事業事前評価表（開発調査）

作成日：平成１８年３月２４日
担当部・課：タンザニア事務所

１．案件名：タンザニア国「地方自治体参加型計画策定プロセス改善計画」

２．協力概要

(1)調査目的

タンザニアにおいて、地方行政改革の推進に併せて、地方自治体の参加型計画手法として O&OD 手法（Opportunities and Obstacles to Development）が開発され、既に国内約半分の地方自治体で展開されてきたが、同時に策定された計画がより上位や各セクターの計画に統合されていない等同手法やその実施プロセスの問題点も指摘されている。本調査では、実際の O&OD 手法に基づく計画策定プロセスへの支援を通じて、現状の問題点を検証し、課題を特定することで、右計画策定プロセスに関する包括的かつ具体的な改善提言がなされることを目的とする。

(2)調査期間

2006 年 6 月～2008 年 3 月（1 年 10 ヶ月間）

(3) 総調査費用（日本側）

約 167,000 千円

(4)相手先機関

プロジェクト実施機関：首相府地方自治庁（Prime Minister’s Office Regional Administration and Local Government: PMO-RALG）

(5)国内協力機関

特になし

(6)裨益対象者及び規模、等

実施場所：タンザニア国全土を対象とするが、実際の計画策定作業への支援は、タンガ州、キリマンジャロ州、アルーシャ州の３州にある県（10～16 程度）を対象候補とする。

ターゲット：PMO-RALG 職員、地方自治体職員、地域住民

３．協力の必要性・位置づけ

(1)現状及び問題点

タンザニアでは、1996 年に政府が Local Government Reform Agenda を発表し、以降、地方自治体の全体的なパフォーマンス向上を目指して地方行政改革プロセスが推進されている。本分権化プロセスでは、公共サービスの向上、民主化、及び貧困削減の観点に立ち、人々の参加による行政、ガバナンス、地方自治体(LGA :Local Government Authority)の組織改変、財政の権限委譲、人材育成、法制度の確立の活動が実施されている。

かかる流れにおいて、住民参加による開発計画策定手法の確立が望まれ、地方自治庁は他省庁及び UNICEF との協力の下、2001 年に O&OD 手法を開発・採用した。O&OD 手法の特徴は、１)ボトムアップ、２)地域資源への着目、３)LGA の行政プロセスに即していること、４)「タンザニア開発ビジョン(TDV)2025」で設定された目標達成を目指していること、及び５)特定のセクターに特化していないことが挙げられている。現在地方自治庁は、自己資金及び UNICEF 等の援助を活用しつつ、O&OD

手法にもとづき、各県単位で以下のプロセスによる開発計画策定を実施している。

(1) 県レベルでの啓蒙ワークショップ

(2) ファシリテーターの訓練・養成

(3) O&OD 手法による村落計画（３ヵ年）の作成（各村毎に９日間）

(4) 村落計画の LGA（県レベル)開発計画への統合

上記プロセスを経て作成された開発計画は、各年度毎の予算策定作業において活用されることが想定されており、O&OD 手法によって住民のニーズと予算のリンクが強まることが期待される。2006 年 2 月現在、全国 121LGA のうち 66 の LGA において、O&OD 手法による開発計画の作成を終了しており、地方自治庁は残り 55LGA での O&OD 手法による開発計画策定を 2007 年 6 月までに完了したいとしている。

一方で、本手法を用いた計画策定プロセスについては、（１）各県単位での計画策定作業自体に係る課題（莫大な費用及び時間がかかること、村レベルで策定された計画と県レベルでの計画との関係性が薄いこと等）及び（２）策定された計画のレビュー体制に係る課題（作成された計画の実施に係るモニタリング・支援体制が整っておらず、結果として O&OD 手法によって策定された計画が放置されている等）が指摘されており、今後タンザニア政府が O&OD 手法による計画策定を推進するに際して、これらの点を改善することが喫緊の課題となっている。

