

## 第2章 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

<支援目的>  
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

地方行政に対する支援の目的は、地方行政の役割強化と能力向上を通じて、住民のニーズに応じた行政サービスをより効果的・効率的に実施することにある。

地方行政は、国の政策に基づいて、地域住民との接点として地方での行政サービスの提供を担っており、効果的な行政サービスを提供するためには効果的な地方行政制度を整備していくことが必要である。近年、グッド・ガバナンスの重要性が認識され、民主化の進展とともに、地方行政制度の改革として多くの国で地方分権化が推進されるようになっている。そのような中で、地方行政が有効に機能し、その能力を高めていくための開発戦略目標としては、「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」の2つが設定できる。

<開発戦略目標>  
・国情に合った地方行政制度の整備  
・地方行政の能力向上

地方行政制度の枠組みの整備においては、中央-地方政府間関係の適切な権限関係、地方財政制度、地方行政官の人材育成制度、中央-地方政府間の連携協力制度に関する施策などが必要になる。また、地方行政自体の能力向上では、地域のニーズに基づいた開発計画の立案・実施能力、行政サービスの提供、地域社会との協働による地域経営の能力などの向上を図ることが必要である。

#### 2-1-2 地方行政の課題

<課題>  
・バランスの取れた地方分権化  
・地方行政自体の能力向上

地方分権化の推進は、住民のニーズにこたえていくためには権限を住民により近い地方行政に委譲していくことが望ましいという考え方がその根底にある。しかし、権限を委譲された地方行政が十分な財源と人材を確保できずに地方分権化が実施されている事態も多く見られる。地方分権化の政策は様々な政治背景を反映しているため、分権化のプロセスにおいては多くの混乱を伴うことがあり、そのような事態が生じやすいのである。したがって、権限・財政・人材のバランスの取れた地方分権化の実施と権限の受け皿である地方行政機関の能力を高めることが多くの開発途上国で課題となっている。

地方分権化の進展は国によって異なっているが、国情に合わせた balan

スの取れた地方分権化、地方行政制度を整備していくためには、中央政府と地方政府の権限関係、財政関係などの地方行政制度の枠組みを整備し、地方行政がその権限に基づいて行政サービスの提供や事業を実施できるような環境を整備していくことが求められる。

地方分権化により権限が地方に移されても地方行政の人材や能力が十分でない場合が多く、住民のニーズにこたえる行政サービスの提供、地域の資源を活用した地域開発を促進するための計画立案や実施などに関する行政能力の強化が必要になっている。また、地方分権化に基づいて地域の主体的な自治や発展を促進するためには、地方行政だけでなく、地方議会、民間、大学、非政府組織（Non-Governmental Organization: NGO）、住民組織などのステークホルダーとの協働を行っていくことが必要になり、地域社会との協働による地域経営を行っていくことが求められる。

### Box 2 - 1 中央政府と地方政府との仕事の分け方の例 ~ 欧米の分権モデル<sup>25</sup> ~

（国際協力事業団（2001）p. 148より抜粋）

欧米の分権モデルでは、州・地方政府への権限移譲をデザインする際に、「外部性」、「規模の経済」、「所得再分配」、「ミニマム・スタンダード」を配慮することが一般的である。地方政府の公共サービスが、管轄区域外に漏出して、ほかの地域に恩恵を及ぼすという外部性が発生する場合は、公共サービス水準についての地方政府の意思決定は、社会的にみて望ましい水準を下回る。例えば、教育や広域の道路がその例である。逆に負の外部性が発生すると、過剰となる。ゴミの不法投棄がその例である。また人口規模が増大するにつれて、公共サービスの平均費用が逡減するような場合、「規模の経済」が発生する。人口規模が小さいと、小規模の不経済が発生し、コストが高くなる。上下水道のような固定費用が大きい場合には、この問題が発生する。全国統一的なサービスを津々浦々に供給する必要があるという公共サービスがある。公衆衛生、社会福祉、幹線道路などがこれに相当する。地方政府が貨幣的給付を通じた所得再分配を行うことは貧困者の流入を招き、財政破産という副作用を起こしやすい。要するに「外部性」や「規模の経済」が比較的少なく、「ミニマム・スタンダード」や「所得再分配」も考慮する必要のない仕事は、本来、地方政府に適しているといわれる。ごく大雑把にいうと、図書館・公園・街路・消防・ゴミ収集は基礎的自治体へ、地域間交通、ゴミ処理は中間段階の政府へ、そして社会保障、教育、公衆衛生は中央政府もしくは州政府というのが処方箋とされている。

