

## 第1章 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

- ・グッド・ガバナンスの潮流
- ・適切な地方行政制度の未整備
- ・地方行政機関の能力不足

開発途上国の地方行政は、次のような現状により支援の必要性が増している。世界的にはグッド・ガバナンスの潮流が、国家レベルでは地方行政が機能するための適切な地方行政制度の欠如が、地方レベルの現場では地方行政機関の能力不足が主なものとして挙げられる。

地方行政の現場での問題は以前から認識されていたが、国際協力において地方行政支援が特に注目されるようになってきたのは冷戦終結後であり、その歴史、経験はいまだ浅いことを初めに認識した上で議論をしていく必要がある。

#### (1) グッド・ガバナンスの潮流

国際援助機関や各国ドナーの間では、開発途上国における開発事業で成果を上げ、その持続性を確保するためには、あらゆるセクターにおける住民参加と、その参加を確保する制度の整備が必要であるとの考えが広範に認識されてきた。こうした開発途上国の開発への住民参加を確保するような体制のあり方がグッド・ガバナンスである。具体的には、民主制、法の支配の確立、行政部門の効率化、汚職の防止、人権擁護などが含まれる<sup>1</sup>。特に、グッド・ガバナンスにおける地方行政の役割としては、住民主体の地域開発の促進や効率的なサービス提供がある。グッド・ガバナンスが推進される背景には、冷戦終結後の民主化の世界的拡大や、構造調整政策の失敗への反省がある。

特に地域開発への住民参加を確保する上で重要な役割を果たすことを期待されているのが、住民に近い地方行政機関であるため、援助機関などは、積極的に地方分権を提唱している。また、把握した住民ニーズを直に行政サービスに反映させることによる効率性の向上も期待されている<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 国際開発ジャーナル社（2004）参照。また、外務省（2002）p. 33では次のように定義している。「良い統治（グッド・ガバナンス）とは、国の政治、経済、社会運営のあり方について、政府が開発の促進と国民の福祉向上を目指して努力し、効果的・効率的に機能しているか、また、そのために適切な権力の行使が行われているか、さらに、人権の保障が確保されているかなど国家のあり方を問題とする概念。この概念は、民主的な政治体制（議会民主主義）、法の支配、説明責任を果たす効率的な政府、政府による適切な情報公開、腐敗や軍事支出の抑制、市民社会の存在、男女平等な社会、人権の保障といった要素を含んでいる。」

<sup>2</sup> 関連する問題点については、第2章、第3章で解説する。

## (2) 適切な地方行政制度の欠如

開発途上国においては、各種制度の整備が不十分であり、地方行政制度も完全に整っていない国も多い。

また、地方行政制度がドナーなどにより外生的に短期間に作られてきた傾向が強いため、地方行政機関側において必要な様々な能力や技術的支援体制の整備の欠如を無視して作られた地方行政制度により、混乱をきたしている国もある<sup>3</sup>。

このような反省を踏まえ、現在求められているのは、各開発途上国の実情に合った地方行政制度の整備である。

## (3) 地方行政機関の能力不足

地方の行政機関は、国民に距離的に身近<sup>4</sup>であることから、国民生活に必要な様々な行政サービスを直接提供する末端機関となり得ると同時に、住民の要望が行政組織に届く最初の窓口となり得る。このため、国民生活にとって非常に重要な機関である。

しかしながら、開発途上国の地方行政機関における職員数は極めて少なく、末端の機関では職員が数人や1人だけである場合も少なくない。財政的にも、そもそも国家財政が極めて厳しい状況であることが常なので、概して地方の行政機関はさらに厳しい条件下にある。事務所などの行政財産も非常に限られていて、自宅で執務をしているケースもある。

権限についても、後述するように多くの開発途上国で地方分権化が推進されているが、ブラジル、中国、そしてポーランドのような一握りの例外を除いて、多くの場合は、人々の生活にとって、地方行政機関はまだまだ小さな役割を果たしているにすぎない。国会が非常に強い権限を持ち、地方行政機関はあくまでも国会の定めた法律の範囲内でしか権限を行使することができない状態にあり、上位機関からの命令によるほんの少しの機能を担うことを許されているだけである<sup>5</sup>。

