

事業事前評価表

国際協力機構 農村開発部
農業・農村開発第二グループ第三チーム

1. 案件名

国名：エルサルバドル共和国

案件名：和名：生活改善アプローチ¹に基づいた東部地域地方開発能力強化プロジェクト

英名：Project for Strengthening of Local Capacity to Promote Local Development with the Life Improvement Approach in the Eastern Region

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における社会開発セクターの開発実績（現状）と課題

エルサルバドル共和国（以下、エルサルバドル）では、都市と農村の経済格差が問題となっている。同国では、コーヒー栽培を中心とした農産物輸出を伸ばし、経済を発展させてきたが、その過程で他中米諸国と同様に寡頭階級と貧困層との間の大きな格差が形成された。都市部と農村部の経済格差は顕著であり、世帯別で見た都市部の絶対的貧困率及び相対的貧困率が各々6.4%、23.5%であるのに対し、農村部の平均は各々10.4%、27.2%である（エルサルバドル経済省 2016）。

特に、東部地域（モラサン県、ウスルタン県、サン・ミゲル県、ラ・ウニオン県）は、内戦による被害が最も大きかった地域であり、長い間開発から取り残されてきた。県別の人間開発指標（UNDP2013）によると、全国14県のうち14番目（モラサン県）と13番目（ラ・ウニオン県）の下位2県が東部県に位置し、平均値で見ても全国平均が0.672であるのに対し、東部4県の平均値は0.617となっている。加えて、高い非識字率及び高等教育の機会格差による人材不足、上下水道、電化施設、道路等の経済・社会インフラの整備の遅れ等から、社会開発の促進が必要とされている。また、世帯収入が低いことから海外での出稼ぎ家族からの海外送金への依存度が高いことも同地域の特徴である（全国の送金受給世帯割合が約25%であるのに対し、東部地域は約34%（エルサルバドル経済省 2016））。

このような状況に対応するため、同国が2015年1月に発表した「国家開発5か年計画（PQD：Plan Quinquenal de Desarrollo）2014年-2019年」では、雇用の創出、教育、市民の安全保障を柱とし、市民参加や地方開発を重視している。また、東部地域における貧困問題解決のために、社会開発を含む6つの開発プログラムから構成される、「エルサルバドル東部地域持続および包括開発マスタープラン」（以下、東部地域マスタープラン）があり、同プランのもと各種開発事業が実施されている。当国の社会開発プログラムの実施主体である地方開発社会投資基金（Social Investment Fund for Local Development、以下FISDL）は、国家開発5か年計画に基

¹地方開発社会投資基金（FISDL）の定義する生活改善アプローチとは、5つの視点（「食料安全保障」、「環境」、「健康」、「社会連帯」、「家計改善」）による生活の向上に資する活動を、身の回りや地域の資源を活用して実践すること、依存体質からの脱却を考える住民の育成及び自助努力の定着により促進することを意味している。そのために、様々な課題を当事者自身で理解し、分析し、共有し、解決策を実践し、その成果を享受し、評価をした上で、更に次の課題に挑戦していくというサイクルの実践を行うことである。

づき、社会開発部地方開発課を設置し、地方開発への取組を強化している。地方開発においては、市役所の能力強化が重要であることから、FISDL は 2015 年 7 月から 2 年間、東部地域の 6 市を含む全国 10 市を対象として、社会開発事業の持続的かつ自立発展的な実施を目指した「生活改善アプローチに基づく社会プログラム実施のための地方自治体能力強化プロジェクト」と題するパイロット・プロジェクトを実施した。同プロジェクトでは、住民グループを対象に活動を実施し、市役所との関係の強化、住民の自助努力に基づく住居改善、食習慣の改善、水源の環境改善、コミュニティ内の社会的弱者への支援、現金収入の向上といった成果が出ている。

これを受け、同国が将来的に自立的かつ持続的な社会開発事業を実施できるようにするため、地方の市役所に生活改善アプローチを導入することが有効であり、またそれに基づいた開発事業の実施能力の強化が必要と考えられた。こうした背景から、エルサルバドルにおける生活改善アプローチに基づいた、東部地域での参加型地方開発のモデルを構築するため、我が国に対し支援要請がなされた。

(2) 当該国における開発政策と本事業の位置づけ

「国家開発 5 か年計画」の中で、「総合的かつ持続的・包括的な成長と開発の新しいモデル確立のための基盤の構築」が掲げられており、その中の重点分野の 1 つが「貧困削減、経済的・性的格差及び社会的排除の有意かつ立証可能な是正」である。本事業はこの重点分野について FISDL が掲げているビジョンである「持続可能な地域の発展プロセスを推進することにより、貧困かつ脆弱な状況にある人々の生活の質を向上する」に資するものである。

