

## 第1章 特定テーマ評価「地方行政能力向上 ～インドネシアを事例

### として～」の概要

#### 1.1 背景と目的

##### 1.1.1 評価調査の背景

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

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

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

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

<sup>2</sup> ibid 87 ページ

<sup>3</sup> ibid 107 ページ

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

### 1.1.2 評価調査の目的

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

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

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

---

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

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

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

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

## 1.2 評価対象

### 1.2.1 評価対象選定の理由

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

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

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

### 1.2.2 評価対象の概要

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

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

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

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

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

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

表1： 評価調査対象案件

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

### 1.3 評価調査の枠組み

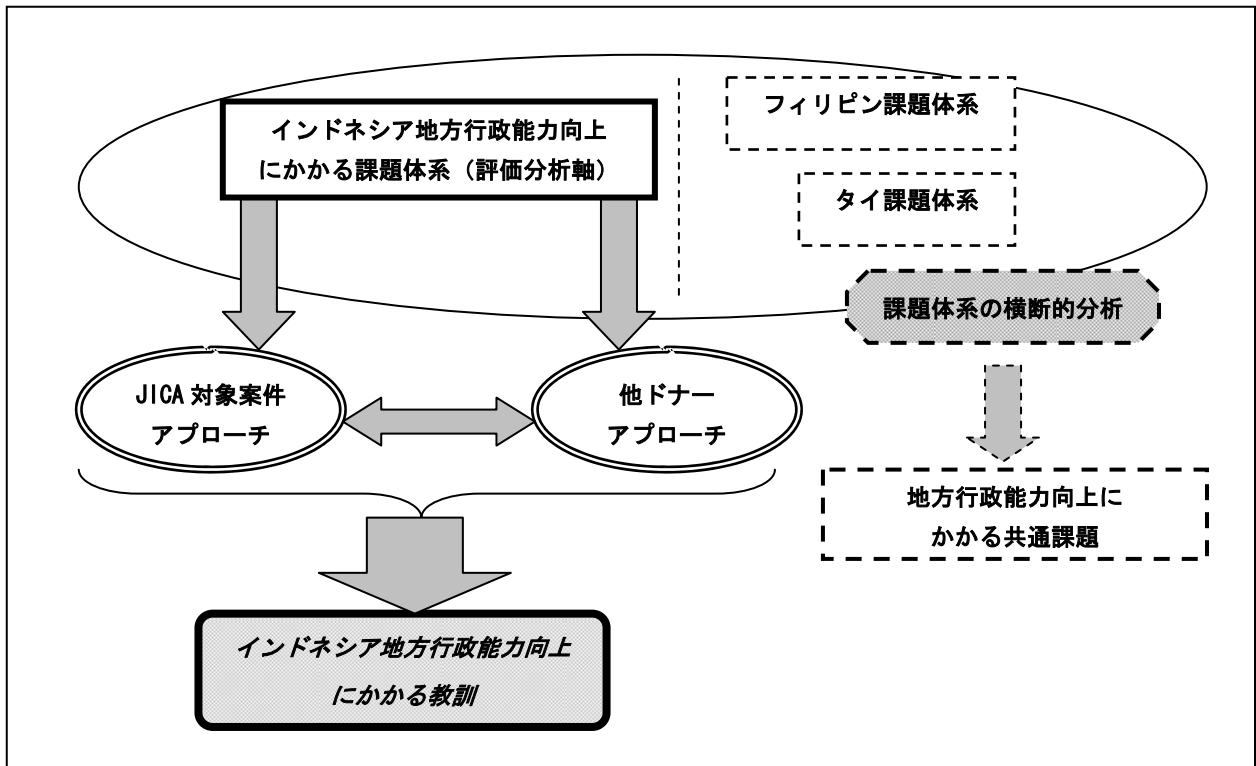
#### 1.3.1 評価調査のステップ

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

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

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

図1-1：評価ステップ概念図



### 1.3.2 情報収集源および情報収集方法

本評価調査の情報収集は、以下の2つの方法で行った。

#### (1) 文献レビュー

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

#### (2) インタビュー

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

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

#### 1.4 評価調査の実施体制

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

##### 1.4.1 評価検討委員会メンバー

表 1-1 : 検討委員会メンバー

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

