

## < 調査概要 >

インドネシアで実施した協力隊チーム派遣による地域開発計画支援プロジェクトが M / M による 5 年間の協力を終了するにあたり、インドネシア側、JICA 側両者共同により最終評価を現地において実施した。その結果、評価報告書が作成され、本調査団とインドネシア側関係者 BAPPENAS、BANGDA、BAPPEDA Tki、BAPPEDA Tkii との間で合意のサインが交わされた。また諸事情で未終了として残されたプログラム活動に対するフォローアップの必要性から、JICA インドネシア事務所長とインドネシア側の中央、州、県の各政府関係者との間でフォローアップ事業に対するミニッツが署名された。

評価は本調査団とインドネシア側関係者と合同評価方法の形態をとることができた。評価作業として現地での活動把握調査と 2 回の現地セミナーを実施した。第 1 回のセミナーはプロジェクトサイトの県において合同評価メンバーとキーファーマー、県関係者、隊員及び C / P が参加し、プロジェクトが実施した技術移転事業を総括する内容であった。また第 2 回のセミナーは、州における各県の代表者 (BAPPEDA)、州、隊員と C / P 及び合同評価メンバーが参加し、技術、プロジェクト成果の普及を目的として実施された。このセミナーの開催において技術協力の目的が補完でき、プロジェクト全体が総括できたものとする。また、現場での評価は PDM (本評価のために再度作成) を前提として DAC の 5 課題指標を取り入れて実施し報告書をまとめた。評価の詳細内容は付属資料 8 の合同評価ミニッツを参照されたい。

本評価調査の総評として、本プロジェクトを今後南スラウェシ州における農村開発のモデルとしたいとの現地側の高い評価が確認できたことで、プロジェクトとしての所期目的は十分に達成されているものとする。また今回協力隊チーム派遣案件としてはじめて評価を実施したが、手法としてはプロジェクト方式技術協力案件で実施している手法を参考に類似の形式で評価した。また、協力隊事業という次元から本計画に携わった隊員の意見を質問票により調査した。取りまとめた結果を分析することでこの評価が次のプロジェクト形成へとフィードバックされるものとする。

# 第1章 評価調査実施概要

## 1 - 1 調査背景・経緯

協力隊事業の目的は他の技術協力事業と異なり、JICA 団法で「開発途上地域の住民と一体となって当該地域の経済・社会の発展に協力することを目的とする海外での青年の活動を促進・助長するため」と定められている。このことから、事業評価のあり方も協力隊と技協とはおのずと異なり、協力隊事業の評価はプロ技等の評価と必ずしも同様の過程を踏まえ同一の項目について行われる必要はないと考えられていた。しかし、本プロジェクトのようなチーム派遣方式においては、協力隊事業といえども、多くの人材、資金、資材等、プロ技に類する投入がなされてきたのは事実であり、その結果を総合的・体系的に検証する必要は否めない。また、本プロジェクトを技協ではなく協力隊チーム派遣で実施したことの意義、換言すれば、協力隊事業に特有の側面についての成果を検証することも、本プロジェクトの評価にあたって必要であると考えられた。

一方、インドネシア政府側の本評価に関する基本姿勢は次のようなものであると推察された。

- ・本プロジェクトの実施協議議事録には「日本・インドネシア両政府間で、目標達成度を検証するために終了時評価を行う」旨が明記されており、きちんと評価を行う必要がある。
- ・本プロジェクトは、インドネシア政府事業である「地域総合開発計画」の一部を支援することが目的であるため、同政府として今回の評価には特に次のことが期待される。

本プロジェクト終了後の対応方針を策定する。

本プロジェクトで採られたアプローチや活動内容について、既存の政府事業と比較して、教訓や「地域総合開発計画」への提言を導き出す。

以上の事項、及び今年2月に派遣された計画打合せ調査団の提言を踏まえ、現地ではこれまでに以下のとおり、最終評価のための準備を進めてきた。本調査においては、これら現地準備の結果も十分検討したうえで、総合的な評価を行うことが期待されていた。

- ・事業評価表：隊員活動の分野ごとの背景、目的、方法、成果等の隊員自身による総括（付属資料10「事業自己評価表」を参照）
- ・評価会議報告書：プロジェクト事業実施集落の住民による内部的評価会議の結果（付属資料11「事業評価会議実施報告書」を参照）
- ・第三者評価：本プロジェクトのアプローチの特徴、既存の政府事業との相違点、対象社会への影響等について、地元NGOへの委託による調査（付属資料12「第三者評価報告書」を参照）

なお、本調査は、評価監理室が主管する援助効率促進費による本邦終了時評価調査として実施された。本プロジェクトはJPCMを用いて計画・運営管理されたものではなく、また、協力隊事業については評価ガイドラインも未作成で評価方法は確立していないが、調査内容のうち技術協

力的側面については、試行の意味からも、評価5項目の観点を評価に含めることが期待された。

## 1-2 調査目的

バル県地域総合開発実施支援プロジェクトは、協力期間終了にあたり、派遣中の隊員を含むプロジェクトの現場関係者が、これまでの各隊員の活動成果やプロジェクトの効果について、整理・取りまとめを行ってきた。本調査団はこれを受けて、協力隊チームによる本件協力の成果を評価し今後の協力隊事業への教訓を導き出すとともに、インドネシア政府側とプロジェクト終了後の持続可能性や協力の必要性等につき協議することを目的とした。

## 1-3 調査団員構成

- ・西村 美彦（名古屋大学大学院国際開発研究科教授・総括）
- ・山下 良恵（青年海外協力隊事務局派遣第一課長代理・評価計画／総括補佐）
- ・山本 郁夫（アイ・シー・ネット株式会社・評価分析）
- ・藤田 清佳（青年海外協力隊事務局派遣第一課・企画／業務調整）

## 1-4 調査日程

月 日		行 程		
		西村	山本	山下・藤田
1	11月25日		出国（東京→JKT）	
2	11月26日		移動（JKT→マカッサル→バル）、調査	
3	11月27日		調査	
4	11月28日		調査	
5	11月29日		調査、移動（バル→マカッサル→JKT）	出国（東京→JKT）
6	11月30日	AM	出国（東京→JKT）	事務所にて打合せ 日・イ合同評価チーム打合せ
		PM		
7	12月 1日	AM	移動（JKT→マカッサル→バル）、バル県知事表敬	現地視察
		PM		
8	12月 2日	AM	県セミナー	県セミナー、移動（バル→マカッサル）、懇親会
		PM		
9	12月 3日	AM	州セミナー	ミニッツ案検討
		PM		
10	12月 4日	AM	移動（マカッサル→JKT）	ミニッツ案修正
		PM		
11	12月 5日		ミニッツ案修正	
12	12月 6日	AM	合同評価チームでミニッツ案協議	ミニッツ締結、JKT周辺隊員との懇親会
		PM		
13	12月 7日	AM	資料整理、大使館訪問	事務所への報告、懇親会、帰国（JKT→東京）
		PM		
14	12月 8日	AM	東京着	

