

ホンジュラス共和国
地方開発のための自治体能力強化プロジェクト
詳細計画策定調査報告書

平成23年7月
(2011年)

独立行政法人国際協力機構
産業開発・公共政策部

産公
J R
11-076

ホンジュラス共和国
地方開発のための自治体能力強化プロジェクト
詳細計画策定調査報告書

平成23年7月
(2011年)

独立行政法人国際協力機構
産業開発・公共政策部

序 文

独立行政法人国際協力機構は2006年9月から2010年10月まで「西部地域・開発能力強化プロジェクト」をホンジュラス共和国西部地域において実施し、自治体の能力強化の支援を行ってきました。ホンジュラス共和国では地方分権化を推進しており、地域開発における自治体の役割は年々増加しているにもかかわらず、大半の自治体は委譲された権限を活用し地域の開発に生かせるだけの能力が不足しており、同プロジェクトはこの課題に対応したものです。支援にあたっては、技術支援機関としての市連合会を活用し、対象地域であるイギート市連合会及びイギート市連合会を構成する10市に対し、住民参加のもと、一連の開発プロセスを自治体自らが計画・実施できるよう支援を行ってきました。終了時評価では、地方行政における開発プロセスの知見の蓄積、住民ニーズの開発計画/事業への反映、住民・行政間の信頼関係の強化、コミュニティのオーナーシップの醸成、透明性の向上等、意義ある成果が確認されました。

ホンジュラス共和国は2009年6月に政変を経験し、一時期内政の混乱がありましたが、同年の選挙と翌年の新体制発足を経て政情は安定しました。前政権までの流れを引き継いで、地方分権を通じた地域開発を重視したロボ政権は、同プロジェクトの成果を評価し、同プロジェクトを全国的に展開するための要請を行いました。

この要請を受け、当機構は2011年7月4日から23日まで詳細計画策定調査団を派遣し、ホンジュラス共和国政府と本技術協力プロジェクトの枠組みについて合意し、2011年10月から5年の予定で「地方開発のための自治体能力強化プロジェクト」を実施することとなりました。

本報告書は、上記調査における協議結果を踏まえ、本プロジェクトの概要及び実施上の留意点を取りまとめたもので、今後のプロジェクト実施に広く活用されることを願うものです。

ここに本調査にご協力とご支援をいただいた各関係機関、関係者の方々に深く敬意を表すとともに、引き続き一層のご支援をお願いする次第です。

平成23年8月

独立行政法人国際協力機構
産業開発・公共政策部長 桑島 京子

目 次

序 文

目 次

地 図

写 真

略語表

事前評価表

第1章 要請の背景、調査目的	1
1-1 要請の背景	1
1-2 調査の目的	1
1-3 調査団員構成	2
1-4 調査日程	2
第2章 現地調査結果	4
2-1 ホンジュラスにおけるガバナンスセクター、分権化政策の現状と課題	4
2-2 関係機関の役割	7
第3章 プロジェクトの概要	12
3-1 プロジェクトの基本計画	12
3-2 プロジェクト目標、上位目標	12
3-3 プロジェクトの成果、活動	12
3-4 対象地域・マンコムニダの選定	14
3-5 実施体制	14
3-6 プロジェクト活動計画	15
3-7 プロジェクトの投入	16
3-8 自治体間の連携	16
第4章 プロジェクトの5項目評価	17
4-1 妥当性	17
4-2 有効性	18
4-3 効率性	18
4-4 インパクト	19
4-5 自立発展性	20
第5章 団長所感	22
5-1 SEIP、SEPLAN、AHMONなどのFOCALプロセス普及へのコミットメント	22
5-2 市連合会を通じた自治体強化の有効性	22
5-3 参加型の計画策定を通じた透明性と説明責任の向上	22

5-4	事業実施における政府資金、ドナーの資金の活用	22
5-5	プロジェクトの実施体制と協力機関との連携	23
5-6	FOCAL プロセスのトレーナーの育成	23
5-7	FOCAL プロセス普及ビデオ、広報ビデオの作成	23
5-8	モニタリングの必要性とデータ収集の仕組み	24
5-9	ローカルコンサルタントの活用	24
5-10	プロジェクトの準備と実施にかかわる事務所の支援	24

付属資料

1.	M/M (英文)	27
	①本文	
	②PDM	
	③PO	
	④実施体制図	
	⑤JCC 及び JTC の機能と構成	
	⑥R/D 案	
2.	主要面談者	50
3.	議事録	56
4.	市連合会リスト	76
5.	普及体制図ポンチ絵	82

地 图



Map No. 3856 Rev. 3 UNITED NATIONS
May 2004



社会開発省（SDS）との協議



ホンジュラス全国市連合（AMHON）との協議



内務・国民省（SEIP）他関係機関との協議



内務・国民省（SEIP）大臣スピーチ



ミニッツ署名式



ミニッツ署名式におけるメディア取材

略 語 表

略 語	正式名	日本語
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	スペイン国際開発協力庁
AMHON	Asociación de Municipios de Honduras	全国市連合
CONCAM	Comité Nacional de Capacitación Municipal	自治体職員研修委員会
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación	スイス開発援助庁
C/P	Counterpart	カウンターパート
DOCP	Descentralización Operacional del Ciclo de Proyectos	プロジェクトサイクル地方委任事業
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza	貧困削減戦略
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social	ホンジュラス社会投資基金
FOCAL	Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades Locales en la Región de Occidente de Honduras	西部地域・開発能力強化プロジェクト
HLP	Horizontal Learning Program	水平的学習プログラム
JCC	Joint Coordination Committee	合同調整委員会
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
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
NGO	Non Governmental Organizations	非政府組織
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
PDC	Plan de Desarrollo Comunitario	コミュニティ開発計画
PDM	Plan de Desarrollo 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
PO	Plan of Operations	活動計画
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略文書
RNT	Red Nacional de Unidad Técnica Intermunicipal	市連合会間ネットワーク
SDS	Secretaría de Desarrollo Social	社会開発省
SEIP	Secretaría del Interior y Población	内務・国民省
SEPLAN	Secretaría de Planificación y Cooperación Externa	国家計画・国際協力省
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画

事前評価表

1. 案件名

国名：ホンジュラス共和国

案件名：地方開発のための自治体能力強化プロジェクト

Project for Strengthening of the Development Capacity of the Local Governments for Regional Development

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国におけるガバナンスセクターの現状と課題

ホンジュラス共和国（以下、「ホンジュラス」と記す）では、2009年6月に発生した政変により、各国からの援助の撤退、貿易の停滞等の影響が生じたが、2009年12月に民主的な選挙が実施され、翌年、新政権が発足した。以降、ドナー諸国による新政権の認知、援助の再開に加え、2011年6月には米州機構（OAS）にも復帰し、現在政権は安定している。同年7月には真相究明和解委員会により、今般の政変にかかる調査結果が提示され、背景にあった脆弱なガバナンスの強化にかかる勧告が出された。ドナー社会も、法の支配の強化や民主化促進等への支援の重要性を表明しており、ガバナンス分野への協力のニーズが高まっている。

現ロボ政権は、前政権までの方針を引き継ぎ、地方分権を通じた地域開発を重視している。ホンジュラスの地方分権化は、1990年10月に施行された「地方自治体法」によって推進され、2004年には、社会開発事業の計画・実施・管理を、自治体（市）に必要資金を提供することにより委任する「プロジェクトサイクル地方委任事業（Descentralización Operacional del Ciclo de Proyectos : DOCP）」が開始された。

他方、市の実態については、全国の298市のうち243市（約81%）が、政府の定めるところの「C：小規模で脆弱な市」、あるいは「D：最も弱小で脆弱な市」に分類されている¹。それらの市では、職員も5～10名と少なく、財政・組織・行政能力ともに低いため、DOCPなど、分権化に伴って委譲される権限や資金を十分生かしきれていない。その結果、住民のニーズに合わない事業の実施や、不透明な資金の活用が顕在化している。市とコミュニティとの信頼関係も希薄であることが多く指摘されている。また、選挙の度に市長が交代し、同時に市職員も総入れ替えになる傾向にあり、市行政に知見が蓄積されにくいといった課題が確認されている。

このような状況を踏まえ、市の能力不足を補う方策として、市連合会の役割が重要性を増している。市連合会とは、個々の市では解決が難しい課題に対して対処することを目的に、近隣の複数の市によって設立される地域団体で、地方自治体法に根拠を有する。市連合会は、構成する市からの拠出金によって運営され、市行政に関する技術支援を提供する。1998年にはその数は全国で4つであったが、2006年には28、2011年には50にまで増加し、全国の市のうち92%の市がいずれかの市連合会に加盟している。市連合会では、連合会によって専任の職員が雇用され、選挙による影響を受けにくいため、各種行政サービス向上に係る知見が蓄積しやすいという強みがある。そのため、市に対する支援の窓口として市連合会をカ

¹ 内務司法省（当時）による2007年の分類による。

ウンターパート（C/P）とするドナーが多い。

JICA は、2006 年 9 月から 2010 年 10 月まで「西部地域・開発能力強化プロジェクト (Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades Locales en la Región de Occidente de Honduras : FOCAL)」をホンジュラス西部地域にて実施し、対象地域の市連合会及び市連合会を構成する市の能力強化支援を行ってきた。同プロジェクトは、住民参加のもと、市の現状調査（ベースライン調査）、開発計画の策定、事業実施の一連の開発プロセス（FOCAL プロセス）を、市自らが実施できることを目的とし、そのために、支援対象のイギート市連合会に対して技術移転を行った。その結果、同市連合会及び対象 10 市に開発プロセスの知見が蓄積し、住民ニーズを踏まえた開発計画 / 事業の策定 / 実施、住民・行政間の信頼関係の強化、透明性の向上等が確認された。この成果は、地方分権を進めるための有効な手段としてホンジュラス政府に高く評価され、FOCAL プロセスを他の地域で広く適用することに強い関心が示されている。

(2) 当該国におけるガバナンスセクターの開発政策と本事業の位置づけ

現ロボ政権（2010-2014）は、その長期的国家開発計画である「国家ビジョン（2010-2038）」、中期計画である「国家計画（2010-2022）」、及び現政権期での「政府計画（2010-2014）」において、地方開発のための地方分権化の推進を掲げている。「国家ビジョン」では、市が開発の担い手として、住民の参加を得ながら、当該地域の開発計画の策定、行財政運営、プロジェクト実施のプロセスを進めるべきとしている。そのための指標の 1 つとして「2038 年までに、公共投資にかかる支出のうち、地方（市）による支出の割合を全体の 40%まで引き上げる」ことが設定されている。加えて、「国家ビジョン」、「国家計画」とともに、貧困削減に向けて貧困層のニーズにより合致した事業を推進するため、開発における住民参加と透明性の向上を重要課題として挙げている。

また、地方分権推進の必要条件として、市の能力強化が必須という認識が政府内で強くなっており、本事業のカウンターパートとなる内務・国民省（Secretaría del Interior y Población : SEIP）は、上述の国家政策の枠組みにおける地方分権化と地方開発の達成のために、「地方開発・分権化戦略計画（2010-2014）」を策定し、地方行政の能力強化を図ろうとしている。「政府計画」では、全市を対象とした研修の実施や、研修実施者の認証制度が計画されている。