## 1.4.2 調査工程

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

### (1) 第一次国内調査

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

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

### (2) 現地調査

現地調査では、以下の事柄につき、主にインタビューを通じて情報収集を行った。

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

### (3) 第二次国内調査

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

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

表 1-3 : 調査工程

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

### 1.4.3 現地調査団の構成

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

表 1 - 4 : 現地調査団員構成

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

### 1.5 報告書の構成

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



## 第2章 インドネシアにおける地方行政能力向上の取り組み

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

### 2.1 インドネシア地方分権の概要

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

表 2-1：インドネシアの分権化に関する年表

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

### (1) 1996年～1998年：スハルト体制の崩壊と分権化の急進展

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

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

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

### (2) 1999年～2003年：分権化二法の制定と地方の混乱

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

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

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

<sup>3</sup> 本評価調査のアドバイザーである松井和久氏による。

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

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

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

以下に、1999年分権化二法による地方分権の主な内容について概観する。

### 1) 中央と地方の関係

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

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

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

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

<sup>6</sup> 1999年第22号法7条第1項

<sup>7</sup> 1999年第22号法4条

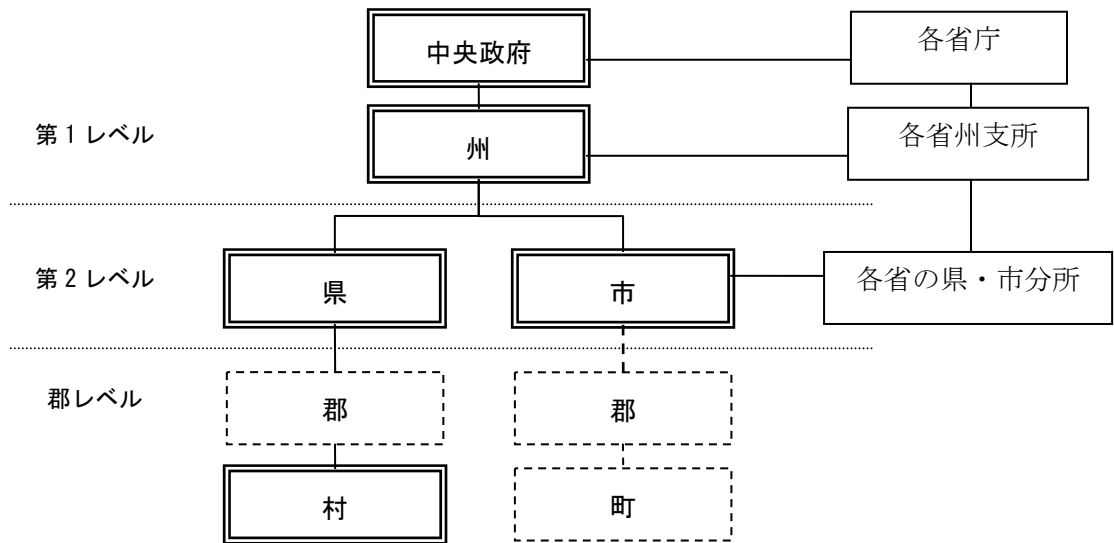
<sup>8</sup> JICA 地方行政人材育成プロジェクトII (2005)「インドネシア地方分権の現状」、p.4。  
([http://www.jica-hrdlg.or.id/v2/page.php?mod=chart\\_indonesia&bahasa=jp](http://www.jica-hrdlg.or.id/v2/page.php?mod=chart_indonesia&bahasa=jp))

