

2. 要請案件調査票（ダバオ）

付属資料 2

地方開発／地方自治体能力向上プロジェクト形成調査団 要請案件調査票

国名 フィリピン
援助重点分野 4. 4行政能力の向上と制度作り
開発課題 (2) 地方分権の推進
協力プログラム (和) 地方分権・地域開発
(外) Decentralization and Rural Development
(プログラム番号) 0120390
投入形態 技術協力プロジェクト 技術協力個別案件(機材) ボランティア
 技術協力個別案件(専門家) 開発調査
 技術協力個別案件(研修) 無償資金協力
案件名 (和) ミンダナオ・ダバオ地域、地方行政・地域社会強化プロジェクト
(英) Local Governance and Rural Empowerment Project for Davao Region
相手国機関名 (和) ダバオ総合開発プログラム
(外) Davao Integrated Development Program (DIDP)

背景

フィリピン地方自治法は、施行10年が経過後、委譲された権限・事務は、LGUの経験・技術・財政能力不足及び意識の不足により、多くのLGUで十分に機能していない。各地域での貧困削減及び地域格差是正を目的とした効果的・効率的事業の実施のために、地域の現状に即したLGUの能力向上を行うことが緊急の課題である。そこで一つの戦略としてダバオ総合開発プログラム(DIDP)は、リージョン11と重なるLGUクラスターを形成。その活動を参加LGUの予算で賄い、地域のリソースを有効活用することで、様々な開発行為を整合的・効果的に実施することを目的として取り組んでいる。1997年JICAプロジェクト『ダバオ総合開発マスタープラン調査』を実施。このプランに基づく活動の中、コミュニティとの連携が薄く、トップダウン型の問題解決アプローチが州/市/ムニシパリティの各レベルで継続しており地域社会の真のニーズに合っていないこと、地域行政に関する「技術や経験不足であるという理由から委譲された機能を十分果たさずベーシックサービスさえも十分に提供できない状態にある」といった問題点が明らかになってきた。その問題に対し、調整機関としてのDIDP及び参画LGUの能力強化を行い、地域のニーズを反映した開発プログラムを効果的に実施する為の情報管理が必要。また、それらを地域の関係機関で活用するメカニズムを構築することは地域の活性化さらに地方分権の推進へとつながるものである。

我が国援助方針との整合性

本プロジェクトはフィリピン国別事業実施計画の援助重点分野「行政能力の向上と制度作り」における開発課題「地方分権の推進」に位置づけられる協力である。

案件概要 ■ 在外主導型案件（在外主導で実施したい案件をマーク）

1. 上位目標

適正で効果的なベーシックサービスが提供され、住民が積極的に開発行為に参画する状況が持続するような地域社会/コミュニティを開発する

2. プロジェクト目標

(1) DIDP、対象LGUへの人材育成、組織能力向上をはかることによってダバオ地域での開発計画実施における土台が構築される。

(2) DIDP、地方自治体、中央政府機関、NGO、地域社会/コミュニティ間の、持続的に機能する協働メカニズムを検証され、地域全体の活性化へつながる方策が示される。

3. 成果

(1) 地域に即した効果的なベーシックサービス提供の為の共同開発メカニズムのデザインが作成される。

(2) DIDP、地方自治体、中央政府機関、NGOの関係者110名のベーシックサービス提供のための能力が強化される。(人材バンク構築)

(3)適切な計画立案、モニタリングを可能とするための、ダバオ地域のベーシックサービス提供に関する情報システムが制度化される。

(4)DIDP、LGU、中央政府機関、NGO の協力の下にベーシックサービス提供のモデルとなる8つのパイロットプロジェクトが実施される

(5)パイロットプロジェクトを基に、リージョン内の他地域及び国内他地域へ経験を移転するための、関係者間の協働作業ガイドラインと実施計画が策定される

4. 活動

1.1 地域の現状把握の為のワークショップ 1.2 定められた指標に基づいてパイロットプロジェクトのサイト、プロジェクトフレームワーク策定 2.1 ダバオ地域でのベーシックサービスにかかわる各関係機関専門家(業務関係者)を集めた研修講師銀行(Trainers' Pool)を形成する。(運営は DIDP による) 2.2 関連 JICA 専門家とともに調査会・勉強会を開催し、地域のニーズを汲み取りながら各専門分野のガイドラインを作成し研修プログラムを共同開発する。 2.3 Trainers' Pool 参加者により、各地域での地域社会へ研修を行う際の講師を務める

3.1 ベースライン調査(8つのパイロットプロジェクトサイト) 3.2 データ収集・分析ガイドラインの策定 3.3 データ収集フォーマットとガイドライン使用についての大規模キャンペーンとセミナー(地方自治体職員、中央政府機関、NGOs 対象) 3.4 データ源となる地方自治体、中央政府機関、NGO とダバオ総合開発プログラム間でのデータ収集・共有化についての覚書締結 3.5 情報蓄積・更新のため DIDP ウェブサイトのアップグレード及びベーシックサービス提供に関する情報の(既存)GIS システムへの追加

4.1 情報分析結果および Trainers' Pool でのモジュールを活用してのパイロットプロジェクト実施(水供給・基礎教育分野)

