

国名 グアテマラ	地方自治体能力強化プロジェクト
-------------	-----------------

I 案件概要

事業の背景	グアテマラでは、2010年代初頭、人口の半分以上が貧困層でその大部分が農村部に集中しており、政府は貧困削減に取り組んでいた。中央政府は地方分権化の下、中央・県・市・コミュニティの各レベルに開発審議会を設置を義務づけ、開発事業実施のためのリソースを市に移管していた。しかしながら、市では、リソースと与えられた役割を十分活用するための能力が限定的であった。		
事業の目的	本事業は、グアテマラの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**に係る市役所による実施体制のためのマネジメント枠組みの構築、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の体系化、パイロット市の市長・市幹部・市役所職員の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の知識及び同事業マネジメント能力の向上、パイロット市における社会開発事業のアプローチの理解の向上、パイロット市から得られた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しくみの構築と実施を通じ、パイロット市における市役所による社会開発事業の計画策定・予算化・実施・モニタリング評価の改善を図り、もってパイロット市における市民の生活状況の改善をめざす。 *戦後の日本の農村復興の経験をもとにした農村開発、貧困削減のための手法・考え方であり、本事業においては、市の派遣するファシリテーターとともにコミュニティの人々が、自ら主体となり、課題を見つけ問題解決のために活動を実施することを想定している。 **市役所による社会開発事業：(1)市役所のイニシアティブにより、主として市役所の予算により実施される事業で、貧困層の生活水準の向上と基礎的ニーズ充足のための社会サービスの提供、コミュニティの意識啓発、技術的支援を主なコンポーネントとするもの。(2)人々の日常生活の向上を推進するための市の介入を伴う小規模な事業で、財政的・物理的支援がある場合とない場合がある。(3)生活改善アプローチ（社会開発事業の計画・実施アプローチの1つ）を適用したその他の事業。		
実施内容	1. 上位目標：パイロット市において市民の生活状況が改善する。 2. プロジェクト目標：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・モニタリング評価が改善する。 1. 事業サイト：グアテマラシティ、8パイロット市* *8パイロット市：(ウエウエテナンゴ県) テクティタン市**、ウニオン・カンティニル市、サンマテオ・イシタタン市、(キチュエ県) ウスバンタン市、サンバルトロメ・ホコテナンゴ市、カニジャ市、(サンマルコス県) イシチグアン市、シビナル市 **テクティタン市は、市の上層部の決定により2016年5月にパイロット市からの離脱を表明した。 2. 主な活動： (1) 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モニタリング評価等 (2) ガイドブック及び研修教材の作成等 (3) プロジェクトサイクルマネジメントと生活改善アプローチに関する研修の計画・実施・モニタリング、事業完了後に研修コースを提供する機関の選定等 (4) パイロット市における年間活動計画（POA）と年間予算計画への社会開発事業の組み込み、パイロット社会開発事業に係る活動の計画・実施等 (5) コミュニティに向けた社会開発に関する意識啓発活動の実施等 (6) グッドプラクティスの収集とその共有等 3. 投入実績 <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%;"> 日本側 (1) 専門家派遣（長期）2人、(短期)2人 (2) 研修員受入 43人（本邦）、25人（第三国：メキシコ） (3) 機材供与 コンピューター及び付属品、デジタルカメラ、事務用機器・家具等 (4) ローカルコスト </td> <td style="width: 50%;"> 相手国側 (1) カウンターパート配置 延べ13人 その他パイロット市に43人を配置 (2) 施設 事務所スペース及び機材 (3) ローカルコスト 普及員の車両・バイク（一部の市対象）、一部のパイロット市は活動に係る経費の一部を負担 </td> </tr> </table>	日本側 (1) 専門家派遣（長期）2人、(短期)2人 (2) 研修員受入 43人（本邦）、25人（第三国：メキシコ） (3) 機材供与 コンピューター及び付属品、デジタルカメラ、事務用機器・家具等 (4) ローカルコスト	相手国側 (1) カウンターパート配置 延べ13人 その他パイロット市に43人を配置 (2) 施設 事務所スペース及び機材 (3) ローカルコスト 普及員の車両・バイク（一部の市対象）、一部のパイロット市は活動に係る経費の一部を負担
日本側 (1) 専門家派遣（長期）2人、(短期)2人 (2) 研修員受入 43人（本邦）、25人（第三国：メキシコ） (3) 機材供与 コンピューター及び付属品、デジタルカメラ、事務用機器・家具等 (4) ローカルコスト	相手国側 (1) カウンターパート配置 延べ13人 その他パイロット市に43人を配置 (2) 施設 事務所スペース及び機材 (3) ローカルコスト 普及員の車両・バイク（一部の市対象）、一部のパイロット市は活動に係る経費の一部を負担		
協力期間	2013年3月～2016年9月		
相手国実施機関	大統領府企画庁（SEGEPLAN）		
日本側協力機関	-		

