

国名 インドネシア	経済危機下の中小企業人材開発プロジェクト
--------------	----------------------

I 案件概要

事業の背景	インドネシアは、1997年の通貨危機後後の回復を順調に進めていたが、2008年の世界経済危機により再び大きな打撃を受けた。輸出企業向けの製品を製造していた中小企業は特に大きな影響を受け、経営及び生産の両面で、危機に対応できる運営基盤を確立する必要性に迫られた。JICAは中小企業に対し支援を行っており、2005年～2008年には257人の中小企業診断士が養成され、地方自治体にて中小企業診断士の養成を行う直接診断ユニット（UPL）106箇所が設置された。しかし、診断士やUPLの実践的技術力は、経済危機の影響を受けた中小企業を支援するには依然不十分な状況であった。				
事業の目的	1. 上位目標：中小企業の業績が回復し、経済危機下のインドネシア経済の安定化に貢献する。 2. プロジェクト目標：中小企業支援体制を強化するとともに、中小企業の経営スキル・生産技術の向上を図る。				
実施内容	1. プロジェクトサイト：ジャカルタを拠点としつつ、診断士トレーナー訓練は7市（工業省地域訓練センター（BDI）所在地）にて実施され、また経営スキル・生産技術に関連した現地国内研修は17市（工業省工業センター（Balai Besar）または工業研究標準化センター（Baristand）の所在地）にて実施された。 2. 主な活動：診断士トレーナー訓練、生産技術トレーナー訓練、中小企業向け研修、政策・施策に係る調査。 ※主な対象産業：繊維、製靴、食品飲料、電気電子、玩具。 3. 投入実績 日本側 (1) 専門家派遣：9人（短期専門家計28.39人月） (2) 研修員受入：20人（本邦研修） (3) 機材供与：なし (4) その他：調査のための現地コンサルタント雇用 相手国側 (1) カウンターパート配置：工業省、中小企業診断士（人数の記載なし） (2) 土地・施設：専門家の執務スペース (3) ローカルコスト負担：記載なし				
事前評価年	2009年	協力期間	2009年9月～2010年8月	協力金額	204百万円
相手国実施機関	工業省				
日本側協力機関	ユニコ インターナショナル株式会社、株式会社ワールド・ビジネス・アソシエイツ				

II 評価結果

＜評価の制約＞

- 有効性・インパクト：(1) 本事業はファストトラック制度の適用を受けており、緊急性の高い課題に迅速に対応するため、計画策定ステップが簡略化され得る事業であった。その結果、本事業の計画文書には詳細な記載がなく、入手可能な資料からは、本事業が診断士の訓練を通じてどのようにプロジェクト目標指標1（直接診断ユニットの役割に係る大臣令）の達成を意図していたのかが明らかではない。したがって、有効性の評価デザインにおいては、成果がどの程度活用されているか（参加者が、学んだことを各自の業務にてどの程度用いているか）を追加的な確認事項とした。(2) 同じ理由により終了時評価報告書も詳細ではなく、また事業完了報告書は事業の投入、活動及び成果の記載（研修の記録）が中心であったため、事業完了までのプロジェクト目標達成度に係る情報がほとんど入手できなかった。加えて(3) 事後評価時、研修受講者（プロジェクト目標指標2及び上位目標指標1の達成度の検証に重要な情報提供者）と連絡を取るのが困難であった。そのため、プロジェクト目標と上位目標の達成度の検証は、工業省の一般的なコメント及び、同省が2012年に実施した、中小企業診断士による診断サービスに対する中小企業の満足度調査（2012年モニタリング評価）の結果からの推測に依拠せざるを得なかった（同調査の回答が、本事業による研修の受講者の意見を表しているかについての情報はない）。このようにデータや情報の入手に制約があったため、以下に記載する評価結果は、JICAの事後評価のガイドラインに厳密に沿ったものとするのは困難であった。
- 持続性：持続性の評価にあたっては、本事業がその性質上、世界経済危機の中で即時の効果発現をめざし、かつ事業期間が1年間のみであったことを考慮し得る。それでもなお、「(評価を)適用しない」という後述の判断は例外的な措置である。

1 妥当性

本事業は、事前評価時、事業完了時ともにインドネシアの開発政策及び開発ニーズに合致している。開発政策としては、国家産業政策に係る大統領令2008年第28号（事業完了時有効）が工業の再活性化をめざしていることと整合している。開発ニーズについては、経済危機をうけ、輸出企業の原料提供により受注生産を行ってきた中小企業が原料調達ノウハウを学び、国内向けの製品を開発して売上を増やすための支援を行える人材の育成が必要とされていた。また、本事業は事前評価時における日本の援助方針とも合致していた。