(2)相手国政府国家政策上の位置づけ

O&OD 手法はタンザニアにおける地方行政改革の柱の一つ「良い統治及び住民参加」を実現するために開発された手法であり、2004 年 3 月に、当国政府から各省庁、州行政長官、LGA に対して、同手法のガイドラインが周知されている。また、当手法は、当国政府が定めた中・長期的な国家開発指針である”Tanzania Development Vision 2025”に定められた到達目標に沿って計画が策定される形となっており、加えて、現在、”National Strategy for Growth and Reduction of Poverty (NSGRP)” （タンザニアにおける第二期 PRSP）の要素を O&OD 手法に取り入れるための取り組みが PMO-RALG によって進められている。

(3) 他国機関の関連事業との整合性

O&OD 手法については、UNICEF が手法の開発に対して協力を行っており、現在のロールアウト（各 LGA において、実際に村々にてワークショップ等を開催し計画策定を行う作業）においては、UNICEF、DANIDA、SIDA、アフリカ開発銀行等のドナーが財政的な支援を行っているが、O&OD 手法及びその実施プロセスの改善への取り組みは未だ行われていない。

また、当国の地方行政改革プログラム（Local Government Reform Programme : LGRP）に対しては、ドナーによるコモンバスケットファンドが設立されている。ノルウェー、英国、ドイツ、アイルランド、スウェーデン、オランダなどが資金投入を行っており、このコモンバスケットファンドによって傭上されたコンサルタントチームが LGRP 全体の運営管理を行っている。O&OD については、コモンバスケットによる LGRP の中で実施するという形ではなく、担当省庁である PMO-RALG が自己資金及び各ドナーからの個別の支援によって実施する形となっている。

(4)我が国援助政策との関連、JICA 国別事業実施計画上の位置づけ

我が国のタンザニア国別援助計画において、「貧困削減のための実施能力強化」が援助重点分野となっており、本計画を受けて作成される JICA 国別事業実施計画では、本重点分野のもとに開発課題「地方行政能力強化支援」を設定しており、本案件はこれらの政策に合致するものである。

４．協力の枠組み

(1) 調査項目

本調査では、実際のO&OD手法に基づくロールアウトへの支援を通じて、より現実的且つ具体的な地域の開発計画が策定されるように、現行のO&OD手法、及びその実施プロセス[8]に関する包括的かつ具体的な改善提言を行う。地域特性にもよるが、特に地方村落部においては、貧困削減に資する開発計画が策定されるように配慮する。提言については、1)O&OD手法、及び同手法を活用したロールアウト作業の改善に係る提言、及び、2)開発計画が適切に見直しされ持続的に実施されるための体制（レビュー体制）整備に係る提言に大別される。具体的な調査項目は以下のとおり。なお、各フェーズ終了時にアプローチの有効性を検証し、次のフェーズの実施方法や対象県数について検討する。

【フェーズ１：全体計画（課題の把握、改善案の作成、実証計画の作成】

＜タスクⅠ：2006 年 6～8 月＞

1. O&OD 実施プロセスを通じた現状確認

1-1. タンザニアにおける中央・地方政府の計画・予算策定プロセスの現状を把握する（上位政策及び地方自治体交付金制度等、関連する制度・システムと LGA の開発計画との実際の関連度合いの調査）。

