

## (5) レベル間の連絡調整・支援

### 1) 郡－ケベレ・コミュニティ

郡職員がケベレにモニタリングに行く頻度は、毎週、あるいは毎月、など、状況による。また、ケベレマネジャーが毎月、月報を届けに来るほか、問題が生じた場合には、協議のために郡を訪れ、その際に要望があれば出される。ケベレマネジャーとは活動計画、成果実績について協議するほか、住民やHealth Extension Worker、DAなどとは家族計画や農民支援について協議する。また、ケベレに対し、データ収集や報告書の書き方等の技術的支援を行っているほか、郡のエンジニアチームは、コミュニティに対し技術的なアドバイスや支援を行っている。

### 2) 郡相互の連携・協力

郡相互の交流はないが、県での会合の際に情報交換したりするとのことである。新しく設立された郡では、近隣郡から経験やデータ収集の方法等を個人的に教えてもらう、とのことである。共同事業はない。

### 3) 県・州－郡

県から郡に対する支援の内容は、年次開発計画、年次予算計画、五カ年計画策定やデータ収集などである。支援の方法としては、郡の各局を集めたガイダンスや短期研修、データ収集ガイドラインの配布、県から郡への訪問の際のアドバイスなどである。

定期的な連絡報告としては、WoFEDからZoFEDに対し、毎月報告書が提出されるほか、四半期に一度定期会合がZoFEDで開催される。県事務所はパフォーマンスやプロジェクトの活動の進捗状況、支出、調達のM&E、アドバイスのため四半期から半年に一度、定期的に郡を訪問するほか、研修実施や抜き打ちのモニタリングで不定期に郡を訪れる。郡から県に対して、訪問を依頼することは多くない。

## (6) 財政

### 1) 州歳入

州政府告示 (proclamation) により、課税項目が決められており、州の歳入科目は、a. 給料に対する課税、b. 付加価値税 (VAT) 15% (70%は連邦へ、30%は州歳入となる)、c. 企業所得に対する課税 (ビジネスや投資家に対して課税)、d. 譲渡税2% (1万Birr=約US\$ 740以上の譲渡に対し課税)、e. 利益源泉徴収課税2% (年度末調整がなされる)。このなかで一番歳入として大きいのはb. のVATである。b. の70%、民間株式会社の収益からの税収 (連邦歳入) 以外はすべて州の歳入となる。

州の昨年度の歳入はVATを含め約10億Birr (=約US\$ 7,400万) の歳入であったが、今年度は約20億Birrである。しかし、インフレを考慮すると実質ではあまり増えていない。

州Revenue Authorityは歳入強化の方針を公式文書として有している。2010年4月より連邦政府の方針により、VATの徴税方式が、VAT源泉徴収課税に変更される。これにより、企業のごまかしや脱税を防ぎ、税収増につながることを期待されている。一方、税率変更には連邦レベルの承認が必要であり、現在のところ税率を引き上げる検討がなされている、という話はない。日常的な取り組みとしては、民間会社・商店等が財務諸表の作成・提出ができるように研修や広報を行っており、一定以上の収入があれば監査を受けた財務諸表の作成・提出が義務づけられ、不提出の場合の罰金規定もある。

州歳入局には約110名の職員のうち5人の監査官がいるほか、約20名が徴税にあたっている。問題は、州が広いのでなかなか徴税に行けないことと、人手・人材の能力が不足していることである。

連邦から毎年、州への交付金額予測に基づく予算シーリングが通知されるが、その信頼性は非常に低い、とのことである。

## 2) 郡歳入

調査を行った2郡では、独自歳入は増傾向とのことであるが、インフレを考慮している様子うかがえない。歳入見積もりは投資家数、農民の所得、雇用者所得などから算出しており、見積もり額と実際の歳入額とが大きく乖離することはない、とのことである。

郡歳入は州からの交付金に大きく依存しており、調査対象郡では交付金が歳入総額の約75%を占めている。州歳入の60%はBlock Grantとして郡へ配分され、40%は州で支出されている。州から郡への交付金の配分は公式に基づいており、データに基づいて算出した必要額と各郡の歳入予測とから計算される。不足する部分を州政府がクロスファイナンスするシステムとなっており、その結果、調査を行った郡では、独自歳入は増えているが、郡の総予算額は増える年もあれば減る年もある、とのことであった。郡のなかには、交付金を多く得るために歳入予測を妥当な額よりもかなり低く見積もるところもある、とのことである。BoFEDにおいては、郡における徴税能力の不足、郡自らの歳入強化努力の必要性は認識されているが、現在の州から郡への交付金配分公式は、歳入強化努力を郡に対し促す仕組みにはなっていない。

今後の郡の歳入増の見込みについては、現在、各郡の歳入ポテンシャルが調査されており、この作業に基づきオロミア州次期中期支出枠組みの中に各郡の歳入増の予測値が%で明示される予定である。

また、州から郡への交付金については、BoFEDは将来的に郡の能力向上に合わせ州から郡への交付金総額を増加させることにより、郡における開発目的の予算を増加させたい意向である。この方針は、次期州五カ年計画に含まれる予定である。LIG等の開発目的のみに用途を特定した連邦政府やドナー予算の配分により郡における開発支出予算を増加させる、という方法もあるが、これらの資金は交付金配分の外枠として取り扱われる。

## 3) 経常支出

郡への財政移管が始まる前は、州の各セクター局から郡の各セクター事務所へ資金が流れ、郡には用途決定権が存在しなかった。現在は郡で歳入の用途を独自に決められるが、郡予算の約90%が経常支出に充てられており、その60%以上は教師の給料である。

経常・開発予算の調整に関しては、例えば、学校建設を計画すると、完成時期、先生や生徒の数、必要な運営経費等が分かるので、それに基づきその後毎年経常経費を計上する。

## 4) 開発支出

人員ニーズを分析し、経常経費を配分した残りが開発予算になるが、どのレベルでも開発予算は不足している。予算総額の最低10%は開発支出に振り向けるべきとされている。

前述のとおり、全体予算の約40%は州レベルで支出され、約60%は郡で支出されている。そのうち、予算ベースで郡における開発支出は郡における約8%程度であるのに対し

て、州における開発支出は州レベルの予算の約50%である。金額ベースでは、州は郡の約4倍の開発支出のための予算を有している。なお、複数の郡にまたがって住民に裨益するような比較的大規模な開発事業については、州予算、連邦予算について行われるのが通常である。

