

3. 事前評価調査表

事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

担当部署：社会開発部第一グループガバナンス・チーム

<p>1. 案件名： （和文）インドネシア国 「市民警察活動促進プロジェクト（フェーズ2）」 （英文）The Project on Enhancement of Civilian Police Activities (Phase 2)</p>
<p>2. 協力概要</p> <p>（1）プロジェクト目標と成果を中心とした概要の記述 本プロジェクトは、メトロブカシ警察署およびブカシ県警察署（以下、「両ブカシ警察署」）を拠点として、①両ブカシ警察署幹部（特に分署長）の業務管理能力の向上、②現場での警察活動の機能改善、③地域住民や地方行政機関との良好な関係の構築、および④警察活動に関連した研修体制の整備を進めることにより、市民から信頼されるための「市民警察活動」の定着を目指す協力である。</p> <p>（2）協力期間 2007年8月1日～2012年7月31日（5年間）</p> <p>（3）協力総額（日本側） 約7.8億円</p> <p>（4）協力相手先機関 インドネシア国家警察本部、ジャカルタ警視庁、両ブカシ警察署</p> <p>（5）国内協力機関 警察庁</p> <p>（6）裨益対象者及び規模、等 両ブカシ警察署で勤務する警察署員 約2,800人</p>
<p>3. 協力の必要性・位置付け</p> <p>（1）現状及び問題点 インドネシア国の治安維持は、これまで30年余りにわたって国軍が担ってきたが、2000年8月の国民協議会の決定により、警察軍が国軍から分離独立し、大統領直轄の国家警察へと移行した。分離独立後の国家警察にとって、国内治安を維持するとともに国内で多発する一般犯罪に対応して市民の安全を確保し、市民に信頼される市民警察としてのサービスを提供することが大きな課題となっている。</p> <p>現在、インドネシア国家警察では、市民の要望に対して迅速かつ誠実に対応し、市民からの基本的信頼を得ることを目指した「市民警察」の導入を進めている。我が国は2002年8月より5年間の協力で、前ブカシ警察署（現メトロブカシ警察署）¹を拠点とし、組織運営（交番活動）、現場鑑識、通信指令といった分野を対象とする人材育成支援として「市民警察活動促進プロジェクト」（以下、便宜的に「フェーズ1」と記す）を実施してきた。フェーズ1に</p>

¹ 2004年10月に前ブカシ警察署がメトロブカシ警察署およびブカシ県警察署に分割された。

おける成果としては、まず組織運営（交番活動）面としてシフト制による「24時間勤務」、
「受け持ち区域」体制がつくられ、住民の要望を聞くとともに防犯上のアドバイスなどをす
る「巡回連絡」が行われるようになり、そうした現場レベルでの市民警察活動の拠点として
「BKPM（警察・市民パートナーシップ・センター）」が設置された。現場鑑識においては専
門家からの実地訓練や本邦研修等を通じ、鑑識係員の技術能力向上が進んだ。鑑識係員は指
導者としても成長しており、既に他の部署に対する技術指導に当たっているものもいる。通
信指令については、シミュレーション教育訓練や実践的実地教育訓練が行われ、無線を有効
かつ効果的に活用することにより、初動捜査に関する報告・連絡・指示および両ブカシ警察
署各部門間の連絡を効率的に行うための仕組みづくりが行われている。

このようにフェーズ1において各活動が試行され、一定の成果が発現しているが、両ブカ
シ警察署が引き続き市民警察活動推進における「モデル警察署」となるためには、引き続き
両ブカシ警察署の全体としての能力向上を図るとともにその経験や成功事例を抽出し、研修
体制の整備・改善を進めていく必要がある（今後の課題については下記7参照のこと）。本
プロジェクトの構成としては、「モデル警察署」としての能力向上を目指す部分（成果1～
3）と、その経験や成功事例を抽出し、全国レベルでの研修体制へつないでいくことを目指
す部分（成果4）に分けることができる。

（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「警察人材開発プログラム」では、国家警察人材の育成および国家警察の
能力開発が掲げられ、プロフェッショナルな警察組織を構築するために、質・量ともに十分
な人材の開発を目指している。また、インドネシア国家警察長官決定通達
（SKEP/737/X/2005）として「インドネシア国家警察の責務遂行におけるPOLMAS²モデルの
運用に関する政策および戦略」（以下、「POLMAS通達」）が策定され、警察官と地域社会とのパ
ートナーシップの構築および地域社会の中で起こる様々な社会的問題の解決を進めていくこ
ととしている。

