

第3章 インドネシアの地方行政能力向上に向けた JICA の取り組み

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

3.1 JICA の過去 10 年間の戦略と考え方の変遷

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

3.1.1 1995 年～1997 年半ば：東部インドネシア開発の推進

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

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

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

¹ JICA「第二次国別援助研究会報告書」（1994 年 3 月）。

² 国内関係者インタビューによる。

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

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

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

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

3.1.3 1999年～2000年：分権化支援への取り組みの模索

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1.5 2005年以降：地域開発支援に向けた戦略

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

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

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

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

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

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

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

3.2 JICA 対象案件の地方行政能力向上に係るアプローチ及び効果

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

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

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

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

表 3-2 : JICA 対象案件のアプローチ

上位課題	中心課題	個別課題	①地域開発政策支援	②地方行政人材育成	③スラウェシ員困対策	④地域保健強化	⑤水利組合強化	⑥REDIP	⑦PKPM
①地方自治の制度・枠組みの整備	①-1 中央地方関係の明確化	・中央政府(内務省・BAPPENAS・大蔵省・各セクター官庁)と地方政府との権限・役割の明確化							
	①-2 地方自治体の権限・役割・関係の明確化	・内務省・BAPPENAS・大蔵省・各セクター官庁間の地方政府・地方分権化に関する権限・役割の明確化	△						
		・広域自治体(州)の権限と役割の明確化						△	
		・基礎自治体(県・市)の権限と役割の明確化				△		△	
・広域自治体と基礎自治体の関係の明確化							△		
①-3 民主的な行政統制を行うための代表制の推進	・基礎自治体(県・市)と郡の関係の明確化			△					
	・自治体間の連携・協力/広域連合の推進		△	△					
	・民主的な選挙制度の設置・運用								
	・地方議会の行政に対する監督・指導力の強化				△				
①-4 行政運営における透明性と説明責任の確保	・地方議会に対する監督制度の設置								
	・情報公開/広報の推進								
	・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(自治体財政改革も含む)							
		・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							
	②-2 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							
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)								
③地方自治体職員の能力向上	③-1 行政パフォーマンス向上にむけた公務員制度の改革	・効率的な会計・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							
	③-2 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							
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	・職員倫理の向上			△				
		・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)		○	△	△			
	④-2 行政サービスの改善・効率化	・実務をつづじた人材の開発(OJT・人事交流)		△	△	○	○	○	○
		・上位計画との整合性を持ち、地域基本データ等の客観的事実に基づく地方開発計画の策定および実施プロセスの確立(地方計画と予算の連動を含む)		○	△				
	④-3 組織能力の強化	・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							
	④-4 市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上	・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									
④-5 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								
	・自治体内における首長及び幹部職員の役割の明確化			△					
	・首長及び幹部職員のリーダーシップと管理能力の向上		△	△					
	・首長によるビジョン・ミッション・プログラムの実行と、それに対するモニタリングの促進								

3.2.1 「地域開発政策支援」

(1) 案件の背景及び概要

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

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

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

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

(2) アプローチ・取り組み

1) 課題へのアプローチ

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

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

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

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

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

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

【BOX3-1:「地域開発政策支援」の複合的アプローチ】

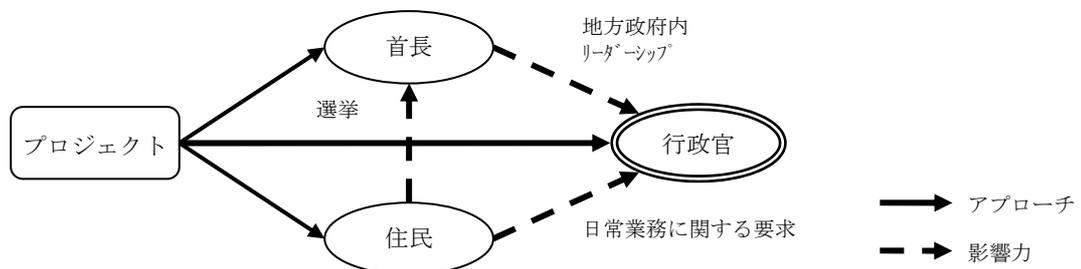
「地域開発政策支援」が開始された2001年は、ちょうど地方分権化が開始された年であり、多くの地方行政官は地方分権化がいかなるものかということについてほとんど理解していない状況であった。特に地方政府の一般職員は、日々の業務内容が大幅に変化したわけでもなく、地方分権化を実感しづらい位置にあり、中央集権時代と同じように中央政府や上司の指示に従うという状態も続いていた。そうした中で、本プロジェクトの長期専門家は、一般の地方行政官に地域開発に対するオーナーシップを認識させ、積極的に参加型地域開発に取り組ませることに非常に苦心したという。

