

1. 事業事前評価表

作成日：平成 20 年 2 月 22 日

<p>1. 案件名</p> <p>(和文) インドネシア国 海上保安調整組織の体制強化プロジェクト</p> <p>(英文) The Project on BAKORKAMLA (Indonesian Maritime Security Coordination Board) Structural Enhancement</p>
<p>2. 協力概要</p> <p>(1) プロジェクト目標とアウトプットを中心とした概要の記述</p> <p>本プロジェクトは、海上保安調整組織 (BAKORKAMLA) を拠点として、①BAKORKAMLA の計画策定能力の向上、②海上治安オペレーション に関する手順の確立、および③海上治安合同訓練のための実施プロセスの確立を実現していくことにより、海上治安維持のための実効力のある仕組みづくりを目指す協力である。</p> <p>(2) 協力期間</p> <p>2008 年 5 月～2011 年 5 月 (3 年間)</p> <p>(3) 協力総額 (日本側)</p> <p>約 2.4 億円</p> <p>(4) 協力相手先機関</p> <p>海上保安調整組織 (BAKORKAMLA)</p> <p>(5) 国内協力機関</p> <p>海上保安庁</p> <p>(6) 裨益対象者及び規模、等</p> <p>BAKORKAMLA で勤務する職員 (118 名)</p> <p>関連実施機関で勤務する職員 (約 7 万人)</p>
<p>3. 協力の必要性・位置付け</p> <p>(1) 現状及び問題点</p> <p>インドネシア国 (以下「イ」国) にはマラッカ・シンガポール海峡、スンダ海峡、バリ・ロンボク海峡 (30 万トン以上の石油タンカーについてはマラッカの通行が出来ず当該ロンボク海峡を経由する) など、太平洋とインド洋を接続する重要な海峡が存在し、世界の交通の要所となっている。これらの海峡を含む「イ」国海域は世界で最も海賊・武装強盗事案が頻発する海域とされ、マラッカ海峡を通過する船舶はその保険に戦争特約を附帯することが必要とされている状況となっている。この地域で発生する海賊・武装強盗事案は、韋駄天事件に代表されるように一層、凶悪化・組織化・国際化し、最近のテロ問題とも絡みますます深刻化し、同種事案への対応は国際的な緊急重要課題となっており、「イ」国政府は早急且つ積極的に対応することが求められている。また、マラッカ海峡等においては、強い潮流からのサンドウェーブによる急激な浅瀬の形成や、近年ではスマトラ島における森林火災によるヘイズ(煙害)による視界不良の発生などの悪条件が加わり、衝突、乗上、沈没等の海難事故が多発している状況である。さらに、海難事故の発生に伴う原油等の流</p>

出は、周辺環境への多大な影響を及ぼすことも加え、災害への迅速な対応は「イ」国における喫緊の課題である。

これに対し、現在「イ」国政府において海上保安の強化のため海上保安調整組織（BAKORKAMLA）が大統領令に基づき設立され、当該機関の今後の運営方針の決定、体制・制度構築に向けた作業が行われている。このような状況から、「イ」国の海上保安体制強化は喫緊の課題となっており、この作業の迅速な対応が求められている。このような背景の下、海上保安体制の確立した我が国に対し、上記の組織体制強化に関する要請があった。

(2) 相手国政府国家政策上の位置付け

インドネシア政府が策定した「2004-2009 年度国家中期開発計画」において、「治安・秩序の向上と犯罪対策」を推進していくこととしている。この中には 10 の開発プログラムが設定されており、特に「国内治安成熟化プログラム」では、海上保安施行機関の能力の向上および海上保安管理運営システムの開発が掲げられ、インドネシア海域での犯罪・法犯罪を防止し、危険地域の治安状況を改善させることを目指している。また、インドネシア共和国大統領規則（第 81 号/2005）として「海上保安調整組織（BAKORKAMLA : Indonesian Maritime Security Coordination Board）」が構築され、インドネシア領水域において、法律違反の警備、監視、予防と対策、航海の安全確保および政府・人民の活動の治安確保を含む海上治安活動の実施に関する調整を行うことになっている。また、BAKORKAMLA 議長規則（No. PER-01/KETUA/BAKORKAMLA/10/2006）として「BAKORKAMLA に関する組織および業務規定」が策定され、BAKORKAMLA は、インドネシア領海、諸島海域、内海の海上保安に関する合同作業の調整および技術的支援の実施を進めていくことになっている。

