

国名	地方財政改善プロジェクト
パレスチナ	

I 案件概要

事業の背景	パレスチナでは、1994 年の暫定自治政府（PA）発足後、将来的な国家樹立と自立的な行財政運営に向け、地方自治制度の整備と分権化を推進してきた。世界銀行が 2008 年に実施した調査によれば、固定資産税を徴収している地方自治体における歳入に占める同税の割合は 30%～49%と高かった。重要な財源としての固定資産税を徴収するためには、固定資産評価基準とこれを受けた賦課及び納付・徴収業務の方法の策定、主管の財務庁固定資産税局の能力向上を図ることが必要であった。		
事業の目的	本事業は、パレスチナにおいて、研修・開発・メディア・経営ユニット（TDMMU*）のデータ及び問題分析に基づく業務計画策定能力の強化、固定資産評価基準作業委員会（VS**ワーキング・グループ）の評価基準策定及び運用に係る能力の強化、パイロット支局の資産評価・徴収を行うにあたっての業務上の課題の抽出と改善を通じ、固定資産税局（特にパイロット支局）における資産評価・賦課徴収に係る業務状況の改善を図り、もってパレスチナにおける固定資産税徴収額の改善を目指す。 *事業開始時は研修・開発・メディアユニット（TDMU）。2014 年に TDMMU に改編。 **VS：評価基準		
	1. 上位目標：パレスチナにおける固定資産税徴収額が改善される。 2. プロジェクト目標：固定資産税局（特にパイロット支局）における資産評価、賦課、納付・徴収に係る業務状況が改善される。		
実施内容	1. 事業サイト：ラマッラ、固定資産税局（GDPT）ラマッラ支局管轄下のラマッラ・アルビレ県* *本事業では当初、パイロット支局として、ラマッラ、アルラム、アブディスの 3 支局を対象とすることを予定していた。しかしながら、中間レビューとその後の協議により、アルラム支局は業務を始めたばかりであり、アブディス支局には常勤の評価員が配置されていないことから、対象をラマッラ支局のみにすることで合意した。 2. 主な活動： （1）既存のマスタープラン・年次計画のレビュー、マスタープラン（GDPT マスタープラン・マトリックス）の立案とモニタリング、等 （2）VS の策定、VS マニュアルの作成、VS に係る研修とワークショップの実施と VS の適用の試行の実施、選定した地域での徴収に向けた評価の実施、再評価のための VS の調整と整備のための方法の策定 （3）GDPT パイロット支局の業務に係る課題の抽出、GDPT に対する包括的研修の枠組みの導入、市民啓発キャンペーンの実施、将来の適用に向けた地理情報システム（GIS）のパイロット開発 3. 投入実績 日本側 （1）専門家派遣 11 人 （2）研修員受入 本邦研修：10 人、第三国研修：3 人（英国、オランダ） （3）機材供与 コンピューター/プリンター、その他事務所用機材、GIS ソフトウェア等 （4）ローカルコスト 相手国側 （1）カウンターパート配置 16 人 （2）執務スペース提供		
事業期間	2012 年 10 月～2016 年 9 月	事業費	（事前評価時）304 百万円、（実績）761 百万円
相手国実施機関	財務庁（MOF*）固定資産税局（GDPT） *財務計画庁（2015 年 11 月～2019 年 6 月）		
日本側協力機関	株式会社コーエイ総合研究所、国際航業株式会社		

II 評価結果

- 【留意点】
- ・上位目標は「パレスチナにおける固定資産税徴収額が改善される」であるが、指標は、パイロット支局（ラマッラ）の固定資産税の徴収状況になっている。新評価基準（新 VS）が採用されればパレスチナ全土で導入される見込みであるため、他の支局の徴収状況（補完情報 1）と税収額の改善状況（補完情報 2）を検証する。
 - ・新型コロナウイルス感染症流行の影響により、現地訪問と支局へのインタビューが実施できなかったため、本事後評価は、実施機関（GDPT 本部）及びパイロット支局あて質問票と本部職員とのインタビュー、プロジェクト関連の文書から収集した情報に基づき評価を行った。

1 妥当性
【事前評価時のパレスチナ政府の開発政策との整合性】 事前評価時、「パレスチナ国家開発計画」（2011年～2013年）では、ドナー等外国からの資金への依存を軽減し、パレスチナの財政的自立を図るため、国内の歳入源を増加することを目標として掲げており、そのための重要な要素として税収の改善を取り上げていた。 【事前評価時のパレスチナにおける開発ニーズとの整合性】 事前評価時、固定資産税を評価するための基準が存在しないため、固定資産税評価に多くの時間と労力がかかっていた。固定資産税が一定の基準に基づき評価されないまま、その評価結果に基づき課税されていた。

