

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：市民警察活動促進プロジェクト（フェーズ2）	
分野：行政一般	援助形態：技術協力プロジェクト	
所轄部署：産業開発・公共政策部ガバナンスグループ法・司法課	協力金額（評価時点）：約5.8億円	
協力期間	(R/D)：2007年7月31日 2007年8月1日～2012年7月31日（5年間）	先方関係機関：インドネシア国家警察
	(延長)：	日本側協力機関：警察庁
	(F/U)： (E/N)（無償）	他の関連協： ・技術協力プロジェクト「市民警察活動促進プロジェクト」 ・無償資金協力「市民警察化支援計画」 ・無償資金協力「国家警察組織能力強化計画」
<p>1-1 協力の背景と概要</p> <p>インドネシアの治安維持は、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>インドネシア国家警察からの市民警察活動導入に関する協力要請に対し、我が国は2002年より、「インドネシア国家警察改革支援プログラム」（以下、「プログラム」と記す）により、国家警察長官アドバイザー等の個別専門家派遣、現地国内研修、本邦研修等、複数の投入を通じて協力を実施してきた。</p> <p>プログラムの中核的な協力コンポーネントとして、2002年8月から5年間の協力で、旧ブカシ警察署（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「市民警察活動促進プロジェクト」（以下、「フェーズ1」と記す）を実施した。フェーズ1における成果としては、現場レベルでの市民警察活動の拠点として、インドネシア版交番（BKPM）が設置されたことや、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ことなどが挙げられる。</p> <p>フェーズ1の成果を踏まえ、ブカシ警察署を市民警察のモデルとして確立させ、インドネシア全土にその成果を普及させていくことをめざした「市民警察活動促進プロジェクト（フェーズ2）」の実施について、インドネシア政府が我が国に対して要請したものである。</p> <p>1-2 協力内容</p> <p>ブカシ警察署（メトロ・ブカシ警察署及びブカシ県警察署）を市民警察活動推進における「モ</p>		

¹ 2004年10月、旧ブカシ警察署は、メトロ・ブカシ警察署及びブカシ県警察署に分割された。文章中の「ブカシ警察署（もしくは、ブカシ署）」とは、メトロ・ブカシ警察署とブカシ県警察署の両方を指す。

デル警察署」に強化すべく、ブカシ警察署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、全国に普及・展開するための研修体制の整備・改善を進める。

(1) 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・体制が確立する。

(2) プロジェクト目標

「モデル警察署」であるブカシ警察署において、市民からの基本的信頼が得られるための「市民警察活動」が強化される。

(3) 成果

- 1) ブカシ警察署幹部の業務管理能力が向上する。
- 2) ブカシ警察署において、市民警察化に向けた現場での警察活動の機能が改善される。
- 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。
- 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。

(4) 投入（評価時点）

日本側：総投入額	5.8 億円
長期専門家派遣	14 名
短期専門家派遣	21 名
研修員受入れ	82 名
機材供与	約 58,475 千円
ローカルコスト負担	約 59,515 千円
相手国側	
カウンターパート配置	21 名
土地・施設提供	
その他（光熱費等）	

2. 評価調査団の概要

調査者	総括	中川 寛章	JICA 客員専門員
	警察協力	星野 吉宏	警察庁長官官房国際課・課長補佐
	評価企画	天池 麻由美	JICA 産業開発・公共政策部法・司法課主任調査役
調査期間	2012 年 1 月 23 日～2 月 17 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

(1) 成果

<成果 1 >

成果 1 はほぼ達成された。

本署幹部及び分署長を対象としたワークショップの実施や、業務管理システム（インドネシア版市民警察活動（POLMAS）担当官等による現場の問題点や具体例を分署等幹部に報告

し、当該幹部は上部機関に報告する仕組み)の導入により、幹部による業務管理能力が向上した。

成果1の指標として、ブカシ署における市民警察活動に向けた各種取り組みの実施、及び適切な人員配置が挙げられており、ブカシ署における市民警察活動に向けた各種取り組みについては前述のワークショップ実施や業務管理システムに加えて、地域社会や地方行政機関と一体となった市民警察活動が実施された。適切な人員配置に関し、BKPMの人員配置については、当初一律15名(三交代24時間勤務体制)で開始したが、その後のブカシ署全体の業務量や地域の実情に応じて調整(減員)されているものが多い。

<成果2>

達成した。

現場鑑識やBKPM活動を中心に、警察機能が改善されてきている。成果2の指標として、現場鑑識臨場数や対照可能な指紋採取件数の増加、鑑識係員による高度な現場鑑識技術の習得・活用、現場における巡回連絡活動や相談受理等の実施、及びブカシ署における教育訓練の実施回数が挙げられており、いずれの指標も満たしている。現場鑑識では、現場鑑識臨場数や対象可能な指紋採取件数について増加しているほか、鑑識分野の延べ1,064名に対する教養実績や鑑識技術検定合格者数の増加から技術力の向上が認められる。BKPM活動では、本プロジェクトが開発した教材を活用してOJTが実施され、業務管理システムによって現場の実情や活動状況、問題点が分署、本署で共有されつつあり、部署間の報告連絡体制にも役立っている。このような活動を通じて、BKPM勤務員の自発的な行動も促進されつつあり、また地域住民とBKPM勤務員との関係構築にもつながり、住民からBKPM勤務員への直接電話通報によって犯人を現行犯逮捕するといった好事例が複数報告されるようになった。

