

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（POLMAS）全国展開プロジェクト
分野：ガバナンス - 公共安全	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	協力金額（評価時点）：約 6.5 億円
協力期間 2012年 10月 01日 ～ 2017年 09月 30日（5年 間）	先方関係機関：インドネシア国家警察（INP）本部
	日本側協力機関：警察庁
	他の関連協力： 個別専門家「インドネシア国家警察長官アドバイザー/インドネシア国家警察改革支援プログラム・マネージャー」、 国別研修「インドネシア警察行政比較セミナー」
1-1 協力の背景と概要	
<p>2000年に国家警察（Indonesian National Police：INP）は国軍から分離独立した後、インドネシア共和国（以下、「インドネシア」と記す）政府からの警察改革に係る協力要請を受け、JICAは2002年よりブカシ警察署において市民警察活動のモデルを構築すべく、2期のフェーズにわたるプロジェクトを通じて技術協力を行ってきた。ブカシ警察署において構築された市民警察活動モデルを活用し、全国レベルにおけるインドネシア版市民警察活動（POLMAS）の実践を促進するために、「市民警察活動（POLMAS）全国展開プロジェクト」が2012年10月より開始された。今般、5年間のプロジェクト期間の折り返し地点を迎えたことから、中間レビュー調査を実施した。</p>	
1-2 協力内容	
(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。	
(2) プロジェクト目標	
POLMASを全国レベルで実施するための体制が構築される。	
(3) 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。	
2) POLMAS活動を指導できる警察官が継続的に育成される。	
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。	
(4) 投入（評価時点）	
1) 日本側：	
専門家派遣（2014年度末時点）：	
長期専門家合計9名（172.4MM）、短期専門家合計11名（20.45MM）	
研修員受入：合計45名	

<p>機材供与：なし</p> <p>現地活動費：合計 8,783,013,608 ルピア (=8,122 万円) 2014 年 12 月末時点</p> <p>2) 相手国側：</p> <p>カウンターパート (C/P) 配置：プロジェクト担当官 (JCC メンバーに相当) 7 名、主要 C/P (治安確立局、教育総局、警察大学院大学 (STIK)、警察指揮幕僚学校初級幹部専科 (SESPINMA)、刑事局鑑識課、メトロ・ブカシ・メトロ警察署、ブカシ・県警察署、ジャカルタ警視庁等)、三者会議メンバー等</p> <p>執務室及び付帯施設：専門家執務スペース</p> <p>ローカルコスト負担：プロジェクト活動費の一部負担、執務室の電気・水道、鑑識研修・検定に必要な資機材等</p>			
2. 評価調査団の概要			
調査者	1	総括	大久保 晶光 JICA 産業開発・公共政策部 法・司法チーム課長
	2	警察協力	半田 新一朗 警察庁長官官房国際課 国際協力室長
	3	評価企画	山本 哲也 JICA 産業開発・公共政策部 法・司法チーム主任調査役
	4	評価分析	荻野 有子 株式会社コーエイ総合研究所 主任コンサルタント
	* 警察庁長官官房国際課より宮崎修一警察庁警部も、警察協力 2 として参加した。		
調査期間	【第一次現地調査】2015 年 2 月 15～28 日 【第二次現地調査】2015 年 3 月 22～30 日	評価種類： 中間レビュー調査	
3. 評価結果の概要			
3-1 実績の確認			
(1) 成果 (アウトプット)			
【成果 1】指標に照らし順調に進展している。			
指標 1-1：全州への POLMAS 実践を指示した長官通達、POLMAS 関連規定 (長官最終決済待ち)、鑑識検定決定書等にみられるとおり、本プロジェクトの成果を明確に反映した運用規定や制度が整備されてきた。			
指標 1-2：国家鑑識検定の実施も既に目標 (5 回) を達成済みである。			
【成果 2】指標に照らして順調に進展している。			
指標 2-1：POLMAS 研修カリキュラムは策定済みで、モジュール (教科書)、教材も作成し、現地国内研修のみならず教育総局の通常プログラムにも正式に活用されている。			
指標 2-2：POLAS 研修受講者数は、目標の 51.4% を達成している。			
指標 2-3：研修受講者の所属先のほぼすべてにおいて POLMAS 研修実施が確認され、組織的に伝播に向けた活動 (In-House Training : IHT) が始まっている州もある。			
【成果 3】緊急受理通報記録 (指標 3-3) のを除き、指標に照らしておおむね順調である。			
指標 3-1：訪問先において実施した市民に対するインタビュー等から、日頃から良い関係を保っており、警察活動に対する信頼が厚いことが確認された。地域コミュニティの警察活動に対する信頼確保に向けた活動の継続により信頼も継続すると見込まれる。			
指標 3-2：業務管理実施率も、全体平均では目標値をほぼ達成している。ただし、警察・市民パ			

