

事業事前評価表

国際協力機構ニカラグア事務所

1. 案件名

国名：ニカラグア共和国

案件名：和名 地方自治行政能力強化プロジェクトフェーズ 2

英名 Project for Strengthening Municipal Management for Local Development Phase II

西名 Proyecto para Fortalecimiento a la Gestión Municipal para el Desarrollo Local Fase II

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における地方行政セクターの現状と課題

ニカラグア共和国（以下、「ニカラグア」という）は、1998年に制定された地方自治法を皮切りに地方自治の制度基盤を整備してきた。2012年には地方自治法（法律40号）を改正し、住民参加とエンパワーメントの促進により、貧困層に裨益する地方行政の実現に取り組んでいる。また、政権の戦略ペーパーである国家人間開発計画（Plan Nacional para Desarrollo Humano, 2012-2016、以下「PNDH」という。政権が再選したことを受け、2017年時点でも有効とされている）においては、各地方自治体の人材能力強化および組織強化を通じた行政サービスの向上が優先課題として掲げられており、地方自治体には、PNDHと整合した中長期的な視点をもった1)市長期開発計画（有効期間10～15年）、2)市中長期開発計画（Plan Municipal para Desarrollo Humano、以下「PMDH」という。有効期間4～5年）の策定、またそれに基づく3)市年間事業計画（Plan de Inversión Anual、以下、「PIA」という。有効期間1年）の策定が義務付けられ、その円滑な実施が求められている。こうした地方自治体政策の推進を担うのが、地方自治振興庁（Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal、以下「INIFOM」という）であり、INIFOMは、地方自治体¹が運営・監理する各種事業の実施に係る技術支援や促進、モニタリングの役割を担っている。しかし、INIFOMの地方自治体への支援能力は脆弱であり、同時に地方自治体による中長期開発計画やPIAの策定・実施・モニタリング・評価等に係る経験も十分でなく、それらを実施するためのマニュアル類も限られており、円滑な事業実施が困難な状況にあった。

こうした状況において、PMDH策定の持続可能な仕組みを導入するため、2015年1月から2017年1月まで、技術協力プロジェクト「地方自治行政能力強化プロジェクト」（Proyecto para Fortalecimiento a la Gestión Municipal para el Desarrollo Local、以下「FOMUDEL」という）が実施された。同プロジェクトでは、1) PMDH策定手法・ガイド、2) PMDH策定のための研修プログラム及び研修教材が作成され、INIFOM長官による

¹ 地方自治体：ニカラグアの行政単位は中央政府と地方自治体（市）の2層。地理的区分としての県は存在するが行政機能は有しておらず県の介在はない。よって、これ以降言及する「地方自治体」は「市」と同義。

承認も得られた。本成果を高く評価した INIFOM は、この手法を全国に拡大するとしたが、普及するための、研修を通じた地方自治体への PMDH 策定指導や同研修後の支援・進捗監理における INIFOM の体制や組織能力については、さらなる強化が必要となっており、また、各地方自治体においても、PMDH 策定や同計画の評価・モニタリング実施等が課題となっている。これら INIFOM 及び地方自治体が抱える課題に対応するためには、「PMDH 策定・モニタリング（PMDH に連動する PIA 策定・モニタリング・年末総括含む）・評価及びその結果の次期 PMDH へのフィードバック」にかかる一連のサイクル（以下、「PMDH 総合的マネジメント枠組み²」という）を確立させ、INIFOM 及び地方自治体のさらなる体制構築と能力強化を進める必要がある。

（2）当該国における地方行政セクターの開発政策と本事業の位置づけ

1988 年に政府と反政府勢力の内戦が終了し、1990 年に大統領選挙が実施されて以降、ニカラグアでは本格的に民主化プロセスが始まった。2000 年以降は、2001 年の地方自治体予算規則法（法律 376 号）³及び 2003 年の地方自治体交付金法（法律 466 号）の制定⁴、住民参加法（法律 475 号）、2004 年の住民参加法の細則及び地方公務員法（法律 502 号）の施行と、順次地方自治に関する法整備が進んだ。2012 年に改訂された地方自治体法（法律 786 号及び 792 号）においては、貧困層に裨益する地方行政の実現を目的に、地方自治体開発制度計画システム（Sistema de Plan Municipal para Desarrollo Humano、以下「SPMDH」）の構築と導入が求められ、住民の行政への直接参加が推進された。SPMDH は様々なレベルの開発計画がある中、地域の発展のためには市レベルの開発計画の策定が重要と謳っている。