2016 年に改訂された「東部地域マスタープラン（2015 年 - 2025 年）」では、東部地域開発において経済開発、市民の安全と共存共栄、環境保全とリスク管理、インフラ整備、社会性の強化、これらを有機的に結び付けるための社会と関連組織間の連携強化が重要であると指摘されている。本事業は、生活改善アプローチの実践による自助努力を伴った社会開発に関する取組み、また地域リソースを有効活用するためのプラットフォーム構築等を通じて、上記マスタープランの実践に貢献できることから、東部地域におけるエルサルバドルの開発政策に合致している。

(3) 当該分野及び東部地域に対するわが国及び JICA の援助方針と実績

「対エルサルバドル共和国 JICA 国別分析ペーパー」（2014 年 3 月）において、協力重点分野「経済の活性化と雇用拡大」を促進するための「民間セクター開発・産業振興」及び「貧困削減」という 2 つの視点について、特にその必要性の高い東部地域を重点地域とした「東部地域開発プログラム」が位置付けられている。上記プログラムにおいては課題別研修「生活改善アプローチを通じた持続的農村開発」（2005 年から実施）の帰国研修員が、FISDL を中心に他の機関との連携を図りつつ、生活改善アプローチを用いた社会開発に積極的に取り組んでおり、本事業はこの成果を更に進めることとなる。また、本事業は、現在当国政府が JICA の支援を受け進めている「エルサルバドル東部地域持続および包括開発マスタープラン」で提案している地方分権化やテリトリ一開発の実践事例となり得ることから、東部地域開発プログラムの方針にも合致する。

(4) 他の援助機関の対応

本事業のカウンターパート機関である FISDL に対して、ドイツ国際協力公社（以下、GIZ）による地方分権促進プログラム、世界銀行（以下、WB）による自治体に対するコンサルティング能力強化支援、米国国際開発庁（以下、USAID）による 50 自治体に対する「自治体競争力指数強化プログラム」が実施された。

GIZ は、1995 年から 2009 年までカウンターパート機関である FISDL 及び協力機関として市開発機構（以下、ISDEM）、市、市連合会、住宅・都市開発副省などとも連携した事業を実施した。同プログラムは、市税収入の向上、市民参加型の意思決定プロセスの導入、市連合会もしくは市と民間による投資案件数の増大を目的として実施された。

WB は、2010 年から 2016 年にかけて FISDL の市に対するコンサルティング能力強化を目的とした支援事業を、ISDEM の技術アドバイザーを通じて実施した。なお、WB は、市連合会のプロポーザル作成能力強化、新規に市連合会を結成する場合の人材育成や組織強化についての支援などを対象とした能力強化プロジェクトを検討中である。

USAID は、2010 年から 2014 年まで 50 市を対象として、ビジネス環境の向上を目的に支援を実施した。対象市では民間企業との対話を通じて、現状分析に基づき戦略計画の策定を行い、税制をはじめとする各種法規制の透明性を実現することで、民間企業の投資、経済活動を呼び込み、経済活性化と雇用創出を目指した。

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、エルサルバドルの東部地域 4 県（ウスルタン県、モラサン県、サン・ミゲル県、ラ・ウニオン県）において、対象市が地域のリソースを活用し、生活改善アプローチに基づいた社会開発事業²を実施するための能力強化を支援し、対象市における社会開発事業の実施促進を図り、対象地域の住民の生活向上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

東部地域（ウスルタン県、モラサン県、サン・ミゲル県、ラ・ウニオン県）

(3) 本事業の受益者

直接受益者：

地方開発社会投資基金（FISDL）職員（約 10 名）

対象 38 市の社会開発事業関係職員（約 300 名）

²地方自治体が実施する社会開発事業の実施において生活改善アプローチを活用することにより、住民のニーズを反映した計画策定、地域資源を活用した効率的な事業実施、モニタリング・評価によるフィードバック、中長期での開発計画の策定と実施の促進に繋がることが期待される。

