

行政機構診断ハンドブック

平成 21 年 12 月
(2009 年)

独立行政法人国際協力機構
公共政策部ガバナンスタスクフォース

はじめに

「なぜ本ハンドブックが作られたのか？」

近年、独立行政法人国際協力機構（JICA）においては、セクターの技術的な能力向上の支援だけでなく、行政サービスのマネジメント能力の強化および制度の構築をめざす協力が増えています。また、途上国におけるキャパシティ・ディベロップメント（CD）の重要性から、途上国の課題対処能力が個人、組織、制度・社会などの複数のレベルの総体として向上していくプロセスを支援する傾向が強まっています。

しかし、当該国の行政機構の全体像を把握しないまま協力を実施していると、適切な協力対象機関を選定できていないこともあり、中長期的な成果の観点からは必ずしも協力効果が出なかったり、カウンターパート部局の能力向上を図っても課題そのものの改善に向けたインパクトが小さかったり、協力成果を持続するためのしくみが構築されないといった問題が生じています。

そのため、当該国の政治体制や行政構造全体を俯瞰し、各省庁・部局間がどのような関係にあるのかを把握・診断したうえで、どの組織を協力相手とし、どこに組織と連携して協力成果を開発課題の解決に結び付けていくかという協力シナリオが必要とされています。

そこでJICAガバナンス課題タスクフォースでは、途上国における行政の構造および行政機構間の権限関係を把握するための視点を整理し、適切なターゲットを設定して適切な協力アプローチを見出し、JICA職員が案件形成および事業実施管理をするための解説書を作成することを目的に、2009年2月より「行政機構（地方制度を含む）を見る目」プロジェクト研究を実施してきました。プロジェクト研究では、公共政策部のみならず、他の課題部、地域部からも多くの技術協力および有償資金協力の事例を収集し、当該案件において行政機構をどのように捉え、案件の成功のために、どこに、どのような働きかけをしたのかを分析し、その教訓をハンドブックの形でまとめました。

本ハンドブックがJICA本部および在外の現場における効果的なプログラム、プロジェクトの形成・実施運営・評価に広く活用されることを願っております。

最後に本プロジェクト研究の実施にあたり、ご協力いただいた内外の関係者の皆さまに改めて厚くお礼申し上げます。

平成21年12月

独立行政法人国際協力機構

公共政策部長 中川 寛章

目 次

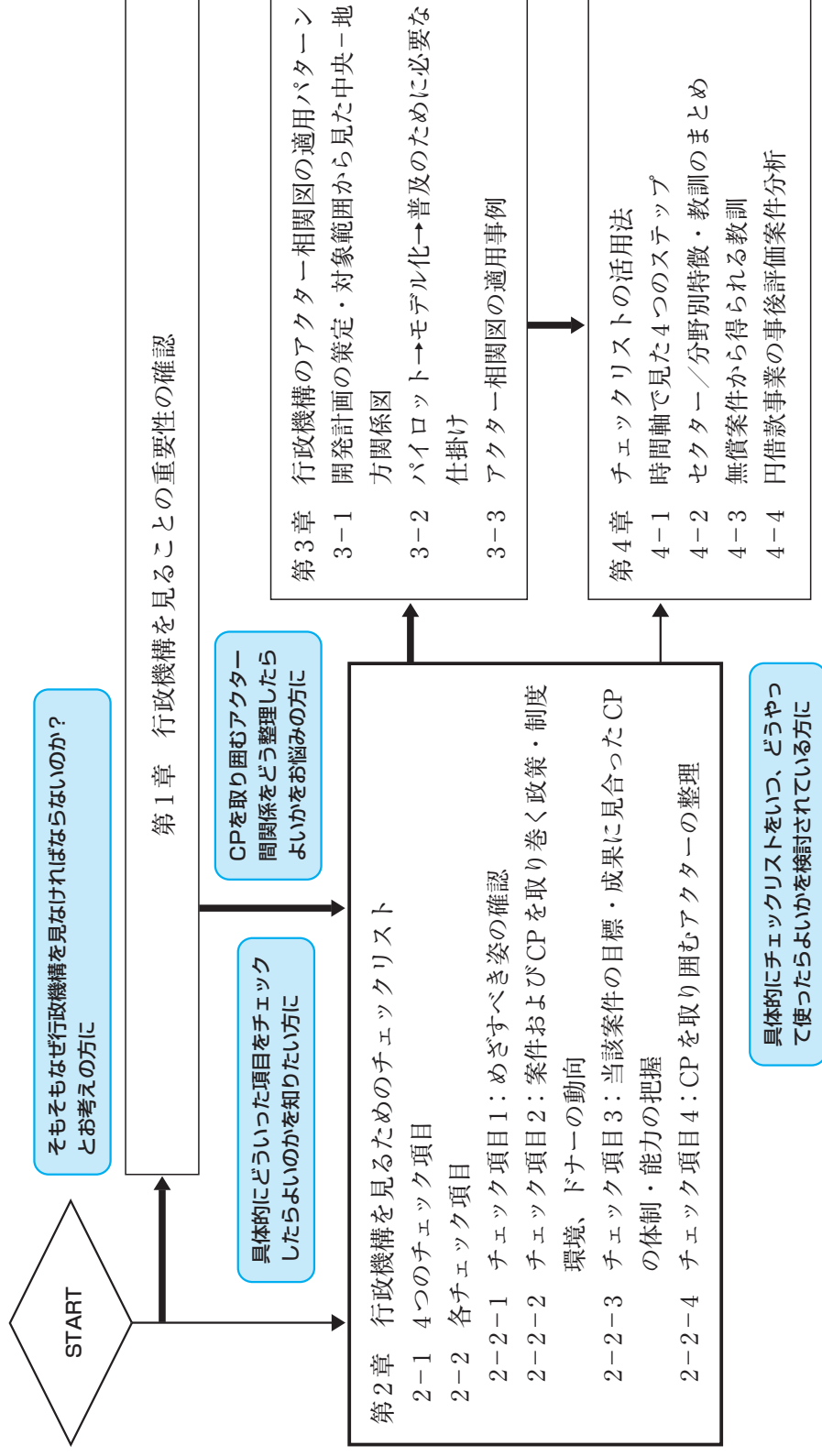
はじめに－「なぜ本ハンドブックが作られたのか？」

本ハンドブック活用の手引き

第1章「行政機構（地方制度を含む）を見る目」を強化することの重要性	1
1-1 なぜ行政機構を見なければならないのか	3
1-2 行政機構を見ることで何が見えてくるのか	4
第2章 行政機構を見るためのチェックリスト	7
2-1 4つのチェック項目	9
2-2 各チェック項目	12
2-2-1 チェック項目1：めざすべき姿の確認	12
2-2-2 チェック項目2：案件およびCPを取り巻く政策・制度環境、ドナーの動向	19
2-2-3 チェック項目3：当該案件の目標・成果に見合ったCPの体制・能力の把握	33
2-2-4 チェック項目4：CPを取り囲むアクターの整理	36
第3章 行政機構のアクター相関図の適用パターン	55
3-1 開発計画の策定・対象範囲から見た中央－地方関係図（保健計画策定の場合）	57
3-1-1 パターン1：技術・資金の流れ（縦のライン）をより強く見る場合	57
3-1-2 パターン2：技術・資金の流れ（縦のライン）および自治体としての 一貫性確保（横のライン）双方を同じ程度見る場合	58
3-1-3 パターン3：自治体としての一貫性確保（横のライン）をより強く見る場合	60
3-2 パイロット→モデル化→普及のために必要な仕掛け	61
3-2-1 アプローチ1：「上位レベルの行政機関」の案件への関与が強い場合	61
3-2-2 アプローチ2：「上位レベルの行政機関」の案件への関与がそれほど強くない場合	63
3-2-3 アプローチ3：「上位レベルの行政機関」の案件への関与が弱い場合	64
3-3 アクター相関図の適用事例	66
3-3-1 フィリピン・ベンゲット州地域保健システム強化プロジェクト	66
3-3-2 エルサルバドル・地方自治体廃棄物総合管理プロジェクト	67
3-3-3 ホンジュラス・西部地域開発能力強化プロジェクト	68
3-3-4 エチオピア・住民参加型基礎教育改善プロジェクト	70
第4章 チェックリストの活用法	71
4-1 時間軸で見た4つのステップ（案件の各段階で見るべきポイント）	73
4-1-1 案件準備開始段階で見るべきポイント	75
4-1-2 案件の計画調査段階で見るべきポイント	75

4-1-3 案件の実施・モニタリング段階で見るべきポイント	76
4-1-4 案件の終了段階で見るべきポイント	76
4-2 セクター／分野別特徴・教訓のまとめ	77
4-3 無償案件から得られる教訓（円借款案件との共通性あり）	81
4-3-1 VATの還付に係る問題	81
4-3-2 地方におけるプロジェクトの実施主体が中央政府の場合に留意すべき点	81
4-3-3 G/Aに係る留意事項	81
4-3-4 政治による影響を強く受けた案件	82
4-4 円借款事業の事後評価案件分析（効率性・持続性に係る考察）から得られる示唆	83
付属資料	85
1. 技術協力案件のケースシート（一覧表）	87
2. 円借款事業の事後評価案件分析（分析過程）	111
■参考文献	113
■プロジェクト研究関係者リスト	117

本ハンドブック活用の手引き



■本ハンドブックは、行政機構全体の構造、関係性をどのように見るかを解説したものです。他方で、協力案件を形成するためには、そのことを踏まえたうえで、関係アクターのキャパシティを診断することも必要です。その意味で、本書とともに『キャパシティ・アセスメント・ハンドブック』（JICA, 2008）を併せて活用されることをお勧めいたします。

第 1 章

「行政機構(地方制度を含む)を見る目」 を強化することの重要性

第1章 「行政機構（地方制度を含む）を見る目」を強化することの重要性

1-1 なぜ行政機構を見なければならないのか

JICA案件を計画・実施・モニタリングした経験の中で、こんな悩みを抱えていないだろうか？

- カウンターパート（CP）部局の役割・機能が行政改革によって途中で変わってしまった、もしくはそもそもCPの選択が間違っていたため、プロジェクト効果を確保できなくなった。
- CP部局の能力を向上させてプロジェクト目標を達成させても、上位目標の達成に向けた取り組みにつなげていかない。
- 協力成果を持続させるための体制・しくみが構築されない。
- 実施機関や関係機関のどこかに問題があるらしく、資金協力事業の進捗が悪い、完成後の効果発現状況が思わしくない。

プロジェクトのCPに対してどんなに高い技術を移転したとしても、CP以外のアクターがプロジェクトの枠外で何らかの政策や制度、予算に係る決定をすることで、プロジェクトの方向性を左右させている。

こうした悩みに対処するには、以下のような問題意識をもつことが重要である。

- 当該案件を進めるための相手国の意思決定はどこが、どのようにやっているのか？
- 当該案件を実施するための予算はどこからきているのか？

すなわち、プロジェクトにおける成果の達成やその持続可能性、インパクトを検討するには、案件の直接のCPだけではなく、そもそも当該事業（行政サービス）における「政策・制度を決めるアクター」と「事業実施するアクター」の両方を明確にし、相互の関係性がどうなっているかに配慮することが求められる。

このように当該国の政治体制や行政構造全体を俯瞰したうえで、当該案件レベルの目標だけにとどまるのではなく、そもそもその課題に対してJICAの協力によって最終的にどのような状況にするのかという「協力の最終目標」を明確にする必要がある。

「協力の最終目標」とは、ドナーとして支援できる範囲における最終目標（中長期的な大きなシナリオ）を意味する。実際には、ドナーの支援を超えた部分で相手国側自身が乗り越えなければならない課題はあり、それは前提条件として留意することが重要となる。

「協力の最終目標」を明確にしたうえで、将来的に同目標を達成するためにエントリーポイント・通過点として適切な「案件目標」を設定する。このとき、開発課題を解決するための最適な協力相手を選定し、協力成果をどの組織と連携して開発課題の解決に結び付けていくかという協力シナリオを構築することが求められている。

本ハンドブックは、JICA本部・在外事務所の職員および専門家が、JICA事業における「行政機構を見る目」を強化して、「協力の最終目標」を実現するような案件の準備・形成・実施管理ができるよう、途上国における行政の構造および行政機構間の権限関係を把握するための視点を整理し、適切なターゲットに対して適切な協力アプローチを見出していくための視点や考え方を提示したものである。

1-2 行政機構を見ることで何が見えてくるのか

それでは、行政機構を見ることで一体何が見えてくるのだろうか。

当該案件を個別の案件単体で見るのではなく、「協力の最終目標」につながっていく道筋のエントリーポイント・通過点であることを意識したうえで行政機構を包括的に見ることにより、「政策・制度を決めるアクター」「案件を実施するアクター」「受益者、エンドユーザーにより近いアクター」が何なのかがより明確になり、各アクターの役割や機能、それに見合ったキャパシティ（人員体制や技術）、そしてアクター相互の関係性（権限関係など）も見えてくる。

こうした点が見えてくると、具体的にJICA案件の準備や実施において、何の役に立つのだろうか。

- 中・長期的な視野に立った「協力の最終目標」から目の前の案件の準備・形成を行う際に、直接支援すべき**協力ターゲット（CP）を設定し**、その上でCP以外に**働きかけるべきアクターおよびそのタイミング・方法**がわかる。
- 当該案件の目標や成果に対するCPおよびそれを取り巻くアクターの**実施体制・責任分担**が明確になる一方で、その責任に対する技術・能力についての判断・見極めが可能となり、必要に応じて補強策を講じることができる。
- 当該案件の成果の**制度化・普及化**に向けて、どこにどう働きかければよいかわかる。
- 当該案件の実施を左右する**外部環境要因**（制度・政策環境、組織環境、政治・経済・社会環境、ドナーの支援動向等）や**諸リスク要因**が明確になり、当該リスクへの適切な対処が可能となる。

上記を通じて、当該案件の政策的な妥当性、支援アプローチに対する有効性や効率性、そして案件終了後の「協力の最終目標」に向けたインパクトや自立発展性を高めることが可能となる。

なお、行政機構を包括的に捉えることは、技術協力・円借款・無償資金協力のいずれのスキームにおいても求められることであり、見るべきところは根本的には変わらないということを指摘しておく。

「協力の最終目標」を踏まえたうえで個別の事業を考えるという点で注意が必要となるのは、円借款の場合は単体の事業規模が大きく長期的であるため、あたかも全体を見ているよ

うに思い込んでしまうことである。国家の開発計画全体から見た場合、一つの円借款事業はごく一部への支援であり、開発計画あるいは当該セクター開発に対する「協力の最終目標」を見据えたうえで、対象事業を考えなければならない。その際に、実施機関をどこにすべきか、それが関係する機関とどのような関係をもっているかを十分に踏まえる必要がある。円借款事業の場合は事業実施段階や事後評価に至って相手機関やアクター間の関係性が見えてくることが多いが、それを円借款の計画段階で明確にすることによって、潜在的に起こりうる事業の遅延や持続性の欠如といった問題に事前に対処することが可能となる。

第 2 章

行政機構を見るためのチェックリスト

第2章 行政機構を見るためのチェックリスト

2-1 4つのチェック項目

第2章では、CPおよびCPを取り巻くアクターの関係性から見た行政機構のチェック事項を具体的に見ていく。表2-1は、行政機構を見るための全体像を4つのチェック項目にまとめたものである。

表2-1 行政機構を見るための4つのチェック項目

チェック項目1：めざすべき姿の確認 当該案件でめざす目標・成果の設定 ➡ 行政（能力強化）の位置づけが目的か手段か、案件の位置づけがパイロット段階の案件か普及段階の案件か、めざすサービスがナショナル・ミニマム指向か、テーラーメイド指向かについて見る。
チェック項目2：案件およびCPを取り巻く政策・制度環境、ドナーの援助動向 当該案件に係るCP・関係機関／アクターの関係性を規定する事項の確認・整理（マクロ的視点、セクターの共通事項） ➡ 国家の統治機構・政体、国家の政策志向、分野横断的・共通的な留意事項、ドナーの援助動向等について見る。
チェック項目3：当該案件の目標・成果に見合ったCPの設定・能力診断 CPの能力についての判断・見極め・補強策の検討（人、金、技術、サービス、意思決定） ➡ CPの組織・実施体制（全般的事項および案件の計画・立案、実施、モニタリング、評価に係る事項）、CPを取り巻く外部要因について見る。
チェック項目4：CPを取り囲む関係アクターの整理 （CPとの関係性の観点からスコープを明確化） ● 当該案件を動かす実施体制・責任分担の明確化：CPと関係機関／アクターの関係性（誰をどこまで巻き込むか） ● 当該案件の成果の制度化・普及化に係る方策の明確化（どこにどのように働きかけるか） ● 当該案件の有効性・持続性（・インパクト）を高める方策の検討 以上、案件ベースだけでなく、例えばスキーム横断的なプログラムの観点から検討することも重要 ➡ 関係アクターを「①上位レベルの行政機関」「②事業を実施するアクター／サービスを提供するアクター」「③関係機関・アクター間の調整枠組み」「④下位レベルの行政機関」「⑤コミュニティ・住民およびビジネス・ユニット」「⑥その他アクター」に整理した場合、CPとこれら関係アクターとの関係性を見る。

4つのチェック項目の関係性を「列車」と「線路」に例えると図2-1で表すことができる。

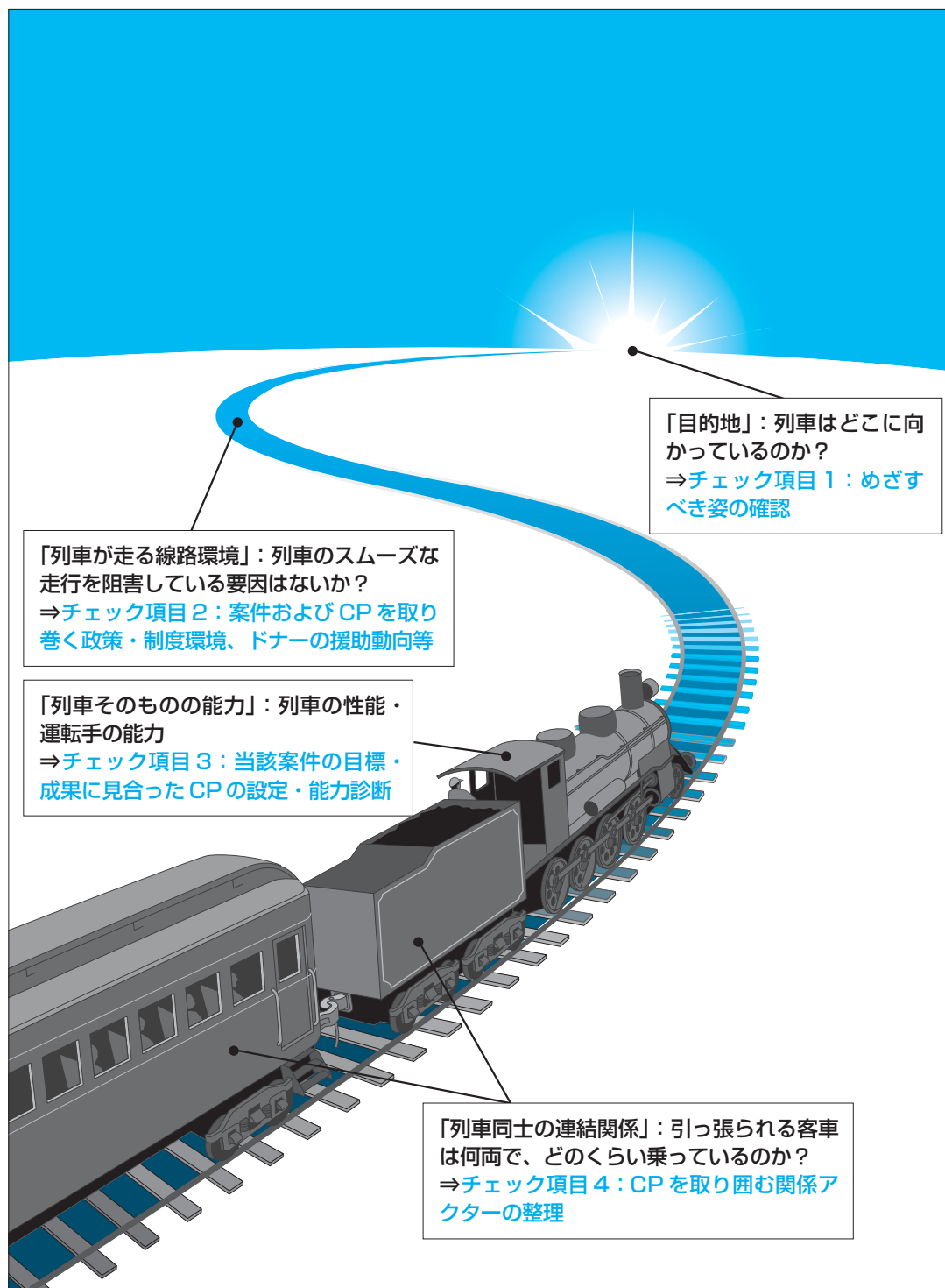


図2-1 4つのチェック項目の関係図

- (1) チェック項目1：めざすべき姿の確認は、いわば「列車の線路」に例えることができる。案件を通じて向かうべき方向性を確認するものである。本ハンドブックにおける仮説としては、当該案件でめざす目標・成果は「サービスデリバリーの向上」であり、そのための人材育成、インフラ整備、政策改善という位置づけである。
- (2) チェック項目2：案件およびCPを取り巻く政策・制度環境、ドナーの援助動向等は、「列車が走る環境」に例えることができる。列車のスムーズな走行（＝CPが動かす案件の進展）を左右する環境要因を確認するもの。当該国・分野における行政機構に係る外部条件やリスク要因を把握したうえで、内部化・対処法を検討することが重要である。
- (3) チェック項目3：当該案件の目標・成果に見合ったCPの設定・能力診断は、「列車そのものの能力」の診断である。列車（＝CP機関）およびその運転手（＝スタッフ）の能力の見極めを行い、必要に応じて適切な補強策を検討することが肝要である。
- (4) チェック項目4：CPを取り囲む関係アクターの整理は、「列車同士の連結関係」と考えることができる。機関車に対して、どういった客車がどれだけ連なっているかを確認することは、CPとCPを取り巻くどのようなアクターがどのような関係性にあるのかを明らかにすることである。それによって、当該案件の有効性・持続性を高め、上位目標達成に向けて適切な対策を講じていく必要がある。

