

インドネシア共和国
公務員行政能力向上プロジェクト
基礎調査団報告書

平成 12 年 4 月

国際協力事業団
社会開発協力部

序 文

インドネシア共和国では平成 11 年 4 月、地方分権化に向けた「地方行政法」が制定され、地方自治の権限が大幅に県、市レベルに移譲されることになりました。このため、それに対応する行政サービスの転換と、公務員の育成が求められています。しかしながら、地方レベルでは公務員の教育・研修を十分に行う人材や施設が不足しているところから、インドネシア共和国政府は我が国に、公務員研修と行政研究機関の強化を支援し、中央・地方公務員の行政能力向上を図るプロジェクト方式技術協力を要請してきました。

これを受けて国際協力事業団は、平成 12 年 3 月 5 日から同 30 日まで、当事業団社会開発協力部社会開発協力第一課課長代理 小川 正純 を団長とする基礎調査団を現地に派遣し、関係各機関との協議並びに参加型ワークショップを通じて、公務員研修及び地方分権化の現状を調査するとともに、本案件実施の妥当性・可能性の検討に必要な情報収集を行いました。

本報告書は同調査団の調査・協議結果を取りまとめたもので、今後のプロジェクトの展開に広く活用されることを願うものです。

ここに、本調査にご協力いただいた外務省、在インドネシア日本大使館など、内外関係各機関の方々に深く謝意を表するとともに、引き続き一層のご支援をお願いする次第です。

平成 12 年 4 月

国際協力事業団
社会開発協力部

部長 田 中 由美子

目 次

序 文

第1章 基礎調査団の派遣	1
1 - 1 調査団派遣の経緯と目的	1
1 - 2 調査団の構成	2
1 - 3 調査日程	2
1 - 4 主要面談者	3
第2章 要 約	7
第3章 公務員研修の現状	9
3 - 1 研修の分類	9
3 - 2 研修実施体制・実施機関	9
3 - 3 新たな研修ニーズ	12
第4章 地方分権化の現状	13
4 - 1 地方分権化関連法の概要と分権後の中央・地方政府の関係	13
4 - 2 地方分権化に係る省庁体制と政府規則の整備状況	22
4 - 3 地方分権実施のスケジュール	24
第5章 他の協力との関係	26
5 - 1 我が国の他の協力プログラム	26
5 - 2 他の援助機関の協力プログラム	26
第6章 参加型計画手法によるワークショップの開催	29
6 - 1 組織分析ワークショップの結果	29
6 - 2 PCMワークショップの結果	34
付属資料	
1. インドネシア側関係機関への報告書	43
2. 調査団報告書	47

第1章 基礎調査団の派遣

1-1 調査団派遣の経緯と目的

インドネシア共和国(以下、「インドネシア」と記す)では、1997年から始まった経済・金融危機、1998年のスハルト政権崩壊を経て、1999年5月、地方分権化に向けて「地方行政法」が制定された。同法が施行されると、地方自治の権限が大幅に県(Kabupaten)レベルや市(Kota)レベルに移譲されるため、それに対応し得る行政サービスの質的転換と、公務員の育成が必要になる。しかし、地方レベルでは、公務員の教育・研修を十分に実施できる人材・施設とも不十分なのが実情である。

インドネシアではこれまで、国家行政院(LAN:1957年設立)と内務省教育訓練庁が、主な公務員研修機関としての役割を担ってきた。LANは、本部(事務局と5つの総局)のほか、ジャカルタ、バンドン、マカッサル(ウジュンパンダン)の3か所に地域研修センターを有し、中央・地方政府の行政官を対象とした昇進研修、技術研修や経営研修等の研修コース実施のほか、階層・人材育成、政策分析・行政サービス、開発行政・情報技術に関する研究開発を行っている。また、内務省(MOHA)は、プキティンギ、バンドン、ジョグジャカルタ、マカッサルの4か所にある地域研修センターや、26の州政府研修センターにおいて地方公務員研修を実施している。

インドネシア政府の要請を受けた本件プロジェクト方式技術協力では、公務員研修・行政研究機関の強化を支援し、中央・地方公務員の行政能力、開発計画策定能力、また行政の透明性を向上させ、国民の真のニーズに対応した行政サービスを提供し得る“Good Governance”の実現をめざす。

そこで国際協力事業団(JICA)は、プロジェクト方式技術協力による案件実施の妥当性・可能性を検討するための基礎資料を収集することを目的として、本調査団を派遣した。

本調査団は、以下の項目について当該分野の現状と先方の要請内容を詳細に調査し、本案件実施の妥当性・可能性の検討に必要な情報を収集する。

(1) インドネシアにおける公務員研修の現状

(2) インドネシアにおける地方分権化の現状と、それに伴う公務員研修ニーズ

上記(1)(2)を調査するため、LAN、内務省、地方自治担当国務大臣府等の関係機関を対象とした組織分析ワークショップや、各関係機関代表者を招集して参加型計画手法によるワークショップを開催する。

1 - 2 調査団の構成

担当	氏名	所属
団長・総括	小川 正純	国際協力事業団社会開発協力部社会開発協力第一課課長代理
協力企画	岩上 憲三	国際協力事業団社会開発協力部社会開発協力第一課職員
参加型計画手法	原 尚生	八千代エンジニアリング(株)

1 - 3 調査日程

派遣期間：2000年3月5日(日)～3月30日(木)・26日間

日順	月日	曜日	移動及び業務
1	3 / 5	日	10 : 55 成田発(JL725) 16 : 25 ジャカルタ着
2	6	月	9 : 00 JICA 事務所打合せ 10 : 00 日本大使館表敬・調査方針説明 11 : 00 JICA 個別専門家(政策アドバイザー等)と協議 13 : 15 地方自治担当国務大臣府表敬・協議 14 : 30 国家行政院(LAN)表敬・協議 16 : 30 JICA 個別専門家(援助調整アドバイザー等)と協議
3	7	火	8 : 45 内務省教育訓練庁表敬・協議 10 : 40 内務省地域開発総局表敬・協議 13 : 00 国家開発企画庁(BAPPENAS)表敬・調査方針説明 14 : 30 ドイツ技術協力公社(GTZ)と協議・情報収集
4	8	水	6 : 30 ジャカルタ発(GA600) 9 : 40 マカッサル着 10 : 30 ハサヌディン大学開発政策マネージメントセンター協議・情報収集 午後 JICA スラウェシ貧困対策支援村落開発計画で情報収集
5	9	木	8 : 45 LAN マカッサル地域研修センター協議・情報収集 10 : 30 南スラウェシ州政府開発企画局(BAPPEDA)等で情報収集
6	10	金	午後 南スラウェシ州政府研修センターで組織分析ワークショップ JICA 南スラウェシ地域保健強化プロジェクトで情報収集
7	11	土	午前 LAN マカッサル地域研修センターで組織分析ワークショップ 12 : 30 マカッサル発(GA651) 13 : 40 ジャカルタ着
8	12	日	団内打合せ、資料整理
9	13	月	9 : 00 LAN 本部で組織分析ワークショップ(14 : 00まで)
10	14	火	8 : 30 内務省教育訓練庁で組織分析ワークショップ(12 : 00まで) 13 : 30 地方自治担当国務大臣府で組織分析ワークショップ(17 : 00まで)
11	15	水	9 : 00 JICA 事務所でPCMワークショップ・第1日(16 : 00まで)
12	16	木	団内打合せ、資料整理
13	17	金	9 : 00 JICA 事務所で打合せ(16 : 00まで)
14	18	土	団内打合せ、資料整理
15	19	日	団内打合せ、資料整理
16	20	月	9 : 00 JICA 事務所でPCMワークショップ・第2日(16 : 00まで)
17	21	火	9 : 00 LAN ジャカルタ地域研修センター視察
18	22	水	9 : 00 内務省教育訓練庁に報告 10 : 00 LAN に報告 日本大使館報告 15 : 00 JICA 事務所報告 23 : 45 小川団長・岩上団員ジャカルタ発(JL726)
19	23	木	8 : 35 小川団長・岩上団員成田着 10 : 00 原団員バンドンへ移動 午後 内務省所管訓練研究所視察

20	24	金	地方政府と協議
21	25	土	原団員ジャカルタへ移動
22	26	日	資料整理
23	27	月	関係省庁視察・情報収集
24	28	火	関係省庁視察・情報収集
25	29	水	関係省庁視察・情報収集 午後 JICA 事務所と協議 23：45 ジャカルタ発(JL726)
26	30	木	8：35 成田着

1 - 4 主要面談者

(注：*印を付した機関は、原団員のみが訪問した)

[インドネシア側]

(1) 国家行政院(LAN)本部

Mr. Sunarno, Secretary of LAN

Prof. Dr. Atwi Suparman, Deputy for Fostering the Sector of Apparatus Tra. & Dev.

Mr. Sugiarto W, Director, Trainers Development

Mr. Edy Topo Ashari, Director, Career Development Training

Mr. Akhyar Effendi, Head of Administrative Unit, Center for Gov. Apparatus Student

Ms. Sri Hadiati WK, International Cooperation Unit

(2) 内務省教育訓練庁(Badan Diklat, MOHA)

Mr. Seman Widjojo, Head of Badan Diklat

Drs. Arwan Effendi, Head, Center for Technical Training

Drs. M Aries Djaenuri, Secretary

Drs. Marhaban Ibrahim, Head, Overseas Training Division

(3) 内務省地域開発総局(Ditjen Bangda)

Ir. H. M. Hatta Ahadis, Secretary, Directorate General of Regional Development

(4) 地方自治担当国務大臣府

Dr. A. Amir Husry, Director of Planning

Drs. Reydonnyzar Moenek M, Head of International Cooperation

Mr. Arnella Sibero, Section Head of Bilateral Cooperation

Ms. Ance Hutabarat, Section Head of Regional Cooperation

(5) 国家開発企画庁(BAPPENAS)

Dr. Ir. Ceppie Sumadilaga, Director, Bureau of Bilateral Economic Cooperation

Mr. Suryo Utoro, Bureau Chief of Development Administration

Ir. Tatag Wiranto, Head Bureau for Rural and Community Empowerment

Mr. Yeremias T Keban, CB Program

(6) 国家行政院(LAN)マカッサル地域研修センター

Drs. A. Azis Sanapiah, Head

Drs. Ngadijono Mihardjo, Head of Training Center

(7) 国家人事院(BKN)*

Dr. Ir. M. Syamsul Maarif

(8) 南スラウェシ州政府研修センター

Mr. M Said Srggif, Head

(9) 南スラウェシ州政府開発企画局(BAPPEDA)

Drs. Moh. Alwy Rum, Head

(10) 南スラウェシ州政府官房局人事部

Mr. Halfin Gau, Head

(11) 西部ジャワ州政府教育訓練庁 *

Zaenal Arfin Sastramihardja, Head

(12) 西部ジャワ州政府官房局 *

Mr. Djafar(総務部長)

Ms. Titin(総務部人事課教育係長)

(13) ハサヌディン大学開発政策マネージメントセンター

Prof. Abdul Madjid Sallatu, Director

Mr. Rahim Darma, Deputy Director

〔 援助機関 〕

(1) ドイツ技術協力公社(GTZ)

Dr. Bernhard May, Team Leader

Ir. L. De Meester, Local Government & Regional Development Advisor

(2) 国連開発計画(UNDP)*

Mr. Kevin Evans

(3) 世界銀行 *

Mr. Bert Hofman

〔 日本側 〕

(1) 在インドネシア日本大使館

堂道 秀明	公使
山崎 純	参事官
内山 功一	二等書記官

(2) JICA 個別専門家

武田 長久	企画調整(ソーシャル・セイフティ・ネット強化)
花井 正明	内務省地域開発総局(地域開発政策支援・短期)
松井 和久	BAPPENAS(東部インドネシア開発援助調整)
黒岩 郁雄	BAPPENAS(地方分権における中央地方政府関係・短期)
谷本 壽男	BAPPENAS(援助調整アドバイザー)
奥山 明	BAPPENAS(援助調整アドバイザー)
木下 俊夫	工業商業省(工業開発計画調整)
加藤 庫治	農業省(第 3 次農業アンブレラ協力アドバイザー)
高松 典雄	教育省(高等教育行政)
濱野 敏子	女性の役割省(WID 開発と行政)

(3) JICA プロジェクト専門家

赤松 志朗	スラウェシ貧困対策支援村落開発計画(チーフアドバイザー)
竹下宗一郎	スラウェシ貧困対策支援村落開発計画(参加型開発)
中山 一三	スラウェシ貧困対策支援村落開発計画(村落開発)

蓮田裕太郎	スラウェシ貧困対策支援村落開発計画(業務調整)
川村 正子	南スラウェシ地域保健強化(問題解決指向アクション)
清水真由美	南スラウェシ地域保健強化(母子保健)
大橋亜由美	南スラウェシ地域保健強化(医療人類学・短期)
上潟口徳次郎	南スラウェシ地域保健強化(業務調整)

(4) JICA 要請背景調査員

久保田次郎 地方分権化技術支援(行政の地方分権化) 3/5 ~ 8、3/18
(久保田氏は前半の調査行程において本調査団と合流した。)

(5) JICA インドネシア事務所

庵原 宏義	所長
米田 一弘	次長
北野 一人	所員

第2章 要 約

本調査団は2000年3月5日から同30日までの日程でインドネシアを訪問し、公務員の行政能力向上に係るプロジェクト方式技術協力の基礎調査を行った。調査団は関係各省庁との協議並びに参加型ワークショップを通じて、インドネシアの公務員研修と地方分権化の現状を調査し、本案件実施の妥当性・可能性の検討に必要な情報収集を行うとともに、プロジェクト・サイクル・マネジメント(PCM)ワークショップでインドネシア側関係者と協力してプロジェクト・デザイン・マトリックス(PDM)案を策定した。調査団は、これら調査結果の概要を英文の報告書(付属資料1.)に取りまとめて、インドネシア側関係各機関に提出した。

本基礎調査の概要は、以下のとおりである。

(1) 地方分権化の動きと公務員行政能力向上

インドネシアでは、1998年5月のスハルト政権崩壊により、中央集権体制見直しの機運が高まり、地方分権化が進められてきた。1999年5月に地方行政法(1999年法律第22号)と中央・地方政府間財政均衡法(1999年法律第25号)が成立し、2001年5月から完全実施される予定で、現在政府規則の制定準備作業が進められているところである。

地方分権化が実施されると、州政府に対しては限定的な自治権が与えられ、県・市には完全な自治権が与えられることになる。中央の出先機関は県・市に置かれず、県知事の選出は県議会によって行われ、中央政府や州から干渉を受けない。一方、州知事は州議会により選出され、大統領により任命される既存の制度が維持され、自治体の長であるとともに中央政府代表の機能も併せもつことになる。州の有する自治権限は、県・市をまたぐ広域の行政範囲においてのみとなる。従来、県・市は州に、郡は県・市にそれぞれ属する形をとっていたが、地方分権化後は、州と県・市が同格となる。

地方分権化に伴い、中央政府の公務員が地方政府に配置転換されるとともに、地方にある中央政府の出先機関(Kanwil、Kandep)が廃止され、地方政府の事業局(Dinas)に統合される。

権限が中央政府から地方政府に移管されることにより、これまでのように中央政府の言うことをそのまま実行するのではなく、地方の公務員が自分たちで政策を立案し、実施していかなければならない。係る状況下、地方の公務員の質的向上が急務になっており、研修による人材育成とともに、硬直化した公務員の人事制度の見直しが必要とされている。

(2) 公務員行政能力向上のニーズ

今回調査では、国家行政院(LAN)、内務省教育訓練庁(Badan Diklat, MOHA)、内務省地域開発総局(Ditjen Bangda)、国家開発企画庁(BAPPENAS)、地方自治担当國務大臣府、国家人事院

(BKN : Civil Servants Administration Agency) マカッサルの LAN 及び南スラウェシ州研修センターとの協議を通して公務員研修及び地方分権化の現状を把握するとともに、地方分権化後の公務員研修のニーズを確認した。

