元資源の価値を見直し観光資源として活用する	-地元団体の組織化 -地元による観光資源の情報整備と評価 -環境配慮観光基準の作成	-観光市場分析 -観光環境の維持改善 -観光プロモーション	-観光サーキット開発 -環境に配慮した観光開発
4. 中核都市を形成し、かつ農村との一体的な発展を図る	4.1 中核都市の形成	-中核都市の指定  -医療サービス -既存病院の拡充 -職業訓練 -既存職業訓練施設の分野多様化 -情報システムにおける雇用情報 -都市土地利用計画の策定  -国境市場及び周辺の街路、排水、廃棄物処理、交通処理  -NGO とムニシピオの連携	-病院新設  -職業訓練施設の開設 -中等教育施設の充実  -都市計画の作成及び都市インフラ整備 -街路、廃棄物処理  -都市用水供給 -中小企業振興	-国境沿い南北道路      -商業施設の集中立地、歩行者空間整備 -来訪者アメニティの向上
	4.2 都市と農村の連携強化	-中核都市内既存幹線の修復維持	-国境貿易都市内既存幹線の修復維持  -道路網密度の高い地域における既存道路の修復維持 -ネイバーサンファン区間南部 -国道 45 号ダハボンへコメンダール区間	-国道 47 号コメンダールへヒマニ区間 -ペデルナーレスーヒマニ区間
5. コミュニティの経済的自立のため生産キャパシティを強化する	5.1 地域の生産グループの経営、技術、資金的キャパシティを強化する	-基礎・技術教育 -ビジネス教育 -組織化、地域リーダー育成	-バリューチェーン開発 -情報技術	
	5.2 生産キャパシティ強化のため戦略的にインフラストラクチャーを整備する	-戦略的道路網整備 -市場整備	-港湾整備	-空港整備
	5.3 生産キャパシティ強化のためルールやメカニズムを整備する	-競争力向上のための品質管理 -透明なルール		

出所：JICA 調査団

## 第8章 実施体制整備ガイドライン

第6章及び7章にて戦略及びこれを実行に移すための実施体制案（手法、行動計画、関係アクターの役割、タイムフレームなど）を提案した。これは、様々な関係者や関係機関が、共通目標を達成するために、各レベル（市及び県、リージョン、中央）内で或いはレベルを超えて、連携し分担し協働してゆくための調整をする枠組みである。

提案した実施体制に基づいて、様々なレベルで、様々なアクターが共通目標に向かって戦略を実行してゆくことになる。そのためには、多様な事項について共通の認識を持ち、その認識をお互いが尊重してゆかなければならない。ガイドラインとは、そういう観点に立って、立場を異にする様々なアクターが実施にあたって尊重すべき共通事項を纏めたものである。次の5つの部分からなる。

まず、行動計画を実行してゆくためのガイドラインとして「ボトムアップ型の計画策定ガイドライン（第8.1節）」を提示する。7章で地方イニシアティブによって開発を進めてゆくための行動計画を提示した。これは、今までにない新しいアプローチであり、ボトムアップで開発をすすめてゆくために異なる関係者が共通して尊重すべき事項を取り纏めた。

次に、「各戦略の実行に関するガイドライン（第8.2節）」として、戦略が公正に行われるためのガイドラインを提示する。提案している戦略は、国境市場、中核都市形成と農村とのバランス、環境とエコツーリズム、隣国との調整など、様々な分野を含んでいる。このような多種の分野を含んだ戦略に沿ってのボトムアップ型の計画策定や実施は、関与する関係者が現在より更に多岐にわたり、しかも現在の利害調整の方法を変えることにもなる。それが特定グループへの利益誘導を伴う可能性もないではない。そうした事態を防ぎ、公正な戦略の実行を図るために、関係者が共通して尊重すべきことを取り纏めた。

第三に、「人材活用育成ガイドライン（第8.3節）」を提示する。戦略を実行するためには人材の活用や育成が鍵となってくる。特に、ボトムアップ型の開発のコアとなるグループや、地域という視点を重視した人材育成について取り纏めた。

第四に、「法制度整備ガイドライン（第8.4節）」を提示する。ボトムアップ方式による開発は従来のトップダウン方式とは自ずと決定プロセス等が異なってくるので、既存の法制度との整合性が確保されなくなる可能性もある。或いは、実行している過程を通じて法や制度の壁や法制度整備の必要性が認識される場合もでてくる。これら、現時点、或いは将来的に、法制度を整備した方が望ましいと思われる事項について取り纏めた。

最後に、「情報システム管理ガイドライン（第8.4節）」を提示する。より良い調整のために実証調査にて構築した情報システムの運用管理の方法について提示している

## 8.1 ボトムアップ型の計画策定ガイドライン

第6章で提示した行動計画は、県や市のレベルで地方イニシアティブにより開発戦略や計画を策定し実行してゆくための計画を提示している。ボトムアップ型の計画策定のために共通して尊重すべき事項は下表の通りである。

表 8.1 ボトムアップ型の計画策定ガイドライン

レベル	行動計画	関係アクター	共通して尊重すべき事項
市及び県	1. 戦略をリバイズしてゆきより良いものとする		
	1.1 更に広い人々の巻き込み	市民, 市, 県, DGDF	- 支持政党、所属団体、職業、ジェンダー等、様々な属性を考慮し、偏らないように市民代表の選出を行う。 - 検討結果を市民に公表することで、透明性を高めると共に、経験共有を行う。
	1.2 分析の視点を入れる	市民, 市, 県, DGDF, 各省, ドナー	- 計画策定時には、広域的、中長期的な視点も考慮し、かつ可能な限り定量的データを活用する。 - 初期投資に加え運営管理費、施設や機器の更新費等を含めた費用と、それと比較しての裨益効果を考慮する。
	1.3 短期、中期、長期の計画と優先づけ	市民, 市, 県, DGDF, SSEPLAN, 各省	- 開発計画について、短期、中期、長期の区分を設ける。 - 優先付けに当たっては計画間の因果関係（順序関係）及び緊急性を考慮する。
	1.4 開発評議会でのオーソライズ	市民, 市, 県, SSEPLAN	- 開発計画策定及び優先付けに当たっては、開発評議会での市民代表も入れての意思決定を尊重する。 - 評議会での検討過程を記録に残し、市民に供覧することで透明性を高める。 - 法制度に関する事項：開発評議会と市議会の意思決定における関係性を明確化する。
	1.5 中央 (SSEPLAN) への承認申請	県, SSEPLAN	- プロジェクト要請には中長期的コストの分析、費用対効果分析等、プロジェクトを客観的に比較評価するための資料を添付する。
	1.6 計画の優先づけと実行	市民, 市, 県, DGDF, 各省, ドナー	- 開発評議会ルートで上がってきた開発ニーズ、優先度を尊重した開発計画の取りまとめを行う。 - 優先付けに当たって関係省庁との合意を形成する。
			情報管理に関する事項： - プロジェクトの計画～実施、モニタリング・評価までの記録を残す。 - モニタリング・評価結果を住民に公開する。 - 成功例を記録しプロジェクト対象地域だけでなく広く国境地域住民に公開する。
	2. 経験していない県についても広める。	市民, 市, 県, DGDF	
	3. 市のレベルでの同モデルの実施	市民, 市, 県, DGDF	市民の主体性を尊重し、市民側の要請により政府側が支援することを原則とする。
リージョン	4. 県のレベルで解決できない課題や広域で協議すべき課題について、各県の代表が集まり、共通ビジョン、戦略、共通行動を討議する。	市, 県, DGDF, 各省	- 開発評議会を活用し、県レベルを超えた課題を検討する。 - リージョンにまたがる開発ビジョン、開発戦略、行動計画を整備する。
中央	5. 中央政府の政策の下に、各県の行動をファシリテートする。	DGDF	- ファシリテーション：DGDF：後述
	6. 地方イニシアティブのもと開発評議会での議論を受け、国境地域全体の短期、中期、長期の行動計画	DGDF	- 国境地域全体を俯瞰した上で、関係者と協議の上、短期、中期、長期計画の対象となるプロジェクトを調整する。

を取り纏める		
7. 国境地域全体の短期、中期、長期の行動計画を基に、中央レベルでのイニシアティブを調整し、優先順位を調整する	SSEPLAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 計画間の因果関係（順序関係）及び緊急性を考慮し優先付けを行う。</li> <li>- 優先付けには中長期的コストや費用対効果等の要素を考慮する。</li> <li>- 国境地域のニーズを尊重しつつ、国家安全保障及び外交の観点からも優先度を調整する。</li> </ul>
8. 国境地域全域にかかわる課題について、中央レベルでの政策決定を受け、実施段階で国の各機関を巻き込んで実行してゆく	DGDF	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 実施段階での調整（DGDF）：後述</li> </ul>
9. 地方の戦略策定のファシリテーション、モニタリングを行う	DGDF	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 後述ファシリテーション参照</li> </ul>
10. 地方の戦略のオーソライズを行う	SSEPLAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 開発計画の承認に当たって、承認基準、優先度判断基準を明確化し、公開する。</li> <li>- 非承認計画については理由を明確化し関係者にフィードバックする。</li> </ul>
11. 各省との調整を行う	SSEPLAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 各省庁の開発戦略・開発計画と国家開発計画の整合性をとる。</li> <li>- 各省庁の役割と責任を明確化し、合意を形成する。</li> </ul>
12. ドナー、NGO との調整を行う	SSECI, DGDF	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ドナー、NGO の意向を尊重しつつもド国側が主体性を持って調整を行う。</li> </ul>

出所：JICA 調査団

新公共投資法に基づいたボトムアップ型の開発計画策定には、地方が主体となって進める必要があるが、そのキャパシティは限られている。従って、関係機関の指導や支援が必要となってくる。計画策定機能、開発計画の取り纏め、地域への支援、各種調整及び情報収集と共有について、各機関が強化すべきことを以下に提示する。

