

0. 要旨

技術協力プロジェクト「地方開発のための自治体能力強化プロジェクト」（以下、「本事業」という）は、ホンジュラス全土を対象に「地域の資金や人的資源の活用が最適化され、地方開発において住民が参加できるよう、市連合会の支援を通じ、対象市において FOCAL プロセスが適用される」ことをプロジェクト目標¹、「市連合会及び市を通じて全国レベルで FOCAL プロセスが定着する」ことを上位目標に実施された。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、及び、市の公共事業を適切に計画・実施する手法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。本事業を通して対象市において住民参加を得つつ FOCAL プロセスが適用され、公共事業計画の最適化、事業費の圧縮などが実現したことによりプロジェクト目標は達成された。さらに、全国レベルで FOCAL プロセスの実施体制が確立し、制度化されたことにより上位目標は達成された。よって、本事業の有効性・インパクトは高い。ただし、FOCAL プロセスは最初の導入から約 15 年を経過しており、その手法と運用を全面的に見直すことが示唆される。事業期間については計画どおりであったものの、事業費が計画を上回ったため、本事業の効率性は中程度である。持続性については、FOCAL プロセス運用の人員体制を充実させる必要性を指摘できるが、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、本事業の評価は非常に高いといえる。

1. 事業の概要



事業位置図



住民参加で整備された街路（エル・ポルベニール市）

¹ 「FOCAL」は先行技術協力「西部地域・開発能力強化プロジェクト」のスペイン語事業名から「地方能力開発（Fortalecimiento de Capacidades Locales）」の頭文字を取ったもの。同事業により、「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、本事業はその普及を行った。この手法はホンジュラスでは FOCAL モデルあるいは FOCAL プロセスと呼ばれる。本報告書では、本事業で一般的であった「FOCAL プロセス」と呼ぶこととする。

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、中央から地方への権限や資金の委譲による地方分権化を図ってきた。しかし、その受け皿となる地方自治体（市）は予算・人員・行政能力に限られ、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約50形成され、それぞれの構成市に技術支援を行っていたが²、その技術能力は限られていた。

このような状況のなか、国際協力機構（JICA）は2006年9月から2010年10月まで技術協力「西部地域・開発能力強化プロジェクト」（以下、「先行技術協力」という）を、ホンジュラス西部のイギート市連合会を対象に実施した。これによりFOCALプロセスが開発され、イギート市連合会の支援を受けつつ対象市（連合会構成市のうち10市）でその手法の試験的な導入、及び、その持続的な実施を可能とするための同市連合会及び対象市の能力強化が行われた。FOCALプロセスでは、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」（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³、それに基づいて住民参加により「コミュニティ開発計画」（優先順位付きの事業リスト）を作成する。次に、住民代表と各種市民団体代表の参加のもとで、全コミュニティの開発計画から優先事業を選び出す過程を経て5～8年間の「市開発計画」を取りまとめる。そして、市開発計画に沿って作成される「年次投資計画」により各年度の公共事業が実施される。

先行技術協力では、FOCALプロセスの導入は、住民の優先ニーズに対応できる公共事業計画の策定、並びに、住民参加と地元資源の活用による公共事業費の圧縮を可能としたほか、市行政の透明性確保と住民との信頼関係強化、NGOやドナー等の外部資金獲得の促進、市と住民の能力強化にも貢献した⁴。このようなFOCALプロセスの利点から、先行技術協力の終盤に行われたセミナーにおいて中央政府の関連機関から技術協力の継続に対する意欲が示されたほか、全国市連合会（AMHON: *Asociación de Municipios de Honduras*）及び全国の複数の市連合会がFOCALプロセスの導入に関心を示した。

FOCALプロセスの全国への普及を目的とする本事業の要請を受けたJICAは、新たに実施機関となる内務・司法・地方分権化省（以下、簡単のため本文では「地方分権化省」という）と共に準備を進めたうえで2011年に詳細計画策定調査を実施し、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「地方開発において、地域の資金や人的資源の活用が最適化され、住民が参加

² 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。市連合会は構成市が拠出する分担金により運営される。

³ コミュニティ・リーダーには自治会役員（*Patronato*）、各種住民組織の代表（水委員会、学童の父母会、女性グループ等）、教会リーダー、教育・保健分野の代表（村の教員、看護師・医師等）などが含まれる。

⁴ 先行技術協力の終了時評価報告書及び事後評価報告書を参照。

できるよう、市連合会の支援を通じ、対象市において FOCAL プロセスが適用される」ことを目的に実施された。地方分権化省から市連合会へ、市連合会から市へと研修と巡回指導を通じた技術支援を行うことにより、地方分権化省（成果 1）、対象 30 市連合会（成果 2）、対象 136 市（成果 3）の FOCAL プロセスについての能力が強化されるとともに、全国市連合会及び他機関、市連合会間の中で FOCAL プロセスについての情報共有（成果 4）が行われた。

上位目標	国家ビジョン、国家計画の枠組みの下、市連合会及び市を通じて全国レベルで FOCAL プロセスが定着する。	
プロジェクト目標	地域の資金や人的資源の活用が最適化され、地方開発において住民が参加できるよう、市連合会の支援を通じ、対象市において FOCAL プロセスが適用される。	
成果	成果 1	地方分権化省が他機関（協力機関、ドナー機関及び NGO）と連携し、FOCAL プロセスを普及することが出来るようになる。
	成果 2	市連合会が FOCAL プロセスによって強化され、対象市に対する技術支援が行えるようになる。
	成果 3	市が FOCAL プロセスで能力を得、地域開発の能力が強化される。
	成果 4	地方分権化省が全国市連合会や他機関と協力して市連合会を通じた自治体間での FOCAL プロセスの知見・経験の共有と普及のための支援を促進する。
日本側事業費	379 百万円	
事業期間	2011 年 10 月～2016 年 11 月	
事業対象地域	ホンジュラス全土	
実施機関	内務・司法・地方分権化省（協力開始時の内務・国民省から組織改編）	
その他相手国協力機関など	計画・予算・投資局（DPPEPIP-SCGG）、全国市連合会（AMHON）	
我が国協力機関	なし	
関連事業	西部地域・開発能力強化プロジェクト（2006 年 9 月～2010 年 10 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

指標はほぼ達成しており、対象市において本プロジェクトの目的である FOCAL プロセスの適用が大きく進んだことから、プロジェクト目標は実質的に達成されたと判断できる。

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）

対象市では市開発計画に沿って事業が実施され成果をあげていること、FOCAL プロセスの実施を担保する規則の制度化が実現したことから、上位目標の指標はプロジェクト終了直後に達成されると見込まれる。

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

- ・ FOCAL プロセスの優良事例共有のための地方分権化省および全国市連合会における具体的な広報実施体制・方法の明確化
- ・ 地方分権化されたセクターサービスデリバリーにおける FOCAL プロセス利用可能性の検討

(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

- ・ 持続的な市開発計画の作成・実施のための地方分権化省によるモニタリング評価の検討
- ・ FOCAL プロセスを新たな市連合会・市に普及させるための戦略
- ・ 市連合会・市への持続的研修体制の構築