LAN、内務省教育訓練庁、BAPPENAS の職員が参加して実施された PCM ワークショップにより、プロジェクト目標は「地方政府の公務員の能力が向上する」と設定された。上位目標は「地方政府が市民によりよいサービスを提供すること」である。ターゲットグループは、地方分権化に伴い完全に自治権が移譲されることになる県・市レベルの公務員である。

プロジェクトの成果としては以下の 3 点があげられた。

- 1) 公務員の技術力の向上
- 2) 公務員のモチベーションの向上
- 3) 公務員の能力、希望、教育レベルに基づいた適切な人員配置

(3) 本プロジェクトの実施機関

インドネシア側の実施機関としては、優秀な人材を有し、公務員行政能力総括機関を標榜する LAN 及び圧倒的に多数の人員と研修センターを有している内務省教育訓練庁が考えられる。LAN、内務省教育訓練庁が連携して研修コースの開発を行い、地方政府の研修センターにおいて研修を実施していく形が望ましい。

政府規則のドラフトによると、地方分権化後は LAN が公務員研修の調整、規定、実施をすべて主管することになっている。したがって、LAN が本プロジェクト実施機関の核となり、内務省教育訓練庁、その他の関連機関と連携してプロジェクトを実施していく形が適当であると思われる。しかし、内務省教育訓練庁は、政府規則はまだドラフト段階であり、LAN は国家レベルの公務員研修のみを担当し、地方における公務員研修は内務省教育訓練庁が総括機関となって、本プロジェクトのイニシアティブは内務省教育訓練庁がとるべきだと主張している。

また、その他の関連機関としては、国家人事院(BKN)及び機構改革担当国務大臣府(MenPAN)がある。

1999 年法律第 43 号によると、BKN が人材育成も含めて国家公務員及び地方公務員の人事管理の実施・責任主体とされており、MenPAN は BKN、LAN などを調整する組織である。

BKN によると、昇進研修は BKN の管理の下で LAN が企画し、職務研修については BKN が企画、実施を行うことになっている。

実施機関に関しては、まだ政府規則がドラフト段階であることに加え、今後インドネシア側の地方分権化の準備が進むにつれて、組織の統廃合が行われていく可能性があるため、政府規則が完成し、それに基づき実際にどの機関がどのような機能を有していくか、引き続き見守りつつ、柔軟に対応すべきである。

第3章 公務員研修の現状

3-1 研修の分類

インドネシアにおける公務員研修は、主に、階層研修(Structural Training)、職務研修(Functional Training)、技術研修(Technical Training)の3つに分類される。

階層研修は、行政組織の管理職ポストごとに要求される Eslon と呼ばれる階級に昇進するための研修である。例えば、表 - 1 のとおり、郡長(Camat)に登用されるには、ADUMLA 研修を修了して Eslon 4a 階級に昇進していなければならない。

表 - 1 階層研修

Eslon	研修分類	ポ ス ト
1 Eslon 5b	ADUM	郡課長補佐
Eslon 5a		郡課長、県・市課長補佐
2 Eslon 4b	ADUMLA	県・市課長
Eslon 4a		郡長、県・市部長
3 Eslon 3b	SPAMA	県・市事業局長(Dinas)、県・市事務局長(Kantor)
Eslon 3a		県・市開発計画局長(BAPPEDA)、県・市監事
4 Eslon 2b	SPAMEN	州事業局長(Dinas)、州事務局長(Kantor)、県・市官房局長官
Eslon 2a		州開発計画局次官、州官房局次官
5 Eslon 1b	SPATI	州官房局長官
Eslon 1a		中央省庁総局長官、官房局長官、教育訓練庁長官

職務研修は、人事管理、組織管理、財務管理、文書管理、情報管理、コンピュータ操作等、職務にかかわる技能研修である。

技術研修は、農林水産業、保健医療、教育、運輸、村落開発等、各セクターごとの特定技術に関する研修である。

3-2 研修実施体制・実施機関

(1) 国家行政院(LAN)

LAN はジャカルタ本部のほか、ジャカルタ、バンドン、マカッサル(ウジュンパンダン)の3か所に地域研修センターを有している。常勤講師数は、ジャカルタ57人、バンドン4人、マカッサル4人、計65人で、講師も含め職員数は地域事務所・研修センター合計で約4000人である。

5つの階層研修のうち、これまで SPAMEN、SPATI コースはジャカルタ地域研修センターのみで実施していたが、最近バンドン、マカッサルにおいても SPAMEN コースを実施するようになった。

科学技術分野の研究官や大学教官等を対象とした特殊技能の職務研修については、各関係機関によりカリキュラム作成や研修実施が行われているが、LANは公務員研修総括機関として、これら研修の実施方法やマネジメント方法を監督する立場にある。

また、各省が個別に実施する技術研修について指導助言、承認する立場にあるが、実際にはLANの影響力はほとんど及んでいないのが現状である。

現在の課題は以下のとおりである。

- 1) 地方研修センターの教官能力向上・養成(ジャカルタで実施される研修との格差を是正)
- 2) 教官養成の基準づくり
- 3) 研修教材開発
- 4) 県(Kabupaten)レベルへのアプローチ

なお、LANと内務省は公務員研修に関して協力関係を有しているが、LANによれば、内務省は現在極めて中央集権的な機関であり、今後いかに分権化していくかが課題であるとの言及があった。

(2) 内務省教育訓練庁(Badan Diklat, MOHA)

内務省教育訓練庁は、プキティンギ、バンドン、ジョグジャカルタ、マカッサル(ウジュンパンダン)の4か所に地域研修センターを有しているほか、26州の各州政府教育訓練庁・研修センターを統括しており、内務省職員と地方政府職員を対象とした階層研修、職務研修を行っている。

地方行政法の成立により、地方分権化への対応が最優先課題となっている。内務省決定文書(1999年第69号)により、269の研修コースのロングリストを地方政府に通達し、各地方において必要とされる研修を選択させ、各地方で実施させていくことになっている。269の研修は、I. General Technical Education & Training for Administration/Management(職務研修)、II.-A. Substantive Technical Education & Training of Ministry of Home Affairs(内務省向け技術研修)、II.-B. Sectoral Technical Education & Training(各セクターごとの技術研修)から成り、地方分権後は、これらの様々な研修を各地方政府ごとに1つの研修センターで実施することになる。

LANがハイレベル(国家)をターゲットとして公務員研修に関するGeneral Guidanceを与えていくのに対して、内務省教育訓練庁はミドルレベル(州政府)をターゲットとし、州政府を通じて地方政府の公務員研修を指導していくことになる。

また、教官の養成が課題となっており、教官増員のための予算を確保している。今後、本庁と地域研修センターにおいてTraining of Trainersの充実を図っていく。

(3) その他実施機関等

1) 各省における研修

各省では、各セクターの技術研修のほか、ADUM、ADUMLA、SPAMA までの階層研修を実施している(SPAMEN、SPATI は LAN が実施するコースに参加)。各省のほとんどは、独自の研修施設を有している。

2) 県・市における研修

今回の調査で原団員が訪問したバンドン県は規模も大きく、また、1994年に開始された地方分権化パイロット事業のモデル県(26の各州から1つの県・市を選出)ということもあり、独自の研修センターを有して体系的に研修を実施しているが、地方の県・市レベルにおいて、独自に研修センターを有し、コースを運営しているところはそれほど多くはないと思われる。なお、バンドン県が実施している研修の講師は、研修内容により県職員が担当する場合と、州研修センターに講師派遣を依頼する場合がある。

地方分権後、県・市レベルの公務員能力向上が急務となることから、今後の調査において、県・市レベルの研修実施体制の現況、将来計画を詳細に確認する必要がある。

3) 大学等における研修

特に地方政府レベルにおいては自力で研修を運営する能力に乏しいため、地方分権化に伴う人材開発や組織制度におけるコンサルタントとして、今後大学の役割が高まっていくと思われる。

調査団が訪問した南スラウェシ州マカッサルにあるハサヌディン大学開発政策マネジメントセンター(PSKMP-UNHAS)は1991年に設立され、国家開発企画庁(BAPPENAS)の研修協力機関の1つとして認知されており(他に同様の機関はジャカルタ、アチェ、ジョグジャカルタにある)、東部インドネシアの9つの州をカバーして、地方政府のための研修や研究活動を行っている。また、地方政府開発企画局(BAPPEDA)職員を中心とした国内短期研修を、BAPPENASのOverseas Training Office(OTO)から受託して実施している。

当初は州政府のBAPPEDAのプランナーをターゲットとしていたが、よりボトムレベルから研修要望が寄せられたため、県や市までターゲットを拡充してきている。

2年前からマカッサルにベースを置く松井 和久 専門家(東部インドネシア開発援助調整)や貧困撲滅のための「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画プロジェクト」をはじめ、JICA事務所とも協力関係をもっている(在外プロジェクト形成調査を現在同センターに委託している)。2000年2月には、松井専門家とともに、スラウェシの44の県知事、市長を対象に現地国内研修を実施し、地方分権2法の施行、地方分権化に伴う県・市の組織制度、参加型村落開発、日本の地域振興策、地域間協力といったテーマについてディスカッションを行った。研修にはあえて州政府の出席は求めず、県知事、市長による横並びのディ

スカッション形式をとり、各地域の取り組みを紹介するなどして、地域間の協力体制構築や地方分権への取り組みの意識づけを行って成果をあげることができた。

1996年に県レベルの出先機関(Kande p)を県の事業局(Dinas)に統合するパイロットプロジェクトが、26州で各1県ずつ選定され、26県において実施されたが、予算の移管がスムーズになされず、うまく進まなかった。今後、地方分権化を推進するにあたっては、中央政府の出先機関の事業局への移管方法を十分検討し直さなければならない。地方政府の職員は、これまで住民と対話する必要はなかったが、地方分権化が実施されると、住民参加型の行政を推進していく必要性が出てくる。

地方分権化において、地方政府では組織体制の構築や人材の育成が重要であり、ハサヌディン大学は研修員同窓会へのフォローも行っていく。

3 - 3 新たな研修ニーズ

上述のとおり、地方分権により自治権が大幅に移譲される県・市レベルの公務員能力向上が急務となっていることは明確である。しかしながら、県・市レベルが独自に研修センターを設置し、カリキュラムの開発、講師の養成、研修の運営を行っていくことは極めて困難であるとともに非効率である。よって、中央政府から研修実施に関するガイダンスや標準的カリキュラム等を地方に与えて、徐々に各地方に適応した研修体制・研修内容が確立されていくことが望まれる。現在、公務員研修に関する政令が整備されているところであるが、今後は効果的で効率的な研修の実施体制を整備していく必要がある。

なお、LAN、内務省教育訓練庁、BAPPENASからの参加を得て開催したPCMワークショップで、地方政府の能力向上を目的としたプロジェクトのPDMを作成した(第6章参照)。

第4章 地方分権化の現状

4-1 地方分権化関連法の概要と分権後の中央・地方政府の関係

(1) 地方分権化に係る法律制定の背景

インドネシアの地方行政単位は26の州(Propinsi=Province)及びジャカルタ特別州の第1級自治体(Daerah Tingkat I)に区分され、第1級自治体は約240の県(Kabupaten=Regency or District、村落部)及び約60の政令市(Kotamadya=Municipality or City)の第2級自治体(Daerah Tingkat II)に分けられている。第2級自治体はさらに自治権をもたない郡(Kecamatan=Sub-district)に分けられ、都市部の郡は複数の Kelurahan、村落部の郡は複数の村(Desa=Village)から成っている。

インドネシアの地方行政を理解するうえで重要な概念に Wilayah と Daerah とがある。Wilayah は中央政府の機能を果たすうえでの行政地域区分であり、Daerah は自治体としての行政地域区分で、同一の行政区分が2つの概念でとらえられている。また、地方行政の長(Kepala)は中央政府の行政の長(Kepala Wilayah)であると同時に自治体の長(Kepala Daerah)でもある。

インドネシアの地方行政は以下の3つの観点から進められてきた。

- 1) 分権化(decentralization) : 行政機能・権限の地方自治体への移譲
- 2) 分散化(deconcentration) : 行政機能・権限の中央政府出先機関への移譲
- 3) 共同事務(co-administration) : 地方自治体による中央政府の事務の代行

従来は中央集権体制の下、中央政府のコントロールを確保するために上記の3つの形態を使い分けてきたが、実質的にみれば、地方行政に関する政策立案・計画、並びに人的資源・財政のコントロールは中央政府及びその出先機関が行い、その枠の中で行政サービスを実際に行うための機能・権限が分権化・分散化・共同事務により分配されてきたといえる。人事面でみても州知事(Gubernur=Governor)は大統領により任命され、県知事・市長は内務大臣により任命され、いずれも中央政府に対する責任を負っている。すなわち、地方行政においては大統領を頂点とする国 - 州 - 県・市 - 郡 - 村落といった垂直の従属関係の色彩が濃いといえる。

1974年法律第5号「地方行政基本法」及び1979年法律第5号「村落行政法」の下で長年にわたり中央集権的な色彩の強い地方行政が続いてきたインドネシアにおいて、ジャワ以外を総称する“外島”(スラウェシ島)の出身であるハビビ前大統領の台頭に伴い、ジャワ中心主義(あるいは開発のジャワへの集中)に対する反発、資源の豊かなアチェ特別州等やジャワからは遠隔の地にあり社会的特性を大きく異にする東チモール(元ポルトガル植民地、現在は分離)・イリヤンジャヤ等での分離独立の動きが起きた。こうした背景の下、ハビビ政権成立とともに地方分権化のための法制化準備が進められ、1999年の5月7日に法律第22号「地方行政法

(UU tenang Pemerintahan Daerah=Law on Regional Governance or Administration)、1999年5月19日に法律第25号「中央・地方政府間財政均衡法(UU tenang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah=Law on Financial Balance between the Central and Regional Governments)」が制定された。

上記2法の成立に先立って1999年の法律第4号「人民評議会(People's Consultative Assemble)及び国並びに地方の議会(House of Representative)の構成・地位に関する法律」が制定された。また、分権化とは直接関係ないが、1999年の法律第28号により「清廉で腐敗・癒着・鬻賈(KKN=corruption, collusion and nepotism)のない行政」が規定された。加えて、1999年法律第22号及び法律第28号の制定に伴い、1999年法律第43号により「1974年法律第8号公務員法を改正する法律」が成立し、公務員法が大幅に改正された。

(2) 地方分権化に係る法律の概要

1) 地方行政法

1999年法律第22号「地方行政法」は地方自治全般にわたり規定するもので、以下の章から構成される。

第1章 一般規定(用語の定義)	第1条
第2章 地域区分	第2条～第3条
第3章 行政区の設置と編成	第4条～第6条
第4章 地方自治	第7条～第13条
第5章 地方自治体の構成	
第1節 一般	第14条
第2節 地方議会	第15条～第28条
第3節 議会秘書	第29条
第4節 首長	第30条～第42条
第5節 首長の責務	第43条～第47条
第6節 首長が行ってはならない行為	第48条
第7節 首長の罷免	第49条～第54条
第8節 首長に対する調査行為	第55条
第9節 副首長	第56条～第58条
第10節 首長及び副首長の財務上の地位	第59条
第11節 地方行政府	第60条～第68条
第6章 条例及び首長決定	第69条～第74条
第7章 地方公務員	第75条～第77条

