

アフリカにおける地方分権化とサービス・デリバリー 別添

# 課題体系マトリックス



## 課題体系マトリックスの全体像

### 2. 国家・社会・歴史

1. 歴史・社会
2. 政治・統治体系
3. 開発戦略・経済成長
4. ガバナンス改革枠組み
5. セクター戦略

### 1. 行政機構

#### (1) 政策制度・行政構造

1. 基礎情報
2. 中央－地方間の権限関係と調整
3. 地方自治体の適正規模と基礎自治体のレベル
4. 地方間格差解消の担保
5. 地方からの声を表明する仕組みの有無
6. 分権化体制の明確な法制化

#### (2) 財政

1. 地方予算の規模
2. 歳入・歳出の自治
3. 政治的資金配分の有無
4. 予算執行説明責任
5. 地方自治体の財政管理能力

#### (3) 人事

1. 基礎情報：地方自治体の配置人員数・能力
2. 人事権限の分権化
3. 地方自治体職員の人材育成制度
4. 上位機関からの technical backstopping とノウハウ移転による自治体職員の能力向上

#### (4) 計画策定

1. 計画策定プロセス
2. 地方におけるセクター計画と地域開発計画の整合性
3. 国家と地方の計画調整／地方自治体間の計画調整
4. 地域開発計画と計画された事業への予算措置
5. 議会のチェック機能

#### (5) 事業実施

1. 事業（サービス）の実施体制
2. 事業実施におけるセクター間調整
3. 事業実施における住民との関係
4. サービス実施にあたっての予算執行の状況

### 3. 住民・コミュニティ

1. 脆弱な末端行政の補完機能としての住民参加
2. 行政サービスへの受益者ニーズの反映機能としての住民参加
3. 住民参加による行政サービスの accountability／透明性の向上
4. 参加と協働を通じた行政と住民・地域社会との信頼関係の構築
5. 地方自治の最小単位（自然村）の事項組織力強化と上位自治体との連携体制（ネットワークワーキング）の強化
6. 参加型開発を通じた住民・地域社会の自治意識（Village Autonomy）の醸成
7. 「民主主義の学校」としての地方自治の経験（Experience-based Learning Process）



## 1. 行政機構そのものの態様（中央—地方関係、セクターのサービス提供体制）

### (1) 政策制度と行政構造

見るべきポイント	具体的確認事項	解説
<p>1. 基礎情報</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方自治体の種類と階層（Region/Province、District、Village など）の構造、その数および平均的な人口規模、面積</li> <li>中央政府の地方出先の種類と階層の構造</li> <li>地方行政、地方分権化を主管する中央省庁とその権限</li> <li>首長の選出は直接選挙か、間接選挙か、中央からの任命制か？</li> </ul>	<p>&lt;日本の常識でイメージすると理解を誤ることになる、国ごとに全く異なる地方制度&gt;  <u>タンザニアの場合</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地方制度の態様は国ごとに千差万別である。同じ「県」という用語で語られる単位を見ても日本の地方自治体をイメージしていたのでは全く理解を誤ることになる。例えばタンザニアの県（District）は2層ある地方自治体の内の広域（タンザニアでは上位と呼ぶ）の自治体という意味で日本の都道府県に当たるが、地方行政の中枢を担うという意味において、また人口規模（平均約30万人）においては日本の市町村に対してできると考えられる。他方その管轄せねばならない面積は都道府県並み、あるいはそれ以上に大きい。これに対しそこで働くスタッフの数は百数十名と日本の中堅都市の10分の1程度である。</li> <li>また、同じ基礎自治体としての「村」（Village）といっても、タンザニアのVillageには行政官は一人しかおらず、日本の基礎自治体の市町村とは比較すべくもない。他方、サービスを提供すべき対象人口はタンザニアのVillageでは平均約3,000人であり、面積的にも日本の市町村の半分から3分の1程度と決して小さくない。これは住民が身近に感じられる自治の単位としてはあまりにも大きすぎる一方、行政サービス提供主体としては小さすぎるといわざるを得ない。</li> </ul> <p><u>ウガンダ、ケニアの例</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>これに対しウガンダの基礎自治体のVillageは人口500人、面積4.4 km<sup>2</sup>と十分に小さいといえる。そして行政サービス提供はその上のSub-Countyレベルで行っており、ここには各セクターの専門スタッフが配属されている。ケニアには自治体ではないがDistrict—Divisionの下にLocation、Sub-Locationという単位があり、これらをベースにバラザと呼ばれる住民集会所が開かれて意思決定がなされるという伝統があり、住民自治の観点から面白い。こうしたデータを見ると、日本と同じ感覚で地方行政の業務の実態とその改善を見ることができないことが理解できる。まずはこうした実態を把握することが非常に重要である。</li> <li>また、ケニアのように、いまだ行政サービスの主たる担い手が中央各省の出先機関であり、地方自治体はその一部を担うにすぎないというケースも多い。このような場合には中央の出先についても上記同様の状況把握が肝要である。</li> </ul>

見るべきポイント	具体的確認事項	解説
<p>1. 基礎情報(続き)</p>		<p>&lt;地方分権化改革の主管官庁&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地方分権化改革の主管官庁は地方自治省(庁)であることが多いが、その実態は国によって異なっており、それが改革の進捗に影響をおよぼしている面も少なくない。タンザニアのように大統領府や首相府の配下に置かれている場合もあればウガンダやケニアのように独立した省である場合もある。独立しているほうが官庁としての地位は上ということもいえるが、往々にして地方自治省の政府内での地位は高いとはいえず、他省との力関係を見とくかえって大統領府の下などにあるほうがセクター省庁を取り込みやすいという面もある。また、ウガンダのように地方自治省の力が比較的強く、また改革が比較的進んでいる国では、文字どおり地方自治省が改革の指揮をとっているといえるが、タンザニアのように実質的には改革はコンサルタント・チームに担われていて、それをどう地方自治庁自身の指揮下に移行させるかが最大の課題になっているような場合もあるので、注意が必要である。</li> </ul> <p>&lt;首長の選出方法&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>同様にD by Dを進めているタンザニアとウガンダであるが、首長の選出はウガンダが日本同様直接選挙であるのに対し、タンザニアのDistrictの首長は議会の議長である。行政府の長としての明確な位置付けを持って立法府である議会と渉りあい事業やサービスを指揮していくという意味合いにおいては直接選挙型にメリットがある。半面、直接選挙型においては日本の地方自治体でも見られるように、複数政党制を導入し、議会の多数派と首長の所属政党が異なるような場合には、対立による政治の停滞が起こる危険性もある。逆に間接選挙型は、少なくとも理論的には議会と行政府とが緊密な連携のもとに行政を進めていくという体制となる。</li> </ul> <p>&lt;District Commissionerの存在&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>アフリカの国々を見る際に、もう一つ重要な要素は中央集権時代の名残ともいえるDistrict Commissionerと呼ばれる大統領任命の地方官の存在である。ウガンダの場合は地方分権化改革の中でその力は実質的には薄れているが、タンザニアではいまだに隠然たる影響力を持っており、その存在は無視できない。行政長官(Council Director)が中央の任命になってしまっていることも相まって、地方自治体行政の事務方トップであるCouncil DirectorはDistrict Commissionerの存在を無視できないのが実状である。中央との整合性をこのような形で担保しているという見方もできるが、地域へのaccountabilityという観点からは分権化の本旨に反するといわざるを得ない。</li> </ul>



見るべきポイント	具体的確認事項	解説
<p>2. 中央一地方間の権限関係と調整 (続き)</p>	<p>・それぞれの具体的サービスを詳細に見ると、実際にはどのようなサービスが Devolution 型で行われているか？ Delegation 型、Deconcentration 型はどうか？</p>	<p>＜efficiencyの観点から＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・他方、サービスの効率性という観点からは、裁量権を現場レベルに落とすことで小回りの利くサービスが可能にし、予算執行、調達その他においてもいちいち中央にかがいを立てることを避けて現場に裁量権を与えることが担保されるのであれば、Devolution でなくともDeconcentration、Delegation でもその目的は達成できる。</li> </ul> <p>＜accountabilityの観点から＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・その半面、accountabilityの観点からは Deconcentration、Delegation には問題が残る可能性がある。Devolution が少なくとも理論的には地域の住民代表である議会への accountability を保障するのに対し、前二者の場合 accountability は上に向かう。果たしてDeconcentration、Delegation においても地域住民に対する accountability を担保する手段があるのかどうか、が課題になる。</li> </ul> <p>＜制度と「受け皿」整備のバランスの観点から＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地方自治体に適正に権限を委譲する制度改革は必要である。これがなければいつまでも中央からの画一的な行政が続ぎ、地域の固有性に則った行政サービスを追求する「団体自治」も、住民による地域の自治を追求する「住民自治」も育たない。また、地方自治体の「受け皿」能力整備自体も、制度改革がなければ進まない。この点、ウガンダの例は思い切った制度改革を先行させたことで地方の能力が徐々に育った事例として注目される。</li> <li>・その反面、地方の「受け皿」能力の有無に留意することなしに急激な制度改革のみを無闇に先行させることは、かえって混乱とサービスの停滞を招く恐れがある。</li> </ul> <p>＜地方の能力不足補完と能力開発促進のための technical backstopping の重要性＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・特に植民地支配と独立後の集権的独裁が続いたアフリカ諸国では、他の地域と比較しても地方に行政能力が育っていない。「住民に近い」というだけでは必要とされるサービスを有効かつ妥当な形で提供できるとは限らない。このような場合には地方自治体とその責任を果たすだけの能力を持たない場合にそれを補完支援する体制、および徐々にでも能力開発を進めていくための支援体制が必要となる。</li> <li>・分離型は中央政府と地方自治体の管轄領域の重複が少ない制度であり、逆に融合型では同じ課題、行政サービスについて中央政府と地方自治体の両方が管轄していることが多い制度である。分離型の典型として英米が、融合型としては仏独が挙げられる。日本は融合型に分類される。</li> <li>・この分析枠組みは、集権・分権 (Centralization — Deconcentration — Delegation — Devolution) という切り口に加えて各国の分権化の態様を見る上で非常に有効な枠組みである。</li> </ul>