上記の枠組みのなかで、本事業は FOCAL プロセスを広い地域で展開し、市の能力強化を行い、開発における住民の参加と透明性の向上を図ることを目的としている。

加えて、2010 年には、国家計画・国際協力省（Secretaría de Planificación y Cooperación Externa : SEPLAN）の主導により、全国を 16 地域に区分した「地域区分制」が導入された。現在、各地域に「地域開発審議会」が設置され、今後、地域単位で開発計画の策定を進めることになっている。今後策定されるこの地域単位の開発計画と、SEIP の主導する市・コミュニティ単位での開発計画策定・実施プロセスとの整合性を確保することは重要であり、これまで、SEPLAN と、FOCAL プロセスを推進する SEIP との間で、地方開発計画の策定手法に関する協議・調整が行われてきた。結果として、2011 年 7 月に、FOCAL プロセスの手法を多く盛り込んだ地方開発計画策定の標準規定の草案が策定された。今後、SEPLAN 及び SEIP の間で、同草案の最終化に向けて引き続き調整を行いつつ、市・コミュニティレベルにおいては FOCAL プロセスの手法を使った開発計画策定を推進することについて合意がなされている。

(3) ガバナンスセクターに対するわが国及び JICA の援助方針と実績

わが国 ODA 中期政策においては、貧困削減のための制度・政策に対する支援の重要性が指摘されている。ホンジュラスは、「国家ビジョン」、「国家計画」において、2001 年策定の貧困削減戦略（Poverty Reduction Strategy Paper : PRSP）を内包化し、貧困削減を重視した目標設定をしており、本件は、その政策枠組みに沿って市の貧困削減政策・実施にかかわる公共サービス・社会投資支出の効率性、効果の向上に貢献することから、同政策の趣旨に合致している。対ホンジュラスへの協力における重点分野である「持続的地域開発」とも合致している。

ホンジュラスのガバナンスセクターに対するわが国の援助実績としては、前プロジェクト（FOCAL）のほかに、「貧困削減戦略モニタリング人材育成プロジェクト（2008 年 10 月～2012 年 3 月）」、「地域警察活動支援プロジェクト（2009 年 1 月～2011 年 12 月）」などがある。加えて、ボランティア派遣も地方自治体、市連合会に対して行ってきた。

(4) 他の援助機関の対応

地方分権化・市能力強化の分野で協力をしているドナー機関（NGO を除いて）は、アメリカ国際開発援助庁（USAID）、スペイン国際開発協力庁（AECID）、ドイツ技術協力公社（GIZ）、スウェーデン開発庁（SIDA）、国連開発計画（UNDP）、スイス開発援助庁（COSUDE）、ヨーロッパ連合（EU）である。地域的には、UNDP、USAID、SDC、EU、ドイツ復興金融公庫（KfW）は全国レベルでの展開、それ以外の機関は西部地域を中心に展開している。UNDP は、西部地域を含む全国 65 の市に対してミレニアム開発目標（MDGs）達成のための支援を中心に行っている。また、KfW はホンジュラス社会投資基金（Fondo Hondurenõ de Inversión Social : FHIS）を通じた貧困削減を支援しており、現在第 8 次融資を計画中である（各次融資額：600～700 万ドル程度）。同じく GIZ は環境保全（特に流域管理、水資源管理、土地利用、環境アセスメント）を主たるテーマとして全国の市連合や市の能力強化を行っている。

なお、西部地域で実施した前プロジェクト（FOCAL）では、AECID 及び SIDA の資金を活用し小規模事業を実施した実績がある。特に AECID は、FOCAL プロセスが効率的、透明性のある事業実施につながるとして、イギーート市連合会に対して FOCAL プロセス適用を条件づけた資金支援を行った。また、KfW の支援を受けた FHIS の基金を活用して事業を実施したケースもあった。

3. 事業概要

(1) 事業目的（協力プログラムにおける位置づけを含む）

本事業は、対象地域において市連合会及び市の地方開発にかかる能力強化を行うことにより、FOCAL プロセスを適用し、地域の資金や人的資源の活用の最適化、及び、地方開発における住民参加の促進を図り、「国家ビジョン」及び「国家計画」の枠組みにおいて、全国レベルで FOCAL プロセスを定着させることに寄与するものである。

(2) プロジェクトサイト/対象地域名

FOCAL プロセス適用に関心を表明している 36 市連合会のうち、約 18 市連合会とその構

成市を、プロジェクト開始後に選定²。選定基準は、職員の配置や予算措置の有無、市の脆弱度等。

(3) 本事業の受益者（ターゲット・グループ）

対象市連合会、対象市

内務・国民省（SEIP）、国家計画・国際協力省（SEPLAN）、全国市連合（Asociación de Municipios de Honduras : AMHON）

(4) 事業スケジュール（協力期間）

2011年10月～2016年11月を予定（計61カ月）

(5) 総事業費（日本側）

約3億3,000万円（予定）

(6) 相手国側実施機関

・カウンターパート機関：SEIP 市民参画局、地方自治体強化局、地方開発局

・協力機関：SEPLAN（第7、第8地域開発審議会による対象地域の一部における FOCAL プロセスの推進）

AMHON（全国の市ネットワークの活用、一部対象地域における FOCAL プロセスの推進における協力）

(7) 投入（インプット）

1) 日本側：

長期専門家派遣（3名：チーフアドバイザー/地方行政、業務調整/自治体間連携強化、研修計画/モニタリング強化）、短期専門家派遣（1～2名/年：能力評価、生活改善など、各1～2M/M）、在外事業強化費（現地研修費、ローカルコンサルタントやローカル NGO 契約費含む）、本邦研修（1回/年、地方行政分野）、第三国研修（参加型開発の事例視察等）

2) ホンジュラス側：

カウンターパート7名配置（プロジェクト専属）、一部現地研修費、プロジェクトオフィス

(8) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境社会配慮

① カテゴリ分類：C

② 影響と緩和・軽減策

特になし

2) ジェンダー・平等推進/平和構築・貧困削減

² 第7、第8地域（オランチョ県）に関しては、地域開発審議会の地域コミッショナー（代表）の強いイニシアティブのもと、地域区分制と連動した FOCAL プロセスの推進が見込まれることから、対象地域とすることが確定している。

以下の点においてジェンダー配慮を行う。

- ・ ベースライン調査においてジェンダーの項目を調査
- ・ 住民参加型でのコミュニティ開発計画の策定過程において、女性の参画を確保
- ・ コミュニティ開発計画における事業の優先付けにおいて、ジェンダーの基準を確保

(9) 関連する援助活動

- ・ JICA「西部地域・開発能力向上プロジェクト (FOCAL)」(2006年9月～2010年10月)：本事業は同プロジェクトの継続案件として、その成果を引き継ぎホンジュラス全地域に展開する。
- ・ AECID「地方自治体強化プログラム」、COSUDE「地方分権プログラム」：前プロジェクト同様、支援地域が重なるところでは、FOCALプロセスによって策定された市開発計画のなかの事業実施に、これらドナーが資金支援を行う形で連携を図る予定。また、対象地域において、本事業で実施される研修における連携（費用分担）も想定されている。

(10) その他特記事項

特になし。

4. 協力の枠組み

(1) 協力概要

1) 上位目標：

「国家ビジョン」、「国家計画」の枠組みの下、市連合会及び市を通じて、全国レベルでFOCALプロセスが定着する。

指標：

- ・ FOCALプロセスを実施している市の数。
- ・ 「国家ビジョン」、「国家計画」の指標³。
- ・ 市開発計画作成にかかる標準要領等において、FOCALプロセスが制度化される。

2) プロジェクト目標：

地方開発において、地域の資金や人的資源の活用が最適化され、住民が参加できるよう、市連合会の支援を通じ、対象市においてFOCALプロセスが適用される。

指標：

- ① 少なくとも対象市の7割以上においてFOCALの手法、ツール、様式が適用される。
- ② コミュニティ開発計画 (Plan de Desarrollo Comunitario : PDC) で立案された事業のうち実施された事業の数。
- ③ 対象市の少なくとも50%のコミュニティにおいてPDCが見直される。
- ④ FOCALプロセスの各コンポーネントにおいてコミュニティの参加の度合いが増す⁴。

³ 「国家ビジョン」及び「国家計画」における2017年までの目標値である「公共投資の20%の分権化達成」や、「全世帯に占める極貧世帯の割合の27%までの削減」等、具体的な指標をプロジェクト開始後に設定する。

⁴ プロジェクト開始後に、具体的な指標を設定する。

3) 成果及び活動

成果1：内務・国民省（SEIP）が協力機関と連携し、FOCAL プロセスを普及することができるようになる。

指標：① FOCAL プロセスの促進、実施において助言、監督した経験をもつ SEIP の職員が少なくとも 10 名いる、② FOCAL プロセスのノウハウを身につけた協力機関の職員が少なくとも 18 名いる。

活動：SEIP による FOCAL プロセス・手法の習得、SEIP と他の関連機関との連携体制の構築、SEIP 及び協力機関による対象市連合会や市に対する FOCAL プロセスの研修・フォローアップ・モニタリングなど。

成果2：対象市連合会が FOCAL プロセスによって強化され、市に対する技術支援が行えるようになる。

指標：① 対象市連合会の少なくとも 70% で FOCAL プロセスが実施されている、② FOCAL 能力評価マニュアルに基づく市連合会の能力評価が 70 点以上になる、③ 市連合会の総会、理事会参加者の人数が増加する。

活動：対象市連合会の実施体制の整備、対象市連合会による FOCAL プロセスの習得、対象市連合会による対象市に対する定期的な FOCAL プロセスの研修・監督・助言、成果品の質の管理など。

成果3：対象市が FOCAL プロセスによって強化され、地方開発の能力が強化される。

指標：① ベースライン調査を実施した市の数、② PDC を策定した市の数、③ 市開発計画（Plan de Desarrollo Municipal：PDM）を策定した市の数、④ PDM で立案された事業のうち実施された事業の数、⑤ FOCAL 能力評価マニュアルに基づく市の能力評価が 70 点以上になる。

活動：対象市の実施体制の整備、対象市による FOCAL プロセスの習得、対象市による住民リーダーへの研修と指導、対象市によるベースライン調査及びコミュニティ開発計画（PDC）策定のプロセスのフォロー、対象市による PDC の取りまとめ・市開発計画（PDM）の策定、対象市による PDM の市の予算編成への反映、対象市による事業の実施と管理、など。

成果4：内務・国民省（SEIP）及び全国市連合（AMHON）が FOCAL プロセスの知見及び経験共有のためのネットワークを構築する。

指標：① 活動計画を有し、定期的な会合や、メディアを通じた情報交換がなされている、② 市連合会・市の間で実施された技術交換の回数、③ 市による取り組みのグッドプラクティスがまとめられた AMHON のウェブサイトが少なくとも月に一度更新される。

活動：PDC 及び PDM 実施のためのさまざまなグッドプラクティスの収集・取りまとめ、グッドプラクティスを有する市との技術交換の計画・実施、市連合会及び対象市が

グッドプラクティスを応用できるためのフォロー・支援、ウェブサイトの作成・改善及びその運営・維持管理のための研修など。

4) プロジェクト実施上の留意点

・プロジェクト目標と成果の因果関連

本事業は、前プロジェクトで地方行政の能力強化においてその有効性が検証された FOCAL プロセスを、より広い範囲で適用することを目標としている。そのためには、各レベルの関係機関の能力強化が必要であり、関係機関ごとに成果が設定されている。成果 1 では、SEIP が FOCAL プロセスを習得し、協力機関と連携体制を築いた後、その指導（研修・フォローアップ・モニタリング・認証等）を行う。成果 2、3 は、それぞれ、市連合会・市が FOCAL プロセスを指導、実施するなかで、地方開発の能力が強化されることを表している。

成果 4 では、市連合会同士、市同士の横のつながりを強化することにより、FOCAL プロセスの横の展開と、政権交代の影響を受けにくい自立発展のしくみの導入を図る。そのためには、AMHON の有している市連合会間のネットワークを活用し、市連合会同士、市同士の技術交換（相互訪問等）を活発化させ、FOCAL プロセス実施に参考となるグッドプラクティスを現場レベルで広げることめざす。

