

## 評価調査結果要約表

1 案件の概要	
国名： エルサルバドル共和国	案件名： 生活改善アプローチ に基づいた東部地域地方開発能力強化プロジェクト
分野： 農業開発・農村開発	援助形態： 技術協力
所轄部署： 経済開発部 農業・農村開発第一グループ第三チーム	協力金額： 2.6 億円
協力期間： 2018 年 1 月 17 日～2023 年 1 月 16 日（5 年間）	先方実施機関：地方開発社会投資基金（FISDL）→ 地方開発省（MINDEL）  日本側協力機関：N/A
<p>1-1 協力の背景と概要</p> <p>エルサルバドル共和国（以下、エルサルバドル）では、都市部と農村部の経済格差は顕著である。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。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（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た。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<sup>1</sup>に基づいた、東部地域での参加型地方開発モデルの構築を目的とした本事業の実施が両国間で合意された。</p> <p>プロジェクト開始当初は 3 名の長期専門家が FISDL に派遣されていたが、現在は短期シャトルの有本総括、長期専門家 1 名（中村副総括）の体制となっている。2020 年 4 月に専門家がコロナ禍で退避後（その後任期満了）、約 1 年間は活動がほぼ休止した。その後、中村専門家（副総括／業務調整）が 2021 年 4 月に赴任し活動を立て直した矢先、2021 年 12 月にエルサルバドル政府の政策変更に伴い、地方開発社会投資基金（FISDL）が解体され、社会開発部門は地方開発省（MINDEL）に引き継がれた。プロジェクト開始からの元 C/P は全員更迭され、FISDEL が進めてきた生活改善アプローチ普及に関わる中央から市への予算（交付金）は無くなり、プロジェクト実施の前提条件が大きく変更している。</p> <p>1-2 協力内容</p> <p>(1) 上位目標</p> <p>東部地域において、地域開発マネジメントを実施するために必要な組織的・人的能力が強化される。</p>	

<sup>1</sup> 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。

## (2) プロジェクト目標

生活改善アプローチに基づいた計画立案を中心に据えた地域社会開発マネジメントの枠組み・仕組み（社会開発モデル）が確立される。

## (3) 成果

【成果 1】 対象市に存在する（公的・民間）機関の間に、家族及び集落において自律的なプロセスを生み出すための視点として、生活改善アプローチが普及される。

【成果 2】 対象市の社会開発に貢献する要素の一つとして、生活改善アプローチに基づいた集落開発計画作成プロセス及び集落開発計画と市開発計画の連動が促進される。

【成果 3】 異なるレベルの計画立案（集落と市）から導き出されたニーズに基づいて公的・民間機関との組織間連携が促進される。

【成果 4】 市職員向けの地域開発及び生活改善に係る研修計画がデザインされ、実施される。

【成果 5】 経験の体系化から、「開発計画作成手引書」が作成され、その後、検証、利用される。

## (4) 投入

### 1) 先方

<MINDEL>

#### 1. カウンターパート

- ・プロジェクトダイレクター
- ・プロジェクトサブダイレクター
- ・プロジェクトマネージャー
- ・プロジェクトコーディネーター
- ・ローカルアドバイザー

カウンターパートの配置に関しては、各フェーズにおけるプロジェクトの必要性に応じて配置する（給与、日当、交通費、その他法律によって義務付けられている権利）

#### 2. 執務スペース

#### 3. 実施のためのカウンターパート資金

<市役所>

#### 1. プロジェクト担当職員の配置

#### 2. 社会プロモーターのプロジェクト活動への参画

### 2) 日本側

1. 長期専門家。（その他、必要に応じて短期専門家を派遣する。その際、第三国専門家も検討。）

- ・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

（長期専門に関しては、その専門分野は最初の 2 年間とし、3 年目以降に関しては、プロジェクトの必要性に応じて、長期専門家の最適な派遣形態を検討する（人数及び専門分野）。

#### 2. 本邦研修、第三国研修受入

#### 3. 活動費

#### 4. 供与機材（車両、事務機器など）

## 2 評価調査団の概要

評価者	氏名	担当業務	所属/役職	期間
	1 下田 道敬	団長	JICA 国際協力専門員	2022年9月5日 ～9月16日
	2 市川 陽子	協力企画	JICA 経済開発部 農業・農村開発第一グループ第三チーム	2022年9月5日 ～9月16日
	3 菊川 武	評価分析	センティノス・インコーポレイテッド	2022年8月21日 ～9月16日
	4 八木 優子	通訳	いろは通訳翻訳事務所	2022年8月21日 ～9月16日
調査期間	2022年8月21日～9月16日			
評価種類	終了時評価			

