

第4章 協力フレームワーク検討にあたっての留意事項

4-1 協力の必要性・位置づけ

2001年のコミューン評議会選挙の前後から、DOLAはコミューン評議会に対する研修を実施してきた。その結果、コミューンレベルでの地方分権に関する知識・理解は向上している。その一方で、州・郡レベルの政府職員の地方分権に関する理解が欠如しているという危機感を、内務省(MOI)行政総局は持っている。NCSCがまとめた地方分権化政策の調査でもその問題は指摘されており、セイラプログラムの州レベルの実行委員会(Ex.Com)の委員になっている政府職員でさえも、地方分権化政策とその実施に関する知識が乏しく、自分が所属する省庁州事務所とコミューン評議会の関係について理解していない状況が報告されている⁴⁷。

2005年度のNCSCの研修計画に初めて州・郡レベルの政府職員を対象とした研修コースが盛り込まれたが、州・郡レベルの研修に関する知識・経験もドナー支援もまだ少ないのが現状である。これからカンボジア政府による地方分権・業務分散政策が進められることを考えれば、州・郡レベルの行政官の地方分権・業務分散に関する理解の向上は緊急の課題といわなければならない。

4-2 協力の枠組み

2004年8月にカンボジア政府より日本政府に対して技術協力プロジェクト「地方行政能力向上」が要請された。この要請を受けてプロジェクト形成調査を実施した結果、行政総局が研修ニーズ把握、研修企画立案、実施、評価をする能力を身につけること、中央・州レベルの政府職員が地方行政に関する知識を深めることを目的として、3年程度の技術協力プロジェクトを実施することがプロジェクト形成調査団と内務省の議事録(Minutes of Meetings : M/M)で確認された。

4-3 プロジェクトの実施体制

プロジェクトの実施体制に関わる課題として、以下の事項について行政総局、DOLAからの聞き取り、協議を行った。その結果、双方で合意された事項と、今後の検討課題を以下にまとめた。

(1) カウンターパート

行政総局からの聞き取りにより、近い将来に地方行政局を含めた行政総局内の組織改革の可能性があるとわかった。現在はDOLAがコミューン評議会に対する研修を担当しており、一方で人事局の研修課ではほとんど職員研修を実施できていない状況にあるが、これらの部署を統廃合する構想がある。本調査団派遣前にはDOLAをカウンターパート機関とすることを想定していたが、地方レベルの職員研修全般を所掌する新部署が設立される可能性を考慮し、行政総局をカウンターパート機関とすることで内務省側と合意した。行政総局としても、DOLAより行政総局をカウンターパートとしてJICAからの協力を受けるほうが都合がよいとのことだった。

個々のカウンターパート職員の選定は、事前調査以降の課題になる。表4-1にまとめたとおり、現在、他のドナーのカウンターパートとして任命されている地方行政局の職員は10人程度である。しかし、NCSCの事務局として、また研修実施機関として事業に関わってい

⁴⁷ NCSC. 2004. "Review of Decentralization Reform in Cambodia: Policy and Practices."

る職員は多く、能力のある職員をフルタイムでカウンターパートにするのは難しい。フルタイム勤務を条件にすると、能力の低い職員を中心にカウンターパートを集めてしまう恐れがある。人事局の研修課には、8人しか職員がいないことと、研修自体を実施していないことから、カウンターパートとして期待できる人材は多くないと思われる。

表4-1 地方行政局を支援する他ドナーのカウンターパート

プロジェクト	人数	備考
ADB/コミュニケーション評議会開発プロジェクト	4人	経済財務省のカウンターパートが1人
UNDP/地方分権支援プロジェクト	なし	後継プロジェクトでは数名のカウンターパートを採用する計画
PLG/セイラプログラム	なし	PLGアドバイザー4人
UNICEF/子供の権利プロジェクト	7人	
GTZ/地方分権・業務分散プロジェクト	なし	

出所：DOLAからの聞き取りにより作成

優秀なカウンターパートに通常業務を継続させながら技術移転を進める方法として、NCSCの研修計画の一部をカウンターパートに請け負わせて、ニーズ把握から企画・実施・評価まで専門家が支援してOn-the-Job Training (OJT) を行うことが考えられる。カウンターパートに、現在PLGアドバイザーが行っている業務を担えるだけの能力を付加するためには有効な手段だといえるのではないか。

(2) 給与補填

公務員の給与向上については、カンボジア政府の四方戦略 (Rectangular Strategy) で、毎年10～15%の増額が提言されており、カンボジア政府の努力は見られる。しかし年間10%程度の増額では、給与補填の必要性は当面なくならないと思われる。DOLAの職員に対する給与補填は、PLG、ADB、UNDP、UNICEFなどが相互に調整しながら負担している。JICAが技術協力を始めるにあたり、給与補填についてはカウンターパート機関とだけでなく、これらの関係ドナーとの調整も必要になる。どの程度の金額を誰に対して支給するのが適当か、JICAでは給与補填としての支出が難しいため、どのような形で人件費を支出することが可能かについては、事前評価調査以降の検討事項である。

(3) 州レベルの対象地域

中央レベルの職員をカウンターパートとして、彼らの能力向上をプロジェクトの目標にすることと、カウンターパートから州レベルの職員への研修活動を協力内容に含むことについて相手側との基本的な合意に達した。

州レベルの対象地域の候補地として、行政総局からはプノンペン市、シエムリアップ州、バタンバン州、コンポンチャム州、シハヌークビル市の5か所があげられた。これらの地域はいずれも今後の開発が期待される州・市である。一方で、JICAカンボジア事務所には、農村開発分野での協力が計画されている北東4州 (ラタナキリ、モンドルキリ、ストゥント

ウレン、グラチェ)を対象地域に含めて相乗効果を狙いたいという意向もある。(パイロット活動候補地については表4-2を参照)

対象地域の選定は事前評価調査以降の課題となる。研修内容としてどのような課題が選ばれるか、州レベルでどの程度の成果を期待するかなどのプロジェクトの設計が、対象地域の選定に影響する。行政総局としてはできれば多くの州で研修を実施してほしいという期待もあり、環境の異なる州をいくつか選ぶことでそれぞれの研修ニーズに対応する経験が積めるのではないかという意見もある。

郡レベルに関しては、行政総局からはプロジェクトの枠内に含まれないかとの提案もあった。しかし、3年程度という短期間の協力であることと、協力の中心が中央レベルの職員の能力向上に置かれていることから、郡レベルへの研修は含まないこととした。ただし、将来的には州レベルで研修した内容が郡レベルに研修されることが望ましく、その場合に郡レベルの職員に対して研修を行うのは州地方行政課(PLAU)の職員だと想定されている。

表4-2 パイロット活動候補地

州・特別市	州・市事務所の行政能力	開発の方向性・潜在力	日本・JICAの協力	他ドナーの協力	アクセス
ブノンペン	市行政の人材は充実している。	カンボジアの首都として開発が最も進んでいる地域。	様々な協力があある。	様々な協力がなされている。	
シエムリアップ	州事務所の機能は弱く、産業の発展に行政機能が追いついていない。APSARAとのデマケ要。	主に観光産業における開発の潜在力は大きい。観光産業の発展に伴う弊害が既に顕在化している。	マスタープラン作成、道路、電力、水道等整備	Konrat(ドイツ系):郡レベルへの業務分散のパイロット事業	直行便多数 陸路5時間
バタンバン	州政府には良い人材も多少いる。	農業、自然資源、観光など複数の開発可能性がある。	農業生産性向上プロジェクト	Konrat(ドイツ系):郡レベルへの業務分散のパイロット事業	空路は休航 陸路4時間
ゴンボンチャム	州政府はバタンバンより弱い。	開発の潜在性はあるが、現在のところ限られた成長にとどまる。	道路・橋梁インフラ整備		陸路2時間
シハヌークビル	市行政機関の人材は弱いとされている。	国際港を控えた自由貿易ゾーン計画、また観光開発のポテンシャルがある。一方土地管理問題が顕在化している。	マスタープラン作成、港湾改修		陸路3時間
北東4州	州政府の能力は全国で最も弱く行政官の教育レベルも低い。山岳少数民族が人口の過半数を占めており、中央からの行政官を受け入れにくい土壌といわれる。	自然資源、観光など、開発の潜在力は大きい。CLV三か国で協調した開発の対象地域となっている。	2004年12月～2005年3月にプロジェクト形成調査実施	DANIDA:自然資源管理	ラタナキリには空路があるが運行便数は少ない。国道7号は中国が改修工事中 陸路、水路

(4) 研修対象者

中央レベルのカウンターパートが実施する研修の受講者は州レベルの行政職員とすることは相互で確認したが、州の職員はどこまでを対象範囲とするかはこれから検討する必要がある。州レベルの研修の対象者として、最も実施が容易なのは州地方行政課を含む内務省州事務所の職員である。州知事、副知事はDOLAが研修するのは難しく、彼らについては他職員とは別枠で考えなければならない。また、他省庁の州事務所職員に関しては、今後の行政総局の権限と研修課題によって対象に含めるかどうかを協議する必要がある。

