

終了時評価結果要約表（和文）

1. 案件の概要	
国名：グアテマラ共和国	案件名：地方自治体能力強化プロジェクト
分野：ガバナンス・地方行政	援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：産業開発・公共政策部ガバナンスグループ	協力金額（評価時点）：2.2 億円
協力期間	(R/D)：2012 年 12 月 17 日 2013 年 3 月～2016 年 9 月
	先方関係機関：大統領府企画庁（SEGEPLAN） 日本側協力機関：なし
	他の関連協力：国別研修「公共政策の立案能力向上」（2005 年～2007 年）、個別専門家「貧困削減に向けた地方行政能力強化アドバイザー」（2010 年～2012 年）
<p>1-1 協力の背景と概要</p> <p>グアテマラでは半数の人口が貧困層に区分され、特に地方部に貧困層が集中しており、同国政府は貧困削減の取り組み強化に取り組んでいる。地方分権化として開発審議会制度を通じて地域住民のニーズに沿った開発計画策定を目指している。しかしながら、市は分権化によって移譲された権限や配賦された開発資金を十分に活かしておらず、また他の組織との調整も十分にできていなかった。JICA は国別研修「公共政策の立案能力向上」、個別専門家派遣により、同国西部の 3 県（サンマルコス県、ウエウエテナンゴ県、キチェ県）の自治体を支援してきた。これらの支援による成果を踏まえ、市が実施する社会開発事業の計画、実施、モニタリング、評価を強化する技術協力が SEGEPLAN により要請された。</p> <p>1-2 協力内容</p> <p>本プロジェクトは、グアテマラ西部の 3 県 8 市（サンマルコス県（イシチグアン市、シビナル市）、ウエウエテナンゴ県（テクティタン市、ユニオン・カンティニル市、サンマテオ・イシタタン市）、キチェ県（ウspanタン市、サンバルトロメ・ホコテナンゴ市、カニジャ市））において市の社会開発事業のマネジメントを向上させることを目標として、その枠組み及び手法を体系化し、市役所関係者に対する研修を行い、パイロット・コミュニティにおいて生活改善活動を試行した。</p> <p>(1) 上位目標</p> <p style="padding-left: 20px;">パイロット市において市民の生活状況が改善する。</p> <p>(2) プロジェクト目標</p> <p style="padding-left: 20px;">パイロット市において市役所による社会開発事業の計画策定・予算化・実施・モニタリング評価（M&E）が改善する。</p> <p>(3) 成果</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 生活改善アプローチを取り入れた市役所による社会開発事業の実施体制のためのマネジメント枠組みが構築される。 2. 自治体の能力評価結果及び管轄事項に基づき、市役所による社会開発事業にかかるプ 	

<p>プロジェクトサイクルマネジメントの手法が体系化される。</p> <p>3. パイロット市の市幹部、市役所職員の市役所による社会開発事業に係るプロジェクトサイクルマネジメントについての知識が向上する。</p> <p>4. パイロット市の市長、市幹部、市役所職員の生活改善アプローチを取り入れた社会開発事業のプロジェクトサイクルマネジメントの実施能力が向上する。</p> <p>5. パイロット市における市役所による社会開発事業のアプローチの理解が促進される。</p> <p>6. パイロット市から得られた先進事例（グッドプラクティス）と経験をパイロット市及びその他の市で共有するための仕組みが構築され、機能する。</p> <p>(4) 投入（評価時点）</p> <p>日本側：総投入額 2.2 億円</p> <p>長期専門派遣 4 人、研修員受入（本邦）29 人、研修員受入（第三国）25 人、機材供与（PC、オフィス機器等）、ローカルコスト負担</p> <p>グアテマラ側：</p> <p>カウンターパート配置、土地・施設提供、ローカルコスト負担</p>
--

2. 評価調査団の概要

調査者	団長 / 総括：武田長久 JICA 国際協力専門員 評価企画：木全洋一郎 JICA 産業開発・公共政策部 行財政・金融チーム企画役 評価分析：野口純子 一般財団法人国際開発機構主任研究員 通訳：渡辺香容子 株式会社テクノ・スタッフ通訳	
調査期間	2016 年 5 月 15 日～2016 年 5 月 28 日	評価種類：終了時評価

