

事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

作成日：平成15年12月17日

担当部・課：社会開発協力部社会開発協力第一課

案件名：インドネシア国 市民社会の参加によるコミュニティ開発技術協力プロジェクト

対象国：インドネシア国

実施地域：

東部インドネシア10州

南スラウェシ州、中部スラウェシ州、南東スラウェシ州、北スラウェシ州、ゴロンタロ州、西ヌサテンガラ州、東ヌサテンガラ州、マルク州、北マルク州、パプア州

実施予定期間：2004年1月-2006年12月（3年間）

1. プロジェクト要請の背景

インドネシア国では1997年のアジア通貨危機を契機に、急速に経済状況が悪化し、社会不安、貧困層の拡大を引き起こした（98年には経済成長率マイナス13%）。1999年には、34年に及ぶスハルト政権が崩壊し、アジア通貨危機の混乱からの回復に向けて新たな出発が始まり、2001年には、メガワティ大統領に就任し、同大統領率いる新政権のもと、憲法改正を含む改革と民主化に向けての具体的な国家開発への取り組みが開始された。

同時に民主化に向けたプロセスの中で、インドネシア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、更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、NPOの参加が顕著に増えてきた。それまでのスハルト体制の下では、本来ボトムアップ型の開発を担う組織としてのNGO、NPOは、「住民組織設立自由法」に基づき、設立は可能であったものの、政府が実施する開発事業に動員される立場にあたり、内務省

による政治活動の取締りの対象であったり、主体的に活動する地位が確立されていなかった。

NGO、NPOの開発事業への参加を助長する背景として、各国ドナーの援助や支援の傾向が民主化・住民エンパワメントに資する市民社会の構築に重点を置いた戦略へと変化していること、参加型コミュニティ開発の主流化や前述の通貨危機で実施されたソーシャル・セーフティーネット（社会的弱者支援）・プログラムに積極的にNGO、NPOを参加させ、住民と行政の接点となって活躍したことが高く評価されているなどが考えられる。

このような状況に鑑み、インドネシアの国家開発計画法（PROPENAS：2000年～2004年、法律25号/2000年）の中で、行政、開発、社会サービスを推進する行政プロセス（計画、実施、モニタリング、評価、監督など）における、国内NGO、NPOをはじめとする住民組織（Community Based Organization, CBO*）の参加促進と、そのための住民組織の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。このプログラムの内容は、1.)地方のNGO組織の政策分析、公共施設管理、財政管理、コミュニケーションの能力向上、2.)市民、NGO組織、産業界、地方政府との意志疎通の促進、3.)大学やその他の機関との協力により政策の分析を推進し、組織体制の改革への参加メカニズムを確立しようというものである。

さらに、インドネシア国政府は、2002年8月にYayasan法（財団法、法律16号/2002年）を制定し、開発事業の担い手としてのNGO、NPO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。しかしながら、Yayasan法によって組織運営の健全化が求められ、更にソーシャル・セーフティーネット・プログラムのような短期緊急的なものから中長期的な開発アプローチがとられるようになり、NGO、NPOも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が、NGO、NPO等住民組織の能力、組織力は必ずしも十分ではない。

政府の側においても、住民組織の参加を促し、能力向上を促進する人材、能力は不足しており、両者間の連携、ネットワークも、制度的にも未発達であり、実態としても十分には機能していない状態にある。また、中央、地方を問わず、長い間のトップダウン型の開発体制の影響により、両者の間には信頼関係が十分には構築されていないため、政府側はこれらの住民レベルの活動及びニーズを把握できていない状況にある。更に、中央政府による天然資源等の独占、中央主導による開発体制により、地方政府が中央政府に対する不信感を抱いてきたことから、地方政府から中央政府に地域の状況、情報が報告されることもなく、地方の住民組織のニーズ、事情が中央政府の政策やプロジェクト及びプログラムへ適切に反映されることはなかった。

こうした状況の下、JICAでは、アジア通貨危機後の状況を改善するための対応策として行われた開発福祉支援事業等（これらNGO、NPOとの連携による事業をCommunity Empowerment Program（CEP）と総称している）により、現地NGO、NPOと連携した住民参加型事業を実施しており、評価を得ていた。

