

事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

作成日：平成18年5月30日
担当部・課：ザンビア事務所

1. 案件名

地方分権化のための能力強化プログラム

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

ザンビアの全国9州72の郡政府において、開発計画の政策マネジメントサイクルを確立するための人的・制度的能力を強化するため、郡政府の人事管理制度・政策マネジメント能力の強化を行う。これは、ザンビアの地方分権化実施計画を、他ドナーと協調して実施するものである。

（2）協力期間

平成18年7月～平成21年3月

（3）協力総額（日本側）

約3.6億円

（4）協力相手先機関

地方自治住宅省（主担当）およびその管轄下にある9州と72郡、財務国家計画省（計画予算・財務管理担当）、内閣府（人事管理担当）

（5）国内協力機関

（検討中）

（6）裨益対象者及び規模、等

郡政府役人約1130人、郡議会議員約1600人、地方自治住宅省行政官約110人（州行政官約90人を含む）

3. 協力の必要性・位置付け

（1）現状及び問題点

<ザンビアにおける地方分権化の現状と問題点>

ザンビアは、75万Km²（日本の約2倍）の面積に人口1,050万人（2004年、世銀）を抱え、人間開発指数は177国中166位（2003年、UNDP）、国民一人当たりのGNI450ドル（2004年、世銀）で、南部アフリカの最貧国の一つである。しかし、近年の好調なマクロ経済成長を経て、2005年にHIPC完了点に達し、債務負債免除による資金を社会開発に当て、MDG達成に向けて努力することが求められている。そして、MDG達成のためには、生活に密接する行政サービスを担う郡の強化が緊急の課題となっている。しかし、郡は、1）中央出先機関と議会を持つ郡政府との2重構造、2）中央・州・郡へと流れる非効率な資金の流れと慢性的な資金不足、3）行政能力の脆弱性という構造的な問題を抱えている。

ザンビア政府は、住民のニーズに合致した行政サービスの向上を目指すため、地方分権化政策を2004年に正式発表し、2006年から2010年にかけて地方分権化が進められる。これは、基礎保健、初等・中等教育、水・衛生、地方道路、コミュニティ開発など、生活に密接する行政サービスの機能と権限を郡政府に委譲するものである。この地方分権化政策に基づき、昨年に10のコンポーネントか

ら構成される地方分権化実施計画案が策定された。また、現在、策定中の第5次国家開発計画（FNDP、Fifth National Development Plan、2006～2010年）では、郡開発計画（DDP、District Development Plan、2006～2010）を策定し、これを国家計画に反映するボトムアップアプローチを取っており、財政の地方分権化も、このDDPの実施を支援すべく2006年から開始する予定である。しかし、地方分権の中心となる郡は、組織・人事管理、政策立案・事業実施管理、財務管理などの行政能力不足が指摘されており、地方分権を促進し、行政サービスを向上させるためには、これらの制度の見直しと能力強化が必須となっている。

郡への権限委譲に向けての組織・人事改革については、公共サービス管理（PSM、Public Service Management）を実施する内閣府が、昨年郡の組織構造モデルを策定したが、このモデルをより詳細化し、これを元に郡がニーズに応じた組織を開発するよう支援する予定である。

財政の分権化については、財務国家計画省が世銀の支援を得て、IFA（Intergovernmental Fiscal Architecture）を策定中である。これは、各郡の能力（リストラ計画・負債・計画／予算／モニタリング・財務管理など）を条件として、リストラ資金・経常資金・投資資金を中央政府から供与するためのシステムである。各郡はこれらの条件を満たすための能力強化を行う必要がある。また、地方分権化実施計画に沿って、中央から郡への税源委譲も検討される。

計画／予算・会計監査・財政管理については、公共財政管理改革（PEMFA、Public Expenditure Management and Financial Accountability）の元に、ABB（Activity Based Budget）／MTEFの全郡への展開が2006年より予定されており、統合財政管理システム（IFMIS、Integrated Financial Management Information System）も全国展開する予定である。M&Eについても、FNDP策定の中で、統一したM&E枠組み（主要指標・報告様式など）に沿って郡一州一中央に報告し分析する制度が策定中で、その研修は、中央一州一郡の担当官を対象にPEMFAとJICA（郡担当）が共同して実施する予定である。

