

**特定テーマ評価  
「地方行政能力向上  
～インドネシアを事例として～」  
報告書**

平成18年 9 月  
(2006年)

独立行政法人国際協力機構  
企画・調整部



## 序 文

近年多くの途上国で地方分権化が進展するなか、JICA ではアジア地域のみならず中南米、アフリカ地域などにおいて地方行政への支援を行っています。

地域社会が発展するためには、地域社会で暮らす人々に最も身近な行政機構である地方政府の能力向上が重要であることは強調するまでもありません。地方政府は人々と共に効果的な開発を実践するうえで、人々に最も近い政府レベルのアクターとしてその役割は大きく、JICA としても地域社会の発展に向けて地方行政能力向上を支援することの重要性が高まっています。

こうした背景を受け、本評価では、地方分権化の流れの中で様々な協力を行ってきたインドネシアを事例として取り上げ、地方行政能力向上という課題に対する JICA の協力のアプローチを検証し、また、実施レベルの取り組みに係る教訓を抽出しました。今後は、本評価の結果を踏まえ、地方行政能力向上分野のアプローチが具体的に検討され、より効果的な事業実施につながることを期待しています。

評価の実施にあたっては、アジア経済研究所地域開発センターの松井和久専任調査役および JICA の武田長久国際協力専門員に評価アドバイザーとしてご参加頂き、専門的な見地から多数のご助言を頂きました。また、大阪市立大学大学院法学研究科の永井史男助教授には、外部有識者としてレビューの執筆をお引き受け頂き、本件調査に関する貴重なご示唆を賜りました。ここに厚く御礼申し上げます。

最後に、本評価調査にご協力、ご支援いただいたすべての関係者のみなさまに対し、心より感謝申し上げます。

2006 年 9 月  
独立行政法人国際協力機構  
理事 黒木 雅文



# 目 次

目次

略語表

要約

Summary

第1章 特定テーマ評価「地方行政能力向上 ～インドネシアを事例として～」の概要	1
1.1 背景と目的	1
1.1.1 評価調査の背景	1
1.1.2 評価調査の目的	2
1.2 評価対象	3
1.2.1 評価対象選定の理由	3
1.2.2 評価対象の概要	3
1.3 評価調査の枠組み	4
1.3.1 評価調査のステップ	4
1.3.2 情報収集源および情報収集方法	5
1.4 評価調査の実施体制	6
1.4.1 評価検討委員会メンバー	6
1.4.2 調査工程	7
1.4.3 現地調査団の構成	8
1.5 報告書の構成	8
第2章 インドネシアにおける地方行政能力向上の取り組み	9
2.1 インドネシア地方分権の概要	9
2.2 インドネシア地方行政能力向上に係る課題体系	19
2.2.1 インドネシアの地方行政能力向上に係る課題体系の概要	19
2.2.2 インドネシアの地方行政能力向上に係る中心課題	22
2.2.3 課題体系に関する考察	36
2.3 主要ドナーの認識、戦略、具体的なアプローチ	37
2.3.1 USAID	38
2.3.2 GTZ	40
2.3.3 CIDA	42
2.3.4 アジア開発銀行	43
2.3.5 世界銀行（DSF、SOFEIを含む）	45
2.3.6 インドネシア課題体系における他ドナーの協力の位置づけ	47

第3章	インドネシアの地方行政能力向上に向けた JICA の取り組み	48
3.1	JICA の過去 10 年間の戦略と考え方の変遷	48
3.1.1	1995 年～1997 年半ば：東部インドネシア開発の推進	48
3.1.2	1997 年半ば～1998 年：アジア危機復興支援の一環としての地方支援 の実施	49
3.1.3	1999 年～2000 年：分権化支援への取り組みの模索	49
3.1.4	2001 年～2004 年：地方行政能力向上と中央・地方のリンケージ強化 に向けた支援	50
3.1.5	2005 年以降：地域開発支援に向けた戦略	50
3.2	JICA 対象案件の地方行政能力向上に係るアプローチ及び効果	53
3.2.1	地域開発政策支援	54
3.2.2	地方行政人材育成	60
3.2.3	スラウェシ地域保健強化	66
3.2.4	スラウェシ貧困対策	69
3.2.5	水利組合強化	74
3.2.6	PKPM	77
3.2.7	REDIP	79
第4章	総括と教訓	83
4.1	総括	83
4.1.1	インドネシア課題体系における JICA の協力の位置づけ	83
4.1.2	JICA 案件の地方行政能力向上にかかる取り組み	90
4.2	インドネシアにおける地方行政能力向上にかかるプログラムおよび案件 形成・実施への教訓	94
4.2.1	課題体系へのアプローチの観点からの教訓	94
4.2.2	案件形成・実施の観点からの教訓	96
補論	考察：他の東南アジア諸国における地方行政能力向上	101
5.1	フィリピン	101
5.1.1	地方分権化の概要	101
5.1.2	地方分権化の特徴	102
5.1.3	地方行政能力の向上にかかる課題体系	103
5.2	タイ	116
5.2.1	地方分権化の概要	116
5.2.2	地方分権化の特徴	117
5.2.3	地方行政能力の向上にかかる課題体系	119
5.3	課題体系の横断的分析	127
5.3.1	地方自治の制度・枠組み	127

5.3.2	財政管理	128
5.3.3	地方自治体職員能力	129
5.3.4	行政運営	129

#### 外部有識者レビュー

#### 別添資料

1. 現地調査日程
2. 面談者一覧
3. 参考資料リスト

## 略語表

略語（カッコ内は英文略語の場合のフル標記）	日本語訳
ADB（Asia Development Bank）	アジア開発銀行
Badan DIKLAT	内務省教育訓練庁
BANGDA	内務省地域開発総局
BAPPEDA	開発企画局
BAPPENAS	国家開発企画庁
BAWASDA	県・市の内部監査
BPD	村落議会
BPKP	財政開発監督庁
BPM	村落開発局
CDPF（Country Development policy Framework）	国別開発政策枠組み（CIDA）
CEP（Community Empowerment Program）	コミュニティ開発プログラム
CIDA（Canadian International Development Agency）	カナダ国際開発庁
DAK	特別交付金
DAU	地方交付金
DSF(Decentralization Support Facility)	分権化支援ファシリティ（世銀他）
GRS(Government Reform Support)	政府改革支援（CIDA）
GTZ	ドイツ技術協力公社
KDP(Kecamatan Development Project)	郡開発プロジェクト（世界銀行）
LAN	国家行政院
LAKIP	事業評価報告書
LML	環境パートナーの会（NGO）
LPJ	地方首長の施政総括責任報告
LGPMs（Local Government Performance Measurement System）	地方政府業績計測システム（アジア開発銀行）
LGSP（Local Government Support Program）	地方政府支援プログラム（USAID）
OTODA	内務省地方自治総局
PAD	地方政府独自財源
Perda	県条例
PERFORM（Performance Oriented Regional Management）	業績重視の地域マネジメント（USAIDプロジェクト）
PKPM	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
PLSD（Participatory Local Social Development）	参加型地域社会開発
PMD	村落開発局
PRA（Participatory Rural Appraisal）	参加型農村評価
PROAR	問題解決型アクションリサーチ



PROPENAS	国家開発計画
REDIP	地域教育開発支援調査/地方教育行政改善計画
REDIP G	インドネシア政府による地域教育開発支援プロジェクト
SDA	天然資源歳入分与
SfDM (Support for Decentralization Measures)	分権化諸策への支援 (GTZ プロジェクト)
SISDUK	村落開発支援システム
SKPD	地域ワーキング・ユニット
SOFEI (Support Office for Eastern Indonesia)	東部インドネシア支援事務所 (世銀他)
SP (Social Preparation)	住民の発意を促し能力形成を行うこと。事業の準備段階。
TOT (Training of Trainers)	講師研修
USAID (US Agency for International Development)	米国国際開発庁
WATSAL (Water Sector Adjustment Lending)	水部門構造調整貸付
以下：補論部分	
(フィリピン)	
DILG (Department of Interior and Local Government)	内務自治省
ICC (Investment Coordination Committee)	投資調整委員会
IRA (Internal Revenue Allotment)	内国歳入割当
LFF (LGU Financing Framework)	LGU 財政フレームワーク
LDC (Local Development Council)	開発協議会
LGC (Local Government Code)	地方自治法
LGPMS (Local Government Performance Meas. System)	地方政府業績モニタリングシステム
LGU (Local Government Unit)	地方自治体
LPPMS (Local Productivity and Performance Meas. Sys.)	地方生産性・業績測定システム
NEDA (National Economic and Development Authority)	国家経済開発庁
PO (People's Organization)	市民団体
RDC (Region Development Committee)	リージョン開発協議会
ULAP (Union of Local Authorities of the Philippines)	全国地方行政当局組合
(タイ)	
CDD (Community Development Department)	内務省コミュニティ開発局
DLA (Department of Local Administration)	内務省自治振興局
NESDB (National Economic and Social Development Board)	国家経済社会開発庁



## 要 約

### 1. 評価調査の概要

#### (1) 背景と目的

近年、先進国のみならず多くの途上国において地方分権化が急速に進んでいる。途上国の地方分権化においては、一般的に制度的な改革が不十分なまま先行し、地方の能力的な受け皿の問題が十分に解決していないことが大きな課題といえる。

JICA は、行政機能に関するガバナンス支援の重点開発課題を①行政機能の効率と効果の改善、②調和のとれた分権化の推進、③参加の促進と透明性の向上の 3 点としている<sup>1</sup>。90 年代終わりから主にインドネシア及びタイなどのアジア地域において地方分権化を背景とした地方行政支援が開始され、昨今ではアジアのみならずアフリカ、中近東、中南米などにおいても地方分権化/地方行政支援プログラムが次々と立ち上がっている。また、地方行政支援を直接の目的としていない各セクターの案件においても、地方分権下における地方政府へのアプローチによって、プロジェクトの効果発現及び自立発展性の確保に大きく影響が及ぶことが広く認識されている。今後益々多くの国々で地方分権が進んでいく中で、より効果的な協力を実施するために、地方行政能力向上をどのように包括的に捉え、中央政府と地域社会の関係性の中で能力向上にどのように取り組むべきかを明らかにすることは大きな課題であるといえる。

本特定テーマ評価ではインドネシアを事例として、地方分権化において重要となる「地方行政能力向上」の現状と課題につきインドネシア政府の政策・施策をふまえて整理したうえで、地方行政能力向上にかかる開発課題を体系的にまとめ、評価分析軸として設定する<sup>2</sup>。そして、インドネシアにおける地方分権化の流れの中で実施されてきた JICA 案件を取り上げ、地方行政能力向上の課題に対するアプローチを評価分析軸に沿って検証するとともに、他ドナーのアプローチと対比し総合的に分析する。さらに、それら案件の地方行政能力向上にかかる実施レベルの取り組みを整理したうえで、前者の分析から地方行政能力向上の課題へのアプローチにかかる教訓を、後者の分析から地方行政能力向上にかかる案件形成、実施の取り組みにかかる教訓を抽出する。

#### (2) 評価調査の対象

本評価調査では、地方分権化の流れのなかで地方行政能力向上にかかるアプローチを検証することを目的としているため、インドネシアで地方分権化が起こってきた 1999 年～2001 年前後に協力を開始し、地方行政能力向上を直接の目的とした案件ならびに地方行政能力向上を間接の目的としたセクター案件を選択し、対象とした<sup>3</sup>。なお、案件の分析においては、案件全体を概観

<sup>1</sup> 国際協力機構 2005「JICA におけるガバナンス支援－民主的な制度づくり、行政機能の向上、法整備支援－調査研究報告書」68 ページ

<sup>2</sup> 本分野は比較的新しく、過去の協力実績も多くはないため、JICA や他ドナーにおいて協力アプローチや課題体系が十分に確立していない。よって、本評価では分析軸を構築・設定することから取り組んでいる。

<sup>3</sup> 地方分権化の流れの中で実施されてきた JICA 案件は、多かれ少なかれ地方分権化の影響を受けていると考えられる。本評価調査ではその中でも、特に地方行政能力向上に関連する案件を以下の基準に沿って選定した。

しつとも特に地方行政能力向上にかかる部分に焦点を当てて分析を行っていること、実施後のみならず実施中の案件も含まれており、そのインパクトや成果の分析を行うことは必ずしも適当ではなく、あくまでアプローチの分析に焦点を当てている点に留意されたい。

表 1： 評価調査対象案件

	プロジェクト名	略称	セクター	実施期間	スキーム
1	地域開発政策支援	「地域開発政策支援」	地方行政能力向上	2001. 4-2005. 3	技プロ
2	地方行政人材育成 (フェーズ1、フェーズ2)	「地方行政人材育成」	地方行政能力向上	2002. 4-2005. 3 2005. 4-2007. 4	技プロ
3	スラウェシ貧困対策支援村落開発計画	「スラウェシ貧困対策」	地域開発	1997. 2-2002. 2	技プロ
4	南スラウェシ地域保健強化プロジェクト	「地域保健強化」	保健医療	1997. 4-2002. 3	技プロ
5	水利組合強化	「水利組合強化」	農村開発	2004. 4-2007. 3	技プロ
6	市民社会の参加によるコミュニティ開発	「PKPM」	地域開発	2004. 1-2006. 12	技プロ
7	地域教育開発支援調査(フェーズ1、2) 地方教育行政改善計画(フェーズ3) (REDIP)	「REDIP」	教育	1999. 3-2001. 9 2001. 3-2005. 3 2004. 9-2008. 9	開発調査 技プロ

### (3) 評価調査の枠組み

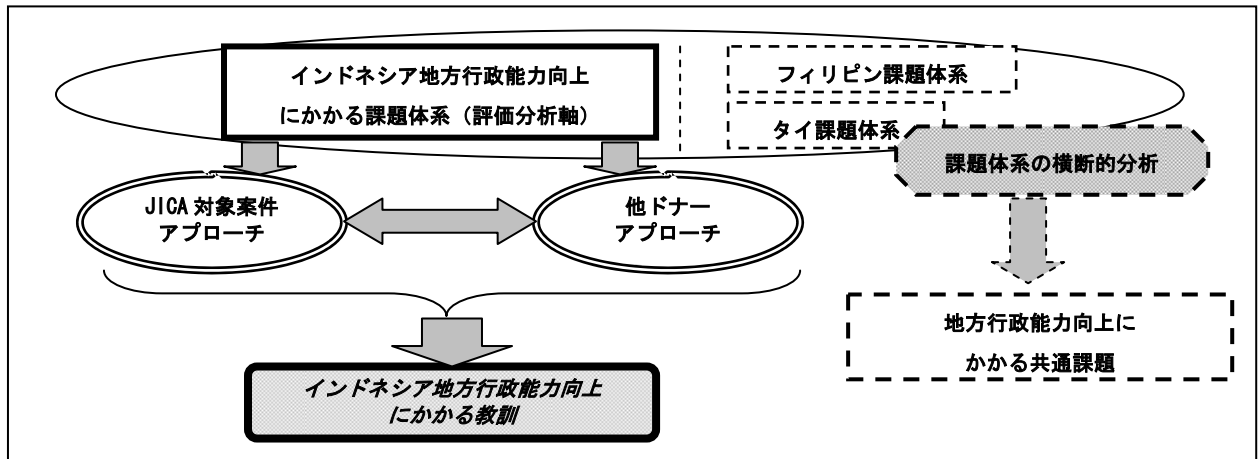
本評価調査では、まず対象案件の地方行政能力向上にかかるアプローチを分析するうえで、「インドネシアの地方行政能力向上にかかる課題体系」を評価分析軸として設定した。そして、この課題体系に沿って JICA および他ドナーのアプローチを分析した。そのうえで、①地方行政能力向上の課題へのアプローチにかかる教訓・提言、②地方行政能力向上にかかる案件形成、実施の取り組みにかかる教訓・提言、の2段階で抽出した。

また、「考察」として、一般的に共通の課題を抽出するため、フィリピン・タイの地方行政能力向上にかかる課題体系を、文献調査を中心に作成し、インドネシアの課題体系と照らし合わせ3カ国を横断的に分析した。

よって、インドネシア全地域、全セクターを網羅したものではない。

- ① 地方分権化前後に実施され地方行政に関連する案件の中でも特に地方行政を直接支援するものと、一般的に分権化の主要セクターとなる教育、保健、農業を中心に対象案件を絞った。
- ② 地域については過去の協力がある程度集約している南スラウェシを中心に選定した。

図1：評価ステップ概念図



#### (4) 評価調査の実施体制

本評価調査では、JICA 企画・調整部事業評価グループを主管とし、外部有識者（以下 2 名の評価アドバイザー）、JICA 関係部署（インドネシア事務所、アジア第一部、社会開発部）、コンサルタント（三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社）から成る検討委員会を設置した。報告書は同検討委員会での議論および現地調査結果に基づき、事務局（企画・調整部事業評価グループおよびコンサルタント）が執筆・取りまとめを行った。

なお、評価調査期間は 2005 年 12 月から 2006 年 8 月まで（うちインドネシアでの現地調査は 2006 年 4 月 10 日～29 日）である。

##### 【評価アドバイザー】

松井 和久 アジア経済研究所地域研究センター 専任調査役  
 武田 長久 JICA 国際協力専門員

## 2. インドネシアにおける地方行政能力向上の取り組み

### (1) インドネシア地方分権の概要

インドネシアの分権化は、アジア危機の勃発とそれに続くスハルト体制の崩壊によって進展した。スハルトに代わって副大統領から昇格して大統領に就任したハビビは、自ら進んで改革の旗手となるべく、民主化の一環として自由・公正な選挙の実施とともに地方分権の推進を公約した<sup>4</sup>。1999 年 5 月には分権化に関する 2 つの法律、すなわち 1999 年第 22 号法（地方自治法）と 1999 年第 25 号法（中央・地方財政均衡法）のいわゆる「分権化二法」が制定され、2001 年 1 月には施行されるに至った。この 1999 年分権化二法は、中央集権的な色彩を薄め、県・市に大幅な権限移譲を行う内容となった。しかしながら、分権化二法は短い時間で作成され、関連政令についても十分な準備が行われないまま急速に進められたために、二法が 2001 年に施行されると、中央と地方に大きな変化と混乱をもたらした。そのため、施行と同時に見直しを検討され始

<sup>4</sup> JICA 国際協力総合研修所（2001）『「地方行政と地方分権」報告書』、p.3

め、2004年9月にはそれぞれ32号法（地方自治法）と33号法（中央・地方財政均衡法）として改正された。改正法は、1999年の分権化二法の行き過ぎた権限移譲の規定を見直し、州を中央の代理として位置付けたうえで、中央と州の監督権限を強化している。これは一見中央集権体制への揺り戻しのようにも見えるが、実際には地方分権化に対する大きな方向性は変わっておらず、中央と地方の不明確な関係などの1999年分権化二法の不備から生じていた混乱を解消することに重点があったと言える。

## （2）インドネシア地方行政能力向上にかかる課題体系

### 1）課題体系の概要

本特定テーマ評価では、インドネシア政府の地方分権/地方行政にかかる政策・施策をふまえて整理した上で、「インドネシア地方行政能力向上に係る課題体系」を評価分析軸として提示する。対象案件の地方行政能力向上に対するアプローチを分析軸に沿って体系的に分析し課題間の関係性を捉え、JICAの協力を包括的に俯瞰することで、より戦略的かつ包括的な上位課題の解決に向けた協力実施を視野において分析を行うことを目的としている。

本評価検討委員会で検討のうえ作成したインドネシアの地方行政能力向上に係る課題体系図は、表2のとおりである。課題体系図は、特定の開発テーマに関して対処する必要がある様々な課題群を、上位課題、中心課題、個別課題という3層のレベルに体系立てて整理したものであり、各課題の構成を横断的に俯瞰して全体像を把握し、課題解決に向けた方針・方向性や協力プログラムの目標・構成を検討するための分析軸として利用できる。

インドネシアにおける地方行政能力向上にかかる上位課題として、①地方自治の制度・枠組みの整備、②良好な財政管理システムの構築、③地方自治体職員の能力向上、④地方自治体の効果・効率的な行政運営、という4つのマクロレベルの課題を設定した。以下に上位課題ごとに課題体系を概説する。

#### ① 地方自治の制度・枠組みの整備

本上位課題では、①-1「中央地方関係の明確化」、①-2「地方自治体の権限・役割・関係の明確化」、①-3「民主的な行政統制を行うための代表制の推進」、①-4「行政運営における透明性と説明責任の確保」、の4つの中心課題を設定している。

インドネシアでは1999年地方自治法によって中央政府と各階層の地方政府の役割分担が大枠で規定されたが、詳細を示す政令案・省令案が遅れたため、中央政府と地方政府の役割分担、および州と県・市の役割分担が不明確で、多くの県・市で中央・州を飛び越えた行政運営が行われた。2004年の新地方自治法では広域自治体である州、基礎自治体である県・市への権限移譲がより明確になり、ミニマムサービスタンドアートの規定に取り組んでおり、中央政府と地方政府の役割分担の明確化が進んでいる。一方、中央政府の関係省庁間での地方分権化にかかる管轄の分担は必ずしも明確にはなっていない。また、地方議会が地方政府（首長）に対する監督機能が地方の行政統制システムや民主制の確保においてもつ意義は大きく、インドネシアでは地方首長・議会の公選制度が導入されているが、地方議会制度の定着や地方議員の能力は必ずしも十分ではない。地域住民による行政監視と説明責任の確保も課題となっている。

## ② 良好な財政管理システムの構築

本上位課題では、②-1「地方財政制度の改革を通じた行財政運営の効率化」、②-2「地方財政における公平・中立的な歳入システムの確立」、②-3「地方財政における効率的な歳出システムの確立」、の3つの中心課題を設定している。

インドネシアのように中央集権体制が長く続いた国では、地方への税源移譲が十分でなく、地方が中央からの補助金に大きく依存している、地方への資金移転額に格差が生じ財政格差是正の役割を果たしていない、などの課題があり、財政面での中央地方関係は更なる改革が必要である。また、地方政府の資金管理機能や資金調達機能が不十分であり、中央から委譲される財源と自己財源を含め、効果的・効率的に活用することができない場合が多い。地方政府の歳出システムを見ても計画と予算との連動など資金配分機能及び資金管理機能は地方政府間で大きな差が生じている。その他、旧態依然の調達、混乱が続く会計と監査など問題は多く存在する。自立的な行政運営を実現するために、地方政府の良好な財政管理システム構築が重要となっている。

## ③ 地方自治体職員の能力向上

本上位課題では、③-1「行政パフォーマンス向上にむけた公務員制度の改革」、③-2「職員能力向上のための研修・制度の拡充」、の2つの中心課題を設定している。

行政活動の大半は地方自治体職員により担われており、その効率性や有効性はこうした個々の人間の能力によるところが大きい。したがって、職員個々人の能力を向上させるための取り組みを行うとともに、それを支える制度の構築を行うことによって、組織としての能力の向上を図ることができる。インドネシアでは、1999年地方自治法で、地方政府の職員人事は各地方政府にゆだねられることになり、中央が関与する余地は減少し、それとともに人事面での地方首長の権限は大きくなった。昇進の基準、制度作りといった更なる公務員制度改革の推進が求められている。また分権化後、地方政府職員の能力向上は継続的な課題となっており、そのための研修のカリキュラム、テキスト、施設・設備等の改善が必要である。

## ④ 地方自治体の効果・効率的な行政運営

本上位課題では、④-1「計画策定・実施・評価プロセスの改善」、④-2「行政サービスの改善・効率化」、④-3「組織能力の強化」、④-4「市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上」、④-5「リーダーシップの推進」、の5つの中心課題を設定している。

計画策定・実施プロセスの改善は、地域の特性をふまえた開発計画によって地域経済の自立的な発展を達成するために重要な課題である。2005年の国家開発計画システム法によりボトムアップ型の地方開発計画策定プロセスが規定されているが、住民による計画策定がウイッシュリストになりがちである、地方政府に計画に優先度を付ける能力が不足しているなど、地方政府の計画策定能力を向上させる一方で、住民側の計画策定への参加を円滑に行い、意識を向上させる必要があると考えられる。また策定された政策・計画の評価についても定着がどの程度進んでいるかは不明である。分権化以降、地方自治体が住民の生活の安定と福祉のために行政サービスを提供するという考え方が徐々に定着し、現在ではミニマムサービススタンダードの導入が進む中、行政サービスの質の確保とその向上が強調されている。今後は、如何にしてサ

ービスの内容を改善し、その提供プロセスの効率化を図るかを検討していく必要がある。さらに、行政サービスの実施に対して住民、住民組織、NGO、大学、民間セクター等が参画しつつある状況は様々に見受けられる。地方政府をとりまく住民を中心としたステークホルダーが行政に関与していくことで、より効果的かつ民主的な行政運営につながると考えられる。最後に首長のリーダーシップに関して、首長の権限が強化されているために、首長の能力によって地方の行政サービスや開発事業の結果に大きな差が出ており、リーダーシップを正しく発揮できる能力を持つ首長が今後ますます重要となると見られる。



表2：インドネシア地方行政能力向上に係る課題体系図

上位課題	中心課題	個別課題	
① 地方自治の制度・枠組みの整備	①-1 中央地方関係の明確化	・中央政府(内務省・BAPPENAS・大蔵省・各セクター官庁)と地方政府との権限・役割の明確化	
		・内務省・BAPPENAS・大蔵省・各セクター官庁間の地方政府・地方分権化に関する権限・役割の明確化	
		・広域自治体(州)の権限と役割の明確化	
		・基礎自治体(県・市)の権限と役割の明確化	
	①-2 地方自治体の権限・役割・関係の明確化	・広域自治体と基礎自治体の関係の明確化	
		・基礎自治体(県・市)と郡の関係の明確化	
		・自治体間の連携・協力/広域連合の推進	
		・自治体間の連携・協力/広域連合の推進	
	①-3 民主的な行政統制を行うための代表制の推進	・民主的な選挙制度の設置・運用	
		・地方議会の行政に対する監督・指導力の強化	
		・地方議員の能力向上	
	①-4 行政運営における透明性と説明責任の確保	・情報公開/広報の推進	
・報告制度の推進と監査制度の充実			
② 良好な財政管理システムの構築	②-1 地方財政制度の改革を通じた行財政運営の効率化	・財政をめぐる効率的な中央地方関係(税源移譲・補助金・交付金・分散資金の配分)の構築	
		・効率的な地方財政制度の構築(自治体内の財政改革も含む)	
		・効率的な予算編成制度の確立	
		・地方公社・地方公営企業の位置づけの明確化	
	②-2 地方財政における公平・中立的な歳入システムの確立	・公平・中立的な税制(納税制度も含む)の確立	
		・公平・中立的な補助金・交付金制度の確立	
		・地方債、借入れ等による歳入の確立	
	②-3 地方財政における効率的な歳出システムの確立	・効率的な予算執行、入札、契約システムの確立(予算と計画の連動を含む)	
		・効率的な会計・決算制度システムの確立	
	③ 地方自治体職員の能力向上	③-1 行政パフォーマンス向上にむけた公務員制度の改革	・地方自治体の公務員制度の改革と人事行政(採用・給与・昇進・出向)の効率化
			・職員倫理の向上
		③-2 職員能力向上のための研修・制度の拡充	・職員研修・管理者教育の充実
・研修の効果的な実施のための環境整備(施設の改善、講師研修の実施、人事制度とのリンク、認定制度の実施、等)			
・実務をつづじた人材の開発(OJT・人事交流)			
・実務をつづじた人材の開発(OJT・人事交流)			
④ 地方自治体の効果・効率的な行政運営		④-1 計画策定・実施・評価プロセスの改善	・上位計画との整合性を持ち、地域基本データ等の客観的事実に基づく地方開発計画の策定および実施プロセスの確立(地方計画と予算の連動を含む)
			・地方開発計画策定・実施への住民参加メカニズムの構築・運用(コミュニティの計画策定能力向上のための施策実施を含む)
			・行政評価(政策評価、施策評価)の実施と報告・フィードバック(市民からのフィードバックを含む)、モニタリングのメカニズムの構築
			・行政評価(政策評価、施策評価)の実施と報告・フィードバック(市民からのフィードバックを含む)、モニタリングのメカニズムの構築
		④-2 行政サービスの改善・効率化	・行政事務・事業の改善・効率化(評価、モニタリング結果の反映を含む)
			・行政事務・事業の改善・効率化(評価、モニタリング結果の反映を含む)
	④-3 組織能力の強化	・効率的な行政組織の形成(各部局の業務分担の効率化を含む)	
		・IT化の進展	
	④-4 市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上	・行政サービス実施プロセスにおける住民参加の促進	
		・行政サービス実施プロセスにおける市民社会とのパートナーシップの構築	
		・市民社会や民間セクターへのアウトソーシングのための制度の設置・運営	
	④-5 リーダーシップの推進	・自治体内における首長及び幹部職員の役割の明確化	
・首長及び幹部職員のリーダーシップと管理能力の向上			
・首長によるビジョン・ミッション・プログラムの実行と、それに対するモニタリングの促進			

課題間の並立の関係性

上位から下位の課題の関係性

## 2) 課題体系の見方とその留意点

開発課題解決に向けた方針や協力プログラムの目標および構成を検討するうえでは、個別課題から中心課題、中心課題から上位課題というように、下位レベルから上位レベルの課題の関係性で考え、課題の構成を明らかにしたうえで、上位課題への解決に必要なアプローチを検討することが有効である。一方で、地方行政能力向上という開発課題については、制度・枠組み面、財政面、職員の能力、行政運営の上位課題がそれぞれ関連し影響し合っているため、課題体系図における課題間の並立（上位課題間もしくは上位課題を越える中心課題間）の関係性にも留意し、課題体系の全体像を把握したうえで、課題への対応のシナリオを策定する必要がある。そして、上位課題間の関係性、上位課題をまたぐ中間課題間の関係性にも留意し、上位課題を解決するために必要かつ十分な中心課題、個別課題を見極めることが重要である。課題間の関係性を理解することで、より上位の課題の解決のためにどのような課題が重要か、それらの課題について相手国政府もしくは他ドナー等によってどのような取り組みがなされているかを把握し、相互補完性や相乗効果といった観点から、目標設定を明確に行い、JICA として課題へのアプローチのシナリオをより戦略的に構築することができる。課題体系はこのように、プログラムの観点からの協力実施に活用することが可能である。

### (3) 主要ドナーの地方行政能力向上へのアプローチ

インドネシアの地方行政能力向上に取り組んでいる他の主要ドナーのアプローチについて、表3に沿って概観する<sup>5</sup>。他ドナーによるアプローチの一つの特徴は②「良好な財政管理システムの構築」への支援という上位課題へのアプローチを全てのドナーが採用していることである。取り組んでいる個別課題はドナーごとに濃淡があるが、世界銀行、アジア開発銀行、GTZ、USAID は上位課題②の中心課題を幅広くカバーしており、CIDA も取り組んでいる個別課題は限られてはいるものの②-1「地方財政制度の改革を通じた行財政運営の効率化」、②-2「地方行政における公平・中立な歳入システムの確立」、②-3「地方財政における効率的な歳出システムの確立」の全ての中心課題をカバーしている。このように、より上位の課題解決に向けた取り組みがなされていると考えられる。

①「地方自治の制度・枠組みの整備」は地方分権化の基礎となる上位課題である。①-1「中央地方関係の明確化」、①-2「地方自治の権限・役割・関係の明確化」は3つのドナー（USAID, GTZ, CIDA）が採用し、①-3「民主的な行政統制を行うための代表制の推進」は2つのドナー（USAID, GTZ）が支援している。①-4「行政運営における透明性の説明責任の確保」は部分的であれ、全てのドナーが取り組んでいる。上位課題の解決に向けた取り組みとしては優先度に応じて広くカバーされているといえるが、今後は①-3に関する取り組みも場合によっては必要になると考えられる。

地方自治体職員の能力向上(③)は、他ドナーによるアプローチが比較的限定的な上位課

<sup>5</sup> 他ドナーの取り組みについては、地方行政能力向上を直接の目的としているものを対象に分析している。

題である。③-2「職員能力向上のための研修・制度の拡充」は2つのドナー（ADB, USAID）による支援がなされており、③-1「行政パフォーマンス向上にむけた公務員制度の改革」はUSAIDによる支援が行われている。USAIDは中心課題をそれぞれカバーしており、上位課題に向けた戦略的な取り組みがなされていると考えられる。

さらに④「地方自治体の効果・効率的な行政運営」は、CIDA以外のドナーによって、ほとんどの中心課題のアプローチ（④-5を除く）が採用されており、②「良好な財政管理システムの構築」に次いで多く採用されているアプローチである。特に、④-1「計画策定・実施・評価プロセスの改善」、④-2「行政サービスの改善・効率化」、④-4「市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上」への取り組みが集中的である。

他ドナーの支援状況を時系列で見ると、インドネシア地方分権化の初期段階で、他ドナーの多くが重視したのは上位課題①と②を中心とする制度・枠組み面での支援であった。分権化の初期は上位課題①が重要であり、ある程度地方分権化が進展した段階で、制度・枠組みの中でも上位課題②にあたる財政管理システムをより精緻化することに重点が置かれてきたといえる。このように、分権化の進捗と熟度に合わせつつ、分権化への介入を行う形で初期の支援が行われてきたと考えられる。その後、枠組み整備が一段落した2005年頃から、これらのドナーの中にも次第に地方政府の人材育成や効果的な行政運営に向けた行政能力向上に軸足を移しつつあり、現在は制度面の精緻化と具体的な地方政府の能力強化の両輪で取り組んでいるといえる。



### 3. インドネシアの地方行政能力向上に向けた JICA の取組み

#### (1) 地域開発/地方行政能力向上にかかる JICA の過去 10 年間の戦略と考え方の変遷

1990 年代半ば、JICA は国内経済格差を是正するために地域経済の発展が重要であるとの認識のもと、インドネシア政府が 1990 年代前半から取り組んでいた東部インドネシア地域開発を積極的に支援するという戦略をとっていた。こうした戦略のもとでいくつかのプロジェクトが開始したが、あくまでも「東部インドネシアの地域開発による経済格差是正」という視点に立った支援であった。将来的な地方分権化や地方行政能力向上の必要性は認識しながらも、当時のインドネシア政府の中央集権体制維持という方針もあり、個別プロジェクトの推進に際して地方政府への支援が必要となった場合は、それぞれのプロジェクトの中で対応が図られていた。

1997 年半ばにインドネシアにアジア経済危機が波及し、広範な社会、政治的危機を引き起こした。JICA の支援もこうした危機的状況に対する緊急支援的性格が色濃くなり、基礎教育、保健、雇用といったソーシャル・セーフティ・ネットの確保に重点を置くとともに、従来型の大型インフラ案件を徐々に減らし、開発福祉支援を開始するなど、住民に直接裨益する支援形態を志向するようになった。この時期には地方分権化に向けた動きが進展していたが、JICA では分権化への対処方針はまだ明確に打ち出されておらず、JICA はあくまで中央政府を主たるカウンターパートとしながら地方を取り込み、中央と地方のリンケージの改善に力点を置くというアプローチを取っていた。

1999 年に地方分権化二法が制定され、JICA にとっても分権化への対応が大きな課題となった。1999 年 3 月に発表された「第三次国別援助研究会報告書」では経済危機後の支援方針の一つとして、地方政府の能力向上への支援が掲げられている。しかし、この段階では地方分権化二法は施行されておらず、分権化の方向性は不透明であったため、JICA は当面は分権化の進む方向に影響されないような支援、すなわち地域イニシアティブによる地域開発に対する支援を通じた地方行政能力向上を重視した。他方、2000 年にはインドネシア事務所内にセクター担当とは別に地方分権を担当分掌の一分野として設置し、具体的な案件形成が進められるようになった。

2001 年の分権化二法の施行は、準備不足のために地方に大きな混乱を生じさせた。こうした状況下で、JICA は分権化支援への取り組みを強化したが、それは分権化を推進するというよりも、地方の意識改革を含め、分権化に伴う混乱への対処支援に重点を置いたものであった。特に、①分権化の受け皿となる地方行政の能力向上と、②分権化で一旦途切れてしまった中央政府と地方政府のリンケージの再構築を重点に据えた点が特徴となっている。

2004 年には分権化二法が改正され、急速に進められた分権化の調整が行われたこともあり、インドネシアにおける分権化のプロセスも混乱の時期を脱しつつある。こうした中で JICA は地方行政能力向上と中央と地方のリンケージの再構築を重視した活動を継続しつ

つも、地方分権化に対するいわゆる直接的な支援から、地方分権化を所与のものとした国内後進地域の地域開発へと取組みの軸足を移してきている。このような戦略から現在進められているのが東部インドネシア開発構想であり、2005年にはその一環としてマカッサルフィールドオフィスが開設され、南スラウェシ州地域開発プログラムが開始されている。同プログラムは、「南スラウェシ州における地域開発を通じた貧困削減の促進」を目的に掲げ、都市部開発と農村部開発を有機的に連携させること、地方政府と地域社会に複層的にアプローチすること、案件間の連携を促進することによって、地域全体の開発を支援しようとしている。

以上のような JICA の戦略の変遷は、表 4 のとおりまとめることができる。

表 4 : JICA インドネシアにおける地域開発／地方行政能力向上支援に係る支援の変遷

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
分権化に関連する出来事	大統領令による地方出先機関の地方移管開始	分権化パイロット実施	通貨危機 社会不安	スハルト政権崩壊 改憲イニシアチブの表出と統一国家維持の観点から分権化の検討を急ぐ	分権二法制定	東ティモール独立へ、分離独立問題、住民抗争、テロ、社会不安	分権二法施行	準備不足による地方の混乱 →改正作業実施	分権二法改定	7ヶ和平 地方首長直接選挙			
関連計画 (JICA)	第2次国別援助研究会	分権化パイロット実施	緊急支援・経済復興の一環としての地方支援	第3次国別援助研究会	第4次国別援助研究会	第4次国別援助研究会	第4次国別援助研究会	第4次国別援助研究会	第4次国別援助研究会	第4次国別援助研究会	第4次国別援助研究会	第4次国別援助研究会	
JICA戦略概要	東部インドネシア開発	緊急支援・経済復興の一環としての地方支援	分権化支援への取り組み模索	分権化支援への取り組み模索	分権化支援への取り組み模索	分権化支援への取り組み模索	分権化支援への取り組み模索	分権化支援への取り組み模索	分権化支援への取り組み模索	分権化支援への取り組み模索	分権化支援への取り組み模索	分権化支援への取り組み模索	
JICA戦略詳細	・イ政府の東部インドネシアにおける開発支援が中心 ・地方行政支援に対する戦略的対応は行なわず、個別プロジェクトの中で必要に応じて対応	・緊急支援・経済復興支援の一環として、SSNを中心に地方支援を実施 ・実質的な予算・権限はまだ中央にあつたため、中央-地方間のリンク改善に力点 ・分権化に向けた種差段階	・分権化の進む方向が定かなく、分権化の方向に影響されない地域イニシアチブに基づく地域開発の支援を志向 ・事務所内に地方分権担当を配置して案件形成 ・各セクター案件でも分権化を考慮した取組み開始	・分権化推進というよりも、地方の意識改革を含め分権化に伴う混乱への対処支援を重視 ・分権化の受け皿となる地方自治体の能力向上を中心とした支援に重点 ・分権化で一旦切れてしまった中央-地方間のリンク構築の重視	・地方分権化を所与として、重点地域に対する包括的な地域開発支援を実施、後進地域の真面目削減を目指す ・地方行政能力向上は地域開発の1分野としての位置づけ	・地方分権化を所与として、重点地域に対する包括的な地域開発支援を実施、後進地域の真面目削減を目指す ・地方行政能力向上は地域開発の1分野としての位置づけ	・地方分権化を所与として、重点地域に対する包括的な地域開発支援を実施、後進地域の真面目削減を目指す ・地方行政能力向上は地域開発の1分野としての位置づけ	・地方分権化を所与として、重点地域に対する包括的な地域開発支援を実施、後進地域の真面目削減を目指す ・地方行政能力向上は地域開発の1分野としての位置づけ	・地方分権化を所与として、重点地域に対する包括的な地域開発支援を実施、後進地域の真面目削減を目指す ・地方行政能力向上は地域開発の1分野としての位置づけ	・地方分権化を所与として、重点地域に対する包括的な地域開発支援を実施、後進地域の真面目削減を目指す ・地方行政能力向上は地域開発の1分野としての位置づけ	・地方分権化を所与として、重点地域に対する包括的な地域開発支援を実施、後進地域の真面目削減を目指す ・地方行政能力向上は地域開発の1分野としての位置づけ	・地方分権化を所与として、重点地域に対する包括的な地域開発支援を実施、後進地域の真面目削減を目指す ・地方行政能力向上は地域開発の1分野としての位置づけ	・地方分権化を所与として、重点地域に対する包括的な地域開発支援を実施、後進地域の真面目削減を目指す ・地方行政能力向上は地域開発の1分野としての位置づけ
関連案件 (地域開発・地方行政)	95.11 ミニプロ「東インドネシア開発政策確立実施支援」	98.10 南スラウェシ州/ハル県地域総合開発実施支援 (JOCVチーム派遣)	99.3 個別専門家 (地域開発政策アドバイザー)	01.3 個別専門家 (地域開発政策アドバイザー)	01.4 (チーム派遣/枝プロ) 地域開発政策支援	05.3 05.4 (フェーズ2) 07.3	05.4 地域開発政策アドバイザー	05.4 (フェーズ2) 07.3	05.4 地域開発政策アドバイザー	05.4 (フェーズ2) 07.3	05.4 地域開発政策アドバイザー	05.4 (フェーズ2) 07.3	
関連案件 (セクター)	95.1 南スラウェシ州/ハル県地域総合開発実施支援 (JOCVチーム派遣)	97.2 スラウェシ州貧困対策支援村落開発計画	97.4 南スラウェシ州地域保健強化	99.3 地域教育開発支援調査・地方教育行政改善計画 (REDIP)	04.1 市民社会参加によるコミュニティ開発 (PKPM)	04.4 水利組合強化	06.12 07.3	06.12 07.3	06.12 07.3	06.12 07.3	06.12 07.3	06.12 07.3	

(2) JICA 対象案件の地方行政能力向上にかかるアプローチ

JICA がインドネシアの地方行政能力向上に関して実施してきた 7 案件（終了案件 3 案件、実施中案件 4 案件）を取り上げ、地方行政能力向上の観点から各案件がどのような課題に対してアプローチしたのかを、表 5 のとおり整理する。そして、表 3 のとおり対象案件がアプローチした課題を課題体系図の中に位置づけている。案件が中心的にアプローチした課題には○印、間接的にアプローチした課題には△印が付けられている。

表 5：対象案件の概要と課題へのアプローチ

案件名	案件概要	課題へのアプローチ
「地域開発政策支援」	「中央政府と州政府における、地方自治推進のための、地域開発分野における地方政府の能力（又は地方行政を支援する中央政府の能力）向上」を目標とした。	④-1「計画策定・実施・評価プロセスの改善」に対するアプローチを主軸としているものの、計画の策定プロセスにおいて①-2「地方自治の権限・役割・関係の明確化」（特に自治体間の連携の推進）、④-4「市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上」といった中心課題にも取り組んだ。また、①-1「中央地方関係の明確化」や④-5「リーダーシップの推進」にも間接的に取り組んでいる。
「地方行政人材育成」	「内務省教育訓練庁および地方州研修所における地方行政官等の人材育成のための研修運営能力向上」「地方政府における地方分権にかかる政策・ガイドラインに基づいた行政手法の周知・理解」を目標としている。	③-2「職員能力向上のための研修・制度の拡充」を中心としつつ、地方分権化を推進する上で重要な①-2「地方自治体の権限・役割・関係の明確化」、④-1「計画策定・実施・評価プロセスの改善」、④-2「行政サービスの改善・効率化」に対しても政策支援型の研修として間接的にアプローチしている。
「スラウェシ貧困対策」	「南スラウェシに適用可能な参加型社会開発モデル（タカロールモデル）の開発」を目標とした。	④-1「計画策定・実施・評価プロセスの改善」、④-2「行政サービスの改善・効率化」、さらに④-4「市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上」に対してアプローチし、上位課題④に広くターゲットを当てている。それに加え、③-2「職員能力向上のための研修・制度の拡充」を組み合わせている。
「地域保健強化」	「南スラウェシ州における地域の医師、助産婦、検査技師などの医療従事者の人材育成と、各県の衛生部長への保健計画の策定・実施に関する技能向上」を目標とした。	PROAR を開発し、保健所レベルに導入・運用しており、④-1「計画策定・実施・評価プロセスの改善」、④-2「行政サービスの改善・効率化」に対してアプローチしているといえる。また、PROAR のプロセスでは、④-4「市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上」にもアプローチしている。③-2「職員能力向上のための研修・制度の拡充」についても取り組んでいる。
「水利組合強化」	「地方政府による支援と協調を通じた、農民が参加する水利組合の活性化と、灌漑施設の適正な運用・管理モデルの確立」を目標としている。	水利組合の強化に向けて県の活動を支援し、県職員の能力向上を図るというアプローチ（④-2、④-4へのアプローチから、③-2へつなげる）を取っている。農民による水利組合の活性化（④-4）、行政サービスの改善（④-2）、自治体職員の能力向上（③-2）の効果発現を図ることを意図している。
「REDIP」	「地方教育行政官を含む学校教育のステークホルダーの能力強化を通じた、プロジェクト対象郡における住民参加型学校運営を中心とした地方教育行政システムの定着と普及」を目標として実施中。	④-2「行政サービスの改善・効率化」を主軸とし、住民参加型で学校運営を進める（④-4市民参加の促進を通じた行政運営能力）というアプローチを組み合わせている。また、③-2「職員能力向上のための研修・制度の拡充」にも取り組んでいる。
「PKPM」	「コミュニティ・エンパワメントにおける政府（中央・地方）と NGO、コミュニティの連携改善」を目標として実施中。研修を通して村落	「地方行政能力」といった観点は明示的には現れないものの、地方自治体を巻き込んだ取り組みもなされている（④-4「市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上」）。マスタ



	開発のファシリテーターを育成し、村落開発が自発的に行われることをサポートしている。	一・ファシリテーターが実施した活動によってコミュニティの計画・実施能力向上を図っている（④－１「計画策定・実施・評価プロセスの改善」）。
--	---	--

## 4. 総括と教訓

### (1) 総括

#### 1) 課題に対する JICA のアプローチ

表3はインドネシア課題体系の中で、JICA と他ドナーの課題へのアプローチを示すものである。JICA の対象案件の地方行政能力向上に対する支援は、4つの上位課題のうち、③「地方自治体職員の能力向上」、④「地方自治体の効果・効率的な行政運営」の二つに集中していることが分かる。さらに中心課題でみると、「職員能力向上のための研修・制度の拡充」(③-2)、「計画策定・実施・評価プロセスの改善」(④-1)、「行政サービスの改善・効率化」(④-2)、「市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上」(④-4)に重点的にアプローチしている。

JICA が重点的にアプローチしている上位課題③で特徴的なのは、公務員制度改革(③-1)といった制度的アプローチには直接的には取り組んでおらず、職員研修および職員研修実施のための環境整備を通じた人的能力の向上(③-2)に注力しているという点である。ただし、「地方行政人材育成」では、制度面には直接アプローチはせずとも注意深く動向を確認し、必要に応じてプロジェクト内容に反映させる重要性は認識されていた。上位課題③を構成する中心課題の相関性を十分に把握し、上位の課題達成に向けて有効なアプローチを検討することが必要であるといえる。もう一つの特徴は、③のアプローチを中心としつつ、研修で学んだことを実践し、業務改善といった成果が現れている例もあり、④「地方自治体の効果・効率的な行政運営」につながっているといえる。また、全ての案件においてカウンターパートとなる地方政府職員の能力向上が不可欠と考えられており、カウンターパートと共に活動を実施し経験を通じた学びを促進する OJT を常に重視している。「スラウェシ貧困対策」、「地域保健強化」、「水利組合強化」、「REDIP」において④の行政サービス改善といった課題に取り組む際も、その内容を研修モジュール化し地方政府職員を中心とするステークホルダーへの研修体制を確立する(③-2)ことにも注力している。

上位課題④で特に重点的な取り組みがなされているのは、④-1「計画策定・評価プロセスの改善」と④-4「市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上」であり、今回の評価調査で対象となった7案件全てで取り組みが行われている。これは JICA が、地方自治体の効果、効率の向上を図る上で住民参加を重要な手法の一つと認識して取り組んでいることの現れであり、インドネシアが2004年に国家開発計画システム法が制定し、地方開発計画策定の民主化プロセスの一環としてムシュレンバンを通じた住民参加が重視していることなどから見ても、適切なアプローチといえよう。また、パイロット事業などを通じて④-2「行政サービスの改善・効率化」に取り組んでいる案件も多い。「スラウェシ貧困対策」、「地域保健強化」、「水利組合強化」、「REDIP」などでは行政サービスの改善(④-2)が中心的な取り組み課題となっており、その実施方法としては、④-1の特に事業計画への住民参加プロセス構築や、④-4を取り入れて実施していることが特徴的といえる。また、

上記のとおり個別の行政サービスに関して、職員研修および職員研修実施のための環境整備を通じた人的能力の向上（③－２）にも取り組んでいる。さらに重点的とはいええないものの、リーダーシップの推進（④－５）に対する取組みもなされている。このように、JICAが重点的に取り組んできた上位課題④については、当初から上位課題解決を目指した戦略的アプローチのシナリオを明確に描いていたわけではないものの、それぞれの中心課題の組み合わせを通じて、上位課題解決への貢献が期待される。

上位課題③および上位課題④は地方行政能力向上による行政サービスの向上に最も直接的に影響するものであり、JICAだけでなく他ドナーの多くもアプローチしている。一方で、上位課題①や②にあるような制度面での課題への取組みが、上位課題③や④のプロジェクト実施や効果・持続性の発現に大きく影響する場合がある。「地域開発政策支援」プロジェクトにおいては、内務省地域開発総局（BANGDA）の位置付けが曖昧で、このため地域開発分野で中央と地方の連携関係を十分に構築することが難しく、「地方行政能力向上」プロジェクトでは、地方行政官の人材育成分野における中央と州と県・市の役割分担が不明確であったことがプロジェクト運営に影響した。地方行政能力向上を間接的に目的としているセクター案件においても、中央地方関係および地方自治体間の役割・関係性が明確であることや、行政サービスにおける予算的枠組みの整備や開発計画と予算の連動がなされていることが、効果的な協力を実施するうえで非常に重要となる。それら上位課題の関連性・優先度は地方分権化の進捗によっても異なる。地方分権化以前から地方政府を主要なステークホルダーとして実施していた「スラウェシ貧困」や「地域保健強化」などは地方分権化が追い風になった側面が大きいが、政府間関係の変化や予算・権限の移譲による影響には留意が必要であった。

## 2) 他ドナーのアプローチとの比較

JICAと他ドナーのアプローチと比較してみると、まず、全ての他ドナーがアプローチを採用している上位課題②「良好な財政管理システム構築への支援」には、JICAはアプローチをしていないことが挙げられる。そして、上位課題①「地方自治の制度・枠組みの整備」など、他ドナーが制度・枠組みに関する支援に重心を置いているのに対して、JICAは制度・枠組み面には直接的には関らない課題に重点を置いている。上位課題③については、JICAは直接に地方行政官の人材育成を目的とした協力を行っているほか、行政サービスの向上を目的としたセクターの協力であっても、研修実施体制の構築を通じて当該行政サービスに係る人材育成を組み合わせを行っていることが多く、③－２「職員能力向上のための研修・制度の拡充」はJICAアプローチの重点ともいえる。一方他ドナーの場合は、直接的な地方自治体職員の能力向上（③）はアプローチが比較的限定的であるものの、USAIDは③－１「行政パフォーマンス向上にむけた地方公務員制度改革」と③－２の双方をカバーしている。

この他に、計画策定への支援（④－１）や行政サービスの改善・効率化（④－２）、市民

参加の促進を通じた行政運営能力向上（④－４）など、JICA が重点を置き、多くの場合同一案件で組み合わせる取り組みは、多くの他ドナーもアプローチを行っているが、中心的是には取り組んでいない課題である。計画策定への支援（④－１）に関しては、他のドナーは②「良好な財政管理システムの構築」への支援の中で、計画と予算の連動に配慮していることが多い。計画と予算の連動は重要な課題であるが、現時点では主に計画策定や行政サービスの側から支援を行っている JICA では、上位課題②へのアプローチは採用していない。

### 3) JICA 協力のアプローチに関する総括

JICA の対象案件によるアプローチを上位課題間の関連性から俯瞰すると、それぞれのプロジェクトで、異なる上位課題のもとにある複数の中心課題にアプローチしていることが分かる。上位課題③と④へのアプローチにおいて総じて職員能力向上と行政サービスの実践がリンクすることで、③人材育成面と④行政サービス面に相乗効果が得られ、持続性の担保に繋がったと考えられる。一方、これらの取り組みは上位課題同士の関連性という観点からの戦略的対応というよりは、各プロジェクトでの中心課題の解決に重点が置かれ、上位課題の解決へのアプローチという視点は十分ではなかったと考えられる。地方行政能力向上を間接的に目的としているセクター案件では、セクターに関する課題の解決に直接の目的が設定されていることは当然であるが、地方自治体はステークホルダーの一つとして位置づけられ、必ずしも能力向上の効果やアプローチを明示的に意識する案件設計にはなっていない場合が多い。

プログラムアプローチについては、「地域開発政策支援」と「地方行政人材育成」が地方行政能力向上プログラムとして形成された。プログラム目標は「地方行政能力が向上すること」とされ、「地域開発政策支援」では計画策定能力の向上を、地方行政人材育成プロジェクトでは地方行政官の人材育成と研修実施体制の強化を目指したが、より上位の課題解決のために戦略的に組成されたというよりは、なんらかの相乗効果を期待するものに留まった。より上位の課題にアプローチする場合には、複数のプロジェクトをゆるやかに組み合わせるだけでなく、上位の目標とその解決のためのシナリオを描き、より戦略的なプログラムを構成する必要があると考えられる。

JICA 協力アプローチを地域軸・時間軸の観点から整理すると、南スラウェシ州において、参加型地域開発、地方自治体と市民社会との協働に対する理解の深度及び取り組みの進展という点で高い効果が出ている。州が主体となり大学・NGO を巻き込んだ村落開発が実践される、県主導で SISDUK を応用した独自の村落開発システムの導入を行われるなど、様々なステークホルダーが州内で主体的に考え動いていることが確認できた。これは JICA がこれまで南スラウェシで実施してきた地方行政及び地域開発関連プロジェクトによる蓄積と連携が背景にあると考えられる。プロジェクトはそれぞれ異なるセクターでの支援でありながら、地方自治体と市民社会の協働関係を構築するというコンセプトで実施したという

点で共通している。支援対象も県・州職員だけでなく、住民や大学、NGOと複合的にアプローチしており、少なくとも10年間に亘って様々な分野のステークホルダーが異なる形で上記コンセプトに触れ、住民レベルから州レベルまで複層的に意識の改革と経験の蓄積がなされてきたといえる。地方行政官の能力向上や意識変化を起こす上で、首長レベルと地域社会レベルにアプローチし、サンドイッチ的に地方自治体を挟み込んでアプローチしてきた。さらに時間軸で見ると、県レベルにおいて住民参加というコンセプトが浸透した後で州レベルを中心とした活動が行われるという形で、結果的にプロジェクトが順次実施された。参加型開発において最も重要なステークホルダーである住民に近い県レベルから住民参加のコンセプトの定着が進んだことが、その後の州レベルでの支援活動の円滑な実施へとつながったと推察できる。このように、地域を軸として地方自治体を地域の中のステークホルダーの一つと捉えることで、地域のより包括的な開発への貢献の観点から効果を見ることがもできる。一方で、南スラウェシ州の事例では、このような地域的観点から包括的な開発を念頭にプロジェクトが組み合わせられたというよりは、結果的に様々なプロジェクトによるゆるやかな相乗効果が得られたといえる。このような背景から、現在始まっている南スラウェシ地域開発プログラムでは、これまでの協力を基礎としてより戦略的なシナリオのもとにプログラムを構築することを意図している。

## (2) 教訓

### 1) 課題へのアプローチの観点からの教訓

#### a) 地方行政能力向上にかかる課題の全体像とその相関性の把握を通じた戦略的な課題への取組み

上述したとおり、JICAによる地方行政能力向上にかかる課題へのアプローチは、③「地方自治体職員の能力向上」、④「地方自治体の効果・効率的な行政運営」に重点がおかれ、同時に③と④の上位課題をまたぐ形で様々な中心課題へのアプローチも各案件ではなされている。これらの例によく表れているように、分権化において行政サービスの改善を行うことと、地方政府職員の意識変革を推進し能力を向上させることは、表裏一体にあると考えられる。直接的に行政官の能力向上を図るアプローチ(③-2)だけを行うのではなく、行政サービスの改善・効率化(④-2)や様々なステークホルダーを巻き込んだ課題へのアプローチ(④-4)などを組み合わせて実施する、行政サービスの質を改善させる場合も、OJTのみならずサービスを担う行政官の研修を制度として組み込む、といった組み合わせを行うことで、有機的な効果が期待できる。

一方で、こうした課題に対する取組みをより有効かつ継続性のあるものにするためには、上位課題①や②にあるような権限、財源などにかかる制度面での課題への取組みが必要な場合がある。中央地方関係の制度的枠組みや地方財政システムが不十分だったことから、中心課題③や④に取り組むプロジェクトが影響を受けた例も見られる。また開発計画と予算編成が連動していない場合は、開発計画の効果的実施に大きな影響が及ぶため、財政面

の制度的枠組みの状況を十分に把握する必要がある。地方自治に係る制度・枠組みや財政システムの整備は地方自治の基礎を成す重要な項目であり、JICA としても課題としての優先度が高い場合は協力枠組みに取り込んでいくことも検討の余地があるといえる。必ずしも JICA としてアプローチしなくても、相手国政府の取り組みや他ドナーの取り組みを含めて、JICA の協力との連関を意識することが重要である。

ただし、上位課題および中心課題の熟度は、地方分権化の進度によって変わってくる。地方分権化初期の制度構築段階、制度構築が進展し運用に入った段階、制度の精度を高めていく段階など、地方分権の進度と照らして、上位課題間の関係性や優先度を検討することも重要である。加えて、地方行政能力向上にかかる課題には、それぞれ中央政府、地方政府（広域自治体・基礎自治体）、市民社会といった主要アクターが関わっており、地方行政能力をとりまく様々なアクターと課題との関係性を複層的に確認することも重要である。アクターの視点で課題を捉えなおすことで、課題解決のためにどのアクターにどういったアプローチを組み合わせしていくべきかを明確にできる。

このように、課題の現状と全体像を地方分権化の進度に応じて把握したうえで、課題間の上位から下位の関係性と並立（上位課題間もしくは上位課題を越える中心課題間）の関係性を検討し、より上位の課題解決を目指すための課題構成を確認することが重要である。さらに、地方行政能力向上という開発課題を考える際には、それぞれの課題における中央政府・地方政府・市民社会といった主要アクターの現状と関わりをさらに分析し、課題の解決に向けた適切なアクターの巻き込みや位置づけを含めて検討することが不可欠である。そうすることで、中長期の目標設定と協力シナリオの明確化、投入の有機的な組み合わせ、他機関との連携、JICA の過去の経験などを重視したより戦略的な JICA プログラムの形成に繋げることが可能となる。また、地方行政能力向上を直接の目的とはしないセクターの案件であっても、地方自治体を主要なアクターとする場合は、上記の視点で案件に地方行政能力向上の要素を戦略的に組み込むことで、地方自治体が主体となって行政サービスを担っていくうえでの効果と持続性が担保されると考えられる。

#### b) 中・長期的かつ複層的な地域を軸とした取組みの有効性

過去 10 年間、JICA は住民から首長までを含む複層的な地方行政支援及び地域開発関連プロジェクトを、南スラウェシ州を対象に実施してきた。これまでの協力蓄積による成果を通じて、南スラウェシ州では住民参加型手法をはじめとする開発計画・実施手法は様々な事業に応用されつつある。地方政府における参加型計画策定・実施の取り組みは、地方政府と地域社会を始めとする様々なステークホルダーとの協働関係・信頼関係を必要とするが、南スラウェシ州では、「スラウェシ貧困対策」プロジェクトを初めとする複数のプロジェクトが地方政府と地域社会の協働関係を構築するというコンセプトで実施され、州の首長から住民に至る州の各階層に加え大学や NGO に段階的にアプローチしてきたことで、地方政府職員の意識改革と業務改善を促進し、地方行政能力向上につながったと考え

られる。一方で、そのような支援は3年、4年といった1プロジェクトサイクルでは成果を出すことは難しい。また、住民に近い県レベルから住民参加のコンセプトの定着が進み、その後の州レベルでの支援活動の円滑な実施につながったと考えられることは、地方分権化の進捗とターゲットの熟度に合わせてアプローチを時間軸の中で中・長期的に組み合わせることで、その重要性を示唆している。

このように、一つの地域の課題を包括的に捉え、地方自治体を取り巻く複層的なステークホルダーを対象とした支援活動を、時間軸を念頭に中長期的な戦略のもとに複合的に検討していくことで、地方自治体のみならず地域の総体的なガバナンス能力の向上をはかることができると考えられる。

## 2) 案件形成・実施の観点からの教訓

### a) 移譲権限に留意したカウンターパートの選択（課題体系①-1、①-2）

インドネシアの地方分権では、県・市に多くの権限が移譲され、行政サービス供給を含めた地方行政の中心となっており、州は広域自治体の役割を持つ。しかし分権当初中央政府、州、県・市間の役割分担が不明瞭であったため、カウンターパートをどのレベルにおくか、どのように役割分担するかの決定に際して困難を伴った場合があった。また中央省庁をカウンターパートに含めて地方行政関連案件を行なう場合、中央省庁間、及び中央省庁と地方政府との関係性も大きく影響した。

地方分権体制においては、地方自治体（広域自治体、基礎自治体）に移譲された権限に留意し、それぞれの権限に応じて複層的なレベルをカウンターパートとして設定することが必要である。また、中央政府が関わる場合は、中央省庁間及び中央政府と地方政府の役割分担にも留意することが重要である。

### b) 理論と実践のバランスをとった地方行政能力向上（課題体系③、④）

インドネシアの地方分権化は短期間のうちに急激に導入されたため、地方政府は新しい概念を早急に理解し実践しなければならなかった。このような状況において、多くの対象案件で、新しい知識や概念を座学で伝えるのみならず、OJT などの実践を通じた学びを伴うことで業務に反映し、意識変革に繋げることを意図していた。また、いくつかのプロジェクトでは行政サービスの改善に係るパイロット事業を行政官のオーナーシップを重視しながら進め、同時に当該の行政サービスに直結する研修を行い、現場での実践とフィードバックさせる方法を採用した。一方では研修のそのものの効果を高めるのみならず、行政サービスの改善を担う基礎となる人材を継続的に育てる研修の仕組みを作ることもつながった。

地方分権体制における支援では、往々にして新しい概念の導入や行政官の意識改革が必要となるが、このためには研修等で知識と技術を得ることと、実体験を通じて学び実感できるようなコンポーネントを組み合わせることで、行政サービスの具体的な改善やそれを

支える主体的な人材の育成へとつながる。パイロットプロジェクトやアクションプランの作成・実施を通じて実際に体験させたり、現地視察によって他者の体験を経験させたりすること、つまり、理論と実践のバランスをうまく取りながら能力向上を行うことが肝要と言える。

**c) 多様なステークホルダーとの連携の強化による効果向上と持続性の確保（課題体系④－４）**

調査対象案件における JICA の取組みの特徴の一つとして、地方政府のみを支援対象とするのではなく、地域社会や NGO、大学といった地方政府以外の多様なステークホルダーを巻き込んでいることが挙げられる。より具体的には、地方政府と地域社会の協働関係を強化するためのアプローチとして、NGO や大学といったステークホルダーを含めた枠組み作りや地方政府の調整能力の向上を図っている。

地方行政能力とは、地方政府自身の能力だけではなく、地方政府が様々なステークホルダーを巻き込み、調整していく能力も含んでいる。地域社会、NGO や大学、民間といった様々なステークホルダーとの連携を強化することは、地方政府のみならず地域としての問題解決能力を向上させ、行政サービスの質を多面的に改善することにつながる。ただし、地方政府とステークホルダーの関係性には常に留意が必要である。例えば、住民への働きかけで NGO が前面に出すぎること、地方政府の役割が曖昧になってしまう可能性もある。パートナーシップを構築する際は、各ステークホルダーの主体性を大切にしつつ役割を明確にし、地方政府の位置づけを明確にするように留意する必要がある。

**d) 首長のリーダーシップの活用（課題体系④－５）**

インドネシアでは地方分権化により地方政府の首長の権限が強化され、さらに直接選挙の実施によって住民代表としての首長の正当性が高まったことにより、地方行政のあらゆる面に首長の影響力が及ぶようになった。JICA が地方においてプロジェクトを実施するに当たっては首長の影響が大きいと言える。

地方自治体において首長の責任及び役割は大きく、プロジェクトに対する首長の理解、支持を得て、そのリーダーシップを活用することはプロジェクトの円滑な推進にとって重要である。ただし、首長のリーダーシップの活用は、事業を推進しなければならないプロジェクトの開始時や、その他重要な意思決定が必要とされる時に有効である一方で、首長のリーダーシップに頼りすぎると、プロジェクトの恣意的な活用や、首長の交代に伴って継続性を損なったり政策が変更されるなどのリスクを負うことになる。プロジェクトの進展と共に事業実施体制を制度化し、その持続性を担保するような仕組みを作り、首長のリーダーシップはあくまでサポート材料と考えることが適当である。



#### e) モデル化による波及効果

JICA プロジェクトでは、パイロットプロジェクトの成果をうまく体系化し、モデル化することが目標となることが多い。特に地方自治体がモデル運営において中心となる場合は、行政サービスとして正式に位置づけられ、人員の配置、組織体制の整備、予算化等が伴うことでプロジェクト終了後も持続可能性が担保されるとともに、他地域への波及もなされるといった効果が生まれる。プロジェクトで得られた成果をモデル化（体系化）し、地方行政システムの中に制度化する過程をプロジェクトに組み込むことで、行政サービスとしての自立発展性を担保するとともに、他地域への普及につながる。

そして、協力終了後にはモデルを現地政府側が運用をする過程で「モデルの現地化」が進み、その過程で様々な変化が起こりうると想定される。制度そのものの持続性に関するような変化が起こらないよう、プロジェクト実施中から対応を組み込むことは最も重要であるが、さらに制度の質をより担保して継続していくためには、制度の意義を理解して支える人材を継続的に育成するといった工夫も有効である。

#### f) オーナーシップを重視した日本の特徴的な手法

対象案件における JICA のアプローチはカウンターパートのオーナーシップの醸成と意識変革を重視しているといえる。特に「PKPM」や「スラウェシ貧困対策」では地方行政官や NGO 等のステークホルダーのオーナーシップを重視した取組方針を採用することで、地域の主体的な開発を実践できる人材を育成した。こうした人材は数的には少数であるものの、JICA の支援がなくてもファシリテーターとして自立的に取組みを継続していける有能な人材であり、地道ではあるが確実に地域に密着して開発を支えていくことが大いに期待できる。そして、その効果として南スラウェシ州で様々な取り組みが実践されていることは、明示的ではないが主体的な持続性の現れとも考えられる。

経験による学びとオーナーシップを重視した地方行政官を始めとする NGO 等のステークホルダーの育成は、協力効果の持続性や自立発展性を高めるだけでなく、他ドナーにはあまり見られない日本の特徴的な手法である。経験による学びとオーナーシップを重視した取組みを通じて、本質的な意識変革が起こり、自ら主体的に開発を実践できる人材を育てられると考えられる。



## Summary

### 1. Outline of the Evaluation Study

#### (1) Background and purpose

Recently, the movement towards decentralization has rapidly grown not only in developed countries, but also in many developing countries. With regard to decentralization in developing countries, one of the serious problems is that institutional reform is poorly implemented and the capacity of the local governments<sup>1</sup> as the recipients of decentralization is insufficiently developed.