<ul style="list-style-type: none"> <li>中央地方自治体間での程度協働関係があるか？ どのようなサービスにおいて中央政府と地方自治体の両方が関与しているか？（サービス提供実施、開発事業、支出負担その他）（融合度）</li> </ul>	<p>&lt; accountabilityの観点から &gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>分離型のメリットは責任の所在が明確なこと。そのため accountabilityの観点からは優れた体制であるといえる。その半面、国と地方との連携、協働、調整が難しいという難点もある。</li> </ul> <p>&lt; 制度改革と「受け皿」整備のバランスの観点から &gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>融合型では同じサービスを中央政府と地方自治体が協働で行ったり、連携、調整、指導監督などさまざまな形でつながりが確保される。ここでは分離型に比べ国内のリソースの最大動員が比較的容易で相乗効果が引き出せること、国の戦略と地方自治の調整が比較的円滑に行えることなどの利点が生まれる可能性がある。また、地方自治体の「受け皿」能力が未整備な場合には、中央政府の直接間接の指導監督、協働を通じてOJTなどによる能力開発が期待できることも大きなメリットである。その半面、デメリットとしては分離型と比べて国と地方の責任の所在が曖昧になりがちであることが挙げられる。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>地方自治体はサービス・デリバリーを実施するために必要な規模を有しているか？（人員・予算の規模、技術レベル、地理的範囲など）</li> <li>逆に住民自治を追求するには規模が大きくなりすぎていることはないか？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方自治体は小規模すぎると委譲された責任と権限を全うするだけの能力を確保できない。逆に規模を追求しすぎると、住民からは遠い存在となり、自治の本旨が損なわれる恐れがある。その国の状況に応じて適正規模を慎重に検討する必要がある。</li> <li>ただし、基礎自治体の位置付けを a) 行政サービス提供の単位として位置付けるか、 b) 住民の声を束ねる住民自治の単位として位置付けるかでその適正レベルも異なってくる。どちらにするかを明確にして、体制を考える必要がある。</li> </ul> <p>&lt; 重層的構造の重要性 &gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>実際には上記の a) の単位と b) の単位はどちらも必要である。従って地方自治を行政サービスの観点から見ると、その構造は重層的にならざるを得ない。住民自治の単位から行政サービスを運営する単位に至るメカニズムを構築することが重要なポイントであると考えられる。ウガンダのLC5からLC1につながる地方行政構造はその好例として参考になるほか（詳細は、2-5-2 (p. 87)、3-2-3 (3) (p. 110) 参照）、日本でも長野県飯田市や滋賀県甲良町などに好事例が見られる。</li> <li>重層的構造の重要性は分権化そのものへの支援であれセクター支援であれ、協力案件を形成する際にも留意される必要がある。サービスのeffectivenessを考えると、efficiency、accountabilityを考えると、これを真に向上させようとするならば、住民に近いところからサービスの計画・実施運営レベルに至る各層に重層的にアプローチすることが肝要になる。各層を個別にターゲットにしても、インパクトも自立発展性も担保するのは難しい。</li> </ul>
<p>3. 地方自治体の適正規模と基礎自治体のレベル</p>	

見るべきポイント	具体的確認事項	解説
<p>4. 地方間格差解消の担保</p>	<p>・分権化により、辺境の貧困地域の自治体と豊かな大都市の自治体の間に格差が生じていないか？（人材、財源その他に由来するサービスの質・量の格差）</p>	<p>・辺境の貧困地域ほど福祉をはじめとした行政サービスに対するニーズは高い一方、自己財源は当然乏しいという矛盾が存在する。分権化とナショナル・ミニマム・スタンダードとの間でどのように落としどころを見つけるか？ という根源的な課題にどう対処するかを、地方分権化改革の最も重要な要素の一つとして位置付けておく必要がある。</p> <p>&lt;equityの観点から&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・財源委譲、人事の分権化、責任・権限の委譲といった分権化改革を進める上では、必ずこの矛盾に直面することを念頭に置いておかなければならない。ナショナル・ミニマム・スタンダードを確保するために、地域間格差を解消するような措置があらかじめ担保される必要がある（詳細は、3-2-5 (p. 115) 参照）。</li> </ul>
<p>5. 地方からの声を表明する仕組みの有無</p>	<p>・中央に対して利益を代弁するチャネルはどの程度あるか？（議員、行政官、地方自治体連合など）</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・この点も地方分権化改革の中で忘れられがちなものである。分権化により地方と中央のパイプがなくなることではなく、分権化体制であるからこそ、地方のニーズを中央の政策に反映させる仕組みを担保することが重要となる。</li> <li>・中央政府では最終的に予算や法案が作られるが、その策定過程に（セクター省庁による機能的利益だけでなく）地域的な利益を反映させることができる人物・組織が存在するか？（行政官でも政治家でも、地域の利益を統合できる人物・組織）日本でも知事会が強くなったのは最近であり、また協議の場があるだけで法制化されたものではない。ウガンダの場合、政府内では地方自治省の力が強く、また地方自治体連合会も政策・施策決定に大きな役割を果たしている。</li> <li>・他方、より日常的な観点からは、行政官のレベルで地方のニーズがいかにかに把握され、施策に反映されるかということも重要。この点、融合的な中央地方関係の中で中央と地方の人事交流を通じて地方の現状に関する情報や知見が中央にもたらされ、中央と地方の協働を通じてお互いの情報交換が促進されている日本の経験などは参考になる可能性がある。</li> </ul>
<p>6. 分権化体制の明確な法制化</p>	<p>・中央地方関係、地方自治体の責任と権限は憲法、地方自治法にどの程度明確に規定されているか？</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中央と地方の関係、地方の責任と権限が明確に規定されているか否かは、その後の改革の進展に大きく影響する。この点を曖昧にしたまま改革を実施すると、中央省庁の抵抗や政策変更などの影響を常に受けて改革が停滞したり混乱したりする恐れがある（法制化が明確なウガンダと、これが課題のタンザニア）。</li> <li>・ただし、法制化は重要であるが、上記(1) 5. 「地方からの声を表明する仕組みの有無」で明らかなおりのその策定にあたっては地方の声を反映するためのメカニズムが必要である。</li> </ul>

(2) 財政の分権化

見るべきポイント	具体的確認事項	解説
<p>1. 地方予算の規模</p>	<p>・地方自治体の支出が全政府支出に占める割合</p>	<p>・地方分権化の尺度の一つとして、まず地方予算がどれほどの規模にあるか、全政府予算に占める地方自治体予算と中央政府予算の割合はどうなっているか、という点が挙げられる。これにより、<u>地方自治体</u>がどれほどの活動量を有しているかが把握できる（因みに日本の場合は中央：地方が35：65と地方が約3分の2を占める）。</p>
<p>2. 歳入・歳出の自治</p>	<p><b>中央からの財政移転への依存度</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>中央から地方自治体への交付金はどの程度あるか？ 地方自治体の予算全体における割合は？</li> </ul> <p><b>そのうちの無条件交付金の割合</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>交付金のうち、条件交付金（補助金）の割合、無条件（使途自由）交付金の割合はどの程度か？</li> </ul> <p><b>歳入の自治</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地方の自主財源はどの程度あるか？</li> </ul> <p><b>歳出の自治の程度</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地方財政全体において地方自治体が使途を自由に決められる資金はどの程度あるか？（無条件交付金+自主財源）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>上記 (2) 1. 「地方予算の規模」を見ることにより地方の活動量を把握した後、次に見るべきは、地方予算の使途決定の自由度である。自主財源およびそれを含めた使途自由な（地方自治体に裁量権のある）財源がどれだけあるか、は地方自治の重要な要素である。</li> </ul> <p>＜日本とアフリカでは「財政分権化」の意味するものが違うことに注意！＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>現時点でアフリカ諸国が財政の分権化という場合、日本で現在進められている三位一体の改革における財政分権化とは異なる意味で使われていることに注意する。三位一体改革での財政分権化は、税源そのものを国が地方に委譲することによる地方の自主財源の拡大、いわゆる「歳入の自治」の獲得を意味する。これに対し、アフリカでいわれている財政分権化は、中央政府から地方自治体への財政移転、すなわち交付金や補助金による地方予算の拡大を意味する。</li> </ul> <p>＜effectivenessの観点から：無条件交付金に注目 — まずは歳出の自治から＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>しかし、ここで、交付金には条件交付金と無条件交付金があることに注意する必要がある。条件交付金は目的外の予算流用が少ないことから、中央政府の計画・戦略との整合性を担保するためには効果が期待されるが、地方自治体の権限を制約するという点で、分権化、自治の見地からはデメリットになる。従って、交付金を増やして地方予算を拡大したとしても、使途がイヤーマークされた条件交付金（補助金）ばかりであれば、地方自治体の裁量の余地は少ない。そこで、同じ交付金でも条件の付かない使途自由な<u>交付金の割合を増やす努力</u>がなされる。これがいわゆる「歳出の自治」である。アフリカの文脈でいうと、この「歳出の自治」の確保が地方の自治を担保するものとして大変重要になるので、同じ交付金と違ってもその中で無条件交付金の割合がどの程度あるのかを押さえておくことがまずは肝要である。「歳出の自治」は地方税収その他による自主財源と、<u>使途自由な無条件交付金の合計</u>で計ることができる。</li> </ul>

