

国名	中小企業振興サービスのデリバリー改善プロジェクト
インドネシア	

## I 案件概要

事業の背景	<p>インドネシア政府は1997年のアジア経済危機以降、財政・経済の構造改革を進めた。その結果、2007年以降（2009年を除く）、経済は回復し、毎年6%を超える経済成長率を実現するに至った。産業政策においては、一層のテコ入れを図るため、2008年5月に「国家産業開発政策に関する大統領規定第28号」が発出された。この状況下、JICAにより開発計画調査型技術協力プロジェクト「中小企業クラスター振興開発調査」（2009年～2010年）が実施され、行政区画や部局を超えた効率的なクラスター振興体制の構築といった産業振興が抱える課題の解決策を示すガイドラインが策定された。同ガイドラインは、中央政府及び地方政府により活用され、中小工業におけるクラスター振興の進展に寄与することが期待されていた。しかしながら、クラスター振興のサービスデリバリー上に課題があり、同サービスは機能していなかった。そのため、同サービスの改善/強化を図ることは必要であった。</p>		
事業の目的	<p>本事業は、ローカルワーキンググループ（LWG）の設立、LWGメンバーを対象にした中小企業振興に関する研修、サービス・ディレクトリーの制作、地場産業アクションプランの計画策定・実施・評価、中小企業振興モデルの確立を通じて、工業省が効率的な中小企業振興サービスを提供する基盤を確立して中小企業振興モデル（SMIDePモデル<sup>1</sup>）として展開するための準備を図り、もって、対象地域の中小企業の生産及び競争力を向上させ、確立されたSMIDePモデルが他地域においても実践されることを目指す。</p>		
	<p>1. 上位目標：対象地域の中小企業の生産や競争力が向上するとともに、確立された中小企業振興モデルが他地域でも実践される。 2. プロジェクト目標：工業省が、効率的な中小企業振興サービスを提供する基盤を確立し、中小企業振興モデルとして展開するための準備をする。</p>		
実施内容	<p>1. 事業サイト：ジャカルタ市、北スマトラ州サモシール県、中部ジャワ州テガル県、中部スラウェシ州パル市及び周辺県、西部カリマンタン州ポンティアナ市、東部ジャワ州モジョケルト市 2. 主な活動：1) LWGの設立、2) LWGメンバーを対象にした中小企業振興に関する研修、3) サービス・ディレクトリーの制作、4) 地場産業アクションプランの計画策定・実施・評価、5) SMIDePモデルの確立等 3. 投入実績</p>		
	日本側	相手国側	
事業期間	2013年4月～2016年4月（うち延長期間：2016年4月）	事業金額	（事前評価時） 351百万円、（実績） 382百万円
相手国実施機関	工業省中小企業総局		
日本側協力機関	株式会社コーエイ総合研究所（現 株式会社コーエイリサーチ&コンサルティング） ユニコ インターナショナル株式会社		

## II 評価結果

### 【評価の制約】

- 本事後評価のプロセスにおいて、関係職員の多くが異動ないしは退職をしており、また、職員の多くが新型コロナウイルス蔓延による在宅勤務を強いられていたため、必要な情報及びデータにアクセスすることが困難であった。加えて、現地インタビューを含む現地調査が実施できず、必要な情報及びデータを収集することができなかった。そうした制約の中、JICAは、アクセスできた情報の収集・分析や、関係者への電話やメールによる質問票の送付・回収で得られた情報を基に、評価判断を行った。

### 【留意点】

- 本業務では、SMIDePモデルの拡大に向けた予算的・組織的状況を検証するため、プロジェクト目標の指標2「工業省において、確立された中小企業振興モデルを他地域に展開するための、予算が確保され、組織体制が整備される。」が設定されていたが、そうした状況は持続性の観点から検証されることが望ましい。したがって、指標2の事後評価時の継続状況は、「持続性」の制度・体制面及び財務面で検証した。

