

ホンジュラス共和国

2023 年度 外部事後評価報告書

技術協力プロジェクト「金融包摂を通じた CCT 受給世帯の生活改善・生計向上
プロジェクト」

外部評価者：OPMAC 株式会社 三島光恵

0. 要旨

本事業は、ホンジュラスの対象市 5 市において、条件付現金給付制度（Conditional Cash Transfer: CCT、以下「CCT」という）受給世帯の家計管理能力の強化、金融サービスへのアクセス改善、生活改善・生計向上の技術向上を図り、それら成果をとりまとめたガイドラインを作成することにより、CCT 受給世帯の生活改善・生計向上を促進するモデルの構築を図り、もって同モデルの全国展開に向けた制度化に寄与するものである。本事業は、事前評価時に可能性が示唆されていた JICA 内外の事業との連携・調整は認められなかったものの、ホンジュラスの開発政策、開発ニーズ及び日本政府開発協力方針に合致し、且つ適切なロジックに基づき実施されたといえる。したがって、妥当性・整合性は高い。また、パイロット世帯における効果検証結果をガイドラインにまとめ、①家計管理強化、②貯蓄実践、③生計向上の 3 ステップから成る CCT 受給世帯の生活改善・生計向上を促進するモデル（Ahorro, Cuenta Financiera, Trabajo e Ingreso para la Vida Optimizada¹: ACTIVO、以下「ACTIVO モデル」という）を構築したことから、プロジェクト目標を計画どおりに達成した。一方で、構築された ACTIVO モデルの制度化に係る指標として挙げられた法令化・条例化の成果は認められず、上位目標の達成までは到達していないことから、有効性・インパクトはやや低い。事業費、実施期間ともに計画をやや上回ったものの、概ね計画通りであることから効率性は高い。本事業で発現した効果の継続について、法令化・条例化はなされなかったものの、参加金融機関における効果継続の土壌を築いた。例として、貧困層向け金融教育のアプローチ、金融サービス拡充の提案及び実施は、参加金融機関内における制度作りや新たな組織体制の発展につながり、技術面ではマイクロクレジットの運用向上の契機となった。また、財務面の深刻な懸念はなく、信用組合を中心に据えたカウンターパートとの後続案件も実施中であることから、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 「より良い生活のための貯蓄・口座・労働・収入」を意味する。

1. 事業の概要



事業位置図

(出典：評価者作成)



ラス・ベガス市の本事業受益者

(出典：評価者撮影)

1.1 事業の背景

ホンジュラスは中南米カリブ地域で最も貧困が深刻な国の一つであり、2023年の貧困率は64.1%（ホンジュラス国家統計局）、2023年~2024年の国連開発計画（UNDP）の人間開発指標は0.624であり、193カ国中世界138位と下位に位置している。世界銀行による近年のマクロ経済成長（2022年経済成長率4.0%²）が貧困削減に結び付いていない理由として、世界有数の治安の悪さ、気候変動の影響による自然災害の頻発、国民間の経済的格差等が挙げられる。こうした厳しい貧困状況や社会環境等から逃れるために、2018年及び2020年に北米への移民キャラバンが結成され、世界中の注目を浴びた。

かかる状況下、ホンジュラス政府は貧困削減施策として、1990年代からCCTを実施している。同制度の実施機関である社会統合副省は、最貧困層が給付金に依存することなく生計向上に取り組むための能力強化を重視していることから、本事業は「貧困層が自ら家計管理する能力を身に着けるとともに、金融サービスアクセスの改善（特に口座貯蓄の奨励）と家計を支える生活改善・生計向上の取り組みを進めることによって、貧困からの脱却が実現する」というCCTの卒業モデルとしてのセオリー（仮説）を前提に計画された。

1.2 事業の概要

本事業は、ホンジュラスの対象市5市において、CCT受給世帯の家計管理能力の強化、金融サービスへのアクセス改善、生活改善・生計向上の技術向上を図り、それら成果をとりまとめたガイドラインを作成することにより、CCT受給世帯の生活改善・生計向上を促進するACTIVOモデルの構築を図り、もって、同モデルの全国展開に向けた制度化に寄与するものである。

2 外務省ホンジュラス共和国基礎データ (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/honduras/data.html>)、2023年8月16日アクセス。

上位目標	CCT 受給世帯の生活改善・生計向上を促進するために構築されたモデルが全国展開に向けて制度化される。	
プロジェクト目標	CCT 受給世帯の生活改善・生計向上を促進するモデルが構築される。	
成果	成果 1	対象市の CCT 受給世帯の家計管理能力が強化される。
	成果 2	対象市の CCT 受給世帯の金融サービスへのアクセスが改善される。
	成果 3	対象市の CCT 受給世帯が、生活改善・生計向上に必要な技術を身につける。
	成果 4	成果 1～3 をとりまとめ、CCT 受給世帯の生活改善・生計向上を促進するためのガイドラインが作成される。
日本側の事業費	511 百万円	
事業期間	2015 年 2 月～2020 年 4 月 (うち延長期間：2020 年 2 月～2020 年 4 月)	
事業対象地域	都市部 1 市 (テグシガルパ市)、農村部 4 市 (ビジャ・デ・サンフランシスコ市、サン・ラファエル市、ラス・ベガス市、キミスタン市)	
実施機関	社会統合副省 (事前評価時は、社会統合副省の家族支援プログラムが担当。事後評価実施時は組織改編により、社会統合副省は社会開発省 (SEDESOL) となった。)	
その他相手国協力機関など	テグシガルパ市、ビジャ・デ・サンフランシスコ市、サン・ラファエル市、ラス・ベガス市、キミスタン市、参加金融機関	
わが国協力機関	(株) かいほつマネジメント・コンサルティング	
関連事業	【技術協力】 ホンジュラス国「地域に根差した金融包摂を通じた貧困削減プロジェクト」(2022 年 10 月 14 日～2027 年 11 月 30 日予定)	

2. 調査の概要

2.1 外部評価者

三島 光恵 (OPMAC 株式会社)