見るべきポイント	具体的確認事項	解説
<p>2. 歳入・歳出の自治 (続き)</p>		<p>&lt;equityの観点から: 歳入の自治の難しさ&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・もちろん、財政分権化における最も自治度の高い形は自主財源による「歳入の自治」である。しかし途上国において地方への急激な税源委譲を行うことは、貧しい地域の歳入確保を困難にし、地域間格差を拡大することになる。従って、地方経済が極端に未成熟な状況ではあまり一足飛びに「歳入の自治」を追求するよりも、まずは「歳出の自治」の確保を優先するほうが賢明である。</li> </ul> <p>&lt;effectivenessの観点から: 最低限の自主財源は重要&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・しかし、自主財源が全くない状況は地方自治体にとって望ましい状態ではない。ウガンダやタンザニアでは地方税がほとんど廃止されてしまったが、その結果議員への謝金予算も確保できず、議会がまともにも開けないという自治体の例が見られる。また、地方自治体連合会への分担金が払えず、連合会の活動が困難になるなどの事態に至ることも懸念されている。最低限の自主財源が必要なのは確かである。</li> </ul> <p>&lt;efficiencyの観点から: 多すぎる交付金の種類&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・なお、分権化を進めるアフリカの国々の間でよく見られる問題は、交付金の種類が多すぎることである。セクターごとに開発交付金と経常交付金があるほか、各種条件付交付金が細かく分かれて存在する。ドナーの協力案件予算とも相まって地方自治体が扱わねばならない口座とその会計報告は膨大な数に上り、これが行政の効率に非常に悪い影響をおよぼしている。ウガンダでもタンザニアでも、交付金の無条件化とともに、交付金を統廃合して合理化する努力がなされている。</li> </ul>
	<p><b>開発交付金と経常交付金</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地方交付金の内訳として、経常経費と開発経費それぞれの割合はどのようになっているか？</li> </ul>	<p>&lt;effectiveness、efficiencyの観点から: 経常予算と開発予算の不整合の問題&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・東アフリカにおける地方交付金の特徴として、経常経費への交付金と開発経費への交付金が区別されていることが挙げられる。しかし、タンザニアのO&amp;OD参加型開発計画策定 (詳細は、2-3-3 (2) (p. 50)、2-5-3 (p. 88) 参照) に基づいたLGCDGやケニアCDF (詳細は、2-4-2 (p. 70)、2-4-3 (p. 78) 参照) など、住民の意向や選挙区での優先順位決定により交付金が配分される開発交付金と、セクター計画に基づいて配分される経常資金との間に調整がとれていないことが多い。これは学校や診療所の建物ばかりが開発交付金でどんだん建てられるが、そこで働くスタッフや実際のサービスの運営するためのセクター経常予算が計上されていないというような問題を頻繁に引き起こしている。開発経費と経常経費の間の調整はどうとるか、が大きな課題となっている。</li> </ul>

<p>その他特別なチャレンルの交付金の存在</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・貧困削減基金やイヤーマーマーケット資金といった中央政府からの政策的資金配分はあるか？</li> </ul>	<p>＜effectivenessの観点から＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・中央からの財政移転には上段のような通常交付金のほか、最近では貧困削減基金やAIDSファンド、Social Action Fundなどの資金が通常の行政ラインとは別のチャネルで入ってきていることがあるので、これらも把握しておく必要がある。</li> <li>・交付金の議論では、地方の歳出の自治を拡大させるといふ見地から無条件交付金を推進する方向にあるが、きちんと目的を絞った戦略的な財政移転にも意義がある。この点は正当に評価されるべきである。</li> <li>・他方、Social Action Fundのように地方行政のチャネルを飛ばしてコミュニティに直接資金が行くメカニズムは、地方自治体の行政を混乱させる危険性もはらむのでこの点では要注意。</li> </ul>
<p>地方交付金の算定</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地方交付金の算定はどのような根拠に基づいているか？</li> </ul>	<p>＜equity, accountabilityの観点から：客観的で公平な算定基準の重要性＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・タンザニア、ウガンダをはじめ地方分権化が進むアフリカ諸国では、地方予算における中央からの財政移転（交付金）への依存度は極めて高くなっている（90%以上）。そういう意味で、各地域にいかにか公平に交付金を割り振るか、その算定基準は大変重要になってくる。</li> <li>・タンザニアではその算定を人口、面積、貧困指数のほか、保健では乳幼児死亡率、教育では初等教育就学児童数など、客観的な公式を規定し交付金額を算定する制度の構築が進められている。アフリカ諸国の多くでは、これまで部族や支持政党その他為政者の恣意的なリソース分配により、地域的な不公平、不正が深刻であった。こうした状況を打開し、どのような地域にもある程度公正な形で開発、行政サービスのための資金が実際に届くというのはこれら諸国においては画期的なことである。この点がアフリカの地方分権化において、民衆に最も喜ばれている点といっても過言ではない。こうした制度が機能し、算定基準の明確化により政治的配分の排除が進むことが期待されている。</li> </ul>
<p>3. 政治的資金配分の有無</p>	<p>＜efficiency vs. equity: パフォーマンス・ベースのインセンティブ—その功と罪＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・他方、ウガンダやタンザニアにおいては、この交付金額の算定に、自治体の業績をその基準の一つとして加味し、インセンティブとする試みがなされている。これは自治体間の競争と自助努力を促し自治体の能力開発を促進するものとして期待されている。半面、能力の低い自治体は概して貧しい辺境の自治体であることが多く、こうした制度が格差の拡大を助長してしまうのではないかと懸念もある。もちろん、それを解消する手段として能力開発交付金を抱き合わせにすることが担保されているが、果たしてそれをもってしても格差を解消して正の成果だけを引き出すことができるか、その動向に注意する必要がある。</li> </ul> <p>・政治家を通して行政とは別チャレンルで地方に資金配分がなされるようなシステムはあるか？</p>

見るべきポイント	具体的確認事項	解説
<p>3. 政治的資金配分の有無 (続き)</p>		<p>＜effectiveness、efficiencyの観点から：CDFの功と罪＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ケニアなどではこれまで中央政府官僚機構の腐敗、機能不全により地方住民に行政サービス、開発事業の恩恵がほとんど届かなかったが、CDFのように、行政ラインではなく政治家を通じて選挙区ごとに配分される交付金により、具体的に目に見える恩恵がおよぶようになってきているケースも見られる（CDFについては2-4-2 (p.70)、2-4-3 (p.78) 参照）。</li> <li>他方でこのような資金の流れはサービスのチャネルを一層複雑にし、セクター政策との整合性を欠くことが多い（詳細は、本表1 (2) 2.「開発交付金と経常交付金」参照）。</li> <li>事業の計画立案と優先順位付けにおいて、どの程度地域の現状分析、ニーズ分析を行い、それに基づいて手続が進められているか？ この側面が担保されていない場合が多い。</li> <li>また、通常のライン省庁や地方自治体技術部局から独立した実施体系になっている場合、案件形成段階、実施段階、そしてその後のサービスの運営段階において technical backstopping に問題が出る場合が多い。</li> </ul> <p>＜accountabilityの観点から＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>政治家による実行委員会メンバーの任命や裨益対象の選定における不透明性が問題になることが多い。</li> </ul> <p>＜結論：あくまでも緊急避難的な措置として＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>さまざまな側面から分析すると、やはりこのような行政ラインから隔離された形での開発交付金には無理がある。ケニアの場合それまで行政の腐敗構造から住民にサービスが届かない状況があり、これを克服する緊急避難的措置としては意味があったといえるが、今後は行政サービスのトータルな計画策定に統合して経常資金との整合性を確保する必要がある。</li> <li>最近タンザニアでもCDFを導入しようという動きがあるようであるが、タンザニアのように分権化改革が進み、特に明確な算定方式による交付金配分体制を整備している中でのCDFの導入は、上記の観点からは正当化しようがないといわざるを得ない。他の国においても、こうした資金チャネルの性格をよく理解した上で、その導入は慎重に判断されるべきである。</li> </ul>
<p>4. 予算執行説明責任</p>	<p>・地方での予算執行に関する説明責任はどこに対してあるか？</p>	<p>＜accountabilityの見地から＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ウガンダのように予算策定権、予算執行権などが地方自治体に委譲されている場合もあり、そうした国ではそれ以外よりも地方における説明責任は明確になっている。</li> <li>他方、交付金の種類、金額ともに多くを中央に依存している状況では、説明責任もパトロンの中央政府に向くことが多く、これが地方自治体の自治を阻害している。</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>ケニアのように地方予算を各セクター・省庁中央が決定しコントロールしているような中央集権的体制下では、地方における予算執行の説明責任もそれぞれの省庁中央しか向かない。地方議会や地域住民への説明責任はほとんど存在しない。</li> </ul>
<p>5. 地方自治体の財政管理能力</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方自治体に分権化された財政を管理するだけの十分な能力が備わっているか？</li> </ul>	<p>&lt; efficiency, accountability の見地から &gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>歳入の自治、歳入の自治のいずれにせよ財政分権化を進めるのはよいが、地方自治体の側で急激に増加する財政の管理能力が十分に備わっていないければ、状況はかえって混乱し行政のパフォーマンスは悪化する。さらに accountability も低下する。</li> </ul> <p>&lt; 制度改革・「受け皿」整備のバランスの見地から &gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地方への財政分権化を進めるのであれば、それに先立って十分な能力開発を保障する必要がある。</li> <li>パフォーマンス・ベースのインセンティブ・システムを導入することにより、自治体の能力開発が進むとともに成績向上への動機付けとなるケースも見られる（詳細は、本表1 (2) 2. 「地方交付金の算定」参照）。</li> </ul>

(3) 人事の分権化

見るべきポイント	具体的確認事項	解説
<p>1. 基礎情報：地方自治体の配置人員数・能力</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方自治体に配属されている職員数は？（各セクター/部局ごとに。定員を満たしているか？）</li> <li>地方での行政サービスを中央の出身が担っている場合はそれらの機関の職員数は？</li> <li>委譲されている責任・権限に対して適正規模の人員が配置されているか？</li> <li>配置されているスタッフの能力は？（学歴・技術・経験など）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>アフリカ諸国の地方行政（地方自治体、中央の出先機関）の人員を見ると、人数的にも能力的にも極めて難しい状況にあることが、例外なく顕著である。分権化が集権化かという議論以前に、どれだけの人員でどれだけのことをしようとしているのかを客観的に把握しておくことが重要である。タンザニア、ウガンダを含め、地方分権化改革を進めている国においても、この点を明確にすることなく、分権化すればすべてが解決するかのよう議論が進んでいることは問題である。</li> <li>タンザニアやウガンダのように地方自治体が2層以上に分かれている場合は、上位のみならず下位自治体の陣容も、その業務内容とともに把握することが必要である。他方、ケニアでは地方自治体と中央出先機関としての District 行政および各省出先機関が並存し、サービス・デリバリーの見地からは後者が主要な役割を果たしている。このような場合にはこれら両方の陣容を、それぞれの機能とともに把握することが重要である。</li> </ul>

