

**2001－2002年度
外部機関による評価
ホンデュラス国別事業評価
報告書
(本編)**

2002年11月

アイ・シー・ネット株式会社

企 評

J R

02-13(1/2)

ホンデュラスで用いられている通貨は、「レンピーラ (Lempira)」である。ちなみに、2002 年 1 月 1 日時点での対円レートは、1 レンピーラ=7.93 円である。(大手外国為替取引会社オア
ンダ社 (Oanda) による <http://www.oanda.com/converter/classic> に示された両通貨の対米ドル為
替レートに基づく)。また、ホンデュラスの会計年度は暦年と同じである。

本報告書は現地調査を実施した 2002 年 5 月時点の情報を基に作成したものである。

本報告書に記載されている意見は、評価調査団によるものであり、JICA を代表するものではない。

序 文

近年の厳しい財政事情により、政府開発援助(ODA)の見直しが行われていることを背景として、ODA が開発途上国の国造り・人造りに本当に役に立っているのかという観点から、事業評価の拡充が求められています。

ODA の実施機関である国際協力事業団(JICA)は、従来から、豊富な経験を有する外部の学識経験者・有識者・コンサルタントに、幅広い視野と中立的な立場からの評価調査を依頼しております。1999 年度からは「外部機関による評価」のための新規予算により、評価手法の提案と、その手法に基づく評価の実施を、さまざまな開発課題について専門的知見を有する外部機関に委託しています。

国別事業評価は、特定の国を対象に当該国の開発課題に対する JICA の協力の貢献度を国レベルで総合的に評価し、評価結果から、JICA の国別事業実施計画（重点課題・プログラムの設定）の改善に資する提言・教訓と、協力プログラム・案件の形成・実施のための提言・教訓とを導き出すことを目的として実施するものあり、「外部機関による評価」として実施しています。

ホンデュラスは、中米諸国の中では最も経済開発の遅れた国の一つであり、多数のドナーによる様々な援助が実施されています。重債務貧困国(HIPC)債務救済イニシアティブの適用国として策定が義務付けられている貧困削減戦略文書(PRSP)が IMF・世銀理事会において承認されており、貧困削減のための新たな援助の枠組み作りが進められています。

日本とホンデュラスとは友好的な関係にあり、日本は同国の持続的経済発展のために技術協力・無償資金協力を中心とした援助を実施してきました。JICA は、1) インフラ（道路・橋梁等）整備、2) 農業・水産業等基幹産業の振興、3) 生活基盤（保健衛生）整備、4) 人材育成（教育・職業訓練）を援助重点分野として、さまざまな援助形態で協力しています。

今般、ホンデュラスに対する過去 10 年間の JICA の協力の効果を確認し、今後の援助のあるべき方向を探ることを目的として、2001 年 11 月からアイ・シー・ネット株式会社へ評価調査を委託し、ここに報告書完成の運びとなりました。

本評価調査から導き出された提言・教訓は、今後、国別事業実施計画の改訂に活用していく所存です。

調査にご協力をいただきました関係者の皆様に心より感謝いたします。

2002年11月

国際協力事業団

理事 松井 靖夫

はじめに

今般、ホンデュラスの国別事業評価調査が完了いたしましたので、ここに最終報告書を提出いたします。この報告書は、国際協力事業団より私どもが「外部機関」としての委託を受け、2001 年 11 月から 2002 年 11 月までに実施しました調査業務の結果を取りまとめたものです。

本調査は、1998 年度から JICA が実施している国別事業評価の 2001 年度の調査の一環として実施されました。国別事業評価は、既にバングラデシュ（1998 年度）、メキシコ（1999 年度）、ボリヴィア・タンザニア（2000 年度）と実施されてきました。国別事業評価は、評価対象国で実施された事業の個別評価に加え、分野横断的な評価（地域別評価・スキーム別評価・貧困・ジェンダー評価）、分野別評価を実施するより包括的な評価であります。

今回の調査は、評価の精度と調査全体の質を高めるため、いくつかの新しい試みがなされ、以下のような特徴を持っております。

1 点目は、JICA 中米カリブ地域別支援委員会の支援による調査内容の充実です。今回は、支援委員の方々からは、調査着手報告書を作成した調査初期の段階で調査方法・方針に関する助言をいただき、次に本格的な現地調査に臨む前の段階で作成した、各分野における評価対象期間（1991 年～2000 年）の重要な開発課題を整理した「開発課題体系図」への助言をいただきました。最後に、本調査の最終報告書案の記述内容についても数多くの指摘・助言を頂戴しました。これらの支援により、今回の調査報告書は、調査団が独自に作業を実施し完結した場合に比較して、記述内容の正確さや重要点の反映の度合において優れたものとなったと思います。

2 点目は、分野別評価の実施過程での他ドナー、ホンデュラス側の関係者との意見交換による分析の充実です。第 2 次現地調査では、主要ドナーやホンデュラス側の政府機関を訪問しましたが、その際に分野別に上記の「開発課題体系図」を示し調査団の認識を示すと共に彼らから率直な意見を求めました。活発な議論が行なわれ、結果的に分析の客観性・正確さが増したように思います。

3 点目は、最終報告書をまとめる前の段階でのホンデュラスでの評価セミナーの実施によるホンデュラス側からの意見の聴取とその内容の報告書への反映です。通常、報告書は、案の段階で JICA の各事業部などからフィードバックを受け、調査者の事実認識に誤りなどあれば、記述内容を適宜修正するものです。今回は、報告書案を日本側に限らずホンデュラス側にも事前に提示した上で現地で評価セミナーを実施し、報告書案の内容に関する多種多様

なコメントを受領しました。そのコメントに基づき、やはり記述内容を改善しました。評価手法や評価結果などに関する調査団の見解と異なる意見に関しても、本報告書の読者・関係者への参考となるよう、報告書の中で明確に取り上げ、紹介しています。

本報告書はこのような特徴を持つわけですが、本報告書の記述内容や提案が何らかの形で活用され、JICA 事業の効率的・効果的な実施に役立てていただければ、調査団としては最大の喜びであります。

最後に、本調査の実施に際しては、数多くの関係者から支援・協力を賜りました。在ホンデュラス日本国大使館・JICA ホンデュラス事務所はもとより、中米カリブ地域別支援委員会の方々、国内および現地で質問票調査や聞き取り調査に多大な協力をいただいたホンデュラス国際協力庁以下関係諸機関、派遣専門家・青年海外協力隊員の方々には、この場をお借りしまして、深くお礼を申し上げます。

2002 年 11 月

調査団長

アイ・シー・ネット株式会社

笹尾 隆二郎

HONDURAS



インフラ整備〈交通〉：新 Cholteca 橋建設計画（無償資金協力）



Cholteca 市（Cholteca）幹部へのインタビュー



新 Cholteca 橋（Nuevo Puente de Cholteca）全景
（取付け道路は復旧事業によるもの）

インフラ整備〈砂防〉： Choloma 川洪水対策・砂防計画（無償資金協力）



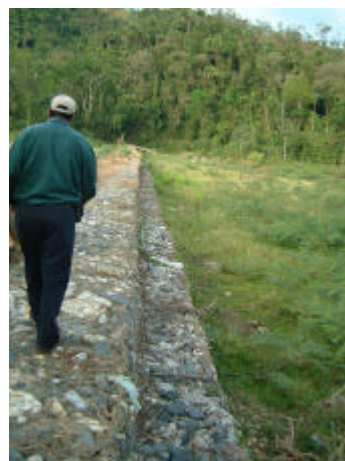
本事業による床固工



本事業による洪水防御施設



本事業による砂防ダム



スラ・バレー（Valle de Sula）
委員会による蛇籠の床固工

生活基盤整備：看護教育強化計画（プロジェクト方式技術協力）、
首都圏病院網拡充計画（無償資金協力）



看護補助員養成学校でのインタビュー



首都圏病院網（救急クリニック）でのインタビュー



首都圏病院網：コロニア・カバーニャ
(Colonia Cavaña)での地域住民調査



首都圏病院網：コロニア スジャパ(Colonia suyapa)での地域住民調査

農業：農業研修センター、灌漑排水技術開発計画（無償資金協力、プロジェクト方式技術協力）



水利実験施設



研修風景（技術者研修）

農業：農業研修センター、灌漑排水技術開発計画（無償資金協力、プロジェクト方式技術協力）



試験ほ場と稲の収穫



地域住民調査

水産：北部沿岸小規模漁業振興計画ほか（専門化チーム派遣、開発調査、無償資金協力）



トルヒージョ（Trujillo）支部（研修宿泊施設）



製氷保冷した漁獲の出荷風景



貸与機材のグラスファイバーボート 漁民集会



（漁民組織化：役員の選定）

2002 年 9 月 19-20 日に開催されたセミナー風景



現地でのセミナー開催を伝える新聞記事

Japón evaluó proyectos valorados en \$200 millones

Tegucigalpa. Unos 33 proyectos sociales, efectuados por diferentes instituciones del Estado, con fondos de cooperación japonesa, fueron evaluados por una misión proveniente de ese país.

La titular de la Secretaría de Cooperación Técnica y Cooperación Internacional (Setco), Brenie Matute, precisó que estas evaluaciones buscan mayor eficiencia en la ejecución de proyectos.

Japón ha destinado 200 millones de dólares en últimos diez años

La mayor parte de los 200 millones de dólares destinados por el gobierno de Japón en los últimos diez años se han destinado a diferentes proyectos sociales y de infraestructura en el país.

Los 33 proyectos fueron evaluados durante un encuentro llamado "Evaluación del Programa de País para la República de Honduras".

La ministra de la Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional (Setco), Bregue Lilliana Matute, informó que el propósito de la evaluación hecha para Honduras por parte del Japón fue buscar una mayor eficiencia de la ejecución de los recursos como plantear sugerencias y recomendaciones en cuanto a formulación de los proyectos y sus monitoreos.

Los proyectos revisados fueron llevados a cabo el SANAA, Ministerio de Salud, Sotiravi, la Alcaldía, Salud, y la Secretaría de Agricultura y Ganadería, invirtiéndose más de 200 millones de dólares de los cuales 81 se destinaron para la edifica-

ción de nueva infraestructura como puentes luego de los desastres causados por el huracán Mitch en octubre de 1998.

"El apoyo en cooperación no reembolsable que recibió el país en los últimos 10 años se extendió a las áreas de salud, sistemas de saneamiento, reconstrucción de escuelas, capacitaciones técnicas y vocacionales, pesca, conservación ambiental, estudios de deslizamientos de tierras y mitigaciones de desastre los cuales se deben de tomar en cuenta porque ahora es responsabilidad de Honduras continuarlos", dijo la funcionaria.

Durante su visita en el país, la misión del Japón se entrevistó con la titular de SETCO y con representantes las instituciones que han desarrollado los proyectos sociales los cuales seguirán siendo apoyados por la nación nipona. La llegada de la misión y el desarrollo del seminario fueron auspiciados por la Agencia Internacional del Japón, JICA.

2002 年 10 月 9 日付け
現地新聞記事 (El Herald)

2002 年 10 月 10 日付け
現地新聞記事 (El Herald)

略 語 表

略 語

正 式 名
(日本語標記)

< 二国間援助機関 >

AECI	Agencia Espanola de Cooperacion Internacional (スペイン国際協力庁)
CIDA	Canadian International Development Agency (カナダ国際開発庁)
FINNIDA	Department for International Development Cooperation, Finland (フィンランド国際開発協力庁)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (ドイツ技術協力公社)
JICA	Japan International Cooperation Agency (国際協力事業団)
USAID	The United States Agency for International Development (米国国際開発庁)

<ホンデュラスの団体・組織等>

AMHON	Asociación de Municipios de Honduras (ホンデュラス市町村協議会)
DICTA	Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (農業科学技術局)
FHIA	Fundación Hondureña de Investigación Agrícola (ホンデュラス農業研究財団)
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social (ホンデュラス社会投資基金)
INA	Instituto Nacional Agrario (国立農地局)
INAFOP	Instituto Nacional de Formación Profesional (職業訓練庁)
INE	Instituto Nacional Estadístico (国立統計局)

略 語 表

INICE	Instituto Nacional de Investigación y Capacitación Educativa (国立教育実践研究所)
PRONADEL	Programa Nacional de Desarrollo Local (地域開発国家プログラム)
PROSOC	Programa de Desarrollo Rural de Sur Occidente de Honduras (西南部農村開発プログラム)
SAG	Secretaría Agricultura y Ganaderia (農業牧畜省)
SANAA	Servicio Autónomo Nacional de Agua y Alcantarillado (国家上下水道公社)
SOPTRAVI	Secretaría de Obras Publicas Transporte y Vivienda (公共事業・運輸・住宅省)
SINEG	Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión (公共マネジメント評価システム)
UNAT	Secretaría de Estado del Despacho Presidencial Unidad (大統領府技術官房局)
UPET	Unidad de Programa de Eficiencia y Transparencia (効率と情報公開局)
UTEN	Unidad Técnica de Transformación de la Educación Nacional de Apoyo Técnico (教育省教育計画改革局)
< 国際機関 >	
ANCOM	Andean Common Market (アンデス共同市場)
CACM	Central American Common Market (中米共同市場)
CARICOM	Caribbean Community Common Market (カリブ共同市場)
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ラテンアメリカ・カリブ経済委員会)

略 語 表

ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility 拡大構造調整ファシリティ)
EU	European Union 欧州連合)
FAO	Food and Agriculture Organization of United Nations 国際連合食糧農業機関)
FTAA	Free Trade Area of the Americas 米州自由貿易圏)
GATT	General Agreement on Tariff and Trade 関税および貿易に関する一般協定、WTOの前身)
IDA	International Development Association 国際開発協会、第二世銀)
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development 国際復興開発銀行＝世界銀行の正式名称)
IDB	Inter-American Development Bank 米州開発銀行)
IFAD	International Foundation of Agriculture Development 国際農業開発基金)
IMF	International Monetary Fund 国際通貨基金)
IPEA	Institute of Applied Economic Research 応用経済研究所 (ブラジル))
LAFTA	Latin American Free Trade Association (ラテンアメリカ自由貿易連合)
MERCOSUR	Mercado Comun del Sur 南米南部共同市場)
NAFTA	North America Free Trade Agreement 北米自由貿易協定)
OAS	Organization of American States 米州機構)

略 語 表

UNDP	United Nations Development Programme 国連開発計画)
WB	The World Bank 世界銀行、国際復興開発銀行)
WTO	World Trade Organization 世界貿易機関)
<専門用語>	
BHN	Basic Human Needs 基本的ヒューマンニーズ)
GDI	Gross Domestic Income, Gender Development Index 国内総所得・ジェンダー開発指数)
GDP	Gross Domestic Product 国内総生産)
GEM	Gender Empowerment Measure ジェンダー・エンパワーメント測定)
GNI	Gross National Income 国民総所得)
GNP	Gross National Product 国民総生産)
HDI	Human Development Index 人間開発指数)
HIPC	Heavily Indebted Poor Country 重債務貧困国)
MIPYME S	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas 中小・零細企業)
NGO	Non Governmental Organization 民間非営利団体)
ODA	Official Development Assistance 政府開発援助)
PPP	Purchasing Power Parity 購買力平価)

略 語 表

PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper (貧困削減戦略ペーパー)
UBN	Unsatisfied Basic Needs (充足されていない基本ニーズ)

ホンデュラス 国別事業評価調査報告書

目次

序文
はじめに
地図
写真
略語一覧

第 1 章 評価の概略	1-1
1. 評価調査の背景と目的	1-1
1.1 調査の背景	1-1
1.2 調査の目的	1-1
2. 調査の対象	1-2
2.1 対象地域	1-2
2.2 評価重点分野	1-2
2.3 対象案件	1-2
2.4 対象期間	1-4
3. 調査団員名簿および調査日程	1-5
3.1 調査団員名簿	1-5
3.2 調査日程	1-6
4. 主要面会者	1-6
5. 評価のフレームワーク	1-11
6. 調査・評価の手法	1-13
6.1 ホンデュラスにおける社会経済開発の推移と現状の把握	1-13
6.2 分野別評価	1-13
6.3 横断的な評価（地域別評価、スキーム別評価、貧困・ジェンダー評価）	1-17
6.4 今後の協力の改善のための提言・教訓	1-18
6.5 本評価調査の問題点	1-18
7. 評価にあたっての留意事項	1-19
7.1 評価の視点	1-19
7.2 プロジェクト目標・上位目標の達成責任	1-21
8. 調査の実施手順	1-21
第 2 章 ホンデュラスにおける社会経済開発の推移と現状	2-1
1. マクロ経済社会分析	2-1
1.1 ホンデュラスの概況	2-1
1.2 マクロ経済分析	2-5
1.3 横断的開発課題	2-11
2. ホンデュラス政府の開発事業	2-22
2.1 経済社会開発政策	2-22
2.2 予算の推移と重点分野	2-25
2.3 PRSP の動向	2-27

3. 主要ドナーの開発援助	2-33
3.1 全体の動向	2-33
3.2 機関別の援助動向	2-34
第3章 分野別評価	3-1
1. インフラ整備分野	3-1
1.1 分野の概況	3-1
1.2 1990年代の開発課題とその達成状況	3-10
1.3 JICA事業の妥当性評価	3-14
1.4 これからの開発課題	3-22
参考資料 ：個別案件評価・プログラム評価の概要	3-24
2. 生活基盤整備分野	3-29
2.1 分野の概況	3-29
2.2 1990年代の開発課題とその達成状況	3-37
2.3 JICA事業の妥当性評価	3-42
2.4 これからの開発課題	3-47
参考資料 ：個別案件評価・プログラム評価の概要	3-48
3. 農業・水産等基幹産業の振興	3-52
3.1 分野の概況	3-52
3.2 1990年代の開発課題とその達成状況	3-61
3.3 JICA事業の妥当性評価	3-64
3.4 これからの開発課題	3-71
参考資料 ：個別案件評価・プログラム評価の概要	3-72
4. 人材育成（教育・職業訓練）	3-77
4.1 分野の概況	3-77
4.2 1990年代の開発課題とその達成状況	3-85
4.3 JICA事業の妥当性評価	3-90
4.4 これからの開発課題	3-94
参考資料 ：個別案件評価・プログラム評価の概要	3-96
5. 環境保全分野	3-100
5.1 分野の概況	3-100
5.2 1990年代の開発課題とその達成状況	3-104
5.3 JICA事業の妥当性評価	3-107
5.4 これからの開発課題	3-109
参考資料 ：個別案件評価・プログラム評価の概要	3-111
第4章 横断的な評価	4-1
1. 地域別評価	4-1
1.1 地域選択の妥当性(マクロ評価)	4-1
1.2 地域別支援概況	4-4

1.3 地域別の JICA 事業の全体評価	4-7
1.4 教訓	4-9
参考資料 ：地域別評価の基本情報	4-11
2. スキーム別評価	4-20
2.1 プロジェクト方式技術協力・個別専門家チーム派遣・研究協力	4-20
2.2 無償資金協力	4-24
2.3 開発調査	4-28
3. 貧困・ジェンダー評価	4-32
3.1 貧困	4-32
3.2 ジェンダー	4-34
3.3 まとめ	4-37
第 5 章 今後の協力の改善のための提言・教訓	5-1
1. JICA 国別事業実施計画のレビュー	5-1
1.1 ホンデュラスの開発の基本的な方向性の確認	5-2
1.2 分野別のこれからの重点開発課題の設定	5-8
1.3 日本の技術的優位性のある課題の抽出	5-8
1.4 「日本が援助すべき優先課題（第 1 案）」の設定	5-8
1.5 他のドナーの重点援助分野・課題の確認	5-9
1.6 「日本が援助すべき優先課題（最終案）」の設定	5-9
1.7 「日本が援助すべき優先課題（最終案）」と「JICA 国別事業実施計画」 との比較による「JICA 国別事業実施計画」への提言のまとめ	5-10
2. 協力案件の形成・実施の改善	5-17
2.1 プログラム単位の提言	5-17
2.2 プロジェクト単位の提言	5-21
巻末資料 1：評価調査のレビュー	巻末-1
巻末資料 2：国別事業評価調査結果の国別事業実施計画への反映について	巻末-7

【別冊資料】

1. ミニッツ
2. 評価基準に関する補足資料
3. 個別案件評価結果：評価分析結果要約表・評価分析シート目次
4. プログラム評価結果：評価分析シート・PLM 目次

図表目次

図目次

図 1.5-1：国別事業評価調査のフレームワーク	1-12
図 1.8-1：調査フローチャート	1-22
図 2.1-1：降水量と気温	2-1
図 2.1-2：経済構造（産業別付加価値）	2-7
図 2.1-3：輸出高の推移（産業別輸出額）	2-7
図 2.1-4：収入の面から見た貧困層の推移	2-16
図 2.2-1：PRSP の組織体制	2-30
図 2.3-1：ホンデュラス政府支出と海外からの資金調達額の推移	2-33
図 2.3-2：日本の援助の推移	2-38
図 2.3-3：JICA に関連した援助の推移	2-39
図 3.1-1：ホンデュラスの主要交通インフラ	3-3
図 3.1-2：ホンデュラス：インフラ整備分野における 1990 年代の開発課題体系図 1 （道路・防災分野を中心に）	3-13
図 3.1-3：ホンデュラス：インフラ整備分野における 1990 年代の開発課題体系図 2 （道路・防災分野を中心に）	3-16
図 3.2-1：公共保健医療施設の利用の推移	3-38
図 3.2-2：ホンデュラス：生活基盤分野における 1990 年代の開発課題体系図 1	3-41
図 3.2-3：ホンデュラス：生活基盤分野における 1990 年代の開発課題体系図 2	3-43
図 3.3-1：ホンデュラス：農業・水産等基幹産業の振興分野における 1990 年代の開 発課題体系図 1	3-62
図 3.3-2：ホンデュラス：農業・水産等基幹産業の振興分野における 1990 年代の開 発課題体系図 2	3-67
図 3.4-1：ホンデュラスの教育制度	3-79
図 3.4-2：入学者 1000 人に対して卒業できる生徒数	3-82
図 3.4-3：各県の小学生の留年率と農村部居住率	3-83
図 3.4-4：ホンデュラス：人材育成分野における 1990 年代の開発課題体系図 1	3-89
図 3.4-5：ホンデュラス：人材育成分野における 1990 年代の開発課題体系図 2	3-93
図 3.5-1：環境保全分野における 1990 年代の開発課題体系図 1	3-105
図 3.5-2：環境保全分野における 1990 年代の開発課題体系図 2	3-110
図 4.2-1：ホンデュラス プロジェクト方式技術協力・個別専門家チーム派遣・研 究協力評価項目の相互関連図	4-23
図 4.2-2：ホンデュラス 無償資金協力 評価項目の相互関連図	4-27
図 4.2-3：ホンデュラス 開発調査 評価項目の相互関連図	4-31

表目次

表 1.2-1：分野・事業スキーム別案件数一覧表	1-2
表 1.2-2：評価対象個別案件リスト	1-3
表 1.6-1：評価大項目と中項目の関係（プロジェクト方式技術協力の例）	1-15
表 1.6-2：評価項目別評価基準	1-15
表 2.1-1：ホンデュラスの主な経済指標	2-3
表 2.1-2：経済成長率、一人当たり所得増加率	2-5
表 2.1-3：中南米諸国との所得の比較	2-6
表 2.1-4：経済構造（支出構造、リソース・バランスと国際収支）	2-8
表 2.1-5：マクロ経済安定度	2-9
表 2.1-6：対外債務とリソースフロー	2-9
表 2.1-7：男女別就業人口と所得	2-11
表 2.1-8：労働人口内訳（1997 年）	2-11
表 2.1-9：産業別男女就業割合(1992 年)	2-12

表 2.1-10：経済活動人口の就業形態別割合	2-12
表 2.1-11：国別の女性の健康指標	2-13
表 2.1-12：人間開発指数（HDI）、ジェンダー開発指数（GDI）、ジェンダー・エンパワーメント測定（GEM）	2-15
表 2.1-13：UBN で測った各県の貧困世帯の比率(1999 年)	2-17
表 2.1-14：ホンデュラスの GDP と人口の推移	2-18
表 2.2-1：ホンデュラス政府 経済社会開発政策の推移	2-23
表 2.2-2：中央政府のセクター別の支出状況（1985 年－92 年、総支出に対する割合、単位：％）	2-25
表 2.2-3：社会セクターの支出内訳	2-25
表 2.3-1：主要ドナーの援助動向	2-34
表 2.3-2：日本の有償資金協力の推移	2-38
表 3.1-1：公共事業・運輸・住宅省管轄の道路延長とその種類別・物的状態別比率	3-2
表 3.1-2：主要幹線の交通量	3-3
表 3.1-3：「インフラ整備」分野の評価対象事業	3-14
表 3.1-4：「インフラ整備」分野：評価対象以外の関連する JICA 事業	3-14
表 3.1-5(1)：「インフラ整備分野」に関連する 1990 年以降の主な他ドナー事業	3-19
表 3.1-5(2)：「インフラ整備分野」に関連する 1990 年以降の主な他ドナー事業（続き）	3-20
表 3.1-6：インフラ整備：5 段階評価結果	3-24
表 3.2-1：構造調整時の保健行政予算	3-30
表 3.2-2：保健支出額の推移	3-30
表 3.2-3：周辺国の保健総支出	3-30
表 3.2-4：政府支出における保健予算の割合	3-31
表 3.2-5：ホンデュラスの保健・社会保障分野の資金の状況(1995 年)	3-32
表 3.2-6：乳幼児死亡率・5 歳未満児死亡率・妊産婦死亡率・出生時平均余命の推移	3-33
表 3.2-7：病院への来院理由	3-34
表 3.2-8：ワクチン接種率の推移	3-35
表 3.2-9：給水へのアクセス（1992 年）	3-36
表 3.2-10(1)：「生活基盤整備（保健衛生）」分野の評価対象事業	3-42
表 3.2-10(2)：「生活基盤整備（上水道・水資源開発）」分野の評価対象事業	3-44
表 3.2-11：「保健衛生」に関連する 1990 年以降の主な他ドナー事業	3-45
表 3.2-12：「上水道・水資源開発」に関連する 1990 年以降の主な他ドナー事業	3-45
表 3.2-13：生活基盤整備分野：5 段階評価結果	3-48
表 3.2-14：生活基盤整備分野：プロジェクト目標の認識	3-51
表 3.3-1：農業セクターの GDP	3-53
表 3.3-2：農業セクターの主要輸出品目輸出額	3-53
表 3.3-3：主要農産物の生産量	3-56
表 3.3-4：主要穀物の輸入量	3-57
表 3.3-5：農林水畜産分野における JICA 事業	3-65
表 3.3-6：農林水畜産分野の主な他ドナー事業	3-68
表 3.3-7：農林・水産等：5 段階評価結果	3-72
表 3.4-1：中南米諸国就学率、内部効率の比較	3-81
表 3.4-2：人材育成分野におけるドナーの主要な支援実績	3-91
表 3.4-3：人材育成：5 段階評価結果	3-96
表 3.5-1：森林野焼き件数の推移	3-102
表 3.5-2：主要都市の固形廃棄物の発生・処理の状況	3-103
表 3.5-3：「環境保全」分野の評価対象事業	3-107
表 3.5-4：「保健衛生」に関連する 1990 年以降の主な他ドナー事業	3-108
表 3.5-5：環境保全分野：5 段階評価結果	3-111
表 4.1-1：県別 JICA 事業実施状況	4-2

表 4.1-2：県別開発の必要度と JICA の投入規模	4-3
表 4.1-3：県別貧困度と JICA の投入規模	4-3
表 4.1-4：JICA 事業の重点地域別実施状況	4-5
表 4.1-5：各重点地域の評価結果概要	4-7
表 4.1-6：各重点地域地域の特記事項	4-9
表 A.1：地域の概要	4-11
表 A.2：首都圏の重要開発課題体系	4-11
表 A.3：首都圏の個別評価対象案件の評価結果	4-12
表 B.1：地域の概要	4-13
表 B.2：インティブカ県の重要開発課題体系	4-13
表 B.3：インティブカ県の個別評価対象案件の評価結果	4-15
表 C.1：地域の概要	4-15
表 C.2：アトランティダ県の重要開発課題体系	4-16
表 C.3：コロンの重要開発課題体系	4-16
表 C.4：北部沿岸地域の個別評価対象案件の評価結果	4-17
表 D.1：地域の概要	4-18
表 D.2：オランチョ県の重要開発課題体系	4-18
表 D.3：オランチョ県の個別評価対象案件の評価結果	4-19
表 4.3-1：評価対象プログラムと貧困問題への対応度	4-32
表 4.3-2：貧困削減事業の貧困問題への対応内容	4-33
表 4.3-3：評価対象プログラムとジェンダー問題への対応度	4-35
表 4.3-4：格差是正事業のジェンダー問題への対応内容	4-36
表 5.1-1：ホンデュラスの課題体系	5-2
表 5.1-2：国別事業実施計画における課題の検証 1	5-11
表 5.1-3：国別事業実施計画における課題の検証 2	5-14

第 1 章

第1章 評価の概略

1. 評価調査の背景と目的

1.1 調査の背景

JICA は、従来の個別案件評価に加え、よりマクロ的な観点からのアプローチを強化するために、1998 年度から国別事業評価に着手し、南西アジアの最貧国であるバングラデシュを対象として同評価を行った。その翌年度、評価手法の開発を通じて評価の質の向上を図り、透明性・客観性を確保することを視野に入れ、1999 年度から新たに「外部機関による評価」の制度を設け、開発援助に専門的知見を有する大学・研究機関やコンサルタントとの契約により評価調査を委託している。これまでに中米の中所得国であるメキシコ（1999 年度）をはじめ、アフリカ地域のタンザニアと南米地域のボリヴィア（2000 年度）が対象国として選択された。

2001 年度は地域部・在外事務所からの要望、国別事業実施計画改訂の必要性、過去の国別事業評価の実績（地域・発展段階）を総合的に検討した結果、中米のホンデュラス・パナマ 2 ヶ国を対象とした国別事業評価を「外部機関による評価」により実施することとなった。

ホンデュラスは 1 人当たりの GDP が 899 米ドル（2000 年推定、中央銀行）で、中南米の中でも経済的には最も貧しい国のひとつである。同国は、重債務貧困国（HIPC）債務救済イニシアティブの適用国でもあり、貧困削減戦略文書（PRSP）が策定され、貧困削減のための国際的な取組みの対象国となっている。1998 年に同国を襲ったハリケーン・ミッチにより多大な人命と生活基盤を失い、被災からの復興が開発の優先課題となっている。日本政府はホンデュラスに対し農業、保健・医療の分野を中心に無償資金協力や技術協力などを行ってきた実績があり、ハリケーン被災の際の緊急援助やその後の復興支援も担っている。

本件調査については、2001 年 11 月の第 1 次現地調査において、評価の大枠についてホンデュラス政府と合意を行い(資料編 1. ミニッツ参照)、さらに 2002 年 3 月～5 月に第 2 次調査として詳細な評価分析を実施した。

1.2 調査の目的

ホンデュラスの開発に対する JICA 事業の貢献度を総合的に評価し、評価結果から JICA の国別事業実施計画(開発課題・プログラムの設定)の改善のための提言・教訓と、協力プログラム・プロジェクトの形成・実施のための提言・教訓とを導き出すことを目的とする。

2. 調査の対象

2.1 対象地域

対象地域はホンデュラス全域とする。

2.2 評価重点分野

①インフラ（道路・橋梁等）整備（防災を含む）、②生活基盤（保健衛生）整備、③農業・水産等基幹産業の振興、④人材育成（教育・職業訓練）、⑤環境保全を評価調査の重点分野とする。

2.3 対象案件

評価対象期間（1991－2000）に実施された分野別の事業数は、以下のとおりであり、これらの総事業額は約 402 億円¹（2000 年度の数字が未発表のため 1999 年度分まで）、米ドル換算では約 3 億ドル²、レンピーラ換算で約 50 億レンピーラ³に達している。

表 1.2-1 分野・事業スキーム別案件数一覧表*1

出所：JICA「ホンデュラス国別事業評価用 実施案件一覧表」

事業スキーム 分野	一般無償資金協力	プロジェクト技術協力・チーム派遣・研究協力	開発調査	研修員受入れ	機材供与	個別派遣専門家(人数)	青年海外協力隊・シニア海外ボランティア(人数)	プロジェクト確認調査	食糧増産援助	プロジェクト形成調査	合計*2
1.インフラ整備	12	0	5	1	0	6	0	0	0	2	25
2.生活基盤整備	7	2	3	3	0	3	0	1	0	1	20
3.農業・水産業	4	4	3	0	0	6	40	0	1	0	57
4.人材育成	1	2	0	0	0	8	30	0	0	2	43
5.環境保全	1	2	2	1	0	1	0	0	0	0	7
6.その他	0	1	0	1	18	210	1031	0	0	0	1261
総計	24	11	13	6	18	234	1101	1	1	5	1413

註*1. 但し、以下を除く。

- | | | |
|-------------|---------------|-----------|
| 1) 企画調査員 | 4) 研修員受入れ（一般） | 6) 資源開発調査 |
| 2) 在外専門調整員 | 5) 文化無償 | |
| 3) 国連ボランティア | 6) 草の根無償 | |

*2. 研修員受入れは、「現地国内研修」・「第三国研修」・「地域特設研修」の件数を示す。

¹ ODA 白書による。

² 為替レートは 2002 年 1 月 1 日において 1US\$=131.63 円

³ 為替レートは 2002 年 1 月 1 日において 1 Honduran Lempira=7.93 円

分野別評価では、評価対象期間に行われた全案件が対象となるが、個別に評価する案件は次の「表 1.2-2 評価対象個別案件リスト」に示された 33 件である。なお、無償資金協力の案件採択と実施は外務省が所管しており、JICA は事業の基本設計調査と案件実施の促進業務を担当している。JICA は、外務省の了解を得たうえで、JICA の技術協力事業との関連が深い無償資金協力案件について評価を実施している。

表 1.2-2 評価対象個別案件リスト

註 1. 「プログラム」の欄で P1、P2 と番号の付いた案件は、相互に関連の強い案件であり、同じ番号が付いた案件をまとめてプログラムとしての評価も実施している。

註 2. 網掛けのプログラム (P4, P5, P7) は、地域住民調査を実施したプログラムを意味し、*印はローカルコンサルタントを活用して質問票調査を行った案件を示す。

セクター	サブ・セクター	プログラム	スキーム	プロジェクト名
インフラ整備	交通	P1	開発調査	テグシガルパ市都市交通網整備計画
			無償資金協力	新チョルテカ橋建設計画
	砂防	P2	*個別専門家 (長期)	砂防・洪水防止 3 名
			開発調査	チャルコン川支流域治水・砂防計画
			無償資金協力	チョロマ川洪水対策・砂防計画
			無償資金協力	チョロマ川洪水対策強化計画
生活基盤整備	保健衛生	P3	開発調査	全国保健医療総合改善計画
			無償資金協力	首都圏病院網整備計画
			*単発専門家 (長期)	保健サービス開発計画 2 名
		P4	プロジェクト方式技術協力	看護教育強化
			*研修員受入れ (現地国内研修)	看護教育訓練計画
	上水道・水資源開発		無償資金協力	テグシガルパ市周辺地域給水計画
農業・水産	農業	P5	無償資金協力	農業開発研修センター建設計画
			プロジェクト方式技術協力	農業開発研修センター計画
			*個別専門家 (長期)	灌漑技術／灌漑排水計画／灌漑技術各 1 名
			プロジェクト方式技術協力	灌漑排水技術開発計画
			開発調査	コヨラルダム灌漑復旧計画
			開発調査	インティグカ県ヘス・デ・トロ盆地灌漑農業開発計画
	畜産	P6	プロ技	養豚開発計画
			*個別専門家 (長期)	養豚普及
	水産 ⁴	P7	*個別専門家チーム派遣	トルヒーヨ湾岸地区漁村近代化計画
			*個別専門家 (長期)	漁業開発アドバイザー
			開発調査 (M/P)	北部沿岸小規模漁業振興計画
			無償資金協力	北部沿岸小規模漁業近代化計画
			*個別専門家 (長期)	北部漁民の組織運営化
人材育成	初等教育	P8	プロジェクト形成調査	初等教育強化
			無償資金協力	国立教育実践研究所建設計画
			研究協力	初等中等教師教育研究開発

⁴ 水産分野で当初個別評価の対象となっていた青年海外協力隊 (グループ派遣) 「北部小規模漁村開発」は、JICA ホンデュラス事務所と協議した結果、他案件と同じプログラム(P7)を構成すべきものには該当しないと判断したため評価対象から外した。

		P8	*個別派遣専門家	長期 2 名： 1. 教育研究計画 2. 教育工学（コンピュータ教育） 短期 6 名： 1. 教育研究（2 名） 2. 教師教育（2 名） 3. 理数科教育（2 名）
			*青年海外協力隊（グループ派遣）	算数プロジェクト 30 名
環境保全	廃棄物	P9	無償資金協力	首都圏清掃サービス改善計画
			開発調査	テグシガルパ首都圏固形廃棄物管理計画
			*研修員受入れ（中米地域特設）	生活廃棄物処理 5 名 ⁵

2.4 対象期間

評価の対象期間は、1991 年から 2000 年までの 10 年間とする。

⁵ 5 年計画（1997-2001 年度）の研修コースの 2000 年度までの受入れ人数。

3. 調査団員名簿および調査日程

3.1 調査団員名簿

<官団員>（派遣順）

担当	団員名	所属	現地滞在期間	1 次/2 次/ 評価セミナー
作業監理	松本 宣彦	JICA 技術参与	2001/11/17-11/22	1 次
作業監理	中澤 哉	JICA 企画・評価部評価監理室	2001/11/17-11/22 2002/09/17-09/21	1 次/ 評価セミナー
作業監理	長澤 一秀	JICA 企画・評価部評価監理室長	2002/04/24-05/04	2 次
作業監理	狐崎 知己	専修大学経済学部教授 JICA 中米・カリブ地域別支援委員	2002/04/28-05/03 2002/09/17-09/21	2 次/ 評価セミナー

<コンサルタント団員>

担当	団員名	所属	現地滞在期間	1 次/2 次/ 評価セミナー
総括/評価分析手法/人材育成 (1)	笹尾 隆二郎	IC Net	2001/11/17-11/24 2002/04/14-05/04 2002/09/14-09/21	1 次/2 次/ 評価セミナー
副総括/生活基盤（保健医療）整備/環境保全	池田 高治	IC Net	2002/04/05-05/04	2 次
農林水産畜産/人材育成 (2)	富岡 丈朗	IC Net	2001/11/17-11/26 2002/03/23-05/04	1 次/2 次
インフラ整備（防災を含む）	藺田 元	IC Net	2002/04/14-05/02	2 次
業務調整	宮川 秀子	IC Net	2002/03/30-05/04	2 次
通訳	塚田 佳行	個人	2001/11/17-11/26 2002/04/15-05/03	1 次/2 次

3.2 調査日程

調査の種類・日程		2001 年	2002 年						
		11 月	……	2 月	3 月	4 月	5 月	…	9 月
第一次調査	本邦コンサルタント	11/17-11/26 -----■-----							
	官団員	11/17-11/22 ■							
	通訳者	11/17-11/26 ■							
第二次調査	本邦コンサルタント				3/23 -----■-----	—	5/4		
	官団員					4/24 - ■	5/4		
	通訳者					4/15 - ■	5/3		
評価セミナー	本邦コンサルタント								9/14-9/21 -----■-----
	官団員								9/17-9/21 ■

■：現地調査期間 ……：国内作業期間

4. 主要面会者

分野共通

所属	職位	氏名
在ホンデュラス日本大使館	特命全権大使	竹元 正美
在ホンデュラス日本大使館	二等書記官	山内 隆弘
JICA ホンデュラス事務所	所長	高野 剛
JICA ホンデュラス事務所	次長	那須 隆一
JICA ホンデュラス事務所	所員	平 知子
JICA ホンデュラス事務所	所員	高田 宏仁
JICA ホンデュラス事務所	所員	西村 貴志
JICA ホンデュラス事務所	企画調査員 (援助国会合・各国援助方針動向分析)	野澤 俊博
ホンデュラス国際協力庁(SETCO)	大臣	Brenie Liliana Matute Alas
大統領府技術官房局	政策プログラムコーディネーター	Efraín Corea
米州開発銀行 ホンデュラス事務所	副代表	Cristobal Silva
米州開発銀行 ホンデュラス事務所	保健衛生担当	Antonio Jose Paz
米州開発銀行 ホンデュラス事務所	天然資源・環境担当	Edwin Mateo Molina R.
ドイツ技術協力庁 ホンデュラス事務所	所長	Wilfried Liehr
アメリカ国際開発庁 ホンデュラス事務所	プロジェクト開発担当主任	Douglas H.Ball

アメリカ国際開発庁 ホンデュラス事務所	教育担当	Dian Leach
スペイン国際協力庁 ホンデュラス事務所	コーディネーター補	Jesús Oyamburu
UNDP ホンデュラス事務所	代表補佐	Luis Andrés Gradiz
UNDP ホンデュラス事務所	プログラムオフィサー	Julio A. Cárcamo

インフラ整備分野

所属	職位	氏名
公共事業・通信・住宅省	シニア海外ボランティア（公共事業一般）	久保田吉衛
公共事業・通信・住宅省 道路運輸局	技術支援ユニット技師	Ing. José Díaz R.
公共事業・通信・住宅省 公共事業局	局長	Ing. Orlando Paniagua
公共事業・通信・住宅省 地域事務所	副所長	Ing. Claudio E. Calix
公共事業・通信・住宅省 水工部	部長	Ing. Pérez Lara
テグシガルパ市都市計画局	局長	Arq. Roberto Montis
テグシガルパ市都市計画局	副局長	Arq. Lisandro Cardelón
スーラ・バレー委員会	プロジェクト・コーディネーター	Ing. Humberto Calderon
チョロマ市	市長	Sandra Vela Godoi
チョロマ市 土木建築部長	部長	Arq. Walter Dox
非常事態常設委員会	職員	Diego Gutieres
セントラルコンサルタント株式会社	新チョルテカ橋プロジェクト工事監督事務所長	Ing. Hitoshi Shimomugi
間組 テグシガルパ事務所	所長	Ing. Takashi Ishizaka
米国国際開発庁 ホンデュラス事務所	民主化・市町村開発担当	Julie Leonardo
米州開発銀行 ホンデュラス事務所	インフラ整備担当	Cesar A. Castellon
天然資源環境庁	自然災害軽減プロジェクト総コーディネーター	Justo Domingo Torres
ホンデュラス市長協会	自然災害軽減プロジェクト 技術管理コーディネーター	Max Alfredo Girón

生活基盤分野

所属	職位	氏名
看護教育研究センター	専門家（看護人材育成）	菅原 能子
第7保健地域リプロダクティブヘルス向上プロジェクト	専門家（チーフアドバイザー）	仲佐 保
保健省	元副大臣	Victor Merendez
保健省人材育成局	局長	Jorge Medina
保健省	保健プログラム長	Mario Chiesa
保健省 病院課		Ritza Yolany Lizardo
保健省 病院課		Zuelma Aguilar
看護教育研究センター	所長	Liliana Mejía
看護教育研究センター	研修調整員	Haideé Algeñal
国立看護学校（テグシガルパ）	正教員	Rosa María Flores
国立看護学校（サン・ペドロ・スーラ）	正教員	Sonia de Serrano
国立看護学校（サン・ペドロ・スーラ）	正教員	Norma Cecilia Flores
国立看護学校（サン・ペドロ・スーラ）	正教員	Dorotea Laborin

国立看護学校（サン・ペドロ・スーラ）	正教員	Tesa Hidalgo
国立看護学校（ Cholteca ）	所長	Marlen Castillo
国立看護学校（ Cholteca ）	正教員	Solande Libera
国立看護学校（ Cholteca ）	正教員	Norma Volador
国立自治大学医学部 看護教育学科	学科長	Lourdes Amador de Marínez
国立自治大学医学部 看護教育学科	正教員	Alfonso Montoya
国立自治大学医学部 看護教育学科	正教員	Juana Carolina Buchaman
国立自治大学医学部 看護教育学科	正教員	Rosario Valladares
国立自治大学医学部看護教育学科(サンペドロスーラ校)	学科長	Marta Julia Maya
国立自治大学医学部看護教育学科(サンペドロスーラ校)	正教員	Norma Urrutia
教育病院	院長	César Cáceras M.
サン・フェリペ病院	院長	César Vaneda
サン・フェリペ病院	産科長	Juan Carlos Funes

農業・水産業分野

所属	職位	氏名
農牧省	専門家（農産物流通改善）	布施 幸秀
農牧省	青年海外協力隊員（漁業生産生産：ラ・セイバ）	藤原 高哉
トルヒージョ市役所	青年海外協力隊員（野菜：トルヒージョ）	五十嵐 義典
ホンデュラス農業研究財団	青年海外協力隊員（果樹：エスペランサ）	犬飼 岳一
ホンデュラス農業研究財団	青年海外協力隊員（市場調査：エスペランサ）	鈴木 一也
農牧省国際協力室	室長	Maqunel E. Vargas
農牧省国際協力室	副室長	Sandra Guerrero
農牧省国際協力室	JICA 担当	Edith Starkman
農牧省計画評価調整室	2-KR 担当	Francisco Ramos
農牧省水産総局	局長	Gabriela Pineda de Arias
農牧省水産総局 計画課	課長	Jose Rigobert Gonzalez
農牧省水産総局 大西洋支局	支局長	Jose Antonio Lainez
農牧省灌漑排水総局	課長	Francisco Dia Amador
農牧省農業開発研修センター 灌漑排水課	所長	Roberto Morano
農牧省農業開発研修センター 研修課	課長	Marco Vinicio Maradioya
国立農業大学 養豚開発センター	所長	Dario Espinal Miralda
国立農業大学 養豚開発センター	技師	Licza Rosibel P. Salgado

人材育成分野

所属	職位	氏名
国際協力事業団 ホンデュラス事務所	ボランティア調整員	定免 茂昭
教育省	専門家（開発計画）	関谷 武司
教育省	専門家（初等教育強化）	西方 憲広
国立教育実践研究所(INICE)	所長	Elizabeth Espenal Irias

環境保全分野

所属	職位	氏名
テグシガルパ市廃棄物管理	廃棄物処理担当	Martin Quan
テグシガルパ市廃棄物管理	廃棄物処理担当	Warter Mardonado
国家上下水道公社 計画課		Jorge David Fállope
国家上下水道公社	水道監督官	Elmon Madrid
上下水道公社 下水道課		Estera Dominguez
汎米保健機構	人的資源担当	María de Jesús Mojica
テグシガルパ市役所 都市開発局	局長	F. Hunberto Prats Gomez
テグシガルパ市役所 交通インフラ課	課長	Mario T. Interiano Cordova
フティカルパ市役所	総理事	Obdulio Hernández
フティカルパ市役所	森林保全担当	Santos Edgardo Cruz
第7保健地区	地区長	Hector Luis Escoto
サン・ペドロ・スーラ市役所 保健部	部長	Isaul Lopez

評価セミナー主要参加者リスト

所属	職位	氏名
専修大学経済学部	教授（作業監理）	狐崎 知己
JICA 企画・評価部評価監理室	担当（作業監理）	中澤 哉
アイ・シー・ネット株式会社	コンサルタント(総括)	笹尾 隆二郎
在ホンデュラス日本大使館	公使	柴田 進
JICA ホンデュラス事務所	所長	高野 剛
JICA ホンデュラス事務所	所員	平 知子
JICA ホンデュラス事務所	所員	西村 貴志
国際協力庁(SETCO)	大臣	Brenie Liliana Matute Alas
テグシガルパ市 都市計画局	局長	Jacobo Lagos
公共事業・通信・住宅省	道路運輸担当 副大臣	Eduardo Pavon
公共事業・通信・住宅省 道路運輸局	副局長	Ana Julia Garcia
保健省	大臣	Elías Lizardo
保健省	副大臣	Manuel A. Sandoval Lupiac
保健省保健総局	局長	Jorge A. Higuero Crespo
国家上下水道公社 計画課	課長	Marcelo Rodriguez
国家上下水道公社 計画課	課長代理	Lino Murillo

農牧省	副大臣	Jose Maria Ordoñez
国立教育実践研究所(INICE)	所長	Elizabeth Espenal Irias
国立教育実践研究所(INICE) 教材開発課	所員	Nadia Montoya
国立教育実践研究所(INICE)	研究員	Sulema Casca

5. 評価のフレームワーク

1.2 調査の目的でみたように、本調査の主な目的は以下の 2 点である。

- (1) ホンデュラスの開発に対する JICA 事業の貢献度を総合的に評価する。
- (2) 評価結果から、JICA の国別事業実施計画(開発課題・プログラムの設定)の改善に資する提言・教訓と協力プログラム・案件の形成・実施のための提言・教訓を導き出す。

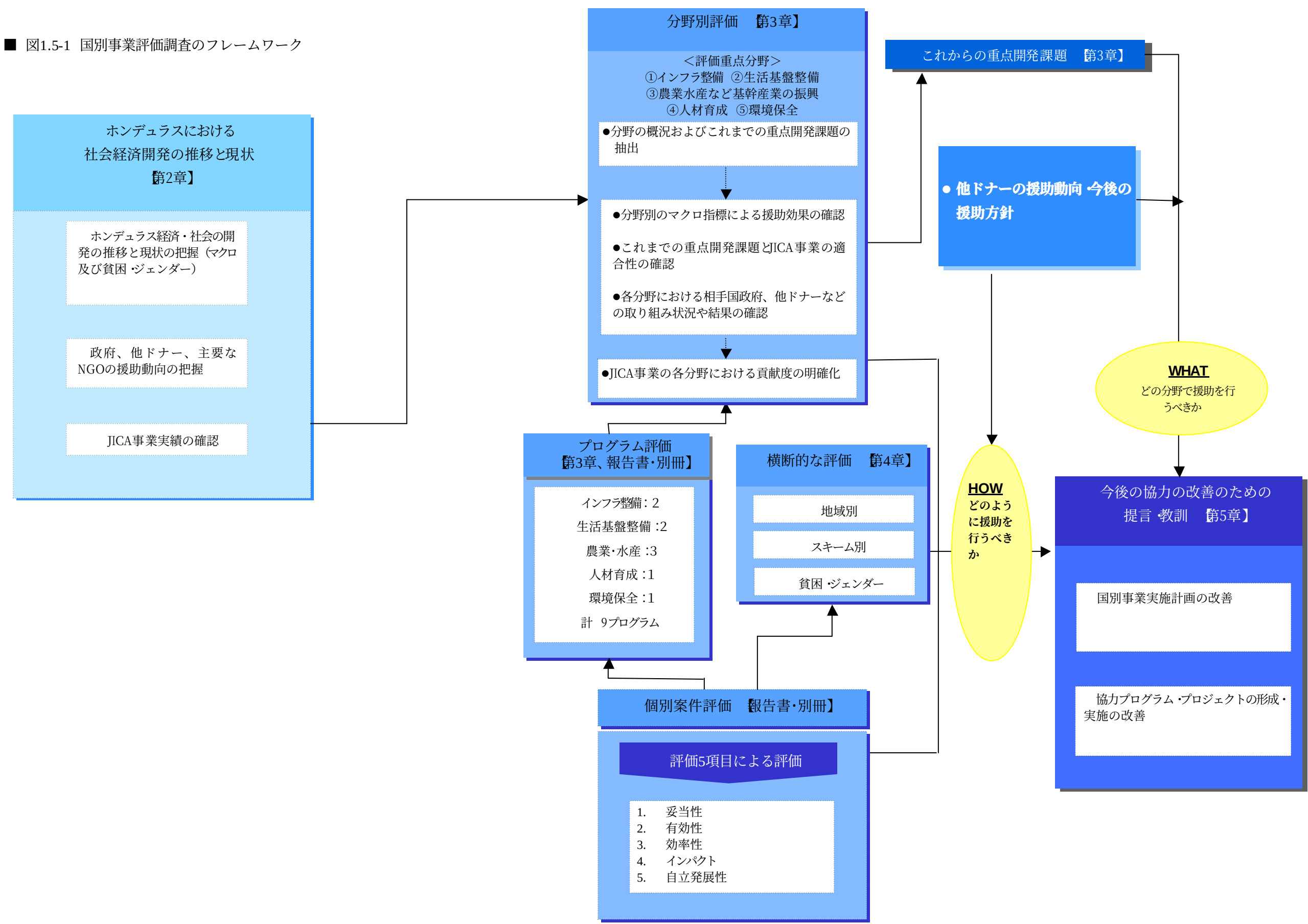
(1)の評価は、以下のような手順で実施した。

- ① ホンデュラスの社会経済開発の推移と現状把握
- ② 案件評価（各評価の重点分野において、個々の JICA 事業は効果があったかどうかの確認）
- ③ 分野別評価（各評価の重点分野において、JICA 事業は効果があったかどうかの確認）

さらに、評価結果を地域別のプログラム・プロジェクト形成に役立てるための地域別評価や、JICA のスキーム別の援助方法に役立てるためのスキーム別の評価、あるいは現在世界的に重要視されている貧困・ジェンダー問題の視点からも JICA 事業のあり方を検討した。

次に、(2)に対しては、個々の評価結果から得られた教訓・提言を今後 JICA はどの分野で援助をおこなうべきか（WHAT）、どのように援助を行うべきか（HOW）の観点から整理した。国別事業評価のフレームワークは次ページの図にまとめられる。

■ 図1.5-1 国別事業評価調査のフレームワーク



6. 調査・評価の手法

5.で説明した調査・評価の各段階の詳細は以下に示す通りである。

6.1 ホンデュラスにおける社会経済開発の推移と現状の把握（第2章で取り扱う）

ホンデュラスの社会・経済の動向や政府の開発政策、ドナー・NGOの動向、JICAの活動について調査し、評価の前提となる以下の事柄を明らかにした。

- ① 経済・社会開発の推移と現状の把握（世銀・国連機関・JICAの調査報告書などにより、マクロな経済社会分析を行った。）
- ② 政府・他ドナー・主要なNGOの援助動向の把握（政府・ドナー・主要NGOへの聞き取りや彼らの保有する既存の資料・統計により、政府・ドナー・主要NGOがどのようなセクター・開発課題に援助したかを予算の投入量や案件数で確認した。）
- ③ JICA事業実績の確認（JICAの資料により、JICAがどのようなセクター・開発課題に援助したかを、予算の投入量や案件数で確認した。）

6.2 分野別評価（第3章）

ここでは、はじめに評価調査の4重点分野に関して、政府機関への聞き取りや世銀・国連機関の調査報告書などをレビューすることにより、過去10年間の分野概況を明らかにするとともに、同期間（1990年代）の重要な開発課題（「**これまでの重点開発課題**」）が何であったかを遡及的に確認した。

次に、以下の2つの観点から分野別評価を実施した。

- ① セクター指標・サブセクター（地域）指標による開発効果の確認
- ② JICA事業の妥当性の評価

①では、既存の文献・資料・統計などからセクター指標・サブセクター（地域）指標に該当する情報を収集し、JICA事業を展開している主要なセクターにおいて、JICA事業の実施がホンデュラス政府の事業や他ドナーの協力と相俟って何らかの開発効果に結びついていのかどうかを、**これまでの重点開発課題**を体系化した「1990年代の開発課題体系図」を使って確認した。②では、①で明らかにされた各重点分野の「**これまでの重点開発課題**」に個々のJICA事業がどう対応したかを確認した。その際、1) これまでの重点開発課題と

の整合性、2) 他ドナーとの協調・調整の有無、3) JICA 事業の有効性を考慮した。

さらに、第 3 章では各分野の動向をふまえ、「これからの重点開発課題」として今後ホンデュラス政府や我が国を含む他ドナーが重視すべき課題を確認した。これは最終章（第 5 章）において「今後の協力の改善のための提言・教訓」を導き出すために重要な作業である。

なお、上記の「JICA 事業の妥当性の評価」は、本調査で実施したプログラム評価や個別案件評価をもとにしており、第 3 章における分野毎の評価の後にも「参考資料」として各分野の「プログラム評価の概要」を示している。以下に本評価調査で採用した個別案件評価およびプログラム評価の方法を示す。

個別評価の対象となっている 33 の案件については、それぞれについて評価分析シートを作成し、5 項目評価を行なった。各案件について「案件評価結果要約表」（案件概要・評価用 PDM・評価結果要約表・運営管理に関する評価・評価から得られた教訓の各項目から構成される）を作成した。このうちの評価用 PDM は、当初想定された期待効果発現の論理が妥当であったか、あるいは、実際に機能したかどうかを事後的に確認するためのものである（個別案件評価結果については、別冊資料 3. 個別案件評価結果を参照されたい）。

以下は個別案件評価の詳細である。基本となる評価の 5 項目は、以下の DAC 評価 5 項目（以下、「評価 5 項目」）であり、総合評価としては、特にインパクトと自立発展性を重視している。

評価 5 項目の視点

1. 妥当性	：プロジェクト目標が受益者のニーズと合致しているか、被援助国側の政策との整合性はあるかなど、援助プロジェクトの正当性を問う。
2. 有効性	：プロジェクトの実施によりターゲット・グループへの便益がもたらされているかを検証し、当該プロジェクトが有効であるかどうかを検証する。
3. 効率性	：プロジェクトの資源の有効活用という観点から効率的であったかどうかを検証する。
4. インパクト	：プロジェクト実施によりもたらされる、より長期的・間接的效果や波及効果を見る。
5. 自立発展性	：援助が終了してもプロジェクトで現れた効果が持続しているかどうかを検証する。

各案件の効果の調査はその特性に合わせて行い、重要な案件に対しては地域住民に対する聞き取り調査も実施した。

なお、各案件および案件を構成するスキームや事業の評価は、定量的評価手法で行った。以下は、プロジェクト方式技術協力の例である。①まず最も下のレベルである評価の小項目ごとにあらかじめ設定しておいた 5 段階の評価基準に基づいて行い、②それを総合して評価中項目における 5 段階の評価を算出し、③さらに評価中項目の結果を総合して評価の

大項目毎の 5 段階評価を導き出した。

表 1.6-1 評価大項目と中項目の関係（プロジェクト方式技術協力の例）

評価の大項目	評価中項目 (各中項目に対し、さらに複数の評価の小項目が設定される)
1. 妥当性	1. 相手国のニーズとの合致。 2. 計画作成の適切さ（活動から上位目標までが論理的につながっているか。） 3. 主要な関係者により参加型で計画が策定されているか（PCM ワークショップに基づく PDM の活用）。 4. プロジェクト目標が上位目標に結びつく外部条件の確認
2. 有効性	1. PDM などに明確に示された目標指標の達成度、または関係者の認識による目標の達成度 2. 成果のプロジェクト目標達成への貢献度
3. 効率性	投入対成果（プロジェクト目標）の割合
4. インパクト	1. 上位目標その他の効果の発現度、マイナス効果の発現度 2. 実現されたインパクトへのプロジェクトの貢献度
5. 自立発展性	1. 組織的な自立発展性 2. 財務的な自立発展性 3. 技術的な自立発展性

5 段階評価とは、基本的に「5－非常によい、4－よい、3－概ね妥当である、2－悪い、1－非常に悪い」の基準である。各評価項目における具体的な 5 段階評価の基準は、以下のとおりである（原則的に全スキーム共通）。

表 1.6-2 評価項目別評価基準

評価の大項目	評価基準				
	5	4	3	2	1
1. 妥当性	①相手国のニーズへの適合、②計画の適切さ、③計画作成段階における参加型の程度、④目標が上位目標に結びつくための外部条件の確認、の 4 点を総合的に判断して、				
	非常に高い。	高い。	概ね妥当である。	弱い。	非常に弱い。
2. 有効性	当初予定した目標の達成度が、				
	10 割以上。	9 割以上。	8 割以上。	6 割以上。	6 割未満。
	プロジェクト目標の達成は、成果の実現によるところが、				
	非常に大きい。	大きい。	少ない。	少ない。	全くない。
3. 効率性	投入対成果（プロジェクト目標）の観点から、投入が、				
	全体的に非常に有効に活用されている。	全体的に有効に活用されている。	全体的に概ね無駄無く活用されている。	全体的に少し無駄に活用されている。	全体的にかなり無駄に活用されている。
4. インパクト	PDM の上位目標、またはそれに関連した				

	非常に大きな効果が現れている。	大きな効果が現れている。	効果がある程度現れている。	効果はあまり出ていない。	効果は全く現れていない。
	インパクトの発現は、プロジェクトの実施によるところが、				
	非常に大きい。	大きい。	少ない。	少ない。	全くない。
	プロジェクトの実施機関が組織・財務・技術の面で、				
5. 自立発展性	自立し、発展している。	自立している。	概ね自立している。	あまり自立していない。	全く自立していない。

なお、援助のスキーム別評価基準の詳細（評価中項目・小項目の評価基準）については、別冊資料 2. 評価基準に関する補足資料の中のスキーム別評価のフレームワークを参照されたい。

5 段階評価のための主な情報源は、以下の 2 種類である。

- ① 終了時 PDM や各種報告書にもとづく文献類からの情報
- ② プロジェクト参加者（当時の C/P）や受益者、日本側専門家・コンサルタントなど、関係者に対する聞き取りや質問票回答に基づく情報

②の場合には、質問票回答者や情報提供者がプロジェクトの当事者であり、バイアスがかかることが想定されるため、複数の回答者から裏付けを取り、可能な限り実例や統計などの根拠を確認するなどの再確認を行った上で、最終的な評価は担当分野別に各団員が行った。同じ評価基準であっても評価者により差が生じることを避けるために、総括団員が各分野の調査に必ず参加し、各団員間の評価基準の適用度を調整した。重要と思われるプログラム案件については、一定数の地域住民からの情報収集を実施し、5 項目評価（特にインパクト）を補完した。これら 33 案件のうち、いくつかの案件群は同じような上位目標を掲げて関連性が強いため、まとめてプログラムとしての評価を行った（プログラム評価結果の詳細については、別冊資料 4. プログラム評価結果を参照されたい）。

これらのプログラム評価の背景にあげられるのは、近年多くの援助機関でみられる特定地域や分野の開発に向けて提供される包括的な支援の動きである。個々のプロジェクト評価だけではマクロ的にどれだけの効果があったのかを判断することは困難であるため、複数のプロジェクトをまとめて評価することにより、それらの相乗効果を評価しようとする試みが多く援助機関でなされている。本国別評価調査でも同様の趣旨によりプログラム評価を導入している。

なお、「プログラム」の定義であるが、全ての事例で、事前に明確なプログラムが存在しそれにもとづいて各種スキームの事業が実施されたというよりは、ひとつの事業を行った後にその効果や自立発展性をみながら追加的な措置がとられた事例が多い。すなわち、今

回「プログラム」として評価するものは、上位目標を同じくする各事業（関連案件群）を事後的に分類したものである。プログラムについては、その整理にあたって、以下のようなプログラムアプローチ・ロジック・モデル（PLM）を作成し、その上で 5 項目評価により評価を実施した。

プログラム・アプローチ・ロジック・モデル⁶

プログラム目標	指標・実績	プロジェクト目標	指標・実績	成果	指標・実績	投入された主な案件
外部条件	結果	外部条件	結果	外部条件	結果	投入合計量

PLM の作成方法は、以下のとおりである。まず、各プログラムを構成するプロジェクトの共通の上位目標を確認し、これを PLM 上では、プログラム目標として設定する。次に、各プログラムを構成するプロジェクトの中で主要なプロジェクト（投入規模が大きいもの）のプロジェクト目標をそのまま PLM 上でプロジェクト目標として設定する。この段階で複数プロジェクトの目標がひとつになる場合もあれば、複数のプロジェクト目標がそのまま残る場合もある。その他の規模の小さい案件は、通常これらのプロジェクトを補完するためのものであり、その目標は PLM 上の成果レベルに新たに記入されるか、もしくは、他の主要なプロジェクトの成果項目と重複する形となる。

6.3 横断的な評価（地域別評価、スキーム別評価、貧困・ジェンダー評価）（第 4 章）

個別案件評価及びプログラム評価の結果を以下の 3 つの観点から再整理し、分野横断的な評価を実施することにより、評価調査の充実を図った。

- ① 地域別評価
- ② 貧困・ジェンダーの視点からの評価
- ③ スキーム別評価

(1) 地域別評価とは、JICA が重点的に協力を実施してきた下記地域ごとの協力の妥当性・有効性などを評価し、今後のモデル地区設定のための提言・教訓を導き出すものである。

- ① オランチョ地域（Olancho 県）
- ② 北部沿岸地域（Costa Norte）
- ③ エスペランサ地域（Intibucá 県 La Esperanza 市）

⁶ JICA 評価監理室作成の雛型の書式を微調整した。

④ 首都圏（首都テグシガルパおよびその周辺）（Zona Metropolitana）

- (2) 貧困・ジェンダーの面からの評価にあたっては、主にプログラム評価を実施した。貧困・ジェンダーの視点がどの程度案件の計画立案に反映され、どのような効果が現れているかを確認した。
- (3) スキーム別評価とは、個別案件評価結果からスキーム別に事業の特徴および今後事業実施を行う場合に向けての教訓を抽出するものであり、今回の主要な評価対象事業の属するプロジェクト方式技術協力・無償資金協力・開発調査の 3 スキームを取り上げた。

6.4 今後の協力の改善のための提言・教訓（第 5 章）

上記の評価結果とこれからの重点開発課題や他ドナーの動向を踏まえ、本調査の最終的な成果品として、以下のような教訓・提言を導いた。

- ① JICA の国別事業実施計画(開発課題・プログラムの設定)の改善のための提言・教訓
- ② 協力プログラム・案件の形成・実施のための提言・教訓

6.5 本評価調査の問題点

今回の評価調査においては、時間や人員・予算の制約もあり、必ずしも万全な評価が実施できたとはいえない。予め今回の調査の問題点を確認しておく以下の通りである。

- ① 元々のプロジェクト目標（指標）がやや不明確であったり、終了時における目標達成度の測定が不十分であったために、目標達成度の正確な把握が困難な事例が多くあった。
- ② 同じく多くの事例で元々の上位目標（指標）がやや不明確であり、事前にベースライン調査も実施されていなかった。本調査で地域住民に対する質問票調査を用いて事後的な効果測定を試みた案件数（プログラム単位）も 3 件のみであり、全体的に効果の測定は不十分である。
- ③ 既存の JICA のデータベースでは、個々の事業の総コスト算出が完全にできなかったため、スキーム・分野毎の評価点を算出する際に、重み付けなどにより各事業のコ

ストの違いを反映することができなかった。(今回、スキームや分野の比較を行なう際、5段階評価点の平均値を用いた。評価点の平均値を用いることについては、必ずしも問題がないわけではないが、スキーム間・分野間で評価点の分布状態に著しい差はなく、比較的正規分布に近いと判断したため、これを用いた。)

7. 評価にあたっての留意事項

評価作業を行うにあたって、以下の事項を留意すべきであった。これらの点に関しては、本報告書を読まれる方々にも是非ご注意ください。

7.1 評価の視点

調査団は、あるべき評価とは「①十分にその時代特有の状況をふまえ、②時代の変遷に左右されない普遍的な視点でなされるべきである」との視点に立脚して今回の評価作業を実施している。②は、評価5項目の基本的取組み姿勢として認識されている。

①に関しては、本評価調査は基本的に1991年から2000年までに実施された事業を対象としており、その間に被援助国であるホンデュラス政府の開発政策には変化が見られ、国際社会・ドナー社会においても援助における重要な開発課題の変遷があった。このような歴史的な背景を考慮せず、安易に現在の尺度・視点で過去のプロジェクトを評価することは基本的に避けている。以下に2点ほど調査団の取組み姿勢を例示する。

(1) プロジェクト運営管理のPCM手法の活用

PCM手法は、1990年代にJICAに導入されたプロジェクトの運営管理手法である。1992年に試行的な導入が開始され、1994年に本格的な導入が始まった。同手法によるプロジェクト管理のツールとしてPDMという書式がある。PCM手法が本格的に導入されるようになってから、JICAは個々の案件(プロジェクト方式技術協力)にPDMの作成を徹底するようになった。今回、案件評価において、PDMの記載内容をいわゆる「妥当性」の評価の判断材料に用いている。ただ、PCM手法が適用される以前に評価対象が開始された場合は、PDM自体が作成されていないことが少なくないので、評価対象案件のPDMそのものが存在しない場合は、このような視点からの評価は避けている。同様に、PDM未作成について報告書に記載した場合でも、当該案件においては「未作成であること自体」を評価の判断

材料とはしていない⁷。

(2) 貧困・ジェンダー問題の観点からの評価

今回の国別事業評価調査には、調査の委託者である JICA（評価監理室）の意向により、「貧困・ジェンダー問題」を評価の視点として導入した。しかしながら、その位置づけはあくまでセクター横断的な評価のひとつであり、既に「第 1 章 6. 調査および評価の手法」などでも説明したように「貧困・ジェンダー問題」は、個別の案件評価・セクター評価では評価の視点としては用いていない。

そもそも開発援助における貧困・ジェンダーに関する情報の整理や対応についての検討が JICA 内部で開始されたのは 1990 年代に入ってからである。ジェンダーに関しては 1994 年に開発と女性（WID）専門家の経費が予算化され、制度的にも強化されつつある。貧困に関しては 1997 年に地域住民に直接裨益する貧困削減協力の枠組みとして「開発福祉支援事業」が設けられ、1998 年には「JICA 貧困削減ガイドライン策定のための基礎調査」が実施された。

すなわち、相当数の評価対象プロジェクトは、JICA が必ずしも開発課題として貧困やジェンダーの問題を最重要視しておらず、JICA としても具体的な政策・指針を確立する前の時期に計画立案されたものである。

なお、今回実施した**プログラム評価**について補足しておきたい。既に 1-12 頁から 1-13 頁にかけて記述したように今回の国別評価では、上位目標を同じくする各事業を**事後的に**グループ化し、擬似的な「プログラム」としての評価を行っている。これは、複数のプロジェクトをまとめて評価することによりマクロ的にどれだけの効果があったのかを判断し、今後 JICA がプログラム・アプローチを進める上で効果的な案件形成をするための教訓・提言を導き出すために行うものである。ただ、**実際にはこれらのプログラムは元々プログラムとして計画立案されたわけではないので**、上位目標が同じであるという点以外には、各事業間で必ずしも連携や補完が意図的に体系的に行われているわけではない。したがって、あえて事後的にプログラムとしてみた場合、評価結果が厳しい場合もありうるが、その場合も個々のプログラムとしての良否に最も重点があるわけではなく、あくまでも今後よいプログラムを作るための手がかりをつかむことに意義があることを理解いただきたい。

⁷ 報告書別冊資料の 3. 個別案件・プログラム評価分析シートには、全案件の PDM が記載されている。この中には、プロジェクトの枠組みや構造を整理するために、事後的に調査団で作成したものも含まれている。

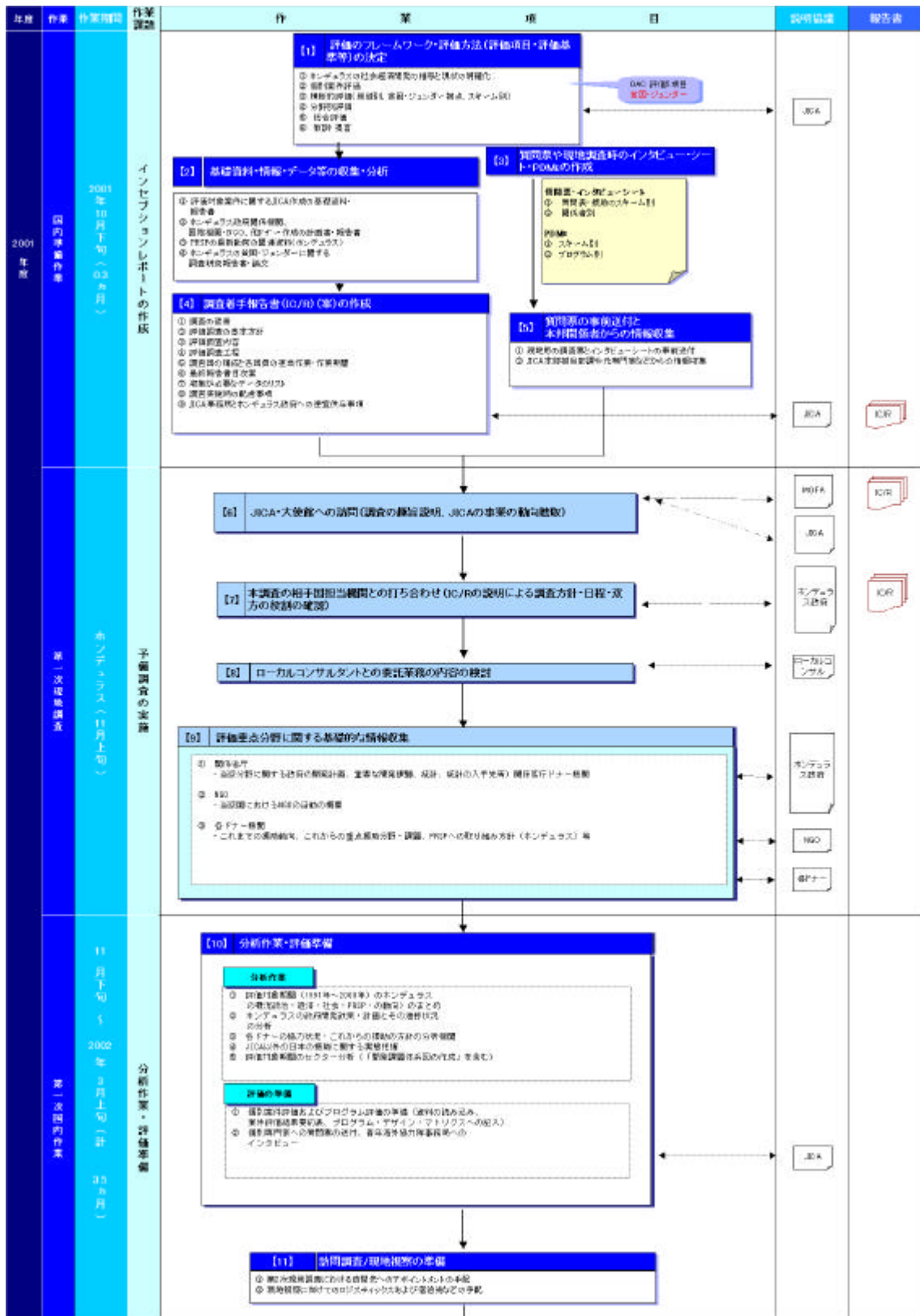
7.2 プロジェクト目標・上位目標の達成責任

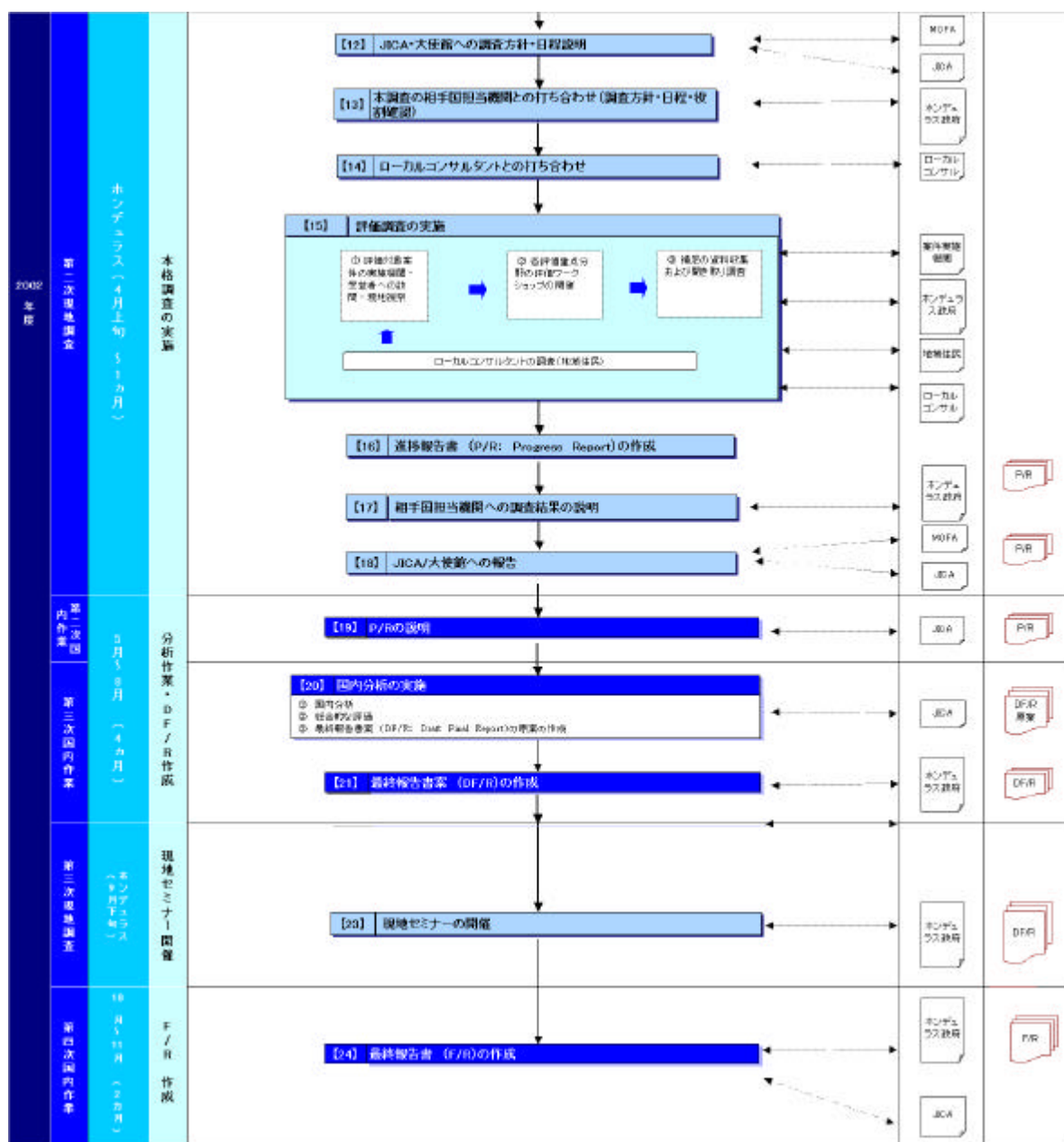
技術協力事業には先方政府・日本国政府・JICA の 3 者が関わっており、それぞれが独自の役割と責任をもちながら共同で事業を行っている。基本的に、JICA はプロジェクトの実施者である先方政府を支援する立場にあり、ホンデュラスの開発についての事業の全てを JICA が担っているわけではない。実際のプロジェクト実施過程では、上記の 3 者以外にも他のプロジェクト参加者・支援者がおり、多様な関係者がプロジェクト目標の成否に影響を与えている。さらに、プロジェクト目標・上位目標の発現に関してはこのような人的な要素以外に外部環境・外部条件の影響も少なくない。

8. 調査の実施手順

調査の実施手順については、図 1.8-1 「調査フローチャート」を示す。

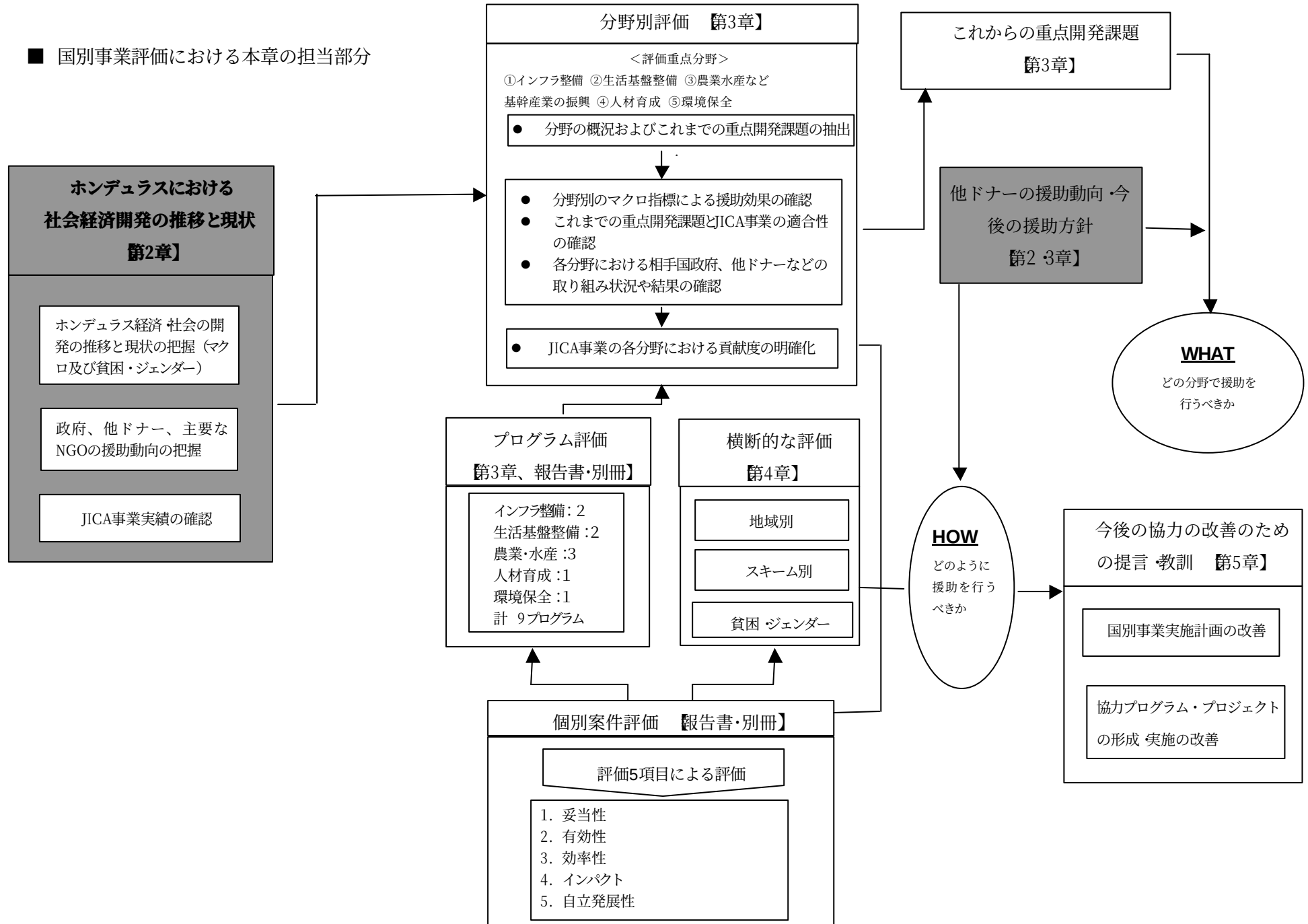
図 1.8-1 調査フローチャート





第 2 章

■ 国別事業評価における本章の担当部分



第2章 ホンデュラスにおける社会経済開発の推移と現状

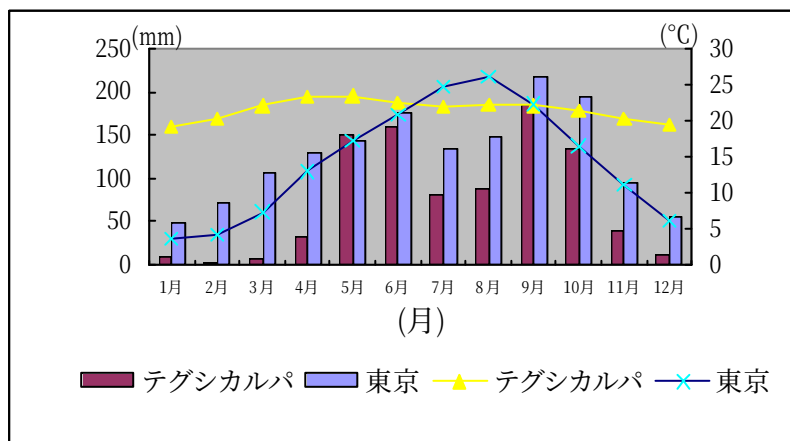
1. マクロ経済社会分析

1.1 ホンデュラスの概況¹

(1) 自然条件

ホンデュラスは、中米のほぼ中央に位置する国であり、南部でニカラグア・エル・サルヴァドルと、西部でグアテマラと接している。熱帯気候地域に属しているが、内部高地では気温・湿度ともに中庸であり比較的過ごしやすい一方、海岸部の低地では年中高温高湿と地域差がある。北部のカリブ海沿岸地域や島部はたびたびハリケーンの被害に遭っている。山がちな国土であるため、交通網形成などの意味で発展が遅れがちであり、首都テグシガルパ(Tegucigalpa)のトンコンティン(Toncontin)国際空港も、狭い盆地内にあるため夜間の利用はできない。

