

## 第2章 テーマ別評価

### 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～」

#### 1 評価調査の概要

##### (1) 背景と目的

途上国の分権化の進展を背景に、JICAは、行政機能に関するガバナンス支援の重点開発課題を1) 行政機能の効率と効果の改善、2) 調和のとれた分権化の推進、3) 参加の促進と透明性の向上の3点としている<sup>1</sup>。1990年代終わりから主にインドネシアおよびタイなどのアジア地域において地方行政支援が開始されている。また、最近ではアジアのみならずアフリカ、中近東、中南米などにおいても地方分権化/地方行政支援プログラムが次々と立ち上がっている。

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

##### (2) 評価の実施期間・体制

###### 1) 評価調査期間

2005年12月から2006年8月までの期間。(現地調査は、

2006年4月10日～29日)

###### 2) 評価実施体制

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

###### 【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

###### 【コンサルタント】

三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社

###### (3) 評価調査の対象案件

本評価では、地方分権化の流れのなかで地方行政能力向上にかかるアプローチを検証することを目的としているため、インドネシアで地方分権化が起こってきた1999年～2001年前後に協力を開始し、地方行政能力向上を直接の目的とした案件ならびに地方行政能力向上を間接の目的としたセクター案件を選択し、対象とした<sup>3</sup>(表3-9参照)。なお、案件の分析においては、案件全体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、また実施後のみならず実施中の案件も含まれており、そのインパクトや成果の分析を行うことは必ずしも適当ではなく、あくまでアプローチの分析に焦点を当てている点に留意されたい。

1. 国際協力機構2005「JICAにおけるガバナンス支援—民主的な制度づくり、行政機能の向上、法整備支援— 調査研究報告書」P68

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

3. 地方分権化の流れのなかで実施されてきた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なかでも、特に地方行政能力向上に関連する案件を以下の基準にそって選定した。よって、インドネシア全地域、全セクターを網羅したものではない。

① 地方分権化前後に実施され地方行政に関連する案件のなかでも特に地方行政を直接支援するものと、一般的に分権化の主要セクターとなる教育、保健、農業を中心に対象案件を絞った。

② 地域については過去の協力がある程度集約している南スラウェシを中心に選定した。

表3-9 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、2)	「地方行政人材育成」	地方行政能力向上	2002.4—2005.3 2005.4—2007.4	技プロ
3	スラウェシ貧困対策支援村落開発計画	「スラウェシ貧困対策」	地域開発	1997.2—2002.2	技プロ
4	南スラウェシ地域保健強化プロジェクト	「地域保健強化」	保健医療	1997.4—2002.3	技プロ
5	水利組合強化	「水利組合強化」	農村開発	2004.4—2007.3	技プロ
6	市民社会の参加によるコミュニティ開発	「PKPM」	地域開発	2004.1—2006.12	技プロ
7	地域教育開発支援調査(フェーズ1、2) 地方教育行政改善計画(フェーズ3) (REDIP)	「REDIP」	教育	1999.3—2001.9 2001.3—2005.3 2004.9—2008.9	開発調査

## 2 評価の枠組み

本評価では、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上で、「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、この課題体系にそってJICAおよび他ドナーのアプローチを分析した。これらをふまえ、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段階で教訓・提言を抽出した。

## 3 インドネシアにおける地方行政能力向上にかかる課題体系

### (1) インドネシア地方行政能力向上にかかる課題体系の概要

本評価検討委員会で検討の上、作成したインドネシアの地方行政能力向上にかかわる課題体系図は、表3-10のとおりである。課題体系図は、特定の開発テーマに関して対処する必要があるさまざまな課題群を、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。

### (2) 課題体系の見方とその留意点

開発課題解決に向けた方針や協力プログラムの目標および構成を検討するには、上位課題から中心課題、中心課題から個別課題というように、上位レベルから下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上で、上位課題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、職員的能力、行政運営の上位課題がそれぞれ関連し影響しあっているため、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上で、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心課題間の関係性にも留意し、上位課題を解決するために必要かつ十分な中心課題、個別課題を見極めることが重要である。課題間の関係性を理解することで、より上位の課題の解決のためにどのような課題が重要か、それらの課題について相手国政府もしくは他ドナー等によってどのような取り組みがなされているかを把握し、相互補完性や相乗効果といった観点から、目標設定を明確に行い、JICAとして課題へのアプローチのシナリオをより戦略的に構築することができる。課題体系はこのように、プログラムの観点からの協力実施に活用することが可能である。

