

事業事前評価表

国際協力機構中南米部中米・カリブ課

1. 基本情報

(1) 国名：ホンジュラス共和国

(2) プロジェクトサイト／対象地域名:ホンジュラス共和国全土

案件名：

持続可能な開発に向けた透明性及び健全性向上プログラム・ローン
(Programme Loan to Improve Transparency and Integrity for Sustainable
Development)

L/A 調印日：2024年1月11日

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における行政管理セクター／ホンジュラスの開発の現状・課題及び
本事業の位置付け

ホンジュラス共和国（以下、当国）においては、行政管理セクターにおける不正腐敗と透明性不足が大きな課題となっている。世界腐敗認識指数（Corruption Perceptions Index）において当国は180か国中157位に位置し（Transparency International, 2022）、中南米地域ではベネズエラ、ハイチ、ニカラグアに次ぐ4番目の低さである。透明性に関してはオープン・利活用政府データ指標（Open-Useful-Reusable Government Data Index）において当国は0.16ポイントと中米諸国の平均0.36ポイントを大きく下回る（OECD, 2019）。政府の不正腐敗は公共事業における財政負担増となり、財政の透明性不足は外部からの資金調達の難しさとなって、当国政府による公共サービスの不足および質の低さに繋がっている。こうした公共サービスの不十分さは、当国における慢性的な貧困や治安悪化の要因ともなっており、それらは2021年に我が国が米国との対策連携を宣言した米国への非正規移民発生の根本原因となっている。特に、当国では地方分権化推進の一環で1990年に「地方自治体法」が施行され、自治体が多く行政サービスを提供する責任を担ったが、体制が脆弱な自治体が多い地方部においては不正腐敗や透明性不足による非効率的な公的支出がさらに発生しやすい環境にある。

このような状況下、2022年1月に就任したシオマラ・カストロ大統領は、政府の不正腐敗防止とガバナンス強化を喫緊の課題として、政府戦略計画（2022-2026）の第3章で、「腐敗と権力の乱用に対する戦い」を掲げ、汚職に対する戦いを中長期的に続けていく強い意志を示している。具体的には、政府戦略計画（2022-2026）にて、全ての戦略の大前提として、公平性に基づく民主主義国家の建設を通じた当国の発展を掲げ、新たに透明性及び汚職防止省（以下、「STLCC」

という。)を2022年4月新設して政策立案と実施にあたらせる考え。また、米州機構(OAS)主導で2016年1月~2020年1月に「ホンジュラスにおける腐敗と免責対策への支援ミッション」(以下、「MACCIH」)が実施され、その結果当国内で14件の訴訟が起こり、80名の閣僚、議員及びその他の政府関係者を含む133人が起訴されている(米国司法省)が、当国政府はMACCIHの調査結果を評価するとともに、MACCIHの継続を含む9つの政策措置を政府戦略計画(2022-2026)にて挙げ、不正腐敗防止とガバナンス強化に注力している(①公開情報アクセスに関する法律の承認と実施、②国家の腐敗防止システムの基礎を築くためのMACCIHの継続ならびに不処罰と腐敗に対する国際委員会の創設、③公的犯罪訴追への市民介入促進と刑法改革、④国家機関による汚職行為及び権利侵害に対する徹底的な調査実施、⑤透明性、倫理及び道德の確立と実施促進、⑥公共サービス関連法の改定、⑦高等裁判所と公共情報アクセス研究所の改革、⑧地方自治体及び国レベルでの社会監査の実施促進、⑨公的資金特に補助金の監査促進)。本事業で策定している政策アクションは、上記政策措置の⑤と⑧に該当している。

一方、当国の財政収支GDP比は2019年に0.1%の黒字であったが、コロナ禍の影響により2020年に▲4.6%に悪化、2021年には若干回復するも▲3.1%となっている(IMF2022年4月)。当国財務省によると、2020年に当国を襲ったハリケーン(ETA、IOTA)への対応や、国内情勢に不満を持ち不法移民になるも強制送還された人々がコロナ後に増加し、それに伴いアフターフォローとして行う職業訓練等への歳出が増え、2023年の資金ニーズは1,936百万USDとなる見込みであり、早急に資金調達する必要がある。このうち669百万USDを国外からの財政支援として見込んでおり、本事業への期待は大きい。