<sup>9</sup> ibid、p.4。

<sup>10</sup> ibid、p.4。

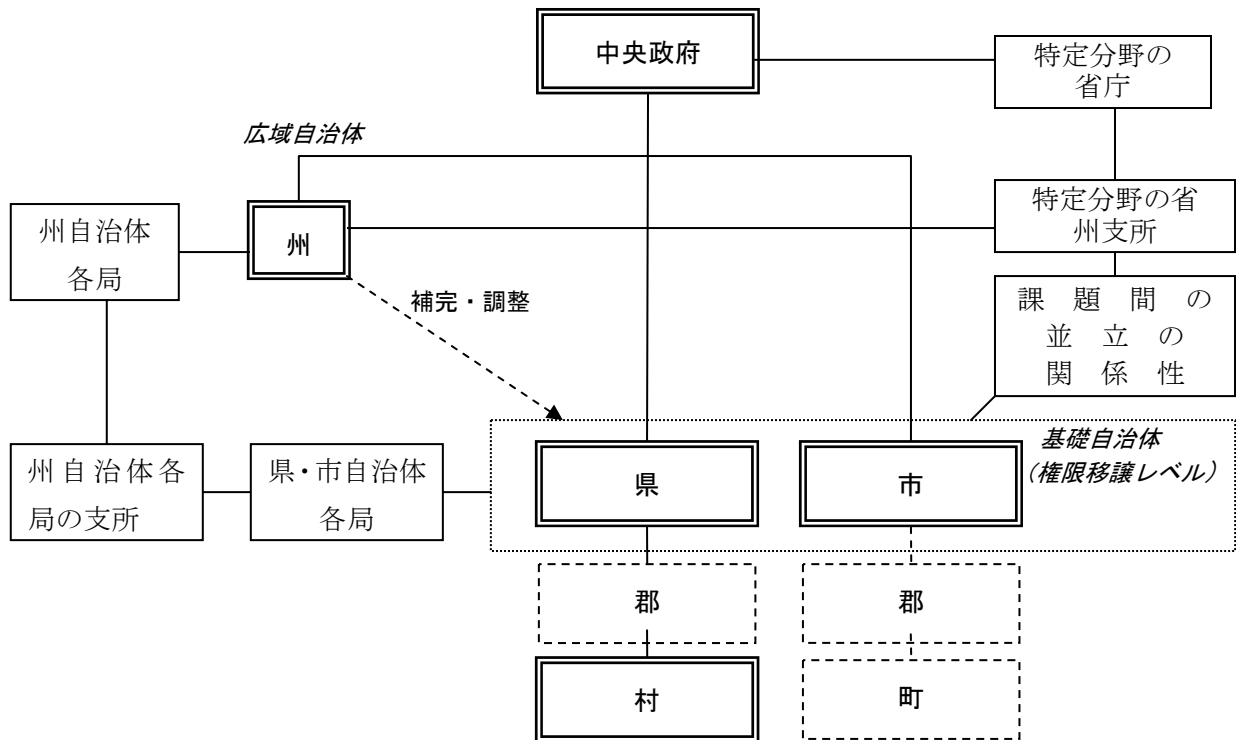
<sup>11</sup> 第2章2.2.2(1)を参照のこと。

図 2-1 : 1999 年第 22 号法以前のインドネシアの地方自治制度



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

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



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

## 2) 政治面

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

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

## 3) 財政面

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

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

<sup>13</sup> 複数の専門家、関係者インタビューによる。

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

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

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

<sup>17</sup> *ibid.* p.77-79。

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

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

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

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

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

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

<sup>22</sup> *ibid*、p.4。

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

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