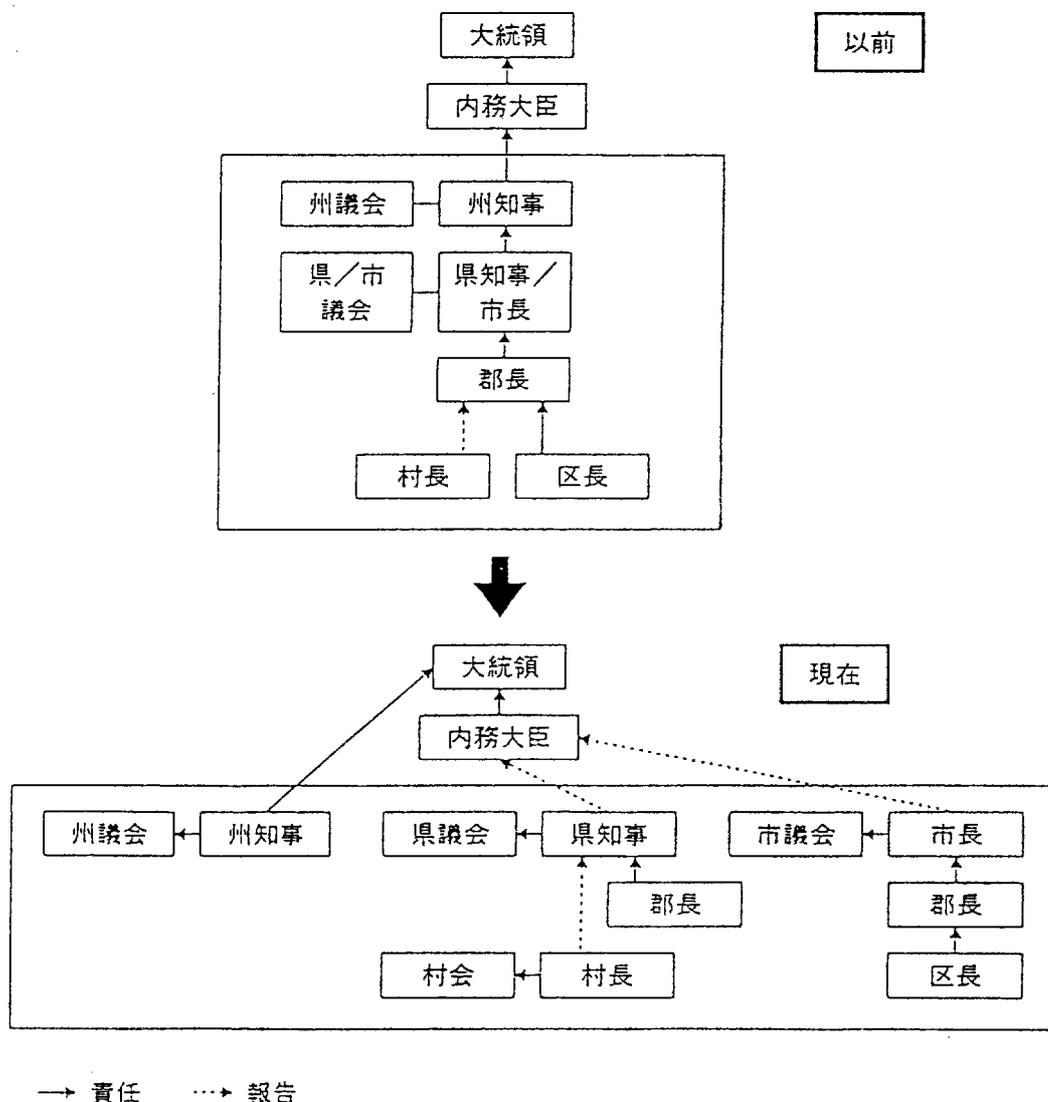
第8章 地方財政	第78条～第86条
第9章 地方間の協力及び紛争の解決	第87条～第89条
第10章 都市部	第90条～第92条
第11章 村落部	
第1節 村の設置・廃止及び併合	第93条～第94条
第2節 村落行政	第95条～第103条
第3節 村議会	第104条～第105条
第4節 その他の組織体	第106条
第5節 村の財政	第107条～第108条
第6節 村落間の協力	第109条～第111条
第12章 振興及び管理	第112条～第114条
第13章 地方自治諮問委員会	第115条～第116条
第14章 その他の規定	第117条～第123条
第15章 移行規定	第124条～第130条
第16章 結び(前法・矛盾規定の無効等)	第131条～第134条

同法には各条の解釈(立法意図)についての説明文が添付されている。

公務員行政能力の向上という観点からみて、新しい地方行政法の特徴としてまず注目されるのが、中央・地方政府の権限(もしくは機能・責任)の見直しである。新法の下では中央政府の権限(authority)は、外交政策、国防・安全保障、司法、通貨・金融・財務(マクロ経済)、宗教、その他(国家計画・マクロ的国家開発管理、財政均衡資金、国家行政制度と国営の経済的組織、人的資源開発・育成、天然資源利用、戦略的高度技術、環境保全、国家標準に関する政策)に限られ、他の分野は地方自治体に委ねられることとなった(第7条)。すなわち、公共事業(public works)、保健、教育・文化、農業、通信、産業・通商、投資、生活環境、土地、組合、労働に関する公共サービス等、大半が県(Kabupaten=District or Regency)・市(Kota=City or Municipality)により提供されることとなる(第11条)。州政府の行政領域は複数の県・市にまたがる性質のもの、空間計画(spatial planning)の立案・管理に限定されるが(第9条第1項)、県・市が実施できない、もしくははまだ実施できない事項を含み(第9条第2項)、国の行政区(wilayah)としての行政も行う(第9条第3項)。

地方行政法の理念として重要なもう1つの改革は、行政体レベル間の垂直関係の見直しである。従来主体となっていたWilayahの概念は州レベルにおいてのみに存続し、県・市レベルの自治体は国にも州にも従属しない独立・同格の自治体(Daerah Otonomi)として位置づけられたことである(第4条)。また、地方政府の長の選出は、候補者が地方議会の下に

設置される選挙管理委員会により審査され、議会での投票で選出される（第18条、第34条～第41条）。ただし、州知事の場合は候補者の選出時に大統領への相談を要する（第38条）。また、州／県・市いずれの長の場合も選挙結果は大統領により法制化され（legalized）、就任も大統領（もしくはその代理）臨席の下に行われる（第42条）。さらに、これまで地方政府の長は上位の政府に対して責任を負っていたが、新地方行政法の下では、それぞれの議会に対してのみ責任を負い、大統領に対しては内務大臣を通じて報告すればよい（県・市の場合、州知事に写しを提出する）（第44条）、ただし、deconcentrationに基づき州知事が行政を行う場合、大統領に対して責任を負うことに変わりはない（図-1参照）。



（出所：アジア経済研究所 緊急レポート No.37「インドネシア・ワヒド政権の誕生と課題」 第4章 松井和久氏）

図-1 各地方首長間の責任関係

地方公務員についても人事管理・人材育成の政策立案・監督については中央政府が行い、任命・異動・解職・給与・手当・福利・権利・義務・法的地位についての規範・基準・手続きは(中央により)法律・政府規則で定めるが(第75条)、それらの規定に基づき各自治体で条例を定めることができる。また、実際の任命・異動・解職及び給与・手当の支払い、福利の供与、教育訓練については各自治体がその必要性・能力に従って行うことができる(第76条)。

なお、移行期として同法実施のための規則制定準備として1年間が与えられ、同法に実施は2年以内に行うよう定められている。

上記のように地方政府(特に県・市)に大幅に権限が移譲されたことにより、これまでは上位政府からの指示を実行していれば事足りた地方政府(公務員)にとっては、地方の実情にあった政策・計画の立案といった企画能力が、これまでの事業実施能力と併せて求められることになる。また、行政府は住民により選出される議会に対して説明責任(accountability)を要求されることから、自ら政策を評価する能力も必要となる。同じことは地方自治の基本政策を立案し、自治体の長及び行政府を監視すべき役割を与えられた地方議会議員にも求められることとなる。

加えて、公共事業等が地方政府の裁量で実施されることから、地元業者との癒着が起こりやすくなるといった moral hazard の可能性も秘めている。さらに採用・昇進も中央政府の指針が与えられるとはいえ(後述)、縁故者の優遇等の可能性を高める危険性がないとはいえない。こうしたことから公務員の規律の向上も、より重要になるといえる。企画能力と同様、同じことが地方議会議員に対してもあてはまる。

2) 中央・地方政府間財政均衡法¹⁾

地方自治体に大幅な権限が移譲されるのに伴い、中央・地方政府の財政も大きく変わる事となる。新しい地方行政の下での中央・地方の財政関係を規定したのが1999年法律第25号「中央・地方政府間財政均衡法」である。

同法で規定される地方財政(財政負担)の原則は以下のとおりである(第2条)。

- a. 分権化(decentralization)に基づく地方行政は地方自治体の予算(Anggaran Pendapatan and Belanja Daerah : APBD=region budget)により賄われる。
- b. 分散化(deconcentration)による中央政府の業務を州政府が実施する場合は国家予算(Anggaran Pendapatan and Belanja Negara : APBN=state budget)を充てる。
- c. 国家の権限・責務を州知事・県知事・市長に移管・委託する場合についても国家予算からの資金が充てられる。

¹⁾ 本法律の内容及び本法律実施のための提言については、本調査団と時期をほぼ同じくして派遣された大蔵省主計局の藤井氏による『インドネシア要請背景調査 - 「地方分権化技術支援」に係る報告書』に詳しく述べられている。本報告書では(地方)公務員の行政能力向上との関連で必要と考えられる事項のみを記載している。

県・市政府への大幅な権限移譲(decentralization)に伴い、地方財政も強化される必要がある。これに対して財政均衡法は自治体独自の収入について定めるとともに、財政均衡資金(国庫から地方政府への交付金)について規定している。財政均衡資金は 土地建物税、同取得税、天然資源の利用による収入の州及び県・市への分配、 一般割当金(General Allocation Fund)、 特別割当金、から成っている(第6条)。

については、徴税・産出する州、県・市への配分、及び州、県・市全体に分配する比率が規定されている(第6条)。

については、国家予算(APBN)の国内歳入(外国政府等からの贈与もしくは借入金を除いたもの)の最低 25% を地方に配分することとなっている。一般割当金の 10% が全州に、90% が全県・市に分配されるが、州 / 県・市の間で権限が変更された場合は同比率も見直される。各州 / 県・市への配分額算定は、各自治体における必要度(人口・面積・地理的条件・貧困層等の所得レベル)及び経済の潜在能力(産業・天然資源・人的資源・域内総生産 : Gross Regional Domestic Product 等の収入ポテンシャル)を勘案して決められる(第7条)。算出式については後述のとおり現在、大蔵省及び同省に属する財政金融分析庁を中心に検討されている。

については特定の用途について、必要ではあるが一般割当金からは賄いきれないもの、及び(and/or) 国のコミットメントあるいは国としての優先度判断から必要とされるものを国庫から支援するために割り当てられる資金である(第8条)。

財政均衡法の下で、地方自治体は短期及び長期資金(公共の利益を目的とし、返済原資を生み出す事業に対してのみ)の借入が可能となる。また、海外からの借入は中央政府を通してのみ可能である(第11条)。借入の際は地方議会の承認が必要で、自治体の官報に公示しなければならない(第12条)。借入金は別途定められる限度額内でなければならない。また、将来財政負担となるような債務保証行為は禁止されている(第13条)。

新地方行政法において、知事・議会による各年次予算の決定・執行・報告・決算の責任・手続き等が規定されているが、財政均衡法において自治体による予算管理・監査の原則・手続きが定められている(第6章 - 第19条 ~ 第26条)。

中央政府の出先としての州政府(州知事)に中央政府の権限を移管する分散(deconcentration)に係る費用は、国家予算(APBN)から中央政府の各省庁を通じて州知事に割り当てられる。分散による行政に係る会計は、分権(decentralization)による行政(自治)に係る会計と分けて管理され、中央政府機関により監査される(第17条)。

これまでは中央政府から地方政府への財政移転は経常予算補助(Subsidi Daerah Outonomi : SDO、主に公務員給与の支払いに充てられている)と投資予算に充てられる Inpres(Instruksi Presiden)とから成っている。これまでは中央から割り当てられた(多くは使途も決められ

た)予算の執行が中心であった地方自治体、特に県・市の議会・長・政府が、今後は移譲された広範な分野について独自に予算の編成、執行、管理・監査を行う必要に迫られている。また、中央政府から与えられるガイドラインの枠内とはいえ、自らの責任において資金の借入を行うようになることから、新たに財政管理能力・債務管理能力が求められるようになる。さらに、独自の財源強化のために課税能力が強化されなければならない。

3) 公務員法改正

新地方行政法で定められているとおり、中央・地方の政府に勤務する公務員についての人事管理及び人的資源開発(human resource development)に関する政策立案、規則・基準等の制定は中央政府の権限として留保されている。

1999年法律第43号においては、公務員の身分・義務・権利、公務員の管理(人事管理)、管理の目的・管理方針、任命・異動・解職、宣誓・倫理規定・懲罰、教育・訓練、福利について前法律を大幅に改正している。改正法によれば公務員管理の最終責任者は大統領であるが、大統領を補佐するために大統領から委任される委員から成る公務員委員会(Civil Service Commission、2人の常任委員 - 議長及び事務局長、3人の非常任委員より構成される)が設置される。同委員会の議長及び事務局長は国家人事院(Badan Kepegawaian Negara : BKN=National Civil Service Agency)が務めることとなっている(第13条)。

人事管理政策の円滑な実施を目的としてBKNが設置されている。人事院の機能は、中央及び自治体における人事計画立案、人事管理(civil service administration)、公務員の質の向上(development of the quality of the civil service human resources)、監督と管理(supervision and control)、人事情報システムの執行・維持、公務員福利政策策定への支援、各組織への技術的なガイドラインの提供が含まれる(第34条)。また、人事政策の円滑な実施を目的として地方人事院(Regional Civil Service Agency)が設立される。地方人事院は自治体の長により形成される組織の一部となる(第34条A)。

(3) 地方分権化後の中央・地方の関係

新地方行政法の下で中央・地方の関係は大きく変わる。上述のとおりこれまでの中央 - 州 - 県・市という指示・命令・監督 - 執行・報告の垂直関係が、中央政府から州への分散(deconcentration)される分野を除いてなくなる。

中央政府の権限とされた多くの行政分野(公共事業(public works)、保健、教育・文化、農業、通信、産業・通商、投資、生活環境、土地、組合、労働等)が、特に県・市に移譲・移管されることにより、行政府の組織・機能・規模が改革されることになる。まず、中央政府が権限を保留する外交政策、国防・国防と安全保障、司法、通貨・金融・財務(マクロ経済)、宗教の5分野以外を所管する中央政府の出先事務所(vertical agencies、州レベル: Kanwil-Kantor

Wilayah、県レベル：Kandep-Kantor Departamen)は地方行政の一部となる。すなわち、上記5分野以外を管轄する既存 Kanwil は州政府の一部となり、すべての Kandep は県・市の業務局 (Dinas=Regional Service)等に吸収される(図 - 2 参照)。州に置かれる上記5分野を所轄する Kanwil は deconcentration の統括者としての州知事の指揮下で業務を執行し、予算は国家予算 (APBN)が充てられ、別途会計・管理が行われることは上述のとおりである。したがってその計画・監督等は中央省庁の管轄となろう(すべて内務大臣を通じての大統領からの指令で行われ、大統領に報告することは現実的と思われない)。

新地方行政の下においても、地方が行う保健、教育・文化、農業、通信、産業・通商、投資、生活環境、土地、組合、労働等の分野の行政サービスに関する基準・指針は中央の各省 (Technical Departments)等により策定される必要がある。また、県・市に移管された分野、例えば公共事業、教育においても州境をまたがる河川の洪水対策や国道網の計画(建設・運営維持管理は deconcentration で可能としても)、高等教育(国立大学等)の管理等を州あるいは県・市では管理することは不適切かつ不可能であろう。

こうした点から、中央政府との関係も全くなくなるわけではない。また、特別割当金 (special allocation fund)で行われる事業は国としてのコミットメントであり、事業内容に応じた中央官庁のコントロール(計画・監督)を受けることとなろう。

現在、新たな地方行政の下での中央・地方政府の役割(国が権限を保留する事項あるいは州/県・市に移管する事項)が検討されつつあるが、その結論によって中央・地方間の関係が具体化されよう。

