

2019 年度案件別外部事後評価：
パッケージⅢ-4（モザンビーク・ホンジュラス）

令和 2 年 11 月
(2020 年)

独立行政法人
国際協力機構（JICA）

株式会社グローバル・グループ 21 ジャパン

評価
JR
20-33

本評価結果の位置づけ

本報告書は、より客観性のある立場で評価を実施するために、外部評価者に委託した結果を取り纏めたものです。本報告書に示されているさまざまな見解・提言等は必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

また、本報告書を国際協力機構のウェブサイトに掲載するにあたり、体裁面の微修正等を行うことがあります。

なお、外部評価者とJICAあるいは相手国政府側の事業実施主体等の見解が異なる部分に関しては、JICAあるいは相手国政府側の事業実施主体等のコメントとして評価結果の最後に記載することがあります。

本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可なく、転載できません。

0. 要旨

本事業は、モザンビークの首都マプト市において、既存のマプト医療従事者養成学校（*Instituto de Ciências de Saúde de Maputo*、以下「ICSM」という）に加え、同市インフレネ地区に新たな医療従事者養成学校（以下、「ICSI」という）を建設し、教育用機材を整備することにより、医療従事者の養成環境の改善を図り、もって適正な技術を有する医療従事者の拡充を通じた保健医療サービスの質の改善に寄与することを目的に実施された。医療従事者の不足が深刻な同国において、保健人材の育成は事前評価時、事後評価時ともに重要課題であり、本事業は開発政策及びニーズとの整合性が高い。また、保健分野の支援を重視する計画時の日本の援助政策とも合致することから、本事業の妥当性は高いと言える。事業スコープはほぼ計画通り実現し、事業費、事業期間とも計画内に収まっており、効率性は高い。計画時に設定された運用効果指標に関しては、2019年のICSIにおける歯科技師及び機材メンテナンス技師の卒業生数は目標を達成し、ICSIとICSMにおける教室数あたり開講クラス数も大きく改善された。しかしながら、保健省が「教育の質の改善」という政策に基づき、クラス数の絞り込みやクラス当たりの学生数の削減を推進していることから、1クラス30名を前提に計画された本事業の施設が十分に活用されておらず、ICSI及びICSM全体の卒業生数は計画に達していない。よって、本事業の有効性・インパクトは中程度と判断される。また、運営・維持管理については、制度・体制面、技術面、財務面、運営・維持管理状況のいずれにも一部課題が見られ、教員の継続的なトレーニングや、恒常的な予算不足を解消し、実習材料や消耗品の確保、井戸水の滅菌装置の設置、インターネットの接続等に対処することが望まれることから、持続性は中程度と判断される。以上より、本事業の評価は高いと言える。

1. 事業の概要



事業位置図



建設された講堂、左は給水塔

1.1 事業の背景

モザンビークの保健医療システムは極めて脆弱な状況にあり、その一つの要因として挙げられるのは深刻な保健人材の不足だった。内戦終了後の1990年代前半から、モザンビーク政府が保健人材養成を継続的に進めてきた結果、2000年から2010年の10年間で保健人材の数は2倍以上に増加し、医師、看護師、助産師の人口に対する割合は、2010年において10万人あたり46人となり¹、2015年には65人にまで向上すると予想されていた。しかしながら、世界保健機関（WHO）が奨励する人口10万人あたり230人のレベルを達成するにはほど遠く、保健サービス網のさらなる拡張とそれに必要な保健人材の増員が大きな課題となっていた。

保健人材養成機関のうち、主に中級レベルの人材を養成している医療従事者養成学校（*Instituto Ciências de Saúde*、以下「ICS」という）は全国の主要4都市（マプト、ベイラ、ナンブラ、キリマネ）にあったが、マプト市にあるICSMは全国でも大規模な施設であった。しかしながら、上級医療従事者養成学校（*Instituto Superior de Ciências de Saúde*、以下「ISCISA」という）が2004年に同施設を共用するようになってからは、千人以上の学生数に対して、わずか6教室と実技演習室、生物化学演習室ならびにPC室で運営されており、著しく施設、機材が不足した状況にあった。また、施設の制約から実習重視の教育の実施ができず、教育の質の問題にも影響を与えていた²。

このような背景のもと、モザンビーク政府は我が国に対して、中級医療従事者の養成を改善、強化するために、マプト市インフレネ地区に新たにICSIを建設するとともに、必要な機材を調達する支援を要請し、本事業が実施されることとなった。

1.2 事業概要

マプト市にICSIを建設し、教育用機材を整備することにより、医療従事者の養成環境の改善を図り、もって適正な技術を有する医療従事者の拡充を通じた保健医療サービスの質の改善に寄与する。

供与限度額/実績額	(詳細設計) 84百万円/83百万円 (本体) 2,071百万円/2,069百万円
交換公文締結/贈与契約締結	(詳細設計) 2014年1月/2014年1月 (本体) 2014年6月/2014年6月 (追加贈与) 2015年7月/2015年7月
実施機関	保健省
事業完成	2016年7月
事業対象地域	マプト市インフレネ地区
案件従事者	本体施工業者
	大日本土木株式会社

¹ モザンビーク保健省「保健セクターレビュー2012」参照。

² JICA他「マプト市医療従事者養成学校建設計画準備調査報告書」2014年1月参照。

	機材調達	日世貿易株式会社
	コンサルタント	株式会社マツダコンサルタンツ/ インテムコンサルティング株式会社 (JV)
	協力準備調査	2013年2月～2014年1月
	関連事業	<ul style="list-style-type: none"> ・ 保健人材養成機関教員強化プロジェクト (2012年～2016年) ・ 保健人材指導・実践能力強化プロジェクト (2016年～2019年) ・ 保健人材養成機関施設及び機材拡充計画 (2008年G/A 締結) ・ JICA ボランティア (JOCV) 派遣 (2013年～)

2. 調査の概要

2.1 外部評価者

澤井 克紀 (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15日～2月6日

2.3 評価の制約

本事業のインパクトである「保健医療サービスの質の改善」については「患者の満足度」に帰着されるものとして患者へのインタビューによる定性調査を試みたが、臨床についての関心は高いものの、広義での保健医療サービスについての意味あるインタビューに限界があった。³

3. 評価結果 (レーティング：B⁴)

3.1 妥当性 (レーティング：③⁵)

3.1.1 開発政策との整合性

本事業の計画時におけるモザンビーク「国家開発計画」(2010～2014)において、「人間社会開発」は包括的な経済成長と貧困削減のための主要課題の一つに位置付けられていた。また、保健分野の基本計画である「保健分野戦略計画」(*Plano Estrategico do Sector Saúde*、

