

付 属 資 料

1. 第1次事前評価調査概要
2. パイプライン専門家活動概要
3. 第2次事前評価調査概要
4. 討議議事録 (R/D)
5. ミニッツ (M/M)
6. 市の分類

1. 第1次事前評価調査概要

第1次事前評価調査の概要

1. 調査団派遣の目的	32
2. 調査日程	32
3. 団員構成	33
4. 調査の結果	33

第1次事前評価調査の概要

1 調査団派遣の目的

技術協力プロジェクト実施に向けて、これまでの JICA ホンジュラス事務所がホンジュラス側と行ってきた協議及び調査結果をもとに、プロジェクトの実施方針、協力のスコープ、および内容を協議する。

2 調査日程

日順	日付		行程
1	3/28	(月)	成田→ヒューストン(CO 006)
2	3/29	(火)	ヒューストン→テグシガルパ市(CO 1116)、 JICA 事務所打合せ、大使館表敬
3	3/30	(水)	JICA 事務所打合せ
4	3/31	(木)	内務司法省、FHIS、ドナーとの協議
5	4/1	(金)	AMHON、SETCO との協議 JICA 事務所打合せ
6	4/2	(土)	団内打ち合わせ
7	4/3	(日)	「MANCORSARIC」 「Chorti」 市連合会協議 (コパン・ルケス市)
8	4/4	(月)	「Chorti」 市連合会との協議(ラ・エンテラダ市、コパン県) プロジェクト「Norte de Copan」 協議(ラ・エンテラダ市、コパン県) 学校建設プロジェクト調査 (サン・ヘロニモ市、コパン県)
9	4/5	(火)	救急病院調査 (サンタ・リタ市、コパン県) サン・ニコラス市役所協議 (サン・ニコラス市、コパン県)、 ドナー訪問 (Cooperación Española, Proyecto Marena) 「Higuito」 市連合会との協議 (サンタ・ロサ・デ・コパン市)
10	4/6	(水)	下水道プロジェクト調査 (トマラ市)、トマラ市市民団体と協議 現地 NGO との協議
11	4/7	(木)	「SOL」、 「MOCALEMPA」、 「CAFEG」 市連合会との協議
12	4/8	(金)	小学校視察 (「CAFEG」 が FHIS を通じて建設) グアラシアス市着→グアラシアス市発→サンタ・ロサ・デ・コパン市着
13	4/9	(土)	団内打合せ
14	4/10	(日)	M/M、PDM 案作成、事務所との協議
15	4/11	(月)	PDM 案協議、M/M 案作成
16	4/12	(火)	M/M、PDM 作成 (事務所) M/M 協議、PDM 作成 (FHIS)
17	4/13	(水)	M/M、PDM 作成 M/M 署名、大使館表敬、事務所報告
18	4/14	(木)	テグシガルパ市→エルサルバドル(TA214) エルサルバドル→メキシコ(TA230)
19	4/15	(金)	メキシコ(JL 011)→成田

3 団員構成

下田 道敬	団長/地方行政	JICA 国際協力専門員
有本 稔	地方自治体における開発計画	JICA エルサルバドル 「開発計画」個別専門家
笠原 久美子	協力企画	JICA 社会開発部第一グループ ガバナンス・ジェンダーチーム 職員
和田 素子	参加型開発	JICA 中南米部南米チーム ジュニア専門員

4 調査の結果

これまで JICA ホンジュラス事務所で形成してきたプロジェクト計画（案）をもとに、ホンジュラス JICA 事務所及び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。さらに、プロジェクト対象候補地域である西部地域の4つの市連合会（「Chorti（以下、チョルティ）」「Consejo Intermunicipal Higuito（以下、イギート）」「SOL」「MOCALEMPA」）を現地調査し、各市連合会及び構成自治体の市長と協議し、本プロジェクトの協力の対象となる条件を満たしているかどうかという点について検討したところ、本プロジェクトの対象市連合会はチョルティ、イギート市連合会とし、「SOL」と「MOCALEMPA」については、本プロジェクト実施に十分な条件が現時点では整っていない理由から本件の対象としないこととした。

上記の調査結果を踏まえ、ホンジュラス事務所と基本方針及び PDM 案を作成し、次の内容について、FHIS と協議し、M/M(協議議事録)により合意した。

(1) プロジェクトの基本方針

- 1) 本プロジェクトは、ミレニアム開発目標 (MDGs) 達成支援を目指し、「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。
- 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。
- 3) 本プロジェクトでは、市連合会に組織的記憶 (Institutional Memory) が残ることを重視する。
- 4) 本プロジェクトの対象となる市連合会は全国の54市連合会 (M/M 署名時点) の一部にすぎないことから、対象地域での経験が普及することを重視する。
- 5) 西部地域の地方自治体において、様々な協力機関 (ドナー) が協力を実施している。これらの協力と整合性を持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重視する。

(2) 協力の対象

- 1) オーナーシップと持続可能性の観点から、本プロジェクトにおいて協力を開始するにあたり、

対象市連合会を構成する自治体が彼らの市連合会に対し明確なビジョンを持っていることが確認され、さらに、対象市連合会が各自の支援ユニットの人材を自己資金で確保できることを条件とする。

- 2) 他の協力機関が市連合会において活動を行っている場合、事前に本プロジェクトとの調整を行う。協力の基本的思想と方法論が大きく異なる場合は、当該市連合会を協力対象から外すこととする。
- 3) 上記に鑑み、イギート、チョルティ市連合会（コパン県：23市、オコテペケ県：2市、レンピラ県：1市）を本プロジェクトの対象市連合会とする。ただし、チョルティ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。

(3) ホンジュラス側のカウンターパート

- 1) 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（Delegacion Operacional de Ciclo de Proyectos）により地方の事業実施能力向上を進めるFHISを本プロジェクトのカウンターパートとする。
- 2) したがって、本プロジェクトにおいてはFHISが上記の政策を今後も維持することが重要である。
- 3) FHISは、中央レベルのナショナルカウンターパートとして、FHISの進めている上記の政策を対象市連合会の構成地方自治体で促進するために、市連合会支援ユニットに対しFHISが実施するプロジェクトサイクルに関する事業実施手続き及び手法に関する指導を行う。
- 4) 本プロジェクトでは、その経験と成果をとりまとめて、他の市連合会に普及することを重視するところ、FHISはこの役割を中心的に担う。

(4) プロジェクトの要約

1) スーパーゴール

国連ミレニアム開発目標(MDGs)の指標を達成する。

2) 上位目標

ホンジュラス国の地方分権化プロセスにおいて、地方自治体が各々の必要な役割を適切に遂行することができる。

3) プロジェクト目標

地方自治体が各々の役割を遂行できるよう、選定された市連合会が支援・援助ができるようになる。

4) 成果

組織強化

成果1：市連合会とその構成地方自治体の組織強化に必要な課題が分析、検討、把握される。

成果2：市連合会が成果1により組織強化される。

地方自治体への役務提供・助言指導機能強化

成果3：各地方自治体の社会経済開発状況とそれらを改善するために必要な課題が分析される。

成果4：本プロジェクトが対象とする市連合会の全ての構成地方自治体において、FHISのプロジェクト

ェクトサイクルの業務委任が実施される。

成果5：本プロジェクトが対象とする市連合会の地方自治体が、コミュニティ参加型開発プロジェクトを実施できるよう十分な経験と知識を持つ。

成果6：成果1の調査結果に基づき、市連合会が地方自治体の役務提供・助言指導機能が強化されるための対策がとられる。

一地方自治体から他の地方自治体の知識・経験の仲介・媒介機能強化

成果7：市連合会支援ユニットが一地方自治体での経験を他の地方自治体に移転するための仲介・媒介機能を果たすようになる。(イギー市連合会の場合のみ。また、チョルティ市連合会に関しては現状分析結果によって決定される。

一部事務組合的機能強化

成果8：市連合会の一部事務組合的機能を持つ事例が実践され、モデル化される。

普及

成果9：本プロジェクトの経験が普及する。

5) 活動

活動1-1 次期の地方自治体の関係者に対して地方行政の適切な持続性を確保するために指導及びオリエンテーションを行う。

活動1-2 チョルティ、イギー市連合会についての機能性と持続可能性に関し確認する。

活動1-3 市連合会毎に現状分析を行い、組織開発と持続可能性のための計画を作成する。

活動1-4 各地方自治体の組織に関する実態調査を実施し、全般的な支援計画を立てる。

活動2-1 活動1及び3の機能を果たすように市連合会の組織改編を行う。

活動2-2 市連合会の支援ユニットへの研修と助言を行う。

活動2-3 成果3-8に基づきOJTを実施する。

活動3-1 地方自治体制に参加型での社会経済ベースライン調査を実施し、指標を作成する。

活動3-2 地方自治体別にベースラインのデータベースを作成する。

活動3-3 ベースライン指標作成のための組織能力の評価を行う。

活動4-1 プロジェクトサイクルの業務に係る諸手続き・方策についての協議及び交渉を支援する。

活動4-2 プロジェクトサイクルについて地方自治体への支援を行うために支援ユニットの組織再編を行う。

活動4-3 FHSの認証が得られるように技術者と工事業者に対して研修を行う。

活動4-4 速やかに承認が得られるよう、プロジェクトの評価、企画、作成をし、FHSへ提出する。

活動4-5 透明性を確保して適切なプロジェクトサイクルの実施を支援する。

活動 4-6 コミュニティ組織による事業運用と維持管理についてのフォローを行う。

活動 4-7 プロジェクトサイクル実施についての組織能力を評価する。

活動 5-1 地方自治体と（または）コミュニティでのパイロットプロジェクトを発掘する。

活動 5-2 パイロットプロジェクトの作成、交渉、実施をモニタリングし、評価監理を行う。

活動 5-3 経験を文書化し、まとめる。

活動 6 成果 1 の調査結果に基づき計画する。

活動 7-1 他自治体のノウハウ移転と適用の目的で土地台帳、会計管理、税務システムにおける
サンタ・ロサ・デ・コパン市や他の地方自治体の経験を分析する。

活動 7-2 活動 7-1 のノウハウ移転について地方自治体の現状分析を行う。

活動 7-3 各地方自治体について 7-1 のシステム移転計画を作成、交渉し、実施する。

活動 7-4 7-1 のシステムの定着化について評価する。

活動 7-5 経験を文書化し、まとめる。

活動 8-1 市連合会での意志、ニーズとフィージビリティがあるプロジェクトを発掘し、形成
する。

活動 8-2 市連合会での各参加自治体間での交渉を支援する。

活動 8-3 プロジェクトを策定する。

活動 8-4 プロジェクトの資金調達の交渉を行う。

活動 8-5 プロジェクトを実施する。

活動 8-6 8-1 から 8-5 までの活動経験を文書化しまとめる。

活動 9-1 プロジェクトのグッドプラクティスと失敗例に関しての経験を文書化しまとめる。

活動 9-2 ワークショップ、文書化、ウェブサイト等を通じてまとめられた経験を普及させる。

(5) プロジェクトの投入

1) 日本側負担

・ 長期専門家

チーフアドバイザー/地方行政

* 業務調整が必要かどうかについては、調査団帰国後 5 月中に検討する。

・ 短期専門家

プロジェクトの実施にあたり必要に応じて派遣する。

・ 現地コンサルタント

地方自治体能力強化アドバイザー 1 名

中央政府及び地方自治体間の調整アドバイザー 1 名

各市連合会におけるコンサルタント

(少なくとも各市連合会に 1 名配置)