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

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

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

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



2) 案件の取り組み

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

a) 政策提言の実施

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

b) セミナー・ワークショップ

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

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

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

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

（3）地方行政能力向上にかかる効果

1）課題へのアプローチによる効果

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

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

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

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

2) 案件の取り組みにおける特徴

a) パイロット・プロジェクトへのニーズと成功事例の現場視察の実施の効果

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

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

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

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

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

b) 首長のリーダーシップの活用

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

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

c) 中央政府のコーディネーション能力の向上

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

3.2.2 「地方行政人材育成」

(1) 案件の背景及び概要

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

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

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

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

（2）アプローチ・取り組み

1）課題へのアプローチ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2) 案件の取り組み

a) 中央政府機関の研修実施能力の改善

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

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

b) 地方政府機関の研修実施能力の改善

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

c) 研修関連機関の連携強化

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

c) 政策支援型研修の実施

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

（3）地方行政能力向上にかかる効果（見込み）

1）課題へのアプローチによる効果（見込み）

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

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

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

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

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

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

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

⁸ ibid.

2) 案件の取り組みにおける特徴

a) 中央政府と州政府、県・市政府の役割分担に関する想定の特徴

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

b) アクションプランの導入による研修成果の発現

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

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

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

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

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

3.2.3 「スラウェシ地域保健強化」

(1) 案件の背景及び概要

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

(2) アプローチ・取り組み

1) 課題へのアプローチ

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

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

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

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

2) 案件の取り組み

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

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

b) 地域保健管理者研修

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

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

c) 母子保健人材育成

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

(3) 地方行政能力向上にかかる効果

1) 課題へのアプローチによる効果

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

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

2) 案件の取り組みにおける特徴

a) 分権化のプロセスにおける取り組み

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

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

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

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

b) 複層的な研修実施

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

3.2.4 「スラウェシ貧困対策」

(1) 案件の背景及び概要

インドネシアでは、開発と経済成長が進むにつれて都市部と農村部、ジャワとその他地域（特に東部インドネシア）など、国民の間に貧富の差と地域格差の拡大が明らかになり始めていた。このためインドネシア政府は1994年に発表した第6次国家開発5カ年計画において、「平等と貧困軽減」を国家開発の中心目標に掲げ、国家目標として貧困対策に取り組んできた。このような背景の下、インドネシア政府により東部インドネシアの南スラウェシ州において貧困対策事業を含む住民参加型村落開発事業の立案・運営能力強化を目的とした技術協力が我が国に対して要請され、南スラウェシ州タカラール県において実施された。本プロジェクトは、内務省村落開発庁（BPM）及び国家開発企画庁（BAPPENAS）を中央での実施機関、南スラウェシ州村落開発庁（州BPM）及びタカラール県村落開発事務所（県PMD¹³）を現場レベルでの実施機関として、スラウェシ地域に普及できる参加型開

¹² ibid.

