

# 開発課題に対する 効果的アプローチ

地方行政

開発課題に対する効果的アプローチ

〈地方行政〉



2007年8月

JICA

独立行政法人 国際協力機構  
国際協力総合研修所

2007年8月

国際協力機構

ISBN4-903645-39-8

総研

J R

07-05

# 開発課題に対する 効果的アプローチ

地方行政

2007年8月

独立行政法人国際協力機構  
国際協力総合研修所

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

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

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

---

発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ

〒162 8433 東京都新宿区市谷本村町10 5

FAX : 03 3269 2185

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

---

## 序 文

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

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

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

2007年 8 月

独立行政法人国際協力機構  
国際協力総合研修所  
所長 加藤 宏

# 開発課題に対する効果的アプローチ 地方行政

## 目 次

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

## 付録2 主要ドナーの地方行政に対する取り組み

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

## 付録3 地域別の現状と課題

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

## 付録4 中央 - 地方関係基本チェック項目

## 付録5 地方行政の全体像を考える - その目的と役割 -

## 用語・略語解説

## 引用・参考文献・Webサイト

---

## 調査研究概要

---

### 1. 「開発課題に対する効果的アプローチ」調査研究の背景と目的

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

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

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

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

### 2. 地方行政課題における背景と目的

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

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

---

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

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

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

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

### 3．報告書構成<sup>3</sup>

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

### 4．開発課題体系図の見方

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

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

### 5．開発課題体系図の使い方の例

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

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

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



以下に体系図の使い方の一例を示す。

開発途上国のニーズに応じた中心問題を明らかにする。

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

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

具体的な協力案件を「サブ目標の達成手段の例」から検討する。

必要に応じて「JICAの主たる事業」からJICA類似案件をレビューする。

### 開発課題体系図と協力プログラムの関係

#### 国別事業実施計画

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

#### 協力プログラム

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



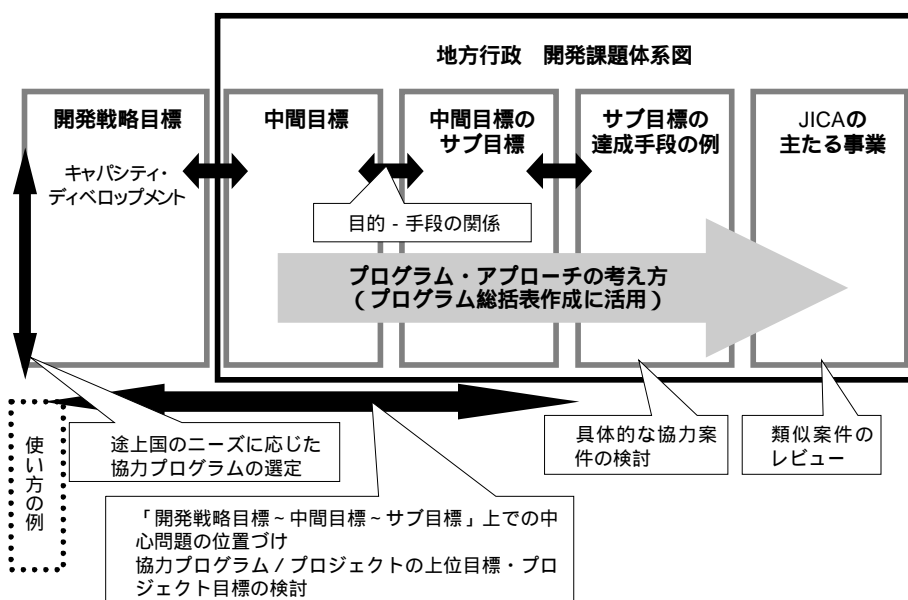
プログラム検討の際に体系図を活用

#### 開発課題体系図

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

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

### 開発課題体系図の使い方（例）



## 7. 本報告書の活用方法

### 7-1 案件形成での活用

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

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

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

## 7 - 2 分野課題ネットワークの活用

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

## 7 - 3 調査研究成果の活用

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

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

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

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

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

## 8．今後に向けて

### 8 - 1 改訂の方針

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

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

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

### 8 - 2 開発課題体系図の活用の多様化

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

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

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

## 9．実施体制（地方行政）

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

### タスクフォース

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

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

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

### サポートメンバー

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

### タスクフォース兼事務局

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

所属は2007年4月現在。

人事異動などによりタスクを離れた場合には、その時点の所属を示す。

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

## 地方行政に対する効果的アプローチ概観（要約）

### 1. 地方行政の概況

#### 1 - 1 地方行政の現状

地方行政支援の必要性を生じさせている主な現状として、次の3点がある。

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

#### 1 - 2 地方行政の定義

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

本報告書での議論の範囲として、次の3つの視点を設定する。

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

#### 1 - 3 国際的援助動向

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

#### 1 - 4 わが国の援助動向

##### (1) 新ODA大綱に見る地方行政課題の重要性

基本方針

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

重点課題

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

## (2) わが国の援助の実施状況 技術協力事業が中心

### (3) JICAの援助動向

研修から技術協力プロジェクト、プログラム化へ

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

人材育成と関係構築支援、制度構築の側面支援と選択肢の提供

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

調査研究による地方行政支援のあり方の模索

日本の地方自治体との連携強化

## 2. 地方行政に対する効果的アプローチ

### 2-1 地方行政支援の目的と課題

#### 2-1-1 地方行政支援の目的

住民のニーズに応じた行政サービスのより効果的・効率的な実施。

#### 2-1-2 地方行政の課題

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

### 2-2 地方行政に対する効果的アプローチ

#### 2-2-1 「課題体系図」の作成方法

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

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

#### 2-2-2 地方行政に対する効果的アプローチ

#### **開発戦略目標 1 国情に合った地方行政制度の整備**

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

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

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

国の実情に合わせた制度へのビジョンを形成することが重要である。

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

#### **中間目標 1 - 2 地方財政制度の整備**

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

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

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

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

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

#### **中間目標 1 - 4 政府間の連携・協力体制の整備**

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

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

#### **開発戦略目標 2 地方行政の能力向上**

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

#### **中間目標 2 - 1 地域ニーズを反映した計画策定**

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

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

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

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

ていくことも課題である。

サブ目標 1 行政サービス提供の仕組みの整備

サブ目標 2 行政サービスの効果・効率的な提供

### **中間目標 2 - 3 地域社会との協働による地域経営**

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

サブ目標 1 住民の活動を促進する行政の支援体制の整備

サブ目標 2 地方行政の透明性と説明責任の確保

サブ目標 3 地方行政の運営における地域のステークホルダーとの連携の促進

## **3 . JICAの協力の方向性**

### **3 - 1 基本的な考え方**

#### **( 1 ) 国際協力における地方行政の重要性**

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

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

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

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

#### **( 3 ) 国情に合った支援**

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

#### **( 4 ) 住民に裨益する行政サービスの実現**

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



### 3 - 2 開発戦略目標への今後の取り組み

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

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

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

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

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

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

### 3 - 3 協力上の留意点

#### (1) 国全体の行政制度・政策を見る視点

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

#### (2) 中長期的視点に立った柔軟なマネジメント

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

#### (3) 政治的な側面への配慮

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

#### (4) セクター横断的マネジメントと各セクターとの相互影響

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

#### (5) 他ドナーとの協調

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

### **3 - 4 今後の検討課題**

#### **(1) 援助形態の柔軟かつ有機的な活用**

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

#### **(2) 国内外リソースの開発**

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

#### **(3) 成果の示し方の改善**

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