2. 調査の概要

2.1 外部評価者

藺田元（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月に予定していた第二回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コンサルタントを通じて行った。また、2020年3～4月に本事業に関与した30市連合会と136市を対象に電子メールによる質問票調査を実施したが、同じ理由により市連合会と市の行政機能がほぼ停止していたため回答率が低く、15市連合会と41市から回答を得た。

3. 評価結果（レーティング：A⁵）

3.1 妥当性（レーティング：③⁶）

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（2011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。当時の長期的国家政策である「国家ビジョン（2010～2038）」、12年間の戦略と達成指標を明示した中期計画である「国家計画（2010～2022）」、及び、政権が4年間で実現すべ

⁵ A：「非常に高い」、B：「高い」、C：「一部課題がある」、D：「低い」

⁶ ③：「高い」、②：「中程度」、①：「低い」

き課題を整理した「政府計画（2010～2014）」において、地方分権化の推進は国家開発・地方開発のための重要方針として明示されている。また、これらの計画はいずれも貧困削減を重視し、貧困層のニーズにより合致した事業を推進するため住民参加と透明性の向上を重要課題として挙げていた。本事業開始後、2012年に政府は地方分権化政策を発表し、それまで各省庁が独自に取り組んできた地方分権化を一体的に推進する方向性が定められた。その後、2014年に政権交代があったが、本事業完了時（2016年）までこの政策は継続している。よって、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収入は中央政府からの地方交付金に多くを依存する、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。このような状況は、本事業完了時にも全国で広く見られた。

また、「3.2 有効性・インパクト」で後述するように、本事業が導入した FOCAL プロセスは市の公共事業を適切に計画・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 プロセスは、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。

以上から、本事業計画時・完了時の開発ニーズとの整合性が高い。

3.1.3 日本の援助政策との整合性

計画時、日本の ODA 中期政策においては、貧困削減のための制度・政策に対する支援の重要性が指摘されていた。本事業は、その政策枠組みに沿って市の貧困削減政策・実施にかかわる公共サービス・社会投資支出の効率性、効果の向上に貢献することから、同政策の趣旨に合致していた。また、ホンジュラスへの協力における重点分野である「持続的地域開発」や、2005年8月の日本・中米首脳会談において採択された「東京宣言」の行動計画と合致していた。

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。

3.2 有効性・インパクト⁷（レーティング：③）

3.2.1 有効性

3.2.1.1 成果

（1）地方分権化省

先行技術協力が終了してから本事業が開始されるまでの1年間、JICA ホンジュラス事務所の担当職員は毎週のように地方分権化省の担当職員を対象に会合を開き、先行技術協力の対象地の現地視察を行って、FOCAL プロセスについて担当職員の理解を深めた⁸。また、ベースライン調査の簡素化、及び、「生活改善アプローチ」の概念を強調することなど⁹、FOCAL プロセスをさらに有用なものとするための方策が検討された。さらに、地方分権化省のイニシアチブで新たな市への FOCAL プロセスの導入が開始され、本事業の円滑な立ち上げが準備された。

本事業開始後、JICA 専門家の支援を受けた地方分権化省は、上述の検討結果を反映して先行技術協力が作成した FOCAL プロセスのマニュアルを改訂した。「ベースライン調査」「コミュニティ開発計画」「市開発計画」の講師養成研修を受けたカウンターパートは対象市連合会の担当職員に研修を実施し、市連合会による対象市への FOCAL プロセスの導入についての助言・監督を行った。2014年1月のホンジュラスの政権交代に伴う解雇やその後の人事異動によりカウンターパートの一部が入れ替わったが、本事業完了時には、FOCAL プロセスの促進、実施において助言、監督した経験を持つ地方分権化省の職員が5名となった。本事業の協力期間を通して地方分権化省は対象市連合会の能力を強化し、それぞれの構成市への FOCAL プロセス導入を支援した。

地方分権化省は FOCAL プロセス普及のために保健省、社会開発・包摂省、国際機関（国連食糧農業機関、国連世界食糧計画）、他ドナー（スイス開発協力庁・スペイン国際協力庁、） NGO を始め多数の機関と協力合意を結び、これらの機関の多くの職員が FOCAL プロセスのノウハウを身に着けた。

以上により「成果1：地方分権化省が他機関（協力機関、ドナー機関及び NGO）と連携し、FOCAL プロセスを普及することが出来るようになる」は達成された。

（2）市連合会

対象市連合会は専属職員の配置、活動資金の配分により FOCAL プロセス実施体制を整備し、構成市に対する FOCAL プロセス・手法の研修、監督、助言、成果品の品質管理等の能力を得た。本事業終了時、30 の市連合会がそれぞれの構成市に対し、FOCAL プロセスの研修と現場指導を実施していた。以上により「成果2：市連合会が FOCAL プロセス

⁷ 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。

⁸ JICA ホンジュラス事務所によると、地方分権化省との会合は約 40 回に及んだ。先行技術協力で FOCAL プロセスの研修を担当した現地コンサルタントが、この過程で、地方分権化省職員に研修を行った。

⁹ 生活改善アプローチとは、住民自身が生活の中における問題を見つけ出し、コミュニティで利用できる資源を活用しつつ共同で問題解決に取り組むことを行政が後押しするアプローチ。住民には、「行政に何をしたいのか」から、「村にあるものを使って自分たちは何ができるのか」という発想の転換が求められる。本事業では生活改善アプローチの短期専門家が派遣された。

によって強化され、対象市に対する技術支援が行えるようになる」は達成された。

(3) 市

136の対象市は、市連合会による研修を受け、担当職員の配置、活動予算の確保などにより実施体制を整備したうえで、順次、FOCALプロセスの導入に着手した。本事業終了までに101市がベースライン調査の実施とベースライン調査報告書の作成、89市がコミュニティ開発計画の策定、82市が市開発計画の策定を完了し、76市の市開発計画が地方分権化省に承認された。また、78市が市開発計画に沿った公共事業を実施していたほか、38のコミュニティにおいて生活改善アプローチによる自主的な活動が開始された。以上により「成果3：市がFOCALプロセスで能力を得、地域開発の能力が強化される」は達成された。

(4) FOCALプロセスの知見・経験の共有と普及

本事業はFOCALプロセスの好事例を全国市連合会の協力で取りまとめ、同時に全国市連合会、対象市連合会と対象市間のネットワークを強化し、技術交換会やナレッジサイトの構築を通して、対象市連合会と対象市の好事例の応用促進を支援した。全国市連合会、及び、前述の関連機関の協力のもとで合計13回の技術交換会・セミナー等が実施されたほか、先行市連合会による他の市連合会への技術支援、市連合会の技術部門のネットワーク、ウェブサイトによる好事例の紹介が行われた。以上により「成果4：地方分権化省が全国市連合会や他機関と協力して市連合会を通じた自治体間でのFOCALプロセスの知見・経験の共有と普及のための支援を促進する」は達成された。

3.2.1.2 プロジェクト目標達成度

プロジェクト目標は「地域の資金や人的資源の活用が最適化され、地方開発において住民が参加できるよう、市連合会の支援を通じ、対象市においてFOCALプロセスが適用される」ことであった。プロジェクト目標の前半はFOCALプロセスの利点について、後半はその適用状況について述べたものである。後半部分については指標として「少なくとも45市においてFOCALプロセスの適用により連続して2年間市の開発事業が実施されている」ことが設定されていた。

