

## 0. 要旨

技術協力プロジェクト「西部地域・開発能力強化プロジェクト」(以下、「本事業」という)は、ホンジュラス西部のイギー市連合会とその構成市を対象に「社会インフラ整備事業を適切に社会的コンセンサスが得られ、形成、実施、運営、維持管理できる適切なモデル(以下、「FOCALモデル」という)が形成される」ことをプロジェクト目標<sup>1</sup>、FOCALモデルが継続的に利用されることを上位目標として実施された。計画時・完了時ともにホンジュラスの政策・開発ニーズにおいて、地方分権化の受け皿となる地方自治体の能力強化の重要性は高かった。計画時の日本の援助政策との整合性も高い。よって、本事業の妥当性は高い。本事業により、住民参加を得て適切に社会インフラ整備事業を形成、実施、運営、維持管理できるFOCALモデルが形成され、それは事後評価時にも利用されている。これにより、市が実施する公共事業の最適化と事業費圧縮を通じて基本的サービスの提供が促進されたと考えられるほか、市行政と住民の信頼関係の強化、市・コミュニティの能力強化及び外部資金の獲得など、幅広い肯定的インパクトが確認された。よって、本事業の有効性・インパクトは高い。社会インフラ整備パイロット事業に予定外の資金源を必要としたことなどから協力期間は計画を大幅に上回り、事業費は計画を上回ったため、本事業の効率性は低い。持続性についてはイギー市連合会の専任職員配置数が少ない点を指摘できるが、政策・政治的関与、制度・体制、技術、財務いずれも大きな問題はなく、本事業によって発現した効果の持続性は高い。

以上より、本事業の評価は高いといえる。

## 1. 事業の概要



事業位置図



パイロット事業 (ラ・ウニオン市の小学校)

<sup>1</sup> 「FOCAL」は地域の能力開発を意味する本事業のスペイン語事業名の頭文字を取ったもの。本事業が形成したモデルはホンジュラスではFOCALと呼ばれている。本報告書ではモデルそのものを「FOCALモデル」、モデルに含まれる一連のプロセスを「FOCALプロセス」と表記する。

## 1.1 事業の背景

ホンジュラスは2002年のマドゥーロ政権（2002～2006年）以来、貧困削減政策の効果的な実施のため、国家地方分権・地域開発プログラムを推進してきた。2010年に誕生したロボ政権も地方開発・貧困緩和への取り組みを重視し、中央から地方への資金の流れなど政府の分権化への基本姿勢を維持していた。このような地方分権化の流れの一環として、社会インフラ整備を担うホンジュラス社会投資基金（以下、「FHIS」という）は2004年から「プロジェクトサイクル地方委任事業（以下、「DOCP事業」という）」を開始し、地方自治体（市）に開発事業の計画・実施・管理を委任しその資金を提供していた。しかし、ホンジュラスの地方自治体は予算・人員・行政能力が限られ、その実施能力不足が課題であった。これを補うため、市が複数集まった市連合会が全国で形成されていた<sup>2</sup>。市連合会は全国に約50あり、市のほとんどがそのいずれか（あるいは複数）に属し、その運営のための分担金を拠出して、市行政に関する技術支援を受けていた。ただ、その市連合会の技術能力は限られ、その能力強化が必要であった。

このような状況のなか、2003年に国際協力機構（JICA）ホンジュラス事務所は国連開発計画と共催して、貧困の激しいホンジュラス南西部においてミレニアム開発目標セミナーを行った。これをきっかけにJICAは先方関係機関と共に同国西部地域における貧困削減のための方策を模索し、地方政府の能力強化を目的とする案件形成を行ったところ、中央政府は同案件実施の必要性を認識し、2004年度に我が国に対して技術協力が要請された。JICAは2005年に第一次事前評価調査団を派遣し、続いて1年間にわたりパイプライン専門家を派遣して協力内容と協力体制を検討したうえで、2006年に第二次事前評価調査団を派遣し、本事業の実施についてホンジュラス側関係機関と合意した。

## 1.2 事業の概要

本事業は、市政府と市連合会の人材と組織強化を主眼とし、「社会インフラ整備事業を適切に社会的コンセンサスが得られ、形成、実施、運営、維持管理できる適切なモデル（FOCALモデル）が形成される」ことをプロジェクト目標として実施された。

ホンジュラス西部の13市が構成するイギーート市連合会を直接のカウンターパート機関として、パイロット市（6市）でベースライン調査（成果1）、住民参加型開発計画策定及び社会インフラ整備事業の形成・実施（成果2）を行った。さらに、その結果を踏まえて普及市（4市）で同様の活動を行い（成果3）、以上の経験を総合したFOCALモデルを取りまとめて検証するとともに（成果4、5）、同モデルの普及を見据えたマニュアル・報告書を作成して普及セミナーを行った（成果6）。本事業は、現場でのモデル適用の経験をフィードバックしてモデルの実用性を高めると同時に、カウンターパートであるイギーート市連合会の能

---

<sup>2</sup> ホンジュラスの地方自治は全国に298ある市（*municipalidad*）が行う。行政単位として国と市の間に県があるが、県は国の行政区分であり地方自治体ではない。市連合会はホンジュラスの「市行政法（*Ley de Municipalidad*）」で規定された非営利・公益市民組織。各市は任意の市連合会に参加でき、脱退も自由とされる。2019年4月現在、全国に46の市連合会があり、全国の8割以上の市がいずれかの市連合会に参加している。

力を十分に高めるため、まずモデル（案）を作成し、次に本事業の専門家チームがイギート市連合会とともにパイロット市に対してモデルの実施を支援し、その上で、今度はイギート市連合会が主体となって普及市に対してモデルの実施を支援するという 3 段階で実施された。なお、本事業の対象 10 市の人口（2006 年）は 3,700 人～12,900 人（平均で約 7,900 人）であった。

FOCAL モデルでは、①各コミュニティのニーズ把握を目的とした「ベースライン調査」（LB：住宅別の全数調査）をコミュニティ・リーダー等の協力により実施し、それに基づいて②住民参加により「コミュニティ開発計画」（PDC：優先順位付きの事業リスト）を作成し、全コミュニティの開発計画から住民参加により優先事業を選び出す過程を経て、③「市開発計画」（PDM）を取りまとめる。市の公共事業は市開発計画に沿って作成される「年次投資計画」（PIMA）により実施される。

