

## 終了時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：市民社会の参加によるコミュニティ開発
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：インドネシア事務所	協力金額（評価時点）：2億9,578万円
協力期間	(R/D)：2003年12月22日
	協力期間：3年間 (2004年1月～2006年12月)
	先方関係機関： 1) 主務官庁：国家開発企画庁（BAPPENAS） 2) 実施機関：BAPPENAS、国家官房（SETNEG）、地方政府（東部10州）、地方NGO（東部10州）
	日本側協力機関：SOMNEED、アイアイネット、 シャプラニール 他多数
	他の関連協力：無
<p><b>1-1 協力の背景と概要</b></p> <p>インドネシア共和国（以下、「インドネシア」と記す）では、1998年のスハルト政権崩壊後の急速な民主化プロセスのなかで、同国における開発のあり方や手法が、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へ、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。</p> <p>しかしながら、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、また政府とNGOや住民組織間の連携・ネットワークも制度的に未発達である。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。さらに、地方分権化に伴い、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、地方の住民組織の現状・ニーズが、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が少なかった。</p> <p>上記のような状況を踏まえ、コミュニティ開発を促進するうえでの政府（中央及び地方）、NGO、住民の間の連携促進に係る支援が、インドネシア政府から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プロジェクト」が実施されている。</p>	

## 1-2 協力内容 (PDM)

### (1) 上位目標

コミュニティ開発に係る政策及びプロジェクト/プログラムが、参加型手法を伴って形成され、実施される。

### (2) プロジェクト目標

コミュニティ・エンパワーメントにおいて、政府（中央・地方）とNGO、コミュニティの連携が改善される。

### (3) 成果

1. 政府（中央・地方）、NGO、コミュニティによるコミュニティ開発のための参加型アプローチが改善される。
2. 対象地域におけるコミュニティ開発に係る成功事例が蓄積・普及される。
3. ローカル・イニシアティブに基づいたコミュニティ・エンパワーメントに係るパイロット活動が開始される。

### (4) 投入（評価時点）

日本側：

長期専門家派遣	2名（54.5人月）	現地国内研修	16名
短期専門家派遣（延べ）	23名（26.75人月）	携行機材	376万6,000円
本邦研修	19名（3コース）	ローカルコスト負担	4,725万9,000円

相手国側：

カウンターパート（C/P）配置	6名	C/P予算	375万9,000円
事務所施設提供			

## 2. 評価調査団の概要

調査者	調査団員数 4名		
	(1) 団長・総括	花里 信彦	国際協力機構 インドネシア事務所 次長
	(2) コミュニティ開発	中田 豊一*	参加型開発研究所
	(3) 評価企画	山西 宏明	国際協力機構 インドネシア事務所 所員
	(4) 評価分析	飯田 春海	グローバル・リンク・マネジメント（株）
調査期間	2006年7月16日（日）～7月29日（土） （*中田団員：2006年6月20日～7月21日）	評価種類：終了時評価	

### 3. 評価結果の概要

#### 3-1 実績の確認

プロジェクト開始後、対象10州の地方行政官やNGOスタッフに対し、現地国内研修やセミナー／ワークショップ、本邦研修を実施した。これらの研修等の実施を通じて、BAPPENASやSETNEG（国家官房）等の中央政府行政官、対象10州の州及び県政府行政官、NGOスタッフに対し、プロジェクトが推進するコミュニティ開発の理解の増進と、参加型開発に係る知見の向上が幅広く行われてきた。また、成功事例調査（GPCS）は10件の調査が終了し、2006年度には3件の事例調査のとりまとめが行われる予定である。

