

**ブータン王国
地方行政プロジェクト
事前調査及び実施協議報告書**

**平成 16 年 9 月
(2004 年)**

**独立行政法人 国際協力機構
アジア第二部・東京国際センター**

**ブータン王国
地方行政プロジェクト
事前調査及び実施協議報告書**

**平成 16 年 9 月
(2004 年)**

**独立行政法人 国際協力機構
アジア第二部・東京国際センター**

序 文

ブータン国政府は、段階的に進めている地方分権化に関し、スタッフの能力開発をはじめとして、地区と県・国との関係に関する制度整備、地域住民の地方行政への参加に関する制度整備など、住民への行政サービス提供能力の向上を目的として、我が国政府に技術協力を要請してきました。

この要請を受けて、平成 15 年 11 月に JICA は現地に事前評価調査団を派遣し、ブータン側の体制の確認や関係者との間で鋭意協議を重ねました。

その結果、技術協力プロジェクト「ブータン地方行政プロジェクト」を実施することで合意に達し、平成 16 年 3 月に実施協議調査団を派遣し、討議議事録（R/D）に署名を了し、同年 3 月から 2 ヶ年の予定で協力が開始されました。

本報告書は、この事前調査及び実施協議調査結果をとりまとめたものであり、今後ブータンに対する当該分野の協力を携わる関係者の参考となれば幸いです。

最後に、本調査の実施にあたりご協力頂いたブータン国政府関係者、国内関係機関の皆様に、深甚なる感謝の意を表します。

平成 16 年 9 月

独立行政法人 国際協力機構

目 次

序 文

「ブータン地方行政プロジェクト」事前調査報告書

第1章 調査概要

1 - 1	背景と経緯	1
1 - 2	調査目的	1
1 - 3	調査団構成	1
1 - 4	調査日程	1
1 - 5	主要面談者	1

第2章 調査結果

2 - 1	ブータン地方ガバナンス・プロジェクトの進め方に関する所感	2
2 - 2	地方分権化における現状と課題	9
2 - 3	地方行政支援分野における他ドナーの動向	17

付属資料

1	調査日程表	18
2	主要面談者リスト	19
3	地方自治構造図	21
4	The Flow-chart of the Pilot Project	22
5	Minutes of Meetings	23
6	ブータン行政区地図	28
7	Bhutan at a Glance	29
8	本調査で訪れた県の特徴	30
9	写真	33
10	地方分権関連法案概要	34

「ブータン地方行政プロジェクト」実施協議報告書

第1章 調査概要

1 - 1	背景と経緯	35
1 - 2	調査目的	35
1 - 3	調査団構成	36
1 - 4	調査日程	36
1 - 5	主要面談者	36

第2章 調査結果

2 - 1	実施協議議事録要約	37
2 - 2	実施協議における主要協議事項	39

付属資料

1 .	Record of Discussions	41
2 .	Minutes of Meetings	51

ブータン地方行政プロジェクト 事前調査報告書

第1章 調査概要

1-1 背景と経緯

ブータンでは長らく中央主導で地方行政が行われ、政治及び行政への住民の参加は限られてきた。こうした中で、プ国政府は1981年から地方分権化の取り組みを Dzongkhag（県）レベルで開始し、DYT（Dzongkhag Yargay Tshogdu 県開発議会）が作られた。1991年には Geog（地区/Block）レベルで GYT（Geog Yargay Tshogdu 地区開発議会）が作られた。2002年6月には地方分権関連法が改正され、同国では最初の男女の直接投票による地区長（Gup）選出のための地方選挙が行われるとともに、中央政府から派遣される知事の権限の中核部分が県開発議会と基礎自治体である Geog に委譲された。

JICA では同国内務省関係者の本邦研修を長年にわたり行ってきたことから、以上の地方分権改革について協力のニーズを把握するために、地方選挙が行われている最中の2002年10月に現地に調査団を派遣した。その結果、受け皿となる地方自治体の能力開発が喫急の課題であり、その如何によっては改革が頓挫しかねない状況にあることを確認した。

これを踏まえ、2003年5月に内務省の責任者4名を日本に招き、新たなプロジェクトについて協議し共同で案件を形成した。10月には同国政府から正式に協力の要請が行われ、今回の事前評価調査団の派遣に至った。

1-2 調査目的

本調査は以下を目的として実施した。

- (1) プロジェクト実施に向けて現地のニーズを把握し、実施に必要な情報を収集する。
- (2) プロジェクトの協力の枠組み（目標・成果・活動）についてプ政府と基本合意する。
- (3) プロジェクトの実施体制に関する情報を得て、基本合意する
- (4) プロジェクトの枠組みに関し、既に協力を展開している他ドナーと意見交換し、今後の連携の方向性を明確にする
- (5) 本調査の結果により、プロジェクトの事前評価を行う。

1-3 調査団構成

松永 正英（総括・団長）：国際協力機構 東京国際センター業務第二課 課長
前田 留美（行政計画）： 同課 ジュニア専門員
西 直子（協力計画）： 同課 職員

1-4 調査日程

調査期間：平成15年11月22日（土）～12月2日（火）
（付属資料1 調査日程表のとおり。）

1-5 主要面談者

付属資料2 主要面談者リストのとおり。

第2章 調査結果

2 - 1 ブータン地方ガバナンス・プロジェクトの進め方に関する所感

要約

- ・ブータン地方ガバナンス・プロジェクトは、ブータンにとり大きな意義を有するのみならず、国際的にもガバナンスのモデル案件となり得る要素を備えるなど、条件が整っている。
- ・一方で、既往の制度改革の実効性や実施体制の面で潜在的な問題も有しており、慎重な取り組みが必要とされる。
- ・協力量針としては、地方行政の各段階に包括的に取り組むこと、具体的な事業の実施を通じて能力開発や制度構築を進めること、モデルを設定して段階的に進めることが適当。
- ・資金協力との連携や本邦自治体ベースの協力との連携など、プロジェクト外の協力との連携が、効果的な協力のために必要。

2 - 1 - 1 協力の妥当性

(1) ブータン地方ガバナンス・プロジェクトの優良性

本プロジェクトは、開発途上国の地方分権に対する支援として、以下に整理するような優れた特徴を備えており、ガバナンス分野における重点案件として積極的に支援すべきものとする。

(ア) 大きなインパクトと最適なタイミング

第一の特徴は、本プロジェクトの意義である。ブータンでは昨年6月に地方分権関連法が改正され、同年10月に同国最初の直接選挙による地方選挙が実施されている。これらの改革は、地域社会における住民自治の枠組みを新たに構築するとともに、政治的民主化の歩みを大きく踏み出すものとして、同国社会に極めて大きなインパクトを与えつつある。また、開発援助との関係においても、これまで中央直轄の縦割り行政の下で実施されてきた農業や教育などの個別分野における開発事業を、横断的な地域開発として統合するものとして、影響は小さくない。

一方で、ブータンは、早ければ2007年までに立憲君主制に移行すべく準備を進めており、「威力偵察」的な色彩が濃い今回の分権化改革が頓挫することは、民主化のプロセスにも影響をおよぼすことが想定される。本プロジェクトは、こうした点からも最適なタイミングで行われるものとブータン側に認識されており、内務大臣の真摯な姿勢からも窺えたように、円滑な実施についてハイレベルのコミットメントを期待することができる。

(イ) 明確なニーズ

本プロジェクトの第二の特徴は、ブータン側においてニーズが非常に明瞭に認識されている点である。昨年11月の地方選挙から約1年が経過し、新たな枠組みが実行に移され、ブータン側は新制度を定着させるうえでの課題を観念としてではなく経験的に把握しつつある。

一般に、ソフト面を中心とするガバナンスに関する支援は、開発途上国側自身がプロジェクトの目標や成果を明確に認識していない場合が多いが、本プロジェクトの場合は、政治的なコミットメントに加え、ブータン側自身がニーズを明瞭に把握し、協力の焦点を絞り込んでいる。このため、効果的な協力が行い得るものと考えられる。

(ウ) 強いオーナーシップと十分な吸収力

第三の特徴は、ブータン側が際立ったオーナーシップを発揮し、十分な協力吸収力を有していることである。一般に地方分権は外国援助機関や国際機関の強い影響の下で進められる場合が少なくなく、それが持続性や実効性を損なっている。これに対してブータンの地方分権化は1980年代初頭以降、一貫した政策の下で段階的に進められてきたもので、この間、制度や政策面での援助機関の影響は極めて限定的であった。昨年に断行された大胆な制度改革もブータン政府が独自に立案し、実施したものである。こうしたブータン政府の強固な主体性は、海外経験が豊富で有能な官僚により支えられている。プロジェクトの運営は内務省内の部局により直接実施され、他の国で一般に見られるような援助の受け皿として特別な組織が作られ、実質的に援助側主導で管理が行われるという状況は一切みられない。

なお、本プロジェクトは、本年5月の本邦研修を通じてブータン側自身の手により形成された案件である。今回の調査を通じて、こうした経緯を内務大臣が認識しているなど、本邦研修を通じて案件形成を行うアプローチが途上国側のオーナーシップを高めるうえで非常に有効であることが確認できた。

(エ) パートナーとしてわが国が重要な役割を果たしえること

第四の特徴は、わが国が重要な役割を果たし得ることである。現在、地方分権を支援している UNDP、オランダ、デンマークは、ブータン側の強い主体性の下で資材や資金の供与など限定的な役割を果たすにとどまっている。一方で、本プロジェクトについては、ブータン側はそうした物理的な側面に加えて、わが国の自治体関係者などとの水平的な協力関係をも強く期待しており、単なる不足資金の充当ということではなく、制度や政策面でもブータン側の主体性を損なわない形で貢献し得る余地が大きい。こうした背景には、故西岡専門家の活動や内務省関係者の本邦研修を通じて、わが国協力に対する信頼感が形成されているものと考えられる。

(オ) 分権化のモデル・ケース

第五の特徴として、本プロジェクトはブータン国内のみならず、分権化のモデル・ケースとして国際社会にも影響を与え得る可能性を有する。ブータンの地方分権は、以上に述べたような長期的な漸進性、強固なオーナーシップ、自治体が十分に機能している

こと、地域住民の公共事業への勤労奉仕が社会的に定着していること、行政と住民の間に信頼関係が存在すること、NGO が全く介在していないことなどを特徴としている。こうした要素は、開発途上地域における分権化が持続的なものとなるうえで重要なものであり、本プロジェクトを通じて、国際社会に広く両国間の協力の成果を発信することは、国際的に調和のとれた分権化を促進するうえで、意義を有すると考えられる。

(2) 懸念材料

以上のような優良性の一方で、今回の調査を通じて、本プロジェクトには次のような潜在的リスクが存在することが確認できた。協力を実施する場合には、こうしたリスクに的確に対応しておくことが必要となる。

(ア) 大胆な制度改革の持続可能性

昨年に実施に移された地方分権改革は、末端の行政単位である区や県議会に大きな権限を委譲し、縦割りで行われてきた地方行政を横断的に再編しようとするものである。これらの改革は 20 年来の政策の一環を成すものでそれなりの社会的準備が進んできたとはいえ、従来の行政や政治の枠組みから大きく飛躍する野心的な内容となっている。このため、改革が地方行政に浸透し、実効的なものとなるためには次のような問題を解決することが必要となっている。

- ・制度改革の実務面での具体化（ガイドライン、業務手順等の整備）
- ・権限を削がれる事業省庁との調整
- ・自治体の裁量財源の創出
- ・新たに権限を与えられた区の行政能力の向上

こうした課題に直面しているが故に本プロジェクトに対する支援が要請されているわけであるが、課題群の重さに鑑みて、支援を行う以上は中途半端な対応では済ますことはせず、十分な予算の手当てと体制をもって本格的に取り組む必要がある。

(イ) ブータン側の実施体制

ブータンにおいては、他の途上国で見られるような政府から独立したプロジェクト管理事務所（PMU）は置かれず、既往の政府機構の中で事業が実施される。本プロジェクトの実施部署となる内務省政策企画課は次官補を筆頭に 7 人の職員により構成され、いずれもが十分な実務能力を備えているものと判断される。しかし、同課の所掌は出入国管理から文化まで非常に広範であり、人で不足の感は否めない。既に開始されている UNDP 等の支援による地方ガバナンス支援プログラムと本プロジェクトを並行して実施するうえで、体制の強化が必要と判断される。内務次官の説明によれば、早ければ 8 ヶ月以内に地方分権局が新たに創設され、格段に体制が強化されるとのことであるが、当面の間はプロジェクトの円滑な実施に支障が生じることも想定される。

(ウ) わが国の実施体制

本プロジェクトは政策・制度支援の側面を有しているが、ブータン側が主体的に必要な知識を取捨選択し、政策や制度を形成する環境を整えることが肝要である。この点に

関してブータン側においては、わが国の自治体との双方向の協力関係を通じて、良い点を学び取りたいという姿勢が強い。中央ないしは地方において地方行政に従事する一線の実務者とのこうした協力関係を促進するうえで、わが国の自治体の関心を引き出す必要がある。また、ブータンの分権化に関する特殊な文脈において、内務大臣及び内務次官に的確に助言を行い得る体制を、専門有識者の協力を得て整える必要がある。こうした面での実施体制を構築することができない場合、人材養成に関する研修や資材の整備の次元で協力がとどまり、協力のインパクトが広範かつ持続的なものとならない恐れもある。

2 - 1 - 2 協力方針

(1) 課題

(ア) 2002年分権化法の施行徹底

2002年6月に施行された地区開発議会改正法と県開発議会改正法は、地区開発議会と県開発議会に大幅な権限を委譲するものであるが、実務面では未だに徹底されているものとは言い難く、不明瞭な文言を明確するためにガイドラインの策定が来年3月の国会審議を目指して検討作業が進められるなど、施行徹底に向けた取り組みがなされている。新制度の浸透を図ることが、まずは優先的に必要とされている。

