

## 評価調査結果要約表

<b>1. 案件の概要</b>	
国名：ホンジュラス共和国	案件名：西部地域・開発能力強化プロジェクト
分野：ガバナンス	援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：公共政策部	協力金額（評価時点）：1億7,100万円
協力期間：2006年9月～2010年10月 （R/D締結日：2006年6月30日）	先方関係機関：ホンジュラス社会投資基金（FHIS）、イギー市連合会（CIH）
	日本側協力機関：
	他の関連協力機関：国家計画省（SEPLAN）、内務司法省（SGJ）、社会開発省（SDS）、全国市町村連合会（AMHON）
<b>1-1 協力の背景と概要</b>	
<p>ホンジュラス共和国（以下、ホンジュラス）は、マドゥーロ政権（2002～2006）以来、貧困削減政策の効果的な実施のため、国家地方分権・地域開発プログラムを推進してきた。現ロボ政権においては「国家ビジョン」「国家計画」が策定されているが、地方分権化、地方開発への基本方針は当該政策に盛り込まれており、中央から地方への資金の流れなど政府の分権化改革への基本姿勢に変化はない。</p> <p>ホンジュラスの社会インフラ整備を担うホンジュラス社会投資基金（FHIS）は、地方分権化の流れの一環として2004年から「プロジェクトサイクル地方委任事業（DOCP事業）」を開始し、市町村に開発事業の計画・実施・管理を委任しその資金を提供している。しかし、ホンジュラスの市町村の大部分は予算・人員・行政能力が限られており、その受入体制は脆弱である。市町村の上位に県があるが、ほとんど行政的な役割がなく、市町村の支援は不可能な状態である。そのようななか、市町村の能力不足を解決するために、市が複数集まった市連合会が形成されている。現在全国に市連合会は47あり、ホンジュラスの298の市町村のほとんどがそのいずれか（あるいは複数）に属し、その運営のための分担金を拠出する代わりに、市行政に関する技術支援を受けている。ただ、その市連合会も十分に機能しているとはいえず、その能力強化が必要な状況であった。</p> <p>本プロジェクトは、市政府と市連合会の人材と組織強化を主眼とするものであり、このようなホンジュラスの現状とニーズに合致したものであるといえる。本プロジェクトは、西部の貧困地域において、①ベースライン調査、②住民参加型開発計画策定、③小規模社会インフラ整備事業の実施・運営・管理、の一連の開発モデル〔以下、西部地域・開発能力強化プロジェクト（FOCAL）モデルとも呼ぶ〕を実施できるよう市町村の人材・組織を強化しようとするものである。中央レベルでのカウンターパートはDOCP事業を担うFHISとしつつ、プロジェクト地域での直接的なカウンターパートは、西部のイギー川流域の市が13市集まって構成されたイギー市連合会とし、上記のモデルの実施に関して傘下の市に技術支援をする恒常的な技術支援機関と位置づけ能力強化を行っている。さらに、ステップ1で開発モデルの作成、ステップ2でプロジェクトがイギー市連合会とともに6市（以下、パイロット市）に対してパイロット的に一連のサイクル実施を行い、ステップ3でパイロット市とは別の4市において（以下、普及市）イギー市連合会と市のみでサイクルを実施するというステップワイズアプロー</p>	

チをとっている。

## 1-2 協力内容

本プロジェクトは、ホンジュラス西部地域の市政府と市連合会の人材と組織強化を主眼とするものであり、地方行政にかかわる開発能力強化プロジェクトである。

### 1-2-1 上位目標

市連合会及び構成市の能力が強化され、社会インフラ整備事業が自立発展的に社会的コンセンサスを得て、形成、実施、運営、維持管理される。

### 1-2-2 プロジェクト目標

イギート市連合会及び構成市において、社会インフラ整備事業を適切に社会的コンセンサスが得られ、形成、実施、運営、維持管理できる適切なモデルが形成される。

### 1-2-3 成果

- 1) 市連合会構成市及びコミュニティの開發現状及び問題点が把握され、分析される。
- 2) 市開発計画策定、計画に基づいた社会インフラ整備事業の形成・実施、組織活動と予算計画及び行財務管理の諸プロセスが改善される。
- 3) ベースライン調査や市開発計画策定から得られた結果を分析し課題・有効な方法が把握される。
- 4) 市町村小規模社会インフラ整備事業の PEC（住民実施型）案件の実施から得られた結果を分析し、PEC 事業に関する課題、有効な方法が把握される。
- 5) 市町村小規模社会インフラ整備事業の PEM（市町村実施型）事業の実施から得られた結果を分析し、PEM 事業に関する課題、有効な方法が把握される。
- 6) 改善プロセスでの経験を確認し、普及する。