#### (1) ボトムアップの計画策定機能の強化

新開発評議会制度を実質的に機能させるため、DGDF 及び各省地方事務所による支援体制を強化し、国境地域住民の開発ニーズと国家開発計画を縦断的につなげる仕組みを作る。特に、次の能力を強化する。

- 市の計画能力
- 県開発評議会の調整能力
- DGDF の助言能力
- SSEPLAN の計画とりまとめ能力

#### 開発計画の取りまとめ：SSEPLAN

経済・計画・開発省設立関連法（法律 496-06 号及び大統領令 231-07 号）及び新公共投資法

(法律第 498-07 号) によって新国家開発計画体系及び住民からのボトムアップによる開発計画制度である新開発評議会制度が制定された。

国家計画局に特に求められることは、「住民から中央政府までという縦の計画策定」の流れと、「各専門省庁によるセクター別開発計画を調整し国家開発計画としてとりまとめる横の計画策定」の流れを効果的に機能させることである。

このような縦横の流れを効果的に機能させるためには特に以下の点において機能強化が必要である。

- 国内各地域の現状に関する情報収集機能: 開発計画を実効性の高いものにするためには、理論的枠組みだけではなく現実に関する情報が必要である。専門各省庁のリージョン事務所経由の情報に加えて、特に国境地域に関しては DGDF を通して情報を収集する機能を強化する。
- プロジェクトの優先順位付け: 異なる部門の開発計画をとりまとめていく際には、プロジェクト間の優先順位付けが必須である。このためには、費用対効果分析等、プロジェクト間の比較をするための仕組みの整備、優先順位付けのための基準の策定が必要である。

## (2) ローカル支援機能強化

### 地域住民のファシリテーション: DGDF

新開発評議会制度の下でもっとも重要である住民主体の開発を国境地域において現実的なものとするために、地域住民の開発に係る活動をファシリテートする機能を強化する。その機能を中心的に担うのは DGDF である。

DGDF としてまず確立すべきは参加型開発におけるファシリテーター機能である。つまり DGDF 自身がとりまとめるのではなく、DGDF が住民主体の開発を支援しながら徐々に地元住民の中にファシリテーター型コミュニティ・リーダーを育成する。

### 住民への技術支援と研修実施

#### DGDF

住民が効果的に開発に関わることが出来るように、基本的な技術を国家計画局及び各専門省庁の支援を受けて提供する。対象となる知識・技術は当面以下の通り。

- ニーズ分析
- 計画の基礎知識
- 参加型開発手法
- モニタリングの基礎知識
- 評価の基礎知識

国境開発総局 (DGDF) は、国境地域に常駐しているからこそ可能になるモニタリング機能を

強化する。国家計画局(SSEPLAN)に協力し、プロジェクトの進捗状況とプロジェクト実施機関の活動状況をモニタリングし、この情報を中央政府関係省庁に伝達する。また、住民にもモニタリング情報を提供する。モニタリングに当たっては計画管理面で国家計画局(SSEPLAN)の支援を受け、技術面で専門各省庁の支援を受ける。

### 専門各省庁

国境開発総局(DGDF)が主体となつて行う住民への技術支援と研修を技術面で支援する。特に各レベルの開発評議会が、住民の各種ニーズを市・県レベルで体系的に整理し、それを一連の開発プロジェクトにブレークダウンとしていけるようにするための技術的支援を行う。

国境地域の県に事務所を持っている省庁では各専門省庁側がこの活動をリードし DGDF がこれに協力する。県にそうした事務所がない場合は DGDF の当該県事務所を間接的に支援して活動を行う。

### 住民の開発に関するアウェアネス向上:SSEPLAN, DGDF

新開発評議会制度を効果的に動かしていくためには、住民側の開発に関する知識レベルを向上させる必要がある。国家計画局(SSEPLAN)は、専門各省庁のような特定分野の技術面ではなく、国境開発総局(DGDF)と協働で、新公共投資法に基づく計画策定のあり方、開発における住民参加の重要性などのアウェアネス向上に向けた住民支援を行う。

## (3) 各種調整機能強化

### 国際協力テーブル

国際協力局は、パリ宣言の趣旨に基づきド国主体の援助調整を行うための国際協力テーブルを設置した。これはドナー・コミュニティが独自に行うドナー会議とは別に、ド国側の援助受入ニーズをドナーに伝え、効率的に援助を得るための仕組みである。

ド国の開発、特に国境地域を考えた場合は少なくとも当面は民間投資を当てにすることは難しく、ド国政府あるいは援助機関の支援が不可欠である。従って、国際協力テーブルは、ド国側のイニシアティブを尊重しながら、いかに重複や無駄の無い形で援助を受け入れるかが一つの重点になる。

但し、効率的・効果的な援助を考えた場合、国際機関を始めとする援助機関が世界各国で積み重ねてきた開発に関する経験を活かすことは非常に重要であり、ド国側の一方的・断片的な希望に応じて各ドナー側が個別に支援するだけという形は望ましくない。特に、住民からのボトムアップで開発ニーズを吸い上げるという考え方の下で新開発評議会制度の枠組みを作ったばかりという状況であり、単なるウィッシングリストに対応してドナーが全体像を共有しないままにバラバラと支援するのでは、構造的な問題に取り組めない可能性がある。

ド国の経済レベルを考えると、これから国際社会からの援助が減少するのは間違いないため、

表面的・局所的な問題への対応で限られた援助を消費してしまうことの無いように関係者間を調整することが求められている。

このような認識の下に、国際協力局が策定した国際協力についての国家制度 (*Systema Nacional de Cooperacion Internacional*: SINACI) の枠組みに沿って、国境地域開発に関する国際協力テーブルの構造を整理する。

表 8.2 国際協力テーブルの構造

	目的/内容	参加者の構成	開催時期・日数
全体テーブル (各セクターテーブルの代表会合)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 昨年度プログラムの目標達成度評価</li> <li>- 政府からの今年度の重点開発政策、戦略等の発表</li> <li>- 政府からの対外援助受入・供給方針の発表</li> <li>- ドナー側からの年度援助方針の発表</li> <li>- 援助重点分野、プログラムについての意見交換</li> </ul>	<b>議長:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 経済計画開発大臣</li> </ul> <b>共同議長:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 外務大臣</li> </ul> <b>事務局:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 国際協力局</li> </ul> <b>参加者:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 国家計画局次官</li> <li>- 専門省庁大臣(含む、国境開発総局長官)</li> <li>- 各国際協力機関の代表</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 年1回年度初め</li> </ul>
国境テーブル (セクターテーブルの一つと位置づけるが、内容的にはセクター横断的になる)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 昨年度プログラムの目標達成度評価</li> <li>- 政府からの今年度の重点開発政策、戦略等の発表</li> <li>- ドナー側からの年度援助方針、重点プログラム等の発表</li> <li>- 援助重点分野、プログラムについての意見交換と調整</li> <li>- 当該セクターでの国際協力の進捗報告</li> <li>- 開発プログラムについての意見交換と調整</li> </ul>	<b>議長:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 国境開発総局長官</li> </ul> <b>共同議長:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 国際協力局次官</li> </ul> <b>ファシリテーター:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- JICA 事務所長</li> </ul> <b>事務局:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 国際協力局</li> </ul> <b>参加者:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 国際協力局部長</li> <li>- 国家計画局部長</li> <li>- 国家計画局のセクター担当者</li> <li>- 各省庁開発プログラム担当者</li> <li>- 各省庁予算担当者</li> <li>- 各省庁国際協力担当者</li> <li>- 援助機関のプログラム担当者</li> <li>- 援助実施機関代表 (NGO 含む)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 年4回</li> <li>- 参加者の合意により回数を増やすことが出来る</li> </ul>
技術会合 (セクターテーブルの設定するテーマ毎に設置)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 援助重点分野、プログラムについての意見交換と調整</li> <li>- 当該セクターでの国際協力の進捗報告</li> <li>- 開発プログラムについての意見交換と調整</li> <li>- プロジェクト情報の収集(→情報センターへの情報提供)</li> <li>- セクターテーブルで特に検討する必要があると認められた課題の討議</li> </ul>	<b>議長:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 国境開発総局計画部長</li> </ul> <b>事務局:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 国境開発総局</li> </ul> <b>参加者:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 国際協力局部長</li> <li>- 国家計画局部長</li> <li>- 国家計画局の該当するテーマの担当者</li> <li>- 各省庁の該当するテーマの開発プログラム担当者</li> <li>- 各省庁予算担当者</li> <li>- 各省庁国際協力担当者</li> <li>- 援助機関の該当するテーマのプログラム担当者</li> <li>- 援助実施機関代表 (NGO 含む)</li> <li>- 関係省庁内部の専門家(特定課題についての検討に参加)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- セクター別テーブルの決定に従うが、テーマ毎に最低1-2ヶ月に1回を想定</li> </ul>

出所: JICA 調査団

なお、当面はセクター毎にド国側の予算でカバーできない開発ニーズに対して、どのようにして重複を避けて援助機関側の協力を得るかという形から始めるが、中期的にはセクター横断的にプログラム間を調整し、効率的・効果的な組み合わせを行うことで、限られた援助資源を最大限活用して国境地域の構造的問題に取り組めるようにしていく。

国境地域の開発を進めるためのドナー援助が必要なくなるのが理想であるが、現実には少なくとも当面はドナーの支援を必要とする。効率的・効果的開発を行うためには、ド国側の開発イニシアティブとドナー側の開発イニシアティブを整合させていく必要がある。

