

# 開発課題に対する 効果的アプローチ

地方行政

開発課題に対する効果的アプローチ

〈地方行政〉



2007年8月

JICA

独立行政法人 国際協力機構  
国際協力総合研修所

2007年8月

国際協力機構

ISBN4-903645-39-8

総研

J R

07-05

# 開発課題に対する 効果的アプローチ

地方行政

2007年8月

独立行政法人国際協力機構  
国際協力総合研修所

本報告書及び他の国際協力機構の調査研究報告書は、当機構ホームページにて公開しております。

URL : <http://www.jica.go.jp/>

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可無く転載できません。

---

発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ

〒162 8433 東京都新宿区市谷本村町10 5

FAX : 03 3269 2185

E-mail: [iictas@jica.go.jp](mailto:iictas@jica.go.jp)

---

## 序 文

開発途上国の多様化、複雑化する開発課題に適切に対応していくために、国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）は国別・課題別の取り組みの強化を進めています。2004年からはその取り組みをさらに強化して効果的・効率的に事業を進めるために本部の組織改編を行いました。特に、課題部の設置は各部内に分野・課題ごとの知見やノウハウを蓄積し、途上国の現場への技術支援能力を高めることを意図したものです。さらに、開発課題への対応能力を高めるための具体的な取り組みとして、国別事業実施計画の作成や課題別要望調査の実施、分野課題別指針の作成、ナレッジサイトの整備などが行われていますが、開発課題や協力プログラムのとらえ方にはいまだ大きな差があるのが現状です。ある国の重要課題により適切・的確に対応した協力を計画・実施するためには、開発課題の全体像と課題に対する効果的なアプローチの基本的な理解に基づき、各々の国の事情に合わせてJICAが協力すべき部分を明らかにする必要があります。

この調査研究は、上述した課題別アプローチの強化のための取り組みの一環として行われたもので、2001年度から4フェーズにわたって行われた調査研究のフェーズ5です。これまでの4フェーズでは15の開発課題（基礎教育、HIV/AIDS対策、農村開発、中小企業振興、貧困削減、貿易・投資促進、高等教育、情報通信技術、水資源、リプロダクティブヘルス、農業・農村開発、都市・地域開発、運輸交通、水質汚濁、大気汚染）をまとめてきました。フェーズ5では「地方行政」を取り上げ、開発課題を体系的に整理し、達成すべき開発目標ごとの効果的なアプローチを明示するとともに、今後JICAが当該分野で協力を行ううえで重点とすべき点、実施上の留意事項に関する提言をまとめました。この調査研究の成果がJICAの分野課題別指針に反映され、課題別アプローチが一層強化されることにより、今後の技術協力のより有効な計画策定と実施につながっていくことを心より願っています。

本調査研究の実施及び取りまとめにあたっては、JICA職員及び国際協力専門員、ジュニア専門員、分野課題支援ユニットからなるサブタスクを設置して検討を重ねてまいりました。また、報告書のドラフトに対してはJICA内外の関係者から多くのコメントをいただきました。本調査研究にご尽力いただきました関係者の皆様に、厚くお礼申し上げます。

2007年 8 月

独立行政法人国際協力機構  
国際協力総合研修所  
所長 加藤 宏

# 開発課題に対する効果的アプローチ 地方行政

## 目 次

序文	
調査研究概要 .....	i
地方行政に対する効果的アプローチ概観（要約） .....	vii
<b>第1章 地方行政の概況</b>	
1 - 1 地方行政の現状 .....	1
1 - 2 地方行政の定義 .....	3
1 - 3 国際的援助動向 .....	3
1 - 4 わが国の援助動向 .....	4
<b>第2章 地方行政に対するアプローチ</b>	
2 - 1 地方行政支援の目的と課題 .....	9
2 - 1 - 1 地方行政支援の目的 .....	9
2 - 1 - 2 地方行政の課題 .....	9
2 - 2 地方行政に対する効果的アプローチ .....	10
2 - 2 - 1 「開発課題体系図」の作成方法 .....	10
地方行政 開発課題体系図 .....	12
2 - 2 - 2 地方行政に対する効果的アプローチ .....	13
開発戦略目標1 国情に合った地方行政制度の整備 .....	13
開発戦略目標2 地方行政の能力向上 .....	17
<b>第3章 JICAの協力の方向性</b>	
3 - 1 基本的な考え方 .....	21
3 - 2 開発戦略目標への今後の取り組み .....	22
3 - 3 協力上の留意点 .....	26
3 - 4 今後の検討課題 .....	29
<b>付録1 JICAの主な協力事例</b>	
地方行政関連案件リスト（代表的な事例） .....	34
2000年代地方行政関連集団研修案件 .....	43

## 付録2 主要ドナーの地方行政に対する取り組み

2 - 1	世界銀行 ( World Bank )	45
2 - 2	国連開発計画 ( UNDP )	46
2 - 3	英国国際開発省 ( DFID )	46
2 - 4	米国国際開発庁 ( USAID )	47
2 - 5	カナダ国際開発庁 ( CIDA )	48
2 - 6	スウェーデン国際開発協力庁 ( SIDA )	49
2 - 7	ドイツ技術協力公社 ( GTZ )	49

## 付録3 地域別の現状と課題

3 - 1	東南アジア	51
3 - 2	東アジア	52
3 - 3	中央アジア	52
3 - 4	南西アジア	53
3 - 5	中近東 ( 西アジア )	55
3 - 6	北アフリカ	56
3 - 7	サブサハラ・アフリカ	58
3 - 8	中南米・カリブ地域	59
3 - 9	大洋州	60

## 付録4 中央 - 地方関係基本チェック項目

## 付録5 地方行政の全体像を考える - その目的と役割 -

## 用語・略語解説

## 引用・参考文献・Webサイト

---

## 調査研究概要

---

### 1. 「開発課題に対する効果的アプローチ」調査研究の背景と目的

本調査研究は2001年度に開始された調査研究「国別・課題別アプローチのための分析・評価手法」のフェーズ5であり、課題別アプローチの強化を通じて国別アプローチの強化を図ることを目的としている。フェーズ1から4では15<sup>1</sup>の開発課題について課題を体系的に整理し、効果的なアプローチ方法を明示するとともに課題体系図に基づいた国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）事業のレビューを行い、その成果を『開発課題に対する効果的アプローチ』報告書として取りまとめた。

ほかの課題についても同様の体系的整理を行うことへの要望が強かったことを受けて、2006年度には「ガバナンス」課題タスクフォースの6つのサブタスク<sup>2</sup>のうち「地方行政」「統計」「法整備」の3分野課題に対する体系的課題整理を行った。本報告書は、このうち「地方行政」分野において、JICAの実績をベースに地方行政能力向上のためにドナーとして支援できることを取りまとめたものである。

本報告書は、できる限り実務的に利用できるものを目指して作成され、その成果の活用方法としては以下のことが想定されている。

- ・ JICA国別事業実施計画の開発課題マトリクスを作成・改訂する際の基礎資料とする。
- ・ プロジェクト形成調査や案件形成、プログラム策定の際の基礎資料とする。
- ・ プログラム評価や国別評価を行う際の基礎資料とする。
- ・ JICA役職員や調査団員、専門家などが相手国や他ドナーとの協議の場においてJICAの分野課題に対する考え方を説明する際の資料とする。
- ・ 分野課題データベースに格納し、課題に対する考え方やアプローチをJICA内で共有する。

### 2. 地方行政課題における背景と目的

JICAでは、地域部による国別・地域別の取り組みの充実に加えて、2004年4月より5つの課題部体制を構築し、課題別のアプローチを強化している。地方行政分野では、社会開発部第二グループ（都市地域開発・平和構築）第一チームを事務局とした地方行政サブタスクフォースを設置し、分野課題ネットワークの強化と課題対応力の強化を目指している。また、今後主要な開発課題に対するJICAの協力量針をまとめた「課題別指針」を作成することになっている。課題別指針は、国別事業実施計画の作成や要請案件の審査などに活用されるものである。

相手国の重要開発課題に的確に対処していくためには、国ごとに状況や課題が異なることを前提と

---

<sup>1</sup> 基礎教育、HIV/AIDS対策、農村開発、中小企業振興、貧困削減、貿易・投資促進、高等教育、情報通信技術、水資源、リプロダクティブヘルス、農業・農村開発、都市・地域開発、運輸交通、水質汚濁、大気汚染。

<sup>2</sup> 行政基盤、地方行政、統計、法整備、公共安全、民主化支援。

しつつ、開発課題の全体像と課題に対する効果的なアプローチについての基本的な理解に基づき、適正なプログラム/プロジェクトを策定していくことが必要である。そのためには各開発課題に対するアプローチを体系的に整理したものをベースに、その国の実情に基づいて、JICAとして協力すべき部分を明らかにしていくべきである。このような考え方にに基づき、「課題別指針」のドラフトとなる「効果的アプローチ」を作成した。

作成にあたっては、2006年7月より地方行政サブタスク会合を開催し、サブタスクメンバー及び事務局を中心に作成したドラフトを基に議論を重ねた。

### 3．報告書構成<sup>3</sup>

報告書は3章から構成されている。第1章では開発課題への効果的なアプローチを考慮する前段としての基本的な認識を提示することを目的として、課題の現状、定義、国際的援助動向、わが国の援助動向をまとめた。第2章では、各開発課題において達成されるべき状況（開発目標）を開発課題体系図により示し、それらの課題への効果的なアプローチ及びJICAにおける取り組み状況を解説している。第3章では、今後地方行政の課題に取り組む上でJICAが重点とすべき点、協力実施に際して留意すべき点をまとめている。付録では、参考資料としてJICAの主要な協力事例、主要ドナーの取り組み、地域ごとの現状、案件検討に際してチェックすべき基本項目などを示した。また、地方行政の全体像をできるだけ簡単に把握できるための参考資料として付録5に「地方行政の全体像を考える - その目的と役割 - 」を付けた。地方行政案件を初めて担当する職員の方には、ぜひ一読していただきたい。

### 4．開発課題体系図の見方

本調査研究では、それぞれの開発課題について下記のような開発課題体系図を作成し、課題に対する一般的なアプローチをツリー状の表の形で網羅的に整理して示した<sup>4</sup>。この図は各開発課題の構成を横断的に俯瞰して全体像を把握し、問題解決に向けた方針、方向性及び協力内容を検討するためのツールとして作成したものである。

体系図の「開発戦略目標」、「中間目標」、「中間目標のサブ目標」は各開発課題をブレイクダウンしたものである。

### 5．開発課題体系図の使い方の例

地方行政サブタスクフォースでは、特にプログラム作成時に課題体系図が活用できることを目指した。地方行政分野で抱える問題点が、全体としてどのような課題に位置づけられるかを把握することで、個別のプロジェクトのアプローチのみならずプログラムレベルでの課題整理ができるように配慮している。

<sup>3</sup> 本調査研究の成果は課題別指針に活かすとの位置づけから、報告書の構成は今後作成される「課題別指針」の標準構成と整合するようになっている。

<sup>4</sup> 現実には課題を構成する因果関係は体系図のように直線的ではなく、種々の要素が絡み合っている。本体系図は、特定の切り口をもって体系化することで課題の全容を分かりやすく示すためのものである。



以下に体系図の使い方の一例を示す。

開発途上国のニーズに応じた中心問題を明らかにする。

「開発戦略目標～中間目標～サブ目標」のどの部分に中心問題が位置づけられるかを確認し、目標を設定する。

設定された目標に応じて、協力プログラム/プロジェクトの上位目標・プロジェクト目標を検討する。

具体的な協力案件を「サブ目標の達成手段の例」から検討する。

必要に応じて「JICAの主たる事業」からJICA類似案件をレビューする。

### 開発課題体系図と協力プログラムの関係

#### 国別事業実施計画

援助重点分野	開発課題	協力プログラム	個別プロジェクト	施策メニュー
--------	------	---------	----------	--------

#### 協力プログラム

スーパーゴール	上位目標	案件の目標
---------	------	-------

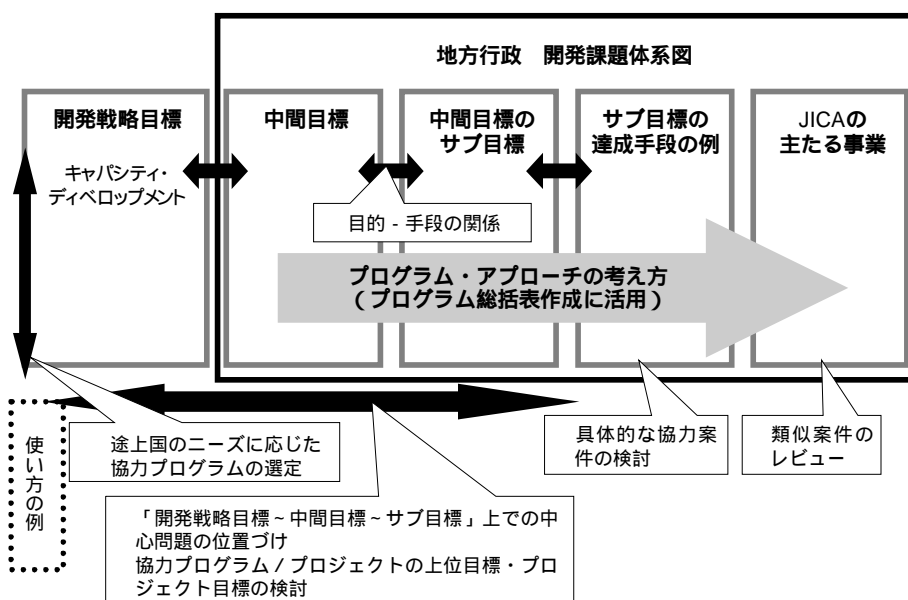
プログラム検討の際に体系図を活用

#### 開発課題体系図

開発戦略目標	中間目標	サブ目標	達成手段の例
--------	------	------	--------

本体系図は、「サブ目標の達成手段の例」のレベルで施策を網羅的に把握できるようにすることを目指した。そのため、異なる開発戦略目標であっても、内容が重複したり、プログラム・プロジェクト検討時に配慮すべき事項が含まれている場合がある。開発課題体系図を利用する際には、初めに体系図全体をレビューした上で検討を進めてほしい。

### 開発課題体系図の使い方（例）



## 7. 本報告書の活用方法

### 7-1 案件形成での活用

開発課題体系図は、主に案件（プログラム/プロジェクト）の検討・準備の際に役立つことを目標として作成された。案件形成の際には、課題の全体像を理解した上で、その国における開発課題の解

決のためにはどのような活動や投入が必要なのか、そのためにはどのようなプログラムやプロジェクトが最も効果的なのかをよく吟味しなければならない。

この開発課題体系図では、開発課題の「目的（成果） - 手段（活動）」関係を体系的に整理し、サブ目標の達成手段の例に対応するJICAの主たる事業を記載しており、案件形成の際のベースとして活用してほしい。

## 7 - 2 分野課題ネットワークの活用

本報告書と併せてほかの分野課題ネットワークも利用可能である。JICAナレッジサイトでは今後、ドナー動向や標準的作業項目、基礎知識などを充実させる予定である。

## 7 - 3 調査研究成果の活用

地方行政分野では、これまでに下記のような調査研究を実施しており、これらもJICAホームページやナレッジサイトで参照可能である。

JICA（2006）『特定テーマ評価「地方行政能力向上～インドネシアを事例として～」報告書』：本評価調査では、対象案件の地方行政能力向上にかかるアプローチを分析する上で、「インドネシアの地方行政能力向上にかかる課題体系図」を評価分析軸として設定し、それに沿ってJICA及び他ドナーのアプローチを分析している。その上で、地方行政能力向上の課題へのアプローチにかかる教訓・提言、地方行政能力にかかる案件形成、実施の取り組みにかかる教訓・提言、の2段階で抽出している。

JICA（2004）『JICAにおけるガバナンス支援 - 民主的な制度づくり、行政機能の向上、法整備支援 - 調査研究報告書』：本報告書は、総論部分でガバナンスの概念とJICAのガバナンス支援の基本的考え方を整理し、各論部分で民主的体制づくりへの支援、行政機能の向上への支援、法整備支援の3分野について、概念及び課題を整理し、わが国及び他ドナーによる支援の特徴、留意点などをまとめている。

JICA（2002）『民主的な国づくりへの支援に向けて - ガバナンス強化を中心に - 』：本報告書は、開発途上国の民主化の現状を検討するにあたり、わが国の協力実績の多い東アジア、東南アジア、南西アジア、中南米、アフリカの各地域を分析の対象とした。各地域に民主化の観点から見た特徴をとらえ、どのような支援が望ましいかを検討している。さらに国際的な民主化支援の動向も分析し、今後に向けた提言を行っている。

JICA（2001）『地方行政と地方分権』：本報告書は、インドネシア、タイ、フィリピンの3カ国の地方分権情報を国別に報告し、その後、開発途上国における地方分権化について、行政と財政の観点から、その特徴・課題の抽出と課題への対応策を検討している。また、日本の地方制度の経験の分析に基づき、その行財政システムが、分権化を始めたばかりの開発途上国に親和的であることを説明している。

## 8．今後に向けて

### 8 - 1 改訂の方針

本報告書は、分野課題の体系的な理解に役立つ、プロジェクト形成や案件選定の参考になる、被援助国や他ドナーに日本側の考え方を説明するのに役立つ、ことを目指して作成された。この成果をJICA「課題別指針」に組み込み、ほかの分野課題ネットワークと併せて適宜見直し、発展させていく予定である。

本書は「課題別指針」の作成に向けた第一歩としての報告書であり、内容の精査や情報量不足など、不十分な点が残されている。特に付録3「地域別の現状と課題」、付録4「中央 - 地方関係基本チェック項目」については今後も継続的な見直しと内容の充実を図る必要がある<sup>5</sup>。

さらに、分野課題ネットワークでの知見や、今後のドナーによる協力動向、JICA協力による経験の蓄積を踏まえて、3～5年ごとに「課題別指針」を見直していく予定である。

### 8 - 2 開発課題体系図の活用の多様化

案件形成のベースとしての活用のほかにも、国別事業実施計画の策定、相手国との実務対話、援助協調、評価などの場で、開発課題体系図を活用することができる。

本書は、JICA内のサブタスクフォースでの議論に基づきドラフトを作成し、国内機関や在外事務所からのコメントを踏まえて改訂を行い最終化したものである。今後は、日本国内の関係機関と協議を行い、開発課題に対する基本的な認識を一致させ、わが国の政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）全体として整合性のとれた協力を行っていくことが必要である。

また、その国の現状を把握し、各種評価を実施するためには、適切な指標に基づいてモニタリングしていくことが必要である。相手国の発展段階に応じた指標の設定などにより、開発課題体系図を多様な場面で活用できるような工夫が必要である。

## 9．実施体制（地方行政）

2006年7月より地方行政サブタスク会合を開催し、サブタスクメンバー及び事務局を中心に作成したドラフトを基に議論を重ねた。ドラフトに対してはJICA本部内各部、在外事務所、国際協力専門員などからもコメントを得て、それらを反映させた上で最終報告書を作成した。

### タスクフォース

桑島 京子	社会開発部 第一グループ長
武田 長久	国際協力専門員
下田 道敬	国際協力専門員
赤松 志朗	国際協力専門員

<sup>5</sup> 本報告書はナレッジサイトで公開されるため、改訂された内容は、ナレッジサイトで随時更新を行っていく。

川北 博史	国際協力専門員
木下 俊夫	企画調整部 次長
松永 正英	国内事業部 研修業務グループ長
小林 勤	東京国際センター 業務第二グループ ガバナンスチーム長
木全洋一郎	国際協力総合研修所 調査研究グループ 事業戦略チーム
折田 朋美	アジア第一部 第一グループ 東南アジア第二チーム
岩間 創	社会開発部 第一グループ ガバナンスチーム
村上 博信	経済開発部 第一グループ 貿易・投資・観光チーム

### サポートメンバー

不破 雅実	社会開発部 調査役
渡邊 学	社会開発部 管理チーム長
横田千映子	海外長期研修
小林 知樹	アフリカ部 東部アフリカチーム
半澤みちる	東京国際センター 業務第二グループ ガバナンスチーム
渡辺 英樹	東京国際センター 業務第二グループ ガバナンスチーム
清水 愛美	東京国際センター 業務第二グループ ガバナンスチーム
西 直子	タンザニア事務所
名井 弘美	ボリビア事務所

### タスクフォース兼事務局

中村 明	社会開発部 第二グループ長
関 智宏	社会開発部 第二グループ 都市地域開発・復興支援第一チーム長（～2006年11月）
前川 憲治	社会開発部 第二グループ 都市地域開発・平和構築第一チーム長（2007年1月～）
菅野 祐一	社会開発部 第二グループ 都市地域開発・平和構築第二チーム長
塩塚美那子	社会開発部 第二グループ 都市地域開発・平和構築第一チーム
若林 敏哉	社会開発部 第二グループ 都市地域開発・平和構築第二チーム
西田 有一	社会開発部 第二グループ 都市地域開発・平和構築第一チーム
井手 直子	社会開発部 第二グループ 都市地域開発・平和構築第一チームJr.専門員
高井 東子	社会開発部 第二グループ 都市地域開発・平和構築第一チームJr.専門員
寺田 美紀	社会開発部 第二グループ 都市地域開発・平和構築第一チームJr.専門員
宇高 香絵	社会開発部 第一グループ ガバナンス課題支援ユニット（～2007年4月）
高橋 直郁	社会開発部 第二グループ ガバナンス課題支援ユニット

所属は2007年4月現在。

人事異動などによりタスクを離れた場合には、その時点の所属を示す。

2007年4月から旧「社会開発部 第二グループ 都市地域開発・復興支援第一、二チーム」は、「社会開発部 第二グループ 都市地域開発・平和構築第一、二チーム」になった。

## 地方行政に対する効果的アプローチ概観（要約）

### 1. 地方行政の概況

#### 1 - 1 地方行政の現状

地方行政支援の必要性を生じさせている主な現状として、次の3点がある。

- ・グッド・ガバナンスの潮流（世界レベル）
- ・適切な地方行政制度の未整備（国家レベル）
- ・地方行政機関の能力不足（地方レベル）

#### 1 - 2 地方行政の定義

地方行政の定義は、「地方における政府の執行機関（中央政府の出先機関や地方政府）のあり方とそれが行う活動」とする。

本報告書での議論の範囲として、次の3つの視点を設定する。

- ・「地方における行政機関」それ自体
- ・「地方における行政機関」と「中央政府」との関係
- ・「地方における行政機関」と「住民・地方議会」との関係

#### 1 - 3 国際的援助動向

- ・第二次世界大戦後：社会インフラを短期間で整備する必要があり、中央集権型の統治構造が望まれた。
- ・1970年代：トリックル・ダウンに期待された効果が表れず、Basic Human Needs (BHN) を重視する援助に方向転換。住民への基礎的行政サービスや住民参加に焦点が当たり、地方行政に関連が深い事項に注目が集まってきた。
- ・1980年代：New Public Management (NPM) の一環として、地方行政機関の自由度を高めて成果を求めることによる効率化とサービスの質の向上を期待して地方分権が検討され始めた。
- ・1990年代：グッド・ガバナンスの一環として、地方分権が推進された。
- ・2000年代：ミレニアム開発目標は、住民に身近な問題であり、地方行政の重要なテーマになり得るものである。それだけに、開発途上国の地方行政において、これらの課題を担えるだけの能力や体制を整備することが求められている。

#### 1 - 4 わが国の援助動向

##### (1) 新ODA大綱に見る地方行政課題の重要性

基本方針

- ・「良い統治（グッド・ガバナンス）に基づく開発途上国の自助努力支援」のための「国の発展の基礎となる人づくり、法・制度構築や経済社会基盤の整備への協力」
- ・「人間の安全保障」実現のための「地域社会を強化する援助」

重点課題

- ・「持続的成長」に関連して、投資環境の整備のための「地方行政の行政能力の向上」

## (2) わが国の援助の実施状況 技術協力事業が中心

### (3) JICAの援助動向

研修から技術協力プロジェクト、プログラム化へ

- ・ 研修事業：「集団研修の多様化」や「プロジェクト形成につながる国別研修」
- ・ 2000年前後から「地方行政」を第一義的に取り上げた技術協力が開始
- ・ 政府と住民をつなぐ複層的アプローチによる効果的な地方行政分野への協力
- ・ プログラム化の試みによる協力の拡充

人材育成と関係構築支援、制度構築の側面支援と選択肢の提供

- ・ これまでの協力：・「人材育成（研修型）」
  - ・「地方行政機関と住民の関係構築」
  - ・「制度構築の側面支援」

調査研究による地方行政支援のあり方の模索

日本の地方自治体との連携強化

## 2. 地方行政に対する効果的アプローチ

### 2-1 地方行政支援の目的と課題

#### 2-1-1 地方行政支援の目的

住民のニーズに応じた行政サービスのより効果的・効率的な実施。

#### 2-1-2 地方行政の課題

- ・ 中央政府 - 地方政府間における権限・財源・人材のバランスの取れた地方分権化
- ・ 地方行政自体の能力向上

### 2-2 地方行政に対する効果的アプローチ

#### 2-2-1 「課題体系図」の作成方法

開発戦略目標：補完関係にある「国情に合った地方行政制度の整備」と「地方行政の能力向上」

本報告書の課題体系図：具体的なプロジェクトをイメージしやすいように、JICA地方行政関連プロジェクトの実績をベースに構成（地方行政を取り巻く課題の全体像は付録4、5で解説）。

#### 2-2-2 地方行政に対する効果的アプローチ

#### **開発戦略目標 1 国情に合った地方行政制度の整備**

歴史的、民族的、政治的な背景を持って形成されている地方行政が、与えられた権限に基づいて住民のニーズに応じた行政サービスの提供や事業の実施を効果的に実施できる制度環境の整備をどのように行っていくかが課題となっている。

#### **中間目標 1-1 中央 - 地方政府間関係の適切な枠組みの整備**

中央 - 地方政府の関係は、開発途上国の国民自身が議論を深め、あるべき国の発展の方向性を模索するという内発的発展過程が必要である。その過程の中で、地方行政に関する問題意識を醸成させ、その

国の実情に合わせた制度へのビジョンを形成することが重要である。

- サブ目標 1 中央 - 地方関係の方向性と地方行政のビジョンの形成
- サブ目標 2 中央 - 地方政府関係の枠組み整備
- サブ目標 3 地方行政サービスの権限と基準の整備

#### **中間目標 1 - 2 地方財政制度の整備**

権限の委譲と財源の委譲のギャップを少なくして地方行政が機能するように、地方財政のシステムを整備していくことが必要になる。

- サブ目標 1 地方財政政策の枠組み整備
- サブ目標 2 地方政府への財政移転制度の整備
- サブ目標 3 地方財政システムの整備

#### **中間目標 1 - 3 地方行政を支える行政官の育成制度の整備**

地方公務員制度や地方公務員の能力向上を目的とした研修制度の整備など、中央政府による地方行政官の人材育成の役割が必要になる。

- サブ目標 1 地方公務員制度の整備
- サブ目標 2 地方公務員の研修制度の強化

#### **中間目標 1 - 4 政府間の連携・協力体制の整備**

地方政府に対する財政的支援のほかに、中央政府による地方政府に対する技術的な支援や情報提供の機能が必要である。地方政府間の横の連携・協力により、その能力不足を補い合うことも効率的な行政サービスのためには効果的である。

- サブ目標 1 地方政府に対する中央政府の情報提供・支援能力の向上
- サブ目標 2 自治体間協力制度の整備

#### **開発戦略目標 2 地方行政の能力向上**

地方行政の制度的枠組みが整備されたとしても、地方行政の能力が伴っていなければ地方行政に期待されている機能は十分発揮されない。特に、行政サービスの提供や地域開発の事業を計画、実施し、運営する能力を高めることが必要である。さらに、創造的に地域のステークホルダーと協働して地域経営を行うことができるような能力を高めていくことが必要である。

#### **中間目標 2 - 1 地域ニーズを反映した計画策定**

地方行政官の地域開発計画策定能力が十分育っていない場合が多い。地域の情報、資源に基づいた地域開発計画の策定や、その計画に基づいて地方政府予算や中央政府の予算を獲得して事業を実施していくための調整、管理能力の向上も求められる。

- サブ目標 1 地方行政官の地域開発計画策定・運営管理・モニタリング能力の向上
- サブ目標 2 地域の情報、資源に基づいた地域開発計画策定手法の確立
- サブ目標 3 開発予算の計画策定、管理、執行能力の向上

#### **中間目標 2 - 2 地域ニーズにこたえる行政サービスの提供**

サービスの提供にあたる行政官の能力向上も含め、効率的な行政サービスの提供の実施を図っていくことが求められる。また、行政サービスの効率化や住民のニーズを反映するような仕組みの整備を行っ

ていくことも課題である。

サブ目標 1 行政サービス提供の仕組みの整備

サブ目標 2 行政サービスの効果・効率的な提供

### **中間目標 2 - 3 地域社会との協働による地域経営**

地域の発展のためには多くのステークホルダーとの協力と協働が必要である。政策決定や予算管理における地方行政の透明性と説明責任を確保する仕組みを整えることも課題である。

サブ目標 1 住民の活動を促進する行政の支援体制の整備

サブ目標 2 地方行政の透明性と説明責任の確保

サブ目標 3 地方行政の運営における地域のステークホルダーとの連携の促進

## **3 . JICAの協力の方向性**

### **3 - 1 基本的な考え方**

#### **( 1 ) 国際協力における地方行政の重要性**

地方行政は、各セクター案件の担当者も理解しておくべき重要テーマの一つである。

- ・国際協力は、最終的には相手国の住民に裨益する支援を行うが、通常相手国の住民に行政サービスを直接提供しているのは、セクター省庁の出先機関が地方政府であるため。
- ・地方行政のあり方は、中央政府、地方政府及び国民との関係により規定され、その国のあり方の中心部分を占めるものでもあるため。

#### **( 2 ) 日本の特徴である「自主性（オーナーシップ）の尊重」**

地方行政制度は、前述のとおり、国のあり方の中心部分を占めるものであり、これに関する支援は内政干渉の側面もあるので、相手国政府のオーナーシップがなければ、協力支援は円滑に実施されないばかりでなく、その成果の相手国での自立発展性も確保されない。よって、相手国政府自身が「変革への気付き」を持つことが不可欠である。

#### **( 3 ) 国情に合った支援**

地方行政の状況が国ごとに大きく異なるので、ほかのセクター以上に国情に合った支援が必要となることを理解しておくべきである。相手国政府が主体的、内発的にガバナンスの改善や民主化の進展と定着を進めることを重視し、制度の選択や構築、運用を主体的に行えるような情報提供や対話の推進を継続していくべきである。

#### **( 4 ) 住民に裨益する行政サービスの実現**

開発途上国の地方行政を支援する際に、行政内部の能力向上に留まらず、最終的には行政サービスを通して住民に裨益することが必要であることを十分認識しながら支援していかななくてはならない。住民に効果・効率的に行政サービスを届けるための仕組みを支援の中で形成し、継続されていくための工夫を忘れてはいけない。



### 3 - 2 開発戦略目標への今後の取り組み

#### (1) 開発戦略目標1 国情に合った地方行政制度の整備：制度整備・改善への支援

制度構築・改善の前段階として、政策研究や研修など相手国側の变革意欲を促進する支援を通して、相手国の制度改革に対する意思や方向性を明確にし、相手国のコミットメントを引き出し、その主体性を尊重した制度整備・改善への支援に積極的に取り組むべきである。

#### (2) 開発戦略目標2 地方行政の能力向上：能力向上への豊富な支援経験の活用

基礎的な地方行政能力の強化は、相手国の政治状況や制度にかかわらず、相手国の地方行政の足腰を強化するために必要性の高い支援である。JICAの豊富な経験を活かし、今後とも重点的に取り組むべきである。また、支援の効果を面的に広げ、自立発展性を高めるため、地方あるいは中央レベルでの制度面へのフィードバックを支援開始当初よりシナリオとして意識した支援事業の形成と運営が求められる。

#### (3) 制度構築・改善と地方行政能力向上の相互補完関係 / 相乗効果

開発戦略目標の1と2との関係性を理解し、それぞれでの成果を他方で活かすことを検討することにより、多様なスキームを戦略的に組み合わせ、包括的な支援を実施することで相乗効果を生み出すことができる。

### 3 - 3 協力上の留意点

#### (1) 国全体の行政制度・政策を見る視点

多くの開発途上国では、地方政府の能力は弱く、中央政府による統制も強い。このため、地方政府の概要を把握するには、地方政府の現場だけではなく、中央政府によって定められた地方政府関連の制度や政策を分析し、地方政府の権限・財政・人事などの枠組みを確認することが重要である。

#### (2) 中長期的視点に立った柔軟なマネジメント

地方行政支援は、政治的な変動要因に影響を受けやすく国・地域の多様な状況に合わせた対応が求められるため、国の状況を見極めた上で、環境変化に応じた柔軟なマネジメントが求められる。

#### (3) 政治的な側面への配慮

地方行政を取り巻く政治的な状況を絶えず確認し、政治的なリーダーシップをうまく活用していくとともに、協力の成果がトップの交代により影響を受けることを避けるために、成果の内容の制度化の道を探っておくことが必要である。

