

## 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：スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト (略称：スラウェシ CD プロジェクト)
分 野：貧困削減・地域開発	援助形態：技術協力プロジェクト
主管部署：インドネシア事務所 本部支援部署：産業開発・公共政策部	協力金額（評価時点）：6 億 9,000 万円
協力期間	(当初)：2007 年 9 月 16 日～ 2010 年 9 月 15 日 (延長)：2010 年 9 月 16 日～ 2012 年 9 月 15 日
	先方関係機関：内務省援助調整局、国家開発企画庁 (BAPPENAS)、スラウェシ 6 州の地 域開発計画庁 (BAPPEDA)
	日本側協力機関：日本福祉大学
	他の関連協力：東北インドネシア地域開発プログラム
<p>1-1 協力の背景と概要</p> <p>インドネシア共和国（以下、「インドネシア」と記す）においては、1999 年以降地方分権化が進められており、2004 年には新自治法第 32 号、国家開発計画法第 25 号が制定され、地域開発の主役は州・県・市政府へと移った。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プロセス（ムスレンバン）により取り入れ、地域の特性に応じた地域開発計画を作成し、実施することが強く求められている。また、州政府には、国家開発計画との整合性をもった州全体の開発計画を作成すると同時に、計画策定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。</p> <p>JICA はこれらの課題に関連して、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（1997～2002 年）、地域開発政策支援プロジェクト（2001～2005 年）、地方行政人材育成プロジェクト（2002～2007 年）、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 年）をスラウェシ 6 州を含めた地域で実施してきており、地方分権下での地域開発支援に関する経験と教訓、インドネシア側関係者・機関とのネットワーク等のアセットを蓄積している。</p> <p>こうした背景の下に、インドネシア政府は、スラウェシ 6 州を対象地域として、地方政府のイニシアティブによる地域開発の推進を図る技術協力プロジェクトをわが国に要請してきた。これを受け、スラウェシ 6 州において、地域開発に係る関係者間の協働メカニズムの定着を目的として、「スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト」(Sulawesi Capacity Development Project : CDP) が、2007 年 9 月から 3 年間の予定で開始された。</p> <p>協力開始以降、プロジェクトでは、州・県レベルの地域開発関係者に対し、参加型開発に係る研修を実施し、その後の実践（パイロット活動）及び経験共有を通して関係者の能力強化に取り組んできた。そして、2010 年 7 月に実施された終了時評価調査において、①プロジェクト目標達成に更なる時間を要すること、②本プロジェクトが提供してきた技術支援を引き継ぐ人材を組織化する必要があること、③インドネシア側の要望を踏まえてスラウェシ以外の地域への展開のための準備を行う必要があること、を理由に協力期間の延長が提言された。これを受け、プロジェクト活動期間は 2012 年 9 月まで 2 年間延長されている。</p>	

## 1-2 協力内容

### (1) 上位目標

スラウェシ6州において、関係者の協働メカニズムが普及することにより、地方主導の地域開発が推進される。

### (2) プロジェクト目標

スラウェシ6州において、地域開発に係る関係者の能力が強化され、協働のメカニズムが整備される。

### (3) 成果

成果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。

成果2：パイロット活動（Pilot Activity：PA）の経験を通じて、制度化された関係者の協働による事業実施運営能力が強化される。

成果3：州内外において経験共有を行う州実施委員会（Provincial Implementation Committee：PIC）の機能が強化される。

成果4：CDPアプローチの持続性及び普及展開可能性を高めるための方策が確立される。

### (4) 投入（評価時点）

日本側：総投入額 6億9,000万円

長期専門家派遣	4名
短期専門家派遣	7名
本邦研修	59名
機材供与	930万円
現地活動コスト負担	1億7,400万円

相手国側：

カウンターパート（C/P）配置	延べ24名
土地・施設提供	各州における執務室
機材購入	
現地活動コスト負担	136億5,547万5,925インドネシアルピア（IDR）

