

資料 13 小國和子シニア隊員（プロジェクト調整員）の活動最終報告書

活 動 最 終 報 告 書

平成 12 年 2 月

青年海外協力隊チーム派遣

インドネシア共和国「ハル県地域総合開発プログラム実施支援プロジェクト」

チーム調整員 小國 和子

(H10 シニア / 職種：村落開発普及員)

はじめに

報告者は 1998 年 5 月、インドネシア共和国における青年海外協力隊チーム派遣事業「ハル県地域総合開発プログラム実施支援プロジェクト」の第 4 代目チーム・コーディネーターとして南スラウェシ州地域開発計画局(BAPPEDA)に派遣された。1995 年から開始された同プロジェクトは 1999 年 12 月終了予定であったが、プロジェクト 1 年目を調査期間に充てていたため実質的に報告者の派遣時にはまだ実施段階の最盛期に入ろうとしている状況であった。

派遣直後にインドネシアでは 30 年以上にわたる長期政権を維持してきたスハルト大統領がその座を降りることとなり、国全体が「Reformasi (=Reformation)」の時代を迎えた。当然ながら報告者在任中のインドネシアは、国全体が不安定で、関係機関の組織改編も多く、経済危機の影響もあって、事業活動がままならない時期もあった。

そのような中でも全メンバーが無事に活動を継続し、予定通り昨年 12 月に日伊合同による最終評価を行い、プロジェクト終了を迎えられたのは、ひとえに事務局、事務所をはじめとする周囲の皆様のご支援によるものであると深く感謝する。

報告者の基本業務は調整員としての会計・機材調達及び各種調整業務であるが、プロジェクト最終段階であったため、最終評価に関する業務がその中心となった。また、派遣当時の事務局派遣課担当者等からの要請に答える形で、プロジェクト・プロモーションに関する諸資料をとりまとめた。これら一連の作業に力点を置くことができたのは、チームメンバー、特に阿部野リーダーからの深い理解と協力があつたからである。報告者は彼らメンバー達の積極的な姿勢と「よりよい活動」への飽くなき探求心に支えられて、非常に充実した調整業務を行えた。今回の経験を通じて報告者は、一つの事業を進めていく上で最も基本となるのが、それを担う「人」にあることを痛感し、時に自らの「隊員イメージ」との差を感じながらも、同プロジェクトの成功裡の終了へと努力を重ねたメンバー全員に、改めてここに敬意を表する。

本報告書の構成は、これまでの前任調整員の手による調整業務報告書項目に加えて、同プロジェクトの初代村落開発普及員として活動した報告者の経験も振り返り、活動最終報告書としてまとめたものである。

目次

はじめに

1. 活動報告

- 1-1. 概要
- 1-2. 現状
- 1-3. 運営管理業務
- 1-4. 促進業務
- 1-5. 予算管理業務
- 1-6. 業務・生活環境整備

2. 提言

- 2-1. ハル県地域総合開発プログラム(PPWT)実施支援の今後に向けて
- 2-2. 新しい協力に向けて

添付資料:

- 1. 運営促進業務報告(平成10年度第1四半期～平成11年第3四半期)
- 2. 業務出張報告書 (No.1～No.7)
- 3. 州 BAPPEDA 供与機材リスト

おわりに

1. 活動報告

1-1. 概要

1998年5月3日から2000年2月28日までの20ヶ月間、インドネシア共和国南スラウェシ州バル県地域総合開発プログラム実施支援プロジェクトのチーム調整員(H10 シニア、職種: 村落開発普及員)として同国南スラウェシ州地域開発計画局(BAPPEDA)に派遣された。

1-2. 現状

1995年1月から5年にわたって実施されてきたプロジェクトも、去る1999年12月末日をもって終了を迎えた。

振り返れば、平成11年度に入ってから総選挙、大統領選というインドネシア国家の大事が続いたが、幸い政治上の混乱が全国的に広がる事なく、これまで活動を続ける事が出来た。気候的にも今年は数年ぶりに一般的な雨季から乾季、そして雨季への移り変わりがみられたため、農作物生産が昨年、一昨年度に比べて安定した。プロジェクト活動も、治安悪化や豪雨の大きな被害が出た昨年度と比較して安定して実施されてきた。8月にはフォローアップ期間を担う新規野菜隊員が着任し、プロジェクト終了後の協力について、隊員間で議論されてきた。

11月末から12月にかけては、予定通り最終評価調査団を日本から迎え、日本、インドネシア合同による最終評価が実施された。合同評価は視察、セミナー開催等を通じて行われ、最終的には日本側調査団とインドネシア行政各レベル(中央、州、県)によって最終評価会議ミニッツにサインされた。また同時に、同評価結果をもとに来年度以降2年に渡るフォローアップ協力期間が設定され、JICAインドネシア事務所及びインドネシア行政各レベルによってサインされた。

一連の作業により各活動がレビューされ、来年度以降のインドネシア側主体による事業の継続について、分野別に県、州レベルセミナーで発表された。その後、プロジェクト最終期間を担った隊員4名が1月に帰国し、残った各隊員は、今回決定されたプロジェクトの終了とフォローアップ計画を念頭に、県政府との協力強化が一層求められる形で活動を継続していく事となる。

1-3. 運営管理業務

(1) プロジェクト実施計画及び報告書取り纏め

1996年のジョイントプランニングミーティング及び1997年11月の中間評価の結果を受けて、日本語四半期活動報告及び、インドネシア語の事業レポート(中間期、Annual)を作成、また1999年度のプロジェクト年間実施計画をとりまとめた。日本語報告書に関してはプロジェクト初期からの踏襲であるが、インドネシア語報告書については、プロジェクト期間中に2度の変更があった。プロジェクト当初は、活動内容に対するインドネシア側からの理解を高める必要性が高く、日本語同様に四半期活動報告を作成してきた。しかしその後、隊員の負担を考慮して、1997年の中間評価時に、バル県側と合同で年間報告書のみ提出するという形式になった。この決定に従って前任河田調整員帰国前に、1997年度Annual Reportを提出したが、その後、インドネシア側から「一年間に一回では実施中の活動内容が把握できず、議論にならない。薄くてもよいから年度の中間

