事前評価表

１．案件名

国　名：ホンジュラス共和国

案件名：地方開発のための自治体能力強化プロジェクト

Project for Strengthening of the Development Capacity of the Local Governments for Regional Development

２．事業の背景と必要性

(1)　当該国におけるガバナンスセクターの現状と課題

ホンジュラス共和国（以下、「ホンジュラス」と記す）では、2009 年 6 月に発生した政変により、各国からの援助の撤退、貿易の停滞等の影響が生じたが、2009 年 12 月に民主的な選挙が実施され、翌年、新政権が発足した。以降、ドナー諸国による新政権の認知、援助の再開に加え、2011 年 6 月には米州機構（OAS）にも復帰し、現在政権は安定している。同年 7 月には真相究明和解委員会により、今般の政変にかかる調査結果が提示され、背景にあった脆弱なガバナンスの強化にかかる勧告が出された。ドナー社会も、法の支配の強化や民主化促進等への支援の重要性を表明しており、ガバナンス分野への協力のニーズが高まっている。

現ロボ政権は、前政権までの方針を引き継ぎ、地方分権を通じた地域開発を重視している。ホンジュラスの地方分権化は、1990 年 10 月に施行された「地方自治体法」によって推進され、2004 年には、社会開発事業の計画・実施・管理を、自治体（市）に必要資金を提供することにより委任する「プロジェクトサイクル地方委任事業（Descentralización Operacional del Ciclo de Proyectos：DOCP）」が開始された。

他方、市の実態については、全国の 298 市のうち 243 市（約 81%）が、政府の定めるところの「C：小規模で脆弱な市」、あるいは「D：最も弱小で脆弱な市」に分類されている[1]。それらの市では、職員も 5 ～ 10 名と少なく、財政・組織・行政能力ともに低いため、DOCP など、分権化に伴って委譲される権限や資金を十分生かしきれていない。その結果、住民のニーズに合わない事業の実施や、不透明な資金の活用が顕在化している。市とコミュニティとの信頼関係も希薄であることが多く指摘されている。また、選挙の度に市長が交代し、同時に市職員も総入れ替えになる傾向にあり、市行政に知見が蓄積されにくいといった課題が確認されている。

このような状況を踏まえ、市の能力不足を補う方策として、市連合会の役割が重要性を増している。市連合会とは、個々の市では解決が難しい課題に対して対処することを目的に、近隣の複数の市によって設立される地域団体で、地方自治体法に根拠を有する。市連合会は、構成する市からの拠出金によって運営され、市行政に関する技術支援を提供する。1998 年にはその数は全国で 4 つであったが、2006 年には 28、2011 年には 50 にまで増加し、全国の市のうち 92%の市がいずれかの市連合会に加盟している。市連合会では、連合会によって専任の職員が雇用され、選挙による影響を受けにくいため、各種行政サービス向上に係る知見が蓄積しやすいという強みがある。そのため、市に対する支援の窓口として市連合会をカ

[1] 内務司法省（当時）による 2007 年の分類による。

ウンターパート（C/P）とするドナーが多い。

JICA は、2006 年 9 月から 2010 年 10 月まで「西部地域・開発能力強化プロジェクト（Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades Locales en la Región de Occidente de Honduras：FOCAL）」をホンジュラス西部地域にて実施し、対象地域の市連合会及び市連合会を構成する市の能力強化支援を行ってきた。同プロジェクトは、住民参加のもと、市の現状調査（ベースライン調査）、開発計画の策定、事業実施の一連の開発プロセス（FOCAL プロセス）を、市自らが実施できることを目的とし、そのために、支援対象のイギート市連合会に対して技術移転を行った。その結果、同市連合会及び対象 10 市に開発プロセスの知見が蓄積し、住民ニーズを踏まえた開発計画 / 事業の策定 / 実施、住民・行政間の信頼関係の強化、透明性の向上等が確認された。この成果は、地方分権を進めるための有効な手段としてホンジュラス政府に高く評価され、FOCAL プロセスを他の地域で広く適用することに強い関心が示されている。