³ 「保健医療サービスの質」は、臨床に携わる立場、事務管理の立場、患者の立場とそれぞれに期待するものが異なる可能性はあるが、富田によれば、医療の質(=診療の質)とサービスの質(=患者満足(対人関係や快適性含む))に整理され、医療の質が上があれば患者満足度も上がると考えられるとしている。ただし、患者のニーズは多様であることにも留意が必要である。(富田健司「医療の質とサービスの質」同志社商学第63巻第1・2号 2011年7月参照)

⁴ A：「非常に高い」、B：「高い」、C：「一部課題がある」、D：「低い」

⁵ ③：「高い」、②：「中程度」、①：「低い」

以下「PESS」という) (2013～2017) では、「人材開発」を保健分野の重点課題に位置付けるとともに、「国家保健人材開発計画」(2008～2015) においては、国民保健サービスの組織化、全レベルでのマネジメント能力の向上、スタッフの配属・動機づけ・定着の改善、初期教育・卒後訓練・現職教育のネットワークの拡充の 4 つの目標が掲げられた。このうち初期教育に関して期待される活動内容の一つとして、本事業に該当する ICSI 建設計画が含まれていた。

事後評価時においても、「政府 5 カ年計画」(2015～2019) における優先課題 2 で「人材及び社会資本の開発」を挙げており、その戦略目標の一つとして、保健分野へのアクセス及び質の改善、各種疾病の減少を謳っている。そのために、医療従事者を増やし、国民保健サービスを提供するとしているが、この政策は、「国家開発戦略」(2015～2035) においても確認できる。この上位政策を受けて更新された PESS (2014～2019) では、脆弱な保健医療という大きな課題に取り組む重要な柱として、「より良い保健サービス」と「改革の実践」を掲げ、保健セクターへのアクセスと利用増、人材の質の改善、不均衡の是正等 7 つの目標を設定している。また、新たな「国家保健人材開発計画」(*Plano Nacional de Desenvolvimento dos Recursos Humanos Para a Saude*、以下「PNDRHS」という) (2016～2025) では、能力があり献身的な医療従事者の活用と公平性の改善、中級レベル及び初期医療ネットワークにおける保健専門分野の確保、医療従事者の満足・能力・責任のレベル向上、新しい法的・組織的枠組みの実施支援という戦略目標を掲げている。

このように、モザンビークでは計画時、そして事後評価時においても、国家開発計画における人材開発を重視し、保健セクターにおける保健医療人材の量的確保のみならず、人材の質の確保を重視してきている。したがって、本事業は同国の開発政策と整合している。

3.1.2 開発ニーズとの整合性

ミレニアム開発目標 (MDGs) の目標 4「乳幼児死亡率の削減」に関し、モザンビークの 5 歳未満児死亡率は 2013 年 87.2、2017 年 72.0 (出生 1,000 対)、目標 5「妊産婦の健康の改善」に関わる妊産婦死亡率は 2013 年 480、2015 年 489 (出生 10 万対) で、近隣諸国の中でも悪いレベルにあると言える⁶。また、2030 年目標の持続可能な開発目標 (SDGs) では、目標 3 に「保健＝全ての人に健康と福祉を」を掲げ、引き続き「乳幼児死亡率の削減」や「妊産婦の健康の改善」等に取り組むとともに、「保健人材の採用、能力開発・訓練及び定着を大幅に拡大」と謳っており、本事業の目的は同 SDGs の目標にも合致している。

しかしながら、モザンビークの医療従事者の絶対的不足は深刻な状況にある。PNDRHS (2016-2025) では、主な分野の人材育成について表 1 のような指標を設定している。それによると、医療従事者の需要は非常に大きいものの、施設や予算、教員の不足や、人材の質の担保という政策を進める結果として、どの分野の人材も必要とされる人数を養成することは困難な状況にあり、その絶対的不足は今後も継続する見込みである。

⁶ WHO Global Health Observatory 2015, 2019 参照。

表 1： 保健医療人材開発計画

	必要数 (人)			2015 年 実績	計画数 (人)	
	2015 年	2020 年	2025 年		2020 年	2025 年
中級レベル保健人材 (充足率)	47,725	57,654	68,638	15,714 (33%)	27,415 (48%)	38,986 (57%)
看護師 (10 万人当たり) (充足率)	10,988	14,487	18,302	6,943 (27.0) (63%)	8,998 (30.7) (62%)	11,153 (33.6) (61%)
助産師 (10 万人当たり) (充足率)	7,993	9,852	11,934	5,159 (48.3) (65%)	6,488 (54.1) (66%)	7,543 (56.3) (63%)
薬剤師 (充足率)	3,639	4,398	5,284	1,831 (50%)	2,511 (57%)	3,325 (63%)
歯科技師 (充足率)	2,536	2,913	3,260	467 (18%)	689 (24%)	926 (28%)

出所：PNDRHS (2016-2025)

現在、モザンビークでは、公的機関として全国 9 カ所の ICS と 9 カ所の訓練センターが運営されており、加えて民間の養成機関が 25 カ所存在している。そのなかで ICSI は規模的に最も大きな施設であり、十分な教育実習機材を揃えていることから、中級レベルの医療従事者養成機関として中核的な役割を果たす位置にある。

一方、ICSM では、ISCISA と共同で建物を使用している状況に変わらない。現在 ICSM として 6 教室が使用可能だが、別途 3 教室を建物外に保有して不足分を補っている。また、クラス数が多いときは、隣接する中央病院等のスペースを借りて授業を行っていたとのことである。実習室も ISCISA と共同で使用している状況にある。

このように、医療従事者の養成は量的にも質的にも急務であり、本事業はモザンビークの開発ニーズに整合しているものと言える。

3.1.3 日本の援助政策との整合性

対モザンビーク共和国国別援助方針 (2013 年) において、「人間開発」が重点分野の一つに掲げられており、保健セクターへの支援はその中の「基礎保健改善プログラム」に位置づけられていた。また、日本政府は、2013 年 6 月に開催された第 5 回アフリカ開発会議 (TICAD V) において、「保健分野における 500 億円の支援及び保健医療者 12 万人の育成」を表明しており、この案件は、本公約を具体化するものである⁷。

したがって、本事業はモザンビークに対する計画時の日本の援助方針に合致していた。

以上より、本事業の実施はモザンビークの開発政策、開発ニーズ及び日本の援助政策と十分に合致しており、妥当性は高い。

⁷ 外務省「モザンビークに対する無償資金協力に関する書簡の交換について」平成 26 年 1 月 12 日参照。

3.2 効率性（レーティング：③）

3.2.1 アウトプット

日本側の協力対象である本体工事の第一回目の入札は、応札価格が予定価格を超えたために入札不調となった。再入札の準備の過程で、予定価格内で収まるように対象スコープを見直した結果、男子寮の建設を除外することがコスト的に妥当という判断に至った。しかしながら、入札条件の見直しの過程で急激な為替変動が起これり⁸、この為替差損にも対処する必要から、教育機能に直接的な影響が少ないと考えられる教員宿舎と渡り廊下のスコープも日本側対象スコープから除外することとした。この時点で日本側の資金協力額の増額を行うことは手続き上困難であった以上、同スコープの見直しはやむを得ない判断だったと言える。その後、男子寮の建設に関しては、保健省が2015年初めの大洪水の影響で