#### 4) 行政面

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

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

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

#### (3) 2004 年～：分権化法改正による中央・地方関係の明確化

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

改正による主な変化は以下のとおりである。

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

<sup>26</sup> *ibid.*, p.5。

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

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

### 1) 政治面

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

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

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

### 2) 財政面

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

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

### 3) 行政面

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

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

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

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

<sup>31</sup> 2004年第32号法10条

<sup>32</sup> 2004年第32号法9条



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

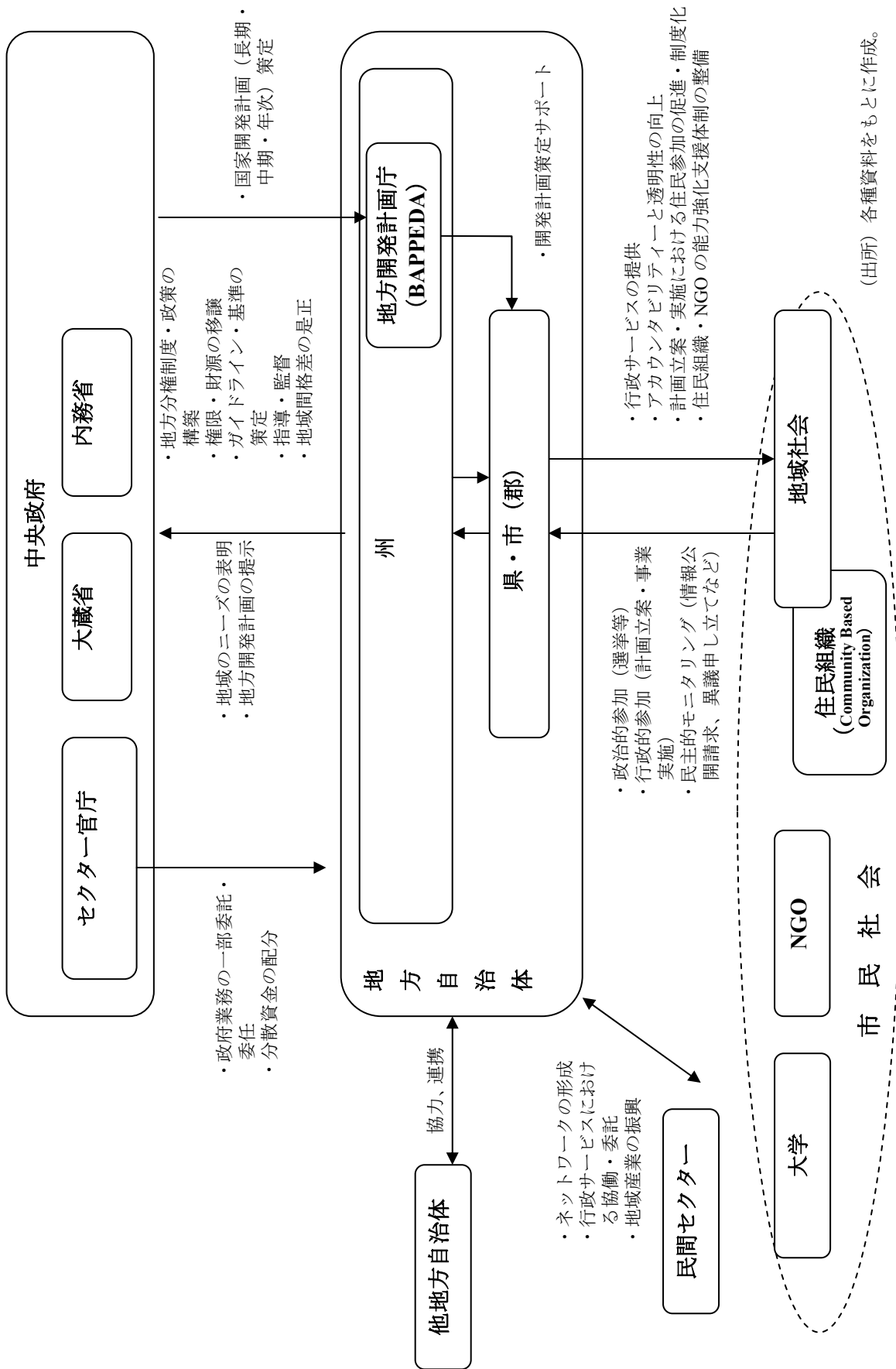
以上のような分権化二法の改正によって作られたインドネシアの現在の地方自治制度の枠組みを、ステークホルダー間の関係に焦点を置いてまとめたのが図 2-3 である。州と県・市の関係も整理され、インドネシアにおける地方分権の大枠が固まったといえる。