上位目標	市連合会及び構成市の能力が強化され、社会インフラ整備事業が自立発展的に社会的コンセンサスを得て、形成、実施、運営、維持管理される。	
プロジェクト目標	イギート市連合会及び構成市において、社会インフラ整備事業を適切に社会的コンセンサスが得られ、形成、実施、運営、維持管理できる適切なモデルが形成される。	
成果	成果 1	市連合会構成市及びコミュニティの開発現状及び問題点が把握され、分析される。
	成果 2	市開発計画（PDM）策定、計画に基づいた社会インフラ整備事業の形成・実施、組織活動と予算計画及び行財務管理の諸プロセスが改善される。
	成果 3	ベースライン調査（LB）や市開発計画策定から得られた結果を分析し課題・有効な方法が把握される。
	成果 4	市町村小規模社会インフラ整備事業の住民実施型事業（PEC）の実施から得られた結果を分析し、PEC に関する課題、有効な方法が把握される。
	成果 5	市町村小規模社会インフラ整備事業の市町村実施型事業（PEM）の実施から得られた結果を分析し、PEM に関する課題、有効な方法が把握される。
	成果 6	改善プロセスでの経験を確認し、普及する。
日本側事業費	242 百万円	
事業期間	2006 年 9 月～2010 年 10 月（うち延長期間：2009 年 4 月～2010 年 10 月）	
事業対象地域	ホンジュラス西部地区イギート市連合会	
実施機関	ホンジュラス社会投資基金（FHIS）、イギート市連合会（CIH）	
その他相手国協力機関など	国家計画省（SEPLAN）、内務司法省（SGJ）、社会開発省（SDS）、全国市町村連合会（AMHON）	
我が国協力機関	なし	
関連事業	地方開発のための自治体能力強化プロジェクト（2011 年 10 月～2016 年 11 月、ローカル・ガバナンス能力強化アドバイザー（2017 年 6 月～2019 年 6 月）	

### 1.3 終了時評価の概要

#### 1.3.1 終了時評価時のプロジェクト目標達成見込み

イギート市連合会の支援を通じて、ベースライン調査、参加型地域開発計画策定、小規模社会インフラ整備事業の実施という一連のプロセス（FOCAL プロセス）を構成市が実施できるよう能力強化が行われ、その適切なモデル（FOCAL モデル）が形成されたことから、プロジェクト目標はほぼ達成された。

#### 1.3.2 終了時評価時の上位目標達成見込み（他のインパクト含む）

イギート市連合会、構成市における FOCAL モデルの定着度は高く、市連合会、構成市の職員のみならず住民代表に至るまで能力強化が行われたことから、上位目標が達成される可能性は高い。

#### 1.3.3 終了時評価時の提言内容

##### （1）プロジェクト期間中に考慮すべき点

- ・ イギート市連合会は、パイロット市の社会インフラ整備事業の完了、及び、普及市によるコミュニティ開発計画と市開発計画の作成、社会インフラ整備事業の完了を支援する。
- ・ イギート市連合会の担当職員の構成市に対する技術支援能力の向上、担当職員が交代した市への再研修、各種マニュアルの完成に取り組む。
- ・ FOCAL モデルの普及に向けて、プロジェクトの知見と経験を取りまとめ、ワークショップを開催する。

##### （2）プロジェクト終了後の自立的な活動の持続性に関して考慮すべき点

- ・ イギート市連合会による構成市への継続的な技術支援
- ・ コミュニティ開発計画と市開発計画の定期的な見直し
- ・ コミュニティ開発計画においてコミュニティ自身で実施できる計画の分類
- ・ ベースライン調査のデータの活用
- ・ イギート市連合会による、他のセクターの支援リソースに関する情報収集
- ・ FOCAL モデルの普及のための、イギート市連合会のリソースとしての活用、及び、中央政府レベルの支援体制と仕組みの整備

## 2. 調査の概要

### 2.1 外部評価者

菌田元（株式会社グローバル・グループ 21 ジャパン）

### 2.2 調査期間

今回の事後評価にあたっては、以下のとおり調査を実施した。

調査期間：2019年9月～2020年11月

現地調査：2020年1月14日～3月11日

### 2.3 評価の制約

2020年4～5月に予定していた二回目の現地調査は新型コロナウイルス感染症の世界的な流行により実施できなかった。このため、追加的な情報収集、実施機関との協議等は現地調査補助員を通じて行った。

## 3. 評価結果（レーティング：B<sup>3</sup>）

### 3.1 妥当性（レーティング：③<sup>4</sup>）

#### 3.1.1 開発政策との整合性

「1.1 事業の背景」で述べたように、計画時（2006年）、ホンジュラスは地方分権化により中央から地方への資金の流れを増やして貧困緩和への取り組みを強化しようとしていた。ホンジュラスの「政府計画2006～2010年」は計画軸の1つに「ガバナンス」を掲げ、地方分権化プロセスの促進と地方自治体の強化を重視していた。また、同計画の貧困緩和政策のひとつである「公共投資の集中、効率性、インパクトの向上」では、同国におけるこれまでの経験から、少ない投資で大きなインパクトを得るために有効な方法として、①プログラムやサービスの実施により期待される成果が明確に定められ、それが住民にはっきりと伝えられ、モニタリングされていること、②コミュニティが学校や病院、上水道などのサービスの監督や管理にかかわっていること、③地方自治体がプログラムやサービスに関する意思決定、監督にかかわっていることが挙げられた。

プロジェクト完了時（2010年）にも、ホンジュラスは貧困削減戦略文書（PRSP）の効果的な実施及びミレニアム開発目標（MDGs）の達成に係る適切な環境整備のため、地方分権による地域開発を推進していた。その一環として、貧困削減基金、FHISによるDOCP事業、地方交付金等の形で中央から地方への財政移転が進められていた。

以上から、地方分権化の受け皿となる地方自治体の強化、並びに、住民参加のもとで効率的な社会インフラ整備事業を実現しようとする本事業は、計画時・完了時ともにホンジュラスの開発政策との整合性が高い。

#### 3.1.2 開発ニーズとの整合性

「1.1 事業の背景」で述べたように、計画時、ホンジュラスの地方自治体は脆弱で、①中央政府からの地方交付金以外に収入がほとんどない、②市職員の数が少ない、③政権が交代するたびに市長はじめ職員がほぼ全員入れ替わる、④職員交代時に業務を後任に引継ぐシステムが整備されていない、など様々な制約を抱えていた。FHISによるDOCP事業を含め同国の地方分権化プロセスは地方自治体の体制が整わないまま進められ、市、及び市を支

<sup>3</sup> A：「非常に高い」、B：「高い」、C：「一部課題がある」、D：「低い」

<sup>4</sup> ③：「高い」、②：「中程度」、①：「低い」

援する市連合会の人材と組織の能力強化が急がれていた。よって、本事業は計画時の開発ニーズとの整合性が高い。

また、「3.2 有効性・インパクト」で示されるように、本プロジェクトが導入した FOCAL モデルは市の社会インフラ整備事業を適切に計画・実施するために有効である。ホンジュラスでは 2000 年代半ばに当時の計画省（現在は総合調整省の一部）が主導して、全市で「市開発戦略計画」が作成されたが、地方分権化省及び全国市連合会によると、手法の専門性が高いため全ての作業がコンサルタントに委託され、小規模の市には作成費用が大きな負担であった。また、限られた既存情報のみに基づいてニーズに合わない事業が計画されたり、他市の計画がそのまま転用されたりするなどの問題が生じていた。これに比べ、FOCAL モデルは、ベースライン調査や住民参加の作業が加わったことを考慮しても、「市開発戦略計画」より簡便・安価で現実的な手法であり、市のニーズと良く合致する。

