

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

Ⅱ

**(マルチセクター計画策定支援
協力準備調査報告書)**

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

はじめに

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6割が郡レベルへ配分されるという大幅な財政移管が開始され、郡レベルでは、基本的サービスの拡大・供給が責務となっている。しかし、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ことが指摘されている。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）、人的資源にかかる制約（公務員の低配置、高い離職率）、キャパシティにかかる制約（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／ガイドラインは存在しない。

上記のような背景により、郡レベルの開発計画策定能力の向上をめざすものとして、オロミア州財務経済開発局（以下、BoFED）より、技術協力プロジェクト「地方政府マルチセクター計画策定支援」実施の要請が2008年度に出された。

2008年度の統一要望調査では、案件そのものの重要性は認めるものの、情報が十分でないことから、採択には至らなかった。これを受け、2009年度に本案件の協力準備調査を実施することとなった。

本協力準備調査は、ローカルコンサルタントによるオロミア州における計画・予算策定、M&E、情報管理プロセスにかかる机上調査並びに郡レベルでの現地調査を中心として実施された。またそれに加え、JICA「エ」国事務所員による州レベルでの調査、取りまとめが実施された。本報告書はそれらの調査結果を取りまとめたものである。

はじめに

1. 国家体制・基礎情報.....	1
1.1 国家体制	1
1.2 主要産業	1
1.3 人間開発指標.....	3
1.4 地図.....	3
1.5 省庁の構成.....	4
2. 地方分権化体制.....	4
3. 政治体制.....	6
4. オロミア州における各行政プロセスと基礎情報.....	7
4.1 基礎情報	7
4.2 行政組織.....	8
4.2.1 州レベルの行政.....	8
4.2.2 県レベルの行政.....	10
4.2.3 郡レベルの行政.....	10
4.2.4 ケベレレベルの行政.....	11
4.2.5 各行政レベル間のデマケーション.....	13
4.3 計画策定	16
4.3.1 地域経済開発計画	21
4.3.2 セクター計画.....	22
4.3.3 計画策定プロセス	24
4.3.4 上位行政組織からの当該分野への支援.....	26
4.4 予算策定	27
4.4.1 各行政レベルにおける財源と予算決定権.....	27
4.4.2 予算編成プロセス	28
4.4.3 上位行政組織からの当該分野への支援.....	33
4.5 M&E プロセス	34
4.5.1 M&E システム.....	34
4.5.2 M&E サイクル.....	36
4.5.3 上位行政組織からの当該分野における支援 M&E サイクル.....	39
4.6 情報管理・分析にかかるプロセス.....	40
4.6.1 情報管理・分析システム.....	40
4.6.2 情報管理・分析プロセス.....	41
4.6.3 上位行政組織からの当該分野への支援.....	43
4.7 人事制度	43
4.8 トレーニング	44
4.9 財政情報	44
4.10 統計・データ（州・県、郡、ケベレレベルの統計情報）	44

5. 他ドナーによる支援.....	47
5.1 Ethio-Italian Joint Program.....	47
5.2 PSCAP.....	47
6. 選挙にかかる情報.....	48
6.1 「エ」国の選挙制度.....	48
7. JICA 協力の方向性・範囲の検討.....	50

協力準備調査報告書 付属資料

付属資料 1 ゾーン、ワレダ、ケベレの権限と義務.....	53
付属資料 2 Oromiya National Regional State in Brief Part III.....	57
付属資料 3 Regional Proclamation.....	76
付属資料 4 財務情報.....	78

協力準備調査報告書 別添

別添 1 オロミア州5カ年計画.....	79
別添 2 ローカルコンサルタント調査結果.....	189
2-1 INTERIM REPORT.....	189
2-2 FINAL STUDY REPORT.....	291
2-3 ANNEXES TO MAIN REPORT.....	385
別添 3 暫定版 オロミア州計画・予算策定、M&E、情報管理マニュアル.....	515
(ローカルコンサルタントにより翻訳されたもの)	

1. 国家体制・基礎情報

1.1 国家体制

「エ」国は皇帝の絶対権が強大であった帝政期（～1974）、土地国有化、主要産業の国有化を行った社会主義政権期（1974～1991）、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言われている）、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。

面積：約113万km²（日本の約3倍）

人口：約7390万人

人口密度：65人／km²

（2007年人口センサスより計算）

1.2 主要産業

「エ」国は、現在、5カ年の開発計画（PASDEP, Plan for Accelerated and Sustainable Development to End Poverty 2005／6-2009／2010）の主軸として、「経済成長による貧困削減」をめざしており、農業・食糧安全保障、インフラ整備に加え、民間セクター開発や輸出振興を重点分野として掲げている。また、2002／03年に策定された産業開発戦略において、肉・皮革・皮革製品、農産加工、建設、及び零細中小企業が重点分野として挙げられているほか、近年では繊維・衣料、花卉、繊維、コーヒーの輸出が伸びつつある。「エ」国経済は、ここ数年10%以上の経済成長を遂げつつあるが、各産業の付加価値生産がGDPに占める割合を見ると、製造業の占める割合が低く、近年は、減少傾向にあり、近隣諸国と比較しても、低い¹。農業は、全付加価値生産の50%弱を占めており、「エ」国の産業で最も重要な位置を占めている。主要輸出産品も農産物であり、コーヒー、オイルシード、チャットの上位3品目で輸出総額の65%以上を占めている²。貿易収支に関しては、輸入超過がたたり、2005／06年度で-24.67%、2006／07年度で-25.6%（いずれも対GDP比）と貿易赤字が拡大傾向にある。

¹ 2006年で、ケニア18.6%、タンザニア17.4%、ウガンダ24.3%。

² 皮革・皮革製品は、全輸出量の2%、繊維・衣料は、1%。

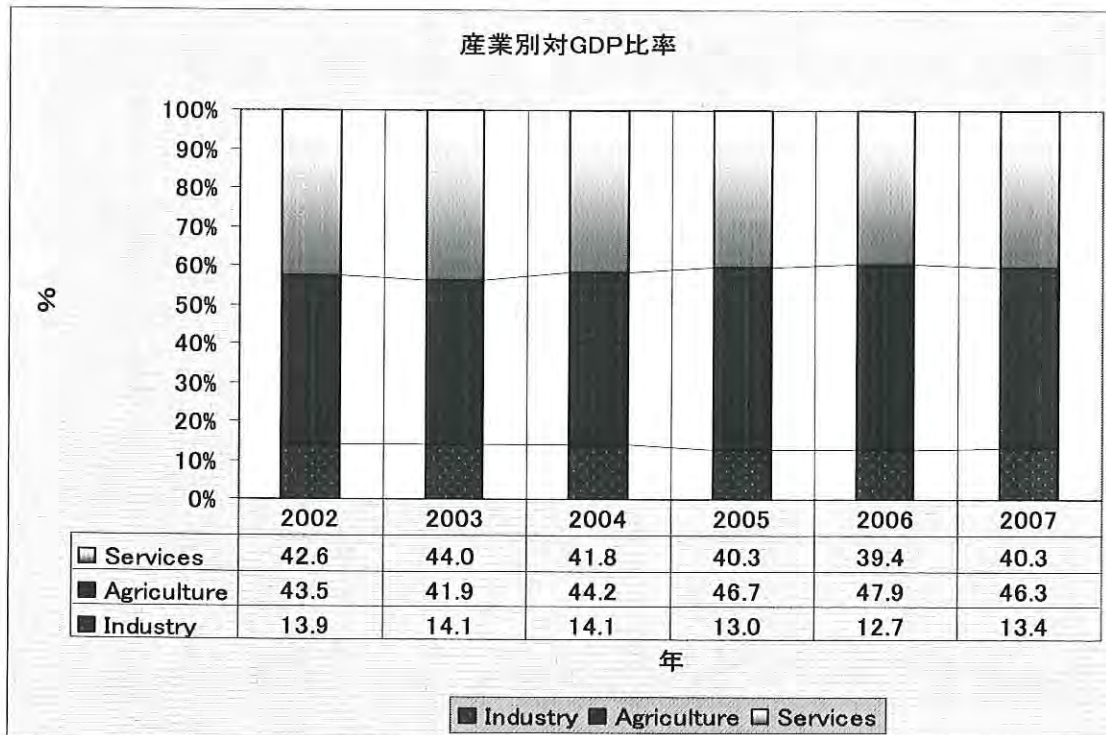


図1 エチオピア産業別 GDP 比較 (データ出所: WDI)

GDP 成長率 (年次)

2002	2003	2004	2005	2006	2007
1.5	-2.2	13.6	11.8	10.9	11.1

(データ出所: WDI)

現在「エ」国では、皮革産業並びに、繊維・衣料産業の振興が顕著であり、この分野の技術支援センター³がつけられている。また、技術支援センターとは別に、貿易産業省の配下に、皮革・アパレル、メタル、chemical などのセンターが別途設置されており、これらは、投資促進、輸出支援などマクロレベルでの民間セクターへの支援を実施している。

また、「産業開発戦略」においては、前述のとおり、零細中小企業が重点分野として挙げられている。サブ・サハラ・アフリカ諸国では、民間セクターの多くをインフォーマルセクターが占めており、それらの多くは、零細中小企業であり、企業自身のマネジメント能力・技術力不足が指摘されているが、「エ」国も例外ではない。「エ」国は、貿易産業省の配下に、中小企業庁⁴を設置し、零細中小企業の技術面でのキャパシティ・ビルディングを支援する体制を整えているほか、州レベルでも同様の中小企業庁⁵が設置されている。

³ LLPTI(Leather and Leather Product Technology Institute)、TAI (Textile and Apparel Institute)