## 4 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

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

1990年代半ば、JICAは将来的な地方分権化や地方行政能力向上の必要性は認識しながらも、当時のインドネシア政府の中央集権体制維持という方針もあり、個別プロジェクトの推進に際して地方政府への支援が必要となった場合は、それぞれのプロジェクトのなかで対応をはかっていた。

1997年半ばには、インドネシアにおける社会的・政治的危機にともない、JICAの支援は緊急支援の性格が色濃くなり、ソーシャル・セーフティ・ネットの確保に重点を置くとともに、住民に直接裨益する支援形態を志向するようになった。この時期には地方分権化に向けた動きが進展していたが、JICAでは分権化への対処方針はまだ明確に打ち出されておらず、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がとられていた。

1999年に地方分権化二法が制定されたが、二法の施行前の段階では分権化の方向性は不透明であったため、

表3-10 インドネシア地方行政能力向上にかかる課題体系図

上位課題	中心課題	個別課題
① 地方自治の制度・枠組みの整備	①-1 中央地方関係の明確化	●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
		●自治体間の連携・協力/広域連合の推進
	①-3 民主的な行政統制を行うための代表制の推進	●民主的な選挙制度の設置・運用
		●地方議会の行政に対する監督・指導力の強化
		●地方議員の能力向上
	①-4 行政運営における透明性と説明責任の確保	●情報公開/広報の推進
		●報告制度の推進と監査制度の充実
② 良好な財政管理システムの構築	②-1 地方財政制度の改革を通じた行財政運営の効率化	●財政をめぐる効率的な中央地方関係(税源移譲・補助金・交付金・分散資金の配分)の構築
		●効率的な地方財政制度の構築(自治体内の財政改革も含む)
		●効率的な予算編成制度の確立
	②-2 地方財政における公平・中立的な歳入システムの確立	●公平・中立的な税制(納税制度も含む)の確立
		●公平・中立的な補助金・交付金制度の確立
		●地方債、借入れ等による歳入の確立
	②-3 地方財政における効率的な歳出システムの確立	●効率的な予算執行、入札、契約システムの確立(予算と計画の連動を含む)
		●効率的な会計・決算制度システムの確立
		●効率的な会計監査システムの確立
③ 地方自治体職員の能力向上	③-1 行政パフォーマンス向上に向けた公務員制度の改革	●地方自治体の公務員制度の改革と人事行政(採用・給与・昇進・出向)の効率化
		●職員倫理の向上
	③-2 職員能力向上のための研修・制度の拡充	●職員研修・管理者教育の充実
		●研修の効果的な実施のための環境整備(施設の改善、講師研修の実施、人事制度とのリンク、認定制度の実施、等)
④ 地方自治体の効果・効率的な行政運営	④-1 計画策定・実施・評価プロセスの改善	●上位計画との整合性をもち、地域基本データ等の客観的事実に基づく地方開発計画の策定および実施プロセスの確立(地方計画と予算の連動を含む)
		●地方開発計画策定・実施への住民参加メカニズムの構築・運用(コミュニティの計画策定能力向上のための施策実施を含む)
		●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
	④-2 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(各部局の業務分担の効率化を含む)
		●IT化の進展
	④-4 市民参加の促進を通じた行政運営管理能力の向上	●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および幹部職員の役割の明確化
		●首長および幹部職員のリーダーシップと管理能力の向上
●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 →

JICAは当面は分権化の進む方向に影響されないような支援、すなわち地域イニシアティブによる地域開発に対する支援を通じた地方行政能力向上を重視した。

2001年の地方分権化二法の施行に伴い、JICAは分権化支援への取り組みを強化したが、分権化の推進というよりも、分権化にともな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すえた点が特徴となっている。

2004年に地方分権化二法が改正され、JICAは上記1) および2) を重視した活動を継続しつつも、地方分権化に対す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、南スラウェシ州地域開発プログラムが開始されている。同プログラムは、「南スラウェシ州における地域開発を通じた貧困削減の促進」を目的に掲げ、都市部開発と農村部開発を有機的に連携させること、地方政府と地域社会に複層的にアプローチすること、また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。

## (2) JICA 対象案件の地方行政能力向上にかかるアプローチ

JICAがインドネシアの地方行政能力向上に関して実施してきた7案件(終了案件3案件、実施中案件4案件)を取り上げ、地方行政能力向上の観点から各案件がどのような課題に対してアプローチしたのかを、表3-11のとおり整理する。

