

テーマ別評価  
「評価結果の横断分析  
地方行政分野における  
実践的なナレッジ教訓の抽出」

報告書

平成28年2月  
(2016年)

独立行政法人  
国際協力機構 (JICA)

株式会社 国際開発センター

評価
J R
16-04

テーマ別評価  
「評価結果の横断分析  
地方行政分野における  
実践的なナレッジ教訓の抽出」

報告書

平成28年2月  
(2016年)

独立行政法人  
国際協力機構 (JICA)

株式会社 国際開発センター

## 序 文

JICA では、事業の更なる改善と国民への説明責任を果たすことを目的として、技術協力、有償資金協力、無償資金協力の個別案件で PDCA サイクルに沿った事業評価を実施しています。特に、「評価による事業のさらなる改善」については、過去 40 年以上の途上国の現場における多様な事業経験を通じて蓄積された JICA ならではのナレッジと言える「教訓」を活用し、途上国の複雑かつ困難な開発課題の解決に向けて、より効果的な事業を実施していくことが重要と認識しています。

そのため、2013 年度のテーマ別評価「プロジェクトの PDCA サイクルにおける教訓活用マネジメントの強化策の検討」では、JICA における教訓活用の現状を分析して教訓活用上の課題と要因を整理し、教訓の活用マネジメントシステムの導入が提案されました。それを受けて、2014 年度のテーマ別評価では、「灌漑排水・水管理」「水産」「自然環境保全」「防災」の 4 つの分野において、個別案件の教訓情報から実用性及び汎用性の高い教訓（ナレッジ教訓）を導きだしました。本年度は、さらに「廃棄物管理」「下水道管理」「平和構築」「地方行政」の 4 分野を対象に、継続的にナレッジ教訓の作成を進めました。

本報告書では、上記 4 つの分野のうち、「地方行政」分野について、JICA の地方行政ナレッジマネジメントネットワーク及び産業開発・公共政策部との協働で過去の評価結果の横断的な分析を行い、当該分野の事業を計画・実施するにあたり、必ず参照すべき重要な教訓として「ナレッジ教訓シート」をとりまとめました。この「ナレッジ教訓シート」の検討に際しては、当該分野で活躍されているコンサルタントの皆様との意見交換会を実施し、専門的な見地からの多数のご助言をいただきました。

JICA は、本調査の結果を活用し、事業の質の向上・改善を図り、類似問題の発生を防ぎ、事業成果の最大化及びその持続性の向上に努めます。

最後に、本調査にご協力とご支援をいただいた関係者の皆様に対し、心より感謝申し上げます。

2016 年 2 月

独立行政法人国際協力機構

評価部長 西野 恭子

テーマ別評価 「評価結果の横断分析  
地方行政における実践的なナレッジ教訓の抽出」  
報告書

序文

目次

第1章 評価の概要.....	1
1.1 評価の背景・目的.....	1
1.2 評価対象分野と対象案件.....	2
1.3 評価期間と作業工程.....	5
1.4 評価の実施体制.....	5
1.5 評価のフレームワーク.....	7
1.6 評価上の制約等.....	8
第2章 教訓の抽出と分類・整理.....	9
2.1 個別プロジェクト教訓の抽出と分類・整理.....	9
2.1.1 個別プロジェクト教訓の抽出及び分類・整理における基本的視点.....	9
2.1.2 文献調査と個別プロジェクト教訓シートの作成.....	9
2.2 JICA 及び主要他ドナーによる当該セクターにおける協力の評価結果及び教訓の傾向 分析.....	11
2.2.1 JICA の協力の評価結果及び教訓の傾向分析 .....	11
2.2.2 主要他ドナーの協力の評価結果及び教訓の傾向分析.....	17
2.2.3 評価結果のまとめ及び傾向分析.....	18
第3章 分析・加工プロセス.....	20
3.1 分析・加工プロセス.....	20
3.1.1 検討会.....	20
3.1.2 外部有識者との意見交換会.....	20

3.2 教訓（案） Ver. 1～Ver. 3 の作成手順と変遷 .....	21
3.2.1 作成手順.....	21
3.2.2 Ver. 1 の概要 .....	22
3.2.3 Ver. 2 の概要 .....	26
3.2.4 Ver. 3 の概要 .....	27
第4章 ナレッジ教訓：その活用方法と留意事項.....	33
4.1 ナレッジ教訓の活用方法.....	33
4.2 ナレッジ教訓活用上の留意点.....	33
4.3 ナレッジ教訓（完成版）の全体像.....	34
4.4 ナレッジ教訓（完成版） .....	36
第5章 提言.....	97

別添

別添1：主要他ドナーによる当該セクターにおける協力の評価結果及び教訓の傾向分析（詳細版）

別添2：主要ドナーのテーマ別評価の概要（詳細版）

# 第1章 評価の概要

## 1.1 評価の背景・目的

2013 年度に実施されたテーマ別評価「プロジェクトの PDCA サイクルにおける教訓活用マネジメントの強化策の検討」（2014 年 1 月）では、JICA における教訓活用の現状が分析され、教訓活用上の課題が以下の通り 5 つに整理された。

- ① 個別案件の評価で抽出される教訓が、具体的な対応策の提示がされておらず、使いにくいものが多い。（実用性の課題）
- ② 教訓情報が大量かつ散在しており、一元的に管理されておらず、アクセスしにくい。（アクセスにおける課題）
- ③ 参照すべき教訓が選定されておらず、どの教訓を使えばよいのか判断しがたい。（選別・認定における課題）
- ④ 活用すべき重要な教訓が十分に組織内で共有されていない中、職員によって教訓活用の度合いにばらつきがある。（ユーザー側の課題）
- ⑤ 計画時に適用した教訓の活用結果が検証されていない。（フィードバック上の課題）

こうした課題に対する改善策として、同テーマ別評価では、「個別プロジェクト教訓の分析・加工（ナレッジ化）プロセスの導入による『実用性』の向上」及び「ナレッジ化された教訓の PDCA サイクル上での活用方法」を提案している。

この「個別プロジェクト教訓の分析・加工（ナレッジ化）」とは、個別プロジェクトから抽出される教訓を、組織として重要なナレッジにするため、業務経験や専門知識が豊富な職員や国際協力専門員、外部専門家などの協力を得て、「実用性の高い教訓」（対応策等が明確に記載されている教訓）とすることを指すが、現状においては、全てのセクターにおいてこのような体制をすぐに準備し、実施することは難しい状況である。

この提案を踏まえ、2014 年度テーマ別評価では、4 分野（「灌漑排水・水管理」「水産」「自然環境保全」「防災」）についてナレッジ教訓が加工・整理された。2015 年度には、同じく 4 分野（「廃棄物管理分野」「下水道管理分野」「地方行政分野」「平和構築分野」）においてナレッジ教訓を加工・整理した。

本テーマ別評価では、「地方行政分野」において、当該セクターの過去案件の評価結果等を横断的に分析し、今後の類似案件の形成や実施にフィードバックすべき重要かつ汎用性のある、実用性の高い教訓の加工・整理を、それぞれの課題別及びナレッジマネジメントネットワーク（課題部を主管とする組織横断的な事業関係者間の分野・課題別ネットワーク）との共同で実施した。

上記の背景を踏まえ、以下を目的として本テーマ別評価を実施した。

「地方行政分野」において、特に重要な教訓の抽出度の高いと想定される案件等を対象に、過去の案件別評価結果を中心とするプロジェクト関連情報を横断的にレビューし、今後の類似案件の形成や実施にフィードバックすべき重要かつ汎用性のある、実用性の高い教訓を整理する。

## 1.2 評価対象分野と対象案件

評価対象案件の範囲と選定基準は以下のとおりであった。

表 1-1 レビュー対象となる案件の範囲（地方行政分野）

範囲・選定基準	詳細説明
対象案件の範囲	(i)課題別指針「地方行政」の開発課題体系図の全中間目標に該当する案件 (ii)課題別指針「財政－公共財政管理－」の開発課題体系図の中間目標 I-1 に該当する案件 (iii)中央・地方における開発計画策定をはじめ、公共投資（行政サービスデリバリー、地域開発、農業、上下水、保健、教育など）、公共財政管理、税務行政など、国民生活に関わるあらゆる政策立案と実施に関する案件 (iv)今後の当該セクターにおける協力の参考となる重要教訓御抽出度が高いと思われる案件。 (v)ナレッジサイトコンテンツ、JICA のホームページ及び当該セクターのプロジェクト調査研究等において、代表的事例として紹介されている案件。 (vi)重要な教訓御抽出が期待できる案件（何らかの原因により、当初の目的を達成することができなかった事例など）、対外的に問題があると指摘された案件など。 (vii)技術協力のみを対象とする、 (viii)対象とする協力（評価）年度は、2000 年 1 月以降に事業開始、2015 年 5 月までに終了時評価を実施している案件を対象とする。実施中の案件であるが、中間レビュー報告書等、各種報告書が公開（または本調査時に提供）されている案件も対象とする。

なお、本調査の対象範囲として該当する「地方行政分野」の開発課題は以下の通りである。

### ①「課題別指針 地方行政」より

#### 開発戦略目標 1 国情に合った地方行政制度の整備

- 中間目標 1-1 中央－地方関係の適切な枠組みの整備  
 1-2 地方財政制度の整備  
 1-3 地方行政を支える行政官の育成制度の整備  
 1-4 政府間の連携・協力体制の整備

#### 開発戦略目標 2 地方行政の計画・実施能力の向上

- 中間目標 2-1 地域ニーズを反映した計画の策定  
 2-2 地域ニーズにこたえる行政サービスの提供  
 2-3 地域社会との協働による地域経営

### ②「課題別指針 財政－公共財政管理－」より

#### 開発戦略目標 I. 財政規律の下での歳出・予算計画の立案及び歳入確保の強化

- 中間目標 I-1 予算における包括性・信頼性・透明性の向上

本調査開始後、「地方行政」のナレッジ教訓において扱う範囲は、地方行政制度整備への取組お

よび行政能力の向上を主たる目的とした案件とし、特定セクター（保健や教育等）の地方におけるサービスデリバリー改善とそれに関連する行政強化を目的とした案件は対象外とする旨、課題部より提案があり、第1回検討会で協議した結果、最終的なレビュー対象案件は次のとおりとなった。



表 1-2 レビュー対象案件（地方行政）

事業形態	協力開始 年度	協力終了 年度	国名	案件名
技協	2007	2012	インドネシア	スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト
技協	2001	2005	インドネシア	地域開発政策支援
技協	2002	2005	インドネシア	地方行政人材育成プロジェクト
技協	2005	2006	インドネシア	地方行政人材育成プロジェクト・フェーズ2
技協	2006	2007	インドネシア	参加型地域社会開発のプロジェクト計画・管理
技協	2010	2014	インドネシア	南スラウェシ州地域保健運営能力向上プロジェクトフェーズ2
技協	2008	2010	インドネシア	地方電子政府にかかる能力向上プロジェクト
技協	2009	2011	インドネシア	地方政府環境管理能力強化プロジェクト
技協	2010	2013	エチオピア	オロミア州地方政府マルチセクター計画・予算策定支援プロジェクト
技協	2006	2009	カンボジア	地方行政能力向上プロジェクト
技協	2007	2010	カンボジア	北東州地域開発能力向上計画プロジェクト
技協	2009	2014	カンボジア	地方行政法運用のための首都と州レベルの能力開発プロジェクト
技協	2004	2006	ザンビア	PRSPモニタリング制度構築のための地方行政能力向上プログラムプロジェクト
技協	2006	2009	ザンビア	地方分権化のための能力強化プログラムプロジェクト
技協	2005	2008	タイ	自治体間協力及び自治体行政サービス基準向上プロジェクト
開調	2005	2007	タンザニア	地方自治体開発計画策定手法の改善調査
開調	2005	2009	タンザニア	地方開発セクタープログラム策定支援調査フェーズ2
技協	2008	2010	タンザニア	地方自治研修能力強化計画プロジェクト
技協	2009	2014	タンザニア	地方自治強化のための参加型計画策定とコミュニティ開発強化プロジェクト
技協	2014	2019	タンザニア	地方自治強化のための参加型計画策定とコミュニティ開発強化プロジェクトフェーズ2
技協	2008	2010	チリ	地域産業振興のための地方行政機能強化プロジェクト
技協	2005	2009	トルコ	東部黒海地域参加型地方開発人材開発プロジェクト
技協	2009	2014	ネパール	地方行政強化を通じた流域管理向上プロジェクト
技協	2009	2014	ネパール	ジェンダー主流化及び社会的包摂促進プロジェクト
技協	2004	2006	パキスタン	パンジャブ州地方行政能力向上プロジェクト
技協	2007	2009	パキスタン	パンジャブ州地方行政能力向上(F/U)プロジェクト
技協	2004	2007	パプアニューギニア	首都圏セトルメント地域における総合コミュニティ開発プロジェクト
技協	2008	2011	パプアニューギニア	総合コミュニティ開発プロジェクト
技協	2008	2011	パラグアイ	地方自治体行政能力向上支援プロジェクト
技協	2012	2017	パラグアイ	イタプア県・カアサパ県におけるテリトリアル・アプローチ実施体制強化のための農村開発プロジェクト
技協	2005	2010	パレスチナ	地方行政制度改革プロジェクト
有償附帯技プロ	2014	2017	バングラデシュ	地方都市行政能力強化プロジェクト【有償勘定技術支援】
開調型技協	2012	2013	バングラデシュ	中核都市包括的開発機能強化プロジェクト
技協	2007	2010	フィリピン	イロイロ州地域地域活性化・LGUクラスター開発プロジェクト
開調	2007	2008	フィリピン	内国歳入割当金（IRA）制度改善調査
技協	2009	2012	フィリピン	地方自治体の観光統計に係る能力強化プロジェクト
技協	2007	2010	ブータン	地方行政支援プロジェクトフェーズ2
技協	2010	2014	ブータン	地方行政支援プロジェクトフェーズ3
技協	2015	2018	ブータン	住民関与を目指した地方行政支援プロジェクト
技協	2004	2007	ブルガリア	カザンラク地域振興計画プロジェクト
技協	2009	2009	ベルー	市町村の経験共有による地域活性化プロジェクト
技協	2006	2010	ホンジュラス	西部地域・開発能力強化プロジェクト
技協	2011	2016	ホンジュラス	地方開発のための自治体能力強化プロジェクト
有償附帯技プロ	2012	2015	ラオス	国家社会経済開発計画に基づく公共投資計画策定支援プロジェクト
技協	2009	2012	中華人民共和国	西部地域行政官研修プロジェクト
技協	2009	2012	コロンビア	国内避難民支援のための地方行政能力開発プロジェクト
技協	2009	2012	タイ	自治体間協力による公共サービス提供能力向上プロジェクト
技協	2012	2014	トルコ	東部黒海地域開発能力向上プロジェクト
技協	2014	2016	ニカラグア	地方自治行政能力強化プロジェクト
技協	2012	2016	グアテマラ	地方自治体能力強化プロジェクト
技協	2011	2015	タンザニア	地方自治体研修能力強化プロジェクトフェーズ2
技協	2011	2015	ドミニカ共和国	地方自治体計画策定能力強化プロジェクト
技協	2003	2006	ブータン	地方行政支援プロジェクト
技協	2004	2007	ラオス	公共投資プログラム運営監視能力向上プロジェクト
技協	2008	2011	ラオス	公共投資プログラム運営監視強化プロジェクト
技協	2009	2011	マラウイ	公共投資計画(PSIP)能力向上プロジェクト
技協	2013	2016	マラウイ	公共投資計画(PSIP)能力向上プロジェクト フェーズ II
技協	2012	2017	バングラデシュ	TQMを通じた公共サービス改善プロジェクト
技協	2013	2016	バングラデシュ	公共投資管理能力強化プロジェクト
技協	2011	2015	ネパール	モニタリング評価システム強化プロジェクトフェーズ2
技協	2006	2009	ネパール	モニタリング評価システム強化プロジェクト
技協	2006	2008	タジキスタン	効果的な開発管理のためのキャパシティビルディングプロジェクト
技協	2012	2016	パレスチナ	地方財政改善プロジェクト

### 1.3 評価期間と作業工程

本テーマ別評価は、2015年6月から2016年1月にかけて、次の手順により実施した。テーマ別評価実施のフローは以下のとおりである。

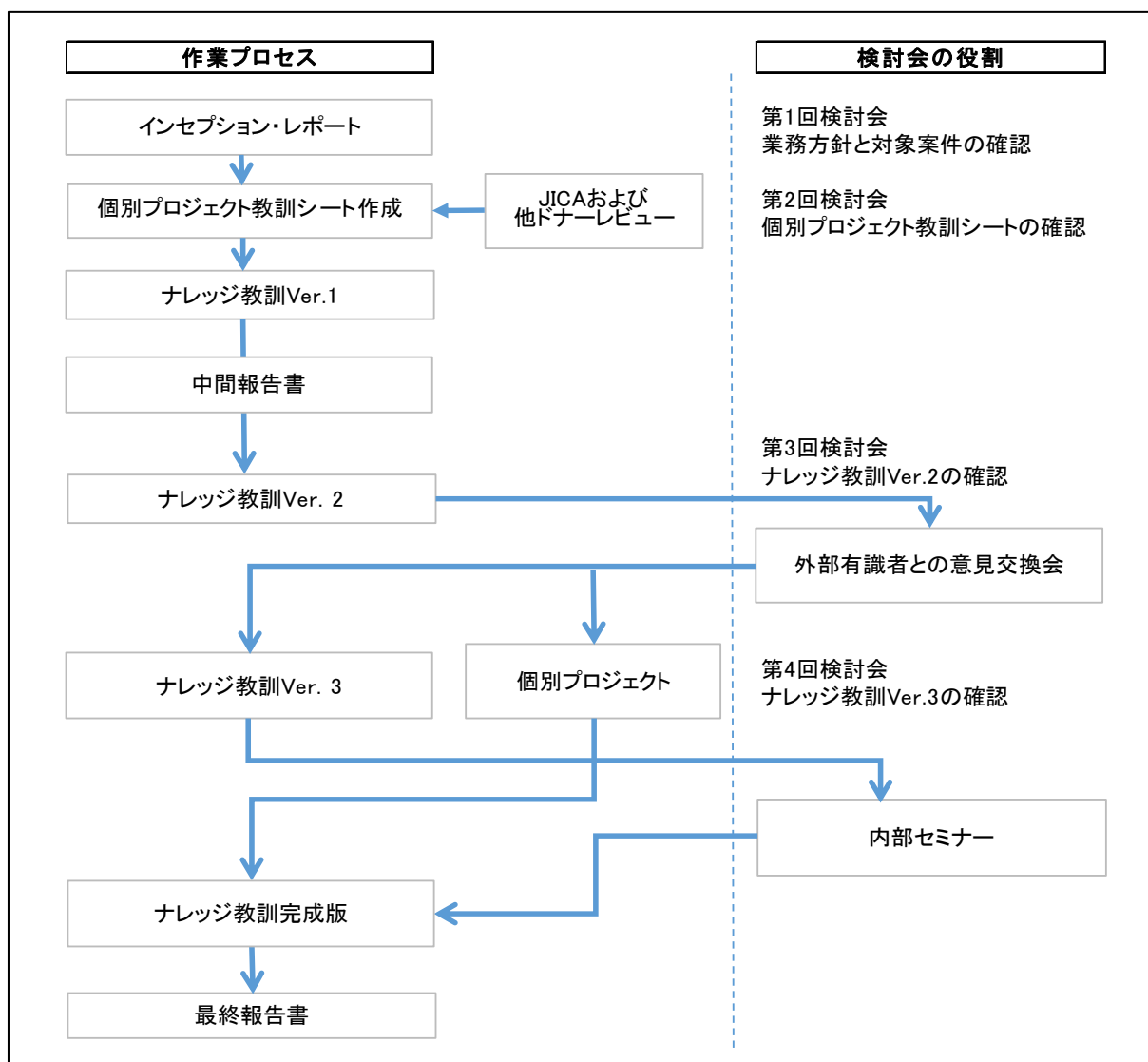


図 1-1 業務実施のフローチャート

本調査開始時点では、第3回検討会後に現地調査を実施する予定であったが、より多くのプロジェクト関係者から効率的に意見を聴取するため、ナレッジ教訓(案)の作成過程において、プロジェクト現場で活動中の複数の地方行政分野の国際協力専門員や専門家等からテレビ会議やメールでのやり取りを通じて内容へのコメントや修正提案を得て、ナレッジ教訓(案)に反映する方法に変更した。

### 1.4 評価の実施体制

本テーマ別評価は、以下の体制により実施した。

## (1) コンサルタントチームの構成

以下に示すコンサルタントチームにより実施した。

表 1-3 コンサルタントチームの構成と業務分担

氏名	担当	業務内容
総括／ プログラム・プ ロジェクトマネ ジメント	佐々木 亮	総括として、本テーマ別評価全体の調査設計を行い、調査全体を監理した。また、各団員の分析内容・結果を精査し、業務全体及び成果物の品質管理を行った。また、(i)他ドナーの評価結果および教訓の傾向分析、(ii)個別プロジェクト教訓シートのデータ整理および集計・分析、(iii)検討会・外部有識者との意見交換会、JICA 内部セミナーの準備および参加、(iv) 最終報告書の作成。
地方行政	佐久間 美穂	地方行政分野に関して次の作業を行った。(i) JICA 課題部へのレビュー対象案件選定・追加方針に係る聞き取り、(ii) レビュー対象案件の整理、(iii) 「基本的視点」等分析の枠組の整理、(iv) JICA の協力の評価結果及び教訓の傾向分析、(v) レビュー対象案件からの個別プロジェクト教訓の抽出、(vi) 「個別プロジェクト教訓シート (案)」の作成、(vii) 案件関係者へのヒアリング／質問票調査、(viii) 「ナレッジ教訓 (案) の作成方針」の作成、(ix) 「ナレッジ教訓 (案)」(Ver. 1、Ver. 2、Ver. 3)の作成、(x) 検討会・外部有識者との意見交換会、JICA 内部セミナーの準備および参加、(ix) 「ナレッジ教訓」の最終化と英訳、(x) 最終報告書の作成。

## (2) JICA 検討会の体制

本テーマ別評価を実施するにあたって、JICA 評価部が事務局となり、課題部及び国際協力専門員等、関係者の参加のもと、検討会を開催し、ナレッジ教訓案の検討を行った。主要な検討会メンバーリストは、以下のとおりである。

表 1-4 JICA 検討会メンバー（地方行政分野）

所属	役職	氏名
検討会事務局		
評価部 評価企画課	課長	渡部 晃三
評価部 評価企画課	主任調査役	浅岡 浩章
評価部 事業評価第二課	主任調査役	岩崎 真紀子
地方行政分野検討会メンバー		
産業開発・公共政策部	次長	富澤 隆一
産業開発・公共政策部 行財政・金融チーム	課長	馬杉 学治
産業開発・公共政策部 行財政・金融チーム	企画役	木全 洋一郎(2015年9月～)
産業開発・公共政策部 行財政・金融チーム	主任調査役	吉田 亮介(～2015年9月)
産業開発・公共政策部 行財政・金融チーム	主任調査役	松澤 余帆子
	国際協力専門員	武田 長久

## 1.5 評価のフレームワーク

本テーマ別評価では、業務指示書に示された対象各分野のレビュー対象案件の評価結果から導き出される個別プロジェクト教訓の横断的分析を行い、当該部における重要なナレッジとして汎用性の高い教訓を「ナレッジ教訓案」として加工することを目的とした。

ナレッジ教訓案作成の前段階として、次の表に示す個別プロジェクト教訓の要素を抽出し、ナレッジの素として整理を行った。また、抽出された個別プロジェクト教訓の整理・分析のために、重要教訓抽出のための「基本的視点」に関して4段階のレーティングを行った（3：たいへん関連がある、2：関連がある、1：何かしら関連がある、-：関連なし）。

表 1-5 ナレッジ化に必要な個別プロジェクト教訓の要素

教訓の要素	内容
時点	対応策を検討・実施すべきであった／すべきである時点（案件形成、実施、モニタリング、完了時等）
場所	対応策を実施すべきであった／すべきである具体的な地理的範囲等（プロジェクト対象範囲、周辺地域等）
対応者	対応策を実施すべきであった／すべきである機関・関係者等（JICA、実施機関、受益者等）
内容	教訓となりうる問題或いはグッドプラクティスの内容とそれがどのように効果・持続性に影響したか、具体的な情報（想定された効果。持続性が確保できなかった、或いはできた場合の具体的な状況）
背景・理由	教訓と関連性のある相手国の事情等（どのような状況・条件が問題発生或いは効果・持続性の改善に影響したか、その要因）
対応策	やっておいてよかった／やっておくべきだった具体的な対応策（成功事例は、他案件への適用を想定し、できるだけ具体的な留意点を記す。失敗事例は、何をどの時点でどうすべきであったのか、可能な範囲で駆体的な対応策を記す。）

さらに、汎用性のある「ナレッジ教訓」への加工にあたっては、個別プロジェクトから抽出されたナレッジの素として、まず、事業マネジメント上の教訓、セクター・分野別の教訓、国・地域の教訓に分類し、次いで、それぞれのカテゴリーの中でサブテーマを設定して再整理を行い、次の表に示すナレッジ教訓の要素に対応して必要な事項として記載した。なお、既存の評価報告書のみでは、教訓の要素を充足できない場合は関係者へのインタビュー等により収集した暗黙知も反映した。教訓の元となった代表的な事例については、ナレッジ教訓案の「教訓の元となったレファレンスプロジェクト」として記載した。

表 1-6 ナレッジ教訓の要素

教訓の要素	内容
教訓の種類	「事業マネジメント上の教訓（分野横断的）、「セクター・分野別の特性における教訓」、「国別・地域別の特性における教訓」の3つから選択
時点	対応策を検討・実施すべきであった時点（案件形成、実施、モニタリング、完了時等）
対応者	対応策を実施すべきであった機関・関係者等（JICA、実施機関、受益者等）

対応策（アプローチ）	教訓とすべき具体的な問題・課題への対応策或いはグッドプラクティス（必要に応じて場合分けをして選択肢を提示）
リスク（留意事項）	教訓として示された対応策が実施されなかった場合に生じるリスク、問題点、課題
期待される効果	対応策の期待される具体的な効果（そのように効果・持続性の確保、向上に影響するか）
適用条件	どのような場合に、上記対応が有効となるのか具体的な条件（国・地域、政治・制度体制、組織体制、経済・社会環境等）
教訓の元となった代表的な事例	ナレッジ教訓の元となった代表的な国、案件名

## 1.6 評価上の制約等

- 本テーマ別評価開始時点で、まだ事後評価まで完了していないレビュー対象案件が多く、事業効果の発現やその持続性、インパクトについて十分に検証されていない案件等が含まれていた。このため、JICA 関係者および実施コンサルタントへのインタビューにより、追加情報や暗黙知を収集することで対応した。
- 個別案件の教訓情報を主な情報ソースとしているので、必ずしも網羅的にトピック、内容がカバーされていない。このため、補足情報として、ナレッジ教訓シートに参考文献を記載することとした。

## 第2章 教訓の抽出と分類・整理

### 2.1 個別プロジェクト教訓の抽出と分類・整理

#### 2.1.1 個別プロジェクト教訓の抽出及び分類・整理における基本的視点

本調査開始時点では特定セクター（保健や教育等）の地方におけるサービスデリバリー改善とそれに関連する行政強化もレビュー対象に含める予定であったが、第1回検討会において、課題部より、地方行政分野の特徴により特化した教訓を抽出するため、地方行政制度整備への取組および行政能力の向上を主たる目的とした案件をレビュー対象とし、特定セクター（保健や教育等）の地方におけるサービスデリバリー改善とそれに関連する行政強化を狙った案件は対象外とする方針としたい旨提案があった。第1回検討会で協議した結果、提案通りの方針を進めることとなったため対象案件を一部差し替え（課題部が差し替え案件を選定）、第2回検討会で表1-2の通りとすることを決定した。

#### 2.1.2 文献調査と個別プロジェクト教訓シートの作成

JICAプロジェクトの案件形成・計画から実施における重要なナレッジ教訓の抽出・分析・加工を行うにあたり、基本的視点が整理された。同視点は、産業開発・公共政策部により整理されたものである。第1回検討会で「基本的視点」（案）の素案を調査団と検討会メンバーでその妥当性に関して確認した。第2回検討会で決定した「基本的視点」を表2-1に示す。同視点は、本調査開始前に、評価部および課題部が協議の上で作成したものからほとんど変わっていない。

表2-1 「地方行政分野」における重要教訓抽出のための「基本的視点」

基本的視点	説明
地-1 相手国の年間プロセスに沿った課題解決への取り組み	中央政府・地方公共団体の開発計画・開発投資分野における、計画作成から予算獲得、調整、事業実施までのサイクル全般を対象とし、相手国の年間プロセスに沿ってプログラムの課題解決に取り組むための方策を示すことができたか。
地-2 中央と地方政府との関係性	中央政府と地方政府との役割や権限が明確にされた中で、事業が実施できていたか。地方分権化の名目と実態との乖離があり、その影響を受けた場合の対応策を事業の中で機能的にできたか。
地-3 開発計画や制度の実効性	協力案件により開発計画策定の定義や制度構築を試行した場合、その実効性がどの程度あったか。予算プロセスへの統合、実施体制、他の機関との関係性や権限という観点で課題が明確にされ、解決の実践的取り組みがあったか。特に、予算フロー調整メカニズムについて十分確認して事業が実施できたか。
地-4 地方財政制度の整備	中央政府（財務省）からの地方交付金、地方公共団体による税金（固定資産税等）及びサービス利用料金徴収（上水道、廃棄物収集等）に係る制度とその運用実態（人員、体制、徴収実態、配賦算定実績）を十分確認して事業を実施できたか。
地-5 行政官育成	地方行政官の人財育成モジュール開発とその制度構築を進めた場合、サービスデリバリーの実践を行い、モジュールや制度の見直しを行ったか。また、その育成制度は継続・更新されたか、普及展開されたか。
地-6 地域社会との協働（住民参加型による地方開発の実効性）	コミュニティ住民の参加による開発事業を行う場合、行政と住民との間で持続的な計画策定及び事業実施体制が構築できたか。案件終了後に制度普及するための中核となるツールと仕組みが機能したか。
地-7 地域のニーズに応えたサービス提供	地域の開発ニーズをいかに捉えて、サービス提供を実施できたか。その実施方法は、プロジェクト完了後も継続、展開可能なものであったか。

レビュー対象案件の個別プロジェクト教訓を抽出するとともに、汎用性のあるナレッジ教訓案として取りまとめる際の素材を抽出することを目的として、各プロジェクトの各種報告書等を中心とする文献調査を行った（次表のとおり）。

表 2-2 個別プロジェクト教訓の抽出およびナレッジ教訓案作成のための文献レビュー対象資料

技術協力	開発計画調査型 技術協力	その他
<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業事前評価表</li> <li>・実施協議・事前評価調査報告書／詳細計画策定調査報告書</li> <li>・中間レビュー報告書</li> <li>・運営指導調査報告書</li> <li>・終了時評価報告書</li> <li>・事業完了報告書</li> <li>・(必要に応じて) 専門家業務完了報告書等、実施中の関連資料</li> <li>・実施中案件の場合、各種プロジェクト作成資料</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・開発計画調査最終報告書</li> <li>・業務完了報告書</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・関連分野の課題別指針</li> <li>・関連分野のポジションペーパー</li> <li>・地方行政分野の各種報告書</li> <li>・2013 年度及び 2014 年度テーマ別評価報告書</li> <li>・プロジェクト研究等、分野やテーマの横断的分析を扱った関連資料</li> <li>・その他、業務仕様書に示された参考文献</li> </ul>

個別プロジェクト教訓を抽出するために行った文献調査の具体的な手続きは次のとおりであった。

(1) 評価報告書等のレビュー

表 1-2 にある各案件の評価報告書(事前評価報告書、中間レビュー報告書、終了時評価報告書、事後評価報告書)を入手の上、特に、事後評価報告書、終了時評価報告書、中間レビュー報告書の促進要因・阻害要因、提言、教訓、団長所感を中心にレビューした。加えて、課題別指針など、地方行政分野における関連文献のレビューを実施した。

(2) 補足的インタビューによる教訓の抽出・確認

地方行政分野では、報告書では明確に述べられていない教訓といった「暗黙知」が多数存在すると思われたため、JICA 国際協力専門員・担当職員を対象としたインタビューを行い、追加情報を収集した。

(3) 専門家へのインタビューや書面回答による教訓の抽出・確認

報告書や情報の少ない案件については、国際協力専門員や担当職員へのヒアリングを実施した。ヒアリングを通じて、案件の背景情報や、評価報告書に記載のない工夫や教訓などの「暗黙知」の把握を行った。

表 2-3 にヒアリング結果を纏めている。

表2-3 地方行政案件で行ったヒアリング

年月日	所属先	氏名	内容
7月21日	産業開発・公共政策部	武田長久国際協力専門員 吉田亮介主任調査役	担当案件に関するインタビュー(背景情報の収集と暗黙知の把握)
8月4日	産業開発・公共政策部	川北博史国際協力専門員 吉田亮介主任調査役	担当案件に関するインタビュー(背景情報の収集と暗黙知の把握)
8月20日	産業開発・公共政策部	松澤余帆子主任調査役	担当案件に関するインタビュー(背景情報の収集と暗黙知の把握)

また、「ネパール国モニタリング評価システム強化フェーズ 1-2」、「ネパール国流域管理向上」、「ネパール国ジェンダー主流化及び社会的包摂促進」、「インドネシア国南スラウェシ州地域保健フェーズ 2」、「フィリピン国イロイロ州地域活性化・LGU クラスタ開発」、「ブータン国地方行政支援フェーズ 1-3」、「ブータン国住民関与を目指した地方行政支援」、「エチオピア国オロミア州地方政府マルチセクター計画策定」、「タンザニア国地方自治体強化のための参加型計画策定とコミュニティ開発強化」の各プロジェクトについては、プロジェクトに従事した専門家や評価調査に関わった評価分析団員へのヒアリングまたは電子メールでのやり取りを通じて、案件の背景情報や、評価報告書に記載のない工夫や教訓などの「暗黙知」の把握を行った。

(4) 表 1-5 に基づき、上記 (1) から (3) の作業を通じて抽出した要素を個別プロジェクト教訓シートとして纏めた。

(5) さらに、個別プロジェクト教訓シートの集計・整理のために、調査団が独自に用意したフォーマット (図 2-1 参照) で基本的視点との関連性の度合いなどの情報を記載した。

通しID#	1
<b>1. 基本情報</b>	<b>↓ 選択肢で選択する</b>
案件ID#	L1
報告書ID#	1
教訓ID#	1
評価種別	3 終了時評価
評価年度	2014
地域	01 東南アジア
スキーム	3 技術協力
<b>2. 該当する開発課題(支援分野)</b>	<b>↓ 選択肢で選択する</b>
開発課題(通常は一つだけ選択する。)	1-2 地方財政制度の整備
<b>3. 重要教訓抽出のための「基本的視点」</b>	<b>↓ 個別プロジェクト教訓と基本的視点との関係性(-,1,2,3)</b>
地-1 相手国の年間プロセスに沿った課題解決への取り組み	-
地-2 中央と地方政府との関係性	-
地-3 開発計画や制度の実効性	-
地-4 地方財政制度の整備	-
地-5 行政官育成	3
地-6 地域社会との協働(住民参加型による地方開発の実効性)	2
地-7 地域のニーズに応えたサービス提供	-
<b>4. ナレッジ教訓の素材としての可能性</b>	<b>↓ -,1,2,3から選択する。</b>
ナレッジ教訓の素材としての可能性	2
フリーコメント	ナレッジ教訓の補強材料足りえる。

図 2-1 個別プロジェクト教訓の集計・整理のために  
調査団が独自に用意したフォーマット

## 2.2 JICA 及び主要他ドナーによる当該セクターにおける協力の評価結果及び教訓の傾向分析

### 2.2.1 JICA の協力の評価結果及び教訓の傾向分析

#### (1) 基本的な集計

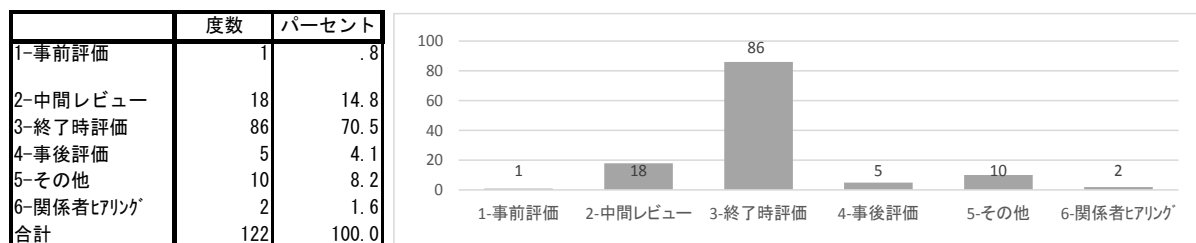
今回の作業で特定された個別プロジェクト教訓の個数は合計 122 個であった。個別プロジェクト教訓シートに記載された各種の情報による基礎的な集計結果は以下のとおりである。なお、言



うまでもなく、今回の集計・整理は、類似する個別プロジェクト教訓を括るために参考となる情報を得るために実施した。

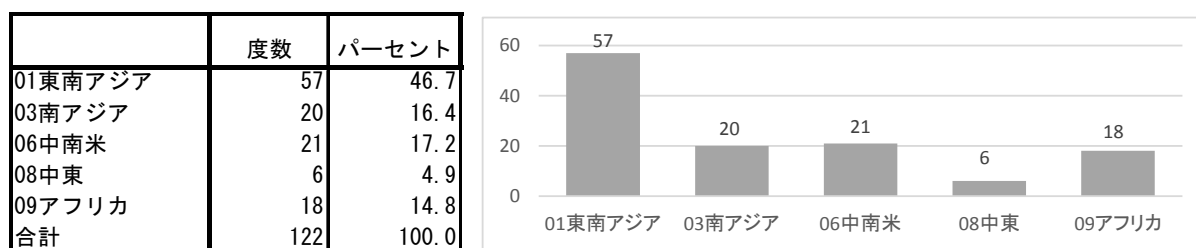
合計 122 個の個別プロジェクト提言の出所となった報告書は次のとおりであった。今回の分析作業の対象となった報告書の分布に沿って、終了時評価が出所となった個別プロジェクト教訓がもっとも多い。

