

国際協力機構

インドネシア国国家開発企画庁 (BAPPENAS)

インドネシア国
農水産業セクタープログラム開発計画調査

ファイナルレポート
総括編

平成 17 年 6 月

日 本 工 営 株 式 会 社

農村

JR

05 - 32

国際協力機構

インドネシア国国家開発企画庁(BAPPENAS)

インドネシア国
農水産業セクタープログラム開発計画調査

ファイナルレポート
総括編

平成 17 年 6 月

日 本 工 営 株 式 会 社

報告書リスト

和文報告書

セクター分析編

アクションプラン編

総括編

英文報告書

SECTOR ANALYSIS

ACTION PLAN

EXECUTIVE SUMMARY

インドネシア国
農水産業セクタープログラム開発計画調査

ファイナルレポート
総括編

目次

	<u>頁</u>
第1章 序論	
1.1 序	1-1
1.2 調査の背景.....	1-1
1.3 調査の目的と内容.....	1-1
1.3.1 調査の目的.....	1-1
1.3.2 調査対象.....	1-2
1.3.3 調査の範囲と内容	1-2
1.4 総括編の内容.....	1-2
第2章 調査の概要	
2.1 全体概要.....	2-1
2.2 セクター分析.....	2-2
2.2.1 第1年次：平成14年度（2002年度）	2-2
2.2.2 第2年次：平成15年度（2003年度）	2-2
2.2.3 第3年次：平成16年度（2004年度）	2-2
2.3 アクションプランの策定と進捗管理.....	2-3
2.3.1 第1年次：平成14年度（2002年度）	2-3
2.3.2 第2年次：平成15年度（2003年度）	2-4
2.3.3 第3年次：平成16年度（2004年度）	2-5
2.4 調査の内容と各報告書の位置付け	2-5
第3章 セクタープログラム全体に係る提言	
3.1 セクタープログラム	3-1
3.2 プログラムサイクルマネジメント	3-2
3.2.1 セクター分析.....	3-2
3.2.2 プログラム形成.....	3-4
3.2.3 アクションプラン形成.....	3-5
3.2.4 アクションプラン実施.....	3-6
3.2.5 アクションプランモニタリング.....	3-6
3.2.6 プログラム評価	3-7

3.3	セクタープログラムにおける支援体制.....	3-7
3.3.1	インドネシア側.....	3-7
3.3.2	日本側.....	3-8
3.3.3	支援体制(案).....	3-8

付表

表 2.1	開発課題・協力プログラム及び協力コンポーネント.....	T-1
-------	------------------------------	-----

付図

図 2.1	農水産業セクタープログラム開発計画調査の概念図.....	F-1
図 2.2	アクションプラン総票改訂版.....	F-3
図 2.3	本調査におけるアクションプラン策定プロセス.....	F-4
図 3.1	プログラムサイクルとプロジェクトサイクル.....	F-5

付属資料

付属資料 1	Opinions about Effective or Improvable Points on the Whole Activities under the Support Program in the Seminar
付属資料 2	最終検討会における効果的な面や改善すべき点に係る意見

第1章 序論

1.1 序

本調査は、国際協力機構（旧国際協力事業団、JICA）とインドネシア国（イ国）国家開発企画庁（BAPPENAS）との間で平成14年（2002年）2月8日に締結されたインドネシア国農水産業セクタープログラム開発計画調査の実施細則（S/W）に基づき実施されたものである。

1.2 調査の背景

イ国において、我が国は農水産業分野におけるトップドナーの一つとして、有償・無償の資金協力および技術協力を行ってきた。イ国の政治経済状況の変化を踏まえ、より効果的かつ効率的な援助の実施に向けて、我が国の農水産業分野における協力の方向性を検討するために、JICAは平成13年（2001年）6月にプロジェクト形成調査（プロ形調査）を実施した。プロ形調査の結果、農水産業分野に対する日本の協力の方向性として、次に示す二つの開発課題とその下に五つの協力プログラム案を形成した。

プロ形調査で策定された我が国の農水産業分野における協力の方向性

開発課題	協力プログラム案
・食料の安定供給および栄養改善	・農業制度改善・生産支援プログラム ・農業生産基盤向上・維持管理プログラム ・水産資源の持続的利用プログラム
・農漁家所得の向上および村落経済の活性化	・農漁村振興プログラム ・農水産物市場改善・強化プログラム