・プロジェクトの実施体制と協力機関との連携について

本事業は、広い範囲での FOCAL プロセス実施を推進するものであり、さまざまな機関と協力体制を組む必要がある。SEIP を主たるカウンターパートとしつつ、SEPLAN、AMHON を協力機関と位置づけ、連携体制を築く。SEPLAN とは地域開発審議会による第 7、8 地域における FOCAL プロセス実施において、また、AMHON とは、その全国の市ネットワークの活用や、一部地域における研修において連携する予定。さらに、現地 NGO などの関係機関の協力を得て、広い範囲の市連合会と市に対する支援を行う。

・指標における目標値の設定と最終的成果について

目標値が設定されていない指標については、4. 協力の枠組みの（1）協力概要の 1）上位目標と 2）プロジェクト目標に記載のとおり、プロジェクト開始後に JCC 等を通じて、その目標値を設定することにする。

プロジェクト目標及び上位目標である「FOCAL プロセスの適用や定着」の最終結果としてのアウトカムのより明確なイメージを具体的に反映させるために、今フェーズ開始後、直ちに FOCAL プロジェクトの前フェーズで対象となったイギート市連合会の対象市での成果データを取りまとめ文書化する作業を外部委託調査として行い、この成果を踏まえてプロジェクト目標に関する具体的な指標の策定を行うことにする。

同様に、今フェーズ開始後、今年度の活動計画に盛り込まれたとおり、対象市連合会及び市でのベースライン調査（社会経済統計及び能力評価）を通じて指標化を行い、これを目標値に反映させ、逐次モニタリングを行っていく計画である。

- (2) その他インパクト
特になし。

5. 前提条件・外部条件（リスクコントロール）

- (1) 事業実施のための前提

FOCAL プロセスの実施に必要な人員及び予算が、対象となる市連合会、市において確保されている。

- (2) 成果達成のための外部条件

DOCP 事業等、地方行政による事業実施を担保する制度が維持される。
本事業にかかわった、SEIP、市連合会の職員の大部分が離職しない。

- (3) プロジェクト目標達成のための外部条件

市連合会の役割や機能が、地方分権にかかわる政策や法律の改正により大きく弱体化することなく維持される。

- (4) 上位目標達成のための外部条件

地方開発に関する既存の政策や制度、組織が大きく変化しない。

6. 評価結果

本事業は、ホンジュラスの開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、また計画の適切性が認められることから、実施の意義は高い。

7. 過去の類似案件の教訓と本事業への活用

ホンジュラス「西部地域・開発能力強化プロジェクト（FOCAL）」（2006年9月～2010年10月）より

終了時評価における教訓は以下のとおりであり、本事業では以下の要素を取り込んだ。

- ・ 市連合会の継続性：市連合会の職員体制は選挙に影響を受けることが少なく、技術支援の継続性が確保されており、市連合会を通して中小規模の市の行政能力向上を図るアプローチは効果的であった。
- ・ 参加型アプローチによる透明性の向上：コミュニティの参加を得たプロセスは、プロジェクト実施の透明性と効率性を高めている。
- ・ 既存のシステムと地元資源の活用：事業実施にあたっては、既存の地方開発の制度や基金を活用したことや、現地事情に詳しいローカルリソースや、コミュニティリーダー等を活用したことの有効性が確認された。
- ・ 実施サイクルを考慮した適切なプロジェクト期間の設定：ホンジュラスの予算サイクルや政変等の不測の事態の出現をある程度考慮して十分なプロジェクト実施期間を設定する必要がある。

バングラデシュ「行政と住民のエンパワメントを通じた参加型農村開発プロジェクトフェーズ2」(2005年4月～2010年4月)より

同プロジェクトの自立発展性と普及において「水平的学習プログラム」(Horizontal Learning Program : HLP)が重要な役割を果たした。同プログラムは、自治体間の相互訪問による成功事例の共有と、自治体によるそれら取り組みの実践を促し、その結果、全国70自治体において、プロジェクトの推進する「ユニオン調整会議」が導入された。この成果を参考に、本事業でも自治体間によるネットワークの強化と相互訪問、技術交換を促進し、FOCALプロセスの横の展開を確保する。

8. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる主な指標

4. (1) のとおり。

(2) 今後の評価計画

事業中間時点：	中間レビュー
事業終了6カ月前：	終了時評価
事業終了3年後：	事後評価

第1章 要請の背景、調査目的

1-1 要請の背景

ホンジュラス国（以下、「ホンジュラス」と記す）は、1990年代より地方分権化を推進し、2004年より、地方自治体に開発事業の計画・実施を委任し、その資金を提供する「プロジェクトサイクル地方委任事業（Descentralización Operacional del Ciclo de Proyectos：DOCP）」を開始した。しかし、ホンジュラスの自治体のほとんどは小規模自治体であり、財政・人材・行政能力ともに脆弱であるため、分権化に伴って委譲される権限や資金を有効に活用し開発に生かしきれていないことが課題となっていた。また、自治体（市）が複数集まってできた市連合会も、その役目である構成市への技術支援を十分に実施できていなかった。

JICAは、2006年9月から2010年10月まで「西部地域・開発能力強化プロジェクト（Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades Locales en la Región de Occidente de Honduras：FOCAL）」をホンジュラス西部地域にて実施し、対象地域の市連合会、及び自治体（市）の能力強化を行ってきた。同プロジェクトは、住民参加のもと、住民の社会経済状況のベースライン調査、開発計画の策定、事業実施の一連のプロセス（FOCALプロセス）を、自治体自らが実施できるよう能力強化を行ったもので、プロジェクトから市連合会に対して技術移転を行い、プロジェクトのサポートを受けつつ市連合会が構成市に対して支援を行うようにした。その結果、支援対象のイギート市連合会、及び対象市に開発プロセスの知見が蓄積され、能力が強化されたほか、参加型アプローチによる住民ニーズの開発計画・事業への反映、住民・行政間の関係強化、透明性の向上等が終了時評価で確認された。また、市連合会は、その体制が選挙の影響を受けにくいいため、対象地域でのプロジェクトの継続性において重要な役割を担っていることが判明した。

上記の成果はホンジュラス政府にも注目され、FOCALプロセスは地方行政の能力強化に有効な手段として関心をひいた。2009年6月の政変を経て選出された現在のロボ政権は、その国家政策「国家ビジョン2038」において地方分権化の方向性を引き継いでおり、分権化・地域開発のためにFOCALプロセスを西部以外の地域に広く適用することに関心を示している。しかし、中央政府には同プロセスに関する十分なノウハウが蓄積されておらず、技術的・制度的な支援体制が整っていないため、他地域への展開が困難となっている。

このような背景の下、ホンジュラス政府は、内務・国民省（Secretaría del Interior y Probiación：SEIP）を通じて、FOCALプロジェクトにより有効性が認められた地域開発のアプローチを広く適用し、地方行政の能力強化を図るための支援をわが国に要請した。本調査団は同要請に基づき、FOCALプロジェクトの後継案件となる新しいプロジェクト（以下、「本プロジェクト」と記す）の詳細計画策定調査のために派遣されたものである。

1-2 調査の目的

本調査では、必要な情報の収集・分析、ホンジュラス政府や関係機関との協議を通じて以下の事項を行った。

- (1) ホンジュラスの開発政策、地方分権化、自治体能力強化の現状や課題を調査し、プロジェクト実施の妥当性を中心に評価5項目の観点から検討し、プロジェクトの事前評価を行う。
- (2) ホンジュラス側関係機関と、協力計画案（協力方針、PDM、PO、投入計画等）及び実施

体制、普及体制につき協議し、合意する。

1-3 調査団員構成

担当分野	氏名	所属
総括	武田 長久	JICA 産業開発・公共政策部 国際協力専門員
地方行政	有本 稔	JICA 産業開発・公共政策部 特別嘱託
協力企画	丹澤 千草	JICA 産業開発・公共政策部 ジュニア専門員
通訳	福井 美子	日本国際協力センター (JICE)

1-4 調査日程

現地調査は2011年7月4日から7月23日までの期間で実施された。調査日程の概要は、以下のとおりである。

月日	時間	業務	宿泊
7月4日(月)	15:55	成田発	ヒューストン
7月5日(火)	14:30 15:00 16:00	テグシガルパ着 JICA ホンジュラス事務所にて安全対策ブリーフィング JICA ホンジュラス事務所との打合せ JICA ホンジュラス事務所、プロジェクト専門家との打合せ	テグシガルパ
7月6日(水)	9:00-16:00 16:00	SEIP (内務・国民省) との協議 SEPLAN (国家計画・国際協力省) との協議	テグシガルパ
7月7日(木)	9:00-12:00 13:00 14:00 15:00 16:00	SEPLAN との協議 FHIS (ホンジュラス社会投資基金) との協議 AECID (スペイン国際協力機関) との協議 COSUDE (スイス国際協力庁) との協議 CARE-PODER との協議	テグシガルパ
7月8日(金)	9:30 14:00 16:00	AMHON (ホンジュラス全国市連合) との協議 SDS (社会開発省) との協議 SEIP との協議	テグシガルパ
7月9日(土)	10:00-	サンタ・ルシア市視察	テグシガルパ
7月10日(日)		資料整理	テグシガルパ
7月11日(月)	10:00-12:00 14:00	SEIP、SEPLAN、AMHON との合同協議 AMHON 広報局長との協議	テグシガルパ
7月12日(火)	11:00 14:00-15:00 15:00-16:00	SEIP、SEPLAN 及び CRD (地域開発審議会) との協議 FUNDEMUN との協議 CONEANFO との協議 JICA ホンジュラス事務所にて打合せ	テグシガルパ
7月13日(水)	9:00-17:30	団内打合せ、資料整理 (武田団長テグシガルパ到着、合流)	テグシガルパ

7月14日(木)	9:00 10:00 11:00 14:00	SEPLAN 表敬 SEIP 表敬 AMHON 表敬 ミニッツ協議 (JICA、SEIP、SEPLAN、AMHON)	テグシガルパ
7月15日(金)	8:00 10:00 15:30	ワールドビジョンとの協議 JICA ホンジュラス事務所にて打合せ SEIP との協議	テグシガルパ
7月16日(土)		資料整理	テグシガルパ
7月17日(日)		資料整理	テグシガルパ
7月18日(月)	8:30 9:50 13:30-16:00 16:30-17:00	AMHON との協議 団内打合せ JICA ホンジュラス事務所にて協議 SEPLAN との協議	テグシガルパ
7月19日(火)	9:00 14:30-16:30	JICA ホンジュラス事務所での打合せ SEIP との協議	テグシガルパ
7月20日(水)	10:30 15:30	ミニッツ署名 在ホンジュラス日本大使館報告	テグシガルパ
7月21日(木)		テグシガルパ発	ヒューストン
7月22日(金)		ヒューストン発	機内
7月23日(土)		成田着	

第2章 現地調査結果

2-1 ホンジュラスにおけるガバナンスセクター、分権化政策の現状と課題

2-1-1 2009年6月の政変の影響と現状

2009年6月、大統領が軍によって追放され、国会議長が「臨時大統領」として就任するという政変が発生した。以降、内政の不安定化、国際援助の一時撤退、貿易の停滞等、さまざまな影響が生じたが、同年10月にはコスタリカ大統領等による仲介の下、セラヤ大統領側と臨時政府側が「テグシガルパ・サンホセ合意」に署名し、和解に向けた調整が開始された。同年11月の大統領選挙を経て、2010年1月にロボ・ソサ新政権が発足し、与野党混合の「統一和解政府」の成立、「真相究明和解委員会」の設置、国内対話の推進など、国内和解が進められている。また、現政権のドナー諸国による認知や加盟資格停止を受けていた米州機構（OAS）への復帰等も図られ、現在政情は安定している。