現在は行政サービスの多くが中央政府とその出先機関により実施され、地方政府により運営維持管理が行われている。したがって約400万人に達する公務員の大半(350万人、88%)が中央政府とその出先機関にて勤務しており、地方政府の公務員は48万人にすぎない。人事院の予測によれば、新地方行政実施後はこのバランスが逆転し、310万人(78%)が地方政府に勤務することとなり、中央政府(出先を含む)に勤務するのは90万人を下回ることとなる。したがって、262万人が中央政府から地方政府に異動することとなる(地方自治担当国務大臣の2000年2月のドナー会議における発表によれば、現在の中央・地方の公務員割合は64:36で、中央から地方への異動を徐々に行い、2003年には45:55としたいとのことである。中央の出先機関に勤務する者を地方勤務者としている可能性もあるが、両者には大きな食い違いがある)。

財政バランスでみると、現在の地方政府による支出は1999/2000年予算においては政府全体支出の17%にすぎない。国際通貨基金(IMF)との覚書によれば新地方行政・財政均衡法の実施後、地方政府支出の割合は倍増し、全政府支出の40%に達する見込みである。一方、収入でみれば、課税強化は行われるとしても、地方独自の収入が急増するとは考えられないこ

とから、地方の支出はこれまで以上に中央からの財政移転及び借入金（海外新規借入は極力抑えるという政府の方針からして、地方の借入はほぼ全額国内調達となる）に頼らざるを得ない。大蔵省の試算値によると土地・建物関連の税・資源利用収入の分配金（Revenue Share）は一般割当金（General Allocation Fund）の7%程度にすぎない。

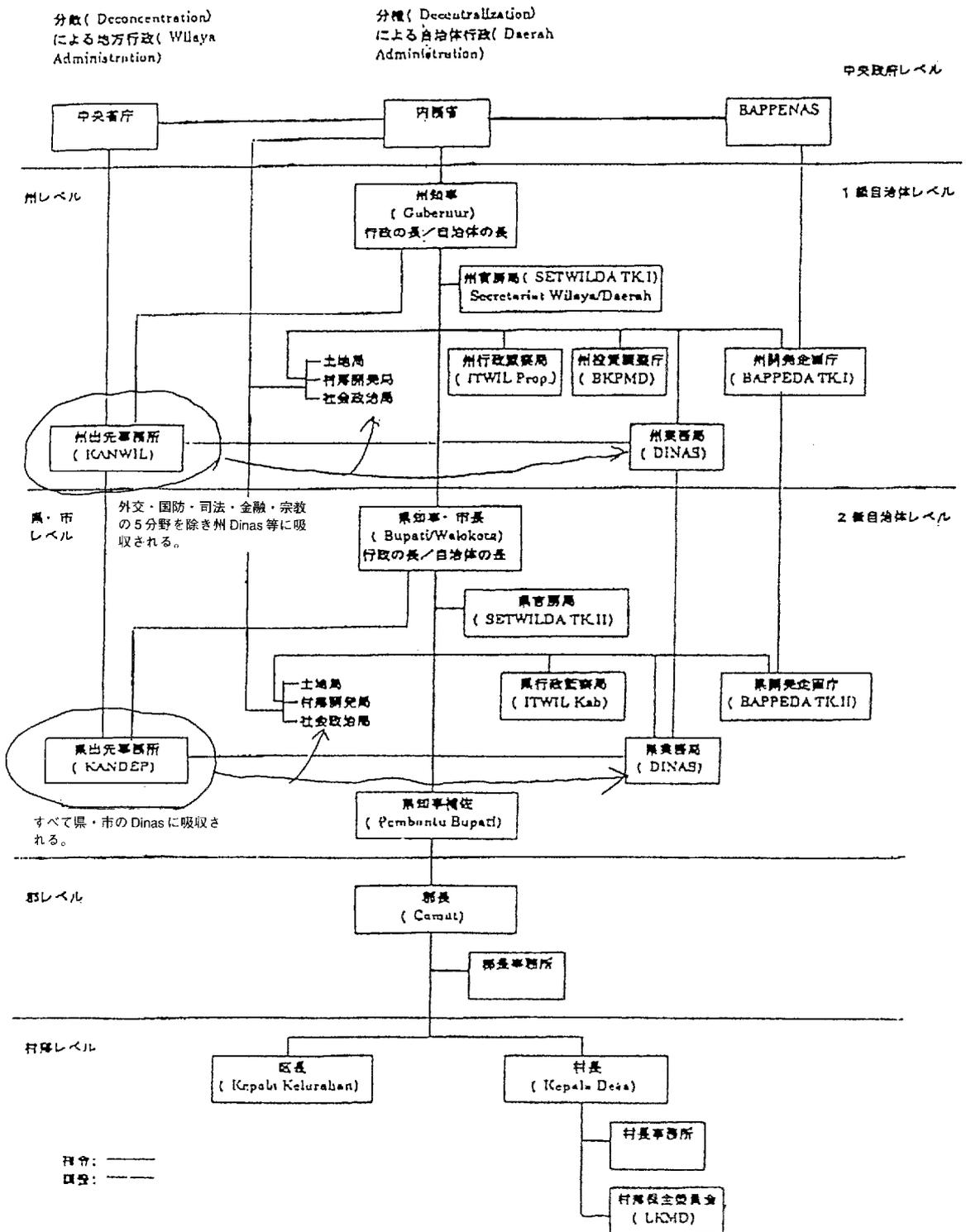


図-2 インドネシアの地方行政制度の構造

4 - 2 地方分権化に係る省庁体制と政府規則の整備状況²

(1) 準備・調整

地方分権化の実施に対する準備・調整は、以下の4セメスタープログラムに分けて実施あるいは予定されている。

- 1) 政府規則の策定
- 2) 組織・機構改革
- 3) 公務員の配置転換
- 4) 完全実施のための準備

(2) 調整チームの役割

ハビビ前政権においては、1999年7月2日付大統領令(Keppres=Presidential Decree)第67号により、開発監督行政改革調整省(Menko Wasban PAN=Coordinating Ministry for Development Supervision and Administrative Reform)に、1999年の法律第22号及び第25号の実施のための政府規則策定を目的とする調整チームが設置された。調整チームの役割は以下の5つであった。

- 1) 政府規則策定のための優先順位と段階の確認
- 2) 規則制定のためのガイドラインとしての政策概念の形成
- 3) 政府規則案作成のための適切な組織制度の決定
- 4) 規則制定に関する監督とモニタリング
- 5) 大統領への進捗状況の報告

また、両法律の実施準備のために、同調整省の省令1999年第35号により、表-2の5つのワーキンググループが設置された。各ワーキンググループの実質的な活動が始まらないうちに前政権が終わってしまったと推測される。

表 - 2 地方分権化2法のワーキンググループ

ワーキンググループの担当事項	グループリーダー
1) 中央省庁の改革	Prof. Mustopadidjaja, Head of LAN (Lembaga Administrasi Negara=National Institute of Public Administration)
2) 地方政府の改革	Prof. Rias Rasid, Director General of Local Autonomy (PUOD), Ministry of Home Affairs
3) 公務員人事管理の改革	Mr. Sofyan Effendy, Head of BKN (National Civil Service Agency)
4) 中央・地方間の財政関係の改革	Mr. Sussiyati Erawan, Director General of Financial Institution, Ministry of Finance
5) 財政管理システムの改革	Mr. Nur Fuad, Agency of Monetary and Financial Analysis

² 本節の記述はJICAインドネシア事務所企画調整員武田長久氏による『インドネシアの地方分権化の実施準備状況に関して』(1999年10月18日)及び『同(2)』(2000年2月17日)の両報告書に負うところが大きい(文責:執筆者)。

ワヒド政権となり、新設の地方自治担当国務大臣府(State Ministry of Regional Autonomy)を中心に、同法の実施に必要な政府規則の準備が行われている。新政権当初、同大臣が内務省の地方自治総局長を兼職していたことから内務省と地方自治担当国務大臣府のどちらのイニシアティブで行われるかといった問題があった。1999年12月の内務大臣決定で地方自治総局を廃止したとの情報もあったが、2000年3月21日付内務大臣通達(surat edaran=circular letter, 061/729/SJ)により将来の地方政府の組織形態が示された(GTZによれば同通達の考え方は新行政法の趣旨と矛盾している)。一方、地方自治担当国務大臣も自治体はまだ機構改革を実施しないようにとの通達を発している。準備活動に向けての体制が依然として確立されていない可能性がある。

2000年4月7日、地方分権化に向けて大きな動きが2つあった。1つは大統領令第49号で地方自治諮問委員会(Dewan Perimbangan Otonomi Daerah : DPOD=Regional Autonomy Advisory Board、新地方行政法第115～116条で規定される委員会と考えられる)の組織が決定された。同委員会は15人の委員で構成され、議長は内務大臣で、大蔵大臣及び地方自治担当国務大臣が副議長となっている。その他の委員としては国防大臣、機構改革担当国務大臣(MenPAN)、国家官房長官(Secretary of State)、地方政府協会(Association of Regional Governments)代表者3人(州・県・市各1人)、地方議会代表6人(州・県・市各2人)となっている。

(3) 政府規則制定のための調整チーム改組

もう1つは同じく大統領令(第52号)により、大統領令1999年第67号に基づき開発監督行政改革調整省に設置されていた1999年法律第22号・第25号実施のための政府規則策定を目的とする調整チームが改組されたことである。同チームは地方自治担当国務大臣府に置かれ、その役割は以下のとおりである。

- 1) 1999年法律第22号・第25号実施のための戦略(中央・地方政府の組織制度を含む)
案策定
- 2) 実施規則制定のための優先順位づけと実施段階の確立
- 3) 実施規則案策定のモニタリングと支援(facilitate)
- 4) 法律・規則の周知(socialization)
- 5) 実施規則案策定・調整のための地方自治担当国務大臣への支援
- 6) 地方自治実施のための政府支援(to facilitate)策(steps) (地方政府 - 議会と行政府の能力向上 = increase the capacity of resources = 策を含む)
- 7) 定期的及び必要に応じた実施結果の大統領への報告

基本的には前政権時の調整チームと同じ機能が盛られているが、4)及び6)に新しい考えがみられる。同国務大臣は同大統領令を受けてワーキンググループ設置に関する大臣決定を行

う予定である。

同チームの議長は地方自治担当国務大臣が務め、副議長は大蔵大臣となっている。メンバーは内閣官房副長官、国家人事院(BKN)長官、国家行政院(LAN)長官、内務省地方行政総局長(Direktur Jenderal Pemerintahan Umum Daerah)、政治治安関係調整省、福祉・貧困軽減関係調整省、経済・金融・産業関係調整省及び機構改革担当国務大臣府(MenPAN)の各官房長官(Sekretaris)となっている。

地方分権化実施のための準備は、期限が迫りつつあるなかでいまだ流動的であり、政府規則がどのように決められていくのか、分権化後の中央・地方の組織体制がどのように変革されるのか、どの程度の財政移転がどのように行われるのかを見極めるには、さらに注視しつづける必要がある。

4 - 3 地方分権実施のスケジュール

(1) 前政権時の準備

前政権時、開発監督行政改革調整省による地方分権化の実施準備が行われていた際には以下のスケジュールが発表されたが、政権交代並びに新設された地方自治担当国務大臣府の組織体制づくり(スタッフの任命・事務所準備等)に時間を要し、準備作業は下記スケジュールのように進んでいない。

- | | |
|-----------------|--------------------|
| 1) 政府規則の策定 : | 1999年5月 ~ 1999年10月 |
| 2) 組織・機構改革 : | 1999年11月 ~ 2000年3月 |
| 3) 公務員の配置転換 : | 2000年4月 ~ 2000年10月 |
| 4) 完全実施のための準備 : | 2000年11月 ~ 2001年3月 |

(2) IMFとの覚書で設定されたスケジュール

2000年2月のIMFとの覚書(Letter of Intent)においては、以下のスケジュール(目標)が設定された。

1) 地方分権化のプロセス

- | | |
|--|---------|
| a. 地方分権化の財政にもたらす意味合いの評価 | 2000年2月 |
| b. 地方自治諮問委員会の設置、財政均衡・地方自治に関する事務局設置 | 2000年2月 |
| c. 地方政府、市民社会、国際機関との協議 | 2000年2月 |
| d. 政府規則の発布と上位機関の承認(内容:中央・地方間の権限重複部分の機能分化、中央・地方政府の機構改革、中央から地方へ公務員の異動、財政管理、財政均衡資金) | 2000年9月 |

2) 歳 出

- | | |
|---------------------------|----------|
| a. 公務員の中央から地方への異動に伴う障害の確認 | 2000年6月 |
| b. 歳出査定方法の開発 | 2000年6月 |
| c. 地方へ移転した公務員給与の地方政府への移管 | 2000年10月 |

3) 歳 入

- | | |
|---|---------|
| a. 土地建物税の割り当てを含む地方政府課税強化のための税制見直しの
実施 | 2000年4月 |
| b. 自由裁量的な地方政府への財政移転削減に伴う地方政府の課税ベース
の強化 | 2001年1月 |

地方自治担当国務大臣府では前政権時代に開発監督行政改革調整省が作成した政府規則のドラフトの改訂作業に基づいて、同国務大臣府の案を策定している。必要となる政府規則の中心である地方政府への移管事項(もしくは中央政府が所管しつづける事項)に関する規則等については、2000年3月初旬に同国務大臣府の案に関する説明・協議(socialization)が行われた(南スラウェシ州の場合3月8日)。また、3月30日から4月20日の期間でメダン、パレンバン、バンドン、スマラン、スラバヤ、デンパサール、バリクパパン、マナード、マカッサルで政府規則に関するコンサルテーションが行われている。

これまでの遅れにもかかわらず、同国務大臣は政府規則の制定を2000年5月(新地方行政法に定められる期限)には行いたいとしている。

なお、地方分権化の実施(新地方行政法の施行)は2001年5月とされてきた(同法で定められる期限でもある)が、予算年度が従来の4月1日～3月31日から1月1日～12月31日に変更されたことから(このため2000年予算は4月1日～12月31日の9か月予算となっている)、実施時期は2001年1月からという観測もある(大蔵省は2001年1月としている)。

また、大蔵省によれば、財政均衡法の実施準備については、2001年の予算編成開始が7月であるため、それまでに各自治体ごとの財政均衡資金額算出式等の予算配分基準を決定する必要がある。このため、同省は政府規則について省内で4月末までに規則案を策定し、5月に公表、9月末までに正式決定するとしている。

第5章 他の協力との関係

5-1 我が国の他の協力プログラム

本プロジェクトの実施にあたっては、他スキームとの連携を有機的に図っていくべきである。地方分権化支援、地方公務員の能力向上に関連する他の協力プログラムは以下のとおりである。

(1) JICA 案件

1) 専門家派遣

「地方政府の開発政策支援」(チーム派遣)

「地域開発政策支援」

「東部インドネシア地域開発政策 / スラウェシ地域開発政策支援」

2) 研修員受入れ

「東部インドネシア地域開発」(国別特設)

「中央・地方政府公務員研修」(国別特設)

「地方行政 / 地域開発」(現地国内)

3) プロジェクト方式技術協力

「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」

(2) 国際協力銀行(JBIC)案件

「アジア開発銀行(ADB): 地方行政支援セクター開発計画との協調融資」

5-2 他の援助機関の協力プログラム

インドネシアの地方分権化に対してはドイツ技術協力公社(GTZ)、国連開発計画(UNDP)、アジア開発銀行(ADB)、米国国際開発庁(USAID)、世界銀行等の援助機関が様々な協力プログラムを実施もしくは計画している。しかしながら、GTZの技術的アドバイスを除いて、実際の支援プログラムについては、地方分権化実施のための政府規則がまだ地方自治担当国務大臣府と中央・地方政府との間で協議中であるため、どの援助機関のプロジェクトも始まったばかり、あるいは計画中であり、実際の活動内容については進行中に細部を決めていくというアプローチをとっている。また、各援助機関が様々なアプローチを計画しているため、GTZ及びUNDPはドナー間の調整もプロジェクトに含めている。