見るべきポイント	具体的確認事項	解説
<p>2. 人事権限（任用、処遇その他の）の分権化</p>	<p>・ 地方行政官の採用、昇進、人員配置や給与、服務規律などの決定権はどこに（中央/地方）あるか？</p> <p>・ 地方行政官の採用について、大都市と不慣れた貧困地域の自治体との間で、人材確保に格差が生じていないか？</p> <p>・ 中央での人材プールなど、人材の地域間格差縮小のための何らかの制度が存在するか？</p>	<p><b>人事権分権化のメリット</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 人事権分権化のメリットとしては以下の点が考えられる。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各職員の業務に関する説明責任（accountability）が雇用者である地方自治体の首長もしくは議会に向けられることで、業務内容に関して地域住民への透明性が向上する。また、職員の当該地方への忠誠、貢献への動機付けの観点からもメリットがある。</li> <li>・ 地方開発計画や地域のニーズに則って各業務に必要な人員配置、職員採用を地方自治体独自に行うことが可能になる。この結果、地方自治体の総合マネジメントが向上することが期待される。</li> <li>・ 地方自治体での職員採用が可能になることにより、地域の人材、地域の実状を把握した職員の登用が可能になる。また、欠員に対する人員補充なども迅速化することが期待される。</li> </ul> </li> </ul> <p><b>人事権分権化における要注意点</b></p> <p>&lt; effectiveness, efficiency の観点から &gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 人事管理は簡単ではない。そもそも人事権を分権化して、各地方自治体で優秀な人材をリクルートし、高い動機付けを保って最大限の成果を上げる体制が構築・維持できるのか？ 若い優秀な人材を惹きつけることができるか？（特に専門性の高い分野やレベルの高い役職で） 最適な人材を選定し登用するだけのノウハウが自治体の側にあるか？</li> <li>・ さらに、人事の分権化は、職業人としてのキャリア・インセンティブの見地からは、中央政府への昇進の機会が奪われ、狭い世界に閉じ込められるという意味でマイナスになりかねない。実際ウガンダやタンザニアでは保健医療など専門性の高いポストの限られた分野でそうした声が聞かれる。</li> </ul> <p>&lt; equity/ national unity の観点から &gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 特に生活の厳しい辺境の貧困地域の自治体で困難な状況になっていないか？ これを回避するための何らかの措置がとられているのか？（地方自治体の人材の地域間格差の問題）</li> <li>・ 上記のような理由もあり、タンザニアでもウガンダでも地方自治体の行政長官職が中央の任命に逆張りした。これに加えタンザニアにおいては、教育、保健医療、農業など各技術部局長（Head of Technical Department）も中央任命になっている。肝心の上部部が中央任命では地方分権化の本旨に反するものとなるが、上記の理由からやむを得ないというのが実状であろう。</li> </ul> <p><b>&lt; effectiveness：人事権分権化の負のインパクト &gt;</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ さらに、ケニアの例に見られるように、地方議員や有力者の影響により不適切、不透明な人材採用、人事管理が横行する危険性も存在する。こうした問題を回避するためにも、地方レベルでの人事採用基準を明確化しておくことが重要である。</li> <li>・ また、最近まで地方自治体の CAO の人事権を地方に分権化していたウガンダでは、議会による CAO の解雇</li> </ul>



		<p>が相次ぎ、不当解雇として訴訟に至るケースが頻出した。これについては地方議会による権限の濫用との批判が出た一方、こうした事例は新たな制度を経験する際の、成熟に至る試行錯誤の過程という好意的な見方もできる。しかしながら、いずれにしてもウガンダではこのことが一つの理由となり、行政長官の人事権が中央に戻される結果となった。このような経験は他の国が今後人事権分権化を考える際にも参考になるろう。</p> <p><b>人事権分権化の欠点を補うための措置の有無</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地方自治体で有能な人材を確保し、地方自治体間の人員の格差を解消するための措置としては、給与をよき魅力的なものにする、僻地手当などを支給する、官舎の提供や交通手段確保への配慮を行うなどが考えられる。こうした条件整備に加え、日本などでは地方での人材確保が難しかった時代には、中央政府（特に自治省）職員の中から人材をプールしておき、地方自治体の重要ポストで空席補充の必要が出た際に派遣する制度が機能していた<sup>3</sup>。このような制度は地方自治体人事のセーフティネットとして機能すると同時に、中央政府からの地方へのノウハウ移転による地方自治体の能力開発、さらに中央政府が地方自治体の実状を知るチャンネルとしても貢献したといわれる。</li> </ul>
<p><b>3. 地方自治体職員の人材育成制度</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方行政官の研修・育成はどこが、どのように行っているか？</li> <li>地方公務員の研修は、昇進制度その他のインセンティブと連動するなど、人事制度全体の中でその一環として位置付けられているか？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方分権化過程の中で、地方自治体職員の研修制度はどうなっているかを把握する。</li> <li>人材育成制度の権限委譲は、地方自治体自身が自らのスタッフに不足する能力を把握し、適切な内容を過不足なく、また現場に近い場所で業務上負担の少ない形で能力向上を行えるようにするという点で利点がある。</li> <li>ただし、先進国と異なり各地方自治体が独自に研修制度と施設を持つことは、短期的には現実的とはいえない。ここでは中央省庁、大学、民間機関その他研修の提供者としてどのようなアクターがどのようなノウハウを移転することが可能か（サブプライ・サイド）を把握し、国全体としての提供体制を整えることが、まずは必要である。その上で、各自治体がそれぞれの研修ニーズ（デマンド・サイド）を把握し、それをそれぞれの自治体職員研修計画に落とし込んで、上記の研修提供者に委託するという作業を進める能力を付けることが重要である。タンザニアやウガンダで、LGCDG、LGDPなどの無条件開発交付金と抱き合わせで構築されたLGCBGシステムは、このような構想を実現するために財政面を担保する制度と考えられる。</li> <li>また、ナショナル・スタンダードの確保という点では、地方分権化改革の状況に沿って中央レベルで戦略的に能力向上を図る必要性もある。短期的には中央レベルに地方公務員研修所を設立することも有効と考えられる<sup>4</sup>。</li> </ul>

<sup>1</sup> 中央集権的な人事制度を持つケニアでは、職員の研修計画を検討している際に、地域住民へのサービス向上のためにと、中央政府の全国一律の研修パッケージではなく地域の実状に即したノウハウを扱う研修を提案しても、スタッフ自身から拒否されることが多いという。職員にとってはその地方での勤務は一時的なもので、他の地域への異動と中央本省での昇進を前提に考えると、全国パッケージの研修を受けておいたほうが得策ということになるのである。集権的人事が地方固有のニーズに対応しきれない理由の具体的一例である。

<sup>2</sup> ウガンダでは逆に、人事の分権化が徹底した結果、採用が当該地域内の人材に限られてしまい、他の地域からの刺激がなく広い視野を持った斬新なアイデアが出てこないというマイナス面の指摘もある（詳細は、2-2-7 (p. 33) 参照）。

<sup>3</sup> こうして派遣される職員には、各種手当のほか、その後の昇進、研修機会の提供など、それに見合うだけのインセンティブが用意された。

<sup>4</sup> タンザニアでは研修提供機関の情報を把握し、地方自治体の研修ニーズを調査してサブプライ・サイドとデマンド・サイドを掌握した上で、地方公務員研修戦略を策定し、地方公務員研修所の institution building を支援する案件がJICAの協力として形成されている。

見るべきポイント	具体的確認事項	解説
4. 上位機関からの technical backstopping とノウハウ移転による自治体職員の能力向上(OJT)を担保する制度)	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方自治体に対する上位機関からの technical backstopping はどの程度あり、それが自治体職員の能力向上にどの程度貢献しているか？</li> <li>上記のほか、中央政府に蓄積されたノウハウを地方自治体職員に移転するような仕組みがあるか？(中央地方の人事交流や technical backstopping を通じたOJT、中央地方の協働を通じたOJTなど)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>分権化の初期段階においては、地方の能力不足を補い行政サービスの質を担保するため上位機関からの technical backstopping の体制を構築しておくことが重要であることは、本表(4)「計画策定の分権化」や(5)「事業(サービス)実施の分権化」の欄でも見る。この technical backstopping を実践の中で受けること自体が、この上ないOJTとなることは、日本の機関委任事務における経験が雄弁に語るところである。自治体職員の能力向上のためには通常の研修が必要ないが、これに加えてOJTの機会を可能な限り提供することが、能力開発のためには極めて有効である。こうした体制がどの程度存在するかを検証する。</li> <li>日本の経験からOJTの有効な手段として挙げられるのは、中央政府と地方自治体間の人事交流、融合型体制における中央地方の協働の実践などである。これらの機会も活用して中央に蓄積されたノウハウ、経験、技術を地方自治体に移転する仕組みを考慮しておくことも有効である。</li> </ul>

#### (4) 計画策定の分権化

見るべきポイント	具体的確認事項	解説
1. 計画策定プロセス	<p>計画策定における分権化の様態</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地方での開発計画は、誰が、どのように策定しているのか？</li> <li>中央と地方の各層が所掌する計画の内容・範囲は？</li> <li>地方での計画策定における上位機関からの technical backstopping はどの程度あるか？</li> </ul>	<p>&lt;ボトムアップ型計画の流行&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地域開発計画策定を各地域におけるボトムアップのプロセスで行おうという試みは最近アフリカの多くの国で試みられはじめている。これは中央レベルでの画一的な開発推進と比べ、地域のニーズ、固有性を反映した開発が行われる可能性を担保するものとして注目される。</li> </ul> <p>&lt;異なるアプローチ—ウガンダ・タンザニアのDevolution型か、ケニアのDeconcentration型か&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>一口に計画策定の地方分権化といっても、権限委譲先は①地方自治体、②中央の上位機関の2つに分かれる。さらに②の中でも a) District Administration のような中央の上位機関の計画官や計画委員会がとりまどめるものと、b) 各セクター—省庁の上位機関がばらばらに実施するものがある。ウガンダ、タンザニアは①を追求している。ケニアは②で、その中でも a) と b) がせめぎ合っているが、まだまだ b) のセクター—省庁の上位機関が中心であるといえる。同じ参加型地域開発計画策定でも①と②ではその様相が全く異なったものになっているので、まずはこの点をチェックしておくことが重要である。</li> </ul> <p>&lt;effectivenessの見地から：計画への住民ニーズの反映と計画した事業の実現をどう担保するか？&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>上記②の b) セクター—省庁の出力による計画策定は、Deconcentrationの典型的な形である。それでも各省がボトムアップの計画プロセスを導入することにより住民ニーズの汲み上げに向けて努力しているものとして一定の評価はできる。しかしこれでは各セクターがばらばらに計画づくりを行うことになる。このためセクター間の調整や地域の実状に合ったセクター間の優先順位付けが担保できないのみならず、セクタ</li> </ul>