JICA places emphasis on (1) improving the efficiency and effectiveness of administrative abilities, (2) the promotion of balanced decentralization, and (3) encouraging participation and improving transparency, as the development challenges in relation to support for governance to ensure administrative functions<sup>2</sup>. Since the end of the 1990s, local governments mainly in the Asian region, such as those in Indonesia and Thailand, have been supported in the process of decentralization. Currently, such support programs for decentralization and local administrations are being continuously launched not only in Asia, but also in Africa, the Middle East, Latin America, and other regions. In projects without direct purpose of local administrations support in each sector, it is widely known that an approach to local government under decentralization gives a large impact on production of project effect and ensuring of sustainability. It is possible to state that determining how the capacity development of local administrations should be comprehensively dealt with, while still maintaining a balance in the relationship between the central government and local communities, is the important challenge to implement more effective cooperation in a situation where decentralization is becoming the reality in more and more countries.

---

<sup>1</sup> In this summary, the word “local government” used in general context in order to show all local autonomies other than central government, which is widely used. However, in Indonesia’s context of this summary, the word “regional government” refers to the word “local government” above. This word “regional government” includes both “province” and “district”. In English documents on Indonesia’s decentralization, the word “local government” usually refers exclusive to “district”.

<sup>2</sup> JICA, 2005. Research paper “Governance Support of JICA: Development of Democratic Systems, Improving Administrative Functions, and Supporting Legislation”, p. 68. (in Japanese)

This thematic evaluation will take up the case of Indonesia. The current situation and problems will be clarified in terms of the “capacity development of the local administrations,” which is important for decentralization, based on the policies and measures of the Indonesian government. In addition, the development challenges will be clarified and the axis of the evaluation analysis will be systematically compiled<sup>3</sup>. Thus, in considering JICA projects that have been implemented as part of the movement towards decentralization in Indonesia, the approach to capacity development in local administrations will be examined based on the axis and then comprehensively analyzed to compare them with the approaches of other donors. After summing up the efforts for the implementation of these projects on the capacity development of local administrations, lessons will be drawn regarding approaches to the challenges of the capacity development of local administrations from the former analysis and other lessons regarding the formulation and implementation of projects on the capacity development of local administrations will be carried out from the latter analysis.

## (2) Targets of the evaluation study

This evaluation study, which aims to examine the approaches to capacity development of local administrations in the movement towards decentralization, has selected certain projects as targets: those that were started in period 1999 to 2001 when decentralization was promoted in Indonesia with the direct or indirect purpose of developing the capacity of local administration<sup>4</sup>. As to project analysis, the focus is on the capacity development of local administration while conducting an overview of the project as a whole and on an analysis of the approaches: because the target of the analysis includes not only projects that are being implemented but also projects that have been implemented, and it is not always appropriate to analyze the impact or outcomes of such projects.

---

<sup>3</sup> This field is relatively new and has not obtained much actual achievement of cooperation of the past. Therefore, the systems for approach/objective by JICA or other donors have not fully established. This study addresses to establish/set the axis of the evaluation analysis.

<sup>4</sup> JICA projects involved in the movement towards decentralization seem to be influenced more or less by the decentralization itself. This evaluation study selected projects regarding in particular the capacity development of local administrations based on the following aspects. Thus the whole of Indonesia or sectors are covered:

- ① The focus was on projects that were especially directly supported by the local administrations and those that involved major sectors subject to decentralization, such as education, health, and agriculture.
- ② The target areas were selected mainly from South Sulawesi where there has been a past accumulation of cooperation projects.

Table 1: Target projects of the evaluation study

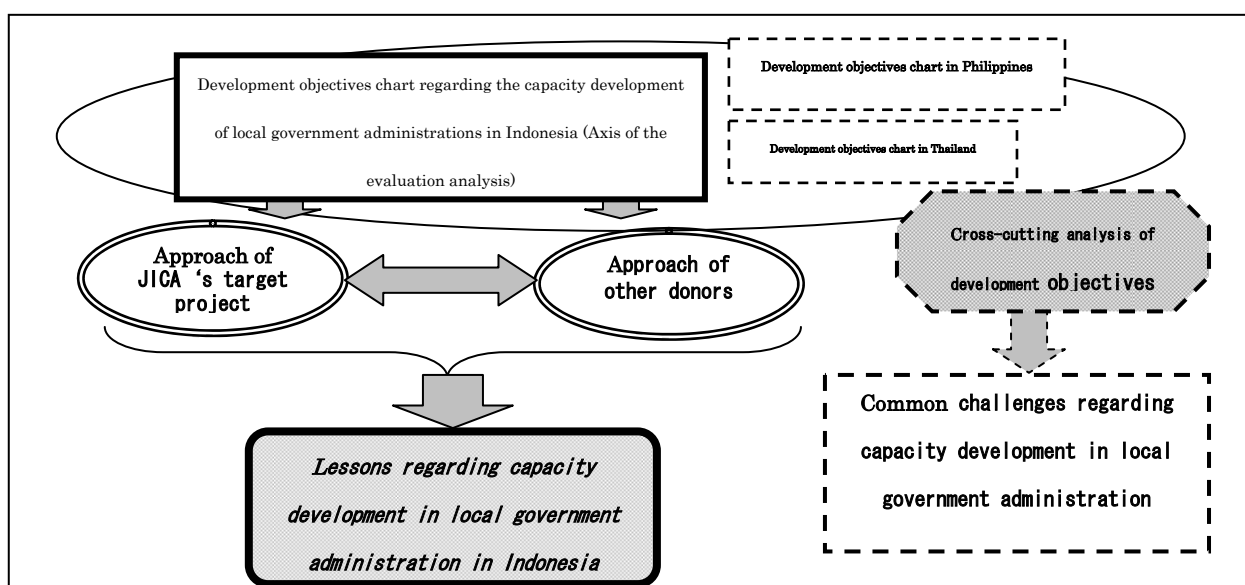
	Project title	<i>Abbrev.</i>	Sector	Project period	Scheme
1	Supporting Regional Development Policies for Local Governments	<i>Regional Development Policies</i>	Capacity development of local administrations	2001.4–2005.3	Technical cooperation projects (TCP)
2	Human Resources Development for Local Governance (Phase 1、Phase 2)	<i>Human Resources Development</i>	Capacity development of local administrations	2002.4–2005.3 2005.4–2007.3	TCP
3	Strengthening Sulawesi Rural Community Development to Support Poverty Alleviation Programs	<i>Sulawesi Poverty Alleviation</i>	Rural development	1997.2–2002.2	TCP
4	Improvement of District Health Services in South Sulawesi	<i>Improvement of District Health Services</i>	Health services	1997.4–2002.3	TCP
5	Empowerment of Water Users Association	<i>Empowerment of Water Users Association</i>	Rural development	2004.4–2007.3	TCP
6	Regional Educational Development and Improvement Program (Phase 1, 2, 3) (REDIP)	<i>REDIP</i>	Education	1999.3–2001.9 2001.03–2005.03 2004.9–2008.9	Development Study TCP
7	Community Empowerment Program with the Civil Society in Indonesia	<i>PKPM</i>	Rural development	2004.1–2006.12	TCP

### (3) Framework of the evaluation study

In this evaluation study, “the Development Objectives Chart regarding the capacity development of local administrations in Indonesia” is set as the axis of the evaluation analysis in order to analyze approaches to the capacity development of the local administrations with regard to target projects. This Development Objectives Chart is used to analyze approaches by JICA and other donors. Lessons are then drawn from two aspects regarding: (1) the approaches to the challenges of capacity development for local administrations, and (2) project formation and implementation of capacity development for local administrations.

In order to consider these issues, a Development Objectives Chart was created regarding capacity development for local administrations in the Philippines and Thailand, based on literature searches, and a comparative analysis of three countries including Indonesia in order to draw general conclusions regarding the common challenges.

Figure1 Evaluation steps



#### (4) Method of implementation of the evaluation survey

The JICA project evaluation group of the Planning and Coordination Department led this study. An examination committee was established consisting of Evaluation Advisors, the staff of related JICA offices (Indonesia Office, Regional Department I and the Social Development Department), and consultants (Mitsubishi UFJ Research and Consulting Co., Ltd.). The head office (project evaluation group of the Planning and Coordination Department and consultants) compiled and wrote a research paper based on the discussions in the examination committee and the results of the field survey.

The period of the evaluation survey was from December 2005 to August 2006 (including the field survey in Indonesia from April 10 to 29, 2006).

##### 【Evaluation Advisors】

Kazuhisa Matsui Director in Charge, Area Studies Center, Institute of Developing Economies

Nobuhisa Takeda Senior Advisor, Institute for International Cooperation, JICA

## **2. Efforts regarding the Capacity Development of Local Administrations in Indonesia**

### (1) Outline of the decentralization process in Indonesia

In Indonesia, decentralization was given impetus by the Asian monetary crisis and the collapse of the Suharto regime. Vice-president Habibie, who was willing to be a flag carrier for reform, was appointed to the presidency and was committed to the conduct of free and fair elections and to the promotion of decentralization as a part of democratization<sup>5</sup>. In May 1999, two laws on decentralization were enacted: Law 22/1999 on Local Government and Law 25/1999 on Fiscal Balance between Central Government and Local Governments, which came into force in January 2001. These two laws of 1999 reduced centralization and a considerable extent delegated authority to the provinces or cities. However, these laws were established over a short period and the related ordinances were rapidly promoted without sufficient preparation. Thus, in 2001, when the two laws came into force, the central and local governments were involved in major changes and confusion. Therefore, the government started reviewing the laws as they were enacted, and they were revised to form Law 32/2004 on Local Government and Law 33/2004 on Fiscal Balance between Central Government and Local Governments in September 2004. These laws modified the excessive delegation of authority and strengthened the regulatory powers of the central and state governments while positioning the states as a substitute for the central government. Although this seemed to be a swing back to centralization, the major trend towards decentralization did not actually change. It can be said that the focus was on resolving the confusion caused by flaws in the two laws on decentralization enacted in 1999, such as the unclear relationship between the central and local governments.

### (2) Development Objectives Chart regarding capacity development in local administrations in Indonesia

#### 1) Outline of the Development Objectives Chart

This thematic evaluation has established a “Development Objectives Chart regarding capacity development for local administrations in Indonesia” as the basis for an

---

<sup>5</sup> Institute for International Cooperation, JICA. 2001. *Report “Local administrations and Decentralization”*, p. 3. (in Japanese).

evaluation following a study of policies and measures related to decentralization and local administrations in Indonesia. According to this, approaches to the target projects for capacity development in local administrations and an assessment of the relationship between development objectives will be systematically analyzed. In addition, we aim to make analysis with a view to cooperate-implementation for more strategic and comprehensive development objectives in higher rank with looking down inclusively upon JICA’s cooperation.

The Development Objectives Chart table regarding capacity development for local administrations in Indonesia was examined and prepared by the Evaluation Examination Committee as shown in Table 2. It systematically arranges various groups of objectives concerning a specific development theme to be treated at three levels: development objective, core objective, and sub-targets of core objective. It is used as an analytical matrix to examine the guidelines, or the direction and goals, or the structure of cooperation programs for solution, with a cross-cutting structure for each objective and to assess the whole picture.

The following four development objectives at the macro level were established as the development objective regarding capacity development for local administrations in Indonesia: ① the development of a system and framework for local autonomy, ② the establishment of a system for financial management, ③ capacity development of local public officials, and ④ effective and efficient administration of local governments. The Development Objectives Chart according to each superior objective is as shown below.

① Development of a system and framework for local administration

This superior development objective sets out four major themes: ‘①-1 clarifying the relationship between the central and regional governments’; ‘①-2 clarifying the authority/role/relationships of regional government’; ‘①-3 promoting the representation system for democratic administrative control’; ‘①-4 ensuring transparency and accountability of the administration’.

In Indonesia, Law 22/1999 on Local Government roughly defined the division of the roles played by the central and regional governments at each level. However, the divisions of roles among the central and regional governments and between the provinces and districts / municipalities were actually unclear because the detailed draft of the ordinances and regulations was delayed. Therefore, the administrative



jurisdiction of many provinces and cities overlapped that of the central or state governments. The new Law 32/2004 on Local Government clarified significantly the delegation of authority to the provinces as the upper tier and to the districts / municipalities as the basic level in order to establish a minimum standard of service, while promoting a clear division between the central and regional governments in terms of their roles. On the other hand, the divisions of the regulatory roles played by related agencies in the central government with respect to decentralization are still unclear. Moreover, the supervisory function of the local council over the local government (the head) is important in securing the regulatory system or the democratic operation of the local administrations. Although Indonesia has introduced a system of popular elections for the heads of local governments or councils, the local council system is not yet firmly established and the authority of the local council members is not sufficient. Other challenges are also emerging: monitoring of the administration by the citizens, ensuring accountability, etc.

## ② Establishment of a system for financial management

This superior development objective sets out three major themes: ‘②-1 improving the efficiency of the governmental and financial administration through reform of the local financial administration system’; ‘②-2 establishing fair and neutral budget system for local government finances’; ‘②-3 establishing efficient expenditure system for local government finances’.

Since Indonesia had had a centralized administrative framework for a long time, various problems still remain: regional governments largely depend on subsidies from the central government since sources of taxation have been insufficiently transferred to the local government level; there are gaps between the amounts of money transferred to local governments and the funds required; the transfers are insufficient to make up for the financial shortfall, etc. Therefore, further improvement of the relationship between the central and regional governments in terms of financial administration is required. In addition, the financing and funding functions of local governments are not good enough to effectively and efficiently utilize the funds from both central and local sources. Thus, there are major discrepancies in distribution and financing functions between regional governments, such as in the linkage between plans and budgets in relation to the expenditure system of the local government. Moreover, many problems still remain, including outdated disbursement methods, chaotic accounting and auditing, etc. It is important to

establish a fair system of financing local government in order to ensure the independence of its administration.

### ③ Capacity development of local public officials

This superior development objective sets two major themes: ‘③-1 reforming the civil service in order to improve administrative performance’; ‘③-2 expanding the system for capacity development among local public officials’.

Most local government administration is carried out by local public officials, which means that their efficiency or effectiveness largely depends on individual capacity. Thus the capacity of the organization as a whole can be improved by making efforts to develop the capacity of each member of the organization’s personnel and the establishment of a system to support them. In Indonesia, Law 22/1999 on Local Government leaves personnel matters to each local government, which means that there is less possibility of influence by the central government. But at the same time the authority of the head of the regional government has grown in relation to personnel matters. Promoting the further reform of the public personnel system, such as the adoption of employment standards and promotion systems, is also required. Furthermore, the capacity development of local public officials is regarded as a continuing issue, thus it is necessary to develop curriculums, texts, facilities and equipment for personnel training.

### ④ Effective and efficient administration of local governments

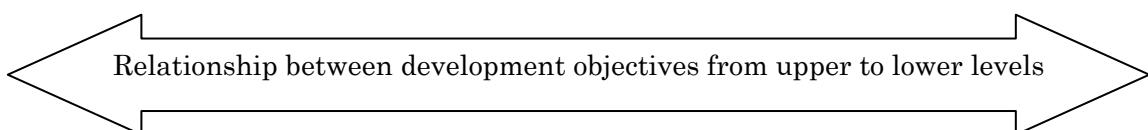
This superior development objective sets out five major themes: ‘④-1 improving the process of planning, implementation, and evaluation’; ‘④-2 general improvement of and raising the level of the efficiency of administrative services’; ‘④-3 enhancing the capacity of administrative organizations’; ‘④-4 improving administrative capacity through the promotion of public participation’; ‘④-5 promoting leadership’.

Improving the process of planning, implementation, and evaluation is an important issue in order to achieve the independent development of the local economy based on a development plan prepared on the basis of the local characteristics. A bottom-up process of planning for regional development was defined by the National Development Planning System Law in 2005. However, improving the capacity for planning by the regional government is required since the plan prepared through participation by the citizens looks more like a “wish list” (which means just a listing of

their requests) and the regional government lacks the capacity to set priorities in relation to the plans. At the same time, it is necessary to promote public participation in planning and raise public awareness. In addition, the extent of the actual implementation of evaluation on designed policies or plans is unclear. Following decentralization, the concept that the regional government should provide administrative services to support the citizens’ lives and welfare has gradually become more widely accepted. Securing and improving the quality of administrative services is nowadays enhanced through the introduction of Minimum Service Standards. It is necessary to examine how the content of such services should be improved and how the process of their provision should be promoted in the future. Moreover, citizens, civil organizations, NGO, universities, the private sectors, etc. are getting to participate in the provision of administrative services. It seems that involving the stakeholders, who are mainly the citizens within the jurisdiction of the local government, in the administration leads to more effective and democratic administration. Finally, with regard to the leadership of the head of the local government, the enhanced authority of the head has resulted in major disparities in the outcome of administrative services or the development of projects, depending on the capacity of the head. The ability of the head to properly use the leadership capacity available means that this is a key person in local administrations.

Table 2 Development Objectives Chart for the capacity development of regional government administration in Indonesia

Superior objectives	Major objectives	Individual objectives	
① Development of a system and framework for local autonomy	①-1 Clarifying the relationship between the central and regional governments	• clarify the authorities and roles of the central (Ministry of Home Affairs/BAPPENAS/Ministry of Finance/each Sectoral Ministry and Agency) and regional governments	
		• clarify the authorities and roles of the local government and decentralization among the central government, Ministry of Home Affairs, BAPPENAS, Ministry of Finance, and each Sectoral Ministry and Agency	
	①-2 Clarifying the authority/role/relationship of regional governments	• clarify the authorities and roles of provinces whose functions affect more than one local government	
		• clarify the authorities and roles of local governments (districts and municipalities) providing local services.	
		• clarify the relationship between provinces and local governments	
		• clarify the relationship between local governments and ‘Kechamatan’ (administrative body under local government)	
	①-3 Promoting the representation system for democratic administrative control	• promote connection/cooperation/wide-coalition among autonomies	
		• establish and conduct the democratic election system	
		• enhance the power of the local council for supervision and introduction towards the administration	
	①-4 Ensuring transparency and accountability of the administration	• improve the ability of local council members	
		• establish the supervisory system towards the local council	
	② Establishment of a system for financial management system	②-1 Improving the efficiency of the governmental and financial administration through the reform of the local financial administration system	• promote information-disclosure and public announcement
			• promote the announcement system and enhancing the supervisory system
②-2 Establishing fair and neutral budget system for regional government finances		• establish the financially efficient relationship between the central and regional governments (transferring the tax revenue basis, distribution of subsidy/deconcentration fund)	
		• establish the efficient system of local finance (including financial reform within the autonomy)	
		• establish the efficient system of budgeting process	
②-3 Establishing efficient expenditure system for regional government finances		• clarify the position of regional public corporation/enterprise	
		• establish the fair and neutral taxation system (including tax payment system)	
		• establish the fair and neutral subsidy/bounty system	
③ Capacity development of local public officials		③-1 Reforming the civil service in order to improve administrative performance	• establish the revenue by local bond or borrowing
			• implement the sufficient budget and establish the system of bidding/contract
		③-2 Expanding the system for capacity development among local public officials	• establish the efficient system of accounting and closing
			• establish the efficient system of accounting and auditing
	• reform the civil service system of the regional government and improve the efficiency of personnel administration (recruitment/salary/promotion/dispatching)		
④ Effective and efficient administration of regional governments	④-1 Improving the process of planning, implementation, and evaluation	• improve the ethic of the personnel	
		• enhance the personnel training and education for managers	
		• prepare the environment for the efficient training (improve facilities/implement the instructor training/link with the personnel system/conduct the recognition system, etc)	
	④-2 General improvement of and raising the level of the efficiency of administrative services	• develop the personnel resources on the job (OJT/personnel exchanging)	
		• establish the preparation and implementation process of the development plan based on objective facts like regional basic data with maintaining the consistency with the upper level plan	
	④-3 Enhancing the capacity of administrative organizations	• establish and operate the mechanism of citizen participation in preparation and implementation of the local development plan (including measure-conducting for the ability improvement of planning for community)	
		• conduct and report the administration evaluation (administration/measures), feedback (including from citizens), and establish the monitoring mechanism	
	④-4 Improving the administrative capacity through the promotion of public participation	• improve the effectiveness of the administrative affairs/projects (reflection of results of monitoring and evaluation)	
		• form the efficient administrative organization (including the efficient work-sharing in each office)	
		• promote IT	
④-5 Promoting leadership	• promote citizen participation in the implementing process of administrative services		
	• establish the partnership with civil society on the implementing process of administrative services		
	• establish and operate the system for outsourcing to the civil society or private sectors		
		• clarify the role of the head/executive officer of regional government	
		• improve the leadership and management capacity of the head/executive officer of regional government	
		• implement the vision mission program by the head and promote the monitoring towards it	



## 2) Views and notes on the Development Objectives Chart

On examining the guidelines to align the development objectives or goals with the structure of cooperation programs, it is useful to examine the approaches to the development objectives based on the relationship between objectives at the lower and upper levels, that is an incremental relationship between the core objectives and sub-targets of core ones, and then between the development objectives and core ones, in order to clarify the structure of the development objectives. As to the development objectives of the capacity development of the local government administration, every superior objective regarding the system, framework, financial administration, personnel capacity, and administrative operations is similar and they influence each other. Thus a scenario to deal with development objectives should be planned after assessing the full picture provided by the Development Objectives Chart, while noting the interrelationships between the development objectives in the Development Objectives Chart genealogy (the relationship between development objectives or core objectives beyond the development ones). Then, it is important to assess the core objectives and sub-targets necessary and sufficient to solve the development objective, with noting the relationship between the development objectives or between the core objectives transcending the development ones. Understanding the relationship among development objectives leads to grasping which objective is more important to solve upper level development objectives and what kind of efforts is made by the counterpart government or other donors. Moreover, JICA can establish their goal and scenario more strategically approaching to the objective from the viewpoint of mutual complementarities and synergy effect. In this way, the Development Objectives Chart can be utilized to implement cooperation from the programmatic standpoint.

## (3) Approach to the capacity development for local administrations by major donors

Here we will outline the approaches to the capacity development of local administrations of Indonesia by other major donors along with Table 3<sup>6</sup>. One of the characteristics of approaches by other donors is that all the donors adopt the approach to the development objective: ② support to establish financial management systems. Although there are some differences of efforts by each donor in terms of individual

---

<sup>6</sup> Regarding the programs conducted by other donors, we analyze those for improving the capacity of local administrations as their direct target.

development objectives, World Bank, Asian Development Bank, GTZ, and USAID widely cover the major development objectives of the superior development objective ②. CIDA also covers all the major development objectives of ②-1, ②-2 and ②-3 though the individual development objectives are limited. As mentioned above, they seem to make efforts to achieve the higher level of the development objectives.

① Development of a system and framework for local autonomy is the development objective as the basis of the decentralization. Three donors (USAID, GTZ, CIDA) adopt ‘①-1 clarifying the relationship between the central and regional governments’ and ‘①-2 clarifying the authority/role/relationship of regional governments’, and two donors (USAID, GTZ) support ‘①-3 promoting the representation system for democratic administrative control’. All donors deal with ‘①-4 ensuring transparency and accountability of the administration’, even partially or not. We can say that superior development objectives are widely covered according to their priorities. However, efforts to ‘①-3 promoting the representation system for democratic administrative control’ seems to be occasionally required in the future.

Capacity development of local public officials (③) is the development objective which was approached by other donors is relatively limited compared to the other development objectives. Two donors (ADB, USAID) support ‘③-2 expanding the system for capacity development among local public officials, and USAID covers ③-1 reforming the civil service in order to improve administrative performance. USAID covers the core development objectives by each, and it is considered that the strategic efforts towards superior development objectives are on the progress.

Moreover, as to ‘④ effective and efficient administration of regional governments’, all the donors except for CIDA adopt approaches to most of the major development objectives (except for ④-5), which is the most-adopted approach next to ‘② establishment of financial management systems’. Especially, their efforts are concentrating on ‘④-1 improving the process of planning, implementation, and evaluation’; ‘④-2 general improvement of and raising the level of the efficiency of administrative services’; ‘④-4 improving the administrative capacity through promotion of public participation’.

Looking at the supporting situation by other donors by time, most of them focused on supports to the aspect of a system or framework centered on superior development

objectives ① and ② at earlier step of the decentralization in Indonesia. Superior development objective ‘① development of a system and framework for local autonomy’ is important at earlier step of the decentralization; at the next step when the decentralization has been advanced to some extent, superior development objective ‘② establishment of financial management systems’ is focused on among the systems and frameworks. As above, according to the degree of progress or maturity of the decentralization, earlier supports to intervene in the decentralization have been made. Since 2005 or around, when the framework development was settled, some of donors have been shifting their attention to the capacity development towards effective administration operation or personnel development. Now they make efforts from both sides of institutional elaboration and the concrete capacity-enhancement of local governments.

Table 3 Development Objectives Chart for Indonesia and approaches by JICA and other donors

Superior objectives	Major objectives	Individual objectives	JICA							WB	ADB	GTZ	USAID	CIDA			
			① Regional Development Policies	② Human Resources Development	③ Sulawesi Poverty Alleviation	④ Improvement of District Health	⑤ Empowerment of Water Users	⑥ REDIP	⑦ PKPM								
① Development of a system and framework for local autonomy	<p>①-1 Clarifying the relationship between the central and regional governments</p> <p>①-2 Clarifying the authority/role/relationship of regional governments</p> <p>①-3 Promoting the representation system for democratic administrative control</p> <p>①-4 Ensuring transparency and compliance of the administration</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>clarify the authorities and roles of the central (Ministry of Home Affairs/BAPPENAS/Ministry of Finance/each Sectoral Ministry and Agency) and the central government, Ministry of Home Affairs, BAPPENAS, Ministry of Finance, and each Sectoral Ministry and Agency</li> <li>clarify the authorities and roles of the province whose functions affects districts / municipalities</li> <li>clarify the authorities and roles of the districts / municipalities providing local services directly to citizen</li> <li>clarify the relationship between provinces and districts/municipalities</li> <li>clarify the relationship between districts/municipalities and 'Kechamatan' (administrative body under districts/municipalities)</li> <li>promote connection/cooperation/wide-coalition among autonomies</li> <li>establish and conduct the democratic election system</li> <li>enhance the power of the local council for supervision and introduction towards the administrative control</li> <li>improve the ability of local council members</li> <li>establish the supervisory system towards the local council</li> <li>promote information-disclosure and public announcement</li> <li>promote the announcement system and enhancing the supervisory system</li> </ul>															
			△														
② Establishment of a system for financial management system	<p>②-1 Improving the efficiency of the governmental and financial administration through the reform of the local financial administration system</p> <p>②-2 Establishing fair and neutral budget system for regional government finances</p> <p>②-3 Establishing efficient expenditure system for regional government finances</p> <p>③-1 Reforming the civil service in order to improve administrative performance</p> <p>③-2 Expanding the system for capacity development among local public officials</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>establish the financially efficient relationship between the central and regional governments (transferring the tax revenue basis, distribution of subsidy/ deconcentration)</li> <li>establish the efficient system of local finance (including financial reform within the local financial administration system)</li> <li>clarify the position of regional public corporation/enterprise</li> <li>establish the fair and neutral taxation system (including tax payment system)</li> <li>establish the fair and neutral subsidy/bounty system</li> <li>establish the revenue by local bond or borrowing</li> <li>implement the sufficient budget and establish the system of bidding/contract</li> <li>establish the efficient system of accounting and closing</li> <li>establish the efficient system of accounting and auditing</li> <li>reform the public service system of the regional government and improve the efficiency of personnel administration (recruitment/salary/promotion/dispatching)</li> <li>improve the ethic of the personnel</li> <li>enhance the personnel training and education for managers</li> <li>prepare the environment for the efficient training (improve facilities/implement the instructor training/link with the personnel system/conduct the recognition system, etc)</li> <li>develop the personnel resources on the job (OJT/personnel exchanging)</li> </ul>															
④ Effective and efficient administration of regional governments	<p>④-1 Improving the process of planning, implementation, and evaluation</p> <p>④-2 General improvement of and raising the level of the efficiency of administrative services</p> <p>④-3 Enhancing the capacity of administrative organizations</p> <p>④-4 Improving the administrative capacity through the promotion of public participation</p> <p>④-5 Promoting leadership</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>establish the preparation and implementation process of the development plan based on objective facts like regional basic data with maintaining the consistency with the upper level plan</li> <li>establish and operate the mechanism of citizen participation in preparation and implementation of the local development plan (including measure-conducting for the ability improvement of plan preparation for community)</li> <li>conduct and report the administration evaluation (administration/measures), feedback (including from citizens), and establish the monitoring mechanism</li> <li>improve the effectiveness of the administrative affairs/projects (reflection of results of monitoring and evaluation)</li> <li>form the efficient administrative organization (including the efficient work-sharing in each office)</li> <li>promote IT</li> <li>promote citizen participation in the implementing process of administrative services</li> <li>establish the partnership with civil society on the implementing process of administrative services</li> <li>establish and operate the system for outsourcing to the civil society or private</li> <li>clarify the role of the head/executive officer of regional government</li> <li>improve the leadership and management capacity of the head/executive officer of regional government</li> <li>implement the vision mission program by the head and promote the monitoring</li> </ul>															



### **3. JICA’s Efforts regarding Capacity Development of Local administrations in Indonesia**

#### (1) Changes of strategy and idea in regional development and capacity development of local administration for the last 10 years

In the middle of 1990s, based on the recognition that the development of regional economy was important to adjust the economic gap within the nation, JICA adopted a strategy to actively support the regional development in eastern Indonesia, which had been promoted by Indonesian government since early 1990s. Although several projects started based on this strategy, those supports kept the standpoint of “the reduction of economical gap by regional development in eastern Indonesia”. To be sure that JICA recognized the necessity of decentralization and capacity development of local administrations for the future, but Indonesian government at the time had the policy to keep the centralization system. Thus when JICA’s support was required for the promotion of individual projects, JICA treated it within the project.

In the middle of 1997, Asian crisis spread to Indonesia and widely caused social and political crisis. JICA also made emergency support for such a critical situation, focusing on securing the social-safety-net such as the basic education, healthcare, and employment. At the same time, JICA gradually decreased the conventional project of large-scaled infrastructures, started the support for the issues concerning welfare, and shifted the attention to the support which is directly beneficial to citizens. Although the movement towards the decentralization had developed at that time, JICA had not clearly set out the guideline to promote the decentralization. To cooperate with the central government as the major counterpart, along with involving regional governments, JICA took approaches to put emphasis on improving the linkage between the central and regional governments.

Since the two laws of the decentralization were established in 1999, decentralization also became the important issue for JICA. “Report of the third country assistance study toward Indonesia” released in March 1999 described the support for the capacity development of local governments as one of the support guideline after the economic crisis. In this stage, however, the two laws had not enacted yet and the direction of the decentralization had been still unclear. Therefore, JICA focused on the support not influenced by the decentralization, which was the capacity development of local

administrations through support to regional development by regional initiative. Meanwhile, JICA set the decentralization as a divided field in Indonesia Office in 2000 which was separated from the sectors, so that the planning could be concretely advanced.

Enactment of the two laws in 2001 caused a great confusion in local regions because of the poor preparation. In this situation, JICA enhanced efforts to the decentralization support, but it was focusing on support to deal with the confusion caused by the decentralization, including reform of consciousness in local regions, rather than promoting the decentralization. Particularly, it put emphasis on (1) capacity development of local administrations as the recipient of the decentralization and (2) reconstructing the linkage which was once broken by the decentralization between the central and regional governments.

The two laws were revised in 2004, and the process of the decentralization of Indonesia has been emerging from the confusion along with the adjustment of accelerated decentralization. In this context, JICA has been shifting the project attention from the support for the decentralization to the regional development of the backward areas in Indonesia, even with keeping the activities focusing on the capacity development of local administrations and restructuring the linkage between the central and regional governments. Based on the strategy above, JICA is now promoting the developing plan of eastern Indonesia. As a part of this plan, Makassar Field Office was established in 2005, and regional development program for South Sulawesi province is ongoing. This program, with aiming to “promote poverty alleviation through regional development in South Sulawesi province”, is supporting to develop the whole region by organically linking the development in urban area and villages, to approach for the regional governments and regional society, and to promote the cooperation among projects.

Table 4 shows the changes of JICA’s strategies described above.

Table 4: Changes of JICA's support for regional development/capacity development of local administrations of Indonesia

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Affairs regarding decentralization	Start transferring of local branch to regions by president order	Conduct the decentralization PJ	Currency crisis/Social unrest	Collapses of Suharto Administration	The Law for decentralization enacted	The Law for decentralization enforced	Two Laws for decentralization enforced	Local confusion by poor preparation-revised laws	Two Law revised	Parliamentary election, Direct election for the head of local government	Acid-peace	
Related Plan (JICA)	Guideline to keep centralization system	Urgent examination for the decentralization viewpoint of expressing the reform image and keeping the link to decentralization	East Timor towards independent, Separatist, terrorism, social unrest	Study research "local administrations and decentralization"	Study research "local administrations and decentralization"	Study research "local administrations and decentralization"	Country implementation plan in FY 2001	Country implementation plan in FY 2002	Country implementation plan in FY 2005	Country implementation plan in FY 2005		
Outline of JICA's strategy	Development of eastern Indonesia	Local support as part of emergency assistance and economic recovery	Local support as part of emergency assistance and economic recovery	Local support as part of emergency assistance and economic recovery	Local support as part of emergency assistance and economic recovery	Local support as part of emergency assistance and economic recovery	Local support as part of emergency assistance and economic recovery	Local support as part of emergency assistance and economic recovery	Local support as part of emergency assistance and economic recovery	Local support as part of emergency assistance and economic recovery	Local support as part of emergency assistance and economic recovery	Local support as part of emergency assistance and economic recovery
Detail of JICA's strategy	Focus on the development support in eastern Indonesia by Indonesian government	Implement the local support centering SSN as part of emergency assistance and economic recovery	Implement the local support centering SSN as part of emergency assistance and economic recovery	Implement the local support centering SSN as part of emergency assistance and economic recovery	Implement the local support centering SSN as part of emergency assistance and economic recovery	Implement the local support centering SSN as part of emergency assistance and economic recovery	Implement the local support centering SSN as part of emergency assistance and economic recovery	Implement the local support centering SSN as part of emergency assistance and economic recovery	Implement the local support centering SSN as part of emergency assistance and economic recovery	Implement the local support centering SSN as part of emergency assistance and economic recovery	Implement the local support centering SSN as part of emergency assistance and economic recovery	Implement the local support centering SSN as part of emergency assistance and economic recovery
Related projects (regional development/local administration)	95.11 Mini-project "support to establish the development policy of eastern Indonesia"	98.10 Individual expert (Advisor for the regional development policy)	99.3 Individual expert (Advisor for the regional development policy)	00.9 (Indiv. Experts)	01.4 (TOP) Regional Development Policies	05.3	05.4	07.3	05.4 (Phase 2)	07.3	05.8	07.3
Related projects (sector)	95.1 Support to conduct the comprehensive regional development in Batu District, South Sulawesi Province (JOCV Team) 01.12	97.2 Sulawesi Poverty Alleviation	97.4 Improvement of District Health Services in Sulawesi	98.3	04.1	06.12	04.4 Empower Water Users Associations	07.3	08.9	06.12	07.3	07.3

## (2) Approach to capacity development of local administrations by target project of JICA

Table 5 shows the 7 projects (3 are completed; 4 are ongoing) to which JICA conducted in order to improve the administrative capacity of regional governments in Indonesia, according to “what kind of development objectives each projects approached to and what kind of efforts they made for” from the standpoint of the capacity development of local administrations.

Table 5: Outline of target projects and approaches to development objectives

Project Title	Project Outline	Approach to Objective
<i>Regional Development Policies</i>	The purpose is to “improve the capacity of local administrations in regional development field (or capacity of the central administration to support local administrations) in the central and local governments for promoting local autonomy”.	Centering the approach to ‘④-1 improving the process of planning, implementation, and evaluation’, the major development objectives including ‘①-2 clarifying the authority/role/relationship of regional governments’ (especially promoting the linkage among local governments) and ‘④-4 improving the administrative capacity through the promotion of public participation’ were also dealt with on the planning process. ‘①-1 clarifying the relationship between the central and regional governments’ or ‘④-5 promoting leadership’ are indirectly coped with.
<i>Human Resource Development</i>	The purpose is to “improve the training operation capacity to develop personnel resources including local public officials at Education and Training Agency of Ministry of Home Affairs and Local Training Center” and “announce and make understood the administrative method based on the policies and guidelines regarding the decentralization in the regional governments”.	Centering ‘③-2 expanding the system for capacity development among local public officials’, important development objectives for promoting the decentralization such as ‘①-2 clarifying the structure of regional governments’, ‘④-1 improving the process of planning, implementation, and evaluation’, and ‘④-2 general improvement of and raising the level of the efficiency of administrative services’ are also indirectly approached.
<i>Sulawesi Poverty Alleviation</i>	The purpose is to “make the social development model based on citizen participation applicable to South Sulawesi (Takalar Model)”.	Approaching ‘④-1 improving the process of planning, implementation, and evaluation’, ‘④-2 general improvement of and raising the level of the efficiency of administrative services’, and ‘④-4 improving the administrative capacity through the promotion of public participation’ are also dealt with, the upper level objective ④ is widely covered, additionally combined with ‘③-2 expanding the system for capacity development among local public officials’.
<i>Improvement of District Health Services</i>	The purpose is to “develop regional medical personnel including doctor, midwife, and technologist in South Sulawesi and improve the technical capacity of the healthcare director of each province to make or implement the healthcare plan”.	Developed PROAR and introduced to (or operated at) healthcare center level, ‘④-1 improving the process of planning, implementation, and evaluation’, and ‘④-2 general improvement of and raising the level of the efficiency of administrative services’. PROAR process approaches ‘④-4 improving the administrative capacity through the promotion of public participation’ are also dealt with. Additionally, ‘③-2 expanding the system for capacity development among local public officials’, is also coped with.

Thematic Evaluation: “Capacity Development of Local administrations” Summary

<i>Empowerment of Water Users Association</i>	The purpose is to “revitalize water users association with farmer-participation through support and cooperation by the regional governments and establish the fair operation/management model of irrigation facilities”.	Approaches to support the activities by the province and improve the capacity of provincial officials for empowering water users association (bridging from approach to ④-2 and ④-4 to approach to ③-2) are taken, with effects of revitalizing the water users associations by farmers (④-4) , improvement and efficiency of administrative service (④-2) , and expand the system for capacity development among public officials, (③-2) are intended to be produced.
<i>REDIP</i>	The purpose is to “establish and spread the administrative system for education of local governments, centered the school management with citizen participation in target project group, through enhancing the capacity of stakeholders of school education, including local administrators of education”.	Focusing on ‘④-2 general improvement of and raising the level of the efficiency of administrative services’, an approach to promoting the school management with citizen participation ( ‘ ④ -4 improving the administrative capacity through the promotion of public participation’) is combined, along with ‘③-2 expanding the system for capacity development among local public officials’.
<i>PKPM</i>	The purpose is to “improve linkage among government (the central and regions), NGO, and communities in community-empowerment”. Cultivating facilitators for village development through training is supported so that citizens could develop the village by themselves.	Not clearly indicated the viewpoint of “the administrative capacity of regional governments”, projects involving regional autonomies are found (‘④-4 improving the administrative capacity through the promotion of public participation’) . Improving the communities’ capacity of planning/implementing is promoted through activities conducted by master facilitators (‘④-1 improving the process of planning, implementation, and evaluation’,) .

## 4. Overview and Lessons Learned

### (1) Overview

#### 1) Approach to Objectives by JICA

Table 3 shows approaches to development objectives by JICA and other donors in the Development Objectives Chart of Indonesia. We can find that the target projects of JICA towards the capacity development of local administrations concentrate on ‘③ capacity development of local public officials’, and ‘④ effective and efficient administration of regional governments’. Looking at the major development objectives, JICA mainly approaches expanding the system for capacity development among local public officials (③-2) , improving the process of planning, implementation, and evaluation (④-1) , general improvement of and raising the level of the efficiency of administrative services (④-2) , and improving the administrative capacity through the promotion of public participation (④-4) .

The characteristic of the superior development objective ③, which JICA mainly approaches, is that the institutional approaches like the reform of the public personnel system (the major objective ③-1) are not directly dealt with, but the improvement of personnel resources through developing the environment of assisting for personnel training and training-implementation (③-2) is focused on. As for the project of *Human Resource Development*, although JICA confirms the direction and recognizes the importance of reflecting the project as necessary, the approach to the institutional side is not directly taken. It is required to fully grasp the correlativity of the major development objectives to construct the development objective ③ and examine the effective approaches for achievement of the development objectives. As another characteristic, we can find an example of ‘④ effective and efficient administration of regional governments’ by practice of lessons they learned in training by centering the Approach ③. In addition, the capacity development of local public officials that would be counterparts in all projects is regarded as an essential thing. Thus, JICA focuses on OJT to implement activities with counterparts and promote learning by doing. Dealing with improvement of the administrative service as ④ in the *Sulawesi Poverty Alleviation, Improvement of District Health Services, Empowerment of Water Users Association*, and *REDIP*, JICA puts emphasis on making training-modules of the contents and establishing the training system for stakeholders centered on the local public officials (the major objective ③-2).

The core objective ‘④-1 improving the process of planning, implementation and evaluation’, and ‘④-4 improving the administrative capacity through the promotion of public participation’. These objectives are specifically focused on in the superior objective ④ and all of the 7 projects as targets of this evaluation study. This shows that JICA regards citizen participation as one of the important methods to improve the effectiveness and efficiency of regional governments. That approach could be said to be appropriate, since Indonesia has been focusing on citizen participation through Musrenbang as part of the democratization process of planning for regional development since the law of national development plan system in 2004. In addition, there are a lot of projects for ‘④-2 general improvement of and raising the level of the efficiency of administrative services’ through pilot projects. The *Sulawesi Poverty Alleviation, Improvement of District Health Services, Empowerment of Water Users Association, and REDIP*, etc., focus on the improvement of administrative services (④-2). It is characteristic for those projects to be implemented while incorporating ④-1, especially building in the process of the citizen participation in project plans, and ④-4. As with the individual administrative service above, projects deal with improving personnel capacity through developing the environment for personnel training or its implementation (③-2). Although not intensive, efforts to promote leadership (④-5) are also made. As seen above, we can expect the contribution to solve the development objective. JICA has been specifically focusing on, through the combination of the core objectives, even though the scenario of the strategic approach to the development objective has not been drawn clearly from the beginning.

The development objectives ③ and ④ give the most direct influence on the capacity development of local administrations, thus not only JICA but also most other donors are approaching. On the other hand, efforts from the institutional side as seen in the development objective ① or ② can largely impact the implementation of projects and produce an effect of stability on projects covered by the development objective ③ or ④. As for the project of *Regional Development Policies*, the cooperation between the central and regional governments was difficult to build because of the vague positioning of Regional Development Directorate, the Ministry of Home Affairs (BANGDA). In the project for the capacity development of local administrations, the division of the roles among the central government, provinces, and districts/municipalities was unqualified by the central government, which badly impacted the project operation. Other projects with the indirect purpose of the capacity development of local administrations are very

important for implementing effective cooperation: firstly, the roles and relationship between the central and regional governments or among regional governments are clarified; secondly, the development of a budgetary framework for services delivery is established; and thirdly, the development plan are linked with the budget. The relationship or priorities of those superior development objectives vary by the progress of decentralization. Although *Sulawesi Poverty Alleviation* and *Improvement of District Health Services*, implemented with the regional governments as stakeholder before decentralization, were largely pushed by decentralization, the influence of the intergovernmental change and devolution of the budget/authority was of concern.

## 2) Comparison with the approaches conducted by other donors

Comparing the approaches of donors, we can point out firstly that JICA is alone in not approaching direct support to establish effective and efficient financial management system (②) . While other donors put emphasis on support for institutions or frameworks, such as the development of systems and frameworks for regional government (①) , JICA focuses on objectives not directly related to institutions or frameworks. As for the development objective ③, JICA directly assists for capacity development of the local administrators. Even in case of assisting the improvement of administrative services, various ways of capacity development related to such administrative services are combined through the establishment of a training system. Therefore, the major objective ③-2 can be said to be the core of the approaches by JICA. Regarding other donors, on the other hand, the direct approach to capacity development of local public officials (③) is relatively limited, but USAID covers both of ‘③-1 reforming the civil service in order to improve administrative performance’, and ‘③-2 expanding the system for capacity development among local public officials’.

In addition to the above, development objectives such as support of planning (④-1) , improvement of and raising the level of the efficiency of administrative services (④-2) , or improvement of the administrative capacity through the promotion of public participation (④-4) , which JICA is focusing on and treating in combination in the same project in many cases, are also approached, but mainly not treated by other donors. As for support of planning (④-1) , many other donors pay attention to linking the plan and budget within the support for ② the financial management system. Although linking the plan and budget is an important issue, JICA, which gives support mainly for planning or administrative services at present, does not make approaches for the



development objective ②.

### 3) Overview for approaches of JICA’s cooperation

When we survey the approaches in the target projects of JICA from the viewpoint of the relationship among the superior development objectives, we find that several core objectives are approached in each project. It is considered that overall linking of the improvement of the personnel capacity and the implementation of administrative service in approaches to the development objective ③ and ④ could have a synergy effect to ③ the personnel development, and ④ administrative services, and could lead to securing the sustainability. Meanwhile those efforts focus on the solution to the core objectives in each project rather than strategically treating the projects from the viewpoint of the relationship among the development objectives. Thus the standpoint of the approach to solving the development objectives seems insufficient. In the projects indirectly aiming for the capacity development of local administrations, direct goals for solving the objectives of sectors ought to be set. However, the regional government is positioned as one of the stakeholders, thus the project designs are not always conscious of the effect or approach of the capacity development in many cases.

As for the program approach, *Regional Development Policies* and *Human Resource Development* were formulated as the capacity development program of local administrations. Along with the goal to “improve the capacity of local administrations”, the project of *Regional Development Policies* aims to improve the capacity of planning and implementation, and *Human Resource Development* aims to develop the personnel resources and enhance the training system for local administrators. However, those were just some of the expected synergy effects and were not strategically formulated to solve the upper level development objectives. When approaching upper level objectives, it is necessary not only to loosely combine several projects, but also to draw up the scenario for the upper level objectives and solve them while constructing a more strategic program.

Summarizing the JICA’s approaches according to the axis of region/time, we can find high effects on development in South Sulawesi province of (i) participatory regional development, (ii) highly understanding of importance on cooperation between regional governments and civil society, and (iii) actual progress of its cooperation. The people involved are acting on their initiative. For example, the province conducts rural

development involving universities or NGOs, or the province develops an original system for rural development inspired by SISDUK. This is probably because JICA has accumulated projects’ experiences relating to local administrations and regional development implemented in South Sulawesi province. On implementation, those projects had a concept in common to establish a partnership between regional governments and civil society, even though they supported different sectors. Not only provincial or district governments, but also citizens, universities, and NGOs are all approached as supporting targets. Along with the concept above, stakeholders in various fields have been in touch in various ways for 10 years at least, and reform of consciousness and accumulation of experiences have been made in multiplied levels from citizen-level to the provincial level. In improving the capacity of local administrators and changing consciousness, approaches were made on both levels of the head of provincial government and regional society, sandwiching the provincial and district governments between them. According to the time axis, projects were eventually implemented in series: the concept of citizen participation was spread, and then activities were made on the provincial level. We can imagine that the concept was gradually established from the district level near citizens as the most important stakeholders for development based on citizen participation, which subsequently led to smooth implementation of support activities on the provincial level. As seen above, we can find the effect from the perspective of contribution towards the comprehensive development of the region by regarding regional governments as one of the stakeholders within the region based on the axis of the region. In the case of South Sulawesi province, on the other hand, various projects were naturally followed by a resulting synergy effect, rather than combined towards the comprehensive development from the regional viewpoint. According to this background, the Regional Development Program in South Sulawesi province now in practice intends to construct the program along with a more strategic scenario based on past cooperation.

## (2) Lessons learned

### 1) Lessons learned from the approaches to objectives

- a) The whole picture regarding the objective “the capacity development of local administrations” and strategic efforts to achieve the objective through grasping the relationship

As mentioned above, approaches to objectives regarding the capacity development of local administrations by JICA focus on ③ capacity development of local public officials and ④ effective and efficient administration of regional governments. At the same time, approaches to the various core objectives bridging between the development objective ③ and ④ are also taken in each project. As shown in these examples, the improvement of administrative service in the decentralization seems to be inextricably linked with promoting conscious reform and improving the administrative capacity of local officials. An organic effect can be expected by combining projects. For example, not only the direct approach to the capacity development of administrators (③-2), but combining an approach to improvement and efficiency of administrative services (④-2) and an approach involving various stakeholders (④-4) would be taken. And for increasing the quality of administrative services, not only OJT but also the training of the administrators in charge of civil service would be contained in the system.

On the other hand, some cases need efforts to develop objectives from the institutional side regarding authorities or financial resources seen in the development objective ① or ② in order to make those efforts more effective and sustainable. We also found an example where projects for the major objective ③ or ④ were impacted because the framework or system of the intergovernmental relationship or regional financial system was not fully established. When the development plan does not link with budgeting, the situation of the institutional framework of financial administration should be fully grasped because the effective implementation of the development plan may be greatly impacted. Since establishing regional government’s administrative system/framework including financial system is an essential issue to form the basis of regional government, JICA may need to give more consideration and to cooperate in an assistance framework if the objective is set as high priority. Even though JICA does not always approach, it is important to be aware of the association with JICA’s assistance including efforts made by the recipient government or other donors.

The degree of maturity in the development objectives and core ones, however, depends on the degree of progress of decentralization. It is also important to examine the relationship among the development objectives and the priorities according to the degree of progress of decentralization, for instance, having a step for institutional building at the early stage of decentralization, a step for progressing and

operating the institutional building, and then a step to improve the accuracy of the institution. In addition, each objective for the capacity development of local administrations involves major actors such as the central government, all tiers of regional governments, or civil society. Thus it is also critical to confirm the relationship between various actors and the development objectives surrounding the administrative capacity of regional governments. Grasping the objectives again from the viewpoint of the actors can make clear which approaches should be combined for solving objectives.

As mentioned above, the following are important: grasping the current situation and the whole picture of an objective according to the degree of progress of decentralization, considering the vertical relationship from the upper to lower development objectives and the collateral relationship (among the development objectives or the core objectives beyond the development ones), and confirming the objective structure aiming to solve upper level development objectives. Moreover, in considering the objective “the capacity development of local administrations”, it is necessary to analyze the current situation and relationship of the major actors in each objective such as the central government, regional governments, and civil society and examine the involvement or positioning of appropriate actors for solving objectives. This can lead to formulating a more strategic JICA program focusing on setting medium to long-term goals and clarifying the cooperation scenario, organically combining investments, cooperating with other institutes, and accumulating the past experiences of JICA, etc. In the case that the regional government becomes a major actor, it is considered that the effectiveness and sustainability required for the regional government to responsibly carry out the administrative services can be secured by strategically involving the elements for capacity development of local administrations, even in projects not directly aiming for the capacity development of local administrations.

b) Effectiveness of medium to long-term, and multiplied effort centering on region

Over the last decade JICA has conducted projects for the local administrations and regional development in South Sulawesi province. Through JICA’s previous assistances, experiences on development plan-formulation and its implementing methods such as “citizen participation” style are accumulated and variously applied to other projects in South Sulawesi province. Efforts to formulate and implement a

local government plan with citizen participation require partnership and a trusting relationship between a local government- and various stakeholders, including regional community. In South Sulawesi province, several projects such as *Sulawesi Poverty Alleviation* are implemented based on the concept of establishing a cooperative relationship between provincial/district governments and regional community. A step-by-step approach to universities or NGOs as well as various classes from the heads of provincial governments to citizens seems to promote a change of officials’ consciousness and duties, leading to the capacity development of local administrations. Meanwhile it is difficult for such support to achieve much in one project whose the project period is usually 3 or 4 years. The concept of citizen participation was spread from the district level near citizens and subsequently led to smooth implementation of support activities on the provincial level. This indicates the importance of combining approaches in the medium to long term based on a time axis according to the degree of progress of decentralization and the degree that the target’s capacity has matured.

As above, we think that total governance capacity can be improved by grasping comprehensive objectives in one region and examining support activities for multiplied stakeholders surrounding regional governments along with a time axis based on medium to long-term strategy.

## 2) Lessons learned from planning and implementation

### a) Choice of counterpart noting devolution (Development Objectives Chart①-1 and ①-2)

As for decentralization in Indonesia, many authorities were transferred to districts and municipalities, centered on the local administrations including civil service, and with the province in the upper tier. However, for some cases it was difficult to determine on which level the counterpart should be or how the roles should be divided since the divisions of roles are between the central, provinces, districts/municipalities at the threshold of decentralization. Moreover, on the project for the local administrations involving the central government as counterpart, the relationship among central ministries or agencies and between the central and regional governments also had a great impact.

In decentralization, it is essential to note devolution of authorities to provincial and district/municipality governments, and to set counterparts on multiplied levels according to the authorities. When the central government is involved, it is also important to note the division of roles among central ministries or agencies, or between the central and regional governments.

- b) Capacity development of local administrations balanced between theory and practice (Development Objectives Chart ③ and ④)

Since decentralization was rapidly introduced to Indonesia in a short period, the regional governments had to understand and practice the new idea immediately. In such situation, many projects intended to reflect in duties the new knowledge or ideas learned through not only lectures but also practices such as OJT, and this led to a change of consciousness. In some projects, pilot projects regarding the improvement of administrative service were promoted focusing on the ownership of administrators. At the same time, training directly linked with administrative services was conducted in order to feedback the practice at work. That led to not only increasing the effect of training but also establishing a training system to continuously develop personnel as the basis for the improvement of the civil service.

Support in a decentralizing system needs to introduce new ideas or to change the consciousness of administrators. Combining training to get knowledge or skill and components to learn through experience leads to practical improvement of administrative services and cultivates personnel who responsively sustain their learning. It is important to improve the capacity while maintaining a balance between theory and practice: for example, experiences through planning or implementing a pilot project or action-plan, or sharing the experiences of others when visiting.

- c) Increasing the effect and ensuring the sustainability by enhancing the cooperation among various stakeholders (Development Objectives Chart ④-4)

As one of the characteristics of the efforts by JICA for the studied projects, we can point out that not only provincial/district governments but various stakeholders beyond district governments, such as regional community, NGO, or university are involved as support targets. Concretely speaking, as an approach to enhancing the

cooperative relationship between provincial/district governments and regional community, it is promoted to establish the framework including stakeholders like NGO or universities and improve the coordination capacity of provincial/district governments.

Capacity of local administrations includes not only the capacity of regional government itself but also the capacity to involve various stakeholders and coordinate them. Enhancing the cooperation with various stakeholders such as regional community, NGO, universities, or private sectors will increase the problem-solving capacity not only as regional government but also region, leading to quality improvement of administrative service. At the same time, we need to note the relationship between regional governments and stakeholders. For instance, if NGO comes to the front in approaching citizens, the role of regional governments may become vague. In constructing partnerships, we need to clarify the role of each stakeholder while respecting their subjectivity and the position of regional governments.

- d) Utilizing the leadership of the heads of regional governments (Development Objectives Chart ④-5)

In Indonesia, the authority of the heads of regional governments was enhanced by decentralization. Moreover, the power of the heads has influenced all the aspects of local administrations since the legitimacy of the heads has been increased by the direct election. Therefore, we can say that the heads have great impact when JICA implements local projects.

The responsibility and role of the heads in regional governments are significant, thus it is important to utilize their leadership with understanding and to support the project conducted by the heads for smooth promoting of the project. Utilizing leadership of the head is effective when the project which should promote a program starts, or when the important decision-making is required. On the other hand, however, too much dependence on the leadership of the head may lead to risks: for example, arbitrary utilizing of a project; losing the consistency or changing policies along with a change in the head, etc. Therefore, the implementing system of a program should be institutionalized along with the progress of the project, and the system to secure the sustainability should be established. It is better to regard the

leadership of the head as a supplemental element.

e) Spillover effect and note in modeling

In many JICA projects it is aimed to systematize and model the achievement of pilot projects. Especially when regional governments take a pivotal role of model operation, it is officially positioned as administrative service. Accompanying personnel distribution, development of the organization system, and the budget appropriation, sustainability is then secured. Also, after the project the effect is spread to other regions. Modeling (systematizing) the achievement of the project and involving the systematizing processes which were taken into the local administrations systems in the project will lead to spread to other regions as well as securing sustainability.

After the cooperation, it is supposed that “localization of the model” is promoted in the process where the regional governments manage the model along with various changes occurring in the process. The most important thing is that measures to prevent changes affecting the sustainability of the systems should be included from the time when the project is in operation. Furthermore, it is effective to develop personnel who understand the meaning of the system and support it for keeping the essential idea of the system.

f) Japan’s characteristic method focusing on ownership

It is found that approaches in target projects by JICA are focusing on fostering ownership of the counterpart and changing the consciousness. Particularly in *PKPM* and *Sulawesi Poverty Alleviation*, personnel who can autonomously implement the regional development were cultivated by adopting the principle focusing on the ownership of stakeholders such as local administrators or NGOs. Those personnel are small in number, but they are efficient and continue autonomous efforts as “Facilitator” without continuous JICA support. Thus they are greatly expected to sustain the development on a community basis consistently and steadily. As the effect, various efforts made in South Sulawesi province seem to indicate the initiative sustainability.

Cultivating stakeholders like NGOs or administrators who are focusing on learning



~~through experience and their ownership are the characteristic method of Japan, less found in projects by other donors, not only increasing sustainability.~~ The essential changes of consciousness could happen through programs focusing on learning through experience and ownership. Then this caused participants to be able autonomously to implement the development.