1-2. O&OD のロールアウトにかかる現状を把握する（全体の進捗、展開システムの詳細、必要経費の確認）

1-3. O&OD をロールアウト済みの LGA において、レビュー体制にかかる問題点及び課題について調査を実施する。

1-4. O&OD プロセスの改善に関連し得る既存の制度（村・県レベルのキャパシティデベロップメント等）にかかる情報を収集する。

1-5. セクター省庁及び他ドナーにおける O&OD プロセスへの見解及び対応を確認する。

＜タスクⅡ：2006 年 7～10 月＞

2. PMO-RALG による特定の LGA における O&OD のロールアウトの実施に対する支援（ロールアウトフェーズ 1)及びモニタリング

2-1. ロールアウトフェーズ 1 の対象 LGA を確定する。

2-2. PO-RALG による O&OD のロールアウトの実施を支援（技術的なアドバイス及び必要経費の一部負担）する。

2-3. タスクⅠで整理された課題をふまえ、ロールアウトの実施プロセスを詳細にモニタリングする。

[8] O&OD プロセスとは、計画策定、実施、見直しという一連の流れを全て包含するものと考える。

【フェーズ２：実証調査（O&OD 改善案の実証、モニタリング体制改善案の実証)】

＜タスクⅢ：2006 年 9～11 月＞

3. タスクⅠ及びⅡの結果に基づく O&OD 手法、及びその実施プロセスの課題及び仮説的改善案の作成（タスクⅤにおいて提言する改善案の暫定版）

3-1. O&OD プロセス全体にかかる包括的な分析を行う（他の参加型手法との比較における「手法」としての O&OD の分析、ロールアウト及び策定された開発計画の実施段階における課題の抽出・分析等)。

3-2. 上記分析を踏まえ、O&OD のロールアウトにかかる仮説的改善案を作成する。

3-3. 上記分析を踏まえ、策定された計画のレビュー体制にかかる仮説的提言を作成する。

＜タスクⅣ：2006 年 11 月～2007 年 6 月＞

4. タスクⅢで作成した仮説的改善案を実証する形での、PMO-RALG による O&OD のロールアウト実施に対する支援(ロールアウト フェーズ 2)及びレビュー体制の試行支援

4-1. タスクⅢにて作成されたレビュー体制の仮説的提言の試行的実施を支援し、右体制の実効性を検証する。

4-2. ロールアウトフェーズ 2 の対象 LGA において、PMO-RALG による O&OD のロールアウトの実施を支援し、タスクⅢにて作成されたロールアウトにかかる仮説的改善案の実効性を検証する。

【フェーズ３：提言・人材育成（最終提言の作成、人材育成)】

＜タスクⅤ：2007 年 8 月～2008 年 3 月＞

5. タスクⅣの結果を踏まえた、O&OD プロセスに関する包括的かつ具体的な改善案及びその具体化にかかるアクションプランの作成

5-1. PMO-RALG とともに、O&OD のロールアウトに関する改善案及びアクションプランのドラフトを作成する

5-2. PMO-RALG とともに、策定された計画のレビュー体制にかかる具体的提言及びアクションプランのドラフトを作成する。

5-3. 5-1.及び 5-2.で作成した改善案やアクションプランの実施に必要なツール（マニュアルやガイドライン等）の開発を支援する。

5-4. 改善案及びアクションプランを公開し、ワークショップ等による関係者からの意見聴取を行う。

5-5. 改善案及びアクションプランを確定させ、PMO-RALG の承認を得る。

(2) アウトプット（成果）

(a) O&OD のロールアウト及びレビュー体制に関する実証を踏まえた包括的な改善案及びアクションプランが作成される。

(b) 実証型支援を通じて、PMO-RALG、LGA 等関係機関における参加型計画の策定・実施・レビューに係る能力が強化される。特に LGA レベルにおいては、実際に計画の策定・実施・レビューを担当することとなる各セクター（農業、水、道路等）担当官の能力が強化される。

(3) インプット（投入）：以下の投入による調査の実施を想定

(a) コンサルタント（分野／人数）

・ 総括／地方行財政 1名

・ 参加型開発 1名

・ 人材育成 1名

(b) その他

研修員の受入れ（1名）

現地セミナーの開催

調査に必要な資機材の購入（コンピュータ、車輌等）

５．協力終了後に達成が期待される目標

(1) 提案計画の活用目標

本プロジェクトにより提案された改善提言及びアクションプランがタンザニア政府によって実行に移され、定期的にモニタリングされる。

(2) 活用による達成目標

O&OD 手法に基づく LGA の開発計画策定が改善されることにより、LGA において継続的に住民のニーズに応じた計画策定及び予算配分が実施される。

６．外部要因

(1) 協力相手国内の事情

・O&OD の推進に係るタンザニア政府の政策が変更されないこと

O&OD 手法による LGA の計画策定が、今後もタンザニア政府の政策として推進され、中央省庁（PMO-RALG 及び他関係省庁）及び LGA がその実施を促進することが必要となる。