イギー市連合会におけるコンサルタント (8 名)

* その他プロジェクト活動に必要なコンサルタントを備上する。

・ 第三国研修

本プロジェクトに関連する機関に属するカウンターパートが中南米地域の第三国で研修を受ける。

・ 機材供与

日本側は、技術移転に必要な機材を適宜供与する。

2) ホンジュラス側負担

・ 人材の確保

ホンジュラス側 (FHIS) がプロジェクトの効果的な実施のために必要なカウンターパートを配置する。

・ 建物と施設については、R/D 署名までに協議して決定する。

・ プロジェクトの実施に必要な運営予算を確保する。

(6) プロジェクト実施体制

- 1) FHIS の大臣がプロジェクト・ダイレクターとして、プロジェクト実施の全責任を負う。
- 2) FHIS の局長 (Executive Coordinator) が、プロジェクト・マネージャーとして、プロジェクト実施の運営及び技術的事項について責任を負う。
- 3) 合同調整委員会 (JCC) を設置し、プロジェクト実施を円滑に行う。
- 4) JCC は、委員長 (FHIS の大臣)、FHIS 局長、市連合会 (市連合会) の代表、日本人長期専門家、JICA ホンジュラス事務所長、その他で構成される。

2. パイプライン専門家活動概要

パイプライン専門家活動概要

1. 専門家派遣の経緯、業務内容	39
2. 業務実施の概要	39
2-1 対象市連合会及び構成市の調査	39
2-2 DOCP 事業に関する調査	42
2-3 政権交代後における先方関係機関の調査	44

パイプライン専門家活動概要

1 専門家派遣の経緯、業務内容

第一次事前評価調査の結果、市連合会、DOCP 事業について詳細な調査が必要であり、また、プロジェクトの立上げ準備のため、2005 年 8 月より有本専門家をパイプライン専門家としてホンジュラスに派遣している。主な業務内容は以下のとおりである。

- (1) 対象市連合会及び構成市の調査
チョルティ、イギート市連合会及び市の体制が脆弱であることから、プロジェクトの C/P 機関として適当かどうか詳細な調査を実施する。
- (2) DOCP 事業に関する調査
FHIS が実施している DOCP 事業について、2004 年に開始されたばかりであり、ホンジュラスにおける事業の実施状況、課題を調査する。
- (3) 政権交代後の関係機関の調査
2006 年 1 月に政権交代があり、FHIS、市連合会の政策、体制にどのような影響を及ぼしているか調査する。
- (4) プロジェクトの立上げ準備
プロジェクト実施前における先方関係機関との折衝、事務的な手続きを行う。

2 業務実施の概要

2-1 対象市連合会及び構成市の調査

(1) 市連合会の特徴

市連合会は、ホンジュラスにおける脆弱な市の体制を補完する上で有効な組織であるといえるが、制度、財政面などに以下のような問題点がある。

① 行政機関としての位置付けが不明確

地方自治体法により法人格が認められているもの、行政執行機関ではない。

② 市連合会の方向性が不透明

ドナーの支援を受けることを目的に市連合会を結成することがあり、市連合会の方向性が不明確となることがある。

③ 活動資金の不足

市連合会の活動資金は構成市の拠出金からなり、構成市の中には拠出金を滞納している市があるため、恒常的に活動資金が不足している。

(2) 対象地域の絞込み

第一次事前評価調査にて、対象市連合会がイギート、チョルティの二つになっていたが、チョルティ市連合会に関してはフィンランドの援助で Proyecto Norte de Copán (北コパン・プロジェクト) が入っており、市連合会としての方向性に不明確な部分が残ることから、協力開始にあたりこの点を明確にすることを前提条件とすることとして

いた。

両市連合会、構成市の体制が脆弱であり、プロジェクトの実施規模を勘案すると、対象市連合会を一つにすることが妥当であり、チョルティ市連合会の方向性が明確にならなかったことから、本プロジェクトの対象地域をイギート市連合会とした。

(3) イギート市連合会の構成市の調査

イギート市連合会の構成市について、表1のとおり基礎資料を収集した。

表1 イギート市連合会構成市の基礎資料(2006年1月)

指標	トングット	ベカラス	グンギ	グンギガタ	デコルノ	ドロー	コンプレ	グンギガタ	グンギガタ	グンギガタ	ベラ	コル	グンギ	グンギ	ラカ	グンギ	グンギ
人口	5,817	2,752	5,397	3,659	4,026	5,006	5,625	7,849	40,309	12,860	10,936	11,884	11,536	3,672	8,381		
面積	74.2	32.1	64.2	73.2	31.1	47.1	74.1	77.2	296.7	156.93	140.1	133.2	214.5	119.46	81.7		
識字率	64.5	65.9	77.0	44.4	69.2	57.9	56.2	59.7	80.2	41.2	75.3	52.4	57.1	59.5	58.3		
栄養失調率	55.0	57.6	48.0	63.1	54.5	63.5	65.3	50.2	45.5	76.3	46.0	56.1	60.6	51.1	61.6		
人間開発指数	0.498	0.492	0.584	0.406	0.543	0.446	0.438	0.510	0.634	0.411	0.603	0.500	0.472	0.514	0.459		
市の職員数	8	7	6	5	8	5	5	10	177	11	16	14	9	8			
業者登録数	55	47	64	40	164	39	40	96	2,171	84	200	346	-	58			
納税者	846	298	584	232	1,569	590	957	202	5,992	2846	2972	1,396	-	730			
歳入(千レ-)	1,735.0	1,556.4	1,700.3	1,491.4	1,546.2	1,343.3	1,413.2	1,485.8	25,810.7	1,727.7	4,095.7	3,068.7	9,189.0	1,022.7			
経常収入(千レ-)	339.4	315.8	249.4	130.4	352.2	143.2	238.8	294.3	14,612.5	304.63	1,571.3	324.9	5,839.0	102.6			
不動産税収入(千レ-)	120.5	99.0	52.3	35.1	74.5	70.8	57.7	81.3	1,420.1	135.6	323.1	38.3	59.0	29.4			
投資収入(千レ-)	1,395.6	1,256.9	1,450.9	1,361.1	1,194.0	1,200.1	1,174.4	1,191.5	11,198.2	1,423.1	2,524.5	1,007.8	3,349.0	920.1			
経常支出(千レ-)	585.9	550.8	569.4	272.7	626.5	547.2	356.7	805.0	10,639.2	467.1	1,779.4	370.6	3,057.0	397.8			
投資支出(千レ-)	1,136.3	748.9	877.9	1,014.1	811.2	509.1	738.9	520.6	12,589.1	1,04.5	2,23.3	1,177.1	4,816.0	516.5			
市議会実施数	2	1	2	3	2	4	3	5	5		2	5	2	1			
水供給のないコミュニティ	2	2		2		6	8	4			2	7		7			
電気設備がないコミュニティ	4	5		8		14	10	15			14	10		12			
道路がないコミュニティ	2	3		2		0	3	4			0	0		2			

2-2 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はかることを目標としており、詳細な調査が必要であったことから、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。

(1) DOCP 事業の概要

DOCP 事業は、従来 FHIS によって、中央主導型で行われていた小規模インフラ事業を各市が実施するように、権限と資金を委譲するものであり、2004 年に開始された。事業の実施形態は以下のようになっている。

① PEC (Proyecto Ejecutado por Comunidad)

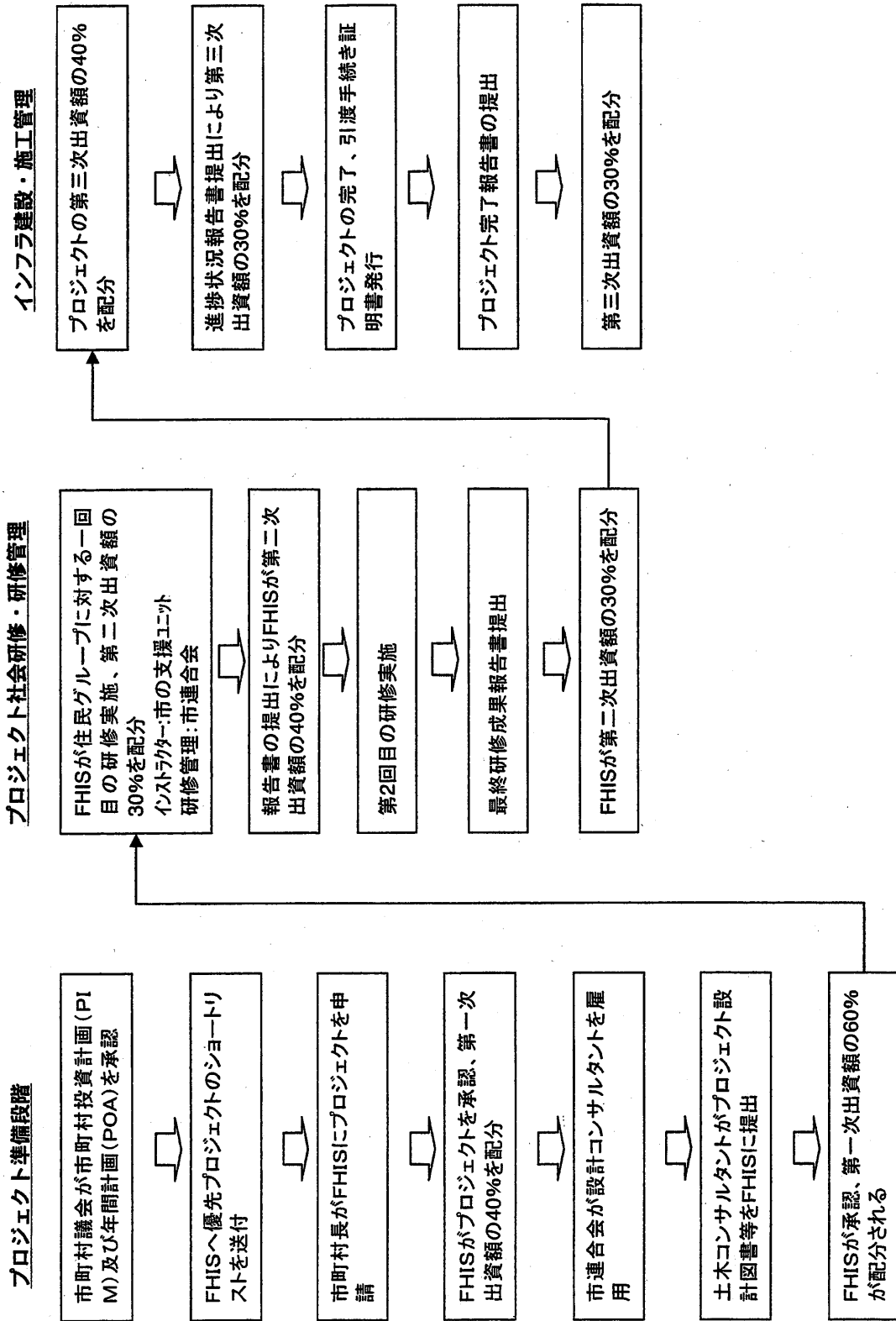
1 件当たりの総額が約 580 万円以下の住民参加型プロジェクト。学校や上水道、簡易水洗トイレ、クリニックの建設が中心である。