<sup>3</sup> 国際協力機構 (2004d) p. 68

<sup>4</sup> 多くの開発途上国において、地方行政機関は心理的にはまだ身近とはいえず、近くにあっても利用できないなどの問題も生じている。

<sup>5</sup> Shah (2006) p. 41

## 1 - 2 地方行政の定義

地方行政は、直接的には中央政府の優先機関や地方政府が担っている

「地方行政」<sup>6</sup>とは、一義的には「地方にある政府の執行機関（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」を指すが、それらは孤立した存在ではなく、地域住民や地方議会との関わり方が極めて重要な事項となる。また、政府間関係の制度設計や相互協力などの観点からも、中央省庁やほかの地方政府との関係も不可欠な事項の一つとなる。

よって、本報告書が取り上げる議論の範囲は、「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」との関係とする。

## 1 - 3 国際的援助動向<sup>7</sup>

戦後は中央集権型で開発プロジェクトを推進。

第二次世界大戦後の開発途上国の中央 - 地方関係は、植民地国家の遺制を引き継いだ経過もあり、非常に中央集権的なものからスタートした。これは、当時特に求められていた大規模な開発プロジェクトを円滑に実施する上でも好都合であった。援助ドナーである欧米諸国には、ケインズ主義的な政府主導型の経済運営への信頼感が広がっていたので、政府が主導的に資本を大規模に社会へ投入することで短期間に経済を発展させると、そこで形成された富は貧しい人々にも波及する「トリックル・ダウン」が発生すると期待されていたのである。

地方行政と深い関係のBHNアプローチの台頭。

しかし、1970年代のオイル・ショックによる世界的な経済停滞に伴い、「トリックル・ダウン」への期待は見直され、直接的に貧困層の生活改善を図ろうとするBasic Human Needs (BHN) アプローチが採用されるようになってきた。このアプローチは、健康や教育などの住民に身近な公共サービスに焦点を当てる点や、地域開発に貧しい人々が参加することを推進する点において地方行政との関係が深かった。

1980年代初頭から、先進国ではNew Public Management (NPM) が台頭してきた。この中で、エージェンシー制に代表される一種の「委任」型の分権化が一つの典型的な改革手法の一つとされた。エージェンシー制とは、政策の企画立案部門と業務執行部門を分け、後者を業務の単位に合わせて区分し、企画立案部門から独立させて経営・管理に関する自由度を高

<sup>6</sup> 地方行政を定義する前に、行政の定義を確認する参考として、西尾（2002）から関連部分を次に引用する。「行政学とは、...（中略）... 『政府（government）に属するヒエラルヒー型組織の集団行動について考察する学』である。」（p. 47）「行政サービスの範囲は、学問の確定しうところではなく、あくまで政治のメカニズムをとおして決定されるべき性質のものである。それ故にそれは、国ごとに多様であって当然であり、時代とともに変遷して当然のものである。」（p. 11）

<sup>7</sup> 石塚（2004）、国際協力機構（2003）

めるとともに、成果への責任を厳しくすることで、効率化とサービスの質の向上を図るものである。そして、英国などを中心に、この考えを開発途上国にも求めてきた<sup>8</sup>。

NPMやグッド・ガバナンスの一環としての地方分権の推進。

1990年代には、構造調整プログラムがアフリカで成果を生まなかった反省から、政治的リーダーシップ、意思決定プロセスの透明化、行政の効率化などが求められるようになった。また、冷戦後、ドナーが、国際援助の必要性として民主主義と市場経済の拡大、人権擁護の推進を挙げるようになったことにより、これらを含むグッド・ガバナンスの実現が開発途上国に求められるようになった。この一環として、行政の効率性とアカウントビリティの向上や住民参加の促進を期待して、地方分権をドナーが開発途上国に強く求めるようになってきたのである。

ミレニアム開発目標達成のためにも、地方行政の役割は重要。

2000年9月ニューヨークにおいて、国連加盟国代表は、21世紀の国際社会の目標を示し、国連ミレニアム宣言を採択した。2015年までに8つの目標を達成すべきとし、そのための推奨的行為<sup>9</sup>のいくつかとして、ミレニアム・プロジェクト<sup>10</sup>は、「透明性のある分権化されたガバナンスのためのメカニズムの促進」や「地域コミュニティにおける公共セクター・マネジメントの専門的技術の整備」を挙げている。