### 1 妥当性

#### 【事前評価時のインドネシア政府の開発政策との整合性】

本事業は、クラスター開発や地方産業振興を図る「戦略計画」（2010年～2014年）及びバリューチェーンの拡大や地域開発とセクター開発の融合、地方産業の振興、地域間の連結性の強化を目標に掲げる「経済開発加速・拡大マスタープラン」（2011年～2025年）といったインドネシアの開発政策に合致していた。

#### 【事前評価時のインドネシアにおける開発ニーズとの整合性】

本事業は、同国における中小企業振興を促進するため、中小工業における効率的なクラスター振興のサービスデリバリーの

<sup>1</sup> SMIDePモデルとは、中小企業・産業振興のサービスを提供する基盤としてのガイドラインを準備し、実行に移すために必要となる予算や組織体制の提供を総称するモデルである。

改善といったインドネシアにおける開発ニーズに合致していた。

【事前評価時における日本の援助方針との整合性】

本事業は、ビジネス・投資環境の改善を図るための各種規制・制度の改善支援を含む「更なる経済成長への支援」を重点分野の一つとして掲げる「対インドネシア国別援助方針」（2012年）に合致していた。

【評価判断】

以上より、本事業の妥当性は高い。

2 有効性・インパクト

【プロジェクト目標の事業完了時における達成状況】

事業完了時まで、プロジェクト目標は達成された。本事業を通じて、効率的な中小企業振興サービスを提供する中小企業振興モデル（SMIDePモデル）は確立され、地場産業の振興を促すためのテクニカル・ガイドラインが作成された。同モデル及び同ガイドラインともに、中小企業総局により承認され、本事業では関心を示す地方政府に対する普及を図った（指標1）。また、同ガイドラインに基づくSMIDePモデルの一層の普及を図るため、中小企業総局は、1) 人員及び予算に応じた地方政府及び産業の絞り込み、2) 普及に特化した内部チームの設置、3) 同ガイドラインの提供、という準備を行った（指標2）。本事業を通じて、対象産業の生産者の一定数は、地場産業アクションプランで設定した目標を達成することができた（ウロス<sup>2</sup>活用ファッション産業：20生産者、船舶部品産業：4生産者、カカオ加工産業：16生産者）（指標3）。

【プロジェクト目標の事後評価時における継続状況】

事業完了以降、事業効果は一部継続している。SMIDePモデル及び地場産業の振興を促すためのテクニカル・ガイドラインは、工業省で継続的に採用されており、また、西部カリマンタン州を除く対象地域でも活用されている。事後評価時点において、成功事例としてはカカオ加工産業で26件、籐家具産業で20件が確認されている。地方政府によると、本事業で対象となっていた他の産業における成功事例の正確な数は確認できなかったものの、それら産業も継続しているとのことであった。工業省及び地方政府によれば、同モデル及び同ガイドラインが活用されている理由として、中小企業振興にあたって、同モデルは良い手法であり、同ガイドラインも良い参考資料となっていることが挙げられた。また、工業省によれば、同国では地方分権制が導入されているため、地方政府からの要請に則って同モデルの普及／促進を行っているとのことであった。例えば、事業完了後、東部ジャワ州の非対象地域であったパスルアン市から要請がなされ、工業省は同市にある自動車部品産業及び金属産業に同モデルを拡大させた。ただし、産業クラスター振興を行ううえで必須事項であったLWG（同モデルのコンポーネントの一つ）は、TPL-IKMと呼ばれる現地ファシリテーター手法に代替されている。その背景には、LWGの設立・運営・管理には、膨大な時間、人員及び手間がかかることがある。工業省によると、TPL-IKM手法が、同モデルの普及／促進の役割を担っているとのことであった。上述したとおり、西部カリマンタン州では、職員が入れ替わったり、人員に制約があったりと同モデルは適用されておらず、同州職員は同モデルとは異なる研修を提供することで中小企業振興を試みている。