なお、今回の調査対象県で、州の予算により実施しているプロジェクトは、道路2件、ヘルスセンター9カ所、水供給11件であった。予算策定には全44セクターが関与し、うち28セクターが開発予算を扱っていた。

郡レベルでは、調査を行った2郡では、開発支出はそれぞれ予算全体の4.47%、10.5%という状況である。3年前に新設された調査対象郡では、過去3年間の開発予算によるプロジェクトは、ヘルスポスト18カ所（全ケベレに1カ所ずつ）、ヘルスセンター2カ所、Farmer's Training Center 18カ所（全ケベレに1カ所ずつ・設備も備えている）の建設であり、他の郡でも同様に、年間に数カ所の施設建設を行う程度の予算規模である。

#### 5) 執行率

EFY（エチオピア暦会計年度）2001の州の経常支出は予算に対し97%の執行率、開発支出は同90%の執行率となっている。郡レベルでも、1郡を除いては同財政年度で経常支出は90%以上の執行率、開発支出は13郡を除いては80%以上の執行率であり、開発支出の執行率は計上支出と比して低いものになっている。

### (7) 資機材

#### 1) 車・アクセス

連絡調整やモニタリング等の業務に必要な交通手段が不足している。

調査を行った2県ではZoFEDは車を1台所有しており、モニタリングには、車または公共交通機関を利用している。調査対象の2郡においてはどちらもWoFEDは車を所有しておらず、ケベレへの移動手段は徒歩（最大6時間ほど）または自転車である。

#### 2) PC・情報ネットワーク

PCの台数は十分ではなく、また、ウイルスなどによる故障が多く、使用できるPCは調査対象の2 ZoFEDでは各2~4台、2 WoFEDでは各1台のみ、という状況である。

ITネットワーク化はまだ途上であり、州にITセンターが2年前にでき、情報ネットワークのシステムを整備しつつある段階である。州と調査対象の2県との間にWANは設立されていない。県レベルでは、ZoFEDとセクター事務所とのLANは構築途上であるほか、インターネットには接続されていない。郡とケベレとの連絡には電話が使われている。

GISはNMA (National Mapping Agency) 及び州レベルにはあるが、県、郡にはない。BoFEDにはイタリアからGISが供与されたが、GIS専門家は1人しかおらず、消耗品のサプライの問題を抱えている。

### 2-2-2 計画・予算策定

#### (1) 計画・予算策定マニュアル

BPR実施に向けて2年前に州内で調査を行った結果、計画策定の公式マニュアルがなく、計画のためのデータや計画策定を担う人材も不足しているなど、問題が山積している状況であることが分かった。現在、郡では経常経費が大半であるため、住民ニーズを把握して

郡で計画し、県・州へ伝えることができず、州が郡のために計画している状況である。

計画策定の公式マニュアルが存在しない中、BPR文書が計画、予算策定の手順を示した文書となっている。また、Ministry of Capacity Buildingも郡の計画・予算策定ガイドラインを策定しているが、住民参加による計画策定の必要性・重要性を中心に述べており、概論が中心となっている。BoFEDにおいても昨年、BPR文書を取りまとめて1つにしたが、基本原則を述べただけのもので包括的ではなく、また承認もされておらず、より詳細で実用的なマニュアル／ガイドラインの作成が求められている。

新しく策定されるガイドライン／マニュアルには、計画策定の方法、プロジェクトプロポーザル作成の方法、優先順位づけの仕方などを盛り込み、郡自らが開発プロジェクトを計画・実施できるようにしたい、とのことである。

### (2) サービスデリバリーの基準

公共サービス供給に関し、連邦レベルで最低基準が定められており、計画策定や経常経費算出の際の基準となる。

表 2-4 公共サービス供給最低基準

セクター	施設・サービス	基準
教育	小学校	1ケベレに1校・アクセス25km以内
保健	ヘルスポスト	1ケベレに1カ所
	ヘルスセンター	2万5千人に1カ所・1郡に1カ所
	病院	1県に1カ所
水	水供給	農村部：半径1.5km以内のアクセスで50ℓ/人・日
		都市部：半径0.5km以内のアクセスで20ℓ/人・日
農業	Farmer's Training Center	1ケベレに1カ所

### (3) 業務分掌

行政レベル間の業務分掌は明確に規定されており、どのレベルで実施すべきか判断に迷うことはない、とのことである。

表 2-5 各セクターの行政レベル間業務分掌

セクター	施設	分掌
灌漑	灌漑	小規模灌漑の設計・施工や改修は郡 予算の調整・計画策定は州 3,000ha以上の大規模灌漑は連邦 (Food Security Budgetで実施されている灌漑は3,000ha以上であっても州)
道路	道路	アスファルト舗装の道路は連邦政府
保健	病院	計画、予算、実施、モニタリングはすべて州、県
電気通信	電力・電話	連邦
水	水供給	都市部の水供給や複数の村を含むプロジェクトは州 浅井戸や人力掘削の井戸は郡

#### (4) 計画間調整

五カ年計画策定は、全セクター代表から成るチームをその都度設置して州政府レベルで行われる。MTEF<sup>14</sup>は、連邦レベルでも州レベルでも3年間のスパンで連邦からのマクロ経済データに基づいて作成される。ローリングプランである。年次予算は、五カ年計画に基づきMTEFの枠組みの中で作成される。

五カ年計画はいわば文書のみ計画であり、実施のための毎年のセクター開発計画は、人材、政策、時間的制約等により、五カ年計画のとおりには実施できず、形骸的になってしまっているとのことである。

#### (5) レベル間調整

州予算によるプロジェクトについては、BoFEDからZoFEDを通じてWoFEDへ最終的に確定されたプロジェクトリストが送付される。

ケベレレベルのすべての要求が州に上がってくるわけではなく、いくつかはケベレレベルで処理される。ケベレレベルで処理できないものは郡に上げられ、郡の境界を越えるものはZoFEDを通じて州に上げられる。

セクターにおいては、郡からの提案に基づき、県、州レベルで計画を検討する際に、重複を州・県レベルの計画から除外したり、研修時に上位計画の内容を知らせたりする方法によりオーバーラップや調整不足が避けられている。