表 2-4 評価種類（出所となった報告書の種類）による集計結果



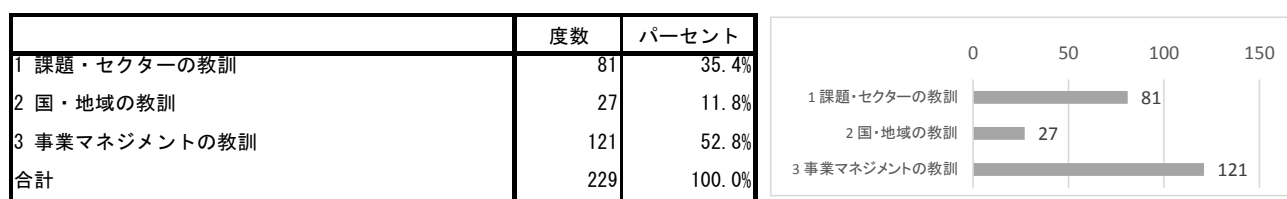
個別プロジェクト教訓の出所を地域別で分類すると東南アジア多く、中南米、南アジア、アメリカも 20 前後で続いている。これは出所となった報告書の件数の分布にほぼ沿っている。

表 2-5 地域による集計結果



教訓の種類別では、「3. 事業マネジメントの教訓」が全体の半数を占め、次いで「1. 課題・セクター別の教訓」が 3 割強を占めた。

表 2-6 教訓の種類別の集計結果（3 つまで選択可能とした）

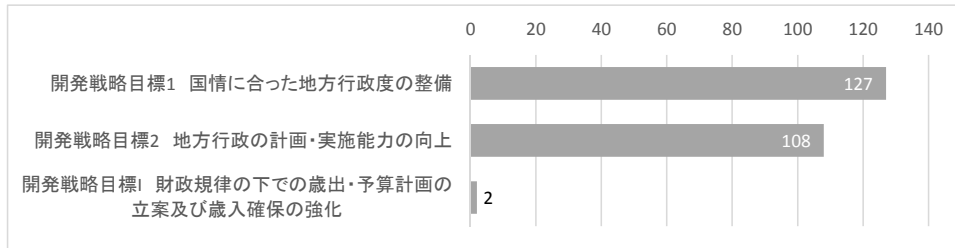


## （2）開発課題による集計

個別プロジェクト教訓を地方行政分野（地方行政、公共財政管理）の課題別指針に記載のある開発戦略目標で分類して集計すると、課題別指針（地方行政）の「開発戦略目標 1 国情に合った地方行政制度の整備」と「開発戦略目標 2 地方行政の計画・実施能力の向上」がほぼ半数ずつを占めた。また、課題別指針（公共財政管理）の「開発戦略目標 I 財政規律の下での歳出・予算計画の立案及び歳入確保の強化」に分類された個別教訓は 2 件のみであった。

表 2-7 開発課題（重点とすべき取り組み課題分野）による集計結果

	度数	パーセント
開発戦略目標1 国情に合った地方行政度の整備	127	53.6%
開発戦略目標2 地方行政の計画・実施能力の向上	108	45.6%
開発戦略目標I 財政規律の下での歳出・予算計画の立案及び歳入確保の強化	2	0.8%
合計	237	100.0%

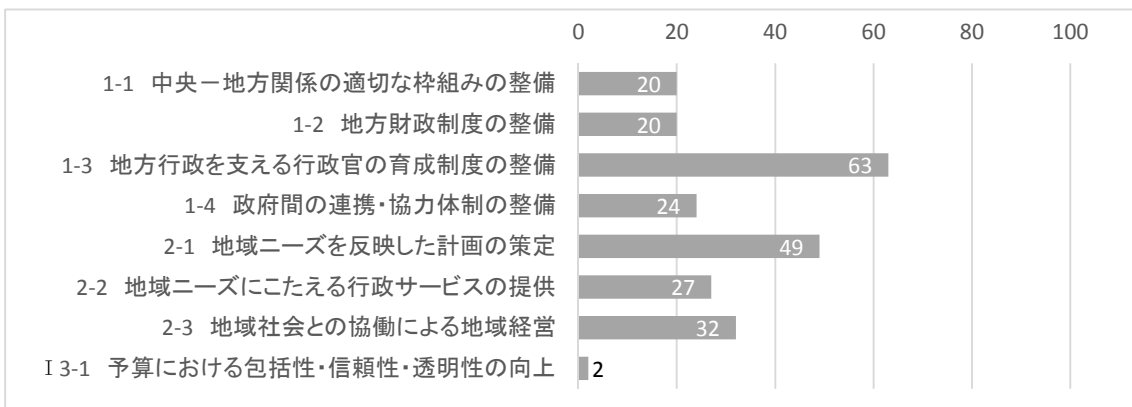


(注) 図表中の開発戦略目標 1 と 2 は地方行政分野、開発戦略目標 I は公共財政管理の開発戦略目標である。

個別プロジェクト教訓それぞれにおいて、開発課題（支援分野）の選択は複数選択可としており、合計 237 となった。

表 2-8 開発課題（支援分野）（3 つまで選択可能）による集計結果

	度数	パーセント
1-1 中央－地方関係の適切な枠組みの整備	20	8.4%
1-2 地方財政制度の整備	20	8.4%
1-3 地方行政を支える行政官の育成制度の整備	63	26.6%
1-4 政府間の連携・協力体制の整備	24	10.1%
2-1 地域ニーズを反映した計画の策定	49	20.7%
2-2 地域ニーズにこたえる行政サービスの提供	27	11.4%
2-3 地域社会との協働による地域経営	32	13.5%
3-1 予算における包括性・信頼性・透明性の向上	2	0.8%
合計	237	100.0%



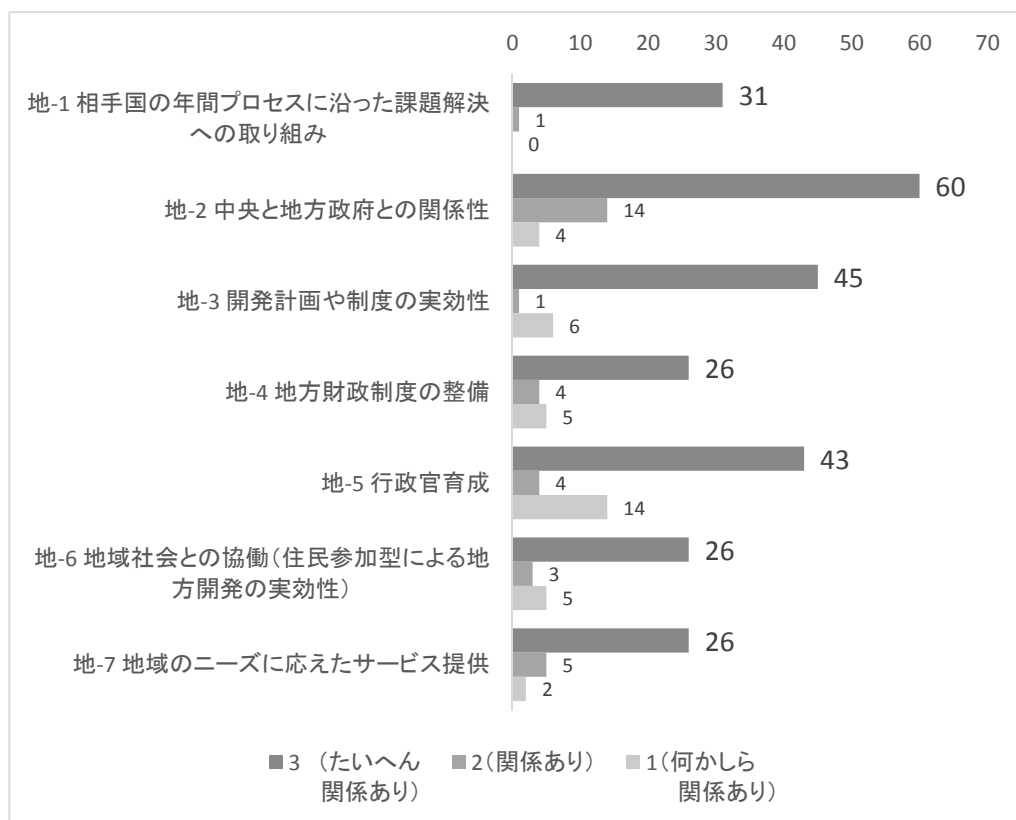
(注) 図表中の 1-1 から 2-3 までは地方行政分野の開発課題で、最後の 3-1 は公共財政管理の開発課題である。

### (3) 基本的視点による集計

7つの「基本的視点」で個別プロジェクト教訓を集計すると以下のようになった。分散しているがその中でも「たいへん関係あり」とされたのは「地-2 中央と地方政府の関係性」であり、次いで、「地-3 開発計画や制度の実効性」、「地-5 行政官育成」であった。JICAが重点を置いて活動している課題と一致していると言える。

表 2-9 「基本的視点」(地1～7)による集計結果

	3(たいへん関係あり)	2(関係あり)	1(何かしら関係あり)	-(特に関係なし)	合計
地-1 相手国の年間プロセスに沿った課題解決への取り組み	31	1	0	90	122
地-2 中央と地方政府との関係性	60	14	4	44	122
地-3 開発計画や制度の実効性	45	1	6	70	122
地-4 地方財政制度の整備	26	4	5	87	122
地-5 行政官育成	43	4	14	61	122
地-6 地域社会との協働(住民参加型による地方開発の実効性)	26	3	5	88	122
地-7 地域のニーズに応えたサービス提供	26	5	2	89	122



開発課題(重点とすべき取り組み課題および支援分野)と基本的視点(地1～7)のクロス集計結果を次ページ(表2-10)に示す。類似する個別プロジェクト教訓を特定してナレッジ教訓にまとめるための情報のひとつとして参照された。

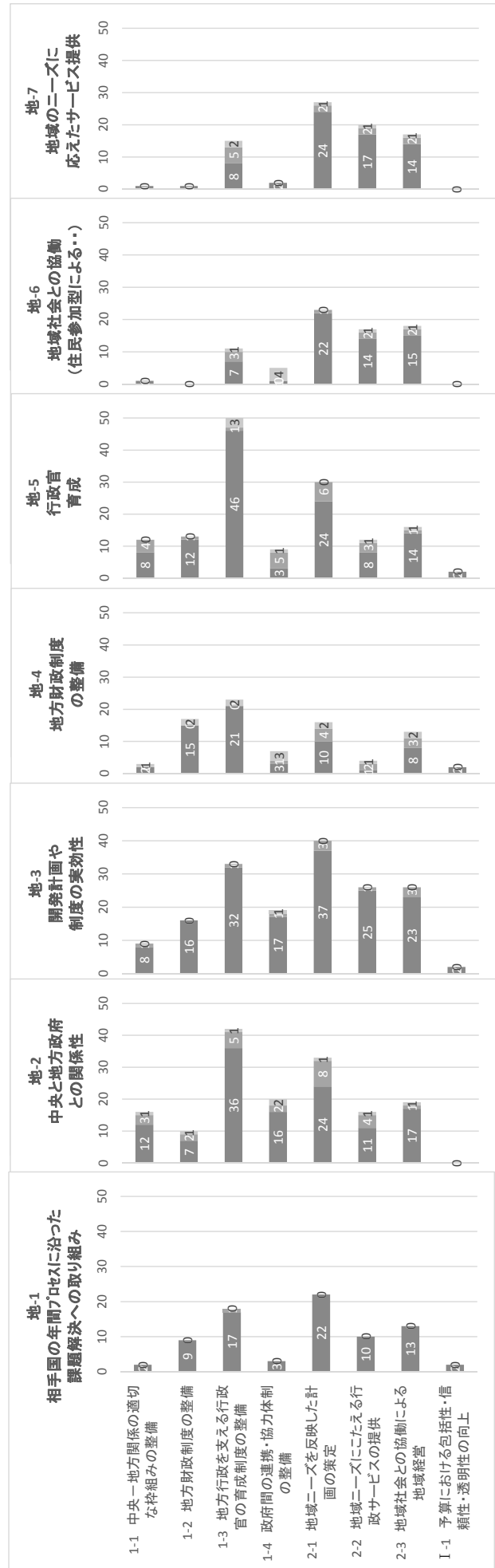
#### (4) ナレッジ教訓への反映

この集計・整理を実施する前は、それぞれの基本的視点と関係性が高いとされた複数の個別教訓に共通するエッセンスを抽出する形でナレッジ教訓を取りまとめることができるという仮説を置いていた。しかし、(1) 個別の案件は個別の事情を抱えており個別教訓はその個別状況が色濃く反映されていること、(2) 複数の個別教訓に共通するエッセンスの汎用性は高いものの具体性に乏しく、個別のベストプラクティスや課題から得られた個別教訓のほうが読み手にとって理解しやすいナレッジ教訓となること、(3) 公開されている各種評価報告書には明記されていない暗黙知がその後の専門家インタビューなどで得られたなどの状況があった。共通するエッセンスから自動的にナレッジ教訓が導き出されるわけではなく、個別教訓を深く吟味し、関係者間で深く議論するという地道な作業が不可欠であることが今回改めて確認された。

ここまでの集計および分析を踏まえて、課題別指針に記載のある開発課題の「重点とすべき取り組み課題分野」) および「支援分野」を援用しつつ、基本的視点および補助的視点を用いてナレッジ教訓のとりまとめを行った。

表 2-10 開発課題と基本的視点（平1～7）のクロス集計結果

開発課題	基本的視点								
	地-1 相手国の年間プロセスに沿った課題解決への取り組み	地-2 中央と地方政府との関係性	地-3 開発計画や制度の実効性	地-4 地方財政制度の整備	地-5 行政官育成	地-6 地域社会との協働（住民参加型による地方開発の実効性）	地-7 地域のニーズに応えたサービス提供		
重点とすべき課題	3	2	1	3	2	1	3	2	1
開発戦略目標1 国情に合った地方行政度の整備	2	0	0	12	3	1	8	1	0
1-1 中央-地方関係の適切な枠組みの整備	9	0	0	7	2	1	16	0	0
1-2 地方財政制度の整備	17	1	0	36	5	1	32	1	0
1-3 地方行政を支える行政官の育成制度の整備	3	0	0	16	2	2	17	1	3
1-4 政府間の連携・協力体制の整備	22	0	0	24	8	1	37	3	0
開発戦略目標2 地方行政の計画・実施能力の向上	10	0	0	11	4	1	25	1	0
2-1 地域ニーズを反映した計画の策定	13	0	0	17	1	1	23	3	0
2-2 地域ニーズにこたえる行政サービスの提供									
2-3 地域社会との協働による地域経営									
開発戦略目標1 財政規律の下での歳出・予算計画の立案及び歳入確保の強化	2	0	0	0	0	0	2	0	0
I-1 予算における包括性・信頼性・透明性の向上									
-	15	2	0	57	17	4	50	8	2
合計	269	63	0	180	42	12	210	18	3



## 2.2.2 主要他ドナーの協力の評価結果及び教訓の傾向分析

### (1) 主要ドナーの協力の傾向分析

今回の他ドナーの地方行政分野での協力の傾向分析（別添 1）から分かることは、近年の援助環境の変化に合わせて多くのドナーが新しい開発戦略や援助戦略を策定したが、地方行政あるいは分権化（local governance and/or decentralization）がその中で優先項目・戦略項目として選定されることは稀になったということである。今回レビューした他ドナーの中で、例外的に地方行政・分権化の支援を明示的に掲げているのは、ドイツと UNDP であった。また、米州開発銀行（IDB）は、分権化と民主化をワンセットで支援する姿勢が見られる。

しかしその一方で、近年他ドナーにより実施されたプログラム/プロジェクトを概観すると、地方行政・分権化に関するプログラム/プロジェクトが引続き実施されている。援助機関としての戦略文書に重点戦略項目としての明確な記載がないにも関わらず、当該分野の案件は依然として選択されて実施されているという状況である。援助戦略の変更と現場での意思決定の時間的ギャップの可能性など理由はいくつか考えられるが、地方行政・分権化に対する他ドナーの援助が本当にこのまま退潮するのか、あるいは「ガバナンス」というより広い概念の一部として引続き援助が実施されていくのかを判断するためにはもう少し時間が必要なようである。

### (2) 主要ドナーの協力の評価結果および教訓の傾向分析

地方行政に関する他ドナーの最近の組織改革の動向や現在の基本政策・戦略については上記でまとめている。そのレビューの過程で、個別プロジェクト評価以外の評価報告書をレビューした（別添 2）。具体的には、アメリカ（USAID）、世銀（WB）、欧州連合（EU）、米州開発銀行（IDB）が実施した複数の援助対象国を対象とした横断的な評価報告書である。

それらの報告書でほぼ共通する評価手法は、1）最初に対象国で実施された全プロジェクトをマッピングしてその中からサンプルを選ぶ、2）デスクレビューを実施し、いくつかのプロジェクトに関してはフィールド調査を実施する、3）サブセクターごとに進捗度合あるいは効果の出方を評価して分類する、4）提言と教訓を抽出するという流れである。

各報告書の評価結果は、かなり共通する傾向が見られた。それは次のとおりである。

(i) 進捗度合いが高かった（援助の効果が見られた）項目は次のとおり。

- ① 分権化の法的枠組の構築（法制化）
- ② 中央から地方への財政移転制度の構築
- ③ 地方レベルの公共サービスのアクセスの改善

(ii) 進捗度合いが低かった（援助の効果があまり見られなかった）項目は次のとおり。

- ① 地方政府の自治性の強化（sub-national/local government autonomy）
- ② 地方レベルの自主財源の確保の強化
- ③ 地方レベルの公共サービスの質の向上（ただし質が著しく低下したという報告はない）

評価結果に基づいて、それぞれの報告書では各機関に関する提言・教訓が導出されている。その提言・教訓では事前分析（政治分析を含む）の重要性が指摘されているほか、進捗度合いが低かった項目に関する対応策も記載されている。それらを踏まえた上で、日本にとっても参考となる教訓として以下が考えられる。

- (I) プロジェクトを策定・決定する前に十分な事前分析（政治分析も含む）を行うことにより、相手国政府の分権化の意思の存在と持続性を確認する。
- (II) 地方政府の自治性(autonomy)を強化するための支援の方策を考える。たとえば地方政府の職員の能力向上の支援をより強化するとともに、中央では、中央省庁の新しい役割に関する能力開発により重点を置くなど。

上記 (I) (II) の両教訓は、いずれもナレッジ教訓（完成版）に反映されている。上記 (I) は、ナレッジ教訓（完成版）シート 1、2、15 で強調されている教訓と同じ内容であり、また、上記 (II) は、ナレッジ教訓（完成版）シート 7、9 の主要な教訓と共通している。

### 2.2.3 評価結果のまとめ及び傾向分析

#### (1) JICA の評価報告書から導き出された個別プロジェクト教訓の質

個別プロジェクトから抽出される教訓の分類・整理については、事後評価報告書や終了時評価報告書に記載される教訓の情報量や内容が必ずしも横断分析の観点から十分ではないものも多かったため、「教訓」の記載箇所にて記述のあった教訓のみをそのままナレッジ教訓案の素材として活用できたわけではなかった。ナレッジ教訓案の策定にあたっては、評価報告書全体を詳細にレビューする必要があった。

また、終了時評価は実施されている一方で事後評価の実施に至っていない案件も多く、個別プロジェクト教訓の重要な情報源である事後評価報告書が存在しない案件が多かった。

上記の理由により、JICA 関係者や専門家へのインタビューと電子メールを通じたコメント聴取、数次にわたる検討会、外部有識者との意見交換会を通じた報告書に記載されていない情報や暗黙知の収集が、個別プロジェクト教訓の抽出のために非常に重要であった。

#### (2) JICA の個別プロジェクト教訓の分類の軸と集計結果の精度

重要教訓抽出のための7つの「基本的視点」と8つの「開発課題」に基づいて単純集計およびクロス集計を行った。また、それ以外の要素に関しても単純集計を行った。当初の計画では、これらの集計結果に沿って、類似した個別プロジェクト教訓の集合からナレッジ教訓の素案をとりまとめる予定であった。

実際に集計結果をある程度参考にしてナレッジ教訓の素案をとりまとめたが、その後の JICA 関係者との公式・非公式な数次の検討会を通じて、最終案に達したのが実情であった。具体的にはナレッジ教訓タイトルの変更や、そのナレッジ教訓シートに含まれるべき個別プロジェクト教訓の組み

換えが行われた。

単純集計・クロス集計の結果に基づく機械的な統合から形式的にナレッジ教訓を導き出すのではなく、類似する個別プロジェクト教訓の内容に深く分け入って、具体性、論理性、汎用性、実現可能性といった視点から検討したことが、有益なナレッジ教訓をとりまとめるために非常に重要であった。

### (3) JICA の地方行政分野の個別プロジェクト教訓の傾向

本調査では、地方行政制度整備への取組および行政能力の向上を主たる目的とした案件とし、特定セクター（保健や教育等）の地方におけるサービスデリバリー改善とそれに関連する行政強化を目的とした案件は対象としないこととしたことから、汎用性は高いものの具体性に乏しい、事業マネジメント上の教訓が非常に多かった。その理由としては、①制度整備や行政能力向上を目的とした案件の形成・計画に不可欠な各国の地方行政制度に関する基本情報および制度と実態の乖離について把握が不十分な案件が多かったこと、②地方行政分野では、セクター横断的な幅広いイシューを扱い、地理的に広範な地域を対象とすることが多いため、協力の範囲の絞り込みが十分でなく課題が生じた案件が多かったこと、③当該分野での相手国の要請内容や日本側リソースの制約（国家公務員や地方公務員を長期間現地に派遣できない）から移転する技術の専門性がそれほど高くないこと、が考えられる。

### (4) ドナー共通の評価結果及び教訓の傾向

ガバナンス分野における JICA 及び主要他ドナーの協力の評価結果および教訓の横断的なレビューから、いずれのドナーにもほぼ同じ傾向がみられることが分かったのは大きな収穫であった。



## 第3章 分析・加工プロセス

### 3.1 分析・加工プロセス

#### 3.1.1 検討会

全体の分析、加工のためのプロセスはこれまでに4回の検討会を開催し、討議・検討を行った。また、途上にて、外部関係者を招いた意見交換会を催し、ナレッジ教訓案への意見を得た。検討会の時期と議事内容を表3-1にまとめる。

表3-1 地方行政分野で実施した検討会及び意見交換会

検討会	開催日時	主な議事内容
第1回	2015年 6月25日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・本調査の目的、調査方法の確認</li> <li>・インセプションレポート（案）の説明</li> <li>・対象案件、基本的視点、ドナー分析の方針にかかる協議</li> </ul>
第2回	2015年 7月29日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・主要他ドナーによる当該セクターにおける協力の評価結果及び教訓の傾向分析の報告</li> <li>・JICAの地方行政分野における協力の評価結果及び教訓の傾向分析の報告</li> <li>・抽出された教訓概要に関する意見交換</li> <li>・ナレッジ教訓の作成方針の確認、決定</li> </ul>
第3回	2015年 9月9日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ナレッジ教訓（Ver.1）の検討</li> <li>・ナレッジ教訓（案）（Ver.2）に向けて修正・改善すべきポイントの確認</li> <li>・中間報告書（案）の検討</li> </ul>
外部有識者との意見交換会	2015年 11月16日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ナレッジ教訓（案）（Ver.3）に向けて改正・改善すべきポイントに関係者（ガバナンス分野の知見・経験を有するプロジェクト専門家、評価分析担当者、および国際協力専門員）から聴取。</li> </ul>
第4回	2015年 12月4日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ナレッジ教訓（案）（Ver.3）の協議</li> <li>・JICA内部セミナーの検討</li> </ul>

なお上記検討会に加えて、基本的視点やナレッジ教訓の作成方針の検討のために補完的打合せを数次にわたり実施した。

#### 3.1.2 外部有識者との意見交換会

11月16日（月）に外部有識者の参加を得て意見交換会を開催した。参加した外部有識者は以下のとおりであった。

表3-2 外部有識者との意見交換会の参加者

#	参加者氏名（敬称略）	所属先
1	須藤 明	（株）三祐コンサルタンツ
2	徳岡 泰輔	（株）パデコ
3	南村 亜矢子	合同会社 適材適所
4	松本 彰	A&M コンサルタント

外部有識者との意見交換会で得られた主なコメントと対応結果は次のとおりであった。

表 3-3 外部有識者との意見交換会で得られた主なコメントと対応策

コメント	対応策
全般的に、地方行政に特化していない一般的な教訓が多い。	・地方行政の特性を示す具体的な事例を追記する。
抽象的な教訓が多く、「適正な」など、曖昧な言葉が多い。すべてではなくて良いので、各対応策に具体例を書いた方が良い。	・具体的な事例を追記する。具体的な事例であることが分かるように、教訓の書きぶりを修正する。 ・「適切、適正」などの示す内容をより具体的な書きぶりに修正する。
キーワードが一般的すぎる。利用者が知りたい、具体的な情報が検索できるか。	・キーワードを見直し、より具体的なキーワードに修正する。
「地方行政と政治との関わり」に関する教訓が少ない印象。	・国・地域の教訓以外のシートの該当箇所に「地方行政と政治との関わり」に関する教訓を追記する。

また、これら会議に加えて、TV会議（11月4日（水）バングラデシュ、11月13日（金）タンザニア、南アフリカ、マラウイ）を実施し、各地でプロジェクトを実施中の専門家（IC ネット、コーエイ総合研究所、IMG（文書による回答のみ）および国際協力専門員（宗像朗、下田道敬、川北博史）より、ナレッジ教訓案に対するコメントを聴取した。

## 3.2 教訓（案）Ver. 1～Ver. 3の作成手順と変遷

### 3.2.1 作成手順

個別プロジェクト教訓からナレッジ教訓案 Ver. 3までの作成手順は以下の通りであった。

（1）抽出した個別プロジェクト教訓を「事業マネジメント上の教訓（分野横断的）」、「セクター・分野別の特性における教訓」、「国別・地域別の特性における教訓」の3つのカテゴリーに分類。

（2）上記（1）と並行して、各案件を A) 国・地域の特徴と案件目標（制度の整備を目指す案件か、制度の活用・改善を目指す案件化）と B) 地方分権化の度合い の2軸からなるマトリックスに分類・整理（表 3-2 と 3-3）。

（3）ナレッジ教訓タイトル（案）の作成→関係者との協議→コメントを踏まえて修正。

（4）ナレッジ教訓タイトル（案）ごとに、個別プロジェクト教訓を分類、取捨選択。

（5）必要に応じて、個別プロジェクト教訓の再抽出、関係者へのヒアリングを通じた教訓の抽出、地方行政分野の JICA 報告書からの教訓抽出を追加的に行い、ナレッジ教訓タイトル（案）ごとに振り分け、ナレッジ素材群からナレッジ教訓（案）Ver. 1を作成。

（6）ナレッジ教訓（案）Ver. 1を第3回検討会で協議→コメントを踏まえて修正

（7）ナレッジ教訓（案）Ver. 2→外部有識者意見交換会等の開催→コメントを踏まえて修正

（8）ナレッジ教訓（案）Ver. 3→JICA 内部セミナーの開催→コメントを踏まえて最終化

### 3.2.2 Ver.1の概要

第2回検討会で合意した「ナレッジ教訓（案）の作成方針」に基づき、前節で説明した分析・加工プロセスに従って、関係者インタビューから明らかになった暗黙知といった情報も最大限に活用しつつ、個々の個別プロジェクト教訓の内容をよく検討して、実践的でユーザー視点に立ったナレッジ教訓 Ver.1 へととりまとめていく作業を行った。

検討会および補完的な打合せにて合意した教訓の分析・加工プロセスに従い、ナレッジ素材群へとまとめた。ナレッジ素材群に纏めるにあたっては、次のようなプロセスを踏んだ。

(1) 抽出した個別プロジェクト教訓の集計・整理の結果（表 2-4～2-10）を踏まえつつ、個別プロジェクト教訓を「事業マネジメント上の教訓（分野横断的）」、「セクター・分野別の特性における教訓」、「国別・地域別の特性における教訓」の3つのカテゴリーに分類した。

(2) 上記(1)と並行して、各案件をA)国・地域の特徴と案件目標（制度の整備を目指す案件か、制度の活用・改善を目指す案件化）とB)地方分権化の度合いの2軸からなるマトリックスに分類・整理し（表 3-6 と 3-7）、それぞれの格子の中の案件から共通の教訓を抽出できるかどうか検討した。

(3) その上で、「事業マネジメント上の教訓（分野横断的）」については案件のサイクルの各ステップ（案件形成、案件計画、案件実施、案件終了）に沿って、「セクター・分野別の特性における教訓」については基本的視点に沿って、「国別・地域別の特性における教訓」については表 3-6 と 3-7 の分類・整理と分析をもとに、それぞれサブテーマを設定し、ナレッジ教訓タイトル素案を作成した。その後、関係者との協議を通じて、下表のように修正した。

表 3-4 ナレッジ教訓タイトル素案

事業マネジメント上の教訓	案件形成段階で留意すべき点
	案件計画段階で留意すべき点
	案件実施段階で留意すべき点
	案件終了後に留意すべき点
セクター・分野別の特性における教訓	中央-地方政府間の適切な枠組みの整備
	地方財政・税制制度の整備
	行政官の育成制度の整備
	政府間の連携・協力体制の整備
	地域ニーズを活かした計画策定
	地域ニーズに応える行政サービスの提供
	地域社会との協働による地域経営
国別・地域別の特性における教訓	政治が地方行政に与える影響が大きい場合
	中央行政の地方行政への統制（あるいは、政党の統制）が強い場合
	スキーム間連携、他ドナーとの協調

(4) ナレッジ教訓タイトル(案)ごとに個別プロジェクト教訓を分類し、教訓の習熟度や汎用性、重複を考慮して、取捨選択した。それだけでは過不足が生じるので、必要に応じて、個別プロジェクト教訓の再抽出、関係者へのヒアリングを通じた教訓の抽出を行い、合致するナレッジ教訓タイトル(案)に振り分けた。特に、事業マネジメント上の教訓については、レビュー対象案件の分析結果(案件形成段階での情報収集や協力スコープの設定に課題がある)を踏まえ、個別プロジェクト教訓だけではカバーしきれないチェックリスト等の留意点を補うため、地方行政分野のJICA報告書等から該当部分を教訓として抽出した。

(5) 各ナレッジ教訓タイトル(案)に振り分けられたナレッジ素材群から、ナレッジ教訓(案) Ver.1へと纏めていく過程で、サブテーマを追加・削除、合併・分離し、各シートの内容を固めていった。第3回検討会に提出したナレッジ教訓 Ver.1のタイトル一覧は次の通りである。

表 3-5 ナレッジ教訓タイトル素案

事業マネジメント上の教訓	
地方行政 1	案件形成段階における協力目標の明確化
地方行政 2	地方行財政分野の案件形成に必要な基礎情報の収集
地方行政 3	案件の上位目標・目標・成果に見合ったC/Pの選定・能力診断
地方行政 4	案件計画段階における適切な協力スコープの設定
地方行政 5	案件実施段階の適切な軌道修正により、効率性、有効性、自立発展性を高める
地方行政 6	本邦研修・第三国研修の戦略的活用
セクター・分野別の特性における教訓	
地方行政 7	中央-地方政府間の適切な枠組みの整備
地方行政 8	地方財政・税制制度の整備につなげるための取組
地方行政 9	行政官の育成制度の整備
地方行政 10	複数レベルのC/P機関間の連携・協力体制の構築
地方行政 11	地域社会との協働(住民参加型による地方開発の実効性)への配慮
地方行政 12	地域のニーズに応える行政サービスの提供
国別・地域別の特性における教訓	
地方行政 13	政治が地方行政に与える影響が大きい国・地域での地方行財政分野の案件形成・計画・実施に関する制約・リスクの回避と活用
地方行政 14	中央政府或いは政党の統制が強い国・地域での地方行財政分野の案件形成・計画・実施に関する制約・リスクの回避と活用
地方行政 15	ガバナンス分野でセクターワイドアプローチ/他ドナー支援が計画・実施されている国・地域での地方行財政案件の形成・計画・実施に関する制約・リスクの回避と活用

表 3-6 個別プロジェクト教訓要素の分類・整理：政治が地方行政に与える影響が比較的大きい場合

B) 地方分権化 <sup>1</sup> の度合い	(I) 権限の分散化 (Deconcentration) 権限・責任は中央にあり、サービス提供に関する一定の裁量権を中央の最先機関に委譲すること。	(II) 権限の委任 (Delegation) 権限・責任と裁量権は中央に残したまま、サービスの提供は外部機関(多くの場合は、地方政府)に委譲すること。	(III) 権限の委譲 (Devolution) 権限・責任、裁量権ともに地方政府に移譲するもの。
A) 国・地域の特徴 <sup>2</sup> ・案件目標 <sup>3</sup> 政治が地方行政に与える影響が比較的大きい	<p><b>制度の整備</b></p> <p>ネパール モニタリング評価システム強化フェーズ 1-2 ネパール 流域管理向上 ネパール ジェンダー主流化及び社会的包摂促進 バングラデシュ TQM を通じた公共サービス改善</p>	<p>パプアニューギニア 首都圏セトルメント地域 パプアニューギニア 総合コミュニケーション開発</p> <p>チリ 地域産業振興のための参加型計画 ホンジュラス 西部地域・開発能力強化 ホンジュラス 地方開発のための自治体能力強化 コロンビア 国内避難民支援のための地方行政能力向上 ドミニカ共和国 地方自治体計画策定能力強化</p>	<p>パレスチナ 地方行政制度改善 パレスチナ 地方財政改善 フィリピン 内国歳入割当金 (IRA) 制度改善調査</p> <p>インドネシア スラウェシ地域開発能力向上 インドネシア 南スラウェシ州地域保健 2 インドネシア 地方政府環境管理能力強化 パキスタン パンジャブ州地方行政能力向上および同フオローアップ フィリピン イロイロ州地域活性化・LGU クラスター開発 フィリピン 地方自治体の観光統計に係る能力強化 ブルガリア カザンラク地域振興計画 グアテマラ 地方自治体能力強化</p>

<sup>1</sup> 案件実施時の当該国の地方分権の度合いの分類については、JICA『課題別指針 地方行政』(2009年)4頁の「Box1-1 地方分権の3分類」に示された「権限の分散化」「権限の委任」「権限の委譲(移譲)」を参照した。本表の目的は、個別プロジェクトからの教訓間の類似性や相違点を明らかにすることであり、学術的な正確さを追及するものではない。同じ国の案件でも、案件実施時期や、案件対象機関により、分類が異なる場合がある。

<sup>2</sup> JICA『行政機構診断ハンドブック』(2009年)19-30頁を参照し、本調査のレビュー対象案件が実施された国・地域の統治機構および分野横断的・共通的に見るべき事項の特徴から、「政治が地方行政に与える影響が比較的大きい」と「中央行政の地方行政への統制(あるいは、政党の統制)が比較的強い」に分けた。

<sup>3</sup> JICA『課題別指針<地方行政>』(2009年)ivページの開発課題系図では、開発戦略目標1が「国情に合った地方行政制度の整備」であり、開発戦略目標2が委譲された機能と権限をもとにした「地方行政の計画・実施能力の向上」である。この分類をもとに、案件の目標(内容)を「制度の整備」と「制度の活用・改善」に分けた。

表 3-7 個別プロジェクト教訓要素の分類・整理一覧：中央行政の地方行政への統制が比較的強い場合

B) 地方分権化の度合い A) 国・地域の特徴・案件目標	(I) 権限の分散化 (Deconcentration) 権限・責任は中央にあり、サービス提供に関する一定の裁量権を中央の出力先機関に委譲すること。	(II) 権限の委任 (Delegation) 権限・責任と裁量権は中央に残したまま、サービスの提供は外部機関（多くの場合は、地方政府）に委譲すること。	(III) 権限の委譲 (Devolution) 権限・責任、裁量権ともに地方政府に移譲するもの。
<p>中央行政の地方行政への統制（あるいは、政党の統制）が比較的強い</p> <p>制度の整備</p> <p>制度の活用・改善</p>	<p>カンボジア 地方行政能力向上 カンボジア 北東州地域開発能力向上計画 カンボジア 地方行政法運用のための能力強化 ザンビア 地方分権化のための能力強化プログラム タンザニア 地方自治研修能力強化フェーズ 1-2（人事権は未分権<sup>4)</sup>） ラオス 公共投資プログラム運営監理能力向上 ラオス 公共投資プログラム運営監理強化</p>	<p>タイ 自治体間協力及び自治体行政サービス基準向上 タイ 自治体間協力による公共サービス提供能力向上 ブータン 地方行政支援フェーズ 1-3（移行期<sup>5)</sup>）</p>	<p>インドネシア 地域開発政策支援（移行期） インドネシア 地方行政育成フェーズ 1-2（移行期） ブータン 住民関与を目指した地方行政支援</p>
			<p>エチオピア オロミア州地方政府マルチセクター計画策定 タンザニア 地方自治体強化のための参加型計画策定とコミュニティ開発強化</p>

<sup>4)</sup>同じ国の案件でも、案件対象機関により、分類が異なる場合がある。タンザニアでは、全般的な権限・責任、裁量権の委譲は進んだものの、地方公務員の人事権は分権化されておらず、これがプロジェクトに影響した。

<sup>5)</sup>同じ国で実施された案件でも、案件実施時期により、分類が異なる場合がある。ブータンの案件では、「移行期」には、地方政府のレベル（県、郡、基礎自治体）によってサービスの提供や、権限・責任、裁量権の委譲の程度にばらつきがあり、これがプロジェクトに影響した。また、インドネシアの案件では、権限・責任、裁量権が急激かつ大幅に地方政府に委譲されたものの、「移行期」の混乱の中で、中央政府の決定に地方政府が従う、あるいは、地方政府が中央政府に指示を仰ぐ状態が実態としてしばらく続き、これがプロジェクトに影響を与えた。

### 3.2.3 Ver. 2 の概要

第3回検討会において Ver. 1 について協議し、得られたコメントや、さらなる関係者インタビューから得られた情報も反映させてナレッジ教訓 Ver. 2 をとりまとめた。