インドネシア国政府は、このようなJICAの活動に着目し、同様のプログラムを通じ、国内各地の住民組織の対話により、それら住民組織の参加及び連携のシステムを構築し、能力向上を目的とするプログラムを「市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクト」として形成し、その取り組みを支援する技術協力プロジェクトを要請した。

注：本プロジェクトでは、インドネシア国側との協議に基づき、NGO、NPOに限定せず、大学、研究機関、慣習組織、宗教組織を含む開発事業に携わる組織を対象として、「住民組織（CBO）」と総称することとした。

2. 相手国実施機関

プロジェクト監督機 関：	国家開発計画庁（BAPPENAS）
プロジェクト実施機 関：	国家開発計画庁インターセクター地域開発協力局 （KPSD） 国家開発計画局（BAPPENAS）
プロジェクト関係機 関：	国家官房庁（SETNEG） 内務省地域開発総局（BANGDA） 内務省村落開発総局（PMD）

3. プロジェクトの概要および達成目標

(1) 達成目標

1-1. プロジェクト終了時の達成目標（プロジェクト目標）

[目標]：

「コミュニティ開発事業モデル（注1）」における、BAPPENAS及び関係機関、パイロット事業対象地方政府（注2）、プロジェクト関連住民組織（CBO）との連携が改善される。

注1：コミュニティ開発事業モデル：JICAの実施してきたCEP及びインドネシア国のコミュニティ開発事業をもとに、「中央政府、地方政府、CBOの連携」を主眼におき、プロジェクトで試行的に形成するコミュニティ開発事業モデル。コミュニティ開発事業における、案件形成・審査から評価・モニタリングの一連のプロセスにおいて、BAPPENASを中心とする中央政府、地方政府、CBOがどのように関与していくかについての制度の模範例。但し、画一的に全地域同一モデルの形成を目指すのではなく、各地域のニーズ及び事情に応じた形のモデルとし、その形成及び改善プロセスも含めたモデルとする。

中央政府、地方政府、CBOが、各々の役割を再定義した上で、共同

でパイロット事業において上記の一連のプロセスを実施していくことにより、「コミュニティ開発事業」における行政と住民組織の連携が構築され、改善されていくことを目標とする。また、CBOの参加型開発手法の改善、より幅広い事例に基づいて「モデル」を改善していくためのグッドプラクティス調査をパイロット事業実施に併せて実施する。

プロジェクト終了後は、パイロット事業対象地域では、この連携を通して、コミュニティ開発事業が運営される。また、対象地域外の州政府及びCBOもパイロット事業のモニタリング、評価や参加型開発手法のセミナー、研修、参加型コミュニティ開発のグッドプラクティス調査等、本プロジェクトの実施プロセスに参加しているため、中央政府の支援により、今回の「コミュニティ開発事業モデル」形成及び試行を行うことにより、地域にあったモデルを形成、運用していくことが見込まれる。

この事業モデルには、以下の連携が含まれる。

- ・中央（BAPPENAS等中央省庁、全国レベルのCBO）と地方(州政府、州レベルのCBO)：中央（BAPPENAS等中央省庁、全国レベルのCBO）と地方(州政府、州レベルのCBO)とが連携し、州レベルの活動のモニタリング、評価、助言を通じ、両者間での情報共有及び対話、中央へのフィードバックを行っていくことで、地方のニーズにあったコミュニティ開発事業運営が行われる。

