

評価調査結果要約表

1. 案件の概要

- 国名：インドネシア共和国
- 案件名：市民警察活動促進プロジェクト
- 分野：ガバナンス
- 援助形態：技術協力プロジェクト
- 所轄部署：社会開発部第一グループ ガバナンス・ジェンダーチーム
- 協力金額（評価時点）：
- 協力期間
（R/D）：2002年7月15日
協力期間：5年間
（2002年8月～2007年7月）
- 先方関係機関：
 - 1) 主務官庁：インドネシア国家警察（INP）
 - 2) 実施機関：インドネシア国家警察本部、ジャカルタ警視庁、メトロブカシ警察署、ブカシ県警察署
- 日本側協力機関：警察庁
- 他の関連協力：
（国家警察改革支援プログラム）
個別専門家派遣（国家警察長官アドバイザー）
技術協力プロジェクト（薬物対策、観光警察活動促進）
無償資金協力（市民警察化支援計画、国家警察組織能力強化支援計画等）
国別特設研修（警察行政比較セミナー）

1-1 協力の背景と概要

インドネシア国（以下、「イ」国）の治安維持は30年あまりにわたって国軍の一部である警察が担ってきた。しかしながら、民主化の進展に伴い2000年8月の国民協議会決定を受けて、国家警察は国軍から分離され、大統領直轄の市民警察として再スタートした。今後、国家警察が市民警察として国民の信頼を得るとともに、「イ」国の治安を維持していくことは投資の促進や経済の安定にとっても重要な課題である。「イ」国政府は国家開発計画（PROPENAS）においても国家警察の改革を重点項目に掲げている。かかる状況下、「イ」国政府は警察機能の近代化と行政能力の向上に対する支援につき我が国に要請してきた。これを受けて我が国は2001年2月の国家警察長官アドバイザー（個別専門家）派遣を始めとして複数のスキームを活用した協力「国家警察改革支援プログラム」を開始したが、本プロジェクトは当該プログラムの中核をなす技術協力プロジェクトであり、ジャカルタ郊外のブカシ警察署を市民警察としてふさわしいレベルまで組織と機能を強化し、全国のモデル警察署として構築すべく活動を行っている。なお、ブカシ警察署は2004年10月メトロブカシ署、ブカシ署に再整備された。

1-2 協力内容

(1) 上位目標

インドネシア国各地の警察署と警察職員により市民警察としての活動が展開される。

(2) プロジェクト目標

「モデル警察署」であるブカシ警察署の組織と機能が、市民警察としてふさわしいレベルにまで強化される過程で得られた知識・経験・技術を研修コースにより習得した警察官が育成される。

(3) 成果

1. 「モデル警察署」たるブカシ警察署の組織運営能力が向上する。

2. 同警察署の現場鑑識業務が改善される。
3. 同警察署管内の通信指令体制が改善される。
4. 警察学校及び訓練センターにおいて「組織運営」「現場鑑識」「通信指令」に関連した訓練プログラムが整備改善される。
5. 「組織運営」「現場鑑識」「通信指令」に関連した訓練プログラムにおける教育訓練指導者が養成される。

(4) 投入（評価時点）

日本側：

- 長期専門家派遣 8名
- 短期専門家派遣 14名
- カウンターパート来日研修 18名
- カウンターパート現地国内研修 16名
- 機材供与 98,817千円
- ローカルコスト負担 41,551千円

相手国側：

- カウンターパート配置 18名
- モデル交番用地提供 3カ所
- 事務所施設提供

2. 評価調査団の概要

調査者

調査団員数 6名

- (1) 団長・総括 神田道男 国際協力機構上級審議役
- (2) 警察政策 池田宏 警察庁長官官房国際課課長補佐
- (3) 技術協力政策 八幡隆幸 外務省経済協力局技術協力課
- (4) インドネシア治安政策 河野毅 政策研究大学院大学助教授
- (5) 評価企画 若林敏哉 国際協力機構社会開発部
- (6) 評価分析 監物順之 中央開発株式会社海外事業部

