

**ホンジュラス共和国  
西部地域開発能力強化プロジェクト  
実施協議報告書**

平成19年1月  
(2007年)

独立行政法人国際協力機構  
社会開発部

社会
JR
06-098

# 序 文

ホンジュラス共和国の地方に存在する市町村のほとんどは、人口が3,000人から1万人程度の小規模自治体であり、人材の不足、税収基盤の脆弱さと財政規模の制約等から、住民に対する必要最小限の行政サービスも十分に提供できない状況です。こうした人材面、財政面での自治体能力不足を解決する一方策として、市が複数集まって市連合会を形成しています。しかしながら、市連合会の職員数、資金の不足などから機能が弱く、能力強化が必要となっています。

2003年2月から3月にかけて独立行政法人国際協力機構ホンジュラス事務所は国連開発計画（UNDP）と共催して、貧困指数の高いホンジュラス共和国南西部において、ミレニアム開発目標（MDGs）セミナーを行いました。このセミナーをきっかけとして、同国西部地域の貧困削減のため、有効な方策を模索し、先方関係機関と共に案件形成を行いました。このような背景の下、西部地域における地方政府の開発能力強化を目的とする「西部地域開発能力強化プロジェクト」の要請が、ホンジュラス共和国から我が国に対してなされました。

本報告書は事前評価調査、パイプライン専門家の調査結果及びホンジュラス共和国側との最終合意事項を取りまとめたものです。ここに、本プロジェクトの実施及び調査団の派遣にあたり、ご協力を頂いた日本、ホンジュラス共和国両国の関係各位に対して深甚なる謝意を表しますとともに、今後のプロジェクトの実施にあたり、引き続きのご支援、ご協力をお願いする次第です。

平成19年1月

独立行政法人国際協力機構

社会開発部 部長 岡崎 有二

# 目 次

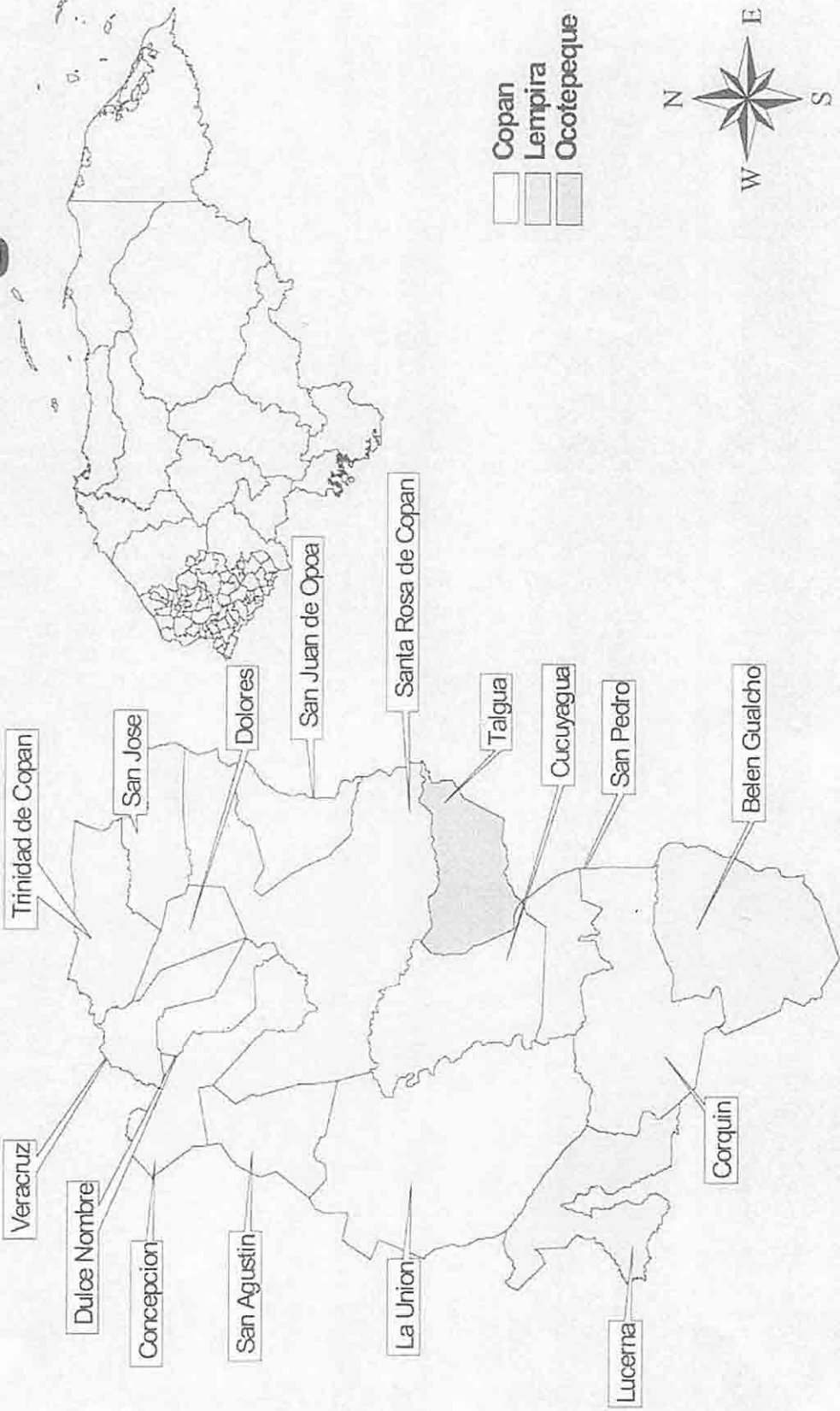
序 文  
目 次  
略語表  
地 図  
写 真

第1章 要請の背景	1
第2章 調査・協議の経過と概略	2
2-1 プロジェクト形成の経過と概略	2
2-2 R/D、M/Mの署名及び要約	5
第3章 5項目評価	10
第4章 プロジェクトにおける留意事項	20
4-1 形成時における留意事項	20
4-2 実施上の留意事項	22
4-3 参加型開発	24
付属資料	
1. 第1次事前評価調査概要	31
2. パイプライン専門家活動概要	38
3. 第2次事前評価調査概要	48
4. 討議議事録 (R/D)	65
5. ミニッツ (M/M)	80
6. 市の分類	96

## 略語表

AMHON	Asociación de Municipios de Honduras	全国市長協議会
CODEC	Corporación de Desarrollo Comunitario	コミュニティー開発委員会 (パトロナート)
CODEM	Consejos de Desarrollo Municipal	市町村開発委員会
DOCP	Delegación Operacional de Ciclo de Proyectos	プロジェクトサイクル委任事業
ERP	Estrategia de Reducción de Pobreza	貧困削減基金
FHIS	Fondo Hondureño Inversión Social	社会投資基金
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	ドイツ復興金融公庫
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
PDEM	Plan Desarrollo Estratégico Municipal	市開発計画
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス
PEC	Proyecto Ejecutado por Comunidad	PEC 事業 (コミュニティーが事業を実施)
PEDM	Plan Estratégico Desarrollo de Mancomunidad	市連合会開発計画
PEM	Plan Estratégico Municipal	市戦略計画
PEM	Proyecto Ejecutado por Municipal	PEM 事業 (市が事業を実施)
PIM	Plan Inversión Municipal	投資計画
POA	Plan Operativo del Año	年間計画
PRODDEL	Programa de Descentralización y Desarrollo Local	地方開発と分権化プログラム
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers	貧困削減戦略ペーパー
SGJ	Secretaría de Gobernación y Justicia	内務司法省
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UTIM	Unidad Técnico Intermunicipal	技術ユニット (市連合会)
UTM	Unidad Técnico Municipal	技術ユニット (市)

# Mancomunidad de Río Higuito



## 第1次事前評価調査



イギー市連合会との協議



コミュニティによる学校建設(コパン県サン・ヘロニモ市)

## 第2次事前評価調査



イギー市連合会の風景(トリニダット市)



イギー市連合会の風景(サン・フォアン・オポア市)



トリニダット市役所



市職員との協議(ベラクルス市)

## 第1章 要請の背景

ホンジュラス共和国（以下、「ホンジュラス」と記す）の地方の市町村のほとんどは、人口が3,000人から1万人程度の小規模自治体であり、人材の不足、税収基盤の脆弱さと財政規模の制約等から、住民に対する必要最小限の行政サービスも十分に提供できない状況である。こうした人材面、財政面における自治体の能力不足を解決する一方策として、市（Municipio）が複数集まって市連合会（Mancomunidad）を形成しており、これはホンジュラス地方自治体法でも奨励されている。市連合会には支援ユニット（UTIM）があり、UTIMが市の開発行政を技術的に支援することになっているが、市連合会、UTIMは十分に機能しておらず、能力強化が必要となっている。

また、ホンジュラスの、特に農村部の住民においては、「開発は自分たちの力では難しく、自治体を含む政府がやらなければ何もできない」との諦念が蔓延していることから、住民が主体性をもって開発を進めるための意識づけが必要となっている。地域住民と市政府とをつなぐ体制は、住民参加型市町村開発委員会（CODEM）という形で形成されているものの、同委員会の導入から日が浅く、ほとんどの市で機能していない状態である。

このような状況のなか、2003年2月から3月にかけて国際協力機構（JICA）ホンジュラス事務所は国連開発計画（UNDP）と共催して、貧困指数の高いホンジュラス南西部において、ミレニアム開発目標（MDGs）セミナーを行った。セミナーの目的は、①MDGsの本来の主役である現地住民にMDGsを周知させる、②現場レベルから中央政府・ドナーのMDGs達成への取り組みをフィードバックさせる、③セミナーを通じて地域住民の能力開発を図ることであった。このセミナーをきっかけとして、同国西部地域における貧困削減のため、先方関係機関と共に有効な方策を模索し、地方政府の能力強化を目的とする案件形成を行った。形成した案件について、JICAから中央政府に提示したところ、中央政府は同案件実施の必要性を認識し、2004年度に我が国に対して協力を要請してきた。

2005年3月、第1次事前評価調査団を派遣し、関連情報の収集及びプロジェクトの内容に関する協議を行ったところ、社会投資基金（FHIS）の体制、カウンターパート機関（市連合会）の妥当性、プロジェクトの活動内容について、さらに検討する必要が判明した。このため、先方関係機関との調整を含めた案件立ち上げ準備のために、2005年8月から2007年8月までの間、パイプライン専門家を派遣している。

また、2006年1月、大統領選挙に伴うカウンターパート機関（FHIS、イギート市連合会）の要員の大幅な入れ替えがあったことから、プロジェクトの概要等について先方関係機関と協議が必要となり、第2次事前評価調査団を派遣した。

## 第2章 調査・協議の経過と概略

### 2-1 プロジェクト形成の経過と概略

本プロジェクト形成にあたり、以下の調査団、専門家を派遣した。

- (1) 事前評価調査団（第1次） 2005年3月28日～2005年4月16日
- (2) パイプライン専門家 2005年8月17日～2007年8月12日
- (3) 事前評価調査団（第2次） 2006年6月14日～2006年7月3日