#### (6) セクター間調整

##### 1) BoFEDとセクター局との調整

各セクターの計画予算策定プロセスは、BoFEDのプロセスと直接リンクするようにBPRに規定されている。州レベルではBoFEDを議長とし各局長10名程度から成る公式の調整委員会があり、2週間に一度開催される。この委員会では、データを揃えて、主にマクロの視点からの議論がなされる。郡レベルにおいても同様であり、セクター事務所はWoFEDに報告し、WoFEDからフィードバックを得る。州レベルにおいても、郡レベルにおいて

<sup>14</sup> 「エ」国では、マクロ経済財務枠組み (Macro-Economic Fiscal Framework : MEFF) と呼ばれている。他国のMTEFのように中期的な支出枠組みとはなっていない。

も、全セクターは四半期に一度定期会合をもつことになっている。

## 2) セクター局間の調整

セクター局間の調整はほとんど行われていない。農業セクターでは、計画策定にあたっては、できるだけサブセクター間で協議するようにしているが、関係者が多いため時間がかかる、とのことである。

複数のセクターにまたがるWASH (Water, Sanitation and Hygiene Program) では、連邦レベルも含めた全レベルで調整事務所があり、最近、水、保健、教育セクターで定期的なミーティングが開催されるようになっている。

## (7) アプローチ・ニーズの特定・優先順位づけ

BPR開始後、計画策定に際しボトムアップアプローチが強化されている。これは、より効率的に限られた資金を使えるように、問題を郡自ら特定できるようにすることが必要である、との認識に基づくものである。

しかし、参加型計画策定に関するシステムが確立されていないこと、ケベレから出される要望リストには優先順位がつけられていないことから、WoFEDで深刻さを比較し、優先順位づけがなされている。郡で十分に計画できない場合、州が状況を評価し、ニーズを特定して郡のために計画する。

州レベルでの予算の優先順位づけに関しては、州Cabinetの定める優先順位により、BoFEDが優先順位づけを行う。

郡からの要望は、県のセクター事務所→州セクター局→BoFED、ZoFED→BoFEDの2つのルートを通じて州に上げられ、BoFEDで地元ニーズ分析に関してクロスチェックを行い、プロジェクト採択にあたっての評価が行われる。

セクターにおいても優先順位づけが行われており、例えば道路セクターでは、道路網、遠隔の程度、交通量、及び上記フィージビリティチェック3点を含む6点の基準に基づき優先順位づけが行われている。

## (8) データ・地理情報の活用

計画策定のベースとなる人口予測に関しては、世帯調査（センサス・直近のものは2007年）によりケベレごとの人口が把握されており、これに基づいて毎年BoFEDで人口予測を行い、県、郡、各セクターに送付している。

データ収集の目的と重要性は郡レベルにおいても理解されており、毎年データの更新の努力もなされているが、実際の計画段階での活用については、根拠にしているデータが不正確であったり、データを収集してもそれらを活用せず、単に予測・推測に基づいて計画するなどの問題が指摘されている。

計画策定に地理情報はほとんど利用されていない。この背景には、既存のデータ入力不完全であること、更新されていないこと、地図が日常的に入手しにくいこと、地図を利用して計画する経験習慣がないこと、などがある。例えば、JICAが過去にオロミア州教育局への協力で行ったスクールマッピング・システムはオロミア州全土をカバーしておらず、計画策定には使用していない、とのことである。ただ、各ケベレの行政界は明確であるため、どのケベレに施設があるか分かるので、状況はすべて把握できており計画策定に支障

はない、とのことである。土地利用計画図はいくつかの郡で策定されているとのことであるが、年次開発計画、五カ年開発計画にどのように生かされているのかは不明である。

#### (9) 予算措置

学校建設などの開発支出は、郡の予算に加え、住民の貢献（現金、労働、資材）、場合によってはNGOの支援も得て行われる。予算が不足する場合は、a. 問題を説明して郡の予算再配分を要求、b. ケベレが独自の資金で遂行、c. NGOに支援依頼、d. 新設校の教師の数を減らす、などの対応で処理されている。

年度内に開発支出によるプロジェクトが完了しない場合は、工程計画再提出・承認の上、次年度に予算を繰り越したり、インフレにより資金が不足する場合は予算を追加したりするなど、柔軟な対応がなされている。1年で完工しない事業は、2～3年間で計画し、毎年予算措置がなされる。

州から郡に交付される交付金は、使途を州セクター局から郡セクター事務所に指示できる訳ではないが、計画予算の内訳は情報として伝えられている。ただ、セクターヘイヤーマークされているドナー資金については、州セクター局が郡セクター事務所にその使途を指示できる。

連邦レベルのガイドラインでは、郡予算の10%は保健セクターに使うこととなっているが、実際にはどの郡でも保健セクターの支出は10%以下である。

各セクターの独自財源はいくつか存在するが、いずれも実施機関の運営費に充てられている状況である。

表 2-6 各セクターの独自歳入

セクター	組織・施設	内容
農業	Forestry Agency・家畜育成の公的組織(うち2つは民営化済み)	歳入は当該組織内で使われる。歳入で費用を十分賄える場合もあるが、不足する場合は地方政府から予算措置がなされる。林業公社は優先的に保護される森林の管理を行っている。
保健	ヘルスセンター／病院	ヘルスセンター／病院利用者から費用徴収し、Health Care Financingというスキームの下、各郡・各施設に委員会を設置してガイドラインを策定し、徴収費用の使途を決めている。人材の能力不足のため、ヘルスセンターではHealth Care Financingはほとんど実施できていない。将来的には、すべて費用徴収によりカバーすることをめざしているが、現在は不足分は地方政府予算から支出されている。
水	水供給	水供給は独立採算が原則であり、都市部では建設、運営維持管理の費用すべてを、農村部では運営維持管理費を水道料金で賄うこととされているが、実際には不足分は政府予算により賄われている。
道路		独自歳入はない。

学校の建設はコミュニティの貢献により行われるが、維持管理コストは予算に含まれ、郡議会でランニングコストが決められる。

道路の維持管理については、連邦レベルで特別にイヤーマーク、リザーブされたRoad Fundがあり、維持管理費用はそれで賄われる。状態がひどく悪くなければ、定期的維持管理で対処されるが、状態が非常に悪い場合には開発予算に計上される。