図 2.1-1 降水量と気温



出所：World Climate(<http://www.worldclimate.com/climate>)より作成

¹ 本項は、主に外務省各国地域情勢(2001年5月時点)(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/honduras/data.html>)、CIA World Fact book 2001 (<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>)、Background Note: Honduras” February 2002, The US Department of State (<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/1922.htm>)を基に、本調査で収集・確認した情報を適宜反映した。なお、外務省各国地域情勢に数字・統計の出所が具体的に示されている場合、あるいは、別の情報源から数字・統計を引用している場合は、出所を脚注で示した。

(2) 社会・民族

ホンデュラスの人口は約 607 万人(2001 年に実施された国勢調査速報による)であり、民族的構成は、90%が先住民族と白人の混血であるメスチーゾ(Mestizo)、7%が先住民族、2%が黒人、そして 1%が白人となっている。グアテマラと国境を接する地域ではマヤの文化が色濃く残り、カリブ海沿岸では黒人系のガリフナ(Garifuna)族などが独自の文化を築いている。公用語はスペイン語で、少数の先住民族やガリフナ族は独自の言語を持つ。また、カリブ海沿岸の地域では英語が使われているところもある。宗教は、カトリックが人口の多数²を占めており、プロテスタントは少数である。

(3) 政治

民政移行が 1982 年に行われて以後、5 回の選挙が民主的に実施された。レイナ (Leina) 元大統領は国家の近代化と金融セクターの改革を目指し、財政赤字の削減に大きな成果を納めた。1998 年 1 月に就任したフローレス (Flores)前大統領は国家財政の健全化とともに、貧困の克服、社会的不平等の是正に取り組んだ。同年に発生したハリケーン・ミッチによる被害からの復興のため国際社会の支援を訴え、結果的に国際社会の協力と政府の効果的な施策により、経済指標は速やかに改善した。

外交政策では、ホンデュラスは周辺諸国との小さい紛争や緊張関係はあるものの、概ね友好関係を築いており、米国との地域的協調にも積極的に取り組んでいる。同国の主要援助国は、米国・スペイン・日本³。2001 年 11 月に大統領選挙が実施され、野党国民党のリカルド・マドゥーロ (Ricardo Maduro)氏が選出された。

(4) 国内経済（詳しくは 1.2、マクロ経済分析を参照のこと）

ホンデュラス経済は、1980 年代、米ドルに対する自国通貨の過大評価、財政・経常赤字の累積、対外債務返済の遅延といった構造的問題によるマクロ経済の不均衡による影響を受けてきた。1990 年代には経済の構造調整への取り組みがなされ、1994 年の石油危機と 1998 年のハリケーン・ミッチにより成長は阻害されたものの、生産の増加に伴い、経済は概して緩やかな成長を見せた。

1998 年に入りフローレス政権は税制改革や電話公社の民営化を推進したが、同年ハリケーン・ミッチにより総額 500 億ドルに達するといわれる被害があった。1999 年の経済成長率は-1.9%となり、農業部門の後退が続いていたが、徐々に回復に向かっている⁴。同国

² World Almanac, 1998 の p.337 によればカトリック人口は 85%とのことである。

³ 外務省各国地域情勢 (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/honduras/data.html>)

⁴ The US Department of State, “Background Note: Honduras” February 2002, (<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/1922.htm>)

の輸出額の第2位を占めていたバナナ栽培もハリケーン・ミッチによって大きな被害を受けたが、2000年にはハリケーン・ミッチ前の57%にまでに輸出額が回復した⁵。世界第2位の規模の産業マキラドーラ（maquiladora：輸出保税加工区）は2000年に5億2800万USドル相当の外貨を同国にもたらしているが、最近の米国経済の停滞によって、このセクターの成長にも影響が出ている⁶。同国の失業率は4.0%と推測されているが、低雇用あるいは不完全雇用率（underemployment）はかなり高いと推測される⁷。消費者物価指数から算出した2000年のインフレ率は10.1%で、1999年の10.9%からやや下降した⁸700ドル⁹で、同国は西半球で最も貧しい国の一つとされている。主な経済指標は次のとおりである。

表 2.1-1 ホンデュラスの主な経済指標

1.主要産業	農林牧畜業（バナナ、コーヒー、水産、肉）
2.一人当たり GDP（註：購買力平価から算出）	2700USドル（CIA World Fact Book 2001）
3.一人当たり GNP	899ドル(2000年中央銀行)
4.経済成長率	2.9% (1998年)、－1.9%（1999年）、4.8%(2000年）（中央銀行）
5.消費者物価上昇率	15.7%(1998年)、10.9%（1999年）、10.1%(2000年)(中央銀行)
6.失業率	3.2%（1997年）、3.9%（1998年）、3.74%(1999年)(中央銀行)
7.総貿易額	(1) 輸出 16億5700万ドル（1998年）11億2000万ドル（1999年）13億7720万ドル（2000年）（中央銀行） (2) 輸入 23億3800万ドル（1998年）24億6200万ドル（1999年）26億9760万ドル（2000年）（中央銀行）
8.主要貿易品目 （2000年、中央銀行）	(1) 輸出 コーヒー(24.7%)、えび(10.8%)、バナナ(8.0%) (2) 輸入 原料別製品、燃料・潤滑油、機械・輸送機器、化学製品
9.主要貿易相手国 （1998年、経済省）	(1) 輸出 NAFTA（62.4%）、中米（16.1%）、EU（15.3%）、日本（4.0%） (2) 輸入 NAFTA（57.6%）、中米（20.3%）、EU（8.3%）、日本（5.0%）
10.為替レート	1\$ = 15.0 レンピーラ（2000年：年間平均）
11.対外債務	40億7970万ドル（2000年、中央銀行）

出典：外務省各国地域情勢「ホンデュラス共和国」

⁵ 同上

⁶ 同上

⁷ 同上

⁸ 外務省各国地域情勢

⁹ CIA World Fact Book 2002 (<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>)

(5) 周辺諸国との関係

中南米地域では、政治・経済両面の域内協力・域内統合の動きが活発である。中南米主要 18 カ国により構成されるリオ・グループ、カリブ 14 カ国から構成されるカリブ共同体 (CARICOM)、さらには中南米 33 カ国と米、カナダが参加する米州機構 (OAS) は、中南米各国の民主化定着への貢献のほか、経済統合プロセス、軍縮・軍備管理等に関する意見交換等を行い、中南米地域の諸課題の解決に向け積極的に活動しており、域外国との対話の強化も近年ますます盛んである¹⁰。1994 年 12 月の米州サミットにおいて、南北米大陸とカリブ地域の 34 カ国は 2005 年までに米州自由貿易圏(FTAA)を形成することで合意した。1960 年代のラテンアメリカ自由貿易連合 (LAFTA) 結成以来、これまでも米州ではいくつかのサブ・リージョナル統合体¹¹が存在してきたが、FTAA の合意により、NAFTA・ANCOM・CACM・CARICOM・MERCOSUR の 5 つの協定が積み上げられる形で米州全体の自由貿易圏が実現される条件が整った。この他、周辺諸国との関係ではメキシコ-中米自由貿易協定¹²および、プエブラ-パナマ計画¹³といった協定や計画がある。

1999 年 3 月にホンデュラスは IMF と「拡大構造調整融資(Enhanced Structural Adjustment Facility)後の貧困削減と成長融資 (Poverty Reduction and Growth Facility) 契約」に合意し、安定したマクロ経済政策を進める意思を示した。ハリケーン・ミッチ後、同国は米国などのパリ・クラブの構成国から多額の債務救済を受ける一方、重債務貧困国(HIPC)として中期債務救済 (interim debt relief) を申請する方向を固め、世銀へ PRSP (貧困削減戦略文書) を提出した¹⁴。PRSP は、2001 年 10 月 5 日の IMF 理事会および 10 月 11 日の世銀の理事会で最終的に承認された。

¹⁰ わが国の政府開発援助(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/>)

¹¹ 90 年代以降、中南米では、地域経済統合の動きが活発化してきた。現在中南米には、交渉予定のものを含め 20 以上の地域経済統合があるが、代表的なものとしては南米南部共同市場 (メルコスール：ブラジル、アルゼンティン、ウルグアイ、パラグアイ)、グループ 3 (G3：メキシコ、ヴェネズエラ、コロンビア)、アンデス共同体 (ボリヴィア、コロンビア、エクアドル、ペルー、ヴェネズエラ)、中米経済統合 (グアテマラ、エル・サルバドル、ニカラグア、ホンデュラス、コスタ・リカ) 及びカリブ共同体 (トリニダード・トバゴ、ジャマイカ、ガイアナ、バルバドス等 14 カ国及び 1 地域) がある。

¹² 本協定は新たな商業機会の創出や投資の促進などを目的としてメキシコとそれぞれホンデュラス、グアテマラ、エルサルバドルの間で 2000 年に調印された。将来的には中米全体への拡大も模索しており、メキシコとの協定が NAFTA への公正なアクセスへの第一歩となる事を期待している。

¹³ 本計画は中米 7 カ国とメキシコ南東部 9 州の地域開発計画であり、2001 年にメキシコの Fox 大統領により提唱された。その目的は中米の変革・近代化およびメキシコ南東部の開発であり、地域レベルでのインフラ整備・統合を通して両地域の繋がりを促進するメカニズムである。

¹⁴ “Background Note: Honduras” February 2002, The US Department of State

1.2 マクロ経済分析

ここでは、マクロ経済指標を用いて、ホンデュラスの経済開発の推移と現状を概観し、セクター分析における重点開発課題の抽出や今後の協力に向けての提言に役立てる。

表 2.1-2 経済成長率、一人当たり所得増加率

(年成長率：%)					
	1980-90	1990-00	1999	2000	2000-04*
GDP	2.7	3.2	-1.9	5.0	4.1
一人当たり GDP	-0.4	0.3	-4.5	2.3	1.6
輸出	1.1	1.5	-11.2	4.9	9.0

出所： World Bank Honduras at-a-glance (Sep. 2001)

*：数字は、予測値。

表 2.1-2 には、過去 20 年間の GDP、一人あたりの GDP、輸出額の年平均成長率と、世銀による 2004 年までの成長予測がまとめられている。

ホンデュラスでは、1980 年代に債務危機のあおりを受けて経済は不況だったが、1990 年代初頭の経済改革と製造業・建設業の好況により経済成長が見られた。1980-90 年から 1990-2000 年の間に、GDP 成長率は 2.7%から 3.2%に増加し、一人当たり GDP も-0.4%のマイナス成長から 0.3%に改善した。輸出額の成長率も 1.1%から 1.5%へ伸びている。なお、1990 年代の特筆すべき事項としては 1998 年のハリケーン・ミッチの影響があり、1999 年の GDP はマイナス成長となり、輸出も大幅に減少した。ただし、翌 2000 年には、ハリケーン後の復興により GDP 成長率、輸出増加率ともにハリケーン前の水準に回復している。

表 2.1-3 中南米諸国との所得の比較

	ホンデ ュラス	中南米 諸国	ニカラ グア (低所得 国)	エル・サル ヴァドル (低中所得 国)	グアテマ ラ (低中所得 国)	コスタ リカ (低中所得 国)	パナマ (高中所得 国)
2000 年							
人口 (万人)	650	51600	500	630	1140	370	290
GNI (Atlas method, 億 US\$)	55	18950	21	126	192	145	93
一人当たり GNI (Atlas method, US\$)	850	3680	420	1990	1690	3970	3260
PPP (Atlas method, 億 US\$)* ¹	150	36,24 0	110	280	430	300	160
年平均増加率 (94 - 00)							
人口 (%)	2.8	1.6	2.6	2.1	2.6	1.9	1.7
労働力人口 (%)	3.7	2.3	3.7	3.4	3.3	2.4	2.5
貧困ライン以下 人口比 (%) * ²	40.5	-	-	26.0	10.0	6.9	10.3

出所: World Bank At-a-Glance Table (Sep. 2001)

*1: World Development Indicator 2002 から作成

*2: 1日1ドル以下 [1993年購買力平価ドル (PPP US\$)] で暮らす人口の比率 (1983-1999年で入手可能な最新のデータ) UNDP, Human Development Report 2001.

表 2.1-3 では、ホンデュラスの指標を中南米諸国および中米の低所得・低中所得・高中所得国と比較した。ホンデュラスの国民一人当たり GNI (Gross National Income) は、低中所得国の平均よりも低い US\$850 である。同じ中米の低中所得国であり人口規模も近いエル・サルヴァドルの一人当たり GNI と比べると、ホンデュラスのそれは半分以下で、同国の所得水準は中南米諸国の中でも低位である。

ホンデュラスの人口増加率と労働人口増加率は極めて高く、他の中米諸国と比べても高い水準にある。人口の急激な増加は、一人当たり国民所得の伸びを抑制する要因となり、貧困ライン以下の人口の多さにつながっている。1日1ドル以下で生活する貧困層はホンデュラスの人口の 40.5%を占め、エル・サルヴァドルの貧困人口比 26.0%と比べても高い比率である。

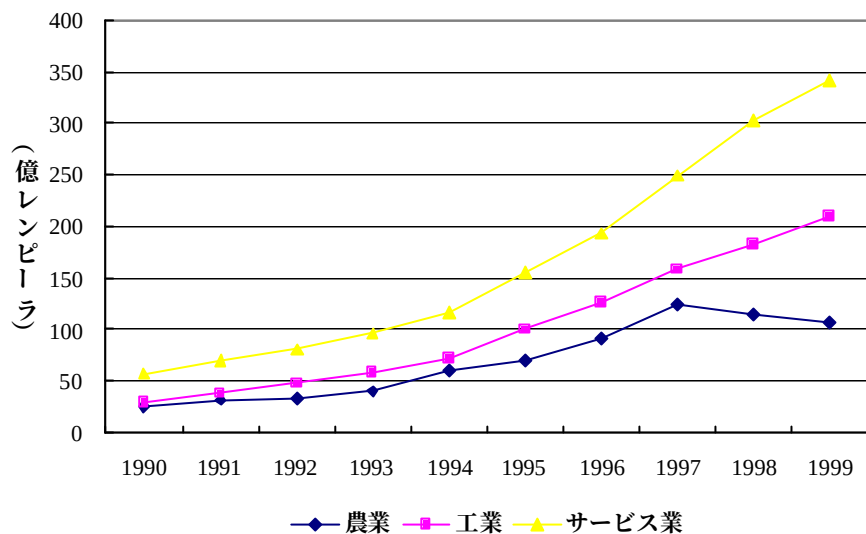


図 2.1-2 経済構造（産業別付加価値）

出所：2001 World Development Indicators

図 2.1-2 は、ホンデュラスの農業・工業・サービス業の付加価値金額の推移を示したものである。1990 年以降、付加価値金額が漸増しており、農業・工業の伸びに比べ、サービス業の伸び率が特に大きい。農業については、付加価値金額の伸びは 1997 年を境に減少気味である。

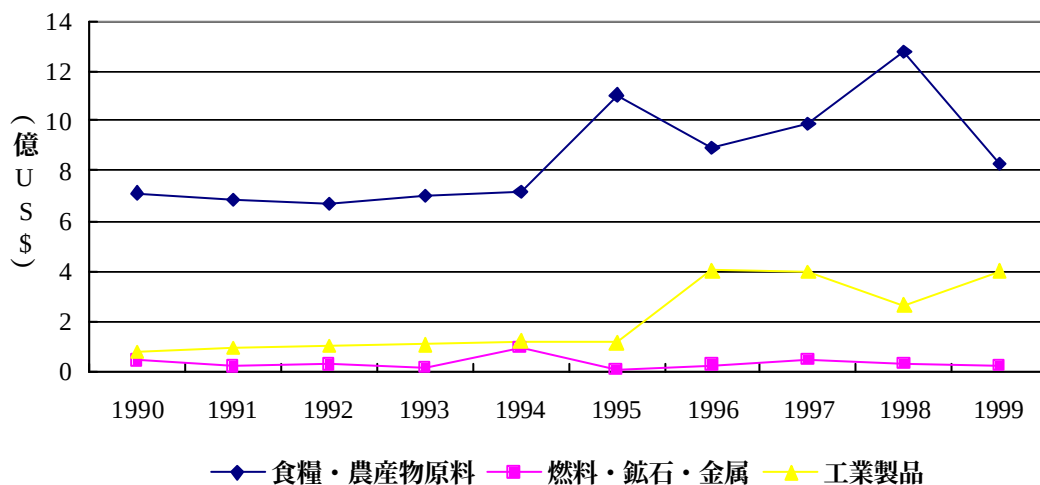


図 2.1-3 輸出高の推移（産業別輸出額）

出所：2001 World Development Indicators

図 2.1-3 は産業別輸出額の推移を示している。輸出額の多くは、コーヒー・バナナ・エビを中心とする農水産物が占めている。食糧・農産物原料の輸出額は 1999 年までの 10 年

間で増加しているが、自然条件や市場の変動に左右されやすく輸出額の変動も大きい。1995年と1998年には10億ドルを越す輸出があった一方で、1999年には前年のハリケーン被害により輸出額が激減した。燃料・鉱石・金属についてはこの10年の輸出額はほぼ安定しているが、工業製品の輸出額は1996年以降一気に増加した。

表 2.1-4 経済構造（支出構造、リソース・バランスと国際収支）

	1980	1990	1999	2000
国際収支（億 US\$）				
GDP	26	30	54	59
輸出	9.42	10.2	22.5	24.97
輸入	11.27	11.16	30.5	33.13
リソース・バランス	-1.85	-0.96	-8.01	-8.16
純所得	-1.53	-2.01	-1.65	-1.65
移転収支	0.16	0.4	3.54	4.47
経常収支	-3.23	-2.57	-6.11	-5.34
資本収支	2.45	2.96	9.51	5.54
外貨準備増減	0.78	-0.39	-3.4	-0.2
外貨準備高	-	1.1	12.3	12.85
リソース・バランス（対 GDP %）				
1. 個人消費	70.4	66.5	69.4	68.4
2. 政府経常支出	12.7	14.0	11.3	12.1
3. 国内総貯蓄	16.9	19.5	19.3	19.5
= GDP 100 - (1) - (2)				
4. 国民総貯蓄率	12.2	14.2	22.8	24.3
5. 国内粗投資率	24.8	22.9	34.0	33.3
6. 輸出	36.2	36.4	41.5	42.3
7. 輸入	44.1	39.8	56.2	56.2
8. リソース・バランス	-7.9	-3.4	-14.7	-13.9
= (6) - (7) = (3) - (5)				
9. 経常収支	-12.6	-8.4	-11.3	-9.1
(年平均成長率)				
GDP	2.7 (1980-90)	3.2 (1990-2000)	-1.9	5.0
個人消費	2.7	3.0	-0.6	4.7
政府経常支出	3.3	1.7	9.8	9.1
国内総投資	2.9	7.1	7.5	3.8
輸出	1.1 (1980-90)	1.5 (1990-2000)	-11.2	4.9
輸入	1.2	3.8	4.3	4.4

出所： World Bank Honduras at-a-glance (Sep. 2001), 2001 World Development Indicators より作成

表 2.1-4 は、ホンデュラスの支出構造・リソース・バランス・国際収支を表している。貿易収支は1980年代から継続的に赤字であり、特に1999年に大幅な輸入増（輸出は微減）により赤字幅が増大し、2000年時点でも貿易赤字は是正されていない。国内総貯蓄は1990年代には安定して19%台を保っているが、国内粗投資率は貯蓄を上回る比率で増え続けて

いるためにリソース・バランスがマイナスとなっている。特に 1999 年には、国内粗投資率が急増したことによりリソース・バランスが大幅にマイナスに傾いた。

表 2.1-5 マクロ経済安定度

	1980	1990	1999	2000
GDP 年平均成長率 (%)	2.7 (1980-90)	3.2 (1990-2000)	-1.9	5.0
GDP デフレーター (年率 %)	13.3	21.2	11.6	8.1
財政収支 (対 GDP 比 %) *	-10.1	-6.4	-4.4	-5.3
経常収支 (対 GDP 比 %)	-12.6	-8.4	-11.3	-9.1
外貨準備高 (億 US\$)	-	1.1	12.3	12.85
為替レート (local/US\$)	2.0	4.1	14.2	14.8

出所： World Bank Honduras at-a-glance (Sep. 2001), 2001 World Development Indicators より作成

*出所によれば、includes current grants とある

表 2.1-5 は、マクロ経済の安定度を示す指標を示している。1980 年代には低い GDP 成長率に悩まされたが、1995 年から政府は IMF と合意の上で財政赤字削減・生産奨励・物価対策・金融自由化等を内容とする新経済政策に取り組み、実質 GDP 成長率も 1995～1997 年は回復基調に乗った。特に、1997 年の経済成長はコーヒー・バナナ・マキラドーラ（輸出保税加工区）を中心とする輸出の好調に支えられたもので、外貨準備の上昇やインフレ率の低下など、マクロ経済指標は軒並み好転した。GDP デフレーターは、1980 年から 1990 年にかけては増加したが、1999 年には減少し 2000 年には一桁台の 8.1%まで低下した。

表 2.1-6 対外債務とリソースフロー

	1980	1990	1999	2000
(億 US\$)				
対外債務総残高	14.72	37.24	49.56	51.57
負債総額対 GDP 比 (%)	57.4	122.1	91.4	87.4
元利金支払総額 (Current US\$)	2.074	3.889	3.657	-
対輸出額比 (%)	21.1	34.9	13.5*	17.5
純資産フローの構成				
公的贈与	0.2	2.11	2.1	2.98
公的債務	1.28	2.25	2.17	0.44
民間債務	1.31	0.31	-0.42	-0.34
外国投資	0.6	0.44	2.22	2.62

1999 年	ホンデュラス	中南米地域諸国	低所得国	低中所得国
対外債務総額/GDP (%)	91.4	-	-	-
元利金支払総額/輸出額 (%)	13.5*	41.6	18.7	15.7
短期債務/総債務 (%)	8.5	14.8	10.9	16.5

出所： World Bank Honduras at-a-glance (Sep. 2001), 2001 World Development Indicators より作成

* 2001 World Development Indicators では 13.5、World Bank Honduras at-a-glance では 15.7 と異なる数値があげられている。

表 2.1-6 はホンデュラスの対外債務とリソースフロー状況を示している。対外債務総残

高は、1980 年以降徐々に増加しているが、負債総額の対 GDP 比は 1990 年代後半には減少した。1999 年には公共部門民営化に向けた各種法令整備の政策が評価され、IMF・ESAF¹⁵3 年間協定およびパリ・クラブで債務救済処置が認められた。純資産フローの構成としては、1980 年代には公的債務と民間債務がその多くを占めたが、1990 年代初頭には公的贈与の割合が増え、一方で民間債務は減少した。その後は、外国投資の増加が顕著である。ホンデュラスの対外債務総額の対 GDP 比は 91.4%と GDP の大部分を占めているが、輸出額に対する元利金支払総額の割合は比較的低い 13.5%である。短期債務の総債務に対する割合は、比較対象の国々の平均値が 10%台であるのに対し、ホンデュラスは 8.5%と少ない。

¹⁵ Escola de Administração Fazendária

1.3 横断的開発課題

(1) ジェンダー分析¹⁶

本項では、主に経済・教育・保健などの面からジェンダーの状況を概観する。

ホンデュラスは、他の中米諸国と同様、女性人口（50.3%）の方が男性（49.7%）よりわずかながら多い傾向にある¹⁷。

就業人口の 64%は男性、36%が女性である。1999 年時点の年間平均所得は、男性が 2116 ドル、女性が 1525 ドルである（表 2.1-7）。女性の年間平均所得は全体平均の 80%、男性の 72%に留まっている。男性は、女性よりフォーマルセクターに多く従事している。女性は男性と同様の業務についていても賃金水準が低く、男性よりも解雇されにくい傾向がある。

表 2.1-7 男女別就業人口と所得

	全体		男性		女性	
	1998 年	1999 年	1998 年	1999 年	1998 年	1999 年
年間平均所得	\$2,118	\$1,904	\$2,485	\$2,116	\$1,572	\$1,525
就業人口	1,827,037	1,908,984	1,177,580	1,223,467	649,457	685,517

出所：Informe de Desarrollo Humano de Honduras 1999

就業率は、女性 27.5%、男性 47.3%（表 2.1-8）。男性は主に第 1 次産業（男性 50.9%、女性 5.9%）に従事しており、女性はその多くが第 3 次産業（男性 20.6%、女性 69.6%）に従事している（表 2.1-9）。女性の非就業人口の相当数が家内労働に従事している¹⁸。男性より女性の就業率が低いのは、家内労働に従事している者を経済活動人口に含めていないためと推測される。

表 2.1-8 労働人口内訳（1997 年）

	就業率	失業率	非就業人口	労働人口
女性	27.5%	1.2%	71.3%	100.0%
男性	47.3%	2.1%	50.6%	100.0%

出所：Mujeres en cifras, Honduras, Centro de Derechos de las Mujeres, dic. 1997

¹⁶ 本項は、主にローカルコンサルタントへの委託調査の結果報告によりまとめた。

¹⁷ Centro américa las mujeres en el espacio local, 1997（2）による。

¹⁸ INE, Encuestas de Hogares (Home Surveys) from the National Statistics Institute の結果による。

表 2.1-9 産業別男女就業割合（1992 年）

	女性	男性
第 1 次産業	5.9%	50.9%
第 2 次産業	24.5%	28.5%
第 3 次産業	69.6%	20.6%

出所：Mujeres en cifras, Centro de derechos de las mujeres, dic, 1997

就業形態の割合をみると（表 2.1-10）、女性では自営業（37.7%）が最も多く、続いて民間セクター（28.4%）となっている。男性では民間セクター（44.0%）が最も多く、自営業（33.7%）がそれに続く。すなわち、女性・男性共に自営業と民間セクターが主な就業先である。

表 2.1-10 経済活動人口の就業形態別割合

	女性		男性	
	1998 年	1999 年	1998 年	1999 年
公共セクター	10.3%	8.9%	4.8%	4.6%
民間セクター	29.7%	28.4%	43.9%	44.0%
家内労働	8.3%	8.0%	0.4%	0.4%
協同組合員	0.1%	0.3%	0.3%	0.6%
家族労働（無報酬）	10.2%	13.8%	11.4%	11.8%
雇用主	2.5%	1.8%	5.3%	4.2%
自営業	37.7%	37.7%	33.1%	33.7%
求職中	1.2%	1.0%	0.6%	0.7%
計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

出所：Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras 1999

教育の面に目を転ずると、項末の「表 2. 1-12 人間開発指数(HDI)、ジェンダー開発指数(GDI)、ジェンダー・エンパワーメント測定(GEM)」に示されているように、ホンデュラスの識字率・就学率は、途上国平均・後発開発途上国平均よりは高いものの、中南米諸国の平均値より低い。男女差を見ると、成人識字率、初・中・高等教育総就学率共に女性の数値の方がわずかながら高く、特に男女格差はないことが分かる。ただし、表 2.1-7 が示すように、女性の平均所得は男性よりも著しく低く、教育と所得が女性に関しては相関していないといえる。専門職と技術職の半数（51%）が女性であり男性と対等に職場進出が行われている一方、国会における女性議員の割合は、1 割にも達していない。

保健の状況を見てみると、ホンデュラス女性の 1997 年時点の出生時平均余命は 70 歳であり（表 2.1-11）。コスタ・リカと比較すれば短いものの、その他周辺国とほぼ同じである。女性の福祉と関係の深い合計特殊出生率（一人の女性が生涯に産む子供数の平均数）は、ホンデュラスの都市部は 3.8 と周辺国と同じ水準にあるものの、農村部では 6.4 と非常に高い数値が報告されている。何らかの避妊措置を取っている女性の割合は、汎米保健機構の報告では 50%であり、家族計画の普及はあまり進んでいないと思われる。（エル・サルヴァドル 60%、グアテマラ 32%、ニカラグア 60%、コスタ・リカ 75%）妊産婦死亡率も 10

万人当たり 221 人と、エル・サルヴァドル（158／10 万人）やニカラグア（150／10 万人）より高い。1996 年には 23 時間ごとに 1 人が、出産が原因で死亡している。全死亡者 100 人中 33 人は出血が原因であった。

1990 年時点のホンデュラス女性の主な死因は循環器系疾病と性感染症である。¹⁹1989 年時点で、ガン患者の 100 人中 71 人は女性であった。

表 2.1-11 国別の女性の健康指標

	女性出生時 平均余命（年）	合計特殊出生率(子供 数／女性一人) 都市／農村	妊産婦死亡率 (出生 10 万人当たり)
グアテマラ	67.09	--	--
エル・サルヴァドル	69	都市部：3.8 農村部：4.5	158
ホンデュラス	70	都市部：3.8 農村部：6.4	221
ニカラグア	70	全体：5.1	150
コスタ・リカ	78	--	0.2

出所：Centro américa las mujeres en el espacio local, 1997

この他に特筆すべき事項としては、汎米保健機構によれば、ホンデュラスでは女性に対する暴力が深刻で、女性に対する身体的虐待は、女性の健康を最も脅かす主要 10 要因のうちの 1 つに数えられている²⁰。家庭内暴力禁止法（Law against Domestic Violence）が施行されてから、「女性に関する検事局」²¹は、1998 年 2 月 15 日から同年 7 月 21 日までの期間で 1657 件の家庭内暴力を報告している。ECLAC²²によれば、毎月、3 名の女性が身内の男性に殺害され、少なくとも 5 名の女性が襲われている。襲われた女性の 47%は、16 から 30 歳の女性であるという²³。

女性に関する政策については、1989 年に政府は政策の枠組みとなる国家女性政策（the National Policy for Women）を採択した。それを受け、1994 年に女性に関する政府部局（the Governmental Office for Women）が設置された。1998 年には女性に関する国家研究所（the National Institute for Women）に衣替えし、女性に関する最初の国家計画の策定に係る諮問を行ってきた。

法制度の面では、1984 年に法の下での男女平等を目指して家族法（the Family Code）と新刑法（the new Code for Criminal Procedures）が公布された。1996 年に肉体的暴力から被害者とその身内を守るため刑法（Penal Code）が改定された。1997 年には、女性に対する差

¹⁹ “Mujeres en Cifras” published by the Centro de Derechos de las Mujeres (CDM) in the year 1997., page No.27

²⁰ Centro américas las mujeres en el espacio local, 1997

²¹ La Fiscalía de la Mujer, 公共省（他国では、司法省・法務省に相当）傘下にある女性の権利保護を担当する機関。

²² チリに本部のある国連の調査研究機関、Economic Commission for Latin America. なお、ECLAC は経済分析を専門とする機関である。

²³ INFA, Análisis de Situación de la Infancia, Mujer y Juvetur, 1998

別的な価値観を変えることで女性に対する暴力を防止することを目的とした家庭内暴力禁止法が公布された。こうした動きの背景には、1990 から 1994 年にかけて同法の草案策定に向けた女性運動がある。そして、同法に対する違法行為について助言を受けたり告訴したりする機関として「女性に関する検事局」が設立された。農業近代化法(Law of Agricultural Modernization) は、農業改革における土地所有権に対する女性の権利を盛り込んでいる。2000 年の機会均等法(Law of Equality of Opportunity)では、政府内での女性の議席数を 30% 確保すべきとしている。

国際的には、ホンデュラスは、女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約(the Convention for the Elimination of Forms of Discrimination against Women) を 1982 年 5 月に批准した。同年 12 月には、女性の平等と女性の開発と平和への貢献に関するメキシコ宣言(the Declaration of Mexico on the Equality of Women and their Contribution to Development and Peace) に基づいた、平和促進と国際協力における女性の参加宣言(the Declaration on the Participation of Women in the Promotion of Peace and International Cooperation) に同意。1995 年には、女性に対する暴力の防止・制裁・排除に関する米州条約(the Inter-American Convention to Prevent, Sanction and Eradicate Violence against Women) を批准している。

表 2.1-12 人間開発指数(HDI)、ジェンダー開発指数(GDI)、ジェンダー・エンパワーメント測定(GEM)

	出生時 平均余命 (歳) 1999	成人識字率 (%) 1999	初・中・高等教 育総就学率 (%) 1999	一人当たり 実質 GDP (PPP\$) 1999	平均余命 指数	教育 達成度 指数	GDP 指数	人間開発指数 (HDI) 1999
ホンデュラス	65.7	74.0	61	2,340	0.68	0.70	0.53	0.634 (162 ヲ国中 107 番目)
後発開発途上国	51.7	51.6	38	1,170	0.45	0.47	0.41	0.442
全開発途上国	64.5	72.9	61	3,530	0.66	0.69	0.59	0.647
中南米諸国	69.6	87.8	74	6,880	0.74	0.83	0.71	0.760

	出生時平均余命 (歳) 1999		成人識字率 (%) 1999		初・中・高等教育総就学率 (%) 1999		推計給与所得 (PPP \$) 1999		ジェンダー 開発指数 (GDI) 1999
	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	
ホンデュラス	68.8	63.2	74.1	73.9	63	60	1,202	3,462	0.623 (146 ヲ国中 96 番目)
グアテマラ	67.7	61.9	60.5	75.6	45	53	1,691	5,622	0.610
エル・サルヴァドル	72.9	66.8	75.6	81.3	64	63	2,399	6,363	0.694
ニカラグア	70.8	66.1	69.8	66.6	65	61	1,338	3,231	0.628
コスタ・リカ	79.2	74.5	95.5	95.4	66	67	4,518	13,080	0.813

	国会の議員数 (女性の%)	行政官および管理官 (女性の%)	専門職および技術職 (女性の%)	女性の推計給与所得 (対男性給与所得比)	ジェンダー エンパワーメント測定 (GEM)
ホンデュラス	9.4	36	51	0.35	0.449 (64 ヲ国中 47 番目)
グアテマラ	8.8	--	--	--	--
エル・サルヴァドル	9.5	28	47	0.38	0.440
ニカラグア	9.7	--	--	--	--
コスタ・リカ	19.3	30	45	0.35	0.571

出所： UNDP 人間開発報告書 2001

(2) 貧困

1) 貧困の実態

過去 10 年間で多少の改善傾向にはあるものの、ホンデュラスでは、貧困の度合いは依然として高い。1999 年では、66%の世帯が貧困ライン²⁴以下の状態にあり、49%が極貧の範疇に属すると言われている（1991 年の数字は、それぞれ 75%、54%である）²⁵。時系列的に貧困状態の推移をみると以下のとおりである。

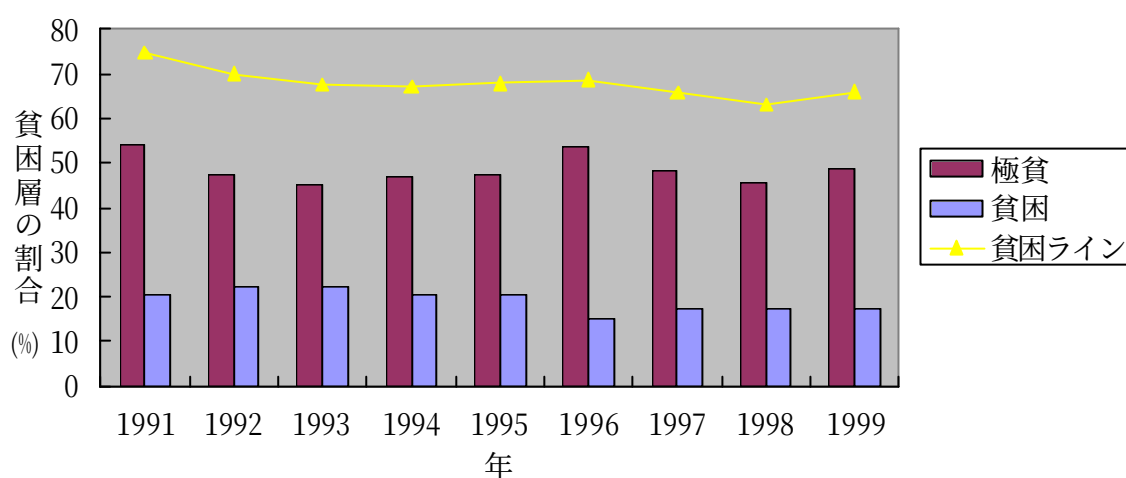


図 2.1-4 収入の面から見た貧困層の推移

出所 PRSP（貧困削減ペーパー）2001 年

グラフの上では、1992 年には前年度と比較して顕著な貧困の減少が見られる²⁶。その後数年、状況の変化はあまり見られないが、1997・1998 年に貧困の度合いが下がっている。しかし、1999 年は前年に発生したハリケーン・ミッチの影響で貧困率は上昇している。

地域的な傾向をみると、1999 年において都市在住世帯の 57%は貧困状態にあり、農村ではこの数字は 75%に達する。極貧の世帯数は、都市部で 37%、農村で 61%である²⁷。さらに、県別の貧困状態を見ると以下のような状況である。

²⁴ Secretaría de Estado del Despacho Presidencial, “Estrategia para la Reducción de la Pobreza” (Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP)本文中には明確な「貧困ライン」の定義がないが、第 2 次現地調査時に訪問した UNAT によれば、定義は、1994 年に発行された世界銀行の Honduras Country Economic Memorandum/Poverty Assessment のそれと同じである。同書の中では、貧困ラインを「観察された消費行動に基づく食糧バスケットを用い一定の所得水準に満たないものを貧困に属するとみなす。」と説明している（p.66, Box 5.2）。

²⁵ PRSP 要約 i 頁第 4 項

²⁶ その要因としては、貧困指標の算定基準をより現実に近い形に変えた為というのが通説である。

²⁷ PRSP12 頁

表 2.1-13 UBN で測った各県の貧困世帯の比率 (1999 年)

県	世帯	With UBNs	>2 UBNs
コパン (Copán)	55,058	66.2	17.7
オコテペケ (Ocotepeque)	19,356	49.9	15.4
バジェ (Valle)	29,193	65.8	14.7
レンピーラ (Lempira)	42,096	59.5	14.4
ラ・パス (La Paz)	27,193	49.2	12.1
Choluteca)	71,210	59.8	10.6
エル・パライソ (El Paraiso)	65,440	46.2	10.2
コマヤグア (Comayagua)	61,347	54.9	9.2
オランチョ (Olancho)	69,894	49.4	8.6
コロン (Colón)	42,277	53.6	8.3
ヨロ (Yoro)	83,837	52.3	7.7
アトランティダ (Atlántida)	65,719	40.4	6.8
インティブカ (Intibucá)	27,310	57.1	6.7
サンタ・バルバラ (Santa Bárbara)	75,042	48.4	6.7
フランシスコ・モラサン (Francisco Morazán)	222,380	38.2	4.3
コルテス (Cortés)	175,857	38.5	3.0
合計	1,133,209	47.9	7.8

出所: ESA Consultants, based on PMIS, GDSC 1999, Data are not available for gracias a Dios and the Bay Islands

上の表は、貧困状態を充足されていない基本ニーズ (UBN) ²⁸で測ったものであり、地域間でかなりの格差が生じている。コパン・オコテペケ・バジェ・レンピーラといった西部・南部の地域で UBN の指数が高くなっており、これらの県では、基本ニーズが 1 項目でも満たされていない世帯が半数以上、2 項目以上満たされていない世帯も 1 割以上ある。フランシスコ・モラサン、コルテスでは UBN のある世帯数は相対的に少ない。しかし、人口が多いために UBN のある世帯の絶対数ではこの 2 県は非常に多く、県内の格差が大きいという点は特筆に値する。

貧困問題を考える上でハリケーン・ミッチの影響は重要である。上述のように、ハリケーン・ミッチの影響で貧困世帯数は、1999 年に前年と比較して、2.8%急上昇している²⁹。ハリケーンの主な影響は、住宅・雇用・収入・生産要素の 4 点からとらえられる。まず、住宅の面では、3 万 5000 の家屋が倒壊し 5 万の家屋が部分的に破壊されたと推定されており、44 万人以上が被災した³⁰。次に雇用面では、ECLAC によれば、1998 年 11 月中までに事業主より労働省に提出された雇用契約停止の要請は、1 万 8000 人分を超える³¹。収入面でも明らかにハリケーンの影響が出ており、世帯平均所得の数字は、1998 年 3 月の値が 758 レンピーラであるのに対

²⁸ 基本ニーズを「飲料水」・「衛生的なトイレ」・「子供の教育」・「世帯主の自活能力」・「居住空間」・「住居状態」の 6 種類のカテゴリーに分類し、それぞれにおいて満たされるべきニーズの状態を規定し、ニーズが満たされないカテゴリー数を数えるもの。

²⁹ PRSP18 頁

³⁰ PRSP18 頁

³¹ PRSP19 頁

し翌 1999 年 3 月の値は 693 レンピーラである³²。同じ統計では、1999 年の貧困の増加は農村地域に集中していることも判明している。最後に、ハリケーンは国の生産関連の資産と生産にも大きな被害を与えており、ECLAC の試算では、被害総額はホンデュラスの GDP のおよそ 70% に匹敵する 38 億ドルに達する³³。

2) 貧困の原因

本項では、貧困の原因を掘り下げる。

まず、なぜ貧困層が多いかの大きな要因は、低い（不十分な）経済成長と国民の間の所得格差の 2 点に集約される。前者に関しては、以下の表が示すとおり、国全体の GDP の成長そのものは一定の水準にあるが、人口の増加率が高いため、国民 1 人当たりでみると GDP の成長率が 1991 年～2000 年の平均値でわずか 0.5%にとどまっている。

表 2.1-14 ホンデュラスの GDP と人口の推移（単位：％）

年	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	平均値
人口増加率	3.0	2.9	2.9	2.8	2.7	2.7	2.6	2.5	2.5	2.4	2.7
GDP 成長率	3.3	5.6	6.2	-1.3	4.1	3.6	5.0	2.9	-1.9	5.0	3.2
1 人当たり GDP 成長率	0.3	2.6	3.3	-4.0	1.3	0.9	2.3	0.3	-4.3	2.5	0.5

ホンデュラスの所得格差は、他の中南米諸国と同様に世界の平均水準より大きい。すなわち、いわゆるジニ係数³⁴を見ると、ホンデュラスの数値(1997 年)は 0.54 であり、ブラジル(0.60) やチリ (0.58)、メキシコ (0.57) よりは低いものの、コスタ・リカ (0.45) ジャマイカ (0.38) よりも高い³⁵。仮にホンデュラスの所得分布がコスタ・リカと同様であったら極貧の数字は、7% 程度低下するとの試算もある³⁶。

次に、上記の貧困の 2 大要因をさらに分析してみる。まず、低い経済成長の方については、生産性とマクロ経済・国際経済の 3 つの視点からみる。生産性に関しては、ホンデュラス経済の生産性が低いという問題がある³⁷。例えば、世銀によると、ホンデュラスの農業労働者の生産性は中米諸国の中で最低水準にある。これは、技術水準の低さと労働者の能力の低さによると思われる³⁸。労働者の能力を示す指標に関しては、IPEA の調査結果によると、ホンデュラス

³² PRSP19 頁

³³ PRSP20 頁

³⁴ 所得分配の不平等を測る際に用いる指標。ジニ係数が高いほど、所得配分が不平等であることを示す。国際開発ジャーナル社、「国際協力用語集」、1998 年 8 月、p.78

³⁵ PRSP33 頁

³⁶ PRSP33 頁

³⁷ ホンデュラスの低生産性の問題は、資本の低生産性にあり、開発政策の誤りないし失敗、マクロ経済政策と金融政策・制度の欠陥(たとえば、異常な高金利水準の継続)、市場経済を支える諸制度の遅れ、市場情報の不備、主要輸出品の国際市場価格の変動と長期低落傾向(交易条件の悪化)がその主因であるとの見方もある。

³⁸ World Development Report 1999—2000 (データは、1996 年～97 年)

の労働者の平均就学年数は 5.3 年（1999 年）であり、周辺諸国の数字を下回っている³⁹。また、生産活動に対するインフラストラクチャーの整備度合でも同様にホンデュラスは低い水準にある。

マクロ経済の面では、1980 年代は比較的高い水準の財政赤字が特徴的であったが 1990 年代のはじめから構造調整が実施されるようになり、財政赤字は抑制されつつある。インフレーションは、1990 年代の前半に一旦落ち着いた後、後半に再燃したが、1990 年代の終わりに向けてはまた収束しつつある。1990 年代に歴代政権によりとられた一連の経済政策は、ホンデュラス経済の成長に効果的であったと言えるだろう⁴⁰。

最後に、PRSP では国際経済のホンデュラス経済に与える影響についてはあまり触れられていないが、これも大きな要素である。特に同国の主要産業は農業であり農産品の国際価格の動向は、重要である。実際にホンデュラスの主要な農産品であるコーヒーなどは価格変動が大きく、農業部門の GDP の動向に少なからず影響しているものと思われる。

所得格差に関しては、その背景として、生産要素に対するアクセスの差が挙げられる⁴¹。例えば、農業部門では、土地の一部の農民への集中が際立っている。National Program of Sustainable Development によれば、72%の生産者(productive unit)が耕地の 11.6%を管理しているのに対し、1.7%の生産者が 39%以上の耕地を管理している⁴²。また、別の統計では、約 33 万人の農業従事者のうち 20 万 5000 千人（62%）は貧しい小農である。これに加え、土地保有の法的問題がある。全土で約 150 万ヘクタールの土地の所有権が不明確とのことであり、また土地登記の技術的問題により、登記自体が土地の所有・完全利用を必ずしも保障しない⁴³のだという。商工業の面では、ホンデュラス企業の大多数が中小もしくは零細企業の範疇に属しており、信用度が低く正規の金融にアクセスすることができない⁴⁴。

以上、貧困の主要原因である「低い経済成長」と「所得格差」を掘り下げたが、これらが貧困をもたらす直接的な要素とすれば、結果としての貧困に関連する要素としては社会政策の問題がある。最後にこの点について解説する。貧困緩和のための社会的な支出は、国の歳入規模や外国からの借款への付帯条件などにより制約されてきた。GDP の 7.2%（1990 年～97 年）というホンデュラスの社会支出⁴⁵の規模は、メキシコ・パラグアイ・エル・サルヴァドル等と同程度であり、ペルー・ドミニカ共和国・グアテマラの水準を上回っている⁴⁶。分野別に見ると、教育と保健（水と衛生を含む）は、重点的な予算配分を受けた分野であり、各種指標で見ると全体的に状況は改善している。住宅に関しては、公的資金が貧困層の手の届きにくいフォーマ

³⁹ PRSP25 頁

⁴⁰ PRSP31 頁

⁴¹ 所得格差の要因としては、ホンデュラスで競争的市場経済が発達せず、部門別に寡占状態が作り出され、政治力と経済力が結合した少数の財閥グループが存在してきた点も重要である。

⁴² PRSP34 頁

⁴³ PRSP34 頁

⁴⁴ PRSP35 頁

⁴⁵ FIS の予算も含む(Avance del Gobierno de la Republica, June 2001)

⁴⁶ PRSP36 頁

ルセクターに主に投入されたとの指摘がある。社会保障の面でも課題があり、社会保障システムの対象範囲（対象者）が限られていること、年金の受給レベルが機関によってまちまちであり、一部では非常に低いことなどが指摘されている。

3) ガバナンス（良い統治）

他の中南米諸国同様、ホンデュラスでもガバナンスの問題は大きい。理由としては、不安定な政情、不透明な政治、非効率な行政、弱い法制度・規制、文化・道徳性の後退、治安の悪化などが挙げられている⁴⁷。このような状態は、ホンデュラスの公共投資の生産性を低くし、様々な経済コストを高くしている。オランダ・ドイツに本拠を置く、政治腐敗・汚職に関する著名な研究機関 NGO のトランスペアレンシー・インターナショナル（Transparency International）によると、ホンデュラスは 2001 年の腐敗指数（Corruption Perception Index）2.7（スケールが 10 で、0 に近い程、腐敗が大きいとされる）であり中米で 2 番目に、そして中南米全体では 4 番目に腐敗・汚職が見られる国とされている⁴⁸。

近年 20 年は、世銀や IMF の構造調整やその他の改革を通し、政治行政体制に少しずつ変化が見られる。民主主義的な国民の参加を促すプロセスは、いまだゆっくりではあるが、現在までの 5 代の大統領はすべて自由選挙により選ばれ、選挙法廷(Tribunal Nacional) や人権擁護官(El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos)、公共省（Ministerio Público, Ministry of Civil Prosecution）なども設立された。

ホンデュラスは 1985 年から、行政改革プログラム（Programa de Reforma de la Administración Pública）を進めており、国営企業の民営化・社会保障制度の改革・公務員の削減（中央政府で 18%、地方で 15%減）・市民社会の強化などを行ってきている⁴⁹。具体例としては、通信・エネルギー・空港など国営企業の民営化が進められ、行政改革では、新しい経営法（Integrated Financial Administration Management System）が導入され、特に教育、保健のセクターの行政改革が進んでいる⁵⁰。

USAID の支持を受けながら地方分権を進める努力も行なわれており、FHIS による公開タウンミーティング（Open town meeting）や地方自治体主導の教育プロジェクト PROHECO (El Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria) なども始められた⁵¹。財政的にも、この地方分権への動きを受けて、国税として納められたもののうち 5%が地方自治体に戻されるなど、改善の動きが見られる⁵²。財政面以外でも、教育や保健のプログラムを FHIS を通して行うことで、地方自治体に資金を移動させるなどの方法が取られている。しかし、地方自治体では行政官やリーダーに効果的・効率的に行政を推し進める知識・技術が不足しており、地方財源の非効率

⁴⁷ PRSP Section III G

⁴⁸ 中米ではニカラグァが 2.4 で 1 位。Transparency International: <http://www.transparency.org/index.html>

⁴⁹ PRSP Section III G

⁵⁰ PRSP Section III G

⁵¹ PRSP Section III G

⁵² PRSP Section III G

な使い方などが問題になっている⁵³。

市民社会の動きも以前に比べて活発になったといえる。特に、ハリケーン・ミッチ後、多くの国際・国内 NGO を起点とした活動があり、復興プログラムで公共機関と NGO の共同出資による水衛生プログラム（SANAA と NGO の協力）が実施されたり、NGO・コミュニティー・政府が共同で破損家屋の修復活動を行うなどしている⁵⁴。

2002 年からのマドゥーロ新政権は、就任後、政治の透明性を高めることと、貧困と犯罪の問題を大きく取り上げている。新政権では緊縮財政により生まれた財源で犯罪防止のための警察機能の向上と防衛費の拡大を行っている。国民は以前までの治安の状態、法の支配の弱さから来る腐敗などの経験から、概ね新政権の方針を支持しているようである⁵⁵。

⁵³ PRSP Section III G

⁵⁴ PRSP Section III G

⁵⁵ ローカルコンサルタントによる「ガバナンスレポート」2002 年 4 月

2. ホンデュラス政府の開発事業

2.1 経済社会開発政策⁵⁶

ホンデュラス経済は、1980年代、米ドルに対する自国通貨の過大評価、財政・経常赤字の累積、対外債務返済の遅延といった構造的問題によるマクロ経済の不均衡による影響を受けてきた。そして、国際金融コミュニティからの新規支援の停止により、経済は崩壊寸前の状態にまで追い込まれた。1990年代には経済の構造調整への取り組みがなされ、1994年の石油危機と1998年のハリケーン・ミッチにより成長は阻害されたものの、生産の増加に伴い概して経済は右肩上がりの成長を見せた。

カジュハス（Callejas）政権（1990—1993年）期は、マクロ経済の調整と改革の過程の時期にあたる。国内・対外収支の不均衡の是正と規制を減らし競争力のある経済を目指す経済構造調整法に始まる一連の経済改革により経済は改善し、安定成長を実現するとともにインフレ率も下落した。世界銀行・IDB・IMFからも支援を受けられるようになった。具体的な対策としては、通貨切り下げ・売上税等の増税・関税の引下げ・食料品と都市交通への補助金・農業セクター開発のための近代化法・国家近代化法の施行などを実施した。しかし、財政赤字は増大し、1993年にはGDPの9.8%に達するまでになった。

レイナ政権（1994—1997年）は、国家の近代化と金融セクターの改革を目指した。歳出削減のための法律の導入や各種の増税を行うとともに、一部の公共サービスの民営化を実施した。結果的に、国の財政赤字は1997年に約2.8%にまで縮小した。インフレ率も1997年には20%台から10%台に下落し、GDPは約3%の安定した伸びを見せた。

フローレス政権（1998—2001年）は、輸出関税の削減や生産の奨励を目的とした政策の実施により1998年にはGDP成長率が5.0%を超えると見通していた。しかし、ハリケーン・ミッチにより、国のほとんどのセクターが打撃を受け、1999年のGDP成長率は-1.9%と低迷した。その後、国際的な支援に支えられた政府の効率的な取り組みにより、生産が急速に好転し、2000年のGDP成長率は5.0%にまで回復した。

1990年代の各政権の経済社会開発政策の詳細を、次ページの「表 2.2-1 ホンデュラス政府 経済社会開発政策の推移」に示す。

⁵⁶ 本項は、主にローカルコンサルタントへの委託調査の結果によりまとめた。本文中の数字・統計の出所は Honduras en Cifras (Honduras in Figures)、Unidad Técnica de Apoyo (UNAP)、Sistematización y Sostenibilidad de Políticas、World Bank Honduras at-a-glance (Sep. 2001)である。

表 2.2-1 ホンデュラス政府 経済社会開発政策の推移

出所：ローカルコンサルタントに委託した調査結果に基づいて作成

		カジェハス政権 (1990－1993)	レイナ政権 (1994－1997)	フローレス政権 (1998－2001)
経済社会状態 註：右の数字は主に、 Honduras en Cifras (Honduras in Figures) に よるが、1999・2000 年 の経済成長率のみ World Bank Honduras at-a-glance (Sep. 2001)に よる。		1) 期間平均経済成長率 (GDP 伸び率)：2.9% 2) 期間平均インフレ率： 19.3% 3) 財政赤字の拡大 (1993 年、GDP の 9.8%)	1) 期間平均経済成長率： 2.8% 2) 期間平均インフレ率： 23.5% 3) 財政赤字の削減(1997 年、 2.8%) 4) GATT 加盟 (1995 年)	1) 経済成長率：-1.9% (1999 年)、5.0% (2000 年) 2) 期間平均インフレ率： 12.2% 3) ハリケーン・ミッチによ る社会経済への打撃 (1998 年)
経済社会開発政策 (名) との特徴		経済構造調整	国家と財政の近代化	国家の再建と変革
		国際収支の赤字解消を目指 した輸入代替推進のための国 産品の競争力の強化、輸出の促 進	公共サービスでの効率性向 上と経済安定化のための一部 公共サービスの民営化による 国家の近代化	財政赤字の削減と低所得者 層のニーズに焦点をあてた社 会プロジェクトの実施
セクター別政策	公共事業 (交通、社 会基盤整 備、通信)	1) 都市交通への補助金導入 2) 学校や保健施設建設のた めの社会投資基金の創設	1) 高速道路利用の有料化 2) 社会投資基金改革	1) 政府機関や民間企業が社 会保険庁に納める保険料 の引き上げ 2) 貧困削減戦略の策定 3) 電話公社 Hondutel の民営 化に向けての条件整備
	農業／水産 ／林業	1) 農業セクターの開発およ び近代化法の施行による 価格管理の撤廃、農業貿易 の自由化、土地所有権の明 確化等 2) 環境法の施行による農業 や林業に関連した環境保 護	1) 生産助成法による生産の 促進 (基金の創設による穀 物やその他の生産物の生 産に必要な資金の融資)	1) 「生産、競争力、人間開 発の奨励法」の施行による 農業開発の支援 2) 「農業と家畜セクター再 活性化のための財務的回 復法」による農業者の金利 など財務負担の軽減 3) 持続可能な農村開発法 4) 林産品市場の自由化
	工業 (鉱工 業、製造業)	投資環境整備	1) 意匠権保護の強化 2) 銀行セクターの強化	1) 鉱業法の施行による市町 村の資源開発からの利益 確保の促進 2) 自由貿易区の外国投資に 対する優遇措置の拡大
	エネルギー (電気、ガ ス、石油)		1) 効率的な電力利用の促進	1) エネルギー部門の民営化 促進の基盤整備
	商業と貿易	1) GATT 加盟と対応策 2) 他の中米諸国との自由貿 易圏創設に向けての一段 階としての域内通行に関 する条約の締結	1) GATT 加盟による資本財、 医薬品、肥料等に対する関 税の削減	1) プエルトコルテス (Puerto Cortés) 自由貿易区における 外国投資に対する優遇措 置の拡大 2) 域内自由貿易の促進 3) 意匠権の導入
	人材 (教育、 文化)	1) 教育近代化	1) 教育開発計画の策定 2) 基礎教育の普遍化の検討	1) 貧困農村部における基礎 教育の拡充 2) 技術教育の促進 3) 教育省教育計画改革局 (UTEN) の設置による新た な国の教育方針策定
	人口と保健			

	その他	1) 家庭における女性に対する暴力に対する取り組み 2) 人権の確立・強化への取り組み（例：National Commissioner of Human Rights の創設） 3) 構造調整への取り組み（政府職員の18%削減） 4) 社会保障の強化（社会投資基金 FHIS の創設） 5) 地方分権化推進（Law of Municipalities の施行による地方自治体への財政支援、地方自治体の FHIS 支援プロジェクトにおける主体的な役割の明確化） 6) 国家近代化への取り組み（構造調整のためのプログラム策定など） 7) 金融改革（法律による租税実務の簡素化） 8) 観光の促進 9) 行政効率化 10) 汚職対策（査察の促進） 11) 司法改革	1) 所得分配メカニズムの再構築と公共支出削減 2) 女性の保護・支援のための取り組み（例：家庭内暴力禁止法の施行） 3) 金融システムの制度改革（透明化） 4) 中央銀行の自立性の強化 5) UNAT の創設（政府のプログラムの計画立案・評価モニタリングの評価）	1) 地方開発プログラムの策定 2) 株取引法施行による株式取引の活性化促進 3) 観光奨励法 4) 公共事業の契約に関する法令 5) 「国家再建変革計画」の策定 6) 上記計画のモニタリングシステム設置 7) ハリケーン・ミッチに関して、緊急事態法、物価の上限設定、国家復興のための行政プログラムの支援、「社会内閣」の設置、市民社会の同内閣の支援促進等々の施策の実施
--	-----	---	--	--

2.2 予算の推移と重点分野

2.1 ではホンデュラス政府の施策動向を見たが、実際に政策の実施状況やインパクトを知るためには、政府の支出状況で確認するのが確実である。本調査でも主要なセクター別の政府の支出状況を調査したが、詳細な情報は入手できなかったため、ここでは、1980 年代～1990 年代の政府支出の状況を概観するにとどめる。

以下の表 2.2-2 は、1980 年代半ばから 1990 年代前半にかけての中央政府のセクター別（大括り）の支出状況をまとめたものである。

**表 2.2-2 中央政府のセクター別の支出状況
(1985 - 1992 年、総支出に対する割合、単位：%)**

項目		1985-89	1990-92
社会サービス	教育	20.7	18.3
	保健	10.8	12.6
	その他	3.6	2.6
	誤差	0.5	0.5
	合計	35.6	34.0
国防費		12.7	7.4
元利金支払い		17.7	40.9

出所：The World Bank, Honduras Country Economic Memorandum/Poverty Assessment、
p.14・p.75 の図表より作成

上表が示しているのは、この期間に、1)元利金支払に充てられる資金が急増していること、2)社会セクターに対する支出がほぼ安定していること、3)国防費が削減されていることである。

次に、表 2.2-3 は、1990 年代後半の中央政府の社会セクターの支出内訳をまとめたものである。

表 2.2-3 社会セクターの支出内訳（政府の総支出に対する割合、単位：%）

項目	1997	1998	1999	2000	2001*
教育	14.7	16.4	16.5	19.7	20.0
保健・衛生	9.3	8.8	9.7	11.9	10.2
社会保障費	11.3	9.7	10.3	9.4	11.9
農村地域支援	0.3	0.7	0.9	1.7	2.2
合計	35.5	35.5	37.5	42.7	44.5

出所：Honduras PRSP、ANNEX D.8 *：予測値

この表 2.2-3 によれば、社会セクターに対する政府支出は 1990 年代の終わりに向けて徐々に増加し、2001 年にもその傾向が続いている。内訳としては、教育、保健・衛生、農村地域支援に対する支出が相対的に増加している。これは、PRSP の策定等貧困への問題意識の高まりやハリケー

ン・ミッチでより被害を被った農村地域への配慮を反映した結果と見られる。

上の 2 表に示された情報をまとめると、情報の空白の時期はあるものの、1990 年代全体としては、当初から社会セクターが重要視され、さらにその重要度が徐々に増加したと思われる。具体的には、社会セクター全体への予算配分が増加しつつあり、また、「社会保障費」・「農村地域支援」への支出が増加している。社会セクター内部では、一貫して教育と保健が重点セクターであり続けた。こうした傾向は、近年は社会セクターへの支出が増加しているものの 1980 年代後半から 1990 年代末までにインフラ分野に開発予算を重点的に投入した同じ中南米の低中所得国ボリヴィアなどとは対照的である。

2.3 PRSP の動向

(1) 作成の経緯と現状

1999 年にホンデュラスは、重債務貧困国（HIPC、Heavily Indebted Poor Country）と認定され、2000 年貧困に関する調査が開始された。2000 年 6 月に HIPC イニシアティブ⁵⁷のいわゆる decision point（決定時点）⁵⁸直前の時点で、16 県で外務省に承認された市民団体に対する説明会が実施され、PRSP のインテリム・レポートが作成された。2001 年 4 月に PRSP の改訂版が作成され、同年 8 月に PRSP の最終版が作成された。PRSP は、2001 年 10 月 5 日の IMF 理事会と 10 月 11 日の世銀の理事会で最終的に承認された。

2000 年にハリケーン・ミッチの被害への対応を協議するためドナーの CG(Consulative Group)会合が開催された。同会合にホンデュラス政府が「国家再建変革計画」を提出し、ドナー国により承認されており、この内容が PRSP に反映されている。

(2) PRSP の骨子（2001 年 8 月版）

1) 全体構成：PRSP は、以下のような目次で構成されている。

要約
序章
第 1 章：PRSP の策定（参加型プロセス）
第 2 章：ホンデュラスにおける貧困の実態
第 3 章：貧困問題の分析
第 4 章：中長期的な目標
第 5 章：関連プログラム・プロジェクトの資金調達
第 6 章：PRSP の実施体制
第 7 章：PRSP の実施にともなうリスク・マネジメント

2) 貧困問題の現状

測定の方法にもよるが、過去 10 年間で多少の改善傾向にはあるものの、ホンデュラスでは貧困の度合いは依然として高い。1999 年では、66%の世帯が貧困ライン以下の状態にあり、49%が極貧の部類に属すると言われている（ただし、1991 年の数字は、それぞれ 75%、54%である）⁵⁹。また、同じく 1999 年の統計では、都市部の 57%が貧困世帯に属す一方で農村部

⁵⁷ 重債務貧困国に認定された国を対象にした公的債権者間の合意による債務救済計画

⁵⁸ HIPC イニシアティブは 2 段階にわたって適用されるが、そのうちの第 1 段階（3 年間）の最後に債務水準が今後持続可能なものかどうかを判定する時点をいう。

⁵⁹ PRSP 要約 i 頁第 4 項

の貧困世帯は 75%に達している⁶⁰。さらに 1998 年のハリケーン・ミッチは主に農村部を直撃し、格差を広げることとなった。

ホンデュラスにおける貧困の原因は多様だが、特に重要なものとしては、経済成長の停滞と所得と生産要素の不平等な分配、低い教育水準、低い生産性などが挙げられる。

農村部の高い貧困度と不十分な基礎的サービスしか得られないことの影響として特に国の南部や西部では、都市部への人口流出が恒常的になっており、環境の破壊や公害、自然災害に対する脆弱さにつながっている。環境の破壊や公害は、人々の健康にも悪影響を及ぼすことになる。農村部における焼畑農業も環境に悪影響を与えており、ある推計によると、森林資源が年間 8 万ヘクタールの速度で失われている⁶¹。

貧困問題に影響を与えている重要な要素のひとつとして、適正な司法制度・効率的な立法システム・貧困層の政策決定への参加などを阻んでいる政治的な土壌、いわゆるガバナンスの問題もある。モラルの後退や汚職は高い経済的なコストとなり投資を逃避させ、効率的な資源分配の妨げとなっている。

3) 目標

PRSP では、2015 年までに達成すべき目標として、以下の 11 項目を掲げている。

1. 貧困と極貧の指標を 24%低下させる。
2. 5 歳児の就学前教育受講率を倍増する。
3. 基礎教育の初めの 2 課程への就学率を 95%にする。
4. 基礎教育の最終課程への就学率を 70%にする。
5. 新規就労者の 50%は中等教育修了者とする。
6. 5 歳未満の栄養不良児を全体の 20%以下に低下させる。
7. 妊産婦死亡率を半減させる。
8. 乳幼児死亡率を半減させる。
9. 飲み水へのアクセスとトイレの普及率を 95%にする。
10. 女性に関連した人間開発指数を 20%増加する。
11. 持続的な成長へ向けての戦略を実施する。

また、PRSP は、以下の 5 項目からなるガイドラインを設定している。

1. 貧困を持続的に削減するような活動を重視する。
2. 最も開発の遅れたグループや地域を対象とする活動を重視する。
3. 市民社会の参加と地方分権を強化する。
4. 統治と参加型民主主義を強化する。
5. 環境的な脆弱さとその貧困への影響を削減する。

⁶⁰ PRSP 要約 i 頁第 4 項

⁶¹ PRSP 要約 iii 頁第 4 項

なお、PRSP は、以下の 6 つの戦略的分野から構成されている。

1. 公平で持続可能な経済成長の加速化
2. 地方の貧困削減
3. 都市部の貧困の削減
4. 人的資本への投資
5. 社会的弱者支援
6. 貧困削減戦略の持続性の保証

4) PRSP の財務マネジメント

PRSP の新規プログラム・プロジェクトの 2015 年までの予算総額は、約 18 億 9700 万ドルと見積もられている。新規のプロジェクトは、これまで行われてきたような継続的な政府の活動とは区別され、通常の政府の予算ではまかなわれないような種類の活動となる。計画の当初 5 年間においては、PRSP のプログラム・プロジェクトの 75%の資金は、主に HIPC の債務救済措置からもたらされる財源により調達される予定である。その他の財源としては、追加的なドナーからの援助（無償援助および借款）、公企業の民営化による資金、政府予算支出の優先度の変更による資金捻出が予定されている。

なお、PRSP の財務的な組織・メカニズムとしては、貧困削減基金（Poverty Reduction Fund）が創設され、PRSP 実施に向けての資金管理を行う。

5) PRSP の実施体制

PRSP の実施は、受益者や各種実施機関による現場レベルでの活動への優先度付けやさまざまな実施促進活動を必要とする。PRSP の導入と実施の体制は、さまざまな公的機関・草の根レベルの組織・市町村・NGO・民間企業・ドナー（援助機関）を包含したものとなる。

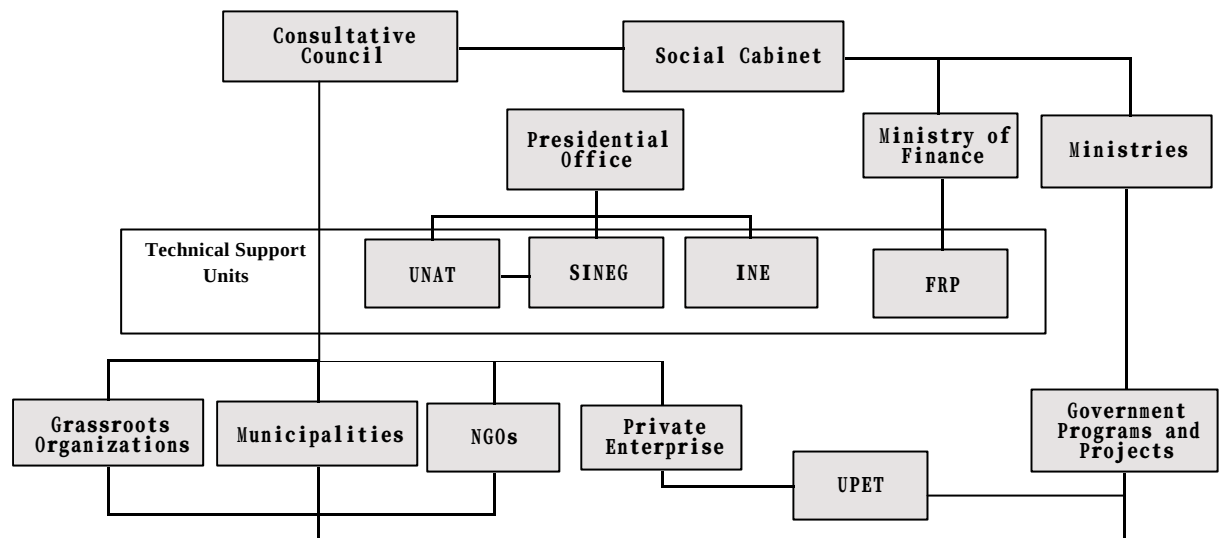


図 2.2-1 PRSP の組織体制

出所：PRSP, p.108

PRSP のリーダーシップは、1999 年 6 月 22 日に出された政令（Executive Decree N PCM-011-99）に基づき設置された社会関係閣僚会議（Social Cabinet）が担うことになる。この政令によると、社会関係閣僚会議は、大統領（不在の場合は大統領府長官）の統括の下、教育・保健・労働・社会保障・農牧・文化・芸術/体育の各大臣および FHIS 長官・INA 長官・国際協力庁長官により構成される。その他の国务大臣は、特定の課題に関して支援することになる。さらに、貧困削減委員会（Consultative Council for Poverty Reduction）という機関が設置され、社会関係閣僚会議を支援することになる。貧困削減委員会の構成メンバーは、大統領と 5 官僚（財務大臣・教育大臣・天然資源大臣・内務司法大臣・保健大臣）、市民社会の代表者 5 名それにホンデュラス市町村協議会（AMHON）の代表者である。

さらに、技術的な支援機関としては、大統領府技術官房局（UNAT）が社会関係閣僚会議の技術的な事務局となり PRSP の導入・実施・評価に関わる必要な支援を行う予定であり、公共マネジメント評価システム（SINEG）、国立統計局（INE）、効率と情報公開局（UPET）も適宜支援を行なう。

(3) PRSP の特徴

PRSP は、これまでの国家開発計画などと比較して特に以下のような特徴を持っている。

- 1) 戦略の策定プロセスで国民対話など参加型の要素が重視されている。
- 2) 貧困対策を実施する上で地方分権化が重視されている。

- 3) 長期的で具体的な目標指標が設定されている。
- 4) ドナーの協調が重視され、全体として無駄のない協力が目指されている。

(4) PRSP の抱える問題点・課題

PRSP は上記 (3) のような利点を持つ反面、以下のような問題点・課題を抱えていると思われる⁶²。PRSP はあくまでも戦略を概括的に述べたものであり、今後 PRSP を実践するためには、早急に以下のような事柄を詳細に検討する必要がある。

- 1) 市町村（ムニシパリティ）のプロジェクトへの関与（計画立案、評価・モニタリング）の方法
 - 2) PRSP の資金分配のメカニズム
 - 3) PRSP の評価・モニタリング方法
- ① PRSP の実践にあたっては、市町村の果たす役割が大きいと思われるが、現時点でプロジェクトの計画立案や評価・モニタリングを自力で円滑に実施できる市町村の数はごく一部であると思われる。したがって、どのような形で各市町村を PRSP に参加させるかに注意するとともに市町村の実務能力の向上を強化する必要がある。
 - ② 目標指標が PRSP に示された各プログラム・プロジェクトに有機的に連動しておらず、また指標自体が全国レベルのものだけである。目標指標の実現のためには、同指標と関連した形で個々のプログラム・プロジェクトの指標が設定される必要があり、また、地域ごとのより個別具体的な指標も必要であろう。
 - ③ PRSP が住民参加・大衆参加型で作成されたこと自体は、国民のニーズの反映と言う意味で重要であるが、将来的な自立発展に向けて個々のプロジェクト立案・実施過程に国民の自助努力を高める工夫を盛り込む必要がある。

(5) PRSP に対する主要ドナーの対応

1 次調査・2 次調査で PRSP への対応を主要ドナーに確認した。PRSP そのものに関しては、各ドナーとも重要視しており、例えば、国別援助プログラムの PRSP との連携（USAID）や PRSP 策定への支援（GTZ）について言及があった。通常 PRSP における主要なツールとされる「コモン・バスケット」の考えについては、いずれのドナーも「支援のための資金をプールとして一本

⁶² PRSP の問題点は、特に「公平で持続可能な経済成長の加速化」のための具体的な成長戦略とそれに果たす国家の役割（産業政策）が規定されていない点である、との見方もある。

化し、各国別の援助という形態を取り払う」ことには特に関心は示さず、この点はボリヴィアなどにおける PRSP の動向とはかなりの相違がある。「コモン・バスケット」に関しては、PRSP の事務局である UNAT から特に明確な意見は示されなかった。

3. 主要ドナーの開発援助

3.1 全体の動向

図 2.3-1 は、1991 年から 2000 年までのホンデュラス政府の海外資金調達額をホンデュラス政府の支出額（総支出・投資）に対比したものである。ホンデュラス政府の場合、海外からの資金調達は、その大半が公的な資金（国際機関または二国間援助機関からの融資または無償援助）であり、これを概ねドナー援助の総額とみなすことができる。そうした場合、同図が示すように、海外からの資金調達は、1990 年代を通じほぼ政府の資本支出（投資）額に匹敵する規模で続いてきており、ホンデュラスにとっての援助の重要性は大きい。なお、調査団の試算によれば、日本の援助額も、1990 年代を通じ海外からの資金調達総額の 1 割程度を占めており、日本の援助の重要性もまた高いと言える。

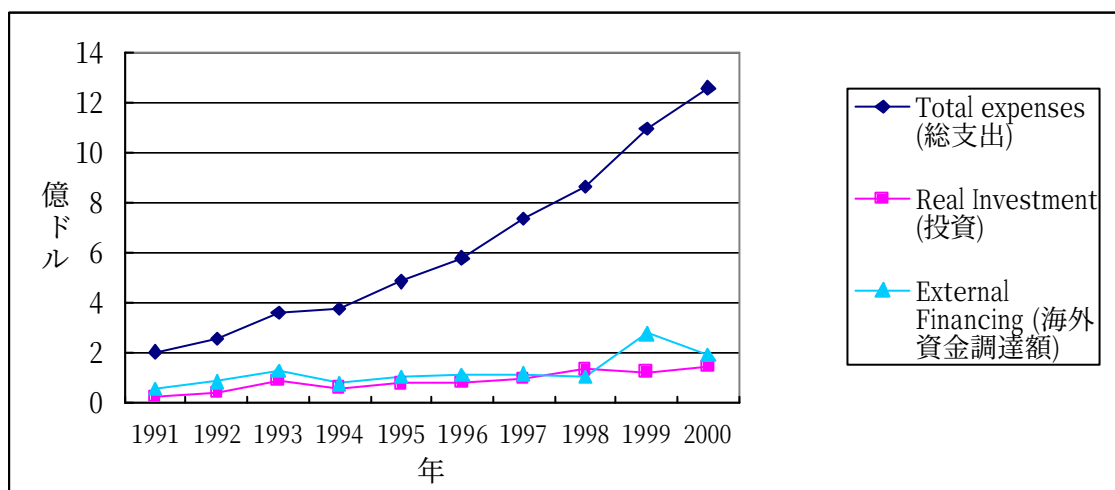


図 2.3-1 ホンデュラス政府支出と海外からの資金調達額の推移

出所：PRSP (Honduras), ANNEX D.5 より作成

3.2 機関別の援助動向

(1) 主要ドナーの動向

近年ホンデュラスを支援している主要ドナーは、米州開発銀行・世界銀行・国連開発計画・米国・日本・ドイツ・スペイン等である。本調査で確認した日本以外の 6 ドナーの援助動向を下表に示す。

表 2.3-1 主要ドナーの援助動向

機関名	米州開発銀行 (IDB)	世界銀行 (World Bank)	米国 (USAID、 米国国際開発庁)
1990 年代の援助合計額 (億ドル)	12.5 (註：融資の承認日付が 1990 年～2000 年の間である全プロジェクトの予算額合計)	12.0 (註：実施期間が 1991 年～2000 年の全プロジェクトの予算額合計、IDA 分も含む)	約 8.0 (註：受領資料からの 1991 年～2000 年の拠出額の推定値、1999 年だけで 3.5 億ドル以上を拠出)
援助形態	1. 有償資金協力 2. 無償援助（技術協力）	1. 有償資金協力 2. 無償援助（資金提供、技術協力、機材提供）	無償援助（資金提供、専門家派遣、機材提供）
これまでの主な援助方針・実績	1990 年代に支援した分野は主に以下の 7 分野である。 1. 構造調整 2. 国家の復興/近代化支援 3. 社会セクター 4. 生産部門（農業農村開発を含む） 5. インフラ整備 6. 環境 7. 緊急援助 融資額から見た重点分野は、構造調整・国家の復興/近代化支援・社会セクター・インフラ整備であった。	1990 年代に支援した分野は多岐にわたるが、融資額の大きなセクターは以下のとおりである。 1. 農林水産 2. エネルギー開発 3. 公共インフラ（運輸・社会インフラ・通信等） 4. 保健	1980 年代後半から大きく 4 つのカテゴリーで援助を実施してきたが、主要なものは、1. レギュラープログラムと 2. ハリケーン対策（復興プログラム）である。それぞれの主な支援分野は、以下のとおりである。 1. レギュラープログラム：保健、自治体開発、森林開発 2. ハリケーン対策（復興プログラム）：農業技術開発、農村医療の改善、道路と橋の再建

今後の重点セクター	これからは、より行政（マネジメント）改革や社会的投資が重要視される。また、インフラ部門にも引き続き一定の支援をするであろう。ただ、当行は、中心的なドナーであるから、分野を少数のものに絞り込むことは難しい。	世銀として今後重視していく分野は、以下の5つである。援助規模としては、現在の規模（年間1億ドルの融資）を維持するであろう。 1. 保健 2. 教育 3. ソーシャル・セイフティネットの整備 4. 成長への環境整備 5. 公共サービスの効率化	以下の7項目を重要視しているが、中でも特に「教育」と「保健」を重視している。 1. 貿易と投資政策、新たな農業産品の輸出の促進 2. 河川の流域管理と国立公園の保全 3. 教育（中等教育、職業教育、インフォーマル教育） 4. 保健（家族計画・エイズ対策・伝染病予防等） 5. 自治体（市町村）の機能強化 6. 司法制度の強化 7. 情報公開の推進
機関名	ドイツ（GTZ、ドイツ技術協力会社）	スペイン（AECI、スペイン国際援助庁）	国連開発計画（UNDP）
1990年代の援助合計額（百万ドル）	不明（情報未受領）	約33.27 （註：1998年～2001年の援助額。元資料はユーロで標記のところ、2001年1月1日の為替レート1US\$=EUR1.06で換算した。なお、1990年代前半は援助規模は小さかったとのことである。）	約18.36 （1992年～2000年の援助額）
援助形態	無償援助（技術協力）	無償援助（資金提供、専門家派遣、機材提供）	無償援助（資金提供、専門家派遣、機材提供）
これまでの主な援助方針・実績	ホンデュラスは、GTZが優先的援助している国のひとつである。 ドイツ政府は、 1. 初等教育 2. 資源の保護と生産 3. 企業と資本市場の振興 4. 政府の近代化（機能強化）の4項目を重要視しており、2003年以降、さらに分野を3つに絞る予定である。	社会的、環境的な脆弱性を減少させるための市町村レベルの行政能力強化を主要方針としており、以下の2分野が主な援助分野であった。 1. 政府機関の強化および社会経済開発プロジェクト 2. NGOを通じた住宅再建	これまで環境・農業・ガバナンスに力を入れてきており、今後もその方針を保つ予定である。
今後の重点セクター		大きく4セクターある。 1. ローカルの政府機関の強化（例：司法改革、警察の強化、自治体の発展） 2. 教育（識字教育、大学教育） 3. 地域開発と観光 4. 環境保全（防災を含む） なお、今後は、援助規模は減らさないが、プロジェクトを絞り込んでいく予定である。	

