

第1章 調査の概要

1. 調査背景

1996年にタンザニア政府はLocal Government Reform Agendaを発表し、その実施計画として地方行政改革プログラム(Local Government Reform Program:LGRP)を策定した。LGRPでは地方分権化を促進させることにより、国民のニーズに即した社会・経済サービスの実現を目指しており、改革の主な柱として、中央政府から地方自治体への大幅な権限(財政、人事)移譲のための制度構築、及び地方自治体(Local Government Authority:LGA)の能力向上が掲げられている。

地方行政制度は、我が国の援助重点分野である教育、保健、農業等で進んでいるセクター改革の基盤ともいえ、右改革の成功はセクター改革の成果達成に不可欠であるため、我が国として協力する意義は大きい。特に、地域住民のニーズを反映した地方行政の実現において、タンザニアの状況に適合した望ましい地方分権化を実現するために、我が国として何ができるのかという点について確認・整理する必要性が生じている。上記背景の下、本分野における支援について、今後の我が国の協力方針を策定するとともに、変化の過程にある地方行政制度の現状に即した案件の形成を行うことを目的に、本プロジェクト形成調査団を派遣するに至った。

2. 調査の目的

1996年よりタンザニアで進められてきた地方行政改革及びこれまでの日本の協力の現状を確認し、他ドナーの動きを踏まえたうえで、当該国における「地方行政」分野の協力の必要性・方向性を明らかにするとともに、既要請案件(技術協力プロジェクト:ホンボロ自治研修センター)の検討及び必要に応じ新規案件形成を行うことを目的とする。

なお、留意点として、2005年7月に改訂されるLGRP中期予算計画及び地方自治庁再編の動きを踏まえ協力方針を検討する。具体的な内容は以下 3. の通り。

3. 調査の方針

1) 協力プログラム「地方行政能力強化支援」の見直し

タンザニア国に対する地方行政改革分野への協力プログラムとして、現在、我が方で策定されている協力プログラム総括票(付属資料1)について、当プログラムに投入されている個々のプロジェクト進捗状況、課題等を確認し、今後5年間の当協力プログラムの方針について提言を行う。

2) 技プロ「ホンボロ地方自治研修センター能力強化計画」案件の取扱い

受入機関の体制整備、研修事業の持続性等の課題により、平成17年度案件としては採択に至らなかった上記案件について、現状を確認の上、今後の取り扱いにかかる提言を行う。要すれば、地方自治庁あるいは地方自治体の能力強化を目的とした新規案件を発掘・形

成する。(当案件にかかる平成17年度 要請案件調査票は付属資料2参照のこと)。

4. 調査団構成

団長/総括 下田 道敬 JICA国際協力専門員

協力企画 高井 東子 JICAアフリカ部東部アフリカチーム Jr.専門員

5. 調査期間:

平成17年6月19日～7月8日(20日間)

6. 調査日程及び面会者

次頁のとおり

調査団日程及び面会者

調査期間：2005年6月19日から7月8日まで

日順	月日	曜日	時間	訪問先	対応者
1	6月19日	日			
2	6月20日	月			
3	6月21日	火	10:00~10:50	JICA小幡所長との協議	小幡所長
			11:00~12:00	在タ日本大使表敬	原田書記官
			14:30~17:30	調査団内打合せ	-
4	6月22日	水	9:00~12:00	Local Government Reform Team(LGRT)との協議	Blendan O'drisco (Chief Technical Adviser) Jack M.Nyakirang'ani (Outcome Manager/Human Resource Development) Brendan Glynn (Human Resources & Adviser/ Local Governmnet Reform Programme) Howard Clegg(PORALG Adviser)
			16:30~17:00	アイルランド大使館との協議	Paul Sherlock (Development Specialist /ドナー会合副議長)
5	6月23日	木	9:00~11:00	ソコイネ農業大学地域開発センターとの協議	D.F.Rutatora (ソコイネ農業大学地域開発センター センター長)
			12:00~13:00	ムズンベ大学との協議	Gustav Kunkuta (Head of Local Government Center) M. H. Njunwa (Director of Institute of Public Administration) E. J. GIBAI (Head of Cetrer for Private Sector)
6	6月24日	金	8:30~10:30	地方自治庁 (PORALG)事務官表敬	D.M.S. Mmari(Parmanent Secretary) R.P.Kabende (Director / Administration and Personnel) F.E.Mbonde (Director of Policy and Planning) D.Musiba (Principal / Local Government Training Institute) S.S.Musese(Assistant Director of Institutional Development) O.P.Mtei (Assistant Director / Local Government Coordination) R.L.Kiwelu(Assistant Director / Management of Information Systems:MIS)
6	6月24日	金	11:00~12:00	地方自治庁 (PORALG) ホンボロ自治研修センター担当者との協議	O.P.Mtei (Assistant Director / Local Government Coordination) D.Musiba (Principal / Local Government Training Institute)
			12:40~13:30	地方自治庁 (PORALG) O&OD担当者との協議	Mkongwa(O&OD担当者、Economist/ Directorate of Regional Coordiator) Rehema Denge (Coordinator of O&OD)
			13:30~14:30	地方自治庁 (PORALG) 計画局担当者との協議	F.E.Mbonde (Director of Policy and Planning)
			15:30~18:30	グラスルーツ研修終了式への出席	Shabani Muyombo (District Comissioner) S.S.Musese(Assistant Director of Institutional Development) VEO研修生 約400名
7	6月25日	土	10:00~11:30	Institute of Rural Development Planning(IRDP)との協議	Batimo.D.Sebyiga(Director of Studies) Innocent. J.E.Zilihona(Head / Research and Consultancy Unit) Sylver D.B.Nidile (Head / Dept. Pop, Studies)

日順	月日	曜日	時間	訪問先	対応者
	6月25日	土	12:00~13:00	地方自治庁 (PORALG) 組織開発局担当者との協議	Kiwelu, (Assistant Director of Institutional Development)
			15:00~20:00	ホンボロ自治研修センター現地視察 / 担当者との協議	S.S.Musese (Assistant Director of Institutional Development) D.Musiba (Principal / Local Government Training Institute)
8	6月26日	日	10:30~12:00	JICAモロゴロ保健行政強化プロジェクトサイト関係者との協議	杉下専門家、福士専門家、後藤専門家
9	6月27日	月	9:00~16:00	Local Government Capital Development Grant(LGCDG)システムに関するワークショップ/ 地方自治庁 (PORALG)	-
10	6月28日	火	12:20~13:30	ダルエスサラム大学Shivji教授との協議	Issa.G.Shivji(Professor of Law)
			15:30~16:30	地方自治庁 (PORALG) ホンボロ自治研修センター担当者との協議	O.P.Mutei (Assistant Director / Local Government Coordination)
			16:50~18:30	園別特設研修修了生との協議	E.T. Mbigili(DED of Korogwe)他14名
11	6月29日	水	9:00~10:00	公務員庁 (POPSM)との協議	A.J.Mashafi (Assistant Director)
			11:00~12:00	UNDPタンザニア事務所との協議	Daimu, S. Mkwawa (Programme Specialist)
			14:00~15:00	地方自治庁 (PORALG)O&OD担当者との協議	A.S.Mlupilo (Coordinator of O & OD / PORALG)
			17:00~19:30	地方自治庁 (PORALG)組織開発局局長代理との協議	S.S.Musese(Assistant Director of Institutional Development)
12	6月30日	木	10:00~11:00	Association of Local Authorities of Tanzania(ALAT)との協議	B.R.Nuchimbi(Secretary General)
			16:00~19:30	JICAタンザニア事務所への中間報告	
13	7月1日	金	8:30~9:30	ムビンガ県行政長官との協議	Katanga (District Executive Director of Mbinga)
14	7月2日	土		資料整理日、報告書作成日	
15	7月3日	日		資料整理日、報告書作成日	
16	7月4日	月	10:00~11:00	LGSP(Local Government Support Program) との協議	C.P.M.Takle(Project Manager)
17	7月5日	火	16:30~18:00	JICAタンザニア事務所との打ち合せ	小幡所長、木野本次長
18	7月6日	水	11:00~13:30	地方自治庁 (PORALG)とのラップアップミーティング	S.S.Musese(Assistant Director of Institutional Development) A.S.Mlupilo (Coordinator of O & OD / PORALG) Madeqe(Assistant Coordinator PEDP Team, Directorate of Institutional Development / PORALG) D.Musiba (Principal / Hombolo Local Government Training Institute)
			15:00~16:00	在タ日本大使館表敬	池田大使、横林書記官
			18:20~19:00	JICAタンザニア事務所との打ち合せ	小幡所長、木野本次長
19	7月7日	木			
20	7月8日	金			

第2章 地方分権化の現状

1. 地方分権化改革の経緯

タンザニアの地方自治体は英国の植民地時代よりその原型が導入され、1961年の独立後、中央政府の出先機関である州政府への「権限分散(Deconcentration)」により公共サービスが実施される一方、県以下の地方自治体への「権限移譲(Devolution)」をめぐる改革が漸次的にされてきたといえる。(歴史の詳細は図表1参照)

(1) 植民地時代 ~ 1967年: 地方自治体の原型

現在の地方自治体の原型は、1926年に当時の宗主国である英国により導入された¹。しかしながら、当時の地方自治体は、地方自治を目的としたものではなく、近代国家形成と間接統治が目的であったといえる。その後、1961年の独立直後には、英国との交渉の末に制定された憲法により、公共サービスに関する権限を伴った自治体制度が形成され、中央政府から県政府(District Council)に対し歳入確保を含む様々な機能が与えられていた。

(2) 1967年~1984年: 村(Village)の形成と地方自治体制度の廃止

1967年以降、当時のニエレレ大統領によるアルーシャ宣言の下、農村の近代化を目指して「ウジャマー村²建設」政策が実施され、Villageが行政の末端として位置づけられ、これが、現在のVillageの原型ともなっている。

一方で、同政権により同時期に展開された社会主義政策は、公共サービスのニーズを増加させていったが、当時の地方自治体の歳入制度や能力ではこうした増加への対応が困難になり、また、中央政府と地方自治体の活動の重複による混乱を招くようになった。こうした背景により、1972年には、州及び県レベルの機関の合理化を図るために地方自治体が廃止され、1984年迄の間、公共サービスは中央政府の主導により、州と県の出先機関を通じて運営された。

(3) 1984年~: 地方自治体制度の再導入

タンザニアにおいて、地方自治体制度が再導入されたのは1984年であるが、その背景には、ウジャマー村政策を断念した政府が、方向転換を目指して地方自治の再活性化と地方行政制度の立て直しを図ったことが背景にある。また、都市部では、それまでの中央政府の主導によるサービス運営の非効率性が指摘されるようになり、1976年より都市部において地方自治体の再建が進められていった。

このような背景により、1982年には、Local Government Actが施行され、地方及び都市レベルでの包括的な地方分権化制度が導入された。さらに、1984年には地方自治体(Local Go

¹ Local Government Fiscal Review 2004

² ウジャマー村建設の詳細については、吉田昌夫「東アフリカ社会経済論 タンザニアを中心として」を参照。

vernment Authority:LGA)が確立され、1985年には憲法においてもその設置規定が明記された。

(4) 1986年～1990年代前半:構造調整による公共部門改革推進

以上のように、地方自治体制度の再導入は、1980年代前半にその基盤が形成されてきたが、具体的な政策の推進は、1980年代後半以降、構造調整を契機とした経済の自由化と公共部門改革との関連で展開されてきたといえる。

1982年には、Local Government Actにより、民主的な選挙による地方議会と地方自治体制度が導入されたが、中央政府が地方自治体へ拠出する資金の使い途は指定されており、地方自治体は中央政府の出先機関である州事務所の強い監督を受けていた。

一方、1986年以降の世銀、IMFによる構造調整導入により、全面的な経済政策変更が厳しく迫られ、第1次経済復興計画(1986/87～1988/89)及び、1989年の経済社会行動プログラム(第2次経済復興計画)では、公務員賃金の削減、公務員の削減と質の向上等が目指された。さらに、1989年の公務員法(Civil Service Act)により、地方公務員を含む公務員の雇用や業務水準にかかる規則が設けられ、1967年のアルーシャ宣言によって一党制のもとで経済開発の推進者として政治的にも強く関与してきた公務員は、より調整的な存在へと役割を転換されることになった。

しかしながら、サービスの実施は依然として中央政府から州レベルへの出先機関に集中して実施されており、実際には地方自治体は1990年代の半ばまで機能していなかったといわれている。

(5) 1994年～:サービス提供促進に向けた地方分権化改革の基盤形成

このように、公共サービスの提供を目的とした地方自治体の機能強化を目指し、1994年の公務員改革(Civil Service Reform Programme:CSRP)を契機に、1996年には、大統領府CSRP事務局により作成されたLocal Government Reform Agendaにより本格的な地方分権化へのビジョンが示された。さらに、1998年Local Government Reform Policy Paperにより、政策のフレームワークが示され、その具体的な実施計画として1999年より、地方行政改革プログラム(Local Government Reform Program:LGRP)が開始された。また、LGRPの開始に伴い責任省庁として1998年に地方自治省が発足したが、2005年7月現在、大統領府管轄下での地方自治庁となっている。

また、2000年以降の貧困削減戦略(Poverty Reduction Strategy:PRS)による国家開発戦略の動きの一方で、地方自治体が行うサービス実施のための大規模な地方交付金が中央政府から配分されるようになったことも、LGRP以前の制度では見られなかった点といえる。

図表1: 関連年表

1961	英国より独立
1967	アルーシャ宣言による社会主義政策の推進
1972	地方自治体廃止（中央政府出先機関での公共サービス実施）
1975	村及びウジャマー村法（集村化と村の形成）
1982	地方自治法(Local Government Act)
1982	地方財政法(Local Government Finance Act)
1982	Local Government Service Act
1984	地方自治体(LGA)の確立
1985	” 憲法に明記
1986	第1次経済復興計画(～1989)(公務員賃金の総額や補助金の削減)
1989	第2次経済復興計画(公務員の削減と質の向上、公営企業の効率化)
1989	公務員法(Civil Service Act)
1992	複数政党制の導入
1994	公務員改革(Civil Service Reform Programme:CSRP) (サービス提供促進に向けた公共部門改革)
1996	Local Government Reform Agenda
1997	Regional Administration Act（州行政の責任と役割を規定）
1997	Local Government Service Act(地方自治体への人事権限委譲)
1998	Local Government Reform Policy Paper
1998	地方自治庁発足
1998	公共サービス改革プログラム(Public Service Reform Programme:PSRP)
1999	Vision 2025 長期開発計画
1999	地方行政改革プログラム(LGRP)
2000.1	地方自治体レベルでの改革本格開始
2000.7	第2次公共サービス改革プログラム(PSRP)(～2005.6)
2001.6	LGRP 第1次中期計画 終了時評価
2002.7	LGRP 第2次中期計画(～2005.6)
2002	Public Service Act
2004.12	LGRP 第2次中期計画 終了時評価
2005.7	LGRP 第3次中期計画(～2008.6)

2. PRS における地方分権化の位置づけ

タンザニアにおける貧困削減戦略(Poverty Reduction Strategy :PRS)は国家開発計画において貧困削減を優先するための包括的な政策枠組みとして、事実上の中期国家開発計画に位置づけられている。第1次PRS(2000/1-2002/3年度)では、教育、保健、農業、水、道路、法制度、HIV/AIDSが貧困削減につながる主要セクターとして設定されており、そのうち、法制度以外の5つのセクターが地方分権化の対象とされた。

その後、第2次 PRS(National Strategy for Growth and Reduction of Poverty: NSGRP)(2005/6-2009/10年度)では、貧困削減のための「成長」重視を伴ったより包括的戦略へ転換が図られたことにより、クロスセクトラルな結果志向のアプローチに修正された。これにより、貧困削減の目標達成のために重要な政策として「成長と所得貧困の削減」、「生活の質と社会福祉の向上」、「ガバナンスとアカウンタビリティ」3つのクラスターが掲げられており、前2者をガバナンスとアカウンタビリティがクロスカッピングに支えるという構図になっている³。

地方分権化改革との関連では、クラスター3「グッドガバナンスとアカウンタビリティ」のゴール3「サービス供給の改善と貧困削減の基礎となる効果的な公共サービス枠組みの確保」において、「開発と貧困削減プロセスにおける国民のオーナーシップ促進に向けた DbyD(権限移譲を伴う地方分権化)を目指した地方行政改革プログラム(LGRP)の強化」が実施目標となっており、LGRPの6つのコンポーネントが NSGRP にそのまま入れ込まれた形になっている。(付属資料 3参照)

また、NSGRP が結果志向のアプローチに修正されたことにより、地方レベルでの施策の実施に対するモニタリング枠組みの構築が目指されているほか、公務員のインセンティブを喚起するような各種ガバナンス改革(成果主義による公務員改革、データに基づいた地方交付金設定等)に関する改革の動きも見られる。(地方交付金制度の詳細は p 21参照)

<タンザニア PRS 経緯>

第1次 PRS(PRS I) 2000.10 完成(3年間の戦略:2000.10~2003.9)

※貧困削減につながる主要セクター(教育、保健、農業、水、道路、HIV/AIDS)が地方分権化の対象とされていた。

PRS I 評価 2003.10 開始

PRS IIドラフト作成① 2004.8 PRS I 評価結果を反映

PRS IIドラフト作成② 2004.10 //

→NSGRP(National Strategy for Growth and Reduction of Poverty)へ名称変更

第2次 PRS(NSGRP) 2005.6 完成(5年間の戦略:2005.6~2009.10)

※ 貧困削減のための「成長」を重視し、クロスセクトラルな結果志向のアプローチへ転換
クラスター3「グッドガバナンスとアカウンタビリティ」において地方行政改革プログラム(LGRP)推進が明記されている。

³ 7つの開発目標、18のゴール、105の実施結果目標、269の戦略群が設定されている。

3. 地方行政改革プログラム(LGRP)

(1) 改革の概要

地方行政改革プログラム(Local Government Reform Program:LGRP)の目的は、公共サービス運営の質、アクセス、公平性の改善を通じた貧困削減にあり、中央政府から地方自治体への行財政にかかる大幅な権限移譲のための制度構築、及び地方自治体の能力向上が改革の大きな柱となっている(タンザニアの貧困状況については付属資料4)。

LGRPは、2000年1月より地方自治体(Local Government Authority:LGA)レベルでの改革が着手されたが、その後、タンザニア政府及びドナーによる2度の合同評価により指摘された問題点と提言に基づき、2005年7月より、第3次LGRP中期予算計画(2005年7月-2008年6月)に基づいた改革が展開されている(第1次、2次改革の概要はp10参照)。

第3次MTPBログフレームにおける6つのコンポーネントは付属資料5の通り。コンポーネントとして、②財政、③人事管理・人材開発、④地方政府構造改革(Restructuring)、⑤法的枠組み、⑥グッドガバナンス、といった部分では第2次MTPBのコンポーネントを引き継ぐ形になっているが、新たに、①権限移譲を伴う地方分権化(DbyD)が設定されている。また、前期に続き掲げられているコンポーネント③人事管理・人材開発、④地方政府構造改革(Restructuring)、についても、第2次中期計画の中心と比べ、第3次中期計画では、地方行政職員への研修プログラムがより詳細に挙げられている。