ホンジュラスの市連合会は、中央政府や市と違って政権交代時の職員の入れ替わりが少なく、政権交代の影響を受けにくい<sup>5</sup>。イギー市連合会は 2010 年 1 月の政権交代後、構成市の市長や職員に多くの交代があったにもかかわらず継続的な技術支援を実施できており、本事業が市連合会への技術移転をめざしたことは適切であった。また、イギー市連合会は貧困の度合いが高い地域にあるものの、市連合会の組織体制が比較的整備されており、本事業の実施に高い意欲を持ったことなどから、本事業のカウンターパートとして適切であった。

### 3.1.3 日本の援助政策との整合性

計画時、日本の対ホンジュラス援助重点分野の 1 つである「農村部地域開発」では、「ホンジュラスの中でも最も貧しい市町村が集中する西部諸県に重点を置き、地方分権化の動向を踏まえつつ、かつ同地域内で活動している他ドナーとの連携を進めつつ、地方の生活インフラの整備、地方自治体の行政能力開発や住民の生計向上に係る支援を通じ、地域開発、貧困削減を支援する」ことが示された。本事業はこのような日本の援助政策との整合性が高い。

以上より、本事業の実施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、妥当性は高い。

---

<sup>5</sup> ホンジュラス社会は政党色が強く、国民の多くが支持政党を明確にするとともに、政権（国及び市）は公務員の採用、公共サービスの提供などにおいて与党支持者を優遇することが広く行われていた。このため、選挙により市長が変わると、特に与党が変わった場合、ほとんどの市職員が入れ替わる。他方、市連合会では、各構成市の与党は市長選挙により変わるものの、意思決定を行う総会・理事会は常に複数政党で構成されるため、職員の入れ替えは少ない。さらに、市連合会を政治化しないことが構成市間の暗黙の了解とされており、市連合会の運営部門は政治的影響を極力排除する努力をしている。

## 3.2 有効性・インパクト<sup>6</sup>（レーティング：③）

### 3.2.1 有効性

#### 3.2.1.1 成果

##### （1）パイロット市における活動と成果

6つのパイロット市において、本事業が作成したマニュアルに沿って研修を受けた各市の担当職員（12名：常勤職員）及びファシリテーター（13名：契約職員）が、約300名のコミュニティ・リーダーを調査員として訓練し、全数調査によるベースライン調査を実施した<sup>7</sup>。これにより、既存情報では分からなかった各コミュニティの具体的な社会経済状況が把握された（2007年9月に完了）。

ベースライン調査の結果を用いて、住民参加により<sup>8</sup>、合計160のコミュニティ開発計画が作成された。これには、各コミュニティが必要とする社会インフラ整備事業の優先順位付きリストが含まれる。続いて、各市の市開発計画が作成された（2008年3月に完了）。これには各市のコミュニティ開発計画の優先事業が2008年～2015年の年次投資計画に集約されている。6市で8年間の計画期間に733件の社会インフラ整備事業が計画された。市開発計画を作成する過程では各コミュニティの代表者や市民団体の参加を得て、市の開発ビジョンの検討、複数コミュニティあるいは市全体に裨益する事業の検討等が行われた。

FHISの事業実施手続きの大幅な簡素化についてFHISとイギー市連合会の間で協定が結ばれ、6市の市開発計画に含まれる優先事業8件がパイロット事業として実施された。事業の種類は学校、診療所、給水施設、衛生施設等の改善・拡張、事業規模は150～450万円程度であった。8件のうち6件は「住民実施型事業（PEC）」、2件は「市実施型事業（PEM）」であった。いずれも住民が単純労働・資金提供などにより事業コストの一部を負担するが、住民実施型事業では事業資金を管理し、調達及び事業管理を組織化された住民自身が行った。しかし、FHISによる資金のディスバースが遅れたため、一部はホンジュラス政府の貧困緩和基金、他ドナー（スイス、スウェーデン）などの他の財源により実施された（事業により2009年1月～2010年9月に完了）。

以上を通じてFOCALモデルの各ステップ（ベースライン調査、コミュニティ開発計画、市開発計画、社会インフラ整備事業の実施）のマニュアル案が作成され、イギー市連合会のカウンターパート及びパイロット市の担当職員のFOCALモデルについての能力が強化された。

---

<sup>6</sup> 有効性の判断にインパクトも加味して、レーティングを行う。

<sup>7</sup> 本事業に先立ち、JICAホンジュラス事務所は現地コンサルタントを雇用して、ホンジュラス西部地域でコミュニティ単位の社会調査（住宅単位の全数調査によるベースライン調査）を住民参加により実施する手法を検討していた。これは、当時、信頼できる地方の統計情報が存在せず、それがミレニアム開発目標の達成を支援するドナーの懸念事項となっていたことを背景に実施されたものであり、FOCALモデルの先駆けとなった。

<sup>8</sup> コミュニティ開発計画の検討には自治会役員（通常は5名）、水委員会、学童の保護者の住民組織、女性/母親の住民組織、生産者の住民組織、保健衛生の住民組織、教員、診療所職員などが参加するほか、関心を持つ住民が幅広く参加することもある。

## (2) 普及市における活動と成果

イギート市連合会のカウンターパートが主体となり、4つの普及市の担当職員・ファシリテーターが研修を受け、ベースライン調査、コミュニティ開発計画が作成された。しかし、一部の市長がベースライン調査の結果を信頼せずに関心を失ったこと、イギート市連合会のカウンターパートが他のプロジェクトで多忙になり十分なフォローアップができなかったことから、市開発計画の作成は本事業の協力期間内に完了できなかった<sup>9</sup>。

上記と並行して、普及市のそれぞれで FOCAL モデルに沿った社会インフラ整備事業（住民実施型事業 1 件、市実施型事業 3 件）が実施された。普及市以外でも、本事業に関心を持った 2 つの市で 2 件の市実施型事業が実施された。これら 6 つの事業には全て他ドナー（スペイン）の資金が利用されたが、本事業の協力期間内には完成しなかった<sup>10</sup>。

以上の経験を踏まえて FOCAL モデル（マニュアル案）に必要な改善が加えられた。また、イギート市連合のカウンターパートが FOCAL モデルについて市を支援する能力がさらに強化されたほか、普及市の担当職員の FOCAL モデルについての能力が強化された。

## (3) FOCAL モデルの取りまとめと普及

以上の活動を通じて形成された FOCAL モデルは、パイロット市、普及市等で得られた経験に基づく改善を加え、一般化と普及を目指したワークショップを開催したうえで、一連のマニュアル及びグッドプラクティス及び教訓・提言が冊子として取りまとめられた。2010 年 1 月に樹立した新政権に本事業の成果を共有と普及を働きかけるため、新政権化の内務司法省・国家計画省との一連の協議・会合が行われたほか、本事業の対象地域及び首都テグシガルパでグッドプラクティス及び教訓・提言を共有するための最終地域フォーラムが実施された。