そのため、国際協力テーブルは、ドナーと国際協力局だけではなく国家計画局(SSEPLAN)及び専門各省庁を含めた場とする。そしてプロジェクト案件レベルに留まらず、政策・プログラムレベルでの情報共有、調整を行う。特に、国家計画局(SSEPLAN)は国家開発計画の取りまとめ役として、国際協力局(SSECI)を支援して政策・プログラムレベルでの関係者間調整が可能になるよう支援する。国境地域の開発を行うためにはドナーの協力が不可欠であり、ドナーとの効果的な分担関係を見いだすためには、ド国側の計画との整合性、関係性を取ることが欠かせない。現状では、有償援助に関しては国家計画局(SSEPLAN)が対ドナー窓口となっているため、ド国予算での開発とある程度は調整がきく仕組みが出来てきているが、今後は国際協力局(SSECI)が窓口になっている無償援助を含めて開発全体での最適化を図っていく必要がある。そのため、ドナー会議においてド国側の政策・プログラムを説明すると共に、ドナー側との政策・プログラムレベルでの調整を国際協力局(SSECI)と一体となっていく。

各専門省庁は、それぞれの専門性を持ってドナー会議を支援する。

#### **援助供与方針、援助受入方針の策定：SSECI**

上述のようにドナー調整を行うが、将来的にド国としての他国に関する援助方針、ド国に対する援助受入方針を策定する。特に国境地域に関する方針策定に当たっては以下の点に留意する。

- ハイチに関する援助は、隣国に対する支援という意味だけではなく、国境地域で起こっている様々な問題を二国間のギャップを縮めることによって緩和する可能性がある。援助供与の際にはこの点を考慮する。
- 国境地域への援助受入に当たっては、これまでの援助受入により住民の中に強い他者依存傾向を作り出してしまった点を意識し、例え無償援助であってもド国の将来への影響を社会コストという点からも十分に検討した上で受入を決定する。

#### **実施段階での関係者間調整機能の強化：DGDF**

DGDFは、国境地域に常駐しているからこそ可能になるプロジェクト実施段階での関係者間調整機能を強化する。具体的には限られた専門家や重機を効果的に活用するための関係組織間の分担やスケジュールの調整を行う。

#### (4) 情報収集と共有化

##### ドナー情報の収集・蓄積・伝達：SSECI

ドナーとの効果的な連携のためには、各ドナーについての情報を収集し、国境地域開発戦略に照らして整理・蓄積する必要がある。国際協力局(SSECI)独自でドナーとの定期的・継続的な関係維持を通して情報収集に努めると共に、専門省庁にも国際協力局の役割を理解してもらい、ドナーに関する情報を提供してもらうように働きかける。

蓄積すべき情報としては主として以下のようなものが挙げられる。

- 援助方針
- 重点援助分野
- 援助手法
- 予算規模
- 援助実施手続きとスケジュールリング
- 現行の援助案件の概要

また、国際協力局は収集・蓄積したドナー関連情報を専門各省庁に提供すると共に、情報システムや国境開発総局、各専門省庁のリージョン事務所を通じて住民に提供する。

##### 地方から中央へ情報ルートの複線化：DGDF と各省庁

開発ニーズに関する国境地域から中央政府までの情報伝達ルートを複線化することで情報の確度を上げ、より確実な問題把握を可能とする。

##### **DGDF ルート**

今後は、新開発評議会制度を通して住民から開発ニーズやプロジェクト要請が上がっていくことになるが、国境開発総局(DGDF)は各段階の開発評議会に参加することによって、議論の経緯を把握して国家計画局(SSEPLAN)に伝える。同様に、住民ニーズの背景となる現状認識について情報を収集し国家計画局に伝達する。

更には、中央では把握しにくい開発プロジェクトの情報を国境地域の現地に常駐している強みを活かして収集し、中央政府関係省庁に伝達する。特に以下の情報が必要である。

- 市役所の行っている開発プロジェクト活動
- NGO の情報

##### **各省庁ルート**

各省庁の地域事務所の職員は新開発評議会への参加によって議論の経緯を把握してそれぞれの本省庁に伝えると共に、本省庁経由で国家計画局(SSEPLAN)に情報を提供する。同様に、住民ニーズの背景となる現状認識について情報を収集し各本省庁に伝えると共に、本省庁経由で国家計画局に情報を提供する。

### **住民の開発に対するアウェアネス向上**

以上のように収集した情報を住民に提供することにより、住民の開発に対する知識の向上を図る。

市政府や県のなどのキャパシティが限られていることから、市政府からの住民への情報提供について、DGDF が支援する。更に、地方でのドナーテーブル、開発評議会、ワークショップの機会を利用し、ニュースレターやラジオ放送などの手段を活用し、住民への情報提供を行う。

### **(5) 市政府の強化**

地方イニシアティブによる開発は住民が主体となって行う。住民に最も近い行政機関として市政府の重要性は大きく、その開発運営能力を強化する必要がある。

新地方自治法（法律 176-07 号）及び新公務員法（法律 41-08 号）の趣旨に従い、市政府の組織体制、人材確保を進めていく。新公務員法の趣旨に従い市政府においてもモチベーションの高い職員確保に努める。

住民主体の開発へド国の政策が舵を切ったことに合わせ、国境開発総局や各専門省庁と協力し、市民社会の強化を支援する。

予算に合わせて開発を行うのではなく、中長期的な開発の方向性を見定め、開発の優先順位付けをして中長期的な開発計画を策定する。

開発の経緯を記録に残し住民が供覧出来るようにすることで、透明性を向上させると共に住民の開発に対する意識向上を図る。同時に開発に関する経験を市政府の中に蓄積する。

中長期的には、行政サービスの効率（行政サービスの対象人口や地域的広がりに対する必要な要員、資機材の割合の最適化、予算規模と行政サービス提供可能性のバランス等）という観点から、市としての最適規模を検討し、近隣の市との連携、あるいは合併・再編を模索する。

### **(6) 関係機関の機能の明確化と専門性の強化**

地方イニシアティブによる開発を支援するため、各種関係機関の機能を明確にし、専門性を強化してゆく。地方からのボトムアップの計画策定を進めてゆくプロセスで、携わる関係機関に求められる機能や役割が次第に明確になってゆく。関係機関の機能が明らかになったら、その専門性を強化してゆく。機能の明確化に法律や制度の壁がある場合には、その法制度の壁を調整してゆく必要がある（法制度整備ガイドライン参照）。

尚、専門性の強化のための人材育成については、人材育成ガイドラインを参照。

## 8.2 各戦略の実行に関するガイドライン

提案している戦略は、国境市場、中核都市形成と農村とのバランス、環境とエコツーリズム、隣国との調整など、様々な分野を含んでいる。このような多種の分野を含んだ各戦略に沿って、ボトムアップ方式で計画を策定、実行していく際には、現在より更に多くの利害関係者が関与してくる。これが特定の利害関係者への利益誘導とならず、公正に戦略が実行されるように、お互いに尊重すべきことを以下に提示する。

### 戦略1：国境市場を最大限活用する

#### 一般事項：

- 市、市場関係者等からなる運営委員会を組織し、市場運営に関する意思決定を行う。
- 運営委員会により市場運営実務に当たる組織を設立する。
- 運営委員会により市場運営ルールを制定し、遵守を義務づける。
- 新規参入者の選別、承認ルールを制定・実施する。
- 市場運営管理のための費用負担をルール化する。
- 市場機能を中長期的に維持するための再投資計画を策定する。
- 紛争解決ルールを制定し、遵守する。

#### 人材育成に関すること：

- 長期的な施設維持管理計画能力と実施管理能力を持った人材を運営組織に確保する。
- マーケティング能力を持った人材を運営組織に確保し、継続的販路開拓を行う。
- 市場での販売業者のマーチャンダイジング機能<sup>1</sup>を支援する人材を育成・確保する。

#### 法制度に関すること：

- 市場運営組織の法人格確立
- 運営ルール、紛争解決ルールの法的位置付け

### 戦略2：隣国との協調を図る

#### 一般事項：

- 二国間それぞれの歴史認識を尊重した上で、将来的な関係を構築する。
- ド国ハイチ委員会の事務局機能を強化し中央政府レベルで部門毎の対話を促進する。

<sup>1</sup> ここでいうマーチャンダイジング機能とは、「製品やサービスの品質、デザイン、価格等を研究し、消費者市場の要求にあった製品やサービスを提供するための一連の行為」を指す。多様多様な業者が入居する販売施設の競争力を高めるには必須の機能である。

- 地方行政（市役所）レベル、実務レベルでの相互理解、相互対話を進める。
- 民間部門での相互理解、相互対話を進める。
- 国境問題に関連する政府組織の統合・再編の可能性を含めた見直しを行い、全体としての効率化を図る。
- 国境地域内に利益をもたらさうる両国間協力に向けたインフラ整備を促進する。
- 国境の強化のため、国境線から一定範囲内の土地活用を制限する。
- 国境貿易拠点における出入国管理の近代化と徹底をおこなう。
- ハイチ移民に対し、労働者としての権利を保証するとともに移民管理を徹底する。
- 犯罪、防災、自然環境保護への対応について二国間で協定を結び、それぞれの側で行動を取る。

法制度に関すること：

- 治安維持、防災、自然環境保護等についての相互協力協定締結をすすめる。
- 両国間自由貿易協定（2008年3月締結予定）の有効性を確保する。
- カリブ及び中南米地域間協力の枠組みを活用して良好な二国間関係の構築を目指す。

**戦略3：環境を保全しエコツーリズム資源を活かす**

一般事項：

- 環境保全を行い自然資源の環境資源化を進める。
- 市政府を中心に市開発評議会制度も活用しながら観光開発戦略を立案する。
- 市政府を中心に県開発評議会を活用しながら近隣市政府との協働を図る。
- 県開発評議会を活用しながら観光開発の対象地域を設定する。
- 市政府が支援し、コミュニティを中心として具体的な活動を組み立て実行する。
- 少数の投資家ではなく住民裨益を優先した計画を策定する。
- クローズド（囲い込み型リゾート開発）だけでなくオープン型の観光開発を目指す。

