

## 評価調査結果要約表（終了時評価）

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：社会開発部社会制度・平和構築チーム	協力金額（2006年度末時点）：556,011千円
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 (Indonesian National Police：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：インドネシア国家警察改革支援プログラム 個別専門家派遣：インドネシア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、バリ市民警察活動推進（観光分野） 無償資金協力：市民警察化支援計画 <sup>1</sup> 、インドネシア国家警察組織能力強化支援計画 <sup>2</sup> 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」国と記す）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、インドネシア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、インドネシア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、経済の安定や投資の促進にとっても重要な課題である。「イ」国政府は国家開発計画（National Development Program：PROPENAS）においてもインドネシア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月のインドネシア国家警察長官アドバイザー（個別専門家）派遣をはじめとして複数のスキームを活用した協力「インドネシア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の組織と機能を市民警察としてふさわしいレベルまで強化し、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月メトロブカシ警察署、ブカシ警察署に再編された。	

<sup>1</sup> E/N 2004年9月、無線通信システム、現場鑑識資機材、薬物簡易鑑定資機材。

<sup>2</sup> E/N 2005年5月、捜査活動支援通信システム、鑑識活動用資機材、現場検分活動用資機材、交番セット。

## 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<sup>3</sup>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<sup>4</sup>において、市民警察としての活動が実施される。

### (3) 成果

1. 「モデル警察署」たるブカシ警察署の市民警察として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. 同警察署の通信指令体制が改善される。
4. 「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。

### (4) 投入（評価時点）

日本側：

長期専門家派遣	11名	カウンターパート第三国研修	14名
短期専門家派遣	23名	機材供与	59,828千円
カウンターパート本邦研修	185名	現地運営経費	81,273千円

相手国側：

カウンターパート配置	27名	事務所施設提供	
モデル交番用土地提供	3か所	事務所共益費負担	

## 2. 評価調査団の概要

調査者	調査団員数 6名 (1) 総括 岡崎 有二 国際協力機構社会開発部 部長 (2) 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 (3) 技術協力政策 佐藤 保之 外務省国際協力局無償資金・技術協力課 課長補佐 (4) 警察政策 池田 宏 警察庁長官官房国際課 課長補佐 (5) 評価企画 岩間 創 国際協力機構社会開発部第一グループ 社会制度・平和構築チーム (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	2007年1月12日（木）～1月31日（水）	評価種類：終了時評価

<sup>3</sup> 市民警察としての活動：警察は「国民の生命、身体、財産を保護し、公共の安全と秩序の維持にあたる。」責務を負っているが、任務遂行にあたり個々の警察活動が法の下での公正さをもって誠実・迅速に実施されなければならない。現場鑑識活動による物的証拠により特定された被疑者の人権保護を含む刑事司法手続きが公正に進められる等が一例としてあげられる。具体的には「犯罪の防止・検挙に取り組み、市民に優しく、地域社会に密着した警察」の活動とし、市民の要望に対する迅速な対応かつ誠実な対応をすること。

<sup>4</sup> 2004年10月にブカシ警察署がメトロブカシ警察署、ブカシ県警察署に分割されたが、両警察署を対象に本プロジェクトを実施していく。本プロジェクトにおいて「ブカシ警察署」はメトロブカシ警察署、ブカシ県警察署の両警察署を指す。

### 3. 評価結果の概要

#### 3-1 実績の確認

##### (1) 成果の発現度

成果1. 「モデル警察署」たるブカシ警察署の市民警察としての組織運営能力が向上する。」の発現度

「ブカシ警察署の市民警察としての組織運営能力が向上」したかについて、各指標からは向上したことが示されており、成果1はおおむね達成したと判断する。また、インドネシア国家警察上層部をはじめ各方面からの訪問や視察で、活動を「見せる」という側面においても向上している。