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：2023 年 9 月～2025 年 1 月

現地調査：2024年4月28日～5月13日³

2.3 評価の制約

本事業終了後の2022年の政権交代後、本事業のカウンターパートであった中央政府機関の社会統合副省は社会開発省として組織が大幅に改編され、人員体制も刷新された。本事業に関与した職員は事後評価時点では社会開発省に皆無の状況であった。社会開発省では本事業の成果であるACTIVOモデルの取り組みの継続はなく、新しい貧困削減プログラムに取り組んでいる⁴。実施当時の中央政府カウンターパートへのインタビューについては事後評価時点でコンタクトできインタビュー可能だったのは2名のみであった。各市政府側の関係者も体制が刷新されており、当時の関係者へインタビューできたのはテグシガルパ市2名とキミスタン市1名のみであった。参加金融機関は多数あり、関与度も様々であるため、特に本事業において積極的に活動を展開していた民間金融機関の農村開発銀行（BANRURAL）、エルガ（Elga）信用組合、タランガ（Talanga）信用組合を対象に調査を行った。

受益者調査対象者については、女性の年代、生計向上活動の種類、居住地域に偏りがないよう、中央政府あるいは市政府が保有する本事業のCCT対象者の記録があればそれを利用して選定する計画だったが、そのようなリストは存在しなかった。唯一の手掛かりとなったプロジェクト実施当時の活動の中でのエンドライン調査対象者リストの中からコンタクトでき、調査に協力を得られた方々に対して、受益者調査を実施しており、その範囲内での調査結果となっている。また治安の問題から受益者の居住地ではなく、市役所等の安全な場所に受益者を集めての調査となった。

3. 評価結果（レーティング：B⁵）

3.1 妥当性・整合性（レーティング：③⁶）

3.1.1 妥当性（レーティング：③）

3.1.1.1 開発政策との整合性

事前評価時のホンジュラス政府の国家ビジョンでは、目標の1つに「極度の貧困がなく、教育を享受し、健康的であり、安定した社会システムを有した国家」が掲げられ、国家計画では貧困問題の緩和と地域経済の活性化が謳われていた。これらの政策に基づき、1990年代から貧困世帯を対象とした条件付現金給付制度であるCCTプロ

³ 第二次現地調査については、第一次現地調査以降の5月～7月の間に現地補助員を通じて追加情報収集を行い、暫定的評価結果のフィードバックはオンラインにて実施した。

⁴ “Red Solidaria（連帯ネットワーク）”という貧困削減プログラムを実施中、貧困層をターゲットとして保健、教育、社会インフラ、生産活動プロジェクトの支援を行っている。同プログラム内でCCTを継続実施している。貧困層への金融包摂においては農村金庫（Caja Rural）等を通じた融資で貧困層の経済活動を支援している。URL: <https://redsolidaria.gob.hn/>（2024年8月15日アクセス）。農村金庫は本事業に参加しておらず、同プログラムとの参加金融機関は重なっていない。

⁵ A：「非常に高い」、B：「高い」、C：「一部課題がある」、D：「低い」

⁶ ④：「非常に高い」、③：「高い」、②：「やや低い」、①：「低い」

グラムを実施してきた。また、金融包摂に関し、金融規制・監督機関である国家銀行・保険委員会は金融包摂同盟（Alliance for Financial Inclusion : AFI⁷）に参加し、貧困層をターゲットとした低額の金融口座開設のための規制策定を促進しつつあった。また、中央政府の CCT プログラム「Bono 10Mil（ボノディエスマル）⁸」においても現金給付をキャッシュレス化・金融口座経由へと移行する動きがあった。

事後評価時では、国家戦略計画（2018 年～2022 年）において 6 つの戦略目標の一番目に「より焦点を絞った社会的投資の拡大と包括的かつ持続可能な経済成長を通じ、最貧困層の生活条件を改善すること」が掲げられていることを確認した。なお、事前評価時に述べられていた大統領直轄の家族支援プログラム（Programa de Asignación Familiar : PRAF）で実施していた Bono 10Mil は、本事業実施中において「Bono Vida Mejor（よりよい生活のための条件付き給付金）」という名称でプロジェクト実施中の 2014 年～2021 年まで引き続き実施されていた。

以上のことから、本事業は、事業計画から事業完了までのホンジュラスの開発政策と合致している。

3.1.1.2 開発ニーズとの整合性

事前評価時におけるホンジュラスの貧困状況は深刻であり、2011 年時点の貧困率は 61.9%、人間開発指数は 0.630 であり 187 カ国中 121 位、中南米諸国 33 カ国中 29 位と域内でも低位となっていた。ホンジュラスの経済は、コーヒー・バナナなど一次産品への依存度が高く、自然災害や国際市場の変動等の影響を受けやすい等、構造的に脆弱で、特に地方における産業は低迷している。こうした背景から、労働者の 70.7% はインフォーマルセクターに従事しており⁹、特に貧困層は、安定した職を得ることが困難となっている。近年、フォーマル金融アクセスが貧困層の状況を改善するための必要条件の 1 つだと認識されているが、信用不足が貧困層の金融アクセスを妨げてきた。

事後評価時においてもホンジュラスの貧困状況は厳しく、2023 年の貧困率は 64.1%（ホンジュラス国家統計局）と依然として高い比率である。2023～2024 年の人間開発指標においても 0.624 であり、193 カ国中世界 138 位と下位に位置している。ホンジュラスにおける貧困層のフォーマル金融アクセスの状況について、米州開発銀行（Inter-American Development Bank : IDB、以下「IDB」という。）の支援で作成された

⁷ 金融包摂同盟（Alliance for Financial Inclusion）は、80 カ国以上の途上国及び新興国の中央銀行や金融規制監督機関等からなる国際的なネットワークで、これらの国々で金融包摂を促進するための様々な取り組みが行われている。毎年グローバルポリシーフォーラムを開催しており、国家レベルでの戦略や政策において金融包摂を進めるための包括的な議論の場となっている。

⁸ 2010 年から開始された CCT プログラム。選定基準を満たした全国約 37 万世帯（家族計画プログラム（2013））に保健や教育についての条件を課して現金を支給していた。

⁹ URL アドレス <https://www.ilo.org/resource/article/trap-undeclared-employment-latin-america> (2024 年 10 月 15 日アクセス、ILO “The trap of undeclared employment in Latin America” 2013 年 9 月 30 日)。