このように「外部性」、「規模の経済」、「所得再分配」、「ミニマム・スタンダード」を基準に、中央と地方の事務を截然と区分することは、行財政の責任を明確にするという意味では有益である。

## 2 - 2 地方行政に対する効果的アプローチ

### 2 - 2 - 1 「開発課題体系図」の作成方法

本報告書では、援助機関として支援できる範囲を考慮して、JICA地方行政関連プロジェクトの実績をベースに課題体系図を構成した。その過程

<sup>25</sup> 日本の地方分権の経験は、国際協力事業団（2001）pp. 181-195を参照のこと。

において、地方行政の能力向上を図っていくためには、地方行政自体の能力強化の取り組みとともに、地方行政制度を規定する法律や制度、中央政府からの支援の仕組みが影響を及ぼすことになるという認識から、「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」の2つを開発戦略目標として取り上げることにした。この2つの開発戦略目標の間には相互に補完関係が生じている。したがって、地方行政自体の能力向上を図る取り組みにおいても、中央政府を通じた環境整備への支援や政策へのフィードバックを配慮し、必要に応じて2つのアプローチを組み合わせることも必要である。

前述のとおり、本報告書の課題体系図は、JICA地方行政関連プロジェクトの実績をベースに構成した。そのため、本課題体系図は、地方行政を取り巻くすべての課題を網羅しているわけではない。ただし、実際の支援アプローチを検討する際は、全体像を捉えることが重要であることから、これらの点を「付録4 中央 - 地方関係基本チェック項目」と「付録5 地方行政の全体像を考える - その目的と役割 - 」にまとめた。参考にしていただきたい。