(2)　当該国におけるガバナンスセクターの開発政策と本事業の位置づけ

現ロボ政権（2010-2014）は、その長期的国家開発計画である「国家ビジョン（2010-2038）」、中期計画である「国家計画（2010-2022）」、及び現政権期での「政府計画（2010-2014）」において、地方開発のための地方分権化の推進を掲げている。「国家ビジョン」では、市が開発の担い手として、住民の参加を得ながら、当該地域の開発計画の策定、行財政運営、プロジェクト実施のプロセスを進めるべきとしている。そのための指標の 1 つとして「2038 年までに、公共投資にかかる支出のうち、地方（市）による支出の割合を全体の 40％まで引き上げる」ことが設定されている。加えて、「国家ビジョン」、「国家計画」ともに、貧困削減に向けて貧困層のニーズにより合致した事業を推進するため、開発における住民参加と透明性の向上を重要課題として挙げている。

また、地方分権推進の必要条件として、市の能力強化が必須という認識が政府内で強くなっており、本事業のカウンターパートとなる内務・国民省（Secretaría del Interior y Población：SEIP）は、上述の国家政策の枠組みにおける地方分権化と地方開発の達成のために、「地方開発・分権化戦略計画（2010-2014）」を策定し、地方行政の能力強化を図ろうとしている。「政府計画」では、全市を対象とした研修の実施や、研修実施者の認証制度が計画されている。

上記の枠組みのなかで、本事業は FOCAL プロセスを広い地域で展開し、市の能力強化を行い、開発における住民の参加と透明性の向上を図ることを目的としている。

加えて、2010 年には、国家計画・国際協力省（Secretaría de Planificación y Cooperación Externa：SEPLAN）の主導により、全国を 16 地域に区分した「地域区分制」が導入された。現在、各地域に「地域開発審議会」が設置され、今後、地域単位で開発計画の策定を進めることになっている。今後策定されるこの地域単位の開発計画と、SEIP の主導する市・コミュニティ単位での開発計画策定・実施プロセスとの整合性を確保することは重要であり、これまで、SEPLAN と、FOCAL プロセスを推進する SEIP との間で、地方開発計画の策定手法に関する協議・調整が行われてきた。結果として、2011 年 7 月に、FOCAL プロセスの手法を多く盛り込んだ地方開発計画策定の標準規定の草案が策定された。今後、SEPLAN 及び SEIP の間で、同草案の最終化に向けて引き続き調整を行いつつ、市・コミュニティレベルにおいては FOCAL プロセスの手法を使った開発計画策定を推進することについて合意がなされている。

(3)　ガバナンスセクターに対するわが国及び JICA の援助方針と実績

わが国 ODA 中期政策においては、貧困削減のための制度・政策に対する支援の重要性が指摘されている。ホンジュラスは、「国家ビジョン」、「国家計画」において、2001 年策定の貧困削減戦略（Poverty Reduction Strategy Paper：PRSP）を内包化し、貧困削減を重視した目標設定をしており、本件は、その政策枠組みに沿って市の貧困削減政策・実施にかかわる公共サービス・社会投資支出の効率性、効果の向上に貢献することから、同政策の趣旨に合致している。対ホンジュラスへの協力における重点分野である「持続的地域開発」とも合致している。

ホンジュラスのガバナンスセクターに対するわが国の援助実績としては、前プロジェクト（FOCAL）のほかに、「貧困削減戦略モニタリング人材育成プロジェクト（2008 年 10 月～ 2012 年 3 月）」、「地域警察活動支援プロジェクト（2009 年 1 月～ 2011 年 12 月）」などがある。加えて、ボランティア派遣も地方自治体、市連合会に対して行ってきた。

(4)　他の援助機関の対応

地方分権化・市能力強化の分野で協力をしているドナー機関（NGO を除いて）は、アメリカ国際開発援助庁（USAID）、スペイン国際開発協力庁（AECID）、ドイツ技術協力公社（GIZ）、スウェーデン開発庁（SIDA）、国連開発計画（UNDP）、スイス開発援助庁（COSUDE）、ヨーロッパ連合（EU）である。地域的には、UNDP、USAID、SDC、EU、ドイツ復興金融公庫（KfW）は全国レベルでの展開、それ以外の機関は西部地域を中心に展開している。UNDP は、西部地域を含む全国 65 の市に対してミレニアム開発目標（MDGs）達成のための支援を中心に行っている。また、KfW はホンジュラス社会投資基金（Fondo Hondurenõ de Inversión Social：FHIS）を通じた貧困削減を支援しており、現在第 8 次融資を計画中である（各次融資額：600 ～ 700 万ドル程度）。同じく GIZ は環境保全（特に流域管理、水資源管理、土地利用、環境アセスメント）を主たるテーマとして全国の市連合や市の能力強化を行っている。

