

評価調査結果要約表

1. 要件の概要	
国名：エチオピア連邦民主共和国	案件名：オロミア州マルチセクター計画・予算策定支援プロジェクト
分野：経済政策—財政	援助形態：技術協力プロジェクト
所管部署：産業開発・公共政策部 行財政・金融課	協力金額（評価時点）：3億8,800万円
協力期間：2010年10月～ 2013年9月（3年間）	先方関係機関：オロミア州財務経済開発局（BoFED）
	日本側協力機関：なし
	他の関連協力：なし
<p>1-1 協力の背景と概要</p> <p>エチオピア連邦民主共和国（以下、「エチオピア」と記す）では、1995年の連邦国家設立以来、地方分権化を促進しており、現在9州及び2特別都市が州政府としての機能を持ち、予算策定・予算執行に関し、自己裁量権限を有している。また連邦政府の憲法では、州政府は州に権限を集中するのではなく、各レベルの組織において、市民に計画、実施、監査、評価に参加するための権限が委譲されなければならないとしており、2002年以降は州から郡レベルへの大幅な財政移管が開始された。</p> <p>本プロジェクトの対象地域であるオロミア州においては現在、州予算全体の約60%が郡レベルに割り当てられており、郡の計画・予算策定能力強化がますます重要となっている。しかしながら、郡レベルの計画・予算策定能力はいまだに十分ではないほか、郡の能力を下支えするための実用的な郡計画・予算策定マニュアル/ガイドラインが存在しないなど、行政を支援する立場にある州・県レベルの体制も不十分な状態にある。</p> <p>本プロジェクトはオロミア州財務経済開発局（Bureau of Finance and Economic Development：BoFED）をカウンターパート（C/P）機関に、同州内の3県、6郡をパイロット郡として、2010年12月から2013年11月までの3年間の予定で実施されている。</p>	
<p>1-2 協力内容</p> <p>(1) 上位目標</p> <p>州予算を包含した州・県・郡の計画・予算策定及びモニタリングモデルに見合った郡行政官の能力が向上する。</p> <p>(2) プロジェクト目標</p> <p>州予算を包含した郡の計画・予算策定及びモニタリングモデルが構築される。</p> <p>(3) 成果</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 州予算を包含した郡の計画*・予算策定及びモニタリングガイドライン/マニュアル（案）が策定される。（*年次計画） 2) 郡の計画・予算策定に必要な情報収集・蓄積・分析の方法が明確化される。 3) ガイドライン/マニュアル案を踏まえたパイロット郡での計画・予算策定及びモニタリングの成果・教訓が整理される。 4) 州・県におけるパイロット郡の計画・予算策定及び情報マネジメントにかかる支援機能が確立される。 	

- 5) ガイドライン/マニュアル案を踏まえた州における予算策定メカニズムが見直される。
 6) 州予算を包含した郡の計画・予算策定ガイドライン/マニュアル（案）を普及する体制が整備される。

(4) 投入（中間レビュー時点）

<日本側>

専門家派遣：11名（実施契約コンサルタント）

機材供与：約2,217万円

研修員受入れ：計14名参加

現地活動費：（2010/12～2012/11）約4,192万円

<相手国側>

C/P配置：13名

施設提供：プロジェクト・オフィス2室

2. 評価調査団の概要

調査者	担当分野	氏名	所属
	団長/総括	辻 一人	埼玉大学/JICA国際協力客員専門員
	地方行政	木全 洋一郎	JICAタンザニア事務所次長（アフリカ広域ガバナンス担当）
	協力企画	薬師 弘幸	JICA産業開発・公共政策部 行財政・金融課
	評価分析	田中 秀和	三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株)
調査期間	2012年7月29日～8月18日		評価種類：中間レビュー

3. 評価結果の概要

3-1 実績の確認

(1) 成果

成果1：予算を包含した郡の計画*・予算策定及びモニタリングガイドライン/マニュアル（案）が策定される。（*年次計画）

ガイドライン/マニュアルは当初予定どおり、ドラフトが作成され、プロジェクト期間を通じたワークショップやアクションプランからのフィードバックを通じて改訂作業が行われている。しかしながら、本調査で実施した質問票の結果によれば、現行案の質に係るBoFEDのC/Pの満足度は必ずしも一様ではない。それに対して、パイロット県と郡からは否定的な評価は特に出していない。したがって、今後はBoFEDとパイロット県・郡の評価内容の妥当性、そして両者の評価結果が違う場合にその原因を究明し、それぞれのニーズを再確認したうえで、本プロジェクトで作成されるガイドライン/マニュアルがオロミア州用にカスタマイズされたツールと活用されるよう、それらの質を高める必要がある。