【事前評価時における日本の援助方針との整合性】

「対パレスチナ自治区別援助方針」（2012年）によれば、3つの重点分野のうちの1つが行財政能力の強化に対する支援である。

【評価判断】

以上より、本事業の妥当性は高い。

2 有効性・インパクト

【プロジェクト目標の事業完了時における達成状況】

事業完了時までに、プロジェクト目標は一部達成された。本事業によって、固定資産税の制度を向上させる方策として新VSが策定され、マニュアルが作成された。2016年7月にGDPTで新VSを普及するためのGDPTセミナーがジェリコにて開催され、セミナーにおける合意によって、新VS運用のための組織体制が明確になり、新VSを実際に適用する旨の公式声明を2017年1月1日に発表するためにGDPTが必要となる主な課題をまとめることができた。事業実施にあたっては、日本側が不動産評価・鑑定の専門性を持ち海外で業務ができる専門家を見つけることが難しかったことなどにより、困難もあった。しかしながら、GDPT本部とパイロット支局の評価員を含むVSワーキング・グループは、終了時評価時点（2016年4月～5月）では、すべての支局のすべての評価員が計算式を完全に理解したとはいえないものの、固定資産評価額の算定に使う計算式とそれを適用するためのスキルを理解し始めていた。そのため、2016年5月から8月にかけて、新VSに関する3日間の集中ワークショップなど複数の研修を実施した。現場での適用の試行の結果から、新VS導入前の評価額と新VSに基づく評価額の差を計算することができた。

【プロジェクト目標の事後評価時における継続状況】

事後評価時点において、事業効果は継続している。新VSは公式に適用された。新VSは建物の用途により、住宅・商業・工業・観光の4つに分類されている。2018年、GDPTは、商業・工業用不動産について、新VSの適用を開始した。これは、事業主は税金の支払い能力があり、取り組みに見合う税金が見込まれたためである。新VSの住宅への適用は、住宅の数が多いことと貧困層を保護するための手続きが必要になること等から、多くの対応が求められるため延期されている。また観光用不動産に係る新VS適用の準備は2020年に行われる予定であったが、新型コロナウイルス感染症流行の影響により延期もありえる。本事業の前には合意された正式な評価基準がなかったことを考慮すると、適用範囲が限られているとはいえ、新しい基準を適用することにより恣意的な評価がされる余地は最小限におさえられたといえる。評価員は、事業期間中に得た経験に基づき新VSを適用する実務スキルを習得したと考えられる。25の自治体で新VSが適用されていることは、評価員が事業で策定されたマニュアルと評価調整マトリックス（以下、「マトリックス」）に基づいて新VSを適切に運用していることを示している。GDPTによれば、マトリックスの利用によって評価員の業務の質は標準化されている。

【上位目標の事後評価時における達成状況】

上位目標は達成された。GDPTパイロット支局（ラマッラ）は新VSを適用して管轄下の固定資産評価を行い、商業・工業用不動産に関し新VSに基づき評価された固定資産税を徴収している。パレスチナの25の自治体が、新VSに基づいて評価した固定資産税の徴収を開始した。GDPTによれば、商業・工業用不動産に課税された固定資産税は、2018年に新VSが導入されてから2年で3,000万ドル増加した。事後評価で調査した4か所の支局すべてで、2017年（新VS適用前）から2019年のあいだに固定資産税の賦課額と徴収額が増加している。

