

事業事前評価表

国際協力機構
産業開発・公共政策部行財政金融チーム

1. 案件名

国名：カンボジア王国

案件名：和名 地方行政強化のための研修運営能力向上プロジェクト

英名 Project for Capacity Development on Training Management for
Strengthening Sub-National Administrations

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における地方行政セクターの現状と課題

カンボジアでは地方分権化・業務分散化（Decentralization and Deconcentration）（以下「D&D」という。）を進めており、2008年には首都と州、郡・市・区の役割・義務などを規定した「地方行政法」が成立し、2009年に「民主的
地方開発のための10ヵ年国家プログラム」（以下「NP-SNDD」という。）を作成、2010年より実施している。NP-SNDDの「3ヵ年実施計画」（2011年～2014年）の下では、地方行政法に規定された地方行政体の実現に向けた法的枠組みの整備が進められたが、機能や財政、人事管理などの中央政府から地方行政体への移譲は依然途上段階にあり、地方行政体は基礎的な行政能力のみならず、それらのD&D改革に合わせた能力の強化も求められている。一方で、地方行政体の人材育成に対する支援は戦略的・計画的に実施されておらず、中央政府の支援体制が整っていない。

そこで、我が国は「地方行政能力向上プロジェクト」（2007年～2010年）（以下「PILAC」という。）を通じ、内務省の中央・地方部局の地方行政担当職員の地方行政に関する基礎知識の向上を支援し、「地方行政法運用のための首都と州レベルの能力開発プロジェクト」（2010年～2015年、以下「PILAC2」という）では、地方行政体による「5ヵ年開発計画」及び「3ヵ年投資計画」の立案・実施管理能力の向上を支援してきた。それらの支援を通じ、複数の研修カリキュラムや教材、研修運営管理マニュアル等が整備され、講師も育成された。

しかし、いずれのプロジェクトもD&D改革において喫緊の課題となっていた能力強化分野に対応するものであり、時限的なタスクチームやワーキンググループを設置して技術移転を行わざるを得ず、持続性の観点から内務省内に研修運営管理を担当する部署の設置が切望されていた。その後、2014年に内務省の組織改編が行われ、行政総局内に人材育成を担当する研修局が設置された。今後、地方行政を強化するために、まずは研修局の担うべき人材育成内容を明確化し、その責任を果たすため

に必要な研修局自身の能力強化と、持続的且つ自立的な研修実施体制の確立が必要である。

また、カンボジア政府は地方行政研修所の設立を計画しており、その責任機関は上述の内務省研修局となっている。したがって、研修局の中長期的な活動には、同研修所の設立を視野に入れて、過去のプロジェクトの成果を活用しつつ、将来同研修所に移転することのできる研修実施ノウハウや研修コンテンツを整えることも必要である。

(2) 当該国における地方行政セクターの開発政策と本事業の位置づけ

政府は、国家開発戦略である「四辺形戦略」及びその実施計画である「国家戦略開発計画」（2014年～2018年）にて「グッド・ガバナンス」を持続可能で公正な開発のための前提条件として位置づけ、その実現に向けた行政改革を実施している。NP-SNDDでは、民主的参加の原則に基づいた地方行政体のマネジメントシステムの確立を目的に、5つのプログラム分野が設定されており、そのプログラムの一つに地方行政体の人材管理・育成システムが挙げられている。同プログラムは内務省が実施監理を担い、公務員の専門性向上と評議員による人材管理のため、人材管理の地方分権化、ライン省庁の地方出先機関職員の地方行政体への配置転換、地方行政体による人材育成プログラムの策定、地方行政体職員の専門性強化に向けた活動を行うこととしている。地方行政体職員・評議員および地方行政体の管理監督をする内務省職員に対する研修の強化を目指す本事業は、同改革の優先分野の1つである地方行政体の人材や組織の能力強化に資するものである。

地方行政体職員を含めた公務員の人材管理や育成は「国家行政改革プログラム」（2015年～2018年）における3つの柱の一つでもあり、主要な活動として、中央・地方レベルでの研修カリキュラムや人材育成の改善が挙げられている。