これを受け、平成13年（2001年）10月に、イ国政府は、各プログラムの下で実施すべき具体的なアクションプランを策定するとともに、その進捗管理を行うセクタープログラム開発調査の実施を日本政府に要請した。この要請に対し、我が国は、農水産業セクタープログラム開発調査を平成14年（2002年）4月から実施した。

1.3 調査の目的と内容

1.3.1 調査の目的

本調査の目的は、プロ形調査により策定された「農水産業分野に対する日本の協力の方向性」をレビューの上、その具体化を図り、日本の農水産業分野の協力を効果的・効率的に実施するために、協力プログラムに係る追加的なセクター分析を行い、具体的なアクションプランの策定およびその実施に係るモニタリングを行うものである。

1.3.2 調査対象

- (1) 調査対象地域 イ国全域を対象とする。
- (2) イ国政府機関 イ国政府側の全体調整機関はBAPPENASである。実施関係機関は、1) 国家官房技術協力局 (SEKNEG)、2) 財務省、3) 農業省、4) 海洋水産省、5) 公共事業省 (旧居住地域インフラ省)、6) 協同組合・中小企業担当国務大臣府、7) 商業省 (旧商業工業省。現在商業省、工業省に分割。本調査担当は商業省)、8) 内務省、9) 女性エンパワメント担当国務大臣府である。
- (3) 対象スキーム 農水産業分野に対して日本が行う有償・無償の資金協力および技術協力の支援全般に関し、平成 15 年度 (2003 年度) ~17 年度 (2005 年度) までの採択候補案件の検討および案件形成を支援し、その実施に係るモニタリングを行う。

1.3.3 調査の範囲と内容

本調査では農水産業のセクター分析を行うと共にアクションプランを策定し、そのモニタリングやイ国の政策・情勢の動向を踏まえ、適時・適切な改訂を行ってきた。

セクター分析は、イ国の政策・情勢の動向を踏まえて、農水産業セクターの分析を行い、日本の協力の方向性の明確にする。また、アクションプランでは現時点におけるこの方向性を踏まえ、平成 15 年度 (2003 年度) から 17 年度 (2005 年度) までのイ国農水産業セクターに対する協力の具体案を示した。

本調査業務はフェーズ 1 とフェーズ 2 の 2 期に分けて実施された。

フェーズ 1 では、平成 14 年 (2002 年) 5 月から同年 12 月中旬まで、セクター分析を踏まえて、我が国およびイ国関係者の調整をとおして、アクションプランおよび進捗管理体制案を策定した。

フェーズ 2 では、平成 15 年度 (2003 年度) および平成 16 年度 (2004 年度) の毎年度にセクター分析を見直し、アクションプランの進捗管理から得られた情報と併せて、現状分析および協力の方向性を再検討するなど、アクションプランの適時、適切な改訂を行った。