また、ミレニアム開発目標自体が貧困撲滅、教育、女性の地位向上、保健、環境などどれも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は、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) わが国の援助方針

#### <ODA大綱と人間の安全保障との関係>

従来、わが国の援助方針においては、『政府開発援助大綱(旧ODA大綱)』(1992年6月策定)の基本理念で「良い統治(グッド・ガバナンス)」の確保を政府開発援助の目的として掲げているものの、地方行政や地方分権化に関する課題そのものに関する方向性は明示されていなかった<sup>11</sup>。2003年8月に改定された『政府開発援助大綱(新ODA大綱)』においては、5つ

<sup>8</sup> McCourt (2001)

<sup>9</sup> 国連 ミレニアムプロジェクト ウェブサイト [http://www.unmillenniumproject.org/reports/recom\\_02.htm](http://www.unmillenniumproject.org/reports/recom_02.htm) (2007年7月4日アクセス)

<sup>10</sup> 2002年に国連事務総長によってミレニアム開発目標達成のための実践的計画を推進するために設置された機関。

<sup>11</sup> ODA白書においては、1996年のG7リヨンサミットで日本が発表した「民主的発展のためのパートナーシップ (Partnership for Democratic Development: PDD)」の実績として地方行政の能力向上支援の取り組みが各種制度づくり支援として掲載されているが、地方行政や地方分権に関する明確な位置づけはされていない(外務省(2002)資料編 第5章参考資料 第3節わが国の分野別イニシアティブ)。

の基本方針のうち5つ（「開発途上国の自助努力支援」及び「人間の安全保障の視点」）と重点課題の「持続的成長」に、地方行政及び地域社会に関する課題の重要性が示されている。

**新ODA大綱に見る  
地方行政課題の重要性**

**第1の基本方針**

・良い統治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法・制度構築への協力

**第2の基本方針**

・人間の安全保障実現のための地域社会の強化

**重点課題**

・持続的成長のための投資環境の整備に向けた政策立案・制度整備

第1の基本方針として、新ODA大綱は旧ODA大綱の基本理念を引き継ぎ、「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」を掲げている。そのために「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」を行うことをわが国ODAの最も重要な考え方としている。

第2の基本方針として「人間の安全保障」の視点が打ち出されている。この新ODA大綱の基本方針を具体化する新ODA中期政策（2005年2月発表）では、「人間の安全保障」の実現に向けた援助のアプローチとして、「地域社会を強化する援助」を挙げており、政府の行政能力の向上及び地域社会に対する支援や住民参加型の支援を組み合わせること、「地域社会の絆を強め、ガバナンス改善を通じて地域社会の機能を強化することにより、「欠乏」や「恐怖」から地域社会の人々を保護する能力を高める」ことの重要性が明記されている<sup>12</sup>。

さらに、新ODA大綱の重点課題の一つである「持続的成長」に関し、新ODA中期政策ではアプローチ及び具体的取り組みの一つとして政策立案・制度整備を挙げており、「投資環境の改善」のために「汚職の撲滅、法制度の改革、行政の効率化・透明化」とともに「地方行政の行政能力の向上」の重要性を指摘している。

## （2）わが国援助の実施状況

地方行政、地方分権化にかかるわが国の支援は、技術協力事業を中心に実施されているが、有償資金協力においても、政策金融を通じた地方自治体の資金調達支援<sup>13</sup>や、地方分権化の推進や枠組みの改善を促す開発政策借款を世界銀行（世銀）との協調融資の形で実施するなどの例<sup>14</sup>がある。今後は、より高い効果を求めて、技術協力事業との連携が進められることが期待されている。

<sup>12</sup> 人間の安全保障とガバナンスに関連する援助の方向性については、国際協力機構（2005d）pp. 157-158参照。

<sup>13</sup> 地方分権化の進むフィリピンにおいて、政策金融を通じて地方自治体の資金調達を支援し、自治体による緊急の投資ニーズにこたえる事業への融資、コンサルティングサービス支援を実施している例がある（フィリピン地方自治体支援政策金融事業）。（国際協力銀行（Japan Bank for International Cooperation: JBIC）（a））