表2： アウトプットの計画・実績比較

計画（2015年7月、修正 G/A [追加贈与] 時） ⁹	実績（2016年7月、引渡し時）
【日本側負担施設】 <ul style="list-style-type: none"> ➤ 施設延床面積：8,903.40 m² ➤ 演習・教室棟 2 (2,228.58 m²) ➤ 教員室・教室棟 1 (1,128.16 m²) ➤ 図書・事務管理棟 1 (1,023.65 m²) ➤ トイレ棟 3 (320.54 m²) ➤ 講堂 1 (514.95 m²) ➤ 食堂 1 (649.25 m²) ➤ 学生寮 2 (男子・女子、計 2,790.48 m²) ➤ 車庫 1 及び守衛室 1 (計 174.00 m²) ➤ 給水塔 (21.29 m²) ➤ 受水槽、電気室 (52.50 m²)、旗竿、浄化槽 	【日本側負担施設】 <p>計画通り</p>
【モザンビーク側負担工事】 <ul style="list-style-type: none"> ➤ 教員宿舎 1 (4 世帯用の共同住居、481.60 m²) ➤ 渡り廊下 (386.25 m²) ➤ サイト内の既存構造物、樹木等のクリアランス ➤ 境界塀、排水溝（道路沿い）、門扉の建設 ➤ アクセス道路の建設 ➤ インターネット機器の設置、LAN 工事 ➤ その他家具、事務用品食器、布類等 	【モザンビーク側負担工事】 <ul style="list-style-type: none"> ➤ サイト内の既存構造物、樹木等のクリアランス ➤ 境界塀、排水溝（道路沿い）、門扉の建設 ➤ アクセス道路の建設 ➤ その他家具、事務用品食器、布類等
【機材】 <ul style="list-style-type: none"> ➤ 実技演習室用機材 ➤ 生物化学演習室用機材 ➤ 歯科演習室用機材 ➤ 機材メンテナンス演習室用機材 ➤ 施設運営機材 	【機材】 <p>計画通り</p>

出所：JICA 提供資料

⁸ 2014年9月平均で 1USD=108.07 円から 11月平均 1USD=117.20 円に変動。

⁹ 効率性評価に用いる「計画」は、「修正 G/A 締結をもってその妥当性・正当性が認められると判断し、追加贈与時のスコープ、事業費、事業期間を『計画』として用いる」という JICA の評価方針に従う。

予算が逼迫したことや他の資金ソースで手当てすることが困難であったことから、追加スコープとして日本側に再要請し、2015年7月に交換公文（E/N）及び贈与契約（G/A）の増額修正を行った経緯がある。日本側の協力対象である本体工事は、実施の段階で現場事情に合わせた細かな設計変更があったものの、修正G/A締結時の計画から変更なく完工した。

一方、日本側対象スコープから除外された教員宿舎及び渡り廊下はモザンビーク政府の責任で実施されるという日本側の理解であったが、両コンポーネントとも未着工で、事後評価時においても具体的な建設予定はなかった。事後評価時における保健省の認識は、「教員宿舎及び渡り廊下の建設に関しては予算手当てができた際に実施すればよいもので、事業期間内に実施しなければならないというものではない」ということであった。この点に関しては、JICAとモザンビーク側で変更スコープに関わる確認文書を取り交わした記録はなく、JICAと保健省の間でのコミュニケーションの齟齬があったと思われる。したがって、本事後評価においては、教員宿舎と渡り廊下に関し、全体の事業計画から除外されたものとして扱うのが適切であると考ええる。同じくモザンビーク側で実施予定だった塀工事、ゲート工事、出入り口付近の舗装工事、電話回線の引き込みは、本体工事完工時に未済であったが、その後速やかに完了した。ただし、インターネット接続は、予算上の制約を理由に実現できていない状況にある。このように、モザンビーク側の負担工事は、未だ実施されていないものが若干残されているが、概ね計画通りの完了に至ったものと言える。

調達機材に関しては、詳細設計の過程において設計変更に伴う台数調整や寸法の見直しによるスペック変更があり、詳細設計後においてもメーカーの製造中止品目の判明等でモデル変更をした機材（プロジェクターやデスクトップ型パソコン（PC）等）が一部あったが、非常にマイナーな調整が行われた結果であると評価でき、計画通り機材が納入されたと言える。

3.2.2 インプット

3.2.2.1 事業費

日本側の協力対象である本体工事に関しては、第一回目の入札における応札価格が予定価格を超過したため入札不調となり、対象スコープから男子寮、教員宿舎及び渡り廊下を除外した上で再入札が行われた。その後、男子寮の建設に関しては、先に述べた通り、対象スコープに追加され、そのためE/N及びG/Aの増額修正を行った。結果、日本側の負担する本体工事費は、1,635百万円から1,861百万円となった。実績は1,860百万円となり、計画内に収まった。

男子寮建設のために追加贈与が行われた際のモザンビーク側の負担額は、JICA資料によれば326百万円と見込まれていたが、同負担額を保健省は認識していなかった。なお、事業完工時におけるモザンビーク側の支出実績については、保健省から敷地内の構造物撤去等に5百万Mt.程度、工事期間中の支出として19.8百万Mt.のコスト負担があったと説明を

受けたが¹⁰、銀行手数料や免税措置に対応する負担額が含まれていないので、総事業費の実績は不明である。

日本側の対象スコープである詳細設計費用、設計管理費用及び機材調達費用については大きな変動はなかった。

以上から、事業費の計画・実績比較については日本側の負担額のみを対象にして評価を行うこととし、事業費は計画内に収まったと言える。

表3： 事業費の計画・実績比較

	計画 (2015年7月 修正 G/A (追加贈与時))	実績 (2016年7月 引渡し時)
詳細設計	84 百万円	83 百万円
設計監理	76 百万円	76 百万円
本体工事	1,861 百万円	1,860 百万円
機材調達	134 百万円	133 百万円
日本側負担額 計	2,155 百万円	2,152 百万円
モザンビーク側負担額	326 百万円	不明
合 計	2,481 百万円	—

出所：JICA 提供資料

3.2.2.2 事業期間

詳細設計については G/A 締結から 2 カ月後に開始され、2014 年 9 月には第一回目の本体工事の入札が行われた。しかしながら、予定価格超過のため不調となり、その後スコープの見直しを経て、2015 年 1 月に再入札が行われた経緯がある。再入札において対象スコープや予定価格の見直し作業があったにもかかわらず、工事着工はほぼ当初予定通り 2015 年 1 月となった。なお、再入札の際には、工事準備期間や引渡し前の検査期間の現実的な見直しも行われ、全体工期を 15 カ月から 18 カ月に変更した経緯があり、工事完了は 2016 年 7 月の予定で本体工事契約が締結されている。

