事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

改定日：平成17年7月13日
担当部・課：JICA東京 業務G ガバナンスT

1.案件名

パレスチナ地方行政制度の改善

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

将来的な国家独立と持続的な地方行政制度の運営に向け、地方財政に関する基本政策の策定、広域協力のための戦略の策定、および当該分野に係る研修の実施体制の確立を通じて、地方財政と広域協力分野の能力開発のための基盤が整備される。

(2) 協力期間

2005年9月から2008年8月（3年間）

(3) 協力総額（日本側）

149,000（千円）

(4) 協力相手先機関

地方自治庁

(5) 国内協力機関

(6) 裨益対象者及び規模、等

ア）地方自治庁職員：計120名
イ）ジェリコ市／ジェリコ県職員：計40名
ウ）その他地方自治体及びJCSPD職員：計300名

注）Joint Councils for Services, Planning and Development（JCSPD）とは、特定の事務（例：廃棄物処理）を、自治体間の連携の下、広域的・多角的に処理することを目的に設置された地方公共団体である。

3.協力の必要性・位置付け

(1) 現状及び問題点

パレスチナでは、1994年の暫定自治政府発足後、将来的な国家独立と自立的な行財政運営に向け、地方自治体法の制定（1997年）、地方選挙の段階的実施（2004年）等、地方自治制度の整備と地方分権化を推進してきた。しかし、2000年9月に勃発したインティファーダ（民衆蜂起）に伴うイスラエルによる自治区封鎖、移動の制限の結果、パレスチナ経済・財政状況は著しく悪化した。地方自治体の歳入・歳出の増減では、2002年6月の平均歳入は対2000年9月比で44％減、平均歳出は41％減を記録した（Diagnostic Report 2004）。このような中、94年以降、急速にその数を増やした基礎的自治体（市、村などの最小行政単位）の内60％以上は、自主財源もなく行財政上の自主性・自立性は著しく低下した。

JICAでは1997年度から7年間にわたり「地方自治行政とマネジメント」（国別研修）を実施してきた。2005年3月に実施した国別研修では、パレスチナ地方自治庁の幹部・地方自治体首長を招聘し、同国における地方分権化や自治行政に関する問題分析を行い、参加者自らが本プロジェクトの協力の枠組み（PDM：プロジェクト・デザイン・マトリックス）を策定した。同研修において以下2点の中

心問題が抽出された。

（ア）地方財政政策の不在と制度整備の遅れ

地方財政の基本原則は地方自治体法上（1997年）に規定されている。しかし、その他関連法令・条例については、ヨルダン、エジプト、イスラエルの法体系を使用しており、必ずしもパレスチナの状況に適合しておらず、独自の地方財政法・条例は未だ制定されていない。また、高等教育機関や民間技術研修所などでは地方財政に係る学問は存在せず、地方自治体や地方自治庁において、同分野の専門性を有する人材や人材開発の機会が欠如している。このため、地方財政の重要性に対する地方自治体や地方自治庁の政策立案者の認識・理解は低く、中長期的な地方財政戦略や政策が欠如している。地方自治体の財務管理については、財務諸表が統一されていないため、地方自治庁は自治体の使途状況を把握できず、財務監理が十分に行うことができない。この結果、2003年度に提出された地方自治体の予算案のうち約80％が適正に作成されておらず、地方自治庁の裁可を得られなかった。

（イ）自治体間の広域協力に関する能力不足

パレスチナには、500近くの基礎的自治体が存在するが、そのうち約60％以上が94年以降に設置された新しい自治体である。これら新しい自治体の多くは自主財源もなく、人口は小規模で、経済的で自立的な行政単位とは言い難い。将来的には自治体合併も視野に入れ、現在、行政事務処理の広域化、サービスの向上への取組みが行われている。この一例として、ある特定の行政事務の処理を、行政区分を超えて自治体間の連携により行う広域的地方公共団体（JSC：Joint Service Councils）が設置された。JSCはその後、一部事務のみならずサービスの多角化を図り、2004年4月には、これを統括するJCSPD局（Department of Joint Councils for Services, Planning and Development）が地方自治庁内に新設された。しかし、同局による中・長期的な戦略の欠如、地方自治体法上の不明慮な位置付け、JCSPDによる広域計画の策定能力や実施能力の欠如により、広域的・多角的行政ニーズに十分に対応できていない。また、JCSPDの重要性に対する住民や自治体の認識・理解も極めて低い。

