

全世界行政分野における
包括的な支援アプローチの実証研究
(プロジェクト研究)

ファイナルレポート

2024年4月

独立行政法人
国際協力機構 (JICA)

アイ・シー・ネット株式会社

ガ平
JR
24-011

目次

表一覧	v
図一覧	vii
ボックス一覧	vii
略語表	viii
要約	xii
第1章 調査の概要	1
1.1 調査の背景と目的	1
1.2 調査の概要	2
1.3 作業工程	4
第2章 行政分野の課題及び支援の概要	5
2.1 行政と行政改革の世界的潮流および行政分野に係る課題の全体像	5
2.1.1 行政を取り巻くステークホルダー	5
2.1.2 行政と行政改革の世界的潮流	6
2.1.3 行政分野に係る課題の全体像	11
2.2 JICA 行政分野における支援実績、成果、特徴と強み	25
2.2.1 支援方針と実績	25
2.2.2 特徴と強み、課題	27
2.3 各ドナーの行政分野の支援状況、特徴と強み、ドナー支援マッピング	29
2.3.1 ガバナンス支援の動向	29
2.3.2 支援状況、特徴と強み	29
2.3.3 ドナー支援マッピング	34
第3章 ケーススタディ	36
3.1 バングラデシュ	36
3.1.1 行政を取り巻く環境	36
3.1.2 中央地方関係	39
3.1.3 官民関係、住民との関係・協働	44
3.1.4 公務員制度	48
3.1.5 行政 DX	54
3.1.6 行政機関間調整	60
3.1.7 ドナー支援・支援リソース	62
3.1.8 行政分野の課題マトリックス	67
3.2 コートジボワール	70
3.2.1 行政を取り巻く環境	70
3.2.2 中央地方関係	72
3.2.3 官民の関係、住民との関係・協働	79

3.2.4	公務員制度	82
3.2.5	行政 DX.....	87
3.2.6	行政機関間調整	92
3.2.7	ドナー支援・支援リソース	93
3.2.8	行政分野の課題マトリックス	96
3.3	モンゴル.....	99
3.3.1	行政を取り巻く環境	99
3.3.2	中央地方関係	101
3.3.3	官民の関係、住民との関係・協働	108
3.3.4	公務員制度	111
3.3.5	行政 DX.....	116
3.3.6	行政機関間調整	122
3.3.7	ドナー支援・支援リソース	123
3.3.8	行政分野の課題マトリックス	127
3.4	ネパール.....	130
3.4.1	行政を取り巻く環境	130
3.4.2	中央・州・地方関係	133
3.4.3	官民の関係、住民との関係・協働	141
3.4.4	公務員制度	145
3.4.5	行政 DX.....	150
3.4.6	行政機関間調整	157
3.4.7	ドナー支援・支援リソース	158
3.4.8	行政分野の課題マトリックス	162
第4章	日本および JICA の強みを踏まえた行政分野の支援	166
4.1	調査で抽出した課題の分析	166
4.1.1	課題分析の全体まとめ	166
4.1.2	各切り口の課題と4つの観点との関連性.....	168
4.2	クラスター支援分野の妥当性の検証と再定義	171
4.2.1	クラスター支援分野の妥当性の検証結果.....	171
4.2.2	クラスターを再定義する際の留意点.....	174
4.2.3	再定義後のクラスターの目的、支援分野、支援アプローチ、留意事項.....	175
4.2.4	各支援アプローチで活用可能性がある支援リソースと取り組み.....	182
添付1	参考文献.....	185
添付2	政治・行政プロフィール	200
A2.1	バングラデシュ：政治・行政プロフィール	200
A2.2	コートジボワール：政治・行政プロフィール	205
A2.3	モンゴル：政治・行政プロフィール	209
A2.4	ネパール：政治・行政プロフィール	213

添付 3 クラスター素案	217
A3.1 クラスターの目的	217
A3.2 クラスターの開発シナリオ	217
A3.2.1 社会変化のプロセス.....	217
A3.2.2 ソリューション	219
A3.3 開発シナリオの根拠とエビデンス	224
A3.3.1 開発シナリオの根拠.....	224
A3.3.2 エビデンス	225
A3.4 クラスターの目標とモニタリング実施方法	228
A3.4.1 クラスターの成果目標と指標.....	228
A3.4.2 モニタリング実施方法.....	230

表一覧

表 1	本調査の作業項目と作業概要	3
表 2	作業工程表	4
表 3	第二次大戦後の行政改革の三つの波	7
表 4	ガブテック成熟度指数の概要	10
表 5	本調査で用いる効率性、透明性、公正性、包摂性の定義	11
表 6	地方分権化の類型	13
表 7	行政の透明性を確保する仕組みと課題	16
表 8	市民の声を行政に反映させる仕組みと課題	17
表 9	公務員制度の基本的機能と課題	20
表 10	公務員育成制度の基本的機能と課題	22
表 11	日本の協力における支援リソース	27
表 12	世界銀行の行政分野の主な活動	30
表 13	UNDP の行政分野の主な支援内容	31
表 14	GIZ のガバナンスに関する活動分野	33
表 15	主要ドナーの支援分野	35
表 16	主要ドナーの主な支援方法	35
表 17	各地方自治体の主な機能	40
表 18	自治体の人事に対する中央政府の主な権限	42
表 19	政府と市民社会の主な協力分野	45
表 20	各自治体の市民参加の仕組みの現状と課題	46
表 21	アクティブなモバイルブロードバンド契約数の割合	56
表 22	インターネットを使用している人口の割合	56
表 23	通信コスト（USD）	56
表 24	行政分野の JICA 支援事業	62
表 25	バングラデシュ行政分野の課題マトリックス	67
表 26	コートジボワールにおける国から地方に移譲された事業	74
表 27	コートジボワールにおける地方自治体間の主な事務と権限	75
表 28	国から地方自治体に配分予定の予算（2023 年）	76
表 29	全自治体収入の内訳	76
表 30	2022 年の国家・地方公務員数	82
表 31	コートジボワールにおける国家公務員の分類	83
表 32	大卒国家公務員の初任給	85
表 33	大卒地方公務員の初任給	86
表 34	アクティブなモバイルブロードバンド契約数の割合	88
表 35	インターネットを使用している人口の割合	89
表 36	通信コスト（USD）	89

ファイナルレポート

表 37	コートジボワール行政分野の課題マトリックス	96
表 38	予算法に規定されている地方政府の歳入	105
表 39	モンゴル公務員の分類	111
表 40	モンゴル行政職の分類	111
表 41	モンゴルのアクティブなモバイルブロードバンド契約数の割合	118
表 42	モンゴルのインターネットを使用している人口の割合	118
表 43	モンゴルの通信コスト（USD）	118
表 44	モンゴル行政分野の課題マトリックス	127
表 45	ネパール新憲法下の行政区分	131
表 46	ネパール連邦・州・地方政府の名称	133
表 47	ネパール各層政府の徴税権	138
表 48	ネパール地方自治と地方分権化に関する主要な出来事	140
表 49	ネパールの市民参加に関する法令	142
表 50	サービス分野別の行政官等の調整状況（2019年3月時点）	145
表 51	各層政府の事務所数および公務員配置状況	146
表 52	官報公示職の職位	146
表 53	ネパールにおけるアクティブなモバイルブロードバンド契約数の割合	152
表 54	インターネットを使用している人口の割合	152
表 55	通信コスト（USD）	152
表 56	ネパール行政分野の課題マトリックス	162
表 57	対象4か国の課題のまとめ	166
表 58	ケーススタディ対象国での支援分野の妥当性の検証結果	172
表 59	行政DXの実現に至るまでの各レベルの定義	181
表 60	日本で活用可能性がある支援リソース	182
表 61	対象国で活用可能性がある支援リソース	182
表 62	活用可能性がある行政DXの取り組み	183

図一覧

図 1	グローバル・アジェンダ「ガバナンス」の理念と目的.....	2
図 2	業務フローチャート.....	3
図 3	ある国の行政とそれを取り巻くステークホルダーの概念図.....	5
図 4	行政改革の三つの波が目指す行政モデルの特徴.....	7
図 5	JICA の地方行政支援の目標体系.....	26
図 6	バングラデシュ GDP 成長率の推移 2000-2023.....	38
図 7	バングラデシュの地方自治構造.....	39
図 8	公務員の所属.....	49
図 9	公務員ポストの空席率.....	49
図 10	バングラデシュ公務員の男女比率.....	49
図 11	コートジボワールの地方行政制度.....	73
図 12	モンゴルの中央政府と地方政府の関係.....	102
図 13	中央地方関係の課題相関図.....	168
図 14	公務員制度の課題相関図.....	169
図 15	官民連携および住民との関係・協働の課題相関図.....	170
図 16	行政機関間調整の課題相関図.....	170
図 17	現行と再定義後のクラスター支援分野.....	175
図 18	3つの支援分野の関連性.....	180

ボックス一覧

ボックス 1	市民参加型課題解決アプローチや官民共創型課題解決プラットフォームの事例.....	184
--------	--	-----

略語表

ACC	Anti-Corruption Commission	汚職対策委員会
ACCSM	ASEAN Cooperation on Civil Service Matters	アセアン公務協力会議
ACR	Annual Confidential Report	年次評価報告書
ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
AFR	Africa	アフリカ
AI	Artificial Intelligence	人工知能
AL	Awami League	アワミ連盟
ANSUT	National Agency for Universal Telecommunications-ICT Service	ユニバーサル通信庁
	Agence Nationale du Service Universel des Télécommunications-TIC	
APA	Annual Performance Agreement	年次業績合意
ARDCI	Assembly of Regions and Districts of Côte d'Ivoire	コートジボワールディストリク ト・州連合会
	Assemblée des Régions et Districts de Côte d'Ivoire	
a2i	Access to Information Programme	市民情報アクセスプログラム
a2i	Aspire to Innovate Project	イノベーション促進プロジェクト
BCC	Bangladesh Computer Council	バングラデシュコンピュータ評議 会
BCS	Bangladesh Civil Service	バングラデシュ上級公務員
BHTPA	Bangladesh Hi-Tech Park Authority	バングラデシュハイテクパーク管 理局
BNP	Bangladesh Nationalist Party	バングラデシュ民族主義党
BPATC	Bangladesh Public Administration Training Centre	バングラデシュ行政研修所
BTRC	Bangladesh Telecommunication Regulatory Commission	バングラデシュ電気通信規制委員 会
BTTB	Bangladesh Telegraph and Telephone Board	バングラデシュ電信電話局
CGSI	Core Government Systems Index	基幹政府システム指数
CIO	Chief Information Officer	最高情報責任者
CICG	Government Information and Communication Center	政府コミュニケーション情報セン ター

ファイナルレポート

	Centre d'Information et de Communication Gouvernementale	
CIRT	Computer Security Incident Response Team	情報セキュリティ・インシデント 対応チーム
CNDigit	National Council for Digital Transformation Conseil National du Numérique et de la Transformation Digitale	国家デジタル化評議会
COGES	School Management Committee Comité de Gestion des Etablissements Scolaires	学校運営委員会
CSO	Civil Society Organization	市民社会組織
DCEI	Digital Citizen Engagement Index	デジタル市民参加指数
DGDDL	General Directorate of Decentralization and Local Development Direction Générale de la Décentralisation et du Développement Local	地方分権化・地方開発局
DX	Digital Transformation	デジタル・トランスフォーメーシ ョン
EAP	East Asia and Pacific	東アジア太平洋
ECA	Europe and Central Asia	ヨーロッパ・中央アジア
EDGE	Enhancing Digital Government & Economy	デジタル政府・経済強化事業
ENA	National School of Administration Ecole Nationale d'Administration	国立行政学院
ERCAS	European Research Centre for Anti- Corruption and Nation-Building	反汚職・国家構築に関する欧州研 究センター
ESCom	Community-Based Health Facilities Etablissements de Santé à base Communautaire	地域密着型保健施設
EU	European Union	欧州連合
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
GIU	Governance Innovation Unit	ガバナンス改革ユニット
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit	ドイツ技術協力公社
GTMI	GovTech Maturity Index	ガブテック成熟度指数
GTEI	GovTech Enablers Index	ガブテック推進基盤指数
HRMIS	Human Resource Management Information System	人事管理情報システム
ICT	Information and Communications Technology	情報・通信技術

ファイナルレポート

ICTD	Information and Communication Technology Division	情報通信技術局
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
IT	Information Technology	情報技術
ITU	International Telecommunication Union	国際電気通信連合
4IR	Fourth Industrial Revolution	第4次産業革命
JICA	Japan International Cooperation Agency	独立行政法人国際協力機構
KOICA	Korean International Cooperation Agency	韓国国際協力事業団
LAC	Latin America and Caribbean	ラテンアメリカ・カリブ
LGBT	Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender	レスビアン・ゲイ・バイセクシュアル・トランスジェンダー
LDC	Least Developed Country	後発開発途上国
LDG	Local Government Division	地方行政総局
MICEN	Ministry of Communication and Digital Economy Ministère de la Communication et de l'Economie Numérique	デジタル経済郵政省
MENA	Middle East and North Africa	中東・北アフリカ
MoPTIT	Ministry of Posts, Telecommunications and Information Technology	郵政・電気通信・情報技術省
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
NILG	National Institute for Local Government	国家地方行政研修所
NPM	New Public Management	ニュー・パブリック・マネジメント
NPO	Non-Profit Organization	非営利組織
NWS	Neo Weberian State	ネオ・ウェーバー型国家
OECD-DAC	Organization for Economic Cooperation and Development – Development Assistance Committee	経済協力開発機構開発援助委員会
ONECI	National Civil Registration and Identification Office Office national de l'état civil et de l'identification	住民登録国民ID庁
OSEP	Public Service Observatory Observatoire du Service Public	公共サービス監視局
PFI	Public Financial Initiative	パブリック・フィナンシャル・イニシアティブ

ファイナルレポート

PSC	Public Service Commission	公務員委員会
PPP	Public-Private Partnership	官民連携
PSDI	Public Service Delivery Index	政府サービス提供指数
PSGouv	Government Social Program Programme Social du Gouvernement	社会開発計画
PTD	Posts and Telecommunications Division	郵政・電気通信局
SAR	South Asia Region	南アジア地域
SDG	Sustainable Development Goals	持続可能な開発目標
SIGFAE	Integrated Management System for Civil Servants and State Agents Système Intégré de Gestion des Fonctionnaires et Agents de l'Etat	国家公務員統合管理システム
SYGIDAN-CTI	Integrated Data Management and Digital Archiving System for Ivorian Local Authorities Système de Gestion Intégrée des Données et Archivages Numériques des Collectivités Territoriales Ivoiriennes	コートジボワール地方自治体データ・電子アーカイブ統合管理システム
UEMOA	West African Economic and Monetary Union Union Economique et Monétaire Ouest Africaine	西アフリカ経済通貨同盟
UNAFEI	United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders	国連アジア極東犯罪防止研修所
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
USAID	United States Agency for International Cooperation	米国国際開発庁
UVICOC	Union of Cities and Towns of Côte d'Ivoire Union des Villes et Communes de Côte d'Ivoire	コートジボワール・都市・コミュニティ連合

要約

本研究の目的は、JICA グローバル・アジェンダ「ガバナンス」の「公務員及び公共人材の能力強化クラスター」の事業戦略を検討するにあたり、以下の調査を行うことにある。

- (ア) グローバル・アジェンダ「ガバナンス」が掲げる目的を達成するために必要となる、効率性、透明性、公正性、包摂性を備えた行政を達成するうえで、現行の「公務員及び公共人材の能力強化クラスター」の開発シナリオ（中央・地方の公務員制度の構築、人材育成、地方自治体の計画立案・事業実施の能力強化）の妥当性を検証し、それぞれの分野において目指すべき方向性を再定義する。
- (イ) 同クラスターが機能するために考慮すべき条件や留意点について、政治・経済・社会的な側面等から整理する。
- (ウ) 検証されたクラスターの中長期的な達成目標（成果指標）や、クラスター目標達成のため、日本の強みを活かした支援アプローチや支援リソース等を明確化する。

調査チームは、本研究の第1段階として文献調査および4つの調査対象国（バングラデシュ、コートジボワール、モンゴル、ネパール）でケーススタディを実施し、途上国の行政分野の課題を抽出し関係性を分析した。第2段階では、第1段階の分析結果を踏まえて現行クラスターの妥当性を検証し、日本の強みを活かしたクラスターの支援アプローチと支援リソースを検討して再定義し、実施上の留意点を抽出した。第3段階では、再定義されたクラスターの目的、開発シナリオ素案、中長期の成果目標と指標を提案した。

行政分野の課題と課題分析のまとめ

本調査では、文献調査とケーススタディを実施するにあたり、行政分野の「5つの切り口」に関して、4つの観点（効率性、透明性、公正性、包摂性）から課題を抽出し分析した。ここで5つの切り口とは（1）中央地方関係、（2）官民関係・住民との協働、（3）公務員制度・人事制度、（4）行政機関間調整、（5）行政デジタル・トランスフォーメーション（行政DX）、を指す。

全体として、各切り口に共通する根幹の課題は、制度とその運用に関する課題であることが確認された。また、いずれの切り口でも行政官個人レベルの課題は非常に重要であることが確認できたが、個人が所属する組織や制度レベルの問題がより顕著なこともわかった。

各切り口に関して確認した個別課題をまとめると、以下のようになる。

- 中央地方関係。モンゴル以外の3か国で、制度面の課題（中央政府の財政権限、人事権限、地方政府人材育成体制、地方政府との権限分担）と、それらにも起因した地方政府のキャパシティの課題が共通している。また、詳細は各国で異なるが、交付金制度に課題があることも確認された。
- 官民関係・住民との協働。地方政府の情報提供能力、参加・フィードバックの仕組みの住民認知度と有効性、官民連携のための制度や能力の点で共通性が高かった。
- 公務員制度。採用・配置の公正性あるいは政治介入の課題が4か国全てで確認された他、人材育成制度の不十分さ、公務員不足、人事データ整備の問題もそれぞれ3か国で見られた。
- 行政機関間調整。権限・分掌の不明確さが3か国で確認された。4か国共に行政デジタル

ファイナルレポート

化の重要性を認識しており、電子政府などのプラットフォームの構築、行政手続き等のオンライン化等が進んでいる。しかしながら、ICT人材の育成とリテラシーは全般的に低く、都市部と地方、世代間のデジタル・デバイド、行政デジタル化に伴うサイバーセキュリティの強化などが共通の課題となっている。また、こうした課題に取り組む大前提として、インターネット網などの社会インフラ整備が課題であることも確認された。

また、上述の各切り口の諸課題と4つの観点（効率性、透明性、公正性、包摂性）との関係性を分析したところ、ほぼ全ての課題が直接的・間接的に一つあるいは複数の観点に影響を与えていることがわかった。中央地方関係の課題は4つの観点すべてに関わるが、とりわけ効率性、公正性、包摂性に直接的影響がある。公務員制度の場合も4つの観点すべてと関係するが、いずれも間接的である。官民連携、住民との関係・協働の課題は、4つの観点すべてに直接的に影響している。行政機関間調整にかかる課題は、効率性に直接悪影響を及ぼすと同時に、サービス提供の調整不足のため、公正性や包摂性に大きな影響を及ぼす可能性がある。

各支援分野の妥当性の検証結果

ケーススタディ対象国での調査を通じて、現行クラスターの3つの支援分野の妥当性を検証した。また、3つの支援分野以外の候補についても抽出した。結果は以下のとおり。

- **中央地方の公務員制度構築**：この支援分野は、対象4か国のいずれも様々な課題を抱えており、支援の妥当性が高い分野である。対象国ごとに課題は様々だが、これまでJICAが支援してきた採用や研修制度に限らず、任用、評価、報酬、汚職防止などを含む公務員制度全体を俯瞰し強化する支援のニーズが高い。
- **公共人材の育成**：この支援分野は、モンゴル、ネパール、バングラデシュで妥当性が見られた。モンゴルへの支援では、市場経済化に移行した国造りの即戦力として、公務員に限らず銀行関係者など公共人材の能力向上や人材育成を、JDS事業を通じて行ってきており、妥当性が高い。ネパールでは、連邦制導入後に20年ぶりに誕生した地方政府の議員の人材育成は急務であり、JICAはこれまで技術協力の本邦研修や課題別研修を通じて能力強化を行ってきた。同国では、公共人材の育成は依然として支援ニーズが高い。バングラデシュでは地方議員の能力強化の余地が大きい。またこれらの国では、日本での研修や留学の経験者が多く存在し国内で組織化されていることから、彼らが持つ日本の知見や人材ネットワークを日本の支援に活用できる可能性がある。
- **地方自治体の計画立案・実施能力強化**：この支援分野は、バングラデシュ、コートジボワール、ネパールで支援の妥当性が高い。バングラデシュでは、特に経済成長によって都市化が急速に進む大都市への支援の妥当性が高い。またコートジボワールとネパールでは、すでに日本はこの分野で支援実績があり、特にネパールでは、連邦制に移行し権限が委譲された地方政府の行政運営能力の強化に対する支援ニーズが高い。モンゴルは旧社会主義国であることもあり、地方自治体に対する中央政府の統制が極めて強いため、地方自治体に対する支援の妥当性はやや低いと考えられる。
- **三支援分野以外の支援分野候補**：ケーススタディ対象国のいずれも、民間セクターの力を多様な方法で行政サービスに活用する官民連携や、市民の行政への参画や市民と行政の協働による課題解決アプローチの重要性が認識されつつある。これらは、デジタル技術を活用することでより効果的に実施できるため、デジタル技術を活用する支援が期待される分野であ

る。

クラスター再定義の方向性と留意点

上述の課題分析の結果を踏まえ、現行クラスターを再定義する際の方向性と留意点を以下にまとめる。

- **中央地方の公務員制度構築**：公務員制度は中央政府と地方自治体のいずれも支援の妥当性が高い分野であるため、今後も支援分野の柱として位置付ける。また、現行クラスターでフォーカスする試験制度や研修制度への支援の妥当性は変わらないが、公務員の計画、採用、任用、育成、評価、報酬、汚職防止等でも改善すべき課題が多いため、支援分野の範囲を広めることとする。
- **公共人材育成**：現行の支援分野の柱である公共人材育成は、行政のチェック機能を果たすべき議員や市民組織、また行政との協働が期待される地域のコミュニティリーダー等を支援対象としてきた。これらを支援する妥当性が高い国があることは変わらないが、公共人材に含まれる上述のアクター（議員、市民組織、コミュニティリーダー等）は、その社会的な位置づけや立場が多様である。このため、公共人材を独立した支援分野の柱とするのではなく、各支援分野の中で対象となるアクターとして含めることとする。
- **地方自治体の計画立案・実施能力強化**：地方自治体の計画立案・実施能力はケーススタディ対象国を含む多くの対象国で支援の妥当性が高い分野であることから、支援分野の柱のひとつとして位置付ける。しかしながら、対象国の歴史・政治・社会経済状況を背景に、中央地方関係の制度設計が多様である点に留意する必要がある。たとえば、中央省庁の業務を地方自治体が代行して実施する国もあれば、中央省庁がその地方出先機関を通じて業務を実施する国もある。このため、市民への行政サービスデリバリーを改善する際には、地方自治体のみならず、中央省庁の地方出先機関や実施機関を支援対象とすべき国も多い点に留意して支援分野を再定義する必要がある。また、地方行政では、計画管理に加えて財政管理、人事管理、事業管理などの中枢機能やジェンダーや災害復興などの分野横断的機能の課題も多い。これら地方行政機能全体を俯瞰したうえで支援すべきことにも留意する必要がある。さらに、現行クラスターでは本支援分野だけに「市民や民間との参加・協働」が言及されているが、クラスター全般で妥当性が高くなりつつある点にも留意する必要がある。
- **官民連携及び市民との協働**：行政と民間セクターの幅広い連携や、市民の行政への参画を促す仕組みの重要性が認識されつつあり、これらを制度化し運用を進める対象国が増えつつある。また、地域の市民が行政、民間企業、大学と協働して地域の社会課題解決に取り組む国も増えつつある。このため、官民連携及び市民との協働を、新しい支援分野の柱として定義する。また、デジタル技術の活用でインパクトが高まることが期待される分野であることから、デジタル技術導入と組み合わせた支援分野として位置付ける。

再定義後のクラスターの目的、各支援分野の支援アプローチと留意事項

上述のクラスター再定義の方向性と留意点を踏まえ、クラスターの目的と支援アプローチを以下のように再定義することを提案する。

クラスターの目的

本クラスターの目的は、「JICA グローバル・アジェンダ 12.ガバナンス」が目指す「民主的かつ包括的なガバナンスの強化」のために、「効率性、透明性、公正性、包摂性を備え、自律的に課題を解決でき、市民に信頼される行政を実現する」とすることを提案する。

ここで、「自律的に課題を解決できる」とは、「行政の主体的（proactive）な活動を通じて、持続的に市民の課題を特定し解決できる」ことを意味する。本クラスターの目標に向けて、行政の無駄を省き、活動を見える化し、どの市民も取り残さず、自律的に課題を解決することによって、市民から信頼される行政の実現を目指す。

各支援分野の支援アプローチと留意事項

このクラスターの目的の実現に向けて、以下のように3つの支援分野を再定義することを提案する。①行政運営能力の強化、②中央地方の公務員制度及びその運用の改善、③政府・市民・民間セクターの協働の促進。

現行の支援分野と再定義後の支援分野の関係を比較すると図 0.1 になる。

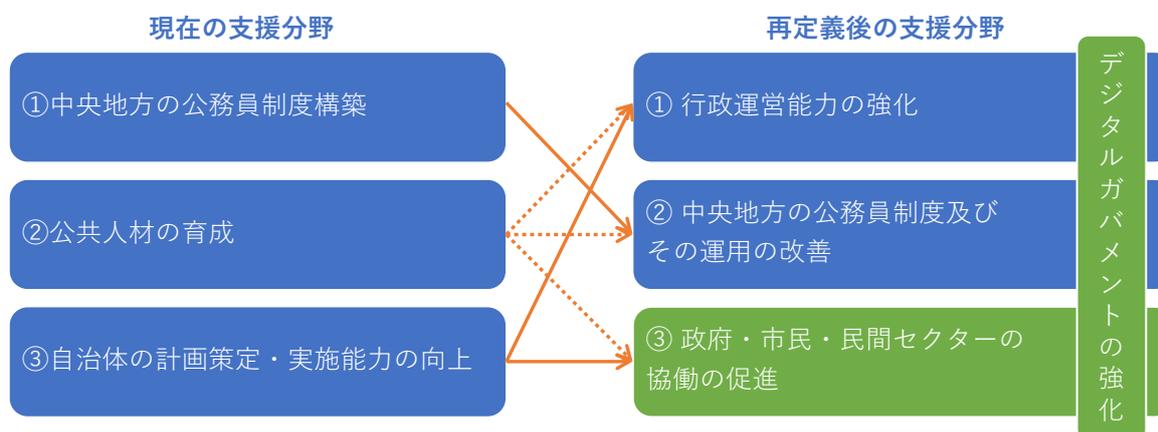


図 0.1 現行と再定義後のクラスター支援分野

①行政運営能力の強化

支援アプローチ：

中央地方関係の適切な制度的枠組みが構築され、中央と地方の行政サービスに関する権限や役割分担を明確にする支援を行う（以下の中央地方関係に関する留意事項を参照）。また、住民への行政サービス業務を担う地方の行政制度を整備し、組織と人材の能力向上を通じて制度の運用能力を高め、効率性・透明性・公正性・包摂性を備えた行政を構築する支援を行う。中央省庁の地方出先機関が住民への行政サービス業務を担う国では、中央省庁への支援を通じて地方出先機関の行政サービス業務を強化する支援も行う。

具体的な協力分野は以下の通り。各協力分野について、主に中央政府または地方政府の関係組織を支援対象とし、専門家派遣による調査分析や技術協力事業によって協力を実施する。

- 中央地方関係の制度的枠組みの改善。例えば、中央地方関係を規定する法令や規則の起草や改善、その運用を強化する協力など。
- 地方行政の中核機能（計画、財政、人事、事業、モニタリング評価、文書、情報などの管

ファイナルレポート

理）や、分野横断的機能（ジェンダー、災害復興など）の強化。例えば、地方政府で中枢機能の管理を所管する組織を対象とする組織運営能力向上や人材育成に関する協力。

- 中央政府の地方出先機関による行政サービス業務。例えば、行政サービスを所管する地方出先機関に対する組織運営強化や人材育成に向けた協力。
- 中央や地方の議員やリーダーなどの公共人材の育成。
- 行政機関間の調整（中央省庁—地方政府間、中央省庁間、地方政府間）の改善。例えば、中央地方の行政サービスに係る役割分担に関する法令や規則の起草や改正、運用強化に向けた協力。
- 対象国の行政 DX レベルにあわせて、デジタル化を通じた地方行政の中枢機能や分野横断的機能の効率性、透明性、公正性、包摂性を高める協力（以下の行政 DX に関する留意事項を参照）。
- 政策フォーラム（オンラインプラットフォームおよび対面）を設立・活用して政策対話や経験・グッドプラクティス共有を促進する協力。対象国の公務員や公共人材が、日本や第三国の官庁・地方自治体・学術研究機関・市民組織・民間企業などと対話し情報共有することを想定。

留意事項：

- 中央地方関係：特定の対象国の支援アプローチを検討する際には、第 1 に、中央地方関係の制度的枠組みをしっかりと把握したうえで支援を検討する必要がある。その際、制度的枠組みが適切に整備されておらず、中央と地方の行政サービスに関する決定権限や役割分担が不明確である場合も多いことに留意する。特に、紛争影響国では、住民への行政サービスの改善や拡充が喫緊の課題であるため、行政サービス提供の改善を通じて関係機関の能力を強化し段階的に役割分担を明確にするとともに、中央地方関係に関する政策へのフィードバックや制度改善の提言を行うアプローチが有効である点に留意する。

第 2 に、中央地方関係を把握する際に、「集権—分権の軸」とともに「融合—分離の軸」を考慮する必要がある。なぜなら、集権・融合型の対象国であれば、日本の行政の特徴や強みを活かせる範囲が広いと想定されるが、分権・分離型の対象国については、日本の行政システムと大きく異なるため、日本の行政の特徴や強みを活かした支援の範囲が限られる可能性があるからである。後者の対象国では、例えば南南協力を活用して相互の対話と学びを促進することなどもオプションの一つであろう。

- 行政 DX：行政 DX を活用する支援アプローチを検討する際には、中央と地方の行政サービスのデザインと業務改革が必要となる点に留意する。また、これに向けて、既存業務の検証と最適化のための業務プロセスとそれを実現させるための実施体制の見直しや改善、再構築に加えて、国民 ID のデジタル化、行政手続きのデジタル・オンライン化等、デジタルガバメント実現のための基盤整備もあわせて推進する必要があることにも留意する。これらを通じて、中央地方関係の改善と行政のワンストップサービス化を一体的に推進し、行政運営能力を強化させていく必要がある。

上記に加えて、行政トップによる国の行政 DX 推進のための委員会の設置や、オンラインプラットフォームも含めた政策フォーラムの設立・活用も有用であることに留意する。これによって、対象国の行政官や公共人材と、日本や第三国の官庁・地方自治体・学術研究機関・市民組織・民間セクターとの間の政策対話や経験・グッドプラクティス共有を促進する支援などにより、行政能力強化の面的広がりを促すことが可能になる。

②中央地方の公務員制度及びその運用の改善

支援アプローチ：

行政の効率性・透明性・公正性・包摂性を高める公務員制度の整備を推進し、行政機関と公務員の能力向上を通じて制度を適切に運用する支援を行う。また、立法に携わり行政のチェック機能を果たすべき議員等の公共人材の育成も必要に応じて行う。

この支援分野は、主として中央または地方政府の関係機関を対象とする。協力スキームは、たとえば、専門家派遣による調査分析や技術協力事業、課題別研修、南南協力などが想定される。また、公務員制度や人事管理に関する地域間協力ネットワーク、例えば、アセアン公務協力会議（ASEAN Cooperation on Civil Service Matters: ACCSM）などの活用も検討する。

具体的な協力分野は以下のとおり。

- 人事制度（計画・採用・任用・育成・評価・報酬・規律及び汚職防止）の改善に向けた協力。たとえば、採用に係る試験制度や、育成に係る研修制度については、JICA はすでに協力実績を有する。また、汚職対策については、法務省の国連アジア極東犯罪防止研修所（UNAFEI）や JICA の課題別研修（刑事司法）の実績がある。
- 人事制度のうち、特に研修・育成制度を強化するとともに、制度を運用する行政研修機関の組織や人材の能力を強化し、対象国の行政官育成の持続可能性を高める協力
- 公務員の研修・育成制度を活用した中央や地方の議員等の公共人材の育成。
- デジタル技術を活用した公務員制度の効率性・透明性・公正性・包摂性を高める協力。
- 政策フォーラム（オンラインプラットフォーム）を設立・活用して、政策対話や経験・グッドプラクティス共有を促進する協力。対象国の行政官や公共人材が、日本や第三国の官庁・地方自治体・学術研究機関・市民組織と対話し情報共有する想定。

留意事項：

- 公務員制度：中央地方の公務員制度及びその運用の改善の支援アプローチを検討する際、対象国の公務員の任用が、日本のような閉鎖型任用制（Closed career system）か、米国のような開放型任用制（Open career system）かによって支援アプローチが異なる可能性があることに留意する必要がある。なぜなら、人をベースとした閉鎖型任用制では官民間の人材移動が少ないため公務員が主な支援対象になる一方で、職務をベースとした開放型任用制では、役職段階を問わず外部からの採用も多く、官民間の人材流動が活発であることから、人材が定着することを前提とした支援が難しいことに留意が必要となる。

また、各国の政治任用の実態にも留意が必要である。政治任用とは一般に、政権や内閣、大臣との一体性が高いなどの政治的な理由により公務員に採用されることを指す。たとえば米国では、政権交代時に 3,000 人を超える上級公務員が政党の党员、連邦・州・地方政府の議員や行政官、政策に詳しい大学やシンクタンクの専門家、政策に影響力をもつ利益団体や地域の代表者、選挙貢献者などから任用され、大幅な入れ替わりが起こる。政治任用の対象となる公務員のポストと規模は国によって異なるため、政治が公務員に与える影響の度合いを知るためにも政治任用の実態を把握することが必要となる。以上の各国の公務員制度の特徴を捉えたいうで、どの組織の誰に対してどのように支援するか、また日本の特徴や強みをどのように活用できるか、注意深く検討する必要がある。たとえば、南南協力で同じ開放型任用制の国同士で情報共有や意見交換する場を設置し、それぞれの国のなかでの制度改善イニシアティブに協力する等は検討に値するであろう。

- 行政 DX：公務員制度の改善に行政 DX を活用する際には、以下の 3 点に留意する必要がある

ある。第1に、多くの途上国の公務員情報デジタル化では、人事評価と人材育成の視点も取り込んだ人事管理情報システム（Human Resource Management Information System: HRMIS）が確立されていないため、公務員制度の改善に十分に活用されていないケースがほとんどである。このため、人事評価と人材育成の視点も取り込んだ人事管理情報システムを作ることに留意する必要がある。第2に、行政DXを推進する専門人材を外部から取り入れて行政DX業務の内製化を促進し、専門性を持った公務員を育成していく必要がある。第3に、公務員全体のICT・デジタルスキル向上のマインドセットを高め、公務員制度の改善とデジタルガバメントの強化の相乗効果を発現させることに留意する必要がある。

③政府・市民・民間セクターの協働の促進

支援アプローチ：

市民及び民間セクターが積極的かつ建設的に行政に参画し協働（collaboration）できる環境や仕組みを整備する支援を行う。その際に、市民が行政に参画できる場の確保や改善を念頭に置いて支援を行う。また、行政が民間セクターの人材、ノウハウ、技術、資本を活用し連携して行政サービスを提供する仕組みづくりや人材育成を支援する。これらの支援を通じて、政府・市民・民間セクターの協働を促進し、行政の効率性・透明性・公正性・包摂性を高める。

本支援分野では、政府に加えて、市民、市民社会組織、民間セクター、コミュニティリーダーなどが支援対象として想定される。

具体的な支援分野は以下のとおり。

- 行政と市民、民間セクター間のコミュニケーションと協働の強化。たとえば、中央地方政府によるオープンデータの提供促進と周知、デジタル技術を活用した市民参加、市民へのアウトリーチ、市民のフィードバック強化など。また、地域の市民が行政や学術研究機関、民間セクター等と協働して、多様化・複雑化する地域の社会課題を解決する日本の官民共創型課題解決プラットフォームや、欧州から発展し日本でも広がりを見せるリビングラボのような取り組み。
- 官民連携（Public Private Partnership: PPP）の取り組みの強化。たとえば、日本の官民連携（PPP/PFI）のように、民間セクターの人材、技術力、資金などを活用し公共インフラ整備を行う仕組みの導入や整備、運用能力の強化などの支援。日本の官民連携（PPP/PFI）では、包括的民間委託制度や指定管理者制度等、様々な手法が実用化されている。
- オンラインや対面による政策フォーラムの設立と運用。
- デジタル技術の活用による行政と市民及び民間セクターの対話・協働を可能にするオンラインプラットフォーム設立。
- 地域の市民組織や行政との協働が期待されるコミュニティリーダー等の公共人材の育成。

留意事項：

- 上述の支援アプローチを検討する際、一般市民、特に地理的条件や社会的に弱い立場のため行政参加が難しい市民がいることや、社会・文化的背景のため世代・男女・民族・社会階層などの間で行政参加の難易度に相違がある点に留意する必要がある。行政の公正性や包摂性を高めるうえで、これらの市民に対して、デジタル技術を活用した行政参加の場をどのように提供できるかが重要なポイントになる。このようなデジタルデバインド解消に向けて、これら市民の現状の確認、デジタルデバインド対策や広報、デジタルポストの設置等

の活動もあわせて必要になる。

- これらの支援を行なう前提条件として、全てのデジタル化の社会基盤となる ICT インフラ整備が必要である点にも留意する。特に、途上国の地方や遠隔地域では、この点が支援を制約する共通の課題といえる。

3つの支援分野に共通する留意事項

（1）支援分野の間の相乗効果の発現

3つの支援分野は相互に関連しており、ある支援分野への支援が他の支援分野に影響があるため、支援の相乗効果に留意する必要がある。

たとえば、①の行政運営能力強化支援により中央地方関係がより明確になれば、②の公務員制度支援では、中央地方の新しい役割分担に沿って公務員制度を改善することができる。これによって、①の支援では、新しい公務員制度に沿って行政運営能力を強化できるようになる。これら①と②の支援に行政 DX を組み込むことにより、公務員制度と行政運営の効率性をより迅速に高めることが期待できる。

また、③の行政・市民・民間セクターの協働促進支援により行政に市民及び民間セクターを巻き込み協働できる環境が整備されれば、①の支援で、市民のフィードバックを行政運営に反映させ公平性や包摂性を高め、民間セクターの資本力、技術、ノウハウなどを活用して行政運営をさらに改善できるようになる。また、②の支援では、たとえば、市民からの汚職や賄賂に関するフィードバックが②の公務員制度の改善を後押しすることも期待できる。この場合にも、③の支援にデジタル技術を活用することで、より効果的に市民や民間セクターと協働できる環境を整備することができる。

以上のように、3つの支援分野は相互に関連していること、そして支援分野の間の相乗効果を発現させるポテンシャルがあることに留意する必要がある。

（2）政策フォーラムの活用

政策フォーラムは3つの支援分野に共通する取り組みであり、クラスター全体で重要な役割を果たすことが期待される。特に、各支援分野の制度や仕組みの構築では、日本の学術研究機関、中央省庁、地方自治体が中心となり、高い専門性を踏まえつつ行政実務の立場から、対象国の政策担当者に日本の経験や強みを共有することが可能になる。また、民間企業や市民社会団体も政策フォーラムに参加し、政府の外のステークホルダーという立場から、イノベティブなアイデアや技術を共有することが期待される。日本に限らず、他国政府や国際機関、国際 NGOs など政策フォーラムに招待し経験や知見を共有いただくことも有用であろう。

政策フォーラムは、その時々課題、目的、参加者数等に応じて、オンラインと対面形式を適切に組み合わせ実施することが期待される。また、会議やワークショップなどの公式の機会とともに、課題ごとにソーシャルメディアを活用したカジュアルで非公式の意見交換を組み合わせることも検討に値する。特に後者は、意見交換の場で自動翻訳が可能になり言語のハードルが下がるため、コミュニティ形成に向けたエントリーポイントとして活用するメリットがある。

（3）デジタルガバメントの強化

対象国の行政 DX の実現に至るまでには、表 0.1 に示した 3 レベルを経る必要がある点に留意する。

表 0.1 行政 DX の実現に至るまでの各レベルの定義

レベル	名称	行政 DX の実現に至るまでの各レベルの定義
レベル 1	デジタル化	行政文書（データ）の標準化、行政内部管理のためのルール整備、・行政文書の基盤となる国民 ID のデジタル化、ならびに行政業務のデータベース化
レベル 2	プロセスのデジタル化	行政サービス提供に関するルールの整備、行政サービスデザインと業務プロセスの改革と共に、行政機関間の連携強化、サービスのデジタル化を促進
レベル 3	付加価値を創出し、競争上の優位性を確立する行政 DX の実現	行政課題解決、ならびに市民エンゲージメント実現等の付加価値の創造

また、行政 DX の推進にあたり、対象国ごとに有効な推進方法や支援アプローチが異なる点に留意する必要がある。なぜならば、対象国政府の行政 DX 専門人材の有無と内製化の進展度、公務員のデジタルリテラシーの進展度、デジタル基盤（国民 ID、オンライン行政サービス等）の進展度などの相違により、推進方法や支援アプローチも大きく異なるからである。これに加えて、同一対象国の国内でも、政府機関や行政サービスごとにこれらの進展度が異なる。

加えて、行政 DX の実現と強化のためには、上の表で示した行政 DX の実現に至るまでのレベルに関係なく、行政機関内の IT マネジメントの強化、情報システムに対する管理や統制、サイバーセキュリティの強化等が必要になる。

さらに、対象国の支援アプローチを検討する際に、対象国全般に共通な課題がある点も留意する必要がある。この共通の課題は全てのデジタル化の社会基盤となる ICT インフラ整備であり、特に、地方や遠隔地域における ICT インフラの整備は全対象国の課題と言ってよい。これらの ICT インフラ整備の充足が、行政 DX 推進の前提条件といえる。

なお、ICT インフラ整備については、国際電気通信連合が公開する以下の指標が参考になる。①モバイルブロードバンド（第 4 世代以上）契約数、②インターネット普及率、③通信コスト（固定ブロードバンド、モバイルインターネットを含む）。これらの指標を参考に、対象国の ICT インフラ整備の充足度を把握し、行政 DX 推進の支援アプローチを検討する必要がある。

活用可能性がある支援リソースと取り組み

上述の支援アプローチを実施するにあたり、活用の可能性がある支援リソースを日本および支援対象国について表 0.2 と表 0.3 にまとめた。これらは、3つの支援分野共通の支援リソースである。

研究教育機関の具体例としては、JDS 行政分野留学生の受入大学、政策研究大学院大学等が考えられる。市民社会については、対象国で活動する NGO や地域の国際化協会、青年海外協力隊の OB 会など、民間団体では、例えば一般財団法人自治体国際化協会、公務人材開発協会などの専門的団体との協力も検討できよう。リソースの活用にあたっては、例えば JICA の行政関連のプロジェクト間のネットワーク化や情報共有の促進などの場の提供も有用であろう。

ファイナルレポート

表 0.2 日本で活用可能性のある支援リソース

JICA 支援活動	省庁	地方 自治体	研究教育 機関	市民社会	民間企業/ 団体	他ドナー/ 国際 NGO
調査			✓		✓	
研修	✓	✓	✓			
事業実施				✓	✓	
政策フォーラム	✓	✓	✓	✓	✓	✓
アドボカシー				✓		✓
資金供給						✓
協調融資						✓

表 0.3 対象国で活用可能性のある支援リソース

JICA 支援活動	研究教育 機関	市民社会	民間企業/ 団体	帰国留学生 同窓会	他ドナー/ 国際 NGO
調査	✓		✓		
研修					
事業実施		✓	✓	✓	
政策フォーラム	✓	✓		✓	✓
アドボカシー		✓		✓	✓
資金供給					✓
協調融資					✓

ケーススタディ対象国の行政 DX の取り組みのうち、他の対象国で活用可能性のある事例は、(1) コートジボワール首相のリーダーシップによる国家デジタル化評議会設置、(2) モンゴル国税庁の付加価値税申告アプリ導入、(3) バングラデシュの全国ユニオン（村）でのデジタルセンター設置とイノベーション促進、(4) ネパール・チャングナラヤン市のオープンデータポータル設置、などがある。また、日本のデジタル技術を使った官民協働の促進の代表的な事例としては、(1) 総務省が実施するスマートシティ官民連携プラットフォームや、(2) 内閣府が主催する地方創生 SDGs 官民連携プラットフォーム、などがある。

再定義されたクラスターの開発シナリオ素案、およびクラスターの成果目標と指標の例については、本報告書の添付 3 にまとめられている。

第1章 調査の概要

1.1 調査の背景と目的

途上国では、持続的に開発を進めるため、適切な行政機構の構築と運用によって、住民への行政サービスを効率的かつ効果的に提供することが求められている。また、行政への住民の信頼を醸成し、誰一人取り残されない安定した社会を構築するために、行政の透明性、公正性、包摂性の向上も求められている。途上国で、このような効率性、透明性、公正性、包摂性を備えた行政を構築していくには、各国固有の歴史や政治体制、社会経済状況等を踏まえるとともに、各国のリソース制約にも配慮したうえで、各国に適切な行政の在り方を検討・再定義し、行政を機能させていく必要がある。

日本は明治維新に始まる国家近代化とその後の経済社会発展プロセスで、多くの行政課題に直面してきた。そして、その時々々の行政課題に対処するため、西欧諸国の行政も参考にしつつ改革を重ね、日本独自の行政制度を作り上げてきた。こうした長年にわたる日本の行政改革の経験は、今日の途上国が直面する行政課題への対処の参考となるとともに、日本の強みであり、途上国に寄り添った支援を可能にする。近年では、日本と途上国・新興国に共通する行政課題（次世代リーダー育成、住民協働、行政DX）も多いことから、協働して共通の行政課題を解決できる可能性も高まりつつある。

JICAは、多様なパートナーと協働・共創し、インパクトを最大化するため、SDGsに基づく「グローバル・アジェンダ」という20の課題別事業戦略を導入した。そして、課題別事業戦略の一つが、本業務の調査対象となるグローバル・アジェンダ「ガバナンス」である（下図参照）¹。

グローバル・アジェンダ「ガバナンス」では、その「目指すべき姿・社会（=理念）」として、自由、民主主義、基本的人権の尊重、法の支配などの普遍的価値を実現し、一人ひとりが人間として尊重され、幸福な社会を目指している。そして、グローバル・アジェンダ「ガバナンス」の目的を「民主的かつ包摂的なガバナンスの強化」と設定し、この目的達成を通じて、目指すべき姿・社会（理念）の実現に貢献するとしている。

グローバル・アジェンダ「ガバナンス」の目的達成に向けて、「公務員及び公共人材の能力強化クラスター」と「法の支配の実現クラスター」を設定している。このうち前者の「公務員及び公共人材の能力強化クラスター」が、本件業務の調査対象となる²。

¹ JICAの2004年の報告書『JICAにおけるガバナンス支援』でのガバナンスの定義に現在のコンテキストを勘案し、本調査においてはガバナンスを以下のように定義して調査を進める。「ある国の安定・発展、一人一人の尊厳と幸福のための自由・人権・民主主義・法の支配等の普遍的価値の実現に向けて、その国の資源を効率的に、また国民の意思を反映できる形で動員し、配分・管理するための政府の機構制度、政府・市民社会・民間部門の間の協働関係や意思決定のあり方など、制度全体の構築や運営の形」。

² JICAは公務員及び公共人材の能力クラスターの支援対象者として、公務員身分を有する者に加え、公共に資する業務従事者（議員、党員、コミュニティリーダー等）を想定しており、後者を「公共人材」と呼んでいる。

ファイナルレポート

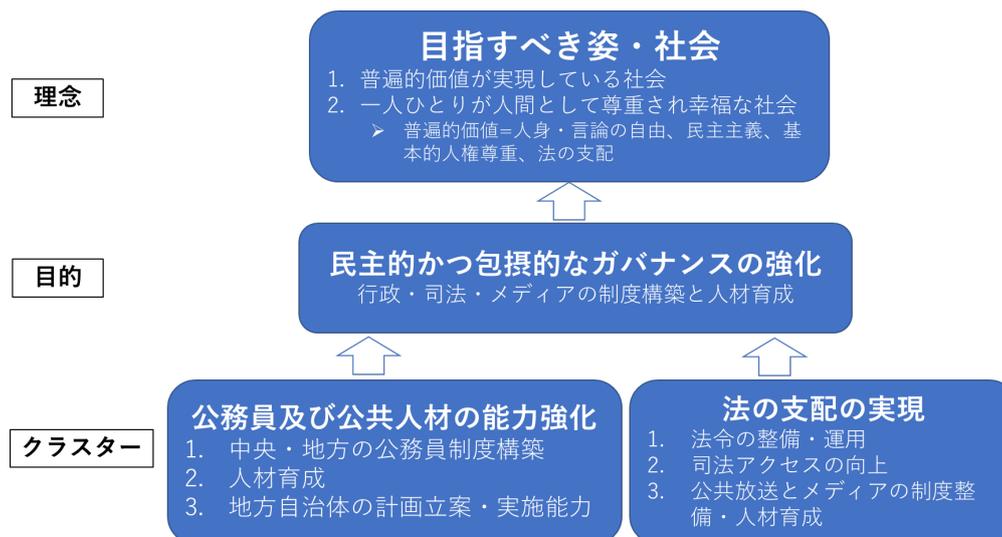


図 1 グローバル・アジェンダ「ガバナンス」の理念と目的

本件業務の目的は、JICA グローバル・アジェンダ「ガバナンス」の「公務員及び公共人材の能力強化クラスター」の事業戦略を検討するにあたり、以下の調査を行うことにある。

(ア) グローバル・アジェンダ「ガバナンス」が掲げる目的を達成するために必要となる、効率性、透明性、公正性、包摂性を備えた行政を達成するうえで、現行の「公務員及び公共人材の能力強化クラスター」の開発シナリオ（中央・地方の公務員制度の構築、人材育成、地方自治体の計画立案・事業実施の能力強化）の妥当性を検証し、それぞれの分野において目指すべき方向性を再定義する。

(イ) 同クラスターが機能するために考慮すべき条件や留意点について、政治・経済・社会的な側面等から整理する。

(ウ) 検証されたクラスターの中長期的な達成目標（成果指標）や、クラスター目標達成のため、日本の強みを活かした支援アプローチや支援リソース等を明確化する。

本件業務の成果品が、JICA グローバル・アジェンダ「ガバナンス」および「公務員及び公共人材の能力強化クラスター」の支援方針の検討とさらなる改善に資することを念頭に調査を行う。

1.2 調査の概要

本業務は、図 2 の業務フローチャートで示す 3 段階で本件業務を実施した。(1) 途上国の行政分野の課題分析、(2) クラスターの妥当性の検証、(3) 支援アプローチとリソースの検討。

第 1 段階は 2023 年 4 月から 9 月に実施した。この段階で、国内作業による事前調査と現地作業によるケーススタディによって、途上国の行政分野の課題を抽出し分析した。ケーススタディは、バングラデシュ、コートジボワール、モンゴル、ネパールで実施した。

第 2 段階と第 3 段階は、2023 年 10 月から 12 月に実施した。この段階では、第 1 段階の課題分析の結果をもとに、クラスターの妥当性を総合的に検証して開発シナリオを作成し、クラスターの各支援分野の支援アプローチと支援リソースを検討した。2024 年 1 月から 3 月に、以上の 3 段階での調査結果を最終報告書としてまとめ JICA に提出した。

ファイナルレポート

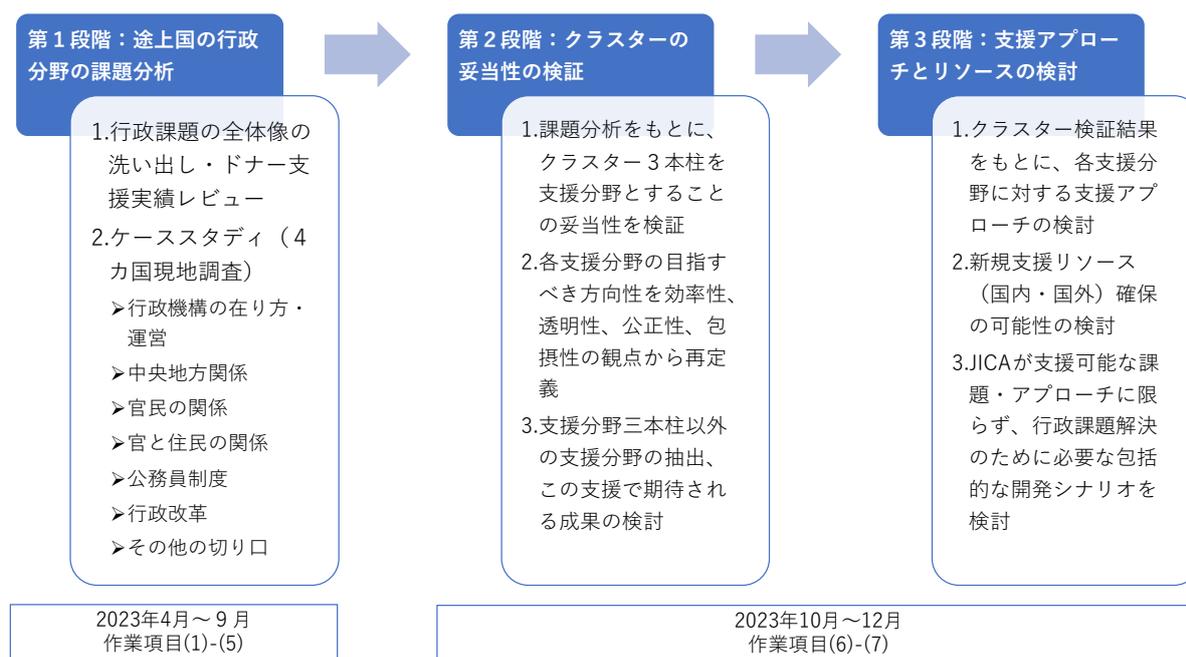


図 2 業務フローチャート

上記3段階を、表 1 の作業項目（1）～（9）を実施することを通じて調査を進めた。

表 1 本調査の作業項目と作業概要

作業項目	作業概要
第1段階：途上国の行政分野の課題分析（2023年4-9月）	
(1) インセプションレポートの作成	
(2) 行政分野の課題分析と JICA や他ドナーの行政分野の支援実績の整理	1) 行政課題の整理 2) 行政改革の議論の整理 3) 主要ドナー支援実績レビュー・既存支援リソース特定 4) 調査ポイントの明確化
(3) ケーススタディ対象国の現状・課題の調査、現地調査の準備	1) 対象4カ国の現状・課題調査（表8調査項目案） 2) 政治・経済プロファイルのひな型検討（表9項目案） 3) 現地調査事項の洗い出し、質問票作成
(4) インテリムレポートの作成、中間報告会の開催（7月5日）	1) 現地調査方針の検討 2) インテリムレポート作成・中間報告会
(5) 調査対象国での現地調査（7-9月）	バングラデシュ、コートジボワール、モンゴル、ネパール
第2段階：クラスターの妥当性の検証（2023年10月）	
(6) 公務員及び公共人材の能力強化 クラスターの検証	
第3段階：支援アプローチとリソースの検討(2023年11-12月)、ファイナルレポート作成(2024年1-3月)	
(7) 開発シナリオの検討（支援アプローチ検討、支援リソース開拓）	

ファイナルレポート

作業項目	作業概要
(8) ドラフト・ファイナルレポートの作成・説明	1) ドラフト・ファイナルレポートの作成 2) ドラフト・ファイナルレポートの関係者への説明・協議
(9) ファイナルレポートの作成・説明	

1.3 作業工程

本業務の作業工程は、表 2 に示すとおりである。

表 2 作業工程表

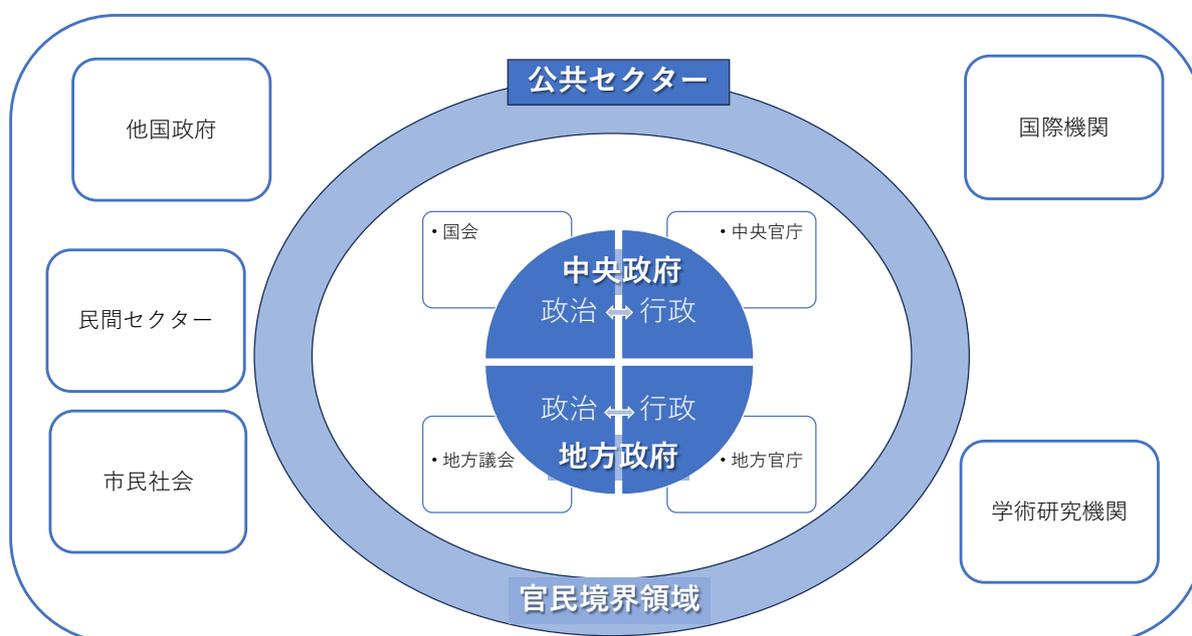
作業項目		2023年												2024年			
		4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4			
事前調査	(1) インセプションレポートの作成	■															
	(2) 行政分野の課題分析とJICAや他ドナーによる行政分野の支援の実績の整理	■	■														
	(3) ケーススタディ対象国の現状・課題の調査、現地調査の準備		■	■													
	(4) インテリムレポートの作成・中間報告会の開催			■													
現地調査	(5) 調査対象国での現状調査				■	■	■										
検証・報告	(6) 「公務員および公共人材の能力強化クラスター」の検証								■								
	(7) 開発シナリオの検討（支援アプローチ検討及び支援リソースの開拓）									■	■						
	(8) ドラフト・ファイナルレポートの作成・説明											■	■				
	(9) ファイナルレポートの作成・説明														■		
レポート業務（▲で提出表示）														2024年			
		4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4			
1	インセプションレポート	▲															
2	インテリムレポート			▲													
3	ドラフト・ファイナルレポート											▲					
4	ファイナルレポート															▲	

第2章 行政分野の課題及び支援の概要

2.1 行政と行政改革の世界的潮流および行政分野に係る課題の全体像

2.1.1 行政を取り巻くステークホルダー

行政分野にかかる課題の全体像を把握するに際して、本調査の対象となる行政とそれを取り巻くステークホルダーについて明確にしておく必要がある。以下の図 3 に示す概念図に沿って、ある国の行政とそれを取り巻くステークホルダーを順次説明する。概念図は行政を取り巻く環境の全体像を把握するための手段であり、各国の歴史や文化、地政学的なコンテキストで異なることに留意されたい。



出所: Pollitt and Bouckaert (2017) Figure 1.1をもとに調査団が作成。

図 3 ある国の行政とそれを取り巻くステークホルダーの概念図

中央政府と地方政府: 本調査の最も中心的なステークホルダーは、中央政府 (central government) と地方政府 (local government) である。中央政府は、国家の統治機構が連邦制である場合には連邦政府 (federal government) と呼ばれることが通例であるが、本調査では中央政府として総称することとする。また、地方政府は、国によって階層数が異なり呼称も様々であるため、本章では、地方政府と総称する。

中央政府は、行政の執行機関として公共財や公共サービスを提供する中央官庁と、政治を司り立法を行う国会（あるいは国民議会）から構成される。同様に、地方政府も、政治を司る地方議会と行政を司る地方官庁から構成される。

本調査の主要対象は「行政」であるから、上記の概念図では中央の円の右半部の行政部分が、主要な調査対象と言える。しかしながら、後述するように、中央および地方の行政は、議会のみ

ならず、民間セクターや市民社会と連携・協力しつつ、どのように行政サービスを提供すかが重要性になる。

なお、上図はステークホルダーを説明する概念図であるため簡略化して政治と行政を切り分けている。しかしながら、現実には政治と行政の間あるいは上に位置するような国家元首としての大統領や議員で構成される内閣などがある点にも留意する必要がある。

民間セクター：公共セクターの外部にあるステークホルダーとしての民間セクターは、多数の民間企業、民間企業の人材で構成される各種の労働組合、民間企業などの法人をメンバーとする企業団体（あるいは業界団体）などがある。ここで重要な点は、後述する 1980 年代からのニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management: NPM）の導入によって、民間企業が政府との契約により公共サービスの一部を提供するといった「官民境界領域（public private border zone）」が拡大しつつあることに留意する必要がある³。

市民社会：公共セクターの外部のもうひとつの重要なステークホルダーは、市民社会（civil society）である。市民社会は、市民個人と政府の間に位置し、所属メンバーが強い絆で結ばれているグループやネットワークを指す。市民社会には、たとえば、個人や家族、市民社会組織（Civil Society Organization: CSO）、非政府組織（Non-government organization: NGO）、非営利組織（Non-profit organization: NPO）、スポーツ団体、宗教組織、教会等がある。

国際機関：国際機関（international organizations）は、とりわけ途上国や新興国にとって重要な外部ステークホルダーと位置づけられる。多国間援助（multilateral aid）を実施する国際機関には、たとえば、国連や世界銀行、欧州連合（EU）などがある。

他国政府：国際機関に加えて他国政府、とりわけ途上国や新興国に二国間援助（bilateral aid）を提供する各国政府やそれを実施する組織も、重要な外部ステークホルダーである。この例としては、日本の国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）や米国の米国開発庁（United States Aid for International Development: USAID）などがある。

学術研究機関：学術研究機関（academic institutions）は、研究を通じて新しい知識や技術を創造することを通じて、当該国のみならず他のステークホルダーにも大きな影響を及ぼし得る重要なステークホルダーである。この例としては大学、研究所、シンクタンク等がある。

2.1.2 行政と行政改革の世界的潮流

行政と行政改革の変遷

行政分野の課題の全体像を把握するにあたり、行政の目的や視点などが歴史的にどのように変遷し、どのような行政改革が行われてきたかを把握しておくことが必要であろう。以下では、行政分野の研究者や国際機関等による研究をもとに、先進国の行政改革の世界的な潮流、そして途上国や新興国の行政改革への影響を概観する。

第2次大戦後の復興と発展プロセスで、先進諸国では、各国固有の事情に対応するため、様々な行政改革の取り組みが行われた。このプロセスを時間軸で見ると、以下に示す大きく3つの時期に分けることができる（表3）。

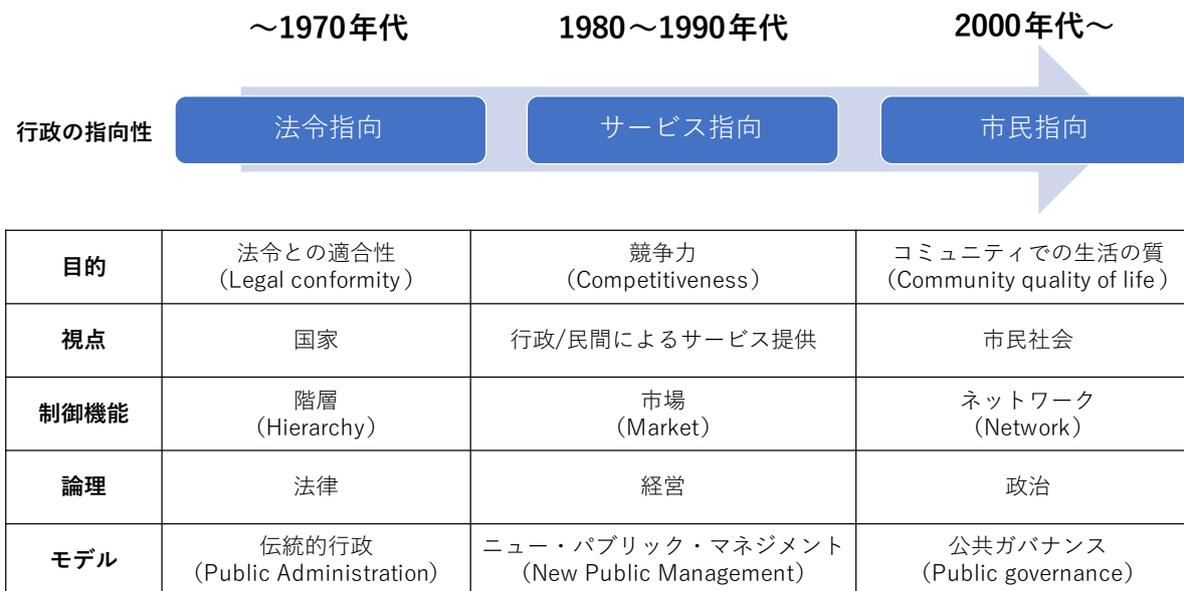
³ Pollitt and Bouckaert (2017), pp.3-4 を参照。

表 3 第二次大戦後の行政改革の三つの波

時期	行政改革の考え方の特徴
1960年代半ば～1970年代末	合理的で階層的な政策や計画。費用対効果分析。科学と経験が行政の進化をもたらすという考え方。
1970年代末～1990年代末	ニュー・パブリック・マネジメント。経営手法の導入による効率性の改善。広範な社会課題の解決手段としての「より良い経営」の台頭。
1990年代末～現在	支配的なモデルはないが、ガバナンス、ネットワーク、パートナーシップ、提携、透明性、信頼などの概念を重視。

出所: Pollitt and Bouckaert (2017), Table 1.1.

上述の3つの各時期に、先進国でどのような行政モデル（=行政のあるべき姿）が指向されてきたかを、以下の図 4 に示した。この図をもとに、各時期の行政改革が目指した行政モデルの特徴を概説する。



出所: Bovaird and Loeffler (2016), Figure 2.1 をもとに調査団が作成。

図 4 行政改革の三つの波が目指す行政モデルの特徴

法令順守を指向する伝統的行政（Traditional or old public administration）

1970年代まで支配的だった行政モデルは、法令順守を指向する伝統的行政である。このモデルでは、国家政策を遂行することを行政の目的とし、行政トップが出した指令を、垂直的な階層構造をもつ官僚機構を通じて、専門知識を備えた官僚が法令を順守しつつ遂行することが理想的な姿とされていた。この旧来型の行政モデルは「ウェーバー型行政モデル」とも呼ばれる。この時期の行政改革の波は米国や英国、フランスなどで起こり、政府が科学技術を駆使してより合理的かつ戦略的な政策決定や評価を行うための仕組みづくりを目指した。

行政サービスの効率化と質の向上を指向するニュー・パブリック・マネジメント

1970年代に先進諸国で顕在化した課題は多岐に及ぶ。たとえば、政府の肥大化、変動為替制移行やオイルショック、スタグフレーションなどによる経済の混乱、西欧の福祉国家の行き詰り、等々。行政については、行政機構の肥大化、そして行政サービスの非効率性と質の低さが課題として認識された。これらの行政の課題を解決するため、1979年の英国サッチャー政権、1981年の米国レーガン政権ではじまった市場（Market）原理導入による行政改革の第二の波が起こった。この行政改革が志向する行政モデルはニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management: NPM）と総称され、1980年代から1990年代終わりにかけて日本を含む他の先進諸国に波及するとともに、後述するように多くの途上国や新興国にも及んだ。

この行政モデルでは、民間ビジネスの経営手法を行政に導入し、市場原理や民間人材を活用することを通じて、行政サービスの効率化や質の向上に取り組む。また、政府による市場介入や財政規模を必要最小限にとどめる「小さな政府」を理想の姿として目指すことに特徴があり、先進国の中でもとりわけアングロ・サクソン諸国で積極的かつ広範に導入された。

しかしながら、1990年代前半頃から、この行政モデルの課題が認識されるようになった。第1の課題は、政府組織のエージェンシー化で発生した「政府組織間調整の問題（coordination problem）」である。行政サービスの効率性と質を高めるため、公共セクターの組織が固有の目的をもって自律的に活動する権限を付与された多くのエージェンシーに分割されていった。この結果、共通の政策目的の達成に向けて、多数の政府組織が協力的に共通の目的の達成に取り組むことがより難しくなった。第2の課題は、「政治的説明責任の問題（political accountability problem）」である。エージェンシー化し自律性が高くなった政府組織は、各省庁の所管大臣にとって管理がより難しくなる一方で、問題が発生したときには所管大臣が説明責任を問われるという矛盾が顕在化した。第3に、アングロ・サクソン諸国と文化的、倫理的、政治的に異なる特質をもつ国々に馴染まないことも明らかになった。この中には、フランス、ドイツなどの先進国も含まれる⁴。これらの国々ではニュー・パブリック・マネジメントの導入は限定的で、行政改革の独自の方向性を模索することになった。

日本ではNPMによる行政改革は1990年代後半から顕著になった⁵。1995年に三重県が事務事業評価等を導入してNPM型改革を開始したのを皮切りに、他の地方自治体に波及していった。また、橋本政権のもとで1996年に行政改革会議が設置され、2001年に省庁再編を行い、政策評価制度や独立行政法人制度の導入が行われた。総務省は「行政機関が行う政策の評価に関する法律（2001年）」に基づき、各府省が実施する政策について定期的に評価を実施し公表している⁶。

市民生活の質の向上を指向する新公共ガバナンス

ニュー・パブリック・マネジメントの限界が認識されるにつれて、1990年代終わりからガバナンスの重要性が叫ばれるようになった。ガバナンスという用語は論者によって様々な定義や呼称

⁴ Manning and Lau (2016)は、OECD諸国のNPM導入の戦略が多様であり導入程度に差がある理由として、以下を挙げている。(1) NPMのモデルがどんな条件のもとで最善の成果を生み出すのか十分に実証されておらず各国で独自に戦略を立案せざるを得ないため、(2) 法の統治の伝統が強い行政文化をもつ大陸国家のドイツやフランスでは、アングロ・サクソン諸国に比べて、NPM導入時に既存の法制度との整合性をより厳しく問われるため。

⁵ 詳細は北山・稲継（2021）12章を参照。

⁶ 総務省の以下のウェブサイトを参照。[総務省 | 政策評価 \(soumu.go.jp\)](https://soumu.go.jp)

があり、必ずしも支配的な行政モデルがあるわけではない。しかしながら、それらに共通する特徴を抽出するならば、「政府が民間セクターや市民社会などのステークホルダーとのネットワークを通じて、市民の視点に立った行政を目指す行政モデル」と言える。言い換えるならば、ガバナンスの概念は、政府（government）という狭義の概念と比較すると、より広く包括的な概念ともいえるであろう。こうした指向性をもつ行政モデルは「新公共ガバナンス（New Public Governance: NPG）」、あるいは単に「公共ガバナンス」と総称される。

新公共ガバナンスでは、よりフラットな組織・ネットワークを重視するが、その限界や課題も認識されている。たとえば、一部民間企業による独占、実質的に機能せず業務負担が増えるばかりの監査、表面的なだけのネットワークなどの課題がある。

ネオ・ウェーバー型国家

2000年代終わりから、上述の3つの行政モデルの強み、課題や限界も認識したうえで、ネオ・ウェーバー型国家（Neo Weberian State: NWS）が3つの行政モデルを包摂するモデルとして認識されつつある⁷。NWSは、伝統的ウェーバー型行政モデルの法令順守や階層（Hierarchy）を最も重視しつつ、ニュー・パブリック・マネジメントの市場（Market）と新公共ガバナンスのネットワーク（Network）もあわせて活用することを指向する行政モデルである。また、この行政モデルでは、公正で包括的な公共サービスデリバリー、パンデミックなどの危機に対応できる強靱な危機ガバナンス、政府と社会の協働による効果的なイノベーション等に優れた行政モデルと主張されている⁸。

上述の先進国の行政モデルの歴史的変遷は、途上国や新興国に対する本クラスターの支援を検討するにあたり示唆に富んでいる。しかしながら、途上国や新興国では必ずしも先進国と同じ発展経路を辿っているわけではない点に留意する必要がある。なぜなら、そもそも歴史的経緯が異なる対象国が、主としてドナー支援を通じてMPMやNPGの様々な仕組みを並行して導入してきているため、先進国と類似の発展経路を辿っているとは限らないからである。本報告書の第5章では、この点に留意して開発シナリオ素案を提案することとする。

行政デジタル・トランスフォーメーション（行政DX）

行政および行政改革に関して、デジタル技術を行政改革に活用する行政デジタル・トランスフォーメーション（行政DX）は、忘れてはならない世界的潮流のひとつである。

1990年代初頭のインターネットの一般普及が契機となり、「電子政府（e-Government）」というコンセプトが初めて導入され、1999年に米国学術財団が「デジタル政府（digital government）」というコンセプトを導入した。デジタル政府では、行政サービスの機能や提供へのデジタル技術の活用にとどまらず、市民や市民組織、民間企業などのステークホルダーとの関係性の構築に活用範囲が広がりつつある。さらに最近では、携帯電話ネットワークが世界的に普及しつつあることから、携帯電話による行政サービスへのアクセスを可能にする「モバイル政府（m-Government）」が推進されている⁹。

⁷ Pollitt and Bouckaert (2017), p.18.

⁸ Bouckaert (2023), pp.45-46.

⁹ 例えば、World Bank (2023)を参照。

ファイナルレポート

今日、世界のほぼ全ての国で、行政にデジタル技術が導入されていると言って過言ではない。世界各国の行政へのデジタル技術の導入状況は、2022年に世界銀行が公表した「ガブテック成熟度指数（GovTech Maturity Index: GTMI）」で見ることができる¹⁰。

ガブテック成熟度指数は、世界196カ国の政府に対するサーベイ調査の結果をもとに作成された¹¹。同指数は、下表に示す4つの指数（Index）を加重平均した合成指数（Composite index）で、各指数はさらに複数の指標の加重平均で構成される。

表4 ガブテック成熟度指数の概要

指数（Index）	指数の概要	指標数
基幹政府システム指数 Core Government Systems Index: CGSI	基幹システムのクラウド化、相互運用性（interoperability）、プラットフォーム構築	17
行政サービス提供指数 Public Service Delivery Index: PSDI	市民の視点に立った包摂的なオンライン行政ポータル整備状況	9
デジタル市民参加指数 Digital Citizen Engagement Index: DCEI	市民参加プラットフォーム、市民フィードバック・メカニズム、オープンデータ、オープン政府ポータル	16
ガブテック推進基盤指数 GovTech Enablers Index: GTEI	デジタル政府に向けた戦略、制度、法令、デジタルスキル、ガブテック育成に向けた技術革新政策・プログラム	16

出所：World Bank (2023)

上述の報告書では、2022年のガブテック成熟度指数に基づいて、世界196カ国を以下の4グループに分類している。A（ガブテックリーダー国）、B（ガブテック重点実施国）、C（ガブテック実施国）、D（ガブテック最低限実施国）。この分類によると、本調査のケーススタディ国であるバングラデシュとモンゴルはグループA、コートジボワールとネパールはグループCに属する。

同報告書では、ガブテック成熟度指数の主要な分析結果を以下のようにまとめている。

1. ガブテック成熟度指数の世界全体の平均値は、2020年の0.519から2022年には0.552に上昇した。行政サービスデリバリー指数（PSDI）は全体として大きく上昇したが、上位2グループ（AとB）と下位2グループ（CとD）のデジタルデバイドは拡大した。特に、グループCとDは4指数いずれも、ほとんど改善がみられなかった。
2. 世界の23%の国でガブテック成熟度指数が向上したが、10カ国で同指数が低下した。
3. 地域別にガブテック成熟度指数を比較すると、ヨーロッパ・中央アジア（ECA）、南アジア（SAR）、中東北アフリカ（MENA）、ラテンアメリカ・カリブ（LAC）が相対的に高く、アフリカ（AFR）と東アジア太平洋（EAP）が低い。
4. グループAに属する国々を所得別に比較すると、高所得国と上位中所得国がそれぞれ58%と26%と、大多数を占める。

¹⁰ World Bank (2022)を参照。

¹¹ World Bank (2022)では国連加盟国193カ国に加えて、香港とマカオ（いずれも中国の特別自治地域）、パレスチナ（West Bank and Gaza）も調査に含まれているため、合計196カ国（正確には196 economies）としている。台湾は調査に含まれていない。

ファイナルレポート

5. 脆弱・紛争影響国の大多数（86%）がグループCかDに所属する。これらの国々では、ドナー支援の大多数が政府基盤システム整備（特に公共財政管理システム）と基礎インフラ整備に向けられ、デジタル市民参加やデジタル戦略・制度の構築はほとんど支援されていない状況にある。これらは、今後の投資が必要な分野である。
6. ガブテック成熟度指数を構成する 4 つの指数について世界平均値を比較すると、行政サービスデリバリー指数（PSDI）がもっとも高い。75%を占める国々が、オンライン行政サービスポータルを構築しており、そのうち約半数の国が購入や支払い、返金などの取引（transaction）ができるポータルを構築している。
7. デジタル市民参加指数（DCEI）は、ガブテック成熟度指数を構成する 4 つの指数のなかで、世界平均値が最も低い。世界 150 カ国以上が市民との関係性や、行政への市民の参加・対話を重視し、約半数の国がプラットフォームを構築しているが、プラットフォームの利用実態を示すエビデンスはほとんどない。また、これらに関する報告書や行政サービスプラットフォームの成果を示すデータを公表している国は、全体の約 30%に過ぎない。これらは改善の余地がある分野である。
8. 世界 154 カ国が行政 DX の推進をリードする組織を設立している。これらの組織は、デジタル関連省庁（69 カ国）、大統領府あるいは首相府（39 カ国）、独立組織（9 カ国）、いずれかのライン省庁（37 カ国）に設置されている。
9. 「行政 DX に関する全政府包括的アプローチ（whole-of-government approach to public sector DX）」をデジタル戦略文書に記載している国は 140 カ国あり、このアプローチを制度化している国は 85 カ国に及ぶ。しかしながら、これらの進捗状況を定期的に報告している国は 48 カ国にとどまる。この点は、行政 DX 政策に関する透明性と市民に対する説明責任を果たすために、改善の余地がある分野である。

2.1.3 行政分野に係る課題の全体像

本調査では、行政分野の「5 つの切り口」を 4 つの観点（効率性、透明性、公正性、包摂性）から検討し、課題の全体像を明らかにした。ここで、5 つの切り口とは（1）中央地方関係、（2）官民関係、（3）公務員制度・人事制度、（4）行政機関間調整、（5）行政 DX、を指す。効率性、透明性、公正性、包摂性という 4 つの観点は抽象的な概念であるため、人や国によって理解が異なることが容易に想像される。このため、各切り口を論ずる前に、本調査で用いる各観点の定義と論拠を表 5 にまとめたので参照されたい。これらの定義は、経済協力開発機構（OECD）開発援助委員会（DAC）が定める事業評価基準、及び、国連経済社会理事会が採択した「持続可能な開発のための効果的ガバナンス原則」の原則 5、7、8、11 の定義をもとに作成している。

表 5 本調査で用いる効率性、透明性、公正性、包摂性の定義

観点	定義	論拠
効率性 (Efficiency)	政策や事業に資源がどのぐらい良く活用されているか？ ・ 政策や事業が経済的かつタイムリーに結果を達成	OECD DAC の評価項目に基づく定義 ¹² 。国際開発分野では広く合意され

¹² OECD/DAC (2019)を参照。

ファイナルレポート		
観点	定義	論拠
及び 有効性 (Effectiveness)	した程度。「経済的」とは資源（資金、専門知識、自然資源など）がアウトプットに変換された程度、「タイムリー」とは計画期間内にアウトプットが提供された程度を意味する。 政策や事業がその目的をどのぐらい達成しているか？ ・ アウトカムレベルの目的を達成した程度。	活用されている定義であるため、途上国や新興国でも理解を得やすい。
透明性 (Transparency)	行政機関が、どのぐらい業務の執行を偽りなく開示し、市民による情報アクセスを促進しているか？ ・ 行政機関の説明責任を担保し、市民による精査・監視を可能にするため。 ・ 情報開示を除外するのは、法令で定められた特定のかつ限定的な業務や情報だけに限る。	2018年に国連経済社会理事会在が採択した「持続可能な開発のための効果的ガバナンス原則」原則11（透明性）の定義をもとに作成 ¹³ 。
公正性 (Equity)	行政サービスが市民に対して平等に差別なく提供されているか？ ・ 全市民の人権や基本的自由を尊重し、守り、推進するため。 ・ 差別とは、人種、肌の色、性別、言語、宗教、政治的見解、国や社会の出身、財産、出生、障害やその他の状況などによる差別を意味する。 行政機関が短期的な現世代のニーズと長期的な将来世代のニーズにどのぐらい配慮しているか？ ・ 将来世代を含む全市民の繁栄と生活の質を推進するため。	2018年に国連経済社会理事会在が採択した「持続可能な開発のための効果的ガバナンス原則」原則8（非差別）および原則11（世代間公正性）の定義をもとに作成。
包摂性 (Inclusiveness)	行政の政策が、社会の全階層のニーズや要望にどのぐらい配慮しているか？社会階層やジェンダーに応じた適正な代表制（representation）を確保しているか？ ・ 全ての人々が平等に、尊厳をもって、持てる力を十分に発揮できることを確保するため。 ・ 全ての人々のなかには貧困者、脆弱者、被差別者などを含む。 ・ ジェンダー格差の是正に向けて、女性のニーズや要望に十分に配慮した行政の政策が不可欠。	2018年に国連経済社会理事会在が採択した「持続可能な開発のための効果的ガバナンス原則」原則7（誰も取り残さない）の定義をもとに作成。

（1）切り口1：中央地方関係の課題

切り口1では、行政に係る中央政府と地方政府の関係に関する課題を概観する。この切り口を、図3のステークホルダー概念図で見ると、中心円の右側にある中央政府の行政と地方政府の行政の間の垂直的な関係性に関する課題といえる。

この切り口の課題を集約するならば、「中央地方関係をどのようにすれば、各地域の市民が必要とする行政サービスを適切に提供できるか？」といえよう。

中央地方関係の課題を概観する際に、これが地方分権化改革と表裏一体の関係にあることに留意する必要がある。地方分権化（decentralization）とは「中央政府の公共機能の権限や責任を下位あるいは自治権をもつ組織（地方政府や民間セクター）に移管する」ことである。したがって、地方分権化改革は、中央政府がもつ公共機能の権限や責任を地方政府などに移管することを通じて、各地域の市民が必要とする行政サービスの改善に取り組む改革といえる。

¹³ United Nations (2018)を参照。

地方分権化は、政治の分権化（political decentralization）、行政の分権化（administrative decentralization）、財政の分権化（fiscal decentralization）の3種類の組み合わせで実施される。

以下の表に、地方分権化の種類の概要をまとめた。本節で取り上げる中央地方関係の課題は、主として行政上の分権化に焦点を当てることとする。

表 6 地方分権化の種類

類型	概要
政治上の分権化	<ul style="list-style-type: none"> 公的な意思決定の権力を、地域の市民や市民に選挙で選ばれた代表に付与すること。 より多くの市民参加による意思決定は、中央の政治権力だけによる意思決定よりも、地域社会の多様なニーズをより良く把握し、反映させたものになるという前提（仮説）に基づく。
行政上の分権化	<ul style="list-style-type: none"> 行政サービスを供給する権限、責任、財源を、各階層の政府に再分配すること。この権限と責任の中には政策立案、計画管理、人事管理、事業管理、財務管理などの中枢管理機能や各公共サービスの供給機能など、多岐にわたる公的機能が含まれる。 行政上の分権化には、以下の3つの形態があり、上から下に行くにつれて、行政の地方分権化の程度が高いとされる。 <ul style="list-style-type: none"> 業務分散化（Deconcentration）：中央政府の下部機関である省庁出先機関に、意思決定権限や財務・管理責任を移管すること。 委任（Delegation）：中央政府の意思決定権限や公的機能の管理権限を準自立組織（quasi-autonomous organizations）に移管すること。たとえば公企業、地域開発公社、道路公団、住宅公社などが含まれる。委任の場合、中央政府が最終的な説明責任を負う。 委譲（Devolution）：中央政府の意思決定権限、財務、管理責任を、法的に自治権を付与された地方政府に移管すること。この場合、地方政府は選挙で選ばれた代表（首長・議会）が課税や投資決定の権限をもつ。
財政上の分権化	<ul style="list-style-type: none"> 中央政府が歳入を確保し歳出の意思決定を行う権限や責任を地方政府に再分配すること。

出所：World Bank (1999), Chapter 1 をもとに調査団が作成。

上記の背景情報をもとに、中央地方関係の課題を以下にまとめる。

中央地方関係で最も根本的な課題は、**中央政府と地方政府がもつ公的機能に関する権限や責任を規定する制度的枠組み**である。なぜなら、この制度的枠組みの歪みが原因となって様々な課題が派生するからである。

中央地方関係の制度的枠組みは、以下の三層から構成されるのが通例である。

- 憲法（Constitution）：各層の政府に付与される権限や責任の原則、各層政府の組織の責任や役割、関連法律の制定・変更等に関して規定している。
- 行政法、地方行政法などの法律（Laws）：各層政府の財政制度（財政移転制度を含む）、行政機関の構造、手続き、説明責任等を規定する。
- 規則（Regulations）：行政法や地方行政法などの法律を運用するために必要な様々な規則や手続き等を詳細に規定する。

途上国や新興国での中央地方関係の制度的枠組みに関する課題は、以下のようなものがある。

課題 1.1 中央政府への過度の権限と責任の集中。 途上国や新興国の多くは、第2次大戦後に独立し国家建設を始めた「開発国家（development state）」である。1950～1960年代に、これらの

国々では計画的な国家開発の推進に向けて、中央政府に権力を集中させる中央集権国家が建設されていった。しかしながら、1970年代頃から、多くの途上国で、中央政府に権限が集中する国家は、中央政府組織が地理的かつ社会的に市民から遠く、個々の地域の現実の課題や市民の選好に関する知識を把握せずサービスを提供しているという認識が高まった¹⁴。この解決策として地方分権化改革を進めた途上国は数多くある。また、民族、言語、宗教などが多様な途上国では、国家としての一体性を保ち包摂性を重視した結果として政治上の分権化に踏み込んだ例もある。さらに紛争影響国では、国内の反政府勢力が権限の委譲を求めることも多く、これが契機となって連邦制に移行した国もある。中央地方関係を検討する際には、こうした政治・経済・社会的な背景まで踏み込んだ分析が必要になるであろう。

しかしながら、以下の課題 1.2 でも指摘されているように、地方分権化改革は多くの困難を伴う複雑な改革であり、中央地方関係の在り方を長年にわたり模索し続けている途上国は少なくない。また、地域間格差がある国での地方分権化改革は、必然的に地域間格差を拡大するため、格差拡大を是正するための財政均衡制度をあわせて整備し機能させる必要もある。最近のコロナ禍のようなグローバル危機への対応では、指揮命令系統が明確な中央集権的な国家のほうが優位性をもつ場合もある。以上から、途上国や新興国の課題を解決するためには、地方分権化がいつも最善の解決策とは限らない点に留意する必要がある。

課題 1.2 政治・行政・財政の分権化が不整合。政治、行政、財政の地方分権化が整合的に行われていないため、期待される行政サービスデリバリーの改善のボトルネックとなる場合がある。たとえばバングラデシュでは政治の分権化が進み、都市部では中核都市と地方都市、農村部では県・郡・ユニオンという三層の地方自治体が設立され、選挙で選ばれた首長・議員から成る議会が設置されている。しかしながら、これら地方自治体の法令では、人事や予算といった自治の中核機能に関して中央政府の様々な権限を認めているため、中央政府はこの権限を行使して地方政府の行政をコントロールしている。また、政府歳出全体に占める地方政府の歳出割合は7%程度に過ぎず、地方自治体の法定機能である行政サービスを市民に提供するには不十分な財政規模にとどまっている。

課題 1.3 制度的枠組みと運用実態の乖離。途上国や新興国では、制度的枠組みで定められたルールが様々な理由のため順守されず、実際の運用実態と乖離がある場合が多くみられる。また、制度と運用実態が大きく異なるにもかかわらず、市民が行政サービスの権限と責任を付与された執行機関に対して意見を表明し、説明責任を問う権利や仕組みが未整備、あるいは整備できていても運用実態と乖離がある場合も多い。

課題 1.4 執行機関のキャパシティ不足。途上国や新興国の場合、法律や規則の執行機関は、付与された権限を執行できる組織体制、財源、人材配置、人材能力などが不十分である場合が多い。この傾向は大小の差異はあるものの、JICA の支援対象となるほぼ全ての行政機関に共通する課題である。この課題を克服するのは容易ではないが、多くの分野での長年にわたる JICA 技術協力の経験の蓄積が活用できる分野といえよう。

集権・分権の縦軸と融合・分離の横軸による中央地方関係

上述の中央地方関係は集権と分権を軸とする議論であるが、中央地方関係を検討する際に、集

¹⁴ Turner, Hulme and McCourt (2015), Chapter 9 を参照。

権・分権の軸とともに融合・分離の軸もあわせて検討することが重要である。中央地方関係をこの2軸で分類する枠組みは天川モデルと呼ばれる¹⁵。

集権・分権の軸は、「地方に関する意思決定の権限」が中央政府と地方政府のどちらに賦与されているかを示す。これに対して、融合・分離の軸は、中央政府と地方政府の「行政機能の分担」を示す。ある地域で地方政府が中央政府の行政機能を担うときは「融合」、中央政府が出先機関を通じて行政機能を実施するときは「分離」、とされる。この2軸による中央地方関係の分類によると、アングロ・サクソン系諸国および米国は「分権・分離型」、ヨーロッパ大陸系諸国および日本は「集権・融合型」に分類できるとされる。

本調査の対象である途上国や新興国の場合、その歴史的・社会的背景から、中央地方関係が先進国以上に複雑な国が多い点に留意する必要がある。たとえば、バングラデシュやコートジボワールのように植民地時代の旧宗主国の影響が行政に色濃く残る国、モンゴルのように社会主義国家から資本主義に移行し行政機構の再構築を図る体制移行国、ネパールのように王制・立憲君主制を経て連邦制に移行し中央地方の各行政の責任や役割分担の再編成を試みる国もある。