### 地方行政 開発課題体系図

開発戦略目標 (スーパーゴールレベル)	中間目標 (上位目標レベル)	中間目標のサブ目標 (プロジェクト目標レベル)	サブ目標の達成手段の例
1. 国情に合った地方行政制度の整備	1-1 中央・地方政府間関係の適切な枠組みの整備	1-1-1 中央・地方関係の方向性と地方行政のビジョンの形成	問題意識の醸成促進 政策研究への支援
		1-1-2 中央・地方政府関係の枠組み整備	地方分権に伴う問題・課題の分析 ×分権化基本計画の策定 地方行政担当省庁への技術的・政策的助言 地域開発政策の策定
		1-1-3 地方行政サービスの権限と基準の整備	行政サービスの権限・基準の整備
		1-2 地方財政制度の整備	1-2-1 地方財政政策の枠組み整備 地方財政基本政策策定
	1-2 地方財政制度の整備	1-2-2 地方政府への財政移転制度の整備	財政平衡交付金制度整備
		1-2-3 地方財政システムの整備	地方財政に関するデータベースやソフトウェアの構築及び普及支援 徴税システムの強化
		1-3 地方行政を支える行政官の育成制度の整備	1-3-1 地方公務員制度の整備 ×地方公務員制度の整備 地方行政の人事組織構造のモデル整備
	1-3 地方行政を支える行政官の育成制度の整備	1-3-2 地方公務員の研修制度の強化	研修実施・管理のための仕組みの構築 研修関連機関間の協力制度の整備 地方行政担当中央行政官の研修事業関連能力の向上 研修機関の研修開発能力の強化 研修内容の改善
		1-4 政府間の連携・協力体制の整備	1-4-1 地方行政に対する中央政府の情報提供・支援能力の向上 中央政府の地方政府への情報提供能力の向上 中央政府による地方政府の技術指導のシステムの整備
		1-4-2 自治体間協力制度の整備	自治体間協力ガイドラインの整備 自治体連合組織の職員研修
		2. 地方行政の能力向上	2-1 地域ニーズを反映した計画の策定
	2-1 地域ニーズを反映した計画の策定	2-1-2 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	地域社会経済のデータベース整備 開発計画策定モデル・手法の形成 開発計画策定モデル・手法の改善 開発計画策定モデル・手法の普及・運用にかかる研修コースの形成
		2-1-3 開発予算の計画策定、管理、執行能力の向上	×開発予算管理システムの整備 開発予算管理の研修
		2-2 地域ニーズにこたえる行政サービスの提供	2-2-1 行政サービス提供の仕組みの整備 各セクターとの連携による行政サービス提供の仕組みの整備 セクター別の行政サービス提供の長期計画策定能力の向上
	2-2 地域ニーズにこたえる行政サービスの提供	2-2-2 行政サービスの効果・効率的な提供	行政サービス提供にかかる企画的人材の育成 行政サービス提供にかかる技術的人材の育成 Information and Communication Technology( ICT )能力の向上支援
		2-3 地域社会との協働による地域経営	2-3-1 住民の活動を促進する行政の支援体制の整備 コミュニティ主体の開発の推進 NGOの能力強化支援
2-3 地域社会との協働による地域経営	2-3-2 地方行政の透明性と説明責任の確保	広報公聴機能の整備・強化支援 議会機能の向上支援 住民の声を代表する議員の能力強化 財務監査能力の向上	
	2-3-3 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	住民参加の促進 行政官のファシリテート能力の向上 住民と行政官の協働能力の向上	
	<p>「サブ目標達成手段の例」の、無印、×のマークはJICAの取り組み状況を次のとおり表す。                  : JICAの地方行政分野の協力事業として特に実績のあるもの                  無印: JICAの協力事業の目標として具体的な投入実績のあるもの                  ×: JICAの協力事業において事業実績がほとんどないもの                  なお、これらのマークはあくまでJICAの取り組み状況から投入実績の目安を示すために付したものであり、×の項目が協力内容として不適切である、という意味ではないことに留意のこと。ただし、実績がないためJICAの新たな取り組みとして協力に含めることでチャレンジングな内容になる可能性はある。</p>		

## 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

住民のニーズに応じた行政サービスや効果的な事業実施のための制度環境の整備が課題。

**開発戦略目標 1 国情に合った地方行政制度の整備**

地方行政制度は国の統治システムとして根幹となる制度の一つであり、歴史的、民族的、政治的な背景をもって形成されている。中央集権体制の国から連邦制の国家、地方分権化が進んだ国と、その政治体制によって中央政府と地方政府の関係や地方行政制度の仕組みが異なっている。地方行政制度の相違は、中央政府と地方政府の関係において権限と財源と人事権がどのように配分されているかによって生じている。これらの配分を変えることで地方行政を改善させるために、近年、多くの開発途上国で地方政府により多くの権限を委譲する地方分権化が促進されるようになった。地方行政機関が与えられた権限に基づいて住民のニーズに合った行政サービスの提供や事業の実施を効果的に実施することができるための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<sup>26</sup>の適切な枠組みの整備**

問題意識の醸成による国の実情に合わせた制度へのビジョン形成が重要。

中央 - 地方政府の関係は、国家の中心部分を構成する重要事項なので、開発途上国の国民自身が政府の内外で国の将来について議論を深め、様々な試行錯誤を繰り返しながら、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、開発途上国側が、地方行政に関する問題意識を醸成し、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。

そのような過程を経て形成されたビジョンに基づくものであれば、整備される中央と地方の権限関係の枠組みや、地方行政が持つ権限と提供すべきサービスの基準は、その国の固有の状況を反映しているので、その国の地方行政にとって適切なものになり得る。

