

第2章●国別事業評価「ホンジュラス」

2-1 評価調査の概要

(1) 評価調査の経緯と目的

ホンジュラスは、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¹(HIPC)債務救済イニシアティブ²の適用国でもあり、貧困削減戦略文書(PRSP)³が策定され、貧困削減のための国際的な取り組みの対象国となっている。また、同国は1998年のハリケーン・ミッチにより多大の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、ホンジュラスに対し農業、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。

本調査はこのような背景を受けて、ホンジ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のホンジュラスに対する国別事業実施計画(開発課題・プログラムの設定)の改善のための提言と、協力プログラム/プロジェクトの形成・実施のための教訓とを導き出すことを目的として実施した。

1 HIPCは、Heavily Indebted Poor Countriesの略称で、世界で最も貧しく最も重い債務を負っている途上国であり、1996年、IMF及び世界銀行により(1)1993年の1人当たりGNPが695ドル以下、(2)1993年時点で、現在価値での債務合計額が輸出金額の2.2倍以上、もしくは、GNP80%以上、の基準に従い認定された。

2 1999年のケルンサミットにおいて合意されたイニシアティブ。重債務貧困国(HIPC)に対する既存の国際的な債務救済イニシアティブである「HIPCイニシアティブ」を拡充し、ODA債権の100%削減と適格なODA債権90%削減を含む「より早く、より広範で、より深い」救済を行うこととしたもの。

3 PRSPはPoverty Reduction Strategy Paperの略語であり、世界銀行及びIMFの理事会による債務削減国の認定にあたり、政策改善などの必要条件を満たしているかどうかの判断材料となる文書である。PRSPには、当該国の経済政策や貧困対策などが記載される。

(2) 評価調査団の概要

総括/評価分析手法/人材育成(1):

笹尾隆二郎 アイ・シー・ネット(株)

副総括/生活基盤(保健医療)整備/環境保全:

池田高治 アイ・シー・ネット(株)

農林水産畜産/人材育成(2):

富岡丈朗 アイ・シー・ネット(株)

インフラ整備(防災を含む):

藺田 元 アイ・シー・ネット(株)

業務調整:宮川秀子 アイ・シー・ネット(株)

通訳:塚田佳行 個人

作業監理(第1次現地調査):

松本宣彦 JICA技術参与

作業監理(第1次現地調査):

中澤 哉 JICA企画・評価部評価監理室

作業監理(第2次現地調査):

長澤一秀 JICA企画・評価部評価監理室長

作業監理(第2次現地調査):

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

(3) 調査実施年度 2001~2002年度

第1次現地調査:2001年11月17日~11月26日

第2次現地調査:2002年 3月23日~ 5月 4日

評価セミナー :2002年 9月17日~ 9月21日

2-2 評価の枠組み

(1) 評価対象

1) 評価重点分野

本調査では、以下の5分野を評価重点分野とした。

- インフラ(道路・橋梁等)整備(防災を含む)
- 生活基盤(保健衛生)整備
- 農業・水産等基幹産業の復興

表4-2 分野・事業スキーム別案件数一覧表*1

事業スキーム	一般無償資金協力	プロジェクト技術協力	開発調査	研修員受入	機材供与	個別派遣専門家 (人)	青年海外協力隊 シニア海外ボランティア (人)	プロジェクト確認調査	食料増産援助	プロジェクト形成調査	合計*2
分野											
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

注*1 ただし、以下を除く

- 1) 企画調査員 2) 在外専門調整員 3) 国連ボランティア
- 4) 研修員受入 (一般) 5) 文化無償 6) 草の根無償 7) 資源開発調査

*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

- 人材育成 (教育・職業訓練)
- 環境保全

2) 評価対象期間

1991年～2000年の10年間 (1990年代)

3) 評価対象案件

本調査では、対象期間に実施された全案件を対象とした (表4-2、4-3)。なお、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り、個別に評価する案件は33件である。

