

メキシコ合衆国

キンタナ・ロー州マヤ族居住地域女性支援計画

終了時評価報告書

平成21年12月

独立行政法人国際協力機構

メキシコ事務所

メキ事
J R
09-02

序 文

国際協力機構は、メキシコ国政府からの技術協力の要請を受け、2007年3月から同国において「キンタナ・ロー州マヤ族居住地域女性支援計画」プロジェクトを開始しました。

本プロジェクト開始後2年7ヶ月にあたり、当機構は本プロジェクトの進捗状況や現状を把握、評価し、同国のプロジェクト関係者や派遣専門家に対し適切な助言と指導を行うため、2008年10月7日から10月24日まで終了時評価調査団を派遣しました。

調査団は、メキシコ側メンバーを加え構成した合同評価調査チームとして過去2年7ヶ月の投入実績、活動の達成度を確認し、メキシコ側政府関係者との協議及びプロジェクト・サイトでの現場調査実施を通してプロジェクトの運営や事業内容等に対して必要な提言を行いました。

当報告書が本プロジェクトの今後の推進に役立つとともに、この技術協力が両国の友好・親善の一層の発展に寄与することを期待します。

終わりに、この調査にご協力とご支援をいただいた関係者の皆様に対し、心からの感謝の意を表します。

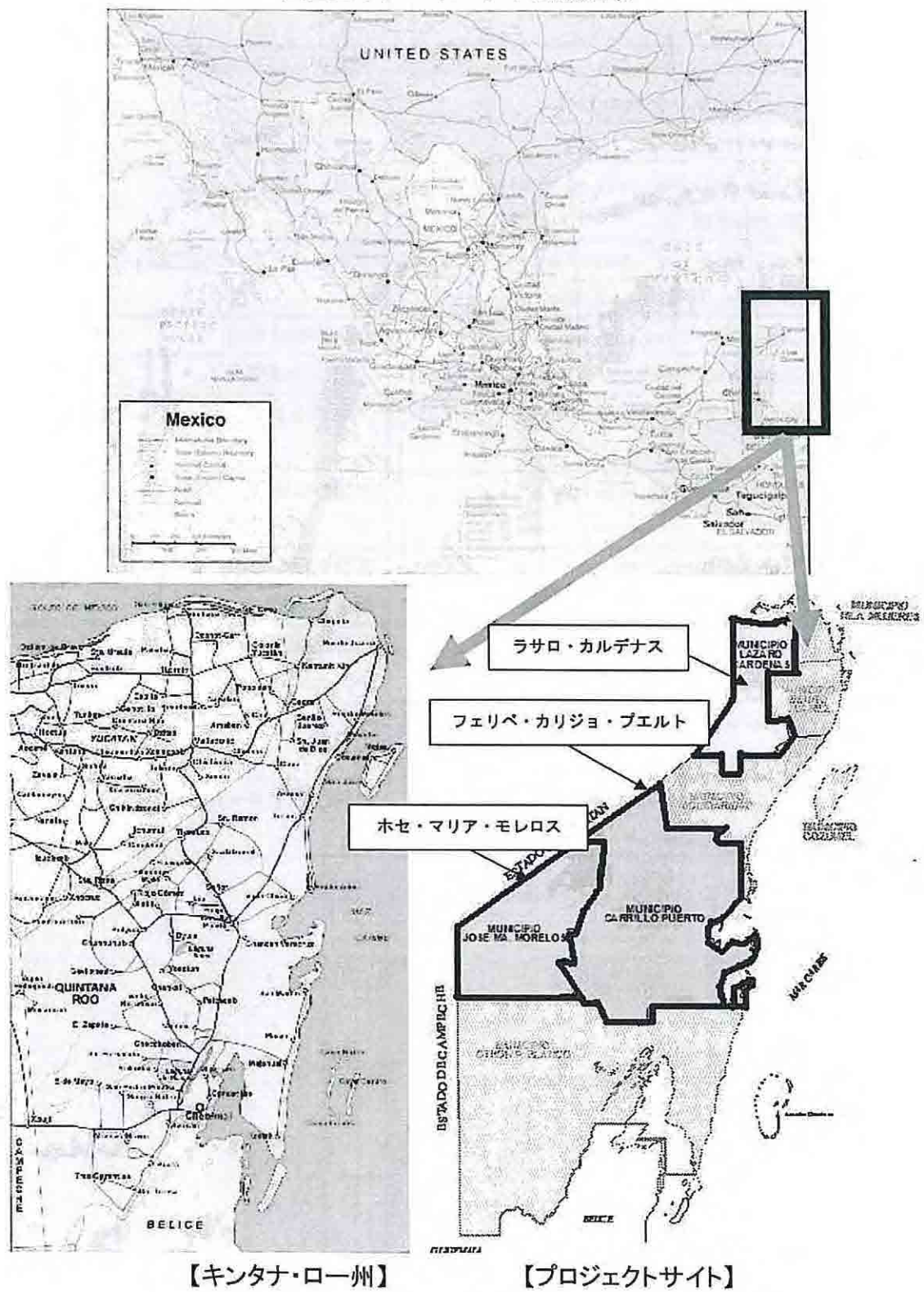
平成21年12月

独立行政法人国際協力機構

メキシコ事務所

所長 室澤智史

位置図：プロジェクト対象地域



略語一覧

CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	国家先住民開発委員会
C/P	Counterpart	カウンターパート
FONART	Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías	国家民族金振興基金
ICAT	Instituto de Capacitación para el Trabajo de Quintana Roo	キンタナ・ロー州職業研修庁
JCC	Joint Coordinating Committee	合同調整委員会
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
PCM	Project Cycle Management	プロジェクト・サイクル・マネジメント
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス
PO	Plan of Operation	活動計画
R/D	Record of Discussions	討議議事録
RRA	Rapid Rural Appraisal	農村迅速調査手法
TC	Technical Committee	テクニカル・コミッティ
SEDARI	Secretaría de Desarrollo Agropecuario e Indígena del Estado de Quintana Roo	キンタナ・ロー州村落地域先住民開発局
SEDE	Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de Quintana Roo	キンタナ・ロー州経済開発局

