

第3章 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、国際協力における各セクター案件の担当者も理解しておくべき重要なテーマの一つである。主な理由としては、次の2つがある。

1つ目は、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ものであるが、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、中央政府の出先機関か地方政府であり、その両者が地方の現場でどのような役割分担をしているかを理解することにより、効果的・効率的な支援のために働きかけるべき行政組織を把握できるためである。その結果、適切などころへ支援ができ、成果をその地方に定着させることができるのである。また、地方政府への分権化が進んでいる場合には、地方政府がセクター横断的な調整機能を有するので、地方行政への視点が一層重要となる。

2つ目は、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あるからである。どのような案件を担当する場合でも、その国の構造を十分に理解するためには、中央 - 地方関係は避けて通れない事項である。

地方行政は、セクターの視点からも国を理解する点からも、効果・効率的な支援を実施する際に、見落とすことができないテーマなのである。

(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る。ほかのガバナンス支援と同様、これに関する支援は内政干渉と解釈され得る側面も含んでいるので、相手国政府のオーナーシップがなければ、支援が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。新ODA大綱は「開発途上国の自主性（オーナーシップ）を尊重し、その開発戦略を重視する」と謳っているが、まさに地方行政に関する案件は、この点が特に求められる。相手国政府自身の地方行政に対する変革意欲が最も重要であり、彼らがこの「変革への気付き」を持つことが不可欠である。過去の多くの事例が、押し付けで構築された制度はその国に根付かないことを示している。先方に明確な政策的志向性がない時点で、外部者が自らの協力の目標を明確化することは非常に困難であ

地方行政の理解は、セクターにかかわらず、効果・効率的な支援に不可欠。

「変革への気付き」を促す支援。

ることを認識する必要がある。まずは、政策・制度構築支援の初期段階における「変革への気付き」を促すための情報提供・事例紹介などの支援を我々強行することが地方行政支援では特に重要である。また、このことはJICAが推進しているキャパシティ・ディベロップメント²⁹の基礎的な考え方にも共通している。

JICAは、これまでも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、制度的変革を外から押し付けることなく、相手国政府が制度の選択や構築、運用を主体的に行えるような情報提供や対話を行ってきたが、今後もこれを推進していくべきである。

(3) 国情に合った支援

地方行政は、歴史的、民族的、政治的な背景を持って形成されているため、国によって様々である。近年、多くの国で地方分権化が進められているが、その流れも様々である。

地方行政は国ごとに大きく異なるので、国情に合った支援がほかのセクター以上に必要。

大切なのは、地方行政の状況が、国ごとに、さらには同一国内でも条件により地域によっても大きく異なるため、ほかのセクター以上に国情に合った支援が一層必要となることを理解しておくことである。ほかの国の制度やほかの国で成功したプロジェクト事例を単純に適用するだけでは、相手国への適切な支援とはならないことが多いことを十分理解しておくべきである。

(4) 住民に裨益する行政サービスの実現

地方行政機関は、一般的に住民に身近な行政組織として人々のニーズに合った行政サービスを効果的・効率的に提供することで、住民の福祉を増進し、地域を豊かに発展させることを目指している。

行政サービスが住民に裨益するための仕組みや工夫を。

開発途上国の地方行政を支援する際にも、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

ここでは、第2章及び第3章3 - 1を踏まえ、第2章で整理された開発課題に対し、JICAの今後の取り組みの方向性を示す。

²⁹ 国際協力機構 (2006c)

(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³⁰・改善への支援**

地方行政制度の整備は、地方行政の骨格を定めること、支援の成果の普及や自立発展性を制度面から確保すること、また、開発戦略目標2で整理される地方行政官の能力向上や各セクターの事業実施の環境を左右することから、支援の重要性は高い。これまでのJICAによる支援の経験は限定的であるが、先例を応用することで効果的な支援が可能であるため、その重要性を再認識し積極的に取り組むべきである。