### 3.2.1.2 プロジェクト目標達成度

プロジェクト目標は「イギート市連合会及び構成市において、社会インフラ整備事業を適切に社会的コンセンサスが得られ、形成、実施、運営、維持管理できる適切なモデルが形成される」ことで、その指標は「地方の実情に合わせて見直され公式に適応されたインフラ事業管理（プロジェクト形成、実施、運営、維持管理等）のマニュアルや実施ツールの数」「効率的な費用、期間、方法で実施されたインフラ整備事業の実施数」とされた。

プロジェクト目標の指標達成状況は表 1 のとおりである。指標①では合計 11 点のマニュアル・文書が作成され、9 点が公式に適応された。マニュアル数の数値目標はないが、FOCAL モデルに沿った社会インフラ整備事業の形成、実施、運営・維持管理のためのマニュアルが

<sup>9</sup> 「3.2.2.1 上位目標達成度（1）FOCAL モデルの実施状況」を参照

<sup>10</sup> 事後評価により 6 事業中 3 事業は本事業終了後の完成を確認した。他の 3 事業は、完成は確認できたものの、その時期は確認できなかった。

揃ったことから、指標①は達成されたと判断される。指標②では FOCAL モデルに沿って 14 件の社会インフラ整備事業（住民実施型事業 7 件、市実施型事業 7 件）が実施された。ただし、14 件のうち普及市及びその他の市で実施された 6 件の事業は協力期間中に工事が開始されたものの、プロジェクト終了までには完成に至らなかった。指標②にも数値目標はない。住民実施型事業と市実施型事業の両方が実施されたものの、普及市での事業が一つも完成しなかったことから、指標②はある程度達成されたとと言える。

表1 プロジェクト目標の達成度

プロジェクト目標	イギート市連合会及び構成市において、社会インフラ整備事業を適切に社会的コンセンサスが得られ、形成、実施、運営、維持管理できる適切なモデルが形成される。
指標	実績
指標①：地方の実情に合わせて見直され公式に適応されたインフラ事業管理（プロジェクト形成、実施、運営、維持管理等）のマニュアルや実施ツールの数（数値目標なし）	以下のマニュアル・文書が作成された。「能力開発・評価マニュアル」「グッドプラクティス・提言教訓集」（*印）以外の全てのマニュアルが公式に適応された。 <ul style="list-style-type: none"> <li>- ベースライン調査の手法、研修マニュアル 4 点</li> <li>- コミュニティ開発計画の手法、研修マニュアル 2 点</li> <li>- 市開発計画の手法マニュアル 1 点</li> <li>- 市年次投資計画の手法マニュアル 1 点</li> <li>- 社会インフラ整備事業の実施運営管理マニュアル 1 点</li> <li>- 能力開発・評価マニュアル 1 点*</li> <li>- グッドプラクティス・提言教訓集 1 点*</li> </ul>
指標②：効率的な費用、期間、方法で実施されたインフラ整備事業の実施数（数値目標なし）	以下のインフラ整備事業が実施された。 <ul style="list-style-type: none"> <li>- パイロット 6 市：住民実施型事業 6 件、市実施型事業 2 件（以下の事業は協力期間終了後に完成した）</li> <li>- 普及対象 4 市：住民実施型事業 1 件、市実施型事業 3 件</li> <li>- その他の 2 市：市実施型事業 2 件</li> </ul>

形成されたモデルの内容について見ると、事後評価時に実施したイギート市連合会及び構成市の（現）市長・職員、コミュニティ・リーダー、チーフアドバイザー等へのヒアリング結果に基づき<sup>11</sup>、FOCAL モデルを導入することの利点は以下のように整理できる。

- FOCAL モデルでは、以下のプロセスを通じて、各コミュニティの優先ニーズ、市全体の状況に応じた、秩序ある適切な公共事業計画が立案できるようになった。
  - ① ベースライン調査により各コミュニティの状況が可視化され、課題・ニーズが具体的に確認される。以前は、各コミュニティの課題・ニーズを具体的に捉えた情報は存在しなかった。
  - ② 各コミュニティの優先事業が住民自身により検討、提案され、住民の総意によ

<sup>11</sup> 事後評価時の現地調査では、イギート市連合会、本事業の対象市 10 市の市長 7 名・副市長 4 名・担当職員 31 名（現職）へのヒアリングを行った。さらに、各市で実施された社会インフラ整備事業（本事業終了後に実施された事業を含む）を視察し、コミュニティ・リーダー（34 名）へのヒアリングを行った。

りコミュニティ開発計画が作成される。

- ③ コミュニティ代表や市民団体の参加のもとで市開発計画が作成される。
- ④ 市は市開発計画に沿って年次投資計画を作成して各種事業を実施する。

これまで、ほとんどの市長は、限られた情報に基づきほぼ独断で公共事業を計画していた。毎年の事業計画は、一部の住民の陳情や市長の選挙公約等に基づき、市長自身が政治的に決定することが多く、市長が同じ政党の住民を優遇することも普通であった。DOCP 事業も同様に、限られた情報に基づいて外部者により計画されていた。このため、以前の事業計画はコミュニティのニーズに必ずしも合致しなかった。FOCAL モデルの導入により公共事業計画は住民のニーズと合致し、市開発計画の中期的な展望に沿ったものになった。(社会インフラ整備事業の「妥当性」増大)

- コミュニティの総意でインフラ事業が実施されるため、住民のより積極的な貢献(労働力・資材・資金など)が得られる。これまで住民は受け取るだけの事業に慣れており、貢献には消極的であった。DOCP 事業にも住民の貢献はある程度あったが、資材と専門人材は中央レベルで調達され、高価であった。FOCAL モデルでは資源と専門人材は地元で調達されるため、より安価に実施できる。住民自身が資金管理を行う住民実施型事業の場合は、節約した資金を住民が活用できるため、事業費の圧縮がより促進される。以上の結果、同じ資金でより多くの結果が得られたと考えられる。(社会インフラ整備事業の「効率性」増大)
- 住民参加を通して計画作成に社会的コンセンサスが得られ、各コミュニティで実施される社会インフラ整備事業に対する住民のオーナーシップが高まったことにより、その運営・維持管理への住民の高いコミットメントが確保できた。(社会インフラ整備事業の「持続性」増大)
- 以上により、FOCAL モデルにより計画・実施された社会インフラ整備事業は「妥当性」「効率性」「持続性」が高く、そのことが、より高い「有効性」「インパクト」に結び付くと考えられる。

以上から総合的に判断すると、本事業では普及市における活動の一部が協力期間内に完了しなかったものの、「イギーート市連合会及び構成市において、社会インフラ整備事業を適切に社会的コンセンサスが得られ、形成、実施、運営、維持管理できる適切なモデルが形成される」というプロジェクト目標は達成されたと考えられる。

なお、プロジェクト目標及び指標には明示されていないが、市連合会及び市の能力強化は本事業の重要な目的のひとつであった<sup>12</sup>。これについては、以下のことから、本プロジェクトを通じて市連合会及び一部の市は FOCAL プロセスについて市を支援する十分な能力を