## 1 - 5 主要面談者

### (1) インドネシア側

- Mr. Ridwan Kamarsyah  
Director of Area Development,  
Directorate General of Regional Development, BANGDA
- Mr. H. Soejari  
Head of Sub-Division Regional Identification and Analysis,  
Director General of Regional Development, BANGDA
- Ms. Besmi Suharti  
Head of Section of Economics,  
Sub-Division Regional Identification and Analysis,  
Director General of Regional Development, BANGDA
- Dr. Ikhwanuddin Mawardi  
Head, Bureau for Regional Development II, BAPPENAS
- Mr. Deddy Koespramudyo  
Head of Eastern Indonesian Development II, BAPPENAS
- Ms. Endang Indriati  
Head of Sub-Division of Sulawesi, BAPPENAS
- Mr. Moh. Alwy Rum  
Head, BAPPEDA TkI, South Sulawesi Province
- Mr. Zubair Suyuti  
BAPPEDA TkI, South Sulawesi Province
- Mr. A. M. Yamin  
BAPPEDA TkI, South Sulawesi Province
- Mr. H. Andi Bau Oddang  
Head, BAPPEDA TkII, Barru District, South Sulawesi Province

### (2) 日本側

- |        |                    |
|--------|--------------------|
| 河内 幸男  | 在インドネシア日本国大使館一等書記官 |
| 塚本 勝利  | 在インドネシア日本国大使館一等書記官 |
| 庵原 宏義  | インドネシア事務所長         |
| 米田 一弘  | インドネシア事務所次長        |
| 大友 仁   | 協力隊調整員             |
| 築山 佳代子 | 協力隊調整員             |
| 三浦 敏   | 協力隊調整員             |
| 高橋 文代  | 協力隊調整員             |
| 阿部野 肇  | シニア隊員 (チームリーダー)    |
| 小國 和子  | シニア隊員 (チーム調整員)     |
| 渡辺 雅夫  | 隊員 (村落開発普及員・9/1)   |
| 吉川 あゆみ | 隊員 (家畜飼育・9/1)      |
| 吉田 智佳子 | 隊員 (家畜飼育・9/2)      |
| 田谷 徹   | 隊員 (食用作物・9/2)      |
| 高橋 和志  | 隊員 (村落開発普及員・9/3)   |
| 日比野 竜史 | 隊員 (農業土木・9/3)      |
| 加藤 和美  | 隊員 (野菜・11/1)       |

## 1 - 6 終了時評価調査の方法

本調査は、プロジェクトの技術協力的側面だけでなく、協力隊事業のもつ人的交流促進・国際協力人材育成といった側面での成果についても評価を試みた。技術的側面については、PDM(プロジェクト・デザイン・マトリックス)を作成し、それを用いて、評価時点での計画の達成度を把握し、評価5項目(目標達成度、実施の効率性、効果、計画の妥当性、自立発展の見通し)の観点から評価を行った。人的交流促進・国際協力人材育成等の側面については、隊員自身及び関係者による評価を総合して評価した。

本プロジェクトは、プロジェクト開始時及び中間評価時にPDMは作成されていなかったため、本調査にあたっては、マスタープランに記載された事項を基本として、プロジェクトの要約、指標、指標の入手手段、外部条件のそれぞれについて整理・定義した(付属資料2「終了時評価PDM表」を参照)。

現地では、本調査の実施に先立ち、プロジェクトにかかわった農民を対象に行った評価会議が現地協力隊員によって実施されており、加えて現地コンサルタントに委託した第三者による評価調査が行われた。本調査では、これらの調査結果を参照するとともに、隊員による「事業自己評価表」・「事業評価会議実施報告書」(付属資料10、11を参照)、アンケート、現場視察及びインタビューによる評価調査を実施した。現地では、プロジェクト・サイト視察と関係者インタビューだけでなく、プロジェクト事業に関係した農民へのインタビューも実施した。

計画達成度の把握においては、まず、事実の把握を行い、その内容をPDMの指標に照らし合わせて達成度を測った。

5項目評価については、計画達成度の把握結果、上記各種評価調査結果、インタビュー結果などに基づき、あらかじめ作成した評価指標を用いて評価を行った。

人的交流促進、国際協力人材育成等の側面についての評価は、隊員アンケート結果と現地隊員を対象に行ったワークショップの結果に基づいて評価を行った。

本調査は、インドネシア側関係者(中央・州・県)と合同で行う「合同評価調査」の形式を採った。評価方法の確認、現場視察及び2回の県・州の評価セミナーへの参加、調査結果報告書の作成等の一連の作業にBANGDA(内務省地域開発総局) BAPPENAS(国家開発企画庁) BAPPEDA(地域開発企画局)の関係者が参加し、調査団と合同で調査評価を行った。

## 1-7 評価項目

### 1-7-1 技術的側面評価項目

評価項目		具体的調査留意点
1. 目標達成度	1-1. プロジェクト目標（プロジェクト目標達成の度合い）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農民へ提供された情報、資材、インフラストラクチャーの内容は相互に関連性があり、生産性向上に資するもので構成されているか。</li> <li>・ それぞれの技術内容は、C/P、住民に理解され、実行に移されつつあるか。</li> </ul>
	1-2. 成果（成果がプロジェクト目標につながった度合い）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各種調査結果は活用されているか。</li> <li>・ 導入技術の内容は住民レベルの技術で構成されており普及の見込みがあるか。</li> <li>・ 研修内容は適切で効果は期待できるか。</li> <li>・ 地方事務所の知識・能力の向上が見られたか。</li> <li>・ 整備されたインフラは活用され生産性の向上とつながっているか。</li> <li>・ 住民参加のインフラ整備事業は住民の所有者意識（管理・メンテ等）の向上につながっているか。</li> </ul>
2. 効率性	2-1. 投入のタイミングの妥当性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 日本側及びインドネシア側の投入時期は計画どおりであったか。</li> <li>・ 投入時期は適切であったか。</li> </ul>
	2-2. 投入の質・量と成果の関係の妥当性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 日本側及びインドネシア側の投入量・質は計画どおりであったか。</li> <li>・ 成果を得るための投入量・質は妥当であったか。</li> <li>・ 日本側投入が協力隊派遣であったことは妥当であったか。</li> </ul>
	2-3. 他の協力形態とのリンケージ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 成果に影響を与えるような他機関・他国または日本からの他の形式の援助があったか。どのような影響を与えたか。</li> </ul>
3. 効果	3-1. 活動の成果（活動が成果につながった度合い）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 灌漑施設の設置は計画どおり行われ、適切に管理運営されているか。</li> <li>・ 改善された栽培技術は普及に移されたか。</li> <li>・ 調査結果は整理されているか。</li> <li>・ 家畜の導入は進んだか。</li> <li>・ 生活用水確保などにより生活環境は改善されたか。</li> </ul>
	3-2. プロジェクト目標レベルの効果（直接的効果）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ プロジェクトの支援を受けた農民に何か変化が起きたか。</li> <li>・ プロジェクトにかかわった組織に何か変化が起きたか。</li> </ul>
	3-3. 上位目標レベルでの効果（間接的効果）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ プロジェクトの技術は普及しつつあるか。</li> <li>・ 政策・制度、技術、環境、社会・文化、経済などの面で、予期しない影響があったか。あった場合、それは協力隊派遣であるゆえに起きたものか。（通常のプロ技と比べてのインドネシア側の対応、適正技術の使用、地域浸透度の高さ、親プロジェクト派の多さなどの面）</li> </ul>
4. 妥当性	4-1. 上位目標の妥当性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ バル県地域総合開発は、現在でもインドネシアの開発政策に合致しており、住民ニーズに応えるものであるか。</li> </ul>
	4-2. プロジェクト目標の妥当性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 設定された目標は、上位目標と整合性があり、現在でもインドネシア及び南スラウェシ州バル県の地域開発実施機関ニーズと合致しているか。</li> </ul>
	4-3. 計画設定の妥当性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 立案時に立てられた計画の上位目標、プロジェクト目標、成果、活動、投入の相互関連性は妥当であったか。</li> </ul>
	4-4. 妥当性を欠いた要因	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ プロジェクト実施体制（日本側、インドネシア側）は、十分なものであったか。</li> <li>・ 国内支援体制は、十分であったか。</li> <li>・ 外部条件の変化はあったか。</li> </ul>
5. 自立発展性	5-1. 制度的側面	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域開発に対する政策に変化はないか。</li> <li>・ インドネシア側だけで事業を運営管理する体制は整っているか。</li> <li>・ 技術移転されたスタッフは、援助終了後も定着して、地域開発に携わるか。</li> </ul>
	5-2. 財政的側面	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ インドネシア側だけの予算で事業を継続できるか。</li> </ul>
	5-3. 技術的側面	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 導入技術は住民ニーズに合致し、発展する見込みがあるか。</li> <li>・ 灌漑施設、生活用水設備の維持管理を問題なく行える人材が確保されているか。</li> </ul>