(2) 評価方法

本評価調査の枠組みは図4-1に示すとおりであり、ホンジュラスの開発に対するJICA事業の貢献度を

表4-3 評価対象案件リスト

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	道路交通	開発調査	テグシガルバ市都市交通網整備計画
			無償資金協力	新 Cholteca 橋建設計画
	砂防	防災	個別専門家*	砂防・洪水防止3名
			開発調査	チャメレコン川流域治水・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	保健医療強化	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
			個別専門家 (長期)*	医療保健サービス開発計画2名
	看護教育強化	プロジェクト方式技術協力	看護教育強化	
		研修員受入 (現地国内研修)*	看護教育訓練計画	
上水道・水資源開発	給水	無償資金協力	テグシガルバ市周辺地域給水計画	
農業・水産	農業	灌漑排水技術	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	ココラルダム灌漑復旧計画
	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		
	畜産	養豚	プロジェクト方式技術協力	養豚開発計画
			個別専門家 (長期)*	養豚普及
	水産	北部沿岸零細漁業開発	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 (マスタープラン作成)			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	初等教育	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
			個別専門家*	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.理科数教育 (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	固形廃棄物管理	無償資金協力	首都圏清掃サービス改善計画
			開発調査	テグシガルバ首都圏固形廃棄物管理
			研修員受入*	中米地域特設 (生活廃棄物処理) 5名

(注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るため、個別案件評価と併せて、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た。

(注2) 空色部分は、地域住民調査を実施した案件を、*印は現地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。

総合的に評価し、評価結果から国別事業実施計画（開発課題・プログラムの設定）の改善及び協力プログラム・案件の形成・実施のための教訓・提言を導き出す。調査・評価手法は次のとおりである。

1) ホンジュラスの社会経済開発の推移と現状の把握

評価の前提として、ホンジュラスの経済・社会の開発の推移と現状、政府・他ドナー・主要NGOの援助動向、JICA事業の実績を明らかにした。

2) 分野別評価

上記2-1 (1) の評価で述べた重点分野に関して、政府機関への聞き取りや世界銀行・国際機関の調査報告書などをレビューし、過去10年間の分野の概況を明らかにした。また同期間（1990年代）の重要な開発課題（「これまでの開発課題」）が何で

あったかを確認し、(1) セクター指標・サブセクター指標による開発効果と、(2) JICA事業の妥当性を評価した。(2) については、本調査で実施したプログラム評価及び個別評価をもとにしている。

