

**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¹。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²。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³。なお、案件の分析においては、案件全体を概観

¹ 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

² 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。

³ 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

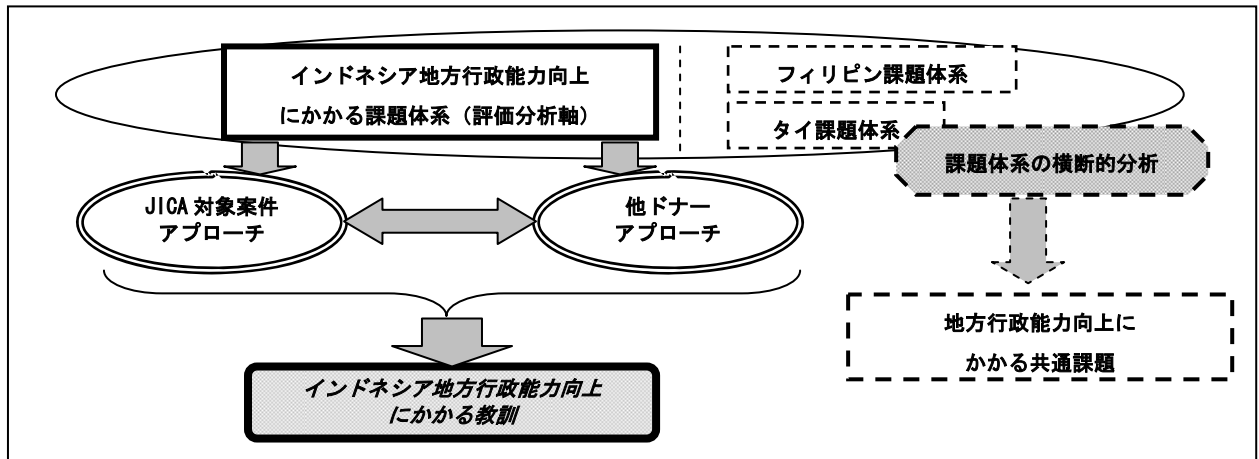
本評価調査では、まず対象案件の地方行政能力向上にかかるアプローチを分析するうえで、「インドネシアの地方行政能力向上にかかる課題体系」を評価分析軸として設定した。そして、この課題体系に沿って JICA および他ドナーのアプローチを分析した。そのうえで、①地方行政能力向上の課題へのアプローチにかかる教訓・提言、②地方行政能力向上にかかる案件形成、実施の取り組みにかかる教訓・提言、の2段階で抽出した。

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⁴。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

⁴ 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	
		・効率的な会計監査システムの確立	
	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)	
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⁵。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

⁵ 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。

表3：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地蔵保護強化	⑤水利組合強化	世銀	ADB	GTZ	USAID
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 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推進する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	・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 ・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 ・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 ・地方議会に対する監督制度の設置 ・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) ・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 ・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 ・地方債による歳入の確立 ・効率的な予算執行、入札、契約システムの確立(予算と計画の運動を含む) ・効率的な会計・決算制度システムの確立 ・効果的な会計監査システムの確立									
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 ②-2 地方財政における公平・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	・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・異動)の効率化 ・職員倫理の向上 ・職員研修・管理者教育の充実 ・研修の効率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開発(OJT・人事交流)		△							
		・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(地方計画と予算の運動を含む) ・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(市長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) ・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 ・行政サービス実施プロセスにおける住民参加の促進									
④地方自治体職員的能力向上	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	・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									
		・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. 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野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 改憲イデオロギイ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	準備不足による地方の混乱 →改正作業実施	分権二法施行	分権二法 →改正作業実施	7ヶ年計画 特別自治	分権二法 改定	7ヶ年計画 特別自治 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	中央集権体制堅持の方針	第3次国別援助研究会 「地域の発展と政府の役割」	分権二法制定	第4次国別援助研究会 調査研究「地方行政と地方分権」	分権二法施行	第4次国別援助研究会 調査研究「地方行政と地方分権」	7ヶ年計画 特別自治	分権二法改定	第5次国別援助研究会 調査研究「地方行政と地方分権」	17年度国別事業実施計画
JICA戦略概要	東部インドネシア開発	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	東部インドネシア開発	東部インドネシア開発	東部インドネシア開発	東部インドネシア開発	東部インドネシア開発	東部インドネシア開発	東部インドネシア開発	東部インドネシア開発	東部インドネシア開発
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・権限がまだ中央にあつたため、中央-地方間のリンク改善に力点 ・分権化に向けた種々の政策段階	・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配置して案件形成 ・各セクター一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応支援を重視 ・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
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 ミニプロ「東インドネシア開発政策確立実施支援」	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 地域開発政策アドバイザー	05.4 (フェーズ2) 07.3 地域開発政策アドバイザー	05.4 (フェーズ2) 07.3 地域開発政策アドバイザー	05.4 (フェーズ2) 07.3 地域開発政策アドバイザー	05.4 (フェーズ2) 07.3 地域開発政策アドバイザー	05.4 (フェーズ2) 07.3 地域開発政策アドバイザー	05.4 (フェーズ2) 07.3 地域開発政策アドバイザー
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 水利組合強化	06.12 07.3 水利組合強化	06.12 07.3 水利組合強化	06.12 07.3 水利組合強化	06.12 07.3 水利組合強化	06.12 07.3 水利組合強化