各調査の概略は以下のとおりである。（以下、派遣者の所属機関・役職は派遣当時）

#### (1) 事前評価調査（第1次）

期間	2005年3月28日～2005年4月16日（20日間）		
団員（担当分野、氏名、所属）	総括/地方行政	下田 道敬	JICA社会開発部 国際協力専門員
	地方自治体における開発計画	有本 稔	JICAエルサルバドル「開発計画」個別専門家
	協力企画	笠原 久美子	JICA社会開発部第1グループガバナンス・ジェンダーチーム
	参加型開発	和田 素子	JICA中南米部南米チーム ジュニア専門員
派遣の目的	技術協力プロジェクト実施に向けて、JICAホンジュラス事務所が先方関係機関と行った協議及び調査結果を基に、プロジェクトの実施方針、内容を検討する。		
調査結果概略	<p>これまでJICAホンジュラス事務所等で形成してきたプロジェクト計画（案）を基に、ホンジュラス側関係機関（内務司法省、社会投資基金〔FHIS〕、全国市長協議会〔AMHON〕、国際協力機関）との協議において情報を収集しプロジェクトの構想について協議した。調査結果を踏まえ、基本方針及びPDM案を作成し、次の内容について先方関係機関と協議し、協議議事録（M/M）により合意した。</p> <p>(1) プロジェクトの基本方針</p> <p>1) 本プロジェクトは、ミレニアム開発目標（MDGs）達成支援をめざし、「人間の安全保障」の観点から、貧困度の高い当国西部地域の市連合会を通じて地方自治体の行政能力を高めるメカニズムを構築することを目的とする。</p> <p>2) 市連合会の機能としては、①一部事務組合的機能、②役務提供・助言指導機能、③仲介・媒体機能が考えられる。本プロジェクトでは、当国の現状に鑑み、基本的には、市連合会の構成自治体に対する役務提供、助言指導機能（上記②）の強化を行うこととするが、各市連合会の状況に応じ、市連合会が直接事業や行政サービスを行う（上記①）、あるいはグッドプラクティスを共有する等媒体機能（上記③）についても支援する可能性もある。</p> <p>3) 西部地域の地方自治体において、様々な協力機関が協力を実施している。これらの協力と整合性をもって協力のインパクトを最大限にできるようドナー間連携には特に留意する。</p> <p>(2) 協力の対象</p> <p>オーナーシップと持続可能性の観点から、イギート、 Choltey 市連合会を本プロジェクトの対象市連合会とする。ただし、Choltey 市連合会については、その方向性が現時点（2005年4月現在）では確認できないため、本プロジェクト開始後の調査期間にその方向性が確認されてから協力を行う。</p> <p>(3) ホンジュラス側のカウンターパート</p> <p>本プロジェクトにおいては、OJTを通じてプロジェクトサイクル業務の地方自治体への委任政策（Delegación Operacional de Ciclo de Proyectos：以下DOCP事業<sup>1)</sup>）により地方の事業実施能力向上を進めるFHISをカウンターパートとする。</p>		

<sup>1)</sup> 社会投資基金（FHIS）が所掌している小規模インフラ事業の企画、立案、運営、施工管理を地方政府に委任すること。2004年から開始されている。事業形態はPEC事業（住民参加型プロジェクト）、PEM事業（市が実施するプロジェクト）の2つがある。



(2) パイプライン専門家

期間	2005年8月17日～2007年8月12日	
担当分野、氏名	立ち上げ準備	有本 稔
派遣の目的	事前評価調査（第1次）の結果を踏まえ、プロジェクトの立ち上げに関する準備を行う。 (1) 対象市連合会及び構成市の調査 (2) DOCP事業に関する調査 (3) 政権交代後の関係機関の調査	
調査結果概略	(1) 対象市連合会及び構成市の調査 第1次事前評価調査で選定された対象市連合会について、市連合会及び構成市の体制が脆弱であり、想定されるプロジェクトの実施規模で2つの市連合会を対象とするのは困難である。また、チョルティ市連合会の方向性が不透明であることから、本プロジェクトの対象市連合会をイギート市連合会とした。  (2) DOCP事業に関する調査 本プロジェクトでは、DOCP事業の実施を通じて、地方自治体の能力向上を図ることを目標としており、詳細な調査が必要であった。DOCP事業のプロセス、実施状況などを調査し、問題点の分析を行った。  (3) 政権交代後の関係機関の調査 2006年1月に、大統領選挙に伴う政権交替により、FHIS、市連合会、市の職員が大幅に入れ替わったことから、新体制における先方関係機関の政策、体制について調査した。	

## (3) 事前評価調査（第2次）

期間	2006年6月14日～2006年7月3日		
団員（担当分野、氏名、所属）	団長・総括	中村 明	JICA 社会開発部 第2グループ長（都市地域開発・復興支援）
	評価分析	朝倉 麻耶	アイシーネット株式会社
	組織分析	山田 健二	アイエムジー
	評価企画	若林 敏哉	JICA 社会開発部 第2グループ都市地域開発・復興支援第2チーム職員
派遣の目的	<p>2006年1月にホンジュラス政府の政権交代があったことなどから、FHIS、市連合会及び構成市の現状把握、DOCP事業に関する情報収集を行い、第1次事前評価調査、パイプライン専門家の調査結果を踏まえて、プロジェクトの活動内容について先方関係機関と協議する。</p> <p>(1) 政権交代後におけるFHIS、市連合会及び15の構成市についての現状調査  (2) DOCP事業の実施状況と現状の適合性について検証  (3) プロジェクト概要についての協議  (4) 討議議事録（R/D）、M/Mの協議</p>		
調査結果概略	<p>2006年6月30日、先方関係機関とプロジェクトの内容、実施方法について、調査結果を基に協議した内容を取りまとめ、R/D、M/Mの署名を行った。調査結果、プロジェクトの概要については次のとおりである。</p> <p>(1) 政権交代後におけるFHIS、市連合会及び15の構成市についての現状調査  政権交代により、FHIS、市連合会及び構成市の職員の大半が入れ替わったことから、FHIS、市連合会及び構成市の職員に対してインタビューを行い、政権交代後における体制、財務状況などの関連情報を収集した。</p> <p>(2) DOCP事業の実施状況と現状の適合性について検証  2004年から実施されているDOCP事業について、実施状況を調査し、市連合会及び構成市の現状に適合しているか検証した。</p> <p>(3) プロジェクト概要についての協議  本プロジェクトの目標を「イギー市連合会及び構成市において、社会インフラ整備事業を適切に社会的コンセンサスが得られ、形成、実施、運営、維持管理できる適切なモデルが形成される」とし、以下のような成果を定めている。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 市連合会構成市の開發現状及び問題点を把握</li> <li>2. 市町村の資金管理、運営管理の現況把握</li> <li>3. DOCP事業の妥当性を検証</li> <li>4. DOCP事業を通じた、市連合会及び構成市職員の能力強化</li> <li>5. 経験の普及</li> </ol> <p>本プロジェクトは、①調査期、②試行期、③本格実施期の3つのステップから構成されており、各節目に活動内容を検証するステップワイズのアプローチを取っている。また、プロジェクトの設計にあたり、上位目標を明確化し、外部条件を精緻化している。</p>		

## 2-2 R/D、M/Mの署名及び要約

事前評価調査（第2次）での検討結果を踏まえ、2006年6月30日に家族支援計画及び事前評価調査団がR/D（付属資料4）及びM/M（付属資料5）の署名・交換を行った。これらにより合意されたプロジェクトの概要は以下のとおりである（プロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）は表2-1参照）。

### (1) 協力期間

2006年9月～2009年3月（2年半）

### (2) 協力総額（日本側）

約1.8億円

### (3) 協力相手機関

FHIS、イギー市連合会及び構成市

### (4) 対象地域

イギー市連合会及び構成市

### (5) 概要

#### 1) 上位目標

市連合会及び構成市の能力が強化され、社会インフラ整備事業が自立発展的に社会的コンセンサスを得て、形成、実施、運営、維持管理される

#### 2) プロジェクト目標

イギー市連合会及び構成市において、社会インフラ整備事業を適切に社会的コンセンサスが得られ、形成、実施、運営、維持管理できる適切なモデルが形成される

#### 3) 成果

① 市連合会構成市及びコミュニティの開発現状及び問題点が把握され、分析される

② DOCP事業の資金管理、運営管理が改善される

③ PEC事業の実施から得られた結果を分析し、PEC事業に関する課題、有効な方法が把握される

④ PEM事業の実施から得られた結果を分析し、PEM事業に関する課題、有効な方法が把握される

⑤ DOCP事業の実施を通じて、市連合会及び構成市の職員、コミュニティの能力強化がはかれる（社会的合意、施工管理、サービス、資金管理）

⑥ DOCP事業の経験が確認され普及される

#### 4) 活動

0-1. コミュニティーや市において、関係機関の参加を基に、プロジェクトの計画、実施、成果について、共有、検討する機会（場）を促進する

0-2. 市及びコミュニティにおいて、プロジェクトに関する社会的合意をはかり、広報活動を実施する

1-1. ベースライン調査を実施する対象市を選定する

1-2. ベースライン調査を実施する

1-3. ベースライン調査の結果を分析する

2-1. DOCP事業の信託基金（FIDEICOMISO）の管理過程、規則が分析される

- 2-2. DOCP信託基金のプロセスに対して、提案がなされる
- 2-3. DOCP事業の資金を効率的に活用するための行政、会計、予算管理のプロセスを改善する目的で、市町村に対する支援が提案される
- 2-4. 市連合会、市の支援ユニットの能力強化のための研修内容、スケジュールが計画される
- 3-1. 実施されたPEC事業の現状、問題分析を行う
- 3-2. PEC事業を有効に行うための課題、配慮要因を抽出する
- 3-3. 3-2.の調査結果を取りまとめ、マニュアル案を作成する
- 3-4. マニュアル案の事業への適用、検証、修正を行う
- 4-1. 実施されたPEM事業の現状、問題分析を行う
- 4-2. PEM事業を有効に行うための課題、配慮要因を抽出する
- 4-3. 4-2.の調査結果を取りまとめ、マニュアル案を作成する
- 4-4. マニュアル案の事業への適用、検証、修正を行う
- 5-1. 3-4.、4-4.で作成されたマニュアル案を基にした研修計画を立案する
- 5-2. 5-1.の研修計画に基づき、市連合会の支援ユニット、市職員に対して研修を実施する
- 5-3. 市連合会の支援ユニット、市職員によるコミュニティへの研修のメカニズムを形成する
- 5-4. コミュニティへの研修のモニタリングにより、マニュアル案の検証、修正を行う
- 5-5. 地方政府への移管過程において、開発計画やPECで計画されたプロジェクトについて市、コミュニティ内で社会的合意を得る
- 6-1. プロジェクト実施を通じて得られた経験、教訓が取りまとめられる
- 6-2. 得られた経験、教訓をシステム化する