3-1(2)でも触れたように、相手国の地方行政のあり方そのものにかかわる支援は、内政干渉と解釈され得る側面があり、また、相手国の政治的変動に大きく左右されるというリスクも含んでいるため、制度の構築や改善を一定期間のプロジェクトの目標や成果として明確に設定することが難しい。このため、過去の例では、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変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、制度改革の必要性にかかる認識を高めることにより、相手国のコミットメントを引き出し、その後の効果的な制度構築・改善を可能にしている。今後もこのような日本の支援の特徴を活かし、相手国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。

また、制度の構築、改善にかかる支援を実施する場合には、相手国が現実

相手国側の変革意識を促進し、コミットメントを引き出す。

Box 3 - 1 タイ国自治体間協力プロジェクト**～共同研究協力からプロジェクト化、制度改善に貢献した事例～**

タイでは、1997年に改正された憲法及び1999年に制定された地方分権推進法の制定により、自治体の能力向上が喫緊の課題となっていた。こうした状況下で、1999年から2000年にかけて地方行政能力向上のプロジェクトが形成されることになった。しかし地方行政は相手国の統治機構に踏み入りかねないセンシティブな分野であったため、まずは日タイの対等な立場からタイの地方分権化にかかる課題を把握、分析をした上で、具体的な協力案件を検討することとした。こうして2000～2002年に「日タイ地方行政能力向上共同研究会」が実施された。共同研究会では、日タイの地方行政学者が4つの課題を研究した上で、タイ側からの提言として取りまとめたことにより、外からの押し付けではない自分たち自身の課題検討としての機運が高まった。

2002年から実施されている「自治体間協力プロジェクト1・2」は、タイ側機関の明確な問題認識の下、共同研究会での課題の一つを取り上げ、タイ側のオーナーシップに基づく実施体制を確立した。具体的には、パイロットサイトで地方における自治体間協力事業の実施を支援し、その成果を地方自治体振興局での自治体間協力のためのガイドライン策定作業に反映させるものである。この事業で制度を構築する地方自治体振興局が積極的にパイロットサイトで自治体間協力のための諸課題をサイト関係者と議論することにより、自治体間協力のためのパイロット自治体の組織強化とガイドライン策定という制度整備とが車の両輪となって効果を及ぼすことが期待されている。

³⁰ JICAでは、中央政府の政策については、ガバナンスタスクフォースの中の「行政基盤」サブタスクが、公共セクター改革などを中心に研究を行っている。

に制度を運用する能力があるかどうかについても配慮し、相手国の状況に合った制度作りを支援するとともに、併せて制度運用上の課題解決を支援することで、より現実的かつ効果的な制度の構築・改善を行うことが重要である。

(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。そして、JICAの地方行政支援の実績の中では、制度整備支援と比べて、開発計画策定能力強化、サービス提供、及び地域社会との協働に関する支援は経験が多い。これらの経験を活かし、今後とも重点的に取り組むべきである。今後は、地域の計画策定や、行政のマネジメント能力の強化を各セクターのサービス提供の支援と連携、調和させていくことが重要である。

また、能力向上を主眼においた支援では、効果が研修の対象となった行政官やモデル地域などに限定されがちであるが、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。

能力向上への豊富な支援
経験の積極的活用を。

Box 3 - 2 インドネシア地方行政人材育成プロジェクト ～地方分権の進捗に合わせた人材育成の事例～

インドネシアでは、1999年に制定された地方分権関連2法に基づいて2001年から地方分権化の本格的な実施がなされ、県・市を中心に多くの権限が委譲された。これまでの中央集権体制の中では地方政府の行政官は中央で定めた通りに実施するだけであったため、地方分権で求められる自らが考えて計画し実施する能力を持つ人材が育っていなかった。