#### (4) セクター横断的マネジメントと各セクターとの相互影響

行政サービスが効果・効率的かつ継続的に住民に裨益するためには、全セクターを横断的にマネジメントし調整する能力と、各セクターにおける行政サービスの実施能力が必要で、それらが相互に影響し合っていることを理解しておく必要がある。

#### (5) 他ドナーとの協調

地方行政分野の支援は、相手国政府の政策に整合した支援を、他ドナーと役割分担した上で実施することが求められている。他ドナーの援助との重複を避けることや、他ドナーとの連携により支援の相乗効果を高めることが重要である。

### **3 - 4 今後の検討課題**

#### **(1) 援助形態の柔軟かつ有機的な活用**

今後の円借款・無償資金協力といったスキームの一体的事業実施を進めていく流れの中で、地方行政分野についても資金協力と技術協力を有機的に組み合わせた投入のベストミックスを図っていく必要がある。

#### **(2) 国内外リソースの開発**

日本の開発途上国での地方行政支援の経験は浅く、国内リソースの体系的な整理と蓄積が課題となっている。また、ケースによっては、ローカルリソースをうまく組み合わせることが必要となる。

#### **(3) 成果の示し方の改善**

地方行政への支援の成果を短期間で数値として示すことは難しく、多くの支持を得ている成果指標はいまだない。JICAとしても、定性的な成果の示し方や指標化について、これからも積極的に工夫、改善を図っていくことが課題である。

## 第1章 地方行政の概況

### 1 - 1 地方行政の現状

#### 地方行政支援の必要性

- ・グッド・ガバナンスの潮流
- ・適切な地方行政制度の未整備
- ・地方行政機関の能力不足

開発途上国の地方行政は、次のような現状により支援の必要性が増している。世界的にはグッド・ガバナンスの潮流が、国家レベルでは地方行政が機能するための適切な地方行政制度の欠如が、地方レベルの現場では地方行政機関の能力不足が主なものとして挙げられる。

地方行政の現場での問題は以前から認識されていたが、国際協力において地方行政支援が特に注目されるようになってきたのは冷戦終結後であり、その歴史、経験はいまだ浅いことを初めに認識した上で議論をしていく必要がある。

#### (1) グッド・ガバナンスの潮流

国際援助機関や各国ドナーの間では、開発途上国における開発事業で成果を上げ、その持続性を確保するためには、あらゆるセクターにおける住民参加と、その参加を確保する制度の整備が必要であるとの考えが広範に認識されてきた。こうした開発途上国の開発への住民参加を確保するような体制のあり方がグッド・ガバナンスである。具体的には、民主制、法の支配の確立、行政部門の効率化、汚職の防止、人権擁護などが含まれる<sup>1</sup>。特に、グッド・ガバナンスにおける地方行政の役割としては、住民主体の地域開発の促進や効率的なサービス提供がある。グッド・ガバナンスが推進される背景には、冷戦終結後の民主化の世界的拡大や、構造調整政策の失敗への反省がある。

特に地域開発への住民参加を確保する上で重要な役割を果たすことを期待されているのが、住民に近い地方行政機関であるため、援助機関などは、積極的に地方分権を提唱している。また、把握した住民ニーズを直に行政サービスに反映させることによる効率性の向上も期待されている<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 国際開発ジャーナル社（2004）参照。また、外務省（2002）p. 33では次のように定義している。「良い統治（グッド・ガバナンス）とは、国の政治、経済、社会運営のあり方について、政府が開発の促進と国民の福祉向上を目指して努力し、効果的・効率的に機能しているか、また、そのために適切な権力の行使が行われているか、さらに、人権の保障が確保されているかなど国家のあり方を問題とする概念。この概念は、民主的な政治体制（議会民主主義）、法の支配、説明責任を果たす効率的な政府、政府による適切な情報公開、腐敗や軍事支出の抑制、市民社会の存在、男女平等な社会、人権の保障といった要素を含んでいる。」

<sup>2</sup> 関連する問題点については、第2章、第3章で解説する。

## (2) 適切な地方行政制度の欠如

開発途上国においては、各種制度の整備が不十分であり、地方行政制度も完全に整っていない国も多い。

また、地方行政制度がドナーなどにより外生的に短期間に作られてきた傾向が強いため、地方行政機関側において必要な様々な能力や技術的支援体制の整備の欠如を無視して作られた地方行政制度により、混乱をきたしている国もある<sup>3</sup>。

このような反省を踏まえ、現在求められているのは、各開発途上国の実情に合った地方行政制度の整備である。

## (3) 地方行政機関の能力不足

地方の行政機関は、国民に距離的に身近<sup>4</sup>であることから、国民生活に必要な様々な行政サービスを直接提供する末端機関となり得ると同時に、住民の要望が行政組織に届く最初の窓口となり得る。このため、国民生活にとって非常に重要な機関である。

しかしながら、開発途上国の地方行政機関における職員数は極めて少なく、末端の機関では職員が数人や1人だけである場合も少なくない。財政的にも、そもそも国家財政が極めて厳しい状況であることが常なので、概して地方の行政機関はさらに厳しい条件下にある。事務所などの行政財産も非常に限られていて、自宅で執務をしているケースもある。

権限についても、後述するように多くの開発途上国で地方分権化が推進されているが、ブラジル、中国、そしてポーランドのような一握りの例外を除いて、多くの場合は、人々の生活にとって、地方行政機関はまだまだ小さな役割を果たしているにすぎない。国会が非常に強い権限を持ち、地方行政機関はあくまでも国会の定めた法律の範囲内でしか権限を行使することができない状態にあり、上位機関からの命令によるほんの少しの機能を担うことを許されているだけである<sup>5</sup>。

<sup>3</sup> 国際協力機構 (2004d) p. 68

<sup>4</sup> 多くの開発途上国において、地方行政機関は心理的にはまだ身近とはいえず、近くにあっても利用できないなどの問題も生じている。

<sup>5</sup> Shah (2006) p. 41

## 1 - 2 地方行政の定義

地方行政は、直接的には中央政府の優先機関や地方政府が担っている

「地方行政」<sup>6</sup>とは、一義的には「地方にある政府の執行機関（中央政府の出先機関や地方政府）のあり方とそれが行う活動」を指すが、それらは孤立した存在ではなく、地域住民や地方議会との関わり方が極めて重要な事項となる。また、政府間関係の制度設計や相互協力などの観点からも、中央省庁やほかの地方政府との関係も不可欠な事項の一つとなる。

よって、本報告書が取り上げる議論の範囲は、「地方における行政機関」それ自体、「地方における行政機関」と「中央政府」との関係、「地方における行政機関」と「住民・地方議会」との関係とする。

## 1 - 3 国際的援助動向<sup>7</sup>

戦後は中央集権型で開発プロジェクトを推進。

第二次世界大戦後の開発途上国の中央 - 地方関係は、植民地国家の遺制を引き継いだ経過もあり、非常に中央集権的なものからスタートした。これは、当時特に求められていた大規模な開発プロジェクトを円滑に実施する上でも好都合であった。援助ドナーである欧米諸国には、ケインズ主義的な政府主導型の経済運営への信頼感が広がっていたので、政府が主導的に資本を大規模に社会へ投入することで短期間に経済を発展させると、そこで形成された富は貧しい人々にも波及する「トリックル・ダウン」が発生すると期待されていたのである。

地方行政と深い関係のBHNアプローチの台頭。

しかし、1970年代のオイル・ショックによる世界的な経済停滞に伴い、「トリックル・ダウン」への期待は見直され、直接的に貧困層の生活改善を図ろうとするBasic Human Needs (BHN) アプローチが採用されるようになってきた。このアプローチは、健康や教育などの住民に身近な公共サービスに焦点を当てる点や、地域開発に貧しい人々が参加することを推進する点において地方行政との関係が深かった。

1980年代初頭から、先進国ではNew Public Management (NPM) が台頭してきた。この中で、エージェンシー制に代表される一種の「委任」型の分権化が一つの典型的な改革手法の一つとされた。エージェンシー制とは、政策の企画立案部門と業務執行部門を分け、後者を業務の単位に合わせて区分し、企画立案部門から独立させて経営・管理に関する自由度を高

<sup>6</sup> 地方行政を定義する前に、行政の定義を確認する参考として、西尾（2002）から関連部分を次に引用する。「行政学とは、...（中略）... 『政府（government）に属するヒエラルヒー型組織の集団行動について考察する学』である。」（p. 47）「行政サービスの範囲は、学問の確定しうところではなく、あくまで政治のメカニズムをとおして決定されるべき性質のものである。それ故にそれは、国ごとに多様であって当然であり、時代とともに変遷して当然のものである。」（p. 11）

<sup>7</sup> 石塚（2004）、国際協力機構（2003）

めるとともに、成果への責任を厳しくすることで、効率化とサービスの質の向上を図るものである。そして、英国などを中心に、この考えを開発途上国にも求めてきた<sup>8</sup>。

NPMやグッド・ガバナンスの一環としての地方分権の推進。

1990年代には、構造調整プログラムがアフリカで成果を生まなかった反省から、政治的リーダーシップ、意思決定プロセスの透明化、行政の効率化などが求められるようになった。また、冷戦後、ドナーが、国際援助の必要性として民主主義と市場経済の拡大、人権擁護の推進を挙げるようになったことにより、これらを含むグッド・ガバナンスの実現が開発途上国に求められるようになった。この一環として、行政の効率性とアカウントビリティの向上や住民参加の促進を期待して、地方分権をドナーが開発途上国に強く求めるようになってきたのである。

ミレニアム開発目標達成のためにも、地方行政の役割は重要。

2000年9月ニューヨークにおいて、国連加盟国代表は、21世紀の国際社会の目標を示し、国連ミレニアム宣言を採択した。2015年までに8つの目標を達成すべきとし、そのための推奨的行為<sup>9</sup>のいくつかとして、ミレニアム・プロジェクト<sup>10</sup>は、「透明性のある分権化されたガバナンスのためのメカニズムの促進」や「地域コミュニティにおける公共セクター・マネジメントの専門的技術の整備」を挙げている。

また、ミレニアム開発目標自体が貧困撲滅、教育、女性の地位向上、保健、環境などどれも住民に身近な問題であり、地方行政の重要なテーマになり得るものである。それだけに、開発途上国の地方行政は、これらの課題を担えるだけの能力や体制を整備することが求められている。

## 1 - 4 わが国の援助動向

### (1) わが国の援助方針

#### <ODA大綱と人間の安全保障との関係>

従来、わが国の援助方針においては、『政府開発援助大綱(旧ODA大綱)』(1992年6月策定)の基本理念で「良い統治(グッド・ガバナンス)」の確保を政府開発援助の目的として掲げているものの、地方行政や地方分権化に関する課題そのものに関する方向性は明示されていなかった<sup>11</sup>。2003年8月に改定された『政府開発援助大綱(新ODA大綱)』においては、5つ

<sup>8</sup> McCourt (2001)

<sup>9</sup> 国連 ミレニアムプロジェクト ウェブサイト [http://www.unmillenniumproject.org/reports/recom\\_02.htm](http://www.unmillenniumproject.org/reports/recom_02.htm) (2007年7月4日アクセス)

<sup>10</sup> 2002年に国連事務総長によってミレニアム開発目標達成のための実践的計画を推進するために設置された機関。

<sup>11</sup> ODA白書においては、1996年のG7リヨンサミットで日本が発表した「民主的発展のためのパートナーシップ (Partnership for Democratic Development: PDD)」の実績として地方行政の能力向上支援の取り組みが各種制度づくり支援として掲載されているが、地方行政や地方分権に関する明確な位置づけはされていない(外務省(2002)資料編 第5章参考資料 第3節わが国の分野別イニシアティブ)。

の基本方針のうち5つ（「開発途上国の自助努力支援」及び「人間の安全保障の視点」）と重点課題の「持続的成長」に、地方行政及び地域社会に関する課題の重要性が示されている。

**新ODA大綱に見る  
地方行政課題の重要性**

**第1の基本方針**

・良い統治に基づく開発途上国の自助努力支援のための国の発展の基礎となる法・制度構築への協力

**第2の基本方針**

・人間の安全保障実現のための地域社会の強化

**重点課題**

・持続的成長のための投資環境の整備に向けた政策立案・制度整備

第1の基本方針として、新ODA大綱は旧ODA大綱の基本理念を引き継ぎ、「良い統治（グッド・ガバナンス）に基づく開発途上国の自助努力支援」を掲げている。そのために「国の発展の基礎となる人づくり、法・制度構築や経済社会基盤の整備への協力」を行うことをわが国ODAの最も重要な考え方としている。

第2の基本方針として「人間の安全保障」の視点が打ち出されている。この新ODA大綱の基本方針を具体化する新ODA中期政策（2005年2月発表）では、「人間の安全保障」の実現に向けた援助のアプローチとして、「地域社会を強化する援助」を挙げており、政府の行政能力の向上及び地域社会に対する支援や住民参加型の支援を組み合わせること、「地域社会の絆を強め、ガバナンス改善を通じて地域社会の機能を強化することにより、「欠乏」や「恐怖」から地域社会の人々を保護する能力を高める」ことの重要性が明記されている<sup>12</sup>。

さらに、新ODA大綱の重点課題の一つである「持続的成長」に関し、新ODA中期政策ではアプローチ及び具体的取り組みの一つとして政策立案・制度整備を挙げており、「投資環境の改善」のために「汚職の撲滅、法制度の改革、行政の効率化・透明化」とともに「地方行政の行政能力の向上」の重要性を指摘している。

## （2）わが国援助の実施状況

地方行政、地方分権化にかかるわが国の支援は、技術協力事業を中心に実施されているが、有償資金協力においても、政策金融を通じた地方自治体の資金調達支援<sup>13</sup>や、地方分権化の推進や枠組みの改善を促す開発政策借款を世界銀行（世銀）との協調融資の形で実施するなどの例<sup>14</sup>がある。今後は、より高い効果を求めて、技術協力事業との連携が進められることが期待されている。

<sup>12</sup> 人間の安全保障とガバナンスに関連する援助の方向性については、国際協力機構（2005d）pp. 157-158参照。

<sup>13</sup> 地方分権化の進むフィリピンにおいて、政策金融を通じて地方自治体の資金調達を支援し、自治体による緊急の投資ニーズにこたえる事業への融資、コンサルティングサービス支援を実施している例がある（フィリピン地方自治体支援政策金融事業）。（国際協力銀行（Japan Bank for International Cooperation: JBIC）（a））

<sup>14</sup> インドネシアに対して、日本政府は世界銀行などとの協調融資により、開発政策借款として、2005年、2006年にそれぞれ107億9400万円、117億2900万円の資金供与を実施しており、その改革項目には地方分権化の推進や枠組みの改善などが含まれている。（JBIC（b））

### (3) JICAの援助動向

#### <研修から技術協力プロジェクト、プログラム化へ>

・ 集団研修の多様化  
・ プロジェクト形成につながる国別研修

JICAの地方行政分野における協力は、研修と専門家派遣、技術協力プロジェクトが中心となる。古くは1964年より中央省庁の中堅、幹部を対象とした、中央政府の視点から見た「地方行政」の集団研修が実施されてきたが、近年においては、県や市町村の業務に視点をのこしたコースや市民社会活動、参加型地域開発、民間産業の活性化などのコースが増え、集団研修の多様化が進んでいる。さらに、1990年代後半より各国の地方制度の多様性に鑑み、ニーズに合致した国別の地方行政研修が実施されており、これらの国別研修の中から、研修参加者による問題分析や関係者間の対話がプロジェクトの形成につながり、技術協力プロジェクトに発展した例<sup>15</sup>が見られる。また、近年では、特に集団研修においても地方行政分野の研修は「課題解決型」を目指すものが多くなっており、集団研修での議論がプロジェクト形成につながったもの<sup>16</sup>もある。

2000年前後から、「地方行政」を第一義的に取り上げた技術協力が始まった。

技術協力プロジェクトにおいては、特定の分野を対象とせずに「地方行政」の能力向上や組織力の向上が第一義的に取り上げられるのは、1990年代後半から2000年代初頭になってからのことである。その背景としては、主として、1 - 3で述べるような地方分権化の進展があるが、一方で、JICAの協力の経験の中から地方行政の支援の重要性が認識されてきた経緯もある。

「技術移転型」支援と「直接的問題解決」支援との双方の課題への対応としての地方行政分野への協力。

JICAの技術協力プロジェクトでは、相手国政府の行政官や技術者、研究者など、政府機関の機能強化や人的資源の強化を目的とする「技術移転」が図られてきた。しかしながら、貧困削減が開発目標の中心として掲げられると<sup>17</sup>、「技術移転型」支援では、最終受益者である住民への裨益は相手国政府機関の自助努力に依存せざるを得ず、支援の効果の測定も困難である点が指摘されてきた。そこで、住民の生活改善や生計向上に対する公的な地域開発の制度が機能していない状況において、最終受益者である住民に専門家や協力隊員が直接働きかける「直接的問題解決」支援が実施された。ところがこれらの支援は、住民エンパワーメントの側面での有効性の高さが指摘される半面、事業の自立発展性や費用対効果、支援対象地域の狭さによる限定的なインパクト、対象地域の選択における公平性の問題などが指摘されてきた<sup>18</sup>。

これら双方の課題に対し、政府機関、または住民といった単一の層への

<sup>15</sup> フィリピン、インドネシア、ブータン、パキスタン、パレスチナ、コロンビア、タンザニアなど。

<sup>16</sup> フィリピン、ブータン。

<sup>17</sup> 貧困削減が開発課題の中心とされてきた背景などについては、国際協力機構（2003）p. 3を参照のこと。

<sup>18</sup> 国際協力機構（2004c）p. 47



支援ではなく、地域社会開発に携わる中央政府、地方政府、住民、大学、NGOなどの様々な関係者に複層的に働きかけ、連携関係を構築することで課題を克服する努力が試みられ、複層的アプローチの効果が認められている<sup>19</sup>。このようにJICAの経験上からも、特に政府と住民をつなぐ地方行政への支援の必要性が認識され、現在の地方行政分野の協力が実施されている。

また、従来開発計画やマスタープランの作成などが主とされてきた開発調査においても、計画の策定だけでなく、計画の実施体制や実施能力の育成の重要性が認識されており、行政を含む『地域開発のキャパシティ・ディベロップメント』が開発課題の柱の一つとして挙げられている<sup>20</sup>。最近では、既に導入されている制度に対して改善提案を行う開発調査において、パイロット事業を実施し教訓を抽出しながら実践的に改善提案を作成するとともに、パイロット事業を通じた能力育成に取り組むという協力が試みられている。

さらに、1999年よりJICAでは特定の中長期的な開発目標の達成を支援するための戦略的な枠組みとして、プログラムアプローチが推進されており、地方行政分野においても、インドネシア、タイ、タンザニアなどでプログラムとしての協力の実施が試みられ、協力の幅が広がってきている。

プログラムアプローチの  
推進。

#### <人材育成と関係構築支援、制度構築の側面支援と選択肢の提供>

これまでの地方行政分野の協力を課題の面からみると、財政や公務員制度を含む地方制度の構築や改善（変更）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、あるいは、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。制度構築支援については、相手国の制度の変更や改善を直接の協力目的とするのではなく、内務省あるいは地方自治省など地方制度を統括する省庁や財務省などへのアドバイザー派遣や、研究協力、共同研究の実施により、制度の選択肢を提供したり（インドネシア<sup>21</sup>）、日本側の提言の中から、相手国とともに可能な協力の方向性を探りながら、相手国のオーナーシップを引き出し、新たな制度の導入につなげたり（タイ<sup>22</sup>）あるいは、相手国が交付金制度などの構築に必要な教訓や経験を抽出するためのパイロット活動

これまでの協力  
・人材育成  
・地方行政機関と住民の  
関係構築  
・制度構築の側面支援

<sup>19</sup> 国際協力機構（2004c）p. 86

<sup>20</sup> 国際協力機構（2005c）で、キャパシティ・ディベロップメントの重視は、重点課題の一つとして掲げられている。

<sup>21</sup> 「経済政策支援」の一つとして、中央・地方の権限・財の配分に関し、政策提言を行うことを目的として実施されたインドネシア及び日本の研究者による共同研究として、「インドネシア地方分権研究支援無償」がある。成果品については、Hitotsubashi University and University of Indonesia（2003）を参照のこと。

<sup>22</sup> 日本、タイ両国の地方行政、財政の学識経験者の共同研究方式による政策提言支援がある。成果品については、Katayama and Muramatsu（2003）を参照のこと。

を、資金面を含めてサポートする（ブータン）といった側面支援的なアプローチがとられている。

#### < 調査研究による支援のあり方の模索 >

さらに、これらの具体的な協力事業とは別に、JICAでは、地方分権化、あるいは地方行政への支援のあり方を検討することを目的に調査研究が実施されており、「参加型と良い統治」(1995年)、「地域の発展と政府の役割」(1997年)、「地方行政と地方分権」(2001年)、「民主的な国づくりへの支援に向けて - ガバナンス強化を中心に - 」(2002年)、「JICAにおけるガバナンス支援」(2004年)などの実績がある。また、2005年から2007年にかけて「アフリカ地方分権化研究会」が活動中である。

#### < 日本の地方自治体との連携強化 >

なお、協力の担い手の視点から見ると、従来から日本の地方自治体によって研修員の受け入れが行われているが、近年は地方自治体による国際協力への参画がより注目されており、旧自治省は1995年に「自治体国際協力推進大綱の策定に関する指針」を打ち出し、「海外技術協力推進団体補助金」を交付している。また、JBICにおいては、開発途上国における地方分権化の進展に伴い、これまで中央政府を相手に実施してきた事業について、日本の地方自治体との連携を進める取り組みを実施しているほか、JICAにおいても地方自治体の国際協力について、調査研究を実施し<sup>23</sup>、国内事業部を設置して地方自治体や自治大学校<sup>24</sup>との連携を強化してきている。

<sup>23</sup> 国際協力事業団（1997） 国際協力事業団（2000）

<sup>24</sup> 地方公務員に対するわが国の中央研修機関。戦後の日本では、新しい憲法の制定により「地方自治の本旨」に基づく地方自治制度が確立され、地方行政の民主的、能率的運営を図るため、地方行政の運営を直接担う地方公共団体の職員に対する高度の研修を行う機関が必要とされた。そのような中で、地方公共団体の要請に応じて、自治大学校設置法が制定され、1953年10月に、地方公務員に対するわが国唯一の中央研修機関として設置された。なお、現在は、1987年財団法人全国市町村振興協会が設置した市町村職員中央研修所もある。

## 第2章 地方行政に対する効果的アプローチ

### 2 - 1 地方行政支援の目的と課題

#### 2 - 1 - 1 地方行政支援の目的

<支援目的>  
住民のニーズに応じた行政サービスのより効果的・効率的な実施

地方行政に対する支援の目的は、地方行政の役割強化と能力向上を通じて、住民のニーズに応じた行政サービスをより効果的・効率的に実施することにある。

地方行政は、国の政策に基づいて、地域住民との接点として地方での行政サービスの提供を担っており、効果的な行政サービスを提供するためには効果的な地方行政制度を整備していくことが必要である。近年、グッド・ガバナンスの重要性が認識され、民主化の進展とともに、地方行政制度の改革として多くの国で地方分権化が推進されるようになっている。そのような中で、地方行政が有効に機能し、その能力を高めていくための開発戦略目標としては、「国情に合った地方行政制度の整備」と、「地方行政の能力向上」の2つが設定できる。

<開発戦略目標>  
・国情に合った地方行政制度の整備  
・地方行政の能力向上

地方行政制度の枠組みの整備においては、中央 - 地方政府間関係の適切な権限関係、地方財政制度、地方行政官の人材育成制度、中央 - 地方政府間の連携協力制度に関する施策などが必要になる。また、地方行政自体の能力向上では、地域のニーズに基づいた開発計画の立案・実施能力、行政サービスの提供、地域社会との協働による地域経営の能力などの向上を図ることが必要である。

#### 2 - 1 - 2 地方行政の課題

<課題>  
・バランスの取れた地方分権化  
・地方行政自体の能力向上

地方分権化の推進は、住民のニーズにこたえていくためには権限を住民により近い地方行政に委譲していくことが望ましいという考え方がその根底にある。しかし、権限を委譲された地方行政が十分な財源と人材を確保できずに地方分権化が実施されている事態も多く見られる。地方分権化の政策は様々な政治背景を反映しているため、分権化のプロセスにおいては多くの混乱を伴うことがあり、そのような事態が生じやすいのである。したがって、権限・財政・人材のバランスの取れた地方分権化の実施と権限の受け皿である地方行政機関の能力を高めることが多くの開発途上国で課題となっている。

地方分権化の進展は国によって異なっているが、国情に合わせた balan

スの取れた地方分権化、地方行政制度を整備していくためには、中央政府と地方政府の権限関係、財政関係などの地方行政制度の枠組みを整備し、地方行政がその権限に基づいて行政サービスの提供や事業を実施できるような環境を整備していくことが求められる。

地方分権化により権限が地方に移されても地方行政の人材や能力が十分でない場合が多く、住民のニーズにこたえる行政サービスの提供、地域の資源を活用した地域開発を促進するための計画立案や実施などに関する行政能力の強化が必要になっている。また、地方分権化に基づいて地域の主体的な自治や発展を促進するためには、地方行政だけでなく、地方議会、民間、大学、非政府組織（Non-Governmental Organization: NGO）、住民組織などのステークホルダーとの協働を行っていくことが必要になり、地域社会との協働による地域経営を行っていくことが求められる。

### Box 2 - 1 中央政府と地方政府との仕事の分け方の例 ~ 欧米の分権モデル<sup>25</sup> ~

(国際協力事業団(2001) p. 148より抜粋)

欧米の分権モデルでは、州・地方政府への権限移譲をデザインする際に、「外部性」、「規模の経済」、「所得再分配」、「ミニマム・スタンダード」を配慮することが一般的である。地方政府の公共サービスが、管轄区域外に漏出して、ほかの地域に恩恵を及ぼすという外部性が発生する場合は、公共サービス水準についての地方政府の意思決定は、社会的にみて望ましい水準を下回る。例えば、教育や広域の道路がその例である。逆に負の外部性が発生すると、過剰となる。ゴミの不法投棄がその例である。また人口規模が増大するにつれて、公共サービスの平均費用が逡減するような場合、「規模の経済」が発生する。人口規模が小さいと、小規模の不経済が発生し、コストが高くなる。上下水道のような固定費用が大きい場合には、この問題が発生する。全国統一的なサービスを津々浦々に供給する必要があるという公共サービスがある。公衆衛生、社会福祉、幹線道路などがこれに相当する。地方政府が貨幣的給付を通じた所得再分配を行うことは貧困者の流入を招き、財政破産という副作用を起こしやすい。要するに「外部性」や「規模の経済」が比較的少なく、「ミニマム・スタンダード」や「所得再分配」も考慮する必要のない仕事は、本来、地方政府に適しているといわれる。ごく大雑把にいうと、図書館・公園・街路・消防・ゴミ収集は基礎的自治体へ、地域間交通、ゴミ処理は中間段階の政府へ、そして社会保障、教育、公衆衛生は中央政府もしくは州政府というのが処方箋とされている。

このように「外部性」、「規模の経済」、「所得再分配」、「ミニマム・スタンダード」を基準に、中央と地方の事務を截然と区分することは、行財政の責任を明確にするという意味では有益である。

## 2 - 2 地方行政に対する効果的アプローチ

### 2 - 2 - 1 「開発課題体系図」の作成方法

本報告書では、援助機関として支援できる範囲を考慮して、JICA地方行政関連プロジェクトの実績をベースに課題体系図を構成した。その過程

<sup>25</sup> 日本の地方分権の経験は、国際協力事業団(2001) pp. 181-195を参照のこと。

において、地方行政の能力向上を図っていくためには、地方行政自体の能力強化の取り組みとともに、地方行政制度を規定する法律や制度、中央政府からの支援の仕組みが影響を及ぼすことになるという認識から、「国情に合った地方行政制度の整備」と「地方行政の能力向上」の2つを開発戦略目標として取り上げることにした。この2つの開発戦略目標の間には相互に補完関係が生じている。したがって、地方行政自体の能力向上を図る取り組みにおいても、中央政府を通じた環境整備への支援や政策へのフィードバックを配慮し、必要に応じて2つのアプローチを組み合わせることも必要である。

前述のとおり、本報告書の課題体系図は、JICA地方行政関連プロジェクトの実績をベースに構成した。そのため、本課題体系図は、地方行政を取り巻くすべての課題を網羅しているわけではない。ただし、実際の支援アプローチを検討する際は、全体像を捉えることが重要であることから、これらの点を「付録4 中央 - 地方関係基本チェック項目」と「付録5 地方行政の全体像を考える - その目的と役割 - 」にまとめた。参考にしていただきたい。

### 地方行政 開発課題体系図

開発戦略目標 (スーパーゴールレベル)	中間目標 (上位目標レベル)	中間目標のサブ目標 (プロジェクト目標レベル)	サブ目標の達成手段の例	
1. 国情に合った地方行政制度の整備	1-1 中央・地方政府間関係の適切な枠組みの整備	1-1-1 中央・地方関係の方向性と地方行政のビジョンの形成	問題意識の醸成促進 政策研究への支援	
		1-1-2 中央・地方政府関係の枠組み整備	地方分権に伴う問題・課題の分析 ×分権化基本計画の策定 地方行政担当省庁への技術的・政策的助言 地域開発政策の策定	
		1-1-3 地方行政サービスの権限と基準の整備	行政サービスの権限・基準の整備	
	1-2 地方財政制度の整備	1-2-1 地方財政政策の枠組み整備	地方財政基本政策策定	
		1-2-2 地方政府への財政移転制度の整備	財政平衡交付金制度整備	
		1-2-3 地方財政システムの整備	地方財政に関するデータベースやソフトウェアの構築及び普及支援 徴税システムの強化	
	1-3 地方行政を支える行政官の育成制度の整備	1-3-1 地方公務員制度の整備	×地方公務員制度の整備 地方行政の人事組織構造のモデル整備	
		1-3-2 地方公務員の研修制度の強化	研修実施・管理のための仕組みの構築 研修関連機関間の協力制度の整備 地方行政担当中央行政官の研修事業関連能力の向上 研修機関の研修開発能力の強化 研修内容の改善	
			1-4-1 地方行政に対する中央政府の情報提供・支援能力の向上	中央政府の地方政府への情報提供能力の向上 中央政府の地方政府への指導能力の向上 中央政府による地方政府の技術指導のシステムの整備
			1-4-2 自治体間協力制度の整備	自治体間協力ガイドラインの整備 自治体連合組織の職員研修
	2. 地方行政の能力向上	2-1 地域ニーズを反映した計画の策定	2-1-1 地方行政官の地域開発計画策定・運営管理・モニタリング能力の向上	地方行政官の地域開発能力の向上 セクター間の整合性調整能力の向上
	2-1 地域ニーズを反映した計画の策定	2-1-2 地域の情報、資源に基づいた地域開発計画策定手法の確立	地域社会経済のデータベース整備 開発計画策定モデル・手法の形成 開発計画策定モデル・手法の改善 開発計画策定モデル・手法の普及・運用にかかる研修コースの形成	
			2-1-3 開発予算の計画策定、管理、執行能力の向上	×開発予算管理システムの整備 開発予算管理の研修
			2-2 地域ニーズにこたえる行政サービスの提供	2-2-1 行政サービス提供の仕組みの整備
	2-2 地域ニーズにこたえる行政サービスの提供	2-2-2 行政サービスの効果・効率的な提供	行政サービス提供にかかる企画的人材の育成 行政サービス提供にかかる技術的人材の育成 Information and Communication Technology( ICT )能力の向上支援	
			2-3 地域社会との協働による地域経営	2-3-1 住民の活動を促進する行政の支援体制の整備
2-3-2 地方行政の透明性と説明責任の確保			広報公聴機能の整備・強化支援 議会機能の向上支援 住民の声を代表する議員の能力強化 財務監査能力の向上	
2-3-3 地方行政の運営における地域のステークホルダーとの連携の促進		住民参加の促進 行政官のファシリテート能力の向上 住民と行政官の協働能力の向上		
<p>「サブ目標達成手段の例」の、無印、×のマークはJICAの取り組み状況を次のとおり表す。                  ○：JICAの地方行政分野の協力事業として特に実績のあるもの                  無印：JICAの協力事業の目標として具体的な投入実績のあるもの                  ×：JICAの協力事業において事業実績がほとんどないもの                  なお、これらのマークはあくまでJICAの取り組み状況から投入実績の目安を示すために付したものであり、×の項目が協力内容として不適切である、という意味ではないことに留意のこと。ただし、実績がないためJICAの新たな取り組みとして協力に含めることでチャレンジングな内容になる可能性はある。</p>				

## 2 - 2 - 2 地方行政に対する効果的アプローチ

**開発戦略目標 1**  
国情に合った  
地方行政制度の整備

**開発戦略目標 1 国情に合った地方行政制度の整備**

地方行政制度は国の統治システムとして根幹となる制度の一つであり、歴史的、民族的、政治的な背景をもって形成されている。中央集権体制の国から連邦制の国家、地方分権化が進んだ国と、その政治体制によって中央政府と地方政府の関係や地方行政制度の仕組みが異なっている。地方行政制度の相違は、中央政府と地方政府の関係において権限と財源と人事権がどのように配分されているかによって生じている。これらの配分を変えることで地方行政を改善させるために、近年、多くの開発途上国で地方政府により多くの権限を委譲する地方分権化が促進されるようになった。地方行政機関が与えられた権限に基づいて住民のニーズに合った行政サービスの提供や事業の実施を効果的に実施することができるための制度環境の整備をどのように行っていくかが課題となっている。