表 2-1 Project Design Matrix (PDM)

プロジェクト名：西部地域開発能力強化プロジェクト  
対象地域：イギート市連合会及び同市連合会の構成市

期間：2006年9月～2009年3月  
ターゲットグループ：イギート市連合会支援ユニット、構成市の市職員

作成日：2006年6月27日

プロジェクトの要約	指標	入手手段	外部条件
<p><b>上位目標</b> 市連合会及び構成市の能力が強化され、社会的インフラ整備事業が自立発展的に社会的コンセンサスを得て、形成、実施、運営、維持管理される</p>	<p><b>指標</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-維持管理予算（費）の確保</li> <li>-人材の確保</li> <li>-実施されたプロジェクトの目標と市の政策との整合性</li> <li>-実施されたプロジェクトの計画への受益者（関係者）の参加の度合い</li> <li>-実施されたプロジェクトに対する受益者（関係者）の満足の数</li> <li>-政権交代にかかわらず中断されず実施されたプロジェクトの割合</li> <li>-市町村と住民との双方向のコミュニケーションメカニズムの強化</li> <li>-地方分権プロセスに基づき、イギート市連合会の構成市により実施されたプロジェクトの数</li> <li>-地方レベルで維持管理されるプロジェクトの数</li> <li>-社会インフラ事業管理の適切な規則、ツール、方式が存在する</li> <li>-インフラ事業への資金を調達するための連合体もしくは市レベルでの基金が創設される</li> </ul>	<p><b>入手手段</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-関係者への聴き取り調査</li> <li>-ハランシート、帳簿</li> <li>-プロジェクト報告書</li> <li>-管理・フォロワー委員会の議事録</li> <li>-検査報告書</li> <li>-議事録の認証</li> <li>-規則</li> <li>-マニュアル</li> <li>-小切手の口座</li> <li>-規則</li> <li>-手続きマニュアル</li> </ul>	<p><b>外部条件</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 多様な分野・条件の事業に対する検討が行われる</li> <li>• 市連合会及び構成市の人材、財政基盤が維持される</li> <li>• 地方自治体の権限・役割が明確化される</li> <li>• 地方自治体の事業活動の透明性が確保される</li> <li>• 地方自治体の職員の待遇が改善される</li> <li>• 中央政府及び市長連合会の地方自治体に対する支援体制が強化される</li> </ul>
<p><b>プロジェクト目標</b> イギート市連合会及び構成市において、社会インフラ整備事業を適切に社会的コンセンサスを得られ、形成、実施、運営、維持管理できる適切なモデルが形成される (中規模、小規模市モデル)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-地方の実情に合わせて原直されたインフラ事業管理（プロジェクト形成、実施、運営、維持管理等）のマニュアルや実施ツールの数、またははその適用において効果が発揮されること</li> <li>-資金、時間、方式のレベルで効率的に実施されたインフラ事業の実施数</li> </ul>	<p><b>入手手段</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-マニュアル類</li> <li>-様式</li> <li>-事業管理に携わった地方の人員への聴き取り調査</li> <li>-時間、費用、効果についての評価書類及び事業管理における満足度に係るヒアリング</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 地方自治体と住民及び関係機関（市長連合会、内務司法省他）とのネットワークが構築・維持される</li> <li>• 地方自治体の開発事業が政治的に悪影響を受けない</li> <li>• DDCP 事業を継続する政策が維持される</li> <li>• 市連合会及び構成市の組織体系が整備される</li> <li>• 市の関係諸機関との調整メカニズム・能力が構築される</li> <li>• 市連合会及び構成市において、適切な運営がなされるために技術、管理の必要性に応じた職員数が確保される</li> <li>• 地方自治体により必要とされる技術、管理の必要性に応じた職員が配置される</li> <li>• FHIS、市連合会及び構成市の間で、運営の改善に向けたオープン議会が開かれる</li> <li>• 構成市の自主財源が増加する</li> <li>• 構成市の財政の透明性が確保される</li> <li>• 研修による人材育成が継続される</li> <li>• プロジェクト実施から得られた知見・経験が普及される</li> <li>• マニュアルが活用され、維持・更新される</li> </ul>

<p><b>成果</b></p> <p>1. 市連合会構成市及びコミュニティの開発現状及び問題点が把握され、分析される</p> <p>2. DOCP 事業の資金管理、運営管理が改善される</p> <p>3. PEC 事業の実施から得られた結果を分析し、PEC 事業に関する課題、有効な方法が把握される</p> <p>4. PEM 事業の実施から得られた結果を分析し、PEM 事業に関する課題、有効な方法が把握される</p> <p>5. DOCP 事業の実施を通じて、市連合会及び構成市の職員、コミュニティの能力強化がはかられる（社会的合意、施工管理、サービス、資金管理）</p> <p>6. DOCP 事業の経験が確認され普及される（*）</p>	<p>-構成市の社会経済条件に関する調査の数</p> <p>-ベースライン調査の方法を会得した市町村役所スタッフ、コミュニティ・リーダーの数</p> <p>-調査に基づいて見直され、優先順位づけられた市の投資計画の数</p> <p>-より効率的な実施のため、地方の実情に合わせて見直された資金に関する規則</p> <p>-より効率的な実施のため、地方の実情に合わせて見直された資金管理実施の仕組み</p> <p>-市連合会と構成市が規則及び実施の仕組みを適用する</p> <p>-訓練された市の支援ユニットの数</p> <p>-PEC プロジェクト実施において得られた成果に関する分析が行われる</p> <p>-PEC プロジェクト管理において確認された課題がマニュアルの見直しのために考慮される</p> <p>-FHISにより見直され承認されたマニュアル</p> <p>-マニュアルの内容を把握している市の支援ユニットとコミュニティ・リーダーの数</p> <p>-マニュアルの内容の見直しに参加した市の支援ユニットとコミュニティ・リーダーの数</p> <p>-PEM プロジェクト実施において得られた成果に関する分析が行われる</p> <p>-PEM プロジェクト管理において確認された課題がマニュアルの見直しのために考慮される</p> <p>-FHISにより見直され承認されたマニュアル</p> <p>-マニュアルの内容を把握している市の支援ユニットとコミュニティ・リーダーの数</p> <p>-PEM プロジェクト管理（プロジェクトサイトレベル）のためのDOCPの規則、手続きを理解し、応用できる市連合会の職員数</p> <p>-PEC及びPEMのプロジェクト管理（プロジェクトサイトレベル）のための規則と手続きを理解し、応用できる構成市技術ユニットの職員数</p> <p>-PECプロジェクト管理（プロジェクトサイトレベル）のための規則と手続きを理解し、応用できるコミュニティ・リーダーの数</p> <p>-課題の抽出と対応策の検討</p> <p>-課題と対応策の承認</p>	<p>-調査関係書類</p> <p>-情報収集の方法に関するコミュニティ・リーダーの聴き取り調査</p> <p>-市議会議事録の項目</p> <p>-FHISにより見直され承認された規則</p> <p>-合意を通じFHISにより見直され承認された実施の仕組みに関する書類</p> <p>-プロジェクト報告書</p> <p>-データベースの記録</p> <p>-市の支援ユニットの能力向上に関する関係者への聴き取り調査</p> <p>-評価書類</p> <p>-見直されたマニュアル</p> <p>-承認の合意</p> <p>-関係者への聴き取り調査</p> <p>-評価書類</p> <p>-見直されたマニュアル</p> <p>-承認の合意</p> <p>-関係者への聴き取り調査</p> <p>-FHISの認証</p> <p>-市連合会の認証</p> <p>-関係役所人員の評価</p> <p>-構成市技術ユニットの認証</p> <p>-リーダーの評価</p> <p>-コミュニティ・リーダー住民の評価</p> <p>-調査報告書</p> <p>-マニュアル</p> <p>-関係者への聴き取り調査</p> <p>-評価報告書</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

（\*） 中間段階の評価でレビューを行ったうえで、必要な見直しを行う。

<p><b>活動</b></p> <p>0-1. コミュニティや市において、関係機関の参加を基に、プロジェクトの計画、実施、成果について、共有、検討する機会(場)を促進する</p> <p>0-2. 市及びコミュニティにおいて、プロジェクトに関する社会的合意をはかり、広報活動を実施する</p> <p>1-1. ベースライン調査を実施する対象市を選定する</p> <p>1-2. ベースライン調査を実施する</p> <p>1-3. ベースライン調査の結果を分析する</p> <p>2-1. DDCP 事業の信託基金 (FIDICOMISO) の管理過程、規則が分析される</p> <p>2-2. DDCP 信託基金のプロセスに対して、提案がなされる</p> <p>2-3. DDCP 事業の資金を効率的に活用するための行政、会計、予算管理のプロセスを改善する目的で、市町村に対する支援が提案される</p> <p>2-4. 市連合会、市の支援ユニットの能力強化のための研修内容、スケジュールが計画される</p> <p>3-1. 実施された PEC 事業の現状、問題分析を行う</p> <p>3-2. PEC 事業を有効に行うための課題、配慮要因を抽出する</p> <p>3-3. マニユアル案を取りまとめ、マニユアル案を作成する</p> <p>3-4. マニユアル案の事業への適用、検証、修正を行う (*)</p> <p>4-1. 実施された PEM 事業の現状、問題分析を行う</p> <p>4-2. PEM 事業を有効に行うための課題、配慮要因を抽出する</p> <p>4-3. 4-2. の調査結果を取りまとめ、マニユアル案を作成する</p> <p>4-4. マニユアル案の事業への適用、検証、修正を行う (*)</p> <p>5-1. 3-4.、4-4. で作成されたマニユアル案を基にした研修計画を立案する</p> <p>5-2. 5-1. の研修計画に基づき、市連合会の支援ユニット、市職員に対して研修を実施する</p> <p>5-3. 市連合会の支援ユニット、市職員によるコミュニティへの研修のメカニズムを形成する</p> <p>5-4. コミュニティへの研修のモニタリングにより、マニユアル案の検証、修正を行う (*)</p> <p>5-5. 地方政府への移管過程において、開発計画や PEC で計画されたプロジェクトを市、コミュニティで社会的合意を得る</p> <p>6-1. プロジェクト実施を通じて得られた経験、教訓が取りまとめられる</p> <p>6-2. 得られた経験、教訓をシステム化する</p>	<p><b>ホンジユラス</b></p> <p>1. 市の負担 (資金提供)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・開始準備</li> <li>・研修</li> <li>・インフラ投資</li> <li>・市町村保護維持基金</li> </ul> <p>2. 人員の割り当て</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・監督官</li> <li>・訓練官</li> <li>・監査官</li> <li>・同法連絡関係</li> </ul> <p>3. プロジェクトサイクル事業支援システム (ソフトウェアの使い方)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市情報システム</li> <li>・コストシステム</li> <li>・システムの維持管理</li> </ul> <p>4. サイクル事業の過程において作成されたマニユアル</p> <p>5. カウンターパートの人員配置</p> <p>FHIS イギート市連合会</p>	<p><b>投入</b></p> <p>日本</p> <p>1. 長期専門家</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・プロジェクトリーダー/地方行政</li> <li>・他の専門家は必要に応じて派遣される</li> </ul> <p>2. 短期専門家</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・必要に応じて派遣される</li> </ul> <p>3. 機材</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・各分野の専門家の技術移転に必要な資機材</li> </ul> <p>4. 研修</p> <p>5. その他</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ローカルコンサルタント他</li> </ul> <p><b>前提条件</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市連合会の支援ユニットの人員が確保される</li> <li>・小規模インフラ事業を実施 (設計、施工管理) できる業者が存在する</li> <li>・中央省庁 (または NGO) により小規模インフラ事業に対する技術的なアドバイザーが受けられる</li> </ul>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(\*) 中間段階の評価でレビューを行ったうえで、必要な見直しを行う