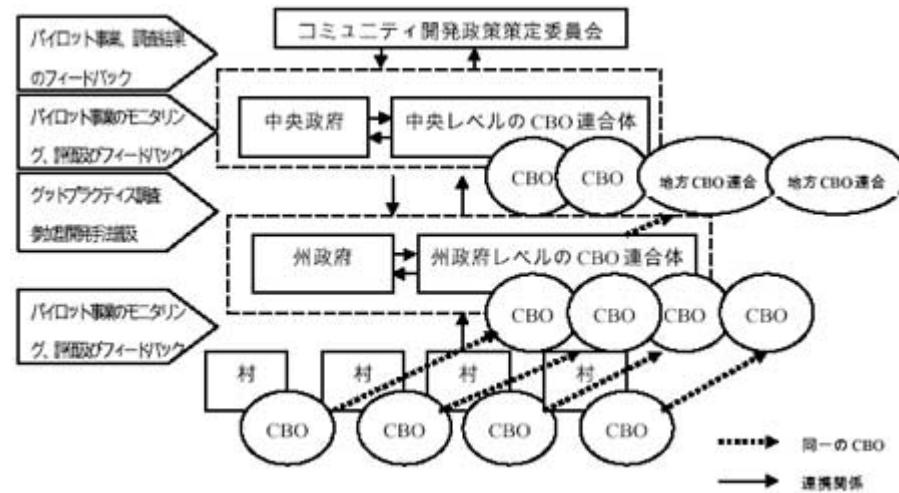
- ・州とCBOの連携：州政府と州レベルのCBO（州で活動するCBOの連合体）が連携して、パイロット事業を実施する

- ・村とCBOの連携：上記パイロット事業が実施されるサイトにおける、事業のファシリテータとしてのCBO（単体；州レベルのCBOの構成員）との対象行政村との連携。

注2：パイロット事業実施地域：プロジェクト実施地域10州のうち4州を、地方政府及びCBOの能力、地域経済状況調査を元に、プロジェクト開始後、決定する。残りの6州は、参加型開発手法の研修

及びセミナー、同パイロット事業のモニタリング及び評価、コミュニティ開発事業の事例調査に参加する。

プロジェクト概念図



[指標] :

- 1) 4つのパイロット事業対象州におけるコミュニティ開発事業モデルの改善（モデル改善内容は、モデル実施のためのガイドライン、マニュアル等関連文書（注3）に反映される。）
- 2) 政府（中央政府、パイロット事業対象州政府）とCBOの連携状況の改善

（コミュニティ開発フォーラムのような政府とCBOが連携する組織体の形成等、コミュニティ開発事業を実施する際の両者の連携がより恒常的なものとなる。）（注4）

注3：ガイドライン、マニュアル等関連文書：上記事業モデル実施のために試作されるガイドライン（事業モデルの目的、方針、概要を記載）、マニュアル（実際のパイロット事業運営のための実施要領）。地域によって、新規に策定する場合と既存のものを改訂する場合がある。事業の基本方針を示す最上位の文書として、中央レベルでは、プロジェクト終了時点で、国家レベルのコミュニティ開発関連政策（既存文書としては'Community Development Strategy'がある）の改善提言を行い、地方レベルでは、各州政府の関連政策の改善提言を想定している（地方レ

ベルでは、各種のコミュニティ開発関連の公文書があるため、プロジェクト開始後精査していく予定）。

注4：両者の連携が恒常化するという意味の中には、組織体の形成又は制度化（institutionalization）することも含まれる。しかしながら、事前の調査の結果、制度化をプロジェクト目標の指標として設定した場合、インドネシア側プロジェクト関係者が組織化ありき、更に官主導の組織形成を想定してしまいがちであったため、組織体形成及び制度化そのものは指標としないこととした。

1-2.協力終了後に達成が期待される目標（上位目標）

[目標]：

- 1.)参加型のコミュニティ開発の政策及びプロジェクト、プログラム（注5）が形成、実施される。（注6）

[指標]：

- 1.) 参加型によって形成されたコミュニティ開発政策及びプロジェクト、プログラムの数
- 2.) 上記形成及び実施プロセスの評価

注5：プロジェクト、プログラム：実際に実施される参加型コミュニティ開発事業。インドネシア国ではプログラムは複数のプロジェクトを含むものであり、両方を併記することとした。

注6：本プロジェクトを通じ、「中央政府、地方政府、CBOの連携」が改善された「コミュニティ開発事業モデル」が定着することにより、住民のニーズ、実情をCBOが把握し、地方政府、更に中央政府の行政プロセスへ関与して、意見表明して機会が拡大していくことが想定されている（政府側からすると、参加の機会を設け、意見聴聞する）。この結果、コミュニティ開発分野の政策、プロジェクト及びプログラムが参加型で形成されることとなる。

(2) 成果（アウトプット）と主な活動

上記の目標を達成するために以下のような成果を目指した活動を行なう。

成果1. 「BAPPENAS及び関連中央行政機関、地方政府、CBOのコミュニティ開発における参加型開発手法が改善される。」

活動1-1.