成果2. 「同警察署の現場鑑識業務が改善される。」の発現度

現場鑑識分野では、指標値に大きな成果が見られた。特に、指紋と写真分野でそれぞれ輩出された3名のインストラクター級検定合格者は、無償資金協力により投入した資機材の取扱説明用VCD作成の中心的役割を果たし、また、新入係員に対する指導教養を率先して行うなど、具体的な成果があらわれている。

成果3. 「同警察署管内の通信指令体制が改善される。」の発現度

メトロブカシ警察署では今まで組織上存在しなかった通信司令室も試行的にはあるが立ち上げられ、実施規則についても専門家とカウンターパートの協働作業により原案も作成されて、現在幹部により検討されている段階である。メトロブカシ警察署においては、「成果3. 同警察署管内の通信指令体制が改善される。」方向で前進したことは間違いないが、実際の訓練を更に継続することで成果3の達成度はより確かなものとなるであろう。

成果4. 「『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。」の発現度

本プロジェクトにより、多くのマニュアルが作成され、またインストラクターも養成された。ブカシ警察署における「『組織運営』『現場鑑識』『通信指令』に関連した訓練プログラムの整備改善」はおおむね達成されたといえる。しかし、インドネシア国家警察全体の教育訓練システムに正式に取り入れられる段階には至っていない。

<全体的な成果の発現度>

メトロブカシ警察署において各成果とも大きな進展が見られ目標値に近づいている。特に、進展がはっきりと目に見えるのは本署及び最前線の警察・市民パートナーシップセンター（Balai Kemitraan Polisi dan Masyarakat : Police-Citizen Partnership Center）（インドネシア版交番）であり、中間の分署レベルの強化は十分ではない。なお、ブカシ警察署の再編成により新設されたブカシ県警察署では全体として先発のメトロブカシ警察署に比して遅れが見られる。

##### (2) プロジェクト目標の達成度

プロジェクト目標（「モデル警察署」であるブカシ警察署において、市民警察としての活動が実施される。）にいう「市民警察としての活動」とは「市民の要望に対する迅速な対応かつ誠実な対応をすること」（脚注3）であり、最終的な評価は、市民警察としてのブカシ警察署の活動を市民がどう受けとめているかにより判断される。外部コンサルタント（ACNielsen）による世論調査でも、また本調査団によるBKPM試行地域での市民インタビューにおいても、市民は「警察は以前よりよくなった」とする意見が増えていることから、ブ

カシ警察署において「市民警察としての活動」は確実に動き出しているといえる。しかしながら、世論調査による評価が上昇したといってもその数値はわずかなものであり、なかには評価が下降している項目もあること、また調査団が直接インタビューした市民がBKPM活動地域に限られていることから、370万のブカシ住民の大半が警察改革を実感しているとはいえない。

また、ブカシ警察署における事件に関連した市民からの各種届出の情報はある程度整備されているが、事件化を念頭に置かない事象の情報整備は不十分である。どのような情報をどこまで報告するかということについて、具体的な事例を踏まえてその重要性を理解し、継続的に一つ一つを検討していくことによりルール化する必要がある。

さらに、個別の成果においても、新設のブカシ県警察署においては多くの成果の発現度が先発したメトロブカシ警察署に比べて遅れていることが観察され、重要な成果に未発現の部分が見られた。これらの成果はプロジェクト目標の達成を強固にするためにも重要な項目である。プロジェクトは目標達成に向けて明確な前進をみせているが、分署レベルの意識改革の強化、後発のブカシ県警察署における成果の発現等に引き続き努力し、プロジェクト目標の達成を強固にすることが望まれる。

