事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

作成日：平成16年11月30日
担当部：フィリピン事務所

1．案件名

フィリピン国 ムスリム・ミンダナオ自治区（ARMM：Autonomous Region in Muslim Mindanao）政府行政能力向上プロジェクト

2．協力概要

（1）プロジェクト目標とアウトプットを中心とした概要の記述：

フィリピン共和国ARMM自治政府職員の能力向上を目的に、自治政府内の各組織における各層の職員に研修の機会を与え、研修参加者の行政能力全般に係る能力が向上し、行政管理、行政実務処理が効果的に行われることを目標とする。併せ、右研修及び補足調査を通じて自治政府機能強化のための今後の課題を抽出する。なお、当面研修を通じてARMM自治政府の能力向上を行いつつ、先方との協議を行い、新たなプロジェクトコンポーネントの投入を検討することとする。

（2）協力期間：

2004年12月21日から2007年3月31日

（3）協力総額（日本側）：

825万円（初年度のみ）全体 約1.25億円

（4）協力相手先機関：

ARMM自治政府

（5）裨益対象者及び規模：

直接裨益者：ARMM自治政府職員（約4,200人、但し教員数を除く）の内、約7百人（初年度約100人）を対象とする。
間接裨益者：ARMM地域住民 約280万人

3．協力の必要性・位置付け

（1）現状及び問題点：

1996年に締結された比国政府とモロ民族解放戦線（MNLF）との間の和平合意、2001年のARMM拡大の住民投票を経て、現在のムスリム・ミンダナオ自治行政区（ARMM：マギンダナオ、ラナオデルスル、タウイタウイ、スルー、バシランの5州とマラウィ市により構成）が設置された。

約280万人が生活する同地域は、長期にわたる武力紛争の影響で、同国中で最も社会経済発展が立ち遅れた状況にあり、貧困人口比率は63％と全国平均（34％）を大きく上回る状況にある。本格的な復興・開発が遅れている原因としては、MNLFから分派したモロ・イスラム解放戦線（MNLF）と政府との和平協定が締結されていないこと、各種インフラの未整備等が指摘されているが、何よりも自治の権限を委譲された自治政府の能力付属が問題となっている。長年の紛争による業務の停滞によって、自治政府職員自身が基本的な行政・事務能力をもっていないこと、元MNLF兵士の自治政府職員への政策的統合がなされたにもかかわらず、彼らに対して十分な研修、技術移転が図られていないことが主要な原因の一つとしてあげられている。

上記を踏まえ、自治政府が委譲された行政権限を適切に執行するために、幹部・中堅職員の行

政管理能力向上と初級職員の行政能力の向上に資する支援が必要とされている。

（2）相手国政府国家政策上の位置付け：

本件協力は、比国政府が最重要課題の一つと位置づけている南部ミンダナオ地域の平和と貧困削減の担い手たるARMM自治政府の強化に貢献するものである。また、同国の現行中期国家開発計画（1999～2004）では、行政の効率性と説明責任の向上を政策目標として掲げている。

（3）我が国援助政策との関連、JICA国別事業実施計画上の位置付け（プログラムにおける位置付け）：

わが国政府は2002年12月に表明した「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」において、自治政府の政策立案と実施に関する行政能力向上をその支援重点分野の一つとして位置づけており、本件はその具体化のために実施されるものである。なお、JICA国別事業実施計画においても、「行政能力の向上と制度作り」が重点分野の一つとされ、とりわけ地方分権化に対応して地方政府の行政能力向上が重要とされている。

4．協力の枠組み

（1）協力の目標（アウトカム）

1. 協力終了時の達成目標（プロジェクト目標）と指標・目標値

自治政府の各組織において、行政管理、行政実務の質的向上が図られる。

＜指標・目標値＞

ア）研修を通じて作成されたアクションプラン＊の実施状況調査（アンケート調査もしくはサンプリング調査）

＊アクションプラン作成：研修参加者が日々の業務を実施する上で直面している問題点を認識し、その問題改善に資する実施可能な行動計画を作成すること。同組織内の幹部・中堅職員及び初級職員が作成するアクションプランは互いに補完しあい、各組織の行政管理・行政実務処理能力を総合的に向上させることに貢献する。上位目標に述べられている内規、マニュアル等の作成に最大限活用されることが期待される。