---

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

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

図2-3：インドネシア地方自治制度におけるステークホルダー関係図



## 2.2 インドネシア地方行政能力向上に係る課題体系

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

### 2.2.1 インドネシアの地方行政能力向上に係る課題体系の概要

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

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

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

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

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

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

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

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

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

表 2-2 : インドネシア地方行政能力向上に係る課題体系図

上位課題	中心課題	個別課題	中央と地方との関係性	州と県との関係性	
① 地方自治の制度・枠組みの整備	①-1 中央地方関係の明確化	・中央政府(内務省・BAPPENAS・大蔵省・各セクター官庁)と地方政府との権限・役割の明確化			
		・内務省・BAPPENAS・大蔵省・各セクター官庁間の地方政府・地方分権化に関する権限・役割の明確化			
	①-2 地方自治体の権限・役割・関係の明確化	・広域自治体(州)の権限と役割の明確化			
		・基礎自治体(県・市)の権限と役割の明確化			
		・広域自治体と基礎自治体の関係の明確化			
		・基礎自治体(県・市)と郡の関係の明確化			
	①-3 民主的な行政統制を行うための代表制の推進	・自治体間の連携・協力/広域連合の推進	州をまたぐ連携に対する中央のサポート	州内の連携に対する州のサポート	
		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 ・地方議会に対する監督制度の設置		
	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	中央による州に対する行政監査	州による県に対する行政監査	
	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	・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		
②-2 地方財政における公平・中立な歳入システムの確立		・地方公社・地方公営企業の位置づけの明確化			
		・公平・中立的な税制(納税制度も含む)の確立	不公平税制に対する中央の監視	不公平税制に対する州の監視	
		・公平・中立的な補助金・交付金制度の確立			
②-3 地方財政における効率的な歳出システムの確立	・地方債、借入れ等による歳入の確立				
	・効率的な予算執行、入札、契約システムの確立(予算と計画の連動を含む)	州予算に対する中央による事前審査	県予算に対する州による事前審査		
	・効率的な会計・決算制度システムの確立 ・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	公務員の地域間(州同士)移動に対する中央の権限	公務員の地域間(州と県、県同士)移動に対する州の権限	
		・職員倫理の向上			
	③-2 職員能力向上のための研修・制度の拡充	・職員研修・管理者教育の充実			
		・研修の効果的な実施のための環境整備(施設の改善、講師研修の実施、人事制度とのリンク、認定制度の実施、等) ・実務をつづじた人材の開発(OJT・人事交流)			
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)	中央と地方の政策一貫性の確保	州と県の計画の整合性の確保	
		・地方開発計画策定・実施への住民参加メカニズムの構築・運用(コミュニティの計画策定能力向上のための施策実施を含む)			
		・行政評価(政策評価、施策評価)の実施と報告・フィードバック(市民からのフィードバックを含む)、モニタリングのメカニズムの構築	州の評価に対する中央によるモニタリング	県の評価に対する州によるモニタリング	
	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)			
	④-3 組織能力の強化	・効率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			
	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	中央の州首長に対する監督・指導	州の県首長に対する監督・指導		
	・首長及び幹部職員のリーダーシップと管理能力の向上 ・首長によるビジョン・ミッション・プログラムの実行と、それに対するモニタリングの促進				

課題間の並立の関係性

上位から下位の課題の関係性

## 2.2.2 インドネシアの地方行政能力向上に係る中心課題

### (1) 地方自治の制度・枠組みの整備（上位課題①）

#### 1) 中央地方関係の明確化（中心課題①-1）

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2) 地方自治体の権限・役割・関係の明確化（中心課題①-2）