(イ) 地区の能力開発

新たな権限が委譲された地区開発議会は、実務面の詳細が明確でないこともあり、十分に機能していない。特に、地区開発議会の議長を務めるとともに、地区の行政事務を執り行う地区長は、同国最初の直接選挙の結果、約半数が新任者という状況にあり、実務を執り行う書記とともに、業務能力の向上は焦眉の急である。また、地区の行政拠点の整備も大きく立ち遅れており、最低限度の施設や備品の整備が急がれる。なお、制度面については実態との乖離が生じつつあり、実効性を担保するために見直すことも必要とされている。特に、大半の事業が中央省庁直轄で計画、実施され、地区が主体的に計画、実施するための財源が確立されていない点は、地区自治の形骸化につながるものでもあり、対応が必要とされている。

他方、地域コミュニティの活性化については、伝統的に存在する勤労奉仕の慣習を新たなボトムアップ型の自治の仕組みに結びつけることが必要とされている。

(ウ) 県庁の能力開発

地区に計画、実施の権限が委譲されることにより、県は地区に対する技術支援を担うことになっているが、実務的にはそうした所掌業務上の関係が未だに明確に整理されていない。これらを整理するとともに、地区に対する支援において重要な役割を果たす企画担当官や総務担当官を中心とするバックアップ体制を強化する必要がある。その一貫で、交通と通信手段も基本的なものを整備することが必要である。

(エ) 地方行政に関する制度構築

制度については2002年の法改正と現在策定中のガイドラインをもって、とりあえずは整備を了したとブータン側は認識しているが、同時に、実際の実務を通じて様々な問題が浮上し、更なる対応が必要となる点についても十分に認識している。こうした継続的な見直し、改善を行う体制を整え、制度を活きたものとする必要があるとされている。

(オ) 内務本省の能力開発

地方分権局の創設を含め、内務省では体制の強化が強いオーナーシップの下で進められている。幹部職員に対する政策形成面の支援や組織の事務処理能力の向上などが必要とされている。

(2) 協力の枠組み

(ア) プロジェクト目標

地方ガバナンスと分権化に関するブータン政府の能力を向上する。

(イ) 基本方針

- ・個人レベルの能力開発は、中央、県、地区の各行政段階を対象に包括的に行い、特に、実際の事業を通じて促進する。
- ・個人レベルの能力開発と関連して、組織の能力開発と制度の構築にも焦点をあてる。組織の能力開発として施設・機材や業務手続の整備を行う。
- ・双方向の能力開発として、両国の自治体間の知見の共有を促進する。

(ウ) プロジェクトのアプローチ

- ・プロジェクトを二段階のフェーズに分け、2年間の期間で実施する第一フェーズにおいて、パイロット事業や研修などの実施を通じて、両者合同で中核課題を実務的な次元で把握する。
- ・第一フェーズを通じて確認された中核課題を解決するために、第二フェーズを実施する。

(エ) アウトプット

- ・2002年に施行された地方分権改正法が実効的な制度として定着する。
- ・モデル県の地方行政能力が向上する。
- ・モデル県の成果に基づき全国的に実施すべき能力開発と制度構築のニーズが把握され、第二フェーズの範囲が設定される。
- ・内務省の政策形成及び調整の能力が向上する。

(オ) 活動

- ・地方分権改正法の制度化
 - * 研修、ワークショップ、海外研修などを通じて、地区及び県庁関係者への改正法の

徹底を図る。また、改正法に関するガイドラインやマニュアル整備を行う。

- * 国内研修は王立行政管理学院において実施する他、内務省独自のプログラムも実施する。
- * 中央、県、地区の垂直的な調整関係や、県、地区の間の横の調整関係を強化するためにワークショップを開催する。
- ・モデル県における能力開発
 - * パイロット事業の実施を通じて、地方ガバナンスのモデルを構築する。
 - * パイロット事業は地区開発議会改正法の内容に沿う形で実施し、事業に付随する形で、地区長や書記などの研修、基礎的な機材の整備などを行う。
 - * パイロット事業は第9次五ヵ年計画に盛り込まれた地区開発計画の中から選定する。地区行政の拠点となる地区センターの整備は、必要に応じて対象とする。
 - * 県庁の行政能力は県庁職員の研修、知事他幹部の海外視察、制度整備、機材整備などを含め、包括的に強化する。これらの一環として、専門家もしくはボランティアを日本から派遣する。
 - * モデル県はブータン側が本年12月中に選定する。選定された県の地区は全てを対象とする。
 - * 事業の初期段階で、対象地区のベースライン調査や行政機関の機能分析を行う。
- ・第二フェーズの範囲の設定
 - * モデル県におけるパイロット事業を通じて、更なる制度改革が必要とされる範囲を明確化する。この一環として、幹部職員の海外視察、ブータン国内における政策セミナー、両国合同の調査研究などを行う。
- ・内務省の能力開発
 - * 内務省の政策調整能力を強化するために、プロジェクト事務局体制を強化する。具体的には契約ベースの事務局委員や現地コンサルタントを配置するとともに、事業モニタリング用の機材等を整備する。

(3) 留意点

(ア) 5つの連携

- ・他の技術協力プロジェクトとの連携

本プロジェクトは、縦割りの地方行政の枠組みを地区議会や県議会の下で再編しようとするもので、個別分野における技術協力と相互に影響し合う。特に、地区レベルの開発計画の太宗を占める農業分野を重点とし、技術協力の効果が相乗的に発揮されるよう、プロジェクト間で調整を行う必要がある。

- ・資金協力との連携

第一フェーズを通じて実効的な地区行政の枠組みが整備された後は、第二フェーズにおいて実践する機会を十分に確保しなくてはならない。一方で、住民が主体的に取り組む小規模事業を無償資金協力により支援する場合には、的確かつ遅滞無く執行し得るといふ担保が必要である。第一フェーズの実施を通じてこうした面での担保が得られる形で無償資金協力案件を形成することができる場合には、技術協力と連携する

形で実施することが望ましい。なお、ブータンは5～7年以内に水力発電所の稼働により安定的な売電収入が見込まれるため、無償資金協力を通じて持続的な地方財政の枠組みを確立することは可能と考えられる。

・ボランティア事業との連携

ブータンには約50名に及ぶ青年海外協力隊員、シニア海外協力隊員が活動している。こうしたボランティアの活動を、県庁の技術支援機能の強化の一環として行うことにより、ボランティア事業としてのインパクトが確保されるとともに、わが国協力のプレゼンスを確保することができる。本プロジェクトとボランティア活動が組み合わせられることにより、事業の成果のみならず、顔の見える協力という観点からも大きなインパクトを生み出すことができる。

・他のドナーとの連携

本プロジェクトと同様のコンセプトにより本年6月に開始された地方ガバナンス支援・プログラムとの知見の共有は、両プロジェクトが基本的に同じ目標の下で実施されていることから不可欠である。その際、ブータン政府の頭越しに調整を行っているとの印象を与えないよう十分に注意する必要がある。なお、本件はコモン・ファンド的なアプローチをとらなくとも、ドナー間の有機的な連携が開発途上国側の強いオーナーシップの下で確保される好例となる可能性を秘めている。

・本邦自治体との連携

上述のとおり、ブータン側は本邦自治体との水平的な協力関係に強い関心を有している。ガバナンスに関する協力は一方が一方に教授するという関係では効果的ではなく、そうした水平的な協力関係を長期にわたり継続する意欲を有する本邦自治体の参加を得ることによう努めることが必要とされる。

(イ) 実施体制

本プロジェクトは、主として現地業務を中心として実施し、適切なタイミングで日本及び第三国の経験を触媒として投入するために、短期専門家派遣や本邦研修などを実施することが適当である。一方で、同国には民間コンサルタントや大学などの現地ベースの業務の受け皿となる団体や個人が乏しい。こうした条件の下で、現地主導の事業実施を円滑に進めるためには、ブータンの社会経済環境と地方分権の課題を熟知する長期専門家を1名現地に常駐させるとともに、有能な現地スタッフを確保することが必要とされる。また、本邦において、行政学、政治学、文化人類学、経済学など幅広い学術領域から、ブータンの地方行政や自治の問題に造詣の深い有識者の参加を得て、国内支援体制を構築することが必要である。

(ウ) オーナーシップへの配慮

上述のとおり、ブータン側のオーナーシップに対する意識は非常に強い。今次調査においても、パイロット事業の対象とする県や地区の数は、ブータン側が主体的に管理し得る数に抑えたいという非常に真摯な姿勢が示されている。逆に、ドナー側が主導した部分はブータン側に事実上棚上げされる傾向にある。例えば、UNDPが支援した地方ガバナンス支援プログラムのプロジェクト・ドキュメントはUNDP側が主となり執筆され、指

標も設定されているが、それらに対するブータン側の当事者意識は希薄である。

したがって、成果指標の設定、組織分析やベースライン調査などの調査は、一般に見られるように日本側で主体的に進めるのではなく、時間を要するとしてもブータン側の主体性を担保するよう特に留意すべきである。

2 - 2 地方分権化における現状と課題

2 - 2 - 1 地方分権化の概況

ブータンでは、国王主導の下、国政の近代化や民主化¹の一環として地方分権化が意欲的に取り組まれている。開発行政における住民参加を目的に、1981年には県開発議会が、1991年には地区開発議会が設置された。1999年のブータンにおける開発大綱である「Bhutan 2020: a Vision for Peace, Prosperity and Happiness」²や第9次5ヵ年計画（2002年7月1日から2007年6月30日まで）では、更なる開発事業計画における意思決定権限の地方委譲が謳われた。特に、第9次5ヵ年計画では、憲法制定³とともに「Geog(地区)-based Planning」を軸とする地方分権を、開発目標である「良い統治の確保」に不可欠な要素として位置づけている。これを受けて、2002年7月には、地方分権関連改正法（県開発議会法、地区開発議会法）が施行され、また同年には初の地方選挙も実施され、地方分権のための制度的な枠組みが確立された。今次計画では、県開発議会及び地区開発議会によって計画・承認された開発事業に対し国家開発予算のそれぞれ21.3%（県）3.2%（区）の合計24.5%⁴がブロック・グラント（中央からの国庫支出金）として地方自治体に配分されている。

しかし、これら一連の地方分権にかかる新しい制度を定着させるためには、選挙によって新しく選出された地区長等の能力開発とともに、制度運用の受け皿となる地方自治体の組織改善・整備が喫緊の課題となっている。

なお、ブータンの行政区分は、全国が20の県から構成されており、県はいくつかの地区に分けられている。地区の総数は2003年11月時点で202である。地区は複数からの村落から構成されている。

2 - 2 - 2 地区レベルの現状と課題

(1) 地区開発議会改正法（2002年）の概要

2002年の地区開発議会法により、中央政府より 条例・規定、行政、財政の3分野における大幅な権限が地区開発議会に移譲された。また、公選の地区長を始め、副地

¹ 1998年、ワンチュク国王は、国王から内閣への行政権限委譲、閣議議長の輪番制導入、国民議会（国民代表、僧侶代表、政府関係者）の権限強化を含む大幅な国政改革を行った。

² 1999年5月、国家計画委員会。「Gross National Happiness」を国家目標に設定した。

³ 2001年9月より、国王より任命された僧侶、国民代表、王室関係者、司法省、閣僚を含む39名のメンバーから成る憲法起草委員会が憲法草案を作成し第1草案は国民議会に提出された。

⁴ 第9次5ヵ年計画、54p

区長（公選）、地区書記官、村長、村の使者の権限も拡大した。地区開発議会メンバーは、地区長、副地区長、村長により構成されており、任期は、地区長及び副地区長が3年、村長が1年である。なお、地区選出の国会議員、地区書記官、各開発セクターの代表は、オブザーバーとして議会に出席することができる。議会は4半期に1回以上開催し、議長は地区長が務める。また、同法では、メンバーと関係者の行動規範と違反に対する罰則も明記されている。なお、地区書記官は地区長による任命であり、これを地区開発議会が承認する。

地区開発計画に関しては、地区開発議会は、県庁のセクタースタッフによる技術指導を受けつつ、地区の開発事業の発掘・形成や優先順位付けを行う。地区開発議会が所掌する事業には、当該地区の給水施設、灌漑用水、小道、ラバの道、農道・支線道路、吊橋・片持橋、超小型水力発電機、医療・保健所及び僻地診療所、中学校及びコミュニティスクール、RnRセンター（農業普及センター）の維持管理が含まれており、これら事業の管理運営、モニタリング及び総括を行う。

地区財政に関しては、地区開発議会が、地区の年度予算の承認、編成、再配分権、5万ヌルタム（約11万円）を超える工事・事業の承認権、地区の地方税を財源とするインフラ維持計画の承認権、公共料金の設定権を有する。

地区長の役割は、地区開発議会において決定された事項を執行することである。その他、代表的な権限として、工事、調達及び行政請求に対する支払いの許認可、5万ヌルタム以下の事業に対する予算の承認、地方税の徴収、地区の小規模民事紛争の仲裁・調停が挙げられる。

（2）地区財政規定改正法（2002年）会計監査、調達の概要

地区開発事業の主な財源は、5ヵ年計画の実施に対する中央政府からの国庫支出金である。地方税（土地利用税、住宅税、家畜税を含む地方税）は主に地区インフラ設備の維持費に充てられている。地区書記官は、農村税や公共料金を地区名義（当座預金口座）で開設した近隣の銀行に振り込む。この口座の出納簿を月毎に作成する。年度会計報告は県開発議会及び県庁の審査を受け、予算会計局（DBA）に提出される。

国庫支出金を財源とする開発事業の年度予算案は、地区長が県財務課の技術支援を受けて作成し、地区開発議会に提出する。承認後、県庁に提出され、県庁はこれを盛り込んだ県予算を財務省の予算会計局に提出する。予算会計局は県に対し信用状（LC）を発出し、県は配分された国庫支出金をLC口座に振り込む。LC口座は地区長と県財務課長の共同により運営管理が行われる。