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

<sup>26</sup> 二層制だけをイメージするものではなく、「地方」の中にも国によって様々な階層があることを想定している。行政学上、政府間関係という概念は、レベルの異なる政府間の関係を指しているため、「中央 - 地方」という語は、内容的に重複する部分（多くの場合は、中央政府とそれ以外のレベルの政府）があることから省略することも可能であるが、対象国内における中央政府とそれ以外のレベルの政府との関係を、分かりやすくイメージしてもらうために「中央 - 地方」と記載した。本報告書では、「政府間」に同レベルの政府間の意味合いも含めて使用しているところもある。

### JICAの取り組み

中間目標 1 - 1 に対するJICAの取り組みでは、研修事業や専門家派遣を通じて、地方行政制度や地方分権化に関する相手国の問題意識を醸成し、日本の経験や事例の紹介を通してビジョン形成や制度選択の過程において参考となる情報の提供を行っている。また、制度の設計と試験的な運用を試行する取り組みを支援している実績もある。

### 中間目標 1 - 2 地方財政制度の整備

権限委譲と財源委譲のギャップを減らす制度整備が必要。

中央と地方の権限関係を明確にするとともに、地方行政が与えられた権限に基づいて行政サービスの提供や事業の実施を行うことができるように地方財政の枠組みを整備していくことが必要である。権限は委譲されたがそれに見合う財源が地方に移転されないとサービスの提供が悪化したり、維持管理ができなくなるなど、地方分権化による行政サービスの低下という弊害が生じることがある。したがって、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、交付金や補助金などの中央から地方への財政移転制度の整備、地方税制度を含めた地方財政の制度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

### JICAの取り組み

中間目標 1 - 2 に対する取り組みは、研修事業を通じた日本の交付金制度などの地方財政の仕組みや経験の紹介、財務のデータベース整備により中央政府に対する説明責任を向上させる支援などの実績があるが、地方財政制度の構築に対する直接的な支援の実績はまだ少ない。

### 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

地方行政官を育てる制度や研修の整備が必要。

地方における行政サービスの提供においては、その担い手である地方行政官の育成が重要になる。特に地方分権化が実施される場合は、委譲された権限を担っていただけの人材が十分育っておらず、行政の実施能力が弱い場合が多い。したがって、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

#### JICAの取り組み

中間目標 1 - 3 に対するJICAの取り組みは、中央政府の研修機関への協力を通して、地方行政官を対象とする研修機能の強化や研修内容の改善を図るものがある。また、中央の研修所で研修カリキュラムの策定支援や地方研修所の講師に対する研修（Training of Trainers: TOT）を実施し、地方での研修を強化する取り組みも行っている。

#### 中間目標 1 - 4 政府間の連携・協力体制の整備

上位政府による財政的支援、技術支援、情報提供、自治体間協力などが必要。

地方行政制度を整備するにあたっては、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になる。情報提供は中央から地方だけでなく、地方から中央に情報を送り中央の政策にフィードバックする双方向の流れを確保することが必要である。また、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

#### JICAの取り組み

中間目標 1 - 4 に対するJICAの取り組みは、日本の広域連合や一部事務組合<sup>27</sup>の経験などを基にした自治体間協力の制度の整備に関する協力の実績がある。また、地方行政制度の整備や地方政府の能力向上を目的とした協力の中で、中央政府での活動を地方政府に展開する事例や地方政府での活動を中央の政策にフィードバックする事例があり、中央政府と地方行政との情報交換を促進する仕組みや活動を取り入れている例は多い。