2015 年 7 月に男子寮の建設が追加され、工事契約の変更を行った。すでにほぼ同じ設計の女子寮の建設に着手していたコントラクターであれば、資機材の調達や工事マネジメントに熟知しており、工期延長をせずに事業完成が可能であるということから、同スコープの追加工事を随意契約で行った判断に問題はない。結果、本事業は、一部モザンビーク側で実施されるべきスコープが残っているものの、本体工事は、修正 G/A 締結時の計画通り 2016 年 7 月に完成し、引き渡しが行われた。

機材調達に関しても、2015 年 1 月に契約が結ばれ、本体工事の進捗に合わせて機材が納入され、設置されている。結果、本体工事同様、2016 年 7 月に引き渡しが行われた。

¹⁰ 「Mt.」はモザンビーク通貨メティカルを指す。構造物撤去及びモザンビーク側の工事負担に関し、それぞれの完了時の為替レートで換算すると計 45 百万円相当となる。事後評価時 2020 年 1 月の平均為替レートは 1Mt.=1.748 円。

なお、当初より、免税措置に関するモザンビーク側の予算手当てに関し懸念があったが、実際、モザンビーク側の免税手続き（還付方式）がスムーズに実施されず、コントラクターは引き渡し時に還付支払い確約レターを保健省から入手の上、引き渡しを行ったという経緯があった。その後還付は完了した。

以上より、本事業の事業費は計画内に収まり、事業期間は計画通りだったことから、効率性は高い¹¹。

3.3 有効性・インパクト¹²（レーティング：②）

3.3.1 有効性

3.3.1.1 定量的効果（運用・効果指標）

(1) 計画時に設定された運用・効果指標について

計画時に設定された運用・効果指標の計画・実績比較を表4に示す。ICSIにおける歯科技師コースの2019年卒業生数は、計画では48名だったところ実績は50名、また、機材メンテナンス技師コースの2019年卒業生数は、計画では24名だったところ実績は26名と計画値を上回った。なお、本事業の背景及び目的を踏まえると、歯科技師及び機材メンテナンス技師の卒業生に関わる指標は有効性の一部を説明しているに過ぎないため、次項でICSI、ICSM両校の卒業生の分析を加える。

表4： 運用・効果指標の計画・実績比較

	基準値	目標値	実績値		
	2013年	2019年	2017年	2018年	2019年
	(ICSMの状況)	事業完成3年後	事業完成1年後	事業完成2年後	事業完成3年後
ICSIにおける歯科技師コースの年間卒業生数	(0人)	48人	0人	0人	50人
ICSIにおける機材メンテナンス技師コース年間卒業生数	(0人)	24人	0人	0人	26人
ICSI及びICSM全体での使用可能な教室数に対する開講クラス数	(6.7) クラス/教室	2.0 クラス/教室	2.2 クラス/教室	1.9 クラス/教室	2.0 クラス/教室
(参考) ICSIのみ	—	—	(0.9)	(1.2)	(1.6)
(参考) ICSMのみ	(6.7)	—	(5.3)	(3.5)	(2.8)

(出所：JICA提供資料、ICSI提供資料)

ICSI及びICSM全体での使用可能な教室数に対する開講クラス数は、2019年に2.0クラス/教室と見込んでいたが、実績はほぼ計画通りであった。ただし、両校は完全に独立して運営されているので、それぞれにおいて分析すると次のようになる。

- ▶ ICSIには15教室あり、2019年では24クラスが開講されていたことから、ICSIでは1.6クラス/教室となる。ICSIは一日2部制で運営されており、2019年の実績で見

¹¹ モザンビーク側で実施予定だった教員宿舎と渡り廊下は全体事業スコープから除外されたものとして扱い、事業期間内に完了すべき対象としては評価しない。

¹² 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。

れば教室数に余裕があったことになる。午前の部では教室はフル稼働しているが、午後の部では6教室が使用されていない状況にあるとのこと。

- 一方、ICSMでは6教室の使用が可能で、2019年に17クラス開講されていることから2.8クラス/教室となる¹³。本事業前のICSMにおいては6.7クラス/教室だったので、目標値には達していないものの、開講クラスに対する教室不足は大きく改善されたと言える。

(2) ICSI・ICSMの卒業生

中級レベルの医療従事者の拡充という本事業の目的に鑑みると、ICSI及びICSM全体の卒業生数に関わる計画と実績の比較を行うことが肝要である。表5に示す通り、両校を合わせた卒業生数は2017年、2018年と計画を上回ったが、2019年は計画の7割程度に留まっている。しかも、当初の想定に比べてICSMの貢献度が大きく、計画時に目標としたICSIとICSMの各々の卒業生数とは異なるものである。その要因としては、以下が考えられる。

- ICSMで開設されていた一部のコースが完全にICSIに移ることを前提に、ICSIはICSMの当該コースで学ぶ学生を受け入れる計画だったが、実際に移ったコースは保健師（予防医療）と歯科技師コースのみで、看護師、助産師、医療技師、臨床検査技師、薬剤師等はICSMでも継続して開設されていること。これは、保健省が教育の質の向上を目的にクラス数を従来よりも少なくしてICSIの運営をすることにした影響である。

ICSIは、2016年第2 Semester（2016年7月～）から学生を受け入れる予定であったが、施設完成が2016年7月末となり、同年第2 Semesterからの学生受け入れに間に合わず、また、開校準備に要する時間が必要だったため、ICSIの学生の受け入れは2017年2月から始まる第1 Semesterからとなった。

表5： ICSI及びICSMにおける卒業生数と終了クラス数の計画・実績比較

		計 画			実 績		
		2017年	2018年	2019年	2017年	2018年	2019年
ICSI	卒業生数	258	464	413	/	229	161
	終了クラス数	10	18	16		9	7
ICSM	卒業生数	103	77	77	468	337	175
	終了クラス数	4	3	3	19	13	9
合計	卒業生数	361	541	490	468	566	336
	終了クラス数	14	21	19	19	22	16

出所：ICSI/ICSM提供資料及びJICA提供資料

¹³ 現在ICSMは他の建物に3教室を確保しており、それを考慮すると2019年で1.9クラス/教室。

- ICSI で開設されたコース数は計画通りであるが、クラス数、学生数とも計画を大きく下回っている。一方、ICSM のそれは計画を上回った運営がされている。(表 6 参照)

