

事業事前評価表

国際協力機構産業開発・公共政策部法・司法課

1. 案件名

国名：インドネシア共和国

案件名：市民警察活動（POLMAS）全国展開プロジェクト

Project on Nationwide Capacity Development of Police Officers for POLMAS - Indonesian
Civilian Police Activities

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における警察改革分野の現状と課題

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、国軍（陸・海・空・警察）が過去 30 年余りにわたって治安維持の責任を担ってきたが、2000 年 8 月の国民協議会の決定により国家警察は国軍から正式に分離独立し、国内治安の責任を委ねられる大統領の直轄機関として再編された。警察改革はスハルト政権以降の一連の改革のなかでも、国家の民主化を示すうえで極めて重要な位置を占めるものであり、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。

インドネシア国家警察は、住民や地域社会との協働によるインドネシア版市民警察活動（Policing by the Indonesian Police : POLMAS¹）推進を掲げているが、現場レベルでは、理念と実践の乖離、実際の制度・運用面の格差などの問題が指摘されており、地域社会・市民への POLMAS に関する政策の周知並びに国家警察職員の市民警察活動にかかる知識・意識の向上が課題となっている。

(2) 当該国における警察改革分野の開発政策と本事業の位置づけ

現行の「国家中期開発計画（2010～2014）」は、繁栄、民主主義、正義を基本理念とし、その実現に向けた課題として、①経済開発と福祉の向上、②ガバナンスの改善強化、③民主化の推進、④法執行の強化と汚職撲滅、⑤公平かつ公正な開発の 5 分野を挙げている。また、具体的な重点施策分野の 1 つとして、官僚・ガバナンス改革が設定されている。警察改革は、基本理念の「正義」の達成に関連した「法執行の強化」、「公平かつ公正な開発」という課題への対応として位置づけられており、官僚・ガバナンス改革の施策としての取り組みが計画されている。

一方、2005 年に「国家開発ビジョン（2005～2025）」に沿って国家警察が策定した「インドネシア国家警察基本戦略（2005～2025）」は、市民及び地域社会の警察に対する信頼を構築し、地域社会の公正の確立に向けたサービス提供を実施すべく、以下の 3 期を通じ、警察サービスに対する公的ニーズに対応するための取り組みを行うことを掲げている。

- 1) 市民及び地域社会からの信頼構築（2005～2010 年）
- 2) 市民及び地域社会とのパートナーシップの構築（2011～2015 年）
- 3) 卓越性を志向した警察活動の推進（2016～2025 年）

¹ インドネシア版市民警察活動（POLMAS）とは、犯罪の防止・検挙に取り組み、市民に優しく、地域社会に密着した警察活動を指す。

現在、同戦略の第2期（上記2））が実施中であり、具体的な方策として「一村落一警察官」の配置、各州警察に1カ所の「POLMAS モデル分署」の設置など、全国規模での取り組みが進められている。

また、2005年には、市民・地域社会に信頼されるインドネシア国家警察をつくりあげ、安全と秩序に対する障害に対処し、市民の平穏を確保するにあたって、国家警察に進んで協力する地域社会をつくりあげることが目標とした「インドネシア国家警察の責務遂行におけるPOLMAS モデルの運用に関する政策及び戦略」（長官通達第7号）が国家警察より発出されている。

本事業はこれらインドネシア国家警察によるPOLMAS政策の推進を、POLMAS活動の全国制度化、教育訓練を通じた人材育成、現場活動（鑑識や交番活動を含む）にかかる先行モデルであるブカシ警察署の機能強化を通じてのPOLMAS好事例の提示（国家警察本部へのフィードバック）という3側面から支援することをめざしたものである。

(3) 警察セクターに対するわが国及びJICAの援助方針と実績

「民主的で公正な社会づくり」という開発課題は、わが国の従来対インドネシア援助政策において重点分野の1つとされており、警察改革支援は、司法改革、地方分権化支援と並びガバナンス改革支援プログラムのコンポーネントに位置づけられてきた。2012年4月に公開された国別援助方針において、ガバナンス改革支援は重点分野そのものとしては位置づけられていないものの、重点分野である「民間セクター主導の経済成長」に不可欠なビジネス・投資環境の改善を促進するとの観点から、ガバナンス改革支援の継続的な重要性は留意事項として明記されている。