こうした法制度に則り、INIFOM は、PNDH を補完しながら地方自治体が地域レベルで行政サービスを改善し、基礎的インフラを充実させ、貧困削減や格差是正を実現できるよう、様々な助言、技術支援やシステムの導入などを行っている。

本事業は、INIFOM 及び地方自治体の人材・組織強化を図ることで、PMDH 総合的マネジメント枠組みの構築と、同枠組み普及対象市（以下「パイロット市⁵」）における同枠組みの定着・普及を目指しており、開発政策 PNDH と整合している。

（3）地方行政セクターに対する日本および JICA の援助方針と実績

ニカラグアは国民の約 4 割強が貧困層に属し、都市部と農村部の貧困格差が顕著であることから、我が国の対ニカラグア国別援助方針（2013 年 3 月）では、「貧困削減と格差是正による安定のための経済成長」を援助の基本方針としている。重点分野の一つに「経済の活性化に向けた基盤づくり」があり、その開発課題として「農村地域振興」が

² PMDH 総合的マネジメント枠組み：PMDH の策定・モニタリング（PMDH に連動する PIA 策定・モニタリング・年末総括含む）・評価及びその結果の次期 PMDH への反映を含む一連のサイクル。

³ 地方自治体の歳入による区分と住民組織等への事業及び予算に関する相談の義務化が規定されたもの。

⁴ 国家税収の 1 割を自治体に交付することが規定されている。

⁵ パイロット市：FOMUDEL フェーズ 2 における全パイロット市。FOMUDEL におけるパイロット 9 市（マサヤ、ヒノテガ、ディリアンバ、ラ・パス・セントロ、ラ・パス・デ・カラソ、ティスマ、サンフランシスコ・リブレ、シウダ・ダリオ、セバコ）を含む。

設定されている。

こうした課題に対応するために「地域力活性化プログラム」が実施されており、その一環として地方自治体の能力強化が位置づけられている。地域力活性化のため、農村部での農牧業の生産性向上及び地域の地場産業振興や中小零細企業の競争力強化、また自然災害に強い災害インフラの整備に取り組んでいる。具体的な事業の実績として、以下が挙げられる。

① 技術協力プロジェクト

- 農村開発のためのコミュニティ強化計画プロジェクト（2009年3月-2012年3月）
- 地方自治体行政能力強化プロジェクト（2015年1月-2017年1月）

② 個別専門家派遣

- 地場産業振興アドバイザー（2015年9月-2017年9月）
- 道の駅による地域経済振興アドバイザー（2018年1月開始予定）

③ 課題別研修

- 地方自治体行政強化（参加型地域開発）及び同国別研修（2012年、2013年度）
- 同国別研修フォローアップ協力（2014年）

④ 長期研修

- キャパシティ・ディベロップメント及び地域開発（2014年-2016年）

(4) 他の援助機関の対応

以下の援助機関について、INIFOM及び地方自治体をカウンターパートとして協力プログラムを実施中であるが、本事業との大きな重複はない。なお、本事業と関連する協力内容については、3. (9) 2) に示す。

① スペイン国際開発協力機構（AECID）：

- 地域コミュニティ観光支援

② スペインアンダルシア州国際開発協力機構（AACID）⁶：

- 都市地域計画作成支援

③ スイス開発援助庁（COSUDE）

- 都市・国土計画策定支援
- インクルーシブ年調査
- 都市部のサービス改善プログラム

3. 事業概要

(1) 事業目的

本事業は、パイロット市において PMDH 総合的マネジメント枠組みを構築すると共に、同枠組みの全国での実践にかかる INIFOM による監督・支援⁷の制度・体制を確立し、も

⁶ スペインアンダルシア州政府による国際協力機構

⁷ 監理・支援：PMDH 総合的マネジメント枠組みに関する手法の理解、同手法を使った分析、PMDH の文書化、PMDH に連動した PIA/POA の策定、PIA/POA のモニタリング及び年度末総括、PMDH の戦略マップの見直し、