報告書「グローバルマイクロスコープ 2020」によると、調査対象のアジア、東ヨーロッパ、ラテンアメリカ及びカリブ諸国、アフリカの 55 カ国中、ホンジュラスの金融包摂進展度は 26 位と評価されていた。他の中南米主要国 21 カ国との比較では 13 位とやや下位の方に位置していた。ホンジュラス政府は、2015 年に策定した国家金融包摂戦略 (ENIF) (2015~2021) 年に基づき、国家銀行保険委員会 (CNBS) 等が中心となって金融包摂を推進している。同戦略では、基礎口座 (Cuenta Basica) と呼ばれる口座維持費がかからず、低所得層でも保有しやすい口座の開設等を促すことで金融包摂を推進してきた。

以上のことから、本事業は貧困率が高止まりし、低所得者層の金融包摂への取り組みを推進してきたホンジュラスの開発ニーズと整合性がある。

3.1.1.3 事業計画やアプローチ等の適切さ

本事業では「より良い生活のための貯蓄・口座・労働・収入」(ACTIVO モデル) の実施モデルを構築し、実践することで貧困からの脱却をめざしていた (ACTIVO モデルの概要は図 1 を参照)。ACTIVO モデルをまず各対象地域でのパイロット世帯に適用、その適用結果を参考に徐々にモデルを改善しつつ、地域内で普及し、最終的には制度化して全国展開するというアプローチであった。

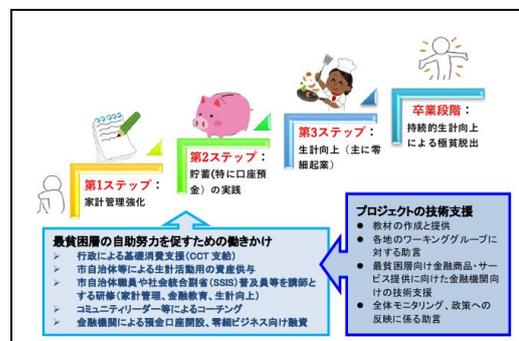


図 1 ACTIVO モデルの概要

出所：JICA 事業完了報告書 p. 1

「家計管理能力の開発→金融サービス利用→生計向上→貧困からの脱却」という仮説を検証し、効果的に実施する上での留意点を示すという事業計画は意義があったといえる。本事業は ACTIVO モデルの構築にあたっては統計分析手法を用いて効果を検証しつつ、モデルを精緻化し、調整しつつ進めて改善を重ねた点は、JICA の他の貧困削減プロジェクトの中で新しい取り組みであり、今後の他の類似業務の参照されるべき内容といえる。

本事業の実施に際しては、「ホンジュラス国『西部地域開発能力強化プロジェクト』(FOCAL)」(2006年9月~2010年10月)の教訓を参考に、CCT受給世帯の能力強化にあたり関係機関として市連合会を積極的に巻き込み、CCT受給世帯の現状把握のために参加型手法を活用したベースライン調査を行った。全国展開により得られた教訓をモデル改善に早期活用する、市連合会を関係機関として積極的に巻き込むといったアプローチは効率的な事業推進に加え、事業効果の持続性の観点からも有用であったとみられるが、実際にどの程度持続性に貢献したかは事後評価時のホンジュラス側関係者からのヒアリングでは検証できなかった。

3.1.2 整合性（レーティング：②）

3.1.2.1 日本の開発協力方針との整合性

事前評価時の我が国の対ホンジュラス国別援助方針では、地方の貧困削減に重点を置き、地方産業の発展とそのために必要な人材育成を実施することが示されていた。本事業は、貧困削減を長期的な目的に据え、それを促進するホンジュラス政府機関等の人材育成を中心とした技術協力であるため、国別援助方針が目指す地方の貧困削減に貢献するものである。また、金融包摂について、我が国は貧困層支援協議グループ（Consultative Group to Assist the Poor : CGAP¹⁰）への加盟、アジア太平洋経済協力（Asia Pacific Economic Cooperation : APEC）や G20 を通じて、金融包摂を促進する国際的な取り組みに参加している。さらに、JICA は、戦後の日本が、貧困からの脱却に貢献した生活改善運動の経験を活かし、ホンジュラス及び他中南米諸国において住民の主体性を重視した地域開発に取り組んできた。

以上のことから、本事業は計画時における日本の開発協力方針と整合している。

3.1.2.2 内的整合性

事前評価時には、JICA がこれまでホンジュラスで実施してきた住民主体の地域開発の実績及び関連する人的ネットワークとの連携や、本事業実施時に同地域で実施中であった「地方開発のための自治体能力強化プロジェクト（FOCAL2）」（2011年11月～2016年11月）及び「国家保健モデルに基づくプライマリーヘルスケア体制強化プロジェクト」（2013年4月～2018年4月）との連携可能性が示唆されていたが、事業実施中の具体的な連携は確認されなかった。

3.1.2.3 外的整合性

IDB、世界銀行、中米経済統合銀行は前述の Bono 10Mil の実施と制度強化を支援しており、同プログラム予算の約 9 割を融資していた。また、本事業実施にあたり IDB と情報交換をしつつ進められていたことが確認されたが、いずれの機関とも具体的な連携はなく、相乗効果の発現は特段取り上げるべき事項はなかった。本事業の貧困層の金融サービスアクセス向上及び経済活動の技術支援の取り組みは、国際的枠組みである SDGs の目標 1 「貧困をなくそう」のゴール達成に向け、直接貢献が見込まれるものであった。

本事業は、相手国の開発計画や開発ニーズと合致しており、本事業の計画における CCT 受給世帯の家計能力強化、金融サービスのアクセス改善、生活改善・生計向上の技術支援を

¹⁰ Consultative Group to Assist the Poor（貧困層支援協議グループ）。途上国の貧困層への金融アクセス確保を目指して設立された、金融包摂に関する研究・政策提言のための国際機関。1995年に世界銀行内に設立され、現在は世界銀行からある程度独立した機関となっている。CGAPには30以上の政府・援助機関と民間財団が参加している。日本は1997年からオブザーバー参加し、2000年からは正式参加している。

行うことにより、生活改善・生計向上促進のモデルを構築し、それを全国展開に向けて制度化するというロジックは適切であったことから、妥当性は高い。日本政府開発協力方針との整合性は認められる一方で、事前評価時に示唆されていた JICA 事業あるいは他ドナー事業との成果を一層向上させるような連携はなかったため、整合性はやや低い。