成果2：郡の計画・予算策定に必要な情報収集・蓄積・分析の方法が明確化される。

当初予定どおり、社会経済統計情報の項目が整理されたほか（38項目）、当該域内で実施されているプロジェクト情報を収集するためのフォーマットが開発され、パイロット郡においては同フォーマットが使用されている。本調査の結果、これら郡レベルの情報に係る州のBoFEDのニーズが高いことが確認され、今後はBoFEDの活用を踏まえた情報項目の再確認とこれに係る支援の必要性が確認された。

成果3: ガイドライン/マニュアル案を踏まえたパイロット郡での計画・予算策定及びモニタリングの成果・教訓が整理される。

1年次においてパイロット郡が選定され、成果1によって作成されたガイドラインを活用して、2011年6月から2012年6月までの間、4回にわたってワークショップ/研修が開催された。同ワークショップのなかでは演習を課し、同演習結果のモニタリングは行われ、これに係る成果、教訓はガイドラインの改訂に生かされている。

しかしながら実際の郡の計画・予算及びモニタリング業務への摘要・活用状況については、エチオピア歴（EFY）2005年度¹の計画がいまだにオロミア語で策定中ということもあり、中間評価時点ではプロジェクトとして未確認だった。したがって、実際の郡開発計画、予算策定・モニタリングを踏まえた成果・教訓の整理には至っていない。

成果4: 州・県におけるパイロット郡の計画・予算策定及び情報マネジメントにかかる支援機能が確立される。

州及び県による郡に対する支援機能強化の一環として、州のC/P・スタッフ及び県の担当スタッフがこれまでワークショップ等に参加し、その後パイロット郡に対する講師を務めるなどの活動を通じて支援人材の育成が図られている。結果、質問票対象78名のうち93%が州・県による支援機能が向上したと回答。また当初計画にはなかったが、①他セクター情報、②他郡情報、③州（県）と郡間の情報共有のためのプラットフォームとして総合調整会議の試行的導入が検討されている。

今後はパイロット活動を通じて普及の準備（成果6）を進めるとともに支援機能についても更なる活動の明確化と実施が必要である。

成果5: ガイドライン/マニュアル案を踏まえた州における予算策定メカニズムが見直される。

州における予算策定メカニズムについては、BoFEDと日本人専門家チームとの間で意見交換が行われたが、本レビュー時点では州における予算策定メカニズムの見直しに係る具体的な方向性を見出すに至っていない。これは州の予算制度の見直しには連邦レベルの関与が不可欠であること、予算メカニズムの改訂に係る考え方が関係者間で必ずしも共有されていなかったことに起因すると思われる。

係る状況を踏まえ、本調査においてエチオピア側及びJICA側で協議した結果、本プロジェクトで構築をめざすモデルを「オロミア・モデル」として、その概念を計画策定過程改善のためのプロセスモデルとしてとらえることと確認し、これに基づいて成果5のめざすべき内容を整理した。この結果、成果5では軸足をより郡におき、郡セクター事務所が州セクター部局に提出する（各種事業の）プロポーザルの質の向上を図ることにより、結果として州の予算プロセス強化を図ることを狙うこととした。

成果6: 州予算を包含した郡の計画・予算策定ガイドライン/マニュアル案を普及する体制が整備される。

普及体制の整備は、ガイドライン/マニュアルのパイロット郡での適用とそのフィードバックに基づいて実施される予定であるため、中間レビュー時点では特段の活動は行われていない（当初予定どおり）。

¹ 西暦2012年度

(2) プロジェクト目標

プロジェクト目標：州予算を包含した郡の計画・予算策定及びモニタリングモデルが構築される。

中間レビュー時点では、エチオピア側及びJICA側双方の関係者は、プロジェクト目標がいう「モデル」の具体的概念や内容を見いだすに至っていない。したがって、本調査実施時点においてプロジェクト目標の達成の見通しは立っていない。