今後、下記に記すように、ICSI 及び ICSM における学生数が減少する方向で推移していくとすれば、毎年の卒業生数の目標達成は非常に難しいと思われる。

(3) ICSI 及び ICSM における開設コース数、クラス数、学生数

ICSI 及び ICSM における開設コース数、クラス数、学生数の計画・実績比較を表 6 に示す。ICSI における計画では、9 コースを開設¹⁴、2017 年は 27～29 クラスで 800 人強の学生、2018 年は 34～37 クラスで 1,000 人強の学生を見込んでいたが、これは、ICSM から看護師、助産師、医療技師等のコースが ICSI に移転されるという前提に基づいたものである。実績は、コース数は計画通りだが、クラス数、学生数とも計画を大きく下回っている。これは、「教育の質の改善」という方針の下、保健省が ICSI での開講クラス数を抑えていることに加え、PND RHS (2016-2025) において、表 7 に示すような基準を設定していることが背景にある。本事業は 1 クラス 30 名の学生を前提に計画されたが (30 名×15 教室×2 部制=学生数 900 名)、PND RHS (2016-2025) では、2020 年には 1 クラス 20 名、2025 年には 16 名で運営することを目指している。これに従うと、ICSI の学生数は 600 名程度 (=20 名×15 クラス×2 部制) となり、実際、表 6 にある ICSI の学生数の推移をみると同基準に沿った方向にある。なお、保健省は、学生の自主的な学びや実習機会の充実を図るために 2020 年から一日 2 部制から 1 部制に変更するという方針も打ち出しており、そうなれば学生数はさらに減少することになる。

「教育の質の改善」は非常に重要なテーマであり、その方向性は正しいと考えられる。

表 6： ICSI 及び ICSM における開設コース数・クラス数・学生数の計画・実績比較

		計 画			実 績		
		2017 年	2018 年	2019 年	2017 年	2018 年	2019 年
ICSI	コース数	9	9	コース 開設予定 未定	9	9	9
	クラス数	27～29	34～37		14	18	24
	学生数	810～870	1020～1110		414	541	594
ICSM	コース数	8	5		16	10	10
	クラス数	9～13	7～12		32	21	17
	学生数	270～390	210～360		851	524	362

出所：ICSI/ICSM 提供資料及び JICA 提供資料

¹⁴ ICSI での開設コースは、①看護師 ②助産師 ③医療技師 ④保健師 (予防医療) ⑤臨床検査技師 ⑥薬剤師 ⑦機材メンテナンス ⑧歯科技師 ⑨栄養士の全 9 コース。

表7： 1クラス当たりの学生数の基準

	2015年（ベース）	2020年	2025年
1クラス当たり学生数	30人	20人	16人

出所：PNDRHS（2016-2025）

しかしながら、モザンビークにおける医療従事者の人材需要が非常に大きいことも事実で、人材輩出の「数」と「質」のバランスをどう配慮しつつ政策を進めるかは難しい課題であろう。クラス数を増やそうにも適切な教員確保が難しく、予算上の制約もあることを鑑みると、上記のような状況が当面の間続くものと思われる。

(4) ICSIの寮の使用状況について

ICSIの寮の使用状況を表8に示す。当初、ICSMから移転する学生及び全国から募集する歯科技師と機材メンテナンスコース等の学生の受け入れのために寮の建設は必要性の高いコンポーネントとして位置づけられた。資金制約を理由に日本側対象スコープから一旦除外された男子寮の建設に対して追加贈与を行い実現した経緯があるにも関わらず、寮の使用状況は極めて低い。モザンビーク側の説明によれば、ICSMから移転してきた学生はなく、教育の質の確保ということで学生数を絞っていることに加え、地方にもICSや訓練センターの施設が整ってきていることや民間の人材養成機関があることで、特定のコースを除き、地方からマプトまで学びに来る必要が少なくなってきたということであった。また、ICSIは、寮生に対しては食事を含む生活費を全額支援していることから、予算上の制約もあって寮生の数を増やせる状況にないとしている。寮施設は使用していないと劣化が進むと思われるところ、マプト市に住むICSIの学生で通学に不便を感じている学生も寮を使用できるようにする等、寮費負担の問題も含めて再検討し、使用状況の改善を図る必要がある。

表8： ICSIの寮の使用状況

	2017年		2018年		2019年	
	男子	女子	男子	女子	男子	女子
人数	51人	19人	51人	22人	18人	37人
合計	70人		73人		55人	
占有率	23%		24%		18%	

出所：ICSI提供資料

3.3.1.2 定性的効果（その他の効果）

本事業の目的に沿ったその他の効果として、以下のような教育環境の改善が見られた。

- 教員によれば、各教室に設置されたプロジェクターを利用してビジュアルな説明を座学で行えるようになり、学生はイメージトレーニングができるために演習授業にも良い影響があるとのこと。また、4室ある教員室において授業準備等を十分に行える環境スペースがあることに満足している。

- ▶ 学生からは、PC 室や図書館等で十分な自習を行う時間、スペースがあり、混雑で使えないことはないとのことで、学習環境における満足度は高い。
- ▶ 実習室及び実習機材においても、ICSI はモザンビークにおいて最新のものを取り揃えており、基本的に教員、学生ともに満足度は高い。各コースカリキュラムに基づいて定められている実習時間も確保できている状況にある。また、医療現場でのインターンシップ制度も充実してきていることも評価できる。

ただし、インターネットが未だ接続されていない。教員や学生が広く情報を得るツールとして有効であり、事務的な効率化も期待でき、教員や学生からの要望も強いので、早急にインターネット接続を実現することが望まれる。また、最新の機材で実習することはよいが、実際の医療現場で使用されている医療機材は決して最新のものではなく、学生が卒業後に戸惑うのではないかという心配の声もあった。

3.3.2 インパクト

3.3.2.1 インパクトの発現状況

本事業に期待されたインパクトは「保健医療サービスの質の改善」であり、それは「患者満足度」に帰着されるという考え方にに基づき、ICSI の卒業生が働いている 2 か所の病院でインタビューを行った。

患者からは、待ち時間が長く半日ほど病院や薬の受け取りで時間を費やすこと、時々特定の薬の在庫がないことといった指摘があったが、医療サービスには概ね不満はないとの反応がほとんどであった。看護師等中級レベルの医療従事者の態度についても、親切で、よくコミュニケーションをとってくれているとのことであった。患者満足度が比較的高い印象があるものの、インタビューには一定の制約があった。（「2.3 評価の制約」を参照）

一方、病院長や医師による ICSI の卒業生の評価は高い。同卒業生は、基礎的な知識や技術がしっかりと身につけており、他の看護師を指導する立場にあるとしている。病院内での看護師のトレーニング時には、ICSI で学んだことのフィードバックをしてくれるので、他の看護師の勤労意欲も高まってきており、病院全体のサービスの質の向上に、徐々にではあるが、貢献しているとのことであった。その面でのインパクトは確認できる。

しかしながら、ICSI がまだ 3 年間の運営で計 390 人程度の卒業生を輩出している段階において、本事業の長期的なインパクトと考えられる「保健医療サービスの充実」を評価判断することは難しい。