## 第3章 5項目評価

事前評価においては以下の基本方針に従い、評価を実施した。

- (1) プロジェクトサイクル・マネジメント（PCM）手法による評価手法に準拠する。
- (2) 評価5項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性）につき評価・分析する。
- (3) JICA評価ガイドラインに従い、事前評価における評価5項目の観点は以下のとおりとした。
  - 1) 妥当性  
評価時点において、プロジェクトの計画内容が妥当であるか、の観点から評価する。
  - 2) 有効性  
プロジェクト目標に対して、実施予定の活動等からプロジェクトの効果を評価する。
  - 3) 効率性  
達成される見込みである成果に対し投入の計画性・タイミング等を評価する。
  - 4) インパクト  
既に何らかのインパクトが起り得る場合に評価する。
  - 5) 自立発展性  
評価時点において自立発展に必要な要素を見極めつつ、自立発展の見通しを中心に評価する。

評価結果については次のとおりである。

### (1) 妥当性

#### 1) 対象国・地域のニーズとの妥当性

ホンジュラスでは1990年代から地方分権化政策が推進されてきた。同国の社会インフラ整備を担うFHISは、案件の採否決定から設計、施工に至るまで資金管理を含め、すべてのプロジェクトサイクルを中央で直接実施してきたが、地方分権化の流れの一環として2004年から「プロジェクトサイクル地方委任事業（DOCP事業）」を開始した。文字どおりプロジェクトサイクルを地方自治体（市）に委任するという政策で、その目的は①地域のニーズを的確に反映した社会インフラ・プロジェクトを策定し、その計画と実施から建設後の体制管理や施設の維持管理に至るすべてのサイクルに住民の参加を促すこと、②市に事業運営を委任することでその開発事業実施能力を強化することにある。これにより、FHISは市政府が作成する開発計画に基づいて市あるいは市連合会に資金を配分し、市が案件の設計、業者との契約、施工管理、評価、メンテナンスを実施することになる。

しかし同国の地方自治体の予算・人員は限られており、その体制は脆弱であると言わざるを得ない。①税徴収システムが未整備で、中央政府からの地方交付金以外に収入がほとんどない、②市職員の数が少ない、③政権が交代するたびに市長はじめ職員がほぼ全員入れ替わる、④職員交代時に業務を後任に引継ぐシステムが整備されていないため経験が蓄積されない、など様々な制約を抱えている。これは、地方分権化が始まるまでの行政システムが中央集権的だったことや市の規模の小ささ<sup>2</sup>に起因する。DOCP事業を含めホンジュラスの地方分

<sup>2</sup> ホンジュラスには18の県と298の地方自治体があるが、県は名目だけで機能していない。地方自治体はホンジュラスの総人口が約700万人であることから想像できるように、一部の自治体を除きその規模は小さく、日本の「市」に相



権化プロセスは、受け皿となる地方自治体の体制が整わないまま進められている。

2004年から2006年までのDOCP事業の実績は、同期間に実施された全FHIS案件2,615件の18.5%にあたる484件と少なく、同事業が円滑に実施されてきたとはいえない。この主な原因は、①前述のとおり市政府、市連合会の体制が脆弱で、プロジェクト実施管理能力が不十分なこと、②FHISの組織やDOCP事業そのものが複雑で煩雑なこと、③FHISのプロジェクト資金が選挙活動資金など、他の目的に流用されたためにディスバースが遅れたり、中止されたりすることがあったこと、④2006年の政権交代と関連して、その前年は特に流用の傾向が強かったことだった。

2006年1月に開始した新政権下のFHISは、DOCP事業をいっそう推し進めていく方針である。7月以降は、前政権期にみられたDOCP事業の遅延を取り戻すために滞っていたプロジェクトを積極的に実施していく意向であり、さらに事業の円滑な実施に向けて複雑だった手続きを簡素化、迅速化しようと試みている。これが実現すればDOCP事業が本格的に実施されることになり、市政府や市連合会はそれに対応できるよう早急に人材と組織の能力を強化しなければならない。本プロジェクトは市政府と市連合会の人材と組織の強化を主眼とするものであり、このようなホンジュラスの現状とニーズに合致したものであるといえる。

## 2) ホンジュラス国家政策との整合性

「政府計画2006-2010年<sup>3</sup>」は、計画の軸の1つとして「ガバナンス」を掲げており、そのなかで地方分権化プロセスの促進と地方自治体の強化をうたっている。ホンジュラスの国家的重要課題である貧困に関しては、その削減のための政策として「経済成長の促進と成長のための基盤拡充」を掲げ、このなかには農村部貧困地域のインフラ整備が含まれている。もう1つの政策として掲げられている「公共投資の集中、効率性、インパクトの向上」には、ホンジュラスのこれまでの経験から、少ない投資で大きなインパクトを得るために有効な方法として以下の3点をあげている。①プログラムやサービスの実施により期待される成果が明確に定められ、それが住民にはっきりと伝えられ、モニタリングされていること、②コミュニティが学校や病院、上水道などのサービスの監督や管理にかかわっていること、③地方自治体がプログラムやサービスに関する意思決定、監督にかかわっていること。これはまさにDOCP事業で取り入れられる方法である。地方分権化を進めるうえで要となる地方自治体の強化と、それにより住民参加のもとで効率的な社会インフラ事業整備を実現しようとする本プロジェクトは、ホンジュラスの国家政策に沿ったものであるといえる。

## 3) 日本の援助政策との整合性

本プロジェクトは、日本の対ホンジュラス援助重点分野の1つである「農村部地域開発」のなかに位置づけられる。同分野では「ホンジュラスの中でも最も貧しい市町村が集中する西部諸県に重点を置き、地方分権化の動向を踏まえつつ、かつ同地域内で活動している他ドナーとの連携を進めつつ、地方の生活インフラの整備、地方自治体の行政能力開発や住民の生計向上に係る支援を通じ、地域開発、貧困削減を支援する」としている<sup>4</sup>。本プロジェクトは、西部地域に位置する市と市連合会を対象としてインフラ整備事業に対する支援を行いな

---

当する。本プロジェクトの対象地域イギー市連合会の構成市15市をみると、小規模な市（人口3,000～6,000人）が8市、中規模な市（人口8,000人～13,000人）が6市、大規模な市（人口約42,000人）が1市となっている。

<sup>3</sup> Plan de Gobierno 2006-2010

<sup>4</sup> 外務省ホームページより（[www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/05\\_databook/pdfs/06-31.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/05_databook/pdfs/06-31.pdf)）。

がら、地方自治体の人材・組織を強化しようとするものであり、さらにその結果として地域開発に貢献することが期待される。したがって日本の対ホンジュラス援助政策との整合性は高い。

#### 4) 日本が支援を行う意義

明治以降の中央集権体制下で集中の効率性により短期間で開発と成長を遂げた日本のモデルは、逆に地方分権化のあり方を考えるうえで多くの示唆を含むものと思われる。また、古くから機関委任事務を通じて地方の担い手の訓練を行ってきたことが、現在の日本の地方行政の基盤形成に貢献したことも、地方の能力強化のあり方を考えるうえで貴重な材料を提供するものと思われる。さらにJICAは、パキスタン・イスラム共和国、パレスチナ、タンザニア連合共和国、ブータン王国、インドネシア共和国、タイ王国、フィリピン共和国などで地方行政支援のプロジェクトを実施している。これらプロジェクトの経験は、ホンジュラスが同国の実情に合った自立発展的モデルを形成していくうえで参考となる知見を含むものであり、全世界で活動するJICAならではの強みが生かせる。

#### 5) ターゲット・グループ選定の適切さ

当初、以下の5点を考慮のうえ、ターゲット・グループの候補としてイギー市連合会を含む4つの市連合会が選出された。それは①貧困度合いが高く政府が選定した80の最貧困市町村が多く含まれる地域であること、②意欲が高いこと、③ある程度組織化されている市連合会であること、④JICAが実施する他の事業との関連性がある地域であること<sup>5</sup>、⑤治安上の問題がないこと、である。その後、2005年の事前評価調査時に、①市連合会を構成する意義について明確なビジョンをもっていること、②市連合会が各自の支援ユニット<sup>6</sup>の人材を自己資金で確保できること、の2点も考慮して、上記4連合会のなかから2連合会に絞り込まれた。そして最後に以下の2点を理由にプロジェクトの対象をイギー市連合会とすることが決定した。①市連合会の組織体制が比較的整備されていること、②同市連合会を構成するサンタ・ロサ・デ・コパン市は市長が開発に対する強いイニシアティブを発揮し、透明性を確保した参加型の市政を確立している市で、同市がイギー市連合会の中心的役割を果たしていることで、プロジェクトによる効果が効率よく発現されると期待されること。以上の理由から選定されたイギー市連合会は、本プロジェクトの目的や方針に沿うものであり、候補となった4連合会のなかでもプロジェクトを実施するために必要な条件をより高い水準で満たしていることから、ターゲット・グループとして適切であると考えられる。

なお、本プロジェクトは「調査期」、「試行期」、「本格実施期」の3段階に分けて実施される計画で、このうち試行期では、イギー市連合会に所属する15市のうち数市を対象に活動を実施する予定である。試行期の対象市の選定基準、選定方法はプロジェクト開始後に検討する。

## (2) 有効性

### 1) プロジェクト目標とその指標の内容

プロジェクト目標は「イギー市連合会及び構成市において、社会インフラ整備事業を適

<sup>5</sup> ホンジュラス西部地域では、技術協力プロジェクトの「シャーガス病対策」、「基礎教育」、「地方女性のための小規模起業支援」やボランティア派遣が行われている。

<sup>6</sup> 市に対してDOCP事業に関する支援を提供する市連合会の部署。

切に社会的コンセンサスが得られ、形成、実施、運営、維持管理できる適切なモデルが形成される」である。本プロジェクトは、DOCP事業の実施を通じて得られる経験や教訓から、関係者との合意のもとで効率的、効果的に事業を実施する方法を見出し、それを将来の事業実施に役立つよう体系的にまとめて1つのモデルを作り上げることをめざす。プロジェクト目標はそれを明確に表しているといえる。