本報告書の第4章では、本クラスターの下で各対象国の支援アプローチを検討する際に、対象国の中央地方関係を上述の2つの軸について分析したうえで支援アプローチを検討することが有用であることを述べる。

（2）切り口2：官民関係の課題

切り口2では、行政に係る官民関係に関する課題を概観する。この切り口を、図3 ある国の行政とそれを取り巻くステークホルダーの概念図で見ると、中心円の中央・地方政府と中心円の外部にある市民社会と民間セクターの関係性に係る課題である。

行政と市民・市民社会の関係の課題

行政と市民と市民社会の関係について、大きく二つの課題がある。

第1は、行政の透明性の確保、すなわち「行政機関が、どのくらい業務の執行を偽りなく開示し、市民による情報アクセスを促進しているか？」である。もし行政の透明性が確保されないならば、市民の政治や行政への参加は不完全な情報に基づくものになり、政府の説明責任を効果的に担保することはできなくなってしまう。

第2は、「市民の声を政治や行政に反映させる仕組みが構築され、適切に運用されているか？」である。こうした仕組みをつくることで、市民が行政の改善に貢献するとともに、行政を監視し、時に誤りを指摘し直すことができるようになる。

以下では、これらの課題についてまとめる。

課題 2.1 行政の透明性を確保する仕組みの不十分な整備と運用。 行政の透明性を確保する仕組みは、下表に示すように、大きく「政府広報（public communication）」と「市民が情報を知る権利（freedom to information または access to information）」の2つがある。

¹⁵ 天川モデルについては、たとえば稲継（2011）、北山・稲継（2011）を参照。

表 7 行政の透明性を確保する仕組みと課題

仕組み	概要	途上国・新興国での課題
政府広報 (Public communication)	<p>政府が主導して、市民や民間セクターに政府の情報を公開する仕組み。</p> <p>公開する情報の類型：</p> <ul style="list-style-type: none"> 政府統計や行政データ 財政情報 行政サービスに関する情報（公共調達を含む） <p>情報は例外を除き公開することを原則とする。例外は、たとえば、軍事、外交、市民の個人情報。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 政府文書管理の不備（書類・オンライン） 一般市民が理解可能なかたちでの情報の整理・分析・公開 情報機器への限定的なアクセス（オンラインの場合） 識字率や教育水準の低さ 社会的弱者や少数民族がもつ疎外感や無力感による政府への関心の低さ プロパガンダとして政府広報を利用（特に紛争影響国）
市民が情報を得る権利 (Freedom of information)	<p>市民や民間セクターなどが、政府機関に対して情報開示を請求できる仕組み。</p> <p>請求する情報の類型</p> <ul style="list-style-type: none"> 自身や家族に関する個人情報（例：出生証明や死亡証明などの証明書） 個人情報以外で、政府に秘匿義務がない情報 政府が広報で公開している情報 <p>2021年時点で、市民が情報を得る権利を守る法律は、世界 124 カ国で制定されている*。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 法律の執行機関が市民の請求に対応するために必要な行政キャパシティ、予算、公文書管理能力等の不足 情報を請求する市民や民間セクターは、請求書類をそろえ正式な手続きを踏むために、かなりの費用がかかる。このため、先進国ではメディアや企業による情報請求権の活用が一般的。

出所：Schiavo-Campo and Sundaram (2001), Chapter 16 をもとに調査団が作成。

*[International standards: Right to information - ARTICLE 19](#)

途上国や新興国では、政府広報および市民が情報を得る権利のいずれも、不十分であることが多い。仮に制度上は法律が制定され執行機関が存在する国であっても、執行機関の行政キャパシティ、予算、公文書管理能力などの制約によって、実際には運用実態が法律と異なる場合が多く見られる。また、政府情報を活用すべき市民や民間セクターでは、情報機器へのアクセスが限られている、公開情報を理解するだけの教育水準に満たない、などの課題がある。このため、国民のあいだでデジタルデバイドの拡大、疎外感や無力感をもつ社会的弱者や少数民族などが政府情報に興味を示さない等、行政の公正性や包摂性の課題もある。さらに、紛争影響国では、政府が

広報をプロパガンダの手段として利用することが往々にしてあるため、政府広報の本来の目的である行政の透明性、公平性、包摂性を高める仕組みとして機能しない場合もある。

課題 2.2 市民の声を行政に反映させる仕組みの不十分な整備と運用。 行政が市民の声に耳を傾け、ニーズを把握して行政サービスを改善していくためには、市民から行政へのフィードバックの仕組みが必要になる。市民の声を行政に反映させる仕組みは、大きく4つがあげられる。(1) 市民憲章 (Citizen's charter)、(2) 公聴制度 (public consultation)、(3) 苦情申立て制度 (grievance redress)、(4) オンブズマン制度 (ombudsman)。下表では、これらの仕組みの概要と途上国・新興国での課題をまとめた。

表 8 市民の声を行政に反映させる仕組みと課題

仕組み	概要	途上国・新興国での課題
市民憲章 (Citizens' charters)	政府機関が供給する行政サービスが順守すべき標準や義務を明確にした宣言文書。市民のイニシアティブで政府機関と協働で作成される必要がある。	<ul style="list-style-type: none"> 市民憲章が求める行政サービスの標準が高くなる傾向があるため、既存の行政キャパシティでは実施が難しい傾向がある。 市民憲章の実施のため、多くの変更が必要になる。たとえば、行政手続き、権限の委譲、予算やその他資源、公務員の姿勢や技能強化、など。
公開協議・フィードバック (Public consultation and feedback)	公開協議・フィードバックは、様々な形態をとる。たとえば、公聴会、住民投票、コミュニティ代表参加による政策立案、電子掲示板、利用者助言グループ、利用者サーベイ、市民レポートカード、官民参加審議会など。	<ul style="list-style-type: none"> 市民によるフィードバック後に、行政がフォローアップし行動することが前提条件。行動がなければ行政への信頼が急速に失われる。 公聴会は、全関係グループの代表が参加することが必要な要件。
苦情申立て制度 (Grievance redress)	市民が行政上の間違いや不正行為に対して苦情を申立てる権利を保障する制度。	<ul style="list-style-type: none"> 制度を執行するための行政キャパシティ、予算、組織体制、公務員のコミットメントや能力などの制約。
オンブズマン制度 (Ombudsman)	高い徳性と政治・行政・法律などの高い専門性をもつオンブズマン（人あるいはグループ）が、市民からの行政や公務員に対して苦情申立てを受け付けて調査を行う制度。 国によって、オンブズマンの独立性や付与される権限は多様。	<ul style="list-style-type: none"> オンブズマン制度の独立性や権限が、ある国の特殊な制度環境や政治文化の影響のため、担保されない可能性が往々にしてある。 市民フィードバックや苦情申立て制度が十分に機能する国であれば、オンブズマン制度は必ずしも必要ではなくなることもある。

出所：Schiavo-Campo and Sundaram (2001), Chapter 13 をもとに調査団が作成。

多くの途上国や新興国では、市民の声を行政に反映させる制度は整備されつつあるものの、まだ不十分といえよう。とくに、公開協議・フィードバック制度は、ドナー支援を得ながら、中央・地方の両政府で多様な方法が試行されており事例も豊富である。しかしながら、適切な制度が導入された国々でも、制度が効果的に運用されていないなど、改善の余地がある可能性は高い。このような場合、行政機関のキャパシティ向上を支援するオプションは検討に値するであろう。

また、紛争影響国では、市民が紛争当事者である政府に対する高い不信感を持っているため、政府広報や政府が開示する情報を信頼しない、行政へのフィードバックの発信を控えるなどの課題がある。紛争影響国で官民関係を改善する支援を検討する際には、こうした課題も踏まえる必要があるであろう。

課題 2.3 地方自治体の住民との協働に関する能力不足。 上述した行政の透明性や市民の声を行政に反映させる仕組みがある程度構築できている国でも、地方自治体がこれらの仕組みを適切に運用するキャパシティを持ち合わせていない国が少なからずある。こうした国では、地方自治体の組織力（予算、人員、機材、業務プロセス、デジタル技術等）や人材能力が不十分であるため、仕組みは整備されていても運用実態が伴わず成果につながらない課題がみられる。

また、先進国では、多様化・複雑化する地域の社会課題に対処するため、地域の住民が地方自治体や大学、民間セクター等と協働（collaboration）して社会課題を解決していく取り組みが発展し、途上国にも広がっている。この代表的な例では、2000年代からヨーロッパ諸国で発展したリビングラボ（Living Lab）がある。リビングラボは、住民、地方自治体、民間企業、大学などの地域アクターが、自らの地域で共創（co-creation）とオープン・イノベーションを促進し実証する仕組みを指す¹⁶。日本でも2010年代から企業、自治体、大学が主導するリビングラボが立ち上がり発展している¹⁷。また、日本では、地域の課題に対して、住民がアイデアを出し行政や大学研究機関、民間企業などと協力しながら解決策を探る市民参加型課題解決アプローチや、行政と民間企業などが協働で社会課題の解決に取り組む官民共創型課題解決プラットフォームが発展している（第4章4.2.4節及び表60、ボックス1を参照）。こうした取り組みは、JICAが途上国や新興国の地方自治体と住民の協働の取り組みを支援する際、その支援方法や支援リソースの一つとして検討に値するであろう。

行政と民間セクターの関係の課題

課題 2.4 官民連携の仕組みの不十分な整備と運用。 多くの途上国や新興国では、先進国や国際機関の支援を受けて官民連携（Public Private Partnerships: PPP）が導入され今日に至っている。PPPの形態や手法は極めて多様であるが、一般的には、「公共インフラやサービス提供に関する政府と民間の間の長期契約で、民間が顕著な事業リスクと管理責任を負う契約」とされる¹⁸。この契約では、政府が公共インフラやサービスの基準を設定し、民間セクターが資金とサービスを提供する方式が一般的である。

¹⁶ European Network of Living Labs (ENoLL)のウェブサイトを参照。[Home - European Network of Living Labs, Living Labs networkEuropean Network of Living Labs \(enoll.org\)](http://Home-EuropeanNetworkofLivingLabs.LivingLabsnetworkEuropeanNetworkofLivingLabs(enoll.org))

¹⁷ 野村総合研究所（2021）を参照。また、経産省のリビングラボ導入ガイドブックではいくつかの事例を紹介している。経済産業省（2020）を参照。

¹⁸ IEG（2014）を参照。

PPP 事業の設計や実施は、政府と民間セクターの両者にとって複雑な仕組みであり課題は多い。特に途上国では PPP の仕組みが不十分にしか整備されていない、あるいは実施組織の能力不足により適切に運用できない等の課題がある。しかしながら、PPP は多くの先進国で重要な施策として改善しつつ継続されており、日本でも PPP および PFI (Private Finance Initiative) の制度整備が進められ、内閣府や国土交通省が地方自治体の PPP 導入に向けた様々な支援を提供している¹⁹。日本の中央政府と地方自治体が連携して PPP と PFI を進めてきた経験と実績が蓄積されていることから、これを日本の強みとして、JICA 支援に活用できるポテンシャルがあるであろう。

（3）切り口 3：公務員制度・人材育成の課題

切り口 3 では、公務員制度と人材育成に関する課題を概観する。この切り口を図 3 のステークホルダー概念図で見ると、中心円にある中央政府と地方政府の行政（円の右側）が検討の対象になる。

途上国や新興国の公務員制度は、各国固有の歴史や文化、社会を背景に、極めて多様化している。しかしながら、政府が公務員を管理し育成する際に必要な基本的な機能は、すべての国の政府に共通している。この基本的な機能は、計画、採用と配置、育成、人事評価、規律とされる。

現代の公務員制度は、公開競争試験で公務員が採用される資格任用制 (Merit system) が基本原則になる²⁰。そして、資格任用制には、終身雇用を基本とする閉鎖型任用制 (Closed career system)、および職階制に基づき政府内外のいずれからも採用する解放型任用制 (Open career system) がある。前者はヨーロッパ諸国や日本、後者はアメリカが代表的な先進国である。また、国によって政権交代で異動する政治任用による公務員の数が大きく異なる。この点は、政治が行政に及ぼす影響を把握するうえで重要であるが、本クラスターの支援アプローチを検討するうえでも重要になる。この点は、第 4 章 4.2 節でクラスターの支援分野を再定義する際に留意点として述べる。

途上国や新興国の公務員制度に関する重要課題は大きく 2 つある。

第 1 の課題は、公務員制度全般の課題、すなわち「政策執行に向けて、どのようにして適切な人材を、適切なタイミングで、適切な部署に配置し、適切に育成するか？」である。途上国や新興国の政府が公務員を適切に管理できるようになることを通じて、財政規律を維持し経済成長を持続しつつ、各国が掲げる政策目標を達成することに貢献する。

第 2 の課題は、公務員の育成制度の課題である。各国を取り巻く環境がグローバル化、気候変動、パンデミック、技術革新などで大きく変化するなか、公務員が新たな課題に対応するため、知識、スキル、能力を継続的にアップグレードしていく必要がある。とりわけ途上国や新興国では、これらの新しい課題への取り組み以前に、公務員が持つべき基本的な知識やスキルの不足や、研修制度の不十分な整備などの課題を抱える国が多い。このため、途上国や新興国ではとりわけ重要な課題といえる。

以下では、上述の 2 つの課題についてまとめる。

課題 3.1 公務員制度全般の不十分な整備や運用。 公務員制度の適切な運用に不可欠な機能である計画、採用と配置、育成、規律が、適切に運営されている必要がある。以下の表では、公務

¹⁹ 内閣府と国土交通省の以下のウェブサイトを参照。 [民間資金等活用事業推進室 \(PPP/PFI 推進室\) - 内閣府 \(cao.go.jp\)](https://www.cao.go.jp/)、[国土交通省 | PPP/PFI \(官民連携\) \(mlit.go.jp\)](https://www.mlit.go.jp/)

²⁰ 西尾 (2001) 第 8 章に基づく。

員制度の各機能について、途上国や新興国が抱える課題をまとめた。

表 9 公務員制度の基本的機能と課題

基本的機能	概要	途上国・新興国での課題
計画 (Planning)	<p>政策の執行に向けて、人材ニーズ、ポスト、給与報酬などを特定し、採用を計画する機能。</p> <p>各公務員の情報、ポストに関する情報、給与手当等の人事情報管理システムの存在が、採用計画作成の前提条件。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 人材ニーズの見込みを把握し、採用計画立案に情報を提供する人事情報管理システムがうまく機能していない。 ・ 公務員の職務分類（job classification system）システムが機能していない、または情報がアップデートされていない。 ・ 職務分類に必要なポストに関する情報の質や量が不十分。 ・ 職務分類に携わる職員の技術知識や能力が不足。 ・ 職務分類に対する政治的介入。
採用と任用 (Recruitment and appointment)	<p>採用が必要なポストと職務内容（job description）を特定し、候補者を評価・選定し、適切なポストに配置する機能。</p> <p>採用の基本原則は、能力主義（merit-based）と非差別（non-discrimination）。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 採用規則とその運用が乖離し、最適な人材が採用できない。 ・ 採用プロセスへの議員や政府高官による介入。 ・ 利権（patronage）に基づく採用の横行。
育成 (Development)	<p>採用した公務員に対する方向付け、研修、動機付け、育成する機能。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 課題 3.2 を参照。
評価 (Performance appraisal)	<p>公務員のパフォーマンスを公平に、信頼性が高く、不必要な軋轢を生み出すことなく、簡素に実施する機能。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 人事評価の透明性が低いため、主観的かつ恣意的な判断を正当化するために人事評価が使われる。 ・ 人事評価が機械的な作業になってしまい、公務員のパフォーマンス向上につながらない。
規律(Discipline)と汚職防止	<p>不十分あるいは不適切なパフォーマンスの公務員に対して、適切なレベルと方法で懲罰を行ない、公務員全体の規律を維持し高める機能。公務員倫理規程などによる汚職防止も含む。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 規律に関する制度上の規定と運用実態が乖離しているため、公務員の不正行為を防止する役割を果たしていない。 ・ 文化や社会慣習の影響のため、公務員に懲罰を与え行政が説明責任

基本的機能	概要	途上国・新興国での課題
		を果たすことに抵抗がある場合もある。 ・ 客観性を欠いた不透明な人事評価のため、懲罰の判断が困難。

出所：Schiavo-Campo and Sundaram (2001), Chapter 11 をもとに調査団が作成。

途上国や新興国の公務員制度の課題は、人材情報管理システムの整備などの技術面とともに、人を管理する制度であるがゆえに、各国固有の歴史や文化、社会慣習などに根差す課題が多くある。また、途上国や新興国の場合、公務員制度が議員や利権団体等によるインフォーマルな介入を直接受けやすい制度であることも認識する必要がある。

その一方で、途上国や新興国の公務員制度に能力主義と非差別の基本原則を根付かせることができれば、ジェンダーや民族、マイノリティなどに配慮した人材配置が可能になる。これを通じて、透明性、公正性、包摂性を備えた行政に向けて前進できる機会と捉えることもできる。加えて、米国や英国のように、公務員の人種・民族構成が、社会全体のその構成を反映すべきとの立場に立って、積極的差別是正措置（Affirmative action）を検討すべきかどうか、という点にも注意を払う必要がある。

また、公務員制度の不備は、議員や行政官の汚職・腐敗を許す原因にもなる。たとえば、公務員制度の規律が十分に整備されていない、あるいは適切に運用されていない環境では、汚職・腐敗行為が問題視されない、問題が発覚しない、問題になっても容易に逃れることができる等の問題が発生する。本クラスターで公務員制度の改善を支援分野とする際、議員や公務員の汚職・腐敗ができる隙間を減らし抑制できるかどうか留意して、支援する必要がある。

課題 3.2 公務員の育成制度の不十分な整備と運用。 途上国や新興国では、とりわけ人材育成のニーズが高い。第1の理由は、先進国と比較して公務員育成制度の歴史が浅く、まだ道半ばである国が多いためである。第2に、先に述べたように、国を取り巻く内外の環境変化で発生する新たな課題に対して行政が適切に対応できるように、公務員の知識やスキルを高める必要もある。

研修は公務員のパフォーマンスを高め、優秀な公務員を確保し、行政機関へコミットメントを高めるために、欠かせない役割を果たす。他方で、研修は人材育成の成果を高めるために必要だが、これだけでは十分でないことにも留意する必要がある。研修が最大限のポテンシャルを発揮するには、制度上や組織上の多くの他の課題、たとえば、研修受講者が研修で得た知識やスキルと無関係なポストへの配置、多くの途上国で見られる公務員への不十分な給与待遇、などの課題もあわせて解決する必要があるからである。

以下の表に、途上国や新興国の公務員育成制度の各基本的機能と課題をまとめた。

表 10 公務員育成制度の基本的機能と課題

基本的機能	概要	途上国・新興国での課題
研修政策 (Training policies)	行政全体に係る研修政策を策定し周知する機能。 研修政策の内容例：(1)研修を計画・実施・評価するためのガイドライン、(2)研修効果発現に必要な補完的措置の特定、(3)利用可能な予算、(4)各セクターや各層政府の研修目的。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 研修政策がスタッフや管理職の研修ニーズに基づいて作成されていない（需要主導型でない）。 ・ 研修政策が研修機関のキャパシティ、研修予算の制約、スタッフが研修参加期間中の部署の業務、などを考慮していない。
研修ニーズ、研修実施、研修評価 (Training needs, training provision, training evaluation)	効果的で効率的な研修プログラムを形成・実施・評価し、研修目的を達成する機能。 (1) 研修ニーズ調査に基づくスキルギャップと研修ニーズの特定。 (2) 予算内で効果的な研修計画の作成と実施。 (3) 研修目的の達成に関する評価の実施。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 適切な研修ニーズ調査を実施していないため、スキルギャップと研修ニーズが不明確。 ・ 研修受講者の部署の上司が、研修受講者が身につけた知識やスキルを十分に活用できていない。 ・ ドナー支援の供給主導的な研修プログラムに対する行政機関の低いオーナーシップ ・ 研修評価結果が、研修プログラム改善に十分に活用されていない。 ・ 地方分権化を進めるプロセスで、地方政府公務員の研修が不十分。
研修機関 (Training institutions)	研修政策に沿って、公務員向け研修を実施する機能。 研修機関の類型： (1) 政府系研修機関（公務員対象） (2) 独立系研修機関（公務員と民間人対象） (3) 大学所属研修機関（学位・ディプロマ授与） (4) ビジネススクール（公務員も受け入れ）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 大多数が供給主導型研修であるため、受講者のニーズに対応できない。 ・ 各省庁の多数の研修機関に研修が分散化、研修機関間の調整の低さ ・ 研修プログラムの妥当性、質、量の低さ ・ 行政機関の中での研修に対する低い優先順位付け

出所：Schiavo-Campo and Sundaram (2001), Chapter 12 をもとに調査団が作成。

多くの途上国や新興国では、公務員研修制度の予算が不足している、利用可能な予算が有効に活用されていないなどの課題を抱えている。また、限られた研修予算を有効に活用し、研修効果を最大限に引き出すためには行政全体に係る研修政策が必要だが、多くの国で研修政策が策定されていない、あるいは適切に執行されていない課題もある。また、途上国の大多数の研修プログラムが供給主導型で設計されるため、研修受講者のニーズにすぐわず業務の改善に役立たない課

題もみられる。さらに、研修で新しい知識やスキルを得たとしても、所属部署の上司からそれらを活用することを期待されていないため活用できない、といった課題も見られる。

公務員の給与

公務員の給与は、対象国の公務員の行動や労働意欲に影響する重要な要因であるとともに、国全体の労働市場にも影響を及ぼす²¹。特に途上国では、公務員給与が政府歳出の大きな割合を占め最大の雇用主である国が多くみられる。上述の公務員制度に関する諸課題に取り組む際に、大きな影響を及ぼす要因でもある。最近になって、世界銀行が世界各国の公務員の雇用や給与に関するデータベースを整備し、国際比較が可能になった²²。これによって、エビデンスに基づく公務員給与の分析が進められている。

（４）切り口４：行政機関間調整の課題

切り口４では、行政機関間調整に関する課題を概観する。この切り口を、図３のステークホルダー概念図で見ると、切り口４と同様に、中心円にある中央政府と地方政府の行政（円の右側）が検討の対象になる。

途上国や新興国では先進国以上に、行政機関間の調整が重要な課題になる。第１の理由は、開発政策を効率的に進めるためには、行政官庁間の政策の整合性を担保するための調整が不可欠であるためである。第２に、連邦制や地方分権化が進んだ国では、中央政府と地方政府の間の政策や執行に関する調整なくして、行政サービスデリバリーの改善は難しいであろう。第３に、紛争影響国では、中央政府と地方政府の行政機関間の円滑な調整や連携それ自体が、国としてのアイデンティティを守りつつ開発政策を進めることに貢献するであろう。

行政機関間を調整する仕組みは、大きく２つの関係性について構築する必要がある。（１）中央政府と地方政府の間の垂直的な調整、（２）各層政府の行政官庁間の水平的な調整。前者は、とくに中央政府による開発政策と地方政府の政策の首尾一貫性を求める際に重要になる。この場合、地方政府代表から構成される団体（Association）が調整役になることが多い。後者については、地方政府内の行政官庁間の調整や、地方政府と中央政府の地方出先機関の間の調整が含まれる。また、行政機関間調整の仕組みは、法令に基づき調整が義務付けられる形態と、非公式で任意参加の調整による形態がある²³。

本調査で実施した文献調査によると、行政機関間を調整する仕組みの重要性は国際開発機関や専門家には認識されてはいるものの、途上国や新興国の課題の全体像をまとめた研究や調査は見当たらなかった²⁴。

しかしながら、JICA がネパールで実施した最近の調査では、開発計画の策定・実施における

²¹ World Bank (2019)、10 頁を参照。

²² 世界銀行の以下のウェブサイト参照。[Worldwide Bureaucracy Indicators Dashboard \(worldbank.org\)](https://worldbank.org/worldwide-bureaucracy-indicators)

²³ Asian Development Bank (2001), Chapter 5 を参照。

²⁴ 政府機関間の調整 (Inter-governmental relations: IGR) の研究は、主として連邦制をとる米国やオーストラリアの垂直的な調整に関する研究があるが、水平的な調整についての研究は見当たらなかった。また、途上国の政府機関間の調整に関する研究は、財政分野の垂直的な調整の仕組みである政府間財政移転 (Inter-governmental fiscal transfer) に焦点が当てられており、行政機関間の調整に関する研究は見当たらなかった。

連邦・州・地方政府間の調整の弱さが課題と指摘し、以下のように報告している²⁵。

「連邦政府と州政府は自らの開発計画と下位レベルの政府の計画とのリンクを確保しようとしているが、特に州政府と地方政府の共管分野における役割分担が不明確なためにプロジェクトの重複が起こっている。限られた資金をより効率的、効果的に分配するために、修正と地方政府間の調整のための法的枠組みが早急に必要となっている。」

また、ネパールでは、2015年憲法で連邦、州、地方政府の関係は「協力、共存、調整の原則に基づく」と明記し、2020年には、政府間関係調整法（Intergovernmental Relations and Coordination Act）を公布した。この法制化は、ネパール政府が政府間関係の調整の重要性や必要性を強く認識している証左であるとともに、多民族から構成される紛争影響国がひとつの国としてのアイデンティティを維持するための仕組みのひとつとも解釈できるであろう。

（5）切り口5：行政DXの課題

切り口5では、行政DXに関する課題を概観する。この切り口は、図3のステークホルダー概念図で見ると、中央政府と地方政府の行政（中心円の右側）と、中央・地方政府の行政と市民社会や民間セクター（中心円の外側）との関係性に関するDXが検討の対象になる。

第2章2.1.2節で指摘したように、途上国や新興国では、今日では世界のほぼ全ての国が、行政へのデジタル技術の活用をなんらかのかたちで進めているとあってよい。

本調査の第3章では、デジタル技術をクラスターの三本柱である中央地方の公務員制度構築、公共人材育成、地方自治体の計画立案・実施能力に活用する際に、どんな課題があるかを文献調査で抽出した。その結果を以下にまとめる。

課題5.1 ICTに関する社会インフラ（インターネット網等）の整備。行政デジタル化を進める際に、インターネット網などの社会インフラ整備が大前提になる。社会インフラの整備状況は、国の地理的特徴や経済発展状況、政府の政策等の様々な要因によって大きく異なるため、支援を検討する際の重要な確認項目と言える。特に、途上国の遠隔部や農村部では社会インフラが整備されていない国が多いため、市民や民間セクターがデジタル技術を十分に活用できないなど、包摂性の課題がある。

課題5.2 行政DXを支えるシステム基盤の整備。途上国や新興国では、電子政府プラットフォームを構築し、デジタル化による様々な行政業務の改革を通じて、公共サービスへのアクセスを改善する国が増えつつある。これを通じて、市民の政府に対するエンゲージメントが向上し、行政プロセスが効率化し、行政の透明性が高められることが期待される。しかしながら、プラットフォームへのアクセシビリティ、使いやすさ、可用性などの点で課題がある国が見られる。また省庁組織間のデータベースの相互運用に課題がある国もある。

課題5.3 ICT人材の育成とリテラシーの向上。行政の中でデジタル化を推進する人材が不足したりスキルが十分でなかったりする国が多い。デジタル技術の行政への導入には、行政の機能や業務プロセスを十分に理解したデジタル人材が不可欠だが、こうしたデジタル人材を行政に「内製化」できる国はまだ限られている。また、市民や民間セクター人材についてもICTリテラシーを向上させることが不可欠だが、ICTリテラシーを向上させる仕組みが不十分にしか整って

²⁵ 国際協力機構（2021）、3.2節を参照。

いない国が多い。特に、途上国の農村部の市民の識字率の低さがボトルネックになっている。さらに、市民の電子参加度は都市部の若い世代が高い傾向があり、地方部の市民やシニア世代との間のデジタルデバイドも重要な課題のひとつである。

課題 5.4 サイバーセキュリティの強化。行政のデジタル技術への依存が進む中で、サイバーセキュリティの強化が不可欠だが、その整備が不十分な途上国や新興国が多い。

2.2 JICA 行政分野における支援実績、成果、特徴と強み

2.2.1 支援方針と実績

JICA は長年公務員の人材育成を通じて途上国の行政機能の向上を支援してきている。1980 年代後半から 90 年代前半にかけて開発援助におけるガバナンスへの注目の高まりを背景に、途上国のガバナンス支援の対象範囲として、民主的な制度づくり、行政機能の向上、法整備の 3 つの課題分野と整理した。それらへの取り組みの基本姿勢は、情報提供や対話を通じた支援選択肢提供型あるいは共同思考型のアプローチにより、相手国政府の内発的な変革のプロセスを支援するというものである²⁶。

JICA はガバナンス分野における自らの役割を以下のように認識している。

- a) 仕組みづくりの選択肢の提供、政府機関や関係者の意識変化の喚起
- b) 新たな制度あるいは仕組みづくりの支援
- c) 制度や仕組みの運用のための施策や手法の開発支援、人材育成、組織改善支援²⁷

行政機能の向上に関する支援分野は次の通りである。

①行政機能の効率と効果の改善支援：分野ごとの行政運営改善を主眼とし、行政機構の再編や総合調整機能の向上は選択的に拡充する。公務員制度等の国家行政全般に関係する制度や政策、歳入増のための制度や組織強化、行政機関や行政官の能力向上などへの支援。

②調和のとれた地方分権の推進に資する支援：分権化政策・制度形成能力向上や施策的オプション検討への支援や、自治体の能力向上、自治体と住民の協働促進への支援等。

③参加の促進と透明性の向上に資する支援：腐敗と汚職の防止に向け、公共セクターの政策・施策・事業についての情報公開を通じた行政の透明性向上、市民社会の参加の拡大を主眼とする。市民社会の能力開発、会計・調達、会計検査・行政監察、情報公開、住民監視、異議申立てなどの制度づくりや改善、組織・人材能力強化への支援等²⁸。

過去 20 年の JICA の支援を概観すると、支援の中心となるプロジェクト支援は、①と②が多い。上記③に示されるような透明性向上を直接的な目的とした支援は少ないが、②の地方行政分野の多くの案件で政策・計画・事業への住民参加を促進している²⁹。

①の行政機能の効率と効果の改善支援に関しては、概ね技術協力プロジェクト、研修事業、留学生事業や個別専門家を通じて実施されている。プロジェクトは主として、公務員研修機関の強

²⁶ 国際協力機構（2004）

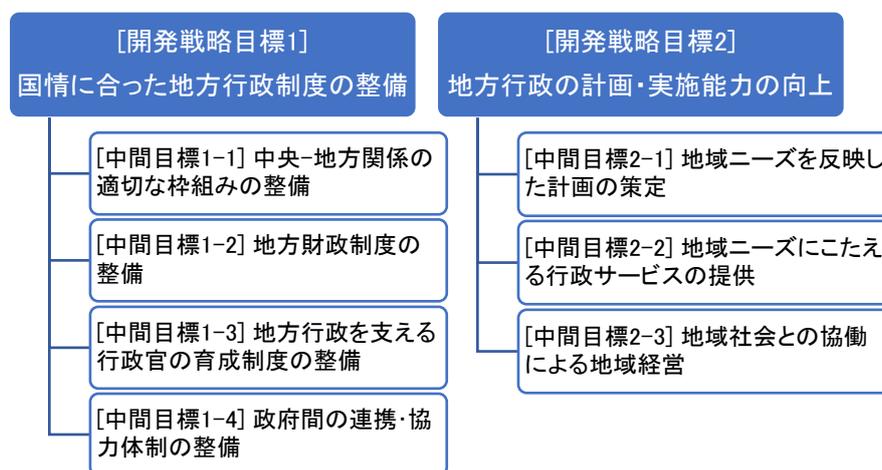
²⁷ 同書

²⁸ 同書

²⁹ JICA 提供リスト。分類 2023 年 6 月 20 日時点で ODA 見える化サイトや事業評価表の情報を元に調査団が判断したもの。人材育成奨学計画、開発政策借款は入っていない。

化の他、税務、税関、統計、公共財政管理、公共投資管理、モニタリング・評価などの分野での能力強化である。公務員制度等の国家行政全般に関する制度の構築・改善や政策策定への支援については、プロジェクトの形態ではベトナムやモンゴルの公務員採用試験や、ラオスをはじめとする公共投資管理の制度整備に関する支援といったものもあるが数は少なく、国別・課題別研修、留学生事業、個別専門家（政策アドバイザー）派遣、開発政策借款のガバナンス関連の政策アクション合意（6か国で実施）を通じた間接的なアプローチが主である。研修事業では、国家行政と人事管理の研修を継続して実施しており、人事管理についてはその他にも多数の研修を実施している他、公共政策策定に関する研修も多い。

②の地方分権化支援については、2009年に『課題別指針－地方行政』を作成しており、詳細な目標が設定されている（図5）。JICAは1990年代後半から技術協力プロジェクト、専門家派遣、研修事業などの技術協力を通じた地方行政官の能力向上や組織力の向上支援を行ってきたが、同指針では、政府機関と住民への複層的アプローチ並びに資金協力との連携にも焦点を当てている³⁰。



出所：国際協力機構（2009）

図5 JICAの地方行政支援の目標体系

特に実績が多いのは、行政官の育成制度（中間目標1-3）、計画策定（中間目標2-1）である³¹。課題別指針では、地方制度の構築や改善を直接の目的とした支援の実績は少なく、研修所の支援を通じた人材育成や地方行政の運営、特に地方行政機関と住民の関係構築に重点を置いた取り組みが多いとしているが、その後も同様の傾向が見られる。中央地方関係の枠組みの整備（中間目標1-1）、地方財政制度の整備（中間目標1-2）については、政策アドバイザー、研修事業、留学生事業、あるいは開発政策借款の政策アクションを通じた側面支援的なアプローチが主である。しかし、2012年頃からバングラデシュで技術協力、有償資金協力、政策アドバイザー、研修事業を動員し、地方自治体のガバナンス向上戦略の策定・実施、交付金制度の改善などを目的とした政策・制度レベルへの支援が行われている。

³⁰ 2021年JICA能力強化研修「ガバナンス（地方行政）」行財政金融課チームプレゼンテーション資料

³¹ 課題別指針の情報、JICA（2016）を参考に判断。

ファイナルレポート

なお、紛争影響国においては、若干異なるアプローチが採られており、政府と住民の関係改善を中長期的な目標に、住民に近い存在である地方政府の能力強化を通じた地域の再建や行政サービスの改善に対する支援が行われている。

上記支援分野③の参加の促進と透明性の向上に資する支援については、地方行政支援案件を除けば、プロジェクトの実績は少なく、監査支援複数件と、透明性強化のための政策実施支援程度となっている。研修事業では、会計検査に関する研修を多数実施しており、また、国別研修では、汚職防止などの直接支援の難しいテーマも扱っている。

2.2.2 特徴と強み、課題

JICA の支援の最大の特徴は、基本姿勢で明確にされているとおり、「情報提供や対話を通じた選択肢提供型あるいは共同思考型のアプローチ」と、人材育成の重視であると言える。

JICA の行政分野の支援における人的リソースは概ね以下のとおりである。他ドナーにはあまり見られない大きな特徴は、他のセクターも同様であるが、省庁からの専門家派遣や、特に本邦研修における地方自治体の協力であろう。本邦研修での自治体による研修員受入れを代表とする、現場の公務員による人材育成への貢献は、日本の支援を特別なものになっている。

表 11 日本の協力における支援リソース

リソース	主な協力分野	協力形態
国内		
コンサルタント	全分野	<ul style="list-style-type: none"> プロジェクト・調査・研修案件の受託実施 個別専門家の派遣
大学	人材育成	<ul style="list-style-type: none"> 調査案件の受託実施 各案件の本邦研修や JICA の課題別研修の受け入れ 上記研修へ教員の講師参加 大学教員が短期専門家として案件に参加（大学が受託あるいは教員個人単位で受託） 案件の国内支援委員として本邦からあるいは現地で運営指導
省庁	統計、歳入向上、公務員制度、地方行政関連制度、透明性向上	<ul style="list-style-type: none"> 政策アドバイザー等の個別専門家として省庁から長期派遣 OB が関連団体から専門家参加
地方自治体	地方行政関連制度、地方政府計画・サービス、住民協働	<ul style="list-style-type: none"> 各案件の本邦研修や JICA の課題別研修の受け入れ 上記研修に職員が講師として参加
国外（現地・その他）		
コンサルタント	全分野	<ul style="list-style-type: none"> 日本の受託企業からの再委託 プロジェクト・調査案件の受託実施

ファイナルレポート

リソース	主な協力分野	協力形態
大学・調査研究機関	全分野	<ul style="list-style-type: none"> 日本の受託企業との役務契約による個人単位での案件参加
NGO	透明性向上、地方政 府計画・サービス、住 民協働	<ul style="list-style-type: none"> 日本の受託企業からの再委託 プロジェクト・調査案件の受託実施
民間企業	行政 DX	<ul style="list-style-type: none"> 日本の受託企業からの再委託

公のリソースを幅広く活用できることが強みである一方、JICA のスキームの制約もあり、NGO や CSO などの市民社会組織がほとんど活用されていないことは課題と言える。特に透明性向上や住民参加などの分野では市民社会団体の役割が重要であることは自明であり、他のドナーが多用するのに対し、JICA の行政分野の支援では NGO や CSO の活用はほとんどない。また、大学あるいは現地研究者の活用を通じた大規模な調査や学術的な観点を反映した研究調査も他ドナーと比較して少ない。加えて、様々なリソースのネットワークやパートナーシップの構築・活用の点でも、次節で紹介するドナーと比較すると弱いと言える。

スキームについては、プロジェクトはほとんどすべて技術協力である。無償資金協力は、タンザニアでの地方行政セクタープログラムへの財政支援という特例はあるものの、その他は研修センターの建設等に限られる。有償資金協力は、開発政策借款の政策アクション合意による側面支援以外には、バングラデシュでの活用に留まっている。一方、有償資金協力、技術協力、政策アドバイザー等の複数のスキームの組み合わせによりインパクトの最大化を狙うことができるという点は JICA の強みであると言える。

一方で、有償資金協力の活用は、同じ二国間ドナーで有償資金協力を実施するドイツと比較してもかなり少ない。ガバナンス分野での有償資金協力の活用は、インフラ整備とガバナンス強化のセットによる地方行政支援や財政支援が多いが、前者はバングラデシュに留まり、後者は、開発政策借款を除き、JICA は積極的に行って来てはいない。有償資金協力の活用が進まない要因の一つとして、ノウハウやアイデアが十分蓄積されていないことが考えられる。バングラデシュでは、長期滞在の国際協力専門員や企画調査員や在外専門員を含む事務所担当者を通じ、同国のガバナンス動向、支援動向、他ドナーによる有償資金協力活用に関する知見や技術協力との連携などのアイデアが蓄積されており、有償資金の活用に対するハードルが他国よりも低かったと推察される。その他、たとえばドイツと比較すると、ガバナンス分野での協調融資やバスケットファンドなどの他ドナーとの協調の枠組みへの資金参加にあまり積極的ではないことも案件数の増加につながらない要因の一つと考えられる。

2.3 各ドナーの行政分野の支援状況、特徴と強み、ドナー支援マッピング

2.3.1 ガバナンス支援の動向

国際援助においてガバナンスが注目を集めるようになってからガバナンスは多くのドナーの支援優先分野であった。2010年代の10年間を見ても、OECD加盟国（EU含む）の援助の8~11%が毎年ガバナンス（「政府と市民社会」の区分にあたる）に配分されている。他のセクターへの支援で参加型開発またはグッドガバナンスを原則あるいは主要目標の一つとしている支援を含めば、その割合は全ODAの約4分の1にあたる³²。

ガバナンス支援のうち、本調査の切り口と直接関係する分野は、公共セクター政策・行政管理（22%）、民主的参加・市民社会（18%）、地方分権化・地方政府支援（7%）であり、合計で全ガバナンス支援の半分近くを占める。しかし、ガバナンス支援のうち、公共セクターを通じて行われた支援は40%にすぎず、NGOや国際機関を通じた支援が46%と上回っている³³。ガバナンス分野では、NGOや市民社会を通じた支援が他のセクターより頻繁に行われており、また、国際機関を通じた支援は2010年代に90%増加している³⁴。

OECD-DACは、ガバナンス分野での先進国並びに途上国の専門家の間のピア・ラーニングや効果的アプローチの特定、議論の喚起を促進している。現在のテーマ分野は、公共財政管理システム、調達、説明責任強化における主要機関（国会、最高会計検査機関、市民社会等）の役割となっている。その一環としてOECD-DACガバナンスネットワーク（GovNet）³⁵では、ガバナンス分野における結果重視アプローチ（result-based approach）の効果の検証、支援プログラムへの政治経済の影響の分析、事例分析を通じた公共セクター改革への革新的アプローチの特定、メディアの役割の分析、60の国や組織が参加する「効果的組織度プラットフォーム（Effective Institutions Platform）」を通じた公共機関のピア・ラーニングの促進、最高会計検査機関への市民関与に対する支援の分析などに取り組んでいる³⁶。

2.3.2 支援状況、特徴と強み

ガバナンス、特に行政分野において多くの支援を行ってきた世界銀行、国連開発計画（UNDP）、英国、ドイツに関し、支援の方針、特徴などについて以下に概観する。

世界銀行

世界銀行は公共セクターのガバナンス改善のための戦略として、国のキャパシティ強化、市民社会から政府へのフィードバックの強化、主要な公共サービス提供のための公共機関の強化に取り組んでいる。支援分野は、公共財政・調達、行政、公共機関のデータ整備・分析の3つに大別される³⁷。

³² OECD (2021)

³³ 同書

³⁴ OECD-DAC Network on Governance (2021)

³⁵ OECD-DACの下部のフォーラムで、メンバー間の経験・教訓共有、効果的支援の分析結果の発信などを行っている。

³⁶ OECD ウェブサイト <https://www.oecd.org/development/accountable-effective-institutions/mrh.htm>

³⁷ 世界銀行ウェブサイト <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/overview#2>

ファイナルレポート

行政分野については知識創出を中心に、行政改革、司法改革と法の支配、行政 DX、汚職対策、改革のための連携構築、将来の政府、の6つのテーマに関して活動している。なお、地方行政はごく最近までテーマの一つであったが、現在は含まれていない。本調査の対象となる分野での活動の概要は下表のとおりである。

表 12 世界銀行の行政分野の主な活動

分野	主な活動
行政改革	<ul style="list-style-type: none"> 世界官僚指標、公務員調査を通じたデータセットの整備 国別の報酬データの分析、人事管理に関する組織能力評価 行政改革に関する様々な出版物、ツールキットなどの発信 ローンあるいは技術協力プロジェクトによる政府中枢組織の調整機能改善、行政 DX を通じた給与・人事管理の改善、リーダーシップ・組織管理・人事管理の能力向上の支援
地方行政	<ul style="list-style-type: none"> ローンあるいは技術協力プロジェクトによる、財政移譲メカニズムの改善、サービスデリバリーシステムの改善、地方政府歳入・財政管理の強化、地方政府間の協力促進 分権、多層政府間関係、財政分権化、交付金システム、地方レベル人事管理などに関する知的成果物の刊行 制度・財政に関する比較データの共有
行政 DX	<ul style="list-style-type: none"> 複数のセクター（運輸、金融、教育、保健、農業等）のプロジェクトにおける大規模なデジタル・コンポーネントの実施 ガブテック成熟度指数の整備 知的成果の創出、「行政 DX グローバルパートナーシップ」*を通じた知的成果の共有、アドバイザー、能力強化の実施 DX を支援するための各種のイニシアティブや信託基金を運営
汚職対策	<ul style="list-style-type: none"> 各支援プロジェクトにおける汚職対策 ケーススタディをベースとした汚職対策の報告書刊行 主として調達強化プロジェクトを通じた各国の汚職対策の強化 透明性強化に関する世界的イニシアティブを通じた活動

*途上国政府、ドナー、民間セクター、学术界、市民社会等との協力イニシアティブ

出所：世界銀行ウェブサイト <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/overview#2>、世界銀行（2022）

世界銀行の行政分野の支援の最大の特徴は、豊富な分析に基づいて設計された制度の構築や改善を伴うものが多く、インパクトが大きいことである。また、大規模プロジェクトのみでなく、多数のデータセット、分析ツール、知的成果物の共有を通じた、途上国政府の活動や政策立案およびドナーの支援活動への貢献は計り知れない。

支援リソースはコンサルタントおよび豊富に抱える内部の専門家が中心ではあるが、世界的な各種のイニシアティブを通じ、行政改革、行政 DX や汚職対策に関し、市民社会、民間セクター、学术界や他ドナーとの連携を強化している。行政改革に関しては、「改革のための連立（Coalition for Reforms）グローバルパートナーシップ」を立ち上げ、知見の集約、現場での対

話促進や能力強化、他ドナーを含む多様な関係者のプラットフォームの構築などを促進している³⁸。

国連開発計画（United Nations Development Programme: UNDP）

UNDP のガバナンス支援は、人権、説明責任、法の支配、市民の声と参加を重視し、ガバナンスシステムの各層で取り組む総合的なアプローチを長年採ってきた³⁹。現在も基本的には同じスタンスではあるが、2018 年に国連の経済社会理事会により「持続的開発のための効果的ガバナンスの原則（有効性、説明責任、包摂性）」が定義されたことから、最近ではそれらの原則をより前面に押し出すようになっている⁴⁰。

UNDP のガバナンス領域での活動分野は以下の 4 つに大別される。バランスや重点は世界を取り巻く環境や国連の決議に応じて多少変化はするものの、少なくとも 2000 年以降、取り組み分野に大きな変化はない。

- a) 包摂的で先見的な公共グッズとサービス：汚職対策、デジタルガバナンス、法的身分証明、地方行政、SDG モニタリング、SDG 現地化、社会変革
- b) 民主的制度とプロセス：代表制・審議型ガバナンスの新モデル模索、選挙サイクル支援、国会強化、女性の政治参加
- c) 包摂的な公共セクター：市民参加、障がい者の社会統合、メディアの独立、情報の健全性、青少年エンパワーメント
- d) 開発へのガバナンス原則の統合⁴¹：エネルギーガバナンス、環境ガバナンス⁴²

本調査の切り口と関連の深い分野での主な支援内容は下表のとおりである。

表 13 UNDP の行政分野の主な支援内容

分野	主な支援
汚職対策	市民社会の関与・能力強化によるサービスの透明性向上、汚職対策枠組み整備
デジタルガバナンス	政策枠組み整備、高水準のデジタル化と能力強化を可能とするメカニズムの構築と推進、能力強化
地方行政	市民・社会的弱者の参加を通じた計画プロセスに関する中央・地方政府の能力強化、特に SDG に関連した分野に関するサービスデリバリーの改善、地方政府能力強化、地方政府の説明責任能力強化

³⁸ 世界銀行ウェブサイト <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/coalitions-and-collective-action-for-reforms>

³⁹ UNDP Strategic Plan 2022-2025

⁴⁰ 国連経済社会理事会の定義では、3 つの原則は次のとおり細分化されている - Effectiveness (Competence, Sound Policy-making, Collaboration), Accountability (Integrity, Transparency, Independent Oversight), Inclusiveness (Leaving no one behind, Non-discrimination, Participation, Subsidiarity, Inter-generational Equity)。Economic and Social Council Official Records, 2018 Supplement No. 24.

⁴¹ UNDP ウェブサイト

⁴² UNDP ウェブサイト <https://www.undp.org/governance>

ファイナルレポート

公共セクター改革	政策の一貫性・予見・適応・学習・市民のイニシアティブの活用・イノベーション・データ活用・デジタルプラットフォーム、に関する行政の能力向上と機能改善、ジェンダー平等のための世界イニシアティブを通じたジェンダー平等志向の行政推進
市民参加	市民社会の活動環境の改善、市民社会アクターのパートナーシップの強化・意思決定過程への影響力確保、健全な情報エコシステム創出と情報アクセス改善、市民社会スペースに関する法令改善
障がい者の社会統合	障害者の権利に関する条約の実施支援
青少年のエンパワーメント	青少年・政党青年部の能力強化による意思決定への青少年の参加促進、平和構築やジェンダー平等プログラム、SDG モニタリングへの青少年の巻き込み

出所：UNDP ウェブサイト <https://www.undp.org/governance> 情報、UNDP (2010)

近年の戦略計画では、デジタル化・革新を強く打ち出しており、2022～2025年の戦略計画ではその傾向の加速に加え、新型コロナウイルス対応の教訓から、先見性、機敏性を強調している。

支援リソースの点では、UNDPの最大の特徴として、パートナーシップによるインパクトの最大化が挙げられる。特に既存の、あるいは自ら立ち上げた国際的イニシアティブやネットワークを活用することにより、日本を含む二国間ドナーやEUから資金を調達しつつ、市民社会、学術界、民間セクター、国際的な各種の協会や団体などと、課題に応じて戦略的な提携関係を築いている。

英国

途上国のガバナンスの改善支援は長きに亘り英国の援助の柱であり、国際開発省（Department for International Development）は最近まで世界のガバナンス支援をけん引する存在の一つであった。行政分野の支援実績の中心は、財政支援を含む公共財政管理改善、徴税強化、地方行政、汚職対策である。特に脆弱国家、紛争影響国に対する支援に重点を置いている。

2019年に発表されたポジションペーパーではより経済成長、安定、包摂的な開発を目的としたガバナンス支援を行う方向に移行し、行政分野では、投資を促進するためのガバナンス改革、脆弱国家における汚職対策や公平・アカウンタブルなサービスデリバリー、財政の透明性の強化などに力を入れている。しかし、ガバナンス支援は徐々に縮小され、2019年の時点で国際機関拠出を通じた支援、徴税システム強化、統計能力強化の支援以外は、社会的弱者の包摂及び汚職防止のアドボカシー程度となっていた⁴³。さらに2020年にはガバナンス支援の旗振り役でもあった国際開発省が外務英連邦省へ統合され、援助方針の外交的色彩が強まった。結果として、2022年5月に発表された国際開発戦略計画での重点支援分野は投資環境整備、女性・子女支援、人道援助、気候変動・環境保護となっている。

⁴³ HM Government (2019)

ファイナルレポート

過去のガバナンス分野の主な支援スキームは、財政支援、技術協力、市民社会へのグラント、国際機関への拠出である。2000年代は財政支援と国際機関への拠出が全支援の大きな部分を占めていたが、案件数では圧倒的に市民社会へのグラントが多かった⁴⁴。

英国は近年多様なアクターの活用に力を入れ、2017年には市民社会、民間セクター、学术界、その他の様々なアクターのコンソーシアムの提案する新しいアプローチに資金を供給するファンド“UK Aid Connect”を立ち上げた。コンソーシアムには国際機関や民間企業も参加できるが、代表はNGO、NPOでなければならない⁴⁵。特定分野が対象となり、その中には障害者やLGBTのインクルージョンや世界の安全保障・安定、オープンソサイエティの構築など、本件の対象行政分野と深くかかわるものもあるが、行政を直接の対象とするものではない。ただし、展開への展望も見据えた試みであるため、結果によっては行政を直接対象として普及を図ることは十分に考えられる。

最近では財政支援が影を潜め、国際機関経由が増えていたものの、国際機関への拠出から二国間援助に大きくシフトする方針が上述の国際開発戦略計画にて述べられている。支援においては英国の専門知識の活用を進めていく意向であり、その対象分野としては、DX（行政とは限らない）や公共財政も含まれている。

ドイツ

ドイツは民主主義に基づいたガバナンスの確立のため、ドイツ技術協力公社（GIZ）を中心に行政、司法、汚職対策、財政管理の分野を中心に支援を行っている。ドイツのガバナンス分野の支援は一貫して社会と国家の関係の構築を目的にしてきた⁴⁶。現在もそのアプローチを踏襲しており、GIZを通じて、サービスと市民参加を促進するために、市民社会、国会・地方議会、中央・地方行政機関の全てを支援すると同時に、それらの「インターフェースの管理」（たとえば中央機関と地方政府、地方政府間、CSOと政府、議会と行政部門）を改善することを狙っている⁴⁷。そうしたアプローチは本調査で特定された課題の多くに対応するものであると言える。また、GIZは、ネットワークの構築を重視しており、CSO間や自治体間のネットワーク活動を推進している。

本調査の切り口と関連の深い分野での活動内容は下表のとおりである。

表 14 GIZのガバナンスに関する活動分野

分野	目的	活動内容
民主主義と国家 機構	効果的で包括的な公共機関の確立、市民の公共サービスへのアクセスと意思決定プロセスへの参加促進	国家と市民の交渉プロセスの支援、橋渡し役としてのCSO支援、透明でアカウンタブルな国家・地方機関の確立の促進、サービス提供における関係機関間の役割と責任の適切な分担に向けた政府への助言、行政プロセスの近代化支援

⁴⁴ Department for International Development (2011)

⁴⁵ 外務英連邦開発省ウェブサイト [UK Aid Connect - GOV.UK \(www.gov.uk\)](http://www.gov.uk)

⁴⁶ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)(2017a)

⁴⁷ GIZ (2017b)

分野	目的	活動内容
政策対話と e ガバナンス	政策対話と e ガバナンスの統合、メディアの強化を通じた改革推進	メディアの強化・国家の対話の推進、政治プロセスへのコミュニケーションの統合、政府業務と市民・市民社会・民間との対話へのデジタルツールの活用、デジタルサービスの推進、デジタル参加プラットフォームの開発
都市・地域開発	都市の持続可能な開発への解決策の提示	都市・地域開発に関する助言、地方自治体の開発戦略策定・実施支援、自治体サービス改善、難民・移民支援に関する自治体助言、財政・環境管理に関する自治体助言、市民の参加とサービスアクセスのためのデジタルツールの促進
行政と健全性	効率的で健全な行政の実現によるサービス改善	効果的・効率的な行政プロセスのための助言、行政官の人事管理・能力強化、汚職防止・健全性強化、出生・婚姻・死亡登録推進、政府統計強化、行政のデジタル化、改革戦略・能力強化・市民社会関与を通じた行政改革促進

出所：GIZ ウェブサイト <https://www.giz.de/expertise/html/59888.html>、Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (2017a) (2017b)

GIZ の支援リソースは、基本的に民間企業（コンサルタント）、大学、専門機関である。上記支援活動のとおり、CSO との連携も多い。また、国際機関を通じた支援も行っている。コンサルタントとはセクター別専門作業部会を設置して技術的・方法論、分野の動向などについて意見交換を行っており、ガバナンス分野でも同部会を設置している⁴⁸。

また、GIZ は社内ベンチャープログラムを実施しており、GIZ の国内外の職員（現地職員含む）からサービス、ビジネスモデル、製品のアイデアを募集し、審査に残ったチームは研修等を受けながらアイデアを具体化し、最終的に選ばれたアイデアは GIZ 内でのパイロット実施の支援を得るというものである。これまでに 24 のアイデアが資金を獲得し、うち 13 が実施に至っている⁴⁹。

GIZ の他、有償資金協力機関であるドイツ復興金融公庫（KfW）もガバナンス分野で支援を行っている。地方自治体のインフラ整備と行政能力向上を組み合わせた支援には多数の実績があり、プロジェクトによる支援、あるいはバスケットファンドへの融資の形をとる。また、JICA の開発政策借款に伴う政策アクション合意と同様の形でのガバナンス改善支援、地方自治体の ICT インフラ整備、監査局の地方事務所のインフラ改善なども実施している。

2.3.3 ドナー支援マッピング

支援戦略やウェブサイトの情報に基づき、上記のドナーの支援分野（立法、司法に関するもの

⁴⁸ GIZ ウェブサイト <https://www.giz.de/expertise/html/60210.html>

⁴⁹ GIZ ウェブサイト <https://www.giz.de/expertise/html/60797.html>

は除く)、支援方法の特徴を表 15、表 16 にマッピングした。

表 15 主要ドナーの支援分野

	世界銀行	UNDP	英国	ドイツ
行政改革／公務員制度改革	✓	✓		✓
地方行政	(✓)	✓	(✓)	✓
汚職対策	✓	✓	(✓)	✓
市民参加／市民社会強化		✓		✓
社会的弱者の包摂		✓	✓	
公共財政管理（徴税含む）	✓		✓	
統計	✓		(✓)	✓
行政 DX	✓	✓	✓	✓

注：上記（✓）は、重点分野であったが最新の重点分野情報には含まれていないもの。

表 16 主要ドナーの主な支援方法

	世界銀行	UNDP	英国	ドイツ
技術協力プロジェクト	✓	✓	✓	✓
有償資金協力プロジェクト	✓	✓		✓
財政支援	✓	✓	✓	✓
国際機関を通じた支援	—	—	✓	✓
市民社会の支援		✓		✓
市民社会を通じた／との連携による支援	✓	✓	✓	✓
データ整備・共有	✓			
知的成果物の創出・共有	✓			
ステークホルダーのネットワーク構築支援	✓	✓	✓	✓
世界的プラットフォーム・イニシアティブ構築	✓	✓		
多国間信託基金運営	✓			

第3章 ケーススタディ

3.1 バングラデシュ

3.1.1 行政を取り巻く環境

（1）歴史

英領インドの一部であった現在のバングラデシュは、1947年のインド・パキスタンの分離独立に際し後者の一部である東パキスタン州となった。パキスタン政府によるウルドゥ語公用語化に対する抗議から反政府、独立運動が拡大し、多大な犠牲を払った独立戦争を経て1971年に独立、自治権拡大・独立運動を指導したアワミ連盟（Awami League: AL）のムジブル・ラーマン総裁が首相に就任した。

しかし1975年のクーデターによりムジブル・ラーマン大統領（憲法改正により大統領制に移行）が家族と共に暗殺され、以降15年間軍事政権が続くことになった。1990年の民主化運動の高まりを受けて軍出身のエルシャド大統領が辞任に追い込まれ、1991年に選挙が行われて民主主義体制へと復帰した。

民主主義復帰以降は、バングラデシュ民族主義党（Bangladesh Nationalist Party: BNP）とALの二大政党が交互に政権につく状態が続いて二党間の対立が激化した。このため、政策の継続性が損なわれると同時に、野党によるゼネストや国会ボイコット等が頻発し、民主政治プロセスが機能しなかった。2006年終盤の選挙実施を巡る政党間の対立の激化の結果、2007年1月に非常事態宣言が発令され、選挙管理内閣（caretaker government）が2年をかけ、公正な選挙に向けた準備を進めた。

2008年12月の選挙に勝利したALによる政権が誕生して以降、BNPの選挙ボイコットもあってAL政権が現在まで安定した政権を敷いている。近年、イスラム教過激派の台頭による治安の悪化の傾向があったがテロ対策が功を奏し、新型コロナウイルス流行の影響を受けながらも安定政権の下で一貫して高い経済成長を現在まで続けている。

（2）政治体制

バングラデシュは議院内閣制の共和制国家である。行政権は首相により、あるいは首相の権限で行使される。国家元首である大統領は、首相の助言に従って行動し、儀礼的な役割を担う。国会（Jatiya Sangsad）は一院制で、小選挙区制の直接選挙によって選出される300議席と、得票数に応じ政党に配分される50の女性留保護議席から構成される。任期は5年である。

議院内閣制は独立と同時に導入されたが、1975年の憲法改正で大統領制に変更された。大統領制による独裁政権の誕生への懸念から、1991年の憲法改正を通じ大統領制から議院内閣制に戻る事となった。

政党数は選挙管理委員会に登録されているだけでも49（2023年12月時点）に上るが、独立以来、軍事政権下を除き、ALとBNPの2大政党のどちらかが政権を担っている。2007年までは両政党が激しい政治闘争の末、交互に政権を取ってきた。激化する政治闘争の末に2年間延期された2008年末の選挙でAL政権が圧勝して以降、2013年（BNPは選挙をボイコット）、2018年、

2024年（BNPはボイコット）と同党が選挙に勝利し、継続して政権に就いている。

現国会はALが多数を占めており、国会の法案、政策、予算の審議機能が懸念されている⁵⁰。また、国会議員の6割以上がビジネス上の利権を有し、レントシーキングが政策の優先順位付けに影響を与えているという指摘もある⁵¹。

政権の長期化により権力の集中が進み、野党活動家はもちろんのこと、ジャーナリストやNGOなどの取締りに対する人権の問題が指摘されている⁵²。特に2018年のデジタルセキュリティ法（2023年に改正）により、政府批判を含むオンラインでの発言を理由に当局による令状無しでの逮捕が続発している。

（3）三権分立の現状

憲法で三権分立が定められているが、行政府、特に首相の権限の強さ、国会におけるALの絶対的多数議席が三権のバランスを大きく崩している。主として以下の課題がある。

- **行政府および立法府の司法府への介入による行政・立法の検査機能の不全化**：2007年の暫定内閣による法令の改正・制定により、行政府の下級裁判所運営の制度が廃止され、長年の懸案であった司法の行政からの分離が実現したとされた。しかし、最高裁長官及び判事の任命への政治・行政の介入、司法府に属する司法サービス職の人事の行政府主導、政治的な検察官の任命、司法省を通じた司法府への介入などが指摘されている⁵³。
- **立法府による行政府監視の機能不全**：行政府を率いる首相と閣僚が党内で強大な権力を有し、AL所属議員が多数を占める国会による行政府に対する監視機能に疑問が呈されている。

（4）行政機構

バングラデシュの行政体には、中央政府と5,800を超える地方自治体がある。

中央政府は58省庁（Ministries及びDivisions）とその傘下にある353の実施機関（在外公館や独立行政機関含む）から構成される。省庁は主として政策・施策の立案、実施モニタリング・評価を担い、各省庁の実施機関が省庁監督の下で政策・施策を実施する。

8の管区（Division）、64の県（District）、495の郡（Upazila）には、中央政府から派遣され、内閣府の管轄下に置かれる長官あるいは主任行政官を長とする中央政府の地方行政部門（local administration）が置かれている。郡主任行政官の場合は郡評議会の主任行政官も兼任している。地方行政部門は、秩序維持、管轄域内における中央政府の政策・施策実施の監督・促進、開発活動の調整、災害管理などにあたっている。

地方行政部門は、長官事務所あるいは主任行政官事務所の他、地方でのサービス提供を担う中

⁵⁰ International IDEA (2023)。2024年1月7日の総選挙では、300の一般議席のうちのAL獲得議席は222とされているが、62議席を獲得した無所属候補者の多くがAL関係であるとも言われる（Transparency International (2024)、New York Times <https://www.nytimes.com/2024/01/07/world/asia/bangladesh-election.html>、The Financial Times <https://www.ft.com/content/e25fb885-8ddf-4361-99b1-1af393be6368>)

⁵¹ Bertelsmann Stiftung (2022)

⁵² United Nations, General Assembly (2023), US Department of State (2023), Freedom House (2023), Amnesty International (2023) 等。

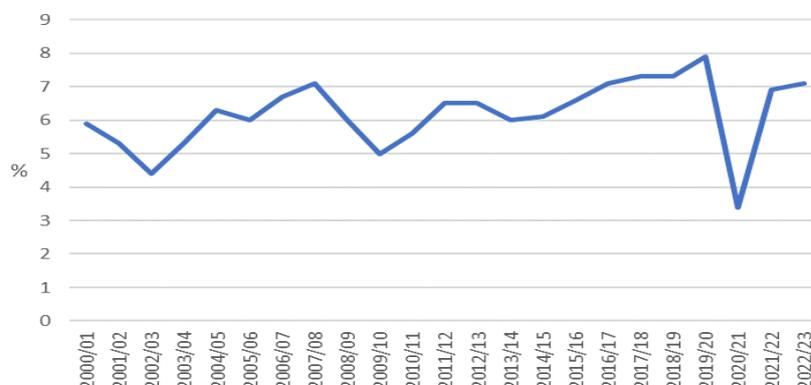
⁵³ Hossain M. (2020), Hannan, M.A. and Arifuzzaman, M. (2020), United Nations, General Assembly (2023) 他。2014年には最高裁判事の弾劾権を最高司法評議会から国会に移す憲法改正案が国会で可決され、2017年に同改正を違憲とした最高裁長官は数か月後に汚職容疑をかけられ辞任に追い込まれた。

中央政府実施機関の地方部局から構成される。なお、郡の場合は、2009年の郡評議会設置に伴い、17の実施機関の郡事務所が郡評議会に移管されているが、中央政府実施機関の一部であることに変わりはなく、人事、予算共に実施機関本部が権限を維持し、実施機関の指揮系統に従っているといういびつな構造となっている。

地方自治体については3.1.3の（1）地方分権構造に詳述する。

（5）社会経済状況

経済は1990年代から一貫して成長を続けている。実質GDP成長率は、2005年以降は平均6%以上、2015年以降2019年までは平均7%以上と拡大している（図6）。他国同様、新型コロナウイルスの流行の影響で一時大幅に失速したもののV字回復を見せた。2015年には世界銀行の基準で低所得国のカテゴリーに移行し、政府は2031年までに上位所得国、2041年には高所得国に入ることを目指している。



出所：Bangladesh Bureau of Statistics, International Monetary Fund

注) 2022/23 は予測値

図6 バングラデシュ GDP 成長率の推移 2000-2023

経済成長に伴い、貧困率は2005年の40.0%から2022年には18.7%まで減少し、政府は2025年までに15.6%まで削減することを目指している⁵⁴。2018年に保健・教育指標を含む国連のLDC卒業要件を満たし、2026年には正式に卒業の見込みである。

成長の一方で、ウクライナ戦争等に起因する世界経済の不安定性の影響を受け、急激なインフレーション、エネルギー不足、国際収支の赤字、外貨準備高の減少、歳入不足などの課題に直面している。2022年7月に国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）に融資を要請し、2023年1月に47億ドルの融資をIMFが承認した。

中長期的な視点からの経済問題としては、海外労働者送金と縫製業への過度の依存という構造的な問題がある。また、手続きや税制など投資環境の整備が海外投資の呼び込みの課題として頻繁に指摘されている。

急成長に伴う問題も顕在化している。格差が急速に拡大し、2021年時点で人口の1%が国家収入の16.3%、下層50%が17.1%を占めているという報告もある⁵⁵。さらに、都市化が急速に進行

⁵⁴ Ministry of Finance (2023)

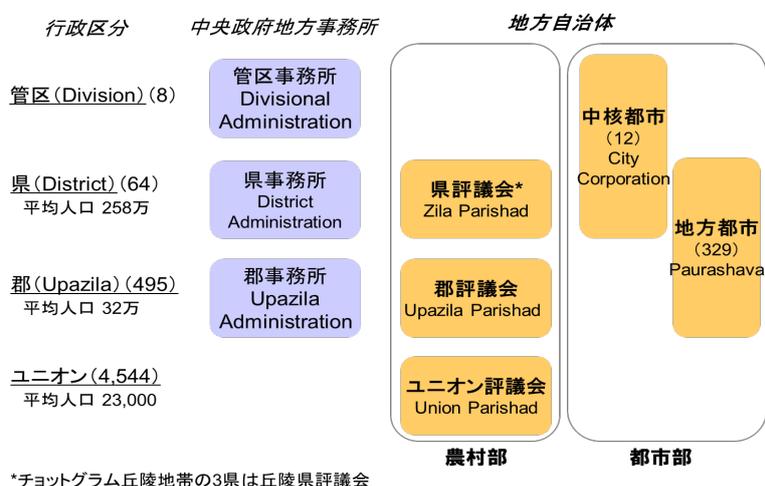
⁵⁵ The Daily Star, 2021年12月9日 <https://www.thedailystar.net/news/bangladesh/news/inequality-increasing-2913046>

し、都市問題が年々深刻になっている。政府は対策を急いでいるが、包括的な都市政策は存在せず、効果的な対策を打ち出せていない。

3.1.2 中央地方関係

（1）地方分権構造

バングラデシュの行政区画には上位から、8 管区、64 県、495 郡、4,544 ユニオンがあり、各レベルに中央政府の事務所が置かれている。地方自治体は農村部自治体と都市部地方自治体に大別され、前者は、県以下の各レベルに設置されている県評議会（Zila Parishad）、郡評議会（Upazila Parishad）、ユニオン評議会（Union Parishad）の3つで、後者は中核都市（City Corporation）と地方都市（Paurashava）である（図 7）。それぞれ個別の法律により設置されている。先住少数民族が居住するチョットグラム丘陵地帯の3県には県評議会は設置されておらず、県評議会とは異なる構成の丘陵県評議会が別の法律の下で設置されている。中核都市、地方都市、ユニオンの議会は直接選挙により選出された市長または議長および議員から、郡議会は直接選挙による議長および副議長と郡内のユニオン評議会議長、地方都市市長から構成される。県議会は間接選挙による議長・議員から構成されていたが、2022年の法改正により県内の郡主任行政官、地方都市主任行政官が投票権を持たないメンバーとなった⁵⁶。いずれの議会にも女性留保議席が設けられている。なお、丘陵県評議会は直接選挙により議長（先住民族から選出）と議員が選出されることになっているが、1989年に設置された最初の評議会の任期が満了して以来、選挙は実施されておらず政府による任命が続いている。



出所：JICA 資料を調査団が修正して作成。

図 7 バングラデシュの地方自治構造

バングラデシュの地方自治の特徴として、各種類の自治体が個別の法律により規定されており、自治体の構造やシステム、行財政上の自治権、中央政府との関係などに大きな違いがあることが挙げられる。

⁵⁶ JICA バングラデシュ事務所（2023）

（２）行財政分権化の現状と課題

地方自治体の法令上の機能は、広域自治体であり、また、間接選挙を通じて設置される県議会の場合は調整的機能、中央政府から委託される業務が中心で、それ以下の地方自治体が基礎サービスを担うことになっている（表 17）。郡評議会の場合は県評議会同様に広域自治体のため、基礎サービスと同時に調整機能も担っている。

表 17 各地方自治体の主な機能

自治体	主な機能
県評議会	郡評議会と地方都市による開発事業を含む県内開発活動レビュー、ごく一部のサービス、政府から委託された開発計画の実施
郡評議会	移管された実施機関による各種セクターサービスの実施と監督、ユニオン評議会の開発活動の調整、災害管理にかかる調整、法と秩序維持、開発計画策定
ユニオン評議会	各種セクターサービス、出生・死亡登録、法と秩序維持、各種規制、災害管理、開発計画策定
中核都市、地方都市	各種セクターサービス、出生・死亡登録、都市計画策定、各種規制、公共の安全促進、災害管理、開発計画策定

出所：Local Government (City Corporation) Act 2010, Local Government (Paurashava) Act 2009, Local Government (Zila Parishad) Act 2000, Local Government (Upazila Parishad) Act 2009, Local Government (Union Parishad) Act 2011

法令上は都市部でも農村部でも地方自治体が多くサービスの機能を担うが、実態では、農村部の自治体の執行権限が非常に小さく、これには郡評議会の執行部門の複雑な位置づけが大きく影響している。中央政府各セクター実施機関の郡事務所が、法令に基づき郡評議会に「移管」され、郡評議会のセクター部局としてサービスを実施している。しかし、それらセクター部局は実施機関の郡事務所でもあり、郡レベルで行うサービスのほとんどは所属実施機関の予算と意思決定に基づき実施されており、郡評議会の権限の下で実施されるものはわずかである⁵⁷。実施機関のサービスについては郡評議会が監視することが想定されているが、その役割を担う郡評議会の各セクター常任委員会は、議員の能力不足や事務体制の不備により機能していない⁵⁸。ユニオン評議会の場合も中央政府実施機関の職員が配置され（ただし部局移管はされていない）、実施機関のサービスを実施する傍ら、ユニオン評議会予算による若干のサービスも担っている。

都市部自治体の場合、セクター局を含む自らの執行部門が管轄域内の基礎サービスのほとんどを実施している点で、機能面での自治権限は農村部自治体よりはるかに大きい。一方、様々な中央政府実施機関やその県レベル事務所も並行して活動している分野については、権限調整が課題となっている。特に中核都市では都市計画、開発規制、給水事業などの分野で権限分担が曖昧あるいは複雑であるが、都市部自治体に域内の中央政府実施機関の業務を監督する権限はない。キャパシティの弱い地方都市については、都市計画策定や給水設備建設など、中央政府実施機関が広域プロジェクトにより実施することが常態化している。

また、各層の地方自治体に共通する大きな特徴として、地方自治体の財政、人事面で中央政府

⁵⁷ LGD 開発計画策定マニュアルによれば、郡評議会の開発支出は郡域内の開発支出総額の 5~10%程度。

⁵⁸ 郡自治体機能強化プロジェクト専門家への聞き取り（2023年12月21日）

が様々な権限を有し、これが、地方自治体の自治権のみならず、機能遂行能力を大きく制限する要因となっている（以下 b. および (2) で詳述）。

自治体間の機能分担の点では、上述のとおり包括的枠組みが存在しないことが大きく影響し、各自治体の役割分担が曖昧となっており、機能の重複が生じている⁵⁹。

財政の面では分権化は非常に遅れている。政府歳出全体に占める地方自治体支出合計は 7% と、途上国平均（18.8%）と比べても非常に低い⁶⁰。地方自治体の法定機能に比して財政規模が非常に小さいため、サービス提供の大きな支障となっている。中央政府からの財政移転規模が小さいことに加え、地方自治体の自己歳入努力も不足しているため、地方自治体の交付金への依存度が高くなり、自治の幅を一層狭めている。

交付金の配布の規模と配分システムには大きな問題がある。どのレベルの地方自治体でも担う機能や財力に比し交付金額が少ないのは共通しているが、都市部自治体では、少額の定額交付金を除く交付金の配分システムが不透明で、自治体間で配分額に大きなばらつきがある。中央政府実施プロジェクトの対象自治体の選定基準も不透明であり、地方自治体は交付金やプロジェクト獲得のために中央政府に対する政治的働きかけに奔走しており、地方自治体の中央政府への従属度を高めている。農村部では JICA を含むドナー支援を通じ、ある程度公正なシステムが導入されているが、予算規模が小さく、上述のとおり、地方サービスの多くがいまだに中央政府実施機関により中央政府予算で提供されている。

（2）行政運営における中央・地方政府の関係の現状と課題

a. 開発計画

開発計画の策定・実施はどの地方自治体についても法定機能の一つとなっているが、県評議会と地方都市については義務ではなく、任意の機能とされている。どの地方自治体においても開発計画は中央政府の承認を要するが、中央政府の方で確認することはほとんどない。

実際に策定が定期的に行われているのは、開発計画策定の制度化が進んでいるユニオン評議会と郡評議会のみである。いずれもドナー支援を通じ、主管省である地方行政総局（Local Government Division: LGD）を通じて全国を対象に交付金支援と合わせたマニュアル整備、中央政府による研修などの技術支援が行われてきた。ただし、上述のとおり両種類の自治体のサービス実施権限は非常に限定的であることから、開発計画は域内の事業の一部しかカバーしていない。

都市部の場合は、開発計画策定が制度化されていない。人員不足や地方都市の資金力の乏しさから策定する意欲も小さい。ドナー支援プロジェクトは、一部の自治体を選定して中央政府実施機関を通じたインフラ整備支援と同時に開発計画作成支援を行う形が一般的となっており、プロジェクト支援により計画が策定されてもその後は更新されないケースが多い。中核都市についてはマニュアルや中央政府による研修制度も整備されていない。

b. 予算管理

予算策定は各地方自治体が行い、議会が議決権を持つ。ただし、郡評議会の場合は、権限の及

⁵⁹ Union Parishad Governance Project and Upazila Parishad Governance Project (2014)

⁶⁰ The World Bank (2019)

ファイナルレポート

ばない中央政府実施機関の郡レベル予算も予算書に掲載することになっている⁶¹。地方自治体の監督官庁である LGD が各種類の自治体に対し、セクター別の予算配分を記した予算ガイドラインを発行しているが、遵守が義務付けられているわけではない。予算案は LGD あるいは各地方レベルの中央政府代表者に提出することが各自治体を規定する法令で定められており、それら監督者は修正権限を持つものの、実際は提出のみでフィードバックがあることはほとんどない。

都市部自治体に対しては、中央政府からの交付金の配分基準、中央政府のプロジェクト対象選定が不透明なことから資金の予測性が歪められ、地方議会による審議に基づいた適切な資金配分の大きな障害となっている。交付金への依存度が高い地方都市では予算管理に及ぼす影響は特に深刻で、非現実的な予算を策定し、中央政府に資金需要をアピールすることが常態化している。

ユニオン評議会を除く各地方自治体には中央政府の会計検査院による外部監査が定期的に行われている。ユニオン評議会に対しては長期間に亘り、世界銀行支援による交付金支援プロジェクトが実施されており、民間監査企業を通じた監査が行われてきたが、プロジェクトが終了し、今後監査がどのように行われるかは不明である。

中央政府から地方自治体への支援としては、郡評議会、ユニオン評議会、中核都市、地方都市に対し JICA を含むドナー支援によるプロジェクトを通じた予算策定や会計の研修、マニュアル整備が行われているが、いまだ十分とは言えない。さらに、予算執行管理、決算については、制度整備・改善、組織・能力強化のあらゆる面で支援が不足している。

c. 事業管理

各自治体予算による事業計画・管理は自治体が行っている。交付金による、あるいは自治体の自己歳入による事業には、中核都市、地方都市の入札評価委員会のメンバーに中央政府代表が含まれることを除いては、中央政府は関与しておらず、自治体が事業管理を行っている。

ただし、都市部自治体が規模の大きい事業に対し中央政府の交付金を受ける場合は、中央政府による事業と同様の事業承認・報告プロセスが必要となる。

d. 人事管理

地方自治体の人事については、中央政府が官僚にあたるバングラデシュ上級公務員（Bangladesh Civil Service: BCS、3.1.4 で詳述）及び実施機関の職員の委任配置（deputation）や地方自治体の職員の中央政府による任命などの権限を通じて、5 種類の地方自治体全ての人事に大きな影響力を行使している（表 18）。

表 18 自治体の人事に対する中央政府の主な権限

自治体	中央政府の権限
県評議会	<ul style="list-style-type: none"> 幹部職員ポストへの BCS 公務員の委任配置・異動
郡評議会	<ul style="list-style-type: none"> 主任行政官ポストへの BCS 公務員の委任配置・異動 セクター部局職員の中央政府実施機関職員の配置・異動
ユニオン評議会	<ul style="list-style-type: none"> 中央政府実施機関職員の配置 主要職員の採用・任命

⁶¹ 実際は、中央政府実施機関の予算承認が郡評議会の予算策定に間に合わないため、実施機関予算は掲載できないことが多い（JICA, International Development Center of Japan Inc. and KRI International Corp. (2015)）。

ファイナルレポート

自治体	中央政府の権限
	<ul style="list-style-type: none"> 治安維持要員の採用・任命
中核都市	<ul style="list-style-type: none"> BCS 公務員および実施機関職員の幹部ポストへの委任配置・異動 上位クラス職員採用の許可 上位クラス職員採用委員会への政府代表の参加
地方都市	<ul style="list-style-type: none"> BCS 公務員の主席行政官ポストへの委任配置・異動（大規模都市のみ） 上位クラス職員の任命・異動・昇進 採用の許可 上位クラス職員採用委員会への政府代表委員の参加

出所：City Corporation Act 2010, Paurashava Act 2009, Zila Parishad Act 2000, Upazila Parishad Act 2009, Union Parishad Act 2011, UPGP and UZGP (2017), 国際協力機構 (2021), 国際協力機構 (2012)

ユニオン評議会と小中規模地方都市を除き、いずれの地方自治体も行政部門トップは BCS 公務員の委任配置であり、2～3 年の短期間で交代する。こうした配置が運営体制の継続性や組織的な知識蓄積の障害となっている。セクター・管理部局に対しても委任配置が行われ、農村部の場合は実施機関から職員が、都市部の場合は中核都市のセクター・管理部局の幹部に BCS 公務員あるいは実施機関職員が委任配置される。委任配置された BCS 公務員や実施機関職員は、当然のことながら昇進・異動権限を握る中央政府への説明責任を重視して業務にあたっている。

中核都市と地方都市の場合は、中央政府からの委任配置以外のポストの採用権限を持つが、上位クラス職員の採用には中央政府の許可を要する。また、組織図に定められたポスト数を超える採用には組織図の改訂が必要となり、中央政府の承認を要する。いずれの場合も許可や承認の取り付けに極めて長い時間がかかることから、許可の不要な下位クラスの職員として雇用したり、上位クラスの職員が複数のポストを兼任するといったことが頻繁に行われている⁶²。

地方自治体の人材育成は、中央政府、地方自治体双方の責任であるが、地方政府は財政力等の問題から研修を行うことは稀で、中央政府への依存度が高い。LGD には自治体の人材育成に関する計画がなかったが、JICA の支援を得て初めて中期的な研修の計画を地方都市（2018 年）、郡評議会（2020 年）、新興中核都市（2021 年）に関して策定しており、中核都市においては、全 12 中核都市を対象に研修計画の改訂が進んでいる。

中央政府で地方自治体の首長、議員、職員に対する研修実施を担うのは地方行政研修所（National Institute of Local Government: NILG）で、講師は 20 名程度と規模が極めて小さく、ユニオン評議会以外の研修にはほとんど手を付けられていなかった。しかし、地方に委任配置されている中央政府行政官を活用する分散化方式を強化し、各種の JICA 支援の貢献もあって郡評議会と地方都市に対する研修を大幅に拡大している。政府は現在地方自治体に限らず行政官の研修に力を入れており、NILG の地方センターの設置も計画している⁶³。

NILG は研修を急速に拡大しているものの、5,000 を超える地方自治体に対する研修はまだ絶対的に量が不足している。NILG の研修内容は基礎的な行政研修が多く、専門的な研修については実績が非常に少ない。農村部自治体のセクター部局は中央政府実施機関の一部であるため各機関により研修が行われるが、都市部の自治体は専門的な研修を受ける機会が極端に少なく、特に中

⁶² 組織図あるいはその改定の承認には特に時間がかかり、たとえば、2011～13 年に新設された 4 つの中核都市の組織図案のうち、2023 年 12 月ようやく 2 つめが承認されたところである。

⁶³ LGD への聞き取り（2023 年 8 月 7 日）。計画段階で承認はされていない。

核都市に至ってはドナー支援プロジェクト以外にはほとんどない状況となっている。

（４）地方分権化改革の動向

地方分権化の推進は常に政府の優先事項として掲げられてきた。しかし、地方分権化政策が策定されたことはなく、中央政府が財政面、人事面でのコントロールを握ったままであり、分権化の進捗は非常に遅い。過去 20 年程度で起きた実質的な改革は、ユニオン評議会への財政移譲システムの構築・確立、長年の懸案であった郡評議会の設置と郡セクター部局の郡議会への移管である。しかしながら、前者は長年に亘るドナーの根気強い支援、後者については選挙管理内閣の 2 年に亘る準備があって実現したものであった。

一方、ユニオン評議会への財政移譲システムの構築は、ドナーからの働きかけではあったものの、政府のオーナーシップも十分発揮されていた。また政府は、ドナー支援を受けてではあるが、地方自治体のガバナンス強化と組み合わせたインフラ整備や財政支援を行うローン事業や技術協力事業も多数実施している。こうした事例から、これまで政府は、権限の移譲や制度改革を伴わない地方自治体能力・サービス強化支援は積極的に行ってきたといえよう。

一方で、政府は、2041 年までに高所得国になるためのロードマップである「Perspective Plan 2021-2041」を策定し、その中で地方分権化を不可欠の要素と位置づけている。具体的には、各種類の地方自治体の機能や権限、中央地方関係、地方自治体同士の関係を明確にするため、地方行政全体に関する法的枠組みを構築することとしている。また同プランは、高所得国へのステップアップにおける都市の役割の重要性に鑑み、都市部自治体を「City Government」に格上げする構想を掲げ、自治範囲や財政権限に関する法的枠組みの検討、LGD の役割の予算配分権限の大幅な縮小、現在中央政府機関と競合している主要機能の都市部自治体への委譲、などの抜本的な改革も視野に入れている。こうした制度改革は、かつても政策文書に記載されながら実現してこなかっただけに、実現可能性は未知数である。しかしながら、2041 年に向けて、少なくともこれまで存在しなかった地方分権化のビジョンが描かれることが望まれる。

3.1.3 官民関係、住民との関係・協働

（１）中央・地方政府の行政における民間企業参入・官民連携の現状と課題

バングラデシュ政府は 2010 年の官民連携（PPP）政策策定以降、PPP に関する制度、規制枠組みの整備を推進してきた。2015 年に PPP 法（Bangladesh PPP Act）を制定、首相府に PPP 局（PPP Authority）、財務省に PPP ユニット、PPP 実施省庁・実施機関に PPP セルを設置し、PPP 促進のための技術支援組織を立ち上げるなど、実施体制を整えた。また、PPP プロジェクトにかかる各種のガイドラインやマニュアルの整備も進めた。結果として、バングラデシュの PPP 実施案件は 2012 年の 2 件から、2022 年の 79 件まで増加し、17 の実施省庁と 27 の実施機関がそれら案件に従事している⁶⁴。これまでは電力事業が圧倒的に多かったものの、最近ではセクターが多様化し、2022 年時点で案件が進行中のセクターは、交通、産業、観光、保健、都市環境・都市開発、海運、経済特区開発、IT、社会インフラ、民間宿泊施設となっている⁶⁵。第 8 次 5 か年計画（2020/21-

⁶⁴ Ministry of Finance (2023)

⁶⁵ 首相府 PPP 局ウェブサイト <https://pppo.gov.bd/projects.php>

2024/25) でも PPP を通じた資金調達を強化する方針が掲げられ、特に多国間ドナー資金を活用した外国著名企業への一括請負契約を進めていく方針である。重点セクターとしては、電力、エネルギー、交通、観光、ICT、教育、住宅、農業、食糧安全、保健が挙げられている。

政府がこれまで PPP 事業として実施している事業は大規模インフラの建設及び運営維持管理を行うプライベート・ファイナンス・イニシアティブ (PFI) 事業であり、それ以外の手法による PPP 実施は議論されていない。他方で、公共施設や資源（バス、水資源、採石場等）のリース契約を通じた民間企業による運営や維持管理は従来から一般的に行われている。

地方自治体レベルでは、PFI スキームによる大規模プロジェクトはまだ見られないが、大規模中核都市では検討中である。これまでの民間セクターとの連携は、小規模な公共施設（マーケット、公共トイレ、屠畜場、公園等）のリース契約を通じた民間企業や団体による運営維持管理の形態が多い。中核都市や地方都市では一般的な慣行であるが、契約内容や監理方法には改善の余地が大きく、サービスの質向上や効率化に必ずしも繋がっていない。また、伝統的な民間企業や団体との連携を超えた連携を実現するノウハウが不足している。

バングラデシュ政府の PPP の取り組みは対外的にも評価されているが、まだ発展途上段階である。さらなる民間企業参入を促すための課題として以下が挙げられている。

- セクターレベルの枠組み・モデル契約文書や標準入札図書の整備不足
- PPP 資金需要に対し、長期資金の不足
- 各セクターの法や土地取得関連の規制の改正の遅れ
- PPP プロジェクトの発注省庁・実施機関の能力・経験不足⁶⁶

この他、PPP に限らず、中央政府や地方自治体と民間企業との契約に関し兼ねてから様々な形態による癒着の問題が取り上げられている。現地調査では、会計検査での指摘に対して政府が適切なアクションを取っていないという指摘もあった⁶⁷。

（２）中央・地方政府の行政における市民社会との連携の現状と課題

a. 市民社会との連携

バングラデシュは不十分な行政サービスを補完するものとして、特に保健、教育、農業、防災などに関し NGO その他の市民社会組織がサービスを提供してきており、世界にも稀に見る規模に発展した。2023 年 5 月時点で、政府に登録している全 NGO は 2,571、ローカル NGO は 2,305 に上る⁶⁸。政府と NGO との主な連携分野は以下のとおりである（表 19）。

表 19 政府と市民社会の主な協力分野

セクター	協力活動分野
教育	初等・中等教育
保健・家族計画	母子保健サービス、家族計画サービス、予防接種プログラム
貧困削減	マイクロクレジット供与
水・衛生	安全な飲料水・衛生設備普及、衛生啓発活動

⁶⁶ Asian Development Bank (2022)

⁶⁷ メディアへの聞き取り（2023 年 8 月 3 日）

⁶⁸ NGO Affairs Bureau ウェブサイト <http://www.ngoab.gov.bd/site/page/3de95510-5309-4400-97f5-0a362fd0f4e6/>

ファイナルレポート

農業	農業技術研究・普及
防災	災害早期警戒、災害対応、復興活動
廃棄物管理	医療廃棄物収集・処理、ごみ収集・分別
ジェンダー主流化	アドボカシー
司法	法的支援サービス、市民啓発

出所: 調査団作成

上記以外の分野でも様々な協力がされており、第8次5か年計画（2020/21-2024/25）でも多くの分野で NGO/CSO との協力の意向が明記されている。政府と NGO/CSO の調整の場として郡レベルの調整会議があり、課題の議論や政府施策に対しての協力依頼が行われる。政府から NGO/CSO への支援や発注はほとんどないが、ドナー支援による政府プロジェクトの下での発注や連携は頻繁に行われている。また、政府の啓発教材を NGO/CSO が使って活動することもある。同じ社会的目的に向かって協力するという意味で市民社会も効果的な連携と捉えており⁶⁹、この点では広義の協働と言えるが、行政の意思決定に NGO/CSO が参画するような関係ではない。

近年、NGO/CSO の活動の政府によるコントロールが強まり、両者の関係は協働から政府による監視に変わっているとされる⁷⁰。例えば以下のような影響が出ている。

- 2016年の外国寄付（ボランティア活動）規制法により、海外資金による NGO/CSO 活動はすべて首相府 NGO 事務局（NGO Affairs Bureau）の認可が必要となった。審査により活動の規制が強まった他、活動の許可に非常に時間がかかっている。
- 規制の強化によりライセンスの取り消しを恐れる NGO/CSO の政治化が加速している。また、アドボカシー組織はアライアンスに消極的になっている。
- 2021年11月の首相通達により、NGO 事務局登録 NGO/CSO から同局登録外の合法 NGO/CSO 等への資金調達に禁止され、多くの組織が存続の危機に瀕している⁷¹。

b. 住民の参加・住民との協働

県評議会を除く地方自治体には表 20 のような市民参加の仕組みが存在する。法により仕組みが規定されているのはユニオン評議会と地方都市のみである。各仕組みの機能状況は首長の意向に大きく左右されるため、自治体間で大きな差がある。ユニオン評議会、郡評議会については定期的に開催されているが⁷²、都市部自治体では制度化状況、機能状況共に課題が多い。

表 20 各自治体の市民参加の仕組みの現状と課題

自治体	メカニズム	現状と課題
県評議会	特になし。	間接選挙、かつ基礎自治体でないこともあり住民参加に焦点が置かれていない。

⁶⁹ NGO への聞き取り（2023年7月31日）

⁷⁰ The Asia Foundation (2023)

⁷¹ 同書、International Center for Not-for-Profit Law, Civic Freedom Monitor – Bangladesh (<https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/bangladesh>) バングラデシュでは法に基づき設立された CSO は 20 万を超え、登録 NGO や CSO から資金を得て活動している。

⁷² LGD への聞き取り（2023年8月7日）、Union Parishad Governance Project and Upazila Parishad Governance Project (2014)