以上より、妥当性・整合性は高い。

3.2 有効性・インパクト¹¹（レーティング：②）

3.2.1 有効性

3.2.1.1 成果

完了時における成果の達成状況は、事業完了報告書（2020年4月）によると表1のとおり、プロジェクト終了時まで成果1～4すべてにおいて達成された。成果1について、対象市の CCT 受給世帯の家計管理能力強化（家計簿作成、緊急時資金における貯蓄活用、預金残高増加等）に関する、本事業の参加世帯グループ（処置群）と非参加グループ（非処置群）の比較の統計分析を行った結果、本事業の参加者世帯グループの家計能力強化への有効性が認められた。また、ACTIVO モデルに参加した CCT 受給世帯では、不要な支出を減らす、家計予算の見通しを立てる等の家計管理上の工夫が増えていることも統計分析の結果、明らかとなった。成果2について、本事業の活動に参加した対象市において、本事業参加金融機関が新しい金融商品サービス（女性の口座開設支援、開業支援融資、学資融資等）を開始したことから、金融サービスアクセス改善につながったとみなされる。また、本事業では貧困層の銀行口座の保有率や融資サービスのアクセスの改善について統計分析を行ったところ、ACTIVO モデルへの参加世帯グループと非参加世帯グループを比較した場合、参加世帯の金融商品の利用率が非参加世帯より高いことが認められた。成果3について、事業完了報告書によると ACTIVO モデルへの参加は、CCT 受給世帯に既存の経済活動の強化あるいは新規経済活動の開始を促しているという効果が統計分析結果では有意であったことが示されている。成果4について、成果1～3の検証結果と考察は CCT 受給世帯の生活改善・生計向上を促進するためのガイドラインへ反映され、活用されていたことが事後評価時点の関係者インタビューで確認された。

なお、プロジェクト関係者からのヒアリング及び JICA 提供資料の記録によると、プロジェクト前半のパイロット世帯へのモデル適用の活動時期は CCT 受給者を対象として開始していたが、パイロット世帯への適用後、各地域への普及のプロセスにおいて、家計管理研修等へ CCT 受給者以外の貧困層にも参加対象を広げていった。これは、CCT 受給者以外の参加希望者があったこと、2018年に CCT 受給が一時停止し

¹¹ 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。

たこと¹²等が影響していた。したがって受益世帯数の実績には CCT 受給者以外も含まれており、CCT 受給者世帯のみの実績を確認できなかったが、事業実施中に対象市のみならず対象市外にも広く研修実施を行って参加世帯数が相当数あったことをもって達成しているとみなされた。

表 1 成果の達成状況

成果	指標	実績（プロジェクト終了時）
成果 1：対象市の CCT 受給世帯の家計管理能力が強化される。	① 対象市の CCT 受給世帯のうち、2,000 世帯以上が家計管理研修を受講する。 ② 対象市の CCT 受給世帯のうち、1,000 世帯以上が家計簿などにより家計管理をする。	達成 ① 対象市では約 4 千世帯が家計管理研修を受け、対象市外も含めれば 9 千世帯程度が研修を受講している。 ② 対象 5 市の受講世帯のうち、2,500 世帯程度が家計簿等による家計管理を進めていると推計される。
成果 2：対象市の CCT 受給世帯の金融サービスへのアクセスが改善される。	① 対象市の CCT 受給世帯のうち、2,000 世帯以上が金融教育を受講する。 ② 金融機関等が実践した受給世帯向けの金融サービス提供の取り組み事例と数。 ③ 対象市の CCT 受給世帯のうち、1,000 世帯以上が金融口座を開設し、貯蓄を開始する。	達成 ① 対象市では、約 4 千世帯が金融教育を受けている。 ② 1,400 世帯程度は口座預金を持ち貯蓄していると目される。新たな金融商品数は 12 である。CCT 受給世帯向け金融教育に多くの金融機関が参加した。 ③ 上記のとおり。
成果 3：対象市 CCT 受給世帯が生活改善・生計向上に必要な技術を身に受ける。	① 対象市の受給世帯のうち、2,000 世帯以上が生活改善・生計向上のための研修を受講する。 ② 対象市の受給世帯のうち、1,000 世帯以上が生活改善・生計向上のための活動計画を策定する。	達成 ① 対象市では、約 4 千世帯が生計向上研修を受けている。 ② 2,300 世帯程度が生活改善・生計向上のための活動計画を持っていると推計される。
成果 4：成果 1～3 を取り纏め、CCT 受給世帯の生活改善・生計向上を促進するためのガイドラインが作成される。	CCT 受給世帯の生活改善・生計向上を促進する関係機関のためのガイドライン	達成 ACTIVO モデル運用ガイドラインとして既に作成済みであり、社会統合副省において公式化されている。

出所：JICA 事業完了報告書（2020 年 4 月）

3.2.1.2 プロジェクト目標達成度

プロジェクト目標で設定された指標は事業完了報告書によると、表 2 のとおり全て達成していた。表 1 で示した成果 1～3 によりモデルの有効性が検証され、住民による生活改善・生計向上のための活動を促進したことで、対象市では、約 2 千世帯が活動を開始していると推定されていた。また、各都市におけるパイロット結果（家計簿のフォーマット、研修実施のタイミング等）を反映したガイドラインが最終化された

¹² 受益者インタビューにおいても CCT 受給者とされていた人々の中で、プロジェクト実施当時、口座は開設したが交付金を受け取ってなかったという人々も何人か確認された。

ことで、社会統合副省による承認を達成した。

事後評価時点において、事業完了報告書及びヒアリングできた当時の各市の担当者からは、事業実施当時、対象各市において本事業の研修参加者に生活改善・生計向上支援を積極的に行っていたことが確認できた。また、定性調査における一部の CCT 受給対象者への調査では、本事業への参加が生活改善に貢献したとする意見が全体の 7 割以上であり、ホンジュラス側関係者（中央政府機関の元カウンターパートや参加金融機関）も本事業で構築したモデルは有効であったと評価している。