でレポートを出して欲しい」との要請を受けた。一方、当時南スラウェシ州 BAPPEDA では、既存の政府事業における四半期モニタリングのあり方をより地域総合的にとりまとめていこうという動きがあり、独自で Functional Report Form を作成していた。インドネシア側各レベルとの調整の結果、上記フォームを共用する形で合同報告書の実現を目指す事、第2四半期終了後に前期実施レポート、年度末に Annual Report を提出する旨決められた。

また、1999年度については、最終年度ということもあり、「プロジェクト最終レポート(イ語)」を作成、提出した。

(2) 計画打合せ調査団 (1999年1月24日～29日)

プロジェクト開始時の取り決め(ミニッツ)に従って、1月に調査団が来訪した。同調査団の大目的は、現状を把握して、最終評価をいかに実施し、フォローアップをどのように行うかについてインドネシア側と共通認識に立つ事であった。

県・州・中央各レベルで実施された会議を通じて、最終評価は合同セミナー形式で、これまでの協力活動を振り返る形式で行う事、プロジェクトの延長はなく、その後約2年のフォローアップ期間を置く事、ただしフォローアップ期間中の運営については基本的にインドネシア側の自律的な事業資金確保を前提とする事などが会議上で合意された。

本会議の結果を受けて、報告者は、インドネシア側関係機関各レベルと、セミナーの実施時期と内容、評価のあり方と目的、フォローアップ以降の責任の所在について、協議を重ねてきた。

調査団員等の詳細については、別添の「運営促進業務報告書」をご参照願いたい。

(3) 合同最終評価実施 (1999年11月26日～12月8日)

上記(2)の結果を受けて、同年11月に調査団が来訪し、県、州でセミナーを行い、中央レベルで新たに2本のミニッツが結ばれた。県セミナーでは、具体的な各活動内容について、住民代表、県政府関係者、隊員カウンターパート及び隊員が協力して発表した。州セミナーでは南スラウェシ州内の各県 BAPPEDA 職員が参加し、事例紹介を行った。前者はインドネシア側関係者に責任者としての自覚を高めるのが目的の一つであった。住民にとっては、初めての機会という事で意義深かったと思われるが、当日が突然県議会の重要行事と重なったため、県政府関係者の出席率が低かったことが惜まれる点である。州レベルでは、今後の協力支援事業の可能性を検討する意味でも有意義であったと考えられる。

結ばれた2本のミニッツは一方が合同最終評価の結果であり、他方が、評価結果を受ける形で結ばれたフォローアッププランについてである。

今回、一連の最終評価作業を実施するにあたって、調査団員として御来訪頂いた西村団長、山下課長代理、藤田職員、山本氏はもとより、御多忙中ミニッツ署名にご足労頂いたJICA事務所米田次長等、たくさんの方に御心労をおかけし、円滑な評価に向けてご支援頂いた。また、これまで特に前例のない協力隊チーム派遣事業の総合的評価(技術的側面、国際交流的側面)方法についてご検討頂いた事を、改めて深く感謝する。

(4) プロジェクト・プロモーション資料作成

報告者が赴任前に事務局からブリーフィングを受けた幾つかの活動のひとつとして、本プロジェクトのプロモーション資料の作成があった。もともと同プロジェクトがインドネシア側にとっても、協力隊側にとっても試験的、モデル的要素が強かったことより、今回の事例を紹介することによって、今後

の新たな要請発掘につなげようという意図からである。このため、当時ウジュンパンタンで活動していた視聴覚教材の三宅久枝隊員の協力を得、1998 年度中に、現場のあらゆる活動をビデオ撮影、写真撮影した。それをもとに 1999 年度初頭にはジャカルタ国営テレビ放送(インドネシア共和国テレビ局)に派遣されている JICA 専門家大隈氏及び地元テレビ局の協力を得て、プロモーションビデオが完成した。また、同 7 月には、住民やカウンターパートの声が掲載されたパンフレットを 500 部作成し、関係機関に配布した。

これらは最終評価セミナーでの配布をはじめとし、国家開発企画庁派遣の JICA 専門家松井氏の協力により、全スラウエシの県知事に配布されるなど、「村落開発、農村開発部門の協力隊事業」を広く紹介する貴重な媒体となった。

1-4. 促進業務

(1)関係機関との協議・調整

報告者の隊員報告書第③号までで示した通り、報告者はインドネシア側関係機関である内務省 BANGDA(地域開発計画局)、BAPPENAS(国家開発企画庁)等中央レベル政府機関と、州・県レベル各事務所の担当職員との連携を行ってきた。これらは目に見えない活動であるが、人的つながりの有無が仕事上非常に重要な鍵となるこの国で、これらの日常的な調整作業は欠かせないものだと考える。特に最終評価にあたっては、これまでの関係づくりがそれなりに功を奏して、円滑な協議が行えたと考える。

上記業務を可能としたのは、本プロジェクトが南スラウエシ州 BAPPEDA 内に調整事務所を持ち、日常的に意見交換を容易に行い得る土壌が初期段階で整えられたからであり、本調整事務所の設定に奔走した初代シア、中山 OB、高田 OB に深く感謝申し上げる。また、今後の調整業務に向けた報告者の提言については、続く章で述べる。

(2)CP 研修

既に事務局、事務所関係各位におかれてはご承知の通り、1994 年の事業開始時より畜産分野のフルタイム・カウンターパートとして活動してきたハサメイン氏が、ハル県より研修参加候補者として推薦された。同候補者は正式な国家公務員でないため、様々な紆余曲折があったが、日本側、インドネシア側双方の関係者の協力を頂いて、1 月 24 日から無事日本派遣の運びとなり、現在、鳥取県にて畜産技術の研修を実施中である。隊員 OG が通訳ボランティアに関わるなど、通常の CP 研修とは異なる点が多いが、ハサメイン氏は、フォローアップ期間及びその後、ハル県における事業の発展への貢献が最も期待されるカウンターパートの一人であり、今回の研修の成果が待ち望まれる。