3. 評価結果の概要

3-1 実績の確認

3-1-1 プロジェクト目標の達成度（一部達成）

「パイロット市において市役所による社会開発事業の計画策定・予算化・実施・モニタリング評価（M&E）が改善する。」

2015 年までの政権により年間活動計画（POA）に反映された社会開発事業の件数は増加したが、政権交代のあったパイロット 5 市では成果 3 で述べるように市役所幹部・職員の能力向上は途上にあることを考えると、現時点でパイロット 8 市の社会開発事業が改善したと結論付けることはできないため、プロジェクト目標の達成度は部分的である。

指標	<p>1. 本プロジェクトで作成したガイドブックに記載されたプロセスと手続きに従い実施・運営される生活アプローチを取り入れたプロジェクトが、2016 年の市政予算に前年と比較し多く採択される。</p> <p>2. 本プロジェクト終了までに、生活改善アプローチを取り入れた社会開発事業が実施されたコミュニティのコミュニティ開発審議会（COCODE）のメンバーのうち、80%超が社会開発事業の実施体制が改善したと回答する。</p>
----	---

実績	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2016年に生活改善事業12件がPOAに計上された。2015は11件であった。それ以前は0件であった。 2. 現地調査で訪問したパイロット・コミュニティのCOCODEメンバーによると、市の普及員の定期的な訪問により生活改善アプローチに関する新しい知識を得て、地域にある資源を使って活動を展開できるようになった。しかし、他COCODEからの情報は入手できなかったため、80%超が社会開発事業の実施体制が改善したかは判断できなかった。
----	---

3-1-2 成果の達成度

(1) 成果1 (ほぼ達成)

「生活改善アプローチを取り入れた市役所による社会開発事業の実施体制のためのマネジメント枠組みが構築される。」

市役所の社会開発事業マネジメントを支援するSEGEPLANの役割が明確となり、大半の市で組織間調整が行われて社会開発事業を実施している。

指標	<ol style="list-style-type: none"> 1. プロジェクト終了時に生活改善アプローチを取り入れた市役所による社会開発事業実施におけるSEGEPLANの責任、役割を記載した文書が作成されている。 2. 関係組織間の調全体制を記載した正式文書がそれぞれの市で作成される。 3. 市に対する政府技術分野機関からの技術支援が増加する。
実績	<ol style="list-style-type: none"> 1. 「地方自治体能力強化プロジェクトの出口戦略」が2016年3月に作成され、SEGEPLANの合意を得ている。この文書には、市役所が生活改善アプローチを用いて社会開発事業をマネジメントするにあたりSEGEPLANが促進する際の役割が説明されている。 2. 5市において、組織間調整に関する内規が作成された。他3市では組織間調整に関する正式文書はまだないが、組織間調整のもと社会開発事業が実施されている。 3. 6市において、生活改善事業を実施する際に政府系機関、NGO、国際機関他から技術支援を受けている。

(2) 成果2 (ほぼ達成)

「自治体の能力評価結果及び管轄事項に基づき、市役所による社会開発事業にかかるプロジェクトサイクルマネジメントの手法が体系化される。」

社会開発事業マネジメント、普及員業務、文書管理に関する資料が作成されている。

指標	<ol style="list-style-type: none"> 1. プロジェクト終了までに市長、市幹部、市役所技術職員を対象とする、生活改善アプローチを取り入れた社会開発事業に係るプロジェクトサイクルマネジメント手法に関するガイドブック及び教材が提供可能な状態になる。 2. プロジェクト終了までに市普及員を対象とする、生活改善アプローチを取り入れた社会開発事業に係るプロジェクトサイクルマネジメント手法に関するマニュアル及び教材が提供可能な状態になる。 3. 市長、市幹部、市役所技術職員を対象とした文書管理に関する一連の教材が確立している。
実績	<ol style="list-style-type: none"> 1. 「生活改善アプローチによる市社会開発事業ガイドブック」（第2版）が2016年3月に「組織間調会議事例集」が2016年1月に作成された。 2. 「普及員合同研修プレゼン資料」、「ファシリテーターガイド」、「家庭訪問票」が作成された。「普及員マニュアル」案は2016年6月末完成予定。 3. 「文書管理ガイドブック」が作成され、SEGEPLANと全パイロット市に配布された。