(5) 研修内容

行政総局からの聞き取りでは、①地方行政制度・仕組みに関する理解の強化、②州開発計画の策定・実施、③地方民主主義、参加型開発、人権などの概念、④地方政府の機能の4分野が現在考えられる優先課題としてあげられた。JICAの協力期間がこれから3年程度であることを考えると、組織法制定・施行までの移行期間に必要な地方行政・地方分権に関する基礎的な知識が研修内容として妥当ではないかとも考えられる。

2005年3月末にカンボジア政府の地方行政・業務分散戦略が発表され、地方行政の将来像や内務省の役割が明確になることが期待される。その進捗を見ながら、2005年6月～7月に行政総局が研修優先課題を検討することになった。また、DOLAでは、JICAの新プロジェクトの研修内容や手法を検討するための小規模なワーキンググループをつくることを考えてところ、研修内容の詳細を協議することが必要である。

(6) 他ドナーとの連携

カンボジアの地方分権・業務分散分野には多くのドナーが支援しており、ドナー間の連携も進んでいる。例えば、地方分権・業務分散のドナーワーキンググループでは関心のあるドナーが定期的集まり、情報交換やお互いの活動の連携可能性について話し合っている。JICAはドナーの経験が蓄積された地方分権・業務分散分野に新たに参入することになるので、ドナーワーキンググループへの積極的な参加を含めた他ドナーとの協調が必要になる。

特に、DOLAにこれまで支援してきたPLG、GTZ、UNDPのアドバイザーとの連携は、効果的な協力を実施するために不可欠である。PLG、GTZ、UNDPのアドバイザー達はそれぞれの知識や資金を有効に活用しながら、政策の立案、法案の起案、研修の企画・実施に取り組んでいる。JICAの技術協力で研修事業の企画・実施を指導するにあたり、研修計画全体のどの部分にJICAから資金・技術を提供するか、他ドナーの協力との相乗効果を上げるためにはどのような方法があるかなどについて、アドバイザー達と話し合いながら進めていくことが望ましい。

(7) カンボジア側の投入

JICAの技術協力プロジェクトを実施するうえでのカンボジア政府側の負担事項については、今回は具体的に協議されなかった。事前評価調査の時期に、事務室や会議室などの設備や活動費の負担などについて打ち合わせが必要になる。特に心配されるのは、カンボジア側にどのような活動費の負担が可能かという点である。前述のとおり、カンボジア政府からDOLAに割り当てられる予算は、職員の基本給の他に、セミナー開催費などの活動費が年間1万US\$程度あるのみで、その他の活動費はドナーの支援に頼っている。行政総局全体と人事局研修課の活動予算については把握できていないが、JICAの技術協力プロジェクトの活動経費を負担できる余裕があるとは考えにくい。行政総局からの聞き取りでも、技術協力には活動予算も一緒に含まれていないとカンボジア側は動きがとれないという説明があった。

協力活動の効率的な実施を考えれば、研修実施にかかる費用などは日本側負担とするのが最も簡単な方法である。しかし、カウンターパート機関の自助努力を引き出し、プロジェクトに対してオーナーシップを持ってもらうために相手側負担をつくりたいと考えた場合、通常予算以外の資金を確保することが必要ではないかと思われる。また、政府の予算は煩雑な

手続きが多く遅配も頻繁なため、支出行為が滞っても活動に支障の出にくい部分に相手側負担を求めるような配慮も必要ではないか。

(8) 日本側の投入

現在、地方分権・業務分散分野でのカンボジア政府とドナーの動きが非常に活発な時期にある。そのため、協力活動開始までの期間は継続的に当該分野の動向を追いながらプロジェクトの詳細を設計することが、効果的な支援体制を築くために重要である。具体的な方法としては、事前評価調査団派遣時に、追加情報を収集し協力内容の詳細を計画する団員を通常より長めに派遣することが考えられる。

協力活動が開始されてからの日本側の投入では、東広島市による国別特設研修の実施が予定されている。また、カウンターパート機関の管理職レベルの意識を向上させる方法として、協力開始直後の早い時期にカウンターパート研修の実施が検討されている。専門家派遣に関しては、内務省から長期専門家1人、短期専門家2人が要請されているが、プロジェクトの活動内容をふまえて必要な人材を考える必要がある。本案件でチーフアドバイザーとしてプロジェクトを統轄する専門家ポストには、カンボジアを含む途上国の地方行政に詳しく、他ドナーと円滑な調整ができるシニアレベルの人材が必要である。また、日本とカンボジアの多数の関係者を調整する機能が現地に求められ、会計処理などの事務的業務もあることから、業務調整を専属的に行う人材が必要と考えられる。

短期専門家派遣については、事前評価調査以降に研修の優先課題が決まってから、適切な専門分野を選ぶという手順になると思われる。派遣の可能性のある日本側のリソースとして、東広島市や他地方自治体からの短期専門家派遣、大学からの講師派遣、カンボジアでの活動の民間委託などがあげられている。その他にも、JICA国内センターが取りまとめている地方自治に関する研修教材の蓄積と国内支援委員の知見を活用できるものと考えられる。

(9) カンボジア国内の他組織との連携

公務員の研修を実施しているカンボジア国内の他政府機関として行政改革評議会（Council for Administrative Reform : CAR）と王立行政学院（Royal School of Administration）がある。ただし、DOLAからの聞き取りでは、行政改革評議会と王立行政学院の研修では地方分権・業務分散の扱いが非常に限定的なので、連携はあまり適切ではないという意見が聞かれた。また、行政改革評議会と王立行政学院は閣僚評議会（Council of Ministers）の下部組織であるため、行政総局をカウンターパート機関とした案件での連携は、プロジェクトの運営管理を複雑にする心配もある。以上の事情から現時点では、行政改革評議会と王立行政学院との連携はプロジェクトにとって利益が大きいとは考えられない。

カンボジア国内の大学で、DOLAの職員も多く通っている国立経営大学（National Institute of Management : NIM）があるが、こちらもDOLAからの聞き取りでは教育の質が低く連携は妥当ではないとのことだった。また、国立経営大学には経営管理の修士課程はあるが、行政管理のコースはなく、地方行政に関してどの程度の知識・経験が蓄積されているか疑問でもある。行政総局内だけでも関係者が多く、複雑な構造の中でプロジェクトを運営することになるので、無理に他機関との連携を広げないほうがプロジェクトの成果につながるのではないだろうか。

4-4 プロジェクトの外部環境

(1) 州行政と内務省の役割

カンボジア政府の地方分権・業務分散戦略により、州行政と地方行政における内務省の役割が変わる可能性がある。州行政の業務範囲が変われば、州レベルの行政官に必要な研修内容も変わってくる。また、これから内務省が地方行政分野でどのような機能と権限を持つかということが、行政総局が州・郡・コミュニケーションレベルに対して研修できる課題や研修対象者の範囲に影響を与えると考えられる。事前評価調査、実施協議の段階で地方分権・業務分散戦略の進捗を確認し、行政総局に期待される役割に合わせて効果的な協力ができるよう、プロジェクト内容を調整していくことが必要である。

(2) 地方分権・業務分散の政府プログラム

現在、地方分権に関与している組織にはNCSC、セイラタスクフォース、内務省などがあり、業務分散に関わる主要な機関は行政改革評議会、セイラタスクフォース、内務省などである。現在までそれぞれの枠組みの中で活動を展開してきたが、地方分権・業務分散戦略に基づいて政府統一プログラムが形成されることになっている。地方分権・業務分散を推進する統一プログラムができると、これまで地方分権・業務分散を担当してきた複数の機関の組織改革や統合、新たな機関の設立の可能性もある。今まで主にNCSCとの関係で地方分権推進の活動をしてきたDOLAの位置づけも、政府プログラムの形成により変わってくるかもしれない。

(3) 地方分権・業務分散を支援するドナープログラム

地方分権・業務分散の政府プロジェクトに対応する形でドナーの支援プログラムが形成されることが予定されている。現在セイラプログラムを支援しているPLGが2005年末に終了するため、PLGに参加しているUNDP、DfID、Sidaなどは、PLGの後継プログラムとして、より多くのドナーの資金・技術協力をまとめるドナープログラムを形成したい考え。PLGの後継プログラムを計画するUNDPの調査団が、2005年3月下旬から4月にかけてカンボジアに派遣されることになっており、2006年からのドナープログラムに向けての準備が進められている。JICAの技術協力が、このドナープログラムにどのように関与していくことが適切か検討するために、今後のドナープログラムの動向を把握する必要がある。