表 2 プロジェクト目標の達成度

プロジェクト目標	指標	実績（プロジェクト終了時）
CCT 受給世帯の生活改善・生計向上を促進するモデルが構築される。	① 対象市の CCT 受給世帯のうち、500 世帯以上が生活改善・生計向上のための活動を開始する。	達成 対象市では、約 2 千世帯が生活・生計向上のための活動を開始していると推定される。
	② 成果 4 のガイドラインが社会統合副省により承認される。	達成 ガイドラインは、社会統合副省副大臣が承認している。

出所：JICA 事業完了報告書（2020 年 4 月）

本事業では、様々な金融機関及びそれら機関の規制やモニタリングを行う中央政府機関である、国家銀行保険委員会 (CNBS) や国家協同組合監督委員会 (CONSUCOOP) 等もプロジェクトに巻き込んだ上で貧困層向けの金融教育を行うとともに、より低所得者層向けの金融サービス開発を支援したことが効果的なモデル構築に結びつき、貧困住民の行動変容、社会統合副省によるガイドラインの承認につながったといえる。

以上のことから、プロジェクト目標は達成されたとみなされる。

3.2.2 インパクト

3.2.2.1 上位目標達成度

本事業終了時の上位目標達成見込みと事後評価時点の上位目標達成度については、表 3 のとおりである。

表 3 上位目標の達成度

上位目標	指標	実績
CCT 受給世帯の生活改善・生計向上を促進するために構築されたモデルが全国展開に向けて制度化される。	① 構築されたモデルが法令もしくは条例として制定される。	プロジェクト終了時において、モデルは、CCT 卒業戦略の一環として、全国展開に着手されているとの報告だった。 事後評価調査では、国あるいは市政府の法令、条例の制定化の実績はなかった。
	② 構築されたモデルを実施するための予算が社会統合副省及び市・市連合会において確保される。	プロジェクト終了時において、対象 5 市では、2019 年度の予算措置がなされていた。 事後評価調査では、国レベルでは事業自体の継続がなく、市・市連合会における予算化及び実施は確認できなかった。

出所：JICA 事業完了報告書（2020 年 4 月）及び事後評価時の関係者インタビュー結果

プロジェクト終了直後においては、対象市において ACTIVO モデルの実施（家計管理強化及び生活向上支援）の継続に関連した予算化の動きがあったものの、2017年11月実施の選挙に伴う政権交代や新型コロナウイルス感染症の蔓延により、事後評価時点では予算化および実施の実態は確認されなかった。また、構築されたモデルが中央政府あるいは市政府において法令や条例として制定された例も確認されなかった。政権交代により政策の継続性が失われることは事前評価時にリスクとして挙げられており、事業終了時以前に中央政府や市政府における制度化の実現は難しいことが予想できたと考えられる。上位目標と指標については、プロジェクト実施中に達成可能性について再考する必要があったが、見直されていなかった。

以上より、上位目標は計画どおりの内容では達成されておらず、今後も達成される見込みはない。

コラム：定性調査結果

ACTIVO モデルの主な受益者である女性を中心にインタビューを実施し、同モデルを通じた生計向上や生活改善のための活動プロセスとその効果の検証を試みた。

- ▶ 調査の目的
対象市における同モデルを通じた生計向上や生活改善のための活動プロセスとその効果の検証。
- ▶ 調査対象地・人数
本事業対象の5市における主な受益者である CCT 受給者の女性を中心に計 69 名。
- ▶ 調査対象者の選定方法
実施担当コンサルタントにて記録していたエンドライン調査対象の CCT 対象者リストから参加者を募り、調査対象とした。
- ▶ 調査手法
時間的制約と全調査対象者は文字を書くことができ回答しやすいという点から、対象者を1カ所に集め、はじめに調査目的、質問事項に関する説明・意見交換等を行った上で、各自が質問回答を記載する方法を採用した。
- ▶ 主な調査項目
 - 1)研修内容に対する評価
 - 2)実施・関係機関の実施体制に関する評価
 - 3)研修内容の生活向上・生活改善へ効果の評価
- ▶ 調査結果におけるバイアスや解釈への留意点
調査対象者から率直な意見を聴取するため、回答の仕方に誤解がないよう努めた。質問の意図を十分説明し、回答が難しい場合は個別に回答の仕方について調査者が支援しつつ進めた。

<調査結果>

本事業は、まさに貧困層の女性という公平な社会参加から阻害される傾向にあるグループを主なターゲットとしていたことが、今次受益者調査結果から金融サービスアクセスの現状や本事業の効果・インパクトとして以下のことが判明した。

- 事業実施前後の銀行口座保有や融資アクセス状況
調査対象 69 名の内、金融機関の口座を保有している人数は 14 名と全体の 20%程度であった。事業実施中から実施後に金融機関の融資を受けている人は 2 名（3%）であった。本事業は CCT 受給者以外にも受益者が及んでおり、成果では受益者全体の 3 割以上口座を持って貯蓄を開始している

と推定されていたが、最貧困層が多く含まれるとみられる CCT 受給者に限定してみた場合は、口座保有率は低い可能性が示唆される。

● 家計管理及び生計向上研修の効果

本事業の研修内容は理解しやすく自分で実践できるものであったと回答した人々はほぼ全員であったが（64名、93%）、自分で生計向上活動を開始するのに十分であったと回答した人々は、それよりも少なくなり（50名、72%）、もっと研修を続けてほしかったというコメントがきかれた。

本事業の研修は生計向上に役立ったとする人々は多く（50名、72%）、生計向上への貢献があったとみなされた。しかし、始めた生計向上活動をその後継続しているという人々は全体の約半数へ下がった（38名、55%）。活動開始後に途中でコロナ感染拡大の影響を受け、ビジネスを辞めざるを得なかったというコメントが複数名からきかれた。

● 女性へのエンパワメントへの貢献

調査対象者から下記の声がきかれ、本事業は女性のエンパワメント推進に貢献したとみなされる。

- ✓ 家計管理の研修に参加した結果新しい知識が身について自信がついた。
- ✓ 現在の生活の中で、家計管理の仕方について多くのことを学んだ。
- ✓ どのように良き隣人、良い女性となり、良いコミュニティを形成するかを学び、女性としての尊さを感じている。
- ✓ 家計支出、収入の記録のつけかたを学んだことは非常に役立った。養鶏、食品販売の生計活動を始めた女性たちがいた。生計活動への投資は非常に役立っており、また貯蓄の仕方を学んだ。
- ✓ 男性のみが家計収入や生計活動を担当すると思っていたが、女性たちの意識が広がり、自分もパンを焼いて売ることになった。