## 1 - 7 - 2 協力隊チーム派遣における人的交流促進・国際協力人材育成等の側面の調査項目

### (1) 人的交流促進について

協力隊事業において期待される成果の1つである隊員の活動を通じて隊員と現地の人々との交流・親善について、隊員へのアンケート調査により把握し、評価分析した。

### (2) チーム派遣における国際協力人材教育について

隊員は個別で派遣され、活動に関する計画・方針を個々の隊員が計画を立て、実施するという派遣形態が一般的であるのに対し、複数の隊員で構成されるプロジェクト方式の協力隊チームで派遣することによる得失、特に国際協力における人材の育成の観点から隊員個人への影響について、帰国隊員へのアンケート及び派遣中隊員を対象にしたワークショップによって把握し、評価分析した。

### (3) プロジェクトを協力隊チーム派遣で実施したことについて

プロジェクトの実施にあたり、プロ技形式ではなく協力隊事業でプロジェクトを行う意義について、また、協力隊チーム派遣としてのプロジェクトのあり方についての隊員の意見を、帰国隊員へのアンケート及び派遣中隊員を対象にしたワークショップによって把握し、改善案を検討した。

## 1 - 8 プロジェクト概要(詳細は付属資料1を参照)

インドネシア内務省の主導により、人材育成や生活水準の向上、環境と開発の両立など基本方針とした地域総合開発プログラムを展開しており、同プロジェクトはこれを基に、南スラウェシ州バル県で行われる地域総合開発(PPWT)プログラムの実施を支援することにより、バル県の6か村の農民の経済活動を活性化させ、農業収入向上に貢献する目的で開始された。

1994年3月の事前調査団が派遣され、同年11月に実施協議調査を経て、1995年1月1日から5年間の協力期間で協力隊チーム派遣プロジェクト「南スラウェシ州バル県地域総合開発実施支援プロジェクト」として開始された。隊員は、家畜飼育、農業土木、食用作物、村落開発普及員、市場調査、野菜などの職種で派遣され、次の協力活動を行っている。

- ・ 灌漑施設の修復及び建設と適正維持管理の支援
- ・ 作物の栽培法の改良・普及
- ・ 販売・流通調査による経営複合化、市場基盤整備策の提言
- ・ 家畜飼養集約化の導入
- ・ 生活用水の確保、保健衛生基盤の整備などの生活環境の改善

## 第2章 プロジェクトの技術協力的側面の評価

### 2 - 1 計画達成度

作成したPDMの指標に従い、投入、活動、成果、プロジェクト目標について計画の達成状況を調べ、以下の結果を得た。

#### 2 - 1 - 1 投入実績

##### (1) 日本側の投入

###### 1) 協力隊員の派遣

チームリーダー、チーム調整員、食用作物、家畜飼育、野菜、農業土木、村落開発の各分野の隊員が、延べ23名派遣された。このうち、チームリーダー3名とチーム調整員4名はシニア隊員である。ただし、農業土木の隊員の派遣に関しては、適任者のリクルートが困難であったことからプロジェクト開始当初1年遅れた。一方、当初予定していなかった野菜隊員を1997年から派遣しており、さらに、短期緊急派遣隊員を2名派遣している。全体として見れば、ほぼ計画どおりの派遣がなされた。

###### 2) 機材の供与

車両、普及用資機材、事務機器など、総額43百万円相当の機材が、プロジェクト期間中に供与された。計画段階で、具体的な投入額は示されていないものの、業務遂行に必要な内容の機材が整備されており、計画どおりの投入がなされたとみなされる。

###### 3) 研修員の受入れ

プロジェクト期間中に、8名のC/Pを日本研修へ受け入れ、さらに、もう1名が研修受入れの手続きに入っている。計画段階で、具体的な受入れ人数は示していないものの、年間2名程度の受け入れは、適当なものであった。

###### 4) ローカルコストの負担

国内研修、生活用水、灌漑、家畜飼育、野菜、育苗所建設などの事業補助として、プロジェクト期間中に、総額約41百万円が支出された。

###### 5) 調査団の派遣

プロジェクト実施期間中に、計画打合せ調査団(1996年)、中間評価調査団(1997年)及び計画打合せ調査団(1999年)が派遣された。

## (2) インドネシア側の投入

### 1) 土地、建物、施設の提供

バル県のプロジェクト事務所、州の BAPPEDA の調整員執務室、その他の建物、土地、施設が提供され、計画どおりの投入がなされた。

### 2) C / P その他の人員の配置

各関係分野を担当するバル県事務所に所属するテクニカル C / P と、BAPPEDA の臨時雇用であるが、隊員と共に活動するフルタイム C / P がプロジェクトに配置された。また、州レベル、県レベルの調整を担当するジェネラル C / P が配置された。

### 3) 予算措置

プロジェクトのランニングコストとして、計 1,345 百万ルピア(約 43 百万円)がプロジェクト期間中に配分された。

## 2 - 1 - 2 活動実施状況

成果項目達成のために実施された活動内容は、付属資料 5「活動実施状況整理表」の活動実施状況の欄に示すとおりである。

## 2 - 1 - 3 成果達成状況

M / M に記載されたプロジェクトの活動内容と目的に従い、本評価調査における PDM では、次の 4 項目を成果とした。

成果 1 農業システムが改善される

成果 2 人的資源が開発される(農民の開発に参加する活動が促進される)

成果 3 地方事務所の質が向上する

成果 4 農業支援基盤(インフラ等)が改善される

次に、成果の達成状況を測る指標をそれぞれ以下のように設定し、評価にあたった。

成果 1 ・各種調査結果と活用状況

・導入技術の内容と普及見込み

成果 2 ・研修・セミナーなどの実施状況

・農民のプロジェクト活動への参加状況

成果 3 ・地方事務所員への研修、指導状況

成果 4 ・農業インフラ、生活インフラの整備状況と管理運営状況

各成果の達成状況は以下のとおりである。

#### 1) 成果 1

- ・市場調査、ニーズ調査などが行われ、その結果は農業システム改善だけでなく実施されたすべての事業に反映されている。
- ・トウガラシ、メロン、アカワケギなどの栽培普及が行われ、農民の栽培技術が向上し、また普及の見込みが高い。
- ・バリ牛と山羊のリボルピングシステムによる飼育普及が行われており、1～2年のうち子牛・子山羊の返却を迎える予定である。牛や山羊を取得した農民が飼育方法や投薬の知識を得た。