	<p>一横断的なサービス・ニーズへの対応や、セクター間の死角になる業務への対応困難などの問題が生じる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>上記の Deconcentration 型に比べて、①の Devolution 型はセクターの縦割りの影響を比較的受けにくく、地方ニーズの反映と統合的計画策定は容易なように見えるが、実際にはそう簡単ではない。ウガンダやタンザニアにおいても、実際には地域開発計画を裏付ける予算の多くは、中央政府からの交付金によるものである。このため計画を策定してもそれに対する中央政府の（セクター間配分などの）予算配分が十分でない、または柔軟に対応できない場合、必ずしも住民ニーズが尊重された結果になるとは限らない。また交付金の削減などにより予算の裏付け自体がない場合はその存在意義は一層弱まる<sup>5</sup>。</li> </ul>
<p><b>住民参加の方法</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>計画策定に際し、住民ニーズをどのようにして取り込んでいるのか？（ワークショップか、聞き取り調査か、公聴会か？）ワークショップの場合、どのような人物がファシリテーターになるのか？</li> <li>地域での計画策定に住民はどのような形で、どの程度参加しているのか？</li> <li>計画策定プロセスは住民全員に関わっているのか？ そうでない場合、参加する住民はどのようにして選ばれているのか？</li> </ul>	<p>＜分権化改革における住民参加型地域計画策定の意義＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>タンザニアの O&amp;OD のような住民参加型の計画策定は、地域ニーズの把握を容易にする（effectiveness）とともに住民への説明責任や透明性の向上のためにも有効であると考えられている（accountability）。</li> <li>さらに、計画段階から住民が参画することにより実施段階でも主体的参加が促進されることが期待される。これは住民と行政との協働（Collective Action）として、アフリカに一般的である脆弱な末端行政を補完して行政サービスや開発事業を進める有効な手段となる可能性を秘めている（efficiency）（詳細は、3-3-3（p.127）および本表3「地域社会・住民と行政の関係」参照）。</li> <li>政府としての正当性（legitimacy）の欠如が問題となってきたアフリカ諸国において住民が行政の恩恵を実感するとともに、計画段階から参画し、実施にも関与するという「自治のプロセス」を体験できることは、「民主主義の学校」として将来の市民社会の成熟による本当の地方分権化体制を築く端緒となり得る（詳細は、3-3-3（p.127）および本表3「地域社会・住民と行政の関係」参照）。</li> </ul> <p>＜effectiveness、accountabilityの観点から：真の住民ニーズをどう把握し計画に反映するか？＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ケニアのCDF などでは、住民参加型の計画策定プロセスが制度としては整っているものの、実態的に代表として計画策定に参加する住民が限定されておりかつその選定が不透明なケースが見られる。このようなケースでは反映される住民ニーズは偏向し、effectiveness およびaccountabilityを損なうものになってしまう危険性も生じる。一口に参加型といっても、それがどのような方法をとっているのかチェックする必要がある。</li> <li>他方、他所から来たファシリテーターによって数日間という限られた期間のワークショップで抽出されるニーズにどこまで有効性が認められるものなのか、という疑問も残る。住民の真のニーズを公平、公正な形で汲み上げるようにするために一層の工夫が必要ともいえる。</li> </ul>

<sup>5</sup> technical backstopping については、3-2-1（2）（p.101）、（3）（p.102）、3-2-2（4）（p.108）参照。

<sup>6</sup> この問題の顕著な例は1980年代にドナーの資金援助により盛んになったが支援終了による資金枯渇を機に現在に至るまで有名無実化しているケニアの District Development Committee（DDC）である。

見るべきポイント	具体的確認事項	解説
<p>1. 計画策定プロセス (続き)</p>		<p>&lt;efficiency、effectivenessの観点から：高いコスト&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・住民参加型計画策定にかかるコストは高いという問題指摘がある。地域計画策定は将来にわたって定期的に繰り返されねばならないものである。従って政府が賄える程度のコストでなければ持続可能性が担保できない。</li> <li>・コストの見地からも持続性と真のニーズ把握という目的合理性からも、成功の鍵を握る要素の一つはファシリテーターである。地域住民の中からリーダーになれる存在を見つけ出し、ファシリテーターとして育成する可能性を模索することが最善の対処法である。ウガンダのNGO、Concernの試みは参考になる。</li> </ul> <p>&lt;effectiveness、efficiencyおよび「受け皿」整備の観点から：とりまとめに掛かる膨大な労力と能力&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・タンザニアを例にとると、全国に1万以上あるVillage一つひとつから上がる計画（1 Districtについて約100 Villageの計算）を束ねて予算を振り分けるといふ作業には膨大な労力と能力が必要となる。</li> <li>・この制度で最も重要でかつ困難な役割を与えられているのはDistrictレベルの計画担当官である。参加型でVillageから上がってきた計画と各セクターの計画を束ね、予算付けのための優先順位付けをして、自己財源と数多くの交付金の間で振り分けるといふ目まがいがあるような作業を求められる。地方自治体の中でこれらの作業を担っているのは、1、2人の行政官である場合が多く、これら担当官そのものの行政能力向上だけではなく、優先順位付けの根拠として、地域の基礎データや予算付けに際しての積算根拠の整備など、制度整備が併せて必要である。</li> </ul>
<p>2. 地方におけるセクター計画と地域開発計画の整合性</p>	<p><u>地域セクター計画の策定の仕方</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・各セクターにおける地方でのセクター計画はどのように策定されているのか？（トップダウン/ボトムアップ）</li> </ul> <p><u>地域開発計画の統合度</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地方において、セクター計画を統合した総合計画は存在するか？ その内容はどこまで統合的になっているか？（単なる寄せ集めになっていないか？）</li> </ul> <p><u>セクター計画間の調整の程度</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地方での計画策定において、各セクターにおける計画の間の調整はどのようなに図っているか？ それはどの</li> </ul>	<p>&lt;地域セクター計画策定の現状&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・タンザニアのようにO&amp;ODによる参加型地域開発計画策定が推進されている場合でも、実際にはセクターの計画は地方自治体の各セクター技術部局によって策定され、それが計画官によってO&amp;OD計画と統合されて地域総合開発計画が出来上がる。各セクターはそれぞれに住民参加型のボトムアップ・アプローチをそれぞれのやり方で取り入れつつ、基本的には従来どおり中央政府の所轄官庁からのガイドラインに基づいて技術的な見地からそれぞれの計画を策定している。</li> <li>・現時点では各技術部局長は中央各省人事になっていることもあり、また予算もセクターごとの各種交付金のウエイトが大きいことから、地域セクター計画策定におけるセクター省庁の影響力は大きい。</li> <li>・このような中で、現在O&amp;ODへの地域セクター計画策定プロセスの統合が議論されており、実際農業セクターについてはその方向で具体化しつつある。しかし、それが現実にとどこまで機能するのか、教育や保健医療など他のセクターも統合の方向性をとるのか、とるべきなのかにについては注意深い観察と検討が必要である。地域計画策定においては各セクターの専門的技術的分析検討が極めて重要な要素を占めていることは確かである。住民の声に忠実なだけでいいのか、どこまで参加型で策定するべきなのか、もう少し議論が必要なのではないかと思われる<sup>7</sup>。</li> <li>・上記のタンザニアの例から見取れるように、最終的には自治体ごとの地域開発計画として一つに編纂さ</li> </ul>

<p>程度機能しているか？</p>	<p>れているとしても、そのプロセスでどの程度セクターの縦割り色が残っているかは国によって異なるので慎重なチェックが必要である。またその際には上記の通り人事や予算の態様も間接的に影響する可能性があることにも留意する。</p> <p>&lt;「参加疲れ」と統合の必要性の議論&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・他方、タンザニアにおいてもウガンダにおいても、各セクターが参加型アプローチをとってVillageと同様のワークショップを開くことから、住民の側に「参加疲れ」の危険性も指摘されている<sup>8</sup>。その意味からもち計画策定プロセス統合の必要性が認識されている。</li> </ul> <p>&lt;地域開発計画の統合作業とセクター間調整&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・District計画官によるこの作業の難しさについては本表(4)1. &lt;effectiveness、efficiencyおよび「受け皿」整備の観点から：とりまとめにかかると膨大な労力と能力&gt;参照。また、予算の割り振りにかかる制約も深刻であるが、この点は後段4.「地域開発計画と計画された事業への予算措置」欄参照。</li> <li>・タンザニアのように分権化改革を進め参加型地域開発計画策定を推進している国においても、セクターとの調整とそれらの統合作業は難しいものであるが、いまだセクターの縦割り色の濃いケニアのようなケースはより一層深刻である。セクターは中央本省の強い指揮命令系統下にあり、地域レベルでとりまとめる立場にあるDistrict行政(中央の出兵機関)の計画官とDDC<sup>9</sup>にはほとんどとりまとめるだけの権限が与えられていない。その結果、District開発計画は意味をなさなくなっており、実際にはセクターの年次活動計画が活動の拠りどころとなっている。また、この年次計画を中央本省に上げて予算が割り振られるが、その過程では地方のセクター出兵機関の裁量権はなく、中央で決定がなされる。このような制度のもとでは、地域の固有性を反映したり地域での優先付けによる計画統合などは困難である。</li> <li>・これに対し、計画策定をはじめ地方自治体への権限委譲が進んでいるウガンダでは、地域の実状に沿ったセクター間優先順位付けやセクター間の調整機能は比較的高く、地方自治体での統合的地域開発計画策定は比較的容易になっている。</li> </ul>

<sup>7</sup> 因みに日本でも住民参加型、ボトムアップのアプローチを計画策定に取り入れているとはいえ、ここまで極端な参加型計画策定にはなっていない(詳細は、2-5-3 (p. 88) および3-2-2 (2) (p. 106) 参照)。またO&ODについては開発調査「タンザニア国地方自治体参加型計画策定プロセス改善調査」が実施中(最終報告書2008年3月完成予定)。

<sup>8</sup> 「参加疲れ」の観点からはもう一つ、参加して策定した計画の実現性の問題がある。当初は自分たちの声が反映される計画策定プロセスに対する期待の大きさを参加は促進されるが、もしもこれら計画された事業がいつまでも実現しなければ、その期待は失望と関心の喪失につながる(詳細は、2-2-5 (p. 30) 参照)。

<sup>9</sup> ケニアの場合、地方自治体は地域計画策定において何ら見るべき役割を果たしていない。この場合は中央の出兵機関であるDistrict行政とDistrict開発委員会(DDC)がそれにあたる。