Ver. 1 からの大きな変更点は、①網羅性よりも個別教訓からの具体例を優先的に記載したこと（各シートに関連する地方行政分野の JICA 報告書等は参考文献として記載）、②住民参加型による地域開発案件の留意事項を案件形成段階・案件計画段階・案件実施段階の3つに分けたこと（教訓番号 11、12、13）、③普及可能性の高いパイロット事業の計画と実施にかかる教訓を纏めたシートを追加したこと（教訓番号 17）であった。また、(i)情報の具体性、(ii)論理性、(iii)汎用性、(iv)実現可能性という4つの視点からの吟味も併せて行い、Ver. 2 を完成させ、外部有識者との意見交換会で発表した。

ナレッジ教訓（案） Ver. 2 のタイトル及び概要一覧は下表の通りである。

表 3-8 ナレッジ教訓（案） Ver. 2 のタイトル及び概要一覧

教訓の種類	教訓番号	教訓タイトル	対応策（アプローチ）の概要
事業マネジメントの教訓	地方行政 1	地方行政分野野案件計画に必要な基礎情報の収集	様々な制約の中で、地方行政分野の案件を適切に計画するために必要な基礎情報を収集する。
	地方行政 2	中長期的な協力シナリオにおける適切な案件目標の設定	案件形成段階において、適切な案件目標（制度化・普及化方策も含む）を設定しておくことの重要性。
	地方行政 3	案件目標に見合った C/P 機関の選定・能力診断	案件の上位目標・目標・成果に見合った C/P 機関を選定し、能力を診断する。
	地方行政 4	適切な協力スコープの設定	制約を見極め、制約に合わせて、適切な協力スコープを設定する。
	地方行政 5	状況に合わせた案件実施監理	案件実施段階でのモニタリングを通じて、適切な軌道修正を行うことにより、事業効果を高める。
	地方行政 6	本邦研修・第三国研修の戦略的活用	本邦研修・第三国研修を戦略的に活用して、プロジェクトの活動・成果・目標につなげるための工夫。
セクター・分野別における教訓	地方行政 7	地方分権化プロセスに合わせた中央-地方政府間の枠組み整備	相手国政府自身が、地方行政に関する問題意識を醸成し、相手国のニーズを汲みながら、国の実情に合わせた中央-地方政府関係の適切な枠組みのビジョンを形成する。
	地方行政 8	地方財政制度の整備につなげるための取組	財政規律の下での歳出・予算計画の立案および歳入確保の強化を支援する。
	地方行政 9	地方行政官の育成制度の整備	地方行政官の人材育成モジュール開発とその制度構築。
	地方行政 10	政府機関間の連携・協力体制の整備につなげるための取組	中央-地方-コミュニティの垂直的關係と、各レベルのアクター間の水平的關係を捉えて、地方行政強化を推進する。
	地方行政 11	住民参加型による地域開発案件の形成段階での留意事項	参加型アプローチを使って、地域社会と共同で地域開発計画を策定・実施する場合の実効性を高めるための案件形成時での配慮。

	地方行政 12	住民参加型による地域開発案件の計画段階での留意事項	参加型アプローチを使って、地域社会と共同で地域開発計画を策定・実施する場合の実効性を高めるための案件計画時点での配慮。
	地方行政 13	住民参加型による地域開発案件の実施段階での留意事項	参加型アプローチを使って、地域社会と共同で地域開発計画を策定・実施する場合の実効性を高めるための実施段階での配慮。
国・地域別の特性における教訓	地方行政 14	中央－地方の政権／政治体制の変化が比較的大きい場合の地方行政案件における留意点	中央－地方の政権／政治体制の変化が比較的大きい国や地域で地方行政分野の案件を形成・計画・実施する際、国・地域に特有の制約・リスクを回避または活用する。
	地方行政 15	中央省庁或いは政党の統制が強い場合での地方行政分野の留意点	中央省庁或いは政党の統制が強い国・地域において地方行政分野の案件を形成・計画・実施する際、国・地域に特有の制約・リスクを回避または活用する。
	地方行政 16	ガバナンス分野でセクターワイドアプローチ／他ドナー支援が計画・実施されている国・地域での地方行政案件の形成・計画・実施	ガバナンス分野でセクターワイドアプローチ／他ドナー支援が計画・実施されている国・地域において地方行政案件を形成・計画・実施する際に、制約・リスクを回避または活用する。
セクターの教訓	地方行政 17	普及可能性の高いパイロット事業の計画と実施	普及可能性の高いパイロット事業の計画と実施とするために各段階で適切な配慮を講じる。

### 3.2.4 Ver.3の概要

外部有識者との意見交換会で得られたコメントやその後に関係各課から提出されたコメントを踏まえて、ナレッジ教訓 Ver.3 をとりまとめた。Ver.2 から Ver.3 への修正では、可能な限りコメントを反映し、各教訓が具体的な事例に基づいていることが読み手に分かるよう書きぶりを改めた。この過程で、産業開発・公共政策部職員、国際協力専門員、評価部職員が内容を確認、修正を進めた。

その後、第4回検討会を通じて検討・協議を実施し、さらなる微修正を加えた。そして JICA 内部向けセミナーを実施して、フィードバックを得て、ナレッジ教訓（完成版）が最終化された。ナレッジ教訓（完成版）の概要は次の通りである。

表 3-9 ナレッジ教訓(完成版)一覧

教訓の種類	教訓番号	教訓のタイトル	教訓
事業マネジメント上の教訓	1	地方行政分野の案件形成・計画に必要な基礎情報の収集	<p>▶ 案件形成段階において、当該国の地方行政の位置づけや特徴を把握するために収集すべき基礎情報</p> <p>①国家の統治機構・政体、②政策制度、③行政構造、④財政の分権化、④人事の分権化（公務員制度）、⑤計画策定の分権化、⑥事業（サービス実施）の分権化、⑦他ドナーの動向</p> <p>※政策・制度・法令に書かれている内容（理想）と実態（現実）のギャップを確認することが極めて重要。</p>



		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 案件計画段階で、情報収集し、検討すべき項目</li> <li>・様々な制約を踏まえた案件目標の設定レベル</li> <li>・目標達成に必要な関係機関</li> <li>・最適な支援アプローチ（相手側の予算・人員体制を踏まえ、協力終了後も持続可能な取り組みとなっているか）</li> <li>・最適なパイロット事業の範囲（アクセス、サイト間の経済・能力格差有無）</li> <li>・定着・普及・制度化に必要な人員と予算（相手国政府負担あるいはプロジェクト負担）</li> <li>・他ドナーの動向やセクタープログラムの有無</li> </ul>
2	中長期的な協力シナリオにおける適切なプロジェクト目標の設定	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 相手国・日本双方の制約を踏まえつつ、中・長期的な視野から、将来的に協力の最終目標を達成するためのシナリオを描き、エントリーポイント、或いは、通過点として、適切な当該案件の「プロジェクト目標」を設定。</li> <li>➤ 地方行政分野で考慮すべき特徴</li> <li>・セクター横断的な幅広いイシュー</li> <li>・制度や事業の施行・普及対象地域が広く、裨益人口が大きい</li> <li>・当該国の人員と能力、予算、制度の整備状況等の制約</li> <li>・プロジェクト側の人員、予算と実施期間等の制約</li> <li>➤ 「プロ目」設定にあたる確認事項</li> <li>・行政能力強化の位置づけ：制度づくりか、事業実施能力強化か</li> <li>・案件の位置づけ：パイロット段階／モデル化段階／普及段階のどれか、案件終了までにどの段階に到達するかの明確化</li> <li>・強化するサービスの特徴：目指すサービスが全国一律のナショナル・ミニマム指向か、各地域に応じたテイラーメード指向か</li> <li>・分権化の進行状況：分権化移行決定直後に緊急支援的な人材育成か、ある程度分権化が定着した状況で計画策定・実施できる人材育成か</li> </ul>
3	プロジェクト目標に見合った関係機関（アクター）の選定・能力診断	<p>将来的に協力の最終目標（継続支援を含め長期スパンで目指す開発目標）を達成するためのシナリオに基づき、当該案件で何を達成したいのか、成果をスケールアップして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、広くアクターをとらえる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ プロジェクトで達成した成果を最終的に受入国の固有の制度システムに内部化（主流化）し、自主的な実施に必要な予算確保や体制整備をするために、実質的な実施機関だけでなく、各機関のミッションとプロジェクトの活動に合わせて、活動上のパートナー機関や制度化を担う機関、成果・教訓を共有・普及する対象機関等を選定</li> <li>➤ 複数の行政レベル・行政機関を関係機関に選定する場合、プロジェクトにおけるそれぞれの役割をR/Dや相手国内の通達等文書で明確にしておく</li> <li>➤ パイロット事業の実施機関／サイトを選定する場合、プロジェクトに関心を持つ組織長（意思決定者）の存在、ニーズの有無、ニーズと導入する制度や取り組みとの整合性、パイロット事業によって惹起しうる問題の有無等をクライテリアとして設定</li> <li>➤ C/P・関係機関の能力診断のポイント</li> <li>・資源（人的資源、財政状況、技術面、組織の質）</li> <li>・組織・実施体制（事業の計画・立案、モニタリング・評価の実施体制の有無と質）</li> <li>・必要に応じてローカルコンサルタントの配置など補強策を検討</li> </ul>
4	適切な協力スコープの設定	<p>案件計画時（特に、PDM 策定時）には、前提条件、外部条件、期間、投入、活動、アウトプットを整理した上で、主要な制約を見極め、阻害要因への対応策を案件設計に組み込んでおくことが重要</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 前提条件・外部条件に潜むリスクへの対応</li> </ul> <p>（例：計画時点で成立していない法律や上位のセクタープログラムの存在を前提とした案件では、前提通りにならなかった場合の代替案を含めた案</p>

		<p>件設計とする)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ プロジェクトで管理できるリスクへの対応 (例：関係機関が複数ある場合、役割分担を R/D や相手国内の通達文書等に明記)</li> <li>▶ 案件計画時点で基礎情報が不十分な場合 (例：調査業務の組み込み、案件外の専門家・調査の活用、本部リソース活用)</li> <li>▶ 適切な協力学スキームの選択 (例：新規 C/P の場合、相互理解を深めた後に技プロ実施。日本人リソース制約の確認)</li> <li>▶ 持続性を高めるための工夫 (例：案件の成果を蓄積・共有・制度に反映するための活動を PDM に予め組み込む)</li> <li>▶ 流動的な状況下での案件計画 (例：政情や治安が不安定な場合、第三国/ローカル専門家、本邦・第三国研修で代替)</li> </ul>
	5	<p>状況に合わせた案件実施監理</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 案件計画時の想定とのずれが大きい案件は、運営指導調査を実施して、早期に実態を踏まえた軌道修正を行うことが重要。特に、分権化政策や分権法の制定など、プロジェクトの前提条件が変化した場合には、プロジェクト、在外事務所、本部が一体となって迅速に対応する。</li> <li>▶ 上位目標とプロジェクト目標との間の乖離が大きい場合や、上位目標の指標が適切に設定されていない場合には、C/P と協議・合意した上で適切な上位目標とその指標を設定し、変更の記録を残す。 ※案件実施中に対応しておかないと、案件終了後に C/P 機関が取るべき施策や目指すべき方向性が明らかにならない。</li> <li>▶ 緊急支援や紛争影響環境下で実施する案件については、案件終了後に第三者が読んでも理解できるように、状況や地域の特殊性を定期モニタリングシートや事業完了報告書に明記しておくことが重要である。</li> </ul>
	6	<p>本邦研修・第三国研修の戦略的活用</p> <p>相手国がこれから構築しようとしている行政の制度整備やその運用など、効果の可視化が容易でないトピックを扱う地方行政案件において、日本を含む他国の取り組みや経験を実際に見聞きして学ぶことは、相手国関係者が自国への応用を考える上での有効な手段。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 研修準備・研修での学び・研修後の活動が案件の成果・目標につながるよう一貫した構成とする。研修目的により、同じものでも見せ方は異なる。</li> <li>▶ 中央地方関係や地方行政制度は各国それぞれの歴史的、社会的、文化的背景にもとづき異なる。受入国と研修先の双方の特徴を十分に理解した「橋渡し役（例えば、研修に同行した日本人専門家）」によるファシリテーションが重要。</li> <li>▶ 本邦研修実施前には、専門家から、プロジェクトの現地活動状況やニーズ、研修参加者の要望・背景を日本側に報告するなど、特に、JICA の事業に不慣れな日本側リソースを活用する場合は調整を十分行う。</li> </ul>
セクター・分野別における教訓	7	<p>地方分権化プロセスに合わせた中央-地方政府間の枠組み整備</p> <p>相手国政府の地方分権化プロセス（導入、展開、方針転換等）において、ニーズと実情を踏まえた支援をする。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 分権化の進捗に併せた目標を設定する。 ※プロジェクト内容が、地方分権化全体の中で明確に位置づけられること、法的根拠があることが、相手国のコミットメントを確保する上で重要。</li> <li>▶ C/P のニーズ・緊急度が高い課題をプロジェクト目標に設定する。案件の成果を何（制度構築・政策提言）につなげたいかが明確で、パイロット事業が中央の制度整備や政策提言につながりやすい。</li> <li>▶ 制度化の道筋を政策決定者自身が確認できるように、パイロット事業の現場での成果を見せて、プロジェクトのアプローチや有効性にかかる気づきを促す。</li> </ul>
	8	<p>地方財政</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 案件形成期に、地方財政分野の案件を形成するために収集しておくべき基</li> </ul>

	制度の整備につながるための取組	<p>礎情報</p> <p>①法制化の有無。地方財政に関する法律・規則の入手</p> <p>②地方予算の規模、地方財政の自治度</p> <p>③その他特別なチャネルの交付金や政治的資金配分の有無</p> <p>④予算策定と予算執行の実態</p> <p>⑤財務省や地方行政を所管する省庁の所掌、権限</p> <p>※政策・制度・法令に書かれている内容（理想）と実態（現実）のギャップを確認することが極めて重要。</p> <p>➢ 公共財政管理改革のプロセスにおいては、制度改革（公共投資法およびその実施細則の制定等）の進捗と能力向上、ステークホルダーの理解促進等、相互に関係のある取り組みが必ずしも歩調をそろえて進捗するとは限らない。制度改革の進捗状況を把握し、また、C/Pの能力を適切に診断した上で、中長期的視点から、段階的な支援を行うことが重要。</p>
9	地方行政官の育成制度の整備	<p>地方行政における能力向上の課題（ニーズ）は、民主化・分権化の中身によって異なる。案件が、民主化・分権化のプロセス全体のコンテキストのどの段階に位置づけられるのか、既存の研修機関への支援か／研修実施体制から整えるか、研修制度・内容は継続される想定か／時限的な役割かといった点を踏まえ、支援内容を計画する。</p> <p>➢ 研修実施体制から整備する場合、</p> <p>①協力内容の前提とする相手国の政策や法律（人事権の分権化、地方行政官育成制度の構築等）の実現可能性を十分確認する。</p> <p>②研修制度や機関が存在しない／機能していない時に、案件形成段階で出口戦略を検討しておく。</p> <p>③地方分権化の移行期には、アドホックな研修実施体制とするか、体制整備まで踏み込んだ協力とするかの判断が必要となる。また、中央・地方の双方に向けた取り組みが必要。</p> <p>➢ プロジェクトの実施機関が研修機関の場合、中央政府とは異なるミッションやモチベーションを持っている点に留意し、それらを取り入れたプロジェクトデザインとする。</p> <p>➢ 新しい概念やアプローチ（例えば、「カイゼン」や「一村一品」）の伝授は、座学とOJTによる実践指導との組み合わせが効果的。新しい概念は、コンセプトを現地に受け入れられやすいよう調整し、成果を視覚化するなどの工夫を行うことが重要。</p>
10	政府・行政機関間の連携・協力体制の整備につながるための取組	<p>➢ 中央省庁間での連携では、案件形成段階より、C/P機関と財務省や計画投資省など財政面の権限を有する機関との連携（例えば、地方での開発事業や人材育成に関する予算枠組みやその配分量の共同見直し）を検討する。</p> <p>➢ 中央と地方間での連携では、中央政府から地方の行政機関や自治体への情報提供や技術的支援・指導が必要となる。中央省庁が現場のニーズや状況を確認した上で技術指導ができるような活動を取り入れる。</p> <p>➢ 地方の行政機関間、自治体間の連携では、中央-地方-コミュニティの垂直的アプローチよりも、同レベルの水平的普及アプローチ（自治体間連携、知事会、市町村長会、自治体連合等）が有効な場合がある。案件設計の際に、情報共有と組織間連携の強化につながる工夫を取り入れる。（例：学びを共有する会合、グッドプラクティス集の作成、相互訪問・視察）</p>
11	住民参加型による地域開発案件の形成段階での留意事項	<p>➢ 参加型アプローチを採用する場合には、事前に参加型開発の法的根拠やガイドラインの有無を確認し、参加型開発のメリットと課題を十分整理した上で、課題への対応を案件設計に組み込んでおく。</p> <p>➢ 案件形成・案件計画の段階から、パイロット事業のモデル化、普及（資金源や人材を含む）、制度化（活動への中央政府の関係部局巻き込みを含む）につながる出口戦略を踏まえたプロジェクトデザインを検討しておく。</p> <p>➢ 資金源については、持続性を念頭に置き、中央・地方政府の予算のほか、セクターワイドプログラム・他ドナー・民間セクターからの資金調達、相手国とのコストシェアリングを含めたブロックグラント等（有償資金協力</p>

		<p>を含む) の必要性についても検討する。資金協力をする場合、協力終了後に相手国の制度に内部化／主流化するための協議の場をデザインに含めておく。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 優秀なファシリテーターが成否のカギを握る。時限的な雇用に際しては、出口戦略を案件設計に織り込んでおく。</li> </ul>
12	住民参加型による地域開発案件の計画段階での留意事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 相手国にとって参加型アプローチの概念や取り組みが新しい概念である場合には、早期に関係者間(対象地域の住民を含む)で共通認識を醸成する、もしくは、関係者間で合意を得る時間をデザインに組み込むことが重要。</li> <li>▶ ファシリテーター(地方職員、時限的雇用)の能力強化、計画策定、サービス提供、制度の整備・改善のすべてをコンポーネントに含む案件計画の場合には、実施期間と投入の制約の中での実施可能性・達成可能性を事前に十分検討すべき。</li> <li>▶ パイロット事業の目的を明確にし、制度の構築や改善につなげる出口戦略をあらかじめデザインに組み込んでおく。</li> <li>▶ サービスデリバリーの実践サイクルを複数回繰り返すことにより、計画や制度を定着させ、実効性を高める。⇒財政年度と計画策定期間との整合性を高めるには、基礎情報の収集が必要</li> <li>▶ 持続性の観点から、ファシリテーターの養成・雇用の方法、業務量、役割、出口戦略を検討する。</li> </ul>
13	住民参加型による地域開発案件の実施段階での留意事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 複数の行政レベルで複数の関係機関が協働できるよう、各組織の役割や責務を明記した文書(合意書や通達)を関係者に周知し、合意を得ておく。プロジェクト終了後の実施体制(必要な協働を保証する仕組み)についても早い段階で明確化する。</li> <li>▶ 複数の自治体を対象とする場合には関心や能力の高い自治体の活動事例を他の自治体への研修で使う、予算・人員配置や能力、実施体制が弱い自治体の場合には現実的なレベルに活動を合わせるなど、体制の制約を踏まえて事業を実施する。</li> <li>▶ 経験値的な要素の強いファシリテーション・スキルの技術移転には、「形式知化」「マニュアル化」する、ファシリテーター同士で経験共有を通じた水平研修を実施するなどの方法が有効。</li> <li>▶ コミュニティ内の労働、資材、資金など既存のリソースを活用する。また、プロジェクト活動に地域リーダーを巻き込むことにより、公的機関や地域住民の参加が活性化され、効果が域内に普及・定着される。</li> <li>▶ 中央政府からの交付金送金の遅れに留意し、当該案件で確保しうる財源と、その支給時期を確認。</li> </ul>
14	普及可能性の高いパイロット事業の計画と実施	<p>教訓 11, 12, 13 を中心として、パイロット事業の計画と実施に関する教訓を各シートから抜き出して取り纏めたもの。</p>
国別・地域別 の特性 における 教訓	15	ガバナンス分野でセクターワイドアプローチ／他ドナー支援が計画・実施されている国・地域での <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 案件形成段階において、相手国で援助ルールや支配的な援助モダリティ、国家開発計画や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)、戦略・計画に対する援助のアラインメントの度合い、セクタープログラムの実現可能性について十分確認する。</li> <li>▶ 案件計画時点で、まだセクタープログラムが開始されていない場合には、不測の事態に備え、単独で完結する内容に絞り込むことも検討する。</li> <li>▶ 案件実施中にセクタープログラムが開始された場合には、JICA 支援の位置づけやセクタープログラムとのアラインメントの具体的方法について、明確な方針を示す。他ドナーの支援(資金協力等)をうまく活用する形で JICA 支援を実施することで援助の効果を向上させる。</li> </ul>

	地方行政 案件の形 成・計 画・実施	
16	中央-地 方の政 権/ 政治 体制 の変 化が 比較 的大 きな 場合 の地 方行 政案 件に おけ る留 意点	<p>選挙や政治関係のイシューは、多くが外部条件であり、直接コントロールすることはできないが、こうした制約・リスク要因を十分認識した上で早い段階から回避策・活用策を講じておくことが重要。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 選挙の時期・動向に留意して、案件開始や活動のタイミングを見極める。</li> <li>▶ 選挙の影響や政権交代による影響を受けにくい機関を実施機関に選定する。(例えば、中米の市連合会)</li> <li>▶ 協力の成果が政権交代によって影響を受けることを避けるためにも、条例化や通常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計画に組み込んでおく。</li> <li>▶ 政治リーダーや組織のトップの理解と支持を得てトップのリーダーシップを活用する、行政官向け・地方首長や議員向け・民間・住民向け研修を組み合わせて実施するなど、政治的要素を活用する。</li> </ul>
17	中央省 庁或 いは 政党 の統 制が 強い 場合 での 地方 行政 分野 の留 意点	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ このような国・地域でも、制度の変更・新法制定には想定以上に時間がかかる。案件実施中に新法が成立しなかった場合に備えて、代替案を用意する、活動をフェーズに分けるなどの対策を講じておくことが重要。</li> <li>▶ 意思決定がトップダウン的なので、制度構築や「パイロット事業→モデル化→普及」を目指すプロジェクトを効果的かつ効率的に進められる可能性が比較的高い。</li> <li>▶ 大学関係者や当該分野の専門家をローカルコンサルタントとして活用することにより、トップダウン的な意識の強い中央のC/P機関と現場の地方自治体との間で両者の緩衝材としての役割を期待できる場合がある。</li> <li>▶ 長期にわたって中央集権的な体制や一党独裁制であった国・地域では、分権化が法文上だけの形式的なものにとどまり、実態が伴っていない場合がある。実際に法律がどのように運用されているか、制度と実態の乖離を見極めたうえで案件を計画・実施することが必要である。</li> </ul>

## 第4章 ナレッジ教訓：その活用方法と留意事項

### 4.1 ナレッジ教訓の活用方法

ナレッジ教訓は、過去に実施されたプロジェクトの経験から把握された課題や成功要因を一般化し、今後実施される類似案件の計画・実施の際に参考にするべきポイントとして整理したものである。これらナレッジ教訓は、当該分野の案件を形成・計画・実施するにあたり、「最低限確認すべき重要な教訓」であり、これらがこれまでの全ての「教訓」を網羅したものではないことに留意が必要である。他方、本ナレッジ教訓を整理したことにより、膨大な事後評価報告書や関連情報へのアクセス時間の短縮が期待される。また、より良いプロジェクトの形成・実施に向けて、ナレッジ教訓を活用することが推奨される。具体的な活用方法の例は、以下の通り。

#### 【案件形成（要請～採択前）段階】

- ① 先方政府から要請が出された（あるいは打診があった）段階で、採択に進むべきか否かの判断を行うためのチェックを行う。（支援対象国・地域の選定条件）
- ② 先方政府から要請が出された（あるいは打診があった）段階で、課題を把握し、案件の計画に反映すべき事項を明確化する。
- ③ 案件採択に向けたプロセスにおいて、先方政府・関係機関の想定される役割分担、責任事項を把握し、案件計画・実施を円滑に進めるための下準備及び調整（先方政府による負担事項に係る実施体制等の確認など）を進める。

#### 【案件計画（採択後～事前評価）段階】

- ① 案件計画の段階において、リスクや事前に対応しておくべき事項（先方政府の理解を得る、負担事項あるいは責任分担への合意等）を把握し、早めの調整・対応を行う。

#### 【案件実施段階】

- ① リスクの把握とモニタリング：適用条件が該当するナレッジ教訓に記載されるリスク事項を参照し、実施中の案件で課題・問題が発生した場合に迅速に対応できるよう、モニタリングを行う。
- ② 対応策の適用：適用条件が類似の案件において、実施中に問題が発生した場合には、ナレッジ教訓の対応策を参照し、具体的な対策を検討する。

### 4.2 ナレッジ教訓活用上の留意点

- ① 状況に応じた取捨選択による適用：実際のプロジェクトを取り巻く条件・環境は千差万別であり、同一国、同一地域で実施される場合でも、時期が異なれば条件も変化している。したがって、ナレッジ教訓は、「これだけやっておけばよい」というものではなく、ナレッジ

教訓の対応策を参照しつつ、個々の案件に応じて、慎重な検討を行い、適用すべき対応策も取捨選択することが求められる。

- ② レファレンスプロジェクトの参照：ナレッジ教訓は対応策を検討するための「入口」であり、より具体的な対策の検討にあたっては、レファレンスプロジェクトを参照し、個別案件の情報を確認する必要がある。
- ③ 関係者への暗黙知の確認：上記と同様に、ナレッジ教訓をベースにしつつ、より効果的で具体的な対策を検討するにあたっては、JICA 内外の関係者から情報収集を行い、暗黙知を活用することも求められる。

#### 4.3 ナレッジ教訓（完成版）の全体像

ナレッジ教訓（完成版）のタイトル一覧は、表 4-1 の通りである。

表 4-1 ナレッジ教訓シート タイトル一覧（完成版）

地方行政 1	地方行政分野の案件形成・計画に必要な基礎情報の収集
地方行政 2	中長期的な協力シナリオにおける適切なプロジェクト目標の設定
地方行政 3	プロジェクト目標に見合った関係機関（アクター）の選定・能力診断
地方行政 4	適切な協力の範囲の設定
地方行政 5	状況に合わせた案件実施監理
地方行政 6	本邦研修・第三国研修の戦略的活用
地方行政 7	地方分権化プロセスに合わせた中央-地方政府間の枠組み整備
地方行政 8	地方財政制度の整備につなげるための取組
地方行政 9	地方行政官の育成制度の整備
地方行政 10	政府・行政機関間の連携・協力体制の整備につなげるための取組
地方行政 11	住民参加型による地域開発案件の形成段階での留意事項
地方行政 12	住民参加型による地域開発案件の計画段階での留意事項
地方行政 13	住民参加型による地域開発案件の実施段階での留意事項
地方行政 14	普及可能性の高いパイロット事業の計画と実施
地方行政 15	ガバナンス分野でセクターワイドアプローチ/他ドナー支援が計画・実施されている国・地域での地方行政案件の形成・計画・実施
地方行政 16	中央-地方の政権/政治体制の変化が比較的大きい場合の地方行政案件における留意点
地方行政 17	中央省庁あるいは政党の統制が強い場合での地方行政分野の留意点

これらナレッジ教訓を事業マネジメントの教訓（表 4-1 の地方行政 1-6、図 4-1 の 1-6）、地方行政の課題特性における教訓（表 4-1 の地方行政 7-14、図 4-1 の 7-14）、国・地域の教訓（表 4-1 の地方行政 15-17、図 4-1 の 15-17）に分類し、互いの関連性を整理した全体像を産業開発・公共政策部が作成した。図 4-1 に示す。

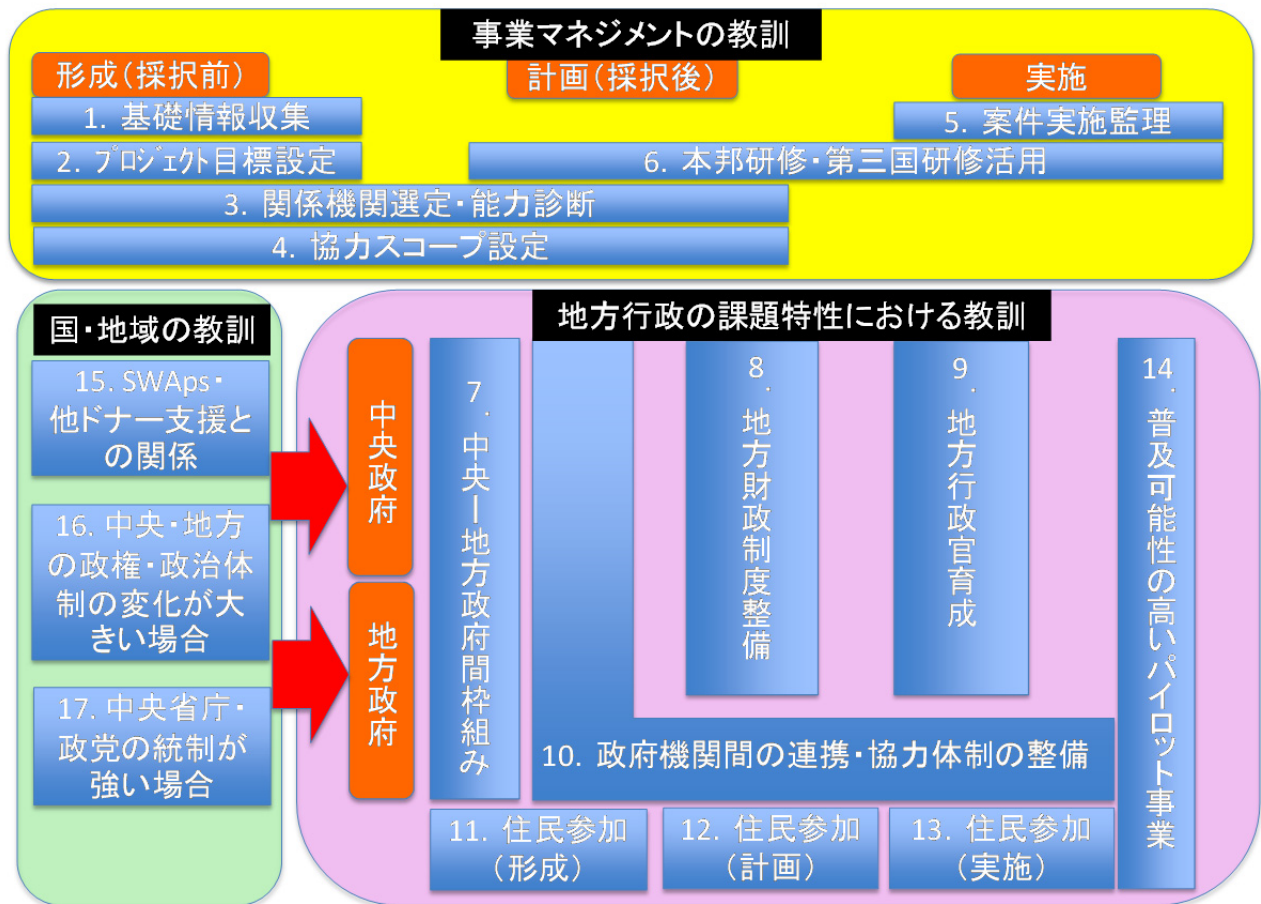


図 4-1 ナレッジ教訓シート（地方行政）の全体像  
出所）産業開発・公共政策部作成、注）\* SWAps は、セクターワイドアプローチを指す。

図 4-1 の通り、「事業マネジメントの教訓」は、実際にはオーバーラップする内容もあるが、横軸左から案件形成段階（採択前）、案件計画段階（採択後）、案件実施段階でそれぞれ参照すべき教訓の順に配置されている。

- (1) 地方行政分野の案件形成に取り組む際には、教訓 1 と教訓 2 が参考になる。
- (2) 地方行政分野の案件計画（PDM 案、PO 案の作成）段階においては、教訓 3 と教訓 4 が参考になる。教訓 1 と教訓 2 も参照して、基本情報の収集・分析に漏れがないか確認するとよい。
- (3) 地方行政分野の案件監理については、教訓 5 が参考になる。

図 4-1 の下段左には、「国・地域の教訓」が配置されている。下段右の「地方行政の課題特性における教訓」に目を通す前に、当該国の特徴に合致した「国・地域の教訓」を概観しておくとうよい。

- (4) ガバナンス分野のセクターワイドアプローチや他ドナー支援が実施されている国・地域では教訓 15、政治の影響の大きい国・地域では教訓 16、中央省庁・政党の影響が大きい国・



地域では教訓 17 が参考になる。特に、教訓 15 には、案件形成・計画・実施の各段階に即した教訓が纏められている。

図 4-1 の下段右には、「地方行政の課題特性における教訓」が配置されている。実際にはオーバーラップする内容もあるが、横軸は各教訓が該当する時期（左から案件形成段階（採択前）、案件計画段階（採択後）、案件実施段階）、縦軸は各教訓に関係する主要なアクター（上から中央政府、地方政府、コミュニティ）をそれぞれ示しており、教訓 7-14 は、参照すべき時系列と関係するアクターに沿う形で配置されている。

（5）地方行政分野では、参加型アプローチを採用するプロジェクト、パイロット事業を組み込んだプロジェクトが多く実施されている。参加型アプローチを含む案件では教訓 11（形成）、教訓 12（計画）、教訓 13（実施）の各教訓、パイロット事業を含む案件では教訓 14（シート内で形成、計画、実施段階に参照すべき教訓が分かれている）が参考になる。

#### 4.4 ナレッジ教訓（完成版）

以下に、最終的に策定されたナレッジ教訓（完成版）を掲載する。

ナレッジ教訓シート		
地方行政 1	事業マネジメント	地方行政分野の案件形成・計画に必要な基礎情報の収集

教		訓 (検討・適用すべき事項)	
教訓の種類	事業マネジメントの教訓		
キーワード	案件形成	案件計画	基礎情報 情報収集 地方行政 地方財政 分権化
適用条件	教訓(対応策)		
地方行政分野の案件を形成する場合	時点	案件形成段階 (案件採択前) 案件計画段階 (案件採択後)	
	対応策 (アプローチ)	<p>様々な制約の中で、地方行政分野の案件を適切に計画するために必要な基礎情報を収集する</p> <p><b>【案件形成段階】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地方行政分野の案件を形成するにあたっては、案件形成段階での網羅的な基礎情報の収集とその分析が重要である。各国の地方制度はその歴史的社会的背景を強く反映したものであり、国によって千差万別である。また、地方分権化改革にも、それぞれ歴史的、政治的、経済的、社会的背景がある。同じ地域内の隣国であっても、異なる背景が制度に影響する点に留意する必要がある。確認すべき基礎情報としては以下の項目があげられる。             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 国家の統治機構・政体 (歴史や社会、民族・部族等を含む)</li> <li>(2) 政策制度</li> <li>(3) 行政構造</li> <li>(4) 財政の分権化</li> <li>(5) 人事の分権化 (公務員制度)</li> <li>(6) 計画策定の分権化</li> <li>(7) 事業 (サービス実施) の分権化</li> <li>(8) 他ドナーの動向</li> </ol>                     (基礎情報のチェックリスト詳細は、JICA「行政機構診断ハンドブック」19-32 頁、JICA『アフリカにおける地方分権化とサービスデリバリー』118-126 頁および別添「課題体系マトリックス」を参照。)                 </li> <li>途上国では往々にして政策・制度・法令に書かれている内容 (理想) と実態 (現実) が大きく異なることが多いので、ギャップがどの程度かについても、合わせて確認することが極めて重要である。</li> </ul> <p><b>【案件計画段階】</b></p> 案件計画段階では、以下の点に関する情報収集とその分析が必要である。	
リスク(留意事項)	<p><b>【相手国の政策上の位置づけ】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>当該案件内容が相手国の民主化・地方分権化のプロセス全体のコンテキストの中で認識され、位置づけられないと相手国の高いオーナーシップとコミットメントは得られない。</li> </ul> <p><b>【政策、制度の実効性】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>政策や制度が存在しても、それらを動かす細則などが無い、又は、実施する体制や機能が整っていないといった理由から実効性を伴っていない。</li> </ul> <p><b>【関係機関の整理】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地方行政分野の案件では、関係する機関が複数ある場合が多い。十分な基礎情報なしでは、適切なカウンターパート機関を選定できず、適切な実施体制を構築できない。</li> </ul> <p><b>【開発課題に対応する指標設定】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地方行政・地方財政分野の開発課題である「国情に合った地方行政制度の整備」「地方行政の計画・実施能力の向上」「予算における包括性・信頼性・透明性の向上」を目指す案件では、当該国の制度と実態に関する基礎情報なしでは、何をどう整備・向上すればよいのか、指標を明確に設定できない。</li> </ul>		