5.1 関係機関とのワークショップ、セミナーおよび広報活動を通して地方での共同開発メカニズムの成果・教訓を共有する。

5. 投入

日本側

(1) 専門家派遣:

日本人長期専門家(プロジェクトコーディネーター)

短期専門家:研修開発・地方行政・コミュニティ開発・人的資源開発・モニタリング評価・データ収集・分析・データベース管理・ウェブデザイナー・GIS・水資源調査・その他調査分析に応じてローカルリソースを活用

(2) カウンターパート研修(国内研修及び第三国研修)

(3) コミュニティエンパワーメント

(4) 機材供与

(5) パイロットプロジェクト費用(8カ所水供給・教育分野)

フィリピン側

各関係機関より、カウンターパート(専門家含む)

オフィススペース(DIDP)

事務用機器、光熱費等

パイロットプロジェクト実施時の労働力と物資のフィリピン側負担分

協力期間

2006年4月～2008年3月

協力額概算

日本側合計:11,960 万円(フィリピン側はパイロット費用以外詳細不明)

内訳は投入参照

実施体制

DIDP が中心となってプロジェクトの実施に当り各委員会を設置: 1)プロジェクトステアリングコミッティ(リージョン 11 の DILG、DOH、DepEd、DENR、DA、NEDA、DIDP の、DIDP に属する 9 地方自治体の首長) 2)プロジェクト事務局(DIDP、参画 9 自治体代表、JICA 専門家) 3)中央政府機関及び NGO(研修講師派遣、データの提供、コンセプト作り～計画策定～プロジェクト実施～モニタリング・評価のパートナー) (4)地方自治体とプロジェクト対象の 8 つのコミュニティ

関連する援助活動

(1)我が国の援助活動(代表的なものを抽出):

内務自治省専門家派遣:地方分権化支援(個別専門家:1998-2000、2000-2002、2002-2004)

技術協力プロジェクト:セブ州地方部活性化プロジェクト(プロ技)

研修:一村一品運動にかかる現地国内研修

(2)他ドナーの援助活動

各ドナーとも「地方分権」分野を重要視しており、より効果的で自立発展性へとつながる支援を目的とし、地方自治体への直接的な支援を実施している。

ミレニアム開発目標との関連

フィリピン地方自治法においては、MDG8つのゴールの中で7つまでは地方自治体のマנדートであり、責任となっている。

裨益者グループの種類と規模(人数・人口)

直接裨益:研修講師候補者 110 名・地方自治体職員 300 名・カウンターパート 14 名・水供給パイロットプロジェクトの裨益者 4 地域各 40 世帯、計 1,600 世帯・多目的ケアセンタープロジェクトの裨益者は各地域の 3~6 歳の就学前児童 160 名、20 名の字が読めない成人で 4 カ所の計で 720 名 間接裨益:ダバオリージョンのパイロットプロジェクト対象コミュニティ以外の住民約 3,600 万人が、本プロジェクトにより確立された地方自治体とその他開発関係者間の協働メカニズムを適用することにより恩恵を受ける

治安状況

ダバオリージョンは一般に平和な地域であり、ダバオ市の 2004 年の犯罪発生率は、月間平均 8.75 件/10 万人である。JICAの別案件である ARMM 対象技プロのプロジェクトオフィスはダバオに設置しており、日本人専門家の短期派遣を行っている。フィリピン事務所員による定期的なモニタリングについても安全面の問題はない。日常業務はローカルコンサルタントをとおして実施中。

その他 本邦 NGO 等民間との連携を希望

パイロットプロジェクト対象地域選定に当たっては、以下のクライテリアを設定する。また、比較対照可能な地域を選定する。1) コミュニティがニーズを自覚していること 2) 最低 4 つの隣接したバラングイであり、しかも最低 2 つの州あるいは市にまたがっていること 3) コミュニティリーダーがプロジェクト参加、カウンターパート提供に積極的なこと

3. 要請案件調査票（カガヤンデオロ）

付属資料 3

地方開発／地方自治体能力向上プロジェクト形成調査団 要請案件調査票

国名 フィリピン
援助重点分野 4. 行政能力の向上と制度造り
開発課題 (2) 地方分権の推進
協力プログラム (和) 地方分権・地域開発
(外) Decentralization and Rural Development
(プログラム番号) 0120390
投入形態 技術協力プロジェクト 技術協力個別案件(機材) ボランティア
 技術協力個別案件(専門家) 開発調査
 技術協力個別案件(研修) 無償資金協力
案件名 (和) カガヤンデオロ・ミンダナオ北部貧困削減プロジェクト「バランガイガバナンス」
(英) The Project for Enhancement of Local Governance and Community Empowerment in
Micro-Watersheds in Misamis Oriental
相手国機関名 (和) ミサミスオリエンタル州政府及びバライ・ミンダナオ(NGO、活動内容は英文要請
書添付資料参照)
(外) The Provincial Government of Misamis Oriental in collaboration with
Balay Mindanaw Foundation, Inc.