プロジェクト目標の指標は、モデルが形成されたかどうか、形成されたモデルが実際に役立つものとなっているかどうか、を検証することができるよう設定された。具体的には、①社会インフラ整備事業の形成、実施、運営、維持管理のモデルが形成されたことの現れとして、DOCP事業の実施を通じて得られた経験と教訓を含むマニュアル類が作成されているかどうか、②作成されたマニュアル類が社会的コンセンサスに基づいた効率的な事業の実施に貢献しているかどうか、③形成されるモデルを活用し効率的に実施されたインフラ事業が何件あるか、である。

指標の入手手段は、①プロジェクトで作成されるマニュアル類、②インフラ事業管理にかかわった経験者へのインタビュー、③事業の形成、実施、運営、維持管理に関する時間、費用、効果についての評価書類、④インフラ事業管理における満足度のインタビュー、の4点である。①、③はプロジェクト実施プロセスのなかで作成されるものであり、コスト、労力の面でも適切であるといえる。②、④はモデルを形成する過程でDOCP事業の課題や有効な方法を検証する際にも行われるものと考えられ、プロジェクト活動と別個のものではなく、モニタリングの手段としても活用できる。

## 2) プロジェクトの効果としてのプロジェクト目標

本プロジェクトは、対象地域で既に実施されたDOCP事業と今後実施されるDOCP事業の経験を踏まえ、その課題を抽出し、事業の有効な実施方法を検証する。モデルの形成というプロジェクト目標はプロジェクトの経験と検証結果の集大成であり、プロジェクト実施による直接的な効果である。

## 3) 成果からプロジェクト目標にかけてのロジック (図3-1: 目的系図を参照)

プロジェクト目標を達成するための成果は以下のように6つある。それは、①市連合会構成市及びコミュニティーの開発の現状と問題点が把握され、分析される、②DOCP事業の資金管理、運営管理が改善される、③PEC事業の実施から得られた結果を分析し、PEC事業に関する課題、有効な方法が把握される、④PEM事業の実施から得られた結果を分析し、PEM事業に関する課題、有効な方法が把握される、⑤DOCP事業の実施を通じて、市連合会や構成市の職員、コミュニティーの能力強化が図られる(社会的合意、施工管理、サービス、資金管理)、⑥DOCP事業の経験が確認され普及される、である。成果①～⑤は、適切な事業形成、実施、運営、維持管理に必要と考えられる以下のことを網羅している。(a) 事業実施の基礎となるベースライン調査の実施、市職員やコミュニティー・リーダーによるベースライン調査実施方法の習得、(b) DOCP事業を有効に実施するための方法の検証、(c) 市連合会と構成市の職員、PEC事業では事業実施主体となるコミュニティーの能力強化。これに加えて、将来事業を実施する際に有益と思われる経験や教訓、事業実施の有効な方法を誰が見てもわかるように体系的にまとめるという成果⑥が加わり、プロジェクト目標に掲げられているモデルが形成される。したがって、プロジェクトの枠組みのなかではプロジェクト目標を達成するのに必要な成果がすべて計画されているといえる。

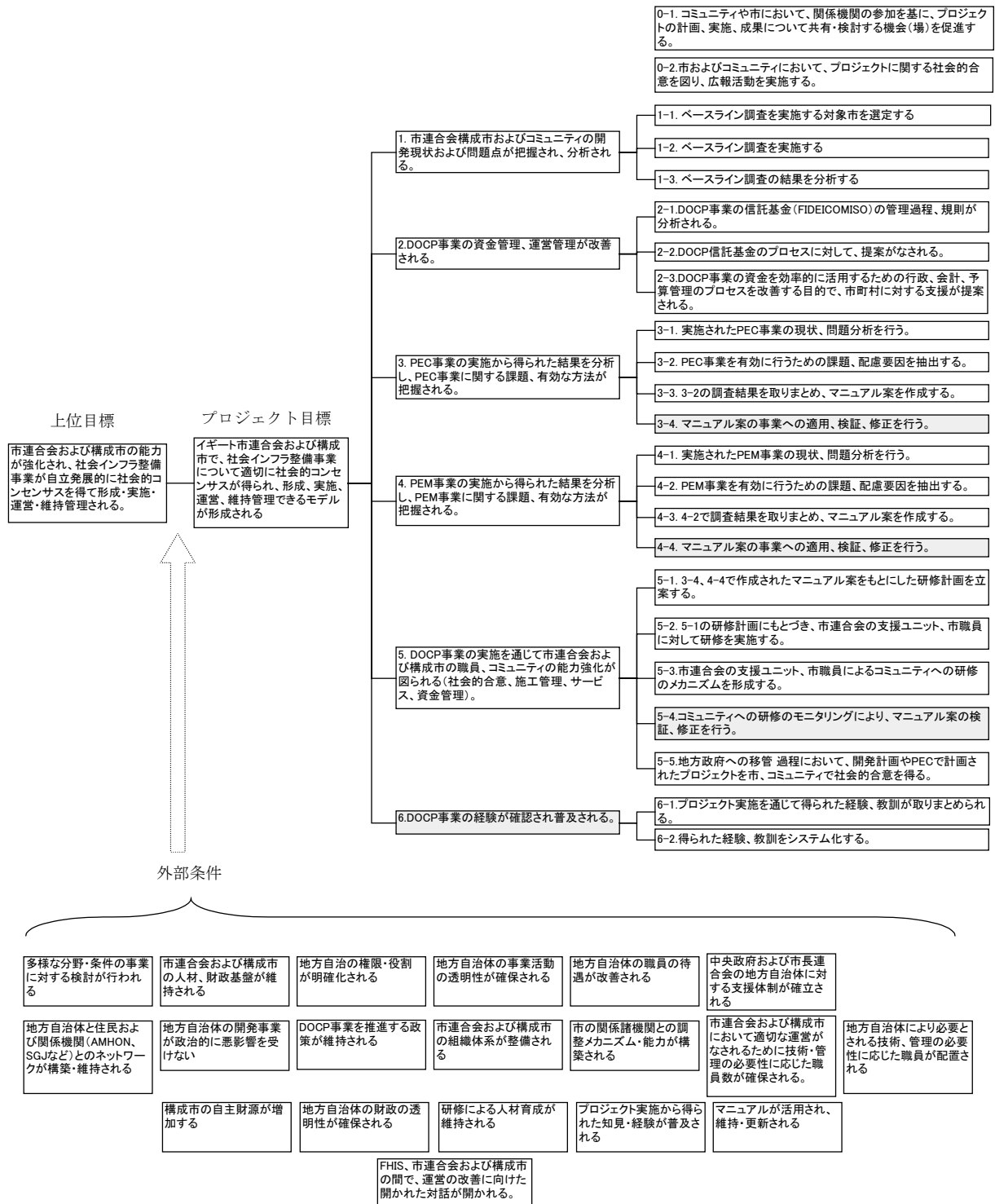


図 3 - 1 目的系図

### (3) 効率性

#### 1) 成果とその指標の内容

成果1では、ベースライン調査は、市連合会構成市とコミュニティーの開発の現状や問題点を分析するだけでなく、調査結果を活用して市の投資計画を見直すこと、プロジェクト後も定期的に情報を更新できるよう市職員やコミュニティー・リーダーが調査方法を習得することも目的としている。成果1の指標は、上記3点が達成されているかどうかを測ることができるよう設定されている。

成果2ではFHISはDOCP事業の効率性を高めるため各市に信託基金を設立する計画である。成果2の指標はDOCP事業の資金管理・運営管理が改善されたか否かをみるため、この信託基金が実情に合ったものとなっているかどうか、信託基金が適切に活用されるための規則や仕組みが整っているかどうか、市職員が信託基金を活用するのに必要な能力を持っているかどうかを検証するよう設定されている。

成果3、4では、DOCP事業の分析が行われ、事業の有効な実施方法が把握されたことを検証する必要がある。検証のポイントとして押えるべきは、DOCP事業の経験と教訓、有効な実施方法を含むマニュアルが作成されているか、FHISが同マニュアルを有効なマニュアルとして承認したか、DOCP事業にかかわる市の支援ユニットやコミュニティーがマニュアルの作成に関与し、その内容を把握したか、であり、設定された指標はこれに該当する。

成果5で期待されるのは、市連合会とその構成市の職員がDOCP事業のプロジェクト管理に関する規則や手続きを理解し、実際にプロジェクト管理を行えるようになること、DOCP事業のうちコミュニティーが主体となって実施するPEC事業に関してコミュニティー・リーダーがプロジェクト管理に関する規則や手続きを理解し、実際にプロジェクト管理を行えるようになることである。指標はこれらを網羅している。

成果6は、本プロジェクトの中間段階の評価でレビューを行い、必要に応じて見直されることになっている。事前評価時には、DOCP事業の経験を普及するために必要な、同事業の課題抽出とそれに対する方策の検証を指標として設定した。

各成果の指標の入手手段は、それぞれ明確に設定されている。入手手段は主に、プロジェクト活動を通じて作成される資料、関係者からのインタビューであり、コスト面で大きな負担はない。

#### 2) 投 入

本プロジェクトの主な投入は専門家である。専門家はプロジェクト対象国、対象地域の現状に適した社会インフラ事業の実施方法とそれに必要な能力強化を支援する。「妥当性」の項でも述べたとおり、本プロジェクトを実施していくうえでJICAが世界各国で実施している類似プロジェクトの経験も有効であると考えられ、そうした情報も専門家を通じて提供していく。このほかに、本プロジェクトでは対象国や対象地域の状況を的確に把握することや、関係者間のネットワーク形成も重要となることから、現地の事情に詳しいローカルリソースも活用する予定である。

本プロジェクトは3つの段階に分けて実施される計画で、各段階の終わりにプロジェクトの実施方針を見直すことになっている。その際に投入の量や質も適宜検討される。

#### (4) インパクト

##### 1) 上位目標とその指標の内容

本プロジェクトが上位目標レベルでめざすところは、能力強化された市連合会、構成市、コミュニティが、市の政策や受益者のニーズに合致したインフラ事業を受益者の参加のもとで形成・実施し、自ら運営・維持できるようになることであり、上位目標はそれを明確に表しているといえる。

上位目標の指標は、①プロジェクトの形成から維持管理に至るプロセスに必要な人材と資金が確保されているか、②プロジェクト管理に関する規則やツールが整備されているか、③プロジェクトが市の政策や受益者のニーズに合致しているか、④市と受益者との連携・コミュニケーションが図られているか、⑤プロジェクトの計画段階に受益者が関与しているか(特にインフラの運営・維持管理を左右する要素)、⑥計画されたプロジェクトが、政権交代などの影響を受けずに計画どおり実施されているか、⑦インフラ建設後の運営や維持管理が行われているか、といった点を検証できるように設定されており、前に記した点を網羅している。

指標の入手手段は、DOCP事業、プロジェクト活動を実施するうえで作成される資料とインタビューであり、コスト・労力面で追加的な負担はない。受益者の参加度や満足度、プロジェクトの実施、運営、維持管理に関する指標については、上位目標のモニタリング手段としても活用できる。