【事後評価時に確認されたその他のインパクト】

負のインパクトは確認されなかった。

【評価判断】

よって、本事業の有効性・インパクトは高い。

プロジェクト目標及び上位目標の達成度

目標	指標	実績
プロジェクト目標： 固定資産税局（特にパイロット支局）における資産評価、賦課、納付・徴収に係る業務状況が改善される。	（指標1）GDPTパイロット支局（ラマッラ支局）が新評価基準（新VS）をそれに付随するマニュアルとともに適用する準備が整う。	達成状況：達成（継続） （事業完了時） ・2016年7月ジェリコで、策定したマニュアルに基づいて新VS適用の予定に関する公式発表を促進するためのGDPTセミナーが開催された。 （事後評価時） ・GDPTは2018年、商業・工業用不動産に対する新VSの適用を開始した。
	（指標2）GDPTパイロット支局（ラマッラ支局）における新評価基準の適用の試行の経験が、すべてのGDPT支局におけるすべての評価員に十分に理解される。	達成状況：一部達成（継続） （事業完了時） ・VSワーキング・グループのメンバーは、固定資産評価額の算定に使う計算式とそれを適用するためのスキルを理解し始めた。 （事後評価時） ・新VSは25の自治体で適用されており、評価員が新VS適用の実務スキルを習得したことを示している。GDPTによれば、事業期間中に策定されたツールによって、評価員の業務の質が標準化されている。
上位目標： パレスチナにおける固定資産税徴収額が改善される。	（指標1）GDPTパイロット支局（ラマッラ支局）が管轄下の固定資産の評価に新評価基準を適用し始める。	（事後評価時）達成 ・GDPTパイロット支局（ラマッラ）は、管轄下の商業・工業用不動産について新VS適用を開始した。
	（指標2）GDPTパイロット支局（ラマッラ支局）が新評価基準で評価した固定資産税の徴収を始める。	（事後評価時）達成 ・GDPTパイロット支局（ラマッラ）は、管轄下の商業・工業用不動産について新VSに基づいた固定資産税の徴収を開始した。
	（補完情報1）パイロット支局以外の支局における固定資産税の徴収状況	（事後評価時）達成 ・商業・工業用不動産に新VSを適用している25自治体は以下の通り。 ラマッラ、アルビレ、ベチュニア、ビルゼイト、アブディス、アルエイザリヤ、ベツレヘム、バイトジャラ、バイトサフル、ヘブロン、ドゥラ、ヤッタ、タルクミヤ、タフ、パニナイーム、バイトウマル、ジェリ

		コ、ナブルス、サルフィート、トゥルカルム、アティール、デイルアルグスン、カルキリア、ジェニン、トゥバス			
(補完情報 2) 固定資産税徴収額の改善状況	(事後評価時) 達成調査を行った 4 か所の支局における固定資産税の賦課額・徴収額は以下のとおり。				
	(単位：ヨルダン・ディナール)				
	支局/年		2017	2018	2019
	ラマツラ	賦課額	5,489,270	5,871,127	6,055,573
		徴収額	4,397,652	4,448,529	4,549,852
	ジェニン	賦課額	1,221,065	1,518,912	1,576,805
		徴収額	1,237,839*	1,129,561	1,269,741
	ナブルス	賦課額	4,320,274	4,691,228	4,908,083
		徴収額	3,690,786	3,810,364	3,865,936
	ヘブロン	賦課額	3,889,328	3,970,054	4,590,709
徴収額		2,695,514	2,710,908	2,723,240	
*翌年分の納税額を前払いした事業者があったため、徴収額が賦課額より大きくなっている。					

出所：JICA 資料、プロジェクト業務完了報告書、GDPT（本部）への質問票・インタビュー回答

3 効率性

本事業では、事業費は計画を上回ったものの、事業期間は計画内に収まった（計画比：250%、100%）。事業費が増加したのは、追加的な技術支援が必要になり日本人専門家の人数と派遣期間が増加したためである。追加的な技術支援の理由としては、(1)土地評価に関するアプローチの変更、(2)新VSを反映するために行った、ドイツ国際協力公社（GIZ）が開発した「P-TAXシステム」（GDPT内のコンピュータシステム）の変更、(3)P-TAXシステムへのGIS機能の導入、が挙げられる。なお、本事業のアウトプットは計画通り産出された。よって、効率性は中程度である。

4 持続性

【政策面】

「国家政策アジェンダ」（2017年～2022年）では、効果的・効率的な公共財政管理を政策の一つに挙げており、課税基盤の拡大と税収の増加を通じて歳入を向上させるとしている（政策10）。

【制度・体制面】

GDPTは固定資産税の評価・徴収全般を管轄しており、本部に21人、16の支局に148人（うち24人が評価員）の合計169人のスタッフを擁する（2020年6月時点）。税の評価と徴収が引き続き行われていることから、GDPTは十分な実施能力を有していると考えられる。GDPTでは、商業・工業用不動産に新VSを適用する自治体を2020年末までにさらに増やす予定で、評価員とその他の支援スタッフを含むスタッフ増員を要請している。しかしながら、新型コロナウイルス感染症流行の影響により緊急事態が続いていることから不透明な点もある。