### 3-2 評価結果の要約

#### (1) 妥当性

ジャカルタ郊外のブカシ警察署の組織と機能を市民警察としてふさわしいレベルまで強化し、全国のモデル警察署として構築することを目標とする本プロジェクトは、国軍から分離し市民警察となったインドネシア国家警察の警察改革を支援する、複数のスキームを活用した協力「インドネシア国家警察改革支援プログラム」の中核的プロジェクトである。本プロジェクトが、「イ」国の開発政策に合致し、我が国の対「イ」国援助政策にも合致していることは、2005年6月2日付小泉総理とユドヨノ大統領の共同声明「新たな挑戦へのパートナー」にも明確に示され、2006年11月28日安倍総理とユドヨノ大統領の会談でも確認されている。そのことは、より詳細には、我が国の「対インドネシア国別援助計画」（2004.11）にも明示され、またインドネシア国家警察長官通達「インドネシア国家警察の責務遂行におけるポルマス（Perpolisian Masyarakat（Community Policing by the Indonesian Police）POLMAS：インドネシア版市民警察活動）の運用に関する政策及び戦略」（Sekep 第737号、2005.10.13）の目指す方向が、まさに本プロジェクトの目指す方向と一致していることから明らかである。

「イ」国では2002年の新警察法により市民警察を指向することが明示されたが、それが具体的にはどのような活動であるかは多くの警察官には理解されていなかった。上述のインドネシア国家警察長官通達のなかで推進しようとする活動の具体例が示されているが、その中には本プロジェクトで導入している活動も多く含まれている。ジャカルタ郊外のブカシ警察署をプロジェクト対象地区として選定し、ブカシ警察署において「イ」国全国の警察改革のモデル署を構築しようとする戦略、組織運営・通信指令・現場鑑識の三分野を選定し、現場におけるOJTを中心とした技術移転と並行して意識改革を目指すという手法は、単に機材を使用する技術の習得のみならず、「イ」国側が改革すべき要素の中で最も困難と位置づけている「文化（意識）」の改革と、上位目標（プロジェクトのアウトカムの全国展開）を念頭に置いたきわめて妥当なものである。

本プロジェクトの妥当性はきわめて高い。

#### (2) 有効性

外部コンサルタント（ACNielsen）による世論調査でも、また本調査団による交番試行地域での市民インタビューにおいても、市民は「警察は以前よりよくなった」とする意見が増

えていることから、ブカシ警察署において「市民警察としての活動」は確実に動き出しているといえる。またBKPM活動は、当初計画にはなかったが、「イ」国側の強い要請により実施したものであり、結果として警察官自身の意識改革や市民の警察観の変革に大きく寄与し、プロジェクト目標達成に貢献している。これは、本プロジェクト実施の過程における柔軟な対応の成功例である。しかしながら、成果の重要な一部がまだ十分に達成されたとはいえないこともあり、市民警察としての活動は始まっているものの十分に定着したとはいえない状況である。その点でプロジェクトの有効性は確保されているが、まだ十分であるとはいえない状況にある。

### (3) 効率性

プロジェクト開始当初は、適切な機材・人材も十分整備されてなく、効率性は必ずしも高いとはいえないものであった。その後、順次適切な機材・人材が投入され効率は回復している。また、通信指令と現場保存、現場鑑識を組み合わせた複合訓練を導入する等、プロジェクトが実施の過程で行った工夫も効率性の改善に貢献している。若干の問題点は指摘されるが、全体としては投入はプロジェクト活動に適切かつ有効に活用され、投入に見合った成果の発現に貢献しており、効率性は確保されている。

### (4) インパクト

#### <上位目標達成の見込み>

上位目標の達成には、全国各地の警察官、警察職員の意識改革が必要不可欠であるが、その実現は時間がかかるものである。予算上の制約もあり、上位目標の達成は容易ではないが、政策レベルでの市民警察活動推進に対する強いコミットメントを鑑みても、インドネシア国家警察上層部には上位目標をできるだけ早く達成したいとの強い意志が見られる。この意志がある限り上位目標は早晚達成するものと思われる。しかしながら、調査時点においては、上位目標達成に至る詳細な計画は示されておらず、いつ、どのように達成されるかを判断するのは時期尚早である。