（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）」では、3つの重点分野の一つに
「民主的で公正な社会造り」を掲げており、その中の「ガバナンス改革」で示されている
「警察改革」については、より積極的な支援を行う旨示されている。また、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「ガバナンス改革支援プログラム」に位置づけられている。

4. 協力の枠組み

〔主な項目〕

² POLMAS とは、「インドネシア版市民警察活動」といった意であり、本通達によれば地域社会の安全と秩序および
その住民の生活の平穏を脅かすそれぞれの社会的問題を解決する過程において警察と地域住民との間で対等なパ
ートナーシップを構築することにより、犯罪そのものを減らすとともに犯罪への不安感を軽減させ、地域住民の生活
の質の向上を目指した警察活動を指している。

(1) 協力の目標

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】

モデル警察署である両ブカシ警察署において、市民から基本的信頼を得るための市民警察活動が強化される。

【指標】

ブカシ住民および地方行政機関による両ブカシ警察署の警察活動に対する評価、市民警察活動に対する両ブカシ警察署員の意識の変化。

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】

インドネシア各地の警察署と警察署員により、それぞれの地域特性に応じた適切な市民警察活動が展開されるための実効力のある仕組み・体制が確立される。

【指標】

市民警察活動に関する適切な施策の進捗状況。

(2) 成果（アウトプット）と活動

①【成果1】

両ブカシ警察署幹部の業務管理能力が向上する。

【成果1の指標】

市民警察活動に向けた各種取組みの進捗、適切な人員配置の進捗状況。

【活動1】

分署の適切な業務管理方法の策定、BKPMなどでの適切な警察活動規準の策定、両ブカシ警察署幹部を対象とした業務管理方法に係る教育訓練の実施。

②【成果2】

両ブカシ警察署において、市民警察化に向けた現場（BKPMなど）での警察活動の機能が改善される。

【成果2の指標】

現場鑑識臨場数および対照可能な指紋採取ができた件数、鑑識係員による高度な現場鑑識技術の習得およびその活用度、制服警察官による現場保存の技術レベル、BKPMなどでの巡回連絡活動や相談受理などを含む各種取扱いの実施回数、両ブカシ警察署管内における無線連絡の頻度およびその内容（特に重大事件）、現場で勤務する署員を対象にした教育訓練の実施回数。

【活動2】

BKPM、分署、警察署および州警察本部間の報告連絡体制の確立、警察活動にかかる各種教材・資料の作成・改定、教育訓練の実施、各種警察活動に係るモニタリングの実施、警察無線機器の維持・管理体制の確立。

③【成果3】

地域住民や地方行政機関との良好な関係（パートナーシップ）が構築される。

³ インドネシア国家警察が「POLMAS 通達」として制定した政策に沿い、市民警察活動を実践するために、我が国の協力経験および日本警察の知見を十分踏まえた包括的な支援を JICA 協力プログラム「インドネシア国家警察改革支援プログラム」を通じて実施している。当該プログラム内には、「市民警察活動促進プロジェクト（フェーズ2）」、「国家警察長官アドバイザー」、「POLMAS 活動強化専門家」、「バリ島、安心なまちづくりプロジェクト」および「国別特設研修：警察行政セミナー」が含まれている。

【成果3の指標】

広報・啓発活動の実施回数、FKPM(警察・市民パートナーシップフォーラム)会合、参加型セミナー、ワークショップなどの実施回数。

【活動3】

広報、参加型セミナーなどを含む情報発信に係る活動の実施、FKPM会合などを介した地域防犯団体との協議の実施。

④【成果4】

プログラム内の連携を図り、市民警察化に向けた警察活動に関連した研修体制が整備・改善される。

【成果4の指標】

研修参加者による研修内容の評価、技術指導者の活用度。

【活動4】

警察活動に関する研修計画の策定、研修教材・資料の作成、研修指導者の育成・活用。

(3) 投入 (インプット)

①日本側 (総額約7.8億円)