住民のニーズに応じた行政サービスや効果的な事業実施のための制度環境の整備が課題。

**中間目標 1 - 1 中央 - 地方政府間関係<sup>26</sup>の適切な枠組みの整備**

問題意識の醸成による国の実情に合わせた制度へのビジョン形成が重要。

中央 - 地方政府の関係は、国家の中心部分を構成する重要事項なので、開発途上国の国民自身が政府の内外で国の将来について議論を深め、様々な試行錯誤を繰り返しながら、あるべき国の発展の方向性を模索するという内発的発展過程が必要である。その過程の中で、開発途上国側が、地方行政に関する問題意識を醸成し、その国の実情に合わせた制度へのビジョンを形成することが重要である。

そのような過程を経て形成されたビジョンに基づくものであれば、整備される中央と地方の権限関係の枠組みや、地方行政が持つ権限と提供すべきサービスの基準は、その国の固有の状況を反映しているので、その国の地方行政にとって適切なものになり得る。

サブ目標 1 中央 - 地方関係の方向性と地方行政のビジョンの形成

サブ目標 2 中央 - 地方政府関係の枠組み整備

サブ目標 3 地方行政サービスの権限と基準の整備

<sup>26</sup> 二層制だけをイメージするものではなく、「地方」の中にも国によって様々な階層があることを想定している。行政学上、政府間関係という概念は、レベルの異なる政府間の関係を指しているため、「中央 - 地方」という語は、内容的に重複する部分（多くの場合は、中央政府とそれ以外のレベルの政府）があることから省略することも可能であるが、対象国内における中央政府とそれ以外のレベルの政府との関係を、分かりやすくイメージしてもらうために「中央 - 地方」と記載した。本報告書では、「政府間」に同レベルの政府間の意味合いも含めて使用しているところもある。

### JICAの取り組み

中間目標 1 - 1 に対するJICAの取り組みでは、研修事業や専門家派遣を通じて、地方行政制度や地方分権化に関する相手国の問題意識を醸成し、日本の経験や事例の紹介を通してビジョン形成や制度選択の過程において参考となる情報の提供を行っている。また、制度の設計と試験的な運用を試行する取り組みを支援している実績もある。

### 中間目標 1 - 2 地方財政制度の整備

権限委譲と財源委譲のギャップを減らす制度整備が必要。

中央と地方の権限関係を明確にするとともに、地方行政が与えられた権限に基づいて行政サービスの提供や事業の実施を行うことができるように地方財政の枠組みを整備していくことが必要である。権限は委譲されたがそれに見合う財源が地方に移転されないとサービスの提供が悪化したり、維持管理ができなくなるなど、地方分権化による行政サービスの低下という弊害が生じることがある。したがって、権限の委譲と財源の委譲のギャップを少なくして地方行政が機能するように、交付金や補助金などの中央から地方への財政移転制度の整備、地方税制度を含めた地方財政の制度を整備していくことが必要になる。

サブ目標 1 地方財政政策の枠組み整備

サブ目標 2 地方政府への財政移転制度の整備

サブ目標 3 地方財政システムの整備

### JICAの取り組み

中間目標 1 - 2 に対する取り組みは、研修事業を通じた日本の交付金制度などの地方財政の仕組みや経験の紹介、財務のデータベース整備により中央政府に対する説明責任を向上させる支援などの実績があるが、地方財政制度の構築に対する直接的な支援の実績はまだ少ない。

### 中間目標 1 - 3 地方行政を支える行政官の育成制度の整備

地方行政官を育てる制度や研修の整備が必要。

地方における行政サービスの提供においては、その担い手である地方行政官の育成が重要になる。特に地方分権化が実施される場合は、委譲された権限を担っていくだけの人材が十分育っておらず、行政の実施能力が弱い場合が多い。したがって、地方公務員制度や地方公務員の能力向上を目的とした研修制度の整備など、中央政府による地方行政官の人材育成の役



割が必要になる。

サブ目標 1 地方公務員制度の整備

サブ目標 2 地方公務員の研修制度の強化

#### JICAの取り組み

中間目標 1 - 3 に対するJICAの取り組みは、中央政府の研修機関への協力を通して、地方行政官を対象とする研修機能の強化や研修内容の改善を図るものがある。また、中央の研修所で研修カリキュラムの策定支援や地方研修所の講師に対する研修（Training of Trainers: TOT）を実施し、地方での研修を強化する取り組みも行っている。

#### 中間目標 1 - 4 政府間の連携・協力体制の整備

上位政府による財政的支援、技術支援、情報提供、自治体間協力などが必要。

地方行政制度を整備するにあたっては、地方政府に対する財政的支援のほかに、中央政府による地方政府に対する技術的な支援や情報提供の機能が必要になる。情報提供は中央から地方だけでなく、地方から中央に情報を送り中央の政策にフィードバックする双方向の流れを確保することが必要である。また、地方政府間の横の連携・協力により、その能力不足を補い合うことも効率的な行政サービスのためには効果的である。

サブ目標 1 地方政府に対する中央政府の情報提供・支援能力の向上

サブ目標 2 自治体間協力制度の整備

#### JICAの取り組み

中間目標 1 - 4 に対するJICAの取り組みは、日本の広域連合や一部事務組合<sup>27</sup>の経験などを基にした自治体間協力の制度の整備に関する協力の実績がある。また、地方行政制度の整備や地方政府の能力向上を目的とした協力の中で、中央政府での活動を地方政府に展開する事例や地方政府での活動を中央の政策にフィードバックする事例があり、中央政府と地方行政との情報交換を促進する仕組みや活動を取り入れている例は多い。

<sup>27</sup> 普通地方公共団体及び特別区が、事務の一部を共同処理するために設ける地方公共団体の組合。

開発戦略目標 1 国情に合った地方行政制度の整備

中間目標 1 - 1 中央・地方政府間関係の適切な枠組みの整備		
中間目標のサブ目標	サブ目標の達成手段の例	JICAの主たる事業
1-1-1 中央・地方関係の方向性と地方行政のビジョン形成	問題意識の醸成促進	大阪研修(タンザニア)、日本における地方分権化と国会及び国会事務局の機能・役割(インドネシア)
	政策研究への支援	地方行政能力向上共同研究(タイ)、参加型農村開発手法の確立: 地域資源の活用と管理・調査(スリランカ)
1-1-2 中央・地方政府関係の枠組み整備	地方分権に伴う問題・課題の分析	地方分権化・地方自治体における地方政府の実施状況及び支援ニーズ調査(インドネシア)、地方分権化基礎情報調査(セネガル、マリ)
	×分権化基本計画の策定	
	地方行政担当省庁への技術的・政策的助言	地方行政に関する行政命令・規則制定、地方行政官研修計画策定(ラオス)、地方行政改革アドバイザー(タンザニア)
	地域開発政策の策定	地方開発セクタープログラム策定支援調査(タンザニア)【開発調査】
1-1-3 地方行政サービスの権限と基準の整備	行政サービスの権限・基準の整備	自治体間協力及び自治体行政サービス基準向上プロジェクト(タイ)
中間目標 1 - 2 地方財政制度の整備		
中間目標のサブ目標	サブ目標の達成手段の例	JICAの主たる事業
1-2-1 地方財政政策の枠組み整備	地方財政基本政策策定	地方行政制度の改善(パレスチナ)
1-2-2 地方政府への財政移転制度の整備	財政平衡交付金制度整備	地方自治体歳入改善プロジェクト(フィリピン)、ロイヤリティ交付にかかる大蔵省業務手続改善プロジェクト(パラグアイ)
1-2-3 地方財政システムの整備	地方財政に関するデータベースやソフトウェアの構築及び普及支援	地方交付金配分機能向上のための市役所財務諸表データベース整備(パラグアイ)
中間目標 1 - 3 地方行政を支える行政官の育成制度の整備		
中間目標のサブ目標	サブ目標の達成手段の例	JICAの主たる事業
1-3-1 地方公務員制度の整備	×地方公務員制度の整備	公務員人事制度調査(在外基礎調査)(インドネシア)
1-3-2 地方公務員の研修制度の強化	研修実施・管理システムの整備	ホンボロ地方自治研修所能力強化計画プロジェクト(タンザニア)
	研修関連機関間の協力制度の整備	地方行政人材育成(インドネシア)、地方行政人材育成プロジェクト・フェーズ(インドネシア)
	地方行政担当中央行政官の研修事業関連能力の向上	ホンボロ地方自治研修所能力強化計画プロジェクト(タンザニア)、地方・地域行政開発計画(コロンビア)
	研修機関の研修開発能力の強化	ホンボロ地方自治研修所能力強化計画プロジェクト(タンザニア)
	研修内容の改善	地方行政人材育成(インドネシア)、地方行政人材育成プロジェクト・フェーズ(インドネシア)、公務員能力強化計画プロジェクト(ガーナ)
中間目標 1 - 4 政府間の連携・協力体制の整備		
中間目標のサブ目標	サブ目標の達成手段の例	JICAの主たる事業
1-4-1 地方行政に対する中央政府の情報提供・支援能力の向上	中央政府の地方政府への情報提供能力の向上	東部地域開発政策確立・実施支援(インドネシア)、地方行政人材育成プロジェクト・フェーズ(インドネシア)
	中央政府の地方政府への指導能力の向上	公共投資プログラム運営監理能力向上プロジェクト(ラオス)
	中央政府による地方政府の技術指導のシステムの整備	教育政策向上支援プロジェクト(ガーナ)
1-4-2 自治体間協力制度の整備	自治体間協力ガイドラインの整備	自治体間協力プロジェクト(タイ)、自治体間協力及び自治体行政サービス基準向上プロジェクト(タイ)、地方行政制度の改善(パレスチナ)
	自治体連合組織の職員研修	地方行政制度の改善(パレスチナ)、西部地域・開発能力強化プロジェクト(ホンジュラス)
<p>「サブ目標達成手段の例」の、無印、×のマークはJICAの取り組み状況を次のとおり表す。</p> <p>○：JICAの地方行政分野の協力事業として特に実績のあるもの</p> <p>無印：JICAの協力事業の目標として具体的な投入実績のあるもの</p> <p>×：JICAの協力事業において事業実績がほとんどないもの</p> <p>なお、これらのマークはあくまでJICAの取り組み状況から投入実績の目安を示すために付したものであり、×の項目が協力内容として不適切である、という意味ではないことに留意のこと。ただし、実績がないためJICAの新たな取り組みとして協力に含めることでチャレンジングな内容になる可能性はある。</p>		

**開発戦略目標2**  
地方行政の  
能力向上

地域ステークホルダーとの協働による創造的な地域経営能力の向上が必要。

地域の情報や資源に基づく地域開発計画策定、予算獲得、事業実施のための調整、管理能力の向上が必要。

**開発戦略目標2 地方行政の能力向上**

地方行政の制度的枠組みが整備されたとしても、地方行政の能力が伴っていなければ地方行政に期待されている機能は十分発揮されない。このため、地方行政自体の能力向上が重要になる。特に地方分権化が実施されている国においては、地方行政機関が委譲された機能と権限を基に、行政サービスの提供や地域開発の事業を計画・実施し、運営する能力を高めることが必要である。さらに地方分権化においては、地方が独自の政策や工夫を通して、地域の資源やステークホルダーの能力を活かした開発や事業の実施を行うことが可能になってくる。したがって、地方政府がより創造的に地域のステークホルダーと協働して地域経営を行うことができるような能力を高めていくことが必要である。

**中間目標2 - 1 地域ニーズを反映した計画の策定**

地域開発の計画立案とその推進における地方行政の役割は、地方分権化の進展に伴いますます重要になっている。しかし、地方分権化が進展する前は地域開発などの開発計画の立案が中央政府によりなされてきたことから、地方行政官の地域開発計画策定能力が十分育っていない場合が多い。したがって、地域開発における地方行政官の計画策定、運営管理、モニタリング能力の向上が必要である。その中で、計画立案にあたっては、地域の情報や資源に基づくとともに、地域のニーズやイニシアティブに基づいた開発計画の策定と実施を図っていくことが求められるようになっている。また、策定された計画に基づいて地方政府予算や中央政府の予算を獲得して事業を実施していくための調整、管理能力の向上も求められる。

- サブ目標1 地方行政官の地域開発計画策定・運営管理・モニタリング能力の向上
- サブ目標2 地域の情報、資源に基づいた地域開発計画策定手法の確立
- サブ目標3 開発予算の計画策定、管理、執行能力の向上

**JICAの取り組み**

地方行政官の地域開発計画策定、運営管理の能力向上に関する協力は、技術協力プロジェクト、専門家派遣、研修事業を通して多くの実績がある。また、参加型の開発計画の立案と実施運営に関するモデル事業の実施やファシリテーターの育成などに関する協力も行われている。特に地方分権化が実施されて間もない移行期にある国では、地方における人材不足、能力

不足が顕著であるため、この分野に対する協力のニーズは高い。

## 中間目標 2 - 2 地域ニーズにこたえる行政サービスの提供

基礎自治体は、住民に直接接する末端機関として各種行政サービスの提供を担っている。また、地方分権化の進展具合にもよるが、中央政府の政策に基づいてセクター別の政策の実施やサービスの提供を担っている場合が多い。一方で、地方分権化に伴う権限委譲に応じた財源が地方に配分されていないと、サービス提供の質と量が低下したり維持管理の予算が少なくなる例が見られる。サービスの提供にあたる行政官の能力向上も含め、効率的な行政サービスの実施を図っていくことが求められる。また、行政サービスの提供にあたり、住民のニーズや声を反映するような仕組みの整備を行っていくことも課題である。

効率的な行政サービスの提供や住民ニーズ反映のための取り組みが課題。

サブ目標 1 行政サービス提供の仕組みの整備

サブ目標 2 行政サービスの効果・効率的な提供

### JICAの取り組み

中間目標 2 - 2 に対するJICAの協力は、研修事業や具体的な行政サービスの提供（パイロット事業の実施）を通じた人材育成における実績がある。地方政府の能力が整わないうちに地方分権化されることにより、各セクターの行政サービスの提供における省庁間の混乱やサービスの質の低下が生じることがあるので、行政サービスの提供状況・役割分担を確認しておくことも必要である。

## 中間目標 2 - 3 地域社会との協働による地域経営

地域の発展を促していくためには、地方行政だけでなく民間や大学、NGO、住民組織など多くのステークホルダーとの協力と協働が必要である。住民の活動の活性化が地域の活性化につながり、地方行政が住民の活動を支援していく体制を整備することが地域の活性化を促進する要因となる。また、その活動を通して行政が住民のニーズを把握し、的確に計画や意思決定に反映させることもできる。

地域のステークホルダーとの協働・連携が必要。

一方、地方分権化により地方の権限が強まると首長が大きな力を持ち、汚職や地方有力者による支配などのガバナンスの悪い側面が生じる場合がある。議会やNGO、メディアなどのチェック機能が確保されるようなローカルガバナンスの仕組みを整備することや、政策決定や予算管理における

地方行政の透明性と説明責任を確保する仕組みを整えることも課題である。

- サブ目標 1 住民の活動を促進する行政の支援体制の整備
- サブ目標 2 地方行政の透明性と説明責任の確保
- サブ目標 3 地方行政の運営における地域のステークホルダーとの連携の促進

#### JICAの取り組み

中間目標 2 - 3 に対するJICAの取り組みは、技術協力プロジェクトや研修事業を通して地方行政とNGOや大学などの地域のステークホルダーとの連携促進を行っている実績がある。地方行政の効果的な運営や地域開発の促進において、地域でどのようなステークホルダーが重要な役割を担うことができるかを見極めることが重要であり、今後も地方行政がステークホルダーの参加と連携を促進していく能力を高め、参加のための機会と仕組みを提供していくことが必要である。

#### Box 2 - 2 住民エンパワーメントプログラムと地方分権化支援の連携のあり方<sup>28</sup> - チリ政府、連帯社会投資基金によるプログラムの事例 -

開発途上国における地方分権化支援事業の延長線上に、地域住民の参加基盤形成を目的とした参加型住民エンパワーメントプログラムが実施されるようになってから久しい。地域住民が権利意識と交渉・運営能力を身に付けてゆくエンパワーメントと、その地域住民の要求に迅速に回答できる地方政府及び政府組織の育成を目的に持つ地方分権は、互いを欠いては発展してゆかず、その連携の意義は大きい。一方で、地域のイニシアティブの尊重と、それをシステムティックに規定・監理しようとする政府意向とのジレンマもあり、具体的な政策としてどのようなバランスでそれらを実現するかは、常に課題として残される。

本稿ではチリ政府による、地方分権化支援策と連携された参加型住民エンパワーメントプログラムの事例に基づき、住民の主体的かつ持続的エンパワーメント過程に対する促進・制約要因としての分権化支援との連携について考察を試みている。チリでは1995年から5年間、用途を限定した交付金として分権化支援予算を地方政府に委譲し、貧困地域を対象とする参加型住民エンパワーメントプログラムのプロジェクト実施資金に充てる仕組みが取られた。しかし、この権限委譲による地方政府の「団体自治」強化と、市民の開発運営への参加を促進する「住民自治」強化の同時進行は、地域住民と地方政府に接点をつくり出すメリットを生む一方で、プロジェクトにかかる「決定権」を両者の間で二分し、住民による主体的な資金活用の枠組みに制約を加え、結果的に住民のエンパワーメントに対し大きな阻害要因となった。

住民エンパワーメントプログラムと分権化支援の連携が相乗効果を生み出すためには、制度化に合わせて住民の参加基盤形成の枠組みを規定するのではなく、主客を転倒させ、地域の主体的な参加を促す枠組みを優先させた上で、それを側面支援・助長する政治システムの制度化として、分権化支援のあり方を模索するべきとの教訓が残された。

<sup>28</sup> 上村（2002）

開発戦略目標 2 地方行政の能力向上

中間目標 2 - 1 地域ニーズを反映した計画の策定		
中間目標のサブ目標	サブ目標の達成手段の例	JICAの主たる事業
2-1-1 地方行政官の地域開発計画策定・運営管理・モニタリング能力の向上	地方行政官の地域開発能力の向上	地方政府の開発政策（インドネシア） 地域開発政策支援（インドネシア） 南スラウェシ州地域開発政策アドバイザー（インドネシア） セブ州地方部活性化（フィリピン） PRSP（Poverty Reduction Strategy Paper）モニタリング制度構築のための州政府機能向上研修プロジェクト（ザンビア） 教育政策向上支援プロジェクト（ガーナ） イシククリ地域総合開発計画調査（キルギス）【開発調査】 カザンラク地域振興計画プロジェクト（ブルガリア） 地方・地域行政開発計画（コロンビア） 西部地域開発能力強化プロジェクト（ホンジュラス） 市町村政府中堅実務者能力強化プロジェクト（ボリビア）
	セクター間の整合性調整能力の向上	
2-1-2 地域の情報、資源に基づいた地域開発計画策定手法の確立	地域社会経済のデータベース整備	社会経済データ管理システム展開計画調査（タンザニア）【開発調査】 基礎自治体開発計画策定能力向上プロジェクト（タイ）
	開発計画策定モデル・手法の形成	スラウェシ貧困対策支援村落開発計画（インドネシア） 市民社会の参加によるコミュニティ開発技術協力プロジェクト（インドネシア） 基礎自治体開発計画策定能力向上プロジェクト（タイ） 公共投資プログラム運営監視能力向上プロジェクト（ラオス） 住民参加型農村開発行政支援（バングラデシュ） カザンラク地域振興計画プロジェクト（ブルガリア） 参加型農村開発手法の確立：地域資源の活用と管理・調査（スリランカ）
2-1-3 開発予算の計画策定、管理、執行能力の向上	× 開発予算管理システムの整備	
	開発予算管理の研修	パンジャブ州地方行政能力向上プロジェクト（パキスタン） 地方自治体参加型計画手法の改善（タンザニア）【開発調査】 地方行政プロジェクト 第1フェーズ（ブータン）
中間目標 2 - 2 地域ニーズにこたえる行政サービスの提供		
中間目標のサブ目標	サブ目標の達成手段の例	JICAの主たる事業
2-2-1 行政サービス提供の仕組みの整備	各セクターとの連携による行政サービス提供の仕組みの整備	地方自治体における環境保全計画策定と重点施策推進事業（開発パートナー）（フィリピン） ミンダナオ・ダバオ地域地方行政・地域社会強化プロジェクト（フィリピン） カザンラク地域振興計画プロジェクト（ブルガリア）
	セクター別の行政サービス提供の長期計画策定能力の向上 各セクターの効果的アプローチ参照	地方教育行政強化計画（セネガル）【開発調査】 地方教育行政強化計画（タンザニア）【開発調査】
2-2-2 行政サービスの効果・効率的な提供	行政サービス提供にかかる企画的人材の育成	地方分権化のための能力強化プログラム（ザンビア） ミンダナオ・ダバオ地域地方行政・地域社会強化プロジェクト（フィリピン） カザンラク地域振興計画プロジェクト（ブルガリア）
	行政サービス提供にかかる技術的人材の育成 各セクターの効果的アプローチ参照	モロゴ州保健行政強化プロジェクト（タンザニア）
	ICT能力の向上支援	政府職員ICT能力向上（インドネシア）
中間目標 2 - 3 地域社会との協働による地域経営		
中間目標のサブ目標	サブ目標の達成手段の例	JICAの主たる事業
2-3-1 住民の活動を促進する行政の支援体制の整備	コミュニティ主体の開発の推進 開発課題に対する効果的アプローチ「農村開発」(2002)参照	スラウェシ貧困対策支援村落開発計画（インドネシア） セブ州地方部活性化プロジェクト（フィリピン） ソコイネ農業大学地域開発センター（タンザニア） 住民参加型農村開発行政支援（バングラデシュ） 首都圏セルメント地域における総合コミュニティ開発プロジェクト（バブアニューギニア） 地方行政制度改善（パレスチナ）
	NGOの能力強化支援	草の根からの市民社会強化プロジェクト（アルゼンチン）
2-3-2 地方行政の透明性と説明責任の確保	監査機能の整備・強化支援	
	広報公聴機能の整備・強化支援 議会機能の向上支援	PRSPモニタリング制度構築のための州政府機能向上研修プロジェクト（ザンビア） 日本における地方分権化と国会及び国会事務局の機能・役割（インドネシア）
2-3-3 地方行政の運営における地域のステークホルダーとの連携の促進	住民参加の促進	カザンラク地域振興計画プロジェクト（ブルガリア） 参加型農村開発手法の確立：地域資源の活用と管理（スリランカ）
	行政官のファシリテート能力の向上	市民社会の参加によるコミュニティ開発技術協力プロジェクト（インドネシア） 地域開発政策アドバイザー（インドネシア） 首都圏セルメント地域における総合コミュニティ開発プロジェクト（バブアニューギニア） 東部黒海地域参加型地方開発人材開発プロジェクト（トルコ） 西部地域開発能力強化プロジェクト（ホンジュラス） グラスルーツ指導者研修（タンザニア） 地方行政制度改善（パレスチナ）
	住民と行政官の協働能力の向上	農地改革持続可能な農業参加型地方自治についての参加型ワークショップ（フィリピン） 行政と住民のエンパワーメントを通じた参加型農村開発プロジェクト・フェーズ2（バングラデシュ）
「サブ目標達成手段の例」の、無印、×のマークはJICAの取り組み状況を次のとおり表す。 ： JICAの地方行政分野の協力事業として特に実績のあるもの 無印： JICAの協力事業の目標として具体的な投入実績のあるもの ×： JICAの協力事業において事業実績がほとんどないもの なお、これらのマークはあくまでJICAの取り組み状況から投入実績の目安を示すために付したものであり、×の項目が協力内容として不適切である、という意味ではないことに留意のこと。ただし、実績がないためJICAの新たな取り組みとして協力に含めることでチャレンジングな内容になる可能性はある。		

## 第3章 JICAの協力の方向性

### 3 - 1 基本的な考え方

#### (1) 国際協力における地方行政の重要性

地方行政は、国際協力における各セクター案件の担当者も理解しておくべき重要なテーマの一つである。主な理由としては、次の2つがある。

1つ目は、国際協力は、最終的には相手国の住民に裨益する支援を行うものであるが、通常相手国の住民に行政サービスを直接提供しているのは、中央政府の出先機関か地方政府であり、その両者が地方の現場でどのような役割分担をしているかを理解することにより、効果的・効率的な支援のために働きかけるべき行政組織を把握できるためである。その結果、適切などころへ支援ができ、成果をその地方に定着させることができるのである。また、地方政府への分権化が進んでいる場合には、地方政府がセクター横断的な調整機能を有するので、地方行政への視点が一層重要となる。

2つ目は、地方行政のあり方は、中央政府、地方政府及び国民との関係により規定され、その国のあり方の中心部分を占めるものであるからである。どのような案件を担当する場合でも、その国の構造を十分に理解するためには、中央 - 地方関係は避けて通れない事項である。

地方行政は、セクターの視点からも国を理解する点からも、効果・効率的な支援を実施する際に、見落とすことができないテーマなのである。

#### (2) 日本の特徴である「自主性（オーナーシップ）の尊重」

地方行政制度は、前述のとおり、国のあり方の中心部分を占めるものである。ほかのガバナンス支援と同様、これに関する支援は内政干渉と解釈され得る側面も含んでいるので、相手国政府のオーナーシップがなければ、支援が円滑に実施されないばかりでなく、その成果の相手国での自立発展性も確保されない。新ODA大綱は「開発途上国の自主性（オーナーシップ）を尊重し、その開発戦略を重視する」と謳っているが、まさに地方行政に関する案件は、この点が特に求められる。相手国政府自身の地方行政に対する変革意欲が最も重要であり、彼らがこの「変革への気付き」を持つことが不可欠である。過去の多くの事例が、押し付けで構築された制度はその国に根付かないことを示している。先方に明確な政策的志向性がない時点で、外部者が自らの協力の目標を明確化することは非常に困難であ

地方行政の理解は、セクターにかかわらず、効果・効率的な支援に不可欠。

「変革への気付き」を促す支援。

ることを認識する必要がある。まずは、政策・制度構築支援の初期段階における「変革への気付き」を促すための情報提供・事例紹介などの支援を我々強行することが地方行政支援では特に重要である。また、このことはJICAが推進しているキャパシティ・ディベロップメント<sup>29</sup>の基礎的な考え方にも共通している。

JICAは、これまでも相手国政府が主体的、内発的にガバナンスの改善や民主化の進展と定着を進めることを重視し、制度的変革を外から押し付けることなく、相手国政府が制度の選択や構築、運用を主体的に行えるような情報提供や対話を行ってきたが、今後もこれを推進していくべきである。

### (3) 国情に合った支援

地方行政は、歴史的、民族的、政治的な背景を持って形成されているため、国によって様々である。近年、多くの国で地方分権化が進められているが、その流れも様々である。

地方行政は国ごとに大きく異なるので、国情に合った支援がほかのセクター以上に必要。

大切なのは、地方行政の状況が、国ごとに、さらには同一国内でも条件により地域によっても大きく異なるため、ほかのセクター以上に国情に合った支援が一層必要となることを理解しておくことである。ほかの国の制度やほかの国で成功したプロジェクト事例を単純に適用するだけでは、相手国への適切な支援とはならないことが多いことを十分理解しておくべきである。

### (4) 住民に裨益する行政サービスの実現

地方行政機関は、一般的に住民に身近な行政組織として人々のニーズに合った行政サービスを効果的・効率的に提供することで、住民の福祉を増進し、地域を豊かに発展させることを目指している。

行政サービスが住民に裨益するための仕組みや工夫を。

開発途上国の地方行政を支援する際にも、行政内部の能力向上に留まらず、最終的には行政サービスを通して住民に裨益することが必要であることを十分認識しながら支援していかなくてはならない。住民に効果・効率的に行政サービスを届けるための仕組みを支援の中で形成し、継続されていくための工夫を忘れてはいけない。

## 3 - 2 開発戦略目標への今後の取り組み

ここでは、第2章及び第3章3 - 1を踏まえ、第2章で整理された開発課題に対し、JICAの今後の取り組みの方向性を示す。

<sup>29</sup> 国際協力機構 (2006c)



**(1) 開発戦略目標1 国情に合った地方行政制度の整備：****制度整備<sup>30</sup>・改善への支援**

地方行政制度の整備は、地方行政の骨格を定めること、支援の成果の普及や自立発展性を制度面から確保すること、また、開発戦略目標2で整理される地方行政官の能力向上や各セクターの事業実施の環境を左右することから、支援の重要性は高い。これまでのJICAによる支援の経験は限定的であるが、先例を応用することで効果的な支援が可能であるため、その重要性を再認識し積極的に取り組むべきである。

3-1(2)でも触れたように、相手国の地方行政のあり方そのものにかかわる支援は、内政干渉と解釈され得る側面があり、また、相手国の政治的変動に大きく左右されるというリスクも含んでいるため、制度の構築や改善を一定期間のプロジェクトの目標や成果として明確に設定することが難しい。このため、過去の例では、制度構築・改善の前段階として、政策研究や研修など相手国側の変革意欲を促進する支援を通して、相手国の制度改革に対する意思や方向性を明確にし、制度改革の必要性にかかる認識を高めることにより、相手国のコミットメントを引き出し、その後の効果的な制度構築・改善を可能にしている。今後もこのような日本の支援の特徴を活かし、相手国の主体性を尊重した制度整備・改善への支援に積極的に取り組むべきである。

また、制度の構築、改善にかかる支援を実施する場合には、相手国が現実

相手国側の変革意識を促進し、コミットメントを引き出す。

**Box 3 - 1 タイ国自治体間協力プロジェクト****～共同研究協力からプロジェクト化、制度改善に貢献した事例～**

タイでは、1997年に改正された憲法及び1999年に制定された地方分権推進法の制定により、自治体の能力向上が喫緊の課題となっていた。こうした状況下で、1999年から2000年にかけて地方行政能力向上のプロジェクトが形成されることになった。しかし地方行政は相手国の統治機構に踏み入りかねないセンシティブな分野であったため、まずは日タイの対等な立場からタイの地方分権化にかかる課題を把握、分析をした上で、具体的な協力案件を検討することとした。こうして2000～2002年に「日タイ地方行政能力向上共同研究会」が実施された。共同研究会では、日タイの地方行政学者が4つの課題を研究した上で、タイ側からの提言として取りまとめたことにより、外からの押し付けではない自分たち自身の課題検討としての機運が高まった。

2002年から実施されている「自治体間協力プロジェクト1・2」は、タイ側機関の明確な問題認識の下、共同研究会での課題の一つを取り上げ、タイ側のオーナーシップに基づく実施体制を確立した。具体的には、パイロットサイトで地方における自治体間協力事業の実施を支援し、その成果を地方自治体振興局での自治体間協力のためのガイドライン策定作業に反映させるものである。この事業で制度を構築する地方自治体振興局が積極的にパイロットサイトで自治体間協力のための諸課題をサイト関係者と議論することにより、自治体間協力のためのパイロット自治体の組織強化とガイドライン策定という制度整備とが車の両輪となって効果を及ぼすことが期待されている。

<sup>30</sup> JICAでは、中央政府の政策については、ガバナンスタスクフォースの中の「行政基盤」サブタスクが、公共セクター改革などを中心に研究を行っている。

に制度を運用する能力があるかどうかについても配慮し、相手国の状況に合った制度作りを支援するとともに、併せて制度運用上の課題解決を支援することで、より現実的かつ効果的な制度の構築・改善を行うことが重要である。

## (2) 開発戦略目標2 地方行政の能力向上：

### 能力向上への豊富な支援経験の活用

基礎的な地方行政能力の強化は、相手国の政治状況や制度にかかわらず、相手国の地方行政の足腰を強化するために必要性の高い支援である。そして、JICAの地方行政支援の実績の中では、制度整備支援と比べて、開発計画策定能力強化、サービス提供、及び地域社会との協働に関する支援は経験が多い。これらの経験を活かし、今後とも重点的に取り組むべきである。今後は、地域の計画策定や、行政のマネジメント能力の強化を各セクターのサービス提供の支援と連携、調和させていくことが重要である。

また、能力向上を主眼においた支援では、効果が研修の対象となった行政官やモデル地域などに限定されがちであるが、支援の効果を面的に広げ、自立発展性を高めるため、地方あるいは中央レベルでの制度面へのフィードバックを支援開始当初よりシナリオとして意識した支援事業の形成と運営が求められる。

能力向上への豊富な支援  
経験の積極的活用を。

### Box 3 - 2 インドネシア地方行政人材育成プロジェクト ～地方分権の進捗に合わせた人材育成の事例～

インドネシアでは、1999年に制定された地方分権関連2法に基づいて2001年から地方分権化の本格的な実施がなされ、県・市を中心に多くの権限が委譲された。これまでの中央集権体制の中では地方政府の行政官は中央で定めた通りに実施するだけであったため、地方分権で求められる自らが考えて計画し実施する能力を持つ人材が育っていなかった。