② PEM (Proyecto Ejecutado por Municipio)

1 件当たりの総額が約 580 万円以上であり、市が直接実施するプロジェクト。主に橋梁などの大規模なプロジェクトが中心である。建設事業は公的な入札手続きが必要となる。

2006 年 1 月現在で、ホンジュラスで実施されている DOCP 事業は 2,615 件であり、そのうちの 8 割が PEC 事業である。PEC 事業の実施プロセスは図 1 のとおりである。

図1 住民参加型プロジェクトのプロセス手続きの流れ (PEC)



(2) DOCP 事業の問題点

DOCP 事業には、FHIS、市連合会の体制、実施プロセスなどについて以下のような問題点が存在しており、円滑な事業実施を妨げる要因になっている。

① 市連合会及び市のプロジェクト実施管理能力の不足

イギート市連合会を構成する市の職員は平均 10 名以下であり、また、政権が交代するたびに職員も大幅に入れ替わることから、プロジェクトを担当する人員が確保されず、事業実施の知識、経験が蓄積されない。

② FHIS の複雑な組織体系

FHIS には 10 以上の部局があり、DOCP 事業について、それぞれの部局が複雑に関連している。

③ DOCP 事業自体の複雑化・煩雑化

市連合会及び市から事業の申請をする際に、必要提出書類が煩雑であり、実施プロセスが複雑である。

④ 配布資金の流れが不透明

FHIS プロジェクト資金が中央政府の国家予算にプールされており、たびたび他目的で流用されたために、資金の分配が遅れ、中止されるケースが散見され、特に前政権末にこの傾向が強くなった。

2-3 政権交代後における先方関係機関の調査

(1) FHIS、市連合会及び市の現状

ホンジュラス国政府は、これまでの中央集権型の地域開発が機能しなかった反省を踏まえ地方分権化の政策を打ち出しているが、一方でその受け皿となる市政府は 298 もの数が存在し、また予算・人員・能力とも限られており脆弱な体制となっている。右課題解決のため、地方自治体法 (Ley de Municipalidades) では、近隣の自治体による市連合会を形成し、同連合会が市の開発事業や行政サービスをサポートするシステムの構築を推奨しているが、種々の理由により同システムは十分に機能していない。

一方、地方の社会インフラ整備を担当する FHIS は、これまで中央において案件の採否を決定し、設計から施工まで資金管理を含め直接実施してきたが、2004 年より地方分権化の一環として、年度毎の開発計画に基づき市政府または市連合会に資金を配分し、案件の設計、業者との契約、施工管理、評価、メンテナンスまでを地方自治体が直接実施できるよう、「プロジェクト・サイクル地方委任事業 (DOCP)」を開始した。しかしながら、2 年間で実施された全ての FHIS 案件 (2,615 件) のうち、市政府・市連合会が実施した案件数は 484 件で全体の 18.5% に留まっており (世銀ミッションに提出された FHIS 側からの数字による)、依然として開発資金の大部分は中央に残されたままになっているのが実態である。

(2) 新政権における FHIS の基本方針

2006年1月に発足したセラヤ新政権は小さな政府と地方分権化の促進を基本方針として掲げ、これに沿い新生 FHIS は自身の組織スリム化（職員数・行政経費の削減）を図るとともに、社会インフラ整備プロジェクトの地方移管の更なる推進に取り組む意向を表明している。右実現のためには市政府および市連合会の能力強化が不可欠であり、FHIS の新大臣以下、執行部・幹部職員の下で、地方分権という統合的な視野からの市町村に対する支援強化が謳われている。FHIS の新大臣 Marlon Lara は、若年ながら Puerto Cortes 市（当国の最重要な外港で戦略的要地）の市長を2期務め、市長時代には思い切った行政経費の削減、地方分権化された社会インフラ事業の促進など数々の斬新な市政改革を進めて、一躍政治家としての彼の資質、名声が全国に広がっていった。昨年の自由党の大統領候補者選びでは彼も有力候補者として一人であった。特に、全国の市長から支持は根強く、今年の市長連合会（AMHON）の総会には、Marlon Lara 総会と名前をつけ、特別ゲストとして迎えて、彼の今までの業績をたたえていた。FHIS 大臣が折に触れて話すことは、「彼が市長時代に現セラヤ大統領が FHIS 大臣であり、特に Puerto Cortes 市において、試行的に FHIS の社会インフラ整備事業の地方分権化を進めた経緯があった。その関係から、セラヤ大統領が彼を今度は FHIS の大臣として抜擢し、Puerto Cortes 市で実施したことを全国で遠慮なくやってほしいと大統領に言われた。」ということであった。前市長であり、全国の市町村長からの絶大な支持がある大臣は、FHIS の幹部職員に前市長時代の部下や AMHON の事務局長、元市長、地方自治体強化に長年携ってきた活動家を登用している。従って、現在の FHIS の体制は、前政権に比べて、完全に自治体関係者で占められており、おのずと新生 FHIS の活動方針、方向性は明らかである。大臣は「FHIS は実施機関（そもそも FHIS の組織設立法は時限立法であるため、その存在は一時的なもので、現在の法律では2011年までとなっている。現政権下での FHIS は FHIS 5）としてではなく、近い将来的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機関・技術支援・研修支援機関）としての役割・機能を果たしていくことになる。」ということを強く主張している。

(3) 新政権後の FHIS の改革

前政権での FHIS が統合的な立場から地方分権や地方の行政能力開発を目指すことに邁進せず、偏狭的な分野や地域割りのプロジェクトの実施により他の専門分野のライン省庁となんら変わりなく、FHIS 本来の地方分権化と市町村強化の統合的、専門横断的な立場、役割がかけていたことを反省して、以下のような改革を実施している。

① 内部機構のスリム化・統廃合

内部機構のスリム化・統廃合（10以上から2つから3つの局とその下でユニット、プログラム・プロジェクトの配置）により、内部の調整・連携機能を強化させ、市町

村政府への支援サービスの体制を一体化・充実させていく意図である。

② 職員の削減

行政経費の削減のために、前 FHIS が擁していた 500 名の職員（臨時雇用やコンサル契約を含めて 900 名までに膨れ上がった）を現在 150 名まで削減し、さらに近い将来、80 から 90 名程度までに職員を削減する方針である。職員数の減員で削減された経費（年に 1,500 万レンピラ）については、市町村への社会投資事業予算の配分を増やしていくといくことである。

③ 市政府および市連合会の能力強化

DOCP 促進に関する関係者に対する研修計画とスケジュールが KfW の支援の下で作成され、その中で、30 の各市連合会に常駐の ADL¹（地方開発アドバイザー、期間 1 年から 2 年間の限定的雇用）を配置する計画を立てた。

その後、ADL は、PDD（Promotor de Descentralización、地方分権プロモーター）と呼称が変わり、PDD が配置される市連合会は、KfW の資金で FHIS プロジェクトが実施される 9 箇所と限定された。（残りの市連合会や市町村は IDB 資金であり、PDD 配置について IDB からの承認が下りていないため。）

この現地 PDD 制度を通じて現地の関係者（市連合会、市町村、契約業者、コミュニティー等）に対してプロジェクトサイクル業務について業務実地指導や研修・訓練を行う。試行的実施（当初 6 ヶ月間）により、成果を評価する。

④ 信託基金の創設

前政権において、DOCP 事業資金の流れが不透明であり、地方政府に配布されなかったことから、信託基金の創設をし、FHIS が市町村に配布する資金を没収されたり、合意書に記載されていない目的、たとえば政治目的等のために流用されることを防ぐことを目指している。現在基金の管理団体、業務内容、法的枠組みの作成等を準備中である。

⑤ 契約業者の現地化

FHIS 大臣が再三指摘している『15%の契約業者が 85%の FHIS 事業を実施している現実を打破する。』ことが、地方分権化（プロジェクト業務の地方への委託・委任）を更に促進する大きな動機つげとなっていることである。全体の 15%の契約業者は、首都テグシガルパやサンペドロスーラの業者で大部分が占められ、これが事業コストを高くしている要因でもあるとしている。

契約業者の現地化が促進されればコストは半分にも低下し、現地地における雇用創出も期待されるが、そのためにも一層の地方分権化を進め、現地の人材育成、研

¹ 現政権では ADL（地方開発アドバイザー）と呼ばれる FHIS の技師集団（土木技師、社会プロモーター、契約調達役、案件の市町村投資情報システムへの入力・管理支援担当の 4 名で通常構成）による定期的な市連合会や地方政府への巡回指導制度（FHIS Movil）は、前政権期に発足し、一時期機能していたが政権末期には中断されてしまった経緯がある。新政権では、本部からのインスペクター制度を現地化することにより現地の関係者に対して DOCP 事業についての指導や研修をより持続的にかつ綿密に行う計画である。