法制度に関すること：

- 二国間にまたがる地域に対する自然環境保護協定の締結を図る。
- 自然景観保護条例を策定し住民間での合意を図る。

**戦略4：中核都市を形成し、かつ農村との一体的な発展を図る**

- 国境地域内の南北に一つずつ中核都市を指定し、流通部門を中心とする主導産業を促進する。そのために重点的な公共投資を行う。
- 中核都市には専門学校レベルの教育機関と高度地域医療レベル（特定先端医療レベルまで行かず一般診療所より高度かつ総合的な医療が提供できるレベル）の医療機関を設置する。
- 中核都市と周辺地域間のアクセスを強化し、地域を一体とした社会経済開発を目指す。

**戦略5：コミュニティの経済的自立のために生産キャパシティを強化する**

- 生産キャパシティ強化のチャンスは、特定集団に偏ることなく提供する。
- 利益誘導にならぬよう国境地域全体を考えて戦略的にインフラ整備の重点を決める。

**8.3 人材活用育成ガイドライン**

国境地域開発の戦略の実行するためには、地域イニシアティブの開発をできる人材を活用し、また育成する必要がある。特に、ボトムアップ型の開発のコアとなるグループや、地域という視点を重視した人材育成が鍵となってくる。ボトムアップ型の開発に必要となってくる人材育成について共通して尊重すべき点や取り組む事項は、次の通りである。

**(1) 地域イニシアティブによる開発のコアとなるグループの活用と育成**

地方イニシアティブによるボトムアップ型の開発を行うには、ローカルレベルで開発の主体となる市民レベルから市レベル、更に、県レベル、中央レベル、これを繋ぐ役割を期待されている DGDF という、現場から中央までの縦のラインを繋ぐ人材のグループをコアとなるグループ（コアグループ）として強化する必要がある。

コアグループは、次の通りであり、下図に示される。

- 市民レベル：開発の主体となるべき市民を牽引する住民リーダー
- 市レベル：計画機能と情報提供機能の強化の意味で、市政府の計画と情報スタッフ
- 県レベル：調整とモニタリング機能強化のために、知事の調整とモニタリングスタッフ
- 中央レベル：SEEPYD 内に新設する国境地域開発推進チーム
- 中央レベル：DGDF の計画部
- 両レベルを繋ぐ役割を負う、DGDF 県/地域事務所の計画・助言スタッフ

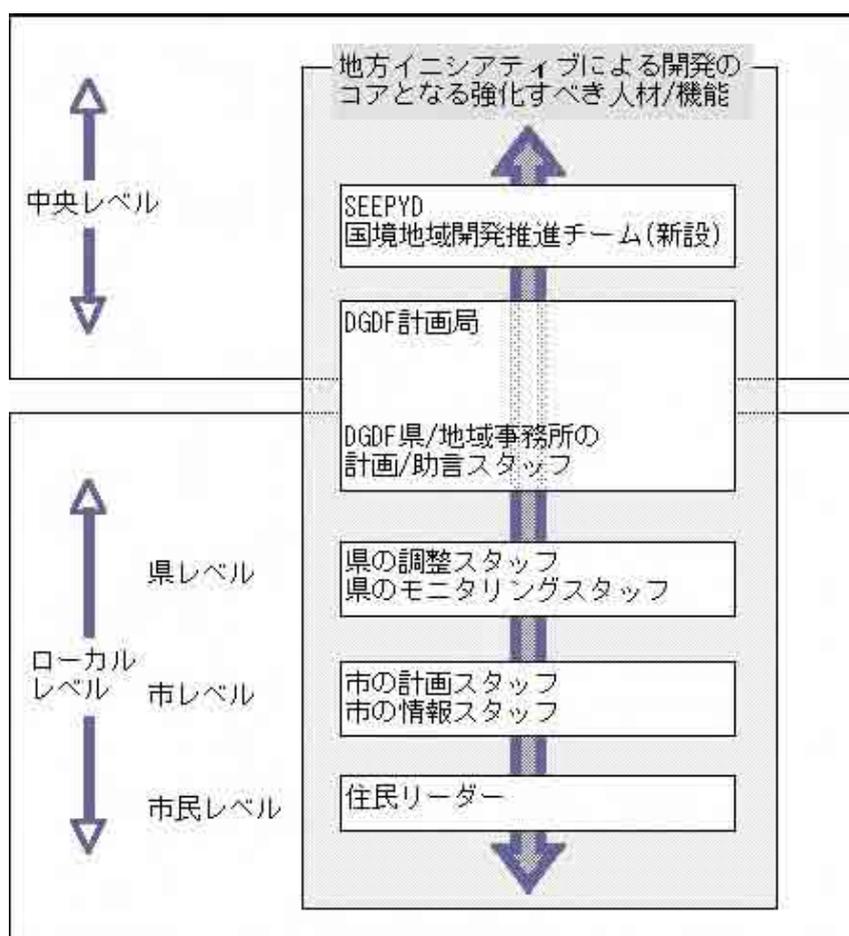


図 8.1 地方イニシアティブによる開発のコアとなるべきグループ

尚、各機関における人材基盤の強化について以下に示す。

### SEEPYD の人材基盤

SEEPYD は、中期計画案作成、省庁間調整、案件審査、国際協力調整、地域開発行政支援など広範囲の業務を担当している。それに応じて個々の人材は優秀であるが、スタッフ全体としての基盤が狭い。現在重視されている地方からのボトムアップ・アプローチは SEEPYD の軽量化を意味するものではない。むしろ中央政府全体における行政の効率化及びそのための人材・情報・責任の集中の必要性を意味する。即ち SEEPYD の人材基盤強化が極めて重要である。基本は既存人材の最大活用である。当面、以下を推進する。

1. 部門ごとにスタッフを確保する。
2. 各省からの派遣と SEEPYD スタッフによる国境地域開発推進チームを編成する。この措置は時限的なものである。SEEPYD 人材基盤の短期的強化とともに、人事交流を通じて各省と SEEPYD とのコミュニケーションを緊密化させていく。
3. スタッフのフットワーク（地方出張等）を向上するための経常経費を確保する。

### DGDF の人材基盤

DGDFは従来からのプロジェクト実施機能を最大活用しつつローカルレベルでのファシリテーター機能を担うことが期待されている。この期待に応じて以下を推進する。

1. 県及び地域事務所スタッフの計画知識、助言能力を強化する。
2. 県及び地域事務所を技術面でより強力に支援することが必要であり、そのために本部計画部のスタッフを更に充実する。
3. プロジェクト実施機能に従事する職員をこうした方向で積極的に活用する。
4. スタッフのフットワーク（地方出張等）を向上するための経常経費を確保する。

### 県知事スタッフ

県知事は、大統領との直接のコミュニケーションに加えて、政策面での県内各市相互の調整、各省の地方出先機関との連絡に重要な役割を果たしてきた。しかし新開発評議会の発足にあたり、県知事は、政策面だけでなく、具体的な計画や案件内容の面でも重要な調整役になることが期待される。したがって知事の権限を開発のためにより効果的に活かすため、以下を推進する。

1. 知事補佐役の強化。とくに DGDF、各省出先事務所、ドナー等と案件内容等につき実務的な連絡ができ、新開発評議会の事務局の役割を果たせるスタッフの確保。
2. 県内各市の開発状況・案件進捗のモニタリング及び関連する情報管理に要するスタッフの確保。

### 市の人材基盤

市は自治体であり自身の予算を持つ。そして住民グループ・NGO による開発イニシアティブを行政側で受け止める接点でもある。しかし市の人材基盤はこうした役割に十分対応できていない。ローカルレベルの活動に対する国際ドナーの支援も市をバイパスして直接に住民グループに向けられる場合がしばしばである。つまり、市のスタッフは規模的には一定水準に達しているが、内容面で改善の余地が大きい。とくに以下を推進する。

1. 市長をはじめとする市政府トップ及び市開発評議会メンバーの開発・計画に対する理解の強化
2. 既存スタッフの活用、研修による計画行政の強化

## (2) 地域という視点を重視した人材育成

人材の活用や育成については、各組織の機関に対して個別にアプローチするよう、組織横断的にアプローチすることが必要である。組織毎の視点で行うのではなく、地域という括りで地域の視点から行うことが必要となって来る。

今までは、トップダウンのアプローチであったために、各組織の論理で人材の強化を進めて

きた。しかし、今後は地域のイニシアティブによるボトムアップのアプローチとなるため、各組織という視点よりも、地域という視点が重要になって来るからである。人材育成を行うにも共通するテーマの場合は、機関ごとに行うよりも、国境地域に関係するアクターを集めて行うと、彼ら同士のコネクションや信頼関係、共通認識や共通意識を醸成することが可能となる。これにより、アクター別のキャパシティのみならず、地域開発に関係する様々なアクター総体としてのキャパシティが向上する。

### (3) 各組織に求められる事項

#### 専門性の追求

新公務員法の成立により、公務員の資格要件を明確にし、競争試験で選抜する代わりに政権が変わっても身分が保障されるという法的枠組みが出来た。特に自治分権型政府機関や市政府職員もこの法律の対象となったことで、地方から中央までの行政組織の専門化と機能向上を進める土台が出来た。今後は、この枠組みの中で政府関係機関職員の専門化をすすめ業務水準の向上、効率性の向上を図る。

専門性の追求のためには、個々人及び組織への知識・経験の蓄積とその共有化を図る必要がある。具体的には、業務内容の記録、ファイリング、情報システムへの蓄積、マニュアル化、内部研修制度等を整備し、個人に目に見えない形で蓄積されていた情報を目に見えて共有化できる形に変え、組織的に蓄積・共有化を図る。

#### 実務能力の重視

開発という行為は現実の社会と向き合っていく行為であり、理論だけの開発は研究機関のためのものである。行政職員としては、計画官庁である経済計画開発省も実施官庁である国境開発総局も理論と実務の融合を目指し、現実に立脚した効果的・効率的開発が行えるようにする。職員の採用、配置、特に現場の管理職には成果が伴った実務経験を重視していく。