表3-11 対象案件の概要と課題へのアプローチ

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

\*問題解決型アクションリサーチ

### (3) 主要ドナーの地方行政能力向上へのアプローチ

インドネシアの地方行政能力向上に取り組んでいる他の主要なドナーのアプローチについて、表3-12にそって概観する。インドネシアの地方行政能力向上に取り組んでいる他の主要ドナーによるアプローチのひとつの特徴は、②「良好な財政管理システムの構築」という上位課題へのアプローチをすべ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（ADB）、ドイツ技術協力公社（GTZ）、米国国際開発庁（USAID）は上位課題②の中心課題を幅広くカバーしており、カナダ国際開発庁（CIDA）も取り組んでいる個別課題は限られてはいるものの、すべての中心課題をカバーしている。このように、より上位の課題解決に向けた取り組みがなされていると考えられる。

①「地方自治の制度・枠組みの整備」は地方分権化の基礎となる上位課題である。①-1「中央地方関係の明確化」、①-2「地方自治体の権限・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、すべてのドナーが取り組んでいる。上位課題の解決に向け

た取り組みとしては優先度に応じて広くカバーされているといえるが、今後は①-3に関する取り組みも場合によっては必要になると考えられる。

③「地方自治体職員の能力向上」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向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へのアプローチ（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」への取り組みに集中している。

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

表3-12 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	JICA							他ドナー			
		地域開発政策支援	地方行政人材育成	スラウェシ貧困対策	地域保健強化	水利組合強化	REDIP	PKPM	世銀	ADB	GTZ	USAID
①地方自治の制度・枠組みの整備	①-1 中央地方関係の明確化	△							○		○	
	①-2 地方自治体の権限・役割・関係の明確化	△	△	△				△	○		○	○
	①-3 民主的な行政統制を行うための代表制の推進		△								○	○
	①-4 行政運営における透明性と説明責任の確保								○	○	○	○
②良好な財政管理システムの構築	②-1 地方財政制度の改革を通じた行財政運営の効率化								○	○	○	○
	②-2 地方財政における公平・中立的な歳入システムの確立								○	○	○	○
	②-3 地方財政における効率的な歳出システムの確立								○	○	○	○
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		△									○
	③-2 職員能力向上のための研修・制度の拡充	△	○	○	○	○	○	○		○		○
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	○	△	○	○	△	○	○	○	○	○	○
	④-2 行政サービスの改善・効率化		△	○	○	○	○	○	○		○	○
	④-3 組織能力の強化									○		○
	④-4 市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上	○	△	○	○	○	○	○	○		○	○
	④-5 リーダーシップの推進	△	△									

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化した段階で、制度・枠組みのなかでも上位課題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あわせつつ、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、これらのドナーもしだい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。

## 5 総括と教訓

### (1) 総括

#### 1) 課題に対する JICA のアプローチ

JICA の対象案件の地方行政能力向上に対する支援は、4つの上位課題のうち、③「地方自治体職員の能力向上」、④「地方自治体の効果・効率的な行政運営」、のふたつに集中している。さらに中心課題で見ると、「職員の能力向上のための研修・制度の拡充」(③-2)、「計画策定・実施・評価プロセスの改善」(④-1)、「行政サービスの改善・効率化」(④-2)、「市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上」(④-4)に重点的にアプローチしている。上位課題③および上位課題④は地方行政能力向上による行政サービスの向上に最も直接的に影響するものであり、JICA だけでなく他ドナーの多くもアプローチしている。一方で、上位課題①や②にあるような制度面における課題への取り組みが、上位課題③や④のプロジェクト実施や効果・持続性の発現に大きく影響する場合がある。

#### 2) 他ドナーのアプローチとの比較

JICA と他ドナーのアプローチを比較してみると、まず、すべての他ドナーがアプローチを採用している②「良好な財政管理システム構築への支援」には、JICA はアプローチをしていないことが挙げられる。そして、他ドナーが①「地方自治の制度・枠組みの整備」などに関する支援に重点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かかわらない課題③、④に重点を置いている。

#### 3) JICA 協力のアプローチに関する総括

JICA の対象案件によるアプローチを上位課題間の関連性から俯瞰すると、それぞれのプロジェクトで、異なる上位課題のもとにある複数の中心課題にアプローチしていることがわかる。上位課題③と④へのアプローチにおいて総じて職員能力向上と行政サービスの実践がリンクすることで、人材育成面と行政サービス面に相乗効果が得られ、持