出所：本調査中の各機関への聞き取り調査・各機関からの受領資料などに基づき作成

なお、聞き取り調査を行った各ドナーにこれまでの対ホンデュラス援助の経験からの教訓を聴取したところ、以下のような意見が聞かれた。

- 1) 基本的にドナー援助は重要であるが、ハード案件におけるホンデュラスの業者のモニタリングとプログラム・プロジェクトの自己監査が必要であろう。
- 2) ホンデュラスでは、運営管理能力の弱さなど組織が弱いという問題があり、プロジェクトの実施機関を注意深く選ぶ必要がある。
- 3) ホンデュラスの状況をレビューすると、貿易の面では改善傾向が出ているが、人的資源の弱さがひとつの弱みとして挙げられる。トップマネジメントはよいのだが、下の層が弱いように思われる。
- 4) 過去の援助を降り返ると、相手方の組織の弱さや資金不足、プロジェクトの運営管理の弱さといった問題が挙げられる。教訓としては、今後、プロジェクトの実施プロセスを外注する、プロジェクトを簡素化する、重点的な投資を行うことなどが考えられる。
- 5) これまでの協力を振り返ると、協力が分散していた傾向があり、結果的に事後的なフォローができておらず、また、自立発展も十分ではなかった。今後は、地域や受益者が限定されるところとしても、事業を集中化していきたい。

上記のコメントについては、調査団として個別の評価調査結果からもうなずける事柄も多いが、人材に関する問題について、実務者レベルの能力は、必ずしも弱いという認識はない。

ドナー間の協調については、以下のような意見が聞かれた。

- 1) ホンデュラスは、ドナー協調については比較的進んでいる国のひとつと言えよう。
- 2) 10 年前くらいは、非常にドナー協調は弱かった。しかし、ハリケーン・ミッチを契機としてドナー協調が飛躍的に強まった。
- 3) ドナー間の援助の重複はあまりないと思われる。特に、ハリケーン・ミッチ後は協調が強まった。

全体的に、少なくとも現地調査実施時点では、ドナー協調がよい状況にあるとの認識が示されている。ただ、ホンデュラス側への聞き取り調査からは、ドナー協調について未だ十分ではないとの認識も示されている。

(2) NGO

ホンデュラスでは 1990 年以降、NGO 活動が活発化している。これは特に、1998 年のハリケー

ン・ミッチ以降、二国間援助機関や国際社会から多額の資金援助を受けたことによる。NGO のディレクトリー⁶³によると、国内の NGO 団体は 381 あり、そのうち 80 が FOPRIDEH⁶⁴に加盟しているとのことである。また、国際 NGO は 49 あるとのことであり、国内 NGO が圧倒的に多い。

1990 年代の NGO の活動分野は、国内 NGO・国際 NGO 共に、人権・識字教育・保健・インフォーマルセクターへの支援、ジェンダー、ストリートチルドレン救済などであった。2000 年代に入って、NGO の関心は、市民参加・市町村機能の強化・環境・自然災害・青少年犯罪・高齢者の貧困・中小企業振興・農村セクター援助といった分野に向けられている。

中小企業振興（資金融資）に取り組む場合を除き、国内 NGO 団体の予算規模は平均して 30 万ドルから 100 万ドルであるが、ほとんどの NGO は、国際 NGO や米国から支援を受けている。通常 1、2 名のスタッフと複数のボランティアによって活動が支えられているが、スタッフの数はプロジェクトの実施状況にもよる。国内 NGO の典型的な活動は、コミュニティレベルで、研修・資金（融資）・機材・施設などの「サービス」を提供するものである。NGO は、受益者を組織化することにより、彼らが活動から何らかの便益を受けられるようにしている。具体例としては、「インフォーマルセクターの企業家への融資」、「AIDS や他の健康上の問題に関連した研修プログラムや識字教育、経営管理研修の実施」、「ジェンダー研修の実施」等である。プロジェクトの進め方には大きく 2 種類あり、いわゆる参加型でプロジェクトの活動や実施方法を決める場合もあれば、より従来型に、海外の支援者の意思で活動内容が決められ、受益者はただ便益を受けるのみといった場合もある。

本調査では、比較的大きな 2 つの NGO（1982 年に設立されたキリスト教系の NGO である ADRA と、国際 NGO である World Vision）を訪問した。前者は主に零細企業支援、貧困層のための住宅建設、農村開発及び都市部の貧困地域開発の 3 項目を活動の柱としており、これまでの活動から得られた教訓として、「プロジェクトの自立性を高めるためには、必ず受益者にも費用負担をさせるべきである」と述べた。後者は、保健・教育・経済発展の 3 つのプログラムを実施しており、やはり教訓として「かつて受益者に全てを与えていたが、結局こうしたアプローチは彼らの依存心を高めるだけであるとわかったので、彼らにも負担をさせより自立性を高めることを目指している。ただし、最貧層の場合、財務能力が非常に低いので対応は非常に難しい。」と語っている。これらの教訓は ODA でも考慮されるべき重要な示唆である。

(3) 日本政府の動向

1991 年から 1999 年までの日本の援助総額は 402.08 億円（債務繰延べ分を含まない、繰延べ額を含めると 488.63 億円）である。ホンデュラスは、中南米諸国の中でも最も開発が遅れた国の一つであり、開発ニーズが高いこと、また、ホンデュラスの安定は中米地域の平和と安定に重要な

⁶³ Directory of private development organizations, Foprیده May 2002 による。

⁶⁴ Federacion de Organizaciones Privadas del Desarrollo de Honduras （ホンデュラス民間開発機関協会）の略。

意義を有していること等を考慮し、日本国政府は引き続き援助を実施していく方針である⁶⁵。

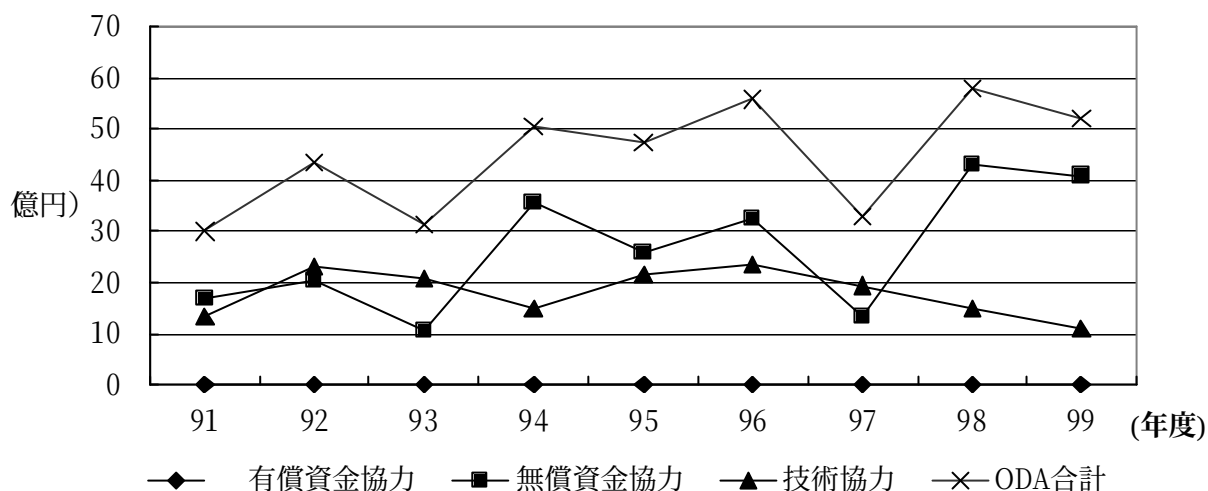


図 2.3-2 日本の援助の推移

出所：ODA 白書

註記：1)有償資金協力には、債務繰延べ分は含まない。有償資金協力の詳細は、以下のとおり。

表 2.3-2 日本の有償資金協力の推移

単位：億円

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	合計
債務繰延べ	0.0	16.7	44.8	0.0	0.0	0.0	25.1	0.0	0.0	86.6
それ以外	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
合計	0.0	16.7	44.8	0.0	0.0	0.0	25.1	0.0	0.0	86.6

出所：ODA 白書

表 2.3-2 が示しているように、日本の対ホンデュラス援助を構成しているのは、主に無償資金協力と技術協力である。日本の対ホンデュラス援助全体に対する無償資金協力、技術協力、有償資金協力のシェアは、1991年から1999年の期間でそれぞれ60%、40%、0%（ただし、債務繰延べ金額を含めると49%、33%、18%）である。

無償資金協力では、日本は、農業、保健・医療、インフラ整備等の分野を中心に協力を行っている。図 2.3-2 が示しているように1998年度に無償資金協力が急増しているが、これは1998年11月のハリケーン・ミッチ災害に対する災害復興計画・緊急無償協力・国内被災民向け食糧援助に合計11.72億円が拠出されたことによる。2000年度にも、ハリケーンで被災した7橋梁の復旧のための無償資金協力を供与するなど、復興支援を行っている。

⁶⁵外務省経済協力局「ODA 白書 2000 年」による。

技術協力では、農業、保健・医療、環境保全などの分野を中心に各種形態により毎年 10 億円から 24 億円程度の協力を行ってきた。プロジェクト方式技術協力については農業、保健・医療、養豚、灌漑のプロジェクトが行われ、2000 年からは保健のプロジェクトが 2005 年までの期間で実施中である。開発調査については運輸、保健等の分野で協力を行っている。さらに、ハリケーン・ミッチ被災の際には、日本から国際緊急援助隊として初の自衛隊の派遣が行われ、陸上・航空自衛隊員 185 名のほか外務省、JICA 職員を加え総勢 205 名の緊急援助隊が派遣された。なお、1999 年 2 月に復興支援のニーズを見極めるために政策対話ミッションを派遣するとともに、同年 12 月には、防災分野におけるプロジェクト形成調査を実施している。

有償資金協力に関しては、カジュハス政権時（1989～1993 年）からの財政赤字の影響で累積債務による元利支払いが予算の約 30%（1998 年度：約 3.2 億ドル）を占めている。ハリケーン・ミッチ被災によってこの傾向は悪化しているため、1990 年代に新規の融資はなく、1992 年・1993 年・1997 年に合計 86.55 億円の債務繰延べを行ったのみである。なお、ホンデュラスは、2000 年 7 月に拡大 HIPC イニシアティブが適用されており、新規の円借款の供与は困難となっている。

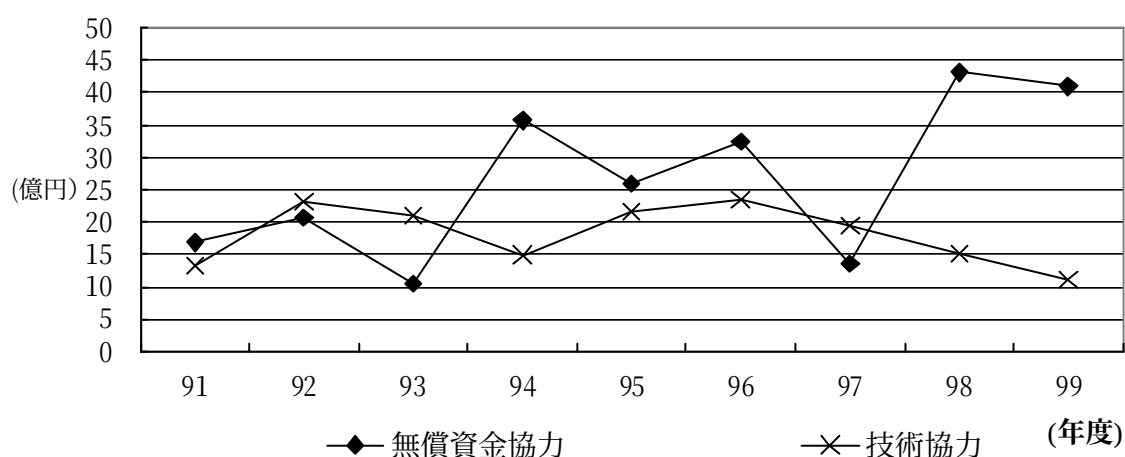
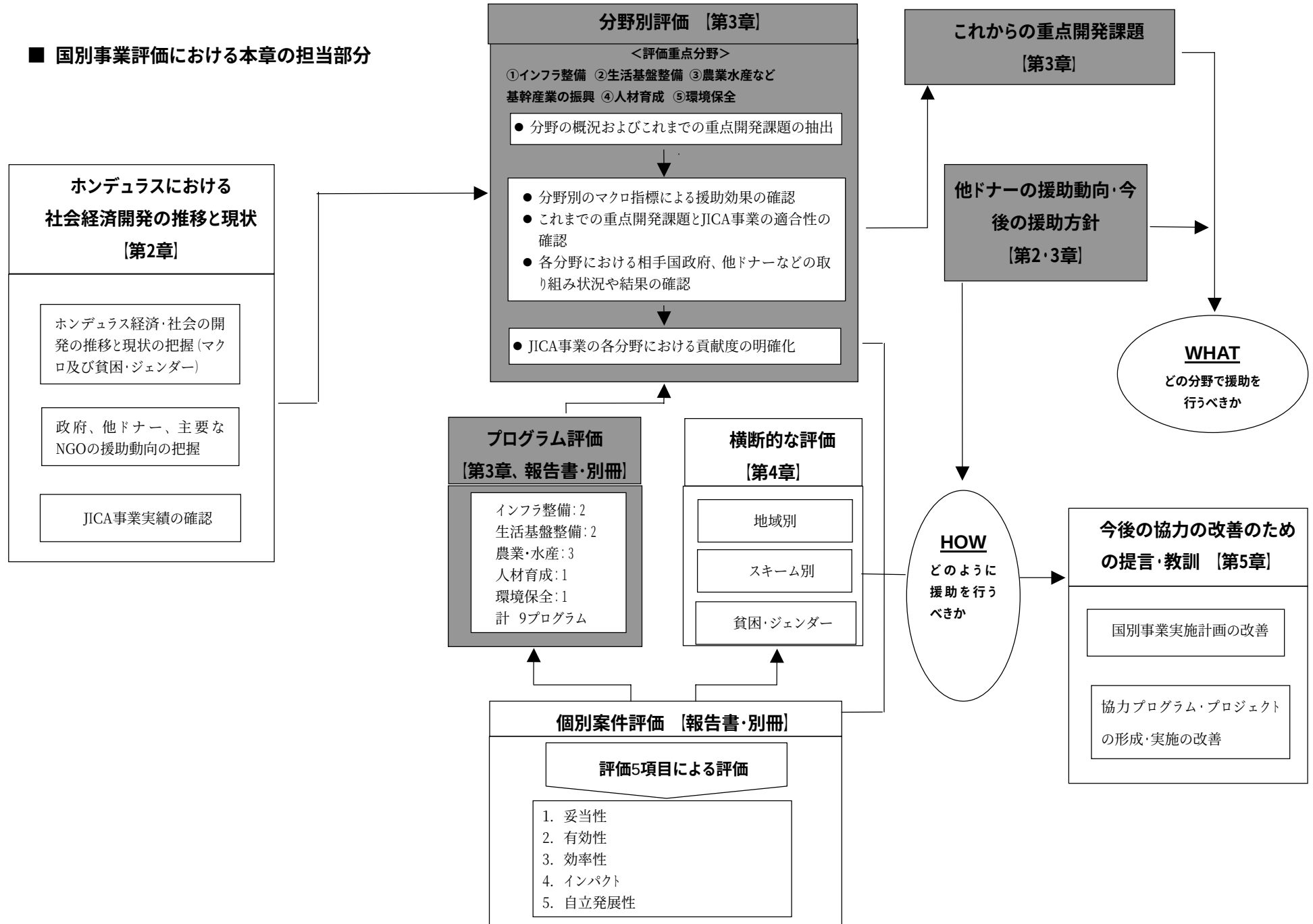


図 2.3-3 JICA に関連した援助の推移

出所：ODA 白書

第 3 章

■ 国別事業評価における本章の担当部分



第3章 分野別評価

1. インフラ整備分野

1.1 分野の概況

本節では、ホンデュラスにおける日本の援助重点分野の1つであるインフラ整備分野の概要を、運輸（道路・橋梁、都市交通、鉄道、港湾、空港）、電力、通信、上下水道、洪水防御のそれぞれについてとりまとめる。ただし、評価対象案件が都市間道路・都市交通・洪水防御に集中していることから、それ以外の分野は簡潔に記述する。

(1) 運輸

1) 道路・橋梁

① ハリケーン・ミッチによる道路網への被害とその復旧

ホンデュラスの道路網は中米諸国の中でも比較的よく発達している。公共事業・運輸・住宅省（Secretaría de Obras Públicas Transporte y Vivienda : SOPTRAVI）が管轄する道路の総延長は、1980年代後半から急速に増加し、1992年以降は1984年のほぼ2倍となった。

1990年代、政府はドナーの支援を受けつつ既存道路網の改良・再舗装・修復に力を注いできた。1998年のハリケーン・ミッチにより甚大な被害を受けた¹が、復旧は順調に進み、2000年末までに、道路被害の約80%、橋梁被害の約50%が復旧した²。道路網の状況は1995年よりも良くなっており、不良区間の比率は減少している³。

② 維持管理

1990年代には道路の維持管理について重要な進展があった。1990年当時は維持管理作業の約2割が政府直轄で行われていたが、1993年にこれを全て民間に委託するこ

¹ 舗装道路の60%（1,500km）と、非舗装道路の20%（2,390km）が被害を受け、全国で100の橋梁が破壊される大きな被害を受けた。その復旧には合計4億6,400万ドルが必要であると思われる。（World Bank, “Honduras Country Assistance Strategy”, 2001）

² 在ホンデュラス米国大使館 “Two Years After Mitch”. 1999 - 2000年度の道路復旧予算は2億8500万ドル（ドナー資金を含む）にのぼった。

³ 舗装道路の改善が著しい。舗装道路の不良区間は1995年の4割から2000年の1割に減少した。一方、砂利道や土道は3割以上が不良である。（World Bank, “Honduras Public Expenditure Management for Poverty Reduction and Fiscal Sustainability”, 2001）

ととなり、維持管理の効率は大きく改善された⁴。また、道路維持管理のための財源として 1993 年に道路基金（Fund Vial）の設立が決定された。1999 年によりやうその運用が開始されたが、財源は不足している⁵。

表 3.1-1 公共事業・運輸・住宅省管轄の道路延長とその種類別・物的状態別比率

	合計延長	種類別の比率			物的状態別の比率			
		舗装道路	砂利道	土道	良好	通常	不良	補修中
1985	7,855km	15%	53%	32%	25%*	34%*	42%*	-
1990	11,605km	21%	71%	8%	24%	40%	36%	-
1995	14,602km	18%	68%	14%	36%	24%	31%	9%
2000	13,603km	20%**	67%**	13%**	37%	38%	24%	-

出所：公共事業・運輸・住宅省 * 1984 年 ** 1999 年

(註)

良好：路面損傷がない

通常：若干の損傷があり、補修が望まれるが通行可能

不良：舗装道路の損傷がひどく修繕が必要：砂利道・土道は損傷がひどく雨季に通行不可能

③ 主要幹線の交通量

鉄道の役割が小さいホンデュラスでは農業・工業産物の 7 割以上が道路交通により運搬されている。港湾・空港・主要都市間、および隣国との間を道路網が連結しており、幹線道路の交通量の 3～4 割はトラック等の大型車両である。

全国の幹線道路で最も重要な区間は、首都テグシガルパと第二の都市サン・ペドロ・スーラおよび主要港湾であるコルテス港を結ぶ北部幹線である。サン・ペドロ・スーラ (San Pedro Sula) 周辺は産業の中心地でもあり、サン・ペドロ・スーラとチョロマ (Choloma)、コルテス (Cortés) 港、ラ・リマ (La Lima)、エル・プログレソ (El Progreso) は高規格の幹線道路で結ばれ、交通量も多い⁶。次に重要な区間は、ホンデュラス南部を東西に横切る国際幹線のパン・アメリカン・ハイウェイと、首都テグシガルパとパン・アメリカン・ハイウェイを連結する南部幹線である。北部幹線、パン・アメリカン・ハイウェイの西側区間、南部幹線では過去 10 年間に交通量が大きく増加している。

⁴ 政府直轄の維持管理作業には無駄な職員が多く、維持管理予算の 70% は人件費となり、十分な資材や機材を調達できなかった。(World Bank, “Honduras Public Expenditure Management for Poverty Reduction and Fiscal Sustainability”, 2001)

⁵ World Bank, “Honduras Public Expenditure Management for Poverty Reduction and Fiscal Sustainability”, 2001 および IDB でのヒアリングによる。石油税の 33% が道路基金に充当されるはずであるが、2001 年度の場合はその 6 割しか充当されていない。

⁶ サン・ペドロ・スーラからエル・プログレソまでの区間は、ホンデュラスのなかでも最も交通量が多い区間で、1999 年の 1 日平均交通量は 7,400 台近くに達する。

表 3.1-2 主要幹線の交通量（1日平均交通量：台／日）

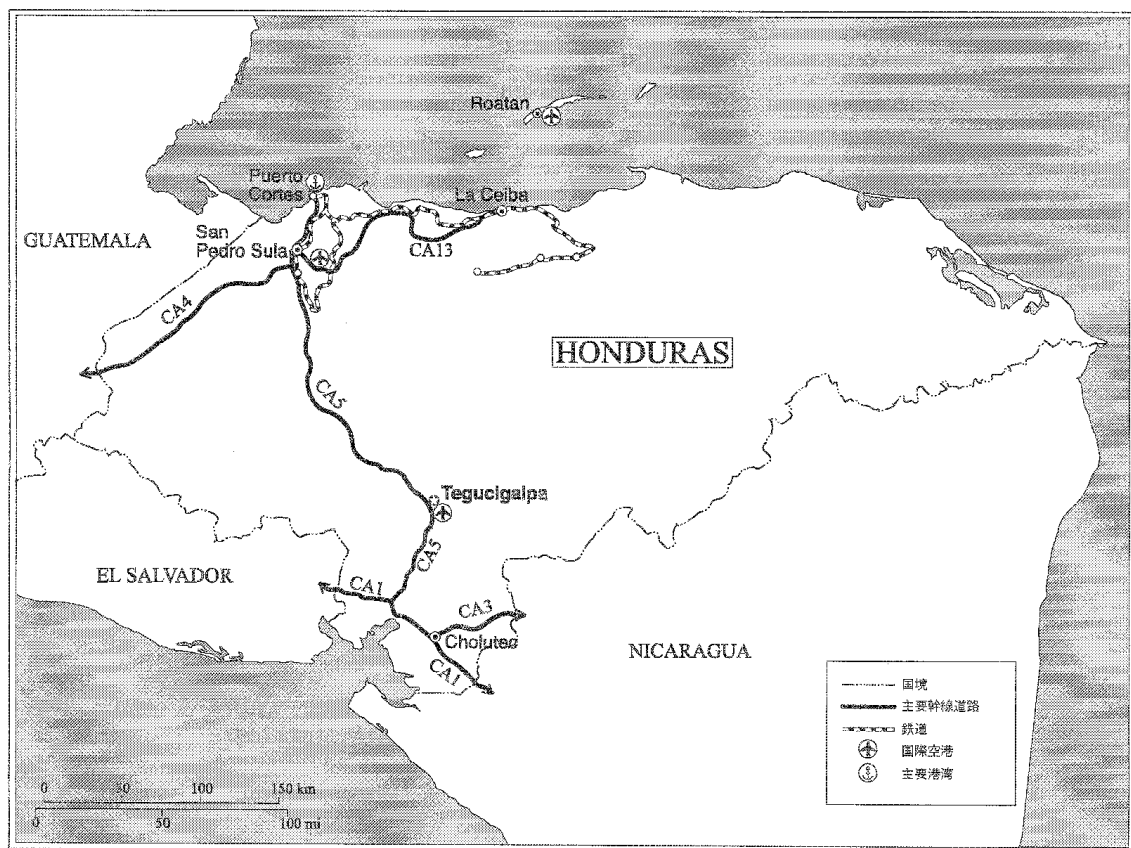
	1991	1995	2000	増加率 1991～2000
北部幹線：テグシガルパ～コルテス（5号線）	2610	4359	4454	171%
パン・アメリカン・ハイウェイ				
Cholteca～エル・サルヴァドル国境（1号線）	1755	2637	3450	197%
Cholteca～ニカラグア国境（1号線）	700	677	828	118%
Cholteca～ニカラグア国境（3号線）	1548	1356	1527	99%
南部幹線：テグシガルパ～Jicaro Garan（5号線）	1678	2527	3343	199%
サン・ペドロ・スーラ～グアテマラ国境（6号線）	988	1651	2219	225%
エル・プログレソ～ラ・セイバ（13号線）*	2300	na	2234	97%
テグシガルパ～ニカラグア・グアテマラ国境（4号線）	1129	1562	1991	176%

（註）数値はすべて複数区間の交通量の平均値

* 1990 年および 1999 年のデータ

出所：公共事業・運輸・住宅省

図 3.1-1 ホンデュラスの主要交通インフラ



出所：調査チーム作成

2) 都市交通（テグシガルパ首都圏）

首都テグシガルパの中心地区にはスペイン統治時代の狭い街路が残り、山間地で斜面が多いことや河川で分断されていることが都市交通網の発達を難しくしている。公共交通の主役は大型バスであり、その他には小型バス・タクシー（路線が決まった乗合タクシーと通常のタクシー）がある。バス料金は政府補助金により非常に低く抑えられており、貧困層の重要な交通手段である。中心地区に政治・商業施設が集中し、周辺地区に住宅が広がるため、放射状の人の移動が多い。交通が集中する中心地区では、以下のような理由により慢性的に渋滞が発生し、社会経済活動の効率を低下させていた。

- ① 街路が狭く、ほとんどが一方通行である。
- ② 橋が狭く、交通上の隘路となる。
- ③ 全てのバス路線が中心地区を通過し、狭い道、坂道をゆっくり走り、路上で客待ちをして交通を妨げる。
- ④ 市場周辺の路上商店や至るところに見られる違法駐車は道を狭くする。

このような交通問題を緩和するため、政府は、ドナーの支援を得つつ、環状道路の整備、都市道路網や信号機の整備に取り組んできた。しかし、ハリケーン・ミッチによる洪水が市内の8つの橋に大きな被害を与え、市中心地区が広い範囲で浸水したことにより、実施中および予定されていた事業は計画の見直しを迫られることになった。

これまでに、被害を受けた道路や橋の復旧はほぼ完了している。さらに、市中心部の混雑を緩和しアクセシビリティを高めるために、バスの中心地区への侵入を禁止して中心地区周辺に複数の乗り換えターミナルを設置したり、中心地区の違法路上駐車を厳しく取りしまったりするなどの措置が採られた⁷。

テグシガルパ市都市計画局によると、車両数、特にタクシーの増加や路上商店の増加などにより、市中心部の混雑はあまり緩和されていない⁸。一方、環状道路の一部区間が完成したことなどにより、市周辺地区の混雑はやや緩和された模様である。

3) 鉄道⁹

ホンデュラスには北部に総延長 996km の鉄道があり、全て国営会社の Ferrocarriles Nacionales de Honduras（FNH）が所有している。しかし、地上交通における鉄道の役割

⁷ 路上駐車を取り締まりは2002年3月に開始されたばかりであり、その効果を判定するにはしばらく待つ必要がある。

⁸ タクシーの登録台数は、1990年の約900台から、7,000台近くにまで増加した。ミッチの被害後、コマヤグエラ地区の路上商店や物売りが増加したと考えられる。

⁹ 本節で引用したデータは以下の文献による。

World Bank, “Honduras Transport Sector Strategy Paper”, 1991

World Bank, “Honduras Public Expenditure Management for Poverty Reduction and Fiscal Sustainability”, 2001

はあまり大きくない。現在、ホンデュラス政府は世界銀行の支援を受けつつ、FNH が運営する鉄道の民営化の可能性を検討している。

FNH が直接運営する 224km の路線は主にバナナなどの貨物を扱っているが、その輸送量は年間 30 万トン程度と少ない。維持管理不足により故障や脱線が頻発していたことに加え、幹線道路が改善されて競争が激しくなったため、政府から補助金を得られなくなった 1994 年以降、FNH は財政危機に陥りつつある。北部沿岸地域には他にも FNH が所有する 436km の路線があるが、老朽化し、かつ十分な需要がないため今は使われていない。

他に、1976 年に FNH から民間企業（Tela Railway Co.）に譲渡された 336km の路線があり、1990 年には 100 万トンの貨物と 59 万人の旅客を輸送し、十分な利益をあげていた。しかし、1998 年のハリケーン・ミッチにより施設が大きな被害を受けたため、Tela Co. はこの路線を FNH に返還し、営業を終えた。

4) 港湾¹⁰

ホンデュラスには 6 つ港湾があり、全て国営企業である ENP（Empresa Nacional Portuaria）が所有している。果物の輸出と石油の輸入を行う民間企業に一部の施設の運営を委託しているほか、ホンデュラス政府は港湾の民営化をさらに進めようとしている。

北部沿岸のコルテス港に港湾取り扱い貨物の 8 割以上、寄航船舶の 9 割近くが集中する。同港の貨物取扱量は、1999 年に 498 万トンであり、これは 1990 年の約 1.8 倍である。コルテス港は Ro/Ro バース¹¹やコンテナ・バースなどの近代設備を備えているが、問題は、ENP が運営するバラ荷バースの運営効率が低く、待ち時間が長いことである。政府は民営化による問題解決を検討している。

5) 空港¹²

ホンデュラスには、テグシガルパ、サン・ペドロ・スーラ、ラ・セイバ(La Ceiba)、ロアタン(Roatán)の 4 ヶ所に国際空港がある。4 つの国際空港は全て政府が運営してきたが、2000 年には 20 年間の事業権契約（コンセッション契約）により全て民営化された。航空輸送量は過去数年間、順調に増加し、旅客数は年間 8～9% ずつ伸びてきた。サン・ペドロ・スーラの航空貨物取扱量は輸出加工区の需要に支えられて年間 10% 以上の伸びを示し、取り扱い能力が追いつかなくなっている。

空港セクターの最大の問題は、首都テグシガルパのトンコンティン空港におけるサー

¹⁰ 本節で引用したデータは脚注 9 に示した文献による。

¹¹ 船尾の開口部からコンテナをトラックやトレーラーに乗せたまま積み下ろしの出来る、ロールオン・ロールオフ方式のコンテナ船である Ro/Ro 船の寝床。

¹² 本節で引用したデータは脚注 9 に示した文献による。

ビスの信頼性と質が低いことである。滑走路が短く、周辺に障害物が多いこと、航行援助施設がないことが着陸できる機種や気象条件を制約している¹³うえ、旅客ターミナルは狭く、空港税が高い¹⁴。

(2) 電力¹⁵

ホンデュラスの世帯電化率は、1999 年には 52%で、1989 年の 33%よりも増加したが、実際には盗電が横行しているため、既に 70%近く上っているものと見られている。都市の電化率は 92%に達するが、農村は 49%にとどまる。一人あたりの電力使用量は 350kwh と、中米ではニカラグアについて低い水準にある。

ロアタン島以外の電力は国営企業（Empresa Nacional Energia Electrica, ENEE）が独占していたが、電力の供給能力と電化率を高めるために、政府は 1994 年に規制緩和を行い民間企業の参加を許した。1999 年には電力の 40%を民間企業が供給するに至り、民間企業によるエル・サルヴァドルやグアテマラへの売電も計画されている。

(3) 通信¹⁶

ホンデュラスの 2000 年の固定電話普及率は 100 世帯あたり 4.6 回線で、1995 年の 1.7 倍に増加しているが、中米諸国の中ではニカラグアに次いで低い水準にある。しかも、サービスの質が非常に低い¹⁷。

固定電話の運営は国営企業である HONDUTEL が独占してきた。HONDUTEL は職員削減により運営の合理化に努めているが、独占していることがサービスの質が低い原因であると指摘されてきた。そこで、政府は 2000 年末までに HONDUTEL に国際民間資本を導入する計画を進めてきたが、この計画は現在のところ一時停止されている。

(4) 上下水道¹⁸

1985 年以降の 10 年間に上下水道セクターには大きな改善が見られた。この期間に水道の普及率は 15%増加して 80%近くに、衛生施設の普及率は 25%増加して 82%に達し、中南米地域でもかなり高い水準に達した。この改善は、公共投資により、都市周辺部や農村地域でコミュニティ・ベースの給水・衛生施設が普及したためである。1990 年代後半にはハリ

¹³ 1968 年から代替地の調査が行われ、エル・ペドレガルやパルメロラ空軍基地が候補に挙げられてきたが、政治的理由によりいずれも実現していない。

¹⁴ 国際線が 25US\$、国内線は 1US\$。 <http://www.mctours-honduras.com/terms.htm>

¹⁵ 本節で引用したデータは World Bank, “Honduras Transport Sector Strategy Paper”, 1991 による。

¹⁶ 本節で引用したデータは脚注 13 に示した文献による。

¹⁷ 通話完了率(通話完了した回数/電話をかけた回数)は市内通話が 67%、長距離通話が 51%であり、国際的な標準である 95%よりもかなり低い。回線故障率は国際的な標準の 36 倍に達する。

¹⁸ 本節で引用したデータは脚注 13 に示した文献による。

ケーン・ミッチの被害などにより改善のペースは下がり、農村部で水道普及率が低下したほか、都市部と農村部で衛生施設にも影響が見られた。

都市の給水施設は国家上下水道公社（Servicio Autónomo Nacional de Agua y Alcantarillado: SANAA）あるいは各市が運営しているが、サービスの質は非常に悪い。同公社は人員過剰に、各市の上水システムは技術者不足に、それぞれ悩まされているほか、いずれにおいても水道料金が過度に安く抑えられており、財務的な問題を抱えている。2000年にサン・ペトロ・スーラ市で上水道が民営化されたが、これがこのような問題を解決するための糸口になることが期待されている。

（5）洪水防御

ホンデュラスの近代史で最悪の激甚災害となったハリケーン・ミッチを経験し、政府は多くのドナーの支援を受けつつ防災体制の整備に努力している。ここでは、河川改修や洪水防御施設・砂防施設などの構造物による防災（Structural Measures）の現状を概観するとともに、（インフラ分野外ではあるが同様に重要な施策である）構造物によらない防災（Non-Structural Measures）についても主にハリケーン・ミッチ以降の動向を簡単に述べる。

1）構造物による防災

① 洪水防御・砂防

ホンデュラスでは洪水災害が毎年のように発生しており、同国の経済に対して多大な影響を与えている。ホンデュラスの河川では、上流山地での焼畑農業・放牧・樹木伐採により河川による浸食が激しく、土砂の生産が多い。また、河床堆積物の流出も激しいため、豪雨の時には土石流が発生したり、上流から運ばれた土砂の堆積により河床が上昇して溢流氾濫したりするような洪水が多い。

ホンデュラスの河川のほとんどは未改修である。都市周辺や経済活動にとって重要な地域に限った局部的な河川改修が行われているが、その整備水準は低い¹⁹。主な活動は、河道改修、河床の浚渫、盛り土による堤防建設、放水路の建設、蛇籠（Gavion）を用いた洪水制御施設の建設などである。ホンデュラスで河川改修事業を行っているのは、公共事業・運輸・住宅省水工部、スーラ・バレー委員会（Comisión Ejecutiva Valle de Sula）²⁰、一部の大きな地方自治体、および一部のプランテーション企業である。

¹⁹ 例えば、スーラ・バレー委員会（後述）は整備を進めている洪水防御施設は、予算の制約により、20年確率の洪水に対応する規模の施設である。

²⁰ スーラ・バレー委員会は大統領直轄の委員会として1990年に設立され、チャメレコン本川とその東側を流れるウルア川を含むスーラ・バレー西側一帯13郡における治水事業を担当している。ただし、水工部の管轄地域との明瞭な境界線は存在しない。

- a. 公共事業・運輸・住宅省水工部はスーラ・バレー委員会の管轄地域を除く全国で治水事業を行っている。ハリケーン・ミッチ後は一時的に予算が増加したが、2001年以降は年間400万ドル程度であり、予算の不足が最大の制約である²¹。なお、水工部は1998～2001年に日本の協力を受けて、チョロマ川流域（チャメレコン川支流）、コパン川流域に数基の砂防ダムを建設して土砂災害対策を行っている。
- b. スーラ・バレー委員会は、1970年代後半に策定された「スーラ・バレーに対する総合開発と洪水防御に関する基本計画」（Environmental Management and Development of the Sula Valley）に基づき総合治水対策を実施してきたが、ハリケーン・ミッチ後は、チャメレコン本川を中心とした治水事業のマスタープランを策定し、ドナーの支援を受けつつ総額5000万ドルに上る事業を実施している²²。

② 防災に配慮したインフラ施設

道路・橋梁がハリケーン・ミッチで大きな被害を受けた経験を踏まえ、公共事業・運輸・住宅省では、より自然環境・水文・地質に注意を払って道路や橋梁を計画・設計するべきであるとの認識が広まった。特に、多くの橋脚が破壊されて社会経済的に深刻な影響を与えた教訓から、より洪水に強い橋を設計する必要性が認識された²³。

2) 構造物によらない防災施策

① 災害防備（Preparedness）・緊急対応（Response）・救援

災害防備・緊急対応・救援では非常事態常設委員会（Comision Permanente de Contingencias : COPECO）が重要な役割を果たす。ハリケーン・ミッチ後、非常事態常設委員会は国家危機管理に関する法制度の整備、国家非常事態対応計画（National Emergency Response Plan）の更新²⁴、地方防災組織の強化²⁵、緊急時用機材の整備などを進め、緊急時の情報伝達、搜索・救助・救援活動、防災に関する研修と教育啓蒙などで重要な役割を果たしつつある。非常事態常設委員会は、地方自治体（市）の組織強化、教育啓蒙により「防災文化」を定着させることが今後の重要な課題であると考え

²¹ JICA「ホンデュラスチョロマ川洪水対策砂防計画事前調査資料」,1997 および水工部への聞き取りによる。1999～2000年の2年間に水工部は約1800万ドルを洪水防御に投資した。ハリケーン・ミッチ以前の予算はさらに少なく、現在の数分の1であった。

²² スーラ・バレー委員会への聞き取りによる。

²³ 例えば、橋梁をより長くして洪水流量を増やしたり、橋脚の基礎をより深くして倒れにくくするなど。SOPTRAVIによると、これまでは、建設費用を抑えるためになるべく短い橋を設計する傾向が強かった。

²⁴ ホンデュラスにおいて初めて様々な防災関連組織の役割と責任を明確にするもの。

²⁵ 各市には市非常事態委員会（CODEM、Comité de Emergencia Municipal）があり、各市の非常事態計画を定め、コミュニティレベルの非常事態委員会（CODEL、Comités de Desarrollo Local）を組織し、育成する役割を持つ。ハリケーン・ミッチ後、COPECOは全国に7つの地方組織（CODER、Comision de Emergencia Regional）を設立し、中央と市町村間、および市間の連絡調整機能を強化しつつある。

ている。

② 予警報

ホンデュラス気象庁（National Weather Service）²⁶が気象情報を発信している。これとは別に、天然資源・環境省（Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente : SERNA）は新たに 23 ヶ所の河川流量計を設置し、インターネット経由でリアルタイムのデータを提供している。

非常事態常設委員会はこのような情報をもとに予警報や避難勧告を発令する。ただし、現在の予警報は中央で一括して発令されるため、その精度には限界がある。地方レベル（市レベル）で独自に適確な予警報・避難勧告が出せるようになることが今後の課題である²⁷。

③ ハザード・マップ（災害予測地図）

ハザード・マップは防災計画や土地利用コントロールのために不可欠である。天然自然・環境省は全国的な水文・地球物理観測を行っているが、ハリケーン・ミッチ後、ドナーの支援を受けつつ水資源局、地域計画局を強化して、テグシガルパ市のハザードマップを作成し、全国 100 市町村画や土地利用規制のためのハザード・マップ作成を進めている²⁸。

④ 土地利用コントロール

現在、災害危険地の開発を規制する効果的な法制度は存在しない。防災意識が低いこともあり、ホンデュラスでは今でも危険地域で様々な開発行為が展開されている。天然自然・環境省は、現在、自然災害危険地域における開発行為をコントロールする法律を議会に提案している。この法律は禁止区域の設定とともに、経済的インセンティブにより土地利用を誘導することを可能とする。国会で承認されれば、将来は各市町村がこれを実施することになる。

⑤ 流域管理

ホンデュラスでは過去 30 年間に森林の 4 割が失われ、農業・放牧・森林伐採など

²⁶ 現在、公共事業・運輸・住宅省下にあるが、天然資源・環境省（Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente : SERNA）に移管されることが決まっている。

²⁷ 一部流域ではドナーの支援を受けてコミュニティ・ベースの防災体制整備が行われ、2001 年のハリケーンにおいてその有効性が実証されている。（USAID へのヒアリングによる）

²⁸ 世界銀行の資金により 60 市町村、USAID の資金により 40 市町村が対象とされている。ただし目的や手法はドナー間で必ずしも同じでない。基本となる地形情報を得るために、世界銀行の事業では空中写真の撮影が、USAID の事業では空中レーザーレーダー技術が応用された。ただし、後者はコストが高いため、調査範囲は市街地のみに限定されている。

が行われてきたが、その半分以上は急傾斜地であり、農業を持続的に行うことは難しい²⁹。一部の大農園主や牧畜業者、製材業者による不法森林伐採や、貧困農家による傾斜地農業（放牧を含む）が土壌劣化を招き、大規模な洪水・鉄砲水や、河床の堆積の原因となってきた。ホンデュラスにおいて、流域管理は根本的かつ長期的な防災施策として極めて重要である。

1990 年代に入り、商業主義的な林業から保護・管理的な林業への転換や、森林保全プログラムの実施面積の大幅な増加などの進展があったが³⁰、全般に、政府の環境保全への参加は弱く、組織能力は不十分で、今でも焼畑農業・放牧・森林伐採などが広く行われている。流域管理のための知識・技術の普及と組織制度の整備が大きな課題だが、環境破壊の背景にある貧困のプレッシャーを緩和できなければ、十分な効果は期待できない。

1.2 1990 年代の開発課題とその達成状況

本節では、上述のセクター概況に基づき、インフラ整備分野に関する開発課題の体系と、1990 年代を通じたその達成状況を、次々頁図 3.1-1 に示す課題体系図に沿って整理する。課題体系図では、インフラ整備分野は経済活動の活性化を上位目標としており³¹、「質の良い経済インフラ・サービスが効率的に提供される」ことと、「洪水・土砂災害による人的・経済的被害が軽減される」ことを主要課題としている。それぞれの主要課題を達成するために必要なさらに多くの課題が示されているが、前節同様、道路・橋梁、都市交通、洪水防御以外の課題は簡潔に示されている。

（主要課題 1）質の良い経済インフラ・サービスが効率的に提供される。

主要課題は、運輸・電力・通信などの経済インフラが整備され、効率的に運用されて質の良いサービスを提供することにより、経済活動を活性化できるインフラ面の条件を整えることである。主要輸出品である農産物の流通や、加工区（マキラドーラ）などへの投資促進のためにも、経済インフラを適切に整備することが重要だった。1990 年代は公共部門の民営化が重要な政策だったが、インフラ分野でも鉄道・港湾・空港・電話・通信などの分野で民営化が重要なテーマとされていた。

達成状況：達成状況は分野により異なる。道路・橋梁は、ハリケーン・ミッチの被害をほ

²⁹ World Bank, “Honduras Country Assistance Strategy”, 2001

³⁰ USAID, “Results Review 2001”

³¹ 2001 年度 JICA 国別事業実施計画ではインフラ整備分野について、「マクロ経済の成長を通じた貧困削減を図るため『経済活動の活性化』を目的とした協力プログラムの形成に努める。」と記述され、経済インフラの整備が優先開発課題の一つに挙げられている。

ば復旧し、かなり満足できる水準まで整備された。テグシガルパ首都圏の都市交通には大きな改善が見られない。鉄道の役割は少ない。港湾はサービスの質に問題を残している。空港は民営化に成功した。電力では民営化がある程度進んだものの、農村の普及率が低い。電話の普及率は伸びたが、民営化は実現しておらず、サービスの質に大きな問題がある。上下水道の普及率は増加したが、都市上水道のサービスは質が低い。

(課題) **幹線道路網が整備される。**: 1990 年代に道路延長は 1 割以上伸び、不良区間の比率が若干低下した。ハリケーン・ミッチの被害を受けた施設はほぼ復旧され、舗装道路を中心に道路の状態はかなり改善された。産業の中心地であるサン・ペドロ・スーラ周辺では高規格の産業道路が整備された。

(課題) **テグシガルパ首都圏の交通が効率化される。**: 中心地区の交通混雑はあまり改善されていないが、周辺地区ではやや改善された。

(課題) **経済インフラの民営化によりサービスの質と運営効率が高まる。**: 国際空港は完全に民営化されたが、首都テグシガルパの空港はサービスの信頼性と質に問題を抱えている。港湾の民営化には大きな進展はなく、サービスの国際競争力はやや低い。電力は発電量の 40%を民間部門が担うようになり、サービスの質に問題はない。通信の民営化が予定されていたが実現しておらず、サービスの質は低いままである。サン・ペドロ・スーラで上水道が民営化されたが、その他の都市はまだで、サービスの質が低い。

(主要課題 2) 自然災害による被害が減少する。

ホンデュラスは自然災害に対して非常に脆弱な国である。ハリケーン・ミッチは国の GDP に相当する大きな被害を与え、経済開発を大きく遅らせた。貧困層は自然災害に対してより脆弱であり、被災しやすい。農村部では、貧困、(野焼きなどによる) 流域の環境破壊、洪水・土砂災害の三者がお互いに関連しながら増幅する悪循環に陥りやすい。したがって、ホンデュラスの開発では、**自然災害による人的・経済的被害を減少させることは非常に重要な課題である**。特に、ホンデュラスで最も多くの被害をもたらす洪水・土砂災害への対応が重要である。

達成状況: 以下に述べるように、ハリケーン・ミッチ以降、災害現象に対する社会経済の脆弱性を少なくする様々な努力が払われており一定の成果があったと考えられるが、被害の軽減に結びついたかどうかを具体的に判断することは難しい。

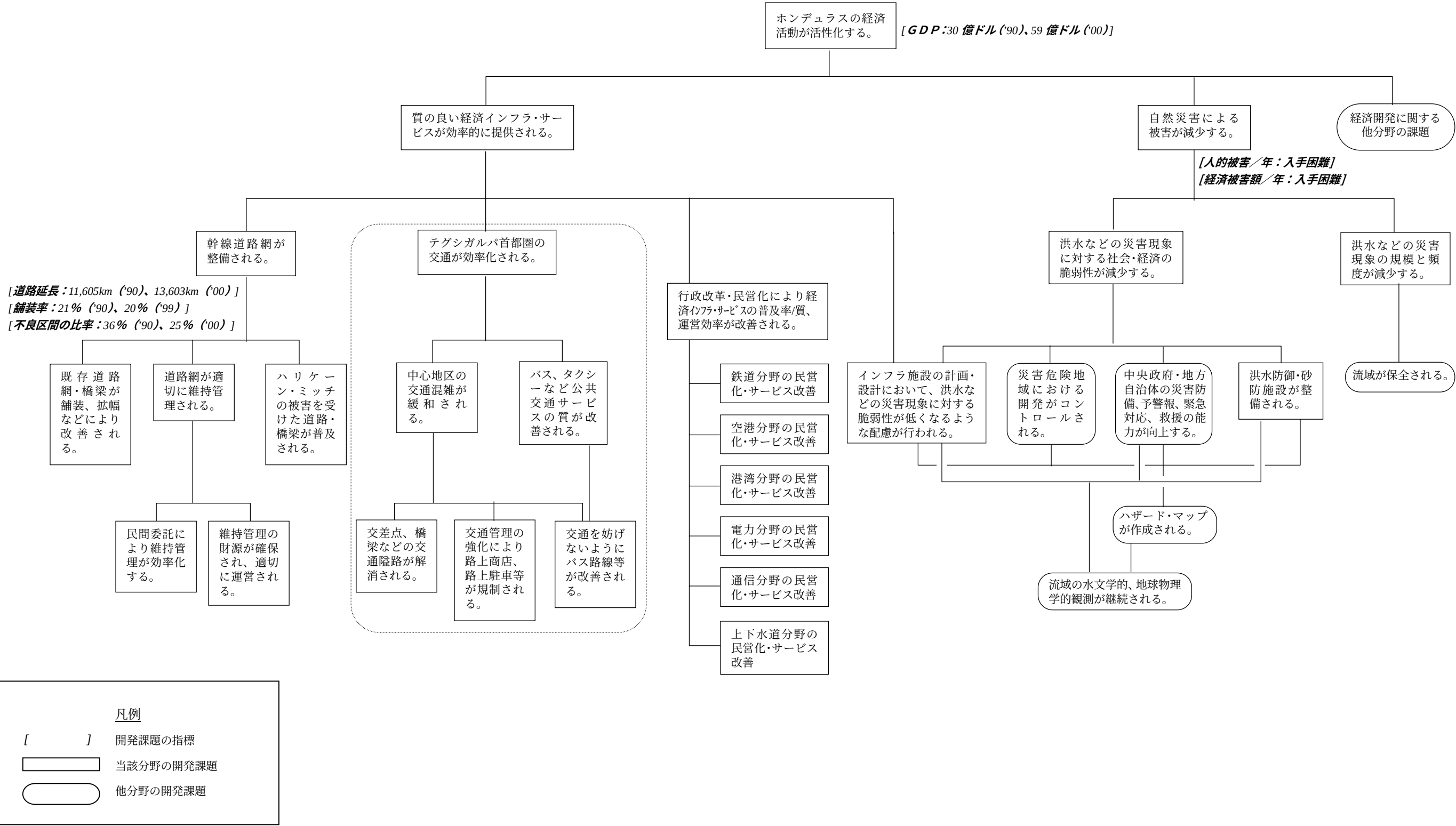
(課題) **洪水などの災害現象の規模と頻度が減少する。**: 適切な流域管理により洪水・

地滑り・土石流などの災害現象を減らすことができる。1990 年代に入り保全区域の面積は増えているものの、多くの流域では未だに適切な流域管理は行われておらず、洪水・土石流の規模と頻度が減少したとは考えられない。

(課題) 洪水などの災害現象に対する社会・経済の脆弱性が減少する。：洪水防御施設の整備は限られた地域で局地的に行われており、整備水準は低く、効果は限定的である。ハリケーン・ミッチの経験から教訓を得て、道路・橋梁の計画・設計における防災上の配慮が改善されたと考えられる。構造物によらない施策については、ハリケーン・ミッチ後、中央・地方の組織強化と非常事態計画作り、予警報システムの改善、ハザード・マップ作成、防災意識啓蒙プログラムなどが進行中である。

図 3.1-2 ホンデュラス：インフラ整備分野における 1990 年代の開発課題体系図 1（道路・防災分野を中心に）

出所：調査団が収集資料などに
基づいて作成



1.3 JICA 事業の妥当性評価

(1) これまでの重点開発課題と JICA 事業の適合性

本分野における JICA の評価対象事業は表 3.1-3 のとおりである。交通分野の 2 事業（①、②）は「道路交通プログラム」として、防災分野の 4 事業（③、④、⑤、⑥）は「防災プログラム」として、それぞれプログラム評価の対象とされている³²。また、評価対象事業には含まれていないが、関連する JICA 事業として表 3.1-4 の事業がある。次頁図 3.1-3 に、本分野の開発課題体系とこれらの事業、ドナーによる主な支援事業の関係を示す。

表 3.1-3 「インフラ整備」分野の評価対象事業

プロジェクト名	概要	スキーム	C/P 機関	実施期間
① テグシガルパ首都圏交通網整備計画調査	テグシガルパ首都圏の交通問題を戦略的、体系的に解決するために、2010 年までのマスタープランと現実的な個別プロジェクトを提案する。	開発調査	テグシガルパ市都市計画局 (METROPLAN)	1995-96
② 新 Cholteca 橋建設計画	老朽化して危険な旧 Cholteca 橋を通過する交通をバイパスさせ、パン・アメリカン・ハイウェイの交通の効率化と Cholteca 市内の交通混雑を緩和する。	無償資金協力	通信・公共事業・運輸省 (現公共事業・運輸・住宅省)	1995-98
③ 砂防・洪水防止分野長期専門家 (3 名)	公共事業・運輸・住宅省水工部を対象とした洪水防止・砂防事業の調査、計画、設計、施工に関する技術的助言、指導、技術移転。	個別派遣専門家	公共事業・運輸・住宅省水工部	1991-94 1994-96 1996-98
④ チャメレコン川支流流域治水・砂防計画	対象地域の砂防・治水マスタープランを提案し、緊急事業の F/S を実施。	開発調査	公共事業・運輸・住宅省水工部	1992-94
⑤ チョロマ川洪水・砂防計画、チョロマ川洪水対策強化計画	上記開発調査が提案した緊急事業として砂防・治水施設を建設。	無償資金協力	公共事業・運輸・住宅省水工部	1998-01
⑥ 首都圏洪水・地滑り対策計画 (個別案件評価対象外)	首都圏について洪水・地滑りにかかる緊急対策実施のためのマスタープランを提案し、F/S を実施する。	開発調査	公共事業・運輸・住宅省、天然資源環境省、国家緊急事態委員会、上下水道公社、テグシガルパ市	2000-02

表 3.1-4 「インフラ整備」分野：評価対象以外の関連する JICA 事業

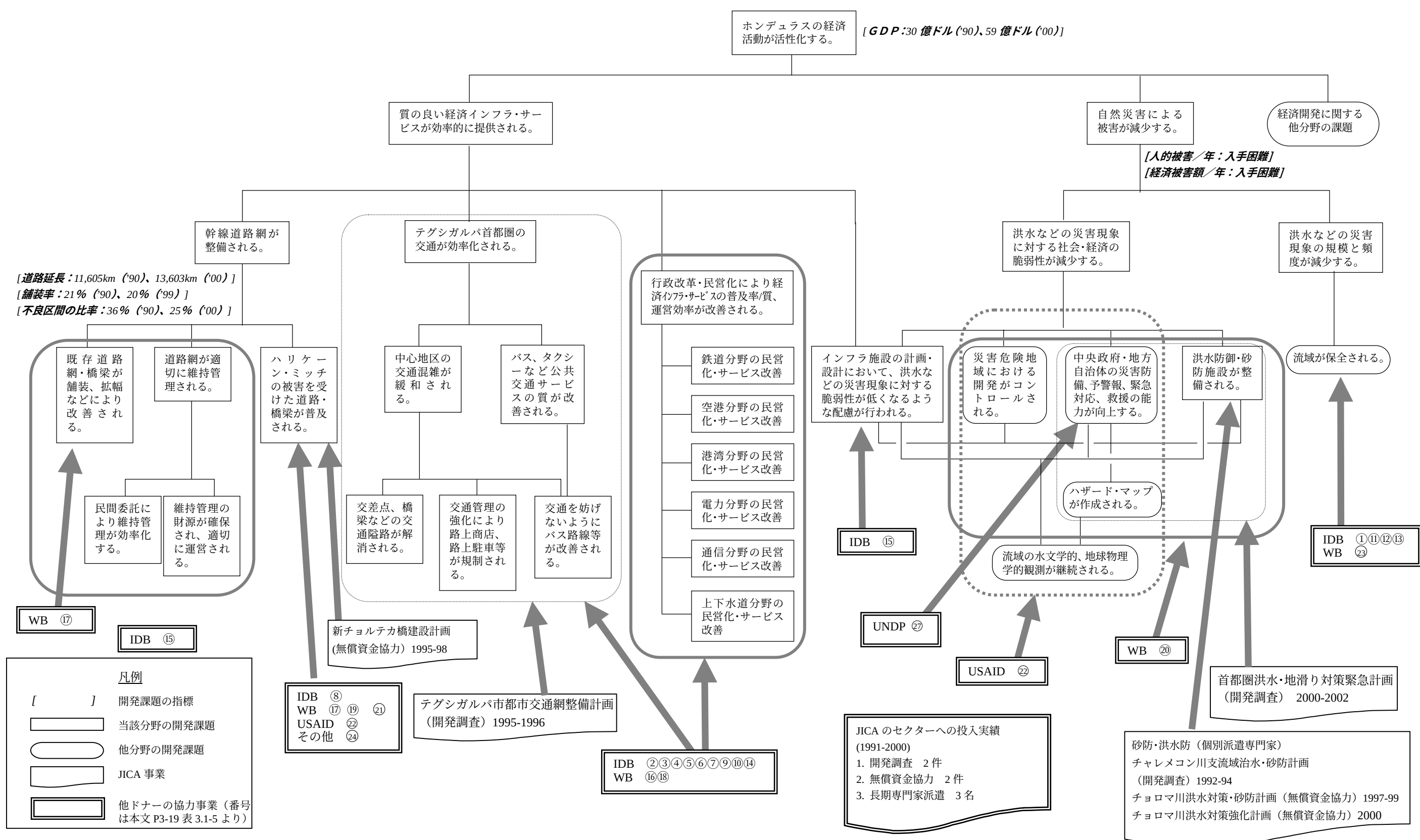
プロジェクト名	スキーム	C/P 機関	実施期間	備考
⑦ 北部地方橋梁架け替え計画	無償資金協力	通信・公共事業・運輸省 (現公共事業・運輸・住宅省)	1991	
⑧ 地方電気通信網整備計画	開発調査	HONDUTEL	1991-1992	
⑨ 港湾改善計画	開発調査	港湾公社 (ENP)	1992-1994	
⑩ トンコンティン国際空港整備計画	無償資金協力	公共事業・運輸・住宅省	1997-1999	
⑪ イラマ橋・デモクラシア橋建設計画	無償資金協力	公共事業・運輸・住宅省	1999-2003	ミッチ復旧
⑫ テグシガルパ地域橋梁架け替え計画	無償資金協力	公共事業・運輸・住宅省	1999-2002	ミッチ復旧

³² 各プログラム評価の詳細は別冊資料 4. プログラム評価結果 P4-1、4-9 を参照。

		宅省		
⑬グアサウレ橋架け替え計画	無償資金協力	公共事業・運輸・住宅省	1999-2002	ミッチ復旧
⑭チョルテカ・バイパス橋建設計画	無償資金協力	公共事業・運輸・住宅省	1999-2002	ミッチ復旧

図 3.1-3 ホンデュラス：インフラ整備分野における 1990 年代の開発課題体系図 2（道路・防災分野を中心に）

出所：調査団が収集資料などに
基づいて作成



JICA 事業は、本分野の中でも道路交通分野と防災分野に力が注がれてきた。前節でまとめたように、これらはいずれもホンデュラス経済の持続的成長にとって重要な課題である。従って、大局的に見れば、JICA 事業は本分野の重要課題に適合していると言える。ただし、防災分野への政府の予算配分が非常に少なかったことから分かるように、1990 年代の経済開発政策において、洪水防御・砂防は道路等の経済インフラ分野に比べ必ずしも優先課題ではなかったと考えられる。

「道路交通プログラム」は都市交通網に関する 1 プロジェクトと都市間幹線道路に関する 1 プロジェクトで構成されている。評価対象外にも都市間幹線道路上の橋梁事業が多数ある。テグシガル首都圏の交通問題、都市間幹線道路の整備は、いずれもホンデュラスの経済開発にとって重要な課題であり、JICA 事業の妥当性は高いと考えられる。

都市交通網の整備と都市間幹線道路の整備という 2 つの課題にはやや距離があり、両課題を支援するプロジェクト間に連携はない。しかし、橋梁事業においては、他ドナーが実施する道路事業と連携して計画されたものが多く見られる。評価対象事業である「新チョルテカ橋建設計画」も、1 つのバイパス事業のうち道路部分を IDB が、橋梁部分を日本政府が無償資金協力により、それぞれ実施したものであった。都市間道路では、このようなドナー間の連携が適切に機能していると考えられる。一方、都市交通網に関する開発調査では、他ドナーとの積極的な連携は特になかった。

ホンデュラスにおける防災関連の JICA 事業は、1976 年の最初の研修員受入から現在まで 25 年間にわたって協力が継続されてきたこと、多様な協力スキームが組み合わされて総合的な協力が行われてきたことに特徴がある。「防災プログラム」では、洪水防御施設や砂防施設など、構造物による防災を中心とした協力が行われてきた³³。しかし、構造物による防災は、日本の技術をそのまま持ち込んだのではコストが高く、ホンデュラスで普及させることは難しい。加えて、高度で高価な日本の技術を移転する相手としては、予算の少ない水工部は条件が整っていなかった。従って、日本の技術の移転ではなく、ホンデュラスに適した治水・砂防技術の開発、あるいは道路・橋梁・上下水道などのインフラ整備における防災工事（災害への脆弱性を少なくするための計画・設計上の配慮）を中心とした協力を行う方がより効果的であったと考えられる。また、政府予算に大きな制約があり構造物による防災がなかなか進まないことや、ホンデュラスにおける防災施策の総合的なバランスを考えると、非構造物対策への本格的な協力を、もっと早い段階で開始したほうがよかったと考えられる。

防災関連の評価対象 4 プロジェクトは全て 1980 年代の協力から発展して計画されてきたものであり、比較的高い相互補完性、相互関連性を持つ。

³³ 構造物に拠らない防災に関する本格的な協力としては、2000 年に開始された「首都圏洪水・地滑り対策計画調査」（開発調査）でハザードマップの作成が行われている。

(2) 他ドナーとの協調・調整

本分野に関連する他ドナーの1990年以降の主要な協力事業を表3.1-5に示す。

米州開発銀行は、インフラ分野では、幹線道路と上水道・衛生施設のハリケーン・ミッチ後の復旧、公共事業・運輸・住宅省の組織能力強化、首都テグシガルパとサン・ペドロ・スーラの都市開発（行政改革、民営化、組織強化、インフラ整備等）、電力分野を初めとしたインフラ分野の構造改革・民営化など、幅広い分野で1億ドル以上の支援を行ってきた。防災関連では、天然資源管理と貧困緩和に総合的に取り組んで流域保全に貢献するタイプの事業に8,000万ドル近くを支援した。

世界銀行は、電力分野と公共セクターの構造調整・民営化に約2億ドル、幹線道路の改善・修復およびハリケーン・ミッチ後の復旧に約1.5億ドル、ハリケーン・ミッチ後の緊急借款2億ドル、自然災害の軽減に1100万ドルを支援した。

USAIDは1987年より森林保全を中心とした流域管理プログラムを継続しており、2001年までに約1800万ドルを投入したほか、ハリケーン・ミッチ後の救援・復旧・復興や防災関連の活動に約3億ドルを投入した。

その他には、スイス等による橋梁の復旧（4300万ドル）、クウェート等によるスーラ・バレーの治水分野の支援（3600万ドル）、UNDPによる防災関連支援などがある。

このように、本分野に関する他ドナーの支援は多岐にわたり、支援額は非常に大きい。上述の支援額の合計は約11.4億ドルに達する。

一方、日本政府の本分野の支援額は、交通分野が約110億円、通信分野が1.4億円、ハリケーン・ミッチ関連の救援・復旧が約42.5億円（首都テグシガルパの上水道復旧への32億円を含む）で、合計約154億円（1ドル＝150円として約1億ドル）である。道路交通分野では、日本政府及びJICA事業の規模は約100億円（1ドル＝150円として約7000万ドル。評価対象外の橋梁事業も含む）であり、他ドナーを含む総支援額約3.4億ドルの5分の1程度である。新チョルテカ橋の例のように、ホンデュラス政府の調整により、道路部分は他ドナーが支援し、橋梁部分を日本政府が支援するといった連携が行われている。

治水・砂防分野では、日本政府及びJICA事業の規模は約20億円（1ドル＝150円として約1,300万ドル）である。他ドナーも含めたこの分野の支援額は約4000万ドルであり、JICAはその3分の1を占めている。他ドナーの支援は、全てスーラ・バレー委員会を実施機関としているが、JICA事業の実施機関である公共事業・運輸・住宅省水工部とは、あまり密接な交流がない。JICA事業の対象地とスーラ・バレー委員会の事業対象地は隣接しているが³⁴、計画レベル・事業レベルで積極的な連携は特に行われていない。なお、防災関連では、他ドナーは、ハリケーン・ミッチ以降、治水・砂防などの構造物による防災よりも、流域保全や防災体制整備など、構造物によらない防災に多額の支援を行っている。

³⁴ スーラ・バレー委員会が治水計画を作成する対象地域の境界線は、JICA事業（開発調査のパイロット流域）と3割程度重なっている。

表 3.1-5 (1) 「インフラ整備分野」に関連する 1990 年以降の主な他ドナー事業

事業名（承認年、支援金額）	事業の概要
米州開発銀行（IDB）	
① Management of the Renewable Natural Resource in the Watershed of the El Cajón Reservoir (1993, \$20.4mil)	エル・カホン・ダム流域における天然資源の持続的な利用、森林管理、アグロフォレストリーの促進、自然公園その他の保護、流域保全に関する調査。
② Electricidad de Cortés (1993, \$10.5mil)	ホンデュラス最初の民営化による発電所の建設への支援。
③ Energy Sector Hybrid Loan – Additional Funding (1994, \$36.8mil))	電力セクターの構造改革・民営化の促進、国家電力会社（ENEE）の電力供給能力増強、国際送電線の接続など。（追加融資）
④ Public Sector Reform Program (1995, \$160mil)	公共部門の近代化と構造改革のための構造調整借款。電気通信・航空・電力・港湾の民営化、教育・保健・社会サービス・天然資源管理・運輸インフラ部門や財政・公務員制度・財務管理・投資計画などの行政改革。幅広い技術支援。
⑤ Restructuring and Promotion of Sector in Telecommunications (1996)	技術支援（詳細不明）
⑥ Puerto Cortes Sewerage Program (1997, \$13.8mil)	プエルト・コルテス市の下水道システム建設と、運営管理能力強化。
⑦ Tegcigalpa and San Pedro Sula Municipal Development Program (1998, \$63mil)	市の財政管理・行政サービス運営管理の改善への技術支援、行政サービスの構造改革と組織強化、利用、（上水道・衛生・公共交通サービスなどの）民営化の促進、民営化されない行政サービス（居住環境整備など）に関連する投資。
⑧ Emergency Road and Water Supply Infrastructure Project (1999, \$18.8, 2000, \$26.8mil)	道路の復旧（\$17.7mil、\$26.8mil）：約 500km の舗装幹線道路と 1,400m 橋梁の建設・修復、公共事業・運輸・住宅省の組織強化。 上水道の復旧（\$11mil）：上水道の配水網、下水道網、ポンプ施設の復旧。上水道公社の組織強化。
⑨ Potable Water and Sanitation Investment Program (1999)	(詳細不明)
⑩ Private Sector Involvement in Potable Water in San Pedro Sula (1999, \$0.75mil))	サン・ペドロ・スーラ市の上水道の民営化のための技術支援。
⑪ Natural Resources Management in Priority Watersheds Phase 1 (2001, \$25mil)	貧困緩和と物的・経済的・環境的な脆弱性の削減により持続可能な農村開発を促進する。中央・地方行政の天然資源管理のための組織整備・能力強化、優先賞流域における参加型で計画された事業（持続可能な生産システム、地方行政による天然資源管理などへの支援）への投資。一定の成果が確認されたら第 2 フェーズが実施される。
⑫ Trinational Program for Sustainable Development in the Upper Lempa River Basin (2001, \$3.3mil for Honduras)	レンバ川上流域の住民が貧困と環境破壊の悪循環を脱出して生活を改善することが目的の、ホンデュラス、エル・サルヴァドル、グアテマラの 3 カ国を対象としたプログラム。持続可能な農業、水供給、衛生施設、道路などの小規模事業、小流域における環境荒廃地の修復、住民組織によるリスクマップ・洪水・土砂災害予警報、小規模企業育成・新作物導入による経済活動の多様化、地方行政・住民組織の能力強化など
⑬ Management of Natural Resources in Priority Watersheds (Phase 1) (2001, \$25mil)	経済的に重要かつ環境問題が深刻な Ulua, Nacaome, Chamelecon 川流域（1 万 7,500 平方キロ）において、参加型計画により提案された事業への投資により、アグロフォレストリー、非農業雇用創出、環境にやさしいコーヒー生産などを促進し、持続的な農業開発と天然資源管理の強化を目指す。土地利用計画、保護区域や森林の管理の改善、災害リスク・マネジメント、地方分権などへの技術支援も行う。
⑭ San Pedro Sula Municipal Development Program Phase II (2002, \$9mil)	⑦に引き続きサン・ペドロ・スーラの財政構造改革と各種行政サービスの近代化を支援する。都市道路・交通の運営管理改善・投資計画作成、固形廃棄物処理の最終処理場改善・法制度整備・財源整備など、低所得者層の居住環境整備への支援、市の行政能力強化、環境管理能力の強化、都市計画能力強化など。
⑮ Sustainable Institutional Strengthening of the Road Sector (2000, \$7.6mil)	公共事業・運輸・住宅省の道路事業の計画・設計・実施に関する組織能力強化（自然災害や環境への配慮も含む）、全国道路網の開発戦略作成、民間企業による道路維持管理業務の監督能力強化、事故防止のための道路設計のパイロット事業など。

表 3.1-5 (2) 「インフラ整備分野」に関連する 1990 年以降の主な他ドナー事業（続き）

事業名（承認年、支援金額）	事業の概要
世界銀行	
⑯ Energy Sector Structural Adjustment Credit Project (1991 \$82.1, 1992 \$33.1mil)	電力セクターの構造調整借款（詳細不明）
⑰ Transport Sector Rehabilitation Project (1993 \$65mil, 1999 \$20mil)	主要な交通路となっている幹線道路の改善・修復。道路行政の組織制度・政策・戦略の整備への技術支援。政府の 1993－1996 年の幹線道路の投資プログラムに資金を提供した。追加借款によりハリケーン・ミッチの被害の復旧を支援した。
⑱ Public Sector Modernization Structural Adjustment Credit / Technical Assistance Credit (1996, \$64.6mil)	公共セクターの近代化のための構造調整借款（詳細不明）
⑲ Hurricane Emergency Project (1998, \$200mil)	ホンデュラス政府によるハリケーン・ミッチの被害への緊急的な対応およびマクロ経済安定化のためのクイック・ディスバース・ローン。
⑳ Natural Disaster Mitigation (2000, 10.8mil)	水文観測・洪水予警報システム、GIS、中央政府・40 地方自治体の防災組織整備・能力強化（資機材、研修、教育啓蒙、ハザードマップ、GIS、法制度等、治水施設の計画・設計・一部都市での建設）
㉑ Road Reconstruction and Improvement Project (2000, 世銀\$66.5、スペイン・ノルウェーが\$32mil)	ハリケーン・ミッチの復旧。幹線道路約 260km の復旧、地方道路の復旧（USAID 事業を補完）、小規模企業による道路維持管理のパイロット事業。
USAID	
㉒ Critical Hurricane Reconstruction Needs Met (1999～, 約\$300mil)	NGO などを通じた緊急救援活動、被災者のための住宅建設、教育支援、FIS を通じた農村道路・上水道・衛生施設・保健医療の復旧、経済活動の再活性化のための融資と技術支援、地方自治体の行政サービス復旧と能力強化、流域の修復プログラム、天然資源管理・地理情報のセンター、研修（土地利用、上流域の森林管理、GIS、河川観測施設、リスクマップ、予警報・避難の研修、危機管理など）、COPECO の強化、予警報システムなど。
㉓ Improved Management of Watersheds, Forests & Protected Areas (1987 年に開始、現在も継続中。2001 年までの支援実績は約\$18mil)	政府・NGO と共同した健全な森林管理のための法制度の整備と実施、環境関連 NGO の強化、NGO 等を通じた持続可能な傾斜地農業推進のための活動、保護地域の設定と政府・NGO によるその効果的な運営管理への支援、地方自治体、コミュニティ組織、NGO を対象とした流域管理の研修など。
その他のドナー	
㉔ スイスなどによる橋梁復旧への支援（\$43mil）	日本以外のドナーによる、ハリケーン・ミッチにより被害を受けた 35 橋梁の復旧。支援総額\$43mil のうち\$31mil はスイス。
㉕ クウェート、スペイン、OPEC による治水事業への支援（2000、\$35mil）	チャメレコン川下流域を対象としたスーラ・バレー委員会による治水事業。支援額は、クウェートが\$20mil、スペインが\$10mil、OPEC が\$5mil。
㉖ ノルウェー等によるスーラ・バレー流域の治水計画（\$65 万）	スーラ・バレー上流域に多目的ダムを建設する可能性も含めた、総合的な治水のための戦略・計画作成。スーラ・バレー委員会が実施する。支援額はノルウェーが 50 万ドル、IDB が 15 万ドル。
㉗ UNDP の防災関連支援	中央防災組織の強化、コミュニティの防災組織整備・予警報体制整備、災害情報センター

(3) JICA 事業の有効性

本分野における JICA 事業（評価対象事業）は、道路交通と防災に関して、それぞれ以下のような効果をもたらしている。両者の間には特に相乗効果は見られない。

1) 道路交通プログラム

「テグシガルパ首都圏交通網整備計画調査」で提案された事業は一部実施されている

が、必ずしも計画されたとおりに実現していない。その理由は、計画の法的位置付けや事業化の組織制度が確立できなかったこと、事業の優先順位付けの根拠が弱く、実施順序が計画ではなく資金の利用可能性により決められたこと、ハリケーン・ミッチにより市中心部が大きな被害を受けたため計画条件が変わってしまったことなどである。最大の問題であった市中心部の交通混雑は改善されておらず、本プロジェクトはほとんど効果をもたらさなかった。市周辺部の交通混雑はやや緩和されたが、これはむしろ環状道路の整備による効果が大きいと見られる。なお、同調査報告書は他ドナーによるプロジェクト形成などにも利用されている。

「新 Cholteca 橋建設計画」は計画どおり完成し、ハリケーン・ミッチにより取付道路が破壊されるまでの半年間は、パン・アメリカン・ハイウェイの Cholteca 市バイパスの一部として機能した。この期間、旧橋の混雑は大幅に改善され、パン・アメリカン・ハイウェイと市内の交通は大幅に効率化された。現在、別の案件（「Cholteca・バイパス橋建設計画」）として同橋の復旧工事が行われている。これが完成すれば、本プロジェクトの橋梁構造物は、再びバイパスの一部として機能することになる。

なお、1990 年代のホンデュラス全国の道路交通網整備への本プログラムの貢献度は、投資額ベースで見ると、約 1%前後と非常に小さいと考えられる³⁵。

2) 防災プログラム

チャメレコン川支流の治水・砂防マスタープランが提案した解決策はコストが高く、無償資金協力事業（Choloma 川洪水・砂防計画、Choloma 川洪水対策強化計画）が緊急事業の一部を実現した他は、実現の見通しが無い。長期専門家の協力は、特定分野の技術移転に成果が見られるものの、公共事業・運輸・住宅省水工部の技術的能力を十分高めるには至っていない。このように、「砂防プログラム」は全体として必ずしも十分に目標を達成できていないが、その最大の理由は、技術移転あるいは提案した治水・砂防技術のコストが非常に高く、ホンデュラス政府の財政能力ではほとんど実施できないものだったことである。

ホンデュラスの社会・経済の洪水・土砂災害に対する脆弱性の減少に直接結びついたのは、「Choloma 川洪水・砂防計画、Choloma 川洪水対策強化計画」（無償資金協力事業）のみである。重要な産業都市である Choloma 市の中心地区が 50 年確率の洪水・土砂災害から守られたと考えられる。また、同市を通る国道橋と鉄道橋が同様の災害から守られることにより、経済活動への潜在的な大きな被害が回避された。ただし、1990 年代のホンデュラス全国の治水・砂防における本プログラムの貢献度は、投資額ベースで見ると、10

³⁵ ホンデュラス全国においては道路交通の効率化のために政府資金のみならず多くのドナーが協力している。World Bank, “Honduras Public Expenditure Management for Poverty Reduction and Fiscal Sustainability”, 2001 のデータによる推計では、1990 年代の道路セクターへの投資は GDP の 2-3% に達すると考えられ、本プログラムの投入額をはるかに越える。従って、投資額ベースで見ると、本プログラムの道路交通網整備への貢献は相対的に非常に小さい。

～15%程度にとどまる³⁶。

1.4 これからの開発課題

本分野では 1998 年にハリケーン・ミッチの大きな被害を受けたが、その後のインフラ復旧は比較的順調に進み、また、これを機に防災への様々な取り組みも開始された。1990 年代に比べると、現在の開発課題の内容と優先順位にはやや変化が見られる。経済インフラと防災のそれぞれについて、今後の主な開発課題を以下にまとめる。

1) 経済インフラの整備

都市間道路網の復旧はほぼ完了し、他の中南米諸国に比べると、道路延長や道路の状態はかなり満足できる水準にある。今後の主な課題は、まず、**道路基金による維持管理**が適切に行われることである。次に、ハリケーン・ミッチの経験を踏まえ、**防災に配慮した道路の計画・設計**を行うことが重要である。このためには公共事業・運輸・住宅省における適切な計画・設計ガイドラインの普及と技術者の研修が必要だろう。さらに、**交通量の多い幹線道路の有料道路化を検討**すべき時期に来ている。

テグシガルパ市の交通問題に関しては、環状道路の整備、バス路線の再編、路上駐車禁止措置などいくつかの解決策が実現しつつあるが、**中心地区の交通混雑**は改善されていない。交通制御の弱さや交通マナーの悪さも目に付く。様々な手段による総合的な取り組みが必要な問題であり、関係機関の努力を糾合できるような体制作りと、解決に向けての強力なイニシアチブが必要と考えられる。

その他の分野では、**港湾・空港・通信・上水道分野におけるサービスの質の向上、農村電化の推進、通信分野の民営化・上水道分野の民営化の推進**などが重要課題であると考えられる。

2) 防災

課題の体系そのものには大きな変化はないが、ハリケーン・ミッチにより、防災に対する政府および住民の関心は深まったと考えられる。ハリケーン・ミッチ後のドナーの協力により、中央・地方における防災組織体制の整備や能力強化には一定の進展があった。今後もこれまで同様に、**人口と資産が集中する地域における適切な計画水準と適正技術**

³⁶ ホンデュラスにおいては本プログラムが技術協力した水工部のほかに、1993 年に設立されたスーラ・バレー委員会が他ドナーの支援を受けつつ治水事業を行っている。後者は同国の工業・農業生産上の重要地域の治水を担当し、その事業規模は水工部よりも大きい。両組織がハリケーン・ミッチ以降に実施した治水・砂防事業の規模は、事業費ベースで無償資金協力事業のおよそ 7～8 倍であると思われる。治水・砂防事業以外にも、道路・橋梁その他のインフラ施設の復旧における防災工事、および非構造的対策などが実施されており、災害への脆弱性の減少に貢献していると考えられる。

を用いた構造物による防災や予警報・避難体制の整備が必要である。さらに、災害危険地における開発コントロール、災害現象の発生を抑制する流域保全など、より根本的な防災施策を十分な実効性を備えて実施することが重要であり、そのためには政府がこのような長期的・根本的施策の重要性を十分認識すると共に、防災に関する一般市民への教育・意識啓蒙を継続することが必要である。

参考資料：個別案件評価・プログラム評価の概要

以下の表は、本分野における個別案件評価・プログラム評価の対象事業と5段階評価の結果を示す。評価対象事業は6案件で、「道路交通プログラム」と「防災プログラム」に分けられる。「道路交通プログラム」プログラムの目標（プログラム目標）は「ホンデュラスの道路交通が効率化される」こと、「防災プログラム」の目標は「ホンデュラスの社会・経済の洪水・土砂災害に対する脆弱性が減少すること」だった。実施中の「首都圏洪水・地滑り対策計画」を除く5案件について個別案件評価を行った。長期専門家および個別案件評価対象外の事業には評点は付けられていない。

表 3.1-6 インフラ整備：5段階評価結果

プログラム名／案件名	妥当性		有効性		効率性		インパクト				自立発展性	
	A1	A2	B1	B2	C1	C2	D1	D2	D3	D4	E1	E2
道路交通プログラム(①～②で構成)	5.0	3.0	3.5	/	4.5	/	/	5.0	5.0	2.0	2.5	3.0
①「テグシガルバ首都圏交通網整備計画調査」(開発調査)	3.5	/	2.5	3.0	4.0	3.0	3.0	—	5.0	2.0	2.0	/
②「新チョルテカ橋建設計画」(無償資金協力)	3.5	/	5.0	5.0	5.0	5.0	/	5.0	5.0	2.0	4.0	/
防災プログラム(③～⑥で構成)	4.0	3.0	3.0	/	3.0	/	/	4.0	4.0	2.0	1.5	2.0
③「砂防・洪水防止分野長期専門家」(3名)*	—	/	—	—	—	—	/	—	—	—	—	/
④「チャメレコン川支流域治水・砂防計画」(開発調査)	3.0	/	3.5	3.0	4.0	4.0	2.0	4.0	4.0	1.0	2.0	/
⑤「チョロマ川洪水・砂防計画、チョロマ川洪水対策強化計画」(無償資金協力)	3.0	/	4.0	4.0	3.0	2.0	/	4.0	4.0	1.0	2.0	/
⑥「首都圏洪水・地滑り対策計画」(開発調査)**	—	/	—	—	—	—	—	—	—	—	—	/