---

<sup>12</sup> 本事業の名称に「能力強化」が明示されていること、イギーート市連合会の能力強化を念頭に3段階で実施されたこと、及び、チーフアドバイザーへのヒアリングによる。

獲得したと考えられる。

- ▶ 市連合会は、協力期間終了後、約 1 年間、適切な人員を配置できず普及市の市開発計画作成についてのフォローアップができなかったが、その後は、独力で対象 10 市以外の構成市 4 市、他の 2 つの市連合会等への技術支援（研修、現場指導・助言等）を行っている。
- ▶ プロジェクト実施当時の市長や担当技師が現在まで継続している 2 つの市では、ほぼ独力で、プロジェクト完了後の 2011 年及び 2016 年に FOCAL モデルによる計画更新を実施した。

以上から有効性についてまとめると、普及市における一部の活動が協力期間内に終了しなかったものの成果の達成状況は概ね良好で、プロジェクト目標が達成された。市連合・市の能力が強化されたことも考慮し、本プロジェクトの有効性は高いと判断される。

### 3.2.2 インパクト

#### 3.2.2.1 上位目標達成度

本事業の上位目標は「市連合会及び構成市の能力が強化され、社会インフラ整備事業が自立発展的に社会的コンセンサスを得て、形成、実施、運営、維持管理される」ことで、これは事業完了の 3～5 年後に達成されることが想定された。計画時には、上位目標に複数の指標が設定されたが、いずれも定性的あるいは目標値のない定量的指標であり、中には定義が不明確なものが含まれていた。終了時評価（2010 年 5 月）では指標の達成度は分析せず、「市連合会・対象市が FOCAL モデルを継続的に実施できる能力を得る」こと、及び「FOCAL モデルが定着する」ことを中心に、上位目標の達成見込みを判断していた。以上から、事後評価では「FOCAL モデルが対象 10 市で持続的に実施されること」が上位目標であったと解釈して、本事業完了後、これまでの FOCAL モデルの実施状況に基づいて上位目標の達成度を分析する。

#### (1) FOCAL モデルの実施状況

パイロット 6 市中 4 市（コルキン市、ドローレス市、サン・アグスティン市、サン・ペドロ市）では市長が FOCAL モデルを重視し、必要に応じて計画更新しつつ、現在まで FOCAL モデルを継続的に活用している。住民の参加を得たベースライン調査実施、コミュニティ開発計画・市開発計画作成など、FOCAL モデルの各プロセスの実施状況も良い。特にサン・アグスティン市とサン・ペドロの市長は 4～5 年毎に FOCAL プロセスを繰り返して市開発計画を更新し、FOCAL モデルを計画ツールとして十分に活用していると考えられる。その他の 2 市では本事業により市開発計画が作成された後に市長の交代があり、新市長が住民参加を重視しなかったため、前市長が作成した市開発計画は使われなくなった。その後、本事業の後継事業「地方開発のための自治体能力強化プロジェクト」

の働きかけにより 2013 年に FOCAL モデルの実施が政令により制度化されたため<sup>13</sup>、この 2 市はイギート市連合会の支援を受けて 2018 年に新たな市開発計画を作成し、それに基づいて社会インフラ整備事業を実施している。

普及市 4 市では、前述のように、本事業の協力期間内に市開発計画が完成しなかった。その後、FOCAL モデルの実施が制度化されたことを受け、イギート市連合会の支援により 2017 年に再びベースライン調査が実施され、コミュニティ開発計画が作成された。翌 2018 年には全市で市開発計画が作成された。その後は市開発計画に基づいて社会インフラ整備事業が実施されている。

以上から、事後評価時において FOCAL モデルは対象 10 市で持続的に実施されており、上位目標は達成されたと判断される。なお、イギート市連合会の構成市のその他の 4 市においても、事後評価時、FOCAL モデルによる市開発計画が作成され、それに沿った事業が実施されている。また、「有効性」で述べたように、イギート市連合会は FOCAL モデルに関して十分な能力を獲得した。構成市では市長や担当技師の交代はあるものの、同市連合会の支援を受けることにより、FOCAL モデルに関する能力を維持している。

## (2) 上位目標達成の影響要因

イギート市連合会及び構成市、コミュニティ・リーダー等へのヒアリングから、上位目標の達成に影響を与える主な要因は以下のように整理できる。上述のように、事後評価時に上位目標は達成されているが、これらの要因は FOCAL モデル導入の時期、FOCAL モデルによる計画の質と計画の実施に影響を与えている。

- **FOCAL モデルの制度化**：2013 年の政令により、FOCAL モデルの利用は、事実上、義務化されたことになり、これまで消極的だった市の取り組みを促した。
- **市長の理解と政治意志**：FOCAL モデルの実施に必要な人材と予算の配分、作成された市開発計画に沿った事業実施のためには、市長が FOCAL モデルの目的を適切に理解し、その実施にコミットメントを持つことが極めて重要である。市長自らコミュニティ開発計画作成のための住民集会に出向いたり、担当する職員数や活動経費を適切に確保する熱心な市長がいるが、一方では、限られた資源配分のもとで作業を担当職員に任せきりにしたり、市開発計画に含まれない事業を実施しようとする市長も見受けられた。
- **住民参加**：住民参加は、ベースライン調査を通じた現状把握とともに、FOCAL モデルの最も重要な要素である。特に、コミュニティ開発計画の検討にはコミュニティ全体の知識と意見をバランス良く反映できる住民・住民組織が参加することが、計画の質を確保する条件のひとつになる。住民の参加（ベースライン調査への回答

---

<sup>13</sup> 2013 年 9 月に地方分権化省が「土地利用計画を盛り込んだ市開発計画作成のための規定」を公布し、その中では FOCAL モデルに基づく市開発計画の作成が地方交付金を受けるための条件であることが規定された。準備期間を経て、この政令は 2016 年度から施行された。

を含む)を阻む主な要因は、FOCALモデルの実施を政治的な活動と見做し、所属政党以外の政党の活動をボイコットするような動き、及び、都市部における一般的な無関心である。

- 担当職員の人数と能力:FOCALモデルをよく理解した担当職員の存在は不可欠である。ホンジュラスでは市長交代時にほとんどの職員が入れ替わることから、一部の市を除いて担当職員は勤務年数が短く、その大半はFOCALモデルを初めて経験することになる。FOCALモデルで最も業務量が多いのはベースライン調査、次がコミュニティ開発計画であるが、常勤職員だけでは対応できないため、多くの市で短期契約の職員を雇用して対応している。また、常勤職員のほとんどは兼務である。

このような状況の中で、市長及び担当職員の交代時にはイギー市連合会の担当職員が研修・指導を行い、市の能力維持に努めている。同市連合会の担当職員は十分な能力があるが、事後評価時、専任職員は1名のみである。また、本事業終了後、同市連合会が他のプロジェクトにより多忙となり、FOCAL専任の人材を十分に配置できず、市に対する支援が一時期中断したことがあった。