<p>【協カスコープの適切性】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 地方行政分野は、セクター横断的な幅広いイシューを扱い、地理的に広範な地域を対象とすることが多いため、基礎情報なしでは、期間や予算の制約のある中で、実施可能かつ達成可能な協カスコープを設定できない。</li> </ul> <p>【相手国の年間プロセスに沿った課題解決への取り組み】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 相手国の年間計画・予算プロセスに関する十分な基礎情報がなければ、持続的な課題解決に取り組むことが困難になる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• その目標を達成するために、こういった機関が関係しているか（地方行政分野では、要請機関の他にパイロット事業の現場関係機関、制度化や予算確保に関係する機関、セクターサービス関係機関など関連する機関が多い）</li> <li>• 最適な支援アプローチは何か（相手側の中央・地方の予算・人員体制に鑑み、支援後も持続していける取り組み方法を検討する）</li> <li>• 最適なパイロット事業の範囲はどの程度か（パイロットサイトの選定にはアクセスの容易さやサイト間の経済・能力差（事業の成功しやすさ）などを検討する）</li> <li>• 定着・普及・制度化に必要な人員と予算はあるか（相手国政府が負担するのか、プロジェクトで負担するのか）</li> <li>• 他ドナーの動向やセクタープログラムの有無</li> <li>• リスクや外部条件は特定できるか</li> </ul> <p><u>案件計画段階で適切な判断を行うためには、上記ポイントを判断するために必要な情報が過不足なく揃っている必要がある。</u></p> <p>例えば、レファレンスプロジェクト 1 では、ホンジュラスの地方自治の問題点（開発活動に政治が過度に関与すること等）や同国の開発資金供与制度の問題点（煩雑な事務手続き等）といった情報を収集し、参加型アプローチでパイロット事業を実施する際の課題（適用範囲や留意点等）を整理したことで、実施可能性、達成可能性、持続性の高い案件を形成できた。（レファレンスプロジェクト（以下同様）：1）</p> <p>【基礎情報収集上の留意点】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 相手国において、案件形成・案件計画期間中に、地方制度の変更やセクタープログラムの準備が進行している場合には、在外事務所が情報収集を行うためのチャンネルを早くから築いておくことが重要である。（2）</li> <li>• 在外事務所には、必ずしも地方行政分野の専門的知見を有するスタッフがいるとは限らないため、案件形成の早い段階から本部への情報共有を進め、技術的な支援を得る。（2）</li> </ul>
<p>期待される効果</p>	<p>適切な協カスコープの設定、適切な協カアプローチの選定、リスク・外部条件・投入の特定が可能となり、実施可能性、達成可能性、持続性の高い案件を形成できる。</p>

\* 対応策における括弧内の番号は、レファレンスプロジェクトの番号に対応する。

完成版

参 考：本教訓の元となったレファレンスプロジェクト

No.	国	案件名	評価報告書
1	ホンジュラス	西部地域開発能力強化プロジェクト	実施協議報告書
2	ザンビア	地方分権化のための能力強化プログラムプロジェクト	終了時評価調査

留意点

「地方行政」のナレッジ教訓において扱う範囲は、地方行政制度整備への取組および行政能力の向上を主たる目的と置いた案件とした。特定セクター（保健や教育等）の地方におけるサービスデリバリー改善とそれに関連する行政強化を目的とした案件は対象としていない。

ナレッジ教訓シート		
地方行政 2	事業マネジメント	中長期的な協カシナリオにおける適切なプロジェクト目標の設定

教		訓 (検討・適用すべき事項)	
教訓の種類	事業マネジメントの教訓		
キーワード	案件形成 協カシナリオ 目標の明確化		
適用条件		教訓(対応策)	
当該案件で目指す目標・成果を設定する場合	時点	案件形成段階 (案件採択前) (一部案件計画段階 (案件採択後)、案件実施段階を含む)	
	対応策 (アプローチ)	<p>案件形成段階において、適切な案件目標 (制度化・普及化方策も含む) を設定しておくことの重要性</p> <p>地方行政分野では、地方行政の制度整備や能力向上への協カを通じて、最終的には、相手国政府自身が地域のニーズに応じた行政サービスをより効果的・効率的に実施できるようになることを目指している。</p> <p>案件形成段階で最も重要なことは、中・長期的な視野から、将来的に協カの最終目標を達成するためのシナリオを描き、エントリーポイント、あるいは、通過点として、適切な当該案件の「プロジェクト目標」を設定することである。一方、案件形成後であっても、案件をとりまく状況が変化し、形成時と異なる想定となった場合は、新たに長期的なシナリオを描き直すことも必要になる。</p> <p>このとき、留意しなければならないのは、地方行政分野の案件の特徴は、セクター横断的な幅広いイシューを扱うこと、制度や事業を施行・普及する際の対象地域が広範囲で裨益人口が大きいことである。加えて、当該国の人員、予算、制度の整備状況等の制約も考慮しなければならない。</p> <p>こうした様々な制約に見合った、適切なレベルの「プロジェクト目標」を設定することが重要である。</p> <p>【「プロジェクト目標」の設定にあたる確認事項】 (詳細は、JICA「行政機構診断ハンドブック」2009年。12-18頁参照。) ① 行政能力強化の位置づけ： プロジェクトの目標が制度づくりか、事業実</p>	
リスク(留意事項)			
<p>【協カスコープの適切性】</p> <p>・中長期的視野のもとでドナー支援の範囲で最終的に目指す姿が明確でなかったり、相手側の体制・予算・能力といった身の丈を踏まえない形で案件目標が設定されていたりするため、必ずしも事業効果発現や持続性を確保する協カスコープになっていない。</p>			

	<p>施能力強化かを明確にする。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・保健、教育、廃棄物管理といったセクターの案件の場合、制度づくりや事業実施能力強化（研修と OJT）を通じた「サービスデリバリーの向上」を目標とした案件が多い。</li> </ul> <p>② 案件の位置づけ：</p> <p>パイロット段階の案件か、モデル化の段階の案件か、普及段階の案件か。当該案件の終了までにどの段階に到達することを目指すか明確にする。</p> <p><u>パイロット段階の案件形成で留意すべき点</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・調整・連携・合意形成を図るための制度・しくみや法律等の整備状況</li> <li>・予算（開発予算、経常予算）、資金の流れ、適切な人員・能力</li> <li>・普及を念頭にした制度化への意識（実施機関および上位レベルの行政機関の行政官）</li> <li>・行政組織内部の部局間（地域割り、課題割り）の力関係や意思決定メカニズム</li> <li>・末端行政組織である市町村による住民のニーズ把握状況。上位レベルの行政府につなげるチャンネルの有無。</li> </ul> <p>（レファレンスプロジェクト（以下同様）：6、12）</p> <p><u>モデル化の段階で留意すべき点</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・普及を念頭に置き、案件実施期間が終了しても、相手国の予算、人員・能力だけで実施できるモデルを構築する。（2、6）</li> </ul> <p><u>普及段階で留意すべき点</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・行政能力強化の継続的な実施、最終的な目標としてサービスデリバリーの向上を達成するために、案件の成果の持続性（予算、人員・能力）を確保し、制度化・他地域への普及を促進する体制を準備する。（2、7）</li> </ul> <p>③ <u>目指すサービスが全国一律のナショナル・ミニマム指向か、各地域に応じたテイラーメイド指向か。</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ナショナル・ミニマム（感染症対策や給水事業のように、全国の住民一律に最低限度のサービス提供が必要なもの）指向の場合、中央主導で意思決定が行われ、ヒト、カネ、モノ、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。一方、分権化の進んだ国では、中央と地方の間で意思決定において調整が必要となる。</li> <li>・テイラーメイド（各地域の気候、文化、社会の状況に合わせたサービスの提供が必要なもの）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</li> </ul>
--	---

		<p>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。さらに、意思決定者としての自治体首長の理解と支持を得ることが重要となる。部族長など伝統的なリーダーが存在する場合には、部族長と地方政府との関係についても、確認しておく必要がある。</p> <p>【分権化が進行する中／流動的な状況下で案件計画する際の留意点】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>分権化移行決定直後に緊急支援的にその内容を周知徹底することが必要な場合（14）、あるいは、政情や治安が流動的な状況下で案件を計画する場合（13）には、変化しつつある法的枠組みや紛争状況に対応せざるを得ない背景を記録しておく。</li> <li>相手国の民主化・分権化の流れの中で、当該案件がどこに位置づけられるか（例えば、インドネシアやカンボジアの事例（14、15）のように民主化・分権化に着手した直後で、民主化や分権化という新しい概念を理解できる人材を早急に育成することが求められているのか、それとも、ある程度民主化や分権化が定着した状況で、住民参加型の開発計画策定・実施を展開できるような行政官の人材育成が求められているのか（2、3）を明確にすることが重要である。相手国の政策の変化に柔軟に対応できる案件デザインとしておくことが重要である。</li> <li>インドネシアやカンボジアの事例（14、15）のように、さらなる組織改編や権限の分散・委譲を含む法案審議が進む中で案件が開始され、近い将来に政策やC/P機関の組織・体制等が変化する可能性が高いとわかっている場合には、そうした流動的な状況を明確に報告書等に記録しておかないと、案件担当者の交代や事後評価の際に背景が正しく伝わらない。</li> </ul>
	期待される効果	適切な協カスコープの設定、適切な協カアプローチの選定、リスクや外部条件の特定が可能となり、実施可能性および達成可能性の高い案件を形成できる。

\* 対応策における括弧内の番号は、レファレンスプロジェクトの番号に対応する。

参 考：本教訓の元となったレファレンスプロジェクト

No.	国	案件名	評価報告書
1	インドネシア	スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト	終了時評価
2	インドネシア	南スラウェシ州地域保健運営能力向上プロジェ	終了時評価

		クトフェーズ 2	
3	インドネシア	地方政府環境管理能力強化プロジェクト	終了時評価
4	カンボジア	北東州地域開発能力向上プロジェクト	事後評価
5	ネパール	ジェンダー主流化及び社会的包摂促進プロジェクト	終了時評価
6	ホンジュラス	西部地域・開発能力強化プロジェクト	実施協議
7	ホンジュラス	地方開発のための自治体能力強化プロジェクト	中間レビュー
8	ラオス	公共投資プログラム運営監理能力向上プロジェクト	終了時評価
9	ラオス	公共投資プログラム運営監理能力強化プロジェクト	終了時評価
10	タンザニア	地方自治強化のための参加型計画策定とコミュニティ開発強化プロジェクト	終了時評価
11	タンザニア	地方自治体研修能力強化プロジェクトフェーズ 2	終了時評価
12	ドミニカ共和国	地方自治体計画策定能力強化プロジェクト	中間レビュー報告書
13	コロンビア	国内避難民支援のための地方行政能力開発プロジェクト	終了時評価
14	インドネシア	地域開発政策支援	終了時評価
15	カンボジア	地方行政能力向上プロジェクト	終了時評価、事後評価

## 留意点

「地方行政」のナレッジ教訓において扱う範囲は、地方行政制度整備への取組および行政能力の向上を主たる目的と置いた案件とした。特定セクター（保健や教育等）の地方におけるサービスデリバリー改善とそれに関連する行政強化を目的とした案件は対象としていない。



ナレッジ教訓シート		
地方行政 3	事業マネジメント	プロジェクト目標に見合った関係機関（アクター）の選定・能力診断

教		訓（検討・適用すべき事項）	
教訓の種類	事業マネジメントの教訓		
キーワード	案件形成 機関 選定	案件計画 能力	ステークホルダー アクター C/P 機関 関係機関 実施
適用条件		教訓(対応策)	
プロジェクトに関わる関係機関（アクター）を選定する場合		時点	案件形成段階（案件採択前） 案件計画段階（案件採択後）
		対応策 （アプローチ）	<p>案件の上位目標・目標・成果に見合った関係機関を選定し、能力を診断する</p> <p>当該案件の上位目標・プロジェクト目標・成果を具体的に検討するにあたっては、目標・各成果に関係するアクターを把握する。要請内容とプロジェクトの実質的な実施機関との関連性のみを狭い範囲で見るとはならず、将来的に協力の最終目標（継続支援を含め長期スパンで目指す開発目標）を達成するためのシナリオに基づき当該案件で何を達成したいのか、成果をスケールアップして全国展開していくにはどうすればよいかという観点から広くアクターをとらえる。その上で、実質的な実施機関だけでなく各機関のミッションとプロジェクトの活動に合わせて、活動上のパートナー機関や制度化を担う機関、成果・教訓を共有・普及する対象機関等を選定し、プロジェクトにおけるそれぞれの役割を明確にしておくことが大切である。</p> <p>①プロジェクトで達成した成果を最終的に受入国の固有の制度システムに内部化（主流化）し、自主的な実施に必要な予算確保や体制整備をするために必要なアクターの選定</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地方行政分野の案件では、案件の要請機関とC/P 機関や関係機関が異なる場合がある。要請機関と異なる自治体や機関が実質的な実施機関、あるいは、関係機関になる場合には、プロジェクト実施前に十分説明を行い、コミットメントを得ておくことが重要である。（2、5、8、9）</li> <li>実質的な実施機関が研修機関の場合、中央政府とは異なるミッションやモチベーション</li> </ul>
リスク(留意事項)			
<p><b>【協لاسコープとC/P 機関の不整合】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地方行政分野の案件では、関係する機関が複数あり、単一機関で役割と権限をすべて有していない場合が多い。よって、当該案件で達成を目指す上位目標・目標・成果が、C/P 機関<sup>6</sup>の業務内容を超えている、もしくは合致していない、あるいはC/P の業務外の作業として捉えられているリスクがある。</li> </ul> <p><b>【関係機関間の連携不足】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>複数の機関又は部局において権限や役割が分割されている場合、全体を統括・調整できる役職がいないと、スムーズな事業進捗に繋がらないリスクがある。</li> </ul> <p><b>【C/P の能力診断の必要性】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>案件目標や協لاسコープが C/P の実際の能力に見合っていないリスクがある。</li> </ul>			

<sup>6</sup> C/P 機関はプロジェクトを要請し、プロジェクトを主体的に実施する機関であるが、地方行政分野ではプロジェクト活動の多くが地方でのパイロット活動や研修所での人材育成（もしくはそのためのカリキュラム作り、体制構築）活動になることもあるため、実質的な実施機関が要請機関と異なるケースがあり、実態としては実質的な実施機関を「C/P 機関」と呼ぶこともある。

を持っているため、できる限りそれを取り込んだプロジェクトデザインとすることが有用である。(3、4)

- 地方分権化の途上で新しい制度や組織を構築している最中には、プロジェクトで達成した成果を最終的に受入国の固有の制度システムに内部化（主流化）し、自主的な実施に必要な予算確保や体制整備をする観点から、プロジェクト実施上の実質的な実施機関だけでなく、当該課題を所掌する中央省庁（そもそもプロジェクト要請省庁の場合あり）のプロジェクトへのコミットメントとオーナーシップを確保することが重要である。(5、12)
- 政治的な変化の影響を考慮して、政治的な変化があっても存続する関係機関、あるいは、政治的な影響を受けることの少ない関係機関を選定することが重要である。例えば、ホンジュラスの案件では、市長交代に伴い職員の流動性も大きい市への介入に加えて、比較的職員の異動・対象区の少ない市連合会も支援することで、持続的な事業効果の水平展開を促進させた。(7)
- 中央集権的な人事制度をとる国では、中央・地方とも関係者の頻繁な人事異動がある。このことを予め踏まえて、広範に C/P 関係者へ働きかけることが重要である。(1)

### ③ 複数の行政レベル・行政機関を関係機関に選定する場合

- 地方行政分野の案件では、関係機関が複数の行政レベル、行政機関にまたがることが多いため、R/D、M/M、PDM 等に加えて、相手国機関間の文書（合意書、レター、通達等）でそれぞれの役割と分担を明確にしておくことが重要である。(2、9、11、12)
- ネパールの事例（1）では、関係機関が複数あったが、各機関から投入される人材の役職を同一レベルとするのではなく、とりまとめ機関の役職を一段高い役職とする対策が有効であった。
- ラオスの事例（13）では、プロジェクトの関係機関間（複数の組織、あるいは、一つの組織内の複数の部局）の調整が必要だったため、各機関の長よりも一段上の職責者をリーダー（委員長）とするタスクチーム（プロジェクト運営委員会、組織横断的なチーム）を設置することで、効果的なプロジェクト運営が可能になった。
- 複数の関係機関間の連携や協力が必要な案件では、アクター相関図を作成して、実施体制

		<p>を検討してみることも有用である。(アクター相関図の代表的なパターンについては、JICA「行政機構診断ハンドブック」2009年。56-70頁参照。)</p> <p><b>③パイロット事業の実施機関の選定</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 地方での事業（パイロット事業を含む）の実施機関を決定する際には、プロジェクト目標達成への意欲と関心を持つ組織長（意思決定者）のいる機関を選定することが重要である。インドネシアの事例（9）では、河川流域に位置する複数の地方政府の中で、比較的組織長の関心が高く、人材の能力の高いサイトを中心に活動を実施した。</li> <li>• タイの事例（10）では、C/P 機関と協議し、サイトの選定において、対象自治体のニーズの有無、ニーズと導入する制度や取り組みとの整合性、土地問題等のパイロット事業によって惹起しうる問題の有無等を選定のクライテリアとして設定し、パイロット事業の目的と内容に合ったサイトを選定できた。</li> </ul> <p><b>④ C/P・関係機関の能力診断のポイント</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• C/P・関係機関組織が有する資源（人的資源、財政状況、物的・知的資源（技術）、組織の質）</li> <li>• C/P・関係機関の組織・実施体制（C/P 機関が実施する事業の計画・立案、モニタリング・評価の実施体制の有無と質を確認）</li> <li>• C/P・関係機関の能力の判断・見極めを行い、必要に応じてローカルコンサルタントの配置など適切な補強策を検討する必要がある。（C/P の能力・体制を把握するためのチェックリスト詳細は、JICA「行政機構診断ハンドブック」2009年。33-35頁参照。）</li> </ul>
	期待される効果	<p>案件に関係するアクターの組織・個人としての能力を事前に診断しておくことで、適切な協力のスコープの設定、適切な協力アプローチの選定、リスクや外部条件の特定が可能となり、実施可能性および達成可能性の高い案件を形成・計画できる。</p>

\* 対応策における括弧内の番号は、レファレンスプロジェクトの番号に対応する。

参 考：本教訓の元となったレファレンスプロジェクト

No.	国	案件名	評価報告書
1	ネパール	モニタリング評価システム強化プロジェクト	終了時評価
2	ネパール	ジェンダー主流化及び社会的包摂促進プロジェクト	終了時評価
3	タンザニア	地方自治体研修能力強化プロジェクト	終了時評価

完成版

4	タンザニア	地方自治体研修能力強化プロジェクトフェーズ2	終了時評価
5	グアテマラ	地方自治体能力強化プロジェクト	中間レビュー
6	ブルガリア	カザンラク地域振興計画プロジェクト	終了時評価
7	ホンジュラス	西部地域・開発能力強化プロジェクト	終了時評価
8	エチオピア	オロミア州地方政府マルチセクター計画・予算策定支援プロジェクト	終了時評価
9	インドネシア	地方政府環境管理能力強化プロジェクト	終了時評価
10	タイ	自治体間協力及び自治体行政サービス基準向上プロジェクト	終了時評価
11	タイ	自治体間協力による公共サービス提供能力向上プロジェクト	中間レビュー
12	パプアニューギニア	総合コミュニティ開発プロジェクト	終了時評価
13	ラオス	公共投資プログラム運営監理強化プロジェクト	終了時評価

留意点

「地方行政」のナレッジ教訓において扱う範囲は、地方行政制度整備への取組および行政能力の向上を主たる目的を主たる目的と置いた案件とした。特定セクター（保健や教育等）の地方におけるサービスデリバリー改善とそれに関連する行政強化を目的とした案件は対象としていない。

ナレッジ教訓シート		
地方行政 4	事業マネジメント	適切な協カスコープの設定

教 訓 (検討・適用すべき事項)					
教訓の種類	事業マネジメントの教訓				
キーワード	案件形成 案件計画 協カスコープ 制約 リスク対応 スキーム選択 持続性 地方行政 地方財政 分権化				
適用条件	教訓(対応策)				
地方行政分野の案件を計画する場合	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 20%; text-align: center;">時点</td> <td>                             案件形成段階（案件採択前）                              案件計画段階（案件採択後）                         </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">対応策 (アプローチ)</td> <td>                             制約を見極め、制約に合わせて、適切な協カスコープを設定する                               案件形成・計画段階で最も重要なことは、中・長期的な視野から、将来的に協力の最終目標（継続支援を含め長期スパンで目指す開発目標）を達成するためのシナリオを描き、エントリーポイント、あるいは、通過点として、適切な当該案件の「プロジェクト目標」を設定することである。                               その上で、「プロジェクト目標」を踏まえた前提条件、外部条件、期間、投入、活動、アウトプットを整理することが重要である。その際、<u>重要なのは、主要な制約を見極め、阻害要因への対応策を案件設計に組み込んでおくことである。</u> </td> </tr> </table>	時点	案件形成段階（案件採択前） 案件計画段階（案件採択後）	対応策 (アプローチ)	制約を見極め、制約に合わせて、適切な協カスコープを設定する  案件形成・計画段階で最も重要なことは、中・長期的な視野から、将来的に協力の最終目標（継続支援を含め長期スパンで目指す開発目標）を達成するためのシナリオを描き、エントリーポイント、あるいは、通過点として、適切な当該案件の「プロジェクト目標」を設定することである。  その上で、「プロジェクト目標」を踏まえた前提条件、外部条件、期間、投入、活動、アウトプットを整理することが重要である。その際、 <u>重要なのは、主要な制約を見極め、阻害要因への対応策を案件設計に組み込んでおくことである。</u>
時点	案件形成段階（案件採択前） 案件計画段階（案件採択後）				
対応策 (アプローチ)	制約を見極め、制約に合わせて、適切な協カスコープを設定する  案件形成・計画段階で最も重要なことは、中・長期的な視野から、将来的に協力の最終目標（継続支援を含め長期スパンで目指す開発目標）を達成するためのシナリオを描き、エントリーポイント、あるいは、通過点として、適切な当該案件の「プロジェクト目標」を設定することである。  その上で、「プロジェクト目標」を踏まえた前提条件、外部条件、期間、投入、活動、アウトプットを整理することが重要である。その際、 <u>重要なのは、主要な制約を見極め、阻害要因への対応策を案件設計に組み込んでおくことである。</u>				
リスク (留意事項)					
<p style="margin: 0;"><b>【協カスコープの適切性】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地方行政分野の案件では、関係する機関が複数ある場合が多い。そのため、協カスコープが必ずしも案件を取り巻く関係機関を十分に取り込んでいないことや、C/P 機関の役割や能力を踏まえていないリスクがある。</li> <li>・地方行政分野は、対象がマルチセクターかつ地理的に広範なため、協カスコープが期間や予算の制約を十分に踏まえないと案件の実施可能性や目標達成可能性が危うくなる。</li> <li>・日本側および C/P 機関側双方の人員配置とプロジェクト活動に割ける業務量を踏まえた協カスコープでなければ、計画に沿った事業効果発現に繋がらない。</li> </ul>	<p>① 前提条件・外部条件に潜むリスクへの対応</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地方分権化が時間のかかる改革であるため、地方行政に関する制度の変更・新法制定には想定以上に時間がかかることが多い。計画時点で成立していない法律を前提に案件を実施する場合、プロジェクト期間中に法律が制定されない可能性を考慮し、代替案を含めたプロジェクトデザインとしておく。（レファレンスプロジェクト（以下同様）：4、11）</li> <li>・案件が前提とする、相手国の政策および戦略の実現可能性を客観的に分析した上で、プロジェクトが現実的に実施可能なデザインになっているか検証する。（6、11）</li> <li>・上記に関連して、多くの途上国で分権化改革は現在進行形であり、状況が流動的であるという難しさがある。同様に援助協調、SWAps 等の下、政策制度が確立しているというよりは改革自体が上位プログラムとして存在し、当該協カ案件がその一部として位置付けられることも多い。その場合、改革の他の成果活動が計画通り実施、達成されるか</li> </ul>				

が、当該案件の外部条件（時には、前提条件）となってしまう。上位プログラムが理想的、野心的すぎ、実現に困難をきたす場合があるので、この点を十分に念頭に置いて慎重に案件を計画すると共に、継続的にこれら改革の動向をモニターしていくことが重要である。（6、11）

#### ② プロジェクトで管理できるリスクの対応

- C/P 機関が複数の行政レベル、行政機関にまたがる場合には、R/D、M/M、PDMに加え、政府機関の合意書やレターなどでそれぞれの役割と分担を明確にしておくことが重要である。特に、成果、目標、上位目標につながる活動の実施機関が異なる場合に注意が必要である。
- 日本側、C/P 側双方の人員体制や予算の制約を踏まえた現実的な協カスコープを設定する。
- 当該案件が「パイロット事業→モデル化→普及」のいずれか、あるいは、すべてを含む場合には、当該案件がどの段階にあり、案件終了までにどこまでの達成を目指すかを明確にしておく必要がある。加えて、パイロット事業の対象地域・数を投入と案件実施期間に見合ったものになるように設定し、文書でC/Pと合意しておく。
- 上記と関連し、パイロット事業やモデル普及を含む当該分野の案件では、最終的に受入国固有の制度システムの一部として制度化（内部化）されなければ定着しない。持続性を確保するには、案件計画の際にこの点を念頭に置く必要がある。（15）

#### ③ 案件計画時点で基礎情報が不十分な場合

- 調査活動を案件計画段階に組み込む。
- 案件外で連携・調達可能な体制（長期・短期専門家、情報収集調査・運営指導調査、ローカルコンサルタントによる調査等）により情報収集を行う。ザンビアの事例（11）では、相手国政府の地方分権化政策の動向や援助協調の下で準備が進められていたセクターワイドプログラムが事前の想定通りに進展しなかった。分権化の動向は必ずしも明確ではないが、リスク把握の観点からも、実施計画段階から継続的な情報収集に努めるべきであったとの反省がなされている。
- 本部のリソース（国際協力専門員や国内支援委員会など）の活用も検討する。（11）

#### ④ 適切な協カスキームの選択

	<ul style="list-style-type: none"> <li>•当該国における地方行政分野の案件形成が初めて又は新規のものである場合、いきなり技術協力プロジェクトを形成するのではなく、C/P 機関の職員の本邦研修（国別研修、課題別集団研修等）への参加、C/P 機関への長期・短期専門家派遣や開発調査などを通じて、相互理解と信頼関係を徐々に築いていくようにすることを検討する。その結果、先方が期待する技術協力と実際の協力内容のギャップを縮めることが可能になる。（12、13、14、15）</li> <li>•日本側の人材リソースの制約の有無を把握の上、案件計画を行う。都道府県や市町村の人材を長期で派遣することが難しく、短期出張ベースが限度である場合が多い。このため、調整型の長期専門家派遣と、短期専門家との組み合わせによるチーム派遣を行うことが考えられる。 また、ホンジュラスの事例（7）のように、現状を知る優秀な現地コンサルタントを活用することが大きな成果につながる要因となった案件もある。</li> </ul> <p>⑤ <u>持続性を高めるための工夫</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•プロジェクトから得られる経験・知見の蓄積・共有・制度への反映について、案件計画時に PDM に組み入れておく。また、同国内で実施中の他のプロジェクトや専門家との連携を通じて、戦略的に取り組む。（4）</li> <li>•パイロット事業の結果が活用されるよう（共有や普及、制度への反映等）、あらかじめそのための活動を PDM に組み込む。（4、8、15）</li> </ul> <p>⑥ <u>流動的な状況下での案件計画</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•政情や治安が流動的な状況下で、日本側人材による対応可能性を踏まえ、代替案（第三国専門家、ローカル専門家の配置、本邦・第三国研修等を含む）も検討し、そうした状況下での実現可能性に配慮した協カスコープ（目標・成果とそれに見合った投入規模、実施期間等）を設定する。（3）</li> </ul>
期待される効果	<p>制約を明確化することで、より適切な協カスコープの設定、適切な協カアプローチの選定、リスクや外部条件の特定が可能となり、実施可能性および達成可能性の高い案件を形成できる。</p>

\* 対応策における括弧内の番号は、レファレンスプロジェクトの番号に対応する。

完成版

参 考：本教訓の元となったレファレンスプロジェクト

No.	国	案件名	評価報告書
1	パレスチナ	地方財政改善プロジェクト	中間レビュー
2	タイ	自治体間協力による公共サービス提供能力向上プロジェクト	中間レビュー
3	コロンビア	国内避難民支援のための地方行政能力開発プロジェクト	終了時評価
4	カンボジア	北東州地域開発能力向上計画プロジェクト	事前評価、終了時評価
5	カンボジア	地方行政能力向上プロジェクト	終了時評価、事後評価
6	タンザニア	地方自治研修能力強化計画プロジェクト	終了時評価
7	エチオピア	オロミア州地方政府マルチセクター計画・予算策定支援プロジェクト	終了時評価
8	インドネシア	地域開発政策支援	終了時評価
9	グアテマラ	地方自治体能力強化プロジェクト	中間レビュー
10	パラグアイ	地方自治体行政能力向上支援プロジェクト	終了時評価
11	ザンビア	地方分権化のための能力強化プログラムプロジェクト	終了時評価
12	ホンジュラス	西部地域開発能力強化プロジェクト	実施協議報告書
13	エチオピア	オロミア州マルチセクター計画・予算策定支援プロジェクト	終了時評価報告書
14	ブータン	地方行政支援プロジェクト	事前調査及び実施協議報告書
15	タンザニア	地方自治強化のための参加型計画策定とコミュニティ開発強化プロジェクト	終了時評価

留意点

「地方行政」のナレッジ教訓において扱う範囲は、地方行政制度整備への取組および行政能力の向上を主たる目的と置いた案件とした。特定セクター（保健や教育等）の地方におけるサービスデリバリー改善とそれに関連する行政強化を目的とした案件は対象としていない。



ナレッジ教訓シート		
地方行政 5	事業マネジメント	状況に合わせた案件実施監理

教 訓 (検討・適用すべき事項)	
教訓の種類	事業マネジメントの教訓
キーワード	案件実施段階 案件監理 軌道修正 モニタリング PDM 変更
適用条件	教訓(対応策)
案件実施中にプロジェクトの軌道修正が必要になった場合	時点 案件実施段階
対応策 (アプローチ)	案件実施段階でのモニタリングを通じて、適切な軌道修正を行うことにより、事業効果を高める。 地方行政分野では、分権化が進行する中、流動性の高い状況で案件が形成され、計画、実施されることがある。このため、不断の情報収集に努め、案件監理を行い、PDM 変更など必要な措置を取る。 案件実施段階では、仮説は当初の想定通りであるか、各アクターの能力やアクター間の関係性に変更はないか、予期しなかった外部要因や状況の変化はないか等を確認する。
リスク(留意事項)	
<b>【状況変化への未対応】</b> ・当初計画と実態との乖離が生じた案件、流動的な状況下で協力内容を計画した案件において、状況変化に応じた案件監理が出来ていない場合、十分な事業効果が発現しない。  <b>【計画変更の記録不備】</b> ・仮に柔軟かつ的確な案件監理をしていたとしても、PDM や指標の変更をしていない場合は、適切に事業効果発現を示すことが出来なくなるおそれがある。 ・計画変更内容の記録・保管に不備があれば、当初計画からの変遷が確認しづらくなる。	<b>【状況に応じた案件監理】</b> ・案件計画段階までにプロジェクトを取り巻く全ての状況把握が困難な場合もあるため、案件開始後に分かった状況を踏まえ適宜PDMを修正する。 ・案件計画時の想定とのずれが大きい案件は、運営指導調査を実施して、早期に実態を踏まえた軌道修正を行うことが重要となる。 とりわけ、分権化政策や分権法の制定など、プロジェクトの前提条件が変化した場合には、修正を迅速に実施できるよう、プロジェクト、在外事務所、本部が一体となって対応する。(レファレンスプロジェクト(以下同様): 6、7、11) ・C/P 機関として選定した組織が十分な機能を発揮できないと判明した場合、C/P の身の丈の能力・体制に合わせたアウトプットを再設定するという決断を迅速に行うことが重要である。(7) ・上位目標とプロジェクト目標との間の乖離が大きい場合や、上位目標の指標が適切に設定されていない場合には、案件終了後に C/P 機関が取るべき施策や目指すべき方向性が明らかにならないことにも繋がる。案件計画時での適切な設定が求められるものの、見直

	<p>しが必要な場合、C/P と協議・合意した上で、適切な上位目標とその指標を設定し、記録を残す。(4、5)</p> <p>【案件監理に伴う記録の必要性】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PDM 変更にあたり、変更箇所と理由を記録し、関係者間で共有、保管する。</li> <li>• 設定した目標、指標、用語（例：メカニズム、モデル等の具体的な意味）について、関係者で共通の理解を醸成しておく。(10)</li> <li>• 特に緊急支援や紛争影響環境下で実施する案件については、案件終了後に第三者が読んでも理解できるように、状況や地域の特殊性を定期モニタリングシートや事業完了報告書に明記しておくことが重要である。</li> </ul> <p>例えば、時限的なタスクフォースの設置や活動の組み込みを行った場合には、背景や理由とともに、どのように活動の成果を残すかを明記し、同タスクフォースによる継続もしくは他組織への引継ぎといった今後の方向性を検討しておくことが必要となる。(9、11、12)</p>
期待される効果	<p>適切な協カスコープの設定、適切な協カアプローチの選定、リスクや外部条件の特定が可能となり、実施可能性および達成可能性の高い案件を形成できる。</p>

\* 対応策における括弧内の番号は、レファレンスプロジェクトの番号に対応する。

参 考：本教訓の元となったレファレンスプロジェクト

No.	国	案件名	評価報告書
1	ネパール	モニタリング評価システム強化プロジェクト	終了時評価
2	ネパール	モニタリング評価システム強化プロジェクトフェーズ2	終了時評価
3	ドミニカ共和国	地方自治体計画策定能力強化プロジェクト	中間レビュー
4	ラオス	公共投資プログラム運営監理能力向上プロジェクト	終了時評価
5	ラオス	公共投資プログラム運営監理強化プロジェクト	終了時評価
6	タンザニア	地方自治体研修能力強化プロジェクト	終了時評価
7	タンザニア	地方自治体研修能力強化プロジェクトフェーズ2	終了時評価
8	コロンビア	国内避難民支援のための地方行政能力開発プロジェクト	終了時評価
9	カンボジア	地方行政能力向上プロジェクト	終了時評価
10	インドネシア	スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト	終了時評価
11	インドネシア	地域開発政策支援	終了時評価
12	パレスチナ	地方行政制度改善プロジェクト	終了時評価
13	ザンビア	地方分権化のための能力強化プログラムプロジェクト	終了時評価
14	ブルガリア	カザンラク地域振興計画プロジェクト	終了時評価
15	パプアニューギ	総合コミュニティ開発プロジェクト	終了時評価

完成版

	ニア		
16	タンザニア	地方自治強化のための参加型計画策定とコミュニティ開発強化プロジェクト	終了時評価

留意点

「地方行政」のナレッジ教訓において扱う範囲は、地方行政制度整備への取組および行政能力の向上を主たる目的と置いた案件とした。特定セクター（保健や教育等）の地方におけるサービスデリバリー改善とそれに関連する行政強化を目的とした案件は対象としていない。

ナレッジ教訓シート		
地方行政 6	事業マネジメント	本邦研修・第三国研修の戦略的活用

教		訓 (検討・適用すべき事項)	
教訓の種類		事業マネジメントの教訓	
キーワード		本邦研修 第三国研修	
適用条件		教訓(対応策)	
本邦研修・第三国研修を計画・実施する場合		時点	案件計画段階 案件実施段階
		対応策 (アプローチ)	本邦研修・第三国研修を戦略的に活用して、プロジェクトの活動・成果・目標につなげるための工夫
リスク(留意事項)		<p>相手国がこれから構築しようとしている行政の制度整備やその運用といった、効果の可視化が容易でないトピックを扱う地方行政案件において、日本を含む他国の取り組みや経験を研修を通じて学ぶことは、相手国関係者が自国への応用を考える上での有効な手段となる。研修実施にあたる留意点は以下の通り。</p> <p>①当該案件における研修の意義・位置づけを明確化する</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>当該プロジェクトにおける本邦・第三国研修の意義・位置づけを関係者間で共有し、研修準備・研修での学び・研修後の活動が案件の成果・目標につながるよう一貫した構成とすることが重要である。案件の関係者が地方・中央で多様であることが地方行政案件の特徴であるが、たとえ研修で見ることが地方の好事例であったとしても、研修目的が地方の現場レベルで具体的な取り組みを促すことなのか、中央での制度枠組構築を検討することなのかによって、見せ方は全く異なってくる。</li> </ul> <p>プロジェクトに関連する課題別集団研修や地域別研修、第三国研修等が実施される場合には、プロジェクトのC/Pを優先的に参加させることで、研修効果の定着が期待できる。(5)</p> <p>②目的に応じた研修実施国の選択</p> <p>研修の実施目的、リソースの有用性、コストを踏まえて、本邦研修、第三国研修かの選択を行う。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>本邦研修、第三国研修にかかわらず中央地方関係や地方行政制度は各国それぞれの歴史的、社会的、文化的背景にもとづき似ている</li> </ul>	
<p>【不十分な研修効果発現】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>案件の中での研修の意義や位置づけが関係者間で十分共有されていないと、研修参加者の選定、研修内容の設定が適切に行われず、又、研修成果が研修後の活動につながらない。</li> <li>日本や第三国の経験は非常に貴重であり、適正に研修員に伝えれば非常に参考になる一方、研修員の出身国の事情を十分に理解した上で適正に情報を伝えなければ、日本や第三国の経験の一方向的な紹介になってしまい、研修員の帰国後に役立たない。</li> </ul>			

ようでも全く異なる点が多い。従って受入国と研修先の双方の状況を熟知した上で比較的適用可能な制度・技術・経験を見出す、もしくはいかに状況の異なる途上国に適用するかを検討した研修が肝要となる。そのため、双方の特徴を十分に理解した「橋渡し役（例えば、研修に同行した日本人専門家）」によるファシリテーションが有るか無いかで、研修の効果は大きく違ってくる。

【本邦研修】

- 日本は、幅広い地方行政および地方分権化の経験を有する。日本の明治期からの分権化の歴史や、日本の地方行政の特徴と途上国の開発課題のマッチングについては、JICA 公共政策部『プロジェクト研究 日本の地方行政の歴史』2009 年を参照。

【第三国研修】

- 税制や法体系が日本とは異なる先進国に倣って整備されている場合等には、当該制度・体系と類似性の高い国の事例が有効であるため、必ずしも日本の体系にこだわる必要はない。例えば、パレスチナにおける固定資産税制整備支援では、先行事例として参考となる、英国、オランダで第三国研修を実施した。（レファレンスプロジェクト（以下同様）：8）
- 社会経済状況に共通点のある、先進的な途上国の事例から学ぶことも重要。（5、9）

③研修効果を高める工夫

- 本邦研修実施前には、専門家から、プロジェクトの現地活動状況やニーズ、研修参加者の要望・背景を日本側に報告するなど、研修実施機関との調整を十分行う。（JICA の事業に不慣れな日本側リソースを活用する場合のマネジメント体制については、JICA『タイ地方行政能力向上プログラム』2007 年。118-120 頁参照。）
- 相手国にとって新しい制度やアプローチを導入する際、モデルとする制度やアプローチが実際に活用されているケースを関係者が見聞することは有効である。
- 自国や職場を離れることにより、研修員が、日本や第三国との比較の観点から「自分の職場や地域およびコミュニティが有する資源を再認識し、課題を客観的に見つめ直す視点」を再認識することは、地域開発の際に重要である。
- 研修では、日本や第三国で学んだことをどう