修訓練、業務指導を FHIS が担っていく必要がある。大臣は、この公約を果たそうと邁進しているが、一方で、この急激な地方分権に既得権益を侵される国会議員、業者、政府での雇用を期待していた自由党員の反発もあることは事実である。大臣は、大統領の支持がある限り、公約を果たす覚悟であるとしている。地方分権化に係る中央政府機関（大統領府、内務司法省など）の内、明確なビジョンを持って地方分権化政策の促進を謳って、それを実行に移していこうとしているのは FHIS であると言っても過言ではないであろう。

(4) イギー市連合会における DOCP 事業の実施状況

イギー市連合会の支援ユニットでは構成市町村 15 の内、9 市町村の計 17 案件（FHIS の DOCP 関連、2004 年計画分）に対して、各案件の設計、必要書類・図書の作成、住民の組織化など案件の準備段階での作業を主に支援している。1 市町村あたり年に平均 3 案件を実施している。分野は、教育（小中学校、幼稚・保育園）が一番多く、次に簡易トイレ、診療所、給水、小橋梁建設になっている。イギー市連合会の場合、FHIS 案件は、KfW の融資資金であり、30%の各市町村に配当される FHIS 案件実施資金の内、最低 30%が上下水道（簡易トイレ含め）案件と規定されているために、各市町村の案件分野構成の多くは、上下水道 1 案件+他 2 案件（学校、診療所、小橋梁建設）。そのほとんどが 1 件につき 300 万円以下の PEC と呼ばれる住民組織による小インフラ整備事業となっている。昨年度のプロジェクトはまだ 1 件も実施に至っておらず、実施準備段階にある。

FHIS-KfW は、現在までに 2 回、教育・保健 PEC 案件、上下水道案件で現地の民間の土木エンジニア・請負業者（契約工事業者）と社会プロモーター（研修指導員）を対象に研修を実施している。また、各市にも 2006 年 3 月に FHIS 案件を担当する部局（支援ユニット）を創設し、職員 1 名が配置された。FHIS は、市の担当職員に対する PEC 事業研修（学校とクリニック建設分野）指導員の養成研修を実施した。

3. 第2次事前評価調査概要

第2次事前評価調査概要

1	調査の概要	49
1-1	調査団派遣の目的	49
1-2	調査日程	49
1-3	団員構成	50
1-4	調査結果の概要	50
2	関係機関の概要	51
2-1	FHIS	51
2-2	イギート市連合会及び構成市	54
2-2-1	イギート市連合会	54
2-2-2	構成市	56
3	DOCP事業の概要	62

第2次事前評価調査概要

1 調査の概要

1-1 調査団派遣の目的

2005年4月、第一次事前評価調査団を派遣し、協議の結果、社会投資基金、市連合会の協力対象としての妥当性、プロジェクトの活動内容、指標設定について、さらに検討する必要性が判明した。このため、先方関係機関の実施体制の整備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。同専門家の活動から、周辺15市から構成される「Consejo Intermunicipal Higuito」市連合会（以下、イギー市連合会）がプロジェクトサイトとして選定された。

2006年1月、大統領選挙に伴うカウンターパート機関（FHIS、イギー市連合会）の要員の大幅な入れ替えがあったことから、イギー市連合会の現状等を調査し、プロジェクトの概要について先方関係機関と協議する必要がある、第二次事前評価調査団を派遣した。主な目的は以下の通りである。

- (1) 政権交代後における社会投資基金（FHIS）、イギー市連合会及び15構成市の現状調査
- (2) プロジェクト・サイクル地方委任事業（DOCP）の実施状況と現状の適合性についての検証
- (3) プロジェクト概要の協議

1-2 調査日程

日数	日		活動内容
1	6月14日	水	成田→ヒューストン (C0006)
2	6月15日	木	ヒューストン→テグシガルパ (C0756) JICA ホンジュラス事務所打ち合わせ
3	6月16日	金	FHIS との協議・打ち合わせ KFW、世銀、IDB への聞き取り調査
4	6月17日	土	西部地域移動
5	6月18日	日	団内打ち合わせ
6	6月19日	月	イギー市連合会支援ユニットとの協議 AECI(スペイン協力庁) での聞き取り調査
7	6月20日	火	バレンシアアルチョ、コルキン、サン・ペドロ市役所視察
8	6月21日	水	サン・アウグスティン、デュルセ・ノブレ、コンセプション市役所視察
9	6月22日	木	トリニダッド、サン・ホセ、ベラクルス、ドローレス市役所視察
10	6月23日	金	ラウニオン、クキヤグリ、タルグア市役所視察
11	6月24日	土	サン・ファン、サンタ・ロサ・デ・コパン市役所視察
12	6月25日	日	イギー市連合会の理事との会合 テグシガルパに移動
13	6月26日	月	JICA ホンジュラス事務所での協議
14	6月27日	火	FHIS、イギー市連合会との協議
15	6月28日	水	FHIS、イギー市連合会との協議

16	6月29日	木	FHIS、イェー市連合会との協議
17	6月30日	金	R/D、M/Mの署名 JICA ホンジュラス事務所、大使館報告
18	7月1日	土	テグシガルパ → ヒューストン (C0755)
19	7月2日	日	ヒューストン → (C0007)
20	7月3日	日	成田着

1-3 団員構成

総括	中村 明	国際協力機構 社会開発部第2グループ長 (都市地域開発/復興支援)
評価企画	若林 敏哉	国際協力機構 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
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
通訳	福井 美子	国際協力センター

1-4 調査結果の概要

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、プロジェクトの概要について先方関係機関と協議した。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、協議した結果を取りまとめ、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。

(1) 政権交代後における FHIS、市連合会及び15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。

FHISは小規模社会インフラ事業を担当しており、中央主導で事業が実施されていたが、2004年からプロジェクト・サイクル委任事業が実施され、小規模社会インフラ事業は地方に財源、権限が委譲されるようになっている。

2006年1月の政権交代に伴い、FHISの大臣、職員の大半は入れ替わっている。新体制の方針はより地方分権化を推進する方向にあり、DOCP事業の推進がはかられている。

(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、実施プロセス、実施状況について調査した。DOCP事業の実施方式はPEC(住民主導型)、PEM(市指導型)の二つがあり、現在はPEC事業が全体の8割強を占めている。しかしながら、2年間で実施されたFHIS案件(2,615件)のうち、市政府、市連合会が実施した案件は484件で全体の18.5%に留まり、市政府、市連合会においてDOCP事業は定着していないといえる。原因として、(1)申請手続きが複雑で、市の関係者が理解しづらく、事業申請が行われぬ、(2)資金の分配方法が不透明、などがあげられる。

(3) プロジェクト概要についての協議

先方関係機関との協議の結果、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形成、実施、運営、維持管理できる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。(PDM:表1参照)

1. 市連合会構成市の開發現状および問題点を把握
2. 市町村の資金管理、運営管理の現況把握
3. DOCP 事業の妥当性を検証
4. DOCP 事業を通じた、市連合会及び構成市職員の能力強化
5. 経験の普及

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。

2 関係機関の概要

2-1 FHIS

新生 FHIS の活動方針

FHIS は、ホンジュラスの社会インフラ、農村インフラを改善するための事業を行う機関として設立された。農村地域及び都市部の貧困地域を中心に学校、診療所、農村道路、上下水道施設といった基本的ヒューマン・ニーズに直結した施設建設を通じて、当国の発展及び国民の福祉向上に努めてきた。こうした事業の遂行にあたり、従来は事業計画策定から実施まで全てを FHIS でおこなってきたが、2004 年より地方分権化の一環として、年度ごとの開発計画に基づき市政府または市連合会に資金を配分し、案件の設計、業者との契約、施工管理、評価、メンテナンスまでを地方自治体が直接実施できるよう「プロジェクト・サイクルの地方委任事業 (DOCP)」を開始した。地方分権化の目的は、第一に、地域のニーズに的確に反映した計画を策定し、計画段階からその実施、そして建設後の体制管理と施設の維持管理に至る全てのサイクルに住民の参加を促すこと、第二に、市町村に事業運営を委任することで、地方自治体の開発事業実施能力を、実践を通じて強化することにある。しかし、2 年間で実施された全ての FHIS 案件 (2,615 件)のうち、市政府・市連合会が実施した案件数は 484 件で全体の 18.5%に留まっており、依然として開発資金の大部分は中央に残されたままになっている。

また、2004 年 11 月に FHIS からイギー市連合会の構成市に対して 2,434 万 3,000 レンピーラの配分 (KfW の資金協力) が決められたが、1 年以上経た現在に至って、まだ全く配分されておらず、1 案件も実施されていないのが現状である。遅れている理由として、市町村と市連合会の案件の準備能力不足にもよるものがあるが、FHIS 側の責任もある。すなわち、FHIS プロジェクト資金が中央政府の国家予算にプールされており、たびたび他の目的 (選挙活動資金等) で流用されたために、FHIS 自体の財政が赤字傾向 (1 億 6500 万レンピーラ) になり、配分が遅れるか、中止されるケースが散見された。特に前政権末にこの傾向が強くなり、前政権期で案件を形成するための準備資金が FHIS の方からまだほとんど支払われていない。その結果、十分に民間の外部エンジニアを雇えないか、すでに雇っているエンジニアに未払いの状態が続いており、案件の形成、準備が満足に出来ないでいる状況である。

こうした状況下で今年1月に就任した FHS の大臣は、分権化をさらに推し進め、「新しい FHS」へと生まれ変わらせようとしている。新大臣は前 Puerto Cortes 市長であり、市長時代に思い切った行政経費の削減、地方分権化された社会インフラ事業の促進など数々の斬新な市政改革を進めた経歴を持ち、全国の市町村長から絶大な支持がある。幹部職員には前市長時代の部下や AMHON の事務局長、元市長、地方自治体強化に長年携わってきた活動家を登用している。従って、現在の FHS の体制は、前政権に比べて、完全に自治体関係者で占められており、この陣営からも地方分権化を推し進める意欲が覗える。新大臣によれば、「FHS は実施機関としてではなく、近い将来的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機関・技術支援・研修支援機関）としての役割・機能を果たしていくことにある。」こうして、前政権期末期に凍結してしまった社会インフラ整備プロジェクトの地方移管の更なる推進と円滑化に取り組むために以下の計画に取り組んでいる。

(1) 組織の合理化

職員数を前 FHS の 500 名から 150 名に削減した。更に、今後、120 から 90 名まで削減予定である。また、内部の調整・連携機能を強化させ、市町村政府への支援サービスの体制を一体化・充実させていくために、それまで 6 つのユニットと 9 つの局を統廃合して、2 つの局と 6 つの課にスリム化した (図 1 参照)。