背景

フィリピン地方自治法は施行後既に 10 年が経過したが、中央政府より委譲された権限・事務は、LGU の経験・技術・財政能力不足及び意識の不足により、多くの LGU において十分に機能していない。効果的・効率的な事務・地域開発事業の実施のためには、地域の現状に即した LGU の能力向上を行うことが緊急の課題である。

ミサミスオリエンタル州は、ミンダナオ島北部カガヤンデオロ地域の産業と貿易の中心として重要な役割を果たしている。しかし、地理的に困難な所も多く特に産業・経済の中心地から離れた高地地域に存在するバランガイでは貧困問題が顕著である。同地域での経済成長と貧困問題・環境保護をバランスさせるという問題は日々複雑化しており、この問題を解決するためには、州、ムニシパリティ、バランガイという各 LGU 階層での個別の取り組みに加え、各階層間の協力を強化することが必要である。このような状況の中で、州政府は地方自治法で唱えられている NGO や市民団体の公共サービス提供や地方における役割の重要性を認識し、計画開発局を通じて、NGO のバランガイ自治への参画メカニズムを強化する方法を模索している。本件では流域管理をテーマとして、州政府、バランガイ政府、NGO が協働することにより、現実の問題を解決しつつ、それぞれの地方自治能力を強化するアプローチを取るものである。

我が国援助方針との整合性

本プロジェクトはフィリピン国別事業実施計画の援助重点分野「行政能力の向上と制度造り」における開発課題「地方分権の推進」に位置づけられる協力である。

案件概要 ■ 在外主導型案件（在外主導で実施したい案件をマーク）

6. 上位目標

州、ムニシパリティ／市、バランガイ及び NGO や市民団体の連携の基に、あらゆる分野で地方自治能力が向上し、経済開発と貧困削減・環境保護が両立する

7. プロジェクト目標

州政府、バランガイ政府、NGO、その他開発関係機関の連携による持続可能な共通資源マネジメントのメカニズムのフレームワークがパイロットプロジェクトにより検証され、他の地域へ普及する為の方策が示される。

8. 成果

1) 選定されたパイロットプロジェクトに対して LGU-NGO 及びその他関係機関との連携フレームワークデザイン及びプロジェクトデザインが作成され、その意義と目的が地域社会と地方自治体の双方のレベルで共有される。

2)パイロットプロジェクト実施を通じたモニタリング・現状分析を踏まえ、同地域の参加型地方自治メカニズムのフレームワークが検証され構築される。

- 1) 3)関係機関内での成果・教訓の共有によって、本プロジェクトのメカニズムを活用し他の地域に適用するための準備がなされる

9. 活動

1.1 関係者による事前調査およびプロジェクトフレームワーク構築

1.2 現存するメカニズムの分析・評価と現状改善のための介入方法の策定

1.3 ワークショップ・セミナーを通じた情報・データ分析の共有。パイロットプロジェクトの目的の共有。

2.1 パイロットプロジェクトにかかる、ベースライン調査。選択された小規模河川流域における市民団体の組織化

2.2 それぞれのバラングイ開発評議会における関連セクター間にまたがる流域管理委員会の組織化

2.3 流域管理に係る法律や政策を効果的に策定・適用するためのアドボカシー活動の実施。

2.4 モニタリング・評価活動の組織化と実施

2.5 バラングイ流域管理計画の策定と実施、それに基づくパイロットプロジェクトの共同実施

3.1 パイロットプロジェクトで得た経験・教訓の分析・マニュアルづくり

3.2 地域間での普及を目的とした各自治体間でのピアツーピア研修の実施。

3.3 ワークショップ・セミナーを通じた普及・広報活動。

10. 投入

日本側

(1)専門家

日本人長期専門家1(プロジェクトコーディネーター)1名×24ヵ月

現地長期専門家1(コミュニティ開発と地方自治)1名×24ヵ月

短期専門家(モニタリング・評価、プロジェクト情報管理、広報、アグロフォレストリー、雨水貯水)各3週間×5回

(2)資機材供給

(3)カウンターパート研修

(4)技術デモンストレーションプロジェクト用費用

フィリピン側

(1)カウンターパートスタッフ

- 州政府計画開発局職員2名(MPAで流域管理に関するアドボカシー経験5年の職員1名、農業経済専門職員1名)

- 州環境自然資源局2名(流域管理に関する環境専門家1名、組織制度開発専門家1名)

- バライ・ミンダナオ職員2名(コミュニティ組織化専門家1名、コミュニティベースの環境専門家1名)

- 州政府と中央政府機関職員から必要に応じ専門家をカウンターパートとして配置

- 運営管理スタッフ(事務職、ドライバー)

(2)パイロットプロジェクト実施資金と運営管理資金

協力期間

2006年4月～2008年3月(2年間)

協力額概算

総計:26,000 万円(日本側計:25,000 万円 フィリピン側計:約 1,000 万円)

内訳は投入参照

実施体制

本件プロジェクトのアプローチで述べたように、州政府－バラガイ政府－NGO の協働体制を構築する。参画 NGO としては、対象地域でバラガイ行政能力向上プロジェクトを数多く実施し、実績を上げてきているバライ・ミンダナオとの協働を計画している。

その他(1)ステアリングコミッティで総合調整(2)プロジェクトチームで総合実施議論をしながら進めていく。

関連する援助活動

(1)我が国の援助活動(代表的なものを抽出):

内務自治省専門家派遣:地方分権化支援(個別専門家:1998-2000、2000-2002、2002-2004)

技術協力プロジェクト:セブ州地方部活性化プロジェクト(プロ技)