II 評価結果

- 【留意点】
- ・テクティタン市は、事業完了4か月前の2016年5月まで事業に参加していたことから、事後評価においては、事業完了時にテクティタン市に期待されていたプロジェクト目標の達成度については評価を行った。ただし、プロジェクト目標の継続状況と上位目標の達成度の評価には同市は含めなかった。
 - ・プロジェクト目標の指標2については、調査の期間とリソースが限られており、コミュニティ開発審議会（COCODE）メンバーの割合を計算

するデータの入手が困難であるため、事業マネジメントの改善に関する定性的情報を収集し評価を行った。事業完了時の達成状況は、コミュニティレベルの定性的情報から事業マネジメントが改善した市の割合に基づき評価を行い、事後評価時の継続状況は、市レベルの定性的情報から事業マネジメントが改善した市の割合に基づき評価を行った。

1 妥当性

【事前評価時・事業完了時のグアテマラ政府の開発政策との整合性】

事前評価時、事業完了時とも、与党・愛国党の選挙公約として発表されたグアテマラの政策「2012-2016年政府計画、改革のアジェンダ (Plan de Gobierno, Agenda del Cambio)」では、5つの柱の1つが社会的包摂であり、飢餓撲滅 (「Hambre Cero」) に重点が置かれている。「飢餓撲滅」政策においては、コミュニティ参加と評価モニタリングのしくみがセクター横断的課題として挙げられている。

【事前評価時・事業完了時のグアテマラにおける開発ニーズとの整合性】

事前評価時、事業の計画・予算化・実施・モニタリング評価に関する市政府の能力をさらに強化する必要があると考えられていた。事業完了時に、ニーズの変化は認められなかった。

【事前評価時における日本の援助方針との整合性】

グアテマラに対する日本の援助方針では、持続的開発に重点が置かれており、2つの開発課題のうちの1つが、地域間格差の是正であった¹。

【評価判断】

以上より、本事業の妥当性は高い。

2 有効性・インパクト

【プロジェクト目標の事業完了時における達成状況】

事業完了時まで、プロジェクト目標は達成された。市の事業としてPOAに採択された生活改善アプローチを取り入れた事業の件数は増加していた。COCODEメンバーの評価に基づくデータは入手できなかったものの、定性的情報によれば、パイロット市の75% (8市中6市) において、社会開発事業の実施能力の向上が認められた。

【プロジェクト目標の事後評価時における継続状況】

事業完了後、事業効果は一部継続している。調査を行った7市のうち3市において、POAに採択された生活改善アプローチを取り入れた事業の件数が2015年に比較し顕著に増加しており、1市は同じ水準となっている。残りの3市では、2018年以降、生活改善アプローチを取り入れた事業はPOAに採択されていない。その理由は、カニジャ市では市当局の関心と調整が不足していること、サンマテオ・イシタタン市では、市が普及員を解雇したことである。調査した7市のうち、4市において、市による事業マネジメントが向上、または同じ水準を維持しており、6市において、コミュニティによる事業マネジメントが向上、または同じ水準を維持している。例えば、イシチグアン市で創設された生産性・社会調整会議は持続的に運営されており、シビナル市では、コミュニティの住民が社会開発事業の優先付けを行えるようになってきている。2016年～2020年の任期に係る選挙が実施された後、イシチグアン市、シビナル市、ウスパンタン市、サンマテオ・イシタタン市では市長が交代し、カニジャ市とサンバルトロメ・ホコテナンゴ市では、プロジェクト期間と同じ市長が再選された。市長が交代しても社会事業が引き続き実施され、その数が大幅に増加している市もあるが、これは、上層部がコミュニティを巻き込んだ事業の重要性を理解し、コミュニティの開発事業の運営を自分たちで行う住民を育成しているためである。