(2) 実施体制

LGRPの実施は、現在、地方自治庁(President's Office Regional Administration and Local Government:PO-RALG)が責任省庁となっている。一方、プログラム実施は、コンサルタントとして雇用されている地方行政改革チーム(Local Government Reform Team:LGRT)に任されており、ドナーとの調整を含む改革プログラムの実質的な運営管理を行っている。LGRTの下位組織として、6つのZonal Reform Team(ZRT)が配置されており、各ゾーンにおける州行政府(Regional Secretariat:RS)及び各自治体への改革進行支援を行っている⁴。さらにLGRPの実際の改革は、各自治体内部に設置されたCouncil Reform Team(CRT)⁵が、ZRTのサポートを受けながら、各自治体での詳細な活動を展開している。なお、LGRTは外部コンサルタントに運営が任されていたが、LGRPを中央政府及び地方自治体へ内在化されていないことへの反省から、PORALGの組織強化を図り、2008年以降、LGRPの実施主体をLGRTからPO-RALGへ移すことが計画されている。

LGRPは、LGRP Medium Term Plan and Budget(MTPB)に基づき実施されているが、LGRPにかかる全ての事業は、LGRT及びPO-RALGにより、毎年3月頃、次年度の活動及び予算計画が立てられることになっている。プログラム目標の下に6つのコンポーネントとしてOutcome

⁴ 8人の Outcome Manager は、元役人経験者等タンザニア出身のコンサルタント。LGRPの最重要の4つのコンポーネントに対し、Technical Advisorとして、コンサルタントが配置されている(アイルランド人、イギリス人)。運営、給与はバスケットファンドより支出。LGRTの下部組織として、ZRTはタンザニア出身者によるコンサルタント中心。CRTのレベルで初めて各県のDED、教師、NGO等により構成。

⁵ CRTは、県行政長官(District Executive Director:DED)、財務、人事、計画、教育、保健の各セクター部長、及び地方議会議員で構成されている。

meが設定されており、これら各コンポーネントの下にはサブコンポーネントがあり、さらに各サブコンポーネントの下には期待される成果と詳細な活動内容と投入が定められている。

LGRP の運営にかかる全ての資金は、タンザニア政府及びドナー(オランダ、英国、アイルランド、スウェーデン、ノルウェー、ドイツ、世銀、EU、UNDP)により拠出されているコモンバスケット資金(LGRPCBF)に基づき、CBF サテライトアカウントにいったん拠出され、Steering Committee により用途が承認された後、ノーマルアカウントとして各地方自治体へ配分されることになっている。

(3)今後の課題

①権限移譲を伴う地方分権化(DbyD)

第2次評価報告書(2004.12)では、制度面での改革の進行が確認された一方で、国民的議論の不足や中央省庁の抵抗等によりタンザニア政府が掲げる権限移譲を伴う地方分権化(Decentralization by Devolution)が浸透していないことが指摘された。この点は、今期改革の第1のコンポーネントとして掲げられている。

②法制度の調和化及び人材開発分野の強化

第3次LGRPへの課題として、特に、法制度の調和化と人的資源開発が強化される見込みである。法制度の調和化に関しては、教育及び保健セクターの法に関しては、地方自治体レベルで実施されている改革と整合した形での新たな法案が検討されており、中央—地方関係の見直しが着手されている。

人材開発分野に関しては、州事務所の機能として、地方自治体への支援に関連した強化が目指されている。その他、地方行政職員の研修については、今後3年間の計画では、LGRPの目的を達するためのものに限り実施されることになっており⁶、主な研修内容は、Administration、Finance 分野が中心となっている。LGRPが、ホンボロ自治研修センターにおいて今後3年間に実施する研修内容は、LGRPのログフレーム Outcome3(付属資料5)に明記された範囲に限定されている⁷。

③地方交付金制度の整備

地方自治体への交付金として、これまで世銀、バスケットファンドドナー、タンザニア政府でそれぞれ実施してきたプログラムが、タンザニア支援戦略(TAS:Tanzania Assistance Strategy)及び共通支援戦略 JAS(Joint Assistance Strategy)との調和を図る形で、地方開発交付金(LGCDG)として統合された。これにより、ドナーの資金協力統一の傾向がより一層強められ、また、各県へ配分される資金のうち、約5割を村レベルの自治体へ配当することが定められ、財政分権化によるLGAのサービス提供機能の促進が図られている。

なお、LGRPの中での研修は、現在、Districtレベルの職員研修を主流として実施しているが、

⁶ LGRTへの聴き取りによる。

⁷ LGRTへの聴き取りによる。

LGCDG の新たな規定では、District へ配分される交付金の40～50%が Ward、Village への配分として指定されており、今後、こうした下位自治体職員の事業計画や実施に関する能力向上へのニーズも高くなると予想される。

参考:これまでの地方分権化改革の概要

1) 第1次改革(1999.7~2002.6) / 第1次合同評価(2001.6)

改革項目 : ①グッドガバナンス、②財政、②人事管理・人材開発、④地方政府構造改革(Restructuring)、⑤法制度枠組み、⑥プログラム調整

概要 : 上記④地方政府構造改革(Restructuring)については、準備期間と3段階のフェーズによる実施が計画され、第1フェーズとして、2000年1月より38県において、a)組織・人事改編、b)歳入向上、c)財政・予算管理の分野で改革が進められた。

2) 第2次改革(2002.7~2005.6)

改革項目 : ①セクター調整、②財政、②人事管理・人材開発、③地方政府構造改革(Restructuring)、④法的枠組み、⑤グッドガバナンス、⑥プログラム調整、⑧PO-RALG強化

概要 : 2001年6月に実施された政府・ドナーの合同評価において改革の大幅な遅れが認められたことから、フェーズ分けは廃止され、参加意欲のある自治体を対象にした緩やかな改革に軌道修正された。さらに、コンサルタントである LGRT に改革の運営の多くが担わされていることの弊害が指摘され、第2次改革では地方自治庁(PO-RALG)の強化がコンポーネントとして追加された。

3) 第2次合同評価(2004.12)

第2次改革の成果としては、地方政府によるサービス運営に目覚しい改善が認められ、財政的分権、人材開発、LGRP と関連法の調和化等も改革の成果として挙げられている一方、主な問題点として以下の点が指摘された。

①権限移譲を伴う地方分権化(Decentralization by Devolution: DbyD)の実施

地方議会(Council)の改革、組織縮小、業務移譲では進捗を遂げた一方、依然として権限移譲に対する中央省庁の抵抗は強く、コントロールは続いている。そのため、DbyDを反映した憲法改正等の法律改正⁸や、セクター間の政策の調整に遅れが見られる。

②プログラムマネージメントと組織化

各自治体において LGRP を推進している Zonal Reform Team(ZRT)について、財政、人的資源、情報管理システムへの支援のために、各州を基盤に人員を増加する必要がある。

③地方政府財政

地方税の一部廃止により、LGA の予算に関する問題が生じ、自治が低下している。

④ガバナンス

特に下位地方自治体(Mtaa, Village)レベルの自治体のサービス実施にかかる機能の明確化と強化の必要がある。

⑤PO-RALG/RS 強化

DbyD を推進する LGRP と、州及び県知事の役割強化を推進する Regional Administration Act の調整が必要とされている。また、州事務所の機能として、LGA の財政管理支援、情報管理、セクターの技術支援等にかかる機能向上が今後の課題である。

⁸ "Joint Government Donor Review" p21

4. 地方自治庁(PO-RALG)の現状と課題

(1) LGRP との関係

3(2)の通り、LGRP の実施は現在、コンサルタントチームである LGRT が担っているが、LGRP の責任省庁である地方自治庁(PO-RALG)の能力強化は、LGRP を実施していく上でも重要な課題となっている。PO-RALG の能力強化は、3(1)の LGRP 第 3 次中期計画(2005-08)のコンポーネントには組み込まれていないが、PO-RALG 及び州事務所(RS)の能力強化戦略同中期計画が別途策定されており、第 3 次 LGRP の 1 つのセクションとして位置づけられている⁹。この点で、PO-RALG/RS 能力強化戦略は地方行政改革(LGR)の一環であるといえる。(PO-RALG/RS 能力強化計画ログフレームは付属資料 6 のとおり)。

(2) 新組織体制

2005 年 7 月の新年度予算開始より、PO-RALGの組織が再編成された。これは、旧組織の問題点として、地方自治体との関係不足、部署間の調整不足、役割分担の不明確さ等が指摘され、第 2 次中期予算計画(MTPB)の評価報告書でも見られるとおり、権限移譲を伴う地方分権化(DbyD)の推進をめざす機能が PO-RALG に求められていること、また、ドナーによるガバナンス志向から、同組織にも透明性が求められていることによる。新組織には、中央省庁、セクター省庁との業務調整、PO-RALG 及び州政府による地方自治体への支援、グッドガバナンスの推進を含む新たな目標が課せられている。

旧組織の弱点として、各省庁及び地方自治体(LGA)との調整不足、PO-RALG 各部局間の調整不足、責任分担の不明確等が指摘されており、これらを補うための新組織として、① Sector Coordination Division、② Management Information System Division、③ Organization Development Division が新設され、各 Division に Assistant Director を長とする Section が設置された。(全体の組織図は付属資料8)。今回の組織再編成によって、今後 2年間で新たに 220のポストが新設され、定員枠はこれまでの214 から434に拡大される計画である¹⁰。

地方政府への能力開発担当部門としては、Regional Administration Division が、州のキャパシティ・ビルディングを担当しているほか、RS の職員採用及び人員配置、業務監督を行っている。また、Local Government Division では、地方自治体(LGA)のキャパシティ・ビルディングを担当しているほか、LGA の管理職の業績、支出、サービス提供に関するモニタリング等を実施している。その他の Division の機能は以下の通り。さらに、次官補(Deputy Permanent Secretary)が、これらの Division の調整やPO-RALG の業績と職員の能力向上を包括的に管理している。

主な組織と概要は以下の通り。

- ・ Sector Co-ordination Division:

省庁、ドナー、LGA の調整、関係者による政策形成及びセクタープログラムの運営

⁹ 参考 : LGRP MTPB(2005~08)p54 “PO-RALG and RS Capacity Building”

¹⁰ Consultancy to Design capacity building programme for PO-RALG

- **Management Information System Division**
PO-RALG内の他のDivision及びUnitへの情報提供、各Divisionの業績に関する情報収集
- **Policy and Planning Division**
PO-RALGに対し、政策、計画アプローチ、手法等に関する助言を行うと同時に、内閣及び議会对応
- **Organization Development Division**
PO-RALG内の組織開発に関する助言、Division、Unitの運営に関する研修プログラム計画への技術的支援
- **Legal Service Division**
PO-RALG, RS,LGAの業務実施にあたっての法的問題に対する助言
- **Personnel and Administration Division**
人事及び内部管理に関する職務

参考： 地方自治体職員への研修プログラム

(1) LGRP における地方政府職員研修の位置づけ

LGRP 第3次中期予算計画では、コンポーネント3「人事管理・人材開発」において地方行政職員への研修プログラムが掲げられている(付属資料5)。LGRP では第1次計画より第3次計画まで、地方自治体職員の能力強化に関する事項が掲げられているが、研修内容は計画立案、会計等、行政マネージメント的な能力向上が対象となっており、セクターごとのサービス運営に関する能力向上は LGRP の対象とはされていない。

なお、今後3年間に LGRP として実施する研修内容は、上記ログフレームでは上位地方自治体職員に焦点が当てられているが、LGR の一環である「PO-RALG/RS 能力強化計画」コンポーネント 1「地方自治体の職員の業績強化」のアウトプットの1つとして挙げられているホンボロ自治研修センターでは、下位地方自治体職員への研修プログラムに重点をおくことが明記されている¹¹。

(2) 州事務所職員の能力向上

LGRP 第2次中期計画より、州事務所の機能として地方自治体への支援に関連した強化が目指されている。第3次中期予算計画のコンポーネントには上記職員への能力強化は組み込まれていないが、地方行政改革の一環として、「PO-RALG/RS 能力強化計画」において、能力向上が図られている。(PO-RALG/RS 能力強化計画への予算計画は付属資料7のとおり。)

特に、地方交付金との関係では、地方交付金の配分条件となっている計画立案、会計、監査等の実施能力が資金配分の条件となっているが、第2次合同評価において District レベルでの内部監査に関する能力の弱さが特に指摘されたことから、州事務所(RS)に基盤を置いた財政

¹¹ LGRP Midterm Plan and Budget(2005.7~2008.6) p60

管理チームによる OJT トレーニングにより、District 職員の能力向上が図られる計画にある。また、2005/06 より開始された地方開発交付金(LGCDG)では、District へ配分される交付金の 40 ~50%を Ward、Village へ配分することが指定されており、今後、こうした下位自治体職員の事業計画や実施に関する能力向上へのニーズも高くなると予想される。

(3) 研修実施機関

地方政府職員への研修については、地方自治庁(PO-RALG)が中心に実施しているが、ムズンベ大学¹²や民営化・企画庁の管轄下である Institute of Rural Development Planning(IRDP)¹³等との連携により短期、長期研修が実施されている。

また、PO-RALG の管轄下にあるホンボロ自治研修センターでは、WEO、VEO といった下位自治体職員への理論、実務両方の研修に主眼を置いている。さらに、Ministry of Community Development, Gender and Children の管轄として、Folk Development College(FDC)が2000年10月以降各 Region(州)に設置されており、中央政府から派遣されたトレーナーによる地方自治体への研修が実施されている¹⁴。

(4) その他政府機関

公務員庁(President's Office Public Service Management:POPSM)では、中央政府職員への研修だけではなく、州、県レベルの地方政府職員(主に管理、計画部門)に対して奨学金制度により海外研修を行っており、国内での研修も一部実施している。

また、各省庁が行う研修の包括的なガイドラインが策定中であり¹⁵、PO-RALG での研修実施には POPSM の承認が必要となっている。

¹² 詳細は p41 参照

¹³ 詳細は p41 参照

¹⁴ FDC は施設と運営体制を有するのみであり、実質的な研修実施は Vocational Education Training Authority (VETA) の承認を得て、主に職業訓練のプログラムを行っている。

¹⁵ 6月29日 POPSM .Mashafi 氏 (Assistant Director) へのインタビューによる。

5. タンザニアの地方行政制度と地方自治体

(1) 行政構造

タンザニアは、本土(Mainland)及びザンジバル(Zanzibar)で構成される連合共和国であり、ここでは、本土における行政構造を取り扱う。

タンザニア本土(以下 タンザニア)の行政構造は、上位から国(Nation)、州(Region)、県(District)、郡(Ward)、村(Village)となっており、21の州がさらに114¹⁶の県に分かれている。県はさらに2400郡に分かれ、さらに10045の村及び2757のMtaaに分かれる。Mtaaとはスワヒリ語でStreetの意味で、県庁所在地では、村の代わりにMtaaという行政区もある。さらに、村はKitongozi(Sub-Village or Hamlet)に分かれており、Kitongoziはタンザニア本土で57137存在するといわれている。

(2) 中央-地方関係 概要

LGRP以前のタンザニアにおける行政構造は、中央政府の出先機関である州(Region)事務所への権限分散化により、県(District)、区(Ward)、村(Village)へのトップダウンによるサービス運営がセクター別に実施されてきた。これに対し、1999年に開始されたLGRP当初、効率的なサービス運営と住民へのアカウントビリティを目指し、県以下への大幅な権限移譲が目指され、州の役割は大幅に縮小された。しかしながら、こうした権限の縮小に対する州関係者の強い反発や州と県との連携不足が指摘されるようになり、2001年6月のタンザニア政府とドナーによる合同評価においても、州の役割が再認識されたことにより、2002年の第2次LGRP以降、州の役割は県以下の自治体に対する助言や技術的な支援を行う行政機関として位置づけられている。

タンザニアにおいて、行政のほか議会を擁する地方自治体(LGA)は、県及び村レベルである。両自治体では、民選議員で構成された県議会(District Council)と村議会(Village Council)が設置されている。州と区はそれぞれ中央政府と県の下にある行政事務局的な単位となっている。区には県評議会の下部機関である区開発委員会が設置されている。

郡行政官(WE0)は県議会により任命され、村行政官(VE0)は村議会によって任命される。一方、県行政長官(DED)¹⁷、州知事及び県知事は大統領の任命である。

中央政府と地方政府の基本的な責務関係は主に地方自治法に規定されており、LGAは、基礎教育、保健、農業、地方給水、道路等、公共サービスの提供者として重要な機能を移譲されている。しかしながら、Villageレベルでは、村行政官(VE0)以外の、サービス運営にかかる技術官はDistrictより派遣されており、こうした技術官はVillage Councilへの説明責任を持たず、VE0との連絡調整も不足している等の問題点も指摘されている。中央政府及び、地方政

¹⁶タンザニアの地方行政区分は分割の途上にあり、2000年の総選挙以降、2003年までに県の行政区分が分割され、行政組織が新設された。こうした行政体においては2005年10月の総選挙で議員(Councilors)が選出され、正式に地方自治体(LGA)と認定される。これにより、2005年10月以降は正式に121のLGAとなる。

¹⁷現在の県行政長官(DED)は、地方自治法の規定により大統領により任命されているが、Local Service Actでは県議会による任命と規定されており、現在、両法の整合性が図られている。今後、地方行政改革の流れに沿って県議会の任命に変更される見込みである。

府各機関の詳細については、以下の通り¹⁸。

1) 中央政府の地方出先機関

中央政府において地方行政を担当しているのは、LGRP の責任庁である大統領府地方自治庁 (President's Office Regional Administration and Local Government: PO-RALG) であり、PO-RALG が地方自治体と他の中央省庁との調整を行っている。また、各州、県、及び Division には、それぞれ州知事、県知事、及び Division Secretary が配置されており、中央政府から地方自治体への政策の伝達や技術的支援の役割を果たしている。各出先機関については、Regional Administration Act(1997)、Local Government Act(1982)等の法律により、以下の機能が期待されている。

① 州 (Region) レベル

州事務所 (Regional Secretariat: RS) は LGRP 導入前には中央政府の地方での出先機関として重要な位置を占め、住民に対する行政サービス提供の核となっていた。これに対し、LGRP 開始後、第1次中期計画では、LGA に多くの権限が移譲される中で、州の権限は一旦縮小された。ところがその後分権化のプロセスが計画通りに進まないことから、2001年6月に出された LGRP 合同評価報告 (Joint Government-Donor Review Report) の提言を受けて、中央政府と LGA の中間に位置する RS の LGRP における重要性が再認識され、第2次中期計画 (MTPB) 以降その強化が課題となっている。そのため、RS では現在事業の実施は行っておらず、LGA がサービス運営を行うための技術的助言や、モニタリング、調整の業務を行っている。州における主な役職と任務は以下の通り。

・州知事 (Regional Commissioner: RC)

州政府を代表する役職として大統領により任命される。州における大統領の政治的側面の代理人とみなされ、州内において、中央政府の政策の伝達、法の遵守等の責任を負う。

・州行政長官 (Regional Administrative Secretary: RAS)

州行政機関の全スタッフの代表者 (即ち事務方のトップ) である。州知事に対して技術的な助言を行う役職として大統領により選任され、州内の地方自治体 (LGA) の機能を監督し円滑実施する責任を持つ。また、後述の州審議会の書記も兼任している。

・州事務所 (Regional Secretariat: RS)

RS の機能は、「Regional Administration Act」(1997) により規定されており、管理部門、経済開発部門、インフラ計画/技術部門、社会セクター部門がある。なお、これら部門への技術支援人員は、農業、教育、道路、保健等の各分野の技官が各セクター省庁より派遣されている。(構成は付属資料9)

・州審議会 (Regional Consultative Committee: RCC)

¹⁸ 参考: 中央政府及び、地方政府各機関の詳細については、2003年4月にタンザニア事務所小林所員により作成された「タンザニアにおける地方行政」を元に、当調査団により引用、加筆、修正した。