これまでの CP 研修派遣に関し、国家公務員のみという制限のせいで、実質的なカウンターパートは対象外となって適当な選考が出来ず、研修参加者がその後、プロジェクトに直接貢献する事が余りみられなかった。これを顧みれば、手続き上多少のリスクがあろうとも、これまでで最も帰国後の直接効果が期待される研修派遣の実現といえるだろう。派遣者の帰国後の所属が危惧されていたが、これもフォローアップの際にミニッツ上で氏名を明記してハル県側が継続雇用を確保した。

そもそも同プロジェクトが有する大きな問題点の一つに、公務員カウンターパートの不在によるプロジェクト終了後のサステナビリティの欠如が挙げられてきた。そうした中であって今回の研修の成

果への期待は非常に大きい。

派遣中の日常的な語学補助については、既述の通り、同プロジェクト OG の吉川あゆみ、吉田智佳子両名がフォローを申し出てくれている。これまでに受けた報告によると、帰国直後から「無料奉仕の研修管理員」としての業務を善意で行っているようである。彼女等自身の今後の就職活動等を考慮して、研修参加者本人も、出来るだけ一人で動けるよう、日常的な日本語等学習中とのことである。また、かねてから依頼申し上げている通り、最終的な地域間移動や、JICA、二本松研修所訪問等については、研修管理員の同行を求む。

同候補者派遣については、JICA 事務所研修担当職員、事務局及び二本松研修担当職員、中国センター担当者の方に多大なるご迷惑をおかけしてきたが、お蔭様で無事派遣の運びとなった。ここで改めてこれまでのご支援と受入にかかる様々なご配慮に心よりお礼申し上げます。

(3) プロジェクト事務所縮小・調整事務所閉鎖

プロジェクト期間が終了する 12 月末をもって、ハル州にあるプロジェクト事務所二部屋のうち、一部を県政府に返還する。これに関しては調査団より、事務所全体を閉鎖して、BAPPEDA 内に事務機能に移すという案が調査団から出されたが、その後、県 BAPPEDA との話合いにおいて、BAPPEDA の物理的なスペースの狭さ等を考慮して、現在のプロジェクト事務所の一部を残す事となった。但し、BAPPEDA、食用作物技術事務所、畜産技術事務所には隊員のための席を確保し、今後は県政府の協力による計画と実施を徹底していく事となる。フォローアップ期間を担う各隊員はそれぞれの技術事務所で職員と共に活動しつつ、午後は、残された現プロジェクト事務所にて業務を続ける事も可能になる。これは、県政府との協力を強化しつつも、隊員間の連携を保つためでもある。残されたプロジェクト事務所スペースには、シニア隊員のみが常に勤務する事となる。

また、これまで南スラウェシ州知事庁舎に開設されてきたプロジェクト調整事務所については、既述の通り、報告者が任期終了となる 2 月で閉鎖した。供与機材は既に最終評価時にミニッツに明記されており、2 月 11 日付で公式的に責任移譲が行われた(機材供与証明書類添付)。また閉鎖にあたっては、州 BAPPEDA 及び関連事務所(他ドナー含む)を招待して、今後の継続的な連携への期待を伝えた。

県レベルの機材供与については、県レベル担当者である BAPPEDA 局長及び県知事の予定調整がつかないため延期が続いており、今月中を目処に阿部野リーダーによって実施される予定である。

1-5. 予算管理業務

1998 年 5 月 6 日に前任である河田調整員より、同プロジェクトの臨時会計役を引き継ぎ、その後、年度予算計画の取り纏め、四半期予算申請、予算執行・管理、四半期会計報告を行ってきた。また、インドネシア側機関に対するインドネシア語の四半期会計報告を作成した。

今年度の現状としては、第 3 四半期終了までの予算実行状況と第 4 四半期の実行予定を鑑み、第 4 四半期には予算申請を行わなかった。その大きな理由は次の通りである。まず、乾季の事業実施は既にほぼ終了しており、また最終評価にかかる諸経費も実施済みである。また、今年度活動中の隊員のうち 4 名が 1 月をもって任期を終了したため、第 4 四半期の予算計画は非常に小額となることが予定された。一方で、プロジェクトサイト全般におけるカシュナツ

収穫量の激減等によるカシューナッツ加工事業の中止、農業土木分野の灌漑改修事業が一ヶ所実施中止となった事などより、実行予算総額が年度申請総額を下回る事となったためである。

また、報告者はこれまで同プロジェクトにおいて臨時会計役を担ってきたが、2月の任期終了に伴い、同任務をもう一人のシニア隊員である阿部野リーダーに引き継いだ。具体的には1月31日付で正式に臨時会計役の引き継ぎを行い(正式引継書は大友調整員を通じて JICA インドネシア事務所長に提出済)、その後、活動終了までの数週間を実質的な業務引継期間に充てた。現段階で報告者が行ってきた会計業務の全ては既に阿部野リーダーによって担われており、年度末報告についてもほぼ完成済みであるため、この点について問題はないと思われる。

来年度以降の出費については、最終評価調査団として来訪された山下課長代理、国担当藤田職員はご承知の事と思われるが、基本的にこれまで同様、チーム派遣にかかる支援機材費枠で確保頂く事となっている。

但し、調査団来訪時に話し合った通り、フォローアップは基本的にインドネシア、パル州政府側が資金的にも人材的にも主体となって実施していく事がミニッツ上にも合意されており、フォローアップに携わる隊員もその心積もりをしている。このため、隊員からの申請額はかなり小額となる事が予想される。しかしながら一方で、県側の予算がどれだけ確保されるかが、県知事をはじめとするパル州政府側にかかっており、実際の所、来年度(4月)以降にならないとどれだけ日本側の資金的なコミットメントが必要となるかは予測し難い。申請段階のイ側予算枠を把握する事は可能だが、インドネシア政府が地方自治への移行期にあり、中央からの国家開発予算からの事業費確保が未だ明らかでない。