2002年4月から実施された「地方行政人材育成プロジェクト」は、地方分権化への移行に必要な地方政府の人材育成、研修機能の向上を図るために、内務省教育訓練庁、北スマトラ州及び南スラウェシ州の教育訓練所をカウンターパートとして支援を行った。地方分権化の移行期においては、地方政府の人材育成と地方分権に伴う制度変化への対応を周知することに寄与した。

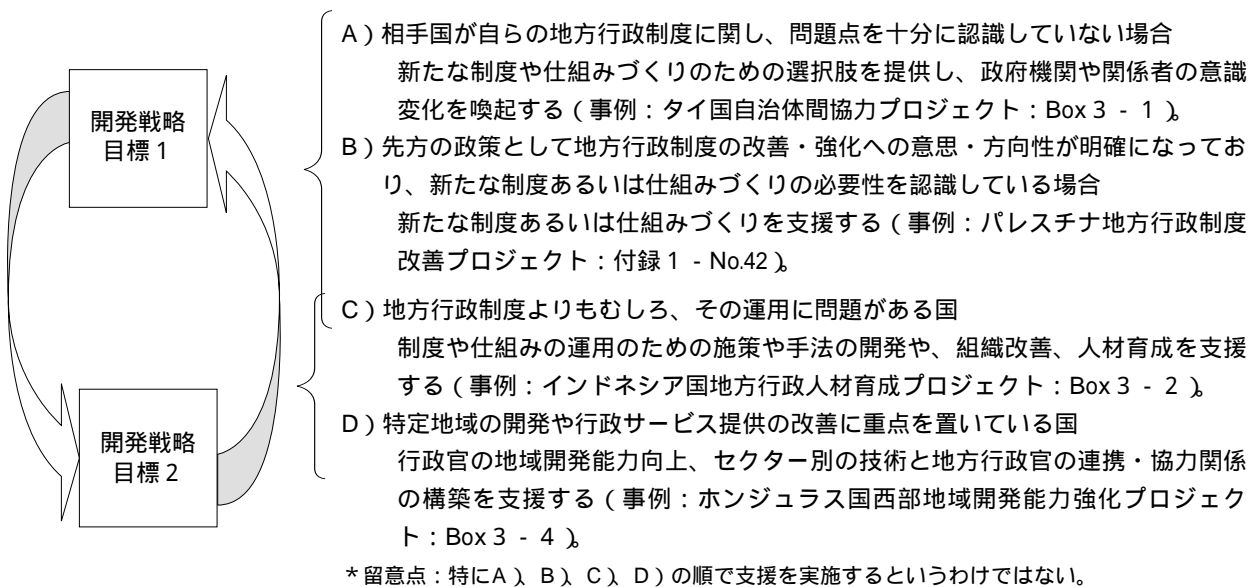
2004年に地方自治法の改正が行われ、これまで弱かった州の監督権限が強化されるとともに、県・市における郡長への権限委譲が規定された。これに伴って2005年から開始されたフェーズでは、北スマトラ州研修所のグッド・ガバナンス研修を通じた研修機能の強化と内務省教育訓練庁における郡リフォーム研修のカリキュラム開発とTOT研修による各州の研修所での研修実施支援に重点が置かれた。プロジェクトは内務省をカウンターパートとしており、地方分権化の推移に応じて中央政府の政策意図の地方での実施を支援する形で地方行政の能力向上が図られた。

**Box 3 - 3 国の状況に合った支援（中心課題）の考え方（参考資料）**

地方行政を取り巻く社会環境は、歴史的な背景もあり、国ごとに大きく異なる。それぞれの国の政治、経済、社会を総合的に勘案して、国の状況に応じた支援を実施していくことが重要である。以下に相手国の状況に応じた支援に関する大まかな考え方を提示する。

\* 提示するフレームワークは国際協力機構（2004d）で提示されたガバナンス支援の基本的考え方に、これまでの地方行政支援の実績を踏まえ、地方行政・地域開発の視点を加味したもの。

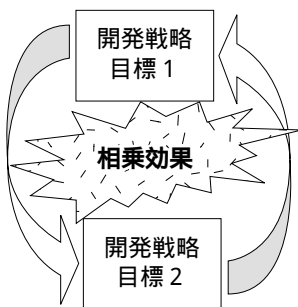
相手国の状況（問題意識や取り組みの段階）によって、大まかに次の4つの支援の考え方に整理ができる。A) B) が「開発戦略目標1：国情に合った地方行政制度の整備」に関する課題への支援、C) D) が「開発戦略目標2：地方行政能力の向上」に関する支援にあたる。



**（3）制度構築・改善と地方行政能力向上の相互補完関係 / 相乗効果**

開発戦略目標の1と2は、補完関係にある。制度は運用されなければ意味がなく、また、地方行政の能力向上が持続的に向上していくためには、地方行政の現場での制度の運用上の問題や課題が制度面にフィードバックされて、改善された制度の下でさらに高い水準での業務に従事する必要がある。

中心的な協力課題とその協力対象を特定しつつ、開発戦略目標の1と2との関係性を理解し、それぞれでの成果を他方で活かすことを検討することにより、多様なスキームを戦略的に組み合わせ、包括的な支援を実施することで相乗効果を生み出すことができる。



### 3 - 3 協力上の留意点

#### (1) 国全体の行政制度・政策を見る視点

地方政府の現場だけでなく、地方政府関連の制度や政策の分析が必要。

開発途上国では多くの場合、地方政府の能力は弱く、中央政府による統制は強い。このため、地方政府の概要を把握するには、地方政府の現場だけではなく、中央政府によって定められた地方政府関連の制度（憲法・地方自治法・地方財政法・地方公務員法・その他規則など）や政策を分析し、地方政府の権限・財政・人事などの枠組みを確認することが重要である。

これら国の基礎資料を収集し、制度や政策と運用のギャップを比較すること、あるいは基礎的統計データと合わせて分析すること、さらには歴史的な経緯を検証することによって、その国の地方政府の特徴・能力などを把握することが可能となり、今後の協力を検討する上での指針となる。

さらに、これら地方政府に関する資料は、各セクター支援の補助資料としても有用といえる。（具体的なチェック項目の例は「付録4 中央 - 地方関係基本チェック項目」参照）

#### (2) 中長期的視点に立った柔軟なマネジメント

可能な限り仮説を立てた上での柔軟なマネジメントが必要。

地方行政支援は、政治的な変動要因に影響を受けやすく、国・地域の多様な状況に合わせた対応が求められるため、国の状況を見極めた上で、環境変化に応じた柔軟なマネジメントが求められる。

まず、相手国の制度改革の方向性やオーナーシップを慎重に見極め、JICAとして支援できる範囲や内容を明確に設定する必要がある。相手国の方向性が模索段階にある場合は、問題意識を醸成し、ともに議論することから協力を始めることも重要である（Box 3 - 1、Box 3 - 3）。

また、相手国が制度・政策整備の途上で数年中に段階的に発展・修正の可能性があり、一方で制度運用に向けた人材育成などより早期の支援が求められている場合、プロジェクトの活動をいくつかのステップに分けて、各ステップ終了時に活動結果及び外部条件の状況を確認し、プロジェクトの方向性や到達目標を再検証しながら次期ステップの活動内容を修正するようなアプローチも有効である（Box 3 - 4）。

### Box 3 - 4 ホンジュラス国西部地域開発能力強化プロジェクト ～ステップワイズ・アプローチの事例～

ホンジュラスにおける1基礎自治体の職員は5人程度であり、自治体の機能は非常に弱い。このため、複数の市が連携して市連合会を形成することが推奨されているものの、人材、資金ともに不足しており、市連合会の機能も弱く、地方自治体の能力向上が喫緊の課題となっていた。本プロジェクトは、地方自治体を主体とした事業実施のためのメカニズム・システムが未成熟な環境下での関係者の能力強化を目的としている。プロジェクト運営上には多くの不確定要素が存在しており、また市連合会の脆弱性、政権が交代すると地方自治体職員が総入れ替えになり、知見、経験が蓄積されないなどの問題が挙がっている。

プロジェクト開始時点では、各活動の成果がどのような時間軸の中でもたらされるのか、手法が有効なのか、といった点が必ずしも明確でない面もあった。そのため、最初の調査分析、試験的実証事業、実証事業の拡大といった3つのステップを設定している。最初に可能な限りしっかりとした仮説を作り、その後のプロセスにおいてチェックポイントを設置して検証を行い、当初把握できなかった不確定要因が確認された場合は適宜修正を行うという作業を繰り返していくアプローチとなっている。

### (3) 政治的な側面への配慮

地方行政は政権交代や首長の交代などによる政治的な変動の影響を受けることが多い。それにより政策の変化や地方行政の上層部の交代などの人事異動も生じることがあり、プロジェクトの運営に支障が生じることがある。一方、首長などトップの政治的な影響力が強い場合、トップの理解と支援を得ることはプロジェクトを運営する上で重要な要素になる。トップのリーダーシップとコミットメントを確保することが地方行政への支援においては必要であるが、協力の成果がトップの交代により影響を受けることを避けるためにも条例化や通常のプログラムへの組み入れを通じた制度化を進めることをプロジェクトの枠組みの中に組み入れておくことが望ましい。このように地方行政を取り巻く政治的な状況を絶えず確認し、政治的なリーダーシップをうまく活用していくとともに、リーダーの交代に備えた制度化の道を探っておくことが必要である。

政治的なリーダーシップの活用と成果の内容の制度化の検討が必要。

### Box 3 - 5 支援メカニズムの形成と条例化

インドネシアのスラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクトでは県レベルにおける村落開発の支援システム(SISDUK: インドネシア語のSistem Dukungan [「支援システム」と訳す]の略)を形成し、村落の住民グループの活動プロポーザルを県政府が審査し補助する仕組みの形成と運営を支援した。プロジェクトでは県知事や県議会議長など県のトップのプロジェクトに対する理解と支援を得るために日本での研修などを通じて意識改革とコミットメントの醸成を図った。プロジェクトで形成された支援システムは県知事の支持とリーダーシップにより県条例化され、県予算により運営されるように制度化された。条例化されたことにより、県知事の交代後も継続して運用されている。また、後任の県知事には前県議会議長が就任したが、プロジェクト期間中に議会の理解と支持を得ていたことも支援システムの継続的な運用に寄与している。

行政サービスのセクター横断的マネジメントが必要。

#### (4) セクター横断的マネジメントと各セクターとの相互関係<sup>31</sup>

行政サービスが効果・効率的かつ継続的に住民に裨益するためには、次の2つの能力が必要であることと、それらが相互に影響し合っていることを理解しておく必要がある。

- ・全セクターを横断的にマネジメントし調整する能力(開発計画、管理、モニタリング、評価など)
- ・各セクター(インフラ、教育、保健、農業など)における行政サービスの実施能力

これら2つの連携は、一般的に縦割り行政が中心である開発途上国の現状を踏まえると実現は容易ではない。しかし、支援をする際にこれら2つの相互の影響を理解しておくことにより、一層効果的な支援を実施することができる。特に、規模の大きいインフラ、教育、保健、農業セクターは地域の行政サービスに大きな影響を与え得ることを理解しておく必要がある。また、相手国において、将来可能な状況が整った場合には、これら2つの連携を図ることが望ましい。

#### (5) 他ドナーとの協調

他ドナーと役割の分担をしたプログラムの実施が求められている。

前述の通り、地方行政分野の支援では、開発戦略目標1と開発戦略目標2は補完関係にあり、相手国政府の政策・制度から地方の能力まで、包括的な課題整理と目標設定の中で支援の範囲を見極めることが重要となる。

したがって、地方行政分野の支援は、課題を包括的に捉えた上で、相手国政府の政策に整合した支援を他ドナーと役割分担して実施することも重要である。政策への整合性が求められる度合いは地域によっても異なるが、アフリカ諸国など、援助協調や財政支援の進む国々では、政策レベルへの整合性のみならず、具体的な活動や資金レベルでの整合性として、コモンバスケット・ファンドや財政支援の枠組みの中で支援を行うことが求められている。(詳細は、付録3「地域別の現状と課題 3-7 サブサハラ・アフリカ」を参照のこと)

また、援助協調がそれほど進んでいない国々においても、政策レベルでの整合性を図るとともに、他ドナーの援助との重複を避けることや、必要に応じて他ドナーとの連携により支援の相乗効果を高めることは、JICA単独で支援を検討する場合にも重要となる。

<sup>31</sup> 他セクターの「開発課題に対する効果的アプローチ」報告書でも、地方行政との関係を説明しているものがあるので、関心のあるセクターの報告書も参照願いたい。

### Box 3 - 6 日本の強みとは

#### 1. 日本型アプローチ

制度構築の前段階として、またこれと並行して行うべきものとして重視しているのが、「問題意識の醸成」である。それは、相手国政府が自国にとって最適の制度を模索するにあたり、外から「正しい答え」を持ち込むのではなく、日本の経験や他国の事例（その長所、短所と背景）などの情報を材料として提供することにより、その長所、短所と背景を、彼ら自身が自国の事情・背景との比較の中で分析し考えるための「側面支援」を行うものである。

#### 2. 日本の経験

日本は、明治時代に西欧諸国の後進国として出発し、西欧諸国の行政モデルを比較検討しながら先進工業国へと発展した。この受容過程において、日本は試行錯誤を繰り返しながら、地方行政制度を日本独自のものとして変容させる経験を蓄積した。また、地方にいきなり権限を与えず、機関委任事務<sup>32</sup>を通して地方自治体の能力を伸ばした側面もある。その過程で、中央と地方との人事交流などを通じた人材育成もなされてきた。こうした日本の経験は、開発途上国がその国に適した制度を構築する上でも有益なものになり得る。

#### 3. 研修事業の活用

古くは1964年より中央省庁の中堅、幹部を対象とした「地方行政」の集団研修が実施されてきたが、近年、市民社会活動、参加型地域開発などのコースが増え、集団研修の多様化が進んでいる。さらに、1990年代後半より各国の地方制度の多様性に鑑み、ニーズに合致した国別の地方行政研修が実施されている。それらは自国の問題に対する意識の醸成の場としても有効であり、中には、研修参加者による問題分析や関係者間の対話がプロジェクトの形成につながり、技術協力プロジェクトに発展した例も見られる（第1章1-4（3）参照）。

## 3 - 4 今後の検討課題

### （1）援助形態の柔軟かつ有機的な活用

日本の国際協力の歴史の中で、地方行政という課題自体が新しい協力分野であることから、これまで技術協力プロジェクト／開発調査と研修事業以外でのスキームの連携は、ほとんどないといってよい。

今後、円借款・無償資金協力といったスキームの一体的事業実施を進める流れの中で、地方行政分野についても投入のベストミックスを図っていく必要がある。例えば援助協調の進むアフリカでは、わが国の資金協力で試行的に財政支援を行いつつ、地方への財政投入の受け皿となる地方行政の能力向上を併せて支援するなど、資金協力と技術協力を有機的に連携させた取り組みを実行していくことが検討できる。

資金協力と技術協力の有機的な組み合わせを。

<sup>32</sup> 日本の旧地方自治法の下での地方自治体の事務執行の一態様。地方自治体の長その他の機関に対して国またはほかの地方自治体などから法律またはこれに基づく政令により委任された事務である。しかし、地方自治体の自主性を阻害するものとして全廃され、新たに自治事務、法廷受託事務に区分された。

## (2) 国内外リソースの開発

国内リソースの体系的な整理と蓄積が必要。

専門家や研修員受入のリソースは、地方行政や地域開発を専門とする有識者や、地域に密着した行政サービスの技術を持つ日本の地方自治体などが中心となるが、日本の開発途上国での地方行政支援の経験は浅く、国内リソースの体系的な整理と蓄積が課題となっている。効果的な支援のためには、開発途上国のニーズと日本のリソースのマッチングが重要であり、今後、日本の地域開発や地方行政の技術を持つリソースの発掘・整理に取り組む必要がある。

### Box 3 - 7 日本のリソース

これまでの実績から、日本のリソースについて傾向をまとめた。

#### (1) 地方自治体

研修員受入、専門家派遣において、日本の制度の紹介や、比較的現業に近い技術支援などを行っている。長期派遣の実績は少ない。

#### (2) 大学・研究機関・公務員研修機関<sup>33</sup>・有識者

研修員受入、専門家派遣、共同研究など、日本の制度の紹介や、政策策定にかかる研究支援などを行っている。長期派遣の実績は少ない。

#### (3) コンサルタント

公務員研修の運営や地域開発計画策定・運営・実施・モニタリング・評価にかかる支援、国の状況を把握するための調査などを行っている。現在、委託型プロジェクトが増加している。

#### (4) NGO

より地域に根ざしたリソースとして、開発計画の草の根レベルでの普及や小規模開発事業の実施における連携の実績がある。

#### (5) 青年海外協力隊

地域開発における村落開発普及員との連携などに取り組んでいる。近年、日本の自治体職員のマネジメント力を活かせる分野として「行政サービス」の職種が新設されており、協力隊のさらなる活用が期待されている。

注：1) 課題として、政策アドバイザーとして長期で派遣できる人材が少ないことが挙げられる。

2) その他のリソースとしては、南南協力（第三国専門家派遣、第三国研修など<sup>34</sup>）などが考えられる。詳しくは、国際協力機構（2005a）、かいはつマネジメント・コンサルティング（2006）を参照のこと。

3) 2006年に、JICA東京を中心に国内の知見を体系化した「研修事業における地方行政にかかるコンテンツ」が作成された。国際的潮流や日本の経験について体系的にまとめられた教材である。

同コンテンツは、次のとおりJICAナレッジサイトからもダウンロード可能である。

トップページ> 分野課題> ガバナンス> 全小分類> 地方行政> 参考文献・JICA作成資料一覧

[http://gwwweb.jica.go.jp/km/km\\_frame.nsf](http://gwwweb.jica.go.jp/km/km_frame.nsf)

<sup>33</sup> JICAは、総務省の自治大学校から、国別研修の受け入れや講師派遣に関して協力を得ている。

<sup>34</sup> JICAの事例としては、パレスチナ自治政府への支援などがある。日本は、パレスチナに対し人道的配慮、中東和平プロセスの促進及び中期的国造りの観点から、1992年より国連開発計画（United Nations Development Programme: UNDP）また1995年より国連パレスチナ難民救済事業機関（United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East: UNRWA）を通じた日本での研修員受入を実施（1995年のパレスチナ暫定自治合意を受け、1997年以降は国際機関を通さず日・パ間で直接研修員の受入を実施）していたが、1994年からは、新たなパレスチナ支援策として、エジプト及びヨルダンにおいて、パレスチナ人のみを対象とした第三国研修（個別）を開始し、2002年までの間に両国でそれぞれ3コースを実施した。2002年6月に川口外相がパレスチナを訪問した際、パレスチナ自治政府が実施する改革を全面的に支持する旨発言。自治政府内での経済技術協力活動が実施困難（な現地情勢）であることに鑑み、ヨルダンにおいて新たに行財政運営（2002年度～）及び司法分野（2003年度～）の第三国研修を開始することとなった。（国際協力機構（2005a）pp. 31-32）



ローカルリソースとの適切な組み合わせが必要。

専門家については、自治体職員の専門性を地域事情に合った形で適合させるために、地方行政の専門家に加えて、地域事情に精通した専門家を併せて投入することも有用である。さらに、大学関係者や地方自治体関係者などを長期に確保することは困難であることから、これら日本人専門家は短期間の派遣となることを前提とし、ローカルリソースをうまく組み合わせることも必要となろう。特に、地方行政や地域の現場での調査や活動となると、英語による意思疎通の可能性が低く、地域の文化的な背景や事情に通じていなければならないため、現地の人材を活用することが望ましい場合も多い。

### (3) 成果の示し方の改善

多くの関係者が、開発途上国における地方行政への支援の成果を適切に示すことの難しさに直面している。その主な原因<sup>35</sup>としては、支援の成果の発現には長期間を必要とするが、成果を示すことは短期的に求められている点、地方行政支援は、課題を包括的に捉えた上で、相手国の政策や方向性を見極めつつ柔軟に対応する必要性が強い点にある。

1点目については、地方行政に関する制度を整備する場合でも、相手国政府の問題意識の醸成から始める場合がほとんどであり、制度が整備されるまでには長期間が必要となる。また、地方政府の能力が向上し、その結果としての住民への裨益が実現するためにも長期間が必要となる。これらに対して、どちらの支援でも多くの場合、成果が発現する以前である、プロジェクト開始後数年の短期間で成果を示すことが求められている。

2点目は、社会構造の複層性によるものである。個人 - 組織 - 社会の関係、個人 - 地域 - 地方政府 - 中央政府の関係、複数のセクター横断的な関係などにおける多様なステークホルダーが相互に影響を与え合っているため、支援と成果との因果関係を証明することが難しいのである。

成果の示し方の工夫、改善を。

これらの困難性があり、ほかの国際協力機関も様々な試みをしているが、多くの支持を得ている成果指標はいまだない。JICAとしても、定性的な成果の示し方や指標化について、これからも積極的に工夫、改善を図っていくことが課題である。

<sup>35</sup> 政治的な影響については、本報告書の「3 - 3 (3) 政治的な側面への配慮」(p. 27)を参照のこと。

## Box 3 - 8 成果の示し方の例

### 1. 行政サービスに対する住民の評価

近年住民の行政サービスに対する評価などを指標の目安にしようとする動きが徐々に注目を集めるようになってきている。日本の地方自治体でも、住民満足度調査や納得度調査は取り入れるところが増えている。また、このような基礎データを収集するための社会調査の手法に関しては、JICAの協力でもいくつか実績があるので、こうした手法を活用して、様々な成果の示し方や指標化について更なる工夫や改善が可能であろう。

### 2. 行政能力の測定

行政能力の測り方については、各セクターにおける行政サービスの技術的な変化を測ることもできるが、地方行政機関の場合は、行政官としての意識や姿勢、自己組織力<sup>36</sup>、情報処理などの基礎的事務能力、問題対応能力などが指標として挙げられる。また、地方行政機関の権限として全セクター横断的なマネジメントが求められている場合は、関係機関との調整能力や行政サービスの効果・効率的な提供のための能力、住民とのネットワークの度合いなども加味する必要がある。

ただし、これらの変化をどのように数値化し、プロジェクト期間での達成目標を設定するかは難しい課題である。まずは現状のベースラインをしっかりと把握して、それからどれだけ改善したかを定期的に確認し、ゴールラインにどれだけ近づいたかではなくベースラインからどれだけ変化が起こったかを測ることが望ましい。現状を把握するためのアセスメント手法の確立が求められる。

注：1) 参考として、キャパシティ・ディベロップメントにかかるいくつかのJICA報告書にて、キャパシティ・アセスメントや指標化の方法について検討がなされている。

・国際協力機構（2004e）[http://www.jica.go.jp/branch/ific/jigyo/report/cd/200403\\_b.html](http://www.jica.go.jp/branch/ific/jigyo/report/cd/200403_b.html)（2007年7月4日アクセス）

・国際協力機構（2006c）[http://www.jica.go.jp/branch/ific/jigyo/report/cd/200603\\_aid.html](http://www.jica.go.jp/branch/ific/jigyo/report/cd/200603_aid.html)（2007年7月4日アクセス）

2) また、日本では、総務省が政府全体の政策評価の枠組みや実施状況について取りまとめているほか、それぞれの地方自治体においても、政策の「企画立案 - 実施 - 評価」というマネジメントサイクルにおける有効性・効率性及び成果を検証し、行政評価報告を公開している。

3) 定量・定性両方における成果の示し方の参考文献として次を参考にされたい。

・国際協力機構（2005b）pp. 6-9。巻末資料pp. 16-17。

[http://knowledge.jica.go.jp/km/FSubject2001.nsf/3b8a2d403517ae4549256f2d002e1dcc/7a587add2f07a54a492571180008f0c9/\\$FILE/\\_I221k24438k886poggd5110s02277e44las885j0ghlm1101622avm441d489etggiroh12ms221ds441d8\\_.pdf](http://knowledge.jica.go.jp/km/FSubject2001.nsf/3b8a2d403517ae4549256f2d002e1dcc/7a587add2f07a54a492571180008f0c9/$FILE/_I221k24438k886poggd5110s02277e44las885j0ghlm1101622avm441d489etggiroh12ms221ds441d8_.pdf)  
（2007年7月4日アクセス）

<sup>36</sup> 住民社会組織への注目とその強化策の模索が、資源（Resource）、組織（Organization）、規範（Norm）の3要素の組み合わせを勘案することで求められる。開発行為としてのかかわりも、同様にこれら3要素面から求めようとするものである。ある行為に何らかの効果を期待する場合、新たな資源の外からの投入に対して3要素のほかの2つである組織（Organization）、規範（Norm）要素が積極的に対応し調整され、効果の最大化が求められる。このようなある要素の変化に対してほかの要素を動員し、総合的な結果を求める組織的対応力を「自己組織力」という。なお、開発の3要素（R/O/N）は、現在、参加型地域社会開発計画論（Participatory Local Social Development Planning: PLSD）の基礎理論の一つとして位置づけられている。（国際協力機構（2004b）p. 85）

---

---

付録1 JICAの主な協力事例

---

---

表A1-1 地方行政関連案件リスト（代表的な事例）

No.	国名	案件名	期間	中間目標	概要	日本の投入内容	人材 機材	研修 その他
<b>【技術協力プロジェクト】</b>								
1	インドネシア	スラウェシ貧困対策支援 村落開発計画	1997.3～ 2002.2	2 - 1	南スラウェシ州（スラウェシ）において適用可能な参加型社会開発モデル（タカラルモデル）を開発するために、対象村落の住民によって参加型村落開発事業を円滑に実施し、手法を開発。タカラル県で村落開発支援システムを完成。南スラウェシ州に適したPLSD（参加型地域社会開発）研修コースを完成。	長期専門家派遣6人、短期専門家派遣45人、 研修員受入27人、機材供与、ローカルコスト負担		研修員受入
2	インドネシア	地域開発政策支援	2001.4～ 2005.3	2 - 1	地方自治推進を目指し選定された州政府において地域開発分野における地方政府の能力が、中央政府において地方政府を支援する能力が向上するために、地域開発計画が民主的にかつ地域イニシアティブに基づいて策定、実施。地方政府の地域開発分野における人材の育成。地域開発にかかる州・市/県レベルの地域間協力の促進。大学・NGO・民間セクター、住民組織等の地域開発関係者/機関が、地域開発プロセスに適切に関与。地域開発プログラム/プロジェクトが地域イニシアティブに基づいて策定、実施。	長期専門家6人：地域開発政策支援（南スラウェシ州：スラウェシ5州担当、北スマトラ州、西カリマンタン州） 短期専門家8人（地方行政管理及び地域開発における情報管理、地域開発政策支援：準備調査、地域開発政策支援：ワークショップ総括、一村一品行政、地元学ワークショップⅠ、Ⅱ、地域振興、地域開発マネジメント） 研修員受入44人		
3	インドネシア	地方行政人材育成	2002.4～ 2005.3	1 - 3	主に地域開発及び行政管理の分野において、地方のニーズに合った研修コースを実施するために、研修コースが地方の状況により適合したものへ改善。地方政府等が自ら必要とする研修を実施。研修関連機関の連携の強化（例：中央政府-地方政府、地方政府間、大学、NGOなど）。	長期専門家5人（プロジェクト・リーダー、業務調整、地方財政、行政管理研修、研修企画運営/地方分権化動向調査）、短期専門家（研修、セミナーの講師等の専門家派遣）、研修員受入（国別特設研修、カウンターパート研修） 機材供与（視聴覚機材など）、その他：国内支援委員会設置		
4	インドネシア	地域開発政策アドバイザー	2005.4～ 2007.3	2 - 3	内務省地域開発総局（Bangda）の地域開発のファシリテーターとしての能力を向上するために、州開発企画庁（Bappeda）により、地域開発にかかるベスト・プラクティスやパイロット・プロジェクトにかかるフォローアップ及びほかの地方への展開するとともに、関係政策の形成。Bangdaが地域開発の各ステークホルダーとのネットワークを形成し、地方の現場のニーズに即した形で、地域開発にかかるファシリテーターとして活動。地域開発にかかる新規案件の形成。	長期専門家1人、 、携行機材、現地業務費		
5	インドネシア	地方行政人材育成プロジェクト・フェーズⅡ	2005.4～ 2007.3	1 - 4	Ⅰ内務省教育訓練庁及び北スマトラ州研修所における地方行政官等の人材育成のための研修運営能力の向上のために、（1）内務省教育訓練庁・北スマトラ州研修所において 地方政府のニーズに基づいて研修カリキュラム・モジュール実践的な内容への改善と 教育訓練庁と州研修所の研修実施における連携の強化、及び（2）北スマトラ州研修所において 行政サービスを向上するための研修のカリキュラムの改善・実施と 研修関連機関（州間及び州内の州・県・市）間の協力関係の構築。  Ⅱ地方政府において、地方分権の進展に伴って作成された内務省の政策・ガイドラインに基づいた行政手法が周知・理解されるために、自治体間連携に関するガイドラインと実施方法についての地方政府での理解と 新自治法に対応する郡長の役割に関するガイドラインとそれに基づく実施方法について郡長の理解の確保。	長期専門家3人（リーダー/業務調整員、研修企画運営、地方行政）、短期専門家（広域研修行政、自治体間連携等）8人、 カウンターパート研修6人、国別特設「地方行政」コース：24人、 現地国内研修に必要な資機材、現地国内研修		
6	インドネシア	南スラウェシ州地域開発政策アドバイザー	2005.8～ 2006.8	2 - 1	南スラウェシ州政府の地域開発能力を向上させるとともに、同州におけるわが国の援助案件を調整し、有機的連携を図るために、同州政府の地域開発にかかる能力向上。同州開発にかかるわが国協力が調整された形で実施、同州開発へのインパクトの確保。地域開発政策支援プロジェクトの同州で実施された活動の自立発展性の向上。同州における今後の地域開発支援の戦略及び案件の形成。	短期専門家1人、 、携行機材		

No.	国名	案件名	期間	中間 目標	概要	日本の投入内容	人材 機材	研修 その他
7	インドネシア	市民社会の参加によるコミュニティ開発技術協力プロジェクト	2004.1～ 2006.12	2 - 1	「コミュニティ開発事業モデル」における、BAPPENAS及び関係機関、パイロット事業対象地方政府、プロジェクト関連住民組織（CBO）との連携を改善するために、BAPPENAS及び関連中央行政機関、地方政府、CBOのコミュニティ開発における参加型開発手法の改善。CEP及びインドネシア政府が実施しているコミュニティ開発事業を基に、「コミュニティ開発事業モデル」が試作、共同での実施。インドネシア国東部10州におけるコミュニティ開発事業のグッドプラクティスの蓄積。			長期専門家：1人（コミュニティ開発）、短期専門家：年3～5人（コミュニティ開発政策、ファシリテーター育成、参加型開発、NPOマネジメントほか）、研修員受入：年間若干名（NGOマネジメント、参加型手法）、機材供与：専門家の活動機材、現地国内研修、セミナー（参加型、コミュニティ開発など）、パイロット事業経費
8	インドネシア	政府職員のICT能力向上	2005.1～ 2006.1	2 - 2	地方及び中央省庁政府職員のICTに関するキャパシティビルディングの成果を電子政府実現に向けた地方及び中央政府の協調につなげるために、対象政府職員は、次の実施に関する伝道役としての役割を担う。地方及び中央政府の幹部職員のICTに関する意識の醸成、能力向上。電子政府化の効果的な促進。生産性及び透明性向上のためのICT効果的利用の促進。ICT実施にかかる諸問題の解決。			短期専門家、機材供与、現地国内研修の実施、現地業務費
9	インドネシア	参加型地域社会開発のプロジェクト計画・管理	2006.8～ 2007.3	2 - 1	内務省地域開発総局が「PLSD手法」の基本概念・理論を習得するために、内務省地域開発総局から派遣される職員に対するPLSD手法の基本概念・理論にかかる研修と内務省地域開発総局における同手法活用のアクションプランの作成。			研修員受入
10	インドネシア	日本における地方分権化と国会及び国会事務局の機能・役割	2007.3～ 2007.4	2 - 3	日本の地方分権化と議会制度にかかる制度・現状・課題を把握し、地方代表議会（DPD）の機能、議会運営方法、事務局形成にかかる制度確立・改善に活用するために、DPD議員及び同議会事務局が日本の地方分権と議会制度にかかる制度・現状・課題について把握、日本の制度を参考としたDPDの機能、議会運営方法、事務局機能にかかる機能構築・改善案の検討。			研修員受入15人
11	インドネシア	アチェ州住民自立支援ネットワーク形成プロジェクト	2007.3～ 2007.9	2 - 3	住民の自立能力を向上させ、コミュニティ活動を活性化するために、住民による自助、共助キャパシティの強化を通じた住民自立による生計向上、復興の実現、行政による効果的なコミュニティ支援のあり方をBRR及び地方政府への提示、地方政府のインフラ及び公公共施設の復興技術、行政能力向上、コミュニティによる行政支援や住民参加型復興の能力向上、地方条例（カヌーン）改定にかかる行政能力向上。			専門家：チーフアドバイザー（コミュニティ復興）1人、アドバイザー（地域開発1人、行政研修1人、復興モデル形成1人）、研修、機材
12	フィリピン	地方自治体における環境保全計画策定と重点施策推進事業（開発パートナー）	2002.2～ 2005.2	2 - 2	対象自治体の環境行政担当官の環境対処能力を向上するために、対象自治体において環境管理体制の確立、環境条例及び環境保全計画の策定、インターネットによる環境情報ネットワークの構築、河川の水質のブルモニタリング、そしてモデル balan g ai における一般廃棄物の分別・コンポスト化、モデル企業における産業排水処理施設の適切な維持管理、モデル学校における環境教育の促進。			専門家：プロジェクトマネジャー、業務調整、環境モニタリング、一般廃棄物管理、産業排水処理、環境教育、機材：コンピューター及び周辺機器、モニタリング機材、コンポスト機器、ビデオ及びモニター
13	フィリピン	農地改革持続可能な農業参加型地方自治についての参加型ワークショップ	2004.8～ 2007.3	2 - 2	アジアのNGO、CBOからの参加者及び政府機関代表者の技術や経験についての意見交換や共有を通じ、持続可能な農業と参加型地方自治についての関係者の能力強化のために、アジアの農地・農地改革にかかる課題、政策、動向、資源利用の基礎知識の習得、任国におけるコミュニティで実現可能な農地有効利用方法の習得、コミュニティ活動強化のための参加型研修プログラム策定実施手法の習得、（研修後の行動として）コミュニティ開発実施計画の策定・実施。			800万円×3年
14	フィリピン	ARMM行政能力向上支援プロジェクト	2004.12～ 2007.3	2 - 2	自治政府の各組織において、行政管理、行政実務の質的向上を図るために、ARMM自治政府職員が行政業務にかかる業務姿勢（Attitude）、知識（Knowledge）、技能（Skill）を習得し、アクションプランを作成、上述の研修とこれを補完する調査を通じての行政改善報告書の作成。			在外研修委託費：幹部・中堅・初級職員のマニラ・コタバトにおける研修、在外研修講師派遣（2人、研修員受入：毎年8人程度×2週間（2年次より実施）第三国研修（可能性を検討）、現地活動費：上記研修に伴う調査分析経費及び本邦コンサルタント派遣経費等、その他：ARMM自治政府に派遣中のムスリム・ミンダナオ地域支援アドバイザーの協力のもと、事務所内にプロジェクト実施体制を構築。