係る状況を踏まえ、本調査で、本プロジェクトで構築をめざすモデルを「オロミア・モデル」としてBoFEDと協議し、プロジェクト目標の具体的な方向性が確認及び合意された。

同モデルにより、本プロジェクトで策定を進めているガイドライン/マニュアルの取り扱いについては、郡における計画策定能力を高めるためのツールとして明確に位置づけられ、オロミア州の独自のニーズに合致し、自らがオーナーシップをもって活用できるよう支援することとした。また、オロミア・モデルは計画自体のモデルではなく、計画策定過程改善のためのプロセスモデルであることが確認された。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性

本プロジェクトはエチオピア政府の地方分権化政策、権限が移譲された郡行政機関のニーズ及び日本のODA政策に合致しており、またその手段も適切と認められることから引き続き実施の妥当性は高い。

(2) 有効性

現在までに郡の計画・予算策定及びモニタリングガイドライン/マニュアル（案）が策定されているものの、プロジェクト目標で構築をめざしている「モデル」の概念や成果5「州における予算策定メカニズム」の方向性が関係者間で見いだすに至っていないという点で、プロジェクト目標の達成の進捗にやや遅れがみられる。その結果、有効性は限定的といえる。本調査時に「オロミア・モデル」としてモデル概念が整理・共有化されたことにより、今後、プロジェクト目標を効果的に達成することが期待される。

(3) 効率性

JICA及びオロミア州の本プロジェクトへの投入の量、質とタイミングに関しては、おおむね予定どおり効率的に実施されている。BoFEDからの質問票の回答には、専門家チームが現地事情に通じていないのではないかと指摘もあった。

(4) インパクト

現時点で上位目標の達成見通しを示すことは時機尚早と考えられる。一方で郡及び村を巻き込んだボトムアップ方式の計画策定の導入は既にパイロット郡においてインパクトをもたらしており、今後、州内全郡へ適用されれば地域社会経済へ正のインパクトは大きいと考えられる。

(5) 持続性

郡に対する権限移譲に係る制度面の持続性は確保されている反面、オロミア・モデルの全郡への普及のためには、州政府による組織・財政面の整備、新たに取り組むテーマを含めた普及人材の育成が肝要である。

3-3 効果発現に貢献した要因

- ・ BoFED C/Pの十分な配置

13名が配置され、本邦研修、ワークショップ等にも積極的に参加している。各C/Pの時間的制約はあるが、BoFEDの中核スタッフがC/Pに登用されている。

- ・ 郡及び市町村レベルでの理解促進

郡レベルでのワークショップの開催により、参加型計画策定手法などの新たな手法の演習を通じて、郡及び市町村レベルでの理解促進が図られた。

3-4 問題点及び問題を惹起した要因

- ・ エチオピア側のリーダーシップの不足とエチオピア側及びJICA専門家チーム間の合意形成の不備

プロジェクト目標で構築がめざされている「モデル」の概念についてプロジェクト開始後、関係者間で見いだすに至っていない。特に成果5の達成の支障となったほか、C/P及び専門家間でめざすべき方向やプロジェクトの理解に食い違いが生じた。

- ・ 本調査にて実施した質問票の結果（BoFED C/P13名、パイロット県及び郡の9名から回答）、BoFEDのC/Pからの回答にはガイドラインの内容及び専門家のパフォーマンスに関する否定的な評価（現地事情に明るくない点等）が含まれていた。パイロット県・郡からの回答に否定的な評価はなかった。この点については、BoFEDとパイロット県・郡の評価内容の妥当性、そして両者の評価結果が違う場合にその原因を究明し、それぞれのニーズを再確認する必要がある。

3-5 結論

これまでの活動を通じてガイドライン/マニュアル案の策定（成果1）、情報収集方策の明確化（成果2）、支援機能の強化（成果4）等、一定の成果を確認した。一方でガイドラインの質や収集された情報の扱い方等については、先方政府のニーズや先方がめざしたい具体的な方向性を必ずしも十分につかみきれていない状況である。州事業に対する本プロジェクトのアプローチ（成果5）についても特段の進展はなかった。係る状況はプロジェクト開始後、本プロジェクトが構築をめざすモデルの概念が不明確なまま目先の課題に重点をおいて活動してきたことに起因するところが大きく、有効な「モデル」を構築する本プロジェクトの目標の達成に関しては予断を許さない状況にある。