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

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

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

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

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

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

### 3) 民主的な行政統制を行うための代表制の推進（中心課題①－3）

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

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

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

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

<sup>42</sup> *ibid*、p.5-6。



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

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

#### 4) 行政運営における透明性と説明責任の確保（中心課題①－4）

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

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

## （2）良好な財政管理システムの構築（上位課題②）

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

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

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

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

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

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

<sup>45</sup> 本評価調査アドバイザーの松井和久氏による。

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

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

表 2-3 : インドネシア地方政府歳入 (trillion Rp.)

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

出所：World Bank (2003) Decentralizing Indonesia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>51</sup> 現状では水道公社からの税収がほとんどである。

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

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

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

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

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

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

### 3) 地方財政における効率的な歳出システムの確立（中心課題②-3）

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>59</sup> つまり現金予算が導入されていることになる。

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

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

### (3) 地方自治体職員の能力向上（上位課題③）

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

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

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

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

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

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

#### 2) 職員能力向上のための研修・制度の拡充（中心課題③-2）

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

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

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

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

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

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

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

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

#### （4）地方自治体の効果・効率的な行政運営（上位課題④）

##### 1）計画策定・実施・評価プロセスの改善（中心課題④－1）

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

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

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

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

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

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

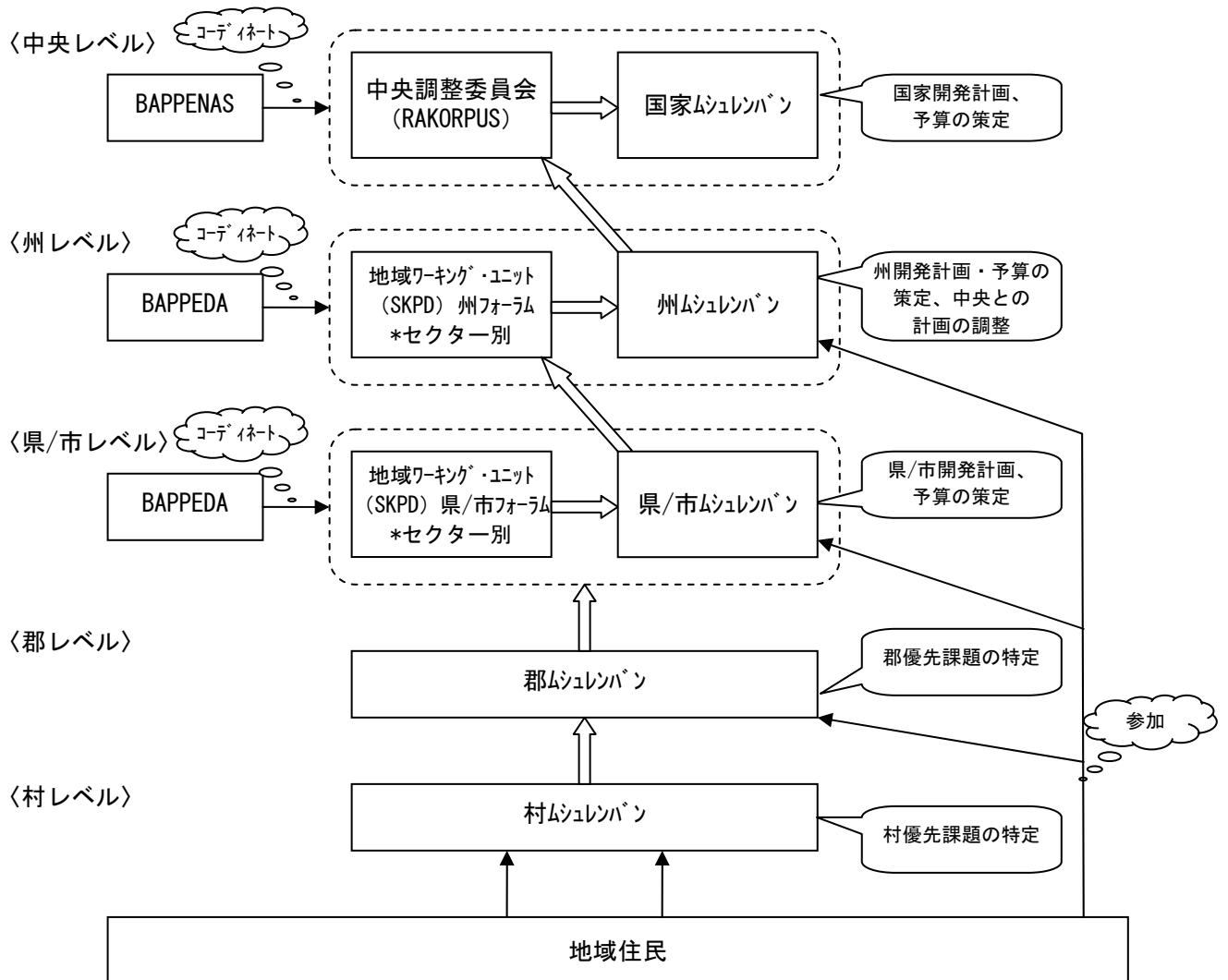
さらにこれらの行政評価あるいは報告・モニタリングは計画及びそれを踏まえた予算に反映されることが望ましい。しかしこのようなフィードバックの重要性の理解は進みつつあるものの、それを確保する仕組みが地方政府レベルにあるかことは確認できなかった。またこのフィードバックは、計画の修正に反映しそれが予算配分に影響する場合と、直接