- 1) 長期専門家：プロジェクト・リーダー/組織運営、現場警察活動、現場鑑識、業務調整
- 2) 短期専門家：総合現場鑑識（指紋、写真、検視など）、無線通信網整備、地域防犯など
- 3) 本邦研修：組織運営、現場警察活動、現場鑑識など
- 4) 機材供与：教育・訓練用教室資機材、通信指令関連資機材、鑑識資機材、現場警察活動に必要な資機材など
- 5) 在外事業強化費：世論調査費用、現地セミナーの開催、マニュアル作成など

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（インドネシア国家警察本部 計画開発担当次長）
副プロジェクト・ディレクター（ジャカルタ警視庁 副総監）
プロジェクト・マネージャー（メトロブカシ警察署 署長、ブカシ県警察署 署長）
各分野におけるカウンターパート
- 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資機材

(4) 外部要因 (満たされるべき外部条件)

- 1) 前提条件
・インドネシア国政府から警察改革に対する理解・協力が得られる。
- 2) プロジェクト目標達成のための外部条件
・プロジェクトで習得した各署員の知識や技術が、両ブカシ警察署内で受け継がれる。
- 3) 上位目標達成のための外部条件
・JICA協カプログラム「インドネシア国家警察改革支援プログラム³」が適切に機能する。
・インドネシア国家警察およびジャカルタ警視庁が、本プロジェクトの成果を活用して市民警察活動に係る施策を策定する。
- 4) 上位目標を継続するための外部条件
・インドネシア国家警察の市民警察化に係る政策・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おり、「2004-2009年度国家中期開発計画」内の「警察人材開発プログラム」において、国家警察人材の育成および国家警察の能力開発が掲げられ、プロフェッショナルな警察組織を構築することを目指している。また、「POLMAS通達」では、地域社会の安全と秩序およびその住民の生活の平穩を脅かすそれぞれの社会的問題を解決する過程において、警察官と地域住民との間で対等なパートナーシップを構築することにより、犯罪そのものを減らすとともに、犯罪への不安感を軽減させることが重要であると謳っている。本プロジェクトは、当該開発計画および通達が示す方向性、ニーズとの整合性がある。
- ・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おり、本プロジェクトが目指すべき方向性は、外務省の「対インドネシア国別援助計画」および「JICA国別事業実施計画」の内容とも合致している。

(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。

- ・複数の成果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「両ブカシ警察署幹部の業務管理能力の向上（成果1）」、②「市民警察化に向けた現場警察活動の機能改善（成果2）」、③「地域住民や地方行政機関との良好な関係の構築（成果3）」および④「警察活動に関連した研修体制の整備・改善（成果4）」の4つの成果項目が設定されている。①および②に関しては、両ブカシ警察署内の人材にかかる能力開発であり、③に関しては、両ブカシ警察署の外側にも目を向け、ブカシ地域社会とのパートナーシップの構築を目指したものである。このように、両ブカシ警察署内およびブカシ地域社会に対して両側面から協力を推し進めていくことにより、インドネシア全国の「モデル警察署」として役割を果たすことが期待される。
- ・また、④では、上記①から③で得られた「モデル警察署」での経験や成功事例などを他地域で勤務する警察関係者と共有できるように、両ブカシ警察署内で研修体制を整備する。このように、各成果が達成されることにより、その相乗効果としてプロジェクト目標である「モデル警察署である両ブカシ警察署での市民警察活動の強化」が達成されるデザインとなっている。したがって、成果①から④を効果的に組み合わせることにより、協力期間終了時にプロジェクト目標が達成される見込みは高い。

(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。

- ・現在実施されているフェーズ1では、市民警察活動の基礎を築き上げてきたため、そこで培われた多くの経験や教訓を有効に活用するとともに、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、効率的な活動が期待される。
- ・国際移住機構（IOM）、アジア財団、パートナーシップなどドナー間で類似した活動を重複させないために、他ドナーと十分なコミュニケーションを図り、適切な調整を行う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、ドナー間との連携および