No.	国名	案件名	期間	中間目標	概要	日本の投入内容	人材 機材	研修 その他
15	フィリピン	ミンダナオ・ダバオ地域 地方行政・地域社会強化 プロジェクト	2007.7～ 2010.6	2 - 2	ダバオ地域地方自治体の給水サービス供給能力を向上するために、域内の小規模水供給事業についての現状分析、地下水開発にかかわる人材育成、小規模給水施設を維持管理する住民組織を指導・支援できる人材の育成、改善された給水サービス供給の実施手順の組織的な制度化。	専門家：総括／水理地質、村落給水計画、コミュニティ開発／地方行政、業務調整、 機材供与：電気探査機、研修用事務機器、コンピュータ、車両など		
16	タイ	基礎自治体開発計画策定 能力向上プロジェクト	2003.7～ 2004.11	2 - 1	対象自治体での活動を通じて、内務省地方行政局（DOLA）がタイの基礎自治体に提示できるような、地域住民ニーズ及び地域リソースを反映し、住民と共有された地域振興のビジョンとなり、適切な情報に裏付けられた開発計画策定モデルを提示するために、開発計画策定にかかる住民参加の適正な技術や手法の開発及び導入、開発計画策定に際して住民や基礎自治体が容易にアクセスできる情報システムの構築、プロジェクト成果をタイの基礎自治体に広く普及できる手法をDOLAが獲得。	専門家8人、研修員受入：計13人（+準備期間：23人） 、現地国内研修開催 全9回		
17	タイ	自治体間協力プロジェクト	2003.9～ 2004.9	1 - 4	自治体間協力を進めるための詳細なガイドラインを作成するために、自治体間協力実践のための詳細なガイドライン作成、自治体間協力の設立及び運営にかかる地方自治体の理解促進、自治体間協力推進のための地方自治体振興局の支援システム整備促進。	専門家7人		
18	タイ	自治体間協力及び自治体 行政サービス基準向上プロ ジェクト	2005.10～ 2008.10	1 - 4	公式の自治体間協力のパイロットプロジェクトが実施されることを通じて、地方自治体振興局が各自治体に普及する地方行政サービスの基準や自治体間協力の具体的な手続き・ガイドラインを形成するために、パイロットプロジェクトに参加した自治体関係者が自治体間協力の設立・運営にかかる手続きや課題対応策を習得、パイロットプロジェクトにおける教訓を踏まえて公式の自治体間協力の設立・運営のためのガイドラインの作成、前記2つの成果を踏まえて公式の自治体間協力の設立・運営を促進させるための地方自治体振興局の役割・機能の明確化。	長期専門家、短期専門家、本邦研修、 、現地 コンサルタント要員		
19	カンボジア	地方行政能力向上プロジ ェクト	2007.1～ 2010.1	1 - 3	1. 内務省地方行政総局（GDLA）職員の研修運営管理能力が向上するために、GDLAが地方分権化・業務分散化（D&D）の進捗状況とニーズに基づいた研修を企画・実施して運営管理能力を習得。 2. 中央・州レベルの地方行政担当職員が地方行政に関する知識が向上するために、GDLA職員、州知事・副知事及び州事務所職員がD&D政策及び地方行政に関する知識を習得。	専門家に派遣：短期専門家8人（チーフアドバイザー／地方行政、業務調整、研修運営管理、研修計画、地方行政研修、地方自治法、地方自治制度、地方税財政制度など）、 研修員受入：「国別研修1：地方行政」約10人／年、「国別研修2：トップマネジメント」約2～3人／年、現地国内研修：研修管理、D&D政策、地方行政システム、TOT、ほか、 供与機材：パソコン、LANサーバー及び周辺機器（必要な場合）、ソフトウェア、プリンター、研修用視聴覚機材、コピー機、車両など		
20	ラオス	公共投資プログラム運営 監視能力向上プロジ ェクト	2004.11～ 2007.10	1 - 4 2 - 1	ラオス政府主導の公共投資事業が適切に審査、モニタリング、評価されるために、ラオスの公共投資事業に即した審査、モニタリング、評価方法の開発、公共投資事業の監督機関職員の運営、審査、モニタリング、評価技術の習得、新たに確立された手法に基づき、モニター県及びモニター省庁において適切な公共投資事業の運営監視、公共投資事業の審査、モニタリング、評価を実施する運営体制の人的ネットワークの整備。	長期専門家：チーフアドバイザー1人、研修計画・実施1人、分野別短期専門家：「経済・財務分析」、「社会分析」、「環境分析」、「統計分析」、「研修システム開発」、「ガイドライン整備」、「PIPセミナー運営」、ローカルコンサルタント備上、 、必要な資機材一式、		
21	ラオス	地方行政に関する行政命 令・規則制定、地方行政 官研修計画策定	2007.1～ 2009.1	1 - 1	中央政府と地方政府の行財政上の権限・責任に関する規則策定の準備がなされるために、地方政府における行財政管理の現状の把握、中央政府と地方政府の行財政上の権限・責任に関する課題の明確化、中央政府と地方政府の公務員制度の現状と課題の抽出、首相府行政管理・公共サービス庁による地方行財政改革に関する実績の把握、首相府行政管理・公共サービス庁による地方行財政改革に関する今後のプランの策定。	長期専門家、本邦研修		
22	キルギス	イシククリ州コミュニ ティ活性化プロジェクト	2007.1～ 2010.9	2 - 3	コミュニティを活性化し、地域振興へと発展する持続可能な体制を構築するために、フェーズⅡ（本格協力フェーズ）を実施できる体制（人員、予算、能力、ネットワーク等）の整備、州内におけるモデルコミュニティの組織化、モデルコミュニティにおける地域振興に向けた開発計画の策定、開発計画に基づくパイロット事業の適切に実施による地域振興促進、州政府職員のコミュニティ・エンパワーメントにかかる行政能力の向上。	専門家に派遣：合計4人 Aチームリーダー／地域振興、B副 チームリーダー／コミュニティ・エンパワーメント／貧困 削減、Cコミュニティ・エンパワーメント／ジェンダー／ 参加型開発、キャパシティ・ディベロップメント（組織制 度強化）、Dキャパシティ・ディベロップメント（人材育 成） 研修員受入（2人） 資機材（事務機器類） パ イロット事業実施費用ほかプロジェクト活動費用		

No.	国名	案件名	期間	中間 目標	概要	日本の投入内容 人材 機材 研修 その他
23	ブータン	地方行政プロジェクト (第1フェーズ)	2004.3～ 2006.10	1 - 1	各行政組織における地方分権化基本計画の策定とその計画に基づく二国間協力計画の両国間での合意のために、2002年分権化法の施行の徹底、パイロット県において県及び地区の地方行政に関する能力の向上、内務・文化省の地方行政に関する政策立案・調整のための能力の向上、プロジェクト第2フェーズ実施計画案の策定。	長期専門家、短期専門家、研修員受入：20人、機材供与、その他：国内支援員会、ブータンの地方自治体との協力に関心を有するわが国自治体を本件の実施を通じて発掘し、両国自治体の連携を促進。
24	バングラデシュ	住民参加型農村開発行政支援	2000.4～ 2004.4	2 - 1	リンクモデル（農村と農村開発行政機関を結び制度的枠組み）がバングラデシュ政府の主要農村開発アプローチの一つとして位置づけられるために、プロジェクトの運営体制の整備、ユニオン調整委員会（UCC）の連絡調整を担う行政官の育成、UCCを中心として、ウボジラ（郡）、ユニオン（行政村）、村落／集落間の連携を強化する仕組みの機能化、村落開発委員会（VC）を中心として農村住民の開発プロセスへの参加を確保する仕組みの機能化、リンクモデルの有効性に関する情報の普及、BRDBにユニオン開発官（UDO）の活動を支援する体制の確立。	長期専門家（農村開発、ジェンダーと開発、地域社会開発）、短期専門家（農村開発政策、農村開発計画・研修、農村環境、農村社会、地方自治、農村経済、農村普及）、研修員受入（地方行政）、機材供与（ジープ、単車、自転車、コピー機、パソコン、プリンター、ファクス、謄写版印刷機、ベンガル語タイプライター、卓上計算機、OHP、エアコン、天井扇風機、事務機、椅子など）
25	バングラデシュ	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（フェーズ2）	2005.6～ 2010.5	2 - 3	村落住民と末端の農村開発行政機関を結び村落住民の意向が開発に反映される仕組み（リンクモデル）が対象地域において機能し、その普及の体制が整えられるために、ユニオン調整委員会の連絡調整を担うユニオン開発官をバングラデシュ農村開発公社の行政官として育成、UCCが、郡、ユニオン（行政村）、村落間の連携を強化する土台として機能、VCを中心として村落住民の開発プロセスへの参加を確保する仕組みが機能し、この仕組みを通じて村落住民の生活の質が向上、リンクモデル実施体制のバングラデシュ農村開発公社における強化、リンクモデル普及のための、ユニオン開発官、フィールドアシスタント、村落委員会、普及員、NGOスタッフなどを対象とした研修体制が、バングラデシュ農村開発公社を中心に確立。	長期専門家（チーフアドバイザー、農村開発、研修運営管理、業務調整）、短期専門家（ジェンダー、広報、農村社会調査、NGO連携など）、研修員受入、施設機材費、プロジェクト活動費
26	パキスタン	パンジャブ州地方行政能力向上プロジェクト	2004.8～ 2009.7	2 - 1	ハフィサバードの地方政府においてCitizen Community Board（CCB）事業がより適切に行われるために、CCB事業に関する地域コミュニティ及び地域住民のニーズや問題点の地方政府の把握、（地方政府の組織分析調査により）CCB事業に関する地方政府の行政（運営）上の改善点の地方政府の把握、モデルディストリクト政府によってプロジェクトサイクルのコンセプトを活用したCCB事業改善計画の策定、適用、モデルディストリクトにおいて、地方政府幹部、職員、及び議員がプロジェクト活動を行ううえで必要な技術及び知識の習得。	長期専門家2人（地方行政、地域開発/業務調整）短期専門家 約3～4人/年（地域開発とジェンダー、地方行政比較、日本の地域開発、貧困削減）研修員受入：4～5人/年（地方行政比較、住民参加制度）、現地業務費ローカルコンサルタント費用、その他地方行政組織分析調査、地域経済社会調査等の調査に必要な経費、セミナー・トレーニングに必要な経費など、その他：課題別支援委員（ガバナンス分野）
27	バプアニューギニア	首都圏セトルメント地域における総合コミュニティ開発プロジェクト	2005.3～ 2008.3	2 - 3	コミュニティ開発省（DFCD）と首都圏庁（NCDC）、セトルメントリーダーのセトルメント開発にかかる能力を向上するために、DFCD・NCDC職員及びセトルメントリーダーの計画策定能力と事業実施・モニタリング評価（Integrated Community Development Project: ICDPアプローチ）にかかるスキルの向上、コミュニティにおいて、セトルメントリーダーによる説明責任を伴ったリーダーシップの発揮、セトルメント開発にかかる教訓と情報のプロジェクト関係者間の共有、ICDPアプローチをコミュニティ開発に活用するための計画の策定。	専門家派遣（短期）：プロジェクト・リーダー/支援体制組織化、サブリーダー/コミュニティ開発、行政能力向上、パイロット事業計画策定、コミュニティ研修監理、所得向上、行政サービスアクセス改善、コミュニティ施設改善、集団研修、第三国研修、供与機材：パソコン、研修資機材・視聴覚機材、車両、在外強化経費：ニーズ調査、パイロット事業、ワークショップ開催、研修実施、安全対策
28	トルコ	東部黒海地域参加型地方開発人材開発プロジェクト	2005.4～ 2009.3	2 - 3	日本の参加型地域開発の考え方を理解した上での東部黒海地域で実際に参加型アプローチを推進するとともに、中央政府・地方政府行政官が参加型開発手法を習得。	専門家2人、本邦研修40人
29	ホンジュラス	西部地域開発能力強化プロジェクト	2006.9～ 2009.3	2 - 2	市連合会及び構成市において、社会インフラ整備事業を適切に社会的コンセンサスが得られ、形成、実施、運営、維持管理できる適切なモデルが形成されるために、市連合会構成市及びコミュニティの開発現状及び問題点の把握・分析、プロジェクトサイクル地方委任（DOCP）事業の資金管理、運営管理の改善、住民参加型プロジェクト運営管理（PEC）事業の実施から得られた結果を分析し、PEC事業に関する課題、有効な方法の把握、PEM事業の実施から得られた結果を分析し、PEM事業に関する課題、有効な方法の把握、DOCP事業の実施を通じて、市連合会及び構成市の職員、コミュニティの能力強化（社会的合意、施工管理、サービス、資金管理）、DOCP事業の経験の確認・普及	専門家派遣：（長期）2人/年 チーフアドバイザー、業務調整、（短期）必要に応じて4人/年、研修、機材：車両、OA機器ほか

No.	国名	案件名	期間	中間目標	概要	日本の投入内容	人材 機材	研修 その他
30	パラグアイ	ロイヤリティ交付にかかる大蔵省業務手続改善プロジェクト	2006.6～2007.4	1 - 2	大蔵省の地方自治体（277市）に対するロイヤリティ交付制度に関する初歩的な体制整備がなされるために、ロイヤリティ交付制度の手続きについて調査・分析、改善案の提示、書類様式の整備、大蔵省ロイヤリティ担当部局でのロイヤリティ業務マニュアルの作成。	専門家 短期1人、コンサルタント1人、財務省から短期専門家を派遣。		
31	アルゼンチン	草の根からの市民社会強化プロジェクト	2004.3～2006.9	2 - 3	社会開発省の社会プログラムのコーディネーター、市の社会プログラム担当者、実施NGOを対象に、プロジェクト・サイクル・マネジメント（PCM）手法の講習を行い、プロジェクトの形成能力、問題分析能力の向上を図ることによる市民組織及び市民社会の強化。アルゼンチン国内で最も貧しい州の一つであるコリエンテス州において、貧困層の保健医療サービスの改善、予防医療、母子保健の充実のために、保健普及員を育成し、乳幼児の感染症予防、母子保健指導、若年層への性教育の実施。特に貧困層の女性が労働の機会を得ることによる女性のエンパワーメントの促進。地域組織と政府組織が連携し、プロジェクトを運営することによる地域共同体の強化。本プロジェクトコーディネーターがPCM研修を受講することにより、本プロジェクトの計画、実施、評価の各段階にPCM手法を反映。	短期専門家（PCM手法にかかる技術移転、コリエンテス州ゴジャ市のパイロットプロジェクトへの支援）		
32	ボリビア	市町村政府中堅実務者能力強化プロジェクト	2003.7～2006.3	2 - 1	ラ・パス及びサンタ・クルス地域の市町村において、習得行政手法・技術を活用した行政が行われ、特に、これらの市町村において地方開発プロジェクトを形成できるようになるために、研修参加者がボリビアの行政改革と行政一般について理解、研修参加者が市町村行政実施に必要な知識を習得、国民対話2004の結果に対応するため市町村実務者の経済施策立案・実施能力の向上、実習及びケーススタディを通じての研修参加者の実践的プロジェクト形成能力の向上、研修習得事項がラ・パス及びサンタ・クルス地域の地方自治体において普及し各市町村での議論を経て習得知識の実践手法への転化。	-、-、-、JICA専門家・企画調査員による研修講師（農業・商工業・生産連鎖） モニタリング・評価にかかるJICA関係者の出張旅費		
33	ペルー	市町村の経験共有による地域活性化プロジェクト	2007.1～2010.1	2 - 3	市町村及びコミュニティが事業立案・実施評価に必要な能力を開発するために、「（経済・社会）開発プロジェクト成功体験」の収集と普及、内性的で短期的に実現性のある事業立案・実施・評価に必要な知識の地方自治体、コミュニティでの整備、地方自治体間での開発協調。	短期専門家派遣、-、-、-、現地業務費（ワークショップ実施、教材、ローカルコンサルタント配置）		
34	コロンビア	地方・地域行政開発計画	2003.4～2007.12	2 - 1	地域開発計画の立案・実施分野での中央政府及び地方政府の行政官育成を目的として、中央政府の行政官に対しては、地域開発計画策定段階での地方行政官の指導手法の習得、地方政府の行政官に対しては、地域のニーズに応じた開発計画策定能力向上を目指した研修を実施する。また、研修終了後、参加者の知見共有とネットワーク化を目的とした現地セミナーを実施する。	-、-、-、国別研修（年間10人×5年間）、現地セミナー（3年間）		
35	ガーナ	公務員能力強化計画プロジェクト	2007.2～2010.2	1 - 3	OHCS（Office of the Head of the Civil Service）によるリーダーシップ・公務員倫理・生産性向上にかかる中堅公務員を対象とした実務研修の実施能力が改善されるために、リーダーシップ・公務員倫理・生産性向上に関する中堅公務員を対象とした実務研修の実施計画の策定、実務研修にかかる研修教材の改訂、実務研修講師の養成、中堅公務員に対する実務研修プログラムの改善。	長期専門家（研修能力開発／業務調整）、短期専門家（教材開発、公務員制度、モニタリング評価など）、研修員受入：本邦研修、第三国研修、機材供与：車両1台、パソコン、コピー機、プロジェクター、ほか研修資機材、現地活動費（ローカルコンサルタント費用、現地調査、研修に必要な経費など）		
36	ガーナ	教育政策向上支援プロジェクト	2005.5～2008.5	1 - 4 2 - 1	教育省計画・予算・モニタリング・評価局の教育計画策定能力の向上を図るために、ADEOPの策定・実施・評価を指導する体制の構築、教育パフォーマンスのレビューを中心とした計画・予算・モニタリング・評価局の教育計画マネジメントが強化。	長期専門家（政策アドバイザー）、短期専門家（モニタリング） 研修員受入（年間2人程度） 一般機材供与、現地業務費（研修、ワークショップ開催経費など）		
37	タンザニア	地方行政改革アドバイザー	2000.3～2007.10	1 - 1	自治省が進めている地方自治改革（Local Government Reform Program: LGRP）を円滑に実施し、地方政府の行政能力を向上させるために、LGRPの進捗状況調査、LGRP及びArea Based Program（ABP）参加ドナーの対応状況調査、地方自治長の戦略・計画策定に対する技術的・政策的助言などの支援、地方自治における新たな協力の可能性及び案件の形成・発掘、わが国協力案件の実施促進、モニタリング、評価。	長期専門家1人		



No.	国名	案件名	期間	中間 目標	概要	日本の投入内容 人材 機材 研修 その他
38	タンザニア	ホンボロ地方自治研修所 能力強化計画プロジェクト	2007.10～ 2009.3	1 - 3	ホンボロ地方行政研修所（HLGTI）の「地方自治体職員研修の国家拠点」としての能力が強化されるために、研修計画策定に必要な情報の整備、地方自治体（LGA）研修にかかるHLGTIのカリキュラム開発能力及び国家レベルの研修計画策定能力の強化、研修実施・監理のためのメカニズムの構築。	長期専門家（アドバイザー）、短期専門家（運営研修）、機材供与
39	タンザニア	モロゴロ州保健行政強化 プロジェクト	2001.4～ 2007.3	2 - 1	保健セクター改革（Health Sector Reform: HSR）と地方自治改革（Local Government Reform Program: LGRP）に一致して、モロゴロ州保健行政チーム（Regional Health Management Team: RHMT）、県保健行政チーム（Council Health Management Team: CHMT）の運営管理能力が向上するために、保健情報（保健医療データ）管理システムの向上、RHMT/CHMTs間及び他州との保健サービスに関する経験及び情報の適切な共有、RHMT/CHMTsによる計画・実施・モニタリング・評価の向上。	専門家：長期専門家：チーフ・アドバイザー、業務調整員、保健行政管理、保健行政計画など、短期専門家：保健行政、保健行政計画、保健情報管理、無線通信など、研修員受入：公衆衛生行政管理、地域母子保健、保健行政管理など、機材供与：車両、教材、パソコン、コピー機、小型ジェネレーター、視聴覚機材など、現地業務費：事業活動経費、人件費、消耗品費、オフィス借上費など
40	ザンビア	PRSPモニタリング制度 構築のための州政府機能 向上研修プロジェクト	2004.9～ 2007.3	2 - 2	地方政府運営に携わる人材の貧困プログラム計画・実施・運営能力及び公共財政管理能力の向上により、地方分権化が促進するために、地方（州・郡）政府における行政官（地方自治オフィサー、計画担当オフィサー）と州開発調整委員会メンバー（各省庁州事務所計画担当オフィサー、NGO等市民社会組織スタッフ）による貧困プログラムの計画・モニタリング・評価能力の強化と向上、地方政府の貧困削減と社会経済開発プログラム運営のための情報マネジメント機能向上、地方の地域住民の開発プログラム計画と運営への参加が促進され、郡役場運営能力向上、地方政府による行政（公共財政と公共サービス業務）運営能力の向上により、地域住民に対するアカウンタビリティと事業運営の透明性の強化。	企画調査員（PRSP・地方分権化・ガバナンス支援）在外専門調整員（ガバナンスアドバイザー）、現地国内研修の実施
41	ザンビア	地方分権化のための能力 強化プログラム	2006.7～ 2009.3	2 - 2	ザンビアの全国9州72の郡政府において、開発計画の政策マネジメントサイクル確立のため、郡政府の人事管理制度・政策マネジメント能力強化のために、公共サービス管理プログラムへの支援として、郡政府の人事管理制度構築、公共財政管理プログラムへの支援として郡政府の開発計画/予算策定/モニタリング/財政監視、地方自治住宅省・州行政への支援として、モニタリング体制に関する計画指導・監督能力強化。	長期専門家（業務調整及び計画・予算・モニタリング）、JOCV（財務管理・都市計画）、ローカルコンサルタント、本邦研修（集団研修）、在外研修など
42	パレスチナ	地方行政制度改善プロジ ェクト	2005.9～ 2008.8	1 - 2 3 - 2	地方財政と広域協力分野の能力開発のための基盤が整備されるために、地方財政に関する基本政策案の策定、自治体連合（JCSPD）のための戦略の策定、パイロット事業を通して、JCSPDがコミュニティ開発を推進するための課題と教訓の整理、地方財政及び広域協力に関する研修の実施体制の確立。	専門家派遣：（短期）地方財政、広域協力・計画、研修運営管理、データベース/SE、JCSPD組織強化、コミュニティ開発、（長期）地方行政/業務調整、研修員受入：本邦研修（年8人程度）、第三国研修（アンマン年10人程度）、供与機材：研修所施設設資機材、車両、現地活動：現地国内研修、政策課題ワークショップ、地方財政診断調査、JCSPD questionnaire/ワークショップ、パイロット事業、研修ニーズ・アセスメント
43	ブルガリア	カザンラク地域振興計画 プロジェクト	2004.10～ 2007.10	2 - 1 2 - 2	カザンラク地域において観光を主体とした地域振興と地域振興に向けた協力作業を通じて、地域開発手法を確立すると同時に、同手法を用いたほかの市町村への適用が可能となるために、観光を主体にしたカザンラク地域振興計画の策定、産業クラスターによる観光関連地場産業振興によりカザンラク地域の財政収支改善、住民参加型実施体制の構築、行政関係者の計画策定能力及び事業実施能力の向上、観光を主体にした地域振興モデル手法の確立（含む全国地域振興戦略構想の策定）。	研修、地域活性化戦略におけるJICA側重点協力項目の設定と投入計画案、業務実施契約、JICA-NetなどICTの活用（HP及びContents作成ほか）、ボランティア事業との連携
【 開発調査 】						
44	キルギス	イシククリ地域総合開発 計画調査	2003.10～ 2006.2	2 - 1	・イシククリ地域において環境に配慮した地域総合開発計画を策定するとともに、この過程において中央政府及び地方自治体の地域総合開発計画の策定にかかる能力の開発。 ・イシククリ地域において地形図（25,000分の1（約2,300km <sup>2</sup> ）及び10万分の1（約14,000km <sup>2</sup> ）の地形図）を整備し、地域総合開発計画の策定に際して活用するとともに、この過程において同程度の縮尺の地形図作成技術及びその活用方法の技術の移転。	調査団派遣26人、研修員受入8人、国内支援委員による作業監理、技術評価審査の実施

No.	国名	案件名	期間	中間目標	概要	日本の投入内容 人材 機材 研修 その他
45	ケニア	ニヤンド及びホマベイ県における地方開発プログラム調査)	2005.6～2007.5	2 - 1	ニヤンド県及びホマベイ県を対象として、県開発計画(県開発方針、地区別開発計画、アクションプラン)の作成、県開発計画公開のためのワークショップ開催、及び県開発計画実施及び他地域への応用のための提案・提言。	コンサルタント：A 総括 / 地域開発、B 副総括 / 農村社会 / ジェンダー、C 行政 / 組織 / 制度、D 生活環境改善、E 地域産業振興、F 自然環境
46	タンザニア	地方開発セクタープログラム策定支援調査	2001.3～2005.3	2 - 1	・タンザニアにおける貧困削減戦略書 (PRSP) 支援の一環として、わが国主導による先方政府・ドナー間協調、国内関係者参加プロセスを推進しつつ、農業セクター開発計画 (ASDP) の上位戦略となる地方開発戦略 (RDS) 及び農業分野開発戦略 (ARDS) について、その策定プロセスにかかるとの支援の実施。 ・上記RDS及びASDS支援を踏まえ、タンザニアの財政計画である中期支出枠組書 (MTEF) との整合性を図りつつ、ASDP策定及び実施監理を支援する。 ・また、上記ASDP策定段階において、わが国の「対タンザニア国別援助計画」とJICA「国別事業実施計画」との整合性を念頭に、わが国協力案件の整理を行うとともに、上記プログラムに対する今後のわが国の協力の可能性の検討。	専門家4人 (プロジェクトマネジャー・モニタリング、モニタリング2、援助調整・財政計画2、農業開発・普及2)
47	タンザニア	社会経済データ管理システム展開計画調査	2004.1～2004.3	1 - 2	タンザニアにおける地方自治体の社会経済データを収集、分析、加工、保管及び更新するためのデータベースを各地方自治体に普及するための準備が整うために、地方自治体にとって使いやすい社会経済データ管理システム (SED) の普及版の作成、SED普及のための戦略計画の策定。	
48	タンザニア	地方自治体参加型計画策定プロセス改善計画	2006.6～2008.3	2 - 1	Opportunities & Obstacles to Development (O&OD) Methodology が地方自治体の行政プロセスにおいて主流化されることを目指し、コスト・上位政策との整合性・行政プロセスとの整合性などの観点から、手法及び研修方法にかかるとの改善提言を行うために、タンザニアにおける中央・地方自治体の計画 (行動・予算) 策定プロセスの明確化、O&OD手法の位置づけの明確化、過去のO&ODの結果の評価、試行を通じた県開発計画の策定、提言	本邦コンサルタント 団長：行政制度、社会配慮 (参加型計画) 業務調整、現地コンサルタント：過去に実施したO&ODの評価、上位政策との整合性の調査、ほかの参加型計画手法の知見収集、O&ODパイロット実施 15カウンシル
49	セネガル	地方教育行政強化計画	2005.11～2007.11	2 - 2	「教育訓練10カ年計画 (2000-2010) = PDEF」の推進を図る観点から、PDEF第3フェーズ (2008-2010) に対応したルーガ州教育計画を策定し、その過程で、地方分権化の進展の下、教育の質の向上を図る観点から、中央及び地方の教育行政官の計画策定能力の向上を図るため、ルーガ州教育計画の策定、全国で適用可能な地方教育行政強化モデルの作成、地方教育行政官の計画策定能力の向上。	コンサルタント：総括 / 教育行政 副総括 / マイクロプランニング 統計解析 初等教育 / 教育評価 教員養成 / 研修開発 業務調整 通訳 (日 仏) カウンターパート研修の実施
<b>【 国・課題別計画策定 】</b>						
50	インドネシア	地方分権化・地方自治体における地方政府の実施状況及び支援ニーズ調査 (在外基礎調査)	2001.12～2002.3	1 - 1	インドネシア政府が2001年1月から実施している地方分権化・地方自治の実施状況を調査し、地方政府 (州及び県・市) における分権化開始後の実態把握と地方自治に必要な行政能力向上のためのニーズの把握、今後の地方分権化支援のための基礎資料の取りまとめ。	役務提供コンサルタント：国内3人、国外1人
51	インドネシア	公務員人事制度調査 (在外基礎調査)	2004.3～2004.12	1 - 3	インドネシア公務員人事制度の概要 (制度、主管官庁、現場における運用問題、政府の取り組み) 及び、政令2003年第8号、第9号に基づいた組織・人事合理化策の中央・地方における現状把握と政策の提言。また、この現状把握結果に基づく公務員人事制度にかかるとの今後の支援策の検討。	ローカルコンサルタント調査団：チームリーダー、副チームリーダー、地方チームリーダー5人、調査員6人 (対象地域：北スマトラ州、DKIジャカルタ、ゴロンタロ州、南スラベシ州、東ジャワ州)
52	インドネシア	地方分権支援	2005.4～2006.3		長期企画調査員による情報収集、現状分析及び中長期的協力方針案の策定、プロジェクト形成調査員による南スラウェシ州における今後の総合的地域開発方針案の策定 ( のアウトプットを にフィードバック)	長期企画調査員1人、プロジェクト形成調査員1人
53	フィリピン	地方開発 / 地方自治体行政能力の向上 (国・課題費)	2005.4～2006.3	1 - 3	平成17年度国別事業実施計画の改訂作業との関連に留意しながら、特に地方部での支援の方向性をさらに整理。現地のニーズや援助吸収能力、政治・治安状況を継続的に把握しつつ、案件の形成・実施・調整を行うが、特に中央部と地方部の違い、各地域の文化的・政治的な特殊性などにより情報収集、調整業務に多くの時間と手間を要するため、企画調査員とともに在外専門調整員を最大限活用。また、必要に応じ、「地方開発 / 貧困緩和」にかかるとのニーズ・課題について、本邦リソース、ローカルリソースを活用し、現場の状況の詳細を把握し、人間の安全保障の視点を盛り込んだプロジェクトを形成。	企画調査員「地方開発 / 貧困緩和」、在外専門調整員「地方開発」、プロジェクト形成調査「地方開発 / 貧困緩和とプロジェクト形成調査 (人間の安全保障関連)」、直管：本邦派遣 (職員、専門員)、役務提供契約：本邦コンサルタント