コミュニティ開発計画の検討では、住民が認識したニーズ(問題)に対する適切な解決策(技術的な選択肢)を提示できる人材がいるかどうか計画の質を左右する。また、市開発計画の検討では、市の課題や開発ポテンシャルを総合的、広域的かつ中・長期的に分析して戦略を立てるの必要があり、そのような知見を備えた人材の参加が計画の質を左右する。その為には社会面、経済面、技術面に通じた人材が計画チームを組むことが望ましく、そのような必要な専門性を備えた人材をどう確保できるか、あるいはイギー市連合会がそのような支援をできるかが課題である。

### 3.2.2.2 その他のインパクト

#### (1) FOCALモデルによる市行政・コミュニティへのインパクト

- 市行政と住民の信頼関係強化:住民全体の意見がバランスよく計画に反映され、かつ、そのようにして提案された事業を市側が計画どおり実施した場合、市行政と住民の信頼関係が強化される。FOCALモデルを活用したことが市長の再選を後押ししたと考えられる事例もある。しかし、住民参加が不十分であったり、住民側からの提案が無視されたり実現しなかったりした場合は、かえって信頼関係は損なわれる。なお、市と住民の信頼関係の強化は納税率の向上につながり、固定資産税の台帳整備(一部の市ではベースライン調査結果を活用して行われている)と相まって、市の財源基盤の強化を後押ししたと考えられる<sup>14</sup>。
- 市の能力強化:FOCALモデルを経験することにより市長及び市職員の市行政にお

<sup>14</sup> 事後評価で訪問した全ての市で市が徴収する固定資産税額の大きな増加が報告された。

ける「住民参加」「意思決定の透明性」「計画」の意義についての理解が進んだと考えられる。このことにより、これまで欠けていたとされる「計画文化」の定着が進みつつあると考えられる。また、ベースライン調査は、コミュニティ開発計画や市開発計画の作成だけでなく、市が行う様々な行政サービスに活用される。FOCALモデルの実施プロセスが市職員の技術面、法制度面、コミュニケーションやプレゼンテーション、事務処理など多様な側面の能力強化の機会となったとの指摘もある<sup>15</sup>。

- ▶ 市・コミュニティによる外部資金の獲得と調整：市とコミュニティのニーズに沿った市開発計画及びベースライン調査は、外部組織（NGO やドナー）からの資金を獲得するための材料となる。一部の市では複数の外部組織との調整を行う組織体制を整備し、市開発計画の実施に向けて外部資金を積極的に獲得している。イギー市連合会による外部資金の獲得に活用されることもある<sup>16</sup>。
- ▶ コミュニティの能力強化：FOCALモデルの実施に参加してコミュニティ開発計画の目的を正しく認識した住民は、市が社会インフラ整備事業を計画に沿って実施しているかどうかを積極的に監視あるいは要望することがある。また、コミュニティ開発計画を提示することで NGO 等のプロジェクトを誘致したコミュニティや、住民や各種住民組織の一体化、女性の参加促進、自助努力・相互扶助の意識の高まりなどが見られるコミュニティが一部にあることが報告されている。

## (2) 社会インフラ整備事業によるインパクト

道路改善、教育・保健施設整備、上下水道整備などによる基本的サービスの充足が、FOCALモデルを実施しない場合に比べて、より適切に、より効率的に実現したと考えられる<sup>17</sup>。本事業で実施された社会インフラ整備事業について、事後評価では以下の状況が判明した。

- ▶ 給水施設の改善と拡張により、人口増に対応した適切な給水サービスが提供できるようになった。以前は十分な水が届かなかったが 24 時間給水が実現した。（コルキン市）
- ▶ 小学校を新たに建設し、以前は近隣の村の学校に通っていた子供たちが自分の村の学校に通えるようになった。（ラ・ウニオン市）
- ▶ 診療所の屋根と床の改修により診療を行う衛生環境が改善された。（サン・ホセ市）
- ▶ 衛生埋立による処分場を整備してごみ収集を進めたことにより、資源ごみの分別収集が始まった。市街地ではデング熱の発生が減った。（サン・ペドロ市）

<sup>15</sup> 後続技協で 2013 年に実施された「事後現況調査」による。

<sup>16</sup> イギー市連合によると、本事業を実施したことにより同市連合の名声が高まり、ドナーや NGO による多くのプロジェクトの獲得につながった。これにより、同市連合の職員数、財政規模が大きく拡大した。

<sup>17</sup> 市の行う公共事業の計画が適切なものとなり、かつ、事業費が圧縮されたことの結果として、このように推測される。しかし、社会インフラ整備事業の実施から 10 年前後経過しているため、FOCALモデル導入の前後を比較した具体的な検証は難しかった。

- コミュニティ実施型事業により小学校の教室を中央政府事業の半分のコストで建設することができた。(クチャグア市)

### (3) FOCAL モデルの対象地域外への普及

本事業の後継の技術協力により、地方分権化省を通じて FOCAL モデルは全国 30 市連合、約 130 市を対象に普及した。イギート市連合会は他の 2 市連合会への技術支援を行ってこれに貢献した。さらに、2013 年に FOCAL モデルの実施が制度化されたことにより、全ての市において FOCAL モデルの採用が義務化された(脚注 13 参照)。その後、普及をさらに進める技術協力「ローカル・ガバナンス能力強化アドバイザー」が実施され、2020 年 3 月までに全国 298 市中、約 250 市で FOCAL モデルによる市開発計画が作成された。

### (4) 環境社会インパクト

本プロジェクトによる自然環境への直接のインパクトは見られない。また、本プロジェクトによる住民移転はない。社会インフラ整備事業の一部(給水事業・衛生埋立事業)で用地取得があったが、市あるいはコミュニティにより購入されたものであり、特に問題は生じなかった。

以上から、本事業の実施により、プロジェクト目標として掲げられた「イギート市連合会及び構成市において、社会インフラ整備事業を適切に社会的コンセンサスが得られ、形成、実施、運営、維持管理できる適切なモデルが形成される」は達成された。さらに、上位目標についても FOCAL モデルの継続的な利用が確認され、計画どおりの効果発現がみられる。よって、本事業の有効性・インパクトは高い。

## 3.3 効率性 (レーティング : ①)

### 3.3.1 投入

本事業の投入の計画と実績は以下の表のとおりである。

投入要素	計画	実績 (事業完了時)
(1) 専門家派遣	長期 1 名 (チーフアドバイザー) (他の専門家は必要に応じて派遣)	長期 3 名 (チーフアドバイザー、業務調整 : 92.0 人月) 短期 1 名 (能力開発・評価 : 2.7 人月)
(2) 研修員受入	不明	現地国内研修 (延べ約 260 名)
(3) 機材供与	技術移転に必要な資機材	車両、PC、コピー機等
(4) 現地業務費	不明 (現地コンサルタント、その他)	48.8 百万円 (マニュアル等印刷・製本費用、研修・ワークショップ開催経費、旅費、現地コンサルタント備上費等)
日本側事業費	合計 180 百万円	合計 242 百万円
相手国側事業費	不明 (研修、インフラ投資・維持管理費等)	インフラ投資額 : 24 百万円 (ドナー資金約 8 百万円を含む)