### 1-2-4 投入

#### 日本側

長期専門家派遣：3名

短期専門家派遣：1名（2回）

現地国内研修（延べ260名）

機材：69万6,547.17 レンピーラ（348万6,000円相当）

現地業務費：976万799.42 レンピーラ（4,884万3,000円相当）

#### 相手国側

カウンターパート配置：13名

事業実施費：317万1,000.00 レンピーラ（1,587万1,000円相当）（6市における8事業）

備品提供：執務室備品

2. 評価調査団の概要			
調査者	<p>&lt;ホンジュラス側&gt;</p> <p>Mr. Gunter Von Wiese Deputy Director Honduran Social Investment Fund (FHIS)</p> <p>Mr. José Bautista Manager Higuito Inter Municipal Council (CIH)</p> <p>Mr. Cesar Gonzales Director of Technical Unit of Decentralization Ministry of Internal Affairs and Justice (SGJ)</p> <p>Mr. Miguel Munguía Director of Poverty Reduction Strategy Ministry of Social Development (SDS)</p> <p>Mr. Allan Díaz Manager of Planification, Follow up and Evaluation Honduran Municipalities Association (AMHON)</p> <p>Mrs. Mirna Martínez Leader of Section for Economic Development Honduran Municipalities Association (AMHON)</p> <p>&lt;日本側&gt;</p> <p>(1) 団長・総括 宮原 千絵 JICA 公共政策部行政機能課 課長</p> <p>(2) 地方行政 武田 長久 JICA 国際協力専門員</p> <p>(3) 協力企画 丹澤 千草 JICA 公共政策部行政機能課 Jr.専門員</p> <p>(4) 評価分析 川畑 雅之 (株) レックス・インターナショナル</p> <p>(5) 通 訳 樋口 安紀 (財) 日本国際協力センター</p>		
	調査期間	2010年4月6日～25日	評価の種類
3. 評価結果の概要			
<p><b>3-1 実績の確認</b></p> <p>(1) 成果達成度</p> <p>各成果の達成度は、以下のとおりである。</p> <p>1) 成果1「市連合会構成市及びコミュニティの開發現状及び問題点が把握され、分析される（ステップ2）」については、パイロットの6市において参加型でベースライン調査を行い、ベースライン調査報告書が十分な質が確保されて作成されたこと、その結果行政側が住民の情報や社会経済事情を把握できたことから、達成されたといえる。</p> <p>2) 成果2「市開発計画策定、計画に基づいた社会インフラ整備事業の形成・実施、組織活動と予算計画及び行財務管理の諸プロセスが改善される（ステップ2）」については、①（成果1の）ベースライン調査を基に、②参加型地域開発計画策定、③小規模社会インフラ整備事業の実施のサイクルが、6パイロット市で適切に実施され、数件のインフラ事業を除いてすべて完了し、市開発計画・投資計画・年次計画、マニュアル類が作成され、市の支援ユニットが強化されたことから、ほぼ達成されたといえる。</p> <p>3) 成果3「ベースライン調査や市開発計画策定から得られた結果を分析し課題・有効な</p>			

方法が把握される（ステップ3）」については、4 普及市においてベースライン調査がほぼ完了し、またプロジェクト期間内に市開発計画が終了予定であり、この成果は達成される見込みである。

- 4) 成果4「市町村小規模社会インフラ整備事業の PEC（住民実施型）案件の実施から得られた結果を分析し、PEC 事業に関する課題、有効な方法が把握される（ステップ3）」については、4 普及市において小規模社会インフラ事業の PEC 案件が、スペイン国際開発協力庁（AECID）の資金支援で実施予定であり、この成果は達成される見込みである。
- 5) 成果5「市町村小規模社会インフラ整備事業の PEM（市町村実施型）事業の実施から得られた結果を分析し、PEM 事業に関する課題、有効な方法が把握される（ステップ3）」については、普及市における小規模社会インフラ事業の PEM 案件が、AECID の支援で実施予定であり、この成果は達成される見込みである。
- 6) 成果6「改善プロセスでの経験を確認し、普及する（取りまとめ）」については、普及を見据えて FOCAL モデルを報告書、マニュアル等の形で取りまとめ、新政権に対してプロジェクトの成果共有と普及に向けた一連のワークショップを開催したほか、プロジェクト終了時にプロジェクトの知見、グッドプラクティス経験取りまとめ及びワークショップ開催予定で、この成果は達成される見込みである。