なお、地方分権化は、PSM・PEMFAと共に公共サービス改革（PSRP、Public Service Reform Program）の3大プログラムの一つであり、3プログラム間の連携が必須である。しかし、関係省庁間の情報交換・調整が十分に実施されていない問題が指摘されている。

<他ドナーによる支援>

世銀のザンビア社会投資基金（ZAMSIF、Zambia Social Investment Fund）が、全国の郡を対象に1）能力強化と2）インフラ整備を実施してきた。しかし、中央政府組織とリンクしないプロジェクト・ユニットによる実施により、開発手法が中央政府・州行政に技術移転されないなどの問題を批判されてきた。これを踏まえ、後継プログラムとなる地方開発プログラム（Local Development Program、LDP）では、ザンビア政府のプログラムとして他ドナーの支援も得て実施すべく、地方自治住宅省およびドナーと共に計画中である。

また、ドイツGTZが南部州、オランダSNVが西部・北西部・北部州、アイルランドが北部州で郡政府への能力強化支援を行ってきた。今後は、これらの経験を踏まえ、政府の全国レベルの地方分権化実施に協力すべく、経験・情報の共有化を検討しており、日本もその作業に加わる予定である。地方分権化・LDPへの支援には、バスケットファンドの設立が提言されているが、郡政府の能力強化など技術協力を必要とする緊急の課題に対し、ドナーは支援を開始すべき、との意見で合意している。

なお、ザンビアにおいては、共同援助戦略の策定が進められており、地方分権化においては、UNDP／ドイツ／世銀／日本がリードドナーとなって、援助協調を進めるべく、TORと役割分担を検討中である。日本は、現行案件実施・本案件形成の中で築いてきた、公共サービス改革プログラムPSRPの主要担当省庁から構成する運営委員会を、他ドナーに広げると共に、政府間の調整機能の強化の支援とドナーの情報共有・発信の促進を担当する予定である。

<日本による支援>

JICAは、2004年より技術協力プロジェクト「PRSPモニタリング制度構築のための地方行政能力向上プログラム」を開始し、（イ）全国の州・郡を対象にした「PRSPモニタリング研修」とフォローアップ調査、（ロ）全72郡の「郡開発計画」策定支援、（ハ）3都市の会計監査状況調査¹、を実施した。その中で（イ）全国9州72郡の内2州35郡にて指導に沿ったモニタリング報告書が作成²、（ロ）全

72郡にて開発計画が策定され郡議会で承認、という成果を得、(ハ)については調査結果を元に支援策を検討している。これらの中で、課題として(イ)郡議員も含めた幅広い対象への研修・指導とフォローアップ、(ロ)郡開発計画を年間計画・予算におとし、実施状況のモニタリング・評価結果を分析し翌年の年間計画・予算に反映する体制の構築、(ハ)マニュアルの更新を含めた会計監査・財務管理体制の構築と研修、(ニ)郡役場の人事管理体制の強化の必要性が強調された。

上記の経験を踏まえ、地方分権化の実施を担う地方行政省、公共財政管理を担当する財務国家計画省、公共サービス管理を担当する内閣府より、郡の人事管理・計画／予算／モニタリング評価・会計監査能力の向上に向けての支援の要請がされた。政府・他ドナーとの協議を踏まえ、本案件では、世銀のLDP準備チーム、オランダSNV、ドイツGTZと連携・協力して実施する。

1 外部会計監査報告が5-19年遅れている首都ルサカ、ンドラ、キトウェが対象

2 PEMFAによる中央省庁へのM&E研修が実施されず、進捗報告を行う全国SAG (Sector Advisory Group) 会議が2005年は開催されないという大きな制約要因があった。

(2) 相手国政府国家政策上の位置付け

地方分権化は、公共財政管理改革 (PEMFA)、公共サービス管理改革 (PSM) と共に、1993年より開始された公共サービス改革プログラム (PSRP) の3本柱の一つである。地方分権化政策に基づいた地方分権化実施計画が本年の6月に内閣に承認される予定で、FNDPにも、この実施計画の内容が盛り込まれている。この実施計画においても、郡政府を分権化の焦点としており、その行政能力の強化を重要コンポーネントとして位置づけている。