#### <その他のインパクト>

プロジェクトは各方面の注目を集め、インドネシア国家警察副長官ほか、インドネシア国家警察上層部、「イ」国の他の地域の地区警察本部の警察官、国会議員、ブカシ市役所、ブカシ市民と、多方面からのプロジェクト視察が相次いだ。これにより、市民の理解と協力が高まり、プロジェクト開始当初はBKPM建設用地の手配も困難であったが、後半においては、地方行政当局や市民の側から「土地は提供するので更にBKPMを増やしてほしい」との要望が寄せられている。

その他、他のプラスのインパクトも出始めているが、その度合いを判断するのは時期尚早である。マイナスのインパクトは見当たらない。

以上、全体として本プロジェクトではポジティブなインパクトが予測される。

### (5) 自立発展性

警察改革はインドネシアの優先課題の一つである。この政策に関する具体的戦略として策定されたインドネシア国家警察長官通達SKEP/737/X/2005「インドネシア国家警察の任務遂行におけるPOLMASモデルの運用に関する政策及び戦略」は、その中に本プロジェクトが導入した活動を例示している。インドネシア国家警察ではPOLMAS推進を最重要事項の一つと捉え、予算面、人員面でも優先するとしている。機材の維持管理面での不安はあるが、全体として本プロジェクトの自立発展性はかなり高いと見られる。

### 3-3 効果発現に貢献した要因

#### (1) 「イ」国国家開発政策との整合性

本プロジェクトが「第一線警察署における警察官の意識改革に関する国際協力」という日本、「イ」国双方にとって前例がほとんどない困難な課題において効果を発現しつつある最大の要因は、本プロジェクトが「イ」国のニーズに合致していた点にある。警察改革は「イ」国の民主化政策のなかでも重要な位置を占める課題であり、2002年の新警察法により、警察軍から市民警察へと組織・制度上の転換が行われたが、任務遂行の具体的実施面での方針・戦略は、本プロジェクトの成果がある程度出てきた2005年10月に発出された「イ」国における市民警察の実践方向を示すインドネシア国家警察長官の通達（いわゆる、POLMAS通達）で初めて示された。その中でブカシ警察署における活動を例示しており、本プロジェクトはその実践例としてインドネシア国家警察幹部の注目を浴び、支援を得ていることがわかる。国家政策との整合性がプロジェクト成功の重要な要因である。なお、プロジェクトが目指す方向と整合性のあるインドネシア国家警察長官通達が発出されたことは、すべての警察官にプロジェクトの目指す方向が理解されることにつながり、プロジェクトの効果発現を促進するものであった。

#### (2) 「見られている」との意識

本プロジェクトに対してはインドネシア国家警察幹部のみならず、地域住民や国会議員を含む多方面からの視察・見学者が多いが、警察内外から注目を浴びているという意識がブカシ警察署関係者にあり、これがプロジェクトを成功させなければならないとのモチベーションにつながっている。

#### (3) プログラムとしての運営

本プロジェクトは、市民警察としての組織能力強化を目指した複数のスキームを活用した協力「インドネシア国家警察改革支援プログラム」の中核プロジェクトである。

単に偶然同時期に同一セクターで複数の異なった協力がみられ、その間に連携・相乗効果がみられただけではプログラムとはいえないが、本件においては、プログラムマネージャーがインドネシア国家警察本部内に常駐し、本プロジェクトの業務調整員がプログラム事務局を兼ね、プログラム定例会議が毎週定期的で開催されたことは、プログラムの個々のコンポーネントをプログラム目標という同一の方向に向けるうえで効果があった。

なお、プロジェクトのカウンターパートはブカシ警察署であるが、プログラムマネージャーのカウンターパートはその上位機関であるインドネシア国家警察本部であり、プロジェクトの状況がプログラムマネージャーを通じてインドネシア国家警察本部の幹部に伝えられていたことも有効であった。

#### (4) 「イ」国に合った技術移転の重視

本プロジェクトは、日本の方式を「イ」国に定着することを目的としておらず、日本の経験を紹介し、「イ」国側と共にインドネシア流の方式を考え実践していくことをモットーとしている。また、個々の具体的な施策を実施するにあたっては、インドネシア国家警察本部やジャカルタ警視庁と協議をすることを怠っていない。