2002年4月から実施された「地方行政人材育成プロジェクト」は、地方分権化への移行に必要な地方政府の人材育成、研修機能の向上を図るために、内務省教育訓練庁、北スマトラ州及び南スラウェシ州の教育訓練所をカウンターパートとして支援を行った。地方分権化の移行期においては、地方政府の人材育成と地方分権に伴う制度変化への対応を周知することに寄与した。

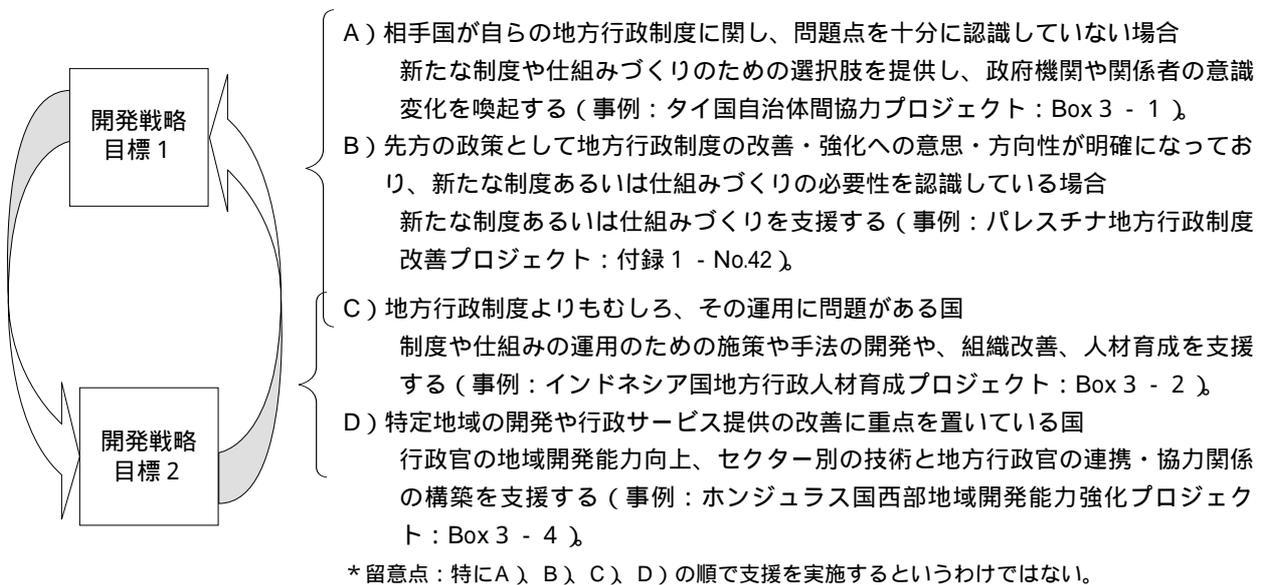
2004年に地方自治法の改正が行われ、これまで弱かった州の監督権限が強化されるとともに、県・市における郡長への権限委譲が規定された。これに伴って2005年から開始されたフェーズでは、北スマトラ州研修所のグッド・ガバナンス研修を通じた研修機能の強化と内務省教育訓練庁における郡リフォーム研修のカリキュラム開発とTOT研修による各州の研修所での研修実施支援に重点が置かれた。プロジェクトは内務省をカウンターパートとしており、地方分権化の推移に応じて中央政府の政策意図の地方での実施を支援する形で地方行政の能力向上が図られた。

Box 3 - 3 国の状況に合った支援（中心課題）の考え方（参考資料）

地方行政を取り巻く社会環境は、歴史的な背景もあり、国ごとに大きく異なる。それぞれの国の政治、経済、社会を総合的に勘案して、国の状況に応じた支援を実施していくことが重要である。以下に相手国の状況に応じた支援に関する大まかな考え方を提示する。

* 提示するフレームワークは国際協力機構（2004d）で提示されたガバナンス支援の基本的考え方に、これまでの地方行政支援の実績を踏まえ、地方行政・地域開発の視点を加味したもの。