項目名 A1 妥当性（個別案件では妥当性全般、プログラムでは「プログラム目標の妥当性」）

A2 プログラムを構成するプロジェクトの組合せの適切さ（プログラムのみ）

B1 目標達成度

B2 成果のプロジェクト目標への貢献度（個別案件のみ）

C1 投入対プロジェクト目標の効率性

C2 投入対成果の効率性（個別案件のみ）

D1 事業化の程度（開発調査のみ）

D2 プログラム目標／上位目標その他の効果

D3 マイナス効果

D4 実現したインパクトへのプログラム／プロジェクトの貢献

E1 プロジェクト目標レベルの自立発展性

E2 プログラム目標レベルの自立発展性（プログラムのみ）

註 * 定性的な評価を行い、評点は定めなかった。

— 5段階評価が不可である。

【総括】

本分野への協力は、大局的に見れば妥当であるが、防災関連プロジェクト（②、④、⑤）は高価な対策を採用したことが妥当性を低めた。2つの無償資金協力プロジェクト（②、⑤）は有効性（プロジェクト目標の達成度）とインパクトが比較的高く評価された。ただし、設計変更や追加工事のあった治水・砂防プロジェクト（⑤）は実施の効率性が低かった。2つの開発調査（①、④）の実施の効率性はいずれも高かった。

首都圏交通の開発調査（①）は有効性がやや低く、提案の一部は実現しているものの、インパクトは小さく評価が難しい。治水・砂防の開発調査（④）は技術的に良い提案が行われたが、高価な解決策であり実現性が低いため有効性は高くなかった。維持管理が比較的容易な橋梁事業（②）以外は、技術面・財務面の要因により自立発展性がやや低く評価された。

(1) 妥当性

プログラム目標および各プロジェクトの目標は、ホンデュラス経済が持続的成長を実現するための優先課題と良く合致しており、全般的に妥当である。ただし、「防災プログラム」の3事業（③、④、⑤）は、高コストの解決策であったことや C/P 機関の公共事業・運輸・住宅省水工部が予算を十分持たなかったことから、妥当性の評価はあまり高くなかった。

「道路交通プログラム」の2プロジェクト（①、②）は独立しており、「防災プログラム」の4プロジェクト（③、④、⑤、⑥）の間には高い関連性と連携があった。ただし、後者のプロジェクトの協力内容が上述の理由により必ずしも適切でなかったことから、結果的に、両プログラムの「プロジェクトの組合せの適切さ（A2）」評価結果は共に3.0となった。

(2) 有効性

「テグシガルパ首都圏交通網整備計画調査」（①）は、交通需要予測が多くの仮定に依存していること、個別事業の優先順位決定の根拠が弱いこと、実施のための組織制度の提案が弱いことなどから、マスタープランの質があまり高くなかったため、目標達成度はやや低く評価された。「チャメレコン川支流治水・砂防計画」（④）の提案は技術的には適切で、報告書は実施機関によく活用されているが、コストの高い解決策であり実現性が低いため、目標達成度は中程度と評価された。2つの無償資金協力事業（②、⑤）はほぼ計画どおり完成しており、目標達成度は高い³⁷。

長期専門家（③）による協力では、特定の技術分野における特定の C/P に対する技術移転は重要な成果を挙げているものの、流域単位の治水・砂防計画に関する技術移転は十分にできておらず、水工部の治水・砂防分野の技術能力を全体的に高めるような技術移転を行う

³⁷ 「新チョルテカ橋建設計画」（②）は完成半年後にハリケーン・ミッチにより破壊されたが、ここではこれを事業完成後の外部条件（不可抗力）と見なし、目標達成度の評価には反映させていない。

には至らなかったと考えられる。

(3) 効率性

「チョロマ川洪水・砂防計画、チョロマ川洪水対策強化計画」(⑤)を除き、効率性の評価はかなり高い³⁸。同プロジェクトにおいては、護岸設計の一部に設計変更が必要とされたり、完成後、構造物の一部が洪水被害を受けて追加工事が行われたりするなど³⁹、効率性がやや低い面があった。より安価な解決策の可能性があることも、同プロジェクトの効率性の評価を低める要因となった。長期専門家(③)については、投入された専門家や機材は比較的よく活用されているものの、C/Pの質の低さと交代の多さ、事業予算の不足などの制約により、技術援助の効率性はやや低いと判断された。

(4) インパクト

一部事業化された「テグシガルパ首都圏交通網整備計画調査」(①)はテグシガルパ市周辺の混雑緩和に何らかの貢献があったと考えられるが、その定量的な評価は困難である。長期専門家(③)がホンデュラスの治水・砂防事業に与えたインパクトは間接的で、あまり大きいとは考えられない。その他のプロジェクト(②、④、⑤)はパン・アメリカン・ハイウェイおよび Cholteca 市内の交通改善、チョロマ市の防災についてかなり大きなインパクトを実現したと考えられる。ただし、新 Cholteca 橋(②)の取り付け道路がハリケーン・ミッチにより破壊されたこと⁴⁰、チョロマ市では事業(④、⑤)完成以降、大きな洪水が発生していないことから、これらのプロジェクトの直接的な貢献は現在のところ確認できていない⁴¹。

特に重大な望ましくないインパクトは発生していないが、無償資金協力事業により建設された堤防外側に多数の貧困住民が不法居住している。

³⁸ 「新 Cholteca 橋建設計画」(②)は完成半年後にミッチにより破壊されたが、脚注 37 と同じ理由で、これを効率性の評価には反映させていない。

³⁹ 事業完成後、ハリケーン・ミッシェルによる洪水(計画洪水規模以下)が護岸の末端処理部分に被害を与えた。その原因は下流での河床材料の採り過ぎにあるとされる。砂利採取の問題は基本設計時にも指摘されており、民間業者による砂利採取を規制するように、日本側からホンデュラス側に申し入れを行ってきた経緯があった。これを守れなかったのはホンデュラス側の責任が大きく、本来は規制されるべきものであり、もし規制されていれば洪水がきても追加工事を必要とするような被害は生じなかった可能性がある。

⁴⁰ 復旧工事が完成すればバイパス道路は再び大きなインパクトを実現すると考えられるが、本プロジェクトで建設されハリケーン・ミッチにより破壊されずに残った橋梁構造物は、そのあまり大きくない一部を構成するに過ぎず、バイパス全体によるインパクトへの貢献は大きくないと判断した。

⁴¹ 基本設計調査担当コンサルタントによると、事業実施により川沿いを占拠していた不法居住者を移転させたことによりハリケーン・ミッチ時の人的・物的被害が軽減され、ハリケーン・ミッシェル時(2001年10月31日から11月2日まで)にも洪水流出を安全に流下させた、計画区間では護岸により河岸侵食を防止できた、など一定の貢献が確認できる、とのことである。

(5) 自立発展性

「テグシガルバ首都圏交通網整備計画調査」(①)は、政府予算が限られていること、技術移転を受けた C/P のほとんどは都市計画局に残っていないことから、自立発展性はやや低いと評価された。「新チョルテカ橋建設計画」(②)の(復旧後の)維持管理に大きな問題が発生することはないと考えられる。「砂防プログラム」については、主に財政面の制約が大きいことにより、プロジェクト目標レベルの自立発展性はかなり低いと判断された。

「道路交通プログラム」のプログラム目標レベルの自立発展性は、公共事業・運輸・住宅省の技術水準に向上の余地があると考えられるものの、政策面、組織・制度面、財務・経済面の条件はある程度整っていることから、全体としては中程度であると判断された。「防災プログラム」では、防災(特に治水)に関する組織制度が整備の途上にあること、公共事業・運輸・住宅省水工部の技術能力は十分でなく、予算が非常に厳しいことなどから、プログラム目標レベルの自立発展性はやや低いものと判断された。

【教訓】

- 1) マスタープランについて技術協力を行う場合には、関連する組織制度や上位計画が十分に整っており、提案されるマスタープランが有効に活用されるであろうことを確認してから協力すべきである。「テグシガルバ首都圏交通網整備計画調査」では、上位計画であるべき土地利用計画等が存在しないことから多くの仮定の基で計画を作成せざるを得ず、そのことが計画の精度に影響を与えた。また、提案された計画に法的位置付けが与えられなかったこともあり、新たな財源の創出や事業化が実施機関の思い通りに進められなかった。
- 2) 開発途上国では、防災分野は必ずしも政策上、財政上の優先順位を得られない。守るべき資産が蓄積され、かつ、大きな被害を受けて初めて防災の必要性が深く認識されるからである。従って、**防災分野の技術協力においては、より安価で費用対効果の高い課題への協力や適正技術の開発と移転を目指し、相手国の財務能力の範囲を大きく越えない解決策を探るべきである。**危険地域の開発抑制や予警報・緊急避難体制の整備などの非構造的対策、蛇籠を活用した洪水防御施設などが、その例に挙げられる。
「防災プログラム」では、経済水準の著しく低いホンデュラスに日本の高度で高価な近代治水・砂防技術をそのまま持ち込もうとしたことに、効果的な技術協力ができなかった根本的な原因があった。**社会経済条件が日本と大きく異なる国では、日本の技術やノウハウをそのまま移転するのではなく、現地の条件に応じた技術開発が求められる**⁴²。より安価な代替技術の採用や、事業の経済性を大きく損なわない範囲の計画基

⁴² 基本設計調査担当コンサルタントによれば、同事業はマスタープランで提案された事業全体の一部にすぎず、その他の部分については予算上の制約のため実現の見通しが立っていないが、最も優先度の高い

準の引き下げが検討されるべきであった。

- 3) 技術協力を開始してなるべく早い段階で、協力内容が相手国のニーズに合っているかどうかを評価し、必要に応じて適切な方向修正を行うべきである。経験工学である防災分野の協力には長年にわたる調査や事業経験の積み重ねが必要であり、ホンデュラスに対して 20 年以上この分野の協力を続けてきたことには大きな意義がある。しかし、日本の技術をそのまま移転するのではなく、同国の社会経済自然条件に応じた技術開発が必要であることに、より早い段階で気づき、方向修正を図るべきであった。

地域であるチョロマ川流域で見れば、同事業実施によって、砂防の面では計画の 40%を抑制でき、治水の面では計画の 100%を流下できることとなった、とのことである。また、同コンサルタントによれば、施設の実施が遅れている地域でも、マスタープランの提案に従い、流域保全・氾濫原管理・河川関連施設造り替え時の基準等ソフト面では対応を行いつつある、とのことである。

2. 生活基盤整備分野

2.1 分野の概況

生活基盤整備にはあらゆる分野が含まれ、それぞれ関係し合っている。中でも BHN の主要な要素である保健・教育・環境衛生・社会保障が重要な柱と考えられる。ここでは本報告書で別に取り上げられているものを除き、保健と社会保障に重点を置いて、セクター概況をまとめる。

保健・社会保障の概況の背景として、生活基盤整備全体に影響を与える事項と、当該国の都市部と農村部の状況の把握が必要である。ホンデュラスは都市部への人口集中が 80 年代から激増し、1995 年には全人口の 43% がテグシガルパ市 (32.9 %) とサン・ペドロ・スーラ市 (16.2 %) に居住していることが報告されている⁴³。この 2 つの都市の人口増加率は年率 4% におよび、増加人口の多くは都市周辺地区に不法に居住する人々である。急激な人口増加は保健・教育・交通・環境衛生・社会保障などあらゆる生活基盤サービスの実施を困難なものとしている。都市部の失業率は 17% と報告されている⁴⁴。

一方、農村では保健・教育などの BHN サービスが享受できない人口が多く、貧困の状況も深刻である。農村の失業率は 34% におよび、職を求めて 2 大都市に移住する人が多いことを示唆している。都市部の貧困水準以下の人口が、1991 年の 68.4% から 1999 年に 57.3% と若干減少しているのに対し、農村部では 1991 年に 79.6% が 1999 年でも 74.6% とあまり変わっていないことが報告されている⁴⁵。貧困住民の生活基盤は 1998 年のハリケーン・ミッチでさらに脅かされることとなった。

構造調整後の保健行政予算の圧縮の中、1980 年代と比べて乳児死亡率 (IMR、Infant Mortality Rate)、5 歳未満児死亡率 (U5MR、Under-five Mortality Rate)、妊産婦死亡率 (MMR、Maternal Mortality Rate)、出生時平均余命などの保健水準を示す指標にはいくつかの改善が見られた。特にワクチン接種率の拡大や予防活動への重点移行に伴い、IMR は 1989 年の 1000 出生当たり 50.0 が 1997 年に 40.2 と大きく改善した⁴⁶。

⁴³ PAHO/WHO, “Las Condiciones de Salud en las Américas”, 1994 の pp258-271 と同じく PAHO/WHO, “La Salud en las Américas”, 1998, pp 346-358 を出所としている。

⁴⁴ 同上

⁴⁵ ホンデュラス PRSP, 2001

⁴⁶ UNDP, “Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2000”, 2000, p.60

(1) 保健・社会保障の政策と行政

公共保健施設の医師などの人件費が保健予算を圧迫し、保健行政の持続性を損なっているという国際機関などからの指摘もあり、1990 年以降、公共事業費における事業投資費を維持しながら、運営管理費を削減する政策が取られ、それに伴い各セクター内の構造調整が行なわれた。政府予算が急激に減少する中、保健事業投資費は増加した。その後も人件費などを削減しながら、保健医療サービスの質を落とさないという困難な政策を掲げ、今日に至っている。

表 3.2-1 構造調整時の保健行政予算（単位：万ドル*）

	1989	1990	1992
政府支出	63,190	31,510	23,940
保健事業への投資支出 （人件費などの運営管理費は含まない）	-	90	150

出所：PAHO/WHO, “Las Condiciones de Salud en las Américas”, 1994, p.268

*金額は 1988 年の交換比率に合わせて換算したもの

1990 年代の保健分野の総支出（GDP における割合）を見ると、1990 年の 2.7%から 1998 年の 7.2%へと増加している。1998 年の一人当たり保健支出額は 59.1 米ドルに相当するが、近隣国と比べまだ低い方である。

表 3.2-2 保健支出額の推移

	1990	1995	1998
GDP における保健分野の総支出額の割合（%）	2.7	3.0	7.2

出所：1990 年から 1995 年は PAHO/WHO, “La Salud en las Américas”, 1998, p. 357、1998 年は PAHO/WHO, “Situación de Salud en Las Américas Indicadores Básicos 2001”

表 3.2-3 周辺国の保健総支出（1998 年）

	パナマ	コスタ・リカ	エル・サルヴァドル	グアテマラ	ホンデュラス	ニカラグア
一人当たり保健分野総支出額（米ドル）	354.2	285.0	161.6	93.8	59.1	40.9
GDP における保健分野の総支出額の割合（%）	7.1	9.1	8.2	5.4	7.2	8.9

出所：PAHO/WHO, “Situación de Salud en Las Américas Indicadores Básicos”, 2001

政府支出における保健分野の予算総額（人件費などの運営管理費を含む）は、年によってバラツキがあり、政府財政事情の影響を受けやすい脆弱な性質を表している。

表 3.2-4 政府支出における保健予算の割合

	1990	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000
政府支出における保健予算の割合 (%)	8.1	6.0	9.2	11.9	9.2	8.6	9.2	10.6

出所：1990 年から 1995 年は PAHO/WHO, “La Salud en las Américas”, 1998, p. 357、1996 年から 2000 年は Secretaría de Salud, “Salud en Cifras 1996 – 2000”, 2000。

公共保健医療サービスは、保健省の病院・保健センターと社会保険庁（Instituto Hondureño de Seguro Social）の経営する病院などから受けられる。保健省下の機関で対応できているのが全人口の 60%であり、社会保険庁は公務員と民間企業の保険加入者を対象とし、その割合は 22.5%程度である⁴⁷。1999 年の保健医療施設の数⁴⁸は、国立病院が 6、地域（Region）病院が 6、地区（Area）病院が 16、医師の常駐する保健センター（CESAMO）が 241、医師の常駐しない保健センター（CESAR）が 867、都市周辺緊急クリニックが首都テグシガルパに 3 ヶ所である。国土の大部分を占める農村には CESAR しかない。また、民間病院・クリニックの数・ベッド数などは統計資料がない。

保健セクターの構造調整と期を同じくして、1990 年にホンデュラス社会投資基金（Fondo Hondureño de Inversión Social: FHIS）が設立され、当時の FHIS のプログラム予算のうち 13.5% は保健と栄養の改善分野に投資された⁴⁹。FHIS はホンデュラスの保健・社会保障事業として定着し、1995 年には保健・社会保障分野の総資金額の 2%を占めるようになったが、税務的に外部依存率の高い構造となっている。（表 3.2-5 参照）

⁴⁷ Instituto Nacional de Estadística, “Anuario Estadístico de Honduras”, 2000, p. 249

⁴⁸ Instituto Nacional de Estadística, “Anuario Estadístico de Honduras”, 2000, p. 253

⁴⁹ PAHO/WHO, “Las Condiciones de Salud en las Américas”, 1994, p.268

表 3.2-5 ホンデュラスの保健・社会保障分野の資金の状況（1995 年）

（単位は億米ドル、（ ）内は％）

資金利用者	資金源					
	住民	企業	政府収入	社会保険庁 (IHSS) 年金	外部	計
社会保険庁 プログラム	0.059 (2.1)	0.125 (4.4)	0.012 (0.4)	0.028 (1.0)		0.225 (7.8)
保健省			0.641 (22.3)		0.046 (1.6)	0.687 (23.9)
財務省			0.054 (1.9)			0.054 (1.9)
自治大学			0.022 (0.8)			0.022 (0.8)
PRAF			0.008 (0.3)		0.028 (1.0)	0.036 (1.3)
FHIS			0.011 (0.4)		0.048 (1.7)	0.059 (2.0)
国際機関・ド ナー					0.086 (3.0)	0.086 (3.0)
NGO	0.003 (0.1)				0.119 (4.1)	0.122 (4.3)
住民	1.540 (53.7)					1.540 (53.7)
民間保険	0.007 (0.2)	0.031 (1.1)				0.038 (1.3)
計	1.609 (56.1)	0.157 (5.5)	0.749 (26.1)	0.028 (1.0)	0.327 (11.4)	2.870 (100.0)
対 GDP 比*	4.1	0.4	1.9	0.1	0.8	7.2

出所：World Bank, “Honduras Improving Access, Efficiency, and Quality of Care in the Health Sector”, 1997, p.65

* 1995 年の GDP は 39 億 6100 万米ドル

(2) 保健指標に見られる状況

他の途上国にも共通する課題であるが、ホンデュラスは保健情報システムが弱体であり、死亡者や罹病者の統計の信頼性には問題がある。ここではそれを与件とした保健概況一般の洞察を可能な範囲で行う。

1) 死亡状況

上記のような事情から、死亡率の推定には特別な調査を必要とする。1990 年と 2000 年に保健を含む人口動態調査が行なわれている。計画省の推定では 1990 年の死亡者数は男性 1 万 8510 人、女性 1 万 4156 人、合計 3 万 2666 人であり、人口 1000 人当たり 5.8 人であった。そのうち病院・保健センターなどの保健医療施設で死亡する人は 15% (5355 人) だったと報告されている⁵⁰。

1990 年の死亡要因上位は、心臓・循環器障害 (19.0%)、事故・暴力 (13.0%)、気管支系障害 (9.5%)、胃腸内感染症 (9.0%)、悪性腫瘍 (8.2%) だった。1993 年から 1996 年には気管支系障害 (11.8%)、心臓・循環器系障害 (9.1%)、事故・暴力 (8.2%) 悪性腫瘍 (5.7%)、ウイルス感染症 (5.4%)、エイズ (5.4%) と報告されている⁵¹。

⁵⁰ PAHO/WHO, “La Salud en las Américas”, 1998, p. 347

⁵¹ PAHO/WHO, “La Salud en las Américas”, 1998, p.347

1990年代には乳児死亡率・5歳未満児死亡率・妊産婦死亡率・出生時平均余命などの保健指標がいずれも向上している。中でも、乳児死亡率は1990年の52.7／1000出生が1998年に42.0／1000出生と大きく減少している。この間に公共・NGOを合わせたワクチン接種拡大キャンペーンが強化されたことが、この改善に貢献していると考えられる（表3.2-6参照）。

表 3.2-6 乳幼児死亡率・5歳未満児死亡率・妊産婦死亡率・出生時平均余命の推移

	1980年近辺の データ	1990年近辺の データ	2000年近辺の データ
乳児死亡率 (／1000出生) *	78.6 (1980)	52.7 (1990)	42.0 (1998)
5歳未満児死亡率 (／1000出生) **	—	62.0 (1987)	51.6 (2000)
妊産婦死亡率 (／1000出生) *	—	221 (1990)	182 (1998)
出生時平均余命 (年) *	64.0 (1980)	64.9 (1990)	69.9 (1998)

出所：* Secretaría de Salud, “Informe de Desarrollo Humano e Indicadores Básicos de la Secretaría de Salud”, 1999

**Secretaría de Salud, “Information Bulletin - Statistics of Mobile Health Care”, 2000

1991－1992年および1996年の疫学調査によると、5歳未満児の死亡の最大原因はどちらの年も急性気管支炎であり、1992年には全体の22%、1996年には23%に及んだ。第2の原因は下痢症であり、1992年の19%が1996年には21%に増加した。1990年の女性の死亡原因では、循環器系障害（28.3%）、悪性腫瘍（11.1%）が主要な原因であり、15歳から49歳の女性の死亡の21.7%が出産時の妊産婦死亡であり、ここでも妊娠・出産時のケアの重要性が示されている⁵²。

2) 罹病状況

一次施設を利用する理由に関しては信頼できる統計がない。ここでは病院に来院する主な理由からホンデュラスの罹病状況を推察する。また、公共・民間病院利用の割合も合わせて考察する。

公共・民間病院に来院する最大の理由は出産と中絶、周産期に起因する障害であり、病院利用の理由の半分以上を占める。公共・民間病院に来院する最大の理由は出産と流産、周産期に起因する障害であり、病院利用の理由の半分以上を占める。次いで気管支炎症・感染症・下痢症などの開発途上国に特徴的な疾病が多い。

⁵² PAHO/WHO, “La Salud en las Américas”, 1998, pp262

表 3.2-7 病院への来院理由（疾病グループ別）（1999 年）

来院理由	患者数	%
妊娠・出産	103,185	47.9
気管支障害	20,511	9.5
外傷・中毒症	15,198	7.1
感染・寄生虫症	11,498	5.3
消化器系障害	10,430	4.8
泌尿器系障害	8,581	4.0
周産期に起因する障害	8,397	3.9
循環器系の障害	6,425	3.0
悪性新生物	6,215	2.9
精神障害	5,168	2.4

出所：Secretaría de Salud, “Boletín de Informacion Estadística de Atención Hospitalaria”, 1999

3) 都市部と農村部の保健水準の差⁵³

ホンデュラスの保健の問題は、資源の量よりも分配の問題であると言われている。保健分野のスタッフの 60%は首都のあるフランシスコ・モラサン県で従事している。都市部と農村部の保健水準に関して、乳児死亡率・発育不良・妊産婦検診・安全な水へのアクセスなどに大きな違いが現れている。都市部の中でも首都テグシガルパ、サン・ペドロ・スーラとそれ以外の都市の差が大きい。

1991 年から 1992 年の乳児死亡率は、都市部が 36/1000 出生に対し、農村部が 59/1000 出生と、1.6 倍高い数値が報告されている。1991 年の 6 歳から 8 歳の発育不良児は都市部で 6.9%だったが、農村部では 14.9%に達した。1987 年の妊産婦検診を受けている女性の割合は、首都テグシガルパとサン・ペドロ・スーラでは 79%だったが、それ以外の都市では 71.3%、農村部では 59.9%と報告されている。

(3) 重要疾患対策

1) 予防可能な疾病

1990 年代初めには、都市などの比較的アクセスの良い地区の子供へのワクチン接種率はある程度高かったものの、農村部などのアクセスの悪い地区では子供のワクチン接種率が低く、それを拡大することが大きな課題であった。その後、1999 年にはワクチン接種率は大きな進展を見せている。

ポリオは 1989 年から発見されていない。はしかは、1994 年に 1 件、1995 年に 4 件が報告されているが、1991 年から死亡例はない。1990 年に新生児の破傷風を撲滅する宣言

⁵³ この項に出る指標は PAHO/OPS の Las Condiciones de Salud en las Américas, 1994 の pp259 から引用している。

を行い、1995年に妊娠可能女性の93%に予防接種を行っている（表3.2-8参照）。1994年からB型肝炎の予防接種を全ての保健医療従事者を対象に行っている。

表 3.2-8 ワクチン接種率の推移

	DPT ⁵⁴ 3回摂取率 (%)	ポリオ3回摂取率 (%)	はしか (%)	B.C.G (%)	12-49歳の女性への破傷風2回摂取率 (%)
1989	83.0	83.0	—	—	25.0
1992	92.0	93.0	89.0	—	68.0
1995	94.5	94.3	—	100	93.0
1996	93.5	94.2	—	100.1	—
1997	93.5	93.1	89.1	100.1	—
1998	96.8	97.8	100	96.3	—
1999	95.2	95.0	98.1	93.1	—

出所：1989、1992年はPAHO/WHO, “Las Condiciones de Salud en las Américas”, 1994, p.264を、1995年から1999年はInstituto Nacional de Estadística, “Anuario Estadístico” 2000を、それぞれ出所としている。

2) HIV／エイズ

1993年のHIV陽性者率は19.0／10万人であり、1995年には17.7／10万人であった。1996年までに6005人の陽性者が存在し、1041人が死亡している。ホンデュラスの感染様式は異性間性交が82.9%を占めている。陽性者の中で最も多い年齢層は25歳から29歳であるが、垂直感染による5歳未満の陽性者も増えている。（陽性者の中の割合が1987年の1.9%から1996年には4.8%となった）。感染者が多いのは北部地域（47.6%）であり、首都圏がそれに次いでいる（20.4%）。1991年の調査では、サン・ペドロ・スーラでは、妊娠女性の3.6%、性産業従事者の14%がHIV陽性だったと報告されている⁵⁵。

3) 媒介動物性疾患

マラリアは1980年代に比べれば少なくなったものの、1990年代に若干増加の傾向が見られた（1992年の陽性者数7万838件が、1996年には7万4487件に増加した。）。特に、北部沿岸と南部に増加が見られる。デング熱⁵⁶は、1994年に4687件、1995年に2万8064件、1996年に7564件が報告され、1995年に大流行が起こっている。シャーガス病⁵⁷は通常報告されるのは年に100件以下に過ぎないが、インティブカ県の陽性率の高い地区の疫学調査では、5歳未満児の17.7%が陽性だったと報告されている。リーシュ

⁵⁴ ジフテリアトキソイド、破傷風トキソイド、百日咳ワクチンの三種混合ワクチン。

⁵⁵ PAHO/WHO, “La Salud en las Américas”, 1998, p. 351

⁵⁶ デング熱ウイルスを保有している蚊が媒介する感染症。熱帯・亜熱帯に広く見られる。

⁵⁷ 土壁や藁葺き屋根の家に住む、吸血カメムシ（サシガメ）を通して感染する病気。

マニア症⁵⁸も 1996 年に 3866 件が報告されている⁵⁹。

4) 安全な飲料水と衛生

ホンデュラスでは給水された水の汚染も確認されているが、給水へのアクセスのある世帯とそうでない世帯で保健水準は大きく異なる。1989 年の保健省の調査によると、飲料水と保健の重要な関係が示されている⁶⁰。戸別給水のある世帯の乳児死亡率は 29／1000 出生だが、敷地外に給水へのアクセスがある世帯では 44／1000 出生であり、それ以外の川や浅井戸の水源を使用している世帯では 63／1000 出生に達すると報告されている。さらに 6 歳から 8 歳の発育不良児の発生も、戸別給水のある世帯で 7.7%、敷地外に給水のアクセスがある世帯で 12%、その他の水源を利用している世帯では 17%と報告されている。

1992 年時点の都市部と農村部の給水へのアクセスのある世帯の割合を表 3.2-9 に示す。都市部でも給水にアクセスのない世帯は多い（世帯の 9.6%）が、農村では 47%がアクセスを持っていなかった。

表 3.2-9 給水へのアクセス（1992 年）

1992 年	戸別給水のある世帯の割合（%）	敷地外に給水アクセスのある世帯の割合（%）	給水へのアクセスのない世帯の割合（%）
都市部	82.9	7.5	9.6
農村部	40.2	13.3	46.5
全国		70.1	29.9
1998 年	給水へのアクセスのある世帯の割合（%）		給水へのアクセスのない世帯の割合（%）
都市部	93.8		6.2
農村部	69.7		31.3
全国	80.9		19.1

出所：1992 年は PAHO/WHO, “Las Condiciones de Salud en las Américas”, 1994, p. 267、1998 年は PAHO/WHO, “Indicadores Basicos 2001”, 2001

1992 年時点で、都市部の中で戸別給水のある世帯は 82.9%、敷地外に給水にアクセスのある世帯が 7.5%であり、9.6%の人口はアクセスがないと報告されている⁶¹。

(4) 社会保障

この分野の 1990 年代の活動は、ハリケーン・ミッチ後の被災民への救済と、社会投資基金（FHIS）の運用が主なものである。ハリケーン・ミッチにより推定で 5660 人が死亡し、8000 人以上が行方不明となり、1 万 2270 人が負傷した。保健・教育施設も大きな被害を受

⁵⁸ サシチョウバエが媒介する皮膚病。熱病を引き起こすものもある。

⁵⁹ PAHO/WHO, “La Salud en las Américas”, 1998, p. 350

⁶⁰ PAHO/WHO, “Las Condiciones de Salud en las Américas”, 1994, p.259

⁶¹ PAHO/WHO, “Las Condiciones de Salud en las Américas”, 1994, p. 267

け、66 万 1,070 人が家屋の全壊・半壊の被害を受けた⁶²。

ホンデュラスのセーフティ・ネットを支援するシステムとして、家族支援プログラム（Programa de Asistencia Familiar: PRAF）とホンデュラス社会投資基金（FHIS）がある。PRAF には、初等教育の基金 妊娠・授乳中の母親基金、5 歳未満児基金、老人基金、働く女性基金の 5 つの要素があり、認定された対象者に補助金を支給するものだが、補助金レベルでは栄養までは改善できないことや、自立発展性がない問題が指摘されている。

FHIS は 1990 年に創設されたが、1995 年に軌道を修正し、短期的なものからより中期的なプロジェクトを支援し、さらに住民参加、市の参加を重視することが目指されるようになった。その中には生産プロジェクトの実証調査なども重要として位置付けられている。いまだその組織強化の必要が報告されているが、ハリケーン・ミッチ後の社会基盤整備を早急に行なう上で、FHIS は極めて重要な役割を果たしたと言われている。

2.2 1990 年代の開発課題とその達成状況

本節では、上述のセクター概況に基づき、生活基盤整備分野に関する開発課題の体系と、1990 年代を通じたその達成状況を、37 頁図 3.2-2 に示す課題体系図に沿って整理する。課題体系図には、「**保健水準の改善**」・「**安全な水へのアクセスを持つ人口の拡大**」・「**貧困住民・社会的な弱者への保護の強化**」の 3 つの主要課題がある。課題体系図には、それぞれの課題を達成するために必要なさらに多くの課題が示されているが、ここではその中でも重要と考えられる課題について述べている。なお、各課題にはデータ収集可能な範囲で指標が設定されている。

（主要課題 1）保健水準が改善される。

保健セクターの機構改革の骨子として、**運営予算を削減しながら保健サービスの質を落とさないことが、1990 年代の保健分野の最重要課題**であった。その中でも保健医療サービスへのアクセスの改善（特に農村部）、サービスの質の向上、重要疾患への対策の強化が特に重要であった。

達成状況：いくつかの保健指標はその取り組みがある程度成功していることを示している。アクセスの悪い地域も含めて、ワクチン接種などの対策が強化され、IMR は 1990 年の 59.0／1000 出生から 1998 年の 42.0／1000 出生へと減少した。5 歳未満児死亡率・妊産婦死亡率・出生時平均余命なども若干改善している。（表 3.2 - 6 参照）

⁶² World Bank, “Country Assistance Strategy”, 2000, p. 4

(課題) 保健サービスにアクセスを持つ人口が増加する。：保健医療サービスにアクセスを持たない人口は 38% (1990) から 20% (1999) に減少しているが、まだ国民の 20%が何ら保健医療サービスにアクセスを持っていないことは大きな課題である⁶³。この時期、機構変革政策により保健医療施設は顕著に増加しているわけではないので、これはむしろ農村から都市部への急激な移住によるものと思われる。

(課題) 患者のニーズに合った保健医療サービスが提供される。：受益者のニーズに合った保健サービスの展開には、より住民に近い部署（地域保健事務所や市レベル）の保健サービス管理システムが改善されなければならない。実質的な地方分権は進んでおらず、地域事務所の能力強化も今後の課題となっている。

ただし公的な保健医療サービス施設の利用者は図 3.2 - 1 に見られるように、特に保健センターなどの一次ケアの利用が 1990 年代に大きく増加している。これは受益者のニーズに应运っていく政策がある程度成功していることを示していると推察される。（ただし、1998 年から 1999 年にかけて公共医療サービスの利用者が急増しているのは、ハリケーン・ミッチの被災者急増を受けたものと思われる。）

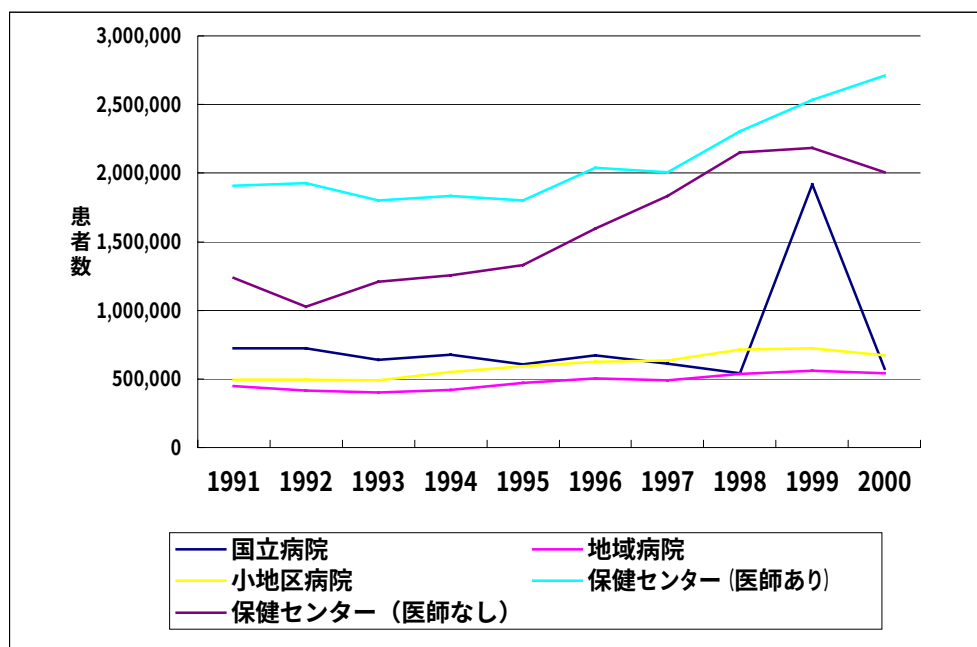


図 3.2-1 公共保健医療施設の利用の推移

出所：(病院) Direction of Planning and Evaluation of Management, Statistics Dept., Public Health Secretariat, GOH, 1998

(病院以外) Information Bulletin- Statistics for Mobile Health Care for 2000 (data 1999-2000)

⁶³ PAHO/WHO, “La Salud en las Américas”, 1998, p. 347

(課題) **HIV 陽性率が減少する。**：北部地域や首都圏で HIV 陽性者が増加しつつあり、この課題はさらに大きなものとなっている。

(課題) **母子保健・マラリア・デングなどの重要疾患対策が改善される。**：母子保健では乳幼児へのワクチン投与に顕著な改善が見られた。出産時の保健医療施設におけるサービスの改善も見られ、妊産婦死亡率も減少している。その他のマラリアやデング熱などの成果は年によってバラツキがある。

(課題) **保健衛生知識が普及する。**：客観的なデータは入手が困難だが、1990 年代に強化された保健対策として、予防プログラムがあり、看護婦などの保健医療施設スタッフによる戸別訪問による衛生教育とワクチン接種指導がある。保健センターの看護婦長や周辺住民からはこの活動が改善されたとする意見が多く出ている⁶⁴。

(主要課題 2) 水・衛生サービスが改善する。

達成状況：都市部では安全な水へのアクセスが 1992 年の 90%から 1998 年に 94%へと拡大し、農村部では 1992 年の 53%が 1998 年に 70%と、それぞれ改善していると思われる。しかし、いまだに乾季の給水は質が悪く量も足りない。ただし、1980 年代には都市部周辺の不法居住区に住む住民に対して、乾季のサービスがほとんど行なわれていなかったが、ある程度行なわれるようになった。

(課題) **老朽化したタンク・導水管が修理・新設される。**：現在首都テグシガルパでプロジェクトが進行中だが、1990 年代に大きな改善は見られなかった。

(課題) **都市不法居住区に安全な水が供給される。**：対策プロジェクトが首都テグシガルパ、サン・ペドロなどで始まり、改善傾向と考えられる。しかし、いまだに乾季の水の質には問題が多い。

(課題) **農村部で安全な水が供給される。**：農村給水の多くの対策が実施され、改善傾向となっている。

(課題) **し尿・生活排水処理が強化される。**：し尿・生活排水処理に関しては簡易便所の普及は進んでいるが、大きな進展は見られない。

⁶⁴ 本調査における住民調査の結果より。

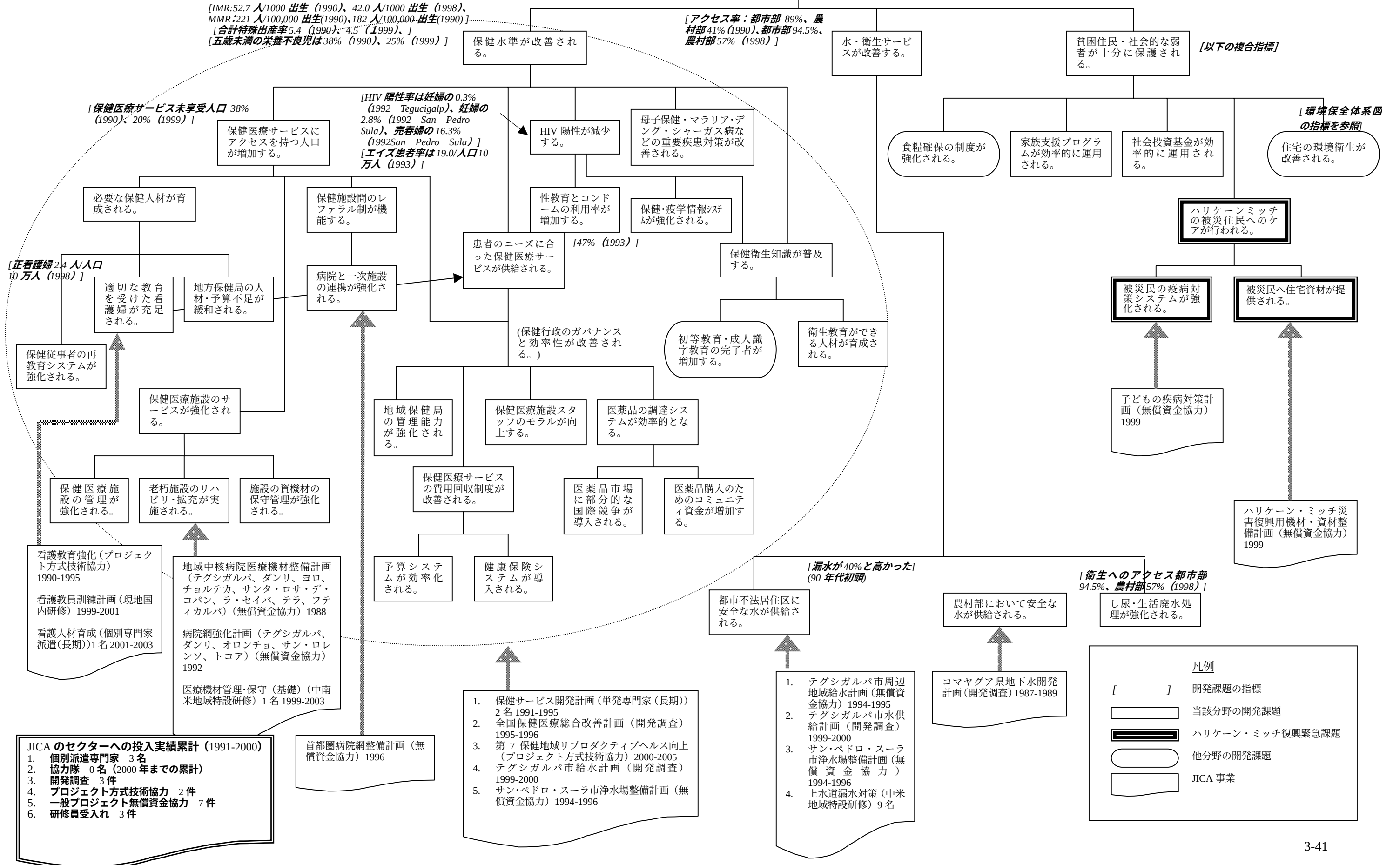
（主要課題 3） 貧困住民・社会的な弱者が十分に保護される。

この課題に対する 1990 年代の大きな成果として、FHIS と PRAF の定着と普及がある。1995 年の保健に使われた資金総額 2 億 8700 万ドルのうち、FHIS の保健分野事業に 2%が、PRAF の保健事業に 1.3%が充てられている。（表 3.2-5 参照）

[人間開発指数(IDH):
IDH91: 全国 0.604,都市部 0.654,農村部 0.560
IDH99: 全国 0.651,都市部 0.701,農村部 0.596
出生時平均余命: 65.3 (1990) 68.3 (2000)]

出所: 調査団が収集資料などに
基づいて作成

図 3.2-2 ホンデュラス: 生活基盤分野における 1990 年代の開発課題体系図 1



2.3 JICA 事業の妥当性評価

(1) これまでの重点開発課題と JICA 事業の適合性

本分野の JICA の評価対象事業は表 3.2-10(1)と表 3.2-10(2)のとおりである。これらのうち、網掛けで表示した事業は個別案件評価の対象である。また、②⑨⑫は「看護教育強化プログラム」、③⑤⑥は「保健医療強化プログラム」としてプログラム評価の対象となっている。さらに⑬は 1 案件であるが、「給水プログラム」の代表例として評価対象となっている。従って本分野における JICA 事業には、「看護教育強化」・「保健医療改善」・「給水」の大きな 3 グループが存在する構成になる。次頁図 3.2-3 に、本分野の開発課題体系とこれらの事業、他ドナーによる主な支援事業、およびホンデュラス政府の主要政策との関係を示す。

表 3.2-10 (1) 「生活基盤整備（保健衛生）」分野の評価対象事業

プロジェクト名	概要	スキーム	C/P 機関	実施期間
①地域中核病院医療機材整備	首都・地方の 7 市町村で医療機材を購入。	無償資金協力	保健省	1988
②看護教育強化	地域保健所の主たるサービス提供者である看護補助員、正看護婦の初期教育の教師を対象に、教授法、カリキュラム、教材、実習などの改善と標準化を実施。	プロジェクト方式技術協力	保健省	1990～1995
③保健サービス開発計画 2 名	保健状況調査と日本への有効な協力提言を目的に個別派遣専門家派遣を 2 名継続。	単発専門家（長期）	保健省	1991～1994 1994～1996
④病院網強化計画	首都・地方の 4 都市の病院施設・機材を整備。	無償資金協力	保健省	1992
⑤全国保健医療総合改善計画	2010 年为目标年次とした全国保健医療開発 M/P を策定。	開発調査	保健省	1995-1996
⑥首都圏病院網整備計画	トップレファラル病院である教育病院の混雑緩和のため、3 件の救急クリニックを建設し、2 次ケア病院の産科病棟を改修。	無償資金協力	保健省	1996
⑦感染症・保健医療	感染症対策分野・母子保健分野での新規案件を発掘・形成。	プロジェクト形成調査	経済企画庁/保健省	1998
⑧政策協議（保健医療協力事業）	本分野を含む援助重点 4 分野を確認。	プロジェクト確認調査	経済企画庁/保健省	1999
⑨看護教育訓練計画	プロジェクト方式技術協力で育成した教師の技術更新を現地国内研修で実施	研修員受入れ（現地国内研修）	保健省	1999～2001
⑩医療機材管理・保守（基礎）	人材育成の必要の大きい医療機材管理・保守の日本での研修。ホンデュラスから 1 名が参加。（2000 年度までの実績）	研修員受入れ（中南米地域特設）	保健省	1999～2003
⑪第 7 保健地域リプロダクティブヘルス向上	第 7 保健地域（オランチョ県）の保健行政管理能力強化の参加型実践をリプロダクティブヘルス分野で実施。	プロジェクト方式技術協力	保健省	2000～2005
⑫看護人材育成	先行して実施されたプロジェクト方式技術協力の成果を発展させ、現地国内研修などの看護人材育成の促進を支援。	個別派遣専門家	保健省	2001～2003

⁶⁵ JICA からの指示書では③医療個別派遣専門家は看護のプログラムに指定されていたが、現地調査によりむしろ⑤開発調査と⑥無償資金協力に関連が深いことが判明したため、プログラムの再編を行った。

出所：調査団が収集資料などに
基づいて作成

[IMR:52.7 人/1000 出生 (1990)、42.0 人/1000 出生 (1998)、
MMR:221 人/100,000 出生(1990)、182 人/100,000 出生(1990)..
[合計特殊出生率5.4 (1990)、4.5 (1999)、]
[五歳未満の栄養不良児は 38% (1990)、25% (1999)]



表 3.2-10 (2) 「生活基盤整備（上水道・水資源開発）」分野の評価対象事業

プロジェクト名	概要	スキーム	C/P 機関	実施期間
⑬ コマヤグア県地下水開発計画	飲料水の深井戸水源を調査	開発調査 (基礎調査)	保健省	1987～1988
⑭ コマヤグア県地下水開発計画	飲料水の深井戸水源の開発	無償資金協力	保健省	1990～1991
⑮ 第 2 保健区農村地帯給水計画	飲料水の深井戸水源の開発	無償資金協力	保健省	1993～1994
⑯ テグシガルパ市周辺地域給水計画	首都圏貧困地区などに給水車、深井戸による飲料水供給システムを整備	無償資金協力	上下水道公社	1994～1995
⑰ サンペドロスーラ市浄水場整備計画	サンペドロスーラ市と第 2 保健区（コマヤグア・ラパス・インティブカ県）の農村部へ安全な飲料水を供給するため、サンタアナ川系浄水場とビエドラス川系浄水場を建設。	無償資金協力	サンペドロスーラ市水道公社	1994-1995
⑱ 上水道漏水対策	ホンデュラスから 9 名が参加*	研修員受入れ（中南米地域特設）	各国省庁・市町村の職員が参加	1996～2005
⑲ テグシガルパ市水供給計画	テグシガルパ市を対象とする水供給マスタープランを策定し、優先プロジェクトのフィージビリティ調査を実施。	開発調査 (M/P 調査 +F/S 調査)	上下水道公社	1999～2000

*2000 年度までの受入れ人数

JICA は保健衛生分野では、主に病院網施設・機材整備、看護教育強化、保健医療開発調査のほか医療機材や地方保健行政強化まで幅広く行なっている。上水道・水資源開発分野では深井戸と給水システムの整備を無償資金協力で行なっている。

課題体系図に見られるように、保健水準の改善のためには単に公的保健医療施設が建設されるだけでなく、そこでのサービスの質が向上し、住民の満足度が向上しなければならない。1990 年代の初めに、それまでの反省から、個々の病院の施設・機材を整備するよりも、地域全体の保健水準向上を対象に病院間連携などの面としての取組みが必要であることが認識された。「首都圏病院網整備計画」は救急と産科ケアの施設間連携に取り組んでいる。また、看護補助員や正看護婦は地域保健所の直接的なサービス提供者であり、その質の向上には初期教育の改善が必要だった。また、頻繁な人事異動で人が代わっても継続するシステムが必要であることから M/P の策定も妥当だったと言えるが、そのスコープはあまりに広すぎた。その他の事業も重要開発課題の解決を目指しており妥当であると言える。

上水道・水資源開発では、安全な水にアクセスのある人口を増やすことを目的に、1990 年代は特にコマヤグアなどの地方における水源の開発や、首都圏の貧困地区での給水システム整備に取り組んでおり、JICA がこの分野に支援したのは妥当であると言える。

(2) 他ドナーとの協調・調整

本分野に関連する他ドナーの 1990 年代の主要協力事業を表 3.2-11 と表 3.2-12 に示す。PAHO は外部・内部の資金を得て最も幅広い保健活動支援を行っている。その他、世銀や IDB、USAID もいくつかの保健向上プロジェクトを行っている。

日本の協力は看護教育や病院網拡充や給水では、少なくとも項目としての重複は少なくなる配慮が行なわれている。全国保健医療総合改善計画は、既に世銀・IDB などによる保健セクター改革とパイロットプロジェクトがある中で、実施が決められており、事前に他ドナーとのより良い調整が必要であったと思われる⁶⁶。他のドナーとの積極的な協調や調整も最近まではあまり行われなかった⁶⁷。

表 3.2-11 「保健衛生」に関連する 1990 年以降の主な他ドナー事業

事業名（承認年、支援金額）	事業の概要
汎米保健機構（PAHO）	
1. 農業と保健プロジェクト（1997）	農業管理と中毒の疫学監視強化
2. 感染症予防管理（1998,1999）	下痢症、デング熱、コレラなどの予防活動支援
3. ワクチン予防可能な疾病管理（1999）	ワクチン拡大プログラムの支援
4. HIV／エイズ予防・管理	HIV 陽性者の疫学監視、差別軽減広報、IEC の強化
5. 健康な市プログラム	学校での給食、健康診断、市としての公衆衛生、清掃活動などを支援
6. 医療従事者教育のカリキュラム改定支援	
世界銀行	
1. 農村保健（1995、2002、4170 万ドル）	農村保健向上パイロット・プロジェクト
2. 保健パイロット（1998、2002、600 万ドル）	
3. 保健セクターリフォームのパイロットプロジェクト（3000 万ドル）	
4. 栄養と保健プロジェクト（1993、5420 万ドル）	
IDB	
1. 保健システム改革（3600 万ドル）	
2. 保健ケア管理強化（3500 万ドル）	
米国国際開発庁（USAID）	
1. 保健セクターII（15,900 万ドル）	一次ケアの質の改善
2. 民間セクターによる人口プログラム	NGO を通じた家族計画普及
GTZ	
1. 女性への統合的ケアプロジェクト	
2. エイズ予防プロジェクト	PAHO と協調実施
3. 大学学生の社会奉仕制度改善	

表 3.2-12 「上水道・水資源開発」に関連する 1990 年以降の主な他ドナー事業

事業名（承認年、支援金額）	事業の概要
IDB	
1. コルテス港下水（\$13.8 million）	
2. 水と衛生への投資（\$26.0 million）	
世界銀行	
1. 水供給と排水（1984 -1995）	

⁶⁶ 最終報告書案(DF/R)が提示された時に、ホンデュラス側は病院網などの具体的な提案が出ると想定していたが、同報告書は貧困と保健の関係も含めた政策提言とパイロット・プロジェクトをいくつか提案したものであり、共通理解の無かったことが、専門家報告書や本調査で確認されている。

⁶⁷ 1994 年から 1996 年まで派遣されていた個別派遣専門家(指導科目名:保健医療サービス開発計画)は、保健状況の調査と JICA の他の協力（開発調査など）への支援に時間を取られ、ドナー間調整を進める余裕がなかったことを報告書に記している。

(3) JICA 事業の有効性

本分野における 3 プログラムの JICA 事業は、それぞれ以下のような効果をもたらしている。

「看護教育強化」は、個々の保健医療サービス施設ではわずかなインパクトであるが、国全体にプラスの影響を発現させており、全体として大きなインパクトがあったと言える。

一方、「保健医療強化」は、無償資金協力と開発調査の相乗効果はほとんどなかったが、首都圏に限定してある程度のインパクトが現れている。

「給水」は、首都圏以外に情報が無いが、そこはそれまで乾季に安全な水へのアクセスが非常に悪かった地区で、アクセスが改善したインパクトが現れている。

1) 「看護教育強化プログラム」

本プログラムの目標は「公立看護養成校の卒業生による地域保健所・病院におけるケアが向上する」だったと考えられる。目標の達成度を検証立証するような調査は行なわれていない。ただしこのインパクトに関する C/P 機関の達成感是非常に高く、中核メンバーだけでなく、首都圏・地方の多くの教員が同様の達成感を持っていることが本調査で確認されている。また本調査の一環として実施された簡易保健施設 4 カ所で、それらの看護婦長は新規の看護学校卒業生の質は 10 年前と比べて向上していると話した。従って個々の保健施設ではわずかな違いだが、効果の範囲は広く全国規模の新卒看護補助員、正看護婦にある程度のプラスの影響が出ていると思われる。

2) 「保健医療強化プログラム」

本プログラムのインパクトはほぼ無償資金協力のインパクトと同じである。開発調査を行ったことで現在進行中のプロジェクト方式技術協力が始まった経緯はあるが、無償資金協力との相乗効果は特に見られない。

主に無償資金協力に関するインパクトとして、2 次医療施設であるサン・フェリペ病院に関する上位目標ではほぼ目標が達成されている。3 次医療施設である教育病院における正常分娩数は従来年間 1 万 8 千件を数えていたが、サン・フェリペ病院改修後は 1 万 2 千件程度に緩和されている。サン・フェリペ病院における正常分娩数は毎年増加して 2000 年には年間 6 千件弱となっており、当初予想された教育病院の正常分娩数の半数を分担することが達成されている。サン・フェリペ病院における正常分娩の累積数は 1998 年から 2002 年の 3 月までで 2 万件に及び、今後も増加が見込まれている。3 つのクリニックに関する上位目標は当初低い水準に留まっており、3 つ合わせた年間患者数は 1998 年までは 2 万人程度だったが、1999 年には 4 万人に増加し今後も増加傾向である。従って比

較的広い範囲の人口に対し、ある程度の効果を上げていると考えられる。

3) 「給水プログラム」

対象コミュニティ（人口5万6千人）には効果の発現が遅れた所もあるが、最終的に給水という明確な便益が、計画された水準に近い内容で発現し持続している。一方急増する衛星都市の給水において、本件プロジェクトの経験は大いに活用されている。

2.4 これからの開発課題

前述の開発課題体系図は、主として1999年のデータに基づいて整理されたものであったが、この課題体系図に反映されている現政権の社会政策には、近年大きな変更はなく、また達成度が大きくすでに重点課題で無くなったというものもない。

参考資料：個別案件評価・プログラム評価の概要

以下の表は、本分野における個別案件評価・プログラム評価の対象事業と5段階評価の結果を示す。評価対象事業は6案件でそのうちの2案件が「看護教育強化プログラム」に含まれ、3案件が「保健医療強化プログラム」に含まれる。1案件は「給水プログラム」を代表している。これらの6案件について個別案件評価が行われた。

これらのプログラム目標は以下のものであったと想定される。

「看護教育強化プログラム」の目標

公立看護養成校の卒業生による地域保健所・病院における看護ケアが向上する。

「保健医療強化プログラム」の目標

教育病院の負担が軽減され、それが本来の機能を回復しレファラル(患者紹介)体制が確立する。

① 首都圏の緊急医療・母子保健のサービス及びアクセスを向上させる。

開発調査で提案された優先プロジェクトが、ホンデュラスにより事業化され実施される。

「給水プログラム」の目標

貧困地区の20コミュニティ(対象人口5万6000人)において良質で安定した生活用水が供給される。

表 3.2-13 生活基盤整備分野：5段階評価結果

プログラム名／案件名	妥当性		有効性		効率性		インパクト				自立発展性	
	A1	A2	B1	B2	C1	C2	D1	D2	D3	D4	E1	E2
看護教育強化プログラム (①②で構成)	4.0	4.5	4.0		4.0			4.0	5.0	4.0	3.5	2.0
①看護教育強化(プロジェクト方式技術協力)	4.0		4.0	4.0	4.0	4.0		4.0	5.0	4.0	3.5	
②看護教員訓練計画 現地国内研修	4.0		4.5	4.0	4.5	—		4.0	5.0	—	3.5	
保健医療強化プログラム (③④⑤で構成)	3.0	2.5	2.5		3.0			4.0	5.0	3.0	3.0	3.0
*③個別派遣専門家	—		—	—	—	—		—	—	—	—	
④全国保健医療総合改善計画(開発調査)	3.5		2.5	4.0	3.0	3.5	2	—	4.0	2.0	2.5	
⑤首都圏病院網整備計画 (無償資金協力)	3.5		3.5	5.0	3.0	3.5		4.0	5.0	5.0	3.5	
⑥テグシガルパ市周辺地域 給水計画(無償資金協力)	4.5		3.5	4.0	3.5	4.0		5.0	5.0	5.0	4.0	

項目名 A1 妥当性(個別案件では妥当性全般、プログラムでは「プログラム目標の妥当性」)

A2 プログラムを構成するプロジェクトの組合せの適切さ(プログラムのみ)

B1 目標達成度

- B2 成果のプロジェクト目標への貢献度（個別案件のみ）
- C1 投入対プロジェクト目標の効率性
- C2 投入対成果の効率性（個別案件のみ）
- D1 事業化の程度（開発調査のみ）
- D2 プログラム目標／上位目標その他の効果
- D3 マイナス効果
- D4 実現したインパクトへのプログラム／プロジェクトの貢献
- E1 プロジェクト目標レベルの自立発展性
- E2 プログラム目標レベルの自立発展性（プログラムのみ）

註 * 定性的な評価を行い、評点は定めなかった。

－ 5段階評価が不可である

以下に、評価5項目による評価結果のまとめと今後に生かすべき教訓を示す。「看護教育強化」、「保健医療強化」に関しては、別途プログラム評価を実施しているので以下の5項目評価については概要を示し、詳細は別冊の資料編4、P4-21、プログラム評価結果を参照いただきたい。

【総括】

本分野での協力は、重要度の高い課題に合致しており、妥当性は比較的高い。ただ、具体的なアプローチの巧拙により有効性や効率性やインパクトについては事業間で差が生じている。それゆえ、費用対効果で見た効率性に関しても同様に事業間で差が見られる。プロジェクト方式技術協力にしても無償資金協力にしても、有効性やインパクトの比較的良好いプログラム・プロジェクトであっても、機材の更新の予算見通しが無い場合が多く、自立発展性は中程度と思われる。

(1) 妥当性

本分野の多くの案件は、「サービスの質を落とさずに運営管理予算を減少させる。」という保健セクターの改革方針に合致していて、妥当性は比較的高い。しかし、既に政策計画はあり、事業計画が求められているのに、さらに政策変更にも力点を置いた包括的な開発計画を実施したことや、救急クリニックの目的の認識共有が十分でなかったという事例に見られるような妥当性に問題のある案件が見受けられた。プロジェクトのスキーム選択段階でより慎重な検討があれば、さらに本分野の妥当性は高くなったと思われる。

(2) 有効性

本分野のプログラム・案件は、大きく3グループから構成されている。看護教育強化が最も有効性が高く、次いで給水、保健医療強化となっている。給水プログラムの目標達成度がそれほど高くないのは、完成が期日を過ぎたためだが、完成後当初の上位目標に向けた目標を達成している。保健医療強化はこれらに比べて、目標が分散しているため、案件

間（開発調査と無償資金協力の中の産科と救急クリニックなど）の相乗効果がなかったと言える。

一方、成果のプロジェクト目標への貢献度はどの案件も大きく、独立性の高い開発プロジェクト群であることがうかがえる。それは、逆に言えば、他のプロジェクトやドナーとの協調・連携が少なく、日本と C/P 機関だけで成果を出そうと努めていたとも言える。

(3) 効率性

開発調査は目標達成度が低いので、投入のプロジェクト目標に対する効率性も低くなる。それ以外は大きな無駄はなく、概して投入の妥当性も高い。

(4) インパクト

看護教育強化プログラムは有効性と同じく、目標達成度は高い。また、給水プログラムも大きなインパクトを生んでいる。無償資金協力「首都圏病院網整備計画」の産科の、インパクトは非常に高い。これらと、それ以外の「全国保健医療総合改善計画」と無償資金協力「首都圏」の 3 つの救急クリニックのインパクトの違いは、一つには目標共有のあるなしが理由であると思われる。（表 3.2-14 参照）

(5) 自立発展性

有効性やインパクト発生度の高い「看護教育強化プログラム」や無償資金協力「首都圏病院網整備計画」でも、財務的な不安定から、自立発展性は中程度と考えられる。1990 年代の JICA 事業は機材の整備に重点が置かれ、保健省はそれらの買い替え、維持管理の予算が十分でないことが影響している。それでも看護教育研究センターの教科書販売、サン・フェリペ病院の公立病院としては高めの料金設定（ただし、ソーシャル・ワーカーが認めた患者は無料）、給水対象コミュニティの水委員会による料金徴収など、他のプロジェクトの参考となる費用回収の試みが、この分野ではかなり行なわれている。

【教訓】

- 1) たとえ PDM は無くとも、今回のような事後調査において、プロジェクト目標が何であったのかが、すぐに判明する案件は、日本側（報告書およびインタビュー）・ホンデュラス側に、目標の共有が行なわれていたと思われる。この分野ではそれが有効性やインパクトの差にかなり明快に現れている。また、プログラムとして相乗効果をもたらすのも、上位目標が明確であることが重要な要因となっている。

表 3.2-14 生活基盤整備分野：プロジェクト目標の認識

プログラム名／案件名	日本側の目標認識	ホンデュラス側の目標認識	有効性	インパクト
看護教育強化プログラム	公立看護養成校の卒業生による地域保健所・病院におけるケアが向上する。	左に同じ	4.0	4.0
全国保健医療総合改善計画（開発調査）	総合的かつ横断的な開発計画を策定する。	病院網や第7保健地域のプロジェクトデザイン	2.5	3.0
首都圏病院網整備計画（無償資金協力）[産科部分]	教育病院の半数の正常分娩をサン・フェリペ病院が受け持つ。	左に同じ	4.0 （産科部分のみ）	5.0 （産科部分のみ）*
首都圏病院網整備計画（無償資金協力）[救急クリニック部分]	教育病院の半数の救急患者を3つの救急クリニックが受け持つ。	保健省病院課および今後救急クリニックの上位機関となる教育病院では、左記の様な明確な目標は共有されていない	救急患者だけのデータはなく、判断不能	3.0 （救急部分のみ）*
テグシガルパ市周辺地域給水計画（無償資金協力）	貧困地区の 20 コミュニティ（対象人口 5 万 6 千人）において良質で安定した生活用水が供給される。	左に同じ	3.5	5.0

*産科部分・救急部分だけを、インパクト評価基準に基づき調査団員が判断した。

3. 農業・水産等基幹産業の振興⁶⁷

3.1 分野の概況⁶⁸

セクターの GDP は 31 億 7800 万レンピーラ (1991 年) から 113 億 5400 万レンピーラ (2000 年) と増加してきている。GDP 部門別構成比は 20% 台で推移しているが、1998 年以降はハリケーン・ミッチによる被害から、20% 以下となった。セクター内の GDP 構成比としては、コーヒー・バナナといった主要輸出品目を抱える農業部門が 55~71%、林業が 6~9%、水産が 3~5%、畜産が 15~27% となっており、林業・畜産は低下傾向にある (表 3.3-1)。

輸出に占める農産物の比率は、1990 年代当初の 80% から 50% 台へと低下したが、依然として高い水準にある。その中で、伝統的輸出品目であるバナナとコーヒーは、バナナが輸出の 40% から 10% 台へと減る一方で、コーヒーは変動が大きいものの 15~28% を占めており、主要輸出品目として重要な位置を保っている。他方、エビやメロンといった新しい輸出品目が順調な伸びを見せている (表 3.3-2)。

セクターの経済活動人口 (80 万人 / 1997 年) は、国全体の経済活動人口の 40.9% を占めている⁶⁹。農家の土地所有規模はその偏りが大きく、一部の大規模農家が面積割合で 53.1% の耕地を所有し、大多数を占める小規模農家はわずか 11.5% を所有しているに過ぎない⁷⁰。土地なし農民が多く、農村家庭の 27% にもおよんでいる⁷¹。

農地面積は、統計上 50 年代 (250 万 ha、1952 年)⁷² から 90 年代 (330 万 ha、1993 年) を通じて増加しているものの、国土の 20% 台という低水準にとどまっている。その内訳は、耕地 24%、牧草地 46%、その他 (林地、休耕地など) 30% となっている。一方、森林地帯は国土の約 53% (600 万 ha)⁷³ を占めている。

⁶⁷ 調査団が与えられた業務指示では「基幹産業」の内容が限定されていなかったが、求められている調査団員の分野が「農業・水産・畜産」分野であったため、事実上調査はこの 3 分野を対象とした。

⁶⁸ ホンデュラスの農林業を扱った研究書として、国際農林業協力協会の「ホンデュラスの農林業 (1999 年版)」がある。本節は内容の多くをこの資料に依っており、特に断らない限り、引用したデータはこの資料に基づいたものである。

⁶⁹ Banco Central de Honduras, “Honduras en Cifras”

⁷⁰ 大規模農家 (50ha 以上) は全農家戸数の 3.8%、中規模農家 (5~50ha) が全農家戸数の 24.5%、小規模農家 (5ha 以下) は全農家戸数の 71.7% を占めている。ここでの農家戸数は、農業および畜産業を行っている農業経営体を指している。土地を持たない農業労働者 (土地なし農民) は含んでいない。Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto, “IV Censo Nacional Agropecuario 1993”

⁷¹ Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto, “IV Censo Nacional Agropecuario 1993”

⁷² Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto, “I Censo Nacional Agropecuario 19 52”

⁷³ Administración Forestal del Estado Corporación Honduras de Desarrollo (AFE-COHDEFOR), “Anuario Estadístico Forestal 1997 ”

表 3.3-1 農業セクターの GDP（単位：億レンピーラ、括弧内はセクター内構成比%）

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
農業	18.7 (58.7)	18.1 (55.0)	23.6 (58.7)	41.1 (68.2)	46.5 (66.2)	63.4 (69.2)	86.6 (71.0)	76.8 (66.8)	60.4 (57.5)	66.4 (58.5)
畜産	7.7 (24.4)	8.7 (26.5)	9.6 (23.8)	10.8 (18.0)	13.3 (19.0)	15.5 (16.9)	18.5 (15.1)	19.0 (16.6)	21.0 (20.0)	21.9 (19.3)
水産	1.4 (4.4)	1.5 (4.6)	2.0 (5.0)	2.2 (3.7)	2.5 (3.5)	2.8 (3.1)	4.5 (3.6)	5.1 (4.5)	5.4 (5.1)	5.4 (4.7)
林業	2.2 (7.0)	2.7 (8.2)	3.0 (7.5)	3.6 (5.9)	4.6 (6.5)	5.4 (5.9)	6.9 (5.7)	7.5 (6.5)	9.8 (9.3)	10.2 (9.0)
セクター合計	31.8	32.9	40.1	60.3	70.3	91.7	122.2	114.9	105.0	113.5
セクターの GDP 構成比% 為替レート (対米ドル)	22.7	20.4	20.6	24.3	21.5	22.3	23.0	19.1	15.9	18.0
		5.62	6.57	8.51	9.47	11.8	13.1	13.8	14.5	15.1

出所：Secretario de Agricultura y Ganaderia, “Compendio Estadístico Agropecuario 2001” ;
The World Bank, “World Development Indicators 2001”

表 3.3-2 農業セクターの主要輸出品目輸出額（単位：億ドル、括弧内は総輸出額比%）

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
コーヒー	146 (18.4)	148 (18.4)	125 (14.5)	200 (20.7)	349 (28.6)	279 (21.1)	326 (22.6)	430 (28.0)	256 (22.0)	341 (25.8)
バナナ	314 (39.7)	256 (32.0)	226 (26.2)	155 (16.1)	214 (17.6)	311 (23.5)	225 (15.5)	220 (14.3)	38 (3.3)	114 (8.6)
メロン	13 (1.6)	11 (1.3)	20 (2.3)	24 (2.5)	20 (1.6)	24 (1.8)	25 (1.8)	31 (2.0)	36 (3.1)	44 (3.3)
パイナップル	13 (1.6)	20 (2.5)	21 (2.5)	20 (2.0)	21 (1.7)	20 (1.5)	22 (1.5)	23 (1.5)	24 (2.0)	19 (1.4)
肉	31 (4.0)	37 (4.6)	40 (4.6)	39 (4.0)	13 (1.1)	11 (0.8)	11 (0.8)	4 (0.3)	23 (2.0)	2 (0.2)
エビ	54 (6.8)	69 (8.6)	112 (13.0)	107 (11.1)	94 (7.7)	125 (9.4)	131 (9.0)	136 (8.9)	127 (10.9)	125 (9.5)
ロブスター	39 (4.9)	33 (4.1)	27 (3.1)	32 (3.3)	34 (2.8)	35 (2.7)	28 (1.9)	32 (2.1)	40 (3.4)	30 (2.2)
木材	14 (1.8)	15 (1.9)	25 (2.9)	18 (1.9)	5 (0.4)	21 (1.6)	21 (1.5)	30 (2.0)	29 (2.5)	32 (2.4)
小計	624	589	595	595	750	825	789	905	553	705
国の輸出総額	792	802	862	966	1,220	1,320	1,447	1,533	1,164	1,322

出所：Secretario de Agricultura y Ganaderia, “Compendio Estadístico Agropecuario 2001”;
Banco Central de Honduras, “Honduras en Cifras”

(1) 農業政策

1990 年代に入り、構造調整政策が本格化し、政府は様々な法律や計画を次々と打ち出している。これらに流れる基本方針は、市場メカニズムの導入による経済効率の改善を通じた経済成長である。

1992 年に制定された農業近代化法（Law for the Modernization of Agricultural Sector）（政令 31-92）では、価格管理の廃止、農産物取引の自由化、土地登記の助長、土地取引の自由化が行われた。

1998年に誕生したフローレス政権は、「ホンデュラスの新アジェンダ 1998-2002」⁷⁴を発表し、その一環として「農業新アジェンダ 1998-2002」⁷⁵を策定した。同アジェンダでは、農業は生産・輸出・雇用の分野で最重要産業であるとともに、貧困層が農村に集中している現実を前に農業開発の重要性を強調している。そして、グローバル経済の下でホンデュラス農業部門の競争力を改善し、公正で持続可能な農業開発の枠内で食糧安全保障と国民の厚生を向上させることを目標に掲げている。

林業に関しては、1974年の森林管理公社（AFE-COHDEFOR）の設立以後、1992年の農業近代化法の施行まで、民有林を含む森林と林産物はすべて国家の管理下に置かれていたが、農業近代化法施行後、民有林の森林資源はその持ち主に属することとなり、政府に承認された森林管理に基づいて伐採が行われるようになった。

1998年の「農業新アジェンダ 1998-2002」では、林業セクターの目標として、①農村地域の土地所有権の登録の近代化、②農村地域住民が参加する森林管理のための森林開発公社の役割強化、③林業活動への投資が増加するような環境の創設、④林地内に住む地域住民の権利に関する規則の設定、を挙げている。

(2) 農業行政・組織・制度

1996年の組織再編により天然資源省から農業牧畜省（農牧省）が分離独立し、農業水産畜産業の行政は農業牧畜省が、林業は農業牧畜省傘下の森林開発公社が行うようになった。農業牧畜省は農業総局と畜産総局に分かれており、農業総局に農牧科学技術局（DICTA）、灌漑排水局（DGRD）および持続的地域開発国家プログラム（PRONADERS）が、畜産総局に国立農業普及局（SENASA）と漁業養殖局（DIGEPESCA）がある。以下、項目ごとの概要である。

技術普及：組織再編により農牧技術サービスの民営化が図られ、それまでの普及員制度を廃止し、民間のコンサルタントによる営農指導が行われることとなった。

試験研究：農業技術開発は、農牧科学技術局傘下の国立農業試験場と民間のホンデュラス農業研究財団で行っている。国立農業試験場は国内8カ所にあり、ほかに試験圃場3カ所がある。ホンデュラス農業研究財団は国内5カ所に試験地を持っている。

農業教育機関：4年制大学水準では国立ホンデュラス自治大学アトランティダ校など5つの高等教育機関がある。中級農業技術者養成校として3年制の農学校が3校あり、高校でしているところが多くある。中学校同等水準に総合職業学校があり、職業訓練庁（INFOP）では短期の農業技術訓練コースを開設している。

⁷⁴ "Gobierno de Honduras, Plan de Gobierno de Nueva Agenda de Honduras 1998-2002"

⁷⁵ "Secretaria de Agricultura y Ganaderia, Nueva Agenda Agricola 1998-2002"

土地所有：土地所有の不均衡と地域格差を是正するため、1962 年に農地改革庁（INA）が設立され、農地改革および入植が開始された。農地改革庁の実施する入植事業は 1982 年まで続けられ、46 万 ha の土地に約 6 万戸が入植したが、1998 年時点で入植地の全面積は 34 万 ha 弱、入植農家数は 5 万戸弱に減っている。

農業信用制度：国立の農業開発銀行（BANADESA）、民間の農牧融資協同組合（FINACOO）、農業信用協同組合（FACACH）、コーヒー銀行（BANHCAGE）、市中銀行のオクシデンタル銀行およびソリヘン銀行などの農業金融機関が農業信用の供与を行っている。

農民組織：地域ごとの協同組合形式、作物ごとの協会形式、地方穀物センター（CRA's）など貯蔵倉庫を中心に組織されたもの、大規模農家の全国農業牧畜組織などがある。地域ごとの農業協同組合組織には、ホンデュラス協同組合連盟傘下の農業協同組合（394 組合、加入者数約 2 万人、加入者率 6.6%）と農地改革庁の指導する農業協同組合（2555 グループ、加入者数約 4 万 8000 千人、加入者率 15.6%）がある。

農産物市場・価格：主要穀物の流通は食糧流通公社管理の民間企業（ALCON）で基本的に流通しており、特別不作年以外は自由市場原理で流通価格が決まっている。主要穀物以外はすべて自由市場である。ただし、自然災害で農作物の被害が大きい場合は、政策的に期間を限って価格を統制しているということである。

農業行政・制度の問題点・課題

試験研究と技術普及：試験場における試験研究は新品種育成が主として行われ、他の技術開発を行うまでの段階にないという問題もあるが、技術的には国内に先進技術情報が充分あると考えられる。**改善技術普及による農業生産性向上**が必要であるが、民間コンサルタントによる農業技術普及システムは、資金不足などにより機能していない。

土地所有：**土地所有規模の不平等**は農地改革庁が設立されているものの、改善されていない。むしろ、1992 年の農業近代化法により土地の売買が自由になり、大規模農家の土地取得は拡大傾向にある。**土地なし農民**の存在も大きな問題である。

農業信用制度：借入れ利子が年 28～38%と高く、**ごく少数の資産のある大農家か篤農家しか利用できない**。利子率の低い農業開発銀行は資金量に限りがあり、農家人口の約 9%しか利用できない。農業融資には担保が必要で、土地が登記されていることが条件となっているが、小規模農民の農地の多くは未登記である。

農民組織：目的どおりに活動している組織はごくまれである。

(3) サブセクター別の状況

1) 農業

ホンデュラスの主要作物としては、伝統的輸出農産物であるコーヒーとバナナ、それに主食であり国内自給用に生産されるトウモロコシが挙げられる。

コーヒーは、1993年から1995年の間に国際価格が3倍となり、この間に生産量を20%伸ばしている。1998年、ホンデュラスのコーヒー生産量は世界で10番目となったが、ハリケーン・ミッチの襲来は、生産量を20%程度低下させた⁷⁶。バナナは、1990年代に入り災害・ストライキなどにより生産量が大幅に落ち込んだが、輸出税の軽減措置などもあり、1995年には再び増加に転じた。しかし、ハリケーン・ミッチにより壊滅的な打撃を受け、1999年の生産量は激減し、2000年においてもその生産は完全な回復をとげていない。

トウモロコシ・フリホル豆⁷⁷・米・ソルガム⁷⁸といった主要穀物の生産量は、国内需要を満たさないまま漸減傾向にあり（表 3.3-3）、トウモロコシ、フリホル豆、米の輸入が増え続けている（表 3.3-4）。

表 3.3-3 主要農産物の生産量（単位：万トン）

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
トウモロコシ	55.8	57.7	59.7	50.8	67.5	53.0	61.0	47.0	44.2	44.7
フリホル豆	7.9	8.0	3.9	5.9	6.5	5.4	7.5	9.4	5.6	5.7
米	8.6	6.3	3.9	4.8	5.6	6.0	5.0	2.8	1.3	1.2
ソルガム	8.4	6.9	9.0	5.2	6.2	8.6	9.6	7.8	5.7	5.8
コーヒー	10.0	13.5	12.1	11.8	13.2	14.6	14.5	17.4	15.7	19.4
バナナ	96.9	1,02.1	94.1	77.3	86.7	98.6	90.2	80.4	21.3	46.8
サトウキビ	272.4	279.9	287.8	285.0	305.9	358.0	363.7	405.6	305.5	396.6
アブラヤシ	34.3	40.3	38.3	40.5	46.4	49.6	55.5	65.9	60.1	61.0
メロン	5.4	5.7	8.1	3.8	4.0	4.6	5.5	6.4	7.5	8.9
パイナップル	22.0	22.3	22.6	22.8	23.1	23.9	27.6	32.0	37.0	42.8
トマト	3.6	3.7	3.7	3.8	3.9	3.9	4.0	4.0	4.3	4.6
キャベツ	2.8	2.9	2.9	2.9	3.0	3.0	3.0	3.1	3.3	3.5
タマネギ	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.9	1.0	1.1
ジャガイモ	1.5	1.5	1.6	1.6	1.8	1.8	2.0	2.0	2.1	2.2

出所：Secretario de Agriculrutula y Ganaderia, “Compendio Estadístico Agropecuario 2001”

⁷⁶ The Economist Intelligence Unit (EIU), “Country Profile 1999-2000”, 1999, p63-64

⁷⁷ 中南米でよく食べられる小豆に似た豆。

⁷⁸ コウリヤンとして知られるイネ科の食物。

表 3.3-4 主要穀物の輸入量（単位：万トン）

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
トウモロコシ	7.7	2.0	1.3	3.3	7.1	4.3	11.6	4.4	11.4	20.0
小麦	14.5	10.5	17.8	22.5	14.9	11.2	15.3	13.7	22.8	20.0
米	3.2	0.2	0.4	1.8	1.5	3.7	3.3	3.3	6.2	6.2
ソルガム	-	-	0.1	-	-	0.8	7.1	0.7	-	2.0

出所：FAO STAT Database, <http://apps1.fao.org/page/collections>, May 2002

輸出農産物の多様化の試みは、1990年代になって急速に拡大してきたメロンとパイナップルにおいて一定の成功を収めている。ハリケーン襲来以降、多くのバナナ生産者がメロン・アブラヤシといった新しい輸出農産物生産へ転換しているということである。その他、トマト・キャベツ・タマネギ・ジャガイモといった作物の生産量が増えている（表 3.3-3）。

主食であるトウモロコシとフリホル豆は、標高・地域に関係なく全国で栽培されているが、バナナやアブラヤシなどの熱帯作物は低標高地に、タマネギは高原に、コーヒーはその上の山腹に、温帯作物のジャガイモは標高 2000m 前後の高冷地に、メロン・スイカなどは南部低地に栽培されている。主要穀物・コーヒー・野菜は中小規模農家が、輸出・加工作物は大規模農家・企業農場が主として生産している。

灌漑面積は 1994 年の時点で 7 万 3669ha⁷⁹であり、全耕地面積（80 万 1136ha、1993 年）⁸⁰の 9.2%、灌漑可能面積（22 万 6955ha）の 32.5%となっている。

農業サブセクターの問題と課題

主要穀物の生産は、輸出農産物生産が穀物生産の労働・土地を圧迫しているとともに、主要穀物生産者の 80%が中小農家であり生産性が低いため、安い輸入農産物に押されている。このため、**主要穀物の自給**が達成されていない⁸¹。

エステート農業においては国際水準の技術を駆使した営農が行われ高い収量を上げている。一方、**小規模零細農家は低い収量に甘んじている**（主要穀物の場合、500ha 以上の大規模農家の収量は全国平均の 1.3～3.5 倍だが、50ha 以下の農家は全国平均より低い）。小規模農家の低収量は、立地条件・資本金なども関係しているが、**栽培技術の未熟さ**によるところも大きい。

小規模農家のほとんどは**山間地**に住んでおり、これらの地域への**農業インフラ**は未整備のままである。幹線道路以外は舗装されておらず、農村部では雨期通行不能は一般的

⁷⁹ Departamento de Aguas, Secretaria de Recursos Naturales, 1994

⁸⁰ Secretaria de Planificacion, Coordinacion y Presupuesto, “IV Censo Nacional Agropecuario 1993”