<sup>27</sup> 普通地方公共団体及び特別区が、事務の一部を共同処理するために設ける地方公共団体の組合。

開発戦略目標 1 国情に合った地方行政制度の整備

中間目標 1 - 1 中央・地方政府間関係の適切な枠組みの整備		
中間目標のサブ目標	サブ目標の達成手段の例	JICAの主たる事業
1-1-1 中央・地方関係の方向性と地方行政のビジョン形成	問題意識の醸成促進	大阪研修(タンザニア)、日本における地方分権化と国会及び国会事務局の機能・役割(インドネシア)
	政策研究への支援	地方行政能力向上共同研究(タイ)、参加型農村開発手法の確立: 地域資源の活用と管理・調査(スリランカ)
1-1-2 中央・地方政府関係の枠組み整備	地方分権に伴う問題・課題の分析	地方分権化・地方自治体における地方政府の実施状況及び支援ニーズ調査(インドネシア)、地方分権化基礎情報調査(セネガル、マリ)
	×分権化基本計画の策定	
	地方行政担当省庁への技術的・政策的助言	地方行政に関する行政命令・規則制定、地方行政官研修計画策定(ラオス)、地方行政改革アドバイザー(タンザニア)
	地域開発政策の策定	地方開発セクタープログラム策定支援調査(タンザニア)【開発調査】
1-1-3 地方行政サービスの権限と基準の整備	行政サービスの権限・基準の整備	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(タイ)
中間目標 1 - 2 地方財政制度の整備		
中間目標のサブ目標	サブ目標の達成手段の例	JICAの主たる事業
1-2-1 地方財政政策の枠組み整備	地方財政基本政策策定	地方行政制度の改善(パレスチナ)
1-2-2 地方政府への財政移転制度の整備	財政平衡交付金制度整備	地方自治体歳入改善プロジェクト(フィリピン)、ロイヤリティ交付にかかる大蔵省業務手続改善プロジェクト(パラグアイ)
1-2-3 地方財政システムの整備	地方財政に関するデータベースやソフトウェアの構築及び普及支援	地方交付金配分機能向上のための市役所財務諸表データベース整備(パラグアイ)
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		
中間目標のサブ目標	サブ目標の達成手段の例	JICAの主たる事業
1-3-1 地方公務員制度の整備	×地方公務員制度の整備	公務員人事制度調査(在外基礎調査)(インドネシア)
1-3-2 地方公務員の研修制度の強化	研修実施・管理システムの整備	ホンボロ地方自治研修所能力強化計画プロジェクト(タンザニア)
	研修関連機関間の協力制度の整備	地方行政人材育成(インドネシア)、地方行政人材育成プロジェクト・フェーズ(インドネシア)
	地方行政担当中央行政官の研修事業関連能力の向上	ホンボロ地方自治研修所能力強化計画プロジェクト(タンザニア)、地方・地域行政開発計画(コロンビア)
	研修機関の研修開発能力の強化	ホンボロ地方自治研修所能力強化計画プロジェクト(タンザニア)
	研修内容の改善	地方行政人材育成(インドネシア)、地方行政人材育成プロジェクト・フェーズ(インドネシア)、公務員能力強化計画プロジェクト(ガーナ)
中間目標 1 - 4 政府間の連携・協力体制の整備		
中間目標のサブ目標	サブ目標の達成手段の例	JICAの主たる事業
1-4-1 地方行政に対する中央政府の情報提供・支援能力の向上	中央政府の地方政府への情報提供能力の向上	東部地域開発政策確立・実施支援(インドネシア)、地方行政人材育成プロジェクト・フェーズ(インドネシア)
	中央政府の地方政府への指導能力の向上	公共投資プログラム運営監理能力向上プロジェクト(ラオス)
	中央政府による地方政府の技術指導のシステムの整備	教育政策向上支援プロジェクト(ガーナ)
1-4-2 自治体間協力制度の整備	自治体間協力ガイドラインの整備	自治体間協力プロジェクト(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(タイ)、地方行政制度の改善(パレスチナ)
	自治体連合組織の職員研修	地方行政制度の改善(パレスチナ)、西部地域・開発能力強化プロジェクト(ホンジュラス)
<p>「サブ目標達成手段の例」の、無印、×のマークはJICAの取り組み状況を次のとおり表す。</p> <p>○：JICAの地方行政分野の協力事業として特に実績のあるもの</p> <p>無印：JICAの協力事業の目標として具体的な投入実績のあるもの</p> <p>×：JICAの協力事業において事業実績がほとんどないもの</p> <p>なお、これらのマークはあくまでJICAの取り組み状況から投入実績の目安を示すために付したものであり、×の項目が協力内容として不適切である、という意味ではないことに留意のこと。ただし、実績がないためJICAの新たな取り組みとして協力に含めることでチャレンジングな内容になる可能性はある。</p>		