(1) アウトプットの達成状況

アウトプット1～3の達成状況

Output 1	<p>(アウトプット1) 政府（中央・地方）、NGO、コミュニティによるコミュニティ開発のための参加型アプローチが改善される。</p> <p>(達成状況) プロジェクトでは、中央政府及びプロジェクト対象州内の州・県行政官、現地NGOスタッフを対象として、コミュニティ・エンパワメントを実践するための研修（現地国内研修、本邦研修、第三国での技術交換、セミナー等）を実施してきた。これらの研修等の実施を通じて、BAPPENASやSETNEG等の中央政府行政官、対象10州の州及び県政府行政官、NGOスタッフなど、プロジェクトが推進するコミュニティ開発の理解の増進と、参加型開発に係る知見の向上が幅広く行われてきた。これらの成果として、プロジェクトの提唱するコミュニティ・エンパワメントを修得し、その実践者となる7名の研修参加者を「マスター・ファシリテーター」として選出している。さらに、3名がその候補者となっている。</p>
Output 2	<p>(アウトプット2) 対象地域におけるコミュニティ開発に係る成功事例が蓄積・普及される。</p> <p>(達成状況) Good Practice Case Study（以下、GPCS）は、プロジェクトの活動開始後に、調査計画が策定され、以後、順調に実施に移されており、2004年度及び2005年度には各5件、合計10件の事例について調査を終了している。2006年度には、3件の事例調査が進行しており、プロジェクト終了までには、合計13件の事例調査の取りまとめが行われる予定である。終了時評価調査時点においては、2006年実施の3件を除き、すべての事例調査の英文、インドネシア語の報告書が完成している。一方で、調査結果がコミュニティ・エンパワメントの改善に具体的に活用されるような配慮が必要である。</p>
Output 3	<p>(アウトプット3) 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が開始される。</p> <p>(達成状況) 現在、8件のパイロット活動が、当該地域のマスター・ファシリテーターを中心に実施されており、プロジェクトとして同活動のモニタリングと共に、必要となる技術的・資金的支援を行っている。今般の終了時評価調査においては、特に、コミュニティを対象として、コミュニティ・エンパワメントの実践に取り組む活動に関し、インパクト調査を実施した。その結果、対象となったコミュニティにおいては、高度のエンパワメントが確立されていることが確認された。</p>

(2) プロジェクト目標の達成度（予測）

現在、現地国内研修を受講した対象地域の地方行政官や、NGOスタッフの間で、研修から得た知識や技術を生かした様々なコミュニティ開発への取り組みが行われている。そのなかで、特に、マスター・ファシリテーターによるパイロット活動において、地方政府とNGOとのコミュニティ開発への協働をめざした以下の3つの事例が掲げられる。

表 地方政府とNGOとのコミュニティ開発への協働をめざした取り組み事例

州	実施団体	取り組み名	内容
南東スラウェシ州	州 BAPPEDA（開発局）と現地NGO	“GO-NGO パートナリーシップ・ガイドライン”策定 <sup>1</sup>	州内における政府、NGO、コミュニティのパートナーシップの確立を図るためのガイドライン策定
東ヌサトゥンガラ州	州BAPPEDAと現地NGO	“フレンド・フォーラム”の結成	州政府とNGOとの協働行動の円滑化、独自で州内のGPCSの実施や、プロジェクトの州事務局を設置等
東ヌサトゥンガラ州	東ロンボク県村落開発局	119村成功事例調査	県政府村落開発局がNGOの支援による20郡119村の成功事例調査の実施を通じたニーズの把握と県事業との橋渡し

これらの事例以外にも、各々のパイロット活動においては、その実施において、地方政府、NGO、コミュニティ等の関係者間の協働を念頭において活動が計画されている。今後、プロジェクトの活動を通じて、研修参加者による多様なコミュニティ開発の取り組みや、各地のGPCSを通じて、プロジェクトがめざすコミュニティ開発事業の事例が徐々に積み重ねられ、その中で、中央政府、地方政府、及びNGOをはじめとする市民社会組織の協働関係が確立し、かつ、改善されていくことが、プロジェクトの終了時点では期待できる。