## 3 評価結果の概要

### 3-1 実績の確認

指標達成状況(2022年9月)

PDM指標	市名	第1グループ						第2グループ						PDM指標 達成状況
		モラサン県				ウズルタン県	サンミゲル県	モラサン県			サンミゲル県	ウズルタン県		
		ホアテカ市	トロラ市	チランガ市	メアヒアア市	メルセデス・ウマニヤ市	セソリ市	カカオベラ市	エル・ロサリオ市	サン・インドロ市	サン・アントニオ市	ヌエバ・グラナダ市	テカバン市	
プロジェクト目標	1) 25%の市で社会開発モデルを運用	達成	未達成	達成	達成	達成	未達成	未達成	未達成	未達成	未達成	未達成	未達成	33.3% 達成
	2) 50%の集落でPACOと市計画が連動	達成	達成	達成	達成	達成	未達成	未達成	未達成	未達成	未達成	未達成	未達成	41.6% 未達成
	3) 50%の市で市民会議と市計画が連動	達成	達成	達成	未達成	未達成	未達成	未達成	未達成	未達成	未達成	未達成	未達成	25.0% 未達成
	4) 50%の市で組織間連携会議が助言・支援	達成	達成	達成	達成	達成	未達成	未達成	達成	未達成	未達成	未達成	未達成	50.0% 達成
期待される成果	1-1) 50%の市の組織間連携会議で生活改善を理解	実施済	実施済	実施済	実施済	実施済	実施済	未実施	実施済	未実施	未実施	実施済	実施済	75.0% 達成
	2-1) PACOに取組む75%の集落でPACOを完成	4/6集落 66.7%	6/9集落 66.7%	6/7集落 85.7%	4/8集落 50.0%	10/11集落 90.9%	3/4集落 75.0%	2/4集落 50.0%	4/4集落 100.0%	4/4集落 100.0%	2/2集落 100.1%	4/4集落 100.0%	5/5集落 100.0%	54/68集落 79.4%
	2-2) 60%のPACO集落で市や組織と活動連携	4/4集落 100%	6/6集落 100%	6/6集落 100%	4/4集落 100%	10/10集落 100%	1/3集落 33.3%	2/2集落 100%	4/4集落 100%	3/4集落 75.0%	2/2集落 100%	4/4集落 100.0%	4/5集落 80.0%	50/54集落 92.5%
	2-3) 20%の集落でPACOを評価・更新	1集落	1集落	3集落	4集落	5集落	1集落	0集落	0集落	0集落	0集落	0集落	0集落	15集落
	3-1) 市計画で少なくとも3組織と連携	達成 (7組織)	達成 (14組織)	達成 (10組織)	達成 (7組織)	達成 (4組織)	達成 (6組織)	達成 (5組織)	達成 (12組織)	達成 (9組織)	達成 (9組織)	達成 (13組織)	達成 (15組織)	達成
	4-1) 市職員へ100%研修実施	33人 100%	44人 100%	33人 100%	11人 100%	99人 100%	22人 100%	88人 100%	33人 100%	22人 100%	33人 100%	22人 100%	66人 100%	46/46人 100%
	4-2) 研修受講の75%の職員がPJ活動を実践	33人 100%	44人 100%	33人 100%	11人 100%	89人 89.9%	0/2人 0%	7/8人 87.5%	33人 100%	0/2人 0%	33人 100%	22人 100%	66人 100%	41/46人 89.1%

### 3-2 実施プロセス

結論に総括して取りまとめ。

### 3-3 評価結果の要約

#### (1) 妥当性

妥当性：中程度

#	視点	評価
1	ニーズ	<ul style="list-style-type: none"> <li>エルサルバドルは、「プラン・クスカトラン」(2019-2024)を通じて、市民参加と地域関係者の連携を重要視している。</li> <li>本事業は、エルサルバドル政府の政策やニーズに対応するものと考えられる。</li> </ul>
2	優先度	<ul style="list-style-type: none"> <li>MINDELは「Plan Estrategico Institucional 2022-2024」において、開発方針を定めている。戦略の主な柱には、「領土管理のための人的・制度的能力の強化」、「脆弱な状況にある人々の権利行使の強化」などが含まれている。市民と地方自治体の能力開発は、最優先事項の一つであると考えられる。</li> <li>このように、本事業は MINDEL の優先課題と合致している。しかし、本調査では、MINDEL の優先順位付けの詳細が明確には確認できない。</li> </ul>
3	プロジェクト戦略とアプローチ	<ul style="list-style-type: none"> <li>本プロジェクトは、地域や自治体の能力を開発するモデルの確立を目指している。また、MINDEL の前身である FISDL の生活改善プロジェクトでの経験も参考に設計されている。</li> <li>このように、本プロジェクトのアプローチは効果的に設計・構造化されている。</li> </ul>

