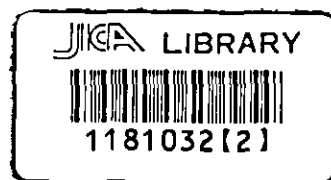


パレスチナ
地方行政制度改善プロジェクト
実施協議調査報告書



平成17年7月
(2005年)

独立行政法人国際協力機構

東京セ
JR
05-03

パレスチナ
地方行政制度改善プロジェクト
実施協議調査報告書

平成17年7月
(2005年)

独立行政法人国際協力機構



1181032【2】

序 文

パレスチナでは、1993年9月のオスロ合意調印を契機に暫定自治が開始され、各ドナー国及び国際機関による支援が実施されてきました。しかしながら、2000年9月に勃発したインティファダ（民衆蜂起）の結果、パレスチナ、イスラエル双方に数多くの犠牲者を出しました。また、これに伴うイスラエルによる自治区封鎖、移動の制限の結果、パレスチナ経済及び貧困状況は著しく悪化しました。パレスチナの政治的及び経済的な安定化は中東地域の安定を図る上で重要な課題であるところ、将来的な国家独立に向け、行政能力の強化と経済基盤の整備を早急に達成することが求められています。

2004年9月には、パレスチナ暫定自治政府から我が国に対し地方行政分野の技術協力の要請書が提出されました。国際協力機構（以下、JICA）は、2005年3月には、技術協力プロジェクトの案件形成を目的とする本邦研修を実施し、地方財政と自治体間広域協力の2点を重要課題とするプロジェクトの枠組みを策定しました。2005年6月には、実施協議調査団を派遣し、同プロジェクトの実施に向け、活動内容・必要措置に関してパレスチナ側実施機関と合意を形成し、討議議事録（R/D）の署名交換を行いました。2005年9月から、社会開発部主管、東京国際センター計画管理の下、本プロジェクトの開始を予定しています。

JICAは、パレスチナの平和と発展のために、ガバナンス、経済復興、生活基盤の向上、及びジェリコを当面の重点対象地域とした地域社会の自立を支援していきます。右認識に基づき、JICAのガバナンス分野への協力は、地方自治庁を対象とした地方行政マネジメントの強化とともに、ジェリコ市・県をモデル地域としたキャパシティ・ディベロブメントを実施し、地方自治体の行政サービスの向上を図るものとします。

本報告書は、2005年6月に派遣された実施協議調査の結果をとりまとめたものであり、今後パレスチナ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関係機関の皆様には深甚なる感謝の意を表するとともに今後のご支援をお願いする次第であります。

2005年7月

独立行政法人 国際協力機構
社会開発部部長
岡崎 有二

目 次

1. 要請背景	1
(1) 要請背景の概略	1
(2) 協力分野の現況と課題	1
ア) 地方財政	1
イ) 広域協力	4
2. 調査・協議の経過と概略	6
3. 事前評価表	7
(1) 案件名	7
(2) 協力概要	7
(3) 協力の必要性・位置づけ	7
(4) 協力の枠組み	8
(5) 評価5項目による評価結果	10
(6) 貧困・ジェンダー・環境等への配慮	12
(7) 過去の類似案件からの教訓	12
(8) 今後の評価活動	12
4. 実施協議調査団事務所報告書	13
(1) 調査の概要	13
(2) 調査団員構成／担当業務	14
(3) 団長総括	15
(4) プロジェクト実施における留意点	16
(5) パレスチナ側カウンターパートの実施体制	16
(6) ワークショップの開催	16
(7) 今後の予定	18
別紙 実施協議調査日程	19
別添 1 R/D	20
別添 2 M/M	34
別添 3 PDM	38
別添 4 各機関との協議議事録	41
別添 5 ワークショップの配布資料	52

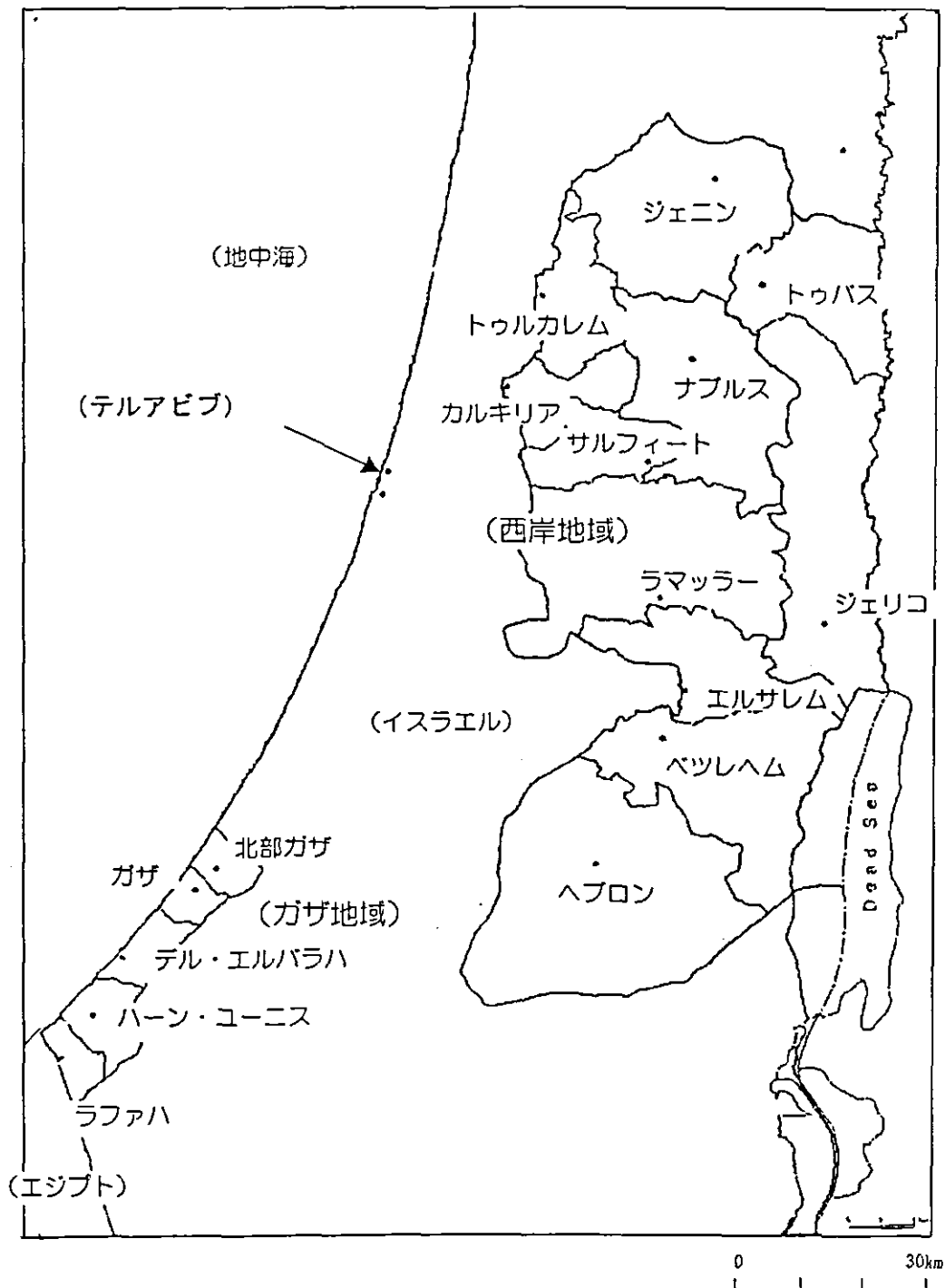
略 語 表

GDP	Gross Domestic Product	国内総生産／国内総支出
JCC	Joint Coordination Committee	合同調整委員会
JCSPD	Joint Councils for Services, Planning and Development	自治体連合（多角的）
JSC	Joint Service Councils	JCSPDの前身。自治体連合（一部事務）
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	経済協力開発機構
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス
PMO	Project Management Office	プロジェクト・マネジメント・オフィス
PNA	Palestinian National Authority	パレスチナ暫定自治政府
R/D	Record of Discussion	討議議事録
ToT	Training of Trainers	研修指導員養成
UNDP	United Nations Development Program	国連開発計画

表 リ ス ト

- 表 1 中央・地方の財政規模を国内総支出（GDP）に占める割合
- 表 2 1999年度 地方自治体の歳入構成比
- 表 3 基礎的自治体数の推移と内訳
- 表 4 パレスチナ基礎的自治体の基準と数
- 表 5 JCSPDの数と種類

パレスチナ暫定自治区 行政区分図



注) イスラエルとの合意による自治地区境界は表示していない。
ここに表示する県 (Governorate) は法的根拠が明瞭でない。

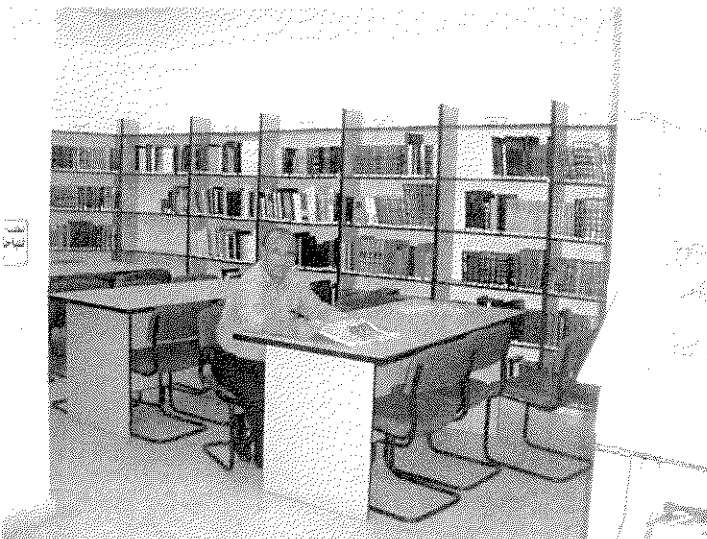
● 写真



6月19日(日)計画庁。地方自治庁アラジ副長官、計画庁アル・アベド副長官、小林T長の R/D 署名交換。



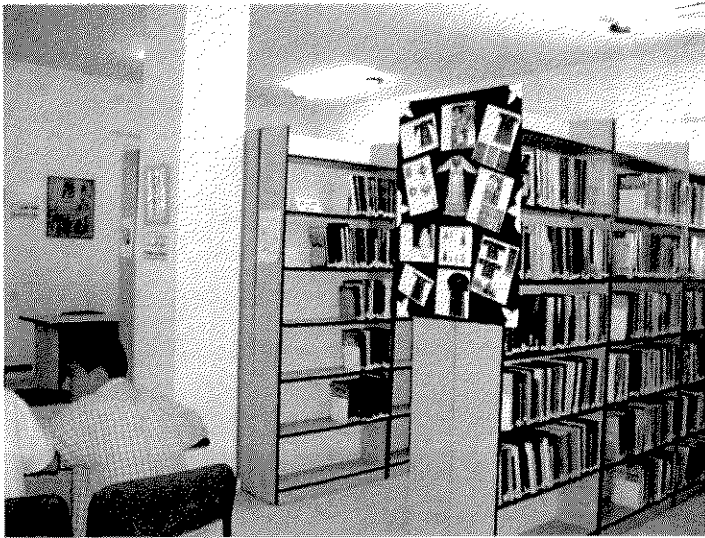
6月19日(日)計画庁。R/D 署名交換後、先方関係機関と調査団(地方自治、母子保健)の合同集合写真。



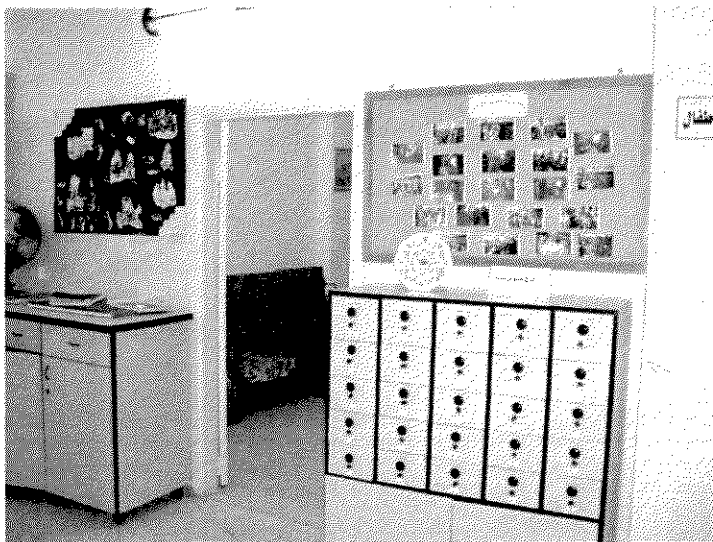
6月16日(木)ジェリコ市図書館。ジェリコ市から、本プロジェクトの地方公務員研修施設として、同図書館の使用について提案があった。



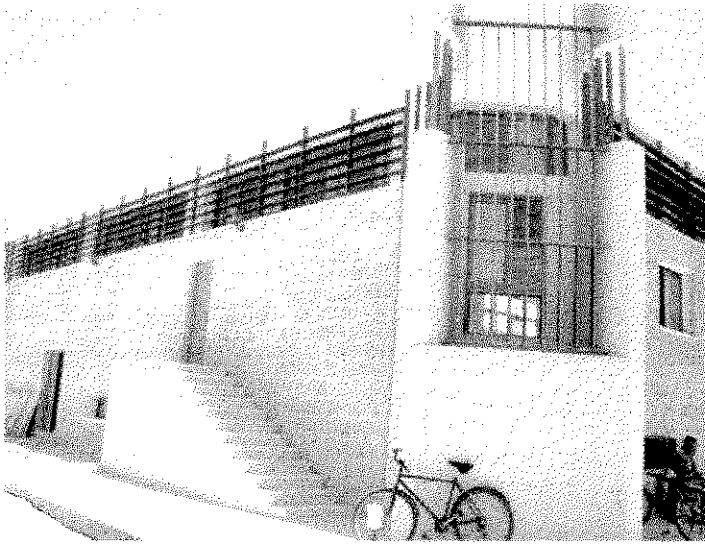
6月16日(木)ジェリコ市図書館。受付部分。



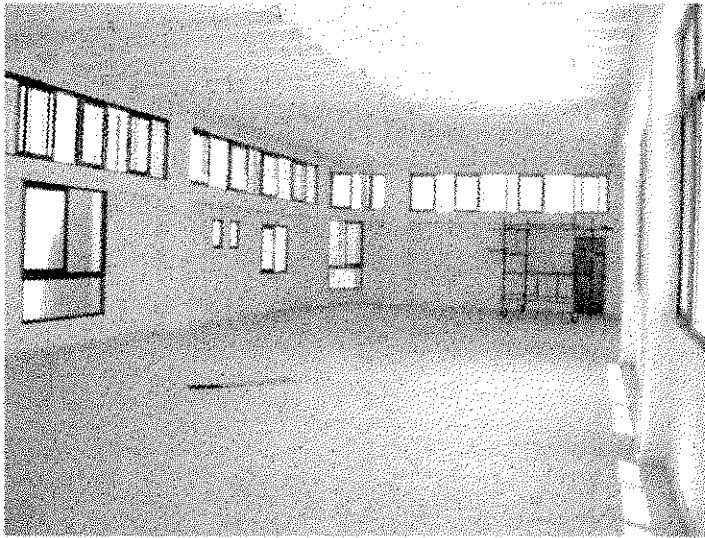
6月16日(木)ジェリコ市図書館。図書開架スペース。



6月16日(木)ジェリコ市図書館。奥に応接間あり。



6月16日(木)ジェリコ市新図書館の概観。ジェリコ市から、本プロジェクトの地方公務員研修施設として同建物の地下1階の使用について提案があった。しかし、増築が条件であった。



6月16日(木)ジェリコ市新図書館の1階。



6月16日(木)ジェリコ市新図書館の地下1階。

1. 要請背景

(1) 要請背景の概略

パレスチナでは、1994年の暫定自治政府発足後、将来的な国家独立と自立的な行財政運営に向け、地方自治体法の制定（1997年）、地方選挙の段階的实施（2004年）など、地方自治制度の整備と地方分権化を推進してきた。しかし、2000年9月に勃発したインティファダ（民衆蜂起）に伴うイスラエルによる自治区封鎖、移動の制限の結果、パレスチナ経済・財政状況は著しく悪化した。地方自治体の歳入・歳出の増減では、2002年6月の平均歳入は対2000年9月比で44%減、平均歳出は41%減を記録した¹。このような中、94年以降、急速にその数を増やした基礎的自治体（市、村など最小行政単位）の内60%以上は、自主財源もなく行財政上の自主性・自立性は著しく低下した。

JICAでは1997年度から7年間にわたり「地方自治行政とマネジメント」（国別研修）を実施してきた。2004年9月には、パレスチナ自治政府から我が国に対し当該分野への技術協力の要請を越した。同要請を踏まえ、2005年3月に技術協力プロジェクトの案件形成を目的とする国別研修が実施された。同研修では、パレスチナ地方自治体の幹部・地方自治体首長を招聘し、同国における地方分権化や自治行政に関する問題分析を行い、参加者自らが本プロジェクトの協力の枠組み（PDM）を策定した。同研修において以下2点の中心問題が抽出された。