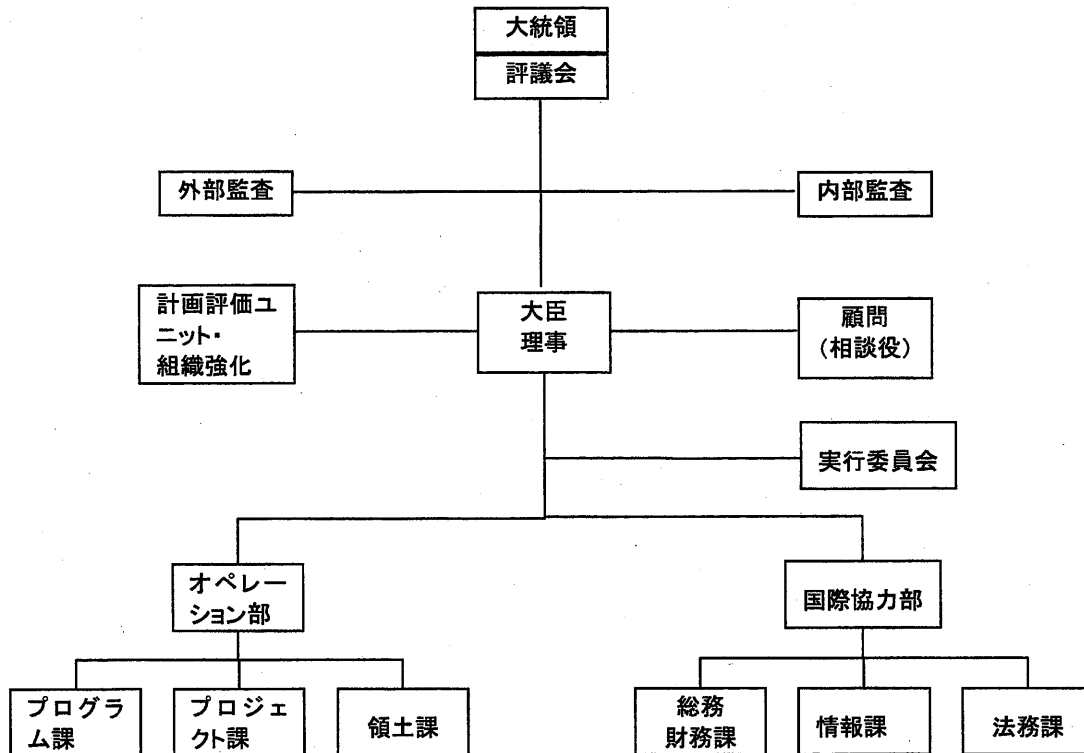
(2) 行政経費の大幅削減

今年度は 5 億 6500 万レンピーラの予算が承認されたが、年に 1500 万レンピーラ削減と前 FHS が残した 1 億 6500 万レンピーラの赤字の解消を目指している。この FHS の行政経費の削減分 (年に 1500 万レンピーラ) は市町村へ社会投資事業予算の配分増に充当する。そして、全国の市町村の中で行政経費を削減して投資事業費の比率を増加するために、投資予算執行等での透明性の確保を達成した優秀な市町村に関してはインセンティブ (配分額の増加) を与え、パフォーマンスの悪い市町村については逆の措置、減額を講ずるとしている。

(3) DOCP 事業の名称変更

前政権期の DOCP の委任事業を更に推進・進化させるべく、プロジェクト・サイクル委任から プロジェクト・サイクルの地方分権化 に名称を変更した。地方分権という統合的な視野からの市町村強化のための支援強化を謳っている。

図1 FHS の新しい組織図



(4) 市町村及び市連合会の能力強化

DOCP 促進に携わる関係者への研修計画とスケジュールの作成、及び DOCP 事業の現地でのフォロー支援体制強化を図る。すなわち、DOCP 促進に携わる関係者に対する研修計画とスケジュールが KfW の支援の下で作成され、その中で、30 の市連合会に常駐の ADL（地方開発アドバイザー、期間 1 年から 2 年間の限定的雇用）を配置する計画を立てた。ただ、この ADL は、その後、PDD（地方分権プロモーター）と呼称が変わり、対象市連合会も KfW の資金で FHS プロジェクトが実施される 9 箇所と限定された。残りの市連合会や市町村は IDB 資金である。

(5) 信託基金の創設

信託基金を通じたプロジェクト予算・資金の各市町村への一括配布を行う。信託基金では特定の項目のためにしか使うことが出来ず、透明性が確保されるとしている。FHS が市町村に配布する資金を没収することや、合意書に記載されていない政治目的等のために流用されることを防ぐ狙いがある。また、信託基金を通すことによって、中央銀行や民間銀行を使うことによる資金の流れの遅延や中断を回避することが出来る。さらに、市町村が管理能力を高めることにより、将来必要な貧困削減基金の管理にもプラスになると期待している。

(6) プロジェクトコストの低下と現地での人材育成・雇用機会の促進

現在、全体の 15% の契約業者は、首都テグシガルパやサンペドロスラの業者で大部分が占められ、これが事業コストを高くしている要因でもある。契約業者の現地化が促進されればコストは半分以上にも低下し、現地の雇用創出も期待できる。FHS 直営プロジェクトでは、例えば、学校 1 教室増築の場合 31.25 万レンピーラかかるが、DOCP-PEC 事業であれば 16 万レンピーラしかかからない。

(7) 市開発戦略プラン・投資計画（2006～2010）等の見直し、修正

FHIS 案件ショートリストの更新、各市町村への配分準備を行う。将来的には、貧困削減基金の活用案件を盛り込み、市開発戦略プランと投資計画との整合性を確保して、市開発戦略プランの実施促進を図る

このように、新 FHIS は社会投資のための「資金の窓口」となり、資金の獲得・分配・調整役を果たす。また、市町村に対しては、技術支援を提供する各種機関と連携を図りながら、地方分権プロモーターによる技術支援（OJT）を通じて、市町村が地元の人材を活用できるように人材育成を図る。これに対して、市町村の責務は、①プロジェクトのショートリスト作成（市町村開発戦略計画、上下水道プロジェクトを含む）、②拠出金の負担（内務省・FHIS などの分類によるカテゴリーに応じて金額が決定される）、③市の支援ユニット（UTM）設立等である。ただ、市町村によって能力に大きな差異があるため、分権化のレベルを3つに分類しており、市の状況に応じて FHIS の関わりも以下のように変わる。（付属資料7参照）

- (1) カテゴリーA・B（33市）：完全な地方分権型。市が独自にプロジェクトを実施。
- (2) カテゴリーC・D（190市）：支援ユニットがない場合、FHIS は市連合会を通じて支援する。同時に市の能力強化も図る。
- (3) 中央集権型：プロジェクト・サイクルの中で何らかの形で「参加型」を取り入れる。

なお、FHIS は市連合会強化を目指しているわけではなく、いずれは市町村が連合会から独立できることを目指す。

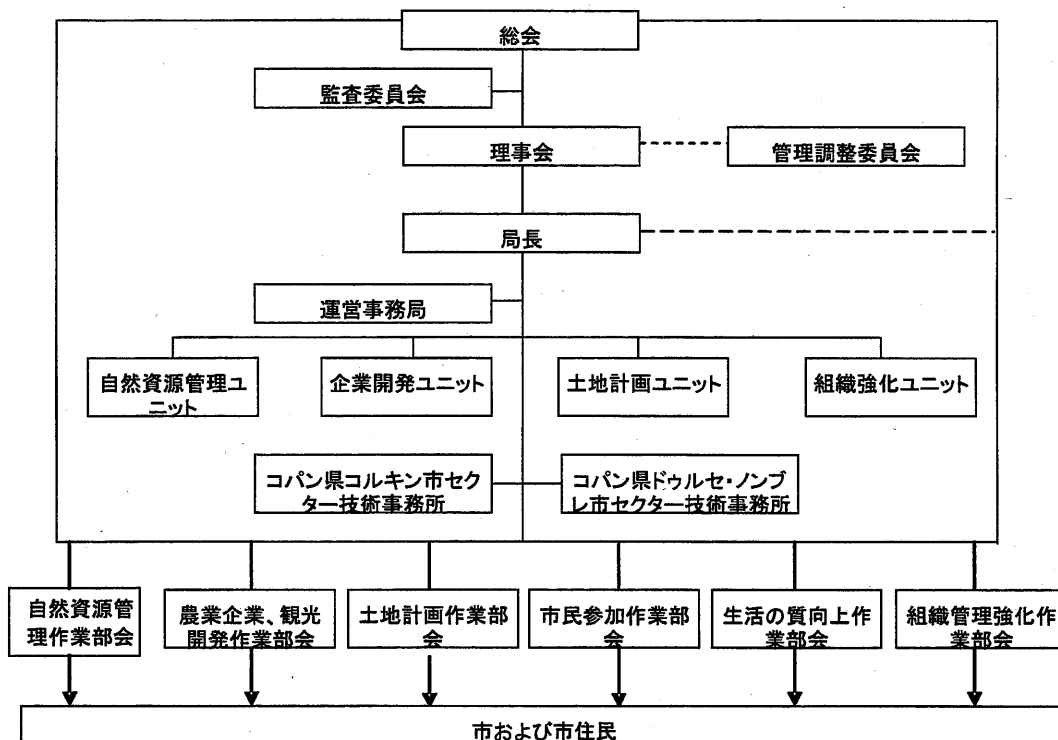
2-2 イギート市連合会及び構成市

2-2-1 イギート市連合会

(1) 市連合会の概要

イギート市連合会は、イギート川流域の甚大な環境悪化を憂慮する16の市の参加により1999年3月、公式に設立された。この市連合会は非営利、非政治的団体で、宗教・人種・性別の相違によらず、法人格を有し、行政上自立的な常設機関である。その目的は、市連合会を構成する各市の市行政能力強化、イギート川流域の自然資源回復・管理、土地利用計画、および対象地域における事業開発の振興である。

図2 イギート市連合会の組織図



(2) 組織構造

設立以後、UNDP やスウェーデン国際開発庁 (SIDA) 等による協力もあり、総会 (連合会構成市の市長 15 名と市民社会)、理事会、その下に 4 つの作業部会 (自然資源管理ユニット、企業開発ユニット、土地計画ユニット、組織強化ユニット) があり、さらにその下に 6 つの部門別会議があった (図 2)。ただ、現在は、資金不足のため、4 つの作業部会のうち、機能しているのは組織強化ユニット (スタッフ 1 名) のみである。組織強化ユニットは、DOCP 事業に係る支援活動を行っている。