#### (2) 整合性

整合性：高い

#	視点	評価
1	日本の開発支援方針との関連	□ 日本の対エルサルバドル開発協力方針では、「自立的かつ持続的な開発の促進 エルサルバドル政府の取り組んでいる重要開発課題のうち、我が国は、同国の自立的かつ持続的な開発を促進するため、経済の活性化と雇用拡大を中核として支援を行うとともに、防災・環境保全に対する同国の取組への支援にも努める。」としており、本プロジェクトの自立的かつ持続的な取組みと合致している。
2	他のプロジェクトおよび国際規約などとの関連	□ 東部地域開発マスタープランは、地方行政において本事業と関係がある。また、JICA が実施した生活改善アプローチによる農村開発研修は、エルサルバドルの農村開発担当者の能力開発を支援するものであった。さらに先行する FISDL プロジェクトは、本事業の活動の基礎となっている。
3	SDG との関連	□ 地域住民と密接に関係するプロジェクトの性質上、T プロジェクトはいくつかのSDGs の目標に取り組んでおり、これらは以下の通りである。 目標 1：貧困の解消、目標 2：飢餓の撲滅、目標 3：健康と福祉 目標 5：ジェンダー平等、目標 6：清潔な水と衛生設備 目標 10：不平等の解消、目標 11：持続可能な都市とコミュニティ

### (3) 有効性

有効性：高い

#	視点	評価
1	プロジェクト目標の達成	□ プロジェクトの5つのアウトプットは、トレーニングの提供や組織の設立から始まり、プロジェクトの目的を達成するために論理的かつ時系列的に設計されている。
2	詳細プロジェクト設計	□ 本プロジェクトは、前回のプロジェクトに参加した FISDL（当時 C/P）、自治体、市民の経験に基づいて設計されている。 □ アウトプットの活動は、トレーニングを通じて得た知識やグッドプラクティス、自分たちのコミュニティでの実践的な経験、関係者間の調整によって支えられている。 □ したがって、このアプローチはプロジェクトにおいて適切に構造化されている。
3	他のプロジェクト、ドナーとの協力・連携	□ 対象自治体には現在進行中の同様の開発プロジェクトはありませんが、過去の知識や経験がプロジェクト実施にプラスの影響を与え続けています。
4	役割と責任	□ C/P と市役所の役割と責任は、現在では明確になっている。現場での活動のほとんどは、自治体によって計画・管理されている。
5	指標、モニタリングの適切さ	□ 指標は、プロジェクト実施の進捗状況や達成度を監視・評価するために適切なものであると考えられる。 □ ただし、指標の中には表現が不十分であるため、自明でないものもあり、評価作業には追加的な解釈が必要であることに留意する必要がある。
6	阻害要因	□ FISDL のカウンターパートの組織変更も大きな要因の一つである。 □ 2022 年には FISDL から市町村へのプロジェクト実施に関わる資金援助（5 万米ドル）が打ち切られた。このことは、自治体による現地活動にマイナスの影響を及ぼしている。 □ さらに COVID-19 についてもプロジェクト実施に大きな影響を及ぼした。

### (4) 効率性

効率性：中程度

#	視点	評価
1	因果関係	□ プロジェクトの目的を達成するために、各活動の因果関係が効率的に確立されている。プロジェクトの実施は、自治体やコミュニティの実体験を残すだけでなく、プロジェクトの関係機関に検証された開発モデルを確立することである。 □ このアプローチは、C/P の過去の経験や日本側の専門家の知見に基づくものである。
2	リソース・タイミング	□ 各分野のプロモーターは、自治体によっては配置されている。また、日本側は現地コンサルタントを派遣し、市町村を支援した。 □ 本プロジェクトでは、2018 年の事業開始時に 3 名の日本人専門家を投入し、事業組織の設立、事業文書・資料の作成、C/P や自治体への研修などを行った。これは他の類似プロジェクトと比較して大規模であったかもしれないが、本事業の複雑な性質を考慮すれば、本事業の基礎となるインプットは必要であったと思われる。 □ グループ 2 の自治体の実施進捗はグループ 1 の自治体よりも速いように見える。理由の一部は、2018 年度中に構築された強固な技術的基盤にあると思われる。また、C/P 側のラーニングカーブ効果も原因として考えられる。