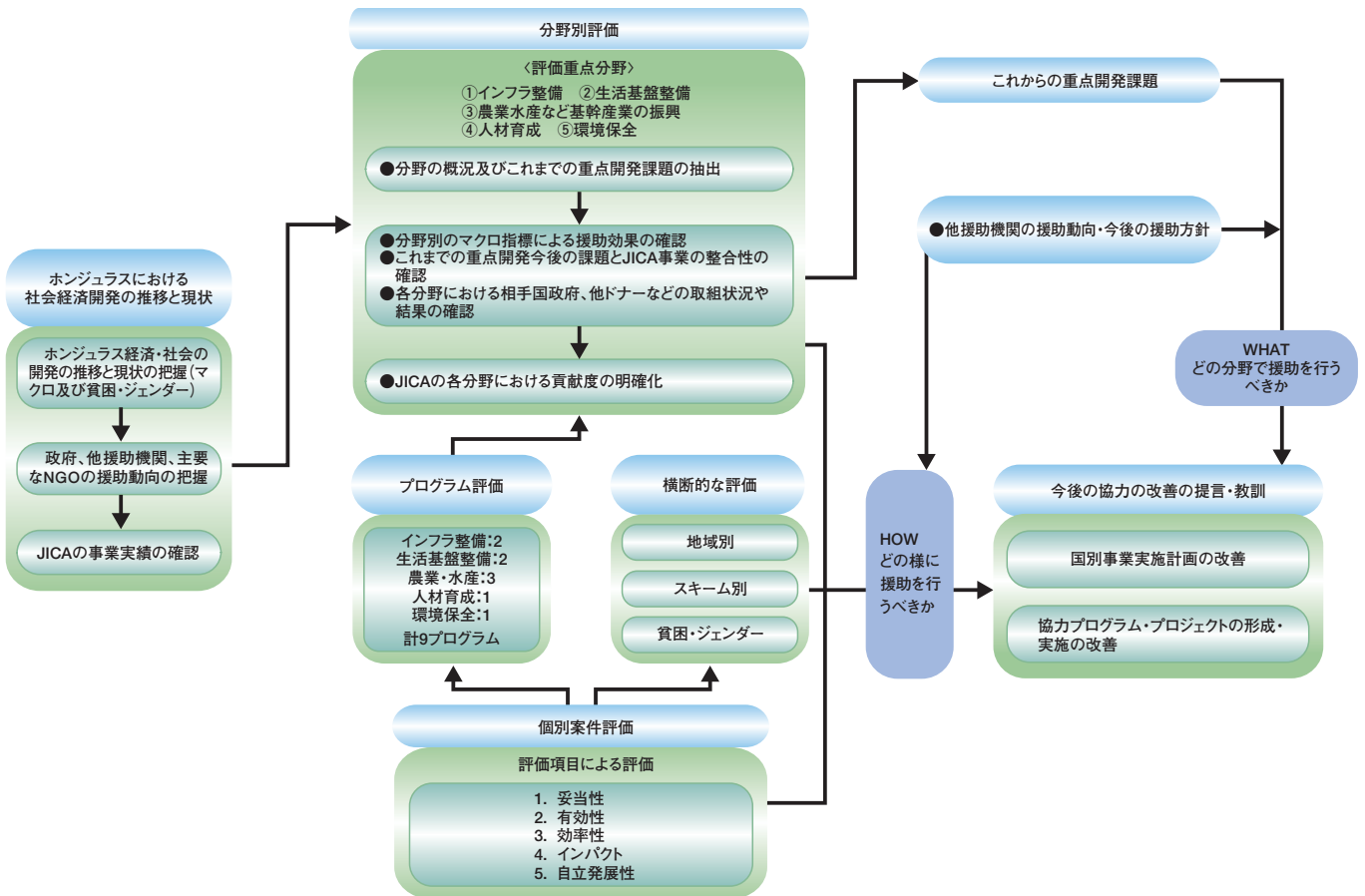
3) 横断的評価

個別案件評価と分野別評価の結果を(1) 地域別評価、(2) 貧困・ジェンダーの視点からの評価、(3) 協力形態別評価の3つの観点から再整理し、分野横断的な評価を実施した。

4) 今後の協力の改善のための提言

個々の評価結果から得られた教訓・提言を今後JICA ほどの分野で援助を行うべきか（WHAT）、どのように援助を行うべきか（HOW）の観点から整理した。

図4-1 国別事業評価フレームワーク



2-3 評価結果

(1) 分野別評価

1) インフラ（道路・橋梁等）整備分野 （防災を含む）

本分野では「質の良い経済インフラ・サービスが効率的に提供される」、「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。前者では、道路・橋梁はハリケーン・ミッチの被害からほぼ復旧し、かなり満足できる水準まで整備されたが、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、上下水道の普及率は増加したが都市上水道のサービスの質が低い、など達成状況は分野により異なる。後者については、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。

JICAの協力は、ホンジュラス経済の持続的成長にとって重要な課題である道路交通分野と防災分野に力が注がれており、妥当であったといえる。ただし、防災分野に対するホンジュラス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、洪水防衛・砂防は、道路などのほかの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。

JICA事業の有効性について、まず、道路交通分野では、開発調査「テグシガルパ首都圏交通網整備計画調査」が作成したマスタープランの質は必ずしも十分ではなく、同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は実現していない。無償資金協力「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。なお、実施された2プロジェクトの合計投資額は1990年代の総投資額の約1%程度にとどまる。



「チョロマ川洪水対策・砂防計画」による砂防ダム

治水・砂防分野では、「チャメレコン川流域の治水・砂防計画」が提案した解決策はコストが高く、無償資金協力事業「チョロマ川洪水・砂防計画、チョロマ川洪水対策計画」が緊急事業の一部を実現した他は、実現の見通しが無い。ホンジュラスの社会・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無償資金協力事業のみである。