- ア) 地方財政政策の不在と制度整備の遅れ
- イ) 自治体間の広域協力に関する能力不足

2005年6月には実施協議調査団が派遣され、前述のPDM案を基に、プロジェクトの実施に向け、活動内容・必要措置に関してパレスチナ実施機関と合意を形成し、討議議事録（R/D）の署名交換を行った。

(2) 協力分野の現況と課題

ア) 地方財政

パレスチナにおける地方財政の特徴として、まず一つ目に、地方財政支出と事務配分の不均衡が挙げられる。パレスチナ地方自治体法（第15条）では、広範囲な行政事務が自治体の所管となっている。都市計画・施設整備、運輸交通、上下水道、電力供給、下水処理、公衆衛生、公共市場管理、など住民の日常生活に密着した諸施策・行政事務が地方自治体によって実施されている。我が国でも、国民生活に直接関連する行政事務は地方に配分（3分の2を負担）されており、結果、地方公共団体を通じて支出される割合が高い。しかし、パレスチナの場合、制度上では地方に行政事務が大きく配分されているにも関わらず、政府部門において地方財政支出が占める割合が極めて低い。これは、中央政府から地方政府への権限委譲と財源移譲の進捗度の乖離を反映していると思われる。

¹ Diagnostic Report 2004

表1 中央・地方の財政規模が国内総支出 (GDP) に占める割合

	百万 USD	GDP に占める%
パレスチナ国内総支出 (2001 年度) :	3,200	100.0
政府部門	935	29.0
中央政府	840	26.0
地方政府	95	3.0
地方財政の対 GDP 比 :		
OECD 高所得国 (2001 年度)		12.7
開発途上国 (2001 年度)		4.6

出所: "Diagnostic Report 2004" を編集

パレスチナ地方財政の一つ目の特徴として、歳入構成比において公共料金、手数料が他国に比べ圧倒的に高く、50%~80%を占めていることが挙げられる。先進国では、主に租税収入や公債による収入を財源としており、一般的に使用料/手数料による収入の比率は極めて低い。日本でも、地方税の構成比が最も高く、近年では33%~36%台を推移しており、続いて地方交付税が約20%となっている。使用料、手数料が占める割合は3%以下である。

因みに、JICA の支援重点地域であるジェリコ市では、2004 年度の歳入見込額が、前年度比で16% (1.5 百万シェケル) の増であることが報告されているが、この理由として、水道料金の増額、市営屠殺所使用料金の増額、ゴミ回収料金の徴収率の向上など、歳入規模の拡大を使用料/手数料に依存している状況が窺える (ジェリコ市 2004 年予算概要)。

表2 1999 年度 地方自治体の歳入構成比

総歳入 (単位: 百万ドル)	120
総歳入に占める割合 (%):	
(1) 公共料金	55
(2) 公共料金以外の収入	
財産税	6
自動車税 (譲与税)	5
事業税	1
建設許可手数料	20
その他手数料	8
公共料金以外の収入 小計	40
中央政府からの交付金、補助金*	5

出所: "Diagnostic Report 2004"

*地方平衡交付金、国庫支出金

地方税制では、財産税が基幹税目になりうる地方税であり、安定性に富み偏在性も少ない税であることから、現在、世銀やUNDPによって土地・財産評価や負担水準の見直しが進められている。現在、財産税の徴収は財務庁によって行われており、財務庁の管理費相当分として10%を差し引

いた額が地方自治体に配分されている。UNDP は、財産税徴収・管理権限の中央政府から地方自治体への移譲を目的とする改正財産税法案の作成を支援する予定である（日本政府無償資金協力による拠出）。この他、自動車税などの譲与税や地方平衡交付金に関しては、世銀が譲渡割合や交付基準の見直しに取り組む予定である。現在、譲与税は財務庁により徴収されており、地方自治体法では、譲与率を50%以上としている。

財務管理分野では、現在、地方自治庁の主導により、地方自治体の会計勘定科目の分類、財務諸表の統一及びオートメーション化が進められている。これに対し、デンマークが会計システムの開発及びガイドライン策定への支援を行っている。新勘定科目を含む統一された財務諸表は、2005年度から導入される予定である。

この他、地域開発の財源として、世銀・EU などドナーの拠出により Municipal Fund が設置されている。同基金の規模は約30～50億円と報告されており、設置の目的を、中央から地方への開発資金流入の促進、地域開発計画や投資計画の策定支援としている。

これまで、事務配分、歳入構造、中央・地方間の財源移譲、財務管理を中心に、パレスチナの地方財政の概況を述べてきた。前述のとおり、2005年3月の国別研修では、「地方財政政策の不在と制度整備の遅れ」を主要な課題として挙げている。招聘された地方自治庁の幹部及び地方自治体の首長の問題認識については、後述の「3. 事前評価表、(3) 協力の必要性・位置づけ」を参照することとする。

表3 基礎的自治体数の推移と内訳

年	市	村	ローカル・コミュニティ	計
1994	30	109	NA	139
2005	121	241	121	483
県/区分	市	村	ローカル・コミュニティ	計
ジェニン	12	26	39	77
トバス	3	5	7	15
ナブルス	9	49	1	59
トウルカレム	11	18	4	33
カルキリア	5	10	19	34
サルフイト	9	10	***	19
ラマラ	16	50	1	67
エルサレム	9	18	1	28
ジェリコ	3	5	1	9
ベツレヘム	10	20	8	38
ヘブロン	17	22	40	79
ガザ	17	8	***	25
合計	121	241	121	483

出所： 地方自治庁 “About the DJCSPD” (2005年4月) を編集

イ) 広域協力

パレスチナの地方制度は、原則、県と市村から成る地方2層制である。暫定自治政府が発足した1994年には市村などの基礎的自治体数は約140であったが、現在、その数を約500(3倍)に増やしている。

なお、2003年時点の基礎的自治体の種類は以下のとおりである。

表4 パレスチナ基礎的自治体の基準と数

カテゴリー	数	基準
クラスA市	14	県庁所在市
クラスB市	24	1994年以前から存続
クラスC市	41	1994年以降に設置。人口は15,000以上。
クラスD市	40	1994年以降に設置。人口は5,000~15,000
ビレッジ・コミティー	241	人口は5,000以下
プロジェクト・コミティー	121	小規模コミュニティ
計	497	

出所: "Diagnostic Report 2004"

1994年以降に新しく設置された基礎的自治体の多くは、規模が小さく、徴税/料金徴収機能や自主財源もなく、地方自治庁による事務処理の代行・関与が顕著であり、その自立性・自主性は大きく損なわれる結果となった。小規模自治体における行政事務の規模と行政単位との大きな隔たりをなくすため、地方自治庁は、規模や区分の見直しを行っている。右結果を踏まえ、地方自治庁は、今後3年間に、市の数を200程度に減らす行動計画を打ち出している。また、同計画では、小規模な地方自治体を JCSDP (Joint Councils for Services, Development, and Planning: 自治体連合。日本の一部事務組合²もしくは広域連合³に対応する特別地方公共団体) に再編していく方針を打ち出している。我が国でも同様の経緯で広域連合が1995年に施行されたが、パレスチナの非常に厳しい財政状況下において、広域連合制度の推進は、自治体合併の促進、行政経費の削減、専門的且つ効率的な事務処理を通じたサービスの向上に寄与する有効な手段としてみなされている。

JSC (Joint Service Councils) の設置は、地方自治法 (1997年) 第15条に準拠している。同法では、JSC は関係地方自治体の議決により地方自治庁が設置の許可を行う、広域公益事業に必要な手数料の集金、徴税権を有するとしている。しかし、JSC の機能・役割、設置の手続き、地方自治庁と関係地方自治体の分担率、地方自治体の構成数、執行機関、議会については、不明慮であり、これら事項については、後日、関係地方自治体との協議の上、確定するとしている。⁴JSC

² 一部事務組合とは、都道府県、市町村及び特別区が、その事務の一部を共同処理するために設ける団体のこと。

³ 広域連合とは、都道府県、市町村及び特別区が、広域にわたり処理することが適切であると認めるものに関し、広域にわたる総合的な計画を策定し、処理するために設ける団体のこと。

⁴ パレスチナ地方自治法 (1997)

は、従来、行政事務の一部（例：廃棄物処理、下水等）を、行政区分を超えて自治体間の連携により処理するものであったが、自治体合併や多様化した行政需要に対応するため、現在、その機能と役割は変化し、より多角的に対応し、総合的に計画を行う JCSPD へ移行している。

1994 年 4 月には、地方自治庁内に JCSPD 局が新設された。同局の所掌事務は、JCSPD や自治体の広域計画・協力の実施の推進、JCSPD の組織・運営に関する制度の企画及び立案である。現在、地方自治庁の各支部に同局職員 1 名が常駐している。同局の調査によると、JCSPD の種類は、一部の事務のみを処理する団体と多角的に事務を処理する団体の 2 種類である。その総数は、2005 年 4 月時点で 84 団体であり、一部事務は 41 団体、多角的な事務は 43 団体を数える。地方自治庁は後者の多角的 JCSPD の能力開発に焦点を当てており、この内、発展的な JCSPD に関しては、近隣の比較的大きな市に統合させる方針を打ち出している。

表 5 JCSPD の数と種類

県	一部事務	多角的な事務	計
エルサレム	1	5	6
ヘブロン	3	4	7
ベツレヘム	4	2	6
ラマラ	5	9	14
ナブルス	2	5	7
カキリア	1	3	4
カフイート	-	3	3
ジェニン	11	2	13
トユバス	1	2	3
トユバス	-	4	4
ジェリコ	5	3	8
ガザ	8	1	9
計	41	43	84

出所： 地方自治庁 “About the DJCSPD” (2005 年 4 月)

現在、JCSPD 局では、全 JCSPD に対し、地域開発や能力開発の分野におけるニーズ・アセスメントを実施している。このニーズ・アセスメントとともに、JCS の規模、区分の確定作業を行う予定である。

前述のとおり、2005 年 3 月の国別研修では「自治体間の広域協力に関する能力不足」を主要な課題として挙げている。招聘された地方自治庁の幹部及び地方自治体の首長の問題認識については、後述の「3. 事前評価表、(3) 協力の必要性・位置づけ」を参照することとする。

2. 調査・協議の経過と概略

調査団種別と概略	実施時期
ア) 要請背景調査 PNA より提出された国別研修「地方自治行政とマネジメント」(JICA 札幌実施) に対する評価ペーパーのレビューを行うとともに、援助重点分野(地方自治分野含む)のニーズを確認した	2004年3月
イ) プロジェクト形成調査 2004～5年度内の案件開始を目標とする地方自治、保健医療、廃棄物管理の3分野において、先方と要望内容を確認し、要請書(案)の作成を支援した	2004年7月～8月
ウ) 案件形成のための国別研修 今年度内の地方自治分野の案件開始を目的に、地方自治庁の幹部クラス及び地方自治体首長を招聘し、案件形成のためのワークショップ・協議を通じて、PDM(案)を策定した	2005年2月～3月
エ) 実施協議調査 プロジェクトの実施に向けた活動内容・必要措置に関し、パレスチナ側実施機関との合意形成を目的に、合意文書(R/D:討議議事録)をとりまとめ、署名交換を行った	2005年6月

3. 事前評価表

(改定日:平成17年7月1日)

(1) 案件名

パレスチナ地方行政制度の改善

(2) 協力概要

ア) 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

将来的な国家独立と持続的な地方行政制度の運営に向け、地方財政に関する基本政策の策定、広域協力のための戦略の策定、および当該分野に係る研修の実施体制の確立を通じて、地方財政と広域協力分野の能力開発のための基盤が整備される。

イ) 協力期間

2005年9月から2008年8月(3年間)

ウ) 協力総額(日本側)

149,000(千円)

エ) 協力相手先機関

地方自治庁

オ) 国内協力機関

カ) 裨益対象者及び規模、等

- ① 地方自治庁職員:計120名
- ② ジェリコ市/ジェリコ県職員:計40名
- ③ その他地方自治体及びJCSPD職員:計300名

注) Joint Councils for Services, Planning and Development(JCSPD)とは、特定の事務(例:廃棄物処理)を、自治体間の連携の下、広域的・多角的に処理することを目的に設置された地方公共団体である。

(3) 協力の必要性・位置付け

ア) 現状及び問題点

パレスチナでは、1994年の暫定自治政府発足後、将来的な国家独立と自立的な行財政運営に向け、地方自治体法の制定(1997年)、地方選挙の段階的实施(2004年)等、地方自治制度の整備と地方分権化を推進してきた。しかし、2000年9月に勃発したインティファダ(民衆蜂起)に伴うイスラエルによる自治区封鎖、移動の制限の結果、パレスチナ経済・財政状況は著しく悪化した。地方自治体の歳入・歳出の増減では、2002年6月の平均歳入は対2000年9月比で44%減、平均歳出は41%減を記録した(Diagnostic Report 2004)。このような中、94年以降、急速にその数を増やした基礎的自治体(市、村などの最小行政単位)のうち60%以上は、自主財源もなく行財政上の自主性・自立性は著しく低下した。

JICAでは1997年度から7年間にわたり「地方自治行政とマネジメント」(国別研修)を実施してきた。2005年3月に実施した国別研修では、パレスチナ地方自治庁の幹部・地方自治体首長を招聘し、同国における地方分権化や自治行政に関する問題分析を行い、参加者自らが本プロジェクトの協力の枠組み(PDM:プロジェクト・デザイン・マトリックス)を策定した。同研修において以下2点の中心問題が抽出された。

① 地方財政政策の不在と制度整備の遅れ

地方財政の基本原則は地方自治体法上(1997年)に規定されている。しかし、その他関連法令・条例については、ヨルダン、エジプト、イスラエルの法体系を使用しており、必ずしもパレスチナ

の状況に適合しておらず、独自の地方財政法・条例は未だ制定されていない。また、高等教育機関や民間技術研修所などでは地方財政に係る学問は存在せず、地方自治体や地方自治庁において、同分野の専門性を有する人材や人材開発の機会が欠如している。このため、地方財政の重要性に対する地方自治体や地方自治庁の政策立案者の認識・理解は低く、中長期的な地方財政戦略や政策が欠如している。地方自治体の財務管理については、財務諸表が統一されていないため、地方自治庁は自治体の使途状況を把握できず、財務監理が十分に行うことができない。この結果、2003年度に提出された地方自治体の予算案のうち約80%が適正に作成されておらず、地方自治庁の裁可を得られなかった。

② 自治体間の広域協力に関する能力不足

パレスチナには、500近くの基礎的自治体が存在するが、そのうち約60%以上が94年以降に設置された新しい自治体である。これら新しい自治体の多くは自主財源もなく、人口は小規模で、経済的で自立的な行政単位とは言い難い。将来的には自治体合併も視野に入れ、現在、行政事務処理の広域化、サービスの向上への取組みが行われている。この一例として、ある特定の行政事務の処理を、行政区分を超えて自治体間の連携により行う自治体連合（JSC：Joint Service Councils）が設置された。JSCはその後、一部事務のみならずサービスの多角化を図り、2004年4月には、これを統括するJCSPD局（Department of Joint Councils for Services, Planning and Development）が地方自治庁内に新設された。しかし、同局による中・長期的な戦略の欠如、地方自治体法上の不明瞭な位置付け、JCSPDによる広域計画の策定能力や実施能力の欠如により、広域的・多角的行政ニーズに十分に対応できていない。また、JCSPDの重要性に対する住民や自治体の認識・理解も極めて低い。

イ) 相手国政府国家政策上の位置付け

日本政府の協力を得て作成され、2004年に閣議承認された「地方自治改革行動計画」では、特定された改革課題として、①財政管理、予算作成・編成、会計の分野における地方自治体職員に対する能力開発、②地方財政を含む地方分権化関連法の整備、③公共行政サービスの広域化・合理化を挙げている。

ウ) 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）

わが国は、パレスチナ自治政府「改革タスクフォース」の地方自治改革の議長国であり、2005年3月に派遣された政府調査団では、地方自治向上に対する支援の強化を検討している。

2004年度国別事業実施計画において、パレスチナに対する援助重点分野の一つとして「行政改革・民主化支援」が挙げられている。この中で、具体的な課題は次のように述べられている。「パレスチナの行政改革を遂行する上では、中央政府を頂点とする統治機構の整備に加えて、国内の地域社会の安定が不可欠であるところ、国内に点在する地方自治体の自立を目的とした支援を検討する。具体的には、地方自治庁を対象とした地方行政マネジメント強化の支援とともに、ジェリコ市をモデル地域としたキャンパシティブUILDINGを実施し、地方自治体の行政サービスの向上を図る。」

本プロジェクトは、地方自治庁とジェリコ市／県を対象とした地方財政施策・計画および広域協力の分野における政策形成支援および人材育成を通じた能力開発であり、国別事業実施計画と完全な整合性を有する。