No.	国名	案件名	期間	中間目標	概要	日本の投入内容	人材 機材	研修 その他
54	カンボジア	行政改革支援（プロジェクト形成）	2004.10～ 2005.3	1 - 3	プロジェクト形成調査「政府統計能力強化」：概要省略 プロジェクト形成調査「地方行政能力向上」 カンボジアの地方行政の現状と課題を把握し、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に、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して技プロのスコープを策定。 国別特設研修「地方自治体行政コース（1999～2003）」の評価を行った上で、新たな国別研修コースの立案（研修の目的及び成果、研修カリキュラム、対象者を検討）。地方分権分野へは多くドナーが様々な支援を実施していることから、他ドナーの援助動向・援助計画と調整を図って日本の支援の検討。タイ等の近隣国における地方分権化の教訓を踏まえて、カンボジアの地方行政能力向上の支援にかかる留意点を取りまとめる。	プロジェクト形成調査「地方行政能力向上」：調査団員6人、官団員：現地調査 各10日間程度、団長1人、国別・地域別研修担当1人（地方公務員）、調査企画1人、本邦コンサルタント（現地調査、国内作業、地方行政担当1人、人材育成・研修評価担当1人、地域公共サービス担当1人）		
55	モンゴル	地方開発支援プログラム形成	2005.4～ 2006.3	2 - 2	企画調査員の案件実施に直結するミクロレベルでの情報収集、協力案件実施地区の選定及び想定され得る関係者との連絡調整、ファシリテーションによる協力案件開始のための環境の整備。農牧業分野と地方医療分野を取り上げ、人材育成、格差是正、自立発展性の確保に主眼を置いた案件となるよう留意したプロジェクト形成調査の実施。	企画調査員（地方開発）1人、在外専門調査員（地方開発）1人、在外プロジェクト形成調査（農牧業ベースライン調査）、ローカルコンサルタント4人、本邦プロジェクト形成調査（地方医療改善）総括（JICA事務所）調査企画（JICA事務所）技術監理（大学）医療改善計画（役務提供コンサルタント）1人		
56	パラグアイ	地方交付金配分機能向上のための市役所財務諸表データベース整備（在外基礎調査）	2004.2～ 2004.3	1 - 2	パラグアイ大蔵省から地方自治体（市）に交付される交付金の使途状況が明確に把握できる市役所の財務データベースが開発されるために、（1）対象市役所の財務諸表（何らかの方法で作成されている経理報告書）の収集し、対象市役所の経理担当職員に関するデータベースの構築、（2）（1）のデータベースを基に市役所の財務諸表（特に収支計算書）を統一的基準に照らして、再計算し収入・支出実態の把握、対象地役所が用いる費目分類基準を類型化し、暫定的な「雛型」を作成、標準的な公共支出分析手法に基づく対象市の財務分析、市役所の経理担当者の経理能力の分析。	ローカルコンサルタント		
57	セネガル、マリ	セネガル・マリ地方分権化基礎情報調査	2005.2～ 2005.3	1 - 1	両国の地方分権化にかかる課題、問題点の把握と、今後両国における新規案件形成を行う際のその活用。また、本分野における協力の可能性も探るため、各国の地方分権化にかかる基礎情報収集及び状況分析の報告書作成。	セネガル、マリ各国1人のローカルコンサルタント備上		
58	ヨルダン	行政サービスの向上プログラム	2005.4～ 2006.3	2 - 2	プロジェクト形成調査団の派遣により、行政サービスの現状や課題などを把握するとともに、ヨルダンの行政サービスの向上に資する案件の形成。	官団員2人、コンサルタント団員1人		
<b>【 草の根技術協力 】</b>								
59	インドネシア	地方分権時代の地域看護強化事業-地域看護コーディネーターの育成	2005.9～ 2007.9	2 - 2	日本の行政（県・保健所・市町村）の保健師の経験を活かして、インドネシアの地方分権による地域看護の強化を図るため、地域看護コーディネーターの組織的な育成を目的に地域看護コーディネーターの指導者研修を実施。さらに現地で帰国研修員が地域看護コーディネーターの育成研修とフォローアップができるように現地での指導とサポートをするため、研修員が帰国後に県地域看護コーディネーター研修を実施し、州内23県/市の7割の研修参加の実現。研修に参加した県地域看護コーディネーターが研修で学んだコーディネーターとしての役割の遂行。帰国研修員が中心となり県地域看護コーディネーターのネットワークを形成し指導者としての役割の遂行。育成された保健所地域看護コーディネーターが各保健所で地域看護の重点事業の企画。	専門家派遣2人（県地域看護コーディネーター研修の指導とサポート、南スラウェシ州地域看護セミナー・ワークショップ開催総括評価のための調査）、研修員受入4人		
60	フィリピン	セブ州地方部活性化	1999.3～ 2004.2	2 - 1	地方開発行政を強化し、住民やNGOと共同しながら開発資源を持続的かつ効果的に利用する地方開発メカニズムを構築するため、州企画開発局の企画調整機能を強化。町レベルにおける開発事業実施の行政手法・手順を形成。地域開発案件の実施経験・ノウハウを蓄積。開発事業の手法、手順、ノウハウ、経験などの情報共有のためのKnowledge Management Bank（KMB）を構築。	長期専門家5人（チーフアドバイザー、開発行政、参加型開発及び村落開発、IEC及びIT、業務調整）、短期専門家（広報活動計画、畜産、水産業など）研修員受入（4～5人/年程度）、機材供与（四輪駆動車、建設機械、コンピューターなど）		

No.	国名	案件名	期間	中間目標	概要	日本の投入内容	人材 機材	研修 その他
61	フィリピン	レガスピ市における地域自治強化を通じた貧困層住民の生活基盤改善（生活飲料用水）支援プロジェクト	2005.3～2007.2	2 - 2	貧困層住民の生活飲料用水が確保され、生活改善と所得向上活動の基礎の確保。貧困層住民が事業活動に直接参加する経験を通じて自助・自立の規範が内在化され、施設及び住民組織の維持管理運営に必要な知識・技術の獲得。市行政・開発組織職員の職務遂行能力が向上し、参加共同への意識改革。住民組織と外部支援組織の間に効果的な資源・サービスの供給受領メカニズム及び意思決定にかかわる協議・共同のメカニズムの構築。以上4つの目標のために、対象地区に生活飲料用水施設が少なくとも1基建設され、住民の7割が日常的にそれを利用し、住民組織によるその継続的な利用管理の実現。また、その経験を基に衛生環境改善や所得向上活動へのさらなる取り組みの開始。市職員・開発関連諸組織職員・NGOsの支援能力・職務意識が向上し、相互に連携しつつ住民活動への積極的・継続的支援と参加の実現。住民組織と外部支援諸組織による公的な協議・共同枠組みが形成され、そのプロジェクトの意思決定やモニタリング・評価を含む管理運営。プロジェクト終了後の具体的アクション・プランが明確に合意・設定。日本の生活改善・地域自治の経験・知見が適切に伝授・移転され、現地の状況に見合った形で導入・活用。	専門家（プロジェクトマネジャー、PLSD関係者の派遣） 機材供与：生活飲料用水確保のための施設建設資材の一部		
62	モンゴル	一村一品運動地域活性化推進	2003.11～2004.9	2 - 2	バヤンホンゴル県において、一村一品運動を普及し、地域おこしを支える人材育成を目標とする。また、運動普及の手法として、地域の自然環境と調和した持続可能な開発も行い、特産品の創出と住民の所得の向上を図ることを目的とするため、バヤンホンゴル県において、一村一品運動推進組織の立ち上げ。一村一品運動推進計画を策定（推進方法、将来計画など）。運動推進の中核となる一村一品運動指導員の育成。生産・加工技術などの面で技術支援を行い、全市町村で一村一品の育成。地域資源である地熱を活用した農作物のハウス栽培に向けた実験・技術支援。	専門家：プロジェクトマネジャー1人、国内調整員5人、現地指導員5人（一村一品運動理念普及、農業生産技術、加工技術、流通指導など） 資機材：生産技術研修用の資機材、バヤンホンゴル県保有のグリーンハウスを修復するための資機材		
<b>【 在外技術研修 】</b>								
63	タンザニア	グラスルーツ指導者研修	2001.4～2006.3	2 - 3	研修により受けた郡行政官（Ward Executive Officer: WEO）及び村落行政官（Village Executive Officer: VEO）の指導力を強化するために、研修受講後、WEO/VEOが次の必要性を認識し、自ら実施できる能力の習得。（習得事項：自らの責務を行政制度に関連付けること、適切な事務手続きを確立し維持すること、事務手続きの記録をとること（レコードキーピング））それぞれ勤務地の所与の社会経済状況に即した開発を調整・監視すること、求められる開発目標を実現するためにコミュニティやコミュニティの持つリソースを動員すること、ジェンダー及び環境保護に関する問題意識を開発プロセスに主流化し適切な処置を取ること、HIV/AIDSに関するコミュニティ活動を開始し支援すること。			研修経費
<b>【 個別専門家派遣チーム 】</b>								
64	インドネシア	東部地域開発政策確立・実施支援	1995.11～1998.10	1 - 4	当初計画では過去及び現在の東部地域開発政策のレビューを通じ、社会・経済開発を中心とした地域開発行政における行政能力（政策立案、実施、モニタリング、評価）強化を目指している。経済危機を受けて、スラウェシ4州の緊急ニーズに合致した案件形成、中央地方行政間の情報ネットワークづくりへと目的を変更。	長期専門家（政策分析、政策応用、政策評価） 短期専門家（マクロ経済、金融、交通、資源、情報システム、投資、マーケティング） 研修員受入（地域開発計画） 機材供与（コンピューター、プリンター、ファクスなど）		
<b>【 研究協力 】</b>								
65	タイ	地方行政能力向上共同研究	2000.8～2002.8	1 - 1	自治体能力向上にかかる政策に反映されるように次の提言を行う。補助金交付の適正化に資する新たな自治体区分の導入にかかる政策提言、自治体連携の取り組みにつき、日本、フィリピンなどの活動事例を参考にしつつ、具体的な政策実施に結び付く提言、自治体合併の必要性や合併促進に伴う障害などを整理し、中長期的な合併推進にかかる提言、自治体における効果的な開発計画の策定及び調整にかかる提言。	調査団派遣：日本側委員6人、JICA1～2人		
66	スリランカ	参加型農村開発手法の確立：地域資源の活用と管理	1998.7～2001.6	2 - 1	コロンボ大学と北西部州政府との協力事業を通じて、選定したモデル村にて農民を巻き込んだ農村開発事業を実施し、地域住民の主体的な参加による農村開発方法を確立するため、6村での総合村落開発事業の計画立案・実施、北西部州における農村開発事業の管理運営体制の改善、農村及び地域開発に関するセミナーの開催。	研修員受入：16人 第1回共同研究会及び日本国内の自治体視察（00年11月）（タイ側委員5人、DOLA3人） 第4回共同研究会（02年4月）（タイ側委員5人、DOLA3人）		

表A1-2 2000年代地方行政関連集団研修案件

(2000年度以降実施の該当研修のみを記載。以下の記載内容は各研修において最終またはJICA(2006a)から抜粋)

No.	コース名	実施年度	背景/目標/成果	内容	主な参加条件	主要協力機関
1	地方自治体行政	1998～1999 2001～2003	開発途上国における中規模の自治体職員に対し、日本の地方自治、公務員制度の概要を理解し、地方税財政制度、教育行政、福祉、保健、医療、環境衛生などの実務を研修するとともに、地方の活性化策、地方都市整備計画等の施策についても習得する。日本の国家行政の中の位置づけを把握した上で、地方自治体の組織制度、財政制度、公務員制度を理解する。地方自治体実務の中心となる環境衛生、上下水道、教育、保健医療、福祉などの制度と運営に関する知識を深める。地方都市における都市整備事業、農林行政、商工振興といった、地方の活性化施策に関しても併せて習得する。事例研究を通して、市民の声がどのように行政にまた立法に反映されるかを学ぶ。	全国市町村国際文化研修所にて、日本の行政制度についての講義を実施する。その後茨木市役所の指導のもと、研修員の実用的な技術研修の効果を高めるために、講義、見学などを行う。事例研究、カントリーレポート発表を通して研修員間の意見交換も行う。主要研修項目 地方自治制度の沿革、地方自治各種制度(財政、公務員制度)、市の行政実務(環境衛生、保健医療、土木、上下水道、住民福祉など) 地方議会制度・選挙制度。	地方自治体において指導的または管理的立場にある者(課長級の者)、大学卒業の者または同等の学力を有する者、経験年数が10年以上の者、ほか	(財)全国市町村国際文化研修所
2	地方自治体行政(参加型地域開発)	2004	開発途上国の中央政府・地方政府などの開発政策立案関係者に、日本で行われている地方行政レベルでの地域開発手法の意味や現状を理解してもらうことにより、今後の自国でのボトムアップ型のプロジェクト形成・実施を円滑で持続的なものとして構築していくための人材基盤づくりを目的とする。参加型地域開発の理論と技法を習得する。日本の地域開発における地方自治体の役割を理解する。参加型地域開発の現実的な計画を作成する。	参加型地域開発の総論 地方自治体と地域農業 都市開発 参加型開発の理論と技法	地方自治体において計画行政に携わる者、経験年数が3年以上の者、大学卒の者または同等の学力を有する者、ほか	龍谷大学 経済学部
3	地方自治体行政(参加型地域開発)	2005～2007	多くの開発途上国では地方分権化が進行中、もしくは課題となっている。しかしながら、リソースの欠如や住民の意向に反したセクター志向の開発など、分権化による地域開発が抱える問題は大きい。地方政府がこれまで以上の役割を果たすことを期待されている中で、開発政策立案者の参加型地域開発に関する理論、手法の習得が望まれている。本コースでは、京都府を中心とした日本の開発例を参考にボトムアップ型のプロジェクト形成・実施能力向上を目指す。研修における到達目標は次の3点である。地域社会開発における理論と手法を理解する。地域開発における地方自治体果たす役割について日本の実情を理解する。参加型地域開発に関する自身の現実的な計画(アクションプログラム)を作成する。	参加型開発の理論と技法/PLSD、PCM 都市の参加型地域開発 農林水産業と参加型農村地域開発 地域開発の仕組みづくり 総括、アクションプログラム作成	地域開発政策策定に携わる専門家/公務員、地方政府の政策策定における3年以上の経験を有する者、大学卒業程度、ほか	龍谷大学 経済学部
4	地方自治研修	2000～2004	日本における地方行政に関する知識、情報及び現場の実態を研修員に提供し、地域振興、行政サービスの向上における地方行政の役割を理解してもらい、開発途上国における地方行政の質的改善と発展に寄与することを目的とする。日本の地方自治の歴史、現状、機能、諸業務に関する一般的知識の習得、地方自治に関する中央政府の政策の概念の理解、地方開発過程における地方自治体の役割の理解、研修参加国間の比較研究により、多様な自治体機能、役割の整理。	分野を大きく次のように分け、講義、視察、研修旅行、討議、レポート発表を行う。日本の行政に関する基礎情報、地方自治制度と分権化、地方税財政制度、選挙制度、地方公務員制度、自治体での実地研修。	中央及び地方の地方行政に従事する公務員であり、将来地方行政の行政官の管理職として活躍が見込まれる者、ほか	自治大学校
5	地方自治研修	2005～2009	開発途上国においては、近年の民主化の機運を受け、トップダウンの中央主導型行政から地方行政機関の強化また行政と住民との協働重視といったボトムアップの行政への移行が急務となっている。一方、中央省庁及び地方自治体においては、移行に即した行政を行うための制度や人材、組織について十分な体制が整っていないことから、地方行政分野での人材育成、政策立案や実施能力の向上を目的として本コースを実施する。なお、本研修の成果として、以下を通じて、自国の課題の把握を行い、アクションプランを作成する。日本の政治制度の理解、研修員の各国の制度比較、日本の地方自治制度の理解、研修員の各国の制度比較、日本の地方財政制度・地方税制度の理解、研修員の各国の制度比較、日本の行政が抱える課題の理解、研修員の各国の制度比較。	分野を大きく次のように分け、講義、視察、研修旅行、討議、レポート発表を行う。日本の行政に関する基礎情報、地方自治制度と分権化、地方税財政制度、選挙制度、地方公務員制度、自治体での実地研修。	地方行政に従事する中央省庁(内務省、総務省等)または地方公共団体の職員で地方行政分野の経験を5年以上有する者、ほか	自治大学校

注：\*「地方自治体行政(参加型地域開発)」は、「地方自治体行政」のコースナンバーで実施され、2005年度から「地方自治体行政(参加型地域開発)」のコースナンバーで継続されることになった。

No.	コース名	実施年度	背景/目標/成果	内容	主な参加条件	主要協力機関
6	地方行政に携わる幹部との交流セミナー	2003～2009	日本における地方行政担当機関の幹部との意見交換を通して、日本の行財政制度、地方分権改革や行財政改革などの現代的課題や地方自治体行政制度にかかる理解を深め、対象国における制度の改善に資することを目的とする。日本と対象国との比較を通じ、自国の地方行政にかかる行財政制度、地方分権改革や行財政改革などの課題が抽出される。課題の把握に基づき、地方行政担当機関の幹部との意見交換を通じ、自国の地方自治の明確な方向性、ビジョンが提示できる。地方行政にかかる日本、対象国関連機関のネットワーク構築を図る。	総務省における地方行政・財政、税制にかかるセミナーと意見交換 自治大学校における地方公務員研修制度などにかかるセミナー 地方自治体における地方自治行政セミナー及び自治体幹部との意見交換 地方自治体公共施設の視察	地方行政に携わる中央官庁の次官もしくは局長、地方自治体首長及び首長に準じる者	総務省自治行政局国際室
7	市民社会活動の促進とコミュニティ開発	2004～2008	市民社会の促進を伴ったコミュニティ開発が持続的な社会経済開発のための重要な側面であるという認識が高まっている半面、各途上国の国情に沿った手法が開発されたとは言い難い。また、コミュニティ開発はこれまで地域別、セクター別にアプローチされることが多く、個々の開発の成功・失敗経験が知的財産として実務者の間で共有され、独自の手法として蓄積される機会が少なかった。本コースは、参加者のコミュニティ開発事業が改良され広く普及するということを目標として、参加者は以下を達成する。地域の実情に即したコミュニティ開発手法が考案される。市民社会が中心となったコミュニティ開発計画の策定プロセスが考案される。コミュニティ開発において市民社会を促進するための環境整備案が作成される。上記3案に基づき、ミニプロジェクトのプロポーザルが考案される。	<事前活動> 次の内容を記載したインセプションレポートの作成。組織概要、自国のコミュニティ開発における課題、目標、ステークホルダー分析、ケーススタディ。 <本邦活動> 「コミュニティ開発総論」：日本におけるコミュニティ開発から学ぶ、「コミュニティ開発の手法」：コミュニティ開発の手法・概論、ファシリテーターの役割、地域の知恵の見直し/外部者の役割、現場訪問・地元学による「思い」の醸成、「コミュニティ開発計画の策定」：コミュニティ開発計画の策定・概論、住民組織化と行政とのリンク、ビジョンの共有と戦略/NPOとの協働、コミュニティ開発計画の策定・現場訪問、コミュニティ開発計画の策定手法、「コミュニティ開発の環境整備」：コミュニティ開発の環境整備、コミュニティ開発の環境整備・協働事例（現場訪問は、2カ所程度予定） <事後活動> 本邦研修にて作成したアクションプランに関し、所属先の承認を得て実行する。帰国後3カ月を目途に、アクションプラン内容の実行状況を記した最終報告書とミニプロジェクトのプロポーザルを提出する。（プロポーザルは、所属組織の承認が必要）	NGOスタッフないし地方行政官としてコミュニティ開発の職務経験を有する者（3年以上が望ましい） 討論ができる英語能力、大学卒業資格を有する必要なし、ほか	シャブラニー ル＝市民による 海外協力の会
8	地方自治体による民間産業の活性化セミナー	2005～2009	開発途上国では社会開発事業及び地域開発計画の委譲を含めた実質的な地方分権化が進められている。かかる状況下、地方政府において社会事業、地方開発事業の運営管理・監査、地方開発計画の立案・施策にあたる地方行政間等の能力向上が求められている。特に、地域活性化の鍵となる民間産業活性化をテーマとした研修を通じて新しい体制移行に伴って自治体職員の行政能力強化が急務となっている。わが国の地方分権化、地方自治体行政・運営及び地方自治体行政の役割の変容について理解を深め、地方自治体職員の運営能力の向上を図る。	地方自治：地方分権化 日本の分権化プロセス、地方財政 地域開発とファイナンス：財源確保・運営（地域への投資促進：公共投資、民間投資の促進施策、外国資本の誘致等） 総合開発計画：重要政策の企画、立案及び調整（住民参加、広域行政、行政評価システム） 地方開発例：主要セクターにおける地方政府の政策（産業振興、通信運輸、環境行政、社会開発事業）都市計画、産業開発（競争力強化、生産性増大） 「公共経営」の計画管理・評価：PCM手法による計画・管理・評価 アクションプランの作成：課題に対する改善策提案	当該分野の大学卒業業者もしくは同程度の学力を有する者、地方行政の経営企画にかかわる地方行政官で民間産業開発担当者、ほか	未定
9	地方財政	2006～2010	日本の事例を踏まえ、対象国において地方行政政策の意思決定にかかわる中央・地方の人材がアクションプランを実行することにより、自国の諸条件に合致した地方財政制度改善案が組織レベルで策定されることを目標とする。成果 わが国と参加国との比較を通じ、当該国の地方財政制度の課題が整理される。成果 地方財政にかかる課題の整理に基づき、当該国の制度改善にかかる明確な方向性、ビジョンが抽出される。成果 抽出された方向性・ビジョンを実現するためのアクションプランが作成され、当該国関連組織内で共有される。	以下の項目における講義、視察、アクションプラン作成 地方財政制度の改革を通じた行政運営の効率化 （財政を巡る中央・地方関係、地方財政制度、予算編成など） 公平中立な歳入システムの確立 （税制度、補助金・交付金、地方債など） 効率的な歳出システムの確立 （予算執行・入札・契約、会計・決算制度、会計検査など）	地方行政に携わっている中央省庁、地方行政組織の課長以上の行政官、自国の地方行政システムに精通し、十分な英語能力を有している者	独立行政法人国際協力機構

## 付録2 主要ドナーの地方行政に対する取り組み

### 2 - 1 世界銀行 (World Bank)

#### (1) 地方行政に対する支援方針及び支援の特徴

世界銀行は、原則的に加盟国における政治的な開発事業を禁止し、政治的な介入を行わずに世界の貧困を削減することを基本的使命としている。他方で、構造調整計画の反省により1980年代後半からは、ガバナンスという分野を通して分権化を含む地方行政への支援に目が向けられ、地方分権が政治的安定、公共サービス、公平性、マクロ経済の安定に影響を及ぼすとの観点<sup>37</sup>からも行政改革及び地方行政支援が実施事業の一部を成している。

地方分権によるマクロ経済安定への影響力を認識。

また、国連のミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs) の達成に向けて、コミュニティによる開発アプローチを通して貧困層への効率的なサービスの提供を目指している。さらに、持続的成長のための投資環境整備及び貧困層をエンパワーするための参加型開発を重視した支援を実施しており、参加型開発の基点としても地方行政を支援の対象としている。

#### (2) 主な協力事例の概要<sup>38</sup>

参加型地域開発プロジェクト (セネガル) では、農村地域における貧困層対象の効率的な行政サービス提供を目指し、参加型開発、地方分権、資源活用のための効果的枠組みの確立を支援している。具体的には、コミュニティ開発実施のための法的・組織的環境及び財政的メカニズムを整備し、関係省庁や地方自治体の能力向上を行うとともに、モニタリング及び評価を実施している。また、透明性、説明責任及び参加を推進することを目標とし、パイロット事業も行っている。

公共サービス提供のための能力向上プロジェクト (ギニア) では、財政分野の分権化や制度の枠組み見直しなどを通して、地方レベルのセクター出先機関 (教育、保健など) による公共サービスの効率化を目標としている。また、行政能力向上プロジェクト (ブルキナファソ) では、分権化政策の進展に従った合理的な行政機能の再編成、予算及び制度改革、人事管

<sup>37</sup> World Bank (2000)

<sup>38</sup> World Bank ウェブサイト “Projects & Operations” 参照。

理の改善などを支援している。

## 2 - 2 国連開発計画

(United Nations Development Programme: UNDP)

### (1) 地方行政に対する支援方針及び支援の特徴

UNDPは、持続可能な人間開発及びMDGsという主要な目標を掲げており、これらを達成する手段及び目的を民主的ガバナンスと定めている。また、地方分権化は開発のために常に効果的とは言えないが、的確に計画・実施されれば住民の生活改善及び人間開発に資するとの認識のもと、民主的ガバナンスの鍵として、開発のための分権化ガバナンス (Decentralised Governance for Development: DGD) を重視している<sup>39</sup>。

開発のための分権化ガバナンスを重視。

DGDは、分権化、地方行政、都市・農村開発から成り、その主要な目標は、政策策定、資源運用 (地方財政)、公共サービスの提供である。主に小規模投資を実施する国連資本開発基金 (United Nation Capital Development Fund: UNCDF) との連携によりプロジェクトを実施することが多い。

### (2) 主な協力事例の概要

UNDPによる支援の規模は比較的小さいものの、複数の援助機関によるプロジェクトの調整役を務めることがある。2001年の統計<sup>40</sup>では、アフリカで最も多くの分権化関連事業を実施しており、その分野としては分権化政策策定、地方レベルでの参加促進、地方自治体と市民組織によるパートナーシップ構築、貧困層の組織化などに区分される。

具体的には、エンパワーメントと結束 (ギニア、ルワンダ、タンザニアなど)、分権化プロセス立案等の技術支援を含む能力向上 (アンゴラ、カンボジア、モザンビークなど)、分権化枠組み確立などの戦略策定 (ブータン、ラオス、キルギス、ボツワナなど)、パイロット事業と普及 (ニジェール、カンボジアなど) といったプロジェクトに分類される。

## 2 - 3 英国国際開発省

(Department for International Development: DFID)

### (1) 地方行政に対する支援方針及び支援の特徴

DFIDは、MDGsの8項目を主要な支援分野としつつ、参加型アプローチによる開発計画の策定及び実施、説明責任の改善、効率的な行政サービ

参加型、説明責任、効率  
的行政、及び貧困削減と  
の関連における地方行政  
支援。

<sup>39</sup> UNDP (2004)

<sup>40</sup> UNDP (2002)



スの提供、さらには貧困削減との関連性に注目して地方行政の支援を実施している。また、ドナーによる直接的な資金援助を積極的に導入する文脈で地方行政を論じる傾向にある。国連機関（国連児童基金（United Nations Children's Fund: UNICEF）、UNDPなど）を通して支援を実施することも多い。地方行政の能力向上という手法によって、住民の需要に的確に対応し、効率的で説明責任を伴う地方行政を目指している。また、市民社会を支援することにより、住民参加を促進する枠組みの確立を目標として支援している。

## （2）主な協力事例の概要<sup>41</sup>

ウガンダでは、地方政府開発計画（Local Government Development Programme: LGDP）によって、学校、病院、水道、道路など地方インフラ建設のための基金を設置し、コミュニティからの資金協力も受けつつ、地方行政による事業計画策定及び実施を支援した<sup>42</sup>。モザンビークでは、地域開発のための基金（コミュニティ土地基金、教育分野共同基金など）とともに、地方行政を含む公共セクター改革のための共同基金を設置しつつ、政府のモニタリングを実施する市民団体に対しては組織的能力向上のために資金協力や技術的な支援を行った。また、ボリビアでは、地方行政の透明性及び参加を改善するためにパイロットプロジェクトを支援した。

## 2 - 4 米国国際開発庁（United States Agency for International Development: USAID）

### （1）地方行政に対する支援方針及び支援の特徴

USAIDは、その支援の範囲として、経済成長、農業、貿易、保健衛生、紛争予防、人道援助とともに、民主化促進を含めている。民主化促進を目標として掲げ、地方分権は政治的プロセスであるとの認識のもと、住民の民主主義の学校としての地方行政を参加型手法により支援している。そのため地方行政支援の対象は、中央から業務を分散された地方の行政機関よりも、住民によって選出され中央政府から権限を委譲された地方自治体が多い。地方自治体がより多くの住民の参加を得て、透明性を増し、説明責任を強化することで、住民への確かな公共サービスの提供が可能となることを、効果的な地方分権支援に期待している。

「地方分権及び民主的地方行政プログラムの手引き」<sup>43</sup>によると、プログ

支援対象は、中央政府の出先機関ではなく権限委譲された自治体。

<sup>41</sup> DFID ウェブサイト参照。

<sup>42</sup> DFID（2002）

<sup>43</sup> USAID（2000）

ラムづくりにおける3つのステップとして、現状（政治的意思・地方行政の慣習）の評価、プログラム戦略の確定、エントリーポイント及び手法の選択を挙げている。

## （2）主な協力事例の概要

プログラムの戦略としては、司法改革支援による効果的な地方分権及び民主的な地方行政のための環境づくり、民主的制度の構築・維持のための地域コミュニティに対する支援、地方政府の能力向上の3つがある。ポーランドでは、地方自治体の法的根拠となる地方財政法に関するアドバイザーを派遣した。NGOや地方自治体への直接支援としては、ブルガリアで市政府やNGOと協力し、市役所に公共情報・広報課を設置して、住民への公共情報の提供を支援した。ホンジュラスでは、地方公務員の人材育成のために、研修及び技術的支援を提供した。

## 2 - 5 カナダ国際開発庁(Canadian International Development Agency: CIDA)

### （1）地方行政に対する支援方針及び支援の特徴

CIDAは、民主的ガバナンスが貧困削減及び持続的開発に必要であるとの認識により、2006年10月30日に民主的ガバナンス部を新設した。2000年から5年間、ガバナンス分野の支援として、自由と民主主義（46%）、開かれた政治制度（40%）、人権（8%）、法の支配（6%）の各分野にそれぞれの割合で予算を執行している。地方分権及び地方行政支援は、選挙及び司法支援、独立した報道と透明性、市民社会の発展などへの支援と同様に自由と民主主義分野の一部を成している。

2006年10月に民主的ガバナンス部を新設。

### （2）主な協力事例の概要

公務員及びNGOの間で、中央・地方関係、財政管理、人材育成<sup>44</sup>、説明責任などに関する情報交換を行う機会を提供し、現地NGOの組織力強化を図る。また、民主主義、持続性、市場経済の原則に基づき、コミュニティにおける戦略計画の策定や地方行政能力の強化のために、地方政府間の連携体制確立に向けた技術的支援やパイロット事業を実施している。パイロット事業では、計画策定、財政管理、基礎的サービス向上を中心に実施され、技術支援においては、地方政府のみでなく、コミュニティの能力強化にも注目して供与されている。さらに公共サービス及び行政運営能力の向

<sup>44</sup> Furtado (2001)

上を目標に、カナダ国内と支援対象国の地方政府間のネットワークを構築している。

## 2 - 6 スウェーデン国際開発協力庁 (Swedish International Development Cooperation Agency: SIDA)

### (1) 地方行政に対する支援方針及び支援の特徴

SIDAは、地方行政及び分権支援は重要な分野であるが、民主化促進の視点を考慮しつつ長期的な視野で評価される必要があるとの認識から、地方分権化促進のための明確な戦略はない。そのため、現時点では地方行政の能力向上という指針を中心に支援を進めており、そのような支援によって地方での開発計画の決定及び実施における住民参加を増加させることを目的としている。他ドナーとのパートナーシップにより事業を実施することも多い。

地方行政の能力向上を中心とした支援。

### (2) 主な協力事例の概要

地方政府・自治体の能力向上のための支援が中心となっている。UNDPや世界銀行など他ドナーとの協力により、パイロット市、地方議会及び行政、新設された県政府などの能力向上支援を実施している（ホンジュラス、ニカラグア、ジンバブエ、南アフリカ共和国）。これらの能力向上において、スウェーデン地方自治体協会との協力や現地の地方自治体協会を通じた支援を行っている。

## 2 - 7 ドイツ技術協力公社 (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: GTZ)

### (1) 地方行政に対する支援方針及び支援の特徴

GTZによる事業において、分権化支援は、行政改革支援と並ぶガバナンス支援の一部として存在している。業務分散の補完性の原則のもと、支援対象国において住民から要求される公共サービスが効率的に提供できる行政レベルはどこか判断することを中心に技術的なアドバイスを行う。各行政レベルでの役割分担を決定するにあたり、市民社会の代表を含む関係者による参加型アプローチがとられている。また、自国での経験を基に、それぞれの業務が実施可能となるような能力向上などの技術的支援を供与し、技術支援の対象は改革の方向性に応じ、市民社会や民間部門を含む。

住民ニーズに応じた公共サービスの効率的な提供のためのアドバイス提供。

## (2) 主な協力事例の概要

GTZによる分権化支援は、抵抗勢力を考慮した長期的な展望を含む政策展開及び法的支援、的確な地方分権化制度の整備、計画策定及び予算管理や多岐にわたるセクター間調整などの能力向上、市民社会と地方自治体とのパートナーシップ確立など市民社会の関与促進、情報伝達による住民参加の促進などが挙げられる<sup>45</sup>。

---

<sup>45</sup> GTZ (2006)

## 付録3 地域別の現状と課題

### 3 - 1 東南アジア<sup>46</sup>

東南アジアの諸国は中央集権の行政構造を持つ国が多いが、1990年代から民主化と冷戦後の市場経済化の流れの中で地方分権化を進める国が増え続けている。フィリピンはマルコス後のアキノ政権で1991年に地方自治法を制定し、地方分権化を実施している。また、インドネシアではスハルト後の民主化、改革の流れの中で1999年に地方分権関連2法が成立し、2001年から施行された。地方分権化は地方政府への権限委譲をもたらすが、インドネシアでも2003年に地方行政法の改正により首長の直接選挙制が導入され、地方行政における政治の影響力が強くなっている。一方、タイでも1997年憲法及び1999年の地方分権法で地方自治機構の改革が進められ、自治体の機能を強化したが、中央政府の行政機構が並存する形での改革になっている。カンボジアも基礎自治体の権限強化を通じた地方分権改革を行っているが、地方政府は中央政府の出先機関であり、限定的な分権化にとどまっている。