農業セクターでは、維持管理費用は、コミュニティが負担し、農業局は技術的支援を行う。NGOが資金を提供することもある。

(10) コミュニティの貢献

ケベレのプロジェクトのほとんどは、コミュニティとの協働で行われており、特に、小学校建設の場合は郡の予算に加え、住民の貢献（現金、労働、資材）、場合によってはNGOの支援（ベンチやトイレの提供等）も得て行われる。このほか、道路の砂利舗装などコミュニティだけで行われるプロジェクトもある。コミュニティ道路の建設はすべて住民負担で行われ、郡は技術支援を行うのみである。他のプロジェクトの場合は、政府が材料を提供し、コミュニティは労働力を提供する。

NGOとは協力関係にとどまり、NGOの事業を郡の計画に含めることは行われていないが、計画策定の際にNGOの活動との重複は避けられている。

(11) アセスメント・スクリーニング

プロジェクトのスクリーニングは、州、郡両方のレベルで、PEST (Political, Economical, Social, Technical) 基準により行われる。フィージビリティについては、人的資源、自然資源、資金の面からチェックする。

環境影響評価については、連邦レベルで提唱されているESMF (Environmental and Social Management Framework) はオロミア州にはない。環境についてのチェックリストはなく、環境保護担当の局 (Bureau of Land Use and Environmental Protection) も州レベルにはあるが、県／郡レベルにはない。セクターにおいても、環境の問題を担当する職員が州レベルの計画担当ユニットに配置されて環境影響評価に関する問題を扱っていたり、排水設備や立地などの何らかの基準が定められていたりするが、必要不可欠な手続きとして環境影響評価のシステムが確立されている、という状況ではない。

(12) プロセスカレンダー

計画策定プロセスはデータ収集から始まり、1年間かかる。郡の予算策定プロセスは州の作業開始の1カ月後に開始される。データ収集は9月から始まり、ケベレからのデータ収集は10月初め頃までに終了する。州レベルにデータが送付されるのは、12～1月頃である。予算策定作業は3～7月の間に行われ、通常、6月までに予算が確定する。

(13) 計画・予算策定能力強化

BoFEDの計画担当官に対する聞き取り調査によると、能力不足として認識しているのは、現状把握・評価において全体を理解しその中に個々の課題を位置づけることができない、データや現実に基づいて計画を立てられない、どのように課題を解決するかについて体系的な理解ができない、資金をいかに適切に使うか計画を立てられない、などの点である。

また、国連地域開発センター (UNCRD) によりプロジェクト計画策定のための研修が過去10年間にわたり実施されているが、地域五カ年開発計画を策定する際の分析方法、ソフトプログラムの計画策定、セクター計画と土地利用計画との調整、資金調達、プログラムモニタリングなど、プロジェクトレベルではなく、プログラムレベル、地域開発レベルの



研修が不足している、とのことである。

## 2-2-3 情報収集管理

### (1) マニュアル

データ収集、M&E、計画予算策定に関する標準化されたマニュアルはどの行政レベルにも存在しない。

### (2) フォーマット

(BoFED作成の情報収集フォーマットの用途については付属資料3の協議録12参照)

BoFEDで作成している情報収集フォーマットには、Statistical Abstract作成用、五カ年開発計画作成用、年次開発計画作成用、経常予算作成用、開発予算作成用、と数多くの種類がある。特に計画作成用フォーマットは、計画策定の際に計画内容に合わせてその都度フォーマットも新たに作成される。

郡レベルでは、各セクター局とBoFEDから送られてくる情報収集フォーマットがある。各セクター局のなかには独自のデータベースを有しているセクターもあり、フォーマットにはセクター独自に収集が必要な項目が含まれている。つまり、BoFEDのフォーマットに含まれる項目をほぼカバーした上、更に項目が加わったより詳細なものになっている。郡レベルでは州からのものにデータ項目を追加するなど、フォーマットに手を加えた上でケベレに送付している。

情報収集フォーマットが数多く存在するが、そのためにデータを収集している現場レベルで混乱が生じているかどうかについては、聞き取り調査対象者により意見が分かれる。そのほか郡レベルでは、予算不足で十分な数のコピーができない、フォーマットが英語で作成されておりオロモ語に訳していると配布が遅れる、などの課題が挙げられた。また、情報収集フォーマットをみる限り、収集すべきデータの定義についての詳細な説明が記載されていない。

### (3) データの種類

データには2種類あり、ひとつはCSA (Central Statistics Authority) からのセンサスデータ、もうひとつは村・郡・県・州の行政組織により収集される行政データである。この行政データを基に郡プロファイルが作成される。

CSAから州が得ているデータは、農業サンプル調査(10年ごと・調査項目は家畜の数、作物別の作付面積、作物別の生産高、肥料等の輸入、灌漑面積など)、工業サンプル調査(中小企業数、資本、労働者数など)、水力発電力量、家計の支出・福祉、GDP・GRDP(州内総生産・毎年調査)などである。National Meteorologyからは降水量、気温など、Ministry of Miningからは埋蔵鉱物資源量、産出量と種類など、NMA(国家地理院)からは地理情報を得ている。

### (4) 収集体制

データ収集に関しては、2年前までは州レベルで実施されていたが、現在、郡レベルでデータ収集利用ができる体制を整備する途上にある。データ収集チームが各レベルで設立さ

れており、ケベレレベルでデータを収集し、郡レベルのデータ収集ユニットで情報を取りまとめ、県を通じて州に送られるとともに、郡の計画ユニットやモニタリングユニット、セクターで利用されることが想定されている。

データ収集のルートは2つあり、ひとつはケベレマネジャーを通じてケベレの世帯レベルから、もうひとつはケベレレベルのセクターからである。これらの2ルートからの情報を取りまとめ、データの信頼性や整合性をチェックする作業をケベレマネジャーが行っているのかどうかは、聞き取り調査では回答がまちまちであった。郡レベルでは、WoFEDがデータを取りまとめ、PCやITネットワーク設備の不足のため、ほとんどの郡は手書きで県に郵送する。これを県で入力してデータを情報に変換し、ハード・ソフトコピー（CD-ROM）で州に郵送している。