2) 生活基盤（保健衛生）整備分野

本分野では、「保健水準の改善」、「安全な水にアクセスできる人口の拡大」、「貧困住民・社会的な弱者の保護の強化」の3つの主要課題がある。「保健水準の改善」では、乳児死亡率・5歳未満児死亡率・妊産婦死亡率・出生時平均余命の保健指標が向上するなど、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。「安全な水にアクセスできる人口の拡大」については、安全な水へのアクセス率は、1992年と1998年を比べると都市部では90%から94%へ、農村部では53%から70%に拡大している。ただし、乾期の給水は質が悪く量も不足している。「貧困住民・社会的な弱者の保護の強化」に関しては1990年代の大きな成果としてFHIS（ホンジュラス社会投資基金）とPRAF（家族支援プログラム）の定着と普及がある。

本分野のJICAの協力は「保健衛生分野」「上水道・水資源開発分野」に分かれる。保健衛生分野においては、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っている。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り組みが必要であることが認識された。これに対し、「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であった。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「全国保健医療統合改善計画」によるマスタープランの策定も妥当だったと言えるが、その範囲はあまりに広すぎた。そのほか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。

JICA事業の有効性については、「看護教育強化」



「首都圏病院網整備計画」に関連する地域住民調査の様子

プログラムは、個々の保健医療サービス施設に対するインパクトはわずかだが、全国の看護教育の水準を向上させることにより、国全体にプラスの影響を発生させており、全体として大きなインパクトがあったといえる。一方、「保健医療強化」プログラムは無償資金協力と開発調査の相乗効果はあまり見られなかったが、首都圏に限定すればある程度のインパクトが現れている。「給水」プログラムは首都圏以外に情報が無いが、首都圏ではそれまで乾期に安全な水へのアクセスが非常に悪かった地区を対象として、アクセスが改善したというインパクトが発現している。

3) 農業・水産分野

本分野は、「農業」、「畜産」、「水産」、「森林資源監理」の4つのサブセクターからなる。農業のGDPは、ハリケーン・ミッチの影響により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。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、畜産分野全体としては停滞あるいは低下している。一方、輸出用のエビ養殖が増えたことにより水産のGDP比は拡大したが、養殖は企業によって行われるものであり、零細漁民の生活向上には結びついていない。林業のセクター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のびている。都市周辺の森林の減少は、適切な森林資源監理がなされていないことを物語っている。

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。林業については、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が、同分野へはGTZを始め、多くの他ドナーが支援しており、結果的にそれがJICA事業の規模を小さくとどめたと思われる。JICA事業は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い



「灌漑排水技術開発計画」の試験圃場と稲の収穫

える。

プログラム別にJICA事業の有効性を見ると、「灌漑排水技術プログラム」では協力終了後の現在も灌漑技術者技術者と農民への研修が問題なく継続されている。施設・機材が保守状態も良く研修に活用されていることは評価できるものの、農業生産や灌漑施設など現場への波及効果は限られたものとなっている。「養豚開発プログラム」ではプログラムのターゲットであった零細農家への改良種の普及は実現しておらず、調査時点で受益農家数も400程度にとどまっている。「北部沿岸零細漁業開発プログラム」では、受益者数（零細漁民数）は北部沿岸全体でも数百戸なので、水産業あるいは貧困層全体から考えるとその効果は限られたものであるが、個々の受益者へ高い便益をもたらす



漁民組織化：役員を選定の様子（「北部沿岸小規模漁業振興計画」）

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。

4) 人材育成分野

本分野で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4つの主要課題がある。

「地域格差の是正については、識字率などでみると厳然とした地域格差が存在する。しかし、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は約10%伸びており、格差は確実に狭まっている。「初等教育の充実」については、就学率は90年代初頭から既に高い水準にありさらに一定の改善をみせている。しかし内部効率に関しては、1999年では未だに1,000人の入学者のうち509名しか卒業しておらず十分といえる状態ではない。「その他のレベルの教育」については、優先度の低い課題であったと思われるが、中等教育・職業教育についても課題があると言われている。「教育行政の効率性の向上」は90年代の改善度合いについて必ずしも十分な情報が入手できなかった。