⁸¹ 主要穀物の国内消費量 97 万 5000 トンのうち 29 万 8000 トンが輸入によって賄われている（1991－1999 年の平均）。FAO STAT Database FAO Food Balance Sheet, <http://apps1.fao.org/page/collections>, May 2002

である。

小規模農民の農産物流通はそのほとんどが仲買業者（コヨーテ）に頼っている。そのため、小農の利益はこうした業者に吸収されてしまっている。

農家の品質に対する認識が低いため、ホンデュラスの農産物は輸出に際して低価格で取引されている。また、コーヒー、バナナ等の主要輸出農産物の国際価格の変動が国のGDPに直接影響している。したがって、**全ての輸出農産物の品質の向上と輸出農産物多様化の一層の促進が求められている。**

2) 畜産

畜産は、牛・鶏・豚が主であり、その中で肉牛および乳牛の飼育が最も盛んである。近年、鶏肉・卵・牛乳の生産量が増えている。2000年の生産量は、牛肉5万4900トン、牛乳5万7千リットル、鶏肉7万5000トン、鶏卵91万6000ダース、豚肉9500トンである⁸²。輸出は牛肉が主だが、その額はこの10年間で著しく落ちている。

鶏肉と豚肉は国内需要を満たしておらず、畜産物と畜産加工品の輸入は近年急速に増えている⁸³。特に、鶏肉の需要は、ファーストフード産業が盛んになってきたことなどにより急激に増加している⁸⁴。市場に流通する畜産物のほとんどは、大規模農家・企業の生産で占められ、小規模農家の畜産物の流通は極めて少ない。牛・鶏は大規模農家・企業による生産が主体であるが、養豚は中小農家が庭先で2~5頭飼育しているのが一般的である。

全国の農地面積（330万ha）のうち牧草地の占める割合は46%、153万haであり、牧草地の多い県は、オランチョ県（27万ha）、エル・パライズン県（18万5000ha）、チョルテカ県（14万ha）、ヨロ（Yoro）県（13万2000ha）、サンタバーバラ県（11万7000ha）の順となっている⁸⁵。

畜産サブセクターの問題と課題

肉牛については、伝統的な粗放経営で行われ、ha当たり1.6頭の飼育率である。これは、**牧草の栽培技術**に問題があり、ほとんどの畜産農家が牧草の集約的な肥培管理を行っていないことに起因している。

乳牛に関しては、搾乳過程の**衛生管理の未整備**が大きな問題。これは、米国が、加工

⁸² Secretario de Agriculrutula y Ganaderia, “Compendio Estadístico Agropecuario 2001”

⁸³ 鶏肉および豚肉の輸入は、それぞれ、49トン/1991年から7536トン/2000年、110トン/1991年から4224トン/2000年へと増加しており（FAO STAT Database, <http://apps1.fao.org/page/collections>, May 2002 2002）、これらを含む畜産物および畜産加工品の輸入量は、8000トン/1991年から5万1000トン/2000年へと増加している（Banco Central de Honduras, “Honduras en Cifras”）。

⁸⁴ 鶏肉の供給量は、3万1420トン/1991年から8万3127トン/2000年（FAO STAT Database, <http://apps1.fao.org/page/collections>, May 2002）へと増加している。

⁸⁵ Secretaria de Planificacion, Coordinacion y Presupuesto, “IV Censo Nacional Agropecuario 1993”

したチーズでもホンデュラスからの輸入を規制する理由となっている。

養豚で最も大きな問題は、**放し飼いによる豚の寄生虫・有鉤条虫（Cristicercosis）の感染**である。罹病率はおおよそ 12%と報告されている。**柵内飼育の資金面の支援と柵内飼育技術の普及**が課題となっている。

鶏は大規模企業養鶏が増加し、生産量も増えているが、需要を満たしていない状況であり、中小農民の参入が検討課題と考えられる。

3) 水産

海水面漁業は、大型漁船によるロブスター・カニ・巻貝などの漁を行う企業型漁業と、南部・北部の沿岸で漁を行う零細漁業とに分けられる。企業漁業は輸出を目的としており、その生産高は 3000 トン内外である⁸⁶。ロブスターの輸出は、3000 万ドル前後で推移しているが、乱獲による漁獲減により漸減傾向にある（表 3.3 - 2）。零細漁民による漁獲は、国内消費に回っており、国内流通量の 6 割前後が零細漁業によるものである。1999 年の零細漁業による漁獲高は南部沿岸で 500 トン、北部沿岸で 300 トン、零細漁民の数は南部沿岸に 1 万 2900 人、北部沿岸に 9312 人となっている⁸⁷。

養殖漁業はエビ養殖が中心である。エビ養殖は南部沿岸で企業によって行われ、生産物の全量が輸出に向けられている。生産量は 1985 年ごろから急激に伸びており、1996 年 9300 トン⁸⁸に達した。輸出額は 1998 年が最も多く 1 億 3600 万ドルを記録している（表 3.3-2）。1998 年、ハリケーン・ミッチにより生産量は半減したが、現在は回復している。

内水面養殖としてテラピア養殖があるが、その規模はまだ小さく、生産量は 500 トン前後である。

水産サブセクターの問題点・課題

企業型漁業による乱獲がロブスター漁獲高の減少を招いており⁸⁹、外洋漁業における**水産資源管理**が必要となっている。一方、南部・北部沿岸の零細漁業は、昔ながらの漁獲技術による漁業が行われ、豊富な水産資源を十分に活用しきれておらず、**零細漁民の生活は窮乏**している⁹⁰。外洋漁業における**水産資源管理**が必要となっている。一方、南部・北部沿岸の零細漁業は、昔ながらの漁獲技術による漁業が行われ、豊富な水産資源を十分に活用しきれておらず、**零細漁民の生活は窮乏**している

エビ養殖については、開発登録をしている面積が現在の生産面積の倍あり、今後さら

⁸⁶ Statistics Unit of the Direccion Nacional de Pesca, S ecretaria de Agricultura y Ganaderia

⁸⁷ Secretaria de Agricultura y Ganaderia, “National Fisheries Registry 1999”,

⁸⁸ Banco Central de Honduras, “Honduras en Cifras”

⁸⁹ The Economist Intelligence Unit (EIU), “Country Profile 1999-2000”, 1999, p64

⁹⁰ JICA、「事業評価報告書」、1996 年、第 VI 章 在外事務所による評価「トルヒージョ湾岸地区漁村近代化計画」

に開発が進められる可能性があるが、養殖の適地がマングローブ林であることから、マングローブ林の開墾による**自然環境破壊**が問題視されている。

テラピア養殖は内陸部の小農の収入向上につながると期待されるが、養殖池の建設にかかる初期投資が大きいことから、現在のところ大規模土地所有者によって行われている。

4) 林業

ホンデュラスは、国土全体の約 53% (600 万 ha) が森林地帯であり、中米の森林全体の約 1/4 にあたる森林面積を持つ。広葉樹林 (5 割) と松林 (4 割) が多い。森林は中央部、東部に広がっており、中央部には松林が多く、東部は広葉樹林が多い。ランドサットデータの解析結果によると 1965 年から 1990 年までに約 140 万 ha の森林が失われたと見積もられている。

林業生産は、1973 年 (総伐採量約 150 万 m³) をピークに減少しており、1990 年代はピーク時の半分以上となっている。林産物の輸出は、製材 (1400~3000 万ドル)、加工材 (1500~3800 万ドル)、樹脂 (100~1300 万ドル) であり、ここ 5 年間では頭打ちである⁹¹。

植林の重要性は、森林破壊による水資源の減少、洪水の頻繁化などが深刻化する最近まで注目されなかった。1970 年代に入って外国援助による植林が始まり、現在も各地で行われているが、一部を除いて成功とはいえないのが現状である。

林業の問題点・課題

急激な人口増加が薪炭材の需要を増やしており、都市部周辺の**森林が姿を消しつつある**。

木材の消費量のうち薪の消費量は家庭用・産業用を含めて年間 560 万立方メートルを上るといわれ、用材年間生産量を大きく上回っている。

1992 年の農業近代化法により、森林管理計画が策定されることになったが、計画が策定された面積は 70 万 ha (森林面積の 11.6%) を対象としているに過ぎない。従って、保護地域 (森林地帯の 41%) と合わせて、約半分しか公的な保全もしくは生産管理されていないことになる。持続可能な森林管理には**地域住民の協力**が必要であるが、地域住民への国有林からの便益が保証されておらず、**森林保全・植林のインセンティブがない**。社会林業システムとして、地域住民によるアグロフォレストリー組合に森林の利用権を与えて、**森林資源の管理**をしようとしているが、組合による伐採量が法律制限を受け、森林保全に労力を費やした者が、その便益を得るようなシステムになっていない。

森林火災が多いが、その監視体制が確立していない。

⁹¹ Secretario de Agriculrutula y Ganaderia, “Compendio Estadístico Agropecuario 2001 ”

3.2 1990年代の開発課題とその達成状況

本節では、上述のセクター概況に基づき、「農林水産畜産分野への支援」に関する開発課題を体系と、1990年代におけるその達成状況を、図 3.3-1 に示す課題体系図に沿って整理する。課題体系図では、「セクター従事者・農村居住者の生活水準の向上」と「食糧安全保障の確保」を大課題としてとらえ、2つの大課題達成における2次的大課題として「持続可能な発展」を取り上げている。そして、2つの大課題達成に必要なサブセクターごとの多くの課題が示されている。ここでは、大課題およびサブセクターごとに重要と考えられる課題について述べている。各課題にはデータ収集可能な範囲で指標が設定されている。

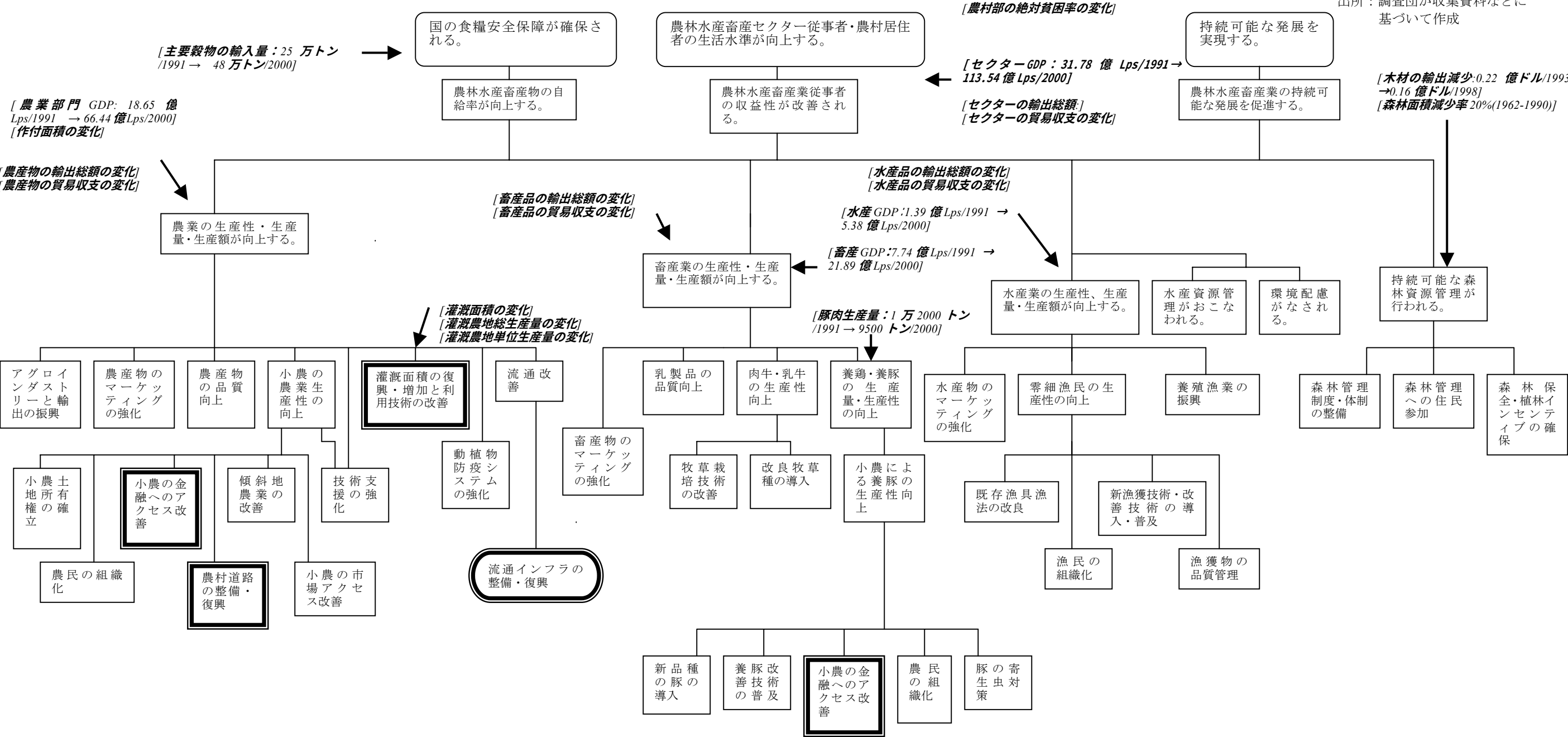
(1) 農林水産畜産分野の大課題とその達成状況

1) 農林水産畜産セクター従事者・農村居住者の生活水準が向上する。

農業は生産・輸出・雇用の分野で最重要産業であるとともに、貧困層が農村に集中していることから、農業開発は国の重要課題である。そして、開発効果を全ての従業者、特に農村部の貧困層が裨益することによって、都市と農村の格差が是正され、貧困削減が実現される。

達成状況：世界銀行によると、1990年代のセクターGDPは年平均2%の成長をとげたとされている。一方、セクターの経済活動人口の年平均増加率は約1%と見積もられていることから、セクターの従業者一人当たりのGDPはわずかながら改善したと捉えることができる。また、PRSPには、貧困層の減少は都市部よりも農村部より早いとの記述があり、農村部の貧困は緩やかに削減されているとの見方ができる。しかし、農村部の貧困世帯は75%（1999年）に達していると報告されており、農村部の貧困は依然として高い水準にある。

図 3.3-1 ホンデュラス：農業・水産等基幹産業の振興分野における 1990 年代の開発課題体系図 1



凡例

[] 開発課題の指標

□ 当該分野の開発課題

▬ ハリケーン・ミッチ復興緊急課題

○ 他分野の開発課題

2) 国の食糧安全保障が確保される。

農業国でありながら主要穀物を自給できていない。他に大きな産業のない小国にとって自給による食糧安全保障は重要な課題である。

達成状況：主要穀物の自給状況は悪くなっている（表 3.3 - 4）。また、鶏肉・畜産加工品・乳製品の輸入が増えている。したがって、食糧安全保障の状態は悪化していると言える。

3) 持続可能な発展を実現する。

長期的に見た国の発展と国民の厚生を考えると、上記の 2 課題は環境破壊や資源の収奪が行われない持続可能な範囲で達成されなければならない。指標として表されるものはないが、養殖漁業開発による環境破壊、外洋での乱獲、森林破壊が問題視されている。こうした面への配慮は、今後さらに重要になってくると思われる。

(2) サブセクターごとの課題

1) 農業の生産性・生産量・生産額が向上する。

農業の GDP は、ハリケーン・ミッチにより 1999 年、2000 年と下がっているが、10 年単位で見ると、確実に増えている。伝統的輸出産物であるコーヒーとバナナは依然として GDP の大きな部分を占めているが、メロン・パイナップル・アブラヤシといった新たな輸出農産物の生産が増え、輸出農産物の多様化が成果を収めている。野菜類の生産量の増加も開発成果と言える。しかし、主要穀物の生産量は漸減傾向にあり、輸入の増加が目立っている。

（課題）小農の生産性が向上する。

小農の農業生産性向上は、貧困削減の意味からも重要な課題である。課題達成の指標となるデータはないが、野菜の生産量増加は、野菜栽培の主な担い手が小農であることを考えると、一定の成果をもたらしていると推察される。

（課題）灌漑面積の増加・修復が進み、利用技術が改善される。

灌漑面積の増加と利用技術の改善は、生産性を安定向上させるために重要な課題である。灌漑面積のデータがある 1994 年からどの程度灌漑が普及したか不明だが、海外援助などにより、徐々に増えているものと思われる。また、ハリケーン・ミッチの被害を受けた灌漑施設の修復は進んでいる⁹²。

⁹² Progressing on the Road to National Reconstruction and Transformation, Consultative Group Meeting Tegucigalpa, Feb 7-8, 2000 の資料によると、この時点で、53km の用水路の改修、小規模灌漑施設 84 箇所の設置 を

2) 畜産業の生産性・生産量・生産額が向上する。

牛肉の輸出が減り、セクター内 GDP 比も低下していることから、この 10 年間の畜産の GDP は停滞あるいは低下していると言える。鶏肉・鶏卵・牛乳の生産量は増えているが、国内需要を満たしていない。

3) 水産業の生産性・生産量・生産額が向上する。

輸出用のエビ養殖が増えたことにより、水産の GDP は向上した。しかし、養殖は企業によって行われているものであり、零細漁民の生活向上には結びついていない。

4) 持続可能な森林資源管理が行われる。

森林には水資源保全や種の多様性保存、最近では地球温暖化防止といった機能がある。林業は、こうした機能を保ちつつ生産性を上げてゆく必要があり、このための持続可能な森林資源管理が重要である。林業のセクター内 GDP 比は低下しており、用材目的の伐採量は減っているが、この 10 年間で薪炭の生産が急激に伸びている。都市周辺の森林の減少は、適切な森林資源管理がなされていないことを物語っている。

3.3 JICA 事業の妥当性評価

(1) これまでの重点開発課題と JICA 事業の適合性

本分野に関する JICA 事業事業は表 3.3-5 のとおりである。このうち灌漑関係の 4 案件（表中の案件番号 1～4）、畜産の 2 案件と水産の 5 案件は、それぞれのサブセクターにおける一つのプログラムとして捉えられ、プログラム評価の対象となっている⁹³。図 3.3-2 に本分野の開発課題体系とこれらの事業および他ドナーによる主な支援事業の関係を示す。

完了したということである。

⁹³ プログラム評価の詳細は資料編 P4-43、4-55、4-63-を参照。

表 3.3-5 農林水畜産分野における JICA 事業

分野	案件名	スキーム	実施時期
農業	1 *農業開発研修センター建設計画	無償資金協力	1982 - 1983
	2 *農業開発研修センター計画	プロジェクト方式技術協力	1983 - 1992
	3 *灌漑技術・灌漑排水計画・灌漑技術 (各1名)	個別専門家派遣	1992 - 1998
	4 *灌漑排水技術開発計画	プロジェクト方式技術協力	1994 - 1999
	5 *コヨラルダム灌漑復旧計画	開発調査	1989
	6 *インティブカ県ヘスス・デ・オトロ盆地灌漑農業開発計画	開発調査	1992 - 1993
	7 野菜栽培技術 (延べ4名)	個別専門家派遣	1980 年代後半 - 2001
	8 エスペランサ農業プロジェクト ⁹⁴ (延べ37名)	青年海外協力隊グループ派遣	1983 - 2002
畜産	9 *養豚開発計画	プロジェクト方式技術協力	1993 - 1998
	10 *養豚普及	個別専門家派遣	1999 - 2001
水産	11 *トルヒーヨ沿岸地区漁村近代化計画	個別専門家チーム派遣	1991 - 1994
	12 *漁業開発アドバイザー・北部漁民の組織運営化 (各1名)	個別専門家派遣	1994 - 1997 2000 - 2001
	13 *北部沿岸小規模漁業振興計画	開発調査	1994 - 1997
	14 *北部沿岸小規模漁業近代化計画	無償資金協力	1996
	15 北部小規模漁村開発 (延べ40名)	青年海外協力隊グループ派遣	1995 -
林業	16 テウバセンティ地域森林資源管理計画	開発調査	1994 - 1996
	17 森林管理 (1名)	個別専門家派遣	1998 - 2000
その他	18 食糧増産援助 (1991~2000 年度の総額: 45 億円)	食糧増産援助	1985 -

註：*印は本調査における個別案件評価対象

JICA 事業は、灌漑農業と北部沿岸小規模漁業に重点をおいて行われてきた。他に、養豚と野菜栽培へもまとまった支援が行われた。灌漑は農業生産を安定向上させる手段として有効であり、ホンデュラス政府も灌漑面積の拡大を重視している。小規模沿岸漁業支援は、貧困削減という意味で重要な課題である。豚肉生産量は国内需要を満たしておらず、その生産性向上が必要とされている。野菜栽培は、輸出農産物の多様化のために重要であり、その主要な担い手が小農であることから貧困削減という観点からも重要な課題といえる。このように、JICA 事業はホンデュラスの開発課題に対してそれぞれに妥当性をもって行われている。林業は環境保全の観点から重要な分野だが、JICA 事業としては、開発調査一件と個別専門家派遣が行われた程度である。林業分野へは、P3-68 にあるように GTZ をはじめ多くの他ドナーが支援しており、JICA 事業の規模を小さく止めた結果と思われる。結論として、JICA 事業は、開発課題体系図にも示されているように重要な開発課題の実現を目指すものであり、多くの開発課題の中から JICA として支援可能な課題を絞り込んだ形で行われてきたものと言える。

(2) 他ドナーとの協調・調整

⁹⁴ 評価対象ではないが、地域別評価のために情報収集した。

本分野に関連する他の主要ドナーの主要協力事業を表 3.3-6 に示す。主要ドナーの協力は、開発課題に対応する形で様々な取組みが行われている。1990 年代当初は米州開発銀行の融資に見られるように構造調整のための協力がみられるが、近年の傾向としては農村総合開発と森林管理（自然保護）への協力が多。1999 年には、ハリケーン・ミッチ復興のための緊急支援が行われた。有償資金協力は、米州開発銀行・国際農業開発基金の融資が多い。技術協力プロジェクトは、USAID・JICA・GTZ・FAO（順不同）といった機関によって行われている。他に、CIDA・FINNIDA・PMA・GEF・IBRD（順不同）なども森林管理関係中心の協力を行っている。ドナー間の協調としては、持続的地域開発基金へ複数のドナーが融資している。JICA は、他ドナーと重複しない部分で絞り込んだ支援を行っている。

図 3.3-2 ホンデュラス：農業・水産等基幹産業の振興分野における 1990 年代の開発課題体系図 2

出所：調査団が収集資料などに
基づいて作成

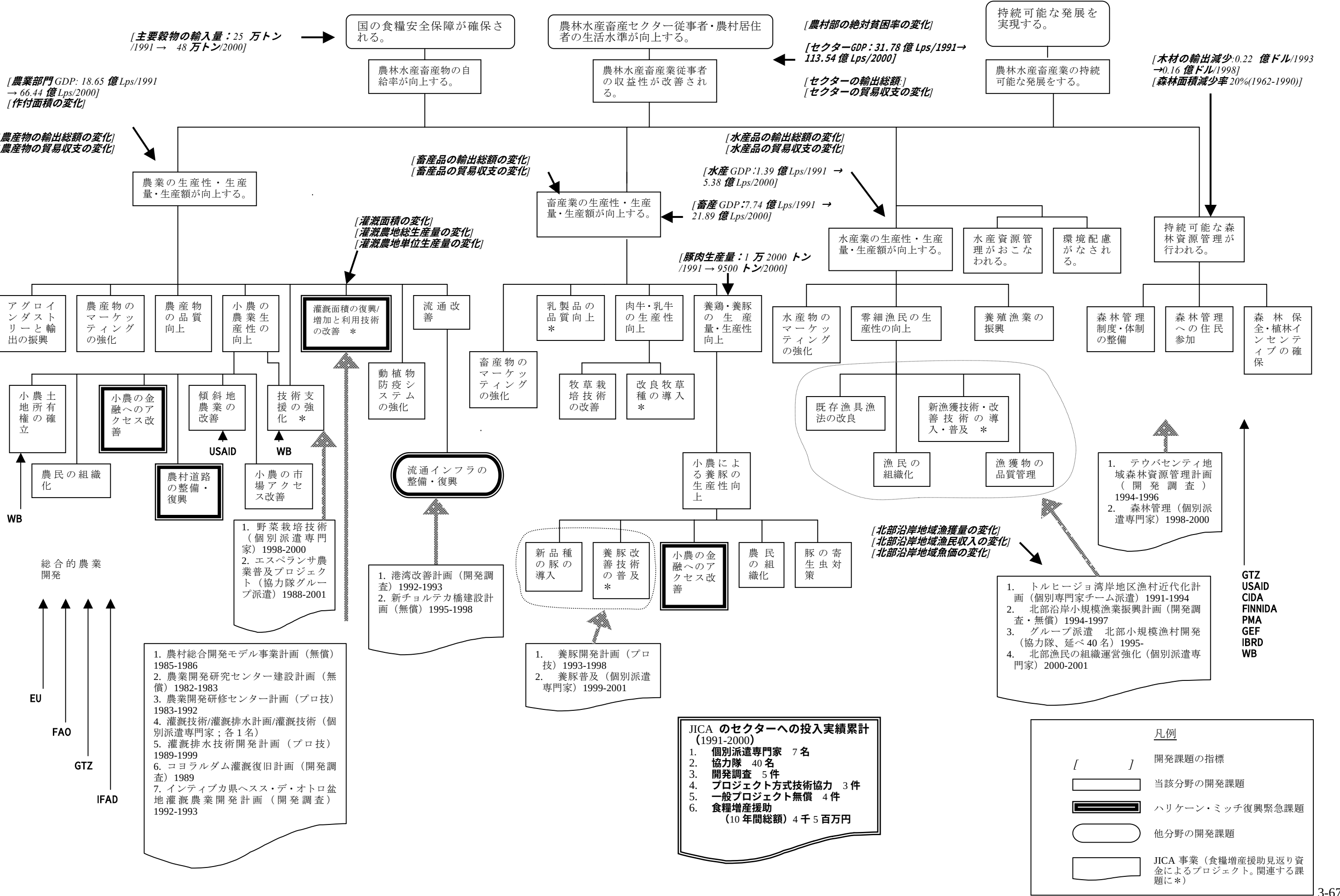


表 3.3-6 農林水畜産分野の主な他ドナー事業（1990 年以降）

事業名（承認年、支援金額）		事業内容
米州開発銀行（IDB）* ¹		
1	Agricultural Sector Loan (1990, 6000 万ドル)	構造調整支援
2	Agricultural Sector Loan II (1992, 5000 万ドル)	構造調整支援
3	Modernization of Agricultural Technology Project (1996, 1500 万ドル)	農業研究技術普及システム整備、農業技術開発普及プロジェクトへの融資
世界銀行（World Bank）* ²		
4	Rural Land Management Project (1997, 3400 万ドル)	土地登記管理の近代化、天然林管理の集約化、高地農業生産者のための基金、生物多様性保護
国際農業開発基金（IFAD）* ³		
7	Agricultural Development Program for the Western Region (1993, 1570 万ドル)	西部農業開発
8	Rural development Project in the Central Eastern Region (1997, 1700 万ドル)	中東部地域開発
9	Rural development Project in the South-Western Region (1998, 2250 万ドル)	南西部地域開発
10	National Fund for Sustainable Rural Development Project (1999, 1200 万ドル)	持続的農村開発国家基金
米国国際開発庁（USAID）* ⁴		
11	Forestry Development project (1987, 1910 万ドル)	森林管理計画の策定とその実施、保全地区の森林保全
12	Sustainable Management of Selected Natural Resources and Biodiversity	保護区管理の改善、持続可能で且つ生産性の高い傾斜地農業の確立
13	Economic Reactivation Project through Credit and Agricultural Technology (1999, 5610 万ドル)	技術普及支援と民間銀行や組合への融資（ハリケーン・ミッチ復興のためのプログラム）
ドイツ技術協力会社（GTZ）* ⁵		
14	Assistance for Forestry Policy (1994, 680 万ドル)	社会経済的見地に立った政策の実施支援
15	Assistance for Community Forest (1994, 690 万ドル)	総合人的資源開発の見地に立った森林資源管理のモデル実証
16	Integrated Forestry Management	総合的森林管理支援
17	Rio Platano Biosphere Conservation (1997, 13,350 万ドル)	リオプラタノ生物圏の保護と周辺の持続的開発
18	Celaque Mountain National Park Conservation (1997, 5130 万ドル)	セラケ山岳国立公園の保護と周辺の持続的開発
19	Lempira Region Rural Development	レンピーラ県農村開発
20	Integrated Food Security Project	インティブカ県農村開発
国連食糧農業機関（FAO）* ⁶		
21	Assistance for the development of cooperatives and other form of associations for agroforestry production (1995, 420 万ドル)	アグロフォレストリー組合とその協会の組織体制強化
22	Assistance for Local Initiative of Rural Reconstruction and Transformation (1999, 110 万ドル)	(詳細不明)
23	Rural Development of South Lempira (1999, 490 万ドル)	南部レンピーラ地域開発
その他* ⁷		
CIDA・FINNIDA・PMA・GEF・IBRD などによるプロジェクト		森林の開発と保全、天然資源管理体制強化、土地所有問題の解決、生物多様性保全 など

*1、*2、*4：現地調査で各機関から入手した資料より。

*3：IFAD ウェブサイト（<http://www.ifad.org/projects/regions/PL/HN-all.htm>）より。

*5：現地調査で GTZ より入手した資料および「ホンデュラスの農業（1999 年版）」国際農林業協力協会、p115 より。

*6：FAO ウェブサイト（<http://www.fao.org/Regional/LAmerica/proyecto/honduras/>）より。

*7：「ホンデュラスの農業（1999 年版）」国際農林業協力協会、p115 より。

(3) JICA 事業の有効性

本分野に関する JICA 事業は、それぞれ以下のような効果をもたらしている。インパクトが最も大きかったと思われるのは「北部沿岸零細漁業開発プログラム」だが、最終受益者数には限りがあった。他のいずれのプログラムも、インパクトは限定的であり、ホンデュラス全体の農林水産畜産業へのインパクトは小さいものと考えられる。しかし、「北部沿岸零細漁業プログラム」において零細漁民へ直接的インパクトをもたらしたことは、貧困層への効果的アプローチのあり方の一例を示すものとして評価できる。青年海外協力隊グループ派遣「エスペランサ農業プロジェクト」⁹⁵でも、小規模農民へ直接働きかけて効果を上げている。

1) 「灌漑排水技術プログラム」

アウトプットは C/P への技術移転、灌漑技術者研修と農民研修を通じた技術普及、研修用教材、灌漑技術マニュアル、灌漑施設施工基準が挙げられる。

C/P への技術移転は目標レベルに達したという報告がなされているが、「農業開発センター」プロジェクトの報告書によると、C/P の定着率は約 50%と低く、C/P と政府が 1 年契約制であることや首脳人事による C/P の交替を問題としている。灌漑技術者と農民への研修は現在も実施されており、研修参加者へのインタビューでは、研修内容への満足度は高い。しかし、研修が農民の所得向上へ直接結びついたケースはないようである。灌漑技術者は、実際の現場での有用性について「一般的な灌漑技術の習得には有用だったが、地域特性を考慮した研修内容ではなかった」と地域調査時にコメントしている。さらに研修内容は汎用性はあるものの、灌漑施設・実験圃場・各種実験室の設計基準は、日本のものに準じた「農業開発センター」独自のものであり、一般的な灌漑農業地全てに適用できるものでない、とも評価している。研修用教材・灌漑技術マニュアルの内容は、C/P や研修参加者へのインタビューから、有用なものであると推察される。一方、灌漑施設施行基準については、プログラム後半では、農民参加型の農民研修の中で利用されているが、実際の現場に適用されるようになったという報告はない。

1983 年から続く本プログラムの有効性としては、協力終了後の現在も、灌漑技術者および農民への研修が問題なく継続され、施設・機材が保守状態も良く研修に活用されていることから、研修センター機能を確立させたことを評価できる。しかし、日本の援助の終了後は、農民研修に関する費用も（前述の農民研修においては、資機材費はプロジェクト側が負担している）確保できず、灌漑施設の復旧を含んだ研修も実施されておらず、農業生産や灌漑施設施工現場への波及効果は限られたものとなっている。

⁹⁵ 評価対象案件ではないが、地域別評価のために情報収集した。

2)「養豚開発プログラム」

実施機関となったカタカマス国立農業大学「養豚開発センター」では、種豚生産が軌道に乗っており、収益を上げるようになっている。プロジェクト方式技術協力終了後に展示用豚肉加工工場と大学農場用ではあるが豚用配合飼料加工工場を設置し、それぞれ順調に稼動している。これは、本プログラムで行われた個々の活動分野（飼養管理、繁殖改良、家畜衛生、技術研修・普及）における技術移転の成果と言える。

しかし、種豚は3年ごとの更新が必要であり、その財源の確保が危ぶまれている。センターから種豚を購入するのは中規模以上の農家であり、プログラムのターゲットであった零細農家へ改良種普及しておらず、現在のところ受益農家数も400程度に留まっている。

零細農家への普及がうまくいっていないのは、零細農家の資金力と飼養技術の低さからくるものと思われるが、この両面への支援が不十分だからである。日本から普及の専門家が派遣されC/Pの知識・技術は向上しているが、1996年の近代化法以降は普及の実施者を外部のコンサルタントに求めることとなっており、外部に発注できるほどの予算が確保できず、農牧省の普及事業自体が頓挫しているという現実がある。

結局、本プログラムは「養豚開発センター」の機能向上をもたらしたが、最終目標とする貧困農民の生活向上に寄与するまでには至っていない。

3)「北部沿岸零細漁業開発プログラム」

個別専門家チーム派遣「トルヒーヨ湾岸地区漁村近代化」の派遣専門家報告書によると、個別専門家チーム派遣期間中に水揚げ総量が約2倍となった、漁民自らの組織運営が可能になった（受益者数24グループ以上）、各グループが水揚げ金額の15%を貯蓄に回せるようになった、さらに、品質管理の徹底により魚価も約2倍になったとしており、本調査の中で個別訪問調査（地域住民調査の準備として行ったもの）の聞き取りでは、プログラムのおかげで収入が10倍になったという漁民も6グループ20名ほど確認された。このように、本プロジェクトは、零細漁民の貧困削減効果が極めて高かったといえる。受益者数（零細漁民数）は北部沿岸全体でも6000戸前後であるので、水産業あるいは貧困層全体から考えるとその効果は限定的なものであるが、相当数の最終受益者へ効果をもたらしたことは、本プログラムの有効性を示すものであり、貧困削減のモデル事業としての意義は大きい。

本プログラムは、1989年の個別専門家派遣から個別専門家チーム派遣・開発調査・無償資金協力・青年海外協力隊グループ派遣と続いており、この間、当初派遣された個別専門家が一貫してかかわっている。このことは、個々のスキームを効果的に連携させ、それぞれの相乗効果を高めたと推察される。個別専門家による、地域調査・計画立案、「個別専門家チーム派遣」によるパイロット事業、「開発調査」と「無償資金協力」によ

る中核施設と機材の投入、その後の「協力隊グループ派遣」による広域展開という各スキームの組合せも効果的であったと考えられる。

4) 「その他」

「エスペランサ農業プロジェクト」は野菜栽培の普及を目的に、個別専門家と協力隊員（個別隊員を同時期に複数名を派遣）派遣を組合せて実施された一種のプログラムアプローチだが、計画に参加した小規模農民へのインパクトは、技術移転のみならず流通サービスの利用や所得向上、生産者の組織化の面からも非常に高いと思われる。このプロジェクトは現在のカウンターパート機関が NGO であった点で特徴的である。

2KR⁹⁶の見返り資金が、少額ながら課題解決のための種々のプロジェクトに利用されており、この資金運用に関する技術指導のための個別専門家が派遣されている。専門家派遣によって2KRの見返り資金運用とそのプロジェクトは大きく改善されたという報告がある⁹⁷。

3.4 これからの開発課題

3.2 でこれまでの開発課題を整理しその達成状況を見てきたが、特に達成度が非常に高くすでに重要な開発課題でなくなったと思われるものはない。具体的には、農産物の品質向上、輸出農産物の多様化と輸出振興、主要穀物自給率の向上、小農対策、技術支援の強化、金融アクセスの改善、土地所有権の確立、灌漑面積の拡大、農民組織化、森林管理といった課題が引き続き重要な開発課題となるものと思われる。新しい政権になってからの本分野における活動計画は未だに発表されていないが（調査時点）、これらの課題はほとんど重点施策の内容に含まれるものと思われる。ハリケーン・ミッチからの復興に関連する課題は、各国の支援によって順調に復興が進み、緊急課題ではなくなったと考えられるが、課題が完全に解決されたわけではなく、今後も課題として残るものと思われる。

⁹⁶ 食糧増産援助（途上国の自給達成のための食糧増産計画を対象に実施する無償資金協力）。

⁹⁷ 国際農林業協力協会、農林業協力専門家通信 Vol22, No.4、2001.11、p36-47

参考資料：個別案件評価・プログラム評価の概要

本分野の個別案件評価・プログラム評価の対象事業と5段階評価の結果を以下に示す。評価対象事業は13案件あり、その中で、4案件が「灌漑農業プログラム」、2案件が「養豚プログラム」、5案件が「北部沿岸漁業開発プログラム」に含まれる。残りの2案件は、灌漑農地の造成と農業用水の水源のダム及び農業用水水路の復旧に関わる開発調査であり、プログラムとは独立して個別案件評価が行われた。個別派遣専門家事業については、定性的な評価を行い、評点は付けていない。

表 3.3-7 農林・水産等：5段階評価結果

プログラム名／案件名	妥当性		有効性		効率性		インパクト				自立発展性	
	A1	A2	B1	B2	C1	C2	D1	D2	D3	D4	E1	E2
灌漑農業プログラム (①～④で構成)	4.0	2.5	3.0	/	3.0	/	/	2.0	5.0	3.0	3.5	—
①農業開発研修センター建設計画（無償資金協力）	4.0	—	5.0	5.0	3.0	3.0	/	2.0	5.0	2.0	3.5	/
②農業開発研修センター計画（プロジェクト方式技術協力）	4.0	—	2.0	4.0	2.0	2.0	/	2.0	5.0	2.0	3.5	/
*③灌漑技術：3名（個別専門家）	—	—	—	—	—	—	/	—	—	—	—	/
④灌漑技術開発（プロジェクト方式技術協力）	3.5	—	3.0	3.0	3.0	3.0	/	2.0	5.0	2.0	3.0	/
⑤コヨラダム灌漑復旧計画（開発調査）	4.5	—	4.0	3.0	4.0	4.0	5.0	5.0	5.0	4.0	3.0	/
⑥インティカ県ヘス・デ・トロ盆地灌漑農業開発計画（開発調査）	4.0	—	3.0	3.0	3.0	3.0	1.0	1.0	—	2.0	3.0	/
養豚プログラム (⑦～⑧で構成)	2.5	2.5	2.0	/	2.0	/	/	3.0	5.0	3.0	3.0	3.0
⑦養豚開発計画（プロジェクト方式技術協力）	2.5	—	3.0	3.0	3.0	4.0	/	3.0	5.0	2.0	3.0	/
*⑧養豚普及（個別専門家）	—	—	—	—	—	—	/	—	—	—	—	/
北部沿岸漁業開発プログラム (⑨～⑬で構成)	3.5	4.0	4.0	/	4.0	/	/	3.0	4.0	4.0	4.0	3.5
⑨トルヒーヨ湾岸地区漁村近代化（個別専門家チーム派遣）	3.5	—	4.0	4.0	4.0	4.0	/	3.0	4.0	2.0	3.0	/
*⑩漁業開発アドバイザー（個別派遣専門家）	—	—	—	—	—	—	/	—	—	—	—	/
⑪北部沿岸小規模漁業振興計画（開発調査）	4.0	—	3.5	4.0	3.0	3.0	2.5	3.0	4.0	2.0	2.5	/
⑫北部沿岸小規模漁業近代化計画（無償資金協力）	4.0	—	4.0	4.0	4.0	4.0	/	3.0	3.0	4.0	3.5	/
*⑬北部漁民の組織運営化（個別派遣専門家）	—	—	—	—	—	—	/	—	—	—	—	/

項目名 A1 妥当性（個別案件では妥当性全般、プログラムでは「プログラム目標の妥当性」）

A2 プログラムを構成するプロジェクトの組合せの適切さ（プログラムのみ）

B1 目標達成度

B2 成果のプロジェクト目標への貢献度（個別案件のみ）

C1 投入対プロジェクト目標の効率性

C2 投入対成果の効率性（個別案件のみ）

D1 事業化の程度（開発調査のみ）

D2 プログラム目標／上位目標その他の効果

D3 マイナス効果

D4 実現したインパクトへのプログラム／プロジェクトの貢献

E1 プロジェクト目標レベルの自立発展性 E2 プログラム目標レベルの自立発展性（プログラムのみ）
注） * : 定性的な評価を行い、評点は定めなかった。 — : 5段階評価が不可である。

以下に、評価 5 項目による評価結果のまとめと今後に生かすべき教訓を示す。

【総括】

本分野での協力は、重要度の高い課題に合致しており、妥当性は比較的高い。ただし、全ての案件が生産を核とする農林水産畜産業であるためにプログラムやプロジェクトのインパクトが生産性の向上に関連し、直接的に生活の向上や改善に結びつく場合がほとんどである。したがって妥当性を述べる場合には、案件の計画・立案時の受益者数や受益面積の予想が大きく関係すると考えられる。ここでは、プロジェクト・プログラムの選択によって有効性やインパクトについてはプログラム間で差が生じている。それゆえ、費用対効果で見た効率性に関しても同様にプログラム間で差が見られる。プロジェクト目標（実施機関）レベル・プログラム目標（上位目標）レベルでみた自立発展性は、概ね中程度と思われる。

(1) 妥当性

プログラム目標は、総括するとホンデュラスの基幹産業である「農林水産畜産業の生産性の向上」である。これは、農林水産畜産業に就業者の多いホンデュラス国民の生活改善を促し、さらには農産物の輸出に大きく依存する同国経済が持続的成長し得るための優先課題であり、全般的に妥当性はやや高い。

ただし、「養豚プログラム」は、養豚業自体がホンデュラス畜産業に占める割合が小さいこと、その消費の伸びは加工品にあることなど、養豚業(枝肉生産)の振興はプログラム目標の達成からはやや遠く、その妥当性は他プログラムに比べて低い。

「灌漑農業プログラム」では、灌漑農地の造成は、国家開発戦略の中でも大きく取り上げられ、その妥当性は高い。だが、次の（2）有効性 で述べているように外部の阻害要因もあり、プログラム全体の成果がプログラム目標にあまり貢献していない。

「漁業開発プログラム」では、当プログラム分野の GDP がセクター全体の 1 割に満たないことから、その受益者数は他のプログラムよりやや少なくなる。受益者のほとんどが零細な漁民であることから「貧困削減」をその優先課題に掲げるホンデュラスの開発戦略から見た妥当性は、中程度よりやや高いといえる。

(2) 有効性

ここでは、個々のプロジェクトの目標達成度とその成果がプロジェクト目標に及ぼした貢献度について考察する。

「灌漑農業プログラム」では、①のプロジェクトの目標は、「灌漑技術者養成を目的とし

た適正な研修実施のための施設、機材、圃場の整備」であり、目標達成度は高く個々の成果はプロジェクト目標に貢献している。②のプロジェクトの目標は、①で準備された施設・機材・圃場を利用した「灌漑技術者養成のための適正な研修の実施」だったが、圃場条件の悪さ（排水不良、レキの多さ）による圃場整備の遅れや C/P の契約形態（1年間の臨時雇用契約）からの定着率の低さと技術移転率の低さから目標の達成度はやや低い。しかし、プロジェクト自身の期間が合計 4 年も延長され、個々の成果のプロジェクト目標に対する貢献度はやや高くなっている。④のプロジェクト目標は、(②で研修を受けた)「灌漑技術者がホンデュラス全国で同様な条件のもとに、灌漑施設の設計・施工・管理を実施するための設計・施工基準の策定と研修によるその普及」だが、外部条件の「ホンデュラス政府がプロジェクトで策定された設計・施工基準を認定し国家基準として採用する」ことが現実には進展しておらず、プロジェクト全体の有効性を低くしている。

「養豚プログラム」は、⑦は、やや技術研究や技術開発が中心であり、養豚技術の開発や研究は十分なされ、目標達成度も高く成果のプロジェクト目標に対する貢献度も高い。その一方、受益者への技術の普及の成果はやや低く、これらの部分の補強を考慮して⑧の個別専門家が派遣された。プロジェクト目標に直接貢献すると思われる技術の普及を実施するためには、さらに受益者や受益範囲が広がるような、生産物の加工・流通、生産者組織の強化などの成果をプロジェクトに盛り込む必要があり、それらの成果が小さい現状での有効性は、やや低くなる。

「漁業開発プログラム」では、個々のプロジェクトの目標達成度は、中程度以上で、成果のプロジェクト目標への貢献度も総じて高い、特に⑫の無償資金協力では、受益者数・範囲の拡大を果たし、その便益は直接受益者に限定されているものの、その有効性は、他のプログラムよりやや高くなっている。

(3) 効率性

ここでは、個々のプロジェクトの投入対プログラム目標への効率性、投入対プロジェクト目標の効率性、投入対成果の効率性を考察する。

「灌漑農業プログラム」では、プログラムの開始時にプログラムを実施する場所としての「農業開発センター」の大規模な投入が①で実施された。②、④はこの投入を利用した技術移転であり、③の個別専門家は②、④が終了した後のフォローアップを実施している。投入がやや過大ではあるが、①の投入後、18 年を経た現在も「農業開発センター」は十分機能しており、効率性は中程度と考えられる。

「養豚プログラム」は、無償資金協力などによる大規模な投入はないものの、⑦のプロジェクト方式技術協力では、プロジェクト基盤整備・応急対策・単独機材供与・フォローアップ事業・2KR 見返り資金・JICA 枠の国費留学生の利用とプロジェクトで活用できるものは残すところなく活用し、さらに機材供与もやや巨大であり、総合的な投入はかなり大きい。しかし、C/P 機関側の投入も研究・加工施設の建設などを実施したために大きくなっ

ており、プロジェクト方式技術協力時代については研究開発がその活動の中心であったことから、投入対プロジェクト目標の効率性や投入対成果の効率性は中程度より高い。⑧の個別専門家については、定量的な評価は実施しないが、⑦の終了直後の派遣でもあり、専門家自身の TOR をプロジェクト全体のフォローアップに置いてしまったことから、専門家自身の投入（本人の派遣と若干の携行機材）は小さく、その目標達成度は中程度ではあったが、プログラム全体の効率性を高めることはできなかった。

「漁業開発プログラム」では、⑨の個別専門化チーム派遣では、投入に対するプロジェクト目標の効率性、投入対成果への効率性はともに高く、⑫の無償資金協力でも投入は受益範囲を拡大するために大きくなったがプロジェクト目標や成果の達成度それに比例して高くなり、⑨と同様にその効率性は高い。⑩、⑬の個別専門家は、⑨から⑪、⑪から⑫と各プロジェクトを有機的に関連付ける役割を担っており、定量的には評価されないが、プログラム全体の効率性を高めることに貢献している。

(4) インパクト

ここでは、プログラム目標に関連する望ましいインパクト、望ましくないインパクト、プロジェクトのインパクトへの貢献度について考察する。

「灌漑農業プログラム」では、②、④のプロジェクトの受益者の多くが「灌漑技術者」であり、④の後半に「灌漑農業従事者（灌漑農民）」を対象とした協力が実施された。プログラム目標へ向けてのプロジェクトの成果がインパクトの発現にはやや遠く、さらに国の灌漑農地の造成は計画どおり進展しておらず、インパクトの発現はかなり小さくなっている。

「養豚プログラム」は、技術研究や技術開発が中心のプログラムであり、養豚技術の開発や研究は充分なされたが、受益者への技術の普及、生産物の加工・流通、生産者組織の強化などプログラム目標に貢献するためには、さらに受益者や受益範囲が広がるようなプロジェクト目標の設定が必要だった。したがって現状でのインパクトは、やや小さい。

「漁業開発プログラム」では、⑨の個別専門化チーム派遣で成功した事例を⑫の無償資金協力で受益者数・範囲を拡大し、そのプロジェクトの目標はプログラム目標の達成にも大きく貢献している。そのインパクトは、プロジェクトの受益地域内と直接受益者に限定されているが他のプログラムよりは大きいインパクトが現れている。

(5) 自立発展性

「灌漑農業プログラム」では、組織・制度、財務・技術からみた自立発展性は、実施機関の「農業開発センター」が上位機関の中心的な技術開発・研修センターであることから、将来的な存続は確保されており、その自立発展性は中程度よりやや高い。

「養豚プログラム」は、現状での組織・制度、財務・技術からみた自立発展性は、特に問題がないものの、将来的な独立法人化や独自財源の強化の必要性などを勘案すると、総

合的な自立発展性は中程度となる。

「漁業開発プログラム」では、C/P 機関自らでの自主財源の確保、活動の計画の策定もある程度できている。しかし、事業拡大や機材更新のための資金の確保はできておらず、現状での総合的な自立発展性は中程度よりやや高い。

【教訓】

プログラムごとの評価結果を概観するに、個々のプロジェクトをいかに効率よく調整するかはプログラムの成否がかかっているといっても過言ではない。

「灌漑農業プログラム」では、調整役専門ではないにせよ個別専門家がプロジェクトの上位機関に常時配属され、特に個々のプロジェクト端境期の日本人専門家が不在の時に、機材のフォローアップや C/P の日本での研修への協力と支援活動を実施している。

「漁業開発プログラム」では、上記と同様に個々のプロジェクトの端境期に個別専門家が派遣されている。この専門家は、同一人物でプログラムの計画、実施、フォローアップと一貫してプログラムの調整役をこなし、プログラムの有効性、効率性の高さ、インパクトの発現に向けて効果的に機能している。

「養豚プログラム」は、⑦のプロジェクト方式技術協力がほとんどプログラムの本体であり、⑧の個別専門家はプロジェクト方式技術協力での未達成分野での補強であったが、自らをプログラムの調整役としたために、プログラムの調整業務に追われ本来の未達成分野の補強が十分実施できなかった。

ここでの問題は、実際のプログラム実施の場では、このような個別専門家の役割は非常に重要であるにも関わらず、システムとして制度化しておらず、派遣された専門家にも調整役としての TOR は無い。今後の、プログラム・アプローチの実現に向けては、今まで制度化されていない上記のプロジェクト間調整役の存在が重要となってくる。

4. 人材育成（教育・職業訓練）

4.1 分野の概況

ホンデュラスの教育は近年大きな改善をみせてきた。識字率は過去 30 年間で 20%以上改善し、小学校就学者人数はおよそ 3 倍になった⁹⁸。初等教育の純就学率⁹⁹は 1990 年の 83.8% から 1999 年には 85.7%¹⁰⁰に推移しており、中米周辺諸国（グアテマラ、ニカラグア、エル・サルヴァドル）と比較しても高い水準である¹⁰¹。しかし、留年・退学などに見られるように**内部効率は低く**、ホンデュラス政府・世銀・他ドナーともに、**教育の質**の問題をあげており、**地域格差の是正**とともに大きな課題となっている。さらに、中等・高等教育・職業訓練についても問題は多く、普及率・効率ともに低い¹⁰²。このように初等教育を中心に一定の成果を上げてきたが、1998 年に中米地域を襲ったハリケーン・ミッチによる被害で、教育分野の開発も大きな影響を受けた。

(1) 教育政策

第二次世界大戦後ホンデュラスは、教育の面において他国に遅れをとってきたという経緯があり¹⁰³、近年は国の発展と国民の生産性の向上をめざし、教育に力を入れてきた。1990 年に就任した、カジェハス政権は国家近代化政策の中で、児童の教育課程への積極参加、教育の質の向上を謳った「教育の近代化プログラム」を導入した¹⁰⁴。同年にタイで開かれた「万人のための教育会議」（EFA, Education for All）においても、ホンデュラスは就学前教育の充実、初等教育の普遍化、識字率の改善、職業教育の充実を目標として公表している。

次期レイナ政権は、中米の英雄フランシスコ・モラサン（Francisco Morazan）から名をとった Escuela Morazanica（エスクエラ・モラサニカ（スペイン語）、英訳するとモラサン・スクール）をスローガンに教育改革に着手した。この改革の主な目標は、初等教育の内部効率の改善、教員・教科書・教材の充実、就学前教育の就園率の向上、地域格差の是正、

⁹⁸ The World Bank, “Memorandum of the president of the International Development association and the international finance corporation to the Executive directors on a Country assistance strategy of the world Bank Group for the Republic of Honduras, January 27, 2000”, 2000

⁹⁹ 租就学率が、ある教育段階にどれだけの生徒が就学しているかを表すのに対し、純就学率は、ある教育段階にそれに修学すべき年齢の生徒がどれだけ就学しているかを表す。租就学率の場合、留年した生徒や遅く入学した生徒なども含まれるが、純就学率には含まれない。

¹⁰⁰ Secretaria de Educación（教育省）”Educación en Cifras Década 1990’1999”, 2000

¹⁰¹ United Nations Children’s Fund (UNICEF), “The State of the World Children 2001”

(<http://www.unicef.org/sowc01/>) では、上記周辺国の中では最も初等教育の純就学率が高かった。

¹⁰² “Estrategía para reducción de la Pobreza” (PRSP), p39

¹⁰³ International Monetary Fund (IMF), “Honduras: Selected Issues 1998 ” (<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=2827.0>) によると、他国に比べ投資・経済政策・効率性などが良好であるにもかかわらず、ホンデュラスの経済成長が停滞しているのは、労働力、人的資源の質が低いことが一因であるとし、教育関連の指標、識字率が低いことに言及している。

¹⁰⁴ JICA、「特定テーマ評価ホンデュラス教育分野」1996 年 6 月, p23-24

教育省の組織機能改善などである¹⁰⁵。1998 年からのフローレス政権も前政権と同様に教育重視の政策路線をとった。しかし、1998 年に発生したハリケーン・ミッチにより教育分野は大きな影響を受けた¹⁰⁶。ハリケーン・ミッチ後にストックホルムで行われた CG 会合に提出された「国家再建変革計画」(Plan Maestro de la reconstrucción y Transformación Nacional Estrategía para impulsar el desarrollo acelerado, equitativo sostenible y participativo)には、教育分野における被害からの早期回復とハリケーン・ミッチを機とした国家教育計画の見直しが盛り込まれた¹⁰⁷。

その後も引き続きホンデュラス政府は教育の改善に力を入れており、2001 年に発表された貧困削減戦略ペーパー (PRSP) のホンデュラスにおける 2015 年までに達成するとして 11 の総合目標 (meta global) のうち 4 つまでが、教育に関するものとなっている¹⁰⁸。2002 年からのマドゥーロ新政権 (Ricardo Maduro) も PRSP に基づいた教育政策をとっている¹⁰⁹。

(2) 教育行政・組織

教育省は世銀の指導を受け、1994 年から地方分権と効率化を目指し、組織改革案の策定に着手した。組織改革以前の教育省には、初等教育局、中等教育局、成人・識字教育局といった教育レベルごとの局が存在したが、改革後にはこうした部署はなくなった。代わりに、カリキュラム・デザイン・教育技術・教員研修・教育評価・モニタリング・成人教育・コミュニティ教育・特殊プログラムなど機能別の組織編成をとっている。なお、ホンデュラスでは 2 つの機関が教育行政を担当しており、就学前教育・初等教育・中等教育は教育省が、高等教育は国家高等教育評議会が監督している¹¹⁰。

(3) 教育制度

ホンデュラスの教育制度は、初等教育から高等教育までの 6-3-3-4 制を採用してきた。このうち、初等教育の 6 年間は義務教育である¹¹¹。現在は、最初の 9 年間を「基礎教育」とする 9-3-4 制に移行しつつある (図 3.4-1 参照)。

¹⁰⁵ 同上

¹⁰⁶ 世銀によれば全国の 17%にあたる 9548 の小学校が損壊し、17 万人以上の児童が通う学校を失った。

¹⁰⁷ Inter-American Development Bank (IDB), "Plan Maestro de la reconstrucción y Transformación Nacional Estrategía para impulsar el desarrollo acelerado, equitativo sostenible y participativo" (www.iadb.org/regions/re2/consultative_group/plans/honduras.htm), 1999

¹⁰⁸ "Estrategía para reducción de la Pobreza" (PRSP), p56 その 4 つの目標とは、1) 5 歳児の就学前教育修了率を現在の倍にする、2) 初等教育 6 年間の修了率を 95%にする、3) 7 年生から 9 年生の修了率を 70%にする、4) 新規労働力の 50%を中等学校修了者にする、である。

¹⁰⁹ 本調査期間中 2002 年 4 月 18 日のホンデュラス教育省とのインタビューによる。

¹¹⁰ The World Bank, "Honduras Country Economic Memorandum/Poverty Assessment", November 1994 p.74

¹¹¹ Ley Orgánica de Educación (ホンデュラス教育組織法) 第 6 条

図3.4-1 ホンデュラスの教育制度

就学前 教育	基礎教育		中等教育 専門課程	高等教育	
	初等教育	中等教育 一般課程		大学	大学院
2年	6年	3年	3年	4年	2年～
			普通教育 教員養成 商業教育 技術教育 職業訓練		
	各種専門校		専門学校		

年齢	5	6	7	12	13	15	16	18	19	22	23～
----	---	---	---	----	----	----	----	----	----	----	-----

出所：Secretaría de Educación (教育省) Currículo Nacional Básico, 2000 年 12 月

上の図はホンデュラスの教育制度、教育年数、標準対象年齢をまとめたものである。なお、初等教育では、一学年は 10 ヶ月間、最低 200 日の授業日数で、2 月 1 日に始業し、11 月 30 日に終業する¹¹²。

教育行政・制度の問題点・課題

ホンデュラスの教育行政にはコスト高・非効率な面がある。世銀の報告では、学校など教育施設の不備不足の背景として、教育部門全体における過大な人件費と教員の給与決定における悪平等（結果としての給与支出の増大）¹¹³が指摘されていた。90 年代の半ばに開始された世銀の「基礎教育プロジェクト（Basic Education Project）」は、主要な活動として「教育省の組織強化」を含んでおり、具体的には、教育省の組織改編と地方への権限委譲、不要なポストの廃止、給与体系の合理化などが取組まれた。

¹¹² Reglamento General de Educación Primaria（初等教育施行総則）第 110 条

¹¹³ The World Bank, "Honduras Country Economic Memorandum/Poverty Assessment", November 1994 p.76-77

(4) 教育課程・分野別の状況

1) 就学前教育

教育省初等教育局の管轄下に置かれている就学前教育は、4 歳から 6 歳の児童を対象としており、義務教育ではない。就学率を上げるためにフォーマルな教育施設だけでなく、Centros de Educación Pre-escolar No Formal (CEPENF) と Centros Comunitarios de Iniciación Escolar (CCIE) の 2 種類のノンフォーマル教育施設が設立されている。これらの施設では、ボランティア教員が、いずれも公的な就学前教育施設がカバーできない農村部や都市の低所得地域を中心に活動しており、社会投資基金や各種 NGO の融資などで施設や資材などを整備している¹¹⁴。

就学前教育の問題と課題

ホンデュラスでは、初等教育の落第・留年・退学が小学校 1 年生時に集中して高いという現象がある。原因の一つとして挙げられているのが**就学前教育の普及率の悪さ**である。就学前教育を受けなかった児童たちが初等教育への準備が不十分のまま入学し、授業についていけず留年、退学してしまう原因となっていると考えられる。1990 年の段階での就園率は全体の 17.1%で、1999 年には 38.9%にまで改善したものの、他の中米諸国と比較しても低い水準にある¹¹⁵。同国の都市部、農村部の人口割合が 53 対 47 となっている¹¹⁶のに対し 75%の就学前教育施設が都市部に集中している¹¹⁷ことから、地域格差の問題もうかがえる。

就園率の低迷とともに就学前教育の大きな問題点のひとつとして挙げられるのが、**教員の幼児教育の知識不足と専門教員数の不足**である。就学前教育に従事する教員のほとんどが小学校教員免許保持者ではあるが、およそ 90%は幼児教育のための訓練を受けたことがない教員であると政府は推測している¹¹⁸。就学前の子供たち特有の心理的、知的、身体的発達に適したカリキュラム・教材・指導法を習得した教員の養成と、資格制度の整備が必要であろう¹¹⁹。

¹¹⁴ JICA ホンデュラス事務所、「ホンデュラス教育現状に関する報告書」、1995 年

¹¹⁵ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), “La EPT Evaluación 2000: Informes de Países” (<http://www2.unesco.org/wef/countryreports/honduras/contents.html>) によると、中米周辺国で EFA(Education For All)アセスメントレポートを提出したグアテマラ、エル・サルヴァドル、ホンデュラスの中で、1998 年時点の就学前教育の就学率はホンデュラスのものが最も低い。(グアテマラ 37.4%、エル・サルヴァドル 49.5% (ただし 1999 年のもの)、ホンデュラス 31.60%)

¹¹⁶ United Nations Statistics Division, “Indicators on Human Settlements” (<http://www.un.org/Depts/unsd/social/hum-set.htm>), 2000

¹¹⁷ The World Bank, “Memorandum of the president of the International Development association and the international finance corporation to the Executive directors on a Country assistance strategy of the world Bank Group for the Republic of Honduras, January 27, 2000”, 2000, p5

¹¹⁸ UNESCO, “La EPT Evaluación 2000: Informes de Países”, 2000

¹¹⁹ 現在実施されている就学前教育の内容(カリキュラム)は十分ではないとの在ホンデュラス専門家の指摘もある。

2) 初等教育

前述のように、ホンデュラス政府は初等教育の全国民への普及に力を入れてきた。ホンデュラスの総就学率は1980年代から90%を超えている。1990年より、ホンデュラス社会投資基金（FHIS）の融資で学校が不足していた地域に新たに小学校が建設され、小学校施設に改善がみられた¹²⁰。しかし、1998年のハリケーン・ミッチによる被害は大きく、全国の17%にあたる9548の小学校が損壊し、17万人以上の児童が行く学校を失った¹²¹。ハリケーン・ミッチが教育セクターに与えた被害はおよそ2810万USドルと推定されており、復元するには約3120万USドルが必要であると世銀は算出した¹²²。

教員と教室数の不足を補う手段として、全国のおよそ3分の2の小学校が生徒を午前と午後に分けて登校させる**二部制を採用**している¹²³。下の表はユネスコによるホンデュラスを含む中米4カ国と中米カリブ全体の就学率と内部効率の指標である。

表 3.4-1 中南米諸国就学率・内部効率の比較

初等教育	ホンデュラス	グアテマラ	エルサルヴァドル	ニカラグア	中米・カリブ平均
総就学率 男	96%	100%	94%	101%	104%
女	98%	89%	94%	104%	104%
純就学率 男	85%	81%	78%	76%	92%
女	86%	75%	78%	79%	92%
入学児童 第5学年進級率	58%	51%	77%	51%	76%

UNICEF : The State of the World Children 2001

初等教育の問題と課題

内部効率

初等教育の大きな問題点のひとつは、**内部効率の低さ**である。内部効率を低くしている原因の一つに、特に算数とスペイン語においての進級試験の落第が挙げられている¹²⁴。ホンデュラスの総就学率が高い一因は、留年した生徒が再び同じ学年に入って学習するためと思われる。就学前教育の項でも言及したように、小学校へ通うために必要な知能、身体の発育が遅れているために、小学校の授業・学校生活についていくことができない児童が多く存在する。小学校のカリキュラムでも、授業時間数では1年生と6年生の時間数に大差

¹²⁰ JICA、「特定テーマ評価ホンデュラス教育分野」1996年6月, p34

¹²¹ The world bank, operational report, “Honduras-Community Based Education Project”, (<http://www4.worldbank.org/sprojects/Project.asp?pid=P007397>), 2000

¹²² ibid.

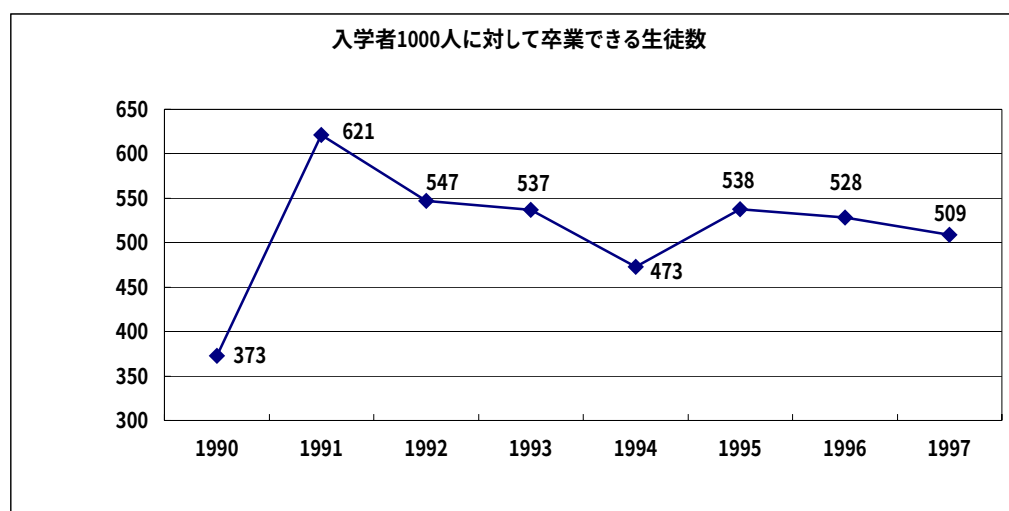
¹²³ JICA、ホンデュラス共和国「初等教育強化」プロジェクト形成調査報告書、2001年5月

¹²⁴ 同上

がなく¹²⁵、体力・集中力ともに未発達の 1 年生にとっては負担の多いカリキュラム編成と言える。ちなみに、1997 年時点で一人の生徒が小学校卒業に要する平均年数は 9.4 年、入学者 1000 人に対して卒業できる生徒数は約半分の 509 人だった¹²⁶（次図 3.4-2 参照）。

これらの問題の一因として**教育の質の低さ**が挙げられる。教員の不十分な指導技術、教科書や教材の不足、教育管理運営の欠如、教員の欠勤による不十分な指導時間¹²⁷、評価監督体制の弱さ、保護者および地域の参加度の低さなどが大きな問題となっている¹²⁸。最近、ユネスコと OREALC（Oficina Regional de Educacion para America Latina y el Caribe）が中南米の 11 カ国に対して行った中南米教育の評価でも、質の面でホンデュラスが最下位に位置付けられている¹²⁹。

図 3.4-2 入学者 1000 人に対して卒業できる生徒数



出所：La Educación en Cifras, 教育省, 2000 年 1 月

地域格差

もう一つの問題として無視することができないのが**地域格差**である。図 3.4-3 は、留年率と農村部に居住する小学生の比率を見たものだが、概して**農村部居住率の高い県ほど留年率も高くなる傾向**があるといえる¹³⁰。この理由として、現金収入、保護者の教育に対する意識、教員の質、通学時間、通学路などの家庭・学習環境の面で、農村部には不利な条件が重なっているものと考えられる。

¹²⁵ Reglamento General de Educación Primaria（初等教育施行総則）第 117 条によると、小学校 1 年生の週間標準カリキュラム時間数は 30 時間、6 年生のそれは 31 時間であった。

¹²⁶ Secretaria de Educación, "Educación en Cifras Decada de 1990 al 1999", 2000

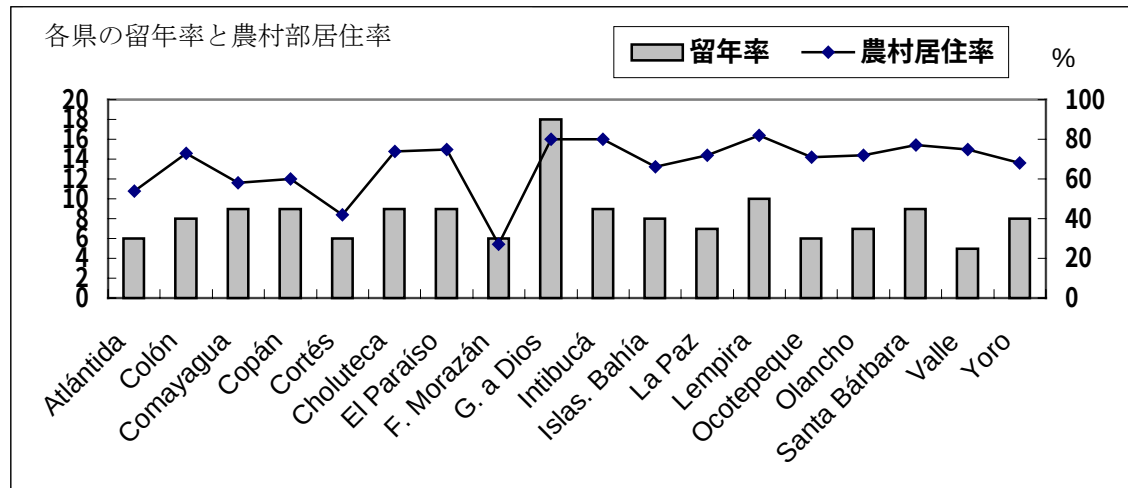
¹²⁷ 本調査期間中の日本人専門家への聞き取りによる、2002 年 4 月

¹²⁸ The World Bank, "Honduras Country Assistance Strategy", 2000

¹²⁹ The world bank, Operational Report, "Honduras-Community Based Education Project", 2000

¹³⁰ JICA、ホンデュラス共和国「初等教育強化」プロジェクト形成調査報告書、2001 年 5 月

図 3.4-3 各県の小学生の留年率と農村部居住率



出所：Secretaría de Educación, “Censo Escolar 2000 sobre Maestros, Matricula e Infraestructura para los Niveles Preescolar, Primaria y Secundaria, 2000

3) 中等・高等教育

ホンデュラスは初等教育の就学率向上、就学前教育の充実に力を入れてきた。中等教育は、普通教育、職業教育、教員養成教育の大きく3つに分けることができる。1997年の資料では、中学校の生徒の85%が普通教育を受けており、残りの15%が職業教育を受けている¹³¹。中学校における職業教育は、工業高校の中等科での基礎技術教育である。教育省の資料によると、中学校卒業者の約半数が高校へ進学する¹³²。高校の種類での生徒数の内訳は、普通教育13%、教員養成教育9%、職業教育が78%である¹³³。

中等・高等教育におけるホンデュラスの問題点・課題

前述のように、ホンデュラスは初等教育の普及と充実に重点課題として開発を行ってきたために、中等教育以上の教育レベルの開発に遅れがみられる。就学率も著しく低く、政府も中等・高等・職業教育の質の低さが国家経済、生産活動における競争力・生産性の低さの一因であると言及している¹³⁴。ちなみに中等教育就学率は男子29%、女子37%

¹³¹ JICA、「ホンデュラス職業訓練プロジェクト形成調査報告書」、2000年

¹³² Secretaría de Educación

¹³³ ibid.