持続可能な開発に向けた透明性及び健全性向上プログラム・ローン(以下、「本事業」という。)は、透明性及び健全性向上に係る政策アクションを設定し当国が達成することで資金供与を行い、困難な財政状況にある当国政府の資金ニーズを埋め、政府の不正腐敗防止とガバナンス強化による透明性、信頼性の向上を図ることにより、当国の政治・社会の安定に繋がるものである。

(2) 行政管理セクター／ホンジュラスに対する我が国及びJICAの協力量針等と本事業の位置付け

我が国の対ホンジュラス共和国国別開発協力量針(2021年6月)における重点分野「地方開発」において協力プログラム「社会サービス強化プログラム」を位置づけており、地方開発への市民の関与や地方部の行政サービスの改善を促す政策アクションを設定している本事業は、同方針に合致している。また、対ホンジュラス共和国JICA国別分析ペーパー(2020年3月)においても、「質の高い社会サービスの普及」が開発課題と分析されている。更に、政府の透明性及び

信頼性の向上を目的とする本事業は、JICA のグローバルアジェンダ（課題別事業戦略）「12.ガバナンス」にも合致しており、財政支援を通じて不正腐敗防止とガバナンス強化による透明性、信頼性の向上に資するものであることから、SDGs ゴール 16「あらゆるレベルにおいて効果的で責任ある包括的な制度を構築する」に貢献し得るものである。

（3）他の援助機関の対応

- ・ IDB：「持続可能な開発に向けた透明性及び信頼性向上に対するプログラムローン」のフェーズ 1 を 2022 年に実施し、同年内に 195 百万ドルを貸付実行済。フェーズ 2 は 2024 年度実施予定。本借款はフェーズ 1 との協調融資である。
- ・ OECD：「包括的かつ効果的なガバナンスの発展に向けたガバナンス評価レポート 2022」の策定。策定にあたり EU による資金調達あり。
- ・ UNODC（United Nations Office on Drugs and Crime; 国連薬物・犯罪事務所）：透明性向上及び腐敗防止省(STLCC)が策定した「ホンジュラスの透明性と腐敗との闘いのための国家戦略(ENTAH)」への協力。
- ・ 韓国政府：統合財務管理システム（SIAFI）と相互接続可能な、調達・契約プロセス用ソフトウェアの贈与。

3. 事業概要

（1）事業概要

1）事業の目的

当国政府への財政支援を通じて、政治・行政の不正腐敗防止とガバナンス強化による透明性、信頼性の向上を図り、もって当国の政治・社会の安定及び開発努力の促進に寄与するもの。

2）事業内容

本事業は、汚職の温床となり得る不透明な公共調達システムと、予算・支出等に関連する公共情報の閉鎖性に焦点を当て、主として省庁横断的な公共調達プラットフォームシステム整備と公共情報のデジタル化・公開化を促進する一連の政策アクションを実施することで、当国政府の公共調達・予算執行・資金管理プロセスにおける透明性・効率性の向上、監査プロセスにおける監査体制の強化と市民参加の推進等を図り、それらを通じて上記目的の達成を目指すもの。

具体的には、以下を柱とする政策マトリクス（別添）を設定し、その達成状況を確認することにより、当国政府による主体的な取り組みの促進・改善の継続を図る。本事業は IDB との協調融資であり、IDB の政策マトリクスを活用し、コンポーネント 2 及び 3 において JICA 事業に関連した政策アクションが含まれる。

コンポーネント 1：マクロ経済の安定

コンポーネント 2：公開情報の透明性の確保

コンポーネント 3：公共機関に対する国民からの信頼性の向上

コンポーネント 4：開示情報の管理システムの強化

3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

ホンジュラス全国民

(2) 総事業費：133.9 億円（100 百万 USD 相当）

(3) 事業実施スケジュール（協力期間）：本事業は当国の 2023 年度（1 月開始）の財政支援を目的として実施されるものであり、2023 年 1 月以降の支出を対象とする必要があるため、レトロアクティブ条項を適用する。同条項の適用日は 2023 年 1 月 1 日とする。全ての政策アクション達成を確認していることから、一括貸付実行（2024 年 3 月を予定）をもって事業完了とする。