BAPPENAS及び関連中央行政機関、パイロット事業対象地方政府、CBOの人員に対し、参加型手法のセミナー、ワークショップを実施する。

活動1-2.

BAPPENAS及び関連中央行政機関、パイロット事業対象（注7）地方政府、CBOの人員に対し、（JICAで実施された）CEP及びその他のコミュニティ開発関連プロジェクトについての理解を促進する。

成果2. 「CEP及びインドネシア政府が実施しているコミュニティ開発事業をもとに、「コミュニティ開発事業モデル」が試作され、共同で実施される。」

活動2-1.

「コミュニティ開発事業モデル」のパイロット事業実施のための準備

活動2-1-1.

「コミュニティ開発事業モデル」形成のための基礎調査を行う。

活動2-1-2.

「コミュニティ開発事業モデル」のパイロット事業を形成する。

活動2-1-3.

事業実施に必要なガイドラインおよびマニュアルを作成する。

活動2-1-4.

上記事業に関する説明及び広報のためのセミナー、ワークショップを開催する。

活動2-1-5.

関係者に対するパイロット事業の広報活動を行なう。

活動2-2

上記事業モデルに基づくパイロット事業の実施（案件形成、選定からモニタリング、評価までを含む）

活動2-2-1.

パイロット事業を実施する。

活動2-2-2.

パイロット事業の実施に必要なセミナー、トレーニング及びワークショップを開催する。

活動2-2-3.

パイロット事業のモニタリング、評価を実施する。

活動2-3.

パイロットプロジェクトの検証と修正

活動2-3-1.

パイロット事業の結果を評価する。

活動2-3-2.

住民を対象とした建設ガイドラインを作成する

成果3. 「インドネシア国東部10州におけるコミュニティ開発事業のグッドプラクティスが蓄積される。」

活動3-1.

上記パイロット事業の実施を通じて蓄積されたグッドプラクティス及びモデルを分析する。

活動3-2.

他ドナーを含む他の関連プロジェクトのグッドプラクティス（注8）及びモデルを調査、分析する。

活動3-3.

上記分析結果をコミュニティ開発政策、プロジェクト、プログラ

ムへフィードバックする。

活動3-4.

本プロジェクト終了後のモデルの活用に向けての戦略策定について助言を行う。

注7：パイロット事業：「コミュニティ開発事業モデル」を具体的に実施するパイロット事業。各パイロットプロジェクト州で、3～4件実施する（小規模のパイロット事業は、1件あたり1～2行政村、州レベルの比較的大規模なものは3～4村を対象としたものを想定）。分野は、基礎教育、基礎保健、生計向上、基礎生活基盤整備（簡易なインフラ）を対象とする。

注8：グッドプラクティス：参加型開発手法、CBOと政府の連携に関し、先例的な事例を有するコミュニティ開発事業。

(3) 投入予定

(3-1) 日本側投入

<専門家派遣>

長期専門家：1人/年

コミュニティ開発

短期専門家：3～5人/年

コミュニティ開発政策、ファシリテーター育成、参加型開発、NPOマネジメント 他

研修員受入れ：年間若干名

NGOマネジメント、参加型手法

<機材供与>

専門家の活動に必要な機材

<ローカルコスト>

現地国内研修、セミナー（参加型、コミュニティ開発など）、パイロット事業経費

総額 約3.0億円

(b) インドネシア側投入

人員

- 1) プロジェクトディレクター(BAPPENAS－地方分権・地域開発担当副大臣)
 - 2) プロジェクトマネージャー 1名
 - 3) プロジェクトコーディネーター 3名
 - 4) 地方プロジェクトマネージャー、地方プロジェクトコーディネーター
- A) 地方政府 (BAPPEDAまたは州政府)
- B) 住民組織 (CBO)
- 5) プロジェクトアシスタント
 - 6) 秘書
 - 7) 運転手