【上位目標の事後評価時における達成状況】

上位目標は一部達成された。調査を行ったパイロット市のすべてで、生活改善アプローチを取り入れた社会開発事業に関して、コミュニティにおけるさまざまなプラスの変化の事例が認められる。例えば、衛生状態の向上やコミュニティ参加の拡大等である。7市のうち、3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を実施しているコミュニティの数が3か所以上増加しており、1市では、2か所増加した。増加したコミュニティの数は目標を若干下回るものの、事業効果が継続していることが認められる。他の3市でコミュニティの数が増加しなかった主な理由は、市当局とコミュニティの関心がないこと、また予算が不足していることである。

【事後評価時に確認されたその他のインパクト】

事後評価時においてその他の正のインパクトが認められる。すべての市において、主に市開発審議会 (COMUDE) における意思決定やコミュニティレベルにおける事業の計画実施に関して、女性の参加が促進されている。活動に参加する女性の数は、3人前後だったのが20人程度に増加しており、女性は実施事業の推進と活用に積極的に参加している。また、研修参加や教育の過程、自己肯定感においても、女性に顕著な変化が見られる。また、イシチグアン市では、事業の成果の一つである文書管理が効率的に行われ、「2016年市管理ランキング」で順位が上昇した。なお、負のインパクトは確認されなかった。

【評価判断】

よって、本事業の有効性・インパクトは中程度である。

プロジェクト目標及び上位目標の達成度

目標	指標	実績
プロジェクト目標： 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・モニタリング評価が改善す	(指標 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・運営される生活改善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。	達成状況：達成 (一部継続) (事業完了時) ・POA に市の事業として組み込まれている生活改善アプローチを取り入れた事業の件数：(2015年より前) 0、(2015年) 11、(2016年) 12 ² (事後評価時) パイロット市 (県) * POA に組み込まれている生活改善アプローチを取り入れた事業 (件数)

¹ 国別 ODA データブック (2012年)。

² ウスパンタンとイシチグアンの2市では、POAに組み込まれている生活改善アプローチを取り入れた事業の件数が他の市よりも大幅に多くなっている。このため、事業の合計件数で評価判断を行うと、パイロット市全体の状況を把握するには必ずしも適切でないことから、生活改善アプローチを取り入れた事業の件数が増加している市の数に基づいて評価を行った。

る。			2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
		カニジャ (Q)	2	1	6	0	0
		サンバルトロメ・ホコテナンゴ (Q)	2	1	6	1	2
		ウспанタン (Q)	4	4	5	12	20
		イシチグアン (S)	1	1	56	58	51
		シビナル (S)	1	1	2	4	6
		サンマテオ・イシタタン (H)	0	0	2	0	0
		ユニオン・カンティニル (H)	1	1	3	0	0
		テクティタン (H)	0	3	N/A	N/A	N/A
		合計	11	12	80	75	79
	*Q: キチュエ県、 S: サンマルコス県、 H: ウエウエテナンゴ県						
	(指標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。	達成状況: 達成 (継続) (事業完了時) ・8パイロット市のうち、6市 (テクティタン市とサンマテオ・イシタタン市を除く) において、生活改善アプローチを適切に運用し社会開発事業を実施する枠組みが適切に機能していた。したがって、COCODE の評価に基づくデータは収集できなかったものの、75%のコミュニティで事業マネジメントが向上したと考えられる。 (事後評価時) ・7パイロット市に対する調査結果: 市による事業運営が維持されている、または向上している市の数: 4 コミュニティによる事業運営が維持されている、または向上している市の数: 6					
上位目標: パイロット市において市民の生活状況が改善する。	(指標1) キチュエ/サンマルコス/ウエウエテナンゴ県の各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を実施しているコミュニティでプラスの変化が認められる	(事後評価時) 達成 ・調査したパイロット市において、以下の例のようなプラスの変化が認められた。 家庭の習慣や食品処理の向上と簡易トイレの使用による胃腸系・呼吸器系疾患の減少、栄養失調の割合の減少、学校における基礎的衛生状況の改善、コミュニティへの便益のある事業を創出できるコミュニティの持続的な自己マネジメント、消費用農畜産物生産の向上、地元のリソースを活用しコミュニティで実施する道路インフラの質の向上、放置されていた土地の活用					
	(指標2) キチュエ/サンマルコス/ウエウエテナンゴ県の各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を実施しているコミュニティの数が事業完了時より3か所以上増加する。	(事後評価時) 一部達成 ・生活改善アプローチを取り入れた社会開発事業を実施しているコミュニティの数の変化 (2016年と2019年の比較) - 3か所以上増加: 3市 (ウспанタン(Q)、イシチグアン(S)、シビナル(S)) - 3か所未満の増加: 1市 (サンバルトロメ・ホコテナンゴ(Q)) - 同数: 1市 (カニジャ(Q)) - 減少: 2市 (サンマテオ・イシタタン(H)、ユニオン・カンティニル(H))					