このため基本的に、来年度以降は隊員が優先的に使用する事となっている機材の維持費及びシニア出張費程度のみが必要経費として想定されるが、上記のように不安定な状況のため、来年度開始以降、資材費が確保されなければ隊員活動がままならない分野が生じてくることも十分考えられる。その際には、残っているシニア及び隊員の意見をお聞き頂き、充分ご検討の上で必要に応じて柔軟な支出をお願いし、宜しくお願ひ申し上げます。来年度予算申請については、残る隊員の意見をもとに現在阿部野リーダーが編集集中である。

1-6. 業務・生活環境整備

プロジェクト期間前期、中期を通して、業務及び生活環境は整備されてきており、報告者はその維持に努めたに過ぎない。

一方で、首都ジャカルタの治安悪化による避難一時帰国、総選挙や大統領選に伴う社会不安、1999年初頭の豪雨浸水等、自然、社会環境は必ずしも安定していなかった。隊員の生活環境整備についてはまずリーダーの阿部野シニア隊員が中心となって健康と安全に気を配り、これまでに特に特記点はない。精神的なストレス、疲れについても、マカッサル市内にある隊員連絡所を有効利用して、リフレッシュに務めていたようである。今後も、同地では季節の変わり目に病気が流行り、水などの衛生環境も悪化するため、これまで同様注意が必要であろう。

また、これまで常時5名以上の隊員がチームメンバーとして常駐してきたが、現時点で一般隊員は3名のみであり、今後は段階的に縮小となる。インドネシア側関係機関には再三同協力事業が徐々にイ側に実質的に責任譲渡されていくこと、隊員は「フェイドアウト」していくことが伝えられている。同様に、これまでのチームとしての活動期間を経験した隊員自身にとっても、今後は

県技術事務所との連携を高め、サポート側にまわるなど、少しずつ活動に対するスタンスに変化が必要となってくるだろう。この点、今後活動するシニア隊員を中心に、これまでを踏まえながらもこの先を見据えた活動のあり方を模索して行って欲しい。

2. 提言

2-1. ハル県地域総合開発プログラム(PPWT)実施支援の今後に向けて

(1)インドネシア側政府機関との調整業務

既述の通り、2月の報告者任期終了と同時に、現在報告者が活動中である州 BAPPEDA 内の調整事務所は閉鎖となった。プロジェクトが終了するためこれは妥当であろう。しかし、それをもって、その後、フォローアップ活動が県レベルだけで完結するとみなしては早計である。本プロジェクトは中央政府の管理の下、州レベルからの指導を受けながら実施されてきた。今後は地方自治へという全国的な政策傾向もあって、ハル県による自律的な事業継続が求められているが、「隊員が入った事業」ということで州、中央レベルからも比較的関心が高く、また、フォローアップにかかるミツツにも、中央、州レベル関係者がサインしている。更に、たとえ地方自治への移行が進められているにせよ、現段階で県政府が自律的運営を行うことは非常に資金的にもマネジメント能力的にも困難が予想される。

来年度以降のインドネシア側予算の確保、育苗所運営にかかる州政府からのバックアップ、フォローアップ期間終了時のまとめ等を考慮すれば、これまでどおり州、中央レベルへも事業報告を定期的に行い、意見交換、情報交換を継続していく必要が高いであろう。

また、県及び州 BAPPEDA で実施した本プロジェクト最終セミナー等を通じて、協力隊による小規模村落開発支援に関心を持つ者が南スラウエシ州内他県から出てきている。今後、他地方における新規案件形成を後押しする意味でも、本プロジェクトの関係者が州、中央レベルのイ側関係者とこれまで同様情報交換、意見交換を継続できる事が望ましい。

上記に挙げた諸調整業務は、現在活動中の阿部野シニアに引き継ぐ事となるが、阿部野シニアが来年度半ばに任期を終えてその後任が赴任する事となった際には、くれぐれもお伝え頂きたい。これまで州 BAPPEDA に事務所を置いていた意味を、フォローアップ期間を担うシニア隊員にきちんとブリーフィング頂き、ハル県におけるフォローアップ事業が完全に県レベルだけで孤立してしまわないように御留意願いたい。たとえ地方自治の時代とはいえ、中央、州からの技術的、予算的、システム的なサポートは現時点では依然として重要であり、欠かせない。

(2)CP 研修参加者の活用

既述の通り、現在、畜産分野のフルタイムカウンターパートが鳥取県にて技術研修中である。同参加者が4月後半に帰国した後は、ハル県畜産技術事務所にて同プロジェクトフォローアップに関する業務を中心に担う事が関係機関から望まれている。

研修参加者の経験を最大限に生かし、さらに発展させていくために、帰国後の報告会実施、報告書の提出、鳥取県の研修受入先に対する業務(研修成果)報告等を、シニア隊員が中心となってハル県政府と共に実施して頂きたい。省みれば、一昨年度までに同プロジェクトで派遣した研修参加者の殆どが、帰国後の報告会実施や、日本での受入先への Reporting 等を怠っているようであるし、隊員チームもそのサポートを積極的に行なわなかった。今回、多くの人の善意によって実現した畜産技術研修の成果がハル県で十分に生かされるよう、隊員チームからもサポートをお願いしたい。

(3)フォローアップ事業モニタリング、評価の必要性

今回、事務局及び事務所担当者の深いご理解とご協力、現場で活動していた隊員の努力をもって、手作りのプロジェクト評価活動が行われた。特に、最終評価作業の一環として、インドネシア側第 3 者評価の実行と、日本側の調査団に外部コンサルタント登用が行われたのは、協力隊事業においては画期的とも言えるのではないだろうか。