写真1 家計管理研修テキストと受益者
(出典：評価者撮影)



写真2 サン・ラファエル市の本事業受益者
(出典：現地調査補助員撮影)



写真3 本事業受益者の生計活動例：化粧品等販売
(出典：本事業プロジェクトコーディネーター撮影)



写真4 本事業受益者の生計活動例：養鶏、食品販売
(出典：キミスタン市職員撮影)

3.2.2.2 その他、正負のインパクト

1) ジェンダー

本事業は女性を主な対象としている。受益者インタビューの結果（詳細はコラムを参照）、本事業の研修によって家計管理と収入を得るためのビジネス知識を身に付け、収入向上につながったとする事例がいくつか確認された。受益者の女性たちや関係者インタビューの結果から、プロジェクト活動を通じて参加した女性たちの意識改革や自信にもつながったことがきかれ、女性のエンパワメントに貢献したことが確認された（受益者コメントの詳細はコラムを参照）。

2) 公平な社会参加を阻害されている人々

Leave No One Behind（LNOB、誰一人取り残さない）の観点から考察すると、本事業は貧困層、その中でも特に女性に焦点をあて、公平な社会経済活動参加、金融サービスからとり残される傾向にある人々をターゲットとしており、プロジェクト関係者インタビュー、プロジェクト関連資料、受益者を対象としたインタビューからは、ターゲット層の社会経済活動の参加推進にインパクトがあったとみとめられる。

本事業の特筆すべき点は、主なターゲットである女性たちを中心に据えながらもターゲットを世帯単位で捉え、生計を共にする配偶者の研修参加を促したこと、また、複数関係機関を巻き込んで活動を実施したことで、ターゲット層への裨益をより確実にしたという点である。対象社会のアクターの行動を幅広く分析し、ターゲット層のみでなく、周囲の人々・機関も巻き込んで共に実施したことは、効果の発現とLNOBの推進に貢献したと考えられる。

3) 社会的システムや規範、人々のウェルビーイング、人権

本事業にて新たに貧困層向けの新規金融サービスの開発及び金融教育の機会が創出された。市政府関係者や受益者へのインタビューにて、このことが、ターゲットである貧困層の家計管理や貯蓄の重要性に関するマインドセット、お金の使い方等の生活の意識改革が促進されたとの意見が繰り返しあげられた。

CCT 受給者への金融サービスアクセス向上はまだ限定的であるとみられたが（詳細はコラム参照）、本事業では CCT 受給者以外の低所得者層も金融教育や生計向上支援の研修へ参加しており、これらの人々にも家計管理や貯蓄の重要性に対する意識向上、金融サービスアクセス改善といったインパクトがあったことが確認された。

4) 環境へのインパクト

本事業は、「JICA 環境社会配慮ガイドライン」（2010年4月公布）上、環境への望ましくない影響は最小限であると判断され、カテゴリ C に該当するとされた。事後評価調査においても本事業内容からはその状況に変わりがないとみなされた。

本事業のプロジェクト目標である CCT 受給世帯の生活改善・生計向上を促進するモデルの構築は達成された。一方で、構築された ACTIVO モデルの制度化における指標として挙げられた中央政府や市政府レベルでの法令化・条例化については、上位目標の達成まで到達していない。達成とならなかった主要因として、2022 年の政権交代の影響が挙げられる。その他のインパクトについては、貧困層に属する女性のエンパワメント、低所得者層に向けた家計管理及び小規模ビジネスの取り組みに係る意識改革、金融サービスアクセス向上の契機となったといえる。有効性は高いが中央・地方政府の法令・条例等の制度化は達成されなかったため、本事業の実施による効果発現は計画と比して一定程度しか確認できず、有効性・インパクトはやや低い。

3.3 効率性（レーティング：③）

3.3.1 投入

表 4 投入と実績

投入要素	計画	実績（事業完了時）
(1) 専門家派遣	短期 5 名 分野：総括/生活改善・生計向上、家計管理、金融アクセス ビジネス連携、業務調整/研修計画 (約 86 人月)	短期 12 名 分野：総括/生活改善・生計向上、家計管理/ジェンダー、インパクト評価、金融アクセス、ビジネス連携、業務調整/研修計画、等 (97.73 人月)
(2) 機材供与	プロジェクト実施に必要な機材	車両
(3) 第三国研修	記載なし	56 人
日本側の事業費合計	合計 507 百万円	合計 511 百万円
相手国の投入内容/事業費	カウンターパート配置、研修実施経費、必要な設備を備えたプロジェクト事務所	合計 988.6 万レンピーラ

出所：事業事前評価表、JICA 提供資料、事業完了報告書（2020 年 4 月）

3.3.1.1 投入要素

本事業の投入要素は上記表 4 のとおりである。専門家派遣については、計画の 5 名から 12 名に増加し、業務量も 11.73 人月増えた。専門家増員の理由は各分野専門家の人数を増加したこと、統計分析を担当するインパクト評価専門家をメンバーに加えていたことが影響した。実施中のニーズに応じて増加したものとみなされる。また 56 人と多くのカウンターパートが第三国研修を受けた。

3.3.1.2 事業費

事業費は計画 507 百万円に対し、実績 511 百万円（計画比 101%）となり、計画を少し上回った。事業費がやや上回った点については専門家の投入量（人・月）の増加が主な影響とみられる。

3.3.1.3 事業期間

事業期間は計画の 61 カ月（2015 年 1 月～2020 年 1 月）に対し、実績は 63 カ月（2015 年 2 月～2020 年 4 月）（計画比 103%）であり、計画を少し上回った。JICA 提供資料によると、2017 年 11 月実施のホンジュラス国政・市政同時選挙の影響により、第 2 期のコンサルタント契約履行期限が 2018 年 2 月 28 日から同年 7 月 6 日に変更され、プロジェクトの進捗に一部遅滞が生じた。この影響により第 3 期のコンサルタント契約期間終了は、当初計画の 2020 年 2 月上旬ではなく、2020 年 4 月 30 日までとなった。