#### ファシリテーション能力の強化

住民主体の開発を進めていくためには、従来の中央集権的トップダウンでの開発と異なって住民の意見を尊重し関係者を巻き込みながら開発を実現する能力が重要になる。

そのため、特に関係者を活性化させながら一つの方向性を作り出すファシリテーション能力が重要である。高度なファシリテーションは、単に住民の声（Voice）を聞き出す能力ではなく、客観的かつ分析的に問題を分析する力、課題領域に関する広範な知識、解決方法に関する豊富な経験等、様々な要素があって初めて成り立つものである。トップダウン型であれば、特定分野で専門性を持ち一方的に決めて指示をすれば良いが、今後は関係者の力を活かしながら結果を出していくための能力が必要になる

この視点に立った人材開発を、知識面の充実のみならず、実際に経験する機会を与えることを含め計画的に進める必要がある。

## 8.4 法制度整備ガイドライン

現在進行中のドミニカ政府全体の近代化の一環として、各種法制度が徐々に整備されつつあり、この結果形成される新たな枠組みは国境開発にもより安定した基盤を与えるものと期待される。

一方、戦略を実行してゆくことは、ボトムアップ型の開発を進めてゆくことにより、既存の法制度で整合性が確保されなくなることもある。実行している過程を通じて法や制度の壁があり、法制度を整備した方が良い事項もでてくる。これら、法制度を整備した方がと思われる事項について以下に示す。

### (1) 開発評議会のあり方についての制度化

戦略を実行することは、新公共投資法に沿って地方イニシアティブによる開発をすすめてゆくこととなる。新公共投資法では、市、県、リージョンの各レベルにおける開発評議会に大きな役割と権限が与えられている。しかし、現状ではメンバーすら決まっておらず、開発評議会制度が機能するか、開発評議会がどのようなものになるかは未知数である。

本戦略を実行するという事は、地方よりボトムアップでの計画策定を、より幅広い利害関係者を集めて行うこととなる。つまり、開発評議会のあり方について多くの経験や教訓が得られることになる。どのようなメンバーを選ぶと良いか、どのようなシステムとすべきかなど、現地での具体的な仕組みについての、経験や教訓を、開発評議会制度にフィードバックし、同制度の充実に貢献する。

### (2) 行政の継続性の確保のための公務員制度の充実

知識・経験蓄積の不足は、コンサルタントを含む外部業者に対する依存と管理不十分をもたらしている。また政府機関の職員の資格要件は必ずしも明確でなく、公務員採用に競争試験が導入されていない。その結果、クライアントリズムの存在と相まって選挙毎に多くの職員が入れ替わる。これも組織の専門化、効率性向上の阻害要因である。新公務員法及び行政省の設立により、この状況は変わることが期待されている。公務員の資格要件をより明確化し、競争試験の導入と身分保障による行政組織の安定化を図ると共に、組織内部での機能分担と連携を一層強化する必要がある。

### (3) 将来的な行政の政治的中立性の確保

ド国の根強い文化として、父権政治とクライアントリズムがある。市民は政治に実利を期待して投票し、当選した政治側は支持者に職や特定の人に利益がゆく事業を採択する。この結果、選挙で政権交代があると、職員はほぼ全員入れ替わり、実施中の事業も中断する。公金を取り扱う行政と政治が未分化で行政に十分な透明性がない。このこともあり、ドナーや国際 NGO が

協力する際は、行政機関をバイパスして直接現地の NGO と協力を行う事例が多い。また、所属政党が異なる市長同士の調整は困難を極めており、県レベルでの調整の障害となっている。

公的な資源を取り扱い、開発を主導する行政は、政治的に中立で客観性と技術的見地に基づいて継続的に開発を進めてゆく必要がある。また、行政は市民の豊かで安定的な生活に責任を持つべきであり、NGO やドナー任せにせず、地域の開発により積極的に関与すべきである。

これはド国の歴史に基づいた慣習の問題であるので、変革は容易にはできない。しかし、本戦略は住民が開発の主体となり、ボトムアップ型で計画をつくり実行するものであり、ド国の歴史上の変革になるような挑戦的な取組みである。この取組みにより、住民の開発や行政に対するアウェアネスが向上する可能性がある。地域の開発を自分たちでどうにかしようという住民のオーナーシップも向上する可能性がある。より多くの人に裨益するような開発に公的資源が投入されるように住民が行政を監視し、行政をリードできるようになる可能性もある。このような市民社会の形成に貢献する可能性がある。

住民の意識が変わってくれば、行政も変わらざるを得ない。将来的に市民社会が成熟すれば、行政と政治の分化が進み、行政の政治的中立性がより確実になることも可能である。本戦略の実行はこのための第一歩となるべきものである。そしてこれが大きな潮流となり社会全体に広がり、よりよい社会を形成するための布石となることが期待される。

更に、県は知事が政治的に指名され、スタッフも少なく、行政機関としては機能していない。本戦略の実行により、ローカルレベルからの開発の重要性と有効性が認識されれば、県あるいはリージョンの長の公選も議論されるようになる可能性もある。ただ、現状では、ド国の政治に対するエネルギーが過大であり、公選制にした場合の社会コストが大きすぎるので、将来的に、市民社会が成熟したら、公選制も検討することが良い。

#### (4) 国境地域開発に携わる関係機関の機能の明確化

地方イニシアティブによる開発を支援するため、各種関係機関の機能を明確にし、専門性を強化してゆく必要性について前に提示した。地方からのボトムアップの計画策定を進めてゆくプロセスで、携わる関係機関に求められる機能や役割が次第に明確になってゆく。機能の明確化に法律や制度の壁がある場合には、その法制度の壁を調整してゆく必要がある。

国境地域の開発に関わる自治分権非金融型政府機関 (Autonomous and Decentralized Non-financial Governmental Institutions) には機能分化が不十分なものが複数存在する。そのため、それぞれの予算が限られ、組織の専門性と効率、調整活動を阻害している。自治分権非金融型政府機関及び関係官庁の組織機能の一層の明確化を図り、専門化とそれに基づく知識・経験の蓄積と共有化を進めることで、組織の効率性をさらに向上させる必要がある。

DGDF もその例外ではない。DGDF は大統領令第 443-00 号の設立によるものであり、責任と権限に関する制度的基盤が弱い。DGDF はこの戦略を実行する機会を活用し、組織の役割や機能を明確にしてゆくことが可能となる。本戦略を実行してゆく過程で、DGDF はローカルレベルと中

中央レベルから何を期待され、何ができ、何ができないかを明らかにしてゆくことができる。この過程の中で、DGDF の将来の方向性が出てきたら、DGDF の役割をより明確にすることができる。

DGDF は役割を明確にするとともに、市、県、国相互間の開発情報共有化、各レベルにおける開発評議会の技術的支援、プロジェクト実施段階での調整能力を強化することが重要である。

#### (5) よりよい組織間調整のためのリージョン区分の統一

市、県という行政区分は全国統一であるが、リージョンという区分は大きな役割を期待されているにもかかわらず、各省庁でバラバラに区分されている。各省庁の事務所はリージョンに置かれている場合が多く、リージョンに専門知識を持った人材が配置されている。しかし、リージョンという括りで調整しようとしても、各省毎に区分が異なり、また、収集している情報もリージョン毎になっているため、地域の情報も体系的に収集整理されていない。

このような不都合を解消するためにもリージョン区分を統一する必要がある。リージョン区分を統一することは、新開発評議会制度においてリージョン開発評議会を置く前提となる。国境地域のみならず住民からのボトムアップによる開発を進めるためには、ヒエラルキーがきちんと出来た開発評議会の体系を実現することが望ましい。リージョン区分の統一については、現在国家計画局で検討中であるが、様々な開発や行政活動の枠組みとなる事項であるため、早急に実現させることが望ましい。

#### (6) 市の規模拡大による機能強化の検討

地方イニシアティブによる開発を進める場合、主体となる市民に最も近い行政としての市の重要性が増して来る。地方自治法成立により市政府の自治権が拡大されたが、現在は一つ一つの市が小さすぎるため、下記のような点で問題がある。

- 行政サービスの効率:例えば各種手続きを行うための住民側のアクセスと行政側のコストのバランスを見ながら効率を向上させる必要がある
- 開発プロジェクトの規模:プロジェクト規模が小さすぎると目前の問題解決に終始し状況を変えるという意味での本来の開発効果が出にくい場合がある。従って、開発効果という観点からも対象範囲と予算規模の関係を見ていく必要がある。

このような問題を中長期的に解決するために合併・再編を含めて行政単位として効果的な市の規模を探っていく。

#### (7) 投資誘致に関する法制度

現在国境地域の投資誘致に関する法制度には Zona Franca 設置法（法律第 8-90 号及び改正法律 236-05 号）と投資促進法（法律第 28-01 号）が存在する。但し、Zona Franca についてはド

国各地に設置されており、国境地域には他の Zona Franca との競争優位性がないとされている。また、法律 28-01 号は Zona Franca 内に立地しなくても適用されるため、こちらを適用し事業適地を購入するケースが多い。

従って、2 つの投資促進関係法のうち法律 28-01 号が国境地域への投資誘致の鍵であるが、下記のような問題があるとされている。

- 既存の企業がこの法律の適用を申請しただけの場合があり、新規の投資誘致効果はない<sup>2</sup>。
- 投資誘致を優先するあまり、環境保護地区のすぐ横にセメント工場が立地した事例がある。
- 企業が立地していれば適用されるため、ここに輸入されたものがサントドミンゴで販売される（実際にはほぼ素通りに近い状態で税金特典だけ享受する）ような例があるといわれている。その結果、地元には殆ど裨益しない。
- 税金が免除されているため地元の税収が増えない。また、従業員をド国国境地域外から雇用している場合も多い。地元資源を収奪しているが、地元への便益・経済効果が大きくないとの批判がある。