##### 2) プロジェクトの効果としての上位目標

上位目標は、6つの成果により作成されるモデルを通じて達成されるものであり、プロジェクトの実施による直接的な効果である。

##### 3) プロジェクト目標から上位目標に至る外部条件

プロジェクト目標から上位目標に至る外部条件は少なくない。DOCP事業の継続性、市連合会による組織体制の整備と人材確保、構成市による人材、財源、財政の透明性の確保、FHISと市連合会やその構成市間の対話、そして本プロジェクトを通じて形成されるモデルの普及など多岐にわたる。外部条件に関する現状は以下のとおりである。

###### ・DOCP事業の継続性

DOCP事業を含む地方分権政策は前政権から現政権に移行しても継続している。現政権下のFHISは、これまでのような事業の実施主体ではなく、社会投資のための「資金の窓口」となって資金の獲得、分配、調整役を果たし、DOCP事業を積極的に推進していく意向である。以上のことからDOCP事業は今後も継続するものと考えられる。

###### ・市連合会の組織体制整備・人材確保

市連合会はDOCP事業実施のために必要な体制の整備に努めている。具体的には、構成市からの拠出金を各市の地方交付金の3%に増加し、連合会の定款を改訂して組織基盤を強化した。2006年度中には社会インフラ事業に対応するため人員を増やす予定であり、現在DOCP事業に携わっている支援ユニットの職員1人に加え、新たに土木エンジニア1人、市町村組織開発プロモーター1人が採用される。

###### ・市政府による財源確保、財政の透明性確保

各市の財源は十分に確保されているとはいえない。イギー市連合会構成市の大半は農村部で産業がないため、税徴収源は不動産に頼らざるを得ない。しかし一部の市を除いて土地台帳が整備されておらず、不動産税の徴収もままならない。さらに、ほとんどの市で

は税務担当は1人しか配置されておらず、税徴収を徹底するには人手不足で、住民自らが確定申告や納税のため市役所に出向いて来るのを待つだけである。行政サービスの料金も適切に回収できておらず、地方交付金が市の財源の大部分を占めているというのが現状である。地方交付金については、これまで各市の人口や貧困度合いなどに応じてその交付金額が決められていたが、今後はこれらの基準に加えて市行政の効率性も考慮されることになった。したがって市は多くの地方交付金を得るために、その行政能力を高めなくてはならない。この点については、本プロジェクトが市のプロジェクト管理能力の強化を通じて一部貢献できるものと考えられる。市財政の透明性に関しても十分に確保されているとはいえず、会計システムの整備などが必要である。

- ・ 市政府による人材確保

市職員は政権が交代するとそのほとんどが入れ替わり、定着率が低い。職員に必要なとされる資格などが規定されていないため、経験や知識を十分に持たない者が就任することも少なくない。職員の役割がマニュアルなどの文書で明確に定められておらず、職員が交代するたびに新たに就任した職員が独自に考えるため一貫性がない。こうした状況に対処し必要な人材を確保するためには、公務員制度のように職員の身分や待遇を明確にするメカニズムを構築し職員の定着を促すか、あるいは定着しなくても必要な人材を確保できるよう、職務の標準化や公務員養成機関の設置を行うことなどが求められる。DOCP事業に直接かかわる人材の確保については、今後DOCP事業が軌道に乗れば実現の可能性が高くなる。各市はDOCP事業に対応するために支援ユニットを創設し、多くの市が社会プロモーター1人を雇用している。社会プロモーターはFHISの研修を受けた人材で、PEC事業で行われる受益住民組織に対する研修指導を担当するほか、DOCP事業実施に必要な各種支援を行う。FHISから割り当てられる事業資金には受益住民組織に対する研修を開催するための予算が含まれており、その予算の一部を社会プロモーターの給与に割り当てて彼らを継続的に雇用し、支援ユニットの持続性を確保しようとしている。

- ・ モデルの普及

本プロジェクトで形成されるモデルは、カウンターパート機関であるFHISやAMHONの活動により普及されることが期待される。FHISはこれまで特に経験や教訓の普及を行っておらず、そのためのシステムも整備していないが、FHISによると市連合会に配置する予定の地方分権プロモーター<sup>7</sup>が普及員としての役割も果たす。AMHONはそのアジェンダのなかで「市連合会の経験の普及」をうたっており、これまでも市連合会が情報交換を行うためのイベントを開催している。

#### 4) 上位目標の達成を阻害する要因

ホンジュラスでは政権が交代すると市職員が大幅に交代するなど、地方政府・行政のすみずみに至るまで政治が浸透している。DOCP事業もその例外ではなく、市長が交代すると前市長の政権下で実施されていた事業が中断したり、市長がDOCP事業に関する情報を独占し、他の市職員や市議が知らないところで直接コミュニティに働きかけたり、市長の所属する政党を支持するコミュニティを優先させたり、市長が野党所属の場合にFHIS案件に協力しなかったり、といったケースがみられる。本プロジェクトがこのような政治的要因に大きく

---

<sup>7</sup> 市に対してDOCP事業の実施指導や研修・訓練を行う人材。

左右されないための対策として、各市の市議会を巻き込むことが有効だと思われる。市議は市長の所属政党とその反対政党の両方から選出されており、市議を巻き込むことで市長が所属政党の方針に偏ることを避けられる。さらに市議はコミュニティの教育、保健、インフラ、環境など市のセクター別委員会の委員でもあり、コミュニティとの関係も密接で現状を把握していることから、DOCP事業の効果的な実施にも貢献するものと考えられる。コミュニティも政治色が強いが、コミュニティレベルではパトロナートと呼ばれるコミュニティ開発委員会を通じてプロジェクトを実施することで、政治的影響を最小限に抑えることが可能であろう。

## (5) 自立発展性

### 1) 政策的自立発展性

「妥当性」の項で述べた「政府計画2006-2010年」のほか、「国家地方分権・地域開発プログラム<sup>8</sup>」も地方分権化プロセスの促進と地方自治体の強化をうたっている。同プログラムは、貧困削減戦略ペーパー（PRSP）の目標達成のためには地方における参加型の戦略実施が必要との考えから、前政権期に地方分権化の主管官庁である内務司法省が策定したもので、①地方の能力強化、②行政サービスの分権化、③地域開発・土地計画、④財政の分権化、の4つのコンポーネントから構成される。これら国家政策に加え、PRSPのなかでも貧困削減戦略の1つとして市民の参加と分権化の促進があげられており、公共サービスの分権化を進めることや、コミュニティがインフラ・プロジェクトを含む各種プロジェクトに参加し経済発展や貧困削減プロセスに積極的に関与することなどを提案している。

DOCP事業についても、特に現政権期以降、FHISは積極的な姿勢をみせている。FHIS大臣の「FHISは実施機関としてではなく、近い将来には市町村へのサービス機関、ファシリテーター（地方社会投資のための資金調達仲介・技術支援・研修支援機関）としての役割や機能を果たしていくことになる<sup>9</sup>」という発言からも、FHIS事業の分権化をいっそう強く推し進めていこうとする意向がうかがえる。

以上のことから、ホンジュラス政府が推し進める分権化政策は、DOCP事業も含め今後も継続するものと考えられる。

### 2) 組織的自立発展性

本プロジェクトのカウンターパート機関であるFHISの組織設立法は時限立法で2012年までになっている。ただし、これまでに組織の存続期間が延長されたことがあり、期限は定かではない。FHISが公表している組織の目的やビジョン、戦略はいずれも分権化と地方の能力強化をうたったもので、組織が存続する限りはそのための活動を行っていくと考えられる。

イギーート市連合会は「インパクト」の項で述べたとおり、DOCP事業実施のために必要な体制の整備に努めており、財政面、人材面ともに強化されつつある。したがってプロジェクト終了後もその効果を維持・拡大するために活動を継続していくものと推測される。

市政府は、中央政府の地方分権化政策により否応なく社会インフラ整備事業を実施していかなければならない状況にあり、早急に財政・人材を確保する必要に迫られている。DOCP事業と最も関連性が高い支援ユニットについては、DOCP事業が本格化すれば組織的、財政

<sup>8</sup> Programa de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL)

<sup>9</sup> パイプライン専門家業務活動報告書（2006年4月）より引用。



的に自立性が担保されるであろう。しかし、市全体の組織的自立発展性を確保するには、公務員制度の構築、市職員の職務の標準化、公務員養成機関の設置など、人材を確保するための仕組みをつくる必要があり、土地台帳などの徴税システムを整備することにより財源を確保して財政基盤を強化しなければならない。

### 3) 技術的自立発展性

本プロジェクトは、市連合会、その構成市、コミュニティーを巻き込んでモデルを形成していく計画であり、したがってそのモデルは対象国や地域の実情や彼らの意思を反映したものとなるであろう。上位目標、プロジェクト目標、成果の指標には関係者の参加度合いや満足度、理解度を測るものが含まれ、これらが達成されれば本プロジェクトのモデルが彼らに受容されたことになり、プロジェクト終了後もモデルが活用されていく可能性は高くなる。

モデルの普及については、「インパクト」の項で述べたとおり、カウンターパート機関であるFHISやAMHONの活動によるところが大きい。現在のFHISは経験や教訓の普及に関するノウハウを十分に備えているとはいえないが、地方分権プロモーターを通じて本プロジェクトの成果が普及されるものと推測される。AMHONは、活動計画に市連合会の経験の普及を掲げていることから、今後もそのための活動を行っていくと考えられる。

## 第4章 プロジェクトにおける留意事項

### 4-1 形成時における留意事項

プロジェクトの形成にあたり、①上位目標の明確化と外部条件の精緻化、②ステップワイズのアプローチ、③ローカルリソースの活用に重点を置いている。

#### (1) ログフレーム

本プロジェクトのログフレーム（PDM）の協議では、自立発展性という点についての関係者間の共通観の形成を重視し、上位目標と上位目標の持続に必要な条件、プロジェクト目標とプロジェクト目標から上位目標に達するために必要な外部条件を詳細に設定している。このプロセスにより、関係者の間で、めざすべき到達点がどこにあり、そのために何に取り組む必要があり、またそのなかでJICAの支援の位置づけがどこにあるのか、といった点が明確に確認されている。特にプロジェクトの活動の外側に位置し、ホンジュラス側関係者が自ら取り組むことになる外部条件の記載を精緻化している。その結果、PDMは自立発展性確保のための取り組み・条件をかなり詳細に記載した青写真になっている。指標についても精緻に表現し、プロセスでの確認も含め、成果の検証に必要なメニューが明確になるように配慮している。今後、今回作成したPDMを最初の仮説として考え、検証しながらプロセスで必要な修正を繰り返すことにより、ホンジュラスの実情により適した内容の取り組みが実現されるものと思われる。