#### 2) 成果 2

- ・農民研修が4回実施され、プロジェクト終了時に県及び州でのセミナーを実施し、農民代表も参加した。
- ・灌漑施設整備、生活用水施設整備、市場改修といった事業のすべてが、住民(農民)参加を基本に実行されたため、地域農民のプロジェクト活動への参加状況は極めて高かった。
- ・生活用水管理委員会が設置され、農民自身による管理運営能力が強化された。
- ・グループによる活動を多く取り入れたため、農民のグループ活動(組織化)に対する習熟度が増した。

#### 3) 成果 3

- ・プロジェクト関係者の日本研修受入れを8名実施した。
- ・地方事務所員への技術移転は、C/Pとの関係が薄く、ほとんどなかったものと思われる。

#### 4) 成果 4

- ・灌漑施設1か所の建設、既存の灌漑施設3か所の改修、市場3か所の改修、育苗所の建設、生活用水施設5か所の整備が行われた。
- ・育苗所に関しては、完成したばかりで稼働に至っていないが、管理運営は地方事務所が行うことになっている。他の施設は農民自身による管理運営が問題なく行われている。

#### 2 - 1 - 4 プロジェクト目標の達成状況

M/Mなどのプロジェクト形成時点の資料や関係者の意見に基づき、プロジェクト目標を以下のように整理した。

「村・農民の経済活動が活性化される」

指標として、次のように設定した。

- ・農民の所有する情報、資材及びインフラストラクチャーの質と量
- ・農民組織の機能度

灌漑施設の建設・改修、作物栽培普及、市場改修、バリ牛・山羊飼育普及、生活用水施設整備

などを村・農民に提供しており、これらのインフラストラクチャーや情報は経済活動を活性化させるものと判断される。また、灌漑施設維持管理、作物のグループ栽培、山羊の共同管理、市場の管理、生活用水施設管理など、農民組織による管理運営・活動がプロジェクト活動を通じて活性化しており、一部を除き、これらは十分に機能している。全体として、目標はほぼ達成されたといえる。

#### 2 - 1 - 5 上位目標及びスーパーゴールの達成の見込み

マスタープランでは、プロジェクトの全体目的として「農民の経済活動の生産性向上」、目標として「農民の収入向上」が記載されているが、この目的・目標はプロジェクト期間中に達成されうるものではなく、プロジェクト終了後の達成が期待されるものととらえるべきである。したがって、本評価調査では、マスタープランの全体目的と目標を、それぞれ上位目標とスーパーゴールとして、以下のように設定した。

##### <スーパーゴール>

「地域農民の収入が向上する」

##### <上位目標>

「農民の経済活動の生産性が向上する」

これまでのプロジェクトの成果から、上位目標の達成見込みは高いと推察される。スーパーゴール達成は、地域を取り巻く自然環境や社会環境の変化に大きく左右されると思われるが、プロジェクトによって活性化した経済活動が農民自身によって継続されることにより、達成されることが期待される。

#### 2 - 2 評価 5 項目による評価結果

##### 2 - 2 - 1 目標達成度

プロジェクトは、1997年から1999年はじめにかけて大水、旱魃といった自然災害に見舞われ、作物やプロジェクトで整備した施設は大きなダメージを受けた。一方で、1998年5月には、インドネシア総選挙に伴う治安の悪化から、協力隊員が2か月間活動現場から退避を余儀なくされた。こうした外部条件の変化は、プロジェクト活動のいくつかを遅延あるいは中止させることとなった。

こうした困難にもかかわらず、プロジェクトは、数々の活動を通じて、灌漑施設、作物栽培方法、改修された市場、バリ牛・山羊とその飼育方法、生活用水施設、育苗所などのインフラストラクチャーや情報を村・農民に提供した。また、灌漑施設維持管理、作物のグループ栽培、

山羊の共同管理、市場の管理、生活用水施設管理など、農民組織による管理運営・活動がプロジェクト活動を通じて活性化した。

付属資料5「活動実施状況整理表」には活動が成果へつながった度合いを検討した結果を示しており、この結果を基に、成果がプロジェクト目標達成につながるうえでの阻害要因を検討した結果を付属資料4「目標達成度」に示してある。達成されたそれぞれの成果の内容は、プロジェクト目標達成に必要なものであり、プロジェクト目標はおおむね達成されたと判断される。

ただし、導入された作物は普及の目途が立った段階であり、完全に定着したとはいえない。バリ牛・山羊のリボルピングシステムによる飼育普及は、子牛・子山羊が生まれ始めたばかりで返却・再貸与の段階にない。また、育苗所は完成したばかりで稼働していない状態であり、生活用水施設整備が継続中の地区もある。

## 2 - 2 - 2 効 果

本プロジェクトの実施により、先に確認された成果及びプロジェクト目標の達成状況に加え、以下の直接的あるいは間接的効果が見られる。

### (1) プラスの直接的効果

- 1) 建設あるいは改修された灌漑施設により農業生産性が向上した。
- 2) 市場改修により、村に来る商人の数が増えた。
- 3) 生活用水施設整備により、生活用水を遠くに汲みに行く時間が節約された。綺麗な水を飲むようになり、下痢などの病気が減った。トイレや水浴場(風呂)を改修・設置する農家が現れた。農民が簡単な水道工事技術を身につけた。
- 4) トイレ設置事業により、農民が自主的に工法を工夫し、現地に適応した技術を開発した。また、支援内容より上等なトイレ作りをする農家が現れた。
- 5) カシューナッツ一次加工事業を通じて、女性グループが収入向上に対して意欲的になった。

### (2) プラスの間接的効果

住民参加型アプローチに対する、州の認識が新たになり、プロジェクトの経験を他の地域に学ばせたいという、意見が出るようになった。

### (3) マイナスの効果

支援への農民の依存心が高まった地域もある。

### 2 - 2 - 3 効 率 性

日本側の投入のタイミングに関し、隊員派遣は、一般隊員、シニア隊員ともに M / M で合意された内容に基づき計画的に派遣された。また、調査目的での短期緊急派遣が適時なされた。1997 年より野菜隊員を派遣しているが、これはインドネシア側の要請に基づいて行われたもので、適切な措置であった。ただし、農業土木の隊員については、募集が困難であったことにより、派遣が開始当初 1 年以上遅れたため、活動の遅延を招いた。また、治安の悪化に伴う隊員の一時退避により、活動(特に野菜と農業土木)に支障を来した。その他の投入は、適切な投入時期であった。

インドネシア側の投入のタイミングに関しては、予算の執行が遅れがちであり、特に 1997 年度は、執行が半年近く遅れ、予定していた活動を半年以上遅らせる結果となった。その他の投入時期に問題は見られなかった。

日本側の投入の内容・規模は、インドネシア側の不足する技術、機材、予算を補い、成果達成に必要なものであり妥当であったと判断される。

インドネシア側の投入の内容に関して、地方事務所所属のテクニカル C / P は、隊員との関係が疎遠で、技術移転が困難であった。また、隊員と行動を共にしたフルタイム C / P のなかには、業務遂行能力の極めて低い者もあった。一方、フルタイム C / P は、隊員と行動を共にしているため、技術移転が最も多く行われているが、臨時職員であり、プロジェクト終了後に、取得した技術・知識を有効利用するための身分が保証されていない。インドネシア側でプロジェクトに配分された予算額と執行された予算額に大きな差があり、その分日本側負担が大きくなった面もある。