以下のように、指標に基づくFOCALプロセスの適用状況の分析、及び、FOCALプロセスの利点の分析に基づき、プロジェクト目標は達成されたと判断される。

(1) FOCALプロセスの適用状況

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。FOCALプロセスにより市開発計画を作成して事業化するという手順を厳格に適用する場合、プロジェクト目標は十分に達成できなかったという判断になる(目標45市に対して36市、達成率80%)。他方、FOCALプロセスで優先事業が確認されても市開発計画が未策定の場合、コミュニティ開

発計画から直接、年次投資計画に含まれて事業化される場合がある。2015年のコミュニティ開発計画の事業リストから少なくとも1つ以上の事業が年次投資計画に入り、実施された9市では2016年に策定された市開発計画に沿って開発事業を実施していることから、2年間連続でFOCALプロセスから開発事業が実施されていると解釈できる。その場合、指標の実績は36市と9市を合わせた45市になることから、プロジェクト目標の指標は達成されたと判断できる。なお、2016年には上記の45市を含む71市で市開発計画から開発事業が実施された。以上から、プロジェクト目標のうち「市連合会の支援を通じてFOCALプロセスが適用される」という部分は概ね達成されたと考えられる。

表1 プロジェクト目標の達成度

プロジェクト目標	地域の資金や人的資源の活用が最適化され、地方開発において住民が参加できるよう、市連合会の支援を通じ、対象市においてFOCALプロセスが適用される。
指標	実績
少なくとも45市において、FOCALプロセスの適用により、連続して2年間市の開発事業が実施されている。	2015年、2016年の2年間連続で市開発計画に含まれる事業を実施した市は36市であった。他方、2015年にコミュニティ開発計画から直接、事業化され、2016年のみ市開発計画から事業化した市が9市ある。以上を合わせると45市となる。

(2) FOCALプロセスの利点

既存文書の精査、市連合会・市・コミュニティへのヒアリング及び質問票調査から¹⁰、FOCALプロセスを適用することの利点は以下のように整理できる。よって「地域の資金や人的資源の活用が最適化され、地方開発において住民が参加できる」というプロジェクト目標の前半は達成されたと判断される。

- 公共事業計画の最適化：FOCALプロセスでは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、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、住民の総意によりコミュニティ開発計画が作成される。続いてコミュニティ代表や市民団体の参加を得つつ中期的な市開発計画が作成され、それに沿った公共事業が実施される。以前、市長は一部住民の陳情など限られた情報に基づき、政治的な判断を加味しつつ、ほぼ独断で公共事業を計画することが多かったが、FOCALプロセスを通じて、住民参加のもので各コミュニティの優先ニーズ、及び、市全体の開発についての中期的な展望に基づき、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。
- 事業費圧縮：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

¹⁰ 事後評価時の現地調査では対象30市連合会、136市のうち6市連合会、14市を訪問し、市長11名・副市長1名・担当職員42名へのヒアリングを行った。さらに、各市で実施されたインフラ事業（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（32名）へのヒアリングを行った。質問票調査では15市連合会、41市から回答を得た。

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。また、中央政府が実施する事業では、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 プロセス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。さらに、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¹¹。その結果、同じ資金でより多くの結果が得られる。

- ▶ **住民参加**：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る。また、生活改善アプローチを通して、一部のコミュニティでは「資金を必要としない活動」「資金を得られる活動」の検討を通じて村にある資源の認識、住民の自助努力・相互扶助についての意識が高まり、共同作業（道路清掃など）や起業（観光業、食品加工など）が行われている¹²。さらに、コミュニティ開発計画作成のための多様な分野の検討を通じ、これまでコミュニティでは話題に上ることの少なかった幅広い問題についての検討が行われるようになった。

対象市連合会・市への質問票調査によると（表2）、FOCAL プロセスの長所として最も多く挙げられたのは「住民のニーズと優先順位に応じた事業の実施」であった。「透明性の確保」「市民参加の促進」が次に多く挙げられた。

表2 市連合会・市による FOCAL の長所

（該当すると回答した市連合会・市の比率）

	市連合会	市
住民のニーズと優先順位に沿った事業が実施される	87%	90%
事業の計画・実施についての透明性が確保される	73%	59%
市民参加が促進される	60%	54%
市と市民の信頼関係が強化される	27%	46%
NGO・ドナーなどの外部資金獲得につながる	33%	29%
市民のエンパワーメントが進む	13%	15%
中央政府からの地方交付金が獲得できる	0%	0%
市の独自財源の強化につながる	0%	0%
その他	0%	0%

出所：事後評価時の質問票調査（15市連合会、41市が回答）

注：全ての選択肢を提示したうえで、該当するものを最大3つ選んで回答。

¹¹ 市によるインフラ事業には住民実施型事業と市実施型事業があり、住民実施型事業は比較的小規模なインフラ事業に適応される。いずれの事業でも住民が単純労働・資金提供などにより事業コストの一部を負担する。住民実施型事業では住民組織が銀行口座を開いて事業資金を直接管理し、調達及び事業管理を行うが、市は適宜、住民の組織能力を準備するための研修や監督・支援を行う必要があり、必ずしも広く行われていない。

¹² ただし、現地視察でのヒアリングによると、生活改善アプローチの短期専門家が直接、研修を行ったコミュニティを除き、「自分たちに何が必要か、何をして欲しいか」というこれまでの発想から「自分たちにどんな資源があるか、自分たちだけで何が出来るか」という発想への転換を実現した村は多くない。

FOCAL プロセス導入による市政とコミュニティの変化

ホンジュラス中西部のマンクリシュ市連合会（MANCURISJ）によると、FOCAL プロセス導入前、各市には計画と呼べるものはなく、各市長が選挙時に約束したことを実施するだけであった。市長の政治的構想に沿わない事業は実施されず、選挙の票田となる地域の事業が多かった。また、どこかの村から非常に強力な陳情があると、それに応じて事業を入れ替えたりすることが普通に行われていた。

同市連合に所属するジャマランギラ市では、以前は、市長や市議会議員が提案した事業を市議会で承認して投資計画を作っていた。しかし、担当職員によると、承認のための明確な基準がないことから、事業の採否は専ら村の代表者の所属政党や交渉力に左右され、妥当性の低い事業が数多く実施されていた。これに対し、FOCAL プロセスにより市開発計画に秩序と中期的な展望がもたらされ、住民のニーズと総意に基づくより良い事業が採択されるようになった。

FOCAL プロセスによる市開発計画はドナーやNGO から支援を得るための貴重な材料となる。ジャマランギラ市では市長のイニシアチブのもと、市内で活動する支援団体を開発パートナーと位置づけ、技術フォーラムを立ち上げて、計画段階から各団体による支援の調整を行うことで投資効率の改善を図っている。この市長はこう振り返る。

市長に就任した当時は、市の開発についての自分のアイデアをドナーやNGO に売り込んで資金を得て、良い事業を数多く実施しようと考えていた。しかし、市開発計画を作ってみて、それが必ずしも市民のニーズに応えるものでなかったことが分かった。FOCAL プロセスがある今、市長が開発を主導するという発想はもう通用しない。開発の主演は住民であることが明確になった。市長の役割は市民の参加を促し、その交通整理を行うことだと心得ている。他方、外から支援を待つばかりであった市民の姿勢も変わりつつある。