州知事の機能を支援する審議会であり、州知事、州内の県知事、県行政長官、選挙区の国会議員で構成されており、LGA の開発計画について助言を与えている。

② 県(District)レベル

・県知事 (District Commissioner:DC)

州知事同様に大統領により任命され、州知事の指示の下に、県内の LGA への政策の伝達、法律の順守等の役割を担っている。

・県助役 (District Administrative Secretary:DAS)

県知事への助言を与える役割をもち、大統領府人事局(President's Office Public Service Management :POPSM)が選任する。

・州事務所の出先機関 (Divisional Secretariat :DS)

州事務所(RS)の出張所として、Division 内の下位地方政府(Ward、Village、Mtaa)の政策及び法遵守の監督、管轄地域の開発事業の監督、中央政府と市民の間の調整等を行っている。

繰り返しになるが、上述の州レベルの各機関、ポスト、更に県レベルでも県知事、助役及びDSといったポスト及び機関は中央政府から地方に配置された出先として位置づけられ、以下に記す地方政府本来の機関、ポストとは区別して見る必要がある。

2) 地方自治体(Local Government Authority : LGA)

タンザニアにおける地方自治体(Local Government Authority : LGA)は、州内に複数存在し¹⁹、その人口規模、社会経済状況により、上位地方自治体(Higher Local Government:HLG)は District、City、Municipal、Townと分類され、下位自治体(Lower Local Government:LLG)は Village、Mtaa と分類される。全ての LGA には民選議員で構成された議会(Council)が設置されている。議会の事務局であり、行政事務方の代表である県行政長官(DED)及び、村行政官(VEO)は、それぞれの議会により任命される。一方、郡(Ward)には、県政府の下に位置する機関として Ward Development Committee が設置されている。

なお、中央政府と地方自治体の基本的な責務関係は Local Government Act に規定されており、地方自治体は初等教育、保健、水、道路、ゴミ処理などの行政サービス提供の主体となることが規定されているが、具体的な業務に関しては不明確な点も多い。しかしながら、地方自治体には、現在 LGRP において進められている改革に加え、Vision2025²⁰、タンザニア第2次 PRS(NSGRP)、地方自治体予算ガイドライン等に沿った様々なプログラムや機能が求められている(地方自治体予算ガイドラインに記載された地方自治体の役割は、付属

¹⁹ 州事務所は中央政府の出先機関として位置づけられており、LGA には含まれない。

²⁰ タンザニア政府が 1999 年に発表した長期開発計画。「貧困からの脱却」と政治・財政・責任の分権化を目指した主要政策であり、1998 年に地方分権化を目指して策定された Policy Paper on Local Government Reform と一致する内容となっている。貧困削減を目指した中長期計画としては、タンザニア PRS である NSGRP のほか、2010 年までの中長期政策としての国家貧困削減戦略(NPES)がある。また、3 年間の予算策定のシーリングを規定するものとして中期支出枠組み(MTEF)が 1997 年から導入されている。

資料10 のとおり)。こうした機能の中でも開発計画の策定については、国家開発計画である NSGRP の戦略及びプログラムに沿った計画策定と、地域住民のニーズ抽出を目指した参加型手法である O&OD (Opportunities and Obstacles to Development) を利用したボトムアップによる参加型計画策定の双方が求められており、計画の整合性と予算化が今後の課題となっている。地方自治体及び関連機関の詳細は以下の通り。

中央政府と地方自治体の関係

	<中央政府・出先機関>		<地方自治体 (LGA) 等>
<u>国 (Nation)</u>	中央省庁	地方自治庁 (PO-RALG)	
<u>州 (Region)</u>	州事務所 (Regional Secretariat)		
<u>県 (District)</u>	県事務所 (District Commissioner's Office)		県議会 (District Council) (92)
<u>都市部 (City / Municipal / Town)</u>			都市部議会 (Urban Council) (City(2) / Municipal(2) / Town(8))
<u>Division</u>	州事務所出張所 (Divisional Secretariat)		
<u>郡 (Ward)</u>			郡開発委員会 (WDC) (2,040) Township Authority(9)
<u>Township</u>			
<u>村 (Village)</u>			村議会 (Council) (10,045)/ Mtaa 開発委員会 (2,757)
<u>Mtaa</u>			

①-1 県(District)レベルの組織

各県(District)には県議会(District Council)が存在し、メンバーは「Local Government Act」(1982)の規定により、県内各郡の評議員、県内から選出された国会議員、前2者の1/3にあたる女性議員で構成されている²¹。県議会の主な権限及び責務は以下の通り。(構成は付属資料10)

- 1) 県の開発にかかる計画策定、実施監督
- 2) 県政府の収入、支出の管理
- 3) 条例の策定、村議会の策定した条例の承認
- 4) 国の政策及び計画に基づいた県の社会サービス、経済開発活動の充実

県議会の事務局長は、県行政長官(District Executive Director:DED)が務めているが、DED は県議会の事務局長であると同時に県行政の長であり、事務方のトップとして県行政を取りまとめ、特に LGRP 導入後は県民に対して行政サービスを提供する非常に重要な権限と責任が与えられている。県行政の体制としては、DED の下に人事/管理、計画、財政/会計、土木、教育/文化、農業/家畜 等の部門(Department)が設置され、他に協同組合、地域開発等の機関が設置されている。さらに、議会と行政間の調整機関として、各分野ごとに審議会(Standing Committee)が設置されており、議会で決定された事項を効率的かつ効果的に執行するため、各分野の問題を議論することになっている。

LGRP においては何といても上位地方政府である県レベルが権限移譲の直接対象として当面最も重要であり、DED はその責任者としてタンザニアの地方分権化を考える際のフォーカルポイントであると言える。

従って本来地方分権化の流れの中で DED は地方公務員として扱われるべきであると考えられるが、現時点ではその任命は国務大臣の助言に基づき大統領によりなされることになっている上、国務大臣の決定で他の県の行政長官への配置転換や州行政長官(RAS)への昇進などが行われている。

①-2 郡(Ward)レベルの組織

上記各県及び都市は複数の郡に分かれている。各郡には議会は設置されていないが、郡開発委員会(Ward Development Committee:WDC)があり、「Local Government Act」(1982)の規定により、郡の評議員(Councillor)を議長とし、郡内の村長、郡内居住の県議会の女性議員で構成される。また、オブザーバーとして郡内に存在する NGO、市民団体の代表者を召喚することができる。なお、委員会事務局は District Council により任命された、郡行政官(Ward Executive Officer:WEO)が務めている。

WDC は、独自の予算を持っておらず、県議会(District Council)の予算に全て依存してい

²¹ 県、都市、村議会ともに議員の任期は 5 年

²² Kitongoji (複数形 Vitongoji)は、Village 内を構成する集落の単位で、地方自治法上は行政区分ではないが、伝統的な組織として、議長、リーダー等から構成されており、各 Kitongoji の議長は Village Council のメンバーを構成している。

る。主な機能は管轄区内の治安の維持にあり、また、県の政策や計画が管轄区で適正に実施されているか監視する機能が求められている。郡は独自の開発計画を策定し、県の開発計画に入れ込むことが目指されているが、実際には、県は、国の優先セクターや開発ビジョンに沿って計画を策定する傾向にある。

①-3 村(Village)レベルの組織

現在の Village は、1967年アルーシャ宣言及び社会主義政策の下で進められた「ウジャマー一村建設政策」による集村化と共同体建設の際に形成されたものである。当時の政策において、最末端の行政単位とされた Village は、250以上の世帯で形成され、この際に村会(Village Assembly)及び村議会(Village Council)が設立された。その後、同政策は廃止されたが、1982年の Local Government Act の制定により下位自治体として残存し、現在に至っている。1975年のウジャマー村法では、Village Council は、a)財政、計画、b)生産、マーケティング、c)教育、文化、社会福祉、d)労働、運輸、e)治安 の5つの委員会のを組織化が求められており、Village は統治よりも開発の単位として考えられた。

現在の村会(Village Assembly)は、「Local Government Act」(1982)の規定により Village における意思決定の最高機関として定義されている。メンバーは、18歳以上の全村民で構成されており、3ヶ月に一度集会を開き、村の政策を決定している。村議会(Village Council)は、村会で選出された議長、村内の Vitongoji²²の代表者等15~25名で構成されており、1/4以上の女性がメンバーとなっている。事務局は、議会により雇用された村行政官(Village Executive Officer: VEO)が務めることになっている。

VEO はまた、村議会の政策を受けて行政実務を司り、また条例案の作成等様々な業務と責任を負っている。しかしながら、Village レベルの自治体には、役所の建物は無く、VEO が自分の家で仕事しているのが現状であり、法制度上の業務も不明確な点が多い。また、Village 内には、教師、農業普及員、保健婦の、技師が District Council から派遣されているが、これらの技師の説明責任は District Council にあり、Village Council や Village Council に説明責任を負う VEO とのつながりが薄く、これらの組織化が今後の課題となっている。なお、Village レベルの予算は、前述の郡開発委員会(W DC)を通して District へ申請されることになっており、さらに、District の予算は PO-RALG を通じて中央政府へ申請される。

①-4 町(Township)レベルの組織

町議会(Township Authority)は、Village が一定規模の人口等の条件を満たした際に格上げされた地方組織であり、町議会は、さらに所定の条件を満たせば、前述の都市政府として District Council から独立する。議会のメンバーは、町内 Vitongoji の代表者、3名以内の県議会から指名されるメンバー、前述2者総数の1/4以上の女性、町内から選出された国会議員から構成される。また、議会の事務局を町行政官(Township Executive Officer)が務めている。

②-1 都市(Urban)レベル

県(District)と同レベルにあたる都市部の地方自治体が都政府(Urban Authorities)である。都政府は、人口規模により Town、Municipal、City と呼ばれ、県政府と同じ構成、機能を持っている。都議会は、県議会同様、都内の各郡評議員、都内から選出された国会議員、前二者の1/3にあたる女性議員で構成されており、都行政長官(Town/Municipal/City Director)が事務局を務めている。また、Municipal、Cityにおいて、議長は市長(Mayor)と呼ばれ、5年の任期を与えられている。都議会の主な権限及び責務は、前述の県議会の内容とほぼ同様であるが、県議会にない機能として、図書館・博物館の設置や防火施設の設置、マーケットの管理等の権限が与えられている²³。

②-2 郡(Ward)レベル

機能、構成員等は、①-2を参照のこと。県における郡開発委員会と異なる役割として、郡に関する条例案の議会への進言、郡内 Mtaa の活動についてのモニターと調整がある。

②-3 村(Village)レベル

機能、構成員等は、①-3を参照のこと。

②-4 Mtaa レベル

Mtaa は、州行政府所在地において Village の代わりに設置される行政単位である。Mtaa 委員会(Mtaa Committee)は、直接選挙で選ばれる議長に加え、メンバー6人以内で構成されている。主な機能は以下の通り²⁴。

- 1) 議会の政策実施
- 2) 開発及び Mtaa の活動に関する助言
- 3) 域内の治安に関する助言
- 4) Mtaa 内の住民記録

なお、Village レベルの行政官である VEO 同様の役割を果たす行政官として、Mtaa Executive Officer (MEO) の雇用が2005年7月に正式に開始されており、2005/06年度に1755人の MEO の雇用が予定されている。

²³ 参考:タンザニア事務所小林所員作成「タンザニアの地方行政」

²⁴ 参考:タンザニア事務所小林所員作成「タンザニアの地方行政」

6. 地方財政制度

地方交付金の整備により、地方への財政移転は画期的に進みつつある。その反面、地方税の多くを廃止した結果、財政の中央依存は却って進んでいる。このような背景により、タンザニアにおける財政分権化(Fiscal Decentralization)は、先進国のような地方自治体への財源移譲ではなく、中央政府の財源の一部を地方交付金として地方へ財政移転を指すものとして使っている点は認識しておく必要がある。

財政的分権を含む地方自治体の事業計画と予算プロセスは、「Local Government Act」(1982)、「Local Government Financial Memorandum」, 「Local Authorities Accounting Manual」に基づいて運営されている。2004/5年度から、国(中央)と地方の予算年度が7月～6月に統一され、また、中央の予算ガイドラインを参考に地方自治庁が地方自治体予算ガイドラインを作成する等、地方における予算編成プロセスの改善が進んでいる。

地方自治体の歳入・歳出構造については、付属資料 12 のとおり。歳入については、①地方自治体の自己財源(税金、その他使用料)、②地方交付金(経常予算、開発予算)、③地方債に大きく分かれる。①、②の詳細は以下の通り。

1) 自己財源

自治体独自の歳入は大きく分けて、税収、税外収入がある。1982年の Local Government Finance Act では、地方政府に対し、管轄区内の住民に対する免許、罰金、サービス料金等の徴収権限が与えられたが、2003/04年度から、地方における人頭税やいわゆる迷惑税を大幅に廃止した結果、税源が不足し、歳入は中央省庁からの交付金に過度に依存している状況にある。税外収入としては、各種免許代、市場使用料、自転車登録料、申請用紙代等の使用料、登録料等がある。(主な税金及び料金の種類は付属資料13参照)

2) 地方交付金

地方自治体の財政は中央政府からの各種の交付金に大きく頼っている。地方への交付金算定については、Policy Paper on Local Government Reform(1998)により formula-based に基づいた、透明、公平、効率的な資金配分が提言され、2005/6年度予算から、同方式が導入されている。これにより、各自治体における基本統計(人口、貧困、土地等)による客観的な統計指標による算定と配分が実施されて始めている。また、開発予算でも、貧困削減戦略に沿ったサービス提供を図るため、Local Government Capital Development Grant (LGCDG)等、新規予算導入等の動きが見られる。

これまで、地方自治体レベルの支出のほとんどは経常経費であり、開発経費は非常に少なかったが、2005/06の LGCDG 導入により Village レベルを含む地方自治体への予算が大幅に拡大された。そうしたことから、Village レベルを含む地方自治体の開発計画・予算策定、支出の執行管理、評価等の能力向上が今後の課題となっている。

①経常予算

2004/05年度から、従来客観的な基準を欠いていた²⁵地方への交付金算定が改善され、各地方における貧困状況や、セクターの客観的な統計指標を用いて算定を行う Formula-based approach が開始されている。(初等教育、保健は2004/05年度予算から、農業、水、道路に関しては2005/06年度予算から実施。

○ セクター別基準²⁶

- ・教育-初等教育就学年齢児童数
- ・保健-(人口70%、貧困者数10%、公共医療車両走行距離10%、乳幼児死亡率10%)
- ・農業普及-(村の数60%、地方人口20%、降水指数20%)
- ・道路-(道路ネットワークの距離75%、自治体面積15%、貧困指数10%)
※未舗装、砂利舗装、アスファルト舗装の割合に応じて係数が加算される。
- ・地方給水-(未給水地域の人口90%、均等配分10%)

○ その他経常交付金

Local Administration Grant (LAG)

2005/06年度は前年度実績に定率上積みで算出、次年度から Formula-based approach が導入される予定である。

General Purpose Grant (GPG)

Formula-based approach により、人口 70%、自治体面積 10%、貧困指数 20%の基準で、配分額が決定されている。用途は特定されておらず、地方自治体の一般事務を含む、地域のニーズと優先事項に沿った使用が認められている。

²⁵ 従来の予算折衝では、政治力の格差によって都市部への予算優遇措置が生じていた。

²⁶ 地方自治体予算ガイドライン 2005/06

地方自治体への予算(経常経費)セクター配分上限額(2003/04～ 2005/06)²⁷

	2003/04	2004/25	2005/06
教育	202,239,540,900	245,945,436,300	309,865,463,100
農業	12,059,169,800	13,939,144,600	15,690,253,000
保健	48,856,279,400	63,574,120,300	70,491,161,800
道路	4,307,845,500	4,991,901,400	5,612,883,800
給水	7,993,664,000	11,215,238,800	12,441,038,300
LG Admin	15,517,301,400	22,101,962,000	23,000,000,000
GPG	0	25,000,000,000	36,899,200,000
Total	290,973,801,000	386,767,803,400	474,000,000,000

単位:タンザニアシリング(TZS)

②開発予算

地方自治体レベルでの財政管理については、32の自治体で、統合財政管理システム(Integrated Financial Management System:IFMS)が導入されている。

・LGCDG-Local Government Capital Development Grant(詳細は付属資料15)

地方自治体への開発交付金については、2005年1月より、新たにLocal Government Capital Development Grant (LGCDG)が創設された。これは、同国の開発ビジョン(Tanzania Development Vision2025)の目的に沿う形で開始された地方自治体へのバスケットファンドであり、地方自治体が行うインフラ整備及び住民へのサービス提供を支援するものである。出資は、①世銀の融資プログラム(Local Government Support Project: 以下 LGSP)²⁸による地方開発への支援資金、②他の合意したドナーの拠出によるコモンバスケットファンド資金²⁹、

²⁷ 地方自治体予算ガイドライン 2005/06 各自治体への配分上限額は付属資料 14 のとおり。

²⁸ LGSP の前身は、世界銀行が都市部のインフラ整備に限って実施した事業であったが、その終了に伴って地方分権化を意識し、LGA を支援する目的が加わって、LGSP が形成された。LGSP のコンポーネントとして、LGCDG が導入され、その後、Area Based Program ドナーについても同様の考え方で資金をプールし、LGCDG を運営するためのバスケットファンドが形成された。

²⁹ 従来、Area Based Program に投資していた全てのドナー(ベルギー、オーストラリア、カナダ、フィンランド、オランダ、スイス、アイルランド、EC、UNDP)は、各国がそれぞれ特定の地域に対し、能力開発プログラムを実施してきたが、タンザニア政府のオーナーシップを支援と、一般財政支援の促進の流れから、業績をベースとした包括的な

③政府予算からの地方への開発交付金を一本化したものである。

LGCDGは、1)全自治体を対象とする、2)Formula-based approach、3)自治体のパフォーマンスによる配分調整、4)能力向上政策との関連の4点を特徴としており、特定セクターに限定することなく柔軟に使用できる資金である。LGCDGを構成する3種類の交付金は付属資料15の通り。なお、CDGでDistrict, Municipal Councilに拠出される交付金のうち50%についてはVillage, Mtaaのプロジェクトに、CBGの40%についてはWard, Village, Mtaaの議員及び行政官の能力向上に対して配分することが指定されており、配分された資金の管理に関しては、ガイドラインを作成中である。(2005年末頃完成予定)³⁰。

7. 地方公務員人事制度

地方政府に対し人事権を持っているのは、大統領、国務大臣、地方公務員人事局(LGSC: Local Government Service Commission)、教育人事局(Teachers Service Commission)及び、地方議会である。小学校教師は地方自治体雇用となるが、中央政府の公務員庁のTeachers Service Commissionが直接人事管理している。その他の職員の権限は以下の通り。

DEDについては地方政府の長にあたるが、現在は、Local Government Actの規定により、中央政府の大統領により任命されている。国務大臣は行政長官の異動、県行政府の部局長(Head of Department)の指名、異動、地方公務員の異動を扱っている。LGSCでは、地方公務員5号俸～10号俸に当たる職員の昇進を扱っており、地方政府では、上記3者が雇用する以外の者の雇用、昇進を扱っている。

LGRPの流れに沿って、地方公務員の人事権限が移譲されるものとして、1999年のLocal Government Service Actが改訂され、地方公務員の任命、雇用、承認、訓練及び解任を地方自治体に委ねることが定められ、LGRPの第1フェーズ適用の38県に適用された。しかしながら、2002年7月にPublic Service Actが制定され、地方分権化とは逆行する形で、Council Directorの人事権を国務大臣が、そのほかの地方公務員の人事権をCouncil Directorが握っており、地方公務員の人事権が中央政府に帰属することになり、問題が指摘されている³¹。