なお、西部地域で実施した前プロジェクト（FOCAL）では、AECID 及び SIDA の資金を活用し小規模事業を実施した実績がある。特に AECID は、FOCAL プロセスが効率的、透明性のある事業実施につながるとして、イギート市連合会に対して FOCAL プロセス適用を条件づけた資金支援を行った。また、KfW の支援を受けた FHIS の基金を活用して事業を実施したケースもあった。

３．事業概要

(1)　事業目的（協力プログラムにおける位置づけを含む）

本事業は、対象地域において市連合会及び市の地方開発にかかる能力強化を行うことにより、FOCAL プロセスを適用し、地域の資金や人的資源の活用の最適化、及び、地方開発における住民参加の促進を図り、「国家ビジョン」及び「国家計画」の枠組みにおいて、全国レベルで FOCAL プロセスを定着させることに寄与するものである。

(2)　プロジェクトサイト/対象地域名

FOCAL プロセス適用に関心を表明している 36 市連合会のうち、約 18 市連合会とその構

成市を、プロジェクト開始後に選定[2]。選定基準は、職員の配置や予算措置の有無、市の脆弱度等。

(3)　本事業の受益者（ターゲット・グループ）

対象市連合会、対象市

内務・国民省（SEIP）、国家計画・国際協力省（SEPLAN）、全国市連合（Asociación de Municipios de Honduras：AMHON）

(4)　事業スケジュール（協力期間）

2011 年 10 月～ 2016 年 11 月を予定（計 61 カ月）

(5)　総事業費（日本側）

約 3 億 3,000 万円（予定）

(6)　相手国側実施機関

・カウンターパート機関：SEIP 市民参画局、地方自治体強化局、地方開発局

・協力機関：SEPLAN（第 7、第 8 地域開発審議会による対象地域の一部における FOCAL プロセスの推進）

AMHON（全国の市ネットワークの活用、一部対象地域における FOCAL プロセスの推進における協力）

(7)　投入（インプット）

1)　日本側：

長期専門家派遣（3 名：チーフアドバイザー / 地方行政、業務調整 / 自治体間連携強化、研修計画 / モニタリング強化）、短期専門家派遣（1 ～ 2 名 / 年：能力評価、生活改善など、各 1 ～ 2M/M）、在外事業強化費（現地研修費、ローカルコンサルタントやローカル NGO 契約費含む）、本邦研修（1 回 / 年、地方行政分野）、第三国研修（参加型開発の事例視察等）

2)　ホンジュラス側：

カウンターパート 7 名配置（プロジェクト専属）、一部現地研修費、プロジェクトオフィス

(8)　環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1)　環境社会配慮

①　カテゴリ分類：C

②　影響と緩和・軽減策

特になし

2)　ジェンダー・平等推進 / 平和構築・貧困削減

[2] 第 7、第 8 地域（オランチョ県）に関しては、地域開発審議会の地域コミッショナー（代表）の強いイニシアティブのもと、地域区分制と連動した FOCAL プロセスの推進が見込まれることから、対象地域とすることが確定している。

以下の点においてジェンダー配慮を行う。
・ベースライン調査においてジェンダーの項目を調査
・住民参加型でのコミュニティ開発計画の策定過程において、女性の参画を確保
・コミュニティ開発計画における事業の優先付けにおいて、ジェンダーの基準を確保

(9) 関連する援助活動
・JICA「西部地域・開発能力向上プロジェクト（FOCAL）」（2006 年 9 月～ 2010 年 10 月）:
本事業は同プロジェクトの継続案件として、その成果を引き継ぎホンジュラス全地域に展開する。
・AECID「地方自治体強化プログラム」、COSUDE「地方分権プログラム」:
前プロジェクト同様、支援地域が重なるところでは、FOCAL プロセスによって策定された市開発計画のなかの事業実施に、これらドナーが資金支援を行う形で連携を図る予定。また、対象地域において、本事業で実施される研修における連携（費用分担）も想定されている。

(10) その他特記事項
特になし。

4．協力の枠組み

(1) 協力概要
1) 上位目標：
「国家ビジョン」、「国家計画」の枠組みの下、市連合会及び市を通じて、全国レベルで FOCAL プロセスが定着する。
指標：
・FOCAL プロセスを実施している市の数。
・「国家ビジョン」、「国家計画」の指標[3]。
・市開発計画作成にかかる標準要領等において、FOCAL プロセスが制度化される。