研修:一村一品運動にかかる現地国内研修

(2)他ドナーの援助活動

各ドナーとも「地方分権」分野を重要視しており、より効果的で自立発展性へとつながる支援を目的とし、地方自治体への直接的な支援を実施している。

ミレニアム開発目標との関連

フィリピン地方自治法においては、MDG8つのゴールの中で7つまでは地方自治体のマンドートであり、責任となっている。

裨益者グループの種類と規模(人数・人口)

直接裨益:総計 25,088 名・プロジェクトチームに参加しカウンターパートとなる 6 名と、最低 82 名の地方自治体、中央政府機関、市民団体、NGO からの技術職員、政策決定者、計 88 名・パイロットプロジェクト対象 25 バラガイ住民、約 25,000 名

間接裨益:・プロジェクトで得た経験を適用する対象となるその他の自治体住民約 370,000 名

治安状況

ミサミスオリエンタル州カガヤンデオロ市はミンダナオではダバオの次に大きな都市であり、国際的な港もあり外国業の進出も多い。ミンダナオでは最も良好な治安維持状況が継続している。

4. 要請案件調査票（イロイロ）

付属資料 4

地方開発／地方自治体能力向上プロジェクト形成調査団 要請案件調査票

国名 フィリピン
援助重点分野 4. 行政能力の向上と制度作り
開発課題 (2) 地方分権の推進
協力プログラム (和) 地方分権・地域開発
(外) Decentralization and Rural Development
(プログラム番号) 0120390
投入形態 技術協力プロジェクト 技術協力個別案件(機材) ボランティア
 技術協力個別案件(専門家) 開発調査
 技術協力個別案件(研修) 無償資金協力
案件名 (和) イロイロ州地域地域活性化・LGUクラスター開発プロジェクト
(英) Capacity Enhancement of Metropolitan Iloilo Development Council(MIDC) and Banate Bay Resource Management Council Inc.(BBRMCI)
相手国機関名 (和) イロイロ州政府: バナテ湾資源管理組合及びイロイロ都市圏開発評議会
(外) Banate Bay Resource Management Council, Inc and Metropolitan Iloilo Development Council(MIDC) with Iloilo Provincial Government

背景

フィリピン地方自治法は、施行後 10 年が経過したが、中央政府より委譲された権限・事務は、LGU の経験・技術・財政能力不足及び意識の不足により、多くの LGU において十分に機能していない。各地域での貧困削減及びフィリピン国内での地域格差是正を目的とした LGU 主体による効果的・効率的な事務・地域開発事業の実施のためには、地域の現状に即した LGU の能力向上を行うことが緊急の課題である。かかる背景の中、問題解決のための一つの戦略として、幾つかの関連 LGU を共通の目的の下に組織化し、LGU クラスターを形成するという動きがあり、イロイロ州域内にはこうした LGU クラスターが5つ存在し、様々なレベルで活動を実施している。

上級 LGU の州政府は LGU クラスターを管理監督し、活動や利害関係を調整し地域の活性化を担う役割を持っている。しかし、効果的な監督・調整のためのノウハウ・制度が不足しており、各 LGU クラスターはバラバラに活動していて地域の資源が効果的に活用できていない状態にある。その中で地方都市化問題へ取り組むイロイロ都市圏開発評議会(MIDC)、沿岸部での資源管理に取り組むバナテ湾資源管理組合(BBRMCI)を先進モデル事例として州政府は域内の普及を行い、持続的成長のための出発点とすることを考えている。

我が国援助方針との整合性

本プロジェクトはフィリピン国別事業実施計画の援助重点分野「行政能力の向上と制度作り」における開発課題「地方分権の推進」に位置づけられる協力である。

案件概要 ■ 在外主導型案件（在外主導で実施したい案件をマーク）

11. 上位目標

地方分権で委譲された行政サービスデリバリーの向上により地方での資源が有効活用され地域の貧困削減に寄与する

12. プロジェクト目標

- (1) イロイロ州内での LGU クラスター開発にかかわる人材育成、組織強化を行うことによって地域が活性化され、地域のニーズにあった開発が促進される。
- (2) 州内のモデルクラスター開発を通して、他地域にも適用できるバランガイ、ムニシパリティ、市、州、NGO や市民団体が密接に協力した地方開発モデル構築あるいは一つの選択肢として確立す

る

13. 成果

- (1) 州政府内に効果的プロジェクト実施のためのアプローチが LGU クラスタ開発のモデルプロジェクトを通して確立される。
- (2) 都市型モデルクラスター①(MIDC)での個別のニーズにあった人材育成、組織強化を通して効果的な都市圏計画・マネジメントが可能となる。
- (3) 沿岸地域モデルクラスター②(BBRMCI)でのニーズにあった人材育成、組織強化を通して、沿岸地域の貧困削減アプローチが可能となる。