住民(農民)参加を基本にした活動を展開したため、農民側の投入が求められ、施設設置用地、村で調達できる資材、資金の一部、労力などの投入が農民からなされたことは、成果の自立発展性につながった。

他の協力形態とのリンケージとしては、プロ技や個別専門家との意見交換や、現場視察が適宜行われた。また、他の援助機関や NGO の活動現場の視察も頻繁に行った。

### 2 - 2 - 4 妥 当 性

#### (1) 上位目標の妥当性

バル県が貧困県であることに変わりはなく、プロジェクトのスーパーゴール、上位目標は現在でも対象地域の農民のニーズに合致している。また、インドネシアの開発政策に変更はない。

## (2) プロジェクト目標の妥当性

経済活動の活性化は、上位目標達成に不可欠であり、妥当なものである。バル島の PPWT 事業は、プロジェクト開始当時、現地の問題を解決できる人材が不足し効率が悪かった。このことは、現在も変わっておらず、PPWT 事業を支援することは、実施機関のニーズに合致したものである。

## (3) スーパーゴール、上位目標、プロジェクト目標、成果、及び投入の相互関連性

今回、終了時評価のために作成した PDM で見る限り、各項目が有機的に結びつき、計画設定はおおむね妥当なものである。ただし、成果項目にある「地方組織の質の向上」は、プロジェクトの目標達成に間接的に影響するものであり、PDM における成果としてはふさわしくない。この件に関しては、M / M 締結時にインドネシア側からの要望により、成果項目に加えた経緯がある。農民のニーズが高かった生活用水整備は、経済活動と直接結びつかない生活インフラ整備であるが、最も自立発展性の高い事業として成果を収めている。村落開発普及員の投入による住民参加型アプローチと村落の開発を意図していたのであれば、スーパーゴール、上位目標は、収入向上と経済活動の生産性向上とするよりも、生活レベルの向上とした方が、より適切であった。

## (4) 妥当性を欠いた要因

プロジェクト開始時点に、また、中間評価時点においても PDM が作成されていなかったため、客観的な評価ができるような目標や指標設定が困難であった。また、一部の成果が目標との論理的関連性を欠いた。

多くの地方事務所が関与するプロジェクトの実施体制は、調整が難しく、結局、隊員だけで活動するプロジェクトとしてバル島側にとらえられた観がある。また、実施機関の協力隊事業に対する理解が不足していた。

## 2 - 2 - 5 自立発展性

### (1) 制度的側面

プロジェクトは、関係する各地方事務所と連携して行われてきており、プロジェクト終了後に継続が必要な活動は、各地方事務所が責任をもつことになっている。したがって、バリ牛及び山羊のリボルピングシステムは、畜産事務所がフォローし、食用作物と野菜の活動は、農業事務所がフォローすることになる。育苗所に関しては、農業事務所により管理運営方法が確立されなければならないが、現在、隊員が利用計画案を提示しており、予算

と職員の確保を約束させている。生活用水施設や改修された市場の管理運営は、農民自身で行われる体制が出来上がっている。

## (2) 財政的側面

協力期間終了後のプロジェクト活動の予算は、県レベルの地方事務所と BAPPEDA が準備することが決まっている。また、地方分権化が進められており、県が予算配分をすることになっている。県のプロジェクト予算執行に関しては、スムーズに行かないことが協力期間中にあったが、今後は、関係地方事務所が事業を継続するため、セクター横断的な事業運営に起因すると推察される、こうした混乱は解消されるものと思われる。

## (3) 技術的側面

導入された技術や手法は、現地の技術ニーズに合致したものであり、隊員と行動を共にしたフルタイム C / P と対象地域の農民に技術移転された。導入された技術は定着するまでには至っていないが、農民の反応はその可能性が高いことを示していた。一方、フルタイム C / P は臨時雇用であるため、協力期間終了後に解雇され、移転された技術が公のものにならない可能性がある。

生活用水施設や市場の管理運営は、農民自身で行うことができる。

プロジェクトの機材は、関係地方事務所に配置されることになるが、保守管理状態が、現在よりも悪くなる可能性がある。

## 第3章 協力隊チーム派遣における人的交流促進・ 国際協力人材育成等の側面の評価

本プロジェクトにかかわった隊員（派遣中隊員を含む）すべてを対象に、活動成果、効果、協力隊チーム派遣の留意点、国際交流などについてのアンケート調査を行い、18名から回答を得た。また、派遣中隊員には、本プロジェクトの問題点、プロジェクトチーム派遣の利点及び活動が個人へ及ぼした影響についてのワークショップを行った。アンケート及びワークショップにより、教訓に通じる多くの有益な回答を得たが、特にチーム派遣によるプロジェクトに関する項目には、多くの意見が出された（付属資料6「隊員へのアンケート結果2」及び7「派遣中隊員によるワークショップの結果」）。以下は、アンケートとワークショップから得られた国際交流・国際理解及び国際協力人材育成等の面、さらに協力隊チーム派遣のあり方に関する結果である。

### 3 - 1 人的交流促進について

多くの隊員が、村人やC/Pに対して英語や日本語を教える、サッカー大会を開催するなどして、技術協力以外での国際交流を行っていた。また、インドネシア人との交流、現地語の習得、現地事情や習慣の理解といった事項が、個人的に協力隊活動を通じて得られたこととして自覚されていた（付属資料6「隊員へのアンケート結果3」）。

全体として、国際交流に関しては、個々の隊員の自由意志で行われることから、プロジェクトであることとは関係なく、一般隊員と同様の効果があったと思われる。国際理解に関しては、隊員の多くが村での生活を体験していることから、プロジェクトの対象地域について、より深く理解していると考えられる。

### 3 - 2 協力隊チーム派遣における国際協力人材育成について

本プロジェクトは、プロ技に近い実施体制をとったことから、職種の違う隊員からの刺激やシニア隊員からの指導助言を得るだけでなく、専門家や調査団からも情報がもたらされるために、一般隊員に比べると国際協力（特にJICAが行う国際協力）に関してより多くの知識を得ていると判断される。帰国隊員の多くは、協力隊経験を母校などに紹介するといった活動をした経験を有している。また、ほとんどの隊員が再度国際協力に参加したいと考えている（付属資料6「隊員へのアンケート結果3」）。

協力隊活動として、プロジェクト形式がふさわしいか否かの問題は別として、国際協力人材育成という面では、プロジェクト形式は効果的ということができる。

協力隊をチームで派遣することの得失については、チーム派遣のメリットとして、 隊員同士で情報の共有ができる、 予算規模が大きい、 相乗効果がある、 活動の継続性が保ちやすい、 任国への影響力が大きい、 相談相手がいる、 協力して活動できる、 スケールメリットがある、といったことがあげられた。一方、デメリットとして、 相性が悪いとチームとして調整が非常に難しい、 チームの方向性が優先されるため個人としては面白くない場合もある、 日本人だけがかたまるケースが出てくる、 他の隊員との関係がストレスとなることがある、 予算消化のプレッシャーがある、などがあげられた。