(3) 地方行政セクターに対する我が国及び JICA の援助方針と実績

対カンボジア王国国別援助方針（2012年4月）では、ガバナンスの強化を3つの援助重点分野の1つに位置付けている。本プロジェクトは、人材育成を通じてカンボジア政府の進める D&D 改革及び行政改革を支援するもので、上述方針の附属文書である事業展開計画の法整備・行政機能プログラムの一部に位置付けられる。

地方行政セクターの人材育成については、過去に D&D 推進に関わる人材育成を目的とした PILAC を 2007 年 1 月から 3 年間実施した後、PILAC の知見を活用した中央・地方行政官および州レベルの評議員を対象とする首都・州の「5 年開発計画」及び「3 年投資プログラム」の立案・実施・モニタリングに関する能力強化を目的とした

PILAC2 を 2010 年 3 月より 5 年間にわたり実施した。

(4)他の援助機関の対応

地方行政分野では、NP-SNDD 実施支援のためのバスケットファンドが設置されており、スウェーデン国際開発庁、スイス政府、欧州連合が資金を提供している。その支援の一環として、各州に人材育成部局が設置されているが、地方行政体の職員を対象とした支援であり、情報の共有や動向の把握は必要であるものの、本プロジェクトとの重複は懸念されない。

アジア開発銀行(以下「ADB」という)は、郡・市・区の下位の行政単位であるコミュニケーション・サンカットを支援してきたが、過去数年は中央から地方への財政及び機能移譲、郡・市基金の設置、地方投資基金の設置、郡事務所の建設などの支援に焦点が移っている。2015 年 7 月に作成された次期コンセプトペーパーによれば、今後も引き続き財政及び機能移譲を支援していくと共に、人事管理の分権化、地方行政研修所の設立支援を含むキャパシティディベロップメントシステムの構築、中央政府による地方行政体の検査などのアカウントビリティシステムの構築なども支援していく予定である。しかし、現在のところ支援開始の目途は立っていない。

3. 事業概要

(1)事業目的(協力プログラムにおける位置づけを含む)

本事業は、内務省研修局の中期研修戦略・実施計画の策定、研修コースの開発、講師の育成、研修運営方法の確立に対する支援を行うことにより、内務省の地方行政担当職員及び地方行政体の職員・評議員に対する内務省研修局の研修実施能力の向上を図ることを目的としている。

(2)プロジェクトサイト／対象地域名

カンボジア全土

(但し、地方行政体に対する研修はプノンペンで実施。但し、上述の中期研修戦略を踏まえ、州レベルでの実施もありうる。)

(3) 本事業の受益者(ターゲットグループ)

直接受益者:内務省研修局のカウンターパート

最終受益者:内務省の地方行政担当職員、地方行政体の職員・評議員

(4) 事業スケジュール(協力期間)

2017 年 2 月～2022 年 1 月を予定(計 60 ヶ月)

(5) 総事業費(日本側)

2.5 億円

(6)相手国側実施機関

内務省行政総局研修局

(7)投入(インプット)

1) 日本側

長期専門家派遣(総括、業務調整)ー合計 120M/M

短期専門家(研修カリキュラム・教材開発、研修運営・評価等)

本邦研修/第三国研修(地方行政官人材育成戦略策定、研修カリキュラム・教材開発、研修運営・評価等)、機材(視聴覚機材など)

2) カンボジア国側

① カウンターパートの配置

- プロジェクトダイレクター(内務省長官)
- 副プロジェクトダイレクター(行政総局局長)
- プロジェクトマネージャー(行政総局研修局局長)
- テクニカルスタッフ(行政総局研修局職員)

② その他

- プロジェクトオフィス(専門家執務室)
- 研修施設

(8)環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境に対する影響/用地取得・住民移転

① カテゴリ分類(A,B,C を記載):C

② カテゴリ分類の根拠:本事業は、「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」(2010 年公布)に掲げる影響を及ぼしやすいセクター・特性及び影響を受けやすい地域に該当せず、環境への望ましくない影響は考えにくい。

2) ジェンダー平等推進・平和構築・貧困削減

特になし。

(9)関連する援助活動

1) 我が国の援助活動

特になし。

2) 他ドナー等の援助活動

ADB が地方行政研修所の設立支援の計画を有しているが、2015 年 7 月に次期コンセプトペーパーを作成して以降、進展がない。予定どおり支援が行われた場合には、ADB と協力しつつ、プロジェクトで開発した研修コースの同研修所への移管を視野に入れた協力を行っていく。

