

エチオピア国
オロミア州地方政府マルチセクター計画・
予算策定支援プロジェクト
詳細計画策定調査報告書

I

平成 22 年 3 月
(2010年)

独立行政法人国際協力機構
エチオピア事務所

序 文

日本国政府は、エチオピア連邦共和国政府の要請に基づき、オロミア州の地方政府マルチセクター計画策定支援に係る調査を実施することを決定し、独立行政法人国際協力機構がこの調査を実施することといたしました。

当機構は、本案件実施に先立ち詳細計画策定調査を実施し、本件の背景を確認するとともにエチオピア連邦共和国政府の意向を聴取しました。さらに現地調査の結果を踏まえ、本プロジェクトに関する合意文書に署名しました。

本報告書は、今回の調査を取りまとめるとともに、引き続き予定している本格実施に資するために作成したものです。

終わりに、調査にご協力とご支援をいただいた関係各位に対し、心より感謝申し上げます。

平成22年3月

独立行政法人国際協力機構
エチオピア事務所 大田 孝治

目 次

序 文
目 次
地 図
略語表
事業事前評価表

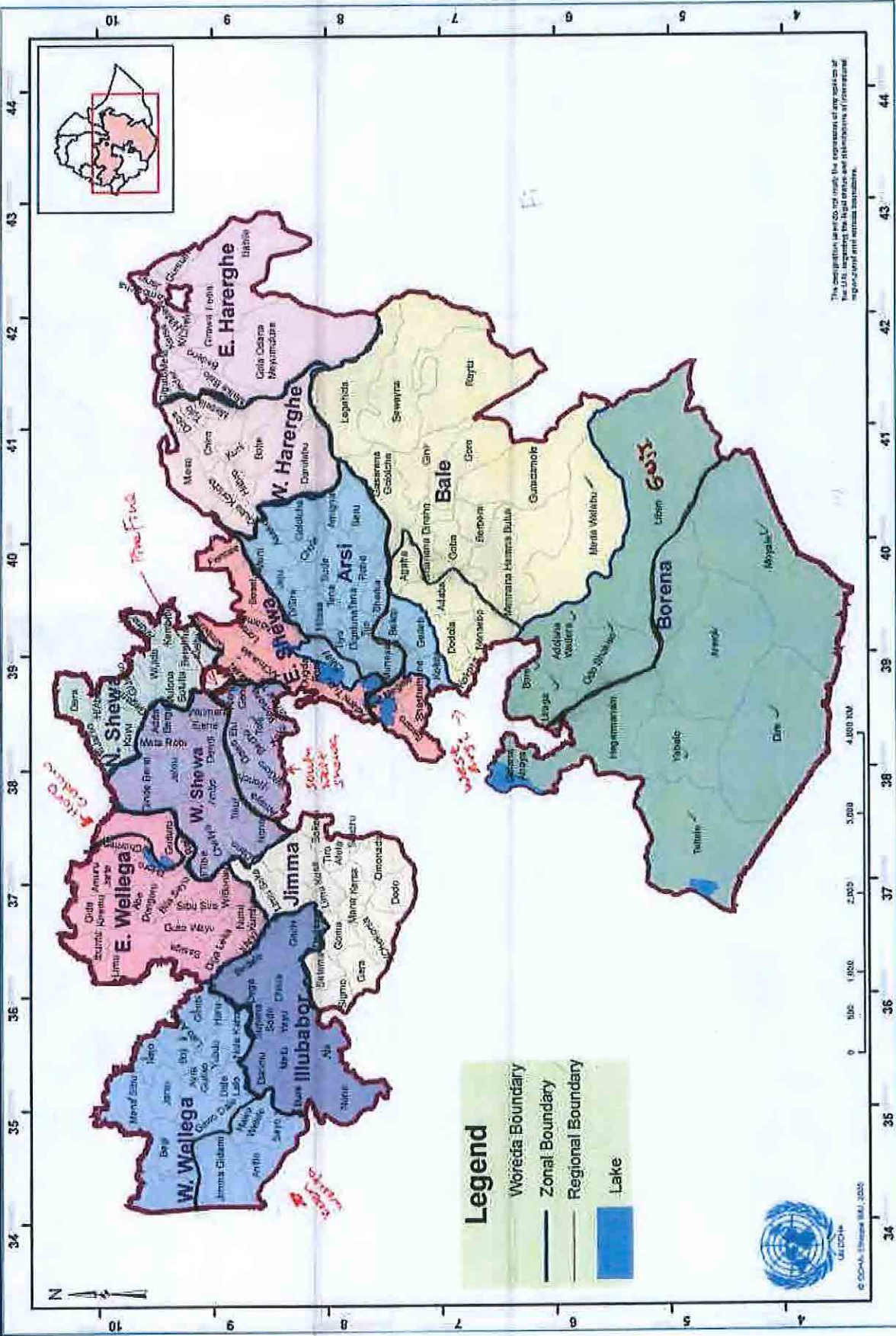
第1章 詳細計画策定調査の概要	1
1-1 要請の背景	1
1-2 調査の目的	1
1-3 調査団構成	1
1-4 主要面談者（オロミア州）	2
1-5 調査日程	2
第2章 エチオピアにおける地方分権化	4
2-1 協力準備調査結果	4
2-1-1 エチオピアにおける地方分権化の流れ	4
2-1-2 オロミア州の行政システム、財政	5
2-1-3 オロミア州の計画・予算策定プロセス	6
2-1-4 他ドナーによる関連分野への支援	9
2-2 詳細計画策定調査結果	11
2-2-1 組織・人材・資金・機材	11
2-2-2 計画・予算策定	16
2-2-3 情報収集管理	22
2-2-4 他ドナーの支援	26
第3章 団長所感	28
第4章 プロジェクト基本計画	29
4-1 プロジェクトの基本的な考え方	29
4-2 プロジェクトの概要	29
4-3 プロジェクトの実施体制	31
4-4 双方負担事項	32
4-5 パイロット・プロジェクト対象地域	32
4-6 プロジェクト実施期間	32
4-7 名称変更	33
4-8 プロジェクト実施に係る留意点	33

第5章 プロジェクトの評価	35
5-1 妥当性	35
5-2 有効性	36
5-3 効率性	37
5-4 インパクト	37
5-5 自立発展性	38
5-6 環境・貧困配慮	39
5-7 実施プロセス	39

付属資料

1. 詳細計画策定調査協議議事録 (M/M)	43
2. 実施協議討議議事録 (R/D)	54
3. 詳細計画策定調査聞き取り調査記録	68

Oromiya Region



The description and content may be reproduced or translated in any form or by any means, including the legal name and address of the original author and publisher.



© UN-GIS, 2005

略 語 表

略 語	原 綴	意味・説明
BPR	Business Process Reengineering	行政機関における業務の効率化・最適化を目的とした行政改革
BoFED	Bureau of Finance and Economic Development	財務経済開発局
C/P	Counterpart	カウンターパート
CRC	Cluster Resource Center	中核となる学校で、サテライトスクールを監督する
CSA	Central Statistics Authority	中央統計局
CSRP	Civil Service Reform Program	公務員改革プログラム
DA	Development Agent	農業普及員
DLDP	District Level Decentralization Program	郡レベル地方分権化プログラム
ESMF	Environmental and Social Management Framework	環境社会マネジメント枠組み
GIS	Geographic Information System	地理情報システム
GPS	Global Positioning System	全地球測位システム
GRDP	Gross Regional Domestic Product	州内総生産
LAN	Local Area Network	ローカル・エリア・ネットワーク（構内通信網）
LIG	Local Investment Grant	PBSの一部で、開発予算に用途を限定された資金（パイロットワレダのみに配賦）
M&E	Monitoring and Evaluation	モニタリング・評価
M/M	Minutes of Meeting	ミニッツ（協議議事録）
MEFF	Macro-Economic Fiscal Framework	マクロ経済財務枠組み
MTEF	Mid-Term Expenditure Framework	中期支出枠組み
MoFED	Ministry of Finance and Economic Development	財務経済開発省
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
NMA	National Mapping Authority	国家地理院
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
ODATF	ODA Task Force	ODAタスクフォース
OJT	On-the-Job Training	オンザジョブ・トレーニング
PASDEP	Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty	貧困削減のための加速的かつ持続可能な開発計画