一方で、現在の3つの異なるアウトプットである「参加型開発手法の改善」、「パイロット活動の実施」、「GPCSの実施」を、どのようにそれらの成果を取りまとめていくかが求められている。

### 3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性

本プロジェクトの目標は、現在の地方分権下のインドネシアにおいて、開発実施者として役割と責任が増した州及び県の地方政府や、地方政府を支援しコミュニティ・エンパワーメントの促進者としての役割が期待されるNGOの能力開発や、両者の協力関係の改善を行うものである。このことは、インドネシアの中央政府、対象地域の地方政府とNGOのニーズと合致している。また、これらは日本のインドネシアに対する援助方針（国別援助計画並びに国別事業実施計画）の重点分野であるガバナンスへの支援であることから、本プロジェクトの妥当性は高いと判断される。

<sup>1</sup> 南東スラウェシ州の州BAPPEDA、NGO関係者より、プロジェクト事務局に提出された「南東スラウェシにおけるPKPM実施のためのガイドライン/2005-2006」（JICAインドネシア事務所英訳版）より。同ガイドラインの詳細については、本プロジェクトの中間評価報告書を参照。

(2) 有効性

終了時評価時において、プロジェクトの3つのアウトプットが出揃う状況にある。特に、プロジェクトで実施した研修により育成されたマスター・ファシリテーター等の人材が、対象州において独自のパイロット活動を実践に移しており、プロジェクトが掲げたコミュニティ・エンパワーメントのコンセプトとアプローチの有効性が現れ始めている。本プロジェクトでは、このコンセプトとアプローチの帰結としてのプロジェクト目標の達成度と共に、これらのもつ意味を検証することで、その有効性を評価した。一方で、3つのアウトプットがプロジェクトの終了時にどのように相乗的に具体化していくのかが依然として明瞭ではないことも指摘される。

(3) 効率性

本プロジェクトでは、日本側、インドネシア側の双方の投入が、プロジェクトの円滑な活動の実施と、アウトプット達成のために、効果的に活用されている。また、プロジェクト運営においても、日本人専門家とインドネシア側カウンターパート、ローカル専門家との関係は良好であり、円滑な活動の実施に結びついている。これらのことから、プロジェクトの活動は、何ら支障なくアウトプットに結びついており、本プロジェクトの効率性は、その実施面においては高いといえる。

一方、プロジェクトの運営体制に関し、プロジェクトにかかわる関係機関（プロジェクト、JICA本部、インドネシア事務所、インドネシア政府等）間におけるコミュニケーション不足のため、戦略的な管理、運営が全般的に欠けていたことが指摘される。

(4) インパクト

本終了時評価調査では、プロジェクトの活動であるパイロット活動に関連し、南東スラウェシ州では現地国内研修を受講した研修生の県知事への選出や、GPCS及びパイロット活動の実施対象地域における地方行政とコミュニティの関係改善などのポジティブな効果、影響が確認された。また、特にネガティブな効果、影響は散見されなかった。上位目標の達成においては、パイロット活動において、地方政府（州及び県）とNGO、コミュニティの協働のための枠組み形成から、具体的なコミュニティ開発政策やプログラムの実施が検討されており、今後、これらが政策やプログラムに具体化していくことが十分に期待される。一方、中央政府レベルで、プロジェクトの成果を政策やプログラムに反映するための措置が、現状では明確にされていない。

(5) 自立発展性

自立発展性に関して、中間評価調査時の状況と基本的に変化がないことが確認された。つまり、現地国内研修を受講したNGOスタッフや一部の地方行政官の間では、プロジェクトが導入したコミュニティ・エンパワーメントのアプローチが修得され、自ら実践するレベルまで達しており、将来的にも、技術が継承されることは明らかである。一方で、その成果が個人レベルにとどまり、組織及び制度レベルでの影響が依然として少ないことから、対象州内での面的な波及効果が、依然として明確になっていない。また、中央政府については、カウンターパート機関であるBAPPENASが、プロジェクトの成果を反映するための施策を明瞭にしていない。