(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）に対する取り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。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を行っている課題は、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「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出来る。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されたというよりは、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 governments¹ 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 functions². 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.

¹ 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”.

² 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 compiled³. 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 administration⁴. 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.

³ 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.

⁴ 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

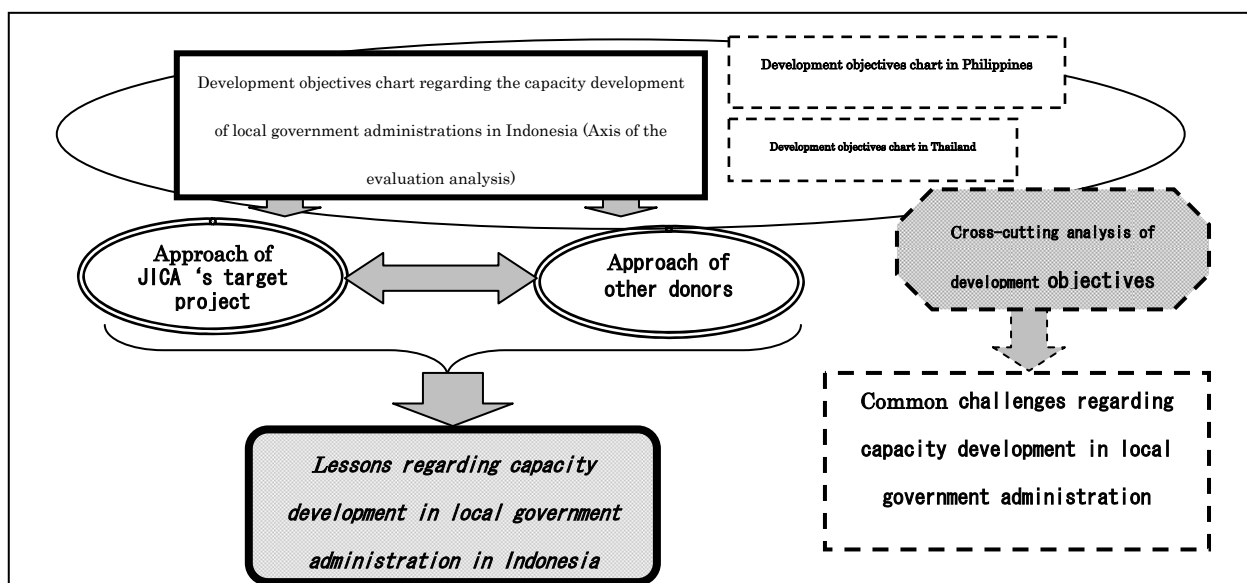
	Project title	<i>Abbrev.</i>	Sector	Project period	Scheme
1	Supporting Regional Development Policies for Local Governments	<i>Regional Development Policies</i>	Capacity development of local administrations	2001.4–2005.3	Technical cooperation projects (TCP)
2	Human Resources Development for Local Governance (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 democratization⁵. 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