#### (2) ステップワイズのアプローチ

本プロジェクトは、地方自治体を主体とした事業実施のためのメカニズム・システムが未成熟な環境下での関係者の能力強化を目的としており、プロジェクト運営上、多くの不確定要素が存在する。現時点では、各活動の成果がどのような時間軸のなかでもたらされるのか、手法が有効なのか、といった点が必ずしも明確でない面もある。そのため、本プロジェクトでは、最初の調査分析、試験的実証事業、実証事業の拡大といった3つのステップを設定し、各節目でそのまま進めるのか、修正が必要なのか等を検証しながら進めるようなプロジェクト設計になっている（図4-1参照）。それはまた、現在想定した2年半という協力期間についても支援の完結性という観点より検証し、必要があれば見直しをするという柔軟性が求められることを意味する。

#### (3) ローカルリソースの活用

本プロジェクトでは、ホンジュラスの状況の的確な把握とホンジュラス国内の関係者のネットワーク形成も重要となることから、そういった活動に現地事情に詳しいローカルリソースを活用するのも有効であると考えられる。

【ポイント】

- ・ プロジェクトを3つのステップ(試行期 1-2/本格実施期)に分けて実施する。
- ・ 各ステップの終了時に事業評価を行い、次のステップの実施方法、対象場所について検討する。

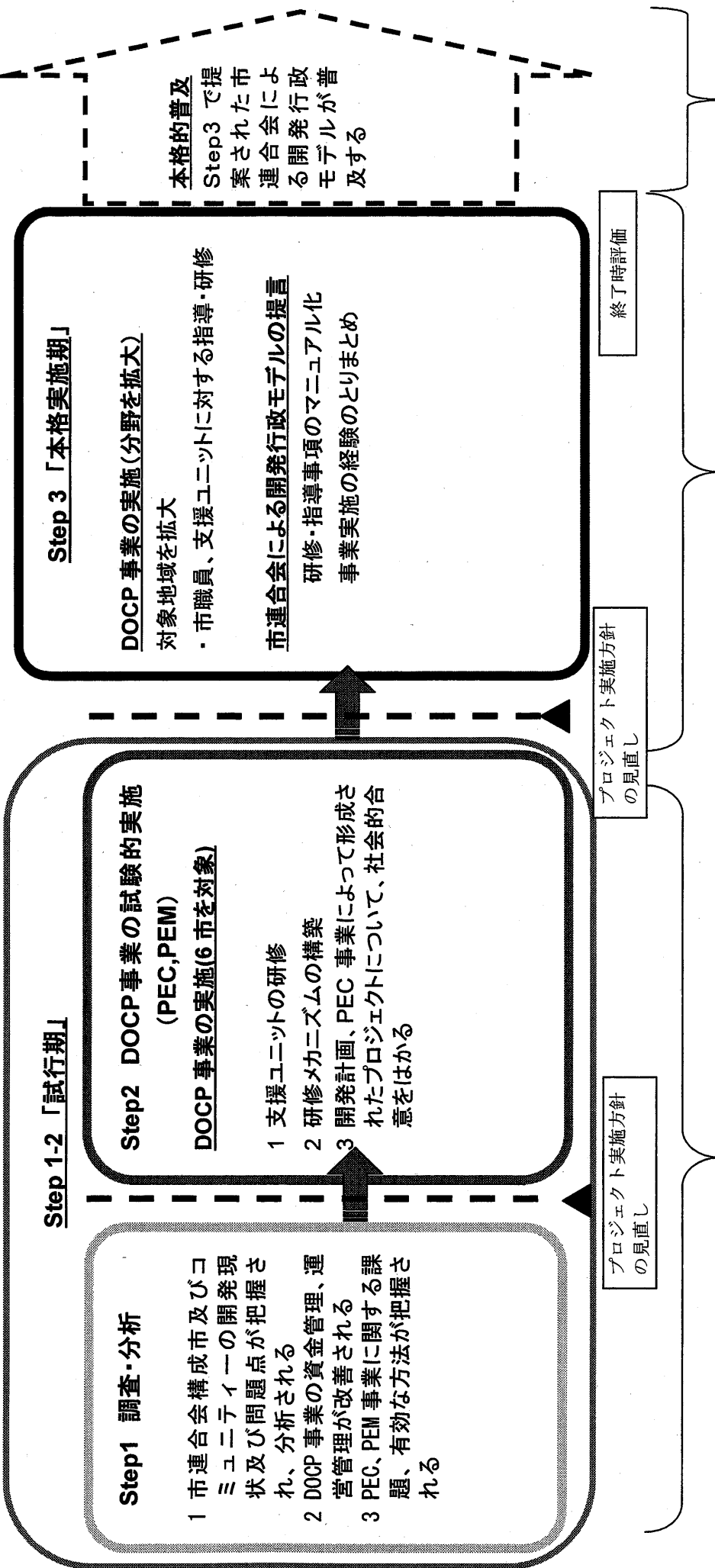


図4-1 プロジェクト実施フロー

## 4-2 実施上の留意事項

プロジェクトの実施にあたり、地方行政分野での支援、ホンジュラスの状況を考慮すると、以下の点に留意する必要がある。

### (1) 地方行政支援の困難性

多くの技術協力プロジェクトは、受入国の制度環境の未整備のために、その効果が限られたものとなる傾向がある。地方行政能力強化のための支援では、特にこの点が深刻である。一般に、途上国では、地方行政官の給与・待遇が良くなく、質の確保が難しい。例えば、ドローレス市役所における市職員の給料は月に1,400レムピーラである。また、職務規定のないところでは、職員のパフォーマンスを公平に評価することは難しいために、職員は効率的に働くインセンティブを失うであろう。こうした問題に加えて、ホンジュラスでは、市町村職員は市長との関係が深く、市長が代われれば職員も全面的に交代する。これらの理由のために職員の定着率は低く、技術協力で会得したノウハウが役所に残らないことになる。これらの問題のほかにも、役所の役割が不明確であること、貧しい地域のために資金的能力が低いこと、透明性が低いこと等、本技術協力の効果にとって重要な外部条件が整っていない。

したがって、上位目標の達成に向けた技術協力プロジェクトの効果をあげるためには、こうした制度環境や外部条件の整備のために、中央政府に働きかけるか、プロジェクトの活動として内部化する必要がある。

### (2) プロジェクトの中立性の確保

ホンジュラスの地方自治の問題として、開発活動に対して政治が過度に関与することがあげられる。例えば、①市町村におけるDOCP事業は、市長が代われれば中断することがあること（前の市長の政策を意図的に変える傾向がある）、②市長が情報を独占し、直接コミュニティに働きかける傾向があること（DOCP事業について、知らされていない市議や役所スタッフが多い）、③市長が野党に所属する場合、FHISや市連合会が推進するプロジェクトに協力しない傾向があること、④市長の政治的行動にスタッフのパフォーマンスが影響を受けやすいこと、等の現象が見受けられる。こうした状況のなかでは、本プロジェクトの進行が地域の政治に大きく影響される可能性が高い。こうした問題を回避するには、市長と野党双方の議員がいる市議会を巻き込むことが検討される。市議は委員会の委員として、コミュニティの教育、保健、インフラ等の活動も行っており、プロジェクトの重要なステークホルダーである。また、市議を巻き込むことによって、彼らに明確な役割を与えることができ、市議会を活性化させることにもつながる。コミュニティにおいては、コミュニティの代表として認知されているパトロナートを通じてプロジェクトを進めることが重要である。

### (3) 申請から許可・実施まで迅速なメカニズムの構築

これまで、FHISの弱点の1つは手続きが膨大で、プロジェクトの申請、許可、実施が大幅に遅れていることであった。申請からプロジェクトの実施まで2年ほどかかっている案件が多いようである。貧しい西部地域の開発にとっては、PEC事業をできるだけ迅速に実施できる仕組みが必要である。FHISもその点を考慮して、申請・審査手続きを簡素化することと各市町村に信託基金を設置する予定である。しかし、そのためには信託基金の活用についての能力構築と

ともに、地方行政における事業の審査能力の強化が不可欠となる。

#### (4) PEC型住民参加プロジェクトの想定される問題点

PEC事業では実施計画委員会のほかに、社会監査委員会と支援委員会を設け、それぞれチェック機能と支援機能を受け持たせている。ただ、これらの組織配置が機能するかどうかを見極めるには、今後展開される多くの事業をモニタリングする必要がある。PEC型住民参加型プロジェクトには以下のような問題点が類推される。

##### 1) コミュニティー参加の問題

- ① 維持管理、評価／モニタリングにおける受益者の参加が不足する可能性がある。
- ② プロジェクトのデザイン（採用技術の選択、実施場所等を含む）が多くの住民のニーズに合っていないために、施設が十分に活用されない可能性がある。

##### 2) 実行委員会の問題

- ① 案件実施能力が不足している（民間業者を使いきれていない、資金運営能力など）。
- ② 社会監査委員会や総会からのチェック機能が働いていない場合、実行委員会の権限が大きくなりすぎる。
- ③ プロジェクトの進捗状況と資金の支払いに関して情報提供が不十分で、住民に理解されていない場合、透明性が確保されない。
- ④ 各々の役割を明確に認識していない場合があり、メンバーの役割認識が不足する。
- ⑤ 他の住民との関係の問題（支配—従属の関係になっている場合）

##### 3) 適正技術の問題

- ① これまでのFHISのプロジェクトで成功するプロジェクトは橋、道路、学校建設などのプロジェクトで、失敗するプロジェクトは水道、下水道プロジェクト等のプロジェクトが多い。これには住民の使用料を払う意志とともに適正技術の問題も関係している。
- ② 適正技術の問題に関しては、維持管理が容易なもの（技術レベル、部品の調達、価格）を選ぶことが重要で、プロジェクト・デザインを決める際に、上記の考慮が必要である。住民に受け入れられることも不可欠である。

##### 4) 支援体制の問題

- ① PECプロジェクトの維持管理は、コミュニティーが行うことになっているが、それには支援体制を確立する必要がある。
- ② 地方政府が支援する体制をつくる必要があるが、支援ユニットの現状を考えれば、今のところ不可能に近い。
- ③ 施設の維持管理に関して、コミュニティーとともに市町村職員及び市議への研修が必要である。

##### 5) 関係機関との調整の問題

- ① 教育や保健分野では、教育省や保健省との調整が必要である。
- ② 維持管理だけでなく、プロジェクトの効果をいかにあげるかも重要である。例えば、保健センターの建設の効果をあげるためには、住民に対して保健衛生に関する研修も行うなど、関連した分野での連携を図る。また、プロジェクトの効果をあげるためには、中央政府機関からのサポート体制も確立する必要がある。

#### (5) 広報とモニタリングの重視

ドナーによる通常の住民参加型プロジェクトでは、成功したとしてもその効果がプロジェクトサイトに限定される傾向がある。それに対して、PEC型住民参加アプローチの強みは、うまく機能すればプロジェクトの遂行によってコミュニティの能力が強化されるとともに、地域全体の開発にインパクトを及ぼすことができることである。ただ、上記のように、PEC型住民参加プロジェクトでは困難な点も多い。こうした諸問題に対処するための効果的な方法として、モニタリングの重視があげられる。多くのPECプロジェクトが実施されれば、コミュニティによっては、プロジェクトをうまく計画・実施・運営・維持しているところがでてくるはずであり、その方法は他の村にも参考になる。特に、住民の組織化をどのように行っているのか、実施委員会の役割と住民とのかかわり方、計画・実施・維持管理の仕方、地方政府の支援方法など、西部地域で機能する方法をみつけだす必要がある。