(4) 公務員の能力向上に関する政策と研修実施

公務員研修に関して行政改革評議会と行政総局の両方が、政府内の調整機関として機能することを考えており、両者の役割には重複する部分があるように見える。行政改革評議会の能力向上担当職員からの聞き取りによると、行政改革評議会には公務員研修のマスタープランを作成する計画があり、将来はそのマスタープランに沿って内務省を含む各省庁の研修が企画・調整されるべきだと考えている。また、同評議会は研修が①農業や保健衛生などの専門分野の研修は各省庁が担当、②コミュニケーション評議会の研修はNCSCの担当、③ガバナンス、政策立案などの横断的な課題は行政改革評議会の担当—というように3分類されると理解している。一方で行政総局は、州・郡・コミュニケーションを含む地域レベルの公務員の研修は行政総局が所掌すると理解しており、行政改革評議会の一部の研修課目を担当するという。

行政改革評議会は行政改革の切り口から公務員研修を見ており、行政総局は地方分権化政策という切り口から地方行政職員の研修を見ている。カンボジア政府の地方分権・業務分散戦略が発表されれば、両者の機能や権限は現在より明確になることが期待されるが、しばらくは行政改革評議会の実施している研修や政策を把握しておく必要があると思われる。

(5) 州・郡レベルの職員を対象とした研修の進捗

2005年にはNCSCの研修計画の中で、最初の州・郡レベルの職員を対象とした研修が実施される予定である。DOLAに派遣されているPLGアドバイザーによると、2005年から始まる州レベルの研修では州知事事務所から1～2人、各省州事務所からそれぞれ1～2人の参加が検討されている。今までのコミューン評議会を対象とした研修と違って対象者の地位が高いため、内務省長官や大学の教授などを研修講師として考えているという。また、2005年3月下旬からGTZが州レベルの政府職員の研修ニーズ調査を実施することを計画しており、州レベルの研修カリキュラムを作成するコンサルタントを派遣することも予定している。州レベルの職員を対象とした研修に関連するこれらの活動の進捗を把握しておく必要がある。

(6) コミューン支援国家委員会2006年度研修計画

NCSCの2006年の研修計画は、2005年の9月から12月にかけて作成される予定になっている。NCSCの関係者、行政総局、DOLA、関係ドナーなどが協議して、1年間の研修スケジュールと各研修コースへの技術協力・資金協力が決められる。2006年中に技術協力プロジェクトの中で研修を実施したいと考えるならば、2006年の研修計画作成に参加することが望ましい。JICAの協力範囲を研修計画の中で明確に位置づけ、関係者の合意を取り付けておくことで、協力開始からの活動が円滑に進むことが期待できる。

付 属 資 料

1. 議事録 (Minutes of Meeting)
2. 会議資料
 - 2-1 中間報告および対処方針案会議
 - 2-2 帰国報告会
3. 地方分権関連資料
 - 3-1 地方分権マトリクス
 - 3-2 地方行政局の業務内容
 - 3-3 コミューン支援国家委員会2005年度研修計画
 - 3-4 行政改革評議会研修プログラム
4. 研修員名簿およびインタビュー結果
5. 議事録
6. 参考文献リスト

MINUTES OF MEETINGS
ON
THE PROJECT FORMULATION STUDY
ON
IMPROVEMENT OF LOCAL ADMINISTRATION
IN CAMBODIA

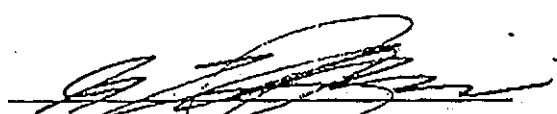
In response to the request for the technical cooperation project (hereinafter referred to as "TCP") named "Improvement of Local Administration in Cambodia" submitted to Japan in September 2004, the Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as "JICA") decided to conduct the Project Formulation Study on Improvement of Local Administration in Cambodia (hereinafter referred to as "the Study").

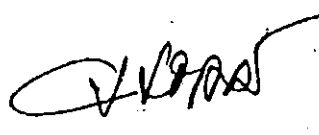
The Project Formulation Study Team (hereinafter referred to as "the Team"), headed by Mr. Juro Chikaraishi, Resident Representative of JICA Cambodia Office, visited Cambodia from 9 February to 15 March 2005.

The Team had a series of discussions with the Ministry of Interior (hereinafter referred to as "MOI") and concerned authorities of the Royal Government of Cambodia and donor organizations/agencies, collected a considerable volume of data and information, and identified the background and relevance of the request.

As a result of the study and discussions, both sides agreed to report to their respective governments regarding the matters referred to in the attached document.

Phnom Penh, March 15, 2005


Mr. Juro Chikaraishi
Resident Representative
Cambodia Office
Japan International Cooperation Agency


H.E. Mr. Prum Sokha
Secretary of State
Ministry of Interior
Kingdom of Cambodia

1. Objectives of the Study

The objectives of the Study are:

- To conduct an evaluation and follow-up survey on the "Local Government Administration" Country-Focused Training Course which was conducted from FY1999 to FY2003.
- To collect data and information about the current situation of decentralization and deconcentration in Cambodia in order to identify the background and relevance of the request for the technical cooperation project named "Improvement of Local Government Administration" (hereinafter referred to as "the TCP") submitted to Japan in September 2004.
- To discuss the contents of the request and formulate a basic framework for the possible TCP.

2. Evaluation of the Training Course

Eighteen (18) trainees out of fifty participants were interviewed and thirteen (13) questionnaires were collected as of March 15, 2005. The training course was highly evaluated with regard to relevance, effectiveness, efficiency, impact, and sustainability. Detailed information is attached herewith.

3. Decentralization and Deconcentration

Both sides agreed that the content of the TCP should be developed in line with the progress of the decentralization and deconcentration policy and strategy in Cambodia. The Cambodian side promised to keep the Japanese side informed of the progress of decentralization and deconcentration.

4. The TCP

(1) Relevance of Cooperation

The team concluded that the TCP has high relevance and viability from the standpoints outlined below:

- It is highly needed to develop the capacity of government officials at the national and provincial levels in order to facilitate smooth implementation of decentralization and deconcentration policy and strategy.
- The General Department of Administration urgently needs to develop their capacity to plan, implement and evaluate training programs to meet the needs of effective local administration.

(2) Counterpart Organization

Both sides agreed that the counterpart organization would be the General Department of Administration, Ministry of Interior.

(3) Content of the Cooperation

In line with the progress of decentralization and deconcentration, the TCP aims

1) to increase the capacity of the General Department of Administration to plan, implement and evaluate training programs to meet the needs of government officials, and

2) to develop knowledge of governance and local administration for the government officials at the national and provincial levels.

In order to achieve this target, various schemes such as dispatch of Japanese long-/short-term experts, training in Japan and/or third countries, cost of implementing the project activities, provision of equipment, would be mobilized within the agreed cooperation framework.

The contents of the TCP such as the cooperation framework, project documents, etc., would be discussed in detail by the next mission, "Preliminary Evaluation Mission".

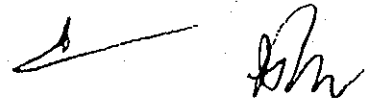
(4) Tentative schedule

The Team explained to Cambodian side a tentative schedule prior to commencement of the TCP as follows:

- ① June to July 2005 - Dispatch of the Preliminary Evaluation Mission to Cambodia
- ② September 2005 - Signing of the Record of Discussion (R/D) between MOI and JICA in Cambodia
- ③ November or December 2005 - commencement of the Technical Cooperation Project

Overall Evaluation Results for Country-Focused Training Course
on "Local Government Administration for Cambodia" from FY1999 to FY2003

Evaluation Criterion	Fundamental Outcomes
Relevance	<ul style="list-style-type: none"> • This training course is highly relevant to the policies and needs of the Government of Cambodia for decentralization and deconcentration, and it suits the policy of Japanese ODA, particularly from the viewpoints of capacity building of human resources. • Capacity building of human resources is also one of four (4) priority concepts of JICA's overall concept of cooperation to Cambodia.
Effectiveness	<ul style="list-style-type: none"> • Administrative officials (fifty (50) participants) from the national, provincial, and district levels have been trained on various subjects for about six (6) weeks during their stay in Higashihiroshima City in Japan. • The training course had been implemented timely along with the following significant progress in decentralization movement: <ul style="list-style-type: none"> • "Law on the Administration and Management of the Commune", adopted in February 2001 • "Commune Election Law", adopted in March 2001 • Commune council elections were held in February 2002. • They were able to have actual experiences both theories and observation at Higashihiroshima city, a typical local administration entity in Japan. It was quite effective for Cambodian counterparts to see the actual local government service system that provided them quick learning by "seeing is believing". • Planning and implementation of the training course by Higashihiroshima City enabled the training course to meet the needs of the government of Cambodia on local administration.
Efficiency	<ul style="list-style-type: none"> • Ten (10) Cambodian participants from 1999 to 2003 of a total of fifty (50) participants, were given the opportunity to study various subjects together in Higashihiroshima City.
Impact	<ul style="list-style-type: none"> • The course participants have been applying on the daily job the knowledge acquired from the training. Some participants have shared their knowledge and experience with other officials through lectures and seminars. • Mutual understanding and friendship was promoted between the Cambodian participants and the Japanese people.
Sustainability	<ul style="list-style-type: none"> • The participants continue to work within the government applying the knowledge and experience acquired from their training in Japan.