出所: 終了時評価報告書、SEGEPLAN 県事務所とパイロット市への質問票・インタビュー回答

3 効率性

本事業では、事業費、事業期間ともに計画内に収まった (計画比: 67%、100%)。事業完了時まで雇用を予定していたグアテマラのローカルコンサルタントの雇用が2014年に終了したため、事業費は計画を大幅に下回った。なお、本事業のアウトプットは計画通り産出された。よって、効率性は高い。

4 持続性

【政策制度面】

「市開発計画とテリトリアル計画³のプロセス促進のための手法ガイド」(2018年発効) では、市開発計画策定の4つの計画アプローチが記載されており、そのうちの1つが生活改善アプローチである。

【体制面】

中央 (SEGEPLAN) から市レベルまでの組織体制は十分に確立されており、各組織の責任が明確に規定され、関連機関・市・コミュニティの調整もなされている。SEGEPLANの各レベルに人材が配置されており、人員は中央のSEGEPLANでは十分であるが、SEGEPLANの県事務所と市の多くでは不足している。

【技術面】

SEGEPLANのスタッフは、中央レベルでは、生活改善アプローチについて訓練されている。県事務所では、新任のスタッフには、生活改善アプローチや計画策定に関する研修が必要であり、すでに生活改善アプローチの中期研修が計画されている。市レベルでは、3市 (サンバルトロメ・ホコテナンゴ市、イシチグアン市、シビナル市) においては、スタッフが事業の計画・調整に必要な技術や経験を十分に有しているが、ウспанタン市では、新任スタッフにさらに研修が必要である。本事業で作成されたマニュアルは、社会開発事業が現在実施されていないサンマテオ・イシタタン市を除くパイロット市で引き続き使用されている。なお、事業期間中に、生活改善アプローチのディプロマ・コースの研修実施機関としてダビンチ大学が指定されたが、同大学では事業完了後コースを実施していない。ただし、これにより技術面での事業の持続性全体が大きく影響を受けるものではない。同大学では十分な数

配置人員数

組織	事業完了時のC/P*	事後評価時の元C/P	組織内人員合計
SEGEPLAN (中央)	6人	6人	53**人
県事務所 (3県)	各県1人	各県1人	各県3人
合計	9人	9人	62人

*カウンターパート

**計画専門官23人と関係する市に技術的助言を行う外部コンサルタント30人 (2019年8月時点)

³ テリトリアル計画: 行政区域に基づく地域に限定せず、共通の課題を持つ地域において、計画に関係するアクターの参加を積極的に促進しながら行う地域計画手法。

の学生を確保しようとしたが、コースあたりの月額授業料が高額であるため、困難であった。

【財務面】

社会開発事業の財源は市が直接獲得し管理する。一部のパイロット市では、事業を開拓し市とコミュニティをつなぐ役割を持つ普及員を雇用するための予算が十分でないため、コミュニティの住民が実施する事業の計画・実施・モニタリングのフォローアップを行うことが困難である。他方、SEGEPLAN（中央・県レベル）では、社会開発事業に直接配分される予算はないものの、組織能力強化の観点から、生活改善アプローチを取り入れた社会開発事業を適切に実施できるよう、全ての市に対して年2回研修を実施するための予算を確保している。研修は各回、SEGEPLANの県事務所長22人、SEGEPLANの計画専門官22人、市の計画課長340人、市計画課の技術者340人を対象に実施している。