地方分権化実施計画は、1) 市民教育・広報、2) 法的枠組み、3) 組織・人的能力開発、4) 計画・予算立案、5) 財務管理、6) 財政の地方分権化と資源動員、7) セクター権限委譲、8) インフラ整備、9) 分権化プロセスのモニタリング評価、10) プログラムマネジメントの10のコンポーネントから構成されており、本案件は、この中の郡政府の3)、4)、5)の一部に対応するものである。(添付資料参照)。

(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)

援助重点分野「自立発展に向けた人材育成・制度構築」のうちの「行政能力向上プログラム」の、「政府行政機関の開発計画策定・実施能力の向上」、「財政管理における透明性と説明責任の向上」に合致する。また、他ドナーとの共同援助戦略の策定において、日本はリードドナーを希望する分野として、唯一、地方分権化を回答しており、本案件は、この方針に沿ったものである。

4. 協力の枠組み

〔主な項目〕

(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

郡政府が開発計画の政策マネジメントサイクル (計画立案・実施、調整、モニタリング評価、政策へのフィードバック) を確立するための人的・制度的能力が強化される。

(指標・目的値)

- 対象72郡の6割の43郡で、権限委譲後の組織図と最適人員数、管理職の職務分掌・業績管理制度が制定される。
- 対象72郡の7割の50郡で、郡開発計画実施のモニタリング・分析の結果が年間予算計画策定に活用される。
- 対象72郡の6割の43郡で、内部監査報告書が作成され、財務報告書が郡議会で適切に検討、これらの結果が年間予算計画策定に活用される。

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

郡政府の計画・予算・実施の質と住民へのアカウンタビリティが向上する³。

- 郡政府によって計画されたプロジェクトの執行率
- 郡開発計画のアウトカム目標への貢献が示されたプロジェクト・プログラムの数
- 郡政府の開発政策・プログラムに関する情報が住民に行き渡った郡の数

3 地方分権化実施計画のモニタリング指標は現在、政府にて検討中であるため、この上位目標の指標については、政府の指標が確定した後に見直す予定である。

(2) 成果（アウトプット）と活動

1) (成果)

1. 各郡政府がニーズに応じた人事管理制度を構築する。（政府の公共サービス管理プログラム PSMに沿って支援）

(活動)

- 1-1 権限委譲と財政分権化に備え各郡の余剰人員整理計画を見直す。
- 1-2 PSMによる権限委譲後の郡の組織構造・最適人員数のモデル構築と適用のためのワークショップを支援する。
- 1-3 上記の1-1および1-2に基づき、各郡がニーズに合致した組織構造・最適人員数を策定するよう支援する。
- 1-4 PSMによる郡の職務分掌のモデル構築と普及を支援する。
- 1-5 郡の業績管理制度のモデルを策定する。
- 1-6 上記の1-4および1-5を元に、郡政府が管理職の職務分掌と業績管理制度を策定するための指導を行う。
- 1-7 郡議員・職員に、人事管理制度を周知し、責任の明確化を含めたチームビルディングのための訓練を行う。

(指標)

- 1-1 対象郡（調査後に決定）の9割で、権限委譲前の余剰人員整理計画が見直される。
- 1-2 組織構造・最適人員数について研修・指導を受けた郡行政官の数。（対象行政官の9割）
- 1-3 職務分掌・業績管理制度について研修・指導を受けた郡行政官の数。（対象行政官の9割）
- 1-4 人事管理制度・チームビルディングの訓練を受けた郡議員・職員の数（対象議員・職員の8割）
- 1-5 訓練後の郡職員と議員の行動や意識の変化（定性指標）

2) (成果)

2. 郡政府の、開発計画の計画／予算策定／モニタリング評価の能力を強化する。（政府の公共財政管理プログラムに沿って支援、世銀のLocal Development Programme と協力して実施）