3.3.2.2 その他、正負のインパクト

ICSI の土地は保健省所有のものであり、特に住民移転や用地取得を行う必要はなかった。運用段階においても、排水や廃棄物など適切に処理されており、周辺住民からの苦情もないとのことであった。

ICSI は周辺住民を対象として、予防・衛生指導、栄養・調理指導といったコミュニティ

一活動を 3 カ月毎に実施しており、教員、学生ともに参加している。保健師（予防医療技師）においては、その多くの活動がコミュニティーを対象としたものであり、授業においても如何にして住民に必要な知識を伝えるかを学ぶが、それを周辺住民に実践することができる環境にある。また、栄養・調理指導についても周辺住民から歓迎されている。

JICA が実施した技術協力「保健人材養成機関教員能力強化プロジェクト」（2012 年～2016 年）及び「保健人材指導・実践能力強化プロジェクト」（2016 年～2019 年）は人材育成の質の確保を図らんとするものであり、カリキュラム及び指導マニュアルの標準化、教育学・教授法の能力強化、教育の質の向上のためのモニタリング評価等、医療従事者の質の確保に関連するものである。事実、カリキュラムの見直しは現在 4 コースにおいて行われ¹⁵、今後も順次改訂されることになっており、ICSI における授業にも使用される。また、科学技術省にある国立職業教育庁（*Autoridade Nacional de Educação Profissional*、以下「ANEP」という）が 3 段階の資格証明書を発行する制度を運用し始めた。すなわち、A：大学卒業資格のない者を対象とした研修プログラム受講者 B：大学卒業対象者 C：管理職（大学卒業で証明書 B を有している者）である。このように、JICA の技術協力の成果は確実に実施されてきており、ICSI の教育の質の確保に直接的な影響を与えていると言えよう。（「3.4.2 運営・維持管理の技術」を参照）

以上より、本事業では、計画時に設定された運用・効果指標はほぼ目標を達成しているものの、ICSI の卒業生は計画の 4 割程度に留まっており、教室や寮の利用状況からも施設が十分に活用されているとは言えず、また、「医療保健サービスの質の充実」というインパクトについては現時点で確認することは難しいと判断されるので、有効性・インパクトは中程度である。

3.4 持続性（レーティング：②）

3.4.1 運営・維持管理の制度・体制

ICS や訓練センターは、以前は保健省の管轄下にあったが、分権化の方針を受け、2013 年から立地する州政府の保健局に移管された。したがって、現在 ICSI はマプト市政府（マプト市は特別区として州政府同等の扱い）に属しており、予算は経済・財務省からマプト市政府を通じて配分され、人員もマプト市政府が管理している。ただし、施設や機材の所有権は保健省にある。また、ICSI と ICSM は各々独立した人材養成機関として運営されている。年度ごとの開設コース数、クラス数、学生数も保健省から全国の ICS 及び訓練センターに通知があり、ICSI にそれらを決定する権限はない。このように、ICSI の人員と予算はマプト市政府、実際の運営に関与する権限は保健省という二本立てになっているのが現在の分権化の姿である。

ICSI の人員体制は、本格的な運営を開始した 2017 年以降、概ね 100 人体制で運営されて

¹⁵ 看護師、助産師、医療技師、保健師（予防医療技師）の 4 コース。

いる。これは計画時の7割程度の規模であり、計画よりもクラス数や学生数が少ないことを勘案しても、最低限の人員数であると思われる。ICSIは、138名程度（うち教員は58名）の人員確保が理想的としている。

表9： 運営・維持管理 人員体制の計画と実績の比較

	計画	実 績			
		2016	2017	2018	2019
校長1、副校長2	3人	3人	3人	3人	3人
常勤教員	60人	8人	47人	45人	44人
事務管理部門	32人	5人	27人	27人	21人
サービス部門	51人	3人	27人	27人	22人
計	146人	19人	104人	102人	90人

（出所：ICSI 提供資料及び JICA 提供資料）

一方、PNDRHS（2016-2025）では、表10に示すように常勤教員の充実を目指しているところである。2019年におけるICSIの1クラス当たり常勤教員は1.83人、1学生当たりの常勤教員は1/9となり、同目標をやや下回っている状況であるため、今後教員数の増強は必要になるかもしれない。その場合は、如何にして資格を有する質の良い教員を確保するかが課題となる。

表10： 常勤教員の配置方針

	2015年(ベース)	2020年	2025年
1クラス当たりの常勤教員	2人	2.5人	4人
1学生当たりの常勤教員	1/15	1/8	1/4

（出所：PNDRHS（2016-2025））

以上から、運営・維持管理制度・体制は、人員の確保に一部課題があると言える。

3.4.2 運営・維持管理の技術

ICSIは、計画では146名のスタッフで運営されるものとされ、うち、83名はICSMからの異動、63名は保健省内の異動によるもので、ICSの運営に経験のあるスタッフが従事することを想定していた。これは、保健省内の人事異動で行われることを前提にしていたものであるが、分権化の政策の下、マプト市政府が人材公募を行い、新しく採用した人員が9割程度占めることになった。

ICSIの教員については、7名がICSMから異動したものの、現在残っているのは1名のみである。また、修士取得者3名、学士取得者11名で、他は中級レベルの学歴を有した者（30名）を採用しており、ICSIの教員レベルは必ずしも高いとは言えない¹⁶。このため、ICSIでは教員のトレーニングに積極的に取り組んでいるところである。2019年12月には、先に

¹⁶ ICSMにおける常勤教員は、修士3名、学士32名、他15名。なお、PNDRHS（2016-2025）では大学学部卒相当の教員割合を2015年46%から、2020年60%、2025年80%にする目標を掲げている。

述べた ANEP の A コース（大学卒業資格のない者を対象とした研修プログラム）の受講を対象教員全員に受講させ、教員の知識レベルの向上、教授法の修得、改善を行った。また、毎年のセメスターの初めには教員同士で教授法のトレーニングを一週間行う等、ICSI は継続的に教員のレベル向上に努めている。また、新しいコースである機材メンテナンスコースでは、当初地域保健開発センターから機材メンテナンスの専門家の派遣や教授法を伝授してもらったとのことであった。

運営初期における事務職員の指導は、トレーニングやワークショップの実施、他の機関との人材交流等を通じて行われた。運営上の問題は特に指摘されていない。

病院実習は、ICSI から車で 10 分程度離れた 3 か所の病院を中心に行われており¹⁷、新設された歯科技師コース及び機材メンテナンスコースの実習においても特に支障なく実施されている。ただし、病院実習は患者が多い午前中に実施することが望ましく、そうすると座学や実習室での演習との時間調整が必要となり、時間割の工夫をしながら実施しているのが実情との説明があった¹⁸。