また、技術移転の方式についても、実際の個別現場におけるOJTを重視している。基本的な技術の移転や日本の経験の紹介等は本署内等における講義や実習によるが、個々の現場でどの技術をどう使うかをともに考えるという方式は、手間暇のかかるものであるが、これによりカウンターパートの力は着実にのび、また、将来「イ」国全土に普及すべきモデルの確立にも有効であった。

#### (5) 適切な投入・活動

プロジェクト開始当初は試行錯誤的な面もあり、あまり効果的ではない投入・活動も散見されたが、後半における投入・活動は適切かつ有効であった。特に有効であった例を以下に列記する。

- 1) 日本・「イ」国双方による優秀な人材の投入
- 2) 適切な機材の投入とそれを使用しての活動
- 3) 鑑識技能検定制度の導入
- 4) 通信指令と現場保存、現場鑑識を組み合わせた複合訓練
- 5) カウンターパートによる「イ」国に適合した各種マニュアルの作成

### 3-4 問題点及び問題を惹起した要因

#### (1) 通信機材整備の遅延

通信指令分野では、他のスキームで整備された機材を使用して訓練を行う予定であったが、当初の予定どおりには機材の整備がすすまず、通信司令分野での活動計画の見直しが必要となった。

#### (2) 人事異動

「イ」国側の人事異動が早く、せっかく育った人材が、いまだ十分に活躍する前にブカシを去っていくということが何度もあった。警察組織における人事異動は避けがたいものではあるが、プロジェクトにとってはマイナス要因であった。なお、なかには、異動先でブカシ・プロジェクトでの経験を活かしている者もいることは、プロジェクト成果の全国展開の見地からはプラス要因である。

#### (3) ブカシ警察署の再編成

プロジェクト実施の途上で、パイロット・サイトとして選定されたブカシ警察署が市街地を管轄するメトロブカシ警察署とそれ以外の地域を管轄するブカシ県警察署に分割されたことは、プロジェクト活動に困難な課題をもたらした。プロジェクトとしては、両警察署を対象とした改革支援を行っていくこととなったが、現実問題として、両署間の移動等に要する物理的・時間的な「距離」も相当程度あること、指導すべきカウンターパートの数が倍増したことなどからも、双方へ効果的な支援を継続していくために専門家の態勢・運用等に更に工夫を凝らしていく必要が生じた。後発のブカシ県警察署における活動、成果の達成度は先発したメトロブカシ警察署に比し、不十分な結果となっている。

### 3-5 結論

全体として本プロジェクトは妥当性の高いプロジェクトである。本プロジェクトによりブカシ警察署における警察官の意識改革は進展し、市民警察としての活動は確実に始まっている。すなわちプロジェクトはプロジェクト目標の達成に向けて大きく前進しているが、調査時点においては主に以下の2点において不十分な点も見られた。これらの点についてはプロジェクト残りの期間内にできるだけ充実するとともに、プロジェクト終了後の協力のあり方に対する検討を開始し、協力期間終了までにはその具体策を固めることが望まれる。

- (1) ブカシ警察署の本署幹部や、本プロジェクトで重点的活動の対象としたBKPMにおける市民と常時接触する前線警察官に比べ、分署長をはじめとする中間職における意識改革がいまだ十分ではない。

- (2) プロジェクト実施途中において旧ブカシ警察署が都市部を所管するメトロブカシ警察署と、それ以外のブカシ県警察署に分割された。成果のすべての項目において後発のブカシ県警察署は先発のメトロブカシ警察署に比べ遅れがみえる。