(3) 成果3（一部達成）

「パイロット市の市幹部、市役所職員の市役所による社会開発事業に係るプロジェクトサイクルマネジメントについての知識が向上する。」

市役所関係者を対象とした研修は計画どおり実施され、普及員の理解度も計画以上に向上した。しかしながら、2015年の選挙で半数以上の人員が交代しており、政権交代以前の知識が失われている可能性がある。

指標	<ol style="list-style-type: none"> 1. プロジェクト終了までに、パイロット市において、市幹部、市職員、地域リーダーを対象に計画された研修の80%が実施される。 2. プロジェクト終了までに、各パイロット市における研修に研修対象者の90%以上が参加する。 3. 研修終了時の理解度テストの結果、受講者全体の80%が合格している。 4. プロジェクト終了までに、パイロット市から持続的でアクセス可能な研修実施機関・内容が明確になる。
実績	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2014年10月から2016年5月までに計画された、市幹部・普及員対象の研修12コースのうち、11コースが実施された（実施率91%）。 2. 市役所関係者を対象とした研修の参加率109%。本邦研修の参加率79%、第三国研修の参加率100%。 3. 第9回普及員研修（2015年11月）では92%の研修員がテストに合格した。 4. ダ・ヴィンチ大学（ウェウエテナンゴ県）が生活改善アプローチのディプロマコースの実施機関となる予定。

(4) 成果4（ほぼ達成）

「パイロット市の市長、市幹部、市役所職員の生活改善アプローチを取り入れた社会開発事業のプロジェクトサイクルマネジメントの実施能力が向上する。」

パイロット市において生活改善アプローチを取り入れた社会開発事業がガイドブックに

則って実施されている。文書管理については診断・モニタリングはされていない。

指標	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2016年に、各パイロット市におい生活改善アプローチを取り入れた社会開発事業の75%が成果2で取りまとめられた手順及びフォーマットに則って実施されている。 2. 少なくとも16の生活改善アプローチを実践するグループが、活動の計画、実施、モニタリング、評価を行う。 3. プロジェクト終了までに全てのパイロット市において、文書管理が実践され、プロジェクトで作成する文書管理状況基準に基づく診断結果が1段階以上あがる。
実績	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2015年と2016年において、パイロット7市において計23件の生活改善アプローチを用いた社会開発事業・活動がガイドブックに則って実施されている。 2. 全パイロット市で合計38の生活改善グループが活動を実施している。31グループが生活改善活動を開始し、このうち15グループが、生活改善事業19件のプロジェクトサイクル（計画-実施-評価）を完了した。 3. 文書管理に関する診断はこれまで行われていない。

(5) 成果5（一部達成）

「パイロット市における市役所による社会開発事業のアプローチの理解が促進される。」
生活改善アプローチへの理解は促進されているが、全パイロット市での情報は入手できなかった。

指標	1. パイロット市において、さらに16コミュニティが生活改善アプローチ導入に関して興味を示す。
実績	1. パイロット1市で生活改善アプローチの説明を受けた14コミュニティが同アプローチの活用に関心を示した。パイロット6市の市開発審議会（COMUDE）で生活改善アプローチが紹介された。

(6) 成果6（ほぼ達成）

「パイロット市から得られた先進事例（グッドプラクティス）と経験をパイロット市及びその他の市で共有するための仕組みが構築され、機能する。」

パイロット市の社会開発事業マネジメントに関するグッドプラクティスの共有イベントは対象県の全市で開催されているわけではないが、パイロット市のグッドプラクティスを他市と共有するための手段と内容は体系化されつつある。