14. 活動

- 1.1 モデルクラスターにかかる現状を把握し、開発における地域のリソースや地域住民の問題ニーズを把握し地域 LGU と共有する。
- 1.2 情報収集を通して、州政府が開発計画における情報の重要性を認識し、地域 LGU と共有する。
- 1.3 JICA 専門家とともに 2 ヶ月ごとにプロジェクトサイトの全体進捗を把握する。
- 1.4 モニタリング結果を分析しモデルプロジェクト成果の他の地域への普及可能性を検討する。
- 1.5 LGU 開発マニュアルの作成
- 1.6 地域内関係者とモデルプロジェクト成果の認知・普及のためのワークショップ・セミナーを地域での開発関係者とともに開催する。
- 2.1 当地方都市部における優先課題である公安・保健・教育・環境・土地利用・基礎的インフラ分野でのニーズ調査を基にしたプログラム・プロジェクト形成および実施。
- 2.2 個別事業を通してモニタリング・評価活動を関係者とともにこなう。
- 2.3 各分野での開発関係機関との意見調整・役割分担等目的としたワークショップ開催。
- 3.1 当地沿岸部における優先課題の把握、LGU・住民組織をとおしてニーズを把握し関係者と共有する。
- 3.2 ニーズ調査を基にした地域での開発プログラム・プロジェクト形成および実施。
- 3.3 各分野での関係機関とに意見調整・役割分担等目的としたワークショップ開催。
- 3.4 個別事業を通してモニタリング・評価活動を関係者とともに行う。

15. 投入

日本側

- (1) 長期専門家派遣(プロジェクトコーディネーション)
- (2) 短期専門家派遣
 - 問題分析・開発計画(PCM)
 - モニタリング評価(ワークショップ、広報普及)
 - 地方行政・コミュニティ開発
 - その他(個別のニーズに基づき本邦・ローカルリソースで対応)
- (3) 研修、ワークショップ、セミナー等
- (4) 資機材供与

- モニタリング用車両等
- PCO 用事務機器
- 各パイロットプロジェクト資器材

(5) パイロットプロジェクト実施費用(カウンターパートファンドとの配分は個別に調整)

フィリピン側

- 必要とされるカウンターパートスタッフの配置(州政府、MIDC, BBRMCI)
- プロジェクトオフィススペース(州政府、MIDC, BBRMCI)の提供
- 地方自治体共同によるパイロットプロジェクト実施資金負担(配分は個別に調整)

協力期間

2007年1月～2009年12月(3年)

協力額概算

135百万円(専門家派遣費用考慮前)

実施体制

イロイロ州政府のPPDOがカウンターパートとなり、PMOを設定。ここがJICA本部の指揮の下にLGUクラスターに対する活動のコーディネーション、中央省庁の関連組織からの技術支援等の調整を行う。イロイロ州内の開発関連機関(NEDA, DILG, その他中央省庁、大学等)により構成されるプロジェクト調整委員会(PCO)を設置しプロジェクトの総合調整を行う。また、パイロット対象の2つのモデルLGUクラスターでは、MIDCおよびBBRMCIがカウンターパートを務め、各LGUからの出向者である職員全員が専従体制でプロジェクトの実施に協力する。

関連する援助活動

(1) 我が国の援助活動(代表的なものを抽出):

内務自治省専門家派遣: 地方分権化支援(個別専門家: 1998-2000、2000-2002、2002-2004)

技術協力プロジェクト: セブ州地方部活性化プロジェクト(プロ技)

研修: 一村一品運動にかかる現地国内研修

(2) 他ドナーの援助活動

各ドナーとも「地方分権」分野を重要視しており、より効果的で自立発展性へとつながる支援を目的とし、地方自治体への直接的な支援を実施している。

ミレニアム開発目標との関連

フィリピン地方自治法においては、MDG8つのゴールの中で7つまでは地方自治体のマンドートであり、責任となっている。

裨益者グループの種類と規模(人数・人口)

直接裨益グループ: PPDO職員6名・MIDC職員3名・MIDC技術ワーキングスタッフメンバー・BBRMCI職員5名・以外の4地方自治体クラスター24人の職員・ムニシパリティ首長副首長22人・地方議会議員・LGUsプロジェクトオフィサー等60名・バランガイ開発評議会メンバー30名

間接裨益グループ: イロイロ都市圏住民508,618名イロイロ州沿岸部の全住民ひいては州域全域の住民

治安状況

特に問題なし。イロイロ都市圏開発評議会が公安委員会から得た情報によれば、住民数に対する標準的な警察官数。実際の警察官は少なく568名しかいないが、それでも2004年の4半期には低い犯罪発生率を記録したとのことである。

5. 要請案件調査票（内務自治省）

付属資料 5

地方開発／地方自治体能力向上プロジェクト形成調査 要請案件調査票

国名 フィリピン
援助重点分野 4-4 行政能力の向上と制度作り
開発課題 (2) 地方分権の推進
協力プログラム (和) 地方分権・地域開発
 (外) Decentralization and Rural Development
(プログラム番号) 0120390
投入形態 技術協力プロジェクト 技術協力個別案件(機材) ボランティア
 技術協力個別案件(専門家) 開発調査
 技術協力個別案件(研修) 無償資金協力
案件名 (和) 地方自治体歳入改善:IRA (Internal Revenue Allotment:内国歳入割当金)レビュープロジェクト
 (英) Reviewing the IRA Formula: A Study on Improving Fund Transfers to Local Government Unit
相手国機関名 (和) 内務地方自治省 地方自治体監督局
 (外) Bureau of Local Government Supervision, Department of the Interior and Local Government