自治体	メカニズム	現状と課題
郡評議会	パブリックヒアリング	法に規定されていないが、国家健全性戦略実施の一環として内閣府により導入された。市民の苦情を聞く目的で週1回開催されている。
ユニオン評議会	<ul style="list-style-type: none"> 各区パブリックミーティング 公開予算ミーティング 	ユニオン評議会法により義務付けられている。パブリックミーティングは開催されているが市民の関心が低い。公開予算ミーティングは市民の関心の薄さやイベント化など、有効性に課題がある。
中核都市	<ul style="list-style-type: none"> 市調整委員会（市長、市民各グループ、メディア、政府地方事務所・各実施機関、市職員） 各区の区調整委員会（区選出議員、女性議席議員、市民各グループ、メディア、市職員） 	法令に規定はないが、プロジェクトにより一部都市に導入され、JICAの支援を受け策定されたLGDの市民参加ガイドライン（2020）に記載された。現在全市での設置・機能化をJICAが支援中。包摂性に配慮した構成となっているが、メンバーは概ね市長が選定し、市政に批判的な声は出にくい。
地方都市	<ul style="list-style-type: none"> 市調整委員会（市長、議員、市民各グループ、市職員） 各区の区調整委員会（区選出議員、女性議席議員、市民各グループ、市職員） 	法令により規定されているが、全国での設置状況は不明。多くの場合、プロジェクトにより設置、その後の機能状況、選挙後の再設置に課題がある。包摂性に配慮した構成となっているが、メンバーは概ね市長が選定し、市政に批判的な声は出にくい。

出所：LGD ヒアリング、Local Government (Union Parishad) Act 2011、JICA バングラデシュ事務所（2023）、Union Parishad Governance Project and Upazila Parishad Governance Project (2014)、LGD (2020a)、LGD (2018)

行政と住民ボランティアとの連携も一部のセクターで見られる。最もよく知られるのはサイクロン準備プログラムであろう。本プログラムは、サイクロン被害の深刻さから、赤新月社によって立ち上げられたプログラムであるが、政府が1973年より自らのプログラムとして赤新月社と協力しつつ実施している。政府が中央政府各機関、地方の実施機関事務所、地方自治体と連携しつつ、7万6千人に及ぶ市民ボランティアを活用して実施している⁷³。

また、LGD 管轄下の地方行政技術局（Local Government Engineering Department）は、地方インフラ整備において貧困層の労働参加を積極的に推進している。3分の1以上の女性を含む貧困層をメンバーとする役務契約団体を立ち上げ、工事を請け負わせることで収入創出につなげる仕組みで、多くのプロジェクトで実施されている。

住民との協働にかかる今後の課題としては、地方自治体のノウハウの向上が挙げられる。

c. 行政の透明性確保

市民への情報提供の面では、情報公開法（Right to Information Act 2009）の制定以降、大きな進展が見られる。政府ウェブポータルは情報量の点で大きく改善した。中央政府各組織、地方自治体の一部で共通のデザイン、掲載情報アイテムの統一化が図られ、組織による公開情報の差も縮小している。政府は情報公開法の実施を強く推進しており、同法に基づき設置された独立機関で

⁷³ Bangladesh Red Crescent Society ウェブサイト <https://bdrcs.org/cyclone-preparedness-programm-cpp/>

ある情報委員会（Information Commission）と内閣府（Cabinet Division）の主導の下、中央政府組織の各オフィスで担当者が任命され、各組織へのガイドラインの配布、研修が行われている。現在は、組織の年度ごとの目標を定める年次業績合意（Annual Performance Agreement: APA）実施の一環として、中央政府各組織、中核都市に情報公開法実施に関する活動計画の提出、定期的な実施報告が義務付けられている。

情報公開は制度面で顕著な進展があるが、実施に関しては、市民の認知度が非常に低いこと、特にメディアや市民社会の情報請求が制限されていること、情報請求者の保護制度がないことなどが課題として指摘されている⁷⁴。

情報公開法以外の透明性確保の仕組みの課題はより深刻である。たとえば、汚職対策委員会（Anti-Corruption Commission: ACC）のメンバーは政治的任命と言われ、独立性に疑問が投げかけられてきた⁷⁵。ACCの権限はその後の様々な法令により弱められている⁷⁶。また、内部告発者保護のための法令は実施されておらず、憲法に規定されるオンブズマン事務所の設立はいまだに実現していない⁷⁷。

政府は、情報公開法の実施促進と共に、苦情申立制度の確立にも非常に力を入れている。内閣府はガイドラインを各組織に配布し、幅広く研修を実施し、APAに関するモニタリングの仕組みの一環として苦情申立制度実施のモニタリング制度も整えた。申立てのオンラインシステムも構築した。地方自治体レベルでは、APAの対象である中核都市と、農村部自治体のセクター部局に対しては中央政府機関と同じ制度が導入されている。それに加えて、ダッカ北市は独自のモバイルアプリケーションによるシステムを立ち上げ、迅速な苦情対応を行っている。内閣府の権限範囲から外れている地方都市では苦情申立制度の普及状況は不明であるが、ドナー支援プロジェクトを通じて導入されることは多い。

苦情申立制度は政府の努力もあり急速に広がっているものの、市民の認知度は低い。また、公務員への不信、報復の恐れから、市民が活用し消極的であることも指摘されている⁷⁸。サービスの改善につなげるためには、市民に対する積極的な広報努力や透明性の確保が必要となっている。

3.1.4 公務員制度

（1）公務員確保の現状

バングラデシュの公務員は2021年末時点で約140万人おり、約190万の政府認可ポストの74%にあたる。そのうちの大部分が実施機関の職員である（図8）。

⁷⁴ World Bank (2020)、Transparency International (2023)。前者の調査では市民認知度は8%であった。

⁷⁵ 同書

⁷⁶ たとえば、2018年公務員法により公務員逮捕には政府許可が必要となり、2022年にはBCS公務員である事務局長にACCの人事管理や会計に関する大きな権限委任がなされた(2022/1/18 政府通達) (The Daily Star (2023a))。また、2023年所得税法により操作に必要な収入・資産情報へのACCのアクセスに裁判所命令が必要となった。(The Daily Star (2023b))

⁷⁷ Transparency International 前掲書

⁷⁸ Alom, M. (2021)の調査では、苦情申立てができることを知っている市民は回答者の3分の1であったが、投書箱以外の手段を知るものはほとんどいなかった。

ファイナルレポート

公共セクター職員は全労働人口の4%（2015年時点）と少なく、世界平均の17%、南アジア平均の11%を大きく下回る。そのため公共セクターの賃金がGDPに占める割合も世界平均の9.8%、南アジア平均の7.6%よりかなり低く、2.0%（2015年時点）となっている。公共支出に占める賃金の割合も同様に、世界平均の27.4%、南アジア平均の23.5%に対し、 Bangladesh は13.5%となっており、公務員規模は非常に小さいと言える⁷⁹。

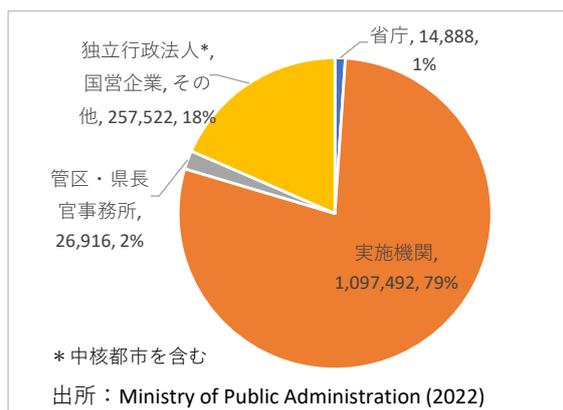


図 8 公務員の所属

公務員数が少ない要因の一つは、空席が多いことである。省庁の空席は31%、実施機関は23%、中央政府地方事務所は33%、独立行政法人・国営企業・その他のカテゴリーは38%となっている。クラス別にみると、クラス1の指示の下で監督業務を担うクラス2の空席率が最も高い（図9）。2021年末時点で公務員ポストの26%にあたる約50万の公務員ポストが空席となっている。

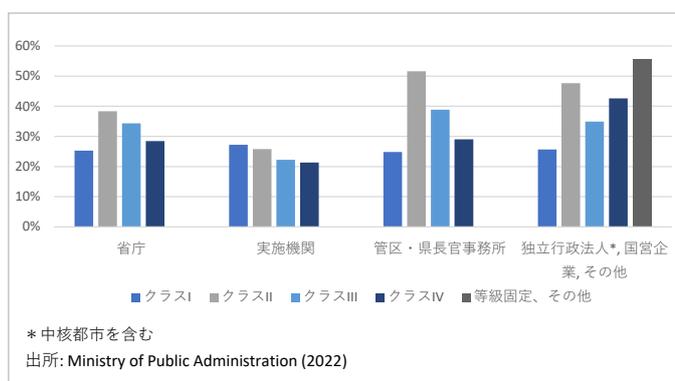


図 9 公務員ポストの空席率

人事省は、空席の多さの主な要因を採用に関する制度の複雑さ及び手続きの煩雑さであり、財政的な理由ではないとしている⁸⁰。地方自治体でも同様の問題のために採用が遅れているケースがある。

公務員の男女比は、男性71%、女性29%となっている。男女比は所属機関のカテゴリーにより大きく異なり、女性局、保健サービス局、家族計画局、初等教育局等も含まれる実施機関のカテゴリーでは女性の比率が高いが、省庁をはじめとする多くの機関では女性の比率はいまだに非常に低い（図10）。トップ3等級における女性の比率も15%程度となっている⁸¹。

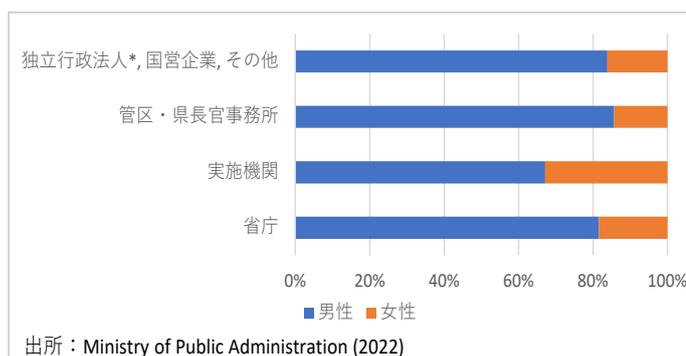


図 10 バングラデシュ公務員の男女比率

公務員の定着度は高いと言われるが、大規模中核都市では離職者が多いところもある。たとえばダッカ北市では、民間セクターにより魅力的な機会があり離職者が多いという。

⁷⁹ Worldwide Bureaucracy Indicators Dashboard, <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2019/05/21/worldwide-bureaucracy-indicators-dashboard#2>, 2023年12月15日アクセス

⁸⁰ 人事省への聞き取り（2023年8月8日）

⁸¹ Ministry of Public Administration (2022)

（２）中央・地方公務員制度の運営実態と課題

公務員には職責による４つのクラスがあり、全公務員の１２％を占める最上位のクラスⅠ、その中でもBCS公務員が省庁、実施機関の中核機能を担う。BCSには２６の職種があり、大別して一般職とセクターに特化した技術職に分かれる。全公務員の３％にあたる約５万人がBCSの公務員である⁸²。BCSの職種のうち行政職（約５,５００人）は権力を一手に掌握し、各省庁で課長級以上の７５％を占める⁸³。

採用

公務員の採用はBCSを含むクラスⅠ及びクラスⅡは公務員委員会（Public Service Commission: PSC）、クラスⅢ、Ⅳの場合は各機関が行う。

PSCは筆記試験・口述試験を実施し、ポストに対して適当な候補者を人事省（Ministry of Public Administration）に推薦し、人事省が健康状態と身の調査を行って採用者を決定する。BCSの場合は毎年約２,０００名を職種別に採用している。BCSの採用は、独立以降、独立戦士の子女・孫、女性、後発開発県居住者、先住民族、障がい者に対する割当枠を維持してきたが、合計５６％を占める割当が競争枠を圧迫していた。政府は、全国での学生による抗議活動の激化を受け、２０１８年に割当枠の廃止を決定した。BCS公務員自身を含む各所から好意的に受け止められている。下位公務員には割当枠は残されており、包摂性の点で批判はさほど聞かれない⁸⁴。BCSの採用試験については概ね公正とされ、３００倍とされる激しい競争を勝ち抜いた優秀な志願者が選定される。

採用における大きな課題はプロセスに極めて長い時間がかかることである。PSCはバングラデブBCSに加え、全省庁・実施機関のクラスⅠ職員の候補者選定という膨大な業務を一手に担っており、試験・候補者リスト作成までに長い時間がかかり、その後に保健局と警察が健康状態調査と身の調査をそれぞれ実施する。試験から最終結果が出るまで３～４年かかるとも言われる⁸⁵。クラスⅢ、Ⅳの採用については、各機関による採用であるものの、監督省庁から採用の許可をまず取り付ける必要があり、そのプロセスにも時間がかかっている。現在人事省では全公務員をカバーする包括的な人事管理データベースを構築中で、将来的には人事に関わる様々なデータが集約され、採用認可プロセスの短縮化につながることを期待される⁸⁶。

都市部自治体も採用権限を持つが、上述のとおり上位クラス職員の採用に必要な中央政府の許可には時間がかかり、また、手続きの煩雑さや人員不足から、特に大規模採用を要する自治体では採用が進まないことがある。

配属・異動・昇進

BCS公務員の配属・異動・昇進は、概ね採用職種分野の省庁や実施機関内になるが、行政職は日本とは異なり、概ね２～３年ごとに省庁、地方自治体、実施機関など様々な機関に配置される。いずれの機関においても次官以下の要職に就き、意思決定者となる。この制度により組織の一貫

⁸² JICA バングラデシュ事務所主催ガバナンス勉強会での JICA 事務所企画調査員発表資料（２０２２年３月９日）

⁸³ 同上

⁸⁴ 現地での各所への聞き取り結果。

⁸⁵ The Financial Express (2023)

⁸⁶ 人事省への聞き取り（２０２３年９月５日）

性や継続的発展が妨げられている。また、BCS の他の職種（技官）や特定の実施機関に専属して経験を積んでいる BCS 以外のクラス I 公務員は、省庁や一部の実施機関では幹部となる可能性が小さく、多くの機関で専門性の高い人材を意思決定に活かすにくい制度となっている。急速な経済成長に伴い、ICT や官民連携、投資誘致など様々な分野で高い専門性が求められている現在、依然としてどの省庁でも数年しか在籍しない BCS 行政職がすべてを決定する制度は根強く維持されている。

BCS 公務員の昇進は、勤務年数や人事評価結果などの基準を満たしていることを前提に、内閣府次官を議長とする選定委員会が各省次官の推薦を受けて協議する。特に局長以上（ほとんどの場合行政職）のポストへの昇進には政治的配慮が大きいと言われ、行政官にパフォーマンス向上へのモチベーションが湧きにくい。政権が変われば各省の幹部は概ね交替となる。2009 年以降続く現政権の下では、BCS 公務員、とりわけ行政職の昇進の多発が目立ち、結果として次官補、局長、課長などの管理職に規定数をはるかに超える人数が配置されている。これは、政府歳出を圧迫するだけでなく、組織の構造や公務員の士気を歪めている。

BCS 以外の公務員の配属・異動・昇進は、省庁の場合は共通の基準、その他は各所属組織により定められている基準を満たしている者から選定される。昇進にはコネクションが重要な役割を果たしていると言われている⁸⁷。

人材育成/研修

BCS 公務員には充実した研修機会が提供されている。人事省管轄のバングラデシュ行政研修所（Bangladesh Public Administration Training Centre: BPATC）は、採用時の新人研修に加えて、課長級、局長級、次官補級への昇進前研修（2～6 か月）を実施している。各省庁も研修所や研修部門を有し、専門的・実践的の新人研修や各種の短期研修を実施している。行政職の場合は、人事省の傘下の BCS 行政研修アカデミー（Bangladesh Civil Service Administration Academy）が各種のマネジメント研修を実施しており、県長官や郡主任行政官など、地方事務所のトップへの委任配置に先立ったマネジメント研修も提供されている。また、BCS 公務員には二国間ドナー等が提供する学位留学、海外研修や海外へのスタディツアーの機会が豊富にある。特に高位のポストに就く行政職はスタディツアーや研修で頻繁に海外に出ており、バングラデシュのトップダウン型の行政においては海外研修中に業務が滞ることが度々起こる。

BCS 以外のクラス I 公務員に対しては、所属省庁や実施機関の研修所や研修部門により新人研修や短期研修が提供されている。また BPATC が 4 つの地域センターを通じてクラス I から IV に対し基礎的な事務研修を行っているが、規模に対して対象者が圧倒的に多いため、先着順に参加者が決められる⁸⁸。参加者には、基礎研修を受ける場がない地方自治体の職員も含まれる。特に中級以下の公務員に対する研修機会が不足していることを人事省も認識している⁸⁹。

また、内閣府は組織単位で政府の国家健全性戦略（National Integrity Strategy）、情報公開制度、苦情申立制度などの研修を職員に対し実施することを義務付け、各省・実施機関や地方自治体の担当者や研修機関に対して TOT を行い、各組織内での研修を推進している。国家健全性戦略については、JICA 支援により教材やオンライン研修モジュールを整備した。

⁸⁷ Meyer-SAhling, J. H., et al. (2019)

⁸⁸ BPATC への聞き取り（2023 年 8 月 10 日）

⁸⁹ 人事省への聞き取り（2023 年 8 月 8 日）

ファイナルレポート

主要な政府研修組織では、専属の講師もいるものの、BCS 行政職が幹部として委任配置され、意思決定を行うと同時に主要な研修の講師を務める。また、多くの高官が業務の合間に研修講師として招かれる。そのため教授方法や研修の質の担保には課題が多い。

バングラデシュ政府は近年研修に特に力を入れている。2023 年 7 月には、首相が議長となる国家研修評議会の主導の下、20 年ぶりに公務員研修政策を策定した。また、人事省及び各省による研修講師適格公務員のプール化、各省庁での研修ニーズ調査の実施、出向者を含む教員へのインセンティブ、教員の能力強化、研修生への成果インセンティブなど、研修の質改善のための数々の策が並べられている。すでに省庁に指示されている各職員に対する年間 60 時間の組織内研修も同政策に明記された。また、政府は基幹研修機関の強化にも取り組んでおり、首相府のガバナンス改革ユニット（Governance Innovation Unit: GIU）とハーバート大学の提携の下、BPATC 及び他 3 つの政府研修所の教員の能力向上、カリキュラムの改革が進められている⁹⁰。

地方自治体職員の人材育成については 3.1.2 (2) を参照されたい。

人事評価

各公務員の人事評価は年次評価報告書（Annual Confidential Report: ACR）を通じた勤務姿勢、実績等を評価するシステムが古くから制度化されている。パフォーマンス評価システムとしての有効性、組織パフォーマンスとのリンクなどに多くの疑問が呈されてきたが、近年改善が図られてきている。たとえば、一方向評価から双方向評価への転換、個人のアクションプラン策定を通じた目標設定と達成度の評価、組織の APA の目標達成度の個人評価への反映などが実現している⁹¹。人事省は、より客観的な評価への転換を目指し、ACR システムを廃止し、APA とのリンクさせた新たな評価システムへの移行を模索中である⁹²。

人事評価の最大の課題は昇進とのリンクである。ACR では昇進に適しているか否かの判断がなされるのみであり、決定的要素ではない。特に幹部クラスへの昇進の場合は、上述のとおり政治の影響が非常に大きい。

給与・公務員の身分保障

経済成長の著しいバングラデシュでは、民間セクターでの機会増大を背景に、公務員、特に優秀な若者を惹きつけてきた BCS 公務員の魅力が軽減していた。しかし 2015 年の公務員の給与体系改訂により、社会的地位や権力だけでなく、待遇も含め、公務員、特に BCS 公務員は人気の職業となってきている。

しかし、人件費を負担している都市部自治体の公務員については、必ずしも待遇が良いわけではない。3.1.2 節で詳述のとおり、中核都市と地方都市は採用に関連する中央政府の手続きの遅れから、契約ベースの低い水準の待遇で新たな職員を雇用しているため、職責と給与が一致していない。都市部自治体は基本的に自己歳入で職員の給与を賄うが、歳入規模が小さい地方都市では、特に市長に徴税意欲がない場合、給与の未払いにつながることも珍しくない。

公務員の身分は憲法で保障されており、恣意的に降格、解任、免職にされることはなく、手続きに従って審理が行われ、処分が決定される。福利厚生や年金についても中央政府制度の対象と

⁹⁰ 同上

⁹¹ 人事省への聞き取り（2023 年 9 月 5 日）

⁹² 同上

なっている場合は保障されている。

中央・地方の人事交流

3.1.2 節の中央地方関係で詳述のとおり、小規模の地方都市を除く地方自治体には様々な形で中央の行政官が配置される。ユニオン評議会のセクター部局には中央政府実施機関職員の「配置」(deployed)であるが、それ以外は概ね数年で交代する「委任配置」(deputed)の形をとる。中央政府機関にも説明責任を負うこれらの行政官は、中央政府の命令を受けながら業務にあたっている。中央集権の強いバングラデシュでは、特に幹部レベルに委任配置された BCS 公務員の権力が非常に大きく、自治体行政では、選挙で選ばれた評議会議員や、場合によっては首長より権力を奮っていることも珍しくない。他方で、官僚である彼らの知識・技術面での貢献も明らかであり、中核都市では彼らを講師とした内部研修も実施されている。

地方自治体から中央政府に職員が出向することはない。

官民間の人材流動性

民間からの幹部への登用はほとんどない。ICT 分野のように特定の技術や専門性を持つ人材が必要な場合、幹部ではなく、より下位の等級に採用し、その後は同じ等級の行政官と同じ扱いとなる⁹³。他方で、特にドナー支援によるプロジェクトを通じて専門性の高い人材を契約ベースで雇用している。

公務員に対する評価

英領時代に築かれた中央集権的な制度や文化が根強く残るバングラデシュでは、中央政府の公務員は一貫して権力者であり、社会でのステータスが高い。2015 年給与体系の改定により給与水準も高くなった現在、権力、ステータス、財力、安定性を備える上級公務員、特に BCS は若者に非常に人気の高い職業である。

公務員に対する満足度についての調査報告書は近年出されていないが、一般的に植民地時代から続く強い支配者意識が変わっていないとされる。そのため一般国民から良いイメージを持たれているとは言い難い。また汚職の問題は長年指摘され続けている。

(3) 公務員制度改革の方向性と取り組み

公務員制度の問題に起因する行政官のパフォーマンスの課題はすでに 1990 年代初めよりドナー機関や学术界などから指摘されていた。政府は国家開発計画の中で取り組む意向を示しつつも実施に至らない状態が繰り返されていた。しかし 2009 年以降続く政権の下で、採用制度や給与水準の改善による優秀な人材の確保、APA 制度の導入、情報公開法・苦情申立制度・国家健全性戦略の実施計画策定・モニタリング制度の導入、研修の強化など、効率性、透明性、公正性の向上に資する改革が実現された。最近では、適材の適所への配置を目指し、すべての公務員を対象とする公務員人事管理システムの導入を進めている⁹⁴。

⁹³ 人事省聞き取り（2023 年 8 月 8 日）、首相府 GIU への聞き取り（2023 年 8 月 22 日）。ICT オフィサーの場合、採用上限は 30 歳で、中途採用ではなくジュニアポストで入ってシニアポストにつけるように人材育成している。

⁹⁴ 同上

その一方で、90年代から指摘され続けてきた根本的課題の改善は見られていない。政治の行政への影響力は、長期政権の下でこれまで以上に強まってきているとされ、官僚のモチベーションを大きく歪めている。BCS 行政職が絶大な権力を握り、ローテーションで各機関の幹部を務める現在の制度にも、全く改定策が施されていない。また、BCS 公務員を中心とする公務員の「支配者としてのマインドセット」の問題は、いまだに指摘されている。

政府の「Perspective plan 2021-2041」では、情報公開法の実施促進は強調されているものの、公務員制度あるいは行政改革については具体策を示していない。また、政府は BCS 行政職の配置システムについて専門分野によるクラスター別管理を検討中としているが、過去にも重要な契機がありながらも実現しておらず、実現に向けた取り組みが期待される⁹⁵。さらに懸念されるのは、3.1.1 節で詳述したように長期政権により政治権限の集中が進み、現職公務員の訴追を事実上不可能にする公務員法や、言論の自由を著しく阻害するデジタルセキュリティ法の制定など、市民社会の自由度（Civic Space）が狭められていることである。これによって、市民社会による行政のチェック機能が働きにくくなりつつあることが懸念される。

3.1.5 行政 DX

（1）ICT を推進する行政機関、主要政策、関連制度

a. 行政機関

バングラデシュの ICT 関連の行政機関について、以下で概観する。

郵政・電気通信・情報技術省（The Ministry of Posts, Telecommunications and Information Technology: MoPTIT）

前身は科学技術情報通信技術省であり、ICT 分野の重要性から、科学技術セクターと情報通信技術セクターが分離され、情報技術省が設置された。2014 年の総選挙後、郵政省と統合され、郵政・電気通信・情報技術省となった。同省は、以下の郵政・電気通信局と情報通信技術局の 2 つの局を持ち、2 つの局の監督機関として位置付けられている。

郵政・電気通信局（Posts and Telecommunications Division: PTD）

郵政・電気通信局は、国内の郵便および電気通信サービスの開発と拡大、および近代化を促進することを役割とし、国民の電気通信サービスへの接続を促進することで、国内の社会経済的発展に寄与することを目指している。加えて、国内の通信インフラを整備し、全国で手頃な価格で信頼性の高い郵便および電気通信サービスを提供することにより、国民のデジタルデバイドを解消させることを目指している。通信分野の主管は、同局内のバングラデシュ電気通信規制委員会（BTRC）が担当している。

情報通信技術局（Information and Communication Technology Division: ICTD）

草の根レベルでの信頼性の高いサイバーアクセス、ICT 人材の育成、ICT 産業の輸出、国民による IT 技術の活用を促進することを役割とし、国家の ICT 政策であるデジタル・バングラデシュ（Digital Bangladesh）の主要なタスクフォースメンバーでもある。その他、同局は、ICT 政策を進めていく上で重要な以下の機関を所管している。

⁹⁵ 2001 年には行政改革に関する内閣諮問委員会より提言され、2012 年に発表された国家健全性戦略には実施すべきアクションの一つとされた。いずれもその後実現への具体的動きはなかった。

バングラデシュコンピュータ評議会（Bangladesh Computer Council: BCC）

国家 ICT 戦略、政策の策定、政府組織向け ICT ツールの規格・仕様の作成、ICT 分野における人材育成の推進等の業務を担っている。

バングラデシュハイテクパーク管理局（Bangladesh Hi-Tech Park Authority: BHTPA）

バングラデシュ全土に、テクノロジービジネスパーク（ハイテクパーク）を設立し、管理している機関である。ハイテクパーク内で事業を運営する企業は、税金面での優遇制度が適用される。

バングラデシュ通信規制委員会（Bangladesh Telecommunication Regulatory Commission: BTRC）

「新技術導入により低価格で高品質の通信サービスを実現し、誰もが通信サービスにアクセスできるようにすること」をビジョンとして掲げ、国内の ICT インフラ整備を推進している。

b. 主要政策

政府は 2009 年、国家の ICT 政策として「デジタル・バングラデシュ（Digital Bangladesh）」を掲げた。この政策では、ICT を活用して 2021 年までに以下の目的を達成するとされている。(1) 電子政府の推進と、市民に対する公共サービスの改善、(2) 国内の通信インフラを改善し、すべての人々が情報と公共サービスへ容易にアクセスできる環境の整備、(3) 一般市民がデジタル経済に参加できるよう必要なスキルと知識を市民に提供する、(4) 国の IT 産業の成長と発展を促進することで経済成長を実現させ、中所得国へと移行する。

さらに政府が 2021 年に発表した Perspective Plan 2041 が掲げる「ビジョン 2041（Vision 2041）」では、政府中心だった上述のデジタル・バングラデシュとスマート・バングラデシュによる ICT 政策の対象範囲を拡大し、民間部門、NGO、学界、メディア、および個人が新しいサービスを主導および共同設計する等、様々なプレーヤーが創造的なパートナーシップを形成させることに重点をおき、それを社会全体レベルに引き上げることを目的としている。

c. 関連制度

ICT 関連の、個人情報・データ保護、著作権保護、電子商取引関連、サイバーセキュリティ、デジタル技術を用いた事業に関する競争法、情報アクセス法、ならびに AI 技術の活用促進に関する法律・政令等は整備されているが、これら法制度の周知・実施のための体制整備は課題とされている。中央の官公省庁ならびに地方自治体は情報開示に努め、一般国民によるこれらの情報へのアクセスは整備され透明性がある程度図られているものの、情報そのものの精度や更新頻度は十分ではなく、開示される情報の信頼度は高いとはいえない。その他の ICT 関連の法制度については、その周知と実施体制が進んでおらず、個人の権利とプライバシー、経済的利益、セキュリティを保護するための対策は十分でない。

（2）ICT に関する社会インフラ（インターネット網等）の整備状況

バングラデシュでは、ダウンロード速度が速い 4G ネットワークでのモバイル加入者の増加に牽引されて、過去 7 年間でモバイルブロードバンドの普及率が急速に高まっている（表 21）。但し、ここ数年の伸び率は横ばいである。4G ネットワークが展開され、最終的に 5G ネットワークが開始されると、モバイル通信事業者のネットワーク速度はさらに速くなるため、今後は、モバイルブロードバンド市場は大きな成長が見込まれる。他方で、政府の意思決定プロセス、調達プロセス、支払いプロセスはすべて官僚的であり複雑であることから、市場の成長の弊害になる可

能性がある。

表 21 アクティブなモバイルブロードバンド契約数の割合⁹⁶

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
モバイルブロードバンド加入者数/100人	16	28	31	41	52	58	55	N/A

また、コンピューターや携帯端末をはじめ、ゲーム機、デジタルテレビ等を介してインターネットを使用する人口の割合は、政府のデジタル化への取り組みによって、過去7年間で約3倍増えた（表 22）。BTRC の統計によると、2015年12月末時点のインターネット契約者数は5412万人であったが、2020年8月時点では1億818万人まで増加した。この増加の主な理由として、国内市場における固定電話からスマートフォンへの切り替えが挙げられる。

表 22 インターネットを使用している人口の割合⁹⁷

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
インターネット利用人口の割合	12.9%	18.1%	19.8%	23.4%	27.8%	32.9%	38.9%	N/A

2009年以降、バングラデシュの通信コスト（データ通信）は下がっており、2009年と比較して2021年は15分の1まで通信コストは下がった。価格のパラダイムシフトは、主にモバイルブロードバンドのアクティブ契約数の増加によるものである。

表 23 通信コスト（USD）⁹⁸

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
固定大容量通信網データ通信（5GB）	4.4	4.4	4.3	4.1	4.1	4.1	3.4	3.3
モバイルインターネット（70分、0.5GB）	N/A	N/A	N/A	2.6	2.0	2.1	2.0	1.6

今後は、以下に示す品質低下と帯域枯渇等の課題に対処するため、2026年までに国内全域での5G普及を目指している。

- 最低速度確保のための対策はされておらず、2023年には帯域幅の枯渇が懸念されており、インドに依存する可能性がある。
- 民間業者とバングラデシュ電信電話局（Bangladesh Telegraph and Telephone Board: BTTB）間の相互接続の質が悪く、通信網の渋滞が深刻になる恐れがある。
- BTTBのネットワークは品質が低く、都市部に集中している。また、通信事業者は、ネットワークのカバレッジや品質を改善せずに入会者を増やしている状況である。

⁹⁶ <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>（国際電気通信連合（ITU）の電気通信統計）

⁹⁷ <https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS?locations=VN>（世銀のインターネット加入者統計）

⁹⁸ <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Dashboards/Pages/IPB.aspx>（国際電気通信連合（ITU）の通信コスト統計）

（3）行政 DX を支えるシステム基盤

a. 国民 ID

バングラデシュの国民 ID 管理は、Smart NID システムが担っており、政府によるオンライン公共サービスのバックボーンとして稼働している。その一方で、バングラデシュの人口の多さから、国民 ID のデジタル化には多くの時間がかかる。その他、国民 ID の再登録・個人情報の修正には多くの手続きが求められ、市民にとって使い勝手のよいシステムとなっていない。その他、バングラデシュ国内では、NID の他、パスポート ID、戸籍 ID などが、個人を一意に識別する ID が存在している。そのため、多くのシステムでは、同時に全ての ID が使われていることや、それぞれのシステムの特徴にあわせて、個々に使用されていることもある。新型コロナウイルス（COVID-19）の際に、ワクチン接種情報管理として開発された Surokha は、一意に識別する ID として、携帯番号が使われていた。バングラデシュ国内では多くの公共サービス向けのシステムが開発されており、システム間連携の場合に重要となる、個人を一意に識別する ID をどれにするのか、既に各々のシステムの中で使われている ID に紐づけられている基本情報同士が異なっている場合に、どの基本情報を正式な情報として取り扱うかなどの課題があり、多くの国民を抱えるバングラデシュでは、他国と比較しても大きな課題といえる。

b. 電子政府

2019 年、韓国国際協力事業団（Korean International Cooperation Agency: KOICA）の支援を受け電子政府戦略の「e-Government Master Plan」が策定された。同戦略の短期的な目標は、電子政府を実施するための具体的な戦略を策定することである。中期的にはデジタル・バングラデシュの戦略に従い、長期的には政府の腐敗を減らし、公共サービスと国家競争力を向上させるように設計されている。

バングラデシュにおける電子政府の最終ゴールは、政府機関の効率を高め、国家競争力を高めることにある。バングラデシュ独自の電子政府を構築し、ICT 産業を育成することが期待されている。

c. その他行政 DX を推進するための主要プログラム

市民情報アクセスプログラム（Access to Information Programme: a2i: 2006-2019 年）

a2i は、2006 年末に開始された首相直下のプログラムであり、UNDP や USAID 等の国際援助機関が支援している。同プログラムは、市民への情報提供窓口として、政府の戦略や市民サービス向上のための取り組み、ならびに国の政策の進捗に関して、オンライン上で、市民にも分かりやすいよう、これらの情報を可視化する情報提供サービスである。政府主導によるデジタル国家の構築を目的とし、市民による情報アクセスを拡大させ、国民からの声を聞き入れる応答性と透明性を確保することを目指した。

イノベーション促進プロジェクト（Aspire to Innovate Project: a2i: 2020-2025 年）

2020 年に開始した本プロジェクトの略称である a2i は前フェーズと同じだが、プロジェクト名が Aspire to Innovate Project に改称された。本プロジェクトで、村落レベルの人々にデジタル化された行政サービスを提供するために、全国のユニオンレベルに、デジタルセンターが設置された。2022 年時点で、全国に約 8,863 のデジタルセンターが設置されている。

ファイナルレポート

地域にある民間起業家を選抜し、選抜された民間起業家は、同デジタルセンターを拠点に、450を超えるデジタル化された行政サービスを有償で一般市民に提供している。これらの行政サービスには、出生および死亡登録、国民 ID 登録、パスポート手続き、メッカ巡礼登録、遠隔医療、生命保険、海外求人応募等が含まれている。その他、一般市民に対して、コンピューター活用の技術トレーニング、電子メールの活用、写真編集・印刷、行政サービス手続きのための書式のダウンロード、Zoom や Skype などの SNS の活用などの技術支援等も実施している。

本プロジェクトの貢献により、一般市民は、身近なデジタルセンターで行政サービスを享受できるようになるとともに、地域の民間起業を促すといった事業効果をもたらしている。a2i は、村レベルで、2人の地元の民間起業家が、政府の施設を利用したビジネスの機会を得られるだけでなく、地方自治体は、同行政サービスを提供するために2人の公務員を配置する必要がないなどの効率化なども実現しており、これは、村レベルにおける PPP モデルともいえる。現在、2025年までに「イノベーション庁」を設置し、その中で a2i イニシアティブを制度化することを目指している。

デジタル政府・経済強化事業（Enhancing Digital Government & Economy: EDGE）

EDGE は、デジタル・バングラデシュ・ビジョン 2021 のもとで発足された政府のプロジェクトで、世界銀行から資金提供を受けている。EDGE の主な目的は、デジタル政府の効率化とサイバーセキュリティを向上させ、デジタル事業関連の雇用を増やし、国内 ICT 産業の収益を拡大させることである。

EDGE は、第4次産業革命（Fourth Industrial Revolution: 4IR）を担うデジタル人材の育成、関連の法律と政策を制定・整備し、イノベーション、研究、ICT 産業の発展を促すことで、デジタル経済を構築し拡大させていくことを目指している。加えて、デジタル・リーダーシップ・アカデミーと 4IR センターの設立により、バングラデシュ国家デジタルアーキテクチャを強化し、サイバーセキュリティの確保、クラウドサービスの提供、デジタルリテラシーの提供を通じて、スマートバングラデシュの発展を加速させていくことを目的としている。

（4）中央・地方政府のオンラインサービスの導入と運用状況

バングラデシュには多くのオンライン公共サービスがある。政府は、国民のアクセシビリティと利便性の向上に向けて、バングラデシュ国家ポータル (<https://bangladesh.gov.bd/index.php>) を通じてこれらの公共サービスを提供している。この中には、バングラデシュ電子政府調達(e-GP)、オンライン税務申告サービス、オンライン公共料金支払いサービス、デジタル出生および死亡登録オンラインサービス、電子納税者識別番号 (e-TIN) 発行サービス、オンライン警察クリアランス証明書発行サービス、オンラインパスポート申請サービス等がある。

（5）行政 DX 推進に関するその他の実施体制と整備状況**a. ICT リテラシー向上のための人材育成**

スマート・バングラデシュ・ビジョン 2041 では、各取り組みにおいて ICT やデジタル技術の活用、及び ICT における人材育成を推進することが想定されている。特に、高い技術力を持つ人材の育成のため、以下のような取り組みを推進することが想定されている。

- 科学・数学・語学力・ICT スキルに重点を置いたカリキュラム、および初等教育からの ICT 教育導入

- 全ての大学へ ICT コースの導入
 - 高度な技術や職業スキルの教育・訓練システムの強化
- しかしながら、以下のような課題を抱えている。
- 国内での就業機会が不足していることから、競争力のある産業の育成が必要
 - バングラデシュは労働コストの優位性に依存しているため、ICT 人材の質向上が必要
- その他、スマート・バングラデシュ・ビジョン 2041 のもと、上述した EDGE 事業を含む様々な事業を通じて、国内のあらゆる層に対する ICT リテラシーの向上が図られている。

b. 最高情報責任者（Chief Information Officer: CIO）の活躍度

バングラデシュでは、現首相直属の ICT 顧問がリーダーシップをとり、バングラデシュ国内の ICT・デジタルの政策を牽引している。また、情報通信技術局の事務局長が電子政府戦略とプログラムを管理する CIO を担っている。同 CIO は、電子政府戦略とプログラムに関して、省庁など政府機関を横断的に監視・監督する権限を持つ。その他、各省庁には、省庁内のデジタル化や ICT 技術の適用を推進する CIO が任命されており、5～7 人のメンバーからなるイノベーションチームによるサポート体制が整備されている。各省庁のイノベーションチームは、年間イノベーション計画を内閣部門に提出し、内閣部門は進捗状況をモニタリングしている。

c. 市民の電子参加度

デジタル化された公共サービスの利用者である国民の ICT リテラシーは十分ではなく、農村部では識字率が低い課題がある。また、地方部における通信インフラの整備と情報アクセスに関する普及活動の推進が喫緊の課題である。市民の電子参加度は都市部や若い世代では活発である一方で、地方部やシニア世代の参加は限られているといった構図が垣間見える。そうした中で、上述した a2i 等の多数の事業により、ユニオンレベルのデジタルセンターが核となり、ここ数年で、市民の電子参加度が向上している。今後も、地域の民間起業家を中心となり、市民の電子参加度が更に進み、地域のデジタルデバイドが解消されることが期待される。

その他、ダッカ北市役所は、2021 年に市民とのエンゲージメントを強化するためのモバイルアプリケーション（SMART DNCC）の運用を開始した。SMART DNCC を使用して、市民はダッカ北市内の道路、街灯、公衆トイレ、排水、浸水などのインフラ設備の不備やトラブル地点をモバイル画面の地図上にプロットし、苦情やコメントも同時に入力して通報できるようになった。通報後 3 日以内に、市当局がこれらの情報を確認し対応する仕組みとなっている。さらに、市民からの通報後、実際に不備が解決したかどうかも追跡できる。ダッカ北市役所が導入した SMART DNCC は、一般市民の行政へのエンゲージメントを強化するための一つの試みといえる。

d. オープンデータの進捗度や内製化の状況等

政府は、2016 年、バングラデシュ・オープン・ガバメント・データ戦略と呼ばれるオープンデータの取り組みの包括的な枠組みを策定した。同戦略では、オープンデータは、バングラデシュの経済と未来の成長と変革を加速させるイノベーションの原動力であり、オープンデータを促進させることにより、社会全体に新たな社会経済的な価値をもたらす、政府の透明性、説明責任、社会からの信頼を高めていくことが期待される。政府は同戦略のもと、価値の高いオープンデータの公開と再利用の促進のための法的枠組みの整備、それを支える実施体制の構築、個人、公共

機関、民間組織間のオープンデータの流通を促進させるための、プラットフォームの構築などを進めてきた。

しかしながら、2016年に政府が同戦略を発表して以来、オープンデータの公開と再利用は、あまり進んでない。理由としては、①政府機関、外部の潜在的なユーザーの間での同戦略に関する認識が不十分であり、具体的な施策が明確でない、②政府関係者のオープンデータの重要性に関する意識が低い、③オープンデータとして収集された公的情報の質が低い（更新頻度が低い、情報ソースが不明瞭、情報の信頼性が不十分）等があげられる。

デジタル人材の内製化については、公務員のデジタル人材の不足、業務に対するコミットメントの低さ等から、システム開発の企画段階から外部に依存している。また、多くのICT・デジタル事業のイニシアティブや、情報システムの維持管理なども外部に強く依存しているため、内製化の推進は難しい状況にある。

e. サイバーセキュリティの状況

国際電気通信連合（International Telecommunication Union: ITU）が発表するサイバーセキュリティ指標は、法規制、技術（情報セキュリティ・インシデント対応チーム（Computer Security Incident Response Team）の活動等）、組織体制（戦略や規制当局）、能力開発（リテラシーやR&D）、協力（PPPや国際協力）の5つの分野における各国の状況から測定されている。スコアの改善は、サイバーセキュリティを確保する国の能力を反映している。

政府は2014年、国家サイバーセキュリティ戦略（National Cyber Security Strategy）を策定した。この戦略に基づき、22の重要情報インフラセクターの指定、政府組織の情報セキュリティ対策マニュアルの作成、政府のコンピューターセキュリティに係るインシデントへの対応を目的とするバングラデシュ電子政府コンピューターインシデント対応チームの立上げ（2016年）等を行っている。

3.1.6 行政機関間調整

（1）政府中枢機関の権限と機能

省庁間の責任分担や調整を担う機関は内閣府である。調整業務には、様々なトピックに関する内閣委員会や次官委員会の事務局業務及びおよび実施進捗のモニタリング、管区長官との調整会議、県長官会議の開催、管区・県・郡地方事務所の機能の監視などが含まれる⁹⁹。

内閣府は行政における説明責任の強化を推進しており、内閣府次官と各省次官のAPAを通じた各省のパフォーマンス評価を2014年から行っており、各省にはアクションプランの策定・実施・報告が求められる。APAは中核都市でも導入されており、この際の合意相手はLGD次官になる。また、内閣府は国家健全性戦略、苦情処理システム、情報公開法の実施推進も担っており、各省に対し、担当者の任命、アクションプランの策定・定期的な実施報告を義務付けると同時に、研修やワークショップによる実施促進も行っている。内閣府の影響力は絶大であり、主導するこれらの試みは各省庁により実行に移されている。

⁹⁹ 内閣府ウェブサイト <https://cabinet.gov.bd/site/page/499a436c-e2a0-4026-aeed-961101ad6b8c/History-&-Functions>

ファイナルレポート

地方においては、内閣府が任命配置する管区長官、県長官、郡主任行政官が地方自治体や関係機関の調整を行う。ただし、郡主任行政官は郡評議会の行政トップでもあり、ライン部局は制度上、郡評議会に移管されているため、地方自治体を監督する LGD と内閣府の権限が曖昧であり、郡の主任行政官は両方から指示を受けている。

首相府は首相府直轄の機関（GIU、PPP 局、NGO 事務局等、現在 9 つ）の調整、これらの機関と関係省庁間の調整を担う。APA や市民憲章（Citizen Charter）、サービスオンライン化などの取り組みは GIU が始動し、内閣府が実施を担っている¹⁰⁰。

（2）省庁間調整の現状と課題

行政の縦割りの問題は深刻で、機関間の業務の重複、調整の不足や非効率さは様々なセクターで指摘されている。法令上の矛盾や曖昧さ、調整メカニズムの不備などの制度的な課題だけでなく、省庁や実施機関間の権力争いも効果的な調整を阻害している。

政府は調整の改善を課題と認識しており、「Perspective Plan 2021-2041」では、環境管理・気候変動適応、水産養殖、貿易、廃棄物管理、投資促進のための規制などの分野で調整を改善する旨が示されている。特に投資環境整備に真剣に取り組んでおり、行政手続きの煩雑さと関係機関の調整不足を改善するため、投資庁（Bangladesh Board of Investment）を投資開発庁

（Bangladesh Investment Development Authority）に改編し、首相の監督の下、ワンストップサービスの提供、手続きのオンライン化を進めている¹⁰¹。

制度・政策レベルでは、5 か年計画や各種政策と、APA とのリンクが弱い点が指摘されていたが、現在は、APA ガイドラインを通じ、各機関の活動と 5 か年計画や各種政策との関係を明らかにするよう指導されている。他方で、内閣府が主導する APA と財務省が主導し、中期予算枠組み（Medium Term Budget Framework）策定プロセスで全省庁に要求する省庁予算枠組み（Ministry Budget Framework）の情報の重複や齟齬が指摘されている¹⁰²。

（3）地方における行政機関間の調整

中核都市では中央省庁管轄下の数多くの実施機関がサービス提供や規制活動を実施しており、調整の欠如が目立つセクターが多い。たとえばダッカ市の交通セクターでは、13 もの実施機関が自らの計画やプロジェクトに基づいて事業を行っており、機関間およびダッカ北市及びダッカ南市との調整はほとんどないとされる¹⁰³。道路交通・橋梁省が 2012 年に戦略交通計画、都市交通政策の策定や交通関連活動の調整を目的にダッカ交通調整局（Dhaka Transport Coordination Authority）を設立したが、他省の管轄下にある実施機関に対する権限はなく、調整機能は働いていない。大都市圏の土地利用や開発については中央政府開発公社が区画整理や開発、都市計画、土地利用許可、建築許可などを担う機関として設立されているものの、キャパシティが弱く、他の実施機関による土地取得や利用が広範囲で行われ、中核都市との調整もできていない¹⁰⁴。この他、環境規制、貯水池・用水路の建造における中央政府の実施機関と中核都市との調整、水道

¹⁰⁰首相府 GIU への聞き取り（2023 年 8 月 22 日）

¹⁰¹ 世界銀行によれば、会社設立に必要なライセンス、許可を得るためには 36 の機関、海外投資家の場合は 50 の機関を相手にしなければならない（World Bank (2019a)）。

¹⁰² World Bank (2019a)

¹⁰³ World Bank (2019b)

¹⁰⁴ 同上書、LGD (2020b)

管路・ガスパイプライン・配電線の整備で実施機関同士及び中核都市との調整が大きな課題となっている¹⁰⁵。

地方レベルで行政関係機関間の調整を行う場として、県と郡レベルに県長官と郡主任行政官がそれぞれ議長を務める開発調整会議があり、域内の開発活動について話し合われる。県レベル、郡レベルの中央政府実施機関や域内の地方自治体などが参加している。しかし、県開発調整会議には県評議会が参加しておらず、郡開発調整会議はあまり開催されていない¹⁰⁶。ユニオンレベルでは、長年の JICA 支援を受け、ユニオン評議会議長が議長を担い、評議会メンバーや域内で活動するセクター部局、市民社会代表が参加する開発調整会議が設立された。しかしながら、ユニオン評議会会合との内容の重複や事務局となるセクレタリーの業務過多などの課題を抱えている¹⁰⁷。都市部では地方都市の市調整委員会が中央政府機関の代表も含む活動調整システムとして想定されているが、上述のとおり設置状況は不明である。中核都市にはそういったシステムはなく、一部の都市でドナー支援プロジェクトの下で実施機関との調整を行う委員会が開催されているのみである。

域内の地方政府間の紛争の調停は法令上、中央政府、管区あるいは県長官（中核都市については規定条項なし）の役割となっている。

地方自治体間の連携については、バングラデシュでは合同での事業やサービスといった具体的な連携はほとんど見られず、地方政府間のグッドプラクティスの共有といった緩い連携に留まる。ユニオン評議会レベルを中心に他の自治体のグッドプラクティスを自らの活動への反映を促進するホリゾンタル・ラーニング・プログラムが実施されている。

3.1.7 ドナー支援・支援リソース

（1）ガバナンス分野の JICA 支援実績と支援リソース

2000 年代半ば頃からガバナンスが日本の対バングラデシュ協力の重点分野となり、行政分野では以下のような数多くの協力案件を実施している（表 24）。

表 24 行政分野の JICA 支援事業

案件名称	スキーム	開始	終了
地方行政強化			
住民参加型開発行政支援	技プロ	2000	2003
行政と住民のエンパワメントを通じた参加型農村開発プロジェクト（PRDP）フェーズ 2	技プロ	2005	2010
地方行政アドバイザー	個別専門家	2012	2016
中核都市包括的開発機能強化プロジェクト	技プロ	2012	2013
地方都市行財政改善プログラム実施支援	個別専門家	2013	2014
PRDP フェーズ 2 フォローアップ協力	F/U 協力	2013	2014
バングラデシュ北部総合開発事業	有償	2014	2022
地方行政能力強化研修	国別研修	2013	2013
地方行政研修	国別研修	2014	2016
包括的中核都市行政強化事業	有償	2014	2022
地方都市行政能力強化プロジェクト	技プロ	2014	2018

¹⁰⁵ LGD (2020b)

¹⁰⁶ JICA (2023)

¹⁰⁷ JICA, International Development Center of Japan Inc. and KRI International Corp. (2015)

ファイナルレポート				
案件名称	スキーム	開始	終了	
地方行政強化事業	有償	2015	2024	
中核都市機能強化プロジェクト	技プロ	2016	2021	
地方行政アドバイザー	個別専門家	2016	2021	
郡自治体機能強化プロジェクト	技プロ	2017	2023	
都市開発及び都市行政強化事業	有償	2020	2027	
地方行政アドバイザー	個別専門家	2022	2025	
都市機能強化プロジェクト	技プロ	2022	2025	
人材育成能力強化				
公務員研修能力強化プロジェクト	技プロ	2007	2010	
公共サービス改善アドバイザー	個別専門家	2010	2011	
TQM を通じた公共サービス改善プロジェクト	技プロ	2012	2017	
公務員研修能力強化プロジェクトフォローアップ協力	F/U 協力	2011	2012	
BIGM（バングラデシュ行政運営研究所）政策アドバイザー	個別専門家	2021	2023	
行政運営研究・人材育成施設整備計画	無償	2022	2023	
公共政策アドバイザー	個別専門家	2023	2026	
人材育成奨学計画（JDS）	無償	2001	現在	
アカウンタビリティ強化				
国家健全性戦略支援プロジェクト	技プロ	2014	2017	
国家健全性戦略支援プロジェクトフェーズ2	技プロ	2019	2022	
公共投資管理強化				
公共投資管理プロジェクト	技プロ	2013	2018	
公共投資管理プロジェクトフェーズ2	技プロ	2019	2024	

技プロ：技術協力プロジェクト、F/U：フォローアップ、有償：有償資金協力、無償：無償資金協力

出所：JICA 提供資料、JICA ウェブサイト

もっとも集中的な支援が行われている地方行政分野では、県評議会を除く4種の自治体の能力強化のために多数の案件が実施されてきた。郡評議会、中核都市、地方都市のそれぞれに関しては、パフォーマンス・ベースの資金配布に基づくインフラ整備とガバナンス向上支援を併せて行う有償資金協力事業、政府の自治体ガバナンス強化戦略の策定・実施を支援する技術協力事業を並行して実施している。また、全体を見渡す地方行政アドバイザーが、案件間の相乗効果や連携の促進、終了案件のフォロー等を行うと同時に、政府・自治体関係者を対象に国別研修も実施している。

人材育成能力強化の分野では、BPATC の総合的品質管理（TQM）研修の実施・フォローアップ能力向上のための技術協力事業、幹部行政官の育成及び政策研究を行う高等教育・研究機関であるバングラデシュ行政運営研究所（Bangladesh Institute for Governance and Management: BIGM）に対する無償資金協力による施設整備支援及び政策アドバイザーの派遣などの実績がある。現在は人事省に幹部行政官の人材育成に関する公共政策アドバイザーを派遣している。また、人材育成奨学計画による留学生受入れは2001年度から継続実施されており、2020年度までに修士及び博士課程にBCS公務員とバングラデシュ銀行上級職員を中心に525名が派遣されている¹⁰⁸。

その他、他の国にはあまり見られない支援として、行政機関・関係機関の透明性・説明責任の向上のための国家的仕組みの定着を支援する国家健全性戦略プロジェクトを実施した。また、公共投資管理の強化のための技術協力を行っている。

JICA の行政分野における協力では、バングラデシュは最大の協力先であり、以下のような特徴を有する。

¹⁰⁸ JICA バングラデシュ事務所

- **様々なスキームの活用とスキーム間の連携によるインパクト増大**：技術協力事業、個別専門家、有償・無償資金協力事業、国別研修・集団研修など様々なスキームを活用。地方行政分野では、インパクト拡大を狙い、有償資金協力、技術協力、個別専門家（地方行政アドバイザー）の連携を実現。人材育成分野では、無償資金協力による学術研究機関の施設拡張と同機関への個別専門家派遣、集団研修により BCS 公務員の政策立案能力向上を支援。
- **案件間の成果活用や連携の促進**：JICA 事務所担当職員や国際協力専門員が案件間の情報共有や連携を促進。とりわけ案件の多い地方行政分野では、各案件が他案件の成果を積極的に活用。個別活動での具体的連携も実現。また、事務所主催の勉強会を通じて、行政分野の支援案件やガバナンスに関わる情報を案件従事者間で共有。
- **現地・本邦の有識者の有効活用**：現地の行政官の尊敬を集める退官 BCS 公務員や大学教授を案件のローカルメンバーとして活用。また、各案件の現地研修、本邦研修、セミナー等への日本や海外の著名大学教授の参加。

現在は、日本の対バングラデシュ国別開発方針に沿った事業展開計画（2020年4月時点）において特定されている日本の協力プログラムの一つである「行政能力向上プログラム」の下で、中央政府と地方自治体の連動を念頭においた関係省庁の能力強化、特にグッドガバナンスに関する政府の諸政策の立案・実施の支援を行っている¹⁰⁹。中央レベルでは行政の透明性・説明責任の向上及び公共投資管理の強化、地方レベルでは、住民と地方自治体の「協働」の実現に向けた郡、中核都市、地方都市の計画作成、業務プロセス改善、職員能力強化等を通じた行政サービスの実施能力向上支援を行っている。また、それら支援と並行して、国別研修や課題別研修を通じた日本の経験共有、人材育成奨学計画による日本への学位留学を通じた高度人材の育成も継続的に実施している。

（2）上記分野のドナー支援方針、実績と支援リソース

主要ドナーの支援の状況は以下のとおりである。

世界銀行

世界銀行のバングラデシュでの支援は、長期に亘って制度整備と必要な組織・人材強化に取り組むものが多く、セクター全体または行政全般に大きなインパクトがある。行政分野でも同様であり、地方行政、調達、予算管理などの分野で非常に重要な役割を果たしてきた。支援分野は、地方行政、公共財政管理、歳出管理、会計監査、公共調達、デジタル政府、統計などであり、特に地方行政、公共財政管理、調達分野で長期に亘る支援を行っている。地方行政分野では 2007 年から 2022 年末まで 3 フェーズに亘り継続してユニオン評議会の強化を支援し、業績評価に応じた追加交付金を含む開発交付金制度の確立、監査実施、ユニオン評議会の能力強化を実施した。同支援のバングラデシュ地方行政にもたらした影響は非常に大きい。地方都市のインフラ整備と開発事業実施に必要なガバナンス能力の強化を組み合わせた支援も長く実施しているが、こちらは制度化へのインパクトは低い。

世界銀行の 2023 年から 5 年間をカバーする最新の国別パートナーシップ枠組み（Country Partnership Framework）では、公共組織の有効性向上によるサービス改善を目標の一つとしてお

¹⁰⁹ 2020年4月作成の対バングラデシュ国別事業展開計画における「行政能力向上プログラム」課題対応方針

り、前期の教訓として以下を挙げている。

- 政府中枢機能（Center of Government）の幹部の改革へのコミットメントの継続性
- ステークホルダー及びその行動への対処アプローチが改革の進展に与える影響の大きさ
- 公共セクターと民間セクター両方の主要ステークホルダーの巻き込みの重要性
- 受益者の視点の採用
- 制度改革推進に対する技術革新適用と市民社会参加のインパクト

今期の支援分野は、(1) 歳入、予算管理、監査などの公共財政管理、(2) 公共投資管理、(3) 地方行政、(4) 統計とされており、これまでの世界銀行が長期に亘り支援してきた分野である。ただし、地方行政については、15年に亘るユニオン評議会支援を終了したところであるものの、具体的な支援対象や内容について方針が明確にされていない。

国際開発計画（UNDP）

UNDP のガバナンス支援は、民主主義制度、監視、行政及び公務員制度改革、公共財政管理の分野で実施され、行政部門のみならず、立法部門、司法部門、市民社会等、多様なステークホルダーの支援を通じた多角的なアプローチが特徴である。改革支援では推進派を特定すること、対象国の国産モデルを創出することが重要であるとの認識の下で支援を行っている¹¹⁰。

行政改革分野の支援では、革新的アイデアの収集と制度化を担当する GIU の機能化、市民憲章作成・実施の試行、PSC の試験申込みのデジタル化、公務員法のドラフト（2018年に国会承認されたものとの関係は不明）、女性の BCS 公務員の就労環境整備のためのジェンダーガイドラインのドラフトなどの実績がある¹¹¹。加えて、行政サービスのデジタル化を推進する a2i プログラム（2007-2019）が国際的にも成功例として知られ、政府が力を入れるデジタル化推進政策を大きく進展させただけでなく、2020年からは政府のプロジェクトとして拡大されている。さらに 2025年のイノベーション庁の設置が国会承認されるなど、すでに大きなインパクトを残した実績がある（3.1.5 節参照）。また、UNDP はエビデンスに基づく政策立案（Evidence-Based Policy Making）を支援しており、市民調査に基づいた政策立案のための「国家ガバナンスアセスメント枠組み」の構築支援、LDC 卒業に向けてエビデンスに基づいた援助管理と新たなリソース動員を支援する開発のための知識管理 K4DM（Knowledge for Development Management, 2012-2020）を実施している。a2i とガバナンスアセスメントについては多くの省庁や実施機関が関わるが、首相府や内閣府の主導により関係機関の調整が円滑に進んでいるのが特徴である。

地方行政分野では 2000 年代初頭からユニオン評議会にパフォーマンス・ベースで資金を支援すると同時に行財政能力強化を図り、現在の交付金制度の原型となった。2011 年からは設置されたばかりの郡評議会の機能強化、開発計画・予算策定システム構築などを支援していたが、現在は郡評議会とユニオン評議会の支援を一つのプロジェクトに統合し、サービスデリバリーと市民参加型の開発の強化に取り組んでいる。

今期のバングラデシュ国別プログラム（2022～2026）は、国連持続可能な開発協力枠組み（United Nations Sustainable Development Cooperation Framework）で定める優先分野 3 つの 1 つで

¹¹⁰ UNDP バングラデシュ事務所への聞き取り（2023年8月7日）

¹¹¹ Civil Service Change Management Programme (2013)

ある「変容を促す、参加型で包括的なガバナンス」の実現を目的としている。これに向けて、立法・司法分野の支援に加え、行政分野では SDG に関する統計改善、地方自治体の計画・財政管理能力強化、社会的責任監査の主流化、国家健全性戦略の実施強化、人権に関する外務省のモニタリング・対国連報告の能力強化、チョットグラム丘陵地帯の行政強化、エビデンスに基づく政策立案技術支援、海外在住バングラデシュ人による寄付等の外部リソースの動員に関する技術支援などを行うこととしている。

UNDP のバングラデシュでの活動の支援リソースは、資金面では、二国間ドナーや財団、インターナショナル NGO など幅広い。また、UNDP バングラデシュ事務所によれば、世界各地の UNDP 事務所が互いに支援できることも強みであるということである。

アジア開発銀行（Asian Development Bank: ADB）

ADB の支援はインフラ開発、ビジネスや金融セクターに焦点が置かれており、ガバナンスやセクター横断的な行政能力強化を目的とする支援は少ない。ただし、地方都市のインフラ整備については 2000 年代初め頃からこれまで 3 フェーズに亘りガバナンスのパフォーマンス評価に応じた資金提供のプロジェクトを実施している。しかし、実施機関が、地方行政に関する政策立案担当である LGD ではなく、その傘下の事業実施機関である LGED であったことが大きく影響し、パフォーマンスに基づく資金配分が制度化に至ることはないままフェーズ 3 が終了している。また、支援対象となった地方自治体のガバナンス改善のプロジェクト後の継続性が低いことも指摘されている。

ADB の 2021～2025 年の国別パートナーシップ戦略では、今後も地方分権化を支援していくことは触れられている。しかしながら、支援の焦点は引き続きインフラ開発とビジネス・金融セクター、気候変動に置かれている。なお、同戦略では前期の教訓の一つとして、公共セクターマネジメントとガバナンス改善には市民参加と分析業務の強化が必要だとしている。

上記の主要ドナーの他にもガバナンス分野では多くのドナーが支援を行っている。それら支援と本調査で特定された課題分野とを比較した場合の主なギャップは以下のとおりである。

- 地方行政に対する支援の多くが地方自治体の能力強化である。中央地方関係についての課題の多くが制度に関するものであるが、中央による地方支配が法令に支えられていることもあり、制度支援は、交付金制度の改善に概ね限定される。農村部では一定の成果を上げている一方、都市自治体への交付金制度はいまだ改善がない。
- 官民関係の面では、住民との協働に関して支援が進んでいない。上記のような主要ドナーの支援ではまだ住民参加を確保する段階にあり、その先にまで進んではいない。
- 公務員制度に関する課題は多いが、難しい分野であることもあり、支援は側面的かつ限定的である。また、研修能力強化や人材育成制度改善への支援が少ない。
- 行政機関間調整の課題は各分野の支援において取り組まれていることはあり得るが、根本的な制度の改善への支援は本調査では確認されていない。

3.1.8 行政分野の課題マトリックス

表 25 バングラデシュ行政分野の課題マトリックス

切り口	全体課題	国別の課題	4つの観点
1) 中央地方関係	課題 1.1 中央政府への過度の権限と責任の集中	<ul style="list-style-type: none"> ・中央政府が交付金配分に大きな権限を持ち、地方自治体の従属度を高めている。 ・財政移転規模が小さく、地方自治体の中央政府への財政依存度が高い。 ・都市部自治体に対する交付金配分基準が不透明で、自治体側の資金の予測が立たない。 ・中央政府役人が交替で地方自治体の幹部となり、運営体制の継続性や知識蓄積が確保できない。 ・地方自治体の採用や職員数に中央政府の認可を要し、自治体の裁量で組織体制を構築できない。 	効率性 透明性 公正性
	課題 1.2 政治・行政・財政の分権化が不整合	<ul style="list-style-type: none"> ・農村部自治体の執行部門の人員が中央政府の管轄下であり、自治体の権限が及ばない。 ・農村部自治体の機能であるサービスの多くが中央政府予算で実施されている。 ・地方自治体の法定機能に比して財政規模が小さく、十分なサービスができない。 	効率性 透明性 公正性 包摂性
	課題 1.3 制度的枠組みと運用実態の乖離	<ul style="list-style-type: none"> ・都市部自治体の交付金配分、プロジェクト対象自治体の選定の基準が不透明で、資金の予測性が立たないと同時に自治体と中央政府の不健全な関係を生んでいる。 	効率性 透明性
	課題 1.4 中央監督機関のキャパシティ不足	<ul style="list-style-type: none"> ・地方政府の採用や組織図変更に関する許認可に膨大な時間がかかる。 ・中央政府による自治体能力強化体制が整っておらず、特に専門研修の機会が少ない。 ・地方自治に関する包括的枠組みが策定できておらず、中央・地方の最適な関係の定義がない。 	効率性 透明性 包摂性
	課題 1.5 地方政府のキャパシティ不足	<ul style="list-style-type: none"> ・自治体の徴税強化の意志が弱い。 ・予算・人員不足で開発計画に基づいた行政・事業実施ができない。 ・事務体制の不備、議員の能力不足により農村部自治体が中央政府のサービスを監視できない。 ・地方都市の一部機能を中央政府実施機関がプロジェクトで実施することが常態化している。 	効率性 透明性 公正性 包摂性
	課題 1.6 中央政府・地方政府の不明瞭な権限・責任分担	<ul style="list-style-type: none"> ・地方自治に関する包括的枠組みがなく、中央・地方間、地方政府間の役割分担が不明確である。 ・都市部自治体と中央政府実施機関の権限調整ができていないが、自治体に調整権限がない。 	効率性

切り口	全体課題	国別の課題	4つの観点
2) 官民関係	課題 2.1 行政の透明性を確保する仕組みの不十分な整備と運用	<ul style="list-style-type: none"> 汚職対策や透明性確保のための制度の運用が不十分、あるいは制度自体に欠陥がある。 情報公開法に対する市民の認知度が低い。 メディアや市民社会の情報請求に十分応えていない。 	透明性 公正性
	課題 2.2 市民の声を行政に反映させる仕組みの不十分な整備と運用	<ul style="list-style-type: none"> 特に都市部自治体において市民参加の仕組みの制度化が不十分、あるいは機能していない。 苦情申立制度に対する市民認知度が低い。 公務員に対する不信、報復の恐怖から市民が苦情申立てに消極的である。 政府の規制強化により、NGO/CSO の活動の自由度が大きく狭められている。 	透明性 公正性 包摂性
	課題 2.3 住民との協働に関する能力不足	<ul style="list-style-type: none"> 地方自治体に住民との協働に関するノウハウが不足している。 	効率性
	課題 2.4 官民連携の仕組みの不十分な整備と運用	<ul style="list-style-type: none"> PPP に関する枠組み・規制、必要な法改正や規制緩和が不十分である。 PPP 発注省庁・実施機関の経験・能力が不十分である。 様々な官民連携の方法について自治体にノウハウや条例が不足している。 民間への公共事業・物品/役務調達発注において様々な形での官民癒着が見られる。 	効率性 透明性
3) 公務員制度・人材育成	課題 3.1 公務員制度全般の不十分な整備と運用	<ul style="list-style-type: none"> 手続きの煩雑さ、採用組織の過重負担から採用に非常に時間がかかり、空席が埋まらない。 公務員の絶対数が少ない。 都市部自治体では中央政府の認可に時間がかかり、非正規雇用で採用せざるを得ない。 時代や経済成長に合わせた配置・異動・昇進の制度改善がなく、適材が適所に配置されない。 省庁の幹部が数年ごとに異動し、組織運営の一貫性、政策策定能力の向上を難しくしている。 政治が BCS 公務員人事に大きな影響を及ぼし、パフォーマンス向上へのモチベーションが湧きにくい。 BCS 公務員の昇進乱発により各省庁の組織構造や公務員のモラルを歪めている。 BCS 公務員以外の公務員の昇進には政治的及び個人的コネクションが重要な役割を果たしている。 人事評価制度と昇進とのリンクが弱い。 首長の徴税意欲が低い都市部自治体で給与の未払いが起こる。 	効率性 透明性 公正性 包摂性

切り口	全体課題	国別の課題	4つの観点
		<ul style="list-style-type: none"> ・法制定・改正により市民社会による行政のチェック機能が働きにくくなっている。 ・根強い歴史的、文化的要因等により、公務員に支配者意識が根強い。 	
	課題 3.2 公務員の育成制度の不十分な整備と運用	<ul style="list-style-type: none"> ・中級以下の公務員、自治体職員の研修需要に応えられていない。 ・主要研修機関の講師は委任配置 BCS 公務員か省庁から招かれる高官で、研修の質担保に課題がある。 ・BCS 公務員の頻繁な海外研修・視察により業務に大きな支障が出る。留学後の離職が多い。 	効率性
4) 政府機関間調整	課題 4.1 各層政府の行政機関間の不明確な権限・責任分担	<ul style="list-style-type: none"> ・郡評議会に関し、地方自治体監督官庁と内閣府の権限が曖昧で両方が指示を出している。 ・複数の規制・サービス分野で中央政府機関間、自治体との権限分担ができていない。 	効率性
	課題 4.2 各層政府の行政機関間の不十分な調整システム	<ul style="list-style-type: none"> ・大都市の複数の規制・サービス分野で中央政府機関間、中核都市との調整がされていない。 ・環境規制、貯水池・用水路建造における担当中央政府機関と中核都市との調整がされていない。 ・上記の分野において中核都市に調整権限がない。 	効率性
	課題 4.3 調整を担う組織のキャパシティ不足		

3.2 コートジボワール

3.2.1 行政を取り巻く環境

（1）歴史

1960年にフランスから独立したコートジボワールは、カカオの生産量拡大により「象牙の奇跡」と言われる高い経済成長率を記録した。初代大統領のフェリックス・ウフェ・ボワニ（Félix Houphouët-Boigny）は、60を超える民族を抱えるこの国が「部族」主義化することを避けるため、閣僚人事では民族のバランスを確保する、公務員の勤務地は出身地以外にする、地域間格差是正のための大規模なインフラプロジェクトを実施するなど、民族的・地域的なバランスを考慮した政策を取った¹¹²。

しかし、1970年代末にカカオの国際価格が下落し、深刻な経済危機に陥り、1980年代には、世界銀行・IMFの構造調整計画を受け入れざるを得ない状況となった。1990年に、政府が公務員の給与引下げなどを骨子とする国家財政再建案を発表すると、これに反対する抗議行動がアビジャンを中心に展開され、コートジボワールは建国以来最大の政治危機に直面した。1960年の独立以降、ウフェ・ボワニ元大統領はコートジボワール民主党（Patri Démocratique de Côte d'Ivoire: PDCI）による一党制を堅持していたが、大規模な抗議活動の打開策として、複数政党制への移行を決定した¹¹³。

1993年にウフェ・ボワニ元大統領が死去すると、「部族」主義に立脚した政党による権力争いが激化した。また、長引く経済的不況により財政は逼迫し、限られた資源は第二代大統領のアンリ・コナン・ベディエ（Henri Konan Bédié）の民族であるバウレ（アカン系）に優先的に配分され、バウレに権力が集中するようになった¹¹⁴。

政治的・経済的・社会的に混乱する中、1999年12月に軍事クーデターが発生した。続く2002年9月には、反乱軍が蜂起して第1次内戦が勃発し、コートジボワールは国土の北部を反乱軍、南部を政府が支配する分断状況に陥った。

2007年3月には、ワガドゥグ合意（Accord Politique de Ouagadougou）が締結され、南北分断状況が解消されることになった。2005年から延期されていた大統領選挙が2010年10月に実施されたが、その結果を巡り、西部のクル系の民族であるローラン・バボ（Laurant Gbagbo）元大統領と北部の北マンデ系の民族であるアラサン・ワタラ（Alassane Ouattara）現大統領の軍事的対立に発展し、第2次内戦が勃発した。フランス軍や国連PKO部隊の介入を経て、軍がバゴボ元大統領を拘束し、翌年2011年4月に停戦に至ったが、選挙後危機（crise post-électorale）と言われる数ヶ月の間に、約3,200人が死亡した¹¹⁵。

第2次内戦終結後、ワタラ現大統領は国家復興政策に取り組み、治安は徐々に安定し、2003年から展開していた国連PKO部隊は2017年に撤退した。2015年10月には、大統領選挙が平和裡に実施され、現ワタラ大統領が約84%の得票率で再選され、また、2020年にも、次期大統領候補であった当時の首相の急逝を受け、ワタラ大統領が立候補し、再選された。過去10年間の平

¹¹² Dembélé, Ousmane. 2002.

¹¹³ 原口武彦. 1996.

¹¹⁴ Akindès, Francis. 2004. Kieffer, Guy-André. 2000.

¹¹⁵ Commission Nationale d'Enquête. 2012.

均経済成長率は7.1%と、経済状況も順調である¹¹⁶。

（2）政治体制

コートジボワールの政治体制は共和制で、国家元首は大統領である。大統領は、国民による直接選挙で選出され、任期は1期5年、連続2期10年に制限されている。大統領は議会の合意の下、副大統領を選出する。また、首相及び閣僚の任命権を有する。加えて、大統領は軍の最高司令官でもあるなど、強力な権限を有する¹¹⁷。

政府は、大統領から任命された首相と閣僚から構成され、大統領が定める国家政策の実施に責任を負っている。首相は政府の活動を指揮し、調整する役割を担っている。大統領が死亡した場合は、大統領の機能は副大統領によって行使される。

議会は、上院（Sénat）と下院にあたる国民議会（Assemblée Nationale）で構成される。上院は、2016年の憲法改正により設置が決定し、2018年3月に上院議員選挙が実施され、同年4月から公式に機能している。上院の定数は99議席で、3分の2の66議席は間接選挙により選ばれる。選挙人は、自治区、州議会、及びコミューンの地方議員で構成され、各州（アビジャン及びヤムスコロ自治区及び31州の合計33州）で2名ずつ選出される。残り3分の1の33議席は大統領により任命される¹¹⁸。任期は5年である。

国民議会の定数は225議席で、議員は直接選挙により選出される。任期は上院と同じく5年である¹¹⁹。国民議会は、法案の起草において優先権を持つ。また、両院不一致の場合は、国民議会が優先権を有する。また、両院合同会議が開催される時は、国民議会議長が議長で、上院議長が副議長となる¹²⁰。

（3）三権分立の現状

憲法前文に三権分立が規定されており、立法権（pouvoir législatif）は上院と国民議会で構成される国会（parlement）、行政権（執行権, pouvoir exécutif）は大統領、副大統領、及び政府、そして、司法権（pouvoir judiciaire）は裁判所によって行使される。しかし、国会が大統領を罷免する手続きは存在せず、内閣不信任決議案を提出する権限もないなど¹²¹、三権分立が十分に機能しない状況がみられる。

（4）行政機構

政府は、首相及び閣僚から構成され、2023年10月16日に発足したロベール・ブグレ・マンベ（Robert Beugré Mambé）内閣は、32の各省大臣から構成されている¹²²。地方行政は、後述する地方分権構造で詳細は述べるが、地方分散行政と地方分権行政の二つの制度が併存している。地方分散行政の行政区画は、州（région）・県（département）・郡（sous-préfecture）の3層構造で、閣議を経て任命された知事が配属されている。他方、地方分権行政の行政区画は、州とコミューン（commune）の2層構造である。地方議員（州議会及びコミューン）は、任期が5年で直接選

¹¹⁶ World Development Indicators

¹¹⁷ République de Côte d'Ivoire. 2020.

¹¹⁸ Sénat de Côte d'Ivoire <https://senat.ci/senat-de-cote-divoire>

¹¹⁹ Assemblée Nationale de Côte d'Ivoire <http://www.assnat.ci/assembleenationale/?histoire-de-l-assemblee-nationale-1720>

¹²⁰ 同上。

¹²¹ Assemblée nationale de France. 2016. République de Côte d'Ivoire. 2020.

¹²² Gouvernement de Côte d'Ivoire https://www.gouv.ci/_legouvernement.php?recordID=28

挙により選ばれる。拘束名簿式比例代表制で、議席は名簿の記載順に候補者に割り当てられる¹²³。

（５）社会経済状況

コートジボワールには 60 以上の民族が存在し、共通言語はフランス語である。民族は言語の系統関係から、アカン、ボルタ、北マンデ、クル、南マンデの 5 つの語族に分けられる。他方、社会的には、最大都市のアビジャンが位置する南東部、世界最大の輸出量を誇るカカオの産地である西部、半乾燥地域に属する北部、という 3 つの地域に区別されている¹²⁴。南東部は、初代及び第 2 代大統領を輩出したバウレなどのアカン系民族、西部は第 3 代・第 4 代大統領の出身地でベテなどのクル系・南マンデ系の民族、北部は現在の大統領であるワタラの民族であるマリンケなどの北マンデ系・ボルタ系の民族が暮らす。

コートジボワール最大の換金作物であるカカオの生産量増大に貢献したのは、カカオの生産に適さないコートジボワール中部・北部地域、またブルキナファソやマリなどの周辺国から南部に移住した国内外出身者であった¹²⁵。周辺国からの移住者の増加により、1975 年の人口センサス実施以降、コートジボワール全人口の 22%-25%を外国人及びその子孫が占めている¹²⁶。また、2014 年の人口センサスによると、外国人及びその子孫の人口の約 6 割はブルキナファソ人、約 2 割はマリ人となっている¹²⁷。

コートジボワールは西アフリカ経済通貨同盟（Union Economique et Monétaire Ouest Africaine:UEMOA）¹²⁸の GDP 及び輸出の 40%を占め、域内最大の産業基盤を有している。政治・経済の中心地であるアビジャンに人口の 19%あたる約 560 万人が暮らし（2021 年）、経済活動の約 80%が集中している一方で、貧困率は南部で 40%、北部及び北西部は 60%超を超える州があるなど、地域間での格差が存在する¹²⁹。また、インフォーマルセクター（非正規雇用）における労働人口は 90%以上にのぼり、それらは GDP の推定 51%を占めているとされる¹³⁰。

3.2.2 中央地方関係

（１）地方分権構造

コートジボワールの地方行政は、地方分散と地方分権の制度が並存している（図 11）。地方分散制度では、自治区・ディストリクトおよび州、県、郡の 3 層構造で、各行政区に配属される知事（*préfet*）は閣議を経た政令により任命される。また、セクター省庁の出先機関が州、県¹³¹に配置されている。

地方分権制度では、州議会とコミューンの 2 層構造で、議員は直接選挙により選出される。な

¹²³ Ordonnance n° 2020-356 du 08 avril 2020.

¹²⁴ 佐藤章. 2010.

¹²⁵ Chauveau, Jean-Pierre, and Jean-Philippe Colin. 2010.

¹²⁶ Bouquet, Christian. 2003.

¹²⁷ Institut National de la Statistique. 2014.