2-2 各チェック項目

2-2-1 チェック項目1：めざすべき姿の確認

ここからは、具体的なチェック項目を詳しく見ていく。チェック項目1は、当該案件でめざす目標や成果を設定する際のチェック事項である。

表2-2 チェック項目1の全体像：めざすべき姿の確認

チェック事項	見るべきポイント	留意事項
1-1 行政能力強化の位置づけ	目的か／手段か	①プロジェクト目標である場合： 制度づくりか、事業実施能力向上か ②プロジェクト目標を達成する手段である場合： サービスデリバリーの向上か
1-2 案件の位置づけ	パイロット段階の案件か／普及段階の案件か	①「協力の最終目標」の具現化をめざして、パイロット案件の実施→モデル化→普及へという流れを念頭に案件を見た場合 ②相手国側に適切な人員・能力が不足している場合
1-3 案件の特徴とそれに応じた行政のかかわりの度合い	めざすサービスが全国一律のナショナル・ミニмум指向か／各地域に応じたテ일러メード指向か	①ナショナル・ミニмум指向の場合： 中央主導で意思決定が行われ、人・金・物・技術・サービス等の資源はトップダウンで地方に流れる傾向があることに留意 ②テ일러メード指向の場合： プロジェクト対象である地元の社会的・文化的環境等を十分に考慮する必要があることに留意

表2-2は、チェック項目1の全体像を簡単にまとめた表である。行政能力強化が目的か／手段かというポイントについては、これ自体が目的にも手段にもなりうるが、ここでの仮説は、協力の最終目標としては「サービスデリバリーの向上をめざす」というもの。そのためのエントリーポイント・通過点として、JICAが協力を行って、人材育成、インフラ整備、政策改善を図るという位置づけである。相手国の行政機構が脆弱な場合は、サービスデリバリーで一定の成果を発現しつつ、中長期的には本来の制度強化・事業実施能力の向上につなげていくことが重要となる。

案件の位置づけがパイロット段階の案件か／普及段階の案件かというポイントについては、パイロット段階から普及やスケールアップを意識し、いかに関係機関に働きかけを行い巻き込んでおくかが重要となる（「3-2 パイロット→モデル化→普及のために必要な仕掛け」を参照）。

案件の特徴とそれに応じた行政のかかわりの度合いについては、めざすサービスがナショナル・ミニмумを保障する事業である場合は中央主体で意思決定が行われ、人・金・物・技

術・サービス等の流れがトップダウンで行われる傾向があることに留意する必要がある。これに対して地域開発や農村開発といったその地域のテーラーメード型の事業の場合は、受益者・エンドユーザーにより密着した視点から、地元の社会的・文化的要素を十分考慮する必要がある。

(1) チェック項目1-1のポイント

表2-2チェック項目1-1の各項目を少し詳細に見ていく。矢印が示す表は、チェック項目「1-1 行政能力強化の位置づけ」について、スキーム別に整理したものである。

〈チェック項目1-1部分〉

チェック事項	見るべきポイント	留意事項
1-1 行政能力強化の位置づけ	目的か、手段か	①プロジェクト目標である場合： 制度づくりか／事業実施能力向上か ②プロジェクト目標を達成する手段である場合： サービスデリバリーの向上か



〈チェック項目1-1〉 行政能力強化の位置づけ

①プロジェクト目標 (これ自体が目的) である場合	制度づくり	●技術協力案件（技プロ、開発調査）に多い（例：農業技術普及体制の構築、民間セクター開発のための制度改革等）
	事業実施能力の向上	●技プロに多い（例：学校運営能力の強化、母子保健サービスの向上、地域防災能力の向上等） ●円借款事業でも稀に能力向上を目的とした事業がある（例：産業人材育成事業、地方自治体職員向け人材育成事業等）。また、DPL（Development Policy Lending）やPRSC（Poverty Reduction Support Credit）等の政策支援型プログラムローンの政策条件に制度構築にかかわる政策アクションやトリガーが含まれる
②プロジェクト目標を達成する手段である場合	サービスデリバリーの向上	●技プロでは、制度づくり、能力強化とサービスデリバリーを組み合わせた案件が多い（例：住民参加型による学校運営体制の構築を通じた教育サービスの質の向上、地方の保健医療システムの強化を通じた安定的な保健サービスの提供等） ●ほとんどの円借款事業がこれに該当する〔例：安定的な上水の供給や衛生的な廃棄物の処理といった目的を達成するための手段（インプットの一部）と位置づけられる〕

		●円借款事業の場合、F/Sの内容・質に大きく左右される点に留意する必要がある。すなわち案件でめざす目標・成果、CP機関および関係するアクターはF/Sで規定され、これを所与として案件形成・準備が行われ、実施される。したがって、技協によるF/S作成の段階（あるいはそれ以前の段階）で、行政機構にも十分留意して作業を行うことが重要
--	--	--

(2) チェック項目1-2のポイント

表2-2のチェック項目「1-2 案件の位置づけ」として、パイロット案件の実施→モデル化→普及へという流れを念頭に案件を見た場合の留意事項をまとめたものである。

〈チェック項目1-2部分〉

チェック事項	見るべきポイント	留意事項
1-2 案件の位置づけ	パイロット段階の案件か、普及段階の案件か	①「協力の最終目標」の具現化をめざして、パイロット案件の実施→モデル化→普及へという流れを念頭に案件を見た場合 ②相手国側に適切な人員・能力が不足している場合



〈チェック項目1-2〉案件の位置づけ：パイロット→モデル化→普及の際の留意事項

①「協力の最終目標」の具現化をめざして、パイロット案件の実施→モデル化→普及へという流れを念頭に案件を見た場合	〈めざすべき姿にアドレスするために留意すべき事項〉 ● 案件の準備段階から他地域への展開を通じて関係する様々なアクター間の関係性を見ることが重要 ● 調整・連携・合意形成を図るための制度・しくみや法律等が整備されているか（仮に制度・しくみ、法律等の枠組みが整備されていても運用のためのキャパシティ不足のため実効性を伴わない場合があることを認識しておくこと） ● 予算（開発予算、経常予算）が確保されているか（資金の流れを含む）、適切な人員・能力があるか ● 普及を念頭に、本取り組みを制度化していこうという意識がCP、実施機関および上位レベルの行政機関の行政官にあるか ● 行政組織内部の部局間（地域割りv.s.課題割り）の力関係や意思決定メカニズムを把握することが重要。仮に、部局間の縄張り争いが行われている場合、外国援助を（外来要因として）効果的に利用できるケースもある ● 末端行政組織である市町村が住民のニーズを適切に把握し、それを上位レベルの行政府につなげるチャネルが整備されているか（現場行政におけるニーズの実態を広域行政にきちんと反映させることが重要）。また、分権化されている場合でも、ナショナル・ミニマムの考え方（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確保するための中央での意思決定と地方へのリソースの流れ）は必要。その意味で調査・統計データの整備は、恣意的になりがちな政治圧力に対抗する手段として重要
---	---

	●パイロットプロジェクト、コミュニティの選定にあたっては、政治的介入を受ける可能性がある点に十分留意する必要がある（ODAが政争の手段に利用される可能性あり） ●プロジェクトの実施期間の設定にも留意する必要がある。短すぎても長すぎてもうまくいかない。期間を決める際の着目事項はケースバイケースだが、例えば農業案件の場合は、農作物の収穫サイクル（何サイクルまわしてみるのか）、関与する人の質はどうかといった事項等を考慮する。また、対象国の財務年度、予算カレンダーを把握し、開発計画策定や予算プロセスとの関係を踏まえてプロジェクトの実施スケジュールや対象期間を設定することが重要である ●普及段階では、「協力の最終目標」を達成するために、それにつながっていく目の前の案件の成果の持続性を確保し、制度化・他地域への普及の促進が求められる。上述の留意点のうち、特に持続性の観点から、CP／実施機関が経常予算を確保するための交渉力を有しているか、予算以外にも人材・能力、権限・役割、対象とする行政機関に歳出の自治が担保されているかを確認する
②相手国側に適切な人員・能力が不足している場合	〈めざすべき姿にアドレスするために、パイロット段階から関係機関にどのように働きかけを行い、巻き込んでいくのか〉 ●「協力の最終目標」を達成するためのアプローチとして、主に次の3つのパターンの仕掛けづくりが考えられる。（詳細は「3-2パイロット→モデル化→普及のために必要な仕掛け」を参照） ①“制度構築型”アプローチ ②“パイロット型”もしくは“エンパワーメント型”アプローチ ③“実施機関連合型”アプローチ ●分権化が進んでいる国、分野においては、特定地域を対象とした案件が成功しても、中央政府がイニシアティブをとってそれを「モデル化」し、他地域に展開・普及することは役割として期待しがたく、また財政・人員の両面からも困難である。したがって、協力の成果を特定地域に限定したものに終わらせないためには、案件を通じて関係する中央政府機関の関与を推進し、地方における成果を制度に反映させるしくみをあらかじめ検討しておく必要がある

(3) チェック項目1-3のポイント

表2-2のチェック項目「1-3 案件の特徴」として、めざすサービスが全国一律か、各地域に応じたテーラーメード指向かのそれぞれについて留意すべき事項をまとめたものである。

〈チェック項目1-3部分〉

チェック事項	見るべきポイント	留意事項
1-3 案件の特徴とそれに応じた行政のかかわりの度合い	めざすサービスが全国一律のナショナル・ミニマム指向か、各地域に応じたテーラーメード指向か	①ナショナル・ミニマム指向の場合 ②テーラーメード指向の場合



〈チェック項目1-3〉 案件の特徴別・留意事項

①ナショナル・ミニマム指向の場合	中央主導で意思決定が行われ、人・金・物・技術・サービス等の資源はトップダウンで地方に流れる傾向があることに留意する。すなわち、国が一定の基準のサービスを全国に公平・公正に担保するため、中央の関与の度合いが大きくなる。ただし、分権化が進められている国については、中央と地方の間で意思決定に攻防があるケースが多い。例えば小学校やクリニックなど、同じ地方でのサービスデリバリー向上をめざす案件でも、CPが地方政府・自治体か、中央の出先機関かによって、協力上の留意点や関係機関の捉え方が変わってくることを認識しておく必要がある。CPが地方政府・自治体の場合、その実施能力が案件の効率性を大きく左右する。中央の出先機関の場合、中央が案件を進めるための権限を握っており、その権限の行使如何によって案件の効率性が左右される。
②テーラーメード指向の場合	案件形成や実施に際しては、それぞれの地域の特性にあわせたサービスの提供が求められるため、プロジェクト対象である地元の社会的・文化的環境等を十分に考慮する必要がある。また、行政の関与は受益者・エンドユーザーにより近い末端行政レベルのアクターが中心となると考えられ、中央やその出先機関、および上位レベルの機関のかかわりは最小限になると思われる。その観点から、末端行政組織の能力が案件の効率性に大きく影響を及ぼす。

2-2-2 チェック項目2：案件およびCPを取り巻く政策・制度環境、ドナーの動向

チェック項目2は、当該案件およびCP取り巻く政策・制度環境といったマクロ的な視点から見たチェック項目である。表2-3は、チェック項目2の全体像を簡単にまとめた表である。

表2-3 チェック項目2の全体像：マクロ的な視点から見たチェック項目

2-1 行政機構に影響を与える国の特徴と発生しうるリスク（1）	
チェック事項	国の特徴
国家の統治機構・政体	①連邦制（Federal system）の場合
	②行政官の政治任命が顕著な場合
	③複数政党制（連立政権）の場合
	④大統領制の場合
	⑤一党独裁／寡占の場合
	⑥独裁的要素が強い場合
	⑦新家産制国家
	⑧内戦／紛争後復興国
行政機構に影響を与える国の特徴と発生しうるリスク（2）	
チェック事項	国の特徴
国家の政策志向	①地方分権化を推進する国
	②民営化を推進する国
	③ボトムアップ的な開発志向の国
2-2 分野横断的・共通的に見るべき事項	
チェック事項	見るべきポイント
(1)分野横断的・共通的な留意事項	①中央－地方関係
	②行政のサービス実施
	③開発計画の策定
	④財政
	⑤人事制度
	⑥統計・データ
(2)その他の留意事項	①選挙の動向
	②政治家の活動財源や政党内構造
2-3 ドナーの援助動向で見るべきポイント	
チェック事項	見るべきポイント
ドナーの援助動向	①「環境要因」としてのドナーの援助動向
	②国際的な援助潮流や他ドナーの動向との関係性

当該国の実態についての情報は、例えばJICA事務所のナショナル・スタッフや長期専門家等から前広に収集しておくことが肝要である。必要に応じて、ローカル・コンサルタント雇用による実態調査等も有益である。こうして得られた国の基本的な情報については、将来的には国別事業実施計画等にも記載されることが望ましい。

国の行政構造を把握するにあたり、いくつかの注意事項を以下のとおり指摘しておく。

〈国の行政構造を把握する際の注意事項〉

- 制度上の規定をそのまま捉えることは危険である。リーダーシップや意思決定プロセスは必ずしも体系的なものではなく、属人的な場合も多い。こうした現実をきちんと捉えていかなければならないということはどの国においても共通しており、重要である。
- 例えば、ペルー（および中南米）では検査院・監査機構の存在が強力であるように、国の権力がいくつに分かれるかは国ごとに異なる。また、各権力の大きさも同様に国ごとに異なる。行政機構のチェック・アンド・バランスがどのように働くか、個々の行政官を含めたインセンティブ・システムやモチベーションがどのように機能しているか、それをいかに捉えるかといった観点も踏まえて見ることが重要である。
- 行政機構を見るうえで、当該国における民間セクターの構造や成熟度を踏まえつつ、行政が民間セクターに対してどのようなポジションをとっているか、抑圧的か、あるいは引きずられる行政かといった視点も必要である。
- 行政機構を見るうえで、担当者の知識・経験・価値観によるバイアス（先入観）がかかることは否定できない。将来的に、こうしたバイアスを極力排除するようなしくみを検討していくことが重要と思われる。

また、分野横断的・共通的な留意事項との関連で「2-2-4 チェック項目4：CPを取り囲むアクターの整理」で具体的に説明しているが、CPを取り巻く様々なアクターとの関係性に注目し、CP（候補）とそれを取り巻く上位・下位機関、ビジネス・ユニットやその他アクター等との関係をよく見ることにより、上記で指摘した形式的に権限が規定されているところと実態との差や、行政機構のチェック・アンド・バランスの動向、インセンティブ・システムやモチベーションの機能の状況、民間セクターとの関係性等が具体的に見えてくることが期待される。

(1) チェック項目2-1 (1) ポイント

表2-3のチェック項目2の各項目を詳細に見ていく。矢印が示す表は、チェック項目「2-2 行政機構に影響を与えうる国の特徴と発生しうるリスク (1)」として、国家の統治機構・政体について国の特徴ごとに発生しうるリスクを整理したものである。

〈チェック項目2-1 (1) の部分〉

チェック事項	国の特徴
国家の統治機構・政体	①連邦制 (Federal system) の場合
	②複数政党制 (連立政権) の場合
	③大統領制の場合
	④行政官の政治任命が顕著な場合
	⑤一党独裁／寡占の場合
	⑥独裁的要素が強い場合
	⑦新家産制国家
	⑧内戦／紛争後復興国



〈チェック項目2-1 行政機構に影響を与えうる国の特徴と発生しうるリスク (1)〉

国の特徴	発生しうるリスク
①連邦制 (Federal system) の場合	「モデル地域で成功した案件の他地域への展開」といった手法が容易に通用しない場合がある。モデル地域での活動中から中央政府および他地域の地方政府に働きかけを行う必要がある。
②複数政党制 (連立政権) の場合	国家の意思決定において、中央政府と地方政府の間でねじれ現象が生じ、案件が頓挫するリスクがある。
③大統領制の場合	国の意思決定において、大統領と議会が異なる政策目標をもつ場合、対立して政策が膠着状態になるリスクがある。また、絶大な大統領権限が汚職・腐敗の温床になるケースがある。
④行政官の政治任命が顕著な場合	国の意思決定において、政権交代によって政策の一貫性が阻害されるリスクがある。
⑤一党独裁／寡占の場合	国の意思決定において、行政の管轄を超えた力が働くリスクがある。したがって、CPや関係機関の能力を強化したところで必ずしも効率的な案件実施につながらない恐れがある。また、民主的なプロセスで計画策定や案件形成・実施が進められないリスクがある。
⑥独裁的要素が強い場合	

⑦新家産制国家	行政構造以外の権力関係に基づいて意思決定が行われるため、関係政府の省庁間で統一的な政策が策定できない、効率的な予算支出の配分ができないといった悪循環が働いているリスクがある。
⑧内戦／紛争後復興国	社会の資源管理、サービスの提供、民間の活動の環境整備とルールづくりといった行政機能を果たすことができないリスクがある。

①連邦制の場合、連邦政府が地方政府に対して限定したコントロールしかもたないため、対象案件における中央と地方の所管の分担を事前に確認することが重要である（政策・制度の策定、予算、業務・サービスデリバリー、意思決定および援助の実施やドナーとの調整等）。多くの連邦制国家は、州政府が国家的な役割を果たしているといえることができる。一例として、地方への予算配分が連邦政府の各省経由ではなく、まず州レベルに配分され、州政府のもとで開発計画や公共投資計画が精査されたうえで具体的な配分が決定される。連邦制国家の例として、エチオピア、インド、ブラジル、ナイジェリアがあげられる。

エチオピアは、地方分権化が進んでおり、かなりの権限が地方に委譲されている。各州政府のもとに、州－県（ゾーン）－郡（ワレダ）という重層構造をとっており、課題である郡の行政機能強化・人材育成が図られている。また、財政面でも郡に対する交付金の増額が行われている。地方分権化が進んだ国における中央－地方の具体的な関係性（開発計画の策定・対象範囲）については「3-1 開発計画の策定・対象範囲から見た中央－地方関係図（保健計画策定の場合）」を参照されたい。

ウズベキスタンのような自治共和国については連邦制国家の留意事項にある程度共通するといえる。協力を行う際は、自治を要する地域に中央からどこまで権限が認められているかを確認する必要がある。自治共和国に予算や権限があればCPにもなりうるし、当該CPを取り巻くアクターとの関係性を見ていかななくてはならない。その際に、中央を関与させる領域、させなくてもよいと考えられる領域があることが想定され、そもそもJICAの協力が入っていい領域かという視点も含め行政を見る必要がある。

②複数政党制（Coalition government）の場合、国家の意思決定が政争の道具として使われることがあることに留意する必要がある。また、中央政府と地方政府でねじれ現象が生じることもあり、両政府が関与する案件が政治的影響を受けた場合、案件の実施が行き詰まる可能性がある。複数政党制国の例として、ザンビア、マラウイ、セネガル、ケニア、タイ、インドネシア、フィリピン等があげられる。

③大統領制の場合、大統領は行政の首長あるいは国家元首として絶大な権限をもつ。立法府と行政府の関係は分離的で、同じ党派であっても異なる政策目標をもつ大統領

(全国的な利益を追求しようとする)と議会(議員は各選挙区の利益を代弁しようとする)が対立して、政策が膠着状態になることもある。議院内閣制の場合、立法府と行政府の関係が融合的で、議員が首相と閣僚を選出するために、議員の行動が行政府に強く反映されることが多い。フィリピンでは、絶大な大統領権限が汚職・腐敗の温床になっていることが指摘されており、同権限縮小の方策として、大統領制から議院内閣制への移行の議論が行われてきたが、これまで何度も挫折してきた。大統領制の国の例としてフィリピン、インドネシア、カザフスタン、アフガニスタン、スーダン、ブラジル、チリ、ペルー、アルゼンチン等があげられる。

- ④例えば中南米の多くの国のように、行政官の政治任命が顕著な場合、政権交代により行政の構成メンバーが変更となることから、長期的な政策策定・実施に適さない面があることに留意することが重要である。
- ⑤中国やベトナムのような一党独裁の場合、国家の最高意思決定機関が行政のラインではなく、共産党(党大会)であることに留意する必要がある〔ベトナムでは党書記長(党総秘書)、国家主席、政府首相(行政府の長)の3人を中心とした集団指導体制をとる〕。また、分権化の度合いは、党の意向次第である。ベトナムは依然として中央集権型の統治機構であり、地方行政組織(中央、省、県、町村の4層構造)は上位レベル行政組織の強い監督下にある(共産党が中央行政の意思決定に大きな影響力をもつ)。地方分権による行財政効率の向上の必要性が指摘されているが、法律の制定、施行には至っていない。なお、複数政党制をとるものの、実質的な一党独裁(一党寡占)の国の例として、タンザニアやウガンダがあげられる。
- ⑥特定の個人・集団または階級が司法、立法、行政、軍事等の全権を握り支配しているような独裁的要素が強い国の場合、民主主義を標榜しつつも実際には独裁的色彩の強い国家であることに留意する必要がある。独裁的要素の強い国家の例として、ジンバブエやエチオピアがあげられる。
- ⑦新家産制国家とは、家父長制度がそのまま国家になったような、国家が権力者の近親者や支持者に利権を分配するメカニズムとして機能してしまっているような政治体制(パトロン・クライアント体制あるいはネポティズム体制)をいう。ケニア、シエラレオネ、ザンビア、マラウイ等アフリカ諸国に多く見られる。
- ⑧内戦／紛争後復興国は、政府としての能力が欠如していること、政治的な影響が大きいこと、民族や信仰等の価値観(社会的要素)が行政府の行動規範になっている場合があることに留意する必要がある。アフガニスタン、スーダン、ボスニア・ヘルツェゴビナ等が該当国にあげられる。

上述の、国家の統治機構・政体に応じて想定される様々なリスクは、実際にはこれら要素の組み合わせにより行政機構の関係性も大きく異なってくることに留意する必要がある。

組み合わせの一例として、「大統領制」の国で、「行政官の政治任命が顕著」で、「複数政党制」で、意思決定において「中央政府と地方政府の間でずれがある」国の場合、理論的には最も民主的な国として認識されるだろうが、行政機構の関係性から見ると最も複雑なパターンであると考えられ、JICA案件の準備・実施にあたっては難易度が一層高くなると考えられる。例えば、中南米の国々がこうしたパターンに該当するものと考えられる。

反対に、「一党独裁」の国（中国、ベトナム）は、極論すれば、潜在的には政権転覆という大きなリスクを孕んでいるが、こうした体制への価値判断は別にして、政権が安定している限りにおいて、行政の関係性も比較的安定していると考えられる。

アフリカ諸国に多く見られる（アジア諸国にも存在する）、植民地支配からの独立後、伝統的な社会構造であるパトロン・クライアント関係が、公的な支配体制にも持ち込まれた「新家産制国家」は、行政の関係性にも大きく影響を及ぼしているが深遠である。

「内戦／紛争後復興国」は、例えば現在のアフガニスタンの状況（国際機関や国際部隊が行政を代替せざるを得ないような状況）は、持続可能性はなく異常な事態である。このハンドブックではこうした状況は包含しないが、アフガニスタン政府やドナーがなすべきことは、このハンドブックが扱っているような行政機構をめざして一歩でも二歩でも進みつつ、それを行政サービスの改善に少しずつつなげていくことだと考える。その際の参考材料として役立てていただきたい。

(2) チェック項目2-1 (2) のポイント

矢印が示す表は、チェック項目「2-1 行政機構に影響を与えうる国の特徴と発生しうるリスク (2)」として、国家の政策指向およびその他の留意事項について、発生しうるリスクを整理したものである。