【上位目標の事後評価時における達成状況】

事後評価時において、上位目標は未達成であった。中央スラウェシ州の地方政府によると、チョコレート製品の認知度が高まり、市場が拡大するにつれて、チョコレート産業における中小企業の売上及び販路が増加しているとのことであった。また、市場が拡大したことで、籐家具製品が目に見える機会が多くなってきているとの回答も得た。しかしながら、事後評価時において、全対象地域の中小企業における売上及び販路に関するデータは入手不能であった。この理由として、同データは一部の中小企業において適切に管理されておらず、そうした企業は政府に提出する財務資料を作成できないことが挙げられ、また、そうしたデータを保管しておくためのデータベースがないことが挙げられた。そのため、中小企業がSMIDePモデル導入後に生産及び競争力を高めることができたのか否かを検証することはできなかった（指標1）。同モデルを採用している州の数については、非対象州の中では南部スラウェシ州が唯一の州であり、金銀工芸品製造者に対する同モデルの導入準備を開始している。なお、新型コロナウイルスの影響で実現には未だ至っていない（指標2）。工業省からは、事業完了後に同モデルが十分に普及・促進できていない理由として、LWGには膨大な時間、人員及び手間を要することから非対象州が関心を示さないこと、同国の地方分権化体制の下では中央政府は地方政府に対して同モデルの適用を強制できないことが挙げられた。それゆえ、工業省は、地方政府により負担が少ないTPL-IKM手法を活用することで同モデルの普及・促進に着手しようとしている。

【事後評価時に確認されたその他のインパクト】

事後評価時において、いくつかの正のインパクトが確認された。本事業においてジェンダーに基づくターゲティングは想定されていなかったものの、SMIDePモデルを活用する産業には女性の更なる生計向上の活動に寄与している事例がある。例えば、チョコレート製品に関して、生産者の多くは女性であった。その他のインパクトとしては、中央スラウェシ州の自治体では、加工チョコレート製品の開発に向けて同製品に特化した地域テクニカルサービスユニットを設置したり、籐加工のための小規模な産業センターを整備したり（建物や設備といったインフラ整備）と、中小企業への支援を開始している。

【評価判断】

よって、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 工業省が、効率的な中小企業振興サービスを提供する基盤を確立し、中小企業振興モデルとして展開するための準備をする。	(指標1) 工業省において、中小企業振興のために開発されるガイドラインが省内で採用される。	達成状況：達成（継続） (事業完了時) • SMIDeP モデル及び地場産業の振興を促すためのテクニカル・ガイドラインは中小企業総局により承認され、本事業では関心を示す地方政府に対し普及を図った。 (事後評価時) • 同モデル及び同ガイドラインは、工業省で継続的に採用されており、下表に示すとおり対象地域においても活用されている。  [対象地域における同モデルの継続状況]