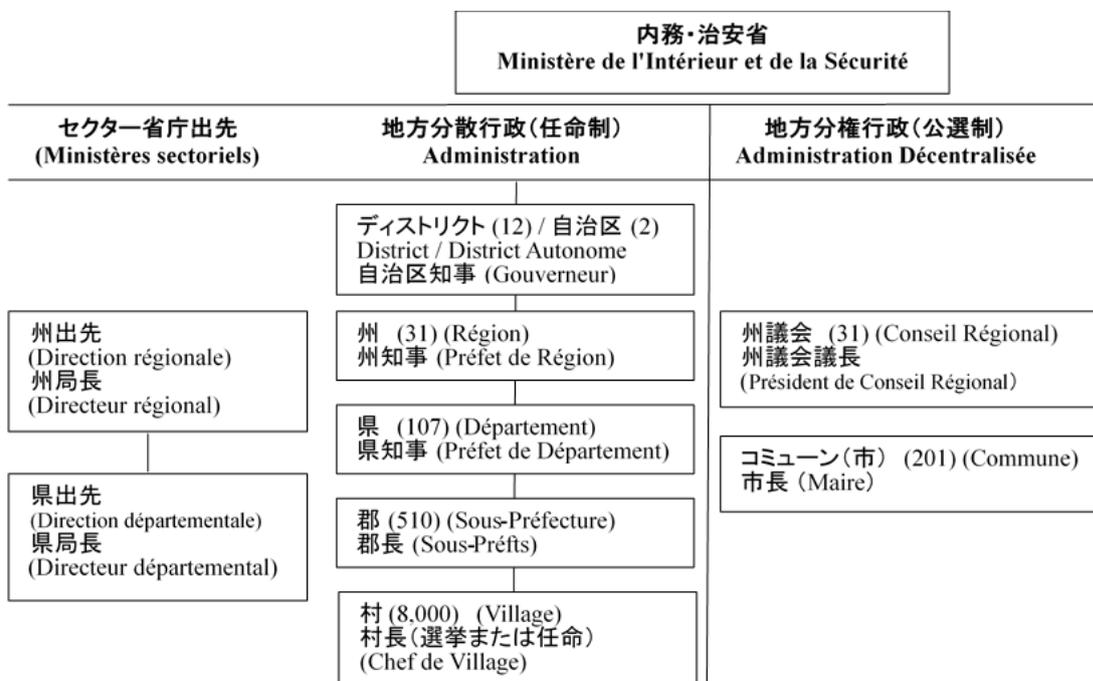
¹²⁸ ユーロに固定されたセーフーフランという通貨を使用する 8 カ国で構成される。

¹²⁹ World Bank. “Côte d’Ivoire Economic Outlook: Understanding the Challenges of Urbanization in Height Charts” <https://www.worldbank.org/en/country/cotedivoire/publication/cote-divoire-economic-outlook-understanding-the-challenges-of-urbanization-in-height-charts>

¹³⁰ Côte d’Ivoire: Situation économique et financière <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/CI/situation-economique-et-financiere>

¹³¹ 県には出先が設置されていない省もある。

お、ヤムスクロ自治区 (District Autonome de Yamoussoukro) とアビジャン自治区 (District Autonome d'Abidjan) は地方分散行政と地方分権行政の中間的な立場にある¹³²。これら二つの自治区には、地方自治体を持つ課税権はなく、学校建設などの公共インフラ整備に関する権限も国から移譲されていない。他方、地方自治体と同様に国税収入が配分されている（ヤムスクロ自治区には国から交付金も配分されている）。



出所：Décret n° 2011-263 du 28 septembre 2011 portant organisation du territoire national en Districts et en Régions. Décret n° 2012-612 du 04 juillet 2012 portant création de la région du Moronou. Loi n° 2014-451 du 05 août 2014 portant orientation de l'organisation générale de l'Administration Territoriale.をもとに作成

図 11 コートジボワールの地方行政制度

地方分権制度はフランスから独立した 1960 年に遡り、同年に 3 つの自治コミューンと 14 の中間的な機能を持つコミューンが設置された。1978 年に、「コートジボワールの自治コミューンの設置に関する 1978 年 1 月 9 日付法律 78-07 号」が制定され、1980 年には、「コミューンの領土決定に関する 1980 年 10 月 17 日付政令 80-1180」が発出され、全国に 28 のコミューンが設置された¹³³。

2001 年に、「2001 年 8 月 9 日付地方行政機関の指針に関する法律第 2001-476 号¹³⁴」が発出され、地方分権行政は、州、県、ディストリクト、都市、コミューンと規定された。2003 年には、国から地方自治体に権限が委譲されたが¹³⁵、2002 年の内戦で国土が南北に分断されており、政府の支配下にあった南部でのみ分権化が適用される状況であった¹³⁶。そのため、実質的に全国で

¹³² DGDDL への聞き取り（2023 年 7 月 17 日）

¹³³ World Observatory on Subnational Government Finance and Investment <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/>
 Décret n°. 80-1078 du 19 septembre 1980 fixant le ressort territorial des Communes de Côte d'Ivoire
https://lexterra.ci/data/domaine/coll_terr/CT2/1980-09-18%20D80-1078%20Limites%20carto%20des%20communes.pdf

¹³⁴ Loi n° 2001-476 du 9 août 2001 d'orientation sur l'organisation générale de l'administration territoriale

¹³⁵ Loi n° 2003-208 du 7 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux Collectivités territoriales

¹³⁶ DGDDL への聞き取り（2023 年 7 月 14 日）。

地方分権が始まったのは、2011年の内戦終了後である。2011年に、地方分権行政は州とコミューンと規定され、2層構造となった。

分散行政の知事は、政府の代理として地方を監督する権限を有する。地方分権行政では、地方自治体が開発計画を作成し、各地の社会経済開発を担う役割を負っている。なお、地方自治体のコミューンが管轄する区域は、市役所（mairie）のある中心部から半径10～15キロの範囲とされる。201あるコミューンでは全国をカバーできず、コミューンの管轄外の地域は、州議会の管轄となる。

201のコミューンのうち、人口が10万人以上のコミューンは35カ所（17%）、5万人から10万人以下は31カ所（17%）、5万人以下は135カ所（67%）で、人口規模が小さいコミューンが大多数である。人口が最大のコミューンはアビジャンのヨプゴン（Yopougon）で157万人、最小のコミューンは北西部に位置するボロトゥ（Borotou）で2,561人となっている¹³⁷。

（2）行財政分権化の現状と課題

中央と地方自治体の役割分担は、「国と地方自治体の権限及び役割に関する2003年7月7日付第208号法¹³⁸」で規定されている。同法によると、下表で示す通り、16の分野で権限が移譲されている。しかし、このうち3分野（3：都市計画・住宅、5：運輸・交通、7：環境保護・自然資源管理）は、自治体から国に権限が戻っており、法律と実際の運用には乖離がみられる¹³⁹。

表 26 コートジボワールにおける国から地方に移譲された事業

番号	国から地方に委譲された事業分野
1	地域開発
2	開発計画
3	都市計画・住宅
4	道路・道路網
5	運輸・交通
6	医療・公衆衛生
7	環境保護・自然資源管理
8	治安・住民保護・市民防衛
9	教育・科学研究・職業訓練
10	社会・文化・人材育成活動
11	スポーツ・余暇
12	経済開発・雇用促進
13	観光促進
14	コミュニケーション
15	給水・排水・電化
16	家族・若者・女性・子ども・障がい者・高齢者の活動促進

出所：Loi n° 2003-208 du 7 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux Collectivités territoriales をもとに作成

¹³⁷ Décret n°2023-608 du 15 juin 2023 fixant le nombre des Conseillers Municipaux et des Adjointes au Maire par Commune

¹³⁸ Loi n° 2003-208 du 7 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux Collectivités territoriales

¹³⁹ DGDDL への聞き取り（2023年7月17日）。

ファイナルレポート

下表は、地方自治体の主要な事務と権限を示したものである。地方自治体の主な役割は、州ないしはコミューンの開発計画の策定や社会インフラ施設の整備となっている。なお、法律では県の役割であると規定されている事業があるが、県は分権化されていないため、州議会が県の役割を担っている。例えば、教育分野では、中学校及び高校の建設は県の役割であるが、州議会の担当となっている。また、法律では都市（Ville）に権限が移譲されているが、都市という行政区分は存在せず、都市の役割はコミューンが担っているのが現状である。加えてコミューンの区域外の小学校や保健センターの建設も州議会の役割である。このように、権限及び役割に関しても、法律と運用実態には乖離がある。

中央政府は、国レベルの政策の策定を担う。また、教員、医師・看護師の採用など、地方自治体が整備したインフラ施設で勤務する人材の育成、配属、給与の支払いなどを行う。地方には中央省庁の出先機関があり、地方自治体はこれらの出先機関と連携・協力し、行政サービスを実施している。

表 27 コートジボワールにおける地方自治体間の主な事務と権限

	州議会	コミューン
開発計画	<ul style="list-style-type: none"> ・ 州開発計画の策定と実施 ・ 州内自治体の開発計画の調整 	<ul style="list-style-type: none"> ・ コミューン開発計画の策定と実施 ・ コミューン内のカルティエ・村落開計画の調整と実施
道路・道路網	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方自治体の道路整備計画の実施支援 ・ 州内の道路網の整備、管理、維持 	<ul style="list-style-type: none"> ・ コミューン道路整備開発計画の策定と実施 ・ コミューン内の道路網と地方未舗装道路の整備、管理、維持
医療・公衆衛生	<ul style="list-style-type: none"> ・ 州保健医療、公衆衛生、品質管理計画の策定と実施 ・ 国家保健医療マップの作成に関する助言 ・ 州病院、一般病院の建設、管理、維持管理 ・ コミューン区域外の保健一次施設の建設と管理 ・ 州予防衛生対策の適用 	<ul style="list-style-type: none"> ・ コミューン保健医療、公衆衛生、品質管理計画の策定と実施 ・ 保健センター、保健教育施設、公衆衛生・食品衛生施設の建設、管理、維持管理 ・ 保健医療、公衆衛生、食品衛生に関する共同予防対策の適用 ・ 保健医療マップの作成に関する助言
教育・科学研究・職業訓練	<ul style="list-style-type: none"> ・ 州の教育・職業訓練計画の策定、実施、フォローアップ ・ 州の大学・グランドゼコールの建設と管理 ・ 州内地方自治体の識字教育の促進 ・ 科学研究・技術革新への支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 教育・職業訓練開発コミューン計画の策定、実施、フォローアップ ・ 小学校、保育園、託児所、保育園、女性教育機関、見習いセンターの建設と管理 ・ 識字教育
給水・排水・電化	<ul style="list-style-type: none"> ・ 州の給水・排水・電化計画の策定、実施を支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・ コミューンの給水・排水・電化計画の策定、実施を支援

・ ディストリクト、県の給水・排水・水、衛生、電気設備の維持および拡張
電化に関する活動の支援

出所：Loi n° 2003-208 du 7 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux Collectivités territoriales をもとに作成

地方自治体の課税権は、地方自治体の財政・税務・国有財産制度に関する 2003 年 12 月 26 日付け第 2003-489 号法により保障されている¹⁴⁰。徴税で得た自治体収入 (recette propre) を活用し、地方開発に貢献することが期待されている。また、国から地方自治体に対し、交付金 (dotation) 及び国税収入 (recette fiscale) が配分される。

下表は、2023 年の国から自治体に配分予定の交付金と国税収入の内訳である。交付金の配分率は、人口密度及び貧困率により決定される¹⁴¹。また、交付金はアビジャン自治区内の 10 のコミューン¹⁴²には交付されない。これは、他の地域に比べ自治体収入の徴収能力が高く、国税収入の配分率も大きいためである¹⁴³。

国家開発計画 (2020-2025 年) では、2023 年に国家予算の 5%、2025 年に 10% を地方自治体に配分するという目標が掲げられているが¹⁴⁴、2023 年に地方自治体に配布される予算 (約 300.2 億 FCFA、約 720 億円) は、国家予算全体 (約 11.6 兆 FCFA、約 2.7 兆円) の約 3% に留まっている。

表 28 国から地方自治体に配分予定の予算 (2023 年)

国から地方自治体に配分される予算	金額 (%は国家予算に占める割合)
交付金 (Dotation)	108.69 億 FCFA (約 260 億円) (約 1%)
国税収入 (Recette fiscale)	191.53 億 FCFA (約 459 億円) (約 2%)

出所：Loi de finances n° 2022-974 du 20 decembre 2022 portant budget de l'etat pour l'annee 2023 をもとに作成

下表は、2022 年の全自治体収入の内訳である。自治体の独自収入は 9% のみで、国から配分される予算が 65% を占めている。その他収入の多くは、前年度繰越金である。なお、その他収入を除くと、87% の予算は中央から配分されている。

表 29 全自治体収入の内訳

収入	金額	%
自治体独自収入(Recettes propres)	37.1 億 FCFA	9
国の財政支援(Appuis financiers de l'Etat)	256 億 FCFA	65
(内訳)		

¹⁴⁰ La loi n°2003-489 du 26 décembre 2003 portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales

¹⁴¹ 予算・ポータルフォリオ省予算・財務総局への聞き取り (2023 年 9 月 25 日)。

¹⁴² Abobo, Adjamé, Attécoubé, Cocody, Koumassi, Marcory, Plateau, Port-Bouët, Treichville, Yopougon

¹⁴³ 分配条件は省令で定められている。Arrêté interministériel N°0772/MBPE/MIS/MEF du 26 juillet 2022 portant modalités de répartition de la quote-part des impôts rétrocédés aux collectivités territoriales et aux districts autonomes

¹⁴⁴ Plan National de Développement (PND 2020-2025)

ファイナルレポート

・ 交付金(Subventions de l'Etat)	102.2 億 FCFA	26
・ 国税分配(Impôts partagés (recettes fiscales))	154.5 億 FCFA	39
その他収入(Recettes diverses)	100.9 億 FCFA	26
合計	394.6 億 FCFA	
	(約 947 億円)	

出所：Ministère du Budget et du Portefeuille de l'État. 2023. Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP) 2024-2026¹⁴⁵を基に調査団作成

（3）行政運営における中央・地方政府の関係の現状と課題

a. 開発計画

地方自治体は、地方開発計画にあたる3カ年計画（programme triennal）を策定することが義務付けられている¹⁴⁶。3カ年計画は法的文書であり、自治体予算編成の基礎となる計画である。また、住民の生活改善を目的とした3年間の開発計画であり、地方自治体の議会の審議により毎年更新されるものである。3カ年計画は、1月1日から7月15日の間に策定されることになっており、これは、1992年に発出された「コミューン及びアビジャン市における計画・予算作成方法と日程規定に関する1992年2月13日付け第31/INT/DGCL号省令（アレテ）」で規定されている¹⁴⁷。

3カ年計画は、活動（actions）と事業（opérations）から構成されており、活動では女性団体やユース団体への助成金等で、事業は小学校建設等のインフラや機材整備である。活動は経常予算で行われ、事業は資本予算で実施される。

3カ年計画の策定は、活動・事業計画案を自治体職員が作成し、議会で活動・事業計画案を審議し、各事業の優先順位をつけ、活動・事業計画案が決議される。活動・事業案は、一般的には住民や村のチーフが自身の暮らす地域での困りごと、例えば小学校の改修や井戸の新設などのニーズを自治体や地方議員に書面で要請し、それらのニーズを地方自治体で取りまとめ、作成される。その後、議会で緊急性などを考慮して優先順位をつけ、3カ年計画の活動・事業を決定する。しかし、議員が選挙前に公約した事業が、緊急性がない場合でも3カ年計画に追加されるケースも少なくないとされる。

このように、3カ年計画は、インフラ施設の現状調査や利用状況等を踏まえた客観的なニーズではなく、住民の要請や議員の恣意的な判断で策定されているのが現状である。他方で、小規模な自治体では、移動するための車両やバイク、燃料費が慢性的に不足しており、自治体職員がインフラ施設の現状調査を実施することが困難なケースもみられる¹⁴⁸。

3カ年計画は、次年度の予算が1億5千万FCFA（約3,600万円¹⁴⁹）以下の場合、自治体の議会で審議後、コミューンは県知事、州議会は州知事が承認し、1億5千万FCFA以上の場合、中央の内務・治安省地方分権化・地方開発局（Direction Générale de la Décentralisation et du

¹⁴⁵ https://budget.gouv.ci/doc/loi/1_DPBE%202024-2026_Version%20DOB.pdf

¹⁴⁶ Loi n° 2003-208 du 7 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux Collectivités territoriales

¹⁴⁷ Arrêté n° 31/INT/DGCL du 13 février 1992, fixant les modalités et le calendrier de programmation et de budgétisation des communes et de la ville d'Abidjan

¹⁴⁸ 中部・北部紛争影響地域の公共サービス改善のための人材育成プロジェクトフェーズ2（PCN-CI2）の現地業務での、地方自治体関係者への聞き取り。

¹⁴⁹ XOF1=JPY0.24（2024年1月10日OANDAレート）

Développement Local : DGDDL) で承認する仕組みであった。しかし、2022 年から、予算の規模に関係なく、全ての自治体は DGDDL がアビジャンで開催する予算会議 (conférence budgétaire) への参加が義務付けられ、3 カ年計画及び予算が承認されることになった。これは、3 カ年計画及び予算にミスが散見され、自治体及び知事レベルでのチェック機能が十分に働いていないことから、承認方法が変更されたとされる¹⁵⁰。

b. 予算管理

予算管理は、中央から各自治体に配属されている国家公務員の財務管理主任が行う。地方自治体は独自に銀行口座を保有しておらず、業者への支払いは中央の予算省財務総局を通じて行われ、自治体が業者に直接支払いを行うことはない。業者に支払いをする時は、首長の承認を得た上で、予算省財務総局に支払い委任書を提出し、予算省財務総局から業者に支払いが実施される。予算に計上されていない経費は執行できないが、議会での審議を経て、年度中に当初予算を修正し、修正予算を編成することは可能である。

地方自治体を管轄する DGDDL では、地方自治体の予算管理のデジタル化を進めている。2023 年に導入されたコートジボワール地方自治体データ・電子アーカイブ統合管理システム (Système de Gestion Intégrée des Données et Archivages Numériques des Collectivités Territoriales Ivoiriennes : SYGIDAN-CTI) では、予算管理だけでなく、3 カ年計画の策定、人事管理、給与支払い、議会の審議録のアーカイブなど、多岐にわたる機能を持つシステムである。SYGIDAN-CTI 導入の目的は、デジタル化により物理的な書類でのやり取りに要する時間とコストを削減して効率性を高めること、承認後の書類の修正を防止して透明性を高めることである。2023 年から全自治体に導入されて使用が義務付けられており、開発計画及び予算は SYGIDAN-CTI を使用して策定しなければ、次年度の予算が承認されない。

しかしながら、SYGIDAN-CTI は、インターネットに接続していなければ使用できないため、使用中にネット接続が切れてしまうと使用できないなど、自治体のインターネット通信事情に配慮した仕様にはなっていない。また、一般的に自治体職員の IT スキルは低く、IT 担当のポストも自治体には存在しないなどの技術的な課題が指摘されており、IT 化への対応が困難な自治体が散見される¹⁵¹。

c. 事業管理

事業は 3 カ年計画の内容に沿って管理される。しかし、3 カ年計画の実施に必要な予算である交付金や国税収入は会計年度が開始する 1 月ではなく、例年 4 月頃から徐々に配分されることから、計画通りに事業を実施することが困難であると言われている。また、2015 年頃から、全国一律で国からの交付金が 25%削減されている。このように、事業の実施予算が年度当初から計画通りに配布されず、自治体の 3 カ年計画の事業管理に支障をきたしている¹⁵²。

d. 人事管理

本項目は、3.3.4 の公務員制度で述べる。

¹⁵⁰ 同上。

¹⁵¹ DGDDL への聞き取り（2023 年 7 月 17 日）。

¹⁵² PCN-CI2 での現地業務での、地方自治体関係者への聞き取り。

（４）地方分権化改革の動向

既述の通り、地方分散行政と地方分権行政が併存し、知事が政府の代理として地方自治体を監督する立場にあるといった、中央集権的な体制が敷かれている。また、2022年からは、3カ年計画及び予算の承認が、中央の DGDDL でなされ、地方分権化と逆行するような流れもみられる。中央と地方の権限と役割で述べた通り、国から地方自治体に16分野において権限が委譲されているが、3分野は、自治体から国に権限が戻っている。加えて、移譲された権限の多くは学校や保健医療施設といった社会インフラ施設の整備で、教員や医師・看護師の採用は中央で実施されている。さらに、地方自治体には、移譲された権限を果たすための人材と予算が不足しており、地方分権が機能する前提条件が十分に整備されていないのが現状である。

他方、中央政府主導で社会開発計画（Programme social du Gouvernement, PSGouv 2）という国内の格差是正や若年層の社会参画などに取り組む大規模なプログラムを実施しており、同計画の予算は2022年から2024年の3年間で3兆1,820億CFA（約7,636億円）と、全自治体へ配布される予算を上回っている¹⁵³。同プログラムは地方自治体を通さず中央政府及びその地方出先機関により実施されており、地方分権化に逆行する面がある。その一方で、人材と予算が乏しい地方自治体の現状を踏まえると、国内の格差を緩和する効果的な資金配分であるとも解釈できる。

DGDDLによると、地方公職省（Ministère de la fonction publique territoriale）の設置構想がある。地方公職省は、地方自治体職員の採用を行うもので、現在のように国家公務員が中央から地方に配属される仕組みを改革するものである。これはまだ構想段階であり、現時点では法案化されていない。

3.2.3 官民の関係、住民との関係・協働

（１）中央・地方政府の行政における民間企業参入・官民連携の現状と課題

a. 官民連携

2011年の内戦終了後、政府は特にインフラプロジェクトへの投資を加速するため、官民連携（Partenariats Public-Privé: PPP）に優先的に取り組むことを決定した。2012年にPPPに関する法規制が整備され、PPPは大統領府の管轄となった。2018年に、PPPの推進や契約の支援などを担当するPPP国家運営委員会（Comité National de Pilotage des Partenariats Public-Privé: CNP-PPP）が設置され、PPPは首相府が管轄することになった。また、2018年には、PPP契約をより簡略化する政令が発出されている¹⁵⁴。

2022年時点で57件、総額3兆7,465億FCFA（約8,991億円）のPPPプロジェクトがあり、このうち33%は契約済み、15%は契約交渉中で2023年に締結の見込み、20%は2024年に契約締結の見込み、残り32%は準備段階である。57件の内、33%を運輸・交通セクター、12%を畜産・水産セクター、12%を観光セクターが占めている¹⁵⁵。現在までに地方自治体がPPPを締結した事例は北部のチョロゴ州・州議会（Conseil Régional du Tchologo）が管轄するアビジャン・フェル

¹⁵³ Programme social du Gouvernement (PSGouv 2) <https://psgouv.ci/v2/welcome>

¹⁵⁴ CNP-PPP Rapport d'activité 2017. <https://ppp.gouv.ci/wp-content/uploads/2022/07/CNP-PPP-RAPP-ANNUEL-2017.pdf>

CNP-PPP Rapport d'activité 2018. <https://ppp.gouv.ci/wp-content/uploads/2022/07/CNPPP-RAPPORT-ANNUEL-2018.pdf>

¹⁵⁵ CNP-PPP Rapport d'activité 2022. https://ppp.gouv.ci/wp-content/uploads/2023/05/CNP-PPP_Rapport_Web.pdf

ケ・サンペドロ経済・産業区（Projet de création de Zone Economiques Industrielles(ZEI) à Abidjan-Ferké-San Pedro）の1件に留まっている¹⁵⁶。

b. 官民癒着の現状

2022年のコトジボワールの腐敗認識指数（Corruption Perceptions Index: CPI）は180カ国中99位となっている。2012年の176カ国中130位の順位と比べると改善はみられるが、依然として低い評価となっている¹⁵⁷。また、報道によると、公共調達、通関手続き、国家公務員の競争試験において、広範囲に汚職がみられると言われている¹⁵⁸。

国家公務員の競争試験では、大臣出身の村の特別枠があると言われているなど、縁故採用が存在するとされる。また、公務員の配属先省庁は自身で選択できないが、特別手当がつく経済・財務省などにコネがある場合は、入省できると言われている。その他、消費税の還付手続きを電子化したところ、多くの企業が還付の対象外であることが判明し、数ヶ月程度で数十億FCFAもの予算削減につながった事例もある¹⁵⁹。

政府は汚職対策に取り組んでおり、2013年にグッドガバナンス高等機構（Haute Autorité pour la Bonne Gouvernance）を設置し、2021年3月から2022年10月までのパトリック・アシ内閣期には、グッドガバナンス推進・能力強化・汚職対策省（Ministère de la Promotion de la Bonne Gouvernance, du Renforcement des Capacités et de la Lutte contre la Corruption）が存在し、各省に職員を派遣して汚職の監視にあたるといった対策が取られていた。2022年にSPACIA（汚職及び関連犯罪の防止・摘発システム）という、汚職に関する告発を収集し、対処するプラットフォームを運営している。他方、2022年のSPACIAへの通報件数は900件あまりで、この内、訴追に至った件数はわずか9件に留まっており、機能しているとは言い難い状況である¹⁶⁰。

（2）中央・地方政府の行政における市民社会との連携の現状と課題

a. 行政サービスの向上に関する取り組み

行政サービスの向上のため、行政に関する住民からの苦情申立の処理を行う共和国調停官（Médiateur de la République）、公共サービスに関する要望や苦情を受け付ける公共サービス監視局（Observatoire du Service Public: OSEP）といった政府機関が設置されている。

しかしながら、共和国調停官はその存在自体が市民に知られておらず、2020年から2022年の苦情問い合わせ件数は平均で250件程度に留まっている。主な苦情の内容は、都市開発等に関連する土地の権利の係争、公共事業を受注した民間企業からの工事代金の未払い、公務員の年金の未払いなどとなっている。これらの苦情に対し、共和国調停官から行政機関に問い合わせを行うことになっているが、協力的ではない機関が多く、回答期限である1カ月を過ぎても返信がないことも多々あるとされる¹⁶¹。

¹⁵⁶ c. https://ppp.gouv.ci/wp-content/uploads/2022/07/CNP-PPP_2020-RAPPORT_FR-V4.pdf
CNP-PPP Rapport d'activité 2021. <https://ppp.gouv.ci/wp-content/uploads/2022/07/RAPPORT-DACTIVITE%CC%81-VERSION-DU-LUNDI-25-JUILLET-2022.pdf>

¹⁵⁷ Corruption Perceptions Index <https://www.transparency.org/en/cpi/2022> <https://www.transparency.org/en/cpi/2012>

¹⁵⁸ France24 (2021/05/19 <https://www.france24.com/fr/%C3%A9missions/focus/20210519-c%C3%B4te-d-ivoire-la-corruption-un-ennemi-de-l-int%C3%A9rieur>)

¹⁵⁹ 現地政府及びドナー関係者への聞き取り（2023年7月13-17日）。

¹⁶⁰ グッドガバナンス・汚職対策省への聞き取り（2023年9月28日）。

¹⁶¹ 共和国調停官への聞き取り（2023年7月13日）。

ファイナルレポート

OSEP は公職省の傘下にある組織で、ミリエ (Milié) ¹⁶² というプラットフォームを設置し、公共サービスに関する要望や質問を、ウェブサイト、アプリ (service public ci)、電話、レター、OSEP オフィス訪問などの方法で、誰でも要望や苦情を表明ができる状況にある。2022 年は 10,985 件の連絡が寄せられ、苦情は 4%、提案は 21%、情報提供依頼は 40%、意見は 16%、行政機関に対する称賛が 18%となっている ¹⁶³。ミリエに対する満足度は、システム上では 98%が満足と回答している一方、2021 年に統計局がアビジャンで実施した公共サービスの質に関する調査では、満足していると回答した割合はわずか 29%にとどまっている ¹⁶⁴。

政府から市民への情報伝達として、2004 年に設置された政府コミュニケーション情報センター (Centre d'Information et de Communication gouvernementale : CICG) が、政府のプログラムを周知する役割を担っている。CICG では、Facebook や X といった SNS も利用し、情報を発信している。コミュニティレベルへ情報を発信する場合は、CICG から知事に連絡し、その後、政府とコミュニティの仲介・調整員 (relais) を通じて住民に伝えている。また、コミュニティラジオも利用し、各地の言語で情報を発信している。

b. 市民社会・コミュニティとの連携

コートジボワールでは、ローカル NGO の多くは国際 NGO の下請けとして業務を行っており、国際 NGO のプロジェクトが終了すると、ローカル NGO は解散ないしは休業状態になるとされる。ローカル NGO が単発で国際 NGO の業務を請け負っている状況では、地域に根差した活動は困難であり、また、現地への技術移転を促進することも容易ではない ¹⁶⁵。

農村部には各村に慣習的なチーフが存在し、チーフは政府よりも住民により近く、政府よりも信頼されているケースもみられる。例えば、村レベルでのワクチン接種を実施する場合は、チーフとの連携は重要で、住民が行政の要請や指示に耳を傾けるか否かは、チーフの関与度合いによるとされる ¹⁶⁶。

地方自治体では、四半期に 1 回、議会が開催され、住民も議会を傍聴することは可能である。しかし、議会の日程や審議内容を事前に把握することは困難で、議事録も公開されていない。また、地方自治体の 3 カ年計画の策定過程において、住民を対象とした説明会や意見交換会が実施されるケースは、ドナーによるプロジェクトを除き、非常に限定的であると考えられる。加えて、地方自治体が策定する 3 カ年計画はウェブサイトで一般公開されておらず、自治体の窓口で自由に閲覧可能な状況にはなっていない。このように、住民の行政運営への参加機会は限られているのが現状である。

教育分野では、各小学校に保護者の代表等から構成される学校運営委員会 (Comité de Gestion des Etablissements Scolaires: COGES) が設置されており、教育省出先機関や地方自治体と連携した学校の補修などが実施されている。また、保健分野では、コミュニティベースで非営利に運営されている地域密着型保健施設 (Etablissements de Santé à base Communautaire :ESCom) が存在する。ESCom は 1990 年代初頭にアビジャンの貧困地区で設置され、住民に質の高い医療を低コス

¹⁶² <https://www.milie.ci/>

¹⁶³ OSEP への聞き取り (2023 年 7 月 14 日)。

¹⁶⁴ INS.2022. Etude de la satisfaction des usagers-clients du service public

¹⁶⁵ ADOU, Djané Dit Fatogoma. 2016

¹⁶⁶ Flan, Wohi Innocent et al. Chefferie traditionnelle en Côte d'Ivoire: Quel bilan après l'institutionnalisation ? Document de Politique No. 75 d'Afrobarometer Août 2021 <https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/2022/02/pp75-chefferie-traditionnelle-en-cote-divoire-afrobarometer-26aout21.pdf>

トで提供することを目的としている。2007年にESComは国の所有施設として制度化され、国及び地方自治体と公的医療サービス協定を締結した団体（association）に管理が委託されることになった。現在はアビジャンを中心に約40のESComが運営されている¹⁶⁷。

3.2.4 公務員制度

（1）公務員確保の現状

2022年は、国家公務員採用試験に105,651人の応募があり、21,277人が合格をしている。合格者の内、女性は10,687人、男性は10,690人、男女比率はほぼ同等である¹⁶⁸。他方、下表のとおり、2022年の国家公務員数は265,499人で、男性の比率が63%と高く、女性は37%に留まっている。国家公務員の内、初等・中等教育の教員が149,140人と56%を占めている。コートジワールの人口は約2,983万人（INS, 2021）で、国家公務員が全人口に占める割合はわずか0.9%、15-64歳の労働力人口の1.5%である¹⁶⁹。また、公務員の約30%はアビジャン、残りの70%はアビジャン以外の地域に配属されている。

地方自治体により直接雇用されている地方公務員は12,000人¹⁷⁰であり、また、内務・治安省から地方自治体に2,000人の国家公務員が配属されている。双方を合わせてもその数は14,000人に留まっており、地方自治体で勤務する公務員が全人口に占める割合は0.04%、15-64歳の労働力人口の0.08%と、極めて少ない人員数となっている。

国家公務員の人員数は、毎年、各省が必要な人員を公職省（ministère de la fonction publique）に要請し、必要数を公職省で取りまとめた上で予算・ポートフォリオ省と調整し、決定される。

表 30 2022年の国家・地方公務員数

	国家公務員の人数	地方公務員の人数	地方自治体の職員数
男性	167,327人 (63%)	不明	不明
女性	98,172人 (37%)	不明	不明
合計	265,499人 (内 149,140人は小中高の教員)	12,000人	14,000人 (内 2,000人は国家公務員)

出所：Ministère de la fonction publique. Bilan de la gestion des personnels civils de l'Etat à fin 2022 et perspectives, DGDDLからの聞き取りに基づき作成

（2）中央・地方公務員制度の運用実態と課題

採用

国家公務員は、競争試験（concours）により採用される。応募はオンラインで行い、受験料は27,000FCFA（約6,200円）で、モバイルマネーで支払う。試験は年に1回開催され、基本的に筆記試験のみで、成績順に合否が決まる仕組みである。結果はオンラインで確認ができ、結果に関

¹⁶⁷ Ministère de la Santé et de l'Hygiène Publique. 2021. Analyse de la situation (dans le cadre de l'élaboration de la Politique Nationale de Santé Communautaire de Côte d'Ivoire) Rapport final.

¹⁶⁸ Gouvernement de Côte d'Ivoire <https://www.gouv.ci/actualite-article.php?recordID=14752>

¹⁶⁹ 2021年の全人口に占める15-64歳の労働力人口の割合は59%で、約1,738万人。（出所：INS 2021. Résultats globaux définitifs du RGPH 2021 <https://www.ins.ci/RGPH2021/RESULTATS%20DEFINITIFSRP21.pdf>）

¹⁷⁰ DGDDLへの聞き取り（2023年7月14日）。

ファイナルレポート

する異議申し立ては、一定期間内に行える仕組みとなっている。また、一定の女性比率を定めたクォータ制は採用されていない¹⁷¹。なお、Agent de l'Etat という有期雇用で働く国家公務員がいるが、無期雇用の国家公務員（fonctionnaire）と同様に、公職省が実施する競争試験（concours）を経て採用される者もいれば、その他の方法で雇用されるものもいる。

国家公務員は、学歴及び職業資格に応じ、下表のように A、B、C、D の 4 つのカテゴリーに分類される。また、カテゴリーごとに、等級（grades）に分けられている。A7 の等級が最上位で、大学教授、医者、一般行政の管理職者等がこれらにあたる¹⁷²。また、等級は 1 から 4 の階層に分かれている。例えば A7 であれば、A7 の第 4 階層が最も等級が高い。2022 年の国家公務員の内、カテゴリー A は 34%、B は 40.65%、C は 22.53%、D は 2.43% を占めている。なお、国家公務員の職種は、1) 教育・訓練、2) 科学・技術、3) 行政・法律、4) 文学・芸術制作、5) 社会問題、6) 経済・財務管理の 6 つに分類される。

表 31 コートジボワールにおける国家公務員の分類

カテゴリー	職務内容(Fonctions)	学歴資格(Diplomes)	等級(Grades)
A	調査、計画立案、管理、監督	高等教育修了免状	A3, A4, A5, A6, A7
B	A の指示に基づき業務を実施	後期中等教育修了証 (バカロレア)	B1, B2, B3
C	A, B の指示に基づき業務を実施	前期中等教育修了証	C1, C2, C3
D	A, B, C の指示に基づき業務を実施	初等教育修了証	D1, D2

出所：Loi n°92-570 du 11 septembre 1992 portant statut général de la fonction publique.及び Ministère de la fonction publique. 2018. Connaissance du statut général de la fonction publique より作成

地方自治体で働く地方公務員は、「2002 年 1 月 3 日付地方自治体の職員の身分に関する法律第 2002-04 号」で規定されており、労働法典に則って、地方議員により採用される。また、地方自治体の職務の基本的枠組み確立のための手続きを定めた「2013 年 7 月 2 日の政令第 2013-476 号」では、地方公務員のポストや人員を、議会の審議を経て決定するとしている¹⁷³。

地方公務員の採用は、ポストに欠員が出た場合など、必要に応じて募集が行われる。応募者の学歴や職歴に基づき、議会で審議後、首長（市長、州議会議長）に候補者を提案し、首長が選定する。採用人数は、自治体の人口規模と予算を考慮して決定される。しかし、人口が年々増加しており、人員数は現状に即しておらず、規定人数を超える人員を雇用している自治体が存在する。例えば、アビジャンのココディ市役所（人口約 68 万人）では、国家公務員が 116 人、地方公務員が 709 人（男性 460 人、女性 249 人）の合計 825 人で、規定の 67 人を大幅に超える人員数となっている。現在、DGDDL で新たな基本雇用枠組みを策定中である。

¹⁷¹ 公職省への聞き取り（2023 年 7 月 17 日）。

¹⁷² Annexe du décret n°2020-532 du 24 juin 2020 modifiant et complétant l'annexe du décret n°2018-432 du 10 juin 2015 portant classification des grades et emplois dans l'Administration de l'Etat et dans les EPN, tel que modifié et complété par le décret n°2016-1141 du 21 décembre 2016

¹⁷³ Loi n° 2002-04 du 3 janvier 2002 portant Statut du personnel des collectivités territoriales. Décret n°2013-476 du 02 juillet 2013 fixant les modalités d'établissement du cadre organique des emplois des collectivités territoriales. <https://dcf.ci/dcf.ci/wp-content/uploads/2021/04/Decret-n%C2%B02013-476-du-02-07-2013-fixant-les-modalite%CC%81s-de%CC%81tablissement-du-cadre-organique-des-emplois-des-collectivite%CC%81s-territoriales.pdf>

配属・異動・昇進

公職省で国家公務員を一括採用し、公職省が合格者の配属先を決定する。配属先の決定過程は非公開となっており、自身の希望を表明することはできない。地方自治体に配属される国家公務員の勤務地は、内務・治安省が決定する。地方自治体の勤務地についても、自身の希望を伝えることはできない。

他省庁への異動する場合は、少なくとも現在の省庁で5年間働いていること、また、現在の所属省庁と異動先省庁の承諾を得ることが必要である。なお、公務員は兼職できず、民間企業などで働く場合は、最大2年の休職制度を利用しなければならない。他方で、副業を行う公務員は分野によって見られ、例えば保健セクターでは、医師が薬局を開業する、医療従事者が民間のクリニックで勤務するといったことが常態化しているとされる¹⁷⁴。

等級の昇進は、2年ごとに年功と業績評価の両方に基づき行われる。業績評価は毎年実施され、(1) 責任感、(2) パフォーマンス・スキル、(3) 公民意識・規律、(4) 時間厳守・出勤状況の4つの項目について、5点満点で行われる。3点以上の評価を取れば号俸 (échelon) が上がる。一般的に、2点以下の低い評価がつけられることはなく、大多数は3点以上の評価を取るとされる¹⁷⁵。なお、自身の評価に対する不服申し立ては、書面で上長ないしは大臣に行うことができる。B3 から A3 へのカテゴリーの昇進については、実務者向けの競争試験 (concours professionnel) により行われる。

地方自治体には、国家公務員が配属されており、配属数は人口規模による。国家公務員は、州議会ないしはコミューンの事務局長 (secrétaire général) のほか、主に行政サービス主任 (chef des services administratifs)、財務主任 (chef administratif et financier)、技術主任 (chef des services techniques)、社会文化主任 (chef des services socioculturels) のポストを占める。しかし、小規模なコミューンや中心部からのアクセスが困難なコミューンでは、欠員が出ていることも少なくはないとされる。

地方公務員は、国家公務員と同様に学歴に応じ、A、B、C、Dの4つのカテゴリーに分類される。地方公務員の評価や昇進については、政令で規定されることになっているが、規定はいまだ策定されていない。地方自治体によっては、独自の評価基準を策定し、国家公務員と同様に、2年に一度、評価を行う場合もある¹⁷⁶。

人材育成／研修

幹部公務員は、原則、公職省の傘下にある国立行政学院 (Ecole Nationale d'Administration : ENA) で養成される。ENA には初期研修と継続研修があり、継続研修では現職の行政官の能力強化が行われている¹⁷⁷。また、現職の行政官を対象とした競争試験 (concours professionnel) が基本的に年に一回、公職省により実施され、試験に合格した場合は、ENA 出身者でない場合でも、幹部公務員として任用される場合もある。

人材育成については、新規採用された国家公務員に対し、3-4 カ月間の初期研修が実施される。

¹⁷⁴ 公職省への聞き取り (2023年7月17日)。

¹⁷⁵ 公職省への聞き取り (2023年7月17日)。

¹⁷⁶ Haut-Sassandra 州・州議会への聞き取り (2023年8月1日)。

¹⁷⁷ Décret n°2016-1155 du 28 décembre 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'ENA

ファイナルレポート

研修費用は国が負担する。初期研修専用の施設がないため、アビジャン内のいくつかの研修施設を借りて実施している。継続研修については、アビジャン郊外の Abata にあるコートジボワール遠隔教育センター（Centre d'Éducation à Distance de Côte d'Ivoire : Ced-Ci）で実施されており、公務員の研修費用は無料である¹⁷⁸。

地方公務員に対する初期・継続研修は制度化されておらず、存在しない。しかしながら、地方自治体の予算項目の一つに能力強化があり、自治体自身で予算を計上すれば、外部委託により研修を実施することが可能である。

地方自治体を管轄する DGDDL では、自治体向け職員の初期・継続研修のプログラムを策定していない。職員の能力強化の必要性は認識しているが、研修を実施するための予算がないため、プログラムを策定していない。なお、DGDDL は、201 のコミューンと 31 の州議会の全ての自治体を訪問し、自治体の能力強化や活動を監督する役割がある。これは、DGDDL の年間計画にも含まれているものである。多くの自治体から DGDDL の総局長に対し現場訪問や研修の実施依頼があるが、これらの予算がないため、一度も実施されていない¹⁷⁹。

給与・公務員の身分保障

2021 年の公務員給与は、約 1 兆 8314 億 FCFA（約 4,395 億円）で、実質 GDP の 700.4 億米ドル（世銀、2021 年）の 4.1% に相当し¹⁸⁰、国家予算全体の 21.8% を占めている。公務員の給与は、UEMOA による協定で国家予算の 35% 以内に抑えることになっている¹⁸¹。公務員の数は年々増加しており、それに比例して、公務員の給与も増えている。

給与は、等級（grade）、クラス（classe）、号俸（échelon）により指数（indece）が設定されており、それに 233.45FCFA をかけた数字が基本給となる。地方公務員には、クラスの設定はない。下表は国家公務員と地方公務員の大卒初任給を比較したものである。

表 32 大卒国家公務員の初任給

（単位：FCFA）

職位・等級	指数	FCFA	基本給	住居手当	通勤手当	給与総額
大卒（学士号）	830	233.45	193,764 (約 46,500 円)	20,000 (約 4,800 円)	15,000 (約 3,600 円)	228,764 (約 54,900 円)

注：A3 クラス、2ème classe、号俸 échelon1 アビジャン在住の場合に基づき計算。

子どもがいる場合は、子ども一人につき 7,500FCFA の扶養手当が支給される。

出所：公職省及びコートジボワール政府の情報を基に調査団作成¹⁸²

¹⁷⁸ 公職省継続研修センターへの聞き取り（2023 年 9 月 29 日）。

¹⁷⁹ DGDDL への聞き取り（2023 年 7 月 17 日）。

¹⁸⁰ Ministère du Budget et du Portefeuille de l'État. Budget citoyen 2021.

http://dgbf.gouv.ci/wp-content/uploads/2020/12/Budget-Citoyen_2021.pdf

¹⁸¹ ACTE ADDITIONNEL N° 04/99 portant pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les États membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) <https://umoatitres.org/wp-content/uploads/2018/12/Pacte-de-convergence-UEMOA.pdf>

¹⁸² Décret n° 2017-286 du 10 mai 2017 portant octroi de 150 points d'indice supplémentaires aux fonctionnaires des catégories A et B, 100 points d'indice supplémentaires aux fonctionnaires des catégories C et D, autres que ceux appartenant aux emplois de l'enseignement et de la santé et 50 points d'indice complémentaires aux techniciens supérieur et techniciens de la catégorie B autres que ceux relevant des emplois de l'informatique, de la santé et des eaux et forêts bénéficiant des dispositions du décret n°2014-261 du 14 mai 2014. <https://www.juriafrica.com/lex/decret-2017-286-10-mai-2017-30468.htm> <https://www.fonctionpublique.gouv.ci/index.php/front->

表 33 大卒地方公務員の初任給

(単位：FCFA)

地域	指数	FCFA	基本給	居住地手当	給与総額
ディストリクト、州、 アビジャン内のコミューン	838	233.45	195,620 (約 46,900 円)	29,343 (約 7,000 円)	224,963 (約 53,900 円)
その他地域のコミューン	446	233.45	104,186 (約 25,000 円)	15,628 (約 3,700 円)	119,814 (約 28,700 円)

注：A3、号俸 échelon1 の場合の場合に基づき計算。

出所：DGDDL からの情報を基に調査団作成¹⁸³

なお、予算省や財務省などの特定の省では、基本給に加え、特別手当 (prime) が配分される¹⁸⁴。特別手当が配布される省は政治的に決定されており、明確な基準は存在しない。また、給与から税金や医療保障が控除される。

国家公務員 (fonctionnaire de l'Etat) の身分については、「公務員の一般的地位に関する 1992 年 9 月 11 日付第 92-570 号法」において、国の中央行政機関及び関連公的機関の職に就くために永続的に任命され、職権を付与された者と定義されている¹⁸⁵。公務員は終身雇用を基本とするクローズド・キャリア・システム (閉鎖型任用制) となっている。

中央・地方の人事交流

上述の通り、DGDDL から国家公務員が地方自治体に配属されているが、逆に地方公務員が中央に出向する枠組みは存在しない。

公務員に対する評価

市民の行政サービスに関する認識について、2021 年 12 月に、公職省が 1,053 人を対象に実施したアンケートによると、83.9%が改善していると回答したとされる¹⁸⁶。一方、Afrobarometer が 2021 年 11-12 月に 1,200 人の国民を対象として実施した調査では、公務員に対する汚職への関与について、「ある程度、ほぼ全員、全員が関与していると思う」と回答した割合は 89.4%と非常に高い。また、大統領、国会議員、地方議員、警察・憲兵隊、司法官についても、「ある程度、ほぼ全員、全員が汚職に関与していると思う」と回答した割合も 90%程度となっており、全般的に公務員に対するイメージが極めて悪いことを示唆する。他方、公共サービスへのアクセスについて、都市と地方で差はあるが、小学校は 90.6%、保健センターは 73.9%、電気は 79.3%がアクセス可能と回答しており、社会インフラ施設の整備状況については、一定程度の評価が見られる¹⁸⁷。

[page/navigator/viewpage/_alaune/945#:~:text=Il%20s'agit%20entre%20autres,la%20r%C3%A9forme%20de%20l'imposition](https://www.gouv.ci/page/navigator/viewpage/_alaune/945#:~:text=Il%20s'agit%20entre%20autres,la%20r%C3%A9forme%20de%20l'imposition)

Gouvernement de Côte d'Ivoire <https://www.gouv.ci/actualite-article.php?recordID=13953&d=3>

¹⁸³ Barème de traitement indiciaire et catégoriel des agents des districts, régions et supra-communes.

Barème de traitement salarial et indiciaire des agents communaux relatif à la circulaire n° 2318/INT/DCL du 09 décembre 1988 suite à l'arrêté n°2016-048/MEPS/CAB du 12 octobre 2016 completant l'arrêté n° 2015-855/MEMEASFP/CAB du 30 décembre 2015 portant application du barème des salaires minima catégoriels conventionnels de 2015

¹⁸⁴ 公職省への聞き取り (2023 年 7 月 18 日)。

¹⁸⁵ Loi n° 92-570 du 11 septembre 1992 portant statut général de la fonction publique.

¹⁸⁶ Gouvernement de Côte d'Ivoire <https://www.gouv.ci/actualite-article.php?recordID=12974&d=3>

¹⁸⁷ Afrobarometer. 2021.

（3）公務員制度改革の方向性と取り組み

行政の近代化の一環として公務員の雇用時点からのキャリアをデジタル化する国家公務員統合管理システム（Système Intégré de Gestion des Fonctionnaires et Agents de l'Etat: SIGFAE）が、2012年に導入されている。国家公務員には個別識別番号が付与され、同システムにアクセスすれば、自身のキャリアを確認できる。

コートジボワールは、国民生活に ICT の普及を推進しているものの、電子政府（e-Government）サービスの停滞、デジタル国民 ID の他の ID との連携の遅れ等の課題に直面している。一方で世銀の西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）地域の共通仕様を採り入れた国民 ID プロジェクトをはじめ、首相のリーダーシップのもと、国際機関、ドナー、民間の ICT 及びデジタル化プロジェクトが進行中である。

3.2.5 行政 DX

（1）ICT を推進する行政機関、主要政策、関連制度

a. 行政機関

コートジボワールの ICT 関連の行政機関は、以下のとおりである。

デジタル経済郵政省（MICEN: Ministère de la Communication et de l'Economie Numérique）

デジタル経済省は、デジタル化の推進とデジタル経済に関する政策策定とモニタリングを担っている。同省は、コートジボワールにおけるデジタル化への障壁を軽減する政策を策定している。また人材育成と ICT 分野における地域政策の推進、グローバルな視点からの ICT における研究、トレーニング、これらすべてに対する制度化と実現に向けた支援を実施している。加えて、ICT プロジェクトに関して、ICT 関連の組織とともに戦略を策定している。

2040 年を目標とした策定ビジョン（Vision Côte d'Ivoire 2040）に基づき、国民生活への ICT の普及や ID デジタル化推進による出生証明書、パスポート、運転免許証などの申請・取得に関わる行政手続きのデジタル化に取り組んでいる。

ユニバーサル通信庁（ANSUT: Agence nationale du service universel des télécommunications-TIC）

コートジボワール国内の ICT インフラの整備、ユニバーサルアクセスの促進を担っており、農村部と都市部の間のデジタルデバイドを解消することを目的としている。

IT 開発公社（SNDI : Société nationale de développement informatique）

行政のデジタル化を担っており、政府向けシステムの仕様の監査、システム会社と共に、政府向け情報システム、ならびに基幹システムのプラットフォームの設計を支援している。その他、政府機関の IT・デジタル技術のシンクタンクとしての役割も持つ。

公職省 IT 課（MFP: Ministère de la Fonction Publique）

公務員の管理と能力強化、ならびに公共サービスの向上を目的としている。同省 IT 課は、公共サービスをより適切に提供するための、公共行政のデジタル・トランスフォーメーションを促進することを目的としている。公職省は、デジタル経済郵政省から公共サービスの仕様と行政のデジタル化について権限を受けているが、デジタル経済郵政省は要請があれば技術的な支援を行っている。

住民登録国民 ID 庁（ONECI : Office national de l'état civil et de l'identification）

内務・治安省所管の機関であり、住民登録ならびに国民 ID の発行を行っている。個人認識と市民権に関連するデータの正確性と整合性を確保するため、住民登録・更新・変更と共に、国民 ID カードの発行を担っている。信頼性の高い個人・住民情報を提供し、保健・教育・税収などの行政サービスを促進することを目指している。

b. 主要政策

政府は 2015 年に、全ての人々が、パソコンの所有とネットワーク接続を持つという戦略（One Citizen, One Computer, One Internet Connection）を制定した。インターネット接続料金を低額にし、パソコン購入に対して補助金を提供することで、若い世代に広がり、一定の効果を得ている。

また、政府は 2021 年に、国家デジタル開発戦略 2021-2025、国家イノベーション戦略 2021-2025、および国家サイバーセキュリティ戦略 2021-2025 を策定した。また、首相の命令により国家デジタル化委員会（CNDigit）を設立し、デジタル化の発展に役立つ枠組みを提供している。CNDigit は、コートジボワールにおけるデジタル化の取り組みの調整、一貫性、監視評価に特化し、首相の権限下に置かれている。

さらに、政府は新デジタル化戦略 2030 を策定中であり、インターネットの高速化などのデジタルインフラの強化、教育分野へのデジタル技術の適用、政府による行政サービスのオンライン化、文書のデジタル化を通じた行政業務コストの削減などを政策の主要な柱としている。

c. 関連制度

個人情報・データ保護、著作権保護、電子商取引関連、サイバーセキュリティとサイバー犯罪防止、国民 ID の登録義務とデジタル化促進など、ICT とデジタル化促進に必要とされる法令は整備されている。他方で、政令順守のための実施体制は整備されておらず、実施が課題となっている。その他、AI 倫理に関する政令は整備されておらず今後の課題となっている。

（2）ICT に関する社会インフラ（インターネット網等）の整備状況

コートジボワールの携帯通信網は、都市部を中心に GSM および 3G 網でカバーされている。主要都市及び幹線沿いに 4G（LTE）が展開されているものの、国内におけるカバー率は 35%程度（2023 年）に留まっており、農村部ならびに都市部でも幹線から離れた場所まではカバーされていない。携帯通信事業者には、Orange コートジボワール、MTN コートジボワール、MOOV 等がある。以下に、コートジボワールの基本的な通信インフラの統計情報を示す。

表 34 アクティブなモバイルブロードバンド契約数の割合¹⁸⁸

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
モバイルブロードバンド加入者数/100 人	36	43	53	61	65	73	79	N/A

2015 年以降、インターネットを利用する人口は増えているものの、本調査 4 カ国の中では、インターネットを利用する人口の割合は一番低い。

¹⁸⁸ <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>（国際電気通信連合（ITU）電気通信統計）

表 35 インターネットを使用している人口の割合¹⁸⁹

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
インターネット利用人口の割合	16.7%	41.2%	43.8%	37.5%	36.3%	41.4%	45.4%	N/A

2015年以降、通信コストは、年々低くなっているものの、他国と比較して割高な通信コストである。ただし、コストについては、対象国のインフレ率にも影響されるため、留意が必要である。

表 36 通信コスト (USD)¹⁹⁰

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
固定大容量通信網データ通信 (5GB)	34.8	31.3	32.6	34.2	34.2	32.8	31.3	24.4
モバイルインターネット (70分、0.5GB)	N/A	N/A	N/A	10.1	10.1	14.5	11.6	6.5

コートジボワール国内のデータセンターは、アビジャンにある民間2カ所で運用されている。現在、新たなデータセンターを建設する予定がある。

国のデジタル化に向けて、国家データセンターの構築を目指しているが、調査・計画の段階である。その他、国内全体のICTインフラの整備にあたり、地方部のラスト・ワン・マイルの充実が課題となっている。

(3) 行政DXを支えるシステム基盤

a. 国民ID

コートジボワールの行政DXを支えるシステム基盤として、住民登録と人口動態統計システム (Systèmes d'enregistrement des faits et de statistiques d'état civil: CRVS) がある。国家戦略10カ年計画 (2017-2027) で同システムの改善が計画されており、住民登録の改善が進められている。住民登録として国民IDが使われており、全国150ヶ所の登録センターで国民IDが発行される。国民ID申請手続き完了後、国民IDカード発行に1~3ヶ月を要する。現在、生体情報も入ったICカードの導入計画が進められている。身分証明書としては、国民IDカードと国籍証明書の2種類が存在するが、互換性はない。国籍証明書の方は、電子登録や一元化されたデータベースは存在しない。選挙権登録には、この国籍証明書または国民IDのいずれかの提出を義務づける形で運用されている。政府主導で、キャンペーンも実施されているが、国民IDの登録率は45%に留まっている。通常、国民IDは、出生時の登録情報がベースとなる。出生登録は出生後3ヶ月以内に全国の地方自治体ないしは郡庁内にある427カ所の住民登録局で登録可能だが、現在の出生登録率は55%にとどまる、また、都市部の方が地方部より高い登録率となっている。

その他、コートジボワールでは、国民健康保険基金を管理する約400万人の生体認証データが登録されているシステムがあるが、国民IDデータベースとは連携していない。

¹⁸⁹ <https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS?locations=VN> (世銀インターネット加入者統計)

¹⁹⁰ <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Dashboards/Pages/IPB.aspx> (国際電気通信連合 (ITU) 通信コスト統計)

b. 電子政府

政府は、国家公務員の人事管理プラットフォーム（SIGFAE）を構築し、国家公務員の人事情報のデジタル化を進めている。現時点では、国家公務員の研修記録、業務記録、人事評価などの情報をデジタル化するところまでは含まれておらず、公務員数、配置記録、給与管理などをデジタル化して政府内の業務の効率化を目指している。

他方、公職省はデジタル経済郵政省と連携して、行政サービスをオンライン化と行政手続き書類のペーパーレス化を推進している。行政サービスのオンライン化にあたっては、国民 ID 登録のデジタル化の推進とともに、市民や企業による納税、免許取得、許可申請などの様々な行政サービスをワンストップで提供する包括的な電子政府ポータルの開発に取り組んでいる。今後は、行政手続きのデジタル化を通じて透明性、効率性、包摂性、公平性を向上させ、国民生活の向上を目指していく方針である。

（４）中央・地方政府のオンラインサービスの導入と運用状況

政府は、住民登録国民 ID 庁が開発した MYONECI モバイルアプリケーションを通じて、以下のような行政サービスを提供している。(1) 出生証明書、婚姻証明書、パスポート、運転免許証などの行政文書の交付・更新、(2) 法律、規制、行政サービスなどの閲覧、(3) 政府活動、公共政策、公式発表に関する最新情報の閲覧、(4) 官公省庁、警察署、病院、その他の政府施設へのアクセス方法などの確認、(5) 損傷したインフラストラクチャー、環境問題、その他の懸念事項などの問題の地方自治体への通報。ただし、これらオンライン行政サービスを利用するには、国民 ID の登録が必要になる。

今後は、以下のようなオンライン行政サービスを導入し、行政の透明性と効率性を向上させることを目指している。

- (1) デジタル決済、税金、手数料、罰金などの行政手続き、
- (2) 保健などの公共サービスのデジタル化とオンライン化（デジタルヘルスサービスの実装、オンライン予約、医療記録へのアクセス、遠隔医療オプションの導入等）

こうした取り組みの中では、国内のスタートアップ企業と提携することによる国内経済の活性化も期待されている。

（５）行政 DX 推進に関するその他の実施体制と整備状況

a. ICT リテラシー向上のための人材育成

国家開発計画（National Development Plan: NDP）2021-2025 では、デジタル・コートジボワール 2030 事業の目的の一つとして、国内の ICT 専門人材の育成を掲げている。この事業のなかで、OECD、世界銀行、EU、Huawei の支援を受けて、政府はデジタル・コートジボワール 2030 戦略の策定を予定している。

2012 年に設立されたアフリカ ICT 大学（Ecole Supérieure Africaine des Techniques de l'Information et de la Communication: ESATIC）は、西アフリカ地域で有数の ICT 人材を育成する大学である。同大学は、Microsoft Academy や CISCO Academy など民間企業の認定資格が取得できる研修コースも提供している。また、同大学は ITU のサイバーセキュリティに関する中核拠点（Centre of Excellence）に指定されており、サイバーセキュリティ、ブロードバンド・ワイヤレス・固定通信、IoT の研修も実施している。この他、PECB 社（Professional Evaluation and Certification Board）

による ISO 研修など、ICT 周辺スキルに関するコースも提供している。同大学は 2015 年にファウエイから電気通信実験室とコンピューター室の支援を受けている。

若者の ICT リテラシー向上のため、2016 年 3 月にデジタル経済郵政省（MICEN）は、マイクロソフトおよび国連工業開発機構（UNIDO）と協力して、デジタルイノベーションと若い才能を支援するデジタル青年財団を立ち上げ、ANSUT、AIGF（Agence Ivoirienne de Gestion des Fréquences radioélectriques）、ARTCI（Autorité de Régulation des Télécommunications/TIC de Côte d'Ivoire）、ESATIC が協力、VITIB（Village des Technologies de l'Information et de la Biotechnologie）がプロジェクトのインキュベーションセンターになっている。このように政府は民間企業と連携し、若者に対する ICT 人材育成を推進している。

b. 最高情報責任者（CIO）の活躍度

首相がリーダーシップをとり、国家デジタル化評議会（Conseil National du Numérique et de la Transformation Digitale : CNDigit）が設立され、国のデジタル化推進の進捗をモニタリングする仕組みが整備された。CNDigit には、運営委員会、事務局、およびデジタル化推進に関連する特定の分野を担当する各部門や委員会が構成されており、関係機関の横の繋がりや促進と、省庁を跨いだテーマ毎の課題解決を促す仕組みが取り入れられている。

CNDigit の主な役割は、以下のとおり。(1) デジタル政策と戦略にかかる政府への助言、(2) 国のデジタル政策への参画、(3) 国内のデジタル推進事業の調整。加えて、CNDigit は、デジタル化に関連する課題解決に向けて、中央省庁とともに、ICT 企業、大学、市民社会組織、民間企業などと協力関係を推進している。さらに、CNDigit は、国内で進行中のデジタル化事業やイニシアティブの監視と評価も担い、国家デジタル政策のもとで実施する様々な事業やイニシアティブの一貫性と有効性を確保している。

首相自らが CIO としてデジタル化政策を強力に推進する一方で、多くの中央省庁は CIO を任命する等の積極的な動きがないことから、首相及びデジタル化推進省庁とその他の中央省庁の間のデジタル化に関する認識の差は依然大きい状況である¹⁹¹。

c. 市民の電子参加度

国民の ICT 活用スキルは一般的に低い。デジタル公共サービスの利用者である国民の IT リテラシーは十分ではなく、農村部では識字率の問題もある。また、学校でも通信インフラは整備されているところは少なく、必要なデバイスも配備されていない。さらに、市民の電子参加度は通信インフラが整備されている都市部や若い世代では活発である一方で、地方部やシニア世代の参加は限られている。結果的に、都市部と地方部のデジタルデバイドの拡大が大きな課題となっている。地方部における通信インフラの整備と情報アクセスに関する普及活動の推進が喫緊の課題である。

d. オープンデータの進捗度や内製化の状況等

コートジボワールでは、公務員の ICT リテラシーは低く、デジタル人材も不足していることから、オープンデータの進捗度は他国と比較して低い。公務員のデジタル人材の不足から、内製化

¹⁹¹ デジタル経済郵政省への聞き取り（2023 年 7 月 14 日）

も進んでいない。多くのシステム開発は、企画段階から外部に依存しており、難易度の高い技術については、国内で対応できないこともあるため、海外の企業や国際機関に委託する状況となっている。

e. サイバーセキュリティの状況

政府は、サイバー犯罪に関するブダペスト条約と、サイバーセキュリティと個人データの保護に関するマラボ条約として知られるアフリカ連合条約を批准し、サイバーセキュリティ関連の法律と規制を採用している。2009年、電気通信・ICT規制庁により、国家サイバースペース保護チーム・サイバーセキュリティセンター（CI-CERT¹⁹²）が創設された。当初は、コートジボワールのサイバー犯罪に関する技術的課題に対するソリューションの提供に限られていた。しかしながら、2020年にサイバー犯罪対策強化のための実施体制の整備に向けて、CI-CERをコンピューター・セキュリティ・インシデント監視・対応センターの活動を所掌する組織として拡大した。

その後、政府は2021年12月の閣僚理事会で国家サイバーセキュリティ戦略2021-2025年を採択し、サイバースペースの保護、デジタル信頼の強化、サイバーセキュリティに関する国際協力に合意した。さらに、2022年8月、デジタル経済郵政省（MICEN）は、この重要なテーマに関する連絡窓口および国内の行動調整の役割を果たすデジタル信頼・サイバーセキュリティ局を設立した。今後、国家情報システムセキュリティ局（ANSSI）と国家安全保障運営監督センター（SOC）の創設が予定されている。この2つの機関により、国家安全保障システムが強化され、コートジボワールのサイバーセキュリティ指標を向上させることが期待されている。

3.2.6 行政機関間調整

（1）政府中枢機関の権限と機能

大統領と首相の権限については、政治体制で記載の通りである。コートジボワールの省庁間調整は、政府の活動を指揮し調整する役割を担う首相が行うため、首相府の役割である。

省庁間連携の課題として、各省の方針や意見の取りまとめに時間を要している点が挙げられる。これは、情報の共有システムが紙ベースのため、各省の活動をフォローアップすることが難しいためである。そもそも、全省庁でインターネット通信網が整備されておらず、情報のデジタル化を推進する前提条件が揃っていない状況である。また、大臣が不在の場合、代理が省の方針などを発言することができず、回答を得るまでに時間がかかることもある。これはチーフである大臣以外が代理として発言することが社会的に許容されないという、アフリカの文化的な特徴によるものとされる。なお、各省の業務は政令で規定されており、業務の重複に関する課題は特になく、ジェンダーのような各省にまたがる分野横断的な課題の調整は難航している¹⁹³。

（2）地方における行政機関間調整

既述の通り、基本的にインフラ整備は地方自治体の業務である。しかしながら、中央省庁が地方自治体と調整せずにインフラ整備を進めるケースが散見される。例えば、教育省がドナーの支

¹⁹² <https://www.cicert.ci/>

¹⁹³ 首相府への聞き取り（2023年7月13日）。

援を得て、小学校建設を行うケースがみられる。また、2020年の大統領選挙前に実施された大統領緊急プログラムでは、地方自治体に相談なしにインフラ整備が実施され、それらが必ずしもニーズに沿ったものではない場合もあるとされる¹⁹⁴。加えて、中央政府主導で実施中の社会開発計画（PSGOUV2）では、地方自治体に権限が委譲されている小学校建設などの支援が行われているが、地方自治体との連携や調整は実施されていないとされる。その他、地方自治体が保健センターを建設しても、医療従事者が保健省から配属されないなど、中央との連携がうまくいっていない事例も見られるとされる。

（3）地方政府間の調整・連携の現状と課題

地方自治体には、コミューンレベルにコートジボワール・都市・コミューン連合（Union des Villes et Communes de Côte d'Ivoire: UVICOCI）、ディストリクト・州レベルに、コートジボワールディストリクト・州連合会（Assemblée des Régions et Districts de Côte d'Ivoire: ARDCI）が存在する。両組織は、2015年に政令により公益事業体としての地位が付与されている¹⁹⁵。

UVICOCIは、全国のコミューンが加盟しており、各コミューンの市長が代表として参加し、コミューン間の連帯強化、地方議員の能力強化、行政への市民参加の促進などの目標を掲げ、活動している。毎年、各コミューンはUVICOCIに分担金を支払う必要がある¹⁹⁶。ARDCIは、ディストリクト・州議会間の対話と連携の強化、ディストリクト及び州の財政力や地方議員の能力強化等を目的としている。UVICOCIと同様に、分担金の支払いがある。

課題として、特に新人議員は、地方自治体が策定する3カ年計画や予算などの基礎的な知識が不足しており、地方選挙後に能力強化研修を実施する必要性が高いことが、両組織から挙げられている。また、研修を実施するための予算が十分になく、ドナーなど外部資金に頼らざるを得ないことも課題である¹⁹⁷。

3.2.7 ドナー支援・支援リソース

（1）上記分野に対するJICA支援実績と支援リソース

2011年の内戦終了以降、JICAは以下の2つの技術協力プロジェクトを実施している。両プロジェクトは、DGDDLをカウンターパート機関とし、内戦の影響を強く受けた地域において、地方自治体が作成する3カ年計画の策定、小学校や道路等の社会インフラ整備を通じた行政と住民、住民同士の協働、行政と住民の信頼回復、住民間の社会的結束の強化などに取り組んでいる。

- 大アビジャン圏社会的統合促進のためのコミュニティ緊急支援プロジェクト（COSAY）
フェーズ1：2013－2016年
フェーズ2：2017－2021年
対象地域：アビジャン（ヨブゴン市及びアボボ市）
活動：フェーズ1では、小学校及び道路の社会インフラの整備を通じた社会統合を促進す

¹⁹⁴ PCN-CI2での現地業務での、地方自治体関係者への聞き取り。

¹⁹⁵ CGUL Afrique Knowledge Hub (出所: <https://knowledge-uclga.org/assemblee-des-regions-et-districts-de-cote-d-ivoire-ardci.html?lang=fr> <https://knowledge-uclga.org/union-des-villes-et-communes-de-la-cote-d-ivoire-uvicoci.html?lang=fr>)

¹⁹⁶ Statuts et règlement intérieur de l'Union des Villes et Communes de Côte d'Ivoire (出所: <https://uvicoci.com/index.php/2020/06/22/statuts-et-reglement-interieur/>)

¹⁹⁷ PCN-CI2での現地業務での、地方自治体関係者への聞き取り。

ファイナルレポート

る支援を実施した。フェーズ 2 では、公平性や透明性を確保した計画策定、包括性に配慮した公共事業の実施管理・住民参加を含めた施設の有効活用に関する手法を確立・定着させることにより、社会的統合の促進に寄与した。

- 中部・北部紛争影響地域の公共サービス改善のための人材育成プロジェクト（PCN-CI）
フェーズ 1：2013－2017 年
フェーズ 2：2018－2024 年
対象地域：フェーズ 1 ベケ州、フェーズ 2 オ・ササンドラ州
活動：フェーズ 1 では、ベケ州において、「給水と教育に係る公共サービスを担う人材の技能・知識向上」とともに、「実施体制を調整するためのメカニズム・モデル構築」、および「住民と行政の効果的な協働関係構築」を支援した。フェーズ 2 では、フェーズ 1 で構築された公共サービスをベケ州で着実に継続し、新たにオ・ササンドラ州においても、公平性・透明性に配慮した公共サービス提供の「モデル」を改善、同モデルの定着とともに行政官の能力向上を支援している。

（2）上記分野のドナー支援方針、実績と支援リソース

主要ドナーが実施中の支援は、以下の通りである。

フランス開発庁（AFD: Agence Française de Développement）

地方経済・環境開発支援プロジェクト（Projet d'Appui au Développement Economique et Ecologique des Territoires Ruraux: ECOTER）

本プロジェクトは、債務削減・開発契約（Contrat de Désendettement et de Développement : C2D）というスキームで実施されている¹⁹⁸。8 つの州議会を対象に、持続可能な経済発展のための計画、資金調達、投資を支援し、気候変動の課題にも対応する。また、天然資源（農牧地、水資源）管理に関する地方自治体の能力強化を実施する。

アフリカ開発銀行

コートジボワール自治体収入動員支援パイロットプロジェクト（Projet pilote d'appui à la mobilisation des revenus propres des communes de Côte d'Ivoire: PAMREC）

本プロジェクトは、22 の小規模なコミュニティの財務状況を改善するため、納税者と土地所有権の地理的位置の特定、徴収済・未徴収税金を特定するための調査、自治体データの一元化、他の政府システムとの接続、職員の能力強化（ジェンダー平等、気候変動、予算管理の研修）、IT 機材の整備などを実施する。実施機関はノルウェーの NGO である RDF（Revenue Development Foundation）である。実施期間は 2023 年 6 月-2024 年 12 月の予定で、予算は 5.52 億米ドル（内 1.22 億米ドルはコートジボワール政府が拠出）である。

世界銀行

持続的・包摂的な北部都市開発プロジェクト（Sustainable and Inclusive Development of Northern

¹⁹⁸ 重債務貧困国(HIPCs)に対する支援スキーム。HIPCs が債務を返済すると、その返済された債務と同等の金額を AFD が補助金の形で HIPCs に送金するもの。（出所：AFD <https://www.afd.fr/en/c2d-mechanism-relieve-indebted-countries>）

Cities Project)

本プロジェクトは、他の地域と比べ開発が遅れ、また、気候変動やマリ、ブルキナファソの治安悪化の影響を受け脆弱な北部地域の7つの都市を対象に、質の高いインフラ施設を建設するための計画、設計能力を強化する。予算は4億米ドルである。活動内容は、参加型・包摂型都市計画の策定支援、グリーンで気候変動に強靱なインフラの設計・建設、都市農業のためのグリーンインフラの整備となっている。

UNDP**北部地域における地方政府社会インフラ改善計画（Projet d'Amélioration des Infrastructures Sociales des Collectivités Locales dans la Région Nord de la Côte d'Ivoire）**

本プロジェクトは、日本の国際機関連携無償資金協力で実施されるもので、マリ及びブルキナファソからの難民が流入する北部の Tchologo 及び Bounkani の5つの地方自治体を対象に、基礎的社会インフラの整備を行うものである。また、公共サービス提供に関する行政の能力強化を実施し、継続的な公共サービスの提供を通じて住民と地方自治体間の信頼関係の構築及び同地域における社会インフラの脆弱性の軽減を目的としている。予算は2.9億米ドルで、2023年から開始している¹⁹⁹。

主要ドナーにより地方自治体の支援が実施されているが、本調査で特定したコートジボワールの行政課題との主なギャップは次の通りである。まず、地方自治体職員に対する包括的な研修プログラムが存在しない中、ドナーのプロジェクト内容に応じて散発的に研修が実施されている。地方自治体職員の能力強化のニーズを整理した上で包括的な研修プログラムを策定し、優先順位の高い分野に対する能力強化を支援することが望ましい。また、国から地方自治体への権限の委譲などにおいて、法律と実際の運用に乖離がある一方で、法整備に関する支援は実施されておらず、制度の不備を改善する支援ニーズも存在する。加えて、多くの業務がいまだ紙ベースで実施されており、業務の効率化や透明性の確保において課題が多い。行政DXの第一段階にあたる情報のデジタル化を推進するための支援は有用である。

¹⁹⁹ 外務省 https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press7_000199.html

UNDP Côte d'Ivoire <https://www.undp.org/fr/cote-d-ivoire/actualites/lutte-contre-la-fragilite-dans-les-zones-nord>

3.2.8 行政分野の課題マトリックス

表 37 コートジボワール行政分野の課題マトリックス

切り口	全体課題	国別の課題	4つの観点
1) 中央地方関係	課題 1.1 中央政府への過度の権限と責任の集中	・ 中央から任命された知事が自治体を含む地方を監督する、上下・主従関係にある。また、地方自治体の予算及び開発計画を中央が承認する仕組みとなっている。加えて、地方自治体の人口規模、人員数、インターネット環境などに大きな相違があるが、中央が定めた制度を全国一律で全自治体に適用している。中央の権限が強く、地方自治体は自由に個々の事情に沿った柔軟な活動が取りづらい状況である。	効率性 公正性
	課題 1.2 政治・行政・財政の分権化が不整合		
	課題 1.3 制度的枠組みと運用実態の乖離	・ 地方自治体への交付金が中央政府から通知された金額の通り分配されず、遅延も常態化し、開発計画に沿った活動の実施が困難である。	透明性 公正性
	課題 1.4 中央監督機関のキャパシティ不足	・ 地方自治体を監督する DGDDL は、全自治体を訪問して活動をモニタリングする役割があるが、予算不足から一度も実施されておらず、監督機能が十分に機能していない。	効率性
	課題 1.5 地方政府のキャパシティ不足	・ 地方自治体は予算の 65% を中央に依存している。また、自治体職員数は、全人口の 0.05% (約 14,000 人) 足らずと極めて少ない。自治体の乏しい予算及び人員数を踏まえると、権限が中央に集中せざるを得ない。	効率性 公正性
	課題 1.6 中央政府・地方政府の不明瞭な権限・責任分担	・ 国から地方自治体に法律上では 16 分野で権限が移譲されているが、3 分野（都市計画・住宅、運輸・交通、環境保護・自然資源管理）は、実質的に自治体から国に権限が戻っており、法律と実際の運用には乖離がみられる。	透明性 公正性
2) 官民関係	課題 2.1 行政の透明性を確保する仕組みの不十分な整備と運用	・ 地方自治体の 3 カ年計画（開発計画）は、インフラ施設の現状調査や利用状況等を踏まえた客観的なニーズではなく、住民の要請や議員の恣意的な判断で策定されることも多く、地域の課題とニーズに沿った開発がなされていない。	効率性 透明性 公正性 包摂性

切り口	全体課題	国別の課題	4つの観点
	課題 2.2 市民の声を行政に反映させる仕組みの不十分な整備と運用	<ul style="list-style-type: none"> 地方自治体の3カ年計画及び予算は、ウェブサイトなどで一般公開されておらず、地方自治体でも自由に閲覧可能な状況ではない。また、3カ年計画を承認する議会では、3カ年計画に掲載された事業選定の根拠が市民に説明されないケースもあり、地方自治体から市民への情報公開が不十分である。 	透明性 公正性 包摂性
	課題 2.3 住民との協働に関する能力不足	<ul style="list-style-type: none"> 行政サービスを改善するため、インターネットや電話などで行政に対する市民の声（汚職の通報を含む）を収集・整理する制度は存在するが、市民への周知が不十分で、制度自体が十分に知られていない。また、これらの取り組みは中央主導で実施されており、地方自治体との連携や情報共有はなされていない。 	効率性 公正性 包摂性
	課題 2.4 官民連携の仕組みの不十分な整備と運用	<ul style="list-style-type: none"> 地方自治体による PPP の活用事例が限られており、PPP を地方自治体の予算不足を補う手段として有効に活用できていない。 	効率性
3) 公務員制度・人材育成	課題 3.1 公務員制度全般の不十分な整備と運用	<ul style="list-style-type: none"> 全人口に占める公務員（275,000 人）の比率は 0.98% と非常に少なく、行政サービスを十分に提供できる人員体制ではない。 国家公務員の採用や配属先省庁の決定において、汚職がみられる。地方公務員の採用権限は首長にあり、必要に応じて実施される求人募集は、縁故採用が多いとされる。世論調査では、一般的に公務員は汚職に関与していると見なされ、公共サービスの提供状況にも不満が多く、市民に信頼される行政からは程遠い状況である。 国家・地方公務員とも基本的に終身雇用で安定している一方、給与は低く、禁止されている副業を行う公務員も存在する。 	効率性 透明性 公正性
	課題 3.2 公務員の育成制度の不十分な整備と運用	<ul style="list-style-type: none"> 地方公務員に対する初期研修の制度がなく、継続研修の実施の有無は地方自治体の予算次第で、地方公務員に対する能力強化の機会が限られている。 国家公務員の研修受講歴のデータベースがなく、研修実績を効果的に人事や人材育成計画に活かす仕組みがない。 地方自治体職員（国家・地方公務員）に対し、様々な分野で能力強化のニーズがある一方、地方自 	効率性 公正性 包摂性

切り口	全体課題	国別の課題	4つの観点
		治体の職員を対象とした包括的な研修プログラムが存在しない。	
4) 政府機関 間調整	課題 4.1 各層政府の行政 機関間の不明確な権限・ 責任分担		
	課題 4.2 各層政府の行 政機関間の不十分な調 整システム	<ul style="list-style-type: none"> ・ 首相府が省庁間の調整を担っているが、情報の共有システムが紙ベースのため、各省の活動をフォロアアップすることが困難である。 ・ ジェンダーなどの各省にまたがる分野横断的な課題は、調整が難航している。 	効率性
	課題 4.3 調整を担う組織 のキャパシティ不足		

3.3 モンゴル

3.3.1 行政を取り巻く環境

（1）歴史²⁰⁰

モンゴルは、17世紀末から200年以上清朝の支配下にあったが、1921年ソ連軍の援助により立憲君主制国家を樹立し、1924年にソ連に次ぐ世界で2番目の社会主義国としてモンゴル人民共和国が誕生した。

1980年代末の東欧革命に呼応する形で、モンゴルの学生たちが市場経済導入と自由選挙を求めるデモを1989年12月に起こし、徐々に大規模な市民の参加による民主化運動に発展した。ソ連指導の下の共産主義からの脱却を求める民主化勢力は、ソ連の崩壊が近づくなか、欧米諸国からの支援を受け入れたい旧支配政党である人民革命党エリートと協調・交渉を続けた。この結果、モンゴルでは最終的には武力衝突もなく1990年に複数政党制を導入した自由選挙を行い、民主化・市場経済化を選択した。

世界銀行、国連開発計画（UNDP）、アジア開発銀行（ADB）などの国際機関やドイツ国際協力公社（GIZ）、米国国際開発庁（USAID）の二国間政府開発援助機関などの援助が入り、UNDPの援助の下にヨーロッパ型の憲法が起草された。この新憲法は1992年に国会にあたる国家大会議で可決・施行され、国名を「モンゴル国」に改め、信教の自由などを認めた。新憲法に基づく国家大会議議員の選挙は1992年6月に、大統領選挙は翌1993年に行われた。これ以降、4年ごとの総選挙と翌年の大統領選という形で、民意を問う体制が維持された。民主化後は頻繁に政権交代が起きたが、2020年の第8回選挙で初めて与党人民党が圧勝し、2期続けて政権を維持した。

（2）政治体制²⁰¹

モンゴルは中央政府が唯一最高の国家主権をもつ単一国家で、1992年の民主化の際に、大統領制と議院内閣制を併用する共和制（半大統領制）を採用した。背景には、旧支配政党である人民革命党は権力の強い大統領制の導入を主張し、反対に民主化勢力は議会制の導入を唱えたことから、最終的には折衷的な共和制（半大統領制）が採用された²⁰²。

憲法第3章は国家機構について定めており、第1節はモンゴル国家大会議、第2節は大統領、第3節は内閣、第4節は司法権を規定している²⁰³。大統領は国家元首であり、モンゴル国民の融和の象徴とされ、軍の最高司令官を務める。大統領の選出は、国家大会議に議席を有する政党が擁立した候補者について、選挙権を持つ国民が投票で行う。全選挙民の過半数の票を得た者が大統領として選出されたとみなされ、過半数に至らない場合は上位2位の候補者により再投票が行われる。大統領資格は50歳以上で、選挙前5年以上継続して国内に居住したモンゴル国籍を有する者である。任期は6年で再任は禁止されている。立法府は「国家大会議」で一院制が採られており、定員76人、任期は4年である。議員資格は25歳以上で、首相以下の閣僚を選出する。

²⁰⁰ 外務省（2010）、サンジャースレン・オヨン（2014）参照。

²⁰¹ 遠藤誠（2020）、ブルリッジ社（2017）参照。

²⁰² 小林秀高（2020）

²⁰³ 司法権は裁判所に属し、裁判所には最高裁判所（上告）、県および首都裁判所（二審）、郡または郡間裁判所、地区裁判所（一審）があり、三審制がとられている。通常裁判所とは別に憲法裁判所がある。

Constitution of Mongolia (2019)

2023年5月の憲法改正により、2024年の総選挙から国家大会議の議員数が76人から126人に増え、うち78人が小選挙区、48人が比例区から選出となる。内閣は国の最高行政機関で、任期4年の首相と閣僚から構成される。改正選挙法（2023年7月7日）により、ジェンダーの積極的格差是正措置に関する規定が主に次の2点について変更された。1点目は、政党または連立政権によって指名される場合、これまでの20%に代わって2024年の総選挙では全候補者の少なくとも30%、2028年には少なくとも40%が男女どちらかの性別でなければならない点、2点目は、政党または連立政権により男女比1:1のリストの順序に基づいて比例代表の候補者を指名しなければならない点、が明記された。なお、少数民族のための積極的格差是正措置の規定はない。

（3）三権分立の現状²⁰⁴

モンゴルの民主化は旧体制の支配層が新体制に存続する形で移行した。人民党と民主党の二大政党の権力抗争と各党の内部対立が続く中で、主に憲法改正を通じて、三権分立の原則を保持しつつ、立法・司法・行政各府の権限の見直しや修正が行われた。改正憲法（2019年に可決、2020年に施行）の主な修正点は以下のとおりである。（1）閣僚任免権が首相に付与されるなど首相・内閣の権限の強化、（2）大統領の任期を最大2期8年から1期6年間に変更し大統領の権限を制限、（3）議員・閣僚を兼務できるのは首相以外の4人までに変更し、行政と立法の分離をより明確化、（4）司法の独立の保障を強化するため、裁判評議会評議員の任命方法の明記や裁判官弾劾委員会の設置規定の追加²⁰⁵。

三権分立の原則を揺るがしかねないのが、モンゴルの政治の汚職・腐敗の横行である。豊富な鉱山資源に絡む汚職のほか、政府が設置する多種多様な基金からの不正融資などで、大規模な汚職や腐敗事件が相次いで起きている。元首相、元大統領、国会議員、現職の上級公務員、一般公務員の逮捕だけでなく、検察など司法関係者まで逮捕される事態が生じている。現政府は優先課題の1つとして対策に取り組んでいるが、モンゴルは世界腐敗認識指数（CPI）で世界180カ国・地域中116位（2022年時点）に位置付けられている²⁰⁶。

（4）行政機構

モンゴルの最高行政機関は内閣で、国政の行政機関は、内閣官房と16省、特定目的のために設立された3委員会、9つの調整機関、29の実施機関から構成される²⁰⁷。閣僚の任命と解任は、首相が国会大会議と大統領の指示により行う。地方の行政機構は後述3.3.2 中央地方関係、（1）地方分権構造を参照。

（5）社会経済状況

モンゴルは北をロシア、東西と南を中国と接しており、日本の約4倍の広さに約341万人（2021

²⁰⁴ 外務省（2023）

²⁰⁵ しかし2019年8月13日に行われた憲法裁判所の審判で、民主主義や平等の原則を定めた第1条第2項等に違反するとして違憲判断が下された。これにより当該部分は削除された。議会制民主主義の強化にこの判断は妥当という意見がある一方で、閣僚・国会議員の権限が過大になりすぎているという批判も根強い（湊邦生、2022）。

²⁰⁶ Transparency International の Web サイト（[2022 Corruption Perceptions Index: Explore the... - Transparency.org](https://www.transparency.org/cpi)）を参照。

²⁰⁷ <https://legalinfo.mn/mn/detail/12057>,
<https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16531127300241&showType=1>

年、国家統計局）が居住する。首都ウランバートル市（UB市）の人口は約164万人で、全人口の48%を占める。人口増加率は、2017～2021年まで1.9～1.6%に推移し、農村部より都市部の増加率が高い²⁰⁸。

モンゴルは民主化以降、日本をはじめとする援助機関の支援の下、市場経済化に向けた構造改革を推進し、1994年に初めてプラス成長に転じた。金、銅、石炭、レアメタル、ウランなどの豊富な鉱物資源を有し、2011年から2013年までは10%を超える高い経済成長を続けた。しかし、資源ナショナリズムの台頭による制限的な対モンゴル投資政策や法律制定の結果、対モンゴル外国投資が激減した。また、世界的な資源安の影響で鉱業が不振となり、2016年の経済成長率は1%まで低下し、財政赤字と対外債務が拡大した。2017年にIMFと拡大信用供与措置に合意後、鉱工業生産の伸びに支えられて一旦は経済回復の兆しが見られたものの、2020年からの新型コロナウイルス感染拡大の影響で、2021年の実質GDP成長率は1.4%にとどまった。

現在、モンゴルの主要産業は鉱業、牧畜業、流通業、軽工業である。モンゴル経済は価格変動や海外需要など外的影響を大きく受ける鉱物資源の輸出に依存し、国際貿易では中国とロシアに過度に依存している。このため、産業の多角化と持続可能な経済成長の達成に資する安定したマクロ経済運営が課題である。また、首都では人口の一極集中が引き起こす交通渋滞、大気汚染、学校や教員の不足などの、都市化問題が深刻化している。さらに、国全体の貧困率は、2010年の38.8%から2014年の21.6%まで一時減少したものの、その後の経済成長の低迷により再上昇し、2020年は27.8%と高くなっているため、貧困問題は今後取り組むべき課題とされている。

3.3.2 中央地方関係

（1）地方分権構造

モンゴルは単一国家である。地方政府は、1992年の体制移行後に採択された憲法第4章と、行政単位・領土と管理に関する法（2006年）の第3条に規定されている。行政区分は三層で、21県（アイマグ）と1首都（市）から構成され、県は330郡（ソム）と1639村（バグ）から、首都ウランバートル市（UB市）は9地区（ドゥーレグ）と171小地区（ホロー）から構成される（図12）。

県と郡には地方議会（フラル）があり、人口規模により1県当たり25～35人、1郡当たり15～25人の議員がいる。任期は4年である。2021年時点でUB市と県の議員数は1,103人、うち女性は218人で19.8%、男性が885人で80.2%を占める²⁰⁹。小地区と村には地方議会はなく、村長や小地区長がコミュニティリーダーとして地域住民との会合を定期的に行き、特定された優先課題やニーズに関する要望や意見を上位政府の地区や郡に報告する。

地方行政の長である県知事とUB市長は、地方議会の提案で首相が任命し、郡や地区の首長は上位である県知事、UB市長がそれぞれ任命する。任期は4年である。知事と副知事は、執行機関の財政、行政、モニタリング、広報など各部門とその職員を直接監督する。また中央セクター省庁の出先機関の行政監督を行う。

²⁰⁸ National Statistics Office of Mongolia (2021)

²⁰⁹ 同上



出所：Asian Development Bank (2021) を基に調査団で加工。

図 12 モンゴルの中央政府と地方政府の関係

(2) 行財政分権化の現状と課題

憲法第 62 条 1 項は、「地方政府は、それぞれの県、首都、郡、地区の社会・経済生活に関わる事項について、独立した意思決定を行うほか、国家規模やより大きな地域の問題解決に向けて住民参加の促進を指揮することができる」と定めている。地方政府の機能は行政単位・領土と管理に関する法（1992、改正 2006）に規定されており、執行機関は地方における計画立案と実施、地方行政サービスに関する報告を行う権限と責任を持つ。地方議会は、地方の政策立案や優先課題の特定、計画と実施に関するモニタリングや監視を行う権限を有する。地方自治の適正な運営のため、執行機関と議会は相互に監視する機能を担うと、「国家の監視と検査に関する法（2003、改正 2010）」に明記されている。

モンゴルでは 1990 年代、社会主義の脱却から民主化へと体制移行がなされ財政改革を進めてきたものの、著しい成果はみられず、2002 年に公共財政部門管理法が施行され、再び中央集権的な厳格な公共支出管理が導入された。財政分権化が動き出したのは、改正予算法（2009）が施行された 2012 年である。就学前教育、初等教育、一般教育、児童発達・保護、文化・サービス、プライマリーヘルスケア、土地・地籍管理、社会福祉などでの財政支出の権限・責任、裁量権が地方政府に割り当てられることとなった。これらは中央政府の予算として以前は計上されたが、それぞれのセクター省庁と地方政府が契約に基づいて管理し、中央政府から地方政府に対する特別財政移転によって資金が調達されることとなった。歳入については、予算法第 23 条で地方政府に税と税以外の収入源が明記された。鉱物税収入の大部分は中央政府の税収として割り当て、より公平で効果的な財政システムを導入した。第 59 条では地方開発基金が規定され、これにより地方の優先課題に対応するための柔軟な資金調達が可能となった。このほか地方政府の執行機関と議会に対して、地方予算を審議・承認し、執行を監督することが義務付けられた。

中央政府から地方政府への事務・権限の委譲は、主に予算法の改正と行政単位・領土と管理に

関する法の度重なる改正を通じて行われてきた。地方政府は公的資産を活用・管理できるようになり、事業開発や廃棄物処理、公共の公園整備目的で国有地が割り当てられたり、軍所有の建物を学校や文化センターに転用したりできるようになった。加えて、国民は地方政府で出生や死亡、結婚などの住民登録を直接できるようになり、年金受給者や退役軍人、障害者などへの支払いなども地方政府が担っている。

近年、こうした行政サービス機能をすべて1つのシステムにまとめる「E-モンゴリア」というプラットフォームが作られ、地方の住民でも手軽に利用できるようになった。規制権限は、中央政府から地方政府へある程度委譲された。営業許可の発行や土地使用の許可や規則の発行、渋滞の緩和や汚染の軽減、一部の天然資源採掘の管理などである。経済発展や土地利用促進のための適切なゾーニングの確保や、遊牧民による牧草地管理支援、夜間電力料金を補助する権限なども含まれる。特定の利害関係者を集めて課題や計画について協議し決定する権限、招集権限も地方政府に委譲された。例えば、地方政府が牧畜民と農民のグループを招集して共通の土地や牧草地の管理問題を協議・合意する、あるいは、鉱山会社と地元住民を招集して紛争解決について協議・合意する、などが挙げられる。

モンゴルには、地方分権化を進めるため地方政府に関する政策立案、実施、モニタリングを担当し、地方開発における各セクター利害の調整役を担う中央省庁がない。内閣官房地方行政局が地方政府の窓口として、中央政府で決定された規則や指示の発出や政策説明会、行政アカデミーを通じた研修の実施、地方の自然災害への対応、などを行っている。

このように中央政府から地方政府への行財政の分権化が進んだが、以下の課題がある。

- 地方議会は自由で民主的な選挙によって選ばれた住民の代表である議員で構成されるが、国家大会議と中央政府の決定が地方行政や地方政治に大きく影響する。したがって、地方議会の政策立案や行政サービスの提供、事業実施に関する監視の役割は限定的で、住民に対する説明責任を十分に果たせていない。
- 制度の面では、特に公共財政管理の枠組みが高度に中央集権化されており、中央から地方政府に対する財政権限の移譲は基本的には経常支出に限られており、開発予算などの資本支出は厳格に中央セクター省庁に管理されている。このため、知事や議会による各セクターの出先機関の監視は行政的な意味合いが強く、地方開発や地方行政サービスの提供に関する影響力は限られている²¹⁰。
- 地方政府の機能を規定する行政単位・領土と管理に関する法は地方政府の独立性を確保し、地方開発の財政・経済的基盤を強化するために改正された。他方で、地方政府の権限縮小や予算の裏付けがない機能委譲などの修正も度々行われており、地方自治の推進よりも中央政府による管理強化の意味合いが強い。他国のように、地方自治に関する特別法が、その地方政府の有権者の過半数の同意がなければ制定できないといった規定がないことも課題である²¹¹。
- 地方分権化政策の推進や中央地方の調整機能を積極的に果たす組織がない。内閣官房地方行政局は、中央政府が決定した規則や指示の発出と地方政府からの情報・報告を受ける役割を担うにとどまる。

²¹⁰ Asian Development Bank (2021)

²¹¹ Strengthening Representative Bodies in Mongolia Project (2019)

（3）行政運営における中央・地方政府の権限・役割遂行の現状と課題

a. 開発計画

各種の開発政策・計画については、開発政策・計画及びその管理に関する法（2020）が根拠法である。モンゴル政府は、「2050年までに、自然、言語、国境、文化を持続的に保護し、社会的・経済的発展の面で、先進国になる」ことを掲げた長期ビジョン2050を2020年に策定した。このビジョン2050の実現に向けて、中期計画（5～10年）と短期計画（1～4年）が中央と地方でそれぞれ策定されている。現在の中期計画であるモンゴル国開発5カ年基本方針と県・首都開発5カ年基本方針は、2021～2025年を対象期間としている。他方で、政府行動計画と首都・県知事行動計画、郡長・区長の行動計画は4年の任期に合わせて策定され、現在の計画は2020～2024年を対象とする。

地方の開発計画策定は、県・首都、郡・地区の行政機関の長と、各地方政府の開発政策計画部署が担当する。首都・県知事は、県・首都・都市開発5カ年基本方針、首都・県知事行動計画、県・首都・都市開発年次計画を立案し、中央の開発政策計画を所管する経済開発省とそれぞれの地方議会に提出しなければならない。同様に郡長・地区長は自らの行動計画を策定後、郡・区議会に提出しなければならない。年次計画については、地方政府は中央政府が策定する年次計画に基づいて作成しなければならない。国家開発年次計画が毎年7月1日までに国家大会議で承認された後、県・首都の関連機関がこれをふまえて、県・首都・都市開発年次計画案を9月1日までに作成し、地方議会が12月10日までに承認する。

開発計画策定に関する課題は以下のとおりである。

- 法令・規定の数が約6,000、政策文書と合わせて1万3,500と膨大にあり²¹²、国家大会議と中央政府の決定が地方政府に大きく影響する。
- 公共財政管理の枠組みが高度に中央集権化されており、經常予算の支出は細かい規定があり、開発予算などの資本支出は厳格に中央政府と中央セクター省庁により管理されている。地方議会は自主財源が十分でない場合、地方政府予算に十分な権限を持たない。
- 知事や地方議会による各セクターの出先機関の監視は行政的な意味合いが強く、地方開発や地方行政サービスの提供に関する影響力は限られている²¹³。
- 地方政府の機能を規定する、行政単位・領土と管理に関する法は地方政府の独立性を確保し、地方開発の財政的・経済的基盤を強化するために改正された。一方で、地方政府の権限を縮小や予算のない機能の委譲などの修正も度々行われており、地方自治の推進よりも中央政府による管理を強化している。他国にみられる、地方自治に関する特別法が、地方政府の有権者の過半数の同意がなければ制定できないといった規定がないことも課題である²¹⁴。
- 地方自治や地方分権化政策の推進、中央政府と地方政府の調整、地方政府の監督といった積極的な機能を果たす組織がない。内閣官房地方行政局は、中央政府で決定した規則や指示の発出と地方政府からの情報・報告を受ける役割を担うにとどまる。

²¹² 内閣監理執行庁（2023）

²¹³ Asian Development Bank（2021）

²¹⁴ Strengthening Representative Bodies in Mongolia Project（2019）

b. 予算管理（歳入・歳出管理）

地方政府の支出の約 8 割は経常支出で、残り 2 割程度が資本支出である。歳出管理については、大蔵省と関係省庁が共同で経常予算の支出は細かい規則を定めており、地方政府はこれに基づいて支出を行わなければならない。例えば、教育関連であれば、生徒 1 人当たり、学校 1 校当たり、1 平方当たりの図書費や給食費、暖房費など支出項目に応じて細かく規則が規定されている。地方政府の管理部門の支出は、大蔵省と内閣官房による規範があり、事務所や会議費、旅費など各地方政府の人口や職員数に基づいて配分される。

地方の歳入については、予算法 23 条で規定されている²¹⁵。予算法は頻繁に改正されており、例えば 2020 年の改正では、県と UB 市の税収として地代や固定資産税は廃止されたが、法人税の 40%は追加された。一方で、地代、家畜税、不動産税は、郡と地区の税収項目に追加された。UB 市は、首都ウランバートルの法的地位に関する法（2021）の改正により、市債の発行やコンセッション事業の実施ができるようになるなど、財政権限の一部が拡大されている。

表 38 予算法に規定されている地方政府の歳入

県と首都 (UB)	郡と地区
税収入、手数料、課徴金（予算法 23.6 と 23.8）	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 首都税 ・ 車両税および自走式運送税 ・ サービスおよび工業用水使用者のための料金 ・ 相続および贈与に関する税金 ・ 本法第 23.4.9 項に規定される以外の国印紙税 ・ 石油の探鉱・開発のためのライセンス料の 20% ・ 法人所得税の 40% 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 個人所得税法 7.1 に規定する以外の個人所得税 ・ 銃器税 ・ 本法 23.4.9 に規定される以外の国印紙税 ・ 狩猟料 ・ 鉱物資源以外の天然資源の開発に関するライセンス料 ・ 天然植物に関する手数料 ・ 木材費 ・ 鉱物資源の使用に対する手数料 ・ 水および湧水の家庭での使用に対する使用料 ・ 犬税 ・ 廃棄物撤去料 ・ 石油の探査および開発のためのライセンス料の 10% ・ 地代 ・ 家畜税 ・ 不動産税 ・ 個人所得税法 7.1 に規定する所得税
その他の税収入（予算法 23.7 と 23.9）	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方政府が所有する株式に対する、完全およ 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方政府が所有する株式に対する、完全

²¹⁵ Budget Law (revised edition 2011 and 2023)

び部分的に所有する地方法人からの配当金 ・ 地方財産の使用料、地方財産の売却収入、利 子および罰金による収入 ・ 各種法律により、県予算および首都予算に計 上されるその他の種類の収入	および部分的に所有する地方法人からの配 当金 ・ 地方財産の使用料、地方財産の売却収 入、利子および罰金による収入 ・ 各種法律により、郡予算および区予算に 計上されるその他の種類の収入
---	--

出所：Budget Law (revised edition 2011 and 2023)

地方政府は中央政府からの財政移転に大きく依存している。モンゴルの場合、財政移転は①赤字・黒字移転、②特別目的移転、③地方開発基金の3つに大別できる。

- ① 赤字・黒字の財政移転。地方政府が作成した次年度の歳入と歳出の予算見積もりを中央政府が審査する際、歳入が歳出を上回った場合には余剰分の一部は中央政府に戻され、他の地方政府に再配分される仕組みである。逆に、歳出が歳入を上回る場合、中央政府は歳出を承認した水準まで削減し、その差額を赤字交付金で補填する。
- ② 特別目的移転。地方政府に委譲された機能の経常支出を賄うために地方政府に移転する。社会・経済や福祉などの公的サービスの経常支出がこれに相当する。既述のとおり、大蔵省と関係省庁が定めた細かい規則にしたがって支出される。
- ③ 地方開発基金。地方政府への財政移転で、実質的に地方政府の裁量で資本支出できる唯一の予算である。石油のロイヤリティからの30%など様々な国家歳入を財源として地方政府に毎年配分される。配分基準は(1) 地方政府の開発指数、(2) 人口、(3) 人口密度、遠隔地、領土の広さ、(4) 税制上の取り組み、など。地方開発基金は、2014年で地方政府への財政移転の16%、地方政府の歳入の5%を占めたが、予算危機が健在化した2015年以降減少したため、2017年には財政移転の4%、地方政府の歳入の1%にとどまった²¹⁶。

予算管理については以下の課題が見られる。

- 中央政府の規則に基づく厳格な歳出管理は、地方政府の不正・汚職防止の観点から有効である一方で、地域のニーズや課題に即した柔軟な支出を認めない点で、地方政府の権限を弱めるものである。
- 赤字・黒字の財政移転は、中央政府の厳しい規制の対象となっている。これは社会主義国や社会主義からの移行国で見られる財政制度で、事実上の予算の優先順位付けと削減を中央政府が行える。地方予算編成の規律や優先順位の設定、地方歳入の確保に対する地方政府のインセンティブを制限し、健全な地方計画・予算編成を妨げるものである。
- 地方開発基金の財源確保のための仕組みが多くあるため、地方政府にとって翌年の配賦額が予測不可能な場合が多い。また地方開発基金の配分額が、その年の承認予算を下回ることも多い。さらに、この地方開発基金の計画と管理に関する指針が不十分なことから、住民ニーズだけを優先的に考慮し、他の開発政策や投資事業との整合性を検討しないまま実施される²¹⁷。

²¹⁶ Asian Development Bank (2021)

²¹⁷ Asian Development Bank (2021)、Budget Law (revised edition 2011 and 2023)。

c. 事業管理

開発政策・計画及びその管理に関する法（2020）に基づき、地方政府の首都・県知事は、県・首都・都市開発5カ年計画方針、県知事行動計画、県・首都開発年次計画の実施状況について報告書を作成し、県・市議会に提出する必要がある。また首都・県知事は、郡・区での開発政策計画を実施し、管理調整を行う役割を担うこととなっている。

開発政策・行政機関のモニタリング・評価にかかる一般規定 206 号（2020、改正 374 号 2021）は、各計画の実施状況の報告書作成・提出を政府・行政機関に求め、期日を規定している。地方政府が外国の援助機関から融資や技術支援を受けて実施する事業は、上記とは別に毎年3月1日までに報告書を提出しなければならない。

以下のような事業管理に関する課題が挙げられる。

- 地方政府に関わる計画だけでなく、国の長期・中期・短期計画の実施状況も報告しなければならない、人員や能力が十分でない地方施府の負担が大きい。
- フィージビリティスタディの実施や財源確保がないまま事業形成されてしまう案件もあるため、適切な事業管理の妨げとなっている。
- 計画と同様、モニタリング・評価についても内容が重複している部分が多く、同一事業を異なるモニタリングと評価報告書として作成しなければならない、モニタリング・評価自体が形骸化している事業もある。

d. 人事管理／人材育成

モンゴルでは、国家公務員と地方公務員を区別していないため、地方公務員に関する特定の法律はなく、国家公務員法が適用される。この法律は行政職の公務員だけでなく、政治職や司法や警察などの特別職、医者や教員などのサポート・サービス職といったすべての公務員が対象である。サポート・サービス職に就く公務員の雇用や労働条件は、労働法に規定がある。過去には公共セクター管理・財政法（2002）が存在し、予算執行の責任者（ゼネラル・マネージャー）に人事任命権者として公務員の任用や管理に関する強い権限が与えられていた。国家公務員法とは異なる同法の適用は、不透明な公務員の任用や解雇など政治的介入の弊害を多く生み、2013年に廃止となった。改正公務員法の施行以降は、日本の人事院にあたる公務員委員会が、国から報酬を得ているすべての労働者を公務員として一括管理している。