・LGA への資金の流れがこれまで同様確保される

現在タンザニアでは、地方行政改革の一環として財政分権化に取り組んでおり、LGA への開発交付金制度の導入等、LGA への継続的な資金フォローが構築されつつある。O&OD によって策定された計画が実際に実施に移されるためには、この資金フローが今後も確保・拡充されることが必要となる。

・O&OD プロセスの実施にかかる予算が確保される

本調査のロールアウト実証調査において、JICA が負担するのは日当・宿泊料及び交通費のみであり、その他の教材印刷費や雑費等は PMO-RALG が負担することで合意している。したがって本調査において実証調査を円滑に実施するためには、PMO-RALG の予算が適切に確保されることが重要である。今年度（2005 年 7 月～2006 年 6 月）の O&OD にかかる PMO-RALG 予算は 600 百万シリングであり、2006/07 年度予算では 580 百万シリングが予定されているところ、現行の状況においては、プロジェクトにおけるロールアウト実施には影響はないと考えるが、残りの 55LGA に対するロールアウトを PMO-RALG 目標とするが 2007 年 6 月までに終了させるには、さらなるリソースの確保が求められるところである。

・O&OD 手法の改善提言の実現にかかる予算措置がなされること

本調査終了後にタンザニア政府が本調査の改善提言を活用し、今後の O&OD プロセスに反映させるために必要な外部条件となる。PMO-RALG による適切な予算措置を確保するためにも、本調査段階から幅広く関係者を巻き込み、適切な情報共有に努めることが重要である。

(2) 関連プロジェクトの遅れ

該当なし

７．貧困・ジェンダー・環境等への配慮

(1) O&OD手法は、コミュニティからのボトムアップの開発計画の策定を目指すものであり、本手法の改善により、より住民のニーズに沿った開発計画の策定・実施が行われ、貧困削減に資することが期待される。

(2) O&OD手法による開発計画策定プロセスにおいては、ジェンダー、人権、HIV/AIDS、環境管理等への配慮がなされるようにハンドブック等各種マニュアルに規定されている。本案件の実施においては、実際のロールアウトの際においてこれらが実際に実行されているかを確認するとともに、その結果如何によっては改善提言に盛り込むことを検討する。

８．過去の類似案件からの教訓の活用

・当国派遣中の個別専門家「地方行政改革アドバイザー」を通じて得られる当国地方行政改革の動向、関係機関の特性及び O&OD 手法、及び同方法の実施プロセスに係る課題等を本開発調査実施に際して、十分活用することとする。

・農業分野に特化した調査ではあるが、当国において実施した開発調査「タンザニア国地方開発セクタープログラム策定支援調査」（フェーズ１）の経験・分析を活用することとする。

・ローカルコンサルタントを活用した現地調査等については、当国において実施した開発調査「タンザニア国地方教育行政強化計画」（フェーズ１・２）の経験・分析を活用することとする（現地調査におけるデータ収集方法やカスケード研修において留意すべき点等)。

９．今後の評価計画

(1) 事後評価に用いる指標

(a)活用の進捗度

・本プロジェクトにより提言された改善提言及びアクションプランの実施にかかる進捗状況

(b)活用による達成目標の指標

・改善提言に基づいて実施された O&OD のロールアウト対象県数

・提言されたレビュー体制の実施対象県数

・村レベルの開発計画と県レベルの開発計画との整合性

(2) 上記(a)および(b)を評価する方法および時期

・フォローアップ調査によるモニタリング

・必要に応じて調査終了後に評価を実施