今後は本調査期間中に確認されたオロミア・モデルの概念を念頭におき、日本側及びオロミア側双方がコミュニケーションを十分に図る努力を行ったうえで、ガイドライン/マニュアルの改善・カスタマイズ化、先方オーナーシップの醸成、情報収集・分析能力強化、郡による他リソースへのプロポーザル能力強化等を図り、プロジェクト目標を達成することが期待される。

3-6 主な合意内容

上記調査結果を踏まえ、プロジェクト目標を達成するための方策とし、以下の事項について合意した。

(1) 「モデル」の概念

本プロジェクトがめざすモデル（オロミア・モデル）の概念を確認（4-3参照）。同概念に基づき、ガイドライン/マニュアルはこのモデルを構築するために必要不可欠なプランニングツールであることを確認。

(2) 実施体制

＜エチオピア側＞

- ・ガイドライン/マニュアルがカスタマイズされ、モデルを普及させるためには、BoFEDのC/Pのより一層のコミットメントが不可欠であることから、今後の実施体制として新たに整理された5つのタスクに基づき、BoFEDの窓口担当C/Pを任命する（C/P担当表は付属2ミニッツ内ANNEX6参照）。

＜日本側＞

- ・JICAは現地人材のアドバイザーを雇用し、プロジェクト活動の質を確保するためにJICA事務所、BoFED及びJICA専門家チームへの技術的な支援を行う（候補者については8月中にBoFEDよりJICA事務所に対して連絡する）。

(3) 実施体制PDM及びPOの改訂

- ・オロミア・モデルの概念に沿って付属資料1（PDM改訂版）のとおり改訂する（改訂内容については本文4-4（7）参照）。

(4) 成果1達成のための重要事項

JICA専門家チームはオロミア・モデルに基づいてガイドライン/マニュアルを改訂・増補し、郡における計画策定に役立つカスタマイズされたプランニングツール群として開発する。改訂・補強が必要なガイドライン、マニュアルは以下のとおり。

- ・Guideline
- ・Manuals（Participatory Planning, 3-year rolling plan, Socio-economic data sheet, Project information sheet, Project proposal, Plan Marketing, SWOT Analysis method etc.）

(5) 成果2達成のための重要事項

- ・BoFEDによる郡レベルのデータ・情報に対する明確なニーズを踏まえ、JICA専門家チームはBoFEDのニーズ、とりわけデータ・情報の内容、精度、報告のタイミング、報告フォーム（電子フォームを含む）について詳しいニーズを確認し、BoFEDと合意のうえでデータの内容について改訂する。
- ・BoFEDにおいて収集した郡レベルの情報を集計及び分析するためのデータマネジメント整備のニーズがあることを踏まえ、JICA専門家チームは汎用型の電子情報の集計・分析システムの活用を念頭においた支援を検討する。
- ・既に開発したプロジェクト情報シートと郡から州への既存の報告フォームとが並存する問題については、その事務的負担を軽減するため、普及段階ではフォームの統一を図る必要がある。

(6) 成果3及び成果4達成のための重要事項

- ・JICA専門家チームはEFY2005及びEFY2006のパイロット郡の計画を分析し、ガイドライン/マニュアルによって適用した計画手法の反映状況を確認し、これに係るフィードバック結果を改訂中のガイドライン/マニュアルに反映させる。
- ・JICAはパイロット郡の計画策定活動を支援・モニターするうえで必要な県の活動を支援するための方策を検討する（PC、移動費、日当の支援等）。
- ・そのほか、郡における計画策定や村へのモニタリングのための機材としてPCやオートバイなどの交通手段が不足していることを確認。

(7) 成果5達成のための重要事項

成果5に関しては、その表記を下記のとおり改訂する。

「ガイドライン/マニュアル案を踏まえた州における予算策定プロセスが強化される。」

(8) 成果6達成のための重要事項

オロミア・モデルの普及のためには、開発されるガイドライン/マニュアルがカスタマイズ化される必要がある。このため、日本人専門家チームはBoFEDと緊密に相談し、活用されるガイドライン/マニュアルの作成を図る。

(9) 上位目標達成のための重要事項

PDMの外部条件に示されているように、オロミア・モデルの普及のためにはBoFEDによるガイドライン/マニュアルの州内全郡への普及の承認、普及のための研修、予算措置などが必要であり、これはBoFEDのイニシアティブによって進められる。