## 第1章 特定テーマ評価「地方行政能力向上 ～インドネシアを事例

### として～」の概要

#### 1.1 背景と目的

##### 1.1.1 評価調査の背景

近年、先進国のみならず多くの途上国において地方分権化が急速に進んでいる。地方分権化とそのための中央政府、地方政府、地域社会の制度改善・能力向上はそれ自体が目的でもあり、グッド・ガバナンスへのプロセスの一つでもあるといえる。地方政府は中央政府と地域社会の結節点として、中央にて定められた施策を執行し、中央へ必要な地域情報の提供を行うとともに、地域のニーズに即した行政サービスを提供し住民の参加・自助を高めることにより、行政の効率性と効果を高めることが期待されている。しかしながら、途上国の地方分権化においては、一般的に制度的な改革が不十分なまま先行し、その実践あるいは地方の能力的な受け皿の問題が十分に解決していないことが大きな課題といえる<sup>1</sup>。

JICA は、ガバナンスの主要課題の一つとして「行政機能の向上」を掲げ、行政機能に関するガバナンス支援の重点開発課題を①行政機能の効率と効果の改善、②調和のとれた分権化の推進、③参加の促進と透明性の向上の3点としている<sup>2</sup>。90年代終わりから主にインドネシア及びタイなどのアジア地域において地方分権化を背景とした協力が開始され、昨今ではアジアのみならずアフリカ、中近東、中南米などにおいても地方分権化/地方行政支援プログラムが次々と立ち上がっており、各国の分権化の状況に応じ、中央政府・地方政府・地域社会に対し途上国が主体的に創出する地方分権を支える協力もしくは地方分権を所与の背景とした協力が実施されている。これらの協力においては、地方政府の能力向上を中心もしくは一つのコンポーネントとしたプロジェクト形成がなされていると同時に、中央政府・地域社会との関係性の中で地方政府の能力を捉えた活動もなされている。また、地方分権化支援を直接の目的としていない各セクターの案件においても、地方分権下における地方行政の能力向上のアプローチによって、プロジェクトの効果発現及び自立発展性の確保に大きく影響が及ぶことが広く認識されている<sup>3</sup>。

今後益々多くの国々で地方分権が進んでいく中で、地方分権化にある国でより効果的な協力を実施するうえで、地方行政能力をどのように包括的に捉え、その能力向上にどのように取り組むべきかを明らかにすることは大きな課題であるといえる。人間の安全保障においても「政府（中央政府と地方政府）のレベルと地域社会や人々のレベルの双方にアプ

<sup>1</sup> 国際協力機構 2005「JICAにおけるガバナンス支援－民主的な制度づくり、行政機能の向上、法整備支援－調査研究報告書」68 ページ

<sup>2</sup> ibid 87 ページ

<sup>3</sup> ibid 107 ページ

ローチし、相手国や地域社会の持続的発展に資する援助」の重要性が指摘されている。地方政府は人々と共に効果的な開発を実践するうえで、人々に最も近い政府レベルのアクターとしてその役割は重要であり、地域社会の発展に向けて地方政府の能力向上を支援することの重要性が高まっている<sup>4</sup>。

### 1.1.2 評価調査の目的

本特定テーマ評価ではインドネシアを事例として、地方行政能力向上の現状と課題につきインドネシア政府の政策・施策をふまえて整理したうえで、インドネシアの地方行政能力向上にかかる開発課題を体系的にまとめ、評価分析軸として設定し<sup>5</sup>、対象案件の地方行政能力向上に対するアプローチを体系的に分析する。それとともに、事例を基に課題間の関係性を捉え、より戦略的かつ包括的な上位課題の解決に向けた協力実施を視野において分析を行う<sup>6</sup>。

具体的には、地方行政を直接・間接的に対象として実施されてきた JICA 案件の地方行政能力向上の課題に対するアプローチを評価分析軸に沿って検証するとともに、他ドナーのアプローチを対比し総合的に分析する。また、それら案件の地方行政能力向上にかかる実施レベルの取り組みを整理する。そのうえで、前者の分析から地方行政能力向上の課題へのアプローチにかかる教訓を、後者の分析から地方行政能力向上にかかる案件形成、実施の取り組みにかかる教訓を、2段階で抽出する。以上のとおり、本特定テーマ評価では、地方行政の能力向上にかかる案件形成および実施に資する有効な教訓を抽出することを目的とする。

さらに、地方行政能力向上にかかるより共通の課題を抽出し、課題体系の汎用性を検証するために、他の途上国（フィリピンおよびタイ）の地方行政能力向上にかかる課題体系につき文献レビューを元に試行的に作成し、インドネシアの課題体系と照らし合わせ 3 カ国を横断的に分析する<sup>7</sup>。

---

<sup>4</sup> 本報告書では、「地方行政」は地方政府（地方自治体）が提供するサービスや所掌範囲の行政行為を指す。

<sup>5</sup> なお、本分野は比較的新しい協力分野であり、過去の協力実績も多くはない。よって、本評価においては、先行文献を参考に地方行政能力向上にかかるより一般的な課題をもとに、インドネシアの事例から俯瞰することで整理し、評価分析軸として設定した。JICA においては、教育・保健・農業等、課題に対するアプローチが整理されている分野も多くあるが、本分野においてはまだそのようなアプローチは十分には構築されておらず、本評価では分析軸を構築・設定することから取り組んでいる。

<sup>6</sup> JICA は現在、中長期の目標設定と協力シナリオの明確化、投入の有機的な組み合わせや他機関との連携などを重視した、より戦略的な JICA プログラムの形成に取り組んでいる。

<sup>7</sup> フィリピン・タイについては、現地調査は行っておらず、既存の文献を中心に分析を試みていることから、インドネシアの課題体系とは精度が異なるものである。

## 1.2 評価対象

### 1.2.1 評価対象選定の理由

地方分権化の進展のもとで JICA が様々な対応を行ない、各国ドナーが地方分権化に関して多くの協力を行なってきた代表的な国としてインドネシアが挙げられる。JICA はインドネシアにおいて地域開発の視点から、地方政府をステークホルダーに含む協力を長年に渡って行ってきたが、1990 年代終わりから 2000 年代前半にかけて地方分権化が急速に進展する中で、地方分権化を所与の流れとしつつ、直接的・間接的に地方行政能力向上を意図した協力を行ってきた。

地方分権化をめぐる進捗や状況は国によって大きく異なるため国別の視点でレビューを行なうことが望ましいこと、地方分権化の流れの中である程度の協力蓄積がある国を対象とすることが望ましいことから、まずはインドネシアを事例として、協力のレビューと整理を行なうこととした。一方インドネシアを事例としつつも、他の途上国の地方分権化/地方行政についても課題体系の整理を行なうことで、その比較において地方行政にかかる課題につきより一般的な部分を抽出し、課題体系の汎用性を検証する。他の途上国については、状況の比較がある程度行きやすいアジアにおいて地方分権化が一定進展している国で、地方分権化/地方行政に関する JICA の協力が行われている国として、フィリピンとタイを選定した<sup>8</sup>。

なお、現在 JICA インドネシア事務所を中心として、後進地域の開発に注力し、セクター横断的な協力の総体として地域の貧困削減に貢献すべく、東部インドネシアにおける社会経済的な要所である南スラウェシ州を重点支援地域としたプログラムを 2006 年から展開中である<sup>9</sup>。同プログラムにおいては、地方政府は地域開発の主要アクターのひとつと捉えられており、地域開発の中で地方行政強化支援にも取り組むという方向性である。

### 1.2.2 評価対象の概要

本評価調査では、地方分権化の流れのなかで地方行政能力向上にかかるアプローチを検証することを目的としているため、地方分権化が起こってきた 1999 年～2001 年前後に協力を開始し、地方行政能力向上を直接の目的とした案件ならびに地方行政能力向上を間接の目的としたセクター案件を選択的に対象とした<sup>10</sup>。なお、案件の分析においては、案件全体

<sup>8</sup> JICA は、2001 年 3 月に調査研究報告書「地方行政と地方分権」にて、インドネシア、フィリピン、タイにおける地方分権化の現状および各国事例を把握し、併せて現状・課題に則した援助のあり方について提言を行っている。

<sup>9</sup> プログラムは次のとおり 3 つのサブプログラムによって構成される。①マミナサタ都市圏開発サブプログラム；地域の発展を牽引する都市部の開発（都市環境整備、都市交通整備、民間事業化支援など）、②南スラウェシ州経済振興サブプログラム；地域全体のバランスの取れた開発（地場産業の振興、生産・加工・流通システムの強化、貿易振興など）、③社会開発推進サブプログラム；社会開発の推進（地域の保健衛生、地域教育システムの普及など）

<sup>10</sup> 本調査においては次のとおり、対象案件についてはインドネシア全地域、全セクターを網羅したものではない。

を概観しつつも特に地方行政能力向上にかかる部分に焦点を当てて分析を行っていること、実施後のみならず実施中の案件も含まれており、そのインパクトや成果の分析を行うことは必ずしも適当ではなく、あくまでアプローチの分析に焦点を当てていることに留意されたい。

また、本報告書では、分析対象であるプロジェクトの名称は以下の表のとおり略称を用いる。

表1： 評価調査対象案件

	プロジェクト名	略称	セクター	実施期間	スキーム
1	地域開発政策支援	「地域開発政策支援」	地方行政能力向上	2001.4-2005.3	技プロ
2	地方行政人材育成 (フェーズ1、フェーズ2)	「地方行政人材育成」	地方行政能力向上	2002.4-2005.3 2005.4-2007.4	技プロ
3	スラウェシ貧困対策支援村落開発計画	「スラウェシ貧困対策」	地域開発	1997.2-2002.2	技プロ
4	南スラウェシ地域保健強化プロジェクト	「地域保健強化」	保健医療	1997.4-2002.3	技プロ
5	水利組合強化	「水利組合強化」	農村開発	2004.4-2007.3	技プロ
6	市民社会の参加によるコミュニティ開発	「PKPM」	地域開発	2004.1-2006.12	技プロ
7	地域教育開発支援調査(フェーズ1、2) 地方教育行政改善計画(フェーズ3)	「REDIP」	教育	1999.3-2001.9 2001.3-2005.3 2004.9-2008.9	開発調査 技プロ

### 1.3 評価調査の枠組み

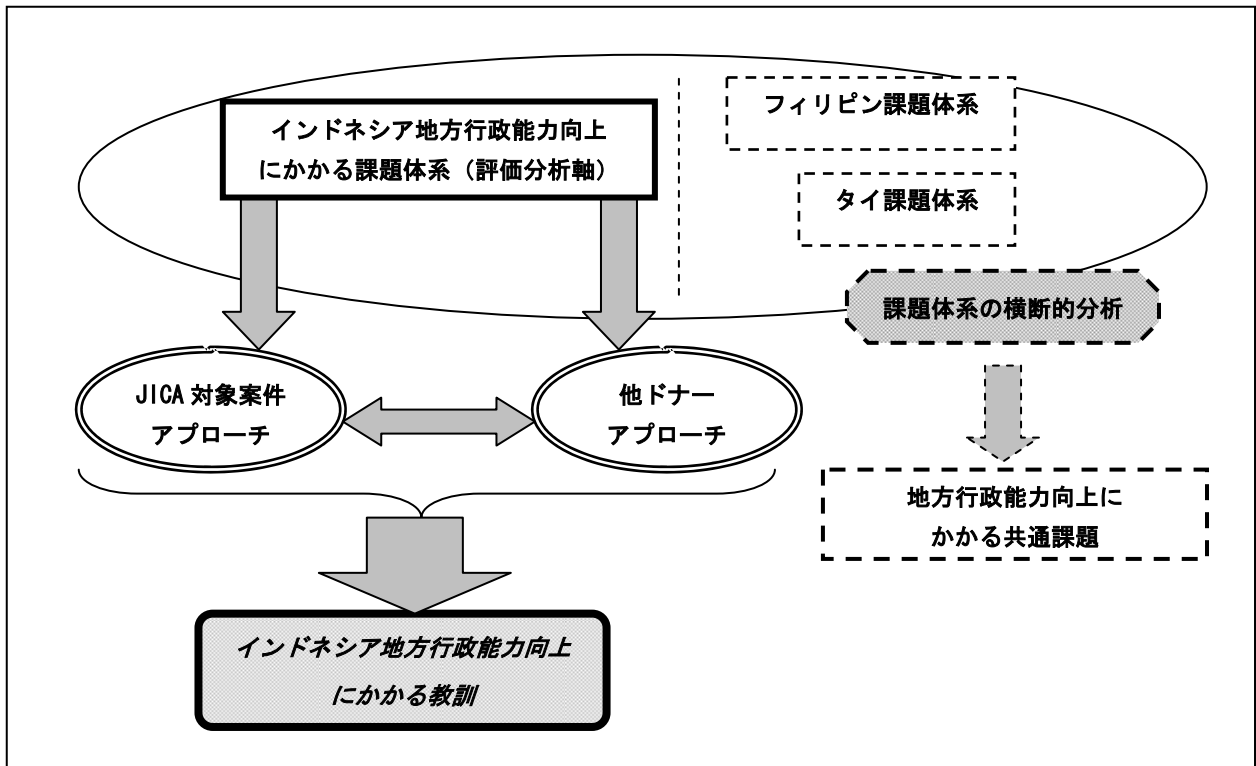
#### 1.3.1 評価調査のステップ

本評価調査では、まず対象案件の地方行政能力向上にかかるアプローチを分析するうえで、「インドネシアの地方行政能力向上にかかる課題体系」を評価分析軸として設定した。そして、この課題体系に沿ってJICAおよび他ドナーのアプローチを分析した。そのうえで、①地方行政能力向上の課題へのアプローチにかかる教訓・提言、②地方行政能力向上にかかる案件形成、実施の取り組みにかかる教訓・提言、の2段階で抽出した。

また、「考察」として、一般的に共通の課題を抽出するため、フィリピン・タイの地方行政能力向上にかかる課題体系を作成し、インドネシアの課題体系と照らし合わせ3カ国を横断的に分析した。

- 
- ① 地方分権化前後に実施され地方行政に関連する案件の中でも特に地方行政を直接支援するものと、一般的に分権化の主要セクターとなる教育、保健、農業分野の協力を中心に対象案件を絞った。
  - ② 地域については過去の協力がある程度集約している南スラウェシを中心に選定した。

図1-1：評価ステップ概念図



### 1.3.2 情報収集源および情報収集方法

本評価調査の情報収集は、以下の2つの方法で行った。

#### (1) 文献レビュー

国内調査においては、インドネシアの地方分権化・地方行政能力向上にかかる政策・施策の流れ・現状・課題およびJICAプロジェクトの概要・実績の把握を目的として、当該国政策・施策関連文書、JICA調査団による報告書をはじめ専門家報告書等、関連資料を収集し、分析を行った。また現地調査に先立って現地コンサルタントを備上し、データの収集を行ったほか、現地調査中にも関連資料を収集し、帰国後これらを分析した（参照した資料のリストは添付資料3のとおり）。フィリピン・タイについては関連資料を収集し、地方分権化・地方行政能力向上にかかる政策・施策の流れ・現状・課題の分析を行った。

#### (2) インタビュー

国内調査においては、1995年以降に現地事務所で業務に携わった複数の職員や対象案件関係者に聞き取りを行い、文献調査で得た情報の確認とともにプロセス情報の収集にあたった。また現地調査においては、評価対象案件関係者、インドネシア側政府機関関係者（中

中央政府、州政府、県政府)をはじめ主要なドナー、NGO・大学などのステークホルダーへのインタビューを行った。フィリピン・タイについても関連職員、有識者への国内インタビューを行った。(インタビューリストは添付資料2を参照)

#### 1.4 評価調査の実施体制

本評価調査では、JICA 企画・調整部事業評価グループを主管とし、外部有識者、JICA 関係部署、コンサルタントから成る検討委員会(表 1-2)を設置した。報告書は同検討委員会での議論および現地調査結果に基づき、事務局(企画・調整部事業評価グループおよびコンサルタント)が執筆・取りまとめを行った。

##### 1.4.1 評価検討委員会メンバー

表 1-1 : 検討委員会メンバー

氏名	所属
＜評価アドバイザー＞	
松井 和久	アジア経済研究所地域研究センター 専任調査役
武田 長久	JICA 国際協力専門員
＜JICA インドネシア事務所＞	
花里 信彦	インドネシア事務所 次長
上田 大輔	インドネシア事務所 所員
黒田 一敬	インドネシア事務所 企画調査員
＜JICA アジア第一部＞	
真野 修平	第一グループ東南アジア第一チーム
＜JICA 社会開発部＞	
鹿野 綾	第一グループガバナンス・ジェンダーチーム (2006年3月まで)
塩塚 美那子	第二グループ都市地域開発・復興支援第一チーム (2006年4月より)
＜JICA 企画・調整部＞ (事務局)	
三輪 徳子	事業評価グループ グループ長 (2006年7月まで)
田中 章久	事業評価グループテーマ別評価チーム 主任
横田 千映子	事業評価グループテーマ別評価チーム
＜コンサルタント＞	
小森園 浩人	三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社 国際部主任研究員
坂野 太一	三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社 国際部主任研究員



## 1.4.2 調査工程

本評価調査は2005年12月から2006年8月にかけて実施された。評価期間と作業工程は以下のとおりである。

### (1) 第一次国内調査

第一次国内調査では、以下のとおり文献調査およびインタビューを通じて情報の整理および分析を行った。

- 1) インドネシアの地方分権化および地方行政分野の政策・施策の流れ、現状、特徴の把握
- 2) 他ドナーのインドネシアにおける地方分権化および地方行政分野のアプローチの整理
- 3) JICAの地域開発および地方分権化分野の戦略変遷の把握
- 4) JICA対象案件の地方行政能力向上にかかるアプローチの整理
- 5) 1)～4)をもとに、インドネシアの地方行政能力向上にかかる課題体系(案)作成(本評価調査の評価分析軸としての設定)
- 6) フィリピン・タイの課題体系(案)作成

### (2) 現地調査

現地調査では、以下の事柄につき、主にインタビューを通じて情報収集を行った。

- 1) インドネシアの分権化動向と今後の方向性、地方行政能力の現状と課題
- 2) 他ドナーの地方分権化、地方行政能力向上の取り組み
- 3) JICA対象案件について、地方行政能力向上の取り組みとプロセス、効果(見込み)

### (3) 第二次国内調査

第二次国内調査では、第一次国内調査および現地調査結果をもとに以下のとおり分析を行った。

- 1) 課題体系の精緻化
- 2) 課題体系に基づくJICA案件、他ドナーアプローチの位置づけの分析
- 3) インドネシア地方行政能力向上にかかる教訓・提言の抽出
- 4) 3カ国の課題体系の横断分析(共通課題の抽出)

表 1-3 : 調査工程

	2005 年	2006 年							
	12 月	1 月	2 月	3 月	4 月	5 月	6 月	7 月	8 月
国内作業		第一次国内作業				第二次国内作業			
現地調査									
検討委員会	◆第1回検討会		◆第2回検討会	◆第3回検討会		◆第4回検討会			

### 1.4.3 現地調査団の構成

現地調査は 2006 年 4 月 11 日～29 日の日程で実施され、上記の検討委員会メンバーのうち以下の 5 名が参団した。

表 1 - 4 : 現地調査団員構成

氏名	担当分野	現地調査期間
武田 長久	団長	4 月 11 日～4 月 18 日
松井 和久	地方行政	4 月 11 日～4 月 22 日
横田 千映子	評価管理	4 月 11 日～4 月 22 日
小森園 浩人	評価分析 1	4 月 11 日～4 月 29 日
坂野 太一	評価分析 2	4 月 11 日～4 月 29 日

### 1.5 報告書の構成

本報告書は、第 2 章にて、インドネシア地方分権の概要を概観したうえで、評価分析軸であるインドネシア地方行政能力向上にかかる課題体系を提示する。そして課題体系に沿って他ドナーのアプローチを分析する。第 3 章にて、JICA の当該分野にかかる戦略の変遷を概観したうえで、評価対象案件の地方行政能力向上にかかるアプローチを分析する。第 4 章にて、地方行政能力向上課題体系に対する JICA の協力の位置づけを分析したうえで、インドネシアの地方行政能力向上にかかる教訓を抽出する。補論（考察）ではフィリピンとタイの課題体系につき提示したうえで、3 カ国の課題体系を横断的に分析し、共通した課題の抽出を行う。

## 第2章 インドネシアにおける地方行政能力向上の取り組み

本章では、事例とするインドネシアについて、1990年代後半から急速に進展した地方分権の流れを把握した上で、地方行政能力向上にかかる課題体系を整理し、課題に対する同国のこれまでの取り組みについて概観する。さらに、同国の地方行政能力向上に対する取り組みに対する他ドナーの支援状況についても概観したうえで、地方行政能力向上に対するアプローチを分析する。

### 2.1 インドネシア地方分権の概要

本節では、1990年代後半から現在に至るインドネシアの地方分権化の流れを示した年表（表2-1）に沿って、スハルト体制の崩壊から地方分権化へと至る流れについて、時代背景を基にいくつかの時期に区分して整理していく。

表 2-1：インドネシアの分権化に関する年表

年	政治・経済における主要な出来事	地方分権化関連の主要な出来事
1995	米の生産不足・東部インドネシア開発の推進	スハルト大統領令：地方出先機関の地方への移譲
1996		分権化パイロット・プロジェクトの実施
1997	アジア通貨危機（8月） 政治・社会の不安定化 民主化要求の高揚	分権化要求の高揚
1998	スハルト退任、スハルト体制の崩壊、ハビビ大統領就任（5月）	分権化検討委員会設置（4月） 分権化の急進展
1999	総選挙の実施（5月） 東ティモール住民投票（8月） ワヒド大統領就任（10月）	分権化二法制定（5月）
2000		分権化二法関連の政令策定の遅れ
2001	メガワティ大統領就任（8月）	分権化二法施行（1月）
2002	東ティモール独立（5月）	地方の混乱 大蔵省・内務省・BAPPENASの睨合い
2003		国家財政法制定（5月）
2004	擬似二院制（国会、地方代表議会）議員選挙の実施（4月） 初の直接選挙による大統領選挙の実施、ユドヨノ大統領就任（10月）	分権化の揺り戻し 分権化二法改定（9月） 国家計画システム法制定（10月）
2005	首長の直接選挙の実施（6月）	

### (1) 1996年～1998年：スハルト体制の崩壊と分権化の急進展

インドネシアの分権化は、一般的にアジア危機の勃発とそれに続くスハルト体制の崩壊によって進展したと説明されている<sup>1</sup>。

もっとも、分権化は体制移行とともに突如現れ出した現象というわけではない。スハルト政権の末期には、既に地方分権化を志向する政策が進められていた。例えば、1992年には1974年に制定された地方自治法の実施細則が作成された他、1995年の大統領令では、年内に県・市にある中央省庁の出先機関を地方政府に移管するようとの通達が出されている。また1995年から各州の1県・市で分権化のパイロット・プロジェクトが実施され、財政分権化の実験も行われた<sup>2</sup>。しかし、これらの政策は、世界的な分権化の流れに沿った国際ドナーの働きかけに応じたスハルト政権延命の動きであったとも考えられ<sup>3</sup>、まだ中央集権体制による国家体制を維持していこうとする風潮の方が強かったため、地方に対して目立った権限の委譲がなされるには至らなかった。

その後、1997年8月にインドネシアに波及したアジア通貨危機は、広範な社会、政治的危機を引き起こした。1998年5月初頭の石油製品値上げをきっかけに、ジャカルタを中心として各地の主要都市で学生を中心とするデモが頻繁に行われ、そのわずか2週間後にスハルト政権は崩壊した。スハルト退陣をきっかけとして、「改革 (Reformasi)」運動が急速に盛り上がり、民衆は汚職・癒着・縁故主義の廃絶、国軍の政治・行政への介入拒否、民主化の実現などを要求した。こうした中、スハルトに代わって副大統領から昇格して大統領に就任したハビビは、自ら進んで改革の旗手となるべく、民主化の一環として自由・公正な選挙の実施とともに地方分権の推進を公約した<sup>4</sup>。1998年11月には、国権の最高機関である国民協議会の特別会議において、地方分権の実施、中央・地方間の財政均衡などに関する国民協議会決議が出された<sup>5</sup>。こうして地方分権化は国策となり、政府内に設置された分権化検討委員会では分権化の進め方について急ピッチで検討された。

### (2) 1999年～2003年：分権化二法の制定と地方の混乱

1999年5月には、早くも分権化に関する2つの法律、すなわち1999年第22号法（地方自治法）と1999年第25号法（中央・地方財政均衡法）のいわゆる「分権化二法」が制定され、2001年1月には施行されるに至った。この1999年分権化二法は、前述のとおり政治体制の変革を意図する背景があったこともあり、中央集権的な色彩を薄め、県・市に大幅な権限移譲を行う内容となった。

<sup>1</sup> JICA 国際協力総合研修所 (2001) 『「地方行政と地方分権」報告書』、p.3。

<sup>2</sup> 松井和久 (2003) 「財政分権化と地方財政」松井和久編『インドネシアの地方分権化』、p.38。  
具体的にはジャカルタ特別区を除く各州1県ずつを選んで、中央政府及び州政府の事務権限の一部を移譲するというものだったが、予算措置や人員配置が十分に行われなかった。岡本正明 (2005) 「第4章 再集権化するインドネシア—内務省による権限奪回とユドヨノ新政権の展望」、財団法人国際金融情報センター編『インドネシアの将来展望と日本の援助政策』

<sup>3</sup> 本評価調査のアドバイザーである松井和久氏による。

<sup>4</sup> JICA 国際協力総合研修所 (2001) 『「地方行政と地方分権」報告書』、p.3

<sup>5</sup> ibid. p.4

分権化二法は短い時間で作成され、関連政令についても十分な準備が行われないうまま急速に進められたために、二法が2001年に施行されると、中央・地方ともに大きな混乱が生じた。

以下に、1999年分権化二法による地方分権の主な内容について概観する。

#### 1) 中央と地方の関係

1999年第22号法によって、インドネシアの地方自治制度は図2-1から図2-2のように変化した。

大きな特色は、中央政府の役割が外交、国防治安、司法、金融・国家財政、宗教等に限定され、行政サービスの提供に関するほぼ全ての権限が県・市に移譲されたことにある<sup>6</sup>。一方で、中央の代理としての州の権限は大幅に失われるとともに、州と県・市は対等であるという条項<sup>7</sup>が設けられたことにより、州の県・市に対する発言力も弱められた。例えば、それまで州に認められていた県・市の条例を却下したり、執行延期をしたりする権限はなくなり、州は複数の県・市をまたぐ行政分野や、県・市が遂行できない事項に関する行政権限を有するのみとなった。また権限の移譲に伴って、地方財政に対する均衡資金の配分方法が改められた他、州レベル、県・市レベルに置かれていた中央政府出先機関の職員はそのまま地方自治体に移管されることになった。

しかし、こうした新たな地方自治制度の導入は、政府による細則制定の遅れもあり、各地で大きな混乱が生じた。最大の問題は、多くの権限が人材面・組織面・制度面などの能力を十分に備えていない県・市に移譲されたうえ、県・市レベルを監督する体制が整っていなかったことにある。中央省庁の出先機関が地方政府に再編されたことで、中央と地方を繋ぐパイプが実態上なくなり、更に本来であれば中央と地方の調整機能を担うべき州の権限も大幅に弱められていた。また、細則の不備から分権化二法の条文に対して様々な解釈を生むことになり、中央・州政府は県・市政府の権限となった行政分野には口を出さないとの解釈まで生まれた<sup>8</sup>。この結果、各地で経済合理性のない地方税や利用者負担金が課されたり、首長が自らの嗜好で行政官の人事を繰り返したりするといった事態が生じた<sup>9</sup>。また、地方が行うべき計画の策定や行政サービスの提供が滞るケースも報告された<sup>10</sup>。

中央政府においても混乱は生じた。地方行政に関連する中央省庁間の役割分担が不明確であったため、大蔵省、内務省、BAPPENASの3つの省庁が、地方分権にかかる主導権の取得争いをもたらし、それぞれが競って地方行政に関与しようとした<sup>11</sup>。

<sup>6</sup> 1999年第22号法7条第1項

<sup>7</sup> 1999年第22号法4条

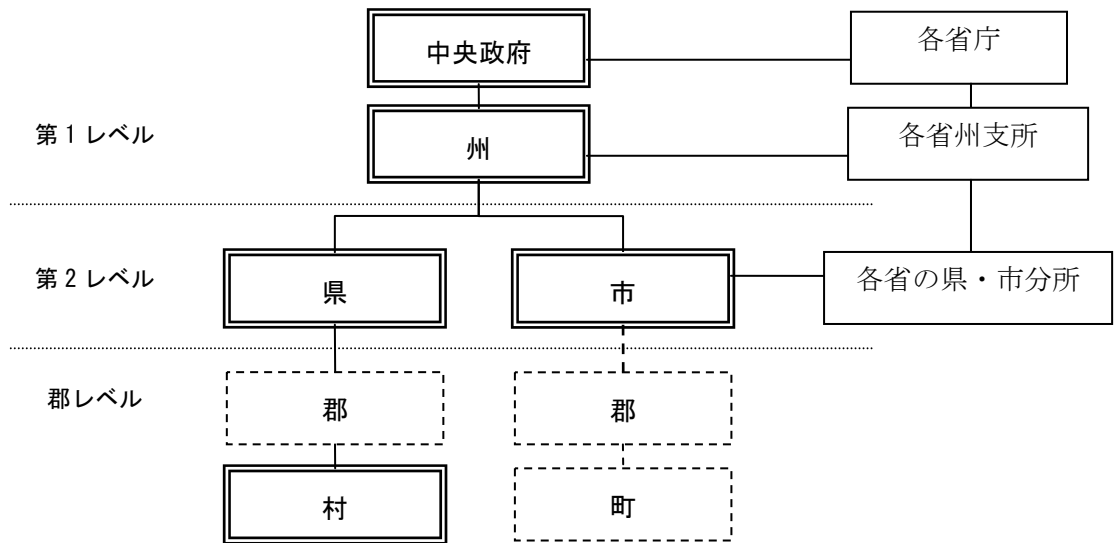
<sup>8</sup> JICA 地方行政人材育成プロジェクトII (2005)「インドネシア地方分権の現状」、p.4。  
([http://www.jica-hrdlg.or.id/v2/page.php?mod=chart\\_indonesia&bahasa=jp](http://www.jica-hrdlg.or.id/v2/page.php?mod=chart_indonesia&bahasa=jp))

<sup>9</sup> ibid、p.4。

<sup>10</sup> ibid、p.4。

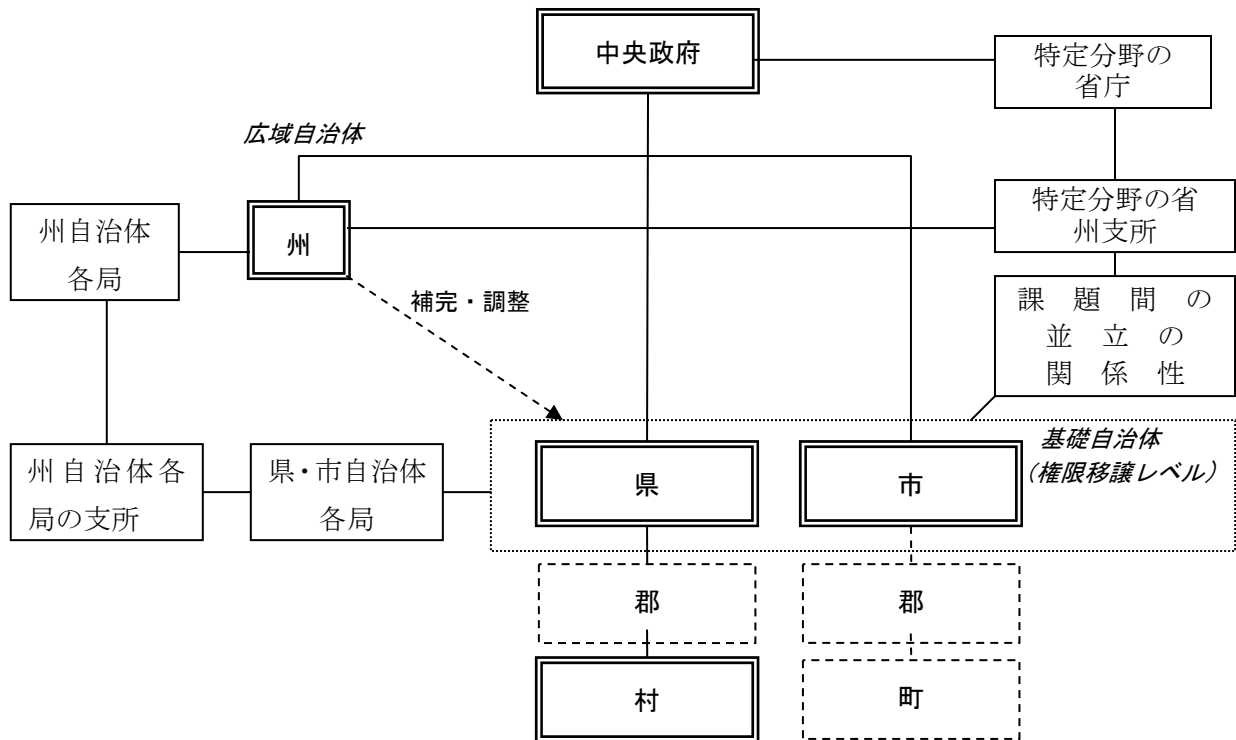
<sup>11</sup> 第2章2.2.2(1)を参照のこと。

図 2-1 : 1999 年第 22 号法以前のインドネシアの地方自治制度



(注) 郡・町は自治権をもたない行政単位という位置付けであり、郡は県・市の下部機関、町は郡の下部機関に当たる。一方、村は自治体としての位置付けを与えられており、村長は住民によって選ばれ、村議会も存在する。  
(出所) 各種資料を基に作成。

図 2-2 : 1999 年第 22 号法に基づくインドネシアの地方自治制度



(注) 郡・町・村の位置付けは基本的に変わらない。  
(出所) 各種資料を基に作成。

## 2) 政治面

スハルト体制下の地方議会は、少数の任命議員（国軍・警察代表）以外は5年に一度の比例代表制による総選挙で選出される公選議員であったが、実際には公選議員の大半は政権党のゴルカルが占めていたため、地方議会は地方政府の「ゴム印機関」と化して、地方議会の代表制度は形骸化していたといえる<sup>12</sup>。州知事、県知事・市長も、地方議会が選出した複数の候補者から大統領もしくは内務大臣が1名を選出・任命しており、地方の首長というよりも中央の代理人としての側面を強く有していた。ところがスハルト体制崩壊以降、ゴルカルによる独占が解消されると共に、言論の自由が拡大することによって、住民が議会に対して圧力をかけるようになっていった<sup>13</sup>。こうした中、1999年地方自治法の下での首長選出においては、地方議会内での選挙により正副首長各1名を選出し、大統領もしくは内務大臣が任命する形となった<sup>14</sup>。同時に地方議会による首長の監督機能も強化され、地方議会の権限が強化された<sup>15</sup>。また、村レベルには直接選挙による村落議会（BPD）が設置されることになった。

こうして地方政治の民主化が図られると、いくつかの混乱が見られた。その中でもっとも顕著な変化として挙げられるのが、地方自治体数の急増に象徴される地方自治体の分立運動である。スハルト時代末期の1998年1月には27州、245県、59市であったのが、ワヒド政権下の2001年3月には32州（+5州）、268県（+23県）、73市（+14市）となり、メガワティ政権下の2003年3月には33州（+1州）、334県（+66県）、91市（+18市）となった<sup>16</sup>。こうした動きに対しては、二つの異なる見方がある。つまり、主権者である地域住民の必要に応じた行政サービスを提供するには効率的で小さな政府が必要であり、分立は地域住民の意思の表れとみなす見方と、分立は住民の総意ではなく、自治体内の経済権益や政治的ポスト、中央政府からの一般交付金（DAU）の交付などの利害を巡る一部地方エリートの対立から生じたものとみなす見方である。いずれにせよ、分立を巡っては自治体内で賛成派と反対派に分かれて住民が激しく対立する場合も多く、権益を求めて中央エリートが介入するなどの様々な混乱を招いた<sup>17</sup>。

## 3) 財政面

中央から地方への財政分権化に関しては、1999年の中央・地方財政均衡法に基づいて、州、県・市に対する一般交付金（DAU）と特別交付金（DAK）の配分ならびに歳入分与

<sup>12</sup> 本評価調査のアドバイザーである松井和久氏による。

<sup>13</sup> 複数の専門家、関係者インタビューによる。

<sup>14</sup> 州知事については大統領による罷免が可能であったが、実際に行われた例はなかった。本評価調査のアドバイザーである松井和久氏による。

<sup>15</sup> 中央レベルでは、憲法改正によって国会による大統領のチェック機能が強化された。

<sup>16</sup> 深尾康夫（2003）「ポスト・スハルト時代地方政治の構図ーリアウ群島州分立運動の事例からー」松井和久編『インドネシアの地方分権化』、p.81。

<sup>17</sup> *ibid.* p.77-79。

(DBH) の3つ(以下、総称して均衡資金と呼ぶ)<sup>18</sup>が行われるようになった。それ以前にも、1990年代に地方財政の主役が州政府から県・市政府へとシフトするという動き見られた。地方への資金移転について、中央から州、州から県・市、県・市から村という上から下への垂直かつ一方的な流れが、中央から州および県・市への二つの流れに移行し、さらにインプレス<sup>19</sup>の一律配分化<sup>20</sup>や県・市に対する援助資金の流入といった動きである。しかし、こうした動きは県・市政府の中央への資金依存度を高めており、財政分権化とは言い難いものであった。2001年に実施された地方分権化のもとでは、中央からの均衡資金の配分が一層増加するとともに中央に対する資金依存度は高まる一方で、2003年には中央からの均衡資金合計は地方政府全体で総歳入の92.6%にのぼった。またDAU、DAK、歳入分与による均衡資金の他に、中央の各省庁が各レベルの地方政府に委託して実施するプロジェクトの費用として、分散資金と呼ばれる資金がある。この資金は、スハルト時代から続いている資金が既得権益化されたもので、以前は国家予算の20%と規定されていたが、現在は明確な基準がなく、各省庁の運営に任されている<sup>21</sup>。資金配分も各省庁の運営に任されているため、教育や保健など、本来ならば均衡資金によって地方政府が執行すべき資金を中央省庁が事業のために執行しており、各省庁が地方政府に対して影響力を行使する手段として利用されている。

州と県・市の自主財源としては、規定された地方税の他、条例に基づいて各地方独自の税や利用者負担金を課することが比較的容易にできるようになった。このため、多くの自治体では港湾使用料や交通料などの様々な課徴金を設定し、それによって企業等のコスト上昇を招き、地域経済の競争力低下を招いた<sup>22</sup>。なお、従来禁止されていた地方政府の短期、長期の直接借入についても、地方議会の同意のもとで、ある一定の条件<sup>23</sup>の範囲内で行うことが可能になった。更に法律上は、地方債の発行や中央政府の許可に基づく海外からの借入れも認められた<sup>24</sup>。

<sup>18</sup> DAUは地方自治体間の財政能力の均等化を目的として国家歳入から割り当てられ、その利用法については地方自治体で決めることができる包括的補助金である。DAKは特定の地方に対して、特別なニーズ(例えば新規投資・インフラ、辺境域での道路建設、主要灌漑水路など)が生じた場合に国家予算から支払われる。歳入分与は土地建物税、土地建物権利取得税、天然資源からの利益の歳入分与である。(国際協力事業団国際協力総合研修所(2001)『「地方行政と地方分権」報告書』p.19-29)

<sup>19</sup> 政策的配慮から地方政府の特定の開発目的の支出に充てられた補助金。大統領の決定で配分され、政治的手段として用いられた側面もあった。森田朗編(1977)『アジアの地方制度』「インドネシア」、p.188。

<sup>20</sup> 注釈23にあるとおり、インプレスは当初特定分野の開発向けであったが、その後一般開発歳出向けのインプレスも設けられ、目的は特定されずに全国の州、県・市、村に一律に配分された。松井和久(2003)「財政分権化と地方財政」松井和久編『インドネシアの地方分権化』、p.41-43。

<sup>21</sup> JICAインドネシア地方人材育成プロジェクトII(2005)「インドネシア地方分権の現状」、p.5。

<sup>22</sup> *ibid*、p.4。

<sup>23</sup> 条件は2000年第107号政令に規定されている。

<sup>24</sup> 但し、ドナーコミュニティが地方政府の債務管理能力に強い懸念を示したことから、地方債については一旦ストップがかけられ、海外借入もドナーについては中央政府からの転貸という形をとることになった。JBIC(2003) *Final Report on Study on Transfer Mechanism for Local Government Borrowing*。



#### 4) 行政面

行政面での最大の特徴は、地方政府への権限移譲が全国一律に実施されたことである。しかも、これまでごく限られた権限しか与えられず、上位政府の活動に従ってきた県・市レベルの地方政府に大半の権限が移譲されたことは、地方政府にとって非常に大きな変化であった。それに合わせて、中央政府省庁が地方においていた出先機関は州および県・市政府に統合され、その結果教師約 110 万人、保健省職員約 20 万人を含む 190 万人の地方勤務国家公務員が地方公務員となった<sup>25</sup>。結果として、県・市政府の地方政府予算のうち、平均して 50.4%、その他地方政府運営費等も含めると約 60%から 80%が地方政府職員給与となり、開発予算が限定的となったため、行政サービスの質の低下が見られた<sup>26</sup>。

他方、地方での業務量の増加に伴い、地方政府の計画・予算管理の側面も強化された。主にドナーの支援を通じて各種の報告制度や評価システムが導入された他<sup>27</sup>、2002 年には統合地方財政会計システムによるパフォーマンス予算も導入された。

また、地方公務員制度は 1999 年法律第 43 号(公務員基本法)によって再編されている。同法では、全体的な公務員人事制度の決定権は中央に残されたものの、地方政府内の公務員人事の多くが州知事、県知事・市長に委ねられるようになり、この結果首長の裁量で地元の出身者が優先的に登用されるようになった。また、従来行われていた中央・地方間、地方政府間での公務員の人事交流は途絶えることになった<sup>28</sup>。

#### (3) 2004 年～：分権化法改正による中央・地方関係の明確化

(2) でみてきたように、2002 年の分権化二法は、中央と地方に大きな変化と混乱をもたらしたため、施行と同時に見直しが検討され始めて、2004 年 9 月、それぞれ 32 号法(地方自治法)と 33 号法(中央・地方財政均衡法)として改正された。改正法は、1999 年の分権化二法の行き過ぎた権限移譲の規定を見直し、州を中央の代理として位置付けたうえで、中央と州の監督権限を強化している。これは一見中央集権体制への揺り戻しのようにも見えるが、実際には地方分権化に対する大きな方向性は変わっておらず、中央と地方の不明確な関係などの 1999 年分権化二法の不備から生じていた混乱を解消することに重点があると言える。

改正による主な変化は以下のとおりである。

<sup>25</sup> JICA インドネシア地方人材育成プロジェクト II(2005)「インドネシア地方分権の現状」、p.5。

<sup>26</sup> *ibid.*, p.5。

<sup>27</sup> 四半期ごとの地方財政状況報告や、事業評価報告書(LAKIP)など。

<sup>28</sup> 1999 年の公務員基本法制定以前は、州・県・市の地方で働く公務員のうち、約 80%が国家公務員のステータスであり、中央・地方の国家公務員間で異動が行われていた。また、地方政府間の公務員の異動は、公務員給与の原資である一般配分金が限定的であるため、他の地方政府が公務員受入に容易に同意しなくなったため減少した。JICA インドネシア地方人材育成プロジェクト(2005)「インドネシアの公務員制度」、p. 5 及び p. 12

### 1) 政治面

改正法では、まず州知事が政府の代理人として県・市の監督権を担うことが明記され、州と県・市との間の関係が分権化前にある程度戻された<sup>29</sup>。

また、1999年法で整備された代表制度をさらに進展させて、地方首長の直接選挙を導入したことも、改正法の焦点のひとつである。直接選挙制は中央の擬似二院制（国会および地方代表議会）の議員と大統領についても導入され、2004年に実施された初の大統領直接選挙において、現ユドヨノ大統領が選出された。

1999年法では明確に示されていなかった開発計画の策定については、改正法および同時期に制定された国家開発システム法で、ムシュレンバンによる住民参加型の計画策定システムが規定された<sup>30</sup>。なお、同システムでは、地方政府のBAPPEDAが地方の計画策定プロセスにおける責務を担うことになっている。

### 2) 財政面

財政面では、中央・地方財政均衡法の改正により、多くの均衡資金の配分率が見直された。また既述のように、地方の課税権が濫用されたことを受けて、改正法では州に県・市の予算案の事前審査権を与えている。なお、州の予算案の事前審査権は、1999年法から内務大臣に付与されている。

また、地方債の発行は実質的に認められていなかったが、改正法ではルピア建て債券に限り、地方議会と中央政府の承認を得て発行できるとされた。一方、海外からの借り入れについては、地方政府は直接外国から借り入れを行うことはできないとされ、借り入れる場合には中央政府を通したツーステップ・ローン形式のみであることが明確に規定された。

### 3) 行政面

行政面では、まず県・市に移譲される権限が、「特定分野を除く全ての業務」ではなく、「政令に基づいて規定された業務」に限定された<sup>31</sup>。現在、内務省を中心として、各セクターにおける中央、州、県・市の権限の配分に関する政令のドラフト作業が行われているところである。これにより、地方政府は中央政府が定めるミニマム・サービス・スタンダードに基づいて、義務的業務と追加的業務を担うことになっている。また、州が果たすべき業務については、改めて①複数の県・市をまたがる行政、②県・市が実施しない行政業務、③政府の代理として委任された行政業務の3点が改正法内に明記された<sup>32</sup>。

公務員人事に関しては、各地方政府の首長に任された人事権の一部が、州または中央政

<sup>29</sup> 2004年第32号法38条 州と県・市の対等条項は削除された。

<sup>30</sup> 住民代表が参加する開発計画会議のことで、村、郡、県・市、州の各レベルで年1回開催される。スハルト時代の90年代中頃から始まった、開発調整会議（ラコルバン）を軸としたボトムアップ型地域開発計画策定プロセスをベースとして改良したもの。2. 2. 2（4）参照。

<sup>31</sup> 2004年第32号法10条

<sup>32</sup> 2004年第32号法9条

府に移された。例えば、州の重要なポストである官房長（エセロン I<sup>33</sup>）の任免権は州知事と議会から大統領に移されたほか、州と県・市の人事管理は中央政府と州の監督下に置かれることとなり、州や県・市をまたぐ人事異動の決定権も、それぞれ内務大臣および州知事に与えられた。また、1999年法体制では、中央政府の地方出先機関の職員が大挙して地方政府に移管された一方で、地方政府の定員管理の権限は各首長に与えられていたことから、人員と部署数が過剰に膨れ上がるという事態が生じていたが、改正法では、各レベルの地方政府の定員数の決定権が中央政府に戻されることになった<sup>34</sup>。

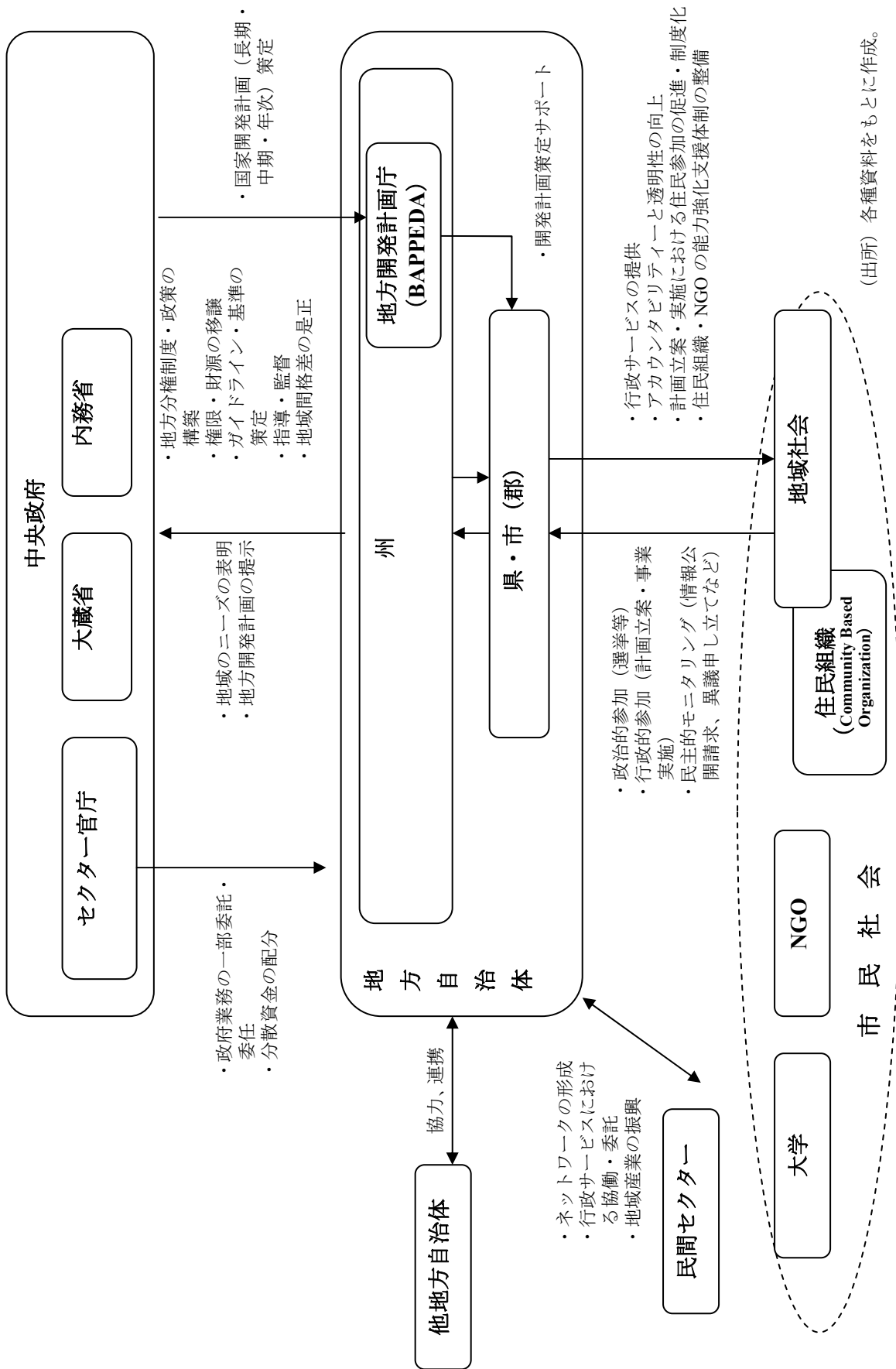
以上のような分権化二法の改正によって作られたインドネシアの現在の地方自治制度の枠組みを、ステークホルダー間の関係に焦点を置いてまとめたのが図2-3である。州と県・市の関係も整理され、インドネシアにおける地方分権の大枠が固まったといえる。

---

<sup>33</sup> エセロンはインドネシアの公務員の階層を示すもので、エセロン I から IV までの 4 段階ある。2. 2. 3 参照。

<sup>34</sup> 並行して、2003 年政令 8 号では、組織のスリム化に向けた改革のガイドラインが示されている。

図2-3：インドネシア地方自治制度におけるステークホルダー関係図



## 2.2 インドネシア地方行政能力向上に係る課題体系

2.1で概観したとおり、インドネシアでは地方分権化によって地方自治制度が大きく変化した。本節ではそうした変化に伴う地方行政能力の現状と課題について、インドネシア政府の政策・施策をふまえて整理した上で、「インドネシア地方行政能力向上に係る課題体系」を評価分析軸として提示する。本特定テーマ評価では、対象案件の地方行政能力向上に対するアプローチを分析軸に沿って体系的に分析し課題間の関係性を捉え、JICAの協力を包括的に俯瞰することで、より戦略的かつ包括的な上位課題の解決に向けた協力実施を視野において分析を行うことを目的としている。

### 2.2.1 インドネシアの地方行政能力向上に係る課題体系の概要

本評価検討委員会で検討のうえ作成したインドネシアの地方行政能力向上に係る課題体系図は、表2-2のとおりである<sup>35</sup>。課題体系図は、特定の開発テーマに関して対処する必要がある様々な課題群を、上位課題、中心課題、個別課題という3層のレベルに体系立てて整理したものであり、各課題の構成を横断的に俯瞰して全体像を把握し、課題解決に向けた方針・方向性や協力プログラムの目標・構成を検討するための分析軸として利用できる。上位課題とは地方行政能力の向上に向けて取り組まなければならないマクロレベルの課題であり、それに対して中心課題とは上位課題を解決するためにアプローチすべき主要な課題となっている。さらに個別課題は、中心課題を達成するために取り組むべき具体的な事項であり、中心課題達成のための手段と考えられる。但し、各個別課題の解決は中心課題解決のために必要ではあるが、一つの個別課題を解決すれば中心課題が解決されるわけではなく、複数の個別課題が相互に影響し合いつつ解決されて初めて中心課題が解決され、さらに複数の中心課題が解決されて初めてその上にある上位課題が解決されることになる。

今回、インドネシアにおける地方行政能力向上に係る上位課題として、①「地方自治の制度・枠組みの整備」、②「良好な財政管理システムの構築」、③「地方自治体職員の能力向上」、④「地方自治体の効果・効率的な行政運営」、という4つのマクロレベルの課題を設定した。上位課題設定に際しては、先行文献<sup>36</sup>や他ドナーの取り組みもレビューしたうえで、一般的に認識されているマクロレベルの課題を想定し、それをインドネシアの文脈の中で見直すという方法をとった。こうした課題の分類方法は必ずしも標準的なものは確立され

<sup>35</sup> 本評価では評価分析軸としてインドネシアを事例として課題体系図を作成しており、JICA「開発課題に対する効果的アプローチ（各種セクターごとに作成）」にて提示している開発課題体系図とは作成過程や位置づけ、精度が異なるものである。

<sup>36</sup> 主にJICA東京国際センター、明治大学社会科学研究所「地方行政プログラムに関するコンテンツ開発」を参照した。その他の参考文献は以下のとおり。

Litvack, J., Ahmad, J., and Bird, R., (1998) Retihnkng Decentlization in Developing Countries, World Bank  
World Bank (2005) East Asia Decentralizes - Making Local Government Work, World Bank

ていないが、インドネシアにおける地方行政能力向上に係る中心課題が概ねこの4つの上位課題のもとに分類しうることから、概ね必要十分であると考えられる<sup>37</sup>。なお、個別課題についても一般的に認識される課題を基としてインドネシアにおける課題を整理した。調査期間や入手可能な情報の制限があるものの、情報の範囲から判断して有り得ると想定される個別課題を設定した。

上位課題①「地方自治の制度・枠組みの整備」の重要性は、1999年の分権化二法施行時の中央政府、地方政府の混乱を見れば明らかであろう。1999年分権化二法が十分な準備もなく制定され、細則の制定も遅れたため、中央政府と地方政府の役割分担、および州政府と県・市政府の役割分担が不明確で、多くの県・市政府で中央・州政府を飛び越えた行政運営が行われたことは前節で見たとおりである。上位課題②「良好な財政管理システムの構築」も、地方行政能力の向上を検討するうえで重要な課題である。インドネシアのように中央集権体制が長く続いた国では、地方政府の資金配分機能及び資金管理機能が不十分であり、中央から財源を委譲されてもそれを効果的・効率的に活用することができない場合が多い。自立的な行政運営を実現するためにも、地方政府の良好な財政管理システム構築は重要である。上位課題③「地方自治体職員の能力向上」は、地方行政能力向上と直結する課題である。行政活動の大半は地方自治体職員により担われており、行政活動の効率性や有効性はこうした個々の人間の能力によるところが大きい。したがって、職員個々の能力を向上させるための取り組みを行うとともに、それを支える制度を構築し運用することによって、地方自治体職員の能力向上を包括的に図ることができる。上位課題④「地方自治体の効果・効率的な行政運営」も上位課題②同様、地方政府の自立的運営を確保するうえで重要な課題である。特に計画策定・実施プロセスの改善は、地域の特性をふまえた開発計画によって地域経済の自立的な発展を達成するために重要な課題である。さらに、インドネシアの地方政府の多くでは、人件費に代表される経常経費が財政の大半を占めており、行政の効率化を進めて経費削減を果たすことは持続的な地域開発の実現に不可欠である。加えて、行政の効率化だけを目指してサービスの質の低下を招いては、行政サービス対象者（受益者・顧客）である住民の生活向上に資することができないことは言うまでもなく、住民参加の促進によって住民のニーズに合った行政サービスを提供し、質の向上を図る努力もあわせて行う必要がある。

なお、地方行政能力向上というテーマの性質から、この課題体系図では「中央と地方との関係性」と「州と県との関係性」という2つの列が特別に設けられている。これは、地方行政能力向上に係るそれぞれの個別課題の所在が、中央政府と地方政府（主に州、県・市）との関係性の中にある場合と、広域自治体である州と基礎自治体の県・市との間にある場合の2種類が考えられることから、分析の際に両者を区別するために設けているものである。

<sup>37</sup> 課題体系の汎用性については、フィリピンおよびタイの事例を交えて分析した「補論：考察」を参照のこと。

表 2-2 : インドネシア地方行政能力向上に係る課題体系図

上位課題	中心課題	個別課題	中央と地方との関係性	州と県との関係性	
① 地方自治の制度・枠組みの整備	①-1 中央地方関係の明確化	・中央政府(内務省・BAPPENAS・大蔵省・各セクター官庁)と地方政府との権限・役割の明確化			
		・内務省・BAPPENAS・大蔵省・各セクター官庁間の地方政府・地方分権化に関する権限・役割の明確化			
	①-2 地方自治体の権限・役割・関係の明確化	・広域自治体(州)の権限と役割の明確化			
		・基礎自治体(県・市)の権限と役割の明確化			
		・広域自治体と基礎自治体の関係の明確化			
		・基礎自治体(県・市)と郡の関係の明確化			
	①-3 民主的な行政統制を行うための代表制の推進	・自治体間の連携・協力/広域連合の推進	州をまたぐ連携に対する中央のサポート	州内の連携に対する州のサポート	
		・民主的な選挙制度の設置・運用			
		・地方議会の行政に対する監督・指導力の強化			
	①-4 行政運営における透明性と説明責任の確保	・地方議員の能力向上			
		・地方議会に対する監督制度の設置			
	② 良好な財政管理システムの構築	②-1 地方財政制度の改革を通じた行政運営の効率化	・情報公開/広報の推進		
			・報告制度の推進と監査制度の充実	中央による州に対する行政監査	州による県に対する行政監査
・財政をめぐる効率的な中央地方関係(税源移譲・補助金・交付金・分散資金の配分)の構築					
②-2 地方財政における公平・中立な歳入システムの確立		・効率的な地方財政制度の構築(自治体内の財政改革も含む)			
		・効率的な予算編成制度の確立			
		・地方公社・地方公営企業の位置づけの明確化			
②-3 地方財政における効率的な歳出システムの確立	・公平・中立的な税制(納税制度も含む)の確立	不公平税制に対する中央の監視	不公平税制に対する州の監視		
	・公平・中立的な補助金・交付金制度の確立				
	・地方債、借入れ等による歳入の確立				
③ 地方自治体職員の能力向上	③-1 行政パフォーマンス向上にむけた公務員制度の改革	・効率的な予算執行、入札、契約システムの確立(予算と計画の連動を含む)	州予算に対する中央による事前審査	県予算に対する州による事前審査	
		・効率的な会計・決算制度システムの確立			
	③-2 職員能力向上のための研修・制度の拡充	・効率的な会計監査システムの確立			
④ 地方自治体の効果・効率的な行政運営	④-1 計画策定・実施・評価プロセスの改善	・地方自治体の公務員制度の改革と人事行政(採用・給与・昇進・出向)の効率化	公務員の地域間(州同士)移動に対する中央の権限	公務員の地域間(州と県、県同士)移動に対する州の権限	
		・職員倫理の向上			
		・職員研修・管理者教育の充実			
	④-2 行政サービスの改善・効率化	・研修の効果的な実施のための環境整備(施設の改善、講師研修の実施、人事制度とのリンク、認定制度の実施、等)			
		・実務をつづじた人材の開発(OJT・人事交流)			
	④-3 組織能力の強化	・上位計画との整合性を持ち、地域基本データ等の客観的事実に基づく地方開発計画の策定および実施プロセスの確立(地方計画と予算の連動を含む)	中央と地方の政策一貫性の確保	州と県の計画の整合性の確保	
		・地方開発計画策定・実施への住民参加メカニズムの構築・運用(コミュニティの計画策定能力向上のための施策実施を含む)			
	④-4 市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上	・行政評価(政策評価、施策評価)の実施と報告・フィードバック(市民からのフィードバックを含む)、モニタリングのメカニズムの構築	州の評価に対する中央によるモニタリング	県の評価に対する州によるモニタリング	
		・行政事務・事業の改善・効率化(評価、モニタリング結果の反映を含む)			
	④-5 リーダーシップの推進	・組織能力の強化			
・IT化の進展					
・行政サービス実施プロセスにおける住民参加の促進					
④-6 リーダーシップの推進	・行政サービス実施プロセスにおける市民社会とのパートナーシップの構築				
	・市民社会や民間セクターへのアウトソーシングのための制度の設置・運営				
	・自治体内における首長及び幹部職員の役割の明確化	中央の州首長に対する監督・指導	州の県首長に対する監督・指導		
④-7 リーダーシップの推進	・首長及び幹部職員のリーダーシップと管理能力の向上				
	・首長によるビジョン・ミッション・プログラムの実行と、それに対するモニタリングの促進				

課題間の並立の関係性

上位から下位の課題の関係性

## 2.2.2 インドネシアの地方行政能力向上に係る中心課題

### (1) 地方自治の制度・枠組みの整備（上位課題①）

#### 1) 中央地方関係の明確化（中心課題①-1）

インドネシアの地方分権化を最初に規定した1999年地方自治法(1999年22号法)は、中央政府と各階層の地方政府の役割分担について大枠のみを規定し、多くの部分は細則となる政令や内務省令の制定によって規定されることになっていた。ところが、政府内での政令案・省令案の取りまとめ作業が遅れたため、22号法が施行された2001年1月までにほとんどの細則の制定が間に合わず、結果として法律の条文の本来の趣旨と地方政府による解釈との間に齟齬が生じる事態が数多く見られた。例えば、22号法の第7条1項には、「外交、国防治安、司法、金融・財政、宗教、及びその他の分野における権限を除いた全ての行政分野の権限を地方自治体に移譲する」と規定されているが、同時に同法第11条第1項には「県・市政府は、第7条と第9条に規定されている以外は全て県・市の権限とする」とあるため、中央政府、州政府、県・市政府それぞれの役割に関する規定が同法第7条2項と2000年25号政令にあるにもかかわらず、多くの県・市政府は、第7条1項に規定された中央政府の権限以外は全て自治権を得たものと判断してしまった<sup>38</sup>。

また、1999年22号法第4条に、州と県・市政府の関係を対等なものでヒエラルキー関係にはないとする規定が置かれたため、州政府の県・市政府に対する監督機能は大きく低下し、一部の県・市政府からは中央政府、州政府に対する報告も滞るようになった。

このように、インドネシアの地方分権化の初期段階では、中央政府と地方政府の役割分担が不明確なことによって様々な混乱が生じたが、2004年の新地方自治法(2004年32号法)では、第10条において地方政府の権限は「自らの権限となった行政分野について自治を行う」と規定し直され、自動的に付与されるものではなくて、一定のプロセスを経て中央政府によって承認されるものであることが明示された。また、州政府の位置付けも第38条において、政府代理として州知事は県・市の政府運営を管理・監督する旨が規定され、中央政府と地方政府の役割分担がかなり明確化された。

一方、中央政府内では、分権化以降、地方政府または地方分権化にかかる業務について管轄の分担が明確にされてこなかった。このため、中央集権体制下で地方政府を管掌していた内務省と、中央集権下で地方も含む開発計画及び予算の一切を仕切ってきたBAPPENAS、さらに財政を担当する大蔵省の3者は、自らの地方に対する権益の維持もしくは拡大のために綱引きを続けている<sup>39</sup>。一時期は2003年の国家財政法(2003年17号法)の制定によって大蔵省が優勢であったようだが<sup>40</sup>、2005年に国家開発計画システム法(2004年25号法)が制定されて、地方開発計画の策定プロセスに対してBAPPENASが

<sup>38</sup> JICA インドネシア地方人材育成プロジェクトⅡ(2005)、前掲、p.4。

<sup>39</sup> こうした3省庁間での綱引きについては、飯島聰(2005)「インドネシア国家開発計画システム法の制定とその意義について」(開発金融研究所報第25号)に詳しい。

<sup>40</sup> 国家財政法により、従来BAPPENASが大蔵省と共同で作成してきた、国家予算編成の基本となる「財政政策の基本とマクロ経済綱領」が、大蔵省のみの管掌となったこと、従前BAPPENASが主管してきた「開発予算」という分類が消滅したこと、等がその根拠として挙げられた。



責務を負うようになったことから、現在は再び3者の綱引き状態が続いているようである。この3者に加えて、各中央省庁も分散資金（Deconcentration Fund）という地方に対する独自の財源を持っていることから、地方政府が開発計画の実施に際して中央政府の協力を得たい場合に一体どこに陳情に行けばよいか分らず、少なからず混乱した状態になっているようである。

以上のとおり、中央政府と地方政府の役割分担、及び中央政府内での地方政府・地方分権化に関する役割分担が明確化されることは、地方行政能力を考える上での基礎的な枠組みをもたらすとともに、地方政府内の業務遂行に際しての混乱を排除し、効率化に資することから、上位課題①「地方自治の制度・枠組みの整備」の中でも基本的かつ重要な課題であると言えよう。

## 2) 地方自治体の権限・役割・関係の明確化（中心課題①－2）

地方・中央関係の明確化と同様の理由から、地方自治の枠組みの中で各地方自治体がどのように位置づけられ、それぞれの権限が制度的にどのように確保されているか、またお互いにどのような関係を持っているか、といった点についても明確化することは重要である。

例えば、1999年22号法第66条において、郡長は県・市政府の一員であり、県知事・市長から権限の一部を委任される旨規定され、2004年5月にはどのような業務を委任されるべきかというガイドラインも制定された。しかし、実際には、多くの郡長は県知事・市長から明確な業務委任を受けることもなく、自分の権限範囲もよく分からないまま日々の業務を行っているという状態であった。加えて、正式な業務委任がなされないため、予算の執行権限さえ持たない郡長もいた。新地方自治法（2004年32号法）の第126条で、郡長は、県知事・市長からの権限委任を待たずに、住民活性化の促進、社会秩序の促進などを実施することが出来る旨規定されたことは、県・市の行政運営効率化にとって一歩前進であると考えられる。しかし、郡長への権限委任の細則はまだ発令されておらず、郡長の権限の法的枠組みは依然として不十分なままであり、郡長の行政サービス改善に対する積極的な取り組みを阻害する大きな要因となっている。

一方、地方が権限を持つ義務的業務についても、2004年32号法第11条4項において、中央政府が策定するミニマム・サービス・スタンダードに基づいて州と県・市が行う、と規定されているが、肝心のミニマム・サービス・スタンダードについては中央レベルで保健、教育などいくつかの分野でしか制定されていないため、それに基づいて州、県・市レベルで行うべきミニマム・サービス・スタンダードに関する政令制定も遅れているようである。このため、広域自治体としての州政府と、基礎自治体としての県・市政府の間の具体的な役割分担については不明確である。現在、内務省を中心として各セクター省庁が、分野ごとにミニマム・サービス・スタンダードの規定を進めている。

自治体間連携については、県・市レベルでは様々な取り組みが始まっているようである。例えば、南スラウェシ州では、州が定める養蚕、絹織物などの重点産業の振興を図るため、

州知事のイニシアティブにより複数の県政府と民間が連携して住民経済向上運動（Gerbang Emas）を行っている。また、北スマトラ州でも、トバ湖の環境改善のために、トバ湖周辺の県が協力し合って活動を行っていた。但し、現地でのインタビューを通して分かったのは、こうした活動はいずれも州知事による強力なリーダーシップの下に行われており、地域によって温度差が大きいようであった。また、州間連携については中央政府のイニシアティブが不十分であり、また各州についての情報も不十分であることから、なかなか進んでいないとのことであった。

このように、地方自治の仕組み及び自治体間協力の枠組みはいまだに不十分であり、その明確化は「地方自治の制度・枠組みの整備」における課題の一つである。

### 3) 民主的な行政統制を行うための代表制の推進（中心課題①－3）

直接選挙を通じた民主的な行政統制の枠組みが整備されているかどうかということは、地方行政能力に係る上位課題「地方自治の制度・枠組みの整備」の中でも、政治的側面に対して大きな影響を持つ。スハルト体制下では、地方議会はゴルカルと国軍が多数を占めており、地方議会による地方政府の監視は形骸化していた。条例案提出等の活動も殆んど行われず、行政府の意向を承認するだけの存在であった。州知事は、州議会内での選挙結果を踏まえて、内務大臣の推薦に基づき大統領が任命し、県・市政府の首長は県・市議会内での選挙結果を参考に、州知事の推薦に基づいて内務大臣が任命していたため、地方首長は地方議会に対してではなく、大統領（内務大臣）に対して責任を負っていた。

こうした状況は地方分権化の開始と共に大きく変化し、民主的な代表制度の整備も進められてきた。まず1999年22号法によって、地方議会は地方政府から独立した地位を与えられ、立法府としての権限が強化された。州議会、県・市議会に加え、住民の直接選挙による村落議会（BPD）も設置された。地方首長については、地方議会内選挙を通じて選出され、大統領又は内務大臣の承認を得るというプロセスは変わらないが、従来選挙前に内務省や州政府によって行われていた候補者のスクリーニングがなくなり、議会における選出の過程では政党間の激しい駆け引きが行われるようになった。その一方で、1999年22号法に、地方首長の施政総括責任報告（LPJ）を地方議会が2回拒否した場合は、地方議会は大統領に首長の罷免を要求できるという規定があることを盾に、議会による地方首長罷免要求が多く起こった<sup>41</sup>。さらに、議会制政治を十分に理解していない地方議員が選出され、公費使用の方法などをめぐり議員の資質に疑問が提起されるなど、民主化の初期によく見られる混乱がインドネシアでも見られた<sup>42</sup>。

2004年の新地方自治法（2004年32号法）では第24条5項において、「正副地方首長は、直接選挙で当該地域住民によって選出される」と規定され、地方首長の公選制度が導入された。地方議会の地方首長に対する影響力は大きく低下し、地方議会による地方首長の罷

<sup>41</sup> JICA 地方行政人材育成プロジェクトⅡ（2005）前掲、p.5-6。

<sup>42</sup> *ibid*、p.5-6。

免もハードルが高く設定された<sup>43</sup>。一方で、地方議会は予算承認権を持っており、地方政府による政策遂行に対する監視という点では地方議会の果たす役割は今後一層高まるものと思われる。

こうした地方議会の地方政府（首長）に対する監督機能が地方の行政統制システムや民主制の確保において持つ意義は大きく、地方行政能力向上を考える場合、地方議会もしくは地方議員に対する能力向上支援も含めて議論することは重要である。

#### 4) 行政運営における透明性と説明責任の確保（中心課題①－4）

地方政府に対して地方議会が果たす監督機能の重要性は上述のとおりだが、地域住民による地方政府の監視と説明責任の確保も同様の観点から重要である。

スハルト体制下では地域住民は集会の自由が制限されていた<sup>44</sup>が、スハルト体制崩壊後は言論の自由の広がりの中で、直接選挙の実施もあって、地方議会、地方政府に対する住民の影響力は格段に強まっている。実際、地方首長のなかには、私書箱や目安箱を設置したり、ラジオやテレビの番組で住民と直接対話したりと、行政側から住民へ働きかける者も現れてきている<sup>45</sup>。こうした状況下で、地方政府は地方行政に関して地域住民に対するアカウントビリティを確保することは必須の課題であり、今後は情報公開や広報に積極的に取り組むだけでなく、行政監査のような制度的な枠組みの構築を通じたアカウントビリティの向上を図ることも重要であろう。

## （2）良好な財政管理システムの構築（上位課題②）

### 1) 地方財政制度の改革を通じた行財政運営の効率化（中心課題②－1）

地方財政制度を改革し、効率的な中央地方財政関係（税源移譲・補助金・分散資金の配分）を築くことは、良好な財政管理システムの構築における基本的事項である。このような観点から見ると、インドネシアは急速な制度改革を進めてきたといえる。ただし実施された結果を検討すると、1999年25号法によって改訂された中央政府と地方政府との間の財政バランスの目標レベルには達成していない。

この改革では一般政府財政の中での地方政府分を増大させ、配分方法を特定補助金（使途が定められた資金）から使途が限られない一般補助金へと変更し<sup>46</sup>、同時に各地方政府による借入を可能にした。さらに2000年34号法で地方政府が独自財源としての地方税を決定できることになった。

2001年以降の新たなシステムで従来の使途が定められた資金はかなり減ったものの、

<sup>43</sup> 本会議において、4分の3の議員の出席でそのうちの3分の2が賛成した場合に最高裁に罷免の提案をでき、最高裁が地方首長の罷免が正当なものであると判断した場合に、再度地方議会は本会議を開催し、4分の3の議員の出席でそのうちの3分の2が賛成した場合にのみ大統領に解任を提案できる。

<sup>44</sup> 街頭デモを行う際には治安当局の許可が、10人以上の政治集会には警察への届出が必要とされた。

<sup>45</sup> 本評価調査アドバイザーの松井和久氏による。

<sup>46</sup> 一般補助金と特定補助金は地方財政における専門用語であり簡単な定義は文中に示したとおりである。日本の場合、国庫支出金が特殊補助金の形式をとり、地方交付税他は一般補助金の形式をとっている。

地方政府による歳入の90%以上は、中央からの資金移転である均衡資金（Balancing Fund: dana perimbangan）<sup>47</sup>から得られており、中央－地方間の資金移転は依然として重要である。さらに以下の図表を見ると、2003年には地方政府の独自財源（PAD: pendapatan asli daerah）は地方政府歳入全体の7.4%に過ぎない。したがって中央からの均衡資金を地方政府が自由に処分できる権限という意味では、財政分権化は着実に進行しているものの、自己財源比率は低く、財政自主権分権化という意味では地方分権化全体の進捗と比するとあまり早いとは言えない。

表 2-3 : インドネシア地方政府歳入 (trillion Rp.)