2. 協力終了後に達成が期待される目標（上位目標）と指標・目標値

ARMM自治政府において効率的な行政管理が行われる。

＜指標・目標値＞

ア）効果的行政管理に係る内規、マニュアル等の整備数

（2）成果（アウトプット）及びその達成に必要な活動

１. ARMM自治政府職員が行政業務にかかる業務姿勢（Attitude）、知識（Knowledge）、技能（Skill）を習得し、アクションプランが作成される。

＜指標・目標値＞

ア）行政能力向上研修プログラムの実施件数、参加者数

イ）調査結果にもとづき改善された研修プログラム

ウ）各研修終了時の参加者の理解度テスト結果（各研修前のレベル測定を実施）

エ）研修を通じて作成されたアクションプランの内容・数

＜活動＞

1）-1 行政能力向上研修プログラムを開発する

幹部・中堅職員対象の研修プログラム概要案

(a) 政策策定能力向上、(b) 事業計画・管理、(c) 公的部門･公共財管理、(d) 調達管理、(e) 人事管理、(f) 組織管理、(g) リーダーシップ能力、(h) 公的部門と民間部門の連携強化

初級職員対象の研修プログラム概要案

(a) 文書作成能力／ファイリング、(b) サービスデリバリー／サービスアクセス、(c) 財務／会計／調達基礎知識、(d) コンピューター基礎知識

また、日本の経験、知見を踏まえ中小企業振興、地場産業育成、投資促進、規制緩和、地方分権化、行政改革、開発経済等に係るプログラムも上述研修プログラムに含める。

1）-2 行政能力向上研修プログラム実施体制の整備

1）-3 行政能力向上研修プログラムの実施（アクションプログラムの作成を含む）

1）-4 研修プログラムのレビュー・必要に応じた改訂

1）-5 研修終了後の現場でのモニタリング、アクションプランのフォローアップ、事後研修

2. 上述の研修とこれを補完する調査を通じて、行政改善報告書が作成される。

＜指標・目標値＞

ア）課題抽出及び改善案にかかる調査報告書

＜活動＞

2）-1 自治政府機能強化に向けた現状確認、課題を研修を通じて抽出する。

2）-2 自治政府機能強化に向けた現状確認、課題を抽出するための調査を実施する。

2）-3 調査結果にもとづき、自治政府の行政改善の施策を検討する。

（3）投入（インプット）

1. 日本側（1.25億円）

- 在外研修委託費（約8千万円）：幹部･中堅･初級職員のマニラ・コタバトにおける研修
- 在外研修講師派遣（1千5百万円）：（2名×3日間）／1回×6回×2年（H17及びH18）
- 研修員受入（約1千6百万円）：毎年8名程度×2週間（2年次より実施）
- 現地活動費（約1千4百万円）：上記研修に伴う調査分析経費及び本邦コンサルタント派遣経費等

2. 比国（ARMM自治政府）側

- カウンターパート（プロジェクトコーディネーター）

（4）外部要因（満たされるべき外部条件）

- 比政府とMILFの和平交渉決裂による治安の悪化がないこと
- 比政府とMILFの和平交渉等の政治要因によりARMM自治政府内にて大きな混乱が生じないこと
- 比政府のARMMに対する政策について大きな変更がないこと

5. 評価5項目による評価結果

以下の視点から評価した結果、本件協力の実施は適切と判断される。

（1）妥当性：本案件は以下の理由から妥当性が高いと判断できる。

- 本件協力は、2002年に表明されたわが国政府の「平和と安全のためのミンダナオ支援パッ

ケージ」に含まれるものであり、比国政府の最重点課題の一つである南部ミンダナオの安定化に寄与するものである。ARMMの安定は比国のみならず、周辺国にとっても政治経済的に重要である。