これらは全て、今回の経験を教訓としていかに今後のよりよい協力活動、事業形成に生かせるかという点が最重要である。であれば、設定された 2001 年までのフォローアップ期間終了時、あるいは終了後に、改めて集中的に今回の支援事業の実質的な最終評価作業を行う必要があると考える。現在活動中の村落開発普及員も、それらを念頭において日常的な活動モニタリングフォームを作成するなどして検討している。また、フォローアップ計画に関して結ばれたミッツ上にも、いかなる形にせよ、モニタリング及び評価を実施する旨明記されてある。

関係者におかれましては、今回行われたこれらの試みをご考慮頂いた上、効果的なモニタリング及び最終評価についてご計画頂けることを切に願うものである。

その他全体的な方向性としては、今回新たに交わしたフォローアップに関するミッツに基づきながら、阿部野シニア及び後任シニアを中心とする隊員間の連携と共に、関係技術事務所(DINAS)との分野毎の連携を基本として、県政府主体の協力体制を形成していく必要があるだろう。今後考えられるインドネシア国及び対象村落の状況変化に際しても、その時々々の現状に見合った活動を隊員が円滑に維持していけるよう、予算執行、インドネシア側政府機関との協力等の面で、最終評価やフォローアップ計画等を通して準備を行ってきたが、依然として不足な点も多い。これらについては 2 年以上同地で経験を重ねてきた阿部野シニアを中心に、フォローアップ期間の活動に携わっている隊員達が存分に活動を行えるよう、これまで同様に事務所、事務局からの後方支援をお願いしたい。

2-2. 新しい協力に向けて

これまでに再三述べてきた通り、本プロジェクトは「インドネシアの地域開発、村落開発分野における協力隊事業の可能性」をはかる意味でも、「インドネシアにおけるチーム派遣事業の可能性」をはかる意味でも、その初期段階からパイロットプロジェクトとしての性質を有してきた。また、インドネシア側にとっても、隊員スキームにおける村落開発事業支援という点でも、内務省地域開発局における JICA 協力という点でも、本プロジェクトが最初の経験であり、何かとモデル・ケース的な性質を有してきた。

プロジェクト期間の終了に伴い、プロジェクト形成期からの諸資料を整理しつつ再び読み返してみた。当然ながら初期段階から、本プロジェクト実施実現に向けて、日本、インドネシア両政府間で再三にわたる議論が繰り返され、当時の事務局、事務所担当者及びシニアの多大な苦勞によって本プロジェクトが開始されたわけである。

関係者各位ご承知の通り、本プロジェクトは形成段階からこのように試行錯誤を重ねてきたが、一方で協力先のインドネシア国家自体が大きな変化の波にもまれた時期でもあり、結果的にこの 5 年間の協力を通じて今後の「インドネシアの実情に応じた最適な協力体制」を予測、検討するにはいささが無理のある事例となった。プロジェクトを取り巻くインドネシアの環境が刻々と変化してきたからである。しかし、これまでに関与したそれぞれの隊員が残した失敗と成功の経験は、

今後、インドネシアにおける協力隊チーム派遣はもとより、同国において、協力隊スキームのみならず、小規模村落開発、農業部門への草の根協力の方法を検討する上で、意義深い事例となっていると考える。例えば今後は、各スキームの特徴を生かしたプロ技や個別専門家派遣、ローカル NGO の活用や第二国研修事業等とリンクした JICA としてより総合的なフレームワークによる村落開発政策及び実践に対する支援等が検討されてしかるべきではないだろうか。

報告者は、インドネシア政府側に提示したプロジェクト終了時報告書'Laporan Akhir Masa Proyek'中で、JICA における協力隊スキームが、インドネシアにおける今後の小規模村落開発事業支援に向けてポテンシャルを有しているのではないかという提言を簡単に報告した。

本プロジェクトは、事業期間中の試行錯誤の繰り返しによるいわば「事業改善型プロジェクト」である。これまでのインドネシア政府による地方開発事業が、どうしても中央からのトップダウンで、全国的な政策傾向に左右されてきた事、計画が承認されてしまうと、実施段階ではなかなか事業改善が行われず、モニタリングの意味と質に大きな問題がある事を考えると、今回の事例は相対的に見て活用できる点があるのではないかと感じられる。今回の事例をよりシステムティックに「柔軟なプロジェクトサイクル」としてうまく計画及びモニタリング強化に活用できないだろうかという意見である。

今後、インドネシアが地方自治を推進していく中で、村落開発分野においては、より地域の特性を配慮した村落開発事業の実施が求められるだろう。ただし、インドネシア側の地方施政者達も、実は「地域の特性に応じた」だの「住民参加」だの「コミュニティ・イニシアチブ」といったような言葉は、「地方自治の時代」といういわば流行語と同様に耳慣れてきてはいる。同国に参与している多くのドナーの口から、または中央官庁の政策指導者の口から、「今後かくあるべき」といった話は少なからずなされ続けているからである。彼らの現在の疑問はむしろ、具体的なシステムと運営のあり方についてであろう。彼ら地方政策実施者にとって切実なのは、いかに限られた財源を、限られた人的資源で継続・発展的に運用し得るかである。これまでのように単純に地域間格差是正を目指すだけでなく、それぞれの地域の特性と自立性を尊重した多様な地方自治の基盤を整備する為には、まず地方施政者自身のプランニング、マネジメント能力をテクニカルなレベルで高める必要があるだろう。そのためには、地方レベルの公務員の質向上のための研修実施と同時に、小規模でも具体的な事例をトライアル的に蓄積する重要性は高いのではないだろうか。

もちろん、報告者は今回のプロジェクトの完成度が高いとは判断していない。むしろ今後のよりよい協力に向けて参考となる試みが、複数分野についてバル県で為された事自体に意味があり、今回のプロジェクト形成そのものは、そのまま他地域で展開するには弱い部分が非常に多い。プロジェクト形成時点での基礎調査における指標データの不在、計画段階での PCM の欠如によるプロジェクトに対する県側との共通認識の低さとプロジェクト目標の曖昧さ、隊員事業への理解度の低さ、県政府との協力体制を致命的に難しくしたカウンターパートの不在、トップダウンシステムのもと、県レベルでのマルチ・セクター事業の困難さ等、挙げればきりが無い。いわば、ひとつには本事例の様に県レベル独立型の事業支援は、「地方自治」が叫ばれ、ある程度県政府レベルのインセンティブが高まってきている今後こそふさわしく、これまでの「形式的なボトムアップと実質的なトップダウン」によって開発事業が実施されてきた地方では、しかも隊員レベルではいささか時期尚早であったかとも感じている。但し、今後のことを考えた場合に、本プロジェクトは結果的に貴重な県レベル協力実践の事例となったのではないだろうか。今後、事業改善しながらよりよい協力を行っていくためにも、今回の事例を無駄にせず、バル県事業に関しては今後もモニタリング