(6) 効果発現に係る貢献・阻害要因

(貢献要因)

① 現地のニーズに合致したプロジェクトのコンセプトとアプローチ

プロジェクトが掲げる「地域主導のボトムアップによるコミュニティ開発の推進」のためのコンセプトとその実現を図るアプローチが、従来のトップダウン的な地方行政に慣れていた行政官や、ドナー事業の下請け的存在であったNGOのメンバーに好意的に受け入れられたことは、中間評価調査時において指摘している。

そのなかで、コミュニティ開発におけるファシリテーターに関し、本プロジェクトでは、コミュニティ・エンパワーメントが確立されていく実践者として位置づけてファシリテーター人材の育成を行った結果、パイロット活動等において地方政府とNGOとのコミュニティ開発への協働をめざした取り組みが具体化した。これは、他のドナーが実施している農村開発事業のファシリテーターが、単なる開発資金の支出のためのコミュニティ・レベルでの調整を担うための、機能性優先で育成されていたものとは大きく異なっている。

② 地域主導を重視した活動の実施

プロジェクトの活動実施方針として、セミナーやワークショップを通じて対象10州の関係者との情報共有とコンセンサスを得ることを重視し、地方のイニシアティブを進める形で活動を行うことが、インドネシア側において、特に地方の関係者間におけるプロジェクトの高いオーナーシップ意識につながっている。

(阻害要因)

① 各アウトプットとプロジェクト目標の関係性

プロジェクトでは、アウトプット1「参加型手法の改善」、2「GPCSの実施」及び3「パイロット活動の支援」の3つのアウトプットの相乗効果により、プロジェクト目標が達成されるとしているが、現状においては、アウトプット1と3は、研修生の育成とその活動支援として直接的に結びついているが、アウトプット2については、GPCSの実施過程における水平研修や調査結果が直接的にコミュニティ・エンパワーメントの改善に十分に活用されていない。そのため、GPCSの調査結果を他のアウトプットにおいて具体的に活用するための配慮が必要である。

② 地方の組織的ネットワークの不在

プロジェクトを開始した当初は、プロジェクトの活動に係る情報の伝達や州内関係者の取りまとめを期待して、各州に政府行政官、NGOスタッフの2名をそれぞれ、コンタクト・パーソンとして任命していた。しかし、プロジェクトの進捗に伴って、コンタクト・パーソンとプロジェクトとの関係が疎遠になり、その機能は実質的に形骸化しているが、代替措置がとられていない。

③ 中央政府におけるプロジェクト成果の反映

中央政府において、プロジェクトの成果を活用するとして設立された「コミュニティ開発策定委員会」は、その実態が確認されておらず、かつ、合同調整委員会（JCC）は、一度も開催されていない。そのため、中央政府自身のプロジェクトに対する関与が弱く、責任が不明確なままである。

④ 組織レベルへのアプローチの対処の不足

プロジェクトが実施する研修やGPCS調査への対象州からの参加は、基本的に個人レベルに対して行われている。また、これらの活動への参加に対しては、個人の高い動機づけが重要視されており、他の業務の関係等で連続出席が難しいことや、研修出席のインセンティブが少ない等の理由により、地方行政官の参加が当初より大きく減少した。その結果、NGOメンバー偏重の活動になり、対象州におけるプロジェクトコンセプトの波及とアプローチにおいて、地方行政の組織的な活用が十分に行えないことの一因となっている。