指標	<ol style="list-style-type: none"> 1. 生活改善アプローチのガイドブックやマニュアルの内容にグッドプラクティスが3つ取りまとめられる。 2. 案件終了までにパイロット市のグッドプラクティス共有イベントがパイロット市ごと、県ごとに、それぞれ1度ずつ行われる。 3. パイロット県において、新しく9市が生活改善アプローチ導入に関して興味を持つ。 4. パイロット市での経験を踏まえて改善されたガイドブックや教材が、2016年の起こりうる政権交代時に新市幹部や新市職員への研修で継続して活用される。 5. 政権交代時80%以上の新市当局が旧当局より生活改善アプローチに関する文書の引継ぎが行われことを示す。
実績	<ol style="list-style-type: none"> 1. グッドプラクティス28件が「生活改善アプローチによる市社会開発事業ガイドブック」と各市によって作成された「グッドプラクティス集」に掲載された。 2. 6パイロット市において生活改善事業・活動のグッドプラクティス共有イベントが計9件開催された。県単位では、3県でそれぞれ2件、2件、7件実施された。 3. サンマルコス県の28市、ウエウエテナンゴ県の28市が生活改善アプローチへの関心を示した。 4. 「生活改善アプローチによる市社会開発事業ガイドブック」は政権交代のあったパイロット市を含む2県の県技術支援委員会(UTD)と県開発審議会(CODEDE)に配布された。 5. 普及員はパイロット・コミュニティの生活改善活動に関する引継ぎ資料を作成した。政権交代のあったパイロット5市のうち4市で引継ぎが行われた。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性 (極めて高い)

プロジェクトの目標は総合農村開発、持続的な都市開発、地域計画を優先事項とする「国家開発計画」(2014年策定)に合致している。同計画では生活改善アプローチの活用が述べられている。開発ニーズに関しては、市役所の開発事業はインフラ整備に関するものが殆どであり、コミュニティの住民が直接裨益する市の事業は実施されていない。社会開発事業マネジメント向上に対するニーズは大きい。同様に、プロジェクト目標は「対グアテマラ国別援助方針」(2013年)とも整合している。また、プロジェクトのアプローチは、日本が経験を有する生活改善アプローチの導入、既存メカニズムの活用、ターゲットグループの選定において適切であった。

(2) 有効性 (中程度)

上述のとおり、政権交代のあったパイロット5市における社会開発事業マネジメント向上の確認が困難であり、プロジェクト目標の達成は部分的である。成果の大半はほぼ達成した。このうち、特に成果1、2、3、4がプロジェクト目標達成に直接貢献している。具体的には、SEGEPLANの本庁、県支所、市役所の役割が明確になり、必要な手法が体系化されることで社会開発事業マネジメントにおける向上につながった。また、役所幹部・職員が知識だけでなくパイロット事業・活動を通して生活改善アプローチを用いた社会開発事業の実践やコミュニティによる生活改善活動のファシリテーションの機会を得た。他方、文書管理に関する成果は社会開発事業マネジメントの能力強化にどのように関連付けられ

ているのか明確には確認できなかった。

(3) 効率性（中程度）

日本側、グアテマラ側の投入は大半が適切に活用され、大半の成果はほぼ計画どおり達成されたが、以下の点がやや懸念事項であった。第一に、現地コンサルタント6人がプロジェクトチームのメンバーとしてプロジェクト終了まで従事する計画であり、日本とメキシコでの研修に参加したが、1年で契約が解消となった。1人は短期契約ベースでプロジェクト活動に関わっているが、残り5人の活動経験は、雇用契約解除後はプロジェクト実施に活かされなかったことになる。第二に、政権交代により普及員の交代があった他、大半の普及員は生活改善事業の専任でなく、プロジェクト活動に十分な時間を確保することができなかった。