(4) 協力の枠組み

〔主な項目〕

ア) 協力の目標 (アウトカム)

- 協力終了時の達成目標 (プロジェクト目標) と指標・目標値
地方財政と広域協力分野の能力開発のための基盤が整備される
<指標・目標値>
- 地方自治庁により基本財政政策が採択される
- 地方自治庁により JCSPD のための戦略が採択される
- 地方財政及び広域協力に関する研修プログラムが策定される

- 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
地方財政と広域協力分野の能力開発を通じて地方自治制度が持続的に運営される
<指標・目標値>
- 基本財政政策に基づいて作成された地方財政計画の件数
- JCSPD のための戦略に基づいて策定された広域計画事業の件数

イ) 成果 (アウトプット) と活動

① 成果、そのための活動、指標・目標値

成果：地方財政に関する基本政策案が策定される

活動：政策課題の整理のためのワークショップ、及びジェリコ市の地方財政管理に関する診断調査の実施を通じて、地方財政に関する基本政策案を起案する

<指標・目標値>

- 地方財政に関する政策課題が関係者間で共有される

② 成果、そのための活動、指標・目標値

成果：JCSPD のための戦略が策定される

活動：政策課題の整理のためのワークショップ、及びジェリコ・ヨルダン渓谷に所在する JCSPD への案件発掘／策定過程への支援を通じて、JCSPD のための戦略案を起案する

<指標・目標値>

- JCSPD に関する政策課題が関係者間で共有される

③ 成果、そのための活動、指標・目標値

成果：地方財政及び広域協力に関する研修の実施体制が確立される

活動：地方自治庁、地方自治体、JCSPD の職員を対象にした研修ニーズ・アセスメント、研修カリキュラムの策定、研修指導員の養成 (Training of Trainers)、及び研修を実施する

<指標・目標値>

- 研修指導員 10 名、地方自治庁職員 100 名、ジェリコ市／ジェリコ県職員 40 名、及びその他自治体職員と JCSPD 職員計 300 名の研修

[※ 成果と主要な活動につき、指標・目標値とともに順次記載する。]

ウ) 投入 (インプット)

① 日本側 (総額 149,000 千円)

専門家派遣 (短期)：地方行政全般、地方財政、広域協力／計画、SE／データベース、計 13M/M

研修員受け入れ：本邦研修 (年 8 名程度)、第三国研修 (年 10 名程度)

供与機材：研修所施設資機材、車輛

その他：現地活動 (ワークショップ、現地国内研修、診断調査、研修ニーズ・アセスメン

ト、クエスチョネア)

- ② パレスチナ側 (総額 円)
カウンターパート人件費 (3人)
PMO (プロジェクト・マネジメント・オフィス) の施設・土地
地方公務員研修所の施設・土地

エ) 外部要因 (満たされるべき外部条件)

①上位目標達成のための外部条件

- 地方財政制度、および自治体間広域協力を推進するというパレスチナ自治政府の政策に変化がない

②プロジェクト目標達成のための外部条件

- 地方自治体は新財政政策を採用する意志がある
- JCSPD に対し中央政府からの継続的な財源と現地収入が確保される
- 地方自治庁、地方自治体、及び JCSPD は、研修に参加する意志がある

③成果作成のための外部条件

- 研修を受けた研修員は、プロジェクト実施期間、所属先機関で勤務する (原則3年間)
- JCSPD を促進するという中央政府の政策が変わらない

(5) 評価5項目による評価結果

(ア) 妥当性: 以下の理由から妥当性は高いと判断される。

- 2004年にパレスチナ自治政府が閣議承認した「地方自治改革行動計画」では、改革課題として、財政管理、予算作成・編成、会計経理の分野における地方自治体職員の能力開発、地方財政を含む地方分権化関連法の整備、公共行政サービスの広域化と合理化を挙げている。
- わが国は、パレスチナ自治政府「改革タスクフォース」の地方自治改革の議長国である。
- JICAの国別事業実施計画では、行政改革・民主化支援は、援助重点分野の1つとして位置づけられている。この中で、中央政府を頂点とする統治機構の整備に加えて、国内の地域社会の安定が不可欠であり、地方自治行政能力の強化が謳われている。
- HI16年度パレスチナ国別研修において、地方自治庁幹部および地方自治体首長自らが主体的に問題分析・目的分析を行い、本協力計画を策定した。
- DANIDAが地方自治体の会計勘定科目の分類、財務諸表の統一及びオートメーション化の支援、UNDPが地方税制(資産税)に係る法改正支援を実施しており、これら他ドナーと相互補完しあうことで、財務管理・地方財政に係る担当部署の能力開発および政策形成が促進される。
- 1990年代以降「地方分権改革の時代」にある日本では、三位一体改革(地方財政改革)と市町村合併が同改革の大きな流れとなっている。共通課題を抱える日本とパレスチナは、知識・経験の移転のみならず、共有を通じて相互理解・協力関係が増進される。

(イ) 有効性: 以下の理由から有効性が見込める。

- プロジェクトの対象課題は「地方財政」および「広域協力」であり、政策立案者と実務担当者を対象(JCSPDでは所属住民も対象)とする人材育成を通じた政策形成支援および能力開発であり、研修を中心とする活動と適切な因果関係を築いている。
- プロジェクト目標の指標・目標値である「地方自治庁による基本財政政策の採択」「地方自治庁によるJCSPDのための戦略の採択」及び「地方財政及び広域協力に関する研修プログラムの策定」は、ともに目標の内容を的確に測定しており、既存の政府刊行物によって入手できる。

- ▶ プロジェクト目標は、「地方自治改革行動計画」の内容や地方自治庁 JCSPD 局の方針に沿っており、プロジェクトに関与する政策立案者および実務者のコミットメントを確保しやすく、目標の達成につながることを期待できる。

(ウ) 効率性：以下の理由から効率的な実施が見込める。

- ▶ 過去7年間におよぶパレスチナ国別研修に対する評価を踏まえ、地方自治庁は、実務者を対象とする現地国内研修、実務・中堅レベルを対象とする第三国研修、政策立案レベルを対象とする第三国・本邦研修の実施を提案した。同提案はプロジェクトの人材開発コンポーネントに反映され、より現地の能力開発ニーズに合致したコスト・パフォーマンスの高い協力計画となっている。
- ▶ 地方公務員研修施設の場所や建物については、パレスチナ自治政府の投入が期待でき、大規模な設備建設は含まれていない。
- ▶ パレスチナに対する専門家派遣の制約もあり、現地ローカルリソースの活用を通じた研修活動、調査活動の適用により、コストをおさえた効率的な投入計画である。

(エ) インパクト：本案件のインパクトは以下のように予測できる。

- ▶ 上位目標である地方財政や広域協力の制度改善は、「地方自治改革行動計画」の内容や地方自治庁 JCSPD 局の方針に沿っており、効果の発現が見込まれる。
- ▶ 地方財政と広域協力分野の能力開発のための基盤整備は、持続的な制度運用につながり、上位目標との間で適切な因果関係が築かれている。
- ▶ 上位目標の指標・目標値である「基本財政政策に基づいて作成された地方財政計画の件数」および「JCSPDのための戦略に基づいて策定された広域計画事業の件数」は、的確に目標の内容を測定しており、確実に政府刊行物によって入手できる。
- ▶ 本案件における当該分野の公務員研修の実施により、地方公務員を対象とする研修体制が構築され、全域に効果が波及していくことが期待できる。

(オ) 自立発展性：以下のとおり、本案件による効果は、パレスチナ自治政府によりプロジェクト終了後も継続されるものと見込まれる。

① 政策・制度面

この案件は「地方自治改革行動計画」の内容や地方自治庁 JCSPD 局の方針と合致しており、そのためプロジェクト関係者の地方自治財政に関する政策形成、および地方自治体法上における JCSPD に関する法改正へのコミットメントは高く、協力終了後も継続することが期待できる。

② 組織・財政面

地方自治庁には地方自治体の財政や JCSPD 関連事務を監理する部局があり、これら部局の能力開発も本案件の一部であるところ、同部局が協力終了後も効果をあげていくための活動を継続することが期待できる。

パレスチナは巨額の財政赤字を抱えているが、本案件は地方自治分野でセクター・プログラム化された「地方自治改革行動計画」の一部であり、同計画に係る予算は自前の財源のみならずドナーの援助からも充当されている。ドナーによるレビューのもと、適切な予算管理と措置を講ずることが期待される。

③ 技術面

人材開発においては、政策立案者や実務担当者に対する研修のみならず、研修カリキュラムの策定、研修指導員の養成 (ToT)、研修所施設の整備、研修実施体制の確立も視野に入れている。これにより、地方自治体職員/地方自治庁職員等を対象とする研修プログラムが運営され、協力終了後も研修の継続と研修で習得された知識・技能の全地域的な広がり

が期待できる。

④ 協力計画段階・実施段階におけるパレスチナ側の主体性

自立発展性の確保のためには、パレスチナ側のプロジェクトに対するオーナーシップが重要である。本案件では、協力計画の策定段階（本邦研修）から地方自治庁と自治体の幹部・首長クラスが主体的に関与しており、プロジェクトに対するオーナーシップが高い。

(6) 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

人間の安全保障／平和構築、貧困、ジェンダーの観点から、住民（特に社会的弱者）のニーズも対応した公的資源の配分を推進するため、広域計画事業の策定において、可能な限り住民参加の手法・プロセスを導入し、特に社会的弱者に裨益するよう、また、社会階層、性別、地域間で格差が広まらないように配慮をする。

(7) 過去の類似案件からの教訓の活用

- パレスチナ側が実施したパレスチナ国別研修「地方自治行政とマネジメント」（1997～2004）の終了時評価から抽出した教訓は、①対象者や課題の絞込み、②現地国内研修や第三国研修の検討、③TOT等における帰国研修員の活用、であった。本案件は、これら教訓を踏まえて計画されている。
- タイ地方行政能力向上プログラムでは、タイ日共同研究を通じて、自治体間協力、自治体区分の再検討、自治体間合併、開発計画策定に係る政策提言が行われた。合併や区分再検討は、重要な政治的決定を伴うため当面の実現は難しいが、これら提言はタイ国の地方分権化委員会で受け止められ、報告書も全自治体に配布されている。本件で扱う政策課題（地方財政、自治体間協力）も、政治的事案により効果の発現の度合いが変わってくるため、政策への反映までのプロセスをタイの事例から学ぶものとする。

(8) 今後の評価計画

- 運営指導調査（2006年6月頃）
- 終了時評価（2008年1月頃）

4. 実施協議調査団事務所報告（平成17年6月20日 報告）

（1）調査の概要

ア）調査の目的

本調査では、2005年3月に策定されたPDM(プロジェクト・デザイン・マトリックス)を基に、地方自治庁、ジェリコ市含む先方実施機関とJICAとの間で、プロジェクトの実施に向けて、活動内容・必要な措置について協議を行い、その結果を合意文書にとりまとめ、署名交換を行った。また、プロジェクト開始に先行して、プロジェクトの実質的な投入要素の1つとして「地方財政」および「広域協力」に関する政策課題の抽出と共有を目的とするワークショップを開催した。

関係者との主な協議内容は以下のとおり。

- ア) PDM内容についての最終確認
- イ) パレスチナ側実施体制、カウンターパート (C/P) 人材の確認
- ウ) パレスチナ側の投入の確認
- エ) プロジェクトの全体工程の確認
- オ) 地方行政に係るワークショップの開催
- カ) ヨルダン国側実施機関との協議

イ) R/D 署名交換

Record of Discussion (R/D) 及び Minutes of Meeting (M/M) の署名相手方は、協力相手先機関である地方自治庁のフセイン・アルアラジ副長官、witness として援助窓口機関である計画庁のサミー・アルアベド副長官、JICA からは小林勤調査団長が署名した。署名式は、計画庁において6月19日(日)12時から行われた。(R/D 及び M/M は別添1と2を参照)

ウ) 協議相手機関

プロジェクトの実施に関し、地方自治庁、ジェリコ市、ジェリコ県と協議した結果、協力計画の枠組み (PDM) について最終合意に達した (別添3参照)。

また、現地研修実施機関として可能性のある APLA (Association of Palestinian Local Authorities : 自治体協会)、PECDAR (Palestinian Economic Council for Development & Reconstruction) から情報収集を行った。

(2) 調査団員構成／担当業務

- ア. 小林 勤 総括
独立行政法人国際協力機構 JICA 東京業務G ガバナンスT 長
- ・ 調査団を代表して、関係機関に調査団の目的を説明する
 - ・ 調査結果を取りまとめて、関係機関に報告する
- イ. 林 正寿 地方財政
早稲田大学大学院社会科学部研究科 教授 (現デューク大学客員研究員)
- ・ 地方行政ワークショップの参加者に対し、地方財政に係る課題整理、問題認識の共有を促進する。
 - ・ 関係機関との協議上の問題点に対し、技術的見地から適切な助言・指導を行う
- ウ. 西尾 隆 広域協力／自治体経営
国際基督教大学教養学部社会科学部 教授
- ・ 地方行政ワークショップの参加者に対し、広域協力・自治体経営に係る課題整理、問題認識の共有を促進する。
 - ・ 関係機関との協議上の問題点に対し、技術的見地から適切な助言・指導を行う
- エ. 前田 留美 協力計画／業務調整
独立行政法人国際協力機構 JICA 東京業務G ガバナンスT Jr. 専門員
- ・ PDM、実施体制、投入予算概算、全体工程について結果を取りまとめる。
 - ・ 各団員の業務を補佐すると共に、調査及び協議を効率的・効果的に実施するため、各団員の業務を調整する。

(3) 団長総括

本件は、JICA の対パレスチナ自治政府支援再開にあたってのパイオニアとなる案件の一つである。復興過程では欠かすことの出来ないガバナンス分野の支援でありパレスチナ側の期待も高い反面、制度形成という案件の性質上、その目標や活動内容の設定に難航も予想されたが、地方自治庁を始めとした関係諸機関との協議は予想以上にスムーズであり、無事に協議議事録の署名を果たすことが出来た。今後留意及びフォローすべき点は以下のとおり。

1) ジェリコ総合開発との関係の再整理

本件支援の一環としてジェリコ地域におけるパイロット活動が予定されているが、同パイロット活動は、あくまで「地域協力」の計画策定過程を支援することによってその課題を抽出し、また改善点を模索するためのものである。一方で、「パ」側特にジェリコ県及び市の関係者には所謂「ジェリコ総合開発 M/P」との混同が見られるとともに、ジェリコ総合開発の枠組みに関与する他のプロジェクトとの関係性についても決して十分な理解が得られているとは言えない状況である。今後、この点の理解を進めつつ案件を実施していく必要がある。

2) パイロット活動にかかる相互理解の深化

上記1) で言及したジェリコ地域でのパイロット活動に関し、「計画策定過程」重視というコンセプトが理解されにくく、同活動が単なる「計画策定」のみに矮小化され、肝心の「策定過程における課題の抽出」が「パ」側においてなおざりとされる可能性がある。この点、今後案件を進めていくうえで早期に理解を高める必要がある。

3) 公務員研修施設への供与機材の確定

本件支援の成果には地方公務員の研修体制の確立が含まれており、その一環として研修施設を「パ」側が提供、JICA が必要な機材を供与することとなっている。施設は具体的にはジェリコ市より提供されることとなっており、建物もほぼ特定されている。既に「パ」側からは車輛を含めた機材リストが提出され、R/D にも添付されたが、非公式には建物の増築及び研修員送迎用のバスなど、本件支援の枠内での対応が困難な要請も寄せられており、今後の調整が必要である。

4) 本邦における支援体制の確立

現状では長期専門家の投入が困難状況であり、短期ベースで効果的に我が方知見をインプットしていくためには、我が国有識者を巻き込んだ国内での支援体制確立が通常以上に重要である。

なお、今回協議が予想以上にスムーズに進行した要因として次の2点が挙げられる。

1) 「パ」側の地方行政に対する理解度が高く、既に明確なビジョンを有していたこと。

2) 事前に実施された本邦研修を通じ、既に協力のアウトラインの相互理解が進んでいたこと。

1) については、これまで混乱を経験しつつも特に人材の点で今後の復興に向けた土壌が既に確立していることを窺わせるものであり、我が方支援が的確に実施されればその効果は予想外に高いものとなる可能性がある。JICA としても、この点を前提として今後の協力内容を検討していく必要がある。

2) については、いわば「本邦」におけるプロジェクト形成としてその有効性を示す好例であ

り、手法としての確立を検討していくことが有用である。

(4) プロジェクト実施における留意点

ア) 当初、ジェリコにおけるパイロット事業の一案として、JSC（行政事務の一部を処理するための自治体連合）を通じた廃棄物処理を想定していたが、予算不足のため同活動を見直し、開発ニーズの発掘・広域計画の策定への協力と検証に変更した。

イ) トレーニングセンターの提供について、ジェリコ市は、①現在図書館として活用されている古く狭い建物、②現在建設中の建物（600m²）の2箇所が提案されている。②については、建物の増築（180,000USドル相当）が条件となる可能性がある。