## 2. 評価調査団の概要

日本側

調査者	担当分野	氏名	所属
	団長（総括）	多田 知幸	JICA インドネシア事務所 次長
	参加型開発／ 地域開発	角田 学	国際協力専門員
	地域開発	稲葉 誠	国際協力専門員
	協力企画1	薬師 弘幸	JICA 産業開発・公共政策部
	協力企画2	榎木 とも子	JICA インドネシア事務所 企画調査員
	評価分析	澤下 理恵	(株)オリエンタルコンサルタンツ

インドネシア側		
調査者	氏名	所属
	Ir. Gunawan, MA	Head of the Center for Management of Overseas Cooperation of the Secretariat General, Ministry of Home Affairs (MoHA)
	Anang Handoyo, S. Kom	Staff, Division of Interstate Cooperation, Center for Administration of Overseas Cooperation, MoHA
	Ivan Rangkuti	Head of Division of Proper Technology Usage, Directorate General for Community and Village Empowerment, MoHA
	Farida Kurnianingrung	Head of Sub-Division of Proper Technology Usage, Directorate General for Community and Village Empowerment, MoHA
	Arief Setyabudhi	Consultant of Division of Proper Technology Usage, Directorate General for Community and Village Empowerment, MoHA
	DR. Royadi, SH, MM	Head of Sub-Division of Development Planning for IV Region (Sulawesi), Directorate for Regional Development Planning, MoHA
	Lie Sinfu	Head of Sub-Division of Foreign Cooperation, Education and Training Agency, MoHA
	Ester Vinny Ella Marpaung	Staff of Sub-Division of Foreign Cooperation, Education and Training Agency, MoHA
調査期間	2012年6月10～30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) プロジェクト目標の達成状況		
プロジェクト目標は達成されたと判断する。		
今次終了時評価時点では、対象29県/市のうち7県/市において協働メカニズムが整備された(PDM目標値6県/市)。前回終了時評価時(2010年7月)に協働メカニズムの制度化過程にあった2県では、県知事令が發布された(タカラール県:2011年2月、ワカトビ県:2012年2月)。この2県が参考事例となり、新たに5県/市(ポフワト県、パリギモトン県、パル市、北ミナハサ県、マムジュ県)が協働メカニズムの制度策定過程(県知事令素案の改訂等)に至っている。		
(2) 成果の達成状況		
1) 成果1 (3層研修)		
成果1の達成度は高いと考察される。		
2010年9月からの協力期間延長以降、対象県/市のうちこれまでに主体的な取り組みに至っていない18県/市を対象とし、政策決定者向け補完セミナー及び計画官向け補完研修が実施された(指標1)。これにより少なくとも7県/市(マムジュ県、北マムジュ県、北ブトン県、南コナウエ県、北コナウエ県、ポレワリマンダル県、バウバウ市)にて、主体的な取り組みが確認できた。地域開発計画は延長前の5県から延長後は9県で		

策定もしくは改訂されたほか（指標 2）、研修参加者による活動数も、延長前の 43 から 113 活動に大幅に増加した（指標 3）。研修数も延長前の 23 から 93 研修となった（指標 4）。また、延長 2 年間に 2 回のコミュニティ・ファシリテーター（CF）研修実施のための指導者研修（Training of Trainers : ToT）が実施され、45 名が新たに養成された（延長前 13 名、全養成数 58 名、PDM 目標値 42 名）（指標 5）。参加型地域社会開発とコミュニティ・ファシリテーションを理解している指導員は、目標の 18 名を上回り、29 名となった（指標 6）。研修マニュアル数も延長前の 9 種から 21 種に増え（指標 6）、延長前の 51 研修に加え 42 研修が実施された（指標 7）。