WEO, VEOの雇用について2004年3月にタンザニア政府は9803人のVEOの雇用を予算化した(VEOは、それ以前無給であった)。2005年5月までに7770人のExecutive OfficerがCouncilによって雇用され、給与は中央政府によって支払われている。MEOは2005年7月に正式に雇用開始、2005/6年度、2481人のVEOと1755人のMEOを雇用する予定である³²。

開発交付金システムの導入を進めている。そうしたことから、タンザニア政府とLetter of Agreementを結び、地方開発交付金として従来世銀により進められてきたLGSPとABPを統合し、国のシステムとしてのLGCDGを支援する形になった。Letter of Agreementにより、LGSPにおいて設置された基準に基づいた審査及び配分、技術委員会、Steering Committeeのメンバー構成等が記載されている。また、LGRPのコモンバスケットファンドSteering Committeeは、LGCDGの技術委員会より助言を受けることになっている。

³⁰ 2005/06における各自自治体への配分上限額は、付属資料16の通り。

³¹ 現在、POPSMとPO-RALGの間で調整中であり制度の改正は今後の予定になるが、地方分権化の流れから、1999年のLocal Government Service Actの規定の方が尊重される見込み。(タンザニア事務所 在外専門調整員による確認)

³² 2005/6年度予算スピーチより。

第3章 これまでの我が国協力の概要と今後の協力の提言

第2章で見て来た通り、タンザニアのLGRPは、1996年に今回の地方分権化の端緒となったLocal Government Reform Agendaが出されてから10年近く、また2000年に本格的実施が始まってから5年が経過した。更に第二次中期計画(Medium Term Plan and Budget 2002.7 - 2005.6)が終了し、7月1日から新規中期計画(2005.7 - 2008.6)に入るという転換期にある。

2004年12月に出された評価報告書(Joint Government - Donor Review of LGRP II)では、体制改革(移譲プロセスの進行)、各種地方交付金を中心とした財政分権化(先進国で言う税源移譲とは異なる。)、地方政府内の構造改革など制度面、技術面での進展を確認した一方、国民的議論の不足、中央省庁の抵抗など、真の意味でDbyDが浸透していないこと並びにそれによる障害が指摘された。実際1999年の地方公務員法で地方公務員の人事権が地方政府に属することを規定したにも拘らず、2002年の公務員法で地方公務員を含めた全公務員の人事権が中央政府に属するという矛盾した規定を設けてしまったり、地方税のほとんどを廃止したりという「やり戻し」的な動きが見られる。また、地方の側の受け皿が整わないのに財政移転を始め急激な改革が行われているために、地方のレベルでそれをきちんとこなせるのかどうか懸念されている。(LGCDG、TASAF³³等、大きな資金が県レベルのみならず村レベルにまで達し始めている。)

日本は2002年の大阪研修以来、同研修及びその他の協力を通じて一貫してタンザニアの地方分権化リーダーたちに、国民的議論と内発的発展による独自モデル構築の必要、地方の側の受け皿整備の重要性、中央省庁がその蓄積したノウハウを地方に移転すると共に中央と地方が敵対関係でなく協働関係を構築することの必要性などを訴え続けてきたが、上記評価報告書の分析はこれと軌を一にしたものといえる。

1. これまでの協力の評価

今回の調査では日本がこれまで実施してきたタンザニア地方分権化支援の活動が極めて大きなインパクトを上げており、タンザニア側並びに援助関係者からも高い評価を受けていることが確認できた。

(1) 地方行政改革アドバイザー(個別専門家)

LGRPの主管官庁であるPO-RALGには地方分権化アドバイザーとして杉本専門家が配属されている。同省にはこれまで他にも2、3名ドナーからのアドバイザーが配属されてきたが、彼らは特定のプログラムに配属されたアドバイザーである。同省本来のアドバイザーということで様々な面で助言指導が受けられる点が省内高官から高く評価されている。

また、上記地方行政改革アドバイザーが協力し、在外基礎調査で構築したLocal Government Monitoring Database (LGMD)³⁴についても、LGRTや他のドナーは当初懐疑的

³³ TASAFはTanzania Social Action Fundを指し、社会インフラ整備を対象とする。

³⁴ 地方自治体の経済社会状況に関する情報・データをDistrictレベルで取りまとめ、これを州を通じてPO-RALG

だったが、本データベースは地方自治体の計画立案、事業実施、モニタリングに供するのみでなく、貧困削減及び地方分権化の進展度モニタリングにも使えることから PO-RALG 及び各ドナーもその有用性を認め、LGRP に取り込んで展開されるようになった。また、JICA の支援を受けて PO-RALG 内でサーバー2 台を設置し各執務室をネットワーク化した後、PO-RALG は独自に全職員に E-Mail サービスを提供し 24 時間インターネットのアクセスができるようになった。これを機会に次官の命令で PO-RALG 全職員にコンピューター・トレーニングを受講させ全員がオペレーション可能になるなどの成果を上げている。これは JICA が開始した少ない投資が、タンザニア側及び他のドナーから認められ、拡大した一例であると言える。

(2) グラスルーツ指導者養成研修(現地国内研修)

: Management Skill Training for ward and village executive officers - WEO/VEO³⁵研修

1) 概要

グラスルーツレベルの行政官に対し、各地域における開発プロセスにおける能力向上を目指した研修を実施している。これまでの具体的な研修内容としては、①勤務地における開発プロセスの調整・監理、②開発目標実現に向けた、コミュニティの資源動員、③責務の遂行、④適切な事務手続きの確立、⑤開発プロセスにおけるジェンダー、環境保護に関する課題への取り組み、⑥HIV/AIDS に関するコミュニティ活動支援 等がある。

2) 研修対象

WEO (Ward Executive Officer) 及び VEO (Village Executive Officer)

750名(年間150名)

3) 協力期間

2001年7月～2006年3月

4) 評価

上記地方行政改革アドバイザーと JICA 事務所の旗振りで現地国内研修スキームを使って実施したグラスルーツ指導者研修(WEO/VEO トレーニング)は、LGRP でほとんどのドナーが上位 LGA (District) レベルの協力を集中する中で、むしろより住民に近い下位の政治行政強化の必要を逸早く指摘し支援するものであった。この研修は、それ自体の規模としては5年で750人という限られたものであったが、その実施プロセスの中で WEO/VEO レベル強化の重要性とインパクトが広く認識され、LGRP 予算を大々的に動員して現在までに1万人余³⁶を研修するに至っている。日本の小規模であるが先見性のある支援が全体を動かすことになったパイロット事業として評価される。

研修を通じて WEO 及び VEO の職務内容が議論され、この声が PO-RALG 首脳に届いたことから VEO が地方税の徴収役となっている問題が中央レベルで検討され、この任務から開放

に集めて情報把握するシステム。

³⁵ WEO は Ward Executive Officer、VEO は Village Executive Officer。それぞれ Ward 及び Village レベルで活動する最も重要な職員である。

³⁶ 残る WEO 約 3000 名、MEO 3000 名についても新年度でカバーされる予定。

される結果となった。その結果彼らの村内での位置づけが住民の敵ではなく、住民のパートナーとして、村落レベルでの開発、サービス提供を担うことができるものとなった。また、研修がきっかけとなって VEO が正式に県に雇用されるようになり、MEO のポストが新設された。これらも JICA の支援で始まった同研修により今まで届かなかった村レベルの現場の声が政策に反映されるというインパクトを生じた一例である。

5) 今後の課題

PORALG は、2004年より全ての VEO に対して、Form4に加えて Certificate いずれか1つの資格取得を義務化し、現職員に対しては、3年以内に取得できない場合は解雇の方針とした。これに関し、今回の調査において、PORALG より、Form4は持つが Certificate を持たない VEO たちへのアップグレード研修への支援が要請されている。

(3) 国別特設研修: 地方自治改革支援(大阪研修)

1) 概要

本研修では、州と HLG の最上位行政職が共に日本の行政制度を学ぶことで、1) 州と上位地方自治体 (HLG) との連携の強化、2) 変革マネジメント (Change Management) 能力の強化、3) 参加者と学識経験者との知的ネットワークの構築を目指している。本邦研修には同一州から州行政長官 (RAS) 及び州内 HLG の局長 (Council Director) 2名を招聘し、参加者は帰国後に州内においてワークショップを開催し、州内の他の CD を含む関係者に経験を共有化している。当初の合意では3年間で10州から研修に参加する予定であったが、参加者の帰国後の研修成果を評価したタンザニア政府から、さらに2年の支援延長要請があり、2005 年度研修までに全州を対象として実施することになっている。

2) 研修対象

州行政長官 (RAS) 及び州内 HLG の局長 (Council Director) ほか、地方行政改革関係者

3) 協力期間

2001 年度～2005 年度

4) 評価及び今後の課題

RAS、CD³⁷を招いて実施した当研修のインパクトは顕著であり、PO-RALG、州政府、ALAT³⁸、地方自治体、ドナー、LGRT を含めた各方面から高い評価を与えられていることが確認できた。彼らは分権化のリーダーであり、Change Agent として重要な役割を担っている。その彼らが西欧とは異なる日本の分権化経験を共有し、多くのことを学んで帰った。帰国後研修参加者が講師となって各州で実施された研修 (ポスト大阪研修) では、州内の全ての LGA の Council Director のみならず、Head of Department レベルの職員、District Commissioner 及び Division レベルも参加して研修の成果を共有すると共に、各 LGA がアクションプランを作

³⁷ RAS は Regional Administrative Officer、CD は Council Director で District Executive Officer (DED)、City Director、Municipal Director (MD)、Town Director などに分かれる。いずれも Regional 及び Council レベルの行政の事務方トップ。

³⁸ 地方自治体連合 (Association of Local Authorities of Tanzania)

成してそれぞれの職場に持ち帰っている。その人数を考えると5回の研修で全ての州とLGAの上級職員約1700名が網羅されることになる。今回 Local Government Day 関係の催しでダルエスサラームに集まった国別特設研修参加CDたちに集まってもらって議論したが、彼らはアクションプランをそれぞれの県で熱心実践しようとしている。また当研修の報告書に盛り込んだ提言が交付金制度を始めとする中央レベルでの重要な政策にも影響を及ぼしたと彼ら自身が感じており、それが一層やる気を喚起していると感じられた。

更に議論の中で、大阪研修に参加したRASとCDがAssociation(同窓会)³⁹を作り、定期的に集まってそれぞれのアクションプランの進捗やグッド・プラクティスの共有を行うと同時に各方面に提言や情報発信を行う場とするという構想が生まれた。研修そのものは直後のインパクトがいくら大きくても、フォローが無ければそれは時間と共に逡減する。日本としてもこのAssociationをバックアップし、大切に育ててゆくべきであると強く感じている。技術的助言指導についてはPO-RALG配属の杉本専門家をお願いすると共に、当面定期的に集まる費用や情報発信について日本からの支援を考えることを提言したい。

上記研修に関連して、一言加えると、同研修に参加したRASとCDが全国にくまなく存在するというのは日本にとって大きな財産である。彼らは帰国後、例外なく日本に対して極めて好意的になっており、既に他のプロジェクトの関係者の間でもその効果が確認されている。今後協力を進める上で大きな力となりうるどころ、参加者のリストを定期的にアップデートして、コンタクト・パーソンとして活用することが望ましい。また、上述のAssociationは今後の日本の対タンザニア地方分権化支援に関するConsultative Groupとしてもインプットが期待できる。彼らを通じて地方の状況を直接に把握し、地方からの声も反映して協力計画に活かしてゆけることは他のドナーが持たない大きなメリットであると言える。

³⁹ 後に名称についてはCore Groupとする方向で議論が進んでいる。

2. 今後の協力量針

これまでの支援を通じて得られた経験、タンザニア政府からの要請状況、及び LGRP を取り巻く現状に鑑みると、今後の協力量針としては、他のドナーや LGRT が制度面での整備に力を注ぐ中で、日本としては寧ろ地方の側の受け皿整備(キャパシティー・ディベロップメント)を重視し、Village レベルへの支援に重点を置いた支援プログラムを構成することが有効と考えられる。

(1) ホンボロ地方自治研修センター (概要については p33参照)

1)ホンボロ研修センターの LGRP における存在意義と優先性

地方政府のスタッフ研修を任務とするホンボロ研修センターを機能させることについては新中期計画の中にも含まれており(PO-RALG 強化 関連コンポーネントの Output 1.7)、かつ地方政府の人的資源強化は新中期計画の中で特に重点が置かれている(Local Government 関連コンポーネントの Outcome 3.)。また PO-RALG の戦略計画 2004-2009 においても 2009 年 6 月までにホンボロの施設とスタッフを整備し(Objective A- Target 13)、2006 年 12 月までに研修カリキュラムが開発されること(Objective A- Target 14)が達成されるべきターゲットとして明記されている。

地方公務員研修については究極的には地方政府が人事権を移譲され、そのスタッフの研修手段を備えることが望ましいが、当国の現状に鑑みると実際には当面中央レベルで国内のリソースを最大動員する体制を整えることが現実的であると考えられる。この点は PO-RALG、LGRT 及びドナーとも確認済みである。

PO-RALG の現首脳はホンボロ研修センター強化に高い優先順位を置いている。このことはムマリ次官との協議で次官自身が特に強調される場所であった。

2)他の研修提供機関との関係

当国には元々ムズンベ大学、IRDP(後述)といった地方公務員研修を提供してきた強力な機関が存在する。それにも拘らず、敢えて PO-RALG の下にホンボロ研修所を設置する必要性はどこにあるのかという点を明確にすることが協力の最低条件である。この点については、これまでムズンベ大学はより高度、アカデミックな研究と研修に向かう傾向にあり、IRDP は開発計画関連の研修という限定がある。これに対し現在の研修ニーズは村レベルの基礎的かつ実践的な研修など上記機関では必ずしもカバーできていないものが少なくない。しかし上記機関は前者が科学技術高等教育省、後者が民営化・企画庁と、PO-RALG の管轄外であり、その要請が無条件には通らない。地方公務員の研修ニーズが Demand-driven の形で満たされるためには PO-RALG 自身がそのニーズを把握し、研修計画、カリキュラム開発を行ってその実施を監督統制できるように、独自の体制を整える必要

があることは認められる。

他方、タンザニアのような活用できるリソースの限られた国では、存在するリソースの全てを一つの目的のために最大動員することが非常に重要である。ムズンベ大学、IRDP等の組織、人材、ノウハウ、施設の存在を無視してホンボロの活動を切り離して新たに作るのではなく、これら既存の外部リソースを最大限に活用する体制の構築こそが必要である。

結論としては PO-RALG は地方公務員の研修に関して、外部機関に完全に依存するのではなく、それらを最大限に活用するとしても、研修ニーズを把握し、サプライサイドを把握し、研修計画を策定すると共にカリキュラム開発を行う能力を持ち、的確な TOR を作成して国内で実施される全ての地方公務員研修をコントロール、バックストップできる能力、即ち地方公務員研修におけるブレインとしての下部組織を持つことが必要である。その任務を担うのが「ホンボロ」であると言える。

また、Ward や Village レベルの数多くのスタッフを研修するのにわざわざドマのホンボロやムズンベ大に召集するよりも、現地に近い施設で実施する方が経済的にも内容的にも有効であることが多い。各県に Ministry of Community Development, Gender and Children 傘下の Folk Development College が存在するなど、サイトとして活用できる施設もあるので、こうした手段も追及すべきである。(すでにこうした現地研修も数多く行われている。)

3) ホンボロ研修所のスタッフ、予算、施設

スタッフについては、校長として前 IRDP 講師のムシバ氏が任命されたが、その他はタイプスト 1 名、受付・給仕人 2 名、用務員 2 名、調理人 2 名、看護婦 2 名のみであり、現状としては実質的な研究スタッフ・講師陣は皆無、研修運営・組織運営に必要なアドミニストレーション・スタッフも未配置の状態である。

しかしながら PO-RALG は 7 月 1 日から始まる新予算で 8 億 T シリング(約 8 千万円)という、前年度までの 80 倍の予算を計上している。これにより施設、機材の整備を開始すると共に、10 名の講師・研究スタッフ及び 10 名のアドミニストレーション・スタッフの採用も進めることになっている。また、ホンボロ研修所戦略計画 2005-2008 の策定が間もなくコンサルタントに発注され、8 月中には出来上がる予定である。

これに先立ち、ムシバ校長、PO-RALG のムテイ局長代理、ムセセ局長代理、LGRT の PO-RALG 強化、人的資源開発担当のアウトカム・マネージャー及びアドバイザーその他主要関係者が集まり上記戦略計画の素案についてブレインストーミングを行っている。その場で上げられた戦略目標は別添 17 のとおり。

上記戦略目標案でも明らかな通り、施設面では教室、宿泊施設、教官官舎、図書館等の建設、リハビリの必要が指摘されている。また同案では必要以上の施設と考えられるものも含まれている。しかし、現地を調査した限りでは必要最低限の施設は存在しており、ある程度のリハビリを行えば最低限の活動は可能になると考えられる。

他方、給水施設が無いことは問題である。近接のダムから水を引くか井戸を掘るかで対応は可能であるが、この点は必要条件となる。電気については研修所内までは配電されている。所内各施設への配電をリハビリする必要がある。

マイナス要素は明らかにホンボロの所在位置とアクセスの便、周辺に店、食堂などほとんどない不便な環境である。研修員が誘惑の無い環境で研修に集中できるというメリットも指摘されたが、調査団にはそれよりもアクセスの悪さによるデメリットの方が大きいと感じられた。現時点の首脳(大臣、次官)の姿勢は良いとして、場所的な点で賛否両論がある以上、将来的にも現在の場所に研修所を維持され続けるのか、リスクは避けられないと考えられる。

4) 今後の協力に関する提言

- 物理的な場所を現在のホンボロ村の施設とするかどうかは別として、現在包括的な計画と統制・調整なしに様々な機関が研修を実施している状況を改善する必要がある。そのためにはPO-RALGの下に全ての地方公務員研修を統括するプレーンとしての組織の必要性は極めて高いと言える。
- 他方、現在のホンボロ研修所の地理的条件の悪さを考えると、たとえ現首脳部が優先順位を置きこれへの支援を強く望んでいるとしても、現在の施設の物理的改善のための投資に支援することは最低限に抑えた方が無難である。
- 上記に鑑み、調査団としては以下の構想でPO-RALG 付属ホンボロ研修所を支援することを提言する。
 - ① 校長を補佐し研修所スタッフに助言指導して以下のことを進めるアドバイザー専門家(長期)を派遣する。
 - a) 各自治体(Council, Ward, Village レベル)の公務員の研修ニーズを把握するための情報収集メカニズムを構築すると同時に、地方政府研修ニーズ・データベースを構築する。(必要に応じ中央のセクター省庁からも情報収集)
 - b) 国内で地方公務員研修を提供している機関とその内容、更にそこで使われているリソース・パーソンを把握し、地方政府研修サブライサイド・データベースを構築する。
 - c) 上記 a)及びb)を基にカリキュラムを開発し、地方公務員研修に係る包括的研修プログラムを策定する能力を構築する。
 - d) 実施形態としてホンボロ独自に実施する研修、現地に出向いて実施する研修、ムズンベ大その他に委託して実施する研修などのパターンを整理し、これらの実施メカニズムを確立する。
 - e) 上記 d)の実施形態について、委託機関及び講師の TOR を明確に策定し、モニタリングを行うメカニズムを確立する。
 - f) 研修後のフォローアップを行うバックストップ・メカニズムを確立する。