コミュニケーションを的確に行えるような環境を整えていく必要がある。

(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。

- ・本プロジェクトは、市民警察活動の全国展開を視野に入れてデザインされている。すなわち、成果4で示すように、両ブカシ警察署での経験や成功事例を抽出し、全国レベルでの研修体制を整備することを目指し、両ブカシ警察署における技術指導者の育成や研修教材の開発を進める予定である。このような取り組みを通じ、インドネシア各地の警察署員に対して指導できるような体制が整備されれば、上位目標である「適切な市民警察活動を全国展開するための仕組みづくり」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、「インドネシア国家警察およびジャカルタ警視庁が、本プロジェクトの成果を活用して市民警察活動に係る施策を策定する」が挙げられている。インドネシア国家警察およびジャカルタ警視庁による自助努力に依存する部分が大いだが、2005年に「POLMAS通達」が出され、ジャカルタ警視庁をはじめ全国での展開が開始されており、モデル警察署としての知見が生かされることが期待される。

(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」および「POLMAS通達」の政策支援を受けることにより、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的な支援は見込まれる。
- ・本プロジェクトに対しては、インドネシア国家警察幹部だけではなく、国会議員を含む多方面からの視察・見学者が多い。このように、両ブカシ警察署関係者は、警察内外から注目を集めているという意識があるため、プロジェクト活動に対する彼らのインセンティブにつながっている。
- ・また、成果4の活動では、市民警察活動に関連した研修を指導する技術指導者を育成し、且つ組織としての知見の蓄積を図っていくため（TOTの実施）、プロジェクト終了後もこれらの指導者を中心とし、警察関係者への指導を行うことができる。したがって、プロジェクトに対する両ブカシ警察署のオーナーシップは高く、プロジェクト活動の継続性は見込まれるであろう。
- ・成果2の活動では、両ブカシ警察署において無線機器の維持・管理体制を確立することになっている。無線機器の維持・管理体制が構築されることにより、担当者が責任を持って無線機器の維持管理や消耗品の調達を遂行できるようになることを目指している。

6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

フェーズ1においては、3か月間にわたる研修訓練を受けた15名の女性警察官が、2005年12月22日の「母の日」からインドネシア国初の女性警察官によるBKPMを正式に運用することになった。また、その機能を模倣した女性警察官だけの交番をインドネシア国側独自の努力で作し、既に運用が始まっている。本プロジェクトでも、引き続き女性警察官による交番活動の機能を高めるための支援を行い、女性がアクセスしやすい環境整備に配慮していく。

7. 過去の類似案件からの教訓の活用

本案件の前身であるフェーズ1終了時評価調査で指摘されている主要事項は以下のとおり。

(1) 分署の機能強化

両ブカシ警察署の幹部および最前線で活躍するBKPMの署員に比べ、中間職に位置する分署での意識改革に遅れが見えている。これは、プロジェクトの活動が、両ブカシ警察署の幹部および直接市民と接触するBKPM署員に重点がおかれた結果である。インドネシアにおける一つの警察署の組織は極めて大きく、日本の小さな県警察本部ほどの規模があり、傘下に多くの分署を抱えている。したがって、分署長の管理能力向上および鑑識技術等の現場活動にかかる分署員の能力向上は不可欠である。

(2) ブカシ県警察署の機能向上

フェーズ1実施期間中、パイロット・サイトとして選定されたブカシ警察署が都市部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。両警察署に対して効果的な支援を継続するために、専門家の体制や運用などを工夫してプロジェクト活動を進めてきたものの、後発のブカシ県警察署における成果の達成度は、先発のメトロブカシ警察署と比べ、不十分な結果となっている。したがって、ブカシ県警察署において、さらなる機能強化を進めていく必要がある。

(3) 報告連絡体制の整備

「市民警察としての活動」とは、「市民の要望に対する迅速（かつ誠実）な対応をすること」であるため、報告連絡体制を整備することは必要不可欠である。

電話以外の通報を受け付けるのは原則として分署である。したがって、どのような情報をどこまで報告するかについて、具体的な事例を検討することにより、通信指令のルールを構築することが求められている。

(4) 組織内での知識・技術の共有

インドネシア側の警察組織内における人事異動は避け難い事象であるため、育成された人材が所属する部署や組織に対して、知識や技術を蓄積できるような環境を整備することが重要であり、それが警察組織全体の能力強化につながっていくと思われる。

8. 今後の評価計画

2010年1月頃	中間評価調査団派遣予定
2012年1月頃	終了時評価調査団派遣予定