チームで派遣されたことについては、「個人的には、チームで派遣されたことは良かったか」という問いに対して、シニア隊員は、チーム派遣の内容を理解したうえで参加しているため、すべて「はい」という答えであったが、一般隊員の回答者 11 人中 4 名が「いいえ」と答えた。理由として、 自分の能力・経験を活かせなかった、 日本人に頼ってしまった、 1人でどこまでできるか試したかった、 自分のやりたいことを思う存分できなかった、 資金面で専門家のようだから、といった事項があげられた。

### 3 - 3 プロジェクトを協力隊チーム派遣で実施したことについて

「本プロジェクトを協力隊派遣と専門家派遣のどちらで実施した方が良かったか」という問いに対して、18 人中 7 名が協力隊派遣が良かったと答え、3 名が専門家派遣が良かったとし、7 名がどちらとも言えないと答えた。協力隊派遣が良かったとする理由は、隊員による村での草の根の活動がプロジェクトにとって重要であり、この種の活動は専門家では難しいとの考えである。一方、専門家派遣が良かったと答えたのは、技術系の隊員であり、求められる技術力、成果、予算規模を考えると専門家がふさわしいといった理由をあげている。どちらとも言えないとした理由の多くは、プロ技でも同様の成果は可能であるが、本プロジェクトは協力隊の良さを十分発揮しているとしている。

## 第4章 プロジェクト終了後の対応

### 4 - 1 終了後の対応方針

プロジェクトが最終年を迎えて間もない1999年2月、活動の進捗状況を確認しプロジェクト最終年の活動方針等につき助言するため、計画打合せ調査団が派遣された。この調査の結果、プロジェクトは全体としては当初計画どおり1999年12月末で終了させ、進行が遅れている一部の活動についてのみ限定的・補完的な協力(フォローアップ)を行うことが妥当との提言がなされた。今回の終了時評価にあたっては、この提言を踏まえ、隊員チーム及びJICA事務所の意向も確認したうえで次の2点を日本側の基本方針とした。

(1) プロジェクトは全体としては終了し、終了後はインドネシア側が必要な活動を主体的に継続させる。

(2) プロジェクト終了後の協力隊の対応としては限定的なフォローアップ協力についてのみ検討する。

しかし、評価調査の過程で、インドネシア側が、プロジェクトが終了することを必ずしも実感として理解しておらず、フォローアップ期間においても、これまで展開されてきた大型・多面的な協力(プロジェクトの本体と同様の協力)を協力隊に対して期待している部分があることが分かった。そのため、調査団はインドネシア側に対し、プロジェクトが終了すること及びプロジェクト本体とフォローアップとでは協力隊側の関与の度合い・規模が大きく異なることを明確に説明するよう努めた。その結果、おおむね日本側の基本方針に沿った形でフォローアップの内容についての協議を進めることができた。

なお、フォローアップ協力の内容については、プロジェクトの評価結果とは分けて、独立した議事録に記録し合意した。

### 4 - 2 フォローアップ協力の概要

評価を通じ、プロジェクトの目標達成度及び各活動が成果につながった度合いが明らかになるに伴い、どの活動においてフォローアップ協力が望まれるかが整理された(付属資料5「活動実施状況整理表」参照)。これを踏まえ、協力隊側の人材供給の可能性も念頭に置いたうえで、インドネシア側とフォローアップ協力の概要について協議した。その結果、次のような全体計画でフォローアップ協力を実施することが合意された(付属資料9「フォローアップ・ミニッツ」を参照)。

#### 4 - 2 - 1 フォローアップ協力の位置づけ

プロジェクトで実施された様々な活動は、インドネシア側が引き継いで継続することが期待されている。フォローアップ協力は、このためのインドネシア側(特にバル県の所管の各技術事務所)の主体的な事業運営を支援するために行われるものである。

#### 4 - 2 - 2 フォローアップ協力の目的

評価調査の提言に従い、プロジェクトの効果を拡充させること。

#### 4 - 2 - 3 具体的な到達目標

- (1)産まれた牛・山羊を分配して家畜飼育の活動を促進すること。
- (2)隊員がこれまでに導入した野菜・食用作物の苗の配布活動を継続すること。
- (3)隊員チームが建設した育苗所の活用、特に野菜栽培の普及のための活用を促進すること。
- (4)村の集落が行う自助活動を継続し更に拡充すること。

#### 4 - 2 - 4 フォローアップ協力において協力隊が行う活動

- (1)リボルピングシステムによる牛・山羊の分配を支援すること。
- (2)アカワケギ、メロン、チリ等、隊員が導入した野菜栽培の向上を支援すること。
- (3)育苗所の運営について助言すること。
- (4)プロジェクトにより建設された施設の維持・修復のための技術支援を行うこと。
- (5)村民の組織を強化すること。
- (6)農民がプロジェクトの経験を普及するよう働きかけること。

#### 4 - 2 - 5 協力期間

2000年1月1日～2001年12月31日(2年間)

#### 4 - 2 - 6 要員配置計画

フォローアップ協力が計画されている4分野(村落開発/チームリーダー(シニア)、村落開発、食用作物、野菜)において、各1名の協力隊員及びインドネシア側常勤C/Pを配置する。ただし、食用作物の隊員は2000年12月、野菜の隊員は2001年7月に活動を終了する予定。

#### 4 - 3 フォローアップ協力実施上の留意点等

- (1)インドネシア側(特にバル県の所管の各技術事務所)の主体性

上述(フォローアップ協力の位置づけ)のとおり、今後はインドネシア側がこれまで以上に

主体的に事業を運営することが必要であるが、バル県庁や技術事務所の行政能力・技術的能力は必ずしも十分ではない。そのため、フォローアップ期間中にバル県行政が協力隊に過度に依存することなく自らの能力強化を図るよう、注意しつつ支援する必要がある。特に、常勤C / Pについて、4名×2年間の配置予定がインドネシア側との最終協議の際に確認されたことは、インドネシア側の主体性の1つの表われであると評価できるものの、予定どおり最後まで配置されるか、当該C / Pがインドネシア側行政組織において有効に活用されるか、注意を払い続けることが望ましい。

## (2) 隊員の配置

フォローアップ協力中に隊員が行う活動に「牛・山羊の分配の支援」が含まれていることから、インドネシア側(主としてバル県知事)は最終協議の場で、フォローアップ期間中も家畜飼育の隊員が必要であると強く主張した。日本側は、当該活動の重点は、これまでに増やされた牛や山羊の再分配、すなわちリボルビング制度の運営を軌道に乗せることに置かれているので、家畜飼育ではなく村落開発の隊員が担当する方が適当であるとの考えを説明したが、インドネシア側の完全な理解は得られなかった。このため、家畜飼育の技術的側面について支援の必要が生じた場合には村落開発のシニア隊員(チームリーダー)が対応する、との妥協案をもって最終協議を終了した経緯がある。したがって、議事録には明記されていないが、村落開発のシニア隊員は、家畜飼育分野での対応が求められる可能性があることを、あらかじめ認識し、必要な準備をしておくことが望ましい。

## (3) プロジェクト事務所

フォローアップ協力期間中は、隊員とインドネシア側との協働を促しインドネシア側の主体性を高める一方策として、隊員チームによる独立したプロジェクト事務所を設けず、隊員はバル県庁や所管の技術事務所内に分散して執務スペースをもつ計画である。その際、隊員が必要に応じ一堂に会して打合せ等を行うことができるよう、チームリーダーには若干広めのスペースを確保することが望ましい。ついては、インドネシア側にこの必要性を説明し、各隊員に適切な執務スペースを確保するとともに、隊員側は執務スペースが分散される趣旨を各自十分理解のうえフォローアップ協力を臨むことが必要である。