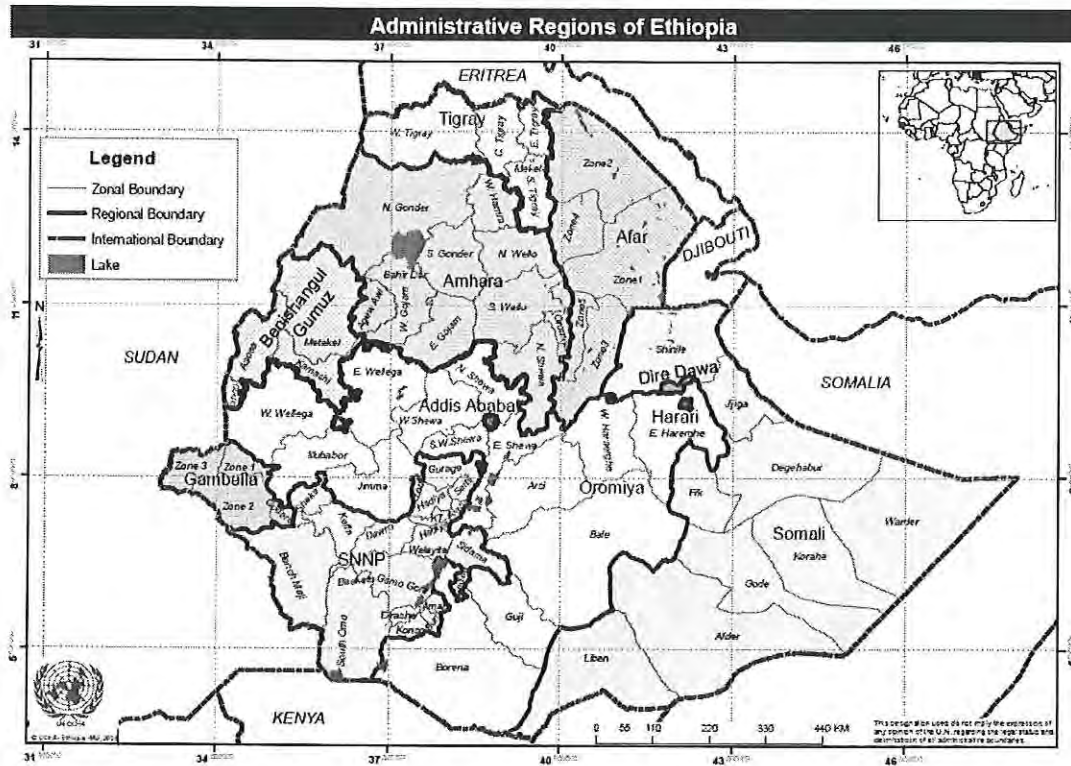
⁴ FeMSEDA (Federal Micro and Small Enterprise Development Agency)

⁵ ReMSEDA (Regional Micro and Small Enterprise Development Agency)

1.3 人間開発指標

人間開発指標は 182 か国中 171 位。(2009 年人間開発報告書より)

1.4 地図



エチオピア国地図 (UN OCHA)

1.5 省庁の構成

連邦レベルの省庁の構成は以下のとおり。

1	1 Prime Minister's Office
2.	2. Ministry of Capacity Building
3	3. Ministry of Education
4	4. Ministry of Trade and Industry
5	5. Ministry of Agriculture and Rural Development
6	6. Ministry of Transport and Communications
7	7. Ministry of Works and Urban Development
8	8. Ministry of Finance and Economic Development
9	9. Ministry of Revenue
10	10. Ministry of Federal Affairs
11	11. Ministry of Health
12	12. Ministry of Justice
13	13. Ministry of Defense
14	14. Ministry of Foreign Affairs
15	15. Ministry of Science and Technology
16	16. Ministry of Water Resources
17	17. Ministry of Youth and Sports
18	18. Ministry of Women's Affairs
19	19. Ministry of Culture and Tourism
20	20. Ministry of Mines and Energy
21	21. Ministry of Labor and Social Affairs

2. 地方分権化体制

「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。また、その後の公布(proclamation No.33/1992)にて、連邦政府と州政府間の財政機能の分割と政府間の役割分担が暫定的に規定された。

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」国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、ベルシャングルグルズ、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持つ)としての機能を持つことが定められた。

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、それらの設立時には、州政府は自己統治の原則にのっとり実施することが求められる。州政府は、下位組織へ権

限を付与することが義務づけられ、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、各州が異なる民族言語的背景に基づき下位組織を形成されている。南部諸民族州では、4つの下位組織が形成されている（県、特別郡、郡、ケベレ）ほか、最も小さい州であるハラールでは、ケベレが唯一の下位行政レベルである。一般的に県は、独立した行政組織ではなく、州の出先機関としての正確が強くなっているが、南部諸民族州においては、県は、他の州政府と同様に独立した政府としての性格をもち、「諸民族」を代表する単位となっている。このように、各州はそれぞれの民族言語的背景に基づき、州の下位組織を形成し、独自の行政、政治体制を採っているが、一般的には、図2に示されるような体系をとる。オロミア州は、この体系をとる。

		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 (ゾーン)		Zonal Administration ⁶
郡	Woreda (ワレダ)	Woreda Council ⁷	Woreda Administration (District Administrative Council ⁸)
村	Kebele (ケベレ)	Kebele Council	Kebele Administration ⁹

図2 エチオピア国地方分権化体制（筆者作成）

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

⁶ 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、主の大統領と、Administrative Council に対して説明責任を負う。県の権限と義務については、付属資料1参照のこと。

⁷ これらは、郡、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。

⁸ District(Woreda) Administrative Council は、Administrator ならびに、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。権限と義務については、付属資料1参照のこと。

⁹ 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。

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、突き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、計画経済開発局と財政局の統合が行われ、財務経済開発局が設立された。また、郡レベルにおいても、同様に財務経済開発局が新たに設立されている¹⁰。

郡レベルへの大幅な財政移管によって、郡やケベレ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、予算編成、予算執行に関し、決定権をもつことになり、州レベルでは、州配下の郡に対し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・評価するか、という新たな役割が発生した。

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責任を負うが、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、2008/09年度¹¹の予算書を見ると、州における郡の予算配分額は、州予算全体の48%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、給与の占める割合が85%であるなど、経常予算の執行率が非常に高く、開発予算の低執行率が指摘されている。

3. 政治体制

「エ」国では、先に述べた新政権発足以降（1995年以降）、連合政党であるEPRDF（Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front：「エ」国人民革命民主戦線）が与党政権として実権を握っている。EPRDFは、オロモ人民民主機構、アムハラ民族民主運動、南「エ」国人民民主戦線、ティグレ人民解放戦線の4大組織を中心に、その他多数の小政党で構成される。最大勢力はオロモ人民民主機構だが、メレス首相はティグライ人民解放戦線に所属。議会で圧倒的多数を構成している。なお、EPRDFに属する政党がすべての州において、与党となっている。反政府勢力として、オロモ解放戦線（OLF）など4組織で構成された統一オロモ解放戦線（UOLF）やオガデン民族解放戦線（ONLF）がある。かつての支配政党「エ」国労働者党は勢力を失い、自然消滅している。

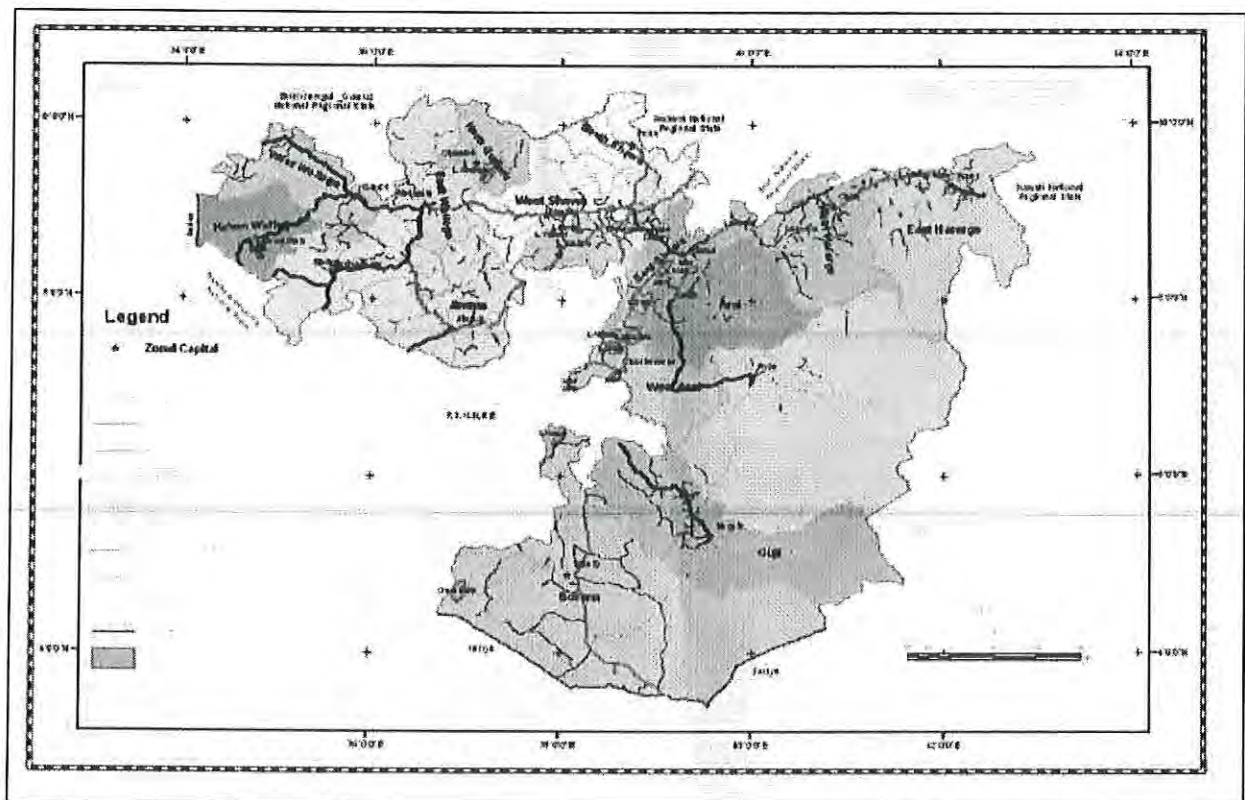
¹⁰ 連邦レベル、州レベル、郡レベルの実施機関の構成は非常に似ている。

¹¹ エチオピア暦財政年度では2001年。

4. オロミア州における各行政プロセスと基礎情報

4.1 基礎情報

- ・ 州 GDP：現在、分析作業を開始しているものの、公式な GDP は発表されていない。州レベルでの公式な GDP は他州でも保有していない。
- ・ 面積：36.3 万 km²（国土の 32%）
- ・ 人口：2,720 百万人（「エ」国人口の約 34%）
- ・ 人口密度：749 人 / km²（「エ」国平均の約 10 倍）
- ・ 主要産業：90%以上の人口が農業に従事。
シリアル、コーヒー、オイルシード、豆類などが主要作物。
- ・ 社会開発指標¹²
安全な水へのアクセス率（56%）
公衆衛生施設へのアクセス率（20%以下）
初等教育へのアクセス率（80%）
後期初等教育へのアクセス率（33%）
- ・ 州の下に、現在 18¹³の県、304 の郡、6650 のケベレが存在する。



オロミア州 地図 (Oromia BoFED)

¹² Oromiya National Regional State in Brief Part III より

¹³ ①Borena, ②Guji, ③West Arsi, ④Bale, ⑤West Arsi, ⑥Arsi, ⑦West Hararghe, ⑧East Hararghe, ⑨East Shewa, ⑩South West Shewa, ⑪North Shewa, ⑫West Shewa, ⑬Horo Gudru, ⑭Jumma, ⑮Ilububabor, ⑯West Wellega, ⑰Kelem Welega ⑱FinFinne