4. 協力の枠組み

(1) 協力概要

1) 上位目標:

内務省の地方行政担当職員、地方行政体の職員・評議員の行政サービス実施能力が向上する。

[指標] 中期研修戦略に記載される研修受講者の行政サービス実施能力に関する指標¹が改善する。

2) プロジェクト目標:

内務省の地方行政担当職員、地方行政体の職員・評議員に対する内務省研修局の研修実施能力が向上する。

[指標] 1. 中期研修戦略の実実施計画に示された活動が実施される。

2. 開発された研修コースの受講者による評価結果が向上²する。

3. 年間研修計画に基づいて研修が計画、実施、評価される。

3) 成果

成果1: 内務省の地方行政担当職員と地方行政体職員・評議員の能力(キャパシティ)開発ニーズと政策優先度に基づき研修局の中期研修戦略及びその実施計画が策定され、必要に応じて変更される。

成果2: 中期研修戦略に従い必要な研修コースが開発される。

成果3: 開発された研修コースにて指導する講師が育成される。

成果4: 効果的な研修運営方法が確立する。

5. 前提条件・外部条件 (リスク・コントロール)

(1) 前提条件

内務省が地方行政体職員・評議員に対する研修実施の権限・責任を持つという政策・制度が変更されない。

¹ 具体的な行政サービス能力およびそれを示す指標はプロジェクト開始 1 年後に改めて検討。

² 研修コースの受講者による評価結果向上も目標値はプロジェクト開始 1 年度に改めて検討。

(2)外部条件

1) 成果達成のための外部条件

- 研修講師など必要な外部人材が確保される。

2) プロジェクト目標達成のための外部条件

- 研修戦略の実施計画および年間研修計画を実施する予算が確保される。
- 育成された講師が講師を務め続ける。

3) 上位目標達成のための外部条件

- 研修受講者が研修成果を発揮できる組織的且つ財政的な体制が整備される。

6. 評価結果

本事業は、カンボジアの開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、また計画の適切性が認められることから、実施の意義は高い。

7. 過去の類似案件の教訓と本事業への活用

(1)類似案件の評価結果

- タンザニア「地方自治体研修能力強化プロジェクト(フェーズ 1)」(評価年度:2010年)の事後評価等では、上位プログラムである地方自治改革プログラム 2(Local Government Reform Programme 2, LGRP2)を前提に、地方行政官向けの研修戦略を策定すべく、カウンターパート機関の能力強化を図るものであった。しかし、当該上位プログラムの理想と案件形成時の能力強化目標が協力期間に比して高すぎるという課題があった。そのため、案件形成時に相手国の政策及び戦略の実行可能性をより客観的に分析し、プロジェクト開始後なるべく初期の段階で目標値を設定し関係者でイメージを共有すべきとの教訓が挙げられた。
- PILAC、PILAC2 では、D&D 改革が急速に進展し、政策・制度環境が流動的であったために、プロジェクトの実施過程において、活動内容やスケジュールの変更を余儀なくされた。また PILAC2 では専門家が短期での派遣であったために、予期せぬ政策の変化に対し臨機応変な対応が難しかった。よって、政策・制度環境が流動的な案件の場合には、日本側の実施体制を慎重に検討し、変化に対応しやすい体制を整えるべきとの教訓が得られた。

(2) 本事業への教訓(活用)

- 本事業においては、上位政策と実態との関係が明確になりきっておらず、カウンターパート機関の能力強化目標も明確に定め切らないため、最初から実態とかけ離れた目標設定とならないよう、案件形成時に相手国の政策及び戦略の実行可能性をより客観的に分析し、プロジェクト開始後 1 年で目標値を設定し関係者でイメージを共有することをプロジェクト計画に反映させた。

- プロジェクトを取り巻く環境、特に政策環境は、カンボジアの D&D 改革、行政改革の進捗を見る限りいまだ流動的であることから、臨機応変な対応ができるよう、一部の専門家は長期派遣とすることを想定している。

8. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる主な指標

4. (1) のとおり。

(2) 今後の評価計画

事業開始 1 年後	運営指導調査 ※研修中期戦略の内容を踏まえた協力枠組みの再検討
事業終了 3 年後	事後評価

以 上