PBS	Protection of Basic Service	州・郡レベルで基礎サービス5分野のサービスデリバリー拡充を目的とした財政支援プログラム
PCM	Project Cycle Management	プロジェクト・サイクル・マネジメント
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス
PEST	Political, Economical, Social, Technical	政治的、経済的、社会的、技術的要素
PO	Plan of Operations	活動計画
PRA	Participatory Rural Appraisal	参加型地方評価
PSCAP	Public Sector Capacity Building Program	2004年から開始されている行財政能力向上プログラムを目的とした国家プログラムの集合体
PSNP	Productive Safety Net Program	プロダクティブ・セーフティ・ネット・プログラム（食料安全保障政策の一環で、困窮農民に対し現物ではなく現金を支給するプログラム）
SPSS	Statistical Product for Service & Solution	社会調査データ分析ソフトウェア
TOR	Terms of Reference	タームズ・オブ・レファレンス
TOT	Training of Trainers	トレーニング・オブ・トレーナーズ
UNCRD	United Nations Centre for Regional Development	国連地域開発センター
UNFPA	United Nations Population Fund	国連人口基金
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
VAT	Value-added Tax	付加価値税
WAN	Wide Area Network	広域通信網
WASH	Water, Sanitation and Hygiene Program	包括的な給水・衛生プログラム
WoFED	Woreda Office of Finance and Economic Development	郡財務経済開発局
ZoFED	Zonal Office of Finance and Economic Development	県財務経済開発局

事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

作成日：平成22年5月25日

担当部・課：エチオピア事務所

1. 案件名

オロミア州地方政府マルチセクター計画・予算策定支援プロジェクト

英文名：Project on Strengthening Multi Sectoral Planning and Budgeting Capacity in Oromia Region

2. 協力概要

(1) プロジェクト目標とアウトプットを中心とした概要の記述

本プロジェクトでは「州予算を包含した郡の計画・予算策定及びモニタリングモデルの構築」をプロジェクト目標とし、1) 州予算を包含した郡の計画・予算策定及びモニタリングガイドライン／マニュアル（案）作成、2) 郡の計画・予算策定に必要な情報収集・蓄積・分析の方法明確化、3) ガイドライン／マニュアル案を踏まえたパイロット郡での計画・予算策定及びモニタリングの成果・教訓の整理、4) 州・県におけるパイロット郡の計画・予算策定及び情報マネジメントに係る支援機能確立、5) ガイドライン／マニュアル案を踏まえた州における予算策定メカニズム見直し、6) 州予算を包含した郡の計画・予算策定ガイドラインマニュアル（案）の普及体制整備等を具体的な成果としてプロジェクトを開始する。

(2) 協力期間

2010年10月～2013年9月（3年間）

(3) 協力総額（日本側）

3.8億円（予定）

(4) 協力相手先機関

実施機関：オロミア州財務経済開発局

(5) 国内協力機関

なし

(6) 裨益対象者及び規模

対象地域：オロミア州

パイロット地域は3県6郡を対象予定

裨益者：

1) 直接受益者

計画・予算策定に携わる行政官（541名）

州レベル 154名（Bureau of Finance and Economic Development：BoFED 22名、セクター一局 132名）

県レベル 93名 (3県)
郡レベル 168名 (6郡)
村レベル 126名 (126村)

2) 間接受益者

オロミア州住民 (約2,700万人)

3. 協力の必要性・位置づけ

(1) 現状及び問題点

「エ」国では、1995年の連邦国家設立以降、地方分権化を促進してきている。現在9州（ティグライ、アムハラ、アファール、オロミア、ソマリア、ベルシャングルグムズ、南部諸民族州、ガンベラ、ハラール）と2特別都市（アディス・アベバ、ディレダワ）が州政府としての機能を持ち、予算策定・予算執行に関し、自己裁量をもっている。連邦政府の憲法において、州政府は州に権限を集中するのではなく、各レベルの組織において、市民が計画、実施、監査、評価に参加するための権限が委譲されなければならないとしている。

本プロジェクトの対象地域であるオロミア州（人口約2,970万人/2010年7月（中央統計局推定値）、面積284,537km²）では、県（ゾーン）、郡（ワレダ）、村（ケベレ）が行政単位として存在するが、県は州の出先機関であり、議会をもたない。

2002年以降、エチオピアでは、州から郡レベルへの大幅な財政移管が開始された。以後、州レベルでは、財政移管に対応するため、行政機構構造改革が実施され、州レベルで財務経済開発局（Bureau of Finance and Economic Development : BoFED）の設立、郡レベルにおいて郡財務経済開発局（Woreda Office of Finance and Economic Development : WoFED）が新たに設立されている。

郡レベルへの大幅な財政移管によって、郡や村レベルでの計画策定が新たな検討課題として浮上した。郡は、予算・計画策定、予算執行に関し、自己裁量をもつことになり、州レベルでは、州配下の郡に対し如何に公平に資源を分配し、郡で実施される開発をモニタリング、評価するという新たな役割が発生した。

急速な財政移管に対し、郡行政組織の計画・予算策定、予算執行において、委譲された権限・財源に見合う総合的な開発計画が策定できていない問題点が指摘されている。その具体的な要因としては、資金制約（郡予算全体の約80%が経常予算へ配分）、人的資源に係る制約（公務員の低配置、高い離職率）、キャパシティに係る制約（既存情報を活用したevidence-basedな計画・予算策定が実施できていない）などが挙げられる。また、同時に郡レベルの行政をサポートする州・県の体制も不十分であり、郡の能力を下支えするための包括的な州公式の郡計画・予算策定マニュアル／ガイドラインが存在していないことも課題である。

(2) 相手国政府国家政策上の位置づけ

2002年以降、「エ」国では地方分権化が推進されている。「エ」国国家開発計画である貧困削減のための加速的かつ持続可能な開発計画（Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty : PASDEP）においても、地方分権化の方向性、郡レベルでの能力強化の方向性が明記されており、本プロジェクトはこの流れと合致するものである。

(3) わが国援助政策との関連、JICA国別事業実施計画上の位置づけ（プログラムにおける位置づけ）

わが国の援助方針においては、新ODA 中期政策（2005年2月発表）で「人間の安全保障」の視点を打ち出し、その実現に向けた援助のアプローチとして、「地域社会を強化する援助」

を挙げている。さらに、新ODA 大綱の重点課題のひとつである「持続的成長」に関し、「地方行政の行政能力の向上」の重要性を指摘している。本プロジェクトはそのような能力向上に資する支援である。また、2009年策定の国別援助計画においては、農業・農村開発、生活用水の管理、教育、保健、社会経済インフラ等が重点分野と位置づけられている。本案件は、郡レベルにおける行政能力強化を通じて最終的にサービス供給が改善されることを目指しているため上記重点分野に貢献する支援である。本案件は、郡レベルにおける行政能力強化を通じて最終的にサービス供給が改善されることを目指しており、郡レベルにおけるマルチセクター計画・予算策定を支援する本案件は、その一助となるものである。

(4) 他援助機関の動向

世銀などが支援するPBS (Protection of Basic Service) フェーズⅡは、2009年から開始された地方交付金にイヤーマークした形の財政支援型援助である。そのコンポーネントのひとつであるLocal Investment Grant (LIG) は開発予算にイヤーマークされたプログラムとして2008/09年から実施されている。LIGは、各郡全予算の30%を(経常経費でない)開発予算として新たに郡へ配賦するプログラムであり、地方行政レベルでの開発事業の促進、地方政府の能力強化(財政管理、計画策定、機材調達、工程管理等)を目的としている。本プロジェクトは、LIGを通じてなされる郡への開発予算供給と相互補完的な技術協力の実施が可能である。

またオロミア州では、Italian Cooperationが“Strengthening the Regional Development Planning in Oromia Region”というBoFEDの情報センターとしての能力を強化(BoFEDにおける情報システムの構築、関連トレーニングを含む)することを目的としたプロジェクトを実施している。BoFED内の関係者並びにItalian Cooperation関係者と情報共有を図ることで、本プロジェクトとの連携が可能である。

4. 協力の枠組み

(1) 協力の目標(アウトカム)

1) 協力終了時の達成目標(プロジェクト目標)と指標・目標値

【プロジェクト目標】

州予算を包含した郡の計画・予算策定及びモニタリングモデル¹が構築される。

【指標・目標値】

①ガイドライン/マニュアルのFinal Draftをオロミア州Cabinet²に提出する準備がされる。

②ガイドライン/マニュアル(案)をオロミア州内全郡に展開するために必要な予算、体制及び業務プロセスに係る計画をオロミア州Cabinetに提出する準備がなされる。

2) 協力終了後に達成が期待される目標(上位目標)と指標・目標値

【上位目標】

州予算を包含した郡の計画・予算策定及びモニタリングモデルに見合った郡行政官

¹ モニタリングモデルは「成果品」ではなく「一連のプロセス」という考え方。これが構築されるとは、指標①②に示す準備がなされる(できるようになる)ということ。

² オロミア州Cabinet: オロミア州大統領、オロミア州各セクター局長、県長官から成り立つ、州レベル行政の最高意思決定機関

の能力が向上する

【指標・目標値】

- ①州・県・郡計画担当行政官のX%以上がガイドライン／マニュアルについての研修を受講する。(目標値は普及計画策定の過程で決定する。)
- ②州・郡の計画担当行政官のX%以上がガイドライン／マニュアルを使って計画・予算策定・モニタリングが行える
- ③ガイドライン／マニュアルを採用している郡の数

