

事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

作成日：平成19年6月13日

担当部・課：インドネシア事務所

<p>1. 案件名</p> <p>スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト¹</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、スラウェシ島にある北スラウェシ州、ゴロンタロ州、中部スラウェシ州、西スラウェシ州、南スラウェシ州、南東スラウェシ州の6州（以下「スラウェシ6州」とする）において、州政府、県・市政府、住民、NGO、大学等の地域開発²に関わる関係者（以下「関係者」とする）を対象に、『研修』と『実践（以降、パイロット活動と呼称）』を行うことにより、関係者が各々の役割・責任を認識し、相互の協働のプロセスを通して主体的な地域開発の計画策定・実施運営能力が向上することを目的としている。（添付資料-1:本プロジェクトの活動概念図を参照）</p> <p>さらに、パイロット活動の経験や各地域に点在する地域開発の有効事例を相互に学びあう機会を提供（地域間連携の促進）し、人的ネットワークの形成を支援することにより『研修』・『実践』からの知識・経験の共有を図ることで、スラウェシ島全体ひいては東部インドネシアの地域開発を促進するものである。本プロジェクトは、プログラムアプローチに則り、「東部インドネシア地域開発プログラム³」を構成する「東北インドネシア地域開発サブプログラム」に位置付けられる協力プロジェクトの一つである（添付資料-2）。</p> <p>なお、本プロジェクトは協力期間として3年間を前提とするが、終了時評価結果により更なる協力が必要であると判断された場合には、本プロジェクトを「フェーズ1」に位置付け継続して「フェーズ2」への展開を目指すものである。その場合のフェーズ毎の活動内容は、以下のとおりである。</p> <ul style="list-style-type: none">■ フェーズ1 （3年間。添付資料-3：全体の作業工程表を参照）<ul style="list-style-type: none">①関係者の地域開発計画能力の強化（研修活動）②関係者による地域開発実施能力の強化（パイロット活動）③地域開発に関連する情報・経験の共有化促進（経験共有支援活動）■ フェーズ2 （2年間）（現時点の想定）<ul style="list-style-type: none">①パイロット活動で形成された協働のメカニズム・制度の自立発展性の強化②他地域への普及を促進する体制づくり③地域の特性を生かした開発プロジェクト形成への支援

¹ 本案件名を正式なものとする（旧案件名は「地域開発能力向上プロジェクト」。外務省へ、案件名の変更届を提出予定）。

² 本プロジェクトでは、「地域開発」として「関係者（ステークホルダー）の協働による地域振興、地域活性化活動」に焦点をあてる。

³ 「東部インドネシア地域開発プログラム」は、都市開発、地場産業振興、社会開発をスラウェシ島の中心地域である南スラウェシ州に集中して支援する「南スラウェシ州地域開発プログラム」と能力開発、経済開発、社会開発を東北インドネシア地域全域に対し段階的に支援する「東北インドネシア地域開発プログラム」により構成されており、これら二つのプログラムの実施により東部インドネシア全域での地域インドネシアティブによる開発を促進し、ジャワ島を中心とした西部インドネシアとの開発格差（ハード、ソフト両面）を是正することを目的としている。

(2) 協力期間

2007年9月～2010年8月（3年間）

(3) 協力総額（日本側）

約3.8億円

(4) 協力相手先機関

- ①窓口機関：内務省援助調整局
- ②実施・調整機関：スラウェシ6州の各地域開発企画局（BAPPEDA）
- ③参加・協力機関：スラウェシ島内の県・市政府、NGO、大学等
- ④連携・調整機関：国家開発企画庁

(5) 国内協力機関

特になし

（但し「東部インドネシア地域開発プログラム」に関する現地支援委員会（委員は学識経験者、NGO代表の4名）をマカッサルに設置済み）

(6) 裨益対象者及び規模、等

①直接裨益者

○スラウェシ6州の地域開発に関わる関係者（13,200人）

- ・州／県・市開発企画局・事業局等の地方政府関係者：約720人（1州で研修・パイロット活動への参加等で40人／州・年×6州×3年）
- ・NGO関係者、大学関係者、地域のファシリテーター：約300人（50人×6州）
- ・パイロット活動に関わる住民等：約12,000人（平均として1000人／パイロット×12案件）

②間接裨益者

- ・スラウェシ6州の全人口：約16百万人

3. 協力の必要性・位置付け

(1) 現状及び問題点

「イ」国においては、これまで実施してきた開発政策の実施により、国全体としての国民の生活と福祉の質の向上に成功した一方で、特に西部インドネシア地域（KBI）と東部インドネシア地域（KTI）の間の開発格差の拡大は顕著であり、政府が早急に取り組むべき重要な課題として