## (2) プロジェクト目標の達成度

プロジェクト終了時まで以下の工程が予定どおり完了すれば、プロジェクト目標は達成される。

- 1) イギーート市連合会の 6 パイロット市で実施されている 8 件のうち未終了の 2 市 3 件のパイロット事業（ステップ2）
- 2) イギーート市連合会の 4 普及市で実施されている小規模社会インフラ事業と市開発計画策定（ステップ3）

現在のところ、イギーート市連合会の支援ユニットが中心となり、構成市に対してベースライン調査・参加型開発計画策定・小規模インフラ事業実施に関する研修などを通じた支援を着実に実施している。FOCAL プロジェクト対象外の事業に対しても FOCAL モデルを自主的に適用している例もあり、イギーート市連合会内で手法として定着しつつあるといえる。また、プロジェクト実施中に作成されたベースライン調査、参加型開発計画、インフラ事業整備のマニュアルや手引書は、市やイギーート市連合会の参加を得たうえで地方の実情に合わせて見直され、またその適用においても効果が発揮された。

以上のように、イギーート市連合会及び構成市において、社会インフラ整備事業を、形成、実施、運営、維持管理できる適切なモデルは形成されつつあるといえ、プロジェクト目標は達成される見込みである。

## 3-2 5 項目評価

- (1) 妥当性：「極めて高い」

前述のとおり、ホンジュラスは、地方分権化・地域開発プログラムを推進しているが、その受け皿となる市町村の行政能力が未発達で開発資金が活用しきれていない。こういったニーズと課題に対し、市連合会という支援組織を媒介してこれを機能させ、市町村の能力強化を図ることを意図した本プロジェクトのアプローチは、妥当性が極めて高いといえる。また、2010年1月の政権交代後、構成市の市長や職員の多くが交代したにもかかわらず、本プロジェクトの機能が確保できているのは、選挙の影響が少ない市連合会を市に対する技術支援機関と位置づけた本アプローチの妥当性を証明している。

さらに、同国の脆弱な末端行政を考えると行政単独で住民ニーズを満たすサービスを提供することは困難であるが、「参加型アプローチ」を取り入れることで、小規模社会インフラ整備事業に対する住民のオーナーシップが増加し、この点からも妥当性は高いと評価される。

- (2) 有効性：「高い」。ただし、プロジェクト終了時までには予定されている活動がすべて完了する必要がある。

プロジェクトは、イギー市連合会の支援を通じて、①ベースライン調査、②参加型地域開発計画策定、③小規模社会インフラ整備事業の実施という一連のプロセスを構成市が実施できるよう能力強化を行ったとともに、その適切なモデルが形成されたことから、プロジェクト目標はほぼ達成されたといえる。また、能力評価マニュアルが作成され、能力強化の道筋やプロセスが明確になったと同時に、関係者の能力評価が可能となり、有効性が高まった。

- (3) 効率性：「やや高い」

専門家派遣は計画どおりに行われた結果、アウトプットの達成やベースライン調査結果、開発計画、手引書、マニュアル類等の成果品の作成、一連のプロセスにおける研修やその他能力強化支援はほぼすべて適切に行われた。

カウンターパートは、ほぼ計画どおりに配置された。イギー市連合会は、政変、政権交代に影響されることが少なかった。しかし、市では、市長交代とともに技術ユニット職員の人事に大きな影響があり、プロジェクトの進捗にも影響を及ぼしたが、市連合会の支援と住民参加型のアプローチにより、影響を最小限にとどめることができた。

本プロジェクトでは、ホンジュラスに存在する既存の小規模社会インフラ事業をパイロットプロジェクトとして位置づけ、その実施を通じてモデルを形成している。投入の面では、ホンジュラス及び他ドナーの資金をパイロット事業に充てることで投入コストをかなり低く抑えられ、効率性は高い。ただし、タイミングの面では、中央機関の資金ディスバースの遅れが進捗に影響を及ぼし、プロジェクト目標達成のために途中（2008年10月）、プロジェクト期間を20カ月延長したことから、総合的な判断としては「やや高い」となった。

- (4) インパクト：「高い」

本プロジェクトにおいては、多くの正のインパクトが確認された。例えば、プロジェクトが実施された、イギー市連合会、構成市における FOCAL モデルの定着度は高く、市

連合会、構成市の職員のみならず住民代表に至るまで能力強化が行われた。また、市長、市技術スタッフと住民の恒常的な双方向の信頼関係も生まれている。

内務司法省や FHIS、全国の地方自治体の連合会である AMHON はプロジェクトの経験に強い関心を示しており、その波及効果が期待される。また、既に 4 つの市連合会から FOCAL プロジェクトに対する関心が寄せられている。西部地域の開発支援に重点を置く AECID は、イギー市連合会を通じて 2010 年度構成市で実施する小規模インフラ事業の資金協力を行うが、事業実施の際には FOCAL の事業実施管理モデルを適用することを条件づけており、他ドナーからも期待されている。