4.2 行政組織

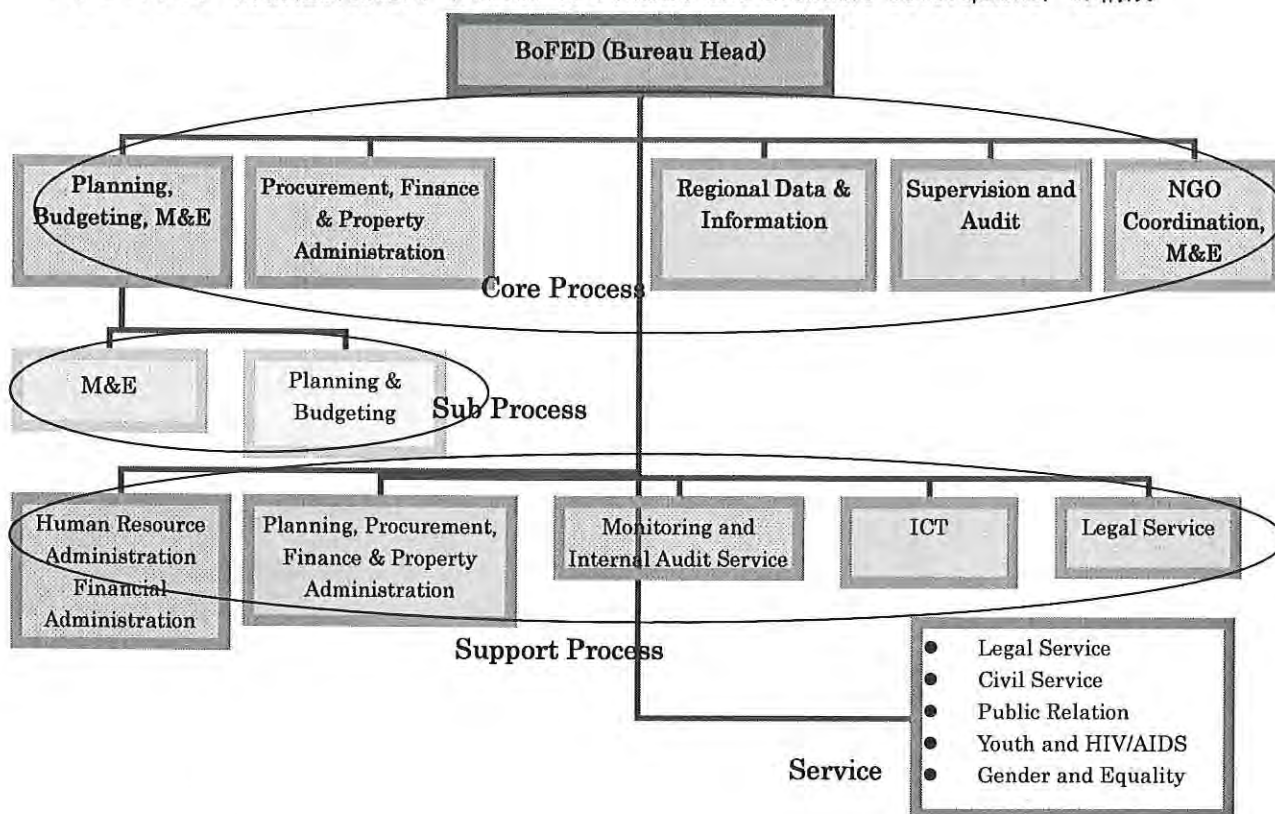
4.2.1 州レベルの行政

オロミア州における州レベルの行政組織構成は以下のとおり。

1	House of Speaker office
2	Regional Government president office
3	Women's Affair office
4	Justice office
5	Oromia Supreme Court
6	Police Office
7	Security and Administration office
8	Office of Finance and Economic Development
9	Office of Information and Public Relation
10	Office of Revenue
11	Office of Agriculture and Rural Development
12	Animal Health and marketing Development agency
13	Cooporative Promotion office
14	Land and Environmental Protection office
15	Water resource Development office
16	Office of Trade and Industry
17	Development of Micro and small scale Enterprise Agency
18	Mineral Resource Development
19	Rural road office
20	Education Office
21	Technical and Vocational education tranning agency
22	Capacity Building office
23	Office of youth affairs and sports
24	Office of Tourism and Culture
25	Labour and Social affairs agency
26	Office of Health
27	Food Security, Disaster prevention and preparedness office

県レベル、郡レベルも基本的には州と同様の構成となっているが、県、郡によっては存在しない組織もある。

・オロミア州 財務経済開発局 (Bureau of Finance and Economic Development) の構成



ここに示す Core Process は、通常の行政組織の Department と解釈することができる。Sub Process は Department の下位部局、Support Process はその名のとおり、Core Process を支援する部局として存在する。Service については、少人数であり、Support Process よりも小さい。

BoFED の権限と義務 (原文については付属資料 3 参照のこと)

- ・ 州における経済、財務政策の実施
- ・ 内閣により提案された計画に基づく経常、開発予算の作成、内閣への予算の提出、議会による予算の承認を得る、補正予算の策定
- ・ 連邦、州政策、戦略、財務管理法の順守の監督、進捗管理
- ・ 長期、中期、短期の開発計画の策定それら実施の監督と進捗管理
- ・ 経済開発プロジェクトの監督、進捗管理 (政府予算によるもの)
- ・ 州以下のレベルにおける good governance package の実施の進捗管理、評価、上位組織への報告
- ・ 経済開発計画への女性参画促進
- ・ 予算配分、執行にかかる管理、地方交付金、その他資金に関する進捗管理
- ・ 定期的な財務オペレーションにかかる報告書の作成
- ・ 公平な予算配分にかかる調査研究の実施、内閣への提出
- ・ 会計システムの構築、その導入の監督、監査、結果に基づく法的、是正措置の適用
- ・ 一般会計の、連邦政府ほか関連機関への会計報告の提出

- ・ 政府調達手続きにかかるダイレクティブの発行、その実施にかかる監督
- ・ 在庫管理システムの策定
- ・ 資産管理
- ・ プロジェクト・プログラムの評価、開発予算による裏づけ、実施にかかる監督
- ・ 州レベルの統計、プロファイル、地図（天然資源、経済社会情報等、州における開発に重要な情報）を整備し、印刷、配布する。
- ・ 実施プログラムの調整と進捗管理
- ・ 近代的手法を通じ、地理的な情報を収集、分析、配布する。
- ・ 州の開発レベルを示す経済指標の策定
- ・ NGO や他援助機関により州の関連機関と協力して実施されるプロジェクトの合意文書にかかる署名、進捗管理、監督、実施にかかる評価

4.2.2 県レベルの行政

前述したとおり、県レベルの行政組織は基本的に州レベルの行政組織構成と同一となる。よって、BoFEDと同様にZoFED(Zonal Office of Finance and Economic Development)という行政組織が存在する。

ZoFEDのマンデート(経済開発計画におけるマンデート)

- Channeling information to lower levels and upwards to the region
- Compiling planning, monitoring and evaluation documents and forwarding to the region
- Technical support

4.2.3 郡レベルの行政

県と同様に、郡における行政組織も州レベルの行政組織構成と同一となる。よって、BoFED、ZoFEDと同様にWoFED(Woreda Office of Finance and Economic Development)という行政組織が存在する。WoFEDは郡レベルの計画・予算策定全体に責任を負う。

WoFEDのマンデート

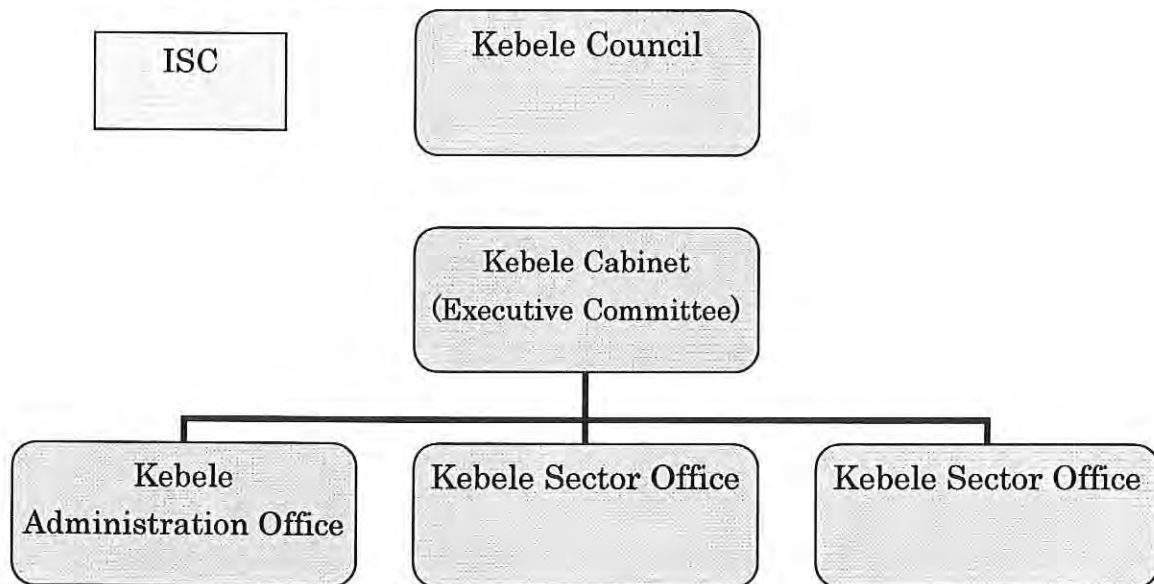
- Preparation of annual and medium term development plans of the woreda
- Conduct study on development and population issues
- Strengthen implementation capacities of woreda budget
- Administration of contingency budget
- Administration / management of woreda budget
- Coordination, monitoring and evaluation of NGO activities
- Data collection, organization, analysis and dissemination (socio-economics, geographic information, etc)

4.2.4 ケベレレベルの行政

ケベレレベルの行政官

基本的に農業・農村開発分野の Development Agent 3 名、保健セクターの Health Extension Worker が 2 名、教育セクターでは、CRC¹⁴がある郡には CRD coordinator が 1 名配置されている。

ケベレレベルの行政システム



(ISC : Inspection and Supervision Committee)