#### 3.3.1.1 投入要素

専門家派遣、イギー市連合会のカウンターパート配置は計画どおりで、アウトプットを算出するために計画された一連の活動はほぼ全て適切に実施された。対象市では市長の交代とともに担当職員が交代して活動に影響を及ぼしたが、選挙の影響を受けにくい市連合会の支援と住民参加型アプローチによりその影響を最小限にとどめることができた。また、チーフアドバイザー（長期専門家）はプロジェクト開始前に「パイプライン専門家」として1年間派遣されて本事業の準備に携わったほか、本事業が雇用した現地コンサルタントはプロジェクト開始前、JICA 事務所の委託により FOCAL モデルの先駆となるベースライン調査の手法を検討していた。このように、本事業では準備段階から関与した専門家と現地コンサルタントが継続して従事していたことが、活動の効率的な実施に寄与した。

#### 3.3.1.2 事業費

本事業の日本側協力金額は 180 百万円の計画であったが、後述する事業期間の延長等により、実績は 243 百万円（計画比 135%）と計画を上回った。なお、本事業で実施された社会インフラ整備事業は、当初、FHIS の DOCP 事業として実施されることが想定され、その費用は本事業の投入には含まれなかった。実際には DOCP 事業の資金が想定されたタイミングで得られなかったことから、ホンジュラス政府の貧困緩和基金や他ドナー資金が利用された。本事業は外部資金を利用して効率的に実施されたと言えるが、後述するように、これは本事業の事業期間が延長される一因ともなった。

#### 3.3.1.3 事業期間

本事業は 2006 年 9 月から 2009 年 3 月までの 30 カ月間で実施される計画であった。実際は、予定していた FHIS の資金ディスバースが 1 年近く遅れたことなどから社会インフラ整備事業の多くは他の資金を利用して実施され、その進捗に遅れが生じた。イギー市連合会が主体となって実施する普及市を対象とした活動では、カウンターパートの能力強化を促進して持続性を確保するとの観点から日本側からの投入は最小限にとどめたことが活動の遅れにつながった。このため、協力期間は 2010 年 10 月まで延長されたが、普及市における市開発計画及び社会インフラ整備事業の完成は協力期間中に終えることができなかった。協力期間の延長により事業期間は 49 カ月間（計画比 163%）と計画を大幅に上回った。

なお、本プロジェクトでは、モデルを開発したうえで（ステップ 1）、ベースライン調査、計画策定、社会インフラ整備事業実施という FOCAL モデルの一連のプロセスを、パイロット市（ステップ 2）と普及市（ステップ 3）で繰り返して実施する計画であった。社会インフラ整備事業まで含む FOCAL モデルのプロセスを一通り実施するには 1 年半はかかると考えられることから、この全てを 2 年半で実施するという当初の計画にはやや無理があったと考えられる。

以上より、事業費・事業期間ともに計画を上回ったため、効率性は低い。

### 3.4 持続性（レーティング：③）

前述のように、本事業の上位目標は FOCAL モデルが対象市で持続的に実施されることであり、これは事後評価時に達成されている。本事業の持続性は、これに関連する政策・政治的関与、制度・体制、技術、財務の各側面の状況を分析して評価する。

#### 3.4.1 発現した効果の持続に必要な政策・政治的関与

ホンジュラスは 1995 年の市行政法（*Ley de Municipalidad*）制定以降、1998 年のハリケーンミッチ後の貧困緩和プログラムにおける地方開発、FHIS による社会インフラ整備、教育・医療を含む各種公共サービスの地方への権限移譲などにより地方分権化を進めてきた。2012 年には地方分権化政策を定めて、公平性、透明性、市民参加、持続性等を重視しつつ地方分権化を進めること、地方自治体の能力強化を進めるとともに、公共サービス実施の権限と財源を徐々に地方に委譲するという方向性を明確にした。さらに、2013 年には FOCAL モデルの実施が制度化され（脚注 13 参照）、全国で FOCAL モデルによる市開発計画作成が進められている。よって、政策・政治的関与についての本事業の持続性は高い。

#### 3.4.2 発現した効果の持続に必要な制度・体制

##### （1） FHIS

FHIS は時限立法により設置された政府組織であったが、2014 年に他組織と合併し、その後、2020 年にコミュニティ開発・上水道衛生省 SEDECOAS（*Secretaria de Desarrollo Comunitario, Agua y Saneamiento*）の一部となった。現在は、全国で主に教育分野の社会インフラ整備を行っている。事後評価時に、イギーート市連合会、対象市の FOCAL モデル実施への直接の関与はない。

##### （2） イギーート市連合会

イギーート市連合会は 15 市で構成され（事後評価時）、構成市の市議員による総会（*Asamblea General*）、市長による理事会（*Junta Directiva*）が意思決定を行う。運営部門には能力強化、経済開発、社会インフラ整備、地域計画など分野別ユニットがあり、常勤職員が配置されている。このほか、プロジェクト・ベースの契約職員がいる。イギーート市連合会の人員体制は、本事業実施当時は常勤職員 9 名のみであったが、事後評価時には常勤職員 14 名、契約職員 33 名と、大幅に強化された。また、市連合会は市に比べて選挙の影響が少なく、比較的安定した人員体制を維持している（脚注 5 参照）。

本プロジェクトに直接関与した技術職員 8 名のうち 6 名は転職等により市連合会を去った。市連合会の給与水準は市職員に比べると高いが、ドナーや NGO 等に比べるとあまり高くないことが背景にあると考えられる。他方、本事業で FOCAL モデルに直接関与した構成市の職員 1 名が市連合会に雇用され、事後評価時、専任で FOCAL 関連業務を担当している。ただし、全ての市を 1 名で担当するのは難しいと考えられる<sup>18</sup>。

<sup>18</sup> 地方分権化省の指針によると、市連合では 5 市毎に 1 名の FOCAL 担当職員を配置することが推奨され

### (3) 市

対象各市には技術（インフラ整備）、コミュニティ開発、女性、環境、経済開発、地籍、計画などの部門があり、各部門に1～2名の技術職員配置されている。FOCALモデルは、通常、複数部門が協働して実施される。ベースライン調査など作業量が多い活動には短期契約の職員が雇用されることが多い。なお、本プロジェクトを通して全ての対象市にコミュニティ開発部門が設置された。ホンジュラスでは市長が交代するとほとんどの市職員が入れ替わることが普通であるが、対象市のうち本事業終了時の市長が現在も市長となっている2市では、本事業実施時の職員の一部が事後評価時も継続して勤務している。