ートナーシップ・センター（BKPM）・ポルサブセクトール長の実施率向上が課題。

指標 3-3：緊急通報受理記録数については、通報自体が少ないため機能していない。本指標を削除し、「信頼向上＝警察への通報が増える」を示す代替指標の設定（例：問題解決件数）を提案する。

(2) プロジェクト目標

プロジェクト目標は、指標に照らし順調に進展している。

指標 1：長官指定 10 州のすべてにおいて、フォローアップ等を通じ、POLMAS 活動が積極的に行われていることを確認している。

指標 2：国家鑑識検定合格者も 273 人と、目標（150 人）を達成済みである。

指標 3：現地国内研修実施後、ほぼすべての受講者が、程度の差こそあれ、習得事項を業務に著実に反映させていることをフォローアップ等を通じて確認している。

さらに、本プロジェクト成果の教育総局の既存の教育訓練プログラムへの統合も順調に進展している。

(3) 上位目標

全州を対象として POLMAS 実践を指示した長官通達や、新 POLMAS 規定の発出といった政策面での推進に加え、長官指定パイロット 10 州に対して、プロジェクト活動を展開していることから、現時点でも一定程度の普及は既に始まっており、プロジェクト終了後における指標の達成見込みはある。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性

本プロジェクトの妥当性は、インドネシア側政策に照らしますます高くなっている。「国家中期開発計画（2015～2019 年）」に POLMAS 活動強化が明記され、「インドネシア国家警察基本戦略 2005～2025 年」に基づき策定された「インドネシア国家警察戦略計画（2015～2019 年）」においても「防犯を重視する」という政策の下 POLMAS の重要性が高まっており、実績ターゲット（主要実績指標を伴う）、資金調達枠組みのなかに含まれている。一村一バビン制度の推進、バビンの人数増加、バビン活動手当の実現やバビン装備機材の充実など、POLMAS の最先鋒であるバビンを対象とした支援政策がある。また、国家警察職員は、国家警察の政策により POLMAS を推進する責務があるため、市民警察活動の実践において有効な、①巡回連絡、②問題解決、③業務管理システムを導入した本プロジェクトは、ターゲットグループである国家警察職員のニーズに即している。プロジェクトのアプローチも効果的にデザインされており、政策に対する支援は有効に機能している。

(2) 有効性

プロジェクト目標は、指標に照らし順調に進展している。全国普及の体制構築を更に進めることにより、プロジェクト目標達成見込みは高くなることが期待される。ただし、プロジェクト目標達成の外部条件「研修を受けた警察官の配属先が POLMAS 実践に理解を示す」については、

州警察本部長や幹部職員の異動など、リスクもあるため楽観視はできない。

(3) 効率性

本プロジェクトは、効率的に実施されてきた。研修実施における現地インストラクターや国家警察既存施策（教育総局の通常研修プログラム等）の積極活用、行政や地元企業からの協力による駐在所等の建設に加え、新 POLMAS 規定策定については他ドナー〔国際移住機関 (International Organization of Migration : IOM)〕との協働により費用対効果を高めている。プロジェクト後半では、全国レベルの普及体制構築を念頭に、同プロジェクト目標達成に資する活動に対し、重点的に投入を行うことにより、より高い効率性が見込まれる。

(4) インパクト

上位目標である「インドネシア版市民警察活動 (POLMAS) を実践する州が増える」については、既に一定の全国普及は始まっている。また、行政・地域住民の支援を受けて交番及び駐在所型施設を設置する動きや、バビン活動手当の支給実現、犯罪発生件数減少といった正の波及効果も認められる。プロジェクト後半では、インドネシア側による自立した全国展開を可能とする体制／システムの構築を更に進めることにより、上位目標達成の見込みがより高まる。

(5) 持続性

政策・制度面での持続性が見込め、組織・人材面及び予算面でも、進展がみられる。他方、現地国内研修／ブカシ研修のもつ機能の持続性について検討する必要がある。

1) 政策・制度面

POLMAS : POLMAS 推進に係る現行の政策・制度面の環境は、今後も継続して良好な見込みである。POLMAS の政策における重要性はますます増しており、一村一バビン制度の推進、バビン活動手当等、POLMAS 推進に直結した政策が実行に移されている。他方、長官指定は 10 州 17 署から 12 州 36 署 (決済待ち) へと拡大しているが、本プロジェクトのパイロット州という位置づけであり、プロジェクト終了後のインドネシア側による普及計画等については現時点では確認されない。なお、ここでいう普及計画とは、本プロジェクトの成果、特にブカシ型 POLMAS を取り入れたかたちでの、POLMAS 普及を意味する。