### (5) インパクト

インパクト：ポジティブなインパクト。高い

#	視点	評価
1	上位目標達成の見通し	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 本プロジェクトの経験と実績によって、社会開発モデルの有効性を実証していると考えられる。これは対象市の他の集落でも効果的に適用が可能と考えられる。</li> <li>□ 今後の上位目標達成への見通しについては、適切な方法でタイムリーに適用されれば、エルサルバドル当局の継続的な努力により、目標を達成できると期待される。</li> </ul>
2	波及効果	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 本プロジェクトは、対象市のパイロット集落以外の集落にも影響を及ぼしている。また一部の集落は、自分たちの経験を他の集落に伝えようと考えている。</li> </ul>

(6) 持続性

持続性：中程度

#	視点	評価
1	政策・制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 4.1 「妥当性」にて検討した通り、本事業はエルサルバドル政府の現在の開発政策と整合的である。しかし、MINDEL が C/P に就任（2022 年 2 月）してからあまり時間が経過していないため、本事業のフォローアップに関する明確な戦略が確立されていない。</li> </ul>
2	組織	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 全ての対象市で 1 回以上の PACO が完了し、コミュニティとの組織も確立している。MINDEL がプロジェクトカウンターパートを引き継いでから時間が経過していないため（2022 年 2 月）、プロジェクトのフォローアップに関する明確な役割を定義することはできていない。</li> </ul>
3	技術	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ プロジェクトに参加した市職員や集落メンバーは、実務経験を積み、確かな実力を身につけている。また多くの自治体では、MC や MI といった必要な組織が設立されていることが確認されている。したがって、活動の継続に大きな問題はないと思われる。</li> </ul>
5	財政	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ エルサルバドル中央政府が本プロジェクト実施にかかる、市役所への財政支援を一部停止したため、プロジェクトの遂行に影響が出ている。</li> </ul>
6	総合評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 現在、ほとんどの市役所や集落はプロジェクト活動を継続する能力と意欲を持っているが、今後数年間の活動を支える要因にはまだ不確定要素がある。</li> <li>□ したがって、評価チームは、全体目標の達成に向けたいくつかの要因の不確実性を考慮し、プロジェクトの持続可能性は中程度であると結論づけた。</li> </ul>

3-4 結論

(1) プロジェクトが構築、実証した社会開発モデルの有効性と妥当性

- 本件“Modelo de Gestión Social”（社会開発モデル）は生活改善本邦研修に参加し大きな気づきを得た研修員のイニシアティブにより、日本の生活改善アプローチをベースにエルサルバドルの状況に最適化する形で開発されたものである。同モデルは同国の貧しい農村地域のコミュニティで最適に機能するようデザインされた、“Made in El Salvador”のモデルであると言える。
  - それは、身の回りにある利用可能な資源を使って住民の自助努力で生活を改善することを基本にするもので、非常に限られた予算しか持たないエルサルバドルの自治体と、もとより資金的余裕のない住民の置かれた状況とニーズに合致したアプローチであったと言える。
  - 今回対象となったコミュニティでは、上記生活改善アプローチ（EMV）の適用により、コミュニティ自身が小さいけれども具体的な成功体験を得ることで、そしてそれを積み重ねることで、住民とリーダーの意識が以下のように変革していった。
    - 「ないものねだり」から「あるもの探し」へ。
    - 政府（外部）への依存体質から、自分たちにはたくさんのことができるという自信へ変わっていった。
- そして、その変化のプロセスを目の当たりにした自治体関係者の意識もそれと並行して以下のように変革していった。
- 自治体職員の意識が変わった。（asistencialista（指導し援助を施す立場）から住民の努力への寄り添いへ）
  - 市長、議員等の政治的リーダー、政策決定者がその有効性に気づいて、支援者となっていった。
- 同モデルのもう一つのユニークな特徴は、生活改善アプローチ（EMV）を通じて変化した住民

の意識を集落のレベルで集約し、PACO（参加型集落開発計画）につなげ、その上で組織間連携会議、市民会議を形成して、PACOで提起された方向性を集約して市民憲章を作るように導いたこと。このプロセスを通じて、