見るべきポイント	具体的確認事項	解説
<p>2. 地方におけるセクター計画と地域開発計画の整合性 (続き)</p>	<p>具体的な確認事項</p>	<p>＜結論: 地方分権改革下での参加型地域開発計画をどう見るか?＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・以上を総合すると、地方分権改革下での参加型地域開発計画の推進において重要な要素は、①参加型プロセスの担保と住民ニーズの計画への反映、②地域の固有性の反映と地域レベルでの計画統合、③セクター・サービスの技術的有効性担保の3つであると考えられる。これら3つをすべて100%満足するというのは極めて複雑な要求である。まずは①と③の間でどう落としどころをつけるかという点について行政サービスの見地から合目的に検討することが重要である。その上で地域において②を確保できる地域単位での強い調整機能・権限を確立することが重要である。後者の目的のためには、やはり地方自治体への権限委譲が有利であるが、ケニアのような状況の場合、過渡的措置として少なくともDDCの権限強化など何らかの形で調整メカニズムを強化する措置が必要ということがいえる。</li> </ul>
<p>3. 国家と地方の計画調整/地方自治体間の計画調整</p>	<p><b>ボトムアップとトップダウンの整合</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ボトムアップの地域開発計画とトップダウンの国家開発計画をどのようにすり合わせるか?</li> </ul> <p><b>広域事業の取り扱い</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地方行政区の境界を越えて機能すべき広域計画、広域事業 (サービス) をどう取り扱っているか?</li> </ul>	<p>＜ボトムアップとトップダウンの整合性をどう取るか?＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・セクター横断的な参加型地域開発計画とセクター計画との統合の問題同様、国家計画・戦略との整合性の担保も、ボトムアップの参加型地域開発計画を進める上で直面する難しい問題である。しかもやはりDistrictレベルの計画官がこの難しい問題を担うことになる。</li> <li>・いまだ国家レベルで開発課題が山積するアフリカ諸国にとって、国内に存在する利用可能なリソースを最大動員して戦略的に課題を克服していく必要がある。そのためにあるのがPRSPに代表される国家戦略であり、公共セクター改革も、さらにその一環である地方分権化改革もその大目標を達成するための手段としてとらえられることが重要である。</li> <li>・また、地域開発計画といっても、実際の行政サービス提供の見地からは結局その大部分が個々のセクター計画に因数分解できる。そういう意味ではこの問題も大部分はセクターとの整合性の問題に帰結する (セクター省庁が策定するセクター政策・戦略と地域開発計画のすり合わせについては本表 (4) 2. 「地方におけるセクター計画と地域開発計画の整合性」参照)。上記に鑑みると、中央レベルでPRSPという大目標のもとに、セクター改革であるSWApsと地方分権化改革の両プログラムの間でうまくバランスの取れたメカニズムを模索する必要がある。その上で各地域において開発計画における地方の独自性の担保と、国家的開発戦略からの要請をすり合わせるという作業になる。</li> </ul> <p>＜広域事業の取り扱い＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地方分権化した際、地方自治体の境界を越えて対応しなければならぬ広域事業への対応を講じる必要がある。農業では流域を単位にしたゾーン、保健ではProvince/Regionといった具合に各セクターの必要に応じて行政単位が生まれ中央政府が先機関を置いて対応するケースもあれば、近隣自治体で協力し合っ特定の事業を運営する事務組合や広域連合のような形も考えられる。地方分権化の歴史の浅いアフリカ諸国では、後者の事例はあまり見られないが、今後個々の自治体単独での対応が困難な事業・サービスが</li> </ul>

		<p>出てきた際に検討が必要になることもあり得る。いずれにしても関係する組織間でどのような役割分担と協力関係を築き、調整を行っていくのか、自治体独自の事業との兼ね合いも含めて明確にしておく必要がある。</p>
<p>4. 地域開発計画と計画された事業への予算措置</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域開発計画への予算付けは、誰が、どのように配分しているのか？（セクターや地域間の優先順位付け含む）</li> <li>・開発計画と予算配分の連動はどの程度あるか？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・計画は策定しても、それに予算が付くかどうかは別問題である。分権化改革が比較的進んでいるウガンダやタンザニアでも、地域開発計画の財源としては、LGDP（ウガンダ）やLGCDG（タンザニア）（詳細は、2-2-7（2）(p. 34) および2-3-3（2）(p. 50) 参照）といった無条件開発交付金だけでは計画のごく一部しかカバーできない。あとは複雑多岐にわたるセクター交付金その他の条件交付金をパッケージワークのように切り貼りするような感覚で、Districtの計画官がやりくりしているのが現状である。このような状況では地方自治体で自由に開発事業に優先順位を付けて実施するという実態にならない。さらにLGDP、LGCDGは開発交付金であり、経常交付金と開発交付金とが別々のために、両者のバランスも計画的、体系的にとれないケースもある。多様な条件交付金への依存が地域開発計画の実効性を阻害する結果になっている。こうした問題を解決するためにも、本表（2）2.「歳入歳出の自治」で触れた交付金の統廃合による合理化と交付金の無条件化が、大変重要な課題として検討されているのである。</li> <li>・ケニアのように分権化改革が進んでおらず、いまだ集権的（一部Deconcentration）体制にある国においては、この問題はより深刻である（詳細は、本表（4）2.「地方におけるセクター計画と地域開発計画の整合性」参照）。予算が中央の縦割り体制に完全に組み込まれ、権限が中央省庁にある場合、地域開発計画が有意な程度まで地方の裁量により独自性を反映したものになることは、ほぼ望めない。</li> <li>・このように、地域開発計画が真に意味を持つようになるには、計画策定の権限のみならず、予算面で歳出の自治の確保がどの程度担保されているかをチェックすることが重要である。</li> <li>・これに加えて、実際の運用面で重要な意味を持っているのがMTEFの地方自治体財政管理への適用である。こうした財政管理技術の向上を助けることとなる。制度改革のあり方や方向性の議論はさておき、このような管理技術の向上支援は価値中立的でありかつ実質的に役に立つ。</li> </ul>
<p>5. 議会のチェック機能</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域開発計画・予算に対して地方議会がチェックする機能があるか？</li> <li>・それがどの程度働いているか？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・直接選挙による住民代表である議会がチェックが機能することで、計画・予算・実施に係る地域住民への説明責任および透明性の担保が期待される。中央からの財政移転に依存しているケースが多いアフリカ諸国の現状では、地方へのaccountabilityの担保として、議会のチェック機能は重要な役割を担う。</li> <li>・一方、計画策定の優先順位付けに関する地方自治体での明確な基準が設定されていても、もしも行政と議員が癒着しているような場合、優先度は政治的に決定されてしまう恐れがある。</li> <li>・また、現状では地方議員の能力に問題があり、チェック機能を果たして行政のaccountabilityを担保するだけのレベルにないことが多い。これは地方分権化の意義にとって根本的な問題である。議員の研修も極めて重要かつ緊急な問題である。</li> </ul>

(5) 事業（サービス）実施の分権化

見るべきポイント	具体的確認事項	解説
<p>1. 事業（サービス）の実施体制</p>	<p><u>サービス提供に係る関係機関間の役割分担</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>中央と地方の各層における所掌サービスの内容・範囲は？</li> <li>セクター出先機関と地方自治体の所管サービスの役割分担は明確か？（それぞれにスタッフ数、予算、インフラ、技術レベルはどの程度あるか？）</li> </ul>	<p>事業（サービス）実施を分権化するメリットと留意点</p> <p>&lt;effectiveness、efficiencyの観点から&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地域住民に近い地方自治体でのサービスが可能になることにより、実施段階での住民ニーズの把握や、サービス改善の要請への対応が迅速になる。また、地域の実状に合ったサービスの提供ができるようになる</li> <li>とともに、裁量権が地方に委譲されることにより予算執行、調達その他必要な活動も迅速に行えるようになる。</li> <li>ただし、こうした目的のためには必ずしも地方自治体に権限を委譲する（Devolution）だけがその方策ではなく、Deconcentrationであっても相応の裁量権を地方の出先機関に与えるのであれば、同様の効果が期待できる場合もある。ケニアのような集権状況においては、一足飛びのDevolutionよりもそのような現実的な対応をすることも一つの短期的選択肢となり得る<sup>10</sup>。</li> <li>一方、サービスの権限が分権化されることにより、中央政府、上位地方自治体、下位地方自治体その他さまざまなサービス提供主体が分立し、それら相互間の業務分担が明確でない場合、もしくは業務の調整メカニズムが不十分な場合、サービスの生産性はむしろ低下することになる（多くのサービス・チャンネルをつくってしまっただけのケニアの例について、2-4-2 (4) (p.75) と2-4-3 (p.78) 参照）。</li> </ul> <p>&lt;effectiveness、accountabilityの見地から&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地方自治体でのサービス実施は、地方自治体と住民の協働をより可能にすると同時に、事業実施の透明性向上も期待される。</li> </ul> <p>&lt;制度改革・「受け皿」整備のバランスの見地から&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>サービス実施の分権化が迅速性やニーズへの対応、透明性の向上など、さまざまなメリットをもたらすことが期待できることは疑う余地がない。しかし、「受け皿」能力を考慮せずにあまりにも性急に制度改革を進めることはかえって混乱とサービスの致命的な停滞をもたらす危険性がある。ここでは各地方自治体の人員、予算、インフラ、技術などを慎重に分析し、どの程度の権限をどの程度のスピードで委譲し、そこにどのような能力強化の保障を裏打ちするかを検討しておく必要がある。分権化は一足飛びにできるものではなくプロセスとして見るのが肝要で、能力強化を行いつつ段階的に権限を委譲していくといった戦略が必要になることもある<sup>11</sup>。</li> </ul> <p>&lt;サービス提供に係る各関係機関の責任・権限と役割分担&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>上記のように、事業（サービス）の分権化は地方分権化改革の根幹をなすテーマであり、そこにはさまざまなメリットがある一方、留意しなければならない点も多い。これらを十分に踏まえて事業（サービス）</li> </ul>