(2) 相手国政府国家政策上の位置付け

日本政府の協力を得て作成され、2004年に閣議承認された「地方自治改革行動計画」では、特定された改革課題として、1) 財政管理、予算作成・編成、会計の分野における地方自治体職員に対する能力開発、2) 地方財政を含む地方分権化関連法の整備、3) 公共行政サービスの広域化・合理化を挙げている。

(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）

わが国は、パレスチナ自治政府「改革タスクフォース」の地方自治改革の議長国であり、2005年3月に派遣された政府調査団では、地方自治向上に対する支援の強化を検討している。

2004年度国別事業実施計画（2005年1月改定）において、パレスチナに対する援助重点分野の1つとして「行政改革・民主化支援」が挙げられている。この中で、具体的な課題は次のように述べられている。「パレスチナの行政改革を遂行する上では、中央政府を頂点とする統治機構の整備に加えて、国内の地域社会の安定が不可欠であるところ、国内に点在する地方自治体の自立を目的とした支援を検討する。具体的には、地方自治庁を対象とした地方行政マネジメント強化の支援とともに、ジェリコ市をモデル地域としたキャパシティビルディングを実施し、地方自治体の行政サービスの向上を図る。」

本プロジェクトは、地方自治庁とジェリコ市／県を対象とした地方財政施策・計画および広域協力の分野における政策形成支援および人材育成を通じた能力開発であり、国別事業実施計画と完全な整合性を有する。

4.協力の枠組み

〔主な項目〕

(1) 協力の目標（アウトカム）

協力終了時の達成目標（プロジェクト目標）と指標・目標値
地方財政と広域協力分野の能力開発のための基盤が整備される
＜指標・目標値＞

- 地方自治庁により基本財政政策が採択される
- 地方自治庁によりJCSPDのための戦略が採択される
- 地方財政及び広域協力に関する研修プログラムが策定される

- 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
  地方財政と広域協力分野の能力開発を通じて地方自治制度が持続的に運営される
  ＜指標・目標値＞
- 基本財政政策に基づいて作成された地方財政計画の件数
- JCSPDのための戦略に基づいて策定された広域計画事業の件数

(2) 成果（アウトプット）と活動

1）成果、そのための活動、指標・目標値

成果：地方財政に関する基本政策案が策定される

活動：政策課題の整理のためのワークショップ、及びジェリコ市の地方財政管理に関する診断調査の実施を通じて、地方財政に関する基本政策案を起案する

＜指標・目標値＞

- 地方財政に関する政策課題が関係者間で共有される

2）成果、そのための活動、指標・目標値

成果：広域的地方公共団体（JCSPD）のための戦略が策定される

活動：政策課題の整理のためのワークショップ、及びジェリコ・ヨルダン渓谷に所在するJCSPDへの案件発掘／策定過程への支援を通じて、JCSPDのための戦略案を起案する

＜指標・目標値＞

- JCSPDに関する政策課題が関係者間で共有される

3）成果、そのための活動、指標・目標値

成果：地方財政及び広域協力に関する研修の実施体制が確立される

活動： 地方自治庁、地方自治体、JCSPDの職員を対象にした研修ニーズ・アセスメント、研修カリキュラムの策定、研修指導員の養成（Training of Trainers）、及び研修を実施する

＜指標・目標値＞

- 研修指導員10名、地方自治庁職員100名、ジェリコ市／ジェリコ県職員40名、及びその他自治体職員とJCSPD職員計300名の研修

［※ アウトプットと主要な活動につき、指標・目標値とともに順次記載する。］

(3) 投入（インプット）

1）日本側（総額 149,000千円）

専門家派遣（短期）：地方行政全般、地方財政、広域協力／計画、SE／データベース、計13M/M
研修員受け入れ：本邦研修（年8名程度）、第三国研修（年10名程度）
供与機材：研修所施設資機材、車輌
その他：現地活動（ワークショップ、現地国内研修、診断調査、研修ニーズ・アセスメント、クエスチョネア）