鑑識 : 検定制度、教材、検定員を規定した鑑識検定決定書 (2013 年 6 月 13 日付) が発出されている。ただし、プロジェクト終了後のインドネシア側による研修・検定実施計画については、現時点では確認されていない。

2) 組織・人材

POLMAS : 教育訓練機関における、カリキュラム、モジュール等の統合は順調に進展している。人材については、パイロット州は縦ライン研修・フォローアップを通じて育成している。各種学校の教官の現地国内研修も実施し、能力強化を進めている。他方、縦ラインを対象とした現地国内研修／ブカシ研修については、プロジェクト終了後どのようなかたちで持続できるのか、可能なかたちを検討する必要がある。また、現在プロジェクト活動を推進する人材の、今後の異動や停年退職等を考慮し、さらに計画的な人材の育

成を行う必要が見込まれる。

鑑識：ブカシ両署に先行プロジェクトを通じて育成したインストラクターが各3名おり、鑑識課のスタッフも出張研修・検定の講師としての参加を通じ、人材育成がなされている。採取した指紋の照合技術育成の重要性にかんがみ、指紋採取に加え、照合技術についても研修を開始し人材育成を行っている。ただし、指紋照合については、長期間の熟練を必要とすることから、本プロジェクトにおいて検定制度の構築は視野に入れていない。

3) 財 政

POLMAS：2015年から2019年の国家警察戦略計画では、POLMASに関連する「安全醸成潜在力活性化プログラム」予算が拡大傾向にある。「国家警察官教育研修プログラム」「国家警察設備資機材向上プログラム」についても同様である。また、バビン活動手当のような現場オペレーション予算に加え、人材育成予算についても教育総局主管による訓練機関の通常プログラムや、州本部で例年実施される専科教養プログラムがあり、予算の継続的な確保（研修の継続的な実施）が見込まれる。ただし、既述のとおり、現地国内研修／ブカシ研修の将来的な実施のあり方に応じ、必要な予算を確保する必要がある。

鑑識：鑑識課では、予算獲得に向けたアクション（予算申請、予算費目の柔軟化等）が取られており、余剰予算を活用した活動実績もあることから、今後の進展が期待される。また、鑑識研修・検定並びに実際に指紋採取を实践するうえで必要な資機材については、各州本部の既存資機材を今後も活用できる。国家警察の通常キットが使えるように研修しており、資機材面での持続性はある。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

- ・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た。その結果、本プロジェクトは政策支援として有効に機能している。

(2) 実施プロセスに関すること

- ・JICA、治安確立局、教育総局メンバーで構成する三者会議を設置した。同会議のプロセスを通じ、プロジェクトの成果を長官決定というかたちで国家警察の中枢に反映させるなど、プロジェクトの円滑な実施に貢献している。
- ・JICA 専門家は、インドネシア語でコミュニケーションを取ることで、相互理解の促進や、良好な関係構築に大きく寄与している。
- ・国別特設研修参加者を中心とした同窓会〔インドネシア警察サクラの会 (ISI)〕のメンバーは、プロジェクト活動の推進に尽力し、現地国内研修の指導員を務めるなど、本プロジェクトに直接、間接的に大きく貢献している。

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

- ・成果3の緊急通報受理記録数については、110制度の認知度が低く緊急通報自体が入らない現状を考慮すると、活動計画に含めることの妥当性について、事前に精査することが望まし

かった。

- (2) 実施プロセスに関すること
特になし。

3-5 結 論

本プロジェクト活動の進捗は、総じて順調である。当初計画のとおり、インドネシア側の POLMAS 推進政策を支援する「政策支援プロジェクト」として有効に機能している。他方、本プロジェクトは、インドネシア側による POLMAS の全国展開を可能にする体制／システムの構築が目標であるため、インドネシア側のイニシアティブによる全国普及計画・アプローチ（本プロジェクトの成果、特にブカシ型 POLMAS を取り入れた形での、POLMAS 普及）が重要である。プロジェクトの前半においては、普及アプローチの確立に資する多くの進展が既にみられている。引き続き、各州警察本部、警察署等の管轄区域の広大さ、地域特性の多様性等に配慮しつつ、プロジェクト終了後の普及を可能にする体制／システム／仕組みづくりを進めることができれば、本プロジェクトの目標は達成見込みが高く、また、その先の上位目標も達成可能とみられる。