(2) 成果（アウトプット）と指標・目標値、そのための活動（プロジェクトが主体となり実施する活動は主語を省略）

【アウトプット1】

州予算を包含した郡の計画・予算策定及びモニタリングガイドライン／マニュアル（案）が策定される

【指標・目標値】

以下が反映されたガイドライン（案）が策定される。

- ・既存及び現行の計画・予算策定に対する改善方法
- ・情報の収集・蓄積と利用方法（アウトプット2）
- ・パイロット郡での計画・予算策定に係る成果・教訓（アウトプット3）
- ・州・県の支援機能及び方法（アウトプット4）
- ・州における予算策定メカニズム見直し結果（アウトプット5）

【活動】

- 1.1 既存の郡計画・予算策定及びモニタリングガイドライン／マニュアルの課題を抽出する。
- 1.2 計画・予算策定及びモニタリングプロセスをレビューし、課題を抽出する。
- 1.3 上記1.1及び1.2に基づき、計画・予算策定及びモニタリングガイドライン／マニュアル（案）を作成する。
- 1.4 パイロット郡における計画・予算策定及びモニタリングに係る成果・教訓を反映してガイドライン／マニュアル（案）を改定する。

【アウトプット2】

郡の計画・予算策定に必要な情報収集・蓄積・分析の方法が明確化される。

【指標・目標値】

- ①郡の計画策定に必要な情報収集フォーマットが『プロジェクト終了時まで』策定される。
- ②情報を収集・蓄積し郡の計画策定に利用する方法について検討がなされ、オロミア州BoFED内で合意に達する。

【活動】

- 2.1 州、県、郡、村レベルの情報収集・蓄積・分析状況をレビューする。
- 2.2 郡レベルの計画・予算策定に必要な情報項目を特定する。
- 2.3 郡レベルの計画・予算策定に必要な情報収集フォーマットを作成する。
- 2.4 フォーマットに基づいて収集・蓄積された情報の計画・予算策定のための分析・反映方法を明確化する。

【アウトプット3】

ガイドライン／マニュアル案を踏まえたパイロット郡での計画・予算策定及びモニ

タリングの成果・教訓が整理される

【指標・目標値】

- ①パイロット郡の計画担当行政官が、ガイドライン（案）に基づいて計画・予算策定及びモニタリングができるようになる。
- ②パイロット郡での計画・予算策定及びモニタリングの成果・教訓について検討がなされ、BoFED内で合意に達する。

【活動】

- 3.1 パイロット郡を選定する。
- 3.2 1.3で作成したガイドライン／マニュアル（案）を踏まえてパイロット郡及び村の行政官を対象にした研修を実施する。
- 3.3 パイロット郡において計画・予算策定に必要な情報を収集・分析・蓄積する。
- 3.4 パイロット郡の村において住民ニーズを踏まえたプロジェクト案が策定されたことを確認する。
- 3.5 3.3, 3.4の結果を踏まえ、パイロット郡において村からのプロジェクト案に対してセクター部局と調整の上、事業の優先順位づけ及び対応予算（州・郡）決めをする。
- 3.6 パイロット郡において3-5を踏まえた開発計画、（開発・経常）予算が策定される。
- 3.7 パイロット郡において承認された開発事業実施・予算執行のモニタリングをする。
- 3.8 パイロット郡においてモニタリングの結果を次期計画・予算策定に反映する。
- 3.9 パイロット郡における開発計画・予算策定及びモニタリングを踏まえた成果及び教訓を整理する。

【アウトプット4】

州・県におけるパイロット郡の計画・予算策定及び情報マネジメントに係る支援機能が確立される

【指標・目標値】

- ①パイロット郡のWoFED職員の80%以上が郡の計画・予算策定及び情報マネジメントに係る州・県の支援が改善・強化されたと回答する。
- ②ガイドライン（案）に基づき、必要な情報項目のX%以上が全パイロット郡について2年分収集・蓄積される。（目標数値及び必要な情報項目はプロジェクト開始後半年以内に協議の上決定する。）
- ③ガイドライン（案）に基づき、収集・蓄積・分析された情報が全パイロット郡にフィードバックされる。

【活動】

- 4.1 郡の計画・予算策定及びモニタリングに係る州・県の現状の役割・機能を把握する。
- 4.2 郡の情報マネジメントに係る州・県の現状の役割・機能を把握する。
- 4.3 郡の計画・予算策定・モニタリング及び情報マネジメントに係る州・県の支援機能を明確にする。
- 4.4 4.3を踏まえてパイロット郡を所管する州・県行政官を対象にした研修を実施する。
- 4.5 パイロット郡における計画・予算策定・モニタリング及び情報マネジメントに対し州・県が支援を行う。

- 4.6 パイロット郡における計画・予算策定・モニタリング及び情報マネジメントに係る取りまとめを行い、州・県の計画・予算策定・モニタリング及び情報収集フィードバックに反映させる。

【アウトプット5】

ガイドライン／マニュアル案を踏まえた州における予算策定メカニズムが見直される

【指標・目標値】

- ①州における予算策定メカニズムの見直しに関するテクニカル・コミッティーが6回以上開催される。
- ②計画・予算策定に係る州—県—郡のプロセス・手続きの改訂が文書で通知される。
- ③ガイドライン（案）を踏まえ、州内における予算策定メカニズムの何について見直しをするかについてBoFED内で合意がなされる。
- ④ガイドライン（案）を踏まえて州内における予算策定に必要なBoFEDとセクター局との間の調整機能（意思決定に係る幹部and/or事務レベル間の委員会／会合もしくは書類／情報のやりとり及びそれに係る権限・責任関係の明確化）が設立される。

【活動】

- 5.1 既存の州計画・予算策定プロセスをレビューし、課題を抽出する。
- 5.2 新しい郡計画・予算策定及びモニタリングガイドライン／マニュアル（案）の作成において州のセクター部局と協議し、州内及び州—県—郡のプロセス・手続きを改定する。
- 5.3 県を通じて提出された郡の開発計画・予算計画を踏まえた州の開発予算を策定する。

【アウトプット6】

州予算を包含した郡の計画・予算策定ガイドラインマニュアル（案）を普及する体制が整備される

【指標・目標値】

- a) ガイドライン／マニュアル（案）普及のための計画が策定される。
- b) ガイドライン／マニュアル（案）普及のための講師がX人以上育成される。（目標数値は第2回郡・村行政官研修及び第2回州・県行政官研修実施後速やかに決定する。）

【活動】

- 6.1 州予算を包含した郡の計画・予算策定及びモニタリングガイドライン／マニュアル（案）の普及計画を策定する。
- 6.2 州予算を包含した郡の計画・予算策定及びモニタリングガイドライン／マニュアル（案）普及のための州行政官への研修を実施する。

(3) 投入（インプット）

【日本人側投入】

①専門家、ローカルコンサルタント

日本人専門家5名を派遣し、あわせてローカルコンサル・コンサルタントを雇用することで合意した。現段階で想定される日本人専門家のタイトルは以下のとおり。

・総括

- ・計画・予算策定/モニタリング
- ・情報マネジメント
- ・地方計画及び予算策定
- ・地方計画/業務調整
- ②カウンターパート研修
本邦または第三国研修
- ③機材供与
車両、パイロット・プロジェクト対象地域へのPC、バイク等
- ④プロジェクト実施費用

【BoFED側】

- ①カウンターパート人件費
- ②プロジェクト事務所及び設備
- ③プロジェクト実施に係る費用（研修に係る日当・宿泊等）

(4) 外部要因（満たされるべき外部条件）

1) 前提条件

- ・エチオピア及びオロミア州における地方分権の基本方針が変化しない。
- ・オロミア州において、郡の能力向上に伴い開発予算を州から郡へ移譲していく方針が変化しない。

2) 成果達成のための外部条件

- ・パイロット郡の協力が得られる。
- ・州セクター局の協力が得られる。
- ・大規模な予算措置を必要とする緊急事態が発生しない。

3) プロジェクト目標達成のための外部条件

- ・カウンターパートが継続的に配置される。

4) 上位目標達成のための外部条件

- ・州予算を包含した郡の計画・予算策定ガイドラインが州政府によって承認される。
- ・承認されたガイドラインを使って州予算を包含した郡の計画・予算策定モデル普及のための研修が行われる。
- ・普及のための機材を含む予算が確保される。

5. 評価5項目による評価結果

(1) 妥当性

本プロジェクトは以下の理由から妥当性が高いと判断される。

<必要性>

- ・2002年に州から郡への大幅な財政移管が開始され、郡においてコミュニティレベルからのニーズ把握に基づいた計画・予算策定が求められるようになった一方、計画・予算策定に関する包括的かつ実用的な公式ガイドライン・マニュアルは存在せず、必要な情報・データも十分に収集・蓄積されていない。また、郡においては、経験や知識・技術をもった人材が不足していることから、情報管理、計画・予算策定、モニタリングに関する技術協力の必要性は高い。
- ・郡レベルの予算不足による公共サービスの供給に係る資源が限定的であることにかんがみると、信頼できるデータや客観的情報に基づいた効率的・効果的な資源活用が重要な課題となっている。