〈チェック項目2-1 (2) の部分〉

チェック事項	国の特徴
国家の政策指向	①地方分権化を推進する国
	②民営化を推進する国
	③ボトムアップ的な開発志向の国



〈チェック項目2-1 行政機構に影響を与えうる国の特徴と発生しうるリスク (2)〉

国の特徴	発生しうるリスク
①地方分権化を推進する国	地方政府の側の人や資金の不足や、事業のマネジメントの問題等により、期待された成果が十分達成されないリスクがある。また、中央政府の財政基盤の脆弱化により、中央政府が本来果たすべき機能（条件不利地域への再配分的機能）が十分に果たされなくなるリスクがある。
②民営化を推進する国	多くの途上国での民営化は電力や水等の公共財的性格を有するインフラ部門で実施されているが、実効性のある民営化ルールや透明性のある入札制度が導入されていなければ経済効率性がかえって悪化するリスクがある。また、ビジネスとして採算のとれない地域ではこうした基本インフラの整備が十分行われないリスクがあり、社会的弱者保護・セーフティネット確保の観点から公的セクターの役割が重要となる。
③ボトムアップ的な開発志向の国	政策決定・意思決定への関係者が増えることにより調整コストが増加し、迅速で機動的な対応が困難となるリスクがある。

①地方分権化を推進する国の場合、同じ「地方でのサービスデリバリー能力の向上」をめざす案件でもCPが地方自治体か、中央政府の出先機関かで、協力上の留意点や関係機関の捉え方が変わってくることに留意することが重要である。この観点から、中央政府と地方（出先機関・自治体）の役割分担や行政組織慣行について、事前に確認することが必要となる（両者の権限関係や連携協力制度、地方税・財政制度、地方行政官の人事・人材育成制度等）。

また、権限を委譲された地方行政が十分な財源、人材、能力、テクニカル・バックストップ等が確保されないまま地方分権化が実施されている事態が多く見られることか

ら、案件準備・形成の段階で、実施機関の妥当性を慎重に見極めることが重要である。地方分権化を進めている国の例として、エチオピア、タンザニア、ウガンダ、ブータン、タイ、インドネシア、フィリピン等があげられる。

- ②**民営化を推進する国の多くは、80～90年代の世銀、IMFによる（画一的な）構造調整プログラム支援を受けて民営化を進めたが、必ずしも国情にあった民営化推進ではなかったことに留意する必要がある。**

また、案件実施中／終了後に当該セクターや、当該プロジェクトのCP／実施主体等の関係機関、プロジェクト自体が民営化される恐れがないか事前に動向を確認し、フォローすることが重要である。民営化を進めている国の例として、グアテマラ、エルサルバドル、エクアドル、インドネシア、フィリピン、バングラデシュ、スリランカ等があげられる。

- ③**ボトムアップ的な開発指向の国の場合、住民ニーズを取り入れるしくみがあるか、開発計画がボトムアップで作成されているか確認することが重要となる。行政への市民の参加促進を通じて、住民が政策決定・意思決定に関与することでそのプロセスや成果をチェックし、オーナーシップの醸成・強化につながることを期待される。また、行政の透明性向上や腐敗防止への効果も期待される。**

地域開発・農村開発といった、地域の特性にあわせたテーラーメードのサービス提供が求められる案件の場合、ボトムアップ的なプロセスが有効である。他方で、民主的なプロセスが強化されるにつれて意思決定プロセスが複雑化し、迅速で機動性ある対応が困難となることから、大規模インフラ開発など中央集権的な性格の強い案件は調整コストが膨らみ、非効率となる恐れがある。

なお、コミュニティ開発を対象とした案件においてNGOを通じて住民を支援することが、しばしば地方政府をバイパスする結果となり、これが地方政府側の意欲低下につながり、地域住民の信頼を失うという悪循環をもたらす場合がある点に注意する必要がある。こうしたケースでは、地方政府と地域住民の間の信頼が醸成されるよう、行政、地域住民、NGOの協働関係の構築に重点を置く必要がある。

(3) チェック項目2-2のポイント

矢印が示す表は、チェック項目「2-2 分野横断的・共通的に見るべき事項」として、留意点を整理したものである。国家の統治機構・政体、政策志向等にかかわらず、どの国やセクターにおいても横断的・共通的に見るべきポイントである。

〈チェック項目2-2の部分〉

チェック事項	見るべきポイント
(1)分野横断的・共通的な留意事項	①中央－地方関係
	②行政のサービス実施
	③開発計画の策定
	④財政
	⑤人事制度
	⑥統計・データ
(2)その他の留意事項	①選挙の動向
	②政治家の活動財源や政党内構造



〈チェック項目2-2〉 分野横断的・共通的に見るべき事項

見るべきポイント	留意事項
①中央－地方関係	地方分権化の現状、中央地方政府間の権限関係と調整、中央地方政府間の資金の流れとその手続き、地方行政の種類と階層および規模、首長の選出、議会との関係
②行政のサービス実施	サービスの範囲、(横断的) 調整機能、他アクターとの協働
③開発計画の策定	プロセス、種類・対象範囲、承認権限、計画と予算の連動性、議会のチェック機能
④財政	予算の規模、歳入・歳出、政策的資金配分の有無、政治的資金配分の有無、予算執行の説明責任、円借款における対外借入れ枠、オン・バジェット、オフ・バジェットの関係
⑤人事制度	行政官の任用と給与、職員の定員と配置人数、中央と地方の人事交流、人材育成メカニズム、インセンティブ制度
⑥統計・データ	社会・経済の実態を客観的に把握し、エビデンス・ベースによる計画・予算策定を行うための信頼性ある統計・データ収集のしくみ
⑦選挙の動向	政権交代により政策転換が行われるケースがあり、前政権で進めてきた案件が頓挫するリスクがある。

⑧政治家の活動財源や政党党内構造	行政とは異なるルートで開発資金が流れ、案件の優先順位や採択に影響が出るリスクがある。
------------------	--

*「開発課題に対する効果的アプローチ 地方行政」(JICA国総研、2007年8月)を参考に作成。

①**中央－地方関係**に関しては、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とに留意する必要がある。具体的には以下のとおりである。

- ・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確認する。
- ・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されているか、中央の出先と地方政府の調整のしくみを確認する。
- ・地方行政の種類と階層（州、県、郡など）の構造と数および平均的な人口規模を確認する。
- ・地方行政を管轄する中央省庁とその権限・機能を確認する。
- ・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）を確認する。
- ・地方議会の有無、議会の計画・予算の承認権、首長の罷免権の有無を確認する。（地方議会が強い場合、議会の理解が必要）

②**行政のサービス実施**については、以下のポイントに留意する。

- ・行政により提供されるサービスの内容・範囲を確認する。地方でサービス提供が行われる場合、それをどこ（地方政府、中央の出先）が担っているか確認する。
- ・案件実施におけるセクター間のサービス提供の調整機能があるか確認する。地方でサービス提供が行われる場合、地方政府が横断的に調整しているのか、セクター省庁が個別に調整しているか確認する。
- ・事業実施、サービス提供における他のアクターとの協働や委託のしくみがあるか確認する。行政と民間・住民の協働の度合いはセクターにより事情が異なることに留意する。

③**開発計画の策定**に係る留意点は以下のとおりである。なお、「3-1 開発計画の策定・対象範囲から見た中央－地方関係図（保健計画策定の場合）」で保健セクターを例に、開発計画の策定における中央－地方の関係を具体的に見ているので併せて参照されたい。

- ・開発計画が中央からのトップダウンで作成されているか地方からのボトムアップで作成されているか、住民ニーズを取り入れるしくみがあるか確認する。
→案件の成果の確保、制度化のためのプロジェクト期間を決める考慮要因として、農作物の収穫サイクルや開発計画策定・予算策定サイクルがあることに留意する。
- ・各レベルの行政機関が管轄する開発計画の範囲を確認する。また、地方政府の開発

計画は上位政府の承認を必要とするか、国の計画の整合性との取り方も確認する。例えば、「郡開発計画」「自治体開発計画」など地方開発計画が対象とする事業範囲は国によって異なること、またその違いは当該国の財務・計画省（局）とセクター省庁（局）との関係性が異なることに起因することに留意する必要がある。

- ・ 開発計画が予算に反映されているか、整合性を確保するためのしくみがあるか確認する。

④**財政**に関する留意点は以下のとおりである。

- ・ 当該分野の予算、交付金・補助金の割合（中央政府等への財政依存度）、自主財源（歳出の自由度の高い財源）の割合と内容、開発支出の規模（歳出に占める開発支出の割合、セクター別支出割合）を確認する。
- ・ 貧困削減基金や社会基金、エイズ基金など中央政府から特定政策目的のための資金配分システムがあるか確認する。
- ・ 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確認する。
- ・ 予算執行に関する説明責任の方向（議会、中央・上級の行政府、住民）を確認する。

⑤**人事制度**に係る留意点は以下のとおりである。

- ・ 行政官の人事権、任用の透明性、給与レベルを確認する。地方行政官の場合、任用の決定権は中央か地方か、任用手続きの仕方も確認する。
- ・ 適切な職員数が配置されているか、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を確認する。
- ・ 適切な知識・技能をもった人材が確保されるメカニズムがあるか、意識・意欲を高めるインセンティブ・システムが内蔵されているか確認する。

⑥**統計・データ**における留意点は次のとおりである。

- ・ 社会・経済の実態を客観的に把握し、エビデンス・ベースによる計画・予算策定を行うための信頼性ある統計・データ収集のしくみがあるか確認する。

その他の留意事項として、**選挙の動向**を注視することが重要である。選挙や政権交代等で行政機構が変わり、実施中あるいは準備中の案件が頓挫してしまうリスクがあることから、選挙（国政選挙、地方議会選挙等）の時期・動向に留意して、案件形成・実施のタイミングを見極めることが肝要である。案件の実施期間が選挙を跨ぐ場合で、かつCPや関係機関が政権交代の影響を大きく受ける場合は、準備段階で案件実施の時期を見直すなどの対策を講じる必要がある。

また、協力の成果が政権交代による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案件の枠組みの中に組み入れておくことが望ましい。CPや関係機関が政治動向から中立的・影響を受けない場合は、選挙動向に留意しつつ案件準備を進めることが重要である。

さらに、政治家の活動財源や政党内の構造について、行政とは別ルートの資金源や意思決定が存在する場合は政治が行政に介入する、あるいは行政がバイパスされてしまうリスクがあることに留意する必要がある。そこで、政治資金や政党公認付与などの政治的なリソース調達のある方も確認しておく必要がある〔例：フィリピンのポークバレル、ケニアのConstituencies Development Fund（CDF）等、政治家を通じた資金配分と行政の関係を確認する〕。

選挙や政治家がらみの 이슈は、行政機構外の外部条件として、直接コントロールすることはできないが、こうした制約・リスク要因の存在を意識したうえで、可能なものについて早い段階から対策（回避策）を講じておくことにより、リスクを極力抑えて案件の効果を高めることが求められる。こうした情報は、ローカル・コンサルタントを通じて収集し実態をよく見てもらう、あるいは調査団や個別専門家で調べる期間を設けるといった工夫を行い、前広に収集しておくことが重要である。

〈潜在的なリスクへの対応について〉

- リスクを外部条件としてPDMに記載するだけがマネジメントではなく、可能な限りの工夫（回避策）も想定可能である。例えば、プロジェクトへの政治的な影響を極力避けるための方策として、選挙の情報・政権動向をはじめ政治状況の変化には十分な注意を払い、計画策定・予算年度・予算交渉時期等の動向も踏まえて、案件形成や実施のタイミングを見極めることもリスクマネジメントの一つである。
- また、政権が代わっても影響が及ばないもの・流れは何か、JICAとしてそれを支援する方向にあるのか、という視点で案件形成を行うことも重要である。例えば、政権交代にかかわらず、小さな政府が国の方向性として底流にあると認識される場合は、大きな政府を前提とした案件形成はリスクが大きい。支援しようとしている政策実施が生き残っていけるのか、またそれらが全体の方向性に対して整合的であるかどうか、特に①案件準備開始段階、②案件の計画調査の段階で見えておくことが重要である。
- リスクの回避策だけではなく、状況によっては政治的な要素をうまく活用することも想定できる。例えば、当該／次期政権の政府のあり方、政策指向、優先分野、経済の基本政策、意思決定のチャネルや鍵となるステークホルダーを把握しておき、開発ニーズ・効果が高いと判断される案件や支援分野について、時流にあった形で先方政府関係者と対話・調整を行い、具体的な支援につなげることも外部条件の内部化の1つの方策である。

(4) チェック項目2-3のポイント

矢印が示す表は、チェック項目「2-3 ドナーの援助動向で見るべきポイント」を整理したものである。

〈チェック項目2-3の部分〉

チェック事項	見るべきポイント
ドナーの援助動向	「環境要因」としてのドナーの援助動向
	国際的な援助潮流や他ドナーの動向との関係性



〈チェック項目2-3〉 ドナーの援助動向で見るべきポイント

見るべきポイント	留意事項
①「環境要因」としてのドナーの援助動向	当該国の行政機構やガバナンスの動向を、ドナー援助との関係性の観点から見極めて、ホンネとタテマエを把握することが重要である。
②国際的な援助潮流や他ドナーの動向との関係性	国際的な援助潮流や他ドナーの動向を把握しつつ、当該国の「真のニーズ」を見極めてJICA／日本の強みを活かすような支援を行っていくことが重要である。また、他ドナーの支援をうまく活用するかたちでJICA支援を実施することで援助の効果を向上させることが重要である。

当該国の行政機構を取り巻く環境としてドナーの援助動向を見るのは、その国の行政機構やガバナンスがどのように動いているかは、その背後にドナーがどのように動いているかに密接に関係している場合が多いためである。特に、援助依存度の高い国ではなおさらそうである。JICAが当該国の行政機構をどう見るのかの背景には他ドナーの援助動向があり、それを見ていくのがこのチェック項目のポイントである。当該国の行政やガバナンスの動向について、ドナーから見える事象や方向性が、当該国の対ドナー向け戦略（ドナーマネジメント）の一環として、「ドナー向けの顔」（タテマエ）を見せているにすぎないのか、内政的なものなのか、結果としてそうならざるを得ないのか、ホンネとタテマエを見極めることが重要である。

また、同じ当該国政府の中でも、対ドナー向けの「表カンバン」を掲げようとするインセンティブがある財務省や計画省等の中央経済官庁と、実働部隊であるセクター官庁の間で考え方の違いがある場合もあり、決して一枚岩ではない点にも留意する必要がある。JICA案件を準備・形成・実施するにあたり、当該国の行政機構やガバナンスにどのようなルールが存在するのか、それがどの程度強固なものとして形成・実施されているのか、関係アクターの関係性を含め把握することは肝要である。

もう1つの重要なポイントは、当該国のCP（候補）やそれを取り巻く関係機関との

「関係性」を十分理解することにより、事業を円滑に進めるための（相手側の）インセンティブを引き出すことにつなげたいということである。国際的な援助潮流として、オーナーシップ、アラインメント、調和化と簡素化といった「パリ宣言」に向けた取り組みや、これとも関連して、一般財政支援、SWApなどプロジェクト型支援以外の援助モダリティ／アプローチの拡大に向けた動きがある中で、こうした潮流が当該国でどの程度反映されているかを把握することが肝要である。その上で、他ドナーの支援をうまく利用するかたちで、JICAとして他ドナーとの補完、あるいは相乗効果発現につながる支援を行うことで、ドナー全体としてリソースの有効活用につながるような視点を強化していくことも重要である。

上記を踏まえて、ドナーの援助動向を見る際は主に以下の点を確認する。

- 開発計画／セクター計画におけるドナーの関与の度合い（政策形成にどこまでドナーが絡んでいるか）、これらの戦略・計画に対する援助のアラインメントの度合いについて確認する。
- 援助ルール〔資源調達に係るカンントリーシステムの活用の度合い、予算の予測可能性（predictability）の確保等〕を確認する。例えば、円借款案件の準備・選定・実施等にかかわる基準・手続きについて、ODAプロジェクトと国内資金による公共事業との間で違いがある場合（dual system）、ODAに付随する追加的取引コストに留意する必要がある（例：追加的な承認手続きに伴うアクターの増加や調整プロセスの複雑化等）。
- 援助モダリティ（財政支援型援助・技術協力等）と調和化、セクタードナー動向（SWAp／セクターバスケットファンド等）についても確認する。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を確保するためにSWAp等が導入されている。

2-2-3 チェック項目3：当該案件の目標・成果に見合ったCPの体制・能力の把握

チェック項目3は、当該案件の目標・成果に見合ったCPの体制・能力を把握するためにチェックしておくべき事項である。

CPについて、プロトタイプのチェック項目として押さえておくべき事項を表2-4に示した。「CPが有する資源」「事業の計画・立案、実施、モニタリング・評価の観点から見たCPの組織・実施体制」「CPを取り巻く外部要因」の3つに大きく分類される。こうした事項について、人・金・物・技術・サービス・意思決定といった観点からCPの能力の判断・見極めを行い、必要に応じて適切な補強策を検討する必要がある。

表2-4 CPのチェック項目（プロトタイプとして押さえておくべき事項）

〈CP組織が有する資源〉 ● 人的資源 － 部局構成・組織図、部局ごとの職員数、職員の定着率、技術系職員数、事務系職員数、職員の配置転換状況 － 組織・職員が有する知識、技能、取得資格、研修経験、実務経験 － 組織・職員の意識、意欲を表す行動様式（観察項目） － 組織・職員のインセンティブとなりうる項目（観察項目） ● 財政状況 － 予算配分（予算規模、援助の割合、経常予算／開発予算、地方交付金／独自財源の規模） － 予算管理状況（予算書・決算書、経理台帳の整備状況） － 研修収入・診断収入の処理（料金体系、経理処理規則、台帳管理の状況） ● 物的・知的資源（技術） － 物的資源；設備、施設、事務室およびそれらの管理状況 － 知的資源；基本的資料、過去の実績、技術データのデータベース化状況 ● 組織の質 － 組織歴史、組織ミッションの変遷、ビジョンの明確さ・具体性、組織文化の特徴、発展段階分析結果 － 当該組織の能力向上に係るドナーからの支援状況
〈CPの組織・実施体制〉（事業の計画・立案、実施、モニタリング・評価の体制、メカニズム） ● 権限関係 － 各組織の権限・所掌（組織図・組織概要、法令・規定、TOR、権限・責任） － 意思決定の場（プロジェクト合同調整委員会など） － 意思決定を行うリーダーシップの位置づけ（政治的任命／生え抜きetc.）、鍵となる人員とそのポジション・所管・権限

- －関係する他部局・省庁との力関係（セクター省庁の場合は中央経済・計画官庁への影響力）
- 財政メカニズム
 - －予算手当てのメカニズム（中央から地方への予算の流れ、セクターへの予算配分、予算編成・執行のプロセス、政治的資金配分の有無）
 - －予算執行管理能力〔中央からの予算のdisbursement、事業実施部門（地方含む）の予算執行管理能力、予算執行に対するアカウンタビリティ〕
- 人事
 - －人事・人員確保のメカニズム（スタッフの雇用メカニズム、プロジェクト責任者の任命）
 - －職員の業務・責任分掌
 - －職員の実績評価、給与システム
 - －職員研修制度（階層別研修、専門技術研修、マネジメント研修など）
- 事業の計画・実施
 - －計画策定～事業実施の業務フロー（どこが、いつ、何をしているのか？）
 - －計画立案能力（ニーズの把握、情報収集・分析能力、計画書作成能力）
 - －セクター間調整・取りまとめ能力
 - －国家計画と地方計画との調整能力
 - －事業実施に係る関係アクター間の調整枠組み・能力
 - －事業におけるモニタリング・評価枠組み・能力

〈CPを取り巻く外部要因〉

- 政治介入の度合い・力関係、司法とのかかわり（プラス要因にもマイナス要因にもなりうる）
- 受益者、住民との関係性（信頼関係の度合い、ニーズの汲み上げ）
- ドナーとの調整メカニズム

*「キャパシティ・アセスメントハンドブック」（JICA国総研、2008年9月）、「アフリカにおける地方分権化とサービスデリバリー」（JICA国総研、2007年11月）を参考に作成。

上記の項目のチェックを踏まえて、協力案件を形成していく際には、以下の点に留意する必要がある。

- 当該案件を進めるための相手国の意思決定はどこが、どのようにやっているのか？ 実施体制はどこが、どのように整備するのか？
 - －当該案件は上記戦略／計画にきちんと位置づけられているのか？
 - －当該案件を実施するための予算はどこからきているのか？
 - －当該案件を実施するために必要な許認可・承認はどこが行うのか？
 - －当該案件を実施するための適切な人員はどこから、どのように確保するのか？
 - －当該案件を実施するために必要な調整はどこが、どのように行うのか？

- 「協力の最終目標」につながるような案件の準備・形成を行う際に、どのような切り口から行政を見るのか？
 - －必要な人員、資金、物、技術、サービス、リーダーシップの各観点からどのレベルのどのアクターを巻き込むのか？
 - －行政機構に係る外部要件（important assumption）を内部化〔ドナーとして対応可能（manageable）〕にするためにはどこに着目して、どのアクター間のどのような関係性をつくっていく必要があるか？
 - －異なる行政レベル間の調整（縦方向）と分野を跨る調整（横方向）を念頭に、どのタイミングで、どのような仕掛けが必要か？

2-2-4 チェック項目4：CPを取り囲むアクターの整理

チェック項目4に入る前に、まず、CPやCPを取り巻く関係アクターを検討し、特定・整理する際に参考となるアクター概念図（図2-2）とその見方について説明する。

第1章で述べたように、「協力の最終目標」を明確にし、将来的に同目標を達成するためのアプローチを検討すること、そのエントリーポイント・通過点として適切な「案件目標」を設定し、同目標を実現するための案件準備・形成を行うことが重要である。こうした案件目標や成果を具体的に検討するにあたって、CPを特定し、CPを取り巻く関係アクターの整理を行わなければならない。そして、「CPの特定」や「関係アクターの整理」を詳しく見出すためには、案件目標や成果を十分に検討し、仮説として設定されていなければならない。そして、それを検証する作業が必要となってくる。

ここで重要なことは、CPとその関係性を狭い範囲で見るのではなく、「協力の最終目標」を念頭に、それに向けて当該案件で何を達成したいのか、モデルや成果をスケールアップし全国展開していくにはどうすればよいのかという観点から広く捉えることが必要ということである。すなわち、見るべき視点の切り口として、成果のスケールアップのためのアプローチの多様性にも対応できるよう、大局的に行政機構を見ることが肝要である。

図2-2は、行政機構を見る切り口としてCPを取り巻くアクターの関係性の視点から取りまとめた図で、全体像を把握するために作成したアクター概念図の基本形である。汎用性をもたせるために極力単純化している。実際には、国の形態、対象となるセクターや分野の特徴、対象とする行政機構のレベル、開発パートナーの支援動向等様々な状況に応じて、多くのバリエーションやパターンが存在する。