郡レベルの各セクター事務所にも計画・データ管理のプロセスを所掌する部署があり、WoFEDはセクター事務所からデータを集めるが、セクターにも経験のある専門家がない状況である。県レベルのセクター事務所は、ZoFEDからデータの提供を受けているが、セクターからZoFEDに対する情報提供は多くはない。

各セクターのデータ収集体制は、表2-7に示すとおりである。

表2-7 各セクターのデータ収集体制

セクター	収集体制
農業	データ収集は、ケベレレベルに配置されているDAが毎年行い、郡、県を通じて州農業局へ送られるとともに、郡農業事務所はWoFEDに情報を提供する。情報収集にあたっては、ケベレマネジャーとは特段コンタクトはない。
教育	情報管理システムがあり、データ収集は、学校単位で毎年行い、CRC（中核となる学校で、サテライトスクールを監督する）経由で郡、県へ送付される。郡保健事務所はWoFEDに情報を提供している。情報収集にあたっては、ケベレマネジャーと連絡を取り合っていると思われる。
保健	データ収集は、ケベレレベルのHealth Extension Workerが毎月行い、ヘルスセンター経由で郡、県、州へ送付される。情報収集にあたっては、ケベレマネジャーとは特段コンタクトはない。
水・灌漑	情報収集は毎年ではなく、予算がつけば実施している。データ収集は、郡職員が行い、県、州はそれを監督する。水供給スキームは州全体で1万3千以上あり、基本的な情報を収集しデータベースを構築しようとしている。地図はGPSを使って作成しようとしているが、できていない。
道路	セクター独自のフォーマットに基づき、郡の道路局職員が毎年情報を収集する。

データ収集体制に関する郡レベルの課題は、IT機材及びネットワーク、ITを使う能力、データ収集サイトへのアクセス、人手、統計パッケージ（ソフトウェア）、データ収集分析経験のある人材の不足である。また、郡の数が多く、効率的かつタイミングよくデータを集めることができていないとのことである。調査対象とした県のひとつでは、もう1年以上にわたり郡からデータが得られていないとのことである。また、収集されたデータが不完全で、データの質に対する意識が低いという指摘もある。ZoFEDが郡に出向いて用語の説明などデータ収集の支援をすることもある。

#### (5) 情報蓄積状況

データに対する需要は多いが、計画策定のための情報はあまり整備されておらず、担当者によって数字が異なったり、時系列データを蓄積していなかったりするなどの問題がある。

郡レベルにおいては、調査対象郡では、過去2～3年分程度の情報がハードコピーで保管されているのみであった。原因としては、ウイルスによるPC故障でデータが失われる、人が変わるとハードコピーがどこにあるか分からなくなる、といったことに加え、度重なる行政区域の再編により継続的なデータが得られないという事情もある。

州レベルにおいてもデータベースのシステムは整備されておらず、過去5～10年のデータを出すことすら困難な状況である。州にITセンターが2年前に設立され、情報ネットワークのシステムを整備しつつある段階である。

セクターにおいては、教育や保健セクターは比較的データ整備が進んでいるが、水セクターでは情報収集がまだ不十分であることに加え、データの保管蓄積状況が悪く、担当者が変わるとデータが散逸してしまうなど、データベース構築途上である。

地理情報に関しては、NMAが50,000分の1の縮尺の地図を作製しており、オロミア州は全域カバーされているが、現在の地図は5～6年改定されていない。

BoFEDでは、NMAからGISデータを受け取り、それを川や主要な高地、道路などの情報だけに単純化して県、郡ごとの地図を作製し、行政界の変更があった場合などに送付している。

イタリアのプロジェクトでは、3県でGPSデータに基づき道路、ヘルスポストやヘルスセンターなどの位置をプロットしたほか、JICAのスクールマッピングのデータもBoFEDに集約されている。水セクターの情報もGPS利用により入力が始まっているが、まだ完全ではない。

#### (6) 分析・利用

郡レベルでのデータ処理分析能力不足のため、県や州レベルで処理分析を行い、郡へ送り返すとともに、県プロフィールを作成し、郡や県レベルセクター事務所へプロフィールを提供することとなっている。郡においても、ケベレで収集した行政データを基に郡プロフィールを作成している。県や郡のプロフィールに対しては、投資家やNGOから需要がある。

郡プロフィールに、当該郡における課題を分析した項があるが、その分析が郡プロフィールのデータ分析に基づくものかどうかは明らかではない。また、計画策定の際のデータ利用に関しては、データを収集してもそれを使わず、単に予測・推測に基づいて計画することが少なくない、とのことである。

#### (7) フィードバック

BoFEDのライン及び各セクターにおけるフィードバックの状況は、表2-8に示すとおりである。

表2-8 セクターラインにおける情報フィードバック状況

セクター	情報フィードバック状況
BoFED ライン	郡からの情報を基に県プロフィールを作成し州へ提出すると、州からコメントバックがあり、一方、郡へもフィードバックがなされる仕組みになっている。また、郡からの情報は、県でフィルタリング、チェックし、不審な点や間違いがあれば、郡に戻される。しかし、以前は得られていた県プロフィールなどのデータのフィードバックが、行政界再編に伴い現在は得られていない郡もある。
教育	情報収集の結果は、毎年教育セクターの年次統計書として取りまとめ、各県、各郡に配布されている。
保健	モニタリング結果は、四半期に一度、州→県→郡にフィードバックされている。各郡は、全体の中での自らの相対的な状況を理解できる情報を得ている。
水・灌漑	郡と県・州の局長とでレビューミーティングを開催しており、以前は四半期に一度開催していたが、現在は予算の制約のため、年に1回である。

フィードバックの仕組みはあるが、実際にフィードバックがなされているかどうかはケースバイケースであり、また、定期的かつタイムリーなフィードバックが課題、との指摘もある。さらに、フィードバックの方法も、単に各郡からのデータを1冊に取りまとめたものを送付するだけなのか、分析が加えられているのか、受け取った郡の側でフィードバックを活用できているのかは、明らかではない。