(3) 我が国援助政策との関連、JICA 国別事業実施計画上の位置付け（プログラムにおける位置付け）

外務省の「対インドネシア国別援助計画（2004 年 11 月）」において、海上保安セクターに対する支援は、3 つの重点分野の一つである「平和と安定」の中の「治安確保」に位置している。「治安確保」では、「海賊対策・海上保安体制の強化」を掲げている。インドネシア政府が新たな海上保安調整組織を形成し、さらなる海上保安体制の強化を進めようとしている状況を踏まえ、海賊対策を行っている法執行機関への支援、情報連絡体制の強化など、適切な支援を進めていくことが謳われている。

JICA インドネシア事務所による平成 18 年度版 JICA 国別事業実施計画には、8 つのプログラムが明記されており、そのうち本プロジェクトは「平和と安定プログラム」に位置づけられている。プログラムの目的として、港湾保安対策、海賊対策および海上保安体制の強化を中心に、インドネシア政府が目指すテロ撲滅に資する支援の展開が示されている。

現在 JICA では、アセアン海上安全分野に係る地域協力の重要性が示されており、人材育成を中心としつつ、各国の海上安全への対処能力の基準化・標準化を促進させるための協力を行うことが効果的な支援であると考えられている。二国間協力では、現場に密着した業務実施を念頭に置きつつ、各国の事情に応じて、技術的能力（航行安全、捜索救助、海上環境、法執行）の向上、海上保安組織の設立などを進めることが検討されている。また、地域協力については、第三国研修、セミナーなどを通じて海上安全への対処能力の基準化・

標準化を促進させるとともに、海上保安組織のネットワークの構築を進めつつ、アセアン海上安全に係る体系的かつ組織的なメカニズムの構築を目指している。

4. 協力の枠組み

〔主な項目〕

(1) 協力の目標（アウトカム）

① 協力終了時の達成目標（プロジェクト目標）と指標・目標値

【プロジェクト目標】

関連実施機関との連携により、海上治安維持のための実効力のある仕組みが構築される。

【指標】

BAKORKAMLA 戦略計画で記載されているアクション・プランのうち、実際に実施された数の変化

② 協力終了後に達成が期待される目標（上位目標）と指標・目標値

【上位目標】

BAKORKAMLA による効果的な調整のもと、インドネシアの海上治安オペレーションが適切に行われる。

【指標】

巡視船によるパトロール（巡回活動）の実施状況（巡視船の運行日数、巡視船数、巡回活動のための予算など）、海上犯罪検挙数の変化（海賊・武装強盗、密入国・出国、銃器密輸入・輸出、不正薬物密輸入・輸出など）

(2) 成果（アウトプット）と活動

① 【成果 1】

インドネシア海上治安維持に向けた BAKORKAMLA 戦略計画を策定するための能力が強化される。

【成果 1 の指標】

関連実施機関との調整のもと、BAKORKAMLA 戦略計画策定の進捗状況

【活動】

海上治安に必要なデータ・情報の収集・分析、海上治安に係る重点分野の検討、上記重点分野に沿ったアクション・プランの検討、新しい BAKORKAMLA 戦略計画の検討・策定、戦略計画の実施状況のモニタリング、（必要に応じて）戦略計画の改訂

② 【成果 2】

海上治安オペレーションに関する手順が確立される。

【成果 2 の指標】

関連実施機関による海上治安オペレーションの実施回数

【活動】

海上治安オペレーションに必要なデータ・情報の収集・分析、海上法令執行に係る法体系の整理・分析、海上治安オペレーション実施要領の検討・作成、海上治安オペレーションの実施状況のモニタリング、（必要に応じて）実施要領の改訂