背景

地方自治セクターにおいては、内国歳入割当金(IRA)による地方自治体への資金再割当を改善するための国内外の関係者を含めて議論が続けられている。IRAは、内国歳入局(Bureau of Internal Revenue)によって集められた歳入を、固定されたあるいはあらかじめ定められた割合で地方自治体に再割当する仕組みである。1991年の地方自治法施行以来10年以上経つが、IRAを通じての歳入再割当はLGU間の財政不均衡や経済格差に大きなインパクトを与えてきていない。各LGUの発展状況、財政能力を考慮していないため、財政均衡化や歳入バランス調整に役立っておらず、特に貧困LGUではIRAへの依存度も高くベーシックサービスを十分に提供できていない状況にある。

本調査においてLGUの財政状況を調査し、適切なIRAの割り当て方法を検証するとともに計算式の見直しを含む地方自治法の改定案の検証を行う。また、合わせてLGUの財源としての代替案の検証を実施する。調査の過程では日本の地方交付税の仕組みを参考にフィリピンにあった方法を検証する。

我が国援助方針との整合性

本プロジェクトはフィリピン国別事業実施計画の援助重点分野「行政能力の向上と制度作り」における開発課題「地方分権の推進」に位置づけられる協力である。

案件概要 ■ 在外主導型案件（在外主導で実施したい案件をマーク）

16. 上位目標

地方自治法の284条及び285条の改訂案を作成すると共に、現在の地方自治体間の財政不均衡を解消するための代替手法を検証する。

17. プロジェクト目標

IRAの現在の計算方法・割当方法と地方開発の実態の関係を調査し、地方自治体間の財政不均衡解消に資するその他のアプローチの適用可能性を検討する。

18. 成果

- 1) IRAの割当に関する現状・問題が明らかになる
- 2) 地方開発との関係でIRAの計算式の見直しが検討される。
- 3) 地方自治法の284条及び285条改訂のベースとして、IRAの割当に関して改定案が検討される
- 4) 戦略的政策検討グループが形成される
- 5) 全体の調査を通して内務自治省の地方財政に関する分析能力が向上する

19. 活動

調査目的に従って、収入クラスと地理的条項の違いを考慮して、州、市、ムニシパリティそれぞれ 5 カ所を調査する。

(1)計画／活用会議:プロジェクトの基礎をなす活動であり、プロジェクトデザイン、プロジェクト事務局の設置～プロジェクトの実施、キャンペーン活動までを含む。・プロジェクト提案者である BLGS、JICA、LLGA、学術団体、及び LGU で、プロジェクト提案書とプロジェクトの詳細内容について協議・政策調査デザイン、プロジェクトチーム編成、活動計画・資金計画を準備

(2)政策調査と文書化:新たに提案される政策代替案をサポートするためのデータや文書を収集する。

(3)政策調査レポート、ドラフト法案の準備:法改定案の検討・セクターコンサルテーション・最終ドラフト法案の作成・印刷

(4)情報公開:フォーラムの開催・政策変更提案に対する支持を創り出すための資料の作成・メディアのコーディネーション(プレス発表)

(5)戦略的政策検討グループの形成:4 週間・戦略的政策検討グループ形成命令の発布・組織化を目的としたミーティング／計画会議・事務局の設置

20. 投入

日本側:

(1) 専門家

- 日本人コンサルタント 1(地方自治体と中央政府間関係) 1 名×24 ヶ月=24M/M:3,600 万円

- 日本人コンサルタント 2(財政管理あるいは予算管理) 1 名×24 ヶ月=24M/M:3,600 万円

(2) 調査旅費:328 万円

(3) 会議・フォーラム等開催費:1,800 万円

(4) 情報公開、資料配付:200 万円

(5) 消耗品等:300 万円

(6) オフィス機器(ラップトップコンピュータ 3 台、スキャナー、プリンター、コピー機、デジタルカメラ 1 台、ビデオカメラ 1 台、テープレコーダー 1 台):300 万円

(7) 予備費:400 万円

フィリピン側

(1) カウンターパートスタッフ

- 地方自治体監督局専門職員 1、2:プロジェクト実施管理

- 地方自治体監督局専門職員 3、4:プロジェクト計画

- 地方自治体監督局専門職員 5、6:調査担当

- 地方自治体監督局事務職員 1

21. プロジェクト対象地域

N/A(現地調査対象地域は別紙活動内容に記載)

協力期間

2006 年開始を希望。調査期間 12 ヶ月。

協力額概算

日本側計:10,520 万円 フィリピン側計:N/A 万円

内訳は投入参照

実施体制

調査活動は、地方自治体監督局職員が主体となって行う。

日本人長期専門家 2 名は彼らの活動に対して技術的アドバイスをを行う。

- 日本人長期専門家 1(地方自治体と中央政府間関係)1 名
- 日本人長期専門家 2(財政管理あるいは予算管理)1 名
- 地方自治体監督局専門職員 1、2:プロジェクト実施管理
- 地方自治体監督局専門職員 3、4:プロジェクト計画
- 地方自治体監督局専門職員 5、6:調査担当
- 地方自治体監督局事務職員 1

関連する援助活動

1)我が国の援助活動

専門家派遣:地方分権化支援(個別専門家:1998-2000、2000-2002、2002-2004)

技プロ:セブ州地方部活性化プロジェクト(プロ技)