(5) パレスチナ側カウンターパートの実施体制

ア) プロジェクト・チーム

プロジェクト開始までに地方自治庁が任命予定。①プロジェクト・ディレクター、②プロジェクト・マネージャー、③クラーク。

イ) 合同調整委員会（JCC）の設置

地方自治庁幹部クラスを委員長とする JCC を設置し、プロジェクト・チームがプロジェクトの事務的調整を行う。メンバーは、計画庁、ジェリコ市、ジェリコ県、APLA、JICA、プロジェクト・チームの各機関代表とする。

(6) ワークショップの開催

ア) ワークショップの概要

6月14日（火）12時半から4時半まで、アル・ビレ市庁舎会議室において、地方財政と広域協力をテーマとするワークショップが地方自治庁の主催により開催された。本ワークショップでは、日本から早稲田大学の林教授、国際基督教大学の西尾教授が講師として参加し、以下のテーマに関し、日本や他国の制度を紹介し、問題提起を行った。

① 地方財政：“Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective”

② 広域協力：“Regional Arrangements and Local Government/Community Vitalization: Japanese Experiences”

地方自治庁の長官、副長官を含む40名以上の参加者があった。アジェンダ、配布資料については別添5のとおり。

イ) 団員所感（林教授）

パレスチナはまさに戦後のわが国のような荒廃のなかまにあり、そこからの復興にはきわめて総合的な戦略を必要とする。発展の初期の段階では、かならずしも地方分権が望ましいわけではなく、ときには中央政府の強力な指導力と資源の戦略分野への傾斜的投入が必要である。しかし、

現地でパレスチナのさまざまな指導者や中央官庁、地方公共団体関係者と会い、地方自治や地方財政の充実に対する願望がきわめて強いことがわかった。

地方自治は価値前提としての民主主義の地方における実践であるとともに、地方の事柄は地方が処理するのが経済的にも効率的であり望ましいことであるが、同時にそれはある意味では奢侈品のようなものであり、さまざまな前提条件が整わないと難しい。

まず、経済全体において、公共部門と民間部門との役割分担の選択が重要であり、民間市場が全能ではないとともに、政府の失敗も先進国では顕著であり、公共部門を縮小し民間部門に戻すという民営化も重要な政策課題となっている。パレスチナにおける公共部門と民間部門との役割分担がどのようになっているかさらに調査する必要があるが、長期的には健全で活力あふれる民間部門が不可欠である。

自由市場経済においてもある範囲の公共部門は不可欠であるが、公共部門において中央政府がどこまで分担し、地方政府がどこまで分担するかは地方財政論では事務配分の問題である。わが国においては3分の2を地方が負担しているが、このような地方政府の高い比率は世界でもまれであり、パレスチナにおいて地方政府がどこまで分担するかがつぎの戦略的選択となる。地方により多くの役割を演じさせるのが地方自治の理想であるが、地方がどの程度事務を処理する能力があるかどうかの関数であり、地方に大きな役割を演じさせるには、地方政府が十分な能力を有することが前提条件となる。今回の JICA 事業はまさにこの地方政府の能力向上が目的である。

事務を処理する能力とともに重要なのは、地方政府が自主財源を獲得する能力である。自主財源の主は現代の租税国家においては税収であり、先進国においては料金や手数料の収入の比率は低い。自主財源としての地方税を徴収するのは容易ではなく、地方税としてもっとも一般的な固定資産税でも固定資産評価能力が前提となる。わが国のような個人所得税や法人所得税の徴収となると、さらにさまざまな前提条件が満たされる必要がある。

将来は独自の地方税により地方自主財源を充実するとしても、過渡的歳入調達としては、歳入参与制度とか税収参与制度が利用可能である。徴税は中央政府に任せるとしても、税収の一定比率は地方政府の固有の財源として位置づければ、自主財源でなくても実質的には自主財源とおなじく地方政府はその財源を自由に使用することができる。今回の JICA 事業においても、長期的な目標としては地方税による自主財源の充実を掲げるとともに、そこにいたる過渡的目標としては、税収参与制度を導入による地方財源の安定化が考えうる。さらに、固定資産税徴収が実現可能な前提条件が整っているならば、地方税の一環として固定資産税の地方政府による徴収を目標としてもよい。しかし、どの国においても希少資源である税収をめぐる中央政府と地方政府間の分捕り合戦は一般的であり、わが国の元自治省は中央政府において地方政府の利益を代表して中央政府の財源確保を使命とする大蔵省と激しい戦いを演じているが、パレスチナの自治省は、そのような役割を中央政府の中において演ずるべきであろう。

地方政府が地方自治を実践するには地方政府の能力の充実が不可欠であるが、そのためにはある程度の規模が必要であり、もし現在の地方政府があまりにも弱小で能力に欠けるならば、合併により適正規模の地方政府を創設する必要がある。目前の課題に対応するためにわが国の一部事務組合に対応する JCSPD が結成されているが、普通地方公共団体よりもさきにその一部事務組合が結成されているならば、それを前提として普通地方公共団体の創設が重要となる。創設された

一部事務組合省はこの点をよく認識しているようである。

地方税にせよ国税にせよ、最終的税源は年々の経済の純生産であり、経済のパイが拡大しなくては、地方税にせよ国税にせよ、十分な財源を調達することはできない。パレスチナが他国や他団体からの援助ではなく自立して自主財源を調達するためには、経済発展のための資源配分が不可欠であり、経済活動に不可欠なインフラストラクチャーへの投資が重要となる。そのためには原始的蓄積に対応する過酷とも言える消費の削減による投資の拡大が重要となる。

いずれにせよローマは一日にしてはならず、長期的な戦略目標を明確に設定し、その達成に向けた段階ごとの最適な政策を実施していくしかない。今回の3年間のプロジェクトは、長期的最終目標達成のための一里塚という位置づけとなる。

(7) 今後の予定

本調査において合意された協力計画に基づき、プロジェクト実施計画書を作成する。同実施計画書に基づき協力を実施する。

今年、9月には、短期専門家（地方行政分野）を派遣し、円滑なプロジェクト開始のための協力をを行う。

(了)

別紙 実施協議調査日程

別添 1 R/D

別添 2 M/M

別添 3 PDM

別添 4 各機関との討議議事録

別添 5 ワークショップの配布資料

実施協議調査日程

日数	曜日	時間	内容	宿泊先	備考
1	6/12	日	成田発 (JL405)	パリ	西尾教授、小林、前田出発
2	13	月	テルアビブ着 (AF1620)	テルアビブ	林教授米国から合流
3	14	火	イスラエル外務省表敬	テルアビブ	
		PM	地方自治行政ワークショップ		
4	15	水	地方自治庁とのプロジェクト協議、APLA との協議、PECDAR との協議	テルアビブ	西尾教授ご帰国 (6/16 着)
5	16	木	ジェリコ県との協議、ジェリコ市とのプロジェクト協議	テルアビブ	
		PM	地方自治庁 JC 局とのプロジェクト協議		
6	17	金	JICA 事務所との打合せ	テルアビブ	
7	18	土	報告書作成	テルアビブ	
8	19	日	地方自治庁とのプロジェクト協議 (R/D 署名)、計画庁報告	テルアビブ	
		PM	合同屋食会		
9	20	月	在イスラエル日本大使館報告、テルアビブ→アンマン (RJ340)	アンマン	
10	21	火	ヨルダン事務所との打合せ、NIT とのプロジェクト協議	アンマン	
11	22	水	地方自治省との協議	アンマン	小林、前田帰国 (6/23 着)
12	23	木	アンマン市との協議	アンマン	
13	24	金	アンマン発		林教授米国着 (同日)

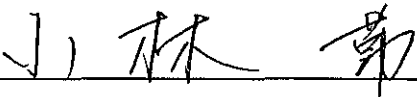
RECORD OF DISCUSSIONS BETWEEN
JAPANESE IMPLEMENTATION STUDY TEAM
AND
AUTHORITIES CONCERNED OF PALESTINIAN NATIONAL AUTHORITY
ON JAPANESE TECHNICAL COOPERATION
FOR IMPROVEMENT IN LOCAL GOVERNANCE SYSTEM IN PALESTINE

The Japanese Implementation Study Team (hereinafter referred to as "the Team") headed by Mr. Tsutomu Kobayashi, organized by Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as "JICA"), visited Palestinian National Authority from 13 June 2005 to 20 June 2005 for the purpose of working out the details of the technical cooperation program concerning the Improvement in Local Governance System in Palestine.

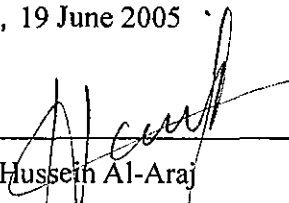
During its stay in Palestinian National Authority, the Team exchanged views and had a series of discussions with the authorities concerned of Palestinian National Authority with respect to desirable measures to be taken by JICA and Palestinian National Authority for the successful implementation of the above-mentioned Project.

As a result of the discussions, the Team and the authorities concerned of Palestinian National Authority agreed to recommend to their respective Governments the matters referred to in the document attached hereto.

Ramallah , 19 June 2005




Tsutomu Kobayashi
Member, Japanese Implementation Study Team
Japan International Cooperation Agency




Dr. Hussein Al-Araj
Deputy Minister
Ministry of Local Government
Palestinian National Authority
19.06.005

WITNESS



Dr. Samih Al-Abed
Deputy Minister
Ministry of Planning
Palestinian National Authority



THE ATTACHED DOCUMENT

I. COOPERATION BETWEEN JICA AND PALESTINIAN NATIONAL AUTHORITY

1. Palestinian National Authority will implement the Improvement in Local Governance System in Palestine (hereinafter referred to as "the Project") in cooperation with JICA.
2. The Project will be implemented in accordance with the Project Design Matrix (PDM) that is given as Annex I.

II. MEASURES TO BE TAKEN BY JICA

In accordance with the laws and regulations in force in Japan, JICA will take, at its own expense, the following measures according to the normal procedures under the Technical Cooperation Scheme of Japan.

1. DISPATCH OF JAPANESE AND THE THIRD COUNTRY EXPERTS

JICA will provide the services of the Japanese and the third country experts as listed in Annex II.

2. 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 as listed in Annex III. The Equipment will become the property of Palestinian National Authority upon being delivered C.I.F. (cost, insurance and freight) to the authorities concerned of Palestinian National Authority at the ports and/or airports of disembarkation.

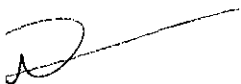
3. TRAINING OF PALESTINIAN PERSONNEL IN JAPAN AND THE THIRD

COUNTRIES

JICA will receive the Palestinian personnel connected with the Project for technical training in Japan and the third countries.

III. MEASURES TO BE TAKEN BY PALESTINIAN NATIONAL AUTHORITY

1. Palestinian National Authority 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. Palestinian National Authority will ensure that the technologies and knowledge acquired by the Palestinian nationals as a result of Japanese technical cooperation will contribute to the economic and social development of Palestinian National Authority.
3. Palestinian National Authority will grant privileges, exemptions and benefits no less favorable than those granted to experts of third countries or international organizations performing similar missions to the Japanese and the third country experts referred to in II-1 above and their families.
4. Palestinian National Authority will ensure that the Equipment referred to in II-2 above will be utilized effectively for the implementation of the Project in consultation with the Japanese experts referred to in Annex II.
5. Palestinian National Authority will take necessary measures to ensure that the knowledge and experience acquired by the Palestinian personnel from technical training in Japan and the third countries will be utilized effectively in the implementation of the Project.
6. Palestinian National Authority will provide security for the Japanese and the third country experts referred to in Annex II upon request by JICA.







7. In accordance with the laws and regulations in force in Palestinian National Authority, Palestinian National Authority will take necessary measures to provide at its own expense :


- (1) Services of the Palestinian counterpart personnel and administrative personnel as listed in IV below;
- (2) Land, buildings and facilities as listed in Annex IV;
- (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 ;
- (4) Means of transport and travel allowances for the Japanese and the third country experts for official travel within Palestinian National Authority; and
- (5) Suitably furnished accommodation for the Japanese and the third country experts and their families.

8. In accordance with the laws and regulations in force in Palestinian National Authority, Palestinian National Authority will take necessary measures to meet:

- (1) Expenses necessary for transportation within Palestinian National Authority of the Equipment referred to in II-2 above as well as for the installation, operation and maintenance thereof;
- (2) Customs duties, internal taxes and any other charges, imposed in Palestinian National Authority on the Equipment referred to in II-2 above ; and
- (3) Running expenses necessary for the implementation of the Project.







IV. ADMINISTRATION OF THE PROJECT

1. Project Director, appointed by Ministry of Local Government, will bear overall responsibility for the administration and implementation of the Project.
2. Project Manager, appointed by Ministry of Local Government, will be responsible for the managerial and technical matters of the Project.
3. Clerical Personnel, appointed by Ministry of Local Government, will support the implementation of the Project.
4. The Palestinian counterpart personnel and administrative personnel described above will be appointed by the start of project implementation, and other personnel will be appointed as mutually agreed upon.
5. Resident Representative of JICA Palestine will provide necessary recommendations and advice to the Project Director and the Project Manager on any matters pertaining to the implementation of the Project.
6. The Japanese and the third country experts will give necessary technical guidance and advice to the Palestinian counterpart personnel on technical matters pertaining to the implementation of the Project.
7. For the effective and successful implementation of technical cooperation for the Project, a Joint Coordinating Committee will be established whose functions and composition are described in Annex V.

V. JOINT EVALUATION

Evaluation of the Project will be conducted jointly by JICA and the authorities concerned of Palestinian National Authority, at the middle

①

5/14

小林

and during the last six months of the cooperation term in order to examine the level of achievement.

VI. CLAIMS AGAINST EXPERTS

Palestinian National Authority undertakes to bear claims, if any arises, against the Japanese and the third country 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 Palestinian National Authority except for those arising from the willful misconduct or gross negligence of the Japanese and the third country experts.

VII. MUTUAL CONSULTATION

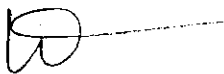
There will be mutual consultation between JICA and Palestinian National Authority on any major issues arising from, or in connection with this Attached Document.

VIII. AMENDMENT AND MODIFICATION

Any amendment or modification of this Attached Document may be negotiated between JICA and Palestinian National Authority and shall be agreed to by a written document signed by JICA and Palestinian National Authority.

IX. MEASURES TO PROMOTE UNDERSTANDING AND SUPPORT FOR THE PROJECT

For the purpose of promoting support for the Project among the people of Palestinian National Authority, Palestinian National Authority will take appropriate measures to make the Project widely known to the people of



Palestinian National Authority.

X. TERM OF COOPERATION

The duration of the technical cooperation for the Project under this Attached Document will be three (3) years from 1 September 2005.