同政変は、制憲議会召集の是非を問う世論調査実施（その実施は違法との判断）を大統領が強行しようとしたことがきっかけであり、その前後の過程も含めホンジュラスのガバナンスの脆弱性が露呈された。2011年7月には真相究明和解委員会の報告書が提出され、政変前後の事実関係とその影響の確認のほか、こういった事態が二度と繰り返されないためにガバナンス強化にかかる84の勧告が出された。ドナー社会も、法の支配の強化や民主化促進等への支援の重要性を表明しており、ガバナンス分野への協力のニーズが高まっている。

2-1-2 地方分権化政策の進捗と現状

ホンジュラスの地方分権化は1990年より推進され、同年10月に施行された「地方自治体法」によってさまざまな公共サービスの地方自治体への運営管理委譲が行われてきた。また、社会開発事業の計画・実施・管理を自治体に委任し、その資金を提供する「プロジェクトサイクル地方委任事業（DOCP）」も2004年に開始された。

現政権（2010-2014）は、国家の開発政策・計画として、28年後に到達すべき長期的な国家像を示した「国家ビジョン（2010-2038）」、12年間の戦略と達成指標を管理した中期計画である「国家計画（2010-2022）」、及び現政権期の4年間で実現すべき課題を整理した「政府計画（2010-2014）」を策定している。地方分権化の推進は、それぞれの政策・計画において、国家開発・地方開発のための重要方針として明示されている。「国家ビジョン」では、自治体が地方開発の担い手としてその開発計画の策定・行財政運営・プロジェクト実施のプロセスを、住民参加を得ながら推進できるよう、斬新的な分権化を進めるべきとされ、そのための指標として「2038年までに、公共投資のうち、地方（市）による支出を全体の40%まで引き上げる」ことが設定されている。また、「国家ビジョン」、「国家計画」とともに、貧困削減に向けて貧困層のニーズにより合致した事業を推進するため、開発における住民参加と透明性の向上を重要課題として挙げている。

国家予算に占める地方交付金は、2005年の5%より2010年時点で7%まで増加しており、現在の地方交付金の規模は約7億レンプラ（28億円）である。全国市連合（Asociación de Municipios de Honduras : AMHON）の今年の年次総会では、地方交付金のうち0.5%を各自自治体の能力強化のために使うという決定が全会一致で採択され、議会でも通過する見込みとなって

いる⁵。また、保健・教育分野における分権化されたサービスモデルが一部実用化されるなど、分権化には一定の進捗はみられるものの、中央省庁の遅々とした対応により制度的な改革が進まないこと、受け入れ側の自治体の能力が不足していることもあって成果は一様ではない。「国家ビジョン」においても、これまでの地方分権化の成果がまだ不十分であることを認めつつ、地方開発に向けた分権化の一層の推進を掲げている。

ロボ政権発足以降、従来の地方分権化政策が推進される一方で、地域区分制という新しい仕組みも導入された。地域区分制は、地理的条件（河川流域）に基づき国土を16地域に分割し、各地域に地域開発審議会を設置して、地域レベルで国土開発計画の策定・実施を進める計画である。同制度はロボ政権で新設された国家計画・国際協力省（Secretaria de Planificación y Cooperación Externa：SEPLAN）が管轄している。

ただし、検討されている地域単位での開発計画策定は、その手法が複雑かつ実践的ではないという声が多い。また、SEIPの主導する自治体・コミュニティレベルでの開発計画策定・実施プロセスとの補完性、調整も必要性となっている。そうしたなかで、前プロジェクトのフォローアップの一環として、SEPLANと、FOCALプロセスの推進をめざすSEIPとの間で地方開発計画の策定手法の規定に関する協議・調整が行われてきた。結果、今年7月に作成された地方開発計画策定（地域レベル・市レベル・コミュニティレベル）の標準規定の草案にFOCALプロセスの手法が多く盛り込まれたほか、前プロジェクトにおける成果や、そこで使われた手法がシンプルかつ実践的であったとの評価が記載されている。

本調査におけるSEIP、SEPLAN、調査団の間での協議においても、FOCALプロセスの手法を使ってコミュニティと市の開発計画を策定すること、同手法を国内に普及することについての合意が得られており、16地域のうちまず第7、8地域（オランチョ県）において、それぞれを管轄する地域開発審議会がFOCALプロセスを推進することで合意がなされた。その推進においては、本プロジェクトのアプローチの1つである市連合会との連携を図ることも合意が得られた。同地域における地域開発審議会と市連合会の協働は、他の地域に先駆けたモデルとなることが期待されている。

2-1-3 地方（市）の能力の現状

ホンジュラスの自治体（市）は、全国で298市あり、そのうち243市（約81%）が、政府の定めるところの「C：小規模で脆弱な市」、あるいは「D：最も弱小で脆弱な市」に分類される脆弱な市となっている⁶。それらの市では、市の職員も5名から10名と少なく、財政・組織・行政能力ともに低いと、分権化に伴って委譲される権限や資金を有効に活用し開発に生かし

⁵ これはもともと、地方交付金の1%が透明性基金にプールされ、会計検査院が各市への会計監査を指導、支援するための活動資金となっていたが、その活動が停滞していたため、その用途を改善することになったものである。実際の活用にあたっては、AMHON、SEIP、議会で今後調整し、別途市町村法の改正を行い、正式に市の強化のための財源とする予定である。今後、その予算の具体的な使い道、実施主体となる機関等が決まっていく見込みである。JICAの本件プロジェクトで活用できる可能性についても本調査中に協議され、SEIPは実現につき前向きな姿勢を示した。プロジェクト開始後フォローしていく必要がある。

⁶ 2007年の内務司法省（当時）による分類。市の分類方法については、以下のとおり。

(1) 全部で9項目の指標を取って、係数化（100%配点）。係数が高い市町村からA（66以上：能力高い）、最も低いのがD（25未満：非常に脆弱）としている。

(2) 具体的な指標は次のとおり：1. 人間開発指標（20%）、2. 都市化率（都市人口割合）（10%）、3. 電化率（5%）、4. 電話普及率（5%）、5. 上水普及率（5%）、6. 市町村の自己財源率（15%）、7. 1人当たりの所得（10%）、8. 市町村の貯蓄（経常収入—一般経費）（15%）、9. 投資比率（歳入に占める投資額）（15%）で全部で100%となる。

きていない。その結果、住民のニーズに合わない事業の実施や、不透明な資金の活用が顕在化している。

また、それらの市では、多くの場合、広い地域でコミュニティが拡散していることもあって、市が住民の実情を把握できておらず、市と住民間のコミュニケーション、信頼関係が希薄なところが多い。本調査中に訪問したサンタ・ルシア市では、市職員が FOCAL プロセスを実践（ベースライン調査における戸別訪問）するにあたり、住民による行政への警戒心があり、それを解くためにコミュニティリーダーの仲介が重要であったこと、市職員がそれまで行ったことがなかった集落があったこと、行政が地域の実情を知ることが必要であるといったことについて、市の意見が聞かれた⁷。

さらに、選挙ごとに、市長とともに市職員も大幅に入れ替えになる慣習があり、市行政にノウハウが蓄積されず市制が継続しにくいという問題も指摘されている。この問題に対しては、2010年6月に地方公務員法（Ley de Carrera Administrativa Municipal）が成立し、市職員の安定雇用に向けて改善が図られている。その施行には、ホンジュラス全国市連合（AMHON）や SEIP がドナーからの支援も受けて取り組んでいる。市行政の継続性については、市長が交代した場合でも市連合会が FOCAL プロセスの継続を市に働きかけ、その結果、同プロセスが継続されている事例が見られた。

2-1-4 市連合会の現状と役割

ホンジュラスの行政上、市の上に県があるが、県の行政的な役割はほとんどない。県知事は大統領から任命されるが、地域の実質的なコントロールはなく、県職員も数名の規模である。今後、県の役割を充実させようという議論はあるが、現時点で県は市との調整機能を負っているのみで、実質的な公的サービスを提供するなどの役割はない。

他方、市の能力不足を補う方策として近年、市連合会の役割が重要性を増している。市連合会とは、近隣の複数の市が集まってできた地域団体で、構成市より拠出金が支払われ、市行政に関する技術支援を提供する。市連合会は、自治体法上の規定によると、「市の協力形態の1つであり、法的に拘束され、その構成する市に従属し補佐する地域団体であり、個々の市では実施できず優先順位の高いプログラム・事業・サービスの委託を受けて実施・管理を行う」とされている。そのため、本来的には複数の市に跨る事業の支援を行うこととなっているが、現在のところ最大の役割は構成する個々の市に対する技術支援、研修の実施である。

1998年には全国で4つの市連合会が存在するのみであったのが、2006年には28、2011年には50にまで増加し、さらに現在2市連合会が形成段階にある。全国の市のうち92%がいずれかの市連合会に加盟しており、加盟していないのは技術支援の必要性が低い大・中規模の市が多い。市連合会の規模や能力はまちまちであり、構成市への支援の機能を十分果たしていない場合もある。しかしながら、市連合会の強みとしては、構成市の市長から成る理事会だけではなく、専任の事務局長と職員が配置されている事務局が存在すること、選挙による人事への影響が少なく、各種行政サービス能力が蓄積しやすいことである。そのため、地方への支援の窓口として市連合会を通すドナーは多い。

⁷ サンタ・ルシア市は、首都近郊の市であり、プロジェクト実施に先立ち SEIP が主体的に FOCAL プロセスの試行的実践を行った市である。調査団が訪問した際にはベースライン調査が終了していた。

2-2 関係機関の役割

2-2-1 内務・国民省 (SEIP)

地方分権化の推進の必要条件として、自治体（市）の強化が必須という認識は政府内で強い。例えば、現政権の「政府計画（2010-2014）」の中では、国内全市への研修の実施や、研修受講者の認証制度の再開が計画されている。

本プロジェクトのカウンターパートとなる内務・国民省 (SEIP) は、上述の国家政策の枠組みの下での地方分権化と地方開発の達成のために、「地方開発・分権化戦略プラン（2010-2014）」を策定し、地方行政強化の戦略を立てている。その中で、「市研修・技術支援国家プログラム」(Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Municipal) という、市職員に対する研修プログラムの推進が盛り込まれ、それを市職員研修委員会 (Comité Nacional de Capacitación Municipal : CONCAM) が実施監理するとされている。本プロジェクトによる市行政強化のしくみは、この枠組みの中に位置づけられ、FOCAL プロセスの研修実施者 (トレーナー) や、研修の修了者の認証が行われる予定である。

SEIP による市への事業ベースでの地方開発支援については、他ドナー、特に EU の財政支援資金による事業実施支援が検討されている。これにより、各市の市開発計画の中で優先度の高い事業について予算措置ができることになる。SEIP では、過去に GTZ の支援で構築した市投資事業データベースがあり、本事業で実施される事業も同データベースで管理されることになる。

なお、前述の地域区分制において、SEIP は市及びコミュニティレベルを管轄しており、地域レベルを管轄する SEPLAN とのすみ分けができています。

本プロジェクトに関連する部局及びその業務は、以下の4つである。

① 地方開発局 (Dirección General de Desarrollo Local)

各地方自治体の地方経済開発ユニット (UDEL) の創設支援と研修、地方経済開発に係る計画、施策策定、事業実施支援を行う。

② 地方自治体強化局 (Dirección General de Fortalecimiento Local)

各地方自治体の税財務、予算管理支援と研修、地方交付金の割り当て、配布、会計監査支援を行う。

③ 市民参画局 (Dirección General de Participación Ciudadana)

コミュニティリーダーの育成、コミュニティ開発に係る市の職員の指導、育成、社会監査、参加型予算編成、参加型コミュニティ・市開発計画の策定支援を行う。

④ 地方分権化技術支援ユニット (Unidad Técnica de Descentralización)

地方分権化に係る国家政策、法制及び計画の策定支援・調整と実施監理、国家地方分権化改革実行委員会 (Comisión Ejecutiva de Descentralización del Estado : CEDE) 及び全国地方分権化フォーラム (Foro Nacional de Descentralización : FND) の調整役、事務局的功能を果たす。