	2001年予算	2001年決算	2002年予算	2003年予算案	2003年の割合 (%)
DAU	60.5	60.5	69.1	75.4	64.1%
偶発債務	6.0	3.0	2.0	8.1	4.1%
歳入分与	20.3	21.2	24.6	25.9	22.4%
特別自治体交付金	0.0	0.0	1.3	1.5	0.9%
DAK	0.9	0.7	0.8	2.3	1.2%
均衡資金総計	87.7	85.4	97.8	113.2	92.6%
独自財源 (PAD)	7.0	7.0	7.6	9.0	7.4%
総歳入	94.6	92.4	105.4	122.2	100%

出所：World Bank (2003) Decentralizing Indonesia

なお DAU の地方政府への配分は、歳入分与の控除後中央政府歳入の25%以上と決められているとともに DAU 総配分額の90%は県・市に、10%が州に配分されている。ただしこの25%の地方政府への配分という決定も、県・市及び州への配分の決定も、実際の支出ニーズを分析して決定されたものではないといわれ、中央からの資金配分が地方の資金需要、つまり計画額に合った額に沿って配分されているわけではないようである<sup>48</sup>。地方の需要と中央からの配分を見ると、2001年には総額では地方の支出に必要な額よりもはるかに多い金額が資金移転されており<sup>49</sup>、2001年には総額で約21 trillion ルピア（GDPの1.5%）の歳入が歳出と対比して余剰となっている。この状態は Lewis(2001)によれば、州レベルでは増額された移転歳入部分は増加した支出部分とほぼ同額であるが、県政府は支出以上の歳入を中央から移転されているという。州と比較して県・市への権限移譲が大きい。

<sup>47</sup> 均衡資金については、2. 1 (2) 3) 参照。一般補助金である DAU (dana alokasi umum)、歳入分与、天然資源歳入分与 (SDA, sumber daya alam)、特殊補助金である特別配分金 (DAK, Dana Alokasi Khusus) などである。またそれに加えてアチェ州とパプア州は特別自治体交付金を受け取っている。なお2003年には全ての地方政府が職員給与に関する特別自治体交付金をアドホックな配分金として受け取っている。

<sup>48</sup> World Bank (2003) Decentralizing Indonesia

<sup>49</sup> 2001年以前に中央政府の地方事務所が支出していた給与、運用コスト、維持管理コスト以上に、地方には支出義務が生じているとされ、従来の SDO (Subsidy for Autonomous Region. 分権化前の地方交付税に相当) とインプレスの合計以上の額の DAU、及び DAK、その他追加的な歳入分与を受け取っている。

かったことは上述したとおりであるが、中央から県・市への資金配分が増加したことで、州の位置付けは財政の観点からも低下したと考えられる<sup>50</sup>。

最後に地方政府の独自財源を見ると、大部分が独自財源であり租税、利用料、地元企業からの税収によっているが、これに加えて地方公営企業からの税収がわずかながら存在する<sup>51</sup>。また税収の獲得を一つの目的として、地方政府が従来国営化されていた港湾と空港等を地方公営企業化しようとする例も見られる。これは、地方に立地する国営企業の当該地方への貢献が少ないという不満から出ているものである<sup>52</sup>。

以上のように、地方財政制度の改革はまだ途上であり、行財政運営の効率化に結びつけるためには、州、県・市の双方への配分を視野に入れたバランスのとれた改革を進めていくことが課題である。

## 2) 地方財政における公平・中立的な歳入システムの確立（中心課題②-2）

地方政府が自立的な財政運営を行っていくためには、公平・中立的な歳入システムの確立が重要となる。インドネシアは歴史的に中央集権の傾向が強く、中央政府による課税が中心であった。しかし前述したように、現在の地方政府においては、税制を始めとする自己財源の確保は重要な課題となっており、2000年34号法では地方税によって、地方政府が歳入ベースを独自に拡大すること、つまり州及び県・市に対してそれぞれの歳入となる税を示すとともに、地方が独自の税関連条例を交付することを認めている。

本来、中央政府は、1999年22号法と2001年政府規制20号で内務大臣が地方税を含め、地方政府の条例を取り下げさせることができることになっている。ただし法律上、中央政府による条例への介入があった場合には、県知事が最高裁判所にその判断を仰ぐことができるため、内務大臣はこれまで介入したことはない。そのためもあってか、中央政府は地方政府が制定した地方税に関する条例の審査を行うことができるものの、監督業務を充分には行っていないと見ることもできる<sup>53</sup>。なお、地方税制と課金に関する規制の2,000本のうち120が法令違反になっていると指摘されている<sup>54</sup>。

地方における独自財源不足の理由の一つは中央政府からの税源の移譲が十分に行われていないという点は前述したとおりである。また前述したように総体的に見ると地方への資金移転は過剰傾向が見られたが、一方で地方によって受領した配分額は大きく異なっている。2001年に一人当たりの歳入額を見ると、DAUによる再配分後でも裕福な県と最貧県の間には50倍の差があり、最貧県は一人当たりの歳入額が平均の2割であったことが指

<sup>50</sup> ただし独自財源の地方税についても、州税の中にその一定比率を県・市に配分するものがある。(2000年法律第34号)(本評価調査アドバイザーの松井和久氏による。)

<sup>51</sup> 現状では水道公社からの税収がほとんどである。

<sup>52</sup> 例えば2001年11月に西スマトラ州政府・議会が国営セメン・パダン社の接収を一方的に宣言したが、これは同社の親会社セメン・グレンシック社がメキシコ系セメント会社を買収されるという動きに対抗したものである。

<sup>53</sup> World Bank (2003) Decentralizing Indonesia

<sup>54</sup> 例えばそれらの中にはコココーラのボトルに広告税を課したランブン州の事例等極端な例も存在する。

摘されている<sup>55</sup>。つまり自己歳入源の差とともに、DAUは歳入分与により生じる財政格差の補正を目的としているが、現状ではその役割を果たしているとは言いがたい。

資金の不足する地方政府の一つの方策として、地方政府による借入がある。インドネシアでも1999年22号法と25号法の上では、県・市は借入れが可能となっているものの、多くの点を満たすことが求められており、実際にはほとんど行われていない<sup>56</sup>。

以上のように、分権化以降、地方政府による徴税を中心とする歳入システムは混乱が続いている。しかし制度はある程度できており、制度の確実な運用が課題であり、「良好な財政管理システム」を担保するうえで重要となっている。

### 3) 地方財政における効率的な歳出システムの確立（中心課題②-3）

地方政府の歳出システムは現在様々な改革が進められており、まさに改革途上にあるといつてよい。

地方政府の財政管理プロセスの監督は従来から現在に渡って基本的には内務省によってなされていた。地方政府に関する1999年22号法と中央と地方の財政バランスに関する1999年25号法、及びそれに関する政令の公布によって、地方政府への中央政府からの移転資金が拡大し、地方政府における財務管理と財務情報の公開が、マクロ経済政策、財政政策、そして地方におけるアカウンタビリティの確保において極めて重要なものになった。その一環として同法は予算編成の改訂とパフォーマンス予算の導入を各県・市に求めており、現在のところ一部先進的な地方政府はこれらに対応しているが、多くの地方政府では導入途上である。ただしこれらの法律は中央と地方との関係、それぞれの役割と責任について必ずしも明確には規定しておらず、それが問題となっている。その一つに地方政府の財務管理に関して大蔵省と内務省の双方が指示を行うようになったこととそれに伴う混乱がある<sup>57</sup>。

また実際に地方政府に配布される資金の額・期日に関する予測性の確度が低く、地方政府がキャッシュフローの確保を検討しなければならないなど、地方財政管理上の問題点が生じている。予算編成の際、地方政府の予算委員会<sup>58</sup>は支出予算検討以前に歳入予測を検討し、来年度の中央政府からの移転資金額（DAU、DAK、歳入分与など）に関する情報

<sup>55</sup> World Bank (2003) Decentralizing Indonesia この差の一部はそれぞれの面積からも説明できないわけではない。しかし州レベルでの一人当たりの歳入額の差を見ても最も裕福な州と最貧州との間に10倍であり、かつ最貧州の一人当たりの歳入額が平均の40%程度であることを考慮すると、一人当たりの歳入額の格差は面積だけでは十分説明できない。

<sup>56</sup> ただし国内借入（地方債発行、銀行等からの借入）と海外からの借入の二通りのうち、国内借入の場合、地方議会による承認が必要がある等、実際には借入は制限されている状態である。また海外からの借入には保証は必要とされないものの、中央政府からの承認が必要である。

<sup>57</sup> 2000年政府規制105号では内務省が依然として地方政府予算編成方針を通達することになっており、それを踏まえて内務省は新たな地方財務マニュアルを準備している（2002年省令29号）。一方2004年公会計に関する規則・規制を通達する権限は大蔵省が持っており、さらに国家財政法によれば、大蔵省は公的部門全体の全ての財務管理に関する基準を策定することになっている。また地方財務マニュアルの見直しに際して、内務省が省令29号によって財務報告の形式を改訂したが、これは財務報告を受け取る大蔵省が求めていた形式と異なったために混乱した例もある。

<sup>58</sup> この予算委員会は首長、財政課、BAPPEDA、歳入事務所、法務課などで構成されている。

を得る役割を果たしている。推計した歳入に関して曖昧な部分があれば、予算委員会はその部分の支出については、中央政府からの資金移転があった場合にのみ支出可能にするように財政局に指示している<sup>59</sup>。しかし中央政府から地方への資金移転に関しては依然として十分な予測がつかず、資金の配布自体も年度当初は遅延しがちであるという。

地方政府の調達を見ると、現地調査によれば、その過程は地方分権前とあまり大きな違いはないという。公務員のみで構成される調達委員会が首長によって任命され、入札広告を地方新聞に掲載される。調達関連は2000年法律18号によるが、そこでは地元業者の優先的な採択が認められている。しかし、県によってはそれを地元業者の支援と考えて、効率化を重視しない状態が見られるという。

さらに会計と報告に関しては、現地調査によれば、地方政府では現金主義会計に資産情報を掲載して会計報告としている。その作成のために、各局は四半期報告を財政局に提出し、財政局はそれを取りまとめて首長に提出する。この報告には歳入額と支出額の間の突合がなされているものの、財政局によるこれらのモニタリングの精度は必ずしも十分ではない。そして年度末には財務報告が取りまとめられ、未監査の財務報告書が首長より地方議会に提出されている状態である。なお、会計と報告に関しては、大蔵省と内務省の間の指示の間で地方政府に混乱が見られる。具体的には、中央政府の場合、大蔵省が管轄して財務報告書を修正現金主義で作成している一方、地方政府は内務省のマニュアルに沿った現金主義による財務報告書を求められていた。大蔵省は中央政府とともに地方政府の財務報告の会計基準を修正現金主義にすべく準備していたところ、内務省も同様に会計基準の改定を行っており、大蔵省版会計基準と内務省版会計基準との間で整合性をもたなくなってしまう等の問題が生じた<sup>60</sup>。

監査をみると、現状ではまだ混乱した状態にある。現地調査によれば、現在2001年大統領令74号によって、三種類の内部監査に地方政府予算に対する監査権限を与えている。具体的には①県・市の内部監査(bawasda)、②州の内部監査、③中央各省庁の内部監査(技術的な側面)の三種類である。県・市の内部監査は特にキャパシティが低いのみならず、エセロンの職位が内部監査よりも高い部局に対しては州の内部監査に監査を依頼するなど、制度的にも問題があると考えられる。また郡及び地方公営企業に対する内部監査は行われていない。さらに内部監査が行われた財務報告書は、県・市の内部監査から首長に提出されるが、議会には提出されず、県・市の内部監査から州の内部監査へ、さらに内務省の内部監査へ提出されている。国家レベルの会計検査院は従来は全てのレベルの地方政府の監査を行う権限を持っていたが、2000年9月に議会に提出された法案によると、その権限は曖昧になっている。

以上のように、予算編成の一部でパフォーマンス予算などの新手法の導入が試みられている一方で、歳入推計の困難さ、旧態依然の調達、混乱が続く会計と監査など問題は多く

<sup>59</sup> つまり現金予算が導入されていることになる。

<sup>60</sup> 地方財務マニュアルの見直しに際して、内務省が省令29号によって財務報告を修正現金主義での改訂を指示したが、これが大蔵省の求めていた形式と異なったために混乱した。

存在する。ただし課題は多くの調査によって明確にはなっており、内務省と大蔵省もその改善に取り組んでいる。

### (3) 地方自治体職員の能力向上（上位課題③）

#### 1) 行政パフォーマンスの向上にむけた公務員制度の改革（中心課題③-1）

公務員制度改革は地方政府の組織体制ならびに地方公務員の人事・給与と密接な係わりがあり、その成功は地方公務員の士気を高め、業務のパフォーマンスを向上させることにつながる。

1999年22号法によって、地方政府の職員人事は各地方政府に委ねられることになり、中央が関与する余地は減少した<sup>61</sup>。従来人事決定権は首長、官房長、人事部長の三者に委ねられていたが、同法及び2003年9号政令により、州においては州知事、県・市においては県・市首長が官房長人事を除く全ての人事を掌握することになり、人事面での地方首長の権限は大きくなった。他方、官房長人事に関しては、州の場合は内務大臣との書面協議と州議会の承認、県・市の場合は州官房長との書面協議が義務付けられた。この結果、州官房長の人事に関しては州議会による介入がしばしば行われるようになった。

2004年の新地方自治法においては地方公務員人事制度に大きな変更はなされなかったが、州政府が中央政府の代理であることが明確化されたことから、州官房長人事は州知事の提案に基づく大統領の任命、県・市の官房長人事は県・市首長の提案に基づく州知事の任命という形に変更され、州官房長人事に対する州議会の介入は排除された。

他方、地方公務員の給与制度については2004年32号法で改革がなされ、新たに一般配分金の中に、給与と手当の原資となる基礎配分という項目が設けられた。これは、中央政府が地方政府への一般配分金を算出する際に、地方公務員数に基づいて給与と手当の原資を確定させるための項目であり、採用、異動、定年等による職員数の変化に基づいて基礎配分額が決められる。これにより、従来は人件費の増加は一般配分金の他の費目の予算減を意味し、人事異動は人数の増減が生じない同一政府内での移動のみに限られるという状況はなくなり、異なる政府間での人事異動の実施により、公務員人事の一層の柔軟化、効率化につながると考えられる。

以上のように、地方公務員制度の改善に対する取り組みが進められているものの、地方公務員の人事が首長の判断に左右される恐れがあるという状況は変わっておらず、このことは職員の業務に対する取り組み意欲の低下や職員倫理の低下といった事態につながりかねないと考えられる。能力主義による採用、昇進の基準、制度作りといった更なる公務員制度改革の推進は、行政パフォーマンスの向上の点で重要な課題となっている。

#### 2) 職員能力向上のための研修・制度の拡充（中心課題③-2）

分権化以降、地方政府職員の能力向上は継続的な課題となっている。分権化以前は、地

<sup>61</sup> 但し、地方公務員の昇進体系には全国一律の制度（エセロンⅠ～Ⅳの4段階）が用いられており、地方政府はこの体系に基づいて職員の昇進、異動を行うことになっている。



方政府の業務は限定的なものであり、主要な開発事業は中央省庁の出先機関が担ってきたことから、地方政府の職員に主体的に行動する能力はあまり必要とされてこなかった。分権化によって業務の大半が地方政府に移管されたことで、地方政府職員の質が問われるようになったともいえる。こうした状況から、多くのドナーが地方行政職員の人材育成を積極的に支援していると共に、政府もこの課題に積極的に取り組んでいる。

地方行政人材育成プロジェクトの専門家によると、政府が提供している地方行政職員の研修制度は、現在も国家行政院（LAN）を中心に中央集権的に進められているとのことである。職員研修のメニューには大きく分けてリーダーシップ研修、技術研修、専門職研修の3種類があるが、州政府はLANの認証、県・市政府は州政府の認証を受けなくてはこれらの研修を実施することができない。一方で、県・市のレベルでは、十分な研修講師や施設を備えていないという問題も残されているとのことであった。

また、研修内容についても、地方の研修所は更なる工夫の余地がある。北スマトラ州における関係者へのヒアリングによると、中央で実施される研修と地方で実施される研修を比較したとき、地方での研修は地方分権化以前のテキストをそのまま使っていたり、講師を研修内容に関する専門性を持たない官僚OBが務めていたりするなどの問題があり、クライアントである地方政府職員のニーズにあった研修の提供が出来ていない場合があるようである。より実践的な内容の研修を企画したり、ベストプラクティスの現場を視察したりするなどの工夫が必要とされる場所である。

内務省教育訓練庁では、政令によって「地方への指導役」としての位置付けが強化されたことから、州研修所に対して講師派遣、講師養成研修や研修運営研修の実施、活動状況のモニタリングを通じて、州研修所の研修企画・実施能力の向上及び活性化を図っていく予定であるとのことであった。

これ以外に、OJTに関するガイドラインを策定して、OJTを標準的な研修手法として活用したり、中央・地方間、地方政府間の人事交流を行ったりすることも人材開発の観点から有効であると考えられる。また、人事交流は地方行政官の知見を高める上で有用な手段であると共に、中央と地方、地方同士のコミュニケーションと情報の往来を活発にするとという意味でも効果的であろう<sup>62</sup>。

このように、地方政府職員の能力向上を促進するための、研修をはじめとした各種制度整備と運用が重要な課題となっている。

#### （4）地方自治体の効果・効率的な行政運営（上位課題④）

##### 1）計画策定・実施・評価プロセスの改善（中心課題④－1）

中央集権的な体制においては、地域開発はあくまでも中央政府によって計画されるもの

<sup>62</sup> 本件の現地調査中、ゴワ県の人事担当官とのインタビューでは、日本が行っている中央・地方間の行政官の人事交流の概念について説明したところ、コミュニケーションの改善に役立つ有用なアイデアであるとのコメントを得た。しかし同時に、現在の地方政府の状況では出向中にポストがなくなっている危険性が高いという懸念も示された。

であったが、地方分権化によって地方政府が自分の地域の開発に関して責任を負うことになり、いかにして地域の状況や住民のニーズに沿った効果的な地域開発計画を策定し実施するかは、地方政府の業務の中でも非常に重要な位置付けにあると言える。

2005年の国家開発計画システム法によってボトムアップ型の地方開発計画策定プロセスが規定された<sup>63</sup>。このプロセスでは、まずBAPPEDAが長・中・短期それぞれの計画案を策定した後、各地方実施機関が作成する戦略計画を踏まえて内容をより具体化する。その後、開発計画会議（ムシュレンバン）において様々なステークホルダーが計画案について議論し、その結果を踏まえてBAPPEDAが最終計画を策定する。ムシュレンバンは、村レベルから郡レベル、県・市レベル、州レベル、中央レベルという順序で開催され、各地方政府は下位レベルの地方政府で策定された計画をベースとして策定する（図2-4）。それぞれの地方レベルで、策定する計画と下位の地方政府の計画との整合性が保たれるよう調整されるため、中央から地方までの計画が一貫性を持つ仕組みになっている。また、各地方政府で予算を賄うことができない案件について、順次上位の地方政府に提案として上げられ、上位政府の計画に照らして妥当と認められるものに対して予算が配分される。

ムシュレンバンによる計画策定プロセスは、スハルト時代の1990年代半ば頃から実施されていた開発調整会議（ラコルバン）を用いたボトムアップ型計画策定プロセスを改良・発展させたものである。最大の違いは、従前は内務省の通達に基づいて行われていたのが、改良型は法律に基づいて実施され、より一層ムシュレンバンでの議論結果が重視されていることである。このプロセスには改善の余地があり、たとえば住民参加によって作成される計画がウィッシュリストになりがちで地域社会全体に対する利益がなかなか考慮されない、地方政府が計画に優先順位を付ける能力に欠けることから経済効率の悪い投資が行われるケースもある、などが指摘されている<sup>64</sup>。地方政府の計画策定能力を向上させる一方で、住民側の計画策定への参加を円滑に行い、意識を向上させる必要があると考えられる。

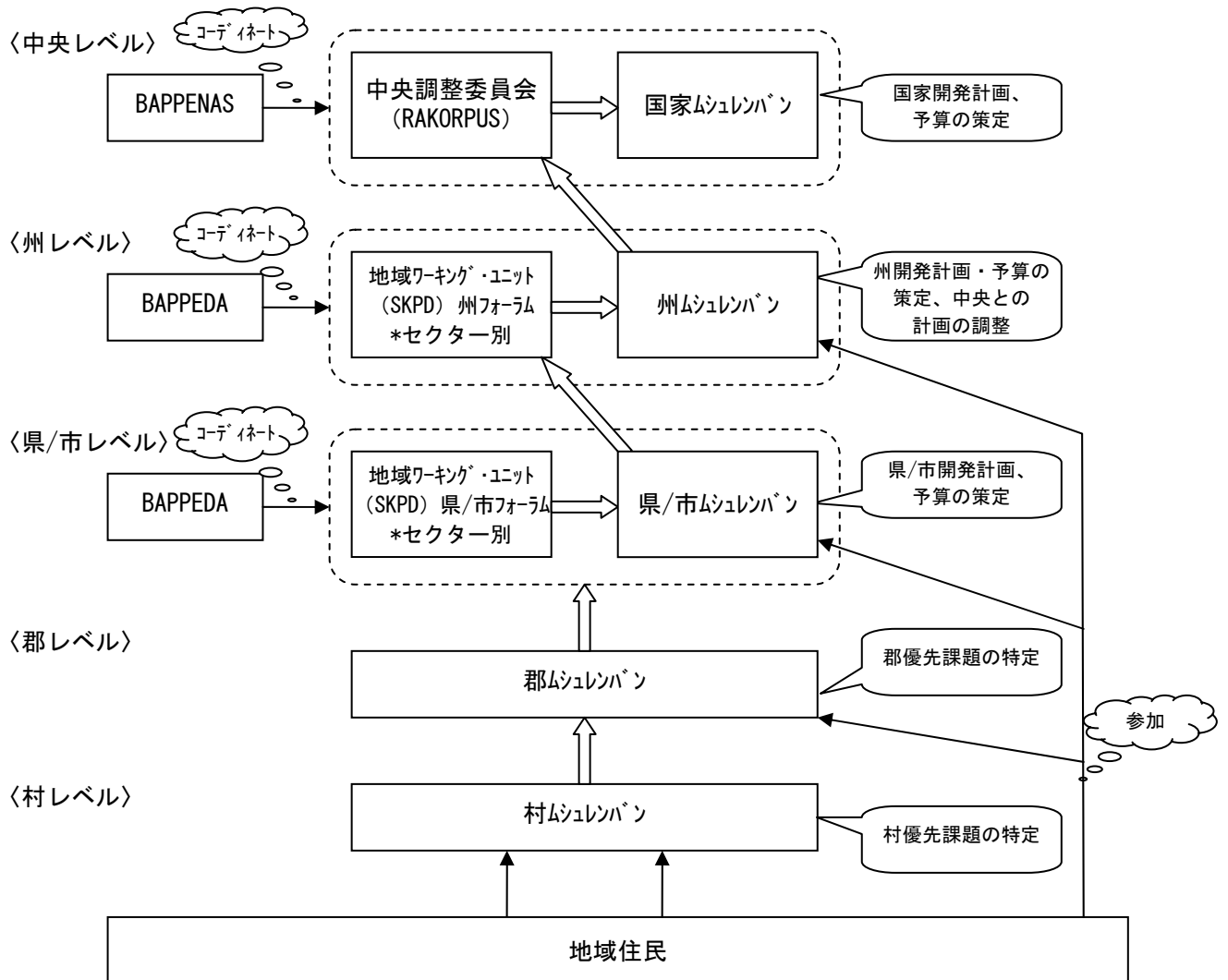
地方政府の行政評価については、財政開発監督庁（BPKP）を通じた行政評価制度が導入されている。BPKPの評価制度はアウトカム評価であり、自治体ごとに点数化された評価結果が報告書に公表されるようになっている。この評価結果はパフォーマンス予算の基礎にもなる。但し、評価の実施主体は中央のBPKPであり、いわば「上から」導入された制度であるため、地方レベルで定着しているかどうかは不明である。今後はこれらの行政評価の実施とモニタリングのプロセスの中に、住民からフィードバックが盛り込まれるような仕組みが構築されることが望まれる。

さらにこれらの行政評価あるいは報告・モニタリングは計画及びそれを踏まえた予算に反映されることが望ましい。しかしこのようなフィードバックの重要性の理解は進みつつあるものの、それを確保する仕組みが地方政府レベルにあるかことは確認できなかった。またこのフィードバックは、計画の修正に反映しそれが予算配分に影響する場合と、直接

<sup>63</sup> 具体的なプロセスは、Joint Circular Letter No.1181/M.PPN/02/2006.050/244/SJによって規定されている。

<sup>64</sup> 現地調査ヒアリングによる。

図 2-4 :ムシュレンバンによる計画策定プロセス



(出所) Joint Circular Letter No.1181/M.PPN/02/2006.050/244/SJ Planning Process を参考に作成。

予算配分に影響する場合は一般にはあるが、計画の修正が予算配分に反映できないことが各ドナーより問題点として指摘されている<sup>65</sup>。また、行政事務・事業に関しては、分権化以降、事業評価報告書 (LAKIP) の提出が義務付けられている<sup>66</sup>。

このように、計画策定・実施・評価の改善は効果・効率的な行政運営に向けて重要な課題となっている。

<sup>65</sup> 現地調査ヒアリングによる

<sup>66</sup> 中央政府、州政府の予算によって実施されるプロジェクトには、年1回のアカウントビリティレポートと四半期に1回の予算進捗報告が課されている。これらは分権化以前から存在する報告義務で、その結果は公表されていない。

## 2) 行政サービスの改善・効率化（中心課題④－2）

従来、行政サービスは「住民が対価を払って頂戴するもの」<sup>67</sup>とされてきたインドネシアでも、分権化以降、地方政府が住民の生活の安定と福祉のために行政サービスを提供するという考え方が徐々に定着してきた。現在では、ミニマム・サービス・スタンダードの導入が進む中、行政サービスの質の確保とその向上が強調されている。今後は、如何にしてサービスの内容を改善し、その提供プロセスの効率化を図るかを検討していく必要がある。その際に、上記の行政評価結果や住民からの意見を反映させる仕組みを取り入れることも重要であろう。例えば、東ジャワ州などでは地方政府の住民サービス窓口などで、ISO認証を受けてサービス向上を図る動きが広まっているようである<sup>68</sup>。南スラウェシ州タカラール県では、インターネットを活用したワンストップサービスを2000年に開始し、たとえば住民登録証の発行を5分で完了できるようにしたり、県知事や県政府幹部がサービスに伴う資金の流入状況をインターネットでリアルタイムに確認できる仕組みを導入している。同様の仕組みは、東カリマンタン州東クタイ県などいくつかの県で導入されているが、東南スラウェシ州クンダリ市のように、導入したものの汚職の温床となって結局機能しなかったという例もある。そのほか、資源富裕な自治体では、義務教育や保健所診療を無料化したところもある<sup>69</sup>。

こうした取り組みは、地方ごとの背景によって特色のある動きが見られるものの、次項の地方政府の組織体制や、上位課題③の行政官の育成・意識改革とも連動しており、効果・効率的な行政運営の直接の課題である。

## 3) 組織能力の強化（中心課題④－3）

地方政府の組織については、分権化に伴い、地方政府に新たな業務が課せられるようになったことから様々な変化が生じた。政府は2000年の政令84号で地方政府の組織編成ガイドラインを提示し、地方基盤整備や公安調査など一定の機能を有する組織を維持するよう地方自治体に勧告した。しかし、このガイドラインでは部局の数には制限を設けていなかったため、中央からの人員が多く吸収されてポスト数が増設された地方公務員が増えた一方で、彼らの人件費によって地方政府の予算が圧迫されるという矛盾が生じた<sup>70</sup>。このため、政府は更に2年以内を目処に地方政府を適正規模に再編させることを狙った2003年2月に政令第8号を策定し、州、県・市政府の部局の設置に一定の基準を設けた。政令を受けた地方政府の対応は、首長の判断によって、予算の確保を意図して最大限の部局を設置するケースと、組織をスリム化して最低限の部局の設置に留めるケースに分かれている。一般的には、スリム化を図った地方政府の方が良好なパフォーマンスを示しているようであり<sup>71</sup>、効率的に行政サービスの提供を行うためには、無駄のない組織を形成してい

<sup>67</sup> 現地調査における JICA 専門家の言葉。

<sup>68</sup> 現地調査ヒアリングによる。

<sup>69</sup> 本評価調査アドバイザーの松井和久氏による。

<sup>70</sup> JICA インドネシア地方人材育成プロジェクトⅡ(2005)、前掲、p.5。

<sup>71</sup> 現地ヒアリングによる。但し、松井アドバイザーによると、最近では郡機能の強化を念頭に、郡に置く県・市政府職員の数が増やす傾向にあるようである。

く必要がある。その際、IT を利用した効率化の推進は多くの地方政府で取り組みがなされており、組織運営および行政サービス実施に効果を及ぼすことが期待されることから、今後は一層重要視されることになろう<sup>72</sup>。

#### 4) 市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上（中心課題④-4）

行政サービスの実施に対する市民社会（住民、住民組織、NGO、大学など）や民間セクター等の参加、さらには将来的に行政サービスの一部の外部主体へのアウトソースを進めることで、行政運営が効果的・効率的になると考えられる。行政サービスへの市民参加を促進することは、多くの意味で地方政府の行政運営能力の向上に寄与すると考えられる。第一に、市民社会の参加を得ることで、行政サービスに対する市民社会のニーズを汲み上げた民主的な行政運営につながり、サービスの内容が改善されることが期待される。第二に、サービス提供の一部を外部主体に担ってもらうことで、地方自治体の負担が軽減し地域リソースを有効に活用することができる。第三に、市民参加の促進は地方行政官と住民を始めとする地域社会との距離を近くし、地方行政官の住民サービスに対する意識を向上させることにも繋がる。加えて、外部へのアウトソースの過程で競争原理を働かせることで、サービスの効率化が図られる。

現地の JICA 専門家の話によると、東ジャワ州では大学が地方政府の住民サービス改善のためのコンサルティングを行っており成果を上げているとのことだが、全国的にはこうした動きはまだ少ないようである。既述のムシュレンバンは、計画策定プロセスへの住民参加のためのフレームワークであったが、行政サービスの分野でも住民を始めとするステークホルダーが、地方政府のパートナーとして積極的にその質の改善に関与することができるような仕組み作りを行う必要があるだろう。また、行政サービスのアウトソースに関する制度整備も、将来的には必要になると考えられる。

他方、従来の上からの統治によって、インドネシアの村落に古くからあるスワダヤ（住民間の自助努力）の機能が消失したと考えられるケースもあり<sup>73</sup>、行政サービスとスワダヤの機能をうまく融合させる必要もあるであろう。

このように、地方政府をとりまく住民を中心とした様々なステークホルダーが行政に関与していくことで、より効果的な行政運営につながると考えられる。

#### 5) リーダーシップの推進（中心課題④-5）

地方分権化以降、地方政府の首長が果たす役割は明確になり、その権限は格段に大きくなった。特に公務員制度改革によって、地方公務員人事に対する首長の影響力は大きなものになっている。こうした状況において、首長のリーダーシップの有無によって地方政府の行政サービスや開発事業の結果に大きな差が出ていることは、現地でのヒアリングにおいて何度か聞かれた。つまり、有能な首長がリーダーシップを発揮し行政運営の指揮を取

<sup>72</sup> 現地調査ヒアリングによる。

<sup>73</sup> 本評価調査アドバイザーの松井和久氏による。

ることが、地方政府のパフォーマンスを高める上では重要な要素になっている。

現在、地方政府の首長は住民による直接選挙によって選ばれているが、現地のヒアリングによると、住民も首長のリーダーシップによる地域経済向上や行政サービス改善に対する期待は高いようであり、今後は強いリーダーシップを持つ首長がより多く選出されるものと予測される。一方で、一部の地方政府では首長が恣意的な行政運営をしているところもあり、その弊害も出ているようであるため、首長がリーダーシップを正しく発揮し、効果的な行政運営を行うための能力向上は、重要な課題になってくるものと思われる。

更に、首長のビジョン、ミッション、プログラムの実施状況は地方議会がモニタリングすることになっているが、首長の直接選挙が実施されるようになって地方議会の首長に対する影響力は低下しており、新たな制度的枠組みを構築する必要も出てくるであろう。

### 2.2.3 課題体系に関する考察

本課題体系は、問題解決に向けたアプローチを上位課題、中心課題、個別課題という3層のレベルに体系立て、課題間の関係性を示したものである。開発課題解決に向けた方針や協力プログラムの目標および構成を検討するうえでは、個別課題から中心課題、中心課題から上位課題というように、下位レベルからより上位レベルの課題の関係性で考え、課題の構成を明らかにしたうえで、上位課題への解決に必要なアプローチを検討することが有効である。一方で、地方行政能力向上という開発課題については、制度・枠組み面、財政面、職員の能力、行政運営の上位課題がそれぞれ関連し影響し合っているため、課題体系図における課題間の並立（上位課題間もしくは上位課題を越える中心課題間）の関係性にも留意し、課題体系の全体像を把握したうえで、課題への対応のシナリオを策定する必要がある。そして、上位課題間の関係性、上位課題をまたぐ中間課題間の関係性に留意し、上位課題を解決するために必要かつ十分な中心課題、個別課題を見極めることが重要である。課題間の関係性を理解することで、より上位の課題の解決のためにどのような課題が重要か、それらの課題について相手国政府もしくは他ドナー等によってどのような取り組みがなされているかを把握し、相互補完性や相乗効果といった観点から、具体的にJICAとしてどのような課題へのアプローチが最適かを検討することが有効である。

下位レベルからより上位レベルの課題の関係性については、例えば地方自治体の効果・効率的な行政運営という上位課題④を解決することを目指す場合、行政サービスの質を高めるための支援（中心課題④-2へのアプローチ）に加えて、住民により近い行政サービスであった場合は住民参加（中心課題④-4）を組み合わせることが効果的であることは、課題の構成からも明らかである。一方、課題をタテの関係性から包括的に捉えると、より質の高いサービス提供を行うためには、当該分野に関する地方政府職員向け研修の充実（中心課題③-2）も必要と考えられる。また、現在の行政組織体制では行政サービスの改善を実現することが難しい場合は、組織改革（中心課題④-3）も並行して必要

かもしれない。行政サービスの改善や研修制度の拡充を継続的に実施するためには予算措置がなされることが必要であり、根本的な自治体財政の見直し（中心課題②-1）に対する支援がまず必要な場合もある。

上位課題を解決するために必要かつ十分な中心課題、個別課題を見極めたら、その課題間の関係性をふまえ、どの課題へのアプローチを優先的に行うべきかを検討する必要がある。上述の例で言えば、住民の要望に応じて新しい行政サービスの提供を始めようとしても、それを実施するために必要なノウハウを地方政府職員が持っていなかったり、サービス提供するための部局が存在しなければ実現できないので、まずは職員向け研修を実施したり、組織改革を行ったりする必要があるだろう。

課題間の関係性を理解することで、より上位の課題の解決のためにどのような課題が重要か、それらの課題について相手国政府もしくは他ドナー等によってどのような取り組みがなされているかを把握し、相互補完性や相乗効果といった観点から、目標設定を明確に行い、JICAとして課題へのアプローチのシナリオをより戦略的に構築することができる。課題体系はこのように、プログラムの観点からの協力実施に活用することが可能である。

### 2.3 主要ドナーの認識、戦略、具体的なアプローチ

表2-4は課題体系に対して他のドナーが取っているアプローチを整理したものである。以下に、インドネシアの地方行政能力支援に取り組んでいる他の主要ドナーの認識、戦略、アプローチを概観する。

表 2-4 : 他ドナーのアプローチ

上位課題	中心課題	個別課題	世銀	ADB	GTZ	USAID	CIDA	
①地方自治の制度・枠組みの整備	①-1 中央地方関係の明確化	・中央政府(内務省・BAPPENAS・大蔵省・各セクター官庁)と地方政府との権限・役割の明確化	○		○		○	
		・内務省・BAPPENAS・大蔵省・各セクター官庁間の地方政府・地方分権化に関する権限・役割の明確化	○		○		○	
	①-2 地方自治体の権限・役割・関係の明確化	・広域自治体(州)の権限と役割の明確化	○		○	○	○	
		・基礎自治体(県・市)の権限と役割の明確化			○	○		
		・広域自治体と基礎自治体の関係の明確化			○	○		
		・基礎自治体(県・市)と郡の関係の明確化						
	①-3 民主的な行政統制を行うための代表制の推進	・自治体間の連携・協力/広域連合の推進						
		・民主的な選挙制度の設置・運用				○		
		・地方議会の行政に対する監督・指導力の強化				○		
	①-4 行政運営における透明性と説明責任の確保	・地方議員の能力向上			○	○		
		・地方議会に対する監督制度の設置			○			
	②良好な財政管理システムの構築	②-1 地方財政制度の改革を通じた行政運営の効率化	・情報公開/広報の推進	○		○	○	○
			・報告制度の推進と監査制度の充実		○			
・財政をめぐる効率的な中央地方関係(税源移譲・補助金・交付金・分散資金の配分)の構築			○	○		○	○	
・効率的な地方財政制度の構築(自治体財政改革も含む)			○	○	○	○	○	
②-2 地方財政における公平・中立的な歳入システムの確立		・効率的な予算編成制度の構築	○	○	○	○	○	
		・地方公社・地方公営企業の位置づけの明確化				○		
②-3 地方財政における効率的な歳出システムの確立		・公平・中立的な税制(納税制度も含む)の確立			○	○		
		・公平・中立的な補助金・交付金制度の確立	○	○	○	○	○	
③地方自治体職員の能力向上		③-1 行政パフォーマンス向上に向けた公務員制度の改革	・地方債による歳入の確立			○	○	
		③-2 職員能力向上のための研修・制度の拡充	・地方自治体の公務員制度の改革と人事行政(採用・給与・昇進・出向)の効率化	○		○	○	○
	・職員倫理の向上					○		
	・職員研修・管理者教育の充実			○		○		
④地方自治体の効果・効率的な行政運営	④-1 計画策定・実施・評価プロセスの改善	・実務をつうじた人材の開発(OJT・人事交流)			○	○		
		・上位計画との整合性を持ち、地域基本データ等の客観的事実に基づく地方開発計画の策定および実施プロセスの確立(地方計画と予算の連動を含む)	○	○	○	○		
		・地方開発計画策定・実施への住民参加メカニズムの構築・運用(コミュニティの計画策定能力向上のための施策実施を含む)	○		○	○	○	
	④-2 行政サービスの改善・効率化	・行政評価(政策評価、施策評価)の実施と報告・フィードバック(市民からのフィードバックを含む)、モニタリングのメカニズムの構築	○	○		○		
		・行政事務・事業の改善・効率化(評価、モニタリング結果の反映を含む)	○		○	○		
	④-3 組織能力の強化	・効率的な行政組織の形成(各部局の業務分担の効率化を含む)					○	
		・IT化の進展			○		○	
	④-4 市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上	・行政サービス実施プロセスにおける住民参加の促進	○		○	○		
		・行政サービス実施プロセスにおける市民社会とのパートナーシップの構築	○		○	○		
	④-5 リーダーシップの推進	・市民社会や民間セクターへのアウトソーシングのための制度の設置・運営						
		・自治体内における首長及び幹部職員の役割の明確化						
・首長及び幹部職員のリーダーシップと管理能力の向上								
	・首長によるビジョン・ミッション・プログラムの実行と、それに対するモニタリングの促進							

### 2.3.1 USAID

#### (1) 取り組み概要

USAID は、USAID は 1950 年よりインドネシアの支援を行っており、支援の現在の重点は基礎教育、民主化・ガバナンス、津波後の再構築、経済成長、保健、水、食料、環境の各分野である。技術協力を中心とするとともに、アチェの平和協定の実施を支援している。地方行政の分野では、地方政府の能力向上に積極的に携わるとともに、地方開発及びそれ



に関する投資を促進している。さらに地方政府協議会（Regional government associations）を支援するとともに、内務省と大蔵省に政策アドバイスを与えてきた。USAID の地方政府への主な支援は、2001年4月～2005年1月まで実施された Performance Oriented Regional Management (PERFORM)プロジェクトとその後の2005年～2009年までの Local Governance Support Program (LGSP)である。PERFORMでは、①分権化の下で、参加型を踏まえた効果的な地方政府を実現するための政策立案に寄与すること、②地方政府において参加型に基づく中期の計画立案を行うためのキャパシティビルディング、の二つが大項目となっている。さらにこれらの大項目は細分化され、(a)財政分権化政策（主として中央政府であるMOFを対象、法制度整備や中央地方関連が主）、(b)地方政府運営政策（主として内務省と地方政府の双方を対象、パフォーマンスを考慮した地方政府運営と地方政府間の関係など）、(c)地方政府における参加型中期計画を実現するためのキャパシティビルディング（30の県政府が最終的に対象、PDPP[Basic Participatory Development Program]を用いて住民参加を踏まえた中期計画策定、地方政府パフォーマンス・アセスメント・マトリックスの利用[プロジェクトモニタリング評価システム]）が主な事業であった。2004年～2005年の最終年には地方分権に関して教育セクター、保健セクターを対象を拡大するとともに、地方公営企業に関する規則とその実施に関して支援を行った。このPERFORMを引き継いで、2005年より開始されているのが、LGSPである。LGSPでは2009年までに100県を支援対象とすることを想定しており、対象はPERFORM同様、県のみならず、市民社会組織、地方公営企業を含んでいる。

## （2）課題へのアプローチ

- ① 地方自治の制度・枠組みの整備： 地方自治体の権限・役割・関係の明確化（①-2）に PERFORM を通して地方政府運営政策支援を内務省と地方政府双方に対して貢献した。また民主的な行政統制を行うための代表制の推進（①-3）には LGSP が地方議会支援（政策策定と条例起草支援、地方政府が立ち上げた特別委員会の効果的な利用）と民主的な地方選挙への支援（選挙人登録、候補者選択、選挙キャンペーン規制、投票、投票集計と精査等の透明性の確保、投票所での作業への支援）を行った。さらに行政運営における透明性と説明責任の確保（①-4）では LGSP の市民社会とメディアの強化（公共サービスの改善とパフォーマンスモニタリングへの要求、地方特別委員会に対する監視、メディアの基準改善）などを行っている。
- ② 良好な財政管理システムの構築： 地方財政制度の改革を通じた行財政運営の効率化（②-1）には PERFORM の財政分権化政策を大蔵省に対して行った。また地方財政における公平・中立的な歳入システムの確立（②-2）に対しては、PERFORM の財政分権化政策への支援とともに LGSP の計画と予算の統合システムへ支援の中の歳入強化の部分への支援が当てはまる。さらに地方財政における効率的な歳出システムの確立（②-3）に対しては、計画と予算の統合システムにおいて計画・予算・報告の統合、パフォーマンス予算の導入等で支援している。

- ③ 地方自治体職員の能力向上： LGSP による、行政パフォーマンス向上にむけた公務員制度の改革（③－1）及び職員能力向上のための研修・制度の拡充（③－2）では公共経営の改善（公共サービスの改善、公共サービスの改善のための官僚組織の改革）を国家行政学院（LAN）を通して支援している。
- ④ 地方自治体の効果・効率的な行政運営： PERFORM の地方政府における参加型中期計画実現のためのキャパシティビルディング、及びLGSPの計画と予算の統合システム（計画・予算・報告の統合、パフォーマンス予算支援）、公共経営の改善（公共サービス供給の改善）、市民社会とメディアの強化（パフォーマンスモニタリングへの要求）、民間との戦略的パートナーシップ（県業務のアウトソースに関し、その受け手の役割と能力の向上、事業委託額など委託業務に関する能力向上、ベストプラクティスの共有）等が支援の代表的なものである。

### （3）アプローチの傾向・特徴

USAID によるインドネシア地方行政能力向上は多面的である。①地方自治の制度・枠組みの整備、②良好な財政管理システムの構築、③地方自治体職員の能力向上、④地方自治体の効果・効率的な行政運営、の全ての上位課題にアプローチしている。他ドナーは研修を主体として③に取り組んでいるが、USAID は行政パフォーマンス向上にむけた公務員制度の改革（③－1）を実施して、それが財政システムの改善（②）と行政システム・サービスの改善（④）の双方を支えており、この点はアプローチとして特徴的である。

## 2.3.2 GTZ

### （1）取り組み概要

GTZ は 1958 年よりインドネシアの支援を開始している。地方分権に関して 90 年代より地方政府と中央政府の間の双方の調整に携わっており、特に地方分権の法的枠組み（法律 22 号と法律 25 号、さらに様々な実施規則）制定のために政府を支援してきた。そして数箇所の地方政府改革をパイロット事業として実施している。ドイツの支援は、Support for Decentralization Measures (SfDM)と題され、1998 年 5 月以降は法律 22 号（"Regional Autonomy"に関する新法）に責任を持つインドネシア人専門家に対する支援に注力した。1999 年に法律 22 号が公布されると、GTZ はその細則の策定準備支援に入るとともに、USAID とともに、地方政府のキャパシティビルディングニーズを調査し、「地方分権支援のためのキャパシティビルディングの国家枠組み」を策定した。また研修を通じて県市レベルでの参加型計画策定能力向上の支援を行っている。

ドイツはインドネシアの地方分権プロセスを経済改革、保健、運輸等の支援優先課題に対するインパクトを高める前提条件として重視している。地方分権へのアプローチは国から基礎自治体にいたる全てのレベルを含むものであるが、中央政府に対しては政策アドバイ

ス、広域自治体としての州に対しては県に対する監督機能、調整機能、支援機能の強化、県に対してはガバナンスの確立と村の制度構築に資するキャパシティビルディングに力を入れてきた。対象地域は東及び西ヌサトゥンガラ、中ジャワが主たる地域であるが、インドネシアの地域的な多様性を鑑みて、他地域からの情報収集も行っている。

## (2) 課題へのアプローチ

- ① 地方自治の制度・枠組みの整備： 中央地方関係の明確化（①－1）、地方自治体の権限・役割・関係の明確化（①－2）に対しては 90 年代以降の地方分権の法的枠組み制定支援がインドネシアの地方分権化に貢献している。各省庁間の調整を通じて分権化の移行を管理する支援も行っている。そして州は県の監督、調査、支援機能を強化し、県はガバナンスの確立とムラの制度構築に資するキャパシティビルディングに力を入れることで、各レベルの役割を明確にするための支援を行っている。また民主的な行政統制を行うための代表制の推進（①－3）には、分権化の結果新たな責任を負った州議会、県議会双方の能力強化を通じた支援及び首長と議会との間のアカウントビリティを確保するメカニズム策定支援を行っている。さらに行政運営における透明性と説明責任の確保（①－4）では情報公開への支援を通じて透明性とアカウントビリティの確保するためのガバナンスの強化などを行っている。
- ② 良好な財政管理システムの構築： 地方財政制度の改革を通じた行財政運営の効率化（②－1）では、貧困地区における財政力と支出需要のミスマッチの改善とともに、地方財政における公平・中立的な歳入システムの確立（②－2）では中央政府を支援して地方政府の課税を監視する能力の強化を行っている。さらに地方財政における効率的な歳出システムの確立（②－3）では地域計画、予算編成、財政管理のような地方行政における横断的課題に取り組んだ。
- ④ 地方自治体の効果・効率的な行政運営： 計画策定・実施・評価のプロセスの改善（④－1）及び行政サービスの改善・効率化（④－2）では市民の参加、地方の民主組織の強化を通じて市民参加を強化するとともに、県・市レベルで地域計画、予算編成、財政管理を支援し、さらに県・市が議会と協働してニーズ、プログラムに合った事業を推進すべく支援している。また市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上（④－4）では市民の参加を村落の支援を通して村落のレベルで図るとともに、参加型の開発マネジメントの向上に取り組んでいる。

## (3) アプローチの傾向・特徴

GTZ によるインドネシア地方行政能力向上は法制度的な側面（①－1、①－2）と地方政府の具体的な事務事業の側面（④）の双方にアプローチしており、後述する世界銀行とアプローチが似ている。ただし地方分権に関連する法律立案への関与にはより重点が置かれてきた。また法制度的な側面（①－1、①－2）と地方議員の能力向上（①－3）というアプローチを組み合わせることで、良好な地方政令の制定を狙っていると考えられる。

また人事制度や人事研修を中心としたアプローチ（③）による能力向上機能の強化よりも、業務の現場での指導・アドバイザーによる現場での技術移転によって、良好な財政管理システム（②）と地方自治体の効果・効率的な行政運営（④）に取り組んでいる。

### 2.3.3 CIDA

#### （1）取り組み概要

CIDA のインドネシアへの支援は 1954 年のコロンボプラン以来である。長期に渡る支援期間の中でインドネシアの優先度も変わり、それに沿った支援を続けてきた。初期の段階では大規模インフラに対する支援に焦点を当てていたが、現在では国別開発政策枠組み（Country Development Policy Framework: CDPF）に記された優先課題を支援している。優先課題は、環境の観点から見て持続可能な開発を進めるための政策支援、カナダとインドネシアの相互的な繋がりを持ちうる人的資源の開発、カナダとインドネシアの間の民間セクターの繋がりへの促進、グッドガバナンスと参加型開発の促進、の 4 つである。

CIDA は現在、CDPF 2005-2009 に沿って支援を進めている。その中で重点地域と重点課題を定めており、重点地域はスラウェシ島、重点課題は津波復興支援であり、津波復興支援ではアチェと北スマトラを重点地区としている。また地方分権に関わる課題は目標 1 として掲げられており、「分権化された社会サービス、特に保健セクターにおける社会サービスの質を向上させるとともに、公平でジェンダーを考慮しながら進める」としている。

地方分権に関わる支援としては、中央政府レベルを直接の対象とした **Governance Reform Support I (GRS I)** を続けてきた。GRS I は 1998 年より 2003 年まで実施されたが、前半にアジア経済危機の影響もあり、期待されたレベルのキャパシティビルディングを行うことができなかった。そのため見直しを行い、2003 年から 2010 年にかけて、**Governance Reform Support II (GRS II)** が実施されている。GRS II ではインドネシア経済が安定の方向にあることを踏まえて、改革の持続性を重視している。対象としては、内務省、大蔵省、BAPPENAS であり、手法としては専門家の派遣を通じて主として財政システムに関するキャパシティビルディングを実施している。重点セクターである保健セクターでは保健セクターの分権化を支援し、重点地域であるスラウェシでは、スラウェシ島でのパイロット・プロジェクトを行うとしている。

上記のプロジェクトは基本的には中央政府への支援であったが、現在、地方政府への直接の支援を検討している。対象地は引き続きスラウェシ島である。5 つある州のうち 3 つを選択する予定で、北スラウェシ、南スラウェシ、南東スラウェシが予定されている。本プロジェクトは県・市を対象としている。支援の内容は、コンピュータ等の機材供与とともに、①議会への支援、②計画策定に関して優先度を設定できるようになること（及び政策順序を決定できること）、及び③計画と予算の連関を図ること、の 3 点である。

## (2) 課題へのアプローチ

- ① 地方自治の制度・枠組みの整備： 中央地方関係の明確化（①－1）、地方自治体の権限・役割・関係の明確化（①－2）に対しては、GRS II によって分権化に関して特に中央政府（内務省、大蔵省、BAPPENAS）への支援を通じて制度設計に貢献している。また民主的な行政統制を行うための代表制の推進（①－3）では、現在準備中のスラウェシ島の県・市に対する支援をつうじて議会への支援を行う予定である。行政運営における透明性と説明責任の確保（①－4）では、GRS II によって情報公開への支援を行っている。
- ② 良好な財政管理システムの構築： ①－1 と重複するが、地方財政制度の改革を通じた行財政運営の効率化（②－1）、地方財政における公平・中立な歳入システムの確立（②－2）、地方財政における効率的な歳出システムの確立（②－3）の支援として、中央地方関係にかかる財政システム改善に対して専門家を派遣している。
- ④ 地方自治体の効果・効率的な行政運営に関しても、現在準備中のスラウェシ島の県・市に対する支援をつうじて、計画策定・実施・評価プロセスの改善（④－1）の中で特に計画策定における優先度付け、及び計画と予算の連関について貢献が予定されている。

## (3) アプローチの傾向・特徴

CIDA によるインドネシア地方行政能力向上支援は、良好な財政管理システム（②）へのアプローチが中心であり、アプローチにあまり目立った特徴はない。良好な財政管理システム（②）へのアプローチの中では、他ドナーと同様、地方行政制度の改革を通じた行財政運営の効率化（②－1）、地方財政における公平・中立的な歳入システムの確立（②－2）、地方財政における効率的な歳出システムの確立（②－3）の3つのアプローチが組み合わせられている。

### 2.3.4 アジア開発銀行

#### (1) 取り組み概要

アジア開発銀行は、インドネシアに2005年末までに207億USドルにのぼる272本の融資を行い、それに沿った技術協力を480本実施している。技術協力費用は2.4億USドルにのぼる。融資承認額では加盟国の中で最大、技術協力は第二位である。1990年から1997年までは融資の41%がインフラ建設、19%が社会セクター、農業と天然資源に関わるものが21%であった。アジア経済危機の後、それらの割合はそれぞれ21%、16%、4%へと減少し、それに代ってガバナンス、地方分権化、金融セクター改革への支援が拡大した。なお、地理的な重点地域はない。

現在、貧困削減を最も重要な課題としており、地方分権化の進むインドネシアでの貧困削減のためには地方財政と地方の人的資源の向上が重要であると認識している。当初はアド

ホックな形でいくつかの県で支援を行ったが、地方政府職員にとって不可欠なトレーニングが包括的に必要と結論付けて、2001年から2003年にかけて Local Government Capacity Building for Dedentralization を実施した。トレーニングではグッド・ガバナンス、制度構築、分権化と人的開発に関わる支援を取り扱い、より具体的には財務管理、計画能力、行政能力一般を支援した。そして手法として重視視したのがこれらの課題に関するトレーニングを持続的に進めていくことのできる体制作りであり、研修サービス提供機関として大学や訓練機関が選択され、そのコースプログラムと講義モジュールが検討された。

また2003年から2004年にかけては Support for National Audit Reform が実施され、国家監査機関に対してその法的基盤改革の支援及び職員に対する訓練が実施された。

さらに2005年から2007年にかけては、Support for the Local Government Performance Measurement System が実施されており、地方政府のキャパシティとパフォーマンスを評価するためのツールとシステム (Local Government Performance Measurement System: LGPMS) を提供し、さらに職員のトレーニングを実施することによって地方政府のパフォーマンスマネジメント枠組みの強化を図っている。さらに本プロジェクトは内務省地方自治総局 (OTODA; Directorate General of Regional Autonomy) のキャパシティ強化を含み、それによって OTODA が地方政府を支援して行政サービスのパフォーマンスに関する情報収集と分析を可能にすることが想定されている。

## (2) 課題へのアプローチ

- ② 良好な財政管理システムの構築： 地方財政制度の改革を通じた行財政運営の効率化 (②-1)、地方財政における公平・中立的な歳入システムの確立 (②-2)、地方財政における効率的な歳出システムの確立 (②-3) の課題に対しては、財務管理全般に関して職員のトレーニングが行われている。また監査部門に関しては一つのプロジェクトで取り上げて法的側面及び外部監査・内部監査に携わる職員の能力向上が図られた。
- ③ 地方自治体職員の能力向上： アジア開発銀行の支援にはコンサルタント派遣による技術支援が含まれており、特に職員能力向上のための研修・制度の拡充 (③-2) に当てはまり、これを通して行政能力全般の向上を図った。特に既存の大学あるいは訓練機関のコースプログラムの支援など、研修の環境整備には力が入れている。なおこの部分には後述する LGPMS でのトレーニングにおける OTODA の重用も含まれる。
- ④ 地方自治体の効果・効率的な行政運営： まず計画策定・評価実施プロセスの改善 (④-1) で Local Government Capacity Building for Dedentralization における計画能力向上のトレーニング、及び LGPMS での地方自治体のパフォーマンス計測に関するトレーニングがなされた。同時に LGPMS ではデータを取りまとめるためのコンピュータシステムの導入がなされ、組織能力の強化 (④-3) が進められた。

## (3) アプローチの傾向・特徴

アジア開発銀行によるインドネシア地方行政能力向上支援は、良好な財政管理システム

(2) へのアプローチとともに、職員能力向上のための研修・制度の拡充(3-2)へのアプローチが組み合わされており、制度の運用を地域的に広く進めることが想定されている。これはアジア開発銀行の援助対象が地域的に集中しないことと関連する可能性がある。またIT化の推進が、行政組織能力の強化(4-3)へのアプローチの一つとして採用されており、制度化とともにIT化を通じた財政管理への支援アプローチが採用されている。

### 2.3.5 世界銀行(DSF、SOFEIを含む)

#### (1) 取り組み概要

世界銀行は地方分権への支援をガバナンスの一部に含めている。進展する地方分権への支援を複数ドナーで対応するため、世界銀行を含めた5つのドナー(世界銀行、アジア開発銀行、オランダ、イギリス、UNDP)はDFIDからの9万USドルを元にDecentralization Support Facility(DSF)を2005年に設立した。世界銀行はDSFを主管するとともに、現在は、地方分権に関する支援を主としてDSFを通して行っている。DSFはインドネシア政府を支援して地方分権の強化を図る一方、ドナーによる地方分権支援の調和化とそれに伴う効果向上を目的としている。

DSF設立以前より世界銀行が実施している、インドネシアの地方分権化と直接関連を持つ具体的な事業としては、1998年より3期に渡り2008年まで実施されているIndonesia Kecamatan Development Project(KDP:インドネシア郡開発プロジェクト)がある。これはコミュニティ主導開発を基本的な取組みとしたものであり、貧困村落を多く含む郡(Kechamatan)を対象に用途を定めない資金を供与している。この資金は村落から申請された小規模インフラや経済活動のプロポーザルを郡開発会議で審査して提供されている。世界銀行はKDPのスキームを通じ、アジア開発銀行と共同でコミュニティ開発のファシリテーター研修センターを3箇所設立し、3年間で約4,000人のファシリテーターを研修する計画がある。

また2003年よりInnovations for Local Governance Reform融資が開始されている。世界銀行の達成目標として①開発計画が住民(選挙民)の要求に一層答え得ること<sup>74</sup>、②中央及び地方の全ての政府において、良好に制御され、かつ透明性の高い財政管理システムが達成されること<sup>75</sup>、③地方分権のより効果的な実施<sup>76</sup>の3点が挙げられている。

さらに世界銀行はスラウェシ島にSupport Office for Eastern Indonesia(Sofei)を設置してい

<sup>74</sup> 具体的には次の2点である。1. 40県の中心的なグループが地方政府によるサービス向上の共同プラットフォームに参加し、ガバナンス関連の成果を著しく向上させること、2. インドネシアの総村落の3分の1が参加型開発を通して開発計画策定、執行、監視などに従事すること。

<sup>75</sup> 具体的には次の2点である。1. 税と関税の徴収パフォーマンスの向上、2. エンドユーザーまでへの支出の到達率が高まること)

<sup>76</sup> 具体的には次の2点のとおりである。1. 法律22号と25号に関する政令の執行を通して、各政府の各レベルの機能が明確になること、2. 地方財政情報システム及び地方政府令(Perda)へのアクセスを通して、特に県レベルの法律、政令、財政の透明性を向上させること。

る。Sofei はオーストラリア、英国、オランダを含むドナー資金によって 2004 年 9 月に設置されたもので、東部インドネシア（含むパプア州）における開発事業を支援している。具体的には、知識交流、ネットワーキング、キャパシティビルディング（技術協力供与、東部インドネシアの訓練ニーズの把握）、プロジェクト準備・モニタリング・監督・評価（世界銀行及び参加ドナーのプロジェクト支援業務）を実施している。また Sofei が支援を実施する基準としては、①住民参加とエンパワーメントに関わりを持ち、DSF の開発目的と一致していること、②受益者の需要に対応したものであること、③特定の立場に偏ったものではないこと、④東部インドネシアに関するものであること、⑤実現可能なものであることとなっている。

## （２）課題へのアプローチ

- ① 地方自治の制度・枠組みの整備： 中央地方関係の明確化（①－１）、地方自治体の権限・役割・関係の明確化（①－２）に対しては、政策アドバイスを通して支援を行うとともに、Innovations for Local Governance Reform において法律 22 号と 25 号に関する政令の執行を通して、中央及び地方政府各レベルの機能の明確化が進められている。一方、行政運営における透明性と説明責任の確保（①－４）は、Kecamatan Development Project、Innovations for Local Governance Reform の双方で対象となる地方政府の情報公開の支援を進めている。
- ② 良好な財政管理システムの構築： 地方財政制度の改革を通じた行財政運営の効率化（②－１）、地方財政における公平・中立的な歳入システムの確立（②－２）、地方財政における効率的な歳出システムの確立（②－３）の課題に対して、Innovations for Local Reform と Sofei を通して、徴税及び支出の効率性、及び財務管理全般に渡って支援を行っている。
- ④ 地方自治体の効果・効率的な行政運営： 計画策定・実施・評価プロセスの改善（④－１）、行政サービスの改善・効率化（④－２）、市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上（④－３）では住民との繋がりが重視され、Innovations for Local Governance Reform で参加型開発を通して開発計画策定及び執行、監視などに住民が従事している。

## （３）アプローチの傾向・特徴

世界銀行によるインドネシア地方行政能力向上は法制度的な側面（①－１、①－２）と良好な地方財政システム（③）、地方政府の具体的な事務事業の側面（④）にアプローチしており、GTZ とアプローチの組み合わせ方は似ている。研修による能力向上機能の強化や公務員制度改革（③）には明示的には取り組んでおらず、業務の現場での指導・アドバイザーによる現場での技術移転によって、良好な財政管理システム（②）と地方自治体の効果・効率的な行政運営（④）への取り組みがなされている。