を行いつつ、より広いレベルで、村落開発分野への協力隊事業を通じた支援の可能性について、議論が進められる事を期待する。

インドネシアの村落開発事業支援における協力隊スキームの有効性

インドネシア政府側に対する最終報告の際に、報告者は協力隊事業が「一般的に」有する「草の根」や、「住民と共に」という姿勢が、地域性や住民参加重視の傾向にある村落開発事業支援において有効であろうと提言した。ただし、これは単純に隊員が地方に派遣されればよいというものではない。長らく意思決定がトップダウンで実行されてきたインドネシアの開発事業において、地方に派遣された一隊員の声は、中央官庁等に派遣される専門家に比較すれば、非常に弱きともいえる。例えば本プロジェクトを例に挙げれば、そういったインドネシア政府の事情を考慮して、中央一州一県の連係役として現在報告者が担っているコーディネーターのポストを定めたわけである。しかし、形式的なボトムアップ計画と実質的なトップダウン施政、という構図が定着していたスハルト時代にあつて、「外島」の県レベルで事業展開してきた本プロジェクトが、依然として中央からの要請や誤解に翻弄されてきた事実は否めない。プロジェクト活動の基本部分である対象地域や支援内容、プロジェクトサイクル等について、あるいは協力隊事業について、本プロジェクトの日本側担当者としてインドネシア政府中央レベル担当官との間で、常に一定の認識のずれがあり、多くの場合はインドネシア側の要請を飲む形で事業内容を変更してきたきらいさえある。一例を挙げればそれは初期における対象地域の拡大(2 か村から 6 か村へ)であり、また中期における「目に見える成果」へのプレッシャーであろう。これらを引き起こしたインドネシア政府中央レベル側の一つの要因が、担当省庁である内務省地域開発局 BANGDA が、協力隊どころか JICA との協力経験も持たず、こういった試験的な支援事業形式を協力実施するにあたっての認識が低かった点が挙げられる。一方で本プロジェクトの意思決定に大きく関わっていた BAPPENAS が、本プロジェクトが有する「協力隊の支援事業」という特性を長所として理解するよりも、「ドナーのプロジェクトの一つ」として捉えたため、プロジェクトサイクルの遅さや事業規模の小ささばかりが目立ってしまう事となった点も挙げられる。これらはある意味では、実際にプロジェクトを実施して実例を示さない事には本当の意味で理解を乞うのは難しく、今回の様々な苦い経験も致し方ないともいえる。少なくとも最終段階では、BAPPENAS、BANGDA の双方がある程度今回の試みについての認識を改め、肯定的に評価するに至ったといえよう。だがしかし、今後を見据えた場合、より一層協力隊スキームの長所を村落開発支援へのポテンシャルとして受け入れ政府側に時間をかけて説明していく必要があるだろう。

他方、実際に村落レベルで活動する個々の隊員達にとっては、むしろより重要なのは村落レベルでの円滑な協力体制であり、中央との調整、報告を義務付けることは時に非常に負担となっている。今回の事業でも、「プロジェクト」全体の義務として各隊員が県政府各技術事務所との調整業務と連携、報告書作成、評価や調査作業等を、日常的な村落活動と並行してせねばならなかったことが、隊員によってはかなりの負担となっていた。もちろん、いかなる事業にせよ、受け入れ政府への報告や連携は必要であるが、プロジェクトデザインの工夫によっては多少改善されたのではないかと考える。例えば確実に協働可能な公的カウンターパートが存在すれ

ば、イ側への報告をカウンターパートが代理となつて行なえるし、そのほうが事業終了後の継続発展のためになる。また、プロジェクト全体としての評価データ等は、形成段階で指標データを取り、願わくば、中間、終了時には外部サイトから再調査という形で一貫性のある評価の枠組みを設定してもよかつたのではないだろうか。

プロジェクト最終段階において、インドネシア側関係者から認識された本プロジェクトの特徴は、現場主義、住民の主体的参加、段階的な事業改善等であつたように感じている。これらは村落部に住み、住民の声を聞くところから活動を始め、試行錯誤の上、その土地土地に合った事業を進めていくといった、一見、隊員ならではの協力活動の特徴を捉えているともいえる。本プロジェクトの形成段階を顧みても、派遣される隊員の個性や経験に応じて活動内容が柔軟に変更し得るよう、初期段階で固定的なプロジェクト・フレームワークや具体的な目標を詳細まで決定していない。

しかし今回の経験を通じて感じたのは、やはり政府間協力事業として、あるいはプロジェクトとして事業展開していく為には、プロジェクト形成段階で事業目的と問題点、関係者と関係者間の責任等を明確に図式化しておく必要性が非常に高いということである。その準備プロセスの為には、対象地域の社会・自然状況から受け入れ機関の組織運営・構造までを含めた基礎調査がなされる必要がある。その上で、PCM 等をイ側関係者(当然、地方レベルまでを含む)と行なつて、問題点と目標、方法と責任分担についての共通認識を高めるのがよいだろう。ただしそこでポイントとなるのが、そこで描かれるプロジェクト・フレームが、その後、活動を通じて明らかとなってくる新たな問題点や状況変化に従つてモニタリングされ、柔軟に変更され得るという事前条件を付加することである。これによって、隊員は、最初に描かれた道筋を辿りつつ、活動を通じて自分達なりに修正しながら事業を進めていくことが可能となる。問題分析、目的分析等も、それが固定的に踏襲されていくためだけに存在するのではなく、それが土台となつてよりよい活動内容が事業実施期間中に改善されていくためにあるのだと考えたい。