施設

ジャカルタ中央事務所、セミナー・研修施設、地方パイロット事業事務所等

ローカルコスト

パイロット事業費・研修・セミナー経費、運営管理費等

(4) 実施体制

国家開発計画庁 (BAPPENAS) の地方分権・地域開発担当副大臣がプロジェクトの総括責任者 (プロジェクトダイレクター) としてプロジェクトにかかる全責任を持つ。また、本プロジェクトの実施にあたっては、BAPPENASは、コミュニティ開発に関連する省庁からなるプロジェクトユニットを設立している。具体的には、CBO(NGO)および対外援助窓口機関である国家官房庁 (SETNEG) 、地方分権化の推進及び地域開発及びコミュニティ開発の実施機関である内務省地域開発総局 (BANGDA) 、内務省村落開発総局 (PMD) を含めた協力体制を構築することとなった。

地方では、東部インドネシアを拠点に活動するCBO (約20団体) や各地の

地方政府(州政府)が、パイロットプロジェクトの管理、運営に参加することとなる。

さらに、プロジェクトの上位機関としては、プロジェクトの成果を国家政策へ反映させるため、BAPPENAS長官が、プロジェクト開始に併せて、BAPPENAS及び国家官房庁の副大臣（副長官）、内務省村落開発総局及び地域開発総局の総局長によって構成される「コミュニティ開発政策策定支援委員会」を発足する予定である。この委員会は、1) プロジェクトの成果を政策へ反映していく機能、2) プロジェクトの運営を統括する機能（Joint Coordination Committeeの上位機関）を有する。

また、個別の活動の指導、助言にあたっては、上記の他、大学関係機関、プロジェクト専門家、JICA事務所により、合同調整委員会が設立され、定期的な会合を通じてプロジェクトの方向性等についての調整を行う。

4. 評価結果（実施決定理由）

以下の視点からプロジェクトを評価した結果、協力を行なうことは必要かつ妥当と判断される。

(1) 妥当性

- ・インドネシア国では、国家開発計画（PROPENAS）に「NGO組織強化プログラム」、「住民組織強化プログラム」、「貧困層エンパワメントプログラム」が定められているとおり、中央政府、地方政府の各レベルにおいて、市民社会との連携、そのためのNGOを主とする住民組織の強化が国家的な課題となっている。

- ・また、BAPPENASは、国家開発計画（PROPENAS）、貧困削減戦略（PRSP）等において、コミュニティエンパワメント（コミュニティ開発を含む）分野での国家開発計画及び政策策定及び関係機関の調整の責

任を有しており、本プロジェクトの成果を2005年からの「National Development Dialogue（仮称）」に反映する予定である。

- ・ JICAの国別事業実施計画においても、「住民の組織化を通じたコミュニティエンパワメント」を重要課題と位置づけており、こうした住民組織と中央政府、地方政府の連携の強化、行政プロセスへの参加促進はグッドガバナンスへの支援として位置づけられている。

- ・ プロジェクト対象地域とする東部インドネシアは、かつてのジャワ島中心の開発体制の影響で、特に貧困層が多く、インドネシアの開発の重点地域であり、特にコミュニティレベルの開発事業の必要性が高い。

- ・ 本プロジェクトは、プロジェクト形成及び計画段階より、BAPPENASその他中央政府だけではなく、地方政府やCBOが幅広く参画し、数多くの関係者のニーズを反映したものとなっている。

- ・ 本プロジェクトでは、地方の状況を熟知したCBOが事業の中心となり、地方政府と連携して、パイロット事業を形成、実施し、その活動が中央政府にフィードバックされていくことにより、コミュニティ開発事業が実施される体制作りを行う。このような連携して事業を実施するモデルが定着し、住民レベルで実施されている開発事業の実態、その前提となる住民の実情及びニーズが、地方政府、更に「コミュニティ開発政策策定委員会」に蓄積され、コミュニティ開発分野の政策に反映されることとなっている。

住民のニーズをよりよく汲み取ることができるよう、参加型開発手法のトレーニング等により、CBOの能力強化を行う。また、更に、パイロット事業だけでなく、より多くの事例が蓄積されるよう、グッドプラクティス調査を実施する。

(2) 有効性

- ・本プロジェクトの実施にあたり、BAPPENAS大臣令にもとづき、「コミュニティ開発政策策定支援委員会」の設立準備を進めるなど、国家全体としてプロジェクトを実施する体制を整備している。