(3) 機能

こうした市連合会が有する有効な機能としては、①単独では困難な事業 (ごみ処理など) を共同で行う一部事務組合的機能、②構成自治体への助言指導・役務提供機能、③構成自治体のグッドプラクティスを共有する仲立ちをする仲介・媒体機能、の 3 つがある。ただ、イギート市連合会がこれまで果たしてきた役割は②の助言指導・役務提供機能のみである。現在までのところ広域プロジェクトは実施されていないし、仲介・媒体機能も果たしていない。ただ、広域的なゴミ処理に関してはそのニーズは高く、また仲介・媒体機能についても、今後、他の市連合会との連携を図り経験の共有と普及に努める意向である。

(4) 成果と問題点

組織強化ユニットのこれまでの成果としては、市町村開発計画の策定、1 市町村におけるベースライン調査、各種プロジェクトのプロポーザル作成支援、プロジェクトの実施・管理支援、土地台帳作成支援、中央政府および国際機関との提携、DOCP 事業に関する支援などが挙げられる。また、市連合会局長は、現状の問題点として人材や資金不足とともに、市民の環境に対する意識が低いこ

と、及び関連機関におけるコーディネーションが不足していることを挙げている。

(5) DOCP 事業受け入れ体制の強化

DOCP 事業の実施に当たっての、市連合会での受け入れ体制、能力については、現在まで、持続的組織基盤の強化が図られている。

① 拠出金の増加

各構成市町村からの市連合会への拠出金が各市町村の地方交付金の 3%に増加する。

② 市連合会の活動基盤強化

市連合会の定款を改正し、理事会のメンバーを少数（5名）、2年任期にしたことなどで、市連合会の活動基盤を強化する。これは新たに理事長に就任したサンタ・ロサ・デ・コパン市長の強いリーダーシップによるものである。

③ 人員の増強

2006 年度活動計画案が作成され、それに基づいて予算編成・計画（前年度 40%程度増加）が承認され、組織強化ユニットの活動が開始されている。市連合会の体制を現在の 3 名（代表、市町村組織強化、秘書・総財務）から 5 名体制にし、FHIS 案件等、社会インフラ整備事業対応のために土木エンジニア 1 名及び市町村組織強化プロモーター 1 名の計 2 名を増員する予定である。現在のところ、局長が、この土木エンジニアの役割を果たしており、支援ユニットのマネジメント（年次、月次、週間業務計画の作成、業務評価、部下への適切な指示等）が完全におろそかになっている。常駐のエンジニア 1 名の雇用により、局長が組織強化ユニットの業務の総括、運営監理に専念できる体制になると期待されている。

2-2-2 構成市

(1) 市町村の概要

ホンジュラスにおいては、人口 700 万の国に 298 もの自治体が存在している。こうした自治体に与えられている権限は多い。同国の地方自治体法によれば、その第 12 項で、地方自治体は以下の権限を有することが明記されている。

1. 市町村開発計画の作成と実施
2. 都市開発、市町村保有地の利用・管理に関するコントロールおよび規制
3. トイレ、市の衛生
4. 上水道、汚水・雨水の下水道の設置・メンテナンス・管理
5. 公共道路の建設およびメンテナンス（市町村独自で、あるいは他の市町村と共同で）
6. 市町村の墓地、市場、食肉加工場の建設および管理
7. 生態系・環境の保護、植林の推進
8. 公共道路、歩道、公園、海岸のメンテナンス、清掃、管理
これら公共施設へのアクセスは無料であり、いずれの料金徴収も禁ずる。ただし施設のコスト回収のため法的に確立されたシステムを通じて徴収する場合を除く。
9. 商業、産業、サービスなどにかかる活動の促進と規制
10. 興行、公共娯楽（レストラン、バー、クラブなどを含む）に対する管理・規制
11. 中央政府、地方分権化された諸機関との資源開発／開拓に関する協定締結
（開発地域、植林システム、環境保護とそれに対する支払いなど）

12. 観光、文化、レクリエーション、教育、スポーツの推進
13. 消防団の創設とメンテナンス
14. ローカル公共サービス、中央政府・自治組織によるサービスの提供
15. 公共サービス、公共・民間団体と共同のローカル事業契約、メンテナンス、管理に関する契約
16. 市民の健康と福祉を保障する衛生活動・手段の調整と実施
17. 国家電力会社 (National Electronic Energy Firm) との協力のもと、市町村の電化システムの管理・設置・メンテナンス
18. 国家開発計画と市町村開発プログラムとの調整

このように、ホンジュラスの地方自治体法において、市町村が「どこまでのことをできるか」は定められている。しかし、市町村の役割は不明確で、「何をしなければいけないか」は定められていない。このことは、保有する権限に対して、市町村がそれらの権限を行使するための人員と資金が確保できていないこととも関係しているであろう。これは、市町村によって異なる組織構造を有していることにも表れている。

(2) 組織構造

西部地域における市町村の人員は、市長と副市長の他に、セクレタリー、収入役、税務、土地台帳、司法、警察、環境ユニット、支援ユニットの担当者、各々1名ずつだけが多く在市町村で配置されているだけである。図3と図4は、同地域で小規模な事務所を構えるコンセプション役場と中規模な事務所を持つコルキン市役所の組織図である。図5で分かるように、小規模な役所では、提供できるサービスは墓地管理と上水サービスのみという所が多い。また、サービス提供のコストを回収できておらず、サービスの維持・拡充が困難な状況である。中規模のコルキン市役所の活動にしても、先進諸国における地方自治体の活動とは比較にならないほど小規模である。

図3 コンセプション市役所組織図

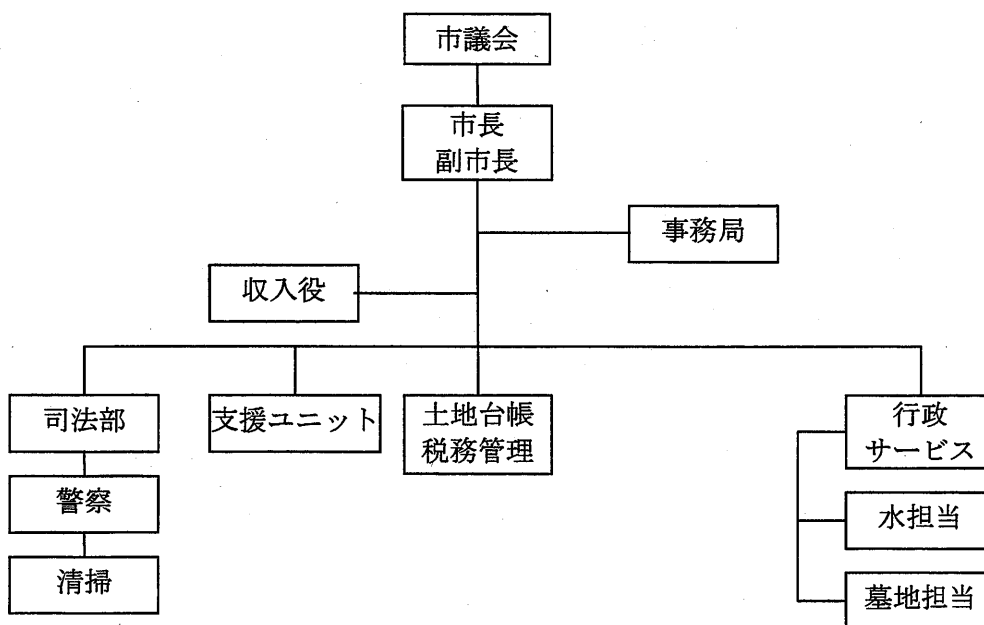
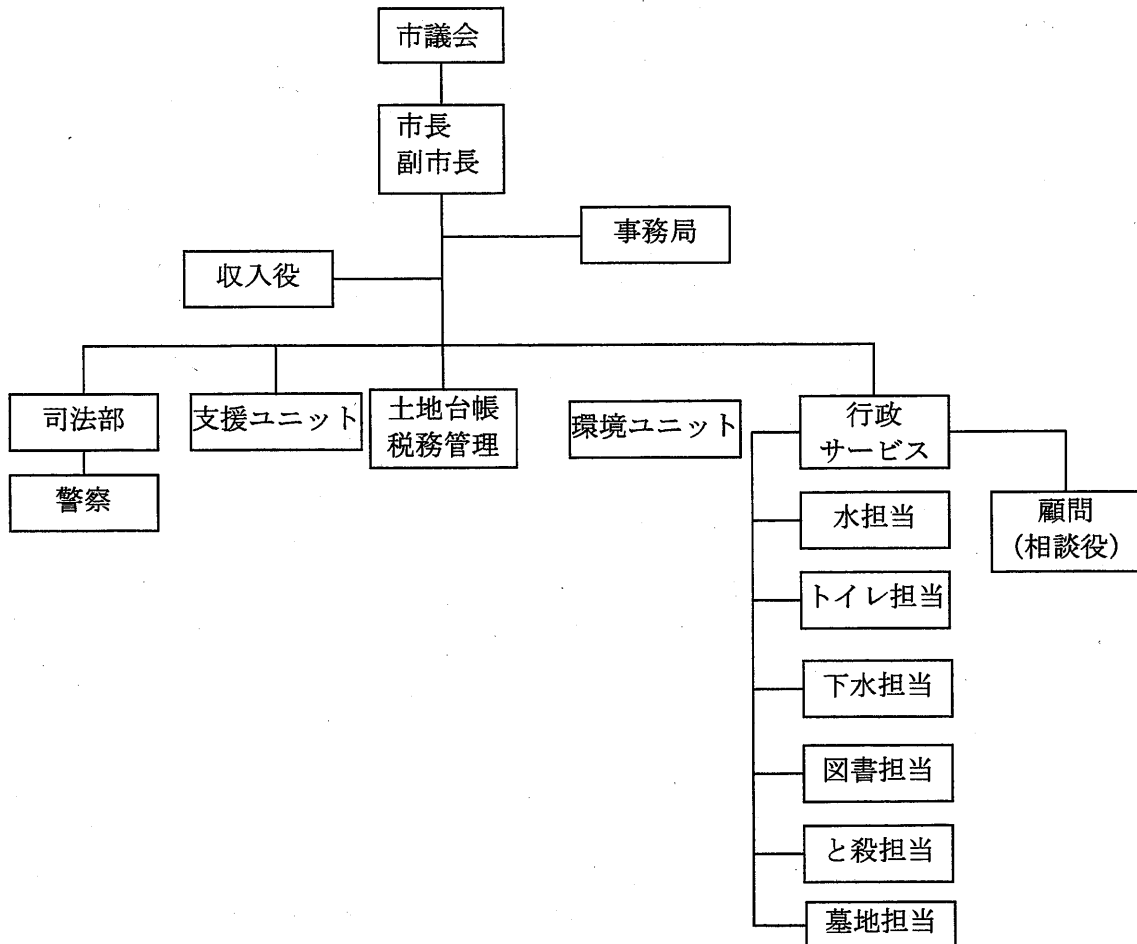