2-2-2 国家計画・国際協力省 (SEPLAN)

前述の地域区分制を推進するため SEPLAN は、全国 16 地域に、地域コミッショナーに代表される地域開発審議会と、その実務部隊となる地域技術支援ユニットを設けている。地域開発審議会は行政機関ではないが、恒久的な地域機関として地方開発における重要な役割を担って

いくとされている。その役割は、各地域ごとに、地域開発計画（Plan Regional）及び土地利用計画（Plan Territorial、Plan de Ordenamiento Territorial）を策定し、市と連携しながらその実施を促すことである。各ユニットの配置人数は3名で、2012年には予算を増やして人員体制を最大5名まで増加する予定である。

本プロジェクトにおいては、オランチョ県を管轄する第7、8地域の地域開発審議会及びその地域技術支援ユニットが、ロボ・地域コミッショナーの監督のもと、FOCALプロセスの推進を行うことで合意しており、それを管轄するSEPLANは本プロジェクトにおける協力機関として位置づけられている。具体的には、国土地域開発計画と連動した形で市開発計画（及びそれに先立つベースライン調査とコミュニティ開発計画）を策定していく予定である。この地域開発審議会と市連合会の連携した動きは、ホンジュラス国内で初となる試みであり、将来的には他の地域でもプロジェクト推進において活用できるモデルとなりえる。また、SEPLANにとっては地域単位での国土総合開発が重要命題となっており、地域で活動しているNGOや地域開発審議会内での各分野の小委員会など、さまざまなキーマンを巻き込むことの重要性もSEPLANとの協議の中で指摘されている。

2-2-3 ホンジュラス全国市連合（AMHON）

ホンジュラス全国市連合（AMHON）は全国の298市の連合組織として、メンバーである各市に対する支援・サービスを提供しているほか、国政に地方の声を反映させる働きかけを行っている。例えば、分権化の促進、地方交付金の国家予算に占める割合の増加、地方行政にかかわるさまざまな法律の制定に実績をあげている。また、全国各市とのネットワークとコミュニケーションを強みとし、全国セミナーの開催や、市の紹介等の広報にも力を入れている⁸。図書室には、自治体の情報や自治体強化のマニュアル・ツール集などがあり、FOCALプロセスのマニュアルも保管されている。

財源については、各市からの負担金とドナー資金が大半を占め、そのほか、自主財源や政府機関からの資金が主な歳入となっている。

また、AMHONは昨年12月に全国の市連合会のフォーラムを開催するなど、市連合会間ネットワーク（Red Nacional de Unidad Técnica Intermunicipal : RNT）のファシリテーター役を担っており、後述する「水平的学習」において本プロジェクトとの重要な協力機関となりうる。

FOCALプロジェクト（前プロジェクト）においても、プロジェクト成果を広めるための全国セミナーの開催等にAMHONの協力を得ており、本プロジェクトにおける協力も可能となっている。その他、FOCALプロセスの普及において市連合会や市に対して研修、指導を行う際は、AMHONが雇う外部人員を通じて支援がなされる可能性についても協議された。さらに、全国市ネットワークを活用したプロジェクトの普及や広報における全般的な協力を予定している。

2-2-4 ホンジュラス社会投資基金（Fondo Hondureño de Inversión Social : FHIS）

ホンジュラス社会投資基金（FHIS）は前プロジェクトのカウンターパート機関であり、市が実施主体となる開発事業の計画・実施を資金面・技術面で支援し、開発事業の分権化を推進す

8 テレビでも、チャンネル8で毎週日曜日に1時間の枠で番組を放送している。内容は、全国の自治体の魅力・特徴や、市行政・NGO等の興味深い取り組みの紹介、また、AMHONや自治体関係のイベントの広報、など。ホンジュラスには地方に魅力のある自治体がたくさんあり、それを伝えることを重視している、との広報担当の話であった。

る役割を担っている。前プロジェクトでは同基金を活用して小規模インフラ事業を実施した。ただし、プロジェクト後半においては、政変の影響を受け同基金の資金が凍結され事業へのディスパースが滞ったため、貧困削減基金や他ドナーの資金活用に切り替えている。

FHIS の現在の活動状況としては、KfW の資金を活用した社会投資事業が第 8 フェーズを迎えている。同プログラムは教育セクターに焦点を当てており、学校の修復、増築事業を主として、5 億ユーロが充てられている。対象地域は 6 県で、全国の学校等施設の現状調査を踏まえたマスタープランに基づき対象学校の選定が行われ、住民参加型での修復・増築事業を実施している。その他、世銀や中米経済統合銀行（BCIE）からそれぞれ 3,500 万ドル、2,100 万ドル程度の資金協力を得て農村インフラの整備事業も実施中である。

FHIS は現在、約 8,500 万ドルの資金をもってさまざまなセクターでのインフラ整備事業を計画している。このスキームを FOCAL プロセスの事業実施に優先的に利用できるようにするなど、連携を図る予定である。

2-2-5 ホンジュラス社会開発省（Secretaría de Desarrollo Social : SDS）

社会開発省とは、前プロジェクトにおいて、同省の運営する貧困削減（Estrategia de Reduccion de la Pobreza : ERP）基金を活用した小規模社会インフラ事業実施で連携があった。ただし、同基金は、政変の影響等で 2008 年からディスパースが滞り、現時点でもディスパース予定額のうち、2 億 1,000 万レンピラが未活用となっている。今後は、ERP は廃止し、各種の社会プログラム基金を地方開発への推進に活用していくとのことである。現在の社会開発省の社会プログラムとしては、Desarrollemos Honduras や、Bono 10,000 があり、学校給食、児童への牛乳配布、小規模生産グループへの支援、緊急雇用促進、補完的な所得獲得などを行っている。

本調査団との協議において SDS は、ベースライン調査について、社会開発事業の正確なニーズ把握にとって重要だとして関心を示しており、何らかの協力関係を模索すべきとの姿勢であった。具体的な可能性として、例えば、FOCAL プロセスについて職員が研修を受け、貧困地域（インティブカ、ラパス県など）で FOCAL プロセスを実施し、その結果としての事業も社会開発省で実施する可能性などが協議された。同アイデアについては、プロジェクト開始後に社会開発省と検討していくこととなる。

2-2-6 NGO

【FUNDEMUN】

FUNDEMUN は、AMHON を技術的に支援するために USAID の協力の下で 1993 年に設立されたホンジュラスの NGO で、さまざまなテーマで地方自治体に対して技術支援を行い、コミュニティレベルで事業を実施している。また、小規模生産グループに対するマイクロクレジットなど低利融資事業も行っている。

同 NGO は本プロジェクトに対して強い関心を示しており、西部の一部地域を担当して FOCAL プロセスの推進を行うことが協議された。プロジェクト開始後に具体的な連携方法を検討する予定である。

【World Vision】

現在 World Vision は、ホンジュラスの 10 県、51 市でコミュニティを主体とした事業を実施している。教育、保健、経済生産活動、防災、家族、組織化、コミュニティマネジメントなど広範囲なテーマでの支援を行っており、特に、プロモーターを配置し、地元の住民リーダーを組織化した支援形態が特徴となっている。また、西部では本邦研修を受けた帰国研修員がいるイギー市連合会とともに 2KR 見返り資金を活用した生活改善事業を実施する予定となっている。

本プロジェクトへの協力については、プロモーターが FOCAL プロセスの研修を受け、市の職員に対して指導助言を行ったり、コミュニティ内のネットワークを活用して対象コミュニティ内で定期的に巡回指導をするといった可能性が協議された。具体的な協力連携については、本プロジェクト開始後に協議する。

【CONEANFO】

CONEANFO は正確には NGO ではなく、1998 年に国の法律に基づいてつくられた職業訓練等インフォーマル教育のための国内委員会で、14 の組織（うち、政府組織 5 つ。AMHON も加盟）から成る機関である。運営資金は 6 割が国庫から捻出されている。

西部地域を優先しつつ全国 85 市で活動している。活動内容は、就学前教育、女性の自立支援、職業訓練プログラムやそれに付随する事業である。実施体制としては、首都にいる 21 名の職員のほか、地方にはレンピラ県を中心に 20 名のプロモーターがいる。その他、職業訓練プログラムには 35 名が従事している。

本プロジェクトにおける連携については、レンピラ県で蓄積のあるロジスティックや人材リソースの活用、あるいは研修プログラムにおけるカリキュラムの作成や、研修の実施において協力する可能性が協議された。

2-2-7 他ドナー

地方分権化・自治体強化のテーマで協力をしているドナー機関は、アメリカ国際開発援助庁（USAID）、スペイン国際開発協力庁（AECID）、ドイツ技術協力公社（GIZ）、スウェーデン開発庁（SIDA）、国連開発計画（UNDP）、スイス開発援助庁（COSUDE）、ヨーロッパ連合（EU）、スイス開発協力庁（SDC）、ドイツ復興金融公庫（KfW）である。地域的な展開で見ると、UNDP、USAID、SDC、EU、KfW は全国レベルでの展開、それ以外の機関は西部地域を中心に協力を展開している。UNDP は、西部地域を含む全国 65 の市に対して MDGs 達成のための支援を中心に行っている。また、KfW は FHIS を通じた貧困削減の実施を継続的に支援しており、現在第 8 次融資を計画中である（各次融資額：600～700 万ドル程度）。同じく GIZ は環境保全（特に流域管理、水資源管理、土地利用、環境アセスメント）をメインテーマとして西部地域はもちろんのこと、全国の市連合や市の能力強化を行っている。また、各機関の支援の方法としては、SIDA、EU、KfW は直接財政支援が中心、その他機関はコンサルタント、大学、及び現地 NGO を活用して、技術支援や研修、マニュアル作成等による地方自治体の機能強化のための技術支援及びサポートを行っている。

なお、西部地域で実施した前回のプロジェクトでは、AECID 及び SIDA の資金を活用し、FOCAL プロセスにおける小規模事業実施を行った連携の実績がある。特に、AECID は、

FOCAL プロセスが効率的、透明な事業実施につながるとして、FOCAL プロセス適用を条件とした資金支援をイギー市連合会に対して行った。また、KfW の支援を受けた FHis の基金も事業実施で活用した。同ケースは、FHis 基金の資金申請プロセスをプロジェクトによって簡略化したグッドプラクティスとなっている。

本プロジェクトにおいても、前回プロジェクト同様、他ドナーとの連携を積極的に図る予定である。本調査中、以下のドナーと協議を行った。

【AECID】 スペイン

AECID は市民参加・透明性（社会監査、透明性委員会強化、市の予算管理）のテーマで支援を行っており、本プロジェクトの支援テーマと共通している。FOCAL 普及における協力についても協議され、例えば CAFEG とその構成市において FOCAL プロセスのうちベースライン調査の研修を支援し（研修費を負担）、2 市を対象に新しい市の規定指針に基づく市開発計画を策定するパイロットケースに取り組む構想が協議された。

また、前回プロジェクト同様、西部地域での小規模社会インフラ整備の実施に関して協力を得られる可能性が高い。

【COSUDE】 スイス

COSUDE は PGL（地方ガバナンス強化）と ADIM（市投資直接財政支援）の 2 つの分権化推進プログラムを 2012 年 12 月までの期間で実施中であり、両プログラムが統一された次期フェーズも計画されている。両プログラムのカウンターパート機関は AMHON と FOPRIDEH（ローカル NGO ネットワーク）である。

本プロジェクトと共通した支援分野として、参加型予算編成、社会監査部門の分野で支援を行ってきており、この分野に絡めた研修費用などの補完が考えられる。COSUDE は、現在 20 市で 3 つの市連合会（MANSUCOPA、MANORCHO、AMFI）を対象としており、具体的な事業案が出てきた時点で個別に協力を検討できるとのコメントがあった。実現する場合は来年下半年が想定される。