本事業がファストトラック案件であることによるプロジェクトデザイン上の課題があった。すなわち、高い目標や指標をどのように達成するかについて、プロジェクトデザインが明確ではなかった。また、本事業にて育成した人材の活用計画及び事業効果のモニタリングシステムが事前に考慮されるべきであった。もっとも、本事業がファストトラック制度を用い、経済危機の影響にタイミングよく対応した意義は大きい。

以上より、本事業の妥当性は高い。

2 有効性・インパクト

本事業は、診断士トレーナー、生産技術トレーナー及び中小企業能力向上により中小企業支援体制の強化及び中小企業の経営スキル・生産技術の向上を図り（プロジェクト目標）、中小企業の業績を回復により経済の安定への寄与（上位目標）を

めざすものであった。

実績としては、(1) インドネシア国内7市にてのべ122人の診断士トレーナーがオンザジョブ・トレーニング (OJT) ベースのトレーナー訓練を受講し、10人の診断士トレーナー及び10人の生産技術トレーナーが、日本にて実際の中小企業診断及び生産改善の現場をそれぞれ見学した。また、(2) 対象産業の中小企業から約1,000人が、インドネシア国内17市にて実施された41の現地国内研修コースのいずれかを受講した。

これらの研修を通し、元受講者の中小企業診断または経営スキル・生産技術が向上し、研修で学んだ内容が各自の業務 (中小企業診断・コンサルテーションまたは中小企業運営) における研修計画に取り入れられた。しかし事業完了後は、中小企業支援の基点としての直接診断ユニットの役割を明確化した大臣令は出されず、また企業の経営が向上したかどうかを示す定量データは入手できなかった。もっとも、インドネシア国内にて実施されたOJTトレーナー訓練の元受講者によると、本事業から得た知識は工業省及び地方自治体を実施する中小企業向けワークショップ・セミナーに反映されているとのことである。また、本事業の効果が現場で継続しているとのプラスの調査結果もあった。聞き取りに回答した、日本での研修への元参加者3人は、講義や診断を行う際、本事業で作成されたOJTマニュアルを活用し、本事業をとおして学んだ知識を活用しているとのことであった。また、インドネシアで実施されたOJTトレーナー訓練の元受講者の中には、別のJICA事業「中小企業振興サービスのデリバリー改善プロジェクト」(2013年～2016年) において、地元の産業と地元産業を促進する機関 (地方自治体、商工会議所、銀行の地方支所など) とをつなぐファシリテーターとして選定された者もあった。これらの元受講者は、本事業にて培われたノウハウを活用することで中小企業の業績向上に貢献している。

上位目標については、表1に示すようにGDPに対する中小企業の寄与度は徐々に増大しているが、本事業との因果関係ははっきりしない。また、当初設定された指標のうちもう一つに関し、工業省が2012年に実施した調査によれば、企業は中小企業診断士の診断を受けた後に生産能力、製品の品質、バラエティを一定程度向上させている (後述の囲み参照)。同調査の回答者には現地国内研修の元受講者が含まれているほか、診断を行った中小企業診断士には本事業関係者 (診断士トレーナー訓練の受講者または診断士トレーナーから指導を受けた診断士) も含まれている。

このように、本事業は中小企業支援分野におけるトレーナーの能力強化を促進し、中小企業診断士制度への工業省の関心を維持するのに有効であったといえるが、上位目標を検証するために必要な情報を十分集めることはできなかった。主に研修からなる1年間の事業としては、プロジェクト目標と上位目標の設定レベルが高すぎることに留意すべきである。