今後このような問題点を改善するため、次のような点で法改正の必要性検討が望まれる。

- 地元住民の優先雇用の義務づけ
- 雇用者の地元居住促進
- 地方税への還元等、地元への経済効果を増大させるための仕組み
- 環境の管理を徹底するような仕組み

## (8) 法律の整合性の確立

近年沢山の法律が新たに制定されているが、各法律間の関係は必ずしも明らかになっていない場合がある。国境地域開発だけに限った話ではないが、関係法律間の横断的な整合性を取っていくことが非常に重要である。

例えば以下のような例が見られる。

- 新公共投資法で規定された開発評議会制度と、新地方自治法で規定された市役所における開発計画策定機能の関係に曖昧さが残る。
- 新地方自治法では市への計画・プログラム局の設置が義務づけられているが、以前この規定がなかった時に技術的事項を支援するために設けられたムニシパル・リーグは、新地方自治法でも存続しており、これらの関係性が曖昧である。

法律に関わる問題であり、断片的な改正は混乱を招く可能性もあるため、国家の一つの大きな事業として今後取り組む必要がある。

<sup>2</sup> この法律がなければ企業が他地域へ流出した可能性もあるが検証されていない

## 8.5 情報システム管理ガイドライン

第6章にて提示した、情報管理の基本方針に基づき、情報システム管理のガイドラインを以下に示す。基本方針で示したコンポーネント毎に、それぞれの実施体制についてまとめる。

### (1) 情報センター運用管理と改善（経済・計画・開発省と中央省庁）

#### (a) データベース運用管理と改善

情報センター運用管理と改善は、国家計画局が中心となって、経済・計画・開発省情報課の協力を得ながら実施する。現在、情報システムは、外部のホスティングサーバーにあり、1年後を目処に、経済・計画・開発省が保有する Web サーバーへと移行する。以下に現在のハード構成と移行後のハード構成図を示す。

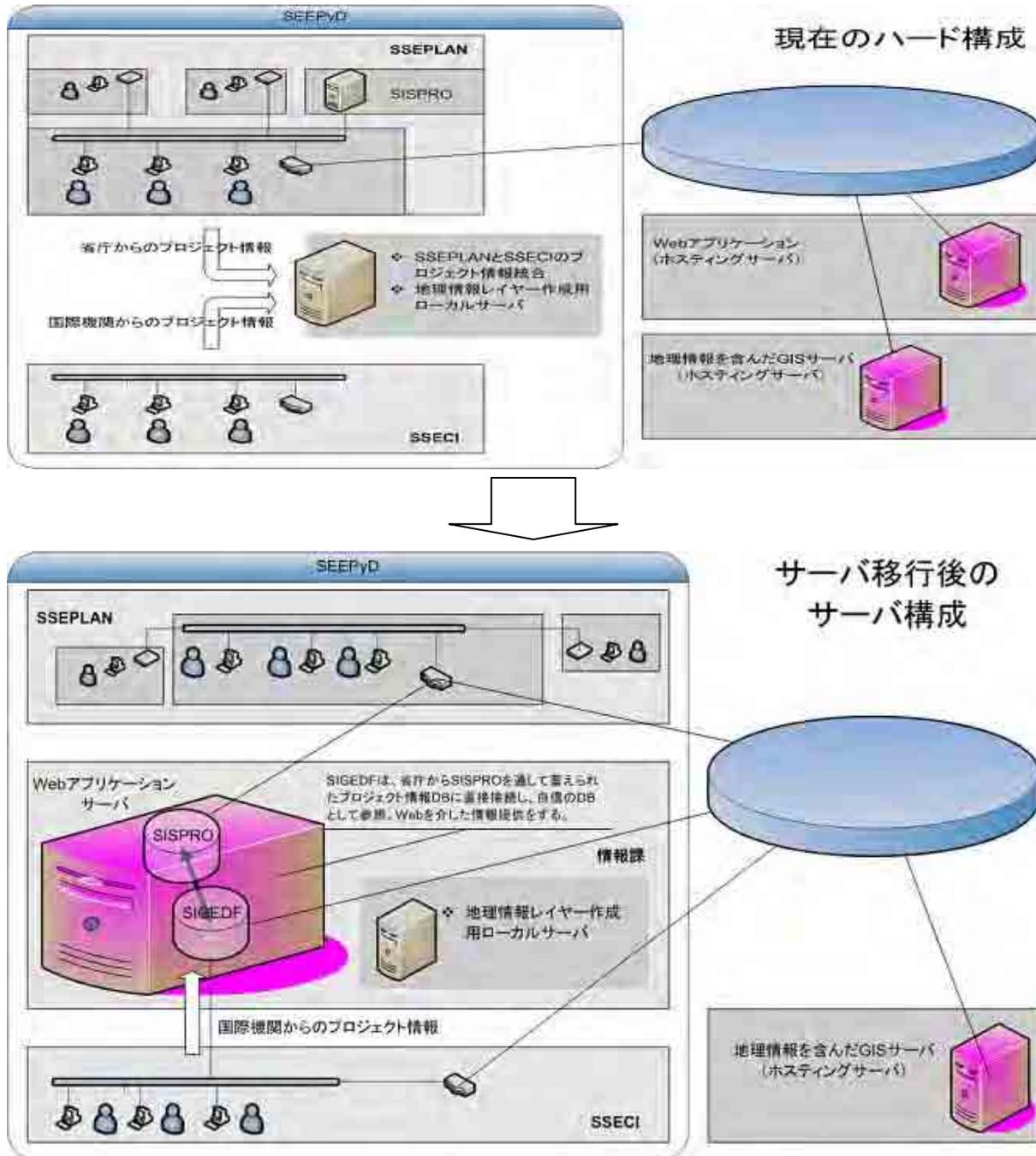


図 8.2 現在と移行後の情報センターハード構成図

出所：JICA 調査団

経済・計画・開発省は、情報センター運用管理に必要な資源を十分に保有しており、必要であれば外部の技術者に支援を要請することも可能である。

更に情報システムがより活用され、持続性の高いものにするためには、作業内容、作業方法、必要な人的資源ならびにコストを明確にする必要がある。以下の表に、これらの内容をまとめた。尚、それぞれの詳細な作業手順は、「別冊 II. SIGEDF ユーザマニュアル (西文)」を参照

されたい。

データベース運用管理と改善（サーバー移行前）／想定時期（2008年2月～2009年1月）：

サーバー移行前については下表の通りである。

表 8.3 データ運用管理と改善ガイドライン（サーバー移行前）

作業内容	作業方法	人的資源	コスト
ホスティング Web サーバー運用管理	外部委託しているため、必要作業はない。	必要なし	1年の無償保証期間があり、想定時期の間は無料、その後は250US\$／月
プロジェクト情報 と統計情報の更新	1. 国家計画局のデータベース（DB）抽出 2. DBをSIGEDF <sup>3</sup> 用加工 3. 国際機関プロジェクト追加 4. 統計情報取りまとめ、DBへ追加 5. DBをFTP <sup>4</sup> 経由でサーバーへアップロード	国家計画局および 国際協力局自ら作 業が可能	なし
GISサーバーのレ イヤー更新	1. GIS用地勢と統計レイヤー作成 2. GISサーバーへのアップロード	国家計画局自ら作 業が可能	1年の無償保証期間があり、想定時期の間は無料、その後は900US\$／月

データベース運用管理と改善（サーバー移行時）／想定時期（2009年2月）：

サーバー移行後のデータベースサーバーが、現在使用しているデータベースサーバー（MS SQLサーバー2005Express<sup>5</sup>）と同じであれば、C/P自身で作業が可能だが、現在の経済・計画・開発省内システム改善の状況を見る限りでは、変更になる可能性が高い。同作業については、外部委託することを勧めたい。

表 8.4 データ運用管理と改善ガイドライン（サーバー移行時）

作業内容	作業方法	人的資源	コスト
サーバー移行作業	移行先のデータベースサーバーが同じ 「別冊 II. SIGEDF ユーザマニュアル（西文）」を参照のこと。	国家計画局および 国際協力局自ら作 業が可能	なし
	移行先のデータベースサーバーが異なる 外部へ委託する。関係資料を外部へ提示。	なし	作業期間は1週間程度であり、費用は500\$～600\$
データベース移行 と確認	1. 国家計画局のデータベース（DB）抽出 2. DBをSIGEDF用加工 3. 国際機関プロジェクト追加 4. 統計情報取りまとめ、DBへ追加 5. 国家計画局内のDBを、加工したDBと置き換える	国家計画局および 国際協力局自ら作 業が可能	なし

データベース運用管理と改善（サーバー移行後）／想定時期（2009年2月以降）：

サーバー移行後については下表の通りである。

<sup>3</sup> 本実証調査で構築した情報センターの名称である。<http://www.sigedf.gov.do>

<sup>4</sup> インターネットやイントラネットなどのTCP/IPネットワークでファイルを転送するときに使われるプロトコル。インターネット上でファイルをサーバーへ送信するときの標準的な方法である。

<sup>5</sup> マイクロソフト社が提供している無償のデータベースサーバー。初心者でも使用可能なデータベースサーバーである。<http://www.microsoft.com/sql/editions/express/default.mspx>

表 8.5 データ運用管理と改善ガイドライン (サーバー移行後)