写真



シルクスクリーンのTシャツ作製グループ(アドルフォ・ロペス・マテオ村)。廃校になった小学校を作業場になっている。



刺繍製品作製のために供与したミシン(プレスミダ村)。



木工製品作製の作業場(メンバー個人の家。ヌエボ・ドウランゴ村)



プロジェクトのロゴ入りタグ



刺繍のバッグ(サンフランシスコ村)



プロジェクトの製品を販売しているプラヤ・デル・カルメン近くの Hotel Maroma。手前のバッグがプロジェクトの製品。



ハンモック編の技術を使ったショッピングバッグ
(アグア・アスール)



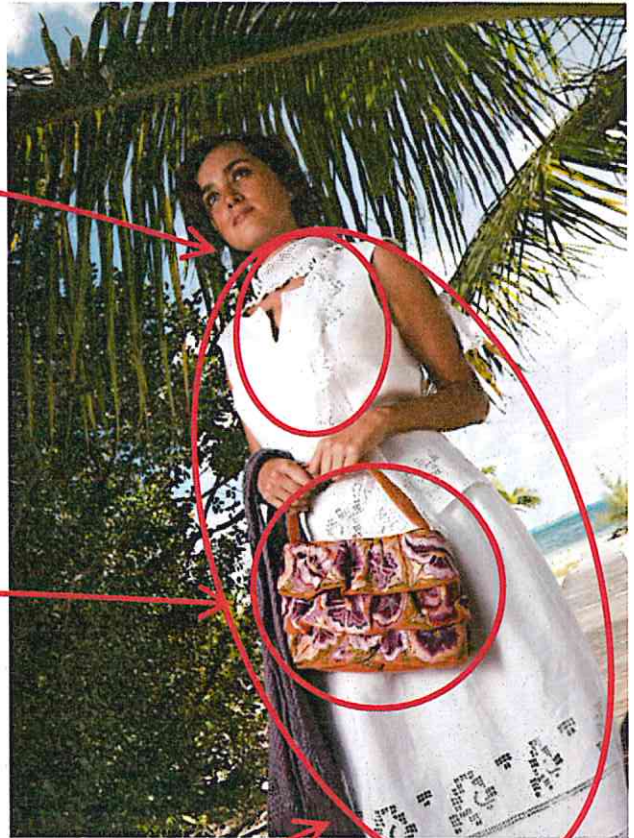
ハリケーンによる倒木を使ったルスティック家具
ミニチュア(ヌエボ・ドウランゴ)



鍵編技術で編んだレースのマフラー
(サカラカ)



機械刺繍による地元の花のデザインの手バッグ
(サン・フランシスコ)



生地糸を抜いて刺繍を施したビーチ衣装
(プレスミーダ)



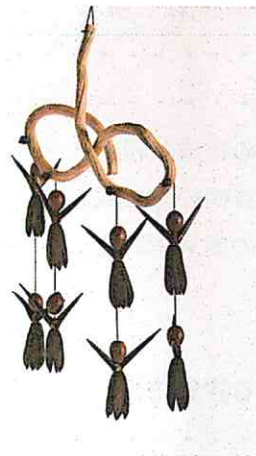
シルクスクリーンで描いたマヤ族の英雄のTシャツ(左)
シルクスクリーンで作成している製品タグ(右)
(アドルフ・ロペス・マテオス)



手刺繍で描いた伝統的な図柄の書類入れ(上)
同じく手刺繍のラップトップパソコン入れ+小物入れ(下)
(ウアイマッシュ)



森の中で収集した種子とつるで作成した飾りとナプキンリング
(タバスコ)



ハンモック技術で編んだショール
(バジャドリド・ヌエボ)



目次

序文	
位置図	
略語一覧	
写真	
目次	1
終了時評価結果要約表（和・英）	3
第1章 終了時評価の概要	
1-1 終了時評価の背景	15
1-2 終了時評価の目的	15
1-3 調査団の構成	16
1-4 調査団派遣日程	16
1-5 対象プロジェクトの概要	16
1-6 評価の手法	17
第2章 プロジェクトの実績と現状	
2-1 投入実績	18
2-2 活動実績	18
2-3 アウトプットの達成状況	19
2-4 プロジェクト目標の達成見込み	22
2-5 プロジェクトの実施プロセス	23
第3章 評価結果	
3-1 評価5項目による評価結果	
3-1-1 妥当性	25
3-1-2 有効性	26
3-1-3 効率性	27
3-1-4 インパクト	28
3-1-5 自立発展性	30
3-2 結論	31
3-3 提言と教訓	
3-3-1 提言	32

3-3-2 教訓	33
3-3-3 ジェンダーの視点から見た本案件の意義と教訓	33

添付資料：

1. M/M、合同評価報告書（西文）	36
2-1. PDM2	99
2-2. PO2	101
3. 評価スケジュール	103
4. 評価グリッド	105
5. プロジェクト投入実績	109
6. 活動実績	121
7. 面談者リスト	125