ケベレにおける各種ステークホルダー

- Kebele Council (ケベレ議会) : コミュニティにより選出された議員で構成され、Administrator がトップ。旧執行委員会。
- Chairperson (= administrator), secretary, treasury, person in charge of social dev.
- Kebele Cabinet (ケベレ内閣) : 首相府のような性質をもち、Administrator がトップで、他にセクター局長をメンバーとする。
- Ad-hoc (virtual) committee : BPR 上で計画策定・予算策定のために構成されるとされている委員会¹⁵
- Kebele Inspection and Supervision committee (ISC) : 市民により選出される委員会でケベレレベルの開発を検査・監督する。
- Kebele Manager : 郡により雇用されている行政官。
- Rural and Agriculture Development (extension workers=DA: Development Agent) : 農業・農村開発分野の行政官。郡により雇用され、2～3ケベレを管轄する。
- Health extension workers : 保健分野の行政官。郡により雇用される。計画策定・予算策定・情報収集業務に従事する。

¹⁴ CRC : Cluster Resource Center (学区の中心校に設置されている)

¹⁵ しかし実際は多くのケベレにおいて、この委員会は設立されていない。

- Teachers
- NGOs
- Kebele Management committee (計画実施・導入を行う)

4.2.5 各行政レベル間のデマケーション

連邦政府と州政府間のデマケーション

	連邦政府	州政府
政治・行政の権限	<ul style="list-style-type: none"> ● 経済、社会、開発に関する全体的な国家政策、戦略、計画の形成と導入 ● 国家標準や、教育・保健・科学・技術の基本的基準の制定と導入 ● 国家の財政、金融、外資政策、戦略の策定、導入 ● 国家防衛、安全、警察部隊の設立、管理 ● 国立銀行、紙幣の発行、金融取引、外国為替の管理 ● 対外政策の形成、実施、国際協定の交渉、認可 ● 空、陸、海上の移送、複数の州にまたがる主要道路網、郵便、通信サービスの開発、管理 ● 連邦税の徴収、連邦予算の立案、承認と管理 ● 国家間、対外貿易に関する規制、取り締まり ● 国籍、入国管理（移民）、難民、難民収容所に関連する規制、取り締まり ● 裁判権に該当する規制にかかる法律の制定 ● 国家の緊急事態に対する宣言、解除 ● カレンダー、測量に関する統一した規準の設立 	<ul style="list-style-type: none"> ● 自己統治を実現するに最も適した国家政権の設立 ● 国家憲法及びその他法令の立案と実施 ● 経済、社会、開発政策・戦略・計画の形成、実施 ● 徴税、国家予算の立案と承認、管理 ● 国家市民サービス、労働条件にかかる法の立案と施行 ● 国家警察の形成と、法・指令の維持 ● 連邦の法律に準拠した土地、その他資源の管理
財政に関する権限	<ul style="list-style-type: none"> ● 輸入・輸出に関連する関税、税、使用料 ● 連邦政府、国際機関の雇用者にかかる所得税、連邦政府企業における所得税、収益税、消費税・物品税 ● 国が実施する宝くじ（National Lotteries）, game of chance の当選者にかかる所得税 ● 区、陸、海上輸送サービスにかかる所得税 ● 連邦政府所有の家屋、資産にかかる所得税 ● 連邦政府によって発行されるライセンスや、供されるサービスの手数料 ● 独占企業における税 ● 連邦印紙税 	<ul style="list-style-type: none"> ● 州、民間企業の雇用者にかかる所得税、民間農業従事者、法人組織における協同組合内の法人組織の所得にかかる税 ● 土地用益権者権利に関する手数料 ● 州内の、個人貿易業者による売上税、収益税 ● 州内の海上輸送サービスにかかる所得税 ● 民間所有の家屋、州所有の家屋、にかかる所得税 ● 州所有の企業にかかる収益税、売り上げ税、消費税、個人の所得税 ● 小規模鉱業操業所得にかかる税、特許権使用料、借地などにかかる使用料 ● 州政府によって発行されるライセンスや、供されるサービスの手数料 ● 森林資源使用にかかる特権使用料

<教育セクターにおけるデマケーション>¹⁶

1	連邦教育省 Ministry of Education	<ul style="list-style-type: none"> • 国家教育政策の策定 • 教育セクター開発プログラム(ESDP)の作成、実施、モニタリング • 州教育局に対する専門的、技術的支援の提供 • 質の高い教育、教育機会の公平性、カリキュラム開発(初・中等、TVET)などのための専門的、技術的支援の提供 • 国家試験(National Examinations)の実施 • 高等教育機関の設立・運営
2	州教育局 Regional Education Bureau	<ul style="list-style-type: none"> • 初等教育カリキュラムの開発 • 教員養成校(TTI), 教員養成カレッジ(TTC)の設立・運営 • ゾーン(県)、ワレダ(郡)への専門的、技術的支援の提供、キャパビル • 州内の教育レベルの標準化
3	県教育事務所 Zone Education Office	<ul style="list-style-type: none"> • 教科書、教材の配布、調整 • ワレダ(郡)レベルで実施できないさまざまな業務、活動の代理実施
4	郡教育事務所 Woreda Education Office	<ul style="list-style-type: none"> • 初等、中等教育、TVET機関の設立・運営 • 州の教育計画に基づく、短期、中期、長期の郡教育計画の作成、実施 • 学校を新設する際の対象村(Kebele)及びサイトの決定 • 学校において質の高い教育が行われているかどうかの監督 • PTA、Education and Training Boards などの設立支援 • 小学校教員の配置 • 教育活動支援(学校の建設、教材の提供など)へのコミュニティの参加促進

¹⁶ Source: "Guideline for Organization of Educational Management, Community Participation and Educational Finance", (2002) Ministry of Education

<灌漑における行政間のデマケーション>

MoWR	<ul style="list-style-type: none"> ● 3,000 ha 以上の灌漑システムの調査、設計、施工 ● 州をまたがる河川の水管理 ● 国をまたがる国際河川の水管理 <p>* ただし、設計、施工の実施は公社へ任されることがほとんど。</p>
Regional	<ul style="list-style-type: none"> ● 3,000Ha 以下の灌漑システム ● 郡、県に対する予算の配分 ● 詳細設計の実施 ● スキーム設計の実施 ● 施工の実施 <p>* ただし、設計、施工の実施は公社へ任されることがほとんど。</p>
Zone	<ul style="list-style-type: none"> ● 郡からの要請を受けての技術的支援
Woreda	<ul style="list-style-type: none"> ● Water Desk による Pre Feasibility Study の実施(必要に応じて Zone から支援) ● Water Desk による Feasibility Study の実施(必要に応じて Zone から支援) ● A&RD Desk による水管理組合に関する農業面からの技術的支援 ● Cooperative Promotion Desk による水管理組合の設立、組織マネジメントに関する技術的支援
Kebele	<ul style="list-style-type: none"> ● DA による新規灌漑、リハビリの必要性の検討 ● Kebele Administration による郡への要請 ● DA による支援設立された水管理組合の技術支援(農地内水管理、営農)

4.3 計画策定

「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、ケベレでそれぞれ策定されることとなっている。地域経済開発計画はそれぞれの行政レベルにおける包括的な計画であり、財務経済開発省・局（MoFED、BoFED、WoFED）ラインで策定され、セクター計画についてはセクタ省庁・局ラインで策定される。

地域開発計画

<オロミア州5カ年計画>

大きく2部構成になっており、前半部は、5カ年計画の用紙、後半部は各セクターにおける計画が詳細に書かれている。後に、5.2節で述べる PSCAP の成果として地方分権化政策・戦略文書が策定されたということになっているが、オロミア州政府は、この5カ年計画を同文書として位置づけている。

前半部の内容は、オロミア州の特徴前5カ年における課題、本5カ年における主要なプライオリティと目標：①良い統治、平和と安定に基づく民主化システムの追求、②作業能力の強化、能力のある訓練された人材の育成、効果的なサービスデリバリーのための職場環境の導入、③持続的な社会経済開発のための環境の促進（商業的農業への移行、穀物と家畜生産の最大化、インフラの強化、民間セクター成長を促進するための必要な支援の提供、雇用機会の創出による失業者数の減少、天然資源の管理と保護、観光資源の保護・促進）。

具体的に実施する計画は以下のとおり。

- Launching Rapid Economic Growth
- Agriculture and Rural Development
- Private sector Development
- Geographically Differentiated Development Strategy
 - ◇ Formation of development Corridors
 - ◇ Strengthening Urban Development and Urban Rural Linkages
 - ◇ Provide Special Attention to Pastoral Areas
- Regulating Population Growth
- Unleashing the Potential Women
- Strengthen and Expand Infrastructure Facilities
- Managing Risk and Vulnerability
- Creating Job Opportunity
- Capacity Building in Trained Personnel
 - ◇ Facilitating Conducive Environment for Efficient Service Delivery
 - ◇ Trained Personnel Development
 - ◇ Promoting Preventive Health Care Service

前述した主要プライオリティと目標、並びに具体的に実施する計画は基本的に国家5カ年計画である PASDEP (A Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty 2005/06-2009

／10)と一致している。

主要なターゲットは以下のとおり。

- 穀物生産を毎年平均 22.4%増加させる
- 一人当たりの穀物生産を 3.20t から 7.60t まで増加させる。
- 穀物生産面積を毎年平均 4.6%ずつ増加させる。
- 肥料と種子の投入の増加（それぞれ平均 21.5%、48.2%）
- 安全な水へのアクセス率（地方では 66.5% ← 36.2%、都市では 90% ← 83.9%）
- 37 病院、725 ヘルスセンター、5525 ヘルスポストを建設しプライマリヘルスケアのカバー率を 62%から 100% へ増加させる。
- 2522 小学校、37 中学校を建設し、初等教育祖就学率を 113.5%まで増加させる、中等教育祖就学率を 47.1%まで増加させる。

後半部は、下記①～⑮の分野にかかる現状、今期の目標が具体的数値を含み記載されている。⑯の予算計画については中期経済・財務予測に基づき記載されている。

①農業、②灌漑、③農業研究、④協同組合促進、⑤水供給開発、⑥鉱業開発、⑦地方道路、⑧貿易・産業・運輸、⑨保健、⑩教育、⑪公的動員・労働とソーシャルアフェア、⑫文化と観光、⑬環境と開発、⑭民間投資、⑮クロスセクター（ジェンダー、キャパシティ・ビルディングなど）、⑯5 年計画における予算計画（5 年の歳入、歳出にかかる予測あり）

<オロミア州年次計画>

本協力準備調査において、オロミア州の年次計画については、入手することができなかった。年次計画文書の提供を BoFED 側に依頼したところ、予算文書のみを提供されたため、年次計画文書を策定していないことが予想される。