## 2) 成果 2（実践／パイロット活動）

成果 2 の達成度は高いと考察される。

延長 2 年間に於いて、延べ 3,822 名がパイロット活動に（指標 5）、また延べ 2,500 名が研修やワークショップへ参加し（指標 1）、34 の地域開発の組織が構築、強化された（指標 2）（前回終了時評価時：パイロット活動参加 593 名、研修／ワークショップ 1,268 名、20 組織。合計：4,415 名、3,768 名、54 組織）。日本側の資金提供は行わないとの方針に基づき、パイロット活動は州・県／市・コミュニティの予算・資源を活用して実施された（指標 3、4）。延長時にはコミュニティによる開発活動は 84 件に上り（指標 6）、これら活動を 16 機関が支援した（指標 7）。形成もしくは改善された地域開発システム／メカニズム数も延長前の 3 から延長後は 7 に増えた（指標 8）。3 層研修により育成された人材を活用し、パイロット活動は加速度的に活発に実施され、地域開発における関係者の事業実施運営能力が強化されたことが確認された。

## 3) 成果 3（経験共有）

成果 3 の達成度は高いと考察される。

先行事例が効果的に参照され（延長前 6 件、延長後 7 件）（指標 1）、プロジェクト目標となる協働メカニズムの構築・制度化が促進された。蓄積された教訓やノウハウは、全 21 点（協働メカニズムの制度化教本、CF／マスター・ファシリテーター（MF）／計画官研修モジュール、研修運営マニュアル、ドキュメンタリー映像等）から構成される能力向上（CD）モジュールとして整備された（延長前 9 種を含む）（指標 3）。また、7 種のメディア、31 点の出版物が発行された（延長前の 3 種のメディア、11 点の出版を含む）（指標 4）。これに加え、地域／全国レベルのセミナー及びワークショップ等の開催・参加を通じ、プロジェクトの活動周知・普及が図られた（指標 5）。こうした活動の結果、パイロット活動やグッドプラクティスに関し、9 地域より 12 件問い合わせがあった（指標 2）。

## 4) 成果 4（持続性・普及展開）

成果 4 の達成度は高いと考察される。

インドネシア側の費用負担は年々増加し、2012 年には全体に対する負担割合が 80% を超えるまでとなった（指標 1）。延長後、79 名がスラウェシ島外から、ワークショップや研修に参加したりサイトを訪問した（指標 2）。また、前回終了時評価時の提言に基づき、対象全 6 州のうち、4 州（北スラウェシ州、中部スラウェシ州、南東スラウェシ州、西スラウェシ州）では、PIC の後継機関が結成され、州政府の承認済みもしくは承認手続き中であることが確認された（指標 3）。この PIC 後継機関の設立は、全 6 州の自立発展性と普及展開に関する戦略のひとつである。これに加え、2012 年 5 月、プロジェクトの継続的实施・普及のためのファシリテーター人材組織（COMMIT）が設立された（指標 4）。1997 年以降の JICA によるプロジェクトで育成された 73 名（国会議員、州知事、大学教

授、州／県行政官、NGO 関係者等）が所属し、主な業務として研修実施、CD コンサルテーション、及び出版を計画している。CD モジュールが内務省（MoHA）や NGO を通じ配布されていること、スラウェシ対象地域内に限らず、研修が提供されていることが確認された（指標 3）。

### 3-2 評価結果の要約

#### (1) 妥当性

以下の理由により、妥当性は非常に高いと考察される。

インドネシアでは、新自治法第 32 号（2004 年）、国家開発計画法第 25 号（2004 年）が施行され、中央主権体制から地方分権体制への移行、住民の直接選挙による地方政府首長の選出が進められている。同法では、地方政府の主体性、地域開発における住民参加型アプローチやボトム・アップアプローチの必要性や重要性が規定されている。このようにインドネシア側の開発政策と、本案件のアプローチは合致している。また対象地域であるスラウェシ島は、インドネシアにおいて開発後進地域である東部インドネシアに属し、地域の開発拠点となることが期待されており、開発ニーズと整合している。さらに 2012 年 4 月に改訂されたわが国の国別援助方針において、「開発における不均衡の是正」が 3 つの柱のひとつとして提示されていることから、日本の援助戦略と本案件のアプローチは合致しているといえる。