活かすか考える際に研修参加者の所属組織や地域が抱える「課題」だけに目が向きがちであるが、自分たちの持っている地域資源や既存の制度の「よいところ」に気づき、それらを活かした計画を立案・実行できるような研修構成とすることが重要である。(3、4、5、6)

- 研修参加者の選定、研修準備、研修内容、帰国後の活動の一貫性を強化することにより、研修が効果的なプロジェクトの投入要素となり、活動の持続性が強化される。例えば、チリの事例(3)では、アクションプラン(案)を事前に準備(研修員個人のアクションプランではなく、組織的にコミットメントをとる)することで、研修員の帰国後の活動を明確にし、研修成果を高める等の工夫が効果的であった。
- 同じパイロットサイトや機関から複数の研修参加者を派遣することにより、新制度の理解者を増やし、新制度の導入を促進する。(2、3、7)
- 本邦・第三国研修実施前に、専門家若しくは事務所員から当該国と研修実施国との行政構造や地方行政の役割・機能の違いを説明しておくことが研修での理解に繋がる。
- 日本人・現地専門家が研修に同行することで、研修参加者との相互理解を促進するとともに、研修期間中にプロジェクトの活動にどのようにフィードバックするかをC/Pと協議することにより、研修と現地活動を密接に関連付けることが可能になる。(2、3、5)

#### ④研修後の活用

- カンボジアやブータンの事例(1、4)では、帰国後、研修参加者を講師として国内公務員向け研修を実施する、研修教材を作成するなど、本邦・第三国研修で得た知見をプロジェクト活動の中で活用する工夫が効果的であった。(JICA『アフリカにおける地方分権化とサービスデリバリー』105頁Box3-3のタンザニアの事例も参照)
- 本邦研修参加者を帰国後グループ化し、日本で得た知識や経験を集積させることが重要である。研修参加者が研修で得た知見を個人や職場で活用するだけでなく、一旦帰国研修員グループに集約し、グループがイニシアティブをとってその地域の実情に合わせて柔軟に適應させることが望ましい。このような

		<p>集団活動は、帰国研修員の個別活動に比較し、プロジェクトの持続性の強化につながると考えられる。(2、3、4) (JICA『アフリカにおける地方分権化とサービスデリバリー』105頁 Box3-3 のタンザニアの事例も参照)</p>
	期待される効果	<p>本邦・第三国研修を戦略的に活用することで、より高い事業効果発現に繋がる。</p>

\* 対応策における括弧内の番号は、レファレンスプロジェクトの番号に対応する。

参 考：本教訓の元となったレファレンスプロジェクト

No.	国	案件名	評価報告書
1	カンボジア	地方行政能力向上プロジェクト	終了時評価
2	タイ	自治体間協力及び自治体行政サービス基準向上プロジェクト	終了時評価
3	チリ	地域産業振興のための地方行政機能強化プロジェクト	終了時評価
4	ブータン	地方行政支援プロジェクトフェーズ3	終了時評価
5	ドミニカ共和国	地方自治体計画策定能力強化プロジェクト	中間レビュー
6	ホンジュラス	西部地域・開発能力強化プロジェクト	終了時評価
7	ペルー	市町村の経験共有による地域活性化プロジェクト	終了時評価
8	パレスチナ	地方財政改善プロジェクト	中間レビュー
9	ラオス	公共投資プログラム運営監理強化プロジェクト	終了時評価

留意点	<p>「地方行政」のナレッジ教訓において扱う範囲は、地方行政制度整備への取組および行政能力の向上を主たる目的と置いた案件とした。特定セクター（保健や教育等）の地方におけるサービスデリバリー改善とそれに関連する行政強化を目的とした案件は対象としていない。</p>
-----	--

ナレッジ認定教訓シート		
地方行政 7	地方行政	地方分権化プロセスに合わせた中央—地方政府間の枠組み整備

教 訓 (検討・適用すべき事項)	
教訓の種類	セクター・分野別の特性における教訓
キーワード	分権化 中央 地方 枠組みの整備 制度化
適用条件	教訓(対応策)
相手国の実状に合った中央-地方政府間の適切な枠組みの整備を目指す場合	<p>時点</p> <p>案件計画段階 案件実施段階</p> <p>対応策 (アプローチ)</p> <p>相手国自身が、地方行政に関する問題意識を醸成し、相手国のニーズを汲みながら、国の実情に合わせた中央-地方政府関係の適切な枠組みのビジョンを形成する。</p> <p>相手国政府の地方分権化プロセス（導入、展開、方針転換等）において、ニーズと実情を踏まえた、中央—地方関係の適切な枠組みや制度が整えられるよう支援することが重要となる。</p> <p>① 分権化の進捗に併せた案件目標の設定</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地方行政の制度構築の成否は相手国のオーナーシップによるものである。プロジェクトが地方行政の制度構築を目指す場合、プロジェクト目標が地方分権化のプロセス全体のコンテキストの中で明確に位置づけられていること、法的根拠があることが、相手国のコミットメントを確保する上で重要である。また、分権化の進捗、実態に合わせた段階的な支援の検討も重要となる。</li> </ul> <p>【インドネシアへの協力例】</p> <p>例えば、インドネシアでは、まず、権威主義体制から民主化へ、中央集権体制から地方分権へと政策を急転換した直後に「地域開発政策支援」(レファレンスプロジェクト(以下同様): 1)を開始した。当初、中央—地方政府間、地方政府間(州と県・市)の関係が明確ではなく、役割や責任が混乱する中で、同案件は日本の経験や事例を含む多岐にわたる政策提言、中央(内務省)においては地方行政を支援する能力の向上、そして地方(ターゲット7州)においては導入されたばかりの住民参加型地域開発計画の策定・実施に寄与した。</p> <p>次に、同案件の成果はテキストに纏められて全国に配布され、地方政府の人材育成制度の整備(「地方行政人材育成プロジェクト」</p>
リスク(留意事項)	
<p>【分権化の進捗やニーズに合った制度設計】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>相手国の分権化の方針や進捗に合った協力内容になっていない、又は、オーナーシップが十分でない場合、導入・展開する制度が定着しないリスクがある。</li> </ul>	



	<p>(2) の研修等) に活用された。</p> <p>分権化の進展が一段落した後は、制度を利用した自治体間協力や参加型開発支援を通じて、具体的な地方政府の能力向上を促進するとともに、中央政府から地方政府に対する技術的支援を促進し、その成果や経験を制度の改善や精緻化につなげることを目指す案件が実施された。</p> <p>② 制度化の道筋の設定</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地方分権化を推進するにあたって、地方でのパイロット事業が中央の制度整備や政策提言につながった案件の共通点は、C/P 機関が当該制度準備・政策案策定の責任者であり、当該案件の成果を何（制度構築・政策提言）につなげたいかが明確であり、C/P のニーズ・緊急度が高い課題を案件目標に設定できたことであった。</li> </ul> <p>また、パイロット事業の成果をいかに地方政府の政策に反映し制度化するか、さらに、いかにして国家レベルの制度・政策策定に結び付けるか道筋を検討しておくことも重要である。その道筋を政策決定者自身が確認できるように、時にパイロット事業の現場での成果を見せて、プロジェクトのアプローチ、有効性にかかる気づきを促すことが有効である。(1、4、5、6、7、8、9)</p> <p>例えば、ブータンの事例(8)では、相手国のイニシアティブにより、地方交付金配賦制度の構築や公務員研修制度の整備に活用された。</p> <p>また、パレスチナの実例(7)で策定された自治体間連携に係る政策案/戦略案は、国家3か年計画に盛り込まれた。</p>
	<p>期待される効果</p> <p>明確な案件目標を設定し、適切な C/P を選定することで、流動的な状況下でも相手国の高いオーナーシップとコミットメントを確保することができる。</p>

\* 対応策における括弧内の番号は、レファレンスプロジェクトの番号に対応する。

参 考：本教訓の元となったレファレンスプロジェクト

No.	国	案件名	評価報告書
1	インドネシア	地域開発政策支援プロジェクト	終了時評価
2	インドネシア	地方行政人材育成プロジェクト	終了時評価
3	カンボジア	地方行政能力向上プロジェクト	終了時評価、事後評価
4	ラオス	公共投資プログラム運営管理強化プロジェクト	終了時評価
5	ホンジュラス	西部地域・開発能力強化プロジェクト	実施協議、終了時評価

完成版

6	ホンジュラス	地方開発のための自治体能力強化プロジェクト	中間レビュー
7	パレスチナ	地方行政制度改善プロジェクト	終了時評価
8	ブータン	地方行政支援プロジェクト	運営指導報告書
9	ブータン	地方行政支援プロジェクトフェーズ2	終了時報告書
10	ブータン	地方行政支援プロジェクトフェーズ3	終了時報告書
11	ドミニカ共和国	地方自治体計画策定能力強化プロジェクト	中間レビュー

留意点

「地方行政」のナレッジ教訓において扱う範囲は、地方行政制度整備への取組および行政能力の向上を主たる目的と置いた案件とした。特定セクター（保健や教育等）の地方におけるサービスデリバリー改善とそれに関連する行政強化を目的とした案件は対象としていない。

ナレッジ教訓シート		
地方行政 8	地方行政	地方財政制度の整備につなげるための取組

教		訓 (検討・適用すべき事項)	
教訓の種類	セクター・分野別の特性における教訓		
キーワード	予算 公共財政管理 地方財政 税政 制度 整備		
適用条件	教訓(対応策)		
地方財政制度の整備を目指す場合	時点	案件形成段階 (案件採択前) 案件計画段階 (案件採択後) 案件実施段階	
<b>リスク(留意事項)</b> <b>【協カスコープの適切性】</b> ・ JICA による地方財政制度の整備支援は、まだ歴史が浅く、事例も少ない。案件形成段階の基礎情報確認、C/P の能力診断が不十分であると、C/P 機関の能力等の制約に見合った協カスコープに絞り込めず、十分な事業効果発現に繋がらないおそれがある。  <b>【阻害要因や外部条件の特定】</b> ・ 相手国による地方財政制度の整備には、想定以上に時間がかかることが多い。特に、法制化や予算の確保等、C/P 以外の機関による意思決定が必要な制度整備の場合には、さらに時間がかかることが予想され、案件実施上のリスク要因となりうる。	対応策 (アプローチ)	財政規律の下での歳出・予算計画の立案および歳入確保の強化を支援する ① <u>案件形成段階における基礎情報の収集(特に財政の分権化状況)</u> ・ 地方財政分野の案件を形成するにあたっては、案件形成期に以下の基礎情報を収集しておくことが案件の成否を分ける。基礎情報が揃わない場合には、まず、ローカルコンサルタントを利用した調査、長期専門家や短期専門家の派遣、基礎情報収集調査等の協力・調査スキームを優先して検討する。また、国内支援委員会を設置することにより、専門的な見地からの確かな助言を受けることが可能になる場合がある。(レファレンスプロジェクト (以下同様) : 1、3、9、10)  以下のような基礎情報の収集を行う。 (チェックリストの詳細は、JICA「アフリカにおける地方分権化とサービスデリバリー」119-120 頁および JICA「行政機構診断ハンドブック」29 頁参照) ・ 法制化の有無を確認し、地方財政に関する法律・規則を入手する。 ・ 地方予算の規模(国家全体の予算に占める割合)、地方財政の自治度(自主財源、地方交付金(条件付き、無条件)の有無、種類(セクター)、額、交付金の算定方法を確認する。 ・ その他特別なチャネルの交付金(特別目的基金等)や政治的資金配分の有無を確認する。 ・ 予算策定と予算執行は、例年概ね計画通りに行われているか、実態との乖離はどの程度か確認する。 ・ 地方行政を所管する省庁(内務省など)の地方財政に対する権限は大小様々である。財務省が地方財政への強い権限を持つことが多くあるため、財務省を含めた関係機関の所掌、権限を確認する。	

		<p>②公共財政管理改革支援</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•相手国での他分野事業の経験から得られる公共財政管理上の課題（例えば、プロジェクト予算の拠出遅延や停止等）をフィードバックすることで、より効果的な支援が可能となる。（4、5、6）</li> <li>•公共財政管理改革のプロセスにおいては、制度改革（公共投資法およびその実施細則の制定等）の進捗と能力向上、ステークホルダーの理解促進等、相互に関係のある取り組みが必ずしも歩調をそろえて進捗するとは限らない。制度改革の進捗状況を把握し、また、C/P の能力を適切に診断した上で、中長期的視点から、段階的な支援を行うことが重要である。（4、5、6）</li> </ul> <p>（公共財政管理の概況と支援アプローチ「開発戦略目標Ⅰ」については、JICA『課題別指針 財政－公共財政管理』2013年。1-49頁参照。）</p> <p>③公共財政管理システムへのICTの活用</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•公共財政管理システムの開発においては、計画と予算のリンクを明確化することが重要である。また、予算と実際のオペレーション、支出管理までのサイクルを大きく見る必要もある。（1、3、4、5、6、7、8）</li> <li>•財政、財務、計画といった、数値やデータと親和性の高い分野の事業に関しては、ICTの活用が効果的である。</li> </ul> <p>マラウイの事例（7、8）では、予算策定プロセスやシステム管理も含む既存の制度の機能向上を目指し、当該プロセスの弱点や課題を十分に抽出した上で、ユーザーフレンドリーなICTシステムを構築した。合わせて、ユーザーを対象としたシステムの利用および維持管理のための研修も実施し、ICTシステムの持続性を高める工夫を案件設計に盛り込んだ。</p> <p>このような案件の計画・実施にあたっては、ICTの知見を有し、相手国の財政制度とニーズを理解し、技術レベルに見合ったシステムを構築できる専門家を配置する必要がある。</p>
	期待される効果	適切な協カスコープの設定が可能となり、より実施可能性および達成可能性の高い案件を形成できる。

\* 対応策における括弧内の番号は、レファレンスプロジェクトの番号に対応する。

完成版

参 考：本教訓の元となったレファレンスプロジェクト

No.	国	案件名	評価報告書
1	エチオピア	オロミア州地方政府マルチセクター計画・予算策定支援プロジェクト	終了時評価
2	ザンビア	PRSP モニタリング制度構築のための地方行政能力向上プロジェクト	終了時評価
3	ザンビア	地方分権化のための能力強化プログラムプロジェクト	終了時評価
4	ラオス	公共投資プログラム運営監理能力向上プロジェクト	終了時評価、事後評価
5	ラオス	公共投資プログラム運営監理能力強化プロジェクト	終了時評価
6	ラオス	国家社会経済計画に基づく公共投資計画策定支援プロジェクト	中間レビュー
7	マラウイ	公共投資計画（PSIP）能力向上プロジェクト	事業完了報告書
8	マラウイ	公共投資計画（PSIP）能力向上プロジェクト	詳細計画調査
9	パレスチナ	地方行政制度改善プロジェクト	終了時評価
10	パレスチナ	地方財政改善プロジェクト	中間レビュー

留意点

「地方行政」のナレッジ教訓において扱う範囲は、地方行政制度整備への取組および行政能力の向上を主たる目的と置いた案件とした。特定セクター（保健や教育等）の地方におけるサービスデリバリー改善とそれに関連する行政強化を目的とした案件は対象としていない。

ナレッジ教訓シート		
地方行政 9	行政官育成	地方行政官の育成制度の整備

教 訓 (検討・適用すべき事項)	
教訓の種類	セクター・分野別の特性における教訓
キーワード	行政官 育成 研修 制度
適用条件	教訓(対応策)
<p>①地方分権化が進行する中で、地方行政官の研修制度および研修教材を整備する場合</p> <p>②研修モジュールへのパイロット事業や OJT 等の組み込みを行う場合</p> <p>③既存の地方行政官の研修機関をカウンターパートとする場合</p>	<p>時点</p> <p>案件形成段階（案件採択前） 案件計画段階（案件採択後） 案件実施段階</p>
<p><b>リスク (留意事項)</b></p> <p><b>【人事の分権化と人材育成】</b> ・事業の権限が分権化されても、必ずしも人事（任用、昇進等）が分権化されているとは限らない。人事の分権化がなされない中で人材育成（研修計画・実施）だけ分権化しても、育成した人材が中央の命令により他の地方や中央に異動することもあり、地方政府にとって自立的に人材育成を進めるモチベーションが上がらないため、ほとんど機能しない。</p> <p><b>【中央省庁と研修機関】</b> ・地方行政の人材育成政策を打ち出す省庁の方針のみに沿って協力案件が形成されると、実際に研修を実施するC/P機関のニーズが反映されず、オーナーシップやコミットメントが確保できなくなるリスクがある。</p> <p><b>【パイロット事業や OJT 等の目的と位置づけ】</b> ・研修参加者が新しい概念やアプローチを理解するには時間がかかる。座学のみの場合、その理解と定着が十分に進まない可能性がある</p>	<p>対応策 (アプローチ)</p> <p style="background-color: #000080; color: white; padding: 2px;">地方行政官の人材育成モジュール開発とその制度構築</p> <p>地方行政における能力向上の課題（ニーズ）は、民主化の中身（地方直接選挙、住民の行政参画度の増加等）、分権化の中身（中央から何の権限がどのレベルの地方政府に分権化されたか）などによって異なる。従って、当該人材育成案件が、民主化・分権化のプロセス全体のコンテキストのどの段階に位置づけられるのかを認識しておくことが重要である。 また、既存の研修機関への支援か／研修実施体制から整えるか、研修制度・内容は継続される想定か／時限的な役割かといった点を踏まえ、支援内容を計画する。</p> <p>① <u>地方行政官の研修制度整備</u> 地方分権化が進行する中で人材育成を実施する場合、中長期的な視点で当該国の民主化と分権化の段階や方向性に注意を払い、これに応じてプロジェクトの方向性と実施体制を柔軟に適用させることが肝要である。（レファレンスプロジェクト（以下同様）：2、3、4、5、6、7、8、9、10、11、12、13、15,16）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地方分権化の移行期には、地方行政官向け研修だけでなく、中央省庁の新しい役割に関する能力開発のニーズも高まるため、中央・地方の双方に向けた取り組みが必要である。（3、6、9、11）</li> <li>・協力内容の前提としている、相手国の政策や法律（人事権の分権化、地方行政官向け研修制度の構築等）の実現可能性を十分に確認する。その上で、研修制度が実行可能となっているか、育成される人材が効果を</li> </ul>

る。

【阻害要因や外部条件の特定】

・案件形成期に十分基礎情報を収集し、既存の制度と活用可能なリソースを特定した上で、阻害要因や外部要因への対応を案件設計に織り込んでおくことが重要である。

発現できるかを検証する。(6、8、9、10)

・地方分権化の初期段階に対応できる人材を育成する場合、人材が限られているためアドホックな研修実施体制で構成される、あるいは、研修教材の内容が時限的なものになる(分権化の進展に伴い研修内容が変化するため)可能性がある。そのような場合には、緊急性を重視した時限的な研修として当初より想定するか、研修を継続・普及する体制の整備まで組み込んだ協力とするのかを判断し、その方針を記録しておく。(3、6、9)

・研修制度や機関が存在しない/機能していない状況下で、持続的な研修制度の定着を目指す場合、案件計画段階で研修実施体制の制度化(出口戦略の検討)を目標・成果や活動、指標等として組み込んでおくことが重要である。一つのプロジェクトで制度化まで達成することが難しい場合には、第1フェーズで研修のニーズ分析、研修プログラムの作成、研修の実施を行い、第2フェーズで研修プログラムの改訂と研修実施体制の制度化を目指すといった段階的な計画とすることを当初案件計画段階で示しておくことが重要である。(4、5、6、9、10、11、12、13、17、18)

② 地方行政官研修機関に対する能力強化

・既存の研修機関が複数存在する場合は、組織強化の観点から、プロジェクト目標達成への意欲と関心を持つ組織長(意思決定者)のいるC/P機関を選定することが重要である。(4、9、10)

・C/P機関自身が行政官の研修に関するモニタリング・評価を実施するようなプロジェクト活動を組み込んでおくことは、C/P機関のオーナーシップ向上に有効である。

・プロジェクトの実質的な実施機関が研修機関の場合、中央政府とは異なるミッションやモチベーションを持っているため、できる限りそれを取り込んだプロジェクトデザインとすることが有用である。(9、10)

・分権化改革を開始したばかりの国では、体系的な研修実施体制が国レベルでも整っていないことが多く、大学や民間コンサル会社等にも教官、講師を担いうる人材が絶対的に不足している。また、現場での実務能力向上のための研修が求められるのに、こ

	<p>のような現場経験を持った講師がほとんどいない。このため、組織的な研修所強化に加えて、現役の地方自治体職員や退職した経験豊富な人材といった個人リソースを活用することも重要である。(10)</p> <p>③ <u>研修モジュールへのパイロット事業やOJT等の組み込み</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 地方行政官の育成においては、研修（座学）で学ぶだけでなく、研修の成果を地域社会において住民と協働しつつ、行政サービスデリバリーを実践・定着させるような案件計画とすることが重要である。          なお、目的が、パイロット事業の実施を通じた地方行政官の能力向上であれば、能力向上の過程が測定できるような指標をあらかじめ設定しておく必要がある。また、パイロット事業の結果を共有・普及する、あるいは、研修教材や研修制度に反映することが目的であれば、あらかじめそのための活動や成果、指標を組み込んでおく。(7、12、13)</li> <li>• 研修を通じて、新しい概念やアプローチ（例えば、「カイゼン」や「一村一品」、「産学官連携」、民主化・分権化直後の「参加型アプローチ」の実践など）の伝授する場合には、座学とOJTによる実践指導との組み合わせが効果的である。(1、2、4、5、19)</li> <li>• 新しい概念のものは、コンセプトを現地に受け入れられやすいよう調整し、成果を視覚化するなどの工夫を行うことが重要である。例えば、バングラデシュの事例（1）では、研修内容に現地のケーススタディを取り入れ、カイゼンのコンセプト自体もバングラデシュ人が受入易い点（既存の予算範囲内かつ小さな規模で実施可能）を強調するなど、日本の「カイゼン運動」をバングラデシュの社会文化に合う形に調整している。</li> <li>• プロジェクトの枠組に、国内外の人事交流や視察、自治体間の相互学習や経験共有など先進事例に接する活動を組み込むことにより、学びや経験の水平的な共有を通じて業務実施上の工夫や向上心の育成につながることが期待できる。(5)</li> </ul>
--	---



	期待される効果	適切な協カスコープの設定、適切な協力アプローチの選定、リスクや外部条件の特定が可能となり、実施可能性および達成可能性の高い案件を形成できる。
--	---------	--

\*対応策における括弧内の番号は、レファレンスプロジェクトの番号に対応する。

参 考：本教訓の元となったレファレンスプロジェクト

No.	国	案件名	評価報告書
1	バングラデシュ	TQM を通じた公共サービス改善プロジェクト	中間レビュー
2	インドネシア	スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト	終了時評価
3	インドネシア	地域開発政策支援	終了時評価
4	インドネシア	地方人材育成プロジェクト	終了時評価
5	インドネシア	地方人材育成プロジェクトフェーズ 2	終了時評価、事後評価
6	カンボジア	地方行政能力向上プロジェクト	終了時評価、事後評価
7	カンボジア	北東州地域開発能力向上計画プロジェクト	終了時評価、事後評価
8	ザンビア	地方分権化のための能力強化プログラムプロジェクト	終了時評価
9	タンザニア	地方自治研修能力強化計画プロジェクト	終了時評価
10	タンザニア	地方自治研修能力強化計画プロジェクトフェーズ 2	終了時評価
11	ブータン	地方行政支援プロジェクト	運営指導調査報告書
12	ブータン	地方行政支援プロジェクトフェーズ 2	終了時評価
13	ブータン	地方行政支援プロジェクトフェーズ 3	終了時評価
14	マラウィ	公共投資計画 (PSIP) 能力向上プロジェクト	事業完了報告書
15	ラオス	公共投資プログラム運営監理能力向上プロジェクト	終了時評価、事後評価
16	ラオス	公共投資プログラム運営監理能力強化プロジェクト	終了時評価
17	ネパール	モニタリング評価システム強化プロジェクト	終了時評価
18	ネパール	モニタリング評価システム強化プロジェクトフェーズ 2	終了時評価
19	フィリピン	地方自治体の観光統計に係る能力強化プロジェクト	終了時評価

留意点

「地方行政」のナレッジ教訓において扱う範囲は、地方行政制度整備への取組および行政能力の向上を主たる目的と置いた案件とした。特定セクター（保健や教育等）の地方におけるサービスデリバリー改善とそれに関連する行政強化を目的とした案件は対象としていない。

ナレッジ認定教訓シート		
地方行政 10	地方行政	政府・行政機関間の連携・協力体制の整備につなげるための取組

教 訓 (検討・適用すべき事項)	
教訓の種類	セクター・分野別の特性における教訓
キーワード	政府機関間 中央省庁間 中央と地方 連携 協力体制
適用条件	教訓(対応策)
政府間の連携・協力体制の整備・強化を目指す場合	<p>時点</p> <p>案件形成段階 (案件採択前) 案件計画段階 (案件採択後) 案件実施段階</p>
	<p>対応策 (アプローチ)</p> <p>中央-地方-コミュニティの垂直的關係と、各レベルのアクター間の水平的關係を捉えて、地方行政強化を推進する。</p> <p>地方分権化を進めるにあたり、中央で構築した制度を政令や通達などを通じて地方向けに徹底させることにより制度の普及を図る垂直的普及アプローチと、それを補完するものとして、各レベルのアクター間で情報・経験を共有することで制度の普及を促進する水平的普及アプローチがある。</p> <p>(垂直的/水平的普及アプローチについては、JICA『コミュニティ協働型地方政府支援アプローチハンドブック』2011年。76-78頁参照。)</p> <p>これらアプローチの実践では、中央省庁間(水平)、中央と地方の行政機関間(垂直)、地方での行政機関間(水平)といった様々なレベルにおいて、連携、協働、管理・指導が必要となる。</p> <p>例として、地域開発計画の策定・モニタリング能力強化を目指す案件では、中央レベル(中央政府機関間の横のライン)、中央-地方(例えば、ライン省庁と地方出先機関間の縦のライン)、地方レベル(例えば、地方政府と地方出先機関間の横のライン)のすべての関係調整が必要になる場合がある。このような案件では、計画策定段階では、国家開発計画の目標・成果やその指標と、各セクターおよび各地方政府の開発計画の関連付けを促進することが重要である。計画実施やモニタリング段階では、中央・地方間の資金管理やモニタリング報告、関連省庁間や地方政府間の連携、県レベルでのセクター調整会議開催などの取り組みが重要となる。(レファレンスプロジェクト(以下同様): 7、8、9、11)</p>
リスク(留意事項)	
<p>【関係する機関の巻き込み不足】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地方行政分野の案件では、関係する機関が複数ある場合が多い。地方行政を所管する省庁と地方行政との関係(垂直関係)のみに目を向けていると、中央省庁間や地方機関間での水平的な関係性が抜け落ちるため、結果として実効性を伴う制度の導入や事業の実施が出来ない可能性がある。</li> </ul> <p>【法律・制度の実効性不足】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>中央政府が法律や制度を整備しても、地方レベルでの施策実施に必要な規則が定められていない場合、期待されたように機能しないリスクがある。</li> </ul> <p>【中央政府による地方の実態把握の不足】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地方分権化の推進を期待されている中央機関が、地方の実態を十分把握していないために、制定された法律や制度が機能しないリスクがある。</li> </ul> <p>【普及方法の選択間違い】</p> <p>国状によっては、自治体間など水平的な普及アプローチが適している場合があるが、垂直的なアプローチに固執する場合、結果的にう</p>	

まく制度が普及されないリスクがある。

各レベルでの留意点は以下記載の通り。

① 中央省庁間での連携

- 地方分権化において、地方の行政機関や自治体への事業実施にあたる権限や役割の移譲に伴い、財源の付与がなされなければ、事業が実施されないこととなる。よって、案件形成段階より、財務省や計画投資省など財政面の権限を有する機関との連携（例えば、地方での開発事業や人材育成に関する予算枠組みやその配分量の共同見直し）を検討する。
- 地方において特定の事業を行う際に、主たるC/P機関のみではすべての権限を有していない場合がある。その場合、地方での関連機関との連携に加えて、中央レベルにおいても関連のセクター省庁との連携を案件当初より進める。

② 中央と地方間での連携、協働、管理

【中央政府からの情報提供・支援能力の向上】

- 既定の法律・制度が運用され、機能するためには、詳細な規則や明確なガイドラインの策定が必要であり、さらに、中央政府から地方政府への技術的な支援と指導が必要となる。中央政府が、法律やガイドラインを制定したところで役目が終わったと捉え、法律や制度が期待されたように機能していないことが多い。逆に、実際の実務に応じた法制が不足しているという問題もありうる。規則やガイドラインの実効性があるか、中央から地方への技術的な指導がなされているか、中央・地方政府の間にコミュニケーションラインが開かれているかといった点を、C/Pと共に確認し、課題へ対処することが重要である。（1、7、9、11）

【中央政府からの地方への技術指導】

- 特に中央省庁あるいは政党の統制が強い場合、中央の職員が地方の現場を訪れ、現状を把握させ、施策の改善に繋げる機会を多く設けることを検討する。また、本邦研修やパイロット事業の機会に、中央省庁・地方政府（県、市など）・コミュニティ（生産者グループなど）が組織をまたいで共同作業（アクションプランを協議しながら作成・実施するなど）する活動を組み入れる。それにより、組織間の連携を強化し、中央省庁が現場のニーズや状況を確認した上で地域開発を支援する経験を得ることができる。（1、2、9）

	<ul style="list-style-type: none"> <li>パイロット事業での成功事例や失敗事例を分析し、成果・教訓をその後の行政間の協力体制・連携を強化するための活動を加えることで、中央省庁がパイロット事業から得た学びを政策・施策・制度の制定や改善につなげていけるような案件設計をする。(7、9)</li> </ul> <p>③ 地方での行政機関間の連携</p> <p>【地方の行政機関間もしくは自治体間の情報共有や連携の強化】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>中央政府がC/Pとなり、自治体間連携を推進する案件の場合、パイロットサイトの選定が重要な意味を持つ。サイトの選定においては、対象サイトの自治体のニーズ把握、自治体が希望するセクターと自治体間協カスキームの相性、土地問題等、惹起しうる問題の有無等を選定の判断材料とし、慎重に決定すべきである。(1)</li> <li>中央－地方－コミュニティの垂直的アプローチよりも同レベルのアクター間の水平的普及アプローチが有効な場合がある。これは、水平的普及を実施・促進する仕組みもしくはアクターを強化するもので、例えば、自治体間連携、知事会、市町村長会や自治体連合などが、そうした仕組み・アクターにあたる。案件設計の際に、グッドプラクティスや学びを共有し合う大会や会合の開催、グッドプラクティス集作成や経験・知見のマニュアル化、同じレベルのアクターを相互に訪問・視察しあう活動等を組み込み、水平的な情報共有と組織間連携の強化につなげる工夫が必要である。(4、6、7、8、9、10)</li> </ul> <p>バングラデシュの事例(6)では、全国カイゼン大会の開催等を通じてプロジェクトの成果を広く広報し、国民の目にさらすことで自治体／政府機関の説明責任を果たさせ、自治体間／政府機関間の競争を促すアプローチが有効であった。</p>
期待される効果	<p>中央－地方－コミュニティの垂直的關係と、各レベルのアクター間の水平的關係を強化することにより、行政サービスの体制強化を行い、プロジェクトの成果発現、持続性確保につなげる。</p>

\* 対応策における括弧内の番号は、レファレンスプロジェクトの番号に対応する。

完成版

参 考：本教訓の元となったレファレンスプロジェクト

No.	国	案件名	評価報告書
1	タイ	自治体間協力及び自治体行政サービス基準向上プロジェクト	終了時評価
2	タイ	自治体間協力による公共サービス提供能力向上プロジェクト	中間レビュー
3	インドネシア	地方政府環境管理能力強化プロジェクト	終了時評価
4	インドネシア	南スラウェシ州地域保健運営能力向上プロジェクトフェーズ2	終了時評価
5	パレスチナ	地方行政制度改善プロジェクト	終了時評価
6	バングラデシュ	TQM を通じた公共サービス改善プロジェクト	中間レビュー
7	ホンジュラス	西部地域・開発能力強化プロジェクト	実施協議、終了時評価
8	ホンジュラス	地方開発のための自治体能力強化プロジェクト	中間レビュー
9	ドミニカ共和国	地方自治体計画策定能力強化プロジェクト	中間レビュー
10	チリ	地域産業振興のための地方行政機能強化プロジェクト	終了時評価
11	ネパール	モニタリング評価システム強化プロジェクトフェーズ2	終了時評価

留意点

「地方行政」のナレッジ教訓において扱う範囲は、地方行政制度整備への取組および行政能力の向上を主たる目的と置いた案件とした。特定セクター（保健や教育等）の地方におけるサービスデリバリー改善とそれに関連する行政強化を目的とした案件は対象としていない。

ナレッジ教訓シート		
地方行政 11	地方行政	住民参加型による地域開発案件の形成段階での留意事項

教 訓 (検討・適用すべき事項)	
教訓の種類	セクター・分野別の特性における教訓
キーワード	案件形成 地域社会 協働 参加型 開発 パイロット モデル 持続性
適用条件	教訓(対応策)
<p>住民参加型の地域開発案件を形成する場合</p>	<p>時点</p> <p>案件形成段階（案件採択前）</p>
<p><b>リスク(留意事項)</b></p> <p>【参加型アプローチの妥当性】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・当該国の地方制度に関する十分な基礎情報（特に、法的枠組み、人員配置・能力、財源、参加型開発にかかる権限）を把握しなければ、参加型アプローチが当該国の開発計画策定・実施に妥当な協力アプローチであるかを判断できない。</li> </ul> <p>【パイロット事業のモデル化と展開】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域社会との協働をパイロット事業に取り入れる場合、その実施方法や出口戦略の検討が不十分であると以下のような事態が生じうる。             <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) パイロット事業そのものが目的化してしまう。</li> <li>(ii) 協力要請をしてきた中央政府とパイロット事業を実施する地方政府との間に温度差が生じてしまう。</li> <li>(iii) プロジェクト期間中に目に見える形で成果が表れにくい。</li> <li>(iv) パイロットとして実施した事業をモデル化しても制度化や他地域への普及に結び付かない。</li> </ul> </li> </ul>	<p>対応策（アプローチ）</p> <p>参加型アプローチを使って、地域社会と協働で地域開発計画を策定・実施する場合の実効性を高めるための案件形成時での配慮</p> <p>住民参加型アプローチにより地域開発計画の策定・実施を目指す場合、政策・制度面、財務面、人材面等の多岐にわたる確認と検討が必要となる。地方政府だけでなく、民間セクターや大学、NGO、住民組織など多くのステークホルダーとの協力・連携と協働が必要となる。（案件計画時の留意事項については、地方行政 12 のシートを参照）</p> <p>（コミュニティ協働型案件の案件形成、案件設計、普及・持続性確保の取組の留意点については、JICA『コミュニティ協働型地方行政支援アプローチハンドブック』2011年を参照。）</p> <p>以下、案件形成段階（案件採択前）での留意事項を記す。</p> <p>【参加型アプローチの検討と制度的裏付け】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・参加型アプローチを採用する場合には、事前に参加型開発のメリットと課題を十分整理した上で、課題への対応を案件設計に組み込んでおく必要がある。</li> <li>・参加型開発の法的根拠やガイドラインの有無、改善すべき点を事前に明確化しておく。（案件形成段階で必要な情報や検討事項については、レファレンスプロジェクト（以下同様）：15の実施協議報告書が参考になる。）</li> </ul> <p>【実施可能な事業モデルの策定】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・案件形成・案件計画の段階から、パイロット事業のモデル化、普及、制度化につながる出口戦略を踏まえたプロジェクトデザインを検討しておく必要がある。</li> <li>・当該案件が「パイロット事業→モデル化→普及」のどの段階にあり、案件終了までにどこまで目指すかを明確にしておく必要がある。</li> </ul>

	<p>・普及モデルを開発して他の地域に展開することを目指す案件では、案件の実施当初より、相手国の既存の制度・資源・実施体制で実施可能な普及用モデルを構築することが重要。一地域を対象としたプロジェクトであっても、その効果の持続性担保や他地域への波及を念頭に、案件形成の初期段階から、継続的に中央政府の関係部局を巻き込んだ活動展開や戦略を検討しておくことが必要である。(1)</p> <p>【持続性確保のための資金源検討】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・資金源については、案件終了後の持続性を念頭に置きながら、中央政府の資金、地方府の予算のほか、セクターワイドプログラムや他ドナー、民間セクターからの資金調達の可能性、相手国政府とのコストシェアリングを含めたブロックグラント等(有償資金協力を含む)資金提供の必要性についても検討する必要がある。(7)</li> <li>・資金協力をする場合、協力終了後にもモデルの持続的な実践・普及が確保できるよう、それを可能にする資金メカニズムを相手国の制度に内部化/主流化するための対話・検討の場を当該資金協力のデザインに含めておくことが重要である。(20)</li> </ul> <p>【実施人材の確保】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・参加型アプローチによるコミュニティ開発では、優秀なファシリテーターの存在が成否の鍵を握るが、支援対象国の地方部にはそうした人材が不足していることが多い。時限的なファシリテーターをプロジェクトで雇用する場合には、当該ファシリテーターの政府職員化、NGO/コンサルタントとしての独立、もしくはファシリテーター自身がいなくなることを前提にしたモデル作りなど具体的な出口戦略を案件設計に織り込んでおくことが重要である。</li> <li>・地方政府の職員をファシリテーターとして活用する場合には、他業務と継続的に兼務可能かどうか、継続的な人材育成ができる体制を構築できるか、案件形成期に十分検討することが重要である。 (1、2、4、10、11、15、16)</li> </ul>
期待される効果	適切な協カスコープの設定、適切な協カアプローチの選定、リスクや外部条件の特定が可能となり、実施可能性および達成可能性の高い案件を形成できる。