って、パイロット市における効果的・効率的な事業の実施と、同枠組みの全国展開に向けた普及に寄与するものである。

(2) プロジェクトサイト

INIFOM 本庁（マナグア市）及び PMDH 総合的マネジメント枠組みのパイロット市をプロジェクトサイトとする。パイロット市として 50 市を選定する予定であるが、FOMUDEL でのパイロット 9 市（脚注 5 参照）及び各県都の 14 市（チナンデガ市、レオン市、マサヤ市、ヒノテペ市、グラナダ市、リバス市、オコタル市、ソモト市、エステリ市、ヒノテガ市、マタガルパ市、ボアコ市、フィガルパ市、サン・カルロス市）を優先し、その他の市については、プロジェクト開始後に決定する。

(3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

- 直接受益者：INIFOM 本庁市開発計画策定局及び関係部署（現時点では市公共投資室及び財務・市政部を想定）、INIFOM 全 8 地域事務所及び PMDH 総合的マネジメント枠組みのパイロット市
- 最終受益者：PMDH 総合的マネジメント枠組みのパイロット市の住民

(4) 事業スケジュール

2017 年 11 月～2022 年 11 月を予定（5 年間）

(5) 総事業費（日本側）

4.49 億円（概算）

(6) 相手国側実施機関

INIFOM

(7) 投入（インプット）

1) 日本側

① 専門家派遣

- 長期（チーフアドバイザー／地方行政：42MM、自治体開発計画／PIA 策定支援：60MM、業務調整／地場産業振興プロジェクト運営：60MM）
- 短期（地方行財／政組織強化：20MM、2. 研修計画／モニタリング・評価：20MM、地域開発／地場産業振興：5MM）

② 本邦研修（地方自治体開発計画策定）及び第三国研修

③ 在外事業強化費（プロジェクト活動費、現地コンサルタント備上費、現地セミナー、ワークショップ開催費等）

PMDH の評価、各成果品の INIFOM への報告などにおける市に対する指導。

④機材（プロジェクト車輛、PC など）

2) ニカラグア側

①カウンターパート配置

プロジェクト・ダイレクター（INIFOM 長官）

副プロジェクト・ダイレクター（INIFOM 総局長）

プロジェクト・マネージャー（INIFOM 市開発計画策定局長）

テクニカル・オフィサー（INIFOM 市開発計画策定局職員 15 名、INIFOM 全 8 地域事務所関係職員（各事務所約 10 名）

②施設・機材・備品等

プロジェクトチーム執務室、プロジェクト専用会議室

③ローカルコスト負担

水光熱費、執務室及び会議室における通信費他、カウンターパートの日当・旅費

(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

本事業実施による環境や社会への悪影響はほとんどないと考えられるため。

2) ジェンダー平等推進・平和構築・貧困削減：

①ジェンダー平等推進：「ジェンダー主流化ニーズ調査・分析案件」

②平和構築・貧困削減：特になし

3) その他：特になし

(9) 関連する援助活動

1) 我が国の援助活動

① 技術協カプロジェクト

- 地方自治行政能力強化プロジェクト（2015 年 1 月-2017 年年 1 月）

本事業の先行案件として実施し、PMDH 策定のための手法開発とその研修プログラムを策定した。

② 個別専門家派遣

- 地場産業振興アドバイザー（2015 年 9 月-2017 年 9 月）

同案件では、INIFOM が進める地域経済振興政策や見本市の推進を実現すべく、北部 3 県（エステリ県、ヌエバ・セゴビア県、マドリス県）において、「分散・体験型見本市」のパイロット的な開催支援を通して小規模生産者のイベント実施能力の向上を目指し、地場産業の振興に努めている。

2) 他ドナー等の援助活動

①スペイン国際開発協力機構（AECID）

- 過去には、グラナダ市、レオン市、マサヤ市、ヒノテガ市等を対象に、地域開発、ガバナンス、民主化政策をテーマに開発プログラムを実施。具体事例としては、女性の意思決定能力強化を図った「ジェンダーに配慮した住民参加型能力強化プロジェクト」や、女性の生産活動や共同組合への技術支援を実施した「女性共同組合支援プロジェクト」等がある。
- 近年、マサヤ市の土産市場改修事業が終了し、現在は 23 市で文化センターの改修を計画。今後 1 か月程度で調査終了予定（本件は資金協力事業）。

②アンダルシア州国際開発協力機構（AACID）

- 2008 年から協力を開始。主な協力分野は① 統合的開発計画策定支援、②危機にある若者支援、③都市計画と持続的な住居設置支援。①は、中米大学の協力を得、市役所職員や住民を巻き込み参加型で開発計画⁸を策定した。
- スペイン本国の財政難により支援額が大きく減少し、現在は上述②及び③に限定して協力を実施中。