<sup>2</sup> ウロスとは、北部スマトラ州に住むバタク民族の伝統的な布である。

		対象地域	同モデルの継続状況 (継続/未継続)																
		北スマトラ州 (サモシール県)	継続																
		中部ジャワ州 (テガル県)	継続																
		中部スラウェシ州 (パル市)	継続																
		西部カリマンタン州 (ポンティアナ市)	継続していない																
		東部ジャワ州 (モジョケルト市)	継続																
	(指標2) 工業省において、確立された中小企業振興モデルを他地域に展開するための、予算が確保され、組織体制が整備される。	達成状況：達成 (事業完了時) ・ 地場産業の振興を促すためのテクニカル・ガイドラインに基づいて SMIDeP モデルを一層普及させるため、中小企業総局は、1) 人員及び予算に応じた地方政府及び産業の絞り込み、2) 普及に特化した内部チームの設置、3) 同ガイドラインの提供、といった準備を行った。 (事後評価時) ・ 「持続性」にて確認																	
	(指標3) 成功事例(地場産業アクションプランで設定された目標を達成した中小企業/生産者)	達成状況：達成 (一部継続) (事業完了時) ・ 各対象産業において、次の成功事例が確認された。 <table border="1" data-bbox="774 667 1524 1120"> <thead> <tr> <th>対象産業</th> <th>目標を達成した中小企業/生産者</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>ウロスファッション</td> <td>生産者 20 軒は、手芸製品の観光/地元市場においてバイヤーまたは販路を広げている。</td> </tr> <tr> <td>船舶部品</td> <td>中小企業 4 社は、インドネシア船級協会からの認証を受け、造船会社との取引を始め、取引に関する照会も受けている。</td> </tr> <tr> <td>カカオ加工</td> <td>生産者 16 軒は、チョコレート製品のバイヤーまたは販路を広げている。</td> </tr> <tr> <td>籐家具</td> <td>確認されていない。中小企業 5 社は LWG が設定した製造基準に則って生産を行えるようになったものの、バイヤーまたは利用者との目に見える形での取引は報告されていない。</td> </tr> </tbody> </table> 注：本事業の後半で対象となったアロエ加工及び履物に関して、地場産業アクションプランは途中段階であると LWG は認識していたため、主な目標の達成は確認できなかった。 (事後評価時) ・ 次の成功事例が確認された。地方政府によると、本事業で対象となっていた他の産業は継続しているとのことであった。しかしながら、成功事例の正確な数は確認できなかった。 <table border="1" data-bbox="774 1377 1524 1478"> <thead> <tr> <th>対象産業</th> <th>SMIDeP モデルを適用している中小企業/生産者</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>カカオ加工</td> <td>26 生産者</td> </tr> <tr> <td>籐家具</td> <td>20 生産者</td> </tr> </tbody> </table>		対象産業	目標を達成した中小企業/生産者	ウロスファッション	生産者 20 軒は、手芸製品の観光/地元市場においてバイヤーまたは販路を広げている。	船舶部品	中小企業 4 社は、インドネシア船級協会からの認証を受け、造船会社との取引を始め、取引に関する照会も受けている。	カカオ加工	生産者 16 軒は、チョコレート製品のバイヤーまたは販路を広げている。	籐家具	確認されていない。中小企業 5 社は LWG が設定した製造基準に則って生産を行えるようになったものの、バイヤーまたは利用者との目に見える形での取引は報告されていない。	対象産業	SMIDeP モデルを適用している中小企業/生産者	カカオ加工	26 生産者	籐家具	20 生産者
対象産業	目標を達成した中小企業/生産者																		
ウロスファッション	生産者 20 軒は、手芸製品の観光/地元市場においてバイヤーまたは販路を広げている。																		
船舶部品	中小企業 4 社は、インドネシア船級協会からの認証を受け、造船会社との取引を始め、取引に関する照会も受けている。																		
カカオ加工	生産者 16 軒は、チョコレート製品のバイヤーまたは販路を広げている。																		
籐家具	確認されていない。中小企業 5 社は LWG が設定した製造基準に則って生産を行えるようになったものの、バイヤーまたは利用者との目に見える形での取引は報告されていない。																		
対象産業	SMIDeP モデルを適用している中小企業/生産者																		
カカオ加工	26 生産者																		
籐家具	20 生産者																		
上位目標 対象地域の中小企業の生産や競争力が向上するとともに、確立された中小企業振興モデルが他地域でも実践される。	(指標1) 対象地域の中小企業の売上や販路が増加する。	(事後評価時) 検証不能 ・ 対象州の中小企業の売上や販路に関するデータは入手できなかった。この理由として、中小企業の中には専門的に管理されておらず、政府に提出する財務資料を作成できない企業があること、また、そうしたデータを保管しておくためのデータベースがないことがあげられる																	
	(指標2) 確立された中小企業振興モデルを適用し、中小企業振興サービスの改善をする地域が増加する。	(事後評価時) 未達成 ・ 事業完了後、元々対象州でなかった南部スラウェシ州が、金銀工芸に SMIDeP モデルの適用準備を始めている。しかしながら、新型コロナウイルスの流行により、その活動は一時中断している。同モデルは、他の非対象州には未だ広まっていない。																	
出所：事業完了報告書、インタビュー及び質問票 (工業省、北部スマトラ州の地方政府、中央ジャワ州の地方政府、中央スラウェシ州の地方政府、西部カリマンタン州の地方政府、東部ジャワ州の地方政府)																			
3 効率性 事業費及び事業期間は計画をわずかに上回った (計画比：それぞれ109%及び103%)。アウトプットは計画通り産出された。以上より、効率性は中程度である。																			
4 持続性 【政策面】 「国家産業振興マスタープラン」(2015年～2035年)は、中小工業を含む産業計画及び振興における政府及び業界関係者へのガイドラインとなっている。「国家産業政策」(2015年～2019年)及び「国家産業政策」(2020年～2024年)(草案)は、「国家産業振興マスタープラン」(2015年～2035年)を実施するための方向性及び活動を示している。本事業は中小企業振興を目的としていたため、そうした政策に裏付けされている。																			