下記のGTZの調査結果、UNDPのアセスメントの結果は、本プロジェクトの有効な計画立案のためにも、他の機関との重複を避け、連携をとるためにも重要である。今後も注視が必要と考えられる。

(1) GTZ

GTZは1992年から分権化に取り組んでおり、Support for Decentralisation Measures(SfDM) Projectにより1999年の法律第22号「地方行政法」の法案づくり、同法実施に係る政府規則案策定、実施プロセス及び地方政府の能力向上に対する支援を内務省と地方自治担当国務大臣府に対して行っている。

また、GTZはUSAIDのCLEAN Urban Projectと共同で、1999年11月よりCapacity Building Needs Assessment for Local Government Legislatures調査を行っている。同調査は、Capacityを個人レベル(知識・技能・業務に対する適格性・労働倫理)、組織レベル(情報・資源・手続き・組織構造・意思決定メカニズム)及びシステムレベル(法的枠組み、支援政策)の3段階でとらえ、地方議会の役割・機能、レベルの異なる政府間の監督メカニズム、地方レベルでの公共サービスの提供、地方開発計画、地方財政、地域経済開発・雇用促進政策、地方行政組織開発、人的資源管理、地方間協力について、地方政府の能力強化に対するニーズを調査するものである。

当初、同調査の結果は2000年3月にまとめられる予定であったが、ステアリングコミッティーの編成やカウンターパートである地方自治担当国務大臣府の組織体制整備の遅れから、本格的な調査は2000年6月からの開始となり、最終結果が出るのは10月ごろになるとのことである。

さらに、GTZはWeekly Reportを発行し、各援助機関、関連政府機関の動向を各援助機関に配布し、関係機関のネットワークづくりにも大きく貢献している。

なお、GTZから聞いた話によるとカナダ国際開発庁(CIDA)が国家人事院(BKN)をカウンターパートとして公務員の業績評価システムについてのプロジェクトを実施した経験があるとのことである(詳細不明)。

(2) UNDP

UNDPは世界銀行、ADBと共同でPartnership to Support Governance Reform in Indonesiaを開始した。同プロジェクトの目的は、統治(governance)における成功事例(good practices)の生成と普及、政府・援助機関・市民社会(civil society)間の調整、統治改革のための資金支援である。

課題としては、法律執行・司法改革、地方自治支援(ドナーアプローチの調整や幅広い全国的な協議への参加、参加型評価 - participatory assessment)、立法機能強化、選挙改革、公務員改革(腐敗の軽減と民主的な監視の促進)、企業統治改善(国家企業統治委員会設立と企業統治改善支援)、市民社会強化(国民的合意形成への支援、統治に関する円卓会議・セミナーへのNGOの参加促進、民主的監視・改革促進に携わるNGOの強化支援)をあげてい

る。同プロジェクトの主眼は立法・行政・司法の三権のうちの立法と政策協議・監視への市民参加にあるといえる。

施策(活動)としては、資金支援のほかに、a. 統治評価(governance assessment)と National Governance Progress Report 作成による政策研究・調査支援、b. 統治に関するセミナー・ワークショップ・会議の開催・参加、c. 成功事例に関するデータベースの構築・保守及び d. 統治に関する情報センター(clearinghouse for information)として機能することとなっている。プロジェクト実施にあたってはまずアセスメントを行い、活動はその後詰めていくとしている。なお、期間は18か月が予定されている。

(3) ADB

ADBはJBICとの協調融資でCommunity and Local Government Support Sector Development Program(CLGSSDP)を実施している。同プログラムは、基本的なサービスへのアクセスの改善と地域経済振興による貧困の緩和、政府の地方分権化支援、県政府の公共事業計画・実施能力向上による地方分権化促進、雇用機会の創出、地方の開発への参加促進のための村落・市民社会の能力向上、県・郡レベルでの透明性、ガバナンス、モニタリング、会計、報告手続きの改善を行うものである。

同プログラムは、県レベルへの責任移譲による組織・行政改革支援のためのプログラム融資(policy loan)、貧困緩和のための投資プロジェクトへの融資、及び県政府公務員の行政能力向上のための技術支援(a. 県政府の財政制度強化、b. 参加型モニタリング・評価プログラムの開発)という3つのコンポーネントから成っている。

プログラム融資は、県政府の行政・財政・環境管理における自治能力強化のための活動に対して行われ、2億ドルが融資される。実施機関は大蔵省、BAPPENAS、内務省、公共事業省である。

プロジェクト融資の対象となるプロジェクトの内容については規定されておらず、対象村落選定、プロジェクト形成、実施、モニタリング・評価の手続き等に力点が置かれている。実施機関はBAPPENAS及び県の官房局で、1億2,000万ドルが融資される。

技術支援のうちのa.及びb.はプログラム融資の実施を支援するためのものである。

(4) 世界銀行

世界銀行としては公務員能力向上についてはモラル・規律向上が大切だと考えている。UNDPと協調で実施しているプロジェクト以外については、財政・債務管理能力向上のためのプロジェクトが考えられようが、教育・訓練等のプロジェクトを実施するためにはセクターローンをつける必要があり、可能性は低いとのことである。

第6章 参加型計画手法によるワークショップの開催

今回の調査では組織分析(Strength/Weakness/Opportunity/Threat(SWOT)Analysis)ワークショップ及び Project Cycle Management(PCM)ワークショップの2種類の参加型ワークショップを開催した。

6 - 1 組織分析ワークショップの結果

6 - 1 - 1 ワークショップの日程・場所・参加者

組織分析ワークショップは表 - 3 に示す対象組織、日程、参加者で開催した。

表 - 3 組織分析ワークショップ

対象組織(場所)	日 程	参加者
1) 南スラウェシ州政府研修センター	3月10日(午後)	同センターから30名参加
2) LAN(Lembaga Administrasi Negara=National Institute of Public Administration)マカッサル地域センター	3月11日(午前)	同センターから13名参加
3) LAN本部	3月13日(終日)	LAN本部から11名参加
4) 内務省教育訓練庁(Badan Diklat, MOHA : Badan Pendidikan dan Pelatihan=Education and Training Agency)	3月14日(午前)	同庁及び内務省本省関連総局から27名参加
5) 地方自治担当国務大臣府	3月14日(午後)	同府より9名参加

6 - 1 - 2 手法・工程

(1) SWOT手法

組織分析ワークショップは現在公務員研修の主な実施主体である組織を対象に、SWOT Analysis手法に基づいて行った。同手法は、各組織の強み(Strength)・弱点(Weakness)・好機(Opportunity)・脅威(Threat)を分析し、それぞれの強み・弱点及び好機・脅威の組み合わせに対し以下の問いに答えながら、その組織が今後とるべき戦略と活動計画を立案するものである。

- 1) その強みをもってその好機を生かすことができるか？
- 2) その強みをもってその脅威を克服できるか？
- 3) その弱点のためにその好機を逸しないようにできるか？
- 4) その弱点のためにその脅威を招かないようにできるか？

(2) 組織分析の手順

組織分析は以下の手順で行われた。今回は、組織分析ワークショップに先立って地方分権化のなかでの公務員能力向上に対する各組織の役割を整理し、その役割を果たしていくうえでの強み・弱点・好機・脅威と戦略の分析を行った。

- 1) 参加者への SWOT Analysis の説明
- 2) 1999 年法律第 22 号実施に伴う公務員能力向上における各組織の役割の整理
- 3) 強み・弱点・好機・脅威の分析
- 4) 戦略と活動計画の立案

本来の SWOT Analysis では強み・弱点・好機・脅威を整理した後、強み・弱点及び好機・脅威の各組み合わせに対して上記の質問を検討し、全くそのとおりというものを参加者の投票により選定させ、投票数の多いものを戦略として取り上げ、そのための活動計画を立案する。しかしながら今回は時間の制約から、1か所(LAN本部)を除いて、まず最も重要と思われる、強み・弱点・好機・脅威をそれぞれ1つずつ選定し、上記1)~4)の順に戦略とし、時間の許す限りそれぞれの戦略について活動計画を立案した。

6 - 1 - 3 結果

各組織で議論された強み(Strength)・弱点(Weakness)・好機(Opportunity)・脅威(Threat)及び戦略・活動計画を以下に示す。

(1) 南スラウェシ州政府研修センター

1) 強み・弱点・好機・脅威

- a. 強み：大きな強みとして「規律のとれたモチベーションの高いスタッフが多数いる」ことがあげられた。
- b. 弱点：主な弱点として「予算が少ない」こと、「スタッフの専門技術が低い」こと、及び「施設が十分でない」ことが指摘された。
- c. 好機：「地方分権が実施され、特に県(Kabupaten)政府及び市(Kota)政府が自前で研修を実施する体制が整備されるまでは、同センターの役割が重要となってくる」ことが最大の好機として認識された。
- d. 脅威：主な脅威としては「県及び市の研修課が十分な力量を備えてくる」こと及び「昇進が階層(昇進)研修への出席の有無と関係なしに行われることもある」ことがあげられた。

2) 戦略と活動計画

a. 戦略 1

上記の強みをもって好機を生かすための戦略として「将来のニーズにあった研修に改善する」ことがあげられ、そのための活動として、「ニーズアセスメント」と「研修コースの再設計と準備」等が議論された。

b. 戦略2

「県・市の研修課の研修執行能力の向上」の脅威を「意欲の高い数多くのスタッフを有する」という強みをもって克服するための戦略として、「州所管分野における研修の強化」と「将来のニーズを見すえての現行研修コースのレベルアップ」を掲げ、必要な活動として「県・市の研修課が効果的・効率的に研修ができないような分野での研修執行能力の強化」及び「県・市の研修課・NGOとの協力」等が議論された。

(2) LAN マカッサル地域センター

1) 強み・弱点・好機・脅威

- a. 強み：最大の強みとして「スタッフの教育レベルが高い」ことがあげられた。
- b. 弱点：主な弱点として「スタッフ間の協力体制が弱い」こと、「予算的な制約がある」ことが指摘された。
- c. 好機：「同センターは公務員の技能を高めることのできるセンターとして広く知られている」ことが最大の好機として認識された。
- d. 脅威：主な脅威としては「他の機関でも同種の研修を行っている」と「同センターの存続」があげられた。

2) 戦略と活動計画

強み・弱点・好機・脅威のうち最も重要と思われるものを選択し、それらの組み合わせから以下の4つの戦略について必要となる活動を議論した。

a. 戦略1

強みをもって好機を生かす戦略に必要な活動として「ニーズアセスメント」、「コースの見直しを行って必要とされる研修を実施する」等があげられた。

b. 戦略2

強みを生かして脅威を克服する戦略のための活動として、「より質の高い高度なサービスを提供する」ことが必要であると認識された。

c. 戦略3

弱点のために好機を逃さない戦略のための活動として、「テーマごとに小グループで勉強会を開く」こと、「研修前後にスタッフ間で打合せを行う」こと、「ドキュメンテーション、ファイリングシステムを改善する」こと等が議論された。

(3) LAN 本部

1) 強み・弱点・好機・脅威

- a. 強み：「他の機関と比較して高いレベルの専門家によるサービスが提供できる」とい

うことが最大の強みである。

- b. 弱点：主な弱点として「実務的な能力に欠ける」ことが指摘された。
- c. 好機：「地方分権化により新たな人材育成の仕組みが求められており、LANこそが新たな人材開発の仕組みを計画・設計できる」ことが最大の好機として認識された。
- d. 脅威：一方、研修実施に関しては「他の機関との競合が起こる」ことが脅威としてあげられた。

2) 戦略の選定と活動計画の立案

上記の代表的なもののみならず、すべての強み・弱点/好機・脅威についてマトリックスを作成し、マトリックス内の各ボックスについて、強みをもって好機を生かせるか？、強みをもって脅威を克服できるか？、弱点故に好機を逃さないために何かが必要か？、弱点故に脅威を招かないため何かが必要か？を検討し、各人20点を与え、それぞれのボックスに投票をさせた。投票の結果、以下の2点が戦略として選定され、それぞれの戦略について必要な活動計画が立案された(本来のSWOT Analysisの方法に沿った進め方が、時間的な余裕及び参加者の計画能力の高さから可能となった)。

- a. 戦略1：「公務員のための明確な業績評価システムがない」という脅威を「LANは教育レベルの高いスタッフを有している」という強みをもって克服する。

活動計画：

- ・業務分析を行って業務内容(項目)(job description)を確定する。
- ・考課基準を設定する。
- ・強化ガイドラインを作成する。
- ・業績評価システム普及のための調整・連携を行う。

- b. 戦略2：「1999年法律第22号の実施により公務員の行政能力向上に対するニーズが増大する」という好機を「LANは教育レベルの高いスタッフを有している」という強みをもって生かす。

活動計画：

- ・ニーズアセスメントの後、人材開発要綱を改訂する。
- ・より質の高い研修をより多く実施する。
- ・政府間の情報交換ネットワークを構築する。

(4) 内務省教育訓練庁

1) 強み・弱点・好機・脅威

- a. 強み：「内務省はよく管理された組織と豊富なスタッフをもっている」ということが

最大の強みである。

- b. 弱点：主な弱点として「専門的な技術が十分でない」ことが指摘された。
- c. 好機：「1999年の法律第22号による地方分権化の実施により地方政府の研修に係るニーズが増大する」ことが最大の好機として認識された。
- d. 脅威：一方、「地方政府において人材育成は低い優先度しか与えられない可能性が高い」ことが認識された。

2) 戦略と活動計画

- a. 戦略1：上記の強みを生かして好機を生かす。
活動計画：
 - ・ ニーズアセスメントと優先度の分析により研修プログラムを改訂する。
 - ・ 改訂した研修コースを準備・実施する。
- b. 戦略2：上記の脅威を強みをもって克服する。
活動計画：
 - ・ スタッフの技能を向上させる。
 - ・ 関係機関と連携して効果的・効率的な研修を実施する。
- c. 戦略3：上記の弱点のために好機を逸しないようにする。
活動計画：
 - ・ 人材開発制度・研修プログラムを改訂する。
 - ・ 改訂プログラムについての協議・推進を行う。

(5) 地方自治担当国務大臣府

1) 強み・弱点・好機・脅威

- a. 強み：「卓越した大臣のリーダーシップの下でスタッフの意欲が高い」ということが強みである。
- b. 弱点：主な弱点として「スタッフ個人個人の業務内容が明確でない」ことが指摘された。
- c. 好機：「地方分権・透明性・説明責任(accountability)といった新しい考え方が同府に重要な役割を与えている」ことが好機として認識された。
- d. 脅威：一方、「権限・機能について他の省庁と認識の齟齬や重複がある」こと及び「中央の各セクター省庁が自治体に権限を移譲するのをためらっている」が認識された。

2) 戦略と活動計画

a. 戦略：上記の強みを生かして好機を生かす。

活動計画：

- ・ 同組織のスタッフ個人個人の業務内容を明確にする。
- ・ スタッフのトレーニングを行う。
- ・ 規則・ガイドライン・基準の策定と普及(実施促進)

6 - 1 - 4 ワークショップのモデレーションを通じて得た所見

(1) 組織分析を通じて各組織の特徴が判明した。すなわち LAN(本部及び地域センター)はスタッフが高度な資質をもち、専門性・質の高いサービス提供が可能であるが、一方で機動力に欠け、実施能力面で弱さが見受けられた。また、地域センターについては地方分権化後の役割・機能が明確に決められておらず、存続も危ぶまれている。内務省教育訓練庁及び州の教育訓練庁(現行では内務省系列として差し支えないと考えられる)では統制のとれた多数の職員を有することから、実施面では問題が少ないが、分権化後の変容するニーズを把握し、研修制度・カリキュラムを改革していくという課題をこなし得る技術レベルをもっているとはいいいがたい。地方自治担当国務大臣府は地方分権化を推進する主体であるが、発足して間もないことから、業務執行体制が十分整っていないように見受けられた。また、同大臣府は地方分権化の推進及び地方自治が適切に進められているかどうかの監視と振興策の実施を役割としており、公務員の行政能力向上という点では直接的な関連性が薄いように見受けられた。