調達に関しては、地区長は事業見積もりを提出させ入札を行う。費用が5万ヌルタム以上の事業については、地区開発議会の許可が必要となる。50万ヌルタム以下の工事は、当該地区の登録請負業者または社会集団を対象に入札、50万ヌルタム以上400万ヌルタム未満の工事は県対象に入札、400万ヌルタム以上の工事は全国を対象に公開入札を行う。また、地区長、県財務課課長、セクタースタッフ等をメンバーとする入札委員会が組織される。

(3) 地区レベルの課題

(ア) Chathrim における問題

地区開発議会改正法については、地区開発議会の事務遂行能力や実態とかけ離れた権限の移譲(例:地区大気汚染に係る規則)、県開発議会と区開発議会間の所掌領域の重複、不明慮な文言などの問題が指摘されている⁵。これを受けて、内務省政策企画課は同法律の更なる見直しを進めるとともに改正法に係るガイドラインの策定を来年3月頃までに予定している。

(イ) 事業省庁への依存

地区事務所は、自立した行政組織機構とは言い難く、地区長は、副地区長、地区書記官により補助されているが、総合的な地区開発計画の実施に際しては、県庁に配置されている事業省庁のスタッフの技術支援に大きく依存している。このため、地区スタッフは、各々が所属する事業省庁・県庁の意思・利益を優先すると思われる。地区開発議会法の更なる見直し、地方公務員制度の確立が検討されている中、当面の間は、地区開発計画における一体性・総合性を確保するため、地区長の総合調整能力の向上が重要となる。

地区開発議会改正法の施行により、地区長の権限は大幅に拡大した。主な改正点として、地区開発会議による地区の開発事業の発掘・選定及び優先順位の確定、地区開発議会による地区の年度予算・会計の承認、再配分、地区長による年度予算の作成・編成、地区長による地方税徴収と管理、などが挙げられる。しかし、前述のとおり、開発事業の発掘・選定や予算の作成・編成については、事業省庁、県庁の技術支援に大きく依存しており、民意を反映した行政運営に支障をきたしやすい側面が見られる。

(ウ) 施設・機材の不備

また、大半の地区事務所は、地区長や副地区長自らの家を代用している上、必要な機材や備品を不足しているため、行政事務、開発事業の実施を遂行するには整った環境とは言い難い。このため、地区開発議会メンバーや地区事務所所員に対し、開発事業計画・予算作成関連の能力開発を促すほか、これら職務遂行に必要とされる施設・機材の整備、地区事務所の拠点整備の重要性が指摘されている。

(エ) 地方自治体の歳入能力

地方自治体の歳入能力の低さも大きな問題である。地方税による税収は平均 40,000Nu. ~ 45,000Nu. (9 万円から 10 万円)⁶である。地区の総歳入額は不明であるが、一地区あたりの年度開発予算が約 8 万 9 千ドル (900 万円弱) であることから、地方税が占める地方歳入の割合は微々たるものと思われる。因みに、地区開発予算の主要な財源は中央政府からのブロック・グラント (国庫支出金) である。

⁵ UNDP/CDF/SNV による地方分権関連改正法の施行実態に係る調査が 2003 年 9 月に実施され、その提言は内務省に提出された。

⁶ “Fiscal Decentralization ? Implications for Bhutan”, Sonam Lhendup, UNDP, Page 3

(4) 個人

(ア) 地区長(副地区長)

<現状>

2002年の選挙であらたに選出された地区長に見られる傾向としては、中学、高校卒業程度の教育を受けた比較的若い人材が地区長として選出されていることが挙げられる。

地区役場の業務には住民への登録証の発行や徴税も含まれており、それらの業務の遂行に関しては新制度導入後も特に問題はないようである。新たな制度の導入後、地区への権限の委譲に伴い、地区長には区開発計画の策定、計画に基づく事業の実施に必要な能力が求められるようになった。これら新たに地区長に課せられた業務については事務能力の欠如と新制度についての理解不足により、計画を実行に移すためにまず何をすべきか分からないという現状におかれている地区長も多い。

地区長の能力開発については、2002年の選挙実施後、全国の区長を対象とし新たな制度についての理解を深め、問題点を明らかにすることを目的として内務省主催によるワークショップが一週間で実施された。また、王立行政管理学院(RIM)は新法令に関する研修を実施している。タイやバングラデシュへのスタディツアーも64名の地区長を対象に行われた。

<課題>

地区長の問題解決能力、事業実施能力の不足により、地区レベルでの新制度の運用による事業の実施が円滑に行われていない。事業実施に必要な計画立案能力、予算執行管理能力、会計能力といった地区長の能力の向上が課題となっている。しかし、地区レベルでの事業実施が行われていない中で実務上の問題の把握とその解決にまで至っていないのが現状である。

地区長に対する研修は極めて実務的な内容で、実際の事業の実施により出てくる様々な問題を解決するための実践的な内容である必要がある。

(イ) 地区長クラーク

地区長クラークは地区長の業務の大部分を補佐しており、また、将来の地区長候補でもあることから、地区長と同じく地区長クラークの能力開発が極めて重要である。

(5) コミュニティの現状と課題

<現状>

ブータンにおける村や地区レベルでの公共事業の実施においては、多くの部分を住民負担に拠っている。地方税納税に加え、労働力の提供によって住民による負担がなされていることが特徴的である。例えば、農道整備、吊橋の修理、コミュニティスクールの建設は、住民による無償の労働力提供、もしくは、金銭支払いによる貢献によって行われる。これら公共事業における住民負担については村の寄り合い(Zondu)や地区議会(GYT)等の場において決定されている。

地区開発計画に基づく事業の実施においてもこうした住民の負担が前提にあるため、優先的に実施すべき事業の実行可能性は、住民にいつ、どれだけの負担を求められるかということに大きく影響される。

住民負担の公共事業の実施システムが強固である背景には、行政と住民の間の確固たる信頼関係があるようである。

< 課題 >

新制度導入後、50,000Nu.以下の事業であれば地区長の権限において事業の実施を決定できるようになった。ただし、あらゆる事業における住民負担が過重であるといった問題があり、事業の実施にあたっては住民の負担と事業の実施優先度を慎重に考慮しなければならず、地区役場においては、住民にとっての最優先課題を見極めることがますます重大な課題になっている。

2 - 2 - 3 県レベルの現状と課題

(1) 県開発議会改正法(2002年)の概要

県開発議会は、地方自治における最高の政策の意思決定機関であり、議長、国民議会議員(Chimi)、地区長(GUP)、副地区長(Mangmi)、市町の代表者(公選で任期は3年)によって構成されている。県開発議会は、4半期毎に召集される。なお、県開発議会の議長は、以前は知事(Dzongdag)が務めていたが、現在は県開発議会のメンバーによって選出され任期は3年である。知事はオブザーバーにとどまり、県議会の運営・決議が県開発議会法に遵守しているかどうかを監視している。県および区の開発5ヵ年計画や年度計画の指導・承認、優先順位の確定、予算配分・編成の機能が与えられている。

県議会の決定に従って実際に行政を行う執行機関は県庁(Dzongkhag Administration)である。その首長は知事(Dzongdag)であり、知事は中央政府による任命である。王立計画委員会から県庁に出向している企画官及び各事業省庁から出向しているセクタースタッフ、県・区開発計画の策定・実施に大きく関与している。

県開発議会が所掌する事業には、当該県の県立病院、農道および支線道路の建設、通信サービス、都市(市町)計画、森林管理計画、農村電化計画などが含まれており、これらに関する指導・承認を行う行政上の権限および役割を有している。

(2) 財政に関する権限および役割

財務省による予算執行の確定後、県開発議会に、地区および県の開発事業に対する資金の優先順位の確定と配分に係る権限が付与されている。県開発予算の承認、再配分の他、地区間における開発事業予算の再配分、地区の地方税会計の承認に係る権限も付与されている。県庁には、入札委員会があり、知事が議長を務め、財務課長及び関連地区の代表者が出席して、2,000ヌルタム以下の事業に対する承認を行う。会計報告は定期的に県議会、財務省、及び内務省に対して行われ、監査の対象となる。現時点では、県レベルに徴税機能はないが、開発予算は国庫支出金であるBlock Grantsが主体となっている。

(3) 県レベルの課題

(ア) Chathrimにおける問題

県開発議会改正法の施行により、県開発議会の権限と機能は拡大した。県及び地区開発5ヵ年計画や年度計画の調整・承認、予算作成・配分・編成の機能が与えられ、法令・規制、行政、財政の分野に亘る権限が中央省庁より委譲されている。しかし、地区と同様に、各事業省庁や地区開発会議の管轄領域と県開発会議の管轄領域の重複が多いことから混乱が生じている。

(イ) 県の歳入

また、地区レベルと違い、県レベルには徴税機能がない。県開発計画に必要とされる財源は国庫支出金である Block Grants が主体となっている。ブータン政府は、中央から県レベルへの財源移譲の必要性を認識しているが、県レベルの経済活動規模、自主財源の規模、住民の納税義務に対する低い意識により、財源移譲については、慎重に進めている。当面、県レベルにおける財政権限は限定されるものと思われる。

(ウ) 県庁人事

県開発議会改正法によると県庁職員やそこに勤務するセクタースタッフの任用、人材育成を含む地方公務員管理に係る権限は県に付与されているが、この権限は実行されておらず、実際は、ほとんどの一般職員が、王立人事院による輪番制の下、中央省庁から出向している。これは、県・地区レベルでの開発事業実施能力が育成されるまでの措置と思われるが、県・地区レベルの開発計画の企画・実施は、中央省庁の指揮・監督などの行政統制を受けており、縦割り行政が色濃く出ている。このため、県開発事業における一体性・総合性を確保するため、県レベルの適正な人事計画・管理が必要になると思われる。

(4) 個人

(ア) 県知事

<現状>

最近の変化として知事の平均年齢が低下していることが認められる。知事の若年化により、大学卒業程度の教育を受けた、知識と実務能力を兼ね備えた人材が県行政のリーダーとなっている。

<課題>

地方分権改革は知事にとっても新たな試みであり、県レベルでの制度の運用、県レベルでの開発計画の策定、又、地方自治における中央・県・区・住民の連携のあり方について模索している。県行政の責任者である知事が他国の地方自治体における取組み、経験から学び、地方自治体関係者との交流を通じ地方自治の未来像についてビジョンを得るような機会の提供が望まれる。

(イ) 議会議員

<現状>

現在、地方議会改正法の導入における新制度の運用に関して、県議会議員が必ずしも制度を理解していない。これに対し、王立行政管理学院 (RIM) では県議会議員に対し、新

制度に関する理解を深めるための研修を実施している。

< 課題 >

県議会の権限が、法令・規制分野、行政分野、財政分野、及び、県・区開発5ヵ年計画や年度計画の調整・承認、予算配賦及び編成の機能に渡ることから、県議会議員が県議会の果たす機能の基盤となる制度について理解し、意思決定に反映させることが必要である。今後、より多くの人材に能力開発の機会を提供する必要がある、そのための県議会議員に対する地域研修の実施が望まれる。

(ウ) 県庁職員

< 現状 >

県・区開発計画の策定には、中央省庁より出向している県企画官や各省庁からのセクタースタッフが大きく関与している。これら中央からの出向者には、大学を卒業した比較的若い人材が多いようである。王立行政管理学院（RIM）は県庁職員に対し、行政能力の向上を目的とした研修を実施している。

・セクタースタッフ

農業、教育、医療等各分野のセクタースタッフは県・区レベルでの事業の計画、実施を総括している。セクタースタッフは、各々の担当省庁が実施する研修に参加する機会を得ている。

・県企画官

県企画官は、中央、県、区の調整や、県・地区開発計画策定における全体調整、県・地区開発計画に基づく事業のモニタリングを行っている。具体的には、中央政府の政策の県、地区への伝達、県開発計画や地区開発計画の英文草案作成、また、計画された事業の実施促進、地区議会への参加によるモニタリングなどを行っている。現状では、県企画官を対象とした研修は中央レベル、県レベルともに行われていない。

< 課題 >

・セクタースタッフ

本調査で面会した農業セクタースタッフによると、地区レベルでの事業実施において住民の理解と協力が得られないこともあるようであった。地区開発計画の中に位置づけられる事業の実施にあたっては住民とセクタースタッフの相互理解と協力が不可欠であり、課題のひとつとして住民との協力関係の構築が挙げられる。

・県企画官

新たな地方自治制度に基づく県、地区レベルでの事業の実施において、県企画官の果たす役割は大きく、県計画オフィサーの、新制度の理解、計画策定能力、問題分析能力、事業の実施促進能力を向上が重要である。

2 - 2 - 4 中央レベルの現状と課題

(1) 組織・制度

< 現状 >

国家の重要な政策である地方分権化は、複数の中央省庁によって相互補完されつつ進

められている。財務省は中央から地方への国庫支出金（Block Grants）を管理するため財務担当官を県庁に配置し、県・地区レベルを対象に財務・会計研修を実施している。また、王立会計検査院は会計士を県庁に派遣している。国家計画委員会から配属されている県企画官（Dzongkhag Planning Officers）は県及び区開発計画の企画・評価の指導を担当している。王立行政管理学院（RIM）は県及び区レベルを対象に新しい地方分権法の実施に係る研修を行っている。また、農業省、教育省等含む各事業省は、県庁を出先機関のようにスタッフを配属させ、県や区開発計画における関連事業の実施を補佐している。

この中で、内務省は県行政を管轄し地方分権化の推進にあたり中心的・調整的役割を担っている。同省は、土地記録・測量局、登録局の2局、政策企画課、法務・規則課、総務・財務課の3課の他、3つのユニットから構成されている。この内、地方分権化を担当している部署は政策企画課である。政策企画課には、次官補、上級行政官をはじめ合計7名の職員により構成されている。職員の多くは、海外留学経験を持つ若く優秀なスタッフのようである。しかし、他省庁、ドナーと調整を行いつつ、地方分権化の推進を図るにあたり、現政策企画課の体制、キャパシティの限界が指摘されている。このような状況と課題の重要性に鑑み、2004年度には内務省内に地方分権課もしくは局が創設される予定である。