## 【制度・体制面】

事業完了後の2018年に工業省で組織体制に変更が生じた。本事業の実施機関であった中小企業総局（The General Directorate for Small and Medium Industry）は、中小企業総局（The Directorate General of Small, Medium and Multifarious Industry）へと組成された。また、事業実施中、工業省は、テリトリアルアプローチ（中小企業総局地域I（対象地域：スマトラ及びカリマンタン）、中小企業総局地域II（対象地域：ジャワ、バリ、ヌサ・トゥンガラ）、中小企業総局地域III（対象地域：スラウェシ、マルク、北マルク、西パプア、パプア））から産品別アプローチ（中小企業総局（対象産品：食品、木材製品、家具）、中小企業総局（対象産品：化学製品、衣類、工芸、その他）、中小企業総局（対象産品：金属、機械、電子機器、輸送機器））へと変更を行った。工業省によると、今回の変更により、より包括的で持続可能な中小企業振興が可能になるとのことであった。

### [工業省中小企業総局]

中小企業総局（特に、法務協力事務局）は、中小企業振興のための戦略・プログラムの策定を所管している。また、工業省は、地方政府がSMIDePモデルを普及・促進するための財政的支援も行っており、例えば、同モデルを実施するために必要なファシリテーターの給与や謝礼にかかる予算を提供している。工業省によると、同課には職員21人が配置されているものの、同モデルの普及・促進に専従しているわけではなく、代わりに、【プロジェクト目標の事後評価時における継続状況】で記載したTPL-IKM手法が地方政府からの要望に応じて同役割を担っている。現在、パスルアン市にはファシリテーター1人が配置されており、同モデルを用いて中小企業振興を促している。

### [地方政府]

北スマトラ州を管轄する地方政府には中小企業振興を担う職員が3名、中央スラウェシ州を管轄する地方政府には32名、中央ジャワ州を管轄する地方政府には13名、東ジャワ州を管轄する地方政府には20名、西カリマンタン州を管轄する地方政府には6名配置されている。北スマトラ州、中央スラウェシ州、中央ジャワ州及び東ジャワ州は事後評価時においてもSMIDePモデルを継続しており、職員数は十分と考えられる。また、西カリマンタン州についても、同モデルを普及するだけの人員は一定数確保できているものの、上述のとおり、LWGに膨大な時間、職員及び手間がかかるため、同モデルの実施に関心を示していない。

### [サービス・ディレクトリー]

本事業では、ウェブ上にサービス・ディレクトリーが開発された。しかし、事業完了後、同サービスを扱う人材が不足したため、同サービスは停止している。それゆえ、中小企業総局は、中小企業振興にかかるプラットフォームとして新たなウェブサイト (<http://ikm.kemenperin.go.id/>) を立ち上げ、事後評価時においても同サイトを運営している。

## 【技術面】

### [工業省中小企業総局]

中小企業総局法務協力事務局の職員は、SMIDePモデルの普及／促進に必要な能力及び知識を維持している。その背景には、職員は、内部・外部のワークショップ及び研修へ定期的に参加していることがある。