¹³⁴ The World Bank, “Memorandum of the president of the International Development association and the international finance corporation to the Executive directors on a Country assistance strategy of the world Bank Group for the Republic of Honduras, January 27, 2000”, 2000, p7

で中米平均の男子 49%、女子 53%に大きく遅れをとっている¹³⁵。高等教育の就学率は、男子 11%、女子 9%となっており¹³⁶、これも周辺国 3 カ国と比べて低い値¹³⁷である。

ただし、予算配分においては、「1980 年代から 1990 年初頭の高等教育に対する偏った予算の配分が問題である¹³⁸」との世銀の報告があり、国の一握りの生徒しか高等教育を受けることができないにもかかわらず、予算配分が多いことが述べられている。世銀の試算によると、ホンデュラスの生徒人口の 80%を占める小学生の教育がホンデュラス予算の 0.5%未満でまかなわれているのに対し、わずか 3%の高等教育を受ける学生が公的予算の 18%を受けいる¹³⁹。この予算配分の偏りは、教育の機会均等・貧困削減などの取組みに相反するものだとし世銀は指摘している¹⁴⁰。

4) 職業教育・訓練

職業教育には大きく 2 つの範疇があり、1 つは公の教育として高等学校レベルで教授される職業教育、もう 1 つは、教育省の学校教育に属さない職業訓練である。

公の中等教育の一環として行われる職業教育は、理論面が中心であり、修了者に大学進学への道が開けている点が職業訓練と異なっている。高等学校へ行く生徒の 78%が職業教育を受けている。職業教育の中では、商業・経営分野を学ぶ生徒が多く、ついでコンピュータ・速記・語学秘書といった事務職関係・工業・農業の順になっている¹⁴²。

職業訓練は、民間・NGO・財団・教会などで運営されており、学校教育を受けていない人を対象にしている。このうち、正規の法律に基づいて職業訓練を行っているのは、職業訓練庁 (INFOP) のみである。同庁は 1972 年 12 月、労働社会保障省を通じた ILO の助言により、労働者と民間企業がイニシアティブを取って制定された職業訓練庁法に基づいて設立された機関で国の職業訓練全体を統括する役目を担うが、職業訓練の実施機関としても機能している¹⁴³。

職業教育・訓練の問題点・課題

職業教育・訓練の課題は、初等教育への優先的開発計画のため、予算的な配慮が弱くならざるを得ない点である。質や効率の問題など、改善すべき点は多く存在するであろう。

¹³⁵ UNICEF, The State of the World Children 2001

¹³⁶ United Nations Development Programme (UNDP), Human Development Report 2001(<http://www.undp.org/hdr2001/>)

¹³⁷ UNESCO World Education Report において、周辺国 3 国と比較したところ、ホンデュラスの高等教育就学率は男女合計 10.0%でグアテマラ (7.8%) についで低い。(エル・サルヴァドル 17.7%、ニカラグア 31.5%)

¹³⁸ The World Bank, "Honduras Country Economic Memorandum/Poverty Assessment", November 1994 p.78

¹³⁹ The World Bank, "Honduras Country Economic Memorandum/Poverty Assessment", November 1994 p.78

¹⁴⁰ 一方では、世銀を含むエコノミストの間には、特に中南米地域に関し、「経済成長を加速化するためには、高等教育の充実により国際競争力のある高度な人材育成が不可欠である」との見方もある。

¹⁴² Secretaria de Educación

¹⁴³ JICA、「ホンデュラス職業訓練プロジェクト形成調査報告書」, 2000 年

う。

5) 識字教育・成人教育

ホンデュラス政府は、国民の識字率の向上にも力を注いできた。1990年にタイで開催された「万民のための教育会議」でも、成人教育、特に識字率の改善を目標の一つとして公表している。改善の手段としては、就学前教育・初等教育を通じた10歳までの児童の識字率の改善とNGOなどの活動・職業訓練などを通しての15歳以上人口における識字率の改善である¹⁴⁴。

識字教育・成人教育の問題点

初等教育の普及の改善や、充実などを通して、識字率にも一定の改善が見られるが、**地域格差、民族格差**が認められる。さらに、就学年齢を超えた成人年齢以上の人口においては**男女間の格差**も存在する。世銀はホンデュラスの先住民族・黒人・女性の間で非識字率が高いことを指摘しており、報告書によると就学年齢人口の約7%がスペイン語を第一言語としない家庭で育った子供達で¹⁴⁵、そのうちの3分の2は就学前教育も初等教育も受けていない状態である¹⁴⁶。

4.2 1990年代の開発課題とその達成状況

本節では、上述のセクター概況に基づき、「ホンデュラスの人材育成分野」に関する開発課題と1990年代を通じたその達成状況を、項末の図3.4-4に示す開発課題体系図に沿って整理する。開発課題体系図には、最上位の課題である「社会を担う人材が十分に育成される」の実現に向けて「地域格差の是正」・「初等教育の充実」・「その他のレベルの教育の充実」・「教育行政の効率性の向上」の4つの主要課題がある。さらに、主要課題を達成するために必要な多くの個別課題が示されているが、ここではその中でも重要と考えられる課題について取り上げる。なお、各課題には指標を設定し可能な範囲でデータを収集した。

90年の0.472から99年には0.634と改善している（注：HDIはGDPや平均寿命などの最上位の課題である「社会を担う人材が十分に育成される」の達成度については、UNDPの人間開発指数、成人識字率、就学率で見ることにした。ホンデュラスの人間開発指数（HDI）は1990年の0.472から99年には0.634と改善している（注：HDIはGDPや平均寿命などの要素を含み人材育成に関連する指標だけで算出された指数でないため、必ずしも最適格

¹⁴⁴ UNESCO, “La EPT Evaluación 2000: Informes de Países”, 2000

¹⁴⁵ National Population Census, INCE 1988 (National Institute for Census and Statistics)

¹⁴⁶ The World Bank, “Memorandum of the president of the International Development association and the international finance corporation to the Executive directors on a Country assistance strategy of the world Bank Group for the Republic of Honduras, January 27, 2000”, 2000, p5

といえない)。成人識字率も 1990 年の 73.7%から 99 年に 80.7%と伸びており、この課題において一定の改善がみられるといえる。

(主要課題 1) 都市・農村の地域格差が是正される。

これは、教育の分野だけでなくさまざまな分野で取り上げられている課題である。

達成状況：都市部と農村部の識字率を比較すると、1990 年の都市部の識字率は男性 88.6%、女性 85.3%に対し、農村部では男性 64.9%、女性 61.2%である。1999 年のそれは都市部の男性 91%、女性 82.2%に対し農村部では男性 73.2%、女性 72.4%となっている¹⁴⁷。10 年間で都市部の識字率はそれほど伸びていないのに対し農村部の識字率の伸びは約 10%となっており、都市農村間の格差は確実に狭まっている。

(課題) 農村地域の教育機会(施設)の増加：前述のようにハリケーン・ミッチ前までは校舎数が順調に増加していた様子がうかがえるが、ハリケーン・ミッチ後の資料は入手できておらず、さらに地域格差がうかがえるようなデータについては不明である¹⁴⁸。

(課題) 農村地域住民が子供に教育を受けさせやすくなる環境の整備：この課題は教育分野だけでなく、経済的、社会的要素が大きく影響するため全体像の把握が難しい。世帯の収入、託児所などの整備、家族の学校・教育への理解、保健衛生的問題など、さまざまな項目が絡む包括的な課題である。

(主要課題 2) 初等教育が充実する。

ホンデュラスは、就学率については 90 年代の初頭から既に高い水準にあったが、主要な問題は留年・途中退学に起因する内部効率の低さであり、これを改善する必要があった。

達成状況：上述の通り就学率に関しては 1990 年代の初頭から既に高い水準にあり、さらに 1990 年代を通じ一定の改善を見せている。内部効率に関しては、ひとつの指標である就学年数は 1990 年の 12.1 年から 1997 年に 9.4 年¹⁴⁹へと改善しており一定の評価ができる。ただし、未だに 1000 人の入学者のうち 509 名しか卒業していない¹⁵⁰ (1999 年) という状況であり、十分といえる状態ではない。純就学率についても 1990 年の 83.3%から 1999 年の 85.7¹⁵¹%と、改善のスピードが鈍化しているように見うけられる。

¹⁴⁷ UNDP, “Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras 2000”, 2000

¹⁴⁸ 「現在はインフラよりも非効率な学校行政の問題が指摘されることが多い。近距離での複数の複式学級存在の容認等の問題が取り上げられてきており、学校行政マネジメントの問題が浮き彫りとなっている。」との専門家の指摘もある。

¹⁴⁹ Secretaria de Educación, “Educación en Cifras Decada de 1990 al 1999”, 2000

¹⁵⁰ Secretaria de Educación, “Educación en Cifras Decada de 1990 al 1999”, 2000

¹⁵¹ UNESCO, “La EPT Evaluación 2000: Informes de Países”, 2000

- (課題) **就学前教育が充実する。**：就学前教育における就学率（就園率）は、1990 年の 18.6%から 1999 年には 38.9%¹⁵²へと倍以上の増加を見せた。しかし、農村部における就学前教育就学数は少なく、地域間格差・異なる所得層の間の格差もみられる。
- (課題) **初等教育の機会が増加する。**：この課題では、教育機会の指標として校舎数・新規教員数を設定した。1998 年以前までは、校舎の数もある程度順調に増加していたようであるが（1990 年の 7319 校舎から 1998 年の 1 万 1389 校舎¹⁵³）、1998 年のハリケーン・ミッチの影響により、前節の記述のとおり、全国の 17%にあたる 9548 の小学校が損壊し、17 万人以上の児童が行く学校を失ったとされている¹⁵⁴。ハリケーン・ミッチ後は多くのドナーが学校修復・再建設に投入をしているが、その後の指標は入手できていない¹⁵⁵。
- (課題) **授業日数が増える。**：明確に統計などでは確認できていないが、依然として教員のストライキや欠勤により規定の授業日数を確保できていないようである。
- (課題) **教員の質が高まる。**：現職教員への研修や複数学年学校(multi-grade schools)での効果的な指導法などの指導を受けた教員の総数が、定かではなく、全体としてどれだけ改善したかどうかの明確な判断はできない。ただし、一例として、JICA の算数プロジェクトへの青年海外協力隊グループ派遣（指導員）の投入により、1990 年代に延べ 1 万 4000 人超の教員が算数指導法の指導を受けた¹⁵⁶。USAID の「初等教育効率化プロジェクト」では、10 年間（1986－95 年）の活動の成果として 12 万 6000 人の教員が研修を受けたとのことである¹⁵⁷。
- (課題) **教科書・教材が改善される。**：ここでは教科書・教材の内容の改善（質）と普及（量）の改善の両方を課題としている。これらについては 1990 年代の改善度合を測定できる包括的な指標がなく判断が難しいが、個々のドナーは積極的に支援してきた課題である。
- (課題) **カリキュラムが地域や生徒のニーズにより良く合致する。**：カリキュラム改善に関して入手できる客観的な指標、データはないが、一部のドナーが農村教育の分野などで支援してきた。

¹⁵² Secretaria de Educación, “Plan de Acción Nacional de Desarrollo Humano Infancia y Juventud: Segundo Informe de seguimiento y Evaluación 1995-2000”, 2000

¹⁵³ Secretaria de Educación, “Evaluación del plan Nacional de Educación para todos”, 1999

¹⁵⁴ The World Bank, Operational Report, “Honduras-Community Based Education Project”, 2000

¹⁵⁵ 現在充足したとの見方が主流との専門家の指摘がある。

¹⁵⁶ 算数プロジェクト評価及び計画委員会、算数プロジェクト評価報告書、1996 年 12 月

¹⁵⁷ JICA、「1995 年度特定テーマ評価ホンデュラス教育分野」p.106

(主要課題 3) **その他のレベルの教育が充実する。**: ホンデュラスでは初等教育により力を入れて来ており優先度の低い課題であったと思われるが、この中では、中等教育の充実が比較的重要であったと思われる。

達成状況: 以下の 3 つの課題から構成される。

(課題) **中等教育が充実する。**: ホンデュラスでは義務教育であった初等教育 6 年から中学校レベルの 3 年を加えた 9 年を基礎教育とする動きがあり¹⁵⁸、この動きによる中等教育の区分の変化により、この課題に関する確実な統計資料が少ないようである。

(課題) **職業訓練が充実する。**: 資料、統計は入手できなかった。一部のドナーは、職業訓練を支援している。

(課題) **識字教育・成人教育が充実する。**: この課題については特に NGO などが活発に活動している。Honduras Evaluación del plan Nacional de Educación para Todos によると、1990 年までに約 180 万人が識字教育をうけ、その後 1997 年には累積で 270 万人¹⁵⁹に達している。これによると、8 年間で約 90 万人が何らかの識字教育を受けたことになる。

(主要課題 4) **教育行政の効率性が高まる。**

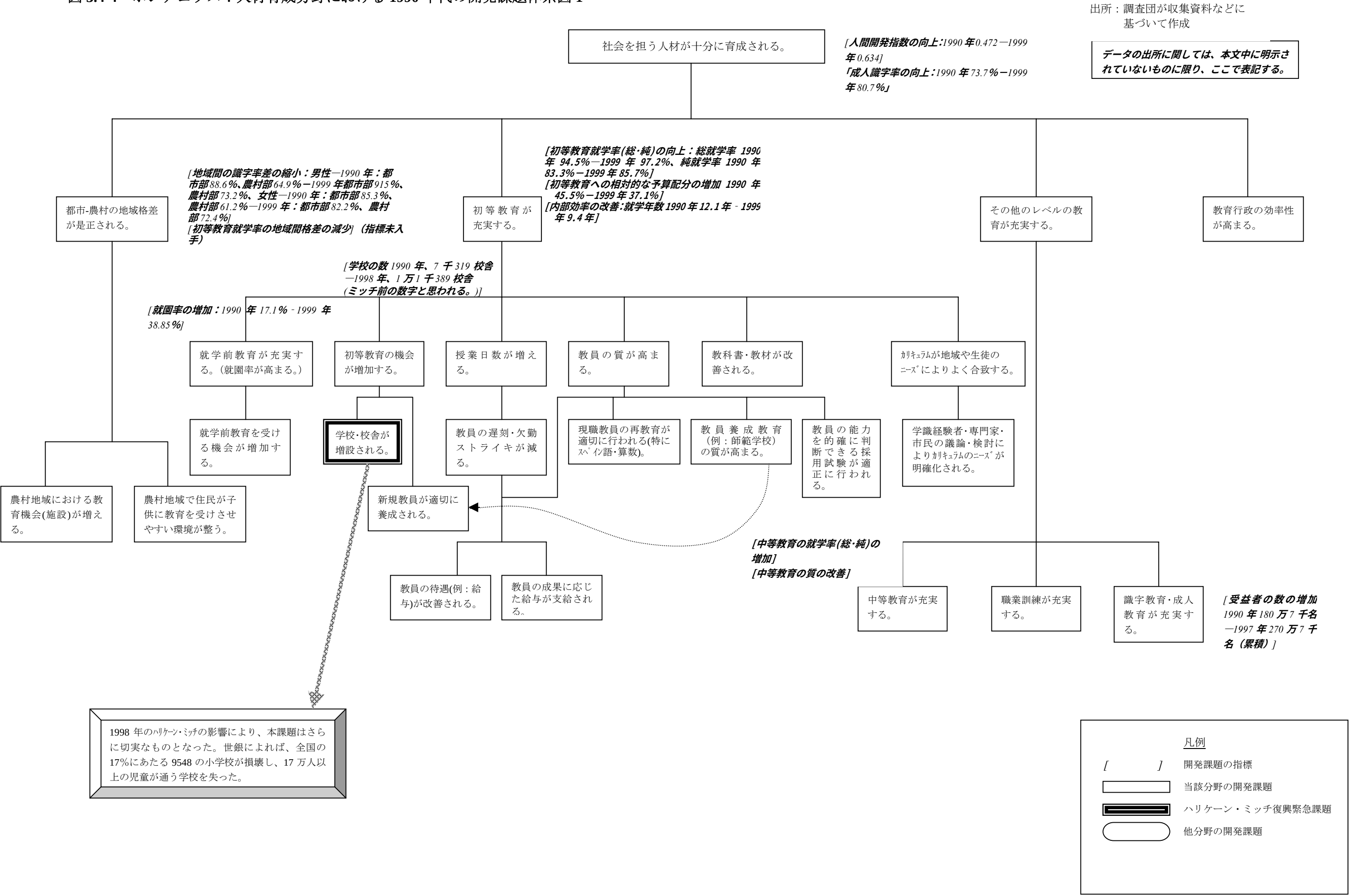
この課題の背景は、教育施設や教育活動以外に多くの教育予算が使われてしまい、教育の質の向上に必要な学校建設やカリキュラムや教材の改善・開発・教育法改善などに十分資金が使われていないことである。教育の現場以外の行政や管理部分を簡素化、効率化することで、教育予算からより多くの教育施設費・教育活動費用を捻出できるようになるのがねらいである。

達成状況: この課題については、状況が改善したかどうかを判断する客観的な情報や指標が入手できなかった。

¹⁵⁸ 2002 年 4 月 本調査期間中の教育省への聞き取りによる。

¹⁵⁹ Secretaria de Educación, “Honduras Evaluación del plan Nacional de Educación para Todos”, 1999

図 3.4-4 ホンデュラス：人材育成分野における 1990 年代の開発課題体系図 1



4.3 JICA 事業の妥当性評価

(1) これまでの重点開発課題と JICA 事業の適合性

図 3.4-5 は、図 3.4-4 の開発課題の体系図に JICA と他ドナーの個々の開発課題に関する支援状況を加えたものである。以下は、1990 年代の JICA の人材育成分野における案件の一覧である。

【国立教育実践研究所関連案件】

1) 無償資金協力：国立教育実践研究所建設計画（1988/4-1989/3）

支援内容：教員の質の向上を目指した研修機関の設立

2) 研究協力：初等中等教師教育研究開発（1994/6-1997/5）

支援内容：研究所所員の専門的研究・開発能力の向上を目指した
研究協力

3) 個別派遣専門家

長期 2 名－教育研究計画（1991/8-1992/12）

支援内容：教育行政・教育現場の把握および教材開発指導
教育工学（1997/6-1998/11）

支援内容：パソコン室環境整備、パソコン室担当者育成、
国立教育実践研究所員研修

短期 6 名－教育研究（2 名）（1992/8-1992/9）

支援内容：教育研究所の活動を活性化および他の技術援助機関との
協力可能の検討

教師教育（2 名）（1995/7-1995/8）

支援内容：評価、理科教育、コンピュータなどに関するセミナー開催
理数科教育（2 名）（1995/7-1995/8）

支援内容：評価、理科教育、コンピュータなどに関するセミナー開催

（以上は全て同じ機関に対する協力である）

4) 青年海外協力隊（グループ派遣）：算数プロジェクト

（1991 年からの 6 年間でシニア隊員 1 名を含む 35 名が派遣された）

支援内容：指導法、教材開発を通じた初等算数科の教員の質の向上

上記の案件一覧からも分かるように、JICA 事業は教師教育を中心に行われてきた。教師は教育の質を左右する重要な存在であるため、ホンデュラスが重視している「教育の質の向上」に、JICA 事業が適合していると思われる。図 3.4-4 の開発課題体系図で見ても、JICA 事業がホンデュラスの人材育成分野の重要開発課題に寄与していることがうかがえる。ただし、教育へのアクセス、教員の待遇、環境や制度の改善などの面には JICA 事業は触れておらず、同時にこれらの環境が整ってはじめて教員研修の効果が十分に発揮できるといえる。結論としては、JICA 事業は、開発課題体系図にも示されているように重要な開発課題の実現を目指すものであり、妥当性は十分ある。

(2) 他ドナーとの協調・調整

ホンデュラスの人材育成分野については、数多くのドナーが援助を行っている。JICA 「1995 年度特定テーマ評価ホンデュラス教育分野」調査と本調査で明らかになっただけでも計 11 機関が 21 件のプロジェクト・プログラムを 1990 年代に実施している。

このうち主要ドナーによる投入金額の比較的多い案件は、以下のとおりである。

表 3.4-2 人材育成分野におけるドナーの主要な支援実績

機関名	プロジェクト名	概要	予算	実施期間
USAID	基礎教育・技術研修プロジェクト	基礎教育を終了できなかった成人に対する基礎教育・技術研修	\$ 1,570,000.	1995 年 12 月～2004 年 12 月
USAID	初等教育効率化プロジェクト	教科書開発・教員研修等を通じた初等教育の効率の改善	融資：\$3,534,000. 無償：\$18,734,000.	1986 年 1 月～1995 年
GTZ	レンピーラ県・インティブカ県基礎教育プロジェクト	レンピーラ県・インティブカ県の基礎教育の改善	\$350,000.	1994 年～1997 年 (第 1 フェーズ)
FAO・ベネルクス 3 国	レンピーラ県南部農村開発プロジェクト	1. 成人に対する工芸・栄養・保健等に関する研修 2. 6 つのパイロット小学校に対する生活に根ざしたカリキュラムの改良等	\$2,000,000.	1994 年
世銀	農村初等教育行政プロジェクト	教育省の教育行政・計画策定等に対する技術援助	融資：\$4,400,000. 無償：\$1,396,943.	1988 年 1 月～1995 年 6 月

世銀	基礎教育プロジェクト	教育の質の向上、教育行政の改善にかかる技術、資金協力	融資：\$50,000,000. (KFW の無償含む)	1995 年より 5 年間
カリブ海投資銀行	職業訓練学校生産性向上プロジェクト	自習教材を用いた職業訓練校生徒の生産性向上	融資：\$2,500,000.	1995 年 6 月～1996 年 12 月

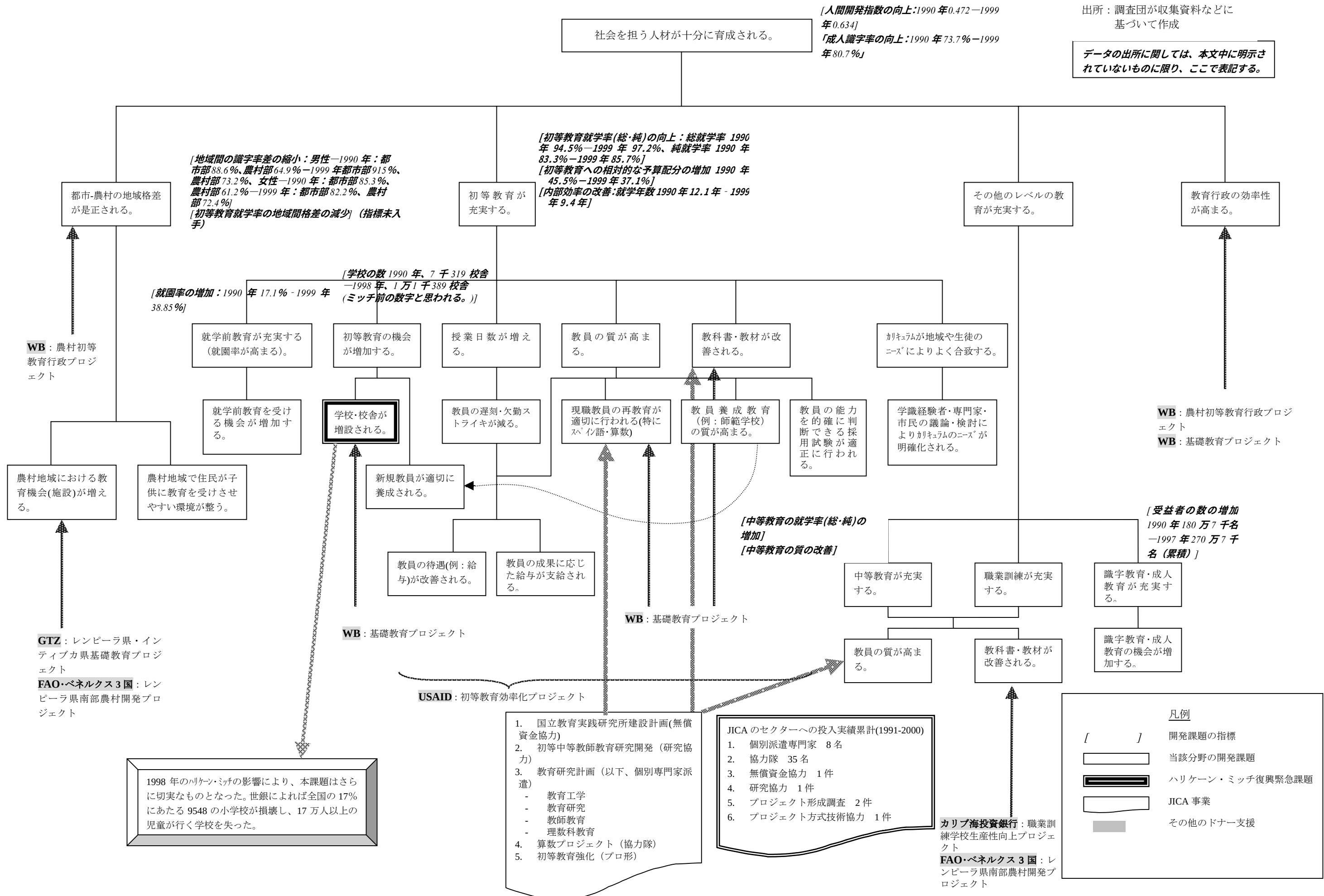
出所：JICA、「1995 年度特定テーマ評価ホンデュラス教育分野」p.105, p.118 よりまとめた（元資料：教育省、Sintesis de Los Proyectos Educativos）

以上から分かるように、ホンデュラスでは主要ドナーの援助対象はかなり初等教育に集中しており、初等教育の重要性に関する認識が一致していることを示している。その具体的な内容も、「教材（教科書・教師用指導書・練習帳等）開発」や「現職教職員研修」などが多く、JICA のプロジェクトとも類似性がある。上述の JICA 「1995 年度特定テーマ評価ホンデュラス教育分野」調査で精査されたケースでより具体的な実績を見てみる¹⁶⁰と、例えば、USAID の「**初等教育効率化プロジェクト**」では、10 年間の活動の成果として、1700 万冊にのぼる教材が作成され、2 万 6000 人の教員が研修されたとのことである。しかし、JICA の聞き取り調査では、「教科書の質について現場からは批判がある、日本の算数プロジェクトの「**タイル方式**」を導入した算数練習帳に誤りが多い。」等の問題点も、指摘されている。GTZ の「**レンピーラ県・インティブカ県基礎教育プロジェクト**」では、上述の教材作成や教員研修以外に「教育活動への地域社会の参加促進」・「校長に対する学校経営のための助言」・「学校施設の整備」などに取組んだ。しかし、サイトが山深い場所にあるため学校へのアクセスやコミュニケーションが悪く、プロジェクトへの教師の参加もなかなか困難であったという。

なお、日本の援助では特に他ドナーとの連携はなかったようだが、例えば、算数科目の教材作成については、より連携があってもよかったと思われる。日本側の関係者によると、他ドナー間についても協調の機運はあったものの具体的なドナー同士の棲み分けや提携・補完などはあまりみられなかったようである。この背景としては、ホンデュラス政府の側で重点分野などを十分に絞り込むことができなかったことや各ドナーのプロジェクト・サイクルや実施手順が異なり、実際に協調することが容易でないことがあると思われる。上述のとおり、全体的にドナーの支援は、「教材（教科書・教師用指導書・練習帳等）開発」や「現職教職員研修」に多く見られるが、教育の内部効率を高めるためには、小学生が進級できない原因に関連したほかの課題にも取り組む必要がある。

¹⁶⁰ JICA 「1995 年度特定テーマ評価ホンデュラス教育分野」p.106-108

図 3.4-5 ホンデュラス：人材育成分野における 1990 年代の開発課題体系図 2



(3) JICA 事業の有効性（註：詳細については、別冊資料の個別案件評価結果やプログラム評価結果を参照。）

既述のとおり、JICA の人材育成（教育）分野での支援は大きく 2 つのプログラムによって行われている。ひとつは、INICE（国立教育実践研究所）による教員研修であり、他方は、青年海外協力隊のグループ派遣による教員指導と指導員の養成である。

それぞれの案件を見ると、**INICE（国立教育実践研究所）による教員研修**に関しては、研修を受けた教員への研修効果に対する追跡調査や研修を受けた教員の指導を受けた児童の学力測定などが行われていないために、正確な効果の把握が難しい。ただ、当初想定したカスケード方式¹⁶¹は機能せず、効果は直接研修を受けた教員にとどまったこと、INICE 設立当初最も重要な科目のひとつと考えられた算数・数学の研修があまり行われてこなかったこと、さらに、関係者に対する聞き取りでも本件に対する積極的な評価はほとんど聞かれないことを考慮すると、大きな効果は現れていないのではないかとと思われる。

算数プロジェクトについては、プロジェクト自体の評価ではあるが、協力隊員とその指導を受けたホンデュラス人教員（指導員）から指導を受けた児童 3 万人程度の学力試験の結果が、そうでないケースに比して明らかに高いこと、同プロジェクトが推進していた教授法が教育省から全国の児童に配布された練習問題帳に取り入れられたこと、教育省関係者から本プロジェクトに対する好意的なコメントが聞かれたことなどからして比較的高い効果をもたらしたと思われる。成功の要因としては、「日本人の得意とする算数・数学の分野における協力隊員の派遣であること」、「ある程度まとまった数の隊員が派遣されていること」、「隊員が各地に派遣されているためホンデュラスの教員が継続的に指導を受けることができ、講義やセミナー受講だけでなく、授業観察のように実用性の高い指導も受けたこと」、「地域の実情に応じてセミナーを開催するなど工夫が凝らされたこと」などがあると思われる。ただし、本プロジェクトも「隊員からホンデュラス人教員への技術移転が十分ではない」、「ホンデュラス人間の技術普及のシステムが確立されていない」といった課題がある。

4.4 これからの開発課題

4.2 でこれまでの開発課題を整理し、その達成状況を見てきた。特に、達成度が非常に高く既に重要な開発課題でなくなったと思われるものはない。人材育成分野において、重要な外部環境動向としては、高い人口成長率による将来教育を必要とする国民の数の増大が予想される。したがって、就学前教育・初等教育の重要性は依然として衰えることはない。

¹⁶¹ 研修を段階的に実施して技術普及を広範に進めようとするアプローチ。

また、初等教育の充実に伴い、初等教育修了者の受け皿となる中等以上の教育についても、今後質を向上させる必要性が高いと考えられる。これらの事柄を勘案すると、基本的には「これまでの重点開発課題」に整理した個々の課題は、みな今後も「これからの重点開発課題」として取組まれるべき課題であると思われる。最近政府により発表された「教育活動計画 2002-2006」(Con Educación un Futuro Seguro, Plan de Acción 2002-2006)でも、これらの課題は、ほとんど重点施策の内容に含まれている。

参考資料：個別案件評価・プログラム評価の概要

以下の表は、本分野における個別案件評価・プログラム評価の対象事業と5段階評価の結果を示す。評価対象事業は5案件でその全案件が「初等教育プログラム」に含まれる。同プログラムの目標（プログラム目標）は「ホンデュラスの小学生・中学生の学力が向上する」ことであった。5案件のうちプロジェクト形成調査を除く4件について個別案件評価が行われた。なお、個別派遣専門家事業と青年海外協力隊事業については、定性的な評価を行い、評点は付けていない。

表 3.4-3 人材育成：5段階評価結果

プログラム名／案件名	妥当性		有効性		効率性		インパクト				自立発展性	
	A1	A2	B1	B2	C1	C2	D1	D2	D3	D4	E1	E2
初等教育プログラム（①～⑤で構成）	5.0	3.0	—	/	—	/	/	—	5.0	—	3.0	3.0
①初等教育強化（プロジェクト形成調査）	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
②国立教育実践研究所建設計画（無償資金協力）	3.0	/	4.0	5.0	4.0	4.0	/	—	5.0	2.0	2.5	/
③初等中等教師教育研究開発（研究協力）	3.0	/	3.0	4.0	3.0	3.0	/	—	5.0	—	2.0	/
④個別派遣専門家	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
*⑤算数プロジェクト（青年海外協力隊グループ派遣）	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

項目名 A1 妥当性（個別案件では妥当性全般、プログラムでは「プログラム目標の妥当性」）

A2 プログラムを構成するプロジェクトの組合せの適切さ（プログラムのみ）

B1 目標達成度

B2 成果のプロジェクト目標への貢献度（個別案件のみ）

C1 投入対プロジェクト目標の効率性

C2 投入対成果の効率性（個別案件のみ）

D1 事業化の程度（開発調査のみ）

D2 プログラム目標／上位目標その他の効果

D3 マイナス効果

D4 実現したインパクトへのプログラム／プロジェクトの貢献

E1 プロジェクト目標レベルの自立発展性

E2 プログラム目標レベルの自立発展性（プログラムのみ）

註 * 定性的な評価を行い、評点は定めなかった。

— 5段階評価が不可である。

以下に、評価5項目による評価結果のまとめと今後に生かすべき教訓を示す。なお、「初等教育プログラム」に関しては別途、プログラム評価を実施しているので以下の5項目評価については概要を示し、詳細は報告書・別冊資料4. P4-77、プログラム評価結果を参照いただきたい。

【総括】

本分野での協力は、重要度の高い課題に合致しており、妥当性は比較的高い。ただ、具体

的なアプローチの巧拙により有効性やインパクトについては事業間で差が生じているが、算数に関してはある程度の規模で教員の指導技術の改善や小学生の学力向上が実現された。それゆえ、費用対効果で見た効率性に関しても同様に事業間で差が見られる。プロジェクト目標（実施機関）レベル・プログラム目標（上位目標）レベルでみた自立発展性は、中程度と思われる。

(1) 妥当性

本プログラムの目標は、人材育成分野における最重要課題の一つと考えられる「初等教育が充実すること」と極めて関係が深い。本プログラムの内容は、この最重要課題につながる下部の課題として示された 2 課題「(初等教育の) 教員の質が高まる」「教科書・教材が改善される」に直接関連しており、マクロ的には妥当性は高い。ただし、個々の案件の目標設定に曖昧さがあったり、プログラム中の案件構成が必ずしも最適な組合せであったかどうかには疑問もあり、ミクロ的には改善の余地があった。

(2) 有効性

本プログラムは、INICE を活用した教員の再教育と協力隊を活用した算数プロジェクトの大きく 2 グループから構成されている。いずれの協力も当初目標が必ずしも明確でなく、研修の評価やモニタリングが十分に行われていない（特に前者）ので、正確な有効性の把握は困難である。

具体的には、前者については、当初予定した研修員の規模にある程度近い数字は出ているものの、研修そのものの質や研修員にとっての研修効果の評価があまり行われておらず質的な評価が実施できない。

後者については、プロジェクト期間中に延べ約 1 万 1000 人の教員が指導を受けたが、当初目標があまり明確ではないため目標の達成度の測定が困難である。ただ、関係者の意見や部分的な情報を総合すると、前者よりも後者の方が有効性が高かったと思われる。

(3) 効率性

本項目の判断に関しては、有効性（当初目標の達成度）の把握が前提となっているため、やはり正確な評価は困難であるが、上述の 2 グループを比較すると、前者（INICE 関連事業群）は無償資金協力から始まっており、後者の協力隊の派遣のみによる協力と比較すると、投入規模には大きな差がある。これに上で述べた所感を合わせて判断すると、協力隊による算数プロジェクトの方が効率性は高かったと思われる。

(4) インパクト

ここでも 2 グループに分けて状況を見る。

第 1 グループ（INICE 関連事業群）に関しては、特に最終受益者である小中学生のレベルで効果測定を試みが全くなされていないので、インパクトの発現度は不明である。ただし、関係者の間ではこのグループについてはあまり肯定的な評価は聞かれなかった。いわゆるカスケード方式があまり機能していないように思われること、そもそも当初重要科目と考えられていた算数科目の指導員がおらず研修もほとんど実施されていないなどから、インパクトは限定的であろうと推測する。

第 2 グループ（算数プロジェクト）については、研修を受けた教員に指導を受けた小学生の学力試験の結果がそうでないグループに比較してより高いこと（ただしプロジェクトの自己評価）、関係者が同プロジェクトを肯定的に評価していることや同プロジェクトの指導方法が国の教材に採用されたことなどからインパクトは大きかったと推定される。研修を受けた教員の数から試算すると約 5 万人程度の小学生が同プロジェクトから裨益したことになる。

(5) 自立発展性

プロジェクト目標レベルで見ると、上記の第 1 グループ（INICE 関連事業群）は、組織・制度、財務・技術からみた自立発展性は中程度からやや低く、第 2 グループ（算数プロジェクト）については、総合的な自立発展性は中程度からやや高い。プログラム目標レベルでの自立発展性は、第 2 グループを中心に考えた場合、中程度と考えられる。

【教訓】

- 1) 上述のとおり、本件は全くアプローチの異なる 2 グループの案件群から構成されているが、**アプローチを比較するとおそらく、算数プロジェクトの方式（①協力隊主体の支援、②受益者の近くでの活動、③研修のみならず授業観察も行なうこと）が優れていると思われる。**INICE の方式（首都に研修員を来させるもの）は、どうしても研修員のアクセス上、受講回数・受講日数に一定の限界があり、研修効果が限られる。研修を受けた教員による普及に関しては、指導の方法やシステムが未確立であり、カスケード方式の普及もあまり期待できない（ただし、算数プロジェクトの方式にも改善されるべき課題はあるので、それについては、報告書・別冊資料の 3. 個別案件評価 P3-166、算数プロジェクトの項を参照）。
- 2) これまでは、人材育成分野ではプログラム・アプローチは取られておらず、今回の評価ではあくまでも事後的に初等教育の案件全体をプログラムとしてとらえている。そ

のため、プログラムを構成する案件間に連携や補完関係が強くなかったのはやむを得ないとも言える。ただし、**今後は、上位目標を同じくする案件間では、より密な連携・補完関係を持たせるような案件設計が望ましい。**具体的には、以下のようなアプローチが考えられる。

- ① 人材育成分野での開発課題体系図で見たように初等教育の充実、特に教育の内部効率の改善のためには、取り組むべき課題が複数ある。その意味では、JICA が算数プロジェクトを通じて実施した教員の研修による指導技術の向上は、そうした課題のひとつにすぎないので、より対象地を狭めた形でより複合的な取り組みを行い、効果を高める（地域での小学生の進級率を高める）ことも必要である。
- ② ①のアプローチが成功した時点で他のドナーとも協力し取り組みの範囲を広げていけば、JICA の予算規模に限定されない形でより着実に裨益範囲を広げることができる。

5. 環境保全分野

5.1 分野の概況

ホンデュラスでは耕作・放牧地拡大のための野焼きが頻繁に行なわれ、森林破壊面積は1年に550km²に達する¹⁶²。森林の過度な利用の原因には、土地の所有権が明確に確立されていないこと、高い人口増加率と貧困層人口がおおいこと、森林保護政策が弱体だったことが上げられる。ホンデュラスは国土の大半が山地であり、急斜面の谷間を形成している。ハリケーン・ミッチは野焼きで抵抗力の弱くなった多くの土地で土砂崩れを起こし、あるいは鉄砲水となって甚大な被害をもたらした。

農薬使用管理能力の不足や鉱山の排水規制の遅れから水汚染も大きな課題となっている。太平洋岸・カリブ海岸ともにマングローブ林の水質汚染・土砂堆積が発生している。ホンデュラス北部沿岸に位置するバイア諸島のサンゴ礁も過度の観光客の訪問により影響が始めている。水質汚染は多くの住民の健康に悪影響を与えるほど進んでいると言われている¹⁶³。

さらに環境衛生は人口集中の大きい大都市で、極めて悪い水準となっている。1990年代の初めにはテグシガルパの24万人分のゴミが回収されなかった。固形廃棄物の最終処分場も1990年代の中ごろに耐用年数が切れることが予想されていた。

(1) 環境政策・環境行政

政府は環境問題が深刻であることは90年代の初めから認識していたものの、対策は遅れがちであり、組織能力の強化が課題であった。1990年7月に国家環境審議会（Comisión Nacional del Medio Ambiente: CONAMA）が設立され、国家の環境政策・法案・規制の原案が作られた。1993年に環境総法が設立され、同時に国家環境審議会は環境省（Secretaría del Ambiente: SEDA）となり、環境総法の施行・監督と環境影響評価を担当する機関となった。環境省は環境総法に基づく行動計画（Plan de Acción de Ambiente y Desarrollo - PAAD）を作成し、国家・市・公共・民間のそれぞれのレベルで取り組むべき課題を提言した。1996年から全国から45の市町村を選択し、環境状況の評価や適正な対策作りの参考情報となることを目的として、「環境の質指標」（índice de calidad ambiental: ICA）が設定されている。

政府は国有林の森林伐採を減少し、森林資源管理も含めて民間活力の導入を試みている。生物多様性保護区を明確にし、市やその他の現地機関を取り込んで、住民への教育を行い、環境意識の高揚に取り組んでいるが、深刻な環境問題解決の糸口を得るまでにはいたっていない。

¹⁶² Corporacion Hondureña de Desarrollo Forestal, “Estadístico Forestal 2000”, 2000, p. 8

¹⁶³ 汎米保健機構、La Salud en las Americas, 1998, pp.354

1990 年代の努力として、環境省と経済財務省は共同で無鉛ガソリン導入に力を入れた。保健省は医療廃棄物処理に関して調査を行った。

ホンデュラスは、生物多様性条約・気候変動枠組条約・京都議定書などの様々な環境分野の国際条約に署名しているが、批准にはまだ行っていない。

環境省は環境に関連する各省庁、例えば、土地利用および森林保全を農牧省（元の天然資源省）と、水質・廃棄物管理などの環境汚染に対する取組みを保健省と、公共事業のインフラストラクチャー整備における環境問題を公共事業省とともに取りまとめて行くことが期待されている。さらに、森林保全・水汚染対策・固形廃棄物管理など直接的な環境保全管理機能の多くは各市レベルで対策が実施されなければならないことが環境総法に規定されている。しかし、環境省と各市の組織能力の強化が課題となっている。

(2) 環境保全の課題の動向

ここでは環境保全上の諸課題に対しての 1990 年代の動向を概観する。国家環境行動計画（PAAD）ではホンデュラスの環境保全上の問題の中で、森林破壊、土壌侵食・土質悪化、水汚染、海岸・海洋資源の消耗、生物多様性の損失が最も重要な課題であることを指摘している。

1) 森林保全

現地調査における政府職員・ドナーへのインタビューで、森林保全がホンデュラスの環境保全上の最重要課題であるとする意見が多かった。材木の切り出しと野焼き、耕地・放牧地としての利用のために、これまでの 30 年でホンデュラスは全森林の 40%を失ったと言われている¹⁶⁴。ホンデュラスでは急傾斜地に広がる森林が国土の大半を占め、それらの多くの土地は森林以外の土地利用は困難である。従って伐採された土地は、残念ながらことに必ずしも貧困農民の所得向上に寄与しているわけではない。

ホンデュラスの森林破壊が急速に進んだ背景には、材木輸出の権利を政府が独占し、かつマーケットに直接介入してきたことが上げられると、世銀などで報告されている。すなわちマーケットが独占されているため、民間ベースの長期を見据えた植林はほとんど行われなかったと言われている。小規模・大規模の民間企業は森林資源による短期の利益回収を専ら行っていた。この傾向は 1992 年に政府が「農業近代化・開発法」（Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola）により、自ら林業に関する生産・市場・輸出の活動を自粛し、森林管理に向けて民間活力導入を規定するまで続いた。

進行する森林破壊は水域の保水力を低下させ、降雨量などの地域水循環にも影響を与

¹⁶⁴ The World Bank, Staff Appraisal Report, “Honduras Environmental Development Report”, 1995, p.3

えている。1990年代には乾季の降雨量が減少する傾向にあり、都市の飲料水や灌漑用水、水力発電能力が不足しがちの状態となった。一方、雨季には大雨が土砂崩れを引き起こす事が多くなり、ハリケーン・ミッチに代表される甚大な被害をもたらされた。

1995年時点での全国の森林面積は5万9896km²であり、面積の多い順に広葉樹林が2万8635km²、針葉樹林が2万5127km²、マングローブ林が543km²と報告されている。一方伐採された面積の累計は1万6522km²に上り、広葉樹林地域が1万3113km²、マングローブ林が2435km²、針葉樹林が974km²と報告されており、特にマングローブ林は壊滅的な状態であることがうかがえる¹⁶⁵。

1990年代には森林保護区として全国で2万6036km²が指定され、野焼き禁止のための監視が行われている。2000年にこの監視のために投資された金額は、森林開発公社（Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal – COHDEFOR）が5万8000ドル、その他のプロジェクトが21万ドルであり、投入されたのべ人数は8000人に上る¹⁶⁶。

政府・民間・ドナーの努力にもかかわらず、野焼きは現在も依然として行われ、むしろ増加傾向にあると思われる。1996から2000年の野焼き件数を表3.5-1に示す。2000年に報告された野焼き件数は1920件、焼失面積は550km²であった¹⁶⁷。その大半が放牧や農地拡大目的の焼畑であると言われている。

表 3.5 - 1 森林野焼き件数の推移（1996年－2000年）

	1996	1997	1998	1999	2000	計
野焼き件数	1145	1850	2260	1418	1920	8593

出所：Corporacion Hondureña de Desarrollo Forestal, “Estadistico Forestal 2000”, 2000

2) 水の汚染

河川の汚染状況調査は特に汚染の度合いが著しいいくつかの地点でのみ行われている。農村における水質検査も体系的には行われていないが、大多数の農村給水システムで大腸菌などによる生物学的な汚染が報告されている。国家上下水道公社（Servicio Nacional de Agua y Alcantarillado – SANAA）の報告では全国の主要な下水システム55カ所のうち、11カ所のみが下水処理施設を有しており、その他の地区では直接河川に排水を流している¹⁶⁸。

水の汚染には他にも様々な原因がある。特にコーヒー・バナナ農地における規制の無い農薬や肥料の使用は、土壌と水の両方の汚染原因となっている。さらに固形廃棄物の処理不足（表3.5-2参照）、産業・医療廃棄物処理の欠如も土壌・水の大きな汚染要因

¹⁶⁵ Corporacion Hondureña de Desarrollo Forestal, “Estadistico Forestal 2000”, 2000, pp1 - 10

¹⁶⁶ 同上、p. 7

¹⁶⁷ 同上、P. 8

¹⁶⁸ PAHO/WHO, “La Salud en Las Américas 1998”, 1998, p. 354

である。固形廃棄物発生量は首都テグシガルパ市で1日あたり約480トン¹⁶⁹と報告されている。同市の未回収固形廃棄物量は一日あたり少なくとも約130トンと推定される。同市の医療廃棄物は1日当たり14トンに達すると報告されている¹⁷⁰。

表 3.5-2 主要都市の固形廃棄物の発生・処理の状況（1998 年）

市町村	1988 年人口 (万人)	固形廃棄物 発生量 (グラム/人/日)	固形廃棄物 収集率 (%)	未回収固形 廃棄物量 (トン/日)
Tegucigalpa	54.0	807	70	130
San Pedro Sula	27.1	500	80	27
El Progreso	5.7	400	50	11
Choluteca	5.2	390	21	16
Tela	2.2	330	30	5
Juticalpa	2.8	290	50	4
Santa Rosa de Copán	2.2	380	30	6
Catacamas	2.5	300	30	5
San Lorenzo	1.9	280	70	2
Santa Barbara	1.0	358	38	3
Danli	2.8	310	72	2
Comayagua	3.5	320	33	8
La Paz	0.8	390	20	2
Olancho	1.1	300	41	2

出所：UNDP, “Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2000”, 2000, p.74

エビの養殖を主要因とする海岸域や汽水域の汚染も、環境保全上の大きな関心事となりつつある。太平洋岸、カリブ海岸のマングローブ汽水は乱開発と汚染水の流入により水質が悪化している。

3) 土壌浸食・悪化

ホンデュラスの土壌浸食は、貧困農民による傾斜地の不適切な農地利用と保水力のなくなった森林伐採地の土砂崩れが主要因となっている。土壌浸食の危険のある農地は全農業用地の20%に相当し、国民の30～40%がそのような農地で農業に従事していると報告されている¹⁷¹。土壌浸食により、農業生産の減少のみならず、河川・ダム・海岸域が泥でふさがる被害が頻繁に発生している。

海岸域や谷間の平地も、長年にわたり集中的な牧畜業や輸出作物栽培に用いられた結果土質が痩せてしまい、規制のない農薬使用により汚染が進んでいる。

¹⁶⁹ JICA/Alcaldia Municipal del Distrito Central, “Estudio sobre Manejo de Residuos Solidos del Area Urbana de Tegucigalpa Distrito Central”, 1999, p. 3-8,

¹⁷⁰ Secretaría de Salud, “Lineamientos Generales de Salud y Ambiente para el Plan de Desarrollo Sostenible de Honduras”, 1995, table 13, p. 103.

¹⁷¹ The World Bank, Staff Appraisal Report, “Honduras Environmental Development Report”, 1995, p.4

4) その他の環境保全上の課題

生物多様性の保護のために、国立公園や森林保護区での採集を禁止しているほか、希少な動物・植物の輸出には企業登録と種ごとの輸出数を届け出なければならない。しかし、環境法に基づく各保護区からの管理計画が2000年に出されたばかりの段階である。

大気汚染に関して90年代の最大の取組みは、環境省が経済財務省とともに実施した無鉛ガソリンの導入である。自動車排気ガスおよびその他の汚染物質の継続的な調査も開始された。

5.2 1990年代の開発課題とその達成状況

本節では、上述のセクター概況に基づき、環境保全分野に関する開発課題の体系と、1990年代を通じたその達成状況を、図3.5-1に示す課題体系図に沿って整理する。課題体系図には、「森林資源の保全」と「居住地域の環境の改善」の2つのグループが示されている。課題体系図には、それぞれの課題を達成するために必要なさらに多くの課題が示されているが、ここではその中でも重要と考えられる課題について述べている。なお、各課題にはデータ収集可能な範囲で指標が設定されている。

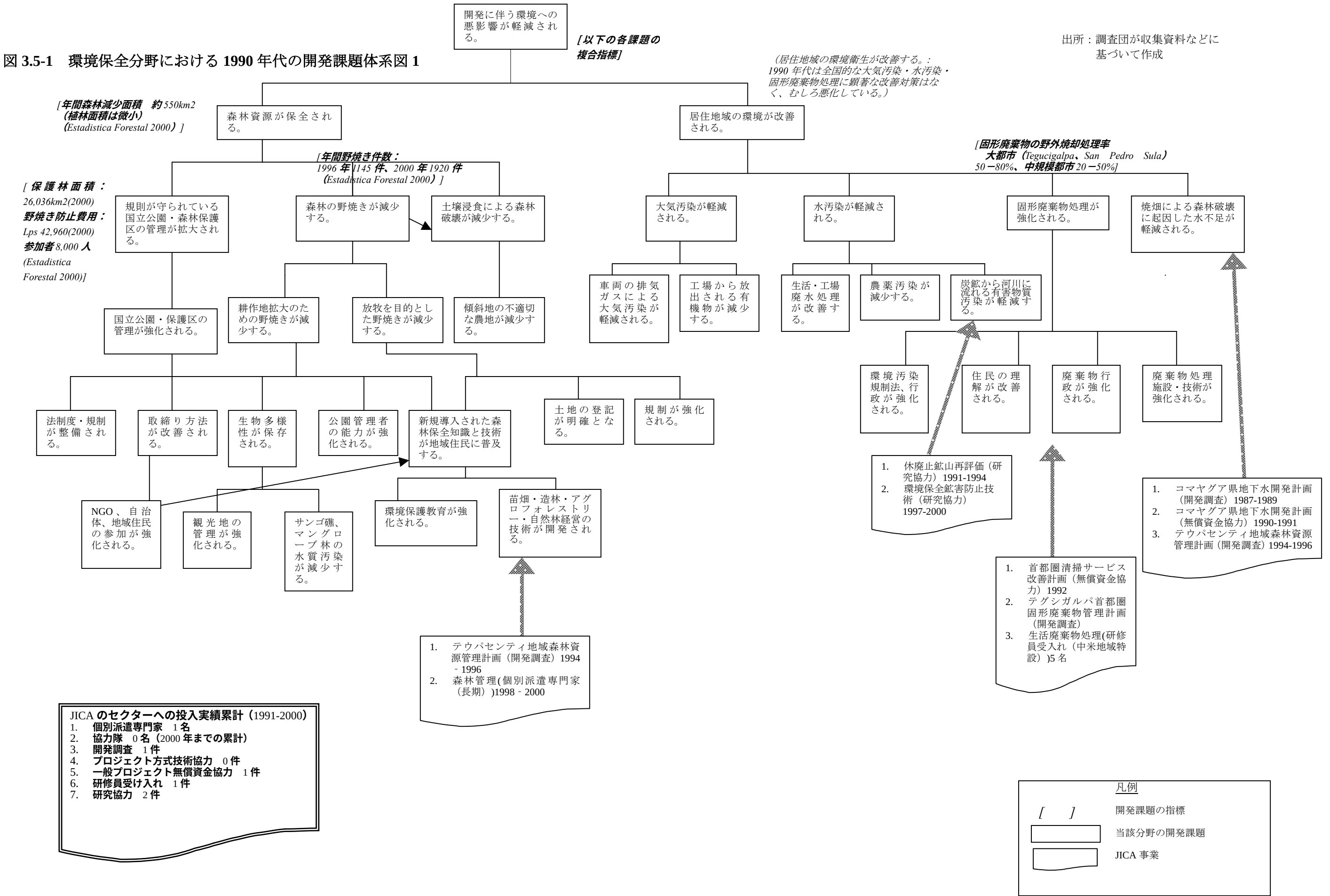
(主要課題1) 森林資源が保全される。

森林資源の保全に関する主要課題は、国立公園・保護区を拡大しながら管理を強化すること、および、耕作地の拡大と放牧を目的とした焼畑を、代替的な収入向上手段を普及させるなどにより、可能な限り減少させること、さらに土壌浸食による森林破壊を減少させることである。

達成状況：1990年代に森林保全の重要性が広く認識され、法制度・管理・組織体制が進んだことは大きな成果と言えるが、依然として1年に約550km²もの面積の森林が野焼きで失われており、植林も顕著には増加していない。ただし、国立公園・森林保護区が明確化および拡大され、2000年時点で全国で約2万6000km²に上っている¹⁷²。

¹⁷² Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, “Estadística Forestal 2000”, 2000, p. 6

図 3.5-1 環境保全分野における 1990 年代の開発課題体系図 1



国立公園、森林保護区の野焼き予防のために政府民間セクターは大きな投資を行っており、完全ではないにしても野焼きが防がれている。

- (課題) **規制が守られている国立公園・保護区が拡大する。**: 1990 年代の初めには国立公園・森林保護区とそうでない土地の区分が不明確であった。2000 年時点ではそれらの管理が強化され、面積も 2 万 6000 km² となっている。
- (課題) **森林の野焼きが減少する。**: 耕作地拡大・放牧を目的とした同規模の年間森林破壊面積が継続している。
- (課題) **土壌浸食による森林破壊が減少する。**: データはないがたび重なるハリケーンの度に大きな土砂崩れが起きており、土壌浸食による森林破壊面積は継続してホンデュラスの森林保全の大きな課題である。

(主要課題 2) 居住地域の環境が改善される。

居住地域の環境の改善に関する主要課題は、**大気汚染・水汚染・固形廃棄物・水資源の不足が住民の保健に与える悪影響が軽減されること**である。環境を統括して扱う機関として環境省が 1993 年に正式に認定され、環境影響評価を行う体制となっている。、飲料水の質の監督は保健省が、固形廃棄物の管理は各市が担当している。

全国的に見れば、すべての主要河川が都市からの排水や、農薬・肥料などの化学物質に汚染されており、水汚染の問題が最も深刻である。一方、テグシガルパ、サン・ペドロ・スーラの 2 大都市では固形廃棄物管理の体制の遅れが緊急の課題となっている。

達成状況: 大気・水・土壌の汚染状況指標と固形廃棄物の指標から、複合的に見て判断される。1990 年代は無鉛ガソリンの導入の試みなどが承認され、大気汚染は改善の傾向にあるものの、水資源の汚染が進み全国的に見た廃棄物の処理も進んでおらず、環境衛生は悪化の傾向にあった。

- (課題) **大気汚染が軽減される。**: 主要都市の調査が始まった段階であり、実質的な大気汚染対策は行われていない。
- (課題) **水質汚染が軽減される。**: 全国の 8 割に当たる主要都市の生活排水は直接河川に放流されており、実質的な改善は見られない。コーヒー・バナナ農園からの農薬その他の化学物質汚染は法的な整備が行われたことは大きな進展だが、実質的な規制は行われていない。
- (課題) **固形廃棄物の管理が改善する。**: 主要都市の固形廃棄物は 5 割から 8 割が回収されている。ただし、首都圏では未回収の固形廃棄物は減少傾向にあると推定さ

れる¹⁷³。回収された固形廃棄物の最終処理は、ほとんどの都市で衛生埋立されておらず、1990年代の進展は今後の対策計画が立てられた点だけである。

(課題) 焼畑による森林破壊に起因した水不足が軽減する。：乾季の水不足は水質の悪い水を飲料水として使うことを余儀なくさせている。1990年代には地域水循環を含めて、水不足による課題は増大した。

5.3 JICA 事業の妥当性評価

(1) これまでの重点開発課題と JICA 事業の適合性

本分野における JICA の評価対象事業は表 3.5-3 のとおりである。これらのうち、網掛けで表示されている②④⑤の事業は、「固形廃棄物管理プログラム」を構成し、個別案件評価の対象である。次図 3.5-2 に、本分野の開発課題体系とこれらの事業、他ドナーによる主な支援事業、ホンデュラス政府の主要政策との関係を示す。

1990 年代に日本は森林保全や鉱害予防も行っているが、主たる支援は首都圏における固形廃棄物管理分野であった。ホンデュラスの環境保全の課題では、森林保全が最重要であることは明白だが、それに次ぐ問題は水質汚染であろう。廃棄物管理は水質汚染の原因でもあり、環境汚染の中では近年重要性の増している課題である。特に、テグシガルパ首都圏とサン・ペドロ・スーラ市という 2 大都市では、毎日 10 万人分以上のごみが未回収となっており、それらは河川や谷に不法投棄されているので、国家として重要で緊急な課題であった。従って JICA がこの分野に支援したことは妥当だったと考えられる。

表 3.5-3 「環境保全」分野の評価対象事業

プロジェクト名	概要	スキーム	C/P 機関	実施時期
① 休廃止鉱山再評価	放棄されている金・銀・水銀鉱山の地質学的な埋蔵量を調査し、資源再評価・地質調査・鉱床探査技術開発を共同研究。	研究協力	天然資源省鉱山局	1991～1994
② 首都圏清掃サービス改善計画	ごみ回収のできていない貧困地区などのアクセスの悪い地区で回収を始めるための運搬収集車両と最終処分場用の大型機械の整備	無償資金協力	テグシガルパ市	1992
③ テウパセンティ地域森林資源管理調査	エル・パライス県テウパセティ地域約 19 万 ha を調査対象地域として森林管理指針を策定の上、モデル地区 4 万 ha を設定して森林管理計画を策定。	開発調査 (基礎調査)	森林開発公社	1994～1996
④ テグシガルパ首都圏固形廃棄物管理計画	不法居住区と衛生都市が急激に増加していた首都圏において、2010 年を目標年次とした固形廃棄物管理計画の策定	開発調査	テグシガルパ市	1997～1998
⑤ 中南米地域特設「生活廃棄物処	廃棄物処理に携わる技術系行政官の人材育成を目的として、1997 年度から 2001 年	研修員受入れ	各国省庁・市町村	1997～2001*

¹⁷³ JICA/Alcaldia Municipal del Distrito Central, “Estudio sobre Manejo de Residuos Solidos del Area Urbana de Tegucigalpa Distrito Central”, pp 3-8, 1999

理」	度*まで、財団法人日本環境衛生センターを研修機関として実施した。割当国は、グアテマラ・ホンジュラス・エルサルバドル・ニカラグア・コスタリカ・パナマ。*		の職員が参加	
⑥環境保全・鉱害防止技術	鉱害防止技術の向上と鉱業による環境影響の軽減のため、鉱害の現状調査と、鉱山廃さい・選鉱排水処理技術と有害物質処理技術を共同研究。	研究協力	天然資源環境省 鉱山石油総局	1997～2000
⑦森林管理	森林保全管理体制の整備と人材の育成を指導。	個別派遣専門家	森林開発公社	1998～2000

* ただし、評価対象は 2000 年度まで。

環境保全分野では 1990 年代の JICA 事業は、主に固形廃棄物管理と森林管理、鉱害防止が実施された。固形廃棄物管理では無償資金協力の 5 年後に首都圏人口と衛生都市の急増から中期的な計画が必要となり、開発計画（10 年間の M/P と優先事業の F/S）の策定が行なわれた。従ってこの 2 件は連携している。その開発調査と同じ年に日本への研修員受入が、「生活廃棄物処理」で実施された。これは特に連携が計画されたわけではない。他の案件も特に連携が計画されたわけではない。

(2) 他ドナーとの協調・調整

本分野に関連する他ドナーの 1990 年代の主要協力事業を表 3.5-4 に示す。世銀・IDB はどちらも有償・無償による環境プロジェクトを持ち、拠出額も大きい。USAID や GTZ は NGO や住民組織を通じた森林保全コミュニティプロジェクトや、環境教育を行なっている。

森林保全に関して、日本がどの程度他ドナーと顕著な協調・調整を行なったかは不明である。固形廃棄物管理に関しては他ドナーで大きな関与を行なった所は 1990 年代にはなかった。（ただし、2002 年現在に、首都圏最終処分場の拡張工事が IDB からの融資で計画されており、その計画は JICA 開発調査の情報を活用している。）

表 3.5-4 「環境保全」に関連する 1990 年以降の主な他ドナー事業

事業名（承認年、支援金額）	事業の概要
世界銀行	
1. インタラクティブ環境・科学学習促進プロジェクト（1999、830 万ドル）	環境教育と科学教育のためのインタラクティブ・ラーニング・センター（ILC）の建設
2. 持続的沿岸エコツーリズムプロジェクト（2001、500 万ドル）	カリブ海諸島の持続的エコツーリズム振興の計画と実施
米州開発銀行（IDB）	
1. カホン水域環境管理（1993、2040 万ドル）	
2. カリブ海諸島環境管理（1994、1910 万ドル）	
米国国際協力庁（USAID）	
1. 環境保全財団（1993-2003、810 万ドル）	環境保護活動を行なう NGO への支援
GTZ	
1. 社会林業プロジェクト	森林政策支援・NGO 支援・統合型森林管理・国立公園管理の強化
2. 森林管理と天然資源保護	森林政策支援・NGO 支援・統合型森林管理・国立公園管理の強化
3. 大学学生の社会奉仕制度改善	

(3) JICA 事業の有効性

本分野の JICA 事業のうち、個別案件評価を行なったのは廃棄物管理の 3 件だけであり、ここではそれをプログラムとして見た時の有効性を検討する。固形廃棄物管理プログラムの効果は下記のとおり。

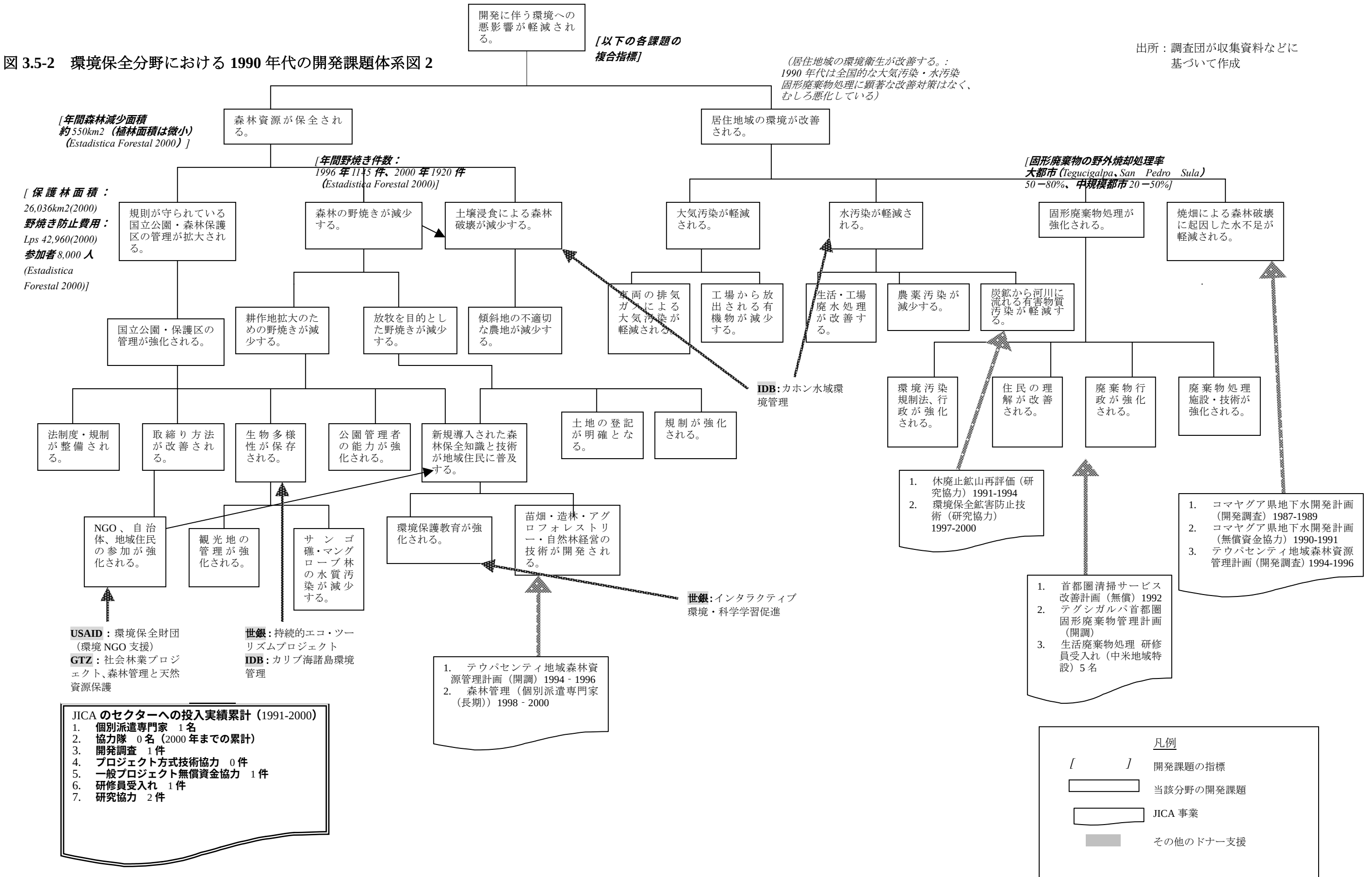
1) 「固形廃棄物管理プログラム」

完全にではないが不法居住区約 10 万人を対象に定期的なごみの回収が行われている。これは JICA の無償資金協力による資機材購入のための資金供与と、開発調査による事業見直し・組織強化が無ければ行なわれていないと考えられ、その効果は小さくない。ただし開発調査により既存のサービスの改善は実施されたが、料金徴収システムその他の新たな事業は実施されていない。

5.4 これからの開発課題

前述の開発課題体系図は、主として 1999 年のデータに基づいて整理されたものであったが、この課題体系図に反映されている現政権の社会政策には、近年大きな変更はなく、達成度が大きくすでに重点課題でなくなった、というものもない。

図 3.5-2 環境保全分野における 1990 年代の開発課題体系図 2



参考資料：個別案件評価・プログラム評価の概要

以下の表は、本分野における個別案件評価・プログラム評価の対象事業と5段階評価の結果を示す。評価対象事業は3案件で、それらはすべて「固形廃棄物管理プログラム」に含まれる。

プログラム目標は以下のものであったと想定される。

「固形廃棄物管理プログラム」の目標：統合的な全体計画があり、それに基づき、ごみ未回収の人口が減少し、かつ最終処分場の寿命が長くなること、さらにそれを十分に実施する行政能力が強化されていること。

表 3.5-5 環境保全分野：5段階評価結果

プログラム名／案件名	妥当性		有効性		効率性		インパクト				自立発展性	
	A1	A2	B1	B2	C1	C2	D1	D2	D3	D4	E1	E2
固形廃棄物管理プログラム (①②③で構成)	4.0	4.0	4.0	—	3.5	—	—	4.0	5.0	5.0	3.5	4.0
①首都圏清掃サービス改善 計画（無償資金協力）	4.0	—	4.0	4.0	4.0	4.0	—	4.0	5.0	4.0	3.5	—
②テグシガルパ首都圏固形 廃棄物管理計画（開発調査）	4.0	—	4.0	5.0	3.5	4.0	3.5	3.5	5.0	4.0	3.5	—
③中米地域特設「生活廃棄 物処理」（研修員受入れ）	4.0	—	4.0	—	4.0	4.0	—	—	—	—	—	—

- 項目名
- A1 妥当性（個別案件では妥当性全般、プログラムでは「プログラム目標の妥当性」）
 - A2 プログラムを構成するプロジェクトの組合せの適切さ（プログラムのみ）
 - B1 目標達成度
 - B2 成果のプロジェクト目標への貢献度（個別案件のみ）
 - C1 投入対プロジェクト目標の効率性
 - C2 投入対成果の効率性（個別案件のみ）
 - D1 事業化の程度（開発調査のみ）
 - D2 プログラム目標／上位目標その他の効果
 - D3 マイナス効果
 - D4 実現したインパクトへのプログラム／プロジェクトの貢献
 - E1 プロジェクト目標レベルの自立発展性
 - E2 プログラム目標レベルの自立発展性（プログラムのみ）

- 注
- * 定性的な評価を行い、評点は定めなかった。
 - 5段階評価が不可である。

以下に、評価5項目による評価結果のまとめと今後に生かすべき教訓を示す。なお、「固形廃棄物管理プログラム」に関しては別途、プログラム評価を実施しているので以下の5項目評価については概要を示し、詳細は報告書・別冊資料 4. P4-85、プログラム評価結果を参照いただきたい。

【総括】

本分野での協力は、重要度の高い課題に合致しており、妥当性はかなり高い。有効性・効率性・インパクトについてもかなり高い結果となっている。すべて実施機関が同じため自立発展性は同じ結果になったが、財務的な不安が若干あることを除き、プログラムの効果の自立発展性はある程度確保されていると考えられる。

(1) 妥当性

本分野の JICA 事業の課題であった首都圏の廃棄物管理は国家として重要で緊急な課題であり、他ドナーも全く関与していないため、援助の重複もなかったことが確認された。妥当性は総じて高いと言える。

(2) 有効性

3 案件とも有効性が高いが、開発調査がその中でも最も高い有効性を示している。これには現在の市廃棄物課の職員（開発調査の当時の多くの職員がすでに離職している）が、現在も報告書を信頼し活用していることが大きい。開発調査では、市職員の行政能力強化が最も重要であり、それが達成されればほぼ全ての廃棄物管理の問題が解決することを提唱した。実証調査などを通じ組織能力強化に取り組んだ開発調査の成果が、現在も続いていると思われる。

(3) 効率性

開発調査の入る前は、無償資金協力の資機材の維持管理が十分に行なわれていないこと、開発調査開始当初の C/P の能力がそれほど高くなかったことが、日本人専門家から提示されている。効率性が中程度と出ているのは、その意味で、投入の妥当性が低く数値化されているためである。しかし、開発調査の実施を通して組織能力が向上したことが、日本人専門家・C/P 双方から提示されている。

(4) インパクト

インパクトが総じて高いのは、このプロジェクトがなければ始まっていなかったと思われる、不法居住区での定期的なごみ回収が継続しているためである。無償資金協力で購入された運搬車両も、現在は維持管理がよく行われている。人事異動が度重なっても、技術職員の中に、開発調査当時を知る者がある程度残っていることもプラスに影響している。

(5) 自立発展性

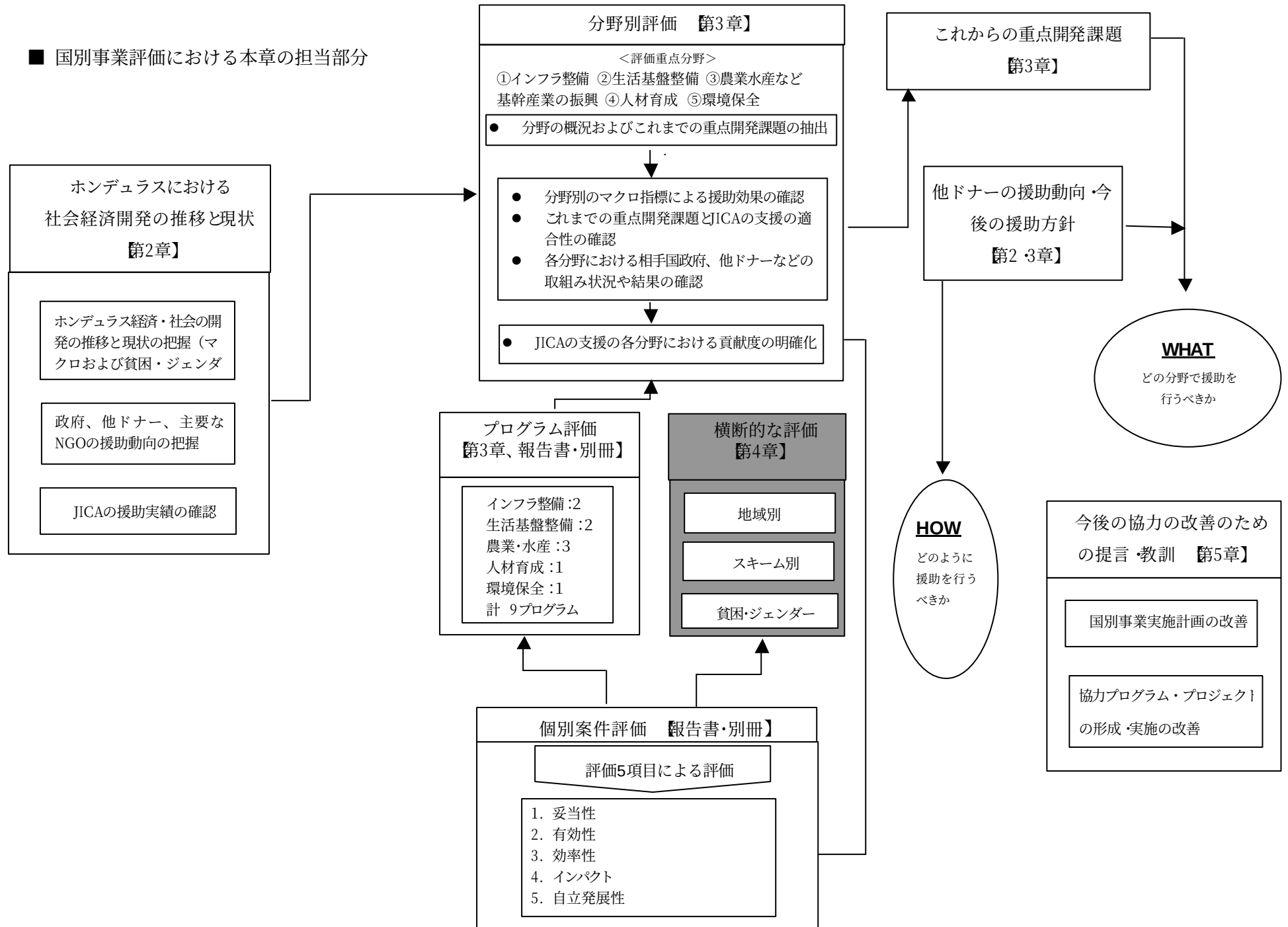
テグシガルパ市廃棄物担当部局は、現市長のもと機構再編を行っており、無償資金協力や開発調査当時の C/P の多くが離職している。ただし、機構再編の目的の一つは技術者が定着することであり、今後の進展が期待される。現在、不法居住者が多いアクセスの悪いコミュニティには市の清掃車が行き、中間・富裕層の多いアクセスの良い所には委託を受けた民間の清掃車が行くシステムとなっている。最終処分場の操業を含め、本件プログラムの達成事項を継続する組織・制度の準備はある程度できている。

【教訓】

- 1) 無償資金協力だけで終わっていたら、維持管理が不十分であったと報告されているように、インパクトは低くなっていた可能性がある。その後の開発調査や研修員受入れがバランスよく実施され、相乗効果として「完全にではないが不法居住区約 10 万人を対象に定期的なごみの回収が行われている」インパクトが継続していると考えられる。一つの分野のサブ・セクター課題（本件の場合は環境保全分野の中のサブ・セクターである固形廃棄物管理で、かつ首都圏に限定した課題）であっても、課題が達成されるまでインパクトを継続的に発現させるには、1 件のみの協力ではなく、カウンターパート機関の課題に応じて、継続的なてこ入れが重要であることが示唆されている。
- 2) 環境保全分野の対策で重要なことは、法や規制の整備もさることながら、住民や民間に広く広報し、理解を増やしていくことである。本件対象案件では、開発調査の中で実証調査として住民への広報を十分に行った経験がインパクトの高さに結びついていると考えられる。

第 4 章

■ 国別事業評価における本章の担当部分



第4章 横断的な評価

1. 地域別評価

JICA は下記の地域を重点支援地域と考えている。本評価調査ではこれらの地域単位での JICA 事業の評価を行い、地域別アプローチに役立てるための考察を行う。

地域	重点分野
① オランチョ地域（オランチョ県）	保健、畜産
② 北部沿岸地域（アトランティダ県、コロン県）	漁業
③ エスペランサ地域（インティブカ県エスペランサ市）	農業
④ 首都圏（フランシスコ・モラサン県テグシガルパ市周辺）	教育、環境衛生、保健

地域別評価における評価の基準は、以下のとおりである。

1. マクロ的な視点からの評価：全国の中で当該地域に焦点を当てているのは妥当であるか（妥当性）
2. 各地域における JICA 事業全体の 5 項目評価
 - 1) 妥当性：当該地域にとって真に必要な分野に支援がなされていたか
 - 2) 有効性：JICA 事業は、全体として目標を達成したか
 - 3) 効率性：投入に対するプロジェクト目標の達成度はいかがであったか
 - 4) インパクト：JICA 事業は全体としてどの程度インパクトを発現しているか
 - 5) 自立発展性：各プロジェクトの実施機関の自立発展の見通しは高いか

1.1 地域選択の妥当性（マクロ評価）

全国の中で当該地域に焦点を当てているのは妥当かどうか、地域の開発程度と支援の大きさを比較した。

1980 年代後半から 2002 年現在までの JICA 事業を、JICA 評価監理室から入手した案件リストに基づき、スキーム別に整理すると表 4.1-1 のようになる。ただし、エスペランサ市だけの情報はないので、インティブカ県として算出した。最も JICA 事業の多いのは首都圏であり、次いで第 2 の都市サン・ペドロ・スーラを持つコルテス県も多い。コマヤグア県は重点地域ではないが、1990 年代の支援は多かった。その後 Cholteca 県、オランチョ県、北部沿岸の 2 県と続いている。

表 4.1 - 1 県別 JICA 事業実施状況

	プロジェクト 方式技術協力	一般プロジェクト 無償資金協力	開発 調査	研修員 受入れ	個別 派遣 専門家 (長期)	食糧増 産援助	支援点 数合計 *
首都圏	1(1)	9(1)	3		4		45
フランシスコ・モラサン (Fco Morazan) 県						1(1)	1
コルテス (Cortes) 県	1(1)	6(2)	1			2(2)	28.5
コマヤグア (Comayagua) 県	2	4(2)	2			3(3)	23.5
Cholteca (Choluteca) 県	1(1)	4(2)				4(2)	15.5
オランチョ (Olancho) 県	2(1)	2(1)			1	3(3)	11.5
アトランティダ (Atlantida) 県 北部沿岸地域		4(4)	1(1)			1(1)	9.5
コロン (Colon) 県 北部沿岸地域		3(3)	1(1)		2		9
ヨロ (Yoro) 県		3(2)					8
インティブカ (Intibuca) 県		1(1)	1		1		5
サンタ・バルバラ (Sta.Barbara) 県		2(2)				2(2)	5
エル・パライソ (El Paraiso) 県		1(1)	1(1)			4(3)	5
バジェ (Valle) 県		1					4
ラ・パス (La Paz) 県		2(2)					4
コパン (Copan) 県		1(1)				1(1)	2

註) 数字は該当地域の総プロジェクト数、() 内数字は複数地域にまたがるプロジェクト数を示す。網掛け表示は重点地域。

* 相対的な JICA 事業状況をみるために、無償資金協力=4 点、プロジェクト方式技術協力=3 点、開発調査=2 点、その他の支援=1 点として県ごとの合計点を算出した。ただし、複数県にまたがって実施された案件は、その数で割った点を加算した。

次に、相対的な県の発展度合の指標として、UNDP ホンデュラス事務所の発表している県別の人間開発指数 (HDI)¹を用い、それを 1 から引いた数値を開発の余地 (必要性) の質的情報とした。さらに、その数値と量的情報として県の人口との乗数を求め、開発の必要度を相対的に比べることとした。このようにして求めた各県の開発必要度と JICA 事業の状況とを比較したのが表 4.1-2 である (ただし、首都圏としての HDI は発表されていないので、フランシスコ・モラサン県として比較した)。

フランシスコ・モラサン県は開発の余地は全国で最も少ないが、人口が突出して多いので、開発の必要度は最も高くなっている。次いでコルテス県が高い。その後ヨロ県、 Cholteca 県、サンタ・バルバラ県、オランチョ県、エル・パライソ県、アトランティダ県と続いている。コロン県とインティブカ県は HDI は低い、人口も少ないので 12 位、13 位に位置している。

¹ 人間開発指数 (Human Development Index: HDI) : 基本的な人間の能力が平均どこまで伸びたかを測るもので、その基礎となる「長寿を全うできる健康な生活」、「知識」および「人並みの生活水準」の 3 つの側面の達成度の複合指数である。具体的には・平均寿命・教育水準 (成人識字率と就学率)・国民所得を用いて算出している。

表 4.1-2 県別開発の必要度と JICA の投入規模

県名	人間開発指数 (HDI, 1999)	開発の余地 {1-HDI}	人口 (1999) (人)	開発の必要度 乗数)	順位	投入点数	投入規模 順位
フランシスコ・モラサン(Francisco Marazán) 県	0.718	0.282	1,118,721	315,479	1	46	1
コルテス (Cortés) 県	0.695	0.305	959,746	292,723	2	28.5	2
ヨロ(Yoro) 県	0.639	0.361	462,168	166,843	3	8	8
チョルテカ(Choluteca) 県	0.616	0.384	381,104	146,344	4	15.5	4
サンタ・バルバラ(Santa Bárbara) 県	0.592	0.408	357,169	145,725	5	5	9
オランチョ(Olancho) 県	0.648	0.352	409,078	143,995	6	11.5	5
エル・パライズ(El Paraíso) 県	0.613	0.387	352,202	136,302	7	5	9
アトランティダ(Atlántida) 県	0.664	0.336	366,176	123,035	8	9.5	6
コパン (Copán) 県	0.566	0.434	274,759	119,245	9	2	14
レンピーラ(Lempira) 県	0.554	0.446	253,689	113,145	10	0	15
コマヤグア (Comayagua) 県	0.632	0.368	307,385	113,118	11	23.5	3
コロン(Colón) 県	0.635	0.365	225,785	82,412	12	9	7
インティブカ(Intibucá) 県	0.599	0.401	178,865	71,725	13	5	9
バジェ (Valle) 県	0.582	0.418	150,695	62,991	14	4	12
ラ・パス(La Paz) 県	0.630	0.370	150,110	55,541	15	4	12
オコテペケ(Ocotepeque) 県	0.601	0.399	98,846	39,440	16	0	15

出所：HDI、人口は UNDP, Informe Sobre Desarrollo Humano Honduras 2000, 2000 より。

太枠表示は重点県。網掛け表示は必要度と投入規模の順位が大きく（５段階以上）違う県。

次に貧困住民の多さと JICA の投入規模を比較した。貧困住民の指標として、UNDP ホンデュラスが発表している県別の人間貧困指数（HPI）²を用い、それに人口をかけたものを貧困度とした。県別の相対的な貧困度と JICA 事業規模を比較したのが表 4.1-3 である。貧困度の順位は上記の開発の必要度の順位と非常に近似した結果となった。

表 4.1-3 県別貧困度と JICA の投入規模

県名	人間貧困指数 (HPI, 1999)(%)	人口 (1999)(%)	貧困度 乗数)	貧困度 順位	開発 必要度 順位	投入点数	投入規模 順位
フランシスコ・モラサン(Francisco Marazán) 県	15.5	1,118,721	173,402	1	1	46.00	1
コルテス (Cortés) 県	15.7	959,746	150,680	2	2	28.5	2

² 人間貧困指数（Human Poverty Index: HPI）貧困状況を経済指標と社会開発指標によって示すもの。途上国の HPI は、HDI における「３つの基本的能力」のマイナス状況によって示される。そのため、（１）４０歳まで生きられない人、（２）読み書きができない成人、（３）a.安全な水が得られない、b.保健医療サービスが利用できない、c.５歳未満の中・重度低体重児、というそれぞれの割合を変数とする（HPI-1）。先進国の HPI は、３つの基本的側面のマイナスに社会的疎外を加えており、（１）６０歳まで生きられない人、（２）OECD 基準の非識字、（３）個人可処分所得の 50%ラインを超えない、（４）１２ヵ月以上の失業者などの割合によって算出される（HPI-2）。

Cholulca(Choluteca) 県	33.6	381,104	128,051	3	4	15.5	4
ヨロ(Yoro) 県	22.1	462,168	102,139	4	3	8	8
オランチョ(Olancho) 県	23.0	409,078	94,088	5	6	11.50	5
サンタ・バルバラ(Santa Bárbara) 県	25.6	357,169	91,435	6	5	5	9
エル・パライズ(El Paraíso) 県	24.4	352,202	85,937	7	7	5	9
レンピーラ(Lempira) 県	30.6	253,689	77,629	8	10	0	15
コパン (Copán) 県	27.7	274,759	76,108	9	9	2.05	14
コマヤグア (Comayagua) 県	23.3	307,385	71,621	10	11	23.5	3
アトランティダ(Atlántida) 県	18.3	366,176	67,010	11	8	9.50	6
コロン(Colón) 県	26.0	225,785	58,704	12	12	9	7
バジェ (Valle) 県	38.0	150,695	57,264	13	14	4	12
インティブカ(Intibucá) 県	23.6	178,865	42,212	14	13	5	9
ラ・パス(La Paz) 県	19.1	150,110	28,671	15	15	4	12
オコテペケ(Ocatepeque) 県	23.7	98,846	23,427	16	16	0	15

出所：HDI、人口は UNDP, Informe Sobre Desarrollo Humano Honduras 2000, 2000 より。

太枠表示は重点県。網掛け表示は貧困度と投入規模の順位が大きく（5段階以上）違う県。

表 4.1-2 と表 4.1-3 により、開発必要度と貧困度に対して、1990 年代の JICA の投入規模がどうであったかを比較検討した。判明した主な事項は、以下のとおりである。

- 1) 全般的に開発必要度および貧困度と JICA の投入規模との間には緩やかな相関があり、**必要な地域に支援が向けられている**といえる。
- 2) ただ、重点地域（県）に関しては、首都圏、オランチョでは相対的な開発の必要度と貧困度に見合った投入が行われているものの、北部沿岸地域（特にコロン県）とインティブカ県では、開発の必要度と貧困度に比して多くの投入が行われている。

調査団が比較的単純な試算を行った限りでは、今回評価の対象とした 4 地域は、必ずしも投入規模で上位に並んでいるわけではないことも判明した。次に、1.2 で 4 地域の支援概況を見た後、地域別の JICA 事業全体としての 5 項目評価を 1.3 で行う。

1.2 地域別支援概況

表 4.1-3 に重点地域別の JICA 事業を示した。案件はその地域に選択的に実施されたものだけを掲載し、全国対象のものはプロジェクト拠点が重点地域であっても除外してある（すなわち、人材育成分野の案件は、基本的に首都圏のみの課題解決を意図したものではないので表には含めていない）。

表 4.1-4 JICA 事業の重点地域別実施状況

() 内数字は順に年度、プロジェクト総額および (又は) 専門家数。無償資金協力などで協力額が判明しているものは()内に付記してあるが、複数地域にまたがるものでは、省略してある。本調査で個別評価の対象となっている案件は、網掛けとした。

註：＊の数と同じものは、同一プログラム内のプロジェクト。

- ① 他にエル・パライソ、ヨロ、チョルテカ、コパン各県にて実施。
- ② 他にバジェ県にて実施。
- ③ 他にコルテス県でも洪水対策プロジェクトを実施。
- ④ 他にコマヤグア県で同一プログラムのもと農村開発センターを設置。
- ⑤ 他にコルテス、サンタ・バルバラ、ヨロ、チョルテカ各県で実施。

県名	インフラ整備 (防災を含む)	生活基盤整備	農業・水産業	環境保全
首都圏	1) 開発調査：テグシガルパ市都市交通網整備計画 (1995-1996) (2 億 4390 万 9000 円) 2) 無償資金協力：トンコンティン国際空港整備計画 (1997-1999) 8 億 2300 万円) 3) 無償資金協力：テグシガルパ地域橋梁架け替え計画 (1999-2002) 23 億 600 万円) 4) 開発調査：首都圏洪水・地滑り対策緊急計画(2000-2001) ③	1) 無償資金協力：地域中核病院医療機材整備計画(1988) ① 2) 無償資金協力：病院網強化計画(1992) ② 3) 無償資金協力：テグシガルパ市周辺地域給水計画 (1994-1995) 9 億 8700 万円) **** 4) 無償資金協力：首都圏病院網拡充計画(1996) 9 億 9800 万円) 5) 開発調査：テグシガルパ市水供給計画(1999-2000) 6) 無償資金協力：テグシガルパ市上水道復旧整備計画 1999 - 2003) 31 億 9500 万円)	1) 個別専門家：灌漑技術/灌漑排水計画/灌漑技術 各 1 名④	1) 無償資金協力：首都圏清掃サービス改善計画(1992) 5 億 3500 万円) 2) 開発調査：テグシガルパ首都圏固形廃棄物管理計画(1997-1998)
インティブカ県			1) 2KR 見返り資金による支援：エスペランサ農業プロジェクト (1983-2001) 2) 開発調査：インティブカ県ヘスス・デ・オトロ盆地灌漑農業開発計画(1992-1993) 8 億 1430 万円) 3) 個別専門家：エスペランサ農業プロジェクトへの技術指導 4 名(1983-2001 年のプロジェクト期間中) 4) 協力隊：インティブカ県 58 名 (エスペランサ市、インティブカ市 1983 年～至現在)	
アトランティーダ県 (北部沿岸地域)	1) 無償資金協力：北部地方橋梁架け替え計画(1991) 9 億 2700 万円) 2) 無償資金協力：ハリケーン・ミッチ災害復興用機材・資材整備計画(1999) ⑤	1) 無償資金協力：地域中核病院医療機材整備計画 (1988) ①	1) 食糧増産援助(1986) 2) 開発調査：北部沿岸小規模漁業振興計画(1994-1997)** 3) 無償資金協力：北部沿岸小規模漁業近代化計画 (1996)**	

コロン 県 (北部 沿岸地 域)	1) 無償資金協力 :ハリケーン・ミ ッチ災害復興用機材・資材整 備計画(1999) ⑤	1) 無償資金協力 :病院網強 化計画(1992) ②	1) 専門家チーム派遣 :トレ ーショ湾岸地区漁村近代化 計画(1991-1994)** 2) 開発調査 :北部沿岸小規 模漁業振興計画 (1994-1997)** 3) 無償資金協力 :北部沿岸 小規模農業近代化計画 (1996)** 4) 個別専門家 :北部漁民の 組織運営強化(2000-2001)** 5) 協力隊 :Atlantida 県& Colon 県 (北部沿岸地域)40 名 (1975 年～至現在)	
オラン チョ県		1) 無償資金協力 :地域中核 病院医療機材整備計画 (1988) ① 2) 無償資金協力 :病院網強 化計画(1992) ② 3) プロジェクト方式技術協力 : 第7保健地域リプロダクティブ ヘルス向上(2000-2005)	1) 食糧増産援助(1989, 1999-2000) 2) プロジェクト方式技術協力 : 養豚開発計画 (1993-1998)** 3) 個別専門家 :養豚普及 (1999-2001)**	

(1) 首都圏

インフラ整備、生活基盤整備、農業・水産業、環境保全分野で支援事業を展開している。インフラ整備では道路・災害対策の開発調査、空港・橋梁への無償資金協力を行っている。生活基盤整備では水供給の開発調査、病院網、給水への無償資金協力が複数実施されており、このうち給水の3件はプログラムとして実施されている。農業・水産業分野では灌漑の個別専門家が派遣された。環境保全では廃棄物管理の無償資金協力と開発調査が実施されており、この2件はプログラムを構成している。