- ANNEX I PROJECT DESIGN MATRIX (PDM)
- ANNEX II LIST OF EXPERTS
- ANNEX III LIST OF MACHINERY AND EQUIPMENT
- ANNEX IV LIST OF LAND, BUILDINGS AND FACILITIES
- ANNEX V JOINT COORDINATING COMMITTEE

SPD

JVF

Project Design Matrix (PDM) for Improvement in Local Governance System in Palestine

I. Project Name: Improvement in Local Governance System in Palestine

II. Duration: 2005.9-2008.8

Narrative Summary	Objectively Verifiable Indicators	Means of Verification	Important Assumptions
<p>Overall Goal Develop capacity in the areas of local Finance and JCSPD to attain sustainable local governance system in Palestinian National Authority</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Increase in the number of local financial plans and strategies in LGUs drafted according to a basic local financial policy - Increase in the number of projects formulated according to a strategic plan for JCSPD 	<ul style="list-style-type: none"> - Finance budgeting procedure list - Budgeting Department reports of MoLG - List of joint projects submitted by JCSPD to MoLG 	<ul style="list-style-type: none"> - Policy of PNA and MoLG remains unchanged regarding local government reforms
<p>Project Purpose Improve an operational environment in the areas of local finance policy and JCSPD for promoting sustainable capacity development of LGUs through MoLG</p>	<ul style="list-style-type: none"> - A new basic local financial policy is adopted by MoLG - A strategic plan for improving JCSPD system is approved by MoLG - A training program is drafted for LGUs / MoLG / JCSPD staff members in the areas of local finance and JCSPD 	<ul style="list-style-type: none"> - Financial decisions of MoLG - Budgets submitted by LGUs to MoLG - A drafted training program 	<ul style="list-style-type: none"> - Willingness of local decision makers to adopt local finance policy does not diminish - JCSPD continue to receive funds from the Central Government and generate local revenues - Willingness of local decision makers and staff members to accept trainings does not diminish
<p>Outputs 1. A basic financial policy is</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Key policy issues concerning local 	<ul style="list-style-type: none"> - Annual plans of MoLG 	<ul style="list-style-type: none"> - Trained staff members stay

PS

JTK



Project Design Matrix (PDM) for Improvement in Local Governance System in Palestine

<p>prepared</p> <p>2. A strategic plan is prepared for JCSPD</p> <p>3. Implementation mechanism is established for training of staff members in the areas of local finance and JCSPD</p>	<p>finance are shared among concerned parties</p> <ul style="list-style-type: none"> - Key policy issues concerning JCSPD for development are shared among concerned parties - 10 training officers, 100 staff members of MoLG, 40 staff members of Jericho Municipality /Governorate, and 300 staff members of LGUs / JCSPD are trained 	<ul style="list-style-type: none"> - Annual evaluation reports of MoLG - JCSPD records - Reports form the Public Commission of Monitoring - Progress reports of the Project 	<p>working at LGUs at least during the project period</p> <ul style="list-style-type: none"> - Commitment from the central government in promoting JCSPD
<p>Activities</p> <p>1-1 Hold workshops to examine the current local financial policy issues for decision makers, staff concerned, and the stakeholders</p> <p>1-2 Conduct a diagnostic study on local finance management of Jericho Municipality in line with the Reform Action Plan</p> <p>1-3 Draft a basic local financial policy</p> <p>-----</p> <p>2-1 Hold workshops on policy issues concerning JCSPD for decision</p>	<p>Inputs</p> <p><u>Palestine</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 1. Experts and Personnel - Training officers from MoLG in the areas of local finance and JCSPD - Expert(s) in the field of planning from MoP - A short-term expert in the field of planning from local universities - Training officers (Engineers) from MoLG - Workshop facilitators from MoLG - Project Director/Manager/Clerical Personnel 	<p>Inputs</p> <p><u>Japan</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 1 Short-term experts (Japanese, Regional) in the areas of; <ul style="list-style-type: none"> - Local finance - Project planning and management - Database/Computer - Local governance 2 Facility/Equipment <ul style="list-style-type: none"> - Equipment and furniture required for a training center 3 Training 	<p>Pre-Conditions</p> <ul style="list-style-type: none"> - Local experts in PNA/MoLG/Local Universities are available for project implementation - LGUs secure stable budget to cover their own employees costs

SR

JAK



Project Design Matrix (PDM) for Improvement in Local Governance System in Palestine

<p>makers, staff, the stakeholders and Civil Society Organizations concerned</p> <p>2-2 Support and Assess the process in identification of development needs and planning based on the identified needs that JCSPD carry out in Jericho and Jordan Rift Valley</p> <p>2-3 Draft a strategic plan for JCSPD</p> <p>-----</p> <p>3-1 Carry out needs assessments on the abilities, and training needs for, decision makers, staff concerned of JCSPD, MoLG and LGUs.</p> <p>3-2 Design training curriculums</p> <p>3-3 Train training officers</p> <p>3-4 Implement training courses for employees of JCSPD, MoLG, and LGUs.</p> <p>-----</p>	<p>- New necessary staff for JCSPD</p> <p>2. Facility and Equipment</p> <p>- a training center by Jericho Municipality</p>	<p>- Training in Japan</p> <p>- Regional training</p> <p>- In-country training and workshops</p>	
--	--	--	--

Acronyms;

PNA (Palestinian National Authority)

JCSPD (Joint Councils for Services, Planning & Development)

MoLG (Ministry of Local Government)

LGUs (Local Government Units)

MoP (Ministry of Planning)



SSA

J. Al...

ANNEX II LIST OF EXPERTS

The following Short-term experts in the fields described below will be dispatched depending on the needs and progress of the Project.

1. Local Governance
2. Local finance
3. Project planning and management
4. Database/Computer

Additional short-term experts may be determined through the discussion between both sides when necessity arises.



2



ANNEX III LIST OF MACHINERY AND EQUIPMENT

The following machinery and equipment necessary for the implementation of the Project will be provided.

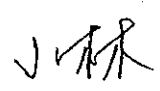
	Name
1	Van car 4x4
2	Computer
3	Printer
4	Scanner
5	Video conference system
6	Photo copier
7	Chairs
8	Tables & Desks
9	LCD Projector
10	White Board
11	Announcement Board
12	Television
13	Video Player
14	Video Camera
15	Fax
16	Digital Camera

Specifications and units will be determined by the inception of the project implementation upon discussion by both sides.

Additional machinery and equipment may be determined through the discussion between both sides when necessity arises.



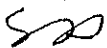




ANNEX IV

LIST OF BUILDINGS AND FACILITIES

1. A Training Center and Project Management Office in the building(s) prepared by Jericho Municipality.
2. Telephone, Fax and Internet lines that are necessary for project operations.



ANNEX V JOINT COORDINATING COMMITTEE

1. Functions

The Joint Coordinating Committee shall;

- (1) Discuss and decide overall strategies in the management and coordination of the Project,
- (2) Review and endorse the annual plan of the Project,
- (3) Monitor and evaluate the progress of the Project, and
- (4) Make decisions relevant to the overall management of the Project.

2. Compositions

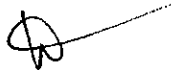
The Joint Coordinating Committee shall be composed of;

- (1) Chairperson, one of the Senior Official form MoLG, will be appointed by the Minister.
- (2) Members:
 - Representative of MoP, APLA and JICA
 - Mayor of Jericho Municipality
 - Governor of Jericho Governorate
 - Project Director

Others appointed by the Committee

3. The Secretariat of the Committee

Project Director will act as the Secretariat of the Committee. The Secretariat will coordinate matters pertaining to the administration of the Committee.

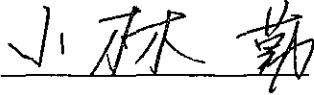


MINUTES OF MEETING
BETWEEN
JAPANESE IMPLEMENTATION STUDY TEAM
AND
AUTHORITIES CONCERNED OF
PALESTINE NATIONAL AUTHORITY
ON
THE JAPANESE TECHNICAL COOPERATION
FOR
IMPROVEMENT OF LOCAL GOVERNANCE SYSTEM IN PALESTINE

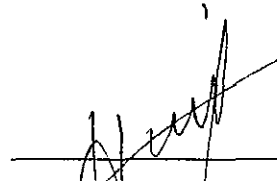
The Japanese Implementation Study Team (hereinafter referred to as “the Team”) organized by Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as “JICA”) and the authorities concerned of Palestine National Authority had a series of discussions for the purpose of working out the details of the technical cooperation program concerning the Project for Improvement of Local Governance System in Palestine (hereinafter referred to as “the Project”).

As a result of the discussions, the Team and Palestine Authorities concerned agreed on the matters referred in the document attached hereto.


Ramallah, 19 June 2005



Mr. Tsutomu Kobayashi
Team Leader
Japanese Implementation Study Team,
Japan International Cooperation Agency (JICA),
JAPAN


Dr. Hussein Al-Araj
Deputy Minister of Local Government
Ministry of Local Government
Palestine National Authority
19.06.005

Witness


Dr. Samih Al-Abed
Deputy Minister of Planning
Ministry of Planning
Palestine National Authority



ATTACHMENT

1. Monitoring and Evaluation

Both parties agreed to use the Project Design Matrix (PDM) as attached to the Record of Discussion, as a tool for monitoring, evaluation and management of the activities of the Project. The PDM that is jointly created by both sides at the planning stage may be modified to the extent that it would not change the over all goal and project purpose as needed during the project implementation stage after mutual consultations between JICA and Palestine National Authority.

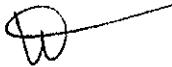
2. Measures to be taken by Palestine National Authority.

With regard to Palestinian counterpart personnel and administrative personnel described in III-7-(1) of Record of Discussion, both parties confirmed that the list of personnel shall be submitted to JICA from Palestine National Authority by the inception of the project implementation.

3. List of Activities

Both parties confirmed the list of activities as shown in Annex. Activities may be changed in accordance with the progress and achievements of the Project upon discussion between both parties.

4. Both parties agreed that the Project would closely coordinate with other activities related to local governance implemented by other donors.



72



LIST OF ACTIVITIES FOR THE PROJECT ON IMPROVEMENT IN LOCAL GOVERNANCE SYSTEM IN PALESTINE (ANNEX)

1-1 Workshops to examine the current financial policy issues for decision makers, staff concerned, and the stakeholders

- a. The first workshop shall be held after the training for decision makers referred to in 1-3b below, and further workshops will be held depending on necessity upon consultations between both parties.
- b. Target personnel are;
 - a) decision makers and staff concerned from Ministry of Local Government, Local Government Units (hereinafter referred to as "LGUs"), Ministry of Finance and Ministry of Planning, and
 - b) other stakeholders such as donors.

1-2 Diagnostic Study on local finance of Jericho Municipality

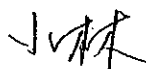
- a. The study shall be conducted within JFY 2005 directly through Reform Team of Ministry of Local Government, or contracted out to other local resources available (universities, local consultants etc.).
- b. Results of the study will be reflected in the workshops mentioned above.
- c. Issues to be covered in the study are fiscal revenues and expenditures, tax structure, and financial management.

1-3 Drafting of a basic local financial policy

- a. Basic financial policy shall be drafted towards the end of the project, using the learnings and findings from the activities 1-1 and 1-2 as the basis for the said financial policy.
- b. Training for decision makers shall be conducted in Japan to assist the drafting of the policy. The training will be conducted every JFY starting from 2005, during the project period.
- c. Training for staff concerned shall be conducted utilizing proper resources in neighboring countries every JFY during the duration of the project.

2-1 Workshops to examine policy issues concerning JCSPD for decision makers, staff, concerned, Civil Society Organizations (hereinafter referred to as "CSOs") and stakeholders.

- a. The first workshop shall be held after the training for decision makers referred to in 2-3b below, and further workshops will be held depending on necessity upon consultations between both parties.
- b. Target personnel are;
 - a) decision makers and staff concerned of Ministry of Local Government, LGUs, JCSPD,
 - b) CSOs concerned, and



- c) other stakeholders such as donors.

2-2 Supporting and Assessing the process in identification of development needs and planning based on the identified needs that JCSPD carry out in Jericho and Jordan Rift Valley

- a. Support and assessing activities start in JFY 2005.
- b. Results of the above-mentioned activities will be reflected in the workshops mentioned above.

2-3 Drafting strategic plan for JCSPD

- a. Strategic plan shall be drafted towards the end of the project, using the learnings and findings from activities 2-1 and 2-2.
- b. Training for decision makers shall be conducted in Japan to assist in drafting the strategic plan. The training will be conducted every JFY starting from 2005, during the project period.
- c. Training for staff concerned shall be conducted, utilizing proper resources in neighboring countries every JFY.

3-1 Needs assessments on the abilities, and training needs for decision makers, staff concerned of JCSPD, MoLG and LGUs

- a. The assessments shall be conducted in JFY 2005.
- b. Needs assessments shall be conducted directly through the Reform Team of Ministry of Local Government, or contracted out to local resources available.

3-2 Designing training curriculums

- a. The curriculums shall be designed based on needs assessments mentioned above.
- b. Curriculums shall be designed directly through the Reform Team of Ministry of Local Government, or contracted out to local resources available.

3-3 Training of training officers

Training of trainers shall be conducted upon in accordance with the progress of curriculum designing. Proper resources from neighboring countries could be utilized for the training.

3-4 Implementation of training courses for staff members of JCSPD, MoLG and LGUs

Training courses by trained officers for staff members of JCSPD, MoLG and LGUs shall be started during the project implementation in accordance with the progress of training of training officers.







プロジェクト名: 地方行政制度改善プロジェクト
 プロジェクトサイト: ラマラ、ジェレロ
 ターゲットグループ: 地方自治庁、ジェレロ市、その他地方自治体
 実施期間: 2005年9月1日から2008年8月31日
 作成日: 2005年7月

プロジェクトの要約	指標	指標データ入手手段	外部条件
上位目標 地方財政と広域協力分野の能力開発を通じて地方行政制度が持続的に運営される。	1) 基本財政政策に基づいて作成された地方財政計画の件数 2) JCSPD のための戦略に基づいて策定された広域計画事業の件数	1) 財務手続きリスト 2) 地方自治庁予算局の年次報告書 3) 地方自治庁の広域計画事業リスト	<ul style="list-style-type: none"> 地方財政制度、および自治体間広域協力を推進するというパレスチナ自治政府の政策に変化がない パレスチナの治安状況が著しく悪化しない
プロジェクト目標 地方財政と広域協力分野の能力開発のための基盤が整備される	1) 地方自治庁により基本財政政策が採択される 2) 地方自治庁により JCSPD のための戦略が採択される 3) 地方財政及び広域協力に関する研修プログラムが策定される	1) 地方自治庁の財政関係の決定事項 2) 地方自治庁に提出された地方自治体の予算 3) 研修プログラム案	<ul style="list-style-type: none"> 地方自治体は新財政政策を採用する意志がある JCSPD に対し中央政府からの継続的な財源と現地収入が確保される 地方自治庁、地方自治体、及び JCSPD は、研修に参加する意志がある
成果 1) 地方財政に関する基本政策案が策定される 2) 自治体連合 (JCSPD) のための	1) 地方財政に関する政策課題が関係者間で共有される 2) JCSPD に関する政策課題が関	<ul style="list-style-type: none"> 地方自治庁の年次報告書 地方自治庁の評価報告書 JCSPD の記録 	<ul style="list-style-type: none"> 研修を受けた研修員は、プロジェクト実施期間、所属先機関で勤務する

<p>戦略が策定される</p> <p>3) 地方財政及び広域協力に関する研修の実施体制が確立される</p>	<p>係者間で共有される</p> <p>3) 研修指導員 10 名、地方自治庁職員 100 名、ジェリコ市/ジェリコ県職員 40 名、及びその他自治体職員と JCSPD 職員計 300 名に対する研修が実施される</p>	<p>● モニタリング委員会の報告書</p> <p>● プロジェクト事業進捗報告書</p>	<p>● JCSPD を促進するという中央政府の政策が変わらない。</p>
<p>活動</p> <p>1)-1 地方財政に関する政策課題の整理のためのワークショップの開催</p> <p>1)-2 ジェリコ市の地方財政管理に関する診断調査の実施</p> <p>1)-3 地方財政に関する基本政策案の起案</p> <p>-----</p> <p>2)-1 JCSPD に関する政策課題の整理のためのワークショップの開催</p> <p>2)-2 ジェリコ・ヨルダン渓谷に所在する JCSPD の開発ニーズの発掘及び案件策定過程への協力と検証</p> <p>2)-3 JCSPD のための戦略案の起案</p>	<p>投入</p> <p><u>パレスチナ側</u></p> <p>1. カウンターパートの配置 (MoLG)</p> <ul style="list-style-type: none"> - プロジェクト・ディレクター - プロジェクト・マネージャー - クラーク <p>2. 専門家</p> <ul style="list-style-type: none"> - 地方財政と広域協力分野の研修指導員 (MoLG) - 広域計画の専門家 (MoP) - 広域計画の短期専門家 (大学等) - ワークショップ・ファシリテーター (MoLG) <p>3. 機材・施設</p> <ul style="list-style-type: none"> - 研修センターの施設と土地 (ジ 	<p>投入</p> <p><u>日本側</u></p> <p>1. 短期専門家</p> <ul style="list-style-type: none"> - 地方財政専門家 - 広域計画専門家 - データベース/SE/CP 専門家 - 地方行政専門家 <p>2. 機材・施設</p> <ul style="list-style-type: none"> - 研修センターのための機材・家具・車輛 <p>3. 研修</p> <ul style="list-style-type: none"> - 本邦研修 (8 名/年) - 第三国研修 (10 名/年) - 現地国内研修/ワークショップ 	<p>前提条件</p> <ul style="list-style-type: none"> - プロジェクト実施に必要なパレスチナ側の専門家が確保される - 地方自治体は経常的な人件費を確保している

FDM (ノンエグト・アザイン・マトリツグス)

<p>----- 3)-1 地方自治庁、地方自治体、 JCSPD の職員を対象にした研修ニ ーズ・アセスメントの実施 3)-2 研修カリキュラムの策定 3)-3 研修指導員の養成 (Training of Trainers) 3)-4 研修の実施／運営 -----</p>	<p>エリコ市)</p>		
--	--------------	--	--

略語：

JCSPD (広域連合もしくは一部事務組合：Joint Councils for Services, Planning & Development)

MoLG (地方自治庁：Ministry of Local Government)

MoP (計画庁：Ministry of Planning)

協議議事録

訪問先：イスラエル外務省

日時：6月14日（火）9：50～

面談者：

- Mr. Meron Reuben, Director, Policy Planning & External Relations Department, Center for International Development Cooperation
- Mr. Oded Ben Haim, Director, Palestinian Department, CIDC
- Ms. Beth Eden Kite, Palestinian Department, CIDC

協議のポイント：

- 地方自治におけるイスラエル・パレスチナの新たな取り組みとして、1ヶ月前に開催されたノース・パーク・エリアに関するイスラエル及びパレスチナの自治体のワークショップが挙げられる。河川水質浄化対策など実務的テーマなので、比較的、交流を図りやすい。
- ジェリコ、トウルカレム、カルキリア、ナブルスなど、地方選挙を既に実施した自治体を対象に、自治体間交流・連携の促進が考えられる。特に、観光業などの分野は具体的な連携が図りやすい。
- この他、医学・薬学、水資源管理、乾燥地（砂漠）農業などが、イスラエルが比較優位を有する研修分野である。