③ 【成果3】

BAKORKAMLA および関連実施機関による合同訓練のための効率的かつ効果的な実施プロセスが確立される。

【成果3の指標】

実施要領に基づく海上治安合同訓練の実施回数

【活動】

海上治安合同訓練に必要なデータ・情報の収集・分析、合同訓練実施要領の検討・作成、合同訓練の実施計画案の策定、合同訓練の実施、海上治安合同訓練の実施状況のモニタリング、(必要に応じて)実施要領の改訂

(注：プロジェクト活動は、JICA で検討中のアセアン海上安全分野に係る地域協力の方向性に合致するよう実施することとする)

(3) 投入 (インプット)

① 日本側 (総額 2.4 億円)

- 1) 長期専門家：チーフ・アドバイザー／海上保安体制、海上法令執行／海賊対策、業務調整
- 2) 短期専門家：プロジェクトの効果的な実施のため、必要に応じて短期専門家を派遣する予定。特に BAKORKAMLA が行う関連実施機関に対する研修を重点的に支援する。
- 3) 本邦研修
- 4) 機材：プロジェクト実施に必要な機材供与
- 5) 現地活動費

② インドネシア国側

- 1) カウンターパートの人材配置
プロジェクト・ディレクター (BAKORKAMLA 事務総長)
プロジェクト・マネージャー (BAKORKAMLA 事務局長)
カウンターパート
- 2) プロジェクト実施に必要な執務室および施設設備の提供
- 3) その他
運営・経常費用、電気、水道などの運用費、プロジェクト実施に必要な機材

(4) 外部要因 (満たされるべき外部条件)

- 1) 前提条件
・ 関連実施機関から BAKORKAMLA に対する理解が得られる。
- 2) アウトプット達成のための外部条件
・ BAKORKAMLA 戦略計画を策定する上で、関連実施機関から協力・支援が得られる。
- 3) プロジェクト目標達成のための外部条件
・ 関連実施機関は、海上治安のための予算・人員を確保し続ける。
- 4) 上位目標達成のための外部条件
・ BAKORKAMLA の機能および役割が大幅に変更されない。
- 5) 上位目標を継続するための外部条件

・海上治安に係る国家政策・方針が大幅に変更されない。

5. 評価5項目による評価結果

(1) 妥当性

本プロジェクトは、以下の理由から妥当性が高いと判断できる。

- ・上記3の「(2) 相手国政府国家政策上の位置付け」で記載しているとおり、「2004-2009年度国家中期開発計画」では、海上保安施行機関の能力の向上および海上保安管理運営システムの開発が掲げられ、インドネシア海域での犯罪・法犯罪を防止し、危険地域の治安状況を改善させることを目指している。また、「インドネシア大統領規則」では、インドネシア領水域において、法律違反の警備、監視、予防と対策、航海の安全確保および政府・人民の活動の治安確保を含む海上治安活動の実施に関する調整を行うことになっている。さらに、「BAKORKAMLA 議長規則」では、BAKORKAMLA は、インドネシア領海、諸島海域、内海の海上保安に関する合同作業の調整および技術的支援の実施を進めていくことが謳われている。したがって、本プロジェクトは、当該開発計画および両規則が示す方向性との整合性がある。
- ・上記3の「(3) 我が国援助政策との関連、JICA 国別事業実施計画上の位置付け」で説明しているとおり、本プロジェクトが目指すべき方向性は、対インドネシア国別援助計画、JICA 国別事業実施計画、およびアセアン海上安全分野に係る地域協力の内容とも合致している。
- ・インドネシア政府が海上保安実施機関（海上法執行機関）の設立に積極的な理由は経済的なニーズがあるためである。海難事故、海賊、強盗、密輸、不法伐採など海上保安体制が不十分であることによる経済的損失は莫大である。これは、海上保安に関する機関が多く、十分な調整が行われず、これらの問題に対処できないためである。このような観点から、当該プロジェクトのニーズは極めて高いと言える。