- JICA国別事業実施計画において、「行政能力の向上と制度作り」が重点分野の一つとされ、とりわけ地方分権化に対応して地方政府の行政能力向上が重要とされている。
- 本件協力によって、自治政府の行政機能を強化することは、緊急支援から開発への移行過程の要点であり、比政府とMILF（モロ・イスラム解放戦線）との和平合意の進展に伴い本格化が予想される同地域に対する援助を含む復興・開発事業の受け皿を整備することにもつながる。
- ARMM自治政府各組織の行政管理の向上には、まずは各組織に属する職員の業務姿勢（Attitude）、知識（Knowledge）、技能（Skill）を改善する必要があり、アクションプラン作成を含む研修を実施する。プロジェクト実施期間中にアクションプランのフォロー、行政改善報告書の作成に向けた検討作業を実施することで、研修の成果を最大限に活用することが可能となる。

（2）有効性：本案件は以下の理由から有効性が見込まれる。

- 本件協力は、自治政府職員の政策立案・実施能力を踏まえて、人材育成に着目し、幹部職員から末端職員までを対象に、一貫した研修目標の下に実施するものである。自治政府の各省庁・機関において、能力不足に起因する業務の停滞が問題とされているが、組織の根幹をなす職員の能力開発、役割の明確化、業務改善のためには、組織として各階層の職員が同じ方向性を共有することが重要であり、将来的にはARMM自治政府において効率的な行政管理が行われることが期待される。
- 研修の実施にあたっては、幹部、中級者、初級者の3つのカテゴリー別に研修内容を開発することで、ニーズにあったプログラム実施が可能になる。

（3）効率性：本案件は以下の理由から効率性は高いと判断される。

- 研修の実施にあたっては、フィリピンの行政部門研修の実施に多くの経験を持つ比国内の機関を活用した現地国内研修（マニラ）を中心とする。初級者に対する研修プログラムはミンダナオ地域（コタバト市）での実施とする。これらに本邦研修、JICAネットによる遠隔講義等を組み合わせることで日本の経験、知見もプログラムに反映させるよう配慮しつつプロジェクトの効率化をはかる。

（4）インパクト：この案件のインパクトは以下のように予想される。

- 本件協力は行政の基幹をなすARMM自治政府職員の能力開発を実施することで、彼らの能力、技術を高めるだけでなく役割の明確化、士気高揚、また、行政サービスを提供する政府としての信頼の育成に寄与することが期待される。
- 他ドナーによる取り組みは、主にARMM地域の地方自治体（LGUs）やNGOsに対する能力向上支援が主であり、ARMM自治政府に対する支援は限定的なものである。よって、他ドナーとの連携によりARMM地域における開発の担い手の能力向上支援において相互補完の関係となりうる。

（5）自立発展性：本案件は以下の理由から自立発展性は高いと判断される。

- ARMM自治政府職員の能力向上は、ARMM 自治政府の政策（Executive Agenda）において明記されている。
- 本件協力は、政治任用の影響を受けない中堅職員以下の自治政府職員を主な研修対象とするため、継続的な行政サービスの提供が行われ、自立発展性が担保されている。
- また、研修を通じて自ら課題に気付き、アクションプランを作成することによって、比側の主体性を引き出すことができる。

6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

研修員の選考においては、女性の参加が図られるような手だてが必要である。女性の研修参加を奨励することとする。

7. 過去の類似案件からの教訓の活用

（1）インドネシア・地方行政能力向上プロジェクトにおいて実施された地方公務員研修の内容、地方人材育成計画内容等を本プロジェクトで活用できるか検討する。また、市民社会の行政への参画という概念を取り入れ、地方行政官のみならず地方議会議員、地方の大学、NGO等を研修立案、実施に積極的に関与させている手法を取り入れる。

（2）ARMM自治政府の透明性の確保には事業の計画、立案、モニタリングが的確に成される必要がある。フィリピン共和国・セブ地方部活性化プロジェクトの運営管理体制、パイロットプロジェクトの実施手法等を参考にする。

8. 今後の評価計画

- 終了時評価（第2フェーズへの移行を検討） 2006年9月頃