¹³ 2005年以来、格付けが上がり村落開発局になっている。

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

（2）アプローチ・取り組み

1）課題へのアプローチ

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

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

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

2）案件の取り組み

a) 参加型村落開発

プロジェクトではBasic Framework of Rural Community Development (BFRCD)を基本概念として、既存の村落住民組織・社会関係資本を重視し、対象村落（県内4カ村）の住民が参加型村落開発事業を展開できることを目的とした。具体的には社会的準備（住民の発意を促し能力形成を行うこと。事業の準備段階。Social Preparation; SP¹⁵）を通じて住民の自立化支援および活動形成支援を行い、住民グループの提案による具体的な事業の成功と

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

¹⁵ 主に参加型アプローチにおける意識化・組織化のプロセスを指す

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

b) 参加型村落開発支援システム（SISDUK）

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

c) 村落開発研修

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

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

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

も実施されている。

d) 地方分権化を背景とした取り組み

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

(3) 地方行政能力向上にかかる効果

1) 課題へのアプローチによる効果

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

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

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

2) 案件の取り組みにおける特徴

a) モデル化の効果とその現地化

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

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

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

b) プロジェクト効果の波及

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

3.2.5 「水利組合強化」

(1) 案件の背景及び概要

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

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

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

（2）アプローチ・取り組み

1）課題へのアプローチ

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

【BOX3－2:水利組合プロジェクトにおける NGO の活用】

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

2）案件の取り組み

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

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

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

（3）地方行政能力向上にかかる効果（見込み）

1）課題体系へのアプローチによる効果（見込み）

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

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

2）案件の取り組みにおける特徴

a) NGO の活用による効果と影響

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

b) 研修実施体制の確立

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

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

3.2.6 「PKPM」

(1) 案件の背景及び概要

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

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

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

(2) 案件のアプローチ・取り組み

1) 課題へのアプローチ

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

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

2) 案件の取り組み

a) コミュニティ開発における参加型開発手法の改善

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

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

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

c) 対象地域のコミュニティ開発に係る成功事例の蓄積・普及

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

(3) 地方行政能力向上にかかる効果（見込み）

1) 課題へのアプローチによる効果（見込み）

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

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

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

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

2) 案件の取り組みにおける特徴

a) 少数精鋭の、意識の高い村落開発ファシリテーターの育成

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

3. 2. 7 「REDIP」

(1) 案件の背景及び概要

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

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

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

（２）案件のアプローチ・取り組み

１）課題へのアプローチ

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

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

2) 案件の取り組み

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

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

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

(3) 地方行政能力向上にかかる効果（見込み）

1) 課題へのアプローチによる効果（見込み）

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

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

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

2) 案件の取り組みにおける特徴

a) 地方政府と学校関係者双方の能力向上

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

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

b) REDIP のモデル化と国家レベルでの波及

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

第4章 総括と教訓

4.1 総括

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

4.1.1 インドネシア課題体系における JICA の協力の位置づけ

(1) 課題に対する JICA のアプローチ

1) JICA 協力の特徴

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

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

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

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

2) JICA 協力の重点課題

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

a) 自治体職員の能力向上（上位課題③）

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

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

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

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

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

b) 地方自治体の効果・効率的な行政運営(上位課題④)