2. 会議資料

2-1 中間報告および対処方針案会議

カンボジア国プロジェクト形成調査「地方行政能力向上」
中間報告および対処方針（案）会議

2005年2月24日
JICA東南アジア3T

日時 2005年2月24日（木） 13時～14時
場所 JICA11階 テレビ会議室
JICAカンボジア テレビ会議室
出席 外務省経済協力局国別開発協力一課 長谷川様
東広島市企画部企画課国際交流係長 竹川様（調査団員）
JICA中国 鈴木（調査団員）
役務コンサルタント 山崎様（調査団員、カンボジアより参加）
役務コンサルタント 西村様（調査団員、カンボジアより参加）
JICAカンボジア 力石（調査団長、カンボジアより参加）
JICAカンボジア 三次（カンボジアより参加）
JICAカンボジア 笠原（カンボジアより参加）
JICA東南アジア3T 辻野
JICA東南アジア3T 小泉（調査団員）

議事次第

1. 出席者紹介
2. プロジェクト形成調査の目的
3. 国別特設研修「カンボジア地方自治体行政コース」について
4. コンサルタント団員による中間報告
5. 対処方針案

今日のポイント

- (1) 国別特設研修の評価
- (2) 地方行政の現況、ニーズ
- (3) 協力分野（要望調査にある「都市開発・地域開発」の取り扱いを含む）
- (4) 実施体制（カウンターパートをどうするか）
- (5) 対象地域（モデル州をどう考えるか）

以上

プロジェクト形成調査「地方行政能力向上」にかかる対処方針（案）

2005年2月24日
JICA東南アジア3T

1. 背景

1999年より2003年にかけて、我が国はカンボジアを対象に国別特設研修「地方自治体行政研修」を実施した。同コースは東広島市、広島大学をはじめ関係諸機関による協力で実施され、カンボジア国内務省や各州・市を中心に5年間で延べ50人が研修を受講した。研修員のなかからは、現在内務省地方行政局長に昇進したものがでるなど、内務省において同研修は高い評価を得ている。

一方、カンボジアにおける地方分権、業務委譲に関する動きは大きく、ドナー主導のもとカンボジア開発評議会（CDC）や内務省など関係機関を中心に検討が進んでいる。

こうしたなか、我が国として、地方行政分野にかかる協力のあり方について検討するため、プロジェクト形成調査を実施することとした。

2. 調査日程

2005年2月9日から2005年3月16日
（官団員は2月27日から3月8日）

3. 調査団員

力石 寿郎	総括	JICAカンボジア事務所長
竹川 英子	国・地域別研修	東広島市企画部国際交流係長
小泉 幸弘	調査企画	JICA東南アジア3T
鈴木 智博	研修企画	JICA中国業務1T
山崎 三佳代	地方行政/地域公共サービス	アイ・シー・ネット
西村 邦雄	研修評価・立案	ICONS

笠原 奈美 JICAカンボジア事務所
Mr. Pok Phira JICAカンボジア事務所

4. 対処方針（案）

1. 背景

カンボジアでは、長期間に亘った内戦の影響から行政組織を支える中堅クラスの人材に乏しく、その後の教育・訓練制度も不十分であり、公務員の人材育成は遅れている。また、行政機構の整理も十分ではなく効果的・効率的な行政を営むにはほど遠く、低い公務員給与や公務員倫理のために汚職も横行しているといわれている。かかる背景において、カンボジア政府は、1998年に行政改革国家プログラムを策定して行政改革を進め、2002年2月には地方選挙を実施して1,621のコミューンカウンシルを発足させ、地方分権化を促進して、国民の生活に直接影響する公共サービスの質・量の改善を目指している。また、2003年の総選挙後の

初閣議（2004年7月）において発表された「Rectangular Strategy」において、公共サービスの向上には、地方分権化の推進が重要であるとしている。

現在までに、カンボジア政府は、地方行政・分権に関する数々の法律・規則を制定し、内務省内に地方行政局（DOLA）、省庁間調整を図り地方分権政策を承認するための機関であるコミューン支援国家委員会（NCSC）、州知事事務所内に地方行政事務所（POLA）、閣僚評議会内には地方分権の中でも業務分散化を担当する行革評議会（CAR）を設置するなど、組織制度の整備を行ってきた。

カンボジアの地方行政組織は、州（プロビンス）-郡（ディストリクト）-コミューン-ビレッジとなる。また、4つの特別市（州と同格）では、市-区（カーン）-サンカット-ビレッジとなっている。

1993年に施行された憲法は、州、郡、コミューンを地方行政単位として規定しているが、州、郡の知事の選出は中央政府による任命制であり、また、州、郡の権限、機能、組織等についての法整備がなされておらず、今後、地方行政体（州、郡）にどのような権限や機能を与えていくかが大きな課題になっている。

カンボジアでは1996年よりUNDP等の支援により地方政府の行政能力向上を通じた貧困削減達成プログラムとして「SEILAプログラム」を実施しており、コミューンが中心となってプロジェクトを実施することとしているが、同プログラムでは州・郡レベルを対象としないため、これらの役割は不明確となっている。

カンボジアにおける地方行政能力の向上は、貧困層が60%を占める地域住民の生活向上という観点からも重要な課題であるところ、内務省地方行政担当部局、行政改革評議会及び地方行政体（州・郡）の行政担当部局の人材育成を強化して地方行政能力を向上させることが必要である。このため、カンボジア政府は技術協力プロジェクト「地方行政能力向上」を要請してきた。

2. 目的

2004年8月にカンボジア政府より、我が国に対して技術協力プロジェクト「地方行政能力向上」にかかる要請がなされた。検討した結果、本分野への協力の妥当性は高いとして平成17年度に実施する方向としている。

しかし、具体的な協力内容、スコープ等については確認すべき事項も多いところ、要請背景を確認し、協力内容を確認するため、以下の4点を目的として本プロジェクト形成調査を実施する。

- (1) カンボジアの地方行政の現状と課題を把握、地方行政分野の人材育成に対する長期的な支援を行うためのニーズを探る。
- (2) カンボジア国別特設研修「地方自治体行政コース（1999～2003）」の評価を行い、成果、課題を明確にする。
- (3) 他ドナーの援助動向・援助計画を確認し、必要に応じて調整する。
- (4) (1)～(3)および日本側協力リソースを踏まえて、新たな協力のスコープを策定する。協力のスコープには、(2)を踏まえた新たな国別特設研修の立案（研修の目的及び成果、研修カリキュラム、対象者）も含む。また、プロジェクトの各コンポーネントの内容、タイムフレーム及び制約条件を明確にするものとする。

3. 案件名称

本プロジェクト形成調査（英文）の名称としてThe Project Formulation Study for Capacity Development of Local Administration in Cambodiaとする。

4. 先方、ドナー等確認事項

(1) 地方行政にかかる現状把握 主に小泉・山崎団員

カンボジアの地方行政の現状、課題、ニーズを把握し、各ドナーの援助計画、実績（SEILAプログラム含む）、日本側協力リソースを踏まえて、プロジェクトの各コンポーネントの内容、タイムフレーム及び制約条件を明確にすると共に、協力内容の枠組みを策定する。具体的な項目は以下の通り。

(ア) 人材育成

- a 内務省地方行政担当部局、行政改革評議会及び地方行政体（州・郡）の行政担当部局、コミューンレベルの人材育成の現状と課題
- b 人材育成に関する内務省及び行政改革評議会の活動計画及び展望

(イ) 地方分権化政策等の動向

カンボジアの地方分権化・権限委譲政策の内容、実施状況、活動計画及び課題を把握する。

具体的には以下の通り。

- a コミューン支援国家委員会（NCSC）の組織・機能・課題
 - (a) 設置の経緯
 - (b) 組織構成、組織権限、業務
- b 内務省行政総局地方行政局（DOLA）の組織・機能・課題
 - (a) 予算、業務、人材
 - (b) 地方分権化の推進にかかる企画実施、評価・モニタリングの現状
 - (c) 必要資機材の設備・管理
 - (d) 州地方行政事務所（POLA）の組織・機能（地方2箇所程度での聞き取り調査含む）
 - ・法的枠組み、職員任命制度、予算、業務、人材
 - ・中央省庁と地方行政体（州、郡）、コミューンとの間の調整機能
 - ・地方行政体（州、郡）、コミューンに対する評価・モニタリングの現状
 - ・必要資機材の設備・管理
- c 行政改革評議会（CAR）の組織・機能・課題
 - (a) 予算、業務、人材
 - (b) 業務分散化の推進にかかる企画実施、評価・モニタリングの現状
 - (c) 必要資機材の設備・管理
 - (d) 行政サービス向上プロジェクト（Service Delivery）の実施状況と課題