【技術面】

新VSは25の自治体で適用されており、評価員は事業で開発したマニュアルとマトリックスを活用していることから、評価員は業務を遂行するために必要な実務スキルを有していると考えられる。しかしながら、GDPTによれば、GISに関する能力が十分でない。さらに、スタッフに対する研修制度がなく、事業完了後、評価基準に関する研修は行われていない。ただし、OJTを通じて、経験を積んだスタッフが経験の浅いスタッフに指導と指示を行っている。

【財務面】

固定資産税を導入している自治体は2012年の52から2020年5月には72に増加した（自治体¹の総数は2020年時点で154）。事後評価時点で新VSは25の自治体で適用されており、GDPTではさらに多くの自治体で新VSを適用する予定である。このため、スタッフ（評価員と管理スタッフ）の増員、機材の増加とアップグレード、車両の確保ができれば、GDPTの評価プロセスが迅速になると考えられるが、支局も含めGDPTでは、全般的にリソースが不足している。事後評価時点で、GDPTはドナーからの支援を受けていない。

【評価判断】

以上より、制度・体制面、技術面、財務面に一部問題があり、本事業によって発現した効果の持続性は中程度である。

5 総合評価

本事業は、固定資産税の評価・徴収に係る業務を改善するというプロジェクト目標を一部達成した。新 VS マニュアルが作成され、VS ワーキング・グループのメンバーは評価の基本的な計算式を理解し始めたが、すべての評価員が計算式を完全に理解するには至らなかった。事後評価時点で、GDPT は 2018 年以降、新 VS を商業・工業用不動産に適用しており、評価員は新 VS を適用する実務スキルを有していると考えられる。したがって、事業の効果は継続しているといえる。固定資産税の徴収額の改善という上位目標は、GDPT パイロット支局（ラマツラ）管轄の自治体を含む 25 の自治体で新 VS に基づく固定資産税の徴収を開始しており、固定資産税の賦課額・徴収額とも増加していることから、達成された。持続性については、政策面では高いが、研修制度が確立しておらず、人員と財政のリソースが十分でないことから、制度・体制面、技術面、財務面に一部問題がみられる。効率性については、事業費が計画を上回った。

以上より、総合的に判断すると、本事業の評価は高いといえる。

III 提言・教訓

実施機関への提言：

・GDPT に対し、スタッフの知識とスキルを維持・向上させるための機会を設けるよう、提言する。たとえば、組織内研修やワークショップを毎年開催するなどし、スタッフ同士で学び合い、さらに指導的立場のスタッフからアドバイスを得られる機会があることが望ましい。講義形式であれ、「スタッフ・リトリート」のような参加型であれ、このような機会はチーム意識の

¹ 本評価結果票での「自治体」は「Municipalities」のこと。村は「Village Councils」と呼ばれ、Municipalitiesには含まれない。固定資産税の対象は Municipalities。

形成にもつながり、低予算で実施することが可能と見込まれる。

- ・PA の予算から必要な事業資金を確保するのが難しい場合は、外部からの支援獲得のための対策を講じることを提言する。まずは、詳細な SWOT 分析²などを行い GDPT の現状を質の高いレポートにまとめドナーと共有してはどうか。
- ・GDPT において、本事業で試行された P-TAX システムと GIS システムを活用、適用地域を拡大し、固定資産評価と税管理システムの電子化をさらに進めることを提言する。これにより、GDPT において固定資産評価と税徴収の業務の効率性が上昇し、自治体で必要とされている歳入の増加を促進することが見込まれる。

JICA への教訓：

- ・本事業では、求められる資格要件を備えパレスチナで業務を行える専門家を見つけるのが困難であった。新規の技術協力プロジェクトの計画にあたっては、当該分野での資格要件を満たす専門家がどうかの情報収集を十分に行うことが必要である。求められる分野で派遣可能な専門家が見つかる可能性が低い場合は、派遣可能な人材を活用し、別の角度からニーズに応えられるようアプローチや事業計画を見直す。あるいは、現地日本大使館（パレスチナの場合は日本国政府代表事務所）と協議しつつ、第三国研修や国際機関連携など別の援助スキームを通じた専門家の派遣などで、先方政府のニーズに応える可能性を検討する。



GIS データを取り入れた P-TAX システムの評価機能を使う評価員



P-TAX システムと GIS システムに連動したモバイル・デバイスを使いフィールド調査を行う評価員

² 強み、弱み、機会、脅威（strengths, weaknesses, opportunities, threats）の要素を考慮する分析手法。