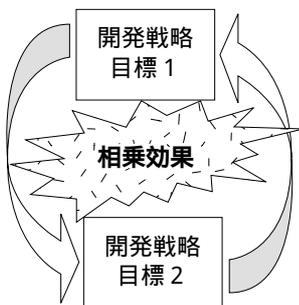
相手国の状況（問題意識や取り組みの段階）によって、大まかに次の4つの支援の考え方に整理ができる。A) B) が「開発戦略目標1：国情に合った地方行政制度の整備」に関する課題への支援、C) D) が「開発戦略目標2：地方行政能力の向上」に関する支援にあたる。



（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は、補完関係にある。制度は運用されなければ意味がなく、また、地方行政の能力向上が持続的に向上していくためには、地方行政の現場での制度の運用上の問題や課題が制度面にフィードバックされて、改善された制度の下でさらに高い水準での業務に従事する必要がある。

中心的な協力課題とその協力対象を特定しつつ、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

地方政府の現場だけでなく、地方政府関連の制度や政策の分析が必要。

開発途上国では多くの場合、地方政府の能力は弱く、中央政府による統制は強い。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（憲法・地方自治法・地方財政法・地方公務員法・その他規則など）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。

これら国の基礎資料を収集し、制度や政策と運用のギャップを比較すること、あるいは基礎的統計データと合わせて分析すること、さらには歴史的な経緯を検証することによって、その国の地方政府の特徴・能力などを把握することが可能となり、今後の協力を検討する上での指針となる。

さらに、これら地方政府に関する資料は、各セクター支援の補助資料としても有用といえる。（具体的なチェック項目の例は「付録4 中央 - 地方関係基本チェック項目」参照）

(2) 中長期的視点に立った柔軟なマネジメント

可能な限り仮説を立てた上での柔軟なマネジメントが必要。

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。

まず、相手国の制度改革の方向性やオーナーシップを慎重に見極め、JICAとして支援できる範囲や内容を明確に設定する必要がある。相手国の方向性が模索段階にある場合は、問題意識を醸成し、ともに議論することから協力を始めることも重要である（Box 3 - 1、Box 3 - 3）。

また、相手国が制度・政策整備の途上で数年中に段階的に発展・修正の可能性があり、一方で制度運用に向けた人材育成などより早期の支援が求められている場合、プロジェクトの活動をいくつかのステップに分けて、各ステップ終了時に活動結果及び外部条件の状況を確認し、プロジェクトの方向性や到達目標を再検証しながら次期ステップの活動内容を修正するようなアプローチも有効である（Box 3 - 4）。

Box 3 - 4 ホンジュラス国西部地域開発能力強化プロジェクト ～ステップワイズ・アプローチの事例～

ホンジュラスにおける1基礎自治体の職員は5人程度であり、自治体の機能は非常に弱い。このため、複数の市が連携して市連合会を形成することが推奨されているものの、人材、資金ともに不足しており、市連合会の機能も弱く、地方自治体の能力向上が喫緊の課題となっていた。本プロジェクトは、地方自治体を主体とした事業実施のためのメカニズム・システムが未成熟な環境下での関係者の能力強化を目的としている。プロジェクト運営上には多くの不確定要素が存在しており、また市連合会の脆弱性、政権が交代すると地方自治体職員が総入れ替えになり、知見、経験が蓄積されないなどの問題が挙がっている。

プロジェクト開始時点では、各活動の成果がどのような時間軸の中でもたらされるのか、手法が有効なのか、といった点が必ずしも明確でない面もあった。そのため、最初の調査分析、試験的実証事業、実証事業の拡大といった3つのステップを設定している。最初に可能な限りしっかりとした仮説を作り、その後のプロセスにおいてチェックポイントを設置して検証を行い、当初把握できなかった不確定要因が確認された場合は適宜修正を行うという作業を繰り返していくアプローチとなっている。