- 集落において住民が自分たちで議論し方向性を定めてPACOを策定することにより、自分たちの必要とするものが住民とリーダーの中で明確になった。
- これにより外部からの干渉や誘導に影響されることなく、自分たち自身の発展プロセスをその主役として主体的にコントロールできるようになる。（gestion social）そしてそのことがまた、自尊心と自信の強化につながっている。
- また集落のリーダーはPACOを通じて、自分たちの主張に市役所や他の機関が耳を傾けて参考にし尊重してくれている（Se sienten tomado en cuenta.）と感じるようになっていく。

更に、この市民の声、ニーズとしての市民憲章をベースにしてEMVを伴った市開発計画を策定するプロセスを開始した自治体が出てきている。（DOM事業、FODES事業といった通常のインフラ予算事業に加えて生活改善アプローチ（EMV）による住民の自助努力事業も含めた開発計画）しかもコンサルタント委託ではなく、自治体職員と関係者の手で策定することを目指す。

- もう一つ本モデルの持つ重要なポイントは、政府にとって、限られた予算で多くのことができるという大きな魅力。（皮肉なことに、交付金が削減されたことにより、本アプローチの有効性、必要性が却って増大した。）
- これら対象市、集落でのGood Practiceは、本件対象地域外の市にも参考になる可能性がある。こうしたケースの紹介資料等の広報、経験共有の機会を持つ可能性があれば望ましい。

## (2) 本件モデルの有効性と、達成した成果をどう持続可能なものにするか

既述の通り、当該モデルはパイロット地域において地域社会と地方行政に顕著な正の変化を引き起こし、エルサルバドル固有のモデルとして極めて有効かつ妥当であるということが実証できたと考えられる。

ただし、現段階で市民憲章策定のレベルまで到達した自治体は限られ、多くの自治体が未だそのプロセスの途上にある。このような中で、今後プロジェクト終了までの5ヶ月間および終了後を通じて以下の努力を継続することが求められる。

- 市民憲章未達成の自治体については、今後MI、MCの設立と機能化を確実にした上で、市民憲章策定にまで到達する必要がある。
- 市民憲章策定済みの自治体については、これをベースに市開発計画（with EMV）策定にまで行くことが求められる。この点、Chilanga市がその作業を始めており、他の自治体にも参考になると考えられる。
- 他方、全ての自治体について今後本モデルが全ての集落に公平に適用されるよう努力を続ける必要がある。EMV未展開の集落、PACO未展開の集落への展開。

本モデルの対象地域での効果的な展開にあたり、プロジェクトで契約した4名のローカルコンサルタントの存在と貢献は非常に大きい。プロジェクト終了とともに彼らの契約も終了する。今後プロジェクト終了までの5ヶ月間で、彼らの支援なしでもETM（市技術チーム）その他関係者だけで本モデルの継続展開が可能になるよう最大限の措置を講じる必要がある。

他方、未だに本モデル適用の経験の浅い自治体を中心に、それでもコンサルタントの継続的な支援が一定期間必要と判断される場合は、何らかの手段でそれを可能にする必要がある。考えられる選択肢としては、

- 他の財政措置を探す。（他のドナー、MINDELによる契約の可能性も含め）
- いくつかの自治体が共同で契約する。
- 他の方法で技術的ギャップを埋める。（より経験豊富な対象市からの経験共有等。）

他方、本モデル展開の経験を豊富に積んだ稀有な人材であるこれらコンサルタントの知見は国家にとっての財産である。彼らの貴重な経験と知見が無駄にされることなく適正に活用されることが望まれる。

2020年以前には一定規模の交付金、および対象各市に年平均約5万ドルの生活改善アプローチ（EMV）展開活動資金が提供されていた。これが無くなった現在、対象各市は脆弱な限られた自主財源その他でカバーし、相当の努力をして本モデルを推進している。この点、何らかの財政措置の alternative があれば、より展開が容易になると考えられる。

2018年のプロジェクト開始当初から当事者として本件を推進してきた FISDL が2021年12月に解体となり、中央における本件の指導、調整体制が混乱したことはプロジェクトの最終段階に大きな影響を与えた。その後本件の主導権は MINDEL に移管されたが、そもそも組織的使命も予算的側面も異なる性格を与えられた両機関の間で、プロジェクトにおけるカウンターパートのとりまとめ機関としての MINDEL の位置づけや役割が明確にならないまま現在に至っている。

プロジェクト終了後の体制として、対象各市役所がその努力を継続発展させることが最重要であることは言うまでもないが、それをとりまとめて国として本件の成果を最大限に活用していく上で、MINDEL の存在は極めて重要でありその役割および対象各市役所との関係を明確にしておくことは必要不可欠である