東南アジアの諸国は、地方分権化を進めているフィリピンとインドネシア、中央集権の中で基礎自治体への権限委譲を図っていこうとするタイやカンボジア、社会主義の国で中央の統制が強く地方政府への権限の分散にとどまっているベトナムやラオスなどの3つに分類することができるが、地方行政の能力向上は公共サービスの提供や地域開発を進めていくための共通の課題になっている。

また、社会主義国では支配政党の力が強く、地方政府の意思決定において行政のラインとともに政党のラインが影響力を持っている。フィリピンやインドネシアでも地方分権化が地方行政の政治化をもたらしている側面がある。東南アジアではパトロン・クライアント関係など縁故主義が残っている国が多く、地方行政における中央と地方の二重構造や地方ガバナンスにおける政治家や政党の影響力に留意する必要がある。

縁故主義、中央 - 地方の二重構造、政治の影響への留意が必要。

<sup>46</sup> 自治体国際化協会（2004）

### 3 - 2 東アジア

中央政府の統制強し。

東アジアの中国やモンゴルの地方行政は社会主義体制の特徴を持っている。中国の地方政府は国家権力の執行機関の一部として中央の統制下にあり、中央政府と同様の組織機構体制となっている。また、党組織が地方行政に対して影響力を持っている。一方、地方財政に関して1980年からの財政請負制により財政の地方分権がなされ地方財政は好転したが、沿海部と内陸部の格差が拡大するとともに、国の財源不足が深刻になった。このため1994年に分税制への転換が行われ中央政府の歳入が増加し、中央政府は財政移転による地方政府への再分配化を行ったが、地域間格差を是正するには至っていない。モンゴルも社会主義の体制下で中央の統制が強く、地方政府の首長は上位政府の首長により任命され、自治体財政も国家予算に大きく依存している。

### 3 - 3 中央アジア<sup>47</sup>

1991年のソ連邦崩壊以来、地方行政の役割は民主的な国づくりの中で増加しつつある。2000年以降、地方行政制度は市民社会の参加・持続的な開発においても重要な役割を担っている。これらの進捗が見られるものの、依然として中央アジアの国々の中央政府は政治的・財政的な権限委譲に関しては、ソビエト時代からの官僚的な発想・民主的な地方行政運営の経験不足も手伝い、依然として懐疑的である。次の5カ国の取り組みも、それぞれの国々において様々な状況にある。

カザフスタンの地方行政制度の再編は、いまだに取り組み中である。2003年以降に、政党の代表及びNGOなどが、カザフスタンにおける地方自治を草案の作成を開始し、地方自治を求める動きは確認されている。それらと同様の動きとして、2001年に法令“On the Government Commission on Power Distribution among Government Levels and Improvement of Inter-Budgetary Relations”が大統領によって承認された。つづいて、2003年には政府によって法令“On Conception of Power Distribution among Government Levels and Improvement of Inter-budgetary Relations”が承認された。

際立つキルギスの地方分権化の進捗と地方政府の能力。

キルギスは、より進んだ地方分権化の進捗と地方政府の能力において、ほかの中央アジアの国々よりも、際立った状況にある。地方自治に関するプログラムは、キルギス政府及び各ドナーからも支援を受けて実施されて

<sup>47</sup> Central Asian Gateway ウェブサイト

いる。USAIDなどが地方政府の代表者のトレーニング・財政管理に関する技術協力、民主的制度の普及などを実施している。

タジキスタンにおいては、1990年代から分権化の動きは始まっているが、その成果は芳しくない。地方政府は、法律的には地方自治制度の面を持っているが、実際には中央政府機関の出先としての役割を持ち、二重のステータスを持っている。

トルクメニスタンは「外国には何も頼らず、何も支配されない」との固い外交方針から、わが国をはじめとする外国よりのODA受入に慎重な姿勢をとっている。2006年に死亡したニヤズフ大統領による独裁政治が行われていた。

ウズベキスタンの地方行政の制度の特徴としては、1992年から、伝統的な地域社会の単位であったマハッラ (Makhallya) を、ウズベキスタン政府が行政機関の改革を打ち出し、可能な限りの責任と権限を各地の行政機関または住民の自治組織に委譲することを決定したことである。ウズベキスタンの行政区分には州、郡、市、区があり、マハッラは区の中でもさらに末端に位置する。マハッラの行政機関化の一環として、政府は各マハッラに委員会を立ち上げ、その組織力を強化していった。その目的は、地域内の管理・運営を地域住民に行わせ、国家の安全や社会の安定を徹底的な情報収集と伝統的手段を通して達成することである。

### 3 - 4 南西アジア<sup>48</sup>

大きな影響力が残る英国の植民地政策。小国への影響力が大きいインド。

南西アジアの地方行政制度において、歴史的に大きな影響力を持っているのが、インド、パキスタン、バングラデシュの広大な地域を統治してきた英国の植民地政策である。これらの政策は、それぞれの国の独立当時の統治体制・官僚制度・地方行政制度に使用される用語などに大きな影響を与えている。また、ネパール、ブータンに関しては、インドの政治的・経済的影響力は現在も大きく、この地域におけるインドの影響力を示している。

インド自身は連邦制をとっており、州政府の集合体といわれるように、州政府の権限が強く、地方分権化が進んでいる。しかしながら、州政府の財政基盤は脆弱であり、多くの州が財政面で中央政府に依存している。

一方、パキスタンでは、文民政治の汚職と軍事クーデターが繰り返されるという悪循環に陥っている。ムシャラフ政権に課された課題が民主化政策であり、その一環とし2001年に地方分権推進のための地方行政法2001が

<sup>48</sup> 森田 (1998)、ESCAP ウェブサイト

施行された。その最も大きな特長は任命制の地方行政官による統治から、選挙による地方政治家による知事へ誕生という変化と、州政府から県政府への大きな権限委譲が行われた2点である。しかしながら、依然として財政・人事の両面で州政府が県政府をコントロールしている状況には変わらない。

バングラデシュにおいては、非常に強い中央集権のシステムを作り上げている。中央政府は人事・財政はもちろんのこと、地方政府の構造までもその影響力を行使できる。この極度の中央集権のシステムを変更しようとする動きは、地方政府の能力強化などの面で見られるが、依然としてその結果は出ていない。

ネパールの行政は中央集権的であり、その効率を高め、住民の広範な参加を得るためには地方分権化が必要なことが、すでに民主化以前から広く認識されてきた。民主化以後、この急速な進展が期待されたが、郡レベルにおいては開発計画の立案や調整については、かえって後退したと評価されている。中央政府の権限は現在も強い。また各レベルの自治体と中央省庁の出先機関との業務分担が明確でなく、各種事業の実施を困難にしている。

ブータンは植民地化される経験を持たず王政を保ってきたが、国王主導で国民への権限委譲を進めるという一種独特な文脈の下で1981年に県レベルの県開発議会を、1991年に地区レベルの地区開発議会を設置、2002年に成人男女の直接投票による地区長（Gup）選挙を導入するといった地方分権化の取り組みを進めている。2002年の地方分権関連法の改正に伴い自治・財源権限が中央政府から地方政府に委譲され、地方政府が住民参加を得ながら意思決定を下し、開発計画を実行する制度が導入されてきており、2008年に初めて成文憲法が制定されるとともにこうした地方分権化への動きはますます加速していくことが予想されるが、人的資源と開発計画を実施する能力は中央省庁に蓄積されており、末端の行政レベル、特に地方での行政レベルの能力強化は依然として大きな課題といえる。

スリランカにおいても1987年に州議会の設置という憲法の改正を通じて地方分権化改革が実施された。この地方制度改革は、州に権限を大幅に委譲することでタミル人の自治の範囲を拡大し、民族紛争を解決するというスリランカ独自の問題の解決（インドによる介入）、そして行政の効率化と、それによる小さな政府の実現を目的としたものである。

200年に及ぶ英国統治の名残を残しながら、南アジアの国々は国内に火種を抱えながら国の体制を維持しようとしてきた、国を治める仕組みである地方行政制度にその試行錯誤の跡が残っており、国々による特徴が出ている。



### 3 - 5 中近東（西アジア）<sup>49</sup>

中近東の多くの国も、それぞれの特徴を持っている。欧州連合（European Union: EU）に加盟を目指しているトルコから、今なお紛争に巻き込まれているアフガニスタン、産油国であるサウジアラビアなどである。

各国の現状を簡単に確認していく。イエメンは、2000年に審議が長期化していた地方自治法がようやく国会にて可決成立し、公布された。その内容は、州及び州と村の中間に位置するムディーリーヤと呼ばれる行政区域において選挙による地方議会を設置し、その首長の指名・選出方法及び機能・職務を、法により定めるとなっている（第143、144条）。第1回地方議会選挙は、2001年に実施、2006年に第2回地方議会選挙実施している。

イラクは、連合暫定施政当局は、当初前政権の地方行政制度を活用しようと試みたが方針は変更された。2005年1月には全18県において県議会選挙が実施された。

イランは、30の州から構成されている。州知事は内務大臣の任命制になっている。さらにその下の郡知事に関して、州知事の推薦の上、内務大臣が推薦するとされている。地方財政の3分の2は中央政府からの交付金で賄われており、強い集権体制が置かれている。しかし、一方で州の新設などに関して住民側から強い不満が暴動という形で現れた事例もある（サブゼヴァール暴動など）。

オマーンは、地方行政は地方自治体への限定的な自治として存在する。現在、43の自治体が存在する。地方選挙は行われていない。財政的には、地域自治・環境・水資源省（Ministry of Regional Municipalities, Environment and Water Resources）の管理下にある。

サウジアラビアは、地方行政法（1993年）により、王国の地方行政区は13州に分割されている。州知事は内務大臣の勧告に基づき国王によって任命される。財政的にも中央・地方の区別はない。また、地方自治法改正により、各州に州議会が設置されたが、知事を含めた州政府機関幹部は、内務大臣の勧告により首相が任命する。

シリアは、14の州に分かれている。州知事は内務省によって任命され、大統領に直接の報告義務を負っている。また、実質的にはバアス党の一党独裁体制のため、地方行政もその影響を受けている。地方議会選挙は行われているが、実際は党のコントロール下にあると考えられている。また、財政的には中央政府の一括管理の下で行われている。

州知事は、国王や大臣による任命多し。

<sup>49</sup> 伊能・松本編（2001）（2003）

EU加盟のための地方自治の拡大など。

トルコ地方行政の特色は、中央統治と地方自治の併存である。中央統治の仕組みは、内務省官僚が県知事・郡知事を務めていること、各県または数県ごとに中央政府の地方局があり、地方での政策実施を担当している。また、財政的にも地方は中央に大きく依存している。これらの状況にもかかわらず、ヨーロッパへの参加を目指すトルコは、外圧力にも似たEU加盟の条件を最低限満たすべく、地方自治の拡大を進めている。

パレスチナは、イスラエルの占領下・政党間による対立の中にあるため、効果的な地方行政運営は困難な状況にある。132の地方自治体が乱立しており、地方自治庁は広域行政または合併の実施を検討しているが、いまだ成果は出ていない。財政制度に関しては、固定資産税の扱いがガザ地区と西岸地区によって異なっており、自治政府としては混乱している地方財政制度の整備に乗り出している。

ヨルダンの内政改革については、今後10年間（2006 - 2015年）のヨルダンの進路を定める国家アジェンダが2006年1月末、国王に提出された。また、地方に対する権限委譲を重視し、各地方の発展を促進するための地方分権化を目指している。この構想を具体化するため王立委員会（Royal Commission）を設置し、ワーキングプランの作成、法律の改正などが検討されている。現在は全国12州の州知事は国王により任命され、内務省の監督を受ける。各市の市長は選挙で選出された上、都市地方環境問題相により任命される。大アンマン市の市長のみ国王により任命される。各州、アンマン市には、選挙及び任命議員による評議会が置かれている。

レバノンでは、国土の大きさが岐阜県ほどの小さな国になるため、県政府（6県）は中央政府の出先機関となっている。さらに600を超える自治体が存在し、それらの中には実態を伴っていないものもある。一つ一つの自治体規模も小さいため、財政基盤も脆弱であり、地方分権化を強く推し進める政策をとってきたが、実態は伴っていない。

### 3 - 6 北アフリカ<sup>50</sup>

オスマン朝の制度が基礎。イスラム教や部族性の影響大。実質的中央集権体制多し。

多くの北アフリカにおける地方行政制度の変遷は、オスマン朝の制度を基礎に、英国やフランスの支配及び独立から、現在にいたるまで改変が繰り返されてきたものである。また、ほかの要素としてはイスラム教や部族制の影響を大きく受けている地域といえるかもしれない。実質は中央集権の体制を取っている国がほとんどである。さらにスーダン、アルジェリア、リビアなどの特殊事情を抱えた国が存在している。

<sup>50</sup> UNDP ウェブサイト

各国の現状を簡単に確認していく。モロッコは、オスマン朝の支配を受けなかった数少ない国の一つ。モロッコの国家統制の形がスルタン・カリフなどの伝統的な制度の加え、近代的な議会・政党・憲法を持ち合わせている二重制度の上に成り立っていることに注意すべきである。モロッコの地方行政体は、地域圏、府、県、市、村から成る。モロッコの全国は16の地域圏、29の府、42の県、249の市、1298の村から成っている。各知事・市長などは国王の勅令によって任命される。

チュニジアの地方制度は、オスマン朝・フランス植民地期の影響を受け変化を遂げてきた。現在のチュニジアの地方制度は大統領を中心にした強力な中央集権の下にある。憲法上に地方自治の保障はされていない。地方行政は、県とコミューンの二層制をとっている。県知事は大統領の任命制であり、議員は住民の選挙では選ばれていない。コミューンは県政府の強い指導下に置かれており、中央統制の仕組みとして機能している。

エジプトの憲法においては「全国は県、市、村その他地方行政単位に分けられる」旨規定されているが、より具体的には地方行政組織法により、全国は県に分けられ、さらにカイロ、アレキサンドリア、ポートサイド、スエズ各県の下には区、その他の県には郡、市、区、村などの下級行政単位が置かれている。

アルジェリアでは、中央集権的な地方行政制度をもっている。1990年代から内政に問題を抱えており、2002年に最新の地方選挙が行われた。各首長は中央政府の任命制になっており、地方政府の予算は内務省からの配分金で賄われている。

リビアの地方行政制度は幾度となく改正されてきている。最近の状況では、34の州・県レベルの自治体と468の基礎自治体が置かれている。法律上は直接民主制を標榜する国のため、非常に分権化された制度に見えるが、実質は地域代表の人選において中央政府にコントロールが行われているため、中央集権化された制度といえる。

スーダン政府は内戦後の地方行政制度の整備を2005年の結ばれた南北包括和平合意に基づき実施中である。1994年の当時の政府は国を26の州に分け州議会を設置した。行政を司る州知事・州大臣は大統領の任命制である。しかしながら、ダルフルを含む南部10州の扱いは、紛争がからみ、極めて流動的である。

### 3 - 7 サブサハラ・アフリカ

州は、中央政府の出先機関が、権限が弱い。議会と行政の区切りが曖昧もしくは複雑。

1980年代よりサブサハラ・アフリカの多くの国では、多重債務や中央政府の汚職などの問題から、世銀、IMFが主導する構造調整改革を導入するようになり、地方政府への権限委譲が進められるようになった。さらに、1990年代末より、国家開発計画として、貧困削減を目指したPRSPが策定されるようになり、貧困者へ届くサービスを目指して、地方政府への権限委譲が一層進められるようになった。

次に、現状について、行政、財政及び政治の観点から確認する。

まず、地方行政構造の特徴としては、州行政機関の位置づけが、中央政府の出先機関であるか権限が弱いケースが多い。議会と行政の区切りが曖昧もしくは複雑である。地方レベルでの公共サービスの実施は、各セクター省庁の地方出先機関が主体となっているケースと、地方政府が主体となっているケースがある。前者の国々では、地方レベルでの開発計画についても、各セクター省庁の地方出先機関が主体となって策定しており、地方政府はその調整能力が課題となっている。

財政については、地方政府は、やはり中央政府からの財源に依存するところが大きい。ただし、財政全体に見る地方政府への交付金配分割合は国によっても大きく異なる。現在、地方政府よりも各セクター省庁の地方出先機関が主体となっている国々では、地方政府への交付金を増加させる財政分権化推進の動きも生じている。(ガーナ、ザンビア)また、地方交付金の配分には、開発計画策定、財政管理、モニタリング分野を中心とした行政能力を条件としている国々も多い。

政治的には、現在、多くの国々で地方開発計画策定に議会や住民の参加が推進されているが、セクター間、地域間の優先順位付けができておらず、その調整能力向上が課題となっている。また、1970年代に社会主義を経験している国々では、コミュニティレベルでの互助組織により行政サービスの一部が運営されており、これら住民組織との協働も課題となっている。

最後に、援助協調推進下のアフリカ諸国での案件形成の留意点などについて見る。ドナー協調や財政支援の進む国々では、地方分権化セクターでのコモンバスケット・ファンドや財政支援の枠組みの中で、地方行政関連の活動や成果指標が定められており、ドナーはこれらの枠組みの中で支援を行うことが求められている。また、コモンバスケットや財政支援枠組みが形成されていない国々でも、地方分権化セクターでのワーキンググループによる政策レビューが、政府とドナーにより行われている国々もあり、案件形成にはこれらの動向を把握していくことも重要である。さらに、こ

うしたドナー協調による支援では、全国的な体制整備が課題であるとともに、貧困削減目標下での全国的成果達成が要請されるため、特定地域への支援は忌避される傾向にある。このため、JICAのようなプロジェクト型協力を主体とするドナーには、従来実施してきた特定地域に終始する支援や、現場レベルでの協力のみを行うことが困難になっており、現場と政策レベルの支援を相互補完するようなプログラム形成が求められている。

### 3 - 8 中南米・カリブ地域<sup>51</sup>

ブラジル、アルゼンチン、コロンビア、メキシコなど人口、領土、国民総生産（Gross National Product: GNP）の規模が大きい国ほど、地方分権が進んでいる。逆にカリブ海のバルバドスとバハマは、地方分権はなく中央政府が公共支出のすべての責任を有している。

規模の大きな連邦制国家でも、地方政府の自治権は大きく異なっている。州の自治権が大きい国として代表的なのは、アルゼンチンやブラジルである。これら国の州は、政治的にも財政的にも自治権が大きく、市に対する責任や財源も持っている。地方の自治権が小さい国としては、ベネズエラやメキシコなどがある。他方、コロンビアは、単一制国家ではあるが地方分権が最も進んだ国の一つとなっている。

中央 - 地方すべての政府の支出に対する地方政府の支出割合と権限移譲との関係としては、地方政府の支出額割合が低い国（コスタリカ、ドミニカ共和国、パナマ、ニカラグアなど）では、中央政府がほとんどの行政サービスを提供しており、市が提供するサービスは、道路維持、市場・食肉処理場・共同墓地の管理などのみである。逆に地方政府の支出割合が高い国（ブラジル、アルゼンチン、コロンビア、メキシコ）では、州や県の役割が重要で、多くの場合市とも責任を共有している。地方政府の支出額割合が、この両者の間に位置する国（ウルグアイ、チリ、ホンジュラスなど）では、中央政府と地方政府とが共同で、社会保障、保健、教育、住宅補助などの行政サービスの責任を共有している。

地方政府の借入への制限が大きな課題。

中南米・カリブ地域の地方分権における課題としては、地方政府の能力不足もあるが、特に地方政府の借入への制限が大きな課題の一つとなっている。アルゼンチン、ブラジル、メキシコ、コロンビアなど大国の財政的な共通問題として、地方政府の財源不足とそれに伴う債務がある。これに関し実現すべき改革として、借入が困難な状況に直面している地方政府の財政構造の改革と中央 - 地方政府間の財政システムの構造改革が挙げられている。

<sup>51</sup> IADB (2001)、Bird (2000)

### 3 - 9 大洋州

伝統的なリーダーと近代的な行政の制度が併存。

大洋州の諸国はパプアニューギニアを除くと小さな島嶼国であり、地域間の交通が不便なところが多い。多くの島嶼国の地方政府は行政能力が弱く、中央政府からの財政移転も十分ではないため、行政サービスの提供に課題を抱えている。また、伝統的なリーダー（酋長やビックマン）と近代的な行政の制度が併存していることが多く、地方行政に対して影響を及ぼしている。パプアニューギニアは1995年に地方分権化を行い、州政府と地区政府の制度を整備した。しかし、州知事は州選出の国会議員が就任することから、行政が政治的な影響を強く受ける体制にある。また、地区においても地区選出の国会議員が大きな影響力を持っている。各レベルの行政の権限関係があまり明確になっておらず、地方分権化はうまく機能していない。

## 付録4 中央 - 地方関係基本チェック項目（簡略版）

## 1. 中央地方関係の基本的な制度

チェック項目	指標 / 参考資料	見るべきポイント	目的 / 留意点
国家体制	連邦制 / 単一主権国家	連邦制か単一主権国家か	連邦制の場合、州が強い権限を持つことが多いが、中央政府の力、権限を確認する。
地方分権化の現状	分権化の形態（分散、委任、委譲）	地方でのサービス提供機関は中央の出先機関か地方政府か、意思決定権は中央か地方か、地方政府への権限委譲の程度はどうか、分権化の中心はどのレベルの地方政府に置かれているか	セクターによっては分権化の形態が異なり、はっきりと分類できない場合がある。分権化の中心を確認。
中央地方政府間の権限関係と調整 / 協働関係	行政レベル間の権限関係	地方における中央出先機関と地方政府の責任・権限の範囲が明確に示されているか、中央の出先と地方政府の調整の仕組み	中央の出先と地方政府の部局の権限・役割分担、中央から地方への支援機能の確認、分権化の中心、エントリーポイントの確認。
地方行政の種類と階層及び規模	行政構造 / 地方政府の数 / 人口規模	地方行政の種類と階層（州、県、郡など）の構造と数及び平均的な人口規模	地方行政の階層構造の中で中央の出先機関がどのレベルに存在するかも確認する。
地方行政の主務官庁とその権限	主務官庁の権限と機能	地方行政を管轄する中央省庁とその権限・機能	地方行政の主務官庁が持つ調整・指導権限、及び地方財政に関する権限の確認。
首長の選出	直接 / 間接 / 任命	首長の選出方法（直接選挙、議会による間接選挙、中央からの任命）	直接選挙の場合は首長の指導力は強いが、首長の交代により継続性が失われる。
議会と行政の関係	計画・予算の承認権 / 首長の罷免権の有無	地方議会の有無、議会への報告義務、予算承認権、首長の罷免権	地方議会が強い場合、議会の理解が必要。
中央地方関係、地方行政に関する法律	憲法 / 法律 / 政令など	中央地方関係、地方行政に関する法律、憲法における規定	法律、政令などにより権限関係を確認。
公共セクター改革などの改革枠組みにおける地方分権化の位置づけ	公共セクター改革プログラム文書など	公共セクター改革などにおける地方分権化の位置づけ、プログラムの有無	政府及びドナーの支援による改革の中での地方分権化の位置づけ確認、ドナー間の役割分担の確認。
植民地遺制などの影響	行政構造 / 人事制度	植民地時代の制度が地方行政にもたらした影響、社会関係	行政構造、人事制度における宗主国の制度からの影響の確認。
行政以外の権力関係	政治的な権力関係	中央と地方、地方政府の中で行政構造以外の権力関係の有無（パトロンクライアント関係、部族、党組織の関係など）	行政と並行して存在する権力関係・政治関係の確認、ステークホルダーの確認。

## 2. 地方財政

チェック項目	指標 / 参考資料	見るべきポイント	目的 / 留意点
地方予算の規模	地方予算が全政府予算に占める割合	政府支出に占める地方予算の規模	地方予算の規模から地方政府の活動量を確認
地方政府の歳入	交付金・補助金の割合	地方政府の歳入規模と中央からの財政移転（交付金・補助金など）の割合	中央政府への財政依存度の確認
	使途自由の交付金と条件付交付金の割合	主な交付金・補助金の種類と用途の確認	使途自由の交付金が多いほど地方政府の歳入の自由度が高い
	地方政府の自主財源の割合	自主財源の割合と主な財源の内容（地方税などの財源）	自主財源が多いほど歳入の自由度が高い
地方政府の歳出	経常支出と開発支出の割合	歳入に占める開発支出の割合	開発支出の規模の確認
	セクター別支出割合	どのようなセクターに地方政府が支出しているか	どのセクターの事務事業が多いか確認
政策的資金配分の有無	社会基金などの有無	貧困削減基金や社会基金、エイズ基金などの中央政府から特定政策目的のための資金配分システムはあるか	中央政府によるコミュニティに直接資金を届けるプログラムと地方行政との関係の確認
政治的資金配分の有無	選挙区への資金配分の有無	政治家を通した行政とは別の資金配分システムがあるか	政治家を通した資金配分と行政との関係確認
予算執行説明責任の所在	予算執行に対する説明相手	予算執行に関する報告はどこに対して行うのか（議会、中央、上級の行政府、住民）	説明責任の方向の確認

### 3. 人事制度

チェック項目	指標 / 参考資料	見るべきポイント	目的 / 留意点
地方行政官の任用と給与	中央 / 地方、給与レベル	地方行政官の任用の決定権は中央か地方か、任用手続きの仕方、給与のレベル	地方行政官の人事権（国家公務員か地方公務員か）、任用の透明性、給与レベルの確認
地方政府職員の配置人数	定員及び配置人数	地方政府に配置されている職員数、定員を満たしているか	適切な職員数が配置されているか確認
中央政府職員と地方政府職員との間の人事の流動性	中央と地方の人事交流	中央政府職員の地方政府への配置、地方政府職員から中央政府への人事異動の有無	人事交流の有無により中央と地方の関係の強さを確認。公務員制度のあり方にもよる
地方政府職員の人材育成制度	研修制度の有無	地方行政官への研修制度の有無、研修内容、研修の提供は中央か地方か	地方政府職員の研修は中央が実施するのか、地方で実施するのか、研修実施機関の確認

### 4. 地方政府の計画策定

チェック項目	指標 / 参考資料	見るべきポイント	目的 / 留意点
計画策定プロセス	計画策定ガイドラインの有無	地方での開発計画プロセスの概要とガイドラインの有無、中央からのトップダウン型か地方からのボトムアップ型、住民ニーズを取り入れる仕組みの有無	開発計画がトップダウンで作成されているかボトムアップで作成されているか確認
地方政府が作成すべき計画の種類と内容	計画の種類	地方政府が作成すべき開発計画の種類と内容（長期計画、中期計画、年間計画、セクター別計画）	地方政府が管轄する開発計画の範囲の確認
計画の承認権限、国の計画との関係	国の開発計画文書	地方政府の開発計画は上位政府の承認を必要とするか、国の計画との整合性のとり方	国家開発計画の中での地方開発計画の位置づけの確認
計画と予算の運動性	計画文書 / 予算書	地方政府の開発計画が予算に反映されているか、地方政府の予算作成権限	地方の計画が地方政府予算で実施されるか、中央政府予算を獲得して実施されるか確認
議会のチェック機能の有無	議会の計画・予算承認権限	地方政府の開発計画、予算の議会による承認の有無	承認権があっても形骸化している場合がある。議会は民意を代表しているか地方ボスの集まりか

### 5. 地方政府の事業（サービス）実施

チェック項目	指標 / 参考資料	見るべきポイント	目的 / 留意点
地方における事業の実施体制	提供されるサービスと実施主体	地方行政により提供されるサービスの内容・範囲	地方でのサービス提供をどこ（地方政府、中央の出先）が担っているか確認
事業実施における地方政府の調整能力	調整機能 / 横断的事業の有無	事業実施における地方政府のセクター間のサービス提供の調整機能、セクター横断的事業の有無	地方政府が横断的に調整しているか、セクター省庁が個別に調整しているか確認
事業実施におけるほかのアクターとの協働	他アクターとの協働の有無	事業実施、サービス提供におけるほかのアクターとの協働もしくは委託の仕組みの有無	行政と民間・住民との協働がどの程度行われているか確認、セクターにより事情が異なる
地方政府により提供されるサービスの量・質	サービスのナショナルミニマムと現状の格差	地方政府が提供できるサービスは住民のニーズを反映しているか / ナショナル・ミニマムを満たしているか	ナショナルミニマムの有無、人材、予算の不足、予算の遅延による不足要因を確認

注：\* 「アフリカにおける地方分権化支援のあり方研究会」の資料を参考に作成。詳細な情報は「アフリカにおける地方分権化支援のあり方」調査研究報告書を参照。



## 付録5 地方行政の全体像を考える - その目的と役割 -

### はじめに

開発途上国の地方行政分野での協力を考えるために、最初にしなければいけないことは、開発途上国・先進国の違いを問わず、地方行政の全体像をつかむことである。もともと事業量や権限の小さい開発途上国の地方行政だけ見ていては、見落としてしまう問題が出てきてしまう。地方行政というものをより広範囲に理解することによって、問題を発見し解決するための様々なヒントやアイデアを提供してくれる。この付録では、地方行政の目的・地方行政を構成する主体・それぞれの主体の果たすべき役割の概要を解説し地方行政の全体像を示したい。

図A5 - 1の地方行政役割図を基に次の順番で説明する。

- 地方行政の構成と目的
- 中央政府の役割
- 地方政府の役割
- 住民のできること
- 各関係者間での協働・連携・調整

### 1. 地方行政の構成と目的（地方行政役割図）

地方行政を構成する要素として、この付録では中央政府・地方政府・住民という枠組みを提案したい。一般的に国の統治機構（政府）は、中央政府と地方政府によって構成されていて、地方政府は中央政府が示した方針及び定めた法令に則って住民に行政サービスを提供する。地方政府の定義は国によって異なっており、州政府を含めて地方政府と呼ぶ国もあれば、州政府より小さい県政府以下の政府を地方政府と呼ぶ国もある。この付録では、便宜上、中央政府より規模の小さい州政府も含めた形で地方政府と呼ぶこととする。また、中央政府の出先機関が、地方で多くの仕事をしている国もあるので、地方政府にはそのような出先機関なども含める（この定義は報告書本文と同じである）。また、最近では、先進国・開発途上国を問わず、積極的に政府と住民の協力・連携を促す動きも盛んになってきており、公共事業への住民参加、住民自身による政策・制度の活用などの事例も増えている。中央政府・地方政府・住民といった3者の役割分担が、経済性・公正性・効率性などの視点から盛んに議論されている。

さて、地方行政は、一体どのような目的を達成するために存在しているのだろうか。日本の地方行政の歴史を振り返ってみると、地方行政が行ってきたことは、道路や港湾などの社会資本整備と教育・保健・福祉などのナショナル・ミニマム<sup>52</sup>としての行政サービスの提供だった<sup>53</sup>。これらの各種行

<sup>52</sup> 国民が全国どこでも同等の公的サービスが受けられる状況を意味する。

<sup>53</sup> 岡本（2003）

政サービスの提供とそれによる住民の福祉の向上こそが地方行政の目指すゴールである。つまり、生活環境の保全、犯罪の防止、交通網の整備、医療・教育設備の整備などの各施策・事業の実施を通して、地域住民の生活をより良いものにするのである。では、このゴールは日本及び開発途上国の地方行政関連の開発計画などの政策文書の中で、どのように表現されているか。以下に、日本、タンザニア、ボリビア、インドネシアの事例を掲載した。いずれの政策においても、貧困の削減・行政サービスの向上・住民生活の向上といった言葉が並んでいる。

- ▽ 「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」(日本：地方自治法第1条の2)
- ▽ 「行政システム改革においては、すべての公共サービスにかかる費用が住民の税金等によって賄われているとの原点に立ち返り、改革の理念は住民の満足度の向上とし、公共サービスを受ける住民の立場に立った「生活者起点の行政」へと転換を図ることを明確にした」(三重県：さわやか運動基本方針)
- ▽ *The Tanzania Vision 2025 aims at achieving a high quality livelihood for its people attain good governance through the rule of law and develop a strong and competitive economy.* (タンザニア：The Tanzania Vision 2025)
- ▽ *The Law on Administrative Decentralization delegated technical and administrative functions to the departmental prefectures with a view to improving public service efficiency and promoting regional development.* (ボリビア：PRSP)
- ▽ *Regional governments must handle the existing poverty problems fast and effectively without waiting for or depending on instructions from the central government.* (インドネシア：Decentralization Policy For Poverty Reduction by MOHA (Ministry of Home Affairs))

次に、これら3者の役割を考えるために、「A - 政策」「B - 権限・枠組み」「C - 財政」「D - 人材」の4つの視点を提供したい。これらは、各種行政サービスを成功に導くため、または事業の自立発展性を高めるために必要不可欠なものである。すなわち、住民のニーズに合致した支持される政策を策定し、法令などによってその権限や枠組みを明確に示し、財源を優先的に配分し、優秀な人材を配属することが行政サービス実施の上で理想的な条件だと思われるからである。

以下では、地方行政の目指すゴールを達成するために、3者がそれぞれに、どのような役割を果たしているか、これら4つの視点に基づいて考えてみたい。

## 2．中央政府の役割（地方行政役割図）

まず最も責任の重大な中央政府の役割を見てみたい。地方行政とは見方を変えれば国の統治のシステムであるから、中央政府の役割は非常に重要になってくる。特に開発途上国においては、政策や制度は中央政府によって策定される場合が多く、その影響力も大きいといえる。