(3) 政治的な側面への配慮

地方行政は政権交代や首長の交代などによる政治的な変動の影響を受けることが多い。それにより政策の変化や地方行政の上層部の交代などの人事異動も生じることがあり、プロジェクトの運営に支障が生じることがある。一方、首長などトップの政治的な影響力が強い場合、トップの理解と支援を得ることはプロジェクトを運営する上で重要な要素になる。トップのリーダーシップとコミットメントを確保することが地方行政への支援においては必要であるが、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も条例化や通常の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枠組みの中に組み入れておくことが望ましい。このように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、リーダーの交代に備えた制度化の道を探っておくことが必要である。

政治的なリーダーシップの活用と成果の内容の制度化の検討が必要。

Box 3 - 5 支援メカニズムの形成と条例化

インドネシアのスラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクトでは県レベルにおける村落開発の支援システム(SISDUK: インドネシア語のSistem Dukungan [「支援システム」と訳す]の略)を形成し、村落の住民グループの活動プロポーザルを県政府が審査し補助する仕組みの形成と運営を支援した。プロジェクトでは県知事や県議会議長など県のトップのプロジェクトに対する理解と支援を得るために日本での研修などを通じて意識改革とコミットメントの醸成を図った。プロジェクトで形成された支援システムは県知事の支持とリーダーシップにより県条例化され、県予算により運営されるように制度化された。条例化されたことにより、県知事の交代後も継続して運用されている。また、後任の県知事には前県議会議長が就任したが、プロジェクト期間中に議会の理解と支持を得ていたことも支援システムの継続的な運用に寄与している。

行政サービスのセクター横断的マネジメントが必要。

(4) セクター横断的マネジメントと各セクターとの相互関係³¹

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、次の2つの能力が必要であることと、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。

- ・全セクターを横断的にマネジメントし調整する能力(開発計画、管理、モニタリング、評価など)
- ・各セクター(インフラ、教育、保健、農業など)における行政サービスの実施能力

これら2つの連携は、一般的に縦割り行政が中心である開発途上国の現状を踏まえると実現は容易ではない。しかし、支援をする際にこれら2つの相互の影響を理解しておくことにより、一層効果的な支援を実施することができる。特に、規模の大きいインフラ、教育、保健、農業セクターは地域の行政サービスに大きな影響を与え得ることを理解しておく必要がある。また、相手国において、将来可能な状況が整った場合には、これら2つの連携を図ることが望ましい。

(5) 他ドナーとの協調

他ドナーと役割の分担をしたプログラムの実施が求められている。

前述の通り、地方行政分野の支援では、開発戦略目標1と開発戦略目標2は補完関係にあり、相手国政府の政策・制度から地方の能力まで、包括的な課題整理と目標設定の中で支援の範囲を見極めることが重要となる。

したがって、地方行政分野の支援は、課題を包括的に捉えた上で、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て実施することも重要である。政策への整合性が求められる度合いは地域によっても異なるが、アフリカ諸国など、援助協調や財政支援の進む国々では、政策レベルへの整合性のみならず、具体的な活動や資金レベルでの整合性として、コモンバスケット・ファンドや財政支援の枠組みの中で支援を行うことが求められている。(詳細は、付録3「地域別の現状と課題 3-7 サブサハラ・アフリカ」を参照のこと)

また、援助協調がそれほど進んでいない国々においても、政策レベルでの整合性を図るとともに、他ドナーの援助との重複を避けることや、必要に応じて他ドナーとの連携により支援の相乗効果を高めることは、JICA単独で支援を検討する場合にも重要となる。

³¹ 他セクターの「開発課題に対する効果的アプローチ」報告書でも、地方行政との関係を説明しているものがあるので、関心のあるセクターの報告書も参照願いたい。

Box 3 - 6 日本の強みとは

1. 日本型アプローチ

制度構築の前段階として、またこれと並行して行うべきものとして重視しているのが、「問題意識の醸成」である。それは、相手国政府が自国にとって最適の制度を模索するにあたり、外から「正しい答え」を持ち込むのではなく、日本の経験や他国の事例（その長所、短所と背景）などの情報を材料として提供することにより、その長所、短所と背景を、彼ら自身が自国の事情・背景との比較の中で分析し考えるための「側面支援」を行うものである。