### 3-5 提言

#### (1) プロジェクト期間中の提言

##### 【市レベル】

- 現段階で市民憲章策定のレベルまで到達した自治体は限られ、多くの自治体が未だそのプロセスの途上にある。このような中で、今後プロジェクト終了までの5ヶ月間および終了後を通じて以下の努力を継続することが求められる。
  - 市民憲章が未達成の市については、今後市民会議や組織間連携会議の設立と機能化を確実にした上で、市民憲章策定にまで到達する必要がある。
  - 市民憲章策定済みの市については、これをベースに市開発計画の策定まで行くことが求められる。この点、チランガ市がその作業を始めており、他の自治体にも参考になると考えられる。
  - 他方、全ての市について今後本モデルが全ての集落に公平に適用されるよう努力を続ける必要がある。（生活改善アプローチ（EMV）の未展開の集落、PACO 未展開の集落への展開）
- 本モデルの対象地域での効果的な展開にあたり、プロジェクトで契約した4名のローカルコンサルタントの存在と貢献は非常に大きい。プロジェクト終了とともに彼らの契約も終了する。今後プロジェクト終了までの5ヶ月間で、彼らの支援なしでも市の技術チームやその他関係者だけで本モデルの継続展開が可能になるよう最大限の措置を講じる必要がある。
- 他方、未だに本モデル適用の経験の浅い自治体を中心に、それでもコンサルタントの継続的な支援が一定期間必要と判断される場合は、何らかの手段でそれを可能にする必要がある。考えられる選択肢としては、
  - 他の財政措置を探す。（他のドナー、MINDEL による契約の可能性も含め）
  - いくつかの自治体が共同で契約する。
  - 他の方法で技術的ギャップを埋める。（より経験豊富な対象市からの経験共有等。）
- 他方、本モデル展開の経験を豊富に積んだ稀有な人材であるこれらコンサルタントの知見は国家にとっての財産である。彼らの貴重な経験と知見が無駄にされることなく将来にわたって適正に活用されることが望まれる。
- 2020年以前には一定規模の交付金、および対象各市に年平均約5万ドルの生活改善アプローチ関連活動資金が提供されていた。これが無くなった現在、対象各市は脆弱な限られた自主財源その他でカバーし、相当の努力をして本モデルを推進している。この点、何らかの財政措置の alternative があれば、より展開が容易になると考えられる。

##### 【国レベル】

- 本プロジェクトの成果を国レベルで最大化するためには、MINDEL の役割が極めて重要であり、これまで得られた成果を維持・拡大するために、各対象自治体との関係や役割を明確にするこ

とが不可欠である。例えば、以下のような選択肢が考えられる。

- 12 市間で生活改善アプローチを用いた社会開発モデルのネットワークまたはパートナーシップ設立の合意書を締結できるよう MINDEL が働きかける。
- 本モデル推進にあたって 12 市で何らかの支援の必要性が出てきた場合等、MINDEL がその内容に応じて他の機関やドナーとの橋渡し役を果たす。

12 市における社会開発モデルの実施状況をモニタリングすることが最も重要な点である。

## (2) プロジェクト終了後の提言

### 【市レベル】

- 本件対象の集落や市で得られた優良事例や経験は、国内の他の集落や市にとって参考にできる模範事例として役立つ可能性がある。こうした事例を集めて編纂、出版したり、ワークショップ等を通じて経験を共有する機会を設けることなどができれば有効と考えられる。
- プロジェクトで備上し対象市に寄り添って技術的助言指導を行ってきたローカルコンサルタントについて、特に社会開発モデルの全サイクル実施の経験が完了していない市については、プロジェクト終了後も一定期間、継続的な支援が必要となる場合もあるかもしれない。その場合に考えられる選択肢は以下の通り。
  - 彼らを雇うための代替資金を探す（他のドナー、MINDEL など）。
  - いくつかの市が共同で契約する。（Mancomunidad 形成等）
  - 他の方法で技術的なギャップを埋める（より経験豊富な市からの経験の共有など）。
- 9 月 7 日、8 日にサン・ミゲル市で開催された第 3 回半期評価会でも参加各市が活動の継続発展の意思を表明していたが、各市、集落はこの意思表明を守り、本件を通じて得られた成果や経験知見を活かして、これらの引き続き本モデル実施に係る努力を継続することが重要である。