(4) 事業実施体制

1) 借入人：ホンジュラス共和国政府（El Gobierno de Honduras）

2) 事業実施機関：財務省（Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas：SEFIN）。政策アクションのモニタリングは、当国政府及び IDB と共に行う。また、JICA は特に上記技術協力における政策関係者へのインプット等において提言を行う。

(5) 他事業、他援助機関等との連携・役割分担

1) 我が国の援助活動：本事業は IDB の「持続可能な開発に向けた透明性及び信頼性向上に対するプログラムローン」（今次融資 195 百万 USD）との協調融資を予定している。

2) 他援助機関等の援助活動：IDB は同案件を同プログラムローンのフェーズ I と位置づけ、2022 年 12 月に貸付実行済みで、2024 年にフェーズ II を予定している（金額未定）。上記の通りモニタリングも IDB と連携して行う。

(6) 環境社会配慮

1) カテゴリ分類：C

2) カテゴリ分類の根拠：本事業は、「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」（2022 年 1 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るため。

(7) 横断的事項：なし

(8) ジェンダー分類：GI（S）（ジェンダー活動統合案件）

<分類理由>本案件は審査において、女性の社会参加のニーズを確認し、政策マトリクスと運用効果指標に政府行動計画に基づく女性向け研修を通じたインフラ事業への女性参加の拡大や女性が所有する中小企業の公共調達への参加率の向上を設定しており、女性の社会参加の促進に取り組むことを審査 MD にて合意しているため。

(9) その他特記事項：特になし

4. 事業効果

(1) 定量的効果

1) アウトカム（運用・効果指標）

下記のとおり。政策アクションからさらに派生し、本事業を行うことにより2年後にどのような効果が期待できるかという観点から設定。

なお下記のうち、1.~7.は IDB が、8.は JICA が設定した指標である。

| 指標名 | 基準値 (2022年11月実績値) | 目標値(2025年) 【事業完成2年後】 |
|--|----------------------|-------------------------|
| 1. 個人資産申告書を提出しない公務員の割合 (%) | 21 | 15 |
| 2. 予算執行に関する情報を公表する中央政府機関の数 (個) | 0 | 71 |
| 3. 中央政府機関による MapalInversiones (政府機関の予算計画、契約情報等が集約されているデータプラットフォーム) へのアクセス数 (回) | 0 | 1,100 |
| 4. 開かれた政府行動計画のコミットメント達成率 (%) | 14.81 | 24.81 |
| 5. 女性が代表を務める中小零細企業のうち、一般競争入札に参加した企業の割合 (%) | 42.9 | 45.0 |
| 6. 個人資産申告書の提出手続きに費やす平均コスト (ボゾナス・インピソラ/人) | 1,033 | 172 |
| 7. 金融情報機関に登録されている非政府組織の数 (個) | 15 | 200 |
| 8. 地域開発能力強化プロセス (FOCAL プロセス) に認定された自治体開発計画 (PDM) の数 | 255 | 266 |

(2) 定性的効果：政治・行政の不正腐敗防止とガバナンス強化による透明性、信頼性の向上

(3) 内部収益率：プログラム型借款のため内部収益率は算出しない。

5. 前提条件・外部条件

(1) 前提条件：特になし

(2) 外部条件：特になし

6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

パキスタン向け円借款「電力セクター改革プログラム」「電力セクター改革プログラム(II)」(評価年度：2017年度)の事後評価等において、開発政策借款で提示された政策アクションを具体的に支援するために、JICAが開発政策借款の供与と並行して特定の分野について技術協力を組み合わせて実施することによって、より実効的な政策改善・改革につなげることができると指摘されている。上記教訓を踏まえ、本事業においても、行政セクターにおいて提示する政策アクションの着実な実行を支援するため、同分野の既往技術協力と組み合わせて実施することにより、政策改善・改革の実効性確保を図っている。既往協力との連携の詳細は3.(5)を参照。

7. 評価結果

本事業は、当国の開発課題・開発政策並びに我が国及びJICAの協力量針・分析に合致し、財政支援を通じて不正腐敗防止とガバナンス強化による透明性、信頼性の向上に資するものであり、SDGsゴール16「あらゆるレベルにおいて効果的で責任ある包括的な制度を構築する」に貢献すると考えられることから、事業の実施を支援する必要性は高い。

8. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる指標

4. のとおり。

(2) 今後の評価スケジュール

事業完成2年後 事後評価

以上

別添資料 持続可能な開発に向けた透明性及び健全性向上プログラム・ローン政策マトリクス

持続可能な開発に向けた透明性及び健全性向上プログラム・ローン
政策マトリクス

本政策マトリクスの目的： (i) 透明性の向上 (ii)信頼性の向上 (iii) 管理システムの効率性強化

| 政策課題 | 政策アクション | 達成確認方法 | 関連機関 |
|-------------------------|---|---|-------------|
| マトリクスの目的と合致したマクロ経済状況の維持 | 1.1 この政策マトリクスと政策計画等の目的と合致する経済的枠組みを維持する。 | ディスバース申請時に IDB とホンジュラス財務省（SEFIN）によって実施されるマクロ経済状況評価 | SEFIN と IDB |
| 公開情報の透明性の確保 | 2.1 オンラインデータの可視化及び技術ツールの設計と適用による予算・公的支出の透明性を促進する。 | IDB とホンジュラス政府との間で締結された、MapaInversiones プラットフォームの使用と管理に関する協定 ^{*1} の写し ^{*1} 本協定は、ホンジュラスの世銀代表の署名を承認するため、本文は IDB 法務部によって検討されている。 | SEFIN |

| | | |
|---|--|---------------------------------------|
| <p>2.2 財務省（SEFIN）、透明性向上及び腐敗防止省（STLCC）、国家資産総局との組織間協定を通じて、予算分類と財・サービスの単一カタログ間の整合性を確保し、公的財政と調達システムを強化する。</p> | <p>組織間協定署名版の写し</p> | <p>SEFIN と ONCAE （国家調達・契約基準室）</p> |
| <p>2.3 特定の財政リスク（公的企業、地方自治体、官民協定、訴訟、保証と担保、自然災害）分析を予算に統合し、公的財政管理を改善する。</p> | <p>2023 年予算案の付属書類である「Fiscal Contingencies Report」</p> | <p>SEFIN</p> |
| <p>2.4 298 の自治体情報を情報公開推進協会（IAIP）の透明性ポータルに取り込むことでの透明性を向上させる。</p> | <p>第 4 次開かれた政府行動計画コミットメント No.2 に基づき 298 の自治体設立について書かれたレポートの写し。</p> | <p>DGSC（公務員総局）</p> |
| <p>2.5 事業者による飲料水と衛生の規制情報システム（SIRAPS）の指標を組み入れた一般規制の草案の作成を通じて、飲料水と衛生分野の透明性を促進する。</p> | <p>一般規制案の写し</p> | <p>ERSAPS（水・衛生サービス規制局）</p> |

| | | | |
|-----------------------|--|---|-------------|
| | 2.6 気候変動対策への適応のため、予算支出を明らかにし、公表することにより、透明性を促進する。 | 気候変動対策への適応にかかる支出を分析したレポートである「Análisis del Marcaje de Presupuesto General de la República, Cambio Climático」 | SEFIN |
| | 2.7 インフラ運輸交通省(SIT)が G20 原則 6 番の概念について理解し、従うことにより、G20 の質の高いインフラ投資の実現を促進する。 | SIT が質高インフラ投資の実現にコミットすることを示した SEFIN からのレター | SEFIN と SIT |
| 公共に対する信頼性と開かれた政府政策の強化 | 3.1 透明性及び腐敗防止省 (STLCC) の設立により、公的・私的機能を行使し、汚職を防止・撲滅する。 | STLCC の設立を定める Decreto Ejecutivo PCM 052022 の写し | STLCC |
| | 3.2 開かれた政府同盟の元、ジェンダーや先住民の問題を含め、市民社会と協議のうえ、第 5 次行動計画の共創プロセスを開始し、開かれた国家の実現を促進する。 | 第 5 次行動計画策定にかかる作業計画 | STLCC |