(2) 現在公務員研修(各省庁が行っている分野別の研修を除く)の実施主体となっている LAN、内務省教育訓練庁及び系列地方組織、いずれの組織においても、今後地方分権化に伴い、人材育成策の制度的な改革と、それに続くコースカリキュラムの見直しが必要であることが認識されている。本プロジェクトの初期段階では(あるいは本プロジェクトが目標とする公務員の行政能力向上が短期間で達成され得るものでないことを考慮して、本プロジェクト全体がその目標達成のための第1ステップととらえるならば、本プロジェクトそのものにおいて) 分権化後の人材育成に係る制度改革、研修体系の改定及び実施・展開のための組織づくりを支援することが必要であると考えられる。

6 - 2 PCMワークショップの結果

6 - 2 - 1 ワークショップの日程・場所・参加者

PCMワークショップは、3月15日、20日の2日間、JICA インドネシア事務所において、LAN

本部・内務省教育訓練庁及び BAPPENAS から 7 名の参加を得て開催された。

6 - 2 - 2 手法・工程

以下のとおり通常的手法・手順で開催した。

- (1) 参加者への PCM 手法の説明
- (2) 参加者(関係者)分析
- (3) 問題分析
- (4) 目的分析
- (5) アプローチの設定と選択
- (6) Project Design Matrix(PDM)の作成

6 - 2 - 3 結果

PCM ワークショップの結果作成された問題系図は図 - 3、目的系図(アプローチの設定を含む)は図 - 4、PDM は表 - 4 のとおりである。

なお、プロジェクトの選択にあたっては、別途(「地域開発支援(専門家派遣)」、「州開発企画局へのチーム派遣」及び財政配分等 参加者には具体的な件名は知らせなかった)技術協力が考慮されていることから、開発計画・財政移転についてのアプローチを外した(したがってそれら協力事業の実施を外部条件に入れた)。「手続きアプローチ」については関連セクターが多岐にわたり、各セクター固有の事情に負うところが多いことから外さざるを得ないことで合意された(したがって外部条件に「手続きの透明性・公明性が劣化しない」ことを入れた)。一方、「研修改善アプローチ」の効果に限界があることから、「人事管理アプローチ」も組み入れられ『地方自治体公務員行政能力向上(Capacity Building of Service in Local Governments)』として選択された。

PDM 作成後、同表中の各活動項目について実施組織をたずねたところ、以下のような回答があった。

- * (1 - 1)~(1 - 11): Lembaga Administrasi Negara(LAN=National Institute of Public Administration)及び Badan Diklat(教育訓練庁、各省庁の Badan Diklat を含むか否かは研修分野によると思われる)。ただし(1 - 3)の担当には DIRSD(機器の標準化を担当する組織と のことであるが詳細は不明)が関与する。
- * (2 - 1)~(2 - 6): BKN(National Civil Service Agency)、Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara(MenPAN=State Ministry of Administrative Reform)及び LAN。
- * (3 - 1)~(3 - 4): MenPAN はすべてに、BKN は(3 - 1)及び(3 - 2)に関与する。さらに (3 - 3)については Ministry of Finance が、(3 - 4)については各自治体の人事課及び各省庁の人事局が関与する。

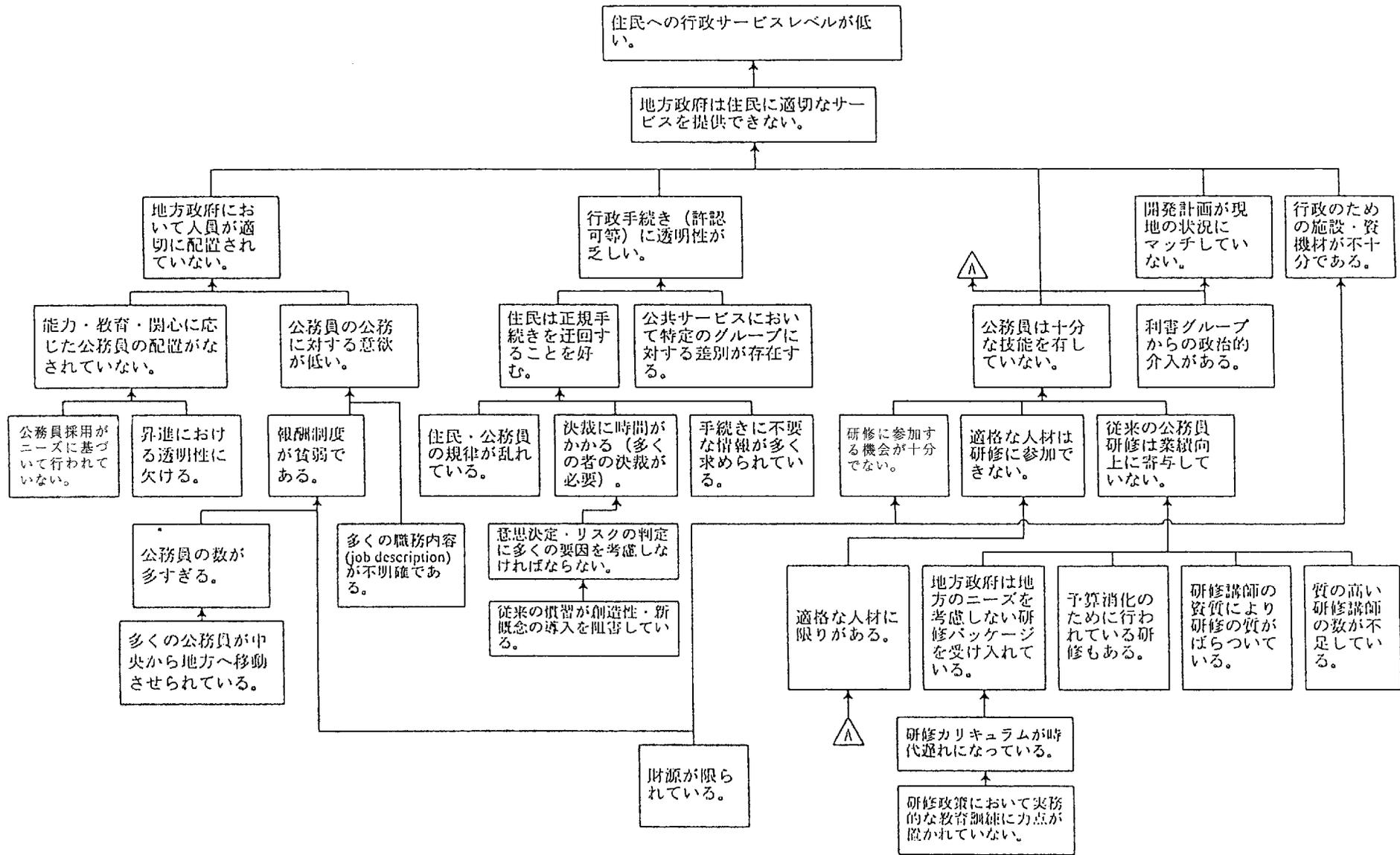


図-3 問題系図(ターゲットグループ: 県(Kabupaten)・市(Kota)政府)

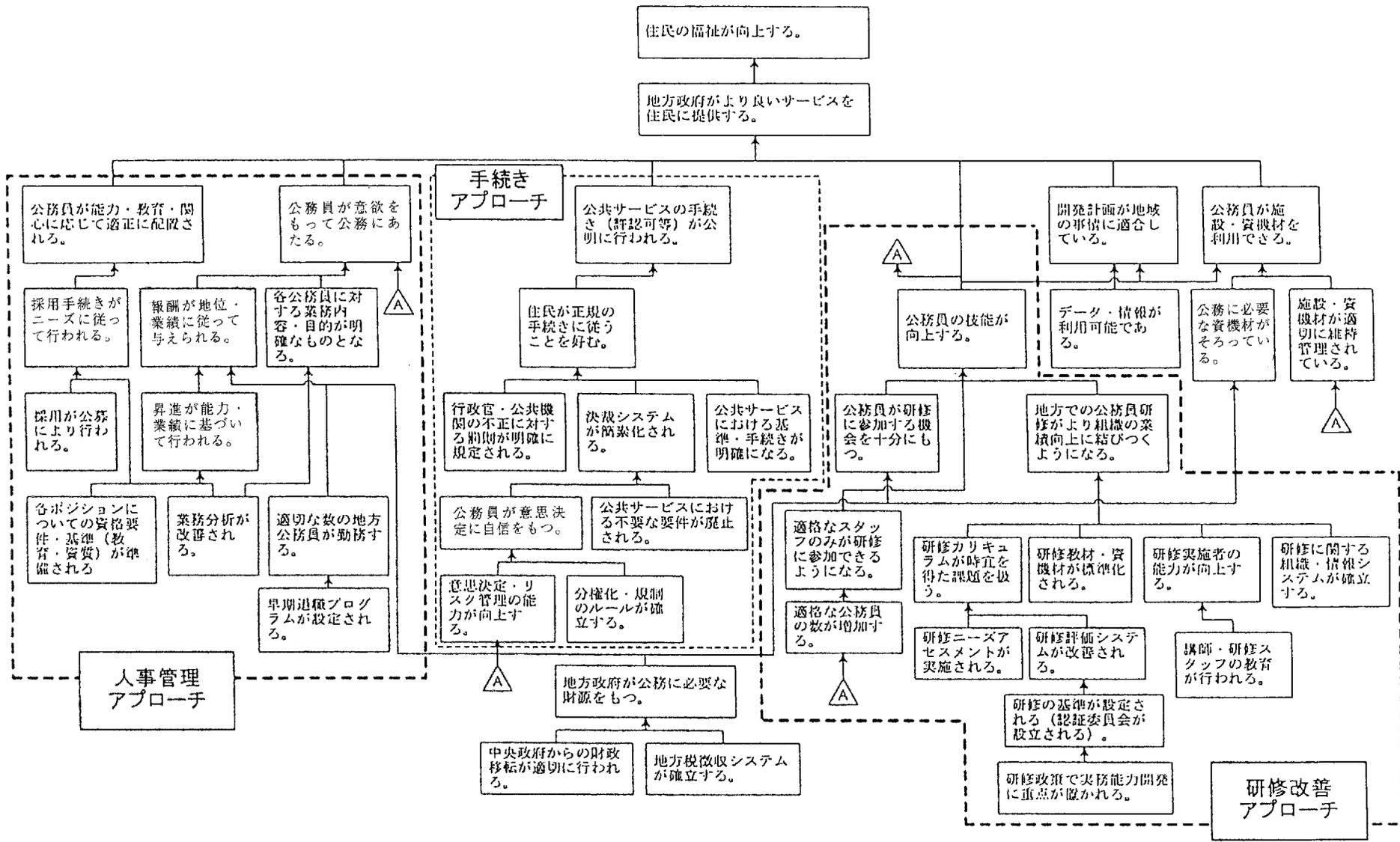


図-4 目的系図と設定されたアプローチ(太点線内が選択されたアプローチ)

6 - 2 - 4 ワークショップのモデレーションを通じて得た所見

(1) 今回のPCMワークショップ参加者が中央政府に勤務する者(LAN本部、内務省教育訓練庁、BAPPENAS)に限られたため、ターゲットグループである地方政府に勤務する公務員のもつ問題を具体的に分析することが困難であった。さらに、参加者は理論的(教科書的)にあるべき施策を立案することには長けているものの、具体的な問題を現場でいかに解決していくかという観点からの計画立案には不慣れなように見受けられた。そのため、今回のPDMは「～をすべきである。～もすべきである。」もしくは「～をしたい。～もしたい。」といった視点での立案となってしまったように感じられる(本来は問題を解決するために「～をしなければならない」という形で活動が立案されるべきであろう)。今後の短期調査等においては地方自治体の公務員も含め、現場で実際に起こっている、あるいは起こり得ることが当然予測されるような問題に対しての分析から始め、今回のPDMをレビューすることが好ましい。もちろん理論的なバックボーンも計画立案には必要であり、中央政府勤務者を全く排除する必要はないと思われる。

(2) 今回策定されたPDM、特に活動計画は広範な分野を含んでいる。複雑なあるいは構造的な問題を抱える公務員の業務執行について、地方自治法の大規模な改訂により大半の公共サービスの提供主体が県・市政府に移されようとするなかで、県・市の公務員の行政サービス能力を向上させようとするからには当然のことかもしれない。一方でこの活動を1プロジェクトとして行うには3年という期間は短く、プロジェクト方式技術協力の枠組みのなかで協力できる範囲には限りがある。本PDMは県・市の公務員の能力向上、ひいては県・市による行政・公共サービスをよりよいものとするために何が必要かを整理したものである。また、参加型で計画が立てられたことから判断すれば、インドネシア側(ワークショップの参加者)がこうしたことを実施したいという構想といえる(もちろん日本の協力を得て)。

本PDMに述べられる目標を達成するには長い期間を要する、あるいは同目標を達成するための取り組みは終わりのないチャレンジであるともいえる。そのなかでどのような施策(プロジェクト)を行うべきか、すなわち本PDM中の活動群をどのようなタイミングで行い、どのように資源(人・金)を投入していくかというフェージング(期分け)が必要である。そのうえでまず第1ステップとしてどの部分からインドネシア側が着手しようとしているか、それに対してどのような協力が必要とされているかを今後決定していく必要がある。また、他の援助機関によるプロジェクトの動向により、本プロジェクトのスコップも変わってこよう。地方分権化はいまだ流動的であり、他の援助機関も具体的なプロジェクト内容は実施しながら具体化しようとしている。さらに、第1ステップの結果により次ステッ

プの施策も変化しよう。その意味で、協力・支援期間については3年という設定は適切と思われる。

(3) 今回の「研修改善アプローチ」では主体が実務(技能)研修である。実務(技能)研修の種類は膨大で、実質的には各セクターの中央省庁(technical departments)が実施しているものが大半を占める。「手続きアプローチ」が多数のセクターの固有の問題を含むことで排除されたように、セクター別の技能研修の内容にまで踏み込むことは困難であろう。これまで中央省庁が自らの教育訓練庁(Badan Diklat)において、各自の出先事務所(Kanwil-Kantor Wilayah : 州レベル及び Kandep-Kantor Departemen : 県・市レベル)の各省庁自体の職員及び州・県レベルの企業局(Dinas)を対象に行ってきた。しかし、今後出先事務所が廃止されることにより、また教育訓練の予算配分がどのように変化するか(これまでどおり中央政府各省に配分されるのか、州/県・市に配分されるのか)、こうしたセクター別技能研修の執行体制を議論することは意義があるだろうが、カリキュラム改訂・講師養成までを組み入れることは、困難を伴うと考えられる。

付 属 資 料

1. インドネシア側関係機関への報告書
2. 調査団報告書

1. インドネシア側関係機関への報告書

March 22, 2000

Mr. Sunarno,
Secretary,
National Institute of Public Administration (LAN)
Jl. Veteran No. 10,
Jakarta 10110

Mr. Seman Widjojo
Head,
Education and Training Agency (Badan Diklat),
Ministry of Home Affairs
Jl. Pahlawan No. 8 Kalibata
Jakarta 12740

Dear Sirs,

Re: A Summary Report by The Basic Study Team on The Project for Capacity Building of Civil Service in Local Government in The Republic of Indonesia

The Basic Study Team (hereinafter referred to as "the Team") organized by Japan International Cooperation Agency (JICA), headed by me, Deputy Director of First Technical Cooperation Division, Social Development Cooperation Department of JICA, visited Indonesia from March 5 to 22, 2000 for the purpose of collection of basic information on the current status and the future strategy of the capacity building of civil service in Indonesia to study the feasibility of the Project-type Technical Cooperation.

During its stay, the Team conducted a series of discussion and workshop with the organizations concerned with your cordial coordination. I would like to appreciate you for the smooth implementation to achieve our purpose.

The tentative outline of the project and the report of the workshops are attached hereto. In addition, I hope that our visit to Indonesia will promote better understanding on the project formulation between Japanese and Indonesian authorities concerned.