「この基本形を、実際の状況を踏まえてどう見るのか？ 具体的にどう適用していくのか？」という疑問に対しては、第3章でJICA業務にあたって参考となる行政機構の特徴を捉えたいいくつかのパターンやアプローチを示しながら説明する。

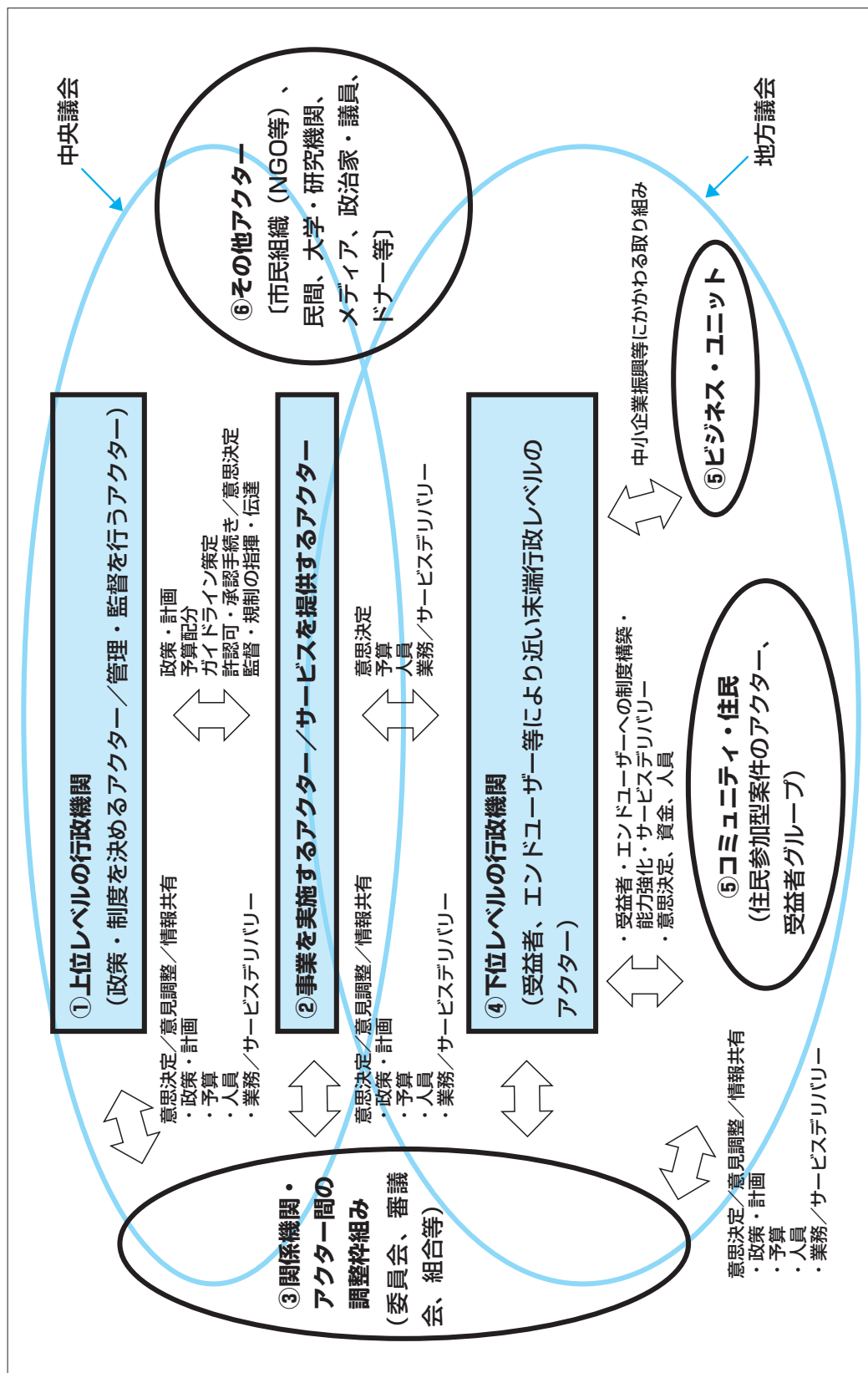


図2-2 アクター概念図 (基本形)

〈図2-2のアクター概念図（基本形）の見方〉

各アクターを水色のボックスおよび楕円で示しており、アクター間の矢印はそれぞれの関係性や流れを示している。

水色のボックスの①は、上位レベルの行政機関（政策・制度を決めるアクター／管理・監督を行うアクター）で、その機能として、開発戦略・計画の策定、予算、政策・制度・ガイドライン等の策定、許認可・承認、監督・規制等がある。

ボックスの②は、事業を実施するアクター／サービスを提供するアクターで、その機能は案件に係る計画・調査・準備、許認可取得、事業実施／事業の管理監督、モニタリング、評価等があり、CPに最も近く、密接な連携が求められるアクターである。

ボックスの④は下位レベルの行政機関で、受益者、エンドユーザー等により近い末端行政レベルのアクターを想定している。②のアクターに似た機能をもつ。

楕円の③は関係機関・アクター間の調整枠組みで、異なる行政レベル間の調整（縦方向）、分野横断的な調整（横方向）、異なるアクター間の調整等の機能を担う。

楕円の⑤はコミュニティ・住民およびビジネス・ユニットを、楕円の⑥はその他アクターを示している。これらのアクターは、受益者だけではなく案件の参加者としても捉えられる。

行政が、⑤ビジネス・ユニットや⑥NGOへサービス提供を委託している場合、②事業を実施するアクター／サービスを提供するアクターや④下位レベルの行政機関の役割は、実際のサービス提供者である⑤や⑥を監理・規制、モニタリングする立場となる。JICAの技術協力は主に行政機関をCPに設定して実施していることから、実際のサービス提供を⑤や⑥を通じて実施する際には行政機関である①②や④を通じて、これら⑤⑥との関係性をどう捉えるかが肝要である。

このアクター概念図を見る際に留意する事項は次のとおりである。

- 図2-2で、敢えてCPというアクターを明示していないのは、JICAの案件では行政機関であるボックスの①②④いずれかのアクターがCPになることが多いためである（②④との関係で、③を含めた形で③を直接のCPとする場合もある）。概念図の汎用性をもたせるために、意図的にCPを明示していない。
- ①と②④が上下関係にあるように見えるが、必ずしもそうではない。この図はあくまでも1つの概念図の基本形を描いたもので、実際には上下関係がなく並列の関係で示されるケースもある。例えば、中央政府の保健省内で、セクター開発計画・戦略策定を担当する部署と保健関連事業を実施する部署のように、ヨコ（並列）の関係と捉えたほうが適切な場合もある。同様に、財務・計画省とセクター官庁とでは同じ中央省庁としてヨコの関係で捉えたほうが適合する場合もある。
- ①②④のボックスにはそれぞれに1つしかアクターが入らないということではない。それぞれの中に、異なるレベルの複数のアクターが入ることもある。その場合、例えば同じ②

の中に入る2つ以上のアクターの関係性を見ることも重要となってくる。

- 案件実施段階で、状況の変化等によりCPや①②④の改変等により関係性のラインが変化することもある。第4章で取り上げる「仮説の検討・設定・検証」のプロセスを通じて、必要に応じて柔軟に軌道修正を行っていくことが肝要である。

以下、CPを取り巻くアクターの関係性について具体的に見ていく。CPがそれぞれ①②④の場合、CPを取り巻くアクターを整理し、CPとの関係性について、何をどのような視点で見ると、なぜそのように見るのかを明らかにしていく。

①上位レベルの行政機関（政策・制度を決めるアクター／管理・監督を行うアクター）	CPになりうる
②事業を実施するアクター／サービスを提供するアクター	CPになりうる
③関係機関・アクター間の調整枠組み	②④との関係で、③を含めた形で③を直接のCPとすることもある
④下位レベルの行政機関（受益者、エンドユーザー等により近い末端行政レベルのアクター）	CPになりうる
⑤コミュニティ・住民、ビジネス・ユニット	CPを取り巻く関係機関
⑥その他アクター	CPを取り巻く関係機関

(1) チェック項目4 (その1)

「①上位レベルの行政機関（政策・制度を決めるアクター〈Planner〉／管理・監督を行うアクター〈Regulator〉）」をどう見るか。

まず、CPが「②事業を実施するアクター／サービスを提供するアクター」または「④下位レベルの行政機関（受益者、エンドユーザー等により近い末端行政レベルのアクター）」の場合、①との関係性をどう見るかを見ていく。(図2-3)

「①上位レベルの行政機関」の具体例は以下のとおりである。

〈Planner〉

- 中央経済官庁の財務・計画担当部署
- 保健省（中央／州政府）の保健政策／計画担当部署 等

〈Regulator〉

- 中央経済官庁の財政／対外借入担当部署
- 工業省（中央／州政府）の基準認証担当部署 等

「①上位レベルの行政機関」がもつ機能は以下のとおりである。

- 開発戦略・計画の策定
- 予算
- 政策・制度・ガイドライン等の策定
- 許認可・承認
- 監督・規制 等

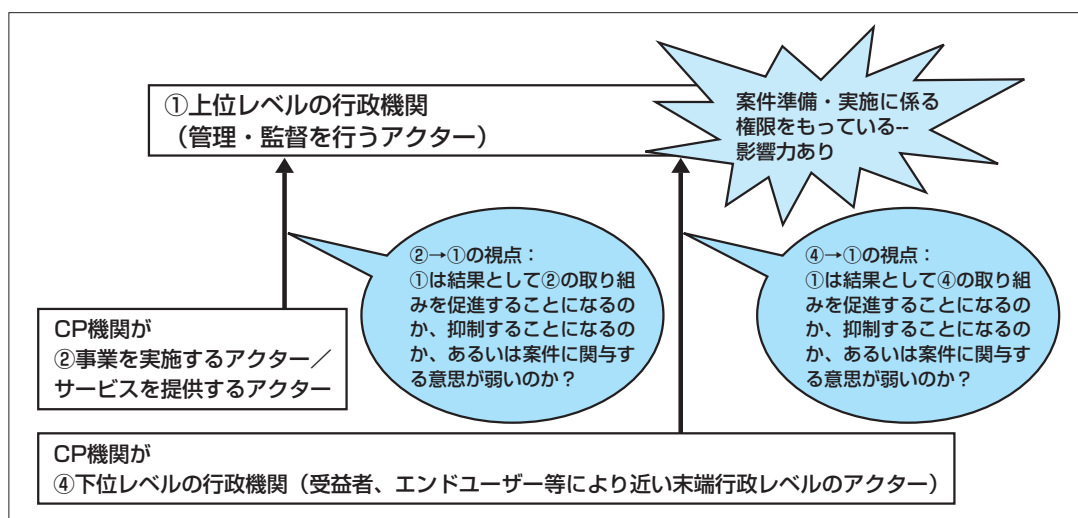


図2-3 ①にRegulatorを想定した場合のアクター間 (②→①、④→①) のチェック項目

上述のとおり、①には異なるレベルの複数のアクターが入ることもある。したがって、CPが②④の場合、関係アクターとなる①を特定する際には、①が何層／レベルに跨っているか、中央省庁か中央の出先機関か、各地方レベルの行政機関かなどを明確にすることが重要である。

次に、CPとの関係性から見たアクター間の役割・責任の分担を確認し、TORが明確か、不明瞭な部分がないかを確認する。具体的には、意思決定・政策／計画の策定・予算・人員・業務／サービスデリバリーの各事項についてチェックする。

「2-2-2 チェック項目2」で指摘したが、国の権力構造によって行政機構も異なり（例えば、中南米では検査院・監査機構の存在が強力）、行政（①のみならず、②④についても該当）のチェック・アンド・バランス機能、インセンティブやモチベーションも異なってくることに留意する。

仮に①をRegulatorと想定した場合、②が①を、④が①を見る際の視点は「①は結果として、②や④の取り組みを促進することになるのか、抑制することになるのか、あるいは案件に関与する意思が弱いのか？」となる。このような視点で①を見る理由は、①は案件準備・実施に係る権限を有しており、影響力があるためである。①が案件本体の運営にどの程度・どのような形で関与がありそうかによって、CPは活動を行いながら①との関係性を築いていくことが求められる。①が当該案件に関与する意思がない場合は、CPは準備段階から①を巻き込んでおくことが重要となる。

ここで、行政機構に係るリスク要因として、以下の2点が指摘される。

1. 意思決定において中央と地方の間でずれが生じた場合、案件が頓挫するリスクがある。
2. 行政官の政治任命が顕著な場合、政権交代によって政策一貫性が阻害されるリスクがある。

例えば、地方分権化を推進する国で、中央政府と地方政府（中央の出先・自治体）の役割分担や意思決定・調整のしくみが不明瞭な場合、仮にJICA案件で両者の間で政策・方針の不一致があった場合、案件が進まなくなる恐れがある。また、行政官のポリティカル・アポイントメントが顕著な場合で、政権の交代によって行政の主要な構成メンバーが変更となるため、中長期的な政策の一貫性が確保されない恐れがあることに留意することが肝要である。

以上、①にRegulatorを想定した場合のアクター間のチェック項目をまとめると次のとおりとなる。

〈チェック項目4（その1）のまとめ〉

- ①上位レベルの行政機関との関係性：当該プロジェクト／セクターにおけるCPとの関係
- アクター間の役割・責任の分担を確認する
 - －権限・所掌→TORが明確か、規則・規程が整備されているか
 - －意思決定→組織・人事管理が徹底されているか
 - －予算→タイムリーかつ適切な規模が確保されているか
 - －人員→適切な人員が確保されているか
 - －業務／サービスデリバリー→顧客意識が浸透しているか
 - 当該プロジェクトおよびCPの取り組みを支援・促進しようとする意思があるか、（コンプライアンス、チェック・アンド・バランスの観点等から）結果として制約することになるのか、あるいは当該プロジェクトに関与する意思が弱いのかを確認する
 - 当該プロジェクトの準備・実施に影響を及ぼす上位レベルの行政機関が当該プロジェクトに関与する意思が弱い場合は、準備段階から巻き込んでおくことが重要
 - CPとの関係性について以下の項目を確認する
 - －政策・計画策定の流れと策定サイクル
 - －予算配分の流れと予算プロセスのサイクル→予算要求と交付
 - －ガイドライン策定の流れ
 - －許認可・承認手続き／意思決定の流れ（報告・連絡・相談）
 - －監督・規制の指揮・伝達系統
 - －情報開示の度合い

(2) チェック項目4（その2）

「②事業を実施するアクター／サービスを提供するアクター」をどう見るか。

次に、CPが「①上位レベルの行政機関（政策・制度を決めるアクター／管理・監督を行うアクター）」または「④下位レベルの行政機関（受益者、エンドユーザー等により近い末端行政レベルのアクター）」の場合、②との関係性をどう見るかを見ていく。（図2-4）

「②事業を実施するアクター／サービスを提供するアクター」の具体例は以下のとおりである。

- 公共事業省（中央／州政府）の道路建設担当部署
- 保健省（中央／州政府）の保健サービス担当部署
- 教育省（中央の出先）の初等教育サービス担当部署
- 地方自治省の（中央の出先）の廃棄物処理担当部署
- 公益法人 等

「②事業を実施するアクター／サービスを提供するアクター」がもつ機能は以下のとおりである。

- 計画・調査・準備
- 許認可取得
- 事業実施／事業の管理監督
- モニタリング
- 評価 等

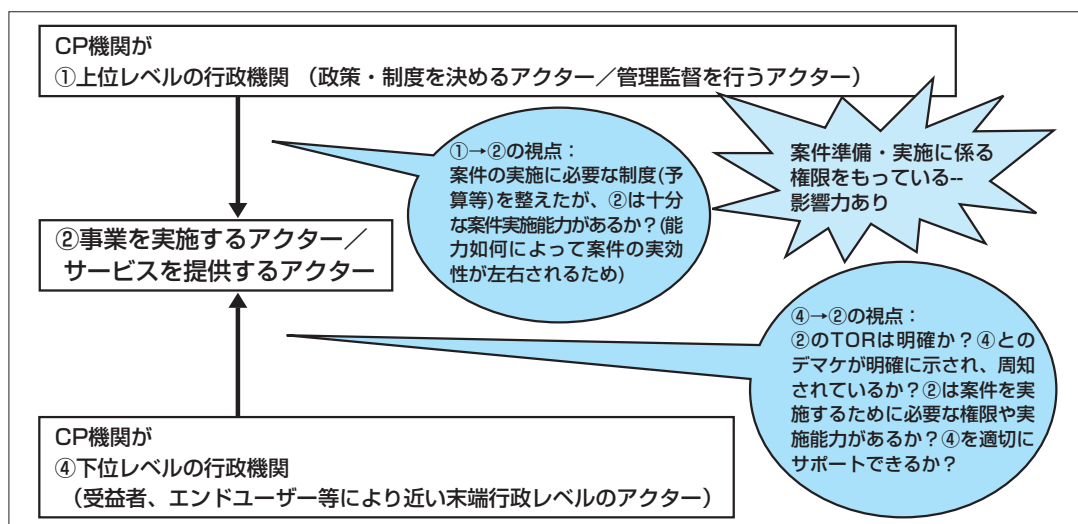


図2-4 「②事業を実施するアクター／サービスを提供するアクター」との関係性を見る場合（①→②、④→②）のチェック項目

②が何層／レベルに跨っているか、中央省庁か中央の出先機関か、各地方レベルの行政機関かなどを明確にすることが重要である。また、CPとの関係性から見たアクター間の役割・責任の分担を確認し、TORが明確か、不明瞭な部分がないかを確認する。

なお、②の機能は、国によって、あるいは分権化の度合いによってかなり多様性がある。

例えば、アフリカの場合、行政サービスが弱いため、多かれ少なかれ住民間の共同行動(collective action)があり、行政としてのサービスデリバリーを考えるうえで、このcollective actionをどこまで考慮するかによって行政のサービス範囲が変わってくることに留意が必要である。すなわち、サービスプロバイダーとしての行政の役割は行政のみを見ても正確に把握できないことから、「⑤コミュニティ・住民、ビジネス・ユニット」といった行政外のアクターとの関係性を見ることが重要である。（「(5) チェック項目4（その5）」参照）

①が②を見る際の視点は、「①は案件の実施に必要な制度（予算等）を整えたが、果たして②は十分な案件形成・実施能力があるか？」となる。このような視点で②を見る理由は、②はその能力如何によって案件の実効性が左右されるためである。

④が②を見る際の視点は、「②のTORが明確か？ ④とのデマケが明確に示され、周知されているか？ ②は案件を実施するために必要な権限や実施能力があるか？ ④を適切にサポートできるか？」となる。

行政機構に係るリスク要因として、「(1) チェック項目4（その1）」と同じ2点が指摘される。

1. 意思決定において中央と地方の間でずれが生じた場合、案件が頓挫するリスクがある。
2. 行政官の政治任命が顕著な場合、政権交代によって政策一貫性が阻害されるリスクがある。

以上、「②事業を実施するアクター／サービスを提供するアクター」との関係性を見る場合のチェック項目をまとめると以下のとおりとなる。

〈チェック項目4（その2）のまとめ〉

②事業実施／サービス提供を行うアクターとの関係性：当該プロジェクト／セクターにおけるCPとの役割・責任の分担

●当該事業の形成、実施、普及およびCPとの関係性・役割分担を念頭に以下の項目を確認

- －権限・所掌→TORが明確か、規則・規程が整備されているか
- －意思決定→組織・人事管理が徹底されているか
- －予算→タイムリーかつ適切な規模が確保されているか
- －人員→適切な人員が確保されているか
- －業務／サービスデリバリー→顧客意識が浸透しているか

(3) チェック項目4 (その3)

③「関係機関・アクター間の調整枠組み」をどう見るか。

CPが「①上位レベルの行政機関：政策・制度を決めるアクター／管理・監督を行うアクター」または「②事業を実施するアクター／サービスを提供するアクター」、あるいは「④下位レベルの行政機関（受益者、エンドユーザー等により近い末端行政レベルのアクター）」の場合、③との関係性をどう見るかを見ていく。（図2-5）

「③関係機関・アクター間の調整枠組み」の具体例は以下のとおりである。

- 委員会
- 審議会
- 組合 等

「③関係機関・アクター間の調整枠組み」がもつ機能は以下のとおりである。

- 異なる行政レベル間の調整（縦方向）
- 分野横断的な調整（横方向）
- 異なるアクター間の調整 等

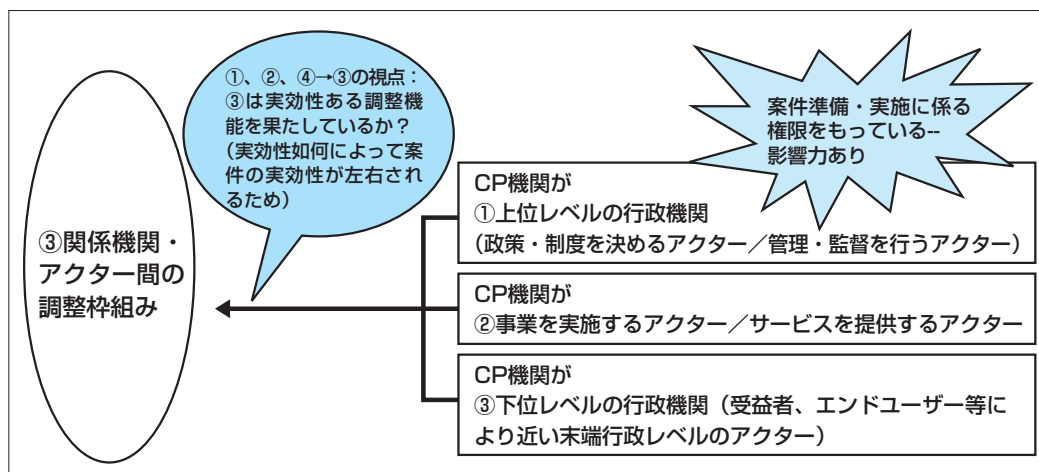


図2-5 「③関係機関・アクター間の調整枠組み」との関係性を見る場合
(①②④→③) のチェック項目

これらのアクターは、複数層／レベル、あるいは、異なる分野／セクターに跨ることがあるため、カバーする範囲や関係機関を把握することが重要である。そして、既存のシステムに内在化された枠組みか、開発パートナー等が外から持ち込んだ新たな枠組み、あるいは既存の枠組みと並存する枠組みかをチェックする。並存する場合、既存の枠組

みとの関係性も確認する。さらに、構成メンバー（選出プロセス・議長等のリーダーや主要メンバーのバックグラウンドと影響力）、活動・運営予算や意思決定・調整内容の拘束力等も確認し、実態的にどの程度機能しているのかを把握する。

①②④が③を見る際の視点は、「③は実効性ある調整機能を果たしているか？」となる。このような視点で③を見る理由は、実効性如何によって案件の実効性が左右されるためである。例えば、「審議会」という調整枠組みを想定した場合、仮に「中央」の審議会と「地方」の審議会との間でずれが生じているような場合、調整機能が十分発揮されずに、案件の準備や実施に影響を与える恐れがあるため注意する必要がある。