機材メンテナンスコースの実習室の機材について、導入時に使用方法の指導があったものの、徐細動テスターや人工呼吸器テスターといった一部機材の使用方法が分からず、活用ができていないものがあった。JICA は継続的にモザンビークの保健セクターへの支援を実施しているので、何かの機会を利用して専門家からの直接指導ができれば望ましい。

施設・設備・機材に関わる資産管理簿は整理されている。維持管理方法は、基本的に維持管理マニュアルに沿って実施することとしており、PC や冷蔵施設、ジェネレーター等定期的な点検・保守を外部に委託して実施し、管理記録も残されている。なお、機材の維持管理等の担当には、機材メンテナンス技師コースの教員も含まれているとのことであった。

養成機関の認定審査については 2019 年に導入され、ANEP が、現在 ICSI を含む 18 の ICS 及び訓練センターに対して書類審査を実施しているところである。特に、教育の質の問題を重視しており、一般には教員の質の問題、カリキュラムの問題、教授法の問題等が指摘される傾向にあるとのことであった。この認定資格制度は、人材養成機関の質の維持確保には有効であり、今後も定期的な認定審査が継続されることが望まれる。

以上から、運営維持・管理の技術面については教員の能力面で一部課題があると言える。

3.4.3 運営・維持管理の財務

表 11 は、ICSI の資金ソースを示す。既に述べた通り、ICSI はマプト市政府の管轄下にあり、国家予算は経済・財務省からマプト市政府を通じて配分される。グローバルファンドは保健省管轄のもので、ICS や訓練センターの国家予算が十分ではない場合は、保健省が管理しているいくつかのドナーファンド等の外部リソースを割り当てることがあり、ICSI には、

¹⁷ ジョゼマカモ病院、デ・マヴァラーネ病院、インフレネ精神病院。

¹⁸ カリキュラムにおける病院実習の割合は、コース別に看護師 52%、助産師 45%、医療技師 29%、保健師 25%、臨床検査技師 31%等。

過去3年間グローバルファンドからの資金提供があった。一方、保健連携センター（*Centro de Colaboração em Saúde*、以下「CCS」という）はマプト周辺地域を対象に活動している NGO で、米国を中心としたドナーが拠出している。どちらも特定のクラスを対象にその運営を支援している。グローバルファンドや CCS は常に受領できる資金とは限らず、安定した資金ソースとは言い難いので、安定財源としての国家予算のコミットメントが強く望まれるところである。

表 11： ICSI の資金ソース (単位：千 Mt.)

	2017 年		2018 年		2019 年	
	予算	支出実績	予算	支出実績	予算	支出実績
国家予算	9,360	9,360	22,850	22,456	32,386	31,608
グローバルファンド	4,089	4,089	11,890	11,308	12,329	4,309
CCS	15,914	15,081	14,969	14,809	-	-
その他	185	-	3,084	3,034	1,481	-
計	29,548	28,530	52,793	51,607	46,196	35,917

(出所：ICSI 提供資料)

ICSI の運営・維持管理費の支出実績を表 12 に示す。計画では 27,781 千 Mt. (2013 年ベース) とされたが、その後のインフレ率¹⁹、学生数が当初の 2/3 程度であることを勘案して機械的に計算すると、2019 年の実績 31,699 千 Mt. は、ほぼ計画値と同じレベルであると言える。しかしながら、実際は、予算要求額と支出額の差には大きな乖離があり、ICSI が望ましいと考える運営維持管理を困難にしているものと言えよう。それは、教員へのインタビューでも裏付けられる。共通の問題はクラス運営に関わる予算不足である。例えば、以下のような指摘があった。

- 歯科技師コースは材料や機材等の多くが輸入品となるため費用が掛かる。
- 薬剤師コースでは、薬の購入ができず代替品を使うことも多い。
- 実習では消耗品の補給が十分でない。
- 生物化学実習室に空調設備がなく、材料や測定に影響があり得る。

表 12： ICSI 運営・維持管理費 (単位：千 Mt.)

	計画	2017 年		2018 年		2019 年	
		予算要求額	支出	予算要求額	支出	予算要求額	支出
人件費	20,570	58,651	14,932	43,474	22,271	49,995	26,000
光熱費	841	5,410	1,008	4,385	1,563	4,893	1,631
食品・消耗品	3,352	16,960	3,049	15,504	15,168	5,673	3,151
施設・機材維持管理	3,018	1,875	629	1,550	986	2,751	917
計	27,781	82,896	19,618	64,913	39,988	63,312	31,699

(出所：ICSI 提供資料)

¹⁹ 計画時 (2013 年 3 月) の為替レートは 1Mt.=3.02 円、2019 年では平均 1Mt.=1.74 円。IMF World Economic Outlook Databases (2019 年 10 月) によれば、モザンビークのインフレ率は 2014 年 2.56%、2015 年 3.55%、2026 年 19.85%、2017 年 15.11%、2018 年 3.91%、2019 年 5.57% (10 月時点の推計)。

以上から、運営・維持管理の財務面は一部課題があると言える。

3.4.4 運営・維持管理の状況

ICSI の施設、機材は、使用開始から 3 年程度しか経っておらず、これまで目立った故障等はなく、未だ更新時期にも来ていない。したがって、通常の基本的な維持管理が行われている状況にある。

計画段階で井戸水から大腸菌が検出されたためにモザンビーク側が運用時に実施する予定とされていた滅菌装置の設置は、高価なこともあって未だ実施されていない。また、使用水に塩分が含まれており、施設や機器に腐食や錆が発生し劣化を促す原因にもなることが懸念される。これらは、非常に優先度が高い改善事項で、まだ具体的な被害が顕在化しない前に手当てする必要がある、そのための予算確保に努めるべきであろう。

PC の構成品の一部が 2016 年 12 月に盗難にあったが、現在は被害弁済がされている。その後、各部屋の施錠を徹底し、警備会社の巡回も適切に実施するといった盗難防止対策が実践されている。現在、PC 室に 23 台、図書館には 10 台設置予定だったところ 2 台、その他は事務用に使用されており、また、ICSI の独自予算で購入した PC もある。

病院実習の送迎を目的に供与されたバス 3 台のうち 1 台は保健省供給センターにて保管されており、ICSI には戻されていない。当初より学生数が少ないことや、病院実習の場所が比較的 ICSI に近いこともあり、運営上の問題は大きくないとのことであった。バスの運用維持管理状況も適切に記録され管理されている。

その他、グリーストラップの清掃の不備、雨水溝の法面保護のための植栽及び溝内の砂の除去、各部屋のカーテンの取り付け等の指摘が以前あったが、ICSI は予算の範囲内で継続的な改善に努めている状況にあり、さらなる改善の余地はある。