評価調査結果要約表

1. 案件の概要	
国名：メキシコ合衆国	案件名：キンタナ・ロー州マヤ族居住地域女性支援計画
分野：人的資源	援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：JICA メキシコ事務所	協力金額：総投入額 291,000 千円（予定額含む）
協力期間：2007 年 3 月～2010 年 3 月	先方関係機関： キンタナ・ロー州女性庁 (西) Instituto Quintanarroense de la Mujer (IQM)
	日本側協力機関名：アイ・シー・ネット株式会社
	他の関連協力：特になし
1-1 協力の背景と概要	
<p>メキシコ合衆国（以下メキシコ国）キンタナ・ロー州内陸部のマヤ族居住地域では、地形上の問題から農業収入に大きな制約があり、住民は現金収入の多くを、政府補助金や出稼ぎと、女性が製作・販売している刺繍他様々な民芸品に依存している。そのために、そうした民芸品の改善、新製品の開発などにかかる支援が必要とされていたが、関係機関との協力のもとその役割を担うキンタナ・ロー州女性庁（以下女性庁）は、キャパシティが脆弱であるため、十分な支援が実施されていないのが現状であった。かかる状況下、キンタナ・ロー州政府は我が国に対し、女性庁の組織強化を図り、これら民芸品の品質向上及び新製品の開発支援が継続して行われるための仕組み作りを目的とする、技術協力プロジェクトを要請した。JICA は、2007 年 3 月より約 3 年間の予定で、女性庁を実施機関とした技術協力プロジェクトを開始した。2010 年 3 月のプロジェクト終了を控え、終了時評価調査が実施された。</p>	
1-2 協力内容	
(1) 上位目標：民芸品改善・開発支援プログラム（以下「支援プログラム」）を活用して支援を受けた女性グループの収入が向上する。	
(2) プロジェクト目標：女性庁・研修経済開発部による女性グループへの支援プログラムが確立される。	
(3) アウトプット：	
アウトプット 1	
調査機能の強化：現状の把握や活動を実施するために必要な情報が収集・整理される。	
アウトプット 2	
運営管理機能の強化：支援プログラムの業務マニュアルを作成することで、女性庁研修経済開発部の運営管理能力が改善される。	
アウトプット 3	
調整・連携機能の強化：支援プログラムの実施を目的に、女性庁研修経済開発部と関係組織との調整及び連携が構築される。	
アウトプット 4	
支援プログラムの構築：女性庁研修経済開発部と関係支所による対象女性グループへの実証プロジェクトを通して、民芸品生産のための研修ガイドが作成される。	

アウトプット 5

情報管理能力の強化：支援業務に関する情報の適切な管理と活用が行われる。

1-3 投入 (2009年10月まで)

<日本側>

長期専門家派遣	0名	短期専門家派遣	合計10名
第三国での研修	カウンターパート機関より2名、女性グループより2名		
機材供与	総額 8,431 千円	ローカルコスト負担	23,111 千円 (機材供与額除く)

<相手国側>

カウンターパート配置 延べ29名 (離職者を含む)
ローカルコスト 340千ペソ (1US\$=13.52ペソ、2009年10月1日現在)

2. 終了時評価調査団の概要

調査者	1. 米崎 紀夫 (総括) 国際協力機構メキシコ事務所次長
	2. 磯貝 白日 (協力企画) 国際協力機構メキシコ事務所職員
	3. 灘本 智子 (ジェンダー) 国際協力機構公共政策部ジェンダー平等推進課ジュニア専門員
	4. 田中恵理香 (評価分析) グローバルリンクマネジメント社会開発部研究員

調査期間 2009年10月7日～2009年10月24日

評価種類：終了時評価

3. 評価結果の概要

3-1 実績

アウトプット1：調査機能の強化：現状の把握や活動を実施するために必要な情報が収集・整理される。

現状把握や活動実施に必要な情報の収集・整理が行われている。市場調査の結果が、「民芸品市場調査報告書」(2008年1月)にまとめられ、プロジェクトで活動計画立案のために活用されている。実証活動対象地域の3支所の職員に対し農村迅速調査手法(RRA)の研修を実施し、C/Pと専門家とともに、またはC/Pのみで、終了時評価までに計4件のRRAを実施し、調査報告書に取りまとめられている。

アウトプット2：運営管理機能の強化：支援プログラムの業務マニュアルを作成することで、女性庁研修経済開発部の運営管理能力が改善される。

研修経済開発部の業務手順マニュアルは、ドラフトが完成し2009年に同部部長に提出、同部職員によるレビューが進められており、2009年12月に完成見込み。支援プログラムの業務マニュアルは、目次案が作成されており、詳細な内容を作成中で、2009年12月末迄にドラフト作成、2010年2月末までに完成の見込みである。

アウトプット3：調整・連携機能の強化：支援プログラムの実施を目的に、女性庁研修経済開発部と関係組織との調整及び連携が構築される。

合同調整委員会(JCC)やテクニカル・コミッティー(TC)等関係機関との会議が定期的に行われている。民芸品製作グループと協力者/民芸品販売店をつなげるイベントは、民芸品生産者スタディツアー、製作した商品の品評会、販売促進研修等が、2007年度2回、2008年度は5回、2009年度

は終了時評価時点までに2回、開催されている。

アウトプット4: 支援プログラムの構築: 女性庁研修経済開発部と関係支所による対象女性グループへの実証プロジェクトを通して、民芸品生産のための研修ガイドが作成される。

実証活動により、民芸品の種類、品質、販売は向上しており、プロジェクトの支援を受けた女性グループの知識・技術・意識も向上している。改善・開発された民芸品の種類は、終了時評価時点で色違いを含めず34種類。2007年12月にプロジェクトで実施した品評会では、マヤ文化の伝統をいかしたデザインと品質が招待者から高く評価された。2008年6月に本格販売を開始した際には、1店舗において2種類、10点の販売であったが、2009年8月には、14店舗において累計335点(月平均27.9点)を売り上げている。これら成果を踏まえ、民芸品生産のための研修ガイドが2009年12月末迄にドラフト作成、2010年2月末までに完成の見込みである。

アウトプット5: 情報管理能力の強化: 支援業務に関する情報の適切な管理と活用が行われる。

情報管理システムの構築がなされ、情報の管理がなされている。専門家とプロジェクトのローカルアシスタントが情報のアップデートを定期的実施しているが、女性庁のプロジェクト専属の職員以外には、情報の共有があまり進んでいない。一方、製品紹介ホームページは、プロジェクトの進捗を反映させて情報の更新を行っている。今後は、ホームページに情報を集約し管理する方向で、検討を進めている。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性