Thank you very much.

Yours sincerely,



Mr. Masazumi OGAWA

Team Leader,

The Basic Study Team on the Project

Japan International Cooperation Agency

CC:

1. Dr. Ir. Ceppie Kurniadi Sumadilaga, Head Bureau for Bilateral Cooperation, National Development Planning Agency (BAPPENAS)
2. Ir. Tatag Wiranto, Head Bureau for Rural Community Empowerment, National Development Planning Agency (BAPPENAS)
3. Ir. H. M. Hatta Ahadis, Secretary, Directorate General of Regional Development, Ministry of Home Affairs
4. Dr. A. Amir Husry, Director of Planning, State Ministry of Regional Autonomy

The Basic Study Team proposed the following project-type technical cooperation plan, and the contents of the plan were tentatively agreed upon between the Indonesian authorities concerned and the Team.

1. PROJECT TITLE

“Project-Type Technical Cooperation for the Project on Capacity Building of the Civil Service in Local Governments in the Republic of Indonesia”

2. OUTLINE OF THE PROJECT

2.1 Overall Goal of the Project

Local governments give better service to the people.

2.2 Project Purpose

Capability of the civil service in local governments is enhanced.

2.3 Outputs of the Project

- (1) Technical skills of the civil service are improved.
- (2) Civil servants are placed appropriately according to their capability, interests and education.
- (3) Civil servants are highly motivated.

2.4 Activities of the Project

For the above-mentioned Project Output (1):

- (1-1) To conduct systematic needs assessments for training
- (1-2) To improve curriculum design of technical training
- (1-3) To standardize training materials and equipment
- (1-4) To enhance training organizations
- (1-5) To set up short-term and frequent training
- (1-6) To set up criteria and a Board for training accrediting
- (1-7) To conduct training of trainers for technical training
- (1-8) To improve skills of training officers
- (1-9) To conduct training by trained trainers
- (1-10) To establish training evaluation system
- (1-11) To set up an integrated training information system

For the above-mentioned Project Output (2):

- (2-1) To set up an objective and transparent recruitment procedure
- (2-2) To identify existing competence
- (2-3) To review the number of functional job position

- (2-4) To set up a standard of competency and performance for each position
- (2-5) To review performance evaluation system
- (2-6) To design a system for promotion according to the capability and performance

For the above-mentioned Project Output (3):

- (3-1) To clarify job descriptions/objectives for each civil servant
- (3-2) To design a system of rewards according to the position/performance
- (3-3) To set up a bonus system to fully competent employee
- (3-4) To enforce the law and rules on civil servants

3. DURATION

The implementation of the Project will start in May in 2001 and will end in April, 2004.

2. 調査団報告書

調査団報告書

平成12年3月22日

調査団名 : インドネシア公務員行政能力向上プロジェクト調査団

調査団構成 : 小川 正純 (団長・総括) JICA社協部社協一課長代理
岩上 憲三 (協力企画) JICA社協部社協一課
原 尚生 (参加型計画手法) 八千代エンジニアリング (株)

調査日程 : 別添のとおり

1 協議内容及び合意事項

1-1 関係機関からの情報収集

1-1-1 中央政府機関

①国家行政院 (LAN) : 3月6日 (月) 14:30-15:30

LANはジャカルタ本部の他、ジャカルタ、バンドン、マカッサル(ウジュンパンダン)の三カ所に地域研修センターを有し、昇進研修 (Structural Training) を主として、職務研修 (Functional Training)、技術研修 (Technical Training) を総括している。常勤講師数は、ジャカルタ57人、バンドン4人、マカッサル4人、計65人で、講師も含め職員数は地域事務所・研修センターも含めると4000人である。。

昇進研修は、ADUM (Echelon5に昇進するための研修)、ADUMLA (Echelon4)、SPAMA (Echelon3)、SPAMEN (Echelon2)、SPATI (Echelon1) から成り、これまでSPAMEN以上のコースはジャカルタ地域研修センターのみで実施していたが、最近バンドン、マカッサルにおいてもSPAMENコースを実施するようになった。

科学技術分野の研究官や大学教官等を対象とした特殊技能の職務研修については、各関係機関によりカリキュラム作成や研修実施が行われているが、LANは公務員研修総括機関として、これら研修の実施方法やマネジメント方法を監督する立場にある。

また、各省が個別に実施する技術研修について指導助言、承認する立場にあるが、実際にはほとんど行っていないのが現状である。

現在の課題は以下のとおりである。

－地方研修センターの教官能力向上・養成 (ジャカルタで実施される研修との格差を是正)

－教官養成の基準作り

－研修教材開発

－県 (KABUPATEN) レベルへのアプローチ

なお、LANと内務省 (MOHA) は公務員研修に関して協力関係を有しているが、LANによれば、MOHAは現在極めて中央集権的な機関であり、今後いかに分権化していくか

が課題であるとの言及があった。

②内務省教育訓練庁 (Badan Diklat) : 3月7日 (火) 8:45-10:15

内務省傘下には、プキティンギ、バンドン、ジョクジャカルタ、マカッサル (ウジュンバンドン) の4カ所にある地域研修センターの他、26各州に州政府研修センターがあり、内務省職員と地方政府職員を対象とした研修を行っている。

地方行政法の成立により、地方分権化への対応が最優先課題となっている。内務省決定文書 (1999年第69号) により、269の研修コースのロングリストを地方政府に通達し、各地方において必要とされる研修を選択させ、各地方で実施させていくことになっている。269の研修は、Administration TrainingとSpecific Trainingから成り、後者はさらに内務省向けの研修と各セクターの研修に分かれている。地方分権後は、これらの様々な研修を各地方政府ごとに1つの研修センターで実施することになる。

LANがハイレベル (国家) をターゲットとして公務員研修に関するGeneral Guidanceを与えていくのに対して、Badan Diklatはミドルレベル (州政府) をターゲットとし、州政府を通じて地方政府の公務員研修を指導していくことになる。

また、教官の養成が課題となっており、教官増員のための予算を確保している。今後、本庁と地域研修センターにおいてTraining of Trainersの充実を図っていく。

③内務省地域開発総局 (Ditjen Bangda) : 3月7日 (火) 10:40-11:30

地方分権化により、中央政府、地方政府双方の権限・予算が変わっていく。ハビビ政権以降、中央政府機構を縮小させ地方分権化へ向けて政策転換が図られてきたが、地方政府の能力はまだまだ低く、機構改革と公務員の育成が急務となっている。

すでにいくつかの権限は地方に移譲されてきているが、まだ中央政府に多くの権限が残っており、現在中央政府では、内務省、地方自治担当国務大臣府、機構改革担当国務大臣府、LAN等の機関が中心になって、分権化に向けて準備作業を行っている。地方政府のための戦略的な政策ガイドラインが作成されているが、まだ詳細なものは完成していない。

2001年からは中央からの助成金が減るので、地方政府の税収を増やす必要がある。地方政府では予算配分や予算執行の能力が低い。地方の中には、予算が配分されても人材がないので、どうやって予算を使っていいかわからないところがある。その結果、インフラ整備等のプロジェクトに予算の多くが配分されてしまうことが懸念される。また、地方における各セクターの人材開発も課題である。

④地方自治担当国務大臣府 (State Ministry of Regional Autonomy)

3月6日 (月) 13:15-14:15

同国務大臣府は、ワヒド新政権発足にともない、地方分権化に関する調整機関として新省庁体制下に設置された (内務省地方自治担当総局が同省から分割され、単独機関となった。大臣であるリヤス・ラシド氏も内務省出身)。

地方行政法、中央地方間財政関係法に関する47の政府規則のドラフトを現在各州政府に配布し、各州政府からのコメントを待っている。2000年4月1日から地方への権限移譲が開始され、2001年5月7日からの地方行政法、中央地方間財政関係法の完全実施を目指している。地方へ権限が移譲された後、同国務大臣府は、地方自治実施状況の監

視・指導助言といった役割を担うことになる。

なお、同国務大臣府は、公務員研修に関する役割は担っていない。

③国家開発計画庁（BAPPENAS）：3月7日（火）13:00-14:00

BAPPENASでは、地方分権化にともない、地域開発計画策定能力向上を目指し、下記の9カ所を対象としたパイロットプロジェクトを地方の大学や内務省をファシリテーターとして1999年4月から実施している。

LEBAK (W. JAVA)
BANYUMAS (C. JAVA)
BLITAR (E. JAVA)
DEMPASAR (BALI)
BALIPAPAN (KALIMANTAN)
SORONG (WEST PAPUA)
LANPUNG (SELATAN)
KUPANG (E. NUSATENGARA)
RIAU

これはいわゆる研修プログラムのものではなく、各県におけるミーティングのための少額な予算（Rp30M/県）を配賦し、各地方の大学やNGO等を巻き込みつつ開発計画の戦略を策定するといったもので、あくまでも実践を通じて能力向上を図るという特徴がある。そのコンセプトは以下のとおりである。

- －政策面：戦略的な計画づくりの手法、公共政策の分析
- －組織制度面：ワーキンググループによる機構改革の作業
- －マネジメント面：トップダウン型から参加型への転換
- －アカウンタビリティ：垂直的なアカウンタビリティから水平的なアカウンタビリティ
- －モラル面：公務員のモラルの改善

本年度実施分のうち、5県からすでに報告が上がってきておりレスポンスは良好で、2000年度は100県を対象に実施する予定である。同プログラムでは、1年目に戦略文書（Strategic Management Document）を策定、2年目には地域プログラムを実行し、体制づくりやマネジメント能力を向上させることを目指している。

1-1-2 地方州政府、地方機関

①LANマカッサル地域研修センター：3月9日（木）8:45-9:45

同地域研修センターは東部インドネシアを対象に、昇進研修（ADUM、ADUMLA、SPAMA）を中心として、職務研修、技能研修を実施している。ただし、これまでジャカルタ地域研修センターのみでしか実施されていなかったSPAMEN研修（Echelon2に昇進するための研修）計5クラスの内1クラスを2000年2月から初めて実施している。実施場所による研修内容の違いはないが、講師の質はジャカルタほど高くないと考えられる。SPAMENに限っては、研修員は東部インドネシアのみならずインドネシア全国から集まってきている。SPAMENのクラス分けは、LAN本部で決めている。

LANで実施する研修の参加者は、KANWIL、KANDEPの職員だけでなく、DINASの職

員もいる。一方、内務省の研修センターで実施している研修は、DINASの職員のみを対象としている。

地方分権化による同地域研修センターの組織改編や担当業務の変更等に関して、現在のところLAN本部から指示はない。ただし、地方分権化が進められる中、地方政府から依頼を受けて組織改編に関するコンサルテーションを行っている。地方政府によっては、ハサメディン大学（UNHAS）に依頼しているところもある。

UNHASとの確立した協力関係はないが、UNHASから客員講師がLANに来て講義を行っている。

②南スラウェシ州政府開発計画局（BAPPEDA）：3月9日（木）10:40-11:15

新しい地方行政法によると、州には限定的な自治権が与えられることになり、州知事は、1)自治体の長と2)中央政府の代表という二つの機能を持つことになる。

地方分権化関連二法関連規則のドラフトのソーシャリゼーション（説明と協議）が前日（3月8日）に行われた。10日以内に中央政府にコメントを出さなければならず、県・市レベルを通じて村レベルにも送付して州内のコメントを取りまとめる作業にかかっている。

中央政府と地方政府の業務分担を検討しなければならないが、県レベルの能力で対応できない業務もあり、州政府がコントロールしていかなければならず、州政府の業務は拡大していくと認識している。今後、州政府の組織は縮小されるが、中央政府の出先機関（KANWIL）から州政府事業局（DINAS）に職員が移され、人員は増えることになる。

権限が地方に移譲されていくことを考慮すると、人材開発、特に県レベルでの計画策定能力の向上が重要である。よって、今後、研修教官の育成を図っていかなければならず、州政府は県レベルから上げられるニーズに基づいてガイダンスを与えていく必要がある。

県レベルでは、県とUNHASが契約して、UNHASが講師を県に派遣し、県政府が予算を出し、場所は県内の私立大学を使って行う出張講義も実施している。

BAPPEDA職員の研修は、内務省及びBAPPENASによって実施されている。

③南スラウェシ州政府官房局人事部：3月9日（木）10:30-12:50

州内の公務員は、県・市レベルまで含むと約27,000人（教員を除く）、この内、本庁職員は約4,300人（うちDINAS職員は2,400人）である。地方分権化にともなう県・市レベルの組織改編はローカルニーズに合致したものでなくてはならない。

州内公務員の人的資源に関し、体制づくりは人事部が担当し、研修は州研修センターが実施している。

ここ5年間、1・2週間の短期実務研修を実施している。なお、新採職員の導入研修は、州、県それぞれで従前から実施している。地方分権化以後に必要な研修は、上司へのプロポーザルの書き方である。

これまで州知事とDINASとの間で直接業務指示がされていたが、地方分権によりKANWILがDINASに統合されると、DINASが事業を実施する際、命令は州知事からDINASに直接下されるが、書類上の決裁・報告等は官房局（SETWILDA）を通さなければならなくなる。また、現在16のDINASが州政府に置かれているが、州内のニーズアセスメントを行った上で、DINASの数を減らしていく予定である。県レベルにおいて

も見直しを行う。

④ハサヌディン大学開発政策マネジメントセンター (PSKMP-UNHAS) :

3月8日 (水) 10:30-11:30

1991年に設立され、BAPPENASの研修協力機関の一つとして認知されており (他に同様の機関はジャカルタ、アチエ、ジョクジャカルタにある)、東部インドネシアの9つの州をカバーし地方政府のための研修や研究活動を行っている。また、BAPPEDA職員を中心とした国内短期研修を、BAPPENASのOTO (Overseas Training Office) から受託して実施している。

当初は州政府のBAPPEDAのプランナーをターゲットとしていたが、よりボトムレベルから研修要望が寄せられたため県や市までターゲットを拡充してきている。

2年前からマカッサルにベースを置く松井専門家や貧困撲滅プロジェクトをはじめ、JICA事務所とも協力関係を持っている (在外プロ形調査を現在同センターに委託している)。2000年2月には、松井専門家とともに、スラウェシの44の県知事、市長を対象に現地国内研修を実施し、1)地方分権2法の施行、2)地方分権化にともなう県・市の組織制度、3)参加型村落開発、4)日本の地域振興策、5)地域間協力といったテーマについてディスカッションを行った。研修にはあえて州政府からの出席は求めず、県知事、市長による横並びのディスカッション形式を採り、各地域の取り組みを紹介するなどして、地域間の協力体制構築や地方分権への取り組みの意識づけを行い成果を収めることができた。

1996年に県レベルの出先機関 (KANDEP) を県の事業局 (DINAS) に統合するパイロットプロジェクトが26州で各1県が選定され、26県において実施されたが、予算の移管がスムーズになされず、うまく進まなかった。今後、地方分権化を推進するにあたっては、中央政府の出先機関の事業局への移管方法は十分検討し直さなければならない。地方政府の職員は、これまでは住民と対話をする必要はなかったが、地方分権化が実施されると、住民参加型の行政を推進していく必要性が出てくる。

地方分権化において、地方政府においては組織体制の構築や人材が育成が重要であり、UNHASは研修員同窓会へのフォローも行っていく。

1-1-3 ドナー等

①GTZ : 3月6日 (月) 14:30-15:30

GTZは1992年から内務省を相手機関として地方分権化に関する協力Support for Decentralization Measures (SIDM) を開始したが、スハルト政権下においては先方が前向きではなかった。1999年、BAPPENASからの要請に基づき、USAIDのCLEAN Urban Projectと共同で、Capacity Building Needs Assessment for Local Government and Legislaturesの調査を実施している。調査結果は2000年4月までにまとめられる予定である。調査項目は以下のとおりである。