同市のロス・マンゴス村では、以前の事業誘致はインフラに限定され、与党（市長の所属政党）との親和性とリーダーの交渉力に依存していた。また、当時の市長には説明責任もなく、省庁やドナーの指針に盲目的に従うだけだったため、同じ住宅に異なる事業から複数のトイレが設置されるというようなことが、良く起こっていた。そして、各事業への村からの貢献はほぼゼロで、村民は受け身に徹していた。

そのロス・マンゴス村では 2015 年に本事業によりコミュニティ開発計画を作成した。短期専門家による生活改善アプローチの研修を受けた結果、村民は結束し、自分たちに何ができるか、この村にどのような資源があるかに目を向けるようになった。そして、食の祭典や市民集会などで村の伝統的な料理を振舞ったことを通じて村に農村観光のポテンシャルがあることを確認し、食堂や民泊施設の整備を行って、2019 年までに約 5000 人の観光客を受け入れることができた。他方、NGO によるこの村でのトイレ建設事業では外部の資材を使う前提で 20 世帯分の予算しかなかったが、村民が村の資源（日干し煉瓦、石材、村民の労働力等）を活用することを提案し、同じ予算で全 48 世帯にトイレを設置することができた。他事業で設置されたトイレの多くが、もはや機能せず物置などに使われているのに対し、このトイレは村のリーダーたちの指導により、衛生的にも適切に管理され、正しく活用されている。今は、コミュニティ開発計画に記された 30 年後の村の姿を実現すべく、中央政府機関に働きかけて新たな農業事業等の誘致にも取り組んでいる。村のリーダーは次のように語っている。