地方政府の公務員の人材育成は、内閣官房管轄下の行政アカデミーが行っている。従来から公務員法で提供が義務づけられている短期・中期研修コースのほか、改正公務員法で新たに導入された各職種の機能と責任に応じた専門職研修パッケージの実施を担う。UB市は独自に研修機関を持ち、市職員のほか地区や小地区の職員、関係者向けの研修も行っている（3.3.4 公務員制度を参照）。

（4）地方分権化改革の動向

社会主義体制の下で中央政府の統制が強かったモンゴルでは、地方分権改革の歩みは平坦ではない。人口密度は1ヘクタール当たり2.2人（2021年）と極端に低く、全人口の48%にあたる

約 164 万人は UB 市に居住していることの影響もある²¹⁸。

地方分権改革は、主に援助機関の支援の下で導入・実施されてきた。1992 年の民主化以降 2002 年までは、地方分権化に資する法や規則の立案、施策が積極的に策定され、地方政府による自治が開始された。しかし 2002 年から 2013 年にかけて、地方政府の政策立案能力や公共財政・予算管理などの能力が十分でないこと、地方での予算の無駄遣いや不正を招いたことへの懸念が高まり、中央集権化への揺り戻しが進んだ。

予算法が改正された 2012 年以降、財政の分権化が徐々に進展し、市民参加が推奨されるなど再び地方分権化改革の動きがみられた。2016 年にはスイス開発協力庁（Swiss Agency for Development and Cooperation: SDC）の支援により、モンゴルで初めてとなる地方分権化政策に関する政府決議 350 号が発令された。

各種政策や法律、規制の枠組みについては、中央地方関係や地方政府の機能が不明確、または一貫性がなく課題が多い。加えて、地方政府の機能を規定する行政単位・領土と管理に関する法は度重なる改正が行われ、地方政府の権限を縮小し中央集権化を進める改正も行われている。

全国 21 県のうち、中央政府に頼らず自主財源が確保できるのは 7 県しかない。現在、中央政府主導で E-モンゴリアをはじめとする ICT 関連の施策が加速的に進められており、地方政府間の格差解消や行政サービス効率化、不正・汚職防止などの様々な効果が期待されている。こうした実態をふまえると、地方政府が独自性を発揮する余地は限られており、今後も中央政府主導による中央集権型管理がさらに強まると推察できる。

3.3.3 官民の関係、住民との関係・協働

（1）中央・地方政府の行政サービスにおける民間企業参入・官民連携の現状と課題

モンゴル政府は、豊富な鉱物資源の大規模な開発を進めるため、電力や水供給、輸送関連のインフラ開発の膨大なニーズに対応する必要があった。政府の自己資金や海外の開発援助だけでは膨大な資金を賄えないため、2009 年に民間資金を活用した官民連携（PPP）スキームによるインフラ整備を推進する方針（国家 PPP 政策）やコンセッション法を 2010 年に策定し、Build-Transfer（BT）形式で多くの PPP 案件を契約した。

しかし 2012～2016 年に鉱山関係の過剰な海外直接投資により経済と財政が急速に悪化し、既述のとおり 2017 年の IMF から拡大信用供与措置を受け入れるとともに、PPP 全体を見直しせざるをえなくなった。見直した結果、PPP はコンセッション法に基づく PPP 案件の計画策定や民間企業の選定でリスク管理・分散を十分に調整できない、BT 方式での PPP 案件を予算法でモニタリングできない、設計・建設、運営など各契約を一括管理できず各事業が互いに整合性がとれない、などの課題が浮上した²¹⁹。

この結果、コンセッション法が廃止され、2023 年 12 月に改正 PPP 法が施行された。この法のもとで、案件を一括管理し、PPP 事業の推進やフィージビリティスタディの技術支援を行うため、経済開発省の下に PPP センターが設置されることとなった。また、PPP 案件のパートナーと結ぶ最長契約期間を 30 年とする、設計・建設と運営契約の同時締結、経済開発大臣、当該分野の大

²¹⁸ [Population density \(people per sq. km of land area\) - Mongolia | Data \(worldbank.org\)](#) グリーンランドに続いて低い。

²¹⁹ Huang, Guohua et al.(2019)

ファイナルレポート

臣、地方政府関係者による契約の承認・合同署名とするなどを通じて各関係者の役割を明確にし、契約期間内での効率的・効果的な事業実施を目指している。さらに経済開発省大臣の下に PPP 実施ファンドを設立し、予想できないリスクに備え事業を継続的に進める体制を整える。今後、PPP 法に付随する関連法規 11 種類を整備する計画だが、現時点での新しい PPP の枠組みに関する課題や懸念事項は以下のとおりである。

- 経済開発省と財務省の間でどちらの省が PPP 関連業務を監督するか、権限をめぐって調整が必要である²²⁰。PPP に関する両省の役割分担を明確にし、大型事業を含む円滑な PPP 事業推進を可能とする両省の能力向上が不可欠である。
- これまでの BT 方式による PPP 事業に代わり、BT ではない PPP 方式の運営監理を導入・推進する必要がある。
- PPP センターの運営は内部で資金を調達して行うとしているが、利権や腐敗の温床になる懸念がある。PPP 実施ファンドについては財源が明確でないため、財源確保に向けての具体的な議論が必要である。
- PPP 事業で将来起こりうる紛争に対して、どのように解決策を講じるか不透明である。

モンゴルでは、1990 年代からの急速な民主化と市場経済への移行期を経て現在に至るまで、国家機構のすべてのレベルでの賄賂や汚職が横行している。国有財産の民営化や土地の私有化と使用の許認可、豊富な鉱物資源の採掘権などに関連した贈収賄や、中小企業開発基金や教育ローン基金など各種基金からの不正融資や不正資金の取得・使用など、不正、汚職、腐敗の温床は至るところにある。このため政府は、2006 年に汚職対策法を施行し、2007 年には汚職対策庁の設立し、歴代の政権がその都度「汚職対策」に取り組んできた。

しかしながら、アジア財団の汚職に関する認識・知識調査（2018 年）によると、「汚職はモンゴルでよく行われていることである」という設問に対して、2018 年 3 月に回答した市民のうち「賛同」が 75.8%、「やや賛同」が 14.3%、合計 90%近くが肯定した。2006 年 3 月の同じ設問に対する回答は「賛同」が 78%、「やや賛同」が 13.1%、合計約 90%が肯定していたことから、12 年経っても市民の汚職に対する認識はほとんど変わっていない。また「政治家は汚職から利益を得ているため、汚職と闘う真の意志はない」という別の設問に対しても、2006 年 3 月時点と 2018 年 3 月で、それぞれ合計 85%と 87%が肯定している²²¹。

政府による汚職対策が目に見える成果を生み出せないなか、2022 年はモンゴル開発銀行による乱脈融資の発覚にはじまり、石炭輸出に関する大規模な腐敗が明るみになった²²²。同年 12 月には、「石炭泥棒」と称されたこの問題への抗議と徹底解明を訴え、国民による大規模なデモが行われた。この事態を受けて、政府は 2023 年を「腐敗・汚職対策の年」と位置づけ、新しい国家腐敗防止戦略を策定・断行すると発表した。法改正や処罰に重点を置いていた従来の国家不正防止プログラムから、民間セクターの育成や市民社会・国民との協働を重視する目標に転換した。

²²⁰ PPP 法案策定段階から、両省の連携・調整は十分でない。大蔵省は ODA と国内公共投資管理を監督しており中期債務管理を含めた財政規律の観点から PPP も主管すべきと考えている。一方、PPP センターを所管する経済開発省は、国家開発庁から 2021 年省に格上げされたばかりだが大臣が副首相を兼任し、PPP 全体を牽引すべきと考えている。

²²¹ The Asia Foundation (2018)

²²² モンゴル南部にある世界最大規模で開発中の炭鉱、タワントルゴイ炭鉱から石炭が不当に安く販売され、輸出向け 2450 億円相当の石炭が横流しされた事件が起きた。元大統領や元国会議長、国会議員、上級公務員や実業家複数など 17 人が関与した疑いのある人物として発表された（モンゴル通信 No.50（第 897 号）（2022 年 12 月 15 日発行）参照。

（2）中央・地方政府の行政サービスにおける市民社会との連携の現状と課題

憲法第 16 条は、国政・地方選挙や国家と公務員との直接的な関わりを通じて、国民に公的な問題に参加する権利と結社の自由を保障している。民主化以降、選挙や地方議会の誕生、援助機関の協力事業を通じて、市民参加の重要性や必要性は国民に徐々に認識されるようになった。

モンゴルには 2020 年時点で 2 万 4276 の団体・組織が NGO として登録されている。これらのうち活動実態があるのは約 1 万で、そのうち 60% が首都 UB 市を拠点に活動している。NGO の数は 1998 年から 2020 年までに 20 倍以上に増えており、モンゴルの市民社会の発展を示唆している。NGO の活動形態は、NGO 法（1997）や関連法による NGO の定義が曖昧なため多様で、市民参加の拡大や政府・行政活動の監視、人権の保障などで活動を推進している。NGO に関する調査によれば、53% の市民は NGO が社会的に有益な活動に取り組んでいると評価した²²³。

行政サービスにおける市民社会の参加や連携促進については、以下のとおりの様々な阻害要因がありその制度や実際の運用面で課題がある。

- 地方分権化政策があるものの、行政運営における地方政府の意思決定権限が弱く、市民や NGO などの市民団体の参加や連携、フィードバックは十分ではない。
- 市民参加の推進や義務づけを規定する法律や政策はあるものの、具体的な方法やプロセスなど、一般市民に対する情報提供やガイダンスの実施は限定的である。情報公開は、主に政府・行政機関のウェブサイトやソーシャルメディアで行われるが十分ではない。
- かつての社会主義の影響や腐敗と汚職による政治不信のほか、社会・文化的、民族的な要因から、市民の政治・行政への参加関心が必ずしも高くない。特に若年層や遊牧民、社会・経済的に脆弱な市民の参加が課題である。
- NGO の多くは財政面に課題を抱えており、政府・行政機関の官僚主義的な対応や圧力などにより円滑な活動実施の妨げとなっているケースもある²²⁴。
- 政府の意思決定に影響を及ぼすことができ、十分な能力を持つ NGO は少ない。NGO の活動報告が不十分なうえ、活動の評価制度が整っていないため、活動インパクトを測ることが難しく、一般市民に十分周知されていない²²⁵。

現政権は、行政サービスのデジタル強化を最優先課題の 1 つとして位置づけ、E-モンゴリアの稼働、全国で E-モンゴリア・センターの設置、国民全員にメールアドレスの付与などを開始した。これにより、政府・行政機関への申し立てや行政サービスの進捗状況の確認、公務員とのやりとりが可能となる。政府が国連の推奨のもとに行った成人 4,235 人を対象にした世論調査によると、政府決定に国民の意見が反映されると回答した市民は 36.6% と低かった。行政サービスのデジタル化に資する一連の取り組みが、都市と地方の格差是正や行政運営への市民参加の有効な手段となることが期待される。

²²³ Civil Society Consortium (2021)。調査対象は実質的に活動している 683 の NGO。

²²⁴ 同上

²²⁵ 同上

3.3.4 公務員制度

（1）公務員確保の現状

改正公務員法（2017年、一部改正2022年）第6条で、公務員は（1）政治職、（2）行政職、（3）特別職、（4）サポート・サービス職、の4つに分類されている（表39）。サポート・サービス職に就く公務員の雇用や労働条件は、改正労働法（2021）で規定されているほか、33の関連法がある。

表 39 モンゴル公務員の分類

政治職	-選挙により就任（国会議員、地方議会議員） -政治任用職（大臣、副大臣等） -政治任用の職にある者に直接仕える補佐職（顧問、補佐官等）
行政職	-各省庁の職員、地方政府の一般行政事務職 -行政幹部（事務次官、局長等）
特別職	-裁判官 -社会安全保障、治安維持等に関わる職（軍務官、警察官等）
サポート・サービス職	-医療、教育、農業、科学、文化、芸術等の国家によるサポート・サービスに関わる職（国営医療機関の医者、公立小中高等学校、公立大学で働く教職員、農業改良普及員等）

出所：Law of Mongolia on Civil Service, (revised version 2017 and 2022)、P・ナランバヤル（2013）を基に調査団で作成

行政職は、改正公務員法（2017, 2022）第18条で下表のとおり5つに区分されている。

表 40 モンゴル行政職の分類

区分	役職
シニアプリンシパル（Senior Principal Officer）	各省庁の事務次官またはそれに相当する役職
プリンシパル（Principal officer）	各省庁の局長や部長またはそれに相当する役職
シニア（Senior officer）	各省庁の課長、シニア専門家またはそれに相当する役職
アソシエイト（Associate officer）	各省庁の専門家、シニア職員またはそれに相当する役職
アシスタント（Assistant Officer）	各省庁の一般職員

出所：Law of Mongolia on Civil Service, (revised version 2017 and 2022)を基に調査団で作成

2021年末時点で公務員数は20万8,900人に達し、対前年増加率1.9%（3900人）だった。男性は7万8141人、女性は13万人723人で、全公務員に占める女性の割合は62.6%と男性より多い

226. 力仕事をはじめ様々な仕事に就ける男子と違って、女子は経済上の安定と機会を得るには高い学歴を持つ必要があるという遊牧民の伝統的な通念や、社会主義時代の政府による女性の社会進出支援も、女性公務員の増加に影響している²²⁷。4種類の公務員のうち、全公務員に占める割合が大きい順にサポート・サービス職（66%）、特別職（22%）、行政職（10%）、政治職（2%）となっている²²⁸。行政職のうち、シニアプリンシパルは男性101人（70%）に対して女性は44人（30%）と圧倒的に男性が多い。プリンシパルは男性333人（55%）、女性271人（45%）とやや男性が多いが、シニア公務員は男性1,149人、女性1,154人と男女の人数はほぼ同じである。アソシエイト、アシスタントについては、女性職員が約6割を占める。ジェンダー平等権保障法（2011）には、公務員の政治職や行政職幹部のいずれの性の割合が規定されている²²⁹。2009年から2019年の過去10年間で、公務員は約34%増加した²³⁰。公務員（4区分すべての公務員）が労働人口に占める割合は、2021年時点で17%である²³¹。

モンゴル政府は、改正公務員法の施行で政治的介入を排除し、キャリア主義、能力主義を強化した公務員改革を進め、公務員の離職や不足を防ぎ優秀な人材の確保に取り組んでいる。しかし依然として、2022年4月時点で一般公務員職1,900人、公務員幹部職371人の欠員があった。同年4月1日に公務員試験が実施され7,610人が受験し、受験者の50%以上が30歳未満であった。

（2）中央・地方公務員制度の運営実態と課題

採用

モンゴルの公務員は国家公務員と地方公務員の区別はなく、公務員の採用試験は公務員委員会と同委員会の48の支部が一括して行う。採用試験は（1）新規採用の総合試験²³²と（2）特別試験²³³がある。（1）は3カ月に1回同日同時間に、（2）は欠員があった場合に実施される。総合試験と特別試験の一部はコンピューターを利用して受ける試験（Computer-based Testing: CBT）で、日本のITパスポート試験を参考にして導入された。これにより苦情が格段に少なくなり公正性が向上した²³⁴。

公務員委員会が合格者を省庁に対して任用候補者として推薦する。任用候補者として3年間登録され、欠員があれば応募する資格があり、最終的には各省庁の任命権者が採用を決定する。

配属・異動・昇進、幹部公務員への任用

行政公務員のうち幹部公務員への任命は、改正公務員法で最低勤務年数が規定されるようになった²³⁵。これらの幹部公務員への昇進についても、能力主義を明示し、最低勤務年数や専門的研

²²⁶ 公務員委員会の2022年次報告書によると、2022年時点で全国4232機関の公務員数は22万5205人で、内訳は27%が中央省庁、24%がUB市、残り49%が地方21県である。

²²⁷ P・ナランバヤル（2013）、トゥルムフ・オドントヤ（発行年不明、[25-1 Mongolia J.pdf \(kfaw.or.jp\)](#)）参照。

²²⁸ National Statistics Office of Mongolia (2021)

²²⁹ 詳細は、国際協力機構・日本国際協力センター（2020）p.18を参照。

²³⁰ World Bank (2020)

²³¹ National Statistics Office of Mongolia (2021)

²³² 一般教養試験（55点）、モンゴル語記述試験（30点）、評価能力試験（15点）の100点。

²³³ UB市への聞き取り（2023年9月11日）によると、以前は7割が筆記試験3割が面接だったところ、4割筆記試験6割が面接に変更された。公務員の資質として発言力や法解釈などを重視するようになった。

²³⁴ 公務員採用試験視察時の公務員委員会からの説明（2023年9月20日）。

²³⁵ Law of Mongolia on Civil Service (revised version 2017 and 2022)。

修の受講など昇進要件が適用される。政治的な介入を防ぐため、公務員の欠員が生じた場合は、組織内あるいは他の公的機関、任用候補者から選ぶことになる。また経験豊富な公務員の再就職を促すため、幹部公務員かそれに相当する役職経験がある元公務員は、任用候補者登録することができる。

モンゴルでは、地方自治体と各省庁の間、省と管轄庁の間で人事異動はなく、行政職の公務員が一度入省した行政機関で人事異動をせず長年働くケースが多い。公務員で雇用される際に担当職務定義が与えられ業績契約書を結ぶことや、広大な国土に比して少ない人口のため公務員数の規模が小さいことも、固定化された人事の要因だった²³⁶。しかし2022年7月の公務員法改正で、10年以上勤務している行政職公務員で、本人の同意と国家行政機関間で合意があれば、異なる組織間でも人事異動できる規定が第44条1項に明記された。

退職した公務員のうち幹部職の経歴がある者が公務員として再度登録され、欠員が生じた場合には再雇用される可能性はある。改正公務員法では、不明瞭な政治任用が起きないように規定が多く盛り込まれ、対策を強化している。離職者が民間企業に就職あるいは、逆に民間企業を辞めて公務員を受験することはあっても、官民間の人事交流はない。外部人材の登用もなく、終身雇用が前提とするクローズド・キャリア・システム（閉鎖型任用制）である。

研修

公務員研修は、公務員委員会の監督の下、内閣官房の管轄下の研修機関である行政アカデミーが行政職の公務員向けの短期・中期研修を実施する。改正公務員法施行により実力主義に基づく公務員制度の整備・強化が進められ、その一環として各職種の職務責任と機能に応じた専門職研修パッケージの導入となった。UNDP とカナダ政府の支援による「プロフェッショナルで市民中心の公共サービスの実現プロジェクト（Towards a Professional and Citizen-centered Civil Service in Mongolia, 2018～2022年）」を通じて、同研修パッケージが開発された。公務員委員会と内閣官房は、この専門職研修パッケージのカリキュラムを2018年に承認した。これを受けて行政アカデミーは、行政職のシニア公務員以上の上級公務員の任命前に専門職研修を実施した。短期・中期の研修についても見直しが行われ、政府決議第299号で承認後、行政職向けの新人研修、1年後と3年後の研修が2019年から開始された。

首都UB市には、UB職員向けの研修センターが、2017年にSDCとアジア財団の支援で設立された。34種類の研修コースがあり、行政職員が必要とする事務スキル、ITスキル、専門的知識などを教えている。

人事評価、身分保障

公務員の評価については、中核公務員は業績管理を含む年次業績の策定が義務づけられている。これを基に個々の公務員の評価が行われ、業績評価の結果が3回以上悪い場合は、不正行為があった場合と同様、解雇される。懲戒処分不服の場合は、決定から30日以内に公務員委員会か裁判所に不服を申し立てることができる。

²³⁶ P・ナランバヤル（2013）

給与

公務員法第 57 条で公務員各職種の給与が規定されている。公務員委員会によると、2022 年末のモンゴルの公務員給与の総額は約 10 億ドルで、GDP に占める公務員給与の割合は 7%である²³⁷。公務員の給与体系は複雑で、報酬に不公平が生じており、「同一労働同一賃金」や「適切な報酬」に向けて改善する必要性がかねてから指摘されていた²³⁸。このため、政府は公務員の給与制度の見直しに着手し、行政職と特別職につき給与の月額一本化や、最低賃金の引上げに伴い俸給の低い公務員の給与月額を 6%一律引き上げ、勤務年数に基づく賞与支給、地域手当の支給などを 2023 年度の国家予算案に含めている。

公務員に対する評価

公務員の汚職や腐敗が長年続いていることもあり、国民の公務員に対する評価は決して高くない。世界銀行の報告では、2011 年の調査で回答した国民のほぼ 100%が、公務員に縁故主義や縁故採用がないようにするための法律があると信じていると回答した。また公務員の中立性、独立性、公平性を担保するための法律もあると回答した。しかし、公務員を管理する既存の法律が有効であると感じている人は 50%未満だったという²³⁹。

（3）公務員制度改革の方向性と取り組み

社会主義時代の一党独裁体制下では、モンゴルの公務員は政党人事に組み込まれていた。民主化への体制移行時の 1994 年、モンゴル国家公務員法が制定された。この新しい公務員制度づくりの過程では、モンゴル政府は UNDP の協力により先進諸国の制度を調査し、公務員の資格任用制（メリットシステム）の定着に成功した日本の公務員制度も参考にした²⁴⁰。同法に基づき日本の人事院にあたる公務員委員会が設立され、国から報酬を得ているすべての労働者を公務員として一括管理することとなった。

新しい公務員制度が導入されて以来、モンゴルでは公務員への政治的干渉が長年の課題だった。行政機関では、政党への忠誠心の対立が原因とされる慢性的な緊張状態と職員の解雇が発生し、公務員の士気やよりよい統治への意識の低下を招いた²⁴¹。2002 年から 2012 年までは、公務員法とは異なる公務員管理の分散型制度の一部導入となる公共セクター・管理財政法が適用され、予算管理者による政治任用が一層進んだ。専門的な能力によらず、個人的あるいは政治的な理由で任用や解雇が行われ、公務員管理に曖昧さや緊張をもたらした。2009 年の世界銀行による公務員アセスメント調査は、公務員全体にルールに基づく統治へのコミットメントの欠如がみられ、意欲的で専門性および倫理観の高い公務員が不在であれば政府が掲げる開発目標の達成は見込まれず、国の発展に負の影響を及ぼしかねないと警鐘をならした²⁴²。

しかしその後も新大臣が就任すれば、高官だけでなく課長級の人事までも大幅に変更されるな

²³⁷ Civil Service Council (2022)

²³⁸ World Bank (2020)

²³⁹ 同上。

²⁴⁰ 人事院（1995）（2004）によると 1993 年 3 月にモンゴル法務省次官と法制局長が、同年 8 月には草案作成担当の内閣官房人事課長が来日し、日本の人事院と草案について協議し助言をもらった旨の記録が人事院年次報告書にある。また人事院からも専門家が派遣され、草案作成に協力した。

²⁴¹ Asian Development Bank (2021)

²⁴² World Bank (2020)

ど、政策の継続性が損なわれる傾向がみられた²⁴³。政治的干渉は公務員の離職をもたらし、特に中央と地方政府の幹部職員の離職率の上昇につながった²⁴⁴。このほか、頻繁に行われる中央省庁の組織解体や組織改編も、安定的な公務員制度の定着の弊害となった²⁴⁵。

こうした課題に対応するため、新しく改正された公務員法が2017年に制定され、2019年1月に施行された。この改正公務員法により、キャリアベースの公務員制度を強化する以下の措置が盛り込まれた。(1) 公務員の職務記述書は公務員委員会により作成・承認、(2) 公務員試験のCBT導入、(3) 行政職の各職位の最低勤続年数の明示、(4) 不当解雇の公務員保護の強化—公務員委員会や裁判所で不当に解雇したと認めた場合、発生した損害は不当解雇した者が支払う規定を導入、(5) 行政職の各レベル職位に必要な教育の義務付け、などである。

汚職や腐敗に対する国民の批判や怒りが高まっていることを受け、現政権（2020年～）は長期ビジョン2050や新再生政策で公務員制度改善に向けた抜本的な改革を行うとしている。公職の透明性と効率化を確保し、効果的な行政サービス提供を通じて、国民に対する説明責任を果たすことを目指している。政治的影響からの独立やルールの順守に関する公務員の倫理規定（2019）を作成後、日本やカナダ、シンガポールなどの諸外国の公務員倫理法を参考に、2023年5月に国家公務員倫理法を制定した。具体的には、不正行為があった場合の対処のほか、謝罪や辞職に関して日本の規定を参考にした²⁴⁶。

このように公務員改革が推進されているが、以下の課題が見られる。

- 行政職の異動・昇進は各職位の最低勤続年数が明記されたが、依然として政治の介入や縁故主義が疑われる決定が、特に幹部職員の異動・昇進時にみられる。このことが影響して、公務員の離職に歯止めがかからない。
- 中央省庁の頻繁な組織改編により、頻繁な人事異動が起きる。また大臣の交代に伴う幹部職員の交代も依然として起きており、引継ぎが不十分なことにも起因して、行政サービスの効率性の一時的な低下を招いている。
- サービス職の公務員数が多いため15%削減する案があるが、行政職の割合は10%で、増加する業務量に比して人員も給与も不十分である。地方においては、農業・畜産を学ぶ学生が少なく獣医のほか、若い医師、教員などが不足している²⁴⁷。
- 増大する業務量の原因の一つは、デジタル化が十分進んでいないことである。公務員からの不服申立てや職務記述書、人事データやパフォーマンス評価、などのデータベースの整備が急務である。法改正や規定の改訂が頻繁に行われるため、法的根拠の変遷などもデジタル化が必要である²⁴⁸。
- 研修制度や仕組みは整備され改善されているが、リーダーシップや分析力など公務員に必要なスキルや能力の具体的な獲得方法や評価方法については十分に確立できていない²⁴⁹。

²⁴³ 国際協力機構（2023）

²⁴⁴ 公務員の離職率は2000年後半は年間9%だったが、2020年には約22.3%に達した（World Bank, 2020）。

²⁴⁵ 前掲書（World Bank, 2020）（P・ナランバヤ, 2013）

²⁴⁶ 公務員委員会聞き取り（2023年9月13日）。

²⁴⁷ ブルガン県、オルホン郡聞き取り（2023年9月18日、19日）。

²⁴⁸ 公務員委員会聞き取り（2023年9月13日）。

²⁴⁹ 公務員委員会聞き取り（2023年9月13日）。

3.3.5 行政 DX

（1）ICT を推進する行政機関、主要政策、関連制度

a. 行政機関

モンゴルの ICT 関連の行政機関の概要以下のとおりである。

デジタル開発・通信省（Ministry of Digital Development and Communication: MDDC）

モンゴル政府は、通信と情報技術を経済の主要セクターの 1 つとして宣言し、「デジタル国家」になることを掲げ、通信情報局（CITA）²⁵⁰は解散し、2022 年 1 月 6 日付けの政府決議第 13 号によって、デジタル開発・通信省の運用戦略、組織再編プログラム、組織構造、人事体制を承認し、2022 年 4 月、デジタル開発通信分野を所掌するデジタル開発・通信省を新設した。今後はデジタル開発・通信省をハブとした省庁横断的な取組みが急速に進んでいくと考えられる。

デジタル開発・通信省は、主要 6 つの部門の①政策企画部、②デジタル開発政策実施調整部、③通信政策実施調整部、④サイバーセキュリティ政策実施調整部、⑤国家行政管理部、⑥検査・評価・内部監査部があり、その他 8 部門で構成されている。

通信規制委員会（Communications Regulatory Commission: CRC）

通信業界を規制し、通信サービスの提供を管理する機関である。

モンゴル情報通信技術協会（Mongolian Information and Communication Operator's Association: MICOA）

広範な情報通信技術（ICT）分野に関与しており、ネットワーキング、ソフトウェア開発、セキュリティ、モバイルテクノロジー、インターネット・サービスプロバイダーなど、さまざまな領域をカバーしている。同協会は、ICT 業界全体の促進、技術の普及、スキルの向上、規制の策定などを担当している。主な活動には、業界イベントの開催、教育プログラムの提供、政府との連携、業界の利益代表などがある。

モンゴルソフトウェア産業協会（Mongolian Software Industry Association: MOSA）

ソフトウェア産業の発展の推進を担っている。同協会は、モンゴルのソフトウェア企業や開発者、エンジニアを支援し、国内外でのビジネスチャンスを支援している。主な活動には、ソフトウェア産業の調査と分析、市場開拓のためのプロモーション活動、国内外の展示会やイベントへの参加支援、ビジネスネットワーキングの提供などがある。

b. 主要政策

2005 年、モンゴルの ICT セクターにおける重要な政策である「E-モンゴリア国家プログラム」が施行された。同政策は、韓国政府の支援により作成された電子政府戦略（e-Government Master Plan）に沿っており、(1) ICT 関連法律環境整備、(2) 基幹ネットワークの構築やパソコン等のデジタルデバイスの普及、(3) ICT 人材の育成、(4) 情報公開法の制定と環境整備、(5) ICT 産業の推進等、多岐にわたる目標が設定され、22 のプロジェクトが実施された。また同プログラムでは、電子教育行政システム（e-Education Administration System）の構築も言及されている。加えて、E-モンゴリア国家プログラムの一環として、CITA の前身である Information and Communication

²⁵⁰ 通信・情報技術局（CITA）は、2021 年までモンゴルの ICT 開発政策を管轄していた首相府の直轄機関である。

Authority (ICTA) は、インテルと契約を結び、基本的な機能を持つ標準仕様の価格が 250USD の安価なパソコンを市場に導入する「低価格 PC プログラム」や、その後、20 時から 8 時までのインターネット接続料金を 1 モンゴルトゥグルグ (MNT) とする「手頃な価格のインターネットプログラム」が実施された。このように、当時は、ICT インフラの整備が、モンゴルにとって最大の重要分野に位置づけられてきた。

現在、政府のリーダーシップの下で、情報通信技術開発政策 2017～2025 (The State Policy on the Development of Information and Communications Technology 2017-2025) による ICT 関連の施策が積極的に進められている。同政策では、現在の ICT セクターの弱みを (1) ICT 関連機器を組み立てる企業や工場が無い、(2) ICT 関連の研究を行う特定の機関が無い、(3) ICT 分野に高度な知識を持った十分な数の ICT 技術者がいない、(4) 国内外の市場に対する電子商取引の法的整備がなされていない、(5) ICT サービスへのアクセスが十分整備されていない等の問題を指摘しており、以下のような施策を提言している。

- ICT 関連の法的整備
- 企業と協力した ICT インフラ整備
- 先進的な ICT サービスの促進と ICT を活用したイノベーションの促進
- ICT 産業の育成
- ICT セキュリティの強化
- ICT を用いたガバナンスの強化

同政策は、2017 年～2020 年までを中期計画、2021 年～2025 年までを長期計画とし、中期計画では ICT 関連法案の整備を通じた新市場・製品・サービスの育成、インフラ整備、人材育成、長期計画では、ハイテクとイノベーションに基づいた産業の創出、ICT 環境の改善を掲げている。

その他、通信インフラについて、2021 年～2025 年には、大容量通信ができるインターネット接続を人口の 90% まで普及させるとともに、地方部の 70% の市民がインターネットに接続できるようになること、50 以上の公共サービスをデジタル化することが明文化された。2026 年～2030 年には、大容量通信ができるインターネット接続を人口の 95% まで普及させるとともに、公共サービスの 85% をデジタル化すること、国産衛星を打ち上げることが掲げられた。

2022 年 1 月、デジタル開発・通信省が省として再編成され、同年 5 月に新たな ICT 政策・戦略であるモンゴル・デジタル国家戦略 2022 年～2027 年 (Digital Nation Mongolia Strategy) が施行された。情報通信技術開発政策 2017～2025 の長期計画を引継ぎ、(1) 先進的な ICT サービスの促進、(2) ICT を活用したイノベーションの促進、(3) ICT 産業の育成、(4) ICT セキュリティの強化の促進と共に、(5) デジタル化促進による透明化の促進、(6) デジタル化による市民参加の促進などの施策も加えられた。

c. 関連法制度

2021 年 12 月に議会で制定された新しい法律は、デジタル化を推進し、政府活動の透明性を促すための法令公開情報アクセス法、個人情報の保護、デジタル著作権の保護法、デジタル署名の使用、仮想資産サービスの提供、サイバーセキュリティ、国民 ID などの分野をカバーしている。他方、ICT 関連の法律、政令、決議等は整備されているものの、これら法制度の周知、実施のための体制整備が課題となっている。

ファイナルレポート

（２）ICTに関する社会インフラ（インターネット網、公共データセンター等）の整備状況

2008年に施行された改正通信法では、通信網の新規敷設・改修、地方への通信サービスの提供のために「ユニバーサルサービス基金」を設けた。同基金は、国外からの援助金や、電気通信事業免許の付与を行う通信規制委員会（CRC）が徴収した免許使用料の一部等で運営されている。

2016年頃から4G/LTEの導入が進み、インターネットユーザーの多くがソーシャルメディアも利用している。最も利用されているソーシャルメディアはFacebookである。以下に、通信インフラの整備状況を示す。

モンゴルでは、2011年以降、モバイルブロードバンドの加入者が劇的に増えている（表41）。2011年の100人あたりのモバイルブロードバンド加入者18人から2021年時点で116人となっており、現在1人あたり複数のモバイルブロードバンドを保有するに至っている。

表 41 モンゴルのアクティブなモバイルブロードバンド契約数の割合²⁵¹

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
モバイルブロードバンド加入者数/100人	75	80	80	84	112	109	116	N/A

2016年頃から通信速度に優れる4G/LTEの導入が進み、インターネットの利用が劇的に増加している（表42）。世界銀行のインターネット加入者統計によると、2017年以降、インターネットの利用者が増加し、2021年時点で81.6%に至った。また、2023年モンゴルのデジタルトレンドによると、2023年1月時点で、モンゴルのインターネット利用者は289万人であり、普及率は84.3%とされている²⁵²。さらに、モンゴルには同月時点で、250万人のソーシャルメディアユーザーがおり、これは総人口の73%に相当する。

表 42 モンゴルのインターネットを使用している人口の割合²⁵³

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
インターネット利用人口の割合	22.5%	22.3%	23.7%	47.1%	51.1%	65.6%	81.6%	N/A

2005年に施行されたE-モンゴリア国家プログラムの貢献もあり、2022年時点での固定大容量通信網データ通信（5GB）の通信コストはUSD5.1となっている（表43）。本調査の対象国バングラデシュよりも通信コストは高めだが、アジア諸国の中では相対的に安価といえる。

表 43 モンゴルの通信コスト（USD）²⁵⁴

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
固定大容量通信網データ通信（5GB）	6.6	6.7	5.9	5.8	6.4	5.6	5.6	5.1
モバイルインターネット（70分、0.5GB）	N/A	N/A	N/A	8.8	8.8	7.7	7.6	3.4

²⁵¹ <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>（国際電気通信連合（ITU）の電気通信統計）

²⁵² モンゴルにデジタルトレンド2023年（<https://datareportal.com/reports/digital-2023-mongolia>）

²⁵³ <https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS?locations=VN>（世銀のインターネット加入者統計）

²⁵⁴ <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Dashboards/Pages/IPB.aspx>（国際電気通信連合（ITU）の通信コスト統計）

モンゴルの国家データセンターは、2009年にTier 3の基準と要件を満たすように設計され建設された²⁵⁵。同センターは、2023年9月時点で、450台のサーバーが稼働しており、そのうち82台のサーバーが政府機関システムに利用されている。しかしながら、多くのセクター省庁は、民間が運営するデータセンターを利用しているが、これら民間のデータセンターは政府が推奨している基準に達していないケースもある。このことから、これらのセクター省庁に対しては、新規のシステム構築の際には、国家データセンターを利用することを義務付けると共に、既存のシステムについても、順次、国家データセンターへ移行するよう働きかけている。

（3）行政DXを支えるシステム基盤

a. 国民ID

国民IDの発行機関は、モンゴル国民統計庁（National Statistics Office of Mongolia）である。国民IDを取得するためには、国民統計庁の所在地に直接申請する必要がある。一般的な手続きとして、申請書の提出、身分証明書や写真の提出、指紋採取などが必要となる。国民IDは、モンゴル国内で身分証明書として広く使用されており、公共機関や民間企業などが、身分確認や手続きの際に国民IDの提示を求めるのが一般的である。モンゴルの国民IDには、氏名、生年月日、住所、性別などの基本情報が含まれている。加えて、近年では、生体認証技術（指紋、顔認識など）を利用したバイオメトリック情報が統合されている。なお、現時点では、国民IDのオンラインによる申請や更新はできず、国民統計庁のオフィスを訪れて直接手続きを行う必要がある。

b. 電子政府

モンゴル電子政府プラットフォーム（e-Government Mongolia）

モンゴル政府は、モンゴル電子政府ポータル（e-Government Mongolia）を通じて、様々な行政手続きや公共サービスへのアクセスを提供している。市民や企業は、納税申告、ビザ申請、公共料金支払い、法的文書提出などをオンラインで行うことができる。利用者は自身のアカウントを作成し、必要な手続きを行うことができる。

2020年のモンゴル電子政府ポータルの立ち上げ以来、61の政府機関からの656のサービスをオンライン接続してきた。政府は、2022年末までに1,200のライセンスサービスをデジタル化し、2024年までに行政サービスの90%をデジタル化することを計画している。

しかし、政府機関によるデジタル化と電子データの交換は、申請手続きの重複を引き起こしており、また重複した申請手続き間で、異なる基準が採用されていることから、申請内容の不整合も生じている。加えて、同申請手続きでは、紙と電子媒体の両方で複数のチャンネルを通じてさまざまな申請書を提出しており、互いに一元化されたデータベースがない。このため、申請者は同じ情報を何度も記載・登録する必要があり、行政サービスのオンライン化による効率化が損なわれている。

行政サービスの更なる効率化のためには、省庁間の相互運用性を改善する必要がある。デジタル開発・通信省は、行政DXを達成するため、他の省庁と調整しながら、申請手続きの基準の見

²⁵⁵ 複数の電力/冷却経路があり、データセンターをオフラインにすることなく、更新やメンテナンスが行えるシステムを完備した構造である。想定されるアップタイムは99.982%（年間のダウンタイムは1.6時間）である。

直しや、申請方法の一本化など、多くの障害を克服するための支援をすることが期待されている。

現在、既述の課題を解決するため、アジア開発銀行（ADB）の支援を受けて、モンゴル電子政府 DX 事業（e-Government and Digital Transformation Project：事業規模 1 億円、2022 年 12 月承認）を実施中である²⁵⁶。

（４）中央・地方政府のオンラインサービスの導入と運用状況

モンゴルでは、16 歳以上の国民は、国民 ID を取得しており、全てがデジタル化されている。他方、モンゴル電子政府ポータル（e-Mongolia: <https://e-mongolia.mn/>）を通じて、様々な行政手続きや行政サービスへのアクセスを提供している。一般市民や企業は、納税申告、ビザ申請、公共料金の支払い、法的文書の提出などをオンラインで行うことができる。行政オンラインサービスの利用には、デジタル化された国民 ID が必要であり、国民 ID と、その他、登録された電話番号、指紋認証などで、同オンラインサービスを利用することができる。

現在、「デジタルファースト」をスローガンに 120 の法律を改正しており、今後は 1,000 を超える各種事業免許の認可手続きのオンライン化を進めていく予定である。これらの行政サービスのオンライン化により、関係省庁の業務の効率化が進むことで、経済的なインパクトも期待できる。しかしながら、一部の政府職員は自身の担当業務を失うことを危惧しており、一部のオンラインの業務をあえて遅らせ、対面での行政サービスを優先するなどの対応も見られるようである。

他方、国民 ID はデジタル化され個人を一意に認識する ID として活用されているものの、国民 ID に紐づくその他の行政サービスを通じて登録されている基礎情報（世帯人数、住所など）同士が異なることもあり、これらサービス間の情報の整合性を確保する地道な作業が必要とされている。

今後は、行政サービスのオンライン化により、必要とされる政府職員・公務員の労力の減少が期待される。このため、公務員の余力分他業務への振替え、人員再配置、オンライン化で必要になる能力や資質の改善、などが求められるであろう。

（５）行政 DX 推進に関するその他の実施体制と整備状況

a. ICT リテラシー向上のための人材育成

モンゴルでは、ICT リテラシー向上のための取り組みが進んでおり、政府や教育機関、民間企業が関与し、技術者や専門家の育成が行われている。地理的な広がりや農村地域のアクセスの制約により、ICT リテラシーの普及が均等ではなく、教育機関やトレーニングプログラムの充実度にはまだ改善の余地がある。

現在、政府は、ICT リテラシー向上のため、(1) ICT 教育の普及やコンピュータサイエンスのカリキュラム強化、(2) ICT 関連のトレーニングプログラムや研修の提供、(3) 職業訓練や再教育、を実施している。そのほか、イノベーションやスタートアップ支援のための政策も進めている。しかしながら、教育機関や教員の ICT リテラシー向上への取り組みが不十分であり、ICT 関連の職業訓練や専門スキルの需要と供給のバランスが不均衡、また、求められるスキルセットと教育機関のカリキュラムの整合性が不十分、といった課題がある。

モンゴル政府は、ICT リテラシー向上のため、モンゴルのデジタル経済発展戦略 2021～2025 の

²⁵⁶ モンゴル電子政府 DX 事業概要サイト (<https://www.adb.org/projects/55211-001/main>)

下、ICT教育の強化、専門スキルの育成、デジタルイノベーションの促進などを支援するためのプログラムや資金提供を行っている。教育省やモンゴル情報通信技術協会など、関連する組織がICTリテラシー向上のために活動している。

セクター省庁内のデジタル人材の育成度は省庁によって異なる。定期的なデジタル人材育成のための研修を実施している省庁もあれば、デジタル人材の育成に積極的ではない省庁もある。上司や局長レベルの人材がデジタル化に熱心ではない場合には、ICT導入は積極的に行われておらず、デジタル人材も育成されていない傾向があるようである。

b. 最高情報責任者（CIO）の活躍度

現首相は、モンゴルのICT開発政策を管轄していた首相府の直轄機関であるCITAを、局レベルから省レベルに引き上げるなど、DXを推奨しており、国の最高情報責任者（CIO）としての役割を担っている。行政DX推進のためには、各省庁間の連携と共に、各省庁のデジタル化に関する意識改革が必要である。

これらの連携強化と意識改革を促す役割を担う機関として、非政府機関のモンゴル情報通信技術協会（MICOA）があり、主にデジタル開発通信省、CRC、情報技術分野の他の政府機関、セクター省庁、州議会等と、ICTや行政DXに係る法的枠組みや政策課題についての協議の場を設け、課題解決のための支援を実施している。例えば、CRCは、通信・デジタルに関する法令を規制する機関であり、これらの規制について、他の関連機関が持つ課題などを把握すると共に、規制文書を共同で作成している。このように政府や関連民間企業とは別の、第三者による行政DX推進のための機関も存在しており、トップダウンによる行政DXの推進だけでなく、横のつながりを重視した機関もモンゴルには存在している。

c. 市民の電子参加度

市民のデジタル参加を促すための施策として、以下のWebサイトがある。

- ① <https://www.parliament.mn>（法令案が公開されており意見徴収などを行っている）
- ② <https://www.11-11.mn>（一般市民からの問い合わせ、苦情などを受け付ける）

②については、問い合わせをサイトから受け付けるだけではなく、メール受付や、サポートデスクなどの実施体制もあるとのことである。その他、Open Society Forum (<https://forum.mn/bidnii-tuhai>) というモンゴルのNGOが、モンゴル国内の政策の策定と実施のプロセスへの市民と市民社会の積極的な参加を支援し、質の高い情報と研究に基づいて政策議論を行うことを支援している。モンゴル国内の市民のデジタル参加を促すための活動に対する資金援助なども実施している。

市民のデジタル参加を促すためには、政府側の情報提供や窓口を用意するだけでは不十分であり、市民側、特に都市部から離れた地域の市民に対するICT・デジタルリテラシーの向上が必要となる。国内のリソースだけでは対応が不十分であることから、現在、各地域で、他国の支援、NGOならびに民間などの協力を得ながら、ICT・デジタルリテラシーの向上を進めている。例えば、遠隔地、低学歴、低所得者、高齢者が政府サービスにアクセスできるように、地域の携帯電話会社や郵便局などを拠点に、約560のICTポストを設置し運営している。E-モンゴリアが提供するオンラインサービスへのアクセス方法や使い方を指南したり、基本的なPCの使い方を学ぶ機会を提供したりする等の支援を行っている。

d. オープンデータの進捗度や内製化の状況等

モンゴル政府は、情報技術の効果的な利用を通じて、行政サービスへ効率的にアクセスできるよう、以下の統合ポータルサイトを立ち上げた。

- オープンデータポータルリンク：<http://www.opendata.gov.mn>
- 国家統計局のウェブサイト：<http://www.1212.mn>

政府はこれらのサイトでのオープンデータの情報提供を通じて透明性を確保し、市民の政府の取り組みへの理解を促していく意向である。また、市民の行政への参加の増大、経済的機会の創出、市民によるイノベーションも狙っている。

e. サイバーセキュリティの状況

モンゴルでは、ここ数年、インターネット普及率が劇的に伸びている一方で、クレジットカード詐欺、フィッシング、電子メールスパムなどのサイバー犯罪も増加している。モンゴルは、2020年の国際電気通信連合のグローバル・サイバーセキュリティ・インデックスで182か国中120位と低く、また情報セキュリティ管理システムの国際標準化機構（ISO）認証を取得しているのは11事業者のみであるとされた²⁵⁷。

モンゴルでは、国レベルのコンピューター緊急対応チームが配置されていないため、サイバーセキュリティの脅威の対応は難しく、脅威への監視・監督は不十分である。国・州・地方レベルのコンピューター緊急対応や、サイバー犯罪等の脅威への対策にあたり、各レベル政府に割り当てられている予算は不足しており、サイバーセキュリティのスキルを持つ政府のデジタル人材も非常に不足している。

3.3.6 行政機関間調整

（1）政府中枢機関の権限と機能

モンゴルの行政機関間の調整は、内閣と内閣官房が担う。内閣官房は内閣総理大臣と内閣の指導機能を補佐する機関で、内閣法で規定されている²⁵⁸。内閣の決定の策定と実施や中央と地方行政機関との間の調整支援、人的資源管理、共有サービスの管理提供が主な所掌業務である。1996年の国会決議第38号によれば、内閣官房は戦略的計画と政策ガイドラインの提供、プログラムの作成、マクロ経済分析、財務、人的資源開発、調整、監視および管理、事業実施などの幅広い分野で、各省庁の活動を支援する。

モンゴル政府は内閣官房の機能を強化しており、2023年1月には専門検査機関（Specialized Inspection Agency）を解体して、内閣官房副長官が長官を兼務する内閣監理執行庁を設立した。同庁は短中長期計画に基づく事業や行政機関の評価モニタリング、サーベイランス調査、検査、法務の4部門で構成される。このほか総合的な人事管理を行う内閣官房人事行政部も、同時期に設立された。公務員の大半が内閣の下の省庁に所属するため、現行の国会の下の公務員委員会ではなく、日本のように内閣官房下に置いて公務員に関する人事を一括管理するほうが効率的という議論がある²⁵⁹。これをふまえて、公務員委員会の所掌業務の一部を内閣官房人事行政部に移管す

²⁵⁷ ISO 調査結果 (<https://www.iso.org/the-iso-survey.html>、ISO 2020、ジュネーブ)

²⁵⁸ <https://legalinfo.mn/mn/detail/344>

²⁵⁹ 内閣官房人事行政部との聞き取り（2023年9月14日）。

る法案が審議される予定である。

（２）省庁間調整における現状と課題

省庁間の調整は内閣と内閣官房で行われる。より緊密な調整が必要な場合は、ワーキンググループやユニットを形成して、共同チームで課題に取り組む。複数省庁が関係する特定の課題対応において、省庁間で協力契約を結ぶこともある。

中央省庁の権限や分掌が規定上明確でないことは多々ある。政権交代時だけでなく、組織改編、法改正や規定の改定が頻繁に起こるため、法令・規定上の矛盾や曖昧さが課題となる。また膨大な法令・規定、政策文書があり、整合性が取れない要因の1つである。

（３）地方における地方行政機関間調整

地方政府間の調整に関する法規定はない。NGOの地方行政協会は、地方自治体を支援する民間団体で、SDCとUNDP支援のモンゴル議会能力強化プロジェクトで、行政単位・領土と管理に関する法の改正案（2017）の策定に関与した。同協会からの働きかけもあり、地方の所得税や法人税の一部が地方政府の歳入となった。こうした実績があるものの、同協会の資金力や人員は限られており、地方行政機関間調整をできるほどの組織体制と人材能力が不十分である²⁶⁰。

3.3.7 ドナー支援・支援リソース

（１）上記分野に対する JICA 支援実績と支援リソース

対モンゴルの日本援助は、モンゴルの社会主義から民主化、市場経済への体制移行期から現在まで、様々な分野でのニーズに応えるべく支援を行ってきた。ガバナンス分野は、徴税機能強化や公共投資管理など公共財政・金融システムの整備・強化に関する支援が多く、本プロジェクト研究に関連ある行政分野の支援は限られている。

主な行政分野の支援は、1996～2003年までの「市場経済移行のための知的支援、人材育成」に集中しており、それ以降は2001年度から対象となった無償資金協力を通じた留学生支援事業、人材育成奨学計画（Japan Grant Aid for Human Resources Development: JDS）である。2023年1月策定のモンゴル JICA 国別分析ペーパーでは、新たに「ガバナンスの強化」を独立した課題として位置づけた。モンゴル政府が公務員制度改革、汚職防止対策、E-モンゴリアなど行政のデジタル化に取り組んでいることから、こうした課題に対応する支援の必要性が高まっていることが背景にある。以下に主な支援内容を概説する。

体制移行後（1996～2003年）の「市場経済移行のための知的支援、人材育成」

この時期のモンゴルの援助ニーズは、経済インフラ重視から、経済・金融・財政運営に関する知的支援・人材育成、中小企業・輸出志向型企業育成を含む産業育成へと重点が移行した。これに対して日本は、ガバナンス分野で「市場経済移行のための知的支援、人材育成」への支援に力を入れた。具体的には、「モンゴル開発政策支援グループ」という政策支援のためのプラットフォームを日本の関連分野の研究者らによって結成し、JICAの研究協力プロジェクトへの個別専

²⁶⁰ UNDP 聞き取り（2023年9月28日）。

門家派遣という形で、市場経済移行促進のためのマクロ政策、産業政策の立案、実施への政策支援を行った²⁶¹。また JICA 集団・個別研修の実施や各省の個別指導者の日本招へい、文部省国費留学制度を通じて、人材育成を支援した。日本の人事院が、専門家派遣やモンゴル政府高官の招へいを通じて公務員法制定に貢献したのも、この時期の支援である²⁶²。

こうした政策支援型の技術協力と人材育成成果をあげた。その貢献要因は、(1) 他の援助機関に先駆けたタイムリーな支援、(2) モンゴル側のニーズに合致したテーマと研究・提言政策への柔軟な協力、(3) 他の援助機関、国内外の NGO との協力による政策支援、(4) 共同研究やシンポジウムを通じた意思疎通の促進と共通認識の醸成、である²⁶³。

人材育成奨学計画（JDS）（2001～2023 年現在）

モンゴルは、2002 年度の 1 期生から 2023 年まで 416 人（修士課程 406 人、博士課程 11 人）が、同事業を通じて日本の大学に留学している。募集人数は年によって異なるが、およそ 15～20 人（うち博士は毎年 1 人）で、25～39 歳までの行政職と特別職の公務員が対象である。モンゴルの JDS 事業は 2001 年から 2007 年までは民間出身者も対象に含まれていたが、2008 年以降は政府関係機関の行政官に限ることになった²⁶⁴。

日本の外務省の対モンゴルの開発協力方針に沿って、受入分野を決定している。公共財政管理分野が優先開発課題に位置づけられていることから、大蔵省や金融規制委員会、国税庁、モンゴル銀行やモンゴル開発銀行などからの留学生が多い。公共政策分野は様々な省から留学している。受入大学は、日本国際協力センター（JICE）本部で行われる入札に応札した大学となるが、準備調査を通じて候補となる大学の受入可能性を検討する。帰国留学生のなかには、局長や課長クラスに昇進したり、国連の会議や経済フォーラムのパネリストとして活躍したりする者もいる。

しかしながら、民間に転職する JDS 帰国留学生が多く、公務員の離職率が高いというモンゴル特有の事情があり、中央省庁におけるクリティカル・マス（効果を発現できる人材集団）の形成という観点では他国に比べると目立った成果が出ていない²⁶⁵。JDS 帰国留学生が復職できないケースがあったことから、運営委員会のモンゴル側のメンバーに教育・科学省、大蔵省だけでなく公務員委員会が 2016 年に、また 2020 年からは内閣官房も加わった。留学生本人と所属機関、運営委員会の三者で、帰国後復職できるよう三者間契約を締結することとなった。この取り組みは効果があり、特に公務員委員会が加わったことで復職問題が十分認識され、各省への働きかけが強化され改善がみられる。

モンゴルには JDS を含め日本への留学生は約 1 万人におり、公務員やビジネスなど多岐にわたる分野で活躍中である²⁶⁶。JDS 帰国留学生の会や、私費留学生や民間企業就職者も含む日本帰国留学生の会（JUGAMO）が設立されており、留学生同士の交流や勉強会、日本との交流、留学経験の情報発信や共有に取り組んでいる。卒業した日本の大学の同窓会や奨学金の校友会の設

²⁶¹ 外務省（2000）参照。日本の経済学者、社会学者、大学院生、研究者、シンクタンク企業関係者からなる研究者集団で、1991～1994 年は外務省の下、1994～1997 年は国際協力事業団（JICA）の研究協力計画の下で実施された。

²⁶² 人事院（1994）、人事院（2004）。

²⁶³ 外務省（2000）。

²⁶⁴ JICE への聞き取り（2023 年 9 月 14 日）によると、モンゴル銀行とモンゴル開発銀行は現在も対象となっている。

²⁶⁵ 国際協力機構・日本国際協力センター（2020）

²⁶⁶ 日本帰国留学生の会（JUGAMO）への聞き取り（2023 年 9 月 20 日）。

立を通じてネットワークを強化しているほか、帰国後、JICA や日本の地方自治体、民間企業の事業に従事している事例もある。JDS を含む日本の支援で育成・能力強化されたこれらの人材は、所属・卒業した日本の大学や関連ある日本の地方自治体、企業との連携ができる可能性が高く、将来の行政クラスターマネジメントの支援リソースになりえる。

モンゴル国国会向け連続講座「日本のように発展しよう～日本と学ぶ発展プロセス」

国家大会議議長のイニシアティブのもと、国会で今後審議を予定する新規法案に関連するテーマを中心に、日本の経験・制度を共有するため、国会研究所と JICA の連携のもと連続講座を 2021 年から実施している。この参加者は主に国会議員のほか、国会研究所、国会官房、関連省庁の職員である。第 4 回講座「行政・公務員、公務員倫理」では、早稲田大学の稲継教授が登壇したところ、国会議員や公務員など 280 人が参加し、日本の公務員制度に関心を持つきっかけとなった。こうした取り組みは、行政クラスターマネジメントの政策対話の場としても活用でき、政策決定者や大学、地方自治体、市民社会との共通認識の形成の促進や当該分野での事業の活性化に貢献できる。

（2）上記分野のドナー支援方針、実績と支援

他ドナーのガバナンス分野、特に公務員制度改革や地方自治体の能力強化に関する主な支援は以下のとおりである。

スイス開発協力庁（SDC）

SDC は、国会大会議事務局を実施機関とする「モンゴルの議会能力強化プロジェクト（Strengthening Representative Bodies in Mongolia, SRBM）、2016～2021 年」を実施した。主に憲法改正案（2019）や行政単位・領土と管理に関する法の改正案（2017）の策定とプロセス、地方議会の能力強化を、UNDP と連携して支援した。同プロジェクトのフェーズ 2（2021～2023 年）を実施中で、（1）スイス議会事務局の技術協力を通じてモンゴル議会の立法・監視能力の強化と、（2）地方議会、評議会の能力強化による領土単位・領土と管理に関する法や家畜税に関する法律の運用・実施等を支援している²⁶⁷。モンゴルでの 20 年間の支援実績とヨーロッパの移民支援が優先課題となったことをふまえ、SDC はモンゴルでの支援を 2024 年で終了する²⁶⁸。

国連開発計画（UNDP）

UNDP は上記 SDC との協力以外に、カナダ政府と連携・協調して 2018～2022 年に「プロフェッショナルで市民中心の公共サービスの実現プロジェクト（Towards a Professional and Citizen-centered Civil Service in Mongolia）」を実施した。専門職研修を含む行政アカデミーの公務員研修の見直しとカリキュラム改訂のほか、公務員の専門能力の向上、行政における男女共同参画の強化、行政の業績評価結果に基づく市民中心のモニタリング強化などに取り組んだ。このほか、公務員の悪質な行為を未然に防ぐため、各行政機関に倫理委員会の設立や一般職員も委員に選出可能となるよう支援した。公務員倫理法では、これら倫理委員会の権限が強化された²⁶⁹。

²⁶⁷ SDC (2022)

²⁶⁸ SDC への聞き取り（2023 年 9 月 14 日）。

²⁶⁹ UNDP への聞き取り（2023 年 9 月 28 日）。

世界銀行

世界銀行は、より良い行政サービスの提供のため、政府の効率性と説明責任を強化、特に中央から地方への財政移転、地方政府の財政支出・管理を重点的に取り組んでいる。地方政府への財政移転の制度改革を目的とした「持続的な生計プロジェクトフェーズ 3（Third Sustainable Livelihoods Project）、2014～2023 年」を、財務省を実施機関として SDC と連携・協力の下、支援している。主に、（1）地方自治と生計向上のための能力開発、（2）より良いガバナンスに関する能力支援、（3）事業管理とモニタリング・評価、に取り組む。特に業績評価に基づく（パフォーマンス・ベース）の地方開発基金の基準など制度構築を重点的に支援した。また、コンサルティング企業を採用し各郡を対象にした年間実績評価（Annual Performance Assessment）の調査を行った。さらに、地方開発基金の効果的な活用のほか、中期計画、コミュニティ参加、予算作成、調達、モニタリング・評価、報告など、中央政府と地方政府に対する技術支援を行っている²⁷⁰。

世界銀行は、「社会的説明責任主流化プロジェクトフェーズ 2（Mainstreaming Social Accountability for Improved Transparency and Participation in Mongolia-MASAM Second Phase）2020～2023 年」を、SDC と社会的説明責任のためのグローバル・パートナーシップの共同資金援助の下、実施機関の内閣官房と実施している。地方政府の社会的説明責任に関する能力の強化に取り組んだほか、保健分野、特にプライマリー・ヘルスケアの提供における公共投資とその適切な配分を監視するために、市民や NGO 参加の促進を支援している。

このように主要ドナーによる支援が行われているものの、本調査で特定できたモンゴルの行政課題との主なギャップは、特に公務員制度改革にある。公務員に必要なスキルとしてリーダーシップや分析力などが上述した UNDP のプロジェクトで特定されたが、どのようにこれらのスキルを習得できるか、またどう評価するか、具体的な活動と評価の方法論に関する技術移転が必要である。また、公務員の職務記述書のデータベースの整備は公務員委員会の強いニーズとしてあり、各職位に就いた歴代の職員の記録や公務員法など関連法改正と規定の変更が一括して見られることが望ましい。さらに、現在紙ベースで行われている不服申立てやパフォーマンス評価などの業務のデジタル化の支援が有用である。

²⁷⁰ 世界銀行への聞き取り（2023 年 9 月 15 日）、World Bank (2021)

3.3.8 行政分野の課題マトリックス

表 44 モンゴル行政分野の課題マトリックス

切り口	全体課題	国別の課題	4つの観点
1) 中央地方関係	課題 1.1 中央政府への過度の権限と責任の集中	・法令・規定の数が約 6000、政策文書と合わせて 1 万 3500 と膨大にあり、国家大会議と中央政府の決定が地方政府に大きく影響する。	効率性 透明性 公正性
	課題 1.2 政治・行政・財政の分権化が不整合	・高度に中央集権化された財政管理で、經常予算の支出は細かい規定があり、開発予算などの資本支出は中央政府と中央セクター省庁により管理されている。したがって地方議会は自主財源が十分な場合、地方政府予算に十分な権限を持たない。	効率性 透明性 公正性 包摂性
	課題 1.3 制度的枠組みと運用実態の乖離	・地方政府にとって翌年の地方開発基金の配賦額が予測不可能な場合やその年の承認予算を下回ることが多い。また地方開発基金の計画と管理に関する指針が不十分なことから、住民のニーズだけを優先的に考慮し、他の開発政策や投資事業との整合性を検討しないまま事業が実施される。	効率性 透明性
	課題 1.4 中央監督機関のキャパシティ不足	・地方自治や地方分権化政策の推進、中央政府と地方政府の調整、地方政府の監督といった積極的な機能を果たす組織がない。内閣官房の地方行政局は、中央政府での決定規則や指示の発出と地方政府からの情報・報告を受ける役割を担うにとどまる。	効率性 透明性 包摂性
	課題 1.5 地方政府のキャパシティ不足	・各セクターの出先機関の監視は行政的な意味合いが強く、地方議会の各セクター出先機関の予算や事業への影響力が限られる。	効率性 透明性 公正性 包摂性
	課題 1.6 中央政府・地方政府の不明瞭な権限・責任分担		効率性
2) 官民間	課題 2.1 行政の透明性		透明性

切り口	全体課題	国別の課題	4つの観点
係	を確保する仕組みの不十分な整備と運用		公正性
	課題 2.2 市民の声を行政に反映させる仕組みの不十分な整備と運用	<ul style="list-style-type: none"> 行政運営における地方政府の意思決定権限が弱く、市民や NGO などの市民団体の参加や連携、フィードバックは十分ではない。 市民参加の具体的な方法やプロセスなど、一般市民に対する情報提供やガイダンスの実施は改善の余地がある。 旧社会主義の影響や腐敗と汚職による政治不信のほか、社会・文化的、民族的な要因から、市民の政治・行政への参加関心が必ずしも高くない。 若年層や遊牧民、社会・経済的に脆弱な市民の参加が課題である。 	透明性 公正性 包摂性
	課題 2.3 住民との協働に関する能力不足		効率性
	課題 2.4 官民連携の仕組みの不十分な整備と運用	<ul style="list-style-type: none"> 経済開発省と財務省の間でどちらの省が PPP 関連業務を監督するか、権限をめぐって調整が必要である。両省の役割分担を明確にし、大型事業を含む円滑な PPP 事業推進を可能とする能力向上が不可欠である。 PPP センターの運営は内部で資金を調達して行うとしているが、利権や腐敗の温床になる懸念がある。PPP 実施ファンドについては財源が明確でないため、財源確保に向けての具体的な議論が必要である。 PPP 事業において将来起こりうる紛争に対して、どのように解決策を講じるか不透明である。 公共事業・物品/役務調達における官民癒着、不正・腐敗、汚職問題が深刻である。 	効率性 透明性
3) 公務員制度・人材育成	課題 3.1 公務員制度全般の不十分な整備と運用	<ul style="list-style-type: none"> 公務員のうち行政職が占める割合は 10%で、増加する業務量に比して人員も給与も不十分である。地方においては、農業・畜産を学ぶ学生が少なく獣医のほか、若い医師、教員などが不足している。 増大する業務量の原因の一つは、デジタル化が十分進んでいないことである。公務員からの不服申立てや職務記述書、人事データやパフォーマンス評価、などのデータベースの整備が急務である。法改正や規定の改訂が頻繁に行われるため、法的根拠の変遷などもデジタル化が必要である。 	効率性 透明性 公正性 包摂性

切り口	全体課題	国別の課題	4つの観点
		<ul style="list-style-type: none"> ・行政職の異動・昇進は各職位の最低勤続年数が明記されたが、依然として政治の介入や縁故主義が疑われる決定が、特に幹部職員の異動・昇進時にみられる。公務員のモチベーションの低下や離職をもたらしている。 ・中央省庁の頻繁な組織改編や大臣交代に伴い、頻繁な人事異動が特に幹部職員で起きる。引継ぎが不十分で、行政サービスの効率性が一時的に低下する。 	
	課題 3.2 公務員の育成制度の不十分な整備と運用	・研修制度や仕組みは整備、改良されているが、リーダーシップや分析力など公務員に必要とされるスキルや能力の具体的な獲得方法や評価方法については十分確立できていない。	効率性
4) 政府機関間調整	課題 4.1 各層政府の行政機関間の不明確な権限・責任分担	・一部の中央省庁の権限や分掌が規定上明確でない。省庁再編や組織改編のほか、法改正や規定の改訂も頻繁に起こるため、法令・規定上の矛盾や曖昧さが課題となる。また膨大な数の法令・規定や政策文書間の整合性が十分取れていないケースもある。	効率性
	課題 4.2 各層政府の行政機関間の不十分な調整システム		効率性
	課題 4.3 調整を担う組織のキャパシティ不足		

3.4 ネパール

3.4.1 行政を取り巻く環境

（1）歴史

ネパールでは、19世紀後半からラナ一族が専制政治を断行し、ヒンドゥー教を統一の象徴として、国内の少数民族をカースト制度に基づき支配した。反ラナ勢力による王政復古で政党政治が1959年に始まったが、国民の政治活動の自由は認めない国王親政（パンチャヤット）体制が敷かれた。そのため反政府運動が国際的な潮流が追い風となり活発化し、1990年ネパールの各地で民主化運動が起きた。1990年の憲法では主権在民が明記され、多民族国家であることが公的に認められ、立憲君主制に基づく複数政党議会制度への道筋が開けた²⁷¹。

カースト制度は廃止されたが慣習として社会に組み込まれており、政治経済の権力は少数の支配エリート層に集中し、大多数の国民の生活水準は向上しなかった。特に女性や障がい者、不可触民、先住民、低地インド系住民、イスラム教徒などは、発展の恩恵を得られないままだった。こうした状況が背景で、王制の廃止と世俗国家の実現を目指すマオイスト（共産党毛沢東主義派）が1990年代半ばに武装闘争を開始し、政府軍との間で内戦が起きた。

10年続いた内戦後、対立関係にあった主要政党は包括的和平合意を2006年11月に締結した。「連邦制導入」自体が各党の政治スローガンとなり、2008年の制憲議会選挙で反政府組織だったマオイストが第一党となり党首が首相に選出された²⁷²。制憲議会では王政の廃止と連邦民主共和制への移行が決定された。2015年の新憲法公布後、2017年に実施された総選挙で連邦・州・地方の各政府の代表が選出され、連邦制が本格的に始まった。2022年には2回目の地方選挙、連邦議会下院と州議会選挙が大きな混乱なく実施された²⁷³。

（2）政治体制

ネパールの新憲法（2015年）は、「ネパールの主権および国家権力はネパール国民に帰属する」と国民主権を明確に規定した（第1章第2条）²⁷⁴。またネパールは、「独立し不可分で、主権を保持し、民主的で、社会主義を志向する、連邦制民主共和国」と宣言した（第4条）。国の構造は、「連邦、州、地方の三層から構成される」としている（第5章第56条）。

憲法で規定されている国家元首は大統領で、連邦と州の議員で構成される選挙団によって、過半数の得票で選出される。任期は5年間で、原則として内閣の助言と承認に基づき権限を行使すると憲法第66条2項で定められており、政治的な実権は首相が持つ。

立法機関である連邦議会は、任期5年の下院と任期6年の上院の二院制をとる。前者は定数275議席で165人が小選挙区制、110人は比例代表制の選挙で選ばれる。後者は定数59議席で、各州議会議員と地方政府の首長と副首長で構成される選挙人団の投票で各州から8人ずつ、残り3人は政府が推薦し大統領の指名で選ばれる。上院議員は、2年ごとに3分の1ずつ改選される。

²⁷¹ 外務省（2009）

²⁷² 谷川昌幸（2010）

²⁷³ カトマンズ市長に代表されるように無所属候補者の躍進とマデシ系（タライ平野に住み、北インド系諸語を話す人々の総称）有力指導者の落選が特徴的だった（佐野麻由子、2023参照）。

²⁷⁴ Constitution of Nepal（2015）。2016年と2020年に一部改正された。

ファイナルレポート

各政党の女性議員の割合は3分の1以上と憲法で規定しており（第84条）、2022年の選挙後の連邦議会でその割合は33.8%となった²⁷⁵。

連邦政府の首相は、下院で過半数を占める政党党首が務める。こうした政党がない場合は、複数政党の支持を得て過半数を占める下院議員を首相に任命する。

（3）三権分立の現状

新憲法の公布後、ネパールは単一国家から連邦民主共和国に移行した。立法、行政、司法²⁷⁶の三権分立の原則に基づき、連邦制に必要な法律・規制、ガイドラインの制定や公務員の再配置など、開発パートナーの支援を受けながら多くの課題に取り組んできた。しかし、国の枠組みを解体せずに「連邦制に移行すべく」再構築するこれまでの取組みは難航し、特に連邦政府では、連邦議会運営や法案審議、政権をめぐるの与野党の対立、政党内の対立・分裂といった旧態以前の権力闘争が繰り返された。こうした不安定な政局が続く過程で、三権分立の原則が揺らぐ事態が度々生じている。たとえば、元最高裁長官の政治への関与疑惑と長官に対する弾劾訴追は司法府の信頼失墜の最たる例で、本件は2021年の訴追以来、現行の法律では解釈・適用が難しいグレーンゾーンがあり未だ決着されていない²⁷⁷。

（4）行政機構

新憲法下の連邦制の行政区分は、州政府が中間自治体として新しく設立され、7州政府が全国77郡をカバーする。地方政府は753設立され、6つの大都市、11の準大都市、276の市、460の村が含まれる（下表を参照）。各地方政府はさらに区（Ward）があり、大都市、準大都市、市、村による補助単位となっている。

表 45 ネパール新憲法下の行政区分

行政区分	総数	下位区分	総数
連邦政府	1		
州政府	7	郡	77
地方政府	753	大都市 (Mahanagarpalika)	6
		準大都市 (Upamahanagarpalika)	11
		市 (Nagarpalika)	276
		村 (Gaunpalika)	460

出所：国際協力機構、アイ・シー・ネット（株）（2021）

²⁷⁵ United Nations Nepal (2022)

²⁷⁶ 司法府は連邦政府だけに設立され、最高裁判所、高等裁判所、郡裁判所、司法長官で構成する。司法制度は三審制だが、上記のほか特別裁判所があり一部の紛争はここが一審となる。最高裁判所は最大20人の判事で構成され、長官は憲法評議会の推薦、他の判事は司法評議会の推進により大統領が任命する（憲法第129条）。最高裁判所長官の任期は6年である。

²⁷⁷ 専門性を有しない元最高裁長官の親族の大臣就任をめぐる、元長官が当時の首相に口利きをしたのではないかという疑惑が報じられた。与党議員が下院で弾劾訴追を2022年2月に登録したが、この動議が成立する前に下院の任期が満了した。同年11月に選出された下院に移管されるかどうか法的に明確でないため、どのように扱うか議論が続いている。詳細は、佐野麻由子（2022）、The Kathmandu Post (Feb 15, 2022) [Political parties agree to transfer unsettled impeachment motions to new Parliament \(kathmandupost.com\)](https://www.katpost.com/news/politics-parties-agree-to-transfer-unsettled-impeachment-motions-to-new-parliament-2022-02-15) を参照。

連邦政府には、21 の省庁のほか、国軍や警察、国家計画委員会など政府関係機関が 38²⁷⁸あり、連邦政府の管轄下にある部局は 57 ある。連邦制移行後に政府支出審査委員会は、連邦レベルの省庁は 16、局は多くても 35 まで減らすべきと提言しているが、依然として減っていない。州と地方政府は、3.4.2 中央地方関係（1）地方分権構造を参照。

（5）社会経済状況

ネパールは中国とインド両大国に挟まれた内陸国で、国土の約 80%が山岳のため地理的制約や自然災害、気候変動による影響を受けやすい。主要産業は農業で、就労人口の 64%が従事するが GDP に占める割合は 25.8%（2020/2021 年）と生産性は低い²⁷⁹。ネパール政府は 2026 年までの後発開発途上国（LDC）からの脱却を目指す。社会インフラが未整備で 1 人当りの GDP は 1191 ドル（2020/2021 年度）と南アジア諸国の中でも低い²⁸⁰。しかし過去 30 年の間では一定の社会経済発展を遂げており、特に 2015 年の大地震から復興の途上にあつた 2016/2017 年から 3 年間の経済成長率は平均 7.5%と高水準を維持していた。新型コロナウイルス感染拡大以降は、その影響で経済成長率は 4.1%（2021/2022 年度）と落ち込んでいる²⁸¹。

ネパールの人口は約 3000 万人（2021 年）で、100 以上の民族からなる多言語・多民族国家である²⁸²。ネパールは 1990 年代から政治的な紛争と社会不安が続いたが、過去 30 年のあいだに一定の経済発展を達成した²⁸³。しかしながら、カーストやジェンダー、民族に基づく偏見や差別が社会に根強くあり、女性だけでなく、低カーストや少数民族、障がい者など社会的弱者グループの男女双方の教育、就労、社会参加の機会がいまだに制限されている。

ネパールの UNDP の人間開発指数（2021 年）は男性が 0.621 に対して女性は 0.584、189 カ国中 143 位で、国の不平等が拡大すれば人間開発の損失も拡大すると指摘される²⁸⁴。多次元貧困指数（Multidimensional Poverty Index: MPI）を用いた 2019 年時点の貧困分析によると、農村部では MPI 貧困層が 28%で、都市部（12.3%）の約 2 倍である。州別では、カルナリ州が最も MPI 貧困層が多く（39.5%）、続いてスドゥパシュチム州（25.3%）と北西、極西の 2 州が貧しい。それに対して、MPI 貧困層が最も少ないのは首都カトマンズがあるバグマティ州（7%）で、カルナリ州の約 6 分の 1 と、地域格差が顕著である²⁸⁵。

ネパールは主要産業が農業と観光に限られ、就労機会が依然として少ないため、特定のカーストや民族に限らず出稼ぎ目的の海外就労が近年急増している。2008 年から 2016 年までの 8 年間で新規海外労働許可証発給数は約 470 万人、2011 年から 2016 年までの 5 年間の海外労働許可再

²⁷⁸ ネパール政府ポータルサイト（<https://nepal.gov.np:8443/NationalPortal/view-page?id=29>）、和訳の省名は佐野麻由子（2022）参照。

²⁷⁹ National Statistics Office (2023)

²⁸⁰ Ministry of Finance (2021)

²⁸¹ 同上

²⁸² National Statistics Office (2023) によると、2021 年の人口性比は 95.59 と女性の方が多い。国勢調査 2021 年では「その他の性（セクシャルマイノリティ、ジェンダーマイノリティ）」も調査しており、2928 人（総人口の 0.01%）がこれに該当する。

²⁸³ 例えば貧困者数（1 日 1.9 ドル以下で生活）は、2003 年の 46%から 2010 年には 25%に減少し、国民総所得は 1990 年から 2018 年にかけて 5 倍近くに上昇。5 歳以下の死亡率は 1000 出生あたり 140 人（1990 年）から 32 人（2018 年）まで減少し、中等学校就学率は 1990 年から 2010 年にかけて約 2 倍増加した（国際協力機構、アイー・シー・ネット株式会社（2021）参照）。

²⁸⁴ United Nations Development Programme (2022)

²⁸⁵ National Planning Commission (2021) 参照。多次元貧困指数（MPI）とは、所得だけではなく、保健、教育、所得という人間開発指数の 3 要素に関し、貧困度を多次元的観点から表す指標である。

発給数は約 180 万人に達した²⁸⁶。新型コロナウイルス感染拡大の影響があったものの、2021 年の海外送金は 82 億米ドル（1.06 億ネパールルピー）に相当し、GDP 比 23.8%とネパール経済を支える²⁸⁷。一方で国内経済の空洞化が進み、国内産業育成が急務である。

3.4.2 中央・州・地方関係

（1）地方分権構造

連邦制の下での三層政府の立法府、行政府、司法府の各組織の名称を下表に示す。

表 46 ネパール連邦・州・地方政府の名称

レベル	立法	行政	司法
連邦 大統領	連邦議会 <ul style="list-style-type: none"> 下院（議員定数 275 名；任期 5 年） 上院（議員定数 59 名；任期 6 年；議員定数の 3 分の 1 を 2 年ごとに選出） 	閣僚評議会 <ul style="list-style-type: none"> 首相 首相を含む最大 25 名の大臣 	裁判所 <ul style="list-style-type: none"> 最高裁判所 高等裁判所 郡裁判所 特別裁判所 司法長官：
州 州首長 (Chief of Province)	州議会 <ul style="list-style-type: none"> 各州の連邦下院議員定数の 2 倍を州議會議員定数とする；任期 5 年 	州閣僚評議会 <ul style="list-style-type: none"> 州首相（Chief Minister） 州議會議員定数の最大 20% を議員定数とする 議員以外の者が閣僚に任命された場合、任命後 6 カ月以内に議会の議員になる必要がある。 	
地方	市議会（Municipal Assembly） <ul style="list-style-type: none"> 市長、副市長、各区議長、各区で選出された 4 名、不可触民・少数民族コミュニティから選出された市執行部のメンバー；任期 5 年 村議会（Rural Assembly） <ul style="list-style-type: none"> 村役場の村長、副村長、各区長、各区から選出された区議 4 名、不可触民・少数民族出身区議から選出された村執行部のメンバー 任期 5 年 	市役所 市執行部（Municipal Executive） <ul style="list-style-type: none"> 市長（Mayor）、副市長（Deputy Mayor）、区（Ward）長、女性区議 5 名、不可触民・少数民族出身区議 3 名 任期 5 年 村役場 村執行部（Rural Municipal Executive） <ul style="list-style-type: none"> 村長（Chairperson）、副村長（Vice-Chairperson）、各区長、女性区議 4 名、不可触民・少数民族出身区議 2 名 任期 5 年 郡議会、郡調整委員会	

出所: Constitution of Nepal を基に調査団で加工。

²⁸⁶ Ministry of Labour, Employment and Social Security (2022) によれば、ネパール人はインドでの就労に労働許可証は不要なため、インドへの出稼ぎ労働者はこの数値に含まれていない。

²⁸⁷ 同上

州政府の首長（州知事）は、連邦政府の大統領から任命される。連邦議会は二院制だが、州と地方の立法府は一院制で、任期は解散がなければ原則 5 年である。州議会の定員は州によって異なり、小選挙区比例代表並立制で選出される。州議会議長は、最大議席数を獲得した政党が任命する。州議会の各政党から選出される議員の総数の 3 分の 1 は、女性でなければならないと憲法第 176 条で規定されており、2022 年の選挙後、女性議員の割合は 36.8% となった²⁸⁸。州議会には、各セクターの委員会が州によって数は違うが設置されている。

州首相は、州首長により州議会与党のリーダーが任命される。連邦政府と同様、州首相が州の実権を握り、州首長は儀礼的役割を担う。州閣僚評議会（州内閣）は、州議会議員の 20% を上限とする人数で州首相が推薦し、州首長が任命する（憲法第 13 章）。州政府にはセクター 7 省までの設置を連邦政府が奨励しているものの、政治的な理由から 11 省まで増えている。2022 年の選挙後、州によっては省の数を減らしている。

地方政府の市議会/村議会は、①市長/村長、②副市長/副村長、③各区の区議長、④各区の区議 4 人、⑤市執行部/村執行部から選出された不可触民・少数民族出身区議で構成される（憲法第 17 章）。地方選挙法（2017 年）は、各政党に市長/村長と副市長/副村長のいずれかの職に女性を擁立することを義務づけた。2022 年の選挙では、地方政府の女性議員の割合は 41.2% だった。市・村には区（Ward）が複数あり、各区の委員会は①区長、②区議 4 人で構成される（憲法第 18 章 222 条）。区議のうち 2 人以上は女性、そのうち少なくとも 1 人は不可触民・少数民族出身の女性とすることが、地方選挙法（2017）で規定されている。

（2）行財政分権化の現状と課題

連邦政府、州政府、地方政府の各三層政府の権限は憲法 57 条で規定され、1) 専管(exclusive)、2) 共管(concurrent)、3) 残余的(residual)権限が一覧表 5 から 9 に列挙されている²⁸⁹。これら三層政府の権限の主な特徴は以下のとおりである²⁹⁰。

- 連邦政府の専管権限は、軍事、外交、国家計画、連邦議会関連業務、中央銀行、金融政策、情報・通信、通商、民間航空・国際空港、鉱物開発、連邦公務員、原子力エネルギー、国立大学・学校、最高裁判所、高等裁判所、郡裁判所、司法行政に関する法律、民法・刑法、などで、国家の中枢を担う職務である。
- 連邦政府の専管権限には、各セクターの政策立案と基準設定に関する権限が多い。
- 州政府の専管権限は、三層政府の間の垂直・水平的な調整に関する権限が多く、州警察や州政府の行政サービス、州レベルの電力供給・灌漑、幹線道路、電力、上下水道、高等教育などが含まれる。
- 地方政府の専管権限²⁹¹は、初等・中等教育、プライマリーヘルスケア、衛生、農業、廃棄物管理など基本的なサービス提供である。

三層政府の関係は、憲法第 232 条第 1 項で「協力、共存、調整の原則に基づく」としている。しかし国家的に重要あるいは州政府と調整が必要な事項に関しては、連邦政府が州閣僚評議会に

²⁸⁸ United Nations Nepal (2022)

²⁸⁹ 一覧表 (Schedule) は憲法の最後に付記されている表を指す。詳細は、憲法の英訳

<https://lawcommission.gov.np/en/wp-content/uploads/2021/01/Constitution-of-Nepal.pdf>、和訳は国際協力機構、アイー・シー・ネット株式会社 (2021) <https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12366654.pdf> を参照。

²⁹⁰ 国際協力機構、アイー・シー・ネット株式会社 (2021)

²⁹¹ 詳細は、地方政府運営法 (Local Governance Act (2017) 第 3 章第 12 条を参照。

対して必要な指導を行う権限がある（同条第2項）。もし国家主権や領土保全、国家独立を深刻に傷つける場合には、連邦政府は州閣僚評議会に対して警告、停止、解散を行う権限を有し（第232条第3項）、州選挙を実施することができる（第232条第4項）。

連邦議会は2020年7月に政府間関係調整法を公布し、各層政府の役割、機能、関係性をより詳しく規定した。ある層の政府が他の層の政府の専管権限を侵食してはならないとして、各政府の権限に限界があることを明記している（第4条）。他方で、各層政府間の共管事項は、立法や政策による調整を義務づけている。さらに、州・地方政府が連邦政府の法制化を待たずに法を制定できると規定している。

連邦民主共和制への移行に伴い、連邦政府から州政府と地方政府に対する夥しい数の事務・権限の委譲が行われたが、以下のような行政の分権化の課題が明らかになっている。

- 三層政府の共管権限については、各政府の専管権限と多くの事項が重複し、共管分野における各政府の役割分担が不明確なために混乱が生じている²⁹²。
- かつて地方自治体である郡にあったセクター省庁の出先機関の一部が、連邦制移行後も存続しており、こうした組織と州政府、地方政府との役割分担が明確でない。
- 連邦公務員法の未制定により、州と地方政府の公務員配置が十分行われていないことや、人材育成が不十分なことから、迅速な行政サービスの提供の妨げとなっている。
- 連邦と地方政府の調整役が期待されている州政府が十分機能していない。これら州政府を管轄する首相府についても、首相任命のアドバイザーの多数配置による弊害や組織体制の不備、職員の頻繁な異動などが理由で機能不全が深刻化している。

財政面の分権もかつてないスピードで進展し、連邦政府から州・地方政府に大幅な裁量権と自治権を委譲している。州・地方政府へ予算は2018/2019年度に大幅に増加し、GDPの12%、政府の歳出全体の36%に達した。しかしこれにより財政赤字は膨らみ、国の債務残高対GDP比は2017年の約25%から2020年には41%に増加した²⁹³。州・地方政府への交付金の増加だけでなく、2017/2018年に実施された州・地方政府選挙も赤字拡大の要因の1つである。ネパールは、OECD加盟の連邦国家の水準（国の歳出比50.1%、GDP比19.3%）には達していないが、州・地方政府の支出は国の歳出の40.5%を占め、GDP比では16%である。

一方財政分権化に関連し、州・地方政府は以下の課題に直面している。

- 州・地方政府ともに自主財源からの収入の割合は小さい²⁹⁴。特に地方政府の自主財源からの収入は全歳入の5.42%（2021/2022年）にすぎず、連邦政府・州政府からの交付金が50.39%と最も高い。また交付金総額に占める条件付き交付金の割合は過去6年間で、53.7%から65.4%と着実に増加している。財政の分権化とは逆行して、歳入権限が中央集権化しており、地方政府の自治にも影響を及ぼしかねない²⁹⁵。
- 州政府間で連邦政府からの交付金額は均一ではない。例えば、マデシ州（第2州）は人口が

²⁹² 例えば、ガンダキ州アンナプルナ村・地方政府によると、観光客の搜索や保護など域内で発生するトラブルには地方政府の警察が出動・対応しているにも関わらず、トレッキング登録料など観光収入は地方政府の歳入ではなく、森林省とアンナプルナ保全プロジェクトが管理している。

²⁹³ Asian Development Bank (2022)

²⁹⁴ Asian Development Bank (2022)によると、2020年度の7州政府全体のGDPに占める自己財源による歳入の割合はわずか1.87%で、地方政府のそれは3.6%である。州・地方政府の合計でも対GDP比5.47%で、国の22%と比べても自己財源が限られていることは明らかだ。

²⁹⁵ Khimlal Devkota (2023)

バグマティ州に続いて多く、貧困やその他の人間開発指標は最も低い州だが、同州の2019/2020年度の交付金額は7州のうちの11.5%と最も低かった²⁹⁶。このような交付金の配賦の違いが、中長期的に公平な行政サービスの妨げとなる懸念がある。

- 州・地方政府の公務員の欠員や能力不足の他、非現実的な予算案にも起因して、予算執行率が低い。連邦政府からの交付金配賦の恒常的遅れと削減も、両政府の適切な予算執行を阻害している²⁹⁷。

（3）行政運営における中央・州・地方政府の関係の現状と課題

a. 開発計画

新憲法（2015）は、連邦政府、州政府、地方政府に対し、それぞれの専管権に関する政策や計画を策定・実施する責任を与えている。連邦政府が定期的に策定する計画は、国家中期計画（5カ年）²⁹⁸と年間開発プログラムである。前者は、国全体の経済・社会開発のための中期計画で、国家事業や複数の州を対象にした大型事業はこれに反映する必要がある。策定の際は、開発パートナー、NGO、民間セクター、市民社会など幅広い関係機関と協議しなければならない。後者は、国家中期計画に基づいた年間の開発目標、セクタープログラムと予算を提示するもので、国家計画委員会が、財務省と連携しながら策定を主導している。

州政府の中期計画と年間計画の策定は、州計画委員会が担い、州経済計画省が支援する。州政府は、国家計画委員会が配布するモデルガイドラインを参照して、関係機関と協議のうえ、中期計画を策定する。年間計画については、国家計画委員会が配布する「年間開発プログラム及び予算（中期支出枠組みを含む）ガイドライン」を基に作成される。

地方政府は、中期計画、年間予算と年間計画、中期支出枠組み、の策定が義務付けられている。国家計画委員会は、地方政府に対してこれらの策定のためのモデルガイドラインを作成・配布している²⁹⁹。また財政移転に関する予算ガイドラインも予算シーリングの通告と共に、連邦政府から地方政府に配布されている。開発計画策定に関する異なるレベルの政府間の調整メカニズムは存在しないが、上述のガイドラインで、国家計画や政策、国際公約との整合性を確保するよう指導している。

三層政府の年間計画策定プロセスは基本的に同じであり、資金予測、予算シーリング設定、年間予算及びプログラムの作成、から構成される。市民の直接参加による議論は地方政府のみで必要となっている。地方政府による年間計画の策定率は2021年時点で98%と高い³⁰⁰。予算編成も年間計画策定時に行わなければいけないことや、連邦制移行前の地方議会不在の時期でも、連邦総務省と開発パートナーの協力によるセクタープログラムの下で繰り返し策定されていたことが、高い策定率の要因と推測される。

²⁹⁶ Asian Development Bank (2022)

²⁹⁷ Asian Development Bank (2022) によると、州の予算執行率は43.59%から54.50%と2018年度から2019年度にやや改善された。しかし新型コロナウイルス感染症拡大とその影響で、2020年度は20.19%と急激に低下した。

²⁹⁸ 以前は「5カ年計画」と呼ばれていた。Periodic Planは中期計画と本報告書では訳す。

²⁹⁹ 英語名はLocal Level Plan Formulation Guidelines, 2078。「地方レベル計画・予算策定ガイドライン2017 (Local level Planning and Budget Formulation Guidelines, 2074)」や「地方レベル計画策定ガイドライン2018 (Local Level Plan Formulation Guidelines, 2075)」の改訂版。

³⁰⁰ 国際協力機構、アイー・シー・ネット株式会社 (2021)

州政府と地方政府の計画策定については、以下の課題が顕在化している³⁰¹。

- 州政府の中期計画（5 年計画）は、州政府内の頻繁な人事異動や議員の不十分なリーダーシップが原因のほか、州内の地方政府との連携が不十分なため、計画どおりに実施されていないケースが多い。このほか、各地方政府が策定する中期計画が当該州政府の中期計画と整合して立案されているのか、州政府が事前に確認できる仕組みがなく、また人員不足で把握できていない。
- 地方政府の計画策定プロセスは、女性や社会的弱者などあらゆる住民の参加を求めているが、必ずしも参加型や社会的包摂に配慮したプロセスとはなっていない。女性や社会的弱者出身の議員の能力が不十分で、住民のニーズや意見をくみ取って活動できていない。
- 地方政府の年間計画策定では、首長や地方議員たちの影響が非常に大きく、より多くの有権者の要望に応えるため、小規模インフラプロジェクトが多数選定される傾向にある。
- 地方政府の年間計画に大型事業が組み込まれる場合、フィージビリティ調査や費用対効果分析が不十分あるいは未実施で、財政規律の悪化を招く懸念がある。
- 地方政府の中期計画は、一部の地方政府で SDC や英国国際開発省（Department for International Development: DFID）、外部コンサルタント、NGO の支援により策定されていた。稀に独自で策定した地方政府もあったが、大半の地方政府は未策定であった。策定期間や方法が異なるため、計画の中身や質にバラツキが見られ、また州政府の中期計画との整合性が不十分で、防災・復興、環境保全など多様な課題が包括的に取り込まれていない。
- こうした課題に対処するため、連邦総務省は開発パートナーの支援を得て実施中の新しいセクタープログラム、州・地方ガバナンス支援プログラム（Provincial and Local Governance Support Program: PLGSP）の下で、地方政府の中期計画策定を集中的に支援している。しかし、外部コンサルタント主導による策定のため、一部の地方政府では計画に対する主体性や責任感が十分醸成されていない。また州政府の主体性の欠如も指摘されており³⁰²、既述のとおり州政府の中期計画は計画どおりに実施されていない。地方政府の大半は中期支出枠組みを策定しておらず、中長期的財政規律の確保に至っていない。

b. 予算管理

新憲法（2015）によって、州や地方政府はこれまでにない財政に関する権限を与えられた。州・地方政府は、その財務能力を考慮する必要があるものの、連邦政府の許可を得ることなく歳入額や借入額を決定できる。連邦、州、地方政府が、共同で歳入管理行うこともできる。政府間財政管理法（2017）は、三層政府の歳入権限、歳入分与、贈与、借入、予算管理、公共支出、財政規律に関する細則を規定している。地方政府運営法（2017）は、州・地方政府レベルでの会計、報告、監査システムに関する規定を定めている。予算管理の体制については、国家天然資源・財政委員会が、国家計画委員会や財務省と連携して予算管理を行い、各州・地方政府への交付金配分に関する勧告や決定を行う³⁰³。