協力隊事業の存在意義そのものが現場では頻繁に議論されている。インドネシアの隊員間でも、毎年総会の際に最も議論の中心となる議事の一つに、「国際交流と技術移転」等、協力隊事業の意義と目的を問うものがある。これまで報告者が述べてきたチーム派遣プロジェクトのあり方は、ある意味「隊員事業の特性を生かしたプロジェクト形式技術移転」の模索であり、多様な「協力隊イメージ」のもと参加してくる隊員によっては、こういった形を「隊員なのに」と疑問を呈する場合もあるだろう。しかしながら、ここではそういった全体的な議論を蒸し返すつもりはまったくない。むしろ現存の協力隊スキームを最大活用する意味でも、現場要請にあつた柔軟な隊員派遣を検討していけば良いと考えている。そのひとつのあり方として、「隊員によるプロジェクト」としてのチーム派遣の意義も見出せるのではないだろうか。

そうであれば、たとえ「協力隊」によるチームであろうとも、プロ技であろうとも、プロジェクト形式で相手側機関と契約を交わして事業を展開していく場合に、出来るだけ最初の段階でインドネシア

側と共通構想を描いて、議論を詰めておく必要性の高さは同じであろう。ただその上で、住民レベルでの小規模実践の蓄積を得意とする隊員事業スキームを生かした形で、プロジェクトが展開されればよいわけである。事業実践における柔軟性と、形成段階でのログフレームの存在とは、当然ながら隊員事業においても矛盾しないはずである。但し、小規模ならではの事業展開をサポートするためには、既述のごとく、受入国の政策立案・実施や予算システム、つまりは受け入れ機関側の意思決定機関の構造に合わせて、JICA 他スキームとの関係を、プロジェクト形成段階から見越していくのが効果的ではないかと考える。


おわりに

以上、駆け足であるが、本プロジェクトに 2 回に渡って異なる立場で関与した経験から私見を述べさせていただいた。これらは特に確実な裏づけによるものではなく、単に報告者自身の非常に限られた体験に基づく為、不勉強だったり間違っている点多々あるがどうかご容赦願いたい。

報告者は、国際協力についても、JICA 事業についても、非常に未勉強であり、今後に向けた提言を行なうなど本来とても出来る立場ではないと自覚している。ただ、10 年前、非常に明るい未来が待っているかのように見えたインドネシアで学生時代を過ごし、5 年前、社会的にも中間層が形成されつつあった発展期に隊員として関わった報告者としては、今回の任期直前の経済危機以降、この国で生じている様々な政治、社会、経済不安を目前にして非常に口惜しい思いをしている。出来れば今後も長い目で見てこの国の地域発展に、何らかの形で関わっていきたいと考え、自らの経験と知識を高めていく必要性を感じている。

本文中にも書いたが、今後のインドネシアは、これまでのように「地域間格差の是正」によって国全体の発展を高められるというよりは、どれだけそれぞれの地域が自立的に資源を活用し、地域間協力をバランス良く進めて行けるかが一つのポイントとなるのではないだろうか。いわば過渡期のように地域間の統一感が失われつつある現在、インドネシアと様々な面で密なつながりを有する日本が、最大ドナーとして果たしうる役割は大きいと確信する。

最後に、庵原所長はじめ、本プロジェクトと報告者の活動を支えて下さった全ての方にこの場をお借りして深く感謝致します。ご指導、本当にありがとうございました。皆様の一層のご活躍をお祈りし、末筆とさせていただきます。

チーム・リーダー
21/Feb/ 2000


運営促進業務報告

平成10年度第1四半期

(チーム調整員:河田 宗三郎)

(チーム調整員:小國 和子)

1) 運営促進業務等について

南スラウェシ州BAPPEDA TK.I内のプロジェクト調整事務所を中心に、機材調達、業務費管理、各種申請書、報告書などのとりまとめ等を行う。その他特記事項を以下日付順に報告する。

平成10年度第1四半期

4月 01 日(水)	オフィス97 インストール、W95 インストール、銀行ステートメント確認、トラクター領収証、デジカメテスト。
4月 03 日(金)	車修理 421。
4月 06 日(月)	平成9年度第4四半期報告提出
4月 08 日(水)	平成10年度第1四半期業務費入金確認。
4月 09 日(木)	JAL コピー、資機材費コピー、松井ワークショップ(江田一美氏)
4月 10 日(金)	大山町、江田一美氏プロジェクトサイト視察同行
4月 14 日(火)	雑賀、保志門バル視察同行。
4月 15 日(水)	平成9年度第4四半期運営報告。
4月 17 日(金)	プロジェクトチーム隊員会議(バル県阿部野シニア宅)
5月 02 日(土)	河田ジャカルタ出張(5月5日まで)。
5月 03 日(日)	小國ジャカルタ着。
5月 04 日(月)	BANGDA及びBAPPENAS表敬(河田、小國、高橋、日比野)。小國表敬:JICA次長表敬(河田同行)。
5月 05 日(火)	小國表敬:ウジュンパンダン日本領事館(大友調整員、河田同行)。
5月 06 日(水)	小國BAPPEDA TK-I表敬。会計役引継ぎ終了。
5月 13 日(火)	平成9年度3次隊の2名がウジュンパンダン到着。
5月 15 日(金)	事務所付近の治安悪化のためJICA Ujung Pandang Branch Officeに出勤。安全対策にかかる業務。ウジュンパンダン隊員の所属先に自宅待機の旨を通知。
5月 18 日(月)	緊急避難帰国決定。関係省庁に帰国通知。
5月 19 日(火)	ウジュンパンダン及びバル隊員(小國除く)、デンパサール経由で日本帰国。
5月 20 日(水)	小國、日本帰国。
6月 18 日(木)	ジャカルタ再赴任。
6月 22 日(月)	BANGDA及びBAPPENAS表敬(宮下隊員を除く全バル隊員。阿部野、小國同行)。
6月 25 日(木)	河田、小國ウジュンパンダン着。
6月 26 日(金)	調整事務所再開。BAPPEDA TK-IIに再赴任報告。
6月 29 日(月)	平成10年第2四半期申請書作成。
6月 30 日(火)	河田任期終了のためジャカルタへ。

