

＜地方行政分野 ナレッジ教訓シート 一覧表＞

教訓	タイトル
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	適切な協カスコープの設定
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

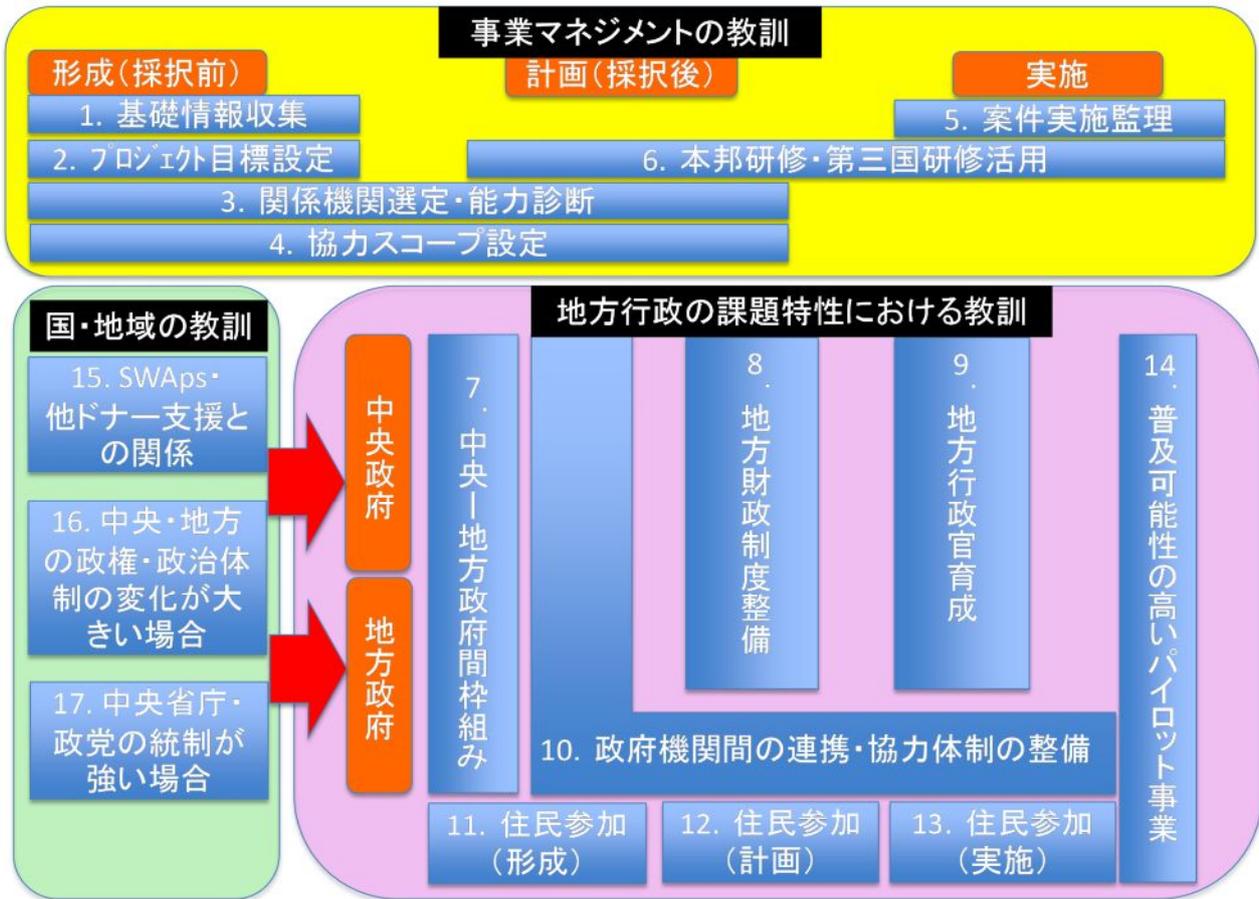


図 ナレッジ教訓シート（地方行政）の全体像
 出所）産業開発・公共政策部作成、注）* SWAps は、セクターワイドアプローチを指す。

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	<table border="1"> <tr> <td>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>対応策 (アプローチ)</td> <td> <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>【案件形成段階】</p> <ul style="list-style-type: none"> 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"> (1) 国家の統治機構・政体（歴史や社会、民族・部族等を含む） (2) 政策制度 (3) 行政構造 (4) 財政の分権化 (5) 人事の分権化（公務員制度） (6) 計画策定の分権化 (7) 事業（サービス実施）の分権化 (8) 他ドナーの動向 <p>（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</p> </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)	<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>【案件形成段階】</p> <ul style="list-style-type: none"> 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"> (1) 国家の統治機構・政体（歴史や社会、民族・部族等を含む） (2) 政策制度 (3) 行政構造 (4) 財政の分権化 (5) 人事の分権化（公務員制度） (6) 計画策定の分権化 (7) 事業（サービス実施）の分権化 (8) 他ドナーの動向 <p>（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</p>
	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>【案件形成段階】</p> <ul style="list-style-type: none"> 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"> (1) 国家の統治機構・政体（歴史や社会、民族・部族等を含む） (2) 政策制度 (3) 行政構造 (4) 財政の分権化 (5) 人事の分権化（公務員制度） (6) 計画策定の分権化 (7) 事業（サービス実施）の分権化 (8) 他ドナーの動向 <p>（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</p>				
リスク(留意事項)					
<p>【相手国の政策上の位置づけ】</p> <ul style="list-style-type: none"> 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。 <p>【政策、制度の実効性】</p> <ul style="list-style-type: none"> 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。 <p>【関係機関の整理】</p> <ul style="list-style-type: none"> 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。 					

【開発課題に対応する指標設定】

・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。

【協カスコープの適切性】

・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。

【相手国の年間プロセスに沿った課題解決への取り組み】

・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。

体系マトリックス」を参照。）

・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。

【案件計画段階】

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。

- ・様々な制約（期間、C/Pの人数や能力等）の中で案件目標をどのレベルに設定するか
- ・その目標を達成するために、ど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）
- ・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）
- ・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）
- ・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）
- ・他ドナーの動向やセクタープログラムの有無
- ・リスクや外部条件は特定できるか

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。

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

		<p>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"> • 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) • 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)
	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・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。

* 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	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	<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)	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 地方行政分野では、地方行政の制度整備や能力向上への協力を通じて、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。 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、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。 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。
リスク(留意事項)			
<p>【協カスコープの適切性】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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。 			

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。

【「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、事業実施能力強化かを明確にする。

- ・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。

② 案件の位置づけ：

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を明確にする。

パイロット段階の案件形成で留意すべき点

- ・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
- ・予算（開発予算、経常予算）、資金の流れ、適切な人員・能力
- ・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）
- ・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
- ・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がるチャンネルの有無。

（レファレンスプロジェクト（以下同様）：6、12）

モデル化の段階で留意すべき点

- ・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)

普及段階で留意すべき点

- 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)

③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。

- 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。
- 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。

【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】

- 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

		<p>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。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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。 • 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。
	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クトフェーズ2	終了時評価
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 案件計画 ステークホルダー アクター C/P 機関 関係機関 実施機関 選定 能力	
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）	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 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のではなく、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。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。 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