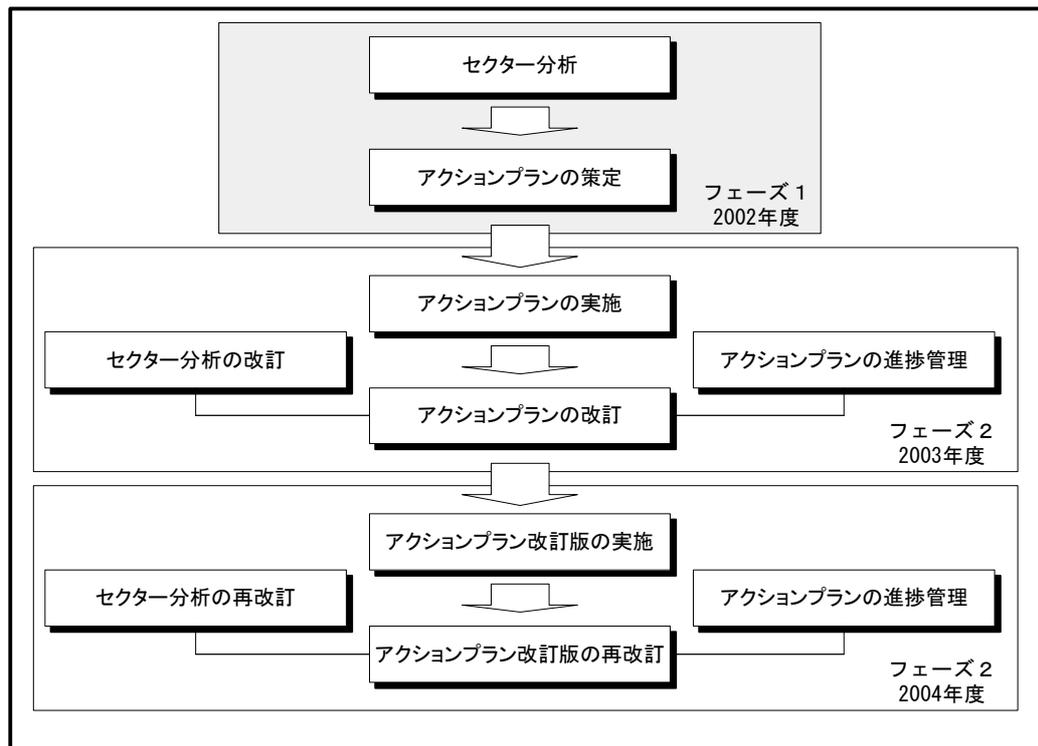
1.4 総括編の内容

本調査では 3 年間を通して日伊双方の関係者と協議を持ちながらセクター分析とその改訂、アクションプランの策定とその改訂、アクションプランの進捗管理を行ってきた。本総括編では、調査全体の活動をレビューすることにより、引き続いてインドネシアの農水産業セクターへの支援が行われる際に参考となるべき教訓を取りまとめた。

第2章 調査の概要

2.1 全体概要

本調査は、インドネシア国の農水産業分野に対する日本の協力の方向性の具体化をはかり、協力を効果的・効率的に実施するために、アクションプランを策定するとともにその実施にかかるモニタリングを行うものである。本調査はフェーズ1とフェーズ2からなり、全体の概念図を図2.1に示したが、概要は下図に示すとおりである。



フェーズ1ではセクター分析として、イ国の政策・情勢の動向を踏まえて農水産業セクターを分析し、その時点における日本の協力の方向性を検討した。セクター分析の結果、その方向性として二つの協力課題、五つの協力プログラムおよび協力コンポーネントを設定した。ここで検討された日本の協力の方向性を踏まえ、平成15年度（2003年度）から平成17年度（2005年度）までの協力の具体案としてアクションプランと進捗管理体制案を策定した。

フェーズ2では、セクター分析の改訂を行い、アクションプランの進捗管理から得られた情報と併せて、現状分析および協力の方向性の再検討など、適時、改訂を行った。

フェーズ2の活動が終了し改訂された最終の協力課題、協力プログラム、協力コンポーネントを表2.1に、アクションプラン総票改訂版を図2.2に示す。

2.2 セクター分析

2.2.1 第1年次：平成14年度（2002年度）

第1年次では、インドネシア国の社会経済の全般状況、農水産業セクターの分析による各分野における今後の課題の特定、国家開発計画やわが国と主要ドナーによる国際協力のレビューを通して、日本の協力の方向性として開発課題および協力プログラムの確認を行うとともに、具体的な案件につながる協力コンポーネントを検討した。セクター分析の主な内容は以下のとおりである。

社会経済状況	マクロ経済、財政、貧困、地方分権化、経済のグローバル化、
農水産業セクター分析	土地利用、農業生産と需要の動向、畜産、農業基盤、かんがい事業における維持管理、農産物流通、農業普及・教育訓練・試験研究、農業信用、農民組織、アグリビジネス、水産物消費と摂取量、水産振興施策と制度、水産の生産および技術
経済開発計画と国際協力の現状	国家開発5カ年計画、わが国の協力、主要ドナーの援助方針と援助動向
協力コンポーネントの検討	各協力プログラムにおけるコンポーネントの検討

2.2.2 第2年次：平成15年度（2003年度）

第2年次では社会経済状況や農水産業セクターの現況について2002年からの変化を中心にセクター分析を見直した。第1年次からの経過期間が1年間であるため主に統計データの改訂を中心に行ったが、進展の見られた地方分権化に関しては、中央省庁の関連法規の収集・整理、そして南スラウェシ州を対象に県レベルの条例の制定、県政府組織、人的資源、財政、開発計画策定プロセスをそれぞれ調査した。これらの調査結果は報告書にまとめ関係機関へ配布するとともに、セクター分析編に反映した。また南スラウェシでの調査については結果を関係者間にて共有するため、3年次にセミナーを開催し結果を説明した。

2.2.3 第3年次：平成16年度（2004年度）

第3年次では、2004年为国家開発5カ年計画の最終年次であるため次期開発計画の策定状況に関する情報を収集するとともに、第1年次から変化が現れている状況をセクター分析に反映した。特に地方分権化に関しては前年度調査の追加調査として、営農普及員の人件費、灌漑維持管理に関する予算の中央から地方への流れを中心に南スラウェシ州にて調査を行った。また新水法の制定により灌漑管理政策が転換されたため、灌漑管理の政策に関する調査を行った。これらの調査結果は報告書にまとめ関係機関へ配布するとともにセクター分析編に反映した。地方分権追加調査については、前年