本分野に対するJICA事業は、教師教育を中心に実施され、無償資金協力で建設された「国立教育実践研究所（略称INICE）を使って行われた教員の再教育に関する案件群、小学校の算数教員の再教育のために実施されている青年海外協力隊のグループ派遣⁴（算数プロジェクト）案件群で行われてきた。こうした教員の再教育（教材の開発を含む）は、重要な開発課題の実現を目指すものであり、整合性は高い。

JICA事業の有効性を見ると、INICEによる教員研修に関する案件群は、研修効果を図る調査が行われておらず正確な効果の把握が難しい。だが、

4 グループ派遣は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はしない場合のことを指す。

当初想定した再教育を受けた教員による同僚教員への知識・技術の移転は機能せず、効果は直接研修を受けた教員にとどまり、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。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ておらず、以上から大きな効果は発現していないのではないかと思われる。算数プロジェクトは、プロジェクトによる調査ではあるが、協力隊員とカウンターパートであるホンジュラス人指導員の指導を受けた教員のクラスに属する児童3万人程度の学力試験の結果が、指導を受けていないケースに比べて明らかに高かった。また、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付された練習問題帳に取り入れられ、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。

5) 環境保全分野

本分野には、「森林資源の保全」、「居住地域の環境の改善」という2つの大きな課題がある。

「森林の環境保全」については、依然として1年に約550haもの面積の森林が焼畑で失われており、植林も顕著には増加していない。しかし、1990年代に森林保全の重要性が広く認識され国立公園・保護区が明確化され、拡大されたように法制度・管理・組織体制が進んだことは大きな成果といえる。

一方、「居住地域の環境の改善」については、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、水資源の汚染が進んだほか、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。

1990年代にJICA事業は主に固形廃棄物管理と森林管理、公害防止が実施された。ホンジ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。また、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。したがって、JICAがこれらの課題への取り組みに支援したことは妥当であったと考えられる。

JICA事業の有効性については、個別案件評価を行った3件を中心に検証すると、結果的には、完全ではないものの不法居住区約10万人を対象に定期的なごみの回収が行われている。これは無償資金協力「首都圏清掃サービス改善計画」による機材調査と開発調査「テグシガル首都圏固形廃棄物管理計画」による事業見直し・組織強化がなければ行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。

(2) 横断的評価

1) 地域別評価

① 地域選択の妥当性

JICAは下記の4地域を重点地域と考えており、それら4地域とそれぞれの重点分野は、以下のとおりである。

- a. オランチョ地域 (オランチョ県) : 保健、畜産
- b. 北部沿岸地域 (アトランティダ県、コロソ県) : 漁業
- c. エスペランサ地域 (インティブカ県エスペランサ市)
: 農業
- d. 首都圏 (フランシスコ・モラサン県テグシガル市周辺)
: 教育、環境衛生、保健

上記の4地域を含む全県に対する開発必要度⁵と貧困度⁶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ところ、開発必要度・貧困度とJICAの投入規模との間には緩やかな相関

5 相対的な県の発展度合の指標として、UNDPホンジュラス事務所の発表している県別の人間開発指数を持ち、それから県別のJICA事業実施状況を差し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た。

6 貧困住民の指標として、UNDPホンジュラスが発表している県別の人間開発指数を用い、それに人口をかけたものを貧困度とした。

があり、必要な地域に支援が向けられていると言える。ただし、重点地域（県）に関しては、首都圏・オランチョ地域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、貧困度に比して多くの投入が行われている。

② 地域別のJICA事業の全体評価

重点地域（4地域）全体を総括すると、事業の妥当性（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）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（JICA事業は全体として目標を達成したか）は、入手できた情報の限りでは、やや高いレベルと思われる。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）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

（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）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。

2) 協力形態別評価

プロジェクト方式技術協力（個別専門家チーム派遣・研究協力も含める）、無償資金協力、開発調査の各案件について、主に聞き取りと質問票による調査を行い、「妥当性」、「有効性」、「効率性」、「インパクト」、「自立発展性」の評価5項目により評価した。

① プロジェクト方式技術協力

本形態では、計画はおおむね妥当であり、投入の妥当性や運営管理の適切さも比較的高かった。しかし、目標達成度は中程度にとどまった。プロジェクト目標の実現に対する外部環境の悪影響は小さいことから、この原因はプロジェクト内部の