行政機構に係るリスク要因として、以下の2点が指摘される。

1. 既存の調整枠組みと外から新規に持ち込まれた調整枠組みが並存する場合、新たな調整枠組みが十分機能せず形骸化するリスクがある。
2. 行政（中央政府・地方政府等）と調整枠組みの間で異なる政策目標をもつ場合、両者が対立して案件が頓挫するリスクがある。

主に中米では世銀等の支援により、「開発審議会制度」が導入されているが、既存のシステムと並列する形で同制度が存在する国があり、JICA案件を実施する際に意思決定チャンネルやステークホルダーを適切に特定することが難しかったこと、同制度の位置づけや将来的な方向性が不明確で扱いに苦慮したという教訓がある。したがって、既存の調整枠組みと並存するシステムがある場合、その機能を見極めることが重要である。上述のとおり、どれだけ予算が確保されているか（資金源も）、役割や権限の所在についても把握しておく必要がある。

以上、「③関係機関・アクター間の調整枠組み」との関係性を見る場合のチェック項目をまとめると次のとおりとなる。

〈チェック項目4（その3）のまとめ〉

- ③関係機関・アクター間の調整枠組みとの関係性：当該プロジェクト／セクターにおけるCPとの役割・責任の分担
- 当該プロジェクトおよびCPの取り組みを支援・促進することもあるれば、（コンプライアンス、チェック・アンド・バランスの観点等から）抑止することもある点に留意する
 - その上で、CPとの関係性について以下の項目を確認する
 - －意思決定／意見調整／情報共有のしくみ
 - －TOR
 - －権限、責任
 - －人員
 - －業務／サービスデリバリー
- ③調整枠組みの体制・役割・能力等
- 組織体制：既存システムに内在化された枠組みか、並存する新たな枠組みか
構成メンバー（選出プロセス、議長等のリーダー／主要メンバーとそのバックグラウンド・影響力、CPおよびそれを取り巻く機関・アクターとの関係性）
活動・運営予算
 - 役割：意思決定か情報共有か、どのレベルの意思決定／情報共有か
カバレッジ・活動範囲
 - 組織能力：決定内容の拘束力、影響力
開催頻度と参加者の顔ぶれ
抱える問題
 - 外部要因：政治介入の度合い・力関係、司法とのかかわり（プラス要因にもマイナス要因にもなりうる）

(4) チェック項目4 (その4)

「④下位レベルの行政機関（受益者、エンドユーザー等により近い末端行政レベルのアクター）」をどう見るか。

CPが「①上位レベルの行政機関（政策・制度を決めるアクター／管理監督を行うアクター）」または「②事業を実施するアクター／サービスを提供するアクター」の場合、④との関係性をどのように見るかを見ていく。（図2-6）

「④下位レベルの行政機関」の具体例は以下のとおりである。

- 県の農業担当部署
- 県の出先の教育担当部署
- 郡の保健局
- 市町村の防災担当部署
- 公的な病院、ヘルスセンターや学校 等

「④下位レベルの行政機関」がもつ機能は以下のとおりである。

- 計画・調査・準備
- 許認可取得
- 事業実施／事業の管理監督
- モニタリング
- 評価 等

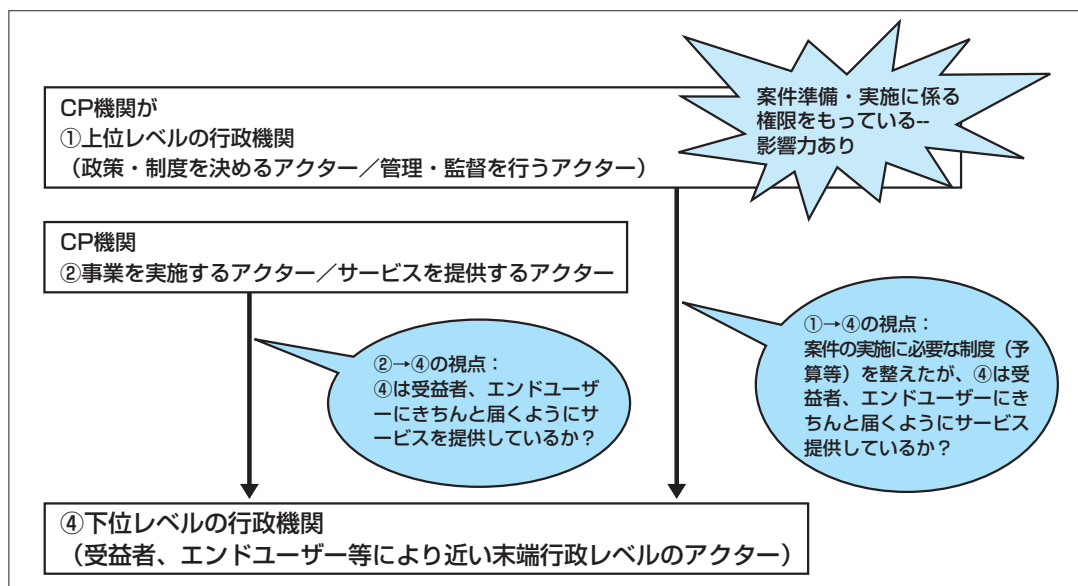


図2-6 「④下位レベル行政機関」との関係性を見る場合 (①→④、②→④) のチェック項目

なお、ここでは公的な病院・ヘルスセンターや学校など、エンドユーザーにサービスを提供するアクターも下位レベルの行政機関と位置づける。その上で、郡の保健局と病院との関係については同じ④の中に位置づけられるアクター間の関係性として捉えることが肝要である。

したがって、受益者、エンドユーザーにより近いレベルのアクターの場合も、④が何層／レベルに跨っているか、中央の出先機関か各地方レベルの行政機関か病院や学校等の公的なサービスプロバイダーかなどを明確にすることが重要である。また、CPとの関係性から見たアクター間の役割・責任の分担を確認し、TORが明確か、不明瞭な部分がないかを確認する。

①が④を見る際の視点は、「案件の実施に必要な制度（予算等）を整えたが、④は受益者、エンドユーザーにきちんと届くようにサービスを提供しているか？」となる。

②が④を見る際の視点は、「④は受益者、エンドユーザーにきちんと届くようにサービスを提供しているか？」となる。

行政機構に係るリスク要因として、「(1) チェック項目4（その1）」と同じ2点が指摘される。

1. 意思決定において中央と地方の間でずれが生じた場合、案件が頓挫するリスクがある。
2. 行政官の政治任命が顕著な場合、政権交代によって政策一貫性が阻害されるリスクがある。

以上、「④下位レベル行政機関」との関係性を見る場合のチェック項目をまとめると以下のとおりとなる。

〈チェック項目4（その4）のまとめ〉

④下位レベルの行政機関との関係性：当該プロジェクト／セクターにおけるCPとの関係・役割分担

- 受益者・エンドユーザーへの制度構築・能力強化・サービスデリバリーの経路（業務フロー）を念頭に以下の項目を確認する
 - － 権限・所掌→TORが明確か、規則・規程が整備されているか
 - － 意思決定→組織・人事管理が徹底されているか
 - － 予算→タイムリーかつ適切な規模が確保されているか
 - － 人員→適切な人員が確保されているか
 - － 業務／サービスデリバリー→顧客意識が浸透しているか

「⑤コミュニティ・住民（受益者・エンドユーザー、住民参加型案件のアクター）およびビジネス・ユニット」をどう見るか。

The diagram illustrates the Actor-Target Model (アクター・ターゲットモデル) with the following components:

- CP機関が**
 - ①上位レベルの行政機関
(政策・制度を決めるアクター／管理・監督を行うアクター)
 - CP機関
 - ②事業を実施するアクター／サービスを提供するアクター
 - CP機関が
 - ④下位レベルの行政機関 (受益者、エンドユーザー等により近い末端行政レベルのアクター)
- ⑤ビジネス・ユニット**
- ⑤コミュニティ・住民**

Callout Box (Blue Starburst): 案件準備・実施に係る権限をもっている--影響力あり

Callout Box (Blue Oval): ①、②、④→⑤(ターゲットグループ)への視点:
 <受益者としての側面に注目した場合>
 案件実施による効果が上がっているか?
 受益者のニーズに応じた適正量・範囲のサービスが提供されているか?
 <アクターとしての側面に注目した場合>
 アクターとして何を行っているか(労力・資金の提供)? どのようなプロセスにどこまで参加しているか? どこまで自律的に決定権をもっているか? 行政とどこまで信頼関係があるか?

⑤は、受益者だけではなく案件の参加者（住民参加型案件のアクターや官民連携・協調案件のアクター）としても捉えられる。JICAの技術協力は主に行政機関をCPに設定して実施していることから、実際のサービス提供に⑤もかかわっている場合には、行政機関である①②や④と⑤との関係性をどのように捉えるかが肝要となる。「(2) チェック項目4（その2）」で指摘したとおり、行政としてのサービスの範囲も⑤との関係性で決まってくる点にも留意が必要である。またビジネス・ユニットを見る際は、当該国における民間セクターの構造や成熟度を踏まえつつ、行政が民間セクターに対してどのようなポジションをとっているか、抑圧的か、あるいは引きずられる行政かといった点に留意することも重要である。

– 50 –

よる効果があがっているか？ 受益者のニーズに応じた適正量・範囲のサービスが提供されているか？」となる。

⑤のアクターとしての側面に注目した場合、「アクターとして何を行っているか（労力・資金の提供）？ どのようなプロセスにどこまで参加しているか？ どこまで自律的に決定権をもっているか？ 行政とどこまで信頼関係があるか？」となる。これは、行政が提供するサービスの内容や範囲とも関係してくる視点である。

以上、「⑤コミュニティ・住民およびビジネス・ユニット」との関係性を見る場合のチェック項目をまとめると以下のとおりとなる。

〈チェック項目4（その5）のまとめ〉

⑤コミュニティ・住民およびビジネス・ユニットとの関係性

- | | | |
|--------------------------------------|---|--------------------------|
| ● 行政の当該プロジェクト対象者への支援状況 | } | 行政が提供するサービスの
範囲はどこまでか |
| ● 当該プロジェクト対象者のプロジェクトへの参加状況 | | |
| － しゅみ→意思決定のしゅみ（長老、首長の位置づけ） | | |
| － 役割→当該プロジェクトにおける役割・位置づけ | | |
| 調整枠組み（審議会等）への参加とその役割 | | |
| － 能力→維持管理・受益者負担能力の度合い | | |
| － 外部要因→政治介入の度合い（プラス要因にもマイナス要因にもなりうる） | | |

(6) チェック項目4 (その6)

「⑥その他アクター」をどう見るか。

CPが「①上位レベルの行政機関（政策・制度を決めるアクター／管理監督を行うアクター）」または「②事業を実施するアクター／サービスを提供するアクター」、または「④下位レベルの行政機関（受益者、エンドユーザー等により近い末端行政レベルのアクター）」の場合、⑥との関係性をどう見るか見ていく。（図2-8）

「⑥その他アクター」の具体例は以下のとおりである。

- 市民組織（NGO等）→コミュニティ、受益者、エンドユーザー以外のアクターとして
- 民間
- 大学・研究機関
- メディア
- 政治家・議員
- ドナー 等

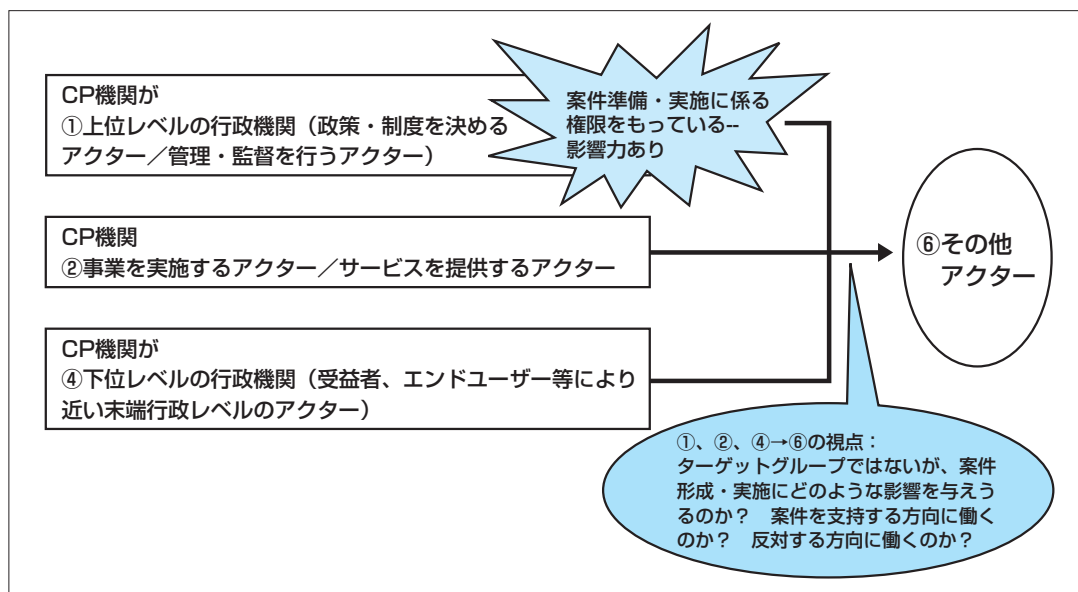


図2-8 ⑥「その他アクター」との関係性を見る場合（①、②、④→⑥）のチェック項目

「2-2-4 チェック項目4：CPを取り囲むアクターの整理」冒頭の「図2-2 アクター概念図（基本形）の見方」で説明したとおり、⑥は行政からサービス提供の委託を受けて案件の参加者となる場合もある。その場合、①②④が⑥を見る際の視点は、「アクターとして何を行っているか（労力・資金の提供）？ どのようなプロセスにどこまで参加し

ているか？ どこまで自律的に決定権をもっているか？ 行政とどこまで信頼関係があるか？」となる。行政が提供するサービスの内容や範囲ともかかわってくる。

⑥が案件準備や実施に係る直接のアクターではない場合、①②④が⑥を見る際の視点は、「ターゲットグループではないが、案件形成・実施にどのような影響を与えうるのか？ 案件を支持する方向に働くのか？ 反対する方向に働くのか？」となる。

以上、「⑥その他アクター」との関係性を見る場合のチェック項目をまとめると以下のとおりとなる。

〈チェック項目4（その6）のまとめ〉

⑥その他アクターとの関係性

- 当該国・地域における位置づけ
- 行政機構との全般的な関係性
- 当該プロジェクトへの影響（支持するアクターか、反対するアクターか）
- 当該プロジェクト／セクターにおける具体的な役割（意思決定、業務／サービスデリバリー、予算／資金、人材）
- 抱える問題、留意すべき点

第 3 章

行政機構のアクター相関図の 適用パターン

第3章 行政機構のアクター相関図の適用パターン

3-1 開発計画の策定・対象範囲から見た中央－地方関係図（保健計画策定の場合）

本節では、アクター概念図（基本形）およびチェック項目をどのように適用するのか、保健計画の策定を例として具体的に見ていく。中央－地方の関係をセクター開発計画の策定・対象範囲から見た場合、「技術・資金の流れ（縦）」と「自治体としての一貫性確保（横）」のどちらをより強く見ていくかという視点から、大きく3つのパターンに分類した。

3-1-1 パターン1：技術・資金の流れ（縦のライン）をより強く見る場合

保健計画は自治体独自の開発計画とは別に、上位のセクター省庁・部局との調整で策定される。

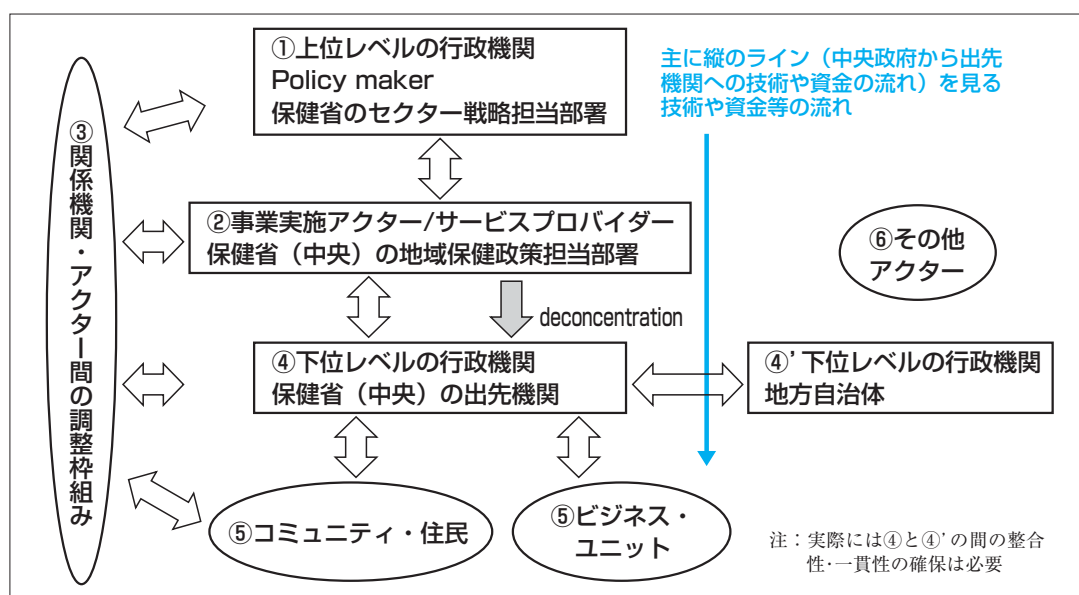
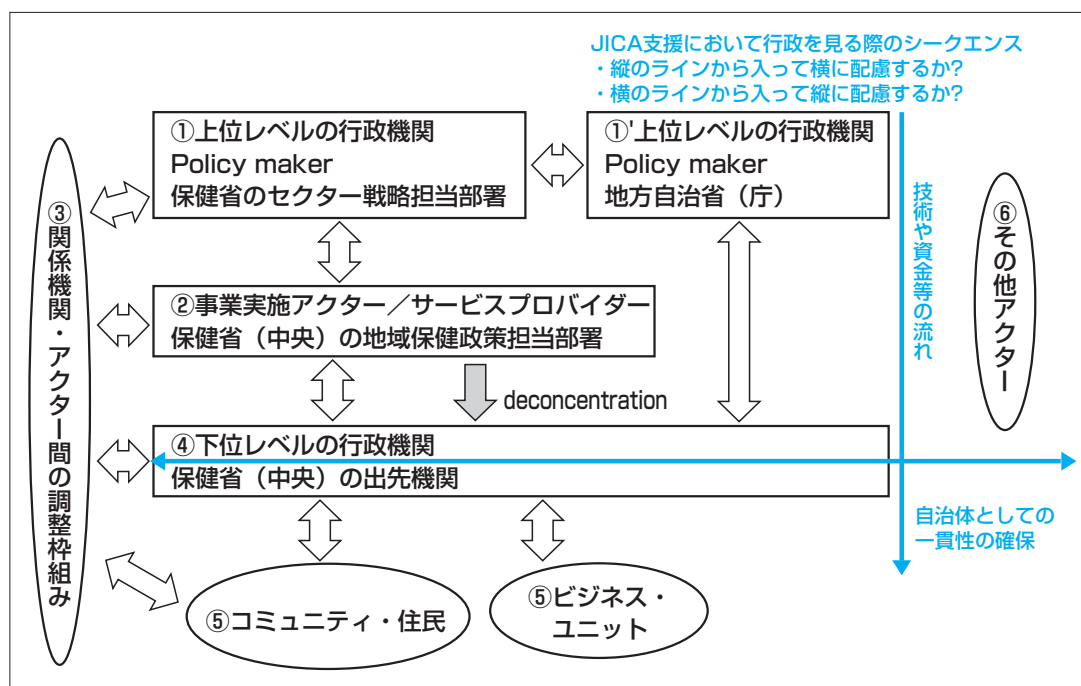


図3-1 パターン1：技術・資金の流れ（縦のライン）をより強く見る場合

各中央省庁が地方に出先機関を配置しており、中央政府の行政機構が並存する形となっている場合、中央の組織内（②：保健省と④：その地方レベルの出先機関）の間での一定の裁量権の付与関係（分散化：Deconcentration¹）があり、④'の地方政府は保健省の出先機関に付与された裁量権以外の範囲で地方政府としての計画の策定を行う場合がある。そのため、下位レベル同士の横のラインにも配慮しつつ、主に縦のライン（中央政府から出先機関への技術や資金の流れ）を強く見る。例えば、ケニアがこれに近いパターンに分類される。

1 分散化（Deconcentration）の定義：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。地方自治体の整備が遅れている開発途上国では現実的課題として分散化が焦点となる場合も少なくない。（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 平成16年11月より）

セクター省庁・部局の事業計画がある一方、地方政府として計画部局がセクター部局の計画を取りまとめる形で一つの地方開発計画を策定している場合、保健計画の策定に際しては、上位のセクター官庁や地方政府の計画部局との調整を必要とする。



住民の代表たる議会をもつ地方自治体（④：県政府）に対して、保健行政サービスその他の責任とそれに係る業務の裁量権および人事・財政の諸権限が移譲される（移譲：Devolution²⁾）場合、④：県政府は、②：保健省からのセクター戦略や技術的支援を受けつつ（縦のライン）、県政府全体の開発計画および予算との整合性を確保する（横のライン）必要があり、縦横の調整が求められる場合がある。この場合、JICA支援においては行政を見る際に縦のラインから入ろうが、横のラインから入ろうが、併せて他方のラインにも配慮することが求められる。例えば、タンザニアがこれに近いパターンに分類される。

- 58 -

〈ケーススタディ タンザニア・モロゴロ州保健行政強化プロジェクト〉

タンザニアの開発援助において、保健セクター改革（Health Sector Reform：HSR）と地方行政改革（Local Government Reform Programme：LGRP）という2つ大きな改革が主体的に行われてきたことが重要である。保健セクターの地方分権化によって、より住民に近い地方自治体が迅速な保健サービスをコミュニティに提供することをめざし、**地方における保健医療サービスは県が独自に行うことになり、セクターバスケットファンドの資金が直接県へ流れるようになった。**これに伴い、**保健福祉省は政策策定および地方の技術的な監督・支援機能に変化**してきている。しかし、なかなか地域住民の求める保健サービス提供に結びつかなかったことから、州および県保健行政組織のマネジメント能力強化が重要課題であった。

こうした状況において、本プロジェクトでは、第一に保健省の出先機関としての州の保健行政チーム（Regional Health Management Team：RHMT）に専門家チームを置き、州内6つの県保健行政チーム（Council Health Management Team：CHMT）の計画、実行、評価機能を高めるための州の指導的機能を高めることをめざした。プロジェクトでは、RHMTおよび6つのCHMTのメンバー横断的に保健計画・行政に係るワーキンググループを設定し、県同士の横の連携、県と州の縦の連携を強化した。州を中心とし、県がネットワークを構築する新しい行政システムをもたらし、組織力を強化し、自主性と自立発展性につながった。