セクター計画

サンプルとして入手したオロミア州教育セクターの年次計画は以下のとおり。

<オロミア州教育セクター年次計画>

年次計画は 2 部構成になっており、前半が前年度に実施された教育セクターにおける活動、後半が、本年度実施する主要な活動である。前半部分では、各教育レベル（就学前教育、初等教育、中等教育、ノンフォーマル教育、特殊教育、地方教育プログラム、教育の質改善パッケージ、教育の質、基本的ワークプロセス、予算実施にかかるフォローアップ活動、予算執行、当該年度のボトルネックと今後の施策について述べられており、年次目標に照らしての達成度も書かれている項目もあるが、基本的には就学児童・生徒数、教師研修の実績、学校数などの情報が多い。後半は、本年度の主要な活動、目標が書かれており、前述した詳細な項目ごとに目標が書かれている。

郡レベルの計画文書

サンプルとして入手した 2 郡（Kersa, Sibu Sire）の年次計画の内容は以下のとおり。

<Kersa Woreda 年次計画>

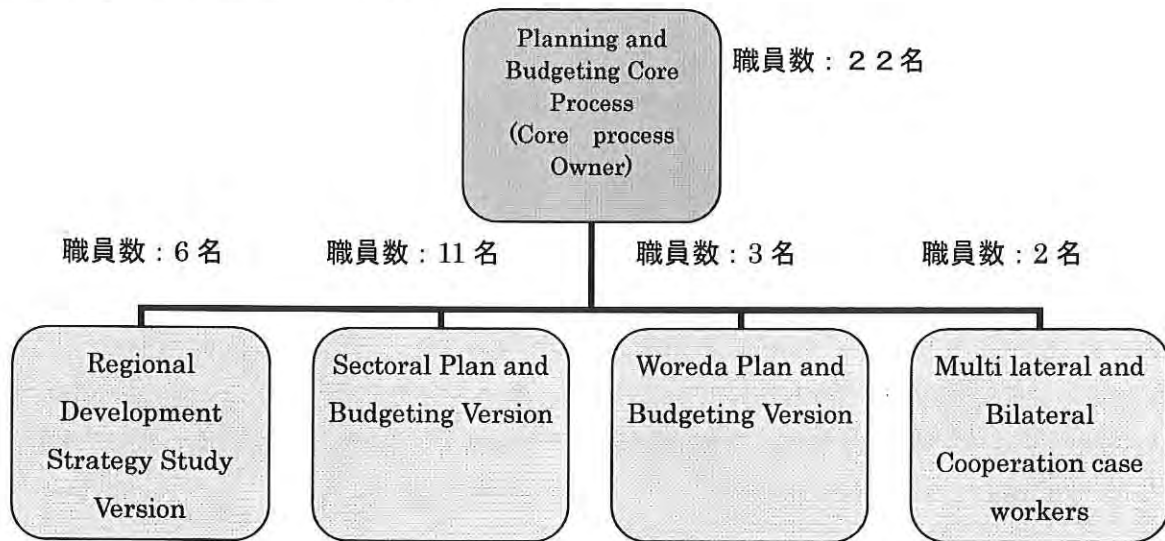
- 郡の概要（地理的情報、郡の規模）

- 年次計画の目的（生産性の向上、エクステンションサービスの拡大、自然資源の保全、灌漑の強化、輸出可能な商品の生産強化、ルーラルロードの拡大、教育の拡大、保健サービスと医薬品の供給、女性と子供の権利、労働環境の創出、）有益な情報の社会への発信、グッドガバナンスの導入）
- 主要なセクター（キャパシティ・ビルディング、エクステンションサービスの拡大、自然資源開発、農業・農村開発、協同組合、家畜医療、医療、教育、情報通信、ユース&スポーツ、文化・ツーリズム、アドミニストレーション&セキュリティ、地方の水）
- 各セクターの活動リストが添付されている（予算裏づけも含む）。

<Sibu Sire Woreda 年次計画>

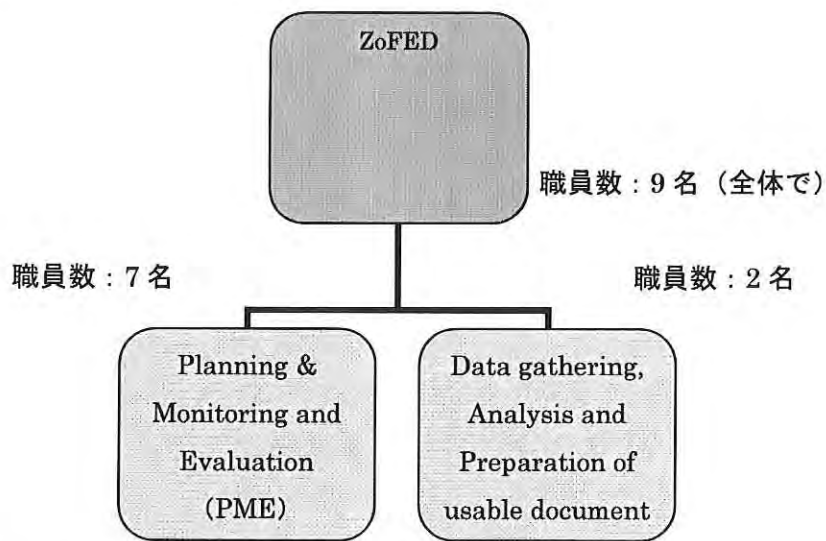
- 郡の概要（地理的情報）
- 主要なセクター（キャパシティ・ビルディング、農業・農村開発、ルーラルロード、灌漑と飲料水開発、教育、保健、投資、文化・ツーリズム、協同組合）
- 各セクターの活動リストが添付されている（予算裏づけも含む）。

オロミア州の計画・予算コアプロセスの構造



(職員数については変更されている可能性あり)

ZoFED の構成



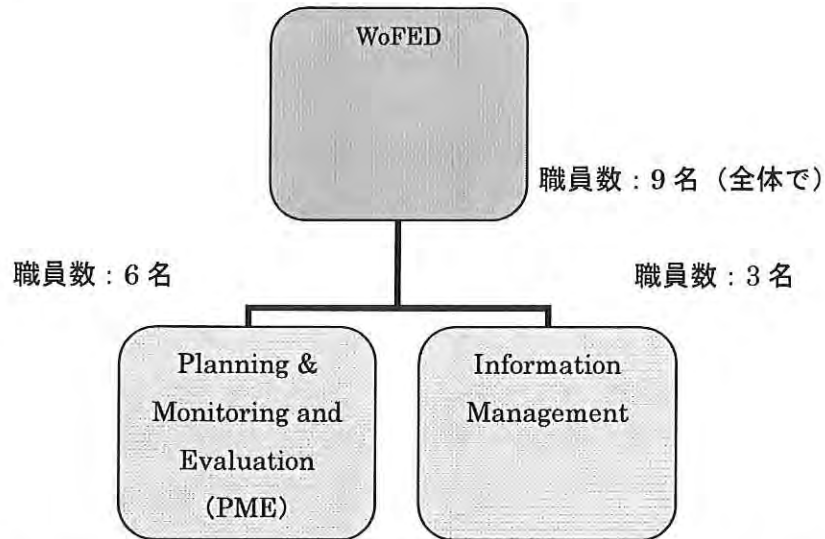
Planning, Monitoring and Evaluation teamが存在する。

職員数は通常7名であるが、7名が配置されていない県も存在する。

Data gathering, analysis and preparation of usable documents teamが存在する。

職員数は、通常2名。

WoFED の構成



通常、PMEには通常6名の要因配置枠があるが、多くの場合は、実員2～5名が配置されているのみ。

同様に、郡・セクター局においても、planning and programming unit（又は team）があり、このユニットが計画策定、M&E、情報収集分析を行う。配置されている職員は2名¹⁷。しかし水セクターにはM&Eにかかる職員は配置されていない。

¹⁷ 実際には、多くのセクター局では、全体の50%の枠が空席となっている。

4.3.1 地域経済開発計画¹⁸

コンテンツ	戦略、目標、指標
作成主体	<ul style="list-style-type: none"> ● BoFED¹⁹ ZoFED²⁰ (郡と州間の橋渡しのみ) ● WoFED²¹ ● ケベレ ad-hoc 委員会 (9名)²²⁺ (計画情報担当職員 or Kebele Managers²³)
計画(予算)の修正にかかるマンドレートをももつ主体	州レベル: BoFED 県レベル: ZoFED ²⁴ (編集のみ) 郡レベル ²⁵ : WoFED ²⁶ ケベレレベル: ad-hoc な計画策定委員会
計画(予算)の承認のマンドレートをもつ主体	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 ケベレレベル: ケベレ議会
策定サイクル	長期 (5~10年 ²⁷) 中期 (5年) 年次 (毎年)

(●: 計画を策定するレベル、組織)

¹⁸ 実際には、セクター計画を取りまとめたものである傾向が強い。

¹⁹ Bureau of Finance and Economic Development.

²⁰ Zonal Office of Finance and Economic Development. 県レベルでの「計画」は基本的には郡レベルの「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、本ドキュメントでは、県レベルでの「計画」はないと位置づける。

²¹ Woreda Office of Finance and Economic Development.

²² 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、次年度活動にかか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) しかし、現地調査では、本委員会の存在は確認できず。

²³ Planning and Information worker. しかし、現地調査においては、Kebele manager が本業務担当者として報告されている(後にBoFEDに確認したところ、Planning and Information worker と Kebele Manager は同一人物であることが判明)。Kebele Manager は、郡によって雇用され、計画策定、情報収集、調整、M&Eの業務を行う(EFY1999以降)。

²⁴ 目標、指標、予算シーリングやその他のクライテリアと付き合わせてそれらと合致するかどうかを確認する。また、ここで郡からあがってきた計画と、県レベルのセクター計画とを突き合わせる作業を行う。また、郡の計画にあるプロジェクトの中で、郡の能力・財政的に実施不可能と判断されたものについては、セクター計画(州レベルのものとなる)へ吸収されるようにする。

²⁵ 2002年以降、郡、ケベレレベルでの計画策定が開始された。

²⁶ WoFEDの主たる業務は、郡議会の行政部(開発・技術に関するもの)として、ケベレレベルの計画の編集、問題の特定・優先順位づけ、情報の収集、取りまとめ、発信。同時に年次計画、各プロジェクトの実施のフォローアップ、定期的な報告の義務を負う。

²⁷ しかし、現在は長期計画は策定されていない。

4.3.2 セクター計画

コンテンツ	戦略、目標、指標
作成主体	<ul style="list-style-type: none"> ● 州セクター局²⁸ 県・セクター局（郡と州間の橋渡しのみ） ● 郡・セクター局 ● ケベレ・セクター担当者（DA、Health Extension worker など）
計画（予算）の修正にかかるマンドートをももつ主体	州レベル：BoFED 県レベル：ZoFED（郡と州間の橋渡し、編集のみ） 郡レベル：WoFED ケベレレベル：ad-hoc な計画策定委員会
計画（予算）の承認のマンドートをもつ主体	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。） 県レベル：Zonal Cabinet 郡レベル：郡議会 ケベレレベル：ケベレ議会
策定サイクル	長期（5～10年） 中期（5年） 年次（毎年）