³⁰¹ 課題は文献調査（国際協力機構、アイー・シー・ネット株式会社（2021）と現地調査での連邦政府関係機関とガンダキ州政府・地方政府への聞き取り（2023年8月23日～8月29日）より抽出した。

³⁰² JICA ネパール事務所による SDC へのインタビューに基づく（2023年10月17日）。

³⁰³ 国際協力機構、アイー・シー・ネット株式会社（2021）。中央から地方への財政移転額の75%は、毎年予算が作成される際に同委員会により決定される。

歳入について、州・地方政府はその大半を連邦政府に依存している³⁰⁴。州・地方政府は歳入と支出のギャップを、連邦政府からの交付金で埋めている。また両政府は、事前の承認があれば、連邦政府からの借り入れや、開発パートナーからも借款や技術協力などの援助を受けることができる。債権は連邦政府と州政府のみが発行できる。三層政府の徴税権は下表のとおりで、州・地方政府間の税率、徴税の実施主体、歳入分与は税によって異なる。

表 47 ネパール各層政府の徴税権

連邦政府	州政府	地方政府
関税	車輛税	車輛税
付加価値税	興行税	興行税
消費税	広告税	広告税
法人税	土地および家屋登録料	土地および家屋登録料
個人所得税	農業所得税	資産税
報酬税		家屋賃貸税
		事業税
		地租

出所：政府間財政管理法 2017

憲法と政府間財政管理法は、観光料やサービス料金、天然資源使用に関するロイヤリティなど税外歳入に関する三層政府の権限を定めている。例えば、州政府は、山岳地帯や自然保護地区以外のトレッキングに関する料金額を決定のうえ徴収し、地方政府は、公園、動物園、遺跡、博物館の料金を徴収する。

交付金は、1) 均等化交付金、2) 条件付き交付金、3) 補完的交付金、4) 特別交付金の4種類がある³⁰⁵。1) 均等化交付金は、その用途に関して条件がない交付金で、国家天然資源・財政委員会が州や地方政府への配分方法を決定する³⁰⁶。2) 条件付き交付金は、連邦政府のプログラムを実施するにあたって、州や地方政府が負担した費用の払い戻しとして交付される。3) 補完的交付金は連邦政府が計画した活動を実施する際の費用として交付される。

セクター省庁は、2014年に導入されたセクター省庁予算情報システムのウェブ上で、年間計画と予算案を作成する。連邦政府のプログラムと予算承認後、セクター省庁は年度初めに、このシステムを通じて財務省から支出執行の承認を受ける。州には、州セクター部局予算情報システムが開発されており、中央のシステムとのインターフェースは確保され、両システムとも財務管理総局の財政管理情報システムにリンクしている。一方、地方政府は SuTRA というソフトウェアを用いて予算を作成している。

³⁰⁴ 同書

³⁰⁵ 連邦制導入前にあったジェンダーや社会的弱者に配慮した交付金の用途に関する規定は、地方議員の誕生により廃止された。

³⁰⁶ 配布額は、基礎部分（25%）、算定式による決定（73.1%）、パフォーマンスによる決定（1.9%）の方式で、算定式は①人口、②地理的条件、③人間開発指数、④開発指数の4項目で構成され、それぞれに比重をつけて決定する。パフォーマンスによる配分方式は、地方政府組織能力自己評価（Local Government Institutional Capacity Self-Assessment: LISA）の結果をふまえて決定される（国際協力機構、アイー・シー・ネット株式会社（2021）参照）。

予算管理に関連する課題としては、以下が挙げられる。

- 連邦政府の財政赤字拡大と、それに伴う州・地方政府への均等化交付金の削減により計画どおりに事業が実施できない³⁰⁷。
- 連邦政府からの交付金の遅滞も深刻で、年度末直前になって配賦されることが頻繁に起きており、州と地方政府の事業実施の遅れや未実施を招いている。
- 地方政府は、公務員不足や能力不足のため、固定資産税などの徴収が十分できておらず、市民の納税意識も低い。多くの地方政府で労働生産性の高い経済開発が行われておらず事業税収入が少ないこともあり、歳入に占める自主財源が極端に少ない。一方で、歳入に占める連邦・州政府からの交付金が多く、地方政府の裁量で支出できずに連邦政府のプログラムの費用負担である条件付き交付金の割合が年々増えており、連邦政府に依存する構造が維持されている。
- 地方政府での予算の未消化や執行率の低さが顕著で、行政サービスの提供や開発事業の実施が十分でない。
- 予算執行率が低く、開発計画どおりに事業や能力強化プログラムが実施できておらず、開発インパクトの発現が限定的である。

c. 事業管理

ネパールでは適切に設計された開発事業が少なく、分散的で非効率な公共投資、多数の事業での遅延や費用超過が、長年課題となっていた。この問題を解決するため、連邦政府は2018年に、国家計画委員会に国家事業バンクを設立した。これは、連邦政府によって実施され、投資予算の配賦対象資格を有する開発事業案を登録・保管する制度で、同バンクに登録される事業案は、適切に形成され、事前評価、選定、優先順位付けを経て選択されなければならない。連邦政府は、財務手続き・財政説明責任法（2019）と財務手続き・財政説明責任規則（2021）、国家事業バンクに関するガイドライン（2020）を策定し、予算協議と配賦を行う前に、各セクター省庁に、5千万ルピーを超える事業案すべてを国家事業バンク管理情報システムに登録することを義務づけた。州・地方政府も事業バンクを設立することが義務付けられている³⁰⁸。システムに登録されているプロジェクトの総数は2023年現在146件で、進行中のプロジェクトは98件、今後予定されているプロジェクトは48件である³⁰⁹。

事業管理に必要なモニタリングについては、国家計画委員会が、連邦政府のセクター省庁、州政府、地方政府向けのモニタリングと評価のマニュアルやモデルガイドラインを2018年から2021年にかけて策定し、各政府でモニタリング・評価を担う委員会が設置された。地方政府では、副市長/副村長を委員長とするモニタリング・監督委員会が、区レベルでは区長が率いるモニタリング委員会が設置された。このように事業管理に関する政策や法規定、組織体制は徐々に整えられたが、以下のように課題も多い。

- 州・地方政府での事業バンクの設立を含む事業管理の枠組みは、十分確立されていない。特に行政トップの主任行政官が約150の地方政府で未配置であり、配置済みの地方政府で

³⁰⁷ 2023年5月財務省は、国の財政のひっ迫を受け、州・地方政府への均等化交付金第3回分の50%を削減する旨を決定・通達した。

³⁰⁸ 国際協力機構、アイー・シー・ネット株式会社（2021）、NPC（2020）を参照。

³⁰⁹ 国家事業バンク管理情報システム <https://npbmis.npc.gov.np/> を参照。

ファイナルレポート

も行政能力が十分でないことから、事業バンクが設立・機能するまでには時間がかかる。中期支出枠組みと事業バンクの枠組みができていないことから、地方政府では財政規律が十分保たれない懸念材料となっている。

- 三層政府間のモニタリング・評価に関する報告制度がなく、特に地方政府の交付金を使った開発事業の進捗状況を、州や連邦政府が把握できない。
- 地方政府のモニタリング・監督委員会は業者への支払いに必要なため事業モニタリングを行うが、モニタリング・評価に関する知識やスキル、全般的に能力が不十分なことに加え事業数が多く、モニタリング・評価の質は低い。適切なモニタリング・評価なしでは、質が不十分な事業を監督、摘発することも難しい。
- モニタリング・評価の結果が、次年度の年間計画策定に活用されていない³¹⁰。

d. 人事管理（人材育成を含む）

憲法第 285 条は、連邦政府、州政府、地方政府がそれぞれ公務員を持ち、各政府が独自の公務員法を制定することを義務づけている。しかし連邦公務員法は、各政党、三層政府関係者、公務員関係者、公務員労働組合といった利害関係者間の意見が対立し、起草段階から協議が難航し、2023 年 12 月時点でも未制定である³¹¹。そのため憲法の移行条項の下、雇用調整法（2019）と既存の公務員法（1993、改正 2007）に従って、連邦総務省を中心に公務員の再配置が行われた。また州公務員委員会が各州に設置されるまで、既存の公務員委員会を通じて州・地方政府の人員の雇用・任命、昇進、異動が管理された。2020 年以降は州公務員委員会が設置され、州・地方政府が公務員の採用を開始し、2023 年現在、カルナリ州を除く州は州公務員法を制定し、一部の地方政府でも地方政府公務員法を制定している。

公務員の人材育成については、憲法では各州政府・地方政府の責任と解釈される。一方、地方政府運営法では、「連邦政府、州政府および郡議会は各郡内の地方政府の能力開発に協力して取り組む」としている（詳細は 3.4.4 公務員制度を参照）。

（4）地方分権化改革の動向

ネパールの地方分権化と地方自治のはじまりは 1950 年代に遡る。その後 70 年間、ネパールは地方分権化と地方自治の進展と後退を繰り返し経験してきた。詳細は下表に示す。

表 48 ネパール地方自治と地方分権化に関する主要な出来事

年	地方自治と地方分権に関する出来事
1950 年代	トリブバン国王は、1951 年にはじめての暫定憲法を公布した。その後、1959 年憲法のもとで、ネパール初の民主的に選出された政府が設立された。
1960 年代ー	マヘンドラ国王は、1961 年に民主的に選出された政府を解任し、1962 年憲法のも
1980 年代	とで権威主義的で政党のないパンチャヤット制を設立した。同国王は政党の介入

³¹⁰ 国際協力機構、アイー・シー・ネット株式会社（2021）

³¹¹ 争点は多岐に亘り、例えば、組合、定年、外部からの幹部ポストへの雇用、州政府・地方政府の幹部ポストへの委任配置、弱者グループの定数雇用、三層政府における格付けシステム、州・地方政府から連邦政府ポストへの昇進、異動、州・地方公務員の連邦政府への入職、などがある。The Asian Foundation Web サイト（2022 年 9 月 14 日）[The Latest Roadblock for Federal Nepal: Civil Service Reform - The Asia Foundation](https://www.asian-foundation.org/2022/09/14/the-latest-roadblock-for-federal-nepal-civil-service-reform/)

を許すことなく、国家統制の手段としてパンチャヤット制を利用した。

1990年代	1990年の民主化運動は1990年憲法のもとで複数政党・代表民主制の復活を導いた。パンチャヤットは村開発委員会、市、郡開発委員会に改称された。政府は1999年に地方自治法を制定し、地方分権の法的な根拠を付与し地方レベルの民主主義を強化した。
1996-2006	マオイストは内戦中、地方で選出された議員を暴力や脅迫の標的とする一方で、王政は独裁制を主張して2002年に選出議員の任期を終了させた。このため、地方自治制は治安問題と選出議員不在などの理由により機能不全に陥った。
2006-2016	2006年に包括平和合意によって内戦が終わり、2007年に制憲議会が暫定憲法を公布した。この暫定憲法のもとで地方自治制を復活させることに関する関心が再び高まった。政府は、2008年から2016年にかけて、開発パートナーの支援を得て、地方自治・コミュニティ開発プログラムを実施した。

出所: 国際協力機構、アイ・シー・ネット株式会社 (2021) [12366654.pdf \(jica.go.jp\)](https://www.jica.go.jp/12366654.pdf)

3.4.3 官民の関係、住民との関係・協働

(1) 中央・地方政府の行政サービスにおける民間企業参入・官民連携の現状と課題

ネパールは水力資源が豊富で、開発可能な水力発電容量は 42,000MW とポテンシャルは高い³¹²。水力発電開発などのインフラ整備と円滑な運用には、膨大な資本と高度な技術が必要である。このため、政府は 1990 年代からインフラの開発と拡大に向けて、国内外の投資家の誘致に必要な法や制度を整備した。2015 年には PPP 政策、2019 年に PPP 法、2020 年には PPP 規則を制定し³¹³、また同年インフラ建設の拡充に定めるため、インフラ開発専門銀行をネパール中央銀行と連携して設立した。

ネパールの治安は、連邦制移行前に比べて大幅に改善し、世界銀行のビジネス環境ランキングが、2008 年の 110 位から 2020 年には 94 位と上昇するなど、民間企業によるネパールへの投資機会が徐々に増えている³¹⁴。電力セクターや道路、空港など大型インフラの整備や観光開発は、産業振興や投資環境改善のうえで優先課題である。ネパール投資庁は産業省産業局と連携して、外国投資と技術移転法（2019）の改正を行い、ほぼすべての分野で 100%の外国資本を認めるなど、外国投資の誘致を進めている³¹⁵。2023 年現在 38 件の直接投資案件（95 億ドル）が承認され、そのうち 32 億 6000 万ドルの案件が実施中である³¹⁶。

上記大型インフラ事業や外国投資案件以外にも、連邦制移行前から政府の開発事業、能力開発事業の一部、行政サービスの IT 化に必要なソフトウェア開発なども、民間企業や国内外の NGO への再委託により実施されている。ネパール政府は、連邦制移行後から官民連携の推進・強化を一層打ち出しているものの、以下の課題がある。

³¹² 国際協力機構（2020）

³¹³ Ministry of Finance（2015）

³¹⁴ 在ネパール日本国大使館（2022）

³¹⁵ ネパール投資庁は投資額 100 億ルピー（約 100 億円）以上の事業を管轄し、官民連携パートナーシップの実施機関。アイ・シー・ネット株式会社（2020）参照。

³¹⁶ Investment Board Nepal（2023）

ファイナルレポート

- 法的枠組みは整備されつつあるが、いまだに法律間で規定の重複や矛盾点がある。
- 大型インフラ事業の PPP は省庁間および三層政府間の調整と連携が効果的に行われておらず、PPP モデルが十分運用されていない。
- 開発パートナーや国内外 NGO による開発事業は、州や地方政府の計画に反映されていないことが多く重複がみられ、資源を効果的に利用できていない。
- 州・地方政府ともに人員と PPP に関する知識が不十分で、連携・再委託先の企業や業者、NGO を十分監督できていないうえ、官民連携事業での責任感や主体性に欠ける。
- 官民癒着がみられ、議員や公務員が関与する政府調達や公共サービスの提供での汚職や腐敗をもたらしている。2022 年の CPI は 180 国中 110 位と下位に位置する³¹⁷。

（2）中央・地方政府の行政サービスにおける市民社会との連携の現状と課題

政治や行政への「市民参加」や「ジェンダー平等」、「社会的包摂性」の重要性は、連邦制移行前からネパール政府や行政機関、国内外の NGO、メディア、開発パートナーなどから繰り返し擁護されてきた。他方、カースト制度は既に廃止されたものの広く慣習として社会に組み込まれており、またカーストに基づく差別も根強く残っていることから、理想と現実のギャップが埋まらない。新憲法（2015）では正式に王政を廃止し主権が国民にあることを宣言し、すべての市民の政治や行政における参加の機会を保障しており、ジェンダー平等、社会的包摂性や多様性への配慮を前面に出している。下表のとおり、連邦政府は市民参加促進に関する政策や規則を相次いで策定した。

表 49 ネパールの市民参加に関する法令

法律・政策・ガイドライン名	概要
1 ネパール憲法（2015 年）	第 1 章第 2 条で「国民主権」を規定。権力と資源に対する市民の権利を確立し、開発と行政サービス提供への地域参加を促進し、市民の主体性を醸成することを明記した。結社の権利、平和的な集会および表現の自由を認めていると同時に、情報に対する権利を基本的な権利として保障している。
2 第 15 次計画（2019/2020～2023/2024）	第 9 章では、連邦制の下で民主主義と優れた統治を確立するため、市民の関与の重要性を強調している。具体的には、1) 資源と機会への市民の参加確保、2) 代表者と説明責任のある自治制度の強化、3) 三層政府間の調整、協力、共存を通じて包括的なガバナンスの促進、4) 地方政府の計画や実施、モニタリングのプロセスでの市民参加を促進

³¹⁷ ネパールを含むアジア 17 カ国の市民を対象にした汚職に関する意識調査（2019～2020 年）によると、「過去 1 年間汚職が増えているか」という設問に対して、「賛同する」との回答が平均 38%だったのに対して、ネパールのそれは 58%対象国中で最も高かった。連邦政府から地方政府に至るまであらゆるレベルの政府で汚職や腐敗が起きていると、市民が認識している。「自分の国の汚職・腐敗対策に取り組む機関を知っているか、その場合、同組織は汚職・腐敗に対してよい仕事をしているか」という設問に対して、「賛同する」と回答した市民の割合がネパールは 84%と、ミャンマー 94%、バングラデシュ 86%に次ぎ多く、職権乱用調査委員会の仕事ぶりは市民から評価されている。2017/2018 年度、同委員会は過去最高の 351 件を汚職事件として裁判所に登録した（Transparency International (2020)を参照）。

法律・政策・ ガイドライン名	概要
	していくことが掲げられた。
3 第16次国家開発 計画（2024/2025～ 2028/2029）	全体戦略の一つとして、三層政府の統治機構、それぞれの政府、民間セクター、協同組合、NGO、開発パートナー、その他の利害関係者の相互関係と実施能力を強化することが掲げられている。市民参加の促進は、第16次国家開発計画の中で構造転換が必要な様々な分野や戦略において強調されている。具体的には、1) 生産と生産性の向上、2) 労働の機会の創出、生産的で包括的な雇用機会の提供、3) 社会全体のエンパワーメント、社会的包摂、社会的保護の推進、4) グッドガバナンスの推進と効果的なサービスの提供、において市民参加の促進が打ち出されている。
4 グッドガバナンス （管理と運用）に 関する法（2008）	第28条には「いかなる事業やプログラムにも市民の直接の参加と主体性が確保されていること」が規定されている。
5 地方政府運営法 （2017）	地方政府が年間戦略計画を策定・実施する権限があることを保障している。また、地方自治のほか地方計画、予算編成、事業実施、モニタリング・評価のプロセスにおける、市民をはじめ市民社会組織、民間セクターの積極的な参加を促している。さらに透明性を確保しよりよい行政運営のため、第78条第5項で社会的説明責任、公聴会、公共監査、苦情処理・管理に住民が参加することを規定している
6 グッドガバナンス 推進戦略と行動 計画（2017）	財政規律を維持し、地方レベルでの優れた統治を担保するために、連邦総務省が策定した。2017年にグッドガバナンス推進戦略と行動計画を2017年に発表した。この行動計画は、「市民の参加を促進することにより、人々が良い統治を感じられることが主な目的である」ことを強調している。同行動計画に沿って、州地方政府は、異議申し立ての仕組みや職員の行動規範、事業実施とユーザー委員会の設立、社会的説明責任、課税、調達、社会的動員、官民パートナーシップに関する手続きを整備する必要がある。
7 公共調達法 （2007）と公共調 達規則（2007）	公共調達の要件と手順を定めている。2016年の公共調達規則（第5次改正）には、事業費が1,000万ルピー未満の場合は、事業の利用者で構成されるユーザー委員会が実施できることを規定している。
8 市民参加に関する モデル手続き （2020）	地方政府運営法（2017）やグッドガバナンス推進戦略と行動計画（2017）を補完する内容で、様々な市民参加を通じて行う活動や苦情処理・管理の具体的な手続きを定めた。

注：第16次国家開発計画は、2024年4月現在計画自体は公表されていないため、第16次アプローチペーパーに基づく情報を記載。

出所：国際協力機構、アイー・シー・ネット株式会社（2021）[12366654.pdf\(jica.go.jp\)](https://www.jica.go.jp/12366654.pdf)と基に調査団で作成。NPC（2023）

ファイナルレポート

ネパールの公共調達法（2007）と公共調達規則（2007）は、公共調達の要件と手順を定めている。市民の開発事業への参加と主体性を醸成するために、公共調達規則の第5次改正（2016）は、事業費が1000万ルピー（日本円で1000万円相当）未満の場合は、事業の利用者で構成されるユーザー委員会が事業を請け負うことができると規定している。これらをふまえて、州・地方政府すべてではないが、独自の公共調達法や公共調達規則を策定し、運用を始めている。

市民参加は分野横断的課題であり所管する特定の行政機関はないが、連邦レベルではこれまで地方自治や地方分権の推進とともに取り組んできた経緯から、連邦総務省の関与が大きい。2008年から2018年まで2フェーズにわたり同省と開発パートナーで実施した、地方自治・コミュニティ開発プログラム（Local Governance and Community Development Programme: LGCDP）の貢献度も高い。社会監査、公聴会、公開監査、苦情処理・管理などが、市民参加をより保障・促進する仕組みとして導入された。

ネパールでは1990年以降に報道の自由が保証され、様々なメディアが急増した。2021/22年7月現在で、印刷メディアは7912、FMの登録数は1171のうち607が稼働中、テレビの登録数は233で稼働しているのは86、オンライン・ニュース・ポータルは2325である³¹⁸。これらのメディアは政府機関や民間、コミュニティにより使用されているが、スマートフォンの普及に伴いソーシャルメディアもネパール社会で活発に使われている。これらのメディアを通じて、各政府や行政機関の開発政策や計画、予算などの情報開示が行われているほか、苦情処理のためのサイトも開設されている。既存のメディアに加え、一般の市民がソーシャルメディアを手軽に利用できるようになったおかげで、汚職事件の情報源となるなど、政府や行政機関の説明責任と透明性を高めるための監視役としても機能している。

連邦制移行後、各層政府は市民社会との連携を強化しているが、以下の課題が明らかになってきた。

- 利用者で構成されるユーザー委員会が地方政府の小規模インフラ事業を請け負う制度が整備されたが、委託選定プロセスの透明性や事業の質が十分確保されていない。不正や汚職につながる懸念がある。
- 女性や不可触民（ダリット）の地方議員がいるが能力が不十分であり、こうしたグループの住民の地方政府における事業計画策定・実施への参加は依然として不十分である³¹⁹。
- 年間計画の策定時に各集落や区、市・村で住民のニーズや優先課題、優先事業を確認・協議するための公聴会は住民に周知されつつあるが、参加する住民は10%以下と限定的である³²⁰。
- 年間計画に沿って実施された事業に関する進捗状況などを報告する公開監査は、公聴会に比べ住民の認知度が低く、また実施率も全般的に低く、住民の参加はさらに限定的であることが予想される³²¹。
- ソーシャルメディア上のニュースには、フェイクニュースに代表されるよう一般市民に誤った情報を与え、個人のプライバシーの侵害の恐れや組織のイメージを損なう可能性がある

³¹⁸ Ministry of Communication and Information Technology (2022)

³¹⁹ 連邦制移行前にあった、女性や社会的弱者を対象した事業実施のための地方交付金使途の割り当ては、地方議員誕生とともに廃止された。

³²⁰ School of Arts, Kathmandu University, Interdisciplinary Analysts and The Asia Foundation (2019)

³²¹ 前掲書

るものが普及している。ソーシャルメディアを規制するための法的枠組みが不十分である。

3.4.4 公務員制度

（1）公務員確保の現状

2019年時点の連邦政府、州政府、地方政府の公務員の人事調整（各層への公務員配置）状況は下表のとおりである。公務員の総数は9万9571人である。行政官のポスト数は10万8163人で、そのうち連邦政府が全体の43%（4万6354人）で、州政府17%（1万8195人）、地方政府40%（4万3614人）に比して、依然として配置される行政官ポストが多い。実際の行政官の配置は、地方政府の行政官の充足率がわずか22%と低く、権限と業務が大幅に増えた地方政府にとっては深刻な課題である。雇人口に占める公務員を含む公共部門の割合は4%である³²²。

表 50 サービス分野別の行政官等の調整状況（2019年3月時点）

サービス分野	承認ポスト数				調整済人員数					調整による充足率			
	連邦	州	地方	合計	連邦	州	地方	リザーブ	合計	連邦	州	地方	合計
a. 行政官 (Civil Service)													
経済計画・統計	352	129	46	527	336	49	11	4	400	95%	38%	24%	76%
エンジニアリング	8,085	3,347	11,212	22,644	6,049	1,571	537	124	8,281	75%	47%	5%	37%
農業	1,187	1,859	10,835	13,881	1,107	1,415	2,034	22	4,578	93%	76%	19%	33%
司法	5,179	105	41	5,325	3,459	0	0	0	3,459	67%	0%	0%	65%
外交	295	0	0	295	276	0	0	0	276	94%	-	-	94%
行政	25,288	6,897	15,781	47,966	21,708	4,355	5,417	699	32,179	86%	63%	34%	67%
監査	501	0	0	501	354	0	0	0	354	71%	-	-	71%
森林	1,855	4,675	0	6,530	1,659	3,465	0	445	5,569	89%	74%	-	85%
雑務	2,304	851	1,933	5,088	1,474	348	988	461	3,271	64%	41%	51%	64%
教育	973	332	3,766	5,071	802	191	545	31	1,569	82%	58%	14%	31%
議会	335	0	0	335	234	2	0	0	236	70%	-	-	70%
行政官合計	46,354	18,195	43,614	108,163	37,458	11,396	9,532	1,786	60,172	81%	63%	22%	56%
b. 保健	2,252	4,102	24,105	30,459	2,075	2,394	22,176	657	27,302	92%	58%	92%	90%
c. その他サービス							12,097		12,097	-	-	-	-
合計	48,606	22,297	67,719	138,622	39,533	13,790	43,805	2,443	99,571	81%	62%	65%	72%

出所: 国際協力機構、アイー・シー・ネット株式会社（2021）[12366654.pdf \(jica.go.jp\)](https://www.jica.go.jp/12366654.pdf)

2020年末以降、州公務員委員会の設立後に、州政府は官報公示職（Gazetted Officer）と官報非公示職（Non-Gazetted Officer）からなる公務員のうち、州政府と地方政府の政策決定に関与しないエンジニアや医師等の採用を開始した³²³。上記の正規公務員とは別に、州政府や地方政府が非正規の人員を契約雇用している。中央人事記録事務所によると、ネパールの公務員の総数は8万5950人である（下表を参照）。公務員総数に占める男性は72.3%、女性は27.7%で、後述する格差是正措置が導入されているにも関わらず女性の割合は低い³²⁴。しかしこれらのデータは連邦政府から州・地方政府に調整配置した公務員数であり、州公務員委員会が採用した州・地方公務員やこれらの政府が独自に採用した契約ベースの非正規人員は含まれていない。州公務員委員会や州・地方政府からの報告システムが確立しておらず、連邦政府機関はこれらの情報を把握していない。

³²² 世界銀行 Worldwide Bureaucracy Indicators Dashboard。2000年から2018年のデータに基づく。

³²³ 本調査で聞き取りしたガンダキ州公務員委員会（2023年8月22日）ではエンジニアや医師などの採用も始めていた。

³²⁴ 連邦総務省（2023）

表 51 各層政府の事務所数および公務員配置状況

	事務所数	公務員ポスト数	調整済人員数 (調整による充足率)	欠員数
連邦政府	1,902	53,205	42,054 (79%)	11,151
州政府	949	17,244	11,070 (64%)	6,174
地方政府	6,610	65,600	32,826 (50%)	32,774
合計	9,461	136,049	85,950 (63%)	50,099

出所：中央人事記録事務所（2023）

（2）中央・地方公務員制度の運用実態と課題

採用と配置

連邦制移行後の公務員の採用と配置は、連邦公務員法が未制定なため、人事調整法（2019）の規定に沿って行われた。三層の政府のポストについては、まず連邦総務省次官が議長を務める組織・管理委員会が、各政府の組織・管理調査を行って提言を取りまとめた。連邦政府は、この提言に基づいて公務員の配置を調整・決定し、連邦総務省は各公務員から三層政府への所属替え（「調整（adjustment）」と呼ばれる）の申請を募り、関係省と調整のうえ配置を決めた。人事調整法発効の時点で地方に勤務していた公務員は、自動的に当該州あるいは地方政府に調整された。政策決定を担う官報公示職は以下4等級に分かれている。州政府の首席次官（Principal Secretary）や他の次官、地方政府の主任行政官（Chief Administrative Officer）といった主要職は、州・地方政府の任務遂行と能力強化を支援する目的で、連邦政府から委任配置された³²⁵。

表 52 官報公示職の職位

等級	連邦政府	州政府・地方政府	勤続年数	連邦政府からの異動に伴う調整
特別等級	主席次官 事務次官			
1等級	局長	オフィサーレベル 11		2グレードの追加
2等級	課長	オフィサーレベル 10	5年以上	2グレードの追加
		オフィサーレベル 9	5年未満	
3等級	課長補佐	オフィサーレベル 8	5年以下	2グレードの追加
		オフィサーレベル 7	5年未満	

出所：国際協力機構・株式会社日本開発サービス（2023） [12380465.pdf \(jica.go.jp\)](https://www.jica.go.jp/12380465.pdf)

公務員の採用は公務員委員会が担う。2020年以降は、各州に州公務員委員会が順次設立され、州と地方政府の公務員の採用を行っている。採用プロセスは、連邦公務員委員会のそれを継承しており、設立間もない州公務員委員会が適切に機能するよう主に連邦公務員から職員が派遣されている。州公務員委員会は、採用する各職種の年間業務計画を公表するが、州・地方政府側から緊急のポジションを追加要請することもある。州公務員委員会は、各ポストの筆記試験を実施し、その後実技試験、面接委員会による面接を行う。実力に基づいて候補者が公平に選ばれた後、リ

³²⁵ 国際協力機構、アイー・シー・ネット株式会社（2021）。

ストが公表され各政府に推薦される。採用時の選考は、憲法で規定されているとおり、公平な競争と能力主義が確保されるよう細心の注意が払われている。英国やネパールの大学研究者による公務員調査（2018）によると、官報公示職と官報非公示職の公務員では、こうした能力主義の筆記試験と面接を経て採用されているが、等級のない公務員の場合は縁故で雇用されているケースが多いことが示された。政治的なつながりは、縁故ほどには公務員採用時に影響を及ぼしていないと回答している³²⁶。

ネパール政府が公務員制度に留保制度を導入したのは、暫定憲法（2007）で積極的格差是正措置が明記されたことを受けて公務員法が改正された2007年である。女性33%を含む45%³²⁷が、社会的弱者など特定グループに属する人のための優先枠として設けられ、残り55%が一般競争枠である。女性公務員の割合は、2003年の8%から2015年には23%に増加した。しかし現実には、全人口比ではわずか12.74%の最上位カーストであるバフン出身が全公務員（2018年時点）の72%を占める³²⁸。2020/2021年度の公務員試験の選考結果、公務員委員会が推薦した138人の候補者のうちバフンは96人（70%）、優先枠はわずか20人（14.49%）であった。女性は優先枠があるものの、全女性公務員の78%はバフンであり、多様な民族やカーストの代表制が必ずしも確保されておらず、「欠陥のあるクォータ制」という批判も出ている³²⁹。

ネパールの公務員制度は、終身雇用が前提のクローズド・キャリア・システム（閉鎖型任用制）で、官民間の労働力の移動を想定していない。また民間セクターが育っていないこともあり、官民間の人材の流動性を高めるための官民人事交流は行われていない。

昇進と異動

調整人員の管理は調整先の政府の公務員法に従うことになっているが、連邦公務員法が未制定のため、既存の公務員法（1993、改正2007、2014）と人事調整法（2019）の下で行われた。各政府での人事異動は頻繁に起きており、特に官報公示職は、連邦政府の省庁、州と地方政府の機関に約2年ごとに調整・異動することとなっている。人事調整法では、官報公示職員が連邦政府から州政府と地方政府に異動した際の等級を表52のとおり規定している。連邦公務員法で、この異動時の等級をどう規定するかが課題の一つとなっている。

公務員の昇進は、上司による年1回の業績評価や年功序列、公務員対象の昇進試験で決まる内部競争、公務員以外も受験できる採用・昇進試験に基づく公開競争などがある。課長、局長、次官への昇進では、1つ下の階級の実務経験5年が必須要件だが、女性や障がい者、不可触民、先住民、低地インド系住民、後進地域出身者の場合は4年と優遇措置がとられている。州・地方政府の公務員が、業績評価や年功序列で連邦政府の公務員に昇進することはできないため、必ず昇進試験を受ける必要がある。

人事調整法（2019）に沿って国家公務員が連邦政府から地方に調整、配置されたが、中央と地方間での人事交流の制度はない。

³²⁶ Meyer-Sahling et.al. (2018)

³²⁷ 45%の内訳は、女性33%、アディバシ・ジャナジャーティ（先住民族）27%、マデシ（低地インド系住民）22%、ダリット（不可触民）9%、障がい者5%である。

³²⁸ Jamil, Ishtiaq and Hasan Muhammad Baniamin (2020)

³²⁹ The Kathmandu Post (Sep 21, 2022) [Fixing a flawed quota system \(kathmandupost.com\)](https://www.kathmandupost.com)を参照。

人事評価

既存の公務員法（1993）と公務員規則（1994）には、官報非公示職は年1回、官報公示職は半年に1回と年1回、業績評価を受けることが定められている。しかし人事調整法（2019）には人事評価の規定はなく、調整された公務員の人事評価に関する規定やガイドラインもない。人事評価は各政府の責任と理解されているが、連邦公務員法が未制定なことから、既存の公務員法と公務員規則に沿って業績評価が行われている。すべての公務員に適用される統一された評価様式で、評価は公務員委員会と昇進事務局、当該組織の三機関で共有されるなど、不正操作や政治的干渉を排除する措置をとっている³³⁰。上述の公務員調査（2018）によると、調査に参加した公務員90%は年に1度以上の業績評価を受けており、また78%は業績評価結果が勤勉さがよい評価につながり、昇任に影響したと回答した。一方で、所属先や公務員の職制によって人事評価の実施頻度や評価結果の活用は異なる。さらにフィードバックを受けたと回答する公務員は4分の1以下で、業績評価結果と給与や解雇の決定との間に関連性があると回答した割合も少ない。

給与

公務員の給与はGDPの3%、公共支出の11.1%を占める³³¹。2018年の公務員調査³³²によると給与に満足している公務員は39%で、残り約6割は給与に不満がある。56%の回答者が、公務員給与は家計を維持するには不十分と考えている。良い業績が昇給につながると考えている公務員は、わずか16%に過ぎない³³³。62%は民間セクターでより良い給与が得られると回答しており、民間より公務員給与が低いことを示唆している。一方で自分たちの給与がほぼ同じ労働をしている他の公務員と同じであることに同意あるいは強く同意すると回答した公務員は83%で、公務員における同一労働同一賃金の原則には肯定的である。

公務員の給与の低さは、職務満足度やモチベーション、公務員の倫理行動など様々な悪影響を及ぼす懸念がある。連邦政府は、2022/23年度予算で全職員の給与を15%引き上げると発表した。その後、地方に派遣された職員との給与水準の調整という名目で、課長から次官までは実質24.5%増となった³³⁴。州に派遣された上級公務員に支払われていた特別手当や福利厚生に相当する分を、連邦政府上級公務員にも支給したためである。2023/24年度予算では、財政悪化の影響から公務員の給与の引き上げはなし、報奨金および追加手当の廃止となった。

公務員の人材育成/研修

憲法（2015）、人事調整法（2017）、地方政府運営法（2017）のいずれにも、公務員の人材育成や能力強化に関する明確で具体的な規定がない³³⁵。そのため、連邦総務省が中心となり国家研修

³³⁰ Malego（発行年不明）

³³¹ 世界銀行 Worldwide Bureaucracy Indicators Dashboard。2000年から2018年のデータに基づく。2022/2023年度の政府予算に占める公務員の給与や手当の割合は11%である（EU and UNICEF, 2022）。

³³² Meyer-Sahling et.al. (2018)

³³³ 給与の満足度や業績と昇給に関する回答は、回答者の所属省庁によってもばらつきがある。

³³⁴ myRepublica (2022年8月8日) [Civil servants' salaries increased by up to 24 percent, not by just 15 percent as announced in budget - myRepublica - The New York Times Partner. Latest news of Nepal in English, Latest News Articles \(nagariknetwork.com\)](https://www.myrepublica.com/news/civil-servants-salaries-increased-by-up-to-24-percent-not-by-just-15-percent-as-announced-in-budget-myrepublica-the-new-york-times-partner-latest-news-of-nepal-in-english-latest-news-articles-nagariknetwork-com)

³³⁵ 公務員の能力強化と人事評価については、明記はされていないものの、憲法では各州政府・地方政府の責任と解釈される。一方、地方政府運営法では、地方政府については、「連邦政府、州政府及び郡議会は各郡内の地方政府のキャパシティ・ディベロップメントに協力して取り組む」とされている（国際協力機構、アイー・シー・ネット株式会社（2021）参照）。

政策を策定中だが、2023年9月時点で同政策は発表されていない。

公務員の行政マネジメントに関する研修機関は、ネパール行政職員大学と地方開発研修学院である。両機関とも連邦制移行前からあり、連邦総務省の監督の下に位置づけられる独立組織である。前者は国家公務員研修を担い、後者は地方議員のほか地方で雇用された地方公務員の研修を担当してきた。連邦総務省の各部局も、ガバナンス分野のセクタープログラムにおいて開発パートナーと連携・協力し、行政官向けの研修やコミュニティ住民を対象にした計画策定やジェンダー、住民参加などの研修を多数実施してきた。

連邦制移行後、連邦総務省は新しいセクタープログラムである PLGSP の下、州政府・地方政府の能力強化のための新しい制度を導入した。PLGSP は 2020 年に州グッドガバナンスセンターを各州に設置し、地方開発研修学院の地方センターの資産を同センターに移した。このセンターは各州政府の法により設立・運営されているが、運営資金は PLGSP を通じて連邦政府から提供されている。主に、地方政府の年次開発計画や中期計画、中期支出枠組の策定などの研修を実施している。研修講師は専任ではなく、PLGSP がコンサルタントとして雇用・派遣しているのが実態である。地方開発研修学院の地方センターが州政府に貸与された後に州グッドガバナンスセンターに移管されたが、地方開発研修学院法の改正は行われていない。同学院が、地方議員向けのオリエンテーションやテーマ別の地方政府向けの研修を引き続き実施している。ネパール行政職員大学については、その役割や業務は連邦制移行前と変更がない。国家研修政策が策定され、中長期的な人材開発戦略が提示され、ネパール行政職員大学と地方開発研修学院、州グッドガバナンスセンター、連邦総務省、州・地方政府といった関係組織の役割分担が明確になることが期待される。

公務員に対する評価

ネパール市民を対象にした 2022 年の調査結果によると、19 機関のうち信頼度が高い上位三機関は 1) 国軍 (91.2%)、2) 公務員委員会 (88.8%)、3) テレビ、ラジオ、新聞といったメディア (88.0%)、だった。公務員への信頼度は 76.9% で 9 位だった。女性グループや貯蓄信用グループなどの CBO (86.3%) や区役所 (79.2%) には及ばなかったが、地方政府 (75.1%) よりはやや信頼されている結果となった。最下位となった三機関、すなわち連邦政府 (56.2%)、州政府 (51.6%)、政党 (44.0%) に比べて、公務員に対する信頼度は高かった³³⁶。

(3) 公務員制度改革の方向性と取り組み

新しい連邦制の下、効果的かつ効率的な行政サービスの提供や包括的で公正な公共事業の実施には、各層政府に適切な公務員配置が必要不可欠である。しかし連邦公務員法案は、2023年9月時点で内閣の小委員会での意見調整や審議が続いており、国会に上程されていない。この問題をはじめ、公務員制度については以下の課題がとりわけ深刻である。

- 州と地方政府の課長補佐以上の上級職は連邦政府からの派遣が継続し、頻繁な人事異動が起きている。人事管理は各層政府がそれぞれ主導するという連邦制の精神に反する事態が続く、公共支出審査委員会が指摘するとおり、中央政府は州や地方に移管すべき既存組織や役職を維持しており、権力、予算、人事の権限の委譲が十分、進んでいない。

³³⁶ School of Arts, Kathmandu University, Interdisciplinary Analysts and The Asia Foundation(2022)

ファイナルレポート

- 連邦総務省から派遣される主任行政官が配置されていない地方政府が 150 あり、議員・議会の活動の監視や抑制、調整が十分機能していない。
- 三層政府間の異動後の等級調整や昇進、退職後の手当等が不明確で、不確実なキャリアパスにより、州・地方公務員のモチベーションの低下をもたらしている。
- 州公務員委員会による公務員採用プロセスは透明性や公平性を確保できているが、一部の州・地方政府ではこのプロセスによらず独自の契約で人員を雇用している。縁故による採用が常態化しているケースもある。
- 地方公務員は、給与待遇や職場環境に対する不満により、遠隔地派遣者の他、医師やエンジニアなどの一部の職種で頻繁な離職が見られる。エンジニアなど技術職の人員不足は、道路インフラ事業の実施や予算執行の遅れにもつながっている。
- 地方公務員と地方議員の人材育成や能力強化は急務だが、包括的な政策や戦略が策定されていない。連邦公務員法が未制定なことも影響し、PLGSP や各研修機関によって行われている研修などの取り組みが、十分な成果を上げていない。

3.4.5 行政 DX

（1）ICT を推進する行政機関、主要政策、関連制度

a. 行政機関

ICT 関連の行政機関は以下のとおりである。

通信・情報技術省（Ministry of Communications and IT: MoCIT）

MoCIT は、ICT を推進する中央政府の組織であり、国内の ICT 推進のための政策立案を担っている。加えてデジタルインフラ整備、デジタル技術を使った公共サービスの監督機関でもある。

情報技術局（Department of Information Technology: DoIT）

通信・情報技術省に属しており、行政サービスのデジタル化を担っている。行政サービスのデジタル化を実装するためのソフトウェアやプラットフォームの企画・設計等を担当する。その他、デジタルリテラシーの向上、デジタル技術を活用したシステム開発の普及、デジタル技術を活用した起業支援等も担っている。

国家情報技術センター（National Information Technology Center: NITC）

国内政府機関の ICT プラットフォームの計画立案、整備を担う。国内のデータセンター設置計画の策定、設置、ならびに運用の責任を持つ。国内政府機関の要請により、ホスティングサービスなども提供している。

ネパール電気通信局（Nepal Telecommunications Authority: NTA）

NTA は、法的に独立した電気通信規制機関であり、国内の通信インフラ整備と普及を担っている。国内の大容量通信ができるインターネット接続サービスのネットワーク基盤整備や、国際間の情報通信基盤の整備も担う。その他、地方電気通信開発基金（Rural Telecommunication Development Fund: RTDF）として知られる通信インフラのユニバーサルサービス基金も管理している。

b. 主要政策

デジタルネパールフレームワーク（Digital Nepal Framework: DNF）は、2019 年、中央政府によ

ファイナルレポート

り施行されたネパールの最も重要な ICT 政策である。デジタル技術を活用し、他民族国家であるネパール国民の様々な民族に対してユニバーサルアクセスを提供し、公共サービスの提供を改善すると共に、民間部門のイノベーションと競争力を促進し、経済を変革することを目的としている。DNF は、80 のイニシアティブを通じて 8 つのセクターのデジタル化を促進することを戦略としている³³⁷。第 15 次国家計画では、デジタル技術を活用し、エコシステムの強化も想定されている³³⁸。民間部門と市民社会の利害関係者も、ネパール政府によるデジタル技術の促進とユニバーサルアクセスの実現に向けた開発を支持しており、多種多様な民族に対して、イノベーションを促進させるための ICT 環境の整備が望まれている。

c. 関連制度

個人プライバシー法、著作権保護、電気通信法、電子商取引法など、ICT 関連の法・制度は、既に施行されている。一方で、例えば、個人プライバシー法は、法律上の定義、規則、規定などが定められているものの、ネパール政府は、実施のためのガイドラインの制定と確立までには至っておらず実効性は不足している。現在、情報技術法案とサイバー犯罪法案が進行中であり、法制化されれば、個人プライバシー法の規定を補完するものとなりえる。AI に関する法・制度に関して、AI 促進の重要性は認識されており、国家戦略に組み込まれているものの、AI 促進と倫理の法律や制度については整備されていない。

加えて、2020 年、国民 ID および市民登録法が制定され、市民登録と国民 ID カードの発行が進んでいる。出生、死亡、婚姻、離婚などの民事記録のデジタル化と、堅牢な国民識別システムを構築すると共に、国民 ID を活用した効率的な枠組みを確立することを目指している。

その他、1997 年に策定された電気通信法および関連する規制の枠組みは時代遅れであり、過度に複雑な認可制度となっている。政府は、現在、電気通信法の更新中である。ICT 関連の法制度は十分とは言えず、MoCIT を中心として整備が望まれている。

(2) ICT に関する社会インフラ（インターネット網等）の整備状況

ネパール政府はデジタルインクルージョンの実現に向けてデジタルインフラ整備を進めているが、ネパール特有の農村部や山岳地帯におけるデジタルインフラ整備のコストが非常に高いうえに、経済的な費用対効果は低いことから、ICT に関する社会インフラの整備は非常に遅れている³³⁹。そのため、生産性と競争力を高めるためのデジタル技術の活用において、農村部や山岳地帯と首都カトマンズではギャップが極めて大きい。その他、公共および民間のデジタルサービスの提供においても両地域のギャップは大きく、ユニバーサルアクセスの実現には程遠い。コアバックボーンとローカルアクセスを結ぶネットワークセグメントであるミドルマイルの改善が必要であり、特に農村部や山岳地帯へのミドルマイルの整備は、経済的な費用対効果は極めて低く、これらの地域へのミドルマイルの整備には、国もしくは国際的な支援が望まれる。

³³⁷ DNF には、デジタル基盤、保健、農業、都市インフラ、エネルギー、教育、金融サービス、観光が含まれている。https://api.giwms.gov.np/storage/22/posts/1663132499_28.pdf

³³⁸ 第 15 次国家計画 (The Fifteenth Plan (Fiscal Year 2019/20 – 2023/24). Government of Nepal) は、2020 年に施行され、ICT 分野でも、特にデジタル技術を活用したエコシステムの強化をあげている。https://npc.gov.np/images/category/15th_plan_English_Version.pdf

³³⁹ 人の属性（人種、居住地域、所得、家庭環境、年齢、障害の有無など）にかかわらず、誰もがあらゆるデジタルテクノロジーを安全かつ自由に活用できるようにする考え方のこと。

ファイナルレポート

政府は全国の家や企業が 30Mbps を超える大容量通信網を利用できるようにすることを目指しているが、固定大容量通信網と移動体大容量通信網の両方のダウンロード速度は世界平均をはるかに下回っている³⁴⁰。

表 53 ネパールにおけるアクティブなモバイルブロードバンド契約数の割合³⁴¹

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
モバイルブロードバンド加入者数/100人	27	32	54	47	54	61	60	N/A

2016年頃から通信速度に優れる 4G/LTE の導入が進んでおり、その後、インターネットの利用が進み、2021年には 51.6%までに至っているものの、インターネットの利用者は、未だ少ない（下表を参照）。

表 54 インターネットを使用している人口の割合³⁴²

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
インターネット利用人口の割合	17.6%	20.7%	24.3%	28.6%	34.8%	45.8%	51.6%	N/A

一方で、ネパールの通信コストは、アジア諸国の中で低い水準であり、本調査の対象国であるバングラデシュやモンゴルよりも低い（下表を参照）。

表 55 通信コスト (USD)³⁴³

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
固定大容量通信網データ通信 (5GB)	6.5	6.3	2.9	1.8	1.8	1.7	1.7	N/A
モバイルインターネット (70分、0.5GB)	N/A	N/A	N/A	6.0	3.7	3.3	3.7	2.4

インターネットアクセスを改善するための戦略的政府プログラムとして、民間事業者間の競争を促し、ユニバーサルサービス基金である RTDF による資金提供などを通じて、国内の多くの公的機関に対し、基本的なインターネットサービスの接続の普及を推進してきた。しかし、農村部や山岳地帯における通信インフラ設置コストの高さから、同地域における普及は進んでおらず、2021年時点で、大容量通信網によるインターネット接続をしている自治体は 74%に留まっている。大容量通信網によるインターネット接続プログラムは進行中だが、接続速度は遅く、持続可能性も制限されている。

2023年8月～10月にかけて実施した現地調査では、ネパールにおいて国立のデータセンターの有無は確認できなかった。他方、NITC が、2023年5月、韓国国際協力事業団（KOICA）と、

³⁴⁰ プレゼン資料「ICT access and use in Nepal and the Global South」(LIRNEasia 2018年10月4日、Kathmandu, Nepal) <https://lirneasia.net/2018/10/afteraccess-ict-access-and-use-in-nepal-and-the-global-south/>

³⁴¹ <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx> (国際電気通信連合 (ITU) の電気通信統計)

³⁴² <https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS?locations=VN> (世銀のインターネット加入者統計)

³⁴³ <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Dashboards/Pages/IPB.aspx> (国際電気通信連合 (ITU) の通信コスト統計)

国家データセンターの設置事業に正式合意し手続きを進めていることを確認できた。

（3）行政 DX を支えるシステム基盤

a. 国民 ID と市民の戸籍・住民登録のデジタル化

2019年の国民 ID カードおよび登録法と、2020年の国民 ID カードおよび登録規則により、現在、国民 ID と市民の戸籍・住民登録が進められている。2024年までに全てのネパール国民の出生登録完了、国民 ID 登録の推進を図るとしている。ネパールの国民 ID カードは、カード所有者の個人情報と生体認証データをチップに保持するデジタル ID カードである。2022年時点で、ネパール人口の約40%以上をカバーするに至っている。政府は、生体認証や国民 ID カードのデジタル記録など、デジタル技術を使用した登録を試みている。ネパールにおける国民 ID カード登録とデジタル化の推進は、①遠隔においても政府サービスへの容易なアクセス、②パスポート局、財務省、電気および水道局が持つ、個人や世帯の情報との整合性維持、③タイムリーで正確な国民 ID カードと戸籍・住民登録、を通じて市民の権利を保護すると共に、連邦制の各層政府における開発戦略・計画の策定にとっても非常に重要である。国民 ID の登録とデジタル化の推進は、政府機関間のシームレスな相互作用と関連情報の共有を促進し、ネパール市民に対する行政サービスの効率化を実現させる。他方、ネパール政府は、複数の行政サービスの相互接続性に関する重要性を認識しておらず、そのための実施能力も不足している。加えて、行政サービスのシームレス化は、より堅固なセキュリティ対策が求められるが、実際には、そういったセキュリティを推進するための法制度やガイドラインはなく、それを担う ICT 人材も不足している。

b. 電子政府

2021年、MoCITは、市民が自身の携帯電話から行政サービスにアクセスできるためのNagarikモバイルアプリの提供を始めた。同モバイルアプリを通じて、40以上の政府機関が提供する行政サービスにアクセスが可能となった。国民 ID 番号ならびに同 ID に紐づけられている携帯番号、納税者番号、生体認証を使用し、行政サービスにアクセスが可能である。他方、この数年ネパールでは、デジタル決済サービスが目覚ましく成長しており、上述のNagarikモバイルアプリとオンライン税務申告システムを連携させることで、ネパール市民は、Nagarikモバイルアプリを通じて、税金、請求書、手数料をオンラインで決済することができるようになった。これにより、税務手続きの効率化と、個人と企業の両方の事務処理の負担の軽減が期待されている。一方で、遠隔地や農村部において、インターネット接続に制限がある地域は、同行政サービスをオンラインで享受することは難しく、現在は、都市部と農村部間のデジタルデバイドを解消することが、政府の最優先事項とされている。加えて、デジタルサービスの拡大に伴い、デジタル化された個人情報のプライバシーとセキュリティに関する懸念は大きく、堅牢な個人情報保護法とサイバーセキュリティ対策の確立が急務となっている。

その他、中央政府、州政府、ならびに地方政府のWebサイト作成支援のため、Webサイト管理システムが2021年より導入されている。同管理システムを使用することで、各レベルの政府機関は単一のテンプレートに基づいてWebサイトを構築することができる。但し、カバーされる情報は、各レベルの政府ならびにセクター省庁が担っている行政サービスに関する情報のみである。

c. その他行政 DX を推進するための主要プログラム

ネパール国デジタル化促進事業（Digital Nepal Acceleration Project: DNA）

2022 年、世銀の借款事業である DNA（総事業費 180 百万米ドル）が承認された（2027 年 7 月完了予定）。本事業は、大容量通信網を拡大し、デジタル経済を担う個人レベルの能力を向上させ、国のデジタル化促進のための基盤を強化することを目的としており、ネパール国内の ICT 政策を促進する 4 つの組織（MoCIT、DoIT、NITC、NTA）、ならびに ICT 事業を営む民間部門の代表者、その他、協力組織として他の省庁も巻き込んだ巨大事業である。MoCIT を主幹とした ICT 政策を促進する 4 つの組織がプロジェクト管理ユニット（PMU）を立ち上げ、同ユニットにより、本事業の監督と調整業務を行う。同事業は、DNF を推進する大きな柱の事業として位置付けられている。2023 年 3 月、本事業は開始されたが、実施には以下の課題を抱えている。

- サイバーセキュリティ、デジタル ID と認証、電子商取引、デジタルサービスへのアクセシビリティに関する法的課題が整理されていない。
- 本事業の実施開始に際し、関係者の課題認識の違い、互いの協力内容の棲み分けが整理されていない。
- オフィススペースの設置、その他機材などの調達プロセスが開始されていない。

これらの課題により、当初の予定より本事業の進捗は大幅に遅れている。今後は、これらの課題について、関係者間で共通認識を持ち、今後課題とされる法的根拠の再整理、よりシームレスで効率的な事業運営のため、関連する各機関の責任分担を明確にし、互いの協力内容について合意する必要がある。

（4）連邦・州・地方政府のオンラインサービスの導入と運用状況

ネパール政府は、オンライン国民 ID 申請システム、オンライン徴税サービス、電子入札管理システム、オンラインパスポート申請システム、外国人就労許可管理システム、有権者登録システム等の、行政サービスのオンライン化を進めているものの、それぞれのオンライン行政サービスは、担当部局が、独自にシステム運営を担っており、互いの行政サービス同士の連携はない。

（5）行政 DX 推進に関するその他の実施体制と整備状況

a. ICT リテラシー向上のための人材育成

農村部・山岳地帯のインターネットユーザーの数は、都市部の平均ユーザー数と比較して約 3 分の 1 と少ない。他方、ネパールのデジタルアクセスの不平等は、コロナ禍において、より顕著になった。例えば、ネパールの学童の 3 分の 2 は、学校の閉鎖中に遠隔教育にアクセスすることができなかった。ネパールにおけるこのデジタルデバイドの理由は、①高額なインターネット接続（20Mbps）費用、②デジタルリテラシーの低さ（全人口の約 25%が非インターネットユーザーであり、その 3 分の 2 は、インターネットが何であるかさえない）等が起因している。2018 年の調査の回答者のうち、インターネットを使用しているのは男性の 41%と比較して、女性はわずか 27%と、男女による ICT リテラシーの格差がある³⁴⁴。加えて、インターネットの活用、安全とセキュリティの問題に対処するポリシーがないため、女性、性的マイノリティのメンバー、

³⁴⁴ プレゼン資料「ICT access and use by Persons with Disabilities (PWD) in Nepal」(LIRNEasia 2018 年)、<https://lirneasia.net/2022/03/ict-access-and-use-in-sri-lanka-and-nepal-quantitative-study-findings-research-report/>

および障害者はオンラインでの嫌がらせを受けやすく、その結果、オンラインでの存在感と関与が低下する。

b. 最高情報責任者（CIO）の活躍度

行政 DX 推進のためには、最高情報責任者の存在は欠かせない。ネパール政府は、2019 年に包括的な ICT 戦略である DNF が施行されてから、ICT インフラの整備、オンライン行政サービスの導入、デジタル化の促進などを進めてきたが、現地調査では、最高情報責任者の有無を確認することができなかった。セクター省庁の役割を鑑み、MoCIT が最高情報責任者相当の役割を担うことが期待されるが、十分な役割を担っているとはいえない。一般市民が主要な情報源としてソーシャルメディアにますます依存するようになり、行政 DX を推進するための政府による情報発信が従来の受動的なアプローチでは、一般市民に対する影響力の低下を招きかねない。今後、政府による情報発信を効果的にしていくためには、最高情報責任者の存在と、行政 DX の将来像の提示、リーダーシップが不可欠である。

c. 市民の電子参加度

一般国民の ICT 活用スキルは低い。特に、農村部・山岳地帯、女性、低学歴、低所得者、高齢者の属性を持つ国民は、インターネットへのアクセスが困難であり、デジタルリテラシーも低いことから、地域間、男女間、世代間で、市民の電子参加度にかかなりの差がある。この課題やニーズに対応するため、以下のような試みがなされている。

ターゲットを絞ったデジタルリテラシープログラム：各世代グループにあわせて、プログラムへのアクセス方法、理解のし易さ、当該世代グループに理解しやすいコンテンツの作成等。

言語サポート：国内ではネパール語が共通言語であるものの、100 を超えるローカル言語が存在している。ローカル言語にあわせたデジタルコンテンツの作成、その他文化的な違いなどへの配慮等の試みがなされている。

地域密着型研修の実施：国内では、コミュニティセンターの設置と共に、地域住民に対する ICT・デジタル活用支援などが実施されている。コミュニティ固有の課題を理解している地元市民による ICT・デジタル活用支援は、デジタル教育を提供する上で非常に効果的である。

教育システムとの統合：農村部の教育機関に、デジタルコンテンツの導入と、ICT・デジタル活用の資格のある教師を育成し、農村部におけるデジタルデバイド解消を図っている。

ジェンダー配慮：女性のデジタル技術活用に対する文化的および社会的障壁に対処するため、地方の NGO を中心に、女性限定のデジタルリテラシー研修や、メンター制度など、女性支援に特化した取り組みがなされている。

d. オープンデータの進捗度や内製化の状況等

2007 年に施行された情報アクセス法は、ネパール政府ならびに民間企業の情報をオープンにし、透明性とアクセス性を高めることを目的としているが、多くの政府機関だけでなく、一部の民間企業でさえ、情報のオープン化を完全には受け入れていない。多くの場合、最低限の法的要件を満たすためだけに Web サイトなどを通じて、所定の情報を定期的に公開するに留まっている。加えて、一般市民や、その他の民間企業や組織自身も、オープンデータに対する認識は限られており、その重要性和必要性の認識は低い。これらの課題に対処するために、国家情報委員会

ファイナルレポート

(National Information Commission) は、オープンデータに関する利害関係者の能力強化を進めている。情報アクセス法を最新の技術進歩に合わせ、よりオープンな情報文化を育むために、情報アクセス法の改正を進めている。

他方、チャングナラヤン (Changunarayan) 市は、2021 年、オープンデータポータルを立ち上げ、ニューヨーク大学が財政支援している The Gov Lab (<https://thegovlab.org/>) からオープンデータ推進のモデル市の一つとして認められている。チャングナラヤン市のオープンデータポータルには、地図、人口統計、公共事業情報、観光などのデジタル情報を、同ポータルから簡単にダウンロードできる。同オープンデータポータルは、多くの市民にも周知されており、コミュニティに対する影響力もある。同市によるオープンデータポータル立ち上げと取り組みを参考に、国内のオープンデータ化が進められていくことが望まれる。

ネパール政府内の内製化は、デジタル人材の不足などの理由で進んでいない。ICT やデジタル分野が急速に進化し、これらの技術の活用が求められる中、公務員のデジタル人材の不足は大きな障害となっている。加えて、公務員の就業意欲の欠如は、デジタル技術を活用した内製化の取り組みを妨げる可能性もある。その他、多くの政府機関は、国際機関や民間の ICT 企業など、外部組織に依存しており、これらの依存関係は、社内の専門知識の不足、ICT・デジタルリテラシーを有する人材の量的不足を招いている。ネパールの政府機関における内製化促進のためには、公務員のデジタル技術活用のための能力強化、認定資格制度の導入、デジタルイニシアチブに積極的に貢献し組織の目標達成への貢献度に応じた奨励制度の導入、地方の ICT 企業とのパートナーシップ強化、より堅牢なデジタルインフラの構築とデジタルリテラシーの向上、加えて、3 層政府のリーダーや意思決定者によるデジタルイニシアチブの管理の強化を図るなどの試みが望まれる。

e. サイバーセキュリティの状況

サイバーセキュリティは、政府が関与すべき重点分野の一つである。ネパール政府は国家サイバーセキュリティ戦略を策定しており、NTA や中央銀行を含むさまざまな機関によっていくつかの対策が講じられている。しかし、ネパールは、増大するサイバー脅威のリスクと範囲に対処する準備が完全に整っているとはいえない。加えて、ネパールのデジタル経済を支える個人データ、システム、情報など、DNF を通じて得られた ICT・デジタルリソースを保護する必要もある。

他方、DoIT は、政府機関が保有するデジタルデータを安全に保ち、電子的手段による行政サービスのセキュリティを高め、将来のセキュリティリスクを軽減することを目的に、セキュリティ監査を実施している。2021 年度には、さまざまな政府機関から、合計 89 の情報システムに対してセキュリティ監査を実施した。これまでに、176 の異なる政府機関のシステムのセキュリティ監査を実施してきた、

ネパールのデータ規制とサイバーセキュリティの法的小よび政策的枠組みは、進化している一方で、好事例の抽出やフィードバックが十分ではない。世界銀行グループは、デジタル政策と規制の枠組みのより広範な改善と更新を支援するため、助言活動と、借款事業の支援を通じてネパール政府と協力している。

社会的弱者は、サイバーリスク（データのセキュリティ/保護、ネットいじめへの対策、オンラインでのジェンダーに基づく暴力など）の面において脆弱であり、安全なデジタル技術の活用と普及が求められている。

3.4.6 行政機関間調整

（１）政府中枢機関の権限と機能

行政長官である首相が率いるのが首相府および閣僚評議会で、各省庁の監督や調整、連邦行政に関連する指令、管理、執行に関する権限を持つ。また首相府および閣僚評議会は州政府との調整窓口機関であるほか、政府の諮問機関である国家計画委員会とともに、国家における優先事業のモニタリング・評価も担う。さらには、内閣や与党、首相が雇用する顧問や有識者、国内外のメディアと連携・協力して、一般国民に対して政策や情報に関する発信を行う。

首相府および閣僚評議会については、組織体制に関する様々な課題が明らかになっており、立て直しが急務である。政策研究所や政府内に立ち上げられたタスクフォースが業務の改善、組織・体制改革のための提言を政府に提出した。主な課題は、以下のとおりである³⁴⁵。

- 分野に関する専門知識の審査を経ずに、首相自身が近親者や議員から首相顧問やアドバイザーを選び、多数配置している。決められた手順や手法に則らずに独自の判断で業務を進めるなど、役割や業務プロセスが不明瞭なうえ行政官との軋轢を生み、効率的かつ効果的な業務の弊害となっている。
- 首相や連立与党など議員の影響を受けやすいこともあり、首相府および閣僚評議会に配置される上級公務員の異動が頻繁に起きている。
- 首相府および閣僚評議会の省庁間の調整や州政府との調整、憲法上の機関や専門機関との連携や協力を行えるだけの人員・体制が十分整っていない。
- これらの課題にも起因し、首相府および閣僚評議会働く行政官の士気低下や離職につながっている。

（２）省庁間調整における現状と課題

連邦政府レベルにおける行政全般の省庁間の調整は、上述した閣僚評議会で行われる。また官房長官が調整・開催する月例会議も、事務方のトップである各省の次官が参加し、連邦政府レベルの省庁間の連携や調整を図る場として重要であり機能している。官房長官は、課題に応じて関連する省庁の次官や局長と個別に議論して調整を行うこともある。開発計画や予算の策定の際の各省庁間の調整は、国家資源積算委員会（National Resource Estimation Committee）や予算委員会（Budget Committee）、国家自然資源財政委員会（National Natural Resources Fiscal Committee）が国家計画委員会と財務省と連携して行う。全省庁が実施する事業のモニタリング・評価は国家開発行動委員会（National Development Action Committee）が行い、モニタリング・評価に必要な関係省庁との調整は国家開発行動副委員会（National Development Action Sub-Committee）が行う。

省庁間調整に関する課題は以下が挙げられる。しかしこれらの課題以上に、連邦政府の省庁と州政府や地方政府との所掌業務の範囲や業務分担があいまいな点や、三層政府間の共管部分が明確でない点がより深刻な課題となっている。

³⁴⁵ 本件の現地調査時の首相府および閣僚評議会次官への聞き取り（2023年8月28日）のほか、Naya Patrika, August 11, 2023（ネパール語）参照による。

ファイナルレポート

- 予算策定はマニュアルに示されている期日どおりに行われることは稀で、国家資源積算委員会が提示する予算の上限額は客観的に十分精査されていない。予算の上限額発表後に突然変更・減額を指示するため、各省が提出した優先事業が予定どおり実施できないことも起こる。
- 国家の優先事業において、関係省庁間の調整が不十分である。特に住民移転や土地収用が円滑に行えず、また事業デザインの変更に起因して、計画どおり開始できないことが頻繁に起きる。

（3）地方における地方行政機関間調整

郡議会と郡調整委員会は、地方運営法（2017）に基づいて、連邦政府と州政府、地方政府の調整を行うために設置されたが、同法に規定されている役割や責任を遂行するだけの体制や人員が整っていない。地方政府のうち市役所の共通の利益を守るため設立されたのがネパール地方自治体協会、ネパール政府へのロビー活動やネットワークづくりの強化を行っている。同様の活動を行っており、村政府が組織・加盟しているのがネパール全国農村自治体協会である。両組織ともに連邦制移行前に設立され、地方政府の窓口である連邦総務省をはじめ連邦政府・行政機関へのロビー活動や啓発活動、自治体間の情報共有に取り組んでいる。

政府間関係調整法（2020）に従って、連邦、州レベルで様々な政府間の関係を調整する組織が設立された。国家調整委員会は首相が議長を務め、三層政府間の権限や所掌業務に関する法律や政策の策定、国益に関する問題の調整、統一した行政サービスの提供の維持などを行う組織である。連邦制移行後休眠状態のままで、3年経って初めての会合が2023年7月に開かれ、三層政府間の共管事項と専管事項で明確でない点に関する法制化に今後、早急に取り組むことが表明された。当該州の管轄下にある地方行政機関間の実質的な調整は、州首相が議長を務める州調整評議会が担っており、州と地方レベルの間の計画や予算に関する調整を促進する上で極めて重要である。しかし、既述のとおり連邦、州、地方政府の専管業務と共管事項に関し不明確な点が多いことから、連邦政府と地方政府の調整及び地方政府間の調整は難航している。この他、連邦政府と州政府の間や州政府間の紛争を解決する州間評議会も設置されているが、会合回数は少なく未着手のタスクが多く、活発とは言い難い。

3.4.7 ドナー支援・支援リソース

（1）上記分野に対する JICA 支援実績と支援リソース

ネパール政府とマオイストとの2006年の包括的和平合意以降、日本は「民主化と平和構築」をガバナンスの優先支援分野と位置づけ、行政分野と司法分野を重点的に支援した。前者は、行政制度の整備や行政能力の強化に焦点を絞り、技術協力プロジェクトの実施を通じて支援した。後者は、個別専門家派遣や国別研修を通じて、民法法案の起草プロセスとその後の法普及、改正の議論を支援した。このほか、技術協力プロジェクトによりネパールの裁判所の能力強化に貢献した。

ここでは本プロジェクト研究に関係する行政分野の日本の支援実績を、以下に示す。

対ネパール経済協力方針（2008～2011年）

包括的和平合意は締結されたものの、ネパールは和平プロセスの途上であり、紛争再防止の観点から、紛争の原因となった社会矛盾や不調和といった問題を調整・解決していく能力や制度の構築が求められていた。JICAは行政機能の向上を支援するため、1) 中央政府の開発事業実施能力の強化と2) 地方行政とコミュニティのエンパワーメント、の2つのアプローチを採った。1)では、「モニタリング評価システム強化計画プロジェクトフェーズ1（2006～2009年）」を実施し、モニタリング・評価政策の取りまとめ官庁である国家計画委員会をはじめとする主要官庁のモニタリング・評価に関する機能強化を図った。2)は、「地方行政強化を通じた流域管理能力向上プロジェクト（2009～2014年）」と「ジェンダー主流化及び社会的包摂促進プロジェクト（2009～2014年）」を通じて、地方政府と女性や社会的弱者を含む地域住民の開発事業への参加を支援した。

対ネパール国別援助政策（2012～2015年）

連邦民主制への移行期のネパールにおいて、「中央と地方政府の民主的な政策・制度の構築」、さらには「行政機能の強化」は重要課題の1つだった。これに対してJICAは、「モニタリング評価システム強化計画プロジェクトフェーズ2（2011～2015年）」のほか、「コミュニティ内における調停能力強化プロジェクトフェーズ1（2010～2014年）」を通じて政府によるコミュニティ調停の実施を支援した。技術協力以外にも、行政分野の課題別研修はこの時期に集中的に実施し、中央政府・地方政府の行政官の能力向上を支援した。2015年度よりJDS事業が開始され、官報公示職の公務員を対象に毎年20人の修士留学生のほか、2019年度からは毎年2人の博士受入も開始された。2023年3月時点で143人（男性116人、女性27人）が留学した³⁴⁶。JDSの帰国留学生の会は設立されていないが、ネパールにはJICA帰国研修同窓会（JAAN）と日本留学同窓会ネパール（JUAAN）があり、前者は行政官や元行政官を中心に後者は行政官、研究者やNGOなど様々な分野で活躍する元留学生が所属しており、日本とネパールとの交流など活発な取り組みを行っている³⁴⁷。在ネパール日本国大使館やJICA、日本の大学や省庁、地方自治体、民間企業とのつながりもあり、行政分野での支援リソースになりうる。

対ネパール国別開発協力方針（2016～2020年）

2015年に公布された新憲法の下、2017年には地方選挙が20年ぶりに、連邦下院・州議会選挙が初めて実施され、特に地方政府の行政能力の強化が喫緊の課題であった。日本は「コミュニティ内における調停能力強化プロジェクトフェーズ2（2015～2018年）」を通じて、コミュニティ調停の全国普及に貢献した。政府のセクタープログラム「地方自治・コミュニティ開発プログラム（LGCDP2、2012/13～2016/17年）」と連携・協力して、市や村の開発事業への社会的弱者の参加を促すソーシャル・モビライザーの能力強化も支援した。「調査分析能力の強化を通じた地方行政研修の質向上プロジェクト（2016～2020年）」は、地方行政官の研修機関とその支部を対象に、連邦制移行に合わせた研修カリキュラムの開発や研修の実施能力を強化した。国家公務員研修を担うネパール行政職員大学には、公共実施能力強化アドバイザー（2018～2020年）がJICA

346 国際協力機構、株式会社日本開発サービス（2023）

347 JICA 帰国研修同窓会と日本留学同窓会ネパールの聞き取り（2023年8月29日）より。

から派遣され、同大学の能力支援を行った。「経済センサス実施に向けた中央統計局能力強化プロジェクト（2016～2021年）」は、日本の総務省統計局と連携・協力の下、中央政府統計局の経済センサスやその他統計調査の実施能力の向上を支援した。国別研修「汚職防止摘発委員会能力強化」も実施された。

対ネパール国別開発協力方針（2021年～）

ネパールは連邦制への移行途上にあり、各三層政府、とりわけ州・地方政府の権限・役割遂行に必要な行政能力の向上が必要不可欠である。日本は無償資金協力の「人材育成奨学計画」を通じて地方・州政府の計画策定・実施・モニタリング能力強化の支援を行った。連邦制の移行実態や各政府の行政の優先課題を詳細に分析するため、「ネパール国連邦制・地方分権に係る情報収集・確認調査」（2019～2021年）を実施した。このほか「参加型地方復興プロジェクト」（2019～2023年）は、2015年の大地震により被害が大きかった地方政府に対して、中期計画と年間計画への社会的弱者を含む住民の復興ニーズの取り込みを支援した。

既存の行政制度の再構築、行政機関の解体・改編が同時並行で行われ困難を伴う時期だったが、日本はネパールの民主化、連邦制移行という新たな国造りに資する協力を行った。特に1) 長年にわたる支援—「地方行政強化を通じた流域管理能力向上プロジェクト」や「モニタリング評価システム強化計画プロジェクト」、また、2) セクタープログラムとの連携・協力—「コミュニティ内における調停能力強化プロジェクト」といったアプローチは、着実な効果発現をもたらし、効果の持続性が高い協力となった。

（2）上記分野のドナー支援方針、実績と支援リソース

ネパールのガバナンス分野の援助は、連邦総務省（旧地方開発省）を実施機関とする2つのセクタープログラムの枠組みの下で行われてきた。しかしながら、枠組みの外で州・地方レベルにおいて実施されている開発パートナー支援プロジェクトもある。これらのセクタープログラムと2023年現在、地方政府の計画策定・実施能力強化、地方行政官や公共人材の能力強化に資する枠組み外での主な協力は以下のとおりである。

地方自治・コミュニティ開発プログラム（LGCDP）

2008年から2016年まで二フェーズに亘りLGCDPを実施し、2017/18年度以降は連邦制移行期の繋ぎプログラムも展開された³⁴⁸。LGCDPは、全国の地方自治体を対象に実施され、市民の社会動員と地方自治体への権限移譲に向けての準備に大きく貢献した。主な成果は、1) 市民組織設立による社会的弱者の地方自治への関与とエンパワーメント、2) 参加型計画策定や市民参加による監査や公聴会などの導入と市民に対する説明責任の強化、3) パフォーマンス・ベースの交付金配賦を通じての地方の資金アクセス改善、4) 地方の計画策定・実施・モニタリング、財政管理、市民に対する説明責任などの行政能力向上、5) 権限移譲に向けた法的、政策、制度面の枠

³⁴⁸ 国連機関、アジア開発銀行、世界銀行、EU、DFID、デンマーク、GIZ、ノルウェー、フィンランド、SDC、USAID とほとんどの開発パートナーが参加。日本は、コミュニティ内における調停能力強化プロジェクトフェーズ2がLGCDP2の下で連携・協調した。

組み整備、などである³⁴⁹。

州・地方ガバナンス支援プログラム（PLGSP）

新憲法の制定と連邦制への移行により、州・地方政府の組織および個人の能力の向上が喫緊の課題だった。こうした課題に応えるため、LGCDPの後継プログラム、州・地方ガバナンス支援プログラム（PLGSP）は3年間のプログラムとして2019年7月に開始された。PLGSPは、主に各州政府の移管された州グッドガバナンスセンターを通じて、議員や地方公務員向けの研修、オリエンテーションなどを実施して能力強化を行っている。特に多くの地方政府で中期計画が未策定のため、コンサルタントの雇用・派遣を通じて、この支援を重点的に行っている。しかしプログラム全体の予算執行率が30～35%と低く、期待されていた成果を上げるには至っていない³⁵⁰。2023年7月以降、1年程度延長して、プログラムの見直しや評価が実施される予定で、次期プログラムの形成も行われる可能性がある。

ドイツ国際協力公社（GIZ）

「ネパール分権化政府構造強化プロジェクト（Strengthening the Decentralized Government Structure in Nepal）、2019～2022年」を15の地方政府を対象に実施した。地方政府の計画策定への社会的弱者の参加、包摂的な行政サービスの提供のための地方政府の能力強化に重きを置いて支援した。フェーズ2（2022～2024年）は、特に州政府と地方政府間の政府間協力の手続きとプロセスの改善に取り組んでいる。

スイス開発協力庁（SDC）

「州支援プログラム（Provincial Support Programme）、2020～2024年」は、コシ州（第1州）に特化して、議員や行政官を対象に、立法や政策立案、行政機関・人事・公共財政管理システムの改善、計画の策定と実施、州と地方政府の連携・調整の強化などを支援している。また地方行政への社会的弱者を含む市民の参加を促進する活動も展開している³⁵¹。

ネパールの行政分野はこうしたドナーによる支援が行われているものの、連邦制移行後の諸課題に必ずしも対応できていないことは明らかである。特に州・地方政府の能力強化は、PLGSPを中心に取り組んでいるが十分ではない。2022年の第2回の地方選挙により首長をはじめ議員の大幅な入れ替えがあった地方政府は、特にきめ細やかな支援を必要としている。社会的包摂やジェンダー平等を反映した各種計画・予算策定や事業実施、モニタリングに関する能力強化の必要性は依然として高い。また徴税や経済開発など、住民の生活の向上だけでなく地方政府の自主財源の強化や特色ある行政に資する技術協力も有用だろう。さらに、州政府・地方政府のICTやデジタル人材の育成は、今後必要な取り組みである。このような支援は、SDCのようにある特定の州政府と複数の地方政府を主要な実施機関として、連邦政府の首相府や連邦総務省とも常時連携・協力、フィードバックしていくことが望ましいだろう。

³⁴⁹ 国際協力機構、アイー・シー・ネット株式会社（2021）

³⁵⁰ ガンダキ州の複数の行政機関、PLGSP関係者からの聞き取り（2023年8月20日～25日）による。

³⁵¹ SDCのウェブサイト参照。

3.4.8 行政分野の課題マトリックス

表 56 ネパール行政分野の課題マトリックス

切り口	全体課題	国別の課題	4つの観点
1) 中央地方関係	課題 1.1 中央政府への過度の権限と責任の集中	<ul style="list-style-type: none"> ・州・地方政府の歳入の9割は連邦政府からの地方交付金が占め、自主財源の割合は低く、連邦政府の財源に大きく依存している。 ・歳入に占める連邦・州政府からの条件付き交付金の割合が年々増えており、連邦政府に依存する構造が維持されている。 	効率性 透明性 公正性
	課題 1.2 政治・行政・財政の分権化が不整合	<ul style="list-style-type: none"> ・州と地方政府の課長補佐以上の上級職は連邦政府からの派遣が継続している。連邦政府は既存組織や役職を維持しており、権力、予算、人事の権限の委譲が十分、進んでいない。 	効率性 透明性 公正性 包摂性
	課題 1.3 制度的枠組みと運用実態の乖離	<ul style="list-style-type: none"> ・連邦政府からの州政府への交付金は、必ずしも算定式に基づいて配賦額が決定されていない。 ・州政府と地方政府の公務員の欠員や能力が低い非現実的な予算案が作成され、予算執行率が低い。連邦政府からの恒常的な交付金の配賦の遅れと削減も、両政府の適切な予算執行を妨げている。 	効率性 透明性
	課題 1.4 中央監督機関のキャパシティ不足	<ul style="list-style-type: none"> ・連邦公務員法の未制定の影響により、州と地方政府の公務員配置が十分行われておらず、人材育成支援が不十分である。 ・三層政府間のモニタリング・評価に関する報告制度がなく、特に地方政府の交付金を使った開発事業の進捗状況を、州や連邦政府が把握できていない。 	効率性 透明性 包摂性
	課題 1.5 地方政府のキャパシティ不足	<ul style="list-style-type: none"> ・州政府の中期計画の策定に必要なデータを地方政府から収集・反映するのが難しい。 ・各地方政府の中期計画と当該州政府の中期計画との整合性について、州政府が事前に確認できる仕組みがなく、また人員不足で把握できていない。 ・連邦政府の財政赤字拡大と、それに伴う州・地方政府への均等化交付金の遅滞あるいは削減により計画どおりに事業が実施できない。 ・地方政府は、公務員不足や不十分な能力のため、固定資産税などの徴税が十分できておらず、市民の納税意識も低い。多くの地方政府で労働生産性の高い経済開発が行われておらず事業税収入が少な 	効率性 透明性 公正性 包摂性

切り口	全体課題	国別の課題	4つの観点
		<p>いこともあり、歳入に占める自主財源が極端に少ない。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地方政府での予算の未消化や執行率の低さが顕著で、行政サービスの提供や開発事業の実施が十分でなく、開発インパクトの発現が限定的である。 ・ 州・地方政府での事業バンクの設立を含む事業管理の枠組みは、十分確立できていない。特に行政トップの主任行政官が未配置で中期支出枠組みが未策定である地方政府では、財政規律が十分保たれない懸念がある。 ・ 地方政府のモニタリング・監督委員会のモニタリング・評価に関する知識やスキル、全般的に能力が不十分なことに加え事業数が多く、モニタリング・評価の質は低い。 ・ 地方政府の年間計画に大型事業が組み込まれる場合、フィージビリティ調査や費用対効果分析が不十分あるいは未実施で、財政規律の悪化を招く可能性がある。 ・ 地方政府の中期計画は策定期や方法が地方政府によって異なるため、計画内容や質にバラツキが見られる。また州政府の中期計画との整合性が不十分で、防災・復興、環境保全など多様な課題が包括的に取り込まれていないケースも多い。 ・ セクタープログラム PLGSP が地方政府の中期計画策定を支援しているが、外部コンサルタント主導による策定のため、地方政府の計画に対する主体性や責任感が十分醸成されていない。 ・ 地方政府の大半は中期支出枠組みを策定しておらず、中長期的財政規律の確保に至っていない。 	
	課題 1.6 中央政府・地方政府の不明瞭な権限・責任分担	<ul style="list-style-type: none"> ・ 三層政府の共管権限については各政府の専管権限と多くの事項が重複し、各政府の分掌が不明確なために混乱が生じている。 ・ 郡にあったセクター省庁の出先機関の一部が、連邦制移行後も存続しており、こうした組織と三層政府との権限・責任分担が明確でない。 	効率性
2) 官民関係	課題 2.1 行政の透明性を確保する仕組みの不十分な整備と運用	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事業の公開監査は住民の認知度が低く、実施率も全般的に低い。 ・ フェイクニュースや個人のプライバシーの侵害の恐れや組織のイメージを損なう可能性がある、ソーシャルメディアを規制するための法的枠組みが不十分である。 	透明性 公正性
	課題 2.2 市民の声を	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方政府の計画策定プロセスは、女性や社会的弱者などあらゆる住民の参加を求めているが、必ず 	透明性

切り口	全体課題	国別の課題	4つの観点
	政に反映させる仕組みの不十分な整備と運用	<p>しも参加型や社会的包摂に配慮したプロセスとはなっていない。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・事業選定や事業形成を適切に行わずに、より多くの有権者の要望に応えるため、小規模インフラプロジェクトが多数選定される傾向にある。 ・優先課題、優先事業を確認・協議するための公聴会は住民に周知されつつあるが、参加する住民は限定的である。 	<p>公正性</p> <p>包摂性</p>
	課題2.3 住民との協働に関する能力不足	<ul style="list-style-type: none"> ・地女性や社会的弱者出身の議員の能力が不十分で、配慮が必要な住民のニーズや意見をくみ取って活動できていない。 ・ユーザー委員会が地方政府の小規模インフラ事業を請け負う制度が整備されたが、委託選定プロセスの透明性や事業の質が十分確保されていない。 	<p>効率性</p> <p>透明性</p> <p>公平性</p> <p>包摂性</p>
	課題2.4 官民連携の仕組みの不十分な整備と運用	<ul style="list-style-type: none"> ・PPPの法的枠組みは整備されつつあるが、法律間で規定の重複や矛盾点がある。 ・大型インフラ事業のPPPは省庁間および三層政府間の調整と連携が効果的に行われておらず、PPPモデルが十分運用されていない。 ・開発パートナーや国内外のNGOによる開発事業は、州や地方政府の計画や予算に反映されていないことが多く重複がみられ、資源を効果的に活用できていない。 ・州・地方政府ともに人員とPPPに関する知識が不十分で、連携・再委託先の企業やNGOを十分監督できていないうえ、官民連携事業での責任感や主体性に欠ける。 ・官民癒着がみられ、議員や公務員が関与する政府調達や公共サービスの提供での汚職や腐敗をもたらしている。 	<p>効率性</p> <p>透明性</p>
3) 公務員制度・人材育成	課題 3.1 公務員制度全般の不十分な整備と運用	<ul style="list-style-type: none"> ・州と地方政府の上級職は連邦政府からの派遣が継続し、頻繁な人事異動が起きている。人事管理は各三層政府がそれぞれ主導するという連邦制の精神に反する事態が続き、中央政府は既存組織や役職を維持しており、権力、予算、人事の権限の委譲が十分進んでいない。 ・連邦総務省から派遣される主任行政官が配置されていない地方政府が150あり、議員・議会の活動の監視や抑制、調整が十分機能していない。 ・三層政府間の異動後の等級調整や昇進、退職後の手当等が不明確で、キャリアパスが不確実な 	<p>効率性</p> <p>透明性</p> <p>公正性</p> <p>包摂性</p>

切り口	全体課題	国別の課題	4つの観点
		<p>め、州・地方公務員のモチベーション低下をもたらしている。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・州公務員委員会による公務員採用プロセスは透明性や公平性を確保できているが、一部の州・地方政府では縁故による採用で非正規の人員を雇用している。 ・地方公務員は、給与待遇や職場環境に対する不満により、遠隔地のほか医師やエンジニアなどの一部の職種で頻繁な離職が見られる。エンジニアなど技術職の人員不足は、道路インフラ事業の実施や予算執行の遅れにもつながっている。 	
	課題 3.2 公務員の育成制度の不十分な整備と運用	<ul style="list-style-type: none"> ・地方公務員と地方議員の人材育成や能力強化に関する政策や戦略がない。セクタープログラム PLGSP や地方開発研修学院と州グッドガバナンスセンターといった研修機関が能力強化に取り組んでいるが、連邦公務員法が未制定なことも影響し十分な成果をあげていない。 	効率性
4) 政府機関調整	課題4.1 各層政府の行政機関間の不明確な権限・責任分担	<ul style="list-style-type: none"> ・三層政府の専管業務と共管業務の規定が明確でないため混乱が生じている。 	効率性
	課題 4.2 各層政府の行政機関間の不十分な調整システム		効率性
	課題4.3 調整を担う組織のキャパシティ不足	<ul style="list-style-type: none"> ・首相府および閣僚評議会の省庁間の調整や州政府との調整、その他関係機関との連携や協力を行う人員・体制が十分整っていない。首相任命のアドバイザーの多数配置による弊害や政治的な影響による上級公務員の頻繁な異動、職員のモチベーションの低下で機能不全が深刻化している。 ・州政府の窓口である首相府および閣僚評議会の機能不全の影響もあり、連邦と地方政府の調整役が期待されている州政府が十分機能していない。 ・連邦、州レベルで様々な政府間の関係を調整する組織として、国家調整委員会や州調整評議会、州間評議会が設置されているが、三層政府の専管業務と共管業務の規定が明確でないことや各組織の体制や能力が不十分なため、実質的な成果をあげていない。 	効率性 透明性 公平性 包摂性

第4章 日本および JICA の強みを踏まえた行政分野の支援

4.1 調査で抽出した課題の分析

4.1.1 課題分析の全体まとめ

文献調査を通じ 2.1.3 で切り口ごとに整理した行政分野の課題の全体像を基に、対象 4 か国の主要な課題を整理した（表 57）。課題は概ね 2.1.3 で特定した課題に該当するものであった。各切り口に関し、問題の根幹は制度、制度運用に関するものである一方、官民関係・住民との協働については組織面の課題も重要であった。また、いずれの切り口でも行政官個人レベルの課題は非常に重要であることが確認できたが、個人が所属する組織や制度レベルの問題がより顕著であることもわかった。

中央地方関係では、モンゴル以外の 3 か国で、制度面の課題（中央政府の財政権限、人事権限、地方政府人材育成体制、地方政府との権限分担）と、それらにも起因した地方政府のキャパシティの課題が共通している。また、問題の詳細は各国で異なるが、交付金制度に課題があることも確認された。官民関係・住民との協働では、地方政府の情報提供能力、参加・フィードバックの仕組みの住民認知度と有効性、官民連携のための制度や能力の点で共通性が高かった。公務員制度については、採用・配置の公正性あるいは政治介入の課題が 4 か国全てで確認された他、人材育成制度の不十分さ、公務員不足、人事データ整備の問題もそれぞれ 3 か国で見られた。行政機関間調整に関しては、権限・分掌の不明確さが 3 か国で確認された。行政 DX については、4 か国共に行政デジタル化の重要性を認識しており、電子政府などのプラットフォームの構築、行政手続き等のオンライン化等が進んでいる。しかしながら、ICT 人材の育成とリテラシーは一般的に低く、都市部と地方、世代間のデジタル・デバイド、行政デジタル化に伴うサイバーセキュリティの強化などが共通の課題となっている。また、こうした課題に取り組む大前提として、インターネット網などの社会インフラ整備が課題であることも確認された。

表 57 対象 4 か国の課題のまとめ

全体課題	課題のレベル	具体的課題	該当国			
			B	C	M	N
1) 中央・地方関係						
1.1 中央政府への過度の権限と責任の集中	制度	中央政府による地方政府運営への規制が強い	✓		✓	
		地方政府の財政に対する中央政府の権限が大きい	✓	✓		✓
		地方政府の人事に対する中央政府の権限が強い	✓	✓		
		地方政府の規模が小さく小中央政府出先機関に依存せざるを得ない		✓		
		地方政府首長よりも中央政府代表者の権限が大きい		✓		
1.2 政治・行政・財政の分権化が不整合	制度、制度運用	地方議会が地方政府予算に十分な権限を持たない	✓		✓	
		地方政府が法定機能実施に十分な財力・組織を持たない	✓			
		地方政府の法定機能が中央政府予算により実施されている	✓			
		地方政府の執行部門や幹部が中央政府の管轄下にある	✓	✓		✓
1.3 制度的枠組みと運用実態の乖離	制度運用	地方交付金制度を逸脱した不透明な交付金配分が多い	✓			
		地方政府への交付金分配に遅延が多い		✓		✓
		地方政府への交付金が中央政府通知額の通り分配されない		✓	✓	✓