妥当性は、概ね高い。

マヤ族居住地域は依然として貧困状況にあり、支援のニーズは高い。キンタナ・ロー州開発計画(2005-2011)では、ジェンダー平等に関し、7つの戦略を挙げており、その中に、生産活動への巻き込み、貧困とマージナリゼーションの克服が含まれている。

プロジェクトの計画策定段階においては、プロジェクトが支援する人間の安全保障分野は、メキシコにおけるJICAの重点分野として設定されており、日本の援助方針との整合性が確認されていた。ただし、2009年度末を持って、JICA協力プログラムとしては当該分野への協力を終了する予定である。

プロジェクトのデザインに関しては、当初の計画策定に課題を残したものの、現行のPDMにおけるアプローチは適切であると言える。事前調査段階では、貧困女性の現金収入の創出を支援するという方針から、民芸品の改善・開発を支援することとしていた。しかしながら、プロジェクト実施のプロセスの中で、独自の事業予算を持たない調整機関であるという女性庁の機能と役割・特性を考慮した結果、女性グループに対する支援を実証活動として位置づけ継続して行うとともに、女性庁の女性支援プログラムを強化する方が適切であると判断され、中間評価でPDMを改訂し、プロジェクト目標を変更した。女性庁の機能と役割、及びより広範・効果的なプロジェクト裨益効果の観点から、このPDMの改訂は適切であったと判断される。

(2) 有効性

有効性は、概ね高いと言える。

アウトプットの指標は達成されつつある(詳細3-1参照)。

プロジェクト目標の指標では、支援プログラム概要、民芸品生産のための研修ガイド、支援プログ

ラム実施のための業務マニュアルの3点が作成されること、となっている。これら3点は、現在作成中で、プロジェクト終了までに完成する見込みである。本プロジェクトで確立された支援プログラムに基づきさまざまな研修やプロジェクトが実施されるようになるためには、関係機関との一層の協力が必要である。

各アウトプットとプロジェクト目標は論理的に整合しており、アウトプットはプロジェクト目標の達成に貢献している。プロジェクト目標達成のための外部条件である大きな災害の影響は、特に受けなかった。

(3) 効率性

効率性は、ある程度高い。

メキシコ側のC/Pの配置については、2006年度・2007年度において、人事異動や予算の制約により一部計画通りに実施されなかったが、PDM改訂後に、1名が本プロジェクト専属になるなど、改善が見られた。日本側の専門家は全員スペイン語での業務が可能であり、適切な専門性を有していた。日本側で購入した機材は、使用による摩耗・破損等がいくつかあった以外は、適切に使用され、活用されている。C/Pの第三国での研修は、PDMが改訂される前に実施されたものであったため、民芸品の生産・販売を中心としたものであったが、C/Pが研修で習得した市場調査や生産・販売の戦略立案のノウハウ等は、PDM改訂後のプロジェクトの枠組みの中でも活用されている。

国立先住民開発委員会、職業訓練センター等、他関係機関と協力し、資機材購入スキームや研修における連携を行ったことで、効率的・効果的な投入がなされた。

効率性に影響を与えた要因として、プロジェクト開始時に選定した支援対象グループのコミュニティが女性庁本庁のある州都チェトマルから離れており、移動に時間がかかったことが挙げられる。改訂後のPDMの枠組通り、実証活動として女性グループ支援を行うという視点から女性グループを選定していれば、よりアクセスのよい地域の女性グループを対象とすることも可能であったと考えられる。

(4) インパクト

本プロジェクト実施により、将来的な上位目標の達成が期待できる。

上位目標の指標である女性グループにおいて新たに開発された製品の数、販売、収入は増加している。プロジェクト目標である支援プログラムについては、現在まだ取組み中であるため、上位目標の指標は、アウトプット4の実証活動として、女性グループに対する直接的支援を行った結果と言える。

予期せぬ正のインパクトが、いくつか見られる。インタビューでは、女性グループのメンバーからは、自信が付き積極的になった、収入が増えたことで夫が喜び大事にしてくれるようになったとのコメントが聞かれた。予期せぬ負のインパクトも報告されている。プロジェクトの支援対象に選定されなかったグループから、嫉妬や批難が起こったことがあった。また、活動しても収入がすぐに得られないことを理由にグループをやめるメンバーがいることが報告されている。これらに対し、女性庁支所やプロジェクトから、女性グループに説明を行うなどの対応をしている。

(5) 自立発展性

プロジェクト期間内に、州政府関係機関に対し、支援プログラムにつき十分周知させ、コンセンサスを形成することにより、自立発展性は確保できる見込みである。

政策的な自立発展性は見込める。現行の州開発計画は2011年までのものであり、ジェンダー平等に対するキンタナ・ロー州政府の政策は当面継続するものと見込まれている。

財政的な自立発展性はある程度期待できる。各省庁の予算は削減される傾向にあるが、女性庁では、2011年までの州開発計画で予定されている事業については、年間計画に盛込み予算要求をしていく予定である。

技術的な自立発展性はある程度見込まれる。プロジェクトで農村迅速調査手法（RRA）やコスト計算の研修をした女性庁のC/Pには、その後の研修でファシリテーターを務めた者もあり、今後もC/Pだけで習得したスキルや知識を活用し業務を遂行できるものと考えられる。ただし、情報管理等いくつかの活動はこれまで専門家が中心に行っており、今後女性庁だけで支援プログラムを活用して事業を運営管理していけるかどうかは、現時点では明確とは言えない。