<課題>

ブータンにおける地方分権化の特徴は、中央省庁の職員が県庁、あるいは地区事務所に出向して、県・地区レベルの開発事業の実施を補佐していることである。前述のとおり、県・地区レベルでの実施能力が育成されるまでの措置と思われるが、県・地区レベルの開発計画の企画・実施は、中央省庁の指揮・監督など行政統制を受けており、県・地区レベルの自主性や自立性に支障を出している。このため、住民のニーズを反映した総合的な地域開発の確保が大きな課題になる。

また、中央・地方間の連絡・調整、各省庁との調整、ドナーによる地方行政化支援の調整を一手に担う内務省政策企画課は、人的資源、物的資源の面において、現体制のキャパシティでは無理が出てきている。

（2）個人

<現状>

（ア）内務省役人の能力開発

内務省は地方分権化改革の先導者として十分な機能を果たす必要があり、内務省役人の政策策定能力や事務能力の向上が重要である。現在は、内務省役人に対しては王立行政管理学院（RIM）が行政能力向上を目的とした研修を行っている。

<課題>

（ア）行政能力の強化

地方分権改革という大改革を進めるにあたり、付随する業務を効率的かつ効果的に行うための、内務省役人の行政能力の強化が必要である。

（イ）他国との経験の共有

地方自治制度、中央・県・区・住民の連携のあり方について内務省責任者が他国の

制度運用状況、及び、地方自治を視察し、他国の地方自治関係者と共に経験を共有し、課題の解決を目指す機会の提供が望まれる。

2 - 3 地方行政支援分野における他ドナーの動向

2 - 3 - 1 DANIDA

DANIDA の Good Governance & Public Administrative Reform プログラム・フェーズ II (GG/PARP II) のプロジェクト予算は 7 億 5 千万円強、実施期間は 5 年であり、今年の夏に実施が始まったばかりである。地方分権化の促進は、同プログラムの 1 つのコンポーネントであり、この他、中央政府における立法、財政基盤、メディア分野における能力開発に焦点を当てた協力内容となっている。DANIDA の地方分権化支援は、主に RIM を通じて促進される。具体的には、今年 7 月から同プログラムの一環として、RIM へのトレーニング・アドバイザーの派遣 (RCSC と共有)、RIM による研修コンテンツの開発・教材印刷を支援している。この他、公務員人事制度への支援として RCSC に対して職務基準の見直しや情報システム管理 (MIS) に係る支援を行っている。また、政府の説明責任の強化を目的に王立会計検査院及び税務・関税局に対して支援を行っている。

2 - 3 - 2 UNDP/UNCDF、SNV

UNDP/UNCDF や SNV による Decentralization Support Programme (DSP) のプロジェクト予算 (コスト・シェアリング) は 3 百 60 万米ドル、実施期間は 2003 年から 2006 年までの 3 年間である。同プロジェクトは、4 つのアウトプットから構成されている。内容は次のとおり。新しい地方分権化法に係るオリエンテーション研修・ワークショップの開催、36 のモデル地区に対する資金供与を通じたパイロット事業の実施と能力開発、協同組合法に係るオリエンテーション研修・ワークショップ、第三国研修、専門家派遣等を通じた内務省の能力向上。モデル地区の選定については、当初、貧困調査の結果を基に貧困層の最も多い 40 の Geog としたが、UNCDF が抱える財政問題、県庁との関係等便宜上の問題に鑑み、東部 5 県を選択したうえでその内 36 の地区を選択した。

2003 年度で 10 の地区、2004 年度から 2006 年度までの期間で 36 の地区に各区あたり 1 万 5 千米ドルの資金供与を予定している。同プロジェクトは各県において 2 つの区役所の建設について基本的に合意した。建設費は前述の供与予定の区の資金をあてている。しかし、総合的な地区センターの建設については難しいとしている。

付 属 資 料

1. 調査日程表

調査期間：平成15年11月22日（土）～平成15年12月2日（火）

月日	時間	行程	宿泊地
11/22(土)		成田発 バンコク着	バンコク
11/23(日)		バンコク発 パロ着/ティンプーへ移動	ティンプー
11/24(月)	09:30-10:10	JICAブータン事務所打合せ	ティンプー
	10:30-11:00	首相兼内務大臣表敬	
	11:00-12:00	内務省事務次官表敬	
	14:30-15:30	財務省財務次官表敬	
11/25(火)	09:30-16:00	内務省との協議	ティンプー
11/26(水)	09:30-10:30	UNDPとの意見交換	プナカ
	11:00-11:45	DANIDAとの意見交換	
	12:00-12:30	SNVとの意見交換	
	17:00-18:00	フィールド調査 (Phunakha Dzongkhag) Phunakha県知事及び地区長との意見交換	
11/27(木)	10:00-12:00	フィールド調査 (Wanduephodrang Dzongkhag) Wanduephodrang県知事及び地区長との意見交換	ティンプー
	14:00-14:30	Gasetsho Om Geog/Gup Office訪問	
	15:00-15:30	Phangyuel Geog/Gup Office訪問	
11/28(金)	09:00-10:15	王立行政管理学院(RIM)との意見交換	ティンプー
	10:30-12:30	内務省との協議	
	16:00-16:30	JICAブータン事務所への報告	
	18:30-20:00	ミニッツの署名、レセプション	
11/29(土)	12:00-12:30	フィールド調査 (Haa Dzongkhag) Samar Geog/Gup Office訪問	ハ
	12:30-13:30	Haa県知事との意見交換	
	14:30-15:00	Bji Geog/Gup Office訪問	
	15:15-15:45	Gatsho Geog/Gup Office訪問	
11/30(日)		ハ パロに移動	パロ
12/ 1(月)		パロ発 バンコク着/バンコク発	機中
12/ 2(火)		成田着	

2 . 主要面談者リスト

1 ブータン政府関係者

(ア) 内務省 (Ministry of Home and Cultural Affairs : MOHCA)

Mr.Lynpo.Jigmi Y.Thinley (Prime Minister/Minister of Home and Cultural Affairs)

Mr.Penden Wangchuk (Secretary, MOHCA)

Mr.Karchung Tshering (Deputy Secretary, MOHCA)

Mr.Nobu Tshering (Deputy Secretary, MOHCA)

Mr.Karma Penjor (Project Manager of Policy Planning Division, MOHCA)

Ms.Kinga Ongmo (IRDP(Integrated Resettlement Development Program)Coordinator, MOHCA)

Ms.Karma Doma Tshering (Senior Section Officer, MOHCA)

Ms.Ugyen Lhamo (Assistant Planning Officer, MOHCA)

Ms.Tashin Om (Project Assistant, MOHCA)

Mr.Jigme Choeda (Statistician, MOHCA)

(イ) 財務省 (Ministry of Finance : MOF)

Ms.Yanki Tobgyel Wangchuk (Finance Secretary, MOF)

(ウ) 王立行政管理学院 (Royal Institute of Management : RIM)

Ms.Nangay Om (Director, RIM)

Mr.Indraman Chhetri (Head, Policy, Program and Project Development, RIM)

(エ) プナカ県 (Phunakha Dzongkhag)

Mr.Nima Tshering (Dzongda / 知事)

Mr.Tashi Dargey (Dzongrad / 副知事)

Mr.Nangay Phuntsho (DYT 議長兼国会議員)

Mr.Tshering Tobgay (DYT 代表者兼 Gup/地区長)

(オ) ワンデュポダン県 (Wangduephodrang Dzongkhag)

Mr.Phub Tshering (Dzongda / 知事)

Mr.Ugyen D.Sharchok (Dzongrad / 副知事)

Mr.Sigey (DYT 議長兼国会議員)

Mr.Phub Dorji (DYT 代表者兼 Gup/地区長)

(カ) 八景 (Haa Dzongkhag)

Mr.Tashi Norbu (Dzongda / 知事)

Mr.Rinchen Dorji (Dzongrad / 副知事)

Mr.Tshewang Dorji (DYT 議長兼国会議員)

Mr.Dorji (DYT 代表者兼 Gup/地区長)

・ Samar Geog (Haa Dzongkhag)

Mr.Dorji (GUP)

Mr.Chen Tshering (Gup 's Clerk)

・ Bji Geog (Haa Dzongkhag)

Gup , Gup 's Clerk , 前 Gup

・ Gatsho Geog (Haa Dzongkhag)

Mr.Tshering Penjor (Gup)

Mr.Sonam Tshering (Gup 's Clerk)

2 国際機関関係者

(ア) U N D P (United Nations Development Programme)

Ms.Deirdre Boyd (Deputy Resident Representative)

Ms.Marie Pedersen (Programme Officer)

(イ) D A N I D A (Liason Office of Denmark)

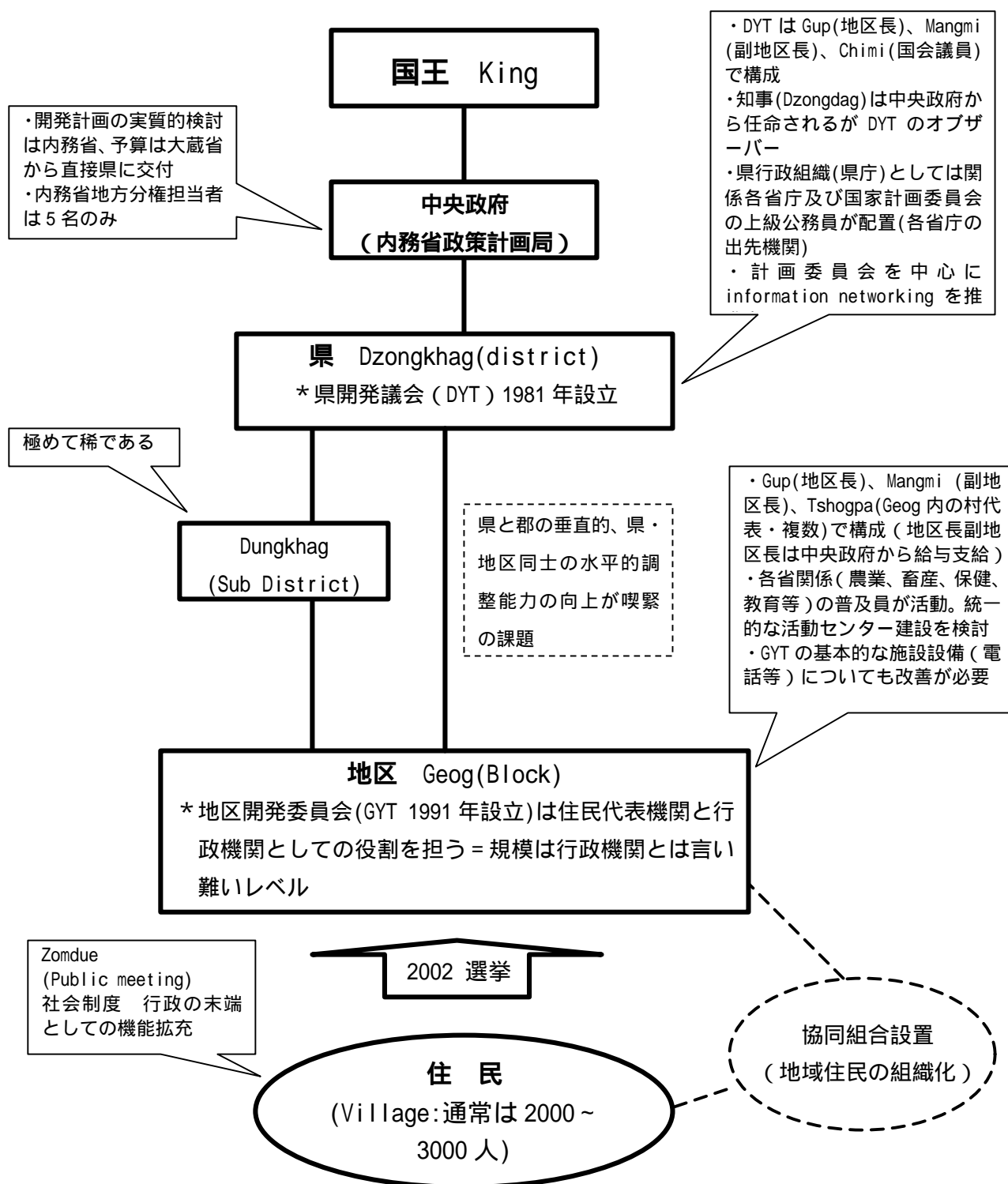
Mr.Torben Bellers (Minister Counsellor)

Mr.Pem T.Dorji (Programme Officer)

(ウ) S N V (Netherlands Development Organization)