(ウ) 地方行政制度

地方行政の制度整備の現状、問題点及び課題の把握

具体的な項目は以下の通り

- ・組織法の整備状況、税財政制度、選挙制度・議会制度、地域における中央省庁と地方行政体との関係、

- ・州、郡、コミューンの役割と相互関係、地域住民と行政体の関係、地域レベル（州、郡、コミューン）における社会経済開発計画の策定及び実施のメカニズム
- (エ) 政令指定都市（プノンペン市、シェムリアップ市、シアヌークビル市等）の地方行政制度の現状と課題

(2) 国別・地域別研修 主に竹川・鈴木・西村団員

(ア) 国別特設研修「地方自治体行政コース（1999～2003）」のフォローアップ調査

- a 国別特設研修「地方自治体行政コース（1999～2003）」帰国研修員に対する質問表による調査
- b プノンペン市及び地方都市に居住している帰国研修員への聞き取り調査
- c 国別特設研修「地方自治体行政コース（1999～2003）」の評価と課題

(イ) 新規国別研修コースの立案

- a 新規国別研修コースの研修の目的及び成果の検討
- b 新規国別研修コースの研修カリキュラム、対象者等の検討
- c 新規国別研修コースの研修カリキュラム、研修受け入れ機関等に関する内務省及び帰国研修員のニーズ調査

(3) 他関連機関の状況把握 主に山崎団員

他国際機関やNGO等が実施している地方行政分野人材育成に資する研修計画、実施状況、課題の把握

5. 協力までのスケジュール（案）

案件の採択がなされた場合の協力開始までの一般的な工程について説明し、理解を得る。

なお、早期通報が採択され、2005年11月頃より協力開始とした場合の想定される工程は以下のとおり。

2005年2月、	先方政府に17年度としての早期通報
2005年5月～6月	事前評価調査
8月～9月	実施協議（R/D署名）
11月	協力開始

6. 報告書の作成

- (1) 現地滞在中に各団員は調査結果の概要をとりまとめ、JICA事務所および大使館に報告する。
- (2) 帰国後、2週間を目処として帰国報告会を開催する。
- (3) 各団員は質問状の回答、また収集資料の解析等を行い、1ヶ月を目処として各自分担部分（別途検討）における和文報告書原稿を作成する。

以上

1. 過去5年間の国特の評価

カンボジア側が本研修をどのように評価しているか、効果をどう定量的に計上するか、など。
→対日本向け

2. 地方行政能力向上分野への日本の協力の妥当性

(すでに採択通報されているものの)、調査団の報告としてこの分野への日本の協力の妥当性を示す必要がある。

3. 技プロというスキームの説明

これまでは国別特設研修というスキームで実施してきた。今後、技プロとして研修だけでなく各種スキームを用いることにより幅広い協力展開が可能。一方、従来以上に成果が問われるところ、プロジェクト目標、期待される成果、活動、評価指標などの設定が重要となってくる。

4. 協力分野

従来の比較的幅広い分野を対象とした協力を引き続き継続するのか、ニーズ、緊急性などを踏まえて絞込みを行うのか、後者であれば日本のリソースも勘案したうえでどういう分野が考えられるのかを議論。今回調査では関連する情報を収集、意見交換を行った結果をとりまとめる(山崎団員中間報告P10を参照)。なお、カンボジア政府からの要請では都市開発・地域開発が特記されていたところ、この分野にかかる先方の意向は確認する。

5. 実施体制

カンボジアの実施機関について、(1)内務省地方行政局(DOLA)とする、(2)上位機関である行政総局とする、が考えられる。なお、行政改革評議会(CAR)の役割も確認する。

6. 対象地域

パイロット州の選定。カンボジア政府の意向は5大州・市であるプノンペン、シエムリアップ、バットアンバン、シハヌークビル、およびコンポンチャム。日本としては州政府の体制に加え、日本の他協力案件との連携も視野に入れて戦略的に地域を選ぶ必要があると考える。

7. 先方負担

プロジェクトを実施していくうえで必要となってくる先方負担事項について、確認する。

以上

2-2 帰国報告会

カンボジア国プロジェクト形成調査「地方行政能力向上」 帰国報告会

日時：平成17年4月4日（月）11：00～
場所：JICA11I およびひろしま国際プラザ

次 第

- 1 カンボジア国「地方行政能力向上」プロジェクト形成調査 調査報告（敬称略）
 - (1) 地方行政にかかる現状把握 報告者：小泉・笠原
 - (2) 国別研修「地方自治体行政」に対する評価 : 竹川・西村
 - (3) 他関連機関の状況把握 : 笠原・山崎
 - (4) ミニッツについての説明 : 小泉・笠原
 - (5) 地方分権新戦略案 : 山崎
 - (6) 今後の方針案 : 小泉・鈴木
- 2 質疑応答

[配布資料]

1. プロジェクト形成調査「地方行政能力向上」帰国報告資料
2. 帰国研修員に対する調査等での所感
3. 国別特設研修「地方自治行政」コースに関する評価
4. ミニッツ

カンボジア プロジェクト形成調査 「地方行政能力向上」 帰国報告会

2005年4月4日
JICA 東南アジア第三チーム

プロジェクト形成調査の目的

1. 地方行政、地方分権に関する現状と課題の把握
2. 国別特設研修「地方自治体行政コース(1999-2003)」の評価
3. JICAが実施する協カフレーム案の作成

調査団員構成

- | | |
|----------------------|---|
| 1. 総括 | カ石 寿郎 (JICAカンボジア) |
| 2. 国・地域別研修 | 竹川 英子 (東広島市) |
| 3. 調査企画 | 小泉 幸弘 (JICA東南アジア3T) |
| 4. 研修企画 | 鈴木 智博 (JICA中国) |
| 5. 地方行政
/地域公共サービス | 山崎 三佳代 (アイソー・ネット) |
| 6. 研修評価・立案 | 西村 邦雄 (ICONS) |
| ・ 現地参加 | 笠原 奈美 (JICA カンボジア)
Mr. Phok Phira (JICA カンボジア) |

日程および主な協議・視察先

1. 調査期間: 2005年2月9日～3月16日
(ミニッツ署名3月15日)
2. 主要協議先: 内務省行政総局、同地方行政局
行政改革評議会(CAR)
PLG/Seila
シエムリアップ州
So Nihom郡(同州)
Dan Runコミュニティ(同州)
UNDP, ADB, GTZ

地方行政にかかる現状把握

現地調査の写真



プノンペン市内



典型的な農村部

現地調査の写真



Dan Rum コミュニティ

ADB協力、コミュニティ事務局建設

国別特設研修 「地方自治行政」の評価

ミニッツ協議



内務省行政総局との協議

議事録署名・交換

協力のフレームワーク案(1)

プロジェクト目標

- (1) 内務省行政総局が研修ニーズ把握、研修企画立案、実施、評価をする能力を身につけること、
- (2) 中央・州レベルの政府職員が地方行政に関する知識を深めること

協力のフレームワーク案(2)

- ・協力期間
3年間程度(2005年11月頃の協力開始を想定)
- ・カウンターパート機関
内務省行政総局(General Department of Administration,
Ministry of Interior)

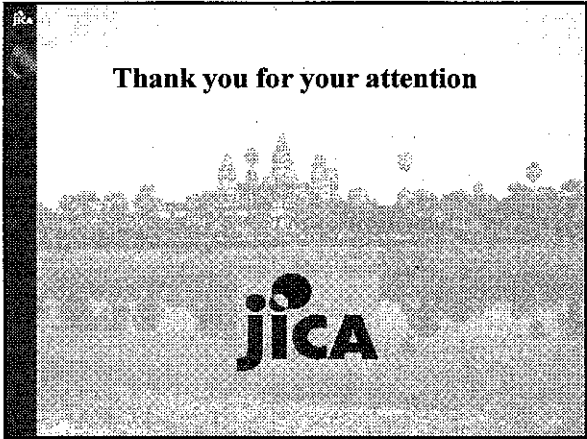
協力のフレームワーク案(3)

研修内容(案)

- ① 地方行政制度・仕組みに関する理解の強化
 - ② 州開発計画の策定・実施
 - ③ 地方民主主義、参加型開発、人権などの概念
 - ④ 地方政府の機能
- 組織法制定・施行までの移行期間に必要な地方行政・地方分権に関する基礎知識を習得すること

スケジュール(案)