調査期間：

2005年6月12日（日）～6月22日（水）

評価種類：

中間評価

3. 評価結果の概要

3-1 実績の確認

(1) 活動と成果の実績

ブカシ署における活動は概ね順調に進捗し成果を現しつつある。他方、当初計画ではプロジェクト後半に予定されていた警察官教育訓練施設における活動は実情にそわない面があり、今次調査の結果、プロジェクト目標、活動及び成果の内容が修正された。

(2) プロジェクト目標の達成度

プロジェクトはプロジェクト目標の前段すなわちブカシ署における市民警察モデルの確立に向けて着実に前進している。プロジェクト目標後段は前段が達成された後に警察官教育訓練施設において実施を予定された活動及び成果によってもたらされるものである。現時点ではその達成を予測することは時期尚早であり、当面は、別途実施を予定されている無償資金協力の結果を有効に活用するためにも目標の前段の達成にむけて資源・活動を集中すべきである。

3 - 2 評価結果の要約

(1) 妥当性

本プロジェクト開始にあたり2002年に作成されたプロジェクトドキュメントでは、1) 「イ」国のニーズに合致、2) 我が国の援助政策との整合、3) ODAとして適格、4) 参加型の計画作成である、5) 日本の技術の適格性の五点から本プロジェクトは妥当性が高いとしている。2004年10月にメガワティ政権からユドヨノ政権への交代があったが、これらの点は現在でもそのままあてはまる。

2005年6月2日づけ小泉総理とユドヨノ大統領による共同声明「新たな挑戦へのパートナー」の中で小泉総理は、「インフラ整備、貧困削減及び良い統治」のための支援の継続を表明し、また、インドネシアが進める「投資環境改善」や、「国境を越える犯罪及びテロとの闘い」に対する支援を表明している。本プロジェクトはこうした主旨にそうものであり、妥当性は高い。

(2) 有効性

本プロジェクトはその成果を達成しプロジェクト目標を達成すべく前進しつつある。しかしながら、市民警察への大規模な支援は初めての経験であり、現行のPDMでは5年間でどこまで到達すべきか計画段階で必ずしも明確でない。5年間での到達目標を明確にし、関係者が共通した理解を持つことが必要である。

(3) 効率性

本プロジェクトが警察署を相手機関とした初の技術協力プロジェクトであったことから、当初計画されたプロジェクト活動が実情に合わないケースや、投入内容が成果の発現に十分結びつかないといったケースも見られた。「必要・十分な投入がなされ、効率的に成果が発現されたか」という意味において初年度の効率は高いとはいいがたい。しかしながらプロジェクトでは、PDMにかかれた目標を意識し、計画された個々の活動に対し柔軟な対応をとることにより結果として2年目以降の効率は回復しつつある。

(4) インパクト

本プロジェクトはインドネシア国家警察幹部のみならず、メディアによる紹介を通じ一般社会にも注目を浴びている。ブカシにおけるモデル警察署構築が成功すれば、その成果は段階的にインドネシア全土に展開しインドネシア国家開発計画に大きなプラスのインパクトをあたえるものと期待される。

上位目標以外においても実施機関の人事・組織・予算等への影響やカウンターパート他プロジェクト関係者の意識へのプラスの影響が予測されるがその度合いを予測することは時期尚早である。

なおマイナスのインパクトは予測されない。

(5) 自立発展性

インドネシア側の意識は高く、政策的支援は期待できる。しかしながら国軍の一部としての長い伝統をもつインドネシア国家警察が上から下まで意識改革を浸透させるには時間が必要である。特に本プロジェクトで柱と据えた交番活動、鑑識活動や通信指令については予算的問題や人材の効果的活用が課題となろう。