#### (2) 有効性

以下の理由により、有効性は高いと考察される。

##### 1) プロジェクト目標の達成

地域開発に関する関係者の能力が強化され、対象 29 県／市のうち 6 県／市において協働メカニズムが整備されることをめざしたプロジェクト目標に対し、7 県／市（ワカトビ県、タカラール県、ポフワト県、パリギモトン県、パル市、マムジュ県、北ミナハサ県）において協働メカニズムが整備された。ワカトビ、タカラール両県では、県の制度に協働メカニズムが組み込まれることが県知事令として発布された。他 5 県／市では協働メカニズムの制度化に関する知事令等の素案策定／改訂が進められている（2012 年に制定予定）。

##### 2) プロジェクト目標を達成するために講じられたアプローチ・方策等貢献要因

- ・ 計画官向け研修内容の改訂（理論中心から実践中心へ）
- ・ CF 研修・計画官向け研修期間の短縮化
- ・ 政策決定者セミナー及び計画官向け研修受講者選定基準の見直し（セミナー・研修共通：積極的な活動の確認できない地域を対象、研修：BAPPEDA の課長・係長限定）
- ・ ToT による CF 研修指導員（MF）の増員
- ・ これまでに育成した人材とネットワークの活用
- ・ グッドプラクティスを活用した経験共有

したがって、各成果〔3 層研修（成果 1）、実践／パイロット活動（成果 2）、経験共有（成果 3）、持続性・普及展開（成果 4）〕が達成された結果、プロジェクト目標の達成につながっており、成果とプロジェクト目標間のロジックは適切であったといえる。また、延長期間には当初プロジェクト期間に達成された成果を有効活用し、プロジェクト目標達成に貢献した。

### 3) 本プロジェクトのアプローチの活用と普及拡大

本プロジェクトが採用したアプローチ（CDPアプローチ）の活用性と普及拡大性の高さを示す事例として、以下の取り組み・プログラムへの導入が確認された。

- ・西スラウェシ州・中部スラウェシ州の村落開発プログラム
- ・ゴロンタロ州・南東スラウェシ州の普及局（農林水産分野の普及担当官・普及員など）や南コナウエ県等（普及員など）、村落開発プログラムや普及部門セクターの人材育成

### (3) 効率性

以下の理由により、効率性は高いと考察される。

#### 1) アウトプットの達成度

全成果（1～4）が達成された（「3-1（2）成果の達成状況」参照）。

#### 2) 投入と成果の因果関係

- ・これまでのスラウェシにおける日本の地域開発分野への協力で培ってきた豊富な人的資源、知見の活用により、高い効果を得ることができた。
- ・日本からの資金・物によらず、地域の資源を活用することにより、インドネシア側のオーナーシップ醸成に貢献することができた。

### (4) インパクト

以下の理由により、インパクトは非常に高いと考察される。

#### 1) CDPアプローチの普及促進

MoHA 研修所の計画官向け研修の実施請負、JICA 第三国研修、南南協力や円借款プロジェクトへの研修・ワークショップの実施請負、NGO との新たな連携構築、大学院講義への取り込み等により、CDPアプローチの広い普及を促進する方策が講じられていることが確認された。

#### 2) 上位目標の達成見込み

上位目標の指標である州、県の開発計画に記載された「ステークホルダーの参画による自主的な地域開発プロジェクト」数については、現時点で13の地域開発計画〔州レベル：6計画（開始済み4計画、開始予定2計画）、県レベル：7計画（開始未開始の別は不明）〕において、①CDPアプローチによる人材育成、あるいは②CDPアプローチを推進するための調整組織などの設置を開発計画に盛り込む、あるいはその予定であることが確認された〔例：ゴロンタロ州村落開発プログラム、中央スラウェシ州村落におけるコミュニティ開発プログラム、南東スラウェシ州“Bartheramas”コミュニティ開発プログラム（学校運営・保健の無償化プログラム）、西スラウェシ州“Bangun Mandar”コミュニティ開発プログラム等〕。このうち、4計画は既に開始されている。これらの先行事例を参考にして他計画の実施が促進されることが見込める。このような状況より、PICの後継機関が設置され、機能し、協働メカニズムに関する関係者間での協力が継続・強化される限り、上位目標は達成されると予測できる。