度調査と同様にセミナーを開催し、関係者間において結果の共有を図った。

2.3 アクションプランの策定と進捗管理

2.3.1 第1年次：平成14年度（2002年度）

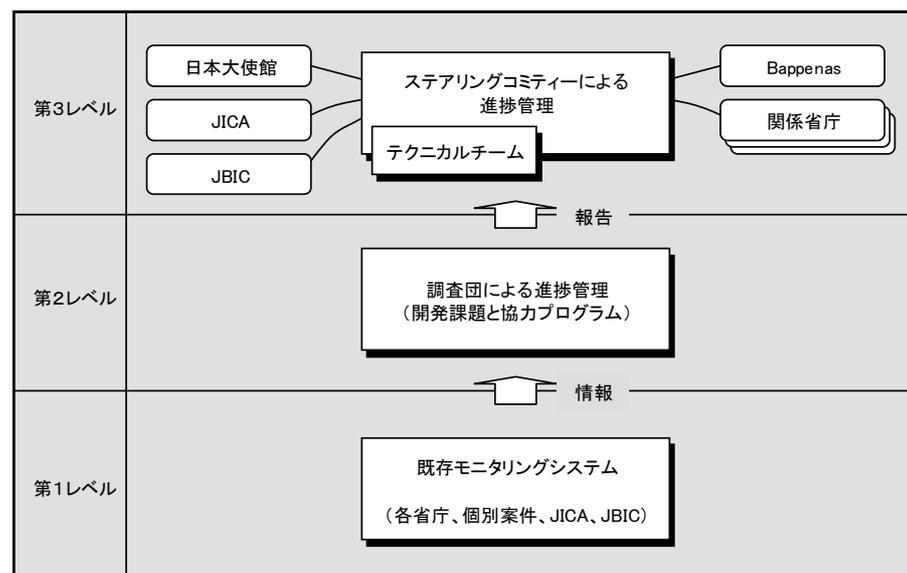
セクター分析の結果を踏まえて検討された日本の協力の方向性を踏まえ、対象案件を協力プログラムごとに配置してアクションプランを策定した。対象案件は、大きくわけてすでに実施中あるいは採択され実施準備中にある案件（継続案件あるいは採択案件）と本調査の期間中に新規に形成した案件（新規計画案件）がある。

また、JBIC 融資案件については JICA 案件と性格が異なるため、融資の合意ができた段階でアクションプラン対象案件とすることとなった。第1年次におけるアクションプラン対象案件は継続案件および採択案件：24件、新規案件：10件の合計34件となった。

本調査におけるアクションプランの策定プロセスは図2-3に示すとおりである。本調査の現地調査と並行して行われた JICA 要望調査において収集された新規案件情報、イ側との協議で明らかになった要望、協力の方向性を踏まえ、アクションプランを策定した。

アクションプランの対象となった新規計画案件は、このあと、日本政府内で採択の検討（案件内容の調整などを含む）や実施へのプロセスがとられた。

第1年次ではアクションプランの進捗管理体制案を策定した（イメージを下図に示す）。以下の通り進捗管理活動は3段階のレベルで行われる。



第1レベルは、個別案件レベルの進捗管理である。実施中の継続案件については、イ

国側と日本側の関連機関の有する既存モニタリングシステムのもとで行われる。これに関しては公開情報を利用し、さらに必要に応じて実施機関および援助機関から情報を収集する。また、新規計画案件については、実施機関と関係者による実施促進活動について情報を収集するとともに、必要に応じて実施促進の支援を行う。

第2レベルは、開発課題と協力プログラムを含めたアクションプラン全体のモニタリングである。収集した個別案件の情報を整理し、開発課題と協力プログラムの進捗状況にとりまとめ、その結果をモニタリングレポートとして表現することとした。

第3レベルは、イ国側と日本側で組織されるステアリングコミッティーにおいて上記モニタリングレポートを協議するレベルである。ここで、アクションプラン全体の進捗に関する関係機関の共通理解を得ることとした。これに先立ち、ステアリングコミッティーで協議する前に主要関係機関の実務者からなる作業グループであるテクニカルチームによって協議することとした。