研修:一村一品運動にかかる現地国内研修

2)他ドナー等の援助活動

各ドナーとも「地方分権」分野を重要視しており、より効果的で自立発展性へとつながる支援を目的とし、地方自治体への直接的な支援を実施している。その中で地方自治体の格差の原因となっているIRAに関して問題点を指摘しており、取り組み方を議論している。WB等が部分的に調査を実施。NZAID はDBMに対してアドバイザー専門家を派遣している。

ミレニアム開発目標との関連

フィリピン地方自治法においては、MDG8 つのゴールの中で 7 つまでは地方自治体のマנדートであり、責任となっている。

我が国重要開発課題との関連

本プロジェクトはフィリピン国別事業実施計画の援助重点分野「行政能力の向上と制度造り」における開発課題「地方分権の推進」に位置づけられる協力である。

裨益者グループの種類と規模(人数・人口)

間接裨益グループ

- フィリピンの 79 州、117 市、1,501 ムニシパリティ、41,995 バランガイの住民/フィリピン国民

治安状況

特に問題なし。

6. プログラム概要表 (例)

プログラム概要表 (例)

I. 基本情報

| | | | |
|-----------|--|---------|-------------|
| 国名 | フィリピン | プログラム期間 | 2006～2010年度 |
| 援助重点分野 | 行政能力の向上と制度造り | 協力額概算 | |
| 開発課題 | 地方分権の推進 | | |
| 協力プログラム名称 | (和) 地方分権・地域開発プログラム (英) Local Government Unit (LGU) Capacity Building and Regional Development Program | | |

II. 概要

協力プログラムの背景

フィリピンでは「中央政府の権限集中抑制による地方開発の効率化」、「中央から地方への適正な資源配分及び利用促進による地域格差の是正」、「住民の参加促進による地方自治体主体の開発促進」を目的として、地方自治法(“The Local Government Code of 1991 (LGC)” Republic Act No. 7160)が1991年に施行され、本格的な地方分権が始まった。この法律により、1) 地方自治体の各階層の機能の定義、2) 中央政府と地方自治体間の歳入配分、3) 地方自治体の課税権限、4) 地方自治への市民参画等が具体的に定められ、それまで中央政府に属していた保健、農業、環境、社会福祉等の分野を中心とする行政機能、責任、規制・監督権限などが地方自治体に委譲され、併せて、中央政府関係省庁(保健省、農業省等)職員の半数以上が地方自治体へ転籍させられた。

しかしながら、LGC 施行後 15 年が経過した現在も、地方自治体が依然として人的・財政的に脆弱であることなどから地方分権化は必ずしも期待された成果をあげていない。特に、開発計画策定、調整、実施などにかかる地方行政官の能力開発、国家歳入の一定割合を自動的に各地方自治体に配分する内国歳入割当金 (IRA: Internal Revenue Allotment) の合理的な配分、地方税等の適正な徴収、地方分権後拡大した地方自治体間の格差の是正などが大きな課題となっている。

地方分権の結果、海外からの援助資金による事業の多くは、地方自治体をカウンターパートとすることとなったため、各ドナーは地方分権事業に対する支援を最優先課題と位置付け、地方分権政策に対する知的支援の他、地方行政官への研修、具体的開発事業実施を通じた行政能力の強化などを中心として、地方自治体行政強化への支援を行ってきている。我が国も、内務自治省地方自治体開発局へのアドバイザーの派遣、地方自治体行政官への研修、セブ州における小規模な具体的開発事業を通じた地方自治体の体制強化(セブ州地方部活性化計画)を実施してきた。

今後も、我が国が実施する具体的援助事業について、各地方自治体の行政能力が協力の成果を大きく左右することとなることから、地方自治体の行政能力強化は極めて重要であり、具体的自治体に対する支援を通じた地方自治体行政強化のモデル事例の構築、内国歳入割当金に関する制度改善支援を中心に継続的に協力する方針である。

目標年次までに期待される具体的成果

1. 地方自治体行政能力強化にかかるモデル構築

- ・ ミンダナオ島・ダバオ地域において、広域地方自治体連合体であるダバオ総合開発プログラムによる地方行政実施体制が強化される。
- ・ パナイ島・イロイロ地域において、バナテ湾資源管理組合等の地方自治体連合体による地方行政実施体制が強化される。
- ・ ミンダナオ島・カガヤンデオロ地域において、ミサミスオリエンタル州政府によるバラングイレベルの地方行政実施体制が強化される。

2. 地方自治体財政基盤強化

- ・ 内国歳入割当金 (IRA: Internal Revenue Allotment) 制度について、地域間格差是正に資する制度改善(案)が提示される。

協力プログラムの目的と各プロジェクト・個別案件の位置付け

本プログラムは、大きく分けて地方自治体行政能力強化と地方自治体財政基盤強化の2つに分類される。

地方自治体行政能力強化（実践分野）においては、様々なレベルの地方自治体を具体的に選定し、具体的開発事業を実施していくことを通じて、自治体行政能力を強化することを目的とし、地方自治体財政基盤強化（政策分野）においては、地方自治体がその財政基盤のおよそ6割を依存する内国歳入割当金制度の改善を目的とする。