以上より、運営・維持管理状況については一部課題があると言える。

上記のように、本事業の運営・維持管理は、制度・体制面、技術面、財政面、運営・維持管理状況のいずれにも一部問題が見られ、よって本事業の持続性は中程度である。

4. 結論及び提言・教訓

4.1 結論

本事業は、モザンビークの首都マプト市において、既存の ICSM に加え、同市インフレネ地区に新たな ICSI を建設し、教育用機材を整備することにより、医療従事者の養成環境の改善を図り、もって適正な技術を有する医療従事者の拡充を通じた保健医療サービスの質の改善に寄与することを目的に実施された。医療従事者の不足が深刻な同国において、保健人材の育成は事前評価時、事後評価時ともに重要課題であり、本事業は開発政策及びニーズとの整合性が高い。また、保健分野の支援を重視する計画時の日本の援助政策とも合

致する。よって、本事業の妥当性は高いと言える。事業スコープはほぼ計画通り実現し、事業費、事業期間とも計画内に収まっており、効率性は高い。計画時に設定された運用効果指標に関しては、2019年のICSIにおける歯科技師及び機材メンテナンス技師の卒業生数は目標を達成し、ICSIとICSMにおける教室数あたり開講クラス数も大きく改善された。しかしながら、保健省が「教育の質の改善」という政策に基づき、クラス数の絞り込みやクラス当たりの学生数の削減を推進していることから、1クラス30名を前提に計画された本事業の施設が十分に活用されておらず、ICSM及びICSI全体の卒業生数は計画に達していない。よって、本事業の有効性・インパクトは中程度と判断される。また、運営・維持管理については制度・体制面、技術面、財務面、運営・維持管理状況のいずれにも一部課題が見られ、教員の継続的なトレーニングや、恒常的な予算不足を解消し、実習材料や消耗品の確保、井戸水の滅菌装置の設置、インターネットの接続等に対処することが望まれることから、持続性は中程度と判断される。以上より、本事業の評価は高いと言える。

4.2 提言

4.2.1 保健省への提言

- (1) 「教育の質の改善」という政策を掲げ、ICSIのクラス数や学生数を計画よりも減らして運営しているが、その結果、ICSIの施設が十分に活用されていない状況にある。保健省は、教育の質と人材養成ニーズのバランスを考慮し、ICSMとの調整や予算手当て等を含めてICSIの運営方針を再検討し、施設の有効利用を図る必要がある。

4.2.2 ICSIへの提言

- (1) ICSIは、健全な運営・維持管理のために、引き続きマプト市政府を通じて国家予算の確保に努めるとともに、保健省が有するドナーファンドの活用についても働きかけを強化すべきである。井戸水の滅菌装置の不備は教職員及び学生の健康の問題であり、塩分を含む水は施設や機材への悪影響を及ぼす懸念がある。また、生物化学実習室における空調設備の未設置は、演習における分析、測定の精度の担保を難しくしている。さらには、インターネットの未接続は、学生の勉学や事務の効率化に寄与できていない。したがって、適切な運営・維持管理を継続的に実施するために、優先順位を明確にしつつ予算手当てを行うことが肝要である。
- (2) 学生数、クラス数が計画に比べ2/3程度の実績であり、全体的に施設規模に余裕があるものになっている。ICSIの裁量のできる活動も含め、柔軟に施設の有効利用を検討すべきである。また、寮の使用状況も低調であり、マプト市在住の学生も通学上の問題があれば入寮を許可する等の方針転換も検討の対象になろう。

4.2.3 JICAへの提言

- (1) 保健省は「教育の質の改善」という観点から、各人材養成機関のクラス数や学生数を減らすとともに、教員の質の強化に取り組んでいるところである。この結果、ICSIのクラス数、学生数とも計画値を下回り、結果的に施設規模に余裕のある状況が続く見

込みである。したがって、この保健省の政策動向を踏まえて、ICSI 施設の有効利用について保健省と協議し、同施設の有効利用を図る必要がある。

4.3 教訓

(1) 事業実施中の政策変更への対処

本事業においては、完工直前の相手国政府の政策変更に伴い、結果的に建設した施設が十分に活用されておらず、当初計画通りの事業効果が十分に発現しない状況が当面の間継続するものと思われる。当該政策変更が妥当と判断される限り、それを相手国政府に変更させることは困難であり、同政策変更を踏まえた事業計画や施設の設計変更を完工直前に行うことも現実的ではない。よって、JICA は相手国政府の政策変更について、なるべく早期に情報を入手し、それが実施中の案件にどのような影響をもたらすかについて分析したうえで、相手国政府との協議を行い、政策変更を踏まえた協力対象施設の有効利用に努めるべきである。

(2) 事業実施機関との直接のコミュニケーションの充実

本事業においては、協力額の上限の問題から、日本側の対象スコープの一部コンポーネントを除外し、同コンポーネントは相手国政府（実施機関）の責任で実施されることとした。その際、JICA は、協力プロジェクトの工期内で同コンポーネントが相手国政府によって実施されるものと理解していたが、相手国政府は、予算手当てができた時に実施するコンポーネントと位置付け、協力プロジェクトの全体計画から除外されたものと理解していた。しかしながら、それを JICA と実施機関の間で確認した文書は存在しない。これは、JICA と実施機関との間の認識の齟齬であり、相互のコミュニケーションに問題があったと思われる。無償資金協力の JICA の案件監理においては、コンサルタントに頼るところが大きいですが、重要なスコープ変更やそれに伴う事業費及び工期の見直しという変更のマネジメントに関しては、JICA は実施機関との直接のコミュニケーションを充実させるとともに、基本的な変更事項について文書で確認する手続きを取っておくことが望ましい。

以上

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¹、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)

¹ 「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・行政能力に限られ、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²。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

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。

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：B³）

3.1 妥当性（レーティング：③⁴）

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

³ A：「非常に高い」、B：「高い」、C：「一部課題がある」、D：「低い」

⁴ 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⁵。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。

⁵ 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⁶（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⁷。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⁸、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とイギート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、イギート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。

⁶ 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。

⁷ 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。

⁸ 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⁹。

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¹⁰。

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

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

¹⁰ 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"> - ベースライン調査の手法、研修マニュアル 4 点 - コミュニティ開発計画の手法、研修マニュアル 2 点 - 市開発計画の手法マニュアル 1 点 - 市年次投資計画の手法マニュアル 1 点 - 社会インフラ整備事業の実施運営管理マニュアル 1 点 - 能力開発・評価マニュアル 1 点* - グッドプラクティス・提言教訓集 1 点*
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"> - 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） - 普及対象 4 市：住民実施型事業 1 件、市実施型事業 3 件 - その他の 2 市：市実施型事業 2 件

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¹¹、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

¹¹ 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¹²。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

¹² 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¹³、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

¹³ 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¹⁴。
- 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

¹⁴ 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¹⁵。

- ▶ 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¹⁶。
- ▶ 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¹⁷。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）

¹⁵ 後続技協で 2013 年に実施された「事後現況調査」による。

¹⁶ 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。

¹⁷ 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わ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¹⁸。

¹⁸ 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

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、職員の入替は少ない。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