間接受益者：

地域住民：東部 4 県の 38 市の住民（約 319,000 人（2007 年国勢調査））

(4) 事業スケジュール（協力期間）

2017 年 11 月～2022 年 10 月を予定（計 60 ヶ月）

(5) 総事業費（日本側）

約 4 億円

(6) 相手国側実施機関

実施機関：地方開発社会投資基金（FISDL）社会開発部

協力機関：保健省、市開発機構、農業技術普及センター

保健省及び農業技術普及センターについては、必要に応じて、実施機関からの要請により、技術支援を行う。市開発機構については、必要に応じて、実施機関からの要請により、市の職員の能力強化に関する研修実施等で連携する。

(7) 投入（インプット）

1) 日本側

① 専門家派遣（長期専門家は以下の 3 名を想定している。他の分野については、必要に応じて短期専門家を投入する（長期：約 180MM、短期：約 60MM）

- ・ チーフアドバイザー／地方行政
- ・ 地域開発／生活改善
- ・ 組織間連携／業務調整

② 研修（本邦研修、第三国研修、国内研修）

- ・ プロジェクトマネジメント、自治体能力強化等

③ 機材供与：活動に必要な機材の購入（車輛、事務機器等）

④ プロジェクト活動経費

2) エルサルバドル側

① カウンターパート人員の配置：

プロジェクトディレクター：FISDL 長官

プロジェクトサブディレクター：FISDL 社会開発部部長

プロジェクトマネージャー：FISDL 社会開発部地方開発課長

プロジェクトコーディネーター：FISDL 社会開発部地方開発課員

ローカルアドバイザー：FISDL 社会開発部地方開発課東部地域担当スタッフ

② 対象市における生活改善プロモーターの配置

- ③対象市におけるプロジェクト担当職員の配置
- ④プロジェクト実施に必要な執務室
- ⑤プロジェクト実施に必要な活動経費

(8) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境に対する影響/用地取得・住民移転

- ① カテゴリ分類 : C
- ② カテゴリ分類の根拠

本事業は、「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」(2010年4月公布)上、環境への望ましくない影響は最小限であると判断されるため。用地取得・住民移転は想定されず、環境面における大きな影響は想定されない。

2) ジェンダー平等推進・平和構築・貧困削減

本事業は、プロジェクト目標や上位目標にジェンダー平等推進や女性のエンパワメントに係る目標を直接掲げていないが、事業の実施過程で、貧困層、少数民族、障害者などの社会的弱者が排除されることがないように、ジェンダー平等や女性のエンパワメントに資する内容等を、実施要領やガイドライン、研修等に反映していく予定である。

3) その他

特になし。

(9) 関連する援助活動

1) わが国の援助活動

- ①「東部地域野菜農業収益性向上プロジェクト」(2014年～2018年)
- ②大統領府開発計画アドバイザー(2017年～2019年)
- ③ジェンダー平等制度機能強化アドバイザー(2016年～2018年)
- ④一村一品運動アドバイザー(2012年～2018年)

2) 他ドナー等の援助活動

- ①「地方自治体の財政管理および透明性に関する能力強化プロジェクト」
(2016年～2021年) USAID

4. 協力の枠組み

(1) 協力概要

1) 上位目標と指標

「東部地域のプロジェクト対象地域において、住民の生活の質が向上する。」³

指標：プロジェクト対象コミュニティの住民のXX%が、生活の質が向上したと回答する。

2) プロジェクト目標と指標

「東部地域のプロジェクト対象市において、市が地域のリソースを活用して、住民のニーズと生活改善アプローチに基づいた社会開発事業を実施する能力が向上する。」⁴

指標 1：対象コミュニティのXX%以上で、生活改善アプローチに基づいた社会開発事業が実施される。

指標 2：対象市のXX%以上で、市が調整した組織間連携による生活改善アプローチに基づいた社会開発事業が実施される。

指標 3：2020年までの対象市の申請により、市連合体等による地域共通課題の解決に向けた生活改善アプローチに基づいた社会開発事業がX件実施される。

3) 成果

成果 1 東部地域において生活改善アプローチが周知される。

成果 2 生活改善アプローチに基づいた社会開発事業の実施のために、住民のニーズが村の開発計画及び市の開発計画に反映されるとともに、市のプロジェクトマネジメント能力（分析、計画策定、実施、モニタリング/評価）が強化される。

成果 3 生活改善アプローチに基づいた社会開発事業の実施に有効な地域関係組織間の連携が推進、強化される。

成果 4 東部地域において社会開発事業の管理、実施に必要な人材の育成システムが構築される。

成果 5 成果1~3をとりまとめた社会開発事業を促進するためのオペレーションマニュアルが作成される。

5. 前提条件・外部条件

(1) 前提条件

特になし

(2) 外部条件（リスク・コントロール）

東部地域の治安が現状より大幅に悪化しない。

FISDL や協力対象市のプロジェクトについての実施方針が大きく変わらない。

³生活の質についての指標は、プロジェクト開始後、SDGs、FISDL が貧困度合いを分類する際の指標、生活の質（Quality of Life (QOL)）等を勘案し、作成する。