- ・郡レベルでの開発予算の少なさを背景に、2008年より、ドナー合同で使途を地方交付金の開発予算に限定した財政支援（LIG）が全国から選定された99郡を対象に試行的に実施されており、郡レベルの開発計画・予算策定能力強化がより求められる環境となっている。本案件はLIGにより供給される開発予算をより効果的・効率的に活用するための能力強化に寄与し、LIGと相互補完的な役割を果たすことが期待される。本案件のパイロット対象となる郡の中には、LIG対象郡が含まれる予定である。

<優先度>

- ・連邦政府憲法に地方分権化政策が明記されており、1995年の憲法制定以降、一貫して地方分権化が進められている。オロミア州においても、現行開発五ヵ年計画（2005/06-2009/10）に地方分権化促進の方針が述べられているほか、現在策定中であるオロミア州次期開発五ヵ年計画においても、郡の能力向上に伴い州から郡への交付金を増加させて行く方針が明記される予定である。
- ・2008年策定の国別援助計画において、農業・農村開発、生活用水の管理、教育、保健、社会経済インフラが重点分野と位置づけられている。本案件は、郡レベルにおける行政能力強化を通じて最終的にサービス供給が改善されることをめざしており、当該5分野と郡によるサービス供給分野とはほぼ一致する。
- ・2006年策定のJICA国別事業実施計画において、地域社会やコミュニティに焦点を当てた事業展開から得られた現場の知見を政府の政策・戦略に反映させていくために、農業、水、教育、保健分野において、郡レベルの能力強化をめざした活動を行うとともに、これらの成果をエチオピア側政府の行政制度を活用して面的に展開することをめざすとされており、郡レベルにおけるマルチセクター計画・予算策定を扱う本案件は、まさにその一助となるものである。

<手段としての適切性>

- ・日本は、農業、教育、保健、水などの分野において、郡・村レベルでの協力を実施してきているが、地方行政の組織、人材、制度面において各分野が抱えている課題を解決するのに本案件が役立つ。
- ・オロミア州は面積・人口（面積284,537km²、人口約2,970万人/2010年7月（中央統計局推定値））とも全国の約3分の1を占めるエチオピア国最大の州であり、同様のプロジェクトを他州で実施する場合に比して、本案件実施による最終裨益者は大きいことから、プロジェクトサイトの選定は妥当であると考えられる。
- ・州から郡への財政移管及び権限委譲に伴い、郡レベルでの情報管理、計画・予算策定及びモニタリングの能力向上が重要課題となっていること、州は郡の能力向上に伴い今後も郡へ財政及び権限を移譲していく計画であること、一方、郡レベルの下村レベルにおいては、予算もなく、組織体制も整っていないことから、郡レベルの能力向上をめざすアプローチは妥当であると考えられる。
- ・郡レベルでの開発予算の割合は10%程度と小さなものであるが、本案件では、州予算において実施されるものも含めた郡レベルでの計画策定、開発予算だけではなくオペレーションコストも含めた中での予算策定を対象としており、プロジェクトスコープの設定において妥当であると考えられる。
- ・郡レベルには計画・予算策定に関し自由裁量が認められているが、情報収集、計画・予算策定及びモニタリングは州内全郡で統一したプロセス・手続きで行われており、州は郡に対して指針を示す立場にあること、県レベルは議会も予算もない行政単位である一方、郡に対する技術的支援機能が期待されていること、本案件では州予算（で実施される事業）も含めた郡レベルでの計画策定を対象としていることから、州レベルの組織をC/P機関とし、州・県から郡への支援機能強化を本案件の成果に含めるアプ

ローチは妥当であると考えられる。

- ・本案件の目標は、郡の年次計画・予算策定及びモニタリングモデルの構築としている。郡レベルの今後の開発予算増加の趨勢及び郡レベルの移転技術吸収能力が明確には分からない現段階において、モデル普及までを含めた長期計画とはせず、モデルの実効性の検証に2サイクル（の計画・予算策定及びモニタリング）を確保して事業期間を3年間とし、事業内容を、郡において年次計画という基本的な業務を行うための基礎的なモデル構築とモデル普及のための計画・体制づくりにとどめたアプローチは妥当であると考えられる。

(2) 有効性

本案件は、以下の理由から有効性が見込める。

<プロジェクト目標とアウトプットの因果関係>

- ・プロジェクト目標に至るアウトプットとして、現行の計画・予算策定・情報管理のプロセス・手続き及びそれに係る州・県から郡への支援体制の見直しと、パイロット郡での2サイクルにわたる試行を通じたガイドライン・マニュアル案の作成、さらに、その普及計画の確立が含まれている。具体的には、パイロット郡で計画・予算策定のモデル活動を実施し（成果2、3）、それを州や県で支援する組織体制を強化し（成果4）、その結果を生かすための州の予算計画のあり方を見直す（成果5）。これらの成果を受けた形でまとめられるマニュアル・ガイドライン（成果1）を、広く普及させる計画を確立する（成果6）。この過程を通じて郡の行政官の能力を向上させつつ、計画・予算策定の組織体制と制度の構築を行い、「計画・予算策定及びモニタリングモデルの構築」というプロジェクト目標を実現する。

(3) 効率性

本案件は、以下の理由から効率的な実施が見込める。

<因果関係>

- ・効果を上げるためには、州セクター局の協力が不可欠であるが、州セクター局との調整メカニズムがプロジェクト実施体制に組み込まれている。
- ・パイロット郡が各地に分散する上、オロモ民族の言語・生活・文化・社会・制度に精通した客観的第三者が必要となるため、ローカルコンサルタント数名の投入が計画されている。
- ・日本は、農業、教育、保健、水などの分野において、郡・村レベルでの協力を実施してきており、その経験や情報を本案件に生かすことができる。

<タイミング>

- ・本案件は、オロミア州、県、及び郡における行政の計画・予算策定・モニタリングに直接関与するものであり、プロジェクトの活動は、行政の計画予算策定プロセスを組み込んで計画されている。
- ・本案件の期間はLIGの実施期間とかなり重なり、本案件のパイロット対象となる郡の中には、LIGの対象となる郡が含まれる予定であるため、LIGを活用してプロジェクトの成果を高められることが想定される。
- ・本案件の開始時期は、次期連邦開発五ヵ年計画にあたるPASDEP II 及び次期州開発五ヵ年計画の開始時期とほぼ一致する。
- ・本案件においては、一年を通じて行われる情報収集分析、計画・予算策定及びモニタリング、という郡職員の本来業務の各サイクルに対しきめ細かく支援を行うこととなるため、日本人専門家の投入がほぼ途切れることなく計画されている。

(4) インパクト

本案件のインパクトは以下のように予測できる。

<因果関係>

- ・上位目標である「州・県・郡の計画担当行政官の計画・予算策定及びモニタリング能力が向上する」に関しては、本案件の成果で策定された普及計画や整えられた手続き・体制にのっとして、研修が実施され、その研修で得た知識が実践されることにより、本案件終了後3～5年内には実現することが見込まれる。
- ・本案件において作成されるガイドライン／マニュアルは、セクターも含めた州、県、郡レベルの関係者との協働作業により2回の試行サイクルを踏まえて形成されるものであり、外部条件である「州予算を包含した郡の計画・予算策定ガイドラインが州政府によって承認される」は、満たされる可能性が高い。
- ・普及のための研修実施や機材配備に必要な州政府予算が確保されるかどうかはリスクとして存在し、外部資金を活用するという選択肢も存在する。

<波及効果>

- ・オロミア州においては、保健、教育、水、農業及び農村開発、村落道路の5分野が最も直接的に貧困削減に貢献するセクターと位置づけられている。本案件は、郡レベルにおける行政能力強化を通じて、BoFEDと他の各セクター部局の予算策定プロセスにおける情報共有が深化するという条件の下、これらの5セクターでのより効果的・効率的なサービスデリバリーの維持・拡大に貢献すると想定される。
- ・負のインパクトは、現在のところ見当たらない。

(5) 自立発展性

以下のとおり、本案件による効果は、オロミア州政府によりプロジェクト終了後も継続されると見込まれる。

<政策・制度面>

- ・本案件の成果であるガイドライン・マニュアル及びそれを州内全郡に展開するために必要な予算、体制及びビジネスプロセスに係る計画は、オロミア州政府によって公式に承認されることを前提として策定される。
- ・現在策定中の次期州開発五ヵ年計画には、BoFEDの人材育成計画及び予算が盛り込まれる計画であり、C/P機関であるBoFEDにおいて人材育成の重要性が十分認識されている。