以上より、本事業の有効性・インパクトは中程度である。

プロジェクト目標及び上位目標の達成度

目標	指標	実績
プロジェクト目標 全国に存在する中小企業診断士による中小企業に対する実践的なアドバイス能力が向上し、実際にアドバイスが行われることによって、経済危機で特に影響を受けた産業における中小企業の経営スキル・生産技術が向上する。	中小企業診断士による支援に関して、支援の基点となるべく設立された直接診断ユニットの役割が明確された大臣令が出される。	(事業完了時) 直接診断ユニットは、2007年の工業省中小企業総局長令第55/IKM/PER/2007 (同ユニットの設置に係るガイドラインを示したもの) により制度化されたが、関連の大臣令は本事業期間中に出来なかった。しかし工業省は中小企業診断士の重要性を認識し、直接診断ユニットの数を段階的に増加させた。 (事後評価時) 関連の大臣令は出されていないが、工業省中小企業総局長令第55/IKM/PER/2007は引き続き有効であり、直接診断ユニットの数も2008年の106箇所から2012年の154箇所に増加した。また、インドネシア国内OJTトレーナー訓練を受け、中小企業支援に携わった元受講者は、本事業で学んだ知識を引き続き活用している。
	研修に参加した企業が品質、生産工程などを改善し、より質の高い製品を生産する。	(事業完了時) 国内研修に参加した中小企業のほとんどは、研修で学んだ内容を適用した (ただし詳細情報は不明)。 (事後評価時) 工業省が2012年に実施した調査結果から、本事業の何らかの貢献が推測される。
上位目標 中小企業の業績が回復し、経済危機下のインドネシア経済の安定化に貢献する。	研修参加企業の半数が研修後に売上高・利益を増加させる。 GDPへの中小企業による寄与度が高まる。	(事後評価時) 工業省が2012年に実施した調査結果から、本事業の何らかの貢献が推測される。 (事後評価時) 徐々に高まっているが、因果関係は不明。

出所：終了時評価報告書、事業完了報告書、工業省報告書

3 効率性

本事業は、協力金額及び協力期間ともに計画内に収まった (計画比はそれぞれ82%、100%)。事業の成果は、成果2を除きほぼ計画どおり産出された (成果2が計画どおり産出されなかったのは、海外ドナーから供与された機材を政府の施設以外に置くことがインドネシア政府の規則により禁止されていたため、研修用機材の供与が取りやめとなったことによる)。以上より、本事業の効率性は高い。

4 持続性

政策制度面につき、工業再活性化の加速をめざす「国家産業政策に係る大統領令2008年第28号」及び、中小企業振興を掲げる「国家中期開発計画」(2015年～2019年) のいずれも、事後評価時に引き続き有効である。

体制面では、中小企業診断士の多くが他部署に異動になり、その大半が中小企業支援とは直接関係がない業務に従事している。工業省によれば、より多くの中小企業診断士を中小企業担当部署に配置すべきだが、中小企業診断士は地方自治体に所属しているため同省には人事の権限がないとのことであった。加えて、中小企業診断士そのものが十分機能していないとの同省のコメントもあった¹。そのため、工業省は2012年に診断士養成を停止したうえ、2013年に同省中小企業総局が中小企業診断士制度の改善に係るタスクフォース (作業グループ) を設置して課題解決を図っている。本事業実施時にカウンターパートであった職員の一部は同タスクフォースに参加していた。同タスクフォースは解散したが、中小企業総局は中小企業診断士制度の

¹ 2012年の中小企業診断士数は408人であった。診断士業務を行っている診断士トレーナーの累積数は、2010年に51人、2011年に60人であった。加えて、本事業の事業完了報告書 (2010年) によると、中小企業診断士制度は次のような問題を抱えていた。「診断士が途中で離職するケースが多い。」「診断士の資格を持っていても昇進、昇給などにはほとんど関係なく、インセンティブもないためである。中央政府からのサポートもなく、また企業側の意識も浸透していない。」「診断士制度の現地企業に対する周知度は低い。」(4-1 ページ)

改革を引き続き検討している。

技術面では、上述のスキル不足の問題の現状について情報を十分入手できなかったが、肯定的な調査結果もあった。すなわち、本事業実施時にカウンターパートだったがその後異動となった職員の業務が新任職員に引き継がれている。また、OJTトレーナー訓練及び日本での研修への元参加者への聞き取りでは、回答者はOJTマニュアルを引き続き参照しており役に立つと考えているとの回答であった。

財政面については、診断士養成が停止された理由の一つは予算の削減であるとの工業省からのコメントがあった。

以上の調査結果からは、さらなるインパクトのためには実施機関の体制面、技術面及び財務面に問題が見受けられ、事業によって発現した効果の持続性は限定的であるが、評価を適用しないと判断する。

このような判断の理由は次のとおりである。本事業はもともと、2008年の経済危機の直後、中小企業開発のため迅速な対策を図るものであったことに留意すべきである。本事業が、素早いアクションを重視した1年間の事業であったことを考慮すると、事業効果の持続性を他の事業と同様に評価するのは困難である。