## (4) 育苗所

育苗所については、施設建設の遅れのため、プロジェクト終了前には実質的な活動がほとんど実施できなかった。そのため、隊員チームには、フォローアップ期間中、育苗所での活動に力点を置き育苗所をうまく立ち上げたい、との心情がある。一方で、フォローアップ協

力においては、上述のとおりこれまで以上にインドネシア側の主体的な事業運営を促進する必要がある。また、建設された育苗所は比較的大規模な施設であり、インドネシア行政側のきちんとした管理運営体制の確立なくしては、十分な運営は望めない。したがって、協力隊側は、育苗所での事業については、特に意識的にインドネシア側の主体性の尊重・促進を図ることが必要であると思われる(2 - 2 - 5(1)を参照)。

## 第5章 教 訓・提 言

### 5 - 1 教 訓

- (1) 相手国実施機関に協力隊事業に関する正確な理解が浸透していない状態でプロジェクトを実施すると、プロジェクトに対する認識のずれが生じ、実施途中で思わぬ困難に直面することになるため、調査時や実施前に十分な協議を重ね、共通の認識をもったうえで実施に移さなければならない。本プロジェクトの場合、協力隊どころか JICA への理解すら低い機関を相手にしたため、JICA のなかの協力隊の位置づけを理解されず、大規模な投入、成果を求められたり、逆に学生の研修とみなされたりした。
- (2) 縦割り行政がきつい国でのマルチセクター事業は、調整が難しく効率的でない。インドネシアの場合、縦割り行政がきつかったため、本プロジェクトのように分野横断的に地域開発を行おうとした場合、各地方事務所間の調整が難しく、結局、日本人が行うプロジェクトとして孤立することになった。
- (3) 協力隊プロジェクトということで、プロジェクトの方向性、枠組みをあいまいなままにしておくと、プロジェクトの一貫性がなくなり、効率的でない。本プロジェクトの場合、開始当初のマスタープランはあるものの、活動計画はその時々ของทีมに委ねられていたため、活動に一貫性を欠く面があった。
- (4) 日本人チームだけの独立事務所をつくると、C / P との関係が薄くなり、最終的には、協力事業であるはずのプロジェクトが、日本人チームだけのプロジェクトとなり、相手国実施機関との技術的交換がなされないままに終わる。
- (5) 一般の協力隊員は、初めて国際協力に携わるわけであるから、リーダー及びシニア隊員の影響が大きく、プロジェクトの方針もリーダー及びシニア隊員に委ねられることになる。頻繁にリーダー、調整員を交代させると、プロジェクトの一貫性が保たれず、効率が悪くなる。本プロジェクトの場合、5年間で、リーダーが3名、調整員が4名派遣されている。特にリーダーは頻繁に交代すべきではない。
- (6) 協力隊に応募してくる応募者は、ボランティアとして1人ですべての活動を行う一匹狼的なイメージをもつ場合が多いため、隊員確保の段階で、複数隊員によるチーム派遣の特異性

を十分に理解させておかないと、派遣後にチームになじめず不満を残す結果になる。

チーム派遣においては隊員の人選に当たり、個別派遣の場合より注意を要する。協力隊の精神を尊重するとともに、チームとしてのインプットに対するアカウンタビリティがより求められるようになるからである。そのために時には隊員としての役割より専門家としての役割の方が相手側に限らず日本側からも強調されることがある。この場合、隊員個人のプロジェクトの貢献度よりはチームとしてのプロジェクト効果を考えるべきである。つまり隊員個々の活動の積み重ねがチームの成果となるような形態をつくるべきである。

(7) 確保が困難な職種を組み込むと、隊員確保が不安定になり、活動に支障を来す。本プロジェクトの場合、農業土木の隊員確保が困難で、派遣が1年遅れ、事業の進展に影響した経緯がある。

(8) 協力隊チーム派遣によるプロジェクトは、技術力や履歴の異なる隊員が次々交代するため活動内容の一貫性が確保されにくい。

(9) 分野・職種間の関係(特に社会科学系分野と自然科学系分野の関係)を明確にし、各分野間の有機的なつながりを確保しておかないと、チーム派遣の意味が薄れる。

(10) 予算規模と活動内容とのバランスがとれていないと、予算消化のために、必要度の低い投入を招く。本プロジェクトにおける育苗所は、必要度が特に高かったわけではない。

(11) 相手機関が組織的に確立されていないと、情熱やニーズだけあっても協力を実施することは難しい。

## 5 - 2 提 言

(1) 協力隊チーム派遣によるプロジェクトであっても、プロジェクトとしての成果を求めているわけであるから、プロ技同様にJPCM手法を適用するべきである。PDMの作成とそれに基づいた活動計画により、一貫性のあるプロジェクト運営が可能となるし、モニタリング、評価も容易になる。

(2) 隊員確保の段階で、チーム派遣の特異性を十分に理解させるとともに、プロジェクトの詳細情報を伝えておいたうえで、チーム派遣を望む応募者から人選する。

- (3) 隊員の技術力の差を軽減するために、また、5年間のプロジェクトを一貫して支援できるように技術支援体制を強化する。
- (4) リーダー、調整員への事前研修は、効率的な運営ができるように十分な事前研修を行うよう配慮する。

## < 団長所感 >

本調査評価に当たり、この計画の5年間の経験からインドネシアにおける協力隊によるチーム派遣の所感を以下にまとめた。

### (1) インドネシア側における本プロジェクトのとらえ方

協力隊がチーム派遣としてプロジェクトを支援する本計画はインドネシアにおいて初めてのケースであり、多くの関係省庁との調整が必要で、かつスキームの理解を得るなど複雑な過程を必要とした。本計画の受入機関はBANGDAであり、実施機関はBAPPEDA TkIIであるが、計画の監理責任官庁としてBAPPEDA、県の開発計画の元締めとしてBAPPEDA Tklなどが関係した。特にBANGDAがJICAと実施するプロジェクト案件は初めてであったことからJICAスキームの理解を得るのに時間を要し、更には協力隊スキームまでも理解させねばならずプロジェクトが軌道に乗るまでに時間と努力を要した。すなわち最初の段階ではインドネシア側関係省庁間でプロジェクトに対する思惑がそれぞれ異なることがあり、プロジェクトの考え方に省庁間の相異、中央と地方政府の相異など、それぞれの立場での微妙な違いが発現し、日本側が調整に手間取るという事態もしばしばあった。しかしながら、プロジェクトが理解されるに従い運営の方も順調となった。

しかしながら、大きな問題は「日本の若者グループに何が出来るか」という潜在意識が現地側にあったことであろう。これはC/Pの配置で十分な配慮がなかったことにもつながったものと思われる。幸いにも現場型、実践型のプロジェクトとして実績をあげ、現地に成果を見せることで、住民のみならず政府関係者の不安が期待に変わっていったものとする。

本プロジェクトを通して協力隊チーム派遣のスキームがインドネシア側に理解されたものとする。今後、適切な関係省庁との合意で新規プロジェクトが実施される場合、対応の簡素化、事務処理の単純化がなされるものと期待する。