2-2-8 イギー市連合会

前回プロジェクトの対象となった西部のイギー市連合会は FOCAL プロセスのノウハウが蓄積されており、周辺に対して技術支援のできる拠点となりえる。ただし、構成市以外の市に対する支援は同市連合会のマンデートにはなく、人材にも限りがあるため、研修者研修（ToT）におけるスポット的な支援にとどまると予想される。また、その構成市は先進事例として周辺地域の視察受け入れや、水平的学習の起点となると見込まれる。

第3章 プロジェクトの概要

3-1 プロジェクトの基本計画

本プロジェクトは、前回プロジェクトの成果を引き継ぎ、①参加型住民センサス調査（ベースライン調査）、②コミュニティ開発計画策定、③市開発計画策定、④開発事業の実施、から成る FOCAL プロセスをホンジュラスの広い地域で展開する。前回プロジェクト同様、市連合会を能力強化の核とし、各コンポーネントの研修及び現地での実施に対するフォローを活動の軸とする。

3-1-1 相手国側実施機関（カウンターパート）

内務・国民省（SEIP）（市民参画局、地方自治体強化局、地方開発局）

3-1-2 本事業の受益者（ターゲットグループ）

対象市連合会、対象市

3-1-3 協力期間

2011年10月～2016年11月を予定（計62カ月）

3-2 プロジェクト目標、上位目標

3-2-1 プロジェクト目標

地方開発において、地域の資金や人的資源の活用が最適化され、住民が参加できるよう、市連合会の支援を通じ、対象市において FOCAL プロセスが継続的に適用される。

【指標】

- ① 少なくとも対象市の7割以上において FOCAL の手法、ツール、様式が適用される
- ② コミュニティ開発計画（PDC）で立案された事業のうち実施された事業の数
- ③ 対象市の少なくとも50%のコミュニティにおいて PDC が見直される
- ④ FOCAL プロセスの各コンポーネントにおいてコミュニティの参加の度合いが増す

3-2-2 上位目標

「国家ビジョン（Visión de País）」、「国家計画（Plan de Nación）」の枠組みの下、市連合会及び市を通じて、全国レベルで FOCAL プロセスの実施体制が確立する。

【指標】

- ① FOCAL プロセスを実施している市の数
- ② 「国家ビジョン」、「国家計画」、ミレニアム開発目標の指標
- ③ FOCAL プロセスの実施を担保する規則の制度化

3-3 プロジェクトの成果、活動

3-3-1 成果1

内務・国民省（SEIP）が協力機関と連携し、FOCAL プロセスを普及することができるようになる。

【指標】

- ① FOCAL プロセスの促進、実施において助言、監督した経験を持つ SEIP の職員が少なくとも 10 名いる
- ② FOCAL プロセスのノウハウを身につけた協力機関の職員が少なくとも 18 名いる

【活動】

- ① 内務・国民省（SEIP）が FOCAL プロセス・手法を習得する
- ② SEIP が他の機関との連携体制を築く
- ③ SEIP 及び協力機関が対象市連合会や市に対して定期的に FOCAL プロセスの研修、フォローアップ、モニタリングを行う
- ④ 教訓の取りまとめを行い、知見、経験を全国レベルで共有する

3-3-2 成果 2

対象市連合会が FOCAL プロセスによって強化され、市に対する技術支援が行えるようになる。

【指標】

- ① 対象市連合会の少なくとも 70% で FOCAL プロセスが実施されている
- ② FOCAL マニュアルに基づく市連合会の能力評価が 70 点以上になる
- ③ 市連合会の職員の数が増加する
- ④ 市連合会の総会、理事会参加者の人数が増加する

【活動】

- ① 対象市連合会の実施体制が整備される
- ② 対象市連合会が FOCAL プロセスを習得し、実施能力を強化する
- ③ 対象市連合会が対象市に対し定期的に FOCAL プロセスの研修、監督、助言を与える
- ④ 対象市連合会が、FOCAL プロセスにかかる対象市の成果品の質の管理を行う

3-3-3 成果 3

対象市が FOCAL プロセスによって強化され、地方開発の能力が強化される。

【指標】

- ① ベースライン調査を実施した市の数
- ② PDC を策定した市の数
- ③ 市開発計画（PDM）を策定した市の数
- ④ PDM で立案された事業のうち実施された事業の数
- ⑤ FOCAL 能力評価マニュアルに基づく能力評価が 70 点以上なる

【活動】

- ① 対象市の実施体制が整備される
- ② 対象市が FOCAL プロセスを習得し、実施能力を強化する
- ③ 対象市が住民リーダーへの研修と指導を行い、ベースライン調査及びコミュニティ開発計画（PDC）策定のプロセスをフォローする
- ④ 対象市が PDC を取りまとめ、市開発計画（PDM）を策定する
- ⑤ 対象市が策定された PDM を市の予算編成に反映させ、事業計画についてコミュニティや

関係者と合意を得る

- ⑥ 対象市が対象地域において事業の実施と管理を行う
- ⑦ 対象市が FOCAL プロセスの成果物の品質を管理する

3-3-4 成果4

FOCAL プロセスの知見及び経験共有のためのネットワークが構築される。

【指標】

- ① 連合会、市のネットワークが機能している（活動計画を有し、定期的な会合や、メディアを通じた情報交換がなされている、市連合会・市の間で実施された技術交換の回数）
- ② ウェブサイトが少なくとも月に一度更新される

【活動】

- ① AMHON との協力の下、PDC 及び PDM 実施のためさまざまな活動のグッドプラクティスを収集しとりまとめる
- ② 前回のプロジェクトの対象市を含め、グッドプラクティスを有する市との技術交換を計画する
- ③ 市連合会及び対象市がグッドプラクティスを応用できるようフォローし、支援する
- ④ ウェブサイトを作成、改良しその運営、維持管理のため研修を行う

3-4 対象地域・マンコムニダの選定

FOCAL プロセス適用に関心を表明している 36 市連合会のうち、約 18 市連合会とその構成市を、プロジェクト開始後に選定⁹。選定基準は、職員の配置や予算措置の有無、市の脆弱度等。

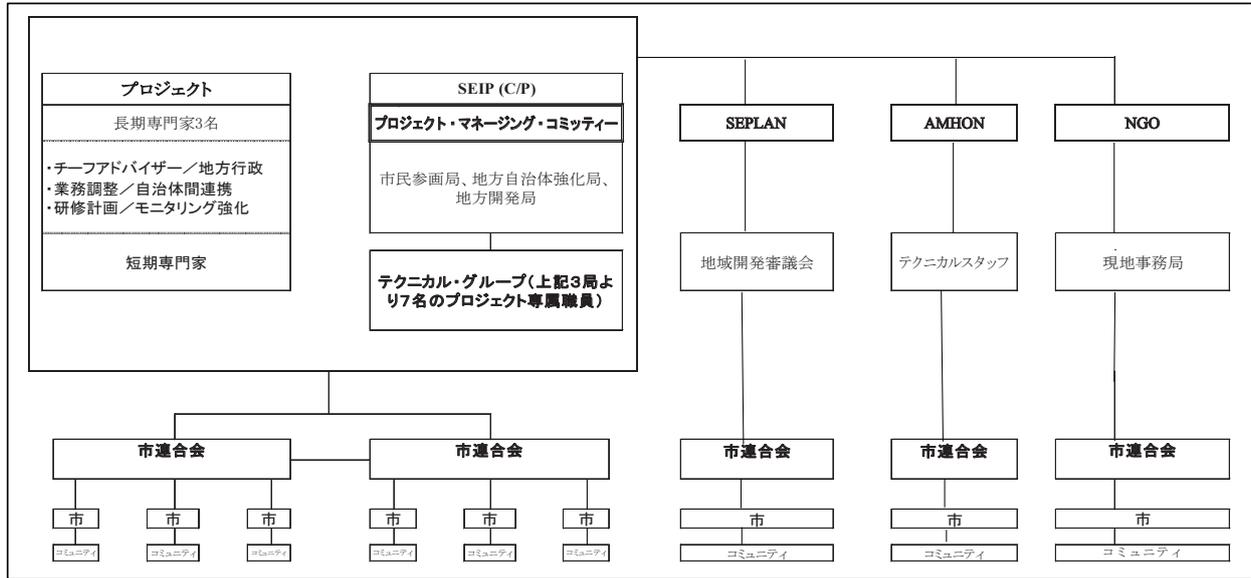
3-5 実施体制

本プロジェクトにおける FOCAL プロセスの技術移転は、前プロジェクト同様、カスケード方式にて行う方針である。SEIP 及びプロジェクトが市連合会に対して技術移転を行い、市連合会が市に技術移転を行う。技術移転の方法は研修、現場での実施訓練、巡回指導が主である。SEIP はベースライン調査に関しては研修や実施訓練を受けているが、その他のコンポーネントに関してはその都度、市連合会に対して研修を行う前に、プロジェクトより研修を受けることになる。

ただし、本プロジェクトは広い範囲での FOCAL プロセスを推進するものであり、SEIP のみですべての地域をカバーするのは難しい。そのため、さまざまな機関と協力体制を組む必要があり、SEIP を主たるカウンターパートとしつつ、SEPLAN、AMHON を協力機関と位置づける。SEPLAN については第 7、8 地域において地域開発審議会を活用し FOCAL プロセスの普及（研修及び現場指導）を図る。AMHON については、全国の市ネットワークの活用や、一部地域において FOCAL プロセスの研修実施者をつける可能性について協議した。さらに、現地 NGO からも協力を得る予定である。つまり、SEIP 及びプロジェクト、SEPLAN（地域開発審議会）、AMHON、NGO がそれぞれ担当地域をもち、その下の市連合会・市に対して技術移転を行う構想である。本構想の大枠については、「2-2 関係機関の役割」の項にて既述のとおり、各関係者と

⁹ 第 7、第 8 地域（オランチョ県）に関しては、地域開発審議会の地域コミッショナー（代表）の強いイニシアティブのもと、地域区分制と連動した FOCAL プロセスの推進が見込まれることから、対象地域とすることが確定している。

協議し合意を得ているが、具体的な連携の進め方、担当地域等はプロジェクト開始後固めていくこととなる。なお、それぞれの研修実施者にはその前に研修者研修（ToT）を受けることとなる。



図－１ 実施体制図

3-6 プロジェクト活動計画

プロジェクトの活動としては、①参加型住民センサス調査(ベースライン調査)、②コミュニティ開発計画の策定、③市開発計画の策定、④小規模社会開発事業実施、を内容とする FOCAL プロセスを各市が実施できるように研修及びフォローを行うことが基本軸となる。各コンポーネントについて、まず市連合会と市の職員に対して座学の導入研修を行い、研修後各市での実施をフォロー（巡回指導）する形態をとる。SEIP 職員が研修講師、巡回指導を担うが、地域によっては NGO との連携、ローカルコンサルタントの雇用、また、国家計画・国際協力省(SEPLAN)、ホンジュラス全国市連合（AMHON）等の協力機関との連携を通じて、広域な範囲で展開していく。

さらに、前回プロジェクトの成果検証を行い、具体的かつ客観的に FOCAL プロセスを採用することの利点を今プロジェクトの対象市連合会や市に指し示すことによって、FOCAL プロセスの普及に役立てる予定である。

プロジェクト開始直後の活動計画としては、まず関心を示してきた 36 市連合会に対して導入研修を行い、その後の現地での実施・フォローを通じて対象市連合会・市を絞り込んでいく。それと同時に、NGO、ローカルコンサルタント、SEPLAN や AMHON と連携した実施体制を詰める（4 月頃を目途）。対象地域が確定し次第、FOCAL プロセスのマニュアルに従い対象地域の市連合会、市の職員の能力評価を行い、プロジェクト開始時の対象者の能力の水準を測る。その後、次のコンポーネントであるコミュニティ開発計画（PDC）策定、市開発計画（PDM）策定の研修・フォローを行い、2013 年から事業実施を行う。2016 年のプロジェクト終了までこのサイクルを 2 回実施することを基本計画とする。また、同時並行で、市連合同士、自治体同士の交流を促進し学びあう機会を設けることで、横のつながりを強化しつつ FOCAL プロセスの横の展開を図る。