**開発戦略目標2**  
地方行政の  
能力向上

地域ステークホルダーとの協働による創造的な地域経営能力の向上が必要。

地域の情報や資源に基づく地域開発計画策定、予算獲得、事業実施のための調整、管理能力の向上が必要。

**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いならば地方行政に期待されている機能は十分発揮されない。このため、地方行政自体の能力向上が重要になる。特に地方分権化が実施されている国においては、地方行政機関が委譲された機能と権限を基に、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。さらに地方分権化においては、地方が独自の政策や工夫を通して、地域の資源やステークホルダーの能力を活かした開発や事業の実施を行うことが可能になってくる。したがって、地方政府がより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の策定**

地域開発の計画立案とその推進における地方行政の役割は、地方分権化の進展に伴いますます重要になっている。しかし、地方分権化が進展する前は地域開発などの開発計画の立案が中央政府によりなされてきたことから、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。したがって、地域開発における地方行政官の計画策定、運営管理、モニタリング能力の向上が必要である。その中で、計画立案にあたっては、地域の情報や資源に基づくとともに、地域のニーズやイニシアティブに基づいた開発計画の策定と実施を図っていくことが求められるようになっている。また、策定された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

**JICAの取り組み**

地方行政官の地域開発計画策定、運営管理の能力向上に関する協力は、技術協力プロジェクト、専門家派遣、研修事業を通して多くの実績がある。また、参加型の開発計画の立案と実施運営に関するモデル事業の実施やファシリテーターの育成などに関する協力も行われている。特に地方分権化が実施されて間もない移行期にある国では、地方における人材不足、能力

不足が顕著であるため、この分野に対する協力のニーズは高い。

## 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

基礎自治体は、住民に直接接する末端機関として各種行政サービスの提供を担っている。また、地方分権化の進展具合にもよるが、中央政府の政策に基づいてセクター別の政策の実施やサービスの提供を担っている場合が多い。一方で、地方分権化に伴う権限委譲に応じた財源が地方に配分されていないと、サービス提供の質と量が低下したり維持管理の予算が少なくなる例が見られる。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、行政サービスの提供にあたり、住民のニーズや声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。

効率的な行政サービスの提供や住民ニーズ反映のための取り組みが課題。

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

### JICAの取り組み

中間目標 2 - 2 に対するJICAの協力は、研修事業や具体的な行政サービスの提供（パイロット事業の実施）を通じた人材育成における実績がある。地方政府の能力が整わないうちに地方分権化されることにより、各セクターの行政サービスの提供における省庁間の混乱やサービスの質の低下が生じることがあるので、行政サービスの提供状況・役割分担を確認しておくことも必要である。

## 中間目標 2 - 3 地域社会との協働による地域経営

地域の発展を促していくためには、地方行政だけでなく民間や大学、NGO、住民組織など多くのステークホルダーとの協働と協働が必要である。住民の活動の活性化が地域の活性化につながり、地方行政が住民の活動を支援していく体制を整備することが地域の活性化を促進する要因となる。また、その活動を通して行政が住民のニーズを把握し、的確に計画や意思決定に反映させることもできる。

地域のステークホルダーとの協働・連携が必要。

一方、地方分権化により地方の権限が強まると首長が大きな力を持ち、汚職や地方有力者による支配などのガバナンスの悪い側面が生じる場合がある。議会やNGO、メディアなどのチェック機能が確保されるようなローカルガバナンスの仕組みを整備することや、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

#### JICAの取り組み

中間目標 2 - 3 に対するJICAの取り組みは、技術協力プロジェクトや研修事業を通して地方行政とNGOや大学などの地域のステークホルダーとの連携促進を行っている実績がある。地方行政の効果的な運営や地域開発の促進において、地域でどのようなステークホルダーが重要な役割を担うことができるかを見極めることが重要であり、今後も地方行政がステークホルダーの参加と連携を促進していく能力を高め、参加のための機会と仕組みを提供していくことが必要である。