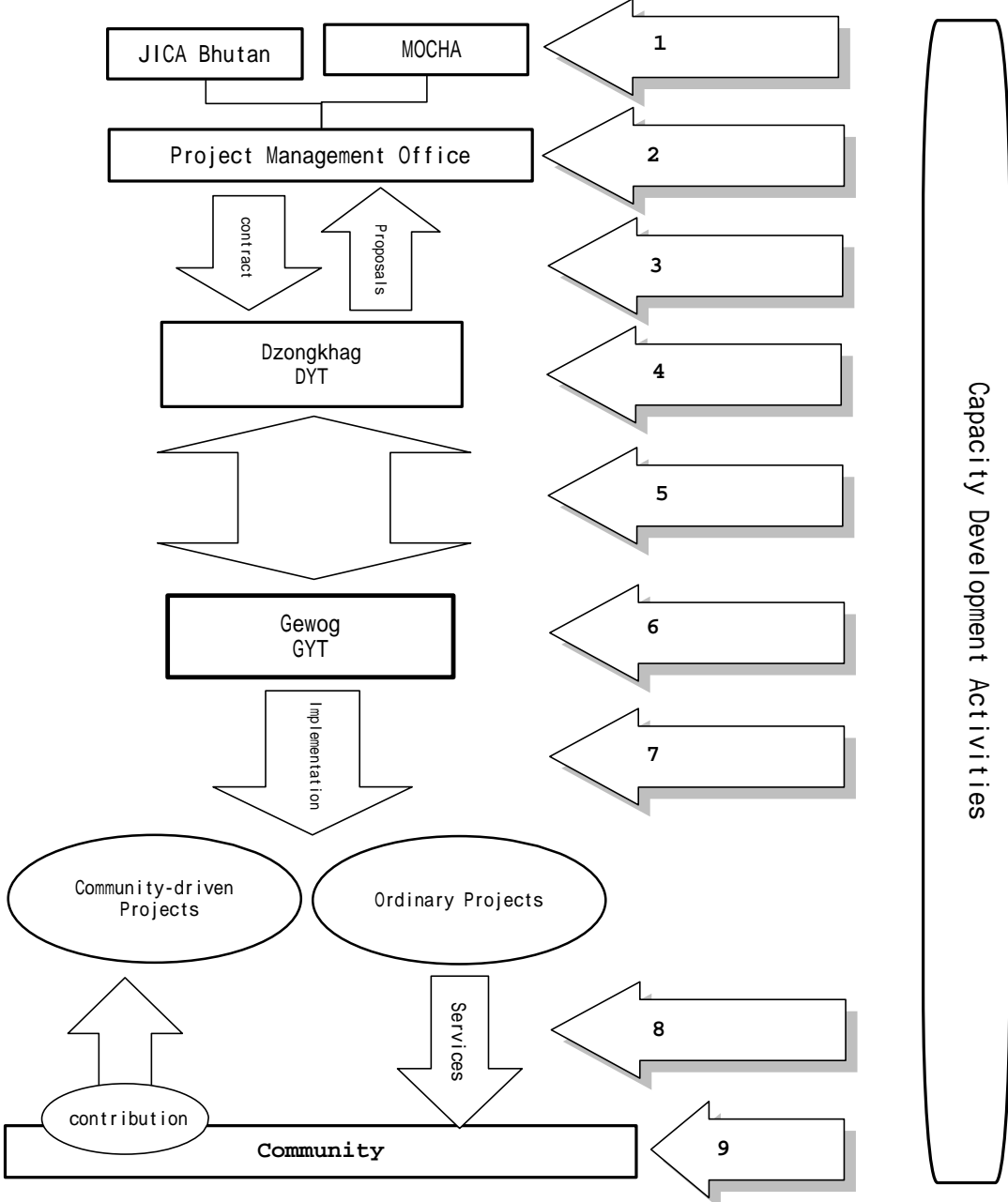
Ms.Lucia Nass (Local Governance Advisor & Core Team SNV)

3 . 地方自治構造図



4. The flow-chart of the Pilot Project

* Capacity development of local governance organizations
 * Identification of needs for institutional development



5 . MINUTES OF MEETINGS

**MINUTES OF MEETINGS
BETWEEN
THE ROYAL GOVERNMENT OF BHUTAN
AND
THE JAPANESE PREPARATORY STUDY TEAM
ON
THE JAPANESE TECHNICAL COOPERATION
FOR
LOCAL GOVERNANCE AND DECENTRALIZATION
PROJECT**

The Japanese Preparatory Study Team for Local Governance and Decentralization Project (hereinafter referred to as “the Japanese Team”), organized by the Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as “JICA”), had a series of discussion with concerned officials of the Royal Government of Bhutan (hereinafter referred to as “RGoB”) from November 24th, 2003 to November 28th, 2003 to clarify the framework of the said project which was proposed by RGoB as a technical cooperation project between RGoB and the Government of Japan (hereinafter referred to as “GOJ”).

As a result of the discussions with officials of Ministry of Home and Cultural Affairs (hereinafter referred to as “MOHCA”) and concerned organizations of RGoB, the Team and RGoB representatives agreed to further work out the details of the proposed project based on the matters referred in the document attached hereto.

Thimphu , November 28th, 2003

Mr. Masaei MATSUNAGA
Leader,
Preparatory Study Team,
Japan International Cooperation Agency

Mr. Karchung Tshering
Leader,
Ministry of Home and Cultural Affairs,
Royal Government of Bhutan

ATTACHMENT

The Team and the RGoB representatives (hereinafter referred to as “Both Parties”) agreed, in principle, on following.

1. OBJECTIVES OF THE PROJECT

The Project shall achieve enhancement of capacities of RGoB for local governance and decentralization. Indicators for this objective shall be set by RGoB, which are to be agreed by both parties before the commencement of the project.

2. GUIDING PRINCIPLES OF THE PROJECT

- 1) Capacity development activities aimed at individual level should be implemented in a holistic manner covering three tiers, namely National level, Dzongkhag (hereinafter referred to as “district”) level and Geog (hereinafter referred to as “block”) level and through actual implementation of projects or programs.
- 2) Organizational capacity development and institutional development should be targeted along with capacity development for individuals. Organizational capacity development activities such as modernization of equipment and improvement of operational procedures within an organization as well as institutional development activities such as formulation of rules for enabling environment and their dissemination should be integrated with capacity development activities for individuals.
- 3) Knowledge sharing and joint learning between local governments of the Kingdom of Bhutan and Japan would be promoted as an embodiment of two-way capacity development with a spirit of partnership.

3. APPROACH OF THE PROJECT

- 1) The project shall be divided into two phases in order to accommodate greater flexibility needed in a governance project. During the first phase, which will be implemented for a period of two years, the RGoB is expected to identify its real needs through actual implementation of pilot projects and to formulate the framework for the second phase.
- 2) After the joint review of the first phase of the project, the second phase shall be subsequently implemented based on a renewed agreement in order to solve identified core problems and achieve the project objectives mentioned above.

4. OUTPUTS OF THE FIRST PHASE

1) Outputs of the first phase are as follows,

- a. Institutionalization of “GYT Chathrim, 2002” and “DYT Chathrim, 2002” are facilitated throughout the kingdom.
 - b. Capacities for local governance in selected pilot districts are enhanced both at organizational and individual level.
 - c. Needs for further development of capacities and institutions for local governance are identified and the scope of the second phase of the project is formulated.
 - d. Capacity of MOHCA is enhanced for policy formulation and coordination.
- 2)As for the organizational capacity development, RGoB stressed importance of physical facilities at block level and logistic equipment at district level. The team tentatively confirmed those needs through field visits.
- 3)MOHCA shall set up draft indicators for four outputs which are to be agreed by both parties before the commencement of the project.

5 . ACTIVITIES

5 -1. Component 1: Institutionalization of Chathrim

- 1)In order to facilitate the institutionalization of the Chathrim, series of activities such as training, workshop and exposure shall be conducted on the national level for officials at both district and block level. Activities to operationalize the Chathrim such as development and documentation of relevant guidelines and manuals are also carried out.
- 2)As for training, programs of the Royal Institute of Management shall be used while other resources are also tapped on.
- 3)Workshops on various levels shall be conducted in order to strengthen vertical and horizontal coordination for implementation of the Chathrim.
- 4)MOHCA shall inform JICA of outline of those activities mentioned above by the end of December, 2003.

5-2. Component2: Capacity Development of pilot districts

- 1)In order to enhance capacities for local governance, pioneering models shall be developed in selected

pilot districts through implementation of pilot projects and related activities.

- 2) Pilot projects shall be planned, implemented and evaluated by GYT in accordance with “GYT Chathrim, 2002”. In the course of this process, capacity development activities shall be conducted in a holistic manner. The activities shall include among others, practical training and coaching for office bearers such as Gups, Gup Clerks, Geog Accountants, Mangmis, Tshogpas and Chipons as well as provision of equipment.
- 3) Pilot projects shall be selected by GYT based on the Ninth five year plan. Construction of “Geog Centers” is eligible as long as it would effectively enhance community activities. In this connection, integration of “Geog Centers” and other public facilities at block level shall be sought if necessary.
- 4) Capacities of Districts and DYT shall be enhanced through various activities to be implemented in a holistic manner. The activities would include among others, training for Dzongkhag civil sector staffs, exposure for key officials, consulting services for institutional development and provision of equipment. In order to strengthen technical backstopping by Dzongkhag administrations for activities at block level, short term experts and volunteers might be mobilized from relevant sectors of Japan.
- 5) Pilot districts and blocks shall be selected by RGoB taking diversity of situation into account by the end of December, which shall subsequently be reviewed by the Japanese side for the confirmation. Number of the pilot districts shall be limited so as to cover all the blocks in each district to be selected.
- 6) At the initial stage of the implementation, base line surveys and functional surveys shall be conducted to clarify the present situation of target blocks and related organizations as a part of their capacity development activities.
- 7) RGoB shall coordinate the pilot projects and related activities with activities implemented by Decentralization Support Fund (DSF) with a view to maximizing efficiency.

5-3. Component 3: Identification of needs for further capacity and institutional development

Through the implementation of pilot projects and related activities, RGoB shall identify needs for further capacity and institutional development for local governance. In order to facilitate this, such activities as exposure program for key officials, seminars both in Bhutan and Japan and joint research program shall be conducted. Practitioners and academics shall be mobilized from relevant organizations in Japan.

5-4. Component 4 : Capacity development of MOHCA

- 1) In order to enhance capacity of MOHCA for policy formulation as well as coordination, the Project Management Office (hereinafter referred to as “PMO”) shall be strengthened in terms of both human resources and physical resources. As for human resources, contract based staff shall be seconded to the

office if necessary while short term consultants shall be mobilized based on specific demands of PMO. On the area of physical resources, office equipment as well as means of coordination and monitoring shall be provided based on the priority.

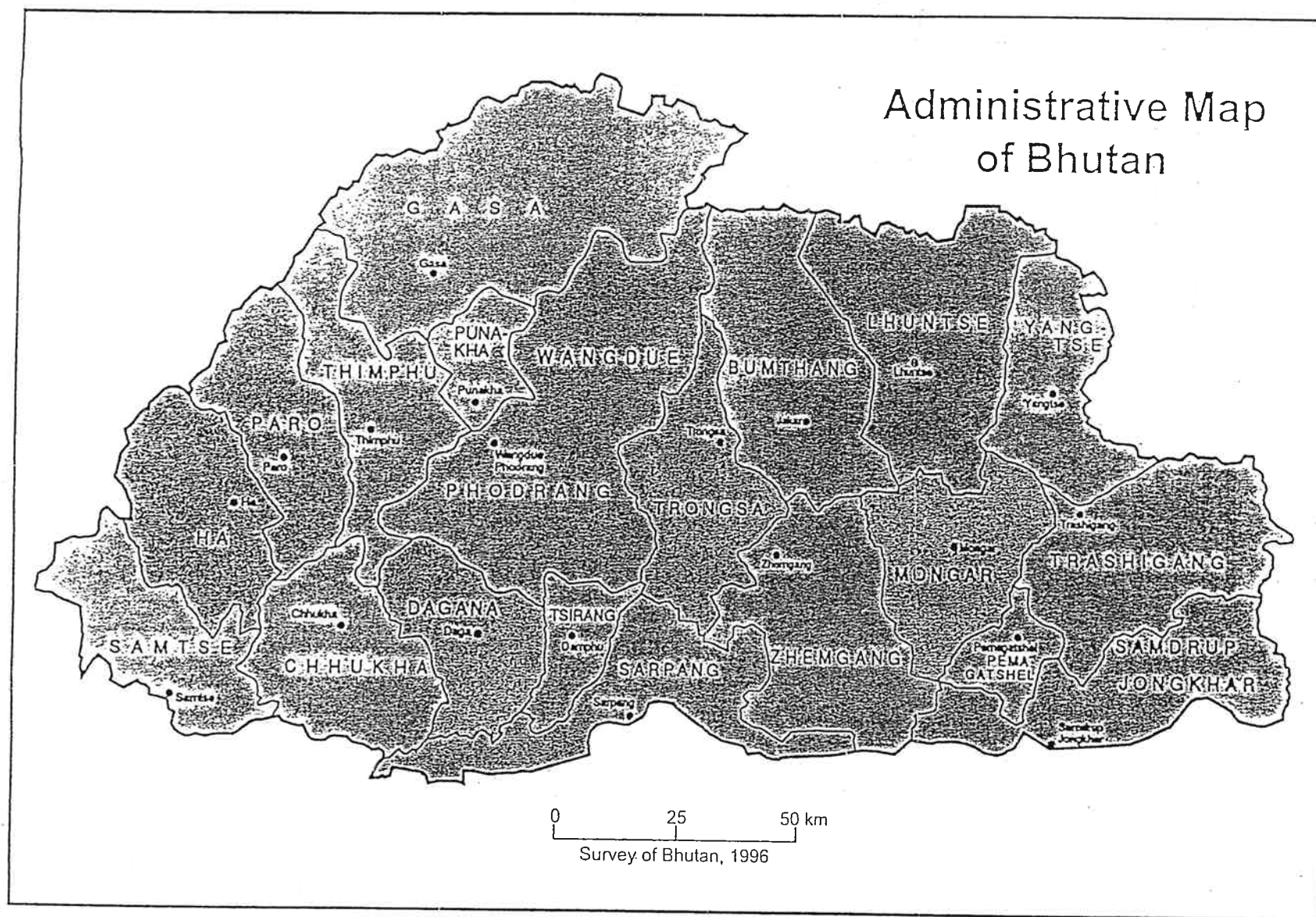
2) MOHCA shall inform JICA of lists of equipment necessary for organizational capacity development of MOHCA by the end of December, 2003.

6. IMPLEMENTATION MECHANISM OF THE PROJECT

- 1) Project Steering Committee is to coordinate overall matters related to the project. The committee would initially consist of members including representatives of Ministry of Finance, MOHCA of RGoB, JICA Bhutan Office and, if necessary, representatives of Pilot districts.
- 2) PMO shall be established within the office of MOHCA for smooth and efficient implementation of the project.
- 3) PMO will be staffed with personnel from MOHCA. Local consultants and seconded officials of the RGoB may be recruited when required.
- 4) Inputs of JICA including those for such activities as pilot projects and in-country training are to be managed by JICA as integral parts of the technical cooperation Project of the GOJ, while disbursements of those inputs are subject to decision of the project director of RGoB. In this connection, a Japanese coordinator shall be posted in PMO to facilitate administrative and programme affairs pertaining to those inputs.