月	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫
2	⑬	⑭	⑮	⑯	⑰	⑱	⑲	⑳	㉑	㉒	㉓	㉔
3	㉕	㉖	㉗	㉘	㉙	㉚	㉛	㉜	㉝	㉞	㉟	㊱
4	㊲	㊳	㊴	㊵	㊶	㊷	㊸	㊹	㊺	㊻	㊼	㊽
5	㊾	㊿	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
6	⑪	⑫	⑬	⑭	⑮	⑯	⑰	⑱	⑲	⑳	㉑	㉒
7	㉓	㉔	㉕	㉖	㉗	㉘	㉙	㉚	㉛	㉜	㉝	㉞
8	㉟	㊱	㊲	㊳	㊴	㊵	㊶	㊷	㊸	㊹	㊺	㊻
9	㊼	㊽	㊾	㊿	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
10	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬	⑭	⑮	⑯	⑰	⑱	⑲	⑳
11	㉑	㉒	㉓	㉔	㉕	㉖	㉗	㉘	㉙	㉚	㉛	㉜
12	㉝	㉞	㉟	㊱	㊲	㊳	㊴	㊵	㊶	㊷	㊸	㊹
13	㊺	㊻	㊼	㊽	㊾	㊿	①	②	③	④	⑤	⑥
14	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬	⑭	⑮	⑯	⑰	⑱
15	⑲	⑳	㉑	㉒	㉓	㉔	㉕	㉖	㉗	㉘	㉙	㉚
16	㉛	㉜	㉝	㉞	㉟	㊱	㊲	㊳	㊴	㊵	㊶	㊷
17	㊸	㊹	㊺	㊻	㊼	㊽	㊾	㊿	①	②	③	④
18	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬	⑭	⑮	⑯
19	⑰	⑱	㉑	㉒	㉓	㉔	㉕	㉖	㉗	㉘	㉙	㉚
20	㉛	㉜	㉝	㉞	㉟	㊱	㊲	㊳	㊴	㊵	㊶	㊷
21	㊸	㊹	㊺	㊻	㊼	㊽	㊾	㊿	①	②	③	④
22	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬	⑭	⑮	⑯
23	⑰	⑱	㉑	㉒	㉓	㉔	㉕	㉖	㉗	㉘	㉙	㉚
24	㉛	㉜	㉝	㉞	㉟	㊱	㊲	㊳	㊴	㊵	㊶	㊷
25	㊸	㊹	㊺	㊻	㊼	㊽	㊾	㊿	①	②	③	④
26	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬	⑭	⑮	⑯
27	⑰	⑱	㉑	㉒	㉓	㉔	㉕	㉖	㉗	㉘	㉙	㉚
28	㉛	㉜	㉝	㉞	㉟	㊱	㊲	㊳	㊴	㊵	㊶	㊷
29	㊸	㊹	㊺	㊻	㊼	㊽	㊾	㊿	①	②	③	④
30	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬	⑭	⑮	⑯
31	⑰	⑱	㉑	㉒	㉓	㉔	㉕	㉖	㉗	㉘	㉙	㉚



国別特設研修「地方自治体行政」コースの
帰国研修員に対する調査等での所感

東広島市企画部企画課国際交流係
係長 竹川英子

この度、カンボジア プロジェクト形成調査「地方行政能力向上」に係る調査団の一人としてカンボジアを訪問させていただき、1999年から2003年までの5回（5年間）、東広島市が実施しました「地方自治体行政コース」のフォローアップ調査等の機会をいただきましたことに、先ずもって心から感謝申し上げます。

カンボジアと日本という国情の違いがある中、「地方自治体行政コース」の研修が実際にどのように役に立ったであろうか、工業系等の技術習得と違って目に見えないものの評価は難しいのではないかと懸念するところでしたが、ICONSの西村氏による聴き取りや回収されたアンケート結果、そして実際に9名の研修員と会って（その内1名は遠方からの電話による）帰国後から現在の状況を伺う中、これまでの研修に“無駄”はなく、各自の業務に何らかの形で活かされていることを確認することができ、その上州をはじめ郡やコミューンの人材育成等の研修に主体的に関わっていることを知り、実施機関の関係者の一人として非常に嬉しく思いました。

東広島市に帰りまして、今回の良い調査結果を、市長をはじめ東広島市国際協力研修事業推進本部長（助役）に報告できることは、日常の多忙な業務の中で講師として研修に関わった職員への評価と、併せて東広島市の国際協力への意識の向上にも繋がるのではないかと期待するところでございます。

さて、帰国研修員の方々にとって具体的に何が役に立ったかなどを回答していただくには、カンボジアと日本のシステムの違いも含めて難しいということは逆の立場に立ってみても理解できるところでありますが、研修での地方自治全般の講義、テキスト、視察等が“地方分権、分散”を進めているカンボジアの現在において、そうしたことの理解の一助になっていることが伺えました。また、コミューン評議員や秘書等、コミューンの機能強化のための研修計画をたてる際に、この研修コースで使用したテキストや考え方を役立てているなどの具体例や、会った研修員の一人から「日本の地方自治」のテキストを常時携帯して参考にしているといった生の声を聴くことができたことなどから、研修が大いに役立っていることを実感することができました。

更に、1997年に広島県が実施した「選挙支援コース」や本市が実施の「地方自治体行政コース」は、行政改革の中でも地方分権等を推進しようとしている政府の高官や内務省等の主体となる方々が研修されたものであり、併せてPrum Sokha長官からは「帰国研修員は知識を有効に活用しており、研修は十分に役立っている」等の感謝の念が、力石JICAカンボジア事務所長に伝えられていることなどから、カンボジアの地方分権等の推進を司る中枢の人材育成に、そして日本との友好親善の推進に少なからず貢献しているのではないかと感じたところでございます。

最後に、カンボジアの更なる御発展と、これから地方分権等を中心となって推進される帰国研修員の皆様方の、今後益々の御活躍を心からお祈り申し上げます。

国別特別研修「地方自治体行政」コースに関する評価

I 研修コースの到達目標

- ①中央集権から地方分権へ移行した明治以降の地方自治の沿革および今日における制度・法体系の概要を理解する。
- ②広島県及び東広島市の事例を通じて、地方自治体の業務内容・市民に提供するサービスがいかに広範囲に及ぶかを理解する。
- ③地方自治体運営の基盤ともなる、税制・財政運営及び選挙制度の実務、また消防及びごみ処理などの広域的取り組みについても理解を深める。
- ④日本の地方自治制度の沿革及び市町村・県・国との位置づけを理解した上で、地方自治制度、税制制度、公務員制度等の概要を理解する。
- ⑤上記の理解をもとにディスカッションを通じて、日本とカンボジアの両国を比較しながら、自国の地方自治に係る制度整備・振興策をファイナルレポートとしてとりまとめる。

II 研修コース対象者・研修期間・定員

①研修対象者

中央省庁及び地方政府において地方自治体行政分野に従事している行政官

②研修期間

1999年から2003年の6月下旬から8月上旬の約6週間

③研修定員

毎年10名 計 50名（5カ年間）

1. 研修評価調査概要

本研修評価は、現地で実施した帰国研修員18名に対するインタビュー調査及び質問票に関する13名の回答（～2005年3月4日迄）、並びに『カンボジア地方自治体行政コース 実施報告書』（東広島市、1999年～2003年）、『国別特設カンボジア「地方自治体行政」コース：ジョブレポート／ファイナルレポート』（JICA中国国際センター、2000年～2003年）等を基に実施した。

2. 評価5項目による評価、及び結論

JICAの評価5項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性）による評価、及び結論は以下のとおりである。

2-1 妥当性（観点：日本の援助政策、JICAの国別事業実施計画との整合性、カンボジアの政策との整合性等）

- ・本研修コースは地方分権化及び地方分散化を進めているカンボジア政府の政策方針に沿ったものであり、また、我が国の政府開発援助（ODA）方針、特に人的資源開発支援の観点に合致したものである。
- ・本研修における人的能力の向上は、カンボジア国に対するJICAの事業方針の1つとして位置付けられる。

2-2 有効性（観点：プロジェクト目標の達成度、目標達成の貢献・阻害要因の有無 等）

- ・国、州、郡レベルから参加したカンボジア国研修生50人は東広島市において約6週間にわたりさまざまな研修を受け、以下の本研修コースの到達目標を達成している。
 - －日本の明治以降の地方自治の沿革及び現在の法体系・制度の概要を理解した。
 - －日本の地方自治体の公共サービスを理解した。
 - －日本の地方自治体の運営の基盤（税制・財政制度、選挙制度等）の理解を深めた。
 - －日本の地方自治制度、税制制度、公務員制度等を理解した。
 - －カンボジアの地方自治に係る制度整備・振興策をファイナルレポートしてまとめた。
- ・本研修コースの内容はカンボジア政府が施行した下記の法律に沿ったものであり、2002年2月にはコミューン評議会の選挙が実施され、一部帰国研修員はドラフト作成に貢献した。
 - －『コミューンに関する行政管理法』（2001年2月）
 - －『コミューン選挙法』（2001年3月）
- ・日本の典型的な地方自治体である東広島市において理論と視察の両方の研修が実施された。
- ・5ヵ年間に東広島市で企画し進められたとう本研修コースは、毎年研修終了後の研修内容に対する研修員からの要望・意見、並びに東広島市関係者や講師等による反省等を次回の研修内容に反映させ、カンボジア国側のニーズに合わせた地方自治行政に関する講義内容や視察先等を柔軟に対応させていたことが大きくプロジェクトの促進に貢献した。