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

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

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

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

上位課題	中心課題	個別課題	JICA					他ドナー						
			①地域開発政策支援	②地方行政人材育成	③スラウエシ貧困対策	④地域保健強化	⑤水利組合強化	⑦PKPM	世銀	ADB	GTZ	USAID	CIDA	
①地方自治の制度・枠組みの整備	①-1 中央地方関係の明確化	・中央政府(内務省・BAPPENAS・大蔵省・各セクター)と地方自治体との権限・役割の明確化	△											
		・内務省・BAPPENAS・大蔵省・各セクター官庁間の地方自治体・地方分権化に関する権限・役割の明確化												
②良好な財政管理システムの構築	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				△								
③地方自治体職員的能力向上	①-3 長民的な行政統制を行うための代表制の推進	・基礎自治体(県・市)と郡の関係の明確化		△										
		・自治体間の連携・協力/広域連合の推進	△	△										
④地方自治体の効果・効率的な行政運営	①-4 行政運営における透明性と説明責任の確保	・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		△										
⑤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	・地方議員に対する監督制度の設置												
		・情報公開/広報の推進												
⑥地方自治体の効果・効率的な行政運営	②-2 地方財政における公平・中立な歳入システムの確立	・報告制度の推進と監査制度の充実												
		・財政をめぐる効果的な中央地方関係(税源移譲・補助金・交付金・分岐資金の配分)の構築												
⑦地方自治体の効果・効率的な行政運営	②-3 地方財政における効果的な歳出システムの確立	・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												
⑧地方自治体の効果・効率的な行政運営	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	・公平・中立的な補助金・交付金制度の確立												
		・地方債による歳入の確保												
⑨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	・効果的な予算執行・人札・契約システムの確立(予算と計画の連動を含む)												
		・効果的な会計・決算制度システムの確立												
⑩地方自治体の効果・効率的な行政運営	④-2 職員能力向上のための研修・制度の拡充	・効果的な委託・監査システムの確立												
		・地方自治体の公務員制度の改革と人事行政(採用・給与・昇進・出向)の効率化												
⑪地方自治体の効果・効率的な行政運営	④-3 組織能力の強化	・職員待遇の向上		△										
		・職員研修・管理者教育の充実												
⑫地方自治体の効果・効率的な行政運営	④-4 市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上	・研修の効果的な実施のための環境整備(施設の改善、講師研修の実施、人事制度とのリンク、認定制度の実施、等)												
		・実務をつうじた人材の関与(OJT・人事交流)												
⑬地方自治体の効果・効率的な行政運営	④-5 リーダーシップの推進	・上位計画との整合性をもち、地域基本データ等の客観的事実に基づく地方開発計画の策定および実施プロセスの確立(地方計画と予算の連動を含む)												
		・地方開発計画策定・実施への住民参加メカニズムの構築・運用(コミュニケーションの計画策定能力向上のための実施を含む)												
⑭地方自治体の効果・効率的な行政運営	④-6 行政サービスの改善・効率化	・行政評価(政策評価、実施と報告・フィードバック(市民からのフィードバックを含む)、モニタリングの実施とメカニズムの構築)												
		・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)												
⑮地方自治体の効果・効率的な行政運営	④-7 市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上	・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												
⑯地方自治体の効果・効率的な行政運営	④-8 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												
⑰地方自治体の効果・効率的な行政運営	④-9 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リーチのための制度の設置・運営												
		・自治体内における首長及び幹部職員役割の明確化												
⑱地方自治体の効果・効率的な行政運営	④-10 市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上	・首長及び幹部職員のリーダーシップと管理能力の向上												
		・首長によるビジョン・ミッション・プログラムの実行と、それに対するモニタリングの促進												

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

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

(2) 他ドナーのアプローチとの比較

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

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

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

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

(3) JICA の協力のアプローチに関する総括

a) 課題間の関係性の把握とより上位の課題へのアプローチ

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

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

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

³ *ibid.* p.8

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

b) プログラムアプローチ

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

c) 地域軸・時間軸を考慮したアプローチ

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

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

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

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

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

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

4.1.2 JICA 案件の地方行政能力向上にかかる取り組み

(1) カウンターパートの選択

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

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

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

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

（2）地方行政能力向上における理論と実践

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

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

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

（3）多様なステークホルダーとの連携

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

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

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

（4）地方行政における首長の役割

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

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

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

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

(5) モデルとその現地化

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

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

（6）オーナーシップの醸成

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

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

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

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

4.2.1 課題体系へのアプローチの観点からの教訓

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

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

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

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

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

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

(2) 中・長期的かつ複層的な地域を軸とした取り組みの有効性

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

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

4.2.2 案件形成・実施の観点からの教訓

(1) 移譲権限に留意したカウンターパートの選択（課題体系①-2）

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

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

可能な実施体制を作ることができる。

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

(2) 理論と実践のバランスを取った地方行政能力向上（課題体系③-2）

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

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

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

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

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

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

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

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

(4) 首長のリーダーシップの活用 (④-5)

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

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

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

(5) モデル化による波及効果

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

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

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

（6）オーナーシップを重視した日本の特徴的な手法

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

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

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