2）パレスチナ側（総額 円）

カウンターパート人件費（3人）
PMO事務所の施設・土地
地方公務員研修所の施設・土地

(4) 外部要因（満たされるべき外部条件）

1）上位目標達成のための外部条件

- 地方財政制度、および自治体間広域協力を推進するというパレスチナ自治政府の政策に変化がない
- パレスチナの治安状況が著しく悪化しない

2）プロジェクト目標達成のための外部条件

- 地方自治体は新財政政策を採用する意志がある
- JCSPDに対し中央政府からの継続的な財源と現地収入が確保される
- 地方自治庁、地方自治体、及びJCSPDは、研修に参加する意志がある

3）成果作成のための外部条件

- 研修を受けた研修員は、プロジェクト実施期間、所属先機関で勤務する（原則3年間）
- JCSPDを促進するという中央政府の政策が変わらない

5.評価5項目による評価結果

(1) 妥当性：以下の理由から妥当性は高いと判断される。

- 2004年にパレスチナ自治政府が閣議承認した「地方自治改革行動計画」では、改革課題として、財政管理、予算作成・編成、会計経理の分野における地方自治体職員の能力開発、地方財政を含む地方分権化関連法の整備、公共行政サービスの広域化と合理化を挙げている。
- わが国は、パレスチナ自治政府「改革タスクフォース」の地方自治改革の議長国である。
- JICAの国別事業実施計画では、行政改革・民主化支援は、援助重点分野の1つとして位置づけられている。この中で、中央政府を頂点とする統治機構の整備に加えて、国内の地域社会の安定が不可欠であり、地方自治行政能力の強化が謳われている。
- H16年度パレスチナ国別研修において、地方自治庁幹部および地方自治体首長自らが主体的に問題分析・目的分析を行い、本協力計画を策定した。
- DANIDAが地方自治体の会計勘定科目の分類、財務諸表の統一及びオートメーション化の支援、UNDPが地方税制（資産税）に係る法改正支援を実施しており、これら他ドナーと相互補完しあうことで、財務管理・地方財政に関係する担当部署の能力開発および政策形成が促進される。
- 1990年代以降「地方分権改革の時代」にある日本では、三位一体改革（地方財政改革）と市町村合併が同改革の大きな流れとなっている。共通課題を抱える日本とパレスチナは、知識・経験の移転のみならず、共有を通じて相互理解・協力関係が増進される。

(2) 有効性：以下の理由から有効性が見込める。

- プロジェクトの対象課題は「地方財政」および「広域協力」であり、政策立案者と実務担当者を対象（JCSPDでは所属住民も対象）とする人材育成を通じた政策形成支援および能力開発であり、研修を中心とする活動と適切な因果関係を築いている。
- プロジェクト目標の指標・目標値である「地方自治庁による基本財政政策の採択」「地方自治庁によるJCSPDのための戦略の採択」及び「地方財政及び広域協力に関する研修プログラムの策定」は、ともに目標の内容を的確に測定しており、既存の政府刊行物によって入手できる。
- プロジェクト目標は、「地方自治改革行動計画」の内容や地方自治庁JCSPD局の方針に沿っており、プロジェクトに関与する政策立案者および実務者のコミットメントを確保しやすく、目標の

達成につながることが期待できる。

(3) 効率性：以下の理由から効率的な実施が見込める。

- 過去7年間におよぶパレスチナ国別研修に対する評価を踏まえ、地方自治庁は、実務者を対象とする現地国内研修、実務・中堅レベルを対象とする第三国研修、政策立案レベルを対象とする第三国・本邦研修の実施を提案した。同提案はプロジェクトの人材開発コンポーネントに反映され、より現地の能力開発ニーズに合致したコスト・パフォーマンスの高い協力計画となっている。
- 地方公務員研修施設の場所や建物については、パレスチナ自治政府の投入が期待でき、大規模な設備建設は含まれていない。
- パレスチナに対する専門家派遣の制約もあり、現地ローカルリソースの活用を通じた研修活動、調査活動の適用により、コストをおさえた効率的な投入計画である。