#### (6) ステークホルダー間のネットワーク・サポート体制の確立

本プロジェクトでは、FHIS及び中央の関係省庁、イギート市連合会、15の市町村、多数のコミュニティ等、多くの関係者が存在する。プロジェクトの成功にこれらの関係者の積極的な参加が不可欠であり、相互の連携を強める体制が必要である。

#### (7) モデルの拡大・普及のためのメカニズムの構築

本技術協力のプロジェクト目標は「イギート市連合会及び構成市において、社会インフラ整備事業を適切に社会的コンセンサスが得られ、形成、実施、運営、維持管理できる適切なモデルが形成される」ことであるから、本プロジェクトの終了後、構築されたモデルを他地域に波及するための方法をプロジェクト開始時より考えておく必要がある。

### 4-3 参加型開発

プロジェクトの活動の1つに、PEC事業の実施がある。PEC事業はDOCP事業の1つで、住民参加型事業であることから、一般に参加型開発がどのような特徴をもっているか考察し、PEC事業実施の留意事項を抽出する。

参加型開発に関して最も広く用いられている定義は「開発プログラム・プロジェクトのすべての段階（政策決定、実施、便益配分、評価）で受益者が主体的に参加すること」である。このように、参加型開発は、開発プログラム・プロジェクトの潜在的受益者、特に貧困層の人々が自らの努力によって自らの生活福祉の改善を実現していくことを意図している点で、途上国住民及び地域社会を開発政策の客体として扱う傾向にあった従来の伝統的開発アプローチとは際立った違いを示している。

#### (1) 参加型開発のメリット

こうした参加型開発のメリットとして指摘されている点は、以下のとおりである。

- ・人々及び地方の自立的発展（self-reliance）を促進するといった価値的側面を有する
- ・地方の情報及び適正技術を活用することにより、各地方に適合したプロジェクトが実施でき、プロジェクトの効果及び政府の開発計画を改善することができる。
- ・地域社会のニーズ、優先順位及び能力に基づくことから、プロジェクトの社会的受容性を高めることができる。

- ・政治的・経済的弱者が開発過程における意思決定に参加するために、プロジェクトが提供する便益の公正な配分が期待できる。
- ・プロジェクトの受益者がプロジェクトの実施や運営・維持の際に地域資源（ヒト、モノ、カネ、情報）の動員に寄与するため、政府のリカレント・コスト負担の減少につながる。
- ・リカレント・コスト負担の減少だけでなく、参加型開発プロジェクトは受益者の運営・管理能力の強化を図ることから、プロジェクトの持続性を高めることに寄与する。
- ・途上国政府は参加型開発を導入することによって、地域社会の資源面での貢献を引き出しながら、政府の支持基盤を拡大し、かつ大衆の抗議や暴動を導く危険性を減少させることができる。

以上のように、参加型開発アプローチは途上国の地域住民だけでなく、途上国政府ならびに援助国政府や国際援助機関にとっても大きなメリットがある。

## (2) 参加型開発の課題

しかしながら、参加型開発アプローチに基づいてプロジェクトを実行していく際には、同時に多くの課題があることを認識する必要がある。その主なものとしては以下の点があげられる。

- ・参加型開発は地方権力の分散化としてみられる傾向があり、地方有力者の反対を招くことがある。
- ・地域住民と一言で言っても人々は社会的、経済的に異質であり、多様な能力を有する。したがって、人々の平等な参加は組織的な競争、支配・従属関係、あるいは人種・性的差別によって妨げられる可能性が高い。また、住民参加が潜在的な地域間・地域内対立を表面化させる可能性もある。
- ・参加型開発プロジェクトは1つのセクターに限定されず、貧困層の種々の基礎的ニーズを全体的にとらえたアプローチをとる傾向がある。したがって、政治的、資金的サポートをすべき途上国政府に省庁間あるいは部署間の対立がある場合、政府はうまくサポートすることができない。
- ・参加型開発プロジェクトは、通常、小規模で少額の援助しか必要としない。しかし、地域住民との対話に多くの時間を割かなければならないなど、援助額のわりに行政面（計画、調査、運営、フォローアップ等）での負担が大きい。
- ・参加型開発プロジェクトは特定地域の政治的、経済的、社会・文化的背景のなかで、特定のターゲット・グループのニーズを満たすように設計されている。そのため、プロジェクトが成功しても、それをそのままでは拡大・普及することは難しい。
- ・参加型開発の成果は計量化しにくいために、プロジェクトの評価が困難である。
- ・参加型開発プロジェクトの計画には長期にわたる調査と実験が必要となる場合がある。また前もって作成したチェックリストで評価するのも困難である。したがって、プロジェクト設計時にインプットとアウトプットに関する明確な計算を必要とする援助機関の通常の運営方法ではうまく対応できない場合が多い。

## (3) 参加型開発の限界

これらの課題を考慮すると、参加型開発アプローチにはその適用範囲が非常に限られているという大きな限界があり、参加型開発プロジェクトを成功させることは非常に難しいことがわ

かる。ただ、以上のような参加型開発の課題は、種々の工夫をすることによって克服が可能である。

開発プロジェクトの潜在的受益者が計画を含めプロジェクトの全過程に自発的に参加し、できればイニシアティブを取っていけるプロジェクトは、まずマイクロ社会開発の側面で、地域あるいは地区といったレベルでの住民の生活ニーズに沿うものが想定される。参加型開発アプローチが適用できるのはマクロ経済レベルの巨大なプロジェクトにおいてではなく、人々が自らの利益に基づいて政策決定に参加し、プロジェクトを他の組織ならびに地方の役人たちと共同で実施・管理していけるような開発プロジェクトに限られる。また、途上国の貧しい人々が計画段階から主体的に参加できるためには、プロジェクトの全体像を明確に把握しておく必要がある。したがって、参加型開発が適用できるのは、計画、運営、維持・管理の面で高度な知識・技術を必要としないプロジェクトである。さらに、人々がプロジェクトに参加するのは、参加することによって何らかの便益が得られると確信できる時である。よって、地域住民が直接メリットを受けないようなプロジェクトに参加型開発アプローチを使うことには無理がある。

このように見てくると、参加型開発アプローチは従来の伝統的開発アプローチに取って代わるものではないということがわかる。したがって、我が国の援助にとって重要なことは、どちらかのアプローチを選択することではない。両者の強みをうまく組み合わせながら、途上国政府だけでなく途上国住民、我が国の納税者、ならびに他の援助国・機関に支持されるような援助方法が模索されるべきである。

#### (4) 参加型開発の留意点

前述した参加型開発の困難な点を克服するために、プロジェクトを遂行するには少なくとも以下の点に留意する必要がある。

##### 1) プロジェクト初期段階からの住民参加の確保

開発プロジェクトの持続性にとって重要なことは、受益者あるいは住民がプロジェクトを自分たちのものであるという心理的な所有感をもつことである。そのためには、特に計画と運営に関して、住民が十分にかかわりをもつことが保証されていなければならない。

##### 2) 地域社会におけるあらゆる構成メンバーの参加の保証

便益の公平な配分には、意思決定過程におけるコミュニティのあらゆるメンバーの参加が必要となる。しかし、エリートや富裕層と違い、貧困層、マイノリティー、女性等、地域社会でこれまで指導的役割を担ってこなかった人々は、参加するために特別な励ましや訓練が必要である場合が多い。

##### 3) インフォーマルなリーダーの発掘とプロジェクトへの取り込み

地域社会のインフォーマルなリーダーは地域社会を組織化するために貴重な存在である。参加型開発では、これまで無視されてきた貧困層や影響力を持ち合わせていない人々の参加が重要であるが、こうしたグループも自らのインフォーマルなリーダーをもっていることが多い。コミュニティの効果的な組織化のためには、そのようなリーダーをみつけて、開発プロセスに取り込んでいく必要がある。

##### 4) 同質なターゲット・グループの選定

ターゲット・グループが同質であれば、メンバーが共通の利害と目的をもっている場合が



多い。また、一部の者が便益を独占することは困難で、プロジェクトがうまくいく可能性が高い。

#### 5) 住民に短期間で直接利益をもたらすプロジェクトの導入

プロジェクトに受益者が積極的に参加するためには、プロジェクトが受益者の日常生活に直接改善をもたらし、かつ短期的で参加の報酬が得られる見込みがあることが必要である。プロジェクトの目的が単に環境を保護するとか、自然資源の有効活用を図るといったものでは、地域住民の持続的な参加を確保することはできない。プロジェクトの目的は、住民の日常生活の現実に近ければ近いほど住民によく理解され、また受け入れられることになる。

#### 6) 女性の参加の確保

参加型開発が対象とする生活関連のプロジェクトにおいて、プロジェクトが提供する設備やサービスの主な利用者は女性である。したがって、プロジェクトが女性のニーズに合致していることが持続性にも重要で、そのためには彼女たちの声が反映されるようなメカニズムをつくる必要がある。また、女性はコミュニティーにネットワークをもっていることが多く、そのような場合は女性リーダーの参加によって、プロジェクトの効果がコミュニティーの隅々まで波及していくことが可能となる。

#### 7) 途上国政府のサポートの確保

参加型開発プロジェクトを成功させ、かつ普及・拡大を図っていくためには、途上国政府のサポートが不可欠である。なぜなら、地域有力者の抵抗を阻止するためには、政府の権威が必要な場合が多いからである。また、参加型開発は、地域内あるいは地域間にある潜在的な対立を表面化し得るが、その際には政府が利害調整機能の役割を果たさなければならない。さらに参加型開発プロジェクトでは、政府が資金的及び技術的支援を行うことによって、プロジェクトの維持、拡大、ならびに他地域への普及が可能となる。

#### 8) プロジェクトの非政治性の確保

参加型開発プロジェクトが、政府を含むあらゆるグループから支持（あるいは少なくとも黙認）されるためには、プロジェクトとしての中立性を確保する必要がある。

#### 9) 地方の伝統と資源の活用

プロジェクトの地域状況に適合し、住民の間で最大限に利用され、かつ持続性を確保するためには、地元の知識、技術、資源を基盤にプロジェクトが設計されなければならない。

#### 10) 学習過程アプローチの採用

参加型開発では、プロジェクトを地域住民との相互学習のプロセスとしてとらえ、柔軟性を重んじ、実験と経験をもとにプロジェクトを進行していくことが必要である。また、参加型開発では、プロジェクトの計画を立てられ、それに従って資源配分がなされるが、プロジェクトの経過が継続的にレビューされ、計画は経験をもとに定期的に修正される。前もって包括的で詳細な計画を立て、その計画と厳密に一致するようにプロジェクトを実施する従来の開発アプローチとは大きく異なっている。