図4-2 ホンジュラス位置図



問題にあると思われる。また、上位目標の実現に対する外部環境の影響も小さく、プロジェクト目標の達成度がそのまま上位目標に反映されている。マイナスの効果はほとんど出ていない。相手側実施機関の自立発展性は中程度であった。

② 無償資金協力

本形態では、計画はおおむね妥当であり、投入の妥当性や運営管理の適切さも比較的高かった。目標達成度も高く、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。なお、相手側実施機関の自立発展性は中程度だったが、上位目標の実現に対する外部の阻害要因の影響があり、上位目標等に対するインパクトは限定的であった。マイナスの効果はほとんど出ていない。全般的にはおおむね良好である。

③ 開発調査

案件の妥当性については、ホンジュラスのニーズへの合致度及び計画作成の適切さは確保されている。また、投入の妥当性及び運営管理の適切さも高い。目標の達成度はほぼ中程度であり、「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」がやや弱いことと相まって、計画の事業化の程度は概して低い。上位目標の実現に向けての外部の阻害要因もいくらかあったが、当初予想された効果はある程度は現われている。実施機関のプロジェクト終了時の組織力に関しては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やや低い。

3) 貧困・ジェンダー評価

① 貧困

ホンジュラスでは、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、かつ貧困層が受益対象から除かれているわけでは決し

てないため、JICAの関与した事業全体としては、貧困問題への取り組み度合は強いと判断される。個々のプログラムのインパクト評価によれば、貧困削減関連事業と判断された4案件のうち3案件で「大きな効果が発現している」、1案件で「効果がある程度発現している」と評価された。したがって、取り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。

② ジェンダー

ホンジュラスにおけるJICA事業では、明確にジェンダー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いえる。個々のプログラムのインパクト評価によれば、ジェンダーの格差是正関連事業と判断された3案件の全部で「大きな効果が発現している」と評価されている。

2-4 今後の協力の改善のための提言・教訓

(1) JICA国別事業実施計画のレビュー

まず、ホンジュラスの開発の基本的な方向性を確認し、次にJICAがホンジ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」の絞り込みを行なった。こうして作成した「日本が援助すべき課題」と、「JICA国別事業実施計画」を照合した結果、表4-4のとおり分類した⁷。

JICA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としては、22プログラムのうち13プログラムに関してはカテゴリーAとして重要性が認められ、引き続き支援をするのが妥当

⁷ ここではPRSPの本格的な始動によっても、日本が特定の分野・課題への技術援助を実施できることを前提としている。

と考えられる。

しかしながら、PRSPの推進過程において、今後ドナー間の調整や各ドナーの担当分野の絞り込みが検討される可能性がある。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多過ぎる感があり、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、取り組み課題をさらに絞り込んでいくことがより望ましいと考えられた。したがって、カテゴリーAのうち、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、

特に「A+」と位置付けるものとして、JICAの各プログラムを表4-5のように分類した。

(2) 協力案件の形成・実施の改善

1) プログラム・レベルの教訓

① 枠組み・方法論の確立

JICAは、従来の要請ベース、あるいは協力体制単位の協力実施から、プログラム・アプローチに力点を移そうとしている。これにあたっては、プログラム・アプローチの枠組み・方法論を新たに

表4-4 課題の分類（カテゴリー別の定義）

カテゴリー	定義	対応（提言）
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」に属する課題	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	「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」に属さない課題	「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	「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」に属する課題	開発課題としての取組（追加）の検討をすべきである。