2) プロジェクト目標：
地方開発において、地域の資金や人的資源の活用が最適化され、住民が参加できるよう、市連合会の支援を通じ、対象市において FOCAL プロセスが適用される。
指標：
① 少なくとも対象市の 7 割以上において FOCAL の手法、ツール、様式が適用される。
② コミュニティ開発計画（Plan de Desarrollo Comunitario：PDC）で立案された事業のうち実施された事業の数。
③ 対象市の少なくとも 50%のコミュニティにおいて PDC が見直される。
④ FOCAL プロセスの各コンポーネントにおいてコミュニティの参加の度合いが増す[4]。

[3] 「国家ビジョン」及び「国家計画」における 2017 年までの目標値である「公共投資の 20%の分権化達成」や、「全世帯に占める極貧世帯の割合の 27%までの削減」等、具体的な指標をプロジェクト開始後に設定する。
[4] プロジェクト開始後に、具体的な指標を設定する。

3） 成果及び活動

成果１：内務・国民省（SEIP）が協力機関と連携し、FOCAL プロセスを普及することができるようになる。

指標：① FOCAL プロセスの促進、実施において助言、監督した経験をもつ SEIP の職員が少なくとも 10 名いる、② FOCAL プロセスのノウハウを身につけた協力機関の職員が少なくとも 18 名いる。

活動：SEIP による FOCAL プロセス・手法の習得、SEIP と他の関連機関との連携体制の構築、SEIP 及び協力機関による対象市連合会や市に対する FOCAL プロセスの研修・フォローアップ・モニタリングなど。

成果２：対象市連合会が FOCAL プロセスによって強化され、市に対する技術支援が行えるようになる。

指標：①対象市連合会の少なくとも 70％で FOCAL プロセスが実施されている、② FOCAL 能力評価マニュアルに基づく市連合会の能力評価が 70 点以上になる、③市連合会の総会、理事会参加者の人数が増加する。

活動：対象市連合会の実施体制の整備、対象市連合会による FOCAL プロセスの習得、対象市連合会による対象市に対する定期的な FOCAL プロセスの研修・監督・助言、成果品の質の管理など。

成果３：対象市が FOCAL プロセスによって強化され、地方開発の能力が強化される。

指標：①ベースライン調査を実施した市の数、② PDC を策定した市の数、③市開発計画（Plan de Desarrollo Municipal：PDM）を策定した市の数、④ PDM で立案された事業のうち実施された事業の数、⑤ FOCAL 能力評価マニュアルに基づく市の能力評価が 70 点以上になる。

活動：対象市の実施体制の整備、対象市による FOCAL プロセスの習得、対象市による住民リーダーへの研修と指導、対象市によるベースライン調査及びコミュニティ開発計画（PDC）策定のプロセスのフォロー、対象市による PDC の取りまとめ・市開発計画（PDM）の策定、対象市による PDM の市の予算編成への反映、対象市による事業の実施と管理、など。

成果４：内務・国民省（SEIP）及び全国市連合（AMHON）が FOCAL プロセスの知見及び経験共有のためのネットワークを構築する。

指標：①活動計画を有し、定期的な会合や、メディアを通じた情報交換がなされている、②市連合会・市の間で実施された技術交換の回数、②市による取り組みのグッドプラクティスがまとめられた AMHON のウェブサイトが少なくとも月に一度更新される。

活動：PDC 及び PDM 実施のためのさまざまなグッドプラクティスの収集・取りまとめ、グッドプラクティスを有する市との技術交換の計画・実施、市連合会及び対象市が

グッドプラクティスを応用できるためのフォロー・支援、ウェブサイトの作成・改善及びその運営・維持管理のための研修など。

4) プロジェクト実施上の留意点

・プロジェクト目標と成果の因果関連

本事業は、前プロジェクトで地方行政の能力強化においてその有効性が検証されたFOCALプロセスを、より広い範囲で適用することを目標としている。そのためには、各レベルの関係機関の能力強化が必要であり、関係機関ごとに成果が設定されている。成果１では、SEIPがFOCALプロセスを習得し、協力機関と連携体制を築いた後、その指導（研修・フォローアップ・モニタリング・認証等）を行う。成果２、３は、それぞれ、市連合会・市がFOCALプロセスを指導、実施するなかで、地方開発の能力が強化されることを表している。

成果４では、市連合会同士、市同士の横のつながりを強化することにより、FOCALプロセスの横の展開と、政権交代の影響を受けにくい自立発展のしくみの導入を図る。そのためには、AMHONの有している市連合会間のネットワークを活用し、市連合会同士、市同士の技術交換（相互訪問等）を活発化させ、FOCALプロセス実施に参考となるグッドプラクティスを現場レベルで広げることめざす。