| | | |
|---|---|--------------|
| <p>3.3 第 4 次開かれた政府行動計画コミットメント No.11「道路インフラプロジェクト、公共事業及び緩和事業における女性参加とエンパワーメント」に基づき、労働証明書の取得を目指した研修を通じて、インフラ事業に携わる女性の参加拡大を推進する。(公共調達プロセスの枠組みに準ずること)</p> | <p>第 4 次開かれた政府行動計画コミットメント No.11 に基づき実施された女性向け研修プログラムにかかる報告書</p> | <p>STLCC</p> |
| <p>3.4 公共団体と市民社会の間の組織間協力と、技術調整のための枠組み合意による汚職の防止と管理のための戦略的提携を形成する。</p> | <p>組織間協力と技術調整のための枠組み合意の写し</p> | <p>STLCC</p> |
| <p>3.5 公務員改革法案を作成し、公務員雇用における透明性と誠実さを促進する。</p> | <p>公務員改革法案</p> | <p>DGSC</p> |

| | | | |
|------------------------------|--|--|---------------------|
| | <p>3.6 ガバナンス・司法・地方分権省のウェブサイトに、地域開発能力強化プロセス(FOCAL プロセス)に認定された自治体開発計画 (PDM) を 86%以上の自治体が公開し、FOCAL プロセスの活用を通じた PDM 策定と、自治体の透明性を向上させる。</p> | <p>86%以上の自治体が PDM を公開していることを示した SEFIN からのレター</p> | <p>SEFIN と SGJD</p> |
| | <p>3.7 対象となる 6 つの自治体のうち、1 つ以上の自治体が社会監査もしくは、参加型予算編成*2の実施検討を開始し、進捗報告書が提出されることで、市民参加によって地方行政の透明性が向上し、説明責任が強化される。 *2 参加型予算編成は、市町村法人が承認し、公開協議会を通じて公表された予算に基づいている。</p> | <p>各自治体における社会監査もしくは参加型予算編成の実施検討を示した SEFIN からのレター</p> | <p>SEFIN と SGJD</p> |
| <p>開示情報の管理システムの強化</p> | <p>4.1 収入、資産、負債に関する宣誓申告のデジタル管理のためのプラットフォーム設計と普及を通じ、公共インテグリティを強化する。</p> | <p>以下 4 つの写し (1) 上級会計裁判所 (TSC) と IDB の間で署名された、収入、資産、負債の宣誓申告システムを使用するためのライセンスが譲渡されるライセンス契約。</p> | <p>TSC (会計検査院)</p> |

| | | | |
|--|---|--|-------------------------|
| | | <p>(2) TSC がクラウド を使用してコンピューター システムを管理すること、パイロット テストを実施することを決定した 2022 年 2 月 22 日に開催された TSC No. 3/2022 会議セッションを証明するもの</p> <p>(3) 2022 年 2 月 7 日付け TSC No. 0862022GI-TSC (治安判事に宛てたパイロットテストの実施を要求する TSC の IT マネージャーからの覚書)</p> <p>(4) 所得、資産および負債の宣誓申告のデジタル管理システムのパイロットテストを実施する組織のための準備活動を説明した TSC による報告書。</p> | |
| | <p>4.2 MARCI (公共資源の制度的内部統制のための指導枠組み) の承認により国家行政機関の内部監査体制を強化する。</p> | <p>交付済み MARCI の写し</p> | <p>TSC</p> |
| | <p>4.3 非営利団体におけるマネーロンダリング及びテロ資金調達 (ML/FT) リスクの特定と評価を行う。(実施措置を伴う行動計画を含む)</p> | <p>行動計画分析の写し</p> | <p>CNBS (全国銀行保険委員会)</p> |

| | | |
|--|---|---------------------|
| <p>4.4 最終受益者の単一登録制度の創設を含む草案の作成を通じて、企業の透明性を促進する。</p> | <p>最終受益者の単一登録制度を含む法律案</p> | <p>CNBS</p> |
| <p>4.5 指定非金融業者・職業専門家（DNFBP）のマネーロンダリング及びテロ資金調達（ML/FT）リスクのセクター別評価を行う。（実施措置を伴う行動計画の提案を含む）</p> | <p>実施措置を伴う行動計画案を含むマネーロンダリング及びテロ資金調達リスクのセクター別評価分析（第一稿）</p> | <p>CNBS</p> |
| <p>4.6 OECD を事務局とする 税務行政執行共助条約（CAAM）への加入を通じて、歳入徴収機関間の税務に関する情報交換と協力を促進する。</p> | <p>署名版 CAAM の写し</p> | <p>TAS（税管理サービス）</p> |