コミュニティ開発計画には、市長のニーズではなく、私たちのニーズがあります。私たちにとって、開発理論を理解するのは大変ですが、生活改善の方法論の実践はそれほど難しくありません。私たち自身が実践できるのですから、もう物乞いのように援助を求め歩くこともありません。私たちの村には豊かな資源があります。ただ、それが見えていなかっただけなのです。

~~~~~ \* ~~~~~

ホンジュラス北部のマムカ市連合会（MAMUCA）に所属するエル・ポルベニール市では、それまで、一部の限られた村からの陳情をもとに、市長と市の担当職員が検討して作成した年次投資計画案が、そのまま、市議会にて承認されていた。計画検討の根拠となる情報が限られていたことから、同市の現在の FOCAL 担当職員は、計画に含まれた事業の半分程度は妥当性に問題あったのではないかと指摘する。

FOCAL プロセス導入時の担当職員によると、市長は方法論とかプロセスとか手間のかかることを嫌い、最初は半信半疑であった。しかし、研修を通してその重要性を察知し、市職員が住民と共に一丸となって市開発計画の作成に取り組む姿に心を動かされた。そして、それまでは市政に無関心だった市民が期待を持って市長の声に耳を傾けるようになったことから、最後には積極的に FOCAL プロセスを支援するようになった。今では、自ら村に出向き、村民に直接 FOCAL プロセスの重要性を訴えている。FOCAL プロセスで優先順位を付けて公共事業を進め、かつ、村民の貢献により事業費が圧縮できた結果、同市ではこれまでに教育・保健・インフラ整備などで目覚ましい進展が見られた。今後は、新たに観光開発に取り組むことを検討している。

同市のロペス・ボニート村の住民は、村の中央を通る未舗装の道路から埃が舞い上がり、雨が降ると泥道となることが最大の悩みであった。村民は、問題が悪化するたびに市役所に訴えて重機による整備を求め、問題解決は国や市の仕事であると考えていた。しかし、FOCAL プロセス導入時、研修で日本の生活改善事業のビデオを見た村のリーダーたちは、戦後の日本人、特に女性たちが積極的に生活改善に取り組む姿に大きな衝撃を受け、自分たちも結束して取り組めば、自分たちの力で村を開発できると気づかされた。コミュニティ開発計画では中央道路の舗装が最優先事業のひとつであったが、市の予算では村の入口から 200m しか舗装できず、中心地区までは届かなかった。そこで、市と村のリーダーとで交渉し、村民が資材（石材）と労働力を提供することで、同じ予算で村の入り口から中心地区までの 360m を舗装することを合意した。作業を全世帯に割り振り、男性が石材やセメントを運搬した。若者は率先して重労働を行い、女性は食事や飲み物を用意した。子供たちも石並べなどを手伝った。翌年には村民の協力がより多く得られたため、同じ予算でさらに 650m を舗装することができた。村では全住民による清掃を年に数回行う他、路面に減速帯を設置し、路上での薪割りや重機の通過を禁止するなど、道路の維持管理に細心の注意を払っている。道路の舗装により埃や泥の問題はなくなり、商店の数が増え、土地や家屋の評価額が上昇したことへの村民の満足度は大きい。そして村民の結束が高まり、自治会を中心に教育・保健・水委員会など村の組織間の協力がスムーズになった。教会や NGO と交渉して支援を受けることも覚えた。市の財政規模や他村の優先事業の存在、市に頼ることの限界も理解できるようになったため、今は外部資金の獲得に力を注いでいる。自治会長は「村民たちが目覚め、自尊心を高める姿を見て、村を愛する気持ちがさらに強くなった。これからも村が一丸となって、市や支援団体と共に働いていきたい」と抱負を語る。

### 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「国家ビジョン、国家計画の枠組みの下、市連合会及び市を通じて、全国レベルで FOCAL プロセスの実施体制が確立する」ことであり、その指標として FOCAL プロセスの制度化が進むこと、少なくとも 80 市で市開発計画に沿って年次投資計画が作成されること、2 回目のベースライン調査で指標の改善が見られることが挙げられていた。既存文書の精査、市連合会・市・コミュニティへのヒアリング及び質問票調査から、下記のように、これらの指標に関するインパクトが見られる。よって、上位目標は事後評価時まで達成されたと判断される。

#### (1) FOCAL プロセスの制度化と全国への普及

本事業の働きかけにより地方分権化省は 2013 年 9 月に「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、FOCAL プロセス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とされた。この政令は準備期間を経て 2016 年度から施行された。この政令に沿って、地方分権化省は各市が策定した市開発計画が FOCAL プロセスに準拠したものであることを確認の上で承認し、年次投資計画と承認済み市開発計画との整合性が確認できた市に対してのみ地方交付金の手続きが進められる。地方交付金は市にとって不可欠な財源であることから、事実上、FOCAL プロセスの実施が各市に義務付けられたものと言える。

本事業のチーフアドバイザー（長期専門家）、JICA 事務所の担当職員、地方分権化省へのヒアリングによると、FOCAL プロセスの制度化が早期に実現した要因は以下のように整理できる。

- ▶ 先行技術協力から時間をかけて FOCAL プロセス導入の良い実績を積み上げ、全国イベントを繰り返し行ってその成果を披露した。
- ▶ チーフアドバイザーと JICA 事務所の担当職員は関連省庁への訪問を繰り返し、副大臣や大臣などのトップにも面会して制度化を働きかけた。
- ▶ 関連省庁の関心・動向などについて常にアンテナを張るとともに、省庁間の利害関係に留意して、他省庁が反対しないように政令の内容を注意深く準備した。
- ▶ 地方分権・ガバナンス分野のドナー会議で継続的に FOCAL プロセスを紹介し、各ドナーの理解が進んだ。FOCAL プロセスによるベースライン調査、コミュニティ開発計画や市開発計画はドナーや NGO のプロジェクト形成に活用され、歓迎された。ホンジュラスは開発におけるドナーの役割が非常に大きく、その意見は国に影響を与えていた。国も FOCAL プロセスにより外部資金の活用が進むことを歓迎した。
- ▶ 地方自治を推進し国政に大きな影響力を持つ全国市連合会が全面的に FOCAL プロ

セスを支持し、制度化を働きかけた。また、先行技術協力に関与した市長の中に国会議員となったものがおり、制度化を後押しした。

他方、本事業の後継技術協力「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）の支援を受けて地方分権化省はさらに多くの市連合会を通じてFOCALプロセスの普及を進めた。その結果、2020年4月までにホンジュラスの全298市中247市について、FOCALプロセスにより策定された市開発計画が地方分権化省に提出された。

## （2）市開発計画に沿った公共事業の実施

本事業の対象市では市開発計画に沿った公共事業が実施されている。前述のように、FOCALプロセスによる公共事業計画は住民ニーズとの整合性が高く、事業費が圧縮されたこと等から、道路改善、教育・保健施設整備、上下水道整備などの公共事業が、以前に比べて、より適切に、より効率的に行われたと考えられる。ただし、これには市が市開発計画に沿って着実に事業を実施することが条件であり、後述のように、市長のFOCALプロセス実施へのコミットメントや市が利用できる資金の大きさ等に左右される。

## （3）社会インフラ整備事業によるインパクト

市の実施する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、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。その例として、FOCALプロセスを2サイクル以上実施した市の一部において、複数回のベースライン調査の結果を比較して、基本的サービスに係る指標の改善が報告された。また、質問票調査では市連合会の93%と市の85%がFOCALプロセスの導入が社会経済開発を「非常に促進した」と回答した。

他方、対象市連合会・市への質問票調査によると、FOCALプロセスが成功するための条件として「市長の政治意志と意見」「適切な住民参加」が最も多く挙げられた<sup>13</sup>。市連合会・市・コミュニティへのヒアリング結果も踏まえ、FOCALプロセスの影響要因と課題は以下のように整理できる。

- 市長の理解と政治意志：FOCALプロセス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、市長がそ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。市長の中にはFOCALプ

<sup>13</sup> FOCAL成功の条件として、市連合会の93%と市の76%が「市長の政治意志と意見」を、市連合会の80%と市の78%が「適切な住民参加」を挙げた（選択肢を提示したうえで該当するものを最大3つ選んで回答）。

ロセスが開発のための有用な計画ツールであることを理解できず、地方交付金を受取るための形式を整えることにしか関心を示さない者が見られた。

- 適切な住民参加：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 プロセス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を含む）を阻む主な要因は、FOCAL プロセス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 プロセスをよく理解した担当職員の存在は不可欠である。ホンジュラスの市は市長交代時にほとんどの職員が入れ替わることから<sup>14</sup>、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 プロセスを初めて経験することになる。最も業務量が多いベースライン調査、コミュニティ開発計画などは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。他方、市連合会の多くは FOCAL プロセスの経験を積んだ技術職員を擁し、構成市に技術支援を行っている。選挙による職員の交代は少ないが、一部の市連合会では FOCAL 担当職員数が構成市数に比べて十分とは言えない。