2.3.2 第2年次：平成15年度（2003年度）

第2年次では、第1年次で策定したアクションプランの改訂と進捗管理を行った。アクションプランの改訂では第1年次と同様に JICA 要望調査のプロセスによりイ側の要望を踏まえ、日本の協力の方向性に沿った案件の選定を支援した。一方、第1年次で新規に形成したアクションプラン対象案件で採択に至っていない案件については、JICA 専門家が中心となって採択へ向けてイ側と案件内容の調整を図った。

この結果、第2年次におけるアクションプラン対象案件は継続および採択案件（終了案件を含む）：33件、新規案件：4件の合計37件となった。

実施中の個別案件は、イ側の実施機関と援助機関において以下のような進捗管理システムを持っている。

Bappenas の Development Financing Affairs の Directorate of Monitoring and Evaluation of Financing が円借款の全案件をモニターしている。3ヶ月ごとに実施機関との会議をとおして i) 借款の支出状況、ii) 工事などの物理的な進捗状況、iii) 対応が必要な懸案事項を把握し、報告書を作成している。無償資金協力案件についてはモニターされていないが、モニターの準備中である。

居住地域インフラ省（現公共事業省）では、調査時点において水資源総局の各地域局が円借款継続案件のモニタリングを行っており、その情報は上記 Bappenas に送られる。農業省でも、継続案件のモニターは担当総局が行っている。海洋水産省では、国際協力計画局（Bureau of Planning and Foreign Cooperation）が援助案件に関する関連情報を収集し進捗状況を把握している。

JICA は技術協力プロジェクト、無償資金協力、開発調査などほとんどの協力形態に対しモニタリングシステムをもつ。モニタリングは案件ごとに定期的にイ国実施機関と

合同で行われ、その結果についても合意される。また、JBICでも案件の融資に際しては、事前評価、中間監理、終了後評価など、イ国実施機関とともに進捗管理とともに評価を行っている。

以上の個別案件の進捗管理システムから入手した公開情報をもとにモニタリングレポートを取り纏めた。

2.3.3 第3年次：平成16年度（2004年度）

第3年次ではJICA要望調査に沿って、イ側の要望と日本の協力の方向性を踏まえ新規計画案件の選定がなされた。要望調査の結果をアクションプラン総票改訂版として取り纏めた。

2005年5月末時点最終アクションプラン改訂版における対象案件は継続および採択案件（終了案件を含む）：34件、新規案件：5件の合計39件となった。

進捗管理に関しては、昨年度と同様個別案件がそれぞれ持っている進捗管理システムから情報を入手しモニタリングレポートとして取り纏め、関係省庁へ個別に説明するとともにテクニカルチームミーティング、ステアリングコミッティーにて説明した。

2.4 調査の内容と各報告書の位置付け

上述の調査の内容は、農水産業セクター報告書のセクター分析編およびアクションプラン編、また、進捗管理についてはモニタリングレポートとして取り纏められた。調査結果として、以下の報告書が作成された。

(1) 成果品

- a. 農水産業セクター報告書（2002年提出）
セクター分析編
アクションプラン編
- b. 農水産業セクター報告書(2)（2004年提出）
セクター分析編
アクションプラン編
- c. ファイナルレポート（2005年提出）
セクター分析編
アクションプラン編
総括編

(2) その他報告書

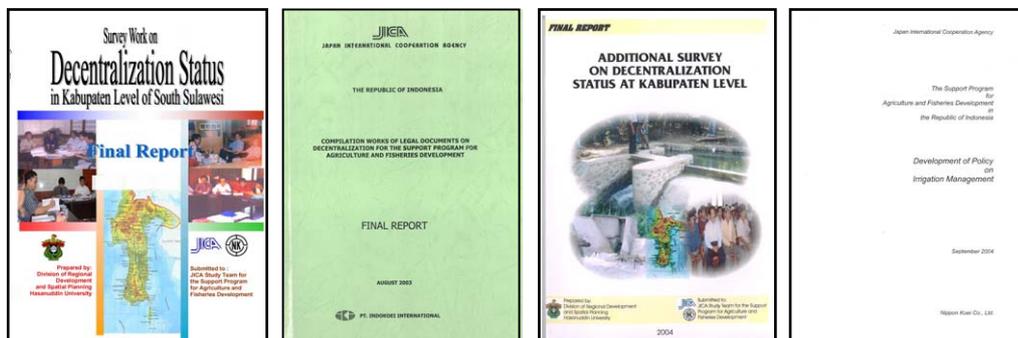
a. モニタリングレポート(1) (2003年提出)、(2)、(3) (2004年提出)