顕在化している。具体的には、「イ」国全体に占める東部インドネシアの人口は約 13.5% (約 3000 万人)、面積では 42% を占めるにも拘らず、「イ」国全体の GRDP の約 7.5% でしかないことや、「イ」国における一人当たり GRDP が 1000 万ルピアなのに対して、東部インドネシアの一人当たり GRDP は 560 万ルピアとその 6 割にも達していない状況にある。

また、「イ」国においては 2001 年より本格的な地方分権化を開始しており、2004 年には地方分権を進める新自治法 32 号法 (2004) が施行されると共に、その地方分権の制度を補強する国家開発システム法第 25 号法 (2004) が制定され、地域開発の主役は州政府および県政府へと移った。しかしながら、地方分権化以前の「イ」国における開発事業は、中央政府からのトップダウンで全ての物事が決定されており、地方自らが自己の開発ニーズを見定め具体化するプロセスは存在しなかったため、州政府、県・市政府、そして住民の開発計画策定・実施運営能力は必ずしも十分ではなかった。したがって、地方分権化を推進する法制度は整備されたものの、具体的なアクションに結びついておらず、これが各地域の開発促進にとって大きなボトルネックとなっているのが現状である。そこで、特に県・市政府には、住民各層のニーズをボトム・アップによる計画策定により取り入れ、地域の特性に応じた地域開発に関する計画の作成および実施が強く求められることとなった。さらに、州政府には、国家開発計画との整合性を保つよう州全体の開発計画をとりまとめると同時に、開発プロセスにおいて県・市政府に対する支援・調整を行うことが求められている。

JICA はこの課題に関連して、これまでにスラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクト (1997-2001)、地域開発政策支援プロジェクト (2001-2005)、地方行政人材育成プロジェクト (2002-2007)、市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクト (2004-2006) 等をスラウェシ 6 州を含めた地域で実施してきており、地方分権下における地域開発支援に関する経験と知識、および、「イ」側関係者・機関とのネットワークが蓄積されてきている。一方、これらプロジェクトにおける活動は関係者の能力向上に限定されているケースや必ずしも計画の実践を伴っていなかったケースもあり、関係者による協働のメカニズム及び地域間の連携を強化・制度化していくことにより、地域開発推進の基礎を強固なものとすると共に、これまでの協力効果を地方政府のイニシアティブにより面的に広げていくことが肝要である。

(2) 相手国政府国家政策上の位置付け

東部インドネシア地域の開発については、過去数次に亘り国家開発計画における重点課題とされており、新たに策定された「国家中期開発計画 2005-2009」においても、大項目の「国民の福祉向上」の中の重点項目の一つとして、「地域開発の格差の是正」が定められている。また、現ユドヨノ大統領は、特に東部インドネシア地域支援を念頭に置いた後発地域開発促進大臣府を新たに設置するなど地域間格差の是正 (東部インドネシア開発) を推進している。

(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)

我が国の「対インドネシア国別援助計画」では、その支援の「三つの柱」のうち、「民主的で公正な社会造り」のための支援として「貧困削減」(農漁村開発による雇用機会の創出及び所得・福祉の向上、教育及び保健・医療などの公共サービスの向上等) が謳われている。同計画において、各援助形態間の連携に努力し援助のプログラム化を進め、現地のニーズに的確に応えるために、特定地域に支援を集中的に行うことが必要とされている。これに合わせて「選択と集中」という観点から、貧困対策のための地域開発については、基本的に東部インドネシアに集中して実施するという方針が打ち出され、「東部インドネシア地域開発支援プログラム」が形成された。

本プロジェクトは、東部インドネシア地域開発支援プログラムの中の、「東北インドネシア地域開発サブプログラム」の一プロジェクトとして位置づけられており、同サブプログラムの土台