続性の担保につながっている。

また、JICA の協力アプローチを地域軸・時間軸の観点から整理すると、南スラウェシ州における継続的な取り組みが、参加型地域開発や地方自治体と市民社会と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高い効果につながっている。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 JICA 案件の成果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さまざまなステークホルダーが州内で主体的に考え動いていることが確認できた。これには JICA がこれまで南スラウェシ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貢献していると考えられる。

### (2) 教訓

#### 1) 課題へのアプローチの観点からの教訓

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

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」に重点が置かれ、同時に③と④の上位課題をまたぐ形でさまざまな中心課題へのアプローチも各案件でなされている。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はかるアプローチ(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)やさまざま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り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り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、開発計画の効果の実施に大きな影響が及ぶため、財政面の制度的枠組みの状況を十分に把握する必要がある。地方自治にかかわる制度・枠組みや財政システムの整備は地方自治の基礎をな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、相手国政府の取り組みや他ドナーの取り組みを含

めて、JICAの協力との連関を意識することが重要である。

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

このように、課題の現状と全体像を地方分権化の進度に応じて把握した上で、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とともに、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重要である。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つな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し、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を通じて、案件自体がより効果的、持続的な実施につながると考えられる。

#### ■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およ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・実施手法はさまざま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はじめとするさまざま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。南スラウェシ州では、スラウェシ貧困対策プロジェクトをはじ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むずかしい。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、州レベルでの支援活動の円滑な実施につながったことは、地方分権化の進度とターゲットの熟度にあわせてアプローチを時間軸のなかで中長期的に組み合わせしていくことの重要性を示唆している。

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

#### 2) 案件形成・実施の観点からの教訓

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

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

地方分権体制においては、地方自治体（広域自治体、基礎自治体）に移譲された権限に留意し、それぞれの権限に応じて複層的なレベルをカウンターパートとして設定することが必要である。また、中央政府がかかわる場合は、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。

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

インドネシアの地方分権化は短期間のうちに急激に導入されたため、地方政府は新しい概念を早急に理解し実践しなければならなかった。このような状況において、多くの対象案件は、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ともな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。また、いくつかの案件では行政サービスの改善にかかわるパイロット事業を行政官のオーナーシップを重視しながら進め、同時に当該行政サービスに直結する研修を行い、現場での実践にフィードバックさせる方法をとった。こうした取り組みは、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しくみを構築することにもつながった。

地方分権体制における支援では、往々にして新しい概念の導入や行政官の意識改革が必要となるが、このために

は研修等で知識と技術を得ることと、実体験を通じて学び実感できるようなコンポーネントを組み合わせることで、行政サービスの具体的な改善やそれを支える主体的な人材の育成へとつながる。パイロットプロジェクトやアクションプランの作成・実施を通じて実際に体験させたり、現地視察によって他者の体験を経験させたりすること、つまり、理論と実践のバランスをうまくとりながら能力向上を行うことが肝要といえる。

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

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

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

#### ■首長のリーダーシップの活用（課題体系④-5）

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

地方自治体において首長の責任および役割は大きく、プロジェクトに対する首長の理解、支持を得て、そのリーダーシップを活用することはプロジェクトの円滑な推進にとって重要である。ただし、首長のリーダーシップの活用は、事業を推進しなければならないプロジェクト開始時や、その他重要な意思決定が必要とされるときに有効となる一方で、首長のリーダーシップに頼りすぎると、プロジェク



会計研修を受講する財務担当の教員たち（REDIP）

トの恣意的な活用や、交代にともなう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とも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くみをつくり、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。

#### ■モデル化による波及効果

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

そして、協力終了後にはモデルを現地政府側が運用する過程で「モデルの現地化」が進み、その過程でさまざま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かかわ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持続性を高めるような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。

#### ■オーナーシップを重視した日本の特徴的な手法

対象案件におけるJICAのアプローチはカウンターパートのオーナーシップの醸成と意識変革を重視しているといえる。特に「PKPM」や「スラウェシ貧困対策」では地方行政官やNGO等のステークホルダーのオーナーシップを重視した取り組み方針を採用することで、地域の主体的な開発を実践することができる人材を育成した。こうした人材は数的に

は少数であるものの、JICAの支援がなくてもファシリテーターとして自立的に取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おおいに期待できる。そして、その効果として南スラウェシ州でさまざまな取り組みが実践されていることは、明示的ではないが主体的な持続性の現れとも考えられる。

経験による学びとオーナーシップを重視した地方行政

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