<組織・財政面>

- ・本案件は、既存組織の組織間調整や手続きの見直しを対象にしたプロジェクトであり、既存組織の内発的改革を支援するものであるため、組織面での自立発展性は担保される。
- ・エチオピア連邦政府及びオロミア州政府において、各行政機関において業務の効率化・最適化を目的とした行政改革（Business Process Re-engineering : BPR）を積極的かつ継続的に実施しており、本案件の成果は組織構造や業務手続を定めた一連のBPR文書のひとつと位置づけられるものであることから、組織改革へのコミットメントは明確である。
- ・現在策定中であるオロミア州次期開発五ヵ年計画において、郡の能力向上に伴い州から郡への交付金を増加させて行く方針が明記される予定であるほか、州の独自歳入増加の方針及び見込み額も記載される予定である。これらの州、郡における歳入強化の動きは、本案件終了後の財政面での自立発展性確保へ向けた一助となるものである。

<技術面>

- ・本案件では、既存のプロセスや手続きの見直しに基づき、地方政府の基本的な業務をより効率的・効果的に実施できるようになることをめざしており、郡レベルでの現在の能力、組織体制を考慮し実用的なモデルが構築されるならば、技術面での定着・普及に支障はないと判断される。
- ・本案件実施にあたっては、異なるガイドラインや手続きが多種並存して郡行政官の能力を超えることを避けるために、LIG等で作成されるガイドラインや手続きとの調整を図る必要がある。

<社会・文化面>

- ・郡への財政移管は、コミュニティレベルの参加に基づき、住民ニーズに合ったサービス供給をめざして行われているものであり、本案件の実施による郡行政官の能力向上の成果が社会の求める方向性と一致し、社会がそれを受け入れることにより、持続性が確保される。

<その他>

- ・本案件が最終的にめざすものは、良い計画・予算策定ではなく、末端に至るまでのサービスデリバリーの改善であり、本案件の成果はそれに資するものとする必要がある。

6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

- ・郡レベルでの環境配慮の枠組みは現在のところ存在しないが、本案件で構築される郡の計画・予算策定及びモニタリングモデルにおいて、郡レベルでの環境配慮の枠組み・手続きを新たに検討対象とすることについて、C/P機関と合意がなされている。

7. 過去の類似案件からの教訓の活用

計画策定能力強化については、タンザニア国にて「地方自治強化のための参加型計画策定とコミュニティ開発強化プロジェクト（2009－2013）」が現在実施されている。本プロジェクトでは、ボトムアップ型によるセクター計画策定の手法の実践、普及が行われており、コミュニティと行政の協働関係の実践手法における課題等が抽出されつつある。本案件の教訓を活用することが可能である。

8. 今後の評価計画

- (1) 中間レビュー：プロジェクト開始から約1年6ヶ月後（2012年4月頃）を目処に実施する。
- (2) 終了時評価：プロジェクト終了前6ヶ月前後（2013年4月頃）を目処に実施する。
- (3) 事後評価：プロジェクト終了3年後を目処に実施する。

第1章 詳細計画策定調査の概要

1-1 要請の背景

エチオピア国（以下、「エ」国と記す）は、民族構成に基づいた連邦共和国制を採っており、11の州・特別都市により構成され、政治・行政構造は基本的には、連邦、州、郡（ワレダ）、村（ケベレ）の4層となっている。2002年以降、州予算の約5割を郡レベルへ配分するという大幅な財政移管を進め、郡レベルでの基本的サービスの供給が求められているが、郡行政組織の計画・予算策定、予算執行に係るキャパシティの不足が指摘されている。

1995年に発令された連邦政府憲法において分権化の基本的原則が規定され、州政府は下位組織の形成と権限付与を行うことが求められている。これに基づき前述のとおり各州は財政移管を進めているが、州による公式の包括的な郡の計画・予算策定ガイドライン／マニュアルはいまだ整備されておらず、また計画・予算策定プロセスにおいて、どのように関係者間の利害を調整し、優先順位づけを行うかというトレーニングも十分には実施されていない。本案件は、「エ」国のなかでも面積・人口ともに最大の州であるオロミア州における郡レベルでの計画・予算策定能力を強化すべく、郡及び州に対する支援を行うものである。

1-2 調査の目的

本調査の目的は、以下のとおりである。

- ・本案件の要請内容を確認し、当該分野の現状について調査を行う。
- ・案件実施の前提条件（実施・責任体制、両国の負担事項等）、協力内容（PDM、PO案）について協議する。
- ・エチオピア側（オロミア州財務経済開発局；BoFED）との合意事項を議事録に取りまとめる。
- ・評価五項目に係る必要な情報を収集し、事前評価表を取りまとめる。

1-3 調査団構成

分担	氏名	所属
総括	辻 一人	JICA公共政策部 技術審議役
地方行政	木全 洋一郎	JICA公共政策部 行政機能課
計画管理	日野 類子	JICAエチオピア事務所 企画調査員
評価・分析	松原 千枝子	(株) シー・ディー・シー・インターナショナル

1-4 主要面談者（オロミア州）

所 属	職 位	氏 名
BoFED	Deputy Head, Process Owner of Planning & Budgeting Core Process	Mr. Tesfaye Abebe
	Senior Expert of Planning & Budgeting Core Process	Mr. Tesemma Bekele
	Process Owner of Regional Data & Information Core Process	Mr. Dagne Lemma
	Senior Expert of Regional Data & Information Core Process	Mr. Girma Delesa
	Policy Analysis Version, Planning & Budgeting Core Process	Mr. Ato Jebessa Tefere
East Shoa県財務経済開発局（ZoFED）	Head of ZoFED	Head of ZoFED 他ZoFED職員3名
Finfine ZoFED	Head of ZoFED	Mr. Mahaamnad Hasan Bashiiroo 他ZoFED職員2名
Liben郡財務経済開発局（WoFED）	Head of WoFED	Head of WoFED 他WoFED職員4名
Walmera WoFED	Head of WoFED	Mr. Tammiraat Assaffaa Abbaba 他WoFED職員1名
Bureau of Agriculture & Rural Development	Planning and Budgeting Process Owner	Mr. Kebele
Bureau of Education	Planning and Budgeting Process Owner	Mr. Abebe
Bureau of Health	Senior Expert, Planning and Budgeting Process	Mr. Solomon
Water Resource Bureau	Planning and Budgeting Process Owner	Mr. Kedir
Roads Authority	Planning and Budgeting Process Owner	Mr. Museen
Revenue Bureau	Tax Collector	Mr. Merga Kumera

1-5 調査日程

月日	訪問先	備 考
2/27（土）	木全団員ET873（2025着）	
2/28（日）	辻団長、松原団員 EK 723（1125着）	
3/1（月）	9:00 JICA事務所打合せ 11:00 BoFED局長表敬、BoFEDとの協議	
3/2（火）	JICA調査団 協力枠組みに係る打合せ	エチオピア祭日
3/3（水）	9:00 Liben郡 WoFEDに対する調査 14:00 East Shewa県 ZoFEDに対する調査	オロミア州BoFED職員、ローカルコンサルタントが同行
3/4（木）	9:30 Walmera郡 WoFEDに対する調査 14:00 Finfine Special県 ZoFEDに対する調査	オロミア州BoFED職員が同行

3/5 (金)	9:00 オロミア州BoFED M/M協議 午後 M/M (案) に係る調査団内協議 17:00 JICAエチオピア事務所報告 18:30 在エチオピア日本国大使館報告 (北村一等書記官)	
3/6 (土)	午前 資料整理 午後 M/M、事前評価に係る調査団内協議 木全団員EK 316 (1935発)	
3/7 (日)	辻団長 ET 809 (0850発)	
3/8 (月)	9:00 オロミア州農業農村開発局に対する調査 11:00 オロミア州教育局に対する調査 15:30 オロミア州BoFEDに対する調査	ローカルコンサルタントが同行
3/9 (火)	8:30 オロミア州保健局に対する調査 11:30 オロミア州水・灌漑局に対する調査 12:00 オロミア州道路庁に対する調査 午後 調査結果に係る調査団内協議	ローカルコンサルタントが同行
3/10 (水)	午前 資料整理 14:50 オロミア州BoFED M/M詳細協議 16:00 オロミア州BoFEDに対する調査	ローカルコンサルタントが同行
3/11 (木)	資料整理	
3/12 (金)	9:00 オロミア州BoFEDに対する調査 10:30 オロミア州歳入局に対する調査 午後 調査結果に係る調査団内協議	ローカルコンサルタントが同行
3/13 (土)	松原団員 EK 316 (1935発)	

第2章 エチオピアにおける地方分権化

2-1 協力準備調査結果

本案件は、採択前にJICAエチオピア事務所所員並びに雇用されたローカルコンサルタントにより協力準備調査が実施された。以下、協力準備調査により明らかになった「エ」国における地方分権化概要について示す。（詳細については別冊の「協力準備調査報告書」参照）