リスク(留意事項)		
<p>【協カスコープとC/P機関の不整合】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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¹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。 <p>【関係機関間の連携不足】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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。 		

¹ 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。

【C/P の能力診断の必要性】

・案件目標や協カスコープが C/P の実際の能力に見合っていないリスクがある。

をするために必要なアクターの選定

- ・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)
- ・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。(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(そもその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。）

③ パイロット事業の実施機関の選定

- 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。
- タイの事例（10）では、C/P 機関と協議し、

		<p>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。</p> <p>④ <u>C/P・関係機関の能力診断のポイント</u></p> <ul style="list-style-type: none"> •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） •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） •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。）
	期待される効果	<p>案件に関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・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
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

完成版

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"> <tr> <td>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>対応策 (アプローチ)</td> <td> <p>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</p> <p>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。</p> <p>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、重要なのは、<u>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</u>である。</p> <p>① <u>前提条件・外部条件に潜むリスクへの対応</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 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) 案件が前提とする、相手国の政策および戦略 </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)	<p>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</p> <p>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。</p> <p>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、重要なのは、<u>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</u>である。</p> <p>① <u>前提条件・外部条件に潜むリスクへの対応</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 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) 案件が前提とする、相手国の政策および戦略
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>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</p> <p>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。</p> <p>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、重要なのは、<u>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</u>である。</p> <p>① <u>前提条件・外部条件に潜むリスクへの対応</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 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) 案件が前提とする、相手国の政策および戦略 				
リスク (留意事項)					
<p>【協カスコープの適切性】</p> <ul style="list-style-type: none"> 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。 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。 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。 					

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)

- 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、当該協力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力の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

- 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）
- 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

		<p>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。</p> <p>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。</p> <p>⑤ <u>持続性を高めるための工夫</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 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） 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） <p>⑥ <u>流動的な状況下での案件計画</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 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）
	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。

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)	
【状況変化への未対応】 ・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。	
【計画変更の記録不備】 ・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。	【状況に応じた案件監理】 ・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)

		<ul style="list-style-type: none"> • 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>【案件監理に伴う記録の必要性】</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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。 • 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) • 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。 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)
	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	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	パプアニューギニア	総合コミュニティ開発プロジェクト	終了時評価
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)	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>【不十分な研修効果発現】</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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。 • 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。 	<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"> • 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、たとえ研修で見るの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。 <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</p>