7. SCHEDULE OF THE PROJECT

The project is expected to be commenced in March 2004 on condition of clearance of the GOJ and RGoB as well as procedural matters mentioned above..



7 . Bhutan at a Glance

Capital	Thimphu	
Geographic Location	27 30 N, 90 30 E in South Asia	
Neighbours	Tibet, Autonomous Region of China in North and India on East, West & South	
Area	46,500 Kilometers	
Economy	Agrarian	
Population	1.4 Million pre 1990	(Source: Bhutan Government)
	6,00,000 after 1990	(Source: Bhutan Government)
	6,37,821	(Source IPCS data base 1998)
	1,951, 965	(Source: CIA July 1999 est.)
	7,60,000	(Source: World Bank 1998)
<u>Ethnic Groups</u>	Over 14 different distinct ethnic groups. Broadly categorised into three groups: Sarchops 2. Nepalis and 3. Ngalongs	
Religion	Buddhism (State Religion) and Hinduism. Christianity is banned	
<u>Languages</u>	Dzongkha (official). Sarchopkha and Nepali are widely spoken in South and East respectively.	
Form of Government	Hereditary Monarchy (Absolute)	
Head of Government	King Jigme Singye Wangchuk	
Highest Court of Appeal	King Jigme Singye Wangchuk	
Constitution	No written constitution or bill of rights	
Legislative Body	Unicameral national Assembly or Tsongdu comprising of 150 members	
Political parties and leaders	No legal parties	

8. 本調査で訪れた県の特徴

(1) Phunakha Dzongkhag (プナカ県)

地区数：9地区

Facilities	Numbers
Total household	2 0 0 1
RNR research center	0
RNR extension center	3
Agriculture extension center	6
Livestock extension center	5
Livestock farms	0
Regional veterinary laboratory	1
Irrigation channels (km)	166.5 km
Divisional forest office	0
Forestry range office	2
Forestry beat office	5
Immunization coverage (%)	9 5 %
Maternal mortality rate (per 000 live births)	
Number of hospitals	1
Number of basic health units	5
number of doctors	1
Number of community schools	3
Number of primary schools	5
Number of junior high schools	1
Number of high schools	1
Number of private schools	One coming up
Number of students in the schools	4 2 6 0
Number of teachers	1 5 1
Number of Dratshang	1
Number of Shedras and Gomdras	2
Number of generating plants	0
Number of households served with electricity supply	5 6 5
Rural water supply schemes	1 0 8
Sanitation facilities	
Number of telephone exchanges	1
Number of telephone lines	2 7 0
Highway	9 kms.
Internal access road	94.72kms.
Mule tracks	
Bridges	8
Post offices	1
number of trading license	3 1 9
Number of industries	

(2) Wanduepodrang Dzongkhag (ワンデュポダン県)

地区数 : 15 地区

Total number of Households	3 2 6 4
RNR	
RNR research center	1
RNR extension center	4
Agriculture extension center	9
Druk Seed(Agriculture Seed Production Farm)	1
Farm Machinery Center	1
Vet.Hospital + AI	1
Livestock extension center	6
Livestock farms	
Regional veterinary laboratory	
Irrigation channels (km)	366.97 k m
Divisional forest office	
Forestry range office	1
Forestry beat office	8
Health	
Immunization coverage (%)	9 6 %
Maternal mortality rate (per 000 live births)	0
Number of hospitals	1
Number of basic health units	1 0
number of doctors	2 (Army Hospital and Bajo BHU 1)
Education	
Number of community primary schools	8
Number of primary schools	5
Number of junior high schools	4
Number of high schools	1
Number of students in the schools	6 1 0 7
Number of teachers	1 6 7
Number of Dratshang	1
Number of Shedras and Gomdras	9
Electricity	
Number of generating plants	2
Number of households served with electricity supply	1 4 9 0
Water and Sanitation	
Rural water supply schemes	1 7 5
Water supply coverage (%)	8 3 %
Communication	
Number of telephone exchanges	3
Number of telephone lines	4 8 4
Highway	1 4 2 kms.
Internal access road	110.09kms.
Mule tracks	1005.5
Bridges	2 2
Post offices	1
Community mail office	5
Trade and Industries	
number of trading license	7 7 1
Number of industries	6 5 2

Wangdue Phodrang Dzongkhag Ninth Plan (2002-2007)

(3) Haa Dzongkhag (八县)

地区数：5地区

Total number of Households	1 1 3 7
RNR	
RNR research center	
RNR extension center	2
Agriculture extension center	3
Livestock extension center	2
Livestock farms	1
Veterinary Hospital	1
Irrigation channels (km)	1 9 . 4 7
Divisional forest office	
Forestry range office	3
Forestry beat office	1
Health	
Immunization coverage (%)	9 5 %
Maternal mortality rate (per 000 live births)	
Number of Hospitals	1 (IMTRAT)
Number of BHU' s	4
number of doctors	9 (8 IMTRAT)
Education	
Number of community schools	1
Number of primary schools	5
Number of junior high schools	1
Number of high schools	1
Number of private schools	
Number of students in the schools	3 2 0 2
Number of teachers	1 0 4
Number of Dratshang	1
Number of Shedras and Gomdras	2
Number of Lhakhangs and Goenpas	3 0
Electricity	
Number of generating plants	
Number of households served with electricity supply	6 6 1
Water and Sanitation	
Rural water supply schemes	8 6
Sanitation facilities	8
Rural population with access to potable water (%)	9 3 %
Communication	
Number of telephone exchanges	1
Number of telephone lines	1 7 8
Highway	5 7 . 6 0 km
Internal access road	4 4 . 1 0 km
Mule tracks	
Bridges	2 1
Post offices	1
Trade and Industries	
number of trading license	
Number of industries	

Haa Dzongkhag Ninth Plan (2002-2007)

9 . 写真

県庁：Phunakha Dzongkhag (ブナカ県)



地区役場 (農業普及員事務所を間借りしている): Gasetsho Om Geog (ワンデュポダン県)



地区長と地区役場内の地区長執務スペース (GYT は同役場内の空き部屋で行われている)
: Phangyuel Geog (ワンデュポダン県)



10. 地方分権化関連法案 (DYT/GYT Chathrims) の概要と主要な変更点

主要な変更点に関しては斜線・太字で表記

	県開発議会	地区開発議会
1. 構成	正規メンバーは、国民議会議員 (Chimi)、地区長 (GUP)、副地区長 (Mangmi)、市町の代表。オブザーバーは、知事 (Dzongdag)、副知事 (Dzongrab)、セクタースタッフ代表、市町の代表。	正規メンバーは、地区長 (GUP)、副地区長 (Mangmi)、村の代表者 (Tshogpa)。オブザーバーは、国民議会議員 (Chimi)、地区書記官 (Clark)、セクタースタッフ代表。
2. 議長	県開発議会議員による互選	地区長
3. 開催期間	最低 4 半期毎	最低 4 半期毎
4. 権限分野 ➤ 条例・規則 ➤ 行政 ➤ 財政	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 条例・規則の採択・施行 ➤ 県・地区 5 年開発計画 / 年度計画の調整・承認 ➤ 県開発計画の承認 (主な内容): 中等 / 高等教育施設、県営病院、農道、県関連の農業・畜産活動、森林管理計画、地域電力開発、中小企業等 ➤ 上記計画の評価・モニタリング ➤ 県入札委員会委員の任命 ➤ 県・地区開発計画の予算分配 ➤ 上記計画の予算編成 ➤ 地区地方税の徴収・歳出の是認 ➤ 地区会計報告の是認 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 条例・規則の採択・施行 ➤ 地区年度計画の策定・調整・承認 ➤ 区開発計画の管理、評価 (主な内容): 水利計画、灌漑施設、農道、吊橋、コミュニティ学校 ➤ 公共施設の維持管理のための動員 ➤ 地区クラークの任命 ➤ 地区入札委員会委員の任命 ➤ 地区長による業務委託・業者選定 < Nu.50,000 ➤ 公共料金の設定・承認 ➤ 地区年度計画予算の作成・承認 ➤ 地方税を財源とする施設設備・建設計画の承認 ➤ 地区会計報告の是認
	県庁	区役所
1. 権限と機能 ➤ 行政執行	<ul style="list-style-type: none"> ➤ コンサルタンの選定、業務の委託、調達の指示 ➤ 県年度開発計画の策定 ➤ 県開発計画の実施 ➤ 県庁職員及びセクタースタッフの任用、人材育成を含む人事管理 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 地区開発計画の実施 ➤ 土地、家畜、人口の登録と証明書の発行 ➤ 徴税 (土地所有税、世帯税、家畜税) ➤ 区名義の銀行口座の運用管理、(中央政府による) 会計監査 ➤ 地区のクラークの任命・人事管理
2. その他	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 知事は中央政府による任命 ➤ 知事は県議会にオブザーバーとして参加 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 地区長と副地区長は直接選挙 (21 歳以上) により選出。それぞれ任期は 3 年。

出所：2002 年 DYT Chathrims 及び 2002 年 GYT Chathrim (2003 年 7 月 23 日施行)

ブータン地方行政プロジェクト 実施協議報告書

第 1 章 調査概要

1 - 1 背景と経緯

ブータンでは長らく中央主導で地方行政が行われ、政治及び行政への住民の参加は限られてきた。こうした中で、プ国政府は 1981 年から地方分権化の取り組みを Dzongkhag（県）レベルで開始し、DYT（Dzongkhag Yargay Tshogdu 県開発議会）が作られた。1991 年には Geog（地区/Block）レベルで GYT（Geog Yargay Tshogdu 地区開発議会）が作られた。2002 年 6 月には地方分権関連法が改正され、同国では最初の男女の直接投票による地区長（Gup）選出のための地方選挙が行われるとともに、中央政府から派遣される知事の権限の中核部分が県開発議会と基礎自治体である Geog に委譲された。

JICA では同国内務・文化省関係者の本邦研修を長年にわたり行ってきたことから、以上の地方分権改革について協力のニーズを把握するために、地方選挙が行われている最中の 2002 年 10 月に現地に調査団を派遣した。その結果、受け皿となる地方自治体の能力開発が喫急の課題であり、その如何によっては改革が頓挫しかねない状況にあることを確認した。

これを踏まえ、2003 年 5 月に内務・文化省の責任者 4 名を日本に招き、新たなプロジェクトについて協議し共同で案件を形成した。10 月には同国政府から正式に協力の要請が行われ、12 月事前評価調査を実施、現地ニーズの把握、協力の枠組み、実施体制等について確認を行った。

受けて 2004 年 2 月に再度内務・文化省責任者および県知事を招聘しプロジェクトの活動概要について再協議を行い、今回の実施協議調査の派遣に至った。

1 - 2 調査目的

本調査は以下を目的として実施した。

(1) R/D（実施協議議事録）の署名交換

(ア) プロジェクトの協力の枠組み（目標・成果・活動）について詳細協議し、内容を確認・合意する

(イ) プロジェクトの実施体制に関して合意する

(2) M/M（議事録）の署名交換

(ア) 本邦での協議、事前調査を通じて作成した PDM 案について最終確認を行い合意する

(イ) その他補足事項について協議を行い合意する

(3) 実施計画案策定

本調査の結果により、プロジェクトの実施計画書を作成する。

1 - 3 調査団構成

小樋山 覚（総括・団長）： 国際協力機構 東京国際センター所長
秋山 純一（協力計画）： 国際協力機構 東京国際センター業務第2課 職員

1 - 4 調査日程

調査期間：平成16年3月6日（土）～3月12日（金）

	月日		行程	宿泊地
1	3月6日 土	成田発	バンコク着	
2	3月7日 日	バンコク発	パロ着	バンコク
3	3月8日 月	午前 午後	JICA事務所打合せ 財務 省援助・債務管理局長表敬及び協議 内務文化省との協議	ティンブー
4	3月9日 火	午前 午後	首相兼内務文化省大臣表敬 内務文化省との協 議 内務文化省との協議 実施協議議事録署名 J ICA事務所報告	ティンブー
5	3月10日 水	午前 午後	フィールド調査（八県）県知事表敬及び意見交 換 フィールド調査（八県） G u p office 訪問	ハ
6	3月11日 木	パロ発	バンコク着	機中
7	3月12日 金	成田着		

1 - 5 主要面談者

(1) 内務文化省

Mr. Lynpo. Jigmi Y. Thinley (Prime Minister/Minister of Home and Cultural Affairs)

Mr. Karchung Tshering (Deputy Secretary, MOHCA)

Mr. Karma Penjor (Project Manager of Policy Planning Division, MOHCA)

Ms. Kinga Ongmo (IRDP (Integrated Resettlement Development Program)
Coordinator, MOHCA)

Ms. Karma Doma Tshering (Senior Section Officer, MOHCA)

Ms. Ugyen Lhamo (Assistant Planning Officer, MOHCA)

Ms. TashinOm (Project Assistant, MOHCA)

(2) 財務省 (Ministry of Finance: MOF)

Mr. Nima Wandgi (Director of Department of Aid and Debt Management, MOF)

(3) Haa Dzongkhag (八県)

Mr. Tashi Norbu (Dzongda/知事)

Mr. Dorji (DYT 代表者、兼、Gup/地区長)

・ Bji Geog (Haa Dzongkhag)

Gup、Gup ' s Clerk、前 Gup

第 2 章 調査結果

2 - 1 実施協議議事録要約

合意されたプロジェクト概要は以下のとおりである

(1) プロジェクト名称

地方行政プロジェクト (Local Governance Project in Royal Government)