地方行政に係るワークショップ

開催場所：アル・ビレ市

開催日時：6月14日（火）12：00～16：30

ワークショップの概要：

地方自治庁の主催により地方自治の改善をテーマとするワークショップが開催された。地方自治庁長官／副長官／職員、及び地方自治体やドナーの関係者を含む40名以上の参加者があった（参加者リストは別紙1のとおり）。本ワークショップでは、日本から①林正寿教授、②西尾教授が講師として参加し、①地方財政、②広域協力の分野に関し、日本及び他国の制度を紹介しつつパ側に対し問題提起を行った。議事次第については別紙2のとおり。

Dr. Hussein Al-Araj 副長官による開会の挨拶では、94年以降、現在、パレスチナは、地方自治体法の制定、地方選挙の実施を経て、中央から地方への財源移譲という分権化プロセスの第3フェーズにあることを強調した。

Dr. Khaled Qawasmi 長官による閉会の挨拶では、人口規模の小さい多くの自治体では地方財政に関する明確な政策やヴィジョンが欠如しているため、歳出・歳入額を把握できず、収支バランスの悪化を招いている上、適切な補填対策を講じられていないことを

指摘した。「地方自治改革行動計画」では、新しい財政管理手法の導入を目指している旨説明があった。また、広域協力に関して、自治体数の増加（500 以上）に伴い、自治体の財政状況が大変厳しくなっており、より持続的な自治体運営のため、Joint Councils (JC)への権限委譲、及び regional councils の強化について説明があった。

質疑応答のポイント：

- 経済開発と行政の民主化の関係
- 地方平衡交付金 (Equalization Grant)
- 自治体の境界／行政区分、自治体合併の判断基準
- 飛び地にある自治体の広域協力／合併、等

日時：6月14日（火）16：30～17：30

面談者：

- Mr. Lorenzo Colonna-Prete, Program Director、在エルサレムイタリア領事館
- その他

協議のポイント：

- イタリア援助庁は、エルサレム県、ヘブロン県、ベツレヘム県、ハーン・ユニース県（ガザ）の4県を対象にキャパシティ・ビルディング・ニーズ・アセスメント調査を実施した。結果、右4県においてパイロット事業の実施を支援している。パイロット事業の対象団体は、市、Joint Service Councils (JSC)、Village Councils であり、プロポーザルの選考はイタリアとパレスチナが共同で設置した Bilateral Technical Committee によって行われる。また、イタリア国内の自治体がパレスチナの自治体とパートナーシップを締結し、前者がプロジェクト予算の内30%を負担している。
- UNDP は、Micro-Regional Planning Committee を支援しており、PRA など参加型手法を活用した計画策定プロセスやコミュニティ参加の促進への協力を行っている。
- また、UDNP では、8ヶ月以内に、General Policy for Development の策定に取り組む予定である。

訪問先：計画庁

日時：6月15日（水）9：00～10：15

面談者：

- Ms. Cairo Arafat, Director General, Aid Management and Cooperation
- Mr. Ibrahim Abdalrahim, Director, North, South Americas and Far East Countries

協議のポイント：

- 地方自治庁は、複数の村を合併することにより500以上ある自治体の数を減少させ

る政策を掲げているが、これら区域における開発計画のあり方（種類）が課題となっている。

- 世銀、EUにより地域インフラ整備のためのバスケット・ファンドである Municipal Fund が設置されているが、地域ニーズに合致した同ファンドの配分のあり方／クライテリアについて、ジェリコを例に検証することも一案である。PADCO(MFの実施エージェント)が Municipal Fund のドキュメントを保有しているので、これを入手してはどうか。
- JSC については、未だその役割が明確になっていない。例えば、水道などの公益事業は誰が実施するべきか、自治体か、PWA(Palestinian Water Authority: 公営企業)か、イスラエルか。これら公益事業の民営化もオプションとしてあり、このような中、JSC にどのような権限、役割を与えるべきか明確になっていない。
- 政策形成に焦点を当てたことは妥当である。国家を持たないパレスチナは、政策形成能力が極めて低い。また、意思決定権のあるトップが代わるたびに、政策も変わってきた。

訪問先：地方自治庁

日時：6月15日（水）10：30～23：30

面談者：

- Mr. Gneem Ahmad, Assistant Deputy Minister
- Mr. Imad Saed, Director General, Coordination
- Mr. Wwaleed Assat, Director, Public Relation
- Ms. Abla Abed Alrasool, Director, Human Resource
- Mr. Omar Samha, Director General
- Mr. Ibrahim Fitiani, Manager, Minister' s Office
- Mr. Nizam Omari, Financial & Administration Manger
- Mr. Ali Sabboobeh, Director, Engineering Department, Salfeet Reginal Office
- Mr. Yousef Farah, Director, General Relations, Jerusalem District Office
- Mr. Abdul Nassir Makky, Director, Jerusalem District Office

協議のポイント：

- Gneem 次官補から、以下の点につき、その重要性が強調された；
 - 幹部を対象とする政策関連の本邦研修、アンマンやカイロでの域内研修、研修センターの設置
 - デンマークが支援している自治体の勘定科目の統一作業との連携
 - 地方財政に関する政策が明確でない。地方財政の基本政策の立案支援を通じて地方への予算配分の原則、地方自治のヴィジョンを確立
- PDM について最終協議を行った結果、合意事項は以下のとおり；
 - プロジェクト目標に関し、地方自治庁と自治体を同列にせず、自治体の能力開発

を地方自治庁の能力開発を通じて（” Through” ）行うといった書きぶりに変更する

- 活動 1-1 と 2-1 に関し、” Stakeholders” を追記し、ドナーも対象とする
- 活動 1-1 のワークショップの開催回数は、初回のワークショップで決める
- 活動 1-2 の財政診断調査は、地方自治庁内に組織された改革チーム（Reform Team：UDNP が支援：PhD 保持者がいる）による実施も検討可能。この場合、コンサルタント・フィーはいらない。
- 活動 1-3 の基本政策は、改革チームが実施した地方自治診断調査（Diagnostic Report）との整合性をとる。また、同政策は、カテゴリ A 市を想定し、策定する。人口規模のより少ないカテゴリ B、C、D の市は想定にいれない。
- 活動 2-1 が対象とする市民とは、具体的には女性グループなどの CSO であることを追記する。
- 活動 2-2 の JC によるパイロット事業は、無償により廃棄物処理車両が供与された経緯もあり、廃棄物の共同処理を行う 5 つの JSC を想定していた。しかし、廃棄物処理の事業費は、平均 100 万ドルであり、本プロジェクトで積算されているように一案件、2 万ドルの予算では、事業の実施や検証を行うことはできない。このため、廃棄物処理関連のパイロット事業は本プロジェクトでは実施しないとする。因みに、果物や食料品市場の事業であれば、2 万ドルの予算でも実施は可能である。
- 活動 2-2 は、事業実施ではなく事業計画の策定に焦点を当てることとする。これにより、予算配分や PRA などと連動させることが可能。
- 活動 2-2 は、ジェリコとヨルダン渓谷に所在する JCS による開発ニーズの発掘と案件の計画策定のプロセスを支援し検証するものとする
- 活動 2-3 の” Master Plan” は、都市整備の用語であり、誤解されやすいので、Development Plan に変更する（後に Strategic Plan に変更）
- 活動 3-1 の研修ニーズアセスメントは、改革チーム（過去に自治庁／自治体職員の Job Description を作成した経験有り）やローカル・コンサルタントによる実施が検討できる旨、M/M に明記する。
- 活動 3-1 と 3-2 のカリキュラム作成は、民間や大学（ビルゼートなど）など、可能な限りローカルのリソースにより実施する
- 活動 3-3 の ToT（部分的）及び第三国研修について、ヨルダンのみならず、レバノン、UAE、エジプトでの実施も検討する
- R/D Annex II の供与機材リストにつき、機材の名前のみを記載し、スペック及び数量については、プロジェクト開始までに情報を提供する。また、ビデオコンファレンスシステムに関し、電話線など維持・運営のための資材は、先方の負担とする
- プロジェクトチームの立ち上げについては、R/D Annex ではなく R/D 本体に記載する。カウンターパート人材は地方自治庁の職員から選び、プロジェクト開始前

に任命する。

- 政策課題の抽出に係る成果（旧成果 1 と 3）は、政策課題に係るワークショップの開催に統合する
- R/D 本体に、パレスチナ側が JICA 関係者の治安を担保する旨、明記する。

訪問先：パレスチナ自治体協会（APLA）

日時：6月15日（水）14：00～14：30

面談者：

- 氏名・肩書き確認中

協議のポイント：

- APLA は、オランダ政府の支援のもとにアラブ世界では非常に新しいコンセプトで設立された地方公共団体。パレスチナ自治区内の自治体の利益を代表し、財政、自治体運営等に係る自治体へのアドバイス、情報提供、自治体間の関係構築の仲介等を行っている。さらには、アラブを始めとした他国自治体との協力関係の仲介も行っている。
- メンバーとなる PA の自治体は、APLA に会費を支払うことが必要。
- 自治体の能力向上を目的とした研修事業も行っているが、研修は全て国外で実施しており、リソースとなる専門家も PA には置いていない。
- PA の自治体の状況を俯瞰すると、ジェリコやジェニンのような比較的大きな自治体はシステム上も政策上も整備が進んでいるが、弱小の自治体は庁舎自体もままならない状況。こうした格差を埋める必要がある。
- 過去、コンサルタントを通じて 15 の自治体に対する診断調査（財政、管理運営、情報通信）を実施したことがある。こうした情報を JICA プロジェクトと共有することが可能。

訪問先：パレスチナ開発復興経済委員会（PECDAR）

日時：6月15日（水）15：00～15：30

面談者：

- 氏名・肩書き確認中

協議のポイント：

- PECDAR は、和平プロセス支援のためのドナー委員会の全面的サポートを得て、PLO により 1993 年に設立された。ドナー援助の調整、プロジェクト運営、NGO 等との協調、技術協力（研修事業含む）の実施等をマニフェストとしている。
- 研修事業分野では、自治体運営の能力向上を目的とした公務員研修（財政・会計含む）のほか、民間セクターや NGO 向けの研修も実施している。公務員向けのコース

数は非常に多く、対象も実務レベルのみならず市長やマネジメントクラスの人材に対するコースもある。

- 自治区内に、1) IT、2) 管理・運営の各分野の研修事業実施のためのセンターを2つ有している。
- ヨルダンの公務員研修機関 (NIT) と緊密な協力関係にあり、共同事業を行っていく予定もある。

訪問先：ジェリコ県庁

日時：6月16日（木）10：00～12：00

面談者：

- Mr Sami Musallm, Governorate
- Mr. Majed Fityani, Deputy Governorate
- Mr. Mohamed Injoun, Jericho Municipality
- Mr. Mousa Al-Shaer, General Director, Water Supply & Sewerage Authority, Bethlehem District Office/MoLG
- Mr. Abdul Nassir Maki, MoLG

協議のポイント：

- ジェリコ・ヨルダン渓谷には、一部の事務（例：廃棄物）の共同処理を行う JSC が4団体ある。36の自治体から構成されている。
- JCSPD 局の指導の下、ジェリコ・ヨルダン渓谷の A Regional Plan (=Development Plan?) を策定予定である。同計画の指標を保健、教育、所得向上の3つの分野に絞る。
- ジェリコ・ヨルダン渓谷では、特に都市部と農村部の Gap の問題が大きくなっている。
- ジェリコ・ヨルダン渓谷の約95%がエリアCである
- ベドウィンの定住化支援に対するニーズも確認されている

訪問先：ジェリコ市

日時：6月16日（木）13：00～15：00

面談者：

- Mr. Hassan S. El-Hussein, Mayor
- Mr. Basel A. Hijazi, Head, Engineer, Engineering Department
- Mr. Mohamed Injoun, Jericho Municipality
- Mr. Samer Goher, Municipality Council Member
- Mr. Adnan Hamad, Municipality Council Member
- Mr. Mousa Al-Shaer, General Director, Water Supply & Sewerage Authority, Bethlehem District Office/MoLG

- Mr. Abdul Nassir Maki, MoLG
- その他

協議のポイント：

- 研修施設の提供に関し、現在図書館として使用されている建物を充てる予定である（別紙写真参照）。また、現在、建設中の建物の地下室を充てる準備もある（別紙写真参照）。後者の建物の面積は 600 平方メートルと広いが、研修所として使用するためには、1 階分を増築する必要がある。この増築にかかる改修・建設費は 180,000 ドルである。
- 財政面では、歳入構造の見直し、財務庁による税の地方への譲与問題、中央政府と地方政府の関係、など問題が山積している
- ジェリコ市の地方財政管理に関する診断調査に関し、会計については ISO9000 の認証を付与されるほどの国際的に認められたシステムである
- 活動 1-2 に関し、ジェリコ市では、税の 25% が徴収されていないので、徴税や財務省からの税源移譲問題など歳入構造の分析調査が可能である

訪問先：地方自治庁 Joint Councils for Services, Planning & Development (JCSPD: ベツレヘム)

日時：6月16日（木）16：00～17：30

面談者：

- Mr. Kamel Hemeid, General Director
- Mr. Mousa Al-Shaer, General Director, Water Supply & Sewerage Authority, Bethlehem District Office/MoLG
- Mr. Abdul Nassir Maki, MoLG

協議のポイント：

- 地方自治体の数（市、村、その他）は 589、内 JC/JSC は 86 団体を数える。自治体の数を 300 以下に減らすため、Joint Councils (JC) の機能強化を図る。3 年以内に、自治体の数を 100 に減らし、JC/JSC の数を 100 に増やす方針である。
- JC/JSC には 3 つの種類がある；①一部の事務のみを処理する (JSC)、②複数の事務を処理する (JC)、③地方自治体に統合される発展的 JC、があり、当局の重点は②と③にある。
- 当局は、JC/JSC に関する公共政策の立案を担当する部署として、2004 年 4 月に新設された。現在、地方自治庁の各 District Office に当局のスタッフ 1 名が常駐している。
- 去年は、JC/JSC に係るワークショップを、全ての District において 9 回開催した。参加者は、県民／市民、知事／市長、県庁／市役所職員である。これらワークショップに係る最終報告書がまとめられ、マニュアル案、条例案が作成されている。

- JC/JSC が活動を開始した当初、その目的やビジョンは明確ではなかった。しかし、現在、どの方向に向かうべきか明確になりつつある。
- 新しい戦略づくりのため、JC/JSC の構造について、ニーズアセスメントが行われ、データベース化が 6 ヶ月以内に行われる。特にベルギー、UNDP、DFID が、JSC から JC への移行支援を行っている。
- イタリア援助庁、ベルギー、デンマークが JC のキャパシティ・ビルディングを行っている。当局を通じてドナー間の援助協調・調整は行われている。
- JC/JSC を対象とする研修の機会は少ない。過去に行われてきた多数の地域開発プロジェクトでは、PECDAR を通じたものが多いが、技術移転の機会は十分でなかった。
- 現行の地方自治改革プロセス(公益事業の広域化)の一環として、全ての自治体(市)を対象にクエスチョネアを実施している
- 新しい行政区間に関する法律では、Project Committee を廃止し、Big Capitals (特別区のようなもの)を設置する
- 今後行うワークショップでは、上記環境変化の中で、JC/JSC に係る実務の進め方、技術移転のあり方が課題となる
- ジェリコ・ヨルダン溪谷について、Development Council の Technical Unit が Development Strategic Plan を策定している。同 council は、JC/JSC の構成員である市長、ジェリコ市長、ナブロス、トユバスなど近隣の県/ヨルダン溪谷に跨る県も参加している。地方委員会 (Regional Council) が中期開発計画を作成している。計画過程の強化はサービスの質の向上につながり重要である。この過程において、JC の関与のあり方、課題への取り組み方など問題やニーズを洗い出し JC を支援する。
- 現在、26 の Development Strategic Plan が既に作成されている

訪問先：計画局（報告）

日時：6月19日（日）：10：00～11：00

面談者：

- Ms. Cairo Arafat, Director General, Aid Management and Cooperation
- Mr. Ibrahim Abdalrahim, Director, North, South Americas and Far East Countries

協議のポイント：

- これまでの協議結果の報告、最終 PDM の報告
- Equalization Grant (地方平衡交付金)、特別補助金、地方債の必要性
- 商業銀行から Municipal Fund へのソフトローンの長期貸付の可能性
- Municipal Fund の報告書の提供
- 歳入比率につき、公共利用料金が異様に高く地方税の割合が異様に低い
- 協力計画の枠組み決定後、迅速な活動の開始

- 個別案件の PMO と研修施設の場所の統一

訪問先：計画局（R/D 署名式）

日時：6月19日（日）：12：00～13：00

参加者：

- Mr. Samih Al-Abed, Deputy Minister, Ministry of Planning
- Mr. Hussein Al-Araj, Deputy Minister, Ministry of Local Government
- Mr. Imad Sead, Director General, Coordination Department, MoLG
- Ms. Abla Abed Alrasool, Director, Human Resource, MoLG
- Mr. Anan Masri, Deputy Minister, Ministry of Health
- Mr. Kasem Ma' ani, Ministry of Health
- Mr. Hassan S. El-Hussein, Mayor, Jericho Municipality
- Ms. Cairo Arafat, Director General, Aid Management and Cooperation
- Mr. Ibrahim Abdalrahim, Director, North, South Americas and Far East Countries
- 新村出一一等書記官、在イスラエル日本大使館
- 大崎光洋三等書記官、同上