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)

②目的に応じた研修実施国の選択

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。

- 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こと)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)
	期待される効果	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。

* 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	「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 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	時点 案件計画段階 案件実施段階
	対応策 (アプローチ) 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。 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。 ① <u>分権化の進度に併せた案件目標の設定</u> ・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、分権化の進度、実態に合わせた段階的な支援の検討も重要となる。 【インドネシアへの協力例】 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
リスク(留意事項)	
【分権化の進度やニーズに合った制度設計】 ・相手国の分権化の方針や進度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。	

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。

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」（2）の研修等）に活用された。

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。

② 制度化の道筋の設定

・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。

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>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>
	期待される効果	<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
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	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 20%; text-align: center; vertical-align: top;">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） 案件実施段階 </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: top;">対応策 (アプローチ)</td> <td> 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</u> （特に財政の分権化状況） ・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 </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） 案件実施段階	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</u> （特に財政の分権化状況） ・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
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)	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</u> （特に財政の分権化状況） ・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				
リスク(留意事項)					
<p>【協カスコープの適切性】</p> <p>・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。</p> <p>【阻害要因や外部条件の特定】</p> <p>・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る。</p>					

- 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。

②公共財政管理改革支援

- 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)
- 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)

(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。)

③公共財政管理システムへのICTの活用

- 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)
- 財政、財務、計画といった、数値やデータと

		<p>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。</p> <p>マラウィの事例（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。

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
8	マラウィ	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>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 20%; text-align: center; vertical-align: top;">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） 案件実施段階</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: top;">対応策 (アプローチ)</td> <td> <p style="background-color: #4a7ebb; 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。</p> <p>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。</p> <p>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> </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） 案件実施段階	対応策 (アプローチ)	<p style="background-color: #4a7ebb; 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。</p> <p>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。</p> <p>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>
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)	<p style="background-color: #4a7ebb; 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。</p> <p>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。</p> <p>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>				
リスク（留意事項）					
<p>【人事の分権化と人材育成】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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>【中央省庁と研修機関】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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。

【パイロット事業やOJT等の目的と位置づけ】

・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。

【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。

・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)

・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、講師を担う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)

③ 研修モジュールへのパイロット事業やOJT等の組み込み

- 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实践・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)

- 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)
- 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。
- 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)

	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	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
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		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-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。 (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。) 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。 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
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"> 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。 <p>【法律・制度の実効性不足】</p> <ul style="list-style-type: none"> 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。 <p>【中央政府による地方の実態把握の不足】</p>			

・地方分権化の推進を期待されている中央機関が、地方の実態を十分に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。

【普及方法の選択間違い】

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、結果的にうまく制度が普及されないリスクがある。

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)

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)
- ・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)

③ 地方での行政機関間の連携

【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】

- ・中央政府がC/Pとなり、自治体間連携を推

		<p>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)</p> <ul style="list-style-type: none"> 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) <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	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。

* 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	タイ	自治体間協力及び自治体行政サービス基準向上	終了時評価

		プロジェクト	
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)				
住民参加型の地域開発案件を形成する場合	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 15%; text-align: center; vertical-align: top;">時点</td> <td>案件形成段階（案件採択前）</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: top;">対応策 (アプローチ)</td> <td> <p style="background-color: #e6f2ff; padding: 2px;">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"> ・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。 ・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 </td> </tr> </table>	時点	案件形成段階（案件採択前）	対応策 (アプローチ)	<p style="background-color: #e6f2ff; padding: 2px;">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"> ・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。 ・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
時点	案件形成段階（案件採択前）				
対応策 (アプローチ)	<p style="background-color: #e6f2ff; padding: 2px;">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"> ・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。 ・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 				
リスク(留意事項)					
<p>【参加型アプローチの妥当性】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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。 <p>【パイロット事業のモデル化と展開】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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"> (i) パイロット事業そのものが目的化してしまう。 (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。 (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。

(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。

になる。)

【実施可能な事業モデルの策定】

- 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。
- 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、案件終了までどこまで目指すかを明確にしておく必要がある。
 - 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)

【持続性確保のための資金源検討】

- 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、地方府県の予算のほか、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)
- 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)

【実施人材の確保】

		<ul style="list-style-type: none"> 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。 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。 <p>(1、2、4、10、11、15、16)</p>
	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: 15%; text-align: center;">時点</td> <td>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> <p style="background-color: #e1eef6; padding: 2px;">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"> ・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） ・パイロット事業を通じて対象村で明らかでない良い変化が現われ、具体的な成果に繋がる </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 style="background-color: #e1eef6; padding: 2px;">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"> ・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） ・パイロット事業を通じて対象村で明らかでない良い変化が現われ、具体的な成果に繋がる
時点	案件計画段階（案件採択後）				
対応策 (アプローチ)	<p style="background-color: #e1eef6; padding: 2px;">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"> ・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） ・パイロット事業を通じて対象村で明らかでない良い変化が現われ、具体的な成果に繋がる 				
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</p>					