以上より、効率性は高い。

3.4 持続性（レーティング：③）

3.4.1 制度・政策

「3.2.2 インパクト」で言及したとおり、ACTIVO モデルは、中央政府及び市レベルいずれにおいても法制化には至らず、また、コミュニティレベルにおいても同モデルの持続・発展状況に係る有効なケースは認められなかった。ただし、プロジェクトの文献調査及び関係者インタビューの結果、プロジェクト実施中から実施直後まで、市政府の開発計画（PDM）に本事業の取り組みが反映された旨が確認できた。

他方で、参加金融機関においては本事業での取り組みの継続性が認められた。一例として、国家協同組合監督委員会（CONSUCCOOP）では、協同組合が提供している基礎口座のオペレーション指針として、低所得者層も口座を開設しやすいような新サービス基準が取り入れられた。

以上、当初計画にあった中央政府や市政府における制度化はなされていないが、金融機関においては本事業活動に関連する制度・政策での持続性があると認められる。

3.4.2 組織・体制

2017 年 11 月の選挙に伴う政権交代により、社会統合副省は、社会開発省となり、本事業実施当時から組織体制に変更が生じている。事後評価時点において、社会開発省が本事業の活動を継続して実施している事実は確認できなかったが、中央政府では新たに Red Solidaria（連帯ネットワーク）という新たな貧困層向けの支援プログラムを立ち上げている。同プログラムでは、農村金庫や農業開発銀行等の公的金融機関を通じて、貧困層の生活改善のための起業資金の支援に取り組んでいる。

参加金融機関においては、本事業の成果を受けて、新たな金融商品サービス提供を行う組織体制が整備された。本事業の後続案件「ホンジュラス国地域に根差した金融包摂を通じた貧困削減プロジェクト」（2022 年 10 月から 5 年間で予定）では、信用組合を中心とした金融包摂と金融教育を通じた顧客の生計向上能力及び生計獲得手段の強化を目指した活動を行っており、今後もこうした組織体制の持続性は高い。また、エルガ信用組

会の小・零細企業支援ユニットなど、零細企業向けのマイクロクレジットの部署を設置し、組織体制を整備している参加金融機関も存在する。

以上、本事業で達成した貧困層向けの金融教育のアプローチと金融サービスの提案・実施は、参加金融機関における政策・制度への成果の反映、各機関内での新たな組織体制の構築につながっていることから、本事業効果の組織・体制面の継続性は高いといえる。

3.4.3 技術

本事業の ACTIVO モデルが中央政府や市政府において制度化されていないため、その意味でのこれらの組織の技術面の評価は困難である。しかし、本事業の成果は参加金融機関が新規開発した金融商品にて継続的に活用されており、本事業実施時に作成したマニュアル等は適宜アップデートされている。また、本事業の研修を通じて能力開発を試みたマイクロクレジットの運用能力については「ホンジュラス国地域に根差した金融包摂を通じた貧困削減プロジェクト」（2022年10月～2027年11月）においても技術支援が行われていることから、参加金融機関においての技術面の持続性は高いといえる。

3.4.4 財務

中央政府の CCT プログラムは現時点で減少傾向にあり、本事業実施中の CCT プログラムであった「よりよい生活のための条件付き給付金」の予算は、本事業開始時の 2015 年に 8.15 億レンピーラ（対 GDP 比 0.18%に相当）であったのが、本事業終了時の 2020 年には 2.39 億レンピーラ（対 GDP 比 0.04%に相当）へ大幅に減少した。背景には国家の厳しい財務状況があったとみられる。他方で、本事業で取り組んだ貧困層への金融包摂の成果活用は各金融機関にて継続されており、事後評価時点において深刻な財務問題はみられない。また、参加金融機関のマイクロクレジットの持続性については、参加金融機関の農村銀行、エルガ信用組合、タランガ信協組合等へヒアリングした結果、適切なタイミングで各機関から直接顧客へフォローアップを行っていることから、貸し倒れケースの割合を比較的強く抑えられていることが分かった。事後評価で調査対象とした本事業で支援した参加金融機関の低所得者層向けの新しい金融サービスについて財務面で深刻な課題は見受けられないため、持続性が認められる。

3.4.5 環境社会配慮

既存資料及び現地調査結果からは、持続性の観点から特段指摘すべき点はない。

3.4.6 リスクへの対応

政府の政権交代による影響は避けられなかったが、本事業では幅広い関係機関や住民参加を促したことで、参加金融機関において事業成果が継続されたこと点については、政権交代によって事業の成果がなくなるリスクによる影響を最小限に抑えることができたといえる。

上記のとおり、本事業において構築されたモデルが国の法令や市の条例として制度化されるには至らなかったものの、貧困層向けの金融教育のアプローチと金融サービスの充実を提案・実施したことで、参加金融機関における政策・制度への成果の反映、各機関内での新たな組織体制の発展につながったといえる。参加金融機関については事後評価時点では、技術・財務面でも深刻な懸念は存在せず、本事業の参加金融機関とともに、信用組合を中心に据えた後続案件も実施中である。

以上より、本事業で発現した効果の持続には、政策・制度について一部軽微な問題はあるが、改善・解決の見通しが高いといえる。本事業によって発現した効果の持続性は高い。

4. 結論及び教訓・提言

4.1 結論

本事業は、ホンジュラスの対象市5市において、CCT 受給世帯の家計管理能力の強化、金融サービスへのアクセス改善、生活改善・生計向上の技術向上を図り、それら成果をとりまとめたガイドラインを作成することにより、CCT 受給世帯の生活改善・生計向上を促進するモデルの構築を図り、もって同モデルの全国展開に向けた制度化に寄与するものである。本事業は、事前評価時に可能性が示唆されていた JICA 内外の事業との連携・調整は認められなかったものの、ホンジュラスの開発政策、開発ニーズ及び日本政府開発協力方針に合致し、且つ適切なロジックに基づき実施されたといえる。したがって、妥当性・整合性は高い。また、パイロット世帯における効果検証結果をガイドラインにまとめ、①家計管理強化、②貯蓄実践、③生計向上の3ステップから成る ACTIVO モデルを構築したことから、プロジェクト目標を計画どおりに達成した。一方で、構築されたモデルの制度化に係る指標として挙げられた法令化・条例化の成果は認められず、上位目標の達成までは到達していないことから、有効性・インパクトはやや低い。事業費、実施機関ともに計画よりやや上回ったものの概ね計画通りであることから効率性は高い。本事業で発現した効果の継続について、法令化・条例化はなされなかったものの、参加金融機関における効果継続の土壌を築いた。例として、貧困層向け金融教育のアプローチ、金融サービス拡充の提案及び実施は、参加金融機関内における制度作りや新たな組織体制の発展につながり、技術面ではマイクロクレジットの運用向上の契機となった。また、財務面の深刻な懸念はなく、信用組合を中心に据えたカウンターパートとの後続案件も実施中であることから、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 実施機関などへの提言