（●：計画を策定するレベル、組織）

²⁸ それぞれのレベルのセクター部局には、計画策定の部署は存在する。（名称は異なる）これらの部署は、情報収集、分析、プロジェクト準備、Feasibility Study、M&Eにかかる業務を行う。これらの部署が計画編成と、予算との関連づけを行う。

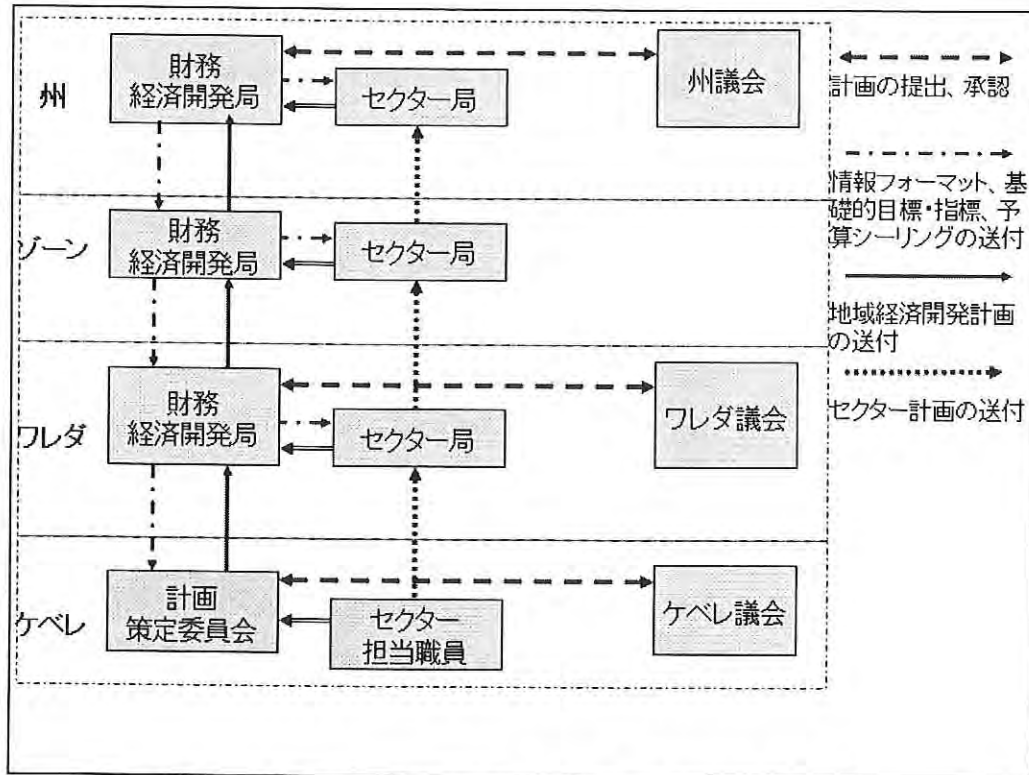


図3 オロミア州における計画策定プロセス (筆者作成)

4.3.3 計画策定プロセス

州の財務経済開発局は、連邦の財務経済開発省より、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、各セクター局、郡に対する予算シーリングを決定する。その後、予算シーリングと計画策定に使用される情報収集フォーマット、基本的な目標・指標を各セクター局、郡に対し送付する。これを受けて、各セクター局は、州レベルの計画策定を開始する。

郡の財務経済開発局は、前述の情報を受けて、州でなされたのと同様に、各セクターへの予算シーリングを決定し、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、ケベレの情報収集担当官へ情報収集フォーマットと、基礎的な目標・指標を送付する。

ケベレ²⁹の情報収集担当官は、セクター担当官や、計画策定委員会と連携しつつ、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。計画はケベレ議会にて承認された後、それぞれ、郡・財務開発局、セクター局へ提出される。

(現地調査による情報)：ケベレ・マネジャーと ISC³⁰により全体会議が開催され、主要な開発ニーズ、政府開発目標・戦略における優先順位を協議する。その後、ケベレ・マネジャーが計画を編集し、ケベレ・キャビネットへ提出する。キャビネット承認後、キャビネットは、同計画をケベレ議会へ提出する。この計画策定プロセスと並行し、セクター担当者 (DA など) はセクター計画を策定し、郡レベルのセクター局へ提出する。なお、ケベレにて策定される計画は年次計画のみである。開発ニーズを特定する際には、20~30 の世帯が“package” なるグループを形成し、ニーズを洗い出し、その後 10 余りの package により構成された委員会において、計画 (要望) が承認される。ケベレ・マネージャーはこの計画を編集する。またこれに加え、各セクターのステークホルダー (セクターに関連する committee 等) が計画策定に参加する。また、この計画とは別に、水供給施設、学校の教室、ヘルスポスト建設・メンテナンス、地方道路などの投資プログラムが検討される。

郡においては、年次計画 (包括的なセクター計画) と中期計画が策定される。年次計画には、セクター計画と、ケベレによって策定された計画が盛り込まれる。中期計画 (または戦略計画) は、5 カ年開発目標、優先順位、州開発戦略により支援される主要なアクティビティを統合したものである。年次計画は財政年度開始後 10 カ月目に策定され、WoFED へ承認と修正、編集のために提出される。郡におけるセクター計画は、仮決定された優先順位に基づく年次目標、戦略、郡予算 (予測値) を統合したものである。見積もり段階の予算シーリング³¹は、それぞれのセクター局へイヤーマークされ、送付される。

郡レベルの計画策定は 8 月の第 2 週から 2 月にかけて実施される。このプロセスは、情報収集

²⁹ ケベレレベルの計画策定プロセスは EFY2000 より開始された。ケベレレベルの計画は、一度ケベレにより策定・承認された後に郡レベルでの変更が加えられることはほとんどない (郡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かかる予算はケベレにより動員されるためである (郡予算は配分されない)。

³⁰ Inspection and Supervision Committee

³¹ この予算シーリングは、前年度予算に対し特定の割合を掛けて算出する郡もあれば、まったく算出の基準をもたない郡もある。

の準備、ニーズアセスメントフォーマットの準備、社会経済情報の収集と分析、前年度の事業実施報告書のレビュー、開発目標と戦略の特定と承認を含む。この期間に並行して財務計画も策定される。予算配分クライテリアの策定、セクターへの予算配分、予算見積りと予算シーリングの承認は12月15日から3月30日の間に行われる。各セクター局は、予算シーリング（仮）と整合性をとる形で彼らの計画を策定することが求められる。その後、各セクター計画はWoFEDの承認を得ることとなるが、この時点でのそれらセクター計画は、仮の予算見積りに基づいており、州から郡への地方交付金配分額は郡へ通知されていない。よって、これらの計画は、あくまで仮の見積もりとニーズアセスメントにすぎない。実際の郡予算は、7月に決定され、この実際の予算と予算クライテリア、予算シーリングと配分額に基づき、再度計画は提出されることとなる。

WoFEDのPMEは通常6名の配置があるが、実際には、平均して3名しか配置されていない。遠隔にある郡や新しい郡の状況は平均より悪い。

州から郡レベルへの地方交付金額そのものは拡大しているが、同時に郡数も増加しており、基本的サービス・インフラの維持・拡充には十分追いついていない。よって、郡における事業はextension services（農業生産パッケージ³²）、環境リハビリテーション、水供給、教育、保健サービスに限られる。しかし、それらの基本的サービス供給施設も常に人材が不足している状態である。

他方でコミュニティ参加は増大している。郡レベルで計画策定をし、プロジェクト実施を計画しても政府予算とのマッチングができずにプログラムが頓挫するケースもある。また、BPR文書に書かれているような参加型の美しい計画策定プロセスはなかなか存在しない。政治・行政の機関(organs)が計画を承認し、計画策定と実施機関の間の全体調整をリードしている。郡レベルの計画は全体的な州計画の一部ではなく、郡レベルの情報は、予算配分の目的にのみ活用されている（プロジェクトの数、タイプ、質など）。実施されるプログラムについても、単に州政府や連邦政府の優先順により実施されるものもあり、これらは地域経済開発にはわずかしか貢献しない。州政府や連邦政府の優先順位によって実施されるプログラムやプロジェクトは、郡の全体予算の3分の2を占める。開発目標や優先順位の設定は、郡のマנדートであるにもかかわらず、優先順位やターゲットを操作し、決定するのはBoFEDや、州政府が上位の指導者である。この傾向は、各郡のニーズ/キャパシティ/ポテンシャルによって変化するものではない。よって、BPRに述べられているように参加型計画策定プロセスにより開発ニーズを特定し、それら開発ニーズによって牽引されるような計画策定はなされていない。

郡・セクター局は、ケベレから提出されたセクター計画を郡のセクター³³計画に統合し、これをWoFEDへ送付する。WoFEDは、ケベレの計画策定委員会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とを統合し、郡の地域経済開発計画を策定する。これは、郡議会にて承認を得た後、県を通じBoFEDへ送付される。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。州においても、郡でのプロセス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、セクター計画が策定される。

³² packages of agricultural production

³³ 農業農村開発、保健、教育、水、灌漑など。

以上が、オロミア州における計画策定プロセスであるが、プロセスそのものを概観するのみでは、現れない課題がある。これらの課題は、人・組織のキャパシティ不足、計画策定プロセスを補完する機能の不足や不全、また、郡への財政移管以降の計画策定プロセスの変革に対し、各組織の機能が対応できていないことが要因となっている。

第一に、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、国土が広大であり、多様性の大きな国であれば、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、州から必要な情報が提供されず、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財務経済開発局では、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。

第二に、州、県、郡とつながる各セクター局の行政官は、州により選定されることが多く³⁴、上位組織への異動を希望する行政官が多い。よって、郡予算で実施可能な比較的小規模なプロジェクト（投資）よりも、州予算によって実施される大規模なプロジェクトの形成により大きな関心を払うことが指摘されている³⁵。これは、その郡レベルでの開発予算の低執行率につながっていると考えられる。郡の地域経済開発を総合的開発と考えるとき、セクター局の意思決定が、郡内部ではなく上位組織の意向が強く反映される場合、郡への大幅な財政移管のもつ有効性は、相殺され得る。

4.3.4 上位行政組織からの当該分野への支援

BoFED の Planning and budgeting Process が、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かかるテクニック、ターゲットの優先順位づけなどに関し、オリエンテーションを行っているが、これは、州のセクター局の担当者を対象にしたものに限定されている。

WoFED, BoFED は、各ステークホルダー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、実際には下記諸事情により、技術支援は不十分な実態がある。