- ② Village レベルの全ての研修ニーズを分析し、それに最適な研修方法を考案してコーディネートされた包括的・中長期的研修プログラムを策定する。(在外専門調査員または在外基礎調査)

このアイデアは地方分権化の権威で、特に村レベルの政治行政が専門のダルエスサラーム大学法学部の Prof. Shivji への聴き取りで得られたものである。同教授は当国で進む地方分権化の中で、DbyD を真に実現するためには Village レベルの強化が最重要であることを強調し、今の体制の中で Village レベルの、単発でなく継続的な包括的研修プログラムが欠如していることを指摘された。同教授のこの問題認識は我々と共通するものであり、Village レベルを中心に支援してゆくとする我々の戦略の中で、出発点となる重要な要素となる。また上記ホンボロ研修所支援の一環としても重要な要素と言える。予算的にも小額でできる、しかし効果の非常に大きな支援となると考えられる。

参考:ホンボロ自治研修センター(詳細)

(1) 目的

同研修センターは、PO-RALG の下部組織の地方政府研修機関(Local Government Training Institute)として、1994年法律第26号により設立された。その目的は、「地方政府の行政・管理に関して、様々な側面から理論、技術、実務に関連した研修機会の提供」である。第3次 LGRP 中期計画においては、同研修センターは特に、WEO 及び VEO 等、草の根レベルの地方政府職員への研修提供が期待されている⁴⁰。

設置法⁴¹に明記された主な目的は以下の通り。

- ・地方行政分野にかかる研究及び、理論と実務の研修、
 - ・地方政府における研究、研修
 - ・地方政府における計画、執行、評価にかかる長期・短期プログラムの作成
 - ・地方政府に関連した研究及び研修プログラムの評価及び調整
 - ・当研修機関による研究報告書を含む地方政府に関連した出版物の収集
 - ・地方政府に関連した会議、セミナーの主催、調整
 - ・地方政府に対し、関連業務への助言
- 等

⁴⁰第3次 MTPB(p60) なお、平成12年7月・プロ形調査結果資料によれば、第1次 LGRP における同研修所の位置づけは、Action Plan(1999~04)の活動計画コンポーネント④-2「人材開発システム」において、草の根人材及び議員への研修を実施する現地研究機関として、ホンボロ自治研修センターが明記されていた。

⁴¹ An Act to establish the Local Government Training Institute to define its functions and to provide for other matters relating Institute(1994)

(2)主な研修・活動内容

2005年現在、研修受講者人数は、少なくとも村長 (Kitongoji, Village Chair Person) 2633人、VEO240人、WEO300人、地方議員 (Councillor) 184人、が全国から参加している。

これまでの、主な研修実績は以下の通り⁴²。

- ・ 地方行政職員 (WEO 及び VEO) に対する地方行政システムの法的改革フレームワーク特に O&OD 手法を利用した計画、開発、グッドガバナンスのジェンダー分析、管理及び財政コントロール能力向上の研修
- ・ 新規採用のグラスルーツ指導者に対する研修
- ・ 地方政府の会計に関する長期研修 (大学等国内諸機関の協力による)
- ・ 新たな長期研修プログラムのため、実施済みの研修に対する評価の実施 (ソコイネ大学カリキュラム開発機関他)
- ・ 2004/2005 では、地方自治庁が行う短期研修 (タンガ、シンキダ、マニャラ州) の研修所として使用された。

(3)インフラ環境

当研修センターは、政党施設として建設されていた建物を、PO-RALG の研修施設として利用している。平成12年のプロ形調査時点では、建物のみで活用がされておらず、LGRP ではこの施設を改装して研修機関として利用することを検討中となっていた。平成17年7月現在、一部増設により以下の施設において研修が実施されている。しかしながら、PO-RALG 事務所の所在地であるドドマ市内より約50分要する。建物の現状として、3教室 (小2、中1) 他、寮 (80人程度収容)、台所、食堂、校長室、秘書室会計担当室、講堂 等がある。

⁴² 地方自治庁による予算スピーチ (2005/2006 年) 第 30 項

(2) WEO/VEO 研修

ホンボロを通しての我が国支援においては Village レベルの能力強化に重点を置く。この関連で、WEO/VEO 研修を通して彼らのうちのかなりの人数がこれらのポストに必要な資格要件の一つである何らかの分野での Certificate をもっていないことが確認され、これが喫緊の課題となっている。(3 年以内に必要な資格を取得しないと採用を取り消すことになっている。)これらの WEO/VEO に対するアップグレード研修への支援が PO-RALG から求められている。人数等確認中であるが、現地国内研修スキームを使うか上段 1. のホンボロ研修所案件の一環として行うか、いずれかの方法で対応を検討することを提言したい。

(3) Village レベルの包括的研修プログラム策定

一方、上段 1. (4)の②でも既述の通り、当国の村レベルの政治行政研究の第一人者であるダルエスサラーム大学法学部の Shivji 教授は今回の聴き取りの中で、村レベルの政治行政の強化が当国の地方分権化の鍵を握っていることを強調し、そのためには研修を場当たり的に行うのではなく、統制の取れた包括的な村レベルの研修プログラムを策定しこれを実施することが必要であると指摘した。調査団としてはこの指摘は非常に的を射ていると考えており、今後本プログラムを進めるにあたり、その基礎を成すものとして、同教授に委託して上記の包括的研修計画を策定する調査を実施することが有効であると考えます。

(4) O&OD⁴³参加型計画手法支援(開発調査)

1) 概要

当国地方分権化プロセスでは、公共サービスの向上、民主化、及び貧困削減の観点に立ち、住民参加による行政計画策定手法の確立が望まれており、地方自治庁は他の省庁及びユニセフとの協力の下、2001 年に O&OD 手法を開発・採用した。O&OD 手法の特徴は、1)ボトムアップ、2)地域資源への着目、3)地方自治体の行政プロセスに即していること、4)タンザニア開発ビジョン(TDV)2025 で設定された目標達成を目指していること、5)特定のセクターに特化していないことであり、地方自治庁は自己資金及び、UNICEF、SIDA、DANIDA の協力によりこれまでに、約 60 の地方自治体で O&OD 導入のための研修を実施した。地方自治庁が残りの地方自治体での研修実施を 2005 年までに完了したいとしている一方で、本手法が他省庁等関係者間で認知・承認されているわけではないことに加えて、O&OD 研修に莫大な費用(1カウンスルあたり 700 万円程度)が想定され、我が国の支援が求められている。

地方自治庁では、2005 年 7 月現在、O&OD 研修講師を国内で約 250 名養成しており、彼らが地方自治体に派遣され、PORALG 内の National ファシリテーターから District→Ward→Village へのカスケード方式で O&OD 研修を実施し、これにより、中央及び地方政府の計画(行動・予算)策定プロセスへの活用が目指されている。

⁴³ Opportunities and Obstacles to Development

2) 今後の課題⁴⁴

①当手法は、村レベルでのニーズを引き出すことが期待されているが、Village に対しては、現時点では、地域のニーズ、優先順位、その理由、実施上の問題等、シンプルなものを期待しており、予算計画を伴うような細かい計画は要求していない。そのため、地域からマルチセクター的に抽出されたニーズが、各セクターごとに予算配分されている District レベルでの計画に反映させるプロセスが明らかでなく、その調整が今後の課題である。

②O&OD の実施は、PORALG の National ファシリテーターから、LGA レベルのファシリテーターへのカスケード方式がとられているが、両者の能力の格差が見られることから、LGA レベルのファシリテーターの能力向上と、National ファシリテーターによる O&OD 研修実施後のバックストップ体制の確立が必要である。

3) 我が国への支援要請

プログラムを構成するもう一つの重要なコンポーネントとして、O&OD 手法普及の支援が含まれている。

上記の様に、ここ数年当国政府は村レベルからの参加型開発計画策定の手法として O&OD 手法を開発し、これを全ての村で徹底して開発計画を策定することを方針として強く打ち出している。7 月 1 日の新年度から始まる LGCDG についても O&OD 手法を適用して参加型開発計画を策定することが交付金を受けるための資格要件とされている。現在まで全体の約半数にあたる 60 の LGA において研修が実施され村レベルの開発計画がそれら各村で策定された。

今後はできるだけ早急に全 LGA をカバーすることが必要である⁴⁵。一方これまでの実践の中でいくつか重要な課題も明らかになってきている。

今回我が国に要請されている開発調査案件では、これらの課題の分析と対処方法に関する提言が求められている。国家の開発計画を村レベルからボトムアップで作り上げてゆこうというこの試みは簡単なものではないが、これが成功すれば当国のみならず世界的にもモデルになりうる大きな成果となる。その一方でこのような方法がそもそも本当に実際に機能しうるものなのか、疑問なしとはしないとの意見も強い。本開発調査はこれらの分析を行い本手法の意味と可能性を判断する上でも重要な役割を担っていると言える。

また、プログラムとしては本コンポーネントについて取り敢えず本調査のみを計画しているが、同調査を通じて何らかの更なる支援の必要性が確認される可能性がある。その場合には適宜対応を考えて必要であればプログラムに追加することとなる。

調査時点で同手法の問題点を分析し、タンザニア側に本件調査の対象となる課題につい

⁴⁴ PORALG への聴き取りによる

⁴⁵ PO-RALG は残る半分の LGA についても 1 年～1 年半以内にかバーしたいと考えている。日本に対しても今回の開発調査案件の中で 12～15 の LGA で研修実施を支援してほしいと希望している。具体的候補は Tanga 州全域(7LGA)と Dodoma、Cost 州などである。

て当方の視点を提示した。その内容は以下の通りである。

1. O&OD training carried out in certain number of LGAs (Tanga Region, Dodoma, Cost Regions are candidates)
2. O&OD training carried out in Mbinga District of Ruvuma Region to evaluate the effect of SUA method community development
3. Challenges of compilation of various village development plans in the Council levels analyzed and suggestion to solve them presented
4. Challenges of difficulties in translation from ideas into plan and budget in the village level analyzed and suggestion to solve them presented
5. Backstopping model for O&OD Trainings developed
6. Capacity building gaps at all levels; PO-RALG (National Facilitators) as well as LGA levels (District Facilitators, Ward Facilitators, and CMT)
7. O&OD Training Manual modified as necessary

(5) 国別特設研修(大阪研修)とそのフォローアップ

国別特設研修については残りの 2 年分を継続すると同時に、上段^{1.} 4. の Association を積極的に支援する方法を検討すべきである。更にこの Association を本プログラムのリソースとして、ここから出てくる提言についても適宜分析し、その中でもしも必要で実現可能なものがあればプログラムに含めることを検討すべきである。

尚、今後残り 2 年の同研修に、ALAT 及び大学関係者を含めることを検討する価値があると思われる。ALAT は下段で後述の通り、LGA の議員と行政トップが構成する団体である。また当国には Prof. Shivji やムズンベ大学地方政府センターの研究者など地方分権化を専門に研究及びアドバイザー機能を果たしてきた知識人層が存在する。今後のタンザニアにおける地方分権化プロセスを長い目で見て進展させるうえでも、DbyD に関する国民的議論を喚起する上でも、これらのグループにも Change Agent の一角として重要な役割が期待される。これまで4州から3名ずつと PO-RALG から1名の13名が基本であったが、これに2~3名を追加して上記を含めることが有効であると考えられる。

(6) 分権化対象の各セクター協力との連携強化

以上が本プログラムを構成する主要なコンポーネントであるが、もう一つ重要なことは各セクターの分権化との関連である。

日本は当国において分権化の対象となっている教育、保健医療、農業、水、道路などのセクターで様々な協力を実施してきている。これらの協力案件は 2000 年以降分権化の影響を強く受けてきており、そういう意味で本プログラムと各セクター案件との密接な連携が極めて重要となる。

他方、これら各セクターの案件の中には、分権化された制度を積極的に強化し地方の受け皿整備に極めて興味深い形で貢献している案件も少なくない。(モロゴロ保健プロジェクト、水資源省アドバイザー藤原専門家、ソコイネ農業大学地域開発センタープロジェクト、キリマンジャロ農業技術者訓練センター計画 等)これら各セクターでの経験はパイロットとして積極的に本プログラムの中で活用されるべきである。更に言うと、地方分権化プロセスにおいてLGRPが行っているのは単に「入れ物」としての制度及びそれに付随する能力開発に限られているという点を認識しておくことは重要である。つまり、真に分権化が国民にとって成功と映るか否かは、実は個別具体的なセクターの行政サービスの提供能力に負うところが大きいということである。

そういう意味で、今後の当国地方分権化支援においては、地方の側の各セクターの行政サービス提供能力開発の観点からの受け皿強化が必要になってくる。この点も踏まえて本プログラムでは各セクターの分権化に絡む案件との連携強化を視野に入れておく必要がある。

(7) プログラムの全体構想とプログラム・マネージャーとしての企画調査員の必要性

本プログラムでは、PO-RALG のインハウス・アドバイザーとしての地方行政改革アドバイザー配置、ホンボロを中心とした地方政府の能力強化(特に村レベルの強化)、O&OD 支援によるボトムアップの参加型開発計画策定能力強化、大阪研修とそのフォローによる地方自治のリーダーのMind-Setの変革と地方からの声の強化といった個別のコンポーネントを有機的に統合して包括的に地方の受け皿強化を図るものである。そのためには個々のコンポーネントを束ねてプログラム全体の舵取りをするプログラム・マネージャーの存在が必要となる。これまでの他国におけるプログラム化の経験からも、その存在が真のプログラムアプローチを実現するために不可欠であると言える。

更に、上段の通り、各セクターで分権化に絡んで実施されている案件との緊密な連携は今後非常に重要な意味を持つ。近い将来本プログラムの構成要素そのものとして地方政府の各個別セクター行政サービス対応能力強化を取り込んでゆく必要性が出てくることも考えられる。この点はドドマに本拠を置くPO-RALGの専門家だけでは十分な対処ができない。

また、本プログラムを考えるにあたりもう一つ極めて重要なことは、LGRPの全権を握るコモンバスケットファンド・ステアリング・コミッティー(CBFSC)、LGRT及び他のドナーとの緊密な連絡と調整である。当国で進むLGRPは非常にダイナミックで動きが激しく、また包括的プログラムとしての求心力が強くプログラム全体の中での調和と調整、及び変化への迅速な対応を要求される。我が国が現時点でコモンバスケットを通じての協力を完全移行することが難しいという現状の中で、バスケット・ドナーとの議論と当方の支援の現状に係る逐次の説明を通じた相互理解が重要である。

上記の観点から、JICA事務所内に地方分権化に係る企画調査員を1名配置することを調査団として強く提案する。タンザニア事務所には既に4名の企画調査員が配置されており、その増員は容易ではないことは承知するが、事務所の課題対応能力が求められる中、当国の

地方分権化に与えられた重要な意味とドナー間連携の複雑な動向への適切な対処が求められることから、本ポストの増設は極めて重要と考える。

(8) ソコイネ農業大学地域開発センター案件の本プログラムに対する重要な意味

上段6. のセクターとの連携の必要性と関連し、また O&OD との関係でも注目されるのが、ソコイネ農業大学地域開発センター(SUA-SCSRD)が Ruvuma 州 Mbinga 県及び Morogoro 州 Morogoro 県のいくつかの村で進めてきた参加型農村開発の試みである。同案件では Village Assembly 及び Village Government というフォーマルな構造に加え Sengu Committee と呼ばれる伝統的寄り合いを活用し、他方 District Executive Director(DED)、Village Executive Officer(VEO)、Village Chairman、NGO 等で構成される Joint Committee を3ヶ月に一度開催して様々な生活向上や村の開発の活動のアイデアを出し合い、実施して目覚ましい成果を上げている。ここで注目されるのはコミュニティの寄り合いと行政の適正な協力関係を構築することにより村人、村政府、村の行政官、県行政官のそれぞれの Mind-Set が変化し、各人が村の開発に積極的に自らの役割を果たすことにより、コミュニティが自助努力でその潜在能力をフルに発揮していることである。村人自身の発案と自助努力を行政が適正な形でサポート・ファシリテートすることで補完的に開発行政の相乗効果が上がっているのである。また村落開発、農村開発を専門とする大学と地方行政との連携がそれを支えたという意味でも官学連携の開発行政モデルとして興味深い。

タンザニアは政府全体としての行政能力が十分でなく、末端まで行政サービスを行き渡らせることが大変困難な状況にある。そのような状況の中で、本件は行政によるサービスや開発事業に頼りきるのではなく、住民自身、コミュニティ自身のエンパワーメントを通じて課題を克服してゆく村落ガバナンスの一つのスタイルを提供するものであると言える。社会主義のトップダウン式行政サービス提供スタイルの中で失われたが、当国には伝統的に共同体で課題を解決してゆく伝統とメカニズムが存在する。60 歳代以上の国民はその経験を持っていると言う。この記憶を呼び起こし、ファシリテートしたのが本件協力であると調査団としては感じている。これまで Mbinga で5年を費やしたということで、限られた村において時間がかかりすぎているという批判もあるが、この成果はそれを勘案しても当国の農村地帯における末端行政がどう機能できるのかを考える上で極めて重要な示唆を提供するものであると確信する。

O&OD を政府が推進しているが、その精神は住民が自分たちで自分たちの持つ可能性と課題を考え、何ができるか、何が足りないかを考えて行動に移し、行政からのサポートの必要な部分を開発計画として上げていって上位計画に落とし込んでゆこうとするものであろう。しかし、そこでは本当に行政の開発計画という上からの要請を敢えて包み込んで白紙の状態ですべて住民にすることができるとは、という疑問が残る。またプランニングのために一定日数のみ住民を集めて行う O&OD のファシリテーションがどの程度住民の心を引き出せるかも定かではない。こうした O&OD の弱点を日常の村落レベルでカバーして O&OD が真に効果的な手段となるために、本件は重要なヒントを提供する。自分たち自身が村の住民としてそこに毎日暮らしている VEO や Village Chairman、Village Government が伝統的寄り合いを活用しながら村のガバナンスを強化してゆくプロセスが O&OD に加わることで、当国の真の地方自治にと

って非常に重要な意味を持つと考えられる。

しかしながらSUA-SCSRD 案件には、以上の様なガバナンス、地方自治の観点からの分析が欠けていた。これは農業大学という専門性の違いから止むを得ないことでもあろう。同案件を進めてきた日本にとって今後この面の分析をすることが、ガバナンス支援の見地から特に重要である。

この点について調査団としては、第一に上段でも触れたProf. Shivjiに村落レベルの行政的見地からの分析をお願いしてはどうかと考える。同教授は2000年12月にUNDPとPO-RALGの要請で“The Village Democracy Initiative”という調査報告をLGRRの見地から作成している。SUA やプロジェクトの専門家など関係者がこの点についてどう思われるかは確認していないが、我が国の対タンザニア地方分権化支援を考えると、この実績をガバナンスの見地から分析し整理して活用、普及できる形にすることは、我が国にとってもタンザニアにとっても極めて意味のあることであると考えられる。

第二に、本件でやっとここまで育て上げられたモメンタムは日本の協力自身のためにも是非とも大切に育んで行きたいと考える。Mbinga 県でその後どのような形で波及してゆくのか？それをファシリテートする行政の関与はどのような形が適当なのか？そうした観点からもう暫く緩やかな支援を継続したい。またタンザニアの気候風土、部族、社会文化の多様性を考えると、その他の県ではどのようなモデルが可能なのかについても、もう少し広がり確保したい。SUA 案件は高等教育機関をカウンターパートとする人材育成案件として位置づけられているが、調査団としては、本プログラムにとって地方自治の観点から大変に貴重な協力案件と考えている。