作業内容	作業方法	人的資源	コスト
Web サーバー運用管理	国家計画局、経済・計画・開発省情報課いずれも Web サーバーを既に管理しており、既にある実施体制で対応が可能である。	国家計画局および国際協力局自ら作業が可能	なし
プロジェクト情報と統計情報の更新	1. 国家計画局のデータベース (DB) 抽出 2. DB を SIGEDF 用に加工 3. 国際機関プロジェクト追加 4. 統計情報取りまとめ、DB へ追加 5. 国家計画局内の DB を、加工した DB と置き換える	国家計画局および国際協力局自ら作業が可能	なし
GIS <sup>6</sup> サーバーのレイヤー更新	1. GIS 用地勢と統計レイヤー作成 2. GIS サーバーへのアップロード	国家計画局自ら作業が可能	900US\$ / 月

(b) Web アプリケーション運用管理と改善

Web アプリケーションの運用管理と簡単な改善であれば、国家計画局および経済・計画・開発省情報課で対応が可能である。改善可能な範囲を以下に示す。

- Web アプリケーションのインターフェース改善 (アイコン追加、イメージやロゴの変更)
- Web アプリケーションで使用されているデータベースへの項目追加、またそれにとまなう画面表示

プログラムコードは C/P 側へ提供しているため、必要であれば、外部へ委託し改善することも可能である。参考程度に以下に外部へ委託する際のコストを紹介する。いずれの場合も直接雇った場合の費用である。会社に委託する場合は、以下に示した費用の 1.5 倍程度の費用がかかる。

表 8.6 Web アプリケーション改善コスト

要求される技術	コスト		備考
	プログラマ	上級プログラマ	
MS.net <sup>7</sup> プログラミングができる	10-30US\$ / 日程度	90-110US\$ / 日程度	Web アプリケーションは比較的簡単な構造であり、プログラマーレベルで十分
MS SQL サーバープログラミングができる	30-40US\$ / 日程度	90-110US\$ / 日程度	サーバーアクセスためのプログラムは非常に重要であり、失敗が許されないため、上級プログラマーを雇うことを勧める

(2) 情報収集 (経済・計画・開発省と中央省庁)

(a) 地理情報

GIS 表示させるときに必要な情報である。国家統計局により管理されており、情報センターで使用されている地理情報は、2006 年版のもで、現時点で最新のものである。行政区画の変更が発生したときに更新する必要がある。3 年 - 5 年に一度の更新を勧める。

<sup>6</sup> 地理情報システム (GIS : Geographic Information System) は、地理的位置を手がかりに、位置に関する情報を持ったデータ (空間データ) を総合的に管理・加工し、視覚的に表示し、高度な分析や迅速な判断を可能にする技術である。 <http://www-sul.stanford.edu/depts/gis/whatgis.html>

<sup>7</sup> マイクロソフト社が提供している Web アプリケーション用プログラミング言語。初心者でも取り扱いが簡単なプログラム言語である。 [http://www.w3schools.com/ngws/ngws\\_intro.asp](http://www.w3schools.com/ngws/ngws_intro.asp)

## (b) 地勢情報、統計情報

国家計画局が中心となり、地勢情報、統計情報をとりまとめる。計画・立案に必要とされる統計情報の多くは、国家統計局が既に取りまとめている。また国境地域での開発には、環境配慮が不可欠であることから、環境省の環境地勢情報が重要となる。本実証調査において、国家統計局および環境省と情報提供の賛同書を交わしており、信頼関係を築き上げてきた。

情報収集をより効率よく、より迅速にしていくため、引き続き、両機関との連携を深めていくことを勧める。電子政府の一環として、経済・計画・開発省と国家統計局のシステム統合させデータウェアハウス<sup>8</sup>を構築する構想もあり、よりリアルタイムな情報提供・更新が可能となる。現在、外部の業者が統合案を策定中である。同構想のハード構成図は、「添付資料 B-2. SIGEDF 情報フロー（西文）」を参照されたい。

情報の種類によって、入手先、更新頻度、入手方法、入手時期などが異なる。以下の表にこれらの情報をまとめたものを記す。詳細は、「添付資料 B-1. SIGEDF 情報項目一覧」を参照されたい。

表 8.7 情報センターで公開する地勢・統計情報項目と収集方法概要

情報種類	更新頻度	入手先	入手方法	入手時期
国家基本統計 (貧困指標含)	10年に一度	国家統計局	国家センサス	2002, 2012 (未定)
生活環境情報	10年に一度	国家統計局	国家センサス	2012 (未定)
	サンプリング調査 2年に一度	国家統計局	ホームページ (HP)	2005, 2007、2009 (未定)
経済指標	四半期毎 3, 6, 9, 12月	中央銀行	ホームページ (HP)	毎年 6~7月 (半年前の情報)
	毎年	産業通産省	担当者から直接	毎年 4月 (前年度の情報)
戸籍情報	毎年	国家統計局	担当者から直接	毎年 2月 (前々年の情報)
医療・保健関連	毎年	保健衛生省	担当者から直接	毎年 5月 (前年度の情報)
教育関連	毎年	教育省	ホームページ (HP)	毎年 5月 (前年度の情報)
貿易・投資関連	毎月	CEI-RD	担当者から直接	毎年 2月
環境地勢情報	3年~5年に一度	環境省	担当者から直接	2010年頃を目処
水利地勢情報	3年~5年に一度	水利庁	担当者から直接	2010年頃を目処

情報センターは、3つの表示方法で、統計情報を公開することが可能である。それぞれの表示方法の対象となる情報種類と必要な作業を以下の表にまとめた。

<sup>8</sup> 基幹系業務システム (オペレーショナル・システム) からトランザクション (取引) データなどを抽出・再構成して蓄積し、情報分析と意思決定を行うための大規模データベース。

[http://en.wikipedia.org/wiki/Data\\_warehouse](http://en.wikipedia.org/wiki/Data_warehouse)

表 8.8 情報センター上での統計情報表示方法

表示方法	情報種類	必要となる作業	備考
PDF ファイル	全ての統計情報	国家統計局より提供	取りまとめの必要はないが、情報は2年前の情報となる
選択項目に応じた表示	経済指標、戸籍情報、医療・保健関連、教育関連ならびに貿易・投資関連	上述の表に従い収集、統計データベーステーブルの情報更新	取りまとめに時間がかかるが、情報は最新
GIS 上での表示	全ての統計情報	統計レイヤーを作成し、GISサーバーへ送信	取りまとめに非常に時間がかかるが、視覚効果は一番よい。

国家統計局は、県レベルの統計収集と取りまとめを強化しており、県毎の統計情報を取りまとめた統計白書を作成中である。基本的には 2002 年の国家センサスの情報がベースとなっているが、わかりやすく整理されており、2008 年の 5 月には全県分の統計白書が揃う予定である。PDF ファイルでの表示方法となるが、国家計画局自身で取りまとめる手間が省けるので、この統計白書をそのまま情報センターに公開するのも一つの方法として提案したい。

(c) プロジェクト投資情報

中央政府によるプロジェクト投資情報は、既存の情報フローとデータベースを利用しているため、特別な作業は必要としない。国際機関によるプロジェクト投資情報は、国際協力局が中心となって取りまとめとる。詳細な情報フローは、添付資料「添付資料 B-2. SIGEDF 情報フロー（西文）」を参照されたい。以下に、それぞれの情報収集を担当する部署、収集方法および収集時期についてまとめる。

表 8.9 情報センターで公開するプロジェクト情報と収集方法

プロジェクト情報	担当部署	収集方法	収集時期
中央政府からの情報	国家計画局	現状維持。情報の質をあげるために情報提供ガイドライン普及を強化するとよりよい。	毎年 2 月
国際機関からの情報	国際協力局	実証調査で使ったマトリクス（「添付資料 B-3. 国際機関・NGO からの情報収集フローと情報収集書式（西文）」を参照）を使用して、国際機関より直接収集し取りまとめる。取りまとめた情報を国家計画局側のデータベースへ反映させる。	毎年 2 月

(3) 情報システム普及（経済・計画・開発省と中央省庁）

情報センターをより多くの人に利用してもらうためには、各省庁の関係部署への訪問ならびにドナー調整のための会議などを通じた情報システム普及が重要となる。以下の表に、情報普及のためのガイドラインをまとめた。

表 8.10 情報センターで公開するプロジェクト情報と収集方法

対象機関		訪問強化時期	インパクト
中央政府	各省庁の計画部	毎年 6 月-10 月にかけて	予算申請ガイドラインの普及を兼ねることで、提供される情報の質が向上する。
国際機関	各機関のコーディネータ（「別冊 VI. 国際機関コンタクト一覧」を参照されたい）	毎年 1 月-2 月にかけて	訪問やドナー会議を重ねることで、国際機関との信頼関係を築ける

実証調査中に使用したプレゼンテーションを「別冊 III. 情報システムプロモーション関連資料」として CD に収めたので参照されたい。

#### (4) Web ページ作成と管理（地方政府と住民）

県、市および住民の情報発信の場として、ユーザ登録をした誰もが自身のホームページ (HP) をデザイン・作成し、情報を発信することができる Web サイトを情報センター内に用意した。ユーザ名、ユーザ登録対象の機関、役目ならびにアクセス権限を以下の表にまとめた。

表 8.11 SIGEDF ユーザアカウント一覧

ユーザ名	ユーザ登録対象機関	役目	アクセス権限
ADMINISTRATOR	国境開発総局情報担当	Web マスター	ユーザ登録、その他ユーザの権限の全て
lgov 県名 (アルファベット)	県庁	県 HP 作成・管理	Web ページ追加、変更、削除
dgdf 県名 (アルファベット)	国境開発総局地方事務所	県 HP 作成・管理	Web ページ追加、変更、削除
Muni 市名 (アルファベット)	市役所	市 HP 作成・管理	Web ページ追加、変更、削除

地方政府の要請やニーズに応じて、Web マスターである国境開発総局情報担当は、ユーザ名の追加、変更ならびに削除を担当する。また Web マスターは、地方政府からのユーザ名ならびにパスワードの問合せ、ならびにパスワードの初期化などの作業も担当する。