(2) 有効性

本プロジェクトは、以下の理由から高い有効性が見込まれる。

- ・複数のアウトプットにより相乗効果を生むことがプロジェクト目標であり、それを達成するために、①「BAKORKAMLA の計画策定能力の向上」、②「海上治安オペレーションに関する手順の確立」および③「海上治安合同訓練のための実施プロセスの確立」の3つのアウトプットが設定されている。①に関しては、BAKORKAMLA の人材にかかる能力開発であり、②および③に関しては、関連実施機関との円滑な連携を促進させ、海上治安オペレーションおよび合同訓練を実施する上での方向性・方法論を示した上で、BAKORKAMLA の調整機能の強化を目指したものである。したがって、アウトプット①から③を効果的に組み合わせることにより、その相乗効果として、協力期間終了時にプロジェクト目標である「海上治安維持のための実効力のある仕組みの構築」が達成される見込みは高いと思われる。

(3) 効率性

本プロジェクトは、以下の理由から効率的な実施が見込まれる。

- ・ アセアン地域で培ってきた人的・組織的資源、プロジェクトの経験や教訓などを有効に活用して、コスト面に配慮した効率的な事業実施が見込まれる。例えば、活動 1-1 で示すように、周辺国であるフィリピンで実施されている技術協力プロジェクト「海上保安人材育成プロジェクト」のデータ・情報を収集・分析し、そこで培われた多くの経験やリソース（育成された人材や各分野で開発された教材）を効果的に活用することにより、プロジェクトの効率性を高めていくことが期待できる。
- ・ 海上治安分野で援助を行うドナー間で類似した活動を重複させないために、BAKORKAMLA と十分なコミュニケーションを図り、適切な調整を進めていくことは効率性の面で極めて重要である。プロジェクトの開始とともに、BAKORKAMLA を通じてドナー間の連携を的確に行えるような環境を整えていく必要がある。
- ・ ODA 大綱の「援助実施の原則」で示されている「軍事的用途および国際紛争助長への使用を回避する」という観点を踏まえ、海軍が参加する海上治安合同訓練に関しては、プロジェクト活動として協力・実施することはできない。すなわち、ODA 大綱に反するプロジェクト活動に対しては、日本人専門家、現地活動費などを含め、プロジェクトの投入として活用することはできない。したがって、海軍が合同訓練活動に参加する場合、BAKORKAMLA の主導により合同訓練を実施するなどの方策を取り、ODA 大綱に抵触しない対応が必要である。

(4) インパクト

本プロジェクトの実施によるインパクトは、以下のように予測される。

- ・ 本プロジェクトでは、「海上治安維持のための実効力のある仕組みづくり」をプロジェクト目標として掲げている。当該目標を達成するために、上記の「有効性」で挙げられている 3 つのアウトプットが設定されている。このようなプロジェクト・デザインのもと、日常業務の一環としてプロジェクト活動が定着すれば、プロジェクトが終了してから数年後には、上位目標の達成が期待できる。
- ・ 上位目標に至るための外部条件として、「BAKORKAMLA の機能および役割が大幅に変更されない」が挙げられている。プロジェクト終了後、当該条件が満たされない限り、上位目標を達成することはできない。したがって、チーフ・アドバイザーは、プロジェクト・ディレクター（BAKORKAMLA 事務総長）およびプロジェクト・マネージャー（事務局長）との信頼関係を構築し、コミュニケーションを密に取ることにより、BAKORKAMLA の動向に関する正確な情報を把握していくことが肝要である。
- ・ 海賊、海上強盗、密輸、密航などの組織犯罪に対して十分な対応を取るためには、軍ではなく法執行機関で行われるべきであるとの認識が高まってきており、海上の安全保障が従来の軍主体から、海上保安実施機関（海上法執行機関）主導への流れができつつある。また、軍は敵を殲滅することが目的であるのに対して、海上保安実施機関は法令執行を目的としているため、周辺海域における軍縮にも寄与し、脱軍化の促進に資する協力と考えられる。
- ・ 海上法令執行に関する取り組みは国境を越える海上犯罪に対応する必要があるため、周辺国との連携によってより高い効果の発現が可能となる。従って、プロジェクト活動の実施

にあたっては周辺国の状況、JICA で検討しているアセアン海上安全分野に係る地域協力の方向性に合致する活動となるよう留意することによって、より高いインパクトの発現が期待される。