となる関係者の能力開発を推進するための不可欠な投入と言える（添付資料-2 参照）。

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：

スラウェシ6州において地域開発に関する関係者の能力が強化される。

指標：

プロジェクトの活動を通じて、スラウェシ6州において、地域開発における関係者の協働のメカニズムが6件整備される。

<参考> メカニズム：関係者相互の協議・調整に基づき、関係者相互の資源提供・活用が行われる仕組み

<参考> プロジェクト終了までに習得される関係者の能力

州政府	州政府の関係機関及び県・市政府の関係者・機関との調整を行いつつ、地域の特性に応じた開発計画の策定、事業の実施運営や、県政府の支援を行うことが出来る。
県・市政府	県内の住民ニーズに沿った開発計画を策定し、NGO や大学等の他の関係者・機関と連携した事業の実施運営を行うことが出来る。
NGO	コミュニティ主体の開発に必要な技術と知識を修得し、コミュニティのファシリテーション能力を発揮することが出来る。
住民	自らの問題を把握、検討し、その問題を解決するために行動することが出来る。また、問題解決に必要とされる資源の獲得について地方行政やNGO等と協議することが出来る。
大学	地域開発の計画と実施運営に必要な知識を関係者・機関に提供することが出来る。

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：

スラウェシ6州において関係者の協働により地方主導の地域開発が推進される。

指標：関係者の協働に基づき、地域の資源や特性を活かして計画された地域開発プログラム／プロジェクトの数が増加する。

(注：ここでいうプログラム／プロジェクトの中には、「中央政府・ドナー等からの資金等を活用して実施される事業（例：小規模インフラ整備事業（円借款）」も含まれる)

(2) 成果（アウトプット）、そのための活動、指標・目標値

アウトプット1：研修を通じて計画・実施プロセスが理解され、関係者の計画能力が強化される。

指標：

- 1) 上記研修等の計画・実施プロセスの理解度、関係者の役割に関する理解度
- 2) 関係者が協働で作成したアクションプラン数
- 3) パイロット活動の経験を反映した研修活動の実施数
- 4) 関係者によって策定、改訂された開発計画数

活動1：

- 1-1 研修ニーズの分析（含む地域開発実施に関する現状分析）
- 1-2 研修プログラムの作成・改訂
- 1-3 地域開発計画研修の実施（政策決定者、計画担当者、ファシリテーター）
- 1-4 アクションプラン作成への助言・支援
- 1-5 州政府、県・市政府の地域開発計画等へのアドバイス
- 1-6 州および県・市の計画担当者向けハサヌディン大学村落開発計画修士コース支援
- 1-7 本邦研修への参加者派遣

アウトプット2：パイロット活動の経験を通じて、関係者の協働による事業実施運営能力が強化される。

指標：

- 1) パイロット活動で実施された研修、視察活動等に参加した関係者の数
- 2) パイロット活動に参加した住民グループの数
- 3) パイロット活動を通じて、関係者により形成又は改善された開発に関わる組織・ネットワークの数
- 4) パイロット活動を通じて、関係者により形成又は改善された制度・メカニズムの数

活動2：

- 2-1 作成されたアクションプランに基づくパイロット活動の選定
- 2-2 パイロット活動の形成
- 2-3 パイロット活動の実施・モニタリング・評価
- 2-4 パイロット活動を通じた地域開発の制度化

アウトプット3：州内外の情報交流ネットワークが整備され、知識・経験が共有される。

指標：

- 1) 研修・パイロット事業で活用された先行地域開発事例の数。
- 2) パイロット活動と先行事例に関する経験共有から発生した地域開発プロセスに関する他地域からの問い合わせ数
- 3) 発信された情報媒体の種類と回数

活動3：

- 3-1 先行地域開発事例の調査・分析
- 3-2 パイロット活動の経験共有
- 3-3 本プロジェクト参加者間のネットワーク形成
- 3-4 各州における情報発信・提供の体制整備

(3) 投入（インプット）

① 日本側（約3.8億円）

- ・ 専門家派遣
 - 長期延べ4名/3年（1.64億円）：総括/地域開発（3年）、開発研修運営/地方行政（2年）、参加型開発/制度化（2年）、地域ネットワーク構築/業務調整（3年）
 - 短期4名（年間4.5MMを予定、0.21億円）：（参加型地域社会開発、プロセス評価、ファシリテーター育成、協働モデル形成支援、等）
- ・ 研修員受け入れ（0.23億円）
 - 「参加型地域社会開発研修」（年間2名x3年）
 - カウンターパート研修（年間6名x2回実施、地域開発企画局長等対象）
- ・ 供与機材（0.09億円）
 - 研修用資機材等
- ・ 現地活動費（1.64億円）
 - ① パイロット活動実施支援（ナショナルエキスパート1名、州ファシリテーター6名を含む）
 - ② 現地国内研修：政策決定者向けセミナー、計画担当者向け研修、ファシリテーター研修、ハサヌディン大学村落開発計画修士コース等。
 - ③ 調査・セミナー等
 - ④ 人材ネットワーク、ニューズレター発行等