3. 今後の協力にあたっての留意事項 — コモンバスケットを巡る状況について

今回の調査では、地方行政改革分野の支援について全ての援助をコモンバスケット・ファンドを通じた財政支援に統合する動きが予想以上に強まっていることが痛感された。既にほとんどのドナーがバスケットに参入し、個別プロジェクト・ベースの協力を終息させる過程にある。PO-RALG のムマリ次官からもドナー会議のメンバーからもプロジェクト・ベースの協力は控えるよう言及があった。

また、コモンバスケットに資金投入していないことによる情報収集の困難も明らかである。バスケット・メンバーでない日本は通常の協議にはオブザーバー参加が許されるが、予算審議や議決絡みの協議に入ると参加できない。今回の調査に当たっても前中期計画の評価レポート最終版や新しい中期計画案といった LGRP に係る最も基本的な資料を事前入手することが難しかったのは、バスケット・メンバーでないことが原因と言える。

他方、今回の調査で確認できたこれまでの協力の成果は、個別プロジェクト・ベースの協力のパイロット的意義を証明するものでもある。また、大阪研修に見られるように日本の経験の有効性、日本だからできる協力内容も本分野では少なくない。PO-RALG へのインハウス・アドバイザーの配置についても然りである。コモンバスケットの流れはアフリカではここ数年は変えられないであろうことは確かであるが、バイの協力の有効性を全く否定して消滅させてしまうのは危険である。この点での議論は日本として当国ドナー社会で積極的に喚起し、当国にとって真に有効な支援形態は何なのか、改めて意見交換を進めるべきである。その意味で企画調査員の派遣を実現し、同調査員の役割が重要になると考えている。

しかしながら一方、バスケット・メンバーでないために情報の入手が難しくなっている状況は、改善しなければならない。そのために参加料として小額なりともバスケット・ファンドに拠出することは、戦術的に行うべきであると考えます。

バスケット・ファンドに関してもう一つ重要な動きがある。それは6月27日に正式に発足した Local Government Capital Development Grant (LGCDG)及び Capacity Building Grant (LGCBG)に係るコモンバスケット・ファンドである。これは LGA の開発予算及びそのマネジメントに必要な能力開発について、プロジェクト・ベース、エリア・ベースでの協力をやめて中央政府にコモンバスケットの形で財政投入し、体系的に地方に交付金として流そうというものである。世銀の Local Government Support Project からの拠出に加え、いくつかのドナーがこれとは別個にコモンバスケット・ファンドを形成して基金としている。近い将来 PEDP や TASAF II を含め全ての地方開発資金(交付金・補助金)が LGCDG のメカニズムに組み込まれるということで、農村インフラ開発のための協力は全てバスケット・ファンド方式となる。こうなると技術協力のみならず無償資金協力にも影響してくるものであり、今後慎重なフォローアップと対処方針の検討が必要となろう。

4. その他、視野に入れるべき関係組織、案件

(1) ムズンベ大学(詳細は付属資料18)

当大学は、1953年に設立、2001年より公立大学として認可された。今回の聴き取り調査では、地方行政改革分野でのこれまでの事業、地方行政職員(特に VEO,WEO 研修)への研修、ホンボロ自治研修センターとのデマケ等を確認した。今回のホンボロ研修センターは WEO,VEO を中心とした地方行政職員への1~3週間の短期研修が適当ではないかという意見が出された。一方で、現在の事業の中で、当大学とホンボロ研修センターで重複している分野もあり、そうした分野に関しては、双方の連携の必要性も言及された。今回の訪問後、当大学より JICA への協力可能分野として、研修プログラムの見直し、研修教材の作成、見直し、WEO 等 Village レベルリーダーへの研修、LGRP に関連したベースライン調査、日本の地方行政機関との比較研究といった分野での提案文書が提出された。

上述の通り同大学は地方政府の研修に関して本来最も有望な機関であるはずであるが、皮肉なことに大学に格上げされたことにより、地方自治庁の管轄を離れ高等教育省傘下に入ったこと、その結果よりアカデミックな研究と高等研修に志向がシフトしてしまったことにより、地方のニーズに必ずしも的確に応える研修が行われなくなってしまったという指摘がある。この辺りにも地方自治庁が独自の研修機関としてのホンボロ研修所を必要と感じる一つの理由がある。但しただでさえ活用できるリソースが限られた当国の事情を考えると、ムズンベ大学の存在をカウントせずに研修体制を構築するのは非現実的かつ非効率的である。同大学や下記の IRDP その他関係機関を最大動員して地方の真のニーズに応える研修提供体制を築くことが肝要であると言える。

(2) IRDP(詳細は付属資料19)

1979年2月、地域や農村開発の計画手法を学ぶ場として設立された。現在は、民営化・企画庁の管轄機関として、計画、評価、実施、モニタリング等を通じた地域開発計画、貧困削減と持続可能な農村開発計画のための研修及び研究機関となっている。また、当大学では、地方自治庁から地方自治体職員に課せられている Certificate の取得認定機関となっている。⁴⁶

当機関には、公共サービスに関する大学及び行政関係者経験を有する数名の有識者による委員会が設置されており、さらに管理部門は、校長、各研究科長のほか、管理、財政、学生担当長を中心に運営されている。

6月25日の訪問では、地方行政職員(特に VEO,WEO)への研修、O&OD 手法への貢献、ホンボロ自治研修センターとの協力体制等を確認した。当大学では、地方自治庁から地方自治体職員に課せられている Certificate に関する唯一の取得認定機関となっている。また、ホンボロ自治研修センターとの協力体制について、従来、IRDP としての役割は、あくまでクラ

⁴⁶ タンザニア国内で、大学校のディプロマや Certificate 発行は、NACTECH(National Accreditation Council for Technical Education)が認可機関となっている。そのため、ホンボロ自治研修所において Certificate の発行を行うには、NACTECH による認可が必要となる。一方、学位は HEAC(Higher Education Technical Accreditation Council)が認可機関となっている。

イアントの依頼に基づくもので、District レベルでの事業計画に関する短期、長期研修が中心となっている。

当研修センターのWEO、VEOレベルの地方行政職員の研修に関して可能な役割は、IRDP、SUA といった高等教育機関との連携を含めたコーディネートにあるのでは、という回答を受けた。

(3) 地方自治体連合 (Association of Local Authorities of Tanzania: ALAT)

1984年に設立されたタンザニア本土の地方自治体を代表する機関であり、現在は全ての District と Urban Council を含む合計 114 の自治体がメンバーとなっている。ALAT は LGRP 以前より、中央政府と地方自治体の中間的な役割を果たしており、1984年以降の地方分権化改革の問題点から、現在の地方分権化を推進するにあたって、中心的な役割を果たしてきたといえる。また、現在の LGRP では、Village レベルを含む自治体の意向を中央政府の政策策定に反映させる役割を果たしているほか、地方自治体(LGA)に関連する政策及び立法への提言、分権化改革に関する啓蒙、情報共有を行っている。

本部に、事務局の他、最高機関として National Annual Conference が設置されており、その下部機関として National Executive Committee 及び5つの Sub-Committee が設置されている。(機構及び構成員は付属資料 20 のとおり)

ALAT は日本で言うと全国知事会又は市長会、町村長会と議長会を合わせたようなもので、地方自治体の声を代表する当国唯一の団体である。

地方分権化の本来あるべき姿は、第一に上から与えられるものではなく、地方の側に市民社会が出来上がり、地方の側からの要請で勝ち取られるべきものである。第二に、地方分権化のプロセスにおいて、各地方自治体がそれぞれに試行錯誤をしている中で、これらの経験(グッド・プラクティス、バッド・プラクティス)を共有し底上げを図ってゆく「場」を持つことは極めて有効である。

これらの機能を果たすのが ALAT であると言える。PO-RALG を中心とした当国政府の地方分権化の努力は貴重なものであるが、本来の姿から行くと地方自治体の協議組織である ALAT がその存在意義を高めることが重要と考えられる。そういう意味で、我が国としても PO-RALG を中心とした支援がメインストリームであることに疑問の余地は無いが、ALAT に対する支援についても検討に値すると考えられる。

具体的には大阪研修の参加者による Association の運営を ALAT との協力で行うとか、Association からの発信に ALAT のニュースレターを活用するなどの連携が考えられる。また、既述の通り、大阪研修への ALAT 事務局からの参加も是非検討すべきである。

(4) モロゴロ保健行政強化プロジェクト

同プロジェクトは、保健セクター改革を円滑に実施していくために、地方保健行政マネジメントの能力強化を行っている。特に、地方行政改革の進捗に伴い、地域の優先課題に沿った自主的な地域保健活動が求められ、県保健行政チームに対し、オペレーショナル・リサーチ・マネジメントの強化が図られている。これにより、モロゴロ州及び州内6県の地方保健行政チームを対象に、調査手法、報告手法などの研修を行い、地域調査介入を計画、実施した。プロジェクトの資金については、バスケットファンドの資金を利用している。

具体的な活動としては、District レベルでの保健行政官は9名が1チームになり、保健行政のマネジメントの部分について、総合計画を1年ごとに作成し、Council Health Management Team(9名)、Regional Health Management Team(9名)、他に、Coopted Member がこれらのチームを支援している、現在7チーム63人が現地カウンターパートとして活動している。こうした体制により、オペレーションリサーチの中で、マネジメント能力が培われている。

問題点として、保健省と州の能力に関しては、計画部門は州レベルの事務官の方が計画技術が向上しており、中央政府はむしろ弱体化している点が挙げられる。現在は、州及び県同士が切磋琢磨して向上している状況にある。また、現在の LGRP では、Region の重要性が見直されていることから、同プロジェクトにおける州と県による行政サービスの実施体制は、セクターにおける実施対応能力開発の一つのモデルとしての活用が想定される。

協力プログラム総括票1

I. 基本情報

国名	タンザニア	プログラム番号	5480090
区分	○新規 ●継続	コメント担当部	6100 社会開発部
援助重点分野	貧困削減のための実施能力強化		
開発課題	地方行政能力強化支援		
協力プログラム名称	(和) 地方行政能力の強化 (英西仏) Capacity Building for Local Government		

II. 概要

援助重点分野及び開発課題の概要等（協力プログラムの背景）

タンザニアの行政構造では、国の出張機関である州事務所(Regional Secretariat)の下に地方自治体(Local Government Authority:LGA)が設置されている。日本と同様にLGAに2つのレベルがあり、上位地方自治体(HLG)は日本の県に、下位自治体(LLG)は日本の市町村にそれぞれ相当する。LGAにはほぼ全て議会(Council)が存在し、その社会経済状況によりHLGはDistrict, City, Municipal, Townと、LLGはVillage, Mtaaとそれぞれ呼び分けられる。また、一般的に地方自治体(LGA)或いは議会(Council)というHLGを指すことが多い。

1998年にタンザニア政府はLocal Government Reform Agendaを発表し地方分権化への取り組みを開始し、その実施計画としてLocal Government Reform Program (LGRP)を策定した。LGRPは中央政府から地方自治体への行財政にかかる大幅な権限委譲のための上位地方自治体(Higher Level Local Government Authority: HLG, タンザニア本土内で121)の能力向上及び制度構築が大きな柱となっている。

当初、LGRPは114(当時)のHLGを3つのフェーズに分け、段階的に改革を進める予定であったが、2003年12月に至って1999年から2001年に終了するはずであったフェーズIの対象38HLGが17の作業を終了した。改革が大幅に遅延している理由としては、各省庁間の調整がつかぬままに改革をスタートさせてしまったこと、LGA側が権限委譲に当たって準備が不十分だったことが挙げられている。こうした状況の中2001年7月に発表された中期計画(Mid-Term Plan)においては、中央政府の既定する条件を満たしたHLGは随時改革を開始することが発表され、2003年には新たに52HLGが改革対象となるなど、実質的にフェーズ分けは解消された。また、財政・人事の権限委譲を専門に議論するタスクフォースが組まれることになり、当該分野にかかる動きを活発化させること、中央政府と地方自治体の調整役としての州事務所(Regional Secretariats: RS)、及び本改革活動を本来内包すべき地方自治体の能力強化が新たなコンポーネントとして追加された。また、2004年10月には、プログラムの評価が実施され、さらに3年の延長が予定されている。

当該分野においてはコモンスケットが設置され必要経費が充当されているが、PORALGの能力不足、省庁間の政策の相違、制度欠陥などLGRPの円滑な促進のためには未だ多くの課題が残されており、プロジェクト型支援も同時に行われている。かかる背景のもと、我が国は地方自治体に1999年度から長期専門家派遣し地方自治改革にかかる指導および助言を行うとともに、コモンスケットの資金不足や、手続きの遅れから、支援が遅滞している分野に適宜支援し、PORALGの従来機能を通じた地方自治体の能力強化を目指している。

協力プログラムの目的と各プロジェクト・個別案件（既存案件を含む）の位置付け

地方行政改革支援プログラムへの支援を行う。具体的には地方自治体への業務委譲に備え、HLG(日本の県に相当)もしくはそれ以下の行政能力の向上及び行政計画策定のために必要な制度の確立を図る。

本案件はタンザニア政府が高い評価を受けている研修枠組みの継続要請であり、実施の意義は大変高い。また、過去の研修参加者は帰国後ワークショップを開催し、州・カウンシルの通常業務において地方分権化推進のための各々のアクションプランと共に中央政府への提言を作成するなど高い研修効果が発揮されており、実施の効果も大変高い。現地国内研修では県レベルの職員を対象として地方自治省が導入している参加型開発計画およびモニタリング評価手法に係る指導を行う。かかる短期研修を地方自治省が継続的に独自の活動として担っていくように、ホンボロ地方自治研修センターの能力育成を実施する。長期的な人材育成は、ボランティアによる「村落開発普及員人材強化プログラム」で対応する。また、「地方自治体における貧困モニタリングシステム強化」は行政改革の中でEvidence-Based Managementが推進されているが、その一環としてデータに基づいた行政計画策定への協力を行うものである。

また、政府が策定し承認した参加型行政計画策定手法であるO&ODへの改善提言を開発調査で実施する。

目標年次までに期待される具体的成果 ※可能な限り数値化することが望ましい

県および市町村レベル(合計750名/5年間)の指導者が研修を受け、日常業務に右研修成果を活用する。
 州・HLGにおける指導者67人が日本で研修を受け、HLGレベルの行政能力向上を主導する体制に資する。
 上記を含む自治体のニーズに応じた研修にかかる実施体制が地方自治体内に確立される。
 O&OD手法が、地方自治体の行政プロセスの中で主流化される。

目標年次	2009年	対象地域	地方自治関係省庁
------	-------	------	----------

協力プログラム総括票2

III. 投入計画案

プログラム番号： 5480090

投入形態	案件名 (新規又は実施中)	事業年度					協力額 概算※2	
		H16 (2004)	H17 要請年度	H18 (2006)	H19 (2007)	H20 (2008)		
開発調査プロジェクト	地方自治体開発計画策定手法の改善		102.0	82.4	20.6		205.0	
技術協力個別案件 (研修)	国別特設研修"地方自治改革支援"		34.0	35.0			69.0	
技術協力プロジェクト	ホンボロ地方自治研修センター能力強化計画		20.0	42.4	42.4	14.1	119.0	
技術協力個別案件 (研修)	グラスルーツ指導者研修(現地国内研修)	10.0	10.0				20.0	
ボランティア	村落開発普及員人材強化							
ボランティア	地方自治体における貧困モニタリングシステム強化							
技術協力プロジェクト	地方自治改革支援	8.0	8.0	8.0			23.9	
技術協力個別案件 (専門家)	地方開発政策	10.0	20.0	10.0			40.0	
技術協力個別案件 (研修)	国別特設研修"地方自治改革支援"	34.0					34.0	
※1 上段：概算 (百万円) 下段：期間 (黒：実施/グレー：予定)		総計	62.0	194.0	177.8	63.0	14.1	510.9

※2 協力額概算は当該案件終了年度までの総額であり、2009年度以降継続する案件については、2008年度までの合計額と一致しない。

IV. 在外コメント

コメント

現在進行中の地方自治改革は、地方分権化により、国民のニーズに即した社会・経済サービスの実現を狙ったものであり、我が国の援助重点分野である教育および保健、道路、農業等のセクターで進んでいる改革の基礎となるものである。地方行政改革の成功なくしては、各セクターの改革は実現されえず、本分野に対する支援は重要、かつ意義が高いと思料される。

備考 (治安上の留意点等)

V. 本邦コメント (プログラムの目的、構成、成果に対する評価)

地域部コメント

タンザニアが推し進める地方行政改革プログラム (LGRP) を支援する観点から非常に重要なプログラムと言える。また、LGRP は、他のセクターにおける日本 (JICA) の協力が大きな影響を与える動きであることから、加速化する本プログラム全体をタイムリーに抑えつつ、ドナー協調を含め、積極的な支援策を継続的に打ち出していくことが肝要。投入要素として、技術協力個別案件が4件あるが、中期的な視点からの整理・確認が必要。

課題部コメント

本件分野を支援する意義は認められる。コンポーネントの中には現状と課題、対応の進捗について十分整理されていないものがあり、事業として実施するには整理が必要なものがある。また投入についても費用対効果の観点からも精査し、現地リソース活用の拡大を検討することが必要。

要請案件調査票1 (フォローアップ事業を除く)

プロジェクト番号: 5480090A0040

新規継続区分 新規 継続

国名 タンザニア

援助重点分野 貧困削減のための実施能力強化

開発課題 地方行政能力強化支援

協力プログラム名 地方行政能力の強化

(プログラム番号) 5480090

プロジェクト番号 5480090A0040

- 投入形態
- A技術協力プロジェクト
 - B技術協力個別案件(専門家)
 - C技術協力個別案件(研修)
 - D技術協力個別案件(機材)
 - E開発調査プロジェクト
 - F無償資金協力プロジェクト
 - Gボランティア
 - H14年度継続

(事前評価調査 有 無 →無の場合は付属資料1を記入のこと)

案件名(和) ホンボロ地方自治研修センター能力強化計画

(英) Project for Capacity Building of Hombolo Local Government Training Institute

(外)

相手国機関名(和) ホンボロ地方自治研修センター

(外) Hombolo Local Government Training Institute

プロジェクトサイト Hombolo

現状と問題点

タンザニアでは1996年頃から、地方自治体の全体的なパフォーマンス向上を目指して地方自治改革プロセスが推進されている。本分権化プロセスでは、公共サービスの向上、民主化、及び貧困削減の観点に立ち、人々の参加による行政、ガバナンス、地方自治体の組織改革、財政権の委譲、人材育成、法制度の確立の各活動が実施されている。かかる流れにおいてコンサルタントから成る地方自治改革チーム(LGRT)により、人材育成のためのさまざまな研修コースが実施されている。将来的には、研修を恒常的に地方自治体自ら実施するべく、地方自治体職員を対象とした研修システムが確立されることが期待されている。他方、1994年に既に地方自治体職員を対象とする研修センターの設立が法制化されており、それに基づき本センターが設立され、しかるべき実施能力を持って研修実施を担うことが期待されている。

我が国援助方針との整合性

タンザニアに対し、我が国は貧困削減戦略支援を打ち出しており、本戦略における中心課題である行政システムの整備に本案件は該当する。

案件概要

在外主管型案件 (在外主管で実施したい案件をマーク)

1) 上位目標

地方自治体職員に必要な研修が継続的に実施される

2) 案件の目標

ホンボロ研修センターの研修コーディネーターとしての能力(研修実施能力)が強化される

要請案件調査票2 (フォローアップ事業を除く)