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は計画の質を左右する。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、あるいは市連合会がそのような支援をできるかが課題である。

- 計画手法の課題：質問票調査によると市連合会の 73%、市の 46%は FOCAL プロセスの手法・運用方法に何らかの修正が望ましいと回答した。挙げられた主な修正点は以下のとおりである（自由回答）。

- ◇ 手法の簡素化（表様式や手法の重複の解消、簡略化など）
- ◇ ベースライン調査へのサンプル調査の導入（都市部等）

---

14 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（市長の所属政党）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。

- ◇ 市開発計画の事業リスト作成における柔軟性の確保
- ◇ 計画の実施状況、開発インパクトのモニタリングの仕組みの導入

FOCAL プロセスはベースライン調査を全数調査で行う、コミュニティ開発計画では 14 分野それぞれで既定の評価基準に沿った事業案の評価を行う、市開発計画で優先事業を選び出す際にも同様の作業を行うなど、手順が煩雑で多くの時間を要する面があるとして、簡素化の要望が非常に多い<sup>15</sup>。

市の人口、コミュニティ数や面積が増大するとベースライン調査の費用が増加するとの指摘も多い。FOCAL プロセスは、もともと先行技術協力により小規模な市を念頭においてデザインされた手法であったが、全国に普及して大規模な市にも適用されるようになったことで、特に都市部で全数調査のコストが大きい、住民参加が得られにくいなどの課題が生じたと言える。

現地調査で確認した範囲では、二度目の FOCAL プロセスを実施した市、コミュニティにおいて、多くの場合、最初のベースライン調査との詳細な比較はなく、比較分析に基づく開発戦略の検討が十分行われていない。市連合会・市の担当者からは、二度のベースライン調査の比較分析の手法、比較分析結果の計画への活用について指針を提示して欲しいという声が聞かれた。

ベースライン調査のデータは全国市連合会が開発したウェブ上のシステムに直接入力されるが、市によるデータの活用を進めるために、市の原データへのアクセスを確保する必要がある<sup>16</sup>。また、ベースライン調査の項目と指標を中央政府が各分野で用いる指標との擦り合わせることにより、ベースライン調査で得られたデータの中央政府による活用、及び、市開発計画と中央政府の計画上の調整を促進できると考えられる<sup>17</sup>。

- **事業実施の課題**：市開発計画に掲載された事業は、市が毎年作成する年次投資計画を通して実施される。地方分権化省は、毎年度、年次投資計画の内容を精査し、両者の整合性が十分高くなければ地方交付金を配布しない。しかし、各市はいったん地方分権化省に承認された年次投資計画の内容を、市議会の議決を得ることにより何度でも修正できる。このため、市長が市開発計画を尊重しない場合など、最終的

---

<sup>15</sup> 他方、市の技術職員からは、FOCAL プロセスは理解するまでに少し時間がかかるが、慣れればそれほど難しくないと声が聞かれた。同じ市長、職員が FOCAL プロセスを繰り返すことで、実施のコツをつかみ、より効率的に短期間で実施できる例もある。また、住民側も同様に、繰り返すことで参加や議論が深まった例がある。なお、事業案の評価及び優先順位付けは複数の評価基準に沿って行われるが、そのプロセスに費用対効果 (Cost Effectiveness) の視点が含まれていない。市による投資をより効率的に行う観点からも、費用対効果の視点を加えることが有用と考えられる。

<sup>16</sup> 市は集計データのみアクセスできる。現地調査時、全国市連合会は地方分権化省と調整し、原データへのアクセスを可能とするシステムの修正を準備していた。

<sup>17</sup> ベースライン調査の指標は先行技術協力ではミレニアム開発目標 (MDGs)、本事業では持続可能な開発目標 (SDGs) を意識して設定された。これは、ドナーの役割が大きなホンジュラスにおいてドナーによるベースライン調査結果の活用を促す面があった。他方、中央政府は分野毎にそれぞれの指標を設定している。現地調査時、教育分野ではベースライン調査の指標と教育省の指標との擦り合わせが進められていた。

な整合性が大きく低下することがある<sup>18</sup>。また、市開発計画策定時に明確に認識できなかったニーズや新たに生じたニーズに対応する場合、国やドナー等の事業への市の負担金などが必要とされる場合にも整合性が低下する。一定の柔軟性を確保しつつ、市開発計画と年次投資計画の整合性を保つことが課題である。

現地調査によると、一部の市では地方交付金のための手続きに時間を要し、交付金の支払いが遅れることが計画どおりの事業実施の制約となっている。なお、財源の地方への委譲は遅れており、財源の制約は市開発計画実施の最大の障害となっている<sup>19</sup>。また、地方交付金の使途は項目毎に全市一律で比率が決められている。これは、計画能力が低い市には不適切な資金の利用を防ぐために一定の意義があると考えられる。しかし、本来、各市のニーズはそれぞれ異なるので、適切な計画能力を持つ市にとっては合理的な資金の利用の妨げとなっている。

### 3.2.2.2 その他のインパクト

現地調査における市連合会・市・住民へのインタビュー、市連合会・市への質問票調査などから、FOCAL プロセスによるその他のインパクトとして、以下が指摘できる。

- ▶ 市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、市と住民の信頼関係が強化される。FOCAL プロセス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の指摘もある<sup>20</sup>。
- ▶ 市の能力強化：FOCAL プロセスを経験することにより市長及び市職員の市行政における「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、ベースライン調査の情報は、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できる。
- ▶ 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・コミュニティ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

<sup>18</sup> 新市長が自分の選挙公約を実現するために前市長が策定した市開発計画を尊重しない、一部の住民が市長に陳情を行い市長がそれに応じる、などの例が見られる。

<sup>19</sup> 地方交付金は国家予算の11%を確保する政策であったが、実際にはその半分程度にとどまる。

<sup>20</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。



得している。

- ▶ コミュニティの能力強化：一部のコミュニティでは、FOCAL プロセス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が、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している。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あるとの報告がある。

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「地域の資金や人的資源の活用が最適化され、地方開発において住民が参加できるよう、市連合会の支援を通じ、対象市において FOCAL プロセスが適用される」は達成された。さらに、上位目標についても全国レベルで FOCAL プロセスの実施体制が確立し、計画どおりの効果発現がみられる。なお、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。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：②）

#### 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：3名（チーフアドバイザー/地方行政、業務調整/自治体間連携強化、研修計画/モニタリング強化）<br>短期：1～2名/年（能力評価、生活改善等） | 長期：3名 110M/M（チーフアドバイザー/地方行政、業務調整/自治体間連携）<br>短期：4名 33M/M、17回（能力開発/評価、生活改善/村落開発、地域開発/事業計画策定・実施促進等） |
| (2) 研修員受入 | 本邦研修：1回/年（地方行政）<br>第三国研修（参加型開発）                                            | 本邦研修：計10回で26名（地方行政強化、生活改善アプローチなど、うち25名は在外補完研修も参加）<br>第三国研修：1名（PCM研修）                             |
| (3) 機材供与  | 技術移転に必要な資機材                                                                | 車両、PC、事務機等<br>（12百万円相当）                                                                          |
| (4) 現地業務費 | 金額不明<br>（現地研修、現地コンサルタント等）                                                  | 105百万円                                                                                           |
| 日本側事業費    | 合計 330百万円                                                                  | 合計 379百万円                                                                                        |