#### Box 2 - 2 住民エンパワーメントプログラムと地方分権化支援の連携のあり方<sup>28</sup> - チリ政府、連帯社会投資基金によるプログラムの事例 -

開発途上国における地方分権化支援事業の延長線上に、地域住民の参加基盤形成を目的とした参加型住民エンパワーメントプログラムが実施されるようになってから久しい。地域住民が権利意識と交渉・運営能力を身に付けてゆくエンパワーメントと、その地域住民の要求に迅速に回答できる地方政府及び政府組織の育成を目的に持つ地方分権は、互いを欠いては発展してゆかず、その連携の意義は大きい。一方で、地域のイニシアティブの尊重と、それをシステムティックに規定・監理しようとする政府意向とのジレンマもあり、具体的な政策としてどのようなバランスでそれらを実現するかは、常に課題として残される。

本稿ではチリ政府による、地方分権化支援策と連携された参加型住民エンパワーメントプログラムの事例に基づき、住民の主体的かつ持続的エンパワーメント過程に対する促進・制約要因としての分権化支援との連携について考察を試みている。チリでは1995年から5年間、用途を限定した交付金として分権化支援予算を地方政府に委譲し、貧困地域を対象とする参加型住民エンパワーメントプログラムのプロジェクト実施資金に充てる仕組みが取られた。しかし、この権限委譲による地方政府の「団体自治」強化と、市民の開発運営への参加を促進する「住民自治」強化の同時進行は、地域住民と地方政府に接点をつくり出すメリットを生む一方で、プロジェクトにかかる「決定権」を両者の間で二分し、住民による主体的な資金活用の枠組みに制約を加え、結果的に住民のエンパワーメントに対し大きな阻害要因となった。

住民エンパワーメントプログラムと分権化支援の連携が相乗効果を生み出すためには、制度化に合わせて住民の参加基盤形成の枠組みを規定するのではなく、主客を転倒させ、地域の主体的な参加を促す枠組みを優先させた上で、それを側面支援・助長する政治システムの制度化として、分権化支援のあり方を模索するべきとの教訓が残された。