- 地方議会の役割と機能
- レベルの異なる政府間の監督メカニズム
- 地方レベルにおける公共サービスの提供
- 地方開発計画

- －地方財政
- －地域経済開発と雇用促進政策
- －地方政府の組織開発
- －人的資源開発
- －地域間協力

GTZは、地方行政法のドラフト作成に協力し（中央地方政府財政関係法ドラフト作成にも関与している）、同二法関連規則策定に対しても支援を行ってきている。地方行政法、中央地方政府財政関係法いずれも法律が制定されてから1年以内に施行されるべきであるが、現在の進捗状況から遅れることが見込まれる。ただし、財政関係法に関しては、2001年1月から施行されなければならない（2000年度は2000年4月から12月まで）、遅くとも9月までには関係規則等を整えておく必要がある。

地方への権限移譲においては、人材や資産の移管が伴うが、地方政府側は中央政府公務員の受入に抵抗を感じており、また、アチェや西バプア等の特別自治州にも十分適応した法制度は整備できていないため、急進的に地方分権を開始せざるを得ない状況にある。

GTZは、地方分権化支援におけるドナー会合のイニシアチブを取っており、調整を行う役割を担っている。

1-2 組織分析ワークショップの開催

PCMワークショップの開催に先立ち、インドネシアにおける公務員研修の現状・課題、地方分権化にともなう研修実施機関の戦略等を把握するため、LAN本部、内務省教育訓練庁（同省地域開発総局からも参加）、地方自治担当国務大臣府、LANマカッサル地域研修センター、南スラウエシ州政府研修センターの計5機関を対象とした組織分析ワークショップを開催した。同ワークショップでは、SWOT（S：Strength、W：Weakness、O：Opportunity、T：Threat）手法を用い、参加者により出された組織内部のプラス要因(s)、マイナス要因(W)、組織外部のプラス要因(O)、マイナス要因(T)から組織の基本戦略を立て、組織の現状分析を行うとともに基本戦略に向けての行動計画を策定した。（各ワークショップの結果概要は英文レポート参照）。

1-3 PCMワークショップの開催

LAN、内務省教育訓練庁、BAPPENASからの参加者を得て（地方自治担当国務大臣府も参加予定であったが、業務の都合上参加者はなかった）、2日間のPCMワークショップをJICA事務所にて開催し、本プロジェクトで取り組む問題点、ターゲットグループを選定し、基本戦略を策定した。

（各ワークショップの結果概要は英文レポート参照）。

2 総括

2-1 他スキーム、他ドナーとの連携

地方公務員の能力向上に関しては、本プロジェクトの他に国別特設研修、現地国内研修等の実施が予定されており、地域開発政策支援に関しては専門家チーム派遣が予定されている。本プロジェクトの実施にあたっては、それら他スキームとの連携を有機的に図っていくべきである。

また、UNDP、世銀、GTZ、ADB等の他ドナーも地方分権化に関する支援を行っており、これら他ドナーと定期的に情報交換を行いながらプロジェクトを形成、実施していくことが肝要である。

2-2 団長所感

インドネシアでは、1998年5月のスハルト政権の崩壊により、中央集権体制の見直しの機運が高まり、地方分権化が進められてきた。1999年4月に地方行政法、同5月に中央地方間財政関係法が成立し、2001年5月から完全実施される予定で、現在政府規則の制定準備作業が進められているところである。

地方分権化法が実施されると、州政府に対して限定的な自治権が与えられ、県・市には完全な自治権が与えられることになる。これに伴い、中央政府の公務員が地方政府に配置転換されるとともに、地方にある中央政府の出先機関（KANWIL、KANDEP）が廃止され、地方政府の事業局（DINAS）に統合される。

権限が中央政府から地方政府に移管されることにより、これまでのように中央政府の言うことをそのまま実行するのではなく、地方の公務員が自分達で政策を立案し、実施していかなければならない。したがって、地方の公務員の質的向上が急務であり、研修による人材育成とともに、硬直化した公務員の人事制度の見直しが必要となる。

本調査団は、国家行政院（LAN）、内務省教育訓練庁、内務省地域開発総局、国家開発計画庁（BAPPENAS）、地方自治担当国務大臣府及びマカッサルのLANと内務省の研修センターとの協議を通して公務員研修及び地方分権化の現状を把握するとともに、地方分権化後の公務員研修のニーズを確認した。

LAN、内務省教育訓練庁、BAPPENASの職員が参加して実施されたPCMワークショップにより、プロジェクト目標は「地方政府の公務員の能力を向上させること」で設定された。上位目標は「地方政府が市民により良いサービスを提供すること」である。ターゲットグループは、地方分権化に伴い完全に自治権が移譲されることになる県・市レベルの公務員である。

プロジェクトの成果としては以下の3点が挙げられた。

- 1)公務員の技術力の向上
- 2)公務員のモチベーションの向上
- 3)公務員の能力、希望、教育レベルに基づいた適切な人員配置

「イ」側の実施機関としては、優秀な人材を有し、公務員研修総括機関を標榜するLAN及び圧倒的に多くの人員と研修センターを有している内務省教育訓練庁が適当であり、LAN、内務省教育訓練庁がともに研修コースの開発を行い、地方政府の研修センターにおいて研修を実施していく形が望ましいと思われる。

しかし、政府規則のドラフトによるとLANが地方分権化後に公務員研修の調整、規定、実施は全て主管することになっている一方、内務省教育訓練庁は、政府規則はま

だドラフト段階であり、LANは国家レベルの公務員研修を担当し、地方における公務員研修は内務省教育訓練庁が総括機関となり、本プロジェクトのイニシアチブは内務省教育訓練庁がとるべきと主張している。公務員のモチベーション向上、人事制度に関しては、LAN、内務省教育訓練庁に加え、BKN (Civil Servants Administration Agency) 及びMenPan (State Ministry of Administrative Reform) などの公務員人事制度に関連した機関の参画も必要と考えられるが、どの機関が本プロジェクトの核となるかは、現段階では特定することは困難である。したがって、実施機関に関しては、今後「イ」側の地方分権化の準備が進むにつれて、組織の統廃合が行われていく可能性が十分あり、どの機関がどのような機能を有していくか引き続き見守りつつ、柔軟に対応すべきである。

プロジェクトは、地方分権化法が実施予定である2001年5月から開始し、実施期間は3年とする。本プロジェクトの実施期間中に並行して地方分権化が進んでいくことになり、プロジェクトの実施を通して新たな公務員能力向上のニーズを探り、それに対応する協力を継続して行っていくことが必要である。

3 添付資料

「イ」側関係機関への英文報告書

4 主要面談者氏名 (大使館、JICA関係者を除く)

国家行政院 (LAN) 本部

Mr. Sunarno, Secretary of LAN

Prof. Dr. Atwi Suparman, Deputy for Fostering the Sector of Apparatus Tra. & Dev.

Mr. Sugiarto W, Director, Trainers Development

Mr. Edy Topo Ashari, Director, Career Development Training

Mr. Akhyar Effendi, Head of Administrative Unit, Center for Gov. Apparatus Student

Ms. Sri Hadiati WK, International Cooperation Unit

内務省教育訓練庁 (Badan Diklat)

Mr. Seman Widjojo, Head of Badan Diklat

Drs. Arwan Effendi, Head, Center for Technical Training

Drs. M Aries Djaenuri, Secretary

Drs. Marhaban Ibrahim, Head, Overseas Training Division

内務省地域開発総局

Ir. H. M. Hatta Ahadis, Secretary, Directorate General of Regional Development

地方自治担当国務大臣府

Dr. A. Amir Husry, Director of Planning

Drs. Reydonnyzar Moenek M, Head of International Cooperation

Mr. Arnella Sibero, Section Head of Bilateral Cooperation

Ms. Ance Hutabarat, Section Head of Regional Cooperation

国家開発計画庁 (BAPPENAS)

Mr. Ceppie Sumadilaga, Director, Bureau of Bilateral Economic Cooperation

Mr. Suryo Utoro, Bureau Chief of Development Administration
Ir. Tatag Wiranto, Head Bureau for Rural and Community Empowerment
Mr. Yeremias T Keban, CB Program
国家行政院 (LAN) マカッサル地域研修センター
Drs. A. Azis Sanapiah, Head
Drs. Ngadjono Mihardjo, Head of Training Center
南スラウェシ州マカッサル地域研修センター
Mr. M Said Srggif, Head
南スラウェシ州開発計画局 (BAPPEDA)
Drs. Moh. Alwy Rum, Head
南スラウェシ州官房局人事部
Mr. Halfin Gau, Head
ハサヌディン大学開発政策マネジメントセンター
Prof. Abdul Madjid Sallatu, Director
Mr. Rahim Darma, Deputy Director
GTZ
Dr. Bernhard May, Team Leader
Ir. L. De Meester, Local Government & Regional Development Advisor

5 帰国後検討すべき事項

- (1) 調査結果の分析
- (2) 収集資料の分析
- (3) 国内リソースの調査
- (4) 当該分野に対する他の協力枠組み（技協、有償等）との連携促進
- (5) 具体的協力内容の検討

6 今後の予定／その他

- (1) 短期調査（2回）による詳細情報収集（2000年6-7月頃、10-11月頃）
- (2) 実施協議調査団派遣（2001年2-3月頃）
- (3) 協力開始（2001年5月頃）

(大使館/JICA事務所への依頼事項)

- (1) 地方行政法、中央地方間財政関係法に関する政府規則制定状況確認
- (2) 地方分権実施状況確認
- (3) 他ドナーの動向確認

(JICA事務所コメント欄)

Tentative Schedule
the Basic Study Team on the Project for Enhancement of Public Sector's Administrative Capability
Mr. OGAWA Masazumi (3prs)
March 5 - 30, 2000

Date	Day	Time	Activities	Remarks	Location
5-Mar	Sun	10:55	Japan --> Jakarta (16:25) by JL 725		Mandarin Hotel
6-Mar	Mon	9:00	Courtesy call with JICA office (Mr. Ihara, RR)	with Mr. Kubota	JICA Office, BII Tower II 27Fl.
		10:00	Courtesy call with EOJ (Minister Domichi)	with Mr. Kubota	Menara Thamrin 8th fl. Tél. 324 308 (Ms. Noroe)
		11:00	Meeting with the JICA experts related (Messrs. Takeda, Matsui, Hanai)	with Mr. Kubota	JICA Office, BII Tower II 27Fl. (Meeting Room C)
		13:00	Meeting with State Ministry of Regional Autonomy (Planning Bureau, Foreign Coop. & Deputy II) - Mr. Doni & Mr. Yusrizal	with Mr. Kubota	Jl. Kebon Sirih No. 31, 2nd Fl. T. 021-3142142, ext. 252 (Mr. Doni); ext. 471 (Mr. Yusrizal)
		14:30	Meeting at LAN Office (Secretary of LAN/Mr. Sunarno & Deputy IV/Prof. Dr. Atwi Suparman, M.Sc.)	with Mr. Kubota	Jl. Veteran No. 10 Ged. A Lt. 1 (Room of Deputy IV)
		16:30	Meeting with the JICA experts (Messrs. Kinoshita, Hamano, Hanai, Takamatsu, Nakano, Kato, Matsui)	with Mr. Kubota	JICA Office, BII Tower II 27Fl. (Meeting Room B)
7-Mar	Tue	9:00	Meeting at Min. of Home Affairs (Head of Badan Diklat/Mr. Seman Widjojo)	with Mr. Kubota	MOHA, Jl. Pahlawan No. 8, Kalibata (A Bld. 2nd Fl.)
		10:30	Meeting at Min. of Home Affairs (Sec. to Ditjen Bangda/Ir. H.M. Hatta, M.Sc.)	with Mr. Kubota	MOHA, Jl. Pahlawan No. 20, Kalibata (2nd Fl.)
		13:00	BAPPENAS (Head, Bureau for Administration Dev./Mr. Suryo Utoro; Head, Bureau for District & Rural Dev./Mr. Tatag Wiranto; Head, Bureau for Economic Bilateral Coop./Mr. Ceppie K.S.)	with Mr. Kubota	Jl. Taman Suroptani No. 2, Room SG - 5
		14:30	Meeting with GTZ (Dr. May)	with Mr. Kubota	c/o. MOHA, Jl. Veteran No. 7, Right Wing 2nd Fl. R. 204
8-Mar	Wed	6:30	Jakarta --> Makassar (09:40) by GA 600	with Mr. Kubota	Makassar
		10:30	University of Hasanudin (PSKMP/Mr. Abdul Madjid Sallatu) -- Mr. Akamatsu of JICA-PMD Project will come to UNHAS and take the team to JICA Project	with Mr. Kubota	Kampus UNHAS Tamalanrea, Makassar
			JICA Poverty Alleviation Project	with Mr. Kubota	Makassar
9-Mar	Thu	AM	Workshop at LAN Makassar Training Center		Makassar
		PM	Workshop at South Sulawesi Province Local Gov.		Makassar
10-Mar	Fri	AM	Workshop at MOHA Makassar Training Center		Makassar
		PM	JICA-Improvement District Health Project Service		Makassar
11-Mar	Sat	12:30	Makassar --> Jakarta (13:40) by GA 651		Jakarta
12-Mar	Sun		Holiday		
13-Mar	Mon	9:00 - 14:00	Workshop at LAN Office		LAN, Jl. Veteran No. 10, Jakarta Pusat Ruang Sidang Pimpinan Bld. 1 Fl.
14-Mar	Tue	8:30 - 12:00	Workshop at Min. of Home Affairs (Badan Diklat)		MOHA, Jl. Pahlawan No. 8, Kalibata, A Bld. 2nd Fl. R. Candrawasih
		13:30 - 17:00	Workshop at State Min. of Regional Autonomy		Jl. Kebon Sirih No. 31, 3rd Fl.
15-Mar	Wed	9:00 - 16:00	PCM Workshop (1st day)		JICA Office, BII Tower II 27Fl. (Meeting Room A)
16-Mar	Thu		National Holiday		
17-Mar	Fri	9:00 - 16:00	Internal Meeting	with Mr. Kubota	JICA Office, BII Tower II 27Fl. (Meeting Room A)

Tentative Schedule
 the Basic Study Team on the Project for Enhancement of Public Sector's Administrative Capability
 Mr. OGAWA Masazumi (3prs)
 March 5 - 30, 2000

Date	Day	Time	Activities	Remarks	Location
		PM	Workshop (Unhas & UGM)	with Mr. Kubota	JICA Office, BII Tower II 27Fl. (Meeting Room A)
18-Mar	Sat		Holiday		
19-Mar	Sun		Holiday		
20-Mar	Mon	9:00 - 16:00	PCM Workshop (2nd day)		JICA Office, BII Tower II 27Fl. (Meeting Room A)
21-Mar	Tue	9:00	LAN Jakarta, Pejompongan Training Center (Mr. Aya, Mr. Winarno)		Lah Pejompongan 2nd Fl, Room for Deputy V. JI. Administrasi II Pejompongan Tel. 5708520
		14:00	Meeting with LPEM-UI (Ms. Hera Susanti)		LPEM-UI 2nd Fl. Room for Seminar, Jl. Salemba Raya 4 T. 021-3143177
22-Mar	Wed	9:00	Report to Min. of Home Affairs (Badan Diklat)		
		10:30	Report to LAN		
			Report to Embassy of Japan		Menara Thamrin 6th fl. Tel. 324 308
		15:00	Report to JICA Office		JICA Office, BII Tower II 27Fl. (Meeting Room A)
			Leave:Jakarta --> Narita (08:35) by JL 726	Messrs. Ogawa & Iwakami	
23-Mar	Thu	10:00	Move to Bandung		
		PM	Observation visit to Training Institute under MOHA		
24-Mar	Fri		Local Government Office		
25-Mar	Sat		Bandung --> Jakarta		
26-Mar	Sun		Holiday		
27-Mar	Mon		Observation visit to several Ministries		
28-Mar	Tue		-ditto -		
29-Mar	Wed	AM	-ditto -		
		PM	Meeting at JICA Office		JICA Office, BII Tower II 27Fl. (Meeting Room A)
		23:45	Leave:Jakarta --> Narita by JL 726		
30-Mar	Thu	8:35	Arrive at Narita		