### 2.3.6 インドネシア課題体系における他ドナーの協力の位置づけ

他ドナーによるアプローチの一つの特徴は、②「良好な財政管理システムの構築」への支援という上位課題へのアプローチを全てのドナーが採用していることである。取り組んでいる個別課題はドナーごとに濃淡があるが、世界銀行、アジア開発銀行、GTZ、USAID はアプローチ②の中心課題を幅広くカバーしており、CIDA も取り組んでいる個別課題は限られてはいるものの②-1、②-2、②-3の全ての中心課題をカバーしている。このように、より上位の課題に向けた取り組みがなされていると考えられる。

①「地方自治の制度・枠組みの整備」は地方分権化の基礎となる上位課題である。①-1 中央地方関係の明確化、①-2 「地方自治体の権限・役割・関係の明確化」は3つのドナー（USAID, GTZ, CIDA）が採用し、①-3 「民主的な行政統制を行うための代表制の推進」は2つのドナー（USAID, GTZ）が支援している。①-4 「行政運営における透明性と説明責任の確保」は部分的であれ、全てのドナーが取り組んでいる。上位課題の解決に向けた取り組みとしては優先度に応じて広くカバーされているといえるが、今後は①-3 「民主的な行政統制を行うための代表制の推進」に関する取り組みも場合によっては必要になると考えられる。

地方自治体職員の能力向上（③）は、他ドナーによるアプローチが比較的限定的な上位課題である。③-2 「職員能力向上のための研修・制度の拡充」は2つのドナー（ADB, USAID）による支援がなされており、③-1 「行政パフォーマンス向上にむけた公務員制度の改革」はUSAID による支援が行われている。USAID は中心課題をそれぞれカバーしており、上位課題に向けた戦略的な取り組みがなされていると考えられる。

さらに④「地方自治体の効果・効率的な行政運営」は、CIDA 以外のドナーによって、ほとんどの中心課題のアプローチ（④-5を除く）が採用されており、②「良好な財政管理システムの構築」に次いで採用が多いアプローチである。特に、④-1 「計画策定・実施・評価プロセスの改善」、④-2 「行政サービスの改善・効率化」、④-4 「市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上」への取り組みが集中的である。

他ドナーの支援状況を時系列で見ると、インドネシア地方分権化の初期段階で、他ドナーの多くが重視したのは上位課題①と②を中心とする制度・枠組み面での支援であった。分権化の初期は上位課題①が重要であり、ある程度地方分権化が進展した段階で、制度・枠組みの中でも上位課題②にあたる財政管理システムをより精緻化することに重点が置かれてきたといえる。このように、分権化の進捗と熟度に合わせつつ、分権化への介入を行う形で初期の支援が行われてきたと考えられる。その後、枠組み整備が一段落した2005年頃から、これらのドナーの中にも次第に地方政府の人材育成や効果的な行政運営に向けた行政能力向上に軸足を移しつつあり、現在は制度面の精緻化と具体的な地方政府の能力強化の両輪で取り組んでいるといえる。

### 第3章 インドネシアの地方行政能力向上に向けた JICA の取り組み

本章では、インドネシアの地方行政能力向上に向けて、選定した対象案件を分析することで、JICA がどのような取り組みを行ってきたのかを考察する。まず JICA の戦略・考え方の変遷を概観した上で、評価対象案件について、それぞれの課題体系に対するアプローチ、取り組みと効果を詳しく分析していく。

#### 3.1 JICA の過去 10 年間の戦略と考え方の変遷

「2. 1 インドネシア地方分権の概要」において見たように、1990 年代半ば頃のスハルト政権末期から分権化に向けた動きが始まり、1997 年のアジア経済危機を契機とするスハルト体制の崩壊により、その動きは大きく加速された。その後、分権化による混乱や揺り戻しがあったわけであるが、JICA のインドネシアにおける地方行政能力向上に対する取り組みもそうしたインドネシアの状況の変化に大きく影響されている。

##### 3.1.1 1995 年～1997 年半ば：東部インドネシア開発の推進

スハルト政権の末期にあたる 1990 年代中盤は、分権化パイロット・プロジェクトの実施など、分権化に向けた取り組みが静かに動き出していた時期であったが、まだ中央集権による国家体制維持という考えが根強く、分権化の議論を表立って行うことは控えられていた。

この当時 JICA は、国内の経済格差を是正するために地域経済の発展が重要であるとの認識のもと<sup>1</sup>、インドネシア政府が 1990 年代前半から取り組んでいた東部インドネシア地域開発を積極的に支援するという戦略を採っていた。1990 年代前半はスハルト体制が最も成熟した時期であり、経済的にも非常に順調であったが、その一方で米の生産地が工業用地化したことで、米の自給が難しくなっていた。このため、政府は貧困地域である東部インドネシアで農業を推進することを提唱し、スラウェシ（特にマカッサル）やカリマンタンを新たな米の栽培地として取り上げたのである<sup>2</sup>。しかし、こうした地域の多くは土地が農業にあまり向いておらず、土地改良の技術移転を必要としたため、ドナーの支援が求められていた。JICA は、東部インドネシア地域開発の方向性に合わせて、1995 年 11 月の「東インドネシア開発政策確立実施支援」ミニプロジェクトの立ち上げや南スラウェシ州バル県への青年海外協力隊（JOCV）のチーム派遣など、東部インドネシア開発に資するプロジェクトを同じ時期に複数開始した。

しかし、こうしたプロジェクトはあくまでも「東部インドネシアの地域開発による経済格差是正」という視点に立った支援であり、当時はまだ分権化や地方行政能力向上に対して

<sup>1</sup> JICA「第二次国別援助研究会報告書」（1994 年 3 月）。

<sup>2</sup> 国内関係者インタビューによる。

特段の戦略を立ててはいなかった。将来的な地方分権化や地方行政能力向上の必要性は認識しながらも<sup>3</sup>、当時のインドネシア政府の中央集権体制維持という方針もあり、個別プロジェクトの推進に際して地方行政への支援が必要となった場合は、それぞれのプロジェクトの中で対応が図られていた。

### 3.1.2 1997年半ば～1998年：アジア危機復興支援の一環としての地方支援の実施

1997年半ばにインドネシアにアジア経済危機が波及したが、インドネシアではタイやマレーシアと違って経済危機だけではなく、広範な社会、政治的危機をも引き起こした。このため、JICAの支援もこうした危機的状況に対する緊急支援的性格が色濃くなり、基礎教育、保健、雇用といったソーシャル・セーフティー・ネット（SSN）の確保に重点を置くと共に、従来型の大型インフラ案件を徐々に減らし、開発福祉支援を開始するなど、住民に直接裨益する支援形態を志向するようになった。この頃にスタートしたプロジェクトとしては、1997年2月「スラウェシ貧困対策支援」プロジェクトや1997年4月「南スラウェシ地域保健強化」プロジェクトなどがある。

尚、この頃インドネシアでは地方分権化に向けた動きが進展していたが、JICAでは分権化への対処方針はまだ明確に打ち出されていなかった。上述のプロジェクト活動の中心はいずれも地方であったが、当時はまだ実質的な権限と予算が中央政府内に残されていたこともあり、JICAはあくまで中央政府を主たるカウンターパートとしながら地方を取り込み、中央と地方のリンケージの改善に力点を置くというアプローチを取っていた。

### 3.1.3 1999年～2000年：分権化支援への取り組みの模索

1999年に地方分権化二法が制定され、JICAにとっても分権化への対応が大きな課題となった。1999年3月に発表された「第三次国別援助研究会報告書」では、経済危機後の支援方針として、金融・財政分野の支援及びSSN支援と合わせて、地方政府の能力向上への支援が掲げられ、地方政府のキャパシティビルディングのためのニーズ把握、地方政府（特に県政府）の行政能力強化、村落レベルの開発における地方政府のファシリテーターの能力の向上、といった課題が挙げられている。

しかし、当時のインドネシアは、分権化二法が制定されたとはいってもまだ施行されておらず、関連法令も殆んど整備されていなかったため、分権化の方向性が不透明な状態であった。このため、JICAは、こうした分権化初期の混乱した状況の中で為し得る支援の方法についての検討を行い、当面は分権化の進む方向に影響されないような支援、すなわち地域イニシアティブによる地域開発に対する支援を通じた地方行政能力向上を重視した。こうして1999年3月には東部地域開発政策アドバイザー（個別専門家）を派遣した。

<sup>3</sup>「第二次国別援助研究会報告書（1994年3月）」においては、地域格差是正のためには地域経済の発展に加えて地域社会の再構築が重要であると、分権政策決定システムの導入と地方行政の強化の必要性について指摘している。

他方、2000年にはインドネシア事務所内にセクター担当とは別に地方分権を担当分掌の一分野として設置し、具体的な案件形成が進められるようになった。また、各セクター案件においても、分権化の進展を鑑みて地方政府の能力向上に配慮する取り組みが開始されるようになっていた。

#### 3.1.4 2001年～2004年：地方行政能力向上と中央・地方のリンケージ強化に向けた支援

2001年の分権化二法の施行は、準備不足のために地方に大きな混乱を生じさせた。こうした状況下で、JICAは分権化支援への取り組みを強化したが、それは分権化を推進するというよりも、地方の意識改革を含め、分権化に伴う混乱への対処支援に重点を置いたものであった。特に、①分権化の受け皿となる地方行政の能力向上と、②分権化で一旦途切れてしまった中央政府と地方政府のリンケージの再構築を重点に据えた点が特徴となっている。

分権化二法が施行された2001年には、従来行ってきた地方での地域開発政策支援の活動を強化するため、2001年4月には地方政府の地域開発政策立案能力向上を目的として、北スマトラ州、西カリマンタン州、南スラウェシ州（対象はスラウェシ5州）にそれぞれ地域開発政策アドバイザーとして個別専門家をチーム派遣した。2002年1月からは、個別専門家チーム派遣を技術協力プロジェクト化し、「地域開発政策支援」プロジェクトが開始されるに至った。これは、内務省地域開発総局に派遣されていた専門家がリーダーとなり、各地方での活動を統括することで、内務省と各州政府との協力関係構築をサポートしようという狙いがあった。また2002年4月には、地方行政官の人材育成支援のため、内務省教育訓練庁、国家行政院、北スマトラ州研修所、南スラウェシ州人材育成局等の研修実施機関を対象とした「地方行政人材育成」が開始され、先行していた「地域開発政策支援」と連携を取る形で地方行政能力向上プログラムが形成された。

また、2002年から2004年にかけてインドネシア経済政策支援が実施され、インドネシア政府との政策対話を行った。地方分権化については、7つのテーマの一つとして取り上げられていた。

#### 3.1.5 2005年以降：地域開発支援に向けた戦略

2004年に分権化二法が改正され、急速に進められた分権化の調整が行われたこともあり、インドネシアにおける分権化のプロセスも混乱の時期を脱しつつある。

こうした中で、JICAは地方行政能力向上と中央と地方のリンケージの再構築を重視した活動は継続しつつも、地方分権化に対するいわゆる直接的な支援から、地方分権化を所与のものとした国内後進地域の地域開発へと、取り組みの軸足を移してきている。これは地域全体の開発にセクター横断的に取り組むことによって、後進地域の貧困削減を目指そう

とする戦略に基づいた取り組みであり、この中で地方行政の能力向上も地域開発の一取り組み分野として位置づけられている。また対象とする地域についても、従来のようにセクターごとに異なる地域を支援するのではなく、「選択と集中」により絞り込まれた重点支援地域に対して包括的な支援を供与するという方針が取られようとしている。

このような戦略から現在進められているのが東部インドネシア開発構想であり、2005年にはその一環としてマカッサルフィールドオフィスが開設され、南スラウェシ州地域開発プログラムが始まった。同プログラムは、「南スラウェシ州における地域開発を通じた貧困削減の促進」を目的に掲げ、都市部開発と農村部開発を有機的に連携させること、地方行政と地域社会に複層的にアプローチすること、案件間の連携を促進することによって地域全体の開発を支援しようとしている（1. 2. 1 参照）。

表 3-1: JICA インドネシアにおける地域開発／地方行政能力向上支援\*に係る支援の変遷

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
分権化に関連する出来事	大統領令による地方優先機関の地方 中央集権体制堅持の方針	分権化ハイロッドJ実施	通官危機 社会不安	スハルト政権崩壊 改革派の表出と統一国家維持の観点から分権化の検討を急ぐ	分権二法制定	分権二法施行	分権二法施行	準備不足による地方の混乱 一改正作業実施	分権二法改定	分権二法改定	アヒと平和 地方首長直接選挙	18年度国別事業実施計画(作成中)
関連計画(JICA)	第2次国別援助研究会	分野別援助研究「地域の発展と政府の役割」	第3次国別援助研究会	第4次国別援助研究会	調査研究「地方行政」	13年度国別事業実施計画	14年度国別事業実施計画	17年度国別事業実施計画	18年度国別事業実施計画(作成中)			
JICA戦略概要	東部インドネシア開発	緊急支援・経済復興の一環としての地方支援	分権化支援への取り組み模索	地方行政能力向上・中央と地方のリンケージ	国内後進地域の開発 マカッサル・ファイールドオオフィスの開設	経済政策支援						
JICA戦略詳細	・イ政府の東部インドネシアにおける開発支援が中心 ・地方行政支援に対する戦略的な対応は行なわず、個別プロジェクトの中で必要に応じて対応	緊急支援・経済復興支援の一環として、SSNを中心に地方支援を実施 ・実質的な予算・権限がまだ中央にあったため、中央-地方間のリンケージ改善に向けた動きに対する分権化に向けた動きに急いで対応	・分権化の進む方向が定かでない、分権化の方向に影響されない地域イニシアティブに基づく地域開発の支援を志向 ・事務所内に地方分権担当を設置して案件形成 ・各セクター案件でも分権化を考慮した取組み開始	・分権化推進というよりも、地方の意識改革を含め分権化に伴う混乱への対処支援を重視 ・分権化の受け皿となる地方自治体の能力向上を中心とした支援に重点 ・分権化で一旦切れてしまった中央-地方間のリンケージ構築の重視	・地方分権化を所与として、重点地域に対する包括的な地域開発支援を実施、後進地域の貧困削減を目指す ・地方行政能力向上は地域開発の1分野としての位置づけ							
関連案件(地域開発・地方行政)	95.11 ミニプロ「東インドネシア開発政策確立実施支援」	98.10 「東インドネシア開発政策確立実施支援」	99.3 01.3 個別専門家(地域開発)00.9(個別)トハイザー	01.12 スラウエシ貧困対策支援村落開発計画	01.4 (個別)トハイザー	01.4 (チーム派遣/枝プロ)地域開発政策支援	05.3 02.4 地方行政人材育成(1)	05.3 05.4 (フェーズ2)	07.3 05.4 地域開発政策アドハイザー	05.4 07.3 南スラウエシ地域開発プログラム	05.8 南スラウエシ地域開発政策アドハイザー	
関連案件(セクター)		97.2 スラウエシ州バルバル県地域総合開発実施支援(00CVチーム派遣)	02.2 スラウエシ地域保健強化	02.3 南スラウエシ地域保健強化	99.3 地域教育開発支援調査・地方教育行政改善計画(RDIP)	08.9 04.1 市民社会参加によるコミュニティ開発(PKPM)	04.4 水利組合強化	07.3				

※ 本調査においては、①地方分権化前後に実施された地方行政に関連する案件の中でも特に地方行政を直接支援するもの、一般的に分権化の主要セクターとなる教育、保健、農業を中心に対象案件を絞ったこと、②地域については過去の協力がある程度協力が集約している南スラウエシを中心に選定したことから、インドネシア全地域、全セクターを網羅したものはない。

### 3.2 JICA 対象案件の地方行政能力向上に係るアプローチ及び効果

ここでは、JICA がインドネシアの地方行政能力向上に関して実施してきた7案件<sup>4</sup>（終了案件3案件、実施中案件4案件）を取り上げ、地方行政能力向上の観点から各案件がどのような課題に対してアプローチし、どのような取り組みを行ったのかを整理するとともに、現時点での効果（実施中案件については効果の見込み）を概観する<sup>5</sup>。

表3-2は、対象案件がアプローチした課題を課題体系図の中に位置づけたものである。案件が中心的にアプローチした課題には○印、間接的にアプローチした課題には△印が付けられている。

---

<sup>4</sup>地方分権化の流れの中で実施されてきた JICA 案件は、多かれ少なかれ地方分権化の影響を受けていると考えられる。本評価調査ではその中でも、特に地方行政能力向上に関し何らかの取り組みが行われたものや影響が大きいと考えられる案件を選定した。

<sup>5</sup> 本節は、各案件にかかる各種評価報告書、プロジェクト作成資料、現地調査結果等を基に記述している。

表 3-2 : JICA 対象案件のアプローチ

上位課題	中心課題	個別課題	①地域開発政策支援	②地方行政人材育成	③スラウェシ員困対策	④地域保健強化	⑤水利組合強化	⑥REDIP	⑦PKPM
①地方自治の制度・枠組みの整備	①-1 中央地方関係の明確化	・中央政府(内務省・BAPPENAS・大蔵省・各セクター官庁)と地方政府との権限・役割の明確化							
	①-2 地方自治体の権限・役割・関係の明確化	・内務省・BAPPENAS・大蔵省・各セクター官庁間の地方政府・地方分権化に関する権限・役割の明確化	△						
		・広域自治体(州)の権限と役割の明確化						△	
		・基礎自治体(県・市)の権限と役割の明確化				△		△	
・広域自治体と基礎自治体の関係の明確化							△		
①-3 民主的な行政統制を行うための代表制の推進	・基礎自治体(県・市)と郡の関係の明確化			△					
	・自治体間の連携・協力/広域連合の推進		△	△					
	・民主的な選挙制度の設置・運用								
	・地方議会の行政に対する監督・指導力の強化				△				
①-4 行政運営における透明性と説明責任の確保	・地方議会に対する監督制度の設置								
	・情報公開/広報の推進								
②良好な財政管理システムの構築	②-1 地方財政制度の改革を通じた行政運営の効率化	・報告制度の推進と監査制度の充実							
		・財政をめぐる効率的な中央地方関係(税源移譲・補助金・交付金・分散資金の配分)の構築							
		・効率的な地方財政制度の構築(自治体財政改革も含む)							
		・効率的な予算編成制度の構築							
	②-2 地方財政における公平・中立的な歳入システムの確立	・地方公社・地方公営企業の位置づけの明確化							
		・公平・中立的な税制(納税制度も含む)の確立							
②-3 地方財政における効率的な歳出システムの確立	・公平・中立的な補助金・交付金制度の確立								
	・地方債による歳入の確立								
③地方自治体職員の能力向上	③-1 行政パフォーマンス向上にむけた公務員制度の改革	・効率的な予算執行・入札・契約システムの確立(予算と計画の連動を含む)							
		・効率的な会計・決算制度システムの確立							
	③-2 職員能力向上のための研修・制度の拡充	・効率的な会計監査システムの確立							
④地方自治体の効果・効率的な行政運営	④-1 計画策定・実施・評価プロセスの改善	・地方自治体の公務員制度の改革と人事行政(採用・給与・昇進・出向)の効率化							
		・職員倫理の向上		△					
		・職員研修・管理者教育の充実		○	○	○	○		
	④-2 行政サービスの改善・効率化	・研修の効果的な実施のための環境整備(施設の改善、講師研修の実施、人事制度とのリンク、認定制度の実施、等)			○	△	△		
		・実務をつづじた人材の開発(OJT・人事交流)		△	△	○	○	○	○
		・地方開発計画策定・実施への住民参加メカニズムの構築・運用(コミュニティの計画策定能力向上のための施策実施を含む)	○	△	○	○	△	○	○
④-3 組織能力の強化	・行政評価(政策評価、施策評価)の実施と報告・フィードバック(市民からのフィードバックを含む)、モニタリングのメカニズムの構築								
	・行政事務・事業の改善・効率化(評価、モニタリング結果の反映を含む)		△	○	○	○	○		
④-4 市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上	・効率的な行政組織の形成(各部局の業務分担の効率化を含む)								
	・IT化の進展								
	・行政サービス実施プロセスにおける住民参加の促進	○	△	○	○	○	○	○	
④-5 リーダーシップの推進	・行政サービス実施プロセスにおける市民社会とのパートナーシップの構築		○	△	○	○	○	○	
	・市民社会や民間セクターへのアウトソーシングのための制度の設置・運営								
	・自治体内における首長及び幹部職員の役割の明確化		△	△					
	・首長及び幹部職員のリーダーシップと管理能力の向上		△	△					
	・首長によるビジョン・ミッション・プログラムの実行と、それに対するモニタリングの促進								

### 3.2.1 「地域開発政策支援」

#### (1) 案件の背景及び概要

2001年にインドネシアの地方分権化が実施され、同国の地域開発は中央政府主導・トップダウン型から、地域のイニシアティブに基づくボトムアップ型への転換が求められたが、長年の中央主導型の地域開発からの脱却は容易ではなく、地方政府の地域開発政策立



案・実施能力及び経験の不足は否めず、地方政府主導の地域開発を実施するうえでその能力向上が喫緊の課題となった。

JICA は、インドネシア政府の要請に応じて、地方政府の地域開発計画策定、事業運営等の能力向上を目的とした協力活動を 2001 年 4 月に開始し、内務省地域開発総局 (BANGDA)、及びスラウェシ 5 州 (派遣先は南スラウェシ州)、北スマトラ州、西カリマンタン州の各開発企画局 (BAPPEDA) に 4 人の長期専門家を派遣した。当初は個別専門家のチーム派遣として開始されたが、2002 年 1 月より技術協力プロジェクト化され、その後 2002 年 4 月の「地方行政人材育成プロジェクト」の開始に伴い、同プロジェクトとともに 2001 年 9 月 27 日付ミニッツに基づき、「地方行政能力向上プログラム」を構成するプロジェクトとなった。プロジェクト期間は当初 2004 年 3 月までの 3 年間であったが、終了時評価調査においてプロジェクト延長の必要性が提言されたことを受けて、2005 年 3 月末まで 1 年間延長された。

なお、本プロジェクトのフォローアップとして、2005 年 4 月から 2 年間 BANGDA に個別専門家が派遣されており、BANGDA の地域開発のファシリテーター能力向上を目的とした協力を行っている。

## (2) アプローチ・取り組み

### 1) 課題へのアプローチ

本プロジェクトのプロジェクト目標は、「中央政府 (BANGDA) と選定された州政府において、地方自治を推進するため、地域開発分野における地方政府の能力 (又は地方政府を支援する能力) が向上」することであり、インドネシアで地方行政能力向上に直接的に取り組んだ初のプロジェクトであった。期待される成果としては、以下の 5 つが掲げられた。

- i) 地域開発計画が民主的にかつ地域イニシアティブに基づいて策定され、実施される。
- ii) 地方政府の地域開発分野における人材が育成される。
- iii) 地域開発にかかる州・市／県レベルの地域間協力が促進される。
- iv) 大学・NGO・民間セクター、住民組織等の地域開発関係者／機関が、地域開発プロセスに適切に関与する。
- v) 地域開発プログラム／プロジェクトが地域イニシアティブに基づいて策定され、実施される。

以上から分かるとおり、本プロジェクトは地域開発分野における政策支援をテーマとしており、課題体系の中心課題④－1「計画策定・実施・評価プロセスの改善」に対するアプローチを主軸としてはいるものの、同時に④－4「市民参加の促進を通じた行政運営能力

の向上)といった中心課題にも取り組むものであった。また、①-1「中央地方関係の明確化)、①-2「地方自治体の権限・役割・関係の明確化)、特に自治体間の連携の推進)、④-5「リーダーシップの推進)にも間接的に取り組んでいる。

後述するとおり、計画策定・評価(④-1)は本プロジェクトで実施された政策提言やセミナー・ワークショップにて取り組まれた。自治体間連携(①-2)は、プロジェクト対象地域であった3州間においてオレンジという共通産物を取り上げて、出荷調整や栽培技術などに関する連携促進を図った。さらに、本プロジェクトでは地方行政官に対する技術協力に留まらず、大学、NGO、農民、地場民間企業等に対して積極的にワークショップを開催したり、首長に対して政策提言を行ったりして、地域開発に関わる様々なステークホルダーの巻き込みにも注力している。つまり、住民を始めとするステークホルダー参加の促進(④-4)やリーダーシップの推進(④-5)といった間接的なアプローチを組み合わせることで、参加型地域開発に対する地域全体の取り組みを活発化させ、それによって地方行政官の意識変化の促進および取り組み意欲の向上を図っている(BOX3-1参照)。

中央政府に対しては、BANGDAに専門家を配置しBANGDA主催でのワークショップ開催、地方のベストプラクティス事例集の作成などを行った。

#### 【BOX3-1:「地域開発政策支援」の複合的アプローチ】

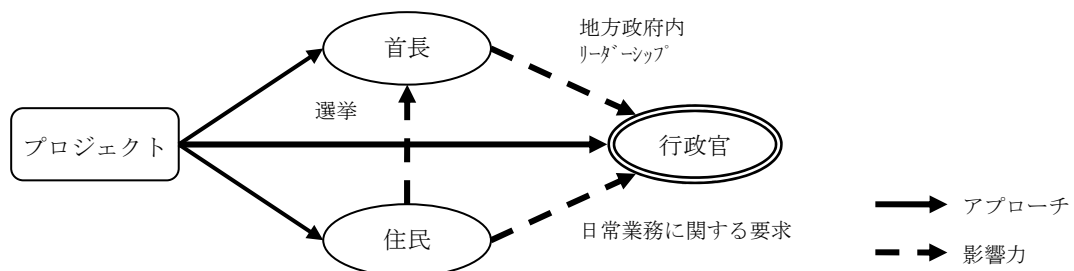
「地域開発政策支援」が開始された2001年は、ちょうど地方分権化が開始された年であり、多くの地方行政官は地方分権化がいかなるものかということについてほとんど理解していない状況であった。特に地方政府の一般職員は、日々の業務内容が大幅に変化したわけでもなく、地方分権化を実感しづらい位置にあり、中央集権時代と同じように中央政府や上司の指示に従うという状態も続いていた。そうした中で、本プロジェクトの長期専門家は、一般の地方行政官に地域開発に対するオーナーシップを認識させ、積極的に参加型地域開発に取り組ませることに非常に苦心したという。

こうした状況への対応策として、一つは首長に対する啓発を行いそのリーダーシップを活用するというやり方(④-5)が考えられた。県・市政府の首長は、地方分権化により大きな権限を移譲されたことで、地方政府内での影響力は一層高まった。本プロジェクトではこうした状況を踏まえ、まずは首長(もしくはカウンターパートであるBAPPEDAの長官)の理解と支持を得るための活動(提言やワークショップ)を行い、首長のイニシアティブによって地方行政官の士気を高め協力を得るという方策を活用した。これが様々な政策提言活動であり、北スマトラ州のトバ湖総合環境保全型地域開発マスタープランや西カリマンタン州の内陸部開発計画のように、一部の提言は首長の支持を得て州政府の開発計画に組み入れられ、それによって州政府職員の主体的姿勢が高まるといった成果が得られた。

一方で、プロジェクト終了後の持続性を担保する意味でも、首長のリーダーシップに頼ることのみでは十分ではなかった。長期専門家はもう一つの方策として、大学やNGO、

住民、民間企業等のステークホルダーをターゲットとしたセミナー、ワークショップを実施し、彼らの参加意欲を高めることで、地方行政官に対するプラスのプレッシャーを強めて意識変化を促すというアプローチ（④-4）も同時に実施した。

地域住民を中心とする様々なステークホルダーの地域開発への関心の高まりは、日頃の業務で地域住民と接する機会の多い部署の行政官に対して影響を及ぼすだけでなく、直接選挙によって地域住民に選ばれる立場にある首長に対しても大きな影響を及ぼす。そしてその影響は、首長を通じて地方行政官全体へと波及していくと共に、たとえ首長が代わっても選挙を通じて次の首長にも継続していくことが期待される。なお、このようなアプローチは、南スラウェシ州では本プロジェクトに先行していた貧困対策プロジェクトなどにおいてもすでに取り組みられてきたものである。



## 2) 案件の取り組み

本プロジェクトでは、政策提言とセミナー・ワークショップ・研修の実施という主に二種類の取り組みが行われた。

### a) 政策提言の実施

政策提言は、各地方政府が策定・実施しようとしている地域開発計画に対して、各専門家が追加的又は補完的なインプットを行うという形で行われた。例えば、南スラウェシ州では、州の養蚕・絹織物振興計画に関連した基礎調査を行い、振興計画策定に際しての提言を行い、西カリマンタン州では、州による3地域での開発計画を結ぶものとして、内陸部開発マスタープランを提言している。北スマトラ州では、州政府のトバ湖周辺環境改善政策に沿って、トバ湖総合環境保全型地域開発マスタープランを提案している。各専門家は、こうした政策提言のための基礎調査や計画策定の過程において、地元の大学やNGOをコンサルタントとして活用するとともに、BAPPEDA等の地方政府職員の主体性を高める取り組みを行っていた。

### b) セミナー・ワークショップ

セミナー・ワークショップは、地域開発計画作成の基礎的能力向上を目的として、プロジェクト期間中に計19回実施され、参加者数は延べ2,300人を超えた。セミナー、ワークショップのテーマとしては、上述の専門家による政策提言に係わるもの以外に、例えば

以下のようなものがあり、BANGDA によって実施されるものと、州政府によって実施されるものがあった。

- 参加型地域開発計画策定
- 参加型予算形成
- 州間連携による地域開発マネジメント促進
- 地域開発ベストプラクティス紹介（一村一品、地元学）
- 中央政府と州政府間のマネジメントとコミュニケーション

2002 年には BANGDA 及び 3 州の BAPPEDA の管理者 4 名を対象としたカウンターパート研修、2003 年と 2004 年には BANGDA 及び州・県・市政府の地域開発計画策定に従事する役職員各 16 名を対象とした地域開発マネジメント研修を日本で実施した。

### （3）地方行政能力向上にかかる効果

#### 1）課題へのアプローチによる効果

本プロジェクトでは、地方行政の計画策定能力向上を図る（④－1）うえで、首長及び地域住民の参加型地域開発に対する理解を高め、参加を促進するという間接的なアプローチ（④－4、④－5）が取られたが、このアプローチは一定の効果をもたらしていると考えられる。

このアプローチの効果が顕著であるのは、南スラウェシ州である。南スラウェシ州では、90 年代前半から JICA が活動を続けてきており、特に 1997 年から 2002 年まで実施された「スラウェシ貧困対策支援」を通じて、州政府及び県政府の首長、幹部職員のみならず一般職員も参加型開発に対する認識を有しているという背景があった。本プロジェクトで JICA と NGO が協力し、北ルウ県のオレンジ振興のために西カリマンタン州への視察や農民組織強化研修など農民に対する啓発活動を行ったのに対して、県政府は農民グループ組織化奨励、マランケ地方への舗装道路の整備計画策定、オレンジジュース加工プログラム実施などの施策を主体的に実施した。また、本プロジェクトを含む長年の JICA 活動を通じて地方政府と大学・NGO との間に信頼関係が構築された結果、大学・NGO がプロジェクト終了後も地域開発に関する提言を行い地域住民の声を地方政府に伝えるなどしており、地方政府に参加型地域開発への取り組みを継続的に行わせる上で重要な役割を果たしているようである。このように南スラウェシ州では、これまでの様々な形での JICA の援助活動によって育まれてきた土壌と本プロジェクトの活動が融合し、首長や関連部局のトップの交代等があっても地域社会全体として参加型地域開発を推進することが出来るまでに取り組みが浸透しているように見受けられた。

他方、北スマトラ州では過去に JICA による本格的な援助が実施されたことはなく、本プロジェクトが初の本格的な援助であった。このため、JICA が推進する参加型開発に対する理解は首長も含めて地方政府全体になく、プロジェクトを立ち上げるためにはまずは首長の理解を得てそのリーダーシップを切り口にすることが有効と考えられた。トバ湖周

辺地域環境保全型地域開発に関するマスタープランは州知事の高い評価を得て、州開発計画に組み込まれることになった。特に同マスタープランで提言された参加型農村評価（PRA）手法の活用に関しては、PRAを用いた事業に対して州及びトバ湖周辺県が継続的に予算措置を行うことが合意された。プロジェクト終了時には首長の協力により本プロジェクトが順調に実施されていたものの、今回の現地調査において複数の州政府職員から、北スマトラ州では本プロジェクト終了後に参加型地域開発への取り組みが後退しているとの声が聞かれた。これは、本プロジェクト推進に対して強力なリーダーシップを発揮して協力していた BAPPEDA 長官が交代したことが大きな要因になっているとのことであったが、これまで JICA の援助の蓄積がなく、本プロジェクトだけでは大学や NGO を含む地域住民に参加型地域開発の理解が十分に浸透するまでに至らず、地方政府に参加型地域開発への取り組みを継続させるだけの基盤が十分にできていないと考えられる。

## 2) 案件の取り組みにおける特徴

### a) パイロット・プロジェクトへのニーズと成功事例の現場視察の実施の効果

現地調査においては、本プロジェクトにおける各専門家の活動を高く評価し、プロジェクトを継続して欲しかったという声が多かった反面、活動内容はワークショップやセミナーといった座学が中心で、知識は得られたものの、専門家の指導を受けながら実践を行う機会が少なかったため、経験としては蓄積されなかったという声も多く聞かれた。

本プロジェクトの実施中においても同様の懸念は示されており、実際に南スラウェシ州の現地 NGO と連携したコミュニティレベルの開発プロジェクト（Community Empowerment Program: CEP）や北スマトラ州のトバ湖周辺における参加型農村評価（PRA）による有機農法事業など、いくつかのパイロット・プロジェクトも実施されたが、いずれも小規模なものであり、また一部は県・市が関与していなかった。

パイロット・プロジェクトへの要望は特に北スマトラ州において強く出されたが、これは南スラウェシ州に比べて北スマトラ州における JICA の支援活動の蓄積がなかったことも原因の一つと思われる。既述のとおり、90年代から長期的に様々な JICA の活動が実施されてきた南スラウェシ州では、改めてパイロット・プロジェクトを実施しなくても過去の協力による継続的な取り組みの具体例があった。それに対し、北スマトラ州での本格的な JICA 活動は本プロジェクトが初めてであり、参加型地域開発に対する理解度がまだ十分でなかったため、実体験を通じて理解を進めるためにパイロット・プロジェクトの必要性をより強く感じたと考えられる。

一方、本プロジェクトでは、地方行政官や地域のリーダーに地方政府の先進的な取り組みや、地域開発、コミュニティ開発への取り組み事例を視察する機会を与えており、これらの現場視察によってその後の地域開発に対する取り組みが促進されたという例が多く見られた。例えば、日本で実施したカウンターパート研修や国内研修として、先進事例の視察が組み込まれており、座学だけでは分からない現場での工夫を知ることができた、現

場の人々との対話を通じて新たなヒントが得られたとして、高く評価されているようであった。

#### b) 首長のリーダーシップの活用

インドネシアでは地方分権化により地方政府の首長の権限が強くなっており、加えて直接選挙の実施により首長の正当性が高まったことで、地域開発政策策定・実施における首長の影響力は高まっている。本プロジェクトでも首長もしくはその意を受けた関係当局のトップの理解と支持を得て、そのリーダーシップを利用してプロジェクトを推進するというアプローチ（④-5）を取ったことは既述のとおりであり、特にこれまでの JICA 活動の蓄積のない北スマトラ州における本プロジェクトの遂行は、カウンターパートである BAPPEDA 長官の強力なリーダーシップに負うところが大きかったと考えられる。北スマトラ州の NGO から、プロジェクトサイトの選定に際しては首長のリーダーシップを期待できるところを選ぶべきであるとの意見があった。

しかしながら、一方で、こうした首長のリーダーシップに頼りすぎると、首長の交代により負の影響を受けてしまうということも危惧される。北スマトラ州では、プロジェクト実施を強力にサポートした BAPPEDA 長官が本プロジェクト終了後に交代したため、州政府における参加型開発への取り組みの機運が後退したという声が聞かれた。

#### c) 中央政府のコーディネーション能力の向上

本プロジェクトでは内務省 BANGDA にも専門家を配置し、地方政府が行う地域開発をコーディネートする能力の向上をはかった。プロジェクト終了時点では中央政府と地方政府の組織立った協力関係が築かれるまでには至らず、BANGDA は地方政府間のコーディネーターとしての役割を果たすための体制づくりを行っていくとともに、地方政府とコミュニケーションをとる必要がある、とされた。現地調査の聞き取りによると、BANGDA では、地方の地域開発にかかるグッドプラクティス事例収集のためのタスクフォースを形成し、事例集作成に取り組んでいる。また、地方のグッドプラクティス事例を元に、地方での投資におけるワンストップサービスに関する中央の政策ガイドラインを作成している。地方分権化の進展段階では中央—地方関係が不明確で、中央政府の役割が曖昧になることも多いと考えられるが、BANGDA はプロジェクトを通じてコーディネーターとしての役割を見出し、具体的に取り組んでいるといえる。

### 3.2.2 「地方行政人材育成」

#### (1) 案件の背景及び概要

インドネシアでは、2001年1月の地方分権化実施に伴い、外交、国防、司法、宗教、金融・国家財政を除く権限が地方政府に移譲され、地方における多くの中央政府の出先機

関や人員が地方政府に移管された。しかしながら、地方分権の担い手となる州・県・市等の地方政府は、自らが政策を立案し実施することに慣れておらず、またその能力も不十分であるため、地方政府の行政官や立法府である地方議会議員等の人材育成が急務とされている。

このような状況の下で、JICAは地方行政官の能力向上に協力するために、2002年4月から2005年3月まで、ジャカルタ、北スマトラ州、南スラウェシ州をプロジェクトサイトとして協力活動（フェーズⅠ）を開始した。主な支援対象機関は、内務省（地方自治総局、教育訓練庁）、北スマトラ州研修所、南スラウェシ州人材育成局、同州村落開発局、ハサヌディン大学であった。当初はジャカルタに業務調整員を含む3名、南スラウェシ州に1名の計4名の専門家を配置し、その後ジャカルタの専門家1名を北スマトラ州に再配置したが、ジャカルタでの業務が当初想定した以上であったため、2004年2月にジャカルタに1名の専門家を追加投入して5名体制とした。活動内容は、主に州及び県・市政府の行政官を対象として、上述の支援対象機関を通じて研修コースを実施するというもので、3年間で88コース、延べ約3,400名に対して研修を実施した。実施した研修コースの主な内容は、行政運営管理、地方自治法に基づく郡長の新たな役割、地方財政の運営管理手法、人事制度改善、地域間連携、地域経済開発であった。

本プロジェクトのフェーズⅠは、プロジェクト目標の達成指標（3,100名への研修実施）を達成したことから2005年3月をもって終了したが、地方行政官研修機関の研修運営能力については一層の強化が必要であること、また地方政府に対する地方分権に係る法律・制度・手法の周知徹底のための研修も引き続きニーズ・意義が高いことから、2005年4月から2年間の予定で、内務省と北スマトラ州研修所を対象としてフェーズⅡが実施されている。

## （2）アプローチ・取り組み

### 1）課題へのアプローチ

本プロジェクトのフェーズⅠにおけるプロジェクト目標は、「主に行政管理と地域開発の分野において、地方のニーズに合った研修コースが実施される。」であり、期待された成果は以下の3つであった。

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>i) 研修コースが地方の状況により適合したものに改善される。</li><li>ii) 地方政府等が自ら必要とする研修を実施できるようになる。</li><li>iii) 研修関連機関の連携が強化される。</li></ul> |
|--|

一方フェーズⅡではプロジェクト目標が二つ設定され、それぞれに期待される成果が設けられた。

＜プロジェクト目標Ⅰ：内務省教育訓練庁及びスマトラ州研修所における、地方行政官等の人材育成のための研修運営能力が向上する＞

- i) 地方政府のニーズに基づいて研修カリキュラム・モジュールが実践的な内容に改善される。
- ii) 教育訓練庁と州研修所の研修実施における連携が強化される。

＜プロジェクト目標Ⅱ：地方政府において、地方分権の進展に伴って作成された内務省の政策・ガイドラインに基づいた行政手法が周知・理解される＞

- i) 行政サービスを向上するための研修のカリキュラムが改善され、実施される。
- ii) 研修関連機関（州間及び州内の州・県・市）との協力関係が構築される。

フェーズⅠとフェーズⅡで期待される成果が大きく変更されたわけではなく、フェーズⅠにおいても、地方分権における重要なテーマについて研修を通じて地方政府を支援するという目的と、地方政府等の研修実施体制及び人材育成能力の強化を目指すという目的の二つを包含していた。

本プロジェクトは、課題体系の中心課題③－２「職員能力向上のための研修・制度の拡充」を中心としつつ、地方分権化を推進する上で重要なテーマであった中心課題①－２「地方自治体の権限・役割・関係の明確化」、①－３「民主的な行政統制を行うための代表制の推進」、④－１「計画策定・実施・評価プロセスの改善」、④－２「行政サービスの改善・効率化」、④－４「市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上」、④－５「リーダーシップの推進」に関する研修を実施し間接的にアプローチしている。後述するように、③－２は中央研修実施機関と州研修実施機関に対する研修運営能力改善支援ということで、研修カリキュラム・モジュールの改善支援や講師研修実施支援、研修機関間の連携支援といった取り組みがなされている。他方、①－２、④－１、④－２については、地方自治体の政策を支援する研修（例えば①－２に関しては郡長研修や地方自治体連携ワークショップ、④－１に関しては地域開発計画研修、④－２に関しては行政能力向上研修やグッドガバナンス研修、など。以下「政策支援型研修」という。）の実施を通じて間接的に取り組みがなされている。

## 2) 案件の取り組み

### a) 中央政府機関の研修実施能力の改善

フェーズⅠでは、内務省の教育訓練庁（Badan DIKLAT）と地方自治総局（OTODA）が地方分権化以前から地方行政官に対して行っている研修の内容を、より地方政府のニーズに沿ったものに改善できるようにすることを目的として、実際の研修カリキュラム・モジュールの企画・実施作業を通じて、地方の状況の調査・研究、地方政府の研修ニーズ調査、アクションプランコンポーネントの導入などに関する能力向上支援を行った。フェーズⅡ



では、さらに、パブリック・マネジメント・リフォーム研修に関するカリキュラム改善及びアクションプラン実施を支援しているほか、研修運営マニュアルの作成も支援している。

#### b) 地方政府機関の研修実施能力の改善

フェーズⅠでは、二つの地方プロジェクト・サイトにおける研修実施機関（南スラウェシ州人材育成局と北スマトラ州研修所）が、研修内容を受講者のニーズに沿ったものに改善できる技術を習得することを目的として、実際の研修プログラム企画・実施作業を通じて、研修の全体的な実施能力に加え、研修ニーズ調査やアクション・プラン作成コンポーネントの導入等に関する能力向上支援を行った。フェーズⅡでは、北スマトラ州研修所に対して、研修運営マニュアルの作成、研修運営研修のカリキュラム改善を支援しているほか、特に行政サービス向上のためのグッド・ガバナンス研修に関するカリキュラム改善支援を行っている。

#### c) 研修関連機関の連携強化

フェーズⅠでは、プロジェクトを触媒として、中央政府機関と地方政府機関、州政府機関と県・市政府機関、あるいは地方政府機関と大学・NGO の間で研修事業に関する連携促進のための取り組みを行った。例えば、北スマトラ州企画のグッド・ガバナンス研修への Badan DIKLAT からカリキュラム開発や講師派遣といった支援、南スラウェシ州人材育成局・州村落開発局・ハサヌディン大学・環境友の会（ローカル NGO）による PLSD 研修<sup>6</sup>の実施における協調、北スマトラ州研修所による東ジャワ州研修所との相互交流、などが挙げられる。フェーズⅡでは、北スマトラ州における州と県・市及び県と市間の広域協力体制構築を支援するほか、Badan DIKLAT による郡長研修のための講師研修（Training of Trainers: TOT）を支援している。

#### c) 政策支援型研修の実施

地方分権政策推進に際しての喫緊の課題に対応するための研修実施を支援するものである。フェーズⅠでは、行政能力向上研修、議員研修、郡長研修、地方自治体連携ワークショップ、地域開発計画研修などの研修コースを実施した。フェーズⅡでは、郡長研修、自治体間連携研修などが継続して実施され、またグッドガバナンス研修や研修運営研修が実施されている。

### （3）地方行政能力向上にかかる効果（見込み）

#### 1）課題へのアプローチによる効果（見込み）

本プロジェクトにおける課題へのアプローチは、地方政府等の研修実施体制強化と政策

<sup>6</sup> スラウェシ貧困対策プロジェクトで開発・実施された参加型地域社会開発（PLSD）研修は、その後地方人材育成プロジェクトのフェーズⅠに引き継がれて2005年3月まで南スラウェシ州の全県・市を対象に実施された。

支援型研修の実施を通じた地方分権重要課題に関する地方政府の理解向上という二つに大別され、中心課題③-2「職員能力向上のための研修・制度の拡充」に主にアプローチしつつ、①-2「地方自治体の権限・役割・関係の明確化」、④-1「計画策定・実施・評価プロセスの改善」、④-2「行政サービスの改善・効率化」などにアプローチしている。

TOT や研修運営マニュアルの作成などで研修実施機関の能力向上を目指すという③-2に対するアプローチは効果がすぐに現れるものではなく、長期的な取り組みを必要とする。本プロジェクトでも、フェーズⅠが実施された南スラウェシ州では、州政府が州研修所独自の研修の質向上に対する関心が薄かったため、研修所の運営能力向上という点での成果に限界があったことが報告されている<sup>7</sup>。また、現在フェーズⅡが実施されている北スマトラ州においては、研修所職員及び講師の質の向上および意識変革、研修の主体的実施のための制度・予算の未整備等の課題と見られ、研修所の運営能力向上支援が効果を発揮するには長期的取り組みが必要であると考えられる。

これに対して、政策支援型研修の実施を通じた地方分権の重要課題へのアプローチは比較的短期的な効果が認められる。フェーズⅠの終了時評価に際して内務省から、本プロジェクトで実施された政策支援型研修は、地方分権における役割を十分に理解していなかった地方政府に対する地方分権政策の啓発・普及に大きな役割を果たしたというコメントがなされている<sup>8</sup>。こうした効果は、研修の質の高さに加えて、行政サービスの前線で住民と日々接している職員や住民参加によるボトムアップ型の地域開発計画策定を求められている職員など、地方分権への対応に関するニーズが非常に高い職員が研修参加者であるため、研修内容に対する理解の浸透度が大きいことも要因の一つと考えられる。政策支援型研修は地方分権政策の啓発・普及という効果に加え、一部アクションプランの実践を組み込むことで実務と連携した効果が得られたことと、研修の企画・実施自体がパイロット・プロジェクト的役割を果たし研修所職員や講師の意識変化を促進することができた。北スマトラ州では、研修参加者が JICA 支援による政策支援型研修と他の研修の質の違いを認識し、それを研修所に対してフィードバックするという流れが出てきつつあり、これによって研修所所長をはじめとする幹部職員はより効率的な研修実施に向けた改善を強く認識するまでに至っている。

このように、研修実施機関の能力向上と政策支援実践型研修の実施という二つのアプローチを一つのプロジェクトで行うことは、相乗効果を生むことが出来ると考えられる。一方で、③-2の効果を上げるためには、同時に③-1にあたる人事・給与・評価等の制度が整備されることが必要である。研修効果やインセンティブの向上が、それら制度整備に左右されることはプロジェクト関係者に多いに認識されており、その動向はしっかりとフォローがされている。

<sup>7</sup> JICA (2004 年)「インドネシア共和国地方行政人材育成プロジェクト終了時評価報告書」

<sup>8</sup> ibid.

## 2) 案件の取り組みにおける特徴

### a) 中央政府と州政府、県・市政府の役割分担に関する想定の特徴

地方分権化が開始された直後は、地方行政官の人材育成における中央と州と県・市の役割分担が不明確であった。本プロジェクト開始時は中央の役割は地方研修機関の管理監督が主となると想定していたが、実際には教育訓練庁自身が研修実施機関として活動したため中央への支援に重点を置くこととなり、結果として北スマトラ州への専門家の配転が遅れた。2005年政令79号では、教育訓練庁の役割分担が地方政府マネジメント分野における地方への指導役になるという方向性が固まった。そのため、同庁に対する支援を研修実施機関としての能力向上支援から地方研修機関の指導役としての能力向上支援に再び転換する必要が生じており、プロジェクト運営に負担が生じている。

### b) アクションプランの導入による研修成果の発現

本プロジェクトで実施される一部の研修では、研修生に対して研修終了時点でアクションプランを作成・提出することを義務付けている。研修参加者は、作成したアクションプランを職場に持ち帰って実践することで、職場の効率性や質の向上に貢献するとともに、そうしたアクションプラン作成・実行を通じた行政改善という手法を地方政府にフィードバックすることが期待される。本プロジェクトでは、こうしたアクションプランを通じた研修効果を高めるためにさらにいくつかの工夫が行われている。

フェーズIが実施された南スラウェシ州では、階層別の研修を同時期に実施し、研修の後半には今度は研修参加者を部局別に組み替えてアクションプラン作成を行わせるという手法を行った。これによって同じ部局の違う階層の職員、つまり部局内の意思決定ライン全体がアクションプラン作成に関与することになり、研修終了後のアクションプラン実施が行いやすくなった<sup>9</sup>。さらに、研修最終日には作成したアクションプランを州知事の前で発表するという工夫も行った。

北スマトラ州における研修では、終了後6ヶ月程度でRe-Entry研修を実施しており、以前の研修参加者を再度研修に招き、アクションプランの実行状況を報告させることで、アクションプランへの取り組みが高まっている。また、研修参加者の選定にも工夫を凝らしており、行政サービス向上を目指す「グッド・ガバナンス研修」では、住民からのクレームを受けやすい教育、保健、住民登録、商工、税務という県・市政府の5部署を対象とし、各部局から4人1チームで派遣してもらうことで、職場に戻ってからのアクションプランの実践を行いやすくしている。多くの研修生は各々の職場でアクションプランを実行し、具体的な業務改善の成果を上げているものもいる。例えば、グッド・ガバナンス研修参加者で、北メダンのサムサット（自動車登録サービスのための、州地方税当局、警察、国営保険会社、北スマトラ開発銀行という4者による共同事務所）の州地方税徴収所長は、

<sup>9</sup> 但し、この手法は部局内の意思決定ラインが数日間実務から離れることになるため、地方政府側の十分な理解と協力がなければなかなか実現できないという問題がある。

研修で教わったベストプラクティスを組み合わせて、手続の簡素化や手数料の透明性向上に取り組んだ結果、利用者から非常に好評を得ただけでなく、事務効率も高まるという効果があった。

### 3.2.3 「スラウェシ地域保健強化」

#### (1) 案件の背景及び概要

インドネシアでは乳幼児死亡率や妊産婦死亡率が他のアセアン諸国と比較すると依然として高く、州同士や都市・農村間の地域間格差が未だ顕著となっている。このような背景のもと、インドネシア政府は保健事情の悪いスラウェシ島において、地域の医師、助産婦、検査技師などの医療従事者の人材育成と、各県の衛生部長への保健計画の策定・実施に関する技能向上を目的としたプロジェクト方式技術協力を要請し、我が国は1997年4月1日から5年間の協力期間で本プロジェクトを開始した。主な活動は、問題解決型アクションリサーチ（PROAR）の導入、検査室精度保証、地域保健管理者育成、母子保健人材育成の4項目である。PROARは、実際の問題を解決するためにその原因を探り、データに基づいた解決法を検討・実施し、その結果を評価して計画を繰り返し作成するマネジメント手法で、本プロジェクトで開発し実践されたものである。検査室制度保証は、南スラウェシ州立中央検査室を対象とし、臨床検査の制度保証に関する技法の導入と知識・技術の向上に取り組んだ。地域保健管理者育成は、地域レベルでの保健計画作成、実施及び管理能力強化を目的として、県衛生部長、県病院長、州衛生部職員などを対象に研修を実施したものである。母子保健人材育成は、母子保健に関わるトレーナーならびにスタッフの研修が実施されるとともに、最新の基礎助産技術の研修が州ならびに県レベルでの研修センターで実施されたものである。地方行政能力向上の観点からは、PROARと地域保健管理者育成が直接的に、そして母子保健人材育成が間接的に関係している。

#### (2) アプローチ・取り組み

##### 1) 課題へのアプローチ

本プロジェクトは、地方政府の保健セクター強化への支援であり、主に課題体系図における④-1「計画策定・実施・評価プロセスの改善」及び④-2「行政サービスの改善・効率化」、さらに④-4「市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上」に対してアプローチしたものである。また、③-2「職員能力向上のための研修・制度の拡充」にもアプローチしている。

PROARを開発し、保健所レベルに導入・運用しており、④-1、④-2、④-4に対してアプローチされているといえる。PROARの導入によって保健所職員が当該地域の課題を解決するための計画策定及びその評価というサイクルが可能になった④-1及び④-2へのアプローチ)。さらに保健所では保健所助産婦（シニア助産婦と呼ばれ、地域助産婦の監督を担当）のみならず、村に滞在し定期的に保健所に活動報告を行う地域保健婦

も PROAR に参加し、極めて住民に近い意見を取り入れることが可能であった（④－4 へのアプローチ）。

③－2 に対するアプローチは、地域保健管理者育成を通してなされた。地域保健管理者を育成地域レベルでの保健計画作成、実施及び管理能力強化を目的として、県衛生部長、県病院長、州衛生部職員などを対象にハサヌディン大学医学部公衆衛生学科で研修が実施されてきた。また、母子保健人材育成としては、州・県レベルでの母子保健人材養成のプログラム化が図られ、研修センターや指導者チームが設置された。これは州・県政府の研修実施能力向上にもつながり、③－2 に対するアプローチと考えられる。

## 2) 案件の取り組み

### a) 保健所レベルにおける計画・実施・評価・モニタリングのサイクルの定着 (PROAR)

PROAR の導入は、まず研修を通じて行われた。研修は州 PROAR チームにより実施され、1つの保健所から医師、助産婦、地域助産婦、公衆衛生学士の5名のチームが受講し、プロポーザルを提出する。指導者はその案を検討し、サイド指導のワークショップを実施して修正案を完成させ、それに基づき「小さいプロジェクト」を実施するという手順で研修と実践を連動して開始された。そして「小さいプロジェクト」に関し、県の衛生部でも PROAR チームを編成して評価・モニタリングを行い、3ヵ月後に最終評価を行うという方法をとった。その後この方法は拡大し、標準化、そして普及活動へと進んだ。PROAR の標準化と拡大に向けてモジュール化が進められ、州衛生部が州の政策として保健所の計画手法に PROAR を採用することを決定したこと、上述したように本プロジェクトの一つのコンポーネントである地域保健管理者育成においてハサヌディン大学でのコースで採用されていること、等、ブルクンバ県を始めとするパイロット地域ではプロジェクト終了直後の段階では、全ての保健所から PROAR 活動に関する報告書が提出されている。現地調査においても PROAR が保健行政サービスにおいて重要な手法として活用されている様子が見られた<sup>10</sup>。

### b) 地域保健管理者研修

地域保健管理者を育成地域レベルでの保健計画作成、実施及び管理能力強化を目的として、県衛生部長、県病院長、州衛生部職員などを対象にハサヌディン大学医学部公衆衛生学科で研修が実施されてきた。カリキュラムには疫学、保健計画と評価手法などとともに PROAR も含まれている。本コースはハサヌディン大学公衆衛生学部修士課程として認められ、卒業生には修士号が授与されている。南スラウェシほぼ全ての県の県衛生部長が修士号取得者となり、それに加え県病院や保健所の管理職が修士号を取得している。

<sup>10</sup> プロジェクトが実施されたうちのひとつであるブルクンバ県の職員に対する現地調査での聞き取り及び質問状への回答によれば、PROAR は 2006 年 4 月の段階で、保健計画プログラム策定にとって依然として重要な手法として活用しているという。また事業評価システムである RENSTRA が導入されているが、その過程としても PROAR は重要な手法となっている。

c) 母子保健人材育成

地域保健要員の強化およびアジア経済危機に伴う貧困者対策として、母子保健にかかわるトレーナーおよびスタッフ（主に助産師）の研修が行われた。また、州・県レベルで保健人材育成が行われるよう、州・県レベルの指導者養成、研修センター機能強化といった研修実施能力向上に取り組み、プロジェクト終了時には地域保健人材研修制度が確立した。パイロット県レベルが実施主体になるものの、州レベルを指導的立場として巻き込むことで、州へのフィードバックを意図していた。

(3) 地方行政能力向上にかかる効果

1) 課題へのアプローチによる効果

職員能力向上のための研修・制度拡充(③-2)に対するアプローチでは地域保健管理者育成研修カリキュラムにPROARを含んでおり、研修を通じて計画策定・実施・評価プロセスの改善(④-1)を学び、実践した。そして、PROARにより優先度の高い課題に取り組む技法の実践を通して、行政サービスの改善・効率化(④-2)にかかる取り組みにつながったと考えられる。さらにPROARの実践に際して地方保健婦によって住民の意見を取り入れることができ、住民参加の促進を通じた行政運営能力の向上(④-4)が可能になるとともに、住民のニーズに優先的に対応することで、行政サービスの改善・効率化(④-2)にさらに貢献したと考えられる。

このように、③-2の研修とその実践において④「地方自治体の効果・効率的な行政運営」につながる活動が多く行われたことにより、研修と実践が螺旋的に相乗効果を生み、研修制度としての定着や、PROARの普及といった効果につながったと考えられる。

2) 案件の取り組みにおける特徴

a) 分権化のプロセスにおける取り組み

地方分権化以前の中央集権制度では保健所所長、県衛生部長、州衛生部長などが自ら判断を下す必要は少なかった<sup>11</sup>。しかし分権化後、状況は変化している。地方政府職員に求められるようになった業務を質問票で問い合わせたところ、地方及びコミュニティの意向に沿った形で進めることができる能力が求められるようになったと回答されている。本プロジェクトは地方分権化の進展以前から実施されているが、例えば地域保健管理者育成研修は管理者の意識改革と能力強化の点で重要な役割を担った。より地域に近い人材を育てる母子保健人材育成活動も、地方分権の流れに沿うものであった。また、PROARは保健所レベルで計画策定と実施に関する評価の能力向上に資するツールであり、地方分権の流れに即応するものであったと考えられる。本プロジェクトの実施中に地方分権が進展したが、それは結果的にプロジェクトにとっては追い風となった。分権化といった大きな流れ

<sup>11</sup> 国際協力事業団医療協力部（平成13年）インドネシア国南スラウェシ地域保健強化プロジェクト終了時評価報告書

は、特にインドネシアの場合は急速であり予測しがたい部分もあったが、プロジェクト実施中に中央―地方の体制や関係性に常に留意し、その変化に対応できる準備を行うことは重要であると考えられる。

なお、ブルクンバ島の県衛生部門への予算配分は分権化前（1998/99）は県全体の10.6%であったが、分権化以降2002年には5.97%、2004年には4.98%と減少し、2005年によく8.0%にまで回復した。これはDAK（中央からの移転資金のうちの「特別配分金」）の変動によるものであるが、地方分権化以降の資金配分に影響を受けたと考えられる。地方分権化を案件のプロセスに含む場合は、権限や予算の大幅な変化といった根本的な課題が生じることもある点には留意が必要である。

#### b) 複層的な研修実施

地域保健管理者育成を通して県衛生部長を始めとして、地方政府の保健衛生部門の管理者の保健行政に関する能力を向上させた。分権化の結果自らの判断が求められるようになった地域保健管理者の能力向上は時宜を得たものであった。また同じ研修に参加してきた県衛生部長や病院長の相互情報交換ネットワークが形成されている。これは情報交換を通して、相互の類似問題解決を容易にし、職務遂行の円滑化、地域の平準化などの保健サービスの向上が期待されている<sup>12</sup>。さらに、本プロジェクトでは地域保健の前線にいる地域保健要員の育成を、州・県レベルの能力強化を通じて行った。地方分権化の中で行政サービスが効果的に計画され実施されるためには、幹部の能力強化とともに、実践者となる普及員レベルの能力強化も重要である。両者をうまく組み合わせることで、機能する行政サービスに向けた体制が作られると考えられる。

### 3.2.4 「スラウェシ貧困対策」

#### (1) 案件の背景及び概要

インドネシアでは、開発と経済成長が進むにつれて都市部と農村部、ジャワとその他地域（特に東部インドネシア）など、国民の間に貧富の差と地域格差の拡大が明らかになり始めていた。このためインドネシア政府は1994年に発表した第6次国家開発5カ年計画において、「平等と貧困軽減」を国家開発の中心目標に掲げ、国家目標として貧困対策に取り組んできた。このような背景の下、インドネシア政府により東部インドネシアの南スラウェシ州において貧困対策事業を含む住民参加型村落開発事業の立案・運営能力強化を目的とした技術協力が我が国に対して要請され、南スラウェシ州タカラール県において実施された。本プロジェクトは、内務省村落開発庁（BPM）及び国家開発企画庁（BAPPENAS）を中央での実施機関、南スラウェシ州村落開発庁（州BPM）及びタカラール県村落開発事務所（県PMD<sup>13</sup>）を現場レベルでの実施機関として、スラウェシ地域に普及できる参加型開

<sup>12</sup> ibid.