プロジェクト番号: 5480090A0040

3) 成果

1. 研修センターの活動戦略が策定される
2. 計画実施に当たりセンターが利用しなければいけないリソースの所在にかかる情報が収集される。
3. 計画に基づき研修に必要な資機材が整う
4. 計画に基づき研修カリキュラム作成に必要な能力が強化される
5. 研修実施に必要な物資調達能力が強化される
6. 研修のマネージメント能力が強化される

4) 活動

- 1-1. 地方自治体の研修ニーズを調査する
- 1-2. 既存の他の研修施設の提供する研修を把握する
- 1-3. 短期・長期的な研修戦略を策定する
- 1-4. 研修資金の調達計画を策定する
- 2-1. 研修リソースの所在にかかる情報を収集する。
- 2-2. かかる情報収集を継続的に実施する枠組みを作る。
- 3-1. 戦略及び既存リソースに鑑み、新たに調達すべき資機材リストを作成する
- 3-2. 資機材の調達・設置及び使用にかかる訓練
- 4/5/6. 短期的研修戦略に基づき、実際に研修を実施する

5) 投入

日本側投入

専門家
トレーニングアドバイザー 1名 3年 5400万円
資機材 2000万円
現地業務費 500万円 * 3年
国内研修 3000万円

相手側投入

カウンターパートの配置

6) 外部条件

協力期間

2005年08月～2008年07月

協力概算額

119 百万円 (内17年度実施分;20百万円)

実施体制

ホンボロ研修センターは、地方自治庁地方自治体局(Director of Local Government, President's Office-Regional Administration and Local Government)の所管する研修センターである。13人からなる理事会の作成する方針に基づき、校長(Principal)が運営する。現時点では、校長職は空席であり、地方自治庁によってリクルート中である。

要請案件調査票3 (フォローアップ事業を除く)

プロジェクト番号: 5480090A0040

関連する援助活動 ●JBICとの連携の有無 ○有り ●無し

1)我が国の援助活動
我が国は在外研修として2001年から「草の根行政官研修」を実施しているが、研修対象者の入れ替わりに即して、同様の研修が新規登用者にたいして実施されることが将来的に必要となる。本案件は、こうしたニーズに応えることが期待されている。
2)他ドナー等の援助活動
地方行政改革において、地方自治体職員を対象としたさまざまな研修が実施されている。

ミレニアム開発目標との関連

なし

我が国重要開発課題との関連

ガバナンス 都市開発・地域開発

ジェンダー配慮について (ジェンダーの観点から見た本案件に関する情報)

類似案件からのフィードバック

裨益者グループの種類と規模(人数・人口) (可能な限りで男女別に記載)

直接裨益者 地方自治体職員

治安状況

一般犯罪に注意

その他

民間との連携を希望 (民間に一括委託するのが望ましい案件をマーク)

優先順位 (先方政府順位) ●A ○B ○C

(我が方順位) ○A ●B ○C ○未定

在外(現地ODAタスクフォース)コメント

本案件実施の重要性は認識するものの、受入機関の体制が現時点で整っておらず、研修センターの校長が任命される9月(予定)以降、プロジェクトのニーズを聴取した上で、再度検討したい。
また、当国において研修参加者に対して目当を研修実施者側が提供することが通常となっているが、この習慣により研修事業の持続性が失われていることは明白であるため、特に資金調達計画策定に関して、関係者との議論を深める必要がある。

要請案件調査票4 (フォローアップ事業を除く)

プロジェクト番号: 5480090A0040

環境社会配慮ガイドラインに基づくスクリーニング様式

1. プロジェクトの分野

<input type="checkbox"/> 鉱業開発	<input type="checkbox"/> 河川・砂防	<input type="checkbox"/> 港湾	<input type="checkbox"/> 林業
<input type="checkbox"/> 工業開発	<input type="checkbox"/> 送変電・配電	<input type="checkbox"/> 上水道、下水・廃水処理	<input type="checkbox"/> 水産業
<input type="checkbox"/> 火力発電 (地熱含む)	<input type="checkbox"/> 道路、鉄道、橋梁	<input type="checkbox"/> 廃棄物処理・処分	<input type="checkbox"/> 観光
<input type="checkbox"/> 水力発電、ダム、貯水池	<input type="checkbox"/> 空港	<input type="checkbox"/> 農業 (大規模な開墾、灌漑を伴うもの)	<input type="checkbox"/> 上記分野以外

2. 想定される影響

<input type="checkbox"/> 大規模な非自発的住民移転	(規模 :	世帯、	人)
<input type="checkbox"/> 大規模な地下水の揚水	(規模 :	m ³ /年)	
<input type="checkbox"/> 大規模な埋め立て、土地造成、開墾	(規模 :	ha)	
<input type="checkbox"/> 大規模な森林伐採	(規模 :	ha)	
<input type="checkbox"/> 大規模な影響はない			

3. サイト (事業対象地内) もしくは周辺の状況

<input type="checkbox"/> 国立公園、国指定の保護対象地域 (国指定の海岸地域、湿地、少数民族・先住民族のための地域、文化遺産等) 及びそれに準じる地域
<input type="checkbox"/> 原生林、熱帯の自然林
<input type="checkbox"/> 生態学的に重要な生息地 (サンゴ礁、マングローブ湿地、干潟等)
<input type="checkbox"/> 国内法、国際条約等において保護が必要とされる貴重種の生息地
<input type="checkbox"/> 大規模な塩類集積あるいは土壌浸食の発生する恐れのある地域
<input type="checkbox"/> 砂漠化傾向の著しい地域
<input type="checkbox"/> 考古学的、歴史的、文化的に固有の価値を有する地域
<input type="checkbox"/> 少数民族あるいは先住民族、伝統的な生活様式を持つ遊牧民の人々の生活区域、もしくは特別な社会的価値のある地域
<input type="checkbox"/> 環境社会面での配慮を有する地域とは無関係
<input type="checkbox"/> わからない

4. 関係する環境社会影響

<input type="checkbox"/> 大気汚染	<input type="checkbox"/> 文化遺産
<input type="checkbox"/> 水質汚濁	<input type="checkbox"/> 非自発的住民移転
<input type="checkbox"/> 土壌汚染	<input type="checkbox"/> 雇用や生計手段等の地域経済
<input type="checkbox"/> 廃棄物	<input type="checkbox"/> 土地利用や地域資源利用
<input type="checkbox"/> 騒音・振動	<input type="checkbox"/> 社会関係資本や地域の意思決定機関等の社会組織
<input type="checkbox"/> 地盤沈下	<input type="checkbox"/> 既存の社会インフラや社会サービス
<input type="checkbox"/> 悪臭	<input type="checkbox"/> 貧困層・先住民族・少数民族
<input type="checkbox"/> 地形・地質の変化	<input type="checkbox"/> 被害と便益の偏在
<input type="checkbox"/> 底質	<input type="checkbox"/> 地域内の利害対立
<input type="checkbox"/> 生物・生態系	<input type="checkbox"/> こどもの権利
<input type="checkbox"/> 水利用	<input type="checkbox"/> HIV/AIDS等の感染症
<input type="checkbox"/> 事故	<input type="checkbox"/> 関連する影響は無い
<input type="checkbox"/> 地球温暖化	<input type="checkbox"/> その他 (
<input type="checkbox"/> ジェンダー	

影響がある場合 : 関係する環境社会影響の概要 (具体的に記述してください: 必須)

--

5. 代替案の検討

<input type="radio"/> 検討した (検討した代替案の内容:)
<input type="radio"/> 検討していない

6. 事業全体の環境社会影響

<input type="radio"/> 現地住民より強い苦情等を受けたことがある
<input type="radio"/> 苦情を受けたことはない
<input type="radio"/> まったくの新規案件である
<input type="radio"/> その他 ()

7. ステークホルダーとの協議

<input type="radio"/> 実施した (<input type="radio"/> 関係省庁 <input type="radio"/> 地域住民 <input type="radio"/> NGO <input type="radio"/> その他 ())
<input type="radio"/> 実施していない

8. 環境社会配慮が必要な場合のステークホルダーへの情報提供・協議

<input type="radio"/> 実施する <input type="radio"/> 実施しない
--

9. 環境社会配慮が必要な場合の該当分のJICAによる要請書等の情報公開

同意する
 同意しない (理由: _____)

10. 環境影響評価関係法令またはガイドライン

施行されている (法律またはガイドライン名: _____)
 施行されていない

11. 環境影響評価 (EIA、IEE等) の要否

本件プロジェクトでは不要
 IEEのみ必要 (実施済み 実施中 実施予定)
 IEEとEIAの両方が必要 (実施済み 実施中 実施予定)
 EIAのみ必要 (実施済み 実施中 実施予定)

→環境影響評価制度の状況

付帯条件なく承認済み
 付帯条件つき承認済み (承認年月日: _____ 承認機関: _____)
 審査中
 手続きを開始していない
 その他 (_____)

→許認可

取得済み (許認可名: _____)
 必要だが未取得
 取得不要
 その他 (_____)

12. 環境社会配慮におけるカテゴリー分類

在 外: A B C

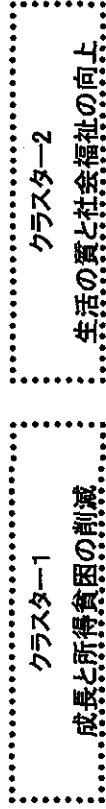
タンザニアの国家開発政策/PRSP/LGRP の位置づけ

Vision 2025

「貧困からの脱却」と政治・財政・責任の分権化

第2次 PRSP (NSGRP) (2005/6-2009/10)

成長と貧困削減のための国家戦略



クラスター3

ガバナンスとアカウンタビリティ

目標3: サービス供給改善と貧困削減の基礎となる効果的公共サービス枠組み確保

地方行政改革プログラム(LGRP)の推進

一般財政支援

地方分権化改革プログラム(LGRP) 中期予算計画 (2005/7-2008/6)

- ①権限移譲を伴う地方分権化(DbyD)、②財政、③人材開発、④法的枠組み、⑤サービス提供と地方政府再編、⑥グッドガバナンス

- LGRP CBF
- 地方開発交付金(LGCDG)

地方自治庁(PO-RALG)/RS 中期予算計画 (2005/7-2008/6)

ホンポロ研修所 中期予算計画

評価の枠組み

一般財政支援モニタリング

貧困モニタリング

公共支出レビュー

LGRP 合同評価

タンザニアにおける貧困状況

所得貧困人口比率とジニ係数 地域別様態(1991/92、2000/01 年度)

食料貧困人口比率	1991/92 年度	2000/2001 年度	1991/2-2000/1 の差
全国	21.6	18.7	2.9
ダルエスサラーム	13.6	7.5	6.1
その他都市地域	15	13.2	1.8
農村地域	23.1	20.4	2.7
基礎的ニーズ貧困人口比率	1991/92 年度	2000/2001 年度	1991/2-2000/1 の差
全国	38.6	35.7	2.9
ダルエスサラーム	28.1	17.6	10.5
その他都市地域	28.7	25.8	2.9
農村地域	40.8	38.7	2.1
ジニ係数	0.34	0.37	0.03

出典:家計調査(1991/92、2000/01)

MASTER LOGICAL FRAMEWORK

<p>Goal</p>	<p>Proportion of Tanzanians living in poverty reduced.</p>	<p>Assumptions</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Macro-economic stability 2. Socio-political stability 3. Economic growth of 6 – 8% per annum 4. Inflation rate of less than 5% 5. Corruption contained 	<p>OVI</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Proportion of rural population below the basic needs poverty line reduced from 38.6% in 2000/01 to 24% in 2010. 2. Proportion of urban population below the basic needs poverty line reduced from 25.8% in 2000/01 to 12.9% in 2010. (c.f. MKUKUTA)
<p>Purpose</p>	<p>Political, administrative, and fiscal responsibilities devolved from central to local government, underpinned by good governance, adequately addressed, so enabling LGAs to provide more appropriate, equitable, quality services to Tanzanians, especially the poor.</p>	<p>Assumptions</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Local government policy remains unchanged 2. HIV AND AIDS pandemic contained 	<p>OVI</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Average satisfaction rating with primary school education increased from 53% in 2000 to 60% in 2008. 2. Primary school pass rate (std7) increased from 27% in 2000 to 40% in 2008. 3. Average satisfaction rating with health care increased from 55% in 2000 to 65% in 2008. 4. Infant mortality decreased from 99 out of 1000 births in 2000 to 85 in 2008.
<p>Systemic Outcomes</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Decentralisation by devolution policy articulated, understood and embedded across government 2. Local government fiscally empowered and made accountable 	<p>Outputs</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.1 Proposals for embedding D-by-D across Government developed, accepted and operationalised 1.2 Effective coordination and oversight modalities in place and functioning 	<p>Outputs</p> <ol style="list-style-type: none"> 2.1 Coherent intergovernmental financial framework in place 2.2 System of predictable intergovernmental recurrent transfers in place and functioning 2.3 System of predictable intergovernmental capital development transfers in place and functioning 2.4 Institutional co-ordination mechanism for LG finances in place and functioning 2.5 Coherent administrative and accountability framework and appropriate systems in place and functioning

MASTER LOGICAL FRAMEWORK

	<p>3. Human resource empowerment of local government</p>	<p>Outputs</p>	<p>3.1 Devolution of powers and responsibilities to LGAs to manage their staff fully effected. 3.2 Results-oriented staff pay and incentives approaches installed 3.3 Systemised approach to development of staff and elected officials articulated in training policy and strategies 3.4 Demand driven capacity building programmes for staff and elected officials consolidated 3.5 Decentralised HRM procedures in place and applied 3.6 HIV/AIDS in the Workplace campaign taken up across LGAs</p>
	<p>4. Legal framework for decentralisation by devolution in place</p>	<p>Outputs</p>	<p>4.1 Constitutional amendment enshrining decentralisation by devolution passed. 4.2 Unified and over-arching local government legislation passed. 4.3 Central and sector legislation reviewed and amended in line with the Government Policy on decentralisation by devolution.</p>
<p>Operational Outcomes</p>	<p>5. LGAs restructured to more effectively and efficiently respond to identified local priorities of service delivery in a sustainable manner.</p>	<p>Outputs</p>	<p>5.1 Restructuring process completed in 86 LGAs 5.2 LGAs advised and supported on improving critical areas of service delivery</p>
	<p>6. Principles of good governance adhered to at all levels of local government</p>	<p>Outputs</p>	<p>6.1 Increased accountability of politicians and public servants to service users 6.2 Increased powers and responsibilities decentralised to lower level local government 6.3 Gender issues mainstreamed in local government 6.4 Increased civic awareness on local government 6.5 Governance Section of DLG operationalised</p>

PO-RALG / RS CAPACITY BUILDING LOGICAL FRAMEWORK

<p>Goal</p>	<p>To champion decentralisation by devolution and to create the requisite conditions for LGAs to deliver quality services efficiently and equitably</p>	<p>Assumptions 1. Government policy and strategy on D-by-D remains unchanged</p>	<p>OVI's 1) 50% of capital development grants disbursed below LGA level by 2008 2) Satisfaction Ratings (CWIQ) from sample increased 3) % of PO-RALG officer grade and above staff meeting performance targets (OPRAS) increased from 0 to 95% by 2010 4) % of RS staff meeting performance targets (OPRAS) increased from 0 to 95% by 2010 5) 75% of service delivery agreements achieved between PO-RALG and Ministries by 2008 6) 75% of LGAs passing LGCDG Annual Assessments by 2008 7) 100% of LGAs with functioning MIS by 2010</p>
<p>Purpose</p>	<p>Increased capacity of PO-RALG and Regional Secretariats to perform mandated functions</p>	<p>1. Adequate financing available 2. Public Service pay reforms implemented</p>	
<p>Outcomes</p>	<p>1. Improved performance of PO-RALG staff</p> <p>2. Improved performance of Regional Secretariat staff</p> <p>3. Improved management of the critical interfaces between Sector, Central, and Administrative Ministries as well as Development Partners and PO-RALG, RSs and LGAs</p>	<p>Outputs</p> <p>1.1 Vacant posts filled by qualified people 1.2 New office space secured 1.3 Change management teams trained and functioning 1.4 In-service training programme designed and implemented 1.5 Staff coaching programme designed and implemented 1.6 Staff incentive scheme introduced 1.7 Hombolo LGTI operationalised</p> <p>2.1 New structure for Regional Secretariats operationalised 2.2 ISP Human Resources component implemented 2.3 Appropriate working tools provided 2.4 ISP interrelationships component implemented 2.5 ISP Performance Management component implemented 2.6 ISP Knowledge and Skills Development Component implemented 2.7 System for RS support to HR/OD in LG in place</p> <p>3.1 Co-ordination strategy designed and implemented 3.2 Co-ordination forum established 3.3 Service delivery standards between Sectors and PO-RALG and PO-RALG and LGAs agreed and operationalised 3.4 Service delivery standards monitoring system introduced 3.5 Reporting formats agreed with sectors and introduced</p>	

PO-RALG / RS CAPACITY BUILDING LOGICAL FRAMEWORK

<p>4. Improved support provided to LGAs by PO-RALG and Regional Secretariats</p>	<p>4.1 Inspectorate trained and functioning 4.2 Systems, methodologies and approaches harmonised 4.3 Critical skills for service delivery training programme implemented 4.4 PMG operationalised 4.5 Client service charters introduced in LGAs 4.6 Disaster management plans introduced in LGAs</p>	
<p>5. Improved information flows developed and sustained between LGAs and Regional Secretariats, through PO-RALG to Sector, Central, and Administrative Ministries and other stakeholders</p>	<p>5.1 MIS operationalised in RSs and LGAs 5.2 Appropriate infrastructure installed at all levels 5.3 IT training programme for PO-RALG staff designed and implemented 5.4 Technical Support Facility established for PO-RALG, RSs and LGAs 5.5 PO-RALG internal monitoring system designed and introduced 5.6 Appropriate software packages to be deployed by PO-RALG, RSs and LGAs designed and introduced</p>	
<p>6. Improved communication, education and advocacy of PO-RALG and decentralisation</p>	<p>6.1 IEC strategy designed and implemented 6.2 Media strategy implemented 6.3 Library upgraded</p>	
<p>7. Principles of good governance adhered to at all levels of local government</p>	<p>7.1 Ethical behaviour programme (elected and public servant) implemented 7.2 Anti-corruption strategies implemented 7.3 Improved system of answering Parliamentary questions set up 7.4 Complaints procedure operationalised 7.5 Co-operation agreements with civil society organisations established 7.6 Poverty audits conducted</p>	

Milestones

- 1 178 vacant posts filled by June 2006
- 2 New structure operational by June 2006
- 3 Co-ordination Forum operational by December 2005
- 4 Inspectorate functioning by December 2005
- 5 Technical Support Facility functioning by December 2005
- 6 Strategy in place by December 2005
- 7 System for answering Parliamentary Questions in place by June 2006