2-1-1 エチオピアにおける地方分権化の流れ

(1) 「エ」国の連邦国家設立まで

「エ」国は皇帝の絶対権が強大であった帝政期（～1974年）、土地国有化、主要産業の国有化を行った社会主義政権期（1974～91年）、1991年の内戦の終結、1993年の隣国エリトリアとの分離独立を経て、1995年に連邦共和政下の議院内閣制を採用し、新国家体制を発足させた。現在では、言論、政治活動の自由は必ずしも確保されていないが、個々の民族が国家の開発の柱であるとし、民族の自治に基づく連邦制が採択されている。広大な国土（日本国土の約2.9倍）、サブ・サハラ・アフリカで2番目の人口規模、国内の3つの異なる気候帯、民族の多様性（70の民族が100近くの言語を話すといわれている）、といった地理的・社会的特徴を考慮すると、民族に根ざした連邦制の採択は妥当なものと考えられる。

国土面積：113万km²

人口：7,391万人

(2) 1995年以降の分権化促進

「エ」国では、1992年の暫定政府による公布（proclamation No.7/1992）にて、分権化について言及し、暫定的に州国家が設立された。この公布により、各州の自治に関する基盤、地域化（regionalization）と連邦制、州への自治権付与、州間の公平性、民族言語的背景に基づいた州国家の形成とその権利を宣言した。1995年には連邦政府の憲法が発令され、分権化の基本的原則を規定し、エチオピア連邦民主共和国の枠組みが明確になった。これにより、9州（ティグライ、アムハラ、アファール、オロミア、ソマリア、ベルシャングルグムズ、南部諸民族州、ガンベラ、ハラール）と2特別都市（アディス・アベバ、ディレダワ）が州政府（2特別都市は州と同じステータスをもつ）としての機能をもつことが定められた。

(3) 郡レベルへの財政移管

2002年以降、「エ」国では、州から郡レベルへの大幅な財政移管が開始された。この郡レベルへの財政移管は、明確な政策転換や、社会・政治的な動向によって実施されたものではなく、前述したとおり、1995年の憲法制定以降、押し進められてきた分権化促進の流れの一環として行われたものである。

以後、州レベルでは、財政移管に対応するため、行政機構構造改革が実施され、財務経済開発局（Bureau of Finance and Economic Development : BoFED）が設立された。また、郡レベルにおいても、同様に財務経済開発局（Woreda Office of Finance and Economic Development : WoFED）が新たに設立されている。

郡レベルへの大幅な財政移管によって、郡や村レベルでの計画策定が新たな検討課題と

して浮上した。郡は、予算・計画策定、予算執行に関し、自己裁量をもつことになり、州レベルでは、州配下の郡に対し資源を公平に分配し、郡で実施される開発をモニタリング、評価するという新たな役割が発生した。

2-1-2 オロミア州の行政システム、財政

(1) 行政システム

前述した連邦政府の憲法において、州政府は下位組織を形成することが義務づけられ、同時に州政府は、下位組織へ権限を付与すること義務づけられている。州に権限を集中するのではなく、各レベルの組織において、市民が計画、実施、監査、評価に参加するための権限が委譲されなければならないとしている。

よって、「エ」国では、各州において、異なる民族言語的背景に基づき下位組織が形成されている。オロミア州においては、県（ゾーン）、郡（ワレダ）、村（ケベレ）が単位として存在し、図2-1のような構成をとる。

		立法機関	行政機関（実施機関）
連邦	Federal	House of People's Representative (National Parliament)	Federal Government (Council of Ministers)
州	Region	Regional Council (Parliament) "Caffee"	Regional Government (Administrative Council)
県	Zone		Zonal Administration ¹
郡	Woreda (ワレダ)	Woreda Council ²	Woreda Administration (District Administrative Council ³)
村	Kebele (ケベレ)	Kebele Council	Kebele Administration ⁴

図2-1 オロミア州行政体系図

¹ AdministratorがZonal Administrationのトップとなる。また、Administratorは、Regional Administrative Councilによって任命される（大統領の推薦をベースにしつつ）。Zonal Administrationは、州の大統領とAdministrative Councilに対して説明責任を負う。

² これらは、ワレダ、ケベレにそれぞれ設置されている議会であるが、立法の機能はもたず、予算、政策・戦略、計画などについての承認を行う。

³ District (Woreda) Administrative Councilは、Administrator並びにWoreda Councilに対して説明責任を負う。また、District Administrator、Deputy District Administrator、主要なセクター局長により、同District Administrative Councilは構成される。

⁴ Kebele Administratorが同組織の長である。Kebele Administratorは、Kebele Councilのメンバーにより任命される。

(2) 財政

州は、郡に対する資源分配を公平に実施し、また、郡レベルで実施不可能な開発プロジェクトなどを州、県レベルで実施することが求められるが、州の独自財源で賄うことはできず、その大部分（約60%）を連邦政府からの交付金に依存している。郡レベルへの財政移管は順調に進み、2009/2010（「エ」国財政年度で2002年）年度⁵の予算をみると、州予算全体に占める郡レベルの予算配分の割合は、56.4%となっている。

その一方で、郡レベルで執行される予算のうち、経常予算が全体の80%を占め、また人件費が経常予算に占める割合は88.4%となっており、開発予算への低配分が指摘されている。また、郡レベルの開発予算の平均執行率は、68.1%（2005/06-2007/08の平均）となっており、低執行率についても指摘されている。

歳入面をみると、郡における予算のうち自己歳入は27.5%ほどで、残りは州から配分される地方交付金である。自己歳入が歳入全体の70%を超える郡はオロミア州においては数パーセントである。郡に与えられている権限に比して、彼らが保有する予算は非常に限られており、所与の権限を十分に発揮するに足るものではない。

2-1-3 オロミア州の計画・予算策定プロセス

(1) オロミア州における郡の計画・予算策定プロセス⁶

「エ」国における計画策定手法は大きく2つに分かれており、ひとつはセクター計画、もうひとつは地域経済開発計画である。セクター計画並びに地域経済開発計画は、州、郡、村でそれぞれ策定されることとなっている。また、予算策定プロセスは基本的に計画策定プロセスとリンクしており、ほぼ同時期に実施されている。しかし、県並びに村では予算策定は実施されていない。これは、それぞれの独自予算が存在しないことによる。（県は州の出先機関であり独自予算はなく、村には予算そのものが存在しない。）

⁵ 「エ」国財政年度では2001年。

⁶ BPR（Business Process Reengineering）により策定された暫定版計画・予算策定マニュアルより取りまとめた情報。

表 2-1 計画・予算策定プロセス

コンテンツ	戦略、目標、指標	
作成主体	地域開発計画	セクター計画
	<ul style="list-style-type: none"> ●BoFED <li style="padding-left: 20px;">ZoFED (郡と州間の橋渡しのみ)⁷ ●WoFED ●村ad-hoc 委員会 (9名)⁸+ (計画情報担当職員or Kebele Managers⁹) 	<ul style="list-style-type: none"> ●州セクター局¹⁰ <li style="padding-left: 20px;">県セクター局 (郡と州間の橋渡しのみ) ●郡セクター局 ●村セクター担当者 (DA, Health Extension workerなど)
計画 (予算) の修正に係るマンデートをもつ主体	州レベル: BoFED 県レベル: ZoFED (編集のみ) 郡レベル ¹¹ : WoFED 村レベル: ad-hocな計画策定委員会	
計画 (予算) の承認のマンデートをもつ主体	州レベル: 州議会 (各セクター局は、州議会における議論へ参加) 郡レベル: 郡議会 県レベル: Zonal Cabinet 村レベル: 村議会	
策定サイクル	中期 (5年) 年次 (毎年)	

注) ●: 計画を策定する行政レベル

⁷ Zonal Office of Finance and Economic Development (県財務経済開発局)。県レベルでの「計画」は基本的にはワレダレベルの「計画」を取りまとめたものであり、県独自の活動を含めたものではない。よって、本報告書では、県レベルでの「計画」はないと位置づける。

⁸ 本委員会は、コミュニティとのコンサルテーションを実施し、ニーズ・問題の特定、優先順位づけ、ローカルリソース (人的資源、財政的貢献) の特定をし、次年度活動に係る資金の見積もりを行う。その後、計画、情報収集フォーマットをケベレ議会へ提出する。これらがケベレレベルの具体的な計画となっている模様。本委員会は以下のメンバーにより構成される。(women and youth representative、development agent、health representative、school director、development committee)