② 「イ」国側

- カウンターパート
- 各州における執務室
- カウンターパート予算（カウンターパート人件費、研修、ワークショップ、セミナー等への参加者の出張費等）
- パイロット活動に係る実施予算の一部

(4) 外部要因（満たされるべき外部条件）

① 「プロジェクト目標達成のための外部条件」

現在の地方分権を推進する制度的環境が維持される。

②「成果達成のための外部条件」

州及びパイロット活動に関わる県・市において、首長の交代があった場合でも、地域開発の改善に関わる方針・優先順位等が維持される。

5. 評価 5 項目による評価結果

(1) 妥当性

前記「3. 協力の必要性・位置付け」で述べられているように、本プロジェクトの実施は「イ国」政府国家政策上の位置付けが高く、我が国援助政策およびJICA国別事業実施計画との関連において整合性が確保されている。特にJICAの国別事業実施計画においては、地方分権化への対応及び地域開発を重点分野として位置付けており、なかでも地域開発については基本的に東部インドネシアにおいて集中して実施していくという方針が打ち出されている。その具体化として、「東北インドネシア地域開発プログラム」が計画されており、本プロジェクトは同プログラムの人材育成の中核を占めるものと位置付けられている。一方で、本プロジェクトでは、これまで「イ」国で実施された既存のJICA地域開発事業の経験と、その評価から得られた教訓を十分に活用して計画されており、活用される技術やアプローチも十分に検証されている⁴。これらのことから本プロジェクトを実施することの妥当性は高いと云える。

(2) 有効性

本プロジェクトは、JICAが、これまで「イ」国で実施してきた地域開発分野の技術協力事業で培った経験とそのアプローチを活用して、対象となるスラウェシ各州の地域開発能力の向上を目的としている。プロジェクトの活動においては、新たなカウンターパート機関等の人材の育成を図ると共に、これまでの技術協力事業で得られた対象州内の多くの人的及び組織的資源が活用されている。これらの人材が、地域開発に係る研修に参加することで新たな視点と知識を獲得し（成果1）、パイロット活動の実施運営を通じた能力の研鑽を図るプロセスを通じて、州政府、県政府、コミュニティ、NGO、大学といった関係機関間での有機的な協働モデルの形成（成果2）と、これらの経験の蓄積と共有を通して、他地域への普及が図られる（成果3）。そのプロセスを通じて、プロジェクト目標が達成され、地域社会全体の能力の向上につながるが見込まれることから、本プロジェクトの有効性は高いと思われる。

(3) 効率性

本プロジェクトで活用するアプローチは、既存のJICA事業の中で培われ、その実績は“特定テーマ評価「地方行政能力向上～インドネシアを事例として～」（2006年9月）”他の評価等で十分に検証されているものである。日本側の投入である、本邦専門家、インドネシア人ファシリテーター等は従前のプロジェクト経験者を雇用することにより、体系化された経験や知識に加え、現場経験と人的ネットワークを活用することで効果的かつ効率的な活動が実施可能とな

⁴ 各JICA事業の評価と教訓の活用については、「7. 過去の類似案件からの教訓の活用」参照

る。一方、活動の対象が6つの州にまたがり、各州内においても、州政府、県政府、NGO、コミュニティ、大学等と関係者が多岐に渡るが、これまでのJICAの協力により関係を構築した現地リソースを活用することにより関係者間の調整が可能となる。また、パイロット事業の実施においては、その必要経費の大部分は先方政府からの支出を前提としたものとして、本プロジェクトからの支援は人材育成等の最低限のものに限定することにより、本プロジェクトの現地活動費の効率的な運用を想定している。これらのことから、本プロジェクトの効率性は高いと思われる。

(4) インパクト

上位目標の達成に関し、プロジェクト目標を達成した時点で、対象である各州が地域の特性に応じた地域開発の計画及び管理運営能力を習得した場合、それぞれの地域の特性とニーズに応じた地域開発事業が推進されることが十分に予想される。また、JICA「東北インドネシア地域開発プログラム」においては、本プロジェクトで得られた効果を基礎とした、様々な事業の展開が計画されており、本プロジェクトを通じて後継協力案件のプロジェクト形成が見込まれる。一方、本プロジェクトの活動を通じて、各州、各県・市間を横断する形で、パイロット活動で形成されたモデル等が共有され、他地域への普及が予想される。こうした経験共有を通じて形成された地域間連携により、スラウェシ全島の開発が促進されることも見込まれる。さらに、州政府、県政府・市政府の開発計画プロセスの運用の改善が見込まれる。