(4) インパクト（今後の更なる発現が期待される）

上位目標は「パイロット市において市民の生活状況が改善する。」であるが、市役所の社会開発事業によりコミュニティの住民の健康状態が改善した、収入の向上・支出の減少が見られただけでなく、活動を通して住民たち自身が自ら生活の改善のために能動的に考え、実行する姿勢が出てきたといった正の変化が既に生じている。社会開発事業が継続し、他コミュニティに普及されれば、さらなるインパクトが期待できる。上位目標以外では、本邦研修帰国員の尽力により生活改善アプローチが「国家開発計画」に記載されることとなった。負のインパクトは報告されていない。

(5) 持続性（中程度）

市役所のマネジメントによる生活改善アプローチを用いた農村開発はグアテマラ政府の優先事項となっている。普及員研修は成功裏に実施され、ほぼ全てのパイロット市のPOAに社会開発事業が計上されるようになった。普及員は生活改善事業・活動の鍵となるアクターであるが、その人数の確保と他市、他コミュニティへの普及に関して若干の懸念がある。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

プロジェクト目標の達成はSEGEPLANの本庁、県支所からの技術支援を通じて可能になったことは特筆すべき点である。特に市役所が翌年度のPOAを作成する指導が功を奏した。

(2) 実施プロセスに関すること

特になし。

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

SEGEPLANから常勤の技術カウンターパートが配置されず、JICA専門家は活動実施を共に実施することで社会開発事業マネジメントや生活改善アプローチに関する知識・技術を移転すべき技術カウンターパートがいなかった。受益者である市役所幹部・職員に直接研修を行い、同時に研修のノウハウを移転する外部機関を探さなければならなかった。

(2) 実施プロセスに関すること

パイロット1市で境界線をめぐる紛争があり、JICA 専門家が同市に立ち入ることが禁止された。研修を通じた能力強化が実際にどのように実践されているのかをコミュニティや市役所で直接確認できず、プロジェクトの進捗や課題を適時、正確に特定することができなかった。

3-5 結論

プロジェクトは日本・グアテマラ双方の政策・戦略に合致しており、妥当性は極めて高い。しかし、プロジェクト目標の達成が部分的であるため有効性は中程度である。プロジェクト成果は概ね計画通りに達成されたが、想定していた現地コンサルタントの経験が生かせなかった上、政権交代で市の普及員の多くが交代してしまったため、効率性も中程度である。市役所の社会開発事業により既にパイロット市では既に正の変化が生じており、社会開発事業が継続し、他のコミュニティに普及されれば、更なるインパクトが期待できる。生活改善アプローチを用いた農村開発はグアテマラ政府の政策上の優先事項となっているが、普及員の確保と他コミュニティへの普及拡大が課題となっているため、持続性は中程度である。今後も生活改善アプローチを用いた社会開発事業が POA に反映されるためには、特に新規の普及員を含む市役所職員の継続的な能力向上が課題となる。

3-6 提言

上記の評価結果に基づき、プロジェクトは残りの期間で新規の市役所幹部と職員に対して生活改善アプローチを用いた社会開発事業マネジメントに関する能力強化、SEGEPLAN 県支所の市役所支援の能力強化に最大限注力することで、計画どおりの期間で終了することを提言する。プロジェクト終了後の提言は以下のとおり。

(1) 生活改善を踏まえた社会開発の普及

生活改善アプローチはグアテマラの国家開発計画の統合的村落開発の有効な手段として位置付けられている。その意味で、SEGEPLAN は国会開発計画の実施のために「生活改善を踏まえた社会開発ガイドブック」を広く市役所に普及させるべきである。さらに、市役所に対して普及員向けの生活改善研修の情報を提供していくことがコミュニティのニーズを踏まえた社会開発事業実施を開始する上でも有益である。

(2) 市役所間の持続的な好事例・経験共有の仕組み

ウエウエテナンゴ県とサンマルコス県で合計 36 市が生活改善アプローチに関心を持っている。これはパイロット市で好事例を生み出し、それを広く共有する機会をもった結果である。国家開発計画にも言及されている生活改善アプローチの普及は一重にプロジェクト終了後も市役所の関心を維持・向上させていくかにかかっている。特に CODEDE は市長間の好事例・経験の共有を促進する持続的な仕組みである。そのうえ、計画官ネットワークも生活改善を踏まえた社会開発事業を計画する上での好事例・経験共有において効果的である。そのため、こうした目的で SEGEPLAN 県事務所の CODEDE や計画官ネットワークを調整していく役割が不可欠となっている。