(8) 研修

BoFEDライン及びセクターにおける、データの質及び収集能力向上のための取り組みは、表2-9に示すとおりである。

表2-9 セクターにおけるデータ収集能力向上に関する取り組み状況

セクター	取り組み状況
BoFED ライン	データ収集にあたる担当者に研修を行い、その場でフォーマットを配布する。データを取りまとめる方法に関するガイドラインを郡に配布している。
農業	計画チームを結成して情報収集のための研修を行っている。
教育	3~5年スパンの研修計画はあるが、予算不足のため短期のワークショップしか実施できていない。
保健	毎年カスケード方式で郡に対し1週間程度の研修を、ソフトを使って実施している。
水・灌漑	オリエンテーションのような1~2日程度の研修を実施している。
道路	TOT形式で行っており、四半期に一度実施している。

(9) モニタリング・評価 (M&E)

M&Eには2チームある。ひとつは、セクター職員から成るプロジェクト技術委員会であり、2カ月に1回モニタリングを行い、郡Cabinetに報告する。もうひとつは、ソフトプログラムに対するモニタリングであり、異なるセクターの専門家から成る監督チームである。四半期ごとに各プログラムのパフォーマンスをモニタリングし、結果を郡Cabinetに報告する。BPR文書では、モニタリングは四半期に1回と定められている。予算関係の情報はWoFEDを通じてBoFEDへ流れるが、活動そのものに関するモニタリング情報は、セクターの縦のラ

インを通じて流れる。

郡によるケベレのM&Eについては、ケベレマネジャーが、毎月郡に報告書を提出するほか、WoFED職員が状況により、毎週、あるいは毎月、といった頻度でケベレにモニタリングに出向く。

県による郡のM&Eについては、WoFEDが29セクターの月報、四半期報告を取りまとめ、毎月、あるいは四半期ごとに県に報告する。県では、報告書を受け取った上で、ZoFEDが調整して、技術支援を行うセクターの専門家と一時的にチームを組んで四半期ごとにモニタリングを実施する。本調査で訪問した県のプロジェクトの数は100以上にのぼり、すべてのケベレには行けないので、主要セクターを中心にランダムにプロジェクトを選定し、サンプルとして30%くらいのケベレを対象とする。郡独自の予算によるプロジェクトについても、県によるモニタリングの対象となる。定期的なモニタリングに加え、不定期の抜き打ちのモニタリングも行われる。

各セクターのモニタリング状況は、表2-10に示すとおりである。

表2-10 各セクターのモニタリング状況

セクター	モニタリング状況
教育	四半期ごとに実施。CRCごとに1人任命されている監督官を通じて郡教育局にモニタリングデータが送付される。就学率が他と比較して低い場合、あるいは目標値に達していない場合、現地に出向いて原因を尋ねるなど、モニタリング結果のフィードバックを行っている。課題は、予算・交通手段の不足である。
保健	モニタリングデータは、月次あるいは四半期ごとに収集。M&Eシステムが昨年設立され、M&Eチームが設置されている。
水・灌漑	M&E体制はどのケベレにも構築されておらず、モニタリングとデータベースの不備は大きな課題である。十分なデータベースはどの行政レベルにもない。
道路	毎月実施。モニタリング報告書は四半期ごとに郡から県に提出され、フィードバックも行われる。建設会社によって建設される道路の進捗状況は、コンサルタント会社に委託、コミュニティによって建設される道路は郡職員が実施。課題は、州が広すぎ、車もなく、モニタリングが不十分であることである。

#### 2-2-4 他ドナーの支援

1999年以来、UNCRDとUNICEF（国連児童基金）がオロミア州BoFED及び州内ZoFED、WoFED職員を対象に、開発計画策定に関する研修を継続的に実施している。第10回までの参加者数は累計285名である。

研修には国内研修、ケニア・シンガポールでの研修、日本（名古屋）での研修の3種類がある。国内研修は、州（BoFED及びセクター）、県（ZoFED及びセクター）、郡（WoFED）の中堅クラス計画担当官が毎年30人ほど、30日間の研修を受講しており、内容は、プロジェクトプランニング、PCM（プロジェクト・サイクル・マネジメント）、調査デザイン、データ収集分析、プロジェクト・ファイナンス（cost-benefit analysis）などであり、予算策定やプロジェクトベースより広く長期の地域開発は含まれていない。一方、ケニア・シンガポールでの研修は毎年2～3人だが、資金の状況により、毎年定期的に開催されるわけではない。研修内容は、地域・地方開発、シンガポールにおける都市・地域開発の経験共有等である。また、日本での研修は毎年1人、10日間で、国内研修と同様の内容であるが、UNFPAが（国連人口基金）資金提供を行っているため、人口に焦点を当てた講義が含まれている。教材は、UNCRD Text Book Series No.12 Research

Design, Data Collection and Analysis: A Training Manual (2004) ほか、もう1冊を使用している〔SPSS（社会調査データ分析ソフトウェア）の活用、PRA（参加型地方評価）などの内容が含まれている）。

研修内容は非常に有意義なものであると受け止められており、データ収集分析、PCM、M&E、計画の方法論やアプローチ、指標の設定方法、評価の方法、目標の設定など、非常に多くの場面で、研修で得たことを年次開発計画策定及び五カ年開発計画策定などの日常業務、特に、五カ年開発計画策定に活用している、とのことである。

課題としては、受講者数が少なくインパクトが小さいこと、研修を受けた人が辞めてしまうこと、研修で得たことが個人レベルにとどまり職場内で共有されないこと、「エ」国の状況に合わせてカスタマイズすべき点が多々あること、などである。