【評価判断】

以上より、体制面、財務面に一部問題があり、本事業によって発現した効果の持続性は中程度である。

5 総合評価

本事業は、パイロット市の市役所による社会開発事業の計画策定・予算化・実施・モニタリング評価の改善というプロジェクト目標を達成した。事後評価時点において、POAに採択された生活改善アプローチを取り入れた社会開発事業の数が増加しているのは、調査した7市のうち3市であるが、市役所とコミュニティによる事業マネジメントは維持または向上しており、事業の効果は一部継続しているといえる。生活改善アプローチを取り入れた社会開発事業を実施しているコミュニティの数が増加したのは7市中4市で、コミュニティでプラスの変化も見られることから、パイロット市における市民の生活状況の改善という上位目標は一部達成された。持続性については、政策制度面・技術面では良好であるが、人員配置と予算配分が十分でなく社会開発事業の実施に影響が出ていることから、体制面・財政面に一部問題が見られる。

以上より、総合的に判断すると、本事業の評価は高いといえる。

III 提言・教訓

実施機関への提言：

- SEGEPLANは、COMUDE、農牧食糧省（MAGA）、教育省、保健省、その他農村開発関連機関がメンバーである市の技術者会合を通じて、他の機関と調整して社会開発事業に取り組む必要がある。市レベルには、SEGEPLANの技術スタッフが配置されていないが、これらの機関には市レベルに常勤普及員がいるためである。
- SEGEPLANは、本事業で作成した教材を市食糧安全保障審議会（COMUSAN）とCOMUDE傘下の他の機関と共有し、これら他の機関が本事業で開発した教材を活用して研修を行えるようにすることが望ましい。
- SEGEPLAN県事務所による社会開発事業のモニタリングを定期的実施し、同モニタリングをSEGEPLANの計画専門官の業務指示書に含め、SEGEPLANの計画専門官がMAGAの普及員と協力してモニタリングを実施できるようにすることを提言する。
- 本事業で研修を受け経験を積んだ人材を市の研修事業に活用することを提言する。例えば、イシチグアン市は、市開発計画とテリトリアル計画を作成した経験を有するので、この経験を他の市と共有することができる。

JICAへの教訓：

- 事業完了後、シビナル市とイシチグアン市は定期的な会合を持ち、社会開発事業に関する経験を共有した。これは、出席者による学びを促進することとなった。事業計画策定時、イシチグアン市、シビナル市、テクティタン市は、グループとして協働するパイロット・サイトとして選定されたが、この協働は地理的關係からイシチグアン市とシビナル市の間でのみ機能した。イシチグアン市とシビナル市は近いが、テクティタン市はこの2つの市からかなり離れている。市の間で経験の共有が促進されるためには、距離を考慮してパイロット事業の適切なサイトを選定することが必要である。
- ダビンチ大学では、収益が出ないコースは提供できないため、生活改善アプローチのディプロマ・コースを継続していない。例えば公立大学、グアテマラ中央農業校（ENCA）、農業訓練学校（EFA）等、一定の責任と持続性のある機関を選定することが必要である。
- プロジェクト目標の指標2に関しては、事後評価でも終了時評価でも定量的データが入手できなかった。指標で指定されているデータの収集には、COCODEのメンバー全員にアンケートを配布するという大規模な調査を行うことが必要であり、事後評価で実施できるものではなく、終了時評価においても困難である。事業効果を評価するためには、事業実施時と事後評価時において大規模で複雑な調査を行わなくても必要なデータが収集できるよう、事業の計画段階で適切な指標を設定することが重要である。



イシチグアン市のコミュニティの住民とのインタビュー



イシチグアン市の技術職員全員とのインタビュー