### 【国レベル】

- 上段 4.3.1. 「残りのプロジェクト期間への提言」中の【国レベル】への提言については、全てプロジェクト終了後においても当てはまる。MINDEL にはこの点への対応が求められる。
  - 上記にも関連し、MINDEL には対象 12 市での「Modelo de Gestion Social（社会開発モデル）」の進捗についてフォローする。

## 3-6 教訓

### (1) 社会開発モデルの有効性と妥当性

#### <生活改善アプローチ（EMV）の有効性>

このモデルは、身の回りにある利用可能な資源を使って住民の自助努力で生活を改善することを基本とするもので、非常に限られた予算しか持たないエルサルバドルの自治体と、もとより資金的余裕のない住民の置かれた環境に最適なアプローチであったと言える。

今回対象となったコミュニティでは、上記生活改善アプローチの適用により、コミュニティ自身が小さいけれども具体的な成功体験を得ることで、そしてそれを積み重ねることで、住民とリーダーの意識が以下のように変革していった。

- 「ないものねだり」から「あるもの探し」へ。
- 政府（外部）への依存体質から、自分たちにはたくさんのことができるという自信へ変わっていった。

そして、その変化のプロセスを目の当たりにした自治体関係者の意識もそれと並行して以下のように変革していった。

- 自治体職員の意識が変わった。（asistencialista（指導し援助を施す立場）から住民の努力への寄り添いへ）
- 市長、議員等の政治的リーダー、政策決定者がその有効性に気づいて、支援者となっていった。

### <集落のニーズを市開発計画につなげるプロセスの有効性>

同モデルのもう一つのユニークな特徴は、生活改善アプローチを通じて変化した住民の意識を集落のレベルで集約し、PACO（参加型集落開発計画）につなげ、その上で組織間連携会議、市民会議を形成して、PACOで提起された方向性を集約して市民憲章を作るように導いたこと。

- 集落において住民が自分たちで議論し方向性を定めて PACO を策定することにより、自分たちの必要とするものが住民とリーダーの中で明確になった。
- これにより外部からの干渉や誘導に影響されることなく、自分たち自身の発展プロセスをその主役として主体的にコントロールできるようになる。(gestion social) そしてそのことがまた、自尊心と自信の強化につながっている。
- また集落のリーダーは PACO を通じて自分たちの主張に市役所や他の機関が耳を傾けて参考にし尊重してくれている(Se sienten tomado en cuenta.)と感じるようになっていく。

更に、この市民の声、ニーズとしての市民憲章をベースにして EMV を伴った市開発計画を策定するプロセスを開始した自治体が出てきている。(従来からのインフラ予算を伴った投資案件である DOM 事業や FODES 事業に加えて、市の予算を要しない生活改善アプローチ (EMV) による住民の自助努力事業も含めた開発計画) しかもコンサルタント委託ではなく、自治体職員と関係者の手で策定することを目指す。

### <政府にとって、限られた予算で多くのことができるという大きなメリット>

他の途上国の多くにも言えることであるが、エルサルバドルの地方政府予算の状況は非常に厳しい。特に本プロジェクトの対象地域である東部地域のような辺境の貧しい地域の自治体では自主財源も乏しい一方で、貧困と劣悪な生活環境にあえぐ地域住民のニーズは膨大である。

そうした中で、住民の自助努力を促進して地域で活用可能なリソースを使って生活の改善や地域の開発、社会インフラの整備を進めることを可能にする本モデルの適用は、これら弱小の自治体にとって予算的な観点からも非常に有効かつ魅力的であったと言える。実際対象市の市長を含めた多くの関係者から、こうした側面での本件の有効性、妥当性についての意見が聞かれた。

そういう意味で、トロラ市の市長が、本モデルは「少ない予算で大きな成果を出せる」というメリットがあるということを繰り返し述べられていたのは印象深い。

### (2) 地方開発のプログラムにおいて、住民が納得、確信することの重要性

従来の開発プログラム・事業では、多くの場合地域住民は裨益者、客体としての参加しか求められてこなかった。その結果、投資をしてもその成果が実際には使われない、維持管理が行き届かず持続可能性が担保できない案件も多くみられた。

これに対し、本モデルでは生活改善アプローチを通じて地域住民自身が自分たちの問題を自分たち自身で考え、議論し、納得して地域の課題を克服するプロセスを確立した。この最初のプロセスを大切にすることで、事業の成果は住民のニーズに直結するものとして最大限に活用されていると共に、その維持管理についても住民自身が主体的に担うという現象が普通に起きてきている。