(2) インティブカ県 (エスペランサ市を含む)

主に農業分野の支援事業が行われており、専門家・協力隊のプロジェクトと灌漑の開発調査が行われている。グループ派遣を中心に58名の協力隊が派遣されている。

(3) 北部沿岸地域 (アトランティダ県とコロン県)

インフラ整備、生活基盤、農業・水産業分野の支援事業が行われている。インフラでは無償資金協力で橋梁と災害復興支援、生活基盤では無償資金協力で病院、農業・水産業では開発調査と無償資金協力で小規模漁業振興が実施されており、小規模漁業振興には協力隊も多く派遣されている。一連の小規模漁業振興事業はプログラムを構成している。

(4) オランチョ県

生活基盤整備、農業・水産業の分野で支援事業が実施されている。生活基盤分野では無償資金協力による病院網とプロジェクト方式技術協力によるリプロダクティブヘルス向上が実施され、農業分野ではプロジェクト方式技術協力と個別専門家による養豚の開発・普及が実施されている。

1.3 地域別の JICA 事業の全体評価

以下は各重点地域の評価結果をまとめたものである。評価の基準は、以下のとおりである。

- (1) 妥当性：各地域の首長や市の職員に対する聞き取り調査から判明した各地域にとっての重要課題と事業との適合度を中心に本調査の個別評価案件のうち当該地域に属するものの妥当性評価結果を加味して 5 段階評価を行った。
- (2) 有効性・効率性・インパクト・自立発展性：本調査の個別評価案件の評価結果（5 段階評価）を地域ごとに総合した（評価点の単純平均ではなく案件の規模などを勘案した）。

表 4.1-5 各重点地域の評価結果概要

＊註：基本的に 5 段階評価で表したが、地域内に個別案件評価対象事業が少ないところでは、情報の不足により 5 段階評価は断念したところもある。

地域名	妥当性	有効性	効率性	インパクト	自立発展性
①首都圏	急増する衛星都市と不法居住区における人口増加、公共サービスの遅れ、環境衛生の増加という国と市とが最も重要と位置付けている課題に取り組んだものであり、適合性は高いと言える。	廃棄物の 2 件が最も有効性が高く、給水と病院網はやや高い程度、道路はやや低い評価結果となっている。	投入のプロジェクト目標達成に対する効率性は、総じてある程度高い結果となっている。	開発調査の 2 件は事業化が部分的にしか行われていない。道路網の開発調査を除き、ある程度高いインパクトを発現していると思われる、インパクトへの案件の貢献度も大きいと言える。	総じて中程度よりやや高い程度の自立発展性となっている。
5 段階評価(＊)	4.0	3.5	3.5	4.0	3.5

②インティブカ 県（エスペラン サ市を含む）	農業と零細農業 の振興は県の最 重要課題の一つ であり、適合性は 高い。	主要案件のうち、 開発調査の有効 性は中程度であ り、ホンデュラス 政府管轄のホン デュラス農業研 究財団プロジェ クト（エスペラン サ農業プロジェ クト）も一定の目標 達成度であった。	開発調査の効率 性は比較的高か った。ホンデュラ ス政府管轄のホン デュラス農業 研究財団プロジ ェクトは詳細情 報がなく、不明で ある。	開発調査は事業 化されておらず インパクトは低 い。ホンデュラス 政府管轄のホン デュラス農業研 究財団プロジェ クトは、スタッフ の自己評価では、 大きな効果が出 ている（農民が組 織化され以前より 高い価格で共同 出荷できるよう になった）。	開発調査の実施 機関の自立発展 性は中程度であ る。ホンデュラス 政府管轄のホン デュラス農業研 究財団プロジェ クトの方は、農民 のグループの自 立性はグループ によりまちまち であり、プロジ ェクト自体は今後 財政的に厳しい 状態になる。
5段階評価(※)	4.0	中程度	不可	中程度	やや低い
③北部沿岸地域 （アトランテ ィダ県、コロ ン県）	貧困住民が大勢 を占める零細漁 民に関して、JICA 事業の3件は、そ の所得向上に取 り組んでおり適 合性は高いと言 える。	小規模漁業に絞 った取組みをし ており、3件とも 目標達成度はあ る程度高い。成果 のプロジェクト 目標への貢献も 大きい。	投入のプロジェ クト目標達成に 対する効率性は、 総じてやや高い 結果となっている。	インパクトは裨 益人口の少なさ から中程度とな っており、便益を 享受できた人と そうでない人の 確執のマイナス インパクトも発 生している。	早急な結果を求 めて、比較的高価 な資機材が投入 されており、総じ て中程度の自立 発展性となってい る。
5段階評価(※)	4.0	4.0	4.0	3.0	3.0
④オランチョ県	病院のリハビリ が必要であった ことも間違いな いが、アクセスを 向上させるため の地域保健所の 強化などに比べ れば、重要性が低 いと言える。養豚 による新事業の 展開も、零細農民 の所得向上に比 べれば緊急性は 低い。	養豚プロジェ クトの目標達成 度は中程度であ る。病院プロジ ェクトは、保健地域長 や自治体職員に よると当初の目 的を達成してい る。	投入対プロジェ クト目標の達成 度でみた養豚プ ロジェクトの効 率性は中程度で ある。病院プロ ジェクトは詳細情 報がなく不明で ある。	養豚プロジェ クトのインパク トの発現度は、中 程度にとどまっ ている。病院プロ ジェクトは都市周 辺に限ってある 程度のインパク トを発現してい る。	養豚プロジェ クトの実施機関 の自立発展性は、中 程度である。病院 プロジェクトの 財務面の自立発 展性は課題が多 く、資機材の買 替えなどの担保 はない。
5段階評価(※)	2.5	やや高い	不可	やや高い	やや低い

重点地域全体を総括すると、事業の妥当性はオランチョ県を除いて高く、各地域の重要課題にあった事業が展開されているケースが多かった。有効性（目標の達成度）は、情報が十分でないが、やや高いレベルと思われる。効率性も同様に情報が十分に入手できていないが、おそらく中程度と思われる。インパクトは、地域間以上に事業間のばらつきが大きいようである。自立発展性も総じて中程度と思われる。地域ごとの特記事項は、表 4.1-6 のとおりである。

表 4.1-6 各重点地域の特記事項

重点地域	評価分析上の特記事項
①首都圏	1) 首都圏で多くの無償資金協力・開発調査が行われているが、同一分野であっても、当初からプログラムとして連携を計画されたものは少ない。その結果、上位目標の方向が違うプロジェクトが単に同じ場所で行われているのと変わらず、全体としてのインパクトが小さい。 2) 無償資金協力から開発調査へ、あるいは開発調査から無償資金協力へ移行する過程や、それらの前後に個別専門家派遣を行っている案件群が多いが、それらは単独に決められていて、繋がりが弱い。無償資金協力の後に開発調査や専門家派遣によるソフト面のフェローアップを、セットで考えることが、地域におけるある分野でのインパクト強化に重要と考えられる。
②インティブカ県（エスペランサ市を含む）	1) 1983 年から 2001 年まで実施された協力隊と専門家の連携によるプロジェクトは、普及を NGO により行い、ある程度の成果を出していると思われるが、近隣の市でも知られていないなど広報が不足していたと思われる。重点地域として農業分野に特化しているにしては、長く続いていても関連する案件の形成には繋がっていない。農業に限っても、依然として課題が山積している地域なので、プロジェクト実施中に、その経験を基に、プロジェクト形成が行われるなどの措置があってもよかったのではないかな。 2) 人口が増加し、貧困人口割合が 1990 年代に減少しているが、重要開発課題体系を見ると、貧困緩和以外の教育・保健・環境衛生などのニーズが増えてきていると思われる。所得の向上を軸として、これらの BHN の向上を付加的に行うことが計画できたのではないかな。
③北部沿岸地域（アトランティダ県・コロン県）	1) 地域として主に小規模漁業振興の一分野に絞った支援を行い、プログラムとして案件間の連携が保たれている。公務員の頻繁な人事異動があっても、息の長い協力がインパクトを出し続けている要因として、地域の住民組織を直接相手にしていることが上げられる。 2) はじめに生産プロジェクトでインパクトを出していることで、コミュニティのレベルで教育プロジェクト・保健プロジェクトなどの可能性が出てきている。 3) 地域内の対象地区外に広げるための方策が一連の支援事業から出てきていない。市レベルで調達可能な、低コストの事業パッケージが、一連の事業経験から抽出され、情報共有されるための活動が必要と思われる。

1.4 教訓

本調査では、地域別評価は横断的評価のひとつであり、各県の主要都市の首長に対する聞き取りなどを除いては、基本的には個別案件評価調査の結果を用いて評価を実施しようとした。しかし、「表 4.1-4 JICA 事業の重点地域別実施状況」でも示したように、各地域での実施事業に占める個別評価対象案件の数が十分ではなく、評価を行う上での情報が不十分であったことは、今回の制約もしくは反省点として挙げておきたい。今回の評価・分析作業から得られた教訓には、以下のようなものがある。

- 1) 上述のように、特に首都圏で多くの無償資金協力・開発調査が行われているが、同一分野であっても、当初からプログラムとして連携を計画されたものは少なく、全体としてのインパクトが小さい。地方の一つの県に支援できる件数は多くないので選択と集中が必須となる。したがって、**まず相手国の地域特性を分析した上で開発の必要度などから重点的な支援地域先を選定し、次に重点課題（分野）を選定した上で、プログラム（プロジェクト）を策定することが費用対効果を最大にするアプローチとなると思われる。**
- 2) プロジェクト対象地域とそうでない地域で知識や情報の共有がないと、コミュニティレベルを超えた、大きなインパクトに繋がらない。**一つのプロジェクトの経験を抽出して、他の地域のサービス提供者や住民に広報することが効果的である。**

参考資料：地域別評価の基本情報

A. 首都圏

1. 地域の概要

表 A.1 地域の概要

項目	フランシスコ・モラサン県	首都圏（テグシガルパ市周辺）
1. 総面積（km ² ） ^{*1}	8,619	—
2. 人口（万人） ^{*2}	1988 年： 82.82 2001 年：110.98	1988 年： 62.45 2001 年： 85.05
3. 人口密度（人/ km ² ）	1988 年： 104.2 2001 年： 128.8	— —
4. 人口増加率(%) (1988－2001)	1.34	1.36
5. 貧困人口割合(%) (IPH) ^{*3}	1991 年：25.5 1999 年：15.5	— —
6. 一人当たり年所得(US\$) ^{*4}	1999 年：1,153	1999 年：1,887 ^{*5}
7. 地理地形的特長	山脈、山地	
8. 就業者数に基づく主要産業 ^{*6}	1. 農村地域では零細農業 2. 都市では賃金労働・サービス業	

^{*1} UNDP, “Informe sobreDesarrollo Humano Honduras 2000”, 2000, pp. 186-200

^{*2} Mario A. Argueta, Ciudad Universtaria, “Los Municipios de Honduras”, 1989

^{*3} UNDP, “Informe sobreDesarrollo Humano Honduras 2000”, 2000, pp. 186-200

^{*4} UNDP, “Informe sobreDesarrollo Humano Honduras 2000”, 2000, pp. 186-200

^{*5} Instituto Nacional de Estadística, “Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de Los Hogares”,
<http://www.inec.inec.hn>, 2002, June

^{*6} UNDP, “Informe sobreDesarrollo Humano Honduras 2000”, 2000, pp. 186-200

2. 地域の開発課題の概要

自治体・省庁地区事務所が作成した報告書と、同自治体・事務所からの聞き取りを基に、当該地域の重要開発課題を以下のようにまとめた。

表 A.2 首都圏の重要開発課題体系

情報提供者	分野	具体的課題
テグシガルパ市	公共事業計画の問題	長期的視野の不足している。
		経済的・技術的情報を得るシステムが欠如している。
		コスト意識、収益性、最新技術の知識、進歩への共通意識が欠如している。
		衛星都市・不法居住区の人口が急増し、公共サービスの供給が追いつかない。
	都市交通の問題	都市交通の規制や管理がされていない。

		バス会社への政府補助金がサービス向上への意欲を阻害している。
		接続の悪い道路、インフラの不備による悪路が多い。
		交通システム中央管理が不足している。
		放射状道路の不備のため交通渋滞が起りやすい。
		信号機が不足している。
	廃棄物管理	貧しい地域で収集されず、健康に被害を与えている。
		唯一の最終処分場は、衛生管理も使用規制もされていないので、満杯の状況である。2年以内に代替の施設が必要となる。
		管理サービスが不足している。
		ごみ収集サービス有料化の検討が必要である。
		サービス向上のための組織改革が必要である。
保健関係者	保健医療	3次病院が混雑している。
		維持管理費が不足している。
		地域保健所などにおけるケアの質の向上が必要である。

3. 地域内 JICA 事業の詳細評価

首都圏で実施された評価対象事業は下記の5案件である。

表 A.3 首都圏の個別評価対象案件の評価結果

プログラム名／案件名	妥当性	有効性		効率性		インパクト				自立発展性
	A1	B1	B2	C1	C2	D1	D2	D3	D4	E1
①テグシガルバ市都市交通網整備計画（開発調査）	3.5	2.5	3.0	4.0	3.0	3.0	—	5.0	2.0	2.0
②テグシガルバ市周辺地域給水（無償資金協力）	4.5	3.5	4.0	3.5	4.0	—	5.0	5.0	5.0	4.0
③首都圏病院網拡充計画（無償資金協力）	3.5	3.5	5.0	3.0	3.5	—	4.0	5.0	5.0	3.5
④首都圏清掃サービス改善計画（無償資金協力）	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	—	4.0	5.0	4.0	3.5
⑤テグシガルバ首都圏固形廃棄物管理計画（開発調査）	4.0	4.0	5.0	3.5	4.0	3.5	3.5	5.0	4.0	3.5

項目名 A1 妥当性（個別案件では妥当性全般、プログラムでは「プログラム目標の妥当性」）

B1 目標達成度

B2 成果のプロジェクト目標への貢献度

C1 投入対プロジェクト目標の効率性

C2 投入対成果の効率性

D1 事業化の程度（開発調査のみ）

D2 プログラム目標／上位目標その他の効果

D3 マイナス効果

D4 実現したインパクトへのプログラム／プロジェクトの貢献

E1 プロジェクト目標レベルの自立発展性

- 註 * 定性的な評価を行い、評点は定めなかった。
 — 5段階評価が不可である

B. インティブカ県（エスペランサ市）

1. 地域の概要

表 B.1 地域の概要

項目	インティブカ県	エスペランサ市
1. 総面積 (km ²) * ¹	3,123	138.8
2. 人口 (万人) * ²	1988 年： — 2001 年： 17.47	1988 年： 0.58 2001 年： 0.73
3. 人口密度 (人/ km ²)	1988 年： - 2001 年： 56.0	1988 年： 42.1 2001 年： 53.2
4. 人口増加率(%) (1988－2001)	—	1.26
5. 貧困人口割合(%) (IPH) * ³	1991 年： 31.7 1999 年： 23.6	— —
6. 一人当たり年所得 (US\$) * ⁴	1999 年： 404	—
7. 地理地形的特長	山地、溪谷、涼しい気候	
8. 就業者数に基づく主要産業 * ⁵	1. 基礎穀物・米・じゃがいも・コーヒー栽培 2. 畜産 3. 森林開発	

*¹ UNDP, “Informe sobreDesarrollo Humano Honduras 2000”, 2000, pp. 186-200

*² Mario A. Argueta, Ciudad Universtaria, “Los Municipios de Honduras”, 1989

*³ UNDP, “Informe sobreDesarrollo Humano Honduras 2000”, 2000, pp. 186-200

*⁴ UNDP, “Informe sobreDesarrollo Humano Honduras 2000”, 2000, pp. 186-200

*⁵ Instituto Nacional de Estadística, “Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de Los Hogares”,
<http://www.ine.online.hn>, 2002, June

2. 地域の開発課題の概要

自治体・省庁地区事務所が作成した報告書と、同自治体・事務所からの聞き取りを基に、当該地域の重要開発課題を以下のようにまとめた。

表 B.2 インティブカ県の重要開発課題体系

情報提供者	分野	具体的課題
インティブカ市（市長） およびエスペランサ市	貧困	多くの市民はレンカ語族に属する。市民は、一般的に農業に従事し、57%が貧困層である。
	農業	貧困農民は流通にアクセスが無く、道路の整備によって開発が進んだという場所はない。

		銀行からの高利の（36％）借金のために、土地を失った農民が多い。
		利用しやすい融資や灌漑プロジェクトがない。
		農薬の使用によって、収穫量は増えたが、農薬の支出と土壌の劣化の問題がある。
		ジャガイモの収穫は例年通りだが、グアテマラ産の輸入品により農業による収入は向上していない。
	教育	教育については、農村地域の教育に問題がある。
		教員は一般的に、3 学年から 6 学年を受け持っている。
		教員も生徒の欠席も多い。
		生徒は 6 年生になると県西部の教育機関に通うが、知的に物足りない内容のため、90％が家に戻ってしまう。
		教材が不足している。
		学校への距離が長い。
		不必要なセミナー類が多い。
		割合は減ってきてはいるが、2000 年でも 9％の小学生が、進級できず同じ学年を繰り返している。
	保健	下痢・インフルエンザ・栄養失調が多い。
		村落から保健施設まで距離がある。
		村落の施設にはプロの看護師がいない。
		保健人材不足は予算不足によるものである。
		農村では水質が分析されていない。
		子どもたちに寄生虫感染者が多い。
		子どもへの予防接種率は保健センターの設置により拡大しているが、まだ他県より低い。
	環境衛生	水は処理されず家庭用排水が流れる下水道も古く、過去 10 年間で向上は見られない。
		ごみは焼却処分しているが、規制がない。
		道路が舗装されていないため、粉塵公害がある。
	環境保全	土壌の汚染があり農薬の使用に規制がない。
		森林破壊が大きい。（ただし、セイブ・ザ・チルドレン、COHDEFOR、PROSOC(西南部農村開発プログラム)の植林プログラムがある。）
	インフラ整備	国が道路を整備したところもあるが、ほぼ全ての道路の修理がまだ必要である。
	自然災害	丸太でつくられた橋は、ハリケーンミッチで被害にあった。
		ハリケーンミッチで土砂崩れが起き、ロデオでは 14 人が死亡し、農作物に被害があった。
		ハリケーンミッチで土壌がでこぼことなり、今後は建設地、農地を選ぶのが困難となった。
		防災のための組織化と、ロジスティックスの面の準備が必要である。

3. 地域内 JICA 事業の詳細評価

インティブカ県で実施された評価対象事業は下記の 1 案件である。

表 B.3 インティブカ県の個別評価対象案件の評価結果

プログラム名／案件名	妥当性	有効性		効率性		インパクト				自立発展性
	A1	B1	B2	C1	C2	D1	D2	D3	D4	E1
① インティブカ県ヘス・デ・オトロ盆地灌漑農業開発（開発調査）	4.0	3.0	3.0	3.0	3.0	1.0	1.0	—	2.0	3.0

項目名 A1 妥当性（個別案件では妥当性全般、プログラムでは「プログラム目標の妥当性」）

B1 目標達成度

B2 成果のプロジェクト目標への貢献度

C1 投入対プロジェクト目標の効率性

C2 投入対成果の効率性

D1 事業化の程度（開発調査のみ）

D2 プログラム目標／上位目標その他の効果

D3 マイナス効果

D4 実現したインパクトへのプログラム／プロジェクトの貢献

E1 プロジェクト目標レベルの自立発展性

註 * 定性的な評価を行い、評点は定めなかった。

— 5 段階評価が不可である

C. 北部沿岸地域（アトランティダ県・コロン県）

1. 地域の概要

表 C.1 地域の概要

項目	アトランティダ県	コロン県
1. 総面積 (km ²) * ¹	4,372	8,249
2. 人口 (万人) * ²	1988 年： 23.87 2001 年： 31.58	1988 年： 14.97 2001 年： 21.81
3. 人口密度 (人/ km ²)	1988 年： 56.2 2001 年： 72.2	1988 年： 16.9 2001 年： 26.4
4. 人口増加率(%) (1988－2001)	1.32	1.46
5. 貧困人口割合(%) (IPH) * ³	1991 年： 21.1 1999 年： 18.3	1991 年： 32.0 1999 年： 26.0
6. 一人当たり年所得 (US\$) * ⁴	1999 年： 859	1999 年： 726
7. 地理地形的特長	1) 山の裾野に広がる海岸平野地帯 2) 雨の多い熱帯性気候	1) 山の裾野に広がる海岸平野地帯 2) 雨の多い熱帯性気候 3) Aguan 川溪谷は起伏の差

		が大きい。
8. 就業者数に基づく主要産業 ^{*5}	1) マキラドーラ地帯に隣接し工業従事人口が多い。 2) おもな農業作物はパイナップル・カカオ・アフリカヤシ・牧畜・乳製品・腸詰である。 3) 観光 4) 漁業	1) おもな農業作物はバナナ・アフリカヤシ・柑橘類・牧畜 2) 漁業 3) 観光

^{*1} UNDP, “Informe sobreDesarrollo Humano Honduras 2000”, 2000, pp. 186-200

^{*2} Mario A. Argueta, Ciudad Universtaria, “Los Municipios de Honduras”, 1989

^{*3} UNDP, “Informe sobreDesarrollo Humano Honduras 2000”, 2000, pp. 186-200

^{*4} UNDP, “Informe sobreDesarrollo Humano Honduras 2000”, 2000, pp. 186-200

^{*5} Instituto Nacional de Estadística, “Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de Los Hogares”, <http://www.ine.online.hn>, 2002, June

2. 地域の開発課題の概要

自治体・省庁地区事務所が作成した報告書と、同自治体・事務所からの聞き取りを基に、当該地域の重要開発課題を以下のようにまとめた。

表 C.2 アトランティダ県の重要開発課題体系

情報提供者	分野	具体的課題
ラ・セイバ市	保健	栄養失調(不足)児の割合は33.2%である。
		保健サービスの利用が可能な者は63.8%である。
		92.0%の人は飲料水の入手可能だが、まだ入手できない人がある。
	公共サービス	電気の利用が可能な者は84.7%である。
	教育	小学校への実質就学率が、減少傾向にある。(96.33(1990)⇒91.42%(1995)⇒88.58%(1999))
		割合は減ってきてはいるが、2000年でも6%の小学生が、進級できず同じ学年を繰り返している。
		中学中退の割合が増えている。(0.27%(1997)⇒2.33%(1998))

表 C.3 コロン県の重要開発課題体系

情報提供者	分野	具体的課題
トルヒージョ市	教育	識字率は10年前と比較すると向上傾向にあるが、まだ低い。(72.1(1990)⇒75.5(1995)⇒79.3(1999))
		識字率の幅は58.05%から77.30%であり、地域によってばらつきがある。バルファテ市が一番少ない。
		就学年数はほぼ2年から3年である。

		割合は減ってはいるが、2000 年でも 8%の小学生が、進級できず同じ学年を繰り返している。 中学中退の割合が増えている。(0.27% (1997) ⇒2.33% (1998))
	貧富の差	人間開発指数の幅は、0.553 から 0.653 であり、サンタフェ市が一番低い。
	保健	栄養失調(不足)児の割合は 23.5%から 38.6%であり、トコア市が一番多い。
		飲料水の入手が可能な者は 80.4%である。
		保健サービスの利用が可能な者は 42.9%である。
	公共サービス	電気の利用が可能な者は 68.6%である。

3. 地域内 JICA 事業の詳細評価

北部沿岸地域で実施された評価対象事業は下記の 3 案件である。

表 C.4 北部沿岸地域の個別評価対象案件の評価結果

プログラム名／案件名	妥当性	有効性		効率性		インパクト				自立発展性
	A1	B1	B2	C1	C2	D1	D2	D3	D4	E1
①トルヒーヨ湾岸漁村近代化（個別専門家チーム派遣）	3.5	4.0	4.0	4.0	4.0	—	4.0	4.5	2.0	3.0
②北部沿岸小規模漁業振興計画（開発調査）	4.0	3.5	4.0	3.0	3.0	2.5	3.0	4.0	2.0	2.5
③北部沿岸小規模漁業近代化計画（無償資金協力）	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	—	3.5	3.0	4.0	3.5

項目名 A1 妥当性（個別案件では妥当性全般、プログラムでは「プログラム目標の妥当性」）

B1 目標達成度

B2 成果のプロジェクト目標への貢献度

C1 投入対プロジェクト目標の効率性

C2 投入対成果の効率性

D1 事業化の程度（開発調査のみ）

D2 プログラム目標／上位目標その他の効果

D3 マイナス効果

D4 実現したインパクトへのプログラム／プロジェクトの貢献

E1 プロジェクト目標レベルの自立発展性

註 * 定性的な評価を行い、評点は定めなかった。

— 5段階評価が不可である

D. オランチョ県

1. 地域の概要

表 D.1 地域の概要

項目	オランチョ県
1. 総面積 (km ²) * ¹	23,905
2. 人口 (万人) * ²	1988 年： 23.89 2001 年： 38.40
3. 人口密度 (人/ km ²)	1988 年： 11.6 2001 年： 16.1
4. 人口増加率(%) (1988－2001)	1.61
5. 貧困人口割合(%) (IPH) * ³	1991 年： 35.1 1999 年： 23.0
6. 一人当たり年所得 (US\$) * ⁴	1999 年： 545
7. 地理地形的特長	1) 山地・谷間および広大な 森林地域
8. 就業者数に基づく主要産 業 * ⁵	1) 零細農業、零細商業 2) 畜産 3) 森林開発

*¹ UNDP, “Informe sobreDesarrollo Humano Honduras 2000”, 2000, pp. 186-200

*² Mario A. Argueta, Ciudad Universtaria, “Los Municipios de Honduras”, 1989

*³ UNDP, “Informe sobreDesarrollo Humano Honduras 2000”, 2000, pp. 186-200

*⁴ UNDP, “Informe sobreDesarrollo Humano Honduras 2000”, 2000, pp. 186-200

*⁵ Instituto Nacional de Estadística, “Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de Los Hogares”,
<http://www.inec.hn>, 2002, June

2. 地域の開発課題の概要

自治体・省庁地区事務所が作成した報告書と、同自治体・事務所からの聞き取りを基に、当該地域の重要開発課題を以下のようにまとめた。

表 D.2 オランチョ県の重要開発課題体系

情報提供者	分野	具体的課題
フティカルバ市	環境	森林破壊が急増しており、傾斜地の保水力がないためにハリケーン・ミッチで大きな被害が出た。
		生活排水処理がなく、河川を汚染している。
	農業	海外の農産物などが安価で輸入されているため、従来の作物生産では農民は生きていけない。 上記の作物を主に生産している大規模農業の生産が下降している。

	保健	保健サービスの利用が可能な者は23.9%である。
		乳幼児死亡率が高い。
		94.4%の人は飲料水の入手可能だが、まだ入手できない人がある。
	公共サービス	電気の利用が可能な者は48.0%である。
	教育	未就学児の幼稚園（保育園）に通う人数が半分に減少した。（24,973（1999）⇒10,364（2000））
		割合は減ってはいるが、2000 年も 7%の小学生が、進級できず同じ学年を繰り返している。
		職業訓練の機会が殆どない。
		教師のサボタージュなどの問題がある。

3. 地域内 JICA 事業の詳細評価

オランチョ県で実施された評価対象事業は下記の 1 案件である。

表 D.3 オランチョ県の個別評価対象案件の評価結果

プログラム名／案件名	妥当性	有効性		効率性		インパクト				自立発展性
	A1	B1	B2	C1	C2	D1	D2	D3	D4	E1
①養豚開発計画（プロジェクト方式技術協力）	2.5	3.0	3.0	3.0	4.0	—	3.0	5.0	2.0	3.0

項目名 A1 妥当性（個別案件では妥当性全般、プログラムでは「プログラム目標の妥当性」）

B1 目標達成度

B2 成果のプロジェクト目標への貢献度

C1 投入対プロジェクト目標の効率性

C2 投入対成果の効率性

D1 事業化の程度（開発調査のみ）

D2 プログラム目標／上位目標その他の効果

D3 マイナス効果

D4 実現したインパクトへのプログラム／プロジェクトの貢献

E1 プロジェクト目標レベルの自立発展性

註 * 定性的な評価を行い、評点は定めなかった。

— 5段階評価が不可である

2. スキーム別評価

2.1 プロジェクト方式技術協力・個別専門家チーム派遣・研究協力

本スキームに属する案件は6案件で、それぞれの概要と調査方法は以下の通りである。

案件名	実施時期（年）	分野*	分類	調査方法（実施済みは○、未実施・未回収は×）		
				聞き取り	質問票	
				C/P	C/P	日本人 専門家
1. 看護教育強化	1990/9 - 1995/8	生活基盤	プロ技	○	○	○
2. 農業開発研修センター計画	1983/7 - 1990/6	農業水産	プロ技	○	○	○
3. 灌漑排水技術開発計画	1994/9 - 1999/9	農業水産	プロ技	○	○	○
4. 養豚開発計画	1993/5 - 1998/5	農業水産	プロ技	○	○	○
5. トルヒーヨ湾岸地区漁村近代化計画	1991/7 - 1994/6	農業水産	個別専門家 チーム派遣	○	○	○
6. 初等中等教師教育研究開発	1994/6 - 1997/5	人材育成	研究協力	○	○	○

*略称を用いた。

下表は6案件の評価結果（5段階評価点）をまとめたものである。

1. 妥当性	2.有効性		3.効率性		4.インパクト			5.自立 発展性
	プロジェクト 目標 達成度	成果の目 標達成へ の貢献度	投入対 プロジェクト 目標	投入対 成果	上位目標 その他の 効果の発 現度	マイナス 効果	プロジェクトの インパクト発現 への貢献度	
3.4	3.2	4.0	3.2	3.3	2.8	4.8	2.5	3.0

(1) 妥当性

6案件の平均値は3.4であり、中程度よりやや高い評価結果となった。本評価は、下記の5項目（中項目）から構成されている。中項目を個別に見ると、

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">① ホンデュラスのニーズへの合致② 計画の適切さ③ 計画への相手側の参加度(例：PCM ワークショップ³がどの程度利用されているか)④ プロジェクト目標が上位目標に結びつく外部条件が確認されているか⑤ プロジェクトの計画立案に対して、時間・人は十分にかけていたか |
|--|

ホンデュラスのニーズへの合致の度合は高いものの、計画の適切さが少し弱く、外部条件が十分に確認されていない案件が複数あるため、妥当性の平均値が下がる形になっている。さらに、計画の適切さについては、これを構成する小項目の中で特に「目標の明確さ」の評点が低い。

(2) 有効性

6 案件の平均値では、プロジェクト目標の達成度は、3.2 と中程度の評価結果となった。C/P の評価は概して高い(平均：4.7)が、日本人専門家の見方はより厳しく(平均：3.2)、既存の報告書などを基にした調査団の総合評価もそれに近い。なお、成果のプロジェクト目標の達成への貢献は高い。

(3) 効率性

効率性は、投入対プロジェクト目標の達成度、投入対成果の達成度という 2 つの視点から見ているが、いずれもほぼ中程度 (3.2,3.3) である。

(4) インパクト

1) 上位目標その他の効果の発現度

全案件の平均値で 2.8 と中程度よりやや低い評価となっている。C/P 側評価は高く 4.0 前後の評価がなされているが、調査団による受益者への聞き取り調査・文献調査をふまえると、5 段階評価の 3.0³に近い。セクター別に見ると、農業水産業分野がやや低く、人材育成は中程度、保健分野が高い。

2) マイナスの効果全案件

平均で 4.8 と非常に高く、ほとんどマイナスの効果はなかった。

³ プロジェクト期間の終了(例：技術協力の終了、施設の完成)後、5 年程度を経過した時点で、(註：5 年を経過していない場合は、今後の見込みで判断する)プロジェクトの拠点でのみある程度の効果が確認できるという水準。

3) インパクト発現へのプロジェクトの貢献度

5 と中程度以下であり、インパクトが発現するためには、外部条件やその他の要因の貢献がかなり必要であった。

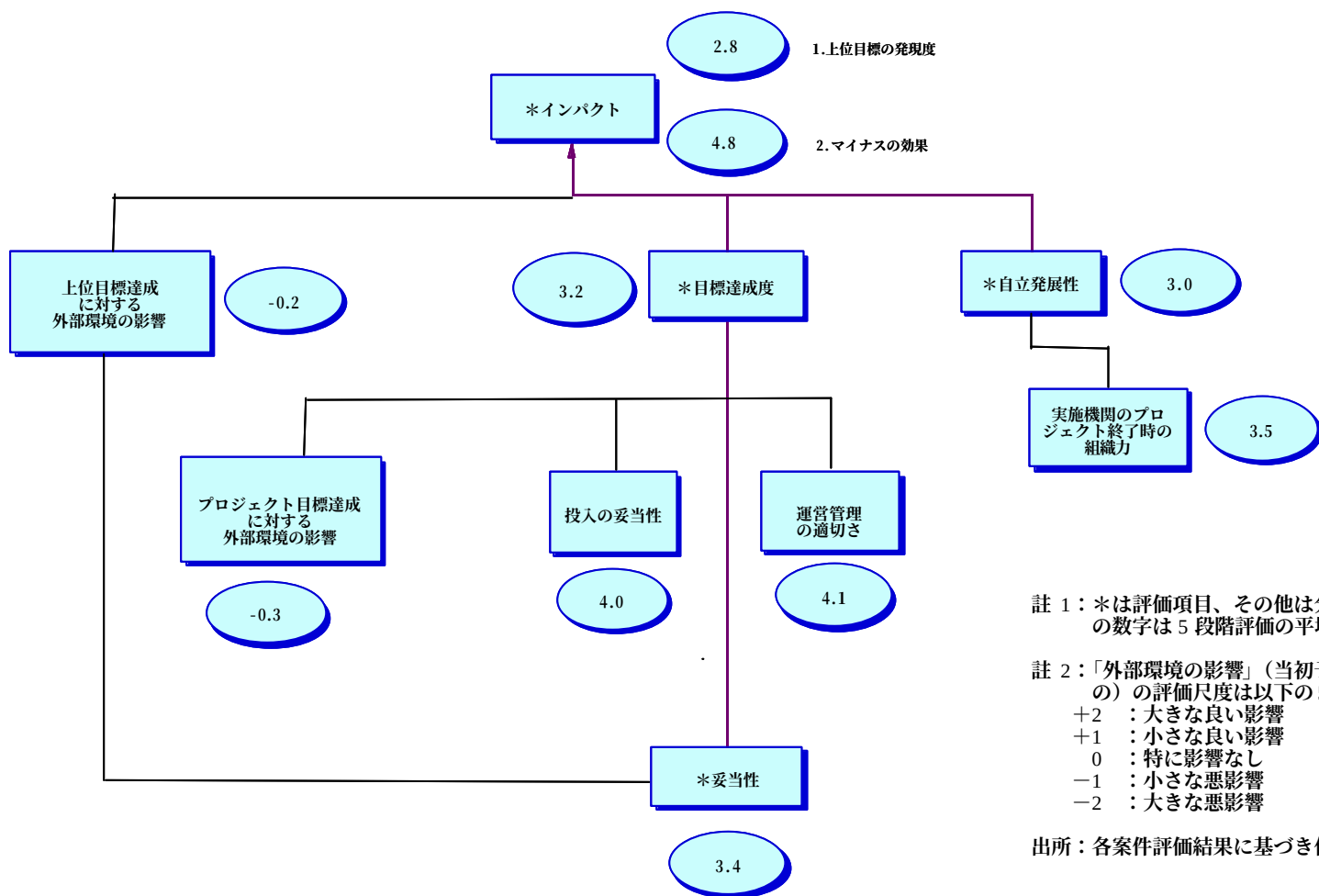
(5) 自立発展性

全体平均は 3.0 であり、自立発展性は中程度である。この項目は、1)組織、2)財務、3)技術の 3 項目からなっている。比較すると財務の評点がやや低くなっているが、項目間の差はあまりみられない。セクター別に見ても特に大きな差はないが、人材育成分野（研究協力プロジェクト）の自立発展性がやや低くなっている。

【全体評価】

本スキームにおける効果の発現までのプロセスは、次々頁の「図 4.2-1 ホンデュラスプロジェクト方式技術協力・個別専門家チーム派遣・研究協力 評価項目の相互関連図」のように表すことができる。計画は概ね妥当であり、投入の妥当性(4)や運営管理の適切さ(4.1)も比較的高かったが、目標達成度は 3.2 に留まった。ただ、プロジェクト目標の実現に対する外部環境の悪影響は小さいので(-0.3)、原因はプロジェクト内部の問題と思われる（註：「運営管理の適切さ」はプロジェクトの自己評価であるので、比較的高い点が付けられる傾向にある）。相手側実施機関の自立発展性も中程度であり(3.0)、上位目標の実現に対する外部環境の影響は小さかった(-0.2)ことにより、プロジェクト目標の達成度がそのまま上位目標その他のインパクト(2.8)に反映されている。マイナスの効果はほとんど現れていない(4.8)。今後の課題としては、計画の妥当性における目標の不明確さを是正すべきであり、プロジェクト計画時で目標達成のための外部条件をよりしっかりと確認することが必要である。投入に無駄をなくすことによる効率性の改善も重要である。

図 4.2-1 ホンデュラス プロジェクト方式技術協力・個別専門家チーム派遣・研究協力 評価項目の相互関連図



註 1：＊は評価項目、その他は分析項目、楕円内の数字は5段階評価の平均値

註 2：「外部環境の影響」（当初予期していないもの）の評価尺度は以下の5段階である。

+2 : 大きな良い影響
+1 : 小さな良い影響
0 : 特に影響なし
-1 : 小さな悪影響
-2 : 大きな悪影響

出所：各案件評価結果に基づき作成

2.2 無償資金協力

本事業形態の調査対象案件は9案件で、それぞれの概要と調査方法は以下の通りである。

案件名	分野*	調査・建設時期 (年度)	調査方法（実施済みは○、未実施・未回収は×）		
			聞き取り	質問票	
			C/P	C/P	日本人コンサルタント
1. 新 Cholteka 橋建設計画	インフラ	1995 - 1998	○	○	×
2. チョロマ川洪水対策・砂防計画	インフラ	1997 - 2000	○	○	○
3. チョロマ川洪水対策強化計画	インフラ	1997 - 2000	○	○	○
4. 首都圏病院網整備計画	生活基盤	1996	○	○	○
5. テグシガルパ市周辺地域給水計画	生活基盤	1994	○	○	○
6. 農業開発研修センター建設計画	農業水産	1983/4 - 1985/1	○	○	○
7. 北部沿岸小規模漁業近代化計画	農業水産	1996/2 - 1998/2	○	○	○
8. 国立教育実践研究所建設計画	人材育成	1988/4 - 1989/3	○	○	○
9. 首都圏清掃サービス改善計画	環境保全	1992	○	○	○

*略称を用いた。

下表は9案件の評価結果（5段階評価点）をまとめたものである。

1. 妥当性	2.有効性		3.効率性		4.インパクト			5.自立 発展性
	プロジェクト 目標 達成度	成果の目 標達成へ の貢献度	投入対 プロジェクト 外目標	投入対 成果	上位目標 その他の 効果の発 現度	マイナス 効果	プロジェクトの インパクト発現 への貢献度	
3.6	4.1	4.5	3.7	3.7	3.9	4.6	3.1	3.3

(1) 妥当性

9案件の平均値は3.6であり、やや高い評価結果となった。本評価は、下記の3項目（中項目）から構成されている。中項目を個別に見ると、計画の適切さがやや高く、外部条件の確認がやや弱い構成となっている。

- ① ホンデュラスのニーズへの合致
- ② 計画の適切さ
- ③ プロジェクト目標が上位目標に結びつく外部条件が確認されているか

(2) 有効性

9 案件の平均値では、プロジェクト目標の達成度は、4.1 と高い評価結果となった。C/P の評価は概して高いが、日本人専門家の見方は厳しく、既存の報告書などを基にした調査団の総合評価もそれに近い。成果のプロジェクト目標の達成への貢献度も 4.5 と非常に高い。

(3) 効率性

効率性は、投入対プロジェクト目標の達成度と、投入対成果の達成度という 2 つの視点から見ているが、いずれもやや高い (3.7,3.7)。

(4) インパクト

1) 上位目標その他の効果の発現度

全案件の平均値で 3.9 と高い評価となっている（ただし、インパクトの評価を不可とした案件 1 件を除く）。これに関しては、C/P 側評価と調査団による評価との差は小さい。セクター別に見ると、農業水産業分野がやや低く、保健分野・インフラ分野が高い。

2) マイナスの効果

全案件平均で 4.6 と非常に高く、ほとんどマイナスの効果はなかった。

3) インパクト発現へのプロジェクトの貢献度

3.1 と中程度であり、インパクトの発現にある程度直接的に貢献している。

(5) 自立発展性

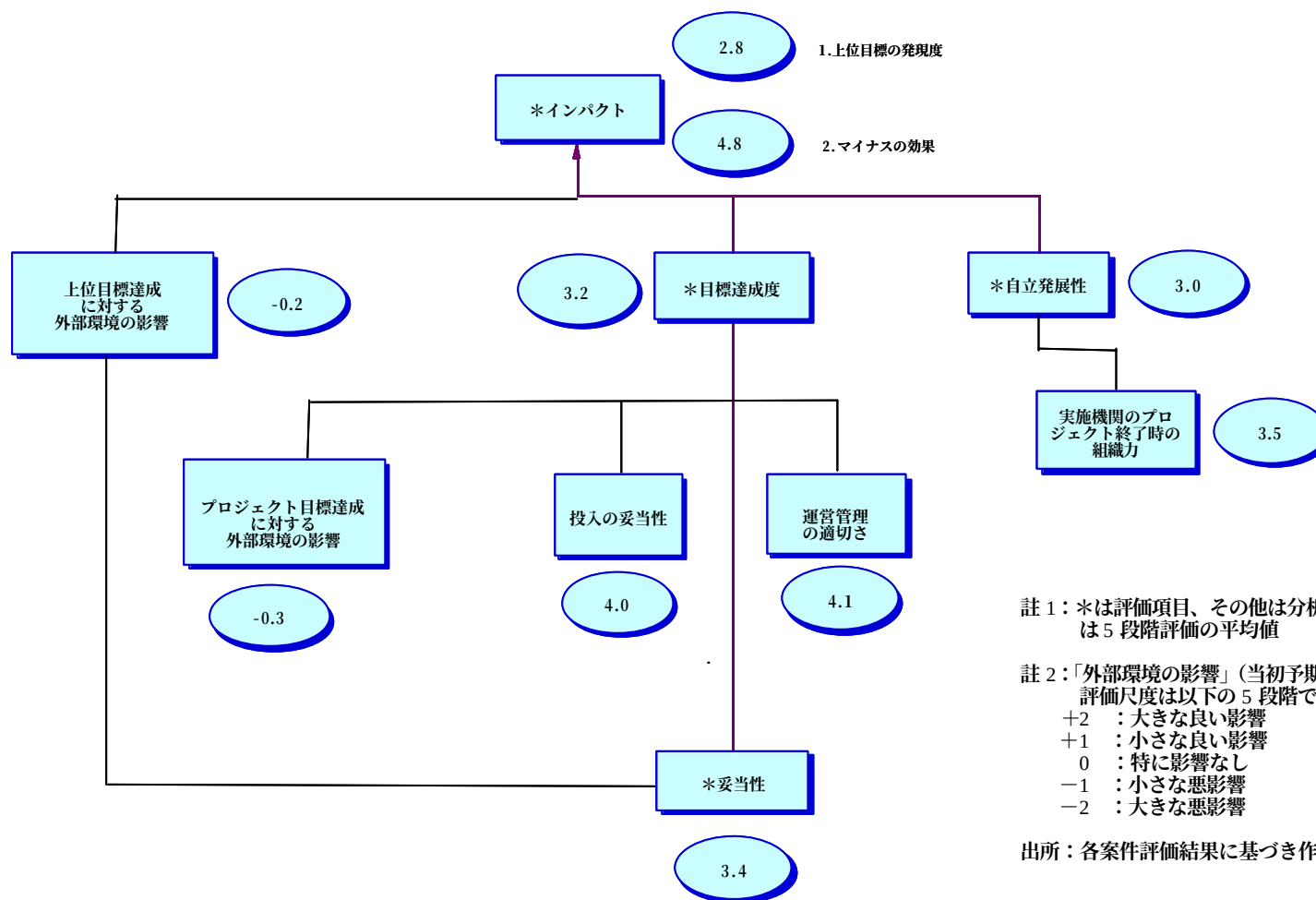
全体平均は 3.3 であり、自立発展性は中程度である。この項目は、1)組織、2)財務、3)技術の 3 項目からなっている。比較すると財務の評点がやや低くなっているが、項目間の差はあまりみられない。セクター別に見ても特に大きな差はないが、人材育成分野とインフラ分野の一部の自立発展性がやや低くなっている。

【全体評価】

本スキームにおける効果の発現までのプロセスは、図 4.2-2 のように表すことができる。計画は概ね妥当であり、投入の妥当性(4.1)や運営管理の適切さ(4.3)も比較的高く、目標達成度は 4.1 とほぼ順調であった。プロジェクト目標の実現に対する外部環境の悪影響も小さかった(-0.4)。

なお、相手側実施機関の自立発展性は中程度であったが(3.3)、上位目標の実現に対する外部環境の影響があり(-1.4)、上位目標その他のインパクトの発現度は伸びなかった(3.9)。マイナスの効果はほとんど発現していない(4.6)。全般的に概ね良好である。

図 4.2-2 ホンデュラス 無償資金協力 評価項目の相互関連図



2.3 開発調査

本事業形態の調査対象案件は 7 案件で、それぞれの概要と調査方法は以下の通りである。

案件名	調査時期（年）	分野*	調査方法（実施済みは○、未実施・未回収は×）		
			聞き取り	質問票	
			C/P	C/P	日本人 コンサルタント
1. テグシガルバ市都市交通網整備計画	1995/6 - 1996/9	インフラ	○	○	○
2. チャメレコン川支流域治水・砂防計画	1992/8 - 1994/1	インフラ	○	○	×
3. 全国保健医療総合改善計画	1995/1 - 1996/10	生活基盤	○	○	○
4. コヨラルダム灌漑復旧計画	1990/1 - 1990/11	農業水産	○	○	○
5. インティブカ県ヘスス・デ・オトロ盆地灌漑農業開発計画	1992/10 - 1993/9	農業水産	○	○	○
6. 北部沿岸小規模漁業振興計画	1995/10 - 1997/10	農業水産	○	○	○
7. テグシガルバ首都圏固形廃棄物管理計画	1997 - 1998	環境保全	○	○	○

*略称を用いた。

下表は 7 案件の評価結果（5 段階評価点）をまとめたものである。

1. 妥当性	2.有効性		3.効率性		4.インパクト				5.自立 発展性
	プロジェクト 目標 達成度	成果の目 標達成へ の貢献度	投入対 プロジェクト 外目標	投入対 成果	事業化の 状況	上位目標 その他の 効果の発 現度	マイナ ス効果	プロジェクト のインパクト 発現への 貢献度	
3.8	3.3	3.6	3.5	3.5	2.7	3.3	4.5	2.4	2.6

(1) 妥当性

7 案件の平均値は 3.8 であり、やや高い評価結果となった。本評価は、下記の 3 項目（中項目）から構成されている。中項目を個別に見ると、

- ① ホンデュラスのニーズへの合致
- ② 調査計画の適切さ
- ③ プロジェクト目標が上位目標に結びつく外部条件が確認されているか

ホンデュラスのニーズへの合致の度合は高く、調査計画の適切さも非常に高いが、外部条件が十分に確認されていない案件が複数あるため、妥当性の平均値が下がる形になっている。

(2) 有効性

7 案件の平均値では、プロジェクト目標の達成度は、3.3 とほぼ中程度の評価結果となった。本評価は、下記の 6 項目（中項目）から構成されている。

- ① 報告書の質の高さ
- ② 分析手法の精度
- ③ 計画（提言）内容の質
- ④ 報告書の活用度
- ⑤ 技術移転の度合
- ⑥ 参加型の作成度

個々の項目の傾向を見ると、計画（提言）内容の質がやや低いが、報告書の活用度・技術移転の度合・参加型の作成度は比較的高い。なお、成果のプロジェクト目標の達成への貢献は 3.6 とやや高い。

(3) 効率性

効率性は、投入対プロジェクト目標の達成度、投入対成果の達成度という 2 つの視点から見ているが、いずれも中程度よりやや高い（3.5,3.5）。

(4) インパクト

1) 事業化の程度

全案件の平均値で 2.7 と中程度よりやや低い評価となっている。

2) 上位目標その他の効果の発現度

全案件の平均値で 3.3 と中程度よりやや高い評価となっている。C/P 側評価は高く 4.0 前後の評価がなされているが、調査団による受益者への聞き取り調査・文献調査をふまえると、5 段階評価の 3.0⁴に近い。セクター別に見ると、農業水産業分野がやや低く、インフラ分野が高い。

3) マイナスの効果

全案件平均で 4.5 と高く、ほとんどマイナスの効果はなかった。

4) インパクト発現へのプロジェクトの貢献度

⁴ プロジェクト期間の終了（例：技術協力の終了、施設の完成）後、5 年程度を経過した時点で、（註：5 年を経過していない場合は、今後の見込みで判断する）プロジェクトの拠点でのみある程度の効果が確認できると言う水準。

4 と中程度以下であり、インパクトが発現するためには外部条件やその他の要因の貢献がかなり必要であるが、これは開発調査という施設建設や技術協力の実施部分をほとんど伴わないスキームの場合、当然ともいえる。

(5) 自立発展性

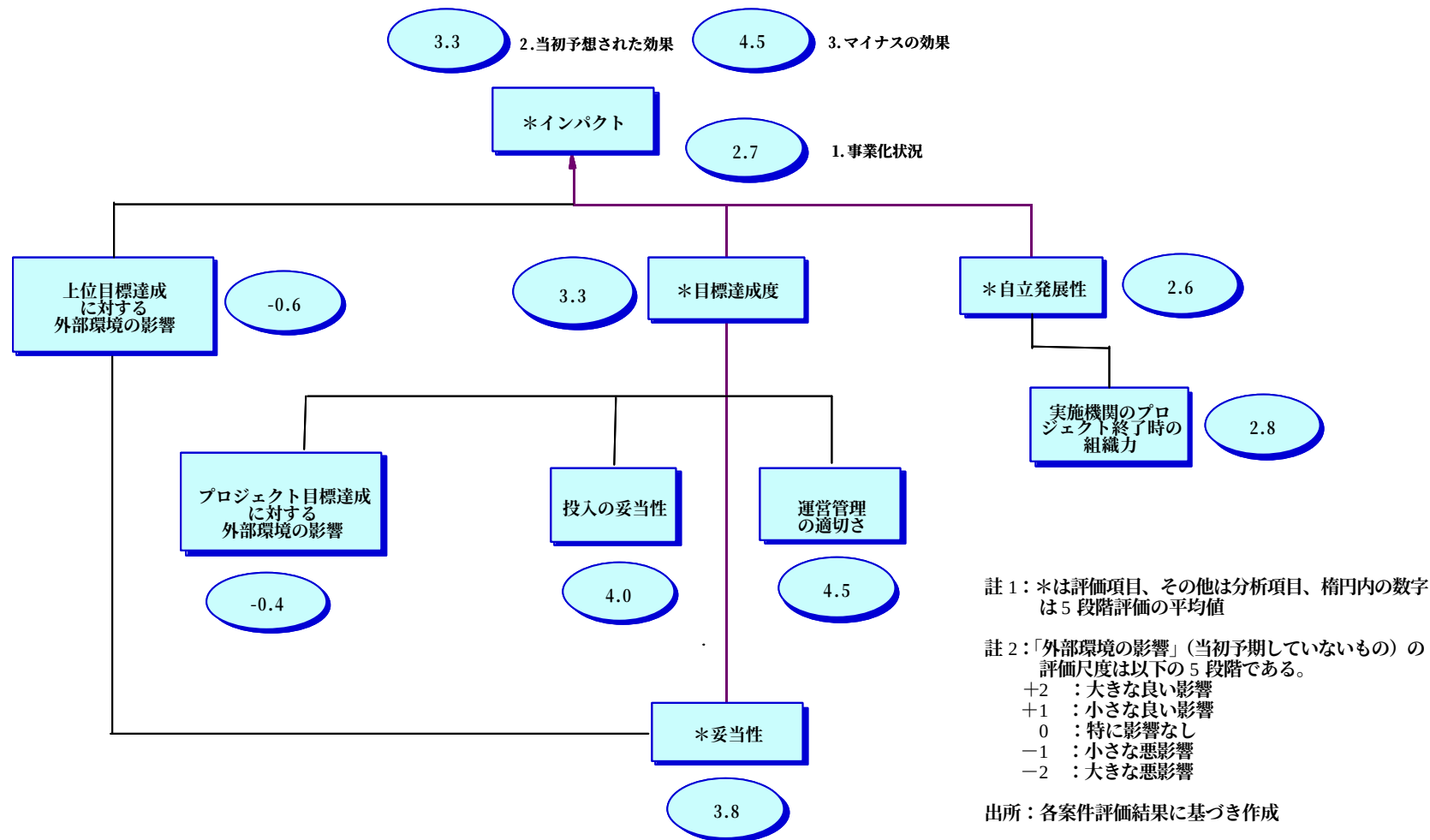
全体平均は 2.6 であり、実施機関の自立発展性は中程度よりやや弱い。この項目は、1)組織、2)財務、3)技術の 3 項目からなっている。比較すると財務の評点が低いが、他の項目は中程度である。セクター別に見ても特に大きな差はない。

【全体評価】

他スキームと同様、効果の発現までのプロセスを視覚化したものを、図 4.2-3 に示す。案件の妥当性については、ホンデュラスのニーズへの合致度や計画作成の適切さ等は高い。投入の妥当性(4.0)・運営管理の適切さ(4.5)も高いが、目標の達成度は 3.3 とほぼ中程度である。実施機関のプロジェクト終了時の組織力は 2.8 と厳しい評価がプロジェクト関係者によってなされており、本調査での自立発展性の評価も 2.6 と同様である。

上述のとおり、目標の達成度がほぼ中程度にとどまり、これが「プロジェクト目標が上位目標に結びつくのに必要な外部状況の確認」がやや弱い (2.7) ことと相俟って、事業化状況は概して低い(2.7)。上位目標の実現に向けての阻害要因もいくつかあった (- 0.6) が、当初予想された効果はある程度は発現している (3.3)。本スキームにおいては、やはり「プロジェクト目標が上位目標に結びつくのに必要な外部状況の確認」をしっかりと行うこととプロジェクト目標に相当する開発調査の報告書自体の質を高めることが必要である。

図 4.2-3 ホンデュラス 開発調査 評価項目の相互関連図



3. 貧困・ジェンダー評価

ここでは、貧困とジェンダーの視点から、全プログラムを対象としたマクロ的な評価を試みる。

3.1 貧困

本項では、JICA の貧困削減に関する考え方⁵を参考に事業を以下のように定義した。この定義に基づき今回の評価対象の個々のプログラムがどのカテゴリーに属するかを判断し、全体の傾向を把握することにした。

「削減事業」：貧困の原因を一部にせよ取り除く努力や、貧困の結果として生じる様々な現象を軽減する直接的な介入（プログラム目標、プロジェクト目標レベル）
「配慮事業」：ある事業が実施される対象地域内で、貧困層が事業実施によって不利益を被るおそれがある場合、その不利益を軽減するため、あるいは、事業本来の目的の実現を高めるために、貧困層に取られる支援的な措置、または介入（成果レベル）

結果をまとめたのが、以下の「表 4.3-1 評価対象プログラムと貧困問題への対応度」である。

表 4.3-1 評価対象プログラムと貧困問題への対応度

評価対象分野	対象プログラム	実施地	実施年度	貧困問題 対応度	
				配慮 事業	削減 事業
1.インフラ整備	道路交通	テグシガルパ°・ Cholteka	1995-98	×	×
	防災	スーラ・バジェ西部	1991-2002	×	×
2.生活基盤整備	保健医療強化	テグシガルパ°、ただし 開発調査の対象は 全国	1995-1996	—	○
	看護教育強化	テグシガルパ°、サン・ハ トロ・スーラ・ラ・セイバ°、 Cholteka	1990-2001 (ただし、主要な プロジェクトは 1990-1995)	—	○
3.農業・水産業等	灌漑農業開発	Comayagua	1983-1999	×	×
	養豚開発	Orancho	1994-2001	○	×
	北部沿岸零細漁民近代化	Toluca, La Selva°, P. Elto・Lenpio・ラ	1989-2001	—	○
4.人材育成	初等教育	Francisco・Morazan, Cholteka, Comayagua, Lenpio・ラ, Cortés, El・H・ラ・イ, Orancho, バジェ	1988-96	×	×

⁵ JICA、「JICA 貧困削減ガイドライン策定のための基礎調査報告書 2-2-7 貧困配慮」、1999 年 9 月

5.環境保全	固形廃棄物	テグシガル ^o	1992, 97-98 (日本での研修 は 1997-2001) *	—	○
--------	-------	--------------------	--	---	---

* 評価対象は 2000 年度まで。

出所：収集資料・聞き取り調査に基づき作成

貧困問題への対応では、ホンデュラスで実施された 9 つのプログラムのうち、「保健医療強化」「看護教育強化」「北部沿岸零細漁民近代化」「固形廃棄物」の 4 件には、プログラムを構成するプロジェクトの目標に受益者として貧困層が明確に含まれており、**貧困削減事業**に該当すると考えられる。問題への具体的な対応は、以下のとおりである。

表 4.3-2 貧困削減事業の貧困問題への対応内容

プログラム名 対応内容	保健医療強化	看護教育強化	北部沿岸零細漁 民近代化	固形廃棄物
1. プロジェクト地域内の貧困層や貧困地域が特定されていたか。	○	×	○	○
2. 社会調査等によって貧困層から直接的に情報入手したか。	○	×	○	○
3. 貧困層が直接的にプロジェクトの計画・実施・評価に参画したか。	詳細は不明	×	○	○
4. 貧困層がプロジェクトの受益者として成果やプロジェクト目標の対象となったか。	○	○	○	○
5. 上記 4. の具体的な内容	貧困層は、公立の地域保健所以外に保健施設へのアクセスはなく、開発調査ではそこでのサービス向上を考えている。無償資金協力のサマエパ ^o 病院・救急クリニックともに貧困家庭と認められた者は無償資金協力で診察を受けられる。	特に農村では貧困層は公立の地域保健所以外に保健施設へのアクセスはなく、それらの施設では、(プロジェクトの直接受益者である) 看護補助員・正看護婦が実質的なサービス提供者であるということが事前から認識されていた。	零細漁民の生活改善がプログラムを構成する各案件の目標であった。	貧困層に対するごみ回収サービスが始まるのが 1 つの成果項目であった。

出所：収集資料・聞き取り調査にもとづき作成

上記 4 件以外のその他のプログラムは、特に貧困層を主要な受益者としたり、プロジェクトの実施過程で貧困層に特に配慮したりしてはおらず、貧困削減事業・貧困配慮事業のいずれにも該当しない。ただし、配慮事業・削減事業のいずれにも該当しないと判断した 4 プログラムのうち、インフラ整備に属する 2 プログラムは、その必要性・重要性からみても妥当性が高く、貧困問題への対応度のみによって問題ありとみなすのは適当ではない。

農林水産分野の「灌漑農業開発プログラム」と人材育成分野の「初等教育プログラム」では、貧困層へのより積極的な配慮が可能であったと思われる。なお、本調査で個別評価の対象となっている全 33 案件⁶のうちプログラムに属していない開発調査「コヨラルダム灌漑復旧計画」・「インティブカ県ヘスス・デ・オトロ盆地灌漑農業開発計画」については、対象地域内での対象者としての零細農民の存在はいずれの調査でも確認されているが、貧困に対する特別な配慮等は見られない（貧困の観点からの評価の詳細に関しては、別冊資料 4. プログラム評価結果のプログラム別評価分析シートの 2.6 貧困・ジェンダーを参照）。

したがって、ホンデュラスでは、1990 年代の総事業数あるいは総事業額の相当部分は、貧困削減に向けられていたといえる。貧困配慮・削減事業となっていない残りのプログラムについても、案件の妥当性・必要性は高いと判断されているものが多く、貧困層が受益対象から除かれているわけでは決していないため、JICA の関与した事業全体としては、**貧困問題への取組みの度合いは強い**と判断される。なお、個々のプログラムのインパクト評価によれば、上記の貧困削減事業と判断された 4 案件のうち 3 案件で「大きな効果が発現している」（インパクト 5 段階評価：4.0）、1 案件で「効果がある程度発現している」（インパクト 5 段階評価：3.0）。したがって、取組み姿勢のみならず**実態面でも JICA 事業により貧困削減がある程度推進された**と思われる。

3.2 ジェンダー

本項では、ジェンダー問題についても JICA の貧困ガイドラインを参考に事業を以下のよう

「格差是正事業」：ジェンダーによる社会・経済的な格差や資源のコントロールなど社会的な性差の原因を一部にせよ取り除く努力や、社会的性差の結果として生じる様々な現象を軽減する直接的な介入（プログラム目標、プロジェクト目標レベル） 「配慮事業」：ある事業が実施される対象地域内で、主として女性が事業実施によって不利益を被るおそれがある場合にその不利益を軽減するため、あるいは、事業本来の目的の実現を高めるために、女性に取られる支援的な措置、または介入（成果レベル）

⁶ 青年海外協力隊グループ派遣「北部小規模漁村開発」は、当初評価対象となっていたが、現地調査で JICA 事務所と協議の際に評価対象から除かれている。

結果をまとめたのが、以下の「表 4.3-3 評価対象プログラムとジェンダー問題への対応度」である。

表 4.3-3 評価対象プログラムとジェンダー問題への対応度

評価対象分野	対象プログラム	実施地	実施年度	ジェンダー問題 対応度	
				配慮 事業	格差 是正 事業
1.インフラ整備	道路交通	テグシガルハ°・ Cholteka	1995-1998	×	×
	防災	スーラ・バジェ西部	1991-2002	×	×
2.生活基盤整備	保健医療強化	テグシガルハ°、ただし 開発調査の対象は 全国	1995-1996	—	○
	看護教育強化	テグシガルハ°、サン・ハ° トロ・スーラ、ラ・セイハ°、 Cholteka	1990-2001 (ただし、主要な プロジェクトは 1990-1995)	—	○
3.農業・水産業等	灌漑農業開発	Comayagua	1983-1999	×	×
	養豚開発	Orancho	1994-2001	×	×
	北部沿岸零細漁民近代化	Toluca、ラ・セイハ°、 Pueblo、レニピーラ	1989-2001	×	×
4.人材育成	初等教育	Francisco Morazan、Cholteka、 Comayagua、レニピーラ、 Cortés、エル・ハ°ライソ、 Orancho、バジェ	1988-96	×	×
5.環境保全	固形廃棄物	テグシガルハ°	1992、97-98 (ただし、日本で の研修は 1997-2001) *	—	○

* 評価対象は 2000 年度まで。

出所：収集資料・聞き取り調査に基づき作成

ジェンダー問題への対応では、実施案件の態様はある程度明確に分かれている。まず、9 つのプログラムのうち、「保健医療強化」「看護教育強化」「固形廃棄物」の 3 件には、プログラムを構成するプロジェクトの目標に中心的な受益者として女性が明確に含まれていたりあるいは女性の負担や肉体労働の軽減が意図されており、**格差是正事業**に該当すると考えられる。問題への具体的な対応は、以下のとおりである。

表 4.3-4 格差是正事業のジェンダー問題への対応内容

プログラム名 対応内容	保健医療強化	看護教育強化	固形廃棄物
1.プロジェクト地域内の社会的性差（ジェンダー）が把握されていたか。	○	×	×
2.社会調査等によって女性から直接的にプロジェクトに関する情報を入手したか。	○	×	○
3.女性が直接的にプロジェクトの計画・実施・評価に参画したか。	○	○	○
4.女性がプロジェクトの受益者として成果やプロジェクト目標の対象となったか。	○	○	○
5.上記 4. の具体的な内容	母子保健の強化、コミュニティや家庭における予防活動の実施主体として、女性が受益者として認識されていた。	母子保健の強化、コミュニティや家庭における予防活動の実施主体として、女性が受益者として認識されていた。	家庭と周辺の道路の清掃は主に女性が行っており、ごみ回収サービスの導入により女性がごみの放逐に行く必要がなくなる。

出所：収集資料・聞き取り調査に基づき作成

上記 3 案件以外のその他の 6 プログラムでは、構成するプロジェクトの目標に男女間の格差の減少などは掲げていない。プロジェクトの実施過程でも、特に女性に配慮はされておらず、加えて支援的な措置もとられていないため、格差是正事業にも配慮事業にも該当しないと思われる。ただし、配慮事業・格差是正事業のいずれにも該当しないと判断した 6 プログラムのうち、インフラ整備に属する 2 プログラムは、その必要性・重要性からみても妥当性が高く、ジェンダー問題への対応度のみによって問題ありとみなすのは適当ではない。「北部沿岸零細漁民近代化プログラム」の活動の中では、漁民の組織化や研修の一環として「生産物の加工」には女性の参加が見られる。人材育成分野の「初等教育プログラム」も特にジェンダー問題に配慮した事業ではなく事業の定義から見た「配慮事業・格差是正事業」には該当しないものの、受益者には当然女性も含まれている。「養豚開発プログラム」でも、活動は技術開発に従事した C/P（男性）への指導が中心であるものの、実際の活動（養豚普及）の中には農村の女性に対する飼育技術の指導も含まれている。なお、プログラムに属していない開発調査「コヨラルダム灌漑復旧計画」・「インティブカ県ヘスス・デ・オトロ盆地灌漑農業開発計画」については、対象地域内での対象者としての零細農民の存在はいずれの調査でも確認されているが、ジェンダーに対する特別な配慮等は見られない（ジェンダーの観点からの評価の詳細に関しては、別冊資料 4. プログラム評価結

果のプログラム別評価分析シートの 2.6 貧困・ジェンダーを参照)。

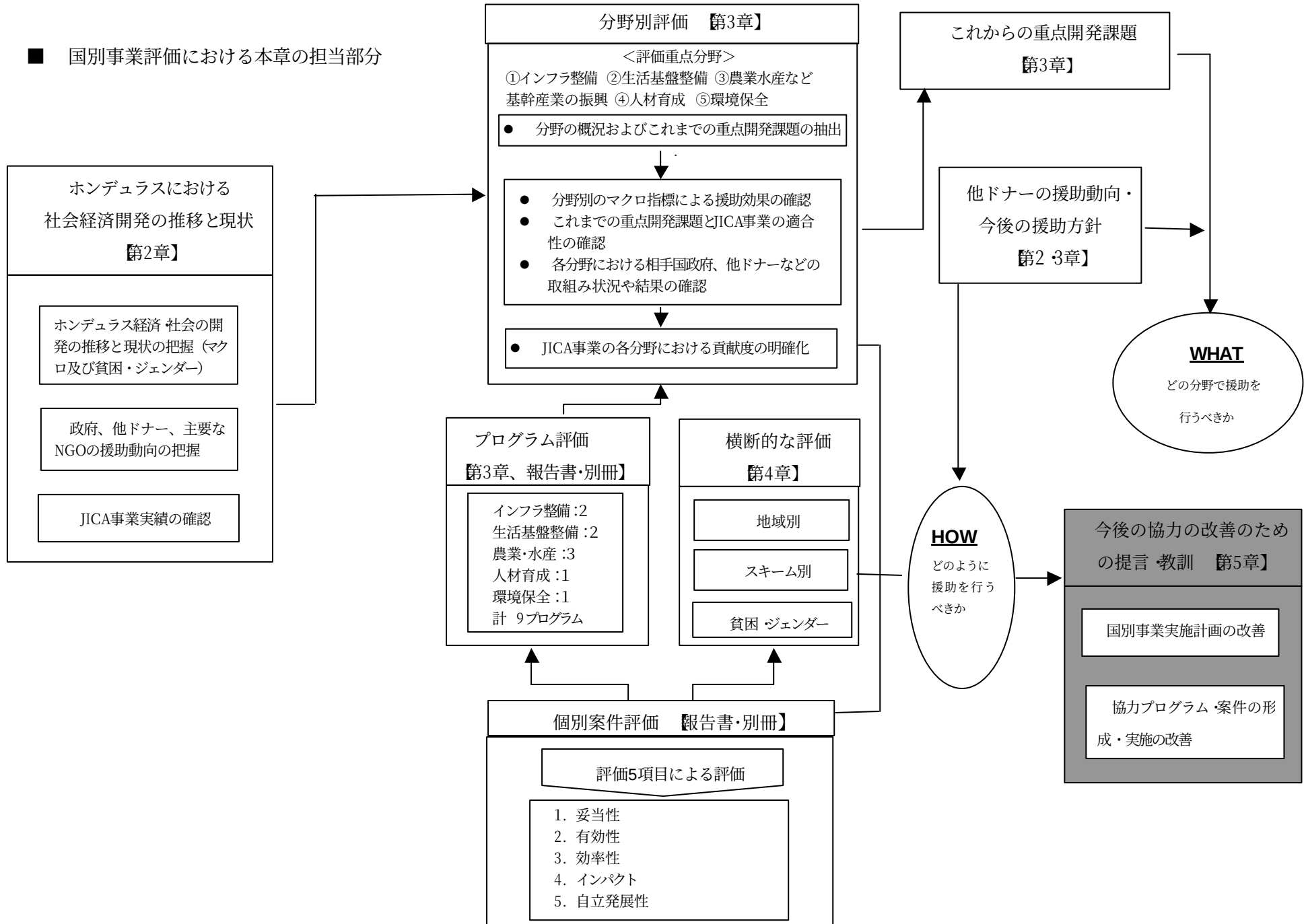
このようにホンデュラスにおける JICA 事業では、明確に男女間の格差の解消を目指すような事業は多くはないものの、ジェンダー問題への一定の配慮はなされていると言えよう。なお、個々のプログラムのインパクト評価によれば、上記の格差是正事業と判断された 3 案件の全部で「大きな効果が発現している」(インパクト 5 段階評価：いずれも 4.0)。

3.3 まとめ

貧困・ジェンダーの観点から全体を概観すると、**貧困格差の解消や男女格差の解消を意図的に目指し、効果を上げた事業が相当数見られた。**ただし、言うまでもなく、貧困問題の軽減は、引き続きホンデュラスにとっての重要課題であり、ジェンダーについては、就学率や成人識字率においては特に男女格差はないものの、女性の社会進出などには未だ課題が残っている。今後とも引き続き、貧困・ジェンダー両方の問題を重要視しながら、プログラム・プロジェクトの形成・計画立案を進めていただきたい。

第 5 章

■ 国別事業評価における本章の担当部分



第5章 今後の協力の改善のための提言・教訓

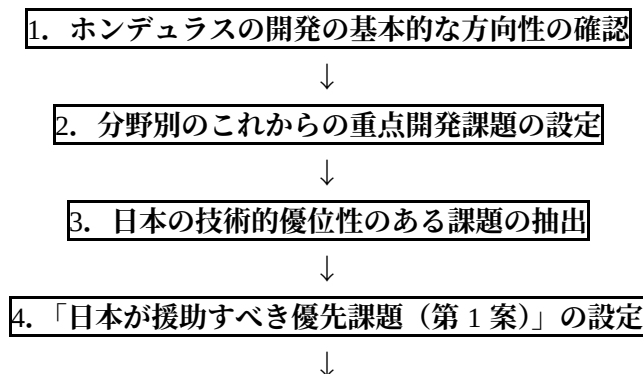
本章では、評価調査結果を活かした今後の JICA 事業の実施に向けての提言・教訓を主に 1. どのような分野・課題において事業を実施すべきか (WHAT)、2. どのような方法で事業を実施すべきか (HOW) の 2 側面からまとめる。以下では、「1. JICA 国別事業実施計画のレビュー」が WHAT に相当し、「2. 協力案件の形成・実施の改善」が HOW に相当する。

なお、大所高所からの評価分析の結果として、提言の内容には、援助の実施面のみならず政策面に関わる要素が含まれる可能性がある。JICA は、援助の実施機関であるから、政策に関わる提言は厳密には JICA の責任・権限の範囲を越えるものであるが、今後の JICA による協力の改善に極めて有益と判断した場合はこのような提言もあえて記載したので、その旨ご了承いただきたい。本件の評価対象案件は 1990 年代に開始されたものであり、現在までに一定期間が経過しているため、以下の提案には既に実施済みのものが含まれている可能性がある。

1. JICA 国別事業実施計画のレビュー

本項では、はじめにホンデュラスの開発の基本的な方向性を確認し、次に JICA がホンデュラスを支援する場合の重要な課題（日本が援助すべき優先課題）を明らかにし、さらに他のドナーの動向などを勘案して「日本が援助すべき優先課題」の絞り込みを行った。この最終的な「日本が援助すべき優先課題」を既存の「JICA 国別事業実施計画」¹の内容と比較する形で同計画のレビューを行った。

具体的な作業の手順は、以下のとおりである²。



¹ 2001 年度版の同計画では 3 つの開発課題が設定されている (P5-14、表 5.1-3) が、過去 10 年間の重点事業分野から選んだ今回の評価の重点分野とは直接関連していない。

² 手順として示されたこれらの課題の選定基準は一般的なものであり、実際の課題選定や案件の採択においては、さらに日本と当該被援助国との経済・政治・文化面における関係や、我が国の国益も考慮される必要がある。

5. 他のドナーの重点援助分野・課題の確認



6. 「日本が援助すべき優先課題（最終案）」の設定



7. 「日本が援助すべき優先課題（最終案）」と「国別事業実施計画」との比較による「国別事業実施計画」への提言のまとめ

各手順での分析方法は、以下のとおりである（分析結果のまとめとしては、項末の「表 5.1-2 国別事業実施計画における重点分野および課題の検証 1」参照）。

1.1 ホンデュラスの開発の基本的な方向性の確認

ここでは、本来、特定の分野に限られない総合的な観点から相手国の開発の方向性を確認すべきである。今回は、既にホンデュラス国内で政府職員・主要ドナーさらには一般国民まで含めた形での徹底的な議論により、同国にとっての大きな課題である貧困問題の軽減・解消に向けての課題の設定・体系化がなされ、PRSP という形でまとめられている。PRSP は、国家開発計画そのものではないが、同国にとっての重要課題が相当部分包含されていると考えられるため、我々はこの PRSP をもって「ホンデュラスの開発の基本的な方向性」とみなすことにする。ただし、PRSP には、国家の開発にとり重要であり、なおかつ、今回の評価調査の重点分野である「インフラ整備」と「防災」の 2 分野が十分には含まれていないため、本調査に基づき、調査団でこの 2 分野に関する課題体系を追加した。PRSP に 2 分野を統合した以下の体系を JICA が支援する課題を抽出する前提となる「ホンデュラスの重要課題体系」と呼ぶことにする。

表 5.1-1 ホンデュラスの課題体系

支援候補分野	大課題	小課題
1. 公正で持続可能な経済成長が加速化される。	1. 貧困削減と成長のためのマクロ経済の枠組みが策定される。	
	2. 投資が増加し、雇用が促進される。	1. 労働に関する法律、制度的な枠組みが近代化される。
		2. 市場ルール整備が支援される。
	3. 国際市場への競争力をもった参加（アクセス）が高まる。	国際貿易政策運営が強化される。
	4. 潜在性のある生産性の高いセクターが開発され、雇用が促進される。	1. 非伝統的農業輸出セクター開発への技術協力が行われる。
		2. 林業セクター開発への技術協力が行われる。
		3. 観光分野の開発が行われる。

		4. 工業分野の認定・促進が行われる。
2. 地方における貧困が削減される。	1. 公平で安全な土地へのアクセスが確保される。	1. 土地登録プログラムが拡大される。
		2. 農地と森林土地台帳が完成される。
		3. 農村資産登録が近代化される。
		4. 土地プログラムへのアクセスが確保される。
	2. 最優先地域における持続可能な開発が行われる。	1. 国境周辺地帯の開発が行われる。
		2. 小規模林業企業が支援される。
		3. 漁業者の所得向上と活動の多様化のための包括的な零細漁業支援プログラムが実施される。
		4. モスキティアの農村開が行われる。
	3. 小規模農村経済の競争力が高まる。	1. 農民小規模ビジネスが促進される。
		2. 農村道と橋梁の建設・修理が行われる。
		3. 灌漑地域が拡大される。
		4. 農村電化プログラムが実施される。
		5. 小規模生産者への資金供給が行われる。
	4. 農村の社会条件が向上する。	1. 農村住宅プログラムの強化される。
		2. 農村地域の基礎衛生サービスおよびインフラストラクチャーが整備される。
		3. 持続可能な食糧支援が行われる。
3. 都市部における貧困が削減される。	1. 中小・零細企業発展が支援される。	1. 中小・零細企業組織強化が行われる。
		2. 社会セクター経済省 (the Office of the Social Sector of the Economy)が強化される。
		3. MIPYMEs 資本と金融が支援される。
		4. 若い企業家が支援される。
		5. 街頭行商ビジネスが強化・組織化される。
	2. 中規模都市の開発が行われる。	1. 展覧会などによる商業推進が行われる。
		2. 起業支援者のモデル作りが行われる。
		3. 第二都市への技術的、組織的支援（商工会議所と連携した各種研修、指導者育成、プロジェクト形成）が行われる。
	3. 社会公益住宅が支援される。	1. 都市住宅プログラムが強化される。

		2. 移住・居住地における土地に関する法制化の促進と規制作りが行われる(リスク削減のため)。
	4. 最優先地域での基本サービスへのアクセスが確保される。	1. 市開発基金による支援が行われる。 2. 辺境地域へ飲料水が供給される。
	4. 人的資本への投資が促進される。	1. 基礎教育・職業教育の質が向上・普及される。 2. 教育の質が高まる(カリキュラム改善、教師教育、教材配布)。 3. 就学前と7学年から9学年の教育が強化される。 4. 代替モデルにより普及率が拡大する。 5. 代替方式により成人教育が充実する。 6. 教育、生産と開発(職業教育の改善)が行われる。 7. 貧しい学生への奨学金が創設される。 8. 地域社会の参加による教育インフラが整備される。
	2. 保健サービスへのよりよいアクセスが確保される。	1. 基礎保健サービスパッケージが供給される。 2. 地域医療基金(FCM)による低コスト医療が実施される。 3. 子どもへの健康促進サービス(栄養を含む)が実施される。 4. 女性への包括的な支援が行われる。 5. 健康学校により児童の啓蒙が行われる。 6. 伝染病と感染症が防止される。
	3. 自国文化の尊重と国家としてのアイデンティティーが確立される。	1. 文化センター建設、歴史的建造物の保存・整備が行われる。 2. ホンデュラスの先住民とアフリカ系住民の工芸品生産が促進される。 3. スポーツの促進と発展が行われる。
	5. 社会的弱者が支援される。	1. 子どものための IHNFA 活動が強化される。 2. 児童労働が段階的に削減される。 3. 若年労働人口が保護される。 4. 高齢者(貧困層)の生活が向上する。 5. 障害者への支援と包括的なリハビリテーションが実施される。
	1. 社会的安全体制 (Social Safety Net) が整備される。	1. 就労への準備と勤労女性が支援される。 2. 女性零細企業家が支援される。 3. 先住民とアフリカ系女性が支援される。
	2. ジェンダーの公平・平等が実現される。	

		4. 女性の権利の情報センターが設置される。
		5. 女性に対する暴力が防止され、治療が提供される。
	3. 民族の発展が支援される。	1. 民族街(Ethnic Towns)の社会経済開発が行われる。
		2. 民族色を活かし、かつ環境保護にも配慮した観光（エコツーリズム）が振興される。
6. 貧困削減戦略の持続性が保証される。	1. 透明性と参画型民主主義が強化される。	1. ホンデュラス国会が近代化される。
		2. 国際援助や公共資源の運用に関する社会監査が導入される。
	2. 正義と市民の安全保障が強化される。	1. 刑事手続・制度の強化が支援される。
		2. 告訴手続・制度の近代化が支援される。
	3. 行政の近代化と地方分権が促進される。	1. 市セクターの調整と規制強化が行われる。
		2. 市職員の訓練（市庁の運営管理能力向上を図る）が行われる。
	4. 環境保護と危機管理が改善される。	1. 環境保護と災害緩和のための情報システムが導入される。
		2. (災害対応のための)共同実施機構が強化される。
		3. 環境サービス振興が行われる。
		4. 環境基金による小規模環境プロジェクトが支援される。
		5. 地域による流域管理が改善される。
		6. 伐採地域の回復が行われる。
		7. 災害への緊急対応能力が強化される。
7. 質の良い経済インフラ・サービスが効率的に提供される。	1. 都市間幹線道路網が整備される。	1. 幹線道路整備のための適切な計画と投資プログラムが作成される。
		2. 防災や環境に配慮した計画・設計を行うためのガイドラインや基準が作成・普及される。
		3. 道路基金による適切な道路維持管理が行われる。
		4. 公共事業・運輸・住宅省の能力強化が行われる。
		5. 交通量の多い幹線道路区間の有料道路化を促進する。
	2. 都市交通が改善する。	1. 組織改革、法制度整備、人材育成などによる都市道路・公共交通サービスの運営管理が改善される。
		2. 都市道路への投資計画が作成され、財源が整備される。
	3. 都市給水サービスが改善する。	1. 組織改革、法制度整備、人材育成などにより、運営管理が改善される。
		2. 水道料金が適正化される。