さらには、一部のパイロット市において、自主的に FOCAL モデルを適用したインフラ事業実施も行われている。以上から、上位目標の「市連合会及び構成市の能力強化」は達成される可能性は高く、インパクトは高いと結論づけられる。

なお、負のインパクトは確認されなかった。

#### (5) 自立発展性：「高い」

イギー市連合会の能力強化は、組織体制の充実、職員や予算の増加からも顕著に現れている。構成市においては支援ユニットが新設され、1 名から 2 名で業務を遂行している。また、自治体レベルでの予算も増加している。つまり、プロジェクトの自立発展性に最も重要な市連合会、市政府の能力強化は着実に進められている。市長選挙に伴う市長の交代も市連合会への負の影響はほとんどなく、当初から見込まれていた技術支援機能が確保され、今後も構成市への支援が自立発展的に見込まれる。

構成市やコミュニティレベルの能力強化はまだ十分とはいえず、プロジェクトの自立発展性のためには、関係者自身の更なる個人・組織能力の強化、その強化メカニズムが安定的に機能する必要がある、中央関係機関による制度化、規定・標準要領化等のシステムづくりを通じた制度環境の整備が肝要である。

中央レベルにおいては、内務司法省が自治体の開発計画策定の制度化を推進しようとしており、このなかに FOCAL で使用したプロセスが取り入れられる予定である。このように、FOCAL モデルは予想以上に他ドナーや中央政府に認識されており、自立発展性につながる要素としてとらえられる。

### 3-3 効果発現に貢献した要因

#### (1) 計画内容に関すること

本プロジェクトでは、DOCP 事業の実施母体である市政府とそれを技術支援する市連合会を人材と組織強化のターゲットグループとした。イギー市連合会の職員は政治的变化の影響を受けることが少なく、構成市への技術支援の継続性が確保されている。このイギー市連合会を通じた構成市の人材・組織の能力向上を図るという計画は妥当であり、効果発現に貢献した要因となった。

#### (2) 実施プロセスに関すること

本案件は、ホンジュラスの既存の事業実施資金を活用していること、住民参加を促していること、目に見えやすい小規模インフラに絞ることというアプローチをとっており、実

施プロセスにおいて適切なアプローチであった。また、既存の DOCP 事業プロセスに、ベースライン調査や参加型開発計画策定のプロセスを組み込むことにより、DOCP 事業を調査、計画、実施まで一連のプロセスとしたことは適切なアプローチで、効果発現に貢献した。

また、本案件の特徴として、ステップ3として、イギー市連合会自身で実施するステップを設け、ステップ1から3まで実施する過程のなかでモデルの調整もする仕組みを確保していることも、効果発現を促した実施プロセスであった。

### 3-4 問題点及び問題を惹起した要因

#### (1) 計画内容に関すること

本プロジェクトでは、現地のプロジェクトサイクルの制度やリソースを利用することが当初より計画されていたが、ホンジュラスによる当該資金のディスバースの遅れによりパイロットプロジェクトの進捗に遅れが生じ、効率的に業務を実施することが困難な部分もあった。この課題に対してプロジェクトは、他の資金リソースである貧困削減基金 (ERP) 資金や他ドナーの資金を活用するなどして対応してきたほか、プロジェクト工期を 20 カ月延長することで、1 から 3 のステップの実施を確保することになった。このように突発的な事項を考慮すると、もともとのプロジェクト期間が短かったともいえる。

#### (2) 実施プロセスに関すること

ホンジュラスでは 2009 年 6 月に政変が発生し、2010 年 1 月の新政権発足まで特に中央レベルにおいて政治・社会的な混乱が生じた。地方交付金や DOCP 事業のディスバースが止められ、地方行政に大きな財政負担を招いたり、支援対象の 10 市のうち 5 市が市長のみならず職員まで交代したため、プロジェクトの進捗に少なからず影響を与えた。

### 3-5 結論

プロジェクトは FHIS による DOCP 事業の実施サイクルを基にして、手続きの簡素化を図るとともに、コミュニティレベルの参加型ベースライン調査と、それに基づいたコミュニティ開発計画、市開発計画の作成プロセスをつけ加えた。参加型市開発計画に基づいて形成された小規模社会インフラプロジェクトは、案件の正当性と透明性が高まりコミュニティのニーズを反映したものになっている。また、インフラ事業の実施プロセスにはコミュニティの実施委員会や透明性委員会を設置し、住民参加型の実施・管理が行われている。FOCAL プロジェクトはこのような参加型の計画作成と事業実施のプロセスと手法を、中小規模の市町村に適した小規模社会インフラプロジェクトの実施モデルとして確立した。このアプローチはコミュニティの住民と市町村の間の協働関係を強化するとともに、地方ガバナンスの改善に貢献している。