| 相手国側事業費   | 金額不明<br>（研修、プロジェクトオフィス等）                                                   | 金額不明<br>・地方分権化省：カウンターパート給与、出張手当、車両維持費等<br>・市連合会、市：担当職員給与、旅費・移動費、研修経費・調査費等                        |

#### 3.3.1.1 投入要素

本事業のチーフアドバイザー及び中心的な現地コンサルタントは先行技術協力から FOCAL プロセスの形成・普及に携わり、本事業で扱うテーマについて詳細な知識と豊富な経験を持っていた。先行技術協力の経験を十分活かせたことが本事業の効率的な実施に結び付いたと考えられる。

先行技術協力が終わってから本事業が始まるまでの1年間に、JICA 事務所が地方分権化省で予定されたカウンターパートと毎週、会議を重ねて研修を行って本プロジェクトの準備を行った。これは本事業の素早い立ち上げと効率的な実施に結び付いたと考えられる<sup>21</sup>。

地方分権化省の前身である内務・国民省 (SEIP) のもとでは、プロジェクト専任の職員として9人のカウンターパートが配属されていた。地方分権化省に組織改編された後は、プロジェクトマネージャー (地方計画・ガバナンス局長が兼務) を含む5人が専任のカウンターパートとして配属された。なお、2014年のホンジュラスの政権交代時に、一時期、地方分権化省の活動が停滞した。これは一部の対象市で FOCAL プロセスの中断とやり直しにつながり、活動の効率低下をもたらした。

#### 3.3.1.2 事業費

本事業の日本側協力金額は330百万円の計画であったが、実績は計画を49百万円上回る379百万円 (計画比115%) であった。その一因は、洪水で車両が被災したため予定になかった車両借上げ費が生じたこと、選挙の年を挟んで FOCAL プロセスの継続性を高めるための追加的な活動を行ったことなどにより、現地業務費が計画より約24百万円の増加したことであった<sup>22</sup>。

#### 3.3.1.3 事業期間

本事業は2011年10月から2016年11月までの62カ月間で実施される計画であり、実際の事業期間は計画どおりであった。

以上より、本事業は、事業期間については計画どおりであったものの、事業費が計画を上回ったため、効率性は中程度である。

### 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全国レベルで FOCAL プロセスの実施体制が確立することであり、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。

<sup>21</sup> JICA ホンジュラス事務所は、他にも、チーフアドバイザーと共にドナー会議に参加し、本プロジェクトの進捗や成果の紹介を支援するなど、他セクター機関や他プロジェクトとの連携に関して積極的な役割を果たした。

<sup>22</sup> 本事業の終了時評価による。計画時の金額の内訳が不明のため、これ以上詳細な分析は難しかった。

#### 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2012年に地方分権化政策を定め、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。ただし、地方分権化政策に基づく地方分権法は国家公務員の地方公務員への移行方法の検討に時間を要し、事後評価時、大統領に承認されていない。また、市への財源移譲が大きく進展していない（脚注19参照）。しかしながら、これらのことがFOCALプロセスの実施そのものの制約となる状況ではなく、政策・政治的関与についての本事業の持続性は高いと判断される。

#### 3.4.2 発現した効果の持続に必要な制度・体制

本事業実施中、2013年9月に「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」が公布され、そこでFOCALプロセス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とされた（「3.2.2.1 上位目標達成度」参照）。この政令は2016年度から実施され、全国でFOCALプロセスが進められている。

他方、総合調整省は2018年の政令により、大規模な市を対象とした「業績評価に基づく市政府戦略計画」（*Plan Estratégico Institucional con Gestión por Resultados*）の導入を進めてきた。「業績評価に基づく市政府戦略計画」は市政府の活動を計画・評価するものであり、市の開発そのものを計画するFOCALプロセスとは目的が異なる。しかし、本事業の一部の対象市ではこれとFOCALプロセスが併存し、一時期、市側の理解が混乱する原因となった。2019年以降、地方分権化省と総合調整省は二つのプロセスを統合して実施するための枠組みを検討している<sup>23</sup>。

地方分権化省においてFOCALプロセスを担当するのは地方分権化省計画・地方ガバナンス局のものと市計画ユニット（*Unidad de Planificación Municipal*）であり、ユニット長及び4名の技術職員がいる。しかし、その普及が進むとともに、各市による市開発計画の実施や更新を監督・支援する業務量が增大したため、同ユニットは担当職員1名の増員を準備している。現地調査及び質問票調査によると、市側からは、より頻繁な現地訪問を含む丁寧な支援への要望が多い。本事業の持続性のためには、経験豊富な現在の担当職員を継続して維持するとともに、増員による適切な職員数の確保が望まれる。

市連合会では、一般に、運営部門の各部門の常勤職員が構成市への技術支援を行う。市連合会は選挙による職員の交代は少ないが（脚注14参照）、一部の市連合会ではFOCAL担当職員数が構成市数に比べて十分とは言えない。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、FOCALプロセスは、通常、複数部門が協働して実施される。FOCALプロセスの専任部門として「市計画（*Planificación Municipal*）」「FOCAL」などの部門が設置される市もあるが、少数である。

---

<sup>23</sup> 2020年中に新たな政令が発布される予定で、そこでは住民参加、ベースライン調査、コミュニティ開発計画、市開発計画などFOCALプロセスの重要な要素はそのまま維持される見込みである。

なお、地方公務員制度の普及促進を担う地方公務員制度執行事務局（SETCAM： *Secretaria Técnica de la Capacidad Administrativa Municipal*）は、市行政業務の経験・能力を積んだ人材に認証を与えて選考時に優遇させることにより人材の定着・継続雇用を促進している。この制度は一部の市で近年導入されたばかりであり、まだその効果を測れる段階にない。

以上から、本プロジェクトの制度・体制面の持続性に大きな課題はないが、地方分権化省市計画ユニットの人員増強の必要性が指摘される。

### 3.4.3 発現した効果の持続に必要な技術

地方分権化省市計画ユニットユニット長及び 4 名の職員のうち、ユニット長及び職員 3 名は本事業のカウンターパート、もう 1 名の技術職員は後続技術協力のカウンターパートである。同ユニットは後続技協終了後も全国の市連合・市に対して FOCAL プロセスの指導・研修を続けていることから、高い技術能力を維持していると考えられる。

本事業の対象市は事後評価時まで継続的に市開発計画に基づき事業を実施し、市連合会の支援を得つつ、必要に応じてその更新を行ってきた。一部の市連合会では本事業で能力を得た職員が離職したが、現地調査の範囲では、市連合会のほとんどは市に技術支援を行う能力を維持している。選挙で市長が交代した市では、ほとんどの場合、新たな技術職員が雇用されたが、市連合会による技術支援を得て FOCAL プロセスを実施している。また、市の能力強化のため、地方公務員制度執行事務局は内部統制、調達、契約、環境法制度、市計画等の専門職員養成プログラムを持ち、遠隔教育を活用しつつ人材育成を進めている<sup>24</sup>。

このように、対象市連合会、対象市の FOCAL プロセスに関する能力は概ね維持されていると判断され、本プロジェクトの技術面の持続性に大きな課題はない。ただし、職員の交代が激しい市の技術能力を維持するためには地方分権化省・市連合会の適切な支援体制（人員配置）を確保する必要があることを指摘できる。また、前述のように、計画の質を高めるためには、市が必要な専門性を備えた人材をどう確保できるか、あるいは市連合会がそのような支援をできるかも重要である。

### 3.4.4 発現した効果の持続に必要な財務

地方分権化省市計画ユニットは地方交付金を扱うとともに、ユニット職員はほぼ半分の業務期間を担当する市連合会・市における指導・研修に充てている。同ユニットの活動予算は限られているため、職員の旅費の負担を市連合会・市に求めたり、首都テグシガルパに対象者を呼んで研修を行ったりすることもある。同ユニットによると、現地業務費の支援を行っていた後続技術協力の終了後、職員の地方出張旅費にはあまり余裕がない。

市連合会の財源は、構成市の拠出金、市連合会が実施するプロジェクトの予算（ドナー、NGO 等の資金）などであるが、財務状況は市連合会により様々である。市連合会へのヒア

---

<sup>24</sup> FOCAL プロセスについての人材養成は、人材不足のため地方分権化省からの講師派遣がストップし、地方公務員制度執行事務局の予算の制約もあって、後続技術協力の終了後に中断した。このため、42 名の受講者が研修を完了できていない。他にも 400 人以上が次回の研修待ち状態である。

リング及び質問票調査からは深刻な財政的制約は報告されなかったが、一部の市連合会では財政的な制約により専任の FOCAL プロセス担当職員を十分に確保できていない状況が見られた。