2. 日本の経験

日本は、明治時代に西欧諸国の後進国として出発し、西欧諸国の行政モデルを比較検討しながら先進工業国へと発展した。この受容過程において、日本は試行錯誤を繰り返しながら、地方行政制度を日本独自のものとして変容させる経験を蓄積した。また、地方にいきなり権限を与えず、機関委任事務³²を通して地方自治体の能力を伸ばした側面もある。その過程で、中央と地方との人事交流などを通じた人材育成もなされてきた。こうした日本の経験は、開発途上国がその国に適した制度を構築する上でも有益なものになり得る。

3. 研修事業の活用

古くは1964年より中央省庁の中堅、幹部を対象とした「地方行政」の集団研修が実施されてきたが、近年、市民社会活動、参加型地域開発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いる。それらは自国の問題に対する意識の醸成の場としても有効であり、中には、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も見られる（第1章1-4(3)参照）。

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

日本の国際協力の歴史の中で、地方行政という課題自体が新しい協力分野であることから、これまで技術協力プロジェクト/開発調査と研修事業以外でのスキームの連携は、ほとんどないといってよい。

今後、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る流れの中で、地方行政分野についても投入のベストミックスを図っていく必要がある。例えば援助協調の進むアフリカでは、わが国の資金協力で試行的に財政支援を行いつつ、地方への財政投入の受け皿となる地方行政の能力向上を併せて支援するなど、資金協力と技術協力を有機的に連携させた取り組みを実行していくことが検討できる。

資金協力と技術協力の有機的な組み合わせを。

³² 日本の旧地方自治法の下での地方自治体の事務執行の一態様。地方自治体の長その他の機関に対して国またはほかの地方自治体などから法律またはこれに基づく政令により委任された事務である。しかし、地方自治体の自主性を阻害するものとして全廃され、新たに自治事務、法廷受託事務に区分された。

(2) 国内外リソースの開発

国内リソースの体系的な整理と蓄積が必要。

専門家や研修員受入のリソースは、地方行政や地域開発を専門とする有識者や、地域に密着した行政サービスの技術を持つ日本の地方自治体などが中心となるが、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。効果的な支援のためには、開発途上国のニーズと日本のリソースのマッチングが重要であり、今後、日本の地域開発や地方行政の技術を持つリソースの発掘・整理に取り組む必要がある。

Box 3 - 7 日本のリソース

これまでの実績から、日本のリソースについて傾向をまとめた。

(1) 地方自治体

研修員受入、専門家派遣において、日本の制度の紹介や、比較的現業に近い技術支援などを行っている。長期派遣の実績は少ない。

(2) 大学・研究機関・公務員研修機関³³・有識者

研修員受入、専門家派遣、共同研究など、日本の制度の紹介や、政策策定にかかる研究支援などを行っている。長期派遣の実績は少ない。

(3) コンサルタント

公務員研修の運営や地域開発計画策定・運営・実施・モニタリング・評価にかかる支援、国の状況を把握するための調査などを行っている。現在、委託型プロジェクトが増加している。

(4) NGO

より地域に根ざしたリソースとして、開発計画の草の根レベルでの普及や小規模開発事業の実施における連携の実績がある。

(5) 青年海外協力隊

地域開発における村落開発普及員との連携などに取り組んでいる。近年、日本の自治体職員のマネジメント力を活かせる分野として「行政サービス」の職種が新設されており、協力隊のさらなる活用が期待されている。