### (2) インドネシアにおける協力隊チームの実施について

本件は協力隊事業のなかで隊員をグループで派遣するという形態であることから、技術協力のプロジェクトタイプ技術協力を類似しているものであった。そのため本件が協力隊をベースとした協力形態であることをすなわち事業形態の相異をインドネシア側に理解させることは大変であった。またこの形態はともすると協力隊本来の趣旨である現地の人々とともに仕事をしていくということが理解されず成果品のみを期待されることになる。とりわけ縦割りの官僚主義の強く残るインドネシアにおいては総合開発としてのプロジェクトを調整することは難しい。また予算の少ない分野では援助に期待するところが多く、またカウンター予算

の支出なども絡むと事業中心の形態になりやすくなる。そのため「参加型」開発などソフトを中心とする場合にはインドネシア側の理解を得るのに困難を伴った。

したがって、本件のような協力隊チーム派遣の実施には、開発協力プロジェクトとしての成果、協力隊チーム派遣という開発スキームとしての成果、と同時にボランティア事業に参加した隊員個人の活動の成果も含め、3成果すべてを満足させることが必要となる。

もともとインドネシアでは協力隊員をジュニア・エキスパートと呼び、ボランティアと区別している。このような状況で、まず重要なことはプロジェクトにおける協力隊員の活動が現地側に信頼を得られることである。また、農村開発計画における協力隊事業の活動がインドネシア政府から理解を得られることが重要と考えられる。本プロジェクトでもプロジェクト開始直後は活動に対する十分な理解が得られず、隊員たちや事務局関係者が苦労をするという経験をもった。しかしながら、活動が進むにつれてインドネシア側の高官や住民にスキームが理解されはじめプロジェクトが進むようになった。特に官僚組織の強いインドネシアで権威力の小さい外部者が協力を実施する場合、彼らにメリットがあると認識させるまでには多くのハードルを越えなければならない。

### (3)「地域総合開発計画」に対するコメント

今回協力したプロジェクトはBANGDA 予算であるPPWT を使用して実施されているプログラム、「地域総合開発計画」の地方政府に対する実践協力とこの計画の強化である。このプログラムは大統領令による特別予算として計上されており、BANGDA が一括管理している。しかし実施は各県のBAPPEDA の下で調整され、各事業部局(DINAS)が行うか、予算が村レベルに配布され村人によって実施される。したがって本計画の責任官庁であるBANGDA の力が弱いこと、BAPPEDA TkII の考え方によって方針が変わってしまうことなどの弱点が判明した。したがって同プログラムをもっとオーソライズしたものにする必要がある。

- ・PPWT 予算とBANGDA について(相手国実施機関としての適切性)
- ・州政府と県政府における地域開発の可能性(DINAS も含め)
- ・中央予算か地方予算かの予算執行システム

今後、チーム派遣プロジェクトの協力には、どこの官庁が中心となるのか、どの予算が使用可能なのかなどを十分に把握する必要がある。地域総合開発においては分権化政策も進むなかでBAPPEDA TkII との協力がますます必要になるう。

### (4)今後の協力の可能性

今回、インドネシアでの協力隊チーム派遣プロジェクトの成果・実績から、今後のインドネシアにおいてチーム派遣協力の可能性について次のとおり提案する。

・南スラウェシ州における地域開発計画の継続

今回の実績を開発のモデルとしてバル県以外の南スラウェシ州の県で同様のプロジェクトを展開し、活動実績の拡大を図る。このメリットとしては協力隊チーム派遣の協力内容を理解した南スラウェシ州の方が他の州に比べ現場への対応が容易であり、地域開発の手法である参加型開発の実施を容易にすることである。他の州では協力隊チーム派遣のスキームの理解を得なければならずロスが多くなる。

また、現在社会開発技術協力プロジェクトとして実施している貧困対策支援村落開発プロジェクトの現場実施型として協力隊チーム派遣でフォローすることも一案であるとする。

・[参加型]による協力隊型農村総合開発計画

新たなチーム派遣として BAPPEDA に派遣したシニア隊員を中心に各隊員を DINAS に派遣し、広域にわたる開発情報の集約化と参加型開発の拡大を図る。つまり今回のチーム派遣の経験から再度リーダーと隊員の役割、配属先を整理し、新たな参加型地域開発計画に参画できる方式を策定する。このねらいは地域の拡大と隊員の独自性を強化するとともに、各地域の農村開発情報の収集機能を付加させ、地域開発に関する情報、経験・事例の蓄積を図るものである。PPWT 予算以外の州予算、県開発予算を活用した協力形態を模索する必要がある。

(5)「参加型開発」の取り扱い

参加型開発のなかで最近、RRA(簡易農村社会調査法)、PRA(参加型簡易農村調査法)の調査手法がよく取り入れられている。この手法は NGO プロジェクトで既に数多く実施されており、いまや農村開発、小規模地域開発計画では重視される手法となっている。協力隊チーム派遣による農村開発においてもこの手法は十分有用なものとして取り入れられ、理想的な形態で実施できることが分かった。村落生活用水確保事業などいくつかの活動はまさに、住民ニーズ調査から出発し、村落開発隊員、C/P がファシリテーターとなり各専門分野からの隊員の参加により PRA を実施可能にし、住民、隊員及び C/P で小規模開発計画を作成することができた。また、隊員の専門性と現地でのニーズを織り交ぜた事業も実施したが、計画の実施にあたっては村人に主体性をもたせ、各専門の隊員が補助し事業を完成させるという図式も形成された。これらの経験から計画が小規模であれば参加型開発は可能であり、住民からの信頼性を得ること、良い C/P を得ること等の条件がそろえば更に容易となる。ただし、計画が大きな場合などは更なる援助システムの改善が必要であろう。例えば現行の予算システムでかなり確実な数字が要求される場合や年度をまたがる活動は対応しづらくなる。予算がフレキシビリティのない組み方であると、住民からの即効性を求められる計画や計画の変更等の小回りが利かなくなりニーズに対応しづらくなる。また、参加型によりニーズ調査

を行って計画を作成する場合に、住民の合意を得られるまでに時間を要し予算要求のタイミングを見逃すことがある。このように時間的側面から現場に適した融通性のある予算システムが必要であろう。

#### (6)最後に

本プロジェクトがほぼ予定どおり終了することができたことは関係者の方々の努力によってなされたものとする。プロジェクト立ち上げ時の事前調査及びM / Mの締結において、インドネシア側への協力隊スキームの理解を取り付けるのに苦労したこと。また実施途中において地方政府と中央政府の考え方が異なったり、両者において十分な情報、理解がなされていないなかったりしたため隊員や調査団に多くの負担が掛かってしまったこと。日本側が意図したことと、インドネシア側の意図したことの相違に対する接点の模索など協力の難しさを痛感した。しかしながら、プロジェクト最後におけるインドネシア側の対応が予想以上に当方に理解を示してくれたことは、関係者がこれらの問題に積極的に対処した結果であると思う。そのなかで現地政府官僚も行きたくない現場へ滞在した努力、チームとしての仕事、自分の仕事との板挟みのなかでの活動など、隊員個人個人のプロジェクトに対する意識、努力があったからであると思う。特に本プロジェクトで活躍した隊員がこの経験を生かし、既に他の開発現場で活躍していることは嬉しい限りであり、ここに特記したい。これだけでも十分、プロジェクトは協力隊チーム派遣としての目的を達成したものである。