LGRP - MEDIUM TERM PLAN
Indicative Budget 2005 - 2008

S/N.	Outcome / Output	'000" TZS.			
		2005-06	2006-07	2007-08	Total
1	Decentralisation by devolution policy articulated, understood and embedded across government				
1.1	Strategy for embedding D by D across government developed, accepted and operationalised	330,985	100,000	100,000	530,985
1.2	Effective coordination and oversight modalities in place and functioning	102,760	200,000	100,000	402,760
	Sub Total	433,745	300,000	200,000	933,745
2	Local Government fiscally empowered and made accountable				
2.1	Coherent intergovernmental financial framework in place	457,190	350,000	200,000	1,007,190
2.2	System of predictable intergovernmental recurrent transfers in place and functioning	155,250	150,000	120,000	425,250
2.3	System of predictable intergovernmental capital development transfers in place and functioning	320,270	270,000	150,000	740,270
2.4	Institutional coordination mechanism for LG finances in place and functioning	252,410	200,000	120,000	572,410
2.5	Coherent administrative and accountability framework and appropriate systems in place and functioning				
2.6	Professional staff appropriately managed to meet outcome requirements	3,234,190	3,100,000	2,600,000	8,934,190
		957,216	815,000	895,000	2,667,216
		5,376,526	4,885,000	4,085,000	14,346,526
3	Human resource empowerment of Local Government				
3.1	Devolution of powers and responsibilities to LGAs to manage their staff fully effected	14,260	100,000		114,260
3.2	Results-oriented staff pay and incentives approaches installed	523,820	350,000		873,820
3.3	Systemised approach to development of staff and elected officials articulated in training policy and strategies				
		72,504	100,000		172,504
3.4	Demand driven capacity building programmes for staff and elected officials consolidated	4,145,900	3,375,000	725,000	8,245,900
3.5	Decentralised HRM procedures in place and applied	130,600	200,000	200,000	530,600
3.6	HIV/AIDS in the workplace campaign taken up across LGAs	72,000	400,000	400,000	872,000
3.7	Professional staff appropriately managed to meet outcome requirements	572,592	570,000	620,000	1,762,592
	Sub Total	5,531,676	5,095,000	1,945,000	10,809,084
4	Legal Framework for decentralised Local Government in place				
4.1	Constitutional amendment enshrining decentralisation by devolution passed	239,650	600,000	85,000	924,650
4.2	Unified and over-arching local government legislation passed	33,650	250,000	50,000	333,650

LGRP - MEDIUM TERM PLAN
 Indicative Budget 2005 - 2008

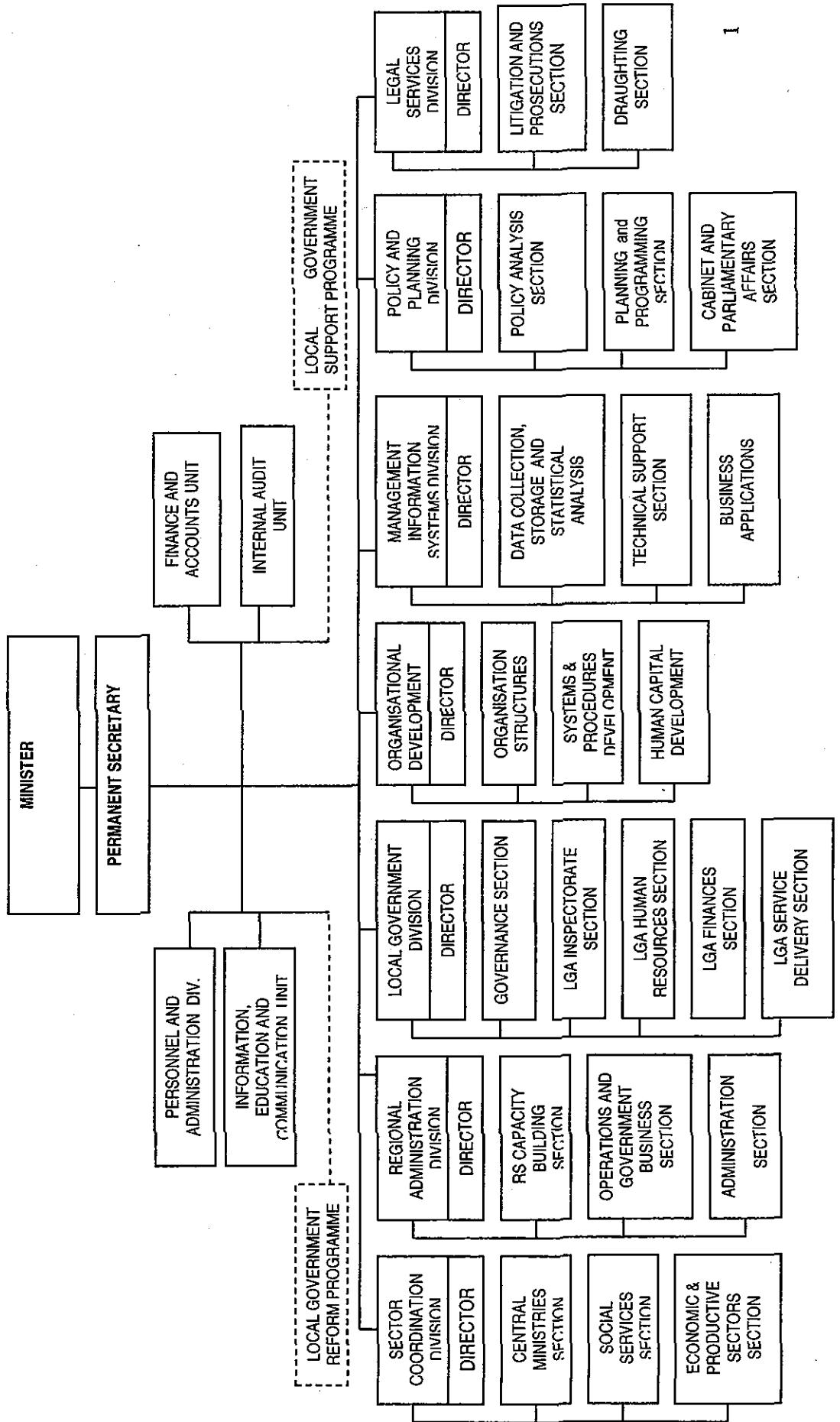
S/N	Outcome / Output	'000" TZS.				'000" TZS. Total
		2005-06	2006-07	2007-08	Total	
4.3	Central and sector legislation reviewed and amended in line with the Government Policy on decentralisation by devolution	863,000	600,000	460,000	1,923,000	
4.4	Professional staff appropriately managed to meet outcome requirements	46,428	45,000	50,000	141,428	
	Sub Total	1,182,728	1,495,000	645,000	3,181,300	
5	LGAs restructured to more effectively and efficiently respond to identified local priorities of service delivery in a sustainable manner					
5.1	Restructuring process completed in 86 LGAs	2,714,855	2,100,000	500,000	5,314,855	
5.2	LGAs advised and supported on improving critical areas of service delivery	-	400,000	170,000	570,000	
5.3	Professional staff appropriately managed to meet outcome requirements	46,428	45,000	50,000	141,428	
	Sub Total	2,761,283	2,545,000	720,000	6,026,283	
6	Principles of good governance adhered to at all levels of local government					
6.1	Increased accountability of politicians and public servants to service users	277,350	500,000	100,000	877,350	
6.2	Increased powers and responsibilities decentralised to lower level local government	26,650	100,000	30,000	156,650	
6.3	Gender issues mainstreamed in local government	257,620	400,000	50,000	707,620	
6.4	Increased civic awareness on local government	1,028,000	500,000	350,000	1,878,000	
6.5	Governance Section of DLG operationalised	6,000	10,000	10,000	26,000	
6.6	Professional staff appropriately managed to meet outcome requirements	223,404	210,000	230,000	663,404	
	Sub Total	1,819,024	1,720,000	770,000	3,619,620	
8.0	PO-RALG / RS Capacity Building				0	
7.1	Improved Performance of PO-RALG Staff	1,775,114	677,320	627,105	3,079,539	
7.2	ISP for Regional Secretariat implemented	999,000	1,819,800	1,836,000	4,654,800	
7.3	Improved Management of the Critical Interfaces between Sector, Central, and Administrative Ministries as well as Development Partners and PO-RALG, RSs and LGAs	38,500	47,709	51,625	137,834	
7.4	Improved Support Provided to LGAs by PO-RALG and Regional Secretariats	58,600	612,985	101,535	773,120	
7.5	Improved Information Flows Developed and Sustained between LGAs and RSs through PO-RALG to Sector, Central, and Administrative Ministries and other Stakeholders	818,850	365,500	1,037,750	2,222,100	
7.6	Improved Communication, Education and Advocacy of PO-RALG and Decentralisation	-	155,740	170,120	325,860	

LGRP - MEDIUM TERM PLAN
Indicative Budget 2005 - 2008

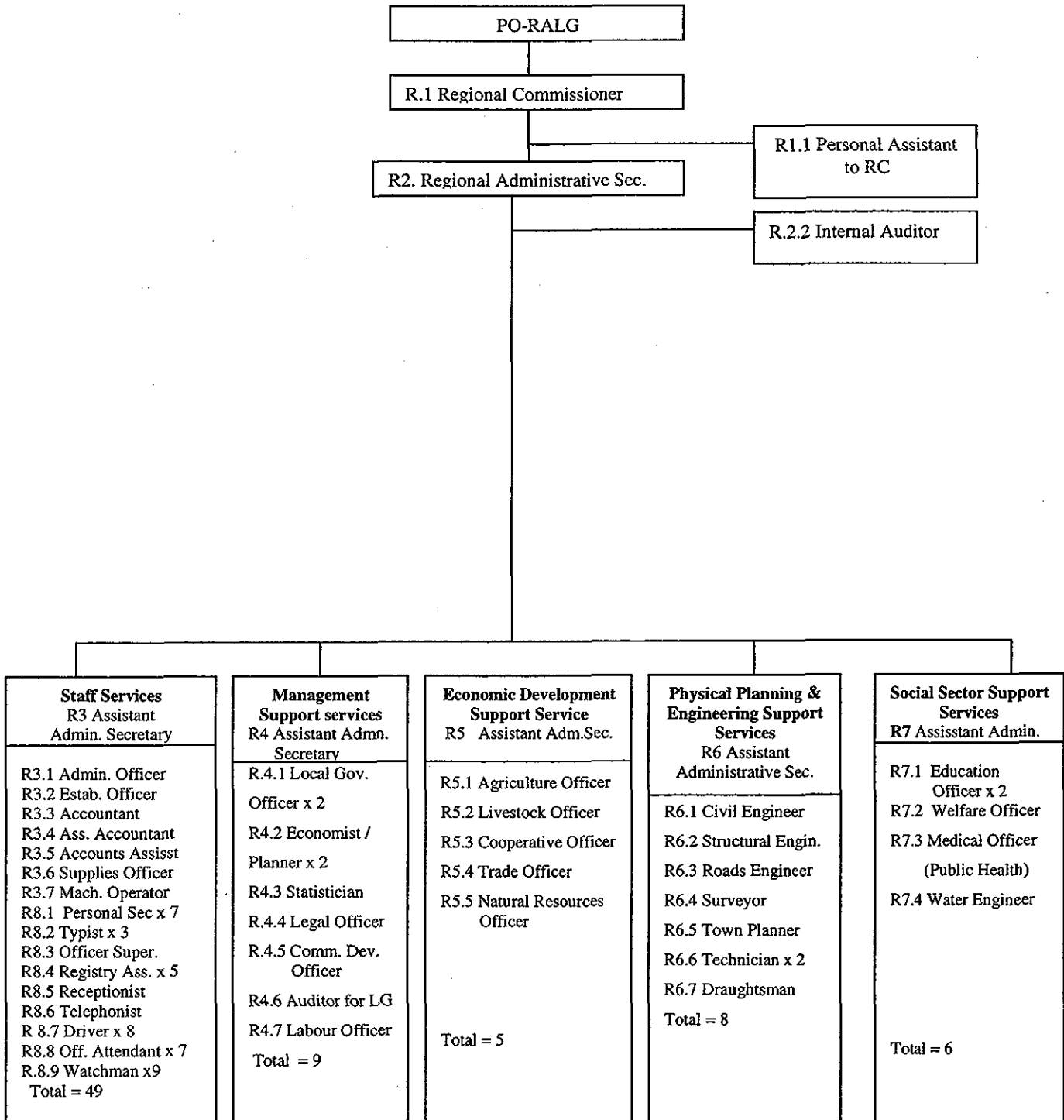
S/N.	Outcome / Output	'000" TZS.			'000" TZS. Total
		2005-06	2006-07	2007-08	
7.7	Principles of Good Governance Adhered to at all Levels	149,297	602,254	310,806	1,062,357
7.8	Professional staff appropriately managed to meet outcome requirements	240,864	300,000	325,000	865,864
	Sub Total	4,080,225	4,581,308	4,459,941	12,255,610
8.0	Programme Management				
8.1	Effective Management tools for the LGRP developed and operationalised	2,695,600	1,800,000	1,960,000	6,455,600
8.2	Implementation reports on LGRP accepted by Government and Donors and ongoing Funding secured	136,880	150,568	165,625	453,073
8.3	Internal Coordination Mechanism established	18,400	20,240	22,264	60,904
8.4	Appropriate external consultancy support recruited and managed	0	0	0	0
8.5	LGRT and ZRTs capacity monitored and strengthened	170,000	187,000	205,700	562,700
8.6	LGRP information management improved	16,000	17,600	19,360	52,960
8.7	Experience of other countries implementing decentralization gained	231,300	254,430	279,873	765,603
8.8	Regular meetings with ALAT conducted	160,000	176,000	193,600	529,600
8.9	Programme Evaluation Carried Out	0	0	300,000	300,000
	Sub Total	3,428,180	2,605,838	3,146,422	9,180,440
	GRAND TOTAL	24,613,387	23,227,146	15,971,363	60,352,608

Note: A total of Tshs. 4.8bn is estimated under the PO-RALG Capacity Building for the 4th and 5th years.

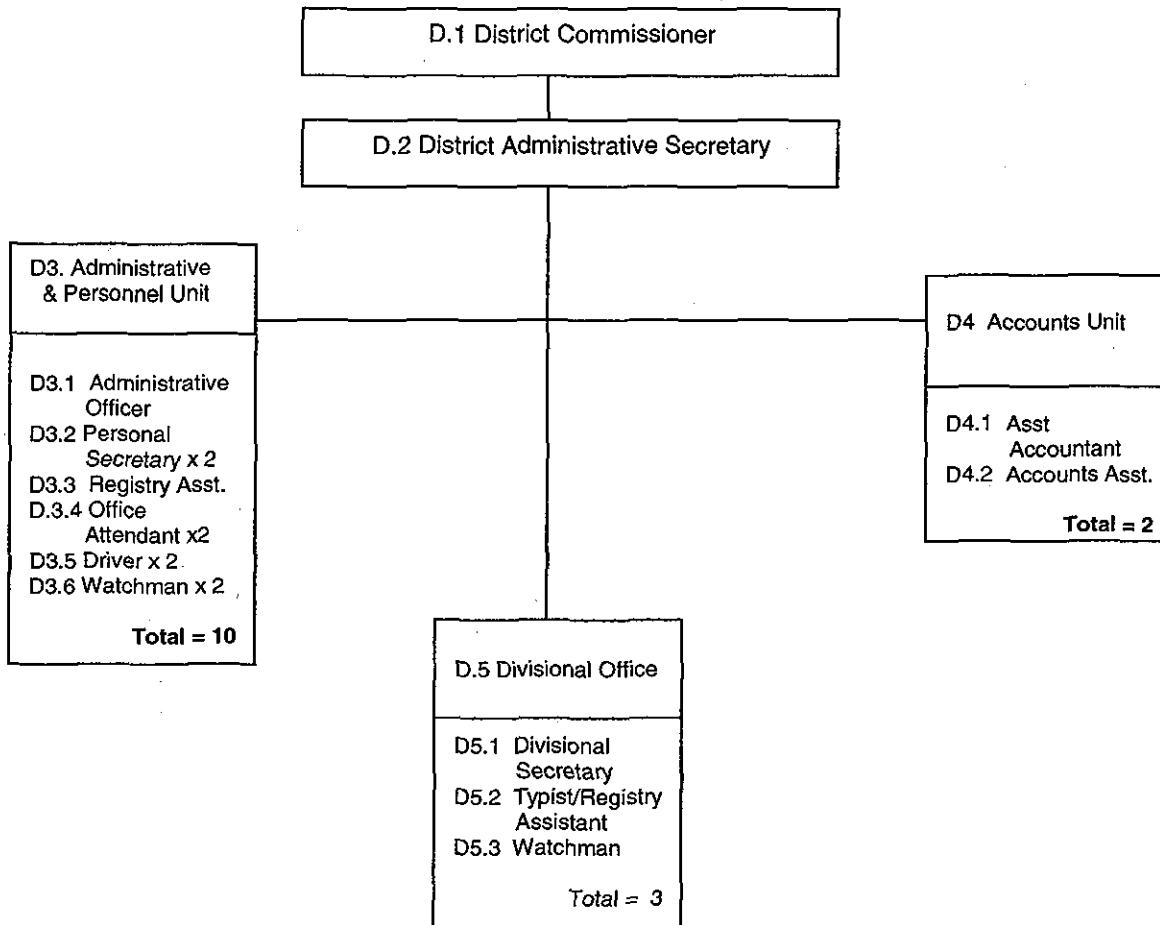
地方自治庁組織図
 PRESIDENT'S OFFICE - REGIONAL ADMINISTRATION & LOCAL
 GOVERNMENT ORGANISATION STRUCTURE



州知事事務所 (REGIONAL COMMISSIONERS' OFFICE) 組織概要図



県知事事務所 (District Commissioner' S Office) 組織概要図



LGA に期待される中長期的役割(地方自治体予算ガイドライン)¹

<農業>

- ・District Agriculture Development Plan の実施
- ・食糧保障を達成するための、灌漑地域の開発と地域の特性に即した穀物の生産
- ・農業及び家畜のための近代的な技術の導入

<道路>

- ・経済、生産地域につながる主要道路の修繕、維持管理
- ・農村地域における道路の修繕、維持管理への地域との連携
- ・県道管理システムの実施

<エネルギー>

- ・地域開発のために有効なエネルギー向上
- ・民間セクターに対し、太陽やバイオマスエネルギー生産への参加促進

<中小企業>

- ・協同組合と市場に関し、District と Urban Council は、以下を
 - ・協同組合が組織内の監督とコントロールをするためのエンパワーメント
- ・協同組合の組織能力向上
- ・人的能力の向上

<鉱業>

- ・小規模な鉱山関係者について、雇用創出/拡大への支援
- ・鉱山活動による環境悪化に対する防止対策の策定

<教育>

- ・Primary Education Development Programme(PEDEP)を通じた戦略策定の提案と実施
- ・小学校における退学率と合格率改善戦略の実施
- ・現存する教育設備の改修
- ・教員の採用及び、教員の福利厚生

<保健>

- ・薬品及び医療器具の公平な支給
- ・貧しい寡婦女性、老人、子供に対する医療費免除に関する保健省との連携
- ・衛生に関する個人への啓蒙

¹ 参考 : LGA Plan and Budget Guidelines 2005/06

<水>

- ・農村及び都市部での給水プロジェクトの実施。(都市部については、環境汚染防止のため下水道対策を最優先課題とする)
- ・雨水利用、汚水利再用による水資源利用の向上
- ・ベーシックヒューマンニーズのための適切な量と質の給水
- ・汚染者への罰金の原則

<ガバナンス/アカウンタビリティ>

- ・人権、責任に関する人々の啓蒙キャンペーンの計画・実施
- ・汚職対策の強化

<HIV/AIDS>

- ・広報と教育による防止、治療に関する啓蒙
- ・地域を基盤にした治療

<環境>

- ・Villageレベルでの環境保護教育に関する戦略策定と普及
- ・主要地域における森林保護及び、貯水池の維持管理
- ・国のゴミ処理戦略について、各地方自治体の状況に応じた戦略策定と実施

<ジェンダー>

- ・政策、事業戦略、予算へのジェンダーの導入
- ・ジェンダーに関する課題について、Ward, Village のリーダーへの啓蒙