b. セクター分析における各調査報告書

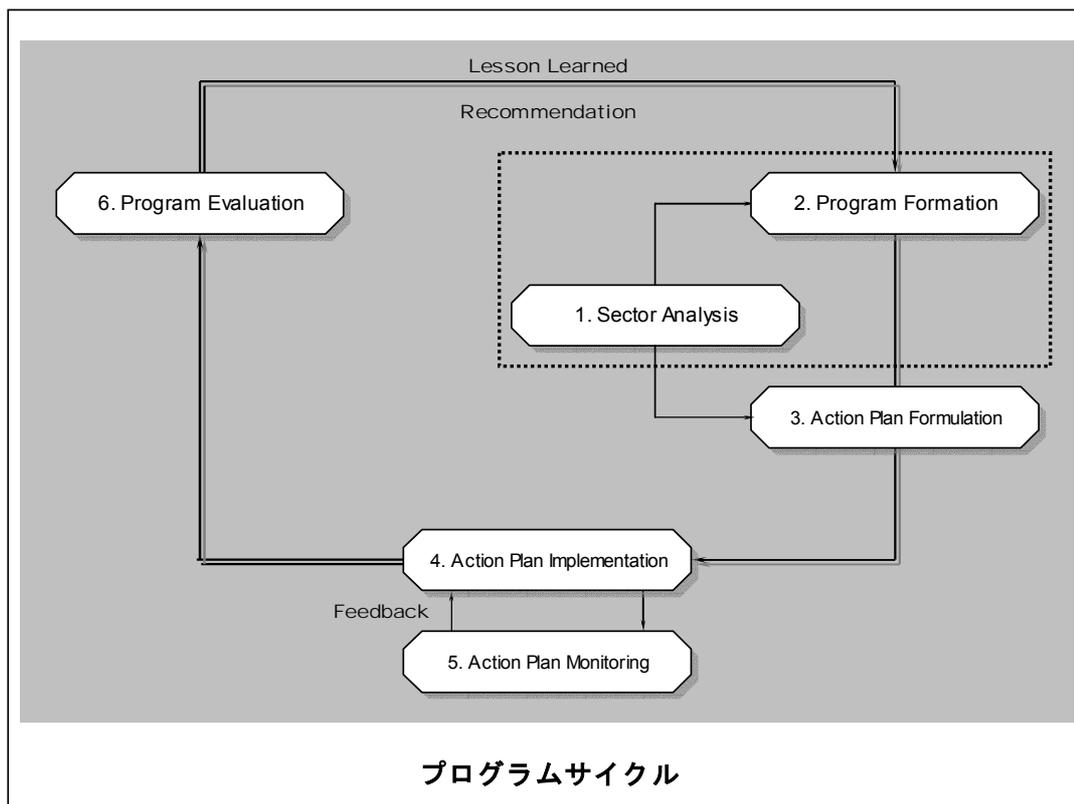
- Survey Work on Decentralization Status in Kabupaten Level of South Sulawesi (2003年提出)
- Compilation Works of Legal Documents on Decentralization for the Support Program for Agriculture and Fisheries Development (2003年提出)
- Additional Survey on Decentralization Status at Kabupaten Level (2004年提出)
- Development of Policy on Irrigation Management (2004年提出)

モニタリングレポート(1)、(2)、(3)については調査活動の過程で作成された報告書で最終成果品ではないため、最終成果品であるファイナルレポートのアクションプラン編に内容の一部を取り込んだ。

セクター分析において行った各調査の報告書は、全てインドネシア側のリソース（コンサルタント、大学）を活用し調査が行われた。これらは、既述の通りセクター分析編改訂の基礎材料のみならず、結果自体を広く活用してもらう目的で、関係者へ配布、一部の調査においてはセミナーを開催した。



本調査は第3章で詳細を述べるとおり、プログラムサイクルの一部と考える事ができる。セクター分析、アクションプラン、進捗管理は相互に密接に関連しており、毎年の改定をへて変更されてきた。調査活動と、作成された報告書の関係（セクター分析編、アクションプラン編、モニタリングレポート）は、プログラムサイクルの考え方において以下の図の通り整理される。