女性グループのメンバーは、民芸品の製作に関しては、他のメンバーや女性グループに対し民芸品製作を指導できるメンバーも育成されているなど、製作を継続していくことが可能になっている。販売・販路の開拓については、多くの女性グループにとって経験がなかったため、専門家が中心になって販路を開拓する一方、体系的な販売促進研修を実施するなどしている。こうした販売促進の活動とともに、正規販売店との取引と行政支援の推進のため、女性グループを組合として法人化することが不可欠である。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

中間評価でPDMを改訂したことにより、女性庁の機能・役割に即したプロジェクトのデザインとなり、適切な活動が行われるようになった。

(2) 実施プロセスに関すること

PDMの改訂に関し、専門家とC/Pの間で認識が共有され、PDM改訂後は、活動計画が明確になり、計画に即した活動が行われるようになった。

3-4 問題点及び問題を惹起した要因

(1) 計画内容に関すること

プロジェクト開始当初のPDMでは、C/P機関である女性庁の生産強化部（当時）と支所の位置づけが不明確であり、女性庁の機能・役割に即していない業務が活動に含まれていた。

(2) 実施プロセスに関すること

中間評価でのPDM改訂時には、開始から1年半経過していたため、プロジェクト実施体制の構築が遅れた。女性庁の長官が一時的に不在になったことや、新型インフルエンザにより一時活動が停止となったことにより、プロジェクトに遅延が生じた。しかしながら、新長官の着任や効率的かつ柔軟な活動実施により、終了時評価時点では活動に大きな遅延は出ていない。

3-5 結論

プロジェクト目標は、プロジェクト期間終了日である2010年3月末日までに達成される見込みが高いことを確認した。また、パイロット実証活動の実施により、本プロジェクト直接受益者である対象コミュニティのマヤ族女性グループにより改善・開発された民芸品の種類、品質、販売量は確実に向上したことが確認されたとともに、彼らの知識や能力向上につながりつつあることが確認された。

よって、本プロジェクトは予定通り 2010 年 3 月末をもって終了するのが妥当と判断する。上位目標の達成に向けては、本プロジェクトで策定される支援プログラムに基づき関係機関が担当する各種研修・プロジェクトの実施促進や調整が、メキシコ側女性庁の強いリーダーシップの下、継続的に実施される必要がある。

3-6 提言

1) 民芸品改善・開発支援プログラムの確立について

- a) 支援プログラム、業務マニュアル、民芸品生産のための研修ガイドについて、実証活動の結果を十分に取り入れ、関係機関との個別協議を進めつつ、ドラフトを完成させる。(2009 年 12 月末迄)。
- b) 上記個別協議を進める際は、支援プログラム確立の意義や目的を関係機関と十分に共有するとともに、個別機関による公的支援プログラムの民芸品改善・開発支援に係る協力の可能性について確認をする。
- c) 上記ドラフトをもとに C/P 機関中心に確認、修正作業を進める。2010 年 1 月末までに TC を開き、関係機関も交えてその内容を確認する。
- d) 上記支援プログラムの女性庁による承認を 2 月中に実施する。承認予定のプログラム、ガイドラインやマニュアル及び実証活動の結果の共有セミナーを女性庁内外の関係者・関係機関向けに実施する。(2010 年 2 月末迄)。
- e) 支援プログラムの確立、プロジェクトの成果、支援プログラムの活用方針について JCC において関係機関も交えて最終確認する (2010 年 2 月末ないし 3 月頭迄)。

2) 対象女性グループ活動の自立発展性の確保について

- a) 対象各グループ代表者による組合の構築につき、女性庁内での確認、州政府財務省への申請・承認を早急に行う (2009 年 10 月末目処)。
- b) 女性グループと販売店の連携の構築を目的とした販売店の訪問、および女性グループへの販売促進研修については、プロジェクト終了後、女性グループ自ら民芸品店への販売を実施できるよう、主体性を活かしながらの現地研修等を行う (プロジェクト終了まで継続して実施)。
- c) 民芸品改善・開発、販売促進支援など対象女性グループに必要とされている協力について、女性庁と関係機関、プロジェクトで協議を行い、公的支援プログラムの活用について検討する。(プロジェクト終了まで継続して実施)。

3-7 教訓

プロジェクト事前評価、開始時のプロジェクトフレームワーク、実施体制確認の重要性：今回プロジェクトの中間評価以降 2 度の PDM 変更を行った。その修正は適切と評価されているが、本プロジェクト要請元の C/P 機関である女性庁の機能・役割・体制とその限界等につき、十分に精査していれば、このような大幅な PDM の修正は行う必要性はなかったものとする。

終了時評価調査結果要約表（英文）

1. Outline of the Project	
Country : United Mexican States	Project title : Project to Support the Women' s Empowerment in the Mayan Region in the State of Quintana Roo
Issue/Sector : Human Resource Development	Cooperation Scheme : Technical Cooperation Project
Division in Charge : JICA Mexico Office	Total cost (including estimated cost) Total : 291,000,000yen
Period of Cooperation : Mar. 2007 - Mar. 2010	Partner Country' s Implementing Organization : Instituto Quintanarroense de la Mujer (IQM)
	Supporting Organization in Japan : IC Net Limited
	Related Cooperation : N/A
1-1 Background of the Project	
<p>In the Mayan Region in inner Quintana Roo State in the United States of Mexico (thereafter referred to "Mexico"), geographical characteristics hinder increase of agriculture income, and the residents depend on handicrafts products by women for their a few income source as well as government subsidy and work away from home. Institute for the Women of the State of Quintana Roo (IQM) is supposed to provide assistance to improve and develop handicrafts products in collaboration with relevant organizations, but its capacity is not sufficient. With this backdrop, the State of Quintana Roo requested a technical cooperation project to Japan, in which organizational capacity of IQM is strengthened and system to continuously provide assistance in development of handicrafts products is established. JICA started the Technical Cooperation Project (thereafter referred to "the Project") in March 2007 for the period of three years with IQM as counterpart organization. Six months before the termination of the Project in March 2010, Terminal Evaluation Team was dispatched.</p>	
1-4 Project Overview	
<p>(1)Overall Goal: Income of the members of the women's groups who have received the support through the Program of the Production Development of the Female Artisans (thereafter referred to as "the Program") is increased.</p>	
<p>(2) Project Purpose: The Program that is aimed at the women's groups and implemented by the Department of Training and Economic Development of IQM is established.</p>	
<p>(3) Output :</p> <p>Output 1: Enhancement of investigative function: Necessary information is collected and organized to understand the actual situation of the communities and to conduct activities.</p> <p>Output 2: Enhancement of administrative operational function: Capacity of administrative operation of the Department of Training and Economic Development of IQM is improved by elaborating The Operation Manual for applying the Program</p>	