<成果3>

おおむね達成した。

指標では、広報・啓発活動の実施回数や、地域住民や地方行政機関が参加するセミナー等の実施回数の増加が挙げられており、計1,521回に上る警察・市民パートナーシップフォーラム(FKPM)会合の開催、地方行政機関や住民を交えたローカルセミナーの開催、機関誌による広報活動、自警組織等と連携した地域防犯活動等、地域住民との関係構築に向けた多様な取り組みが実施されている。警察における住民からの相談受理件数が、111件(2008年)から425件(2011年)に大きく増加していることから、住民、警察官双方の理解が深まりつつあると考えられる。

<成果4>

達成した。

プロジェクトが開発した市民警察活動に関するテキスト等を活用し、インドネシア版市民警察活動(POLMAS)及び現場鑑識に関する国内研修が計13回実施され、POLMASでは667人、現場鑑識では86人の参加を得たほか、警察学校等での出張指導も行われている。研修や出張教養では、カウンターパートが講師を務めており、また、警察分野のJICA帰国研修員で組織されるインドネシア警察サクラの会(ISI)や警察大学院大学に派遣中の個別専門家「POLMAS活動強化」等とも連携のうえ、研修が行われている。指標の一つとして、技術指導者の活用度の増加が挙げられており、かつては日本人専門家のみに行われていた鑑識技術指導について、プロジェクト期間中に実施された187件の実施件数のうち、79件について

はプロジェクトが認定したインストラクター級の警察官が活用されている。もう一つの指標として、研修参加者による研修内容への高い評価が挙げられているが、研修参加者は、研修内容に対し、おしなべて高い評価をしている。初任科学校での POLMAS 研修では、参加者の 9 割が研修を通じて POLMAS 活動を理解できるようになったと回答した。

(2) プロジェクト目標の達成度

本プロジェクトでは、一貫して地域社会と警察とのかかわりを重点としてきており、プロジェクトでの各種活動を通じて、市民警察活動が地域に受け入れられ、徐々に市民の信頼を得られるようになってきた。一方、ブカシ警察署員においては、社会は市民が主役であるといった市民中心の考え方への変化がみられることが、意識調査の結果から確認されている。

プロジェクトの成果 1 から 4 の達成状況や、ブカシ警察署の活動に対する市民からの一定の評価がなされている状況にかんがみて、ブカシ警察署の市民警察活動は強化されたと判断でき、本プロジェクト目標は達成できる見込みである。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性：高い

本プロジェクトは、国家警察が政策として掲げる「国家警察基本戦略」ならびに「POLMAS 政策」に沿って市民警察のあり方を実践するものである。また、インドネシア政府の国家開発中期計画（2010-2014）における優先分野の一つに「安全・平和・統一の実現」が挙げられている。さらに、我が国の対インドネシア協力における援助の三本の柱のうち、本件は「民主的で公正な社会造り」の中の援助重点分野「ガバナンス」に位置づけられることから、我が国援助方針との整合性も認められる。

また、本プロジェクトはブカシ署を対象に、警察署長から現場勤務員にいたる各レベルでの能力強化と組織としての機能強化に取り組み、市民警察活動に関する具体的な姿（モデル）を体現することによって、幅広い人材育成に活かしていくアプローチをとっている。警察署幹部及び現場警察官の POLMAS 活動に対する知識と実践に関するニーズは大きく、アプローチの妥当性も認められる。

(2) 有効性：高い

計画されていた 4 つの成果がおおむね達成され、プロジェクト目標の達成に貢献している。本プロジェクトの実施を通じて、ブカシ警察署における警察活動の機能が強化され、警察官の意識向上も図られている。また、巡回連絡等を通じた地域住民へのアプローチや地域住民や団体との会合開催を通じて、警察に対する市民からの信頼についても一定の評価がなされている。

(3) 効率性：高い

プロジェクトの投入は計画どおり行われ、総じて質・量ともに適切であり、成果の発現に寄与した。また、カウンターパートをはじめ、BKPM 勤務員、FKPM 関係者等を国内研修等の人的リソースとして活用しているほか、ISI や技術協力プロジェクト「バリ島、安心なまちづくりプロジェクト」等のプログラム内での連携も図られており、全体としてプロジェクトの効果発現に貢献している。

(4) インパクト：中・高程度

プロジェクトの実施により、以下の正のインパクトが認められており、上位目標の達成に向けた仕組みや制度の整備が進められている。

- 1) BKPM マニュアルがジャカルタ警視庁に採用され、警視総監名でジャカルタ警視庁管内の関係部署に通達が出された。
- 2) ISI のイニシアティブにより、パダンとスマトラに BKPM が建設された。また、プロジェクトやプログラムの成果を普及させるためのセミナーも ISI により開催されている。
- 3) 国家警察本部により、JICA 専門家が POLMAS 分野のコンサルタントとして指名され、教育訓練プログラムや教育総局傘下の全機関に対し、助言指導する権限が与えられた。
- 4) 国家警察本部が、国としての鑑定技能検定制度に向けて動き出した。
- 5) 国家警察本部が、1 村 1 警察官政策を各州警察本部に指示した。