ワーキンググループの活動が軌道に乗り、州・県の他の行政官や一般の人々にも目に見える成果として認識されることにより、**州・県の知事および計画官等のコミットメントも増大し、プロジェクト活動に係る各種費用も県保健予算によって拠出されることが検討されるようになった。**こうして県保健予算計画にプロジェクト活動費を計上し、**セクターバスケットファンドによる地方保健自主財源の中で予算執行されることが可能となった。**

※詳細は『キャパシティ・ディベロップメントに関する事例分析 タンザニア・モロゴロ州保健行政強化プロジェクト』（JICA国総研、2008年2月）を参照。

3-1-3 パターン3：自治体としての一貫性確保（横のライン）をより強く見る場合

地方開発計画の中にセクター計画が織り込まれている場合、保健計画は、地方開発計画の一部として策定される。

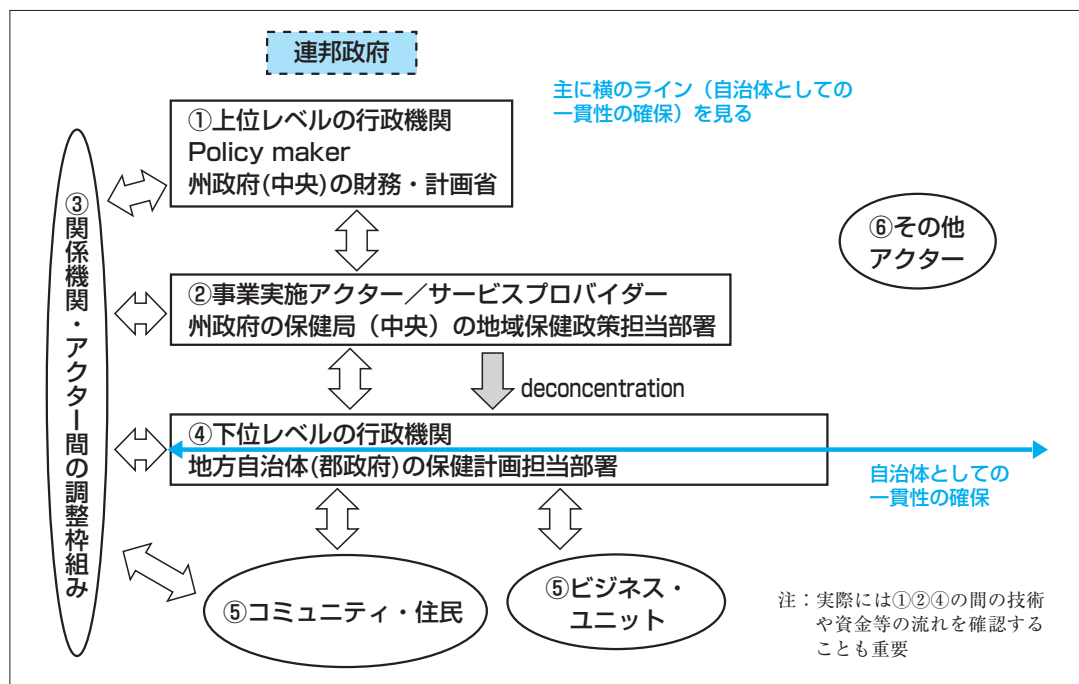


図3-3 パターン3：自治体としての一貫性確保（横のライン）をより強く見る場合

連邦制国家で、州政府より下位レベルの行政機構にかなりの権限が移譲され、例えば財政面では地方への予算配分が連邦政府の各省経由ではなく、州や郡レベルにFormula basedで直接配分されたうえで、④：各レベルの政府の中でセクター配分されるような場合、保健計画の策定にあたって、縦のライン：技術や資金等の流れにも配慮しつつ、主に④：郡政府全体の開発計画および予算との整合性（横のライン）を見ればよい。

3-2 パイロット→モデル化→普及のために必要な仕掛け

本節では、「協力の最終目標」を達成するためのアプローチとして、モデル地域でのグッドプラクティスを他地域に展開するために必要な仕掛けについて、3つのパターンで見えていく。

なお、パターンが1→2→3となるにつれて、「①上位レベルの行政機関」の関与の度合いが少なくなっていく。「2-2-4(1) チェック項目4(その1)」で述べたとおり、①は案件準備・実施に係る権限を有しており、影響力がある重要なアクターである。モデル案件のスケールアップや普及化を行う際には特に不可欠なアクターである。CPとの関係性で見た場合、①の案件のかかわり方によっては外部条件となりうるから、CPは活動プロセスの中で①を巻き込み、内部化していくことが重要となる。

3-2-1 アプローチ1:「上位レベルの行政機関」の案件への関与が強い場合

一つ目のアプローチは、モデル案件の準備段階から「①上位レベルの行政機関」をCPに設定して、「②事業実施アクター／サービスプロバイダー」および「④下位レベルの行政機関」が①のもとにモデル事業を実施するもの。案件の終了後、①を活用して後続のフェーズ2案件で他地域に展開するもので、「制度構築型アプローチ」と呼ばれるものである。(図3-4参照)

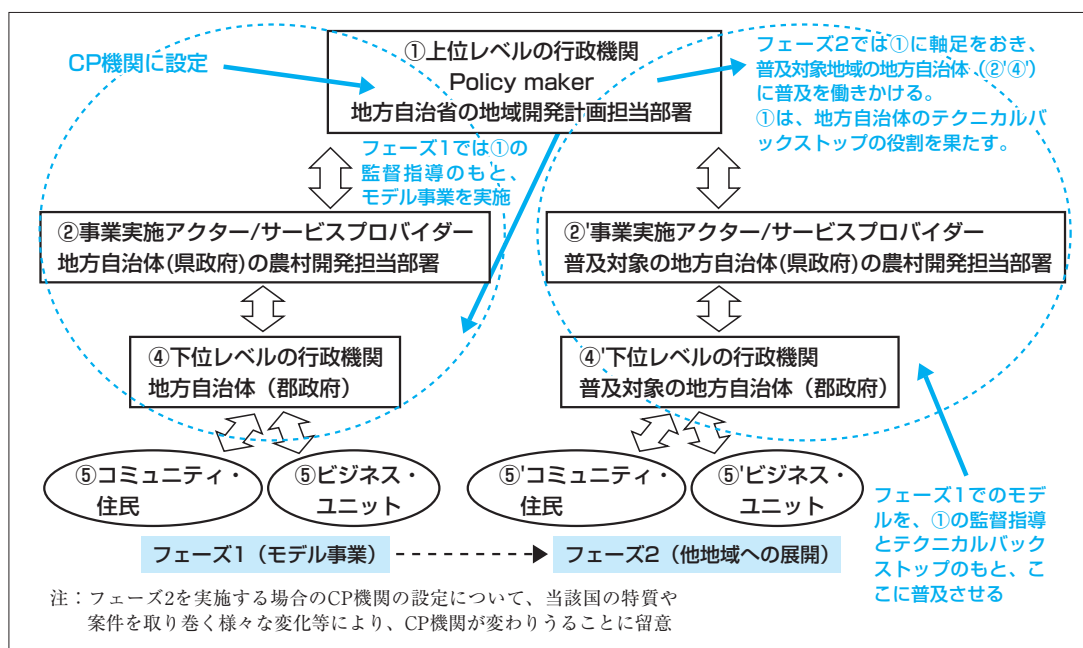


図3-4 アプローチ1: 制度構築型アプローチ

フェーズ2では①に軸足を置き、普及対象地域の地方自治体（②'④'）に普及化を働きかけるもので、①は地方自治体のテクニカル・バックストップの役割を果たすこととなる。

本アプローチをとるケースに見られる主な特徴は以下のとおりである。

- ①が強力で、自ら主導権をもって案件を進めていく意思や能力がある。
- ①がとる政策が広範に裨益するような制度を構築するために、②や④を使って展開する。
- いわゆる分権化が行われている場合は、その概念整理として「分散化：Deconcentration」の類型が当てはまる。
- いわゆる分権化が行われていない場合もこれに含まれる。

〈ケーススタディ タイ・自治体間協力および自治体行政サービス基準向上プロジェクト〉

タイでは地方分権化の流れにより、行政サービスにおける地方自治体の責任が大きくなっている。一方で、小規模な自治体にとって、単独で廃棄物処理や消防といった行政サービスを提供することは困難であるため、そうしたサービス実施に係る自治体間協力が必要とされていた。しかし、タイでは自治体間協力に係る十分な制度的枠組みが整備されていないため、自治体間協力が進展しないという問題があった。

そこで本プロジェクトは、自治体間協力の制度を整備する役割を担う内務省地方自治外振興局（Department of Local Administration：DLA）を主なCPとして、3つのパイロットサイトで自治体間協力事業を試行し、その成果・教訓を自治体間協力ガイドラインとして形成することを支援するものである。

プロジェクトの実施にあたり、DLAでは自治体間協力の制度構築にかかわる中核6部署（財政部、法務部、行政基準部など）がワーキンググループを形成し、パイロットサイトに定期的に訪問して自治体間協力事業の運営に対してアドバイスをするとともに、事業を進めていくうえでの制度的、組織的課題を把握して、ワーキンググループでの制度検討に反映させている。また、パイロットサイトでも参加自治体が覚書（MOU）を締結することで、パイロット事業ながらも参加自治体自身の事業として認識するといったオーナーシップの向上が見られた。

さらに、パイロットサイトでの自治体間協力事業のファシリテーション、助言、そしてDLAのワーキンググループへのコンサルテーションをタマサート大学の教授チームに委託をしている。これによって、同教授が事実上地方のパイロットサイトと中央のDLAとの「パイプ役」としての機能を果たしている。さらに2006年9月の政変により、新憲法を草案することになった際に同教授が起草委員の一員となり、プロジェクトでの取り組みを活かして自治体間協力が憲法に記載されるといった想定外のインパクトもあった。

こうして、地方での自治体間協力のパイロット事業試行による参加自治体の事業実施運営能力の向上とDLA内のワーキンググループによる自治体間協力のガイドライン策定を「車の両輪」として支援していくことで、より現場のニーズにあった制度構築を可能とした。

※詳細は『キャパシティ・ディベロップメントに関する事例分析 タイ地方行政能力向上プログラム』（JICA国総研、2007年4月）を参照。

3-2-2 アプローチ2:「上位レベルの行政機関」の案件への関与がそれほど強くない場合

二つ目のアプローチは、「②事業実施アクター」を実質的なCPに設定し、当該案件の準備&実施中から「①上位レベルの行政機関」を巻き込みつつ、「④下位レベルの行政機関」と緊密に連携しながら案件を実施し、その開発モデルをグッドプラクティスとしてモデル化していく。案件の終了後、①を活用して後続のフェーズ2で他地域に展開するパターンであり、「パイロット型」もしくは「エンパワメント型」と呼ばれるものである。(図3-5参照)

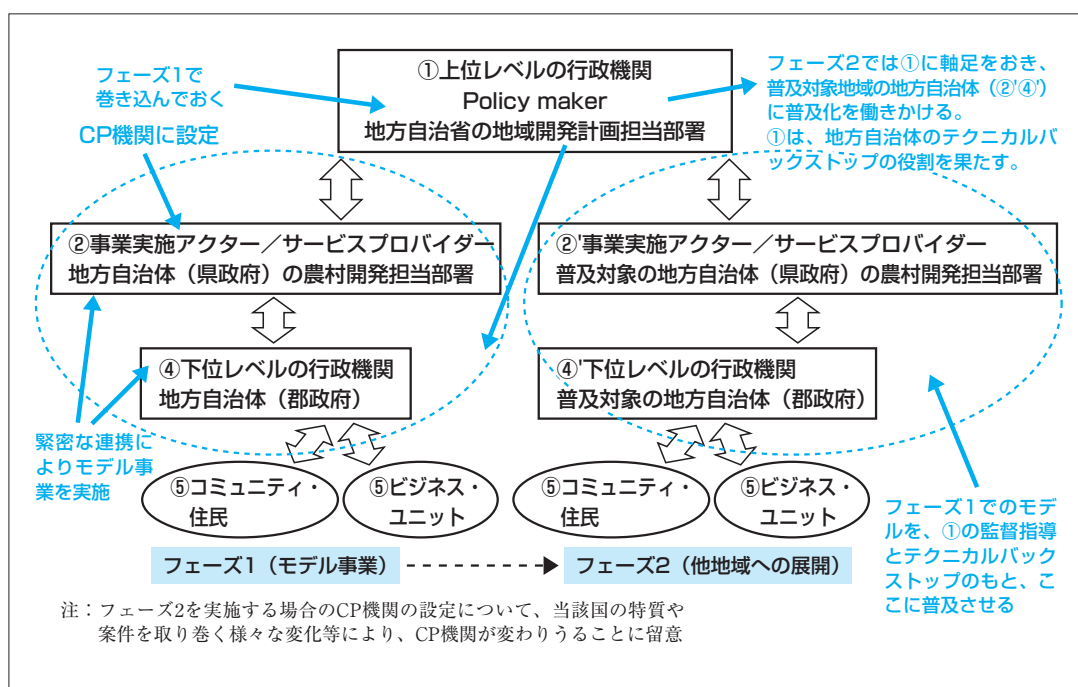


図3-5 アプローチ2：パイロット型・エンパワメント型アプローチ

本アプローチをとるケースに見られる主な特徴は以下のとおりである。

- ①「上位レベルの行政機関」が必ずしも強力ではなく、自ら主導権をもって案件を進めていく意思が弱い場合が多い。
- ①は主に普及のためのfacilitationおよび技術支援の役割を担う。
- ②や④が主体的に動いて①を巻き込んでいく。
- いわゆる分権化の概念整理として「移譲：Devolution」の類型が当てはまる。

〈ケーススタディ タンザニア・州保健行政強化プロジェクト〉

本案件は「3-1-1」のケーススタディで扱った「モロゴロ州保健行政強化プロジェクト」の後継案件である。本案件は、前案件で構築された州と県の縦と横の連携によって県レベルの保健医療サービスの質を向上させるモデルを全国21州に普及させることをねらったプロジェクトである。

具体的には、中央政府と地方自治体の双方向から見た州の機能強化の支援を図っている。21州保健局を直接的な受益者と設定し、中央出先機関としての州の機能とともに「県から見た州の意義」を明確に位置づけて組織強化を図っている。また、州保健局の組織強化のための中央による制度改善とともに、中央政府機関である地方自治省と保健社会福祉省との間の調整・協力体制強化も支援している。

案件の実施においては、同セクターを支援する他ドナーとも積極的に協調してセクターバスケットファンド等を効果的に活用し、プロジェクトレベルだけではなく、タンザニアにおけるプログラムレベルのインパクトを意識した運営をしている。

3-2-3 アプローチ3:「上位レベルの行政機関」の案件への関与が弱い場合

三つ目のアプローチは、自治体連合（②④&②'④'…）を別途設立し、それをCPに設定するものである。当該案件の実施中から①（さらに下位レベルの行政機関）を巻き込んでおき、案件の終了後同連合を活用して後続のフェーズ2で他地域に展開するというもので、中南米でよく見られるアプローチである。（図3-6参照）

「①上位レベルの行政機関」の関与が弱い場合、②や④が連合³を組んで自主的に展開していこうとする、いわば自律発展的なアプローチである。

3 ここで「連合」とは、中南米でいうMancomunidad（自治体間協力組織）を想定したもので、プロジェクトでこうした「連合」組織をつくるのではなく、JICAの支援の有無にかかわらず存在している連合的な組織体を効果的に活用するという趣旨である。

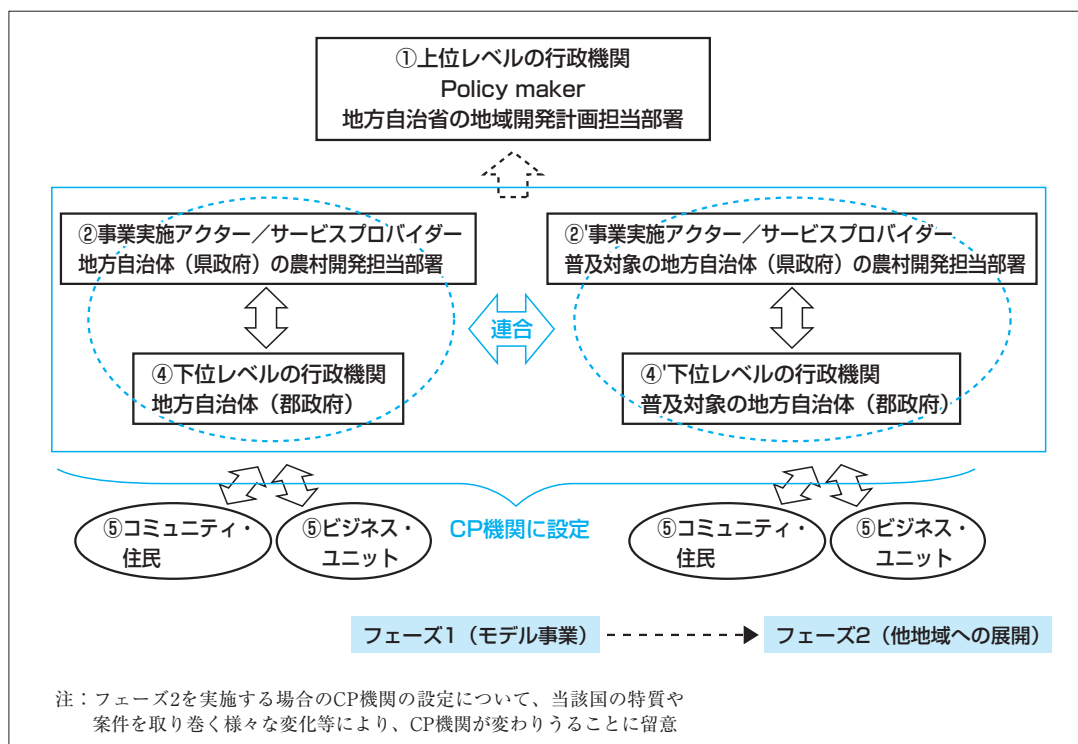


図3-6 アプローチ3：実施機関連合型のアプローチ

本アプローチをとるケースに見られる主な特徴は以下のとおりである。

- ①が案件に関与する意思が弱い。
- ②④が主体的に動いて「連合」を結成し、①を巻き込み、内部化を図る。

3-3 アクター相関図の適用事例

本節では、実際の案件事例についてアクター相関図を適用して見る。アクター概念図（基本形）が具体的にどのように適用されるのかを見ていく。

3-3-1 フィリピン・ベンゲット州地域保健システム強化プロジェクト

フィリピンでは、1991年の地方分権化政策以降、保健行政の主管が中央政府から地方自治体に移管され、分権化以前は保健省が一括して運営していた保健医療施設のうち、地域や州の病院は州保健局が州の予算で運営し、町の保健所は町が運営するという体制になった。そのため患者の紹介（リファール）や保健医療計画の策定・実施などにおける病院と保健所との連携が弱まったり、州や町において人材や資機材が効率良く配分されないなどの弊害が見られた。そのため保健省は、州政府と町政府との間の中間的なレベルとして、地域病院と近隣の町保健所からなる広域地区単位の自治体間保健ゾーン（Inter Local Health Zone：ILHZ）の設立を提唱した。ベンゲット州においても4つのILHZが設立されたが、技術支援役である州保健局の支援能力・体制および州・町レベルの首長・議員からの理解・合意が十分に得られていなかったことなどから具体的な活動に結びついていなかった。本案件はILHZの活動（活動計画策定・運営、しくみづくり）の強化を含め、州全体の地域保健システム強化を保健行政・保健財政・保健サービス提供・薬剤供給の4つの側面の能力強化を通じて支援するグッドプラクティス事例である。

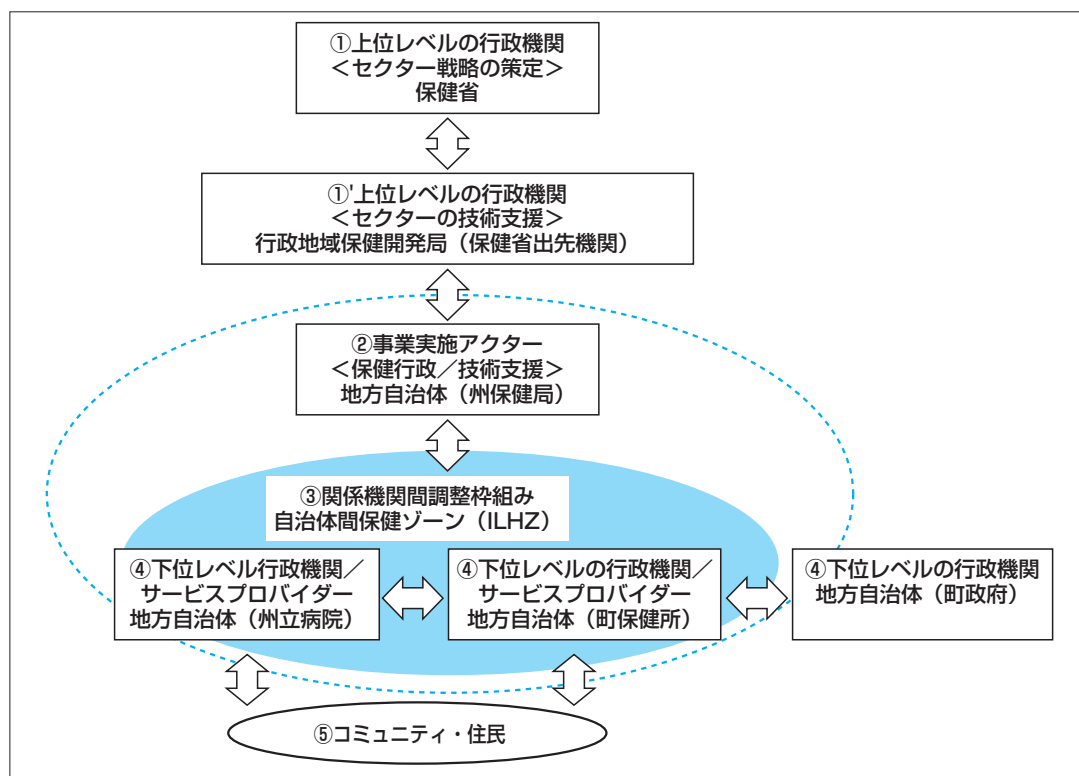


図3-7 フィリピン・ベンゲット州地域保健システム強化プロジェクト アクター相関図

関係するアクターは、「①上位レベルの行政機関」として保健省と保健省の出先機関である①' コルディレラ行政地域保健開発局（州保健局に対する技術的な支援と監督）、「②州レベルの保健行政機関・技術支援」としてベンゲット州保健局（意思決定機関）、「③関係機関間の調整枠組み」としてILHZ、「④下位レベルの行政機関」として町政府（町保健所）、「⑤コミュニティ・住民」である。