(4) インパクト：本案件のインパクトは以下のように予測できる。

- 上位目標である地方財政や広域協力の制度改善は、「地方自治改革行動計画」の内容や地方自治庁JCSPD局の方針に沿っており、効果の発現が見込まれる。
- 地方財政と広域協力分野の能力開発のための基盤整備は、持続的な制度運用につながり、上位目標との間で適切な因果関係が築かれている。
- 上位目標の指標・目標値である「基本財政政策に基づいて作成された地方財政計画の件数」および「JCSPDのための戦略に基づいて策定された広域計画事業の件数」は、的確に目標の内容を測定しており、確実に政府刊行物によって入手できる。
- 本案件における当該分野の公務員研修の実施により、地方公務員を対象とする研修体制が構築され、全域に効果が波及していくことが期待できる。

(5) 自立発展性：以下のとおり、本案件による効果は、パレスチナ自治政府によりプロジェクト終了後も継続されるものと見込まれる。

1）政策・制度面

この案件は「地方自治改革行動計画」の内容や地方自治庁JSCPD局の方針と合致しており、そのためプロジェクト関係者の地方自治財政に関する政策形成、および地方自治体法上におけるJCSPDに関する法改正へのコミットメントは高く、協力終了後も継続することが期待できる。

2）組織・財政面

地方自治庁には地方自治体の財政やJCSPD関連事務を監理する部局があり、これら部局の能力開発も本案件の一部であるところ、同部局が協力終了後も効果をあげていくための活動を継続することが期待できる。

パレスチナは巨額の財政赤字を抱えているが、本案件は地方自治分野でセクター・プログラム化された「地方自治改革行動計画」の一部であり、同計画に係る予算は自前の財源のみならずドナーの援助からも充当されている。ドナーによるレビューのもと、適切な予算管理と措置を講ずることが期待される。

3）技術面

人材開発においては、政策立案者や実務担当者に対する研修のみならず、研修カリキュラムの策定、研修指導員の養成（ToT）、研修所施設の整備、研修実施体制の確立も視野に入れている。これにより、地方自治体職員／地方自治庁職員等を対象とする研修プログラムが運営され、協力終了後も研修の継続と研修で習得された知識・技能の全地域的な広がりが期待できる。

4）協力計画段階・実施段階におけるパレスチナ側の主体性

自立発展性の確保のためには、パレスチナ側のプロジェクトに対するオーナーシップが重要である。本案件では、協力計画の策定段階（本邦研修）から地方自治庁と自治体の幹部・首長クラスが主体的

に関与しており、プロジェクトに対するオーナーシップが高い。

6.貧困・ジェンダー・環境等への配慮

人間の安全保障／平和構築、貧困、ジェンダーの観点から、住民（特に社会的弱者）のニーズを対応した公的資源の配分を推進するため、広域計画事業の策定において、可能な限り住民参加の手法・プロセスを導入し、特に社会的弱者に裨益するよう、また、社会階層、性別、地域間で格差が広まらないように配慮をする。

7.過去の類似案件からの教訓の活用

- パレスチナ側が実施したパレスチナ国別研修「地方自治行政とマネジメント」（1997～2004）の終了時評価から抽出した教訓は、1) 対象者や課題の絞込み、2) 現地国内研修や第三国研修の検討、3) TOT等における帰国研修員の活用、であった。本案件は、これら教訓を踏まえて計画されている。
- タイ地方行政能力向上プログラムでは、タイ日共同研究を通じて、自治体間協力、自治体区分の再検討、自治体間合併、開発計画策定に係る政策提言が行われた。合併や区分再検討は、重要な政治的決定を伴うため当面の実現は難しいが、これら提言はタイ国の地方分権化委員会で受け止められ、報告書も全自治体に配布されている。本件で扱う政策課題（地方財政、自治体間協力）も、政治的事案により効果の発現の度合いが変わってくるため、政策への反映までのプロセスをタイの事例から学ぶものとする。

8.今後の評価計画

- 運営指導調査（2006年6月頃）
- 終了時評価（2008年1月頃）