### 第3章 団長所感

- (1) 本調査団において、本技術協力プロジェクトの前提として確認した点は下記のとおりである（詳細は、M/M記載のとおり）。
- 1) 郡における開発支出の増加方針（①を優先するが②を排除しない）
    - ①州から郡への交付金全体の増加
    - ②LIGを含む、郡への追加的な開発資金配賦
  - 2) 郡をまたぐ事業など、州の開発支出による活動も技プロの対象
    - ①ケベレ～郡～県～州の財政経済開発局ライン
    - ②郡～県～州のセクター部局ラインとの連携
  - 3) 開発支出だけでなく、経常支出、特に運営費等も対象とする
- (2) 本調査を踏まえた、技術協力プロジェクト実施にあたっての留意点は下記のとおりである。
- 1) ガイドライン／マニュアルのあり方
    - ①特に郡における人員・機材・給与・アクセス・経費等の制約を考慮し、簡明で使いやすいものとする。
    - ②PBS/LIG等に関連するドナーや連邦政府による手続き要求との整合性確保を行うこと。二重の手間を回避するとともに、むしろ既存の手続き要求を基準にすることも一案である。
    - ③計画・予算の策定・執行（モニタリング、情報管理を含む）の改善により、国民へのサービス・デリバリーの効率化・効果拡大につながることに着眼する。手続きのための手続きであってはならない。実績と（経年変化を含む）正確な開発関連情報に基づく（Evidence-basedである）こと、住民意見の反映がポイントのひとつであると考えられる。
    - ④情報マネジメントの体制については別途の検討を要するが、情報を吸い上げるだけでなく、下位の行政レベルへのフィードバックが重要である。
  - 2) PBS/LIGへの日本の参加との関係
    - ①参加の前提としての基盤づくり（LIGなら上記1-1）-②、PBSなら1-1）-①に相当）をめざす。「エ」国だけでなく、他ドナーも裨益するような試みをめざす。
    - ②パイロット・郡の半分はLIG郡を想定する。
    - ③セクター別JICA事業との郡レベルでのシナジーも想定に入れながらプロジェクト実施を行う。
  - 3) その他の留意点
    - ①本フェーズでプロジェクト目標を達成する予定だが、上位目標達成には次期フェーズが必要と見込まれる。
    - ②日本のリソースに強みのある分野／国ではないが、「エ」国開発にとって核心的な部分にくさびを打ち込む技術協力である。優良な受注先を探す努力が求められる。

## 第4章 プロジェクト基本計画

### 4-1 プロジェクトの基本的な考え方

#### (1) 本案件の前提として確認がなされた点

##### 1) オロミア州における郡への開発予算増加に係る方針

「エ」国では2002年以降、郡レベルへ大幅な財政移管が実施されており、オロミア州では州予算全体の約56%（2009/10オロミア州予算書より）が郡レベルへ配分されている。他方、郡における予算配分をみると、経常予算が80%であり（うち人件費が約90%を占める）、残りの20%が開発予算の配分となっている。

本調査において、調査団はオロミア州における郡レベルでの開発予算増加に係る方針を確認した。開発予算の増加にあたっては、以下の2つの方策が想定される。（BoFEDは、基本的に①の方策を優先させるが、②についても排除はせず、活用していくとの方針を示した。）

①オロミア州から郡へ配分される地方交付金そのものの増加

②PBSのコンポーネントのひとつであるLIGを含む、郡への追加的な開発資金の配賦

##### 2) 本案件で包含する計画・予算策定のターゲット

オロミア州における郡における開発計画は、郡独自の予算により実施される事業のみを包含している。他方で、州予算により実施される郡をまたぐ事業（事業規模が大きな事業）についても、村・郡・県の財務経済開発局のライン、並びにセクター局ライン双方から要望を取りまとめている。

本案件では、郡レベルの開発計画策定能力の向上が当初の要請内容であったが、本調査でのBoFEDとの協議を通じ、郡予算だけでなく、州予算（を使って当該郡で実施される事業）も包含した計画策定をターゲットとすることで合意した。

##### 3) 経常予算を所与としない計画・予算策定

前述したとおり、郡予算の約80%が経常予算に配分されているが、経常予算特に運営費は、開発事業実施に深く関連するものであることから、本案件では、経常予算についても包含し、包括的かつ複数年度を見越した計画・予算策定をめざすこととする。

### 4-2 プロジェクトの概要

#### (1) 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が構築される。

#### (2) 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の能力が向上する。

#### (3) 成果

成果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。

成果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。



- 成果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。
- 成果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。
- 成果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。
- 成果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。

#### （4）活動

成果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。

- 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。

成果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。

- 2.1 州、県、郡、ケベレレベルの情報収集・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。

成果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。

- 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ケベレ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 パイロット郡のケベレ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ケベレ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、事業の優先順位付け及び対応予算（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。

成果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。

- 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。

成果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

- 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。

成果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。

- 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。

#### 4-3 プロジェクトの実施体制

- ① プロジェクト・ダイレクター：BoFED 局長
- ② プロジェクト・マネジャー：BoFED 副局長
- ③ BoFEDカウンターパート：計画・予算・M&Eコアプロセスから（トレーニング担当者を含め）7名、地域データ・情報コアプロセスから3名を想定。
- ④ 合同運営委員会の構成：M/M参照
- ⑤ テクニカル・コミッティー：BoFED並びにセクター局により形成され、情報共有並びに、計画・予算策定ガイドライン／マニュアルの策定、パイロッ

ト・プロジェクト実施に係る協力・調整を図る。

#### 4-4 双方負担事項

##### 【日本側】

##### ① 専門家、ローカルコンサルタント

専門家5名を派遣し、併せてローカ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

また、ローカルコンサルタントの業務としては以下を想定。

- ・ ガイドライン／マニュアル作成
- ・ パイロット・プロジェクト管理

##### 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

プロジェクト・ダイレクター (BoFED局長)

プロジェクト・マネジャー (BoFED副局長)

カウンターパート

##### 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)

#### 4-5 パイロット・プロジェクト対象地域

パイロット・プロジェクト対象地域として、経済・地理的特性を考慮し、3県選び、選ばれた3県より6郡をパイロット・プロジェクト対象地域として選択する。なお、その際には、LIGの対象郡を3郡選択することとする。

#### 4-6 プロジェクト実施期間

本調査により、本案件のプロジェクト目標を「州予算を包含した郡の計画・予算策定及びモニタリングの構築」とすることが、BoFEDとJICAで合意された。このプロジェクト目標が達成されるためには、パイロット対象地域における計画・予算策定及びモニタリングの活動を2サイクル (2財政年度) 行うことが適切であるとの観点から、計画・予算及びモニタリングのガイドライン／マニュアル策定のための準備期間並びにプロジェクト実施後のモニタリングの期間を含め、プロ