表4-5 ホンジュラス国別事業実施計画におけるプログラムの優先度

開発課題	JICA事業プログラム名	日本が援助すべき優先度	カテゴリー		
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	
		公共事業計画、運営管理体制強化プログラム	—	B	
	比較優位産業の育成	参加型地域開発プログラム	—	B	
		生産物流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	◎	A	
		畜産振興プログラム	—	B	
		小規模漁業振興プログラム	◎	A+	
		鉱業振興プログラム*	—	—	
観光開発プログラム*	—	—			
②住民生活の向上	保健医療の向上	地域医療水準向上プログラム	○	A	
		保健医療サービス改善プログラム	○	A	
		看護人材強化プログラム	○	A+	
		持続的な水供給体制の整備プログラム	◎	A+	
	環境対策への取組強化	生活環境整備プログラム	○	A	
		自然環境保全プログラム	◎	A	
		防災力向上プログラム	◎	A	
	初等教育の強化	地方教育体制強化プログラム	—	B	
		教育手法改善プログラム	◎	A+	
		教育環境整備プログラム	◎	A+	
	③貧困層の能力開発	貧困層の自立支援	雇用機会拡充プログラム	◎	A
			女性のエンパワーメントプログラム*	—	—
社会的弱者支援		身障者支援プログラム*	—	—	

注：*を付した案件については今回の評価対象分野に属していないため、精査していない。

確立する必要がある。具体的には、プログラム策定から実施・モニタリング・評価にいたるまでの標準プロセスの設定、個々の局面での具体的な方法論の策定が必要である。

② プロジェクト間の連携・調整の強化

プログラムを構成するプロジェクトの「組合せの適切さ」は、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。効果のあるプログラムを作成するには、核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。

③ プログラム・リーダーあるいは調整員の必要性

各プログラムの評価結果を概観すると、関連する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、プログラムの成功に大きく影響する。本調査の対象となった複数のプログラムでは、個々のプロジェクトの狭間に個別専門家が派遣され、計画・実施・フォローアップの各局面におい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・インパクトの発現に向けて効果的に機能している。実際のプログラム実施の場では、こうした個別専門家はこのような非常に重要な役割を果たしているが、システムとして制度化されていない。今後派遣される専門家には、調整役としての明確な任務を設定すべきである。

④ 「技術開発」と「技術普及」の組合せ

ホンジュラスでは、1990年代の構造改革により、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。この結果、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（注：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、技術普及をプログラム内部の活動として計画していなかったこともあり、構造改革によるホンジュラス側の「技術普及」活動の

弱体化から、結果的にプログラム活動全体の効率性が下がったように思われる。一方、「漁業開発」事業では、プログラムの活動計画に「技術普及」を取り込んでおり、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」を連続した活動要素として計画・立案することが望まれる。

2) プロジェクト・レベルの提言

① 開発調査

- a. 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必要がある。
- b. 無償資金協力を前提とした開発調査では、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し、また代替案を十分に検討する必要がある。
- c. 政権交代とともにカウンターパートが頻繁に交代し、資金の調達先もドナーなどの意向に左右される当該国では、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。短期・中期の具体的な計画に的を絞ることが、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る。
- d. 日本側だけで計画策定するのではなく、カウンターパートと一緒に議論をして報告書を作成することが望ましい。これにより相手方の能力強化を図ることが可能であり、後にカウンターパートが自力で計画の見直しをすることも可能になる。

② プロジェクト方式技術協力

- a. あいまいな目標の設定は、不十分なモニタリングと相ま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とその指標を設定し、モニタリングを励行すべきである。

- b. 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が十分に確認されていない例が散見され、これが最終的なインパクトの発現に悪影響を与えていると考えられる。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。
- c. プロジェクトに参加した正規のカウンターパートが、協力終了後に離職している事例が散見された。今後は技術移転を受けるカウンターパートの一定規模の離退職を前提に、対応策に実施機関と共同で取り組む必要がある。
- d. 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。

③ 無償資金協力

- a. 無償資金協力によって調達された機材については、将来更新のための資金が必要になる。今後は、そのための制度面の準備を綿密に行うことが重要である。
- b. 無償資金協力で調達された資機材・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。
- c. テグシガルパ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。事業の実施に先駆けて同様の住民委員会の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。

④ 研修員受入れ

プロジェクト方式技術協力などで強化された能力強化を行い、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、看護教育強化の案件で行われたように有効と考えられる。しかし現地のニーズを把握し、日本から派遣する講師のリクルート先を提言しなければならず、現地で調整を行う専門家が必要である。

⑤ 青年海外協力隊

グループ派遣においても、チーム派遣⁸に準じた、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よい。

8 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。チームのリーダー（シニア隊員）とプロジェクトとしての業務分掌が明確に定められている。通常JICAと受入国政府との間で合意文書を作成する。