## 政策

中央政府においては、国策として地方行政分野の政策が策定される。この政策は、国が地方をどのように治めていくか、あるいは行政サービスをどのような形で住民に提供していくかなどの方針や戦略を示したものである。これらの政策は、政治的スローガンとして、影響力のある政治家の談話・政府高官の会議での発言といった、ある問題に対しての政府の活動の姿勢として表現される場合、または問題の解決「策」(プログラム群)として、目に見える形で紙に書かれたもの、すなわち5カ年計画・国家開発計画・PRSP・行政改革指針などのような形で発表される場合がある。

## 役割の例

- ・ 地方行政の権限・枠組みに関する政策の策定
- ・ 地方財政政策の策定
- ・ 地方行政官などの人事政策の策定
- ・ 地方政府が実施する事務・事業の改善に関する政策の策定
- ・ 地方政府が実施する各セクターの行政サービスに関する政策の策定
- ・ 住民参加に関する政策の策定

## 権限・枠組み

権限・枠組みに関する中央政府の役割は、地方政府の境界の設定、組織体制、意思決定の仕組み、行政サービスの種類などを定めたりすることである。例えば冒頭で、国によって地方政府の意味する範囲が違っていると述べたが、それらのことを取り決めたりすることが地方政府の権限と枠組みを決めることの一つの例になる。また、地方政府の行うべき仕事の範囲や責任を包括的に定め、中央・地方の役割分担を定めることも含まれる。

## 役割の例

- ・ 憲法などによる地方行政の位置づけの明確化
- ・ 地方行政担当省庁の体制整備
- ・ 首長の役割の明確化
- ・ 地方政府の設置・合併・分割に関する法の整備
- ・ 地方政府の組織体制と役割の明確化
- ・ 条例・法令などの制定に関する法整備
- ・ 中央政府と地方政府との権限配分に関連する法の整備
- ・ 地方選挙制度の確立
- ・ 地方議会の目的と役割に関する法の整備
- ・ 監査・情報公開制度などの整備

## 財政

地方財政は生活環境の保全、犯罪の防止、公共交通網の整備、医療・教育設備の整備などの公共財

を国の隅々に提供する上で大きな役割を担っている。この分野における中央政府の役割は、マクロ的視点に立って、国と地方との資金運用・資金分配・資金調達の方法の枠組みを定めること。また、逆にミクロ的な視点から、地方政府や出先機関などの資金の使用方法・資金の調達方法を定めることである。

### 役割の例

- ・ 予算編成・決算制度の構築
- ・ 契約制度の整備
- ・ 地方交付金制度の構築
- ・ 補助金制度の構築
- ・ 中央政府と地方政府の財政負担に関する枠組みの構築
- ・ 地方税法の整備
- ・ 地方債制度の整備

### 人材

最後は、地方行政に携わる人材に関しての制度の整備である。権限や財源を執行するためには人材が必要で、必要な人材を必要な場所に配置するための方針を定めなければならない。地方統治の観点から、中央政府による一括人事制度を設置し、採用・昇進・研修などを管理するか。また地方分権化の流れから地方政府独自の職員制度の設定を許可し、地方の裁量による採用・昇進・研修などの実施を容認するのか、様々な政策・施策を実施する上での人事管理・人材育成をどのレベルで責任をもって実施していくかを定める。

### 役割の例

- ・ 職員採用制度の整備
- ・ 昇進制度の整備
- ・ 懲戒制度の整備
- ・ 服務規程制度の整備
- ・ 地方行政官研修・教育に関する法の整備
- ・ 地方行政官研修・教育に関する体制の整備

## 3. 地方行政の役割（地方行政役割図）

中央政府が定めた権限・財源・人材の枠組みの中で、地方政府は自ら事業を実施していかなければならない。日本のように権限・財源・人材のほとんどの範囲に具体的な枠組みが設定されているような国の場合、地方の権限は国によってしっかりと管理されているといえる。一方、開発途上国によく見られるように、基本的な部分での権限にしか法や規則の枠組みが提供されておらず、地方政府による権限が合法・違法の取り決めがなく放置されている国もある。このような状況の違いを観察するためには、

「中央政府の役割」で見た4つの分野に関して、地方政府においてもその役割を考える必要がある。

## 政策

一般的に、末端に近い地方政府ほど政策立案を行える能力は低くなっていく。そのため、規模の小さい地方政府は中央政府の政策の実施を請け負う形で、事業を実施することになる。一方、州政府や首都などの規模の大きい地方政府においては、財源・人材に恵まれ独自の政策を作成し実施することは可能である。また、最近では、審議会や専門委員会のような場所で、中央政府が策定する様々な政策に地方政府からの意見を求められる場合もある。

## 役割の例

- ・ 地方政府が実施する各事務・事業の改善に関する政策の活用
- ・ 地方行政への住民参加に関する政策の活用
- ・ 地方行政制度委員会などへの参加・提言
- ・ 地方行政担当省庁への提言・情報提供
- ・ 地域ニーズに即した独自政策の策定・実施

## 権限・枠組み

政策の項目と違い、地方政府がその地域性や独自性を発揮するというよりは、中央政府の定めた制度を活用する役割が期待される。首長の役割・各部署の役割などをきちんと果たしているかが重要になる。そのため、地方行政官や地方議員の間で、彼らの役割や地方行政制度の枠組みが理解されることが必要不可欠である。ただし、例外として地方政府独自による条例の制定が考えられる。条例は上位の法律が許す範囲の中で、地方政府が定めることのできるものである。

## 役割の例

- ・ 首長の地方行政への理解促進
- ・ 地方政府の目的と役割についての地方行政官の理解促進
- ・ 地方政府自身による条例・法令などの制定
- ・ 地方議会・議員の目的と役割の理解促進
- ・ 情報公開制度・監査制度の活用
- ・ モニタリング・評価制度の活用

## 財政

ここでの地方政府の大きな役割は、定められた会計基準や契約方法を遵守すること及び中央政府の設定した財政支援政策・制度の活用と自主財源の開拓である。財政支援の活用は補助金の活用や各種政策に基づく資金援助プログラムの活用、自主財源に関しては地方税法や地方債制度の活用である。しかしながら、規模の小さい地方政府においては後者の制度を有効に活用できる可能性は非常に限られている。

### 役割の例

- ・ 予算編成・決算制度の遵守
- ・ 契約制度の遵守
- ・ 補助金制度の運用
- ・ 中央政府と地方政府の財政負担に関する枠組みの活用
- ・ 地方税法の運用
- ・ 地方債制度の運用

### 人材

この分野においても地方政府の果たす役割の多くは中央政府の定めた制度を運用・活用することになる。特に採用・昇進・懲戒などの規則に関して中央政府に権限がある場合、地方政府でできることは多くはない。一方、これらの人事権が地方に分権されている場合、それらの地域のニーズに応じた採用基準や人事異動などの工夫ができる。また、研修分野においては、中央の研修制度を活用すること、及び独自の研修所の能力強化などの活動が想定される。

### 役割の例

- ・ 職員採用制度の活用
- ・ 昇進制度の活用
- ・ 懲戒制度の活用
- ・ 服務規程制度の活用
- ・ 中央政府による研修への参加
- ・ 独自の研修体制の整備

## 4．住民のできること（地方行政役割図）

昨今の地域開発への住民参加の流れは依然として強く、様々なプロジェクトで採用されている。では、地方行政における住民参加あるいは住民主導でできることは、どんなことだろうか。それは、政府の政策や制度の下で行われる、コミュニティレベルの開発の計画や実施・モニタリングに参加すること、選挙活動や投票への参加、自治会などで地域の意思決定に参加すること、税金の負担などが想定される。また、住民グループを作り、地域を将来支えていくような人材を育成することも大きな役割と考えられる。

### 役割の例

- ・ 各種開発プロジェクトへの参加
- ・ 地方選挙の意義の理解と参加
- ・ 情報公開制度の活用
- ・ 各税金の負担

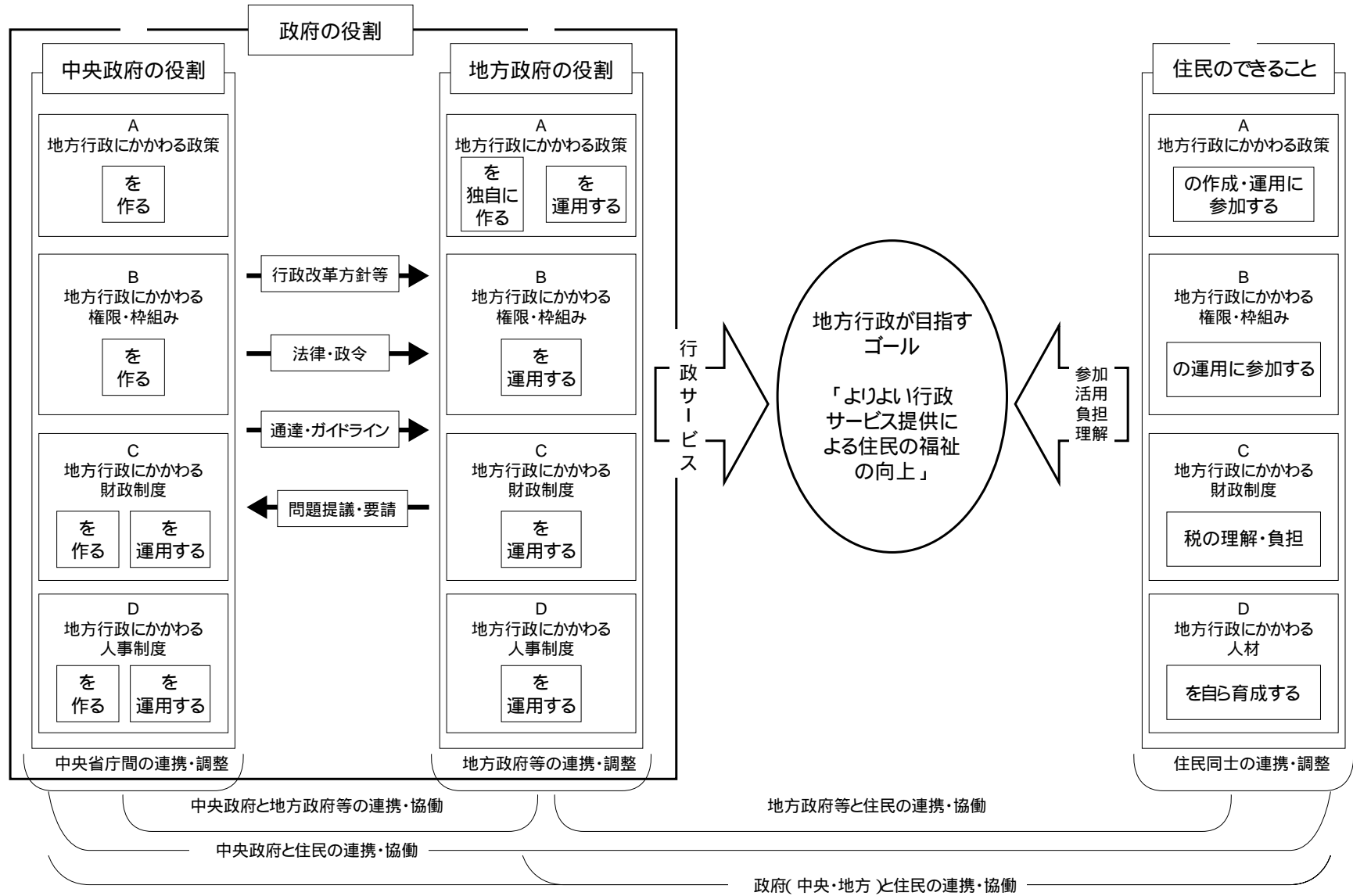
- ・ 地方行政にかかわる住民組織への参加（住民組織への支援促進の活用）

## 5 . 各関係者間での協働・連携・調整（地方行政役割図 ～ ）

さらに、各関係者の内部あるいは相互の協働・連携・調整などが以下のように想定される。これらの協働・連携・調整は制度・規則で定められた協議会・年次総会であったり、共通の関心事で集まったイベントであったり、政府と住民が協働で行う事業であったりといろいろな形を取る。注目すべきことは、それらの場でどのような情報が交換され、どのような物事が決まっているかということである。

- |    |                                   |
|----|-----------------------------------|
| 内部 | 中央政府（各中央省庁間）(地方行政役割図 )            |
|    | 地方政府（地方政府間・地方政府と出先機関など）(地方行政役割図 ) |
|    | 住民（住民グループ同士、民間企業とNPOなど）(地方行政役割図 ) |
| 相互 | 中央政府と地方政府（地方行政役割図 )               |
|    | 地方政府と住民（地方行政役割図 )                 |
|    | 中央政府と住民（地方行政役割図 )                 |
|    | 政府（中央政府・地方政府）と住民（地方行政役割図 )        |

図A5 - 1 地方行政役割図





## 用語・略語解説

用語・略語	英語表記	解 説
<b>地方行政関連用語</b>		
ガバナンス	governance	相互に関連し合う複数の組織主体間の調整活動とネットワークの形成に重きを置いて、複合的な組織活動を制御しようとする組織的営為のこと。単一主体ではなく、複数主体の協力・提携関係が重視されることに留意して、「共治」または「協治」などの訳語が当てられる。
政府	government	広い意味では、国家や地方自治体の統治機構全体を指し、立法、司法、行政のすべての部門を包括する概念であるが、狭義では、行政府を指す。
自治	autonomy self-government	自治にあたる英語には、autonomyとself-governmentがあるが、それらは必ずしも同義ではない。autonomyは自律を意味し、他人あるいは集団が他者の統制に縛られずに、自ら規律を定め、自分の意思で自分の行為を律することを指す。この意味での自治とは、必要なルールを自分自身で定めることである。これに対して、self-governmentは自己統治を意味し、集団が規律を定める場合に、集団のメンバーの参加と同意の下でそれを行うことを指す。この意味での自治とは、集団の意思決定をメンバーの意志に基づかせることである。自律の側面に対応するのは、団体自治であり、自己統治の側面に対応するのは、住民自治である。
地方自治体	local authority municipality	国の領土の一定の地域を基礎とし、その地域内における住民を人的構成要素として、その地域内の行政を行うために、国から付与された自治権を行使することを目的とする法人。
地方政府	local government	地方自治体における統治機構。
一部事務組合	cooperative for mutual partial administration	普通地方公共団体及び特別区が、事務の一部を共同処理するために設ける地方公共団体の組合。
分権	devolution delegation deconcentration	分権には3種類あり、「移譲（devolution）」は、中央政府が地方政府や準公共機関に対して、法的に意思決定、財源、管理の権限を移転すること、「委任（delegation）」は、中央で決められた政策を執行し、中央へ必要な地域情報の提供を行う代理人として、中央政府が地方政府や準公共機関に自らの権限を委任すること、「分散（deconcentration）」は、中央政府から地方にある出先機関にサービスの権限を移管することである。
権限	authority jurisdiction competence	政府や個人が法律や条例によって定められた職務の範囲内において行うことのできる行為の限界ないし範囲を指す。具体的には、政府が、国民、企業などの活動に対して、特定の政策目的の実現のために関与、介入する場合における根拠となる許可、認可など（例：許可、認可、免許、特許、承認、認定、免除、決定、証明、認証、解除、公認、検認、試験、検査、検定、指定、登録、届出、申告、提出、報告、交付など）である。
補助金	subsidy grant-in-aid	補助金とは、広い意味では、政府から地方公共団体または民間に対し、あるいは地方公共団体からほかの地方公共団体または民間に対し、各種の行政上の目的をもって交付される現金給付をいう。その一般的な性格としては、反対給付を受けないものであること、交付を受けた団体または個人が利益を得るものであること、交付された金銭について用途が特定されるものであること、などが挙げられる。
交付金	grant	法令または条例・規則などより、団体あるいは組合などに対して政府の事務を委託している場合において、当該事務処理の報償として支出するもの。
国庫負担金	national treasury obligatory share	国が地方自治体と共同責任を持つ事務に対して、経費の負担区分を定めて国が義務的に負担する金銭的給付。
国庫委託金	national treasury trust money	本来、国自ら行うべき事務であるが、地方公共団体に行かせたほうが効率的である場合に、その事務を地方自治体に行かせ、その経費については全額国が負担するもの。
自主財源	independent revenue [income] sources	地方政府が自主的に収入にし得る財源。具体的には、地方税、使用料、手数料、財産収入、寄付金、繰入金、諸収入など。

用語・略語	英語表記	解 説
地方税	local tax	租税のうち、地方公共団体が課税権の主体であるもの。地方税は、租税一般に要求される特性のほか、次のような特性を具備していることが必要とされている。 普遍性があること、 安定性があること、 収入に伸縮性があること、 負担分任性があること、 地方公共団体の行政または施設と関連があることである。
地方債	local loans	地方債は、地方公共団体が資金調達のために負担する債務であって、その返済が一般会計年度を越えて行われるものをいう。一時借入金は、地方公共団体の債務ではあるが、当該年度内における一時的な歳計現金の不足を補填するものであって、歳出の財源そのものではないので、地方債には含まれない。
監査	audit(会計) inspection(検査) superintendence(管理)	主として監察的見地から事務事業の正否を調べること。監査は、その性格から行政監査と財務監査に区分される。
行政評価	administrative assessment	広くは行政活動を対象とした評価活動をいい、事後の各種の評価活動のみならず、公共事業についての環境アセスメントなど、事前の評価活動も含まれる。政府の政策は幾層にもわたる目的・手段の階層的連鎖によって構成されており、その中でどのレベルに着目するかによって、政策評価、施策（プログラム）評価、プロジェクト評価、業務評価などに区分する見解が政策研究においては有力である。評価の対象レベルを確定した上で、何についての評価であるかという「評価モード」について関心を払わなければならない。その評価モードは、必要資源に着目したインプット評価、 行政活動の直接的なアウトプットあるいは住民に対する影響やサービスの質を含みこんだアウトカムの評価、さらには インプットとアウトプットもしくはアウトカムをつなぐプロセスの評価に大別される。
透明性	transparency	透明性の確保とは、事業の選定プロセスや投入決定プロセスなどの案件にかかわる意思決定や手続きの情報、事業の実施状況を第三者が見られるように、事業実施者が関連情報やモニタリングの機会を提供すること。
説明責任	accountability	あることを任されている代わりに、それに対してきちんと説明する責任を有すること。例えば、国政を委任されている政府は、主権者である国民に対して、単に組織や事業を円滑に運営する責任を有するだけでなく、事業内容、財務、政策決定理由など重要事項についても、十分かつ正確な説明を行う責任を負っている。さらに、説明だけでなく、その結果については政治的な責任を負わなければならない。
NPM（新公共管理）	New Public Management	1980年代から英連邦諸国において主張されるようになった行政改革の考え方。実践的な運動となっており、絶えざる革新の必要性を強調する経営管理者主義の一種と言ってよい。したがって、NPMは系統的に整理された命題からなる理論ではなく、企業の経営管理方式やそれを支える考え方を公共部門に適用・導入し、硬直化した伝統的な行政管理のスタイルを現代化しようとする一連の改革・改善方針として受け止めたほうがよい。概ね共通している強調点は次である。 行政コストの削減を主眼とする能率（効率）の向上、 民営化や外部委託の推進、 競争原理の導入によるインセンティブの供与、 結果によるコントロールを通じた公共サービスの質の向上、 顧客もしくは消費者としての市民の位置づけと選択の自由の拡大、 階統制組織にかかわる柔軟で分権的な管理組織制度への転換、 アカウンタビリティ（説明責任）の明確化と確保。
PPP（官民パートナーシップ）	Public-Private Partnerships	公共サービスの属性に応じて、民間委託、PFI（Private Finance Initiative）エージェンシー化、民営化などの手法を導入し、公共サービス運営の効率化を図る手法のこと。政府と民間企業だけでなく、NPOやNGOなどとのパートナーシップが含まれることもある。公共部門と民間部門との協力による相乗効果を期待している。
社会関係資本	social capital	社会のネットワークや、そこで共有される互恵の行為の規範、信頼関係などを指す。
機関委任事務	agency delegated functions	日本の旧地方自治法の下での地方自治体の事務執行の一態様。地方自治体の長その他の機関に対して国またはほかの地方自治体などから法律またはこれに基づく政令により委任された事務である。しかし、地方自治体の自主性を阻害するものとして全廃され、新たに自治事務、法定受託事務に区分された。

用語・略語	英語表記	解説
<b>開発・援助関連用語</b>		
グッド・ガバナンス	good governance	開発途上国国民の開発への参加を確保するような体制のあり方。これは、開発途上国の開発を効果的で持続性のあるものとするためには、国民の政治・社会・経済など各分野における参加とその参加が確保されるような制度の整備が前提となる考え方に基づく。
組織・制度づくり	institution building	開発途上国において国際機関や先進諸国からの開発援助を自主的かつ自力で運営管理できる能力を向上させるための組織・制度改革、人材育成は、資本・技術・サービスの供与が基幹を成す開発援助の過程ではなく、それ自体が重要な目的であることが認識されるようになった。組織・制度づくりの究極的な意義は、効率的かつ効果的开发が実現できるようにすることと、その成果の持続的維持発展に有用な機能と構造の枠組みを構築することにある。
参加型開発	participatory development	地域住民が参加する開発のあり方。プロジェクトの実効性や持続性を高める上で、地域住民の積極的参加が極めて重要との認識が援助関係者間で徐々に高まってきた。参加には、情報開示による援助関係者と住民との情報の共有、計画に対する住民の意見表明と修正、意思決定への住民の参加、労力提供など、事業実施段階での住民参加などの開発行為における参加のみならず、広義には、市場や政治への参加も含まれる。
地域密着型組織	community-based organization (CBO)	住民組織。国際協力の文脈においては、政府開発援助、NGOを問わず地域の外からやってくる様々なアウトサイダーと対比させ、「地域の住民自身によって構成かつ運営される組織」の意味で用いられる。
人間の安全保障	human security	冷戦構造の崩壊を契機として世界各地で発生する諸問題に対して、一国の政府が国の安全と繁栄を維持し、国民の生命・財産を守る取り組みのみでは十分に機能しなくなってきたとの認識の下、人間一人ひとりの生存・生活・尊厳に対する脅威から各個人を守り、それぞれの持つ豊かな可能性を実現するために、「人間」を中心とした安全を重視する取り組みを強化しようとする考え方。
住民の戦略	villagers surviving strategy	国家に開発戦略、ドナーに援助戦略があるように、住民には開発計画や援助プロジェクトを自らの利益のために活用しようとする「住民の戦略」がある。援助プロジェクトがドナーの意図の通りに進まなかったり、援助物資が当初の目的と異なる目的で使われたりするのは、こうした住民の戦略の結果であることが多い。特に参加型開発の場合は、住民の参加度合いが高まれば高まるほど、ドナーの思惑とは異なる方向でプロジェクト資金、施設、人材が活用される可能性が大きくなる。「住民の戦略」のプロジェクトへの悪影響を回避し、また逆にこれを開発の推進に活用するためには、現地の社会・文化状況やローカルな権力関係に関するきめ細かな観察と理解が必要である。
援助吸収能力	aid absorptive capacity	援助供与国・機関など外部から投入された援助資源を受けて、対応する援助受入国側の資源を準備し、配分し、投入して初期の開発目的を自立発展的に果たしていく能力のこと。主なものとして、行政能力（事務処理力、人材や物資・施設の動員力）、財政管理能力（効率的な資源配分能力、資金の使途管理能力）などが含まれる。

出所：国際開発ジャーナル社（2004）、阿部・他（2005）、石原・嶋津監修（2002）、国際協力機構（2004d）

---



---

## 引用・参考文献・Webサイト

---



---

### 1. 引用・参考文献

#### (1) 和文

- 阿部 齋・今村都南雄・岩崎恭典・大久保皓生・澤井 勝・辻山幸宣・山本英治・寄本勝美 (2005) 『地方自治の現代用語 (第二次改訂版)』学陽書房
- 石塚二葉 (2004) 「途上国の地方分権化とガバナンス」黒岩郁雄編 『開発途上国におけるガバナンスの諸課題 理論と実際』アジア経済研究所
- 石原信雄・嶋津昭監修 / 横田光雄・斉藤恒孝・益本圭太郎編 (2002) 『五訂 地方財政小辞典』ぎょうせい
- 伊能武次・松本 弘編 (2001) 『現代中東の国家と地方 (I)』日本国際問題研究所  
(2003) 『現代中東の国家と地方 (II)』日本国際問題研究所
- 上村美輪子 (2002) 「住民エンパワーメントプログラムと地方分権化支援の連携のあり方 - チリ政府、連帯社会投資基金によるプログラムの事例 - 」 『国際協力研究』 Vol.18 No.1 (通巻35号) 国際協力事業団国際協力総合研修所
- 岡本全勝 (2003) 『新 地方自治入門 - 行政の現在と未来』時事通信社
- かいはつマネジメント・コンサルティング (2006) 『外部機関による評価 特定テーマ評価 「南南協力」 報告書』国際協力機構
- 外務省 (2002) 『ODA政府開発援助白書』
- 国際開発ジャーナル社 (2004) 『国際協力用語集 (第3版)』
- 国際協力機構 (JICA) (2003) 『援助の潮流がわかる本 - 今、援助で何が焦点となっているのか - 』国際協力出版会
- (2004a) 『政策支援型協力 運営・管理ハンドブック』
- (2004b) 『課題別指針 (農業開発・農村開発)』
- (2004c) 『特定テーマ評価 「貧困削減 / 地域社会開発」 報告書』
- (2004d) 『JICAにおけるガバナンス支援 - 民主的な制度づくり、行政機能の向上、法整備支援 - 調査研究報告書』
- (2004e) 『キャパシティ・ディベロップメント・ハンドブック : JICA事業の有効性と持続性を高めるために』
- (2005a) 『課題別指針 (南南協力)』
- (2005b) 『技術協力プロジェクト アウトカム指標の考え方 評価実務ハンドブック』
- (2005c) 『開発課題に対する効果的アプローチ 都市・地域開発』
- (2005d) 『貧困削減と人間の安全保障』

- (2006a) 『2006年度集団研修プログラム概要』
- (2006b) 『特定テーマ評価「地方行政能力向上 ～インドネシアを事例として～」報告書』
- (2006c) 『調査研究 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 キャパシティ・ディベロップメント(CD) ～CDとは何か、JICAでCDをどう捉え、JICA事業の改善にどう活かすか～』

国際協力事業団(JICA)(1997)『地方自治体の国際協力事業への参加 第1フェーズ』

- (1999) 『帰国研修員フォローアップ調査団報告書「地方自治行政コース」』
- (2000) 『地方自治体の国際協力事業への参加 第2フェーズ』
- (2001) 『「地方行政と地方分権」研究会報告書』
- (2003) 『平成14年度フォローアップ調査団「地方自治研修」報告書』

自治体国際化協会(2004)『ASEAN諸国の地方行政』

西尾 勝(2002)『行政学(新版)』有斐閣

森田 朗(1998)『アジアの地方制度』東京大学出版会

## (2) 外国語文献

Bird, R. (2000) *Intergovernmental Fiscal Relation in Latin America : Policy Design and Policy Outcomes*, Sustainable Development Department, Inter-American Development Bank, Available from:

<http://www.iadb.org/sds/doc/Intergovernmentaltotal.pdf> (2007年7月4日アクセス)

DFID (2002) *Building Municipal Accountability, Local Government Decision-Making: Citizen Participation and Local Accountability* [online] DFID, Available from:

[http://www.idd.bham.ac.uk/research/Projects/municipal\\_accountability/uganda.pdf](http://www.idd.bham.ac.uk/research/Projects/municipal_accountability/uganda.pdf) (2007年7月4日アクセス)

Furtado, X. (2001) *Decentralization and Capacity Development: Understanding the Links and the Implications for Programming* [online] CIDA, Available from:

[http://www.gtzsfdm.or.id/PKPD/dokumen/Xavier\\_Deceent\\_CapacityBuilding\\_2001.pdf](http://www.gtzsfdm.or.id/PKPD/dokumen/Xavier_Deceent_CapacityBuilding_2001.pdf) (2007年7月4日アクセス)

GTZ (2006) *Reader: Decentralization of Services, Services for Rural Development, Sector Project Knowledge Systems in Rural Areas* [online] GTZ, Available from:

<http://www.gtz.de/de/dokumente/en-decentralisation-reader-2005.pdf> (2007年7月4日アクセス)

Hitotsubashi University and University of Indonesia (2003) *International Symposium on Indonesia's Decentralization Policy: Problems and Policy Directions*.

IADB (2001) *Making Decentralization Work in Latin America and the Caribbean A Background Paper For the Sub-national Development Strategy* [online] IADB, Available from:

<http://www.iadb.org/PUBLICATIONS/search.cfm?language=English&searchLang=E&keywords=Making+Decentralization+Work+in+Latin+America+and+the+Caribbean%E3%80%80A+Background+Paper+For+the+Sub->

national+Development+Strategy&title=&author=&topics=&countries=&resCategory=&fromYear=&toYear=&x=16&y=3 (2007年7月4日アクセス)

Katayama, Y. and Muramatsu, M. (2003) *Capacity Building of Thai Local Authorities*, JICA.

McCourt, W. (2001) The NPM agenda for service delivery: a suitable model for developing countries?, in McCourt, W. and Minogue M., (2001) *The Internationalization of Public Management Reinventing the Third World State (New Horizons In Public Policy)*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Ltd.

Shah, A. (2006) *Local Governance in Developing Countries. Public Sector Governance and Accountability Series*, Washington, D. C., World Bank.

UNDP (2002) *A Global Analysis of UNDP Support to Decentralization and Local Governance Programme 2001* [online] Institutional Development Group, Bureau for Development Programme. Available from:

[http://www.undp.org/governance/docs/DLGUD\\_Pub\\_global-analysis-of-undp-support.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/DLGUD_Pub_global-analysis-of-undp-support.pdf)  
(2007年7月4日アクセス)

(2004) *Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance, Local Governance and Urban/Rural Development* [online] UNDP, Available from:

[http://www.undp.org/governance/docs/DLGUD\\_PN\\_English.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/DLGUD_PN_English.pdf) (2007年7月4日アクセス)

USAID (2000) *Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook*. [online] Center for Democracy and Governance, [online] USAID Available from:

[http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/pdfs/pnach300.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnach300.pdf)  
(2007年7月4日アクセス)

World Bank (2000) *World Development Report 1999/2000 Entering the 21st Century*, Washington D. C., World Bank.

## 2 . Webサイト

外務省「政府開発援助（ODA）大綱、政府開発援助大綱（旧ODA大綱）

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index/seisaku/taikou.html> (2007年7月4日アクセス)

「政府開発援助に関する中期政策 平成11年8月10日、政府開発援助に関する中期政策 平成17年2月4日」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index/seisaku/chuuki.html>

国際協力機構（JICA）ナレッジサイト [http://gwweb.jica.go.jp/km/km\\_frame.nsf](http://gwweb.jica.go.jp/km/km_frame.nsf) (2007年7月4日アクセス)

GTZ *Reader: Decentralization of Services, Services for Rural Development, Sector Project “Knowledge Systems in Rural Areas.”* [online] GTZ, Available from:

<http://www.gtz.de/de/dokumente/en-decentralisation-reader-2005.pdf> (2007年7月4日アクセス)

Central Asian Gateway

<http://www.cagateway.org/en/topics/16/63/> (2007年7月4日アクセス)

<http://www.cagateway.org/en/topics/19/74/> (2007年7月4日アクセス)

DFID *11 Decentralization and Governance* [online] DFID, Available from: <http://www.keysheets.org>  
(2007年7月4日アクセス)

*12 Decentralization and Political Accountability, Key sheets for sustainable livelihoods* [online] DFID,  
Available from: <http://www.keysheets.org> (2007年7月4日アクセス)

ESCAP *Local Government in Asia and the Pacific* [online] ESCAP, Available from:  
<http://www.unescap.org/huset/lgstudy/index.htm> (2007年7月4日アクセス)

国際協力銀行 (JBIC) (a) 「地方自治体を支援し、行政サービスの向上を目指す - 住民の真のニーズ  
を汲み上げるスキームに貢献」 Press Release 98/09/10

<http://www.jbic.go.jp/japanese/base/release/oecf/1998/A17/0910-j.php> (2007年7月4日ア  
クセス)

(b) 「インドネシア共和国開発政策借款 ( ) 事前事業評価表」

<http://www.jbic.go.jp/japanese/oec/before/2006/pdf/indonesia01.pdf> (2007年7月4日アクセス)

UNDP *Local Government* [online] UNDP, Available from:

<http://www.pogar.org/governance/localgov.asp> (2007年7月4日アクセス)

UN Millennium Project *Recommendation 2* [online] UN, Available from:

[http://www.unmillenniumproject.org/reports/recom\\_02.htm](http://www.unmillenniumproject.org/reports/recom_02.htm) (2007年7月4日アクセス)

World Bank *Projects & Operations* [online] World Bank, Available from:

[http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,menuPK:115635 pagePK:6  
4020917 piPK:64021009 theSitePK:40941,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,menuPK:115635 pagePK:64020917 piPK:64021009 theSitePK:40941,00.html) (2007年7月4日アクセス)