プロジェクトの実施期間を3年間とすることとした。

#### 4-7 名称変更

当初、案件名称については、英文名称を“Strengthening Multi Sectoral Planning Capacity in Oromia Region”、和文名称を「地方政府マルチセクター計画策定支援」としていたが、本調査により、本案件では、オロミア州における州・郡の計画・予算策定プロセス双方を取り扱い、州予算を包含した郡の計画・予算策定及びモニタリングのモデルを構築することを目的とすることが合意された。よって、案件名称には「予算 (budgeting)」を含めることが適切であると判断され、英文名称を“Strengthening Multi Sectoral Planning and Budgeting Capacity in Oromia Region”と変更することにした。また、英文名称との和文名称の整合性を図る観点から和文名称にプロジェクト対象地域であるオロミア州を含める点も合意した。よって、和文名称は「オロミア州地方政府マルチセクター計画・予算策定支援」と変更することとした。

#### 4-8 プロジェクト実施に係る留意点

(1) 本案件で策定される計画・予算策定及びモニタリングガイドライン/マニュアル(案)においては、以下の点について留意する必要がある。

- ①郡レベルの現実に即したユーザーフレンドリーなガイドライン/マニュアルを作成する。
- ②連邦政府や、他プログラムにより策定されるガイドライン/マニュアルとの整合性を確保しつつ、複数のスタンダードが存在しないように配慮する。
- ③整理される計画・予算策定及びモニタリングのプロセスが最終的には郡レベルでのサービス・デリバリーの効率的・効果的な拡充に資するものであるように配慮する。これには、住民参加型意思決定プロセス、並びにEvidence-based(経年変化を含めた実績や、客観的な指標による開発状況の把握)な計画策定がポイントとなる。
- ④上記③を担保するために、情報を収集し、蓄積するのみならず、下位行政機関(特に郡レベル)へ情報がフィードバックされる仕組みが構築されるように配慮する。(どのレベルにおいて情報を蓄積し、発信するかは、今後検討を要する。)

(2) PBS/LIGと本案件の関係性について

在「エ」国、現地ODAタスクフォース(ODATF)では、2007年度(平成19年度)より貧困削減戦略支援無償を通じたPBS/LIGへの拠出を要請しており、2010年度(平成22年度)も同様の要請を出すことが想定される。本案件は、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を行うものである。

よって、前述したとおり、オロミア州で39あるLIG対象郡のなかから本案件のパイロット対象郡の半数を選ぶこととする。

また、先に述べたとおり、本案件は最終的にはサービス・デリバリーの拡充に寄与することが期待される。よって、そのためにJICA既存の他セクターでの案件との情報共有を密に行い、郡レベルでの他案件との相乗効果を担保できるように留意する。

(3) ローカルコンサルタントの必要性

オロミア州において、特に郡、ケベレレベルでの円滑なプロジェクト活動を実施する上で、

アムハラ語（「エ」国内の公用語）並びにオロミア語（オロミア州の公用語）、英語ができるプロジェクトスタッフ並びに支援要員（ローカルコンサルタント）が必要不可欠である。一方で、BoFEDカウンターパートへの技術移転も本技術協力の目的であるため、これらの点について深く注意し、プロジェクト実施体制を検討することに留意する。

#### （４）他のJICA協力との情報共有、連携

オロミア州においては、教育（住民参加による初等教育アクセス向上プロジェクト）・保健（母子栄養改善プロジェクト）・環境（ベレテゲラ参加型森林管理計画・フェーズⅡ）・農業（灌漑設計・施工管理能力向上計画プロジェクト）分野のプロジェクトが実施されている。これらの案件は、カウンターパートをオロミア州の州レベルのセクター局としつつも、いずれも郡レベル、ケベレレベルでの活動を実施し、州や郡全体の計画や予算策定に密接に関係している。こうした特徴を有する既存の案件の関係者と定期的に情報共有を行うことで、郡レベルでのサービス・デリバリーの維持・拡大のシナジー効果が期待できるように配慮する。

## 第5章 プロジェクトの評価

### 5-1 妥当性

本案件は、以下の理由から妥当性が高いと判断できる。

#### (1) 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。
- ・郡レベルで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、ドナー合同で用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なかには、LIG対象郡が含まれる予定である。

#### (2) 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、現行開発五カ年計画（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カ年計画においても、郡の能力向上に伴い州から郡への交付金を増加させてい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絞っ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」国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。

### (3) 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284,537km<sup>2</sup>、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」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、郡レベルの下の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。

## 5-2 有効性

本案件は、以下の理由から有効性が見込まれる。

### (1) 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ことが達成可能であると考えられる。

### 5-3 効率性

本案件は、以下の理由から効率的な実施が見込まれる。

#### (1) 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り、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。

#### (2) 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・予算策定及び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なかに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、次期連邦開発五カ年計画にあたるPASDEP II及び次期州開発五カ年計画の開始時期とほぼ一致する。
- ・ 本案件においては、1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。

### 5-4 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。

#### (1) 因果関係

- ・ 上位目標である「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の能力が向上する」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・体制にのっとなって、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、上位目標達成のための外部条件である「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。

## (2) 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。

## 5-5 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。

### (1) 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カ年計画には、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。

### (2) 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」国政府及びオロミア州政府では、各行政機関において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きを定めた一連の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カ年計画において、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。

### (3) 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することにより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。

#### (4) 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。

#### (5) 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。

### 5-6 環境・貧困配慮

- ・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。

### 5-7 実施プロセス

- ・本プロジェクト実施にあたっては、計画・予算策定、データ情報収集管理、研修の3チームが、それぞれ関連するプロジェクト活動実施の責を負うことになる。本プロジェクトの活動ごとにどのチームが活動の中心となるか、及びチーム構成員の数が明確にされており、またチームリーダーが任命されることになっていることから、プロジェクトの各活動実施体制は明確である。
- ・成果達成のための外部条件として、「州セクター局の協力が得られる」ことが挙げられている。本プロジェクト実施体制として、関連する州セクター局代表から成るテクニカル・コミッティーが組織され、本プロジェクト実施に関するBoFEDと州セクター局との調整メカニズムは担保されることになっている。
- ・JSC (Joint Steering Committee) 1年に2度の割合で開催することとされている。
- ・職員の離職率の高さが問題となっているが、プロジェクト目標達成のための外部条件に「カウンターパートが継続的に配置される」ことが明記されている。
- ・成果達成のための外部条件として、「パイロット郡の協力が得られる」ことが挙げられている。パイロット郡における成果や教訓の普及セミナーが予定されているが、それに加え、郡レベルでの良い計画策定につながるインセンティブ構造の検討を念頭に置く必要がある。