(5) 自立発展性

本プロジェクトの自立発展性は、以下のとおり期待される。

- ・妥当性でも述べているが、「2004-2009 年度国家中期開発計画」、「インドネシア大統領規則」および「BAKORKAMLA 議長規則」により、本プロジェクトの実施期間中および協力期間終了後も、インドネシア国側からの政策支援は期待できるであろう。
- ・2007 年度の BAKORKAMLA の通常予算は 500 億ルピア（約 5.8 億円：1 円を 86.28 ルピアとして換算）であった。その後、追加予算が大幅に増加され、通常予算と同額の 500 億ルピアが配分された。追加予算の増額から見ても、海上治安分野での BAKORKAMLA に対する大きな期待感が窺える。また、2008 年度の通常予算は 90% 増加（950 億ルピア）したが、現状では昨年度の合計額よりも下回っているため、2007 年度と同額程度の追加予算が期待される。したがって、今後も BAKORKAMLA の海上治安維持活動のレベルを維持していくためには、予算の効率化を図るとともに、必要予算を確保していく必要がある。
- ・BAKORKAMLA 設立後、BAKORKAMLA により海上治安オペレーション、セミナー開催および広報活動が行われ、関連実施機関や利害関係者との調整が行われてきた。今後、プロジェクト活動を通じて、調整能力のさらなる向上が見込まれる。また、アウトプット 1 の活動のように BAKORKAMLA 戦略計画を策定し、それに沿って活動を進めていくことにより、BAKORKAMLA 職員が主体性を持ってその任に当たることができる。さらに、BAKORKAMLA の教育・研修体制を通じて職員の能力向上を図ることにより、プロジェクト終了後もこれらの職員が主導して海上での治安維持活動を行うことができる。上記の理由から、プロジェクトに対する BAKORKAMLA 職員のオーナーシップの高まりが期待できるため、協力期間終了後もプロジェクト活動の継続性が見込まれる。

6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

インドネシア国にはマラッカ・シンガポール海峡、スンダ海峡、バリ・ロンボク海峡など、太平洋とインド洋を接続する重要な海峡が存在し、世界の交通の要所となっている。これらの海峡を含むインドネシア国海域は、世界で最も海賊・武装強盗、密輸・密航、越境犯罪などが頻発する海域とされており、最近のテロ問題とも絡み、人間の安全保障に対する大きな脅威となっている。本プロジェクトでは、海上治安に係る法執行機関の調整機能を高めることにより、インドネシア海域でのテロや犯罪にさらされている個人や地域社会の治安確保に向けて、安心して生活できるような社会づくりに寄与する事業を目指している。

7. 過去の類似案件からの教訓の活用

マレーシアでの海上警備救難プロジェクトで指摘されている主要事項は以下のとおりである。

- ・ マレーシア海上法令執行庁（Malaysian Maritime Enforcement Agency : MMEA）で勤務するほとんどの職員は、海軍からの転籍者であったため、標記プロジェクトを通じて海上保安組織としての理念や法執行者としての基礎知識・技術を提供してきたことは、MMEA が海上法令執行組織の基盤を作る上で大いに役立ってきた。本件の協力相手先機関である BAKORKAMLA は、海軍を含む 12 の関係機関からの出向者で成り立っている。したがって、本件においても、現場での OJT や研修を繰り返すことにより、海軍を含む他省庁出身者の意識改革を進め、海上法令執行という理念を普及させていくことが重要である。
- ・ MMEA 職員が、フィリピンで実施されていた「海上保安人材育成プロジェクト」での海上法令励行セミナーに参加したことにより、他国から参加した士官級海上保安官とともに情報交換および相互理解を深め、良好な国際関係を構築するとともに、海上法令励行を円滑に促進させてきた。したがって、本プロジェクトでも、近隣諸国（フィリピン、マレーシア、シンガポールなど）で開催される海上法令励行に関する研修やセミナーに積極的に参加させていくことが望ましい。

8. 今後の評価計画

2010 年 11 月頃：終了時評価調査団派遣予定