- 技術スタッフの不足
- 既存スタッフの技術・経験の不足（多くの職員がマネジメント、経営学、自然科学、ICT など経済政策決定や戦略策定に携わるものとしては、不適當な学術的背景を持っている。
- 移動手段／コミュニケーション手段の不足、未整備

ケベレや郡レベルにおける技術支援（他セクター局やステークホルダーに対する）は進捗報告書・計画文書、年次予算に関するオリエンテーションや短時間の協議に限られている。いくつかの郡では、合同モニタリング・評価や、合同年次計画予算策定プロセスが WoFED や ZoFED、BoFED の技術支援パッケージとして考慮されている。技術マニュアル・ガイドライン、現状に合致した

³⁴ 基本的には、郡は独自の人事権を保有するので、原則としては、郡レベルでのリクルート、人選がなされることになっているが、実際は、郡の人員不足、キャパシティ不足により、州または県にリクルート・人選過程を委託し、実施しているケースが多い。給与は、配属先である郡や、県により支払われる。

³⁵ 郡予算範囲を超える大規模なプロジェクトに関しては、州により実施が決定された場合、州予算に吸収される。このプロジェクトは、州により実施される。

使いやすいフォーマットの提供は技術支援の一部と考えられるが、郡・セクター局においてはそれらはみられない。郡・セクター局からケベレのラインに対する支援は比較的良好である。しかし、いくつかの組織では、予算・人員の不足により1日のトレーニングを実施するのも困難であるとの意見が聞かれた。

他方で、WoFED と Woreda Administration の関係は、良好である。Woreda administration による調整、情報共有、技術的・管理上の支援は、WoFED の効果的な計画と調整の役割には不可欠である。また、Woreda Administration は資材や、財務支援（文房具や、オペレーショナルコスト特にケベレ・マネージャーに対する支援）を実施している。

4.4 予算策定

予算策定プロセスは、基本的に計画策定プロセスとシンクロするように実施される。

4.4.1 各行政レベルにおける財源と予算決定権

各レベルの財源については以下に示すとおり。

行政レベル	財源	予算にかかる決定権
州	<ul style="list-style-type: none"> ○ 州独自財源（税収、税収外収入³⁶） ○ 連邦政府からの地方交付金 ○ ドナーからの援助資金³⁷ ○ セクター局による internal revenue³⁸ 	保有
県	<ul style="list-style-type: none"> ○ 州予算により配分 	保有せず（州予算の中で県レベルへ配分される。県レベルの独自の活動基本的にはなく、予算執行権もない。）
郡	<ul style="list-style-type: none"> ○ 郡独自財源（税収、税収外収入） ○ 州政府からの地方交付金³⁹ ○ ドナー・NGO⁴⁰からの援助資金 	保有
ケベレ	基本的に無し。基本的には、コミュニティ・コントリビューションにより事業を実施する。その他 NGO からの直接援助による事業実施。	保有せず（郡予算内で配分される。予算執行権はない。）

³⁶ 所得税、ロイヤリティ

³⁷ ①開発予算への資金、②プロジェクトヘイヤーマークされた資金、③州セクター局への資金供給のいずれか。

³⁸ セクター局の活動により取得される歳入。他セクターの活動に流用されることはない。

³⁹ 各州により、formula が決定され（基本的には、連邦政府から州政府への地方交付金配分 formula に沿う）、各郡へ配分される。2002 年、2005 年に formula の大幅な改訂があった。現行の formula は、人口に大きく依存する。

⁴⁰ BoFED には NGO による支援を管理する部署がある。NGO の支援を郡が受けるためには、基本的には、県を通じ、州に対し確認を取った上で、県が合意文書に署名をすることにより可能となる。しかし、多くの NGO の活動は草の根レベルで実施されており、現状では、すべての NGO 活動をウオッチすることはなされていない。現在、オロミア州では、300 以上の NGO が活動しており、800 超のプロジェクトが実施されている。本年の CSO 法の承認を受けて、オロミア州は今後 NGO 活動に関するコントロールを強める方向であり、現在、その案が策定されている。NGO 活動資金も州における重要なリソースとみなし、その活動内容をチェックする体制を強め、NGO の活動範囲についても、州の政策と合致するように、再配置・再調整すべく働きかけを行っていくとのことである。

中期支出枠組み

州レベルでは、MEFF (Medium Economic and Financial Forecast) は策定しているが、郡レベルでは策定していない。これは、Planning Core Process の Macro Planning Process が策定することになっている。このプロセスでは、州の年間 GDP を算出することになっているが、実際にはオロミア州では試験的な GDP 算出が開始されたばかりである。以前は、MoFED (連邦財務経済開発省 : Ministry of Finance and Economic Development) の依頼により、3years expenditure framework が策定されていたが、最近は策定されていない。

4.4.2 予算編成プロセス

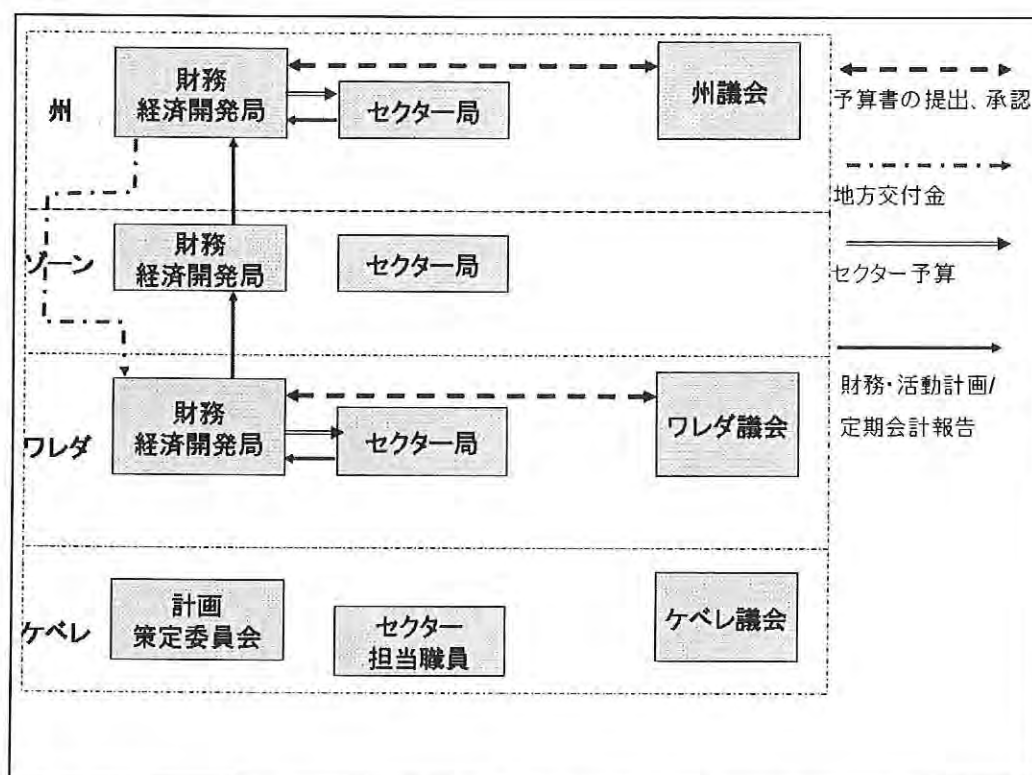


図4 オロミア州における予算策定・配分・執行プロセス (筆者作成)

BoFED は、MoFED (連邦財務経済開発省) より、予算シーリングを受けた後、昨年の地方交付金、州の独自財源、援助資金等を勘案し、各セクター局、郡に対する予算シーリングを決定する。その後、予算シーリングと計画策定に使用される情報収集フォーマット、基本的な目標・指標を各セクター局、WoFED、ZoFED に対し送付する(12月中旬)。この情報は、郡の予算配分へのインプットとなる。

これを受けて、各セクター局は、予算シーリングと、開発指標に基づき、年次計画を準備し、財務計画、活動計画を引き続き準備する。

WoFED は、上記の情報を受けて、州でなされたのと同様に、各セクターへの予算シーリングを決定し、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、ケベレの情報収集担当官へ情報収集フォーマット、と基礎的な目標・指標を送付する。

郡・セクター局は、ケベレから提出されたセクター計画を郡のセクター計画に統合し、これを WoFED へ送付する。WoFED は、ケベレの計画策定委員会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、郡の全体予算をそれぞれの配分額を含め決定する。これは、郡議会にて承認を得た後、県を通じ BoFED へ送付される。

この間、連邦政府より州政府に対し、次年度交付金の見積もりが通知される（4月下旬）。これを受けて、州と郡では、最終的な予算の修正が行われる。最終的な活動計画、財務計画は、BoFED によって修正され、州議会へ承認のために提出される。議会・ステークホルダーのコメントを踏まえた修正の後、今期計画と予算が議会によって公布される。これを受けて、すべての budget owner と、関連する組織へ予算が通知される（8月中旬）⁴¹。

なお、BoFED は月次、四半期毎の各予算執行にかかるモニタリング・評価と budget owner 間の予算移動の実施にマンドートをもち。

ケベレレベルでは、予算計画策定はなされていない。これは、以下の事由による。

- ケベレレベルでのセクターへの予算配分は実施されていない。これは、ケベレレベルでの開発は、基本的にコミュニティのマンドートであるためである。
- 大規模または中規模と事業実施にかかるキャパシティが限られている。
- 予算計画にかかる知識・経験が不足しているため、予算配分が不適切または、実現可能性が低いケースが多いと認識されている。
- 予算制約（郡レベルにおいても予算が不足している状況）

よって、ケベレの活動は予算には組み込まれず、フィジカルな計画にのみ盛り込まれることになる。

しかし、ケベレによる事業のうち、水供給施設や、学校の拡張、保健サービス施設など郡による証人が求められる事業が実施される場合には、予算へ組み込まれる（郡予算へ組み込まれる）。

郡は、予算配分、優先順位設定に関しマンドートをもちが、実際には、明確な予算配分にかかる客観的基準⁴²はもたない。基本的には、（予算の仮見積りの後の予算配分において）配置されている職員の給与、そして新規雇用の職員の給与に優先順位が置かれる。その後、残りの 10% 足らずの予算を、開発予算並びに運用コストへ配分する。現在、郡レベルでの開発予算の平均は全体予算の 6.62% ほどである。

歳入面を見ると、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、付与されている権限を十分に発揮するに足るものではない。

全体的に、郡レベルへ付与されている権限に比して、不適切・不十分な予算しか郡へは配分されていない。郡には、予算配分並びに予算管理のマンドートがあり、多くの郡は、これに基づく

⁴¹ 基本的に予算策定プロセスは計画策定プロセスと同様であるが、地方交付金額の決定が 6 月または 7 月であるため、郡レベルの計画策定プロセスは 6 月、7 月までずれ込んでいる。