⁹ Kebele Managerは、ワレダによって雇用され、計画策定、情報収集、調整、M&Eの業務を行う [EFY (エチオピア暦会計年度) 1999以降]。

¹⁰ それぞれのレベルのセクター部局には、計画策定担当行政官が配置されている。

¹¹ 2002年以降、ワレダ、ケベレレベルでの計画策定が開始された。

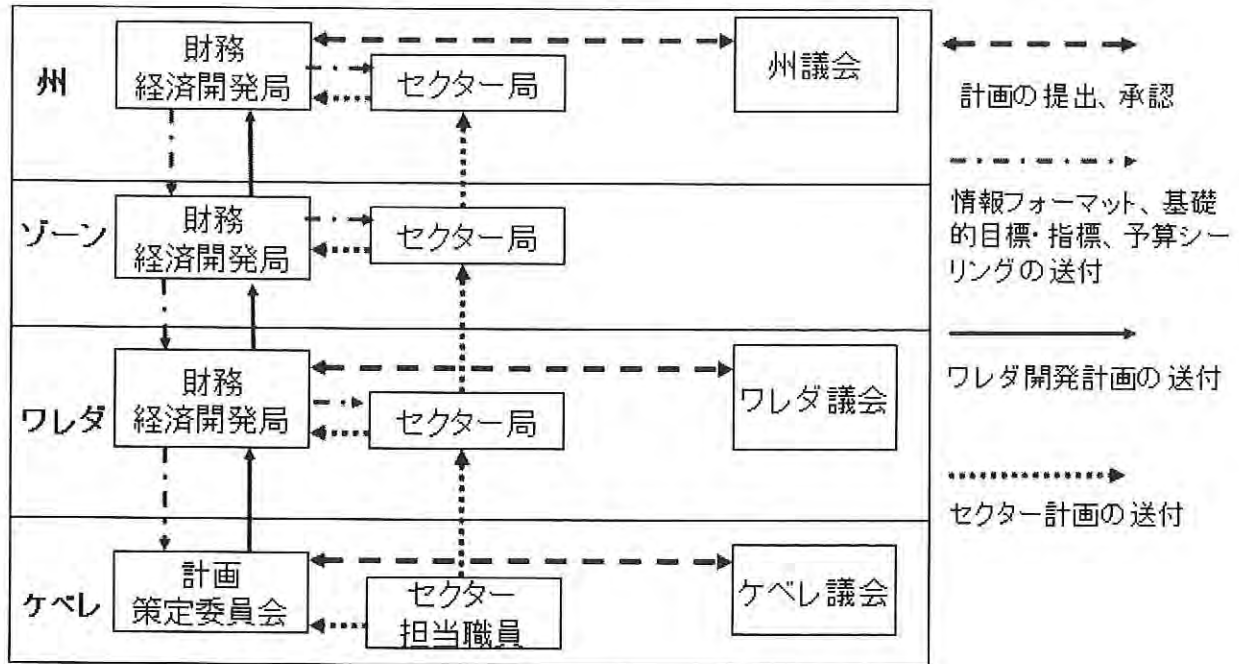


図 2-2 オロミア州における計画・予算策定プロセス

州から村レベルの計画・予算策定プロセスは以下のとおり。

- ①BoFEDは、財務経済開発省（Ministry of Finance and Economic Development : MoFED）より予算シーリングを受けた後、地方交付金、州の独自財源、援助資金等を勘案して予算を見積もり、各セクター局、郡への予算シーリングを決定する。
- ②BoFEDが予算シーリングと計画策定用情報収集フォーマット、基本的な目標・指標を州セクター局、郡に対し送付する。
- ③州セクター局は、州レベルの計画策定を開始する。
- ④WoFEDは、上記②の情報を受けて、州でなされたのと同様に、各郡セクター局へ予算シーリング、情報収集フォーマット、基本的な目標・指標を送付する。また、村の情報収集担当官へ、情報収集フォーマットと基本的な目標・指標を送付する。
- ⑤村¹²の情報収集担当官は、セクター担当官（Health Extension Worker、Development Agent など）や、計画策定委員会と連携し、情報を収集し、コミュニティのニーズ、問題の特定、優先順位づけ、ローカルリソースの特定を行い、計画を策定する。セクター担当官も同様にセクター計画を策定する。計画は村議会にて承認された後、それぞれ、WoFED、郡セクター局へ提出される。
- ⑥郡セクター局は、村から提出されたセクター計画を郡セクター計画に統合し、これをWoFED並びに県セクター局へ送付する。
- ⑦WoFEDは、村より提出された計画と、郡セクター局から提出されたセクター計画・財務計画、活動計画とを統合し、郡の地域開発計画と予算を策定する。これらを、郡議

¹² ケベレレベルの計画策定プロセスはEFY（エチオピア暦会計年度）2000より開始された。ケベレレベルの計画は、いったんケベレにより策定・承認されたものにワレダレベルで変更が加えられることはほとんどない（ワレダはその権限を保有するが）。これは、ケベレの年次計画執行に係る予算はケベレにより配分されるためである（ワレダ予算は配分されない）。

会にて承認を得た後、ZoFEDを通じBoFEDへ送付する。

⑧セクター計画も郡セクター局から県を通じて、州のセクター局へ送付される。

⑨州においても、郡と同様のプロセスがとられ、最終的に州の地域経済開発計画と、セクター計画、州予算が策定される。

(2) 上位組織からの郡計画・予算策定プロセス支援

BoFEDは、定期的の開発計画のフォーマット、計画指標、計画策定スケジュール、予算、プロジェクトの承認に係るノウハウ、指標の優先順位づけなどに関し、トレーニングを実施しているが、これは、州のセクター局の計画策定担当者を対象にしたものに限られている。WoFED、BoFEDは、各ステークホルダー（セクター局を含む）に対し技術支援を行う責任（特に計画策定、予算編成、M&E分野）を負うが、実際には技術スタッフの不足、移動・通信手段の不足・未整備、既存スタッフのノウハウ・経験不足によりそれらは十分に実施されていないのが現状である。

(3) 郡の計画・予算策定に係る課題

- ・郡レベルの地域経済開発計画策定において、相対的に自己の郡を評価・比較することなく、計画を策定している。「エ」国のように、国土が広大で多様性に富む国であれば、各州、各郡の実情に合致した開発戦略の策定が求められるが、現在は、社会開発指標を客観的に評価し、計画策定を行うということがなされていない。これは、州や県から必要な情報が（取りまとめられているにもかかわらず）フィードバックされず、郡においてもそれらの情報を分析する機能が備わっていないためである。よって、地域経済開発計画策定の最も重要なアクターであるWoFEDでは、セクター計画をただ統合することにより、地域経済開発計画を策定する傾向がある。
- ・郡レベルで策定される計画においては、郡予算で実施される事業のみが取り込まれるため、村・郡を通じて抽出される開発ニーズの中で、州予算により実施される事業については郡の計画には含まれない。これは、郡レベルでの総合的な開発を検討する上で、阻害要因となっていることが想定される。
- ・郡レベルでの予算・計画策定において、技術ガイドラインやマニュアルといったものは非常に重要であるが、現在オロミア州において郡レベルの予算策定に係るトレーニング・マニュアルは存在するものの、包括的な計画・予算策定に係る技術ガイドライン／マニュアルは存在しない。

2-1-4 他ドナーによる関連分野への支援

(1) LIG (Local Investment Grant)

「エ」国で実施されている財政支援型援助のひとつとしてPBS (Protection of Basic Service) がある。これは、主として2006年から開始された地方交付金に紐づけられた財政支援型援助である。資金の約半分は末端のサービスデリバリーを行う行政機関である郡へ配賦され、教育、保健、農業、水、農村インフラ（道路等）などの基礎サービス分野を支援している。ドナー・政府とも「エ」国における貧困削減に貢献するプログラムとしての有効性を認め、2009年よりフェーズIIを開始させた。なお、「エ」国政府もPBSへ拠出しており（フェーズ

IIにおいては、全体予算の約50%を拠出)、ドナー、政府合同のプログラムとなっている。

LIGは開発予算にイヤーマークされたプログラムとして、2008/09年から新たにPBSに追加されたコンポーネントである。現在、「エ」国では、郡レベルでの開発予算配分及び執行率の低さが指摘されており、開発予算をいかに確保するかが課題となっている。

LIGは、各郡の予算の30%を開発予算として新たに郡へ配賦するプログラムであり、地方行政レベルでの開発事業の促進、地方政府の能力強化（財政管理、計画策定、機材調達、工程管理等）を目的としている。開発対象分野は、学校・保健施設・道路建設等である。

現在、LIG対象郡は、全体で99郡（第1期51郡、第2期48郡）であり、オロミア州におけるLIG対象郡は39郡（第1期22郡、第2期17郡）である¹³。

(2) Italian Cooperationにより実施されている技術協力プロジェクト

“Strengthening the Regional Development Planning in Oromia Region” というプロジェクトが現在実施されている。これはBoFEDの情報センターとしての能力を強化することを目的としている。

プロジェクト対象としては、BoFED並びに3県（Jimmma、North Shewa、Arsi）9郡を想定しており、具体的な目標としては、オロミア州における合理的な予算配分、既存の必要な情報を活用し開発の優先順位を設定できるようになることである。

2010年1月において、コンサルタントが備上され、上記3県・9郡でのトレーニング（ネットワークシステム管理、データ管理、GIS）が今後実施される予定になっている。また、車両4台、PC、PC周辺機器などがBoFEDによって調達され、今後WoFED、ZoFEDへ導入される予定となっている。プロジェクト対象郡については、現時点では、決定されていない。