<sup>14</sup> インドネシアに対して、日本政府は世界銀行などとの協調融資により、開発政策借款として、2005年、2006年にそれぞれ107億9400万円、117億2900万円の資金供与を実施しており、その改革項目には地方分権化の推進や枠組みの改善などが含まれている。（JBIC（b））

### (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>

・ 集団研修の多様化  
・ プロジェクト形成につながる国別研修

JICAの地方行政分野における協力は、研修と専門家派遣、技術協力プロジェクトが中心となる。古くは1964年より中央省庁の中堅、幹部を対象とした、中央政府の視点から見た「地方行政」の集団研修が実施されてきたが、近年においては、県や市町村の業務に視点をのこしたコースや市民社会活動、参加型地域開発、民間産業の活性化などのコースが増え、集団研修の多様化が進んでいる。さらに、1990年代後半より各国の地方制度の多様性に鑑み、ニーズに合致した国別の地方行政研修が実施されており、これらの国別研修の中から、研修参加者による問題分析や関係者間の対話がプロジェクトの形成につながり、技術協力プロジェクトに発展した例<sup>15</sup>が見られる。また、近年では、特に集団研修においても地方行政分野の研修は「課題解決型」を目指すものが多くなっており、集団研修での議論がプロジェクト形成につながったもの<sup>16</sup>もある。

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始まった。

技術協力プロジェクトにおいては、特定の分野を対象とせずに「地方行政」の能力向上や組織力の向上が第一義的に取り上げられるのは、1990年代後半から2000年代初頭になってからのことである。その背景としては、主として、1 - 3で述べるような地方分権化の進展があるが、一方で、JICAの協力の経験の中から地方行政の支援の重要性が認識されてきた経緯もある。

「技術移転型」支援と「直接的問題解決」支援との双方の課題への対応としての地方行政分野への協力。

JICAの技術協力プロジェクトでは、相手国政府の行政官や技術者、研究者など、政府機関の機能強化や人的資源の強化を目的とする「技術移転」が図られてきた。しかしながら、貧困削減が開発目標の中心として掲げられると<sup>17</sup>、「技術移転型」支援では、最終受益者である住民への裨益は相手国政府機関の自助努力に依存せざるを得ず、支援の効果の測定も困難である点が指摘されてきた。そこで、住民の生活改善や生計向上に対する公的な地域開発の制度が機能していない状況において、最終受益者である住民に専門家や協力隊員が直接働きかける「直接的問題解決」支援が実施された。ところがこれらの支援は、住民エンパワーメントの側面での有効性の高さが指摘される半面、事業の自立発展性や費用対効果、支援対象地域の狭さによる限定的なインパクト、対象地域の選択における公平性の問題などが指摘されてきた<sup>18</sup>。

これら双方の課題に対し、政府機関、または住民といった単一の層への

<sup>15</sup> フィリピン、インドネシア、ブータン、パキスタン、パレスチナ、コロンビア、タンザニアなど。

<sup>16</sup> フィリピン、ブータン。

<sup>17</sup> 貧困削減が開発課題の中心とされてきた背景などについては、国際協力機構（2003）p. 3を参照のこと。

<sup>18</sup> 国際協力機構（2004c）p. 47

支援ではなく、地域社会開発に携わる中央政府、地方政府、住民、大学、NGOなどの様々な関係者に複層的に働きかけ、連携関係を構築することで課題を克服する努力が試みられ、複層的アプローチの効果が認められている<sup>19</sup>。このようにJICAの経験上からも、特に政府と住民をつなぐ地方行政への支援の必要性が認識され、現在の地方行政分野の協力が実施されている。

また、従来開発計画やマスタープランの作成などが主とされてきた開発調査においても、計画の策定だけでなく、計画の実施体制や実施能力の育成の重要性が認識されており、行政を含む『地域開発のキャパシティ・ディベロップメント』が開発課題の柱の一つとして挙げられている<sup>20</sup>。最近では、既に導入されている制度に対して改善提案を行う開発調査において、パイロット事業を実施し教訓を抽出しながら実践的に改善提案を作成するとともに、パイロット事業を通じた能力育成に取り組むという協力が試みられている。