注：1) 課題として、政策アドバイザーとして長期で派遣できる人材が少ないことが挙げられる。

2) その他のリソースとしては、南南協力（第三国専門家派遣、第三国研修など³⁴）などが考えられる。詳しくは、国際協力機構（2005a）、かいはつマネジメント・コンサルティング（2006）を参照のこと。

3) 2006年に、JICA東京を中心に国内の知見を体系化した「研修事業における地方行政にかかるコンテンツ」が作成された。国際的潮流や日本の経験について体系的にまとめられた教材である。

同コンテンツは、次のとおりJICAナレッジサイトからもダウンロード可能である。

トップページ> 分野課題> ガバナンス> 全小分類> 地方行政> 参考文献・JICA作成資料一覧

http://gwwweb.jica.go.jp/km/km_frame.nsf

³³ JICAは、総務省の自治大学校から、国別研修の受け入れや講師派遣に関して協力を得ている。

³⁴ JICAの事例としては、パレスチナ自治政府への支援などがある。日本は、パレスチナに対し人道的配慮、中東和平プロセスの促進及び中期的国造りの観点から、1992年より国連開発計画（United Nations Development Programme: UNDP）また1995年より国連パレスチナ難民救済事業機関（United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East: UNRWA）を通じた日本での研修員受入を実施（1995年のパレスチナ暫定自治合意を受け、1997年以降は国際機関を通さず日・パ間で直接研修員の受入を実施）していたが、1994年からは、新たなパレスチナ支援策として、エジプト及びヨルダンにおいて、パレスチナ人のみを対象とした第三国研修（個別）を開始し、2002年までの間に両国でそれぞれ3コースを実施した。2002年6月に川口外相がパレスチナを訪問した際、パレスチナ自治政府が実施する改革を全面的に支持する旨発言。自治政府内での経済技術協力活動が実施困難（な現地情勢）であることに鑑み、ヨルダンにおいて新たに行財政運営（2002年度～）及び司法分野（2003年度～）の第三国研修を開始することとなった。（国際協力機構（2005a）pp. 31-32）

ローカルリソースとの適切な組み合わせが必要。

専門家については、自治体職員の専門性を地域事情に合った形で適合させるために、地方行政の専門家に加えて、地域事情に精通した専門家を併せて投入することも有用である。さらに、大学関係者や地方自治体関係者などを長期に確保することは困難であることから、これら日本人専門家は短期間の派遣となることを前提とし、ローカルリソースをうまく組み合わせることも必要となろう。特に、地方行政や地域の現場での調査や活動となると、英語による意思疎通の可能性が低く、地域の文化的な背景や事情に通じていなければならないため、現地の人材を活用することが望ましい場合も多い。

(3) 成果の示し方の改善

多くの関係者が、開発途上国における地方行政への支援の成果を適切に示すことの難しさに直面している。その主な原因³⁵としては、支援の成果の発現には長期間を必要とするが、成果を示すことは短期的に求められている点、地方行政支援は、課題を包括的に捉えた上で、相手国の政策や方向性を見極めつつ柔軟に対応する必要性が強い点にある。

1点目については、地方行政に関する制度を整備する場合でも、相手国政府の問題意識の醸成から始める場合がほとんどであり、制度が整備されるまでには長期間が必要となる。また、地方政府の能力が向上し、その結果としての住民への裨益が実現するためにも長期間が必要となる。これらに対して、どちらの支援でも多くの場合、成果が発現する以前である、プロジェクト開始後数年の短期間で成果を示すことが求められている。

2点目は、社会構造の複層性によるものである。個人 - 組織 - 社会の関係、個人 - 地域 - 地方政府 - 中央政府の関係、複数のセクター横断的な関係などにおける多様なステークホルダーが相互に影響を与え合っているため、支援と成果との因果関係を証明することが難しいのである。

成果の示し方の工夫、改善を。

これらの困難性があり、ほかの国際協力機関も様々な試みをしているが、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。