- ・プロジェクトの計画策定段階より、地方政府、CBOが参加しているため、プロジェクトに対する理解が高く、特にCEPの経験が豊富なCBOも参加していることから、プロジェクトを円滑に実施できる可能性が高い。

- ・JICAで実施してきたCEP及びインドネシア国でのコミュニティ開発事業を基本とし、更に本プロジェクト計画策定段階に実施した地域状況調査を元に、各地域の地方政府、CBOの能力及び体制に応じたモデルを開発、実施することとしているが、これはプロジェクト目標の達成に有効と考えられる。

- ・プロジェクトにて実施する4州でのパイロット事業以外にも、対象全10州においてインドネシア側で実施されているコミュニティ開発事業の事例調査を実施することにより、一層幅広い視野に基づいたモデル形成が可能となる。

(3) 効率性

- ・JICAが実施してきたCEP、スラウェシ貧困村落開発プロジェクトや研修事業への参加経験を有する人材が、本プロジェクトの案件形成及び計画策定に多く参加しており、プロジェクトの活動にもリソースパーソンとして連携することが予定されているなど、これまでの経験、ノウハウ及び人的ネットワークを活用できる。その他、インドネシア国内の有識者からの支援も予定されており、我が国からの人材投入を最小限に抑え、費用対効果の高いプロジェクトとなっている。

- ・パイロット事業に関しては、プロジェクト対象地域のCBO、地方政府が参加し、主体的に活動するシステムとすることから、JICAによる人材投入は、モニタリング、評価等の最小限の分野に抑えることが期待される。

- ・パイロット事業費はインドネシア国側と共同負担することとなっており、日本側の投入を最小限に抑えることとなっている。

(4) インパクト

- ・本プロジェクトでは、その発掘、計画策定段階より、NGO、NPOを含む地方の住民組織と協働していることから、事業を通じてBAPPENASを中心とする中央官庁、地方政府と住民組織との更なる連携ネットワークの構築に貢献することが期待される。

- ・これらの中央官庁、地方政府とCBOのネットワークの構築、連携の改善により、CBOを通じて住民のニーズ、実情が行政に反映され、コミュニティ開発事業がよりこれらのニーズ、実情を反映して計画、実施されることが期待される。

- ・プロジェクトを通じて改善された「モデル」は、BAPPENAS長官の大臣令に基づき設置される「コミュニティ開発政策策定委員会」を通じ、国家レベルの政策へ提言することが予定されていることから、プロジェクトの成果がインドネシア国内NGO、住民組織の活動を助長することが期待される。

(5) 自立発展性

- ・本プロジェクトの実施にあたり、インドネシア政府は2003年、2004年度の予算措置を行っており、本プロジェクトをBAPPENASの所掌事業として確立する計画があり、APDN（国家開発予算配分）への予算化（予算項目としての確立）が進められているため、事業終了後も継続的な事業の実施

を念頭においた準備が進められている。

- ・本プロジェクトに参加するCBO、地方行政には、事業実施中及び終了後も独自に事業を展開することを条件づけており、既にAPBD（地方開発予算配分）を確保していることをパイロット事業実施対象地域の選定基準としているため、プロジェクト終了後においても事業が継続されるような「コミュニティ開発事業モデル」を形成することとする。

5. 外部要因リスク（外部条件）

- ・コミュニティ開発分野で、CBOが活動、存続できる。（政策、制度に変化が生じない。NPO法が廃止とならない。）
- ・コミュニティレベルを含めて、対象地域で治安悪化、社会不安が発生しない。
- ・2004年度の大統領選挙による政権交代、地方分権関連二法（地方自治法：法律22号/1999年・中央地方財政均衡法：法律25号/1999年）及び中央省庁の組織改編等により、コミュニティ開発、CBO(NGO、NPOを含む)連携に関する関係機関の所掌が大きく変化しない。

6. 今後の評価計画（中間評価、終了時評価の実施時期）

評価スケジュール

中間時点（開始後1.5年）、終了時点（終了の半年前）、及び終了後1～3年後に評価を実施する。