	<p>実施体制を最適な形で設計しなければならぬ。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>従って、サービス実施については、責任と権限を置く対象として、地方自治体がいいのかセクター・省庁の優先機関のほうがいいのか、またどのレベルまで実施権限を落とすのが適当なのかなどについて、人員体制、予算規模や住民ニーズ吸い上げに適正な規模にも鑑みながら判断する必要がある<sup>12</sup>。地方分権化改革で自治体への権限委譲を進める際にも、人員、資金など与えられる責任を果たす必要に見合うだけの条件を担保しておくことは重要である。対象国のサービス実施体制の分権化を見る際には、まずこれらの点をチェックすることが必要である。</li> <li>サービス・デリバリーの拠点をどのレベルに置くべきか、またその分権方式はDevolutionなのか、Delegationか、あるいはDeconcentrationが適当かは、各セクターによって事情が異なる。またセクター内でもサービスの内容に従って従ってあるべき分権化の自身と程度、中央・地方の役割分担を細かに検討することが極めて重要である。</li> </ul>
<p><b>分権化を下支えする中央政府からの支援体制と協働・調整</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>サービス実施について、各セクター・省庁から地方自治体へ実施の責任・権限が委譲されたことにより、技術的な能力が低下していないか？</li> <li>地方でのサービス提供における上位機関からの technical backstopping はどの程度あるか？</li> <li>国と地方自治体間の interaction (協働、支援、監督指導などの関係) はどの程度あるか？</li> <li>国と地方の間の調整のための体制はどうなっているか？ 近隣の地方自治体間の体制は？</li> </ul>	<p>&lt;分権化を下支えする中央政府からの支援体制と協働・調整&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>事業（サービス）の分権化を進める際に最も注意しておかねばならないのは、実施主体が各セクター・省庁から地方自治体に移ったことにより、技術的な能力が低下していないかどうかという点である。この点をチェックした上で、これを下支えするものとして中央各省からの technical backstopping 体制がどのように構築され、どの程度機能しているかを調べる。分権化改革は理論的には正しいかもしれないが、アフリカの地方自治体の現状を考えるとこうした体制を準備しておくことが必要不可欠と考えられる。D by D による改革を精力的に進めてきたウガンダやタンザニアでもこうした体制の重要性が認識されはじめ、地方自治体と中央政府の中間的存在として州の存在を重視して、このレベルを中心とした technical backstopping 体制が検討されはじめている<sup>13</sup>。</li> <li>上記のような技術的不足部分を補完するための technical backstopping のためだけでなく、国全体としてのトータルなサービス実施体制の必要性（詳細は、3-2-1 (2) (p. 101) 参照）を担保する手段として、また地方自治体の中長期的に能力を育成するプロセスをOJTを通じて保障するものとしても、地方自治体の業務と中央政府の業務を切り離してしまうのではなく、中央-地方の協働体制を適正な形で構築することも有効である可能性がある（詳細は、Box 3-2 (p. 104) 参照）。</li> </ul>

<sup>10</sup> Devolution, Delegation, Deconcentration の定義と比較については Box 3-1 (p. 103) 参照。  
<sup>11</sup> 日本の地方分権化は何十年もかけて地方の「受け皿」整備を優先し、Delegation 中心から2000年の分権化改革で自治体への抜本的な委譲に至った（詳細は、「補論 地方自治の制度的発展」参照）。  
<sup>12</sup> 詳細は、3-2-2 (3) (p. 107)、3-2-3 (3) (p. 110) 参照。  
<sup>13</sup> タンザニアにおいてその意義に先鞭を付けた事例として JICA の技術協力プロジェクトであるモロゴ州保健行政強化プロジェクトを参照（4-1-2 (1)イ) (p. 135)。

見るべきポイント	具体的確認事項	解説
<p>1. 事業(サービス)の実施体制(続き)</p>	<p>ユーザグループへの権限委譲</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ユーザグループにサービス運営の権限が委譲されているようなケースはあるか?</li> <li>その場合、地方自治体とユーザグループの役割分担はどうなっているか?</li> </ul> <p><u>民間への業務委託の有無</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>サービス実施において、民間(NGO、コンサルタントなど)への委託がなされているか? その場合、地方自治体と第三者機関の役割分担はどのようなになっているか?</li> </ul>	<p>&lt;ユーザグループへの権限委譲&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>初等教育における学校委員会、保健医療におけるコミュニティ保健ワーカーや保健委員会など、ユーザグループへの権限委譲によるサービス運営の事例が増えている。分権化改革をいまだ開始していないケニアにおいてさえ、ユーザグループへの分権化は試みられている。</li> <li>アフリカ諸国の末端行政の脆弱さを考えると、こうした住民自身の自助努力により行政を補完してサービス提供を可能にしていくことは、現実的な選択肢であるといえる。またこうした協働の経験を通じて行政と地域住民との信頼関係が徐々に構築される一方、地域住民の自治経験の獲得による将来的な市民社会の成熟も期待される(この点については本表3「地域社会・住民と行政の関係」参照)。</li> </ul>
<p>2. 事業(サービス)実施におけるセクター間調整</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SWApによるセクターでのサービス体制は整っているか? そこで地方分権化はどのように盛り込まれているか?</li> <li>セクター横断的な事業がどの程度あるか? それはいかにして調整・実施されているか? 関係セクター担当官同士でどの程度調整が図られているか?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政サービスの向上という意味からは、各セクター行政の強化は必要条件である。従って分権化改革にとっても各セクターのSWApの内容が極めて重要な意味を持つ。ところが実際のアフリカ諸国の状況を見るとここにも問題がある。SWApによるセクターでのサービス体制下ではセクターごとのサービスの効率性や中央政府からのtechnical backstoppingの担保が目指される。しかしこれがともすると中央からのトップダウンのサービス提供体制の強化につながり、地方分権化と矛盾することになりかねないのである。そういう意味では中央レベルでSWApと分権化改革の調和・調整を図っておくことは極めて重要になる<sup>14</sup>。</li> <li>他方、地方レベルではサービス提供体制から、これらを地方レベルで束ねてその地域固有の状況に最適に対応する体制に持っていくけるかが課題となる。</li> <li>地方レベルでのサービス実施を裏付ける資金の流れについては、各セクターの政策に沿って地方に配分される交付金と、住民ニーズを反映するために各自治体に配分される開発交付金(LGCDG、LGDPなど)とが存在する。これらの間で用途が重複したり調整ができていなかったりというケースが散見される。効果的なサービス提供には、双方の明確な基準と意識的な相乗効果を図るための計画や調整が必要となる(本表(2)2.「開発交付金と経常交付金」参照)。</li> </ul>
<p>3. 事業(サービス)実施における住民との関係(本</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>サービスに対する行政と住民の協働にはどのような事例があるか? それらはどのようなように形成され、機能し</li> </ul>	<p>&lt;efficiencyの観点から&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>アフリカの末端行政は脆弱であり、単独では極めて限定的にしか機能してこなかった。これを補うものとしてサービスの受益者である住民自身が貢献し、行政と協働でサービスを実施するケースが見られるよう</li> </ul>

<p>表3「地域社会・住民と行政の関係」参照</p>	<p>ているか？</p>	<p>になっている。教育セクターでのSchool Committee（学校委員会）や保健セクターでのCommunity Health Workerなどがその一例である（詳細は、本表（5）の「ユーザーグループへの権限委譲」参照）。</p> <p>&lt; effectivenessの観点から &gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・住民自身の参加によりサービスが機能することはそれ自体望ましいこととして注目すべきであると同時に、市民社会の成熟に根ざした真の地方自治を中長期的につくり上げる意味からも重要なものといえる。</li> <li>・他方、参加する住民が限定される場合、特に貧困層や女性といった本来最もサービスを必要とする住民への裨益が確実に担保されるとは限らない。この点を注意して住民参加の態様をチェックする必要がある。</li> </ul> <p>&lt; accountabilityの観点から &gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・サービス実施への住民参加は、住民の地方行政への距離を縮め関心を高めることにつながる。その結果住民へのサービスが計画通りに実施され、予算が執行されているかという点についても、住民への透明性向上が期待される。</li> </ul>
<p>4. サービス実施にあたっての予算執行の状況</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・サービスに対する予算は遅滞なく中央政府から地方自治体に届いているか？</li> <li>・地方自治体が予算を執行しきれているか？</li> </ul>	<p>中央からの交付金送金の遅れによる地方自治体の予算執行の停滞</p> <p>&lt; effectiveness、accountabilityの観点から &gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・アフリカ諸国のように地方自治体が中央の交付金に依存している状況では、中央からのタイムリーな送金がサービスの生命線になる。ところが、これが滞ることによって予算執行が止まり、サービス実施が停滞するケースがかなり一般的に見られる。特に年度初めに交付金の送金がなされず、年度末にかけてどっと押し寄せるために執行が間に合わず、返納を余儀なくされるケースがある。また、いつ資金が届くか読めない状況の中で、計画に対する中長期的な見込みが立たなくなる。こうした分権化の本質的な問題ではないロジスティックな問題が原因で分権化改革の成果が阻害されるのは大変残念なことであり、何となくも改善が求められる。</li> <li>・また逆に、地方自治体の能力の欠如が原因で予算執行が停滞することもある。</li> </ul>

<sup>14</sup> この点の重要性は各国で認識されつつあるように見える。タンザニアではLGRPにセクター・サービス・デリバリーのコンプォネントが入っていないかったが、セクター改革との調和化（harmonization）の重要性が数年前から強調され、2006年には官房長官が関係各省を集めて分権化改革の実施を促した。また、後発で地方分権化改革プログラムを開始したザンビアでは、先行の近隣諸国の経験を生かしてか、最初から地方分権化実施計画（Decentralization Implementation Plan: DIP）にセクター権限委譲のコンポーネントを含めているのが注目される。