2-3 効率性（観点：投入と成果の効率性、タイミングの適切性 等）

- ・1999年から2003年まで毎年10名のカンボジア国研修生（計50名）が東広島市で同時に研修を受けることができ、効率よく実施された。
- ・本研修コースが開催されていた期間に、カンボジア国内では地方分権化及び地方分散化に関する法律が策定され、カンボジア国内に頒布され始めた時期であり、タイミングよく研修は実施された。
- ・カンボジア政府の行政サービスに関わる国家公務員が毎年10名、5年間継続して日本で研修を受けることができた。

2-4 インパクト（観点：プラス/マイナスのインパクト）

- ・インタビュー調査及びアンケート調査から帰国研修員は通常業務の中で日本で得た知識を適応していると答えており、また、彼らの幾人かは講義やセミナーを通じて日本で得た知識や経験を他の職員に伝えている。
- ・カンボジア人50名が5ヵ年間約6週間にわたり、東広島市で研修を受けることにより日本－カンボジア国の相互理解と友情が深まった。
- ・マイナス・インパクトは見られない。

2-5 自立発展性（観点：援助終了後の総合的持続発展性）

- ・帰国研修員は、カンボジア政府及州政府等に勤務しながら日本で得た知識や経験を適用しており、今後も公務員として勤務を続けるものと期待される。
- ・カンボジア政府は地方分権化及び地方分散化を政策としており、地方自治行政に関する研修員の知識や経験は今後も必要とされるものと考えられる。

2-6 結論

本研修プロジェクトは、5カ年に50人ものカンボジア国研修員が同時に同一研修所で日本の地方分権、地方行政や公共サービス等の研修を受け、帰国後はカンボジア国政府が現在進めている地方分権化政策及び地方分散化政策の推進に直接寄与するものであり、東広島市とカンボジア国側の努力と相互理解により成功裏に終了したものと判断できる。

3. 地方分権関連政策

3-1 地方分権マトリクス

国	内務省	SEILA	関連法規	UNDP	GTZ	ADB	WB	課題
州・市 (20) (4)	地方行政局 (DOLA)	セイラ タスク フォース (STF)	<ul style="list-style-type: none"> • コミュニティ支援国家委員会設立の行政法 • セイラタスクフォースの設立・運営に関する法令 • 組織法起草のための各省合同評議会設立の決議 	コミュニティ支援国家委員会、財務省地方財務局へのアドバイザー派遣	コミュニティ支援国家委員会へのアドバイザー派遣	コミュニティ支援国家委員会へのアドバイザー派遣	地方分権に関する調査研究	<ul style="list-style-type: none"> • コミュニティ支援国家委員会は暫定組織であり将来の構想が定まっていない • コミュニティ支援国家委員会の地方分権関連の法律の一貫性をモニタリングする権限が、省庁など関係機関に対して持つ影響力が不明確 • コミュニティ支援国家委員会とセイラタスクフォースの権限に重複がある • 政府の各レベルと各関係機関間の役割分担が不明瞭 • 必要な政策・改革のための経済財務省・地方政府・財務局の資金・能力が不足している
州・市 (20) (4)	州事務所 州地方行政課 (PLAU)	州開発委員会 (PRDC) 実施委員会 (ExCom) 地方行政 ユニット 州・郡 フアンクショナルユニット	<ul style="list-style-type: none"> • 州農村開発委員会の組織・機能に関する法令 • コミュニティ支援での州知事への権限委譲に関する法令 • 州地方行政課の組織・機能に関する法令 	(州行政官の研修)	(州行政官の研修)	(州行政官の研修)		<ul style="list-style-type: none"> • 州政府の機能・権限を定めた組織法がない • 州知事と各省州事務所の関係が不明瞭 • 主要な省庁の州事務所がPRDCに含まれていない • 州知事事務所の予算は与えられた業務を実施するには少なすぎる • 州レベルの予算の送金が遅れることが多い • 州財務局の能力が不足している • セイラの技術支援ユニット(TSU)の技術力不足や、技術支援ユニットとコミュニティ評議会長の意章が指摘されている
郡・区 (171) (14)	郡事務所	郡統合 ワークショップ (DIW)		(郡行政官の研修)	(郡行政官の研修)	(郡行政官の研修)		<ul style="list-style-type: none"> • 郡政府の組織法がなく、法的枠組みが不明瞭 • 地方分権とコミュニティ評議会に関する郡の位置付けが不明確 • 地方分権化に関する研修や資金協力を受けていない • 各省の郡レベルの活動は相互に連携していない
コミュニティ・サッカト (1510) (111)	コミュニティ書記	コミュニティ評議会	<ul style="list-style-type: none"> • コミュニティ選挙法 • コミュニティ行政管理法 • コミュニティ基金設立に関する準行政法 • コミュニティ資金管理制度に関する準行政法 • コミュニティ評議会書記の機能に関する法令 • コミュニティ評議会への権限委譲に関する準行政法 • コミュニティ開発計画に関する各省合同法令 	コミュニティ評議会の研修 コミュニティ間の連携促進、ワークショップ開催など	コミュニティ評議会の研修	コミュニティ評議会の施設、資材、研修、住民登録	コミュニティ開発予算への資金提供	<ul style="list-style-type: none"> • 民主主義的な意思決定の促進が必要 • 歳入・徴税のシステムができていない。コミュニティの自主財源に関する法律が起草されていない • コミュニティ評議会の財政管理能力を向上させる必要がある • 都市部のサッカトのニーズは農村部とまったく異なるため、別の行政措置が必要 • 内務省、経済財務省、計画省を除いて、各省のコミュニティ評議会に対する役割や関係を規定する政策や法規がない
村	村長	(農村開発委員会)						<ul style="list-style-type: none"> • 村からの要望に対して予算が少ないため、コミュニティ評議会からほとんど便益を受けていないという意識がある • 村長の選出に関するガイドラインがない。

3-2 地方行政局の業務内容

部署	項目	概要
管理課 (Administrative Office)	主要業務	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 地方行政局の各部署に対する活動報告書の作成 ✓ コミューン評議会の人事に関するデータの収集 ✓ 休暇、出張申請などの手続き ✓ 事務用品の調達 ✓ 地方行政局の活動計画の編集 ✓ 機材、設備の管理 ✓ 職員の勤務記録の作成 ✓ ワークショップ、研修の開催 ✓ 局長、総局長からの要請への対応
	課題	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 一般的な人事管理に関する理解の不足 ✓ 人事の手続きを担当しているが管理能力、決定権はない
能力向上課 (Capacity Building Office)	主要業務	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ワークショップ、研修への事務的支援 ✓ 月刊活動計画と報告書の作成 ✓ 地方分権ニュースレター、ハンドブックなどの作成支援 ✓ DANIDAの自然資源管理プロジェクトへの参加 ✓ CDRIの研究プロジェクトへの参加 ✓ 研修の企画実施への参加 ✓ 会議の開催と会議への参加 ✓ 地方分権の関連法規と研修マニュアルの検討
	課題	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 職員の経験と資質が業務内容と合っていない ✓ 政府や関連組織の機能に関する理解が不足している
計画・統計・情報課 (Planning, Statistics and Information Office)	主要業務	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 地方分権とコミューン評議会に関する公共の意識向上のための情報戦略を担当 ✓ コミューン評議会の開発計画実施に関する報告書を各州知事に依頼 ✓ ほとんどの業務がコミューン支援国家委員会またはドナー案件からの要請への対応 ✓ 州地方行政課からのコミューン投資計画に関する情報のまとめ ✓ 研修企画実施への参加 ✓ 他省庁との調整 ✓ 会議の開催、会議への参加
	課題	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 部署名と担当業務が一致しない ✓ 職員に計画を作成する専門能力はなく、計画や情報に関する正式な研修もない ✓ 資金不足により活動が停滞している