### 3-6 提言

#### (1) プロジェクト目標の達成を強固にするための活動

プロジェクトにより、両ブカシ警察署における市民警察としての活動は大きく前進した。しかしながら、成果の一部には達成度が十分でない項目もある。これらはプロジェクト目標の達成を確かなものにするために重要な項目である。プロジェクト関係者は、残されたプロジェクト期間において以下に例示した点を含め、これら達成度の不十分な成果の活動を中心に、プロジェクト目標のより確かな達成を推進する必要がある。

- 1) BKPM活動については、無償資金協力による11か所のBKPMが新たに立ち上がる。既存3か所のBKPMでの活動を通じて得られた経験や技術を基として、新規に立ち上がるBKPMでの訓練、特に初めてのBKPMとなるブカシ県警察署における教育訓練を進める必要がある。
- 2) 全体として、両ブカシ警察署本署及びBKPMに比べ、中間に位置する分署での意識改革に遅れがみえる。分署長を中心として分署の組織能力強化を図る必要がある。
- 3) 各分野において、プロジェクト当初から活動が開始されたメトロブカシ警察署に比し、新たに発足したブカシ県警察署では遅れがみられる。ブカシ県警察署の強化を進めていく必要がある。
- 4) 現場鑑識分野における技術の進歩は大きなものがあるが、分署（特にブカシ県警察署において）の刑事課における鑑識意識の向上が必要である。
- 5) 日本、「イ」国双方は、JICA事後状況調査団とインドネシア国家警察計画開発担当次長との間に交わされた2006年9月29日付「無償資金協力基本設計事後状況調査に係わるメモランダム」に従い、通信網の技術的問題の解決に向け努力する必要がある。
- 6) 通信指令分野では、訓練は開始されてはいるが、訓練量の不足が懸念される。プロジェクト終了までには、ブカシ県警察署における通信司令室を立ち上げるとともに、両ブカシ警察署において、更に訓練を重ね、その訓練から得られた経験を基に通信指令のルールを構築していく必要がある。

#### (2) 将来の協力のあり方の検討

ブカシにおける市民警察活動は本プロジェクトによって大きく前進したが、上位目標達成に向けて今後、「イ」国側は何をなすべきか、日本側はどのような協力が可能かの検討を開始し、プロジェクト終了までに具体策を固めることが望まれる。本調査時点では以下の点が指摘された。

- 1) 「イ」国側の多様な地域特性に適した市民警察活動を推進するうえで参考になりうる活動のモデル造りをブカシにおいて推進すべきである。
- 2) 全体として、より一層インドネシア警察に合致したものとするための研究を重ねていく（国の財政状態等を考えると、簡潔・廉価で効果的なシステムの開発が重要）。
- 3) ブカシ警察署における成果の全国波及のために、インドネシア国家警察の教育・訓練組織での活用を検討すべきである。

#### (3) 機材の維持管理及び消耗品等の適切な調達方式の確立

本プロジェクトのもたらした効果を維持継続し、上位目標に向けて発展させていくうえで、消耗品等の適切な調達を含め、機材の維持管理体制の強化は重要である。

### 3-7 教訓

#### (1) プログラム支援

本プロジェクトは、市民警察としての組織能力強化を目指した複数のスキームを活用した協力「インドネシア国家警察改革支援プログラム」の中核プロジェクトである。プログラムマネージャーがプロジェクトのカウンターパート機関であるブカシ警察署の上位機関（インドネシア国家警察本部）内に常駐し、プロジェクトの調整員がプログラム事務局を兼ね、毎週定期的にプログラム定例会議が開催されていたことが、プログラムの各コンポーネント間の連携と、各コンポーネントがプログラム目標という同じ一つの方向を念頭に置いた活動をすすめるうえで有効であった。

#### (2) 機材を使用した技術移転

機材を使用しての技術移転において、機材整備がプロジェクトの枠内で行われるか、枠外で実施されるかにはかかわりなく必要な時期に整備されていることは必須である。プロジェクトの枠外で実施される機材整備の工程表をプロジェクト関係者が適確に把握することに困難があるとはいえ、活動計画の策定にあたっては、機材整備の日程を十分念頭に置く必要がある。