### [地方政府]

地方政府の職員は、SMIDePモデルを継続するための能力及び知識を一定程度有している。しかし、予算不足により同モデルを普及・促進するための特別な研修は受けておらず、工業省から要請されるトレーニング及び研修に大きく依存している。

## 【財務面】

### [工業省]

工業省の予算データは、表に示すとおり。工業省によれば、特別予算は公開できないものの、予算は毎年安定的に確保できており、SMIDePモデルの普及・促進にかかる予算も一定額配布しているとのことであった。予算源は、国家予算となっている。【制度・体制面】で記載したとおり、同モデルの普及／促進は地方政府からの要請ベースとなっており、地方政府から同モデルの導入要請があれば、工業省は同モデルを実施するためにファシリテーターを配置もしくはLWG会合を開催するために必要な予算を配分できるとのことであった。

工業省の予算 <sup>3</sup>					
(単位：兆インドネシアルピー)					
2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年 (計画)
3.25	2.83	2.83	3.61	2.10	2.99

### [地方政府]

地方政府の予算データは、入手できなかった。地方政府によると、SMIDePモデルにかかる十分な予算はなく、それにより同モデルの運営・普及・促進に問題（職員への研修を行えない等）が生じているとのことであった。同モデルの実施のための予算は、地方政府で確保される必要がある。

## 【評価判断】

以上より、技術面及び財務面に一部問題があり、本事業によって発現した効果の持続性は中程度である。

## 5 総合評価

本事業は、SMIDePモデルの確立とその普及を目指したプロジェクト目標を達成したものの、SMIDePモデル導入によって対象地域における中小企業の生産や競争力を向上させ、同モデルを他地域に普及させることを目指した上位目標を達成することはできなかった。持続性については、州レベルで人員不足が生じており、州レベルの職員には定期的なワークショップ及び研修機会も与えられていない、さらには、SMIDePモデルを普及・促進するための十分な予算も確保されていない。効率性については、事業費及び事業期間は計画をわずかに超過した。

以上より、総合的に判断すると、本事業は一部課題があると評価される。

<sup>3</sup> 予算情報は、工業省のウェブサイト（2016年～2018年）と、同省からの提供データ（2019年～2021年）による。

### III 提言・教訓

実施機関への提言：

- 工業省が提供する支援（SMIDeP モデルを含む）の有効性の評価を可能にするため、同モデルの導入と支援された中小企業のパフォーマンス（財務状況を含む）を記録するデータベースを導入することを工業省へ提案する。
- TPL-IKM のファシリテーターが SMIDeP モデルをより把握し、同モデル(ないしはその要素)が現地で適用されるよう、TPL-IKM のファシリテーター研修のカリキュラムに同モデルを組み込むことを提案する。

JICA への教訓：

- 事業完了後、産業クラスター振興を行ううえで必須事項であった LWG (SMIDeP モデルのコンポーネントの一つ) は、TPL-IKM と呼ばれる現地ファシリテーター手法に代替されている。TPL-IKM 手法は本事業の計画段階からその存在が認識されていたものの、持続性の観点から幾つかの課題が見られたため、本事業では同モデルを普及・促進するためのツールとして採用しなかった。その代替手段として LWG の設置を決定した。しかしながら、LWG の設立・運営は地場産業振興に携わる関連組織を巻き込んだ地場産業アクションプラン作成のプロセスを経る必要があり、そのプロセスには膨大な時間、人員及び手間がかかる。このことは、地方政府が SMIDeP モデルを導入するうえでの大きな障壁となっている。それゆえ、事業の計画または実施段階において、事業効果を最大化するため、既存のシステムを上手く活用ないしは改善する方法についても深く検討すべきである。



パスルアン市における金属・自動車部品分野の中小企業の振興に関する SMIDeP モデルの 2019 年フォローアップ分科会会合



パスルアン市での SMIDeP モデル採用のための 2018 年ステークスホルダー会合