<sup>13</sup> 2005年以来、格付けが上がり村落開発局になっている。

発モデルの構築を目的として、①参加型村落開発事業が開発対象村落（県内4カ村）で円滑に実施され、対象村住民の社会的能力が強化されること、②タカラール県において村落開発支援システムを構築すること（SISDUKの確立）、③南スラウェシの状況を踏まえた村落開発関係者研修プログラムが整備されること、といった3つの柱を設けた。

## （2）アプローチ・取り組み

### 1）課題へのアプローチ

本プロジェクトは、地方政府および地域住民の協働による住民参加型村落開発事業の立案・運営能力の強化への支援であり、主に課題体系図における④-1（計画策定・評価実施プロセスの改善）及び④-2（行政サービスの改善・効率化）、さらに④-4（市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上）に対してアプローチし、上位課題④に広くターゲットを当てている。さらに、中心課題③-2（職員能力向上のための研修・制度の拡充）にもアプローチしている。

対象村落での村落開発事業実施と村落開発支援システムであるSISDUKの確立により、村落住民グループの計画策定・実施・評価能力の向上に取り組み、行政サービスの改善・効率化を図ったことから、④-1および④-2にアプローチしているといえる。さらに④-4へのアプローチとして、NGOとの連携を含めて住民の能力強化に取り組み、参加型村落開発事業の手法が完成されるとともに、住民の自発的な活動参加が促進された。

③-2に対するアプローチは、地方自治体職員の能力向上として、PLSD（参加型地域社会開発計画）研修<sup>14</sup>が実施された。州政府、大学、NGO等が連携し研修モジュールが開発され、研修実施体制が構築された。州知事令によって独自にプロジェクト・フォローアップ・チームが設置されており、本研修は州政府・県政府によって継続実施されている。また、プロジェクト終了後、「地方行政人材育成プロジェクト」によって研修実施支援もなされた。

### 2）案件の取り組み

#### a) 参加型村落開発

プロジェクトではBasic Framework of Rural Community Development (BFRCD)を基本概念として、既存の村落住民組織・社会関係資本を重視し、対象村落（県内4カ村）の住民が参加型村落開発事業を展開できることを目的とした。具体的には社会的準備（住民の発意を促し能力形成を行うこと。事業の準備段階。Social Preparation; SP<sup>15</sup>）を通じて住民の自立化支援および活動形成支援を行い、住民グループの提案による具体的な事業の成功と

<sup>14</sup> PLSD (Participatory Local Social Development) とは、国連地域開発センター (UNCRD) 社会開発ユニットの余語トシヒロ専門官と大濱裕研究員（両名とも現在は日本福祉大学教員）により開発された開発概念である。本プロジェクトでは、大濱氏の支援を受けつつインドネシア版のPLSDモジュールを開発した。

<sup>15</sup> 主に参加型アプローチにおける意識化・組織化のプロセスを指す



いう成果をもたらした。その際、行政と地域社会をつなぐ NGO 等外部人材をフィールドオフィサー（ファシリテーター）としてプロジェクトが雇用し、その有効性も明らかにされた（終了後は県が雇用）。対象村落での活動により、調査準備から事業計画実施までの各種調査手法が確立し、b)の制度構築にフィードバックすることができた。

#### b) 参加型村落開発支援システム（SISDUK）

タカラール県で住民のニーズに即した参加型村落開発支援のための行政システム（SISDUK）が開発されることを目的に活動を行った。具体的には、1999年以降政策形成のためにセミナーを5回実施し、さらにタカラール県において SISDUK 構築のための政策環境を整備するため、BAPPEDA、PMD、県が中心となり、SISDUK に必要な人材、予算などの資源配分の必要性も含め検討し、SISDUK の条例化に向けた取り組みを進めた。99年にはまず、SISDUK の県知事令による SISDUK の試行が認められ、フィールドオフィサーとして NGO 人材の参画が認められた。さらに 2001 年度には SISDUK 試行のための県予算が大幅に準備され、2002 年には正式に県条例化されたことにより、SISDUK が機能するようになっていった。具体的には住民のグループ活動が支援されるとともに、村民グループの提案書検討、グループ活動のモニタリング・技術指導、運営管理問題等が討議されて、目的・予算・計画を盛り込んだ支援活動計画が策定されるようになった。プロジェクト終了後は、住民活動をサポートするフィールドオフィサーを県政府予算で配置した。

#### c) 村落開発研修

スラウェシ州に適した参加型地域社会開発（PLSD）研修モジュールが完成されることを目的として取り組んだ。具体的には、州村落開発庁（BPM）、ハサヌディン大学、LML、マラン市 PMD 中央職員研修センター（オブザーバー）の参加により、PLSD 研修モジュールの開発が進められた。さらに TOT、OJT を通じて PLSD 研修に必要な講師が州 BPM、ハサヌディン大学、地元 NGO（環境パートナーの会：Lembaga Mitra Lingkungan: LML）においてあわせてプロジェクト終了時まで 23 人養成された。そして 7 回の研修の結果、タカラール県を中心として州全体で 80 名以上の職員が研修を受けた<sup>16</sup>。PLSD 研修では、マザーモジュール、フロントラインワーカー用モジュール、政策決定者用モジュール、県計画者用モジュール、NGO 用モジュールの計 5 種類が作成されている。SISDUK に関する様々なレベルのステークホルダーに対し、それぞれの役割と責任に応じた複層的な研修が戦略的に組み込まれている。

またハサヌディン大学村落開発修士課程もプロジェクト中に立ち上がり、その就学支援事業も実施した。本修士課程は PLSD 研修同様、インドネシアで唯一の村落開発の修士課程であると同時に、マルク州やパプア州といった遠隔地域の行政職員の養成コースとして

<sup>16</sup> 国際協力事業団社会開発協力部（平成 13 年 10 月）インドネシア共和国スラウェシ貧困対策支援村落開発計画終了時評価報告書

も実施されている。

d) 地方分権化を背景とした取り組み

本プロジェクトは、プロジェクト期間が1997年から2001年であり、プロジェクトの実施期間中に経済危機、政治危機が発生、そして分権化を始めとする種々の改革が進められている。中央－地方関係の変化のみならず、州政府と州政府の関係も大きく変化し、プロジェクト実施後半には州カウンターパートの役割はハサヌディン大学における研修事業に特化され、SISDUKなどの事業は県によって主に担われることとなった。このような変化を背景として、本プロジェクトとしては、ハサヌディン大学と連携したPLSD研修では県職員とNGOスタッフの能力向上を図る一方、県に対しては住民申請から実施への迅速化などの支援システム事務局の運営改善支援を行った。またSISDUKにおいてはフィールドオフィサーの支援を受けた農民グループが事業計画立案、実施を自ら行っている。このように分権化政策の導入における県自治体の採るべき一つのモデルとして、これら一連の組み合わせを提示し、SISDUKの試行、さらに県知事、議会を始めとする政治家レベルの理解向上を意識的に図り、県によるSISDUKの積極的な推進を促してきた。そのような取り組みがSISDUKの県条例化ならびに予算化につながった。

(3) 地方行政能力向上にかかる効果

1) 課題へのアプローチによる効果

本プロジェクトは、南スラウェシ州において適用可能な参加型社会開発モデルを開発することを目標として、パイロット的に村落開発を実施するとともに、行政システムとしての村落開発支援システム(SISDUK)を開発・導入するというアプローチ(④-1、④-2、④-4)と、システムを運用する人材を育成するためのモジュール作成と研修実施体制の確立(③-2)を組み合わせている。

地方自治体職員に対して実施されたPLSD研修(職員能力向上制度の拡充:③-2)は、地域社会開発人材育成支援として、地元NGO、タカラール県PMD職員の能力向上に貢献した。そしてPLSD研修を受講した県PMD職員とNGOが、本プロジェクトで導入されたSISDUKの運用による村落開発事業の運用に携わり、計画策定・評価実施プロセスの改善(④-1)と行政サービスの改善・効率化(④-2)に貢献することになった。同時にNGOとの連携を通じた地域住民による村落開発事業支援を通して村落住民のエンパワーメントがなされた(市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上:④-4)。つまり村落住民側、行政側、さらに、地域住民を支援するNGOの協働を支援するという具体的なアプローチを通じて、地域社会における地方行政の役割を試行し、特に村落開発における積極的且つ効果的な支援システムの整備を促した。これらの効果に加え、県知事、議会を始めとする政治家レベルへの働きかけも行い、SISDUKがタカラール県条例として制定されるに至っている。

このように、本プロジェクトでは上位課題④を広くターゲットとし、計画・評価実施プロセスの改善と住民参加の促進、行政サービスの改善がそれぞれ有機的に取り組みられた。さらに、制度運用の基本となる上位目標③の人材育成を戦略的に組み合わせている。上位課題③と④を組み合わせることで、それぞれの効果発現が促進され、持続性が担保されることが示唆されている。

## 2) 案件の取り組みにおける特徴

### a) モデル化の効果とその現地化

本プロジェクトのアプローチは、終了時評価によって「モデル自体はほぼ完成していると判断して良い」と高い評価を得ている。その後、SISDUK が県条例化され予算措置がなされた結果、県内の全ての村落を対象に実施され、プロジェクト終了後もタカラール県政府によって SISDUK が継続的に運用されていることが確認できた。インドネシアの村落において民主主義が導入されてからの歴史はまだ浅く、一般的に参加型開発のプロセスは多くの課題に直面していると考えられるが、SISDUK は先駆的な試みとして試行され、今日に至っているといえる。一方で、プロジェクトによって構築したモデルがタカラール県の制度や風土に適合し現地化されていく中で、いくつかの変化が見られた。その一つは、SISDUK に伴う住民活動支援予算が正式に予算化されたことに伴って、実施期間が政府の単年度予算制度に則って実施されるようになり、住民グループは計画から評価までの全プロセスを年度内に済ませることが必要となった。そのため、SP の期間を十分に確保することが容易ではなくなったとの声が現地調査にて聞かれた。さらに予算配布時期が年度開始直後ではなく四半期程度遅れて配分されることも少なくなく、フィールドオフィサーの活動が制限され、SP に十分な時間をとることができなくなったという側面もあるとのことであった。一般的に村落住民の歴史や社会構造との整合性までを含めた自立発展的な SP を実現することは容易ではないものの、SISDUK 事業において一定度の SP を通じて村人の事業が企画され、実施に移される経験の蓄積プロセスが保障されることは重要であると考えられる。その他の変化としては、予算化されたことで各村へ SISDUK としての提供資金が予算上に明記され、予算配分権を村長が持つこととなった。2002.03 年度の実施では SISDUK 事業の運営に選挙で選ばれた村長の関与が大きく、これによって様々な問題が発生したが、その後は SISDUK 予算の内、30%を村長の裁量権限の下に、残りを申請グループが自由に活用し得るものとした実施細則を決めるといった対策がなされている。このような変化は、SISDUK が継続的に様々な状況に対応しつつ運用されていることの現れであり、その地域に根付き、現地化していく過程で起こることが想定される。フィールドオフィサーや地元の NGO は、プロジェクトによって培われた村落開発の意識が状況の変化により変容している側面を十分に認識し、制度の持つ本質的な考えに沿った運用改善に向けて、SP の手法を工夫するなどの取り組みを行っている。

制度の運用には、意識を持った人材が当たることで、現地化による変化への対応と改善

がなされ、制度の質を担保するための取り組みが継続されると考えられる。SISDUK の場合は、意識を持った人材が州政府レベル、県政府レベルのみならず NGO、大学、地域社会を含めて複層的に育成されているため、様々な側面からの関わりと改善の取り組みが継続されていると考えられる。

#### b) プロジェクト効果の波及

タカラルの成功事例は州内のみならず州外からも注目を集め、多くの視察を受け入れている。成功事例の経験と PLSD 研修の相乗効果によって、タカラルの事例が持つ行政と住民との協働精神を身に付けたもしくは認識した人々はタカラル県のみならず、広く南スラウェシ州内の各県に存在している。それは行政官から NGO、大学関係者、住民まで広く渡る。例えば、南スラウェシ州 BPM フォローアップチームが形成され、参加型開発モデルの普及を州で行っており、マロス県ではパイロットプロジェクトを大学、NGO、県政府との連携のもとに実施している。また北ルウ県やバル県では独自に SISDUK からヒントを得た独自の村落開発システムの導入を行っている。さらに他州への広報を行った結果、南スラウェシ州及び他州の州・県政府は研修参加や現地視察を通じて、SISDUK から学ぶ参加型社会開発に高い関心を示すようになってきている。これらの人々は組織あるいは制度などで直接的な繋がりを持っているわけではないが、各地で主体的に考え、動き始めているといえる。

### 3.2.5 「水利組合強化」

#### (1) 案件の背景及び概要

インドネシアでは、灌漑施設の維持管理のために政府が担ってきた財政負担の軽減を目指すべく、1987 年に灌漑システムの運営と維持管理を水利組合に移管する政策（灌漑維持管理政策）を決定したが、その後具体的なアクションは積極的にとられていなかった。2004 年 2 月、世界銀行の支援による WATSAL（水資源セクター構造改革融資）の結果を受けて水資源法が改正され、灌漑施設の管理責任に関して 1 次及び 2 次水路は地方政府、3 次水路を水利組合が持つことが規定された。このような中、灌漑施設維持管理の水利組合への移管はインドネシアの灌漑セクターに課せられた最重要課題であるが、現状の大部分の水利組合は、結成にあたって農民の意向が十分に反映されておらず、水利費を負担するだけのメリットが農民に示されないことなどから、十分に機能していない。また、水利組合の活動に対し支援を行う立場にある地方政府は、技術力を有する人材や経験の不足などから、十分な支援を行うことができない状況にある。

これらの問題に対処するため、インドネシア政府より、地方レベル行政機関及びモデル地区の農民に対し、水管理・灌漑施設管理技術等の巡回指導を中心とした水利組合の強化に対する技術協力の要請が行われた。これを受けて、2004 年 4 月から 2007 年 3 月までの 3 年間の予定で長期専門家 4 名を派遣して支援が開始された。プロジェクトサイトは、南

スラウェシ州で実施された JBIC 事業「ビリビリ灌漑事業」の対象地域（約 23,700ha）の内、ゴワ県タナバンカ村周辺（約 300ha）とされ、カウンターパートは居住・地域インフラ省水資源総局、南スラウェシ州水資源管理局、ゴワ県水資源管理局となった。

## （2）アプローチ・取り組み

### 1）課題へのアプローチ

本プロジェクトは、地方政府による支援と NGO との協調を通じて、農民が参加する水利組合が活性化し、灌漑施設の適正な運用・管理が行われるモデルの確立を目標として開始された。2003 年 3 月に実施された第二次事前評価調査では、地方政府職員の能力向上を通じて水利組合強化を図るという方向性がインドネシア政府と合意されている。つまり、本プロジェクトは、④－4 の個別課題「行政サービス実施プロセスにおける住民参加の促進」と④－2 「行政サービスの改善・効率化」を中心にアプローチしつつ、③－2 「職員能力向上のための研修・制度の拡充」にもアプローチしようとしたと言える。④－4 のアプローチにおいては、現地 NGO を地方政府と水利組合（住民組織）との仲介役として位置づけ、NGO を積極的に活用した（BOX 3－2 参照）。つまり、水利組合以外の住民アクターである NGO へのアプローチ（④－4）を含め、政府職員の能力向上（③－2）、水利組合の活性化（④－4）、住民サービスの改善（④－3）を効果的に達成することを目指している。

#### 【BOX3－2:水利組合プロジェクトにおける NGO の活用】

水利組合プロジェクトの開始時には、地方政府は長年、中央集権体制の下で上意下達的に業務を行ってきたため、農民の立場に立ったものの考え方が出来ず、地方政府と農民との間の信頼関係は構築されていないという状況であった。このため、プロジェクトの地方政府職員に対する専門家は、OJT をスタートさせる前に、セミナーや各種ワークショップを実施して、地方政府と農民とのコミュニケーションを促進し、それをきっかけとして地方政府職員及び農民の意識改革を図るという戦略を取った。しかし、カウンターパートが対象サイトに頻繁に足を運ぶことは難しく、行政と農民をつなぐファシリテーターが必要であった。こうした状況を受け、プロジェクト開始当初から参加していた NGO を主要な関連機関の一つとして位置づけ、NGO に地方政府と農民の間の繋ぎ役という役割を与えた。つまり、NGO をより積極的に活用することでプロジェクトの円滑な運営を意図している。

### 2）案件の取り組み

案件の実施に当たっては、地方行政能力向上の観点からは、水利組合組織強化・水管理適正化・灌漑施設維持管理・営農といった水利組合への支援を、OJT によって行政官と共に行うことを通じた人材育成と、研修制度構築の 2 つの取り組みがなされている。

県政府による水利組合に対する組織運営面及び水管理技術面（灌漑施設管理、営農を含む）での改善指導を側面支援しており、県政府に組織強化、灌漑管理、営農等各分野を担当するプロジェクトのカウンターパートを配置し、JICA 専門家および NGO がチームを組んで水利組合の指導に当ること、実践を通じて県政府職員の育成を図るという手法をとっている。

一方の研修教材の作成は、州政府及び中央政府がプロジェクトの成果をセミナーや研修によって普及していくことを目標として、水利組合強化の一連の取り組みに関しマニュアルやモデルテキストを作成している。地方政府・中央政府関係者に対する研修に加え、水利組合幹部、農民リーダー、NGO を対象とした研修も実施している。

### （3）地方行政能力向上にかかる効果（見込み）

#### 1）課題体系へのアプローチによる効果（見込み）

既述のとおり、本プロジェクトでは水利組合の強化に向けて県政府の活動を支援し、県政府職員の能力向上を図るというアプローチ（③－2、④－2、④－4へのアプローチ）を取った。特に NGO との協働（④－4）を強化し、そこから政府職員の能力向上（③－2）、農民による水利組合の活性化（④－4）、住民サービスの改善（④－2）の効果発現を図ることに重点が置かれた。このように、上位課題③と④へのアプローチが組み合わせて実施されている。

水利組合の活動は円滑に行われており、住民サービスの改善（④－2）に対しては効果がもたらされているといえる。一方、水利組合と地方政府とのパートナーシップの構築（④－4）や政府職員の能力向上（③－2）について、より一層効果を挙げていくうえでは、以下のような取り組みも有効と考えられる（下記2）a)参照）。

#### 2）案件の取り組みにおける特徴

##### a) NGO の活用による効果と影響

本プロジェクトでは、地方政府に対する OJT のベースとなる事業を推進するために、NGO を主要な関連機関と位置付けて、地方政府と農民の間をつなぐ役割を与えたが、この運用面での工夫は事業の円滑な実施という効果をもたらした。一方で、現地調査を通じて、水利組合の強化において地方政府と NGO の役割分担が必ずしも明確ではないことも示唆され、NGO の地方行政と地域社会との触媒としての位置付けをより明らかにすることで各々のアクターの役割が明確となり、終了後の持続性を見据えた取組に繋がると考えられる。

##### b) 研修実施体制の確立

本プロジェクトでは、活動成果を踏まえて水利組合強化の優良モデルを確立し、それを他の地域へと普及させるための研修教材を作成している。一方で、プロジェクト終了後に

その教材を使って研修を実施する際に、県政府職員及び州政府職員が講師となることが期待されると考えられるが、このような人材育成はまだ十分にはなされていない様子であった。今後プロジェクトの成果を踏まえて研修を実施していくうえで研修講師や研修実施予算といった実施体制の確立を同時に進めることが必要であると考えられる。

### 3.2.6 「PKPM」

#### (1) 案件の背景及び概要

インドネシアでは、1998年のスハルト政権崩壊後の急速な民主化のプロセスの中で、同国における開発のあり方や手法も従来型の中央政府主導のトップダウンから、地方のイニシアティブを重視した地方分権型、さらに住民参加を主体とするボトムアップ型の開発へと移行しつつあり、行政が実施する開発事業へのNGO・住民組織の参加が顕著に増えてきた。例えば「国家開発計画（PROPENAS）：2000～2004」の中で、行政プロセスにおけるNGOや住民組織の参加促進と能力向上を推進する「NGO組織強化プログラム」が法令化された。さらにYayasan法（財団法、2002年法律16号）の制定により、開発事業の担い手としてのNGOや住民組織の行政における位置づけを明確にし、市民社会の参加による国家開発の実現に向けて取り組んでいる。

しかし政府側には、NGO・住民組織の参加・能力向上を促進する人材・能力が不足しており、両者間の連携・ネットワークも制度的にも未発達であることから、実態としても十分には機能しておらず、信頼関係がも十分には構築されていない。また、NGO・住民組織についても、Yayasan法によって組織運営の健全化が求められるようになった。さらにソーシャル・セーフティーネット・プログラム等の短期・緊急的なものから、中長期的な開発アプローチが必要とされるようになるとともに、このような新たなニーズに対応する能力、体制が求められるようになった。NGO・住民組織の能力、組織力はこの社会的要請に応えるには必ずしも十分ではない。

上記のような状況を踏まえ、インドネシア政府から、コミュニティ開発を促進する上で政府（中央及び地方）、NGO、住民の間の連携促進にかかる支援が要請されたことから、2004年1月から2006年12月まで3年間の協力期間で「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（PKPM）」が実施されている。

#### (2) 案件のアプローチ・取り組み

##### 1) 課題へのアプローチ

本プロジェクトでは「コミュニティエンパワメントにおける政府（中央・地方）とNGO、コミュニティの連携が改善される」ことを目標としている。必ずしも「地方行政能力」といった観点は明示的には現れないものの、PKPM参加者にはNGOのほか地方政府関係者なども含まれている。研修を通して村落開発のファシリテーターとして育成し、村落

開発が自発的に行われることをサポートしているが、その際に行政を巻き込んだ取り組みもなされており（④-4「市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上」、マスター・ファシリテーターが実施した活動によってコミュニティの計画・実施能力向上を図っている（④-1「計画策定・実施・評価プロセスの改善」））。

## 2) 案件の取り組み

### a) コミュニティ開発における参加型開発手法の改善

インドネシア国内で、①パートナーシップ構築、②コミュニティ・ベース課題分析、③アクションプラン、④活動の実施、⑤モニタリングと評価の5段階から構成される研修を行い、村落開発のファシリテーターを育成している。研修は実践を伴うステップとして設定され、参加者はステップの間に自らのフィールドで、研修で習得したことを実践するという形で、実践と研修を相互にフィードバックさせながら進んでいく。研修開始時には当初300人程度の参加者があったが、約1年後には多くの参加者は脱落し、現地調査段階で10名程度（NGOスタッフのほか、地方政府関係者も含む）が優秀なマスター・ファシリテーター<sup>17</sup>として活動している。

### b) ローカルイニシアティブに基づいたコミュニティ・エンパワメントに係るパイロット活動の実施

マスター・ファシリテーターが、対象州においてコミュニティ・エンパワメントを目的として実施した活動を「パイロット活動」として支援を行っている。現地調査時点では、5つの州においてパイロット活動が開始されている。

### c) 対象地域のコミュニティ開発に係る成功事例の蓄積・普及

プロジェクトの関係者間で合意された事例選定基準に基づいて、2004年度は対象10州より13案件が選定されて事例調査が実施され、2005年度は6件実施された。コミュニティ自身による開発事業や地方行政がコミュニティ主導で開発を行うための支援事業が対象となっており、今後地方で実施されるコミュニティ・エンパワメントを目指す開発事業や活動のモデルとして蓄積・普及されることとなっている。

## (3) 地方行政能力向上にかかる効果（見込み）

### 1) 課題へのアプローチによる効果（見込み）

本プロジェクトでは、成果として地方政府との協働を含む参加型開発手法の改善が想定されている。マスター・ファシリテーターとして継続して活動しているのは約10人で多くはNGOスタッフであるが、その中にBAPPEDAの職員など地方政府の職員も含まれている。また、事例調査を通じて行政とNGOが協力する際の連携ガイドラインを

<sup>17</sup> ファシリテーターを育成できるまでの技術・知識・経験を身に付けた研修参加者を指す。



作成するという例や、住民が主体的に活動を進める中で行政と協働する例はあるものの、地方政府とのつながりは前面には出ていないようであった。

住民が地域の開発を考え実践する上で地方政府は主要なステークホルダーの一つであり、コミュニティがその主体性を発揮して持続的に地域開発を進めていくうえで、地方政府には一定度の役割がある場合も多いと考えられる。本プロジェクトでは地方政府に対する直接の働きかけは必ずしも十分ではなくとも、将来的にはファシリテーターおよび住民がより主体的に地方行政を巻き込む、もしくは地方行政の側が触発されコミュニティとの協働による村落開発を果たすことを視野に入れ、地域開発の多様なステークホルダーに働きかけている活動といえる。ただし、より明示的に地方行政をステークホルダーととらえることも、持続性の観点からは重要であり、今後は地方行政も含めて地域開発のファシリテーターを養成していくメカニズム作りが必要になると考えられる。

## 2) 案件の取り組みにおける特徴

### a) 少数精鋭の、意識の高い村落開発ファシリテーターの育成

本プロジェクトでは、カウンターパートに技術を移転するという考え方は採用せず、インドネシア人によるインドネシアのコミュニティ作りを支援するという考え方で事業を進めた。当初 10 州から 300 人が研修に参加したが、独自のフィールドワークに基づいて収集した情報を踏まえ地域の文脈の中で開発を考えることができる能力と意欲を持っていることが重要であったため、1 年後には 10 人程度にまで絞り込まれ、マスター・ファシリテーターとして継続的に活動している。量的成果を求める研修実施ではなく、経験的学びを重視する人材育成方法によって、村落開発を有効にファシリテートすることができる少数精鋭の意識の高い人材が育った。また成功事例調査においても、当初は研究機関やコンサルタントを雇用して実施する予定であったのを、マスター・ファシリテーターが主体となって実施するよう修正したが、これはマスター・ファシリテーターの更なる能力向上に寄与したと考えられる。

## 3. 2. 7 「REDIP」

### (1) 案件の背景及び概要

インドネシアでは、2008 年に 9 年制義務教育（小学校 6 年＋中学校 3 年）の完全達成を目指しているが、90 年代後半のアジア経済危機の影響もあり 2000 年には未だ前期中等教育の就学率は 72%に留まっていた。その後の地方分権化において政府はボトムアップ型の教育システムを確立することで教育の拡充を図る方針を打ち出した。特に、学校主体の経営と地域住民の参加を教育の分権化における基本方針とし、これを教育政策として具体化していくことが大きな課題とされた<sup>18</sup>。

<sup>18</sup> 「基礎教育協力の新たな可能性 ―インドネシア地域教育開発支援調査(REDIP)の事例―」国際協力研究 Vol.18 No.1, 2002 年 4 月

これらの背景の下に実証型の開発調査である REDIP I が 1999 年 3 月から 2001 年 9 月まで実施された。その目的は、住民参加を基盤とした学校運営（スクール・ベース・マネジメント）を促進しながら前期中等教育の改善のための効果的施策を開発することである。そのために中ジャワ州と北スラウェシ州にある 15 の郡に対し、①郡中学校教育チームの組織化、②校長会を基盤とした実践的研修、③教科研究会活性化、④教科書配布・管理、⑤保護者会活性化、⑥学校補助の 6 種類のメニューからなるパイロット・プロジェクトを 1 年間実施した。その後、2002 年 1 月から 2005 年まで開発調査である REDIP II が実施された。REDIP II ではプロポーザル方式補助金を基礎とした地方教育行政モデル形成に取り組んだ。地方分権化が進捗していることを踏まえて、従来の中期中等教育向上を中ジャワ州と北スラウェシ州の 3 県 1 市にある 39 郡に拡大して実施するとともに、国家教育省初中等教育総局の計画能力の向上支援も対象とした。REDIP I、II にて構築されたモデルを普及すべく、技術協力プロジェクトとして REDIP III が 2004 年から 2008 年まで実施されている。

## （２）案件のアプローチ・取り組み

### １）課題へのアプローチ

本プロジェクトは、地方教育行政官を含む学校教育のステークホルダーの能力強化を通じ、プロジェクト対象郡における住民参加型学校運営を中心とした地方教育行政システムの定着と普及を目指している。具体的には学校を基盤とした住民参加型の学校運営（スクール・ベース・マネジメント）を促進しながら、前期中等教育の質や就学率の促進を学校のマネジメント側から押し上げるようとする試みである。主に④－１「計画策定・評価実施プロセスの改善」及び④－２「行政サービスの改善・効率化」、さらに④－４「市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上」に対してアプローチしたものであり、③－２「職員能力向上のための研修・制度の拡充」にも取り組んでいる。

本プロジェクトでは、各パイロット校で設置されている学校委員会及びその地域連合組織である郡中学校開発委員会の双方に地域住民、保護者会代表が参加し、学校運営改善のための取り組みを行政の支援のもと行っており、行政サービス（ここでは前期中等教育）提供における住民参加の促進を通じた行政運営能力の向上（④－４）に取り組んでいる。また各学校から上がってくるプロポーザルを県・市教育局は審査して、承認された場合学校補助金を配分するが、それを実施するために県・市教育局は予算を確保している。予算確保のためには計画上に反映が必要であることから、このアプローチは計画策定プロセスの改善（④－１）に対応している。学校補助金が配分された後の実施モニタリングは、教育行政官とフィールドコンサルタントから成る県・市実施チームが実施しており、行政サービスの改善・効率化（④－２）にアプローチしている。それに加え、州および対象県の地方行政官および関係者、郡レベルでの教育関係者、学校レベルでの教育関係者を対象に、REDIP 型事業の計画・実施・評価のための各種研修を複層的に実施しており、③地方自治体職員の能力向上のうち、職員能力向上のための研修・制度の拡充（③－２）に当たる。

## 2) 案件の取り組み

REDIPⅢでは、これまで活動を実施してきた中部ジャワ州、北スラウェシ州ではREDIP型の地方行政をインドネシア側行政官が実施できることを目的とし、新たな対象サイトであるバンテン州においては州の社会状況に応じたREDIPモデルが開発されることを目的としている。

REDIPモデルは、郡レベルの活動のためのコンポーネントAと学校レベルの活動のためのコンポーネントBの二つからなっており、コンポーネントAでは郡中学校開発委員会を設立・支援し、コンポーネントBでは学校委員会が自ら作成した中期計画に則り提案された活動計画に対して直接補助金を配分して学校毎のニーズと優先度に応じた活動を支援している。各学校が住民を巻き込んで学校を中心とした運営をするための活動（学校運営の計画・立案、実施、評価）の推進にかかるモデル、研修モジュール等は確立しており、州および対象県の地方行政官および関係者、郡レベルでの教育関係者、学校レベルでの教育関係者を対象に、REDIP型事業の計画・実施・評価のための各種研修を実施している。地域住民は学校への補助金を利用して、地域の中学校を改善するための活動を自ら計画し、実施し、その結果透明性や説明責任の向上、教育の質の向上といったインパクトが見られている事例もある。

一方で、手法としてフィールドコンサルタントを雇用し、ファシリテーターとしてパイロット・プロジェクトの計画から実施までのあらゆる段階において、郡中学校開発委員会や学校委員会を支援している。REDIPⅢではその役割を地方教育行政官に移管するべく、地方行政間の能力向上に注力している。

### (3) 地方行政能力向上にかかる効果（見込み）

#### 1) 課題へのアプローチによる効果（見込み）

本プロジェクトでは、学校委員会を基盤とした学校運営（スクール・ベース・マネジメント）によって前期中等教育の質の向上に貢献しているといえる。フィールドコンサルタントがファシリテーターとなり、郡中学校中学校開発チームがスクール・ベース・マネジメント支援したことは、行政サービスの改善・効率化（④-2）に繋がるが、その際に学校委員会にPTA、地元住民等が参加して、住民参加型で学校運営を進める（④-4「市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上」）というアプローチを組み合わせることで、④-2のアプローチはより効果的になったと考えられる。また州および対象県の地方行政官および関係者、郡レベルでの教育関係者、学校レベルでの教育関係者を対象に、REDIP型事業の計画・実施・評価のための各種研修を実施している（③-2「職員能力向上のための研修・制度の拡充」）。これによってスクール・ベース・マネジメントが向上し、やはり④-2の向上に繋がったと考えられる。

一方、学校補助金を供与する県・市教育局は各学校からのプロポーザルを審査することが

必要であるが、実際にプロポーザルを精査するという learning-by-doing の過程で、限られた予算を適切なプロポーザルに配分するという能力の向上が進められ、計画策定プロセスの改善（④-1）がなされた。またこれらの効果によって県知事、議会を始めとする政治家レベルの支持を受け、間接的に首長のリーダーシップの推進（④-5）にも関わっている。

## 2) 案件の取り組みにおける特徴

### a) 地方政府と学校関係者双方の能力向上

本プロジェクトは研修及び実践を通じて、学校関係者とともに地方自治体職員の能力向上を図ってきた。本プロジェクトの支援の主体は学校関係者ではあるが、各学校からのプロポーザルの選定・資金配分とその手続きは最終的には県・市実施チーム（県・市教育局職員チーム）と州実施チーム（州教育局職員チーム）が審査と承認手続きを行った。これは教育行政の事業運営が住民参加の組み込みにより向上し、管理能力を兼ね備えてきたことを示していると REDIP II 最終報告書は指摘している。また各学校、学校委員会、郡中学校開発チーム等が活動し、住民参加を主体としたプロジェクト運営が行政運営能力の向上への貢献が予想される。具体的には、REDIP に対して予算配分を行う県市が増加しており、それに伴って県・市実施チームがモニタリングに参加するなど、県・市が REDIP と積極的な関わりを持ち、教育行政に REDIP を取り入れようという動きが見られた。

このように、住民側と行政側がそれぞれの役割に応じた取り組みを進めることで、協働関係を構築し、効果が現れているといえる。

### b) REDIP のモデル化と国家レベルでの波及

REDIP の効果として重要なのは、REDIP モデルの大幅な拡大が見られることである。国家教育省では REDIP を地方分権下における前期中等教育の支援モデルと捉え、国家レベルで REDIP G というプログラムを立ち上げた。この点では JICA が開始した REDIP はインドネシアにおいて高い評価を受けたといえるであろう。ただし、従来県・市が取り組んできた REDIP とは異なり、REDIP G は中央の国家教育省よりパイロットに選定された学校に直接資金配布が行われ、学校運営の枠組みは REDIP を踏襲しているものの、研修実施体制等は不明確である。一方 REDIP は地方自治体が主体となって住民参加型学校運営を進めていくモデルを提示しており、今後 REDIP がインドネシアに完全に移管されていく中で、REDIP と REDIP G の二つが地方分権化の中でどのように扱われていくかが、今後の持続性の確保では課題になることも考えられる。

## 第4章 総括と教訓

### 4.1 総括

ここでは、第3章で行ったインドネシアにおける JICA の協力に関する分析について、インドネシア課題体系における JICA の協力の位置づけと、地方行政能力向上にかかる取り組みの特徴という2つの観点から総括する。

#### 4.1.1 インドネシア課題体系における JICA の協力の位置づけ

##### (1) 課題に対する JICA のアプローチ

###### 1) JICA 協力の特徴

表4-1はインドネシア課題体系の中で、JICA と他ドナーの課題へのアプローチを示すものである。JICA の対象案件の地方行政能力向上に対する支援は、4つの上位課題のうち、地方自治体職員の能力向上(③)と地方自治体の効果・効率的な行政運営(④)の2つに集中していることが分かる。さらに中心課題でみると、地方自治体職員の能力向上制度の拡充(③-2)、計画策定・実施・評価プロセスの改善(④-1)、行政サービスの改善・効率化(④-2)、市民参加の促進を通じた行政サービスの改善・効率化(④-4)に重点的にアプローチしている。他方、上位課題③と④の中でも、公務員制度改革(③-1)や行政組織能力の強化(④-3)にはほとんどアプローチしていない。

一方で、JICA はこれまで、地方自治の制度・枠組み(①)や財政管理システム(②)といった枠組み面からのアプローチはほとんど行っていない。中心課題①-2の中で「自治体間の連携推進」に対する間接的な取り組みは行っているが、自治体間協力の重要性に関するセミナーやワークショップ、研修の実施が主であり、条例や協定などの制度作りや連携組織作りといった枠組み面からの支援は行っていない。その背景として、地方自治の制度・枠組みについてはすでに GTZ を中心としたドナーによって地方分権の検討過程から支援がなされていたこと、財政システムの構築に関しても、通貨危機後の財政再建において、世銀・IMF が財政システム関連の支援を管理していたことなどが挙げられる。また、日本も当時行財政改革の最中にあり、提供できることも限られていたと考えられる。

ただし、上位課題①や②にあるような制度面での課題への取り組みが、上位課題③や④のプロジェクト実施や効果・持続性の発現に大きく影響する可能性がある。地域開発政策支援プロジェクトにおいては、内務省地域開発総局(BANGDA)の位置付けが曖昧で、このため地域開発分野で中央と地方の連携関係を十分に構築することが難しく、「地方行政能力向上」では、地方行政官の人材育成分野における中央と州と県・市の役割分担が不明確であったことがプロジェクト運営に影響した。地方行政能力向上を間接的に目的としているセクター案件においても、中央地方関係および地方自治体間の役割・関係性が明確であることや、行政サービスにおける予算的枠組みの整備や開発計画と予算の連動がなされている

ことが、効果的な協力を実施するうえで非常に重要となる。それら上位課題の関連性・優先度は地方分権化の進捗によっても異なる。地方分権化以前から地方政府を主要なステークホルダーとして実施していた「スラウェシ貧困対策」や「地域保健強化」などは地方分権化が追い風になった側面が大きい。政府間関係の変化や予算・権限の移譲による影響には留意が必要であった。

## 2) JICA 協力の重点課題

JICA が重点的にアプローチしている上位課題③と④について、それぞれどのように課題に取り組んでいるかを分析すると、以下のとおりである。

### a) 自治体職員の能力向上（上位課題③）

JICA は分権化前から国家公務員を対象とした人材育成に注力してきたが、地方行政能力向上においても地方自治体の職員に対する人材育成には注力している。ここで特徴的なのは、公務員制度改革（中心課題③-1）といった制度的アプローチには直接的には取り組んでおらず、職員研修および職員研修実施のための環境整備を通じた人的能力の向上（③-2）に注力しているという点である。

この分野には、地方行政人材育成プロジェクトが直接的に取り組んでいる。他ドナーではプロジェクトの一つのコンポーネントとしてカウンターパートに対する研修を実施することはあるが、研修実施を中心的な内容としたプロジェクトはあまり例がないようである。地方行政官人材育成プロジェクトで取り組まれている地方研修機関の研修運営能力向上支援に際しては、研修内容改善や TOT の実施面での支援といった直接的なアプローチ（③-2）に取り組む中で、③-1「行政パフォーマンス向上にむけた公務員制度の改革」についてもアプローチはせずとも注意深く動向を確認し、必要に応じてプロジェクト内容に反映させる必要性を認識していた。人事制度面の整備が実際の地方行政職員のパフォーマンスに影響しており、研修制度を人事制度と関連付ける（③-1）といったアプローチを組み合わせることは、研修の効果発現に影響するうえに、研修に対して地方政府が組織的に取り組めるような体制づくりにも繋がると考えられる。このように、上位課題③を構成する中心課題はそれぞれ深く関連し合っており、一方の課題への取り組みには、他の課題の状況を十分に把握することが必要である。

さらに、「地方行政人材育成」では、研修の実施において研修の企画・実施自体が中央および州の研修に関する行政官の能力向上につながったと同時に、アクション・プランの導入によって地方自治体職員である研修参加者が自らの業務である行政サービスに反映することを促進し、④-1や④-2にアプローチした。研修で学んだことを実践し、業務改善といった成果が現れている例もあり、③のアプローチを中心としつつ、④のアプローチを組み合わせているといえる。

JICA は技術支援の重要な柱の一つとして一般的に研修を重視しており、多くのプロジェクトで国内研修や本邦研修を積極的に実施している。こうした研修事業は、自治体職員

に対してだけではなく、地方政府を取り巻くステークホルダーに対しても幅広く実施しており、2006年3月にはインドネシア地方代表議会の議員に対しても本邦研修を実施している。また、技術協力という支援の性質上、カウンターパートとなる地方行政職員の能力向上は不可欠であり、カウンターパートと共に活動を実施し経験を通じた学びを促進するOJTを常に重視している。「スラウェシ貧困対策」、「地域保健強化」、「水利組合強化」、「REDIP」において④の行政サービス改善といった課題に取り組む際も、その内容を研修モジュール化し地方行政職員を中心とするステークホルダーへの研修体制を確立する(③-2)ことにも注力しており、そのプロセスではOJTを重視している。

b) 地方自治体の効果・効率的な行政運営(上位課題④)

地方自治体の行政運営支援においてJICAが取り組んでいる課題を分析すると、その取り組みは中心課題として見ると様々な組み合わせのもとに広くカバーしていることが分かる。

特に重点的な取り組みがなされているのは、④-1「計画策定・評価プロセスの改善」における「地方開発計画策定過程への住民参加メカニズムの構築・運用・実施」という課題、また④-4「市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上」においては「行政サービス提供における住民および住民組織、NGO、大学、民間セクターとのパートナーシップの構築およびそれを通じた行政への住民参加の促進」という課題であり、今回の評価調査で対象となった7案件全てで取り組みが行われている。これはJICAが、地方自治体の効果、効率の向上を図る上で住民参加を重要な手法の一つと認識して取り組んでいることの現れであると考えられる。インドネシアでは2004年に国家開発計画システム法を制定し、地方開発計画策定の民主化プロセスの一環としてムシュレンバンを通じた住民参加を重視していることや、一般的にも地方分権化の目的の一つとして地域のニーズに即した行政サービスを提供し住民の参加・自助を高めることから見ても、適切なアプローチといえよう。

上記に加え、パイロット事業などを通じて④-2「行政サービスの改善・効率化」に取り組んでいる案件も多い。「スラウェシ貧困対策」、「地域保健強化」、「水利組合強化」、「REDIP」などでは行政サービスの改善(④-2)が中心的な取り組み課題となっており、その実施方法としては、④-1の特に事業計画への住民参加プロセス構築や、④-4を取り入れて実施していることが特徴的といえる。また、上記のとおり個別の行政サービスに関して、職員研修および職員研修実施のための環境整備を通じた人的能力の向上(③-2)にも取り組んでいる。

表 4-1：インドネシア課題体系図と JICA および他ドナーによるアプローチ

上位課題	中心課題	個別課題	JICA					他ドナー						
			①地域開発政策支援	②地方行政人材育成	③スラウェシ貧困対策	④地域保健強化	⑤水利組合強化	⑦PKPM	世銀	ADB	GTZ	USAID	CIDA	
①地方自治の制度・枠組みの整備	①-1 中央地方関係の明確化	・中央政府(内務省・BAPPENAS・大蔵省・各セクター)と地方自治体との権限・役割の明確化	△											
		・内務省・BAPPENAS・大蔵省・各セクター官庁間の地方自治体・地方分権化に関する権限・役割の明確化												
②良好な財政管理システムの構築	②-1 地方財政制度の改革を通じた行政運営の効率化	・広域自治体(州)の権限と役割の明確化				△								
		・基礎自治体(県・市)の権限と役割の明確化				△								
③地方自治体職員的能力向上	③-1 行政運営における透明性と説明責任の確保	・基礎自治体と基礎自治体の関係の明確化				△								
		・基礎自治体(県・市)と郡の関係の明確化				△								
④地方自治体の効果・効率的な行政運営	④-1 計画策定・実施・評価プロセスの改善	・自治体間の連携・協力/広域連合の推進	△											
		・民主的な選挙制度の設置・運用												
⑤地方自治体の効果・効率的な行政運営	⑤-1 地方財政制度の改革を通じた行政運営の効率化	・地方議会の行政に対する監督・指導力の強化												
		・地方議員の能力向上												
⑥地方自治体の効果・効率的な行政運営	⑥-1 地方財政制度の改革を通じた行政運営の効率化	・地方議会に対する監督制度の設置												
		・情報公開/広報の推進												
⑦地方自治体の効果・効率的な行政運営	⑦-1 地方財政制度の改革を通じた行政運営の効率化	・報告制度の推進と監査制度の充実												
		・財政をめぐる効果的な中央地方関係(税源移譲・補助金・交付金・分岐資金の配分)の構築												
⑧地方自治体の効果・効率的な行政運営	⑧-1 地方財政制度の改革を通じた行政運営の効率化	・効果的な予算編成制度の構築												
		・地方公社・地方公営企業の位置づけの明確化												
⑨地方自治体の効果・効率的な行政運営	⑨-1 地方財政制度の改革を通じた行政運営の効率化	・公平・中立的な補助金・交付金制度の確立												
		・地方債による歳入の確保												
⑩地方自治体の効果・効率的な行政運営	⑩-1 地方財政制度の改革を通じた行政運営の効率化	・効果的な予算執行・人札・契約システムの確立(予算と計画の連動を含む)												
		・効果的な会計・決算制度システムの確立												
⑪地方自治体の効果・効率的な行政運営	⑪-1 地方財政制度の改革を通じた行政運営の効率化	・効果的な会計・監査システムの確立												
		・地方自治体の公務員制度の改革と人事行政(採用・給与・昇進・出向)の効率化												
⑫地方自治体の効果・効率的な行政運営	⑫-1 地方財政制度の改革を通じた行政運営の効率化	・職員待遇の向上												
		・職員研修・管理者教育の充実												
⑬地方自治体の効果・効率的な行政運営	⑬-1 地方財政制度の改革を通じた行政運営の効率化	・研修の効果的な実施のための環境整備(施設の改善、講師研修の実施、人事制度とのリンク、認定制度の実施、等)												
		・実務をつうじた人材の関与(OJT・人事交流)												
⑭地方自治体の効果・効率的な行政運営	⑭-1 計画策定・実施・評価プロセスの改善	・上位計画との整合性をもち、地域基本データ等の客観的事実に基づく地方開発計画の策定および実施プロセスの確立(地方計画と予算の連動を含む)												
		・地方開発計画策定・実施への住民参加メカニズムの構築・運用(コミュニティの計画策定能力向上のための実施を含む)												
⑮地方自治体の効果・効率的な行政運営	⑮-1 地方財政制度の改革を通じた行政運営の効率化	・行政評価(政策評価、実施と報告・フィードバック(市民からのフィードバックを含む)、モニタリングの実施)のメカニズムの構築												
		・行政事務・事業の改善・効率化(評価、モニタリング結果の反映を含む)												
⑯地方自治体の効果・効率的な行政運営	⑯-1 地方財政制度の改革を通じた行政運営の効率化	・効果的な行政組織の形成(各部署の業務分担の効率化を含む)												
		・IT化の進展												
⑰地方自治体の効果・効率的な行政運営	⑰-1 地方財政制度の改革を通じた行政運営の効率化	・行政サービス実施プロセスにおける住民参加の促進												
		・行政サービス実施プロセスにおける市民社会とのパートナーシップの構築												
⑱地方自治体の効果・効率的な行政運営	⑱-1 地方財政制度の改革を通じた行政運営の効率化	・市民社会や民間セクターへのアウトリーチのための制度の設置・運営												
		・自治体内における首長及び幹部職員役割の明確化												
⑲地方自治体の効果・効率的な行政運営	⑲-1 地方財政制度の改革を通じた行政運営の効率化	・首長及び幹部職員のリーダーシップと管理能力の向上												
		・首長によるビジョン・ミッション・プログラムの実行と、それに対するモニタリングの促進												



さらに、重点的な取り組みとまではいかないが、中心課題④-5「リーダーシップの推進」に対する取り組みもなされている。「地域開発政策支援」と「地方行政人材育成」で補足的にアプローチされているほか、「スラウェシ貧困対策」での SISDUK の県条例化、「REDIP」の活動の推進等により首長や幹部職員のリーダーシップの重要性は十分認識されており、それ以外の案件でも、調査報告書や開発計画案等における提言やセミナー・ワークショップを通じて首長あるいは幹部職員に対する啓発活動を積極的に行い、プロジェクトの有効性および持続性を高める補完的な働きをしている。

このように、上位課題④では、④-1が主となる中心課題と捉えられるが、上位課題へのアプローチとして④-2や④-4を組み合わせることで、その効果を高めることが考えられる。④-5は補足的にアプローチされているが、その間接的な効果もあるものと考えられる。JICA が重点的に取り組んできた上位課題④については、当初から上位課題解決を目指した戦略的アプローチのシナリオを明確に描いていたわけではないものの、それぞれの中心課題の組み合わせを通じて、上位課題解決への貢献が期待される。

## (2) 他ドナーのアプローチとの比較

第2章2.3.6で分析した他ドナーのアプローチと JICA のアプローチと比較してみると、まず、全ての他ドナーがアプローチを採用している良好な財政管理システム構築への支援(③)には、JICA はアプローチをしていないことが挙げられる。そして、地方自治の制度・枠組みの整備(①)など、他ドナーが制度・枠組みに関する支援に重心を置いているのに対して、JICA は制度・枠組み面には直接的には関らない課題に重点を置いている。上位課題③については、JICA は直接的に地方行政官の人材育成を目的とした協力を行っているほか、行政サービスの向上を目的としたセクターの協力であっても、研修実施体制の構築を通じて当該行政サービスに係る人材育成を組み合わせを行っていることが多く、中心課題③-2は JICA アプローチの重点ともいえる。一方他ドナーの場合は、直接的な地方自治体職員の能力向上(③)はアプローチが比較的限定的であるものの、USAID は③-1 地方公務員制度改革と③-2 職員能力向上のための研修・制度の拡充の双方をカバーしている。

この他に、計画策定への支援(④-1)や行政サービスの改善・効率化(④-2)、市民参加の促進を通じた行政運営能力向上(④-4)など、JICA が重点を置き、多くの場合同一案件で組み合わせて取り組んでいる課題は、多くの他ドナーもアプローチを行っているが、中心的には取り組んでいない課題である。計画策定への支援(④-1)に関しては、他のドナーは②「財政管理システムの構築」への支援の中で、計画と予算の連動に配慮していることが多い。計画と予算の連動は重要な課題であるが、現時点では主に計画策定や行政サービスの側から支援を行っている JICA では、上位課題②へのアプローチは採用していない。

こうした JICA と他ドナーの課題へのアプローチの相違の背景として、いくつかの点が挙

げられる。第一に、JICA と他ドナーとの間に地方行政支援に対するスタンスの相違があると考えられる。概して、他ドナーは援助の力を利用して途上国に介入し、一国の法制度や行政組織、制度を枠組みから変革しようという傾向が強いものに対して、日本の援助は地方行政支援を相手国の内発的な変革のプロセスに対する支援と位置付け、情報提供や議論を通じて相手側の主体的な選択を支援するという形をとるといふ特徴があるといわれており<sup>1</sup>、この点がアプローチにおける違いとなっている可能性がある。その時々国際標準を取り入れつつも、それをその時々社会環境に応じて巧みにアレンジしてきた日本国内の経験は、制度構築の方向性を提示して始めることから支援するよりも、相手国の既存の制度を活用して効果的、効率的な改善を提案し、実施することにより適していると考えられる。第二に、日本には制度支援の担い手となる専門家が不足しているという人的制約の問題がある<sup>2</sup>。特に地方行政分野においては、中央・地方ともに途上国援助に割ける人材には限りがある。第三に、途上国が自らの社会に即した制度を自ら構築すべきとの考えからくる内政不干渉のパラダイムも影響していると考えられる<sup>3</sup>。

### (3) JICA の協力のアプローチに関する総括

#### a) 課題間の関係性の把握とより上位の課題へのアプローチ

JICA の対象案件によるアプローチを上位課題間の関連性から俯瞰すると、それぞれのプロジェクトで、異なる上位課題のもとにある複数の中心課題にアプローチしていることが分かる。例えば地域開発政策支援プロジェクトでは、④-1 へのアプローチを中心としつつ、地方行政官の意識改革を促すために、地域住民の参加 (④-4) や首長のリーダーシップへの働きかけ (④-5) への取り組みによって間接的に地方行政官の能力向上 (③-2) という課題に貢献することを意図していた。「地方行政人材育成」では、地方行政官の能力向上 (③-2) へのアプローチを中心としていたが、政策支援型研修やそのアクション・プランの実践により、④-1 や④-2 にアプローチしている。「スラウエシ貧困対策」、「地域保健強化」、「水利組合強化」、「REDIP」において、④の行政サービス改善といった課題に取り組む際、研修をモジュール化し地方行政職員を中心とするステークホルダーへの研修体制を確立する (③-2) ことにも注力している。上位課題③と④へのアプローチにおいて総じて職員能力向上と行政サービスの実践がリンクすることで、③人材育成面と④行政サービス面に相乗効果が得られ、持続性の担保に繋がったと考えられる。一方、これらの取り組みは上位課題同士の関連性という観点からの戦略的対応というよりは、各プロジェクトでの中心課題の解決に重点が置かれ、上位課題の解決へのアプローチとい

<sup>1</sup> 国際協力機構国際協力総合研修所 (2004) 『JICA におけるガバナンス支援－民主的な制度づくり、行政機能の向上、法整備支援－調査研究報告書』、p.21

<sup>2</sup> JICA (2004) 『JICA におけるガバナンス支援－民主的な制度づくり、行政機能の向上、法整備支援－調査研究報告書』、p.84

<sup>3</sup> *ibid.* p.8

う視点は十分ではなかったと考えられる。地方行政能力向上を間接的に目的としているセクター案件では、セクターに関する課題の解決に直接の目的が設定されていることは当然であるが、地方自治体はステークホルダーの一つとして位置づけられ、必ずしも能力向上の効果やアプローチを明示的に意識する案件設計にはなっていない場合もあった。

#### b) プログラムアプローチ

プログラムであることを明示した事例としては、これまでに地方行政能力向上プログラムが形成された。2002年1月より技術協力プロジェクト化された「地域開発政策支援」と、その後2002年4月の「地方行政人材育成」の開始に伴い、2001年9月27日付ミニッツに基づき、両プロジェクトを「地方行政能力向上プログラム」と位置づけた。プログラム目標は「地方行政能力が向上すること」とされ、「地域開発政策支援」では計画策定能力の向上を、「地方行政人材育成」では地方行政官の人材育成と研修実施体制の強化を目指したが、より上位の課題解決のために戦略的に組成されたというよりは、なんらかの相乗効果を期待するものに留まった。また、相互の役割分担も明確に決められておらず、十分な成果を挙げるができなかった<sup>4</sup>。また、プログラムリーダーおよび調整員が「地方行政人材育成」と兼務しており、プログラムリーダーの権限が不明確であったこと、プログラム予算といった発想での活動費運営が難しかったことなど、実施体制上の課題も見受けられた。より上位の課題にアプローチする場合には、複数のプロジェクトをゆるやかに組み合わせるだけでなく、上位の目標とその解決のためのシナリオを描き、プログラムを構成する必要があると考えられる。

#### c) 地域軸・時間軸を考慮したアプローチ

JICA 協力アプローチを南スラウェシ州を中心とした地域軸・時間軸の観点から整理する。第3章3. 2. 1で議論したとおり、「地域開発政策支援」では、参加型地域開発や地方政府と市民社会の協働に対する理解の深度および取り組みの進展という点で北スマトラ州に比べて南スラウェシ州のほうがより高い効果が出ていた。また、現地調査では、州が主体となり大学・NGOを巻き込んだ村落開発が実践される、県主導でSISDUKを応用した独自の村落開発システムの導入が行われるなど、様々なステークホルダーが州内で主体的に考え動いていることが確認できた。このことはJICAがこれまで南スラウェシ州で実施してきた地方行政および地域開発関連プロジェクトによる蓄積と連携が背景にあると考えられる。過去10年間を見ても、前掲の表3-1にあるとおり、95年1月にバル県地域総合開発支援のためのJOCVチームが派遣され、その後同年11月の「東インドネシア開発政策確立実施支援」ミニプロジェクト、97年の「スラウェシ貧困対策」および「地域保健強化」、1999年の地域開発政策アドバイザー、2001年の「地域開発政策支援」、

<sup>4</sup> JICA (2004年)「インドネシア共和国地方行政能力向上プログラム終了時評価報告会資料」

2002年の「地方行政人材育成」、2004年の「水利組合強化」と、本評価の対象案件だけでもいくつものプロジェクトが南スラウェシ州で実施されている。「スラウェシ貧困対策」で開発されたPLSD研修が「地方行政人材育成」によって引き続き展開される、「地域開発政策支援」と「地方行政人材育成」が共催で研修を実施する、といった明示的な連携も見られた。

これらのプロジェクトは、それぞれ異なるセクターでの支援でありながら、地方自治体と市民社会の協働関係を構築するというコンセプトで実施したという点で共通している。支援対象も県・州政府職員だけでなく、住民や大学、NGOと複合的にアプローチしており、このため南スラウェシ州では少なくとも10年間にわたって様々な分野のステークホルダーが違う形で上記コンセプトに触れ、住民レベルから州レベルまで複層的に意識の改革と経験の蓄積がなされてきたといえる。地方行政官の能力向上や意識変化を起こすうえで、首長レベルと地域社会レベルにアプローチし、サンドイッチ的に地方政府を挟み込んでアプローチしてきた。

さらに時間軸で見ると、比較的初期に行われた、バル県地域総合開発支援、「スラウェシ貧困対策」、「地域保健強化」といったプロジェクトでは州レベルと様々な県レベルで活動が行われ、その後の「地域開発政策支援」と「地方行政人材育成」の各プロジェクトでは州レベルでの活動が中心であった。このように、時間的視点で見ると、県レベルにおいて住民参加というコンセプトが浸透した後で州レベルを中心とした活動が行われるという形に、結果的にプロジェクトが順次実施された。参加型開発において最も重要なステークホルダーである住民に近い県レベルから住民参加のコンセプトの定着が進んだことが、その後の州レベルでの支援活動の円滑な実施へとつながったものと推察できる。

このように、地域を軸として地方自治体を地域の中のステークホルダーの一つと捉えることで、地域のより包括的な開発への貢献の観点から効果を見ることもできる。一方で、南スラウェシ州の事例では、このような地域的観点から包括的な開発を念頭にプロジェクトが組み合わせられたというよりは、結果的に様々なプロジェクトによるゆるやかな相乗効果が得られたといえる。このような背景から、現在始まっている南スラウェシ地域開発プログラムでは、これまでの協力を基礎としてより戦略的なシナリオのもとにプログラムを構築することを意図している。

#### 4.1.2 JICA 案件の地方行政能力向上にかかる取り組み

##### (1) カウンターパートの選択

インドネシアの地方分権においては、県・市政府に多くの権限が委譲され、地方分権化の中心的存在となっており、行政サービスの最終受益者である住民にもっとも近い存在でもある。一方州には県をまたぐ課題や調整にかかる権限が与えられている。しかし、インドネシアの地方分権開始当初は、中央政府、州政府、県・市政府間の役割分担が不明瞭であ

ったため、カウンターパートをどのレベルにおくか、どのように役割分担をするかの決定において、困難を伴った場合がある。

地方分権化前から実施されていた「スラウェシ貧困対策」や「地域保健強化」、「REDIP」では、州レベルと県レベル（REDIP は郡レベルまで）にアプローチしていたが、地方分権化によってより県へのアプローチを強化しつつ州にも調整的な業務にかかるアプローチを続けるという、時機を得た活動を行った。2001年の地方分権施行後に開始された「地方行政人材育成」では中央政府と州政府の両方に専門家を配置したが、活動の中心を州レベルと考えていたため、プロジェクトの立ち上げ後は中央への専門家配置を厚めにし、その後は州レベルに専門家を配置しなおす方針を立てていた。しかし、実際には中央政府の役割分担が想定以上であったため北スマトラ州への専門家の配転がずれ込み同州での活動の遅れを招いた。また、「地域開発政策支援」においては、地方の取り組みを中央での制度構築にフィードバックすることも念頭に、専門家を中央レベルと州レベルの両方においたが、それまでに県・市レベルで様々な JICA プロジェクトが実施されていた南スラウェシ州と違って、JICA 協力が初めてであった北スマトラ州では、県・市レベルでの参加型地域開発に対する理解の浸透が十分でなく、州レベルでの活動が十分に県・市レベルへと行き渡らなかった。一方、地方分権化がある程度進展してから開始した水利組合強化は、すでに明確に定められた地方政府の権限に則った活動を行うことができている。

なお、中央省庁を含めてカウンターパートとする場合は、中央省庁間および中央省庁と地方政府の関係性も大きく影響する。「地域開発政策支援」においては、地域開発に関する中央省庁間での役割分担が不明確であったため内務省地域開発総局（BANGDA）の位置付けが曖昧で、このため地域開発分野で中央と地方の連携関係を十分に構築することは出来なかった。中央政府は地方政府における取り組みをサポートする、調整するといった役割が期待されており、BANGDA では地域開発のグッドプラクティス事例集作成や、地方での投資におけるワンストップサービスに関する中央の政策ガイドラインを作成している。

## （2）地方行政能力向上における理論と実践

インドネシアの地方分権化は短期間のうちに急激に導入されたため、地方政府は新しい概念を早急に理解し実践しなければならなかった。このような状況において、多くの対象案件で、新しい知識や概念を座学で伝えるのみならず、OJT などの実践を通じた学びを伴うことで業務に反映し、意識変革につなげることを意図していた。

たとえば、地域開発政策支援プロジェクトでは、活動内容が座学中心でパイロット・プロジェクトによる実践の機会が少なかったことに対する不満の声が聞かれる一方で、インドネシアの他地域や日本における先進的な取り組みの現場視察については、理論がどのように実践されているかを直接的に理解できて自分で実践するためのヒントが得られたとして好評であった。こうした現地視察は、「スラウェシ貧困対策」でも高い評価を得ている。「地方行政人材育成」では、研修においてアクション・プランの作成・実施を参加者に義務付

けたことで、学んだことを実際に行動に移すきっかけを与え、研修効果を向上させている。また、「スラウェシ貧困対策」、「地域保健強化」、「REDIP」などのプロジェクトでは行政サービスの改善に係るパイロット事業を行政官のオーナーシップを重視しながら進め、同時にその行政サービスに直結する研修を行い、現場での実践とフィードバックさせる方法を採用した。一方では研修そのものの効果を高めるのみならず、行政サービスの改善を担う基礎となる人材を継続的に育てる研修の仕組みを作ることもつながった。

### （3）多様なステークホルダーとの連携

調査対象案件における JICA の取り組みの特徴の一つとして、地方政府のみを支援対象とするのではなく、地域社会や NGO、大学といった地方政府以外の多様なステークホルダーを巻き込んでいるということが挙げられる。より具体的には、地方自治体と地域社会の協働関係を強化するためのアプローチとして、NGO や大学といったステークホルダーを含めた枠組み作りや地方政府の調整能力の向上を行っている。

南スラウェシ州では様々な案件でハサヌディン大学をパートナーとしており、その結果ハサヌディン大学に様々な新しい知識が蓄積され、スラウェシの重要な知的拠点として地方政府役職員の人材育成に寄与するとともに、新しい人材の輩出という点でも貢献している。また、「スラウェシ貧困対策」では、プロジェクトに関与した NGO の能力が強化され、プロジェクト終了後も地方政府と NGO の連携は維持されている。「PKPM」では主に NGO に少数精鋭の意識の高い村落開発ファシリテーターが育成され、これらファシリテーターが各々独自の活動を開始して地方政府を巻き込みつつ活動の幅を広げている。「REDIP」や「地域保健強化」では、当該セクターの行政側の人材育成に加え、現場レベルである学校関係者や地域保健要員といった実践者の育成や連携強化にも重点を置いてきた。

このように、地方政府と地域社会を取り巻く多様なステークホルダーを巻き込んで案件を実施するという手法は、地方政府を地域のステークホルダーの一つと捉え、地域全体でその効果を維持し、仮に地方政府そのものの機能が脆弱になったとしても周囲から支えるといった形で持続性を高めることが期待できる。他方でプロジェクトの中心的な支援対象があくまでも地方政府である場合は、他のステークホルダーの位置付けは明確にする必要がある。水利組合強化プロジェクトでは、NGO を地方政府と地域社会の結節点として活用し機能しているが、NGO と地方政府の役割分担が必ずしも明確ではないことが示唆された。

### （4）地方行政における首長の役割

インドネシアでは地方分権化により地方政府の首長の権限が強化され、さらに直接選挙の実施によって住民代表としての首長の正統性が高まったことにより、地方行政のあらゆる面に首長の影響力が及ぶようになった。このため、JICA が地方においてプロジェクトを実施するに当たっては首長の影響が大きいと見える。

「地域開発政策支援」では、州知事や県知事の協力を取り付けるために、調査報告書等に

よる提言やセミナー・ワークショップを積極的に行った。その結果、北スマトラ州や西カリマンタン州では一部の提言が首長の支持を得て州政府の開発計画に組み入れられ、それによって州政府職員の JICA 活動に対する協力姿勢が高まるといった成果が得られている。また、「スラウェシ貧困対策」では、県知事の協力を得たことが SISDUK の県条例化につながった要因の一つとなっている。

他方で、「地域開発政策支援」では、北スマトラ州で州知事をサポートしてプロジェクトを強力に支援した BAPPEDA 長官がプロジェクト終了後に交代したため、住民参加型地域開発への取り組みの機運が後退している。「REDIP」でもプロジェクトを強力に推進している県知事が交代した場合には事業継続の懸念要因となりうるとされており、首長のリーダーシップに頼りすぎると逆にプロジェクトの持続性という観点からは問題が生じる可能性がある。

#### (5) モデルとその現地化

「スラウェシ貧困対策」において村落開発支援モデルとして開発された SISDUK は、タカラール県で県条例化されたことでプロジェクト終了後も継続的に正式な行政サービスとしてこのモデルに則った事業が実施されている。また、同プロジェクトの下で実施され続けている PLSD 研修でこの SISDUK を事例として参加型地域社会開発を学んだ人材がタカラール県以外の南スラウェシ州の各県において、SISDUK モデルを参考にした事業を展開している。「REDIP」で開発されたモデルは、国家教育省によって地方分権下における前期中等教育の支援モデルとして採用され、国家レベルで REDIP G として展開されることになった。

JICA プロジェクトでは、パイロット・プロジェクトの成果をうまく体系化し、モデル化することが目標となることが多い。特に地方政府がモデル運営において中心となる場合は、行政サービスとして正式に位置づけられ、人員の配置、組織体制の整備、予算化等が伴うことでプロジェクト終了後も持続可能性が担保されるとともに、他地域への波及もなされるといった効果が生まれる。SISDUK は県条例化によってタカラール県内外で大きな効果を生み制度が現地化する中で、住民の意識化や組織化といったソーシャルプリパレーションへの重点が変化しているとの声が現地調査では聞かれ、一方では村長の SISDUK 事業への関与に問題が見られる事例もあったとのことであるが、それを防ぐ細則を設置するなどの対応策がとられている。REDIP G は「REDIP」の枠組みに予算を連動させて移転しているものの、研修制度は整っていないなど実施体制が必ずしも十分ではなく、本来の「REDIP」の効果が担保された形で普及するかどうかは留意する必要がある。「REDIP」のように制度そのものの担保に関わるレベルと、SISDUK のように制度は自立発展しており質をより担保して継続することを目指すレベルとでは状況は異なるが、モデルの現地化に伴って何らかの変化が想定されるといえる。

## （6）オーナーシップの醸成

「PKPM」や「スラウェシ貧困対策」では、地方行政官や NGO 等のステークホルダーのオーナーシップを重視した取り組み方針をとることによって、地域の主体的な開発を実践することが出来る人材を育成している。こうした人材は少数であるものの、JICA の支援がなくてもファシリテーターとして自立的に取り組みを継続していける有能な人材であり、地道ではあるが確実に地域に密着して開発を支えていくことが大いに期待できる。それ以外の案件でも、JICA のアプローチはカウンターパートのオーナーシップの醸成と意識変革を重視している。その効果の一つとして、州フォローアップチームの積極的な取り組みや、北ルウ県やバル県において自発的にスラウェシ貧困対策のシステムを応用した取り組みを実践していることは、明示的ではないが主体的な持続性の現れとも考えられる。

上記のようなオーナーシップの重視に関しては、複数のインドネシア関係者からも、日本の援助はカウンターパートと一緒に考え、作っていくプロセスを大切にしてくれることが特徴的であるとの意見が表明されたところである。日本のアプローチと対照的と考えられる事例として、世銀は 4 万人のファシリテータートレーニングを全国的に展開することを構想していることが現地調査で分かった。このように、人材育成に関して、日本は独自の考えとアプローチで質を重視した取り組みを行っていることが特徴といえる。

## 4.2 インドネシアにおける地方行政能力向上にかかるプログラムおよび案件形成・実施への教訓

第4章4.1での分析を基に、インドネシアにおける地方行政能力向上にかかるプログラムおよび案件形成・実施への教訓を提示する。なお、第3章3.1で概観したように、現在 JICA のインドネシアにおける地方支援は地域を総体としてとらえる地域開発支援という形で展開しているが、本調査は地方行政能力向上の側面に焦点を当てた分析を行っており、本節の教訓も地方行政能力向上にかかる案件形成・実施に向けて整理している。

### 4.2.1 課題体系へのアプローチの観点からの教訓

#### （1）地方行政能力向上に係る課題の全体像とその相関性の把握を通じた戦略的な課題への取り組み

上述したとおり、JICA による地方行政能力向上にかかる課題へのアプローチは、③「地方自治体職員の能力向上」、④「地方自治体の効果・効率的な行政運営」に重点がおかれ、同時に③と④の上位課題をまたぐ形で様々な中心課題へのアプローチも各案件ではなされている。これらの例によく表れているように、分権化において行政サービスの改善を行うことと、地方政府職員の意識変革を推進し能力を向上させることは、表裏一体にあると考えられる。直接的に行政官の能力向上を図るアプローチ（③-2）だけを行うのではなく、



行政サービスの改善・効率化（④－２）や様々なステークホルダーを巻き込んだ課題へのアプローチ（④－４）などを組み合わせて実施する、行政サービスの質の改善を行う場合も、OJTのみならずサービスを担う行政官の研修を制度として組み込む、といった組み合わせを行うことで、有機的な効果が期待できる。