3 - 3 効果発現に貢献した要因（計画内容に関すること、実施プロセスに関すること）

(1) インドネシア側の意欲

国軍から独立したインドネシア国家警察の幹部には国軍ではなく「市民警察」であることの独自性を

確立したいとの意識が高く、本プロジェクトで導入した鑑識技術や交番活動等効果が認められると判断すればブカシ以外にも試行しようとの意識が高い。

(2) プログラム方式の協力

本プロジェクトと並行して警察改革支援プログラムの下で実施された他のスキームによる協力、例えば国別特設研修（警察幹部の意識改革）、無償資金協力（供与された機材による現場技術の習得）等は本プロジェクトの相乗効果が高く有効であった。

3 - 4 問題点及び問題を惹起した要因（計画内容に関すること、実施プロセスに関すること）

(1) PDMの不確実性

本プロジェクトは第一線の警察署を実施機関とする初の技術協力プロジェクトであったことにもより、PDMの表現には関係者により異なった理解がされていた部分がある。本プロジェクトは警察改革支援プログラムの一環として実施され、プログラムリーダーには明確な目標意識があり、また、プロジェクトリーダーはPDMの細部よりもプログラムが目指す方向との整合性を意識してPDMには柔軟に対応したことによりPDMの不十分な部分が補われた。

(2) 言葉の問題

本プロジェクトのカウンターパートは第一線警察署であり、ほとんどが英語を解さない。また派遣専門家の多くはインドネシア語で業務を遂行することができない。抜群の技術力により言葉が十分でなくても成果をあげた専門家もいたし、プロジェクトでは通訳を雇用するなど対応策をとっているが言葉の問題から生じるコミュニケーション上の問題は効率を低下させる要因である。

3 - 5 結論

本プロジェクトは

(1) ブカシ署における様々な試行を通じてインドネシアに適した市民警察のモデルを構築する。

(2) その結果を活用して各レベルにおける警察官訓練コースを確立する。（シラバス・カリキュラムの作成、教材の作成、教官の養成）

といった二段構成となっている。(1)については着実な前進が見られるが、(2)は(1)の結果が出ないと実施困難であり、ほとんど手がついていない状況である。本プロジェクトは我が国にとって初の警察署プロジェクトであることから、初年度の活動には試行錯誤が見られ、わずか5年間の協力期間において(2)まで狙うことには無理がある。プロジェクト開始後に決定した無償資金協力で供与された機材の有効活用のために本協力期間内においては、(1)を重点的に実施し(2)についてはその基礎を固めることが合理的と判断される。

3 - 6 提言

(1) 「PDM」と「マスタープラン」を改訂し、ブカシ署のモデル警察としての完成度を高めることに重点をおく。

(2) 警察改革支援プログラムとの連携を高めモデル署の全国への展開の道筋を明らかにしていく。

(3) 無償資金協力による資材、施設が有効に活用しうよう警察改革支援プログラムとプロジェクトが役割を分担し、予め明確にしておくこと。

(4) 国別特設研修は、市民警察としてのあり方を認識する上で極めて有効であり、研修内容も吟味しつつ継続充実する。

(5) 日本警察の有する人的資源を十分に把握した上で今後はデータベースを整備するなどして日本警察の人材の発掘に意を注ぐとともに、人材の育成を図る。

(6) 我が国の鑑識技術は高度化・細分化が進んでいることから、今後はこれらを踏まえ、派遣する鑑識専門家について、インドネシア側の課題により適合した分野に絞り込んだ人材選定をする。

(7) インドネシア側のプロジェクト関係者が習得した知識、経験を生かせるよう、人事異動の方法について考慮すべきこと。

3 - 7 教訓

(1) 入念な事前調査を行っても外部条件が変化したり、事前調査では不明であった部分が判明したりすることにより、当初計画に対し柔軟な対応が求められるケースは十分にありうる。これらのケースに適切に対応するために中間評価が重要となる。

(2) 警察分野の技術協力では、派遣専門家の力量によるところが大きい。プロジェクト開始当初、派遣専門家が活動の方向性を見いだせず、途中交代することがあった。人材の思いきった交代により効果的实施を目指すことも必要である。

3 - 8 フォローアップ状況

中間評価のため記載すべき内容はない。