⁴対象市の選定：（1）モデル構築を行うパイロット市の選択基準は、1）プロジェクト目標と活動内容を理解した上で公式に参画を表明する市、2）プロジェクト担当職員の配置ができる市、3）社会開発課があり、そのプロモーターがプロジェクト活動に参画できる市、4）FISDL の支援による生活改善パイロット活動を実施している市、5）生活改善プロモーターの継続雇用ができる市、6）生活改善アプローチの5つの視点からなる社会開発活動についての戦略計画、年間計画策定や改訂および実施に関心を示す市。（2）プロジェクトで構築したモデルを普及する対象市の選定は、実践するために必要な資格要件等に基づき、参加意思のある市からプロポーザルを提出してもらい選定する。

エルサルバドル政府の社会開発に関する政策が大きく変わらない。

6. 評価結果

本事業は、FISDL が実施している社会開発パイロット・プロジェクトの活動成果を踏まえて計画・立案されており、またエルサルバドルの開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致していることから、実施の意義は高い。

7. 過去の類似案件の教訓と本事業への活用

(1) 類似案件の評価結果

- 1) ホンジュラス「地方開発のための自治体能力強化プロジェクトフェーズ 2」(以下、FOCAL2) (2011 年～2016 年) では、第 1 フェーズで確立させた市の参加型開発計画策定の手法 (FOCAL プロセス) を市連合会の支援を通じ、対象市において適用することを目的として実施した。本プロジェクトで普及した FOCAL プロセスは、参加型開発モデルとして今後も普及し続けることが多いに期待できることから、ホンジュラスの地方分権における、本プロジェクトの功績は極めて大きい。

プロジェクト目標達成のために、G/P 機関の能力強化、市連合会、市の能力強化と共にこれら関係する組織間のプラットフォームの構築と強化を促進したこと、プロジェクトの核となる FOCAL プロセスについて関係者と適切に共有したこと、地方開発に関わる広い人材に対して技術移転及び情報を共有したことが成功の要因として挙げられる。

また、開発事業の実施主体となる市の役割と責任は重要であり、普及段階においてやる気がありかつ必要な投入が出来る市、市長及び市議会の賛同が得られる市等を選択した上で普及したことも成功の要因となった。加えて、3 年ごとに実施される市長選挙の影響を最小限に抑えるために、市長交代前後の関係者への働きかけ等を行った。

- 2) グアテマラ「地方自治体能力強化プロジェクト」(2013 年～2016 年) においては、プロジェクトの成果は概ね計画通りに達成されたが、想定していた現地の人材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、効率性は中程度であった。市役所の社会開発事業によりパイロット市では正の変化が生じているので、市役所において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。

(2) 本事業への教訓

- 1) 本事業のベースとなる考え方、手法等が関係者で広く正確に理解されることが、事業成功の重要な鍵となるので、生活改善アプローチを踏まえた社会開発事業について、関係

者に広く理解してもらうために戦略的に研修を実施する。また、参考となるホンジュラスの事例紹介のために、ホンジュラスの FOCAL2 関係者等をエルサルバドルに招へいし、セミナー等を開催したり、FISDL 関係者、対象市の関係者（市長、職員、社会開発プロモーター、生活改善プロモーター等）及び日本人専門家等をホンジュラスの視察に派遣したりすることで、周辺国の経験を活用する。

- 2) 本事業実施期間内の 2018 年と 2021 年に市長選挙（任期 3 年）があり、2019 年に大統領選挙（任期 5 年間）が予定されている。同一政権を超えた期間でのモデルの持続性の確保と普及を目指しながら本事業を進めていくために、政権交代時の情報共有、政権交代後の新規関係者への働きかけ、オペレーションマニュアルの作成等を行う。
- 3) 本事業の持続性、普及展開を目指す出口戦略の検討として、知見・経験のある市職員、カウンターパートや帰国研修員などのローカル人材を有効に活用するために、積極的にローカル人材を育成する。（市職員としての登用、若年層に対する研修機会提供、プロモーターとしての雇用機会の創出等）

8. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる主な指標

4. (1) のとおり。

(2) 今後の評価計画

事業開始後 12 か月以内	ベースライン調査
事業終了 3 年後	事後評価

以上