ファイナルレポート

全体課題	課題のレベル	具体的課題	該当国			
			B	C	M	N
1.4 中央規制機関キャパシティ不足	組織	地方分権化に関する包括的枠組みを策定できていない	✓			
		地方政府の効果的な規制・監督ができていない	✓		✓	
		地方政府の人材育成支援体制が整っていない	✓	✓		✓
1.5 地方政府キャパシティ不足	組織、個人	サービス実施能力が不足している		✓		
		予算・人員不足で開発計画に基づいた行政が実施できない	✓	✓		✓
		自己歳入源からの歳入確保力が不足している	✓	✓		✓
		議会の行政監視能力が不十分である	✓		✓	
1.6 中央政府・地方政府の不明瞭な権限・責任分担	制度	中央政府機関と地方政府の権限・分掌が不明瞭/不適切である	✓	✓		✓
		異なるレベルの地方政府間の分掌が不明瞭	✓			✓
2) 官民関係、住民との関係・協働						
2.1 行政の透明性を確保する仕組みの不十分な整備と運用	制度運用、組織	情報公開法等の透明性確保の制度の実施が不十分である	✓			
		透明性確保の制度が市民に認知されていない	✓			
		地方政府の開発計画が市民に公開・説明されていない		✓		
		地方政府の人員・予算不足で市民に情報提供ができていない	✓	✓		✓
2.2 市民の声を行政に反映させる仕組みの不十分な整備と運用	制度、制度運用	地方行政への市民参加の仕組みが制度化されていない	✓	✓		
		市民参加・フィードバックの仕組みの運用が不十分である			✓	✓
		市民参加・フィードバックの仕組みが市民に認知されていない	✓	✓	✓	✓
		市民参加・フィードバックの仕組みが効果的でない	✓	✓		✓
		少数グループ・脆弱層の参加機会が少ない			✓	✓
		地方政府の意思決定権が弱く市民の参加への関心が低い			✓	✓
		NGO/CSO 活動への規制が強い	✓			
2.3 住民との協働に関する能力不足	組織、個人	地方政府に住民との協働のノウハウが不足している	✓	✓		
		既存の制度を地方政府が効果的に活用できていない				✓
2.4 官民連携の仕組みの不十分な整備と運用	制度、制度運用、組織、個人	官民連携に関する制度が十分整っていない	✓		✓	✓
		実施機関の官民連携に関する能力が不足している	✓		✓	✓
		調達における官民癒着が幅広く見られる	✓		✓	✓
		民間委託を効果的に活用できていない				✓
3) 公務員制度						
3.1 公務員制度全般の不十分な整備と運用	制度、制度運用	公務員数が足りない	✓	✓	✓	✓
		公務員制度を規定する法令が整備されていない				✓
		人事データが効果的・効率的に整備されていない	✓	✓	✓	
		採用・配置が公正行われぬ	✓	✓	✓	✓
		採用・配置制度・プロセスが効果的でない	✓			
		昇進・異動への政治介入が大きい	✓			
		幹部公務員の配置において政治介入がある	✓	✓	✓	✓
		幹部公務員が政権交代で大幅に入れ替わる	✓		✓	
		公務員倫理・規律が浸透していない	✓		✓	
		給与が低い		✓	✓	
		給与体系が不公平である		✓		
		政治の影響により離職が多い			✓	
		公務員に説明責任意識が不足している	✓			
3.2 公務員の育成制度の不十分な整備と運用	制度、組織	人材育成に関する指針がない				✓
		中央政府公務員の研修制度が効果的でない	✓	✓		
		地方政府職員の研修制度・仕組みが不十分である	✓	✓		✓
		研修機関による研修の質担保ができていない	✓		✓	
		研修・留学機会の分配が不公平である	✓			✓
4) 行政機関間調整						
4.1 行政機関間の不明瞭な権限・責任分	制度	地方政府の監督権限を複数の省庁が保持している	✓			✓
		同一サービス分野の行政機関の権限・分掌が明確でない	✓		✓	✓

ファイナルレポート

全体課題	課題のレベル	具体的課題	該当国			
			B	C	M	N
担		地方政府間の権限・分掌が明確でない	✓			
4.2 行政機関間の不十分な調整システム	制度、制度運用	同一サービス分野または地域の行政機関調整システムがない	✓			
		同一サービス分野または地域の行政機関間の情報共有が不足している	✓	✓		
		関係機関間の情報共有システムが非効率である		✓		
4.3 調整を担う組織のキャパシティ不足	組織	分野横断的課題（ジェンダー等）に関して調整能力が弱い		✓		
		地方政府間調整機関の調整能力が弱い				✓

4.1.2 各切り口の課題と4つの観点との関連性

以下の4つの図は各課題と効率性、透明性、公正性、包摂性との関係を示したものである（水色の枠内が特定された課題）。ほぼすべての課題が直接的あるいは間接的に4つの観点のいずれかあるいは複数に影響を与えていることがわかる。中央地方関係の課題は4つの観点すべてに関わるが、とりわけ効率性、公正性、包摂性に直接的影響がある。公務員制度の場合も4つの観点すべてと関係するが、いずれも間接的である。官民連携、住民との関係・協働の課題は、4つの観点すべてに直接的に影響している。行政機関間調整にかかる課題は、効率性に直接悪影響を及ぼすと同時に、調整不足により、サービス提供において公正性や包摂性に大きな影響を及ぼす可能性がある。

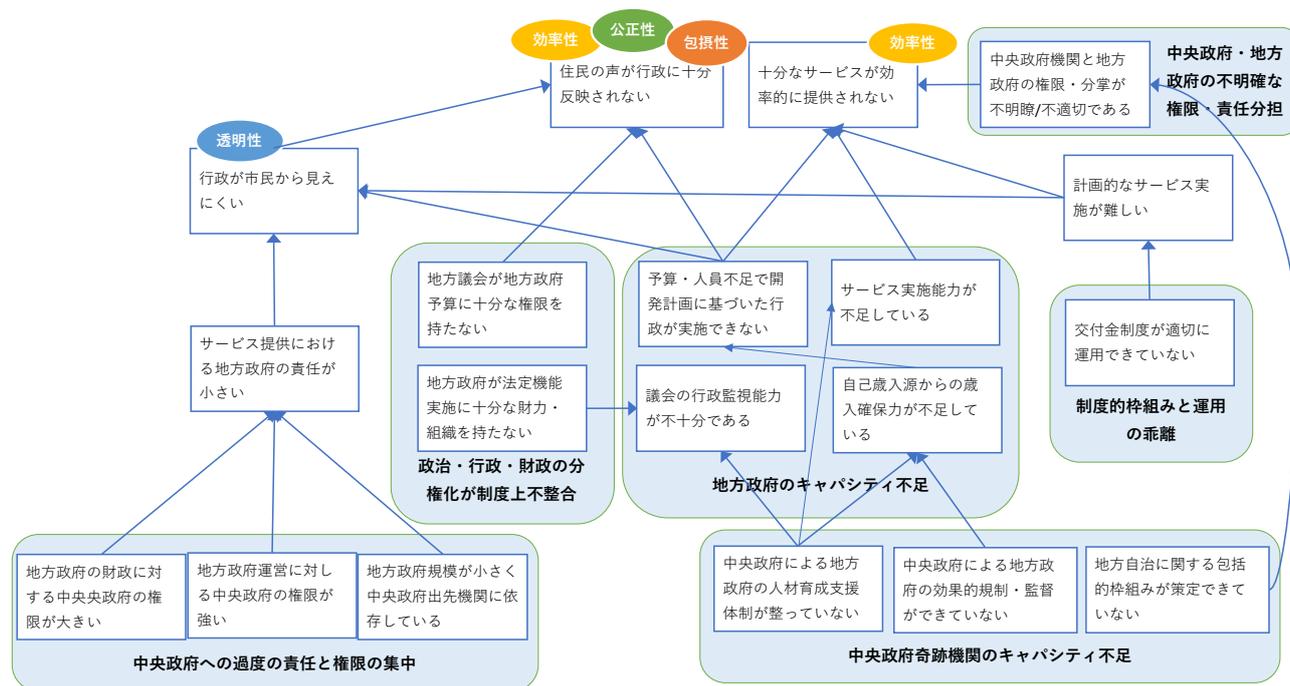


図 13 中央地方関係の課題相関図

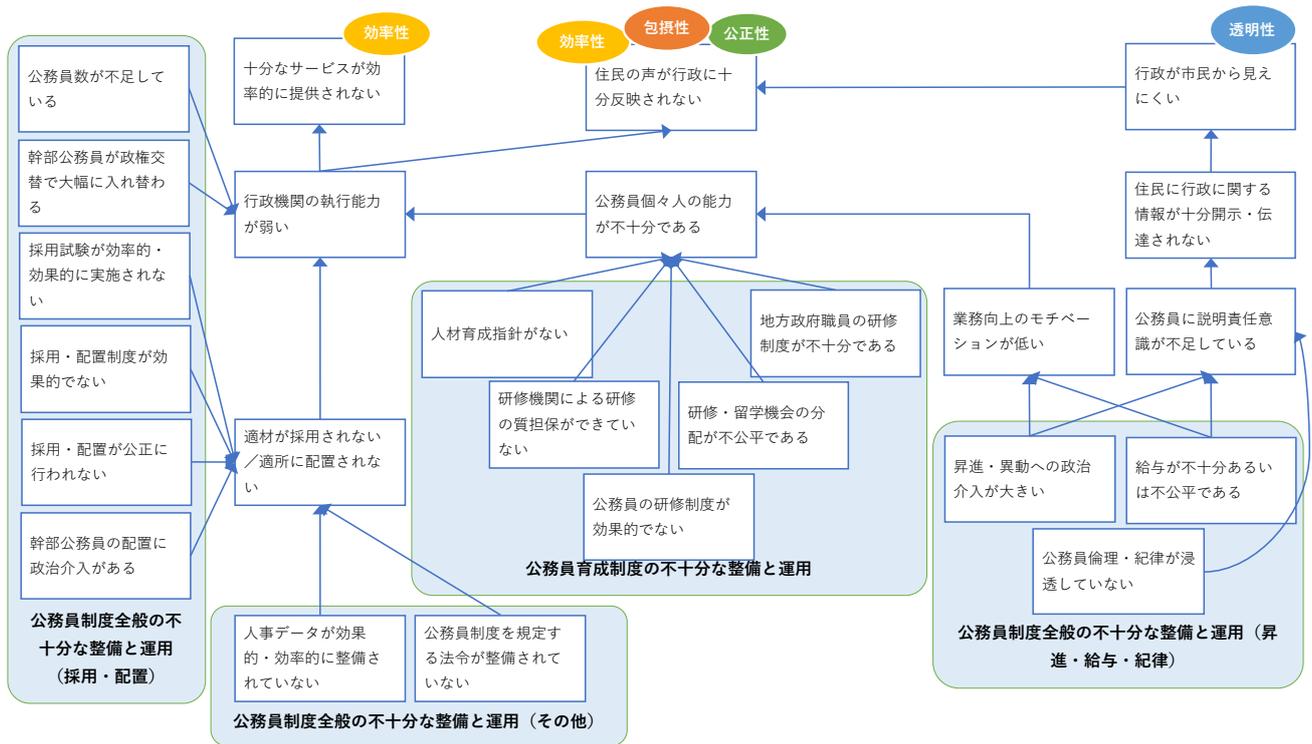


図 14 公務員制度の課題相関図

ファイナルレポート

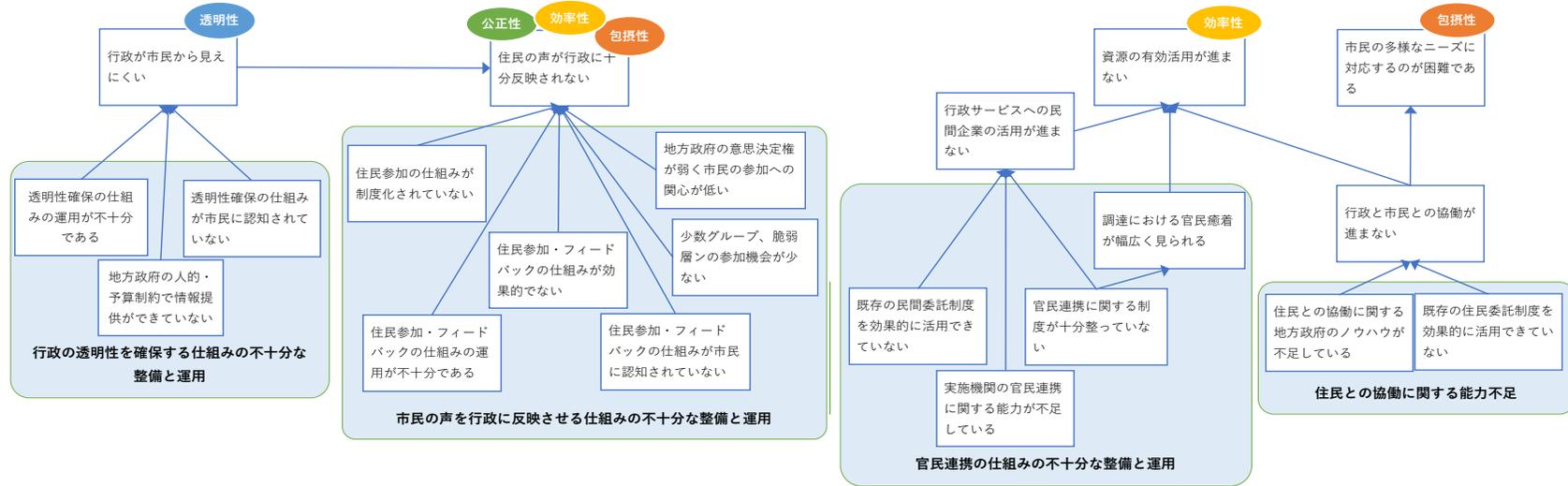


図 15 官民連携および住民との関係・協働の課題相関図

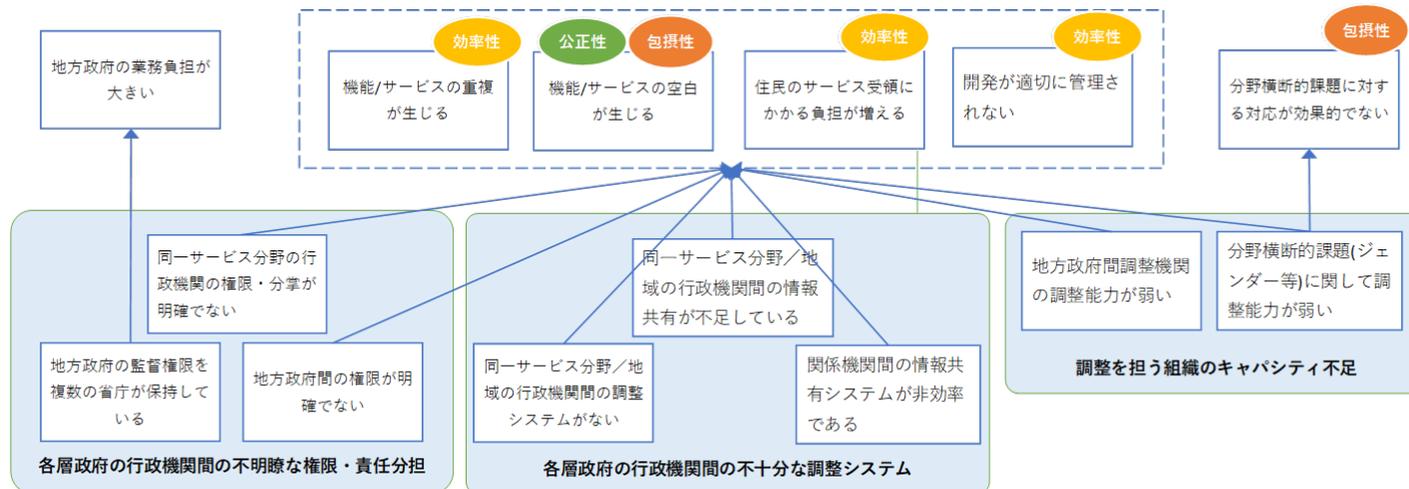


図 16 行政機関間調整の課題相関図

4.2 クラスタ支援分野の妥当性の検証と再定義

現行の「JICA グローバル・アジェンダ 12.ガバナンス」は、「公務員及び公共人材の能力強化クラスター」を以下の括弧内のように定義している³⁵²。

「法の支配等の普遍的価値及び住民との協働の視点に基づいて適切かつ効率的な行政サービスを提供できる中央・地方の公務員制度の構築と人材育成を図るとともに、国民へのサービスデリバリーに必要な計画立案、事業実施の能力の強化を図ることを目指していく。こうした目標を達成していく上で、公正な公務員採用制度、行政手続きの透明性や清廉性、関係する住民が包摂的に意思決定に参加できるプロセス等に留意しながら、支援を実施する。

具体的には以下の協力を想定している。

①公務員制度

- 公務員の試験制度、研修制度の改善に関する支援
- 市民へのサービスデリバリー向上に寄与する地方行政官の人材育成

②公共人材の育成

- 国家または地方のリーダーとして活躍することが期待される人材の育成及び日本とのネットワークの構築

③地方自治体の計画立案・実施能力向上

- 市民や民間の参加・協働を踏まえた地方行政による開発計画策定や事業実施を可能にする中央・地方の制度・体制構築強化支援

「公務員及び公共人材の能力強化」クラスターについては、「法の支配の実現」クラスターとの連携の視点を意識して協力対象地域を選定していく。こうした視点からは、アジアにおいては CLMV 諸国、中央アジア諸国及びバングラデシュを主体対象として想定される。アフリカについては、TICADVII における「制度構築とガバナンス強化」の取り組みを踏まえ、タンザニアに対する長年の協力の成果を活用しうる国への展開の可能性を検討する。

なお、全体的な投入可能なリソースを踏まえつつ、既存案件の成果の発現及び展開の可能性にも留意する。」

4.2.1 クラスタ支援分野の妥当性の検証結果

ケーススタディ対象国での調査を通じて、上述の現行クラスター支援分野（三本柱）の妥当性を検証した。また、三本柱以外の支援分野の候補についても各対象国で抽出を試みた。各支援分野の検証結果を要約すると以下ようになる（各対象国の検証結果は、表 58 を参照されたい）。

- **中央地方の公務員制度構築**：この支援分野は、対象 4 か国のいずれも様々な課題を抱えており、支援の妥当性が高い分野である。対象国ごとに課題は様々だが、これまで JICA が支援

³⁵²ここで示すクラスターの定義は「JICA グローバル・アジェンダ（課題別事業戦略）12.ガバナンス」、8-9 頁から引用。[governance_text.pdf \(jica.go.jp\)](https://www.jica.go.jp/governance_text.pdf)

ファイナルレポート

してきた採用や研修制度に限らず、任用、評価、報酬、汚職防止などを含む公務員制度全体を俯瞰し強化する支援のニーズが高い。

- 公共人材の育成**：この支援分野は、モンゴル、ネパール、バングラデシュで妥当性が見られた。対モンゴルへの支援では、市場経済化に移行した国造りの即戦力として、公務員に限らず銀行関係者など公共人材の能力向上や人材育成を、JDS 事業を通じて行ってきており、妥当性が高い。国会研究所と JICA の連携のもと国会議員を対象としたオンラインでの連続講座は公共人材の能力強化に有用で、他国でも適用可能な事例である。ネパールでは、連邦制導入後に 20 年ぶりに誕生した地方政府の議員の人材育成は急務であり、JICA はこれまで技術協力の本邦研修や課題別研修を通じて能力強化を行ってきた。同国では、公共人材の育成は依然として支援ニーズが高い。バングラデシュでは地方議員の能力強化の余地が大きい。またこれらの国では、日本での研修や留学の経験者が多く存在し国内で組織化されていることから、彼らが持つ日本の知見や人材ネットワークを日本の支援に活用できる可能性がある。他方で、コートジボワールでは日本での研修・留学経験者が帰国後に組織化されていないため、ネットワーク活用は難しい問題がある。ただし、JICA の地方行政支援プロジェクトに関与した公務員及び地方議員は、日本の支援における主要なアクターである。彼（女）らのへの継続的な協力は、能力強化への貢献だけではなく、日本とのネットワーク形成の観点からも意義のある支援であると考えられる。日本で育成した公共人材を今後の JICA 支援でどのように有効活用するかを再検討する必要があるが、支援リソースとしてのポテンシャルはあるといえる。
- 地方自治体の計画立案・実施能力強化**：この支援分野は、バングラデシュ、コートジボワール、ネパールで支援の妥当性が高い。バングラデシュでは、特に経済成長によって都市化が急速に進む大都市への支援の妥当性が高い。またコートジボワールとネパールではすでに日本の支援実績があり、特にネパールでは、連邦制に移行し権限が委譲された地方政府の行政運営能力の強化に対する支援ニーズが高い。モンゴルは旧社会主義国であることもあり、地方自治体に対する中央政府の統制が極めて強いため、地方自治体に対する支援の妥当性はやや低いと考えられる。
- 三本柱以外の支援分野候補**：ケーススタディ対象国のいずれも、民間セクターの力を多様な方法で行政サービスに活用する官民連携や、市民の行政への参画や市民と行政の協働による課題解決アプローチの重要性が認識されつつある。これらは、デジタル技術を活用することでより効果的に実施できるため、デジタル技術を活用する支援が期待される分野である。

表 58 ケーススタディ対象国での支援分野の妥当性の検証結果

支援分野	支援分野の妥当性（妥当性が高い国をカッコ内○で表示）
1) 中央地方の公務員制度構築	<p><u>バングラデシュ</u> (○) 課題が山積しており支援の妥当性は高い。公務員制度に起因する様々な課題があり、人材育成の継続と共に、公務員の任用や評価、報酬、汚職防止などの制度も強化する必要がある。</p> <p><u>コートジボワール</u> (○) 地方自治体向けの研修制度の策定や研修の実施支援は、特に妥当性が高い。</p> <p><u>モンゴル</u> (○) 公務員制度の課題が多くあるため、支援分野としての妥当性は極めて高い。</p> <p><u>ネパール</u> (○)</p>

ファイナルレポート

支援分野	支援分野の妥当性（妥当性が高い国をカッコ内○で表示）
	新憲法制定で連邦制に移行してから10年に満たず、中央地方いずれも公務員制度の整備が追い付いていないため、支援分野としての妥当性は高い。
2) 公共人材の育成	<p><u>バングラデシュ (○)</u> 地方議員は育成の余地が大きい。市民社会に対しては本調査では特にニーズが確認されていない。</p> <p><u>コートジボワール</u> この支援分野では、帰国研修員のネットワークが十分に形成されていない等の課題があるため、帰国研修員を活用した支援策を検討するのが困難である。他方、JICAの地方行政プロジェクトに関与した公務員及び地方議員は日本の支援における主要なアクターで、彼（女）らへの継続的な協力は、人材育成及び日本とのネットワーク形成の観点から意義がある。</p> <p><u>モンゴル (○)</u> 日本の行政制度やセクターの事例を学ぶ連続講座は、国会議員の日本に対する理解や知見を深めるきっかけとなり有用である。公務員以外の銀行関係者も対象となっているJDS事業も、公共人材の育成に貢献している。日本に留学したモンゴル人は1万人以上に上り多くの分野で活躍中である。これらの人材を支援リソースとして活用できれば、支援分野としての妥当性は高い。</p> <p><u>ネパール (○)</u> 州政府と地方政府の能力強化は連邦制におけるガバナンス分野の喫緊の課題であり、首長や議員を対象にした研修事業やJDSなど留学支援事業、さらには技術協力を通じた支援やオンライン研修のニーズは高い。またJICA帰国研修員同窓会や日本留学生同窓会が活発にJICAや日本大使館とも連携しているため、これらの組織がもつ内外人材ネットワークを活用することができれば、支援分野としての妥当性は高い。</p>
3) 地方自治体の計画立案・実施能力強化	<p><u>バングラデシュ (○)</u> 高成長とともに都市化が急速に進む一方で開発計画に基づいた行政が行われていない大都市での支援の妥当性は高い。ただし自治体の人材不足に留意を要する。</p> <p><u>コートジボワール (○)</u> 多くの課題があり支援の妥当性は高い。ただし、小規模な自治体が約7割を占める現状を踏まえた支援の検討が必要。</p> <p><u>モンゴル</u> 社会主義からの体制移行国であり、現在も地方自治体に対する中央統制が極めて強いことから、地方自治体を支援分野とする妥当性はやや低い。</p> <p><u>ネパール (○)</u> 地方公務員研修、地方議員、特に女性や低カースト出身の議員の能力強化、地方政府の計画策定・実施・モニタリング能力向上などの支援の妥当性は高い。</p>
三本柱以外の支援分野候補	<p><u>バングラデシュ</u> PFIに限らない様々なスキームでの官民連携を支援する妥当性は高い。また、様々な形の市民との協働に関する能力強化は、特に地方自治体で必要性が高い。</p> <p><u>コートジボワール</u> 行政業務は大半が紙ベースで行われているため、行政業務のデジタル化の促進は有力な支援分野の候補である。</p> <p><u>モンゴル</u> 行政DXの推進を通じた市民参加や官民連携は有力な支援分野の候補である。</p> <p><u>ネパール</u> 中央地方ともに行政業務の大半が紙ベースで行われているため、特に地方政府の業務デジタル化と能力強化は有力な支援分野の候補である。</p>

4.2.2 クラスターを再定義する際の留意点

現行クラスターを再定義するにあたり、本調査の結果を踏まえて、以下の点に留意しつつ再定義することを提案する。

- **クラスター全般**：クラスターを再定義するにあたり、将来の行政のあるべき姿をビジョンとして明確に打ち出し、それを達成する道筋を開発シナリオとして示す必要がある。その際に、以下の点に留意してクラスターを再定義する。①どの支援対象国でも共有できる普遍性の高いビジョンであること、②行政が備えるべき特質として効率性、透明性、公正性、包摂性などを明記すること、③これらの特質を段階的に強化することで市民の行政に対する信頼や満足度を高める支援アプローチとすること、④世界各国で進む行政DXをどのように活用すべきか支援アプローチや留意事項で示すこと、⑤クラスターのビジョンの達成を通じてグローバルアジェンダ・ガバナンスの目的である「民主的かつ包摂的なガバナンスの強化」に貢献すること、等。
- **中央地方の公務員制度構築**：公務員制度は中央政府と地方自治体のいずれも支援の妥当性が高い分野であるため、今後も支援分野の柱として位置付ける。また、現行クラスターでフォーカスする試験制度や研修制度への支援の妥当性は変わらないが、公務員の計画、採用、任用、育成、評価、報酬、汚職防止等でも改善すべき課題が多いため、支援分野の範囲を広めることとする。
- **公共人材育成**：現行の支援分野の柱である公共人材育成は、行政のチェック機能を果たすべき議員や市民組織、また行政との協働が期待される地域のコミュニティリーダー等を支援対象としてきた。これらを支援する妥当性が高い国があることは変わらないが、公共人材に含まれる上述のアクター（議員、市民組織、コミュニティリーダー等）は、その社会的な位置づけや立場が多様である。このため、公共人材を独立した支援分野の柱とするのではなく、各支援分野の中で対象となるアクターとして含めることとする。
- **地方自治体の計画立案・実施能力強化**：地方自治体の計画立案・実施能力は多くの対象国で支援の妥当性が高い分野であることから、支援分野の柱のひとつとして位置付ける。しかしながら、対象国の歴史・政治・社会経済状況を背景に、中央地方関係の制度設計が多様である点に留意する必要がある。たとえば、中央省庁の業務を地方自治体が代行して実施する国もあれば、中央省庁がその地方出先機関を通じて業務を実施する国もある。このため、市民への行政サービスデリバリーを改善する際には、地方自治体のみならず、中央省庁の地方出先機関や実施機関を支援対象とすべき国も多い点に留意して支援分野を再定義する必要がある。また、地方行政では、計画管理に加えて財政管理、人事管理、事業管理などの中枢機能やジェンダーや災害復興などの分野横断的機能の課題も多い。これら地方行政機能全体を俯瞰したうえで支援すべきことにも留意する必要がある。さらに、現行クラスターでは本支援分野だけに「市民や民間との参加・協働」が言及されているが、後述のように、本クラスター全般で妥当性が高くなりつつある点にも留意する必要がある。
- **官民連携及び市民との協働**：行政と民間セクターの幅広い連携や、市民の行政への参画を促す仕組みの重要性が認識されつつあり、これらを制度化し運用を進める対象国が増えつつある。また、地域の市民が行政、民間企業、大学と協働して地域の社会課題解決に取り組む国

も増えつつある。このため、官民連携及び市民との協働を、新しい支援分野の柱として定義する。また、デジタル技術の活用でインパクトが高まることが期待される分野であることから、デジタル技術導入と組み合わせた支援分野として位置付ける。

4.2.3 再定義後のクラスターの目的、支援分野、支援アプローチ、留意事項

前節でまとめた留意点を踏まえつつ、クラスターの支援分野を再定義した結果を図 17 にまとめた。以下で、現行の支援分野を対比しつつ、再定義されたクラスターの目的、支援分野、各支援分野の支援アプローチと留意事項、支援リソースを説明する。

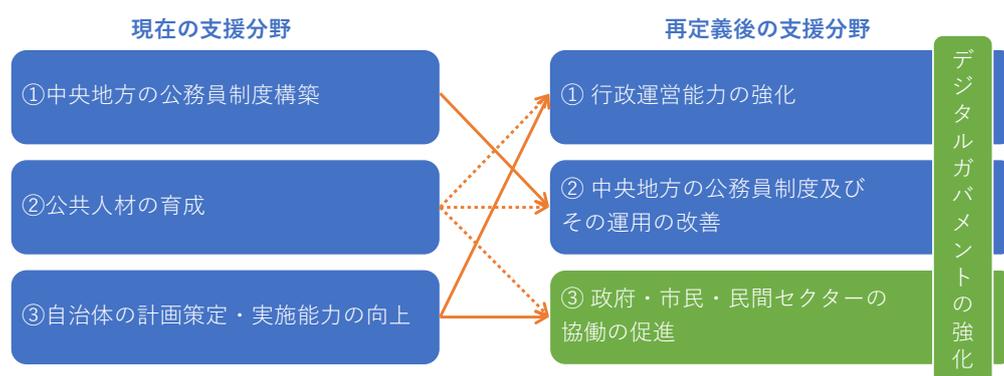


図 17 現行と再定義後のクラスター支援分野

クラスターの目的

本クラスターの目的は、「JICA グローバル・アジェンダ 12.ガバナンス」が目指す「民主的かつ包括的なガバナンスの強化」のために、「効率性、透明性、公正性、包摂性を備え、自律的に課題を解決でき、市民に信頼される行政を実現する」とし、この実現に向けて、以下に示す3つの支援分野（三本柱）を提案する。①行政運営能力の強化、②中央地方の公務員制度及びその運用の改善、③政府・市民・民間セクターの協働の促進。

各支援分野の支援アプローチと留意事項

以下では、各支援分野（三本柱）の支援アプローチを説明し、支援する際の留意事項をまとめる。その後、3つの支援分野に共通する留意事項として、(1) 支援分野の間の相乗効果の発現、(2) 政策フォーラムの活用、(3) デジタルガバナンスの強化、をまとめる。

①行政運営能力の強化

支援アプローチ：

中央地方関係の適切な制度的枠組みが構築され、中央と地方の行政サービスに関する権限や役割分担を明確にする支援を行う（以下の中央地方関係に関する留意事項を参照）。また、住民への行政サービス業務を担う地方の行政制度を整備し、組織と人材の能力向上を通じて制度の運用能力を高め、効率性・透明性・公正性・包摂性を備えた行政を構築する支援を行う。中央省庁の地方出先機関が住民への行政サービス業務を担う国では、中央省庁への支援を通じて地方出先機

関の行政サービス業務を強化する支援も行う。

具体的な協力分野は以下の通り。各協力分野について、主に中央政府または地方政府の関係組織を支援対象とし、専門家派遣による調査分析や技術協力事業によって協力を実施する。

- 中央地方関係の制度的枠組みの改善。例えば、中央地方関係を規定する法令や規則の起草や改善、その運用を強化する協力など。
- 地方行政の中核機能（計画、財政、人事、事業、モニタリング評価、文書、情報などの管理）や、分野横断的機能（ジェンダー、災害復興など）の強化。例えば、地方政府で中核機能の管理を所管する組織を対象とする組織運営能力向上や人材育成に関する協力。
- 中央政府の地方出先機関による行政サービス業務。例えば、行政サービスを所管する地方出先機関に対する組織運営強化や人材育成に向けた協力。
- 中央や地方の議員やリーダーなどの公共人材の育成。
- 行政機関間の調整（中央省庁—地方政府間、中央省庁間、地方政府間）の改善。例えば、中央地方の行政サービスに係る役割分担に関する法令や規則の起草や改正、運用強化に向けた協力。
- 対象国の行政 DX レベルにあわせて、デジタル化を通じた地方行政の中核機能や分野横断的機能の効率性、透明性、公正性、包摂性を高める協力（以下の行政 DX に関する留意事項を参照）。
- 政策フォーラム（オンラインプラットフォームおよび対面）を設立・活用して政策対話や経験・グッドプラクティス共有を促進する協力。対象国の公務員や公共人材が、日本や第三国の官庁・地方自治体・学術研究機関・市民組織・民間企業などと対話し情報共有することを想定。

留意事項：

- 中央地方関係：特定の対象国の支援アプローチを検討する際には、第1に、中央地方関係の制度的枠組みをしっかりと把握したうえで支援を検討する必要がある。その際、制度的枠組みが適切に整備されておらず、中央と地方の行政サービスに関する決定権限や役割分担が不明確である場合も多いことに留意する。特に、紛争影響国では、住民への行政サービスの改善や拡充が喫緊の課題であるため、行政サービス提供の改善を通じて関係機関の能力を強化し段階的に役割分担を明確にするとともに、中央地方関係に関する政策へのフィードバックや制度改善の提言を行うアプローチが有効である点に留意する。

第2に、中央地方関係を把握する際に、2.1.3節で述べた「集権—分権の軸」とともに「融合—分離の軸」を考慮する必要がある。なぜなら、集権・融合型の対象国であれば、日本の行政の特徴や強みを活かせる範囲が広いと想定されるが、分権・分離型の対象国については、日本の行政システムと大きく異なるため、日本の行政の特徴や強みを活かした支援の範囲が限られる可能性があるからである。後者の対象国では、例えば南南協力を活用して相互の対話と学びを促進することなどもオプションの一つであろう。

- 行政 DX：行政 DX を活用する支援アプローチを検討する際には、中央と地方の行政サービスのデザインと業務改革（ビジネス・プロセス・リエンジニアリング：BPR）が必要となる点に留意する。また、これに向けて、既存業務の検証と最適化のための業務プロセスとそれを実現させるための実施体制の見直し、改善もしくは再構築に加えて、国民 ID のデジタル

化、行政手続きのデジタル・オンライン化等、デジタルガバメント実現のための基盤整備もあわせて推進する必要があることにも留意する。これらを通じて、中央地方関係の改善と行政のワンストップサービスの一元化を推進し、行政運営能力を強化させていく必要がある。

上記に加えて、行政トップによる国の行政 DX 推進のための委員会の設置や、オンラインプラットフォームも含めた政策フォーラムの設立・活用も有用であることに留意する。これによって、対象国の行政官や公共人材と、日本や第三国の官庁・地方自治体・学術研究機関・市民組織との間の政策対話や経験・グッドプラクティス共有を促進する支援などにより、行政能力強化の面的広がりを促すことが可能になる。

②中央地方の公務員制度及びその運用の改善

支援アプローチ：

行政の効率性・透明性・公正性・包摂性を高める公務員制度の整備を推進し、行政機関と公務員の能力向上を通じて制度を適切に運用する支援を行う。また、立法に携わり行政のチェック機能を果たすべき議員等の公共人材の育成も必要に応じて行う。

この支援分野は、主として中央または地方政府の関係機関を対象とする。協カスキームは、たとえば、専門家派遣による調査分析や技術協力事業、課題別研修、南南協力などが想定される。また、公務員制度や人事管理に関する地域間協カネットワーク、例えば、アセアン協カ協力会議（ASEAN Cooperation on Civil Service Matters: ACCSM）などの活用も検討する。

具体的な協カ分野は以下のとおり。

- 人事制度（計画・採用・任用・育成・評価・報酬・規律及び汚職防止）の改善に向けた協カ。たとえば、採用に係る試験制度や、育成に係る研修制度については、JICA はすでに協カ実績を有する。また、汚職対策については、法務省の国連アジア極東犯罪防止研修所（UNAFEI）や JICA の課題別研修（刑事司法）の実績がある。
- 人事制度のうち、特に研修・育成制度を強化するとともに、制度を運用する行政研修機関の組織や人材の能力を強化し、対象国の行政官育成の持続可能性を高める協カ（以下の公務員制度に関する留意事項を参照）。
- 公務員の研修・育成制度を活用した中央や地方の議員等の公共人材の育成。
- デジタル技術を活用した公務員制度の効率性・透明性・公正性・包摂性を高める協カ（以下の行政 DX に関する留意事項を参照）。
- 政策フォーラム（オンラインプラットフォーム）を設立・活用して、政策対話や経験・グッドプラクティス共有を促進する協カ。対象国の行政官や公共人材が、日本や第三国の官庁・地方自治体・学術研究機関・市民組織と対話し情報共有することを想定。

留意事項：

- 公務員制度：中央地方の公務員制度及びその運用の改善の支援アプローチを検討する際、対象国の公務員の任用が、日本のような閉鎖型任用制（Closed career system）か、米国のような開放型任用制（Open career system）かによって支援アプローチが異なる可能性があることに留意する必要がある。なぜなら、人をベースとした閉鎖型任用制では官民間の人材移動が少ないため公務員が主な支援対象になる一方で、職務をベースとした開放型任用制

ファイナルレポート

では、役職段階を問わず外部からの採用も多く、官民間の人材流動が活発であることから、人材が定着することを前提とした支援が難しいことに留意が必要となる。

また、各国の政治任用の実態にも留意が必要である。政治任用とは一般に、政権や内閣、大臣との一体性が高いなどの政治的な理由により公務員に採用されることを指す。たとえば米国では、政権交代時に3,000人を超える上級公務員が政党の党员、連邦・州・地方政府の議員や行政官、政策に詳しい大学やシンクタンクの専門家、政策に影響力をもつ利益団体や地域の代表者、選挙貢献者などから任用され、大幅な入れ替わりが起こる。政治任用の対象となる公務員のポストと規模は国によって異なるため、政治が公務員に与える影響の度合いを知るためにも政治任用の実態を把握することが必要となる。以上の各国の公務員制度の特徴を捉えたいうで、どの組織の誰に対してどのように支援するか、また日本の特徴や強みをどのように活用できるか、注意深く検討する必要がある。たとえば、南南協力で同じ開放型任用制の国同士で情報共有や意見交換する場を設置し、それぞれの国のなかでの制度改善イニシアティブに協力する等は検討に値するであろう。

- 行政DX：公務員制度の改善に行政DXを活用する際には、以下の3点に留意する必要がある。第1に、多くの途上国の公務員情報デジタル化では、人事評価と人材育成の視点も取り込んだ人事管理情報システム（Human Resource Management Information System: HRMIS）が確立されていないため、公務員制度の改善に十分に活用されていないケースがほとんどである。このため、人事評価と人材育成の視点も取り込んだ人事管理情報システムを作ることに留意する必要がある。第2に、行政DXを推進する専門人材を外部から取り入れて行政DX業務の内製化を促進し、専門性を持った公務員を育成していく必要がある。第3に、公務員全体のICT・デジタルスキル向上のマインドセットを高め、公務員制度の改善とデジタルガバナメントの強化の相乗効果を発現させることに留意する必要がある。

③政府・市民・民間セクターの協働の促進

支援アプローチ：

市民及び民間セクターが積極的かつ建設的に行政に参画し協働（collaboration）できる環境や仕組みを整備する支援を行う。その際に、市民が行政に参画できる場の確保や改善を念頭に置いて支援を行う。また、行政が民間セクターの人材、ノウハウ、技術、資本を活用し連携して行政サービスを提供する仕組みづくりや人材育成を支援する。これらの支援を通じて、政府・市民・民間セクターの協働を促進し、行政の効率性・透明性・公正性・包摂性を高める。

本支援分野では、政府に加えて、市民、市民社会組織、民間セクター、コミュニティリーダーなどが支援対象として想定される。

具体的な支援分野は以下のとおり。

- 行政と市民、民間セクター間のコミュニケーションと協働の強化。たとえば、中央地方政府によるオープンデータの提供促進と周知、デジタル技術を活用した市民参加、市民へのアウトリーチ、市民のフィードバック強化など。また、地域の市民が行政や学術研究機関、民間セクター等と協働して、多様化・複雑化する地域の社会課題を解決する日本の官民共創型課題解決プラットフォームや、欧州から発展し日本でも広がりを見せるリビングラボのような取り組み。

ファイナルレポート

- 官民連携（PPP）の取り組みの強化。たとえば、日本の官民連携（PPP/PFI）のように、民間セクターの人材、技術力、資金などを活用し公共インフラ整備を行う仕組みの導入や整備、運用能力の強化などの支援。日本の官民連携（PPP/PFI）では、包括的民間委託制度や指定管理者制度等、様々な手法が実用化されている。
- オンラインを含む政策フォーラムの設立と運用。
- デジタル技術の活用による行政と市民及び民間セクターの対話・協働を可能にするオンラインプラットフォーム設立。
- 地域の市民組織（NGO や CSO）や行政との協働が期待されるコミュニティリーダー等の公共人材の育成。

留意事項：

- 上述の支援アプローチを検討する際、一般市民、特に地理的条件や社会的に弱い立場のため行政参加が難しい市民がいることや、社会・文化的背景のため世代・男女・民族・社会階層などの間で行政参加の難易度に相違がある等の点に留意する必要がある。行政の公正性や包摂性を高めるうえで、これらの市民に対して、デジタル技術を活用した行政参加の場をどのように提供できるかが重要なポイントになる。このようなデジタルデバイド解消に向けて、これら市民の現状の確認、デジタルデバイド対策や広報、デジタルポスの設置等の活動もあわせて必要になる。
- これらの支援を行なう前提条件として、全てのデジタル化の社会基盤となる ICT インフラ整備が必要である点にも留意する。特に、途上国の地方や遠隔地域では、この点が支援を制約する共通の課題といえる（以下の「3つの支援分野共通の留意事項（3）デジタルガバナメントの強化」を参照。）

3つの支援分野に共通する留意事項

（1）支援分野の間の相乗効果の発現

3つの支援分野は相互に関連しており、ある支援分野への支援が他の支援分野に影響があるため、支援の相乗効果に留意する必要がある。この点を示すと下図のようになる。

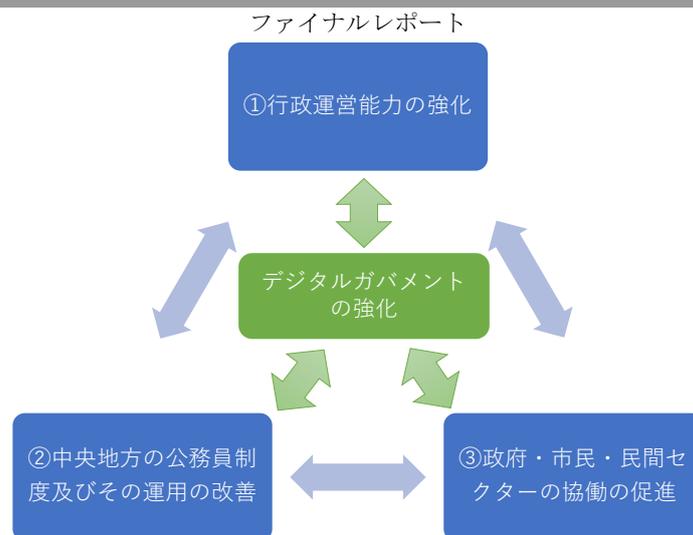


図 18 3つの支援分野の関連性

たとえば、①の支援により中央地方関係がより明確になれば、②の支援では、中央地方の新しい役割分担に沿って公務員制度を改善することができる。これによって、①の支援では、新しい公務員制度に沿って行政運営能力を強化できるようになる。これら①と②の支援に行政DXを組み込むことにより、公務員制度と行政運営の効率性をより迅速に高めることに貢献できる。

また、③の支援により行政に市民及び民間セクターを巻き込み協働できる環境が整備されれば、①の支援で、市民のフィードバックを行政運営に反映させ公平性や包摂性を高め、民間セクターの資本力、技術、ノウハウなどを活用して行政運営をさらに改善できるようになる。また、②の支援では、たとえば、市民からの汚職や賄賂に関するフィードバックが②の公務員制度の改善を後押しすることも期待できる。この場合にも、③の支援にデジタル技術を活用することで、より効果的に市民や民間セクターと協働できる環境を整備することができる。

以上のように、3つの支援分野は相互に関連していること、そして支援分野の間の相乗効果を発現させるポテンシャルがあることに留意する必要がある。

（2）政策フォーラムの活用

政策フォーラムは3つの支援分野に共通する取り組みであり、クラスター全体で重要な役割を果たすことが期待される。特に、各支援分野の制度や仕組みの構築では、日本の学術研究機関、中央省庁、地方自治体が中心となり、高い専門性を踏まえつつ行政実務の立場から、対象国の政策担当者に日本の経験や強みを共有することが可能になる。また、民間企業や市民社会団体も政策フォーラムに参加し、政府の外のステークホルダーという立場から、イノベーティブなアイデアや技術を共有することが期待される。日本に限らず、他国政府や国際機関、国際NGOsなども政策フォーラムに招待し経験や知見を共有いただくことも有用であろう。

政策フォーラムは、その時々課題、目的、参加者数等に応じて、オンラインと対面形式を適切に組み合わせ実施することが期待される。また、会議やワークショップなどの公式の機会とともに、課題ごとにSNSを活用したカジュアルで非公式の意見交換を組み合わせることも検討に値する。特に後者は、意見交換の場で自動翻訳が可能になり言語のハードルが下がるため、コミュニティ形成に向けたエントリーポイントとして活用するメリットがある。

（3）デジタルガバメントの強化

「総務省：令和3年版 情報通信白書 | デジタル・トランスフォーメーション（DX）の定義」によると、DXに至るまでには3段階のレベルがあり、レベル1がデジタルイゼーション（既存の紙のプロセスを自動化するなど、物質的な情報をデジタル形式に変換すること）、レベル2がデジタルライゼーション（組織のビジネスモデル全体を一新し、クライアントやパートナーに対してサービスを提供するより良い方法を構築すること）であり、レベル3がDX（外部の変化に対応しつつ内部の変革を牽引しながら、デジタル技術を使用して、新しい製品やサービス、新しいビジネスモデルを通して、ネットとリアルの両面での顧客に対する価値を創出し、競争上の優位性を確立すること）である。

この総務省の定義をもとにして、本クラスターの行政DXの実現に至るまでの各レベルを定義すると下表のようになる。

表 59 行政DXの実現に至るまでの各レベルの定義

レベル	名称	行政DXの実現に至るまでの各レベルの定義
レベル1	デジタル化	行政文書（データ）の標準化、行政内部管理のためのルール整備、行政文書の基盤となる国民IDのデジタル化、ならびに行政業務のデータベース化
レベル2	プロセスのデジタル化	行政サービス提供に関するルールの整備、行政サービスデザインと業務プロセスの改革と共に、行政機関間の連携強化、サービスのデジタル化を促進
レベル3	付加価値を創出し、競争上の優位性を確立する行政DXの実現	行政課題解決、ならびに市民エンゲージメント実現等の付加価値の創造

第1に、行政DXの推進にあたり、対象国ごとに有効な推進方法や支援アプローチが異なる点に留意する必要がある。なぜならば、対象国政府の行政DX専門人材の有無と内製化の進展度、公務員のデジタルリテラシーの進展度、デジタル基盤（国民ID、オンライン行政サービス等）の進展度などの相違により、推進方法や支援アプローチも大きく異なるからである。これに加えて、同一対象国の国内でも、政府機関や行政サービスごとにこれらの進展度が異なる。

第2に、行政DXの実現と強化のためには、上の表で示した行政DXの実現に至るまでのレベルに関係なく、行政機関内のITマネジメントの強化、情報システムに対する管理や統制、サイバーセキュリティの強化等が必要になる。

第3に、対象国の支援アプローチを検討する際に、対象国全般に共通な課題がある点も留意する必要がある。この共通の課題は全てのデジタル化の社会基盤となるICTインフラ整備であり、特に、地方や都市から離れた地域におけるICTインフラの整備は全対象国の課題と言ってよい。これらのICTインフラ整備の充足が、行政DX推進の前提条件といえる。

ICTインフラ整備については、国際電気通信連合（ITU）が公開する以下の指標が参考になる。
①モバイルブロードバンド（第4世代以上）契約数、②インターネット普及率、③通信コスト（固定ブロードバンド、モバイルインターネットを含む）。これらの指標を参考に、対象国のICTイ

ンフラ整備の充足度を把握し、行政 DX 推進の支援アプローチを検討する必要がある。

4.2.4 各支援アプローチで活用可能性がある支援リソースと取り組み

上述の各支援アプローチを実施するにあたり、活用の可能性がある支援リソースを日本および支援対象国についてまとめた（表 60 と表 61）。これらは、3つの支援分野で共通の支援リソースである。研究教育機関としては、JDS 行政分野留学生の受入大学、政策研究大学院大学等が考えられる。市民社会については、対象国で活動する NGO や地域の国際化協会、青年海外協力隊の OB 会など、民間団体では、たとえば一般財団法人自治体国際化協会、公務人材開発協会などの専門的団体との協力も検討できよう。リソースの活用にあたっては、例えば JICA の行政関連のプロジェクト間のネットワーク化や情報共有の促進などの場の提供も一案である。

表 60 日本で活用可能性がある支援リソース

JICA 支援活動	省庁	地方自治体	研究教育機関	市民社会	民間企業/団体	他ドナー/国際 NGO
調査			✓		✓	
研修	✓	✓	✓			
事業実施				✓	✓	
政策フォーラム	✓	✓	✓	✓	✓	✓
アドボカシー				✓		✓
資金供給						✓
協調融資						✓

表 61 対象国で活用可能性がある支援リソース

JICA 支援活動	研究教育機関	市民社会	民間企業/団体	帰国留学生同窓会	他ドナー/国際 NGO
調査	✓		✓		
研修					
事業実施		✓	✓	✓	
政策フォーラム	✓	✓		✓	✓
アドボカシー		✓		✓	✓
資金供給					✓
協調融資					✓

また、各支援分野について、行政 DX に関して活用可能性のある日本及び調査対象国の取り組みを表 62 にまとめた。また、ボックス 1 では、日本の市民参加型課題解決アプローチや官民共創型課題解決プラットフォームの好事例を紹介している。支援リソースおよび行政 DX の取り組みはいずれも、本調査の国内支援委員会及びケーススタディを通じて抽出したものである。

表 62 活用可能性がある行政 DX の取り組み

支援分野	海外（現地調査対象国から）	日本
①行政運営能力の強化	<ul style="list-style-type: none"> ☑ 国トップのリーダーシップによる国家デジタル化評議会の設置。行政機関間の連携の促進、テーマ別課題解決の促進を担っている（コートジボワールの事例）。 ☑ 国税庁が、付加価値税の申告アプリ（ebarimt）を導入。販売実績を登録すると税額が自動計算される他、10%の税額の2%が還付されるなどのインセンティブを納税者に提供（モンゴルの事例）。 	<ul style="list-style-type: none"> ☑ EBPM（根拠に基づく意思決定）の導入（EBPMの人材育成、ルール、教材等の整備等） ☑ 国と地方の職員を含むオープンなコミュニティの形成の一案として、2021年、日本で実用化された自治体職員×政府機関職員「デジタル改革共創プラットフォーム」のアイデアの適用
②中央地方の公務員制度及びその運用の改善	<ul style="list-style-type: none"> ☑ 公務員採用試験のデジタル化。デジタル化により、採用試験の効率化が劇的に向上しただけでなく、透明性も改善された（モンゴルの事例）。 ☑ 公務員の給与テーブルによらず3倍の給料を支払い、専門家を国税庁内の職員として確保・育成し、ebarimtを設計、開発を実現した（モンゴルの事例） 	<ul style="list-style-type: none"> ☑ 愛知県、山口県、東京都、福井県などで整備された、DX人材体系、スキルマップ、研修メニューなどから支援対象国の中央地方公務員の人材ニーズにあわせてカスタマイズ ☑ 大学との連携によるDX人材育成のための研修プログラム
③政府・市民・民間セクターの協働の促進	<ul style="list-style-type: none"> ☑ 村落レベルの人々にデジタル化された行政サービスを提供するために、全国のユニオン（村）レベルに、デジタルセンターを設置し、イノベーション促進プロジェクト（a2i）を推進している。地方において、起業家を生み出し、地域に根差した事業へと拡大しつつあり、地方のデジタルデバイドの解消に貢献している（バングラデシュの事例）。 ☑ ネパール国チャンガナラヤン市のオープンデータポータル。海外の大学からもオープンデータ推進のモデル市として認められている（ネパールの事例）。 	<ul style="list-style-type: none"> ☑ 日本国内で実績のある市民参加型課題解決アプローチの適用検証をした上で導入の可否を検討⁽¹⁾ ☑ 日本国内で実績のある官民共創型課題解決プラットフォームの適用検証をした上で導入可否を検討⁽²⁾ ☑ 日本の自治体の8割が公開済みとされている地方政府のオープンデータ支援パッケージの適用

注：(1) と (2) の具体例については、以下のボックスを参照。

ボックス 1 市民参加型課題解決アプローチや官民共創型課題解決プラットフォームの事例

日本の市民参加型課題解決アプローチの事例：東京都では、地域が抱える様々な課題に対し、個人・団体がそれぞれの多様な知識・アイデア・IT技術等（シビックテック）を活用して課題解決へ主体的に参画する活動と、地域課題の解決に取り組む自治体をつなぐ「共創」を通じた課題解決のためのプラットフォームを立ち上げた。例えば、奥多摩町では、多くの市民が野生動物の農作物被害の課題を抱えている。この課題を地元の猟友会が官民共創プラットフォームを通じて相談し、獣害注意報アプリが開発され、市民の間で導入が進んでいる。（参照 URL：<https://p2cc-digital.metro.tokyo.lg.jp/case/okutamacho/>）

日本の官民共創型課題解決プラットフォームの事例 1：総務省が実施している「スマートシティ官民連携プラットフォーム」は、ICTを活用したスマートシティ型の街づくりを通じて、地域が抱える様々な課題の解決や地域活性化・地方創生を実現することを目的としている。電子空間と現実社会を高度に融合させた社会の実現に向け、AIやIoTなどの新技術やデータを活用したスマートシティをまちづくりの基本コンセプトとしている。自治体及び企業、研究機関、関係府省等が同プラットフォームの会員となっている。同プラットフォームを活用した事例として、長野県伊那市による「地域による地域のためのスマートローカル」の好事例がある。伊那市は、山間部で高齢者が多い地域の共通課題である「移動」「買い物」「医療」に着目した。地域課題解決や産業振興の推進組織として、産官学コンソーシアムである新産業技術推進協議会を立ち上げ、この協議会と協働して、「移動」は交通 MaaS（ぐるっとタクシー）、「買い物」がドローンの物流（ゆうあいマーケット）、「医療」は医療 MaaS（モバイルクリニック）によって課題解決に取り組んでいる。（参照 URL：<https://www.mlit.go.jp/scpf/about/index.html>）

日本の官民共創型課題解決プラットフォームの事例 2：内閣府が主催する「地方創生 SDGs 官民連携プラットフォーム」も代表例のひとつである。このプラットフォームは SDGs の国内実施を促進し、地方創生につなげることを目的として、広範なステークホルダーとのパートナーシップを深める官民連携の場として設置された。同プラットフォームは3つの活動の柱から構成される。(1) 普及促進活動（同プラットフォームの会員が主催するイベント等の情報をメールマガジン等で発信・受信を支援）、(2) マッチング支援（解決したい課題を持つ会員と、解決策やノウハウを持つ会員とのマッチングを支援）、(3) 分科会開催（会員に共通する課題の検討、知見の共有、取組みの具体化を進め、地方創生に繋がる新事業の創出を支援）。同プラットフォームを活用した好事例として、長野県諏訪市と地域の民間企業の協働による「企業と地域の連携イベントで SDGs キーパーソンを増やそう」事業がある。企業と諏訪市、地域学校とが協力し学びのイベントを開催することで地域課題解決へのきっかけづくり、子供たちが地域の魅力を知って未来の地域経済の担い手となることを目的として、持続可能なまちづくりに取り組んでいる。

（参照 URL：<https://future-city.go.jp/platform/about/>）

添付 1 参考文献

第 1 章、第 2 章

- Bouckaert, Geert. 2023. The neo-Weberian state: From ideal type model to reality? *Max Weber Studies* 23.1, pp.13-59.
- Bovaird, Tony and Elke Loeffler (eds.). 2016. *Public Management and Governance* (Third Edition). Routledge.
- Department for International Development (of the United Kingdom). 2011. *Governance Portfolio Review Summary*.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). 2017a. *eGovernance, communication, media*.
- 2017b. *Promoting democracy and political participation*.
- . 2020. *Public Participation in the Digital Age*. Position Paper by the Sectoral Department.
- . *GIZ Innovation Fund*. GIZ website. <https://www.giz.de/expertise/html/60797.html> (2024/1/5 閲覧)
- *Specialist working groups and consulting days*. GIZ website.
- GOV.UK. *UK Aid Connect*. UK government website, <https://www.gov.uk/international-development-funding/uk-aid-connect> (2023/6/17 閲覧)
- HM Government (of the United Kingdom). 2019. *Voluntary National Review of progress towards the Sustainable Development Goals*.
- Independent Evaluation Group. 2014. *World Bank Group Support for Public-Private Partnerships*. Washington, DC: World Bank.
- InCiSE. 2019. *International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index: Results Report*. University of Oxford.
- Litvack, Jennie and Jessica Seddon (eds.). 1999. *Decentralization Briefing Notes*. World Bank Institute, Washington, DC.
- Manning, Nick and Edwin Lau. 2016. Public Management Reforms across OECD countries. Chapter 4 in Bovaird, Tony and Elke Loeffler (eds.). 2016. *Public Management and Governance* (Third Edition). Routledge.
- McCourt, Willie. 2013. *Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach*. Policy Research Working Paper, World Bank.
- OECD. 2021. *Official Development Assistance to Governance (2010-19): A Snapshot*. OECD, Paris.
- OECD/DAC. 2019. *Better Criteria for Better Evaluation: Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use*. Paris, France.
- OECD/DAC Network on Governance. 2021. *DAC Official Development Assistance to Governance: An Overview (2009-2018)*. 22 January 2021.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert. 2017. *Public Management Reform: A Comparative Analysis, 4th Edition*. Oxford University Press.
- Schiavo-Campo, Salvatore and Pachampet Sundaram (eds.). 2001. *To Serve and To Preserve: Improving*

Public Administration in a Competitive World. Asian Development Bank, Manila.

Turner, Mark, David Hulme, and Will McCourt. 2015. *Governance, Management and Development: Making the State Work*. 2nd edition. Palgrave: United Kingdom.

United Nations. 2018. *Principles of Effective Governance for Sustainable Development*. Economic and Social Council. New York, USA.

United Nations. 2023. *Progress towards the Sustainable Development Goals*. New York.

UNDP. 2010. *Evaluation of UNDP Contribution to Strengthening Local Governance*. New York.

UNDP. 2015. *From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reforms in Developing Countries*. Global Centre for Public Service Excellence.

UNDP. 2022. *UNDP Strategic Plan 2022-2025*.

UNDP. 2020. *Evaluation of UNDP Contribution to Strengthening Local Governance*.

UNDP. Governance for People and Planet. UNDP website, <https://www.undp.org/governance> (2023/6/17 閲覧)

World Bank. 2019. *Innovating Bureaucracy for a More Capable Government*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2022. *GovTech Maturity Index: Trends in Public Sector Digital Transformation*. Washington, DC.

World Bank. 2023. *Mobile Government: How-to Note*. Washington, DC.

World Bank. *Governance Overview*. World Bank website, <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/overview#2> (2024/1/6 閲覧)

World Bank. *Coalition for Reforms (C4R)*. World Bank website, <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/coalitions-and-collective-action-for-reforms> (2024/1/6 日閲覧)

稲継裕昭 (2011) 『地方自治入門』 有斐閣

北山俊哉・稲継裕昭編著 (2021) 『テキストブック地方自治 第3版』 東洋経済新報社

経済産業省 (2020) 『リビングラボ導入ガイドブック』

国際協力機構 (2004) 『JICA におけるガバナンス支援』

国際協力機構 (2009) 『課題別指針－地方行政』

国際協力機構、国際開発センター (2016) 『テーマ別評価「評価結果の横断分析地方行政分野における実践的なナレッジ教訓の抽出」』

国際協力機構 (2021) 「JICA のガバナンス支援と地方行政分野課題別指針」、2020 年度 JICA 能力強化研修「ガバナンス（地方行政）」における JICA ガバナンス・平和構築部行財政・金融チームプレゼンテーション資料

国際協力機構、アイ・シー・ネット (2021) 『ネパール国連邦制・地方分権化に係る情報収集・確認調査－ファイナルレポート』

世界銀行 (2022) 『年次報告 2022－変化する世界に適応するための途上国支援』

C.ポリット・G ブッカールト著、縣公一郎・稲継裕昭監訳 (2022) 『行政改革の国際比較－NPM を超えて』 ミネルヴァ書房

西尾勝 (2001) 『行政学（新版）』 有斐閣

野村総合研究所 (2021) 『日本におけるリビングラボの行方～企業が主導する社会課題解決方法として～』 NRI パブリックマネジメントレビュー、Vol.218

第3章

バングラデシュ

Access to Information (a2i-II) Program. 2019. *Final Project Review Report*.

https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/BGD/UNDP%20a2i-II%20closing%20report_Final.pdf

Alom, Md. Morshed. 2021. *Grievance Redress System in Bangladesh: Experience of Service Seekers of Field-level Offices*. Bangladesh Public Administration Training Centre.

Amnesty International. 2023. Amnesty International Report 2022/23, Human rights in Bangladesh.

Asian Development Bank. 2022. *Public-Private Partnership Monitor – Bangladesh*.

The Asia Foundation. 2023. A Glass Half-Full: Civic Space and Contestation in Bangladesh, Sri Lanka, and Nepal. GovAsia, Issue 2.2.

Bangladesh Bureau of Statistics. 2018. *Labor Force Survey 2016-2017*.

Bangladesh Planning Commission Ministry of Planning Government of the People's Republic of Bangladesh, March 2020, Perspective Plan of Bangladesh 2021-2041,

<http://oldweb.lged.gov.bd/uploadeddocument/unitpublication/1/1049/vision%202021-2041.pdf>

Bangladesh Public-Private Partnership Authority. 2022. *Annual Report 2021-22*.

bddnews24.com. “New parties get 90 days to register with Election Commission.” May 27, 2022.

<https://bdnews24.com/politics/new-parties-get-90-days-to-register-with-election-commission>

Bertelsmann Stiftung. 2022. *BTI 2022 Country Report - Bangladesh*. Gütersloh, Germany.

Bhuiyan, M. R. et al. 2020. *Research on Prospects of Linking Employee Performance with Annual Performance Agreement*. June 2020. Cabinet Division, Bangladesh.

Civil Service Change Management Programme. 2013. *Annual Progress Report 2012*. Produced by Project Team. January 2013.

The Daily Star. 2021. “1% of Bangladesh's population holds 16.3% of national income: Report.” December 9, 2021. <https://www.thedailystar.net/news/bangladesh/news/inequality-increasing-2913046>

---. 2023a. “Can a bureaucrat-reliant ACC really be independent?” January 23, 2023.

<https://www.thedailystar.net/opinion/views/news/can-bureaucrat-reliant-acc-really-be-independent-3228676>

---. 2023b. “Income Tax Act 2023: Yet another mortal blow to ACC.” January 27, 2023.

<https://www.thedailystar.net/opinion/views/news/income-tax-act-2023-yet-another-mortal-blow-acc-3357051>

The Financial Express. 2023. “How long does it take to be a BCS cadre.” August 10, 2023.

<https://today.thefinancialexpress.com.bd/editorial/how-long-does-it-take-to-be-a-bcs-cadre-1691592325>

The Financial Times. 2024. “Sheikh Hasina wins fifth term in power at Bangladesh election.”

<https://www.ft.com/content/e25fb885-8ddf-4361-99b1-1af393be6368>, 2024年1月8日。
(2024/1/11 閲覧)

Freedom House. 2022. Freedom in the World 2023: Bangladesh.

<https://freedomhouse.org/country/bangladesh/freedom-world/2023> (2023/11/10 閲覧)

General Economics Division (GED), Ministry of Planning Bangladesh. 2020. *Perspective Plan of*

Bangladesh 2021-2041: Making Vision 2041 a Reality.

- Government of Bangladesh. 2000. Local Government (Zila Parishad) Act 2000.
- . 2009. Local Government (Upazila Parishad) Act 2009.
- . 2009. Local Government (Paurashava) Act 2009.
- . 2010. Local Government (City Corporation) Act 2010.
- 2011. Local Government (Union Parishad) Act 2011.
- Hannan, M.A. and Arifuzzaman, Md. 2021. *Separation of Judiciary and Judicial Independence in Bangladesh: An Appraisal*. Open Access Library Journal, 8: e7002.
- Hossain, Md. Milan 2020. *Separation of Judiciary in Bangladesh - Constitutional Mandates and Masdar Hossain Case's Directions: A Post Separation Evaluation*. 11(2) International Journal for Court Administration 4.
- ICT Division Digital Bangladesh, 2019. *eGovernment Master Plan in Bangladesh 2019*.
https://bcc.portal.gov.bd/sites/default/files/files/bcc.portal.gov.bd/publications/3f9cd471_9905_412_2_96ee_ced02b7598a9/2020-05-24-15-54-43f3d2b8b4523b5b62157b069302c4db.pdf
- International Center for Not-for-Profit Law. Civic Freedom Monitor – Bangladesh. ICNL website.
<https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/bangladesh>. (2023/6/10 閲覧)
- International IDEA. 2023. “Case study: Bangladesh.” *The Global State of Democracy 2023: The New Checks and Balances*. Strömsborg, Sweden.
- Japan International Cooperation Agency, International Development Center of Japan Inc.and KRI International Corp. 2015. *The Study of the Upazila Governance and Development Project in the People's Republic of Bangladesh - Final Report*. Japan International Cooperation Agency.
- Kalimulah Nazmul Ahsan, et al. 2017. *Quest for Improving Performance and Quality of Bangladesh Civil Service: Contemporary Practices and Recommendations*. Bangladesh Journal of Public Administration Volume XXIV Number I 2017.
- Local Government Division, Ministry of Local Government, Rural Development and Cooperatives. 2018. *Operational Handbook on Citizen Participation Through Ward Committee and Town Level Coordination Committee (TLCC)*.
- . 2020a. *Citizen Engagement Guidelines for City Corporations*.
- . 2020b. *Strategy for Governance Improvement of City Corporations (SGICC) 2020-2030*.
- Mazumdar A, Alharahsheh HH. 2020. *Digital Bangladesh -Vision 2021: What is the Digital Bangladesh 2020*. https://www.researchgate.net/publication/339150225_Digital_Bangladesh_-_Vision_2021_What_is_the_Digital_Bangladesh_Concept
- Meyer-Sahling, J. H. et al. 2019. *Civil Service Management in Bangladesh*. British Academy - UK Department for International Development Anti-Corruption Evidence Programme.
- Ministry of Finance. 2023. *Bangladesh Economic Review 2023*.
- Ministry of Public Administration. 2022. *Statistics of Government Servants 2022*.
- The New York Times. 2024. “Bangladesh Leader Headed to 4th Straight Term in Vote Marred by Crackdown.” <https://www.nytimes.com/2024/01/07/world/asia/bangladesh-election.html>, January 8, 2024. (2024/1/11 閲覧)
- Rahman, N. et. al. 2019. *End-line Evaluation of Access to Information (a2i) – II Project* [Internet]. [cited

- 2023 Oct 21], <https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/15024>
- Tech Insight. 2023. *An EDGE Publication* [Internet].
<https://edge.gov.bd/wp-content/uploads/2023/08/Tech-Insight-August-2023.pdf>
- Transparency International Bangladesh. 2023. *Civil Society Report on the implementation of Chapter II (Prevention) & Chapter V (Asset Recovery) of the United Nations Convention against Corruption in Bangladesh.*
- Transparency International Bangladesh. 2024. *Executive Summary - 12th National Parliament Election Process Tracking.* 17 January 2024.
- The United Nations E-Government Knowledgebase, 2022, The United Nations E-Government Survey 2022 Bangladesh, <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/14-Bangladesh>, Bangladesh E-Gov Survey MSQ 2022.pdf (MSQ downloads)
- The United Nations E-Government Knowledgebase, 2022, The United Nations E-Government Survey 2022 Bangladesh, <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/14-Bangladesh>, Bangladesh E-Gov Survey MSQ 2022.pdf (MSQ downloads)
- Union Parishad Governance Project and Upazila Governance Project. 2014. *The Local Governance System in Bangladesh: A Comparative Analysis of Perspectives and Practices.*
- The World Bank. 2020. Bangladesh Right to Information (RTI) Survey 2019.
- . 2022. Bangladesh Development Update: Recovery and Resilience Amid Global Uncertainty.
- The World Bank Group. 2019a. Bangladesh: Seizing the Opportunity. World Bank Group Policy Note.
- . 2019b. Toward Great Dhaka; A New Urban Development Paradigm Eastward. Directions in Development.
- The World Bank and Swiss Development Cooperation. 2019. Bangladesh Local Government Public Financial Management Systems Assessment.
- World Bank Equitable Growth, Finance & Institutions Insight, 2023, Mobile Government How-to Note, <https://www.worldbank.org/en/events/2023/02/08/title-from-e-government-to-m-government-presentation-and-discussion-on-the-mobile-government-how-to-note>
- 国際協力機構（2012）『バングラデシュ都市部地方自治体及び都市開発にかかる情報収集確認調査報告書』
- 国際協力機構 バングラデシュ事務所（2012）バングラデシュ国 ICT 分野に係る基礎情報収集調査報告書, https://openjicareport.jica.go.jp/007/007/007_101_12082392.html
- 国際協力機構（2021）「JICA のガバナンス支援と地方行政分野課題別指針」、2020 年度 JICA 能力強化研修「ガバナンス（地方行政）」における JICA ガバナンス・平和構築部行財政・金融チームプレゼンテーション資料（2021 年 1 月 18 日）
- 国際協力機構（2022）全世界行政・金融・通信サービスのデジタル化に伴う途上国ニーズと民間技術マッチングに係る情報収集・確認調査 業務完了報告書, https://openjicareport.jica.go.jp/007/007/007_000_1000047013.html
- 国際協力機構・国際協力推進センター（2021）『バングラデシュ人民共和国 人材育成奨学計画準備調査報告書』
- 国際協力機構バングラデシュ事務所（2022）「バングラデシュの公務員制度」、JICA バングラデシュ事務所ガバナンス勉強会（2022 年 3 月 9 日）プレゼンテーション資料

国際協力機構バングラデシュ事務所（2023）『バングラデシュ国における地方行政の現状－JICA 執務参考資料（2023年1月時点）』

国際協力機構バングラデシュ事務所（2012）『バングラデシュ国、ICT 分野に係る基礎情報収集調査報告書』

国際協力機構（2022）全世界行政・金融・通信サービスのデジタル化に伴う途上国ニーズと民間技術マッチングに係る情報収集・確認調査業務完了報告書

コートジボワール

Adou, Djané Dit Fatogoma. 2016. “Transition humanitaire en Côte d'Ivoire : Idéologies et pratiques des acteurs à l'épreuve de la demande locale.” *Fonds Croix-Rouge française*. Les Papiers du Fonds n°3 Janvier 2016.

Akindès, Francis. 2004. *Les Racines de la Crise Militaro-Politique en Côte d'Ivoire*. CODESRIA.

Agence Française de Développement. “C2D: “A mechanism to relieve indebted countries”

<https://www.afd.fr/en/c2d-mechanism-relieve-indebted-countries> (accessed June 25, 2023)

Afrobarometer. 2021. “Résumé des résultats enquête d'Afrobarometer. Round 9 en Côte d'Ivoire 2021”.

https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/2022/07/CDI_R9_Resume-des-resultats-Afrobarometer-9jan23.pdf (accessed June 25, 2023)

Amnesty International. “Côte d'Ivoire. Les violences et la répression des voix dissidentes augmentent à l'approche de l'élection présidentielle.” August 28 2020. <https://www.amnesty.org/fr/latest/press-release/2020/08/cote-divoire-les-violences-des-voix-dissidentes-augmentent-a-lapproche-de-lelection/> (accessed June 25, 2023)

ANSUT. 2015. Projet backbone national : défis, enjeux et état de mise en oeuvre.

https://www.artci.ci/images/stories/pdf/normalisation/forum_normalisation_innovation_2015/session3/s3_c2_ansut.pdf (accessed September 16, 2023)

Assemblée Nationale de Côte d'Ivoire. <http://www.assnat.ci/assembleenationale/?histoire-de-l-assemblee-nationale-1720> (accessed June 25, 2023)

Assemblée Nationale de France. 2016. N° 4481-Rapport d'information. <https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i4481.pdf> (accessed January 4, 2024)

Bouquet, Christian. 2003. “Le Poids des Etrangers en Côte d'Ivoire.” *Annales de Géographie*. 112 (630): 115–45.

Chauveau, Jean-Pierre, and Jean-Philippe Colin. 2010. “Customary Transfers and Land Sales in Côte d'Ivoire: Revisiting the Embeddedness Issue.” *Journal of the International African Institute*. 80 (1): 81–103.

Comité National de Pilotage des Partenariats Public-Privé (CNP-PPP). Rapport d'activité 2017.

<https://ppp.gouv.ci/wp-content/uploads/2022/07/CNP-PPP-RAPP-ANNUEL-2017.pdf> (accessed January 4, 2024)

---. Rapport d'activité 2018. <https://ppp.gouv.ci/wp-content/uploads/2022/07/CNPPP-RAPPORT-ANNUEL-2018.pdf> (accessed January 4, 2024)

---. Rapport d'activité 2020. https://ppp.gouv.ci/wp-content/uploads/2022/07/CNP-PPP_2020-RAPPORT_FR-V4.pdf (accessed January 4, 2024)

- . Rapport d'activité 2021. <https://ppp.gouv.ci/wp-content/uploads/2022/07/RAPPORT-DACTIVITE%CC%81-VERSION-DU-LUNDI-25-JUILLET-2022.pdf> (accessed January 4, 2024)
- . Rapport d'activité 2022. https://ppp.gouv.ci/wp-content/uploads/2023/05/CNP-PPP_Rapport_Web.pdf (accessed January 4, 2024)
- Dembélé, Ousmane. 2002. “La Construction Économique et Politique de la Catégorie ‘Etranger’ en Côte d’Ivoire.” : *L’Année Terrible 1999–2000*, 123-171. Paris: Karthala.
- Flan, Wohi Innocent, Kaphalo Ségorbah Silwé, and Joseph Koné. 2021. “Chefferie traditionnelle en Côte d’Ivoire: Quel bilan après l’institutionnalisation?” Document de Politique No. 75 d’Afrobarometer Août 2021. <https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/2022/02/pp75-chefferie-traditionnelle-en-cote-divoire-afrobarometer-26aout21.pdf> (accessed June 25, 2023)
- France24. “Côte d’Ivoire : la corruption, un ennemi de l’intérieur” May 19 2021. <https://www.france24.com/fr/%C3%A9missions/focus/20210519-c%C3%B4te-d-ivoire-la-corruption-un-ennemi-de-l-int%C3%A9rieur> (accessed June 25, 2023)
- Gouvernement de Côte d’Ivoire. 2022. “Le gouvernement Patrick Jérôme Achi le 20 avril 2022”. April 20 2022. https://www.gouv.ci/_legouvernement.php?recordID=27 (accessed June 25, 2023)
- .2022. Comité national de digitalisation (cndigit) <https://www.gouv.ci/doc/Brochure%20CNDigit.pdf> (accessed September 16, 2023)
- .2023. “Concours de la fonction publique - session 2023 : la ministre Anne Ouloto veut recruter des fonctionnaires de bonne moralité”. February 17 2023. https://www.gouv.ci/_actualite-article.php?recordID=14752 (accessed June 25, 2023)
- .2023. “Journées de la fonction publique : 83,9 % des personnes interrogées confirment une meilleure perception du service public” December 21 2021. https://www.gouv.ci/_actualite-article.php?recordID=12974&d=3 (accessed June 25, 2023)
- . Programme social du Gouvernement (PSGouv 2) <https://psgouv.ci/v2/welcome> (accessed January 4, 2024)
- International Finance Corporation. 2021. *Demand for Digital Skills in Sub-Saharan Africa*.
- Institut National de la Statistique. 2014. Recensement Général de la Population et de l’Habitat 2014.
- . 2022. Recensement Général de la Population et de l’Habitat 2021, Resultats globaux definitifs.
- Kifer, Guy-André. 2000. “Armée ivoirienne : le refus du déclassement.” *Politique Africaine*. N°78 : Côte d’Ivoire, la tentation ethnonationaliste. 26-44.
- Ministère du Budget et du Portefeuille de l’État. 2021. *Budget citoyen 2021*. http://dgbf.gouv.ci/wp-content/uploads/2020/12/Budget-Citoyen_2021.pdf (accessed June 25, 2023)
- Ministère de la Communication et de l’Economie Numérique, Porte-Parole du Gouvernement. 2023. “Files Presentations CNDigit” <https://www.communication.gouv.ci/dossiers-presentations-cndigit/> (accessed September 16, 2023)
- Ministère de l’Economie Numérique, des Télécommunications et de l’Innovation. 2021, *Stratégie nationale de cybersécurité 2021-2025*.
- Ministère d’État Ministère de l’Intérieur et de la Sécurité. 2014. Arrêté interministériel N°0772/MBPE/MIS/MEF du 26 juillet 2022 portant modalités de répartition de la quote-part des impôts rétrocédés aux collectivités territoriales et aux districts autonomes

- Ministère de l'Intérieur. 1992. Arrêté n° 31/INT/DGCL du 13 février 1992, fixant les modalités et le calendrier de programmation et de budgétisation des communes et de la ville d'Abidjan.
- Ministère de la fonction publique. 2018. Connaissance du statut général de la fonction publique
- . 2023. Bilan de la gestion des personnels civils de l'Etat à fin 2022 et perspectives.
- République de Côte d'Ivoire. Décret n°. 80-1078 du 19 septembre 1980 fixant le ressort territorial des Communes de. Côte d'Ivoire https://lexterra.ci/data/domaine/coll_terr/CT2/1980-09-18%20D80-1078%20Limites%20carto%20des%20communes.pdf (accessed January 4, 2024)
- . 1992. Loi n° 92-570 du 11 septembre 1992 portant statut général de la fonction publique.
- . 2001. Loi n° 2001-476 du 9 août 2001 d'orientation sur l'organisation générale de l'administration territoriale.
- . 2003. La loi n°2003-489 du 26 décembre 2003 portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales
- . 2003. Loi n° 2003-208 du 7 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux Collectivités territoriales.
- . 2009 Décret n°2009-208 du 29 juin 2009. Portant fixation des échelles de traitement des fonctionnaires enseignants des emplois du secteur Education / Formation. http://65.52.131.71/bndgtcp/opac_css/daril/2009-208.pdf (accessed June 25, 2023)
- . 2011. Décret n° 2011-263 du 28 septembre 2011 portant organisation du territoire national en Districts et en Régions.
- . 2012. Décret n° 2012-612 du 04 juillet 2012 portant création de la région du Moronou.
- . 2012. “Rapport d’enquête sur les Violations des Droits de l’homme et du Droit International Humanitaire survenues dans la Période du 31 Octobre 2010 au 15 Mai 2011.” https://www.fidh.org/IMG/pdf/cne_resume_rapport_d_enquete.pdf (accessed June 25, 2023)
- . 2013. Loi n° 2002-04 du 3 janvier 2002 portant Statut du personnel des collectivités territoriales. Décret n°2013-476 du 02 juillet 2013 fixant les modalités d’établissement du cadre organique des emplois des collectivités territoriales. <https://dcf.ci/DCF/DCI/wp-content/uploads/2021/04/Decret-n%C2%B02013-476-du-02-07-2013-fixant-les-modalite%CC%81s-de%CC%81tablissement-du-cadre-organique-des-emplois-des-collectivite%CC%81s-territoriales.pdf> (accessed June 25, 2023)
- . 2014. Loi n° 2014-451 du 05 août 2014 portant orientation de l'organisation générale de l'Administration Territoriale.
- . 2016. Décret n°2016-1155 du 28 décembre 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'ENA
- . 2020. Annexe du décret n°2020-532 du 24 juin 2020 modifiant et complétant 'annexe du décret n°2018-432 du 10 juin 2015 portant classification des grades et emplois dans l'Administration de l'Etat et dans les EPN, tel que modifié et complété par le décret n°2016-1141 du 21 décembre 2016
- . 2020. Ordonnance n° 2020-356 du 08 avril 2020. Portant revision du code électoral. Loi n°80-1180 du 17 octobre 1980 relative a l’organisation municipale modifiée par les lois n°85-578 du 29 juillet 1985 et 95-608 ainsi que 95-611 du 03 aout 19
- . 2020. Loi constitutionnelle n° 2020-348 du 19 mars 2020 modifiant la loi n° 2016-886 du 8 novembre 2016 portant Constitution de la République de Côte d'Ivoire.

https://senat.ci/recueildocs/Constitution%20de%20Co%CC%82te%20d'Ivoire_Recueil%20des%20extes%20du%20Se%CC%81nat_24%20mars%202022.pdf (accessed June 25, 2023)

Transparency International. Corruption Perceptions Index. <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>, <https://www.transparency.org/en/cpi/2012> (accessed June 25, 2023)

UVICOCI. 2020. “Statuts et règlement intérieur de l’Union des Villes et Communes de Côte d’Ivoire”. June 22 2020. <https://uvicoci.com/index.php/2020/06/22/statuts-et-reglement-interieur/> (accessed June 25, 2023)

World Bank. “Côte d’Ivoire Economic Outlook: Understanding the Challenges of Urbanization in Height Charts.” February 21 2019. <https://www.worldbank.org/en/country/cotedivoire/publication/cote-divoire-economic-outlook-understanding-the-challenges-of-urbanization-in-height-charts> (accessed June 25, 2023)

World Observatory on Subnational Government Finance and Investment. <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/> (accessed January 4, 2024)

国際協力機構（2020）「アフリカ地域公共サービスのデジタル化にかかる情報収集・確認調査ファイナルレポート」 https://openjicareport.jica.go.jp/430/430/430_400_12369039.html（閲覧日：2024年1月12日）

佐藤章（2010）「民主化」後コートディヴォワールにおける民族と政党 — 「イヴォワール人性」をめぐる各政党の対応から— 佐藤章編『新興民主主義国における政党の動態と変容』アジア経済研究所. pp.215-244

原口武彦（1996）『部族と国家: その意味とコートジボワールの現実』アジア経済研究所

モンゴル

Asian Development Bank. 2022. Technical Assistance Report, 2022, Mongolia: e-Government and Digital Transformation, <https://www.adb.org/projects/55211-001/main>

Asian Development Bank. 2021. *Decentralization, Local Governance, and Local Economic Development in Mongolia*, [Decentralization, Local Governance, and Local Economic Development in Mongolia \(adb.org\)](https://www.adb.org/publications/decentralization-local-governance-and-local-economic-development-in-mongolia) (閲覧 2023/6/10)

Civil Society Consortium. 2021. *Exploring the Current State of Civic Space and Identifying Its Need for Favorable Legal Environment*, <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/ngostudyeng.pdf> (閲覧 2023/10/22)

Constitution of Mongolia. 2019. [The Constitution of Mongolia \(conscourt.gov.mn\)](https://www.conscourt.gov.mn) (閲覧 2023/5/29)

Civil Service Council. 2022. *Annual Report 2022*. <https://csc.gov.mn/content/646724f067081557840ba9ec>, (閲覧 2023/6/14)

DataReportal, 2023, DIGITAL 2023: MONGOLIA, Government Resolution of Mongolia No. 206. 2020 and No.374. 2022. *General Procedure on Monitoring and Evaluation for Policy Documents Implementation and Administrative Bodies’ Activities*

Huang, Guohua, Rob Adam, Laura Doherty, and Jorge Gonzalo Montecinos. 2019. *Mongolia Managing Fiscal Costs and Risks from PPPs*

Government Resolution of Mongolia No.350. 2016. *Approval of State policy on Decentralization*

- Law of Mongolia on Budget (revised version 2011 and 2023)
- Law of Mongolia on Civil Service, (revised version 2017 and 2022), <https://www.legalinfo.mn/mn/detail/13025> (閲覧 2023/6/12)
- Mongolian Marketing Consulting Group. 2019. *Public Perception of Local Self-Governing Bodies Survey Report*.
- National Institute of Justice (ESMNS), Legal Acts : 国立司法研究所が提供している法令紹介サイト, <https://legalinfo.mn/mn>
- National Statistics Office of Mongolia. 2021. *Mongolian Statistical Yearbook 2021*
- Strengthening Representative Bodies in Mongolia Project. 2019. *Assessment of the Performance of the Mongolian Law on Administrative and Territorial Units and Their Governance* <https://www.undp.org/mongolia/publications/assessment-performance-mongolian-law-administrative-and-territorial-units-and-their-governance> (閲覧2023/10/20)
- Swiss Agency for Development and Cooperation ウェブサイト, [Strengthening Representative Bodies in Mongolia Project launched 2nd phase \(admin.ch\)](https://www.sdc.admin.ch/en/home/topics/development-cooperation/development-cooperation-programmes/development-cooperation-programme-mongolia-2022-2024-admin.ch) (閲覧2023/6/2)
- Swiss Agency for Development and Cooperation. 2022. *Swiss Cooperation Programme Phasing out Programme Mongolia 2022-2024*, https://www.eda.admin.ch/content/dam/deza/en/documents/laender/swiss-cooperation-programme-mongolia-2022-2024_EN.pdf
- The Asia Foundation. 2022. *Survey on Perceptions and Knowledge of Corruption*, https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2018/09/SPEAK-Survey_2018_eng.pdf (閲覧 2023/6/17)
- The United Nations E-Government Knowledgebase, 2022, The United Nations E-Government Survey 2022 Mongolia, <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/113-Mongolia>, Mongolia E-Gov Survey MSQ 2022.pdf (MSQ downloads)Transparency International ウェブサイト, [2022 Corruption Perceptions Index: Explore the... - Transparency.org](https://www.transparency.org/en/surveys-and-indices/2022-corruption-perceptions-index) (閲覧2023/1/30)
- United Nations Development Programme. 2018. *Project Document on Towards a Professional and Citizen-Centered Civil Service in Mongolia*
- World Bank. 2020. *Towards a High Performing Civil Service: Reform Progress and Challenges*, World Bank Group. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstreams/e92dd1a8-4bb5-52df-a2a6-451fd9a1a943/download>, (閲覧 2023/6/1)
- World Bank. 2021. *Country Partnership Framework for Mongolia for the Period FY21-FY25*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/820241621966528091/pdf/Mongolia-Country-Partnership-Framework-for-the-Period-FY21-FY25.pdf>, (閲覧 2023/6/15)
- Digital Nation policy document, https://mddc.gov.mn/wp-content/uploads/2022/07/A24-20220518-Цахим-үндэстэн-баримтлах-чиглэл-батлах-тухай_1658190818-1-1.pdf
- eMongolia, Online service list in Mongolia, <https://e-mongolia.mn/services/citizen/sector/all>
- CRC's one page strategy, <https://www.crc.gov.mn/storage/Нэг%20хуудас%20стратегии.pdf>
- Asian Development Bank (ADB), e-Government and Digital Transformation: Technical Assistance Report, December 2022, <https://www.adb.org/projects/documents/mon-55211-001-tar>

- 遠藤誠（2020）『モンゴルの法制度の概要』 [世界の法制度 ～欧州編～ \(bizlawjapan.com\)](http://bizlawjapan.com)
（閲覧 2023/5/28）
- 外務省（2000）『平成 12 年度経済協力評価報告書 モンゴル』
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryu/hyouka/kunibetu/gai/h12gai/h12gai010.html>（閲覧 2023/6/2）
- 外務省（2008）『平成 19 年度外務省第三者評価 モンゴル国別評価報告書』
https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryu/hyouka/kunibetu/gai/mongolia/kn07_01_index.html（閲覧 2023/6/2）
- 外務省（2010）『わかる！国際情勢 Vol.65 モンゴル～良き隣人としての絆』 [外務省: わかる!国際情勢 モンゴル～良き隣人としての絆 \(mofa.go.jp\)](http://mofa.go.jp)（閲覧 2023/2/2）
- 外務省（2021）『令和 2 年度外務省 ODA 評価 モンゴル国別 評価（第三者評価） 報告書』
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100183996.pdf>（閲覧 2023/2/2）
- 外務省（2023）『モンゴル国基礎データ』 [モンゴル基礎データ | 外務省 \(mofa.go.jp\)](http://mofa.go.jp)（閲覧 2023/6/1）
- 国際協力機構（2019）モンゴル国 ICT 技術を活用した教育支援可能性及び本邦企業進出可能性に係る情報収集・確認調査報告書,
https://openjicareport.jica.go.jp/245/245/245_115_1000040726.html
- 国際協力機構（2023）『モンゴル JICA 国別分析ペーパー』
- 国際協力機構・日本国際協力センター（2020）『モンゴル国人材育成奨学計画(JDS)準備調査報告書』 [12092375.pdf \(jica.go.jp\)](https://www.jica.go.jp/12092375.pdf)（閲覧日 2023/7/3）
- 小林秀高（2020）『「モンゴル国における政治制度の特一議会選挙と大統領選挙の考察から」、拓殖大学政治経済研究所 拓殖大学論集. 政治・経済・法律研究 Vol.22 No.2, pp.139-162.
トゥルムフ・オドントヤ（発行年不明） [25-1_Mongolia_J.pdf \(kfaw.or.jp\)](http://kfaw.or.jp)、（閲覧 2023/10/1）
- 佐藤まきこ（2022）『日本の安全保障に直結！ モンゴルの「デジタル行政」、人口の約 6 割がすでに使用』、 [日本の安全保障に直結！ モンゴルの「デジタル行政」、人口の約 6 割がすでに使用 \(getnavi.jp\)](http://getnavi.jp)、Next Business Insight 2022/11/9、（閲覧 2023/6/12）
- サンジャースレン・オヨン（2014）『モンゴルの現代はここから始まった』、小長谷優紀・前川愛編『現代モンゴルを知るための 50 章』明石書店。pp.18-23
- 人事院（1995）『平成 7 年度年次報告書』 [平成 7 年度 年次報告書 \(jinji.go.jp\)](http://jinji.go.jp)（閲覧 2023/2/1）
- 人事院（2004）『平成 16 年度年次報告書』 [平成 16 年度 年次報告書 \(jinji.go.jp\)](http://jinji.go.jp)（閲覧 2023/2/1）
- 内閣官房行政改革推進本部事務局『政府の行政改革』 [untitled \(gyoukaku.go.jp\)](http://gyoukaku.go.jp)（閲覧 2023/06/13）
- P・ナランバヤル（2013）『第 5 章モンゴルの公務員制度』、武藤博己・申龍徹編『東アジアの公務員制度』法政大学出版局。pp.219-242.
- ブルリッジ社（2017）『政治制度の概要、モンゴル情報』 [政治制度の概要 \(mongolia-japan.com\)](http://mongolia-japan.com)（閲覧 2023/5/29）
- 湊邦生（2022）『腐敗と経済難との戦い：2022 年のモンゴル』、日本貿易振興機構アジア経済研究所『アジア動向年報 2023 年版』 pp.77-98.

https://ir.ide.go.jp/?action=repository_uri&item_id=53761&file_id=26&file_no=1（閲覧
2023/6/6）

モンゴリアン・ナショナル・ニュース・アカデミー（2022）『E-モンゴリア・センターが14県
に開設、全県の行政サービスを電子化へ』[E-モンゴリア・センターが14県に開設、全県
の行政サービスを電子化へ \(montsame.mn\)](#)（閲覧 2023/6/10）

国際協力機構（2019）『モンゴル国 ICT 技術を活用した教育支援可能性及び本邦企業進出可能
性に係る情報収集・確認調査報告書』

ネパール

Constitution of Nepal. 2015. [https://lawcommission.gov.np/en/wp-content/uploads/2021/01/Constitution-
of-Nepal.pdf](https://lawcommission.gov.np/en/wp-content/uploads/2021/01/Constitution-of-Nepal.pdf)（閲覧 2023/2/3）

Good Governance Management Act 2064 (2008)

Government of Nepal Ministry of Communication and Information Technology, 2019, 2019 Digital Nepal
Framework,
[https://nepalindata.com/media/resources/items/15/bEN_Digital_Nepal_Framework_V7.2March201
9.pdf](https://nepalindata.com/media/resources/items/15/bEN_Digital_Nepal_Framework_V7.2March2019.pdf)

Jamil, Ishtiaq and Hasan Muhammad Baniamin (eds.). 2020. *Representative and responsive bureaucracy
in Nepal: a mismatch or a realistic assumption?*
[https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/PAP-03-2020-
0016/full/pdf?title=representative-and-responsive-bureaucracy-in-nepal-a-mismatch-or-a-realistic-
assumption](https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/PAP-03-2020-0016/full/pdf?title=representative-and-responsive-bureaucracy-in-nepal-a-mismatch-or-a-realistic-assumption)（閲覧 2023/10/10）

LIRNEasia Research Manager Kathmandu, 2018, ICT access and use in Nepal and the Global South
(Presentation), [https://lirneasia.net/2018/10/afteraccess-ict-access-and-use-in-nepal-and-the-global-
south/](https://lirneasia.net/2018/10/afteraccess-ict-access-and-use-in-nepal-and-the-global-south/)Local Governance and Operational Act (2017)

LIRNEasia Tharaka Amarasinghe Statistician, 2022, ICT Assess and Use in Sri Lanka and Nepal
Quantitative Study Findings, [https://lirneasia.net/2022/03/ict-access-and-use-in-sri-lanka-and-
nepal-quantitative-study-findings-research-report/](https://lirneasia.net/2022/03/ict-access-and-use-in-sri-lanka-and-nepal-quantitative-study-findings-research-report/)

Malego, Narayangopal. 発行年不明. *Performance Appraisal in Nepalese Civil Service*.
https://dms.nasc.org.np/sites/default/files/documents/Performance%20Apparaisal_Pathibhara.pdf
（閲覧 2023/9/4）

Meyer-Sahling, Jan, Christian Schuster, Kim Sass Mikkelsen, Shree Krishna Shrestha, Bibek Luitel and
Fanni Toth (eds.). 2018. *Civil Service Management in Nepal: Evidence from survey of more than
1,200 civil servants*. London: Report prepared for British Academy–UK Department for
International Development Anti-Corruption Evidence Programme.
[https://www.globalintegrity.org/wp-content/uploads/2019/01/2018.12.20.-Nepal-FOR-
PUBLICATION.pdf](https://www.globalintegrity.org/wp-content/uploads/2019/01/2018.12.20.-Nepal-FOR-PUBLICATION.pdf)（閲覧 2023/9/4）

Ministry of Finance. 2015. *Public-Private Partnership Policy*, 2072, [https://ppp.worldbank.org/public-
private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/2021-
12/PPP%20Policy%202015%20unofficial%20translation.pdf](https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/2021-12/PPP%20Policy%202015%20unofficial%20translation.pdf)（閲覧 2023/6/18）

Ministry of Finance. 2021. *Economic Survey 2020-2021*,

- [https://mof.gov.np/public/uploads/document/file/1633341980_Economic%20Survey%20\(English\)%202020-21.pdf](https://mof.gov.np/public/uploads/document/file/1633341980_Economic%20Survey%20(English)%202020-21.pdf) (閲覧 2023/2/2)
- National Planning Commission. 2011. *Public Private Partnership in Nepal*,
<https://www.unescap.org/sites/default/files/Nepal%20PPT.pdf> 閲覧 2023/6/16)
- National Planning Commission. 2021. *Nepal Multidimensional Poverty Index 2021 Key Findings*,
<https://www.unicef.org/nepal/media/16161/file/MPI%20Report%202021%20-%20Key%20Findings.pdf> (閲覧 2023/6/14)
- National Planning Commission. 2023. *Sixteenth National Development Plan Approach Paper (2024/25-2028/29)*.
- Ministry of Labour, Employment and Social Security. 2022. *The Nepal Labour Migration Report 2022*,
https://moless.gov.np/storage/files/post_files/Nepal%20Labour%20Migration%20Report_2022.pdf
(閲覧 2023/2/3)
- National Statistics Office. 2023. *National Population and Housing Census 2021 National Report*,
<https://censusnepal.cbs.gov.np/results/downloads/national>, (閲覧 2023/6/3)
- National Planning Commission. 2018. *Local Level Plan Formulation Guideline, 2018*
- Nepal Telecommunication Authority, 2021, NTA Annual Report_2021/22
- School of Arts, Kathmandu University, Interdisciplinary Analysts and The Asia Foundation. 2019. *A Survey of the Nepal People in 2018*
- School of Arts, Kathmandu University, Interdisciplinary Analysts and The Asia Foundation. 2022. *A Survey of the Nepal People in 2022*. <https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2023/02/A-Survey-of-the-Nepali-People-2022.pdf> (閲覧 2023/10/11)
- The Asian Foundation [The Latest Roadblock for Federal Nepal: Civil Service Reform - The Asia Foundation](https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2019/05/A-Survey-of-the-Nepali-People-2018.pdf) <https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2019/05/A-Survey-of-the-Nepali-People-2018.pdf> (閲覧 2023/6/20)
- The World Bank International Development Association Project Appraisal Document, 2022, Digital Nepal Acceleration (DNA) Project, <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P176543>
- Government of Nepal Ministry of Communication and Information Technology, 2019, 2019 Digital Nepal Framework,
https://nepalindata.com/media/resources/items/15/bEN_Digital_Nepal_Framework_V7.2March2019.pdf
- Transparency International ウェブサイト、[2022 Corruption Perceptions Index: Explore the... - Transparency.org](https://www.transparency.org/en/corruption-perceptions-index) (閲覧 2023/2/3)
- Transparency International. 2020. *Global Corruption Barometer Asia 2020, Citizens' views and experiences of corruption*. [GCB Asia 2020 Report Web final.pdf \(transparencycdn.org\)](https://www.transparencycdn.org/gcb-asia-2020-report) (閲覧 2023/6/19)
- United Nations Development Programme. 2022. *Human Development Report 2021-22*,
- アイ・シー・ネット株式会社（2020）『令和元年度海外農業・貿易投資環境調査分析委託事業（ネパール）報告書』
https://www.maff.go.jp/j/budget/yosan_kansi/sikkou/tokutei_keihi/R1itaku/R1ippan/index.html#24

（閲覧 2023/6/13）

外務省（2009）『わかる！国際情勢 Vol.48 ネパールの民主化・平和構築プロセス』

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol48/index.html>（閲覧 2023/2/1）

外務省（2023）『最新のネパール情勢と日ネパール関係』

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000144305.pdf>（閲覧 2023/6/3）

国際協力機構（2020）『ネパール連邦民主共和国 JICA 国別分析ペーパー』

国際協力機構、アイー・シー・ネット株式会社（2021）『ネパール国連邦制・地方分権に係る情報収集・確認調査ファイナルレポート』 <https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12366654.pdf>

（閲覧 2023/6/18）

国際協力機構、株式会社日本開発サービス（JDS）（2023）『ネパール国人材育成奨学計画（JDS）準備調査報告書』 <https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12380465.pdf>（閲覧

2023/9/8）

在ネパール日本国大使館（2022）『図説 ネパール経済 2022』 [https://www.np.emb-](https://www.np.emb-japan.go.jp/files/100362590.pdf)

[japan.go.jp/files/100362590.pdf](https://www.np.emb-japan.go.jp/files/100362590.pdf)（閲覧 2023/6/3）

佐野麻由子著（2022）『第 5 次デウバ政権，連立諸党との調整が難航』日本貿易振興機構アジア経済研究所『アジア動向年報 2023 年版』。pp.504-526.

https://www.jstage.jst.go.jp/article/asiadoukou/2022/0/2022_497/_pdf/-char/ja（閲覧

2023/6/10）

佐野麻由子著（2023）『ダハール政権の劇的誕生で幕を下ろした選挙の年』日本貿易振興機構アジア経済研究所『アジア動向年報 2023 年版』。pp.504-526.

https://www.jstage.jst.go.jp/article/asiadoukou/2022/0/2022_497/_pdf/-char/ja

（閲覧 2023/5/7）

谷川昌幸（2010）『連邦制とネパールの国家再構築』、長崎大学教育学部社会科学論叢 72 15-30, 2010-03-01 [連邦制とネパールの国家再構築 谷川昌幸 \(123deta.com\)](https://www.123deta.com)（閲覧 2023/5/7）

第 4 章、添付 3（クラスター素案）

United Nations Praia Group. 2020. *Handbook on Governance Statistics*. Praia City Group.