(3) 生活改善アプローチを促進する帰国研修員ネットワークの活用

中間レビューでも提言した通り、SEGEPLAN は生活改善を踏まえた社会開発事業をファ

シリテートする普及員向けの研修講師人材として帰国研修員人材の活用が求められている。帰国研修員同窓会 (AGUABEJA) や中米・カリブ・メキシコ地域参加型村落開発ネットワーク (REDCAM) に生活改善アプローチを理解し、その実施に関与している人材が少なからず存在している。こうした人材の知見・経験を最大限に生かすことが、各市に生活改善アプローチを普及させていくことにつながる。その意味で、SEGEPLAN は県事務所、市長、計画官などの会議でこうしたネットワークを積極的に活用することが期待されている。

3-7 教訓

(1) カウンターパート省庁のコミットメント／キャパシティと実質的プロジェクトデザイン

中米の多くの国では必ずしも中央政府の地方政府に対する技術支援体制が十分ではない状況に鑑みると、一方でプロジェクト開始前にカウンターパート省庁のコミットメントを引き出すことは必要であるが、他方で市レベルの生活改善を踏まえた社会開発事業を持続的に支援する体制を必ずしもカウンターパート省庁内部にのみ構築するのではなく、支援内容に応じて体制構築すべきところを柔軟に検討していくことが必要である。そのうえで、プロジェクトの目に見える進捗を示すことでカウンターパート省庁の理解・関心を高めるよう働きかけるのと同時に、プロジェクト終了後を見越した市の職員研修や計画・予算策定支援などを担うことが期待される機関を早期に特定し、ともにプロジェクト活動を実施しつつ能力を高めていくことが必要である。

(2) ローカルリソースとプロジェクトデザイン

近年の技術協力では、費用対効果の観点から現地の状況に詳しい現地専門家やコンサルタントを活用する傾向は強まっている。彼らは先進国での研修・留学経験、さらには政府職員もしくはコンサルタントとしてドナー事業への関与経験があり、人材不足に悩む途上国政府の機能を補完したり、人材育成を担ったりしている。日本側にとっても、必ずしも現地事情に十分精通しているわけではない中で、こうした現地、特に地方の事情に詳しい現地専門家・コンサルタントの存在は日本が持つ技術・経験を有効活用する上でも効果的である。したがって、今後も日本人専門家だけではなく、現地専門家・コンサルタントの存在を踏まえて、協力の投入や活動をデザインすることが増えてくるだろう。その場合、こうした現地専門家やコンサルタントをどこまで活用するのか、プロジェクト終了後にどう位置づけるのかをプロジェクト計画時に十分検討すると同時に、プロジェクト実施期間中にローカルリソースが活用できなくなったときにプロジェクトとしてどういった代替手段により、どこまでの支援が可能で、結果的にどういった成果の落としどころになりそうかといったデザインを再検討することが必要になる。

(3) 政権交代とプロジェクト期間

4年に1度の選挙で行政の体制が一変することの多い中南米では中長期的な体制構築は困難な課題であるが、敢えて選挙時期をまたいでプロジェクト期間を設定する場合、人員体制が一変することを予めプロジェクトデザインに織り込んで、最低限新体制下で一度は計画・予算策定をする期間をカバーして支援をデザインすることで、人員体制が変わっても最低限残しておくべき能力 (キャパシティ) を確保することが望ましい。

(4) コミュニティに既存する自治の仕組みを利用した生活改善事業

生活改善事業を支援するには、普及員がコミュニティの自治の仕組みや共有資源の管理

(自己組織力)の実態を確認し、意識化・組織化の働きかけができるよう、普及員の能力向上を行うことが重要である。また、パイロット・コミュニティを選定する際にも自治の仕組みや共有資源管理の経験を基準とすることも有効である。