\* 対応策における括弧内の番号は、レファレンスプロジェクトの番号に対応する。

## 参 考：本教訓の元となったレファレンスプロジェクト

No.	国	案件名	評価報告書
1	インドネシア	スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト	終了時評価
2	インドネシア	地方政府環境管理能力強化プロジェクト	終了時評価
3	インドネシア	南スラウェシ州地域保健運営能力向上プロジェクト	終了時評価
4	カンボジア	北東州地域開発能力向上プロジェクト	終了時評価、事後評価
5	タイ	自治体間協力及び自治体行政サービス基準向上プロジェクト	終了時評価
6	タイ	自治体間協力による公共サービス提供能力向上プロジェクト	中間レビュー
7	ネパール	ジェンダー主流化及び社会的包摂促進プロジェクト	終了時評価
8	パキスタン	パンジャブ州地方行政能力向上プロジェクト	終了時評価、事後評価
9	パプアニューギニア	首都圏セトルメント地域における総合コミュニティ開発プロジェクト	終了時評価
10	パプアニューギニア	総合コミュニティ開発プロジェクト	終了時評価
11	フィリピン	イロイロ州地域活性化・LGU クラスター開発プロジェクト	終了時評価、事後評価
12	ブータン	地方行政支援プロジェクトフェーズ2	終了時報告書
13	ブータン	地方行政支援プロジェクトフェーズ3	終了時報告書
14	ブルガリア	カザンラク地域振興計画プロジェクト	終了時評価、事後評価
15	ホンジュラス	西部地域・開発能力強化プロジェクト	実施協議、終了時評価
16	ホンジュラス	地方開発のための自治体能力強化プロジェクト	中間レビュー
17	コロンビア	国内難民支援のための地方行政能力開発プロジェクト	終了時評価
18	グアテマラ	地方自治体能力強化プロジェクト	中間レビュー
19	ドミニカ共和国	地方自治体計画策定能力強化プロジェクト	中間レビュー
20	タンザニア	地方自治強化のための参加型計画策定とコミュニティ開発強化プロジェクト	終了時評価
21	チリ	地域産業振興のための地方行政能力強化プロジェクト	終了時評価
22	バングラデシュ	TQM を通じた公共サービス改善プロジェクト	中間レビュー

## 留意点

「地方行政」のナレッジ教訓において扱う範囲は、地方行政制度整備への取組および行政能力の向上を主たる目的と置いた案件とした。特定セクター（保健や教育等）の地方におけるサービスデリバリー改善とそれに関連する行政強化を目的とした案件は対象としていない。



ナレッジ教訓シート		
地方行政 12	地方行政	住民参加型による地域開発案件 の計画段階での留意事項

教 訓 (検討・適用すべき事項)					
教訓の種類	セクター・分野別の特性における教訓				
キーワード	案件計画 地域社会 協働 参加型 開発 パイロット モデル 持続性				
適用条件	教訓(対応策)				
住民参加型の地域開発を目指す案件を計画する場合	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 20%; text-align: center; vertical-align: top;">                             時点                         </td> <td style="vertical-align: top;">                             案件計画段階（案件採択後）                         </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: top;">                             対応策 （アプローチ）                         </td> <td style="vertical-align: top;"> <p>参加型アプローチを使って、地域社会と協働で地域開発計画を策定・実施する場合の実効性を高めるための案件計画時点での配慮</p> <p>住民参加型アプローチにより地域開発計画の策定、実施を目指す場合、政策・制度面、財務面、人材面等の多岐にわたる確認と検討が案件詳細計画策定時において必要となる。（案件形成時の留意事項については地方行政 11 のシートを、案件実施時は地方行政 13 のシートを参照）</p> <p>（コミュニティ協働型案件の案件形成、案件設計、普及・持続性確保の取組の留意点については、JICA『コミュニティ協働型地方行政支援アプローチハンドブック』2011年を参照。）</p> <p>以下、案件計画段階（詳細計画策定時）での留意事項を記す。</p> <p>【事業内容やアプローチの明確な理解、明文化】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 相手国にとって、プロジェクトで採用する参加型アプローチが新しい概念である場合には、早期にプロジェクト関係者間で合意を得る、もしくは関係者間で合意を得る時間をプロジェクトデザインに組み込むことが重要である。（1、19、20）</li> <li>• パイロット事業を通じて対象村で明らかな良い変化が現われ、具体的な成果に繋がるような例が出た時、中央・地方の政策決定者・関係者にこれを目の当たりにさせることが、パイロット事業を持続・普及させるための制度化に向けて動き出す有効な方策である。（20）</li> </ul> <p>【普及展開を見据えたパイロット事業の計画】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• パイロット事業の目的を明確に設定し、プロジェクトの中でブロックグラント等資金提供を行うのかを含め、プロジェクト終了後をにらんだ出口戦略をあらかじめデザインに</li> </ul> </td> </tr> </table>	時点	案件計画段階（案件採択後）	対応策 （アプローチ）	<p>参加型アプローチを使って、地域社会と協働で地域開発計画を策定・実施する場合の実効性を高めるための案件計画時点での配慮</p> <p>住民参加型アプローチにより地域開発計画の策定、実施を目指す場合、政策・制度面、財務面、人材面等の多岐にわたる確認と検討が案件詳細計画策定時において必要となる。（案件形成時の留意事項については地方行政 11 のシートを、案件実施時は地方行政 13 のシートを参照）</p> <p>（コミュニティ協働型案件の案件形成、案件設計、普及・持続性確保の取組の留意点については、JICA『コミュニティ協働型地方行政支援アプローチハンドブック』2011年を参照。）</p> <p>以下、案件計画段階（詳細計画策定時）での留意事項を記す。</p> <p>【事業内容やアプローチの明確な理解、明文化】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 相手国にとって、プロジェクトで採用する参加型アプローチが新しい概念である場合には、早期にプロジェクト関係者間で合意を得る、もしくは関係者間で合意を得る時間をプロジェクトデザインに組み込むことが重要である。（1、19、20）</li> <li>• パイロット事業を通じて対象村で明らかな良い変化が現われ、具体的な成果に繋がるような例が出た時、中央・地方の政策決定者・関係者にこれを目の当たりにさせることが、パイロット事業を持続・普及させるための制度化に向けて動き出す有効な方策である。（20）</li> </ul> <p>【普及展開を見据えたパイロット事業の計画】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• パイロット事業の目的を明確に設定し、プロジェクトの中でブロックグラント等資金提供を行うのかを含め、プロジェクト終了後をにらんだ出口戦略をあらかじめデザインに</li> </ul>
時点	案件計画段階（案件採択後）				
対応策 （アプローチ）	<p>参加型アプローチを使って、地域社会と協働で地域開発計画を策定・実施する場合の実効性を高めるための案件計画時点での配慮</p> <p>住民参加型アプローチにより地域開発計画の策定、実施を目指す場合、政策・制度面、財務面、人材面等の多岐にわたる確認と検討が案件詳細計画策定時において必要となる。（案件形成時の留意事項については地方行政 11 のシートを、案件実施時は地方行政 13 のシートを参照）</p> <p>（コミュニティ協働型案件の案件形成、案件設計、普及・持続性確保の取組の留意点については、JICA『コミュニティ協働型地方行政支援アプローチハンドブック』2011年を参照。）</p> <p>以下、案件計画段階（詳細計画策定時）での留意事項を記す。</p> <p>【事業内容やアプローチの明確な理解、明文化】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 相手国にとって、プロジェクトで採用する参加型アプローチが新しい概念である場合には、早期にプロジェクト関係者間で合意を得る、もしくは関係者間で合意を得る時間をプロジェクトデザインに組み込むことが重要である。（1、19、20）</li> <li>• パイロット事業を通じて対象村で明らかな良い変化が現われ、具体的な成果に繋がるような例が出た時、中央・地方の政策決定者・関係者にこれを目の当たりにさせることが、パイロット事業を持続・普及させるための制度化に向けて動き出す有効な方策である。（20）</li> </ul> <p>【普及展開を見据えたパイロット事業の計画】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• パイロット事業の目的を明確に設定し、プロジェクトの中でブロックグラント等資金提供を行うのかを含め、プロジェクト終了後をにらんだ出口戦略をあらかじめデザインに</li> </ul>				
リスク(留意事項)	<p>• 参加型アプローチにより地域開発を目指す案件では、案件計画時に政策・制度面、財務面、人材面等の対応が十分でなければ以下の点のようなリスクが生じうる。</p> <p>(i) 事業内容の共通認識不備 参加型アプローチが新しい概念、取り組みである場合に、関係者間で明確な共通認識を持たずに事業を進めてしまう。</p> <p>(ii) 実施体制の脆弱な持続性 プロジェクト終了後の事業の持続性が十分でないパイロット事業やモデルが形成、実施される。持続可能な運営体制が築かれない。</p> <p>(iii) アプローチ浸透における制約 プロジェクトの時間又は人員面での制約から、参加型アプローチを浸透させるに必要な時間が確保できず、事業の効果が発現しない。</p>				

組み込んでおくことが重要である。(4、7、10)

- カンボジア(4)やブータン(12)の事例では、パイロット事業を実施する過程やその結果から得られる学び・知見を活用して既存の制度の強化につなげる場合には、それらの活動をあらかじめデザインに組み込んでおけば、プロジェクト終了後の持続性を高めることができたであろうとの反省がなされている。一方、ホンジュラス(16)、チリ(21)、バングラデシュ(22)の事例では、活動の中にアクター間のネットワーキングや各事業サイトでの学びを共有し、制度の改善につなげる仕組みを組み込むことで、案件終了後の持続性を高めることを目指した。

**【財務年度及び計画策定期間との整合】**

- 開発計画策定・実施は、年1回のペースで実施されることが多い。地方政府が既存の制度やガイドラインの趣旨を理解し、実施できるようにすることを目指す案件では、制度と実態の乖離を事前に把握した上で、サービスデリバリーの実践サイクルを複数回繰り返すことにより、計画や制度の実効性を定着させることが重要である。

そのためには、相手国政府の財政年度および計画策定・実施期間を考慮して、プロジェクトの実施期間(業務実施案件の場合、契約期間とも整合)を設定する必要がある。(4、20)

**【実施人材・体制の検討】**

- 参加型アプローチによるコミュニティ開発では、優秀なファシリテーターの存在が成否の鍵を握るが、支援対象国の地方部にはそうした人材が不足していることが多い。

持続性の観点から、政府職員のみをファシリテーターとして養成する、地元リーダー・地域住民をファシリテーターとして養成する、時限的ファシリテーターは雇用するがその関与や人数を案件終了に向けて徐々に少なくしていくなどの方策を検討しておくべきである。またファシリテーターが政府職員の場合、プロジェクト後は自分の担当エリアのパイロット対象村以外にも行く必要があるため、対象村向けの措置や対象村以外への現実的な展開計画を検討することをプロジェクトデザインに含めることが出口戦略の形成につながる。(3、7、20)

- 地方政府の職員をファシリテーターとして活用する場合には、他業務と継続的に兼務可能

	<p>かどうか、継続的に研修を実施できる体制を構築できるか、案件形成期から十分検討することが重要である。(1、2、4、10、11、15、16)</p> <p>また、本格的な普及展開のためには、研修現場での指導監督を含めた、ファシリテーターの育成制度および体制を構築する必要がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 育成するファシリテーターの対象が政府職員の場合、彼らが持続的に活動していくためのキャリアパスを相手国政府の中に位置づけるよう働きかけていくことも重要。</li> </ul> <p>【住民参加型アプローチに要する時間の確保】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 参加型のアプローチでは、住民の意識向上のためのファシリテーションや住民の組織化、住民の貢献の引き出しなどに十分な時間を必要とする場合が多い。コミュニティの参加が含まれるプロジェクトの期間やスケジュールの設定においては、実際の参加型による計画策定に入る前に、活動の目的や住民の役割等に関するコミュニティ住民の認識を醸成するための十分なファシリテーションの時間を確保するとともに、活動量に見合った人員を配置することが重要である。(3、6、9、15、17、20)</li> <li>• 地方公務員の能力強化、計画策定、サービス提供、制度の整備・改善のすべてをコンポーネントに含む案件が多いが、実施期間と投入の制約の中で、実施可能性・達成可能性を事前に十分検討すべき。</li> </ul> <p>【事業内容のモニタリングとフィードバック】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 実施体制の中に現場でのモニタリングシステムを組み込み、事業終了時にワークショップ等を通じて教訓を抽出・共有できるような案件計画としておくことが重要である。</li> <li>• パイロット事業として研修の実施効果を測るには、事前と事後の能力評価の比較など適切な指標を設定しておくことが重要である。(4、12)</li> </ul>
期待される効果	適切な協カスコープの設定、適切な協カアプローチの選定、リスクや外部条件の特定が可能となり、実施可能性および達成可能性の高い案件を計画できる。

\* 対応策における括弧内の番号は、レファレンスプロジェクトの番号に対応する。

## 参 考：本教訓の元となったレファレンスプロジェクト

No.	国	案件名	評価報告書
1	インドネシア	スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト	終了時評価
2	インドネシア	地方政府環境管理能力強化プロジェクト	終了時評価
3	インドネシア	南スラウェシ州地域保健運営能力向上プロジェクト	終了時評価
4	カンボジア	北東州地域開発能力向上プロジェクト	終了時評価、事後評価
5	タイ	自治体間協力及び自治体行政サービス基準向上プロジェクト	終了時評価
6	タイ	自治体間協力による公共サービス提供能力向上プロジェクト	中間レビュー
7	ネパール	ジェンダー主流化及び社会的包摂促進プロジェクト	終了時評価
8	パキスタン	パンジャブ州地方行政能力向上プロジェクト	終了時評価、事後評価
9	パプアニューギニア	首都圏セトルメント地域における総合コミュニティ開発プロジェクト	終了時評価
10	パプアニューギニア	総合コミュニティ開発プロジェクト	終了時評価
11	フィリピン	イロイロ州地域活性化・LGU クラスタ開発プロジェクト	終了時評価、事後評価
12	ブータン	地方行政支援プロジェクトフェーズ2	終了時報告書
13	ブータン	地方行政支援プロジェクトフェーズ3	終了時報告書
14	ブルガリア	カザンラク地域振興計画プロジェクト	終了時評価、事後評価
15	ホンジュラス	西部地域・開発能力強化プロジェクト	実施協議、終了時評価
16	ホンジュラス	地方開発のための自治体能力強化プロジェクト	中間レビュー
17	コロンビア	国内難民支援のための地方行政能力開発プロジェクト	終了時評価
18	グアテマラ	地方自治体能力強化プロジェクト	中間レビュー
19	ドミニカ共和国	地方自治体計画策定能力強化プロジェクト	中間レビュー
20	タンザニア	地方自治強化のための参加型計画策定とコミュニティ開発強化プロジェクト	終了時評価
21	チリ	地域産業振興のための地方行政能力強化プロジェクト	終了時評価
22	バングラデシュ	TQM を通じた公共サービス改善プロジェクト	中間レビュー

## 留意点

「地方行政」のナレッジ教訓において扱う範囲は、地方行政制度整備への取組および行政能力の向上を主たる目的と置いた案件とした。特定セクター（保健や教育等）の地方におけるサービスデリバリー改善とそれに関連する行政強化を目的とした案件は対象としていない。

ナレッジ教訓シート		
地方行政 13	地方行政	住民参加型による地域開発 案件の実施段階での留意事項

教		訓 (検討・適用すべき事項)	
教訓の種類	セクター・分野別の特性における教訓		
キーワード	案件実施段階 地域社会 協働 参加型 開発 パイロット モデル 持続性		
適用条件	教訓(対応策)		
住民参加型の地域開発を目指す案件を実施する場合	時点	案件実施段階	
<b>リスク(留意事項)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・参加型アプローチにより地域開発を目指す案件では、案件実施時に政策・制度面、財務面、人材面等の対応が十分でなければ以下の点のようなリスクが生じうる。</li> <li>(i) 役割や責務が不明瞭 関係する複数の機関間で、各々の役割や権限が共有、理解されておらず、事業の進捗に影響を与える。また、終了後の実施体制が不明瞭なままとなる。</li> <li>(ii) 体制の制約 不十分な体制の下で、キャパシティを超える事業を実施すると、効果発現や持続性確保に影響を与える。</li> <li>(iii) コミュニティのリソース活用、コミュニティリーダーとの協働 ・コミュニティのリソース活用なしでは、参加型アプローチによる事業が立ち行かなくなる。</li> <li>(iv) 予算配布が計画的でない 予算配布の仕組みや流れを把握しないと、有効に予算執行が出来ない。</li> </ul>	対応策 (アプローチ)	<p>参加型アプローチを使って、地域社会と協働で地域開発計画を策定・実施する場合の実効性を高めるための実施段階での配慮</p> <p>住民参加型アプローチにより地域開発計画の策定、実施を目指す場合、政策・制度面、財務面、人材面等の多岐にわたる側面に留意しながら実施する必要がある。(案件形成時の留意事項は地方 11 のシートを、案件計画時は地方 12 のシートを参照)</p> <p>(コミュニティ協働型案件の案件形成、案件設計、普及・持続性確保の取組の留意点については、JICA『コミュニティ協働型地方行政支援アプローチハンドブック』2011年を参照。)</p> <p>以下、案件実施段階での留意事項を記す。 【実施体制の明確化、明文化】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域との協働を目指すプロジェクトでは、プロジェクトの円滑な実施のため、複数の行政レベルで複数の関係機関間が協働できるよう、各組織の役割や責務を明記した議事録(M/M)や合意書(MOA)を締結する。</li> <li>・案件計画時か案件実施中のできるだけ早い段階で、プロジェクト終了後の実施体制(必要な協働を保証する仕組み)を明確化し、プロジェクト終了後の実施体制を構築しておくことが重要である。(3)</li> </ul> <p>【パイロット事業の共通認識醸成】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・パイロット事業の概念や位置づけ、対象地域の数等に関してR/D、PDM、覚書など正式な文書で事前に合意し、関係者間で理解を共有しておくことが重要である。(1、2、3、5、6、7、9、10)</li> </ul> <p>【体制の制約を踏まえた事業実施】</p>	

- 複数の自治体を対象とする場合には、全アクターの能力を一様に向上させることは極めて難しいため、地方自治体の能力の差異を鑑みた対応をとることが重要である。インドネシアの事例（2、3）では、対象地域内の複数の自治体の中から、案件に対する首長の関心の高い自治体や職員の能力が比較的高い自治体を選び、それら自治体を中心に活動を実施するとともに、それら自治体が策定した計画を事例として他の自治体への研修を行うことで、全体のレベルアップを図った。
- パイロット地域の数が多いと移動に時間がかかりプロジェクトの進捗が妨げられる、プロジェクトチームのパイロット事業の負担が増大して制度の整備や能力向上の支援まで手が回らなくなってしまう場合がある。（4、7、17、18）
- 行政サービス提供は、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って行うため、末端行政組織の予算・人員配置や能力が案件の非効率な実施につながる（2、3、4、5、12、13）。実施体制が弱い場合は、体制の強化、もしくは現実的な対応レベルに応じた事業実施を行う。

【ファシリテーションをどう技術移転するか】

- ファシリテーション・スキルとその伝授の仕方については、多分に「暗黙知」「職人芸」の側面を有するものである。技術協力の場合、これらを相手国政府のC/Pでできるようにすることが求められる。そのためどこまで「形式知化」「マニュアル化」するのか、しないのかを明確にして技術移転、制度構築を行う必要がある。（20）
- 経験知的な要素の強いファシリテーション・スキルを高める方策として、複数の対象地域のファシリテーターを集めて彼ら同士で経験の共有を通じた水平研修（Horizontal learning）をさせることも効果的である。（20）

【コミュニティのリソース活用】

- 案件実施に際しては、予算、権限、人員の制約から地方自治体がすべてのニーズに応えることができないので、コミュニティのリソース（労働、資材、資金）の活用、コミュニティでできる取り組み（生活改善など）の促進や、他のセクター省庁からの技

		<p>術的な支援・プログラムへの仲介、地元出身者からの支援等、様々な資金調達の可能性を探ることが重要である。(2、4、13、20)。</p> <p>【コミュニティリーダーの巻き込み】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 地域の行政・コミュニティ双方のリーダーによる強いリーダーシップが必要となる。プロジェクト活動に地域リーダーを巻き込むことにより、さまざまな公的機関や地域住民のプロジェクト活動への参加が活性化され、プロジェクト活動の効果が対象村内に広く普及・定着される各地域のリーダーの存在を確認し、育成することが重要である。(8、9、12、14、20、21)</li> <li>• コミュニティとの協働事業を実施する前に、コミュニティリーダーに対する研修を実施し、プロジェクト活動への積極的参加を促進する。(1、4、5、10、11、13、14、15、16)</li> <li>• コミュニティリーダーやファシリテーターを訓練できる人材を行政や NGO の中にリソースとして育成・確保しておくことが重要である。</li> </ul> <p>【予算配布時期への留意】</p> <p>多くの地方政府の主財源である、中央政府からの交付金送金の遅れにも留意する必要がある。特に年度初めの数カ月はほとんど送金がなくこの間の業務が困難になること、逆に年度末にかけて集中的に送金があり非常に慌ただしい予算消化を強いられ、結局は使いきれずに国庫への返納を余儀なくされるケースもある(2、4、5)。当該案件で確保しうる財源と、その支給時期を確認の上、事業を行う。</p> <p>【分権化の進む地域におけるモデル普及】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 分権化の進んだ国・地域で、プロジェクトで開発したモデルを普及するには、各地方政府の地域開発計画(とこれに基づく予算配分および人員配置)においてモデル普及をどのように位置づけるか、各地方政府の政治的意思決定が必要となる。(2、5、6)</li> </ul>
	<p>期待される効果</p>	<p>適切な協カスコープの設定、適切な協力アプローチの選定、リスクや外部条件の特定が可能となり、実施可能性および達成可能性の高い案件を実施できる。</p>

\* 対応策における括弧内の番号は、レファレンスプロジェクトの番号に対応する。

## 参 考：本教訓の元となったレファレンスプロジェクト

No.	国	案件名	評価報告書
1	インドネシア	スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト	終了時評価
2	インドネシア	地方政府環境管理能力強化プロジェクト	終了時評価
3	インドネシア	南スラウェシ州地域保健運営能力向上プロジェクト	終了時評価
4	カンボジア	北東州地域開発能力向上プロジェクト	終了時評価、事後評価
5	タイ	自治体間協力及び自治体行政サービス基準向上プロジェクト	終了時評価
6	タイ	自治体間協力による公共サービス提供能力向上プロジェクト	中間レビュー
7	ネパール	ジェンダー主流化及び社会的包摂促進プロジェクト	終了時評価
8	パキスタン	パンジャブ州地方行政能力向上プロジェクト	終了時評価、事後評価
9	パプアニューギニア	首都圏セトルメント地域における総合コミュニティ開発プロジェクト	終了時評価
10	パプアニューギニア	総合コミュニティ開発プロジェクト	終了時評価
11	フィリピン	イロイロ州地域活性化・LGU クラスター開発プロジェクト	終了時評価、事後評価
12	ブータン	地方行政支援プロジェクトフェーズ2	終了時報告書
13	ブータン	地方行政支援プロジェクトフェーズ3	終了時報告書
14	ブルガリア	カザンラク地域振興計画プロジェクト	終了時評価、事後評価
15	ホンジュラス	西部地域・開発能力強化プロジェクト	実施協議、終了時評価
16	ホンジュラス	地方開発のための自治体能力強化プロジェクト	中間レビュー
17	コロンビア	国内難民支援のための地方行政能力開発プロジェクト	終了時評価
18	グアテマラ	地方自治体能力強化プロジェクト	中間レビュー
19	ドミニカ共和国	地方自治体計画策定能力強化プロジェクト	中間レビュー
20	タンザニア	地方自治強化のための参加型計画策定とコミュニティ開発強化プロジェクト	終了時評価
21	チリ	地域産業振興のための地方行政能力強化プロジェクト	終了時評価
22	バングラデシュ	TQM を通じた公共サービス改善プロジェクト	中間レビュー

## 留意点

「地方行政」のナレッジ教訓において扱う範囲は、地方行政制度整備への取組および行政能力の向上を主たる目的と置いた案件とした。特定セクター（保健や教育等）の地方におけるサービスデリバリー改善とそれに関連する行政強化を目的とした案件は対象としていない。



ナレッジ教訓シート		
地方行政 14	地方行政	普及可能性の高いパイロット事業の計画と実施

教 訓 (検討・適用すべき事項)	
教訓の種類	セクター・分野別の特性における教訓
キーワード	地域社会 協働 参加型 開発 パイロット モデル 普及 持続性
適用条件	教訓(対応策)
パイロット事業を実施する場合	<p>時点</p> <p>案件形成段階 (案件採択前) 案件計画段階 (案件採択後) 案件実施段階</p>
<p>対応策 (アプローチ)</p> <p><b>普及可能性の高いパイロット事業の計画と実施を行うために各段階で適切な配慮を講じる</b></p> <p>このナレッジ教訓シートでは、高い普及可能性を実現するためにパイロット事業の計画と実施のための教訓を抽出してとりまとめた。特にマルチセクターで地域開発の体制整備および行政サービス提供を目指す案件では、コミュニティ協働型のパイロット事業を実施することが多く、本シートが参考になる。</p> <p>(コミュニティ協働型案件の成果・指標の設定、効果的活動・投入のポイント、普及・持続性確保の取組、評価上の留意点の詳細については、JICA『コミュニティ協働型地方行政支援アプローチハンドブック』を参照。)</p> <p>① <u>案件形成段階</u></p> <p>当該案件が「パイロット事業→モデル化→普及」のどの段階にあり、案件終了までにどこまで目指すかを明確にしておく必要がある。一地域を対象としたパイロット事業であっても、その効果の持続性担保や他地域への波及を念頭に、案件形成の初期段階から、継続的に中央政府の関係部局を巻き込んだ活動展開や戦略を検討しておくことが必要である。</p> <p>【形成段階で留意すべき点】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>調整・連携・合意形成を図るための制度や法律等が整備されているか、それとも、パイロット事業の結果を制度や法律等の整備・改善に使うのか</li> <li>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</li> <li>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C/P、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</li> <li>行政組織内部の部局間(地域割り、課題割り)の力関係や意思決定メカニズムの把握</li> </ul>	
リスク(留意事項)	
<p>【協カスコープの設定】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地方行政分野は、対象が広範なため、十分な基礎情報なしでは、協力期間や予算の制約のある中で、実施可能かつ達成可能な協カスコープを設定できない。</li> </ul> <p>【協カアプローチの妥当性】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>当該国の地方制度に関する十分な基礎情報(特に、法的枠組み、人員配置・能力、財源、参加型開発にかかる権限)がない場合、参加型アプローチが当該国の開発計画策定・実施に妥当な協カアプローチかを判断できない。</li> </ul> <p>【出口戦略を含んだデザイン】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>案件形成・案件計画の段階から、事業のモデル化、普及、制度化につながる出口戦略をプロジェクトデザインに組み込んでおかなければ、案件終了後に事業効果の持続、展開が見込めない。</li> </ul>	

- 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ンネルが整備されているか

## ② 案件計画段階

### 【パイロット事業の位置付けと出口戦略】

- パイロット事業の概念や位置づけ、対象地域の数等に関して R/D、PDM、関係機関の覚書やレター、通達など正式な文書で事前に合意し、関係者間で理解を共有しておくことが重要である。
- パイロット事業の目的を明確に設定し、プロジェクトの中でブロックグラント等資金提供を行うのかを含め、プロジェクト終了後をにらんだ出口戦略をあらかじめデザインに組み込んでおく。
- 普及を念頭に置き、案件実施期間が終了しても、相手国の予算、人員・能力だけで実施できるモデルを構築することが重要である。
- パイロット事業を実施する過程や、その結果から得られる学び・知見を活用して既存の制度を強化につなげる場合は、それらの活動をあらかじめデザインに組み込んでおくことで、プロジェクト終了後の持続性を高めることができる。

### 【パイロット事業のサイト選定】

- パイロット事業のサイトは、C/P 機関との協議に基づき、事業の目的に合致した選定基準を設定した上で、慎重に選定することが重要である。例えば、タイの事例（レファレンスプロジェクト 4：以下同じ）では、対象となる自治体のニーズの有無、自治体が支援を希望するセクター・事業とプロジェクトが導入する制度との相性、土地問題等のパイロット事業によって惹起しうる問題の有無等を C/P との合意の上で選定基準に設定し、事業の目的に合ったサイトを選定することができた。
- パイロット地域の数が多いと移動に時間がかかり、効率的なプロジェクトの進捗が妨げられる、パイロット事業の負担が増大し、プロジェクトの目的（制度の整備や能力強化）が疎かになりがちである。

### 【パイロット事業の実施体制】

- プロジェクトの関係機関（複数の組織、あるいは、一つの組織内の複数の部局）間の調整が必要な案件では、各機関の長よりも一段上の職責者をリーダー（委員長）とするタスクチーム（プロジェクト運営委員会、組織横断

的なチーム)を設置することで、効果的なプロジェクト運営が可能になる場合がある。但し、タスクフォース業務は往々にしてメンバーにとってアドホック且つ本来業務外の追加的な仕事となりがちなので、上司からの厳格な指示やタスクの重要性に係るメンバーの認識を徹底しておかないと、代理出席ばかりで実質的議論が深まらない等の問題が出る危険性もある。

【パイロット事業から普及までの実施アプローチ】

- 地方分権化が同一省庁内の中央と地方出先機関の間で起こっている場合や、中央省庁の権限・責任を保持したまま一部業務を地方自治体に委任している場合、中央機関の方針に従って地方の出先機関や地方自治体が業務を遂行するという指示系統に注目して、パイロット事業の「実施→モデル化→普及」を目指す方法が比較的有効である。例えば、ラオスの事例(21、22)では中央(国家投資委員会及び各省庁)と県の公共投資プログラム運営監理業務、ドミニカ共和国の事例(18)では、それぞれパイロット地域において、県・市の開発計画を中央省庁からのセクター別の目標・指標と関連付けて予算確保・事業実施し、そのモデルの他の地域への普及を目指した。また、ホンジュラスの事例(14、15)では、中央機関から市に委任された業務(開発計画の策定と実施)に着目し、フェーズ1でパイロット事業の実施とモデル化、フェーズ2で全国の市にモデルの普及・展開を図った。
- 権限の委譲が進んだ国・地域で、上位レベルの行政機関・自治体から下位レベルの行政機関・自治体への関与が低い場合には、地方行政同士の水平的な普及アプローチのほうが有効な場合がある。これは、水平的普及を実施・促進する仕組みもしくはアクターを強化するもので、例えば、知事会・市町村長会や自治体連合がそうした仕組み、アクターにあたる。自治体間でグッドプラクティスを共有する仕組みや、自治体間の競争を促すような仕組みを取り入れるのも効果的である。(例えば、14と15の自治体間連携、19のナレッジコミュニティ、20の全国カイゼン大会など)(水平的普及アプローチについては、JICA『コミュニティ協働型地方政府支援アプローチハンドブック』2011年。76-78頁参照。)

		<p>【効果の検証と提示・共有】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>パイロット事業は、それを通じて導入するモデルの有効性を実証し、関係者や政策決定者に制度改革を訴えかける目的で実施される場合がある。このような場合には、関係者等への訴えかけ自体をプロジェクトの一環として戦略的に内包するように計画する事が重要である。</li> <li>現場でのモニタリングシステムを組み込み、事業終了後にワークショップ等を通じて教訓を抽出・共有できるような案件計画としておくことが重要である。また、パイロット事業の実施を通じて研修の効果を測るには、事前と事後の能力評価の比較など適切な指標を設定しておくことが重要である。</li> </ul> <p>③ 案件実施段階</p> <p>【パイロット事業内容の理解と結果共有】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>同じパイロットサイトや機関から複数の研修参加者を派遣することにより、新制度の理解者を増やし、新制度の導入を促進する。(4、5、19)</li> <li>中央集権的な地方行政が行われている場合(6)には、中央の職員が地方の現場を訪れ、現状を把握する機会を多く設ける必要がある。また、チリの事例(19)では、本邦研修やパイロット事業で、中央省庁・地方政府(県、市など)・コミュニティ(生産者グループなど)が組織をまたいで共同作業(アクションプランを協議しながら作成・実施するなど)する活動を組み入れて組織間の連携を強化し、中央省庁が現場のニーズや状況を確認した上で地域開発を支援する経験を得ることができた。</li> <li>チリの事例(19)では、パイロット事業での成功事例や失敗事例を分析し、成果・教訓をその後の行政間の協力体制・連携を強化するための活動を加えたことで、中央省庁がパイロット事業から得た学びを政策・施策・制度の制定や改善につなげていくことができた。</li> </ul>
	期待される効果	実施・普及可能性の高いパイロット事業を形成・計画・実施できる。

\* 対応策における括弧内の番号は、レファレンスプロジェクトの番号に対応する。

完成版

参 考：本教訓の元となったレファレンスプロジェクト

No.	国	案件名	評価報告書
1	インドネシア	スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト	終了時評価
2	インドネシア	南スラウェシ州地域保健運営能力向上プロジェクト	終了時評価
3	カンボジア	北東州地域開発能力向上プロジェクト	終了時評価、事後評価
4	タイ	自治体間協力及び自治体行政サービス基準向上プロジェクト	終了時評価
5	タイ	自治体間協力による公共サービス提供能力向上プロジェクト	中間レビュー
6	ネパール	ジェンダー主流化及び社会的包摂促進プロジェクト	終了時評価
7	パキスタン	パンジャブ州地方行政能力向上プロジェクト	終了時評価、事後評価
8	パプアニューギニア	首都圏セトルメント地域における総合コミュニティ開発プロジェクト	終了時評価
9	パプアニューギニア	総合コミュニティ開発プロジェクト	終了時評価
10	フィリピン	イロイロ州地域活性化・LGU クラスター開発プロジェクト	終了時評価、事後評価
11	ブータン	地方行政支援プロジェクトフェーズ2	終了時報告書
12	ブータン	地方行政支援プロジェクトフェーズ3	終了時報告書
13	ブルガリア	カザンラク地域振興計画プロジェクト	終了時評価、事後評価
14	ホンジュラス	西部地域・開発能力強化プロジェクト	実施協議、終了時評価
15	ホンジュラス	地方開発のための自治体能力強化プロジェクト	中間レビュー
16	コロンビア	国内難民支援のための地方行政能力開発プロジェクト	終了時評価
17	グアテマラ	地方自治体能力強化プロジェクト	中間レビュー
18	ドミニカ共和国	地方自治体計画策定能力強化プロジェクト	中間レビュー
19	チリ	地域産業振興のための地方行政能力強化プロジェクト	終了時評価
20	バングラデシュ	TQM を通じた公共サービス改善プロジェクト	中間レビュー
21	ラオス	公共投資プログラム運営監理能力向上プロジェクト	事後評価
22	ラオス	公共投資プログラム運営管理能力強化プロジェクト	終了時評価

留意点

「地方行政」のナレッジ教訓において扱う範囲は、地方行政制度整備への取組および行政能力の向上を主たる目的と置いた案件とした。特定セクター（保健や教育等）の地方におけるサービスデリバリー改善とそれに関連する行政強化を目的とした案件は対象としていない。

ナレッジ教訓シート		
地方行政 15	国・地域	ガバナンス分野でセクターワイドアプローチ／他ドナー支援が計画・実施されている国・地域での地方行政案件の形成・計画・実施

教訓		訓 (検討・適用すべき事項)	
教訓の種類	国・地域の教訓		
キーワード	セクターワイドアプローチ、ドナー協調 カントリーシステム モダリティ セクタープログラム アライメント バスケットファンド		
適用条件		教訓(対応策)	
ガバナンス分野でセクターワイドアプローチ／他ドナー支援が計画・実施されている国・地域の場合		時点	案件形成段階 (案件採択前) 案件計画段階 (案件採択後) 案件実施段階
		対応策 (アプローチ)	ガバナンス分野でセクターワイドアプローチ／他ドナー支援が計画・実施されている国・地域において地方行政案件を形成・計画・実施する際に、制約・リスクを回避または活用する
リスク(留意事項)		①案件形成時に収集すべき基礎情報	
<p>【セクターワイドアプローチの実施可能性】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>当該案件を上位プログラム (セクター・プログラム) と関連づけて形成する場合、上位プログラムが過度に野心的な計画となっていないか、進捗に遅れがないか、十分注意を払う必要がある。</li> </ul> <p>【支援の重複】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>他ドナーとの支援の重複を回避し、相乗効果を狙う。</li> </ul> <p>【他ドナーの支援状況を踏まえた案件形成・計画・実施】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>上位セクタープログラムの目標・成果との調整、モニタリング体制との調整を行うことで、妥当性、効率性、有効性、インパクト、持続性を高めることができる。</li> <li>他ドナーも同分野を支援している場合、プロジェクト単独の成果を測るのが難しくなることがある。</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>国家開発計画や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メントの度合いを確認する。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、本音と建前を把握することが重要である。</li> <li>援助ルール (資源調達にかかるカントリーシステムの活用の度合い、予算の予測可能性の確保等)を確認する。</li> <li>当該国で支配的な援助モダリティ (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)を確認する。</li> <li>セクタープログラムの枠組みの中で技術協力プロジェクトを形成・計画する場合の教訓については、ザンビア (レファレンスプロジェクト 1: 以下同じ) の終了時評価報告書 35-46 頁に詳しく纏められている。ザンビアの事例では、当該案件を上位プログラム (地方分権化プログラム) の一環として形成したが、案件開始後に、ザンビア政府が地方分権化を推進しないことを決めため、大きな修正を余儀なくされた。また、タンザニアの事例 (7, 8) では、同じく、野心的なセクタープログラムの下、地方人材育成を支援していたが、同プログラムが目指していた人事分権化は全く進まず、ドナーも支援を打ち切り、プログラム</li> </ul>	