(活動)

- 2-1 郡開発計画・予算策定マニュアルの地方分権化実施計画に沿った見直し・改訂
 - 2-2 郡行政官への年間計画・予算（MTEF／ABBの導入）・モニタリング／評価の訓練後のフォローアップ指導⁴
 - 2-3 郡議員（計画・財務委員会）に対する政策マネジメント・サイクルの訓練
 - 2-4 計画担当官（関係省・州・郡）への土地利用計画策定の研修・指導
- ⁴ 訓練はPEMFPAおよびJICA現行案件で実施予定

(指標・目標値)

- 2-1 プロジェクト実施経験を反映して改定された開発計画・予算策定マニュアル。
- 2-2-1 8割の郡（58）が、MTEF／ABBを実施する。
- 2-2-2 8割の郡（58）がモニタリング／評価について、訓練に沿って情報収集・分析・報告を実施する。

2-3 7割の郡議会（50）（計画財務委員会）が、訓練に沿ってモニタリング・評価報告書を検討し報告書を提出する。

2-4 土地利用計画に関する研修・指導を受けた担当行政官の数（対象行政官の8割）

3) (成果)

3. 郡政府の財務監視能力が向上する。

(活動)

3-1 郡の内部会計監査ガイドラインを改定する

3-2 郡担当官を対象とした内部会計監査の訓練

3-3 郡議員（計画・財務委員会）を対象とした財務監視の訓練

(指標)

3-1 改定された内部会計監査ガイドライン

3-2 訓練を受けた郡担当官の数（対象の8割）

3-3 訓練を受けた郡議員の数（対象の8割）

4) (成果)

4. 郡政府を指導する地方自治住宅省・州行政の、モニタリング体制と計画（予算手当ても含む）が策定され、上記のために必要な指導・監督・モニタリング能力が強化される。

(活動)

4-1 地方自治住宅省・州行政による郡政府のモニタリング体制・計画の策定

4-2 TOTを含む上記の成果1・2・3の活動の中で、地方自治住宅省・州行政・研修機関に対し、郡を指導できるように訓練する。

(指標)

4-1 策定された地方自治省・州の郡のモニタリング制度・計画

4-2 9割以上の州が訓練に従ってフォローを行う

4-3 各研修での受講者の8割が研修への満足度を80点以上と回答する。

投入（インプット）

1) 日本側（総額3.6億円）

長期専門家（業務調整および計画・予算・モニタリング担当1名、地方自治住宅省に配属）および短期専門家（人事管理・会計監査／財務管理2名）派遣、JOCV（財務管理・都市計画）、本邦研修（集団研修）、ローカルコンサルタントの雇用、在外研修・フォローアップの実施費用、供与機材（モニタリング用車両と情報管理機材など）、その他

2) ザンビア国側

カウンターパート人件費、長期専門家用の執務室・設備、経常経費（関係する政府職員の人件費、モニタリング・フォローアップ費用など）

(3) 外部要因（満たされるべき外部条件）

1. 政府の地方分権化政策・地方分権化実施計画に大きな変更が無い
2. 地方自治省・州行政の欠員が補充される。（現在、求人中）
3. 州行政によるモニタリング・フォローアップ予算がつけられる。（本案件のカウンターファンドも利用）
4. 公共サービス管理（PSM）および公共財政管理（PEMFA）による関連活動計画に大きな変更が無い。
5. 財政分権化システム（IFA）が2006年中に確定し、郡への交付金（リストラ資金・経常資金・投資資金）がIFAに沿って給付される。
6. 2006年の郡議会を含めた総選挙が無事に実施される。