図4 コルキン市役所組織図



多くの市町村で、市議会の議員は6人程度で委員会の委員も務める。委員の担当は保健、インフラ、環境、教育、農業生産、治安などで、プロジェクトの監督を行っており、コミュニティとのつながりは強い。ただ、市議会における議員の役割は不明確で、委員会も機能していないところが多い。また、副市長の役割も明確でない。

(3) 問題点

① 職務実施体制の未整備

表1は、サンタ・ロサ・デ・コパンとサン・オーグスティンを除く13市町村の技術、実施運営、事務に関する現状を示している（パイプライン専門家による調査結果より作成）。ほとんどの市町村では、市内部規定、市議会規則、財務管理情報システム、予算関係事務の規程等、いずれも有していない。徴税システムについては、どの市町村もあると答えているが、これも後で述べるようにシステムと呼べるようなものではない。職員の定着率の低さも考慮すると、西部地域の市町村では、役所として機能している所はほとんどないというのが実態である。

表1 技術、事業運営、事務に関する状況

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	番号	市町村名
組織及び機能に関するマニュアルがあるか		×	×	×	×	×	×		×	×	×	×	×	×	×	1	サンタ・ロサ・デ・コパン
市内部規定があるか		×	×	×	×	×	×		×	×	×	×	×	×	×	2	コンセプション
市議会規則があるか		×	×	×	×	×	×		×	×	×	×	×	×	×	3	コルキン
財務管理情報システムがあるか		×	×	×	○	×	×		×	×	×	×	×	×	×	4	クキググワリ
開発戦略プランがあるか		○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	5	トロレス
年間運営計画があるか	×	×	×	○	○	×	×		×	×	×	×	×	×	×	6	デューセル・ノンブレ
天然資源診断がなされているか	×	×	×	×	×	×	×		×	×	×	×	×	×	×	7	ラ・ウニオン
徴税システムがあるか	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	8	サン・アウグスティン
政府の年次報告書を作成しているか	×	×	×	×	○	○	×		×	×	○	×	×	×	○	9	サン・ホセ
最新のデータベースがあるか	×	×	×	×	×	×	×		×	×	×	×	×	×	×	10	サン・ホセ・デ・ホボア
運営のフォローと評価がなされているか	×	×	×	×		×	×		×	×	×	×	×	×	×	11	サン・ペドロ
予算関係事務の規定があるか		×	×	×	×	×	×		×	×	×	×	×	×	×	12	トリニダッド
																13	ベラクルス
																14	ベレン・グアアチョ
																15	タルグア

② 職員の定着率の低さと経験不足

ホンジュラスでは、通常、選挙によって市長が変われば、職員全員も変わる。そして、選挙後に新しく入った職員は、担当分野の経験がないのが普通である。主婦しかやったことのない人が収入役になる例は珍しくない。例えば、タルグワ役場では、収入役と税務・土地台帳担当者の前職はともに主婦であり、司法担当者が農業、支援ユニットが学生であった。このように、西部地域の市町村では、職務の継続性・安定性が確保されておらず、また、新しい職員も経験不足で、市連合会の支援無には自力で職務を全うできないのが実情である。

③ 財政・徴税能力の低さと会計制度の未整備

表2は市連合会市町村の財政状況を示している。市町村によって、大きな差異があることが分かる。総収入が一番大きなサンタロサ・デ・コパンが39,763千レンピーラで、二番目のコルキンの4,352千レンピーラを大きく引き離している。多くの市町村は2百万レンピーラ台で、最も少ないところはサンオーグスティンの1,081千レンピーラである。経常収入額の差は更に大きい。サンタロサ・デ・コパンが27,143千レンピーラと他を圧倒しており、二番目がラ・ウニオンの6,385千レンピーラ、他の半数以上の市町村は10万～20万レンピーラ台（日本円で100万円前後）である。その結果、自己財源率はサンタロサ・デ・コパンが68.23%と高く、他の多くの市町村は10%台で、10%以下の市町村が4つもある。

西部地域の市町村の大半は農村部に位置し、産業がないため税徴収源は不動産にある。しかし、土地台帳が未整備なため不動産税も徴収できていないのが現状である。また、税務担当は各市1

人であるため、多くの場合市民が納税に来るのを待つのみである。ほとんどの市町村での税の徴収は住民の申告だけに基づいている。税に関する情報（不動産、収入に関するデータ）

表2 イギー市連合会構成市の財政状況（2005年）（単位レンピーラ）

番号	市町村名	人口	職員数	総収入	経常収入	経常収入 ／総収入	固定資産 税	資本収入	経常支出	投資支出	投資支出 ／総支出
1	サンタ・ロサ・デ・コパン	42,545	228	39,753	27,143	68.28%	1,470	12,610	17,405	17,103	43.86%
2	コンセプション	5,926	7	2,086	161	7.70%	70	1,926	633	1,042	50.92%
3	コルキン	15,524	23	4,352	1,688	38.78%	292	2,664	1,738	2,665	60.53%
4	クヤケグワ	12,365	15	3,430	1,630	47.52%	151	2,762	1,704	2,271	70.34%
5	トローレス	7,700	9	2,183	143	6.56%	70	2,025	521	1,198	55.24%
6	デユルセ・ノンブレ	5,029	8	2,260	415	18.36%	76	1,845	545	1,812	76.89%
7	ラ・ウニオン	12,628	10	11,942	6,385	53.47%	50	5,556	3,627	7,851	68.34%
8	サン・アウグスティン	3,691	5	1,081	154	14.24%	45	927	327	755	69.79%
9	サン・ホセ	5,901	8	2,619	252	9.62%	58	2,367	538	2,227	80.55%
10	サン・ホアン・デ・オボア	7,951	10	2,383	358	15.03%	83	1,781	650	455	41.18%
11	サン・ペドロ	5,562	7	2,126	267	12.53%	3	1,860	560.4	1,893	77.16%
12	トリニダット	6,043	10	2,297	395	17.18%	121	1,902	714	1,316	61.57%
13	ベラクルス	2,834	11	2,412	244	10.12%	96	2,168	581	1,772	76.99%
14	ベレン・グアルチョ	12,860	8	1,811	225	12.44%	91	1,586	620	1,262	67.04%
15	タルグア	8,781	8	3,065	279	9.12%	120	2,786	532	1,958	78.63%

が不十分なため徴税不可となっており、税を払っている住民は全体の約半分ということであった（税務担当者へのヒアリングによる情報で、実際はもっと少ないと思われる）。このように、行政サービスの料金・各種税金の徴収が適切に行われていないため、市の財源の大部分は地方交付金である¹。また、大半の市町村では行政サービスによる歳入と税収とを分けて処理していない。半数の市町村は経理業務を外注している。

（4）PEC事業への対応

今後増大するPEC事業のために、各市町村で支援ユニット（UTM）を創設し、そのほとんどが1名の社会プロモーターを雇用している。この雇用資金には、FHISが各市町村に交付するFHIS案件実施資金の内の研修経費が充当される予定である。市町村の社会プロモーターがFHIS案件（特にPEC：住民参加型プロジェクト）での受益者住民組織に対する研修指導（第一ブロック：21日間、第二ブロック：15日間）を実施し、その謝金の一部を市町村が彼らの給与として割り当てるという仕組みである。その結果、市町村の支援ユニットの持続性が確保されることになる。

（5）コミュニティーの概要

表3は、市連合会構成市町村のコミュニティーに関する基本指標を示している。ホンジュラスでは、最貧困市町村として80の市町村を指定しているが、西部地域における15の市町村のうち、3

¹地方交付金の交付額は市の人口、貧困度をベースに決定されていたが、2005年から市行政の効率性も考慮されることになった。

分の2が最貧困市町村である。初等教育普及率については、ほとんどの市町村で100%であるが、栄養失調率は60%前後と高い。水供給のないコミュニティについては、サンタロサ・デ・コパンで12コミュニティ(14%)、コルキンで5(8.5%)、サンペドロで8(20%)、ベラクルスで3(27%)、ベレングアルチョで5(8.5%)ある。電気設備のないコミュニティは多く、コンセプションで8コミュニティ(57.2%)、ドローレスで14(93%)、ラ・ウニオンで31(87%)、サンオーグスティンで8(80%)、ベラクルスで6(55%)、タルガで46(89%)もある。人間開発指標はほとんどの市町村が0.6前後となっている。

表3 市連合会構成市の基本指標

番号	市町村名	識字率	栄養失調率	水供給無	電気設備無	道路アクセス無	初等教育普及	人間開発指標	最貧困市町村
1	サンタ・ロサ・デ・コパン	79.40%	43.40%	12(14%)	15(18%)	5	100%	0.669	
2	コンセプション	71.70%	67.20%	0	8(57.2%)	0	100%	0.535	X
3	コルキン	74.70%	55.60%	5(8.5%)	7(12%)	2	100%	0.608	
4	クヤグワリ	74.70%	65.00%	1(16%)	9(20%)	0	96%	0.589	X
5	ドローレス	71.90%	64.10%	0	14(93%)	2	78.58%	0.563	X
6	デユルセ・ソブレ	74.30%	52.90%	1(57.2%)	5	0		0.621	X
7	ラ・ウニオン	72.80%	62.00%	4(11%)	31(87%)	0	100%	0.571	X
8	サン・アウグスティン	73.40%	72%	2(20%)	8(80%)	0	100%	0.541	X
9	サン・ホセ	73.40%	60.20%	0%	1(13%)	0	100%	0.6	
10	サン・ホアン・デ・ホア	72.80%	65.10%	4	15	4		0.568	
11	サン・ペドロ	74.40%	58.60%	8(20%)	10(30%)	0	100%	0.601	
12	トリニダット	73.20%	62.40%	0%	5%	0	100%	0.578	X
13	ベラクルス	74.20%	62.20%	3(27%)	6(55%)	0		0.587	X
14	ベレングアルチョ	69.30%	68.70%	5(8.5%)	7(12%)	2	100%	0.538	X
15	タルガ	74.80%	64.90%	井戸と 小川上水網 無	46(87%)	2	100%	0.565	X