1. 地方自治体行政能力強化にかかるモデル構築

地方自治体の行政能力強化については、行政官への研修のみではなく、具体的な事業実施を通じた自治体の行政体制整備が必要であることから、自治体体制が異なる以下の3地域において行政能力強化にかかる技術協力プロジェクトを実施し、これをモデルとして構築する協力を行う。

(1) ミンダナオ島・ダバオ地域

ダバオ総合開発プログラム（DIDP）は、地方自治法に基づいて形成されたダバオ地域に属する4州5市によって構成される地方自治体連合体であり、中央政府機関、NGO等からの参画も確保されている。広域地方行政機関であるDIDPの地方行政実施体制強化を目的として、ダバオ地域内行政官研修の実施、地方行政情報の共有システム構築、具体的事業（基礎教育、水供給）を通じた行政能力強化を支援する技術協力プロジェクト「ミンダナオ・ダバオ地域広域地方自治体行政強化プロジェクト」を実施する。

(2) パナイ島・イロイロ地域

イロイロ州においては、州内において、ムニシパリティレベルの連合体であるバテナ湾資源管理組合、イロイロ都市圏開発評議会等の地方自治体連合体が形成されている。これら複数の地方自治体連合体を対象に、行政実施体制強化を目的として、個々の連合体の特色に合わせた具体的事業を通じた行政能力強化を支援する技術協力プロジェクト「イロイロ州地方自治体行政強化プロジェクト」を実施する。

(3) ミンダナオ島・カガヤンデオロ地域

ミサミスオリエンタル州は、カガヤンデオロ地域の産業と貿易の中心となっているが、同州は、最小の行政単位に当たるバラングイ（村落レベル）の自治行政において、NGOや市民団体（POs: People's Organizations）との協働により、住民への行政サービスを提供するメカニズムの構築に努力している。このメカニズムの確立を支援し、同州のバラングイレベルの行政実施体制強化を目的として、特に流域管理事業を通じた行政能力強化を支援する技術協力プロジェクト「ミンダナオ・カガヤンデオロ地域基層地方自治体行政強化」を実施する。

2. 地方自治体財政基盤強化

地方分権化に伴い、国家税収の一定割合を各地方自治体に配分する内国歳入割当金制度についても見直しが行われ、配分原資が国家税収の20%から40%まで引き上げられた。内国歳入割当金の配分計算方法は、地方自治法に定められているが、日本の地方交付税と比較すれば非常に単純なものであり、必ずしも各自治体の発展状況、財政能力を考慮に入れておらず、都市型自治体に不均衡に有利となっているとの指摘がある。地方自治体間の格差是正を図るには、まずはこの配分計算方法の見直しが必要であり、開発調査「地方自治体歳入改善支援調査」により、配分計算方法を含めた内国歳入割当金制度の改善案を策定する。

Ⅲ. 投入計画案

(単位：百万円)

| 案 件 名 | 投入 形態 | 事業年度 | | | | | | 案件別協 力額概算 |
|--------------------------------|------------|------|------|------|------|------|------|--------------|
| | | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | |
| セブ州地方部活性化 (F/U) | 技プロ | ■ | ■ | | | | | |
| ミンダナオ・ダバオ地域広域 地方自治体行政強化 | 技プロ | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | |
| イロイロ州地方自治体行政強化 | 技プロ | | | ■ | ■ | ■ | ■ | |
| ミンダナオ・カガヤンデオロ 地域基層地方自治体行政強化 | 技プロ | | | ■ | ■ | ■ | ■ | |
| 地方自治体歳入改善支援調査 | 開 発 調 査 | | ■ | ■ | | | | |
| 地方自治クラスター活性化セ ミナー：一品一村運動 | 研修 | ■ | ■ | ■ | ■ | | | |

Ⅳ. プログラム実施の妥当性

1991年の地方自治法成立以降、保健、農業、環境、公共事業、社会福祉等の分野について、本格的に地方自治体へ行政権限が移行され、フィリピンにおける具体的開発事業の実施責任が地方自治体となっていることから、農業開発、保健・衛生事業、環境関連事業、地方公共事業等のODA事業についても、その多くについて地方自治体がカウンターパートとなっている。

このため、地方自治体の行政能力向上は、フィリピンの持続的・効率的な経済発展の基礎となるとともに、我が国を含む対フィリピンODA事業の効率的な実施に係る重点課題と位置付けられる。

Ⅴ. プログラム実施上の留意点

プログラムは、内務自治省に対する政策的支援である内国歳入割当金制度の改善と個別地方自治体に対する実践的な行政能力強化支援に分かれているが、まずはこの2分野の支援事業の間で十分な情報交換を確保するとともに、地方分権に関わる多くの中央官庁、その他の地方自治体、関係ドナー等へも情報提供の機会を設けることが望ましい。

個別地方自治体への支援については、当該自治体のコミットメント、自主性が協力事業の効率に大きく影響してくることから、支援対象自治体・事業の選定に当たっては、柔軟に対応する必要がある。また、可能且つ妥当な範囲内で、フィリピン国内のリソース（学識者、NGO等）の活用を推進することが望ましい。

Ⅵ. プログラムの将来的な発展

個別自治体に対する行政能力強化支援により、効率的な行政サービスを提供するモデル的な自治行政が確立できた後は、当該自治体の経験を他の地方自治体へ普及する事業を継続して実施することが望まれる。