3-7 プロジェクトの投入

3-7-1 日本側：

- ・長期専門家派遣（3名：チーフアドバイザー / 地方行政、業務調整 / 自治体間連携強化、研修計画 / モニタリング強化、各 62M/M）
- ・短期専門家派遣（1～2名 / 年：能力評価、農村開発、生活改善など、各 1～2M/M）
- ・在外事業強化費（現地研修費、ローカルコンサルタントやローカル NGO 契約費含む）
- ・携行機材（車両、OA 機器等）
- ・研修（本邦研修、第三国研修）

3-7-2 ホンジュラス側：

- ・カウンターパート 13 名配置（うちプロジェクト専属 6 名、他局兼任 7 名）
- ・一部現地研修費
- ・プロジェクトオフィス、一部オフィス家具等

3-7-3 総事業費（日本側）

約 4 億 5,000 万円（予定）

3-8 自治体間の連携

広範な地域をカバーする本プロジェクトでは、市連合同士、自治体同士の横のつながりを強化することにより、FOCAL プロセスの横の展開と、政権交代の影響を受けにくい自立発展のしくみの導入を図る。そのために、JICA の他案件で採用されたアプローチ「水平的学習プログラム」（Horizontal Learning Program : HLP）を参考に¹⁰、本プロジェクトでも自治体間によるネットワークの強化と相互訪問、技術交換を促進する。具体的には、自治体が地方開発に積極的な役割を担っている先進事例の情報を集め、そこでの交流を促すことで他自治体が模倣することを促す。そのための方策として、AMHON の有している全国の自治体間、市連合同士のネットワークを活用する。AMHON が支援している「市連合同士ネットワーク」（RNT）は、全国の市連合同士の連携・協力を図り、市連合同士の交流や経験の交換を行っており、事務局も有している。AMHON は同ネットワークに対し、全国総会等の機会や場を提供し、その活動の推進を積極的に働きかけている。本調査団との協議では、2008 年に発足した同ネットワークは近年活動が停滞しており、再活性化させ具体的な活動計画を策定しようとしていたタイミングであり、本プロジェクトがこの動きを支援してくれるのなら心強いということであった。本プロジェクトでは同ネットワークを活用し、自治体同士の横の連携を確保する計画である。

10 バングラデシュ「行政と住民のエンパワメントを通じた参加型農村開発プロジェクトフェーズ 2」（2005 年 4 月～2010 年 4 月）では、Horizontal Learning Program により、自治体間の相互訪問による成功事例の共有と、自治体によるそれら取り組みの実践を促し、その結果、全国 70 自治体において、プロジェクトの推進するモデルである「ユニオン調整会議」が導入された。同プログラムを通じ、JICA だけでなく、他ドナーが実施しているプロジェクトも多くの自治体により導入された実績を持つ。

第4章 プロジェクトの5項目評価

以下の評価項目に基づく観点から評価した結果、本プロジェクトの総合的な実施妥当性は高いと判断される。

4-1 妥当性

本プロジェクトの妥当性は、ホンジュラス政府の開発政策、わが国援助方針と合致しており、協力のアプローチも適切であると判断されることから高いといえる。

4-1-1 ホンジュラス政府の開発政策との整合性

現ロボ政権（2010-2014）の長期的国家政策である「国家ビジョン（2010-2038）」、12年間の戦略と達成指標を明示した中期計画である「国家計画（2010-2022）」、及び、現政権期の4年間で実現すべき課題を整理した「政府計画（2010-2014）」において、地方分権化の推進は国家開発・地方開発のための重要方針として明示されている。また、「国家ビジョン」、「国家計画」は2001年策定の貧困削減戦略（PRSP）を内包化し、貧困削減を重視した目標設定をしている点、また、貧困層のニーズにより合致した事業を推進するため住民参加と透明性の向上を重要課題として挙げている点においても、本プロジェクトと合致している。

また、地方の国土開発計画策定の規定について SEPLAN との調整が進んでおり、同規定の草案に FOCAL プロセスの手法が多く取り入れられているほか、FOCAL プロセスの手法を使って市開発計画を策定すること、この手法を国内に普及することについて SEPLAN と合意が得られ、ホンジュラス政府内における FOCAL プロセスの正当性が確保されている。

4-1-2 日本の援助政策との整合性

わが国 ODA 中期政策においては、貧困削減のための制度・政策に対する支援の重要性が指摘されている。本件は、その政策枠組みに沿って市の貧困削減政策・実施にかかわる公共サービス・社会投資支出の効率性、効果の向上に貢献することから、同政策の趣旨に合致している。対ホンジュラスへの協力における重点分野である「持続的地域開発」や、2005年8月の日本・中米首脳会談において採択された「東京宣言」の行動計画と合致している。

4-1-3 ホンジュラス国ガバナンスの脆弱性と地方行政におけるニーズ

ホンジュラスは2009年にクーデターを経験し、中央レベルにおけるガバナンスの脆弱性を露呈した。本プロジェクトは地方行政のガバナンス強化及び地方行政支援における中央省庁の能力強化を図り、市民の意見を反映した民主的な開発計画の立案・実施に貢献することをめざす。

また、ホンジュラスの自治体は、大半が財政・組織・行政能力の面から脆弱であり、分権化に伴って委譲される権限や資金を有効に活用し開発に生かされていらない。また、行政と住民の間の信頼関係が希薄なところが多く、本プロジェクトでは地方行政におけるこれらの大きな課題に対する直接的な対応となっている点からも実施の妥当性は高いと判断される。

4-1-4 協力アプローチの優位性

これまで、国家プログラムや他ドナー支援によりさまざまな地方開発計画の手法が導入されたが、どれも一部地域で試行された後、根づいているとは言い難い。本プロジェクトで採用するアプローチは、前回プロジェクトにおいて成功経験を有しており、他の手法に比べて優位性がある。

4-2 有効性

以下の理由により、各成果がプロジェクト目標の達成につながる可能性は大きく、本プロジェクトの有効性は高いと予測される。

4-2-1 成果とプロジェクト目標の因果関係

本プロジェクトは、地方行政の能力強化においてその有効性が検証された FOCAL プロセスを、より広い範囲で適用することを目標としている。そのためには、各レベルの関係機関の能力強化が必要であり、関係機関ごとに成果が設定されている。成果1では、SEIPが、FOCALプロセスを習得し、協力機関と連携体制を築いた後、その指導（研修・フォローアップ・モニタリング・認証等）を行う。成果2、3は、それぞれ、市連合会、市が、FOCALプロセスを指導、実施するなかで、地方開発の能力が強化されることを表している。

成果4では、市連合会同士、市同士の横のつながりを強化することにより、FOCALプロセスの横の展開と、政権交代の影響を受けにくい自立発展のしくみの導入を図る。そのためには、AMHONの有している市連合会間のネットワークを活用し、市連合会同士、市同士の技術交換（相互訪問等）を活発化させ、FOCALプロセス実施に参考となるグッドプラクティスを現場レベルで広げることをめざす。

また、本プロジェクトは、広い範囲での FOCAL プロセス実施を推進するものであり、さまざまな機関と協力体制を組む必要がある。SEIPを主たるカウンターパートとしつつ、SEPLAN、AMHONを協力機関と位置づけ、連携体制を築く。さらに、現地 NGO などの関係機関の協力を得て、広い範囲の市連合会と市に対する支援を行う。

4-2-2 外部条件

プロジェクト目標達成に一番重要なのは市連合会の存在である。その役割や機能が、地方分権にかかわる政策や法律の改正により大きく弱体化することなく維持されることが必要となってくる。

また、地方分権化政策は90年代から続いており、大幅な政策変更の可能性は少ないが、各種開発基金やDOCP事業等、地方行政による事業実施を担保する制度が維持されることが、成果達成に必要な条件となっている。また、本事業にかかわったSEIP、市連合会の職員の離職はある程度想定されるが、その大部分が離職すると、プロジェクト期間内の成果達成は困難となる。

4-3 効率性

本プロジェクトの活動・投入は適切に計画されており、本プロジェクトの効率性は高いと予測される。

4-3-1 投入

日本人専門家の投入は最低限とし、長期で2～3名、また必要に応じて短期専門家を投入する。C/P側の人員体制は、プロジェクト専任の職員6名、他局と兼任が7名おり、プロジェクトの全国展開に欠かせない人員の経費をホンジュラス政府が支出する。ホンジュラス国人材の活用に重点を置き、ローカルコンサルタントやローカルNGO等の活用も積極的に行う。C/Pはプロジェクトオフィスも提供する。さらに、前プロジェクトで育成した人材も、主に西部地域でのFOCALプロセス普及に活用する予定である。

また、事業実施にかかる予算はすべてホンジュラス政府や地方自治体、コミュニティ、他ドナーの資金を活用する。特に他ドナーとの連携に関し、前回プロジェクト同様積極的に推進する。AECID「地方自治体強化プログラム」、COSUDE「地方分権プログラム」とは、支援地域が重なるところではFOCALプロセスによって策定された市開発計画の中の事業実施に資金支援を得る形で連携を図ることが本調査団との間で協議された。また、これらドナーとは、対象地域において本プロジェクトで実施される研修の費用分担も想定されている。

4-3-2 前回プロジェクトで蓄積されたノウハウの活用

前回プロジェクトでは、以下の要素について高い有効性が証明された。本プロジェクトでもそのノウハウを活用し、効率性を高めている。

- ・FOCALプロセス：前回プロジェクトでつくり上げたFOCALプロセスは、自治体自らが実施できる、簡素でコストが低い、参加型で住民と行政との結びつきを強化する、事業の透明性を向上させる、などの利点がある。同プロセスを踏襲しつつ、本プロジェクトにおいては生活改善の手法を取り入れたソフト分野での事業実施等も取り入れ、さらに改良することをめざす。
- ・市連合会の継続性：市連合会の職員体制は選挙に影響を受けることが少なく、技術支援の継続性が確保されている。市連合会を通して中小規模の市の行政能力向上を図るアプローチは効果的であり、本プロジェクトでもそのノウハウを活用する。
- ・既存のシステムと地元資源の活用：事業実施にあたっては、既存の地方開発の制度や基金を活用したことや、現地事情に詳しいローカルリソースや、コミュニティリーダー等を活用したことの有効性が確認され、本プロジェクトでも踏襲する。

4-3-3 過去の類似案件の教訓

バングラデシュ「行政と住民のエンパワメントを通じた参加型農村開発プロジェクトフェーズ2」（2005年4月～2010年4月）では、自立発展性と普及において「水平的学習プログラム」（Horizontal Learning Program：HLP）が重要な役割を果たした。前述のとおり、本プロジェクトではこの成果を参考に、自治体間によるネットワークの強化と相互訪問、技術交換を促進し、FOCALプロセスの横の展開を確保する。この活用により、プロジェクト実施を効率よく行うことができると思込まれる。

4-4 インパクト

上位目標を含め、制度・政策・社会・技術面でのインパクトが予想されることから、本プロジェクトのインパクトは高いと判定される。

4-4-1 上位目標の達成予測

上位目標は、ホンジュラス国政策のもと、プロジェクト終了後における FOCAL プロセスの拡大と定着をうたったものであり、C/P 機関である SEIP とともに協議し設定したものである。また、FOCAL プロセスの制度化は上位目標達成のための指標の 1 つとなっており、既に市開発計画策定のコンポーネントでは制度化（国土・地方開発計画と策定の標準要領、規程化など）が議論されている。