プロジェクトはイギー市連合会をカウンターパート機関として、プロジェクトで形成された一連の開発プロセスを実施できるよう、構成市への継続的な技術支援を実施する能力の強化を行った。人材の継続的な雇用が可能なイギー市連合会の技術支援能力の強化を通して、中小規模の自治体のニーズを満たしていくというアプローチは効果的であった。

プロジェクトの経験はホンジュラス政府の貧困削減に向けた地域開発プロセスにおけるコミュニティの参加を促進するための取り組みに貢献している。

### 3-6 提言

プロジェクトでは、期間内にプロジェクト目標を達成するために、ステップ3の普及市においてはコミュニティ開発計画及び市開発計画の策定と同時並行で、AECIDの資金を利用した小規模インフラ事業実施を行うことを予定している。しかし、参加型で策定された開発計画ののちとしてプロジェクトを計画・実施することが本来のサイクルであり、次回のサイクルにおいてはこの順序を守ることが求められる。また、以下の点を考慮する必要がある。

#### (1) プロジェクト期間中に考慮すべき点

イギート市連合会は、パイロット市で未終了の小規模社会インフラ事業3件のほか、4つの普及市に対して、特にコミュニティ開発計画と市開発計画の作成支援、小規模社会インフラプロジェクトの実施サイクルを終了させる必要があり、十分な支援を市に対して行う必要がある。イギート市連合会の技術職員の構成市に対する技術支援能力の向上に関しては、プロジェクトから継続して技術的助言を行う必要がある。

また、2010年10月のプロジェクト終了までには、技術支援ユニットの職員が交代した市への再研修や、市開発計画策定や小規模社会インフラ事業の実施・運営・維持管理の手法・研修マニュアルの完成、新政権での自治体開発計画の新たな規定・標準要領の政令化や他地域普及に関する働きかけやプロジェクトの知見、グッドプラクティス経験取りまとめ及びワークショップ開催なども、行う必要がある。

#### (2) プロジェクト終了後の自立的な活動の持続性に関して考慮すべき点

- 1) イギート市連合会による市への継続的な技術支援。
- 2) コミュニティ開発計画と市開発計画の定期的な見直し。
- 3) コミュニティ開発計画においてコミュニティ自身で実施できる計画の分類。
- 4) ベースライン調査のデータの、貧困削減や市のサービス提供の成果を測るための活用。
- 5) イギート市連合会による、他のセクターの支援リソースに関する情報収集。
- 6) FOCALのプロセスや手法の普及における、イギート市連合会のリソースとしての活用、及び、中央政府レベルにおける普及の支援体制や仕組みの整備。

### 3-7 教訓

#### (1) イギート市連合会の継続性

プロジェクトはイギート市連合会をカウンターパート機関としてその能力向上を図ったが、市連合会の技術職員は政治的な変化に影響を受けることがなく、市連合会を通して中小規模の自治体の能力向上を図るアプローチは効果的であった。

#### (2) 参加型のアプローチによる透明性の向上

プロジェクトはコミュニティ参加型の手法によるベースライン調査を実施してコミュニティ開発計画の作成を行い、その計画に基づいて市開発計画の作成を行った。また、小規模インフラ事業実施においても、住民委員会の積極的な関与があり、このような参加型のアプローチの活用はプロジェクト実施の透明性と効率性を高めている。



(3) 既存のシステムと地元資源の活用

プロジェクトの実施においてホンジュラス政府の制度や仕組みなどの既存のシステムを活用しつつ、ベースライン調査や参加型計画プロセスを加えて改善を行った。また、市連合会への能力強化、現地の事情に詳しいローカルコンサルタントの活用なども効果的だった。このような既存のシステムと地元資源の活用が効果的かつ自立発展的なプロジェクトの運営に結びついている。

(4) 実施サイクルを考慮した適切なプロジェクト期間の設定

当初のプロジェクト実施期間は2年半の予定であったが、中央機関からの資金のディスバースが遅れたためパイロットプロジェクトの実施サイクルの期間が伸びたので、20カ月の延長が必要となった。このように、その国の事業の実施サイクルに沿ったプロジェクトを形成するときには、実施サイクルとそれに伴う不測の事態の出現をある程度考慮して十分なプロジェクト実施期間を設定する必要がある。