は成果をほとんど上げないまま終了してしまっただ。その結果、案件 7、8 で構築を目指した分権化体制下での地方公務員研修は、非常に中途半端なものになってしまった。

② 案件計画時の留意点

- 援助依存度の高い国では、行政機構やガバナンスの動向が、ドナーの動向と密接に関係している場合が多い。当該国のガバナンス分野の政策やプログラムの目的・内容が実質的に「ドナーへの顔向け」にすぎないのか、それとも、住民のニーズに即したサービスデリバリーの向上につながるものであるかを見極めて、日本の強みを生かすような支援を行っていくことが重要である。
- 案件計画時点で、まだセクタープログラムが開始されていない場合には、万が一、セクタープログラムが開始されなくても技術プロジェクトが単独で完結する内容に絞り込んでおくべきである。(1)
- ドナー会議への出席やドナー間調整が必要になることを見越した適切な人員配置が重要である。また、上位セクタープログラムとの調整や当該プロジェクトに関する情報を適切にドナー会合で発信するにあたり、在外事務所とプロジェクト専門家の連携強化が必要である。(1)
- 目標や成果およびその指標の設定において、上位セクタープログラムと共通のモニタリングシステムでカバーできる範囲と、プロジェクト独自のモニタリング体制でカバーする必要のあるもの、またそれぞれのモニタリングのタイミングについて、あらかじめ整理しておく必要がある。(1、2)

③ 案件実施中の留意点

- 案件実施中に、ガバナンス分野のセクタープログラムが開始された場合には、JICA 支援の位置づけやセクタープログラムとのアラインメントの具体的方法について、明確な方針を示すことが重要である。(4、5)
- 他ドナーの支援をうまく活用する形で 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。(例えば、JICA 案件で開発した研修プログラムをセクターバスケットファンドや他ドナーからの資金協力を利用して、拡大実施するなど)(3、5、6)

	期待される効果	当該国・地域の他ドナーの支援状況を踏まえ、制約・リスク要因を十分認識した上で早い段階から回避策・活用策を講じておくことにより、リスクを極力抑えつつ案件の効果を高めることができる。
--	---------	---

\* 対応策における括弧内の番号は、レファレンスプロジェクトの番号に対応する。

参 考：本教訓の元となったレファレンスプロジェクト

No.	国	案件名	評価報告書
1	ザンビア	地方分権化のための能力強化プログラムプロジェクト	終了時評価
2	カンボジア	地方行政能力向上プロジェクト	終了時評価、事後評価
3	カンボジア	地方行政法運用のための首都と州レベルの能力開発プロジェクト	中間レビュー
4	ネパール	ジェンダー主流化及び社会的包摂促進プロジェクト	終了時評価
5	ネパール	モニタリング評価システム強化プロジェクトフェーズ2	終了時評価
6	ブータン	地方行政支援プロジェクトフェーズ2	終了時評価
7	タンザニア	地方自治研修能力強化計画プロジェクト	終了時評価
8	タンザニア	地方自治研修能力強化計画プロジェクトフェーズ2	詳細計画調査

留意点	「地方行政」のナレッジ教訓において扱う範囲は、地方行政制度整備への取組および行政能力の向上を主たる目的と置いた案件とした。特定セクター（保健や教育等）の地方におけるサービスデリバリー改善とそれに関連する行政強化を目的とした案件は対象としていない。
-----	---



ナレッジ教訓シート		
地方行政 16	国・地域	中央-地方の政権/政治体制の変化が比較的大きい場合の地方行政案件における留意点

教		訓 (検討・適用すべき事項)	
教訓の種類	国・地域の教訓		
キーワード	政治的要素 政治体制 政権交代 選挙 実施機関 実施期間 制度化		
適用条件		教訓(対応策)	
選挙や政権交代が開発政策、行政機構、公務員の任免に与える影響が大きい場合		時点	案件形成段階 (案件採択前) 案件計画段階 (案件採択後) 案件実施段階
リスク(留意事項)		対応策 (アプローチ)	中央-地方の政権/政治体制の変化が比較的大きい国や地域で地方行政分野の案件を計画・実施する際、国・地域に特有の制約・リスクを回避または活用する 選挙や政治関係の 이슈は、多くが外部条件であり、直接コントロールすることはできないが、こうした制約・リスク要因を十分認識した上で早い段階から回避策・活用策を講じておくことが重要である。
【準備中あるいは実施中案件の頓挫】		① 案件開始のタイミング	
<ul style="list-style-type: none"> <li>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 (逆に、新政権から支援を得るチャンスともなりうる)。</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>案件開始のタイミングを見誤ると、選挙や政権交代等のため予定通りに案件を開始・実施することができない場合もある (逆に、新政権の支援を受けて開始が可能になる場合もある) ことから、選挙の時期・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重要である。</li> </ul>	
【適切な実施機関の選定】		③ 実施機関の選定	
<ul style="list-style-type: none"> <li>選挙や政権交代により、行政機構が再編成されたり、実施機関の長や職員が大幅に入れ替わったりする場合には、目標・成果の達成度が阻害されるおそれがある。</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>プロジェクト活動の実質的な実施機関を選定する際には、選挙の影響や政権交代による影響を受けにくい機関を選定することが重要である。(例えば、中米の市連合会)</li> </ul>	
【適切な案件実施期間と協力アプローチの設定】		④ 案件実施期間の設定と活動のタイミング	
<ul style="list-style-type: none"> <li>協力アプローチは適切であったとしても、選挙や政権交代により、ターゲットグループの大部分が入れ替わる場合には、目標・成果の達成度が阻害される。</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>「研修→開発計画策定→公共サービス提供」等のアプローチをとる場合には、活動の流れが選挙や政権交代で分断されないような案件実施期間を設定することが重要である。</li> <li>一方、案件開始時に「パイロット事業→モデル化→普及」の全国普及段階に入っていた案件では、全国総選挙を挟んで、「第一段階：協働フェーズ」「第二段階：独り立ちフェーズ」に分け、政権交代をあえてプロジェクトの中間期に重ねることにより、参加型手法の公平性、透明性、主体性を確認する取り組み</li> </ul>	
【持続性を高める工夫】			
<ul style="list-style-type: none"> <li>恒常的なカウンターパート機関と制度化なしでは、高い持続性は期待できない。</li> </ul>			
【リスクや外部条件の特定】			
<ul style="list-style-type: none"> <li>プロジェクトの前提条件、実施上</li> </ul>			

の外部条件を適切に特定できない。		<p>を行った事例もある。(6)</p> <p>④協力の成果の制度化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>協力の成果が政権交代によって影響を受けることを避けるためにも、条例化や通常プログラムへの組み入れを通じた制度化を進めることをプロジェクトの活動や成果として案件計画に組み込んでおくことが重要である。(5、8)</li> </ul> <p>⑤政治的要素の活用</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>現/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、時流に合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一つの方策である。</li> <li>政治リーダーや、組織のトップの理解と支持を得て、トップのリーダーシップを活用することも有用である。</li> <li>同分野の行政官向け、地方首長・議員向け、民間・住民向け研修を組み合わせることで、関係者間のネットワークを構築し、「研修→開発計画策定→公共サービス提供」の実効性を向上することが可能となる。</li> </ul>
	期待される効果	<p>政治的な制約・リスク要因を十分認識した上で早い段階から回避策・活用策を講じておくことにより、リスクを極力抑えつつ案件の効果を高めることができる。</p>

\* 対応策における括弧内の番号は、レファレンスプロジェクトの番号に対応する。

参 考：本教訓の元となったレファレンスプロジェクト

No.	国	案件名	評価報告書
1	インドネシア	南スラウェシ州地域保健運営能力向上プロジェクトフェーズ2	終了時評価
2	チリ	地域産業振興のための参加型計画策定とコミュニティ開発強化プロジェクト	終了時評価
3	ブルガリア	カザンラク地域振興計画プロジェクト	事後評価
4	パプアニューギニア	総合コミュニティ開発プロジェクト	終了時評価
5	ホンジュラス	西部地域・開発能力強化プロジェクト	実施協議
6	ホンジュラス	地方開発のための自治体能力強化プロジェクト	中間レビュー
7	グアテマラ	地方自治体能力強化プロジェクト	中間レビュー
8	ドミニカ共和国	地方自治体計画策定能力強化プロジェクト	中間レビュー
9	バングラデシュ	TQM を通じた公共サービス改善プロジェクト	中間レビュー

留意点

「地方行政」のナレッジ教訓において扱う範囲は、地方行政制度整備への取組および行政能力の向上を主たる目的と置いた案件とした。特定セクター（保健や教育等）の地方におけるサービスデリバリー改善とそれに関連する行政強化を目的とした案件は対象としていない。

ナレッジ教訓シート		
地方行政 17	国・地域	中央省庁あるいは政党の統制が強い 場合での地方行政分野の留意点

教		訓（検討・適用すべき事項）	
教訓の種類	国・地域の教訓		
キーワード	中央省庁 政党 統制 中央集権的 トップダウン 分権化 制度		
適用条件	教訓（対応策）		
中央省庁あるいは政党の地方分権化や地方行政への統制が強い国・地域の場合	時点	案件形成段階（案件採択前） 案件計画段階（案件採択後） 案件実施段階	
	対応策（アプローチ）	中央省庁あるいは政党の統制が強い国・地域において地方行政分野の案件を形成・計画・実施する際、国・地域に特有の制約・リスクを回避または活用する  内務省の権限が強い国・地域では、地方政府への分権化が漸進的なものになる傾向がある。また、一党独裁かそれに近い国・地域の場合、国家の最高意思決定機関が行政のラインではなく、党大会であることに留意する必要がある。いずれも、分権化の度合いは、内務省・党の意向に大きく左右されることになる。潜在的には体制転換のリスクを孕んでいるが、政権が安定している限りにおいて、中央集権的な中央－地方政府の関係は比較的安定していると考えられる。	
リスク（留意事項）			
<p>【活動の遅延】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>新法制定をあてにして計画を立案すると、予定通りに案件を実施することができない場合がある。</li> </ul> <p>【政体の特徴を踏まえた案件形成・計画・実施】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>トップダウン的な体制は、活動の促進要因とも、阻害要因ともなりうる。制約・リスクはできるだけ回避し、活用できる点は利用することで、効率性、有効性、持続性を高めることができる。</li> </ul>	<p>①漸進的な分権化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>制度の変更・新法制定には、想定以上に時間がかかることが多い。たとえ相手国からの要望であっても、案件計画時点で成立していない法律を前提として案件を設計するのはリスクが高い。案件実施中に新法が成立しなかった場合に備えて、代替案を用意する、活動をフェーズに分ける（例えば、新法が成立したらフェーズ 2 を実施する）などの対策を講じておくことが重要である。</li> </ul> <p>②トップダウン的な体制を活用する</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>意思決定がトップダウン的なので、制度構築や「パイロット事業→モデル化→普及」を目指すプロジェクトを効果的かつ効率的に進められる可能性が高い。</li> </ul> <p>③トップダウン的な体制の緩衝材となるローカルコンサルタントの活用</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>相手国内の大学関係者や当該分野の専門家をローカルコンサルタントとして活用するこ</li> </ul>		

		<p>とにより、パイロットプロジェクトの実施やマニュアルの作成に現地事情に即した学術的・専門的見地から貢献が得られるだけでなく、トップダウン的な意識の強い C/P 機関と現場の地方自治体との間で両者の緩衝材としての役割を期待できる。(4、5)</p> <p>④制度と実態の乖離に留意する</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•長期にわたって中央集権的な体制や一党独裁制であった国・地域の場合、地方分権化が進展中であったとしても、分権化が法文上だけの形式的なものにとどまり、実態が伴っていない場合がある。既存の制度を利用して、計画策定・行政サービスの提供・地域住民との協働を目指すプロジェクトでは、当該分野の法律を精査するだけでなく、実際に法律がどのように運用されているかを見極めたいうえで案件を計画・実施することが必要である。</li> </ul>
	期待される効果	<p>当該国・地域の政体の特徴を踏まえ、制約・リスク要因を十分認識した上で早い段階から回避策・活用策を講じておくことにより、リスクを極力抑えつつ案件の効果を高めることができる。</p>

\* 対応策における括弧内の番号は、レファレンスプロジェクトの番号に対応する。

参 考：本教訓の元となったレファレンスプロジェクト

No.	国	案件名	評価報告書
1	エチオピア	オロミア州地方政府マルチセクター計画・予算策定支援プロジェクト	終了時評価
2	カンボジア	地方行政能力向上プロジェクト	終了時評価、事後評価
3	カンボジア	地方行政法運用のための首都と州レベルの能力開発プロジェクト	中間レビュー
4	タイ	自治体間協力及び自治体行政サービス基準向上プロジェクト	終了時評価
5	タイ	自治体間協力による公共サービス提供能力向上プロジェクト	中間レビュー
6	ラオス	公共投資プログラム運営監理能力向上プロジェクト	事後評価
7	ラオス	公共投資プログラム運営管理能力強化プロジェクト	終了時評価

留意点	<p>「地方行政」のナレッジ教訓において扱う範囲は、地方行政制度整備への取組および行政能力の向上を主たる目的と置いた案件とした。特定セクター（保健や教育等）の地方におけるサービスデリバリー改善とそれに関連する行政強化を目的とした案件は対象としていない。</p>
-----	--

## 第5章 提言

### (1) 利用者のニーズ（業務実施上の課題や疑問）をより反映したナレッジ教訓産出

本調査では、2013年度および2014年度の先行テーマ別評価調査結果を踏まえて決定された「教訓のナレッジ化プロセス」に基づき、作業を行った。本調査のレビュー対象案件リストの選定や基本的視点の設定は、地方行政分野に特有の教訓を抽出することを主眼として行われたものであり、地方行政分野に特有の教訓を抽出できれば、利用者のニーズ（業務実施上の課題や疑問）にも対応できるとの前提に立っていた。また、プロセスの過程では、既に地方行政分野の知見を有するJICA担当職員、国際協力専門員、専門家からコメントを得る機会は十分あったが、ナレッジ教訓の主たる利用者と想定される課題部や在外事務所で当該分野を担当する入構5年目程度の職員、あるいは、当該分野を初めて担当する中堅職員から調査団が直接コメントを得る機会は必ずしも十分ではなかった。

ナレッジ教訓の活用を促進するためには、本調査の実施過程に利用者を巻き込み、利用者のニーズに合致した成果品を作成することで、利用者のコミットメントとオーナーシップを確保することが重要である。

こうした反省を踏まえ、利用者のニーズをより反映したナレッジ教訓を効率的・効果的に産出することを目指して、次の2つのオプションを検討することを提案する。

### オプション1：現行の作業プロセス（個別プロジェクト教訓の分類・整理からナレッジ教訓に纏めていく方法）の改善

本調査の公示に含まれる基本的視点（案）およびレビュー対象案件リスト（案）が、想定されるナレッジ教訓利用者のニーズも反映したものになっていれば、現行の作業プロセス（基本的視点に沿って対象案件の評価報告書等をレビューの上、個別プロジェクト教訓を抽出し、案件関係者から聴取した暗黙知の情報を追加して、ナレッジ教訓へと纏めていく）を変えずとも、より利用者の期待に沿った、実用性の高いナレッジ教訓を抽出することが期待できる。

現行のプロセスを通じて、より利用者の期待に沿ったナレッジ教訓を作成するためには、ナレッジ教訓の素材となる個別プロジェクト教訓が、関係者のニーズ（業務実施上の課題や疑問）も踏まえた形で抽出されている必要がある。そのためには、事前に当該分野を担当する課題部と評価部との間で十分な調整を行い、ナレッジ教訓の主たる利用者と想定される課題部や在外事務所で当該分野を担当する職員（入構5年目程度、あるいは、当該分野を初めて担当する中職員を含む）のニーズも反映した基本的視点（案）および目的に合致した教訓の抽出が見込まれるレビュー対象案件リスト（案）を作成しておくことが重要である。

### オプション2：ナレッジ教訓タイトル（案）に基づいて個別プロジェクト教訓を抽出する方法

JICA関係者のニーズを踏まえたナレッジ教訓タイトル（案）をあらかじめ作成しておくことができれば、調査団は同タイトル案に沿った形で個別プロジェクト教訓を抽出することができ、効

率的に作業を進められる。

そのためには、調査開始後のできるだけ早い段階で、課題部で当該分野を担当する職員（入構5年目程度、あるいは、当該分野を初めて担当する中堅職員を含む）を対象としたワークショップの開催あるいは在外事務所で当該分野を担当する職員への質問票調査を実施し、案件形成・計画・実施の各段階で JICA 職員が直面する課題の分析を行い、これを踏まえて、ナレッジ教訓タイトル（案）を作成することを作業プロセスに組み込んでおくことが考えられる。

この場合、ナレッジ教訓タイトル（案）の作成と、これに合致したレビュー対象案件リストの作成、個別プロジェクト教訓抽出のための関連報告書等の検索には時間を要するので、これらの作業にかかる時間を見越した作業スケジュールとする必要がある。

（2）レビュー対象案件リストの確定および公開されていない評価報告書等の調査団への提供は、第1回検討会を目途に行うことが、効率的に作業を進める上で重要である。

（3）現地調査を実施しなくても、本調査のように、TV 会議やインタビュー、電子メールでのやり取りや文書での回答等を通じて、関係者（専門家、JICA 担当職員、JICA 国際協力専門員）から追加情報を収集しコメントを聴取することで、作業を効率的に実施することができる。但し、本調査の性質上、多数の関係者から提供される各人のコメントを取捨選択してナレッジ教訓に反映する必要があるため、ナレッジ教訓案の策定と並行して既存の課題別指針等の見直しが行われている場合には、当該分野における今後の開発課題への取組方針や方向性が調査団に対して明確に示される必要がある。

（4）地方行政分野はセクター横断的な課題であることから、本ナレッジ教訓は、本部の各課題部のみならず、在外事務所に赴任する職員や企画調査員へのブリーフィング資料としても利用できる。また、研修資料として、既存のプロジェクト研究などと合わせて活用することで、人材育成の一助とすることもできる。詳細計画策定調査の方針会議の際に、参照用資料として活用するのも一案である。

## 別 添

別添1：主要他ドナーによる当該セクターにおける協力の評価結果及び教訓の傾向分析（詳細版）

別添2：主要ドナーのテーマ別評価の概要（詳細版）



## 別添 1

### 主要他ドナーによる当該セクターにおける協力の評価結果 及び教訓の傾向分析（詳細版）

- アメリカ
- カナダ
- イギリス
- ドイツ
- スウェーデン
- 国際連合開発計画（UNDP）
- 世界銀行（WB）
- アジア開発銀行（ADB）
- 国際通貨基金（IMF）
- アフリカ開発銀行（AfDB）
- 米州開発銀行（IDB）

< 地方行政 - 他ドナー-1 >

国名・機関名	アメリカ USAID (United States Aid for International Development)
--------	---

I. 背景・最近の動向

アメリカ政府は、現政権になってから、国家安全保障を実現する包括的なアプローチとして外交・防衛・開発援助を相互に補完的な関係にある（いわゆる”3D”）と位置づけ、開発援助をアメリカの国力(American Power)の中心的な柱のひとつと位置付けるようになった。

II. 基本政策・戦略・方針

こうした環境下において、USAID は USAID Policy Framework 2010-2015 において、その三者の相互補完関係に言及するとともに、7つの主要開発目的（Core Development Objectives）を設定した。そのひとつとして「安定し、繁栄し、民主的な国家の層（ranks）を拡大し維持する：民主的变化を担う次世代を支援する」を掲げ、具体的な複数の方策のひとつとして「我々が活動する国において効果的で透明でインクルーシブな開発課題を主導する local institutions を強化する」としている。ただし local institution は必ずしも地方政府を指してはいないと理解される。

一方で USAID は国務省と共同で戦略計画を策定しており、最初の共同戦略計画(FY 2010-2013)に引き続き、USAID and Department of State Strategic Plan FY 2014-2017 を策定して公表している。当該戦略計画では5つの戦略目標（Strategic Goals）が設定された。そのひとつとして「4. 民主主義と人権を前進させること及び市民社会を強化することによってアメリカの核心的利益(core interest)を守る」が掲げられ、具体的な3つの方策のひとつとして、「民主的ガバナンスと人権を推し進める local capacity の必須の役割を認識することによって市民社会を強化・保護する」としている。ただし local capacity は地方政府ではなくCSO（Civil Society Organization）を指していると理解される。前段落で説明した文書に引き続き、民主主義、人権、市民社会、民間セクター等の強化に重点が置かれており、地方行政に関する特段の記載は見られない。

その後 2013 年に公表された USAID Strategy on Democracy, Human Rights and Governance では4つの開発目的（Development Objectives）と合計 14 のサブ目的が設定されているが、やはり地方行政や分権化に関してはほとんど記載されていない。

さらに USAID は、2014 年に Local Systems: A Framework for Supporting Sustained Development という政策文書を公表した。その文書は、過去数年の間に USAID の援助活動が、ますます local change-agents とのパートナーシップで実施されることが多くなっている現実を踏まえて策定されたと述べている。なお、Local Systems とは、政府、市民社会、民間セクター、大学、個人その他で構成され、特定の開発アウトカムを共同で生み出す集団だと定義されている。また、Local とは（USAID に対する）パートナー国の位置づけのことで、それは国家レベル、州レベル、コミュニティレベルがあり得ると定義している。その文書では、local system と協働するための 10 原則（実質的に 10 ステップ）が記載されている。この文書においても地方行政に関する特段の記載は見られない。

III. 近年実施した主なプログラム/プロジェクト

2014 年度の主な活動は次のとおりである。

<http://beta.foreignassistance.gov/explore#/search> で、セクターとして「Good Governance」を選択して検索した結果を以下に掲載した（ただし地方行政・分権化に限定した結果ではないことに注意）。なお、USAID の Evaluation のサイトからも評価対象となった案件を特定することができる。

年度	Agency	対象国	総額 (Awarded)
2014	USAID	パナマ、ウクライナ (2 件)、モンゴル、ハイチ (2 件)、セルビア、ナイジェリア、ジャマイカ、ケニア、ルワンダ、アルメニアで実施。	US\$1,891,529

IV. 主要な情報源

- <USAID Policy Framework 2011-2015 >  
<http://www.usaid.gov/documents/1870/usaid-policy-framework-2011-2015>
- <USAID and Department State Strategic Plan 2014-2017>  
<http://www.usaid.gov/documents/1868/usaid-and-department-state-joint-strategic-plan>
- < USAID Strategy on Democracy, Human Rights and Governance >  
[http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/USAID%20DRG\\_%20final%20final%206-24%203%20%281%29.pdf](http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/USAID%20DRG_%20final%20final%206-24%203%20%281%29.pdf)
- < Local Systems: A Framework for Supporting Sustained Development >  
<http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/LocalSystemsFramework.pdf>
- <The Quadrennial Diplomacy and Development Review (QDDR) 2015>  
<http://www.state.gov/s/dmr/qddr/2015/index.htm>
- <Joint Summary of Performance and Financial Information FY 2013>  
<http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/StateUSAIDJointSummaryFY2013.pdf>
- <USAID Evaluations>  
<http://www.usaid.gov/results-and-data/progress-data/evaluations>

<地方行政 - 他ドナー-2>

国名・機関名	カナダ 外交・貿易・開発部 (Department of Foreign Affairs, Trade and Development (DFATD))
--------	---

I. 背景・最近の動向

2013年3月、政権に就いた保守党の政策に基づき、カナダ国際開発庁(CIDA)は外交・国際貿易部(Department of Foreign Affairs and Trade (DFAIT))に取り込まれ、外交・貿易・開発部(DFATD)の一部門となった。これに伴い、CIDAの名称は廃止されたと理解される。ただし、DFATDは3人の大臣が所管しており、それらは、外務大臣、国際貿易大臣、そして国際開発大臣である。外交・国際貿易と開発援助を一体のものとして運用しようとする意図が伺える。

II. 基本政策・戦略・方針

カナダ政府は開発援助に関して5つの優先事項を定めている。

- (i) 食糧安全保障の強化、(ii) 子供・若者の将来の保障、(iii) 持続可能な経済成長、
- (iv) 民主主義の推し進め (advancing)、(v) 安定と安全保障の促進

これらに加えてカナダの全援助事業に統合されるべき3つのクロスカuttingイシューを定めている。

- (vi) 環境の持続可能性の強化、(vii) ジェンダー平等の推進
- (viii) ガバナンス機関と実践 (governance institutions and practice) の強化の支援

このうち、(viii) ガバナンス機関と実践の強化の支援は、「人々の意思を反映させる効率的・効果的・インクルーシブなガバナンス」を目指すとして、全援助事業において市民社会・民主主義・人権に重点を置いて追及されるべきとされている。地方行政については、(ii) 子供・若者の将来の保障において、保健サービスをデリバリーするために地方政府の能力強化が重要という言及があるが、その他には特段の言及はない。

III. 近年実施した主なプログラム/プロジェクト

DFATD が定めるサブセクターである「分権化・サブナショナル政府」(Decentralisation and support to subnational government) において、2014-2015年に開始されたプロジェクトは次のとおりである。

プロジェクト名	期間	対象国	委託実施者
Partnership for Local Economic Development and Democratic Governance	2015-2021	Ukraine	Federation of Canadian Municipalities
Sustainable and Inclusive Communities in Latin America	2014-2019	Latin America	Federation of Canadian Municipalities
Emergency Services and Social Resilience for Municipalities Affected by Syrian Refugees	2014-2016	Syria, Jordan	World Bank
Haiti-Canada Municipal Cooperation Program - Phase 2	2014-2018	Haiti	Consortium FCM, UMQ and the City of Montreal、他

IV. 主要な情報源

<CIDA Report on Plan and Priorities 2013-2014 (CIDAとしての最後のPlanか?) >

[http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/RPP-2013-14/\\$file/rpp-2013-2014-eng.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/RPP-2013-14/$file/rpp-2013-2014-eng.pdf)

<DFATD: Report on Plans and Priorities 2014-2015>

[http://www.international.gc.ca/departement-ministere/plans/rpp/rpp\\_1415.aspx?lang=eng](http://www.international.gc.ca/departement-ministere/plans/rpp/rpp_1415.aspx?lang=eng)

<DFATD: Thematic Priorities>

<http://www.international.gc.ca/development-developpement/priorities-priorites/index.aspx?lang=eng>

<DFATD: DFATD's Development Sustainable Economic Growth Strategy>

<http://www.international.gc.ca/development-developpement/priorities-priorites/segs-sced.aspx?lang=eng>

<DFATD: Governance>

<http://www.international.gc.ca/development-developpement/priorities-priorites/governance-gouvernance/index.aspx?lang=eng>

g

<DFATD: Project by Sector>

<http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/vWebProjBySectorOfFocusEn?OpenView#sector1100>

<地方行政 - 他ドナー-3>

国名・機関名	イギリス DFID (Department for International Development)
--------	---

I. 背景・最近の動向

DFID は、1997 年以來、3 年おきに援助政策をまとめた White Paper for International Development を公表してきた。しかし 2010 年の総選挙で保守党と自民党の連立内閣が発足したのに伴い同政策ペーパーは作成されなくなり、代わって複数の関係省庁が協力して実施するテーマ別の政策を策定している。現在、22 の個別の政策ペーパーが DFID (および関連省庁) によって策定されている。それらのうち、地方行政に關係する政策ペーパーは「2010-2015 政府政策：途上国のガバナンス」であり、そのほかに「途上国の教育」も關係すると思われる。

II. 基本政策・戦略・方針

上記の「2010-2015 政府政策：途上国のガバナンス」(“2010 to 2015 government policy: governance in developing countries”)では、次の7つの優先項目(Action)を定めている。ただし、明確に地方行政(Local governance and decentralization)にフォーカスした優先項目を見出すことはできない。また、援助総額の30%を脆弱国に振り向けるとしている。

- (i) Improving security and the justice system for poor people
- (ii) Helping countries to develop effective democratic systems
- (iii) Reducing corruption
- (iv) Public sector reform
- (v) Helping governments to manage public money effectively
- (vi) Helping people in developing countries to influence decisions that affect them
- (vii) Researching the best methods for helping countries to be better-run and more accountable

ただし政府機関のひとつであると理解される Commonwealth Local Government Forum (CLGF)のサイトを見ると、民主的な地方ガバナンス(democratic local governance)の実現を推進していくとしており、リサーチやプロジェクトなど具体的な活動を行っている。(http://www.clgf.org.uk/index.cfm)

III. 近年実施した主なプログラム/プロジェクト

イギリス政府は、全省庁にまたがるウェブサイトを構築して移行中で、DFIDの個別のプログラム/プロジェクトを検索することは難しい状況である。ただし、DFIDが資金支援する上記のCommonwealth Local Government Good Practice Schemeという援助スキームでは、地方政府のグッドプラクティスの情報を収集している。

プロジェクト	Partnerships and grants to promote good practice in local government in 6 Commonwealth countries
概要	CLGF works to promote and strengthen effective democratic local government throughout the Commonwealth and to facilitate the exchange of good practice in local government structures and services. Phase 3 of the Good Practice Scheme is now underway, and working with councils and local government associations in 6 Commonwealth countries.
グッドプラクティス	<ul style="list-style-type: none"> <li>● South Africa (local economic development)</li> <li>● India (governance and service delivery)</li> <li>● Ghana (local economic development)</li> <li>● Jamaica (strategic planning for service delivery)</li> <li>● Sierra Leone (service delivery)</li> <li>● Pakistan (strengthening governance)</li> </ul>
ウェブサイト	<a href="https://www.gov.uk/international-development-funding/commonwealth-local-government-good-practice-scheme">https://www.gov.uk/international-development-funding/commonwealth-local-government-good-practice-scheme</a> , <a href="http://www.clgf.org.uk/index.cfm">http://www.clgf.org.uk/index.cfm</a>

IV. 主要な情報源

- <DFID website>  
<https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-international-development>
- <2010 to 2015 government policy: governance in developing countries (March 2013. Updated in May 2015)>  
<https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-governance-in-developing-countries/2010-to-2015-government-policy-governance-in-developing-countries>
- <DFID Government Portfolio Review (2004-2009) (評価報告書)>  
<https://www.gov.uk/government/publications/dfids-governance-portfolio-review>
- <DFID Country Operation Plan (2011-2015)>  
<https://www.gov.uk/government/collections/operational-plans>
- <DFIDが単独あるいは関係省庁と策定した22の政策>  
<https://www.gov.uk/government/policies?organisations%5B%5D=department-for-international-development>
- <Commonwealth Local Government Forum>  
<http://www.clgf.org.uk/index.cfm>

<地方行政 - 他ドナー-4>

国名・機関名	ドイツ GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)																						
<p><u>I. 背景・最近の動向</u>                  2011年に、GTZ (技術協力事業)、German Development Service (DED) (技術者派遣)、InWEnt (研修実施)の3者が合併して、Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)として業務を開始した。</p> <p><u>II. 基本政策・戦略・方針</u>                  GIZの公式ウェブサイトによると、次の7分野がGIZが強みがあり優先課題としている分野であると思われる(“Products and expertise”という名称で列記されている)。                  - Rural development (地方開発)、- Sustainable infrastructure                  - Security, reconstruction and peace (安全保障・復興・平和)、- Social development                  - Governance and democracy (ガバナンスと民主主義)、- Environment and climate change                  - Economic development and employment                  このうち、「ガバナンスと民主主義」に関して、2014年に「Decentralised governmental and administrative systems: citizen-centred, democratic and effective」という報告書を公表して、GIZのAdvisory Serviceの内容と、協力プロジェクトの事例を解説している。今後の地方行政分野での協力維持の方針を示していると理解される。</p> <p><u>III. 近年実施した主なプログラム/プロジェクト</u>                  GIZの公式ウェブサイトから得られた地方行政に係るプロジェクトの情報は以下のとおりである。</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>プロジェクト名</th> <th>期間</th> <th>対象国</th> <th>対象国内のリーディング実施機関</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Local Governance Programme South Caucasus</td> <td>2013-2016</td> <td>Georgia, Azerbaijan, Armenia</td> <td>-Min. of Regional Development -Centre for Works. - Min. of Territorial Admin.</td> </tr> <tr> <td>Promotion of good governance as contribution to the implementation of decentralisation in Togo</td> <td>2012-2016</td> <td>Togo</td> <td>Min. of Territorial Admin., Decentralisation &amp; L. A.</td> </tr> <tr> <td>Programme to strengthen local governance and reform the public sector in South Africa</td> <td>2013-2016</td> <td>South Africa</td> <td>Department of Public Service and Administration (DPSA)</td> </tr> <tr> <td>Programme on promoting Civil Society and Good Local Governance (CSGLG)</td> <td>2007-2014</td> <td>Viet Nam</td> <td>Ministry of Planning and Investment (MoPI)</td> </tr> </tbody> </table>				プロジェクト名	期間	対象国	対象国内のリーディング実施機関	Local Governance Programme South Caucasus	2013-2016	Georgia, Azerbaijan, Armenia	-Min. of Regional Development -Centre for Works. - Min. of Territorial Admin.	Promotion of good governance as contribution to the implementation of decentralisation in Togo	2012-2016	Togo	Min. of Territorial Admin., Decentralisation & L. A.	Programme to strengthen local governance and reform the public sector in South Africa	2013-2016	South Africa	Department of Public Service and Administration (DPSA)	Programme on promoting Civil Society and Good Local Governance (CSGLG)	2007-2014	Viet Nam	Ministry of Planning and Investment (MoPI)
プロジェクト名	期間	対象国	対象国内のリーディング実施機関																				
Local Governance Programme South Caucasus	2013-2016	Georgia, Azerbaijan, Armenia	-Min. of Regional Development -Centre for Works. - Min. of Territorial Admin.																				
Promotion of good governance as contribution to the implementation of decentralisation in Togo	2012-2016	Togo	Min. of Territorial Admin., Decentralisation & L. A.																				
Programme to strengthen local governance and reform the public sector in South Africa	2013-2016	South Africa	Department of Public Service and Administration (DPSA)																				
Programme on promoting Civil Society and Good Local Governance (CSGLG)	2007-2014	Viet Nam	Ministry of Planning and Investment (MoPI)																				
<p><u>IV. 主要な情報源</u>                  &lt;GIZの公式ウェブサイト&gt;  <a href="https://www.giz.de/en/html/index.html">https://www.giz.de/en/html/index.html</a>                  &lt;Products and Expertise&gt;  <a href="https://www.giz.de/en/ourservices/range_of_services.html">https://www.giz.de/en/ourservices/range_of_services.html</a>                  &lt;GIZ launches new advisory strategy on decentralization and local governance  <a href="http://www.localpublicsector.net/news/news140606.htm">http://www.localpublicsector.net/news/news140606.htm</a>                  &lt;Decentralised governmental and administrative systems: citizen-centred, democratic and effective&gt;  <a href="http://www.localpublicsector.net/docs/GIZ_advisory_strategy_2014.pdf">http://www.localpublicsector.net/docs/GIZ_advisory_strategy_2014.pdf</a>                  &lt;Good Governance and Human Right: Decentralisation, Local Self-Government and Federalism&gt;  <a href="https://www.giz.de/en/downloads/giz2014-en_decentralisation.pdf">https://www.giz.de/en/downloads/giz2014-en_decentralisation.pdf</a>                  &lt;GIZ Project data &gt;  <a href="https://www.giz.de/en/html/worldwide.html">https://www.giz.de/en/html/worldwide.html</a></p>																							

<地方行政 - 他ドナー-5>

国名・機関名	スウェーデン Sida (Swedish International Development Agency) およびスウェーデン外務省
--------	--

I. 背景・最近の動向

北欧スウェーデンの援助は、二国間援助機関である Sida が援助総額の約半分を実施し、スウェーデン外務省が国連機関・世銀・EU を通じて残り半分を実施している。スウェーデン政府は、援助世界のオピニオンリーダーとして、二国間援助を通じて被援助国政府の政策に影響を与えてきたと自負している（民主主義・人権、貧困・抑圧だけではなく環境・気候変動の問題の唱導を通じて）。また、人道支援の重視や権利の重視などによって確立された、スウェーデンの「信頼に値する援助機関」というポジションは、マルチの援助機関の政策に真に影響を与えることができるとしている。（以上、Aid Policy Framework (2013)の記載による）

II. 基本政策・戦略・方針

スウェーデン政府は「Aid Policy Framework」(2013)において、「貧困および抑圧下で生きる人々がより良い生活条件を実現するための前提条件 (precondition) を実現する」ことを全体的な援助目的として、その下に6つのサブ目的を設定している。（末尾の括弧内の数はサブサブ目標の数）

1. 民主主義とジェンダー平等の強化、抑圧からの解放と人権のさらなる尊重 (5)
2. 貧困の中で生きる人々が、経済成長と良い教育を教授するより良い機会を得る。(8)
3. より良い環境、気候変動の影響の回避、環境影響・気候変動・自然災害に対する回復力の強化 (5)
4. 改善された基礎的保健（を享受する）(3)
5. 人間の安全保障 (human security) のセーフガードの整備と暴力からの解放 (3)
6. 人命の救出、自然災害等の影響の回避、人間の尊厳 (human dignity) の維持 (5)

これら6つのサブ目標あるいは合計29のサブサブ目標の中で、「1.」の文中に「スウェーデンは、中央・地方・地域レベルにおいてオープンで効率的で効果的な行政の発展に優先順位を置く」（Sweden is to give priority to the development of open, effective and efficient administration at national, regional and local level）という記載が見られる。また具体的な案件はいくつか実施している（III. 参照）。

なお、スウェーデン政府は、優先順位づけ (prioritization) が徹底しており、援助対象の優先国を33カ国に決めているほか、それぞれの優先国で援助対象セクターを2-3セクター(a few selected areas)に決めている。援助額から見た上位受取国は、タンザニア、モザンビーク、アフガニスタン、ケニア、コンゴ、西岸・ガザ地区、南スーダン、バングラデシュ、ソマリア、ジンバブエなどである。

III. 近年実施した主なプログラム/プロジェクト

公式ウェブサイトで「Governance, democracy, human rights and gender equity」というセクター名で検索した場合の2014年度実施のプロジェクトで、地方行政・分権化に関する数少ない案件の情報は以下のとおりである。一方で人権 (Human rights) および市民社会の強化 (Strengthening civil society) というサブセクターに分類される案件は予想通り非常に多い。いずれも Sida による資金負担で実施されている。

プロジェクト名	期間	対象国	実施機関
UNDP-ASGP - UNDP Local Governance	2012-2015	Afghanistan	N/A (UNDP)
UN Joint Programme on Local Governance and Service	2013-2017	Somalia	UNDP
Decentralization program Cambodia, NP-SNDD, 2014 prolongation	2014-2015	Cambodia	Recipient government

IV. 主要な情報源

<Sidaの公式ウェブサイト>

<http://www.sida.se/English/>

<Sida's development cooperation in figures 2013>

<http://sidapublications.citat.se/interface/stream/mabstream.asp?filetype=1&orderlistmainid=3665&printfileid=3665&fileex=542135962866>

5

<Policies and Strategies>

<http://www.sida.se/English/About-us/How-we-are-governed/Policies-and-Strategies/>

< Aid Policy Framework>

<http://www.regeringen.se/contentassets/6eef64a9a36e48ff9a95e4d6ad97ce84/aid-policy-framework>

<Sweden's Project data>

<http://www.openaid.se/aid/sweden/all-countries/2014/>

<地方行政 - 他ドナー-6>

国名・機関名	国際連合開発計画 UNDP (United Nations Development Programme)
--------	---

I. 背景・最近の動向

UNDP は、予測できない移行期にある世界の中で開発について再考すべきという立場から新しい戦略計画 (UNDP Strategic Plan 2014-2017 : Changing with the World) を策定した。新しいビジョンとして「国が貧困の撲滅と不平等・社会的排除の低減を同時に達成しようとすることを支援する」ことを掲げている。

II. 基本政策・戦略・方針

新しい戦略計画 (2014-2017) は3つの活動領域 (Area of work) を定めており、それらは (1) 持続的開発、(2) インクルーシブで効果的な民主的ガバナンス、(3) 気候・災害からの回復力 (レジリエンス) の構築である。このうち、(1)の中で、「その都市や地方の独特のニーズを考慮に入れて、サブナショナルレベルの計画策定を国家レベルの優先課題と連結することを支援する」との記載がある。

そのうち、(2)に関連して、サブ領域にあたる10個のフォーカス領域 (Focus Areas) を定めており、それは次のとおりである (Home > Our Work > Democratic Governance > Focus Areas > Local Governance and Local Development に記載あり。本ページの「IV. 主要な情報源」の4番目のURLを参照)。(i) Access to Information and E-Governance, (ii) Access to Justice and Rule of Law, (iii) Anti-Corruption, (iv) Civic Engagement, (v) Electoral Systems and Processes, (vi) Human Rights, (vii) Local Governance, (viii) Parliamentary Development, (ix) Public Administration, (x) Women's Empowerment.