5. 評価5項目による評価結果

(1) 妥当性

この案件は以下の理由から妥当性が高いと判断できる。

- ・ ザンビア政府の地方分権化政策・実施計画では、郡政府が地方分権の焦点として据えられ、郡政府の人事制度の確立、計画予算立案・実施・モニタリング評価能力および財務管理能力の強化は、主要課題として挙げられている。
- ・ 本案件が目指す分野での郡政府の人的・制度的能力の強化は、財政の地方分権化において前提条件となる予定である。
- ・ 郡開発計画は、その可能な資源に見合った年間計画と予算策定、モニタリング・評価結果を年間計画予算にフィードバックすること、そのための郡政府の担当役人の能力強化が緊急の課題となっている。
- ・ 我が国の国別援助計画では、援助重点分野「自立発展に向けた人材育成・制度構築」の中で、「行政能力の向上および公共セクターの効率的な管理運営を通じ、住民への社会サービスを改善するため、中央政府のキャパシティビルディングに加え、公共サービスを中心とする地方行政の能力向上に資する人材育成を検討する」と記されており、同援助重点分野の下に位置づけられる「行政能力向上プログラム」に貢献する。
- ・ 地方分権化実施計画は、中央政府の定めたガイドラインに沿って全国展開する予定であり、政府もドナーによる地域分割した支援ではなく国レベルでの支援を求めている。本案件は、上記に基づき、全国の72郡を対象に、地方分権化実施計画に沿って実施するものである。

(2) 有効性

この案件は以下の理由から有効性が高いと見込まれる。

- ・ プロジェクト目標が達成されるためには、郡政府が適正規模の人員を効果的に活用し、職員のみならず議員も含めた政策マネジメント能力を強化する必要がある。本案件は、これらのためのガイドラインなどの制度構築支援と研修・フォローによる実施促進を行うものである。従って、最終的にプロジェクト目標の達成に結びつくものと期待できる。
- ・ プロジェクトの実施には、地方分権化を担当する地方自治住宅省のみならず、人事管理政策の策定を担う内閣府、計画／予算立案・モニタリング評価・財務管理政策の策定を担う財務国家計画省との緊密な調整が必要である。本案件は、これら関係する3省・6局が共同実施機関として参加するもので、関係する政府プログラム（公共サービス管理・公共財政管理改革）に沿って実施する。そのプロセスを通じて、政府機関の調整能力の強化も期待される。

(3) 効率性

この案件は以下の理由から効率的な実施が見込める。

- ・ JICAは2004年より開始された技プロ「PRSPモニタリング制度構築のための地方行政能力向上プログラム」において、地方自治住宅省と財務国家計画省と共同で、全国72郡を対象に、PRSPモニタリング研修の実施、2005年の郡開発計画策定の支援を行った他、会計監査院を巻きこんで郡会計監査に関する調査を実施した。これらの経験・情報を活用できる。
- ・ 上記の現行技プロの運営委員会において、昨年夏より関係3省の参加の元に本案件の検討を行い、これら政府機関の調整機能を構築してきた。
- ・ JICAは、地方分権化支援ドナー会議、地方分権化実施計画案へのドナーコメントの取り纏め、政府・世銀の地方開発プログラム（LDP）の検討に参加し、主要ドナーの位置を占めてきている。M&Eでは、援助調和化活動のM&E部門の共同議長をGTZと共に務め、GTZが中央レベル・JICAが地方レベルの制度強化を担当する役割分担ができつつある。また、郡議員協会への支援も、GTZ/SNV/デンマークと共に実施している。公共財政管理プログラムでは、ドナー会議やPCMワークショップに参加し、情報収集・交換を行っている。本案件では、これらドナーや政府機関と築いたネットワークを活用することができる。
- ・ 本案件にはコストのかかる大規模な機材供与や設備建設は含まれておらず、ソフト部分への協力

を中心としている。また、現地の事情に通じたローカルコンサルタントや現地研修機関を活用し、他ドナー（世銀LDPチーム、オランダSNV、GTZ）の協力も得ることで、効率的かつ効果的な業務実施が可能となる。