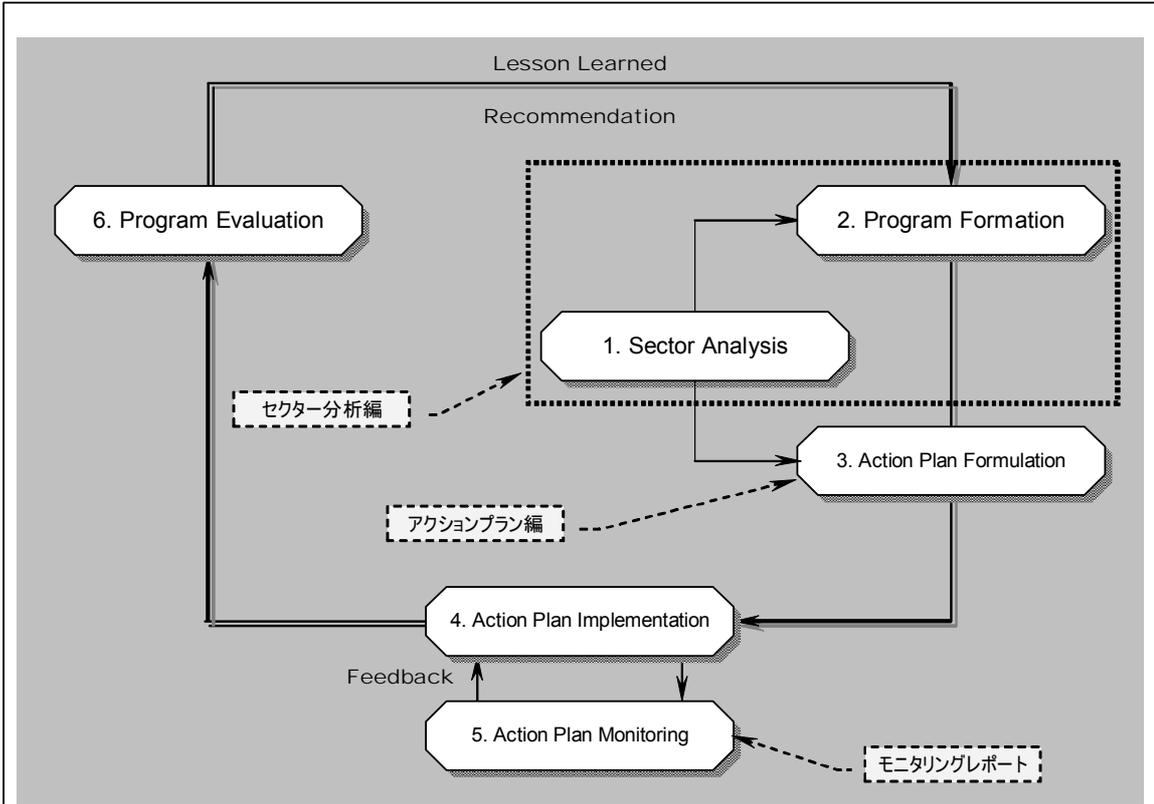


調査活動は、フェーズ1においてプログラムとアクションプランを作成し、フェーズ2において2年間にわたりセクター分析改訂、プログラムの見直し、アクションプラン改訂と、その進捗管理を実施した。これら調査活動とプログラムサイクルとの関係を以下の表に示す。

調査 フェーズ	プログラムサイクルの各プロセス					
	1. Sector Analysis	2. Program Formation	3. Action Plan Formation	4. Action Plan Implementation	5. Action Plan Monitoring	6. Program Evaluation
フェーズ1	○(策定)	○(策定)	○(策定)	-*	△(体制案作成)	-*
フェーズ2	○(改訂)	○(改訂)	○(改訂)	○	○(実施)	-*

*: 活動に含まれていない

調査活動と報告書の関係は下図の矢印が示すとおり、1. Sector Analysis、2. Program Formation の活動をセクター分析編に、3. Action Plan Formation をアクションプラン編に、そして5. Action Plan Monitoring をモニタリングレポートにそれぞれ取りまとめた。



プログラムサイクルと各レポートの位置付け

第3章 セクタープログラム全体に係る提言

3.1 セクタープログラム

本調査におけるセクタープログラムは我が国のインドネシアの農水産業支援における枠組みである。内容は、日本のイ国農水産業セクターに対する協力の方向性を明確化し（セクター分析と開発課題、協力プログラム、協力コンポーネントの設定）、この方向性を踏まえイ国農水産業セクターに対する協力の具体案を示した（アクションプラン）。またセクター分析の改訂、アクションプランのモニタリングを行うものであった。