<sup>28</sup> 上村（2002）

## 開発戦略目標 2 地方行政の能力向上

中間目標 2 - 1 地域ニーズを反映した計画の策定		
中間目標のサブ目標	サブ目標の達成手段の例	JICAの主たる事業
2-1-1 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	地方行政官の地域開発能力の向上	地方政府の開発政策（インドネシア） 地域開発政策支援（インドネシア） 南スラウェシ州地域開発政策アドバイザー（インドネシア） セブ州地方部活性化（フィリピン） PRSP（Poverty Reduction Strategy Paper）モニタリング制度構築のための州政府機能向上研修プロジェクト（ザンビア）、教育政策向上支援プロジェクト（ガーナ）、イシククリ地域総合開発計画調査（キルギス）【開発調査】、カザンラク地域振興計画プロジェクト（ブルガリア） 地方・地域行政開発計画（コロンビア） 西部地域開発能力強化プロジェクト（ホンジュラス）、市町村政府中堅実務者能力強化プロジェクト（ボリビア）
	セクター間の整合性調整能力の向上	
2-1-2 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	地域社会経済のデータベース整備	社会経済データ管理システム展開計画調査（タンザニア）【開発調査】、基礎自治体開発計画策定能力向上プロジェクト（タイ）
	開発計画策定モデル・手法の形成	スラウェシ貧困対策支援村落開発計画（インドネシア）、市民社会の参加によるコミュニティ開発技術協力プロジェクト（インドネシア）、基礎自治体開発計画策定能力向上プロジェクト（タイ）、公共投資プログラム運営監視能力向上プロジェクト（ラオス）、住民参加型農村開発行政支援（バングラデシュ）、カザンラク地域振興計画プロジェクト（ブルガリア）、参加型農村開発手法の確立：地域資源の活用と管理・調査（スリランカ）
	開発計画策定モデル・手法の改善	パンジャブ州地方行政能力向上プロジェクト（パキスタン） 地方自治体参加型計画手法の改善（タンザニア）【開発調査】、地方行政プロジェクト 第1フェーズ（ブータン）
2-1-3 開発予算の計画策定、管理、執行能力の向上	× 開発予算管理システムの整備	
	開発予算管理の研修	
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		
中間目標のサブ目標	サブ目標の達成手段の例	JICAの主たる事業
2-2-1 行政サービス提供の仕組みの整備	各セクターとの連携による行政サービス提供の仕組みの整備	地方自治体における環境保全計画策定と重点施策推進事業（開発パートナー）（フィリピン）、ミンダナオ・ダバオ地域地方行政・地域社会強化プロジェクト（フィリピン）、カザンラク地域振興計画プロジェクト（ブルガリア）
	セクター別の行政サービス提供の長期計画策定能力の向上 各セクターの効果的アプローチ参照	地方教育行政強化計画（セネガル）【開発調査】、地方教育行政強化計画（タンザニア）【開発調査】
2-2-2 行政サービスの効果・効率的な提供	行政サービス提供にかかる企画的人材の育成	地方分権化のための能力強化プログラム（ザンビア）、ミンダナオ・ダバオ地域地方行政・地域社会強化プロジェクト（フィリピン）、カザンラク地域振興計画プロジェクト（ブルガリア）
	行政サービス提供にかかる技術的人材の育成 各セクターの効果的アプローチ参照	モロゴ州保健行政強化プロジェクト（タンザニア）
	ICT能力の向上支援	政府職員ICT能力向上（インドネシア）
中間目標 2 - 3 地域社会との協働による地域経営		
中間目標のサブ目標	サブ目標の達成手段の例	JICAの主たる事業
2-3-1 住民の活動を促進する行政の支援体制の整備	コミュニティ主体の開発の推進 開発課題に対する効果的アプローチ「農村開発」(2002)参照	スラウェシ貧困対策支援村落開発計画（インドネシア）、セブ州地方部活性化プロジェクト（フィリピン）、ソコイネ農業大学地域開発センター（タンザニア）、住民参加型農村開発行政支援（バングラデシュ）、首都圏セ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（バブアニューギニア）、地方行政制度改善（パレスチナ）
	NGOの能力強化支援	草の根からの市民社会強化プロジェクト（アルゼンチン）
2-3-2 地方行政の透明性と説明責任の確保	監査機能の整備・強化支援	
	広報公聴機能の整備・強化支援 議会機能の向上支援	PRSPモニタリング制度構築のための州政府機能向上研修プロジェクト（ザンビア） 日本における地方分権化と国会及び国会事務局の機能・役割（インドネシア）
2-3-3 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	住民参加の促進	カザンラク地域振興計画プロジェクト（ブルガリア）、参加型農村開発手法の確立：地域資源の活用と管理（スリランカ）
	行政官のファシリテート能力の向上	市民社会の参加によるコミュニティ開発技術協力プロジェクト（インドネシア）、地域開発政策アドバイザー（インドネシア）、首都圏セ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（バブアニューギニア）、東部黒海地域参加型地方開発人材開発プロジェクト（トルコ）、西部地域開発能力強化プロジェクト（ホンジュラス）、グラスルーツ指導者研修（タンザニア）、地方行政制度改善（パレスチナ）
	住民と行政官の協働能力の向上	農地改革持続可能な農業参加型地方自治についての参加型ワークショップ（フィリピン）、行政と住民のエンパワーメントを通じた参加型農村開発プロジェクト・フェーズ2（バングラデシュ）
<p>「サブ目標達成手段の例」の、無印、×のマークはJICAの取り組み状況を次のとおり表す。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○：JICAの地方行政分野の協力事業として特に実績のあるもの</li> <li>○：JICAの協力事業の目標として具体的な投入実績のあるもの</li> <li>×：JICAの協力事業において事業実績がほとんどないもの</li> </ul> <p>なお、これらのマークはあくまでJICAの取り組み状況から投入実績の目安を示すために付したものであり、×の項目が協力内容として不適切である、という意味ではないことに留意のこと。ただし、実績がないためJICAの新たな取り組みとして協力に含めることでチャレンジングな内容になる可能性はある。</p>		