⁵ 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

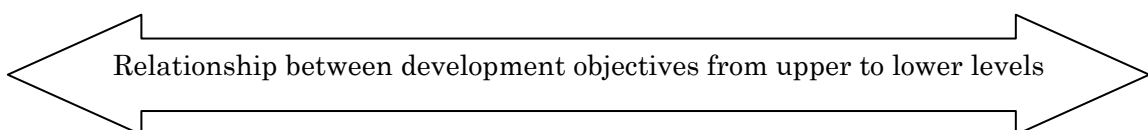
This superior development objective sets out five major themes: ‘④-1 improving the process of planning, implementation, and evaluation’; ‘④-2 general improvement of and raising the level of the efficiency of administrative services’; ‘④-3 enhancing the capacity of administrative organizations’; ‘④-4 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	
	④-2 General improvement of and raising the level of the efficiency of administrative services	• prepare the environment for the efficient training (improve facilities/implement the instructor training/link with the personnel system/conduct the recognition system, etc)	
		• 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 3⁶. 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

⁶ 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	①-1 Clarifying the relationship between the central and regional governments ①-2 Clarifying the authority/role/relationship of regional governments	<ul style="list-style-type: none"> clarify the authorities and roles of the central (Ministry of Home Affairs/BAPPENAS/Ministry of Finance/each Sectoral Ministry and Agency) and 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 clarify the authorities and roles of the province whose functions affects districts / municipalities clarify the authorities and roles of the districts / municipalities providing local services directly to citizen clarify the relationship between provinces and districts/municipalities clarify the relationship between districts/municipalities and 'Kechamatan' (administrative body under districts/municipalities) 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 improve the ability of local council members establish the supervisory system towards the local council promote information-disclosure and public announcement promote the announcement system and enhancing the supervisory system 												
			△											
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 ②-2 Establishing fair and neutral budget system for regional government finances ②-3 Establishing efficient expenditure system for regional government finances	<ul style="list-style-type: none"> establish the financially efficient relationship between the central and regional governments (transferring the tax revenue basis, distribution of subsidy/ deconcentration) establish the efficient system of local finance (including financial reform within the government) establish the efficient system of budget process 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 establish the revenue by local bond or borrowing implement the sufficient budget and establish the system of bidding/contract establish the efficient system of accounting and closing establish the efficient system of accounting and auditing reform the public service system of the regional government and improve the efficiency of personnel administration (recruitment/salary/promotion/dispatching) 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) 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 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) conduct and report the administration evaluation (administration/measures), feedback (including from citizens), and establish the monitoring mechanism 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 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 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 												
③ Capacity development of local public officials	③-1 Reforming the civil service in order to improve administrative performance ③-2 Expanding the system for capacity development among local public officials	<ul style="list-style-type: none"> reform the public service system of the regional government and improve the efficiency of personnel administration (recruitment/salary/promotion/dispatching) 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) develop the personnel resources on the job (OJT/personnel exchanging) 												
④ Effective and efficient administration of regional governments	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 the administrative capacity through the promotion of public participation ④-5 Promoting leadership	<ul style="list-style-type: none"> 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 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) conduct and report the administration evaluation (administration/measures), feedback (including from citizens), and establish the monitoring mechanism 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 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 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 												

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	East Timor towards independent. Separatist problem. Residents conflict, terrorism, social unrest	The Law 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 centralization	The third study group for country aid	The fourth study group for country aid	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	Country implementation plan in FY 2005	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	Seek approach to supporting decentralization	Capacity improvement of local administration/linkage between the central and local governments	Develop the backward areas in Indonesia	Minister Field Office opened						
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	The direction of the decentralization had been still unclear. JICA focused on the support of regional development on the regional initiative-basis	With the decentralization as given, conduct the comprehensive support of regional development	Focus on support to deal with the confusion caused by the decentralization, including reform of consciousness in local regions, rather than promoting the decentralization	Emphasis on support to improve the ability of local governments as receiver of the decentralization	Restructure the linkage which was once broken by the decentralization between the central and local government	With the decentralization as given, conduct the comprehensive support of regional development	Focus on support to deal with the confusion caused by the decentralization, including reform of consciousness in local regions, rather than promoting the decentralization	Emphasis on support to improve the ability of local governments as receiver of the decentralization	Restructure the linkage which was once broken by the decentralization between the central and local government	With the decentralization as given, conduct the comprehensive support of regional development
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 (Phase 2)	07.3	05.4 (Phase 2)	07.3	05.4 (Phase 2)	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	REDIP	04.1 PKPM	06.12	04.4 Empower Water Users Associations	07.3	05.8 Advisor for the regional development policy of South Sulawesi	05.8 Advisor for the regional development policy of South Sulawesi	05.8 Advisor for the regional development policy of South Sulawesi

(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.