権限移譲型の地方分権化（Devolution）により、保健サービスに係る実質的な意思決定権は地方政府である州および町政府に移った。

ILHZは、州（州立病院）および近隣の町政府（町保健所）というレベルの異なる複数の自治体で保健財源・人材・施設を共有し、これらリソースを有効活用しながら地域に保健サービスを提供するための広域地区単位である。活動資金は、各施設に対する予算のほか、構成する各自治体が拠出して設立した共同保健信託基金から充当している。同基金への拠出金は、州保健局および州立病院が町保健所と共同で策定するILHZ活動計画に基づいて決定されることになっているが、州からの拠出金は州知事のコミットメントによるところが大きい。また各自治体でも基金への拠出について首長による意向に大きく左右されるのが実体である。そのため、プロジェクトを通じてILHZ評議会の再編成や活性化を行うとともに、プロジェクト合同委員会の開催を通じて州知事のイニシアティブにより町長や州・町議員をILHZの活動に巻き込んだり、各ILHZの技術委員会において共同保健信託基金の制度設計や具体的な運営方針を検討するなどの、複層的な関係機関間の連携・調整を図るためのメカニズムを強化した。

既述の「中央－地方関係」および「パイロット→モデル化→普及の仕掛け」との関係から見ると、本案件はそれぞれ「パターン2の技術・資金の流れ（縦のライン）および自治体としての一貫性確保（横のライン）双方を同じ程度見る場合」および「アプローチ3の実施機関連合型のアプローチ」に近いものと分析できる。

3-3-2 エルサルバドル・地方自治体廃棄物総合管理プロジェクト

本案件は、エルサルバドルにおけるパイロットプロジェクトを通じた中央政府の廃棄物総合管理関係機関（自治体開発庁、環境天然資源省、厚生省）が、地方自治体に廃棄物総合管理（計画策定から実施段階までカバー）を普及するための能力強化を支援するグッドプラクティス事例である。

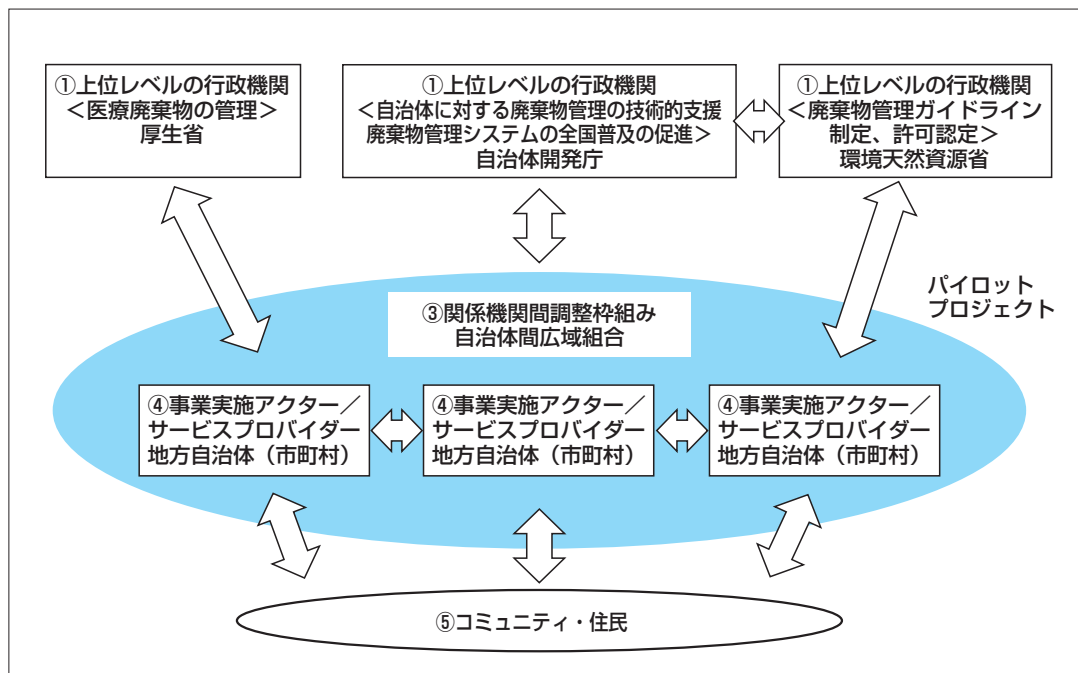


図3-8 エルサルバドル・地方自治体廃棄物総合管理プロジェクト アクター相関図

関係するアクターは、「①上位レベルの行政機関」として厚生省・自治体開発庁・環境天然資源省の3省庁、「②事業実施アクター／サービスプロバイダー」として地方自治体〔ラウニオン県北部ASINORLU（旧自治体（組合）の9市〕、「③関係機関間の調整枠組み」として自治体間広域組合、「⑤コミュニティ・住民」である。

プロジェクトでは、活動はパイロットサイトが中心であったものの、あくまで中央政府の3つの関係機関によるモデル構築およびその普及に係る能力向上が目的としていたことから、3つの関係機関の役割分担を明確にしたうえで相互連携体制を構築していくために、各機関の局長レベルによるステアリング・コミッティのほか、実施担当部局レベルによる技術委員会を設置した。

パイロットサイトでは、自治体間協力組織（ASINORLU）による処分場などのハードの整備・維持管理、資金確保・管理などの持続的なモデルを構築した。パイロット事業における予算はバイナショナル・プログラムからの資金および参加自治体の分担金で賄われている。

既述の「パイロット→モデル化→普及の仕掛け」との関係から見ると、本案件は「アプローチ1の制度構築型のアプローチ」と「アプローチ3の実施機関連合型のアプローチ」に近いものと分析できる。

3-3-3 ホンジュラス・西部地域開発能力強化プロジェクト

本案件は、地方分権化政策のもと市町村へ大量の開発投資資金が流れるなか、受け手の各市町村の計画策定・実施・運営維持管理能力が伴っていないため、西部地域イギーート川流域の自治体連合会（Mancomunidad）を対象に技術支援をすることで、各市町村が住民参加型

開発計画に基づいて、開発資金を活用して小規模社会インフラ整備事業を実施、運営管理するモデルを形成するプロジェクトである。

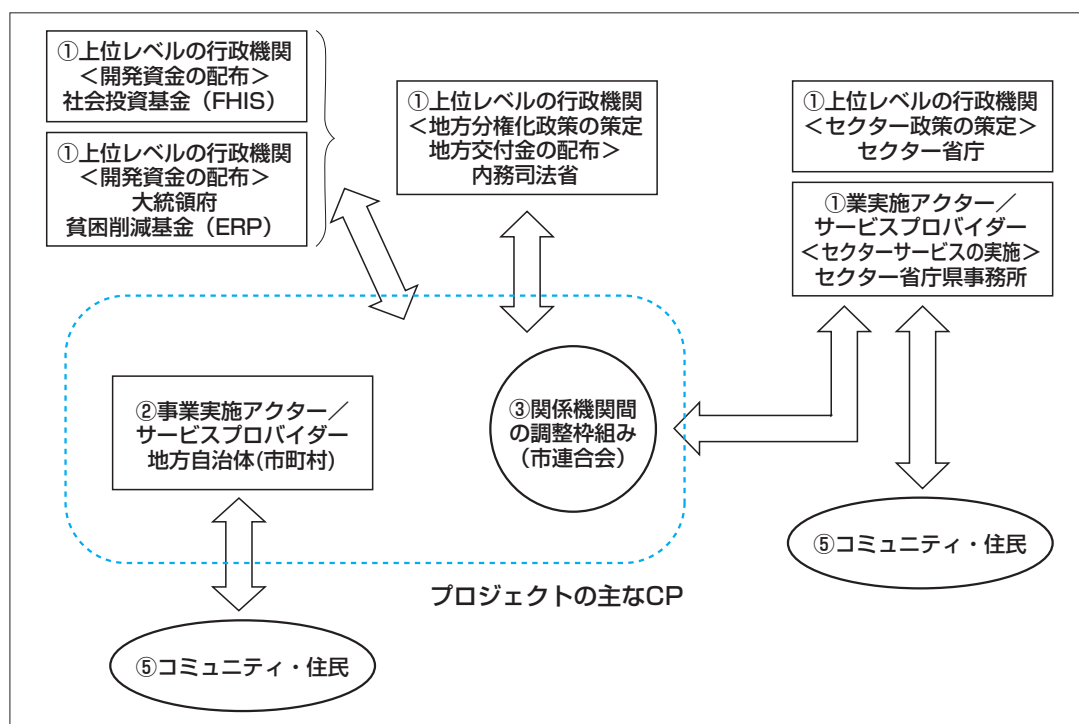


図3-9 ホンジュラス・西部地域開発能力強化プロジェクト アクター相関図

関係するアクターは、「①上位レベルの行政機関」として内務司法省、大統領府、社会投資基金、「②事業実施アクター／サービスプロバイダー」として地方自治体（市町村）、「③関係機関間の調整枠組み」として、自治体連合会、「⑤コミュニティ・住民」である。

上位レベルの行政機関として位置づけられている三者は事実上それぞれの開発資金（地方交付金、貧困削減基金、社会投資基金）を市町村レベルに配布するという関係⁴であり、その資金を活用したサービス提供は各地方自治体に任されていた。しかし、とりわけ農村部の自治体は極めて規模が小さく行政サービスをするには非常に脆弱であった。他方で、基幹となるセクターサービスはセクター省庁から出先機関である県事務所で実施されていた。

こうした状況下で、プロジェクトでは、近隣自治体が集まって結成された自治体連合を対象とした能力強化を通じて、各自治体における小規模インフラ整備事業の実施を支援している。また、自治体連合によるセクターサービスの計画との調整を促すことで、対象となる自治体の行政サービス提供能力を向上させようとしている。

既述の「パイロット→モデル化→普及の仕掛け」との関係から見ると本案件は、「アプローチ3の実施機関連合型のアプローチ」に近いものと分析できる。

4 社会投資基金はそのほかに技師の派遣などの技術支援も実施している。

3-3-4 エチオピア・住民参加型基礎教育改善プロジェクト

本案件は、エチオピア・オロミア州内の対象9つの郡において、20校の小学校をパイロット的に計画・建設・運営することにより、オロミア州教育局と郡教育事務所の能力向上を図りながら、住民参加による持続的な学校計画・建設・運営のモデルを策定するもの。

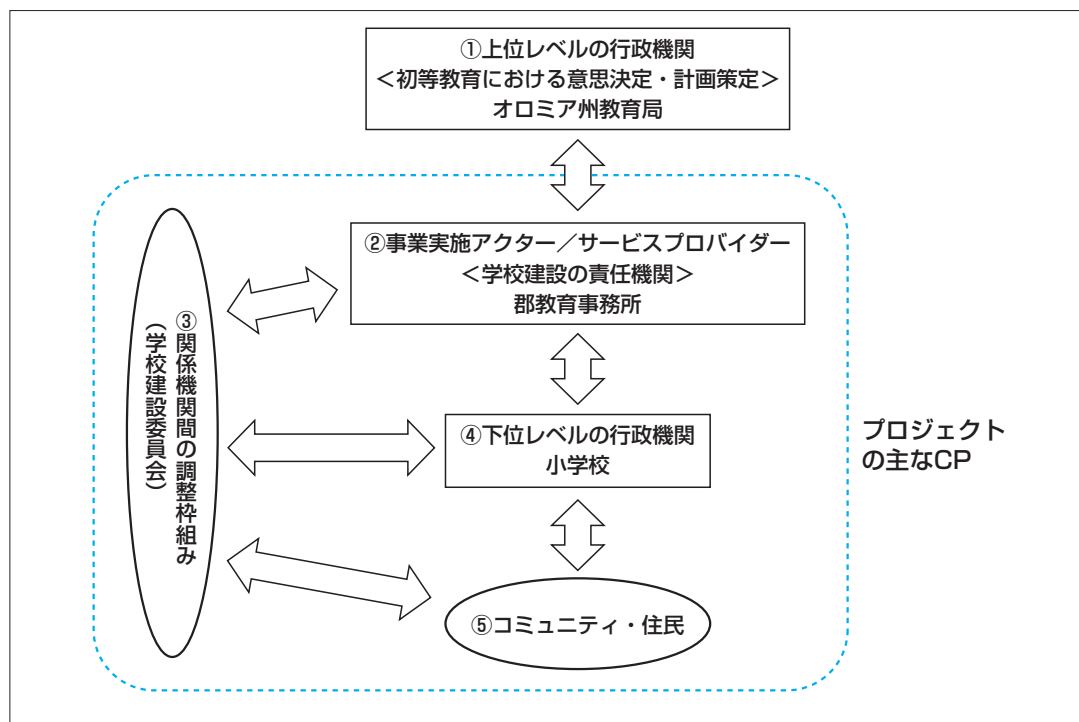


図3-10 エチオピア・住民参加型基礎教育改善プロジェクト アクター相関図

関係するアクターは、「①上位レベルの行政機関」としてオロミア州教育局（意思決定・計画策定機関）、「②事業実施アクター／サービスプロバイダー」として9つの郡教育事務所（学校建設の責任機関）、「③関係機関の調整枠組み」として学校建設委員会、「④下位レベルの行政機関」として小学校、および「⑤コミュニティ・住民」と4層に跨っている。

CPに⑤のコミュニティ・住民が入っていることが本案件の大きな特徴である。主なCPである②④⑤の間の連携・調整を図るためのメカニズムとして、③が設立されている（郡教育事務所、技官、住民により構成）。

既述の「中央－地方関係」との関係から見ると本案件は、「パターン3：自治体としての一貫性確保（横のライン）をより強く見る場合」に近い。他方、「パイロット→モデル化→普及の仕掛け」との関係から見ると、本プロジェクトの目標はモデル開発となっており、「パイロット→モデル化」に重点が置かれているが、ガイドラインの作成やワークショップの開催等によるモデルの普及のための仕掛けも組み込まれている。

第 4 章

チェックリストの活用法

第4章 チェックリストの活用法

4-1 時間軸で見た4つのステップ（案件の各段階で見るべきポイント）

本節では、JICA案件の進捗の各段階（時間軸で見たステップ）との関係でチェック項目をどう見るのか見ていく。第2章で示したチェック項目を、毎回の調査や案件の準備・実施等の過程で見ていくことは大変だと感じる読者も多いのではないか。一方で、案件の迅速化が求められている中で、どうやってこれだけの事項をチェックし、「協力の最終目標」の達成に向けて精度の高い仕事を行っていくのか。チェックすべきポイントに優先度をつけてメリハリをつけることが現実的な対応となる。ここで強調したいのは、メリハリをつけつつも、落とし穴・盲点となりがちな事項を逃さないよう網羅的に見ていくことが重要ということである。案件の準備段階において、そもそもある事項に注意を払っていない結果、案件の実施中も事後も抜け落ちてしまうことがないように、特に入り口の段階では留意して見ておくことが重要となる。

他方で、実際には案件準備開始段階（エントリーポイント）で100%網羅的に情報収集することは難しい。むしろ事前の情報収集の程度にかかわらず、それで安心してしまうのではなく、案件開始後のアクターや状況変化に応じて改めて情報収集することが重要である。チェック項目の活用を通じて、関係者が「気づき」として蓄積し積み上げていくものにできればよいと考える。

「具体的にどういうツールを使ってこれだけの情報収集を行うのか」という疑問については、例えば協力準備調査でローカル・コンサルタントを活用することも一案である。その際、目の前のプロジェクトへのインプットに比べ、事前調査費用が高すぎるという議論があるが、中長期的な協力の最終目標を見据えて始めるのであれば、その全体に比べて情報収集のための費用の比率はそれほど大きくはならないと考えられる。

図4-1は、行政機構を見るためのチェック項目の全体像を、JICA案件の進捗の各段階（時間軸で見た4つのステップ）とともに示したものである。いつ何をどのようにチェックするのか、最低限何をやっておくべきなのかを整理し、案件の各段階で見るべきチェック項目の優先度を色の濃淡をつけて表している。濃い青は特に優先的に見る事項、水色はある程度見しておく事項、色のないものは特段留意して見る必要はない事項となっている。



図4-1 案件の各段階でチェックする内容とその目的

4-1-1 案件準備開始段階で見べきポイント

案件準備開始段階のエントリーポイントではチェック項目全体をしっかりと見たうえで、仮説の検討ないし設定⁵を行うことが重要である。すなわち、「協力の最終目標」を明確にして、その実現につながっていくような案件の目標や成果を明らかにする。同時に、それに見合ったCPや関係アクターの“あたり”をつけ、CPおよび関係機関／アクターの能力や、相互間の関係性について全体構造を捉える視点が必要である。

この段階で必要な項目をチェックするには、以下のSequence例が考えられる。

- めざすべき姿（仮説）の提示【チェック項目1】
- 案件およびCPを取り巻く政策・制度環境、ドナーの援助動向【チェック項目2】
- CPを取り囲む関係アクター関係【チェック項目4】の把握
- 協力の最終目標の明確化（制度化・普及化方策の明確化も含む）【チェック項目1】
- エントリーポイントとしての、当該案件の目標・成果に見合ったCPの設定【チェック項目3】

なお、案件準備の際の留意事項として、実際の業務において、条件の変化等で案件の継続が困難になる場合も想定されることから、撤退も視野に入れた準備が必要となる。その対応の一案としては、

例えば、大型案件を最初から5年で設定するのではなく、まずは試行的に2、3年実施し（相手国側との関係で必要に応じてこれを「フェーズ1」と称することとする）、その実施状況や相手側の体制変化の有無を見極めたうえで、さらに2年の「フェーズ2」を検討・実施するというマネジメントのやり方もあろう。このフェーズ分けにより、仮にフェーズ1がうまくいかなかった場合には、思い切ってそこで撤退するという選択肢もシナリオとして残すことが可能となる。

こうしたアプローチは、とりわけ体制の移行期にある国に対して有効に機能するものと思われる。

4-1-2 案件の計画調査段階で見べきポイント

案件の計画調査の段階ではチェック項目の1～4の一部までを重点的に見るのが求められる。この段階では、案件準備開始段階で設定したCP組織を基準にして外部環境や内部の能力を診断し、「協力の最終目標」につなげるための「プロジェクト目標」を設定する。すなわち、この段階では、「協力の最終目標」を念頭に、案件としてどこを相手に何をめざすのか、その成果を「協力の最終目標」につなげていくためにどのレベルのどのアクターに働きかけていくかという仮説の設定ないし検証を行うことが必要とされている。

⁵ 案件準備開始の段階で仮説を設定できるのが望ましいが、実際には案件の計画調査段階におよぶことが想定される。

この段階で必要な項目をチェックするには、以下のSequence例が考えられる。

- 案件およびCPを取り巻く政策・制度環境、ドナーの援助動向【チェック項目2】
- CPを取り囲む関係アクター【チェック項目4】の把握
- CP内部の能力の診断【チェック項目3】
- めざすべき姿（仮説）の検証および案件目標の設定【チェック項目1】

4-1-3 案件の実施・モニタリング段階で見べきポイント

案件の実施・モニタリング段階ではチェック項目2～4の一部までを重点的に見るのが求められる。仮説の検証は実際には案件の実施と並行して行うのが現実であろう。その際、各アクターが現実にはどれだけの能力を有しているか、その強みや弱みを把握し、アクター間の関係性にも目配せする。また、案件準備・計画段階で予期しなかった外部要因や状況の変化等があるかも把握する。その上で、協力の中長期的なシナリオがよかったのか見直し、必要に応じて調整を行い、次のシナリオにつなげていくための布石（能力や実施体制の補強策）を打つ。仮に見直しが必要と判断される場合は、極力、案件実施の早い段階で仮説の再設定を行うことが肝要である。

この段階で必要な項目をチェックするには、以下のSequence例が考えられる。

- CPの能力（ベースライン）の把握【チェック項目3】
- 案件およびCPを取り巻く政策・制度環境、ドナーの援助動向【チェック項目2】
- CPを取り囲む関係アクター【チェック項目4】の変化有無の把握
- めざすべき姿（仮説）の検証（必要に応じて再設定）【チェック項目1】

4-1-4 案件の終了段階で見べきポイント

案件の終了段階ではチェック項目4の後半と次のラウンドのチェック項目を重点的に見るのが重要となる。この段階では、必要に応じて協力の中長期的なシナリオを見直す。また、見直したシナリオを具現するためには何がボトルネックになっているのか、案件の実施・モニタリングの段階で確認した問題のメカニズムやこれまでの取り組み上の問題点を踏まえて、必要な対策を講じるとともに、見直し後の「協力の最終目標」につながる後続の案件の「案件目標」を大まかに設定する。

この段階で必要な項目をチェックするには、以下のSequence例が考えられる。

- 「4-1-3 案件の実施・モニタリング段階で見べきポイント」と同じチェックをしたうえで
- 案件成果の制度化・普及化方策の検討【チェック項目4】
 - めざすべき姿（仮説）の再設定【後継案件のチェック項目1】

4-2 セクター／分野別特徴・教訓のまとめ

本節では、JICA案件についてセクターおよび分野別の特徴と教訓に着目して具体的に見ていく。取りまとめにあたっては、JICA地域部・課題部の担当者へのヒアリングを行い、また技術協力（十数件）の評価報告書のレビューを行った（レビュー結果の詳細は付属資料1を参照）。

カバーした分野は、教育、保健、防災、廃棄物処理、農村開発・地方行政、中小企業支援である。レビューの結果得られた分野別に見るべきポイントおよび留意事項を以下に示す⁶。

(1) 初等教育

見るべきポイント	・行政と学校運営（建設）委員会との関係 －住民ニーズの把握、行政としてのサービスの範囲の明確化（cf. 住民による共同行動）
留意事項	・住民参加による持続的な学校計画・建設・運営のモデルを策定することを上位目標とした案件において、住民を学校運営の中心的な担い手として位置づけ、住民のニーズを反映したプロジェクトを実施したことが奏功したグッドプラクティス事例がある。住民の役割、行政としてのサービスの範囲や実施体制の明確化を図ったこと、案件関係者のオーナーシップを醸成したことが案件の成功につながった。

(2) 保健

見るべきポイント	・疾病（テーマ）別のvertical fundの存在と横断的な「保健システム」の重要性 ・地方分権化の中での保健省と自治省の権限分担、サービスの地理的範囲の違い ・地方における医師等の専門的人材の確保が課題－人材確保メカニズムの把握
留意事項	・多くの国で保健セクターはドナー支援が乱立している。例えば、マラリア、HIV/AIDS、結核、EPIなどの分野はそれぞれが1つの分野として確立しており、vertical fundで縦割りとなっているのが特徴。「保健システム」はこれら縦割りの事業予算の横断的な運営基盤に着目したテーマであるが、これもまた1つのvertical programとして確立しており、行政官の能力強化、保健計画の策定、ニーズの汲み上げ、予算の確保等行政の担当業務が細分化されている。 ・医師の人材流出の問題、僻地で医療を行うことのインセンティブ・システム導入の問題等が指摘されている。