なお、負のインパクトについては特になし。

(5) 持続性：中程度

1) 政策・制度面

インドネシア国家警察は「国家警察基本戦略」ならびに「POLMAS 政策」によってインドネシア版市民警察活動である POLMAS の推進を掲げており、政策面での持続性が期待できる。

2) 組織・財政面

市民警察活動に関する知識、技術、経験は、ブカシ署幹部や現場警察官のなかに根付いており、活動の継続への意欲も示されていることから、ブカシ署における持続性は一定程度見込める。しかしながら、ブカシでの活動が継続し、他の警察署や警察官育成のモデルとして持続し続けるためには、国家警察本部による組織的な対応が必要である。プロジェクトが導入したブカシでの活動、手法、制度が、国家警察本部によって本来業務として位置づけられ、国の制度として認められる、あるいは政策にフィードバックされることによってブカシの自立性が高まり、同時に、全国展開への基盤が強化されるものと思われる。

3) 技術面等

上記 2) に記載のとおり、ブカシ署幹部や現場警察官の中に知識、技術、経験は根付いていることから、今後の持続性が期待できる。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

プロジェクト期間を通じて OJT を重視し、現場で実践可能な技術移転が図られるように投入や活動が計画された。

(2) 実施プロセスに関すること

プロジェクト実施においては、フェーズ 1 での経験や育成された人材が効果的・効率的に活用された。

3-4 問題点及び問題を惹起した要因

(1) 計画内容に関すること

上位目標とされている市民警察活動の各地への展開については、1 警察署であるブカシ警察署から直接、全国に展開することは難しく、国家警察本部による組織的な対応が必要である。

本プロジェクトではプログラム内の連携により、結果として、教育総局を通じて教育訓練分野での全国展開が可能となったが、プロジェクト内の投入や活動において国家警察本部への働きかけを含めることが望ましかったと考えられる。

- (2) 実施プロセスに関すること
特になし。

3-5 結論

2フェーズにわたるプロジェクトが取り組んできた市民警察活動の現場での強化、地域住民との信頼関係の構築という点で進捗がみられ、ブカシ署が他の警察官の研修の場としても機能していることから、ブカシ署における市民警察活動のモデルはほぼ完成したと判断できる。また、5項目評価結果についてもおおむね高い。よって、本プロジェクトは、予定どおり終了する。

3-6 提言（当該プロジェクトに関する具体的な措置、提案、助言）

プロジェクトの成果を、ブカシ署が自発的に発展させ、同時に全国レベルに発展させていくためには、一警察署の枠を越えた課題もあることから、次の項目の検討を国家警察本部に提言した。

- (1) 業務管理システムの組織的な導入
- (2) 鑑識技術検定の国家レベルでの制度化及びインセンティブとしての技術手当の創出
- (3) プロジェクト作成のマニュアル、教材の公式採用²
- (4) ブカシ署の POLMAS 実践の場としての活用（教育総局等の研修プログラムへの組み入れ）
- (5) モデルの普及展開に係る全国各地に配置されている ISI メンバーとの連携強化

3-7 教訓（当該プロジェクトから導き出された他の類似プロジェクトの発掘・形成、実施、運営管理に参考となる事柄）

(1) 現場と本部をつなぐメカニズムの構築

本プロジェクトでは、カウンターパートは国家警察本部ではなくブカシ署であり、施策を担う国家警察本部へのフィードバックは、より大きな枠組みである「国家警察改革支援プログラム」のなかで実施されることになっている。しかしながら、このようなメカニズムでは現場と本部との間にタイムラグやギャップが生じやすいこともある。

プロジェクトによりモデル構築し、上位目標においてモデルの全国展開をめざす案件では、実施上の課題や成果を中央レベル（本件の場合は国家警察本部）と共有できるメカニズムをプロジェクトに組み込んでおいたほうが、より効果的と考えられる。

(2) 政策支援としての位置づけ

本プロジェクトは、日本型の市民警察活動を基本にしてきたことから、一般に日本のプロジェクトとしてのイメージが強い。フェーズ2では、既にインドネシア国家警察の方針とし

² 教育総局とは教育訓練、国内研修を通じて全国展開への協力関係が築かれつつあり、BKPM/POLPOS マニュアルも POLMAS 指導要領として採用されている。

て POLMAS が打ち出されていたことから、実際の活動内容は同じでも先方政府の政策（本件では POLMAS 政策）を支援するものという位置づけを明確にしたほうが、先方のオーナーシップを引き出すうえでも有効ではなかったかと考えられる。

3-8 フォローアップ状況

本プロジェクトの後継案件（市民警察活動の全国展開に係る人材育成）の実施について、インドネシア政府から我が国に対し要請している。