2) 運営管理上の問題点と事務所、事務局への要望

概観:赴任と同時に燃料費の大幅値上げとなり、各地でデモが頻発するようになった。5月12日にジャカルタのトリ・サクティ大学で学生4名が射殺された事件をきっかけに、暴動が激化。最終的に日本外務省はインドネシア国全体を危険度4に設定し、JICA関係者は全員帰国となった。ウジュンパンダン市内では毎日デモが行われていたが、暴動に発展する事はなかった。一時帰国中に、30

年以上続いたスハルト政権が交代し、暫定政権とも呼ばれるハビビ政権のもと、経済的、政治的安定に向けて経済支援、総選挙実施計画等が進められている。約1ヶ月後の再赴任以降は、ウジュンパンダン及びプロジェクト・サイト周辺において業務に支障をきたすような出来事は発生していない。しかしながら、今後物価の上昇や食糧不足の深刻化は免れず、安全管理に注意を要する状況が続いていると言える。特に5月の暴動以降は常時軍の統制下に置かれた首都ジャカルタに比べ、地方都市における治安の変化には十分な注意が必要であろう。民間銀行の破綻も続いており、公金口座を置く銀行の信頼性については常に情報収集が求められる。

このような状況下で事業を再開するに伴い、今後の事業展開に大きな影響を及ぼすと思われる事柄を以下に挙げる。尚、これらは現時点では可能性として申し上げるに過ぎない。

(1)今回、避難一時帰国によって、帰任間近の農業土木隊員を筆頭に、実施途中の事業が受けたデメリットは曇り知れない。もともと村落開発事業は季節的な条件に縛られて活動しており、当該期間の不在は深刻なものである。このことによって今年度計画していた事業の一部縮小あるいは変更等の可能性も出てくるであろう。

(2) 新プロジェクト・メンバーの受け入れ可能性:

上記のようなインドネシアの不安定な状況を鑑みて、インドネシアにおいては協力隊員の一人任地を廃止する事が議論されているという。これに伴い、本プロジェクトでは、数名の隊員を新たにプロジェクト・メンバーとして受け入れる可能性があるという。プロジェクト期間が限られている中で、特に新たな職種の人材を投入する事になれば、これまでに本プロジェクトが説明してきたプロジェクト・デザインに、実質的な変更が加わる事と思われる。特にインドネシア政府側に対して十分な説明を行い、関係者からの正確な理解を促す事は、受け入れた隊員の残り任期が突如あるものとなるためには必須となる。この点、JICAインドネシア事務所におかれましては十分ご留意頂けるようお願い申し上げます。

また上記①、②に関連し、今後の予算計画の実行に変更が生じる事が考えられる。

3) 隊員業務・生活環境について

生活環境: 去年の少雨に続いて、プロジェクト・サイトでも乾期を迎えようとしているが、現在ほぼ毎日雨が降っており、農村部では例年行っている裏作を開始するものと、米の二期作を行うものの両方がある。インドネシア全体の米不足が心配される中、二期作に必要な降雨量が満たされる事が顧われる。隊員の村落部での生活は、都市部ほど経済危機の影響を直接受けていないとの印象がある。しかし、5月の燃料費大幅値上げに伴って、村落部とバル県都を結ぶ公共交通機関の運賃が大幅値上げとなった。これによって住民が町に出る機会が少なくなり、ひいてはもともと単調な村の食生活がより一層限られる傾向にある。村に滞在する隊員もこの影響を受ける事となる。

隊員業務: 昨年度に引き続き、インドネシア政府の国家開発予算の実行時期が大幅に遅延となる確率が高い。そのため、バル県地域開発計画局(BAPPEDA)のパートタイム職員である本プロジェクトのフルタイム・カウンターパートは1~2名を除いてほぼ全員が数ヶ月にわたって出勤していない状況である。これまでにならぬ危機的な経済状況が今年中盤に訪れるとの予測の中、支障なく隊員活動を行うためには、当初のプロジェクト枠組みに明記されている「県公務員との協力」の部分が実質的に実行困難である事は否めない。既に隊員は村人を協働相手と想定して活動しているといえる。

一方で、関係省庁(内務省BANGDA, BAPPENAS)の中央レベルでは、再三「バル県関係技術事務所との日常的に円滑な協力」を求められている。今後更に地方への政府予算の滞りが見られるであろうことを鑑みると、上記のような県レベルでの現実と、インドネシア政府側中央レベルの期待との間で、いかに本プロジェクトの第1目的を明示して理解を得ていくかが、事業の最終段階に向けて必要となってくるであろう。

尚、最後に第1四半期の特記点として、ジャカルタを中心とする治安の悪化によるJICA関係者一斉帰

国により、実質的に隊員活動が4月1ヶ月間しか行われていない事を再確認する。冒頭に述べたように、雨季から乾期に向かうこの時期に1ヶ月の空白があった事、そしてそれが帰国間近の灌漑隊員から後任者への貴重な引継ぎ期間と想定されていたというような事柄が、今後1年間の活動計画及び予算の実行に少なからず変更を強いる事になることは十分予想される。

調整業務に関連して申し上げれば、本避難一時帰国にかかる経費の支出を行った。また、今年度4月より公金口座に一方的に利子が付加されていたが、プロジェクト会計役の交代と避難帰国時期が重なり、第1四半期中は口座内容の勝手な変更に対する銀行への異議申立ての機会をもてなかった。よって、第1四半期会計報告においてのみ、利子が計上されることとなった事をご了承頂きたい。公金口座の利子の返還及び口座内容の修正にかかる一連の詳細書類については第2四半期報告に添付予定である。