#### 3) 中央政府の巻き込み

中央政府がプロジェクトに主体的に参画することによる成果のより広範な普及展開の方策を探るべく、特に延長期間においてプロジェクトはMoHAとの連携を深めてきたことが確認された。これにより中央政府は県／市の地域開発の現状、コミュニティのニーズや変化を理解・把握する機会を得た。

なお、本プロジェクトによる負のインパクトは確認されなかった。

## (5) 持続性

以下の総合的観点より、持続性は高いと考察される。

### 1) 政策、制度面

➤ 自立発展性と普及展開に関するスラウェシ6州の戦略の策定・実施

プロジェクト終了に伴い、当該戦略が検討・策定（2011年11月）、実施されている。

PIC 後継機関の設置、研修修了生の活用は当該戦略の一部である。

### 2) 組織、財政面

➤ PIC の後継機関の設置

プロジェクト終了後に、その機能を引き継ぐ機関が各州にて既に設置、あるいは設置検討がなされている。またいくつかの州では、人事異動による当該機能の退化を防止するため、PIC 後継機関の業務を BAPPEDA 内担当部局の本来業務として州条例で規定するなどの措置が検討されていることが確認された。

➤ 地方政府予算を活用した運営

対象 29 県／市のうち、17 県／市では活動の独自予算が投入され、7 県／市にもその意思が確認された。前回終了時評価時（2010年7月）と比較し、CDP アプローチの定着が進んでいることが確認された。

### 3) 評価時点の状況

➤ 普及ツールとしての CD モジュールの開発

活動を通じて生まれたノウハウや経験共有のツールとして、全 21 点から構成される CD モジュール（協働メカニズム制度化教本、計画官向け研修教本、研修運営マニュアル、CF 研修教本、ドキュメンタリー映像等）が開発された。これらは MoHA、BAPPENAS、地方政府、NGO 等を通じ、広く配布されていることが確認された。

➤ CDP アプローチのリソースバンクの設置

前回終了時評価の提言に基づき、ファシリテーター人材組織（COMMIT）が設置された。COMMIT は、CDP アプローチを継承した地域開発のための人材育成や政府関係機関等に対するコンサルテーション実施の能力及び人的ネットワークを有する。COMMIT を通じ CDP アプローチの普及展開が継続されると想定できる。

## 3-3 効果発現に貢献した要因

計画内容、実施プロセスにおける効果発現について、次の要因が貢献したと考察する。

### (1) 計画内容に関すること

1) これまでにわが国が実施したスラウェシ地域によるコミュニティ開発案件における成果や培った人材ネットワークが、対象地域において既に一定程度浸透していた。このため本プロジェクトでは小規模の追加的な人材育成研修によって、政府の実施体制を確立することができた。

2) 協働メカニズムの制度化等、本プロジェクトでの活動を通じて、先方のオーナーシップが醸成された。また制度化プロセスを先方の政策決定手順と合致させた。これらによって、先方が従来の政策決定手順にのっとり、主体的に本プロジェクトの実施に携わることができた。

3) パイロット活動が先方の資源活用を促進し実施されたこと。

## (2) 実施プロセスに関すること

- 1) 人材育成を政策決定者・計画官・CFの3層でとらえ、まず、政策決定者に対する本プロジェクト概念の理解を促した。この戦略的アプローチによって、州 BAPPEDA 局長がプロジェクトを理解したうえで、これに続く人づくり・組織づくり・制度化を進めることができた。
- 2) これまでの JICA のスラウェシにおける地域開発プロジェクトで培った資源（人的ネットワーク）を活用したことによって、本プロジェクト概念への理解が円滑に促進され、プロジェクトの効率的な実施に貢献した。