⁶ 実際には、ケースによってはどこまでが国固有の特徴による要因で、どこまでがセクター／分野による要因かは厳密に切り分けることが難しいという問題がある。

	・薬のlogistics管理は保健の情報管理システム整備の観点からも重要 (例) ブラジルにおける保健システムづくりの取り組み 保健計画のプランニング、予算の確保、エビデンスに基づいたデータ収集、ニーズの洗い出し、薬のlogistics管理等の支援を実施。こうした分野における支援はまだ歴史が浅く、成果がはっきりと把握しにくいという問題があるがその意義は大きいと認識されている。 ・大学病院はどこが管轄するかで意見が別れることが多い(例: 高等教育省v.s.保健省)。また地方におけるプロジェクトの管轄も、例えば保健省v.s.自治省とケースバイケースで異なることが多い。
--	--

(3) 防災

見るべきポイント	・イシューとしての政治性(中央レベルのコミットメントの流動性?) ・実態は地方行政とコミュニティによる連携・調整がカギ(コミュニティ防災の重要性)
留意事項	・本分野の案件は、政治的影響を受けやすく、継続性の担保が難しいことに留意する必要がある。「市民安全」は政権の根幹にかかわる事項で、“票”にも結びつくことから、政治色の強い人物が要職・トップに就くことが多い。したがって、政権交代があると人が交代し、政策の継続性・一貫性に影響を与える。 ・パイロット・コミュニティの選定にあたっては、政治的インプリケーションへの考慮が必要である。(関係者・ステークホルダーの選挙対策にも直結する事項であるため)

(4) 環境管理(廃棄物、給水を含む)

見るべきポイント	・地方での廃棄物問題の深刻化+焼却炉/処分場等のハードの必要性=廃棄物処理の広域化(自治体間協力による運営) ・市長から住民までの多様なアクター間の調整の必要性 ・環境行政の地方分権化 →環境省(出先)と自治体との権限分担、予算の流れの変化 →Technical Backstopとしての環境省の役割 ・公益法人(水公社)の運営形態-予算・人員はどこから来ているか? ・水道料金の設定-受益者負担と公共サービスとの折り合い/採算をどのようにとるか?
留意事項	・環境分野におけるサービスデリバリーは、受益者負担が基本。多くの給水案件については、料金支払いについてエンドユーザーである住民に大きな抵抗はないが、例えば廃棄物・ゴミ処理については受益者負担の理解が得られない場合があることに留意する必要がある。また、ハードの選択は受益者負担にも影響することに留意することが重要

	・ゴミ問題は、従来は首都圏の問題として認識され、国（中央）－地方の関係はあまり注目されてこなかった。しかし、①グローバル化の進展で、地方でもゴミ問題が出てくるようになったこと、②焼却炉や処分場等のハードが必要である一方、資金不足等の問題から、1つの自治体で対応することは困難であり（日本も同様の問題を抱えている）、いくつかの自治体を束ねて対応するケースが出てきている。広域化することにより国の規制が必要となり、中央政府の関与の必要性が出てきた分野である。 ・廃棄物管理の中でも衛生的な処分場の整備は、目に見える成果を示すことが可能であるため、プロジェクトの重要性について地元住民をはじめ関係者の理解が得やすい。 ・廃棄物の処分場の選択は、維持管理のための行政のしくみや住民対策とも表裏一体で検討することが重要
--	--

(5) 農村開発・地方行政

見るべきポイント	・当該地域特有の条件への配慮：首長の影響力から地域社会環境まで ・末端行政組織とコミュニティとの関係強化と同時に、そのモデルを上位の行政につなげるチャンネルの確保（複層的アプローチの必要性）
留意事項	・技術普及関連のプロジェクトは、対象が普及機関に限定されており、行政のインプリケーションは少なく、むしろ普及員の能力が大きく影響している。 ・プロジェクトの対象・スコープやCP（人、能力、社会的地位・職務上のポジション・位置づけ）の見極めは重要。TPOに応じたステークホルダーの巻き込み方を検討することが重要 ・自治体レベルでプロジェクトを実施する場合、首長が成否の鍵を握ることが多い。したがって、首長の権限、能力、影響力等を見極めることが重要 ・一地域での取り組みを持続的なものにするためには、プロジェクトの終了後も必要な予算を確保する必要がある。例えば、ラオスの森林環境プロジェクトの事例では、県の計画局と予算局の連携が不十分で、CPの森林局は当該地域（自治体）におけるプロジェクト予算を（案件終了後に）確保できなかったという教訓がある。必要なリソースの確保を担保するため、プロジェクト実施の過程で、「国－自治体－（下位の）自治体」と、異なるレベルの行政機関に働きかけを行い、複層的なアプローチをとることが重要 ・政策アドバイザーの効果的な配置を検討することが重要。組織図や文書のみでは把握できない実態面（意思決定に際してはこの人を押さえておかないと進まないなど）の情報を政策アドバイザー経由で入手するようなしくみをつくることが重要

(6) 中小企業支援

見るべきポイント	・ 国による民間セクター開発に行政が関与する度合い・アプローチの違い ・ 官はプラットフォームを設定するファシリテーターとしての機能 ・ 民の代表である商工会議所や同業者組合の巻き込むことで、民への公正な広がりを支援
留意事項	・ 途上国における中小企業コンサルタント（養成対象者）の位置づけは、各国の行政制度の考え方により異なっている。すなわち、中小企業支援や民間セクター開発に行政が関与する度合いやアプローチは以下のとおり国によって異なる。（日本の場合、中小企業診断士の育成は官と民の双方で実施） －マレーシア：官 －フィリピン：官および民 －インドネシア：官 －タイ：民 －メキシコ：官および民 ・ JICAによる各国における中小企業コンサルタントの養成は、行政機関（官）を通しての育成となる。〔JICAは直接民間企業を支援することはできないため、官を通じた支援（能力強化）を行う方針〕 ・ 他方、官を通じた支援は民の真のニーズを把握した内容になっているのか、本当に産業振興に資する支援になっているのかといった問題意識もあり、官を通して民のニーズを汲み取っていくようなくみづくりの支援、すなわちインターフェイス、プラットフォームといった場の設定を支援し、官がファシリテーター、サービスプロバイダーとしての機能や能力が強化されるような援助をめざしている。その際、官の範囲をどこまで認識するかが問題となる（省庁のほか、公社や公益法人も含むかなど）。プロジェクトの準備、実施に際しては、実施機関の設定や関係するアクターの整理が必要である。 ・ 官がサービスプロバイダーの役割をどこまで担うかといった問題もある。これは国の制度、政権の考え方、大きな政府／小さな政府への志向等、時系列的な要素も含め各国状況が異なっていることに留意する必要がある。

4-3 無償案件から得られる教訓（円借款案件との共通性あり）

本節では、JICA関係者ヒアリングから無償案件における行政機構を見るうえでの教訓を取りまとめた。

4-3-1 VATの還付に係る問題

無償（および円借款）案件で問題として指摘されているのが、先方政府と締結する交換公文（Exchange of Notes：E/N）に記述される先方負担事項の「免税措置」である。例えば、ある国では病院建設に係る資機材の購入にあたって受注ゼネコンはVATを上乗せした金額を持ち出して支払い、後で付加価値税（Value Added Tax：VAT）の還付を受けることになっているが（VAT還付形式）、VAT分の支払いを先方政府のどこが負担するかもめることが多い。先方は還付のための予算を確保しなければならず、予算化のプロセスで関連機関との調整や連携が求められる。JICA側としては、先方政府の予算のしくみやサイクルを把握しておく必要があり、問題発生時に誰を相手にどのタイミングで働きかけるかが重要なポイントとなる。

4-3-2 地方におけるプロジェクトの実施主体が中央政府の場合に留意すべき点

保健セクターを例にとると、先方政府が整備する地方のヘルスセンターに無償で機材を供与するという案件があったが、JICAの協議先は専らCPの保健省で、地方政府と協議を行わなかったことが教訓として指摘されている。先方負担事項であるヘルスセンターの建設が進まず、機材が供与できないという事態が発生した。CPの保健省は必要な予算は確保し、既に当該地方政府に配分したと主張するのみで、ヘルスセンターの建設について地方政府に働きかけることはなかった。

類似のケースとして、地方での病院建設に際して、先方負担事項である電気・水道の引き込み作業が行われず建設作業が滞ったことがあった。中央政府は、予算配分後のプロセスは地方政府が責任をもって行うことであり、あずかり知らぬというスタンスだった。

本教訓を踏まえて、JICAはCP（中央政府）のみならず、地方政府にも事前に働きかけを行う重要性を認識し、基本設計調査の段階で先方負担事項を細かく確認し、誰（どこ）に何を働きかける必要があるかを明確にする必要がある。すなわち、案件を前に進めるためには、CP以外にどこの機関が鍵を握っているかを事前に把握し、必要に応じてそこに働きかけることが求められる。

一方で、先方負担事項に「プロジェクトサイトの整地」を求める場合があるが、先方政府は日本からの確約（閣議決定、E/N）がある前に当該予算を確保し対応することは実態的に困難であるという事情も認識しておく必要がある（円借款案件における用地取得や住民移転についても同様の問題がある）。

4-3-3 G/Aに係る留意事項

政府間でE/Nが締結された後、JICAと先方政府機関の間でGrant Agreement（G/A）を締結するが（新JICAの新たな役割）、G/A締結先とプロジェクトの実施主体が異なる場合もあり、留意する必要がある。

G/Aは贈与契約の位置づけで締結し、先方政府の負担事項等が明示されるが、フィリピンの国家経済開発庁（National Economic and Development Agency：NEDA）のようにG/Aの署名機関が必ずしも主体的に地方政府を監理していない場合があり、NEDAのみを相手にしても先方政府の負担事項が履行されないリスクがある点、留意する必要がある。

4-3-4 政治による影響を強く受けた案件

政治家／国会議員の主導で形成された案件は、形式的には正規の要請プロセスを経て要請されるが、実態として当該案件を管轄する地方政府がそれを認識していない場合があり、現場のオーナーシップが弱い可能性がある点に留意する必要がある。

4-4 円借款事業の事後評価案件分析(効率性・持続性に係る考察)から得られる示唆

本節では、円借款案件の事後評価分析から導き出された示唆を整理した（分析過程は付属資料2を参照）。第3章で指摘したとおり、円借款事業の場合、F/Sの内容・質に大きく左右される点に留意する必要がある。すなわち案件でめざす目標・成果、CPおよび関係するアクターはF/Sで規定され、これを所与として案件形成・準備が行われ、実施される。したがって、協力準備調査や技協によるF/S作成の段階（あるいはそれ以前のエントリーポイントの段階）で、行政機構にも十分留意して作業を行うことが重要である。

表4-1は、円借款事業における「実施体制・能力」にかかわる問題・課題の所在を整理したものである。JICA案件の進捗の各段階（時間軸で見たステップ）との関係では、①案件準備開始段階（エントリーポイント）および②案件の計画調査の段階（協力準備調査、F/S等）の各段階から、下記事項を重点的に見ておくことが重要である。

事業完成前の**効率性**、事業完成後の**持続性**に影響を及ぼす問題として、組織・体制（制度、財源、技術）に係る問題と関係機関の不明瞭な権限・役割分担と不十分な調整能力に起因する問題があげられる。また外部要因として、自然災害、為替変動による減価、政権交代等による遅延・計画見直し等が指摘されている。

表4-1 円借款事業における「実施体制・能力」に係る問題・課題の所在

効率性（事業完成前）	持続性（事業完成後）
●組織・体制（制度、財源、技術）および関係機関の不明瞭な権限・役割分担と不十分な調整能力 －計画・調査・準備（F/S精度の低さ等） －許認可取得遅延 －予算手当て（遅延等） －人員（人員不足等） －調達（入札・コンサルタント選定遅延等） －施工管理（コントラクターの技術力・パフォーマンス不足による工期遅延等） －用地取得（不十分な対応による遅延等） －住民対策（不十分な対応による遅延等） －環境対策（不十分な対応による遅延等） ●外部要因（自然災害、為替変動による減価、政権交代等による遅延・計画見直し等）	●組織・体制（制度、財源、技術）および関係機関の不明瞭な権限・役割分担と不十分な調整能力 －予算手当て（遅延等） －人員（人員不足等） －住民対策（不十分な対応等） －環境対策（不十分な対応等） ●外部要因（自然災害等）

付 属 資 料

1. 技術協力案件のケースシート（一覧表）

本ハンドブックの取りまとめにあたっては、JICA地域部・課題部の担当者および専門員へのヒアリングを行い、また技術協力案件の評価報告書のレビューを行った。

以下、各案件のケースシートを一覧表にまとめた。

- 教育セクター
- 保健セクター
- 防災、廃棄物、環境、給水セクター
- 参加型地域開発、農村開発、地方行政能力向上（その1）（その2）

2. 円借款事業の事後評価案件分析（分析過程）

本書「4-4 円借款事業の事後評価案件分析（効率性・持続性に係る考察）から得られる示唆」の分析過程をまとめると以下のとおりである。案件の規模および実施機関に着目して、過去3年度分（2005～2007年度）の円借款事業の事後評価報告書レーティングから事業の効率性と持続性に影響を与える要因を分析した。

案件の規模について大型案件と分散型案件に分類し、効率性のレーティング（a、b、c）で取りまとめ、実施機関について中央政府・地方政府・公社に分類し、持続性のレーティング（a、b、c）で取りまとめた。

円借款事業の事後評価分析

効率性

	大型			分散		
	中央	地方	公社	中央	地方	公社
a	5	0	4	1	4	5
b	42	11	41	15	10	7
c	10	5	10	1	0	0
n/a	1	1	0	0	0	0

比率（％）

	大型			分散		
	中央	地方	公社	中央	地方	公社
b + c	90	94	93	94	71	58
c	17	29	18	6	0	0
件数	58	17	55	17	14	12

効率性に影響を与えるのは事業規模（大型）であることがわかる。

持続性

	大型			分散		
	中央	地方	公社	中央	地方	公社
a	30	9	34	10	7	9
b	27	6	19	7	7	3
c	1	2	2	0	0	0
n/a	0	0	0	0	0	0

比率（％）

	大型			分散		
	中央	地方	公社	中央	地方	公社
b + c	48	47	38	41	50	25
c	2	12	4	0	0	0
件数	58	17	55	17	14	12

持続性に影響を与えるのは実施機関（地方）であることがわかる。

評価対象とした円借款事業の事業規模と実施機関は、おおむね以下のとおりである。

- 大型インフラ事業は中央政府または公社を実施機関として行われることが多いこと。
- 分散型は地方自治体（または中央政府と地方自治体）を実施機関として行われることが多いこと。
- いずれにおいても行政の果たす役割という観点からは、事業実施のための対策（予算・住民）と実施後の維持管理のための人員・技術・財政の確保といった点で大きな違いはないこと。

分析の結果、以下の示唆が得られた。

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">● 効率性に影響を与えるのは事業規模（大型）であることがわかる。● 持続性に影響を与えるのは実施機関（地方）であることがわかる。 |
|---|

この図表が示唆するところは、まず効率性においては、コスト・スケジュール・スコープの管理から見て、「事業の規模が大型か分散型か」で成功・不成功に差が出ており、「実施機関が中央か地方か」による差はあまり認められない。さらに持続性においては、「事業規模が大型か分散か」よりも実施機関が地方政府である場合に、問題が出ていることがわかる。

効率性・持続性が中央－地方関係のあり方に影響を受ける点にも注意する必要がある。効率性については、地方または公社が大型案件を実施する際、コスト・スケジュール・スコープの管理およびその調整業務においてどこまで対応ができるのか、中央が分散型案件を実施する際、地方との関係性にどこまで対応しうるのかが案件成功の鍵となる。また、持続性については、特に地方が実施機関の場合、どこまでキャパシティを有しているか、または中央が地方への予算や人員をどこまで確保し維持できるか、といった中央－地方関係が案件成否の重要な要因となる。したがって、円借款案件に取り組む際は、あらかじめこうした留意事項に注意することが肝要である。

■参考文献

〈CD・ガバナンス・地方行政関係の文献〉

国際協力機構（JICA）（2008）『キャパシティ・アセスメント ハンドブックーキャパシティ・ディベロップメントを実現する事業マネジメントー』国際協力機構国際協力総合研修所

国際協力機構（JICA）（2007）『開発課題に対する効果的アプローチー地方行政ー』国際協力機構国際協力総合研修所

国際協力機構（JICA）（2007）『アフリカにおける地方分権化とサービス・デリバリーー地域住民に届く行政サービスのためにー』国際協力機構国際協力総合研修所

国際協力機構（JICA）（2006）『キャパシティ・ディベロップメント（CD）ー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ー』国際協力機構国際協力総合研修所

国際協力機構（JICA）（2004）『JICAにおけるガバナンス支援ー民主的な制度づくり、行政機能の向上、法整備支援ー』調査研究報告書

〈個別案件関連の文献〉

国際協力機構（JICA）（2007）エチオピア連邦共和国「住民参加型基礎教育改善プロジェクト」終了時評価調査報告書 国際協力機構エチオピア事務所

国際協力機構（JICA）（2006）ベトナム社会主義共和国「ホーチミン工科大学地域連携機能強化プロジェクト」実施協議報告書 国際協力機構ベトナム事務所

国際協力機構（JICA）（2007）南部スーダン「基礎的技能・職業訓練強化プロジェクト運営指導調査」報告書 国際協力機構人間開発部

国際協力機構（JICA）（2007）「中米広域防災能力向上プロジェクト（BOSAI）」事前調査・実施協議報告書 国際協力機構地球環境部

国際協力機構（JICA）（2009）エルサルバドル国 「地方自治体廃棄物総合管理プロジェクト」プロジェクト事業完了報告書 国際協力機構

国際協力機構（JICA）（2006）エルサルバドル国 「地方自治体廃棄物総合管理プロジェク

ト」実施協議調査報告書 国際協力機構地球環境部

国際協力機構（JICA）（2007）「開発途上国における廃棄物管理改善技術協力のあり方に係る調査報告書－3R推進、広域化、民営化について－」国際協力機構地球環境部

国際協力機構（JICA）（2008）タイ国「地方天然資源環境行政支援体制強化計画調査」最終報告書 日本語要約 国際航業株式会社EX都市研究所

国際協力機構（JICA）「シエラレオネ国カンビア県給水体制整備プロジェクト」緩速ろ過法 JICA-Netマルチメディア教材

国際協力機構（JICA）（2007）「インドネシア共和国 南スラウェシ州地域開発プログラム」プログラム評価報告書 国際協力機構アジア第一部

国際協力事業団（JICA）（2004）「パプアニューギニア国首都圏セトルメントにおけるコミュニティ開発プロジェクト」事業事前評価表（技術協力プロジェクト）国際協力事業団社会開発部

国際協力事業団（JICA）（2004）「パンジャブ州地方行政能力向上プロジェクト」事業事前評価表（技術協力プロジェクト）国際協力事業団社会開発部

国際協力事業団（JICA）（2006）グアテマラ国「高原地域先住民等小農生活改善に向けた農業技術普及体制構築計画」事業事前評価表（技術協力プロジェクト）国際協力事業団農村開発部

国際協力機構（JICA）（2008）タンザニア連合共和国「モロゴロ州保健行政強化プロジェクト」終了時評価調査報告書 国際協力機構人間開発部

国際協力機構（JICA）（2008）「ホンジュラス国西部地域開発能力強化プロジェクト」運営指導調査団報告書 国際協力機構経済基盤開発部運営指導調査団

国際協力機構（JICA）（2007）チリ共和国「地域産業振興のための行政能力強化プロジェクト」事前調査報告書 国際協力機構経済開発部

国際協力機構（JICA）（2008）ザンビア国「地方分権化のための能力強化プログラム」終了時評価調査報告書 国際協力機構ザンビア事務所

〈執務資料〉

国際協力機構執務資料「ニジェール 住民参画型学校運営改善計画プロジェクト2」

国際協力機構執務資料「フィリピン ベンゲット州地域保健システム強化プロジェクト」

国際協力機構執務資料（国際協力人材赴任前研修資料）：「インドネシア国 母子手帳による母子保健サービス向上プロジェクト」国際協力機構 国際協力専門員

国際協力機構執務資料（パワーポイント）：廃棄物管理技術協力プロジェクトの教訓～エルサルバドルの事例から～ 八千代エンジニアリング（株）

国際協力機構執務資料（パワーポイント）：廃棄物管理のプロジェクト運営について エルサルバドル国地方自治体廃棄物管理プロジェクトから学ぶ 国際航業（株）

国際協力機構執務資料（事前調査団長所感）：「スレブレニツァにおけるコミュニティ開発を通じた信頼醸成プロジェクト」国際協力機構 国際協力専門員

国際協力機構執務資料「メキシコ チアパス州ソコヌスコ地域持続的農村開発（PAPROSOC1,2）」

■プロジェクト研究関係者リスト

〈コンサルタント〉

島村 真澄	三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社
三島 光恵	OPMAC株式会社

〈ワーキンググループメンバー〉

武田 長久	国際協力専門員
下田 道敬	国際協力専門員
川北 博史	国際協力専門員
杉下 智彦	国際協力専門員
森 裕之	国内事業部 次長
花谷 厚	JICA研究所 上席研究員
森田 隆博	企画部 開発課題課 課長
松永 秀樹	中東・欧州部 中東第二課 課長
岩崎 英二	地球環境部 計画・調整課 課長
村上 博信	産業開発部 中小企業課 課長
伊藤 圭介	企画部 開発課題課
岩間 創	人事部 人事課
折田 朋美	広報室 広報課
小林 知樹	評価部 事業評価第一課
田中 耕太郎	東南アジア第一・大洋州部 東南アジア第一課
長縄 真吾	東南アジア第二部 東南アジア第六課
井本 佐智子	南アジア部 南アジア第四課
荒 仁	経済基盤開発部 都市・地域開発第二課
定本 ゆとり	人間開発部 保健行政課
小林 誉明	JICA研究所 研究員

〈サポートメンバー（案件情報提供）〉

清家 政信	国際協力専門員
尾崎 敬子	国際協力専門員
鈴木 和哉	地球環境部 環境管理第一課 課長
白川 浩	地球環境部 環境管理第二課 課長
森下 拓道	人事部 人事企画課
前田 佳代子	人間開発部 基礎教育第二課
森田 千春	人間開発部 高等・技術教育課
鈴木 幸枝	人間開発部 保健行政課
佐藤 一郎	地球環境部 防災第二課
望戸 昌観	地球環境部 水資源第二課

〈事務局〉

辻 一人	公共政策部	技術審議役
桑島 京子	公共政策部	次長兼審議役（2009年7月まで）
森 千也	公共政策部	次長（2009年7月から）
宮原 千絵	公共政策部	行政機能課 課長
鳥居 香代	公共政策部	法司法課 課長
木全 洋一郎	公共政策部	行政機能課
妹尾 照加	公共政策部	ガバナンス課題支援ユニット

※注記されているもの以外は、所属・職位ともに2009年12月現在のもの