さらに、1999年よりJICAでは特定の中長期的な開発目標の達成を支援するための戦略的な枠組みとして、プログラムアプローチが推進されており、地方行政分野においても、インドネシア、タイ、タンザニアなどでプログラムとしての協力の実施が試みられ、協力の幅が広がってきている。

プログラムアプローチの  
推進。

#### <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>

これまでの地方行政分野の協力を課題の面からみると、財政や公務員制度を含む地方制度の構築や改善（変更）を直接の目的とした支援の実績は少なく、研修所の支援を通じた人材育成、あるいは、地方行政の運営、特に地方行政機関と住民の関係構築に重点を置いた取り組みが多い。制度構築支援については、相手国の制度の変更や改善を直接の協力目的とするのではなく、内務省あるいは地方自治省など地方制度を統括する省庁や財務省などへのアドバイザー派遣や、研究協力、共同研究の実施により、制度の選択肢を提供したり（インドネシア<sup>21</sup>）、日本側の提言の中から、相手国とともに可能な協力の方向性を探りながら、相手国のオーナーシップを引き出し、新たな制度の導入につなげたり（タイ<sup>22</sup>）あるいは、相手国が交付金制度などの構築に必要な教訓や経験を抽出するためのパイロット活動

これまでの協力  
・人材育成  
・地方行政機関と住民の  
関係構築  
・制度構築の側面支援

<sup>19</sup> 国際協力機構（2004c）p. 86

<sup>20</sup> 国際協力機構（2005c）で、キャパシティ・ディベロップメントの重視は、重点課題の一つとして掲げられている。

<sup>21</sup> 「経済政策支援」の一つとして、中央・地方の権限・財の配分に関し、政策提言を行うことを目的として実施されたインドネシア及び日本の研究者による共同研究として、「インドネシア地方分権研究支援無償」がある。成果品については、Hitotsubashi University and University of Indonesia（2003）を参照のこと。

<sup>22</sup> 日本、タイ両国の地方行政、財政の学識経験者の共同研究方式による政策提言支援がある。成果品については、Katayama and Muramatsu（2003）を参照のこと。

を、資金面を含めてサポートする（ブータン）といった側面支援的なアプローチがとられている。

#### < 調査研究による支援のあり方の模索 >

さらに、これらの具体的な協力事業とは別に、JICAでは、地方分権化、あるいは地方行政への支援のあり方を検討することを目的に調査研究が実施されており、「参加型と良い統治」(1995年)、「地域の発展と政府の役割」(1997年)、「地方行政と地方分権」(2001年)、「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 - 」(2002年)、「JICAにおけるガバナンス支援」(2004年)などの実績がある。また、2005年から2007年にかけて「アフリカ地方分権化研究会」が活動中である。

#### < 日本の地方自治体との連携強化 >

なお、協力の担い手の視点から見ると、従来から日本の地方自治体によって研修員の受け入れが行われているが、近年は地方自治体による国際協力への参画がより注目されており、旧自治省は1995年に「自治体国際協力推進大綱の策定に関する指針」を打ち出し、「海外技術協力推進団体補助金」を交付している。また、JBICにおいては、開発途上国における地方分権化の進展に伴い、これまで中央政府を相手に実施してきた事業について、日本の地方自治体との連携を進める取り組みを実施しているほか、JICAにおいても地方自治体の国際協力について、調査研究を実施し<sup>23</sup>、国内事業部を設置して地方自治体や自治大学校<sup>24</sup>との連携を強化してきている。

<sup>23</sup> 国際協力事業団（1997） 国際協力事業団（2000）

<sup>24</sup> 地方公務員に対するわが国の中央研修機関。戦後の日本では、新しい憲法の制定により「地方自治の本旨」に基づく地方自治制度が確立され、地方行政の民主的、能率的運営を図るため、地方行政の運営を直接担う地方公共団体の職員に対する高度の研修を行う機関が必要とされた。そのような中で、地方公共団体の要請に応じて、自治大学校設置法が制定され、1953年10月に、地方公務員に対するわが国唯一の中央研修機関として設置された。なお、現在は、1987年財団法人全国市町村振興協会が設置した市町村職員中央研修所もある。