一方で、こうした課題に対する取組みをより有効かつ継続性のあるものにするためには、上位課題①や②にあるような権限、財源などにかかる制度面での課題への取組みが必要な場合がある。中央地方関係の制度枠組みや地方財政システムが不十分だったことから、中心課題③や④に取り組むプロジェクトが影響を受けた例も見られる。また開発計画と予算編成が連動していない場合は、開発計画の効果的实施に大きな影響が及ぶため、財政面の制度的枠組みの状況を十分に把握する必要がある。地方自治に係る制度・枠組みや財政システムの整備は地方自治の基礎を成す重要な項目であり、JICAとしても課題としての優先度が高い場合は協力枠組みに取り込んでいくことも検討の余地があるといえる。必ずしもJICAとしてアプローチせずとも、相手国政府の取組みや他ドナーの取組みを含めて、JICAの協力との連関を意識することが重要である。

ただし、上位課題および中心課題の熟度は、地方分権化の進度によって変わってくる。地方分権化初期の制度構築段階、制度構築が進展し運用に入った段階、制度の精度を高めていく段階など、地方分権の進度と照らして、上位課題間の関係性や優先度を検討することも重要である。加えて、地方行政能力向上にかかる課題には、それぞれ中央政府、地方政府（広域自治体・基礎自治体）、市民社会といった主要アクターが関わっており、地方行政能力をとりまく様々なアクターと課題との関係性を複層的に確認することも重要である。アクターの視点で課題を捉えなおすことで、課題解決のためにどのアクターにどのようなアプローチを組み合わせていくべきかを明確にできる。

このように、課題の現状と全体像を地方分権化の進度に応じて把握したうえで、課題間の上位から下位の関係性と並立（上位課題間もしくは上位課題を越える中心課題間）の関係性を検討し、より上位の課題解決を目指すための課題構成を確認することが重要である。  
さらに、地方行政能力向上という開発課題を考える際には、それぞれの課題における中央政府・地方政府・市民社会といった主要アクターの現状と関わりをさらに分析し、課題の解決に向けた適切なアクターの巻き込みや位置づけを含めて検討することが不可欠である。  
そうすることで、中長期の目標設定と協力シナリオの明確化、投入の有機的な組み合わせ、他機関との連携、JICAの過去の経験などを重視したより戦略的なJICAプログラムの形成に繋げることが可能となる。また、地方行政能力向上を直接の目的とはしないセクターの案件であっても、地方自治体を主要なアクターとする場合は、上記の視点で案件に地方行政能力向上の要素を戦略的に組み込むことで、地方自治体が主体となって行政サービスを担っていくうえでの効果と持続性が担保されると考えられる。

## (2) 中・長期的かつ複層的な地域を軸とした取り組みの有効性

過去10年間、JICAは住民から首長までを含む複層的な地方行政支援及び地域開発関連プロジェクトを、南スラウェシ州を対象に実施してきた。これまでの協力蓄積による成果を通じて、南スラウェシ州では住民参加型手法をはじめとする開発計画・実施手法は様々な事業に応用されつつある。地方政府における参加型計画策定・実施の取り組みは、地方政府と地域社会を始めとする様々なステークホルダーとの協働関係・信頼関係を必要とするが、南スラウェシ州では、「スラウェシ貧困対策」を初めとする複数のプロジェクトが地方政府と地域社会の協働関係を構築するというコンセプトで実施され、州の首長から住民に至る州の各階層に加え大学やNGOに段階的にアプローチしてきたことで、地方政府職員の意識改革と業務改善を促進し、地方行政能力向上につながったと考えられる。一方で、そのような支援は3年、4年といった1プロジェクトサイクルでは成果を出すことは難しい。また、住民に近い県レベルから住民参加のコンセプトの定着が進み、その後の州レベルでの支援活動の円滑な実施につながったと考えられることは、地方分権化の進捗とターゲットの熟度に合わせてアプローチを時間軸の中で中・長期的に組み合わせていくことの重要性を示唆している。

このように、一つの地域の課題を包括的に捉え、地方自治体を取り巻く複層的なステークホルダーを対象とした支援活動を、時間軸を念頭に中長期的な戦略のもとに且つ複合的に検討していくことで、地方自治体のみならず地域の総体的なガバナンス能力の向上をはかることができると考えられる。

### 4.2.2 案件形成・実施の観点からの教訓

#### (1) 移譲権限に留意したカウンターパートの選択（課題体系①-2）

地方分権体制においては、地方政府（広域自治体、基礎自治体）に移譲された権限に留意し、それぞれの権限に応じて複層的なレベルをカウンターパートとして設定することが必要である。また、中央政府が関わる場合は、中央省庁間および中央政府と地方政府の役割分担にも留意することが重要である。

インドネシアの場合、州は県の監督と州内の調整機能が主な役割で、サービスデリバリーの中心は県・市政府であるため、それぞれの役割に応じたオーナーシップを持たせることでプロジェクトの実施体制が有効なものとなる。例えば、研修プロジェクトであれば州は研修モジュールの開発や研修講師の養成といった企画・管理を中心に行い、県では実際の研修実施とサービスデリバリーへのフィードバックを行うといったことが考えられる。ただし、分権化の初期においては、中央省庁と地方政府、また地方政府間の役割が明確になっていないことも多い。また、分権化のプロセスにおいて制度が変更され役割分担が変わるというリスクはある。権限と役割の分担状況、それぞれの関係性に十分留意をして、役割に応じた複層的なカウンターパートの設定を行うことで、権限の変更にもある程度対応

可能な実施体制を作ることができる。

中央省庁に関しては、地方政府間の調整役としての位置づけを明確にし、地方政府との連携を高め調整能力を向上させるような、中央と地方を巻き込んだパイロット的事業を組み込むことも効果的と考えられる。

### (2) 理論と実践のバランスを取った地方行政能力向上（課題体系③-2）

地方分権体制における支援では、往々にして新しい概念の導入や行政官の意識改革が必要となるが、このためには研修などで知識と技術を得ることと、実体験を通じて学び実感できるようなコンポーネントを組み合わせることで、行政サービスの具体的な改善やそれを支える主体的な人材の育成へとつながる。

地方行政の基礎となる開発計画策定支援を行う場合は、実際の現場レベルでのパイロット事業に基づき計画を策定し、計画の策定後、実施・モニタリング・評価までを行うことで、地方政府の計画実施運営能力は高まると考えられる。研修を主要コンポーネントとする場合は、研修を通じて実際の行政サービスに関するアクション・プランを作成のうえ実践させるという手法を取り、座学での知識を自分の経験として身につかせるとともに意識を改革するという効果を得られる。また、具体的なセクターごとの行政サービスデリバリーの改善を狙ったプロジェクトでは、行政サービスの効果向上に直結する研修体制を構築し、現場での実践を組み合わせることで、研修のそのもの効果を高めるのみならず、行政サービスの改善を担う基礎となる人材を継続的に育てる研修の仕組みを作ることで、持続性が担保される。さらに、他者の成功事例を視察することも効果がある。成功事例を実際に自分の目で確認できる視察研修では、開発や業務改善によるメリットを実感することができるとともに、同じような立場の人による取り組みを知ることで大きな刺激を受けられるため、プロジェクトに対する意欲の向上とプロジェクトの推進に効果的である。

このように、パイロット・プロジェクトやアクション・プランの作成・実施を通じて実際に体験させたり、現地視察によって他者の体験を経験させたりすること、つまり、理論と実践のバランスをうまく取りながら能力向上を行うことが肝要と言える。

### (3) 多様なステークホルダーとの連携の強化による持続性の確保（課題体系④-4）

地方行政能力とは、地方政府自身の能力だけでなく、地方政府が様々なステークホルダーを巻き込み、調整していく能力も含んでいる。地域社会、NGOや大学、民間といった様々なステークホルダーとの連携を強化することは、地方政府のみならず地域としての問題解決能力を向上し、行政サービスの質を多面的に改善することにつながる。

地方分権体制の特に初期段階では、中央集権体制の名残から、地方政府と地域社会やNGO、大学とパートナーシップは構築されていない場合があると考えられる。プロジェクトを通じてそれらステークホルダーとの共同活動などの工夫を組み込むことで、パートナーシップと信頼関係の構築につながる。大学との連携強化により、地方行政のサービスデリバリー

一への知的貢献がなされ質的向上につながると考えられ、NGOとの連携強化は地域社会へのアプローチや住民参加の促進において不可欠と考えられる。地方政府のみへのアプローチでは、地方政府の組織や体制が変化した際に成果が失われるリスクがあるが、関連するステークホルダーの能力が強化されていることで、地域としての協働枠組みによりリスクが少なくなり、成果の持続性に役立つと考えられる。

ただし、地方政府とステークホルダーの関係性には常に留意が必要である。例えば、地域社会への働きかけでNGOと地方政府の役割分担が曖昧な場合、それぞれの能力強化につながりにくい可能性もある。パートナーシップを構築する際は、各ステークホルダーの主体性を大切にしつつ役割を明確にし、地方政府の位置づけを明確にするように留意する必要がある。

#### (4) 首長のリーダーシップの活用 (④-5)

地方自治体において首長の責任および役割は大きく、地方でプロジェクトを推進する際には、プロジェクトに対する首長の理解、支持を得て、そのリーダーシップを活用することはプロジェクト円滑な推進にとって重要である。

インドネシアでは地方分権化により、地方行政のあらゆる面で首長の影響力が強まっている。プロジェクトの円滑な実施と自立発展性の確保のために、首長の理解を得、そのリーダーシップによって事業を推進することが効果的である。さらに、首長のみならず地方議会も重要なアクターであり、特にプロジェクトの成果やモデルを制度として確立し、条例等に反映させることを意図する場合は、理解を得るようアプローチが必要である。

首長のリーダーシップの活用は、事業を推進しなければならないプロジェクト開始時や、その他重要な意思決定が必要とされる時に有効である一方で、首長のリーダーシップに頼りすぎることは、プロジェクトの恣意的な活用や、交代に伴って継続性を損なったり政策が変更されるなどのリスクを負うことになる。プロジェクトの進展と共に事業実施体制を制度化し、その持続性を担保するような仕組みを作り、首長のリーダーシップはあくまでサポート材料と考えることが適当である。

#### (5) モデル化による波及効果

プロジェクトで得られた成果をモデル化(体系化)し、地方行政システムの中に制度化する過程をプロジェクトに組み込むことで、行政サービスとしての自立発展性を担保するとともに、他地域への普及につながる。

特に地方政府がモデル運営において中心となる場合は、行政サービスとして正式に位置づけられ、人員の配置、組織体制の整備、予算化等が伴うことでプロジェクト終了後も持続可能性が担保されるとともに、他地域への波及もなされるといった効果が期待される。そして、協力終了後にはモデルを現地政府側が運用をする過程で「モデルの現地化」が進み、その過程で様々な変化が起こりうると想定される。制度そのものの持続性に関するような変

化が起こらないよう、プロジェクト実施中から対応を組み込むことは最も重要であるが、さらに制度の質をより担保して継続していくためには、制度の意義を理解して支える人材を継続的に育成するといった工夫も有効である。さらに（3）とも関連するが、そのような人材が地方政府のみならず地方政府を取り巻く様々なステークホルダーとして存在し、それぞれの役割に応じた取り組みがなされることも有効と考えられる。

#### （6）オーナーシップを重視した日本の特徴的な手法

経験による学びとオーナーシップを重視した地方行政官を始めとするNGO等のステークホルダーの育成は、協力効果の持続性や自立発展性を高めるだけではなく、他ドナーにはあまり見られない日本の特徴的な手法である。

経験による学びとオーナーシップを重視した取り組みを通じて、本質的な意識変革が起こり、自ら主体的に開発を実践することができる人材を育てることができると考えられる。ここで育成された人材は JICA の支援が終了した後も主体的に取り組みを続け、地道ではあるが確実に地域開発に貢献し、将来的にはこれらの人材が現地に根付き、後人の育成を展開していくことが期待できる<sup>5</sup>。これは協力分野に限定される効果ではなく、また必ずしも短期的に現れるものでもないが、地域開発という広く長く捉える場合には効果があるものと考えられる。

---

<sup>5</sup> 本評価アドバイザー松井和久氏によると、このような人材育成を「(地域への) 埋め込み型人材育成」と呼ぶことができる。



## 補論 考察：他の東南アジア諸国における地方行政能力向上

本論にてインドネシアを事例として、課題体系に基づき JICA 案件および他ドナーの取り組みを分析し教訓を導き出した。課題体系については第 1 章にて説明したとおり、先行文献を参考に地方行政能力向上にかかるより一般的な課題をもとに、インドネシアの事例から俯瞰することで整理し、評価分析軸として設定した。課題体系をベースに課題の全体像をとらえ、目標設定を明確にして課題解決へのシナリオを持つことの重要性は、第 4 章で述べたとおりである。

補論では、地方行政能力向上にかかるより共通の課題を抽出し、課題体系の汎用性を検証するために、他の途上国（フィリピンおよびタイ）の地方行政能力向上にかかる課題体系につき文献レビューを元に試行的に作成し、インドネシアの課題体系と照らし合わせ 3 カ国を横断的に分析する<sup>1</sup>。

地方分権化の開始から 15 年以上を経ているフィリピンと、段階的に地方分権化を進めているタイが現在抱えている課題は、インドネシアの課題と共通する点もあれば、異なっている点もある。補論では、両国の課題をインドネシアの課題と比較分析することによって、上位課題、中心課題といったレベルでどういった課題が共通して見られるかを提示する。それによって、本評価で提示した課題体系の有効性を導き出す。

### 5.1 フィリピン

本節では、フィリピンの地方分権化の概要と特徴を概観し、フィリピンにおける地方行政能力向上に係る課題を検討する。

#### 5.1.1 地方分権化の概要

フィリピンでは、1991 年の地方自治法（Local Government Code: LDC）を契機に地方分権化が急速に進展した。同法律は、1987 年に施行されたフィリピン憲法が「全ての地方自治体は自治権を有する」と規定したことに基づいており、当時のアキノ政権の一連の民主化政策（脱マルコス政策）の一環として、政治的に牽引されて成立したものである<sup>2</sup>。LDC は地方自治体の各階層の機能の定義、中央政府と地方自治体間の歳入配分、地方自治体の課税権限、地方自治への市民参画等を具体的に定めており、これによって公共サービスの提供等、多くの機能が基本的に地方自治体に移管されることになった<sup>3</sup>。

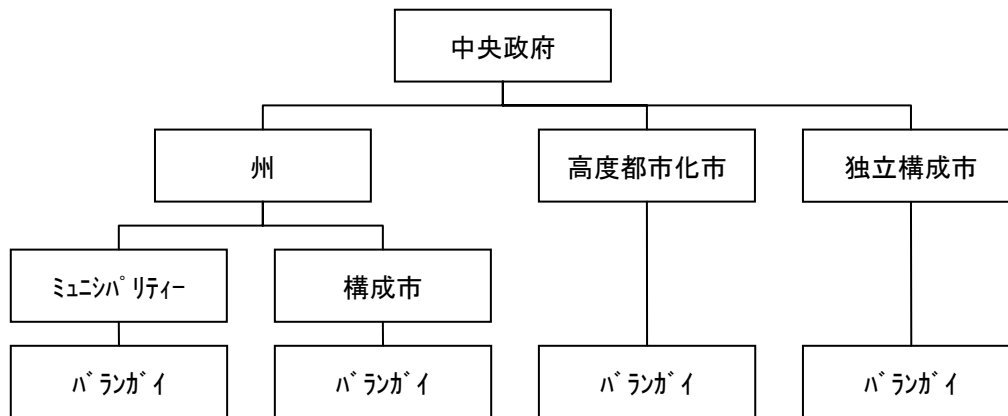
<sup>1</sup> 但し、フィリピンとタイの課題体系は主に文献調査に基づいて分析されている。このため、インドネシアの課題体系とは、自ずと精緻度が異なっている。

<sup>2</sup> LDC の成立の背景には、この他に世界銀行の経済構造調整政策の導入や、世界的な分権化アジェンダに対する敏感さが指摘されている。国際協力機構（2001）『「地方行政と地方分権」報告書』、p.117。

<sup>3</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）「フィリピン共和国地方分権・地方開発／地方自治体行政能力向上プロジェクト形成調査報告書」第 2 章第 3 項

フィリピンの地方制度は、図5-1のようになっている。LGU (Local Government Unit) と総称される地方自治体は、大きく分けて州、ムニシパリティー・市、バラングイの3つの層から構成される<sup>4</sup>。この他に州と同レベルの自治体として高度都市化市と独立構成市が設けられているが、これらは日本で言うところの政令指定都市のような存在で、地理的に州の中に位置しても州知事の監督を受けない。

図 5-1 : フィリピンの地方自治制度



(出所) 独立行政法人国際協力機構アジア第一部 (2005) 「フィリピン共和国地方分権・地方開発/地方自治体行政能力向上プロジェクト形成調査報告書 (案)」、p.15

また、LGU とは異なる地方単位として、リージョンという行政単位が設けられている。リージョンは、近隣する複数の州、高度都市化市、独立構成市から構成され、中央省庁の出先機関が配置されている他、開発計画を策定するリージョン開発協議会 (RDC) が置かれている。ただし、あくまでも自治権を有しない行政単位であるため、リージョン政府というものは存在しない。共和国憲法において指定されている3つの行政区 (ムスリム・ミンダナオ自治区、マニラ首都圏、コルディエラ行政区) もリージョンと同レベルに位置づけられているが、これらは行政区でありながら中央政府の予算配分を受けることになっている。

### 5.1.2 地方分権化の特徴

政権の交代を機に急速に進展したという点からインドネシアと対比されることも多いフィリピンの分権化であるが<sup>5</sup>、開始から15年という歳月を経ているという点では、地方自治法の施行から6年程度のインドネシアの状況とは異なっている。フィリピンでは分権化に関連する行財政の制度枠組みは既にある程度確立されており、現在はそれらの制度枠組み

<sup>4</sup> バラングイは、地方自治法で初めて正式な行政単位となった。

<sup>5</sup> World Bank (2005) *East Asia Decentralizes- Making Local Government Work* 他。



の運用の段階に入っているといえる。従って、インドネシアが抱える課題が制度作りに関する問題を多く含んでいるのに対して、フィリピンの課題は主に運用面での問題である。例えば、インドネシアが取り組んでいる中央と地方の役割分担の規定や地方政府の歳入システムの構築などは、フィリピンでは既に終了しているものの、いずれも運用面での不具合が生じており、運用の実体化または制度設計の見直しが求められているところである。地方レベルの開発委員会を中心としたインドネシアのムシュレンバンに相当する住民参加型の計画策定メカニズムについても、その理想的な制度設計に対して実態が伴わず、本質的な住民参加が達成されていないことが問題となっている。

また、植民地時代から首長の公選など民主的な政治制度を有してきたことから、行政に対して政治の比重が重いことも、フィリピンの地方分権化の大きな特徴である。地方財政、地方公務員人事、計画策定システムなど、既に確立された地方制度に政治が介入することが、制度の円滑な運用の妨げとなることも多い。更に、政治的に強力な権力を有している地方政府の首長の存在は、地域開発の牽引力となる一方で、長期的な行政施策の策定を困難にする、政治的ネポティズム（縁故主義、身内主義）を生じさせるといったリスクをはらんでいる。

### 5.1.3 地方行政能力の向上にかかる課題体系

フィリピンにおける地方行政能力向上にかかる課題を整理したものが、表5-1に示す課題体系図である。

課題体系図の左欄に位置する上位課題には、第2章で提示されたインドネシアにおける課題体系図の上位課題と同じ4つの課題が提示されている。中心課題に関しては、上述のようにフィリピンでは多くの制度枠組みの構築が既に終了しており、運用面での課題が生じていることから、地方自治システム（①-2）や計画策定・評価（④-1）など、幾つかの制度に関わる項目の内容が、制度整備の段階にあるインドネシアとは異なっている。

以下に、フィリピンにおける地方行政能力向上に係る課題を、課題体系の中心課題ごとに概観していく。なお、個別課題に関しては、既存の情報の中で存在すると想定される課題を事例として挙げている。

表 5-1：フィリピン地方行政能力向上にかかる課題体系図

上位課題	中心課題	個別課題
①地方自治の制度・枠組みの改善	①-1 中央地方関係の効率化	<ul style="list-style-type: none"> <li>中央・地方の重複する権限・業務の見直し</li> <li>内務自治省（DILG）による分権業務施行細則の実施促進</li> </ul>
	①-2 地方自治体の権限・役割・関係の改善	<ul style="list-style-type: none"> <li>自治体設置・分割基準の見直し</li> <li>州による調整機能の強化</li> <li>リージョンの調整機能の実体化</li> <li>地方自治体連合会、地方自治体クラスター等の自治体間連携の推進</li> </ul>
	①-3 民主的な行政統制システムの実体化・安定化	<ul style="list-style-type: none"> <li>民主的な地方議会制度の推進</li> <li>政治と行政のバランスの確保</li> <li>地方議会議員の能力向上</li> <li>地方議会に対する監督機能の強化</li> </ul>
	①-4 行政運営における透明性と説明責任の確保	<ul style="list-style-type: none"> <li>情報公開/広報の推進</li> <li>監査制度の充実</li> </ul>
②良好な財政管理システム	②-1 地方財政制度の改革を通じた行財政運営の効率化	<ul style="list-style-type: none"> <li>財政をめぐる中央地方関係（内国歳入割当（IRA）、交付金、補助金、ボークバレル）の効率化</li> <li>地方財政制度の効率化</li> <li>予算編成制度の効率化（開発計画との連携強化、IRA 予算使途の監督強化）</li> </ul>
	②-2 地方財政における公平・中立な歳入システムの改善	<ul style="list-style-type: none"> <li>公平且つ譲与権限に見合った中央資金配分の見直し</li> <li>地方課税・徴税の強化（自主財源歳入の強化）</li> <li>地方債、民間銀行、地方開発資金（MFC）、ドナー資金等からの資金調達への推進</li> </ul>
	②-3 地方財政における効率的な歳入システムの改善 <sup>6</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>予算執行、入札、契約システムの効率化（予算と計画の連動を含む）</li> <li>会計・決算制度システムの効率化</li> <li>会計監査システムの効率化</li> </ul>
③地方自治体職員の能力向上	③-1 行政パフォーマンスの向上にむけた公務員制度の改革	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方自治体の公務員制度の改善と人事行政の改善（職位体系の見直し、採用、昇進制度の見直し、報酬体系の適正化など）</li> <li>職員の意識改革と倫理の向上</li> </ul>
	③-2 職員能力向上のための研修・制度の拡充	<ul style="list-style-type: none"> <li>自治体大学校をはじめとする職員研修の強化</li> <li>研修の効果的な実施のための環境整備</li> <li>実務を通じた人材の開発（OJT・人事交流）</li> </ul>
④地方自治体の効果・効率的な行政運営	④-1 計画策定・評価実施プロセスの改善と運用	<ul style="list-style-type: none"> <li>開発協議会を通じた地方計画策定プロセスの改善（予算と計画の連動を含む）</li> <li>計画策定プロセスへの住民参加の実体化、住民の計画策定能力向上のための施策の実施</li> <li>行政評価（政策評価、施策評価）の実施と報告・フィードバック（市民からのフィードバックを含む）、モニタリングの促進</li> </ul>
	④-2 行政サービスの改善・効率化	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政事務・事業の内容の改善（評価・モニタリング結果の反映を含む）</li> </ul>
	④-3 組織能力の強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>効率的な行政組織の形成（職員配置の効率化、各部署の業務負担の効率化）</li> </ul>
	④-4 市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政サービス実施プロセスにおける住民参加の促進</li> <li>行政サービス実施プロセスにおける NGO、大学、民間セクターとのパートナーシップの構築</li> <li>民間セクターや住民組織へのアウトソーシングのための制度の設置・運営</li> </ul>
	④-5 リーダーシップに基づく地方行政運営の効率化	<ul style="list-style-type: none"> <li>首長の地方行政、地方開発に係る管理能力の向上</li> <li>首長に対するモニタリングの促進</li> </ul>

<sup>6</sup> 中心課題②-3については、一般的に財政運営の課題としてありうると考えられるものの、既存文献等から情報を得ることが困難であったため、課題の現状に関する記述は含めていない。

## (1) 地方自治の制度・枠組みの改善（上位課題①）

### 1) 中央地方の関係の効率化（中心課題①－1）

1991年地方自治法の第17条には、中央政府から地方自治体に移譲されるべき機能と権限が列挙されている。同規定により、公共サービスの提供をはじめ、地域に関する多くの業務が地方自治体に移管されることになった。ところが一方で、第17条の例外規定として、特別法で定められた業務や中央政府の予算で計上されたプロジェクトおよび海外からのドナー援助によるプロジェクトについては、地方自治体が実施主体として明示されていない場合、中央省庁が実施権限を保持することができるという定めも設けられた。このため現在に至るまで、中央にも一定量の地方業務と予算が留保されており、このことは中央と地方の業務のオーバーラップと役割分担の煩雑化をもたらしている。

また、地方自治法の施行後に内務自治省（DILG）が定めた地方自治法施行細則25項にも、地方自治体階層ごとのより詳細な移管業務内容が規定されているが、これは自治体階層別に組織されている全国自治体連合（後述）など、自治体側からの反発も多く、実際には完全に機能しているとは言えない状況にある<sup>7</sup>。

このように、フィリピンでは中央地方の権限配分が法律の中で比較的明確に示されてきたが、その効率化と運用の実体化の面で課題が残されている。2004年11月に発布された大統領令第366号は、各中央省庁に合理化計画の策定を要請しており、この中で中央省庁と地方自治体の業務の重複部分を明確にすることが求められている<sup>8</sup>。しかしながら、2006年3月現在において、合理化計画の策定はあまり進展していない<sup>9</sup>。

### 2) 地方自治体の権限・役割・関係の改善（中心課題①－2）

地方自治の仕組みに関しては、まず表5-2に示されるように、他国に比してLGUの数が国土面積と人口に比して極めて多く、行政効率が悪いことが指摘されている<sup>10</sup>。特にバランガイには実質的に機能していないものも含まれていると言われているが、総数が多過ぎるために実態は掌握されていない。LGUが過度に細分化された一因としては、後述のように、登録されたLGUに対して内国歳入割当（IRA）が自動的に配分されることが挙げられる。また、LGUは地方議会の可決、住民投票、大統領令の交付をもって分割・合併することが可能であるが、バランガイに関しては州・市のレベルで分割・合併の決定を下すことができる仕組みになっていることも、分権化以降のバランガイの増加を容認した要因であると考えられよう<sup>11</sup>。

<sup>7</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）第2章第3項

<sup>8</sup> 一方、2005年7月の大統領令第444号に基づき、地方自治体連合によって移譲された業務の実施状況に関する自治体側からの調査が進められている。

<sup>9</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2006）「フィリピン共和国地方開発プログラム形成調査報告書」第6章第1項

<sup>10</sup> 竹内卓朗（2005）「地方分権：東アジア諸国のインフラ整備に関するインパクト」『開発金融研究所報』第25号（pp.43-68）、国際協力銀行開発金融研究所、p.53、及び独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）第2章第2項

<sup>11</sup> 尚、現在は地方予算の安定化の観点から、大統領令でLGUの分割は休止されているようである。独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）第2章第2項

こうした LGU の過度な細分化という状態に対処する方策として、LGU 間の協力、連携のシステムの推進が考えられる<sup>12</sup>。フィリピンでは、小規模な LGU が地域的な連合を形成して共通の課題に取り組むための「地方自治体クラスター（連合）」という仕組みが設けられており、LGU は共和国憲法と地方自治法において、クラスター形成によって広域行政を実施する権利を認められている。内務自治省では 1992 年から JICA の専門家支援の下、クラスター形成の奨励を行ったが、内務省主導で形成されたクラスターは形骸化しがちであったと報告されている<sup>13</sup>。今後、自発的なクラスター形成を推進することは、LGU の細分化によって個々の LGU だけでは規模、予算、技術面での制約から移譲された業務を遂行できないという現実に対処する上で有効であろう。

表 5-2 : アジア諸国の地方自治体数

	フィリピン	インドネシア	タイ	マレーシア	ベトナム	中国
面積(1000km <sup>2</sup> )	300	1,919	514	330	330	9,597
人口(100 万人)	78.3	211.7	61.2	23.8	78.5	1,270
州・県の数	79	32	75	16	61	33
地方自治体数						
Municipality/ District	1,610	416	1,133	145	715	2,457
Communes/ Subdistricts	41,944	-	6,738	-	10,594	45,462
地方自治体あたり平均人口(1,000 人)						
Municipality/ District	49	509	54	164	110	517
Communes/ Subdistricts	1.9	56.3	9.1	-	7.4	27.9

(出所) 竹内卓朗 (2005) 「地方分権：東アジア諸国のインフラ整備に関するインパクト」『開発金融研究所報』第 25 号、p.53 より抜粋。

LGU の細分化の問題に加えて、各レベルの LGU を垂直的・水平的に調整するメカニズムが十分に機能していないこともフィリピンの地方行政における課題のひとつである。制度上は、中間自治体である州に多くの権限が付与されており、中央地方間ないし LGU 間の調整機能を担うことが期待されている。ところが州にはそのような役割を果たすだけの資源が配分されていないことが指摘されている ((2) 参照)。また、行政区域であるリージョンも、州と同様、開発計画の策定に関して中央と地方の調整を行う機能を備えているが、実態としては形骸化している ((4) 参照)。このため州やリージョンによる調整機能を強化、実体化していくことが今後の課題となっている。

以上のように、LGU の仕組みに関しても、フィリピンでは既にある制度枠組みが十全

<sup>12</sup> 全国レベルの自治体関連連携のシステムとしては、自治体階層ごとに形成される地方自治体連合会がある。地方自治体連合会は全国地方行政当局組合 (ULAP) に統括されており、ULAP には、州連合、市連合、ミュニシパリティ連合、バラングイ連合の他、州知事連合、副知事連合、州議会議員議長連合なども属している。各連合は地方分権化の推進について中央政府に働きかけを行なうと共に、相互の利益の調整を行っている。

<sup>13</sup> 逆にニーズに基づき自発的に形成されたクラスターの方が持続している様子である。独立行政法人国際協力機構アジア第一部 (2005) 第 2 章第 5 項

に機能していないことが課題となっている。

### 3) 民主的な行政統制システムの実体化・安定化（中心課題①-3）

フィリピンでは、州、市、ムニシパリティ、バラングイにそれぞれ地方議会が設置されている。地方議員には公選議員と首長が任命する議員の2種類があり、首長、副首長を含む公選議員は極めて民主的な選挙制度によって選出されている。一方の任命議員も、必ず下位自治体の連合会長や青年連合会長を含むことになっている他、女性、労働者層、貧困層からバランスよく選任するよう定められるなど、民主的な地方議会制度を実現するための仕組みが設けられている。しかし一方で、実際には伝統的な権力者や中央政界とのパイプを持つ政治家が首長に就任し、首長を中心とする特定の一部等にパワーが集中するといった現象が多く見受けられ、真に民主的な選挙が実施されているとは言いきれない部分がある<sup>14</sup>。民主的な代表システムを実体化することが今後のフィリピンの課題となっている。

また、行政に対して政治が強いという特色を有しているフィリピンの地方自治体は、首長に与えられた強力な権限を通じて、地方議会の干渉を強く受けている。選挙で選出される首長や地方議員は、地方行政に対する十分な理解を有していないことがあるほか、政治的なメリットに基づいて行動することから近視眼的な政策に偏ることもあり、長期的な観点に基づく行政の実施を妨げる要因となっている。行政に対する政治の優越は、後述するように開発計画から長期的な観点が欠落しやすく、政治的ネポティズムが生じやすいといった問題の原因にもなっているところであり、首長と地方議員の地方行政に対する理解と能力を向上させると共に、政治と行政のバランスを確保することもフィリピンの地方行政の大きな課題であると言える（(4) 5）参照）。

### 4) 行政運営における透明性と説明責任の確保（中心課題①-4）

フィリピンでは、住民が地方行政に民主的に参画するための制度が整備されている（(1) 3）、(4) 4）参照）。しかしながら、一般的には透明性、説明責任や情報公開に対する認識は依然として低く、必ずしも民主的に住民の意見を取り込んだ地方行政は実行されていないのが現状である<sup>15</sup>。

地方行政に対する監督機能としては、住民が参加する各種の委員会の設置が義務付けられているが、自治体によっては首長の意向が先行するために形骸化していることもあると言われている<sup>16</sup>。これらの法定委員会は、地方行政の透明性と説明責任手段として有効で

<sup>14</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）第2章第5項

なお、中央の監督機関としては、首長と地方議員の汚職・不正行為を監督するオンブズマンや、地方選挙の公正な実施を監督する選挙委員会が設けられている。永井史男（2004）「フィリピンにおける中央・地方関係—人事行政の観点から」（稲継裕昭他『中央・地方政府間の人的リネージュに関する国際比較』（平成14-15年度科学研究費補助基盤研究（B）(2)研究成果報告書、第5章所収）、p.91。

<sup>15</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）第2章第6項

<sup>16</sup> 地域教育委員会、地域保健委員会、地域資格付与・入札・裁定委員会、地域開発協議会（後述）、地域平和維持委員会、住民による法制度委員会などがある。特に、住民による法制度委員会は行政官のモラル・秩序の維持の監督を目的として設置されている。独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）第2章第2項

あると考えられ、ドナーの中にはその活性化を支援しようとしているところもある。

## (2) 良好な財政管理システム (上位課題②)

### 1) 地方財政制度の改革を通じた行財政運営の効率化 (中心課題②-1)

中央政府から LGU に配分される資金には、内国歳入割当 (IRA)、交付金・補助金、ポークバレル (国会議員を通じて政治的に配分される地方開発予算) 等がある。IRA は、国家税収の一定割合 (現在は約 40%) を機械的に全階層の LGU に配分するものであるが (2) 参照)、LGU の財政に占める IRA への依存度は全国平均で約 65% と高いものになっている<sup>17</sup>。また、LGU 純支出 (人件費を除く) の 27.4% が、政治的に分配され執行に対しても議員の意思が強く反映されるポークバレル支出であると言われており<sup>18</sup>、このことはフィリピンの地方行政が政治の影響を色濃く受ける一因となっていると考えられる。地方財政において、機械的に配分される IRA と、政治的に配分されるポークバレルの占める割合が高いということは、地方のニーズに対応した財源配分がなされていない可能性があることを示している。

また予算編成制度に関しては、制度上、LGU の予算は、首長が地方開発委員会 (LDC) の開発計画に基づく予算委員会の提案と各部署の要求とを取りまとめ、地方議会の承認を得て編成することになっている。しかし実際には、住民の意見を取り入れて作成される開発計画が予算編成に反映されているとは限らない<sup>19</sup>。また、LGU の予算編成には、用途等について一定の制限が設けられており、例えば、IRA は 20% 以上を開発事業 (人件費を除く) に充てるよう地方自治法で規定されて、内務自治省がこれを監督することになっている。ところが実際の執行までは監督されていないため、IRA の 20% が確実に開発資金に充てられているとは言えない<sup>20</sup>。特に自主財源の乏しい LGU では、開発事業に回すべき資金も経常資金として用いざるを得ない状況も生じている。更に、開発事業が行なわれる場合にも、首長が目先の人気を取るための事業や、特定の利害関係者に裨益する事業に資金を配分する傾向があり、長期的な視点から地域の開発に資するような事業が行なわれていないことも指摘されている<sup>21</sup>。この他、LGU は総予算に占める人件費を一定割合に抑えられるよう定められているが、他方で高い能力と資格を有する地方行政官の雇用を求められており、財政と人事行政の間にも齟齬が生じている ((3) 1) 参照)<sup>22</sup>。

以上のように、フィリピンでも地方財政システムは決して効率的に機能しているとは言えない。地方分権化を進める他の諸国と同様に、地方財政は国家財政に大きく依存してい

<sup>17</sup> 上記の数字は全国平均であり、更に自己歳入の少ない LGU では 90% を超えている。ちなみに、日本の地方自治体の交付税依存率は約 20%。独立行政法人国際協力機構アジア第一部 (2005) 第 2 章第 4 項、及び独立行政法人国際協力機構アジア第一部 (2006) 第 4 章第 2 項

<sup>18</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部 (2005) 第 2 章第 4 項

<sup>19</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部 (2006) 第 4 章第 2 項

<sup>20</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部 (2005) 第 2 章第 4 項

<sup>21</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部 (2005) 第 2 章第 4 項、第 6 項

<sup>22</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部 (2005) 第 2 章第 2 項。開発事業費、人件費の規定の他にも、借入返済が歳入の 20% を超えないこと、歳入の 5% は災害対策基金として確保すること等が規定されている。独立行政法人国際協力機構アジア第一部 (2006) 第 4 章第 2 項

る上、必要性に応じた資源配分が達成されていない可能性をはらんでいる。また予算編成制度も、開発計画との連携や IRA の使途の監督など、制度は構築されていても理論どおりに機能していない問題が生じている。こうした問題に対処するための地方財政制度の改革が、今後の重要な課題となっている。

## 2) 地方財政における公平・中立的な歳入システムの改善（中心課題②-2）

地方財政制度のうち、LGU の歳入システムには中央政府からの配分、LGU の自主財源、その他外部からの調達という 3 種類の財源があるが、フィリピンではいずれも運用面での不具合が生じており、制度設計の見直しが求められている。

中央政府からの配分のうち、地方財政の主要財源である IRA は、機械的に全階層の LGU に配分され、階層ごとに個別 LGU の人口と面積を加味して均等割りされている。つまり、IRA 配分式には LGU の財政状況は一切加味されておらず、人口が多く面積の大きい LGU に厚く配分されることになっている。特に都市部が多く経済が活発な高度都市化市や独立構成市のように、独自財源が豊富な LGU により多くの IRA が配分されていることは、公平性に欠いている。また、各階層の LGU に対する移譲業務の量も加味されていないため、多くの権限・業務が移譲された州に十分な IRA が配分されていないという問題もある。こうしたことから、IRA 配分式は繰り返し見直しが検討されているが、現在まで改定には至っていない。

IRA の他、これを補完するものとして、財政的に乏しい LGU が行う社会環境事業に対して配分される交付金・調整金があり、これはセクターごとに LGU の財政能力等級と事業内容に応じて設定されている費用分担比率（配分金と LGU 自己負担部分の比率）に基づいて支給される<sup>23</sup>。しかし、この制度についても、事業選定の方法について透明性が保たれていないため、公平性の点で課題が残されている。

LGU の自主財源歳入としては、地方分権化と共に地方税の見直しが図られ、地方税率の上限が引き上げられた他、幾つかの新しい税目の課税も認められるようになった<sup>24</sup>。ところが、本来地方税として徴税できるはずのものが徴収されていないケースが多くあることが報告されている<sup>25</sup>。要因としては、地方行政官の能力の問題と、汚職ないし政治家の介入の双方が考えられる<sup>26</sup>。また税率についても、有権者の支持を失うことを恐れる首長や地方議員の意向から、なかなか引き上げられないのが現状である<sup>27</sup>。こうしたことから、LGU 財政に占める自主財源比率は、分権化以降にむしろ低下してきているという指摘すらあり<sup>28</sup>、LGU 財政の多くが IRA に依存する現象が生じている。

中央からの配分と自主財源の他、フィリピンでは LGU は外部から資金を調達すること

<sup>23</sup> LGU のオーナーシップを確保するために、事業費の一部は必ず LGU が自己負担することになっている。  
Japan Bank for International Cooperation (JBIC) (2003) *Study on Transfer Mechanism for Local Government Borrowing in Indonesia* (Chapter VI Transfer Mechanism in Other Countries), p.VI-10.

<sup>24</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部 (2005) 第 2 章第 4 項

<sup>25</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部 (2005) 第 2 章第 4 項、及び竹内卓朗 (2005) 上掲論文、p.57。

<sup>26</sup> 行政官の徴税能力については、複数のドナーが支援を行っているところである。

<sup>27</sup> 竹内卓朗 (2005) 上掲論文、p.57。

<sup>28</sup> 竹内卓朗 (2005) 上掲論文、p.49。

ができる。具体的には、地方債の発行、民間銀行からの融資、公共融資機関からの融資、その他ドナー資金等が外部資金の資金源である。外部資金調達については、投資調整委員会 (ICC) が 1996 年に、LGU の財政能力に沿った外部資金調達方法の併用を提唱した LGU 財政フレームワーク (LFF) を発表している<sup>29</sup>。その後 10 年が経過しているが、積極的な外部資金の調達は進展していないようである。地方債や民間融資については、LGU 財政が市場ベースの借入を行うだけの信用力を有していないというのが実情であると考えられる。ドナーの援助資金を基盤とする MFC 融資に関しては、LEF において、借入 LGU の財政能力等級と事業内容に応じてグラント・融資・自己負担部分の比率を決める手法が提示された。しかしこの方法も、地方事業の選択の公平性や比率設定の妥当性という点で限界があり、効率的には運用されていない<sup>30</sup>。

このように、フィリピンの地方歳入システムは、制度構築後一定の運用期間を経て、運用の実態に即した制度の調整を求められているところである。

### (3) 地方自治体職員の能力向上 (上位課題③)

#### 1) 行政パフォーマンスの向上に向けた公務員制度の改革 (中心課題③-1)

フィリピンの地方公務員制度には複数の特徴的な課題が生じており、現在の課題に対処するための公務員制度改革の必要性は高いと考えられる。

第一に、職位体系の問題が挙げられる。フィリピンの LGU の職員の職位体系は、大まかに特定指名職と一般職の 2 つの系列に分かれている<sup>31</sup>。特定指名職は特に主要な職位と各部署の長であり、これらの職位に就任する職員は、地方議会で過半数の同意を得てから首長によって任命されることになっている。このような職位体系も、フィリピンの地方行政に対する政治の影響力の大きさを示している。ここで特に問題であると考えられるのは、特定指名職の職員は、通常一般職職員と同様、同一の職位に終身留まることが可能であるにもかかわらず、実際は首長が交代すると、首長の強力な任免権によって交代させられることがあるという事実である<sup>32</sup>。このために、本来長期的な視点から行政を遂行することができるはずの特定指名職の職員も、首長と同様の政治的ロジックで行動するようになってしまうことが危惧される。

第二に資格要件規定と採用、昇進制度の問題である。フィリピンの LGU の職員の資格要件 (知識、技術、経験年数等) は、法律上、職位ごとに詳細に規定されている。このため理論的には、職位に応じて適切な人材が配置される仕組みになっているが、実際には地方で資格要件を満たす人材を確保することは難しく、また規定された資格保有者に対して支払うべき報酬が、総予算に占める人件費率の制約下で拠出しきれないという事態も生じ

<sup>29</sup> Japan Bank for International Cooperation (JBIC) (2003) *Study on Transfer Mechanism for Local Government Borrowing in Indonesia* (Chapter VI Transfer Mechanism in Other Countries), p. VI-9.

<sup>30</sup> World Bank and Asian Development Bank (2004) *Decentralization in the Philippines - Strengthening Local Government Financing & Resource Management in the Short Term*, p. ii, 12-13. 2002 年以降、グラント・融資・自己負担マトリクスは見直しが図られているところである。

<sup>31</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部 (2005) 第 2 章第 2 項

<sup>32</sup> 特定指名職のうち、行政官、法務官、情報担当官については、首長の交代と共に失職することになっている。



ている<sup>33</sup>。更に、資格要件が過度に詳細化されている結果、組織内でも人事異動がままならず、組織が硬直的になっているという指摘もある<sup>34</sup>。職員の採用の際には、資格要件に沿った人材を LGU の内外から募集する仕組みが取られている。従って、LGU 職員は常に外部との競争に晒され、LGU 内でのこれまでの業績ではなく、あくまでも資格要件によって昇進することになる<sup>35</sup>。また、首長が強力な任免権を有していることにも表れているように、職員の採用、昇進の決定に関しても政治が介入する余地が大きく、それを抑制する機能も設けられていないため、採用、昇進がコネに左右されることも少なくないと考えられる<sup>36</sup>。

第三に、報酬体系についても、その適正化が必要とされている。フィリピンでは、公務員の職種・等級別に報酬が設定されており、所属機関が変わっても同職種、同等級である限り同一の報酬が与えられることになっていることから、分権化に伴って地方に駐在していた中央官庁職員の多くが LGU に移管されたが、彼らの報酬についても移管前の水準が保障された。このことは、歳入の少ない LGU の財政に負担をもたらした他、上述のように財政上の制約との間に齟齬を生じさせる一因にもなっているのである<sup>37</sup>。

以上のように、公務員制度に生じている諸問題は他の多くの課題と深く関連し合っており、重要度の高い課題となっている。公務員制度の見直しを通じて、既存の制度の不具合を解消すると共に、職員に対して効率的で効果的な業務を遂行するインセンティブを与えるような仕組みを作ることは、地方政府の行政サービスの改善にとって非常に有効なことであると考えられる。更に、職員倫理の向上に向けて内部統制の仕組みを確立し、汚職を許容しない組織制度、組織文化を築くことも、政治の影響を受けやすいフィリピンの地方政府には特に必要な課題である<sup>38</sup>。

## 2) 職員能力向上のための研修・制度の拡充（中心課題③－2）

LGU 職員の育成は、自治体大学校をはじめとする中央の機関が担っているが、その研修内容は、職員が職位に求められる資格要件を得るための座学が中心となっている<sup>39</sup>。今後は更に実践的な職員研修を実施するよう、研修実施機関の能力を高めていく必要がある。特に、分権後新たに地方行政官に求められるようになった能力（自律的な企画力、運営力等）を高めさせるための研修の実施が重要である<sup>40</sup>。

研修実施機関の能力を高めると共に、職員研修の効果を高めるべく、職員に研修受講に対するインセンティブを持たせることも課題である。現状では、資格要件の取得のために役立つことを除いては、職員が積極的に研修を受講しようとする理由はない。研修の受講

<sup>33</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）第2章第2項

<sup>34</sup> 永井史男（2004）上掲論文、p.83。

<sup>35</sup> 永井史男（2004）上掲論文、p.83,90。永井はこれをアメリカ型の「開放的昇進システム」と呼んでいる。

<sup>36</sup> 永井史男（2004）上掲論文、p.90。

<sup>37</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）第2章第2項、第3項。中央官庁からの移管職員の報酬が、LGU の首長の報酬を上回るケースもあったという。

<sup>38</sup> 職員倫理については住民による法制度委員会が監督することになっている。

<sup>39</sup> 永井史男（2004）上掲論文、p.89。

<sup>40</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）第2章第4項

が人事評価に反映される等、職員の学習意欲を高める仕組みを設けない限り、研修は形式的なものに留まってしまうと考えられる。

更に、現在は積極的には行われていない OJT や人事交流の制度などを取り入れることも、効果的な職員教育にとって必要な取り組みであると考えられる<sup>41</sup>。

#### (4) 地方自治体の効果・効率的な行政運営（上位課題④）

##### 1) 計画策定・評価実施プロセスの改善と運用・評価実施（中心課題④-1）

地方計画の策定について、フィリピンには、リージョン開発協議会（RDC）と地方開発協議会（LDC）を通じた住民参加型の地方開発計画策定システムが設けられているが、このシステムは地方開発計画策定プロセスの理念モデルでありながら、運用の側面に多くの課題を有している。

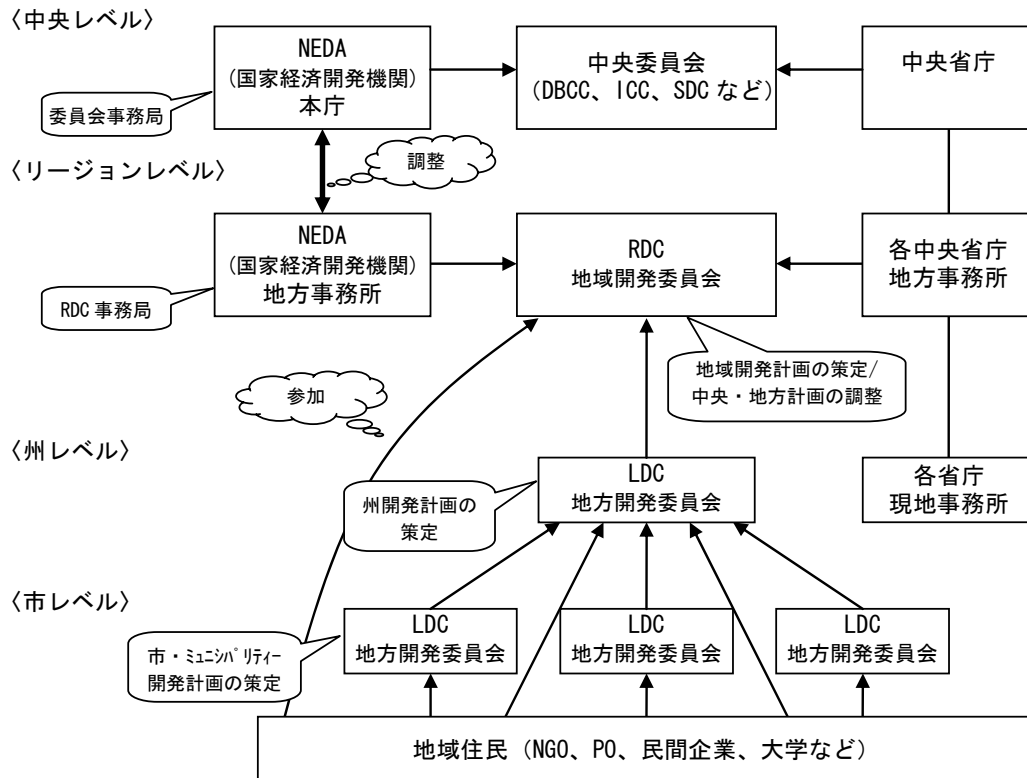
まず、システムを通じた統合的な開発計画の策定が、制度設計時の想定どおりには進行していないことが挙げられる。下図に示されるように、理論的には「LDC-RDC-中央の委員会」と連なる重層的な構造によって、各階層で統合的な計画が策定される仕組みになっている。しかしながら、実際には相互の調整がうまくいかない、下層の LGU では政治が先行して LDC 自体が機能しないといった問題が生じている<sup>42</sup>。

ここで RDC は、国家経済開発機関（NEDA）本庁と地域事務所の支援の下、中央と地域内に位置する州、その下の市・町間の調整を行うことが期待されているが、必ずしも調整機関としてうまく機能しているとは言えない。RDC がいわゆる自治行政区分とは異なる行政区であるリージョンに設置されていること、RDC 会合が年に数回しか開催されないこと、RDC 自体の政治色が強くなっていることなどが要因として考えられる。更に、地方のニーズの吸い上げ、開発事業の形成プロセスが LDC→各省庁事務所→中央省庁というルートで別途行われており、この点でも RDC の調整機能が困難になっているのではないかと考えられる。このことは同時に、中央省庁の地方政策への関与の幅も広げている。

<sup>41</sup> この点は、総合研究開発機構（2003）『アジアの地方行政官人材開発支援に関する研究』においても指摘されている。

<sup>42</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）第2章第5項

図 5-2 : 地方計画策定メカニズム



(注) 上図においては、バランガイレベルのLDCは割愛している。

(出所) 各種資料を参考に作成。

住民参加の側面でも、開発協議会のシステムは理想的には機能していない。RDCとLDCは基本的に、首長、ひとつ下のレベルのLGUの首長、議会が適切と考える委員会の議長、国会議員、民間セクターの代表者から構成される。このうち民間セクターの代表者は、NGO、市民団体(PO)、民間企業、大学の関係者を含むとされ、その人数が評議会全体の人数の25%を超えることが定められている。RDC、LDCはこのようなメンバー構成をすることで、地域のニーズを民主的な方法で汲み上げることを目指している。ところが実情は、民間のメンバーが評議会に赴いても既に採決事項が決まっていたり、首長等の関係者が過半数を占めていたりといったことから議論の余地がないという報告もなされている<sup>43</sup>。このように、評議会が実質的に事前に策定された計画の承認機関になってしまうケースが生じる一因としては、RDC、LDCの規模が大きすぎるために、住民を交えた議論を充分に行うことができないという事情もある<sup>44</sup>。

更に、地方計画に対する予算の裏づけが確保されていないことも課題である。LDCが策定する地方開発計画は、LGUの予算編成プロセスに盛り込まれているが、実際の予算

<sup>43</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部(2005)第2章第5項

<sup>44</sup> 山田恭稔(1998)「地方開発における自治体と中央政府機関の機能関係」『国際協力研究』Vol.14No.1(通巻27号)、pp.19-32。

編成は首長の権限によって定められることが多い。このために、せっかく策定された計画が、予算の裏づけを伴わないために実行されずに終わってしまうリスクが生じているのである（(2) 1) 参照）。

一方、地方行政に対する評価システムに関しては、現在その改善に向けた取り組みが進行しているところである。LGU の行政・事務事業評価には、LGU を管轄する内務自治省（DILG）による地方生産性・業績測定システム（LPPMS）や、教育省、保健省など分権化の中心となった4省による市民満足度指数（CSIS）、AusAID の支援によって36の市・ミュニシパリティで開始された Local Development Watch（Dev Watch）等の枠組みが用いられてきた。しかしこれらは行政サービス提供能力に主眼が置かれたもので、LGU の行政能力や計画策定能力をカバーしていなかったこと、また優良 LGU の表彰などに用いられるに留まり、LGU の業務の改善には必ずしも結びついていなかったこと等から、既存の枠組みを包括する形で地方政府業績モニタリングシステム（LGPMs）が開発されることになった<sup>45</sup>。LGPMs は、評価の結果を LGU のマネジメントの向上に繋げることを目指しており、評価結果の公表も念頭に置いている。将来的には、評価システムが LGU のマネジメントサイクルに組み込まれて業務改善に活かされること、評価結果の公表を通じて住民も含めた形で LGU マネジメントのモニタリングが行われるようになることが期待される。

## 2) 行政サービスの改善・効率化（中心課題④-2）

フィリピンではセクター関連の多くの業務が地方自治体の権限のもとに進められている。行政サービスの改善・効率化は、セクターごとの業務改善により具体化されるが、LGU の職員が業務改善に対するインセンティブを与えられたり、適切な研修制度を併せて確立することも必要となる（(3) 参照）。また、評価結果を組織的な行政サービスの改善に繋げるプロセスの開発も緒に付いたばかりであり、今後の進展が期待される場所である（(4) 1) 参照）。

## 3) 組織能力の強化（中心課題④-3）

1991 年地方自治法により自治体に委譲された権限を実施するために必要な担当部局が設立されたが、セクターによっては対応する部局の設立が義務ではなく任意になっていることから、州／市／町によっては特定のセクターの業務を担当する部局が存在しないという現象も生じている。また、特定地域でのセクターの必要性、専門的人材の存在の有無、首長の関心等によって、セクターの部局長が任命されないケースもある<sup>46</sup>。地域の状況に応じた柔軟な対応がとれるという利点とも考えられるが、自治体によって行政サービスの実施の効率性が担保されないことも危惧される。また、(3) 1) のとおり、LGU 職員の人事体系の問題から、LGU では組織的にも業務の効率化を図ろうとする取り組みが生じ

<sup>45</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2006）第5章第1項

<sup>46</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2006）第3章第1項

にくいことが推察される。

#### 4) 市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上（中心課題④－4）

行政サービス提供に対する住民参加については、中心課題④－1にて説明のとおり、住民参加の計画策定システムがあり、教育、保健等、一部の行政サービスに関しても住民による委員会がその実施状況を監督することになっているが、既に述べたように、委員会そのものが機能していないことも多い（(1) 3）参照）。サービスの改善に対して多くのアクターが参加していくことができるような仕組みを作り、住民の行政参加を実体化していくことが求められている。

また、フィリピンは地方レベルでも民間セクターがある程度活発に活動している国であることから、民間セクターや住民組織へのアウトソーシングを通じて LGU に欠けている財政的、人的資源を外部から調達することは、LGU 効率化の有効な一手であると考えられているが、現状では効果的に連携する方法が見出されていない<sup>47</sup>。

#### 5) リーダーシップに基づく地方行政運営の効率化（中心課題④－5）

フィリピンの地方分権化の特徴として、地方政府の首長は政治的に大きな権力を有している。このことは首長のリーダーシップが地域開発の牽引力となるという利点を持つ一方で、幾つかの負の側面も有している。

まず、長期的な観点による行政施策の策定が欠落しやすいという点がある。3年ごとの住民選挙で選出される首長は、次期選挙での当選を睨んで得票数を伸ばすことに重きを置くため、短期的に成果をあげることができる政策に偏りがちで、長期的な視点から地域を開発していくことに疎い傾向がある。また、首長選挙には一定年齢以上の市民権保有者であれば誰でも出馬することができるために、行政に関して全くの素人が首長に当選することもあり得る。こうした首長に対して、中長期的な視点からの地方行政・地域開発に係る理解を促進するような人材育成を行っていくことは重要な課題である<sup>48</sup>。（LGU 内の公選職員、特定指名職員についても同様のことが当てはまる。（3）1）参照。）

もうひとつの課題は、首長の権力を背景とした政治的ネポティズムが生じる危険性である。これに関しては、首長の行政に対する透明性を高めることが必要である。現在首長がその業績に対する評価を受けるのは3年ごとに行われる選挙だけであるが、LGU の評価システムの開発と並行して、首長の業績に対するモニタリングのメカニズムを確立することも有効な方策と考えられる（(4) 1））。

<sup>47</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）第2章第6項

<sup>48</sup> 首長に対する人材育成は、自治体大学校でも行われている。独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）第2章第5項

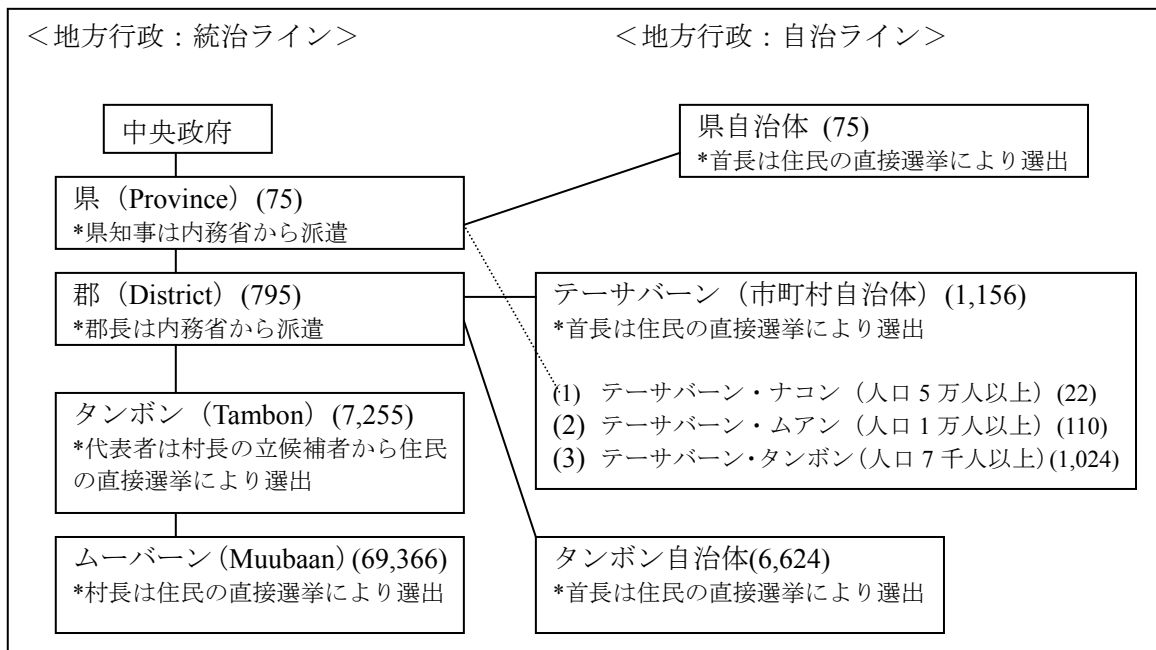
## 5.2 タイ

### 5.2.1 地方分権化の概要

タイでは1990年代に進んだ民主化の流れを受けて、政府は1997年10月に新憲法を制定した。この新憲法の第9章に、地方自治に関する条項（282条～290条）が置かれている。そして1999年には「地方分権計画及び手順規定法」が制定され、2000年には「地方分権計画」が策定されて、中央省庁50局が管轄していた245事業の地方自治体への事務移譲を2006年までに段階的に進められている。

ただしタイの地方自治を見ると、いわゆる地方分権という用語が示すような地方の自立性の強化という方向性を担保する制度のみならず、中央政府からの統治も明確に制度として存在している。具体的には、統治ラインと自治ラインの二つがある。統治ラインとは、中央省庁及びそれらの県レベル・郡レベルの出先機関がタイ全国をカバーしているもので、中央から地方を統治する地方制度である。一方、自治ラインは、統治ラインと並列した地方自治体組織であり、首長と議員が住民による直接選挙で選出されている。

図 5-3 : タイの地方自治制度



### 5.2.2 地方分権化の特徴

タイの統治ラインの県知事や郡長は自治ラインに対しても大きな権限を持っている。具体的には自治体の5カ年計画（2004年度以降、「3カ年ローリングプラン」へ変更）、年次計画及び予算の承認、自治体議会の解散、自治体議員の罷免などが含まれており、その権限は決して小さくない<sup>49</sup>。

統治ラインの県・郡・タンボン<sup>50</sup>は1897年に制定された地方統治法によって地方統治業務が内務省に一元された結果設置されたものである。そして1914年の地方統治法改訂により、県・郡の長を内務省から派遣する中央統制的なシステムが確立された。一方、自治ラインでは県自治体が県自治体法の制定に基づき1955年に設置され、テーサバーンが1935年に設置され（テーサバーン法：1933年制定、1935年改訂）、さらにタンボン自治体が1995年に発足した。ただし1997年憲法制定までは、県自治体の首長は、統治ラインの県の県知事が兼任していた。

1997年制定の憲法は、自治ラインの各自治体では、地方議会議員は住民の選挙に基づくとともに、自治体執行部または首長は住民の直接選挙または地方議会の同意によって選出されるべきと規定し<sup>50</sup>、首長や執行部の常勤給与官僚、政府機関・政府系企業との兼職を一切禁止した。

<sup>49</sup> 永井史男（2003）「なぜタイの地方分権はわかりにくいのか（連載第1回）」【所報】2003.3、盤谷日本人商工会議所。なお永井によれば、地方議会が内部抗争などにより機能不全に陥った場合には、詳細な手続きに従って最終的には県知事や内務大臣が議会解散や議員罷免を実際に行っているという。

<sup>50</sup> 県自治体の首長は、県知事による兼任が禁止された後、県議会が互選で選任していたが、2003年末の県自治体法の改正で住民直接公選制となり、2003年12月に1県自治体で、2004年3月に残り74県すべての県自治体で直接公選が行われた。

表 5-3 : 各自治体の事務

	各自治体の事務
県自治体	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 複数の自治体に裨益するインフラ整備などの事業の実施</li> <li>② タンボン自治体及びテーサバーンの行政能力を超える大規模事業の実施</li> <li>③ 県内住民を対象とした教育、保健衛生、社会福祉などの事業の実施</li> <li>④ 法律に抵触しない範囲での条例の制定</li> <li>⑤ 県自治体開発計画の策定、閣議が定めた県開発計画の策定及び調整</li> <li>⑥ 地方開発におけるタンボン評議会並びに他の自治体の支援</li> <li>⑦ 天然資源や環境の保護・監督・維持、伝統、慣習、地域の知恵、地域の良き文化の保持維持等</li> </ul>
テーサバーン	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) 義務的事務 <ul style="list-style-type: none"> <li>① 住民の安寧秩序の維持</li> <li>② 陸水路の設置と維持</li> <li>③ 道路・歩道・公共地の清掃、廃棄物・汚物処理</li> <li>④ 伝染病の予防と抑制</li> <li>⑤ 消防活動用機材の設置</li> <li>⑥ 清浄な水・水道の保持</li> <li>⑦ 排水路・公衆便所の設置及び維持</li> <li>⑧ 母子福祉の設置及び維持（特別市のみ）</li> <li>⑨ 食料品店・娯楽施設及びその他営業地における衛生と保健の管理（特別市のみ）</li> <li>⑩ 都市計画及び建設管理（特別市のみ）</li> </ul> </li> <li>2) 許可されている事務 <ul style="list-style-type: none"> <li>① 病院の設置及び維持</li> <li>② 職業訓練校の設置及び維持</li> <li>③ 公園・動物園・リクリエーション設備の設置・維持</li> </ul> </li> </ul>
タンボン自治体	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) 義務的事務 <ul style="list-style-type: none"> <li>① 陸水路の設置と維持</li> <li>② 道路・歩道・公共地の清掃、廃棄物・汚物処理</li> <li>③ 伝染病の予防と抑制</li> <li>④ 教育・宗教・文化の振興</li> <li>⑤ 天然資源や環境の保護・監督・維持等</li> <li>⑥ 排水路・公衆便所の設置及び維持</li> </ul> </li> <li>2) 許可されている事務 <ul style="list-style-type: none"> <li>① 街灯・排水路・集会所・運動場の設置及び維持</li> <li>② 住民の生業の保護・推進</li> <li>③ タンボン自治体財産からの利潤追求</li> <li>④ 観光開発</li> <li>⑤ 都市計画</li> </ul> </li> </ul>

(出所)「タイの地方制度の概要」 2005/10/21 国際協力機構社会開発部作成資料

このように、自治ラインは 1997 年憲法によって自治体としての一定の形を持つことになったが、その後の権限の中央から地方への移譲に関しては自治体の受け皿能力を高めながら段階的に進められている。これはタイの地方分権がトップダウンの政治的決断によって進められているのではなく、手続きを重視して進められていることによる。この手続きとは、前述した 1999 年地方分権計画及び手順規定法（「1999 年地方分権推進法」とも呼ばれるようである）に基づくものであり、本法はタイの地方分権の行方に一定の方向性を示した。永井（2003）によれば、この法律は首相（または首相が委任する副首相）のもとに常