(2) 目標

(ア) 上位目標

地方行政と分権化に関するブータン政府の能力を向上する

“ Gross National Happiness ” の達成のために、住民に対する公共サービスがより向上する

(イ) プロジェクト目標

地方分権化推進と地方行政強化のための活動計画が制度化され、実行のための体制が整えられる

(3) 成果

(ア) 2002 年に施行された地方分権改正法が実効的な制度として定着する。

(イ) モデル県の地方行政能力が向上する。

(ウ) 内務文化省の政策形成及び調整の能力が向上する。

(エ) モデル県の成果に基づき全国的に実施すべき能力開発と制度構築のニーズが把握され、第二フェーズの範囲が設定される。

(4) 活動

(ア) 地方分権改正法の制度化

- ・ 研修、ワークショップ、海外研修などを通じて、地区及び県庁関係者への改正法の徹底を図る。また、改正法に関するガイドラインやマニュアル整備を行う。
- ・ 国内研修は王立行政管理学院において実施する他、内務省独自のプログラムも実施する。
- ・ 中央、県、地区の垂直的な調整関係や、県、地区の間の横の調整関係を強化するためにワークショップを開催する。

(イ) モデル県における能力開発

- ・事業の初期段階で、対象地区のベースライン調査や行政機関の機能分析を行う。
- ・パイロット事業の実施を通じて、住民との協働、地区と県との関係などについて地方ガバナンスのモデルを構築する。
- ・パイロット事業は地区開発議会改正法の内容に沿う形で実施し、事業に付随する形で、地区長や書記などの研修、基礎的な機材の整備などを行う。
- ・パイロット事業は第9次五ヵ年計画に盛り込まれた地区開発計画の中から選定する。地区行政の拠点となる地区センターの整備は、必要に応じて対象とする。

県庁の行政能力は県庁職員の研修、知事他幹部の海外視察、制度整備、機材整備などを含め、包括的に強化する。

(ウ) 内務・文化省の能力開発

- ・政策調整能力を強化するために、プロジェクト事務局体制を強化する。
- ・新設される地方行政局の機能を強化する

(エ) 第二フェーズの範囲の設定

- ・上記事業を通じて、更なる制度改革が必要とされる範囲を明確化する。なお各種事業の評価手法・体制整備を通じ事業に係る計画、実施及び評価能力を強化する

(5) プロジェクト実施体制

最高決定機関として内務文化省代表(次官を予定)を議長、財務省、内務文化省、JICA事務所代表で構成される合同調整委員会を設置する。また実質的なプロジェクト実施については内務文化省政策・計画局長の下、内務文化省スタッフとJICA専門家から構成されるプロジェクト・マネージメント・オフィスを設置する。

(6) 協力期間

2004年3月9日から2006年3月8日まで(2年間)

(7) 投入計画案

(ア) 日本側

長期専門家(ガバナンスコーディネーター)1名

短期専門家 2名/年×2年

本邦研修 10名/年×2年

各種活動に要する現地業務費、機材費

(イ) ブータン側

カウンターパートの配置(給与含む)

執務室提供

機材等維持管理費

県におけるパイロット事業等におけるコストシェア(住民からの役務提供)

2 - 2 実施協議における主要協議事項

本邦での協議及び事前調査を通じて協力の基本理念については合意していたが、今回ブータン国において初の技術協力プロジェクトとなるため、技術協力の考え方について再度説明した上で詳細説明を行った。

なお協議全体を通じたポイントは次のとおり。

(1) ポイント

(ア) 日本の技術協力への理解と期待

プロジェクト目標、活動等については既に基本合意していたものの、JICA が実施する技術協力と UNDP 等が実施している資金協力との差異を再確認した。

(イ) プロセス重視の協力形態

成果達成のための協議と対話の過程がプロジェクト関係者の「能力開発」であることをブータン側と再認識した

(ウ) 被援助国のオーナーシップ

財務省と内務文化省の調整関係がプロジェクトに対する緊張感を生み、結果被援助国としてのプロジェクトに対するオーナーシップを醸成していることを確認した

(2) 体制・組織

(ア) 署名者

当初、援助案件の対外窓口である財務省のみが署名予定であったが、内務・文化省の主体性確保のため同省もあわせて3者にて署名を行った（通常は財務省のみとのこと）。

(イ) 合同調整委員会

当初案は内務・文化省、財務省に加え外務省、王立行政管理学院、ブータン研究センターも検討されたが財務省が援助窓口省庁であることより実質的にプロジェクトに関係しない外務省については削除した。また、各種セミナー、ワークショップ、研修、コンサルテーションを実施している王立行政管理学院についてはあくまでも研修の実施団体であり、研修の企画立案については内務文化省がその任を負うことから削除した。（なおオブザーバーということで会議への参加については特段問題ないとのこと）

(ウ) プロジェクト担当部局

政策・計画局を担当部局とするが、今後地方行政局が設置あり次第、担当部局の変更を行うこととする。

(エ) ブータン側負担事項

機材の使用について、常時日本人専門家への相談（許可）が必要でないかという懸念があったがあくまでも適正利用についての指導を専門家が適宜行うということで合意した。

(オ) 王立行政管理学院の関与

右学院は直接のC/P機関でないものの、事前調査時に右学院長から本邦研修、専門家派遣に係る要望あった。なお活動に即したものであれば（例えば、1．地方分権化法の徹底）対応も検討することとしたい。

(カ) PMO

内務文化省内（Zhong）での執務時間に制約があるため、省内と外部に常設することとした。外部PMOをメインと、実質的に執務を行うこと、必要に応じ省内PMOを使用することとした。

（３）活動内容

（ア）パイロット対象県の選定理由

ブータン側から提示あったタシガン、ブムタン、八県について、開発の進度、治安、また他ドナーの協力を考慮し候補地としたが、各県のサイトとしての妥当性についてはベースライン調査にて再確認することとした。

（イ）各種セミナー、ワークショップ

概要については対象者、期間、目的等について情報収集したが、更に詳細計画について検討が必要である。特に地方分権化法の徹底に係るセミナーについては対象者、範囲が広いため絞り込みも検討が必要。

（ウ）地区センター建設

建設数については既に候補地３県ではブータン側予算で建設が開始されており、その残りの地区を候補地区として八県３箇所、ブムタン県２箇所、タシガン県５箇所（タシガンのみ５箇所を残す）を実施することとした。なおセンター見取り図はあるものの詳細設計が必要であること、また県技術者への技術的支援が必要なこともありJICA事務所にてローカルコンサル（日本人）を備上することを検討する（建設に係る詳細設計、計画、施工監理に係る技術支援）

（エ）第３国研修

アジア諸国もしくは本邦での研修が要望されたが、必要性については充分検討が必要と思料される。特にブ国においては海外研修の機会の公平、均等性が優先される傾向が見受けられ優先順位、目的の明確が必須である。

（オ）日本の自治体との交流

ブータン側は本邦自治体との水平的な協力関係に強い関心を有している。ガバナンスに関する協力は一方が一方に教授するという関係では効果的ではなく、そうした水平的な協力関係を長期にわたり継続する意欲を有する本邦自治体の参加を得ることによる努めることが必要とされる（白川村、高根沢町などからも本協力を通じた交流の可能性について検討したいという要望がある）

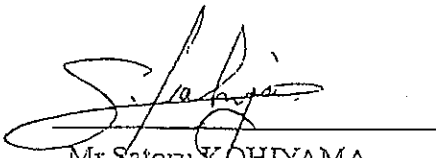
付 属 資 料

RECORD OF DISCUSSIONS BETWEEN
ROYAL GOVERNMENT OF BHUTAN
AND THE JAPANESE IMPLEMENTATION STUDY TEAM
ON THE JAPANESE TECHNICAL COOPERATION
FOR LOCAL GOVERNANCE AND DECENTRALIZATION PROJECT


The Japanese Team for Local Governance and Decentralization Project (hereinafter referred to as "the Japanese Team"), organized by the Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as "JICA"), had a series of discussions with the concerned officials of Royal Government of Bhutan (hereinafter referred to as "RGOB") with respect to the framework of the Japanese Technical Cooperation for Local Governance and Decentralization Project (hereinafter referred to as "the Project") and to desirable measures to be taken by JICA and RGOB for the successful implementation of the above-mentioned Project.

As a result of the discussions, the Japanese Team and RGOB agreed to recommend to their respective Governments the matters referred to in the document attached hereto.

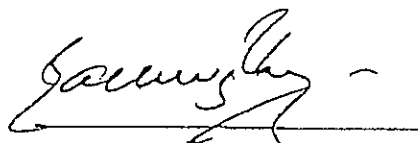
Thimpu , March 9, 2004



Mr. Satoru KOHIYAMA
Leader,
Implementation Study Team
Japan International Cooperation
Agency (JICA), Japan



Mr. NEMA WANGDI
Director,
Department of Aid and Debt
Management,
Ministry of Finance,
Royal Government of Bhutan



Mr. Karchung TSHERING
Deputy Secretary,
Policy and Planning Division,
Ministry of Home and Cultural
Affairs,
Royal Government of Bhutan

THE ATTACHED DOCUMENT

I. COOPERATION BETWEEN JICA and RGOB

1. RGOB will implement the Project in cooperation with JICA.
2. The Project will be implemented in accordance with the Project Framework which is given in Annex I.

II. MEASURES TO BE TAKEN BY JICA

In accordance with the laws and regulations in force in Japan, JICA as the executing agency for technical cooperation by the Government of JAPAN, will take, at its own expense, the following measures according to the normal procedures under the Colombo Plan Technical Cooperation Scheme.

1. DISPATCH OF JAPANESE EXPERTS

JICA will provide the services of the Japanese experts as listed in ANNEX II.

2. TRAINING OF RGOB PERSONNEL IN JAPAN

JICA will receive the RGOB personnel connected with the Project for technical training in Japan.

3. IMPLEMENTATION OF IN-COUNTRY ACTIVITIES

JICA will assume the costs of in-country activities listed in Annex I in accordance with the rules and regulations of JICA.

4. PROVISION OF MACHINERY AND EQUIPMENT

JICA will provide such machinery, equipment and other materials (hereinafter referred to as "the Equipment") necessary for the implementation of the Project. The Equipment will become the property of RGOB upon being delivered C.I.F.

(cost, insurance and freight) to authorities concerned of the RGOB at the ports and/or airports of disembarkation.

III. MEASURES TO BE TAKEN BY RGOB

1. RGOB will take necessary measures to ensure that the self-reliant operation of the Project will be sustained during and after the period of Japanese technical cooperation, through full and active involvement in the Project by all related authorities, beneficiary groups and institutions.
2. RGOB will ensure that the knowledge and experience acquired by Bhutanese nationals as a result of the Japanese technical cooperation will contribute to the economic and social development of RGOB.
3. RGOB will grant in Bhutan privileges, exemptions and benefits to the Japanese experts referred to in II-1 above and their families, which are no less favorable than those accorded to experts of third countries working in the RGOB under the Colombo Plan Technical Cooperation Scheme.
4. RGOB will ensure that the Equipment referred to in II-4 above will be utilized effectively for the implementation of the Project in consultation with the Japanese experts referred to in ANNEX II.
5. RGOB will take necessary measures to ensure that the knowledge and experience acquired by the RGOB personnel from training in Japan and the third country will be utilized effectively in the implementation of the Project.
6. In accordance with the laws and regulations in force in Bhutan will take necessary measures to provide at its own expense:
 - (1) Services of the RGOB counterpart personnel and administrative personnel;

- (2) Suitable working space for experts;
 - (3) Supply or replacement of machinery, equipment, instruments, vehicles, tools, spare parts and any other materials necessary for the implementation of the Project other than the Equipment provided by JICA under II-2 above;
7. In accordance with the laws and regulations in force in RGOB will take necessary measures to meet:
- (1) Expenses necessary for transportation within Bhutan of the Equipment referred to in II-4 above as well as for the installation, operation and maintenance thereof;
 - (2) Customs duties, internal taxes and any other charges, imposed in RGOB on the Equipment referred to in II-4 above; and
 - (3) Running expenses necessary for the implementation of the Project.

IV. ADMINISTRATION OF THE PROJECT

1. Deputy Secretary, Policy and Planning Division, Ministry of Home and Cultural Affairs (hereinafter referred to as "MOHCA"), as the Project Director, will bear overall responsibility for the administration and implementation of the Project. After establishment of Department of Local Governance, MOHCA, the Project Director would be changed based on both parties' agreement.
2. The Japanese Long-Term Expert will provide necessary recommendations and advice to the Project Director on any matters pertaining to the implementation of the Project.
3. The Japanese Short-term experts will give necessary administrative and technical guidance and advice to the Bhutanese counterpart personnel on technical matters pertaining to the implementation of the Project.

4. Project Management Office will be established inside and outside of MOHCA for smooth and efficient implementation of the Project.
6. For the effective and successful implementation of technical cooperation for the Project, a Project Steering Committee will be established whose functions and composition are described in ANNEX III.

V. JOINT EVALUATION

Evaluation of the Project will be conducted jointly by JICA and RGOB, during the last six months of the cooperation term in order to examine the level of achievement.

VI. CLAIMS AGAINST JAPANESE EXPERTS

RGOB undertakes to bear claims, if any arises, against the Japanese experts engaged in technical cooperation for the Project resulting from, occurring in the course of, or otherwise connected with the discharge of their official functions in RGOB except for those arising from the willful misconduct or gross negligence of the Japanese experts.

VII. MUTUAL CONSULTATION

There will be mutual consultation between JICA and RGOB on any major issues arising from, or in connection with this Record of Discussions.

VIII. MEASURES TO PROMOTE UNDERSTANDING OF AND SUPPORT FOR THE PROJECT

For the purpose of promoting support for the Project among the people of Bhutan, RGOB will take appropriate measures to make the Project widely known to the people of Bhutan.

IX. TERM OF COOPERATION

The duration of the technical cooperation for the Project under this Attached Document will be from March 9, 2004 to March 8, 2006.