コミュニティの住民組織として重要な組織はCODEC(コミュニティ開発委員会)であり、通常パトロナートと呼ばれている。CODEM(市町村開発委員会)やCODEL(地区開発委員会)は機能していない。パトロナートはコミュニティの代表組織で、プロジェクトのプライオリティ付け、計画概要の作成を行うと共に、住民のニーズはパトロナートを経て市議会に申請される。パトロナートは会長、副会長、秘書、収入役、検査官から構成される組織構造を有している。これらの役員は、市長立会いの下に、コミュニティ総会によって選ばれる。パトロナート自体は、以前からホンジュラスのコミュニティにあったが、上記の組織構造は新しく、2月に結成され、3月に訓練が行われた。

コミュニティにおける他の住民組織としては、学校の父兄会、水管理組合、森林保護グループ、コーヒー生産者のローカル委員会、NGOの活動に関係する委員会、消防団、教会、PECのプロジェクト関連(プロジェクト実施委員会、社会監査委員会、支援委員会)、等がある。

3 DOCP 事業の概要

FHIS 事業のプロジェクト・サイクル業務の地方自治体への委任は以下の手順で行われる。

1. 全ての市町村に市町村戦略的開発計画の策定を呼びかける。市町村は FHIS のガイドラインに沿ってこれを策定して FHIS に提出する。この計画の中には必要とされる事業のリストが優先順位をつけて付記される。
2. 各市町村から提出された開発計画を FHIS が技術的に審査して認証し、各自治体への当該年度の配分額を決定する。但しこの段階ではまだ市町村はその資金を利用することは出来ない。
3. 戦略開発計画が認証された後、市町村はその配分額の範囲内で当該年度に実施する優先案件を開発計画に付記されたリストの中から選定し、各案件の計画を策定する。
4. 案件策定は FHIS の認証した技師の監督下で行わなければならない。FHIS は各地域で活動する技師を把握し、必要に応じて研修等を施した上で彼らを認証し、リストアップしている。市町村はこのリストから近隣の技師を選定し、契約してこの仕事を委託しなければならない。
5. 各市町村は上記の過程を経て策定された案件の計画案を FHIS に提出する。これは FHIS が予め設定した基準に従い審査される。
6. 審査の結果、案件が認証されれば、必要額が拠出される。
7. 市町村では上記資金を使って、FHIS 認証技師の監督の下、建設業者と契約して案件を実施する。この契約業者も FHIS で認証された業者でなければならない。

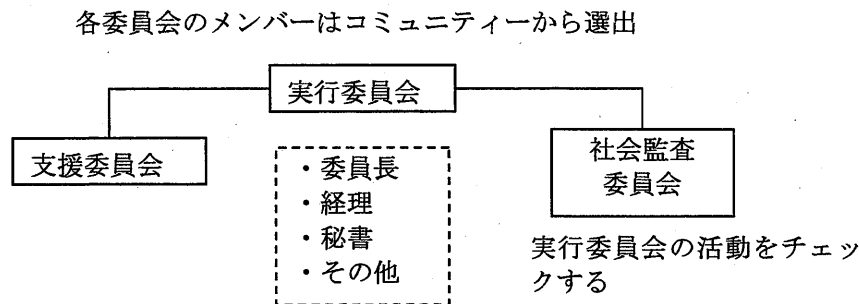
イギート市連合会は、これまでその組織強化ユニットを中心として市連合会の戦略的開発計画を策定する他、同ユニットによる役務提供、助言指導を通じて構成市町村の開発計画も策定してきた。その過程を通じてコミュニティーのリーダーを巻き込み、各市町村に市町村コミッティーを形成すると共に、ほとんどの市町村において 1 名の支援ユニットの研修を行って、住民参加の体制を構築してきている。また、イギート市連合会は、1 市町村におけるベースライン調査、各種プロジェクトのプロポーザル作成支援、プロジェクトの実施・管理支援、土地台帳作成支援、中央政府および国際機関との提携等も行ってきた。DOCP 関連では、イギート市連合会の組織強化ユニットは構成市町村 15 のうち、9 市町村の計 17 案件 (FHIS の DOCP 関連、2004 年計画分) 程度に対して支援を提供している。1 市町村あたり年に平均 3 案件を実施している。分野は、教育 (小中学校、幼稚・保育園) が一番多く、次に簡易トイレ、診療所、給水、小橋梁建設になっている。

西部地域の場合、FHIS 案件は、KfW の融資資金であり、30%の各市町村に配当される FHIS 案件実施資金のうち、最低 30%が上下水道 (簡易トイレ含め) 案件と規定されている。そのために、各市町村の案件分野構成の多くは、上下水道 1 案件+他 2 案件 (学校、診療所、小橋梁建設)。そのほとんどが 1 件につき 300 万円以下の PEC と呼ばれる住民組織による小インフラ整備事業となっている。昨年度のプロジェクははまだ 1 件も実施に至っておらず、実施準備段階にある。これらの事業に対して、FHIS-KfW は、現在まで、2 回、教育・保健 PEC 案件、上下水道案件で現地の民間の土木エンジニア・請負業者 (契約工事業者) と社会プロモーター (研修指導員) を対象に研修をイギート市連合会の組織強化ユニットを通じて実施している。

コミュニティーの PEC への関わり方については、まずコミュニティー総会で、申請するプロジェクトを多数決で決め (多数決)、市町村役所に申請する。プロジェクトの許可が下りれば、総会でプロジェ

クト遂行の中心となる実行委員会のメンバーを決め、その他に社会監査委員会と支援委員会の委員を決める。実行委員会には、委員長、経理担当、秘書以外に数名の委員が選出される。社会監査委員会は実行委員会の活動をチェックする。委員会のメンバーは、FHIS が行う研修を受ける。研修内容は、住民の組織化、会議の進め方、リーダーのあり方、見積もりの取り方、契約の仕方、収入・支出の記録、金の管理等、きめの細かいものとなっている。プロジェクトでは住民は労働力や資材を提供し、業者選び、契約、資金の管理も住民が行う。こうしたコミュニティの活動に対して、FHIS のスーパーバイザーやインスペクターがプロジェクトの監督・支援を行ってきている。

図5 PECの実施体制（コミュニティ）



(2) DOCP 事業の利点・問題点

FHIS の現体制が進める DOCP 事業は、様々な利点を有する。

① 地域特性に応じた事業計画

市町村やコミュニティが事業を計画することによって地域の状況にあった事業を遂行することが出来る。

② 地方政府・住民の高いオーナーシップ

事業の維持管理に責任を持つ関係主体が、事業の計画から関わるために、事業に対する彼らのオーナーシップが高まり、それがプロジェクトの持続性にもつながる。多くの社会投資基金の主要な弱点がプロジェクトの持続性にあることを考えると、この点は地方分権化の大きな利点である。

③ 地域の能力開発に貢献

市町村やコミュニティが事業を計画・実施・評価するため、実践を通じた地域の能力開発に大きく貢献することができる。

④ 事業の透明性の確保

事業の遂行に住民を含む多くの利害関係者が積極的に関わることによって、事業の透明性が高まり、地方行政と地域住民との信頼関係の醸成・強化にもつながる。

⑤ 地域経済の振興

技師、業者が近隣から雇用できるため、中央からの派遣、契約に比べて経費が大幅に削減できると共に、地域経済の振興にも貢献することができる。

ただ、DOCP は現時点では円滑に実施されているとは言い難い。その主な理由として挙げられている点は以下の通りである。

① FHS 内部の抵抗勢力の存在

大臣を始めとして FHS 首脳は DOCP 事業を積極的に推進する政策を打ち出しているものの、その下の中間指導層や FHS 中央の技術者に抵抗が強く、実際の作業が進んでいない。市町村側はこの点に強い不満と疑念を抱いている。

② DOCP 事業の手続きが煩雑

FHS の求める手続きを市町村の側がきちんと理解していないために、必要な手続きを取っておらず、これに気づかないまま申請が遅れている事例も見受けられる。

③ FHS 認証技師の委任が必要

ほぼ全ての市町村で戦略的開発計画は策定され認証もされているが、具体的案件の策定には FHS 認証技師に委任する必要がある。この初動資金が調達できないために全てが動かないという構図が一般的に見られる。逆にひとたび案件が承認されれば技術費として事業予算の 40%まで充当できるため、その後の案件形成は資金的に実施が容易になる。

④ 市連合会・市の予算不足

③の問題は市町村に FHS 認証技師を抱えられれば解決することであるが、市町村の予算不足は深刻であり、雇用は不可能である。市連合会の組織強化ユニットでもこのような技師を擁しているところは少ない。

⑤ FHS の認証技師、認証業者の不足

地域には十分な能力を持った技師や業者は限られているものの、いないことはない。彼らが認証され、使うことが出来なければ近隣リソースの活用が出来ず、プロセスも遅れる。

DOCP 事業のこうした諸問題の解決のためには、個々に対応するだけでは不十分である。なぜなら、より根源的な問題がこれらの問題の背景に存在しているからである。FHS の問題は、新しい首脳部による大胆な政策変更による混乱が起きていること、ならびに地方への大幅な権限委譲がなされることを考えると、近い将来において解決に向かうものと推測される。問題は地方分権化の脆弱な受入体制である。前に記したように、西部地域の地方自治体は、DOCP 事業で期待されているような役割を果たしえる体制になっていない。規模の小ささ、職務実施体制の未整備、職員の定着率の低さと経験不足、財政・徴税能力の低さと会計制度の未整備という諸問題を抱える現状のままでは、とてもプロジェクトの計画・実施・監理を効果・効率的に行うことは出来ない。このように、市の組織・制度が脆弱であると、DOCP 事業が市長の恣意性によって大きく左右される可能性がある。このことは、前政権期における FHS の透明性の問題が、地方に移管されるだけの結果に終わる可能性を示唆している。市町村役所ほどではないが、コミュニティにおいても PEC 事業を推進する上で、多くの問題が予想される。今のところ、PEC 事業において、大きな問題は発生していないようだが、これまでの短い経験で、コミュニティが PEC 事業を効果的に遂行し、施設の維持管理も行っているかどうかを評価することは時期尚早である。こうした状況の中で、地方の人材・組織の能力強化を主眼とする技術協力プロジェクトを実施する意義は非常に大きい、留意すべき点も多い。