World Bank. 2023. *The Government Analytics Handbook: Leveraging Data to Strengthen Public Administration*. Washington, DC.

国際協力機構（2006）『キャパシティ・ディベロップメント—途上国の主体性に基づく総合的課題対処能力の向上を目指して—』

国際協力機構（2008）『キャパシティ・アセスメントハンドブック—キャパシティ・ディベロップメントを実現する事業マネジメント—』

国際協力機構（2009）『行政機構診断ハンドブック』

国際協力機構『JICA グローバル・アジェンダ（課題別事業戦略）12.ガバナンス』、[governance_text.pdf \(jica.go.jp\)](https://www.jica.go.jp/governance_text.pdf)

国際協力機構（2022）『開発協力のクラスターマネジメント（案）』

JICA 支援委員会（狩野先生）（2023）課題・施策の組み合わせパターン検討（試案）プレゼン資料、2023 年 9 月

総務省（2021）「令和3年版 情報通信白書 | デジタル・トランスフォーメーション（DX）の定義」、<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/r03/pdf/n1200000.pdf>

添付2 政治・行政プロフィール

A2.1 バングラデシュ：政治・行政プロフィール

1 統治システム

1.1 政治体制

バングラデシュは議院内閣制の共和制国家である。行政権は首相によりあるいは首相の権限で行使される。国会は一院制で、小選挙区制の直接選挙によって選出される 300 議席と 50 の女性留保議席から構成される。任期は 5 年である。

1971 年の独立後、1975 年から 15 年間の軍事政権を経て、1991 年に民主主義体制へと復帰した。アワミ連盟（AL）とバングラデシュ民族主義党（BNP）の二大政党が交互に政権につき対立が激化した結果、2006 年終盤に予定された選挙は 2 年間延期され、非常事態宣言の下で選挙準備が行われた。その後実施された 2008 年末の選挙以来、AL がこれまで政権を維持している。政権の長期化により権力を一手に握る政権が市民社会の自由度を制限する事態がたびたび報道されている。

1.2 三権分立

行政府、特に首相の権限の強さ、国会における政権与党の絶対的多数により三権のバランスが崩れている。行政府および立法府の司法府への介入による行政・立法の検査機能並びに立法府による行政府監視機能が不全化し、また、行政府が立法への影響力を行使している。

1.3 行政構造

中央政府は 58 省庁とその傘下にある 353 の実施機関（在外公館、独立行政機関等を含む）から構成される。8 つの管区、64 の県、495 の郡には、地方自治体の他に、中央政府の地方行政部門が置かれている。

2 行政の現状

2.1 中央・地方公務員制度

（1）公務員の規模

バングラデシュの公務員は 2021 年末時点で約 140 万人おり、約 190 万の政府認可ポストの 74%にあたる。そのうちの大部分が実施機関の職員である。公共セクター職員は全労働人口の 4%（2015 年時点）と少なく、公共セクターの賃金が GDP に占める割合は 2.0%（2015 年時点）、公共支出に占める賃金の割合は 13.5%であり、いずれも南アジア平均よりかなり低い。

（2）中央及び地方の採用・人事・育成制度

公務員には職責による 4 つのクラスがあり、最上位クラスのうち、全公務員の 3%にあたるバングラデシュ上級公務員（BCS）と呼ばれる 26 種の職種の官僚が省庁、実施機関の中核機能を

担う。BCS の職種のうち行政職は各省庁で課長級以上の 75%を占める。公務員制度は終身雇用を前提とする閉鎖型任用制であり、外部からの登用はほとんどない。BCS 行政職は組織間の異動を繰り返す。

公務員の採用試験は、BCS を含むクラス I 及びクラス II については公務員委員会（PSC）が、クラス III 以下は各機関が行う。PSC は試験を実施し候補者を人事省に推薦する。BCS の倍率は非常に高い。都市部自治体も中央政府の認可の下での採用権限を持つ。BCS 公務員の配属・異動・昇進は、概ね採用職種分野の省庁や実施機関内になるが、行政職は 2～3 年ごとに省庁、地方自治体、実施機関などの幹部に配置される。課長級以上の BCS 公務員の昇進は内閣府官房長官を議長とする選定委員会が決定するが、政治の影響が大きい。

上級公務員への研修機会が多い。BCS 公務員には、採用時、幹部への昇進前にバングラデシュ行政研修所による長期研修が行われる。各省庁も研修所や研修部門を有し、専門的・実践的研修を実施している。クラス II 以下の公務員に対する研修は不足している。

（3）公務員制度改革の動向

2009 年以降続く政権の下で、採用制度や給与水準の改善による優秀な人材の確保、年次業績報告書制度の導入、情報公開法・苦情申立制度・国家健全性戦略の実実施計画策定・モニタリング制度の導入、研修の強化などの改革が実現された。一方、長年指摘されている行政の政治化や BCS 行政職が各機関で絶対的な権力を握る制度には改善は施されていない。

2.2 地方分権制度

（1）地方行政構造・地方政府機構

地方自治体は県以下の各レベルに農村部自治体と総称される県評議会（64）、郡評議会（495）、ユニオン評議会（4,544）が、都市部では中核都市（12）と地方都市（329）³⁵³が設置されている。先住少数民族が居住するチョットグラム丘陵地帯の 3 県には県評議会とは構成の異なる丘陵県評議会が設置されている。いずれも個別の法律により規定されており、地方自治全体を包括する法律はない。

都市部自治体、ユニオンの議会は直接選挙による首長と議員から、郡議会は直接選挙による議長、副議長と郡内のユニオン評議会議長、地方都市市長から構成される。県議会は間接選挙による議長・議員から成る。いずれも女性留保議席が設けられている。丘陵県評議会の直接選挙は 1989 年設置の最初の評議会の任期満了以来実施されず、政府任命が続いている。

（2）行政分権状況

法令上は地方自治体が多く機能を担うが、実態は、農村部の自治体の執行権限が非常に小さい。郡評議会の執行部門は中央政府各セクター実施機関の郡事務所であり、制度上郡評議会に移管されているが、サービスのほとんどを所属実施機関の予算と意思決定に基づき実施している。都市部自治体は自らの執行部門が管轄域内の基礎サービスの多くを担う。

開発計画や予算策定、事業管理は一部の例外を除き基本的に地方政府の裁量で行われる。都市

³⁵³ 2023 年 10 月時点（LGD ウェブサイト <https://lgd.gov.bd/site/page/0bf81706-bf1e-40af-ba8b-d374420fb5af/>; 2024 年 2 月 5 日アクセス）

部では開発計画策定の制度化が不十分で、必ずしも策定されていない。地方自治体の人事には、中央政府が大きな権限を持つ。ユニオン評議会以外の地方自治体の行政部門トップや中核都市の幹部は中央政府からの委任配置である。都市部自治体の上位クラス職員の採用には中央政府の認可も要する。地方自治体の人材育成は、小規模の地方行政研修所が担っており、研修を急速に拡大しているものの、自治体職員の研修は慢性的に不足している。

（３）財政分権状況

財政分権化は非常に遅れている。政府歳出全体に占める地方自治体支出合計は7%と、途上国平均と比べても非常に低い。地方自治体の法定機能に比しても財政規模が非常に小さい。中央政府からの財政移転規模が小さいことに加え、地方自治体の自己歳入努力も不足しているため、地方自治体の交付金への依存度が高い。

地方交付金は、どのレベルの地方自治体でも担う機能や財力に比して非常に少ない。交付金の種類には、主として、①人口や面積などを基準とする基礎交付金、②パフォーマンス評価による交付金、③プロジェクトに対する交付金、④特別交付金、があり、①以外は自治体の種類による。額が大きい中核都市に対する③と地方都市に対する④の配分基準は明確にされていない。農村部では比較的公正なシステムが導入されているが、都市部ではプロセスが不透明で、自治体間で配分額に大きなばらつきがある。

（４）地方分権化改革の動向

地方分権化政策は策定されたことはなく、2008年末からは郡評議会、2016年からは県評議会でも選挙が実施されるようになったが、中央政府が財政面、人事面での権限を握り実質的な分権化が進まない。一方で、政府は地方自治体能力強化支援は近年積極的に行っている。

政府は「Perspective Plan 2021-2041」にて、地方行政全体に関する法的枠組みの構築や都市部自治体を「City Government」に格上げする構想を掲げている。

2.3 公民関係

（１）行政における官民連携

政府は2010年の官民連携（PPP）政策策定以降、法令や実施体制の整備を進めている。PPP実施案件は急速に増加し、多くの省庁と実施機関がそれら案件に従事している。これまでPPP事業は大規模インフラの建設及び運営維持管理を行うプライベート・フィナンシャル・イニシアティブ（PFI）事業である。一方で、公共施設や資源のリース契約を通じた民間企業による運営や維持管理は従来から一般的に行われている。地方自治体レベルでは、やはりリース契約を通じた公共施設の運営維持管理の形態が多く、PFIも含めた新たな形の連携を実現するノウハウが不足している。

（２）行政における市民社会との連携

バングラデシュでは不十分な行政サービスを補完するものとして、NGO 他の市民社会組織がサービスを提供してきたことで知られる。政府とNGO/CSOの調整の場として郡レベルの調整会議があり、課題の議論や政府施策に対しての協力依頼が行われる。一方、政府からNGO/CSOへの支援や発注はドナー支援によるプロジェクトを除きほとんどない。

ファイナルレポート

市民参加の面では、各レベルの地方自治体に市民参加の仕組みが存在する。制度化状況は自治体のレベルにより異なる。また、仕組みの機能状況は首長の意向に大きく左右される。政府は市民への情報公開、市民からの苦情申立制度を推進している。ウェブポータルで公開される情報量は大きく増加した。情報公開も苦情申立もオンラインシステムも整備された。住民との協働については、防災や保健などのセクターで住民のボランティアが行政と連携して活動しており、また、地方インフラ整備においては貧困層の労働参加を政府実施機関が積極的に推進している。一方、地方自治体と住民との協働には、自治体のノウハウの向上が必要となっている。

2.4 行政 DX

（１）ICT インフラ整備状況

バングラデシュでは、ダウンロード速度が速い4G ネットワークでのモバイル加入者の増加に牽引され、過去7年間でモバイルブロードバンドの普及率が急速に広がった。都市部、州・県・郡レベルまでのICT インフラは充実しているものの、地方や農村部におけるラスト・ワン・マイルの接続に多くの課題を持つ。その他、ICT インフラに関する政府の意思決定プロセス、調達プロセス、維持管理プロセスはすべて官僚的であり複雑であることから、ICT インフラ整備の拡充の弊害になる可能性がある。

（２）行政 DX を支えるシステム基盤の状況

国民IDのデジタル化、電子政府の推進など、行政DXを支えるシステム基盤は着実に整備されつつある。一方で、バングラデシュの人口の多さから、全ての国民IDのデジタル化には膨大な時間を要する。加えて、国民IDの再登録・個人情報の修正には多くの手続きが求められ、市民にとって使い勝手のよいシステムとなっていない。他方、バングラデシュ国内では多くの公共サービス向けのシステムが開発されており、システム間連携の場合に重要となる個人を一意に識別するIDをどれにするのか、加えて、国内に多数稼働している既存システムの中で使われているIDに紐づけられている基本情報が既存システム間で異なっていることから、どの基本情報を正式な情報として取り扱う等の課題を持つ。これら国民IDに関する課題は、人口の多いバングラデシュでは、他国と比較しても大きな課題といえる。

（３）行政DX推進に関する実施体制と整備状況

ICT産業は、国の一大産業であり、裾野の広い産業として、同国を支えている。経済発展も著しく、最先端なICT技術を有することから、行政DXのポテンシャルは非常に高い。一方、縦割りの行政と、意思決定に多くの時間を要する行政内部の構造は複雑であり、行政機関間連携は非常に難しい。各行政機関が独自の規格で独自のシステム運用をしていることから、国内のITリソース活用においては、多くの重複と無駄を抱えている。他方、地方においては、a2iなどの先進的な試みなどで、地方のデジタルデバイドの解消は劇的に進んでいくことが想定され、地方自治体や民間のイニシアティブによる行政DXの推進が期待されている。

2.5 行政機関間調整

（１）省庁間調整

政府は調整の改善を課題と認識しており、「Perspective Plan 2021-2041」では環境管理・気候変

ファイナルレポート

動適応、水産養殖、貿易、廃棄物管理、投資促進のための規制などの分野で調整を改善する意志が示されている。特に投資環境整備に真剣に取り組んでおり、行政手続きの煩雑さと関係機関の調整不足を改善するため、投資庁を投資開発庁に改編し、首相の監督の下、ワンストップサービスの提供、手続きのオンライン化を進めている。

（２）地方における行政機関間調整

中核都市では多くの中央政府実施機関がサービス提供や規制を実施しており、調整の欠如が目立つセクターが多い。特に交通、土地利用・開発、環境規制、水域管理、水道、ガス、配電等での中央政府実施機関同士及び中核都市との調整ができていない。地方レベルで行政関係機関間の調整を行う場として、県、郡、ユニオン、地方都市レベルに開発調整会議があり、域内の開発活動について話し合われる。域内の中央政府実施機関、地方自治体などが参加しているが、県レベルを除き機能状況は十分でない。

A2.2 コートジボワール：政治・行政プロファイル

1 統治システム

1.1 政治体制

コートジボワールは共和制で、国家元首は大統領である。大統領は、国民による直接選挙で選出され、任期は1期5年、連続2期10年に制限されている。大統領は国会との合意により副大統領を選出し、首相及び閣僚の任命権を有する。加えて、大統領は軍の最高司令官でもあるなど、強力な権限を有する。議会は、上院と下院にあたる国民議会で構成される。上院の議席数は99であり、3分の2の66議席は間接選挙により選ばれる。国民議会の議席数は225で、議員は直接選挙により選出される。任期は上院と同じく5年である。国民議会は、法案の起草において優先権を持つ。また、両院不一致の場合は、国民議会在が優先権を有する。

1990年の複数政党制への移行から1999年の軍事クーデタまでは、南東部系民族が主体のPDCI（コートジボワール民主党）、2011年の内戦終了前までは西部系民族が主体のFPI（イボワール人民戦線）、2011年の内戦以降は、北部系民族が主体のRHDP（民主主義と平和のためのウフェ主義者連合）が議会で多数派を占めている。行政機関の主要ポストでは、与党RHDPの主体である北部系民族が配属される傾向がみられると言われている。

1.2 三権分立

憲法前文に三権分立が規定されており、立法権は上院と国民議会で構成される国会、行政権（執行権）は大統領、副大統領、及び政府、そして、司法権は裁判所によって行使される。2020年の大統領選挙では、与党による司法権への政治的介入が見られ、国会は大統領の罷免や内閣不信任決議案を提出する権限がないなど、三権分立が十分に機能しない状況がみられる。

1.3 行政構造

政府は、首相及び閣僚から構成され、2023年10月16日に発足したロベール・ブグレ・マンベ内閣は、32の各省大臣から構成されている。地方行政は、地方分散行政と地方分権行政の二つの制度が併存しており、地方分散行政の行政区画は、州（31）・県（107）・郡（510）の3層構造である。一方、地方分権行政の行政区画は、州（31）とコミューン（201）の2層構造となっている。

2 行政の現状

2.1 中央・地方公務員制度

（1）公務員の規模

2022年の国家・地方公務員数は265,499人で、この内、初等・中等教育の教員が56%を占めている。国家公務員が全人口に占める割合はわずか0.9%である。また、男性の比率が63%で、女性は37%に留まっている。地方自治体により直接雇用されている地方公務員は12,000人である。内務・治安省から地方自治体に2,000人の国家公務員が配属されており、双方を合わせてもその数は14,000人に留まっており、地方自治体で勤務する公務員が全人口に占める割合は0.04%と、

極めて少ない人員数となっている。

（２）中央及び地方の採用・人事・育成制度

国家公務員は、競争試験を経て採用される。試験は年に1回開催され、基本的に筆記試験のみで、成績順に合否が決まる仕組みである。一定の女性比率を定めたクォータ制は採用されていない。地方公務員の採用は、ポストに欠員が出た場合など、必要に応じて行われる。公務員は終身雇用を基本とするクローズド・キャリア・システム（閉鎖型任用制）である。

国家公務員及び地方公務員ともに、学歴及び職業資格に応じ、A、B、C、Dの4つのカテゴリーに分類される。また、国家公務員はカテゴリーごとに、等級に分けられている。国家公務員は5段階の評価制度があるが、地方公務員の評価・昇進制度は存在しない。

新規採用された国家公務員に対し、3-4カ月間の初期研修が実施され、研修費用は国が負担する。継続研修はコートジボワール遠隔教育センター（Ced-Ci）で実施され、研修費用は無料である。一方、地方公務員に対する初期・継続研修は制度化されていないが、地方自治体が能力強化の予算を計上すれば、外部委託で研修を実施することが可能である。

（３）公務員制度改革の動向

行政の近代化の一環として公務員の雇用時点からのキャリアを電子化する国家公務員統合管理システム（SIGFAE）が、2012年に導入されている。国家公務員には個別識別番号が付与され、同システムにアクセスすれば、自身のキャリアを確認できる。

2.2 地方分権制度

（１）地方行政構造・地方政府機構

地方分散制度では、自治区・ディストリクトないしは州、県、郡の3層構造で、各行政区に配属される知事は閣議を経た政令により任命される。また、セクター省庁の出先が州、県に配置されている。地方分権制度では、州議会とコミューンの2層構造で、議員は直接選挙により選出される。

（２）行政分権状況

国から地方自治体に権限が委譲されたのは内戦中の2003年であるが、2002年に勃発した内戦で国土が南北に分断され、政府の支配下にあった南部でのみ分権化が適用される状況であった。そのため、実質的に全国で地方分権が始まったのは、2011年の内戦終了後である。

（３）財政分権状況

地方自治体への課税権は、法律により保障されている。徴税で得た自治体収入を活用し、地方開発に貢献することが期待されている。また、国から地方自治体に対し、交付金及び国税収入が配分される。交付金の配分率は、人口密度及び貧困率により決定される。アビジャン自治区内の10のコミューンは交付金未交付団体である。国家開発計画（2020-2025年）では、2023年に国家予算の5%、2025年に10%を地方自治体に配分するという目標が掲げられているが、2023年に地方自治体に配布される予算は国家予算全体の約3%に留まっている。

（４）地方分権化改革の動向

地方分散行政と地方分権行政が併存し、知事が政府の代理として地方自治体を監督する立場にあるといった、中央集権的な体制が敷かれている。国から地方自治体に 16 分野において権限が委譲されているが、3 分野は、自治体から国に権限が戻っている。加えて、移譲された権限の多くは学校等の社会インフラ施設の整備で、教員や医師・看護師の採用は中央で実施されている。さらに、地方自治体には、移譲された権限を果たすための人材及び予算が不足しており、地方分権が機能する前提条件が十分に整備されていない。

2.3 公民関係

（１）行政における官民連携

2011 年の内戦終了後、政府はインフラプロジェクトへの投資を加速するため、2012 年に PPP に関する法規制を整備した。2018 年に、PPP の推進や契約の支援などを担当する PPP 国家運営委員会（CNP-PPP）が設置され、首相府の管轄となった。2022 年時点で 57 件、総額 3 兆 7,465 億 FCFA（約 8,616 億円）の PPP プロジェクトが計画ないしは実施中である。なお、現在までに地方自治体が PPP を締結した事例は 1 件に留まっている。

（２）行政における市民社会との連携

教育分野では、各小学校に保護者の代表等から構成される学校運営委員会（COGES）が設置されており、教育省出先機関や地方自治体と連携した学校の補修などが実施されている。また、保健分野においては、コミュニティベースで非営利に運営されている地域密着型保健施設（ESCom）が存在する。2007 年に ESCom は国の所有施設として制度化され、現在はアビジャンを中心に約 40 の ESCom が運営されている。

2.4 行政 DX

（１）ICT インフラ整備状況

コートジボワールの携帯通信網は、都市部を中心に GSM および 3G 網でカバーされている。主要都市及び幹線沿いに 4G（LTE）が展開されているものの、国内におけるカバー率は 35%程度（2023 年）に留まっており、農村部ならびに都市部でも幹線から離れた場所まではカバーしきれていない。地方の ICT インフラの未整備は顕著であり、一部の地方自治体は、パソコンが 1 人 1 台ない状況で、地方自治体と地方の ICT インフラの整備は急務である。

（２）行政 DX を支えるシステム基盤の状況

国民 ID の登録率は 45%に留まっている。通常、国民 ID は、出生時の登録情報がベースとなる。出生登録は出生後 3 ヶ月以内に全国の自治体ないしは郡庁にある 427 カ所の住民登録局で登録可能だが、現状、出生登録率は 55%で、都心部の方が地方より高い登録率となっている。政府は市民の生活の利便性向上を目指し、公職省がデジタル経済郵政省と連携し、あらゆる行政サービスをオンライン化し、行政手続き書類のペーパーレス化を推進している。行政サービスのオンライン化は、国民 ID 登録のデジタル化の推進を核とし、市民や企業が納税、免許、許可申請など、様々な行政サービスを、ワンストップで提供する包括的な電子政府ポータルの開発に取り組んでいる。加えて、住民登録国民 ID 庁が開発した MYONECI モバイルアプリケーションを通じ

ファイナルレポート

て、出生証明書、婚姻証明書、パスポート、運転免許証などの行政文書の交付・更新などの行政サービスをオンラインで提供している。同行政オンラインサービスを利用するには、国民 ID の登録とデジタル化が必要となる。その他、MYONECI を通じて、市民は、法律、規制、行政サービスなどを閲覧することができ、政府の活動、公共政策、公式発表に関する最新情報を受け取ることができる。

（3）行政 DX 推進に関する実施体制と整備状況

公務員の数は少なく、行政 DX を担う ICT・デジタル人材は極端に不足している。地方自治体への予算は少なく ICT に関する投入もほぼなされていない。

首相をトップとした国家デジタル化委員会（CNDigit）の設置等、国内のデジタル化を推進するための取り組みが始まっており、中央政府を中心に行政 DX が推進されている。他方、一般市民の ICT 活用スキルは低く、学校等の教育機関で、通信インフラが整備されているところは少なく、行政 DX 推進に必要な ICT インフラは未整備である。デジタル化された公共サービスの利用者である国民の IT リテラシーは十分ではなく、農村部では識字率の問題もある。特に、都市部と地方部のデジタルデバイドは広がる一方であり、地方部における通信インフラの整備と情報アクセスに関する普及活動の推進が喫緊の課題としてある。

2.5 行政機関間調整**（1）省庁間調整**

省庁間の調整は、首相府の役割である。しかし、情報の共有システムがデジタル化されておらず紙ベースのため、各省の活動をフォローアップすることが難しいのが現状である。また、ジェンダーのような各省にまたがる分野横断的な課題の調整は、難航している。

（2）地方における行政機関間調整

地方自治体には、コミュニケーションレベルにコートジボワール・都市・コミュニケーション連合（UVICOCI）、ディストリクト・州レベルにコートジボワールディストリクト・州連合会（ARDCI）が存在する。UVICOCI 及び ARDCI には全国の自治体が加盟し、各自治体の首長が代表として参加して、自治体間の連帯強化、地方議員の能力強化、行政への市民参加の促進などの目標を掲げ活動している。

A2.3 モンゴル：政治・行政プロフィール

1 統治システム

1.1 政治体制

モンゴルは1992年の民主化以降、大統領制と議院内閣制を併用する共和制（半大統領制）を採用した。その背景には、旧支配政党の人民革命党は権力の強い大統領制を、民主化勢力は議会制を主張したことがあり、最終的に折衷的な共和制（半大統領制）の導入となった。大統領が国家元首で、任期は6年である。議会は「国家大会議」で一院制が採られており、2023年の憲法改正により議員数が増えて126人（78人が小選挙区、48人が比例区）となり、任期は4年である。ジェンダーの積極的格差是正措置の規定があり、2024年の総選挙の全候補者の少なくとも30%は男女どちらかの性別、比例代表者の候補者は男女比1:1のリストの順序に指名されなければならない。内閣は国の最高行政機関で、任期4年の首相と閣僚から構成される。

民主化後は頻繁に政権交代が起きたが、2020年の第8回選挙で与党人民党が圧勝し、初めて2期続けて政権を維持した。政権交代の度に、政治職だけでなく行政職の課長クラスまでが交代となるなど政治的介入が長年続いた結果、公務員の離職が止まらず、公務員制度改革は喫緊の課題となっている。

1.2 三権分立

1992年の民主化以降、三権分立の原則を保持しつつ、憲法改正を通じてそれぞれの権限の見直しや修正が行われてきた。三権分立の原則を揺るがしかねないのが汚職・腐敗の横行で、立法、行政、司法機関まで関係者が逮捕される事態が起きている。

1.3 行政構造

中央政府には内閣官房と16省、特別な目的のために設立された3委員会、調整エージェンシーが9機関、実施エージェンシーが29機関ある。行政区分は21県（アイマグ）と1首都（UB市）で、県は330郡（ソム）さらには1639村（バグ）、首都ウランバートルは9地区（ドゥーレグ）と171小地区（ホロー）で構成される。

2 行政の現状

2.1 中央・地方公務員制度

（1）公務員の規模

モンゴルの公務員は2021年末時点で20万8900人に達し、女性の割合は62.6%と男性より多い。国家公務員と地方公務員の区別はなく、4区分の公務員があり多い順にサポート・サービス職（66%）、特別職（22%）、行政職（10%）、政治職（2%）である。労働人口に占める割合は17%である。公務員給与の総額は約10億ドル（2022年）で、GDPの7%を占める。

（2）中央及び地方の採用・人事・育成制度

公務員の採用試験は公務員委員会とその支部が一括して行う。新規採用の総合試験と特別試験

ファイナルレポート

があり、筆記試験はコンピューターを使用する（CBT）方式で行われている。合格者は公務員委員会が任用候補者として省に推薦し3年間登録され、欠員があれば応募できる。人事は公務員法で能力主義が明示されているが、政治任用が頻繁に行われ、政権交代の度に政治職だけでなく課長クラスまでが交代となり、政治介入と高い離職率が問題となっていた。2019年の改正公務員法の施行で、幹部公務員への任用・昇進は、最低勤務年数や専門的研修の受講などの特別要件が定められた。モンゴルの公務員制度は閉鎖型任用制で、外部人材の登用や民間企業との交流人事などはない。公務員研修は、内閣官房の管轄下の行政アカデミーが実施する。短期・中期研修に加えて専門職研修パッケージが2018年に承認され、実力主義に基づく公務員制度の整備・強化が進められている。首都UB市は、独自の研修センターによる職員研修を実施している。

（3）公務員制度改革の動向

長年、政治の干渉・介入とそれに伴う離職率の高さが課題となっていた。モンゴル政府は改正公務員法の施行で政治的介入を排除し、キャリア主義、能力主義を強化した公務員制度改革を進めている。頻繁に行われる中央省庁の組織解体や改編に伴う人事異動が、安定的な公務員制度の定着の弊害となっており、高い離職率は依然として課題である。

2.2 地方分権制度**（1）地方行政構造・地方政府機構**

行政区分は三層で、そのうち県(21)と郡(330)には地方議会があり任期は4年で、村(1639)には議会はない。UB市(1)も同様にUB市と地区(9)に議会があるが、小地区(171)にはない。県知事とUB市長は、地方議会の提案で首相が任命し、郡や地区の首長は上位である県知事、UB市長がそれぞれ任命する。地方行政の長の任免は、中央政府に強い権限がある。

（2）行政分権状況

地方政府の執行機関は計画立案と実施、地方行政サービスに関する報告を行う権限と責任を持つ。地方議会は、地方の政策立案や優先課題の特定、計画と実施に関するモニタリングや監視を行う権限を有する。しかし国家大会議と中央政府の決定が、地方行政や地方政治に大きく影響を及ぼしているのが実態である。中央省庁の出先機関が県/市と郡/地区レベルにあり、中央省庁が予算と計画を決めるため、地方議会の各セクター予算や事業への影響力は限定的である。

（3）財政分権状況

公共財政管理の枠組みが高度に中央集権化されており、經常予算の支出は細かい規定があり、開発予算などの資本支出は厳格に中央政府と中央セクター省庁により管理されている。地方開発基金は、地方政府の開発指数や人口、人口密度、遠隔地、領土の広さ、税制上の取り組みなどの基準に沿って配分額が決定される。全国にある21県のうち、中央政府に頼らず自主財源が確保できるのは7県しかない。UB市は、市債の発行やコンセッション事業の実施ができるようになるなど、財政権限の一部が拡大されている。

（4）地方分権化改革の動向

社会主義体制の下で中央政府の統制が強く、地方分権改革は主に援助機関の支援の下で導入・

実施されてきた。2016年に初めてとなる地方分権化政策が策定された。一方で、地方政府の大半は自主財源が不十分なうえ、全人口の48%は首都に居住しており、中央集権型の政治・行政運営が続いている。現在、政府主導でモンゴル電子政府ポータル（通称 E-モンゴリア）をはじめとする ICT 関連の施策が進められており、地方政府間の格差解消や行政サービスの効率化、不正・汚職防止などの効果が期待されている。こうした実態をふまえると、地方政府が独自性を発揮する余地は限られており、今後も中央集権型管理が続くことが推察される。

2.3 公民関係

（1）行政における官民連携

豊富な鉱物資源の開発に伴い、電力や水供給、輸送関連のインフラ開発が必要なため、政府は2009年 PPP 政策やコンセッション法を策定し、BT 形式で多くの PPP 案件を契約した。鉱山関係の過剰な海外直接投資により経済と財政が急速に悪化し、2017年の IMF から拡大信用供与措置を受け入れることとなり、PPP 全体を見直しせざるをえなくなった。コンセッション法は廃止され、改正 PPP 法が2023年12月に施行された。案件を一括管理し、経済開発省の下に PPP センターと PPP 実施ファンドが設置されることとなった。今後関連法規を整備し、PPP 事業の推進に必要な体制を整える。政府は腐敗・汚職対策に取り組んでいるが、官民癒着や不正・汚職はモンゴルの長年の課題であり、PPP を進めるうえでも実効的な対策が必要である。

（2）行政における市民社会との連携

モンゴルには活動実態のある NGO は約1万団体あり、市民参加の拡大や政府・行政活動の監視、人権の保障などで活動している。メディアは485あり、テレビは市民にとって行政に関する重要な情報源で、近年はソーシャルメディアも有用な情報源として活用されている。行政における市民参加の推進や義務づけを規定する法律や政策はあるものの、行政運営における地方政府の意思決定権限が弱く、市民参加や連携は限定的である。社会主義の影響や腐敗と汚職による長年の政治不信、社会・文化的、民族的な要因から、行政における市民の参加関心が必ずしも高くない。特に若年層や遊牧民、社会・経済的に脆弱な市民の参加が課題である。E-モンゴリアは、行政運営への市民参加の有効な手段として導入・推進されている。

2.4 行政 DX

（1）ICT インフラ整備状況

モンゴルでは、2011年以降、モバイルブロードバンドの加入者が劇的に増えている。2011年の100人あたりのモバイルブロードバンド加入者18人から2021年時点で116人となっており、現在1人あたり複数のモバイルブロードバンドを保有するに至っている。他方、2016年頃から4G/LTEの導入が進み、2023年1月時点で、モンゴルのインターネット利用者は289万人であり、普及率は84.3%とされている。さらに、モンゴルには同月時点で、250万人のソーシャルメディアユーザーがおり、これは総人口の73%に相当する。最も利用されているソーシャルメディアは Facebook である。地方の ICT インフラ整備は進んでおり、デジタルデバイドの解消は、本ケーススタディ対象国の中でも、一番進んでいる。

（2）行政 DX を支えるシステム基盤の状況

ファイナルレポート

国民 ID は、モンゴル国内で身分証明書として広く使用されており、公共機関や民間企業などが、身分確認や手続きの際に国民 ID の提示を求めるのが一般的である。モンゴル政府は、モンゴル電子政府ポータル（e-Government Mongolia）を通じて、様々な行政手続きや公共サービスへのアクセスを提供している。市民や企業は、納税申告、ビザ申請、公共料金支払い、法的文書提出などをオンラインで行うことができる。利用者はデジタル化された自身の国民 ID を利用し、必要な手続きを行うことができる。

2020 年のモンゴル電子政府ポータルの立ち上げ以来、61 の政府機関からの 656 のサービスをオンライン接続してきた。政府は、2022 年末までに 1,200 のライセンスサービスをデジタル化し、2024 年までに政府サービスの 90%をデジタル化することを計画している。特に、税務行政の DX 事例は画期的であり、税務プロセスの効率化のみならず、国民へのインセンティブも上手に適用した、包括性と透明性を備えた好事例である。

（3）行政 DX 推進に関する実施体制と整備状況

国内の人口は、500 万人と、行政 DX 推進のためには、最適な人口規模である。他国と比較して、経済規模や ICT 産業の大きさについて特筆することはないが、行政サービスのデジタル化は着実に進められている。政府機関内のヒエラルキーの複雑さもなく、首相のリーダーシップの下、行政への DX 適用は着実に進んでいる。ICT リテラシー向上のための取り組みも進んでおり、政府や教育機関、民間企業が関与し、技術者や専門家の育成が行われている。一方、市民のデジタル参加度を促すためには、政府側の情報提供や窓口を用意するだけでは不十分であり、市民側、特に都市部から離れた地域の市民に対する ICT・デジタルリテラシーの向上が必要とされている。

2.5 行政機関間調整

（1）省庁間調整

省庁間の調整は、内閣と内閣官房で行われる。ワーキンググループの形成を通じて、共同で特定の課題に取り組むことも頻繁に行われている。省庁の組織改編、法改正や規定の改訂が頻繁に起こるため、法令・規定上の矛盾や曖昧さが課題となり、省庁間調整が必要となる。

（2）地方における行政機関間調整

モンゴルには、地方自治や地方分権化政策の推進、中央政府と地方政府の調整を担当する省庁はなく、内閣官房の地方行政局が、中央政府での決定規則や指示の発出と地方政府からの情報・報告を受ける役割を担う。地方政府間の調整に関する法規定もない。NGO の地方行政協会は、地方自治体を支援する民間団体だが、資金力や人員は限られており、地方の行政機関間調整をできるほどの組織体制・能力はない。

A2.4 ネパール：政治・行政プロフィール

1 統治システム

1.1 政治体制

ネパールは2015年の新憲法制定により王政を廃止し、連邦民主共和制に移行した。国の構造は連邦、州、地方の三層から構成される。大統領が国家元首で、任期は5年である。議会は二院制（上院59議席、下院275議席で165人が小選挙区制、110人は比例代表制）で、任期は上院が6年、下院は5年である。各政党の女性議員の割合は3分の1以上と憲法で規定されている。連邦政府の首相は、下院で過半数を占める政党党首が務める。新憲法の下、2017年に地方選挙が20年ぶりに、連邦下院・州議会選挙があり、2018年には上院選挙、2022年に2回目の地方・州議会選挙、連邦下院選挙があった。その間、様々な政党間の争いや与党内の派閥対立などが続いており、こうした政治の混乱は、連邦公務員法の未制定問題など連邦制移行後の各三層政府の行政にも影響を及ぼしている。現政権（2022年～）は、ネパール共産党マオイストセンター（党首が現首相）を含む7党の連立政権である。

1.2 三権分立

新憲法（2015）の三権分立の原則が規定されている。これを保持して、国の枠組みを解体せずに「連邦制に移行すべく」再構築を進めてきた。しかし連邦政府の不安定な政局が続く過程で、元最高裁長官の政治への関与疑惑と長官に対する弾劾訴追など、三権分立の原則が揺らぐ事態が度々生じている。

1.3 行政構造

連邦政府には、21の省庁のほか、国軍や警察、国家計画委員会など政府関係機関が38あり、連邦政府の管轄下にある部局は57ある。連邦制の行政区分は、7州政府と753の地方政府で、6の大都市、11の準大都市、276の市、460の村が含まれる。各地方政府にはさらに区がある。

2 行政の現状

2.1 中央・地方公務員制度

（1）公務員の規模

ネパールの公務員の総数は9万9571人（2018年）で、男女比は約7:3で格差是正措置が導入されているにも関わらず女性の割合は低い。地方政府の行政官の充足率がわずか22%と低く、権限と業務が大幅に増えた地方政府にとっては深刻な課題である。雇用人口に占める公務員を含む公共部門の割合は4%である。公務員の給与はGDPの3%、公共支出の11.1%（いずれも2000～2018年の平均）を占める。

（2）中央及び地方の採用・人事・育成制度

連邦公務員法が未制定なため、人事調整法（2019）の規定に沿って、連邦総務省を中心に公務員の再配置が行われた。また州公務員委員会が各州に設置されるまでは、連邦公務員委員会を通

ファイナルレポート

じて州・地方政府の人員を雇用・任命、昇進、異動を管理した。2020年以降は州公務員委員会が設置され、州・地方政府の公務員の採用を開始している。公務員採用は筆記、実技、面接で、透明性や公平性を確保しながら行われている。一方で、非正規の人員の縁故採用も続いている。各政府での人事異動は頻繁に起きており、特に官報公示職は約2年ごとに調整・異動することとなっている。昇進は、業績評価や年功序列、昇進試験による内部競争、公開競争などがある。ネパールの公務員制度は閉鎖型任用制を採っており、民間企業との人事交流や外部人材の登用はない。人材育成は、国家公務員はネパール行政職員大学が、地方公務員や地方議員は州政府の研修機関と連邦総務省管轄の地方開発研修学院行政アカデミーが担当している。

（3）公務員制度改革の動向

連邦制移行後、公務員制度改革は深刻な課題に直面している。最大の課題は連邦公務員法の未制定であり、三層政府間の異動後の等級調整や昇進、退職後の手当等が不明確なうえキャリアパスが不確実となっていることである。また州・地方政府の上級職は連邦政府からの派遣が継続し、頻繁な人事異動が起きているため、地方公務員のモチベーション低下をもたらしている。このほか連邦総務省から派遣される主任行政官が配置されていない地方政府が多く、地方行政の停滞を招いている。

2.2 地方分権制度

（1）地方行政構造・地方政府機構

州政府(7)の州首長(州知事)は、連邦政府の大統領から任命される。州議会は一院制で、任期は原則5年である。各政党から選出される議員の総数の3分の1は、女性でなければならない。州首相は州議会与党党首が任命され州の実権を握り、州首長は儀礼的な役割を担う。州政府には7~11セクター省庁が設置されている。地方政府(753)の市(293)議会/村議会(460)は一院制で、任期は原則5年である。市長/村長と副市長/副村長のいずれかは女性でなければならない。市/村の補助単位の区の委員会は区長と区議4人で構成され、区議のうち2人以上は女性、そのうち少なくとも1人は不可触民・少数民族出身の女性と規定されている。

（2）行政分権状況

連邦制移行に伴い、連邦政府から州政府と地方政府に対する夥しい事務・権限の委譲が行われた。しかし三層政府の共管権限と各政府の専管権限の重複がみられ、各政府の分掌が不明確なために混乱が生じている。いまだに連邦公務員法が制定できておらず、州と地方政府の公務員配置が十分に行われない事態を招いており、迅速な行政サービスの提供の妨げとなっている。

（3）財政分権状況

ネパールの財政分権化はかつてないスピードで進展し、連邦政府から州・地方政府に大幅な裁量権と自治権を委譲した。実態は、州・地方政府の歳入の9割は連邦政府からの地方交付金が占め、自主財源の割合は低く、連邦政府の財源に大きく依存している。均等化交付金の配布額は、基礎部分(25%)、算定式による決定(73.1%)、パフォーマンスによる決定(1.9%)の方式で、算定式は①人口、②地理的条件、③人間開発指数、④開発指数の4項目で構成され、それぞれに比重をつけて決定する。歳入に占める連邦・州政府からの条件付き交付金の割合が年々増えてお

り、連邦政府に依存する構造が維持されている。

（４）地方分権化改革の動向

ネパールの地方分権化と地方自治のはじまりは 1950 年代に遡る。その後 70 年間、ネパールは地方分権化と地方自治の進展と後退を繰り返し経験し、現在の連邦制移行に至る。

2.3 公民関係

（１）行政における官民連携

ネパール政府は、水力発電開発などのインフラ開発と拡大に向けて、PPP 政策（2015）を打ち出し、PPP 法（2019）と PPP 規則（2020）を制定して法的枠組みを整えている。一方で、関連法との規定の重複や矛盾点があり、また三層政府間の連携・調整不足で PPP モデルが十分に活用されていない。政府調達や公共サービス提供での官民癒着が顕著で課題となっている。

（２）行政における市民社会との連携

新憲法（2015）では王政を廃止し主権が国民にあることを宣言し、すべての市民の政治や行政における参加の機会を保障し、ジェンダー平等、社会的包摂性や多様性への配慮を明記している。連邦制移行前から市民参加や連携を可能とする各種制度や仕組みは整備されつつあるが、地方政府の計画策定や事業実施、公開監査など、女性や社会的弱者などの市民の参加が不十分で運用面での課題が多い。地方政府の小規模インフラ事業を利用者であるユーザー委員会が請け負う制度も、委託選定プロセスの透明性や事業の質が十分確保されていないなど、改善が必要である。

2.4 行政 DX

（１）ICT インフラ整備状況

デジタルインクルージョンの実現に向けてデジタルインフラ整備を進めているが、山岳地帯を多く有するネパールは、デジタルインフラ整備のコストが非常に高い。加えて、経済的な費用対効果も低いことから、ICT に関する社会インフラの整備は非常に遅れている。そのため、生産性と競争力を高めるためのデジタル技術の活用において、農村部や山岳地帯と首都カトマンズではギャップが極めて大きい。その他、公共および民間のデジタルサービスの提供においても、両地域のギャップは大きく、ユニバーサルアクセスの実現には程遠い。コアバックボーンとローカルアクセスを結ぶネットワークセグメントであるミドルマイルの改善が必要であり、特に農村部や山岳地帯へのミドルマイルの整備は、経済的な費用対効果は極めて低く、これらの地域へのミドルマイルの整備には、国もしくは国際的な支援が必要とされている。

（２）行政 DX を支えるシステム基盤の状況

2019 年以降、国民 ID のデジタル化が積極的に進められている。2022 年時点で、ネパール人口の約 40%以上をカバーするに至っており、行政サービスのオンライン化も積極的に進められている。しかし、ネパール政府は、複数の行政サービスの相互接続性に関する重要性を認識しておらず、そのための実施能力も不足している。加えて、行政サービスのシームレス化は、より堅固なセキュリティ対策が求められるが、実際には、セキュリティを推進するための法制度やガイドラインはなく、それを担う ICT 人材も不足している。

（3）行政 DX 推進に関する実施体制と整備状況

連邦制の移行により、行政構造は極めて複雑であり、行政サービスデリバリーのための実施体制と行政プロセスは未成熟である。行政 DX を推進するためには、ICT インフラの整備だけでなく、実施体制とプロセスの最適化が極めて重要である。未成熟なままでの行政 DX の推進は非効率であり、リソースの無駄遣いになる可能性がある。

地方の ICT インフラ整備、行政サービスデリバリーのための実施体制と行政プロセスの再構築が急務である。加えて、一般市民の ICT 活用スキルは低く、特に、農村部・山岳地帯、女性、低学歴、低所得者、高齢者の属性を持つ市民はインターネットへのアクセスが困難であり、デジタルリテラシーも低い。地域間、男女間、世代間で、市民の電子参加度にかかなりの差があり、デジタルデバイドの解消が必要とされている。

2.5 行政機関間調整

（1）省庁間調整

連邦政府の省庁間の調整は閣僚評議会で行われるほか、官房長官が調整・開催し、各省次官が参加する月例会議がある。開発計画や予算の策定の際の各省庁間の調整は、国家資源積算委員会や予算委員会、国家自然資源財政委員会が国家計画委員会と財務省と連携して行う。事業のモニタリング・評価は国家開発行動委員会が行い、モニタリング・評価に必要な関係省庁との調整は国家開発行動副委員会が行う。

（2）地方における行政機関間調整

連邦、州レベルで様々な政府間の関係を調整する組織として、国家調整委員会や州調整評議会、州間評議会、郡議会と郡調整委員会が設置された。しかし、三層政府の専管業務と共管業務の規定が明確でないことや各組織の体制や能力が不十分なため、実質的な成果をあげていない。ネパール地方自治体協会（MuAn）とネパール全国農村自治体協会（NARMIN）は、連邦制移行前に設立され、地方政府の窓口である連邦総務省をはじめ連邦政府・行政機関へのロビー活動や啓発活動、自治体間の情報共有に取り組んでいる。

添付3 クラスター素案

A3.1 クラスターの目的

本クラスターでは、「JICA グローバル・アジェンダ 12.ガバナンス」が目指す「民主的かつ包摂的なガバナンスの強化」のために、「効率性、透明性、公正性、包摂性を備え、自律的に課題を解決でき、市民に信頼される行政を実現する」を目的とすることを提案する。

ここで、「自律的に課題を解決できる」とは、「行政の主体的（proactive）な活動を通じて、持続的に市民の課題を特定し解決できる」ことを意味する。本クラスターの目標に向けて、行政の無駄を省き、活動を見える化し、どの市民も取り残さず、自律的に課題を解決することによって、市民から信頼される行政の実現を目指す。

この目的の達成に向けて、本クラスターでは、大きく3つの支援分野を柱として対象国に対する支援を実施することを提案する。①行政運営能力の強化、②中央地方の公務員制度及びその運用の改善、③政府・市民・民間セクターの協働の促進。各支援分野について、適切な制度や仕組みを改善し、組織や人材の能力を向上させていく。また、デジタル技術を最大限に活用して、市民が安価で安心して利用でき、利用者視点に立った行政サービスを目指す。

A3.2 クラスターの開発シナリオ

A3.2.1 社会変化のプロセス

支援対象国の行政は、その発展段階に応じて、各々の支援分野（三本柱）に関する次のような課題に分類できる。

初期状態

- 中央地方関係を規定する制度や仕組みが十分に整備されておらず、行政運営能力が限られているため、市民に対して不十分あるいは最低限の行政サービスしか提供できない。
- 中央地方の公務員制度が不十分にしか整備されていないため、行政機関が公務員を十分に活用できない、公務員の能力を持続的に向上させる仕組みが機能していない、公務員の不正を防ぐ仕組みができていない。
- 行政が市民及び民間セクターを巻き込んで協働する仕組みが不十分にしか整備されていないため、行政運営や行政サービスを向上させるインセンティブが低い、市民や民間セクターがもつ知見や技術を行政に活用できない。
- 以上の課題が行政に認識されていない、認識されていても改善に向けたロードマップが明確でない、改善ロードマップが政府の政策・施策として広く共有されていない。
- 上述の結果、中央地方の行政機関の効率性、透明性、公正性、包摂性が低く、公務員の賄賂要求が蔓延し、市民が直面する課題を解決できず、市民から信頼されない行政にとどまっている。

第1段階

- 中央地方関係を規定する制度や仕組みが概ね整備されており、中央地方の役割分担がある程度整理されている。しかし、行政運営の中核機能や横断的機能を執行する行政機関の予算や人材キャパシティが不足しているため、効率的に行政を運営しサービスを提供できない。
- 中央地方の公務員制度は一定程度に整備されており、法令や規則などに則って行政機関が設立されている。しかしながら、行政機関が制度を適切に運用するための組織体制、運用プロセス、人材キャパシティなどが不十分であるため、制度と運用の間で乖離が発生している。また、公務員による不正予防に係る制度が適切に運用されていないため不正がみられる。
- 行政が市民及び民間セクターを巻き込み協働する制度や仕組みが概ね整備され、法令や規則などに則って行政機関が設立されている。しかしながら、行政機関が制度を運用するために必要な組織体制、運用プロセス、人材キャパシティなどが不十分であるため、制度と運用の間で乖離が発生している。
- 行政運営能力向上や公務員制度の改善に向けた課題が認識され、改善に向けたロードマップが作成されているが、行政機関のロードマップ実施能力が限られているため、改善が進まない。

第2段階

- 中央地方関係を規定する制度が整備され、行政機関の中核機能や横断的機能を執行する組織力と人材キャパシティが向上し、多くの市民に対して効果的に行政サービスを提供できている。しかしながら、社会的弱者やマイノリティに対して行政サービスがいきわたらず、行政サービスの公正性や包摂性を高める取り組みが十分にできていない。
- 中央地方の公務員制度が整備され、行政機関の能力が向上して、制度に則って適切に運用できている。また、公務員の不正予防に係る制度が一定程度に機能し、不正が減少する傾向にある。しかしながら、外部環境の変化による公務員制度の新たな課題を自律的に見出し、自力で改善する能力を向上させる必要がある。
- 行政が市民及び民間セクターと協働する仕組みが整備され、行政機関が制度に則って運用できている。しかしながら、行政が外部環境の変化によって生まれる新たな社会課題を自律的に見出し、自力で協働の仕組みを改善し活用できる能力を向上させる必要がある。

第3段階

- 中央地方関係で規定された制度に則って、中央地方の行政機関が適切に役割分担して、社会的弱者やマイノリティも包摂する全市民に対して、効率的かつ公正に行政サービスを提供できる。
- 中央地方の公務員制度が、外部環境の変化に対応して時々の社会のニーズに沿った公務員制度に自律的に改善できる。また、公務員の不正予防の仕組みが適切に機能し、ほとんど不正がみられない。
- 行政が市民及び民間セクターとの協働を通じて、新たな社会課題に対するイノベティブなソリューションを自律的に開発し、時々のニーズに合った行政サービスを提供できる。

ファイナルレポート

上記の課題認識により、本クラスターでは社会変化のプロセスを「市民から見た行政のイメージが変化していくプロセス」ととらえ、以下のように社会が変化していくことを想定する。

- ① 初期状態。市民は最低限の行政サービスでさえ受けられない状況に置かれ、行政に対して強い不満を抱いている。また、市民は日常生活で直面する課題を行政が解決できず、公務員の汚職が蔓延しているため、行政に対する信頼が極めて低い。
- ② 第1段階。相当数の市民が一定の行政サービスを受けられるが、遠隔地住民や社会的弱者等に対しては行政サービスが行き届かず、多くの市民が不満を抱いている。また、市民がニーズを行政に伝える手段がない、または伝えたとしても行政が対応できず、公務員の汚職が多く、行政への信頼が低い。
- ③ 第2段階。遠隔地住民や社会的弱者等も含む市民が一定の行政サービスを受けられ、満足している。また、公務員の汚職が減少し、市民が行政に参画できる環境にある。しかし、新しい課題への行政の対応が不十分で、行政への信頼は一定程度のレベルにはあるが、まだ不十分で高いとはいえない。
- ④ 第3段階。遠隔地住民や社会的弱者等を含む市民が個々のニーズに応じた行政サービスを受けられ、満足している。また、汚職の問題がなくなり、市民や民間セクターが行政と協働して継続的に新しい課題を解決し、行政への市民の信頼が高い。

上述の社会変化のプロセスは、クラスターの3つの支援分野である①行政運営能力の向上、②中央地方の公務員制度及びその運用の改善、③行政・市民・民間セクターの協働の促進、が実行され、その結果として、社会がクラスター目的に段階的に近づいていくことを想定している。このプロセスを図で示すと下図のようになる。この図では、クラスター目的に掲げる政府信頼度、効率性、透明性、公正性、包摂性を軸として、クラスターの目的が達成された状態を100として示している。そして、初期状態を示す小さな五角形から第1、第2、第3段階に進むにつれて五角形が次第に大きくなり、クラスターの目的に近づくことをイメージしている。ただし、対象国ごとに各軸の進展の程度が異なるため、五角形の形状は各段階で多様である点に留意する必要がある。

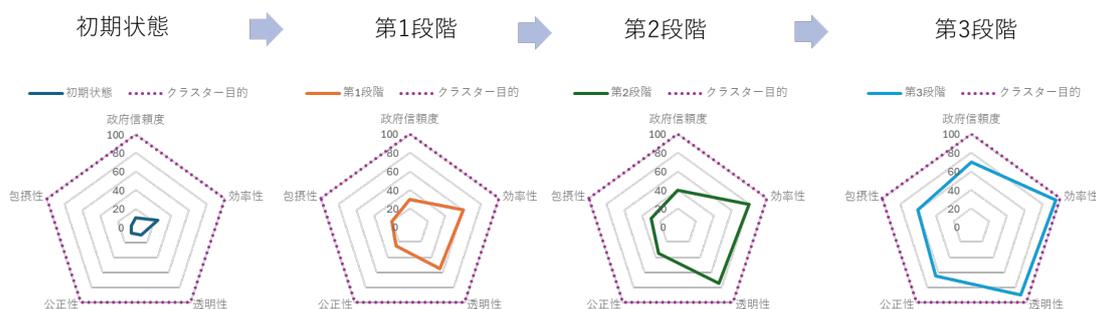


図 A3.1 クラスター目的に向けた変化のプロセス

A3.2.2 ソリューション

本クラスターでは、各支援分野について対象国の発展段階を3段階に分け、各段階に向かうための以下のソリューションを採用することを提案する。①行政運営の基盤整備、②行政機関のキャパシティ強化、③官民協働による課題解決力の向上。本クラスターの開発シナリオの発展段階

ファイナルレポート

とソリューションをまとめた概念図は図 A.3.2 に示すとおり。

① 行政運営の基盤整備（第1段階に向けた取り組み）

対象国の各支援分野の制度の不十分な整備という課題に対処するため、必要とされる制度構築を支援し、将来の行政運営の向上に向けた基盤をつくる支援をおこなう。具体的には、行政調査を通じて政府とともに課題を特定し、イニシアティブとオーナーシップを尊重しつつ、課題解決に向けたロードマップを策定する支援、技術協力事業によって制度の改善に向けた法令整備、関係組織の役割分担の明確化や組織の強化、財政管理や財政移譲の仕組みや方法の検討、これら制度や組織の改善の妥当性を実証するパイロット事業の実施支援、などが想定される。

これらの支援では、対象国のデジタルガバメントの現状や ICT インフラ整備状況などもあわせて調査し、デジタルガバメントの強化も検討する。また、これらの支援と並行してプラットフォームを活用した政策フォーラムを開催して、日本や第三国のグッドプラクティスや経験を共有し、対象国の制度構築に向けたロードマップの作成を支援する。

以上の第1段階に向けたソリューションの方向性に沿って、各支援分野の具体的なソリューションを下表にまとめる。

表 A3.1 第1段階に向けた各支援分野のソリューション

支援分野	支援の種類		
	協力事業	プラットフォーム	デジタルガバメント
①行政運営能力の強化	<ul style="list-style-type: none"> 行政調査及び課題解決ロードマップ策定（3支援分野及び行政DXの課題抽出・分析を含む） 中央地方関係の制度・仕組み改善 中央地方行政の中核機能の制度・仕組みの改善 	<ul style="list-style-type: none"> 政策フォーラムの立上げと運用（3支援分野及び行政DXを含む） 政策フォーラムを活用した行政運営のグッドプラクティスや経験共有による学び促進 	<ul style="list-style-type: none"> ICTに関する社会インフラ基盤の改善 行政DXを支える政府システム基盤の改善
②中央地方の公務員制度及びその運用の改善	<ul style="list-style-type: none"> 公務員制度の課題解決に向けた制度や仕組みの改善 公務員および公共人材育成に向けた制度・仕組みの改善 	<ul style="list-style-type: none"> 政策フォーラムを活用した公務員制度のグッドプラクティスや経験共有による学び促進 	<ul style="list-style-type: none"> 公務員の人事管理情報システムの改善
③政府・市民・民間セクターの協働の促進	<ul style="list-style-type: none"> 行政が市民・民間セクターに意見を求め巻き込む仕組みの改善や整備 	<ul style="list-style-type: none"> 政策フォーラムを活用した官民協働のグッドプラクティスや経験共有による学び促進 	<ul style="list-style-type: none"> 政府のオンライン情報公開システムの改善 市民・民間セクターのフィードバックシステムの改善

② 行政サービスの強化（第2段階に向けた取り組み）

第1段階で対象国の行政運営の基盤が一定程度に整備されたところで、制度を運用する行政機関の組織強化と人材育成を通じた行政サービス強化の支援をおこなう。具体的には、協力事業を通じて組織強化や人材育成に係る調査の支援、制度を担う組織の能力強化や人材育成に関する取り組みを実行する支援、また、行政の効率性や透明性の向上とともに、遠隔地住民や社会的弱者、マイノリティ等も包摂する行政サービスの向上、などが想定される。

上述の支援では、各支援分野のデジタルイノベーションによる情報のデジタル化や、デジタルイノベーションによる業務プロセスのデジタル化もあわせて導入を検討し、業務の効率性を向上させるとともに、多くの市民に行政サービスを提供できる行政運営能力を強化する支援を行う。また、これらの支援と並行して、プラットフォーム活動を活用した政策フォーラムを開催し、日本や第三国のグッドプラクティスや経験の共有、政策に関する協議、情報発信による関係者の巻き込み等を支援する。

以上の第2段階に向けたソリューションの方向性に沿って、各支援分野の具体的なソリューションを下表にまとめる。

表 A3.2 第2段階に向けた各支援分野のソリューション

支援分野	支援の種類		
	協力事業	プラットフォーム	デジタルガバメント
①行政運営能力の強化	<ul style="list-style-type: none"> 行政課題解決ロードマップ実施モニタリング（3支援分野及び行政DXを含む） 行政の中核機能の制度を運用する行政機関の組織強化と人材育成、及びこれを通じた行政サービスの強化 	<ul style="list-style-type: none"> 政策フォーラムの運用（3支援分野及び行政DXを含む） 政策フォーラムを活用した行政運営のグッドプラクティスや経験共有による学び促進・情報発信 	<ul style="list-style-type: none"> デジタルイノベーション（政府情報のデジタル化）の促進 デジタルイノベーション（業務プロセスデジタル化）の促進
②中央地方の公務員制度及びその運用の改善	<ul style="list-style-type: none"> 公務員制度の運用改善に向けた行政機関の組織強化 人材育成制度の運用改善を通じた公務員及び公共人材の育成 	<ul style="list-style-type: none"> 政策フォーラムを活用した公務員制度や人材育成のグッドプラクティスや経験共有による学び促進・情報発信 	<ul style="list-style-type: none"> 公務員の人事管理情報システムを活用した人事管理の改善
③政府・市民・民間セクターの協働の促進	<ul style="list-style-type: none"> 政府が市民・民間セクターの意見を求め巻き込む仕組みの運用の改善 	<ul style="list-style-type: none"> 政策フォーラムを活用した官民協働のグッドプラクティスや経験共有による学び促進・情報発信 	<ul style="list-style-type: none"> 情報公開及び市民フィードバックシステムの運用改善、情報発信の強化

③ 官民協働による課題解決力の向上（第3段階に向けた取り組み）

第2段階で各支援分野の行政機関の能力が強化され、デジタル化によって業務の効率性や透明性が向上しはじめた段階で、遠隔地住民、社会的弱者、マイノリティ等を含む市民の多様なニーズに対応できる行政サービスデリバリーの向上、自律的かつ継続的に新たな行政課題を特定して解決できる能力の向上、行政が市民及び民間セクターと協働する仕組みを使った行政イノベーション、などを強化する支援を行う。

具体的には、政策フォーラムを継続的に活用したグッドプラクティス共有や情報発信とともに、プラットフォームを活用した市民参加、アウトリーチ、フィードバックなどのコミュニケーションの向上、行政と市民及び民間セクターとの協働を促す官民協創型課題解決プラットフォームの展開、PPP/PFIによる指定管理者制度、オープンデータ整備、官民の間の包括的連携協定、などを強化する支援を行う。さらに、デジタルを前提として行政運営や行政サービスデリバリーを再設計するデジタル・トランスフォーメーション（DX）の支援も視野に入れる。

以上の第3段階に向けたソリューションの方向性に沿って、各支援分野の具体的なソリューションを下表にまとめる。

表 A3.3 第3段階に向けた各支援分野のソリューション

支援分野	支援の種類		
	協力事業	プラットフォーム	デジタルガバメント
①行政運営能力の強化	<ul style="list-style-type: none"> 行政課題解決ロードマップ実施モニタリング（3支援分野及び行政DXを含む） 市民の多様なニーズに対応できる行政サービス強化 新たな課題を自律的に解決できる行政能力の強化 	<ul style="list-style-type: none"> 政策フォーラムの運用（3支援分野及び行政DXを含む） 政策フォーラムを活用した行政運営のグッドプラクティスや経験共有による学び促進・情報発信 	<ul style="list-style-type: none"> デジタル・トランスフォーメーション（デジタル前提の行政運営の再設計）の促進
②中央地方の公務員制度及びその運用の改善	<ul style="list-style-type: none"> 公務員制度の運用改善に向けた行政機関の組織強化 人材育成制度の運用改善を通じた公務員及び公共人材の育成 	<ul style="list-style-type: none"> 政策フォーラムを活用した公務員制度や人材育成のグッドプラクティスや経験共有による学び促進・情報発信 	<ul style="list-style-type: none"> 公務員制度のデジタル・トランスフォーメーションを通じた制度の運用の改善
③政府・市民・民間セクターの協働の促進	<ul style="list-style-type: none"> 政府・市民・民間セクター協働の仕組みの整備とその運用を通じた協働の促進 	<ul style="list-style-type: none"> 政策フォーラムを活用した官民協働のグッドプラクティスや経験共有による学び促進 	<ul style="list-style-type: none"> 官民協働システムを活用したコミュニケーションや協働の促進

図 A3.2 開発シナリオの発展段階とソリューション



A3.3 開発シナリオの根拠とエビデンス

A3.3.1 開発シナリオの根拠

キャパシティ開発の枠組み

本クラスターで採用する開発シナリオは、「キャパシティ開発（Capacity development : CD）」の枠組みに基づいている。JICA は、キャパシティ開発を「途上国の課題対処能力が、個人、組織、社会などの複数のレベルの総体として向上していくプロセス」と定義している³⁵⁴。キャパシティ開発の定義は、主要ドナーの間で少しずつ違いがあるものの、新興国や途上国の開発政策の中核となる枠組みとして広く受け入れられていると言ってよいであろう。また、キャパシティ開発の枠組みを JICA 事業マネジメントに反映させる方法の開発や、キャパシティ開発を成功に導く際に必要な行政機構の診断方法の作成も行っている³⁵⁵。こうしたことから、本クラスターの開発シナリオの理論的根拠としてキャパシティ開発を採用することは、JICA に蓄積された豊富な知見や実績に裏打ちされ、主要ドナー間でも受け入れられていることから、妥当であると言えよう³⁵⁶。

先進国の行政モデルの歴史的変遷

次に、キャパシティ開発の枠組みは個人、組織、制度・社会を総体的にキャパシティとして捉える枠組みを提供する一方で、各層がどのような順序で向上するか、あるいはどのような発展段階を経て向上するかについては、必ずしも明確にされていない。このため、第2章2.1節で概説した先進国の行政モデルの歴史的な変遷を発展段階の仮説として採用することを提案する。

先進国の行政モデルの歴史的変遷は、第2章2.1.2節で概説したとおりである。これをまとめると、1970年代までの階層（Hierarchy）による法令順守を志向する伝統的なウェーバー型行政モデルから、1980-1990年代の市場（Market）原理の導入により行政の効率向上を志向するニュー・パブリック・マネジメント（NPM）型行政モデル、そして2000年代には市民や民間セクターとネットワークを構築し行政との協働や参加を促進する新公共ガバナンス（NPG）型行政モデルに発展してきた。また、2010年代から、階層・市場・ネットワークを同時に並行して発展させつつも、コロナ感染対策などで行政の階層を最も重視し強化するネオ・ウェーバー型行政モデルを志向する国もでてきている。

こうした先進国の行政モデルの歴史的変遷は、新興・途上国の開発シナリオの発展段階を仮説的に想定する際に有用な示唆を与える。すなわち、5.2.1節で示したように、対象国が社会変化のプロセスの初期状態から第1段階に向かうためには、行政の各支援分野で法令などの制度が構築され、制度を運用する行政機関が設立され、行政サービスを提供することが不可欠であろう。これは、先進国が伝統的に志向したウェーバー型行政モデルを構築することにほかならない。次に、第1段階に移行した対象国が第2段階に向かうためには、行政機関の行政運営や行政サービスの効率性を向上させる必要があるであろう。これは1980年ごろからのニュー・パブリック・マネ

³⁵⁴ 国際協力機構（2006）2頁。なお、この定義にある「社会」には政策枠組み、法制度、政治制度、市場経済制度なども含まれるとされており、その後の JICA の文献では「制度・社会」とされることが多い。このため、本調査では「社会」と「制度・社会」を同義として併用することとする。

³⁵⁵ 国際協力機構（2008）、国際協力機構（2009）を参照。

³⁵⁶ 国際協力機構（2022）では、開発シナリオの基本的な考え方として、キャパシティ開発の枠組みを用いている。99頁を参照。

ファイナルレポート

ジメント型行政モデルによって、行政の非効率を克服する先進国の取り組みに相当する。さらに第 2 段階から第 3 段階に向かうためには、市民や民間セクターを行政に巻き込み協働することで、行政の効率性に加えて透明性・公正性・包摂性を向上させる必要がある。また、対象国の行政機関が自律的に新しい行政課題を解決するキャパシティを向上させ、行政運営や行政サービスのイノベーションも行う必要がある。このプロセスは、先進国が市民や民間セクターとのネットワークを構築し協働することを志向する新公共ガバナンス型行政モデルや、その発展形としてのネオ・ウェーバー型行政モデルに発展させることになるであろう。

なお、上述の行政モデルの歴史的変遷に基づく発展段階の仮説は、途上国や新興国の場合、第 1 から第 3 段階に直線的に進むとは限らない点に留意する必要がある。なぜなら、ニュー・パブリック・マネジメント型行政モデルや新公共ガバナンス型行政モデルは、これまでの先進国による開発支援によって、成果や分野の違いはあるものの、多くの新興国や途上国で導入が試みられてきたからである。このため、対象国の開発シナリオや具体的な支援を検討する際には、3つの行政モデルの視点をエントリーポイントとして活用し、各国の行政や行政改革の歴史も踏まえて分析する必要があるであろう。

A3.3.2 エビデンス

持続可能な開発目標

JICA グローバル・アジェンダ 12「ガバナンス」は、持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）の中の目標 16 に貢献する課題別事業戦略とされている。

- 目標 16（平和と公正をすべての人に）：持続可能な開発のための平和で包摂的な社会を促進し、すべての人々に司法へのアクセスを提供し、あらゆるレベルにおいて効果的で説明責任のある包摂的な制度（Institutions）を構築する。

目標 16 の下線部の「制度」は政府を構成するあらゆる公共機関を含むと考えられることから、本クラスターは目標 16 のうち下線部を目標にすると解釈できる。国連が設定する目標 16 の下線部に関連する成果指標を抽出すると下表のようになる³⁵⁷。

2023 年の国連 SDGs 進捗報告では、下表の指標に関する進捗が報告されていることから、本クラスターでもこれらの指標を活用することが可能である。特に、下表の指標 16.6.2「最後に利用した公共サービスに満足した人の割合」は、本クラスターの最終目標の指標として活用できる可能性があるが、残念ながら 2023 年の同報告は指標 16.6.2 については公表していない³⁵⁸。

表 A3.4 本クラスターに関連する SDGs 目標 16 の指標

指標番号	指標
16.5	あらゆる形態の汚職や賄賂を大幅に減少させる
16.5.1	過去 12 か月間に、公務員に賄賂を支払った又は公務員より賄賂を要求されたことが少なくとも 1 回はあった人の割合
16.5.2	過去 12 か月間に、公務員に賄賂を支払った又は公務員より賄賂を要求されたことが少なくとも

³⁵⁷ 指標については以下のウェブサイトを参照。[JAPAN SDGs Action Platform | 外務省 \(mofa.go.jp\)](https://www.mofa.go.jp/j/_policy/sdgs/)

³⁵⁸ United Nations (2023) の 23 頁を参照。指標 16.6 のうち、16.6.1 だけが公表されている。

指標番号	指標
	1回はあった企業の割合
16.6	あらゆるレベルにおいて、有効で説明責任のある透明性の高い公共機関を発展させる
16.6.1	当初承認された予算に占める第一次政府支出（部門別、予算別又は類似の分類別）
16.6.2	最後に利用した公共サービスに満足した人の割合
16.7	あらゆるレベルにおいて、対応的、包摂的、参加型及び代表的な意思決定を確保する
16.7.1	国全体における分布と比較した、国・地方の公的機関（議会、公共サービス、司法を含む）における性別、年齢別、障害者別、人口グループ別の役職の割合
16.7.2	国の政策決定過程が包摂的であり、かつ応答性を持つと考える人の割合（性別、年齢別、障害者別及び人口グループ別）
16.9	2030年までに、全ての人々に出生登録を含む法的な身分証明を提供する
16.9.1	5歳以下の子供で、行政機関に出生登録されたものの割合（年齢別）
16.10	国内法規及び国際協定に従い、情報への公共アクセスを確保し、基本的自由を保障する
16.10.2	情報への公共アクセスを保障した憲法、法令、政策の実施を採択している国の数

世界ガバナンス指標

世界各国の行政のパフォーマンスを比較できる既存の指標としては、世界銀行が毎年発表する世界ガバナンス指標（Worldwide Governance Indicators: WGIs）があり、このうち本クラスターと関係が強い指標は以下の3つが想定される。(1) 意思表明と説明責任（Voice and accountability）、(2) 政府の有効性（Government effectiveness）、(3) 汚職の抑制（Control of corruption）³⁵⁹。

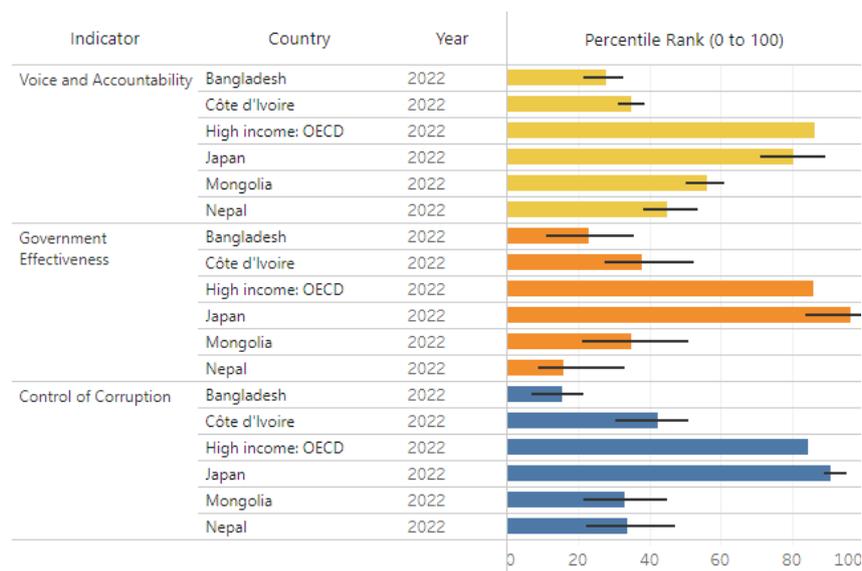


図 A3.3 調査対象国、OECD 諸国、日本の世界ガバナンス指標

³⁵⁹ 世界ガバナンス指標は www.govindicators.org から抽出。世界ガバナンス指標は、本文で示した3指標以外に「政治的安定とテロや暴力のなさ（Political stability and absence of terrorism and violence）」、「規制の質（Quality of regulation）」、「法の支配（Rule of law）」がある。これら6つの指標はいずれも、世界ランキングのなかで何パーセントの国が該当国よりも下位に位置するかを示している。たとえば、政府の有効性を示す指標では、96パーセントの国が日本よりも下位となっていることを示す。本図では、OECD 諸国、日本および本調査対象4か国の指標だけを示しているが、他の対象国でも指標は利用可能である。

本クラスターの開発シナリオでは、対象国の各ガバナンス指標が、OECD 諸国のガバナンス指標に段階的に近づくことを想定している。また、本クラスターの支援分野に対応する世界ガバナンス指標は表 A3.5 のようになる。

表 A3.5 クラスターの各支援分野に対応する世界ガバナンス指標

クラスターの支援分野	世界ガバナンス指標
① 行政運営能力の強化	• 政府の有効性（Effectiveness of government）指標
② 中央地方の公務員制度及びその運用の改善	• 政府の有効性（Effectiveness of government）指標 • 汚職の抑制（Control of corruption）指標
③ 政府・市民・民間セクターの協働の促進	• 意見表明と説明責任（Voice and accountability）指標

対象国で利用できる可能性があるその他の指標

政府信頼度に関する指標

本クラスターの対象となる行政分野では、行政のデジタル化とデータ・サイエンスの進展によって、これまで容易には利用できなかった行政データや、公務員に対する標本調査、市民に対する行政サービス利用者標本調査、家計標本調査などを活用する動きが進みつつある。たとえば、世界銀行は「行政生産関数（Public Administration Production Function）」を想定し、様々な指標の利用可能性を説明している³⁶⁰。

そのなかで、クラスターの成果指標として利用可能性が高い指標が、行政に対する市民の信頼に関する指標である。これは OECD が加盟国を対象に先行して実施しており、加盟国の政府信頼度指標（Trust in Government Indicators）を公表している³⁶¹。この指標は、各国の市民を対象に標本調査を実施し、市民全体の何パーセントが政府を信頼しているかを指標化したものである。現時点では OECD 加盟国を対象とするため、JICA の支援対象となる多くの国々は含まれない。

しかしながら、各対象国の開発シナリオを政府と検討し作成するプロセスで、政府信頼度指標やそれ以外のガバナンス指標作成を支援に組み込むことは検討に値するであろう。実際、SDGs にガバナンスの目標 16 が設定されたことが契機になり、すでに国連の下でガバナンス統計ハンドブックが作成され、指標リストや指標作成方法論が公表されている³⁶²。今後、対象国の国家統計局がガバナンス指標を作成するケースも徐々に増えることが予想される。こうした対象国では、開発シナリオを検討する際にガバナンス統計の整備をセットにして支援するオプションも有り得るかもしれない。

効率性の指標

行政の効率性・有効性の指標としては、オックスフォード大学の研究をもとに開発された国際行政有効性指標（International Civil Service Effectiveness Index: InCiSE）が候補として挙げられる。こ

³⁶⁰ World Bank (2023) を参照。

³⁶¹ [General government - Trust in government - OECD Data](#) を参照。また、World Bank (2023) の Chapter 28 で OECD での政府信頼度指標の作成方法や経験・教訓が説明されているので参照。

³⁶² United Nations Praia Group (2020) を参照。

の指標は、中央政府の行政の中核機能及び持つべき特性を評価し指標化したもので、2019年に先進国を中心とする38カ国の指標が公表されている³⁶³。現時点では、この指標は中央行政が対象で地方行政は対象外だが、同大学は今後、指標の対象国を拡大し定期的な公表を目指すとしていることから、将来活用できる可能性がある。

これ以外の効率性・有効性指標については、JICAが支援する中央地方行政の中核機能について効率性を定義し、行政データや標本調査等を実施してデータを収集する必要があるだろう。

透明性の指標

政府の情報公開の程度を示す指標としては、反汚職・国家構築に関する欧州研究センター（European Research Centre for Anti-Corruption and Nation-Building: ERCAS）が2021年から毎年公表する透明性指標（Transparency Index）が活用可能であろう³⁶⁴。この指標は、政府が法令で規定する情報公開内容（de jure）と政府ウェブサイトで実際に閲覧できる情報公開内容（de facto）を指標化したものであり、2023年の世界143カ国の指標が公表されている。

公正性の指標

本調査では、公正性を「行政サービスが市民に対して平等に差別なく提供されているか」と定義している（第2章、第2.1.3節、表5を参照）。しかしながら、こうした公正性の指標を公表している組織や研究は、本調査では見当たらなかった。このため、JICAが対象国で支援する行政サービスを特定し、市民が行政サービスの受益者としてどの程度満足しているか、課題はなにかを把握する必要があり、このためには市民満足度に関する標本調査を実施する必要があるであろう。

包摂性の指標

包摂性の程度を示す指標としては上述のSDG指標16.7があるが、それ以外ではカリフォルニア大学の研究に基づいて公表されている包摂性指標（Inclusion Index）が候補として挙げられる³⁶⁵。同大学は2016年から毎年この包摂性指標を129カ国について公表している。この包摂性指標は、ジェンダー、民族・人種、宗教、障害、性的指向などで構成される特定社会グループが社会に包摂されている程度を示す指標である。包摂性の程度は、各社会グループについて、他グループから受ける暴力、政治的代表的制、所得不平等、反差別法による保護、投獄（incarceration）などの基準から評価される。

A3.4 クラスターの目標とモニタリング実施方法

A3.4.1 クラスターの成果目標と指標

クラスターの成果目標、指標、指標の入手手段を表A3.6にまとめた。

³⁶³ InCiSE (2019)を参照。この指標では、中央政府の中核機能として政策策定、財政管理、規制、危機・リスク管理、人事管理、税務行政、デジタル行政などが含まれる。また、中央行政が持つべき特性には、健全性、透明性、公務員能力、包摂性、スタッフエンゲージメント、イノベーションが含まれる。

³⁶⁴ [Transparency Index - Map \(corruptionrisk.org\)](https://www.transparency.org/en/indices)を参照。

³⁶⁵ [Inclusiveness Index | Othering & Belonging Institute \(berkeley.edu\)](https://www.inclusivenessindex.org/)を参照。

ファイナルレポート

最終目標（インパクト）の指標は、既存のものでは（1）SDGs 目標 16 の指標 16.2.2（公共サービス満足度）および（2）世界ガバナンス指標、を提案する。また、もし対象国が政府信頼度指標を作成するのであれば、これも有力な指標候補となるであろう。最終目標の指標は、開発シナリオが想定する期間の期初、中間、期末に情報を収集し、成果目標の達成状況を確認する。対象国の政府と開発シナリオを協議する際に、既存の SDGs 目標 16 の指標や世界ガバナンス指標を活用し、標本調査による政府信頼度指標を併用するかどうか検討する。協議の際には、各指標の中間目標と最終目標の目標値についてもあわせて検討する。

また、行政の効率性についてはオックスフォード大学が公表する国際行政有効性指標、行政の透明性については反汚職・国家構築に関する欧州研究センターが公表する透明性指標、包摂性についてはカリフォルニア大学が公表する包摂性指標を活用することを検討する。行政の公正性については、現時点で適切な指標がないことから、上述の政府信頼度指標のように、市民標本調査を実施して指標を作成することと検討する。

中間目標（アウトカム）は、（1）行政運営の効率性、透明性、公正性、包摂性、及び行政サービスの改善、（2）汚職の抑制、（3）官民協働の進展、を提案する。これは各ソリューションの協力で目指すべきアウトカムと想定される。ウェブサイトから入手できる SDGs や世界ガバナンス指標とともに、支援対象となる行政機関の組織強化や人材育成に関する行政データや、行政サービス利用者に対する標本調査、政府報告書等も活用する。

直接目標（アウトプット）は、各支援分野の協力がアウトプットレベルで達成すべき以下の目標を提案する。（1）中央地方関係の改善を含む行政運営制度の改善、（2）行政機関の制度運用能力の向上、（3）公務員制度の改善、（4）官民協働の仕組みの整備。入手手段は、政府官報や対象行政機関のヒアリング、政府研修実績報告書やプロジェクト報告書、公務員の意識（perception）に関する標本調査等を想定している。

なお、行政 DX は、3つの支援分野を改善するための手段として位置付けられるため、「参考指標」として下表の最後にまとめた。行政 DX の指標としては、（1）デジタルガバナンス進展状況を示すガブテック成熟度指数、及び（2）IT インフラ基盤の整備状況を示す国際電気通信連合（ICU）の指標を活用することを提案する。いずれもウェブサイトから入手できる。

表 A3.6 クラスターの成果目標、指標、入手手段

成果目標	指標	入手手段
<u>最終目標（インパクト）</u>		
効率性・透明性・公正性・包摂性を備え、自律的に課題を解決でき、市民から信頼される行政	1. SDGs 目標 16 の指標	1. ウェブサイト
	2. 世界ガバナンス指標	2. ウェブサイト
	3. 政府信頼度指標	3. シンクタンク等レポート、市民標本調査
	4. 国際行政有効性指標（効率性）	
	5. 透明性指標	4. ウェブサイト
	6. 公正性指標	5. ウェブサイト
	7. 包摂性指標	6. 市民標本調査 7. ウェブサイト

ファイナルレポート

成果目標	指標	入手手段
<u>中間目標（アウトカム）</u>		
1. 行政運営の効率性、透明性、公正性、包摂性、サービスデリバリーの向上	1. ①SDGs 指標 16.6, 16.7, 16.9, 16.10; ②世界ガバナンス指標の政府有効性指標; ③SDGs の行政サービスに関連する指標、あるいは行政機関の行政サービス指標	1. ①と②はウェブサイト、③ウェブサイト、行政データ分析や行政サービス利用者標本調査
2. 汚職の抑制	2. SDGs 指標 16.5、世界ガバナンス指標の汚職の抑制指標	2. ウェブサイト
3. 官民協働の進展	3. PPP 件数、対象行政機関の官民協働実施状況	3. 政府報告書、対象行政機関ヒアリング
<u>直接目標（アウトプット）</u>		
1. 中央地方関係を含む行政運営制度の改善	1. 対象法令・省令・規則などの制定や改善	1. 政府官報、対象行政機関ヒアリング
2. 行政機関の制度運用能力の向上	2. 対象制度に関する研修受講者数	2. 政府研修実績報告書、プロジェクト報告書
3. 公務員制度の改善	3. 公務員の認識の指標	3. 公務員標本調査、対象行政機関ヒアリング
4. 官民協働の仕組みの整備	4. 官民協働を定める法令・規則	4. 政府官報
<u>参考指標</u>		
1. デジタルガバメント進展	1. ガブテック成熟度指数	1. ウェブサイト
2. ICT インフラ基盤整備	2. 国際電気通信連合（ICU）指標 ・ モバイルブロードバンド契約数 ・ インターネット普及率 ・ 通信コスト	2. ウェブサイト

A3.4.2 モニタリング実施方法

クラスター事務局を組成し、クラスター全体の指標を収集し分析する。また、対象国で設定された開発シナリオの成果指標、対象国で実施したプロジェクトの成果指標もあわせてモニタリングし、クラスター全体の指標との整合性も検討する。クラスター全体の直接目標と中間目標については、クラスター全体の進捗を踏まえて目標値や指標自体を見直し、適切な段階で修正を行う。