Output 3: Enhancement of coordinating and linking function: Coordination and collaboration between the Department of Training and Economic Development of IQM and other relevant institutions are achieved.

Output 4: Elaboration of the Program: the Training Guideline for development of the handcrafts are elaborated through the results of the demonstration project for the targeted women's groups by the Department of Training and Economic Development of IQM.

Output 5: Enhancement of information management function: Information about the operation to support the women is properly managed and utilized.

1-5 Inputs

(As of Oct. 1 2009)

<Japanese side>

Short-term expert 10 in total

Acceptance of trainees (in the United States) 4

Equipment supplied approximately 8,431,000 yen

Local Cost approximately 23,111,000 yen (Equipment supplied not included)

<Mexican side>

Counterparts (CP) 29 (including those who already left their position)

Local cost Personnel cost for CP, provision of space for Project office, cost for materials and consumables, Total expenditure: 340,000 pesos (as of Oct. 2009, 1US\$=13.52 pesos)

2. Evaluation Team

Members of Evaluation Team	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mr. Norio YONEZAKI (Leader) Senior Representative, JICA Mexico Office 2. Mr. Shirohi ISOGAI (Evaluation Planning) Representative, JICA Mexico Office 3. Ms. Satoko NADAMOTO, Associate Expert, Gender Equality Division, Public Policy Department, JICA 4. Ms. Erika Tanaka (Evaluation and Analysis) Researcher, Social Development Department, Global Link Management 	
Period of Evaluation	7 October 2009 – 24 October 2009	Type of Evaluation : Terminal Evaluation

3.Results of Evaluation

3-1 Summary of Evaluation Results

(1) Relevance

Relevance is generally high.

In Mayan Region, the level of poverty is still serious and assistance is highly required. In the development plan of Quintana Roo State (2005-2011), seven strategies are listed in regard to gender equality, one of which is involvement of women in productive activities and eradication of poverty and marginalization.

In the planning stage of the Project, human security that the Project supports was one of priority areas in assistance policy of JICA in Mexico, which means the Project is consistent with Japanese assistance policy. JICA is planning to terminate assistance in human security area at the end of Japanese fiscal year 2009.

Although the initial project design was problematic, the project approach of current PDM is appropriate.

In preliminary study, the Project aims at assistance to improve and develop handicrafts products from the viewpoint of support for income generation for poor women. However, during the Project, in consideration of the functions and characteristics of IQM, which is a coordinating agency and does not have operational budget for itself, it is concluded that strengthening support program for women at IQM is more appropriate. Thus, in the Mid-term evaluation, PDM is revised, including Project Purpose. Support for women's groups was defined as demonstration project. The revision is considered to be appropriate in terms of functions and roles of IQM and more extensive and effective benefit of the Project.

(2) Effectiveness

Effectiveness is generally high.

Objectively Verifiable Indicators of Project Purpose are being achieved.

Indicators of Project Purpose describe that Plan of the Program, Training Guidelines, and Operational Manuals are elaborated. These three materials are under development and planned to be completed by the end of the Project period. More close cooperation with relevant organizations is necessary in order that various training courses and projects are implemented based on the Program established by the Project.

Each Output and Project Purpose are logically interrelated and Outputs contributed to the achievement of Project Purpose. There is not much influence of natural disaster, which is important assumption to achieve Project Purpose.

(3) Efficiency

Efficiency is high to some extent.

Mexican side did not allocate C/P as planned in fiscal years of 2006 and 2007 due to replacement of personnel and budget constraints. However, after the revision of PDM C/P allocation was improved, with one full-time C/P assigned to the Project. All the experts on Japanese side have good command of Spanish and relevant expertise. Equipment provided by Japan is appropriately utilized except some instruments that are not used any more due to normal wear and tear. Training of C/P in third country, i.e., the United States, was conducted before the revision of PDM, thus focused on production and sales of handicrafts products. However, acquired knowledge and skills of marketing research and development of production and sales strategies are utilized in the framework of revised PDM.

Inputs were implemented effectively in purchasing materials and equipment and provision of training though collaboration with relevant organizations such as Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas and Instituto de Capacitación para el Trabajo de Quintana Roo.

One of factors to influence efficiency is the selection of targeted women's groups. As communities where selected women's groups belong are far away from Chetumal, where IQM headquarter office is located, transportation took a lot of time. Had women's groups been selected based on revised PDM from the viewpoint of demonstration project, it would have been possible to select women's groups in communities

where access from the State capital is more convenient.

(4) Impact

Achievement of Overall Goal is expected in near future.

Variety, sales, and profit of products newly developed by the Project are increasing. As the Program is still under development, the increase can be attributed to direct support for women's groups as demonstration project (Output 4).

Some unexpected positive impacts are reported. During interview, some members of women's groups commented that they are now more confident than before, and their husbands are pleased with increased income and respect women more than before, for example. Some negative impacts are also observed. There occurred jealousy and criticism among groups that were not selected as target by the Project. It is also reported that some member left their groups because they did not get income soon after they started production activities. To respond to the problems, the Project and IQM provide explanation for these women's groups.