③ スイス開発援助庁（COSUDE）

- 現在、新規案件として「インクルーシブな地方自治体プロジェクト」を準備中。協力期間は 12 年間であるが、3 つのフェーズに分け、各フェーズ 2～3 の自治体を対象に実施する。地域は北部 4 県（エステリ県、ヒノテガ県、ヌエバ・セゴビア県、マタガルパ県）を対象とし、2018 年 1～2 月頃に開始予定。主に都市部の開発（居住地区・住居の改善、住宅地整備、防災など）を実施する。

4. 協力の枠組み

(1) 協力概要

1) 上位目標

1. パイロット市が PMDH 総合的マネジメント枠組みを実践し、市の中長期的な開発ビジョンの達成に向けて効果的・効率的に事業を実施している。

【指標】

パイロット市において、戦略マップをベースとした事業の実現により、期待された効果が発現している⁹。

2. PMDH 総合的マネジメント枠組みの全国展開に向けた普及が進む。

【指標】

PMDH 総合的マネジメント枠組みを実践している市が XX 市ある。

2) プロジェクト目標

⁸ 同開発計画は PMDH と同一のものではなく、横断的統合的な課題分析などがなされていない。

⁹ PMDH の策定においては、現状分析を踏まえて設定された市の「開発ビジョン」を基に、「組織強化計画」とセクター毎の「市開発計画」が検討され、それぞれの計画において、「戦略」と「プログラム」が抽出される。それら戦略やプログラム間の時系列及び相乗効果の有無などの検討を踏まえて PIA を効果的・効率的に実施できるよう、各計画における「戦略マップ」を策定する。同「戦略マップ」及び市の「開発ビジョン」を統合したものが PMDH となる。なお、プロジェクトと共にパイロット市として活動を開始する時期が市により異なるため、その効果の発現レベルには差が出ると想定するが、上位目標レベルでは、PMDH 総合的マネジメント枠組みの実践による事業実施について、その効果の発現を評価する。

パイロット市において、PMDH 総合的マネジメント枠組みが定着し、また全国の市が同枠組みを実践できるよう、INIFOM（本庁・地域事務所）及びパイロット市による支援のための制度・体制が構築される。

【指標 1】

パイロット市（FOMUDEL）¹⁰のうち XX 市が INIFOM によって指定された方法¹¹により PMDH を評価した。

【指標 2】

パイロット市のうち XX 市が INIFOM によって指定された方法により PMDH のモニタリングを実施した。

【指標 3】

パイロット市のうち XX 市が INIFOM によって指定された方法により PMDH に連動した PIA/POA を作成した。

【指標 4】

パイロット市のうち XX 市が INIFOM によって指定された方法により PMDH を策定した。

【指標 5】

INIFOM（本庁・地域事務所）がパイロット市の協力を得て PMDH 総合的マネジメント枠組みを全国展開するための普及計画を作成している。

3) 成果

成果 1 PMDH 総合的マネジメント枠組みが構築される。

成果 2 INIFOM（本庁及び地域事務所）が、パイロット市において PMDH 総合的マネジメント枠組みの研修を実施している。

成果 3 パイロット市が PMDH 総合的マネジメント枠組みを実践することを、INIFOM（本庁及び地域事務所）が監理・支援している。

成果 4 INIFOM（本庁及び地域事務所）が、先行パイロット市¹²による他の研修受講済み市に対する PMDH 総合的マネジメント枠組み実践への支援やその他の有効な支援方法など、補完的な協力の仕組みを構築・運用している。

5. 前提条件・外部条件（リスクコントロール）

(1) 前提条件

・特になし

(2) 外部条件

¹⁰ パイロット市（FOMUDEL）：FOMUDEL におけるパイロット 9 市（マサヤ、ヒノテガ、ディリアンバ、ラ・パス・セントロ、ラ・パス・デ・カラソ、ティスマ、サンフランシスコ・リブレ、シウダ・ダリオ、セバコ）

¹¹ INIFOM によって指定された方法：FOMUDEL フェーズ 2 において INIFOM と共に策定する PMDH 総合的マネジメント枠組みに基づく方法。同枠組みは、段階を積み重ねた上での総合的なものであり、各段階の実践状況を確認するため、指標 1～4 を設定している（指標 5 は普及に関するもの）。