ず、事業の効果が発現しない。

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)

【普及展開を見据えたパイロット事業の計画】

- ・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)、ハングラデシュ(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）

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。

・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

		<p>けるよう働きかけていくことも重要。</p> <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"> 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) 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。 <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"> 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。 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)
	<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。</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
----	---------	------------------------	--------

<p>留意点</p>	<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	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 15%; text-align: center;">時点</td> <td>案件実施段階</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">対応策 (アプローチ)</td> <td> <p style="background-color: #e6f2ff;">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"> ・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。 ・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) </td> </tr> </table>	時点	案件実施段階	対応策 (アプローチ)	<p style="background-color: #e6f2ff;">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"> ・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。 ・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)
時点	案件実施段階				
対応策 (アプローチ)	<p style="background-color: #e6f2ff;">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"> ・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。 ・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) 				
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。</p> <p>(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。</p> <p>(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。</p> <p>(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</p>					

業が立ち行かなくなる。

(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。

【パイロット事業の共通認識醸成】

- 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)

【体制の制約を踏まえた事業実施】

- 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いくため、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対応す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)。

【コミュニティリーダーの巻き込み】

- 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)
- 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

		<p>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)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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。 <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"> ・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)
	<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>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</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 案件形成段階</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"> 調整・連携・合意形成を図るための制度や
リスク(留意事項)	
<p>【協カスコープの設定】</p> <ul style="list-style-type: none"> 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。 <p>【協力アプローチの妥当性】</p> <ul style="list-style-type: none"> 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・実施に妥当な協力アプローチかを判断できない。 <p>【出口戦略を含んだデザイン】</p> <ul style="list-style-type: none"> 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。

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

- 予算（開発予算、経常予算）が確保されているか（資金の流れを含む）、適切な人員・能力があるか
- 普及を念頭に、本取り組みを制度化しているかという意識が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
- 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
- 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。）

【効果の検証と提示・共有】

- ・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。
- ・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。

③ 案件実施段階

【パイロット事業内容の理解と結果共有】

- ・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)
- ・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。
- ・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。
	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。

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

完成版

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 (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)		
<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"> 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。 <p>【支援の重複】</p> <ul style="list-style-type: none"> 他ドナーとの支援の重複を回避し、相乗効果を狙う。 <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"> 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 	<p>①案件形成時に収集すべき基礎情報</p> <ul style="list-style-type: none"> 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。 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。 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。 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 	

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。

・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。

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、プログラムは成果をほとんど上げないまま終了してしまった。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）

		<ul style="list-style-type: none"> 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) <p>③案件実施中の留意点</p> <ul style="list-style-type: none"> 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	終了時評価

完成版

		クト	
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	<p>時点</p> <p>案件形成段階 (案件採択前)</p> <p>案件計画段階 (案件採択後)</p> <p>案件実施段階</p>
<p>対応策 (アプローチ)</p> <p>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</p>	<p>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。</p> <p>① <u>案件開始のタイミング</u></p> <p>・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。</p> <p>③ <u>実施機関の選定</u></p> <p>・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)</p> <p>④ <u>案件実施期間の設定と活動のタイミング</u></p>
リスク(留意事項)	
<p>【準備中あるいは実施中案件の頓挫】</p> <p>・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)。</p> <p>【適切な実施機関の選定】</p> <p>・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。</p> <p>【適切な案件実施期間と協力アプローチの設定】</p> <p>・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、</p>	

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。

【持続性を高める工夫】

・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。

【リスクや外部条件の特定】

・プロジェクトの前提条件、実施上の外部条件を適切に特定できない。

・「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。

・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を行った事例もある。(6)

④協力の成果の制度化

・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)

⑤政治的要素の活用

・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。

・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。

・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。

	期待される効果	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。
--	---------	--

*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

教訓の種類		訓 (検討・適用すべき事項)	
キーワード		国・地域の教訓	
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
リスク(留意事項)		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
<p>【活動の遅延】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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。 <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"> ・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。 		<p>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。</p> <p>①漸進的な分権化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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。 	

		<p>②<u>トップダウン的な体制を活用する</u></p> <ul style="list-style-type: none"> •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。 <p>③<u>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</u></p> <ul style="list-style-type: none"> •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>④<u>制度と実態の乖離に留意する</u></p> <ul style="list-style-type: none"> •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うえで案件を計画・実施することが必要である。
	<p>期待される効果</p>	<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。

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	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

「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。