また、わが国は2001年より国家警察の組織・制度・人員の改革に対する支援を継続実施しており、JICAでは、国家警察長官アドバイザーをはじめとする専門家派遣、国別特設及び現地国内研修に加え、技術協力プロジェクト「バリ、安心なまちづくりプロジェクト（2007～2012年）」、ジャカルタ警視庁ブカシ警察署²を拠点とした「市民警察活動促進プロジェクト」を2002～2007年（フェーズ1）及び2007～2012年（フェーズ2）の二期にわたり実施してきている。市民警察活動促進プロジェクトでは、インドネシア型交番活動や現場鑑識に関する技術移転が行われ、市民や地域社会に密着し、鑑識活動を通じての証拠に基づいた警察活動の定着を図ってきた。

(4) 他の援助機関の対応

国家警察に対しては、主として国際移住機関（International Organization for Migration : IOM）、アジア財団等の援助機関が警察改革に対する協力事業を実施しているほか、米国司法省、オーストラリア連邦警察からも法執行に関する研修や薬物捜査、テロ対策等の分野での支援が行われている。IOMは、2003年から人権とコミュニティポリシングの分野で人材育成に焦点をあてた協力を実施してきており、アチェでは全警察署に研修センターを設置して国家警察のPOLMAS政策の周知と人権教育を行うほか、国家警察教育総局及び国家警察所管の各教育機関におけるPOLMAS及び人権関係のカリキュラム編成・教材作成・教官研修などを実施してきている。また、アジア財団も、IOMが作成した教材を使って士官学校等、幹部候補向けの

² ブカシ警察署とは、メトロ・ブカシ警察署及びブカシ県警察署並びに両警察署所管の下部組織を指す。（先行協力事業第1フェーズ開始当初は1警察署であったが、2004年に分割され現在に至る。）

POLMAS 研修を支援している。

3. 事業概要

- (1) 事業目的（協力プログラムにおける位置づけを含む）
 - 2 フェーズにわたりブカシ警察署を拠点として実施してきた「市民警察活動促進プロジェクト」において構築された市民警察活動モデル（ブカシモデル）を活用し、全国制度化に向けての取り組み、市民警察活動の担い手となる人材育成、ブカシモデルの定着を行うことにより、市民警察活動を全国レベルで実施できる体制構築を図り、よって POLMAS の実践州拡大に寄与する。
- (2) プロジェクトサイト/対象地域名
ジャカルタ及びブカシ。
全国制度化や人材育成に関するパイロット活動などについて、上記以外の地域でも実施予定。
- (3) 本事業の受益者（ターゲット・グループ）
国家警察職員（特に、治安確立局、教育総局、刑事局、ブカシ警察署員、プロジェクトで実施される研修受講者）
- (4) 事業スケジュール（協力期間）
2012年10月～2017年9月を予定（計60カ月）
- (5) 総事業費（日本側）
約6億円（予定）
- (6) 相手国側実施機関
国家警察本部（治安確立局、教育総局、刑事局）、ジャカルタ警視庁（ブカシ警察署）
- (7) 投入（インプット）
 - 1) 日本側：専門家派遣（プロジェクトリーダー/人材育成、サブリーダー/組織運営、現場警察活動、鑑識、業務調整）、研修員受入れ（本邦/現地）、その他
 - 2) インドネシア国側：カウンターパートの配置（治安確立局、教育総局、刑事局、ブカシ警察署）、施設、光熱費、その他
- (8) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発
 - 1) 環境に対する影響/用地取得・住民移転
 - ①カテゴリ分類：C
 - ②影響と緩和・軽減策
特になし
 - 2) ジェンダー・平等推進/平和構築・貧困削減
特になし