訪問先：在イスラエル日本大使館（報告）

日時：6月20日（月）：10：00～11：00

面談者：

- 横田淳大使
- 水内竜太参事官
- 新村出一一等書記官
- 大崎光洋三等書記官

協議のポイント：

- 日本人の投入、英語の出来る専門家の有無
- パレスチナ域内の専門家の宿泊場所に関し、都市間移動を可能な限り少なくし、宿泊箇所を少なくする
- 基本政策の地域性・相違性に関して、日本の標準を提示した上で、パ側が各国の標準の中から、選択・策定する
- 団長所感として、ジェリコマスタープランとの整合性について懸念表明

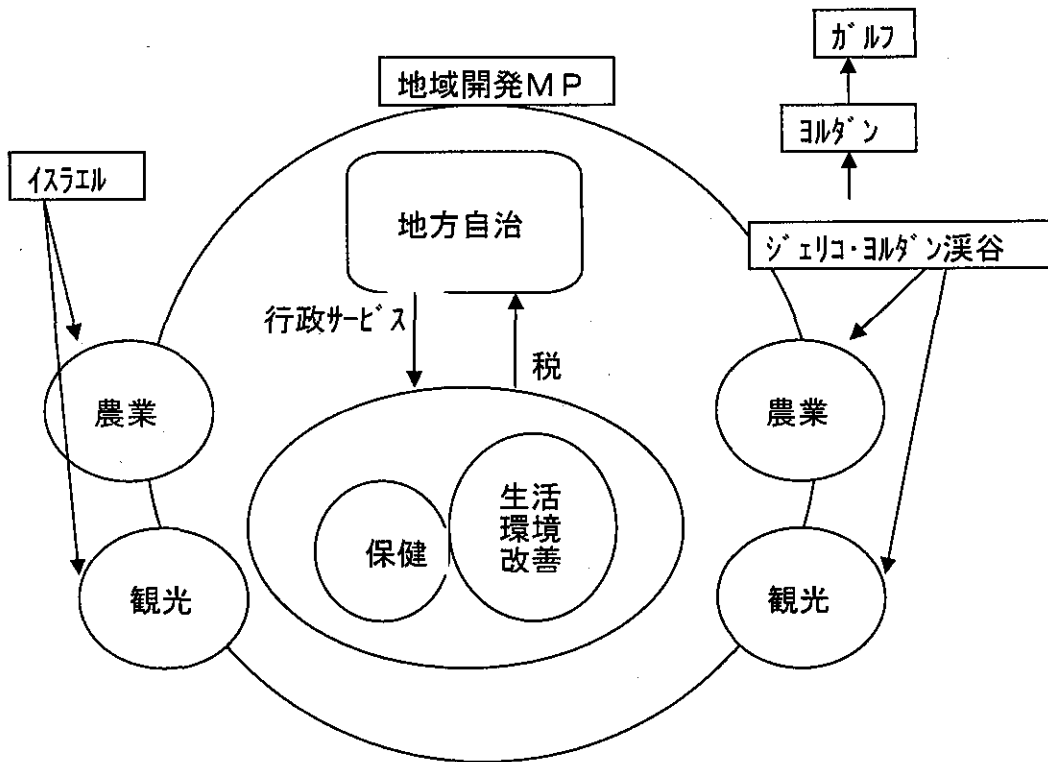
訪問先：JICA パレスチナ事務所

日時：6月20日（月）：11：30～12：30

協議のポイント：

- パレスチナの将来的自治を前提に、下図プログラム・アプローチを、キャパシティ・ビルディングを通じて実施する。Overall は中東和平である。地方自治は中心的技

プロである。



訪問先：ヨルダン国家公務員研修所（NIT）

日時：6月21日（火）：11：30～12：30

面談者：

- Mr. Osamah Jaradat, General Director
- Ms. Areej Hammad, Trainer/Researcher
- その他

協議のポイント：

- NIT は、①指導員研修、②研修ニーズ・アセスメント／調査、③条例案作成支援、を実施した経験有り
- ヨルダンとパレスチナは地方自治において多くの類似経験を有している。例えば、JC/JSC に関し、ヨルダンに類似団体である Common Councils が存在する。NIT がパレスチナの研修実施に関与することは妥当である。
- PDM に NIT の名前が見当たらないが、どこにフィットするのか？←R/D が署名されたのが数日前で、NIT を指名するには地方自治庁の承認が必要である旨説明した。
- 現在、スーダン研修員を受け入れて” Revenue Collection Method” の研修を実施している
- NIT は、研修ルームを9部屋、コンピューター・ルームを4部屋、日本語クラス・ルームを5部屋、有している。以上

別紙

平成17年6月14日 地方行政に係るワークショップ 参加者リスト

	氏名	所属先団体	役職
1	Khaled Qawasmi	地方自治庁	長官
2	Hussein Al-Araj	同上	副長官
3	Mohammed M.M Qarout	同上	長官顧問
4	Imad Saed	同上	国際部長
5	Samah Abnoun Homad	同上	Director
6	Omar Samha	同上	Director
7	Abdul Nassir Maki	同上	JCS Director
8	Siham Banhouhij	同上	地域開発局職員
9	Ismail Al-Talahma	同上	Engineer
10	Shukri Radncleh	地方自治庁ベツレヘム支局	局長
11	Anwar Shabaneh	同上	Engineer
12	Hassan Abed Rabo	地方自治庁エルサレム支局	局長
13	Ibrahim Abdalrahim	計画庁	南北アメリカ・極東担当課長
14	Hassan S. El-Husseini	Jericho 市	市長
15	Basel A. Hijazi	同上	エンジニアリング局長
16	Mohamed Injourn	同上	
17	Jamil Abu Ali	Alshaarawiya 市	市長
18	Sami Musallm	Jericho & Jordan Valley 県	知事
19	Majed Fityani	同上	副知事
20	Ali Safi	General Counseling & Training	Director
21	Ahmad Alfared	在パレスチナマレーシア大使館	大使
22	Lorenzo Colonna-Prete	在エルサレムイタリア領事館	Program Director
23	Angele Khasho	在エルサレムデンマーク政府代表部	Local Programm Officer
24	Frank Samol	GTZ-MDP	Team Leader
25	Sahera Bleibleh	世界銀行 Municipal Specialist	
26	Iyad Rammal	Municipal Fund	Director
27	新村出一	在イスラエル日本大使館	一等書記官
28	大崎光洋	在イスラエル日本大使館	三等書記官
	その他		

**Draft AGENDA for Workshop on
“Improvement in Local Government Administration”**

14th June 2005, Al-Bireh

(Venue: Conference Room, Al-Bireh Municipality)

- 12:00 - 12:30** **Welcome of Participants (Brown-bag Lunch)**
- 12:30 - 12:45** Opening Remarks by (Minister, or Deputy Minister), Ministry of
Local Government
Introduction by Mr. Tsutomu Kobayashi, Team Director,
Governance Team, JICA
- 12:45 - 13:30** **Session 1:**
Local Authorities and Local Government Finance
by Prof. Masahisa Hayashi, Waseda Univ., Japan
*Why local authority, Local government system, Allocation of
functions among tiers of government, Allocation of revenues
among tiers of government, Improvement of efficiency in local
government*
- 13:30 - 14:15** **Discussion**
- 14:15 - 14:30** **Break**
- 14:30 - 15:15** **Session 2:**
Regional Arrangements and Local Government/Community
Vitalization
by Prof. Takashi Nishio, International Christian Univ., Japan
*1. Public Sector and Private Sector/ Government and Market,
Central Government and Local Government*
*2. Regional Arrangements, All-purpose Government and
Single-purpose Government*
3. Management in Local Government
4. Collaboration with Local Community and People
- 15:15 - 16:00** **Discussion**
- 16:00 - 16:30** **Final wrap up**
Closing Remarks by (Minister, or Deputy Minister), Ministry of
Local Government

Regional Arrangements and Local Government/ Community Vitalization: Japanese Experiences

Takashi Nishio

International Christian University
Mitaka, Tokyo, Japan

Brief Introduction of Myself

Takashi (Tak) Nishio, Mr., Dr.

- ◆ Born in Hiroshima in 1955
- ◆ Professor of Public Administration at ICU, also the Director of Service-learning Center
- ◆ Studied at ICU, Princeton (US) and LSE (UK)
- ◆ Recent Research Topics are ① Civil Service Reform, ② Local and Regional Government Planning, ③ Comparison of Bureaucracy based on Cultural Theory, and ④ Prison Management.
- ◆ Involved in the Planning Processes and Community Development Project in Mitaka City

2

Discussion on the Draft of the Constitution of Mitaka City, 2002-03



• Outline

1. **Public Sector and Private Sector/ Central Government and Local Government in a Historical Perspective**
2. **Three Types of Regional Arrangements: general purpose government, single-purpose government, and hybrid type**
3. **Collaboration of the Local Government, the People, and the Community**

1. Public Sector and/or Private Sector
Central Government and/or Local Government

- ◆ In the Institutional Design of Providing Public Services (water supply, waste collection, environmental protection, education, childcare, hygiene services, etc.)
 - a. Public Sector or Private Sector (or combination) ?
 - b. When the service is provided by the public sector, then should the provider be Central Government or Local Government (or both) ?

5

Public Sector or Private Sector ?
In case of Meiji Japan, late 19th Century

- ◆ **Modernization of the State System**
 - Japan was about to take off toward modernization
 - Nation state building in a very centralized manner.
 - Since the resources of the country were so limited, the government had to make full use of the private resources.
 - At first they developed the land register system and the family register system as a basis of modern state, while the schools or roads were not necessarily run by the government.
- ◆ **In case of Primary Education**

The local people used the houses or temples for classrooms, donated money to build school buildings and hire teachers. They are rather forced to do so rather than did voluntarily.

Private Sector Involvement through a Centralized System in Modern Japan

◆ Private Sector Involvement by Government

① **DIY (Do it Yourself):** in Meiji Era, the government had (or forced) people to do things by themselves (education, road building and maintenance, etc.) under the state control.

② **Soft Coercion:** the ideal of the Prefecture Official appointed by the Central Government was a "shepherd of people" or a "officer who is taming people."

③ **Collaboration and Mutuality:** collaboration and mutual help between the government and the local people and the local community was encouraged and respected.

◆ In a Centralized Administrative System

Though the centralized system seems undemocratic, it had been effective at an early stage of modernization and in the reconstruction of the country.

Hierarchical Relationship between Government and People

- ◆ **Hierarchy:** The relationship between the government and the people was very hierarchical, and the people had little chance to influence the process of government policy making.
- ◆ **Emperor as a Living God:** Under the Absolutistic Emperor (Ten'no) System, all the nation were regarded as His children, and the idea that they were harmoniously integrated as a family was widely accepted.
- ◆ **Peoples' Desire to be a Government Official:** All the government policies were implemented in the name of the Emperor, and so the officials of central government were much more respected than those of local governments or ordinary people. The custom to "respect public officials, despise private sector" made the people work very hard to become a par of the government.

Relationship between the Central and the Local Government after WW2

- ◆ **2 Tiered Local Government System: Central Government (Ministry of Home Affairs which was once abolished after the war) → Prefectures → Municipalities (several types)**
- ◆ **Centralized Nature (now being decentralized):**
 - ① Authorities, ② Finance, ③ Knowledge and Information, ④ Personnel, ⑤ Nature of Prefecture (sub-national government) as branch of Central Government, ⑥ Prestige
- ◆ **Fused System (not a Separated System = US, UK):**
 - ① Collaboration in Service Providing, ② No restrictions like "Ultra Vires," ③ Frequent exchange of personnel, ④ Rich daily communication through documents, etc, ⑤ Ministry of Home Affairs in charge of local affairs
- ◆ **Large amount of Local Government activities**

The Principle of Subsidiarity and Recent Trend of Decentralization

- ◆ "In accordance with the principle of subsidiarity and proximity, which means that public responsibility shall generally be exercised by those authorities which are closest to the citizens, any allocation of responsibility to another authority must be based on the requirements of technical or economical efficiency and shall be justified by common interest of citizens." (World Charter of Local Self-government, draft)

The same idea in Japan:

< Self-help → Mutual-help → Public-help >

On Kobe earthquake, we began to realize the importance of self-help and mutual-help in community as a basis of government help. The function of community organizations is now being recognized.

Summary of this Section

- ◆ While the centralized system may sometimes seem repressive, it could be effective to develop the country at the early stage of modernization, and to establish a national minimum.
- ◆ Japan adopted a **centralized and fused** system, through which the local governments have performed a lot of duties. They became a large part of the government organization though not autonomous, powerful decision making bodies.
- ◆ Private sector (local people) were deeply involved in the modernization processes and service delivery.
- ◆ Mutuality and sense of collaboration is encouraged.
- ◆ Community organization plays an important role. Community organizations are being reorganized.



2. Types of Regional Arrangements

- ◆ **Why Regional Arrangements ?**
Importance of Potentiality and Need of a Region,
not of a neat boundary
- ◆ **What are the Types of Regional Arrangements?**
 - ① General Purpose, Multi-functional Government
 - ② Single-purpose Government
 - ③ Hybrid Type (Regional Unions)
- ◆ **How to Make a New Regional Arrangement**

Why Regional Arrangements?

- ① The needs of the local people and the areas of public services often cross the boundaries of existing local governments.
- ② There is no such thing like a perfect, ideal size of a local government/municipality
- ③ The area or realm of local people will change and expand over time through the development of community, transportation system, etc.

Importance of Potentiality and Need of a Region, not of a neat boundary

- ◆ "It is difficult and perhaps impossible to specify in any exact way how the lines can be drawn around an area to say this is a **Region**...

"What is important is not precise specification or neat boundaries, but the recognition of focuses of potentiality and need which, treated as a whole, can contribute most effectively to regional development and thereby to national welfare."

(Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots*)

- ◆ A **region** is a living and growing organ.

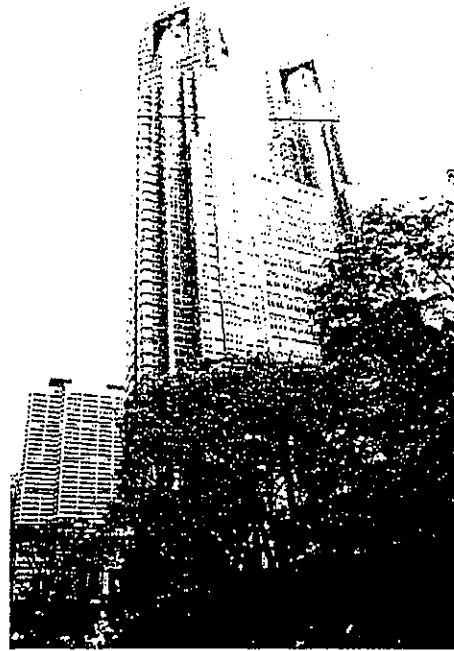
Three Ways of Coping with Regional Challenges (or “Regionalization”)

- ◆ **General Purpose, Multi-functional Government:**
 - Prefecture or Sub-national Government
 - Amalgamation of Municipalities
- ◆ **Single-purpose Government**
 - Partial Cooperatives by Municipalities
 - Joint Councils
- ◆ **Hybrid Type** (Between the above two types)
 - Regional Municipal Zones, Regional Unions

General Purpose, Multi-functional Government in Japan

- ◆ **47 Prefectures:** almost no change for 130 years
The Governor and Council Members have been directly elected by the people since after the WW2.
While the shadow of the compartmentalism of the Central Government can still be seen, the Governors are quite active in the decentralization reform.
- ◆ **Amalgamations of Municipalities** (Cities, Towns and Villages): three major periods of amalgamations
 - ① Meiji Period (1888-90): from 70,000 to 14,000
 - ② Showa Period (1945-65): from 10,000 to 3,400
 - ③ Heisei Period (1995-present): from 3,300 to 2,000?

Tokyo Metropolitan
(Prefecture)
Government



Single-purpose Government:
Partial Cooperatives by Municipalities

- ◆ Simple and common way of coping with regional challenges and problems
- ◆ In garbage collection, waste treatment center, firefighting, nursing care insurance, etc.
- ◆ Organization: Head (usually one of the mayors), Council (concurrently) and Staff
- ◆ There are 2,544 partial cooperatives: the number was highest in 1975 (over 3,000) and since the gradually decreasing.

Regional (Wide-area) Unions

- ◆ New regional arrangement established in 1995:
- ◆ An old type was the “Regional Municipal Zone” of 1969 and the New RMZ of 1977
- ◆ It was expected to accept more central authorities and to provide the services in a more comprehensive and systematic manner.
- ◆ Procedure: Approval of the RU Regulation by each Council and Governor’s authorization
- ◆ There are **86** Regional Unions in 2004.