設の「地方分権委員会」を設置し、そこで地方分権化計画と実施計画を策定すると定めており、画期的であるという<sup>51</sup>。地方分権委員会には中央政府、地方自治体、有識者の3者代表が関与し、国と地方、及び地方自治体間の権限義務、税率・歳入の負担割合、さらには分権の移譲原則や手順について規定する広範な権限が付与された（1999年地方分権推進法12条）。各自治体の所管する事務は表5-3のとおりである。

### 5.2.3 地方行政能力の向上にかかる課題体系

タイにおける地方行政能力向上にかかる課題を整理したものが、表5-4に示す課題体系図である。

タイの課題体系でインドネシアと大きく異なるのは、中心課題の「政府間関係の適切化による地方行政パフォーマンスの向上」である。これは統治ラインと自治ラインの二つが地方に存在していることを課題としている。またタイの場合「自治体」は自治ラインの県自治体、テーサバーン、タンボン自治体を指すが、地方行政能力向上という観点では統治ラインも考慮しており、ほとんどの項目で自治ラインと統治ラインのどちらを検討すべきか、あるいは両方を検討すべきかを考えねばならない点で、既に地方に中央政府の出先機関がわずかとなっており、タイと比較して地方分権化が進んでいるインドネシアの課題体系とはほぼ全ての項目で多少の違いが生じている。

以下に、タイにおける地方行政能力向上に係る課題を、課題体系の中心課題ごとに概観していく。なお、個別課題に関しては、既存の情報の中で存在すると想定される課題を事例として挙げている。

<sup>51</sup> この動きに合わせて、国家経済社会開発委員会 (National Economic and Social Development Board: NESDB)、首相府人事委員会事務所 (Office of Civil Service Commission: OCSC)、首相府予算局 (Bureau of Budget: BOB) なども独自に財政・官僚・業務内容に関する分権化案を検討した。

表 5-4 : タイ地方行政能力向上にかかる課題体系図

上位課題	中心課題	個別課題
①地方自治の制度・枠組みの整備	①-1 中央地方関係の明確化	<ul style="list-style-type: none"> <li>統治ラインと自治ラインの権限分担の明確化</li> <li>中央政府（特に内務省）と県郡とタンボン・ムーバーン（統治ライン）、中央政府と県自治体・テーサバーン・タンボン自治体の関係の明確化</li> </ul>
	①-2 地方自治体の権限・役割・関係の明確化	<ul style="list-style-type: none"> <li>県自治体の役割・権限の明確化（広域自治体）</li> <li>テーサバーン・タンボン自治体の役割・権限の明確化（基礎自治体）</li> <li>広域自治体と基礎自治体の関係の明確化</li> <li>自治体間の連携、広域連合の促進</li> </ul>
	①-3 民主的な行政統制を行うための代表制の推進	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方選挙制度の確立</li> <li>地方議会の行政に対する監督・指導力の強化</li> <li>地方議員の能力向上</li> </ul>
	①-4 行政運営における透明性と説明責任の確保 <sup>52</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>情報公開制度の確立</li> <li>監査制度の確立</li> </ul>
②持続的な地方財政制度の構築	②-1 地方財政制度の改革を通じた行政運営の効率化	<ul style="list-style-type: none"> <li>財政をめぐる効率的な中央地方関係の構築（税源移譲も含む）（自治ラインのみ）</li> <li>効率的な地方財政制度の構築</li> <li>効率的な予算編成制度の確立</li> </ul>
	②-2 地方財政における公平・中立的な歳入システムの確立	<ul style="list-style-type: none"> <li>公立・中立的な税制の確立（納税制度も含む）（自治ラインのみ）</li> <li>公立・中立的な補助金・交付金制度の確立</li> <li>地方債、借り入れ等による歳入方法の検討</li> </ul>
	②-3 地方財政における効率的な歳出システムの確立	<ul style="list-style-type: none"> <li>効率的な予算執行、入札、契約システムの確立（予算と計画の連動を含む）</li> <li>効率的な会計・決算制度システムの確立</li> <li>効率的な会計監査システムの確立</li> </ul> <p>以上は自治ラインには地方制度独自のものがあると考えられるが、統治ラインは中央の制度と同一と考えられる。</p>
③地方自治体職員の能力向上	③-1 行政パフォーマンスの向上にむけた公務員制度の改革	<ul style="list-style-type: none"> <li>県自治体・テーサバーン・タンボン自治体の地方公務員制度と人事行政（採用・給与・昇進・出向）の明確化</li> <li>職員倫理の向上</li> </ul>
	③-2 職員能力向上のための研修・制度の拡充	<ul style="list-style-type: none"> <li>職員研修・管理職研修制度の構築と研修の効果的な実施</li> <li>実務をつうじた人材の開発（OJT・人事交流）</li> </ul>
④地方自治体の効果・効率的な組織経営	④-1 自治体の計画・評価能力の向上	<ul style="list-style-type: none"> <li>基本計画の策定を含む、計画・資源配分の改善（予算と計画の連動を含む）</li> <li>行政評価（政策評価、施策評価）の実施、モニタリングのメカニズムの構築</li> </ul>
	④-2 行政サービスの改善・効率化	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政事務・事業のプロセスの構築および改善（評価・モニタリング結果の反映を含む）</li> </ul>
	④-3 組織能力の強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>効率的な行政組織の形成</li> </ul>
	④-4 市民参加を通じた民主的な行政運営の向上	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政サービス実施プロセスにおける住民参加の促進</li> <li>行政サービス実施プロセスにおける NGO、大学、民間セクターとのパートナーシップの構築</li> </ul>
	④-5 リーダーシップの促進	<ul style="list-style-type: none"> <li>自治体内における首長および幹部職員の役割の明確化</li> <li>首長および幹部職員のリーダーシップと管理能力の向上</li> </ul>

<sup>52</sup> 中心課題①-4については、一般的に課題として在り得ると考えられるものの、既存文献等から情報を得ることが困難であったため、課題の現状に関する記述は含めていない。

## (1) 地方自治の制度・枠組みの整備（上位課題①）

### 1) 中央地方関係の明確化（中心課題①－1）

タイでは既述のとおり、統治と自治の二元性（中央政府による統治と地方分権化）という観点からは、地方制度が中央省庁の延長としての統治ラインと地方自治体として自治ラインの二つが存在している。そのため、役割分担や権限が複雑であり重複する場合もある。加えて、統治ラインが自治ラインの開発計画と条例、年次予算の承認権を有するなど、自治ラインである地方自治体の自立性向上に制約がある。

地方統治ラインと地方自治ラインとを結ぶうえで重要な役割を果たすのが内務省であるが、内務省の部局内の役割分担や地方自治体との関係性の明確化も課題といえる。

### 2) 地方自治体の権限・役割・関係の明確化（中心課題①－2）

県自治体、テッサバーン・タンボン自治体の役割・権限については定められているものの、実態的な運用が伴う形で、具体的に権限や役割分担を定めていくことは課題であるといえる。

地方自治体間の連携を見ると、複数の自治体での協働の制度（サハカーン）は、公式にはまったく採用されていない。一方、市町村合併は数は少ないものの実施されている。タイの自治体数は総計約 8,000、国土面積は 51 万 4000 平方 km、人口 6,486 万人（2003 年）であり、日本が国土面積 37 万 7835 平方 km、人口 12,733 万人（2003 年）、自治体数約 2,000（2005 年末）であることを考えると、タイの一自治体当たりの平均面積は日本のその約 3 分の一、平均人口は 8 分の 1 で非常に規模が小さく、効率的な行政経営のためには地方自治体間の連携と市町村合併は重要な課題である。

### 3) 民主的な行政統制を行うための代表制の推進（中心課題①－3）

民主的な行政統制に必要な代表制を確立する選挙制度に関しては、自治ラインの自治体へ直接選挙が導入される時に混乱が見られ、改善への関心が高まった。

またテッサバーンは既に 70 年の歴史がある一方、自治体の首長が住民の直接選挙によって選ばれるようになってからは時期が浅い。これは地方議会の議員も同様である。したがって特に県自治体に関しては、首長及び地方議員が地方分権化の流れの中での自らの役割の重要性について必ずしも十分な認識に達していない可能性がある。

## (2) 良好な財政管理システム（上位課題②）

### 1) 地方財政制度の改革を通じた行財政運営の効率化（中心課題②－1）

財政をめぐる効率的な中央地方関係（財源移譲も含む）を見ると、新地方税の導入及び一般補助金の配分方法が検討されており、中央の財源移譲と地方自治体の財源確保が現在重要なテーマとなっているのはインドネシアと同様である。

また地方財政制度（自治体財政改革も含む）において、地方自治体の財源は、自己収入（自治体による徴税収入、諸手続きにかかる手数料、自治体の資産からの収入等）、中央

政府からの交付金（中央政府が徴税後自治体へ分配する税金）、政府補助金（一般補助金、特別補助金）の3種類である。この3種の比率は、2003年度全自治体予算で、自己収入12%、中央政府からの交付金52%、補助金35%であり、自己収入の増加は重要な課題である。タンボン自治体に限ってみると、自己収入の割合はさらに低く、同じく2003年度予算で7.24%を占めるに過ぎない。インドネシアの地方政府全体でみた自己歳入の平均は約7.4%であり、タンボン自治体と比較するとほぼ同率である。

地方における予算編成制度にあまり大きな改革は導入されていない模様である。永井史男(2001) 関係機関訪問記録：県開発計画に関するインタビュー調査記録、によれば、首相府予算事務所は、「Block Grant方式とPerformance Resource Based Budgetの適用を考えている」とのことであるが、近年までそれらが実施されている様子はない。予算編成は項目別予算で行われており、支出各項目について中央からの資金の収支を明らかにしようとするなど、特定財源として配分される場合が多い模様である。

## 2) 地方財政における公平・中立的な歳入システムの構築（中心課題②-2）

国家歳入全体に占める自治体歳入の総計は、2003年度に22.2%で、2006年までにこの割合を35%に引き上げることが1999年地方分権化法に明記されている<sup>53</sup>。自治体側の財源移譲の体制が整っていない、自治体の徴税収入はあまり伸びていない。さらに地方分権に並行して必要な関係法律改正作業が追いつかなかったこと、教育省と保健省が権限の地方への分散を検討して、権限移譲に抵抗していることも指摘されている<sup>54</sup>。そのような困難な状況ではあるものの、中央政府予算局は2006年12月末までに国家歳入全体に占める自治体歳入の総計を35%に引き上げることは可能と見ている<sup>55</sup>。

<sup>53</sup> タイ国地方自治体開発計画策定能力向上支援プロジェクト作成資料（プロジェクトドキュメント（案））

<sup>54</sup> 永井史男「タイの地方分権は進んでいるのか—第一期タクシン政権下での取り組み」（タイの地方分権・地方自治の現在 連載第三回）『盤谷日本人商工会議所所報』2005.7

<sup>55</sup> 永井史男氏のコメントに基づく。

表 5-5 : 当初予算における国家歳入及び地方自治体歳入 (単位: 百万バーツ)

年度	国家歳入 (A)	地方自治体歳入 (B)	B/A×100 (%)
1996	850,458.80	60,663.99	7.13%
1997	843,542.30	93,349.09	11.07%
1998	733,136.90	103,604.17	14.13%
1999	708,826.00	105,036.34	14.82%
2000	749,948.00	99,802.80	13.31%
2001	739,021.00	154,633.10	20.92%
2002	803,651.00	176,803.17	22.00%
2003	829,495.56	184,066.04	22.19%
2004	1,063,600.00	241,947.00	22.75%
2005	1,200,000.00	282,000.00	23.50%

(出所) 1996-2003: クレアレポート、2004-2005: 永井史男 (2005) 「タイの地方分権は進んでいるのかー第一期タクシン政権下での取り組みー」、(タイの地方分権・地方自治の現在 連載第三回)、『盤谷日本人商工会議所所報』2005.7

タイの地方自治体が独自に徴収できる税金は土地建物税、地方振興税、看板税、と殺税に限定され、全自治体平均では自治体歳入のわずか 12%を占めるに過ぎない (2003 年度予算)。残りは交付税 (分与税と付加税を足し合わせたもの)<sup>54</sup>や補助金であるが、自治体への配分額や比率は地方分権委員会により決定され、それゆえ自治体は安定した収入に基づく長期的施策を行うことが難しい。なお地方債の発行及び借入は法的には可能であるが、実際には行われていない模様である。

### 3) 地方財政における効率的な歳出システムの確立 (中心課題②-3)<sup>55</sup>

歳出システムに関し、主に予算執行に関し、効率的に進めるうえでの課題が存在すると考えられる。例えば、中央政府からの資金配布は年 3 回であるが、年度末に予算が余る場合もあるようで、その場合、日本の地方自治体で導入されているような財政調整基金に似た仕組みに資金を移管するという。ただし本基金は当該自治体によって自由に使える基金ではなく、利用するためには内務省からの承認などが必要とのことである。

地方政府に対する監査は会計検査院の地方支部等によって年 1 回以上なされているが、それに加え、各自治体は中央政府に対してほぼ毎月、資金収支を報告しており、これが各自治体では大きな負担となっている。

## (3) 地方自治体の人事制度・職員の能力の向上 (上位課題③)

### 1) 行政パフォーマンスの向上にむけた公務員制度の改革<sup>56</sup> (中心課題③-1)

地方公務員は 1999 年地方自治体人事行政法の制定・施行以前は、内務大臣を委員長と

<sup>54</sup>付加税は、国税と同じく課税標準に対して地方税率を付加して課税し、国が国税の部分と一緒に地方税の部分も徴税して地方に還付するものであり、事業税、付加価値税、酒税、物品税、賭博税の 5 つがある。分与税は、法律的に地方税であるが、政府機関が徴収するものである。(クレアレポート「タイにおける地方分権化の動向」)

<sup>55</sup> 主に 2006 年 7 月 5 日、永井史男氏へのインタビューによる。

<sup>56</sup> 本項目はクレアレポート「タイにおける地方分権化の動向」から引用している。

する地方自治体人事委員会が一括採用しており、各地方自治体による独自の採用はなかった<sup>57</sup>。しかも小規模な自治体に固定されてしまうと昇進が頭打ちされるため、原則として自治体間での異動があり、勤務している自治体に対する忠誠心も必ずしも高いわけではない等の問題点もあった。しかし 1999 年地方自治体人事行政法の制定・施行により、地方自治体職員の人事及び新規採用は、県知事を委員長として各県にそれぞれ一つずつ設置された職員人事委員会で直接扱われることになり、職員は基本的に一つの自治体に張り付くようになった<sup>58</sup>。従来に比べ、職員の任免や昇進に関しては、自治体の権限が高まったといえる。他方、中央には、内務大臣または内務大臣から委任を受けた内務副大臣を委員長とする職員中央人事委員会が設置された。これら中央人事委員会は、県レベル委員会の人事行政に関する原則や施行、地方自治体委員や有識者委員の選抜原則や条件、地方自治体公務員・職員・有識者の手当額などを規定している。

なお 2002 年末の段階で、中央官僚が約 100 万人（地方での勤務者を含む）であるのに対し、地方自治体公務員及び雇員（常勤職員、非常勤職員）は全国で約 206,000 人と少ない。バンコク郡が突出しているのみであり、職員数の面からもタイの地方自治体がきめ細かい住民サービスを行うことは困難な状況である。1999 年地方自治体人事行政法により県レベルでの地方公務員の新規採用が可能となったが、各自治体法の中に、地方自治体における人件費は歳出の 40%程度以内という条項があり、自治体独自の職員を増やすことには限界がある。このため地方分権委員会は行政経験のある中央政府職員の地方自治体へ大量異動を計画しているが、実際には 2002 年末までには 4,000 人程度しか異動していない。さらに 2006 年 8 月時点でも 4,600 人程度であり、ほとんど増えていない。地方分権県委員会が各中央省庁と協議し、中央政府職員の地方自治体への異動を依頼しているが、政府職員は待遇やステータスの面から否定的であり、具体的な配置計画なども決まっていない。また地方自治体側も政府職員を「よそ者」と見る傾向があり、受け入れに否定的であるという<sup>59</sup>。

## 2) 職員能力向上のための研修・制度（中心課題③-2）

地方分権化による自治体への移譲事務の範囲が拡大されたにもかかわらず、自治体能力向上にかかる職員の研修体制は旧態依然であり、自治体事業遂行に必要な能力と現行の自治体能力の差が拡大している。自治体向け研修としては、各中央省庁がその担当分野の研修を実施するケース、大学等の学術機関が専門分野の研修を実施するケースがある。内務省自治体振興局（DLA）においては、地方自治体人材育成機関と地方自治体開発部が自治体研修を主として担当している。また、地方自治体向けの長期研修を実施する際には DLA の許可が 2003 年 1 月より必要とされており、この意味から DLA は地方自治体向け研修に

<sup>57</sup> バンコク都とパタヤ特別市を除く。

<sup>58</sup> もっとも職員が異動を希望する場合、当事者である両方の自治体首長が承認すれば人事異動が行われることになる。例えば県自治体からタンボン自治体へ異動することや、タイ南部の自治体から北部の自治体へ異動することも可能である。さらに、自治体から中央省庁に異動することも可能である。

<sup>59</sup> 「クレアレポート第 250 号 タイにおける地方分権化の動向」財団法人自治体国際化協会（2003 年 11 月）

ついでの実施統括機関といえる。しかしDLA内での研修実施担当セクションが複数あり、研修にかかる情報が一つの部署に集約されておらず、課を越えての情報の共有が難しいといった問題を抱えている<sup>60</sup>。さらに研修実施を選任業務とする地方自治体人材育成機関<sup>61</sup>においても、研修対象者はDLA職員も含み、研修数も多く、少ないスタッフでの対応は、とりえず規定の研修を旧来どおりのアプローチで実施することで精一杯である。よって、自治体側の研修ニーズの把握、ニーズに応えた研修コンセプト、研修事項の洗い出し、効果的な研修方法の模索、研修成果の評価、フォローアップといった、効果的な研修実施に不可欠な作業は着手できていない<sup>62</sup>。

#### (4) 地方自治体の効果・効率的な組織運営（上位課題④）

##### 1) 自治体の計画・評価能力の向上（中心課題④-1）

地方開発計画は統治ラインと自治ラインの二つでそれぞれ作成される。つまり統治ラインでは県開発計画、郡開発計画、タンボン開発計画が策定され、自治ラインでも県自治体開発計画、テーサバーン開発計画、タンボン自治体開発計画が策定される。統治ラインの県が策定する県開発計画には3年計画、開発計画戦略(期間は各自治体毎に決定)がある。県レベルを見ると、統治ラインである県知事が委員長、県事務所が事務局を努める「県開発計画委員会」が、中央各省局の出先機関である県庁内の各部署が上げてくる計画を束ねて、県開発計画を作成している。「県開発計画」の他に各自治体が作成する開発計画があるが、これは「県開発計画」には盛り込まれない。地方分権化の中で2003年度予算は国家予算の22.2%が地方自治体に移譲されているが、その地方に移譲された資金は、すべてが県開発計画の中に盛り込まれているわけではない。自治体関連で県開発計画の中に盛り込まれるのは、あくまで地方自治体が中央省庁に対して請求する補助金についてである。また各県に配分される予算の全てが県開発計画に記載されるわけでもない。例えば、麻薬撲滅計画、AIDS対策計画などの垂直型プログラムは県開発計画の中には含まれない。具体的な数字を見ると、2000年度の全国の県開発計画の支出合計は583億6569万3352バーツ(約1,800億円)であった<sup>63</sup>。これを2000年の地方自治体歳入の998億バーツと比較すると、県開発計画の支出額は地方自治体歳入の6割弱に過ぎない。またそもそも予算編成プロセスも統治ラインと自治ラインの二つでは異なっており、統治ラインで県開発計画策定後に県予算計画が策定されるが、そこには自治ラインの自治体予算は計上されていない。

また行政評価、事務事業評価の実施、モニタリングシステムの構築においては、国の地方自治体への監督責任のあり方及び自治体の業績にかかるモニタリングの実施の二つが

<sup>60</sup> ibid.

<sup>61</sup> DLAではLPDI(Local Personal Development Institution)と地方自治体開発部(Bureau of Local Administration Development)の二つが自治体研修を主として担当している。研修実施を選任業務とするのはLPDIである。(タイ国地方自治体開発計画策定能力向上支援プロジェクト作成資料)

<sup>62</sup> ibid.

<sup>63</sup> 永井史男(2001) 関係機関訪問記録：県開発計画に関するインタビュー調査記録(元データは内務省事務次官事務所県開発計画部編『2000年度県開発計画実施計画及び1999年基礎的ニーズデータに基づくタイ人の生活の質報告の分析結果要旨』)

現在タイでは大きな課題となっている。「2003年地方自治体の開発計画の策定・調整」に関する内務省規程第6章「開発計画のモニタリングと評価」第38項により、開発計画のモニタリングと評価委員会を適正に設置することが決められている。これはタンボン自治体を始めとして地方自治体すべてに設置が求められているもので、開発計画のモニタリングと評価委員会は、1) 開発計画のモニタリングと評価のガイドラインと方法を制定し、2) 開発計画のモニタリングと評価を実施し、3) 開発計画のモニタリング・評価の結果と意見を地域の議会、管理者及び自治体開発委員会に報告する。そして開発計画のモニタリング・評価の結果を年1回、毎年12月までに住民に公表することとなっている。

#### 2) 行政サービスの改善・効率化（中心課題④-2）

タイの場合は、主要なセクターの行政サービスは地方統治ラインにて実施しているものが依然として多い。既述のとおり地方自治体が担うべき業務は義務的事務と許可されている事務に分けられているが、簡易な廃棄物処理、基本的な保健衛生サービスや社会的弱者支援など基礎的なものが中心となっている<sup>64</sup>。自治体の専門人材および人員不足、予算不足などから効果的に行政サービスが提供することが難しいと考えられる。

#### 3) 組織能力の強化（中心課題④-3）

行政組織に関し、テッサバーン自治体および県自治体に関してはそれぞれの権限と役割に応じた組織体系が定められており、比較的適正規模の人員配置がなされている。一方で、タンボン自治体はその歳入によって1級から5級（2004年以降、大・中・小の3種類）の自治体に分類されているが、全自治体の75パーセントを占める5級自治体の職員定数は3人である<sup>65</sup>。このような脆弱な組織体制の中で上位自治体との調整等様々な業務を行っているため、効果的・効率的な運営が難しいと考えられる。

#### 4) 市民参加を通じた民主的な行政運営の向上（中心課題④-4）

住民参加の制度を見ると、タンボン自治体は住民に地域開発及び行政に参加する機会を与える組織として位置づけられている。これを指導しているのが内務省自治体振興局（DLA）である。DLAは開発計画を含む自治体事業への住民参加振興及び住民による自治体事業の評価・モニタリングにかかる方法検討を行っており、局としても自治体事業にかかる住民参加振興への取組みの姿勢を示している<sup>66</sup>。住民参加の制度としては、プラチャーコム（公聴会）がタンボンレベルに設置されているものの、住民の主体的な動機付けが弱く、住民は開発計画策定への参画について十分に把握していない<sup>67</sup>。

<sup>64</sup> 永井史男（2003）「タイの自治体は何をしているのか」（連載第3回）『盤谷日本人商工会議所所報』2003.5

<sup>65</sup> タイ国地方自治体開発計画策定能力向上支援プロジェクト作成資料

<sup>66</sup> タイ国地方自治体開発計画策定能力向上支援プロジェクト作成資料

<sup>67</sup> プラチャーコムはタンボンレベルのみならず、ムーバーンレベル、郡レベル、県レベルにそれぞれ設置されている。タンボンレベルのプラチャーコムの活動には、1) 基礎自治体開発計画及び郡開発計画に盛り込む事業の優先順位付け、2) 当該基礎自治体及び郡の事業にかかるモニタリング、3) 当該自治体管轄区内で起きた問題にかかるモニタリング、等がある。



一方、コミュニティ開発そのものに目を向けると DLA の管轄は限られており、内務省コミュニティ開発局（CDD）もしくは国家経済社会開発庁(NESDB)の管轄範囲が大きい。タイでは 1970 年代よりコミュニティ開発に関わる NGO が育っており、国との協働を通じた政策立案を行っている。これらのコミュニティ活動とタンボン自治体開発計画など地方自治との協働が現状ではまだできていないようである。また、大学とのパートナーシップについては、中央政府を中心とした政策立案において、大学教授が審議委員会の委員や法制度委員会の委員になって実務を行うだけでなく、自治体が主体となって大学とのパートナーシップを活用する例が見られる。

#### 5) リーダーシップの推進（中心課題④－5）

2003 年末に地方自治体法改正によって、タイの地方自治体に従来の地方議員直接選挙に加えて、住民の直接選挙による首長制度が導入され、県自治体、テッサバーン自治体、タンボン自治体の首長は住民の直接選挙で選ばれることとなった。直接選挙導入は首長の指導力を確実に強化していると考えられ、リーダーシップの推進は課題といえる。自治体首長の権限が強大になりすぎないように措置として任期が最大 2 期までに制限される、首長と地方議会それぞれの自主性を高めるために補佐役となる副首長や政策顧問・秘書を任命する権限を与えるといった工夫がなされている<sup>68</sup>。

また、近年 CEO 県知事が導入され、従来の県知事には与えられていない予算面や人事面での実質的権限が与えられており、強力なリーダーシップとともに統治ラインのみならず自治ラインへの影響力を持つように制度設計されているが、タクシン政権の今後の先行き次第で取り扱いが変わってくるものと思われる。

### 5.3 課題体系の横断的分析

インドネシア、フィリピン、タイの 3 カ国の課題を比較し、中心課題レベルで共通する課題について概要を述べる。中心課題レベルでは、概ね共通した課題として整理されることが確認されたが、国ごとに課題の背景・状況は異なるため、課題を整理する際は国別の視点で精査することが不可欠である。

#### 5.3.1 地方自治の制度・枠組み

##### (1) 中央・地方の役割の明確化、地方自治の仕組みの明確化

まず中央と地方、地方間の関係性と自治体の役割が明確に規定されること、続いて規定に沿った効率的な運用が行われることが 3 カ国に共通の課題である。地方分権化の進展度や方向性によって中央と地方の役割や権限がどれだけ明確にされているかは国ごとに異なり、

<sup>68</sup> 永井史男「タイの地方自治はどう変わったか ―Council 型から二元代表性へ―」地方分権・地方自治の現在 連載第 1 回『盤谷日本人商工会議所所報』2005.5

インドネシアのように役割分担が不明確ななか分権化が進んでしまった例、フィリピンのように制度は整備されているが運用面での改善が必要である例、タイのように制度自体が複雑で、効果的な地方分権への進捗段階にある例がある。各国の中央・地方と地方間の権限、関係性を明確にし、地方自治体に与えられている権限と求められている役割を明確にすることは、地方分権化を背景として地方行政能力向上を進めるうえで基礎となる課題といえる。

## （２）民主的な行政統制を行うための代表制の推進・安定化

民主的な行政統制を行うための代表制度はいずれの国でも設置されているが、代表制度に対する理解の促進と運用は今後の課題である。民主的な代表制が確立し、機能することは地方自治を支えるうえで基礎となる。フィリピンのように分権化当初から地方代表制度が設置されている場合もあれば、インドネシアやタイのように設置からあまり時間が経っていない場合もあるが、地方議会と地方行政の良好なバランス構築や地方議会議員の能力向上などは、共通した課題といえる。

## （３）行政運営における透明性と説明責任の確保

情報公開制度、広報制度、監査・報告制度の構築などを通じて、中央政府（および上位地方政府）と住民の双方に対する地方政府のアカウンタビリティを確保することが課題である。透明性と説明責任への認識は芽生えつつあり、インドネシアやフィリピンでは自治体によっては取り組みがなされているものの、それぞれの国において制度を構築し、説明責任への認識を高め実践していくことが将来的に求められてくると考えられる。

### 5.3.2 財政管理

#### （１）地方財政制度改革を通じた財政運営の効率化

いずれの国でも、自立的で効率的な地方財政運営は達成できておらず、地方財政改革の必要性が大きい。分権化開始からある程度時間が経っているフィリピンや分権化を段階的に進めているタイも含め、3カ国とも地方財源の大半を中央政府からの資金移転に依存しており、中央政府から地方政府への財源移譲は進んでいない。地方財政制度を確立し運用することで、地方政府の効率的な行政運営につながると考えられる。

#### （２）公平・中立的な歳入システムの確立

地方政府の歳入はどの国でも十分に確保できておらず、公平な地方交付税メカニズムの構築、地方税徴収の強化、中立的な外部資金調達の様模索が各国共通の課題である。地方交付税の配分は必ずしも公平・中立的になされているとはいえず、インドネシアの分散資金やフィリピンのポークバレル、タイのCEO型県知事予算のように、地方自治体の主体性とは離れた形で流れる資金も多く存在する。地方税の運用や借入等の活用においても、適切にはなされていない。

### （3）効率的な歳出システムの確立

地方の歳出に対して中央政府、上位政府の監督が行き届かず効率的な歳出システムが確立していない場合があります、今後の対応課題となっている。予算執行や会計・決算の方法においても、効率的な運用を行うにはまだ制度・能力が十分ではないことが共通の課題と考えられる。

## 5.3.3 地方自治体職員能力

### （1）行政パフォーマンスの向上にむけた公務員制度の改革

地方自治体が効率的に運営されるよう、また職員の意識改革を推進するために、分権化以降大きく変化した地方公務員制度を改めて見直す必要が生じていることも各国共通の課題である。職位体系や採用・昇進制度、報酬体系等が非効率および不適正な例が見られ、それらの適正化が求められている。職員の意識や倫理向上も共通した課題といえる。

### （2）職員能力向上のための研修・制度の拡充・改善

3カ国ともに地方行政官の研修制度は中央政府が中心となって形成しているが、必ずしも地方のニーズと合致していない。国によっては地方政府が独自に研修を実施できることになることも求められており、研修に関しても中央と地方の役割分担が重要となる。また、研修内容について、職位に求められる資格要件を得るためのもののみならず、分権後新たに地方行政官に求められるようになった能力（自律的な企画力、運営力等）を高めさせ、実務に繋がりがかつインセンティブが持てるようなものとするための制度設計が求められている。

## 5.3.4 行政運営

### （1）計画策定・実施・評価プロセスの改善

各国で参加型の地方計画策定プロセスが設けられているが、今後はその改善を図りつつ、実施を促進することと、評価をフィードバックさせる機能を設けることが課題である。3カ国ともに地方分権化後、地方行政への住民参加の機運は高まり、計画策定プロセスへの住民参加のためのフレームワークは確立しているものの、その実体化が求められている。

### （2）行政サービスの改善・効率化

各国で地方自治体に権限委譲される行政サービスの幅は異なる。ただし、権限委譲されるセクターごとに求められるサービス提供のレベルも異なるため、まずミニマム・サービス・スタンダードを整備することが課題となっていることは共通している。さらに、その提供プロセスを効率化するためには、予算や人事側面との関わりも大きい。

### (3) 組織能力の強化

地方自治体の組織構成は、枠組みが決められている国や、各地方自治体の判断に任せられる国があり、様々である。効率的に行政サービスの提供を行うためには組織の効率化を進める必要があることは共通しているといえる。

### (4) 市民参加促進を通じた民主的な行政運営の向上

市民参加を通じ地方政府の行政サービスの内容、プロセスが改善されることが期待されるものの、参加の推進、実体化は共通の課題である。3カ国ともに、地方計画策定プロセスへの住民参加のためのフレームワークは確立しているものの、行政サービスの分野でも住民を始めとするステークホルダーが、地方政府のパートナーとして積極的にその質の改善に関与することができるような仕組み作りは十分ではない。また、行政サービスのアウトソースに関する制度整備も、将来的には必要になると考えられる。

### (2) リーダーシップの推進

分権化により、首長の権限と役割は大きくなっていることは3カ国共通している。首長のリーダーシップの推進は行政運営の円滑化に繋がると考えられる。ただし一方で首長に対する監督機能の強化、政策の継続性の担保など、リーダーシップの負の側面を回避する措置をとることも必要である。

## 特定テーマ評価「地方行政能力向上」報告書に対するコメント

大阪市立大学大学院法学研究科

助教授 永井 史男

「地方行政能力向上」についてコメントを加えるのは容易ではない。まず、何をもって地方行政の「能力」と呼ぶのか自明ではない。地方行政の能力が人間のIQのように客観的に測れるのであればよいが、そういう便利な指標や道具もないし、またたとえ測れるとしても、能力の「向上」が国際協力の結果であると結論づける根拠が一体どこにあるのかも自明ではない。いわゆる「箱物援助」とは違って政策支援の効果を評価するのは難しいが、中でも「地方行政」は、教育や保健といったセクター別援助と比べてみても、より難しいように思われる。それゆえ、「地方行政能力向上」の評価は、個々のプロジェクトに関する記述的な分析を多く伴うことにならざるをえない。本報告書も第三章において、インドネシア地方行政能力向上に関わる7つのプロジェクトを具体的に上げ、それに対する「評価」が行われている。7つだけ取り上げて一般化するのはいかななものか、という批判もありえないわけではないが、この分野での「評価」方法がまだ十分確立されていない以上、まずは慎重を期して記述に相当な紙面を割くのは、正しい選択であるように思われる。

問題は、ここで言う「評価」が、個々のプロジェクト案件に対する成果の観点から行っているのではなく、地方行政能力向上という観点でどのような成果がもたらされたのかに関心がある点である。しかも本報告書は、適当に参照しうる先行例がない中、インドネシアの事例を参照しつつ地方行政の評価「方法」を模索しながら、同時に「評価」も行うという二重の課題を背負っている。「評価」は「方法」に依存する。しかし「方法」は必ずしも確立されているわけではない。この点こそ、本報告書の意義を理解するうえで最も重要な点であり、なおかつ理解されにくい理由のように思われる。惜しむらくは、報告書のいう「評価」の意味が通常プロジェクトに対する「評価」と違っており、なおかつ「方法」と「評価」という二つの目的を同時に追っているという点を、もう少し読者に対して整理して丁寧に解説してもよかったであろう。

\* \* \*

それでは、地方行政能力向上の「評価」はどのように行うのか？「評価」の軸はどこにあるのか？本報告書は、「課題体系図」という評価軸を設けて、それにしたがって7つのプロジェクトがインドネシアの地方行政能力向上にどの程度インパクトを与えたのかを「評価」している。たしかに、この「課題体系図」を設定することによって、JICAの（より正確に言えば、JICAが呼ぶところの）地方行政能力向上プロジェクトが他のドナーのそれとアプローチの仕方がどう違っているのか、複数の課題がどのように影響を及ぼしあっている

るのか（あるいはもたらしていないのか）を知ることができ、地方行政課題に対して「戦略的」にアプローチするうえで有益である。私はこの「課題体系図」が一定程度において有益であることを認めるものであるし、よく練られているように思われる。

それにもかかわらず、本報告書に対してコメントを加えるのは容易でないと、再度率直に告白すべきであろう。それは単に、私がインドネシア政治・行政の専門家ではないからだけではない。上記の説明からも明らかなように、本報告書が設定した「課題体系図」に沿って「地方行政能力向上」を評価することには、必然的に冒頭で指摘したような「地方行政能力向上」そのものにまつわる内在的問題と、「課題体系図」の有効性の問題が付きまとうからである。あらゆる「評価」というものがこの問題を抱えていると言えるが、「地方行政能力向上」という JICA にとって比較的新しい分野においては、この傾向が特に著しいであろうことを認めないわけにはいかない。

\* \* \*

以上のような地方行政能力向上評価に内在する問題点と私自身の「能力」の問題点があることを確認したうえで、私自身少しかかわった JICA の「タイ地方行政能力向上プロジェクト」で得た経験も交えつつ、以下では特に四点についてコメントしたい。

第一は、上でも述べた点だが、「地方行政能力向上」そのものについて、「そもそも論」をもう少し加えるべきだったのではないか、という点である。すなわち、そもそもなぜ地方行政の向上が必要なのか、何のために地方行政を向上させるのか、という議論である。本報告書は「地方行政能力向上」を議論するうえで「課題体系図」の設定から始めている。たしかに「課題体系図」は、何を向上させるのかという点について分析することはできる。しかし、では何のために地方行政を向上させるのかという点は、それによって必ずしも明らかにされるものではない。地方行政能力向上は重要な開発課題であるが、最終的には自治体による行政サービスがどの程度向上し、住民がどの程度裨益したのかによっても評価されるべきであろう。その意味で、「課題体系図」のみによる評価だけでは、やや視野が狭くなる恐れがあるように思われる。

第二に、第一の点とも密接に関連するが、地方行政能力向上において最も難しい問題の一つに、どうやって地方行政を向上させるのかという、優れて実践的な問題がある。地方行政能力向上は、既存の枠組みの下で政策イニシアティブや執行を越えて、相手国の地方行政制度や法体系自体に変更を加えることも視野に入る。もとより、相手国に制度や法律の改正を促すことは容易ではない。では、いったいどのように制度や法律を変えればよいのか？その方法自体が、地方行政能力向上においては強く問われており、「評価」対象に入れても差し支えないように思われる。たとえば JICA の「タイ地方行政能力向上プロジェクト」においては、タイ人と日本人有識者からなる共同研究会を組織し、その中にタイ内務省関係者も巻き込みながら政策ペーパーを提出し、現在取り組まれている自治体間協力推

進という技術協力につながった。タイの場合、内務省自身が政策立案能力をもち、地方行政に対して強い権限をもつうえ、地方自治に関する有識者の果たす役割が大きかったがゆえに、このことが可能となった。では、インドネシアの地方行政能力向上の場合、誰をどのように巻き込みながら新しい政策の導入や法制度の改正が可能となるのか？本報告書は SISDUK における条例化や REDIP モデルなど興味深い事例を紹介しているが、「どうやって」という観点からは必ずしも十分に整理して議論していない。それゆえ本報告書は、第一章から第三章までは「課題体系図」に沿って分析を展開しつつも、第四章の「4.2.2 案件形成・実施の観点からの教訓」では「多様なステークホルダーとの連携の強化」や「首長のリーダーシップの活用」など、「どうやって向上させるのか」という実践的議論が唐突に現れ、「課題体系図」による地方行政能力向上の分析にやや一貫性を欠く印象を与えている。第一の点で指摘したように、地方行政能力向上についての「そもそも論」を展開しておけば、第一章から第三章までと第四章との評価分析の「断絶」を、ある程度回避できたのではあるまいか。

第三に、本報告書は「インドネシア地方行政能力向上」と銘打っているが、実際に取り上げられている事例は圧倒的に南スラウェシ州のものが多く、その意味で一般化にあたっては注意が必要なように思われる。南スラウェシ州における過去の蓄積が地方行政能力向上にとって好都合な環境を与えたであろうことは第二章、第三章の記述を読む限りでも明らかであり、地方行政能力向上にあたっては継続的な投入と関与が必要であることにも同意する。しかし、そのことによって逆説的に、上でも指摘した「課題体系図」に依存した評価とあいまって、なぜ南スラウェシ州において地方行政能力向上が実現できたのかについて、依然として分析の余地がある印象を残しているように思われる。加えてインドネシアの地方分権は、スハルト体制の崩壊という政治的事件を受けて劇的に実現したが、もとよりすべての国でこのように地方分権が進むわけではないし、すべての国の中央・地方関係がインドネシアのような「分離型」になるわけでもない。たとえばタイの場合、権限委譲分野と移譲目標年を地方分権委員会と実施省庁局と議論しながら地方分権計画に落とし込み、漸進的に進めているばかりか、地方では中央政府の出先機関が地方自治体と並存しながら、依然として本格的な住民サービス（保健、教育、社会福祉、開発など）を供給している。このことから明らかなように、タイの地方分権はインドネシアのそれと対照的であり、それゆえタイにおける具体的な地方行政上の課題とインドネシアにおけるそれとは、自ずと異なる部分も出てくるように思われる。要するに、地方行政という「制度」が地方行政能力向上における「課題」を規定している部分があるのであり、この点はインドネシア、なかんずく南スラウェシ州を分析するだけでは十分分析出されない点であろう。とはいえ本報告書はその点の限界を十分弁えており、補論においてフィリピンとタイの地方行政についても文献研究に基づいて考察を加えている。引き続き、分析軸の多様化と比較分析に努められることを希望するものである。

最後に、些細な点かもしれないが、第四章の最後のところで触れられている「日本の特

徴的な手法」については、より体系的な分析が待たれるところであるように思われた。ここでの本報告書の主張は、「経験による学びとオーナーシップを重視した取り組み」であることは明白だが、「日本の特徴的な手法」という限りにおいては、当然のことながら援助における日本側のリソース動員も交えた議論が欲しかったところである。とりわけ地方行政について言えば、日本は「分離型」の中央・地方関係ではなく、「統合型」のそれを特徴としてもっている<sup>1</sup>。日本はまた、自治体合併や自治体間協力、地方交付税に代表される財政調整制度で多くの経験を有しており、日本の地方自治事態が大きなリソースとさえ言えるように思われる。たしかに本報告書はステークホルダーの巻き込みという重要な論点について議論しているが、日本側のリソース動員についてはほとんど紙面を割いていない。たとえば、タイ地方行政能力向上プロジェクトの場合、日本側のリソースとして日本人研究者、日本の地方自治体関係者、日本での現地研修などを組み合わせたプロジェクトを展開した。インドネシアの場合、一体どのように日本側のリソースを利用しながらプロジェクトを実施したのであろうか。

\* \* \*

以上、やや辛口のコメントも含まれているかもしれないが、全体的にはこの難しいテーマに果敢に挑戦した本報告書の関係者の努力に対して、賛辞を惜しまないものである。私のコメントが JICA による地方行政能力向上における案件形成やプロジェクトの実施に貢献するとすれば、それに勝る喜びはない。

---

<sup>1</sup> 国際協力事業団国際協力総合研修所編『「地方行政と地方分権」報告書』2001年、181-3頁参照。



別添 1 現地調査日程

日付	時間	インタビュー先
10		移動 (JL725) 11:20 東京発→16:50 ジャカルタ着
11 (火)	8:30-9:30	JICA 事務所表敬
	9:45-10:30	大使館表敬
	13:00-14:00	内務省官房海外援助調整局
	14:00-15:30	内務省計画財政局
12 (水)	8:30-10:30	内務省地域開発総局 (BANGDA)
	11:30-13:30	佐久間専門家
	14:00-16:00	内務省教育訓練庁
	16:00-17:30	地方行政人材育成プロジェクト
	13:00-14:00	大蔵省財政均衡局
15:00-16:00	内務省地方財政局	
13 (木)	8:30-10:30	教育省初中等教育総局 神田専門家、REDIP 専門家
	8:30-10:00	保健省 伊藤専門家
	11:00-12:30	内務省地方自治総局 (OTODA)
	11:00-12:30	DSF
	13:30-15:30	GTZ
	17:30-19:00	PKPM
14		GA610 13:00 ジャカルタ発→16:15 マカッサル着
15/16		資料整理
17 (月)	10:00-12:00	州人材育成局 (BPSDMA)
	13:30-15:30	州水資源管理局
	15:00-16:00	水利組合強化プロジェクト
	16:00-17:00	NGO Pelangi (水利組合強化パートナーNGO)
18 (火)	8:30-10:00	州議会副議長
	10:30-12:00	州財政局
	15:00-15:40	州保健局
	16:00-17:00	SOFEI (Support Office for Eastern Indonesia)
19 (水)	8:30-10:00	州村落開発局 (BPM)
	10:30-12:00	州人材育成局 (BPSDMA)
	13:30-15:00	北ルウ県開発企画局 (BAPEDA)
	13:30-15:00	ハサヌディン大学村落開発マスターコース
	15:30-17:00	NGO
20 (木)		[タカラール県]
	8:30-9:00	助役
	9:30-11:00	財政局
	11:00-12:30	BAPPEDA
	13:30-14:30	村落開発局 (PMD)
	15:00-16:30	SISDUK フィールドオフィサー
		[ゴワ県]
	8:50-11:00	官房局
	11:30-12:30	財政局
	14:00-15:30	BAPPEDA
16:00-18:00	水利組合カウンターパート	

21 (金)	松井団員 横田団員	GA633 10:55 マカッサル→12:05 ジャカルタ 午後 事務所報告 JL726 ジャカルタ発0:25
	9:00-11:00	ブルクンバ県 BAPPEDA、保健局
	13:30-15:00	ブルクンバ県病院
	11:30-12:00	ハサヌディン大学公共政策開発マネジメントセンター (PSK<P)
	17:00-18:00	州開発企画局 (BAPPEDA)
22	松井団員 横田団員	成田着 9:45
22	坂野団員	GA63310:55 マカッサル→12:05 ジャカルタ
23		資料整理
24 (月)	9:00-10:30	[REDIP] (バンテン州) 県教育局
	10:30-12:00	州教育局
	13:30-15:00	郡教育局
	15:00-16:00	郡学校委員会
25 (火)	10:00-12:00	[ジャカルタ] BAPPENAS
	13:30-15:30	内務省地方自治総局 (OTODA)
26 (水)	9:00-10:30	国家行政院 (LAN)
	14:00-15:00	内務省村落開発局
	16:00-17:30	内務省地方財政局
27 (木)	10:00-11:30	USAID
	13:30-14:30	CIDA
	15:00-16:00	ADB
	17:00-18:30	USAID-LGSP
28 (金)		午後:事務所報告 移動 (JL726 ジャカルタ発0:25)
	29	成田着 9:45
22	小森園団員	GA63310:55 マカッサル→12:05 ジャカルタ
23		GA192 15:45 ジャカルタ→17:50 メダン
24 (月)	9:30-11:00	【北スマトラ州】 州開発企画局 (BAPPEDA)
	13:00-14:30	州研修所 (Provincial DIKLAT)
	15:00-16:30	新谷専門家
25 (火)	8:30-12:00	人材育成プロジェクト研修参加者
	13:30-15:30	村落開発局 (BAPEMAS)
	16:00-17:00	地域開発政策支援元カウンターパート
26 (水)	11:00-12:30	地域開発政策支援元カウンターパート
	13:30-15:00	州開発企画局 (BAPPEDA)
27 (木)	8:30-10:00	北スマトラ大学
	10:30-12:00	ローカル NGO
28 (金)		GA183 8:30 メダン→10:40 ジャカルタ 午後:事務所報告 移動 (JL726 ジャカルタ発0:25)
	29	成田着 9:45

## 別添2 面談者一覧

### 【国内インタビュー】（役職は2006年1月から3月のインタビュー実施時のもの）

佐々木弘世	JICA経済開発部部長
田中努	JICA人間開発部第二グループ技術教育チーム職員
渡邊健	JICA経理部財務グループ事業チーム長
田和正裕	JICA農村開発部第一グループ水田地域第三チーム長
米田一弘	JICAアジア第一部次長
大岩隆明	JICA国際協力総合研修所調査研究グループ調査役
赤松志郎	JICA国際協力専門員（元スラウェシ貧困対策支援村落開発計画プロジェクト派遣専門家）
榎本正義	JICE業務支援部派遣支援センター相談員（元地方人材育成プロジェクト派遣専門家）
豊間根則道	財団法人国際開発センター理事（REDIPコンサルタント）
木全洋一郎	JICA国際協力総合研修所調査研究グループ研究員
折田朋美	JICAアジア第一部第一グループ
谷本寿男	恵泉女学院大学大学院人文学研究科教授（元地域開発政策支援プロジェクト派遣専門家）
佐藤善子	（株）タック・インターナショナル（元母と子の健康手帳プロジェクト派遣専門家）
湯浅啓一郎	JICA農村開発部第一グループ
尾崎和代	元タイ内務省派遣専門家
永井史男	大阪市立大学大学院法学研究科助教授

### 【現地調査インタビュー】

#### 内務省

Drs. Nuryanto	官房海外援助調整局
Dr. Yuswandi A. Temenggung, Ph.D.	計画財政局
Dr. I Made Suwandi	地方財政局
Dr. Daeng M. Nazier	地方財政局
Drs. AS Nonci	地域開発総局（BANGDA）
Drs. Binar Ginting	地域開発総局（BANGDA）
Ir. Bambang Suliantoro	地域開発総局（BANGDA）
Mr. Dra Berti J.A. Mendur	地域開発総局（BANGDA）
Mr. Supriyanto Budisusilo	地域開発総局（BANGDA）
Mr. Kunwilhan	地域開発総局（BANGDA）
Drs. Ayip Muflich	村落開発総局
川端岳郎	JICA派遣専門家 （地方行政人材育成プロジェクト）
中嶋浩介	JICA派遣専門家 （地方行政人材育成プロジェクト）
佐久間弘行	JICA派遣専門家（BANGDA）
Ms. Diah Wahyuni	教育訓練庁（Badan Diklat）
Mr. Yusharto	教育訓練庁（Badan Diklat）
Mr. Abner S. Keluanan	教育訓練庁（Badan Diklat）
Mr. Munar Nawawi	教育訓練庁（Badan Diklat）
Mr. Wachju M. Nadjib	地方自治総局（OTODA）
Mr. Rosihan	地方自治総局（OTODA）
Mr. Saut Situmuorang	地方自治総局（OTODA）

大蔵省

Dr. Achmad Rochjadi

財政均衡局

国家教育省

Dr. Supriano

神田優美

豊間根則道

初中等教育総局

JICA派遣専門家

財団法人国際開発センター理事

(REDIPコンサルタント)

保健省

Drs. H.M. Dwidjo Susono, SE., MM.

伊藤隆

能力構築・地方分権化上級アドバイザー

JICA派遣専門家

BAPPENAS

Ir. Arifin Rudiyanto, Msc, Ph. D

Dr. Himawan Hariyoga

Mr. Daryll Ichwan

Mr. Moh Reudo

Mr. Agung Widodo

長畑誠

西田基行

和田信明

石丸奈加子

地方開発局 I

地方経済局

地方自治局

地方自治局

地方開発局 I

JICA 派遣専門家 (PKPM)

JICA 派遣専門家 (PKPM)

JICA 派遣専門家 (PKPM)

JICA 派遣専門家 (PKPM)

国家行政院 (LAN)

Dr. Ir. Deddy Supriady Bratakusuma, BE, MURP, MSc

地方自治体研究センター

ドナー

**Decentralization Support Facility (DSF)**

Anthea Mulakala

World Bank

Nina Schuler

GTZ

**GTZ** Dr. Bernhard May

上級分権化政策アドバイザー

Ms. Martha Gutierrez

主席技術アドバイザー

Mr. Syahroni

上級アドバイザー (能力構築)

**USAID** Faye Haselkorn

上級地方ガバナンスアドバイザー

Larry Meserve

民主化・分権化ガバナンス課長

Carlos Gavino

地方ガバナンスプログラムアドバイザー

Sri Probe Sudarmo

地方ガバナンスマネジメント専門家

Philip B. Schwehm

地方ガバナンス支援プログラム

**CIDA** Rosaline Coleman

所長

Jeffrey Ong

プログラムオフィサー

アジア開発銀行

Staffan Synnerstrom

ガバナンスアドバイザー

Syahrul R. Luddin

プログラムオフィサー

南スラウェシ州

Drs. H. Zainal Abidin, MSi

南スラウェシ州議会副議長

Drs. H. S. Ruslan, SE

開発企画局 (BAPPEDA) 長官

Drs. H. Moh. Yushar Huduri, Msi

財政局

Dr. Andi Muhadir

保健局

Drs. M. Sidik Salam	人材育成局
Mr. Imaran Jausi	人材育成局
Mr. Firda	BPM
Mr. Musran	BPM
Ir. Suprpto,	水資源管理局
三崎孝仁	JICA 派遣専門家
宮崎正	JICA 派遣専門家
南スラウェシ ハサヌディン大学	
Mr. Deddy Tickson	村落開発プログラム修士課程長
Mr. Abdul Madjid Sallatu, SE., MA	公共政策開発マネジメントセンター
南スラウェシ州 NGO	
Ms. Ratna Maruddin	PELANGI
Ms. Bulaeng	PELANGI
Ms. Asirah	PELANGI
Mr. Edi Ariadi	LML
Mr. Yuda Yunus	WWL
Mr. Manarangga Amir	Master Facilitator, PKPM
Mr. Burhanuddin	OXFAM
南スラウェシ州ドナー (SOFEI)	
Richard Manning	World Bank、SOFEI 所長
John Theodore Weohau	SOFEI 現地スタッフ
南スラウェシ州タカラール県	
Ir. Dahyar Daraba	県助役
Mr. Syarifuddin	財政局
Mr. H.A.M. Jen Syarif Rifai, M.Si	開発企画局 (BAPPEDA)
Mr. H. Hanafi	開発企画局 (BAPPEDA)
Drs. H. Amiruddin Bachtiar	村落開発局(PMD)
Ms. Nurlinda	フィールドオフィサー
Mr. Abdul Rahman	フィールドオフィサー
Mr. Kamaluddin	フィールドオフィサー
Mr. Muh Arfah	農民グループ
Mr. M. Idrus Sigollo	農民グループ
Mr. HJ. Caya	農民グループ
南スラウェシ州ゴワ県	
Drs. Mapagio	官房局人事課
Drs. H. Syafruddin Kaiyum	県知事
Mr. Alwi Bedu	財政局
Drs. Baharuddin Mangka, Msi	開発企画局 (BAPPEDA)
Mr. Thalib Masserang	開発企画局 (BAPPEDA)
Mr. Idil Hafid	開発企画局 (BAPPEDA)
Mr. Ichsan	食糧・園芸作物農業事務所
Mr. Abd. Azis	水資源管理事務所
南スラウェシ州ブルクンバ県	
Mr. Andi Bachtiar	開発企画局 (BAPPEDA)
Mr. Suparman	保健局
Mr. Muhammad Alwi	保健局
Dr. Hj. Rusni M. Kes	ブルクンバ県病院マネジメント事務所
南スラウェシ州ルウ県	
Drs. M. Taufiq Gurrachman, M.Si	開発企画局 (BAPPEDA)

バンテン州

H.M. Yunadi Sahroni 教育局  
Drs. Ino S. Raswita 教育局  
Drs. Dian Suryana 教育局

バンテン州セラング県

HM. Sibromulisi 教育局  
Drs. Daud Fansuri 教育局  
Dra. Hj. Yumaya 教育局  
Mr. H. Asudjai 郡教育局  
Mr. Baini 郡教育局  
Mr. Daru Hartono 郡学校委員会  
Mr. Evi Susanty 郡学校委員会  
Mr. Nani Abdulgani 郡学校委員会  
Mr. Otang Rahmau 郡学校委員会  
Mr. Bamim 郡学校委員会  
Mr. Engkos Kosasih フィールドコンサルタント  
Mr. Sarmat フィールドコンサルタント  
Mr. Endang Suherman フィールドコンサルタント  
Mr. Ahmad Hidayat フィールドコンサルタント

北スマトラ州

Ms. Hasni Anggreinihubis 開発企画局 (BAPPEDA)  
Mr. Sulfan Masution 開発企画局 (BAPPEDA)  
Drs. Junaidi Muslim 開発企画局 (BAPPEDA)  
Mr. Eric Arruan, 開発企画局 (BAPPEDA)  
Mr. Sulfan Nasution 開発企画局 (BAPPEDA)  
Ir. Budi D. Sinulingga 州研修所 (Provincial DIKLAT)  
Mr. A. Jaeil, Sekretaris 州研修所 (Provincial DIKLAT)  
新谷直之 JICA派遣専門家  
(地方行政人材育成プロジェクト)  
Drs. Hakimil Nasution 村落開発局 (BAPEMAS)  
Mr. Habibuddin Hap 村落開発局 (BAPEMAS)  
Mr. Viamipar 村落開発局 (BAPEMAS)  
Mr. Tondang 村落開発局 (BAPEMAS)  
Ms. Maka 村落開発局 (BAPEMAS)  
Mr. Sitombul 村落開発局 (BAPEMAS)  
Mr. Abalillah 村落開発局 (BAPEMAS)

北スマトラ州ピンジャイ県

Mr. Sukri 財政局

北スマトラ州北メダン県

Mr. Ismail メダン第1中学校校長  
Mr. Hadi 財政局

北スマトラ大学

drg. Bakti Soeyono  
Ir. Yusak Maryunianta

北スマトラ州NGO

Mr. Vincent W. Munthe NGO, Kebun Jeruk

### 別添3 参考文献リスト

#### 【地方行政全般】

- 国際協力機構 (2005a) 『JICA におけるガバナンス支援－民主的な制度づくり、行政機能の向上、法整備支援－調査研究報告書』
- 国際協力機構国際協力総合研修所 (2004) 『JICA におけるガバナンス支援－民主的な制度づくり、行政機能の向上、法整備支援－調査研究報告書』
- 国際協力機構東京国際センター、明治大学社会科学研究所 (2004) 『地方行政プログラムに関するコンテンツ開発』
- 国際協力事業団国際協力総合研修所 (2001) 『「地方行政と地方分権」報告書』
- 総合研究開発機構 (2003) 『アジアの地方行政官人材開発支援に関する研究』
- 竹内卓朗 (2005) 「地方分権：東アジア諸国のインフラ整備に関するインパクト」国際協力銀行開発金融研究所『開発金融研究所報』第 25 号
- Litvack, J., J. Ahmad and R. Bird (1998), Retihnkng Decentlization in Developing Countries, World Bank

#### 【インドネシア地方行政一般】

- 飯島聰 (2005) 「インドネシア国家開発計画システム法の制定とその意義について」国際協力銀行開発金融研究所『開発金融研究所報』第 25 号
- 岡本正明 (2005) 「再集権化するインドネシア－内務省による権限奪回とユドヨノ新政権の展望」財団法人国際金融情報センター編『インドネシアの将来展望と日本の援助政策』
- 国際協力事業団 (2002) 『平成 14 年度 JICA 国別事業実施計画 インドネシア』
- 国際協力事業団 (2001c) 『平成 13 年度 JICA 国別事業実施計画 インドネシア』
- 国際協力事業団 (2001d) 『インドネシア共和国セクター・イシュー別基礎資料』
- 国際協力事業団 (1994) 『第二次国別援助研究会報告書』
- 深尾康夫 (2003) 「ポスト・スハルト時代地方政治の構図－リアウ群島州分立運動の事例から－」松井和久編『インドネシアの地方分権化－分権化をめぐる中央・地方のダイナミクスとリアリティー－』アジア経済研究所
- 松井和久 (2003) 「財政分権化と地方財政」松井和久編『インドネシアの地方分権化－分権化をめぐる中央・地方のダイナミクスとリアリティー－』アジア経済研究所
- 森田朗 (1977) 「インドネシア」森田朗編『アジアの地方制度』東京大学出版会
- 山田恭稔 (1998) 「地方開発における自治体と中央政府機関の機能関係」『国際協力研究』Vol. 14No. 1 (通巻 27 号)

Japan Bank for International Cooperation (JBIC) (2003), Final Report on Study on Transfer Mechanism for Local Government Borrowing

World Bank (2003), Decentralizing Indonesia

World Bank (2005), East Asia Decentralizes – Making Local Government Work in East Asia, World Bank

#### 【地域開発政策支援】

岡本正明 (2003) 『専門家業務完了報告書』

国際協力機構 (2004a) 『インドネシア共和国地域開発政策プロジェクト終了時評価報告書』

国際協力機構 (2003) 『インドネシア共和国地域開発政策支援プロジェクト終了時評価報告書』

佐久間弘行 (2005) 『専門家業務完了報告書』

武田長久 (2002) 『専門家業務完了報告書』

谷本寿男 (2005) 『専門家業務完了報告書』

松井和久 (2001) 『業務最終報告書』

皆川泰典 (2005) 『専門家業務完了報告書』

#### 【地方行政人材育成】

榎本正義 (2005) 『専門家業務完了報告書』

川端岳郎 (2005) 『専門家業務完了報告書』

国際協力機構 (2004b) 『インドネシア共和国地方行政能力向上プログラム終了時評価報告会資料』

国際協力機構 (2004c) 『インドネシア共和国地方行政人材育成プロジェクト終了時評価報告書』

国際協力機構インドネシア地方行政人材育成プロジェクトⅡ (2005) 「インドネシア地方分権の現状」 ([http://www.jica-hrdlg.or.id/v2/page.php?mod=chart\\_indonesia&bahasa=jp](http://www.jica-hrdlg.or.id/v2/page.php?mod=chart_indonesia&bahasa=jp))

国際協力機構インドネシア地方人材育成プロジェクト (2005) 「インドネシアの公務員制度」

国際協力事業団 (2002) 『インドネシア共和国地方行政人材育成プロジェクト実施協議調査報告書』

国際協力事業団 (2000) 『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』

杉永雅彦 (2005) 『専門家業務完了報告書』

中島浩介 (2005) 『専門家業務完了報告書』



#### 【スラウェシ地域保健強化】

- 川村正子（2000）『総合報告書：インドネシア国南スラウェシ州地域保健強化プロジェクト』
- 国際協力事業団（2002）『インドネシア国南スラウェシ地域保健強化プロジェクト総合報告書』
- 国際協力事業団（2001）『インドネシア国南スラウェシ地域保健強化プロジェクト終了時評価報告書』
- 国際協力事業団（1999）『インドネシア国南スラウェシ地域保健強化プロジェクト巡回指導調査団報告書』
- 国際協力事業団（1998）『インドネシア国南スラウェシ地域保健強化プロジェクト運営指導調査団報告書』
- 国際協力事業団（1996）『インドネシア国南スラウェシ地域保健強化プロジェクト事前調査団報告書』

#### 【スラウェシ貧困対策】

- 赤松志朗（2003）「スラウェシ貧困対策村落開発計画と日本型アプローチ」『アジア研ワールド・トレンド』 No. 99
- 国際協力機構（2005）「プロジェクトの持続発展性のキーとはーインドネシア・タカラールモデルのその後ー」 JICA 国総研セミナー資料
- 国際協力事業団（2001）『インドネシア共和国スラウェシ貧困対策支援村落開発計画終了時評価報告書』
- 国際協力事業団（2000）『インドネシア共和国スラウェシ貧困対策支援村落開発計画巡回指導調査団報告書』
- 国際協力事業団（1998）『インドネシア国スラウェシ貧困対策支援村落開発計画計画打合せ調査団報告書』

#### 【水利組合強化】

- 臼杵宣春（2004）（2005）「技術協力プロジェクト（インドネシア水利組合強化計画）実施運営総括表」
- 臼杵宣春（2004）『業務完了報告書』
- 国際協力機構（2004）『インドネシア共和国水利組合強化計画実施協議調査報告書』
- 国際協力機構（2004）「事業事前評価表（技術協力プロジェクト）：インドネシア：水利組合強化計画」（[http://www.jica.go.jp/evaluation/before/2004/ind\\_01.html](http://www.jica.go.jp/evaluation/before/2004/ind_01.html)）
- 水谷正一（2005）『業務完了報告書』

## 【PKPM】

国際協力機構（2005）『評価調査結果要約（中間評価）インドネシア国市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクト』

国際協力機構（2005）『インドネシア国「市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクト」中間評価調査帰国報告会議事抄録（案）』

国際協力機構（2004）『インドネシア共和国市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクト実施協議報告書』

国際協力機構（2004）『インドネシア国市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクト（PKPM）運営指導調査 インドネシア現地調査報告』

武田長久（2004）『専門家業務完了報告書（平成16年3月11日作成）』

長畑誠（2005）『専門家業務完了報告書（平成17年4月25日作成）』

和田信明（2004）『専門家業務完了報告書（平成16年7月20日作成）』

JICA（2005）*Building Local Initiative*

JICA（2004）*Community Empowerment Program with Civil Society in Indonesia (CEP)*

## 【REDIP】

国際協力機構（2005）『インドネシア共和国地域教育開発支援調査フェーズ2（REDIP2）最終報告書要約』

国際協力機構（2004）『インドネシア国地方教育行政改善計画インセプションレポート和文』

国際協力機構（2004）『インドネシア国地方教育行政改善計画プロジェクトドキュメント（案）』

国際協力事業団（2001）『インドネシア国地域教育開発支援調査最終報告書—和文要約—』

国際協力事業団（2001）『インドネシア共和国地域教育開発支援調査フェーズ2事前調査報告書』

国際協力事業団（1999）『インドネシア共和国地域教育開発支援調査予備調査報告書』

佐久間潤、豊間根則道、牟田博光（2002）「基礎教育協力の新たな可能性 —インドネシア地域教育開発支援調査（REDIP）の事例—」『国際協力研究』Vol.18 No.1, 2002年4月

## 【フィリピン】

国際協力機構（2006）『フィリピン共和国地方開発プログラム形成調査報告書』

国際協力機構（2005）『フィリピン共和国地方分権・地方開発／地方自治体行政能力向上プロジェクト形成調査報告書』

永井史男（2004）「フィリピンにおける中央・地方関係—人事行政の観点から」稲継裕昭他『中央・地方政府間の人的リンケージに関する国際比較』（平成 14-15 年度科学研究費補助基盤研究（B）（2）研究成果報告書）

## 【タイ】

自治体国際化協会（2003）「タイにおける地方分権化の動向」『CLAIR REPORT』第 250 号

永井史男（2005）「タイの地方分権は進んでいるのか—第一期タクシン政権下での取り組み（タイの地方分権・地方自治の現在 連載第三回）」盤谷日本人商工会議所『盤谷日本人商工会議所所報』2005. 7 号

永井史男（2003b）「タイの自治体は何をしているのか（連載第 3 回）」盤谷日本人商工会議所『盤谷日本人商工会議所所報』2003. 5 号

永井史男（2003a）「なぜタイの地方分権はわかりにくいのか（連載第 1 回）」盤谷日本人商工会議所『盤谷日本人商工会議所所報』2003. 3 号

永井史男（2001）「関係機関訪問記録：県開発計画に関するインタビュー調査記録」内務省事務次官事務所県開発計画部編『2000 年度県開発計画実施計画及び 1999 年基礎的ニーズデータに基づくタイ人の生活の質報告の分析結果要旨』