(5) 自立発展性

本プロジェクトの実施を通じて、パイロット事業の経験、情報などは各州及び関係県・市の地域開発企画局に蓄積される。また、本プロジェクトで育成されたファシリテーターや行政官は、他の県・市に対する情報提供やファシリテーションを通して、プロジェクト成果の面的な展開を推進する担い手となる。また、南スラウェシ州タカラール県においては、JICAの協力（スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクト）終了後5年を経ているものの、地方分権化の実施により県・市に予算編成権限が委譲されたことから、同協力の成果を県独自予算で継続発展させている。本プロジェクトにおいては同県を「活動2：パイロット活動」の現場のひとつとして、同県において独自に取り組まれている活動を再活性化しつつ、これを先事例から学ぶ現場とすることを想定しているが、この事例の如く、本プロジェクトで形成・実施するパイロット事業が当該県・市政府の独自予算によって自立発展していくことが十分に見込まれる。

6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

プロジェクトの対象であるスラウェシ各州の開発計画の策定への支援やパイロット活動の選定・実施においては、地域の特性に応じ、貧困層、ジェンダー、環境への影響を十分に考慮する。特に、各州毎に特色のある宗教・民族構成に留意し、行政や住民組織等における女性の事業参画を推進する。

7. 過去の類似案件からの教訓の活用

① スラウェシ貧困対策プロジェクト（1997年3月～2002年2月）：南スラウェシ州タカラ

ール県における住民主導の参加型開発支援モデル（タカール・モデル：SISDUK）の確立と県政府による条例化や、州政府、地域大学、NGO の連携による参加型社会開発（PLSD）研修の実施による地域開発に関する人材の継続的な育成手法を確立した。本プロジェクトにおいては、タカールモデルの質の維持・向上を目指すとともに、同モデルを他地域での参考事例として活用する。また、PLSD 研修については、活動1の研修（政策決定者及び計画担当者向け）において活用する。

- ② 地域開発政策支援プロジェクト（2001年4月～2005年3月）：地域開発上の地域間協力推進を図るモデルの提示、各地域の特色を活かした開発計画の策定に関する支援を行った。モデル提示や計画策定支援に留まらず、その具体化や事業化に係る支援も必要不可欠であるとの反省に立ち、本プロジェクトにおいては、活動1で策定されたアクションプランを活動2のパイロット活動を通じ実施することにより、計画から実践、効果検証に至る一連のプロセスを導入することとした。また、南スラウェシ州で提案されたモデルは、本プロジェクトの活動-2のパイロット活動の候補となっている。さらに、本プロジェクトで蓄積された地域開発の先行事例は研修や視察等に活用される。
- ③ 地方行政人材育成プロジェクトフェーズⅠ及びⅡ（2002年4月～2007年3月）：地方分権政策の周知や行政サービス改善のための中央政府及び州政府研修機関地方行政官の人材育成の効果的な研修手法確立のための支援を行った。本プロジェクトにおいては、同プロジェクトが確立した、一連の研修運営手法（ニーズ調査、カリキュラム作成など）と、特に研修後の行動計画作成・実施を柱とした能力向上手法を活用する。
- ④ 市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクト（2004年1月～2006年12月）：コミュニティのエンパワーメントを目的とした州・県政府、現地NGOのファシリテーション能力向上の研修、先行事例調査を通じた人材ネットワークの形成、及びコミュニティ主体の地域開発を推進するアプローチを確立した。本プロジェクトにおいては、同プロジェクトで育成されたファシリテーターを本プロジェクトの重要な現地リソース（ナショナルエキスパート、ローカルコーディネーター）として活用する。また、ファシリテーター育成手法は、本プロジェクトの活動1のファシリテーション研修において活用される。さらに、蓄積された先行事例調査を本プロジェクトにおける研修および視察等に活用する。

なお、これら4件の評価を含む特定テーマ評価「地方行政能力向上～インドネシアを事例として～」報告書においても、地方政府を取り巻く複層的な関係者を対象とした支援活動と関係者間の連携の強化、研修と実践を組み合わせる手法の有効性、成果のモデル化と制度化支援を組み込むことによる自立発展性の確保・他地域への普及、経験による学びとオーナーシップを重視した人材育成の手法などの重要性が指摘されている。本プロジェクトでは、このような教訓を踏まえて、協力の枠組みが形成されている。

8. 今後の評価計画

- ・ 中間評価（プロジェクト開始後1年半）
- ・ 終了時評価（プロジェクト終了半年前）
- ・ 事後評価（案件終了3年後）