The Differences from Other Type of Regional Arrangements

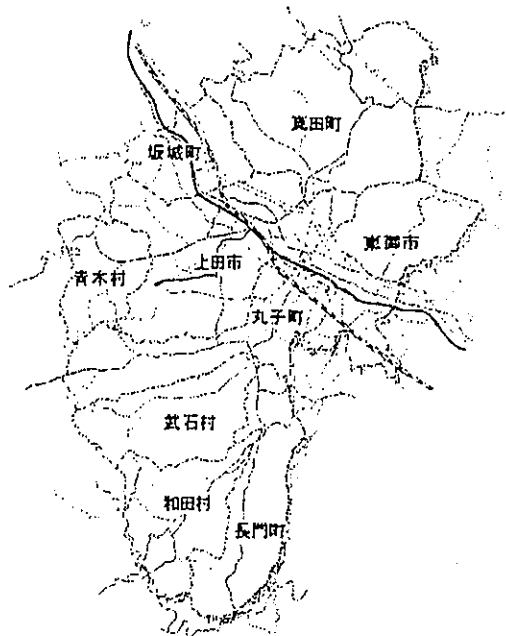
- ◆ The RU deals with various joint public services, not one. (it falls between the partial cooperative and amalgamation)
- ◆ The union must form a “**regional master plan**” foreseeing the next 10 years, which will encourage coordination and mutual adjustment between the municipalities.
- ◆ The residents can elect Head (Manager) and Council members directly (or indirectly as with cooperatives).

Why Regional Unions?

- ◆ Prefecture system is too stable and too large.
- ◆ Amalgamation of municipality is often costly, time consuming, and not easy.
- ◆ Partial cooperative is simple and flexible, but coordination with other policy fields is weak and difficult.
- ◆ RU will enable the municipalities to jointly hire specialists or experts as staff members.
- ◆ Governors leadership seems to work.

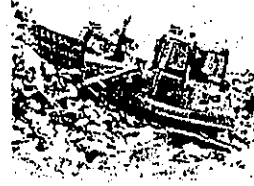
Ueda Regional Union

- ◆ Consists of 9 municipalities (2 Cities, 4 Towns and 3 Villages).
- ◆ Population: 220,000
- ◆ Cooperation started in 1971, and gradually developed since then.
- ◆ Established in 1998



Functions of Ueda Regional Union

- ◆ Garbage Collection
- ◆ Waste Treatment Center
- ◆ Fire Fighting
- ◆ Welfare Centers
- ◆ Nursing Care Insurance
- ◆ Joint Staff Training
- ◆ Library Network and Cultural Facilities
- ◆ 22 Cooperation in All



Conditions and Challenges of RU

- ◆ Regional Union was not built in a day: long, steady development of cooperation is needed.
- ◆ New joint functions will be added one by one.
- ◆ Development of transportation will help.
- ◆ Mutual consultation, informal policy talk, and sometimes competition of ideas is crucial.
- ◆ People's interest in, and democratic check to the regional union is weaker than ordinary local governments.

3. Collaboration of Local Government, People, and Community

- ◆ **Collaboration** is a purposive relationship designed to solve a problem by creating or discovering a solution within a set of constraints (e.g., knowledge, time, money).
- ◆ Like cooperation, it means working jointly with others, but collaboration requires management of cross-boundary, multi-organizational engagement in a purposive partnership.

25

Backgrounds of Collaboration in Japan

- ◆ Decentralization Reform since 1990s
- ◆ Emergence of NPOs and Citizens Sector
- ◆ Difficulty in the Local Government Finance
- ◆ Historical Experiences of Mutual Relations and Traditional Local Communities
- ◆ People's decreasing trust in government and growing expectation for more efficiency
- ◆ People's desire to do "something public"

Examples of Collaborations

- ◆ Joint Designing of a New Primary School/ PFI
- ◆ Publicly-owned, privately-run Nursery School
- ◆ Mitaka City Master Plan 2002 (to 2012) based on the Citizens' Proposal: nearly 400 citizens participated in the planning processes for 2 years, and they had about 770 meetings!
- ◆ "Network University" for Life-long Education
- ◆ Park Management by "Foster Parents Program"

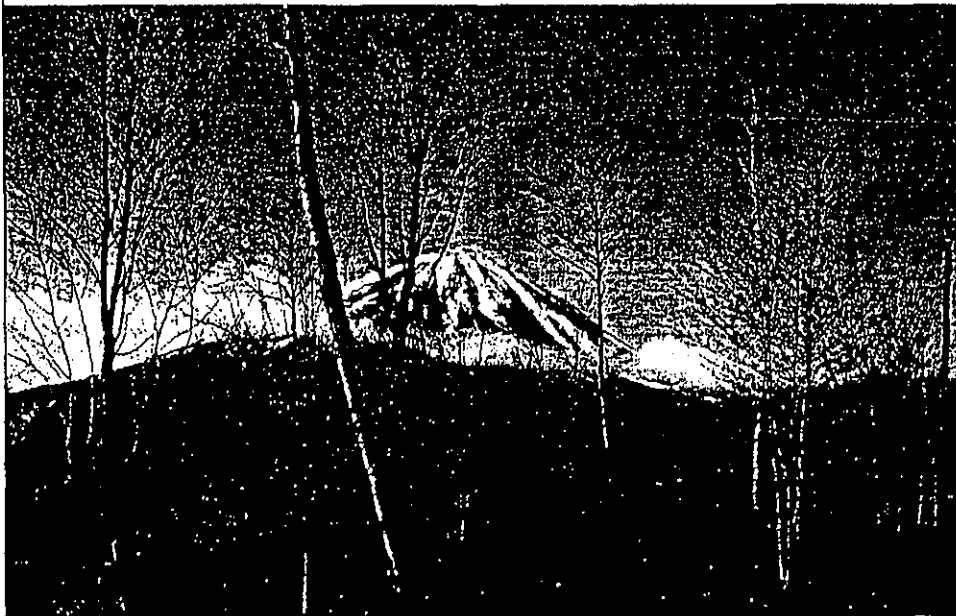


Concluding Remarks...



- ◆ Memory of War: WW2 was a negative origin of the postwar Japanese reconstruction.
- ◆ The Same Spirit: Peace, cooperation of local governments, collaboration of government, community and people..., all originate in the same spirit, to live together or "*kyosei*" 共生
- ◆ Let's share this spirit and work hard together.

Thank you, and see you again!



Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview

第1章 マクロ経済的視点 から見た政府間財政関係



事務配分

- The provision of public goods and services does not have to be administered centrally.
- The central government can influence the decentralized delivery of such goods and services through the setting of policy guidelines: a transfer of resources to the subnational governments to equalize their capacity to meet these mandates; and the ex post control of the use of the transfers and of the level and quality of the services provided by the lower levels of governments.
- The decentralization of a larger share of public expenditure can have significant implications for macroeconomic management.
- Purely from a macroeconomic management perspective, central governments should retain responsibility for expenditures.



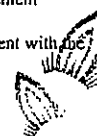
Trend of Devolution 分権化の傾向

- A clear world-wide trend of devolution of spending and revenue raising responsibilities.
- A reflection of the political evolution toward more democratic and participatory forms of government seeking to improve the responsiveness and accountability of political leaders to their electorate.
- To ensure a closer correspondence of the quantity, quality, and composition of publicly provided goods and services to the preferences of their beneficiaries.



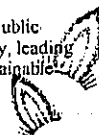
Institutional Constrains 制度上の制約条件

- The administrative capacity of subnational governments may be quite weak.
- Overstaffing, poor technical skills and training of employees, and the inability to formulate and implement effective spending programs to fully exploit potential financing sources. The incidence of corruption at the local level is not negligible.
- Subnational governments often have not been able to develop modern and transparent public expenditure management systems.
- The size of local jurisdictions is not always consistent with the full realization of potential efficiency gains from decentralization.



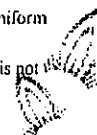
Expenditure Assignment 事務配分

- A broad consensus that decentralization of spending responsibilities can entail substantial welfare gains.
- Efficiency in the allocation of resources is best served by assigning responsibility for each type of public expenditure to the level of government that most closely represents the beneficiaries of these outlays.
- Allocative considerations can come into conflict with distributional and macroeconomic objectives.
- The ability of subnational governments to provide public goods and services to their residents can vary widely, leading to undesirable internal migrations, as well as unsustainable social and political pressures.



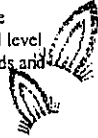
Functions of Each Level of Government 各階層政府の事務

- Functions of central government; defense, foreign affairs, foreign trade, regulation of immigration. The intervention in and regulation of strategic sectors of industry and interstate transport and telecommunications. The promotion of research and development.
- Functions of municipal governments; local police, fire prevention, sanitation, transportation, certain utilities.
- For the bulk of government spending, there is no uniform pattern of assignments.
- The legal framework regulating these assignments is not always clear.



Diversity in the Assignment of Responsibilities in Social Spending

- Assignment of responsibilities for social insurance(社会保障) mechanisms against life-cycle and economic contingencies such as old age, disability and unemployment to the central level
- The desire to ensure nationwide standards for social insurance.
- The provision of unemployment benefits is the function of the central government in most countries, but of the state governments in USA.
- In the provision of social assistance, for administrative efficiency reasons, its delivery is devolved to the local level and the central level plays a role in setting standards and funding local programs.



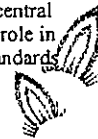
The Assignment of Revenue-raising Responsibility 財源配分

- Both distributional(分配) and macroeconomic management(マクロ経済政策) considerations argue against arrangements that would assign all or most taxing powers to subnational governments with upward revenue sharing.
- Assignments that assign all or most taxing powers(課税権) to the central government are undesirable as well.
- These arrangements obscure the link benefits of public expenditures and their prices, or the taxes levied to finance them.
- The assignment of own sources of revenue to each level of government in combination with various types of intergovernmental transfers.



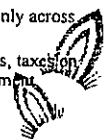
Assignment of Responsibilities of Education

- The assignment of responsibilities of the primary and secondary education(初等教育、中等教育) to local governments, and the postsecondary level to the national or regional governments.
- In a number of unitary states(単一国家), education at all levels remains a central government responsibility.
- Even in countries that decentralize expenditures on education to the state and/or local levels, the central government generally maintains a significant role in shaping nationwide education policies and standards and in funding various education programs.



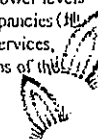
Taxes Assigned to the Central Government 税源の中央政府への配分

- 1) Taxes levied on the more mobile tax bases(移動性のある課税標準). This is necessary to avoid tax-induced movements of factors of production, and also to avoid tax competition driving down revenues excessively.
 - 2) Taxes that are more sensitive to changes in income, or the taxes with higher income elasticity(所得弾力性). This provides the central government with stabilization instruments, and to shelter the budgets of subnational governments from cyclical fluctuations.
 - 3) Taxes levied on tax bases that are distributed unevenly across regions(偏在性).
- Income taxes on enterprises, taxes on natural resources, taxes on foreign trade should be assigned to the central government.



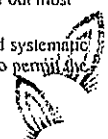
Responsibilities in Health Expenditures 医療関係事務

- Local governments are responsible for basic and preventive health care provision.
- The central government is responsible for the prevention of communicable diseases, more advanced curative facilities such as hospitals, and funding of medical research.
- In the transitional economies such as Russia and China, the devolution of health expenditure responsibility to lower levels of government has led to increased regional discrepancies(地域間格差) in the level and quality of public care services, which adversely affects on the lower income groups of the poorer regions.



Personal Income Tax 個人所得税

- The mobility of individuals and households tend to be less than that of business, the personal income tax is more suitable for partial assignment.
- To minimize distortions and tax-induced movements of labor and capital, it is preferable that the definition of the tax base(課税標準) be homogeneous throughout the country and also that rate differentials among subnational jurisdictions be kept relatively small.
- Since the tax should be levied on the basis of the residence principle(居住地原則), including the base income from out-of-state sources, its administration would be carried out most effectively by the central government.
- If it is carried out at the state level, the adequate and systematic exchange of information among states is essential to permit the identification of out-of-state incomes.



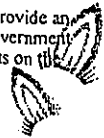
Multistage Sales Taxes 多段階売上税

- Value Added Tax(付加価値税): The difficulties of coordinating and administering such taxes, if levied at the subnational level are frequently pointed out.
- Interstate transactions levied on an origin basis give rise to significant distortions(歪曲効果) and administrative difficulties.
- A destination-based VAT can be levied at different rates in different regions of a common economic area.
- The requirements for its effective administration are substantial (including exchange of relevant information among the regional tax administrations).



Revenue-Sharing Arrangements 歳入分与制度

- Revenue-sharing arrangements of various types are quite common in the international experience, and tend to be primarily geared to correcting the vertical imbalances generated by revenue and expenditure assignments.
- Sharing of tax revenues can be arranged on a tax-by-tax basis, with different coefficients of distribution among levels of government for each tax or on the entire pool of central government tax revenues.
- Tax-by-tax sharing has a disadvantage that it may provide an incentive for the tax administration at the central government to concentrate its collection and enforcement efforts on the taxes that are not shared.



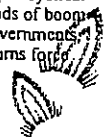
Good Candidates for Local Taxes 地方税として 好ましい税

- Single-stage Sales and Excise Taxes 単段階売上税と個別物品税
- Property taxes, business license taxes, various types of use fees for local services are regarded as ideal candidates for local taxation.
- The tax base with relative immobility
- The substantial variation across countries of arrangements for revenue assignment is reflected in wide disparities in the shares of own revenues 自主財源 in total revenues of regional and local governments.
- These shares provide an indication of the degree of dependence of subnational governments on financial support from the central government.



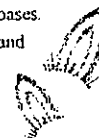
歳入分与制度

- Revenue-sharing arrangements with coefficients set in law, or in the constitution, provide the subnational governments a degree of predictability of revenues, which is important for the budgetary planning.
- But they impart considerable rigidity to the central government budget.
- It can substantially dilute the impact of a fiscal tightening by the central government.
- Fixed revenue-sharing arrangements can also have pro-cyclical effects, as increases in shared revenues during periods of boom increase the capacity to spend of the subnational governments while declines in revenues during economic downturns force them to cut back spending.



Intergovernmental Transfers 政府間移転

- Since most major taxes are typically assigned to the central government, while substantial and growing expenditure responsibilities are devolved to regional and local governments, sizable vertical imbalances 垂直的不均衡 emerge at the subnational government level.
- There are also horizontal imbalances 水平的不均衡, because the capacity to raise own revenues differs across jurisdictions, depending on the distribution of their assigned tax bases.
- Different regions may face different costs and demand pressures in meeting their assigned expenditure responsibilities.



- A derivation basis, with each jurisdiction getting the share of the revenue collected in its territory.
- Revenue-sharing arrangements based on a derivation principle cannot be used to correct horizontal imbalances
- To promote horizontal balance, in allocating shared revenues among regions or localities, some countries utilize formulas based on redistributive criteria.



Grants 補助金

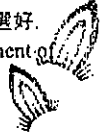
- Besides revenue sharing, the main mechanism for intergovernmental transfers are grants from higher to lower levels.
- General purpose grants 一般補助金: These are unconditional transfers, aimed at addressing vertical and horizontal imbalances.
- Specific purpose grants 特定補助金: These grants carry more or less tight conditions regarding the use of the funds and/or the performance achieved in the program or programs financed through them. This may be open-ended or subject to a cap. They may or may not have matching requirements for the recipient government.
- In between these two categories fall the so-called block grants 包括的補給金, which are earmarked for the financing of broad areas of expenditures rather than specific programs.



Public Expenditure Management

公共支出の管理

- Subnational decentralization of expenditure responsibilities also pose new challenges for public expenditure management.
- The need to coordinate the budgetary policies 予算政策 of the central and subnational governments. Consistency with national macroeconomic objectives.
- The need to promote responsiveness to the preferences of their constituents 選挙民の選好.
- The need to ensure sound financial management of the operations of each level of government.



Conditional and Unconditional Transfers

条件付、無条件

- The choices between conditional and unconditional transfers should be based on a number of considerations.
- The imposition of conditions detracts from the autonomy of subnational governments.
- The imposition of conditions may be justified by distributional considerations, ensuring the observance of minimum nationwide standards(ナショナル・ミニマム).
- Block grants which are earmarked for the financing of broad areas of expenditure rather than specific grants.
- Open-ended specific grants can often be influenced by the recipient institution.
- Opportunities for corruption.



The Control of Subnational Government

Borrowing 借入れ管理

- Diversity in approaches.
- 1) Sole or primary reliance on market discipline 市場の規律
- 2) Cooperation by different levels of government in the design and implementation of debt controls
- 3) Rules-based controls
- 4) Administrative controls



Tax Administration 税務行政

- The assignment of certain taxes to subnational governments need not involve a decentralized administration of these taxes.
- If the definition of the base of taxes 課税標準 is uniform, those taxes can be administered by the central government.
- Uniformity of procedures, consistency of treatment of tax payers, economies of scale.
- A decentralized administration would entail greater responsibility and accountability of the subnational authorities for the performance of taxes assigned to them.