³⁵ 政治的な影響については、本報告書の「3 - 3 (3) 政治的な側面への配慮」(p. 27)を参照のこと。

Box 3 - 8 成果の示し方の例

1. 行政サービスに対する住民の評価

近年住民の行政サービスに対する評価などを指標の目安にしようとする動きが徐々に注目を集めるようになってきている。日本の地方自治体でも、住民満足度調査や納得度調査は取り入れるところが増えている。また、このような基礎データを収集するための社会調査の手法に関しては、JICAの協力でもいくつか実績があるので、こうした手法を活用して、様々な成果の示し方や指標化について更なる工夫や改善が可能であろう。

2. 行政能力の測定

行政能力の測り方については、各セクターにおける行政サービスの技術的な変化を測ることもできるが、地方行政機関の場合は、行政官としての意識や姿勢、自己組織力³⁶、情報処理などの基礎的事務能力、問題対応能力などが指標として挙げられる。また、地方行政機関の権限として全セクター横断的なマネジメントが求められている場合は、関係機関との調整能力や行政サービスの効果・効率的な提供のための能力、住民とのネットワークの度合いなども加味する必要がある。

ただし、これらの変化をどのように数値化し、プロジェクト期間での達成目標を設定するかは難しい課題である。まずは現状のベースラインをしっかりと把握して、それからどれだけ改善したかを定期的に確認し、ゴールラインにどれだけ近づいたかではなくベースラインからどれだけ変化が起こったかを測ることが望ましい。現状を把握するためのアセスメント手法の確立が求められる。

注：1) 参考として、キャパシティ・ディベロップメントにかかるいくつかのJICA報告書にて、キャパシティ・アセスメントや指標化の方法について検討がなされている。

・国際協力機構（2004e）http://www.jica.go.jp/branch/ific/jigyo/report/cd/200403_b.html（2007年7月4日アクセス）

・国際協力機構（2006c）http://www.jica.go.jp/branch/ific/jigyo/report/cd/200603_aid.html（2007年7月4日アクセス）

2) また、日本では、総務省が政府全体の政策評価の枠組みや実施状況について取りまとめているほか、それぞれの地方自治体においても、政策の「企画立案 - 実施 - 評価」というマネジメントサイクルにおける有効性・効率性及び成果を検証し、行政評価報告を公開している。

3) 定量・定性両方における成果の示し方の参考文献として次を参考にされたい。

・国際協力機構（2005b）pp. 6-9。巻末資料pp. 16-17。

[http://knowledge.jica.go.jp/km/FSubject2001.nsf/3b8a2d403517ae4549256f2d002e1dcc/7a587add2f07a54a492571180008f0c9/\\$FILE/_I221k24438k886poggd5110s02277e44las885j0ghlm1101622avm441d489etggiroh12ms221ds441d8_.pdf](http://knowledge.jica.go.jp/km/FSubject2001.nsf/3b8a2d403517ae4549256f2d002e1dcc/7a587add2f07a54a492571180008f0c9/$FILE/_I221k24438k886poggd5110s02277e44las885j0ghlm1101622avm441d489etggiroh12ms221ds441d8_.pdf)
（2007年7月4日アクセス）

³⁶ 住民社会組織への注目とその強化策の模索が、資源（Resource）、組織（Organization）、規範（Norm）の3要素の組み合わせを勘案することで求められる。開発行為としてのかかわりも、同様にこれら3要素面から求めようとするものである。ある行為に何らかの効果を期待する場合、新たな資源の外からの投入に対して3要素のほかの2つである組織（Organization）、規範（Norm）要素が積極的に対応し調整され、効果の最大化が求められる。このようなある要素の変化に対してほかの要素を動員し、総合的な結果を求める組織的対応力を「自己組織力」という。なお、開発の3要素（R/O/N）は、現在、参加型地域社会開発計画論（Participatory Local Social Development Planning: PLSD）の基礎理論の一つとして位置づけられている。（国際協力機構（2004b）p. 85）