5 総合評価

本事業は、ファストトラック制度を適用して経済危機に対し迅速なアクションを取ったものであり、中小企業診断士トレーナー多数及び中小企業からの研修受講者約1,000人の能力を向上させ、2008年の世界経済危機後の中小企業の強化に寄与した。工業省が2012年に実施した調査では、本事業によって強化された中小企業診断サービスを受けた参加者の60%が診断サービスによって何らかの能力向上をみたとの結果が得られているが、入手できた情報は限定的であり、本事業のプロジェクト目標と上位目標の達成度を特定することはできなかった。

持続性については、本事業にて移転された知識や作成されたマニュアルを継続的に活用している診断士トレーナー及び中小企業診断士が確認された。しかし、政府は2012年に診断士養成を停止し、新たな中小企業支援策の策定を図っている。体制面、技術面、財務面に改善すべき点があるものの、本事業は期間1年間で中小企業の回復のための素早いアクションを取るものであったことに留意すべきである。

以上より、持続性の評価を行わないため、本事業の評価は該当なしとの判断とする。

III 教訓・提言

実施機関への提言：

工業省は中小企業診断士制度の効果を活用する必要がある。また、現在の経済面の要請に応えるような、有効な中小企業開発政策・施策の展開にあたって本事業の経験を用いるべく、必要なアクションを取ることが望まれる。

JICAへの教訓：

本事業はデザイン及び指標のあり方を含め、事業の評価可能性に改善すべき課題があった。事業効果のモニタリングシステムが十分考慮されなかった結果、診断士トレーナー訓練によってどのようにプロジェクト目標指標1（直接診断ユニットの役割に係る大臣令）を達成しようとしていたのかが、入手可能な資料からは明確に読み取れなかった。また、GDPにおける中小企業の寄与度の上昇という上位目標の指標は高すぎる到達目標であった。プロジェクト目標、上位目標及びそれらの指標は、事業の投入や期間を踏まえて慎重に検討されるべきである。

表1 中小企業のGDPへの寄与

(単位：十億ルピア)

	2008		2009		2010		2011		2012		2013	
中小企業小計	2,613,226	55.7%	2,993,152	56.5%	3,466,393	57.1%	4,303,573	57.9%	4,869,596	59.1%	5,714,575	60.3%
中規模企業	630,340	13.4%	713,263	13.5%	816,745	13.5%	1,002,170	13.5%	1,120,353	13.6%	1,299,494	13.7%
小規模企業	472,830	10.1%	528,244	10.0%	597,770	9.8%	722,014	9.7%	798,122	9.7%	920,618	9.7%
零細企業	1,510,056	32.2%	1,751,645	33.1%	2,051,878	33.8%	2,579,388	34.7%	2,951,121	35.8%	3,494,463	36.9%
大規模企業	2,080,583	44.3%	2,301,709	43.5%	2,602,370	42.9%	3,123,516	42.1%	3,372,296	40.9%	3,755,377	39.7%
総計	4,693,809	100.0%	5,294,861	100.0%	6,068,763	100.0%	7,427,088	100.0%	8,241,892	100.0%	9,469,952	100.0%

出所：協同組合・中小事業省 2013年次報告書

囲み：中小企業診断の中小企業へのインパクト

2012年、産業教育訓練センター(CIET)は中小企業診断サービスの中小企業へのインパクトに係る調査を実施した。その結果、診断サービスを受ける前との比較において、回答者の69%*が「生産能力が増大した」、68%*が「自社製品の品質が向上した」、63%*が「製品のバラエティが増大した」と回答した。

*数値は「少し増大/向上した」「増大/向上した」「とても増大/向上した」の合計(下表)。

	減少/悪化した	変化なし	少し増大/向上した	増大/向上した	とても増大/向上した	合計
生産能力	11 (16%)	10 (14%)	14 (20%)	14 (20%)	20 (29%)	69
製品の品質	15 (22%)	7 (10%)	14 (20%)	20 (29%)	13 (19%)	69
製品のバラエティ	9 (13%)	17 (25%)	16 (23%)	19 (28%)	8 (12%)	69

出所：工業省「Monitoring and Evaluation 2012」

注：回答69社(中小企業)の内訳は、食品37社、繊維7社、手工芸14社、金属5社、家具2社、家庭用品3社、ハーブ(ジャムウ)1社、建築資材1社。



研修元受講者による製品検査