このうちの(vii)に関してさらに4つの優先領域 (priority areas) を定めて支援を行うとしている。

- (a) Local governance for improved service delivery and MDG acceleration.
- (b) Local governance for state- and peace-building.
- (c) Local governance and democratic representation.
- (d) Local governance and environmental sustainability

これからわかることは、基礎的サービスの供給、平和構築、民主主義、環境持続性などは地方行政 (local governance) と密接な関係にある課題であるとみなしているということである。

III. 近年実施した主なプログラム/プロジェクト

UNDP の公式ウェブサイトから得られたプログラムの情報は以下のとおりである。

プログラム名	期間	対象国	実施機関
UN joint programme on Local Governance and Decentralized Service Delivery (JPLG)	2008-2017	Somali Land	ILO, UNCDF, UNDP, UN-Habitat, UNICEF and Somaliland's administration.
Joint Integrated Local Development Programme	2009-2012, 2012-2015	Moldova	State Chancellery

IV. 主要な情報源

<UNDP の公式ウェブサイト>

<https://www.giz.de/en/html/index.html>

<UNDP Strategic Plan : 2014-2017>

[http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/corporate/Changing\\_with\\_the\\_World\\_UNDP\\_Strategic\\_Plan\\_2014\\_17.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/corporate/Changing_with_the_World_UNDP_Strategic_Plan_2014_17.html)

<Security, Reconstruction and Peace: Crisis prevention and peace building>

<https://www.giz.de/en/downloads/giz2012-en-crisis-prevention-peace-building.pdf>

< Local Governance >

[http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/focus\\_areas/focus\\_local\\_governance.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/focus_areas/focus_local_governance.html)

<Our Projects>

<http://open.undp.org/#2015>

<地方行政 - 他ドナー-7>

国名・機関名	世界銀行 The World Bank
--------	------------------------

I. 背景・最近の動向

過去 10 年間に、開発途上国の力強い経済成長（多くの国で年率 5%以上を記録した）によって、ミレニアム開発目標（MDGs）として設定された「2015 年までに貧困を半減させる」が 5 年間前倒しで達成された。未だに多くの困難があるが（それは気候変動がこれまでの達成を無に帰するリスクを含む）、多くの途上国では現実的に次世代の間に極度の貧困を終了させるという展望を抱くことができる状況となった。こうした状況を踏まえて、世界銀行は、2013 年度に新しい「世銀グループの戦略」（“World Bank Group Strategy”）を策定した。

II. 基本政策・戦略・方針

新しい「世銀グループの戦略」（2013）では 2 つの目標が設定された。それらは次のとおりである。

- (1) 極度の貧困を終了させる：2030 年までに一日 1.25 ドル以下で生活する人の比率を 3%まで落とす。
- (2) 繁栄の共有を促進する：それぞれの国で、人口の下位 40%の人々の収入増加を促す(foster)。

なお、世銀が多数の地方行政強化の関するプロジェクトを実施しているのにも関わらず、「世銀グループの戦略」（2013）は特定セクターに関する記載はなく、地方行政(Local Governance)あるいは分権化(Decentralization)に関する特段の記載もない。それらは、世銀の公式サイトにおいてガバナンス(Governance)という概念の一部として扱われていると理解されるが、公共行政に関する世銀の考え方が示されており示唆に富む。特定セクターの記載がないのは、世銀の年次予算（例：FY14 World Bank Budget）に各地域の重点項目に関する若干の記載はあるが、基本的には世銀の各国事務所（Country Office）が the Country Partnership Framework (CPF)を作成して、相手国政府のコミットメントを得て、借款戦略を作成しているためであると推察される。

III. 近年実施した主なプログラム/プロジェクト

世銀の公式ウェブサイトには、近年実施された地方行政支援（Local Government/Governance Support）および分権化された公共サービス実施支援（Decentralized Service Delivery Support）といったプロジェクトの情報が多数掲載されている。

プログラム名	期間	対象国	借入/実施機関
Tunisia-Urban Development and Local Governance	2014-2019	Tunisia	State Government
Local Government Development Program	2013-2019	Mauritania	State Government
Bangladesh Local Governance Support Project I& II	2006-2011 2011-2016	Bangladesh	State Government
Rural Service Delivery and Local Governance Preparation and Pilot	2014-2016	Papua New Guinea	State Government
Local Government Strengthening Project	2010-2015	El Salvador	State Government

IV. 主要な情報源

- <世銀の公式ウェブサイト>  
<http://web.worldbank.org/><World Bank Group Strategy>  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DEVCOMEXT/0,,pagePK:64000837~piPK:64001152~theSitePK:277473~contentMDK:23470472,00.html>
- <Governance Overview>  
<http://www.worldbank.org/en/topic/governance/overview>
- <"A Stronger, Connected, Solutions World Bank Group">  
[https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16093/32813\\_ebook.pdf?sequence=5](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16093/32813_ebook.pdf?sequence=5)
- <Country Partnership Framework Products (CPF 作成マニュアル)>  
<http://siteresources.worldbank.org/EXTOPMANUAL/Resources/502183-1404156575856/CPFGuidance7-01-14.pdf>
- <World Bank: Projects and Operations, by Sector>  
<http://www.worldbank.org/projects/sector?lang=en&page=>



<地方行政 - 他ドナー-8>

国名・機関名	アジア開発銀行 ADB (Asian Development Bank)
--------	---

I. 背景・最近の動向

ADB は長年にわたり地方開発・地方分権化に関する支援を実施してきた。2008年に「Strategy 2000」という長期的な戦略枠組文書を策定・公表した。その後、Strategy 2000の目標を達成するための「Result Framework 2008-2012」を策定し、2013年にその中間レビューを行って「Midterm Review of Strategy 2020」と「Result Framework 2013-2016」を策定した。今後、もう一度中間レビューを行って、再改定版の「Midterm Review of Strategy 2020」と「Result Framework 2017-2020」が策定される見込みである。

II. 基本政策・戦略・方針

Strategy 2000では3つの優先課題を決めていたが、2013年の中間レビューで次のとおり3分野10項目となった。

- A. ADBの業務フォーカス (operational focus) を明確にする
1. 貧困削減・インクルーシブな経済成長、2. 環境と気候変動、3. 地域協力と統合、4. インフラ開発
- B. 新しい事業環境への対応
5. 中所得国への対応、6. 民間セクター開発と運営、7. 知識ソリューションズ
- C. ADBの能力と効果の強化
8. 財政資源とパートナーシップの強化、9. ADBのバリュー・フォー・マネー、10. 新しい挑戦をするための組織化

この10項目の中で、地方行政・分権化の方針に触れている特段の記載は見当たらない。

III. 近年実施した主なプログラム/プロジェクト

公式ウェブサイトで、「Local Government」「Decentralization」で検索した場合の2013～2014年度実施のプロジェクトは次のとおりであり、それ以前にもコンスタントに案件が発見できる。基本戦略には記載がないにも関わらず、地方行政・分権化の案件は継続的に提案されて実施されてきたことが分かる。

プロジェクト名	承認年	対象国	種類
Tax Revenue Administration Modernization and Policy Improvement in Local Governments	2015	Indonesia	TA
Local Government Finance and Fiscal Decentralization Reform Program	2014	Philippines	Loan
Decentralized Rural Infrastructure	2013	Cambodia	TA
Support to Policy Development on Decentralization and Local Governance, Phase 2	2013	Philippines	TA
Local Government Finance and Fiscal Decentralization Reform Program	2013	Philippines	TA

IV. 主要な情報源

<ADBの公式ウェブサイト>

<http://www.adb.org/>

<Midterm Review of Strategy 2020 : Meeting the Challenges of a Transforming Asia and Pacific >

<http://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/34149/files/midterm-review-strategy-2020-r-paper.pdf>

<Strategy 2020: Working for an Asia and Pacific Free of Poverty>

<http://www.adb.org/documents/strategy-2020-working-asia-and-pacific-free-poverty/>

<Review of the ADB Results Framework>

<http://www.adb.org/documents/review-adb-results-framework>

<Project Records>

<http://adb.org/projects/search/21283?keyword=decentralization>

<SPECIAL EVALUATION STUDY ON ASIAN DEVELOPMENT BANK SUPPORT FOR DECENTRALIZATION IN INDONESIA >

<http://www.oecd.org/derec/adb/47186562.pdf>

<Thematic Evaluation: ADB Support for Enhancing Governance in its Public Sector Operations>

<http://www.adb.org/sites/default/files/evaluation-document/36108/files/tes-governance.pdf>

<地方行政 - 他ドナー-9>

国名・機関名	国際通貨基金 IMF (International Monetary Fund)
<p><u>I. 背景・最近の動向</u></p> <p>IMF は 1944 年に設立されて以来、伝統的にマクロ経済の安定、インフレ削減、貿易・為替の安定、持続的な経済成長の実現と効率性を改善するための市場改革などを支援してきた。しかし、1996 年の Partnership for Sustainable Global Growth を IMF Interim Committee に採用された際に、「すべての面における良い統治 (good governance) を推進する」という文言が入った。それ以来、マクロ経済の安定等の役割を超えて、良い統治の分野への支援を強めてきた。</p> <p><u>II. 基本政策・戦略・方針</u></p> <p>IMF として独立した Good Governance の戦略を策定しているわけではないがウェブサイトで「The IMF and Good Governance」というページを設けている。ただし、IMF が言う Good Governance は、政府全体（特に中央政府）の透明性の確保、内部統制、内部報告システムの改善、監査の実施などの観点が強く、地方行政・分権化に関して言及している部分はない。</p> <p><u>III. 近年実施した主なプログラム/プロジェクト</u></p> <p>IMF は、ガバナンスに関するイシューは、IMF の通常の活動の一部だとしている。また、IMF の介入は経済面のガバナンスの側面に限られるとしている。なお、中国の Local Governance Finance に関する研究を実施して Working Paper として発表している。</p> <p><u>IV. 主要な情報源</u></p> <p>&lt;IMF の公式ウェブサイト&gt; <a href="https://www.imf.org/external/about.htm">https://www.imf.org/external/about.htm</a></p> <p>&lt;Fact Sheet : The IMF and Good Governance &gt; <a href="https://www.imf.org/external/np/exr/facts/gov.htm">https://www.imf.org/external/np/exr/facts/gov.htm</a></p> <p>&lt;Strategy 2020: Working for an Asia and Pacific Free of Poverty&gt; <a href="http://www.adb.org/documents/strategy-2020-working-asia-and-pacific-free-poverty/">http://www.adb.org/documents/strategy-2020-working-asia-and-pacific-free-poverty/</a></p> <p>&lt;Good Governance: The IMF Role&gt; <a href="https://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm">https://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm</a></p> <p>&lt;IMF Working Paper: Fiscal Vulnerabilities and Risks from Local Government Finance in China&gt; <a href="http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1404.pdf">http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1404.pdf</a></p> <p>&lt;IMF Working Paper: Local Government Financing Platforms in China: A Fortune or Misfortune?&gt; <a href="http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13243.pdf">http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13243.pdf</a></p>	

<地方行政 - 他ドナー--10>

国名・機関名	アフリカ開発銀行 AfDB (African Development Bank)
--------	---

I. 背景・最近の動向

AfDB は、2012年に「At the Center of Africa's Transformation: Strategy for 2013-2022」を策定・公表している。その中で今後10年間にわたるAfDBの活動方針を定めている。

II. 基本政策・戦略・方針

Strategy for 2013-2022では、二つの目的 (two objectives) を定めている。

- (1) 包摂的成長 (Inclusive Growth) とくに貧困の削減と就業機会の増加。
- (2) 緑の成長 (Green Growth) 水・エネルギー・食糧安全保障の改善と、自然資源の持続的利用、革新・就業機会の増加・経済開発の促進。

さらに「5つの事業優先順位」(five operational priorities) を定めており、その中の1つがガバナンスと説明責任 (Governance and Accountability) である。当該優先項目の説明の中で「公共財政管理の改善のために、AfDBは財政的分権化 (fiscal decentralization) を支援するとともに、国内のリソースの利用 (domestic resource mobilization) を支援する」と記載している。その他には、地方行政・分権化に言及した箇所は見当たらない。

また、「特に強調する3つのエリア」(three areas of special emphasis)として、「脆弱国家に特別の注意を払う」と記載している。

III. 近年実施した主なプログラム/プロジェクト

公式ウェブサイトの Projects & Operations で、「Decentralization」という用語を説明文に含むプロジェクトを検索すると17のプロジェクトがその条件に当てはまる。典型的なプロジェクトとして以下があげられる。基本戦略である Strategy 2013-2022には特段の記載がないにも関わらず、地方行政・分権化の案件は継続的に提案されて実施されてきたことが分かる。また、Water and Sanitation、Forest、Environmentなどの単語を含むプロジェクトでも Decentralization が言及されている。

プロジェクト名	承認年	対象国
Burkina Faso - Decentralized and Participatory Rural Development Project in the Bazega and Kadiogo Provinces (PDRDP-BK) - Project Completion Report (PCR)	2002-2010	Burkina Faso
Public Financial Management and Business Enabling Support Project	2012-	Sierra Leone
ISP for Good Governance II	2010-	Tanzania
Governance Reform Support Programme	2014-	Zambia

IV. 主要な情報源

<ADBの公式ウェブサイト>

<http://www.adb.org/>

<AfDB's Strategy for 2013-2022>

<http://www.afdb.org/en/about-us/afdb-strategy/>

<Search: Decentralization and Sorted by Projects>

[http://www.afdb.org/en/search/?tx\\_solr%5Bq%5D=decentralization&tx\\_solr%5Bfilter%5D%5B0%5D=type:tx\\_llafdb\\_projects](http://www.afdb.org/en/search/?tx_solr%5Bq%5D=decentralization&tx_solr%5Bfilter%5D%5B0%5D=type:tx_llafdb_projects)

<At the Center of Africa's Transformation: Strategy for 2013-2022>

[http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/AfDB\\_Strategy\\_for\\_2013%E2%80%932022\\_-\\_At\\_the\\_Center\\_of\\_Africa%E2%80%99s\\_Transformation.pdf](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/AfDB_Strategy_for_2013%E2%80%932022_-_At_the_Center_of_Africa%E2%80%99s_Transformation.pdf)

<At the Center of Africa's Transformation: Strategy for 2013-2022, Executive Summary>

[http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/AfDB\\_Strategy\\_for\\_2013%E2%80%932022\\_-\\_At\\_the\\_Center\\_of\\_Africa%E2%80%99s\\_Transformation\\_-\\_Executive\\_Summary.pdf](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/AfDB_Strategy_for_2013%E2%80%932022_-_At_the_Center_of_Africa%E2%80%99s_Transformation_-_Executive_Summary.pdf)

<地方行政 - 他ドナー-11>


国名・機関名	米州開発銀行 IDB (Inter-American Development Bank)																								
<p><b>I. 背景・最近の動向</b></p> <p>IDB は長年にわたり地方分権化に関する支援を実施してきた。ただし、地方分権化 (Decentralization) を単独の課題として支援してきたわけではなく、分権化と民主化 (Decentralization and Democratization) をセットして支援してきたと推察される。また、セクター名としては Reform/Modernization of the State (改革と国家の近代化) というセクターの一部として位置付けており、他ドナーとは違う独特の思想が感じられる。なお、2003 年に「Modernization of the State: Strategy Document」という戦略文書を策定している。</p> <p><b>II. 基本政策・戦略・方針</b></p> <p>Modernization of the State: Strategy Document (2003) では以下の 4 つの活動の優先分野 (Areas for Bank Action) 定めている。そのうち「A. 民主的システム」では、分権化と民主化支援を明確に打ち出している。</p> <p>A. 民主的システム (Democratic System)</p> <p>a) 立法府の制度的能力の強化、 b) 選挙システムと政党システムの近代化と包摂性の向上 c) 行政府の中立性と客観性の向上、d) 監査機関・監督機関の強化、 e) 地方政府における政治・行政の分権化と民主化のプロセスの支援 (support the processes of political-administrative decentralization and democratization of subnational governments) f) 公共政策の立案・実施における市民代表の参加の支援、g) 市民の間の民主主義文化の増進</p> <p>B. 法による支配と司法改革 (Rule of Law and Justice Reform)</p> <p>C. 国家・市場・社会 (State, Market and Society)</p> <p>D. 公共管理 (Public Management)</p> <p>すでに述べたように、分権化と民主化をセットで支援するという思想が明確であると言える。</p> <p><b>III. 近年実施した主なプログラム/プロジェクト</b></p> <p>公式ウェブサイトで、「Decentralization」で検索すると多数(143)のプロジェクトが検索される。基本戦略の策定のみならず、分権化の案件も継続的に実施されてきたことが分かる。以下が最近の案件である。</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>プロジェクト名</th> <th>承認年</th> <th>対象国</th> <th>種類</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Supporting Dialogue on Decentralization</td> <td>2014</td> <td>Chile</td> <td>TC</td> </tr> <tr> <td>Fiscal desentralization in Guatemala</td> <td>2010-2011</td> <td>Guatemala</td> <td>TC</td> </tr> <tr> <td>Support for Decentralization &amp; Municipal Development</td> <td>2003-2005</td> <td>Dominican Rep.</td> <td>TC</td> </tr> <tr> <td>Support the Decentralization Process</td> <td>2001-2004</td> <td>Ecuador</td> <td>TC</td> </tr> <tr> <td>Descentralization &amp; Municipal Strengthening</td> <td>2001-2003</td> <td>Honduras</td> <td>TC</td> </tr> </tbody> </table> <p><b>IV. 主要な情報源</b></p> <p>&lt;IDB の公式ウェブサイト&gt;  <a href="http://www.iadb.org/en/topics/transparency/support-for-countries/policies-and-strategies.1179.html">http://www.iadb.org/en/topics/transparency/support-for-countries/policies-and-strategies.1179.html</a>          &lt; Topic = Transparency: Policies and Strategies&gt;  <a href="http://www.iadb.org/en/topics/transparency/support-for-countries/policies-and-strategies.1179.html">http://www.iadb.org/en/topics/transparency/support-for-countries/policies-and-strategies.1179.html</a>          &lt; Modernization of the State: Strategy Document &gt;  <a href="http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1259/Modernization%20of%20the%20State.%20Strategy%20Document.pdf?sequence=1">http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1259/Modernization%20of%20the%20State.%20Strategy%20Document.pdf?sequence=1</a>          &lt;Project Details: Keyword = decentralization&gt;  <a href="http://www.iadb.org/en/projects/project-details.1301.html?Country=&amp;Sector=&amp;Status=&amp;query=decentralization">http://www.iadb.org/en/projects/project-details.1301.html?Country=&amp;Sector=&amp;Status=&amp;query=decentralization</a></p>		プロジェクト名	承認年	対象国	種類	Supporting Dialogue on Decentralization	2014	Chile	TC	Fiscal desentralization in Guatemala	2010-2011	Guatemala	TC	Support for Decentralization & Municipal Development	2003-2005	Dominican Rep.	TC	Support the Decentralization Process	2001-2004	Ecuador	TC	Descentralization & Municipal Strengthening	2001-2003	Honduras	TC
プロジェクト名	承認年	対象国	種類																						
Supporting Dialogue on Decentralization	2014	Chile	TC																						
Fiscal desentralization in Guatemala	2010-2011	Guatemala	TC																						
Support for Decentralization & Municipal Development	2003-2005	Dominican Rep.	TC																						
Support the Decentralization Process	2001-2004	Ecuador	TC																						
Descentralization & Municipal Strengthening	2001-2003	Honduras	TC																						

## 別添 2

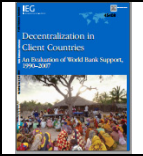
### 主要ドナーのテーマ別評価の概要（詳細版）

- アメリカ（USAID）
- 世銀（WB）
- 欧州連合（EU）
- 米州開発銀行（IDB）

アメリカ国際開発庁 (USAID)


	<p>報告書名：「アフリカにおける分権化の比較分析：最終報告と結論の要約」          USAID (2010). <i>Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Final Report and Summary of Findings</i>. <a href="http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADX211.pdf">http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADX211.pdf</a></p>
<p>評価の概要： 分権化の援助を実施したアフリカ 10 カ国の比較分析を行った。それらの国々は Botswana, Burkina Faso, Ethiopia, Ghana, Mali, Mozambique, Nigeria, South Africa, Tanzania, Uganda である。現地調査はそのうちの 5 つの国で実施した。</p>	
<p>分権化の定義・目的： 分権化は、ガバナンスの質を上げるし、開発を促進する。特に、(i) 安定性の促進、(ii) 民主主義の促進、(iii) 開発の促進と公共サービスの改善の 3 つの目標がある。</p>	
<p>評価結果： 個別の課題では以下のように正負両面が混じる結果 (Mixed result) であった。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 十分な (Considerable) 実現が見られた：分権化の法的枠組の構築、地方選挙の実践、財政収入源の自立性の促進 (中央からの公共サービスの移管による)</li> <li>(2) ある程度 (modest) の実現が見られた：公共サービスの提供、紛争影響国での安定性への貢献</li> <li>(3) あまり実現していない (less positive)：地方の自治 (sub-national autonomy) の促進。中央省庁が「Coordinate and Monitor」の役割を負うということを理由に中央統制を緩めない。</li> <li>(4) 実現した証拠がほとんどない (little evidence)：経済成長にはほぼ関係がない。</li> </ul> <p>結論としては、アフリカにおける分権化は、(i) 民主主義を促進したし、(ii) 安定性と促進することと整合的であったし、(iii) 公共サービスの最低限の改善を実現した。達成状況は「中程度」(modest) であったが、分権化によってガバナンスがダメージを受けることはほぼないと明言できる。</p>	
<p>提言・教訓：「分権化は 3 つの目標の達成にある程度効果がある」という結論以上には、特段の提言・教訓は述べられていない。</p>	
<p>コメント： 民主主義への貢献と紛争影響国の安定性への貢献を目的に挙げている点はアメリカらしい。また中央政府が Coordination and Monitoring という文言を逆手にとって統制を緩めないという観察も参考になる。分権化支援の C/P の選定において日本も考慮せねばならない点である。</p>	

世界銀行 (WB)

	<p>報告書名：「クライアント国における分権化：1990-2007 年の世銀の援助の評価」          World Bank. (2008). <i>Decentralization in Client Countries: An Evaluation of World Bank Support 1990-2007</i>.  <a href="https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6543">https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6543</a></p>
<p>評価の概要： 1990-2007 年に世銀が分権化の援助を実施した 20 カ国の比較分析を行った。この期間における援助総額は \$22 billions (=約 2 兆 7 千億円)。</p>	
<p>分権化の定義・目的： 分権化とは、公共サービス供給とローカルガバナンスの改善を目的として、公共サービス供給の権限と実施責任 (responsibility and accountability) を、サブナショナルレベルの政府へ移転することである。</p>	
<p>評価結果：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 妥当性：分権化支援は、貧困層へ基礎的サービスを届けることを改善するという世銀のマンデートから見て、極めて妥当 (highly relevant) だった。</li> <li>- 援助の質：正負両面が混じる結果 (Mixed quality) であった。もっとも成功したのは、(1) 分権化の法的枠組みの構築、(2) ローカルレベルの公共財政管理の改善、(3) 中央政府による透明性の高い財政移転制度の構築 (世銀が力を入れてきたテーマである)。成功しなかったのは、(1) ローカルレベルの自主財源確保の強化、(2) 複数のレベルの政府の役割分担の明確化、(3) 市民による監視 (oversight) の強化である。</li> <li>- クライアント政府の政治的意思 (political will) として分権化が明言されていると援助の効果は高まるし、そうでなければ援助の効果は限られる。</li> </ul>	
<p>提言・教訓： 世銀の援助の効果を高めるために 4 つ提言できる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) クライアント政府による分権化に関する政治的意思を確認および確保すること。</li> <li>(2) 成果に基づく枠組 (result-based framework) とモニタリング評価を強化すること。それにより、分権化のプロセスそのものを重視するという状況を超えて、ローカルレベルの成果 (アカウンタビリティの向上、市民の参加拡大、公共サービス提供の改善など) を実現する。</li> <li>(3) 国家レベル (national level) の支援を確実にすること。それは (a) 明確な分析枠組の作成 (複</li> </ul>	

<p>数レベルの政治、経済、制度の分析) と(b) ローカル政府の能力の向上と維持。</p> <p>(4) 分権化に関して、世銀内の統合的見解 (integrative view) を保障する制度を構築・強化すること。具体的には、セクターに特化した個別支援を行う際に、義務的に参照せねばならない(時として制約的に働く) 統合的見解と内部制度を確立せよ。別名 Cross-cutting approach の採用である。</p>
<p>コメント： いずれも日本の支援実施の参考となる。特に (1) 政治的意思で支援先を選別すること、(2) 単純なプロセス重視に陥らないこと、(3) 事前の分析を十分に行うこと、(4) ローカル政府の能力向上を支援すること、(5) 組織内の統合的見解と制度で個別のプロジェクトの最適化ではなく、組織としての全体最適を目指すという点は参考になる。</p>

欧州連合 (EU)

	<p>報告書名：「分権化プロセスに関する EU 支援のテーマ別グローバル評価：最終報告」          EU. (2012). <i>Thematic Global Evaluation of European Commission Support to Decentralization Processes. Final Report.</i>  <a href="http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2012/1300_vol1_en.pdf">http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2012/1300_vol1_en.pdf</a></p>
<p>評価の概要： 2000-2009 年に EU が分権化の援助を実施した 22 ヶ国の比較分析を行った。そのうち 10 ヶ国でフィールド調査も実施。2000 年度に分権化に関する年間援助額は€100 millions (=約 140 億円) でアフリカ諸国への支援が 70%以上を占める。分権化の援助は 2007/08 年がピークでその後減少。</p>	
<p>分権化の定義・目的： 分権化支援には 2 つの目的がある。それは (1) ローカルガバナンスの改善への貢献 (民主的でアカウンタブルな行政構造、ガバナンスへの市民の参加の増加など) と、(2) 公共サービス提供への貢献である。</p>	
<p>評価結果： 総合的な評価結果は、「EU の援助は、本質的な課題は残ったままだが、2 つの大きな目的に対して重要な貢献をしてきた」である。</p> <p>もっとも効果があった (most effective) のは、次の 4 点。(1) 分権化政策の策定、(2) 中央・地方政府間の財政移転制度の構築、(3) ローカル政府職員の計画・財政管理分野に関する能力向上、(4) ローカル政府による公共サービスへのアクセスの改善。</p> <p>これに対して効果が低かった (less effective) のは、次の 5 点。(1) 法律改革の深化 (特に分野別の法律の協調化 (harmonization))、(2) 人事管理の分権化、(3) 分権化に関する中央省庁の管理能力の強化、(4) ローカル政府の自治性 (autonomy) の拡大、(5) ローカルの公共サービスの質の改善。</p> <p>なお、一般財政支援は、EU 職員が現場でアクティブに分権化に関わらないと、分権化の効果を出すことは難しいことが明らかになった。</p> <p>また、EU 本部における分権化の専任職員は 2 名いたが現在は 1 名で、かつ任命された EU 職員が分権化の研修を受けていることは稀である。</p>	
<p>提言・教訓： 以下のとおり 10 の提言をしている。</p>	
<p>クラスター 1：EU の政策枠組に関して</p> <p>(1) EU は、より幅広い公共セクター改革という課題の中に分権化支援をはめ込むという明確な適応戦略を策定する (そのとき EU の比較優位と EU が打ち出せる規範的合意を活用する)。          (2) EU は、実施ガイドラインを策定する (特に SWAp、分権化改革、ローカル政府の財政など)</p>	
<p>クラスター 2：個別の国への対応</p> <p>(3) EU は、分権化改革に関する相手国政府のオーナーシップと実施を強化する支援を行う (その際に、対象国における分権化改革に関する政治分析に基づくべき)。          (4) EU は、対象国政府の個別のニーズに基づく対応戦略 (responsive strategies) の策定を強化する (EU 現地事務所による地方政府セクターの分析能力の改善を含む)。          (5) ローカルレベルの公共サービス提供の質の改善により注意を払う。</p>	
<p>クラスター 3：戦略的フォーカス</p> <p>(6) EU は、中央・地方政府間の財政移転制度の構築支援という EU の比較優位を強化する。          (7) EU は、相手国政府のモニタリング評価の能力向上に優先順位を置く。          (8) EU はドナー協調の努力を強化する。</p>	
<p>クラスター 4：実施管理レベル</p> <p>(9) 仮に EU が対象国の分権化改革に関して中心的な役割を担おうと思うなら、内部の専門性強化</p>	

が喫緊の課題である。  
 (10)EU による分権化支援のモニタリングに関しては EU 内部のナレッジマネジメントが重要。

コメント：大量の提言が出ているが、トップに挙げられているのは、分権化を単独の支援課題とせずにより幅広いガバナンスという文脈の中で再定義すべきということである。また、十分な政策分析を行うこと、政治分析を避けて通らないこと、日本の比較優位のある支援項目（EU の場合は財政移転制度）に集中することなどは日本にとって参考になる。

国際連合開発計画（UNDP）



報告書名：「ラテンアメリカとカリブ諸国におけるローカルガバナンスと分権化に関する国際協力：初期的マッピング（民主的ガバナンス実践の領域）」  
 UNDP (2010). *International Cooperation in Local Governance and Decentralization in Latin America and Caribbean: An Initial Mapping (Democratic Governance Practice Area)*.  
<http://www.regionalcentre-lac-undp.org/images/stories/DESCENTRALIZACION/herramientas/International%20Cooperation%20in%20Loc.%20Gov%20-%20An%20Initial%20Mapping.pdf>

報告書名：「ラテンアメリカとカリブ諸国におけるローカルガバナンスと分権化に関する国際協力：初期的マッピング（民主的ガバナンス実践の領域）」  
 UNDP (2010). *International Cooperation in Local Governance and Decentralization in Latin America and Caribbean: An Initial Mapping (Democratic Governance Practice Area)*.  
<http://www.regionalcentre-lac-undp.org/images/stories/DESCENTRALIZACION/herramientas/International%20Cooperation%20in%20Loc.%20Gov%20-%20An%20Initial%20Mapping.pdf>

評価の概要：合計 229 の協力活動を分析した。内訳はプログラム 31%、プロジェクト 69%とのこと。

ローカルガバナンスの定義・目的：ローカルガバナンスは、政策・経済・社会的な計画・意思決定に影響を与える幅広い課題とステークホルダーをカバーしている。この調査のためにローカルガバナンス及び分権化のための国際協力活動は、7つのカテゴリーに分類した。それは、1)分権化政策、2)規制・司法開発、3)制度構築、4)公共行政の専門化、5)計画・戦略策定、6)透明性・参加・説明責任、7)統合・結合活動である(p6)。

評価結果：

プログラムマッピングなので、評価結果は特に記載されていない。229 の協力活動の概要が掲載されている。サブ分野別の比率および援助機関別の比率は次のとおりであった。

サブ分野別の比率

Action Areas Thematic Groups	%
1. Institutional Development	31%
2. Planning	27%
3. Transparency, Participation and Accountability	16%
4. Integration and associativism	10%
5. Decentralizing Policy	6%
6. Public Administration Professionalization	5%
7. Regulatory/judicial Development	5%

制度構築（31%）、計画・戦略策定（27%）、透明性・参加・説明責任（16%）、統合・結合（Associativism）（10%）、分権化政策（6%）、公共行政の専門化（5%）、規制・司法開発（5%）。

援助機関別の比率

Agency	%
1. AECID	28%
2. IDB	23%
3. UNDP	10%
4. World Bank	8%
5. European Union	7%
6. CIDA	6%
7. GTZ	5%
8. USAID	3%
9. ECLAC	2%
10. COSUDE	2%
11. UNCDF	2%
12. Italian Cooperation	1%
13. UNICEF	1%
14. JICA	1%
15. SNV	1%

JICA に関しては次の記載がある。「ウェブサイトの公開情報と直接的コミュニケーションの結果は、ポルトガルの IPAD、イギリスの DFID、日本の JICA は、ラテンアメリカおよびカリブ諸国でローカルガバナンスあるいは分権化に関する活動はしていないことを示している。」(p10, L9-10)。さらに続けて、「AFD（フランス）、NDF（Nordic Development Fund）、DANIDA（デンマーク）、NORAD（ノルウェー）、SIDA（スウェーデン）も、本件調査の興味の対象となるプロジェクトを実施しているという証拠はなかった」と記載している（L12-14）。一方で Annex3 の 229 件のリストには、JICA の 1 件が記載されており、それはチリの Risk Management and Territorial Planning at Regional and Local Levels in Region IV (2007-) (p45) であった。

提言・教訓：調査で特定された一般的傾向から UNDP に対して次の 4 つの活動を提言する。


- (1) ローカルガバナンスと分権化に関する地域対話 (regional dialogue) の実施



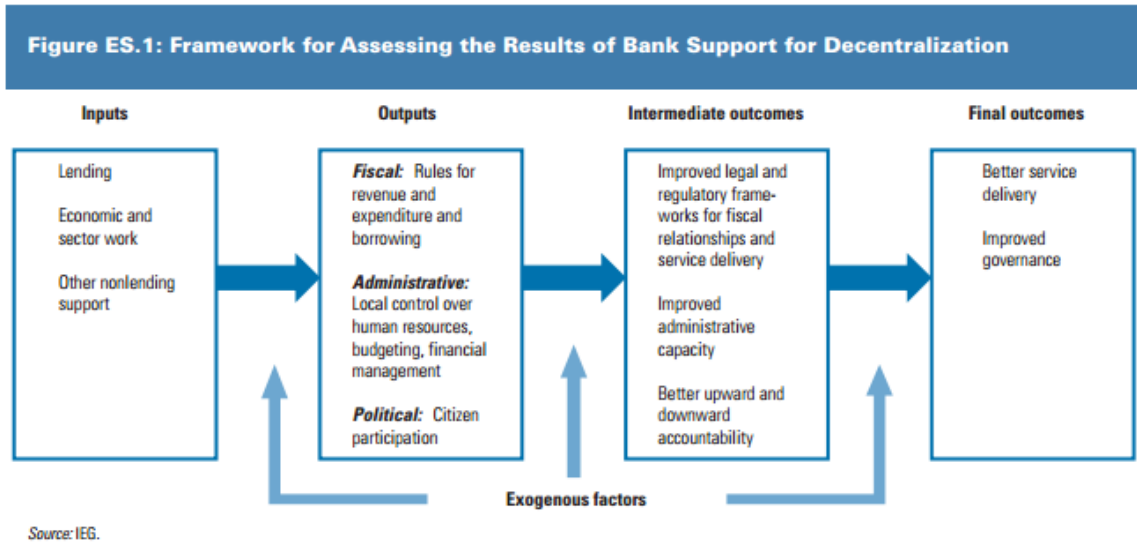
- (2) ローカルガバナンスと分権化に関する UNDP 内の諸プログラムの調整 (coordination) の強化と、他の国連機関の諸プログラムへの調整の拡大
- (3) ローカルガバナンスと分権化に関するドナー間のより良い調整の実施

コメント： 事実特定に関して不十分な調査と言わざるを得ない。また、提言に関しても新しいことはないと言わざるを得ない。

#### アジア開発銀行 (ADB)

	<p>報告書名：「テーマ別評価：公共セクター運営におけるガバナンス強化の ADB の支援」          Thematic Evaluation: ADB Support for Enhancing Governance in its Public Sector Operations  <a href="http://www.adb.org/sites/default/files/evaluation-document/36108/files/tes-governance.pdf">http://www.adb.org/sites/default/files/evaluation-document/36108/files/tes-governance.pdf</a></p>
<p><u>評価の概要</u>： ガバナンス一般の支援に関する評価であり、特に行政官の腐敗 (corruption) の予防に関して重点が置かれているようで、ローカルガバナンスあるいは分権化に関する記載は特にないと理解される。</p>	
<p><u>提言・教訓</u>： ローカルガバナンスあるいは分権化の支援にも適用できる提言として以下の 2 つがある (p. xii)。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 計画とアプレイザルの段階で、より厳格な診断 (事前分析) が求められる。</li> <li>(2) リスクの高い介入には、モニタリングと監督のための適切な余裕資金 (adequate allowance) が必要である。</li> </ul>	

参考1：世銀のロジックモデル(p. xiv)



参考2：EUのロジックモデル (p7)

**Figure 2 Simplified logic common to the 3 entry points**