3-6 提 言

- (1) プロジェクト目標／プロジェクト終了時の到達点

- ① プロジェクト前半の成果等を踏まえつつ、プロジェクト後半では、本プロジェクトの目標（＝プロジェクト終了時点の到達点）について、インドネシア側関係者とより具体的なイメージのすり合わせが必要である。

- (2) POLMAS の全国展開に向けた環境・基盤の整備（予算、人材等）

- ① 予算については、2015 年 1 月より、バビン活動手当の配賦が開始された。これは、本プロジェクトで育成した人材が現場で POLMAS を実践することの後押しになるものである。国家警察には、引き続き、POLMAS の全国展開を推進するために必要な予算措置を期待したい。
- ② 人材については、本邦研修参加者の POLMAS 関連部署への配置がみられる。研修参加者の有効活用という観点からも、国家警察には、引き続き、研修参加者の POLMAS 関連部署への配置を期待したい。

- (3) POLMAS の全国展開に向けた普及計画・アプローチの検討・策定

〈総 論〉

- ① プロジェクトにて実施中の「現地国内研修／ブカシ研修と、その後のフォローアップ活動」というアプローチを通じ、パイロット州においては、研修参加者の所属先における普及や、州内・所轄内への普及に有効な IHT を実施するための能力強化が図られている。そのため、本アプローチによりパイロット州内の普及メカニズムは確保することが可能とみられる。また、本アプローチは継続することが望ましい。
- ② 本プロジェクト終了後の全州普及については、国家警察（治安確立局、教育総局）の更なる

イニシアティブが求められるが、現時点では、普及計画策定（予定）等は確認できていない。プロジェクトの現時点の成果を踏まえつつ、インドネシアによる普及計画・アプローチについて、プロジェクト後半において検討・策定を支援することが必要である。

- ③ 普及計画・アプローチの検討・策定にあたっては、プロジェクト前半の進捗状況等も踏まえつつ、プロジェクト終了後もインドネシア側により、パイロット州のみならず、その他の州への普及に向けた体制／システムの構築に必要な要素を確認していく必要がある（政策・制度、組織・人員、予算、仕組み等）。

〈プロジェクトのアプローチと教育総局の通常研修プログラム〉

- ④ 普及計画・アプローチとして、現在のプロジェクトのアプローチ（ブカシ研修及びフォローアップ活動）を採用する場合には、プロジェクト後半において、同アプローチの継続性・持続性にも留意していくことが必要である。
- ⑤ なお、プロジェクトで開発した教材等は、教育総局の通常研修プログラムにおいて採用されている現状や、同研修プログラムは国家警察により予算措置がなされていることを踏まえれば、教育総局の研修プログラムを通じた全国普及は有効と考えられる。そのため、今後も教育総局の研修プログラムへの関与を継続することが望ましい。特に、関連の高い市民指導専科学校については、研修内容の更なる充実化も検討されたい。
- ⑥ また、プロジェクトのアプローチで実施している内容と、教育総局の通常研修プログラムで実施している内容との関連性を分析し、プロジェクトのアプローチの全部または一部を教育総局の研修プログラムに統合化していくことを検討されたい。

〈ブカシ研修／現地国内研修／縦ライン研修〉

- ⑦ 本プロジェクトの胆でもある、ブカシ研修（現地国内研修／縦ライン研修）については、プロジェクト終了後の役割・持続性等について検討する必要がある。

(4) 鑑 識

- ① 鑑識研修・検定制度の刑事専科学校への反映の可能性について、引き続き、検討を進めていくことが望ましい。
- ② プロジェクト期間中に可能な指紋採取研修及び照合研修の範囲についても検討することが望ましい。
- ③ 現在行われている指紋採取に係る出張型の研修・検定制度の持続性についても、検討することが求められる。

(5) プロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）及び活動計画（PO）の修正

- ① 中間レビュー調査の結果に基づき、PDM（Project Design Matrix）の指標の修正を行う。
- ② また、本プロジェクトの主要活動で、実施・計画されているにもかかわらず現 PO（Plan of Operations）に記載がないものを追記する（指紋照合研修、IHT に向けたキャパシティビルディング等を想定）。

(6) 第三者調査による意識調査

- ① 過去に実施してきたニールセン調査が候補の一つとして考えられるが、警察活動のなかでも本プロジェクトとの因果関係が明確な質問項目を精査し、より効率的なかたちでの実施を検討する。
- ② 併せて、問題解決件数等の指標で、市民の信頼向上度合いを確認する。

上記提言のうち、特に(1)の①、(3)の③及び⑥については、本中間レビュー終了後、適切な時期に、インドネシア側・日本側で議論する。