(9) 関連する援助活動

1) わが国の援助活動

個別専門家「国家警察長官アドバイザー/国家警察改革支援プログラム・マネジャー」、
国別特設研修「警察行政セミナー」を実施中である。また、警察分野の JICA 帰国研修員
で構成される帰国研修員組織「インドネシア警察サクラの会 (Indonesia Sakura Association :
ISI)」と連携し、インドネシア国内での POLMAS 普及セミナー実施などを行っている。

2) 他ドナー等の援助活動

IOM が POLMAS 教官の育成を行ってきており、本事業で実施される研修との連携を図
る予定である。

4. 協力の枠組み

(1) 協力概要

1) 上位目標

インドネシア版市民警察活動 (POLMAS) を実践する州が増える。

(指標)

本プロジェクトの提案を反映した POLMAS 関連通達に基づく POLMAS 活動が X₁ 州の
警察本部で実施される。

2) プロジェクト目標

POLMAS を全国レベルで継続的に実施するための体制が構築される。

(指標)

1. プロジェクトの提案を反映した POLMAS 関連通達に基づく POLMAS 活動が X₂ 州で
実施される。
2. X₃ 人以上の受検者が国家鑑識検定に合格する。
3. プロジェクトによる POLMAS 研修受講者³の少なくとも X₄%が習得事項をそれぞ
れの業務に適用する。

3) 成果及び活動

成果 1 : POLMAS 活動強化のための具体的な運用規程・制度が整備される。

活動 :

- 1-1 実効性ある巡回連絡・立寄活動の内容・体制を検討し、全国への導入を支援する。
- 1-2 国家警察本部における鑑識の検定制度化及び研修体制を確立する。
- 1-3 タスクフォース⁴において POLMAS 担当官業務のプロトタイプ⁵を作成し、導入を
支援する。

指標 :

- 1-1 タスクフォースでの検討結果を反映した政策や通達が発出される。
- 1-2 国家鑑識検定が少なくとも X₅ 回実施される。

³ POLMAS を現場で実践する警察官に対し、講義や実習により構成される研修実施を計画している。研修終了後、一部研修員
をモニタリングし、POLMAS 実践状況を確認する計画である。

⁴ タスクフォースは、国家警察の関係部局及びプカシ警察署の実務者レベルと JICA 専門家で構成し、プロジェクト活動に関す
る協議、調整、情報共有を行う。

⁵ 地域の規模や地域事情に応じた POLMAS 担当官業務を示したものの。

成果 2 : POLMAS 活動を指導可能な警察官が継続的に育成される。

活動

- 2-1 教育総局所管教育訓練プログラムにおける POLMAS 研修実施計画を策定する。
- 2-2 POLMAS 研修に必要なカリキュラム・教材を整備する。
- 2-3 POLMAS 研修指導者を育成する。
- 2-4 幹部候補を対象とした POLMAS 研修の教授手法を教官に指導する。

指標 :

- 2-1 POLMAS 研修カリキュラムが策定される。
- 2-2 X₆人以上の POLMAS 指導者が研修を受講する。
- 2-3 指導者研修⁶受講者の少なくとも X₇%が所属先で POLMAS 研修を実施する。

成果 3 : ブカシ警察署における先進モデルとしての POLMAS 活動が強化される。

活動

- 3-1 ブカシ警察署管内の POLMAS 活動を改善強化する。
- 3-2 ブカシ警察署において POLMAS 視察・研修受入体制を整備する。
- 3-3 研修教材としての POLMAS 好事例情報を提供する。

指標 :

- 3-1 ブカシ地域コミュニティからの警察活動に対する信頼が継続する⁷。
- 3-2 ブカシ警察署管内の業務管理報告数が X₈%に増加する。
- 3-3 ブカシ警察署管内の緊急通報受理記録数がプロジェクト開始時より X₉%増加する。

なお、指標の具体的な数値目標については、プロジェクト開始後 6 カ月以内に日本人専門家及びカウンターパート間の協議により設定し、合同調整委員会 (Joint Coordinating Committee : JCC) での承認をもって決定するものとする。