(5) Sustainability

Sustainability can be expected by providing explanation of and building consensus on the Program among relevant agencies in the State.

Sustainability in the aspect of policy can be expected. The current development plan of the State of Quintana Roo covers the period up to the year 2011 and the policy toward gender equality by Quintana Roo is expected to continue for some more years.

Financial sustainability is expected to some extent. Although the budgets in state agencies are decreasing, IQM is planning to incorporate programs planned in the state development plan up to 2011 in its annual plan at IQM and to secure budget for them.

Technical sustainability is expected to some extent. Some of C/P who received training in Rapid Rural Appraisal and cost calculation later conducted training as facilitator and it is expected that C/P will be able to implement their duties on their own, utilizing knowledge and skills acquired during the Project. However, some of the project activities, including information management, are implemented mainly by Japanese experts, and it is not certain at this moment if IQM will be able to operate and manage activities, utilizing the Program on their own in the future.

Members of women's groups will be able to sustain productions, as some members already have capacity to give instructions on production of handicrafts to other members and other women's groups. Activities on sales and development of sales route have been implemented mainly by Japanese experts as most women's groups did not have such experiences before. In parallel, the Project conducts systematic training on sales and sales promotion. In addition to sales promotion activities, it is necessary to organize women's groups as cooperative to promote transaction with registered shops and to receive government assistance.

3-2 Factors that promoted realization of effects

(1) Planning

Revision of PDM in the Mid-term Evaluation made the Project design consistent with functions and roles of IQM and facilitated appropriate activities.

(2) Implementation

In revision of PDM, both Japanese experts and Mexican C/P had common understanding. After the revision of PDM, plan of operation was made clear, and this helped smooth implementation of activities based on PDM.

3-3 Factors that impeded realization of effects

(1) Planning

In PDM at the start of the Project, the role of Department of Production of IQM and branches of IQM was not clearly defined, and activities that are not consistent with functions and roles of IQM were included.

(2) Implementation

PDM was revised at the Mid-term Evaluation, when one and half years have already passed after the commencement of the Project, therefore, establishment of Project implementation organization was delayed. Temporary absence of Director General of IQM and suspension of Project activities due to influenza delayed project implementation. However, thanks to appointment of new Director General and flexible implementation of activities, there is not major delay in activities at the time of Terminal Evaluation.

3-5 Conclusion

It is confirmed that the Project Purpose is likely to be achieved by the end of Project period, i.e., March 31, 2010. It is also confirmed that variety, quality, and sales of handicrafts of Mayan women's group, beneficiaries of the Project, are clearly increased as well as their knowledge and capacity have been improved. Therefore, it is concluded that the Project be terminated at the end of March 2010 as is planned. To achieve Overall Goal, it is necessary to promote and coordinate various training programs and projects implemented by relevant agencies based on the Program developed by the Project under the strong leadership of IQM.

3-6 Recommendations

1) Establishment of the Program of the Production Development of the Female Artisans

- a) The Project should finalize the draft for the Program, Training Guidelines, and Operation Manual, based on the results of demonstration project and through individual discussions with relevant agencies (by the end of December 2009).
- b) In individual discussions above mentioned, the Project should have common understanding on the significance and purpose of establishment of the Program with relevant agencies and should confirm the possibility of collaboration in official program in improving and developing handicrafts products at each agency.
- c) The Project, with the initiative of C/P organization, should review and revise the draft above mentioned. The Project should organize Technical Committee and confirm the contents with participation of relevant agencies.

- d) The Project should receive approval of the Program, Guideline, and Manual by IQM by the end of February 2009. The Project should organize a seminar to share the Program, Guideline, Manual, and the results of demonstration project among those concerned and relevant agencies (by the end of February 2009).
 - e) The project should make final confirmation on benefits of the Project, establishment of the Program, and policy to utilize the Program at JCC with participation of relevant agencies (by the end of February or early March 2009).
- 2) Sustainability of targeted women's groups
- a) The Project should make confirmation to IQM on organization of cooperative with representative of each targeted women's group, and make application to and receive approval of Secretary of Finance of Quintana Roo State (by the end of October 2009).
 - b) The Project should continuously conduct visit to shops to establish collaboration between shops and women's groups and training on sales promotion for women's groups. Trainings should be held in the way that initiatives of women's groups are fully secured (until the end of the Project).
 - c) The Project should discuss utilization of the Program through study of official support program on activities required by women's groups such as improvement and development handicrafts and sales promotion with IQM and relevant organization (Until the end of the Project).

3-7 Lessons Learned

Importance of ex-ante evaluation, project framework design at the start of project, and confirmation of project operation system: PDM was revised twice after the Mid-term Evaluation. The revision is considered appropriate, however, if functions, roles, systems of IQM, the requesting agency of the Project had been fully examined together with their limitations in advance, it would not have been necessary to make revision of PDM in such a large scale.

第1章 終了時評価の概要

1-1 終了時評価の背景

メキシコ合衆国（以下メキシコ国）ユカタン半島のカリブ海側に面したキンタナ・ロー州は、年間1千万人以上の観光客が訪れるカンクン他の世界的観光地があり、観光収入の増加とその影響による経済的発展が著しい。一方、キンタナ・ロー州の内陸部には、ソナ・マヤと称される、先住民であるマヤ族が人口の80%以上を占めるマヤ族居住地域が存在する。マヤ族居住地域では貧富の格差が激しく、人間開発指数も低い。

このマヤ族居住地域においては、主に焼畑でトウモロコシが自給用に栽培されているが、近代的農業が行われている北部シナロア州の単位収量の1/10程度と生産性は極めて低く、農業により収入向上を図るためには大きな制約が存在する。従って住民は必要な現金収入の多くを、政府補助金や出稼ぎと、女性が製作・販売している刺繍他様々な民芸品を僅かな収入源としている。