(4) インパクト

この案件のインパクトは以下のように予測できる。

- ・ 郡政府の行政能力の強化により、各セクターの郡政府への権限委譲の促進が期待される。
- ・ 上位目標の「郡政府の計画・予算・実施の質と住民へのアカウンタビリティが向上する。」については、3年の事業実施の後、各郡が現状・課題に合わせた制度の調整と実施を継続していく中で見込まれる。財政の分権化は、各郡のリストラ、計画実施能力、アカウンタビリティの能力に応じて段階的に実施される予定であり、各郡が積極的に取組む可能性は高い。
- ・ 本案件の実施により、各郡の行政能力に関する情報が蓄積され、また強化されることにより、JICAが他セクターで実施しているプロジェクトのモデル地域から全国規模への面的拡大に貢献することが期待される。具体的には、研修対象である郡政府へのモデルの売り込み、普及を開始する州・郡の選択や優先順位決定、Pavidiaなど農村・地域開発モデルのLDPへの適用が考えられる。
- ・ 政府組織の枠組みの中で、政府のオーナーシップを尊重し、関係機関・プログラムと緊密に調整し政府機関の能力強化を行う日本のプロジェクト型援助の有効性を他ドナーに示し、日本のガバナンス制度構築におけるプレゼンスを高めるばかりでなく、地方分権化における政府の援助受け入れ政策、世銀など他ドナーの援助政策に影響を与えることが期待される。

(5) 自立発展性

この案件は以下の理由から自立発展性が見込める。

- ・ 政府組織を使い、政府の実施計画・ガイドライン・マニュアルに沿って実施する。
- ・ 地方分権化政策は、ザンビアにとって重要な課題と位置づけられているため、プロジェクト終了後も国家レベルで郡政府の人的・制度的能力強化に取り組むことが見込まれる。
- ・ 財政の分権化は、各郡の行政能力に応じて段階的に実施される予定であり、各郡が継続して能力強化に取り組むインセンティブがある。
- ・ 本案件は、地方自治省の州行政官・財務国家計画省の担当官・ローカル研修機関などをリソースパーソンとして活用し、TOTなどを通して、特に郡政府のモニタリング・指導を担当する州行政官の指導・モニタリング・フォローアップ能力を強化する。また、活動の中で、予算も含めた地方自治省・州行政官のモニタリング体制・計画を策定する。このため、事業終了後も政府が継続して郡政府の能力強化に取り組めることが期待される。

6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

郡開発計画策定ではジェンダー配慮の主流化が検討されたが、本案件においては、人事管理制度のモデル作り、開発計画策定マニュアルの改定作業、郡役人・議員への研修において、ジェンダー配慮を実施するための検討と指導を行う。本案件は、郡の行政サービスの強化による福祉向上とそのための住民へのアカウンタビリティの強化を目指しているところ、本案件実施により貧困削減に寄与することができる。

7. 過去の類似案件からの教訓の活用

<以下の案件にて示唆・提示された課題に対する本案件での対応>

1) インドネシアの「地方行政人材育成プロジェクト」

- ・ 研修者数ではなく具体的なアウトカム目標の設定：
本案件では、研修を郡政府の指導を担当する州行政官と共に実施し、フォローアップを行うことにより、具体的なアウトカム目標（人事管理制度と政策マネジメントサイクルの構築）の達成を目指す。州行政官によるフォロー状況を定期的にチェックし、担当郡職員を集めた州での会議に

よるピア・モニタリングと情報交換、問題を抱える郡に対し州行政官と共に指導するなどの手法を考えている。

- 管轄省庁との調整：
既に現行案件で機能している運営委員会に関係する3省6局が参加することにより、円滑な調整・実施を行う。
- 自立発展性：
郡政府の指導を担当する地方自治省・州行政官の予算手当てを含むモニタリング体制を構築する。

2) タンザニアの「地方行政能力向上」プロジェクト形成調査

- 政府プログラムに沿った支援：
地方分権化実施計画が既に策定されており、このコンポーネントの中から、現行案件を含めた経験・ネットワークを踏まえて選んだ内容に対して支援を行う。
- 地方分権化プロセス・ドナー協調への関与：
主要ドナーとして地方分権化実施計画策定への提言など積極的に関与している。また、ドナー・マッピング調査も他ドナーと共同実施し、情報交換を行った上で、他ドナーと連携して実施するものである。

8. 今後の評価計画

中間評価：2007年9月頃 実施予定

終了時評価：2008年12月頃 実施予定

事後評価：協力終了後3年後を目処に実施予定