⁴² subjective criteria : WoFED と Woreda Council、その他関連組織により設定されるもの

手順とプロセスを適用・実施しようと試行錯誤しているが、困難に直面している郡も少なくない。慢性的な予算不足は、予算策定・執行にかかる取り組みを偽りのものにし、実際の活動をそれらの目標・成果とかけ離れた非現実的なものにしていく。

WoFED にせよ、郡・セクター局にせよ、人的資源は不足しているが、特に多くの郡は、定員以下の人員配置で業務を行っている⁴³。主要な郡組織は、慢性的な人材不足に悩まされており、数年にわたり空席になっているケースもままある。これは、郡レベルの行政組織に限らず、サービスデリバリー機関も同様である。

郡レベルにおける予算策定のステークホルダーは基本的には政府関連機関、郡・キャビネット、郡議会、NGO、キャビネット内の多様な committee、民間セクターである。基本的にはセクター局は予算計画の導入、給与の支払い、M&E 等について責任を負うが、NGO も関与することがある。これは、郡やケベレで実施される公的資金での活動と NGO により実施される活動間の関連があるため、ケベレレベルでは財政的・技術的支援を参加型で実施しているためである。

前述したとおり、郡は予算配分に対しマンドートをもつ（郡内には全体で 27 のセクター局がある）。予算配分は、既存職員並びに新規雇用の職員の給与を先に控除した上で、以下の基準により各セクターへ配分される⁴⁴。

- The type of projects which are mostly related to agriculture (farmers training centers and extentsion), health, water supply and school expansion.
- The priority put on the sector, which according to the regional and federal government regulations are the five pro-poor sectors.
- The number of existing staff in each woreda institutions, and new employment needs which focus most of the time on diploma graduates and low salary scales.
- The proportion of salaries of each sector office to total salary expenditure of the woreda.
- Political motives which necessitates the prioritization of un-prioritized sectors and projects.
- The procurement needs of the sectors where medical equipments and drugs have got top priority whenever budget is adequate to finance various procurement tasks.

州レベルにおいても⁴⁵、セクター間の配分については明確なクライテリアは存在しない⁴⁶。基本的には前年度の支出を分析し、新しいプロジェクト／プログラムの有無をもって、各セクター

⁴³ 9 割以上の郡では、定員の半分以下の人材で業務を実施している。

⁴⁴ Budget Allocation Criteria。しかし、実際には、郡レベルにおいて、objective criteria または budget allocation criteria が採択されているところはない。これは、深刻な予算不足が原因である。よって、郡レベルにおいては、既存スタッフへの給与が最優先され、次に新規雇用、低コスト経済社会開発セクターのプロジェクトと、最後に業務費となる。

⁴⁵ 本パラグラフは BoFED より聴取した内容

⁴⁶ 他方で地方交付金配分のクライテリアは明確である。

への配分額を決定している。

手順としては、まずプロセス・オーナー（部長レベル）と計画策定担当行政官（expert レベル）がセクタープログラム・プロジェクトリストを見て、ボトルネック等を協議する。そののち、Bureau Head と、各プロセスオーナーが協議（パネル・ディスカッション）を行う。最後に、州のキャビネットが協議がなされ、Budget and Economic Development Standing Committee（州議会により構成される）での協議がなされ、配分額が決定される。本年度は、オロミア州における重点セクターは水と道路である（BoFED によれば、基本的には、セクターへの予算配分決定プロセスは郡でも同様であるべきであるとのこと）。この重点セクターは基本的方針として、4月に決定され、郡レベルへも通知される。最終的なもう少し詳細な主要目標はセクターにより決定されるが（5月か6月）、これも郡レベルへ通知される。

重点セクターを決定する（正確には、各セクターへの配分額の決定を行うことを意味する。中期計画の重点セクターは基本的に「エ」国の PRSP である PASDEP で定められた重点セクターと一致しており、各年の重点セクターは中期の重点セクターであり、変化することは無い。）際には、セクター・パフォーマンス・インディケーター（PASDEP のモニタリングインディケーターを活用）を利用する。これは、社会開発指標（PASDEP の指標から選択されたもの）、budget execution rate, physical achievement, program 数、market analysis などにより構成される⁴⁷。

郡レベルのセクター局も同様に歳出ニーズ拡大に制限がある。セクター局の予算（地方交付金+独自財源）は WoFED より配分・供給される。よって、セクター局は、セクター内の財政ニーズを検討し、計画を策定、実施するというマンドートをもたない。予算制約によりセクター局に配分された予算の大部分は、既存職員への給与と運用コストのみであり、この運用コストも配置されている職員数に比して十分ではない。セクター局における財政ニーズと実際の予算とのギャップは3分の1から5分の1程度であるといわれている。

なお、郡レベルの予算シーリングは以下の手順により決定される。

- The expected own revenue to be obtained from various sources within the woreda
- The expected block grants from the regional government and other sources based on past trends of financial flow, critical infrastructure gaps to be filled in the year and other social, political and economic factors.
- The number of manpower in each institutions and the payroll at the end of the fiscal year.
- The type and number of proposal projects and recurrent expenditures of regular programmes as well as proposed new employment
- Priority put up one the sector and programs

通常、セクター局は、ドラフト・シーリングを基に予算を策定し、WoFED、関連する県・セクタ

⁴⁷ 要は大きなプロジェクト・プログラムが優先されるということ。本財政年度（EFY2002）は水セクター、道路セクターへ優先的に予算が配分されている。

一局へ提出する。WoFED は予算計画（案）を承認する責任を負うが、それら予算をドラフト・シーリング、その期の優先順位、その他クライテリアを遵守する形で承認を行う。ドラフト・シーリングの役割は、7月から8月にかけて州政府より地方交付金の通報がなされることにより、終了する。この地方交付金の到達により、WoFED は予算シーリングをより現実的な数値に再調整する。実際のシーリングは、郡・セクター局へ再通知され、計画と予算をそれに従い調整するように要求する。最終的な郡計画は郡・キャビネットへ再度レビューとコメントのために提出される。

郡には、計画委員会（planning committee）が組織されており、さまざまな計画、プロジェクトやプログラムのモニタリング・評価を行うが、この組織は、セクター間の予算配分の承認と分析に関し重要な役割を果たしている。この委員会のコメントと調整を受けて、WoFED は包括的な財務計画を策定し、郡議会へ承認のために提出する。郡議会承認後直ちに、WoFED は、セクター予算を編集し、郡計画・予算計画の交付を促進する。この交付を受けて、セクター局は予算執行に入る。

以上が基本的な公式の予算計画サイクルであるが、多くの郡は上記のような過程・手続きをとることができてない。実際に多くの郡・セクター局は、数年にわたり、予算計画（案）を作成していない。これらの郡は、通常の計画を前財政年度終了までに策定し、上位組織または WoFED へ送付している。よって、これらの計画は（この時点では）予算との関連づけ（actual、expected 双方とも）はなされていないことになる。

他方で、通常の計画における開発プロジェクトにかかる技術的側面は改善されつつある。セクター計画は州のセクター局において承認され、多くの場合、年次開発指標や目標が付加された上で県を通じて郡へ送付される。

予算計画は、WoFED より各セクター局へ送付されるシーリングと、州政府より到着する実際の地方交付金の額を受けて準備される。シーリング受領後、セクター局では給与や運営コストに優先順位をおいて予算割り当てを行うのに苦慮している。この予算配分を行った後セクター局は WoFED へ最終的な予算計画を提出する。WoFED はこれらの計画を受領・承認した上で、適切なフォーマットへ記入し、BoFED へ提出する。多くの郡は、限られた予算の中で彼らの計画を調整するのに多くの労力を割き、開発目標や、州のベースライン指標などは考慮されず、彼らの職員への給与へ資金を提供するという意味でのみ予算は存在している。

郡のセクター内の最終的な予算配分は、各組織にて構成される management committee⁴⁸において（特に新規雇用職員、運営コストに関して）決定される。セクター局の PME⁴⁹は計画策定、M&E に関しマンドートをもつが、PME は management committee の決定に従い、目的別、予算種別ごと、その他適切な分類方法により分類された予算を WoFED へ提出する。多くの郡では、予算計画策定は2～3カ月を要している。

ZoFED は、郡予算を編集・調整し BoFED へ提出する。この段階で、郡の各セクターの予算（その他バジェット・オーナーの予算）、經常予算、開発予算などその他適切なコードを用いて分類さ

⁴⁸ 各組織にて構成される少人数の committee で、郡の場合は局長と数名の core process owner により構成される。

⁴⁹ Planning and monitoring and evaluation unit (team)

れる。予算策定においては、ZoFED は今でもチャンネル・編集等、ある程度の役割を果たしている。

県レベル⁵⁰には計画・予算策定の権限は付与されていないため、県は、郡や、県・セクター局からの予算を編集し、BoFED へ提出するのみである。ただし、県レベルの各組織に対しては、州より直接資金提供がなされている。県レベルの計画・予算策定にかかるマンデートは限られているにもかかわらず、依然として計画策定プロセスに関与するマンデートをもっているため、配置されている人材は郡レベルの人材と比して、スキル・経験とも高い人材が多く、無駄になっているケースも見受けられる⁵¹。

一般的には、予算の修正は3回にわたり実施されている（BPR の手順による）

- ・ Draft financial and physical plan based on the preliminary budget ceiling set by WoFED
- ・ The adjusted draft plan after the review of WoFED which still waiting for the final adjustment after the announcement of the block grants and woreda internal revenue
- ・ Final budget plan under the final ceiling of the block grants and woreda revenue disaggregated by budget code, sub sector of the institution, capital, salary and operating costs (purposes) and major development activities.

4.4.3 上位行政組織からの当該分野への支援

州から郡に至るまでの財務経済開発局間のつながりは技術的な面での支援関係は基本的にはなく、行政の階層としてのつながりである。郡に対する BoFED や ZoFED による技術的な面での当該分野にかかる支援は限られてはいるものの、少なくとも BoFED は、データ収集フォーマットや技術ガイドラインを提供することになっており、トレーニングの実施（機会は限られているが）、グループモニタリング・評価の実施や、予算管理にかかる啓蒙活動、指導を実施することになっている。

技術ガイドラインや、マニュアルは郡レベルにおける予算策定、会計、監査において非常に重要なものであるが、多くの郡においては予算策定にかかるトレーニング・マニュアルは数冊あるものの、技術ガイドライン／マニュアル（包括的かつ詳細に分かりやすく書かれているもの）はなかった。また、ZoFED や WoFED の主な職員の現在の予算配分クライテリアに関する知識は非常に限られていた。

⁵⁰ 2003 年の Financial regulations and decentralizationn により規定された。

⁵¹ この資金を郡・ケベレレベルへ流用できるのではないかという意見も聞かれる。