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。小規模な市は収入の多くを地方交付金に依存している。FOCAL プロセスが制度化されたことにより、FOCAL プロセスを実施することが地方交付金受領の条件となった。また、「3.3.2 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可能性がある。このように、FOCAL プロセス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。他方、市へのヒアリング及び質問票調査によると、FOCAL プロセスで策定した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源は十分でない。このため各市は予算の制約の中で年次投資計画を作成せざるを得ず、常にドナー・NGO などの外部資金源を探している。なお、FOCAL プロセスによる調査・計画策定作業には一定の費用がかかるが、市長の意思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。

以上から、本プロジェクトの財務面の持続性に大きな課題はないが、本事業の今後の持続性・インパクトを高めるためには、地方分権化省・市連合会の市に対する支援体制を確保するための予算、市の計画実施のための予算を充実させる必要があることを指摘できる。

以上から、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、ホンジュラス全土を対象に「地域の資金や人的資源の活用が最適化され、地方開発において住民が参加できるよう、市連合会の支援を通じ、対象市において FOCAL プロセスが適用される」ことをプロジェクト目標、「市連合会及び市を通じて全国レベルで FOCAL プロセスが定着する」ことを上位目標に実施された。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、及び、市の公共事業を適切に計画・実施する手法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。本事業を通して対象市において住民参加を得つつ FOCAL プロセスが適用され、公共事業計画の最適化、事業費の圧縮などが実現したことによりプロジェクト目標は達成された。さらに、全国レベルで FOCAL プロセスの実施体制が確立し、制度化されたことにより上位目標は達成された。よって、本事業の有効性・インパクトは高い。ただし、FOCAL プロセスは最初の導入から約 15 年を経過しており、その手法と運用を全面的に見直すことが示唆される。事業期間については計画どおりであったものの、事業費が計画を上回ったため、本事業の効率性は中程度である。持続性については、FOCAL プロセス運用の人員体制を充実させる必要性を指摘できる

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、本事業の評価は非常に高いといえる。

## 4.2 提言

### 4.2.1 実施機関（地方分権化省）への提言

#### (1) FOCAL プロセスの手法と運用の見直し

FOCAL プロセスは当初、2006年に開始された先行技術協力により、中央政府機関による社会インフラ整備事業を適切に行うことを目指してイギート市連合会の小規模な市を対象にモデルが形成された。2010年以降は、地方分権化省を対象に実施された本事業と後続技術協力を通じて全国への普及が図られるとともに、地方交付金の条件として制度化された。さらに、事後評価時には総合調整省が進める「市政府戦略計画」との融合が図られている。このように、FOCAL プロセスが形成されてからこれまでの15年間に、その文脈に大きな変化があった。また、この期間に多くの市連合会・市で様々な経験が蓄積されてきたと考えられる。よって、FOCAL プロセスの手法と運用を全面的に見直す時期に来ていると考えられる。地方分権化省は、全国の市連合会・市の担当者によるワークショップ等により、現場の様々な経験と意見を集約したうえで、以下の観点を中心に FOCAL プロセスの手法と制度を見直すことが示唆される。

- ▶ 計画のサイクルと市行政のサイクルの調和：市行政には市長選挙に合わせて4年間のサイクルがあるが、これと FOCAL プロセスの計画サイクルを合わせることを検討する。ただし、市の開発戦略を短期的な視点で検討することは望ましくないため、戦略は今後8~10年を念頭に検討しつつも、年次投資計画の対象期間を4年間に限定することが考えられる<sup>25</sup>。これにより、市政府は自らのコミットメントに基づき着実に計画を実施することが期待される。また、FOCAL プロセスの4年毎のルーティン化により計画文化の一層の定着、社会経済状況の変化の定期的な把握、繰り返しによる作業への習熟と効率化が着実に進むことが期待できる。他方、調査・計画作業に多くの人材と費用がかかることから、手法の簡素化が課題である。また、4年に1度全国で一斉に計画作業が行われた場合、地方分権化省や市連合会がそれを適切に支援できるための体制構築が必要である。
- ▶ 計画更新時の指針：複数回のベースライン調査結果を比較して社会経済状況やニーズの変化を分析し、それを新たな計画に的確に反映するための指針をとりまとめ、コミュニティ開発計画や市開発計画の中でそれを提示する場所を定める必要がある。また、更新時のベースライン調査を効率的に行う方法（更新する指標の範囲や過去の調査結果の活用など）を検討する。

---

<sup>25</sup> この場合、4年間の市行政の1年目は計画作りに費やし、その後4年間（当該市政府の残り3年間+次期市政府の1年目）に年次投資計画を実施することが示唆される。

- 簡素化と効率化：調査票における重複の解消、作業フォーマットの簡素化・統合をはじめ、必要性が高くないと考えられる作業の簡略化などを検討する。これまでの各市の経験を踏まえ、効率的に調査・作業を行う工夫やコツを共有する。
- 計画の質の確保：FOCAL プロセスによる計画の質は、主に、コミュニティでの住民参加の質、及び市政府の担当職員チームの構成に左右されると考えられる<sup>26</sup>。地方分権化省は明確な指針を出すとともに、地方分権化省が市開発計画を評価・承認する際にこれを確認できるような情報を市開発計画(文書)に含めることが望ましい。
- 指標の見直し：各分野の国家機関が使う指標との共通化を図ることは、国の目標への貢献度の分析、国家的なプログラムとの計画上の調整の促進に有用と考えられる。
- 費用対効果：事業の優先順位を検討するプロセスで、費用対効果の観点を加えることを検討する。

## (2) FOCAL プロセスを運用する人材体制の充実

地方分権化省の市計画ユニットは、市連合会・市による FOCAL プロセスの運用(調査・計画・事業実施)を適切に監督・支援するため、経験を積んだ現在の職員を維持するとともに、人員体制をさらに強化することが必要である。また、全ての市における FOCAL プロセス専任部門(市計画部門)の設置に向けた取り組みを行う。さらに、地方公務員制度執行事務局による専門人材育成の遠隔プログラムに同ユニットの職員を講師として再度派遣する、あるいは市連合会・市の経験豊富な担当職員を講師に推薦するなどして、市レベルの人材育成の促進を図る。

## (3) その他

地方分権化省は FOCAL プロセスの望ましいインパクトをさらに増大させるために、以下に取り組むことが必要である。

- 市行政での計画文化の定着、適切な住民参加の促進を目的に、地方分権化省は全国市連合会・各市連合会などと連携して、市長(現職・候補)と市議会議員を対象とした研修を充実させるとともに、住民を対象とした広報活動を検討する。
- 生活改善アプローチ及び住民実施型事業は FOCAL プロセスの利点を大きく活かせる取り組みであることに鑑み、市連合会・市に対して優良事例の共有を含む十分な研修を行い、その普及を図る。
- 市開発計画で計画された公共事業を着実に実施するために、地方交付金の支払いが

<sup>26</sup> 住民参加については自治会役員、各種住民組織の代表者、教育・保健分野の代表が参加していること、政党間のバランスの取れた参加があること、参加した住民の全住民に占める比率が少なすぎないことなどに留意する必要がある。市の担当職員チームには社会面、経済面、技術面の経験と知識のある技術職員の参加が望ましい。

遅れる原因を分析し、適切な対策を実施する。また、地方交付金の項目別予算比率について、市の計画能力の高まりに応じた柔軟な運用を検討する。

#### 4.2.2 JICA への提言

JICA は地方分権化省への上記の提言の実施状況をモニタリングし、実施を働きかける。今後、FOCAL プロセスについて技術協力を行う場合は上記の提言を考慮する。

### 4.3 教訓

#### モデルの形成から普及に向けた技術協力の継続

FOCAL プロセスは先行技術協力によりモデルが形成され、本事業及び後続技術協力によりその全国への普及が実現した。この背景として以下を挙げることができる。

- ・ 先行技術協力において地方行政が必要とする手法を作り出し（ニーズとの整合性）、一部地域で目に見える実績を上げたことにより（有用性の実証）、中央政府及び全国の市連合会・市の FOCAL プロセスへの関心が高まった。
- ・ チーフアドバイザー及び主要現地コンサルタントが先行技術協力と本事業を通じて 10 年間近く関与し、長期にわたる技術的な継続性があった。
- ・ 中央政府や他ドナーへの JICA ホンジュラス事務所の継続的な働きかけが FOCAL プロセスの制度化を後押しした。

以上の経験から、モデルの形成と普及を目指す技術協力においては、ニーズに合致したモデルを用意してその有用性を実証し、その成果を広く共有することで普及への機運を作り出すこと、長期の支援においても技術的な継続性を保つこと、制度化を目指す場合は政策決定者や政策に影響力を持つ者に対して組織的・継続的な働きかけを行うことが重要と考えられる。

#### 技術協力の準備期間における JICA 事務所の役割

先行技術協力の完了後、新たに実施機関となる地方分権化省とともに本事業が開始されるまでの 1 年間に、JICA 事務所の担当者は同省の担当職員との会合を頻繁に繰り返し、カウンターパートが FOCAL プロセスについて十分な知識と経験を備えられるように準備した。これは本事業の素早い立ち上げと効率的な実施に結び付いたと考えられる。

よって、継続的な技術協力を行う際に中断期間が生じる場合、特に新たな実施機関や新たなカウンターパートが予定される場合には、それを準備期間と捉え、可能な範囲でカウンターパート予定者と情報共有を行い、モチベーションを高めたうえで技術協力を開始することが望ましい。

以上