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

<sup>64</sup> 現地調査ヒアリングによる。



図 2-4 :ムシュレンバンによる計画策定プロセス



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

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

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

<sup>65</sup> 現地調査ヒアリングによる

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

## 2) 行政サービスの改善・効率化（中心課題④－2）

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

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

## 3) 組織能力の強化（中心課題④－3）

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

<sup>67</sup> 現地調査における JICA 専門家の言葉。

<sup>68</sup> 現地調査ヒアリングによる。

<sup>69</sup> 本評価調査アドバイザーの松井和久氏による。

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

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

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

#### 4) 市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上（中心課題④-4）

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

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

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

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

#### 5) リーダーシップの推進（中心課題④-5）

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

<sup>72</sup> 現地調査ヒアリングによる。

<sup>73</sup> 本評価調査アドバイザーの松井和久氏による。

ることが、地方政府のパフォーマンスを高める上では重要な要素になっている。

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

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

### 2.2.3 課題体系に関する考察

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

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

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

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

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

### 2.3 主要ドナーの認識、戦略、具体的なアプローチ

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

表 2-4 : 他ドナーのアプローチ

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

### 2.3.1 USAID

#### (1) 取り組み概要

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

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

## （2）課題へのアプローチ

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

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

### （３）アプローチの傾向・特徴

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

## 2.3.2 GTZ

### （１）取り組み概要

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

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



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

## (2) 課題へのアプローチ

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

## (3) アプローチの傾向・特徴

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

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

### 2.3.3 CIDA

#### （1）取り組み概要

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

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

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

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

## (2) 課題へのアプローチ

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

## (3) アプローチの傾向・特徴

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

### 2.3.4 アジア開発銀行

#### (1) 取り組み概要

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

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

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

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

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

## (2) 課題へのアプローチ

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

## (3) アプローチの傾向・特徴

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

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

### 2.3.5 世界銀行(DSF、SOFEIを含む)

#### (1) 取り組み概要

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

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

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

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

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

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

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

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

## （2）課題へのアプローチ

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

## （3）アプローチの傾向・特徴

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

### 2.3.6 インドネシア課題体系における他ドナーの協力の位置づけ

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

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

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

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

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