## 2. 国家的背景、国家レベルの開発目標との関係

見るべきポイント	具体的確認事項	解説
<p>1. 歴史・社会</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・植民地前後の統治体制と地方社会の関係</li> <li>・部族社会による地域などの差異</li> <li>・新家産制 (neo-patrimonialism) による地方のガバナンスへの影響</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・もともと近代国家は「想像の共同体」であるが、アフリカにおいてはエスニシティによる分裂が大きく (植民地制度がさらに強調した)、歴史が比較的浅く、国境が極めて人為的に引かれたために著しく人工的な国家が形成された。アフリカ諸国は国家内部の分裂性と不安定性を抱えまま独立し、冷戦後の民主化の中でこの枠組みの正当性が再度問われた (その結果、武力紛争が発生した国も多い)。</li> <li>・エスニシティは多様であり、貧富の格差もあれば、隣国のほうにアイデンティティと歴史的なつながりがある場合もある。また、地域によって社会的な凝集性も異なる。ただし、近代化・都市化の進展、教育政策などの中である程度の統合や融和は進んでいる。</li> <li>・国家のフォーマルな組織ではなく、パトロンたる権力者とクライアントのインフォーマルな組織の連鎖が政治を支配している場合がある。中央と地方に当該人間関係が形成された場合、この関係をベースに地方分権化が進む場合もある。中央は地方に資源を移転する代わりに、地方のリーダーからの政治的な支持を得る。</li> <li>・同様に、複数政党制に移行したとはいえタンザニアにおけるCCM、ウガンダにおけるNRMなどは実質的に他党の追従を許さない力をいまだに有している。また実質的に一党制の遺制がさまざまな側面で残り、地方統治体制においても党の影響は強い。</li> <li>・他方、ケニアのように部族の影響が強い中央の政治に対して、地方分権化することにより集権体制下では行政の恩恵をほとんど受けることのない非主流部族の地域にもある程度の資金が届くようになったというようなインパクトも出ている。部族社会の影響が強い中で分権化がどのように正・負に作用するのかという点にも留意しておく必要がある。</li> </ul>
<p>2. 政治・統治体系</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一党独裁/複数政党制と地方における政治関与との関係</li> <li>・中央行政による統制と地方自治とのバランス</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・1990年代以降、民主化が分権化と共振して進展した国 (タンザニア) と、民主化の代替措置として分権化が進展した国 (ウガンダ) が現れた。複数政党制は民主化のもとで外部からの圧力と内部からの推進力で形成されてきたが、政党はエスニシティを反映した組織であることが多く、複数政党制は中央でのエスニシティ対立を助長する機能を有していた (ルワンダ、ブルンジ)。その圧力軽減措置として分権化が推奨された側面もある (ウガンダ)。</li> <li>・国家の中央行政による統制を地域社会にまで浸透させるためには、そもそも一定機能する地方組織が必要である。しかし、非民主的な中央統制は通常特定のエスニシティや地域に対する資源配分、言語政策を優先させてきた。これに対抗するのが分権化の原理であり、各段階の地方組織に一定自治を与えることで不満の醸成を防いだ側面がある。</li> </ul>

<p>3. 開発戦略・経済成長</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRSP、MTEFなどの枠組みにおける地方分権化の位置付け</li> <li>構造調整や過去の政策が現在の地方行政構造に与える影響</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方に貧困者が多いことから、PRSと地方分権化は地方に資源を回すという意味では政策的な原則が一致する。また、政策手段としても、PRS（および国によってはHIPC）が地方に回る地方交付金の原資となるので、両者に矛盾はなかった（3カ国ともPRSを掲げているが、ケニアはHIPCではない）。MTEFなどはウガンダ、タンザニアではDistrictのレベルでも目指されている。</li> <li>独立以後の集権化・抑圧体制は、特定民族・グループのための支配であったため、分権化はそれを唱えるだけで、新たなガバナンスを国民に約束するsymbolic gesturesになる。また、政策の失敗を中央が負う要素も軽減できる。構造調整は地方におけるサービスを削減したため、これを復活させることが1990年代に公共セクターに求められた。この部分をつつての中央政府ではなく、地方自治体や民間部門に担ってもらう考え方が存在した。</li> </ul>
<p>4. ガバナンス改革 枠組み</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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付け</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>上記にあるように、公共分野と民間分野の適正なバランス、クライアントたる国民へのサービスの提供、サービスの効率性の向上、という考え方は、分権化の原則とも合致するところがある。この観点からの分権化を最も進めようとしたのがタンザニアである。</li> </ul>
<p>5. セクター戦略</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SWApにおける地方でのサービス・デリバリーの位置付け</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方におけるサービス・ポイントに資源を供給するためには、確固としたセクター政策と制度形成が必要である。ただし、セクター政策はセクター省庁が主管し、分権化はそれらの権能・予算を削減するので、矛盾する要素もある。中央政府の計画・予算とボトムでの実際の運用が乖離なく、一貫性を持ってモニタ一されるためには、予算の流用のない条件交付金に向いているが、これには逆に地方自治体の裁量権限を制約するデメリットがある。</li> </ul>

### 3. 地域社会・住民と行政の関係

見るべきポイント	具体的確認事項	解説
<p>1. 脆弱な末端行政の補完機能としての住民参加</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 本来行政が行うべき公共サービスについて、地域住民がその計画、実施に関与しているケースがあるか？</li> <li>• または住民が独自に特定の公共サービスを担っているケースがあるか？</li> <li>• NGOその他の地域にある支援組織が上記のサービスを担っているケースがあるか？</li> <li>• 上記2項のようなケースで、行政はどのような役割を担い、それらのCollective Actionとの間にどのような関係を構築しているか？</li> <li>• 住民が参加、協力することにより、どの程度行政サービスのカバーする範囲が広がり、効率化しているか？</li> <li>• 行政サービスを民間委託するだけの市場がどれだけあるか？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 開発途上国の地方自治体の末端行政は極めて脆弱であることが一般的であり、独自にはすべての必要なサービスを満足に提供することは事実上不可能である。そこで、それを補完するものとしてのオルタナティブな行政サービス・事業遂行パターンとしての住民・行政のCollective Actionが注目されている。</li> <li>• ここでは当該国で認められる行政と住民、民間との協働のケースを把握し、それらが上記の機能をどの程度果たしているか？ 地方行政のサービス実施の一つの選択肢としてどの程度有効なものと考えられるかを分析する。</li> </ul>
<p>2. 行政サービスへの受益者ニーズの反映機能としての住民参加</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 地方での行政サービスの計画策定に住民はどのような形で、どの程度参加しているか？</li> <li>• 地方でのサービス実施において、どの程度行政と住民との協働関係があるか？</li> <li>• ここではどのような形で住民の意見、ニーズが反映されるようになっているか？</li> <li>• 地方行政と住民によるCollective Actionとの連携により、貧困者や弱者へのサービス・アクセスが改善さ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 参加型計画→実施における住民の参加・関与→サービスの享受という地域住民と行政の協働のプロセスは、受益者のニーズを反映するための効果的な手段と考えられる。この点を検証するために個々のケースを分析する。</li> </ul>

	<p>れているような例があるか？</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域住民自身、計画策定、サービス実施への参加およびサービスの享受を通じて、どの程度の満足度を持っているか？</li> <li>・こうした協働関係が、行政と地域住民との間のパイプを太くすることに繋がっているか？ 行政側、住民側に、お互いに対する認識や姿勢の変容が現れているか？</li> </ul>	
<p>3. 住民参加による行政サービスのaccountability/透明性の向上</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域住民が地方行政および地方での行政サービスの対してどのような認識を持っているか？</li> <li>・地方自治体は、当該協働事業に関して、地域住民に対してどのような情報開示、説明をしているか？</li> <li>・地域住民が、行政との協働を通じて、行政の透明性が向上したと感じているか？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政サービスの計画、実施過程への住民参加は、行政の地域住民に対するaccountability/透明性を高めるといふ観点から有効であると考えられる。この点を検証するために、個々のケースを分析する。</li> </ul>
<p>4. 参加と協働を通じた行政と住民・地域社会との信頼関係の構築</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・当該協働事業の経験を通じて、住民・地域社会の政府、行政に対する認識に変化が見られたか？</li> <li>・同様に、行政の側に地域社会との協働に関する意識、姿勢の変化が見られたか？</li> </ul>	<p>&lt; legitimacyの観点から &gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・アフリカの国家、政府はこれまで住民が恩恵を感じられる行政サービスの提供をほとんどしてこなかった。そのためアフリカ諸国の政府にとって国家としてのlegitimacyを構築することは重要な課題となっている。地方分権化改革の一つの正当化理由もそこに置かれ、分権化することによって住民により近いところから基礎的サービスの提供を試みるとされている。こうした観点からはCollective Action/住民と行政との協働の経験を通じた具体的な信頼関係の構築は、そのための効果的な手段と考えられる。この点を個々のケースを通じて検証する。</li> </ul>

見るべきポイント	具体的確認事項	解説
<p>5. 地方自治の最小単位（自然村）の自己組織力強化と上位自治体との連携体制（ネットワークング）の強化</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>当該 Collective Action を通じて、地方自治の最小単位（自然村）の中でのようなグループが組織され、その自己組織力（変化する外部環境に対応し、起こって行くままさまざまな問題を自分たち自身で解決する組織的対応能力）がどのように、どの程度強化されたか？</li> <li>同様に、行政との協働、連携体制がどのように構築、強化されたか？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ウガンダの LC1、タンザニアの Village、Kitongoji、ケニアの Location、Sub-Location などは地方自治の最小単位として住民の意思決定に大変重要な役割を歴史的に果たしてきた。国家レベルおよび上位地方自治体レベルでは部族、政党その他の影響を受けるとともに住民との距離も離れることで信頼関係も希薄になりがちである（少なくとも現状では）。これに対し上記の単位は自然的な存在として自治の観点から大きな意義のある存在となっている。行政の見地からも上位ではセクターの縦割り行政の影響が強くなりやすいのに対し、下位自治体ではそれが薄くなり、住民との距離が近いことから地域のニーズをより反映しやすく、各分野の協働・調整関係も比較的容易である。Collective Action と行政との協働は、アフリカの地方自治の発展にとって大変重要であると考えられるこれら地方自治単位の能力強化の貴重な機会と期待される。</li> </ul>
<p>6. 参加型開発を通じた住民・地域社会の自治意識（Village Autonomy）の醸成</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>当該 Collective Action を通じて、自分たちの地域社会を自分たちで運営し、よくしていくのだという自治意識がどれだけ強化されたか？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>自分たちの地域社会の問題を自分たちで解決し、行政その他の支援組織とも協力して課題を克服していく経験は、地域社会の自治意識を醸成する貴重な機会となると期待される。この点を個々のケースについて検証する。</li> </ul>
<p>7. 「民主主義の学校」としての地方自治の経験（Experience-based Learning Process）</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>上記すべてを総覧して、Collective Action を通じた行政と住民との協働の経験が、Experience-based Learning Process として、民主主義の強化につながっているか？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市民社会の成熟を基盤にした真の地方自治、地方分権化を実現するためには、長期的な視野でこうした経験の積み重ねによる地域の市民社会の強化が必要である。</li> </ul>