県、市および国境開発総局地方事務所職員に対して、Web ページ作成と管理のための研修を実施したが、今後も研修を継続する必要がある。情報センター上での Web ページ作成には、特別な情報技術を必要とせず、マイクロソフトワードとインターネットブラウザの基本的な使い方を知っていれば、3 日間で習得から基本的な構造の Web ページを作成することができる。3 日間は、続けてではなく、できれば 2 週間おきぐらいに実施することが望ましい。以下に研修プログラムの例を示す。

表 8.12 Web ページと作成・管理研修プログラムの例

時間	研修内容	研修目的
1 日目		
9:00 - 11:00	情報センターが提供する Web ページ作成ツールの紹介と同ツールによる Web ページ作成例を示す。	Web ページ作成ツールで何ができるかを知る。Web ページ作成ツールが提供しているモジュールの概要を知る。
11:00-12:00	実際にホームページの追加とモジュールの追加を試みる。	Web ページ作成になれる。
14:00 - 16:00	所属している機関の関係者を集め、Web ページのデザインのためのワークショップを実施する。デザインは模造紙などを用いて紙面上でデザインを試みる。	Web ページデザインを参加型で実施することにより、関係者自身のホームページ作成のモチベーションを向上させる。自身が発言したデザインであれば、ある程度、責任をもって作業をすることが期待される。
16:00 - 18:00	紙面上のデザインをもとに、実際にホームページ作成する。また未完成部分は次回までの宿題とする。	デザインした内容をどこまでホームページとして作成できるかを確認。個々の理解度にあわせて、次回までの作業内容を決める。
2 日目 (1 日目より 2 週間後)		
10:00 - 11:00	作成してきたホームページを発表させる。	発表の時間を設けることで、与えられた宿題をするという緊張感が生まれる。また他者が作成したものと比較することにより、不足しているものを認識できる。
11:00 - 12:00	お互いのホームページの良いところについて議論する。	上記に同じ。
14:00 - 17:00	ホームページ作成を継続する。未完成部分は、次回までの宿題とする。	ホームページをある程度形にする。
3 日目 (2 日目より 2 週間後)		
10:00 - 11:00	作成してきたホームページを発表。	発表の時間を設けることで、与えられた宿題をするという緊張感が生まれる。また他者が作成したものと比較することにより、不足しているものを認識できる。
11:00 - 16:00	ホームページの完成と県・市情報の追加、修正、更新	ホームページを完成させる。3 日目になるとグループ毎に進捗の差がでるため、自由に昼休みをとらせる。
16:00 - 17:00	作成したホームページを発表。	お互いのホームページをより改善するための意見交換を一番の目的とする。以降の各機関自身によるよりよい Web ページ改善と管理を促す。

同研修のためのカリキュラムと教材は、「別冊 IV. SIGEDF 地方研修マニュアル (西文)」を参照されたい。

(5) 情報システム普及 (地方政府と住民)

(a) 情報リテラシー向上のための研修

地方での情報システム活用を促すためには、地方政府の職員と地域住民の情報リテラシーを向上させる必要がある。国境開発総局地方事務所職員が中心となり、地方にあるインターネットとコンピュータインフラを活用した研修の継続が望まれる。以下に研修内容の概要をまとめた。

表 8.13 地方での情報リテラシー向上のための研修例

対象者	県庁職員、市職員、地方の国際機関、地域住民（一般公募）	
研修内容	コンピュータの取り扱い基礎	1日
	マイクロソフトワードの使用法基礎編	1日
	インターネット閲覧方法	半日
研修場所	INDOTEL が地域の学校および NGO を通して構築したインターネットセンターを活用する。実証中、実際にダハボンとネイバのこれらの施設を無償で借り、研修を実施した。他県でも同施設を無償で借りることは可能であると思われる。	
研修講師	国境開発総局地方事務所職員、地域で活動するボランティア	
研修教材	「別冊 IV. SIGEDF 地方研修マニュアル」を参照されたい。	

## (b) 情報システム活用啓蒙

より多くの国境地域開発関係機関および地域住民に情報センターを認知してもらい、実際に活用してもらうことで、地方からの情報収集を促すことができ、情報収集が容易となり、情報センター内の情報が充実する。より多く人にとって有益な情報をより多く提供できれば、さらなる情報センターの活用が期待でき、より多くの情報を蓄積することができる。このような情報システムの循環を生み出すために、情報システム活用啓蒙は、今後、非常に重要な作業となる。以下にこの循環のイメージを示す。

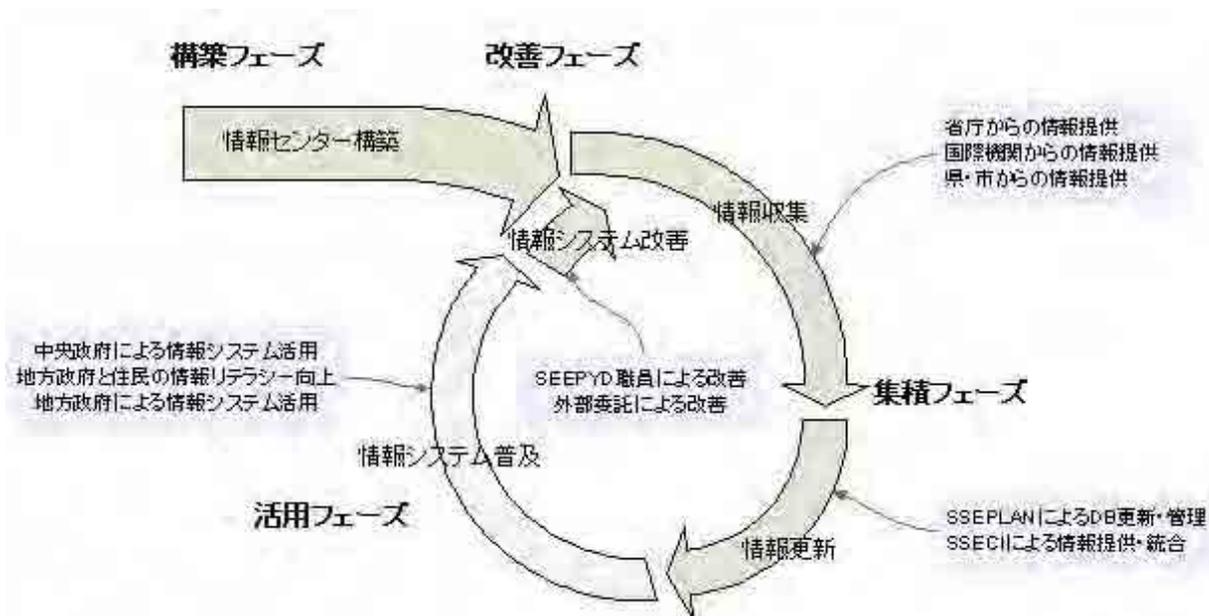


図 8.3 情報システム循環ダイアグラム

本実証調査の限られた期間内では、情報システム普及に十分な時間をとることができなかった。国境地域開発に重要な省庁および国際機関、ならびに国境開発総局のリージョン事務所があるダハボン、ネイバ市において、情報システム普及をさらに強化することにより、情報システムの循環が一回りし、次の循環へと繋がり、情報システムの持続性が強化される。

最初の循環を完結させ、次の循環に繋げるためには、情報技術とプロジェクト計画立案の両方に精通した専門家の投入が望まれる。

情報システムの循環が安定した後は、国境開発総局が中心となって情報システム活用の啓蒙活動を担当する。

必要であれば、地域で活動するボランティアの支援を受けて、地方にある多様なリソースを使った啓蒙活動を継続し、情報システムの循環を維持していく。

以下に、情報システム活用啓蒙の例を幾つか示す。

表 8.14 地方での情報システム普及啓蒙活動例

県庁で情報システム公開プレゼンテーションを実施する	
対象者：	知事、県庁職員、市長、市職員、地方の国際機関
時間：	1時間程度
必要な機材：	プロジェクター、プレゼン用ドキュメント、パンフレット
必要な人材：	国境開発総局職員、支援を得られれば国際 NGO ならびにボランティア
備考：	プレゼン用ドキュメントの例として、「別冊 III. 情報システムプロモーション関連資料（西文）」を参照されたい。

ラジオ局を通じた情報システム紹介	
対象者：	国境地域市民
時間：	週に何回かコマーシャルの合間に 30 秒程度で紹介してもらう
必要な機材：	キャッチフレーズ、情報システムコンセプト
必要な人材：	国境開発総局職員（ローカルのラジオ局と繋がりのある職員もいた。ラジオ局職員の協力も考慮）、支援を得られれば国際 NGO ならびにボランティア
備考：	実証中に、ラジオ放送用の情報システム紹介アナウンスを録音した。「別冊 V. SIGEDF 紹介アナウンス（音声録画）」を参照されたい。

情報センターを活用した計画立案研修	
対象者：	知事、県庁職員、市長、市職員、地方の国際機関
時間：	1日～4日程度
必要な機材：	プロジェクター、プレゼン用ドキュメント、国家統計局統計収集のための研修パッケージ、PCM 研修用教材
必要な人材：	循環がある程度確立した後は、国境開発総局職員、国際 NGO ならびにボランティアの支援により研修を継続させていく。  (情報提供から活用の循環を確立させるまでは、情報技術とプロジェクト計画立案に精通した専門家が入ることが望ましい。)
備考：	情報センターが提供する統計情報やプロジェクト情報を PCM 計画立案に活用することにより、以下の効果が期待できる。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ より効果的な関係者分析をすることができる。</li> <li>・ PDM 作成時の指標作りに活用できる。</li> <li>・ アクションプラン作成時のマイルストーン設定、投入量の定義および活動期間の設定などの参考になる。</li> </ul>

他にも効果的な情報システム活用啓蒙例は存在すると思われる。今後、国境開発関係者が、情報システム活用を促す多様な案を生み出し、情報システムの活用が活発になることを期待したい。