4-4-2 その他のインパクト

本プロジェクトでは、自治体間連携を促進することで、支援対象地域以外の場所での FOCAL プロセスの普及や、対象地域において本プロジェクトが直接支援する以上の開発効果を自治体レベルで生み出す可能性がある。さらに、他ドナーとの連携も相乗効果を促進する効果があると見込まれる。

また、前回プロジェクトでは、特に事業実施において住民参加型アプローチを採用したことによって女性の参加を促し、ジェンダー配慮を図っていた。本プロジェクトにおいては、さらに、生活改善手法を取り入れた事業を推進することから女性の参加がさらに高まることが見込まれる。

4-4-3 負のインパクト

特に予想されない。

4-5 自立発展性

本プロジェクトの総合的な自立発展性は高いと予想される。

4-5-1 市連合会の戦略的位置づけ

本プロジェクトでは、C/P 機関である SEIP や自治体に対して技術移転を行うが、ホンジュラスを含む中南米の行政機関は選挙ごとに人員交代があり、得てしてノウハウが蓄積しにくい。その対策として、市連合会へのノウハウ蓄積を自立発展性のための大きな戦略としている。

4-5-2 自治体間連携の促進と組織強化

自治体間連携を促進し、それを支援する枠組み（市連合会間ネットワーク）を強化することで、プロジェクト終了後も FOCAL プロセス及び開発効果が横に広がっていくことを狙う。

4-5-3 ホンジュラス政府内における位置づけ

FOCAL プロセス自体の制度化にかかわる各レベルでの国土開発計画策定の規定について、既に SEIP、SEPLAN と調整中であり、政府内の協議にかかわっている。また、FOCAL プロセスの研修者及び研修修了者に市職員研修委員会（CONCAM）からの公的認証を与えることで、研修の質の確保と公的位置づけを確保する予定である。

4-5-4 FOCAL プロセスの 2 回にわたる実施

前回プロジェクト同様、今回も対象地域において FOCAL プロセスを 2 回実施する予定であ

り、プロジェクト期間内に市連合会、市においてより根づかせることをめざす。

4-5-5 現地リソースの活用

C/P 職員、関係機関、現地コンサルタント、現地 NGO 等、現地リソースを重視する。市連合会、市レベルでも FOCAL プロセス実施のために必要があれば雇う人員については、各自の負担で行うことになっている。地方分権化の進展に伴い、地方への交付金や各援助機関や NGO の活動が増えることが見込まれ、多くの自治体による人員面での改善が期待される。

また、生活改善の手法を使って、コミュニティ自身が活動を積極的に行う下地をつくることを狙う。コミュニティがより積極的に開発のために動き出すようになれば自立発展性は大幅に増す。

第5章 団長所感

5-1 SEIP、SEPLAN、AMHONなどのFOCALプロセス普及へのコミットメント

前プロジェクトの成果に基づき、SEIPは市連合会の支援を通じて市の開発計画の策定と実施を参加型で行うFOCALのプロセスを高く評価した。SEIPはFOCALプロセスを広く普及することにより自治体の強化と地方分権化の推進を図ることに強い意欲をもっている。既に関係部局の職員がFOCALプロセスの研修を受け、サンタルシア市でベースライン調査の実践を行っている。開発計画を主管するSEPLANも地方の開発計画策定においてFOCALの手法を高く評価している。SEPLANは土地利用計画を重視しているが、ボトムアップの参加型でコミュニティ計画の策定を行うFOCALプロセスの重要性と補完性を強く認識しており、SEIPとSEPLANの間で市開発計画の策定手法の規定に関する協議が行われている。AMHONも自治体の能力強化、市連合会のネットワークの強化に力を入れておりFOCALプロセスの普及に関して強い協力の意志を示している。プロジェクトにおいては3者の協力と実施への参加が重要になる。本調査においてSEIP、SEPLAN、AMHONとプロジェクトの実施とその体制、役割分担について合意した。

5-2 市連合会を通じた自治体強化の有効性

ホンジュラスの地方自治体は小規模の自治体が多い。地方分権化の推進により自治体への交付金の額は増加してきているが、小規模自治体の職員数は少なく能力も弱体である。一方、市連合会は構成する小規模自治体への技術支援を行っており、その技術職員は選挙による市長の交代による影響を受けることが少ない。FOCALプロジェクトでイギーート市連合会を通じた支援が効果的であったことが示され、より多くの市連合会による支援を通じて小規模自治体がFOCALプロセスを実践して開発計画策定と事業を実施することにより、小規模自治体に対して効果的な能力強化を行うことができる。

5-3 参加型の計画策定を通じた透明性と説明責任の向上

プロジェクトでは住民参加型のベースライン調査、コミュニティ開発計画の作成を通じて住民ニーズを反映した市開発計画の策定と事業の実施が行われる予定である。コミュニティ開発計画の優先順位を考慮して市開発計画を策定し事業の選定を行うことにより、計画策定、事業選定、事業実施の透明性と説明責任が高められる。住民参加型の事業実施(PEC)では、住民による実施委員会の設置、透明性委員会の設置が行われ、コミュニティリーダーや住民組織の強化につながっており、FOCALプロセスの普及により多くの市においてコミュニティレベルの能力強化と市とコミュニティの信頼関係の強化がなされることが期待できる。

5-4 事業実施における政府資金、ドナー資金の活用

プロジェクトの実施を通じて参加型で住民ニーズを反映した計画策定が行われるが、コミュニティ開発計画や市開発計画で計画された事業が具体的に実施されることがFOCALプロセスを普及するにあたって重要な要素となる。このプロセスを通じて計画された事業を市の予算(交付金)で実施するほかにも、FHISや貧困削減基金などの政府資金、スペインやスイス、他ドナーの資金の活用を促進することが重要であり、SEIPがその調整にあたることになる。この意味で他ドナーのプログラムとの連携は重要である。また、在ホンジュラス日本大使館の草の根無償との連

携やノンプロ無償の見返り資金が SEIP を通じて事業化のための予算として活用できれば FOCAL プロセス普及への大きな推進力となるであろう。

5-5 プロジェクトの実施体制と協力機関との連携

プロジェクトは SEIP、SEPLAN、AMHON が中心となるが、市連合会と自治体に対して FOCAL プロセスの普及を行うためには NGO などの関係機関の協力を得て広い範囲の市連合会と自治体に対する支援を行う必要がある。そのためには SEIP が中心となり SEPLAN、AMHON、関係機関との調整を行う仕組みを確立することが必要である。SEIP 内部においても市民参加局、地域開発局、自治体強化局の 3 局が関係するため、その調整が必要になる。SEIP 内部では副大臣をプロジェクトダイレクターとして、3 局の局長がメンバーとなるプロジェクト運営委員会を構成し、その中から選ばれるプロジェクトマネージャーを中心にしてプロジェクトの運営と意思決定を行っていくことが重要である。技術的な面では、3 局の職員を中心とした技術チームがプロジェクトの実施にかかわり、プロジェクトアドミニストレーターがその調整を行う。SEIP 内部の実施体制の構築とともに、SEPLAN、AMHON、NGO などの関係機関においてもプロジェクトの実施を担うマネージャーと技術チームなどの具体的な実施体制を整備することが必要である。また、プロジェクトの実施において運営面や技術面での調整を行うために、SEIP がこれらのチームの代表者と定期的に会合（運営チーム、技術チームの会合）をもつ機会を設けておくことも必要である。

5-6 FOCAL プロセスのトレーナーの育成

プロジェクトの実施において FOCAL プロセスを普及するためには SEIP や SEPLAN、AMHON、NGO などの関係機関の人材をトレーナーとして育成することが必要になる。中央でコアとなるトレーナーの人数は少なくとも 20 名程度は必要になると思われる。トレーナーの認証は CONCAM によって行われる予定になっているが、認証の基準として研修の受講とともに市連合会での指導実績を組み合わせた形で設定することが望ましい。また、トレーナーの能力レベルに応じた認証の仕組みも必要と思われる。中央のトレーナーは技術チームのメンバーとして定期的に会議やワークショップを開催して市連合会での指導実践の経験を共有し、能力向上を図っていくことが必要である。中央レベルにおいて選挙による政権交代で人材の流動性が高い点を考慮すると、政府の人材に加えて NGO の人材など幅広い人材をトレーナーの候補として育成していくことが望ましい。

また、市連合会の職員を FOCAL プロセスのトレーナーとして育成することも必要である。FOCAL プロセスに関する研修の受講と自治体での指導実績を基にして CONCAM が FOCAL プロセスのトレーナーとして認証することが望ましい。

5-7 FOCAL プロセス普及ビデオ、広報ビデオの作成

FOCAL プロセスのベースライン調査、コミュニティ開発計画、市開発計画、事業実施の各段階においてマニュアルが整備されているが、それぞれの段階でどのようなプロセスで実施し、どの書式を使用し、記入していくかなど、具体的な手続きを映像で視覚的に紹介するビデオを作成すると効果的な普及のツールとして活用することができる。特にベースライン調査やコミュニティ開発計画の作成、参加型の事業実施のプロセスについて具体的な作業を映像化して視覚的に

紹介することはコミュニティリーダーや市技術職員の理解を促進するものになる。また、グッドプラクティス事例の紹介についてビデオを作成して普及することも考えられ、AMHON が持つテレビのプログラムと連携して紹介することが考えられる。これらのビデオ映像をもとにプロジェクトの内容や活動並びに成果（具体的に事業化された事例など）を紹介する広報用ビデオは、効果的な広報ツールとしてホンジュラス国内、中米域内、日本あるいは他ドナーにプロジェクトの取り組みを紹介する有用なツールとなる。

5-8 モニタリングの必要性和データ収集の仕組み

プロジェクトでは多くの市連合会並びに自治体で活動が行われることになる。コミュニティレベルでのベースライン調査の実施、コミュニティ開発計画の作成、市開発計画の作成が参加型で実施されるが、住民の参加人数の記録、事業実施委員会の設置と会合の頻度、住民の事業への労働貢献、事業実施コストなど実施とそのプロセスを報告書として整理しておくことが必要である。また、自治体と市連合会からの報告や情報を基にして必要な指標データの収集を行うとともに、グッドプラクティス事例の把握を行うことが必要であり、そのためには自治体及び市連合会がプロジェクトの活動記録を報告する仕組みを構築し、SEIP がプロジェクトのモニタリングを行う仕組みと体制づくりを行うことが重要である。

5-9 ローカルコンサルタントの活用

プロジェクトは広い地域で活動を展開することになり、SEIP、SEPLAN、AMHON、NGO などがそれぞれの担当地域で FOCAL プロセスの普及を担うことになる。SEIP とプロジェクトが普及のプロセスをモニタリングすることになるが、広い地域での活動をモニタリングするために SEIP のチームとともに複数のローカルコンサルタントを活用してモニタリングと市連合会への指導を行っていくことが望ましい。また、FOCAL プロジェクトで中心的な役割を担ったローカルコンサルタントは TOT の実施や技術チームへの支援、普及の促進において活用することが期待される。

5-10 プロジェクトの準備と実施にかかわる事務所の支援

プロジェクト準備の過程で SEIP、SEPLAN、AMHON との調整を JICA 事務所が積極的に行い、SEIP の FOCAL プロセス習得のための研修に関してもローカルコンサルタントを雇用して支援を行った。また、本部の特別囑託がプロジェクト準備のためにホンジュラスに出張し、SEIP に対して FOCAL プロセスの指導やプロジェクト内容に関する協議を行っていたことが、SEIP のプロジェクトに対するコミットメントと積極的なかかわりを持続させる要因となった。プロジェクトの開始までに、SEIP が実施する活動の支援やプロジェクト開始後においても事務所が積極的に支援と調整を継続して行っていくことが必要である。