		3. 民営化が促進される。
	4. 村落給水が普及する。	村落給水施設が建設され、維持管理が行われる。
	5. 都市下水道・衛生サービスが改善する。	1. 組織改革、法制度整備、人材育成などにより、運営管理が改善される。
		2. 投資計画が作成され、財源整備される。
		3. 民営化が促進される。
	6. 港湾分野のサービスが改善する。	民営化による設備が近代化され、サービスの質が改善される。
	7. 電力の普及率が高まり、とサービスが改善する。	1. 民営化によりサービスの質が改善する。
		2. 農村電化の促進
8. 自然災害による被害が軽減される。	8. 電気通信の普及率が高まり、サービスが改善する。	1. 民営化によるサービスの質が改善する。
		2. 電話普及率が向上する。
	1. 洪水防御・砂防施設が整備される。	1. 治水・砂防に関する適正技術の開発と普及が行われる。
		2. 河川管理に関する法制度の整備される。
		3. 都市における施設整備の優先地域が選定される。
		4. 優先地域における適切な計画水準と適正技術を用いた治水・砂防施設の建設・維持管理が行われる。
	2. 防災体制が整備される。	1. 中央・地方の防災組織（COPECO、CODER、CODEM など）の能力が強化される。
		2. 防災関連組織間（政府、地方自治体、NGO 等）の連絡・調整体制が確立される。
		3. 緊急通信網が整備される。
		4. 予警報・避難体制が改善される。
		4-1. 降雨・河川流量観測網が強化される。
		4-2. 予警報・避難命令等の発令基準および法制度が整備される。
		4-3. 危険地域の確認と広報が行われる。
		4-4. 地域防災組織が育成される。
	3. 防災に関する教育・意識啓蒙が行われる。	1. 政策決定者や政府機関職員への防災教育・啓蒙が行われる。
		2. 学校教育を通じ、防災教育・啓蒙が行われる。
		3. 一般市民への防災教育・啓蒙が行われる。
	4. 災害危険地における開発が抑制される。	1. リスク・マップの作成と広報が行われる。
		2. 開発をコントロールするための法制度・インセンティブが整備される。

	5. 災害現象の発生を抑制する流域保全が行われる。	1. 流域の植生と土壌を劣化させない農業（アグロフォレストリーなど）が普及する。
		2. 保護区が設置され、運営管理が強化される。
		3. 森林管理のための法制度が整備され、その運用が強化される。
		4. 流域保全に関する NGO・人材が育成される。

出所：本課題体系のうち分野の 1. から 6. までは、2001 年 8 月版の PRSP（調査団訳）に基づいている。

1.2 分野別のこれからの重点開発課題の設定

既に、第3章分野別評価において評価重点5分野（「インフラ整備」・「生活基盤整備」・「農業・水産業等基幹産業の振興」・「人材育成」・「環境保全」）の「これからの重点開発課題」が確認されている。これにもとづき、上記の「ホンデュラスの重要課題体系」に示されている各課題に対する重要度評価を3段階（最重点課題・重点課題・その他）で行った。具体的な評価の基準は、以下のとおりである。

最重点課題：現状として達成度が低い重要課題であり、同セクターのより上位の課題実現のために、是非とも達成されなくてはならない課題 重点課題：現状としてある程度実現されている重要課題であるが、より上位の課題実現のために、より強化することが望ましい課題 その他：課題として掲げられているが、その実現がより上位の課題に及ぼす影響が小さい、あるいはそもそも上位課題達成のためのアプローチとしてあまり効果的でないと思われる課題

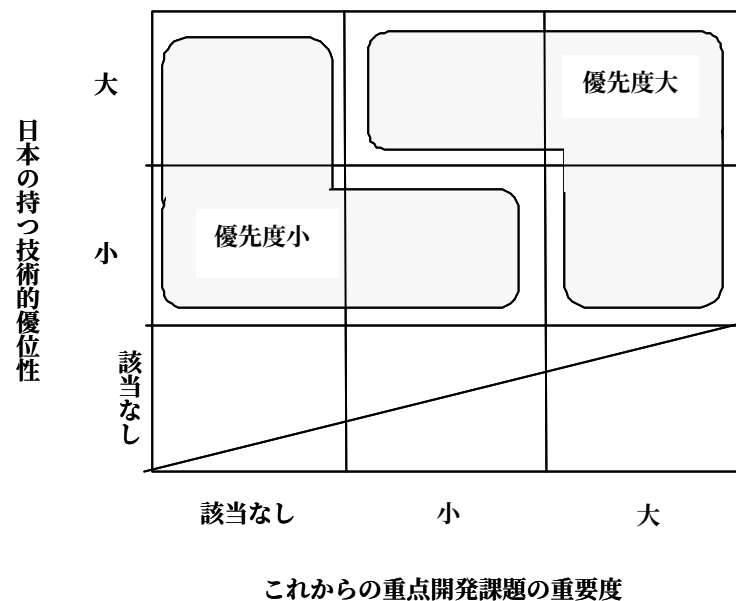
1.3 日本の技術的優位性のある課題の抽出

「ホンデュラスの重要課題体系」に示されている課題の中から日本が技術的優位性を持っていると思われるものを抽出し、3段階評価を行った。具体的な評価の基準は、以下のとおりである。

最重点課題：同じ地域（例：中南米）で成功した日本のプロジェクト（JICAに限定されない、以下同じ）の類似例が複数ある、あるいは、国際的に日本の技術に定評があり当該国へも適用可能と思われる（専門家の認識で）もの 重点課題：成功した日本のプロジェクトの類似例がある（地域は異なる）、同じ地域である程度成功した日本のプロジェクトの類似例がある、あるいは、国際的に日本の技術に定評がある（当該国への適用可能性については不明）もの その他：特に日本の技術が優れているという根拠・事例に乏しいもの
--

1.4 「日本が援助すべき優先課題（第1案）」の設定

「重要課題体系」で取組むべき課題として設定されているもののうち、上記1-2.と1-3.の評価結果が以下のような組合せである課題を「日本が援助すべき優先課題（第1案）」として抽出した（優先度の小・大2種類の課題あり）。ここでは、「日本の技術的優位性」を重視し、仮に「日本の技術的優位性」がなければ、これからの重点開発課題としての重要度がいかに高くとも「日本が援助すべき優先課題」からは外した。逆に「日本の技術的優位性」が認められれば、これまでに「これからの重点開発課題」として認識されていない課題でも「日本が援助すべき優先課題」（優先度小）として取り上げることとした。



1.5 他のドナーの重点援助分野・課題の確認

「重要課題体系」で取組むべき課題として設定されているもののうち、本調査での主要ドナーへの聞き取り調査・文献調査を通じて判明した他ドナーの重点援助分野・課題に該当するものを抽出した。さらに、これらの重点援助分野・課題に対して以下のような３段階評価を実施した。

他ドナー最重点課題：他ドナーのうちの４機関以上が重要視している（現在を含むこの２、３年の間にプロジェクトを実施している）場合
他ドナー重点課題：他ドナーのうち本課題を重要視している機関が３機関以下の場合
その他：他ドナーの支援が特にないと思われる課題、あるいは他ドナーの支援状況が不明な課題

1.6 「日本が援助すべき優先課題（最終案）」の設定

ここでは、ドナー間の効率的な役割分担を考慮した。上記分析 1-4. と 1-5. の結果をまとめ、「日本が援助すべき優先課題（第 1 案）」のうち、優先度が低くても他ドナーが支援していないと思われる「その他」課題を「優先度：大」に格上げし、優先度が高くても「他ドナー最重点課題」である課題は、「優先度：小」に格下げするという調整を試みた。なお、ホンデュラスの地域特性を考慮し、各課題への取組みにおいてどの地域（都市部と農村部の別）が優先されるべきか示した。

1.7 「日本が援助すべき優先課題（最終案）」と「JICA 国別事業実施計画」との比較による「JICA 国別事業実施計画」への提言のまとめ

ここでは、1.6「日本が援助すべき優先課題（最終案）」と「JICA 国別事業実施計画」とを照合し、以下のような課題の分類を試みた。

カテゴリー	定義
カテゴリーA	「JICA 国別事業実施計画」に示された開発課題であり、かつ「日本が援助すべき優先課題（最終案）」に属する課題
カテゴリーB	「JICA 国別事業実施計画」に示された開発課題であるが、「日本が援助すべき優先課題（最終案）」に属さない課題
カテゴリーC	「JICA 国別事業実施計画」に示された開発課題ではないが、「日本が援助すべき優先課題（最終案）」・優先度大に属する課題

基本的には各カテゴリーについて以下のように考える。

カテゴリーA：重要な課題であり、現状のまま開発課題とすべきである。

カテゴリーB：「開発課題・プログラム」として強く薦める根拠には乏しい。

カテゴリーC：開発課題としての取組み（追加）の検討を希望する。

JICA の 2001 年度版国別事業実施計画に属する 3 分野 7 開発課題 22 プログラムの検証結果は、項末の表 6.1-2「国別事業実施計画における重点分野および課題の検証 2」にまとめられる。結果的には、22 プログラムのうち 13 課題に関しては重要性が認められ、引き続き支援をするのが妥当と考えられる。

しかし、PRSP の推進過程において、今後ドナー間の調整や各ドナー担当分野の絞り込みの可能性もある。その意味では、上記の全課題数は、全体の費用対効果を考慮してもやや過大な感があり、今後のドナー間の調整や日本の得意分野に関するより徹底した検討により、取組み課題をさらに絞りこんでいくことが望ましいと考えられる。

そこで、調査団では、カテゴリーA の課題の中から、日本の技術の優位性が高くその課題を推進する状況がより整っていると思われるものをより重要視すべき課題（A+）として抽出した。

表5.1-2 国別事業実施計画における課題の検証1 (1/3)

	ホンデュラスの課題体系			1.分野別 これから の重点開 発課題	2.日本の 技術的優 位性のあ る課題	3.日本が 援助すべ き優先課 題(1)	4.他ド ナーの援 助動向・ 優先課題	5.日本が 援助すべ き優先課 題(最終)	地域的優先度		6.国別実 施計画・ 重点分野 /課題
	大課題	小課題	備考	(◎、○)	(◎、○)	(◎、○)	(◎、○)	(◎、○)	都市 部	農村 部	
分野 1 の能公 加な正 速経で 化済持 成続 長可	1. 貧困削減と成長のためのマクロ経済の枠組み策										
	2. 投資の増加と雇用の促進	1. 労働に関する法律、制度的な枠組みの近代化 2. 市場ルール整備の支援									
	3. 国際市場への競争力をもった参加（アクセス） 向上	国際貿易政策運営の強化									
	4. 潜在性のある生産性の高いセクターの開発と雇 用	1. 非伝統的農業輸出セクター開発への技術協力 2. 林業セクター開発への技術協力 3. 観光分野の開発 4. 工業分野の認定と促進									
分野 2 地方に おける 貧困削 減	1. 公平で安全な土地へのアクセスの実現	1. 土地登録プログラムの拡大 2. 農地と森林土地台帳の完成 3. 農村資産登録の近代化 4. 土地プログラムへのアクセス		○			○				
	2. 最優先地域における持続可能な開発	1. 国境周辺地帯の開発 2. 小規模林業企業の支援 3. 漁業者の所得向上と活動の多様化のための包括的な零細漁業支 援プログラムの実施 4. モスキティアの農村開発		○							
				◎	○	◎		◎		○	○
				◎	○	◎	○	◎		○	○
	3. 小規模農村経済の競争力の向上	1. 農民小規模ビジネスの促進 2. 農村道と橋梁の建設と修理 3. 灌漑地域の拡大 4. 農村電化プログラムの実施 5. 小規模生産者への資金供給		◎		◎		◎		○	
				◎	◎	◎		◎		○	○
				◎			○				
	4. 農村の社会条件向上	1. 農村住宅プログラムの強化 2. 農村地域の基礎衛生サービスおよびインフラストラクチャーの 整備 3. 持続可能な食糧支援									
	1. 中小・零細企業発展の支援	1. 中小・零細企業組織強化 2. 社会セクター経済省(the Office of the Social Sector of the Economy)の強化 3. MIPYMEs資本と金融への支援 4. 若い企業家の支援 5. 街頭行商ビジネスの強化と組織化									
	2. 中規模都市の開発	1. 展覧会などによる商業推進 2. 起業支援者のモデル作り 3. 第二都市への技術的、組織的支援（商工会議所と連携した各種 研修、指導者育成、プロジェクト形成）									
	3. 社会公益住宅支援	1. 都市住宅プログラム強化 2. 移住/居住地における土地に関する法制化の促進と規制作り(リ スク削減のため)									
	4. 最優先地域での基本サービスへのアクセスの確 保	1. 市開発基金による支援 2. 辺境地域への飲料水の供給		○ ◎		◎	○ ○	◎		○	○

註 1: 評価欄1～5の評価は、◎が最重点課題、○が重点課題、特に重点を置いていない項目を空欄としている。
2: 評価欄6は、国別実施計画・重点分野/課題に適合する場合、○としている。

表5.1-2 国別事業実施計画における課題の検証1 (2/3)

	ホンデュラスの課題体系			1.分野別 これからの 重点開 発課題	2.日本の 技術的優 位性のある 課題	3.日本が 援助すべき 優先課題 (1)	4.他ド ナーの援 助動向・ 優先課題	5.日本が 援助すべき 優先課題 (最終)	地域的優先度		6.国別実 施計画・ 重点分野 /課題
	大課題	小課題	備考	(◎、○)	(◎、○)	(◎、○)	(◎、○)	(◎、○)	都市 部	農村 部	
分野4 人的資本への投資	1. 基礎教育・職業教育の質の向上と普及	1. 教育の質の向上（カリキュラム改善、教師教育、教材配布）		◎	◎	◎	○	◎	○	○	○
		2. 就学前と7学年から9学年の教育の強化		◎							
		3. 代替モデルによる普及率の拡大		○							
		4. 代替方式による成人教育の充実		○							
		5. 教育、生産と開発（職業教育の改善）		○	○	○		◎	○		○
		6. 貧しい学生への奨学金創設		◎							
		7. 地域社会の参加による教育インフラの整備		◎							
	2. 保健サービスへのよりよいアクセス	1. 基礎保健サービスパッケージの供給		○	◎	◎	◎	○	○	○	○
		2. 地域医療基金（FCM）による低コスト医療の実施		○			○				
		3. 子どもへの健康促進サービス（栄養を含む）の実施		○	○	○	◎	○	○	○	○
		4. 女性への包括的な支援		○	○	○	◎	○	○	○	
		5. 健康学校による児童の啓蒙		○			○				
		6. 伝染病と感染症の防止		○	○	○	○	○	○	○	○
	3. 自国文化の尊重と国家としてのアイデンティ ティーの確立	1. 文化センターの建設と歴史的建造物の保存・整備									
		2. ホンデュラスの先住民とアフリカ系人口の工芸品生産の促進									
		3. スポーツの促進と発展									
分野5 社会的弱者支援	1. 社会的安全体制(Social Safety Net)の整備	1. 子どものためのIHNFA活動の強化									
		2. 児童労働の段階的な削減									
		3. 若年労働人口の保護									
		4. 高齢者(貧困層)の生活向上									
		5. 障害者への支援と包括的なリハビリテーション									
	2. ジェンダーの公平・平等	1. 就労への準備の支援と勤労女性への支援									
		2. 女性零細企業化の支援									
		3. 先住民とアフリカ系女性の支援									
		4. 女性の権利の情報センター設置									
		5. 女性に対する暴力の防止と治療									
	3. 民族の発展	1. 民族街(Ethnic Towns)の社会経済開発									
		2. 民族色を活かしかつ環境保護にも配慮した観光（エコツーリズム）の振興									
分野6 貧困削減の戦略の 持続性の保障	1. 透明性と参画型民主主義の強化	1. ホンデュラス国会の近代化									
		2. 国際援助や公共資源の運用に関する社会監査の導入									
	2. 正義と市民の安全保障の強化	1. 刑事手続・制度の強化の支援									
		2. 告訴手続・制度の近代化の支援									
	3. 行政の近代化と地方分権	1. 市セクターの調整と規制強化									
		2. 市職員の訓練（市庁の運営管理能力向上を図る）									
	4. 環境保護と危機管理の改善	1. 環境保護と災害緩和のための情報システムの導入		○	○	○	○	○	○	○	○
		2. (災害対応のための)共同実施機構の強化		○	◎	◎	○	◎	○	○	○
		3. 環境サービスの振興		○	◎	◎	○	◎	○	○	○
		4. 環境基金による小規模環境プロジェクトの支援		○			◎				
		5. 地域による流域管理の改善		○	○	○	○	○		○	○
		6. 伐採地域の回復		◎							
		7. 災害への緊急対応能力の強化		○	◎	◎	○	◎	○	○	○

註 1: 評価欄1～5の評価は、◎が最重点課題、○が重点課題、特に重点を置いていない項目を空欄としている。
2: 評価欄6は、5.の日本が援助すべき優先課題（最終）が、国別実施計画・重点分野/課題に適合する場合、○としている。

表5.1-2 国別事業実施計画における課題の検証1 (3/3)

		ホンデュラスの課題体系			1.分野別 これからの 重点開	2.日本の 技術的優 位性のあ	3.日本が 援助すべ き優先課	4.他ド ナーの援 助動向・	5.日本が 援助すべ き優先課	地域的優先度		6.国別実 施計画・ 重点分野 /課題		
		大課題	小課題	備考	(◎、○)	(◎、○)	(◎、○)	(◎、○)	(◎、○)	都市	農村			
分野7 質の良い経済インフラ・サービスの効率的な提供	1. 都市間幹線道路網の整備	1. 幹線道路整備のための適切な計画と投資プログラムの作成	2. 防災や環境に配慮した計画・設計を行うためのガイドラインや基準の作成と普及		○	○	○	○	○			○		
		3. 道路基金による適切な道路維持管理			◎	○	◎		◎					
		4. SOPTRAVIの能力強化			○									
		5. 交通量の多い幹線道路区間の有料道路化促進												
	2. 都市交通の改善	1. 組織改革、法制度整備、人材育成などによる都市道路・公共交通サービスの運営管理の改善	2. 都市道路への投資計画作成と財源整備		◎			○						
					○	○	○		○	○				
	3. 都市給水サービスの改善	1. 組織改革、法制度整備、人材育成などによる運営管理の改善	2. 水道料金の適正化	3. 民営化の促進	◎			○						
					◎									
					○									
4. 村落給水の普及	村落給水施設の建設と維持管理				○	○	○		◎		○	○		
5. 都市下水道・衛生サービスの改善	1. 組織改革、法制度整備、人材育成などによる運営管理の改善	2. 投資計画作成と財源整備	3. 民営化の促進		○		○	○	○	○		○		
6. 港湾分野のサービス改善	民営化による設備近代化とサービスの質改善													
7. 電力の普及率向上とサービス改善	1. 民営化によるサービスの質改善	2. 農村電化の促進			○	○	○		◎		○			
8. 電気通信の普及率向上とサービス改善	1. 民営化によるサービスの質改善	2. 電話普及率の向上		◎										
				○										
分野8 自然災害による被害の軽減	1. 洪水防御・砂防施設の整備	1. 治水・砂防に関する適正技術の開発と普及	2. 河川管理に関する法制度の整備	3. 都市における施設整備の優先地域の選定	4. 優先地域における適切な計画水準と適正技術を用いた治水・砂防施設の建設・維持管理	◎	○	◎	○	◎	○	○	○	
						○								
						○	○	○		○	○			
						◎	○	◎		◎	○	○		
	2. 防災体制の整備	1. 中央・地方の防災組織（COPECO、CODER、CODEMなど）の能力強化	2. 防災関連組織間（政府、地方自治体、NGO等）の連絡・調整体制の確立	3. 緊急通信網の整備	4. 予警報・避難体制の改善	4-1. 降雨・河川流量観測網の強化	4-2. 予警報・避難命令等の発令基準および法制度の整備	4-3. 危険地域の確認と広報	4-4. コミュニティー防災組織の育成	○				
						○								
						○	○	○			○	○	○	○
						○					○	○	○	○
						○	○	○			○	○	○	○
						○					○	○	○	○
						◎	○	◎	◎		○	○		
	3. 防災に関する教育・意識啓蒙	1. 政策決定者や政府機関職員への防災教育・啓蒙	2. 学校教育を通じた防災教育・啓蒙	3. 一般市民への防災教育・啓蒙		◎		○	○	○	○	○		
						○	○	○						
						○								
	4. 災害危険地における開発の抑制	1. リスク・マップの作成と広報	2. 開発をコントロールするための法制度やインセンティブの整備			○	○	○	○	○		○	○	
						◎								
5. 災害現象の発生を抑制する流域保全	1. 流域の植生と土壌を劣化させない農業（アグロフォレストリーなど）の普及				◎	○	○	○	○		○	○		
	2. 保護区の設置と運営管理の強化				○									
	3. 森林管理のための法制度整備とその運用強化				○									
	4. 流域保全に関するNGOや人材の育成				○									

註 1: 評価欄1～5の評価は、◎が最重点課題、○が重点課題、特に重点を置いていない項目を空欄としている。
2: 評価欄6は、5.の日本が援助すべき優先課題（最終）が、国別実施計画・重点分野/課題に適合する場合、○としている。

表 5.1-3 国別事業実施計画における重点分野および課題の検証 2

開発課題		JICA 事業プログラム名	表 5.1-2 項目 5：日本が援助すべき優先課題（最終）の結果	カテゴリ（註）	提言
①経済活動の活性化	経済インフラの整備	運輸・交通網整備プログラム	○	A	運輸・交通網では道路網の役割が非常に大きい。災害復旧の目処が付き、道路網整備への投資の必要性は減少した。道路基金の適切な運用、戦略的な全国道路整備計画作成、自然災害による被害や環境への影響を最小限に押さえるための計画・設計上の配慮などを定着させることが必要とされている。ただし、道路分野には他ドナーが継続的に協力しており、これらのテーマに関する技術協力も既に行われているので、日本からの新たな技術協力を検討する際には、その成果を見極める必要がある。
		公共事業計画、運営管理体制強化プログラム	—	B	以下の理由により、当面はこの分野で日本が新たに技術協力を行う必要性は少ないと考えられる。 1. 電力・通信分野では、他ドナーの支援を受けて民営化等による運営改善の努力が続けられている。 2. テグシガルバ市とサン・ペドロ・スーラ市では、他ドナーの支援により公共事業の計画・運営能力強化および一部の民営化促進が総合的に行われている。 数多くの中小地方都市の公共事業計画・運営能力強化は残されているが、二大都市に比べると優先度が低い上、人材不足や財源整備という難題を抱えており、地方分権に一定の進展がなければ技術協力の効果が期待できない。
	比較優位産業の育成	参加型地域開発プログラム	—	B	プログラムの内容が完全に把握できていないが、仮に、灌漑農業が実施できないような特殊環境（乾燥地、傾斜地、低湿地）を想定しているのであれば、「生産物流通システム改善プログラム」と平行して、地域の特殊性に応じた農業開発だけではない地域振興のような幅広い対応が必要となるだろう。ただし、優先度は、圧倒的に受益者数が多いと考えられる「適正技術開発・作物多様化プログラム」の後に実施されるべきであろう。
		生産物流通システム改善プログラム	—	B	「適正技術開発・作物多様化プログラム」（以下、「適正技術プログラム」）のプログラムが終了した後に重要となるプログラム。灌漑農地が整備され、適正な農作物の選定、栽培技術の普及の後には、農民組織化が実施され（ここまでは「適正技術プログラム」）、その後は、販売先の市場調査、農産物流通システムの構築と改善が必要となる。適正な作物が安定供給され、主要作物がある程度選定されなければ、農産物流通システム自体の構築は難しくなる。よって、「適正技術プログラム」の進展に合わせて、当プログラムは「適正技術プログラム」の後半に重複して実施されるべきプログラムと考えられる。

		適正技術開発・作物多様化プログラム	◎	A	このプログラムでは、その基本となる「灌漑農地の造成」を促進するべく具体的な指標を増やすべきである。適正技術を開発しても、その技術を生産性向上と結び付けるには優良な生産地が必要である。技術協力を、優良な生産地である灌漑農地にある程度限定するのであれば、「灌漑農地の造成」に地域的優先順位の決定、施設の設計・施工計画、灌漑技術の全般を助言できる協力（プロジェクト方式技術協力が適当、個別専門家には過大な業務である。）を実施するべきである。生産地の確保を外部条件に置く限り、いかに技術開発度の高いプロジェクトを実施しても効果は低いと思われる。
		畜産振興プログラム	—	B	畜産物、特に豚肉は加工用の需要は伸びているが、畜産物の全体に占める割合は約1割と小さく、生産者の組織化、市場動向調査の徹底、流通システム・加工業者のネットワークの構築と課題は、複数のセクターを横断する。現在のところ、全体に占める生産割合の低さと実施の難易度を勘案し重要性は低いと思われる。
		小規模漁業振興プログラム	◎	A+	地域的な試行では、成功しているプログラムである。開発調査での1/3程度の事業化となっている。今後の事業化に向けては、消費地との関係（市場調査）や流通システムの構築が重要課題となる。漁民に移転する技術に関しては、経済的に段階的な導入が望ましく自立発展性を重視したい。資源保護的な活動を増やし、生産性の向上のみをプログラム目標としないことが重要である。
		鉱業振興プログラム	—	—	今回の評価対象分野に属していないこともあり、精査していない。
		観光開発プログラム	—	—	今回の評価対象分野に属していないこともあり、精査していない。
②住民生活の向上	保健医療の向上	地域医療水準の向上プログラム	○	A	地域保健所の看護補助員や NGO による予防知識普及と予防活動および栄養改善奨励の強化に絞ったプログラムが提案される。地域保健ボランティア制度、情報が共有されるシステムや報酬制度などを含めて見直しが必要であり、看護補助員・正看護師のネットワークを用いて貢献することが考えられる。ただし多くのドナーが様々な地域で関与している分野であり、他ドナーとの情報共有や調整が必須と考えられる。
		保健医療サービス改善プログラム	○	A	1990年代に保健省職員への計画・管理・評価能力の強化を目的の一つとして開発調査が行われたが、実質的な共同作業や組織強化の活動がなく、効果が小さかった分野であり、保健省職員の計画・管理能力の強化が引き続き必要である。病院・保健所・救急クリニックの整備を行う場合には、サン・フェリペ病院の産科棟のように、明確な目標設定と人材リクルートや資機材買い替えなどへの市民支援委員会の関与などが提言される。
		看護人材強化プログラム	○	A+	看護の初期教育におけるこれまでの経験を活用し、保健サービスにすでに従事している看護補助員・正看護婦の継続教育強化に協力することは、地域保健の向上に大きな効果が期待される。保健サービスへの他ドナーの支援状況から○と評価したが、看護人材に関して言えば、他ドナーでは、PAHO のみがこの分野への貢献をしており、実績面でははるかに日本に優位性が認められる。
		持続的な水供給体制の整備プログラム	◎	A+	大都市の比較的裕福な地区は民営化が促進される可能性があり、慎重な検討が必要である。重点を置くべきは都市貧困地区や農村で給水アクセスの悪い地区であり SANAA の都市貧困地区への給水サービス体制強化、農村での飲料水確保と消毒普及への貢献が提案される。

	環境対策への取組み強化 (持続可能な開発のための環境対策)	生活環境整備プログラム	○	A	大都市の廃棄物管理行政能力の強化は、おもに日本だけがインパクトのある協力をしている。しかし、テグシガルバ市では IDB のプロジェクトと綿密な連携が必要である。テグシガルバ市に関しては、今後数年は IDB プロジェクトの動向に注意が必要であり、その後のさらなる課題に対して日本がこれまでの経験を活用して協力することが提言される。
		自然環境保全プログラム	◎	A	近隣国（パナマなど）のアグロフォレストリーや自然林経営などの森林保全技術の導入により効率性が高く、効果の大きい協力が期待できる。NGO、住民組織、自治体などによるその普及も同様に強化される必要がある。ただし、ホンデュラス側の森林保全計画が国会で承認されているなどの制度面の整備が済んでいないと効率性が担保されない。
		防災力向上プログラム	◎	A	優先順位が低くなりやすい防災分野の技術協力においては、より安価で費用対効果の高い課題への協力や適正技術の開発と移転を目指し、相手国政府の財務能力の範囲を大きく越えない解決策を探るべきである。様々な防災施策を効率的に整合させて実現することが求められる。以上の点や他ドナーの協力内容を考慮すると、日本の協力としては、治水・砂防に関する適正技術の開発とそれを用いた施設の建設、地方自治体あるいはコミュニティの防災体制・予警報避難体制の整備、政策決定者および一般市民を対象とした防災教育・啓蒙、都市周辺のリスクマップの作成、アグロフォレストリーの普及による流域保全などが考えられる。
	初等教育の強化	地方教育体制強化プログラム	—	B	本プログラムの具体的内容は、地方における地区教育委員会の小学校に対する適正な指導・監督能力の養成、あるいは地方行政の効率化と行政官の実施能力の向上である。このような課題自体は重要と思われるものの、特に日本の技術的優位性があるとは思われず、カテゴリ－B に属すると判断した。
		教育手法改善プログラム	◎	A+	本プログラムの具体的内容は、現職職員のエデュケーションや手法の改善などであるが、調査団としては、別紙の上にしたような一連の課題選定プロセスを通じ、本課題はホンデュラスにとっての重要課題であり、日本の技術の優位性もある事柄であると確認した。特に、日本は算数プログラムの経験を生かした算数教育の面で貢献できる。ただし、本課題には複数の他ドナーの取組みも十分考えられるので、ドナー間の調整が重要と思われる。
		教育環境整備プログラム	◎	A+	本プログラムの具体的内容は、学校の施設や教材の整備などであるが、調査団としてはホンデュラスにとっての重要課題であり、日本の技術の優位性もある課題と考える。特に、日本は算数教材の整備などで貢献できる。ただし、本課題には複数の他ドナーの取組みも十分考えられるので、ドナー間の調整が重要と思われる。
	③ 貧困層の能力開発	貧困層の経済自立支援			
		雇用機会拡充プログラム	◎	A	職業訓練に関しては、日本は経験やノウハウを持っており、協力の有望課題と考えた。ただし、企業の雇用状況は、経済の動向や企業経営を取り巻く各種規制・法制度により大きく左右されるため、協力の実施に十分な基礎調査が必要であろう
		社会的弱者支援			
		女性のエンパワーメントプログラム	—	—	今回の評価対象分野に属していないこともあり、精査していない。
		身障者支援プログラム	—	—	今回の評価対象分野に属していないこともあり、精査していない。

*註

- A: 「国別事業実施計画」に示された開発課題であり、かつ「日本が援助すべき優先課題（最終案）」に属する課題
 B: 「国別事業実施計画」に示された開発課題であるが、「日本が援助すべき優先課題（最終案）」に属さない課題
 C: 「国別事業実施計画」に示された開発課題ではないが、「日本が援助すべき優先課題（最終案）」・優先度大に属する課題

2. 協力案件の形成・実施の改善

本項では、上述のように、「今後 JICA がどのような方法で事業を実施すべきか(HOW)」について検討する。この作業について、我々は、プログラム単位とプロジェクト単位の 2 段階の視点を設定した。

プログラム単位の視点とは、今回実施したプログラムの評価（関連する複数のプロジェクトをひとつのプログラムに擬してまとめて評価したもの）で得られた教訓をもとに、今後各セクターでどのように協力が行われるべきかをまとめたものである。プロジェクト単位の視点とは、個々の案件評価結果から得られた教訓をもとに、既存の「開発調査」・「プロジェクト方式技術協力」・「無償資金協力」・「研修員受入れ」・「青年海外協力隊」の各スキームの枠組みの中で、援助効率を改善するための提言をまとめたものである。（註：通常ひとつのプロジェクトの評価結果からは、そのプロジェクト自体の今後に対する提言と将来のプロジェクトに対する教訓とが導出される。しかし、今回は、国全体の視点からの評価であるため、提言と教訓を峻別する必要がないと判断した。したがって、個々のプロジェクトから得られた教訓のなかで普遍性の高いものにつき、今後のホンデュラスで実施される JICA 事業全般に対する提言としてまとめた。）

2.1 プログラム単位の提言

(1) プログラム・アプローチの本格導入に向けてのフレームワーク、方法論の確立

JICA がこれまでの個々の要請案件ベース、あるいはスキーム単位の協力からプログラム・アプローチの導入に力点を移すにあたり、フレームワーク、方法論の確立が必要である。具体的には、プログラム策定から運用、モニタリング・評価にいたるまでの標準プロセスの設定と個々の局面での具体的な方法論の策定が必要である。その際、今回試験的に活用した PLM の運用も十分可能である。

担当 ＊	実施者	具体的な取組み
日	JICA 本部（地域部）	プログラムの標準プロセスと PLM などの管理ツールを設定する。
日	JICA 本部（事業部）	標準プロセスと管理ツールを事業計画において徹底する。
日	JICA 在外事務所	相手国関係者に日本のプログラム一連の流れを理解してもらう。

＊ 註：担当の「日」は日本側、「ホ」はホンデュラス側を示す。

(2) プログラムを成功させるためのプロジェクト間の連携・調整の強化

今回、ホンデュラスで行ったプログラム評価の結果として明らかになったことは、**プログラムを構成するプロジェクトの「組合せの適切さ」がプログラム全体のインパクトの大小とある程度の相関がある**ということである。具体的には、「養豚開発プログラム」ではプロジェクトである程度達成できたことを補完するための補完事業が必要であったが、それは個別専門家が単独で対応するには無理があった。無償資金協力で施設・機材を整備しても、実際にはそれを使う組織の強化や制度開発が行われないと、想定されるインパクトは発現しない。「首都圏清掃サービス改善計画」で購入された資機材は、7年後に組織強化を成果の重要な柱とした開発調査が入り、インパクトと自立発展性が強化されたが、そのような補完的事业が当初からプログラムとして計画されている必要があった。すなわち真に効果あるプログラムを作成するには、柱となるプロジェクトのみならず、それを補佐する関連プロジェクトも個々の役割を明確にする必要がある。

プログラムが成功するためには、個々のプロジェクトが成功することは言うまでもなく、以下に示すような点で個々のプロジェクトの組合せを適切に行う必要がある。

(チェックポイント)

- 1) プロジェクト目標の選定と組合せ：プログラム目標を支援するために選ばれ、組合わされたプロジェクト目標（協力課題、協力分野あるいは協力テーマ）が、各協力課題の必要性・重要性、補完関係・相乗効果やバランスなどの観点から適切である。
- 2) C/P 機関の選定と組合せ：プログラム目標を支援するために選ばれ、組合わされた C/P 機関が、各 C/P 機関の組織的・技術的・財政的能力、C/P 機関相互の関係、関連機関全体のバランスの観点から適切である。
- 3) 協力スキームの選定と組合せ：プログラム目標を支援するために選ばれ、組合わされた協力スキームが、必要に応じたスキームの選択、総合性あるいは多様性、スキームの組合せとバランスなどの観点から適切である。
- 4) プロジェクト相互の連携：プログラムに含まれるプロジェクトが、プログラム目標あるいはプロジェクト目標を効果的に達成するための実務上の連携（概念上の連携でなく、提案から実施への移行や、プロジェクト間の具体的な連動・協力・情報共有など）がある。

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 在外事務所	相手側から提案されたり、日本側が形成支援したプログラムの内容を上記のチェック項目にもとづいて審査し、最も高い効果が期待できる組合せとして JICA 本部・外務省に提案する。
日	JICA 本部（地域部）	在外事務所より提案されたプログラム案の妥当性を検討し、事業課へのフィードバックを行う。
ホ	経済・技術協力担当者	高い相乗効果の期待できるプロジェクトの組合せを提案し、日本側と共にプログラム案を検討する。

(3) プロジェクト間の連携を行うプログラム・リーダーあるいは調整員の必要

各プログラムの評価結果を概観すると、個々のプロジェクトの計画立案・実施をいかに効率よく調整できるかも、プログラムの成否に大きく影響する。

「灌漑農業プログラム」では、常時プロジェクトの上位機関に調整役専門ではないにせよ個別専門家が配属され、特に個々のプロジェクトの狭間に、機材のフォローアップ、C/Pの本邦研修への協力と支援活動を実施している。

「漁業開発プログラム」では、上記と同様に個々のプロジェクトの狭間に個別専門家が派遣されている。この専門家は、同一人物でプログラムの計画、実施、フォローアップと一貫してプログラムの調整役をこなし、プログラムの有効性、効率性の高さ、インパクトの発現に向けて効果的に機能している。

「養豚プログラム」は、プロジェクト技術協力がほとんどプログラムの本体であり、個別専門家は本プロジェクトの未達成分野での補強であったが、自らをプログラムの調整役としたために、プログラムの調整業務に追われ本来の未達成分野の補強が十分実施できなかった。

ここでの問題は、実際のプログラム実施の場では、このような個別専門家の役割は非常に重要であるにも関わらず、システムとして制度化しておらず、今後派遣される専門家にも調整役としての明確な TOR は無いようである。今後のプログラム・アプローチの実現に向けては、今まで制度化されていない上記のプロジェクト間調整役の存在が重要となってくる。以下に具体的な取組みを提案する。

担当	実施者	具体的取組み
日	JICA 在外事務所	プログラムの管理・調整を目的として派遣される専門家の TOR を明確にする。
日	JICA 本部（事業部）	TOR の遂行に最適な専門家を選定する。 派遣予定専門家に TOR を明確に伝達する。 派遣予定専門家にプログラム管理手法など

		のトレーニングを行う。
日	プログラム・リーダー、または調整員	TOR に基づいた業務実施計画（PO）を作成する。 PDM・PO を適宜見直し、必要な訂正を加える。その際に適切な報告を在外事務所に行う。

(4) プログラムにおける「技術開発」と「技術普及」の組合せ

ホンデュラスの場合、1990 年代における構造改革により、特に農業分野で政府の行政機能が研究開発に特化し「技術普及」が民間部門へ委託されたことから、農家に対する「技術普及」サービスが低下するという問題が生じた。

評価対象となった「灌漑農業」と「養豚」の事業はプログラム（註：ここでは、関連したプロジェクト群をプログラムと見立てている）の立案に際し「技術普及」を内部の活動として計画しておらず、構造改革以降「技術普及」活動の弱体化からプログラム活動全体の効率性が下がってしまったように思われる。反面、「漁業開発」事業は、プログラムの活動計画に「技術普及」を取込んでおり、プログラム独自で研修や受益者集会を通じた普及方法を計画し確立した。

今後の提言として、受益者に対する「技術普及」サービスの充実という観点から考えると、プログラム活動の中に「技術開発」と「技術普及」を連続したコンポーネントとして計画立案することが望まれる。具体的な取組みとして以下を提案する。

担当	実施者	具体的取組み
日・ホ	JICA 本部・在外事務所、 経済技術協力担当者（ホ）	プログラムの計画の際、「技術開発」と「技術普及」の組合せを重視して、実施機関の選定・全体計画の立案を行う。
日・ホ	JICA 本部（事業部）、 実施機関（ホ）	研究開発された技術を「研修」によって技術者や中核農漁民に伝達し、更に「受益者集会」などを利用し「研修の修了者」によって前述の技術を受益地に広範囲に普及する（自立発展性を考慮した上で重要なポイントとなる）。その際、「技術開発」がなされた場所での「研修」と「技術普及」が必要な場所での「集会」によって段階的に「技術普及」を実施する。 なお、「研修」と「集会」は、同一の実施機関が実施する。

2.2 プロジェクト単位の提言

(1) 開発調査

- 1) 提案された計画が活用されるための外部条件を確認してから協力する。

事業化のための財源、民営化の動向、上位計画・法制度、提案される計画の法的位置付けなどの調査を強化し、それらが確認されてから協力実施を決定することが必要である。

テグシガルパ市交通網の開発調査では、上位計画であるべき土地利用計画などが存在しないことにより、多くの仮定にもとづいて計画を作成せざるを得なかった。全国保健改善の開発調査でも、保健セクター改革や地方分権化の進捗を仮定の上で行わなければならなかった。これらが計画の精度に影響を与えている。

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 在外事務所	開発調査が提案する計画が活用されるための、外部条件の確認調査を励行する。 民営化などの動向が不明確な時には、開発調査開始の準備を一時中断する。 相手国への外部条件の整備の要請、もしくはそのための技術支援を検討・実施する。
ホ	経済・技術協力担当者	上記の「外部条件の確認調査」に協力する。 外部条件が整備されるよう、例えば、法制度の整備や予算の確保などに努力する。

- 2) 無償資金協力を前提とした開発調査には投入量に関する十分な配慮が必要。

防災や小規模漁業振興の開発調査に見られるような、無償資金協力を前提とした開発調査の中には、無償資金協力でしか実現されないような高価な提案を行う事例がいくつか見られた。それらの事例では、仮に無償資金協力が実施されても、その維持管理費や買い替え資金の担保がなく、結果として自立発展性を低めている。無償資金協力を前提とした開発調査は、無償資金協力を予見しているため、計画の比較案や代替案には言及されていないことが多く、その計画に選択肢が少ない。しかし、現状では事業化の財源確保が困難な途上国における事業実施をその優先課題とするならば、計画に比較案や代替案は必要である。特に、ODA 削減傾向の現在では、経済的および計画の段階導入を視野に入れた比較案や代替案の提示は必要かつ重要となる。したがって、無償資金協力を前提とした開発調査においては、後の自立発展性を考慮して過度な投入とならないよう計画に配慮すること、代替案を十分に検討する必要がある。

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 本部（地域部）	無償資金協力を前提とした開発調査の陥りやすい問題点を事業部に周知させる。
日	JICA 在外事務所および本部（事業部）	プログラムの構成プロジェクトとして開発調査を入れる場合には、初めに開発調査をかける（その場合、上記のような問題が発生する恐れがある）のが良いのか、むしろ、中ほどで、既に既存のインフラや資材を活用するための、中短期の具体的な計画を立てた方が良いのかを十分に検討する。

3) 外部条件に左右され事業化されることの少ない中長期の計画よりも、短期・中期の具体的な提案を重視する。

政権交代とともに C/P が頻繁に交代し、資金の調達先もドナーなどの意向に左右されるホンデュラスでは、10 年以上を対象とする計画を立てても、事業化される可能性は低い。全国保健改善の開発調査のように、重要人物一人が離職したことで、調査の内容を知っている者さえあまり残っていないこともありうる。短期・中期の具体的な計画に絞ることが、効率性を改善する。長期的な計画が必要な場合には、政権の交代に左右されないように正式な国家計画とするなどの制度化が必要であり、ホンデュラス国民による十分な協議が必要であろう。開発調査で短期的に行うのではなく、政策アドバイザー派遣などで随時助言していく方がふさわしいと考えられる。

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 在外事務所	目標年を 10 年以上先とするような M/P 作成支援の要請に対して、外務条件の確認、上位計画の整備、代替案（政策アドバイザー派遣など）の検討を強化する。

4) 計画の見直しができる能力の強化に重点を置いた開発調査を行う。

共同作業や実証作業による能力強化を伴わない M/P 策定はできるだけさけるべきであることが、教訓としてあげられる。全国保健医療総合改善では共同作業が弱く、ほとんど報告書が使われていない³。これに対し、廃棄物管理の開発調査で実証しているように、計画策定過程において時間がかかったとしても、C/P と一緒に議論をし報告書を仕上げ、これにより相手方の能力強化も図ることは可能であり、このようなアプローチにより重点が置かれてもよいと思われる。

³ 調査実施後に、ホンデュラス側の重要人物一人が離職した。

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 在外事務所および本部事業部	計画の見直し・訂正を独自に行えるような組織能力強化をコンサルタントの TOR に含める。 開発調査の中で実証部分を多くし、調査団と C/P 機関が共同で一連の事業を計画・実施とモニタリング・評価できるようにする。 実証調査のモニタリング・評価結果の報告を TOR に含める。
日	委託コンサルタント	計画の実施機関に対する組織能力強化を行うのにふさわしい、調査計画と要員配置を行う。 実証調査のモニタリングと評価を適切に行い、JICA の情報共有に役立てる。
日	JICA 本部（地域部および事業部）	コンサルタントから報告される実証調査のモニタリング・評価の経験を組織の共有情報として、事業部にフィードバックする。

(2) プロジェクト方式技術協力

（註：2002 年度から JICA 事業の基本単位として「技術協力プロジェクト」が導入され、従来の「プロジェクト方式技術協力」は技術協力プロジェクトに統合されるが、参考までに記述する）

1) 目標の明確化とモニタリングの充実を図る。

プロジェクトの目標が漠とし、プロジェクト目標と上位目標の区別がなされず、目標全体が単なる願望や理想像となっていたプロジェクトが少なくない。今回の評価対象のプロジェクトでは、目標設定の明確さについても 5 段階評価を行ったが、平均値は中程度以下である。あいまいな目標の設定は、不十分なモニタリングと相俟ってその場限りの活動や専門家間の活動の方向性のずれを誘発し、結局十分な開発効果の発現につながらない。できるだけ具体的な目標およびその指標設定を行い、かつモニタリングを励行すべきである。スキーム別評価の結果を見ると、プロジェクト目標が上位目標に結びつくための外部条件確認の度合いがやや弱く、これが最終的なインパクトの現れに悪影響を与えていると思われる。さらに、プロジェクト計画時で目標達成のための外部条件をよりしっかりと確認することが必要である。

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 在外事務所	プロジェクトの作成する PDM の内容を精査し、特にプロジェクト目標の指標について明確であるかどうかを確認し、そうでない場合は改善の指導を行う。 プロジェクトのモニタリングが適切に実施されているかを監視し、不十分と思われる場合はモニタリングの質の改善を求める。 外部条件確認のための調査を充実させる（案件採択時）。
日	JICA 本部・事業部	現在強化されている、プロジェクト目標・上位目標の設定方法に関する指導（例：専門家派遣前研修）を継続する。 プロジェクトの作成する PDM の内容を精査し、特にプロジェクト目標の指標について明確であるかどうかを確認し、そうでない場合は改善の指導を行う。 プロジェクトのモニタリングが適切に実施されているかを監視し、不十分と思われる場合はモニタリングの質の改善を求める。 外部条件確認のための調査を充実させる（事前評価時）。
ホ	プロジェクトの関係機関	上記の「外部条件確認のための調査」に協力する。
ホ	プロジェクトの実施機関（日本側 C/P）	モニタリング活動に積極的に関与し、特に指標実績の収集に協力する。

2) プロジェクト終了後の C/P の離職を前提とした対応策を実施する。

プロジェクトに参加した正規の C/P が、最終的に離職している場合が散見される。今後は実施機関と共同で、**技術移転を受ける C/P の一定規模の離退職が常にありうるもの**としての対応策に取り組む必要がある。具体的には以下のような対応策が提言される。

	実施者	具体的な取組み
日	在外事務所および本部事業部	C/P による二次的な技術普及を PDM への目標設定などにより制度化する。（その前提として、当然 C/P 自身が技術力を高めていないとならないが、現在の PDM では、C/P の技術力の向上が目標として掲げられることが必ずしもルールにはなっていない。まずはじめに、これを目標設定のルールとしてもよいと思われる。） 看護プロジェクトで全国からの看護教師 70 名を C/P としていたように、比較的離退職の少ない技術スタッフを、数多く技術開発の対象とする。 交代する可能性が少ない人への技術移転を主要な活動とする。その場合、政府機関に限らず、NGO や住民組織を技術移転の対象とする。農業分野の「エスペランザ農業プロジェクト」が成功例としてあげられる。

		看護プロジェクトのカリキュラム改訂への支援や、小規模漁業プロジェクトの漁民への漁船・船外機の貸出制度などに成功例が見られるように、人づくりというよりも適切な開発が継続されるような組織制度づくりをプロジェクト内の重要な柱とする。 計画文書、技術指針、マニュアルなど、人が代わっても継承されて形が残るような成果を重視する。
--	--	--

3) 財務的な自立発展性を高める経営管理の改善を含める。

研修センターなどは、財務的にやや厳しい状況に置かれている。プロジェクト終了後の財務的な自立発展性を高めるための経営管理改善を、プロジェクト内の重要な柱とすることが必要である。具体的には以下が提案される。

担当	実施者	具体的な取組み
日・ホ	実施機関および JICA 在外事務所	コスト・リカバリーの必要性について、双方の関係者が明確な共通認識を持ってコスト・リカバリーを可能とするための現実的な手段をし、その実現に必要なコンポーネントをプロジェクトに含める。コスト・リカバリーの範囲には以下の3段階があり、自立発展性を高めるには、少なくとも、b までは考えにいてプロジェクトを計画すべきである。(c が可能ならそれが望ましいのは言うまでもない。) a. 運営・維持管理のコストを回収する。(運転経費、修理費用など) b. 上記に加え、耐用期間が過ぎた資機材更新の投資コストまで回収する。 c. さらに、将来の活動の拡大に必要なコストまで回収する。
日	JICA 地域部	実際問題としては、ホンデュラスのような国の場合、国の財政基盤が脆弱で相手方にプロジェクト終了後の完全な自立発展性を期待するのは難しい場合も少なくない。これについては、今後、重要な課題・テーマによっては優先度を高め、長期的な支援を行うことも考えるべきであろう。
ホ	プロジェクト上位機関	公共性の高い機関であるとしても、研修生に一定の費用を求めることを検討する。

(3) 無償資金協力

1) 無償機材の貸与による更新費用の積立を奨励する。

無償資金協力「北部沿岸小規模漁業近代化計画」では、無償資金協力により購入された機材（漁船や船外機等）を、受益者グループに貸与することで、漁船単位の組織化と漁法の近代化を目指し、かなりのインパクトを発現している。しかし、それも機材の耐用年数以内であることが予想されている。機材の更新のための資金運用が大きな課題

となっている。

機材の最小単位がこの案件のようにある程度小額の場合は、機材更新を念頭において、貸与料金の積み立てが当初から計画されていることが必要であった。今後はそのような制度面の準備を綿密に行うことが重要である。

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 在外事務所	積立計画などの機材更新資金捻出方法の実現可能性を審査する。
日	JICA 無償資金協力部	各国が無償資金協力で購入した資機材更新のための費用捻出方法の経験を整理し、無償資金協力部、在外事務所に情報提供する。
ホ	先方上位機関	機材更新時に備えた積立計画などを要請時に提出する。実施機関の積立実施を監督する。

- 2) サービス提供機関の組織分析による組織能力の課題を整理し、ソフト・コンポーネントのフォローアップに繋げる。

清掃の案件で行われたように、無償資金協力で購入された資機材・施設を用いてサービス提供を行う機関の組織分析を強化し、組織強化の方向を明確にすることが重要である。実施後にソフト・コンポーネントのフォローアップが計画されることも、インパクトと自立発展性を高めるのに有効である。

実施機関が十分な財政面の担保を持たない場合は、まずその認識を共有し実施機関とともに財政強化の具体的な案を検討することも必要と思われる。そのような努力により、例えばサン・フェリペ病院産科病棟への無償資金協力案件では、機材の維持管理や更新を支援する市内有力者で構成される支援委員会が創設されており、産科病棟に特別な配慮を約束している。

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 無償資金協力部	施設・機材が有効にかつ持続的に活用されるための事業実施機関の組織分析を、事前調査において実施する。 基本設計の委託コンサルタントの TOR に上記の組織分析を含める。 組織分析の結果に基づき、必要に応じ、専門家派遣、開発調査、青年海外協力隊、シニア海外ボランティアなどによるソフト・コンポーネント支援を計画する。
ホ	プロジェクト上位機関および実施機関	実施機関の管理・財務能力の審査

- 3) 住民委員会が維持管理費を負担する際に必要な準備を行う。

テグシガルパ市の給水無償資金協力案件では、給水サービスを受ける地域住民から水委員会が組織され、料金徴収による維持管理費の捻出が計画された。これ自体は優れたシステムであり、大きなインパクトが発現している。しかし、建設時に組織化が遅れた地域があり、結果として工期に完成させるのが困難となった。事業の実施に先駆けて組織化を進めるなどの対策が今後同様の無償資金協力では必要となろう。

	実施者	具体的な取組み
日	JICA 在外事務所	住民委員会の組織化などの準備が完了してから工事が始まるよう、実施機関および JICA 本部と調整する。
日	JICA 無償資金協力部	基本設計に住民組織化の工程を設ける。 住民委員会の組織化の完了を受けて、工事対象地域と工事日程を決定する。
日	基本設計請負コンサルタント	基本設計の中で住民組織化を支援する。 組織化が不十分な地域への対策を工事前に実施機関と検討する。
ホ	事業実施機関	住民委員会の組織化実施を行う。一定期日内に十分な組織化が困難な地域は、日本の無償資金協力による工事を断念し、その地域独自で支援できる他の方法を検討する。 十分な組織化が完了している地域だけを対象に、無償資金協力による工事を申請する。

(4) 研修員受入れ

中米地域特設研修「生活廃棄物処理」（ホンデュラスから 5 名が参加）と現地国内研修「看護教育訓練計画」（22 回の国内研修が実施されのべ 677 人が参加）の経験から、本邦研修の場合には派遣前のオリエンテーションの強化が重要であること、どの研修でも研修後のフォローアップの必要が示唆された。これらの経験から、今後の研修事業に向けての具体的な提言をまとめると以下の通りである。

1) 研修評価・モニタリングを徹底する。

既に多くの研修事業でも実施されているが、毎回研修終了後に研修員に対するアンケートを行ったり、評価会を開きレビューを行ったりする他、その結果を次回の研修に反映することをシステム化する(書式の上での引継ぎ事項とする)など適切な評価・モニタリングを実施することにより継続的に研修の質を高めることができる。

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 国際センター（国内支部）	研修の評価・モニタリングを励行する。 研修評価結果を次回の研修に反映させる。

2) 研修員の来日前準備と研修後の他のスタッフへの技術伝達を強化する。

研修前にコースについて「関連情報を得ていたか」、「その情報が十分であったか」、「不足していた情報は何か」を必ず聞き、次回の各国への事前連絡に反映させる。在外事務所は研修前のオリエンテーションを徹底する。

また、研修後の他スタッフへの技術伝達を徹底するよう研修員の所属期間に要請し、フォローアップ調査を行う。

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 在外事務所	研修前のオリエンテーションを徹底する。 研修員の所属機関に研修後の他のスタッフへの技術伝達の徹底を要請し、フォローアップ調査を行う。
ホ	研修員所属機関	研修に赴くスタッフの自らの研修課題を明確にさせる。 研修後、他のスタッフへの技術伝達と研修内容に関するプレゼンテーションを義務つける。 研修員と研修後一定期間は離職しない旨、約束を取り付ける。

3) 現地国内研修は有効だが、現地に調整人材が必要。

プロジェクト方式技術協力などで能力強化を行い、その技術の更新を行う場合、多くの研修員を対象とできる現地国内研修は、看護教育強化で行われたように有効と考えられる。しかし、現地から詳細な研修事項のニーズが JICA に伝えられなければならない、人材として日本人講師が最適である場合、講師の日本におけるリクルート先も提言しなければならないこともあることから、現地において調整を行う専門家が必要である。

将来的には、プログラムごとのタスクチームが日本に作られ、講師として派遣される短期の専門家の確保を支援することが提言される。

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 事業部	現地国内研修を調整するための人材を確保する。

(5) 青年海外協力隊

1) 役割を明確にしたグループ派遣を行う。

隊員間の技術協力における効果的な連携は必ずしも自然発生的に行われるものではないことに注意し、グループ派遣⁴においても、チーム派遣⁵に準ずる計画文書（PDM や PO

⁴ グループ派遣：基本的にはチーム派遣と似ているが、チーム派遣として開始するには諸条件が整備されていないなどの理由により、チーム派遣としない場合のことを指す。

⁵ 複数の隊員を派遣し、有機的かつ総合的な協力を地域住民と共に展開し、通常の派遣よりも大きな協力効果を目指すもの。受入国側にもある程度の負担（人・物・予算）を求めることになるため、通常、事務局（または事務所）と受入国政府との間で合意文書を作成する。協力隊のチーム派遣ではチームのリーダー（シニア隊員）とプロジェクトとしての TOR が明確に定められているが、通常準備に多くの時間を要する。グループ派遣では、準備期間は一般の協力隊派遣と同じであるが、同じ国・分野に複数の協力隊が派遣されるだけで、明確なリーダーや TOR はない。

など）やモニタリング・評価の導入などにより、隊員、JICA（在外事務所・協力隊事務局）および配属機関が、隊員活動の目的や計画について十分な共通認識を持てるような仕組みを用意した方が良い。ただし、準備により多くの時間と人材を投入するのであれば、手続きや適時性に関する（チーム派遣との比較における）メリットが減少し、チーム派遣との差が小さくなる。従って、この点については、グループ派遣という仕組みの存続そのものも含めて検討する必要があるだろう。

同様の理由により、個別派遣の協力隊員がまとまって派遣されるような場合においても、隊員間の引継ぎや目的の共有を促進するため、赴任する隊員へのオリエンテーションをより効果的に行う必要があると考えられる。

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 在外事務所	要請される協力隊に必要な資質を十分に検討する。それにもとづき、協力隊の TOR 案を要請機関と検討する。
日	JICA 協力隊事務局	在外事務所の検討結果をもとに、各要請に関して、より専門性を重視し TOR を持って活動するのがふさわしいのか、自主性に任せた方がよいのかを判断し、それにもとづく隊員候補生の選抜を行う。
日	JICA 地域部	地域部の進めるプログラムにおいて協力隊派遣が含まれているときには、役割を明確にしたグループ派遣を協力隊事務局に申請する。
ホ	協力隊受入機関	要請される協力隊に期待する具体的な活動を在外事務所と協議する。

(6) その他

1) JICA 内にて、最終的な実績データを一元的に管理する。

事後評価の準備作業として、日本語・スペイン語・英語でのプロジェクト正式名称が必要となる。しかし、JICA 内で案件終了後の最終的な実績データが一元的に文書化・保管されていないため、情報収集に多大な時間を要することがある。

従って、JICA 内で最終的な実績データを一元的に文書化・保管する必要があると考えられる。また、英語圏でない国でのプロジェクトにも英語名の正式名称を設定する必要があるだろう。

卷末資料

巻末資料 1：評価調査のレビュー

本項では、評価調査を振り返り、今回の評価調査にどの程度調査団以外の人間が参加したか、また、本評価結果に対するどのようなフィードバックがなされたかをまとめた（註：今回用いた評価手法・調査手法に関する調査団自身のレビューは、既に 1 章に記述しているのであらためて記載しない）。

今回の調査は、以下のようにスケジュールの各局面で、他者の助言・支援や、関係者からの事実関係の確認を受けた。ただし、本評価調査は、「外部機関による評価」であるため、評価の具体的な内容を関係者の合議で決定してはならず、評価結果はあくまでも調査団独自の判断である。

1. 調査の開始時点：調査着手報告書（IC/R: インセプションレポート）を検討するための対処方針会議が JICA によって開催され、外務省および JICA 関係者（学識経験者により構成された「中米・カリブ地域別支援委員会」を含む）より、調査方針・手法に対し意見が述べられた。調査団の提案した調査方針・手法は、基本的には受け入れられた。また、今回は分野別評価を行うに際して、分野別に評価対象期間（1991 年～2000 年）の重要な開発課題を整理した「開発課題体系図」を作成しており、支援委員からこの体系図への助言を受け、各団員は内容を改善した。
2. 調査の実施時点：第 1 次現地調査において、援助の窓口機関（国際協力庁）が議長となって諮問委員会（Advisory Committee）が結成された。諮問委員会は、本国別事業評価を支援するためのものであり、評価対象案件の関係機関を構成メンバーとするものである。実際には、同委員会を通じて評価調査に対する諸機関の協力を依頼し、また後述する評価報告書へのコメントの取り付けなども同委員会を通じて行われた。
3. 調査の実施時点：第 2 次現地調査において評価対象事業の実施機関や関係機関、あるいは他ドナー機関を訪問し、その際に分野別に上記の「開発課題体系図」を示し調査団の認識を示すと共に、彼らから率直な意見を聴取した。特に他ドナーを訪問した際には、分野別に時間をとって本格的なワークショップを実施し、活発な意見交換を行なった。調査団は、こうした議論も「開発課題体系図」の改善に役立てた。
4. 調査結果の暫定的なまとめの時点：最終報告書案原案（ドラフト・ファイナルレポート原案）に対して、外務省・JICA の多数の関係者（JICA の場合は、在外事務所、地域部、事業部、企画・評価部および中米カリブ地域別支援委員等）から多様なコメントを受領した。これについても調査団は報告書の内容の改善に反映した。この中で評価の方法論に関して以下のような複数意見が支援委員の方々より提出されたので、ここに記したい。
「将来日本が支援すべき課題の抽出過程で、他ドナーのうちの 4 機関以上が重要視しているか、3 機関以下が重要視しているか、他ドナーの支援がとくにないか、という基準

で日本が援助すべき優先課題の設定が試みられ、重複する援助は優先順位が低く位置づけられている。確かに限られた資源を有効に分散して重複の無駄をなくすことも必要であるが、逆に、重要度の高い事項であるからこそドナー間の援助が集中し重複が起こるという面もある。」

また、全体的な評価に関するコメントとして次のような意見もあった。

「全体評価において、『プロジェクト計画時で目標達成のための外部条件をしっかりと確認することが必要である』点は重要な指摘である。90年代のホンデュラスのように構造調整政策の影響を受けて、国家の役割・能力が大幅に変化した時代にあっては、外部条件の変化を柔軟に取り込むことのできるプログラムの立案・執行体制が日本側にも求められている。具体的には、在外事務所と地域課の分析能力の向上とともに調整能力のある専門家の登用が必要である。」

5. 最終調査結果の発表時点：最終報告書案原案を改訂した最終報告書案（DF/R: ドラフト・ファイナルレポート）を JICA ホンデュラス事務所、派遣専門家、およびホンデュラス側の政府機関（プロジェクトの実施機関・上位機関等）に送付した上で、評価結果の概要を発表し、DF/R に対する現地のコメントを得るため、国別事業評価セミナーをホンデュラスの首都テグシガルパにおいて開催した。セミナーに先駆けて、9月18日に本評価調査の諮問委員会（Advisory Committee）に対し調査の主旨について説明を行なった。¹ セミナーの概況は、以下のとおりである。

セミナー第1日（全体会）

（日時）2002年9月19日（木）

（場所）Real Inter-Continental Tegucigalpa

（出席者）国際協力庁以下、ホンデュラス側政府機関、派遣専門家、他ドナー、日本大使館、JICA ホンデュラス事務所、調査団を含む計 52 名

（概要）

- ・ JICA ホンデュラス事務所 高野 剛 所長、国際協力庁 (SETCO) Breine Liliana 長官の挨拶、笹尾団員の評価結果の発表に引き続き、以下の各機関の代表者がコメンテーターとして、発表を行なった。

（コメンテーター）

Municipalidad de Tegucigalpa D.C.：テグシガルパ市庁、Secretaría de Salud：保健省、Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG)：農牧省、Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA)：国家上下水道公社、Instituto Nacional de Investigación y Capacitación Educativa (INICE)：国立教育実践研究所、Centro Nacional de Adiestramiento de Recursos Humanos：国立看護学校、Secretaría de Obras Públicas

¹ 2001年11月の政権交代により、前回の支援委員会（2001年11月）時点から委員の顔ぶれが大幅に変わったために改めて実施した。

発表内容を総括すると、評価結果そのものに対する具体的なコメントと今後の事業の方向性についてのコメントがほとんどであり、特に前者の発言が目立った。以下は、評価に関する主なコメントの抜粋である。

「評価報告書は読みやすく、非常に客観的であり、独立したものである。」(テグシガルパ市庁、廃棄物管理部門)

「1996 年の開発調査は、IDB よりの新規融資に役立てられたので、もっと高い評価でもよい。」(テグシガルパ市庁、都市開発部門)

「今回の評価から得られた教訓の 1 つは、ベースラインデータを整えることの重要性である。」(テグシガルパ市庁)

「評価結果は満足すべきものであった。」(保健省)

「(大統領選挙後に発足した) 新たなマネジメントはセクターのレビューを行なったが、JICA 評価と同様な分析をしている。特に、自立発展性についての認識が同じである。」(農牧省)

「評価に使われた方法から多くを学んだ。評価方法は適切なものであったと思う。」(国家上下水道公社 : SANAA)

「評価結果の説明は、非常により学習機会であった。」「評価結果は、新政府の計画の方向性と一致している。」(国立教育実践研究所 : INICE)

「将来のプロジェクトの自立発展性を高めるために実施機関を選択する際の基準を設定すべきではないか。」(保健省計画部)

・ JICA ホンデュラス事務所からは、「日本の援助哲学」・「国別プログラムの推進動向」等について説明がなされた後、評価に関する以下のようなコメントがなされた(要旨)。

— 評価の全体傾向についての所感 : 事務所としては、評価結果の「ほとんどの協力がホンデュラスの重要課題に向けられたものであり妥当性が高い。」「いくつかの事業が事前準備の不十分さ、実施機関の予算不足、担当者の交替により目標達成度・効率性・効果・自立発展性において必ずしも高い評価を得ていない。」という点に同意する。

— 評価者の技術普及に関する提言への所感 : CEDA や INICE における研修について十分な結果・成果が出ていないとの指摘があった。これは、1980 年代から 90 年代にかけて、日本は技術の移転に協力し、その技術の実際の普及は相手国側が進めるべき立場にあるというスタンスをとっていたことによるものとも考えられるが、既に JICA ホンデュラス事務所としては成果やインパクトが実際に発現するように必要に応じ普及も視野に入れて協力を検討する方向にある。

— JICA の国別事業実施計画に対する提言におけるプログラムの「選択と集中」につい

ての所感：調査団の基礎教育と保健医療を重視せよとの提言については、同意する。
ードナー間協調の推進に関する提言への所感：この点についても調査団の意見に同意する。ドナー間の協調とそれに基づく援助課題の絞り込みはより大きな効果を生み出すであろう。

調査団の狐崎教授からは、本セミナーの総括コメントとして次のような発言がなされた。
「本セミナーは各プロジェクトの評価というよりむしろ、日本とホンデュラスとの関係を考える良い機会である。ほとんどのプロジェクトは貧困削減を目指したものである。ホンデュラスはこの20年に状況がかなり改善された。しかしながら依然として貧困の割合が高い。日本からの支援を各分野にどのように分配するか、が重要である。貧困削減をベースにした対ホンデュラス協力の重点課題は、教育、保健衛生、小規模農家経済強化、インフラ、防災対策の5つであると考える。」

セミナー第2日（「生活基盤整備分野」）

（日時）2002年9月20日（金）

（場所）Real Inter-Continental Tegucigalpa

（出席者）国際協力庁以下、ホンデュラス側政府機関、派遣専門家、他ドナー、日本大使館、JICA ホンデュラス事務所、調査団を含む計36名

（概要）

- ・ JICA ホンデュラス事務所 高野 剛 所長、保健省 Elías Lizardo 大臣の挨拶、笹尾団員の評価結果の発表に引き続き、以下の各機関の代表者がコメンテーターとして、発表を行なった。

（コメンテーター）

Secretaría de Salud：保健省、Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA)：国家上下水道公社、Centro Nacional de Adiestramiento de Recursos Humanos：国立看護学校、The United Nations Children's Fund (UNICEF)：国際連合児童基金、The United Nations Population Fund (UNFPA)：国際連合人口基金

発表内容を総括すると、各機関の活動概要と今後の事業の方向性についてのコメント（抱えている課題や新たな取り組みの紹介）がほとんどであった。評価結果に対する異論は特になかった。

- ・ JICA 事務所からは、生活基盤整備の分野に関連して、以下のようなコメント（要旨）がなされた。

- 1) 評価には概ね同意。
- 2) 1990年代のJICA事業の特徴は、次の2つと認識している。

- ①中央政府に対する技術移転を対象とし、その普及は相手国政府の責任。
(対象11プロジェクト中、7つが首都圏のプロジェクト)
- ②スキーム間の連携をとる体制が脆弱。
- 3)①によって、上位目標が現場レベルで発現するには時間を要し、そのため、プロジェクト終了後の自立発展性確保は非常に重要となっている。一方、看護教育強化プロジェクトでは、上位目標が発現してきている兆候がある。これは、C.C.I.E センター長である Lic. Liliana Mejiaの長年にわたる功績と同時に、同氏を継続配置している保健省も評価に値する。
- 4)今後の方針として、選択されたプログラムの妥当性は高いとの評価を受け、引き続き同様のプログラムを継続していく。
(看護、地域医療、水供給、(新)シャーガス病対策)
- 5)これまでの中央政府に対する協力から、地域レベルも視野に入れた協力をシフトしていく。
(重点地域：第3保健地域、第5保健地域、第7保健地域)
- 6)JICA内組織改編を経て、スキーム間連携をとる体制が整った。今後は重点地域に各スキームを組み合わせたプログラムを実施していく。
- 7)また、ドナー間協調はこれまで行われておらず、現在 Mesa de Cooperación de Salud にて援助マップを作成するなど、協調が始まったばかりである。今後、積極的に他ドナーやNGOとの協調を進めていく方針である。

- ・調査団の狐崎教授からは、「生活基盤整備分野」についてのコメントとして次のような発言がなされた。

「保健及び水分野については、日本側の優先分野の一つである。日本の協力は、都市部から地方に移行しつつあり、そして直接地域住民や NGO をカウンターパートとする協力も始めている。一般的にプロジェクトの成果を達成するには、5年間程度の期間は必要であるといえる。日本は有形の協力と無形の協力を実施しているが、真に重要なのは、ホンデュラスの人々及び組織に残っていく知識等無形の成果である。プロジェクトの成果の達成には、ホンデュラスの人々の協力が不可欠である。」

- ・セミナー全体の総括コメントとして調査団の狐崎教授からは、次のような発言がなされた。

「今回のセミナーは日本・ホンデュラスの過去・現在・将来の関係を幅広い角度から考察する絶好の機会であり、今後の協力プロジェクトの質的向上に必要な諸点を両国の援助関係者が一同に会して確認し合うことができた。国別事業評価の手法および結果について高い評価がホンデュラス側出席者一同から表明された。日本の対ホンデュラス ODA は、人づくりと貧困緩和を目的に一貫した方針のもとに実施され、今回

のワークショップにおいてもこの方針の有効性が再確認された。高い評価を得たプロジェクトに共通する要因は、10 年程度の協力期間を通じた日本人専門家による献身的な活動とこれを支えたホンデュラス側カウンターパート機関の間の信頼・協働関係の構築および暗黙知の蓄積である点が指摘され、セミナー参加者の共通認識となった。」

なお、本セミナー後に派遣専門家、およびホンデュラス保健省・国家上下水道公社、国連人口基金等の機関から評価結果に対するコメントが寄せられた。このうち、不正確な記述の指摘や追加情報の提供は既にこの最終報告書に反映されている。それ以外には、ホンデュラス保健省・国家上下水道公社、国連人口基金等の機関より以下のような評価結果全体に関する意見が表明された。

「医療分野においては現在地方分権化を進めている。今後、個々の病院におけるコスト削減が課題となっている。」（保健省）

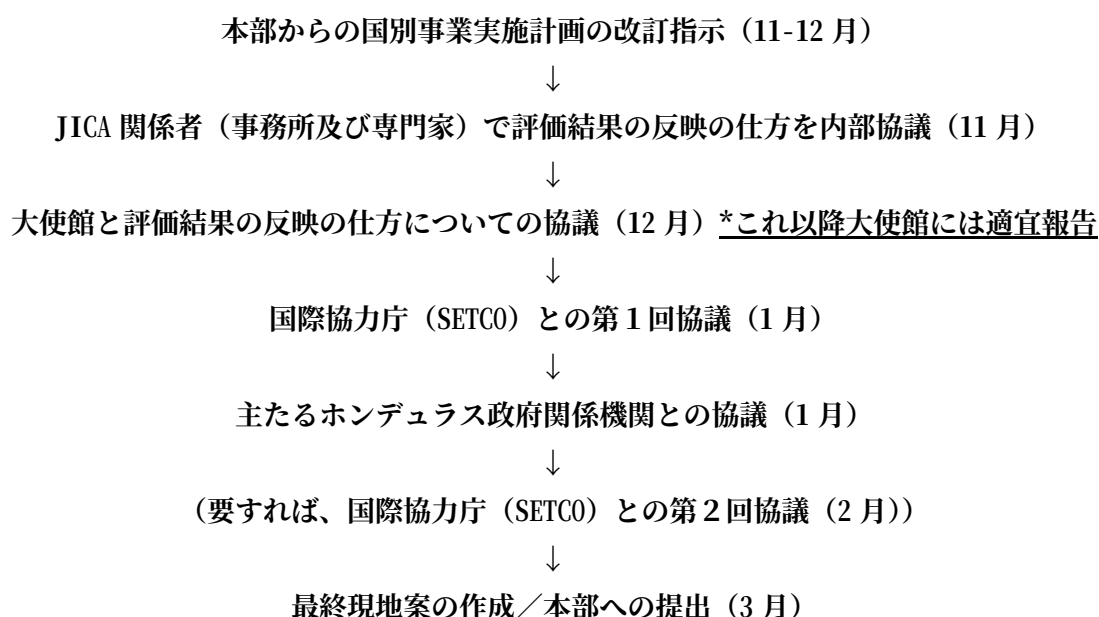
「都市部人口が増加していることから、JICA の首都近郊の上水道整備関連の協力は大変重要であり、感謝している。現在、給水施設の更新が必要な状況となっている。」（国家上下水道公社：SANAA）

「本評価に用いられた手法は大変すばらしい。保健分野で日本が行った協力、特に看護教育プロジェクトと看護現地国内研修はこの分野、特に CCEA の強化に貢献した。CCEA の機材は、他のドナーにも活用されている。重要なことは、JICA が Mesa de Cooperación en Salud を通じて UNFPA や他のドナーとの連携を継続してきたことである。」（国連人口基金：UNFPA）

巻末資料 2：国別事業評価調査結果の国別事業実施計画への反映について

当事務所では、今回の評価調査によって出された教訓・提言を、2003 年度に向け作成する国別事業実施計画に積極的に反映していく方針である。国別事業実施計画策定サイクルへの組み込みについては、以下のとおり、国別事業実施計画改訂の際の各関係者レベルでの協議において、国別事業評価調査によって導かれた教訓・提言（含：現国別事業実施計画における重点分野及び課題の検証結果）をも加味して検討することとする。

<国別事業実施計画策定サイクルとそれへの国別事業評価結果の反映>



2002 年 10 月 23 日
国際協力事業団
ホンデュラス事務所

〔参考文献〕

- 「我が国の政府開発援助 ODA 白書」 外務省経済協力局編 財団法人国際協力推進協会、1998 年
- 「我が国の政府開発援助 ODA 白書」 外務省経済協力局編 財団法人国際協力推進協会、1999 年
- 「我が国の政府開発援助 ODA 白書」 外務省経済協力局編 財団法人国際協力推進協会、2000 年
- 「事業評価報告書」 国際協力事業団、1996 年、第VI章 在外事務所による評価「トルヒージョ湾岸地区漁村近代化計画」
- 「ホンデュラスの農業（1999 年版）」 国際農林業協力協会
- 「農林業協力専門家通信 Vol22, No.4」 国際農林業協力協会、2001 年
- 「特定テーマ評価ホンデュラス教育分野」 国際協力事業団、1996 年
- 「ホンデュラス教育現状に関する報告書」 国際協力事業団ホンデュラス事務所、1995 年
- 「ホンデュラス共和国 初等教育強化 プロジェクト形成調査報告書」 国際協力事業団、2001 年
- 「ホンデュラス職業訓練プロジェクト形成調査報告書」 国際協力事業団、2000 年
- 「算数プロジェクト評価報告書」 算数プロジェクト評価及び計画委員会、1996 年
- 「国際協力用語集」 国際開発ジャーナル社、1998 年
- 「国際協力事業団貧困削減ガイドライン策定のための基礎調査報告書」 国際協力事業団、1999 年
- “World Development Indicators”, The World Bank, 2001
- “Human Development Report-Honduras”, UNDP, 1999
- “Human Development Report-Honduras”, UNDP, 2000
- “Mujeres en cifras”, Centro de derechos de las mujeres, 1997
- “Honduras Country Assistance Strategy”, The World Bank, 2001
- “Honduras Public Expenditure Management for Poverty Reduction and Fiscal Sustainability”, The World Bank, 2001
- “Honduras Transport Sector Strategy Paper”, The World Bank, 1991
- “Results Review 2001”, USAID
- “Las Condiciones de Salud en las Américas”, PAHO/WHO, 1994
- “La Salud en las Américas”, PAHO/WHO, 1998
- “Situación de Salud en Las Américas Indicadores Básicos 2001”, PAHO/WHO, 2001
- “Salud en Cifras 1996 – 2000”, Secretaría de Salud, 2000
- “Anuario Estadístico de Honduras”, Instituto Nacional de Estadística, 2000
- “Honduras Improving Access, Efficiency, and Quality of Care in the Health Sector”, The World Bank, 1997
- “Informe de Desarrollo Humano e Indicadores Básicos de la Secretaría de Salud”, Secretaría de Salud, 1999
- “Information Bulletin - Statistics of Mobile Health Care”, Secretaría de Salud, 2000
- “Boletín de Información Estadística de Atención Hospitalaria”, Secretaría de Salud, 1999
- “Direction of PLanning and Evaluation of Management”, Statistics Dept. Public Health Secretariat. GOH, 1998
- “Honduras en Cifras”, Banco Central de Honduras
- “IV Censo Nacional Agropecuario 1993”, Secretaria de Planificación, Coordinación y Presupuesto

“I Censo Nacional Agropecuario 1952”, Secretaria de Planificacion, Coordinacion y Presupuesto
 “Anuario Estadístico Forestal 1997”, Administración Forestal del Estado Corporación Honduras de Desarrollo (AFE-COHDEFOR)
 “Compendio Estadístico Agropecuario 2001”, Secretario de Agricultura y Ganadería
 “Plan de Gobierno de Nueva Agenda de Honduras 1998-2002”, Gobierno de Honduras,
 “Nueva Agenda Agrícola 1998-2002”, Secretaria de Agricultura y Ganadería,
 “Country Profile 1999-2000”, The Economist Intelligence Unit (EIU), 1999
 “IV Censo Nacional Agropecuario 1993”, Secretaria de Planificacion, Coordinacion y Presupuesto,
 “National Fisheries Registry 1999”, Secretaria de Agricultura y Ganadería
 “Memorandum of the president of the International Development association and the international finance corporation to the Executive directors on a Country assistance strategy of the world Bank Group for the Republic of Honduras, January 27, 2000”, The World Bank, 2000
 “Educación en Cifras Década 1990’1999”, Secretaria de Educación, 2000
 “Honduras Country Economic Memorandum/Poverty Assessment”, The World Bank, 1994
 “The State of the World Children 2001”, UNICEF
 “Educación en Cifras Decada de 1990 al 1999”, Secretaria de Educación, 2000
 “Censo Escolar 2000 sobre Maestros. Matricula e Infraestructura para los Niveles Preescolar. Primaria y Secundaria”, Secretaria de Educación, 2000
 “Plan de Acción Nacional de Desarrollo Humano Infancia y Juventud: Segundo Informe de seguimiento y Evaluación 1995-2000”, Secretaria de Educación, 2000
 “Evaluación del plan Nacional de Educación para todos”, Secretaria de Educación, 1999
 “Estadístico Forestal 2000”, Corporacion Hondureña de Desarrollo Forestal, 2000
 “Honduras Environmental Development Report”, The World Bank, 1995
 “Estudio sobre Manejo de Residuos Solidos del Area Urbana de Tegucigalpa Distrito Central”, JICA/Alcaldia Municipal del Distrito Central, 1999
 “Lineamientos Generales de Salud y Ambiente para el Plan de Desarrollo Sostenible de Honduras”, Secretaría de Salud, 1995
 “Centro América las mujeres en el espacio local”, 1997
 “Mujeres en Cifras” The Centro de Derechos de las Mujeres (CDM), 1997
 “Análisis de Situación de la Infancia, Mujer y Juventud”, INFA, 1998
 “Estrategia para la Reducción de la Pobreza”, Secretaría de Estado del Despacho Presidencial
 “Directory of private development organizations”, 2002
 “Los Municipios de Honduras”, Mario A. Argueta, Ciudad Universitaria, 1989
 “Two Years After Mitch” U.S Embassy in Honduras

「外務省各国地域情勢」

[引用 2001 年 5 月、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/honduras/data.html>]
 「わが国の政府開発援助」 外務省、[引用 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/>]
 IFAD ウェブサイト[引用 <http://www.ifad.org/projects/regions/PL/HN-all.htm>]
 FAO ウェブサイト[引用 <http://www.fao.org/Regional/LAmerica/proyecto/honduras/>]
 “CIA World Fact book 2001”, [引用 <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>]
 “Background Note: Honduras”, The US Department of State [引用 2002 年 2 月
<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/1922.htm>]

“FAO STAT Database FAO Food Balance Sheet” [引用 2002 年 5 月
<http://apps1.fao.org/page/collections>]

“The State of the World Children 2001”, UNICEF, [引用 <http://www.unicef.org/sowc01/>]

“Honduras: Selected Issues 1998 ”, IMF, [引用 <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=2827.0>]

“Plan Maestro dela reconstrucción y Transformación Nacional Estrategía para implusar el desarrollo acelerado, equitativo sostenible y participativo”, IDB, [引用 [http:// www.iadb.org/regions /re2//consulattive_group/ plans/honduras.htm](http://www.iadb.org/regions/re2//consulattive_group/plans/honduras.htm)]

“La EPT Evaluación 2000: Informes de Países”, UNESCO,
[引用 <http://www2.unesco.org/wef/countryreports/honduras/ contents.html>]

“Indicators on Human Settlements”, United Nations Statistics Division, 2000
[引用 <http://www.un.org/Depts/unsd/social/hum-set.htm>]

“Honduras-Community Based Education Project ”, The World Bank, 2000
[引用 <http://www4.worldbank.org/sprojects/Project.asp?pid=P007397>]

“Transparency International” [引用 <http://www.transparency.org/index.html>]

“Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de Los Hogares”, Instituto Nacional de Estadistica, 2002,
[引用 <http://www.ine.online.hn>]