コミューン財務課 (C/S Finance Office)	主要業務	<ul style="list-style-type: none"> ✓ コミューン評議会に対する送金や支払いの遅れに関する文書作成 ✓ コミューン評議会の財産登録に関する規定作成への参加 ✓ 地方行政局の財政支出に関するマスタープランと年間計画の作成 ✓ 州地方行政課からの報告と経済財務省との協力によりコミュニティ評議会によるコミュニティ基金の支出が指針に沿って行われることを確実にする ✓ その他さまざまな支援業務
	課題	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 財務手続きが複雑なためコミュニティには理解しにくいことがある ✓ 手続きや苦情処理が多く、意思決定への影響力は小さい
コミューン評議会のモニタリング、管理、支援課 (Monitoring, Control, Support of C/S Offices)	主要業務	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 場合によりコミュニティ関連法規の立案に参加 ✓ コミューン評議会に関する州報告書を中央レベルでまとめる ✓ 研修業務への参加 ✓ コミューン評議会による決定の法的妥当性の確認 ✓ コミューン評議会議員間の揉め事の処理 ✓ さまざまなワーキンググループの会議への参加
	課題	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 開発事業の管理・実施に関係する紛争処理 ✓ 関連法規の適切な施行を確保すること
専門調査課 (Technical Research Office)	主要業務	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 調査設計、データ収集を含むコミュニティ評議会に関する調査業務 ✓ 調査報告書の作成、コミュニティ支援国家委員会への提言 ✓ 他政府機関への公式文書作成 ✓ ADBプロジェクトの調達業務
	課題	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 調査に関する知識・理解不足

出所：Ministry of Interior. 2004. "Training Needs Assessment and Training and Development Plan for DOLA Staff."
より作成

分野	課題	対象者	日数	研修手法	資金協力	技術協力	時期
財務	新しい手続き、技術的な問題	コミュニケーション評議会議長、副議長、書記	3	州経済財務局とLAUによる直接研修	ADB	PLG、州財務局、DOLA	2月
コミュニケーション行政	人事、事務所管理	コミュニケーション評議会議長、副議長、書記	3	段階的研修	ADB	PLG、DOLA、ADB	4月
ガバナンス		コミュニケーション評議会全員	3	段階的研修	ADB	PLG、ADB、GTZ	10月
土地管理、問題処理	土地の権利、コミュニケーション、郡、州の問題処理	コミュニケーション評議会議長、副議長、書記（または全員）	2	LAUによる段階的研修	ADB	PLG、ADB、関係省庁	9月
住民登録	復習	関係者全員	3	段階的研修	ADB	PLG、ADB、内務省行政総局	8月
モニタリング・評価	行政、財務、サービス提供者	モニタリング・評価担当者、コミュニケーション評議会議長	2	LAUによる直接研修	ADB	PLG、DOLA	6月
実施手続き	変更点、新规定	各コミュニケーション3人ずつ	2	地方レベルでのワークショップ	ADB	PLG、MRD、DOLA	1月
高地先住民	以前と同じカリキュラム	ラタナキリ、モンドルキリ、プルサット、コンポントム、ストウントレン	3	DOLAによる直接研修	ADB	PLG、ADB、DOLA	1月、4月
女性コミュニケーション評議会議員、書記	未定	全員	3	直接研修	UNICEF	UNICEF、GTZ、PLG、ADB、MWA、DOLA	
女性と子供、家族計画	未定	各コミュニケーション3人ずつ	3	直接研修	UNICEF	UNICEF、GTZ、PLG、ADB、MWA	
コミュニケーション評議会連合	未定	コミュニケーション評議会全員	2	段階的研修	UNDP、GTZ、Konrat		1月、12月
地方分権の機能、権限、責任		州・郡政府関係者全員	5	DOLAによる直接研修	ADB	DOLA、PLG	
地方行政班の構造	機能、手続き	地方行政班の管理職、事務所	5	DOLAによる直接研修	ADB	DOLA、PLG	
研修ニーズ調査、能力向上、計画・予算作り	州ごとの研修の準備	LAU、ファシリテーター	2	地域能力向上アドバイザー、州技術アドバイザー、DOLA	ADB	DOLA、PLG	

分野	概要	期待される成果
1. 開発政策	<p>国家、地域、世界的な観点から重要な開発課題を学び、開発のプロセスと、そのプロセスの中でのカンボジアの公共セクター管理の責任を理解する。また、政府の開発政策の中での各分野の目標を理解する。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 世界の中でのカンボジアの位置を理解する。 ✓ 開発課題と開発指標を理解する。 ✓ 市場経済での政策の役割を理解する。 ✓ 開発での国際機関の役割を理解する。 ✓ 国際化が政策立案に与える影響を理解する。 ✓ MDGs (Millennium Development Goals) と貧困削減に関する知識を身に付ける。 ✓ 諸外国での各分野の政策に関する知識を身に付ける。 ✓ 政府とドナーの関係を理解する。
2. ガバナンス	<p>この研修では、グッドガバナンスの概念を開発プロセスの中心に置き、グッドガバナンスと開発目標達成との関係を強調する。また、国家の機能と公共サービスの役割を考え、汚職防止政策や国家の能力開発、創造的な公共サービスの提供などについて検討する。政府のガバナンス活動計画(Governance Action Plan)についても理解を深める。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 国家の性質を理解する。 ✓ 市場経済での国家の役割について理解する。 ✓ 行政改革の優先課題と先例について理解する。 ✓ ガバナンスの概念とカンボジアへの適用について理解する。 ✓ 汚職の原因とその解決法について理解する。 ✓ サービス提供のさまざまなモデルに関する知識を身に付ける。
3. 公共部門管理	<p>成果主義で受益者を主体とした公共サービスの提供に関する知識と技術を身につける。公共部門管理に関する最新の議論と実例を用いて、組織改変、民間の経験の公共部門への適用、人事管理などについて説明する。実用的な研修内容を多く含む。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 組織と戦略の管理の基本的な要素を理解する。 ✓ 民間部門管理と公共部門管理の類似点と相違点を知る。 ✓ 文化が管理に与える影響を理解する。 ✓ リーダーシップ、動機付け、チーム管理を理解する。 ✓ 人的資源戦略の知識を身に付ける。 ✓ 公共サービスの効果的な管理に関する基本的知識を身に付ける。 ✓ 管理改革のための課題と手順を理解する。 ✓ 説明責任と成果の測定について理解する。

4. 財政管理	<p>公共部門管理の成功の鍵である予算管理を集中的に扱う。予算計画、調達、監査などの基本的な手続きを習得するなど、実用的な研修内容を多く含む。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 国家開発での予算の役割を理解する。 ✓ 予算執行のための国庫と銀行の役割を理解する。 ✓ 政府の歳入に関する課題を理解する。 ✓ 予算計画の基本的な手続きを理解する。 ✓ 予算執行の改善について理解する。 ✓ 地方分権・業務分散と関連した予算管理の課題を理解する。 ✓ 公共調達の良い実施例についての知識を身に付ける。 ✓ 予算プロセスでの監査の役割を理解する。
5. 応用開発経済学	<p>経済学の基礎知識と市場経済促進への適用を理解する。政策レベルと実務レベルの両方の政府職員にとつて、市場経済の中での公共サービスへの役割と経済環境が政策に与える影響を理解するうえで、経済学の知識は必須である。貧困削減に向けた経済学説の適用とその実例の紹介を含む。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 市場経済での経済原理を理解する。 ✓ 経済指標を読み解く能力を身に付ける。 ✓ 開発におけるマクロ経済政策の役割を理解する。 ✓ 開発における国際貿易と資本の流れの役割を理解する。 ✓ 国際化が生み出す経済的費用と便益を理解する。 ✓ 経済成長の原理とカンボジアへの適用を理解する。 ✓ 貧困削減のために経済成長の管理について理解する。 ✓ 経済開発での財政機関の役割を理解する。
6. 政策立案	<p>政策立案の手順を学ぶ。政策分析、優先課題の選択、関係省庁の調整、政策の実施、モニタリング・評価などの各段階を追って説明する。カンボジア政府の政策立案プロセスと成果を向上させるために必要な知識と技術を身に付ける。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 政策のプロセスを理解する。 ✓ 政策立案の課題と技術に関する知識を身に付ける。 ✓ 政策プロセスへの住民参加の便益と参加の方法について理解する。 ✓ 政策実施の向上をはかる手段を理解する。 ✓ 政策モニタリング・評価の役割と手法を理解する。
7. 財政手法	<p>財政管理モジュールを補完する位置付けにある。政策分析、評価、実施に携わる政府職員にとって必須の財政手法に関する知識を扱う。歳入確保、費用便益分析、予算実行、複数年度支出計画管理などの内容を含む。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ それぞれの歳入の手段が経済に与える影響を理解する。 ✓ プログラム・プロジェクト管理での費用便益分析を理解する。 ✓ 複数年度予算を管理する手法を開発する。 ✓ リスク管理とその財政管理への適用に関する知識を身に付ける。
8. 調査手法	<p>公共部門管理に関連する調査手法を身に付ける。状況に応じて使い分けられるようさまざまな手法を学ぶ。調査の設計、情報収集・分析、調査結果の政策への反映ができるようになることを目指す。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 公共部門管理と政策プロセスでの調査の役割を理解する。 ✓ さまざまな調査手法を身に付ける。 ✓ 調査の設計、データ分析、報告書作成ができるようになる。 ✓ 調査プロジェクトの実施を監督する能力を身に付ける。