1998年にキンタナ・ロー州の女性支援を目的に設立されたキンタナ・ロー州女性庁（以下女性庁）は、女性の経済活動参画及び生活レベルの向上を目指し、マヤ族居住地域を含む同州の女性に対する研修プログラムを提供している。しかしながらこれら研修プログラムを通じて製作される民芸品は、未だ品質やデザインのレベルが低く、州内の観光地で売られることはほとんど無く、主として村内で販売されている。また、先住民のマヤ族でありながら、民芸品にはマヤ文化固有のデザインが活かされておらず、また観光地で売るために必要な観光客の嗜好なども全く調査されていない。

かかる状況下、キンタナ・ロー州政府は我が国に対し、マヤ族の貧困削減を図る一つの選択肢として、マヤ族居住地域の女性グループが製作する民芸品の販売増・収入向上を念頭に、女性庁の組織強化を図り、これら民芸品の品質向上及び、デザイン改善や新製品の開発支援が継続して行われるための仕組み作りを目的とする、技術協力プロジェクトを要請した。JICAは、2007年3月より約3年間の予定で、女性庁を実施機関とした技術協力プロジェクトを開始した。

今般実施する終了時評価調査は、2010年3月のプロジェクト終了を控え、プロジェクト活動の実績、成果を評価・確認するとともに、今後のプロジェクト活動に対する提言及び今後の類似事業の実施にあたっての教訓を導くことを目的とする。

1-2 終了時評価の目的

終了時評価の目的は以下の通りである。

- 1) PDM（プロジェクト・デザイン・マトリックス）及び活動計画に基づき、プロジェクトの投入実績、活動実績、成果達成度、プロジェクト目標達成の見込みを確認する。
- 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）の観点から、プロジェクトの評価を行う。

- 3) プロジェクト終了時までの対応方針等について提言を行うとともに、類似の技術協力案件への教訓を抽出する。

1-3 調査団の構成

本終了時評価のメンバーは以下の通りである。

日本側：

終了時評価調査団

米崎 紀夫（総括）	JICA メキシコ事務所次長
磯貝 白日（協力企画）	JICA メキシコ事務所職員
灘本 智子（ジェンダー）	JICA 公共政策部ジェンダー平等推進課ジュニア専門員
田中恵理香（評価分析）	グローバルリンクマネジメント社会開発部研究員

メキシコ側：

評価委員

C. Mildred V. Coral Garcia	キンタナ・ロー州女性庁企画評価部部长
Lic. Angel S. Canto Ake	キンタナ・ロー州女性庁財務部部长
Lic. Aberaldo Hernández Acosta	キンタナ・ロー州女性庁情報部部长
MVZ. Augusto C. Salgado Sangri	キンタナ・ロー州女性庁研修経済開発部部长

1-4 調査団派遣日程

終了時評価は2009年10月7日から10月24日にかけて実施された。詳細な日程は、添付資料3を参照。

1-5 対象プロジェクトの概要

プロジェクトの概要は以下の通りである。詳細は添付資料2-1（PDM2）を参照。

上位目標：

民芸品改善・開発支援プログラム（以下「支援プログラム」）を活用して支援を受けた女性グループの収入が向上する。

プロジェクト目標：

女性庁・研修経済開発部による女性グループへの支援プログラムが確立される。

アウトプット：

アウトプット1

調査機能の強化：現状の把握や活動を実施するために必要な情報が収集・整理される。

アウトプット2

運営管理機能の強化：支援プログラムの業務マニュアルを作成することで、女性庁研修経済開発部の運営管理能力が改善される。

アウトプット3

調整・連携機能の強化：支援プログラムの実施を目的に、女性庁研修経済開発部と関係組織との調整及び連携が構築される。

アウトプット4

支援プログラムの構築：女性庁研修経済開発部と関係支所による対象女性グループへの実証プロジェクトを通して、民芸品生産のための研修ガイドが作成される。

アウトプット5

情報管理能力の強化：支援業務に関する情報の適切な管理と活用が行われる。

1-6 評価の手法

本評価調査は、JICA のプロジェクト・サイクル・マネージメント (Project Cycle Management: PCM) の評価手法を用いて実施した。PCM を用いた評価は、①プロジェクトの諸要素を論理的に配置したプロジェクト・デザイン・マトリックス (Project Design Matrix: PDM) に基づいた評価のデザイン、②プロジェクトの実績を中心とした必要情報の収集、③「妥当性」「有効性」「効率性」「インパクト」「自立発展性」の5つの評価の観点(評価5項目)からの収集データの分析、④分析結果からの提言・教訓の導出、という流れからなっている。

調査にあたっては、評価グリッド(添付資料4)に基づき、プロジェクト専門家、メキシコ側カウンターパート(C/P)及び関連機関・関係者、女性グループメンバーに対する質問票によるサーベイとインタビューを行った(インタビューに使用した質問票は添付資料8を参照)。評価結果は、日本側・メキシコ側双方で協議・合意のうえ、合同評価報告書とミニッツ(添付資料1)にまとめた。

本評価調査における評価5項目の定義は次の通りである。

妥当性	評価時点においても、プロジェクト目標、上位目標が妥当であるかどうかを、メキシコ政府の政策、裨益者のニーズ、日本の援助政策との整合性の観点から検討する。
有効性	プロジェクトのアウトプットの達成の度合い、及びアウトプットがプロジェクト目標の達成度にどの程度結びついているかを検討する。
効率性	プロジェクトの投入から生み出される成果の程度は、タイミング、質、量の観点から妥当であったかどうかを分析する。
インパクト	プロジェクトが実施されたことにより生じる波及効果の正・負の効果を、当初予期しなかった効果も含め検討する。
自立発展性	協力終了後、プロジェクトによってもたらされた成果や効果が持続されるか、あるいは拡大されていく可能性があるかどうかを予想するために、制度的(政策的)側面、財政的側面、技術的側面からプロジェクトの自立発展性の見込みを考察する。