ANNEX I PROJECT FRAMEWORK

ANNEX II TENTATIVE LIST OF JAPANESE EXPERTS

ANNEX III PROJECT STEERING COMMITTEE

ANNEX I PROJECT FRAMEWORK

Overall Goal

- 1) To enhance capacities for strengthening local governance and decentralization.
- 2) To facilitate and ensure improvement in the delivery of public services to communities in order for the RGOB and the Bhutanese People to come closer to achieving "Gross National Happiness".

Project Objective

To institutionalize framework plans for strengthening local governance and decentralization in RGoB and make necessary arrangements for their implementation.

Outputs

- 1) Institutionalization of "GYT Chathrim 2002" and "DYT Chathrim 2002" are facilitated throughout the kingdom
- 2) Capacities for local governance in selected districts are enhanced both at organizational and individual level
- 3) Capacity of MOHCA is enhanced for policy formulation and coordination
- 4) Needs for further development of capacities and institutions for local governance are identified and the scope of the second phase of the project is formulated

Activities

- 1) Institutionalization of the Chathrim;
 - 1-1) Conduct trainings/workshops/exposures on national level for officials at district and block
 - 1-2) Develop and document relevant guidelines and manuals for the Chathrim
 - 1-3) Conduct workshops on various level in order to strengthen vertical and horizontal coordination for implementation of the Chathrim
- 2) Capacity development of pilot districts;
 - 2-1) Conduct baseline surveys and functional surveys to clarify the present situation of target blocks and related organizations
 - 2-2) Plan, implement, and evaluate pilot projects in accordance with GYT Chathrim 2002
 - 2-3) Enhance organizational capacities of bloc development councils in a holistic manner through practical training and coaching for office bearers as well as provision of

equipment

2-4) Enhance organizational capacities of district administration and district development councils in a holistic manner through practical training and coaching for office bearers as well as provision of equipment

2-5) Strengthen technical backstopping by district administrations

3) Capacity development of MOHCA;

3-1) Set up and Strengthen a Project Management Office(PMO) to enhance capacity of policy formulation and coordination in term of human resources and physical resources

3-2) Enhance capacity of the Department of Local Governance

4) Identification of needs for further capacity and institutional development;

4-1) Monitor and evaluate a progress of each activities

4-2) Identify needs for further capacity and institutional development for local governance

4-3) Formulate scope of the second phase of the project

End

ANNEX II TENTATIVE LIST OF JAPANESE EXPERTS

Long-team experts in the following field;

1. Project Coordinator

Short-team experts in the following field;

1. Local Governance
2. Public Infrastructure with community participatory approach
3. Management of training in Local Governance
4. Community development

ANNEX III PROJECT STEERING COMMITTEE

Project Steering Committee is to coordinate overall matters related to the project. The committee would initially consist of following members:

Chairperson;

Representative, Ministry of Home and Cultural Affairs

Members;

Representatives, Ministry of Home and Cultural Affairs

Representatives, Ministry of Finance

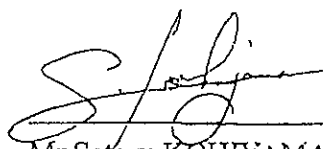
Representative, JICA Bhutan office


MINUTES OF MEETINGS
BETWEEN
THE JAPANESE IMPLEMENTATION STUDY TEAM
AND
THE REPRESENTATIVES CONCERNED OF
ROYAL GOVERNMENT OF BHUTAN
ON
THE JAPANESE TECHNICAL COOPERATION
FOR
LOCAL GOVERNANCE AND DECENTRALIZATION PROJECT

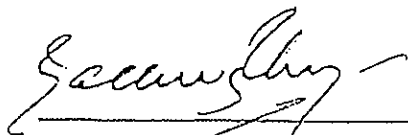
Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as "JICA") and the representatives concerned of Royal Government of Bhutan (hereinafter referred to as "RGOB") had a series of discussions for the purpose of working out the details of the technical cooperation program concerning Local Governance and Decentralization Project (hereinafter referred to as "the Project").

As a result of the discussions, the Team and the RGOB representatives agreed on the matters referred in the document attached hereto.

Thimphu, 9 March, 2004


Mr. Satoru KOHIYAMA
Leader,
Implementation Study Team
Japan International Cooperation
Agency (JICA), Japan


Mr. NIMA WANGDI
Director,
Department of Aid and Debt
Management,
Ministry of Finance,
Royal Government of Bhutan


Mr. Karchung TSHERING
Deputy Secretary,
Policy and Planning Division,
Ministry of Home and Cultural
Affairs,
Royal Government of Bhutan

ATTACHMENT

1. MONITORING AND EVALUATION

Both Parties agreed to use the Project Design Matrix (PDM) as shown in ANNEX I, as a tool for monitoring, evaluation and management of the activities of the Project. The PDM that is drawn up at the planning stage may be modified as needed during the Project implementation stage after mutual consultations between JICA and the RGOB concerned.

2. LIST OF ACTIVITIES

Both parties confirmed the list of activities as shown in Annex II. In accordance with the progress and achievements of the Project, the list of activities may be changed based on the agreement between both parties.

3. IMPLEMENTATION MECHANISM OF THE PROJECT

Both parties agreed, in principle, on the followings;

1) Project Management Office (PMO)

PMO will be located both inside and outside of MOHCA. The outside one will be arranged by JICA. And RGoB shall arrange the space with furniture for PMO inside MOHCA. JICA shall support means of information and communication.

2) Administrative staff

Appropriate staff shall be stationed from related departments in MOHCA and local recruitment if necessary.

3) Recurrent Cost

The RGOB shall take necessary measures for the following;

(1) Expenses of RGOB personnel

(2) Running expenses of PMO inside MOHCA

4. DETAILS OF MEASURES TO BE TAKEN BY JICA

1). Dispatch of Japanese Experts

Regarding to Record of Discussion II - 1, Japanese experts shall be dispatched based on the request of RGOB.

2) Training of RGOB personnel in Japan.

Regarding to Record of Discussion II -2, RGOB personnel will be trained under the following activities in Annex I of Record of Discussion

- Institutionalization of the Chathuims;
- Capacity development of pilot districts;
- Capacity development of MOHCA;

3) Provision of equipment

Regarding to Record of Discussion II -4, equipment will be supplied to Department related with Local governance, PMO and pilot districts

With regard to vehicles and other equipments restricted by the RGOB, the prior approval will be sought from the Ministry of Finance.

5. DETAILS OF MEASURES TO BE TAKEN BY RGOB

Regarding to Record of Discussion III -4, consultation with Japanese experts would be done when they are in Bhutan

6. PILOT PROJECT DISTRICTS

Both parties agreed that Pilot Project Districts proposed by RGOB will be reconfirmed based on a report from Baseline survey

7. ORGANIZATION OF THE PROJECT

Both parties agreed that the Project shall be conducted based on organization chart as shown in ANNEX III

8. COORDINATION WITH OTHER DONORS

Both parties agreed that the Project would closely coordinate with the other projects in the field of local governance.

ANNEX I	Tentative of Project Design Matrix
ANNEX II	Tentative list of Activities
ANNEX III	organization chart

ANNEX I. Project Design Matrix for Local Governan Support Project

narrative summary	objectively verifiable indicators	means of verification	important assumptions
<p>Overall Goal</p> <ol style="list-style-type: none"> To enhance capacities for strengthening local governance and decentralization. To facilitate and ensure improvement in the delivery of public services to communities in order for the RGOB and the Bhutanese People to come closer to achieving "Gross National Happiness". 	<p>By 2009, RGOB through District and Block administrations/development councils will be able to provide effective and efficient basic</p>	<p>Report of MOCHA (interview/survey, review/monitor and evaluation report), Citizen satisfaction index</p>	<p>Budget of local governments is secured at a fixed level. Not be affected by political affairs.</p>
<p>Project Purpose</p> <p>To institutionalize framework plans for strengthening local governance and decentralization in RGoB and make necessary arrangements for their implementation.</p>	<p>Framework plans for strengthening local governance and decentralization</p>		
<p>Outputs</p> <ol style="list-style-type: none"> Institutionalization of "GYT Chathrim 2002" and "DYT Chathrim 2002" are facilitated throughout the kingdom Capacities for local governance in selected districts are enhanced both at organizational and individual level Capacity of MOHCA is enhanced for policy formulation and coordination Needs for further development of capacities and institutions for local governance are identified and the scope of the second phase of the project is formulated 	<p># of seminar and workshop for relevant Chathrim, and identification of needs for further capacity development</p> <p># of documentation of relevant guidelines and manuals</p> <p># of implementation of pilot projects and related activities</p> <p>Existence of coordination mechanism structure within MOCHA (To be further</p>	<p>Report of MOCHA (interview/survey, review/monitor and evaluation report), Citizen satisfaction index</p> <p>Survey/assessment documents, guidelines and manuals, minutes of meetings, training reports/certificates, brochures</p>	<p>DYT/GYT Chathrim 2002 will not be repealed</p> <p>Trained personnel will continue to work with the concerned offices</p>
<p>Activities</p> <ol style="list-style-type: none"> Institutionalization of Chathrim <ol style="list-style-type: none"> 1-1. Conduct trainings/workshop/exposures on national level for officials at district and block level 1-2. Develop relevant guidelines and manuals for the Chathrim 1-3. Conduct workshops on various level in order to strengthen vertical and horizontal coordination for implementation of the Chathrim Capacity Development of Pilot Districts 	<p>Bhutan</p> <p>1) Personnel: Project Director, Project Coordinator, Management Staff for PMO</p> <p>2) Building and Facilities: including electricity, water supply, sewage and telephone lines</p> <p>3) Operational expenses and</p>	<p>Input</p> <p>Japan</p> <p>1) Dispatch of experts</p> <p>2) Costs for Local Activities: pilot project, seminar/workshops</p> <p>3) Provision of Machinery and Equipment</p> <p>4) Training in Japan, Asian</p>	

<ul style="list-style-type: none">2-1. Conduct baseline surveys and functional surveys to clarify the present situation of target blocks and related2-2. Plan, implement, and evaluate Pilot projects in accordance with GYT Chathrim 20022-3. Enhance organizational capacities of block development councils in a holistic manner through practical training and coaching for office bearers as well as provision of equipment2-4. Enhance organizational capacities of district administration and DYT in a holistic manner through practical training and coaching for office bearers as well as provision of equipment2-5. Strengthen technical backstopping by district administrations3. Capacity development of MOHCA<ul style="list-style-type: none">3-1. Set up and Strengthen the Project Management Office (PMO) to enhance capacity for policy formulation and coordination in term of human resources and physical resources3-2. Enhance capacity of the Department of Local Governance4. Identification of needs for further capacity and institutional development<ul style="list-style-type: none">4-1. Monitor and evaluate a progress of each activities4-2. Identify needs for further capacity and institutional development for local governance4-3. Formulate scope of the second phase of the project	<p>entry and Bhutan</p>	
---	-------------------------	--

b. Incountry training for district/dungkhag support staff like office secretaries, data managers etc.

3. Capacity development of MOHCA

3.1 Set up and strengthen the Project Management office to enhance capacity of policy formulation and coordination in term of human resources and physical resources

- a. Website development/IVR/Database/MIS for MOHCA
- b. Relevant short term training/seminar/conferences for MOHCA staff in areas of Project management and evaluation, change mgtm., local governance etc.
- c. Office mgtm., personnel and computer training for support staff for MOHCA
- d. Provision of equipment for setting up PMO

3.2 Capacity Enhancement of Department of Local Governance, MOHCA

- a. Provision for estab. of office and other office equipments
- b. Relevant international training/study tour/seminar
- c. Provision for regional/international consultation for cooperatives and local government

4. Identification of needs for further capacity and institutional development

4.1 Monitor and evaluate progress of each activity

- a. Documentation and preparation of reports by the GYT, DYT and Dzongkhag Administration
- b. Mid-term review by local consultants/JICA/RGoB

4.2 Identify needs for further capacity and institutional development for local governance

- a. Review by RGoB and JICA

4.3 Formulate Scope of the Second Phase of the Project

- a. Joint review by JICA and RGoB

LIST OF ACTIVITIES FOR LOCAL GOVERNANCE AND DECENTRALIZATION PROJECT (Annex II)

1. Institutionalization of Chathrim

1.1 Conduct trainings/workshop/exposures

for officials of district and block level

- a. 3 Regional workshops for 2 week each
- b. 2 week annual workshop
- c. Study tour/workshops for key persons (Dzongkhag, Dungkhag, DYT, GYT)
- d. Orientation workshop on financial rules by the Dept. of Budget for Finance officers and geog accountants

1.2 Operationalize the Chathrim - development and documentation of relevant guidelines and manuals for Chathrim

- a. Printing of Chathrim and guidelines
- b. Local consultancy services

2. Capacity Development of Pilot Districts

2.1 Conduct baseline surveys and functional surveys

to clarify the present situation of target blocks and related organizations

- a. Local consultants for conducting surveys in all geogs of three pilot districts

2.2 Plan, implement and evaluate Pilot projects in accordance with GYT chathrim 2002

- a. Orientation workshop at Dzongkhag level in three pilot districts by local consultants
- b. Orientation workshop at geog level in the three pilot districts by local consultants
- c. Facilitate the identification of needs and draw up plans at geog level by local consultants
- d. Indicative Planning Figure for pilot geogs (local dev. fund)
- e. In-country training for storekeepers/procurement officers

2.3 Enhance organizational capacities of the GYTs in a holistic manner through training and coaching for office bearers as well as provision of equipment

- a. Geog centers to be built in ten geogs
- b. Local consulting services for engineering, architecture and other general services
- c. Provision for supply of equipments to pilot geogs
- d. Establishment of office in geog center

2.4 Enhance organizational capacities of DYT in a holistic manner through practical training and coaching for office bearers as well as provision of equipment

- a. Provision for list of equipments submitted by the districts

ANNEX III Implementation System of Local Governance and Decentralization
Support Project (Organization chart)