¹² 県都など PMDH 総合的マネジメント枠組みの実践が進んでいる市で、後続する他の市に対して補完的に協力を行う市。なお、具体的にはプロジェクト開始 1 年半後を目途に、各市の活動進捗に応じてプロジェクトが INIFOM と協働して決定するが、先行パイロット市と決定した後でも活動状況に応じて変更の可能性はある。

- ・自然災害による影響を受けない。(自然災害による影響としては、INIFOM 職員やパイロット市職員が災害復興業務に従事せざるを得ない事態が想定される)
- ・地方行政に関する国の政策・方針に大きな変更がない。

6. 評価結果

本事業は、ニカラグアの開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、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

(1) 類似案件の評価結果

ホンジュラス共和国：

「地方開発のための自治体能力強化プロジェクト (FOCAL II)」では、住民参加型でベースライン調査 (全戸調査) を実施し、その結果を元にコミュニティ開発計画 (PDC)、市開発計画 (PDM) を策定し、PDM に附帯する複数年度事業計画書 (PIMP) および単年度事業計画書 (PIMA) から事業を実施する「FOCAL プロセス」を策定した。

「FOCAL プロセス」はホンジュラス政府の要請のもと JICA プロジェクトで構築したものであるが、今や社会保護や食糧安全保障・栄養改善といった他の開発プログラムやプライマリーヘルスケアといったセクターサービスそのものが FOCAL プロセスを積極的に利用した。結果的に、FOCAL プロセスを通じた事業実施に、市の予算のみならず、こうした他の開発プログラムやセクターサービスの資金を充当することにつながった。

一般的に地方行政案件では、地方政府の自由裁量で執行できる予算にかかる開発計画・事業実施の能力を高めるものが多く、セクター予算を用いたセクター別の計画・事業との整合性をとることが大きな課題となっている中で、上記傾向は FOCAL プロセスの特筆すべき特徴と言える。

ドミニカ共和国：

ドミニカ共和国においては、交付金が人口比によって配賦されるため小規模の市では予算が少なく、その予算も主に管理経費に使われ公共投資事業にはほとんど活用されていない。「地方自治体計画策定能力強化プロジェクト」では、こうした市の厳しい予算事情を踏まえて、市予算を効率的に活用し、効果的に行政サービスを提供するため開発計画策定・実施能力強化、そのための支援体制作りを実施した。

同プロジェクトでは、市役所サービスだけでは満たしえない開発ニーズをセクター省庁のプログラムや事業スキームに取り入れることにより技術的・財政的支援を得ることを促進させるために、県レベルで「セクター技術テーブル」会合を実施した。セクター技術テーブルは、地方のニーズと中央の政策・プログラムをマッチングさせる枠組みとして有効であると政府内で認識された。このように、国家の開発政策・プログラムと自治体レベルで見出された地方の開発ニーズとの調整枠組みを設置することが地方政府の能力向上のプロジェクトにおいて重要である。

(2) 本事業への教訓

ニカラグアでは地方自治体の予算規模が小さいため、PIA に掲載された事業を実施するだけでは PMDH に掲げた開発ビジョンの実現は難しい。自治体の予算規模を超えて、PMDH 実現に向けた事業を実施できる資金・仕組みの検討が必要である。ホンジュラス共和国案件の例は、市が策定した市開発計画(PDM)に価値を見出した関係省庁やドナーが、自分達の事業として事業を実施することにより、市で対応可能な枠を超えた事業が実施されることとなった。また、ドミニカ共和国案件の例は、市の限られた予算では実施できない事業を中央省庁のセクター事業の実施により肩代わりし、行政サービス提供の充実に図っている。

この事例から、本事業においても各市が策定する PMDH をもとに、同 PMDH のモニタリング・評価の際などに市の予算状況を適切に把握し、地域または中央レベルで PMDH をベースとした関係省庁との事業連携やセクター予算の活用について、次期事業計画に取り入れる。

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。本事業のパイロット市による PMDH の策定、それに基づく PIA の策定、モニタリング、年末総括、INIFOM 地域事務所によるフォローアップが 1 サイクル完了する 2020 年 3 月時点で指標中の数値目標を決定する。

(2) 今後の評価計画

事業開始 2 年 5 ヶ月後	指標の数値目標を設定
事業終了 3 年後	事後評価

以上