・プロジェクトの実施体制と協力機関との連携について

本事業は、広い範囲でのFOCALプロセス実施を推進するものであり、さまざまな機関と協力体制を組む必要がある。SEIPを主たるカウンターパートとしつつ、SEPLAN、AMHONを協力機関と位置づけ、連携体制を築く。SEPLANとは地域開発審議会による第7、8地域におけるFOCALプロセス実施において、また、AMHONとは、その全国の市ネットワークの活用や、一部地域における研修において連携する予定。さらに、現地NGOなどの関係機関の協力を得て、広い範囲の市連合会と市に対する支援を行う。

・指標における目標値の設定と最終的成果について

目標値が設定されていない指標については、４．協力の枠組みの（１）協力概要の１）上位目標と２）プロジェクト目標に記載のとおり、プロジェクト開始後にJCC等を通じて、その目標値を設定することにする。

プロジェクト目標及び上位目標である「FOCALプロセスの適用や定着」の最終結果としてのアウトカムのより明確なイメージを具体的に反映させるために、今フェーズ開始後、直ちにFOCALプロジェクトの前フェーズで対象となったイギート市連合会の対象市での成果データを取りまとめ文書化する作業を外部委託調査として行い、この成果を踏まえてプロジェクト目標に関する具体的な指標の策定を行うことにする。

同様に、今フェーズ開始後、今年度の活動計画に盛り込まれたとおり、対象市連合会及び市でのベースライン調査（社会経済統計及び能力評価）を通じて指標化を行い、これを目標値に反映させ、逐次モニタリングを行っていく計画である。

(2)　その他インパクト

特になし。

5．前提条件・外部条件（リスクコントロール）

(1)　事業実施のための前提

FOCAL プロセスの実施に必要な人員及び予算が、対象となる市連合会、市において確保されている。

(2)　成果達成のための外部条件

DOCP 事業等、地方行政による事業実施を担保する制度が維持される。

本事業にかかわった、SEIP、市連合会の職員の大部分が離職しない。

(3)　プロジェクト目標達成のための外部条件

市連合会の役割や機能が、地方分権にかかわる政策や法律の改正により大きく弱体化することなく維持される。

(4)　上位目標達成のための外部条件

地方開発に関する既存の政策や制度、組織が大きく変化しない。

6．評価結果

本事業は、ホンジュラスの開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、また計画の適切性が認められることから、実施の意義は高い。

7．過去の類似案件の教訓と本事業への活用

ホンジュラス「西部地域・開発能力強化プロジェクト（FOCAL）」（2006 年 9 月～ 2010 年 10 月）より

終了時評価における教訓は以下のとおりであり、本事業では以下の要素を取り込んだ。

- 市連合会の継続性：市連合会の職員体制は選挙に影響を受けることが少なく、技術支援の継続性が確保されており、市連合会を通して中小規模の市の行政能力向上を図るアプローチは効果的であった。
- 参加型アプローチによる透明性の向上：コミュニティの参加を得たプロセスは、プロジェクト実施の透明性と効率性を高めている。
- 既存のシステムと地元資源の活用：事業実施にあたっては、既存の地方開発の制度や基金を活用したことや、現地事情に詳しいローカルリソースや、コミュニティリーダー等を活用したことの有効性が確認された。
- 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：ホンジュラスの予算サイクルや政変等の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。

バングラデシュ「行政と住民のエンパワメントを通じた参加型農村開発プロジェクトフェーズ２」（2005 年 4 月～ 2010 年 4 月）より

同プロジェクトの自立発展性と普及において「水平的学習プログラム」（Horizontal Learning Program：HLP）が重要な役割を果たした。同プログラムは、自治体間の相互訪問による成功事例の共有と、自治体によるそれら取り組みの実践を促し、その結果、全国 70 自治体において、プロジェクトの推進する「ユニオン調整会議」が導入された。この成果を参考に、本事業でも自治体間によるネットワークの強化と相互訪問、技術交換を促進し、FOCAL プロセスの横の展開を確保する。

８．今後の評価計画

（1）　今後の評価に用いる主な指標

４．（1）のとおり。

（2）　今後の評価計画

事業中間時点：　　中間レビュー

事業終了 6 カ月前：　終了時評価

事業終了 3 年後：　　事後評価