以上から、制度・体制面についてはイギー市連合会の職員配置数に懸念があるが、特に大きな課題はない。

#### 3.4.3 発現した効果の持続に必要な技術

##### (1) イギー市連合会

上述のように、イギー市連合会は当時のカウンターパートの大半を失ったが、対象市でFOCALモデルの経験を積んだ職員を新たに得た。同市連合会は構成市へのFOCALに関する技術支援を継続するだけでなく、本事業終了後に他の市連合会にFOCALモデルの導入について技術支援しており、高い技術能力を維持していると考えられる。

##### (2) 市

「3.2.2. インパクト」で述べたように、市職員のほとんどは初めてFOCALモデルを経験することになるが、イギー市連合会の研修と技術支援により必要な能力を得ている。市職員へのヒアリングによると、FOCALモデルが初めてであっても、少し慣れれば問題なく実施できるとの声が代表的であった。他方、質の高い計画を作るには社会面、経済面、技術面に通じた人材が計画チームを組むことが望ましいが、各市でのヒアリングによると、本事業の対象市ではそのような人材が揃う市は少ないと思われる。

「3.2.2. インパクト」で述べたように、FOCALモデルが適切に実施されるためには、市長がその目的と利点を正しく理解し、責任を持って積極的にその実施に関与することが求められる。イギー市連合会の研修は専ら市職員を対象に実施されてきたが、市長に対する個別のオリエンテーション、研修などは特に行われてこなかった。市連合会からの適切な支援が不可欠である。

以上から、技術面については市長に対する意識付けと研修を充実させる必要性が認められるが、特に大きな課題はない。

---

ているため、本来は3名の専任職員が必要である。イギー市連合会には他にも本事業のカウンターパート1名がいるが、事後評価時には他のプロジェクトに従事しておりFOCALモデルの専任ではない。

### 3.4.4 発現した効果の持続に必要な財務

#### (1) イギーート市連合会

イギーート市連合会の財源は構成市の拠出金、市連合が実施するプロジェクトの予算（外部資金）、及び、市連合独自の収入（賃貸収入、サービス提供への対価等）である。2019年度の収入は約66万ドル、支出は約55万ドルであった。拠出金は各市の人口等に応じた金額（平均で毎月約780ドル/市、年間合計で約14万ドル）であり、常勤職員の給与を始め、各部門が構成市に対して提供する技術支援サービス（FOCALモデル関連を含む）の活動資金に充てられる。プロジェクト予算（年間約51万ドル）はドナー、NGO、中央政府機関が市連合を通じて実施するためのものであり、契約職員の報酬が含まれる。拠出金だけでは市への技術支援経費が足りないため、プロジェクト予算の節約分及び賃貸収入（年間約6000ドル）等でそれを補っている。イギーート市連合会の財源に余裕はなく、これは、FOCALモデル専任の職員数が十分でないことの背景ともなっている。

#### (2) 市

市の主な財源は、市が徴収する固定資産税及び国からの地方交付金である。本事業の対象市のように規模の小さな市は、収入の多くを地方交付金に依存している。「インパクト」で述べたように、本プロジェクトは対象市の固定資産税徴収額の増加に貢献したと考えられる。また、FOCALモデルが制度化されたことにより、これを実施することが地方交付金受領の条件となった。このように、FOCALモデルの実施は対象市の財務基盤の強化と密接に関係している。

対象市へのヒアリングによると、市開発計画を実施するために必要な投資額に対して市の財務能力は限られるため、各市は常に予算の制約の中で年次投資計画を作成せざるを得ない。また、常にドナー・NGOなどの外部資金源を探している。なお、FOCALモデルの実施には一定の費用がかかるが、市長の意志さえあれば実施されていることから、市の財務能力を圧迫するような金額ではないと考えられる。

また、「インパクト」で述べたように、本事業は市・コミュニティによる外部資金獲得に貢献したと考えられる。

以上から、財務面については特に大きな課題はない。よって、本事業は、政策・政治的関与、制度・体制、技術、財務いずれも問題なく、本事業により発現した効果の持続性は高い。

## 4. 結論及び提言・教訓

### 4.1 結論

本事業はホンジュラス西部のイギーート市連合会とその構成市を対象に「社会インフラ整備事業を適切に社会的コンセンサスが得られ、形成、実施、運営、維持管理できる適切なモデル（FOCALモデル）が形成される」ことをプロジェクト目標、FOCALモデルが継続的に利用されることを上位目標として実施された。計画時・完了時ともにホンジュラスの政策・

開発ニーズにおいて、地方分権化の受け皿となる地方自治体の能力強化の重要性は高かった。計画時の日本の援助政策との整合性も高い。よって、本事業の妥当性は高い。本事業により、住民参加を得て適切に社会インフラ整備事業を形成、実施、運営、維持管理できる FOCAL モデルが形成され、それは事後評価時にも利用されている。これにより、市が実施する公共事業の最適化と事業費圧縮を通じて基本的サービスの提供が促進されたと考えられるほか、市行政と住民の信頼関係の強化、市・コミュニティの能力強化及び外部資金の獲得など、幅広い肯定的インパクトが確認された。よって、本事業の有効性・インパクトは高い。社会インフラ整備パイロット事業に予定外の資金源を必要としたことなどから協力期間は計画を大幅に上回り、事業費は計画を上回ったため、本事業の効率性は低い。持続性についてはイギート市連合会の専任職員配置数が少ない点を指摘できるが、政策・政治的関与、制度・体制、技術、財務いずれも大きな問題はなく、本事業によって発現した効果の持続性は高い。

以上より、本事業の評価は高いといえる。

## 4.2 提言

### 4.2.1 実施機関（イギート市連合会）への提言

イギート市連合は、FOCAL モデルを実施する構成市全てに適切な技術支援を提供するため、1名しかいない専任職員を増員する必要がある。地方分権化省の指針に従い、あと2名増員して3名体制にすることが望ましい。さらに、増員のために必要であれば、構成市からの拠出金の増額などによる財源の強化を検討すべきである。

### 4.2.2 JICA への提言

なし

## 4.3 教訓

### 外部条件を考慮し適切な余裕を持った協力期間の設定

本事業ではイギート市連合会の能力を十分に高めるため、協力期間の後半には同連合会が主体となって普及市を支援する期間が設定された。また、能力強化の一環として、FHIS の資金を利用した社会インフラ整備事業が実施された。しかし、FHIS の資金ディスバースが遅れたため、後半の社会インフラ整備事業は他の資金を利用して実施されることとなり、協力期間が延長された。さらに、イギート市連合会が他のプロジェクトで多忙となったことなどから普及市における活動に遅れが生じた。以上の結果、社会インフラ整備事業の一部及び普及市の市開発計画は協力期間内に完成せず、本事業の効率性は低いと判断された。なお、計画時には、FHIS の資金が必要なタイミングで利用できることは、外部条件として明確に認識されていなかった。

以上の経験から、協力期間を計画する際は、アウトプットの産出を制約する可能性のあるリスク要因となる外部条件を具体的に確認し、その蓋然性を評価したうえで、適切な余裕を

持った協力期間を設定することが重要である。

以上