なし。

4.2.2 JICA への提言

なし。

4.3 教訓

(1) 貧困層支援の3ステップアプローチを踏まえた効果的計画策定における有用な検討事項

本事業の業務完了報告書では、他の貧困削減の類似プロジェクトに参考となる教訓として、①施策の全国展開、②市レベルの地方政府の実施体制の重要性、③「家計管理→金融サービス利用→生活向上」の3つのステップの重要性が挙げられていた。

①に関しては、ACTIVO モデルの適用範囲を対象5市以外にも拡大して展開したことにより、異なる条件下でモデル適用の結果を振り返ることが可能となり、全国展開する上でより有効な教訓が得られたと考えられる。

②に関しては、地方分権化が進んでいる各地域で円滑にモデルを展開するために、まずは市レベルで実施体制を確立することが重要だとされた。中央政府による諸施策を実施する役割を担う市レベルの地方政府がイニシアティブを発揮し、各市政府の本事業と関連する女性・貧困層支援政策の人員・資金等のリソースも利用しながら本事業は取り組まれていた。以上のように各市そして市連合も支援に巻き込んだ形で各地の実施体制を確立することは事業を円滑に進める上で必須であった。

③に関して、3つのステップのアプローチを適切なタイミングで同時並行的に実施することの重要性が指摘されていた。

以上に加え、モデルの有効性を統計的に検証し、検証結果を早期にモデル改善につなげるというプロジェクトマネジメントの在り方は、他の類似プロジェクトにも参考になりうる点である。

貧困層の金融包摂プロジェクトの準備段階においては、まず、どの機関のどのような制度化を通じて全国展開が確実に実施できるかを様々な角度から十分に検討することが肝要であった。中央政府機関、金融機関、市政府、コミュニティリーダー等様々な機関がアクターとして挙げられるが、どの機関、あるいはグループのどこを中心に据えて巻き込むかを、有効性・インパクトと持続性の観点から戦略的に考えることが重要である。貧困層支援における関係者分析を幅広く行い、必要に応じ他のアクターの参加も促すことで、鍵となる地方政府のキャパシティを補完できる体制を構築することが効果的であると考えられる。ACTIVO モデルの3つのステップのアプローチは、貧困削減においての多面的な制約（自助努力、金融アクセスの環境整備、生計手段の維持・発展）を同時に対処している点が注目すべき点であり、同様の考え方は他の類似プロジェクトのアプローチでも参考にすることで、より良い案件形成につながると考えられる。

(2) プロジェクトのアウトカムの制度化実現に向けたリスク要因のモニタリングと

PDMの見直し

本事業では上位目標にプロジェクトで構築された ACTIVO モデルの制度化（法令や条例の整備）が挙げられていたが、政権交代による組織改編や人事異動により、持続性が失われるリスクは事前評価時から指摘されていた。当該リスクは、実際に過去の中南米諸国のプロジェクトにおいて高い確率で発生していた。

発生確率の高いリスクについては、事業計画時に十分に検討し、可能な範囲でプロジェクトデザインに反映するとともに、実施中の重要モニタリング事項として強調した上でモニタリングシートに反映することが対策の一助と成り得る。本事業における当該リスクについては、プロジェクト実施中も重要事項として継続的にモニタリングし、事業計画を適宜見直しながらプロジェクトを推進し、それを記録として残して置くことが望ましかった。また、CCT 受給者を対象として始まった本事業は、それ以外の貧困層にも広がっており、貧困層のターゲティングを CCT 対象者のみとすることの難しさもあった。そのような状況も考慮して、プロジェクト終了後の持続性を担保する制度化についてはプロジェクト実施中に見直して、方向性を定めて上位目標の指標の見直しをしておくことは重要である。

一方で、本事業では、公的金融機関のみならず信用組合をはじめとする様々な民間金融機関も巻き込んで活動した結果、各金融機関にて ACTIVO モデルの概念が継承され、オペレーションに反映されたことが持続性の担保につながった。本事業ではプロジェクト終了時まで上位目標の見直しは行われなかったが、実施中の状況に鑑み、プロジェクト終了後の全国展開に向けて事業成果をどの機関を通じ、いかに残していくかという点について再検討し、PDMにて上位目標や実施活動の見直しを行うことも一案であった。

5. ノンスコア項目

5.1 適応・貢献

5.1.1 客観的な観点による評価

ACTIVO モデルの構築に際し統計分析を活用したことは、本事業にて実施した研修や支援の有効性を客観的に検証してプロジェクト関係者に示したことは説得力が高いものであり、また、検証結果を内容改善につなげたという点において有用なものであった。

5.2 付加価値・創造価値

事業関係者へのヒアリングの結果、本事業は最貧層へのフォーカス、民間を含めたマルチステークホルダーとの協働という視点で大きな成果を上げたことが示された。貧困の要因は、教育水準の低さ、生活手段の制約、公的機関や民間のあらゆる金融サービスアクセスへの制約等、多面的且つ複合的な要素が含まれている。本事業は、対象国の多様なアクター（中央政府機関、市政府、市政府連合、社会統合副省から業務委託された各地のコーディネーター、民間銀行や信用組合等の金融機関、NGO 等）を巻き込んで実施したことで、様々なイ

ンパクトの発現につながった。特に、参加金融機関にて ACTIVO モデルの概念が継承され、各種政策・制度の整備や新たな組織体制の発展につながったことは、持続性を担保するとともに、事業成果をどの機関を通じ、いかに残していくかという点を再考する契機ともなった。これらの成果・教訓は、今後の貧困層に対する金融包摂のより良い取り組みへの道筋を作ったといえる。

以上