(3) PSCAP (Public Sector Capacity Building Program)

PSCAPは2004年から開始されている行財政能力向上プログラムを目的とした国家プログラムの集合体である。2009年に終了予定となっていたが、現在、3年間のAdditional Financingのアプリェザルが実施されている。

PSCAPが含む改革、プログラムは以下の6プログラムである。

- ・ Civil Service Reform Program (CSRP ; 公務員改革プログラム)
- ・ District Level Decentralization Program (DLDP : 郡レベル地方分権化プログラム)
- ・ Urban Management
- ・ Tax system Reform
- ・ Justice System Reform
- ・ Information and Communication Technology

PSCAPは、国家プログラムであるので、政府の予算書に予算が計上されている。PSCAP予算は、連邦政府予算、州政府予算の双方に予算が計上される。各州は、配分された予算内で、上記6国家プログラムに合致した形で、活動を計画し、実施する。

現在、BoFEDはPSCAPにおいては、以下の事業を実施している。

¹³ 第1期：2008/09-2009/10 第2期：2009/10-2010/11

- ・チャンネル1（国庫を通じた援助資金チャンネル）の資金管理
- ・月次支出報告書の統合
- ・財務報告書の正確性・適時性の確保
- ・州計画、プログラム・コミッティーと整合性を担保した形での国内・国際契約への支払いの実施

2-2 詳細計画策定調査結果

協力準備調査を踏まえ、詳細計画策定調査の聞き取り調査において明らかになったことを以下に述べる。

2-2-1 組織・人材・資金・機材

(1) 地方行政システム

県より1つ下の郡レベルには、農村部の郡と都市部のタウン（town）とが存在する。提供する公共サービスが都市部と農村部とで若干異なるため、組織に多少の違いはあるが、基本的な機能や権限に関しては、郡とタウンとで違いはない。

郡の数は増加傾向にあるが、分割にあたって明確な基準があるわけではなく、郡が広すぎてサービスデリバリーが困難であるため分割が行われている。郡の分割のみならず、県の新設に伴う郡の再編成も行われている。

(2) 組織

BPRという組織改革が2003～2004年頃から連邦の政策により継続的に行われている。BPRの所管官庁はMinistry of Capacity Buildingである。BPRは、企業のような効率性を公共サービスにも求めていくものである。計画などの作業がいくつもの部署にまたがっている状況を改め、重複を省いて不必要な活動を減らすために、活動タイプ別に組織を再編成し、システムを変えるものである。

BPRによる組織再編の結果、以前は、局が非常に数多く存在し、情報収集や計画、予算策定、モニタリングといった作業をそれぞれの部署で実施しており、同じ活動が3つの局にまたがっており、アウトプットも別々であったものが、データは1つのプロセス、計画・予算策定・M&Eは1つのプロセス、という形態になった。郡レベルでも基本的に同じであるが、郡ではデータと計画のプロセスは統合されて1つになり、よりシンプルな組織になっている。

セクターは、州レベルでは44あるが、農業、水、保健、教育、道路セクターが貧困削減に直接資する主要セクター（Poverty-oriented Sector）として位置づけられている。

農業農村開発省は、縦割りで組織が細分化しており、特に州レベルでサブセクター間の調整が不足し、業務遂行の支障になっているとのことである。

(3) 人員体制

1) 州・県・郡レベル

公務員の雇用はタームズ・オブ・レファレンス（Terms of Reference : TOR）に基づくものであり、資格要件が定められており、試験による採用である。昇進する際も試験を受ける。出向人事や交流人事はない。採用はほとんどが正規雇用である。

各組織の職員定数はBPR文書で定められている。ZoFED、WoFEDの定数は通常10名である。実際には欠員が数多く生じており、人手不足が課題として挙げられており、經常経費の割合が高いにもかかわらず、まだ人員が不足している状況である。例えば、調査対象の2 ZoFEDでは欠員はなかったが、2 WoFEDではともに欠員が5名であり、半分しかポストが埋まっていない状況であった。

必要人員確保の重要性は認識されており、毎年大幅な新規雇用が行われている、とのことである。

人員確保の努力の一方で、離職率が高いことが課題として指摘されている。高い離職率の原因としては、給料水準が低くインセンティブがないことと、遠隔地が多く勤務環境が厳しいことなどが挙げられる。また、質の高い人材が不足も課題である。経験のある職員を雇用するのが難しく、地方部遠隔地へ行きたがる人は多くないため、大学新卒が地方部に多く配置される。新規採用職員のほとんどは大卒、少なくともDiplomaレベルであるとのことであるが、経験がなく、研修機会も限られている。

各セクターにおいても同様の傾向である。

表 2-2 各セクターの郡レベル人員配置状況

セクター	状況
教育	各郡に3人の情報収集管理担当職員が配置されているが、離職率が高い。
保健	各郡に25～30人のヘルスワーカーを配置するのが基準であるが、実際にはほぼすべてにおいてこの基準を下回っている。
水・灌漑	各郡に水及び灌漑担当の職員を7人配置の計画であるが、実際には予算不足のため1～3人程度の場合が多く、職員が1人もいない郡もある。
道路	各郡に19人配置の計画であるが、実際には平均で5人以下である。

2) ケベレの組織・人員配置

ケベレレベルで公務員の配置が明確に確認できているのは、郡が雇用して派遣するケベレマネジャー(人材不足により、DiplomaやCertificateなど学歴水準はまちまち)のほか、農業セクターの農業普及員(Development Agent : DA)、保健セクターのHealth Extension Worker、教育セクターの教師とCRC(Cluster Resource Center)のSupervisorのみである。水セクター、道路セクターでは、ケベレレベルには人員は配置されていない。保健、教育セクターは、ケベレマネジャーをコーディネーターとして使っている。

DAに関しては、BPRでの規定により、各ケベレに3人ずつ配置されている。それぞれに、肥料・種子パッケージの配布、水管理、などの3分野を担当する。BPRに従い、農業普及員育成カレッジも創設されている。

3) 情報収集管理・計画予算策定ガイドライン/マニュアルの使用が想定される人員

本案件によるガイドライン/マニュアルを使用すると想定される組織・人員は表 2-3 に示すとおりである。

表 2-3 ガイドライン/マニュアル使用対象想定人員数

行政 レベル	地方政府数	BoFED、ZoFED、WoFED		各セクター			小計
		計画予算策定、M&Eコアプロセス配置予定人員数	左記中実際の人員配置数(平均)	計画予算策定、M&Eコアプロセスを有するセクター数	各セクターの計画予算策定、M&Eコアプロセス配置予定人員数	左記中実際の人員配置数(平均)	
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	$A = a \times (c + d \times f)$
州	1	22 (or28)	22 (or28)	44	4	3	154 (or 160)
県	18	9	7	24	2	1	558
郡	304	9	5	23	2	1	8,512
小計							9,224 (or 9,230)
	(g)	各ケベレの情報収集、計画策定、M&Eにかかわる職員数 (h)					$B = g \times h$
ケベレ	6,650	*ケベレマネジャー1、CRC監督官1、DA3、Health Extension Worker 2				7	46,550
合計 (A+B)							55,774 (or 55,780)

(4) 研修

職員のバックグラウンドはデータ収集、M&E、計画予算策定とは異なる場合が多いため、職員、特に経験のない新人に対する研修の必要性が認識されている。セクターにおいても同様に、大卒新人が多いため、技術知識の不足が課題となっている。

人材育成に関する取り組みとしては、Ministry of Capacity BuildingがBPR実施のため、長期研修や郡の中堅職員研修、リーダーシップ研修などをアレンジしているほか、県が郡に対する1~3日間程度の短期研修やガイダンスを年1回行っているとのことである。研修の講師は経験のある県職員が務め、BoFED→県→郡の流れでTOT形式により実施する。研修内容は、計画策定プロセス、予算策定、Strategic Planning (五カ年計画策定に利用)、M&Eの仕方、データ収集などである。また、研修やガイダンスのほか、どのようにデータを取りまとめるか、郡にガイドラインを配布したりしている。ケベレ職員に対する研修は、ワールド・ビジョンの資金支援により実施したことがある。

研修に関する課題としてはまず、予算不足のため研修頻度が高くなく、サステナブルでないことが挙げられる。郡レベルでは、若干の短期研修のほかは、OJTに頼っているのがほとんどである。ケベレマネジャーもデータ収集や計画、予算、M&Eについて研修を受けていない。また、教材や研修講師を務める人材も十分ではなく、豊富な知識や技術に基づいた良い研修を受ける機会が不足している。また、研修を受けても、研修で得たことを職場内で同僚と共有する文化はない、とのことである。また、教育セクターでは離職率が高く、研修を実施してもすぐに辞めてしまうためさらに研修が必要な悪循環に陥っている、とのことである。

現在のところ、BoFEDには人材育成計画はないが、今後は、次の五カ年計画に盛り込まれ、それに従って予算措置がなされる予定である。