4) プロジェクト実施上の留意点

本事業は、POLMAS を全国レベルで継続的に実施するための体制構築を達成するために必要な制度づくり (成果 1) や人材育成 (成果 2) を行うとともに、JICA が当該分野で協力してきたブカシ警察署の成果定着を図りつつ、その知見を国家警察本部にフィードバックする (成果 3) ことにより、目標達成をめざすものである。プロジェクトの実施に際し、国家警察内の複数の部局にまたがる横断的な活動を含むものであることから、関係部局間の密接な連携が必要不可欠である。本プロジェクトの実施体制として、JCC のみならず、関係部局の責任者や実務レベルのカウンターパートから構成されるタスクフォースを設置し、情報共有を図りつつ、プロジェクトが実施する調査検討・提言策定などの取りまとめを行うことが想定されているが、プロジェクト実施に際しては、これらの横断的な体制が十分に機能するよう、関係者間の連絡調整にあたることが極めて重要である。

⁶ 国家警察教育総局傘下の教育機関で POLMAS を指導する教官を対象とした研修。

⁷ 「市民警察活動促進プロジェクト」で実施してきたブカシ警察署管内の住民などを対象とした世論調査を本プロジェクトでも実施し、警察活動に対する市民の満足度や、市民による警察官への信頼度などをみる指標。

また、本詳細計画調査時点で、国家警察教育総局において、POLMAS 担当官の活動である「市民指導」の分野に特化した研修センター（市民指導研修センター）を中部ジャワ州アンバラワに設置することが計画されており、プロジェクトの人材育成関連活動とも密接に関連してくることが予想されるため、協力開始以降、同センターの組織陣容・活動内容の詳細などについて確認・調整し、連携を図っていくことが肝要である。

(2) その他インパクト

本事業の実施により、現場レベルでの警察官の活動が改善され、市民・地域社会と警察との関係改善が図られることから、地域の治安、市民生活の安全確保に対する正のインパクトが想定される。なお、本事業実施による負のインパクトは現時点では特に想定されていない。

5. 前提条件・外部条件（リスク・コントロール）

(1) 事業実施のための前提条件

インドネシア国家警察が POLMAS 政策を推進する。

(2) 成果達成のための外部条件

JICA 専門家が、教育総局のコンサルタントとして国家警察より継続的に指名される⁸。

(3) プロジェクト目標達成のための外部条件

研修を受けた警察官の配属先が POLMAS 実践に理解を示す。

(4) 上位目標達成のための外部条件

- ・プロジェクトを通じて導入された通達や運用ルールが大幅に変更されない。
- ・POLMAS の全国実施に関する予算措置が継続される。

6. 評価結果

本事業は、インドネシア国の開発計画、警察改革政策、公共安全ニーズ、日本の援助政策の方向性に合致しており、また計画の適切性が認められることから、実施の意義は高い。

7. 過去の類似案件の教訓と本事業への活用

インドネシア市民警察活動促進プロジェクト（フェーズ2）より

- (1) プロジェクト実施機関が現場レベルの警察署であり、プロジェクト活動を通じて得られる経験や課題について、施策を担う国家警察本部への働きかけがプロジェクトの枠組みになかったことから、現場と本部をつなぐメカニズムの構築必要性が挙げられている。本事業では、現場レベルでの課題や成果を国家警察本部の実務者レベルで共有・検討するメカニズムとしてタスクフォース設置をプロジェクトに組み込み、全国展開が効果的に行われるような実施体制としている。

⁸ 2011年10月、国家警察長官決裁により、警察分野の JICA 専門家が POLMAS 分野コンサルタントとして指名された。これにより、JICA 専門家は POLMAS 関連の教育訓練プログラム編成会議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。

- (2) 政策支援としての事業の位置づけを行うことにより、先方のオーナーシップを引き出すうえでの有効性が挙げられている。本事業では、POLMAS を全国レベルで実施するための体制構築を目標とし、インドネシア国家警察が推進する POLMAS 政策を支援する位置づけであることを明確に打ち出している。

8. 今後の評価計画

- (1) 今後の評価に用いる主な指標

4. (1)のとおり。

- (2) 今後の評価計画

事業開始 6 カ月以内 ベースライン調査

事業中間時点：中間レビュー

事業終了 6 カ月前：終了時評価

事業終了 3 年後：事後評価