さらに、本モデルでは生活改善アプローチを通じて意識変容を遂げた地域住民、リーダーが自分たちの集落の課題を話し合っ集落の開発計画 (PACO) を策定するようになっていく。これにより、地域住民、リーダーの中で自分たちのニーズがより明確かつロジカルなものに定着していった。この PACO 策定プロセスは、地域住民に、自分たち自身が自分たちの集落の開発の主役なのだという意識を植え付ける結果となった。

さらに、本モデルでは各集落の PACO を集約して市全体の開発の方向性を議論し決定していくプロセスも提供している。市の中で活動する関係省庁、NGO その他の組織を集めて域内の開発を議論しニーズに対応する組織間連携会議や、それに PACO を策定した集落の代表を加えて市の開発を議論する市民会議を設立。このメカニズムを使って PACO を集約する形で市全体の開発の方向性や市民のニーズを示した市民憲章を策定することになっている。こうして明らかになった市民の声、ニーズを反映する形で、現在対象各市では市開発計画策定に取り組んでいる。従来の市開発計画は市役所がコンサルタントに委託して策定することが多かったが、本モデルを通じて策定された市開発計画は、生活改善アプローチによって地域住民が自分たちで実施する事業 (行政

の予算がかからないものも含め)も盛り込んだ、地域住民の発案を反映した計画となっている。この結果、住民の関心が開発の主体として、そして自分たちのニーズ追求の手段として市開発計画とその実施状況の確認にも及ぶようになることが期待される。これは理想的な地域自治の姿であり、住民のエンパワメントを通じた地方ガバナンスの強化であると言える。

### (3) 地方開発のプログラムにおける行政側の意識変容の重要性

上述の通り、地方開発において地域住民、リーダーが開発の主役として意識変容を遂げることが重要なことは言うまでもないが、その成功のためには行政官の意識変容も必要不可欠である。その点本プログラムでは、上記集落内でのプロセスに寄り添った行政官の側も、住民の意識、姿勢の変容を目の当たりにすることで本モデルの有効性に気づき、住民の意見、ニーズを尊重しこれに寄り添うという変化を見せている。そしてこれにより住民と地方行政官の間に信頼関係、協働関係が生まれている。またこのプロセスを通じて市行政官が地域住民のニーズを的確に把握、理解できるようになっている。

地域住民の変化を行政官が尊重し、それを支えて寄り添うことが、このプロセスにおいては重要な促進要因であったということが言える。

他方、市長、議会といった政治的リーダー、政策決定者レベルが本モデルの役割と有効性について確信し、支援するようになった市が多くあらわれた。

市長や議員は従来より住民から多くの陳情を受けてきたが、本モデルが導入され上記のコミュニティの変化が現れてからは、そうした陳情が顕著に減っているという。むしろ住民が自分たち自身で進めている事業での相談や協力の模索という性格を持ったもの、そして本モデルに係る市長への感謝が伝えられることが多く、住民との関係が目覚ましく改善したという声が対象市の市長や議員から聞かれた。また PACO を通じて住民のニーズを把握してこれに的確に応えることが可能になったことは、彼ら政治的リーダーたちにとって支持を広げて再選につながる重要な要素となっているという声もあった。

当国の地方行政において市長の影響力は非常に大きい。そういう意味で、上記のプロセスを経て市長や議会が本モデルの有効性を確信し、支援に回ってくれることが、本モデルを通じた地域開発推進において極めて重要であったと言える。市長や議会といかに Win-Win の関係を築き、モデル推進のもう一方の主役になってもらえるようにするかが、こうしたモデルの実施において重要なカギを握っていると言える。

### (4) 本邦研修からエルサル化してプロジェクトとして展開するという方向性の有効性

社会開発モデルは、生活改善本邦研修に参加し大きな気づきを得た研修員のイニシアティブにより、日本の生活改善アプローチをエルサルバドルの状況に合わせて微調整して創出されたものである。同モデルは同国の貧しい農村地域のコミュニティで最適に機能するようエルサルバドル政府職員（当時）によってデザインされた、エルサルバドル固有のモデルであると言える。

このように本邦研修からの学びを研修員が自国に持ち帰り、最適化して適用、普及展開するという発展形態は、日本の協力、特に比較的小規模なスキームである本邦研修という協力の理想的な活用形態と考えられる。特に中南米地域のように協力の規模が限定され投入できる協力資源に限られる状況では、本邦研修の成果を最大限に活用、拡大し、これに寄り添う形でインパクトを最大化するという、本件協力が取った戦略は域内他国にも参考になるものと考えられる。そういう意味で、今後の対中南米協力の方向性を考える上で、一石を投ずるものとなりうる。