⑤ 現地国内研修のモジュール及びメソッドの不在

プロジェクト事務局では、これまで実施した現地国内研修の内容について、実施ごとに映像で記録し、報告書の取りまとめも行っている。しかし、これらの資料は単なる実施記録にとどまり、第三者が利用することへの配慮がされていない。また、研修全体のモジュール化がなされていないなど、現状においては、プロジェクトのアプローチを普及する際のメソッドが確立されていない。そのため、地方の関係者が、研修で得た知見や技術を地域で普及する場合、研修内容のレベルが、関係者個人の知識や経験に左右されてしまうことが懸念されている。また、上記のような、地方独自の研修に参加し、新たにプロジェクトへの参加を希望する個人や団体に対し、効率的に知識や技術を普及することが困難となっている。

⑥ マスター・ファシリテーターの定義の不在

現在、優秀な7名の研修参加者に対してマスター・ファシリテーターの肩書きを与え、その活動をパイロット活動として支援しているが、個々の技術レベルは依然としてバラツキが見られる。また、3名のマスター・ファシリテーター候補者の資格に関しても、プロジェクト内部で十分な合意が確立されていない。プロジェクトが掲げたコンセプトとアプローチを高度なレベルで会得した人材として、第三者に提示できる客観的な基準の提示が欠けている。

### 3-3 結論、提言及び教訓

(1) 結論

本プロジェクトの、インドネシアにおける、コミュニティ・エンパワーメントに係るコンセプトとアプローチの導入は、対象州の地方人材育成におけるボトムアップ的なコミュニティ開発の推進として画期的なものであったといえる。プロジェクトの終了後においても、このアプローチを、コミュニティ、NGO、地方政府、中央政府の、だれもが活用できることが必要である。一方、現状において、プロジェクトは、そのアプローチを活用するための方法論を用意していない。そのため、その方法論が確立され、プロジェクトの成果の普及が行われたときに、インドネシアのコミュニティ開発が更に前進するものと思われる。

(2) 提言

プロジェクトの終了を控えて、その活動の成果を確実なものとするために、以下の提言を行う。

- ① プロジェクトは、それぞれの活動がどのように成果に現れ、かつ、他の活動とどのように影響をし合っているのか、包括的な観点から分析を行う必要がある。特に、地方の関係者による活動のモニタリングに関し、単なる活動の記録ではなく、活動とその成果の関係において、どのような要因が関わっているかについて分析を行うことが重要である。そして、すべてのプロジェクト関係者が、プロジェクトの終了時において、その成果と共に分析結果について、共有する必要がある。
- ② プロジェクトは、自ら認証したマスター・ファシリテーターについて、その求められる能力の基準を明確にする必要がある。現在、同ファシリテーターの活動実施における各個人の能力は、必ずしも一定していない。これらの個人間の差を縮小し、その資格について一定の基準を設けることが、関係者間におけるプロジェクトに対する信頼を増加させる。
- ③ プロジェクトは、そのアプローチの方法論を確立し、かつ、第三者が活用するためのカリキュラムや教材を準備することが重要である。プロジェクトでは、国内研修やGPCS等の実施記録を、報告書や視覚資料として作成している。しかし、これらの資料は、活動にかかわっていない者が理解するのが困難であるため、外部者がプロジェクトの経験を活用できるための、具体的な教材化等を検討することが求められる。
- ④ また、プロジェクトは、中央及び地方政府関係者、NGO関係者に対して、セミナー等の開催を通じて、これまでの活動経験とその成果のみならず、アプローチの実施に係る方法論を共有するための機会をもつ必要がある。
- ⑤ インドネシア政府は、プロジェクトがその成果を他の関係者に対して、共有及び普及する際に、適宜、支援することが必要である。また、インドネシアの民主化・ボトムアップの吸い上げを重視する「2004年国家開発システム法第25号」の実施において、プロジェクトの成果の活用を検討することが求められる。

### (3) 教 訓

今後の類似プロジェクトへの教訓として抽出できる点として、関係者間のコミュニケーション不足が、事業の効率性に影響を与えた点がある。支援対象地域また中央政府レベルでの円滑なコミュニケーションを促進する制度をプロジェクトのなかに組み込むだけでなく、その機能を徹底させることが必要である。