### 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

なし。

#### (2) 実施プロセスに関すること

頻繁な人事異動が、関係者の理解促進や、実施プロセスにおける効果の発現に影響を及ぼしたものの、過去のスラウェシにおける JICA の地域開発プロジェクトで培った人的ネットワークを活用したことによって本プロジェクト概念への理解が促進され、結果的に効果の発現には大きな影響を及ぼさなかった。

### 3-5 結 論

本件はインドネシア地方行政に係る開発政策との整合性が保たれており、妥当性が高いことが確認された。また延長期間中に実施された三層研修、CD モジュールの作成やリソースバンクの組織化、PIC の後継機関の設立はプロジェクト目標の達成に貢献し、その有効性は高かった。さらに、本プロジェクトは過去の類似プロジェクトのアセットである人的資源、経験や教訓が生かされており、その効率性も高い。また、対象州内の複数の開発プログラムに協働メカニズムを導入することが検討されていることから、各州の取り組みの継続が確保できれば上位目標達成の可能性は高い。このほか、CDP アプローチの他州への普及、MoHA による研修、円借款等の他開発プログラムとの連携、他国からの研修受け入れ等、本プロジェクトが残したインパクトは大きい。さらに、6 州中 4 州では州政府において CDP アプローチを継承する後継機関が設立あるいは設立検討中であること、プロジェクトを通じて育成されたファシリテーター人材が正式に組織化されたことから、プロジェクトの持続性は高いと判断できる。

上記の観点から、総合評価は高いといえる。今後、CDP アプローチの普及に係るインドネシア側関係者のイニシアティブが継続することにより、本プロジェクトが残した財産がインドネシアの中・長期的な地域開発に貢献し、また、コミュニティと行政の信頼関係の醸成に寄与していくことが期待される。

### 3-6 提 言

#### (1) 州政府に対する提言

- 6 州各州において設立された協働メカニズム促進機能を有する PIC 後継機関の恒常的な機能化を促進すること。特に、ゴロンタロ州及び南スラウェシ州においては、PIC 後継機関が未設立であり、早期の対応が望まれること。
- 各州において州内各県における協働メカニズムの取り組み状況をモニタリングする体制を整備すること。また各県の状況や取り組み事例を他県とも共有できる取り組みを実施



／継続すること。

- COMMIT と連携を図りながら協働メカニズムを促進すること。また各州政府は今後、COMMIT がプロジェクト終了後も同様の活動を継続するための体制（移動手段、執務室の確保等）を維持すること。

(2) 各州の PIC 後継機関と JICA に対する提言

- 上記 (1) の機関の間で定期的に情報・経験共有を図ること。JICA はこれに係る必要なフォローアップ的支援を行うことが有効である。

(3) JICA に対する提言

- JICA はこれまでに培った人材やネットワークを活用した CDP におけるアプローチをインドネシア国内だけでなく、他国・他地域における地域開発事業に活用すること。また、同アプローチについては学術的検証を行い、これを踏まえて幅広く他ドナーに対して発信すること。

### 3-7 教訓

- (1) 過去に類似の協力によるアセットがある場合は、過去に積み上げられた地域開発手法や人的ネットワークを積極的に活用することが重要。
- (2) 日本の過去の協力で蓄積された外部人材の活用により、プロジェクトの最初の成果を協力期間の早い段階で発現させることで、結果、広範な関係者をひきつけ、プロジェクト概念の理解の促進や協働への動機づけに貢献する。
- (3) 政策決定者の巻き込みが、プロジェクトの成果を単なる単発なものに終わらせず、既存の枠組み内での制度化に結び付けることに寄与する。