本セクタープログラムにおいては、Bappenas からセクター分析を後述する新国家開発計画（RPJM）作成に使用する旨表明がなされ、関係省庁によってはセクター分析の改訂作業を調査団とともに会議を適宜開催しつつ進めた省もあった。また Bappenas が調査団の実施した地方分権調査結果のセミナーを主催した。これは、本セクタープログラムの成果のひとつとして政府関係者の政策立案・実施に係るキャパシティーデベロップメントがなされたと考える事ができる。こうした主体的な動きを継続することを提案する。

一方、セクタープログラムには、ドナー間における援助協調の仕組みの一つと捉える考え方も存在する¹。本セクタープログラムと、援助協調におけるセクタープログラムの相違点、共通点は以下の表の通りである。

相違点	共通点
<ul style="list-style-type: none">- 構成メンバー（多国間か二国間か） 本プログラムでは二国間- 共有されたセクター政策（援助、被援助国が共有するセクター全体を包括した政策文書の有無） 本プログラムでは無い- 共有された予算（援助、被援助国が共有する中期的支出枠組みの有無） 本プログラムでは無い	<ul style="list-style-type: none">- 援助国、被援助国でのプログラムの合意- 被援助国省庁横断的なプログラムの存在- 政府主導の関係者調整の仕組みの存在

¹ この捉え方におけるセクタープログラムはアフリカ等で行われている。ここではこの種のセクタープログラムにおける一般的な捉え方として（援助機関により理解が様々）セクタープログラム入門 2005年3月財団法人国際開発センター（IDCJ）による構成要素を以下の通り示す。

- 1) 共有された単一の政策枠組み
- 2) 共有された単一の中期的な支出枠組み
- 3) 資金的な裏づけ（政府自身と援助国による拠出の両方がある）
- 4) 監理と評価
- 5) 1)～4)を被援助国政府が導く関係者間調整の下で、策定・実施するプロセス。

3.2 プログラムサイクルマネジメント

第2章で述べた調査における活動を踏まえ、プログラムマネジメントの考え方を図3.1に示す。プロジェクトサイクルの考え方を応用し、プログラムにおいても同様のサイクルで監理を行うことが考えられ、これは最近の新行政経営（NPM²）導入の流れにも合致するものである。サイクルのプロセスは以下の通りである。

1. Sector Analysis セクター分析
2. Program Formation プログラム形成
3. Action Plan Formulation アクションプラン形成
4. Action Plan Implementation アクションプラン実施
5. Action Plan Monitoring アクションプランモニタリング
6. Program Evaluation プログラム評価

以下、それぞれについて述べる。

3.2.1 セクター分析

セクター分析は、協力の方向性を導きプログラムを形成する目的に行われた。この分析は、「インドネシア国の社会経済状況」、「農水産業セクター分析」、「農水産業セクターにおける経済開発計画と国際協力の現状」、の順に行われ、改訂作業も同様の内容で行われた。よって分析の内容は上述の目的からプログラムの方向性を出すレベルに留まっている。サブセクターの内容によっては、セクター分析で問題点のみの指摘に留まり、今後詳細な分析が必要であるものも存在している。今後のプログラムにおいては、これらのサブセクターにおける追加調査の必要性について日本側と十分な協議を行い、合意した内容に基づき追加調査等をかけ詳細な分析を追加的に行うことを提案する。その結果をセクター分析に反映し、また結果自体を活用することが考えられる。また、イ側の主催によりセミナーやワークショップを開催し、これらの結果を発信する機会を設けることも重要である。今後の検討が必要な分野として、以下が考えられる。

分野	項目
地方分権	<ul style="list-style-type: none">- 要望調査等の要請システムに与える影響- 対外借入に関する中央・地方分担システム- 地方分権による財政、行政上の制約、プロジェクト実施上の制約- 地方分権化2法の改訂状況

² NPM (New Public Management): 1970年代以降財政赤字の増大と公的部門のパフォーマンス低下を背景に開発された公的部門の新たなマネジメント手法。民間の経営手法を応用したもので、PDCAサイクル(Plan-Do-Check-Action)や成果主義を重視し、効果として透明性や説明責任の確保が期待される。

分野	項目
プログラム	<ul style="list-style-type: none"> - セクター分析によって抽出された課題に対する各ドナーの案件実施状況 - セクター分析によって抽出された課題に対するインドネシア側の施策への予算配分と実施状況
地域性	- 貧困等重点トピックスにおける地域性の分析
市場	- 流通の非効率性に関する具体的な分析
土地利用	<ul style="list-style-type: none"> - ジャワの人口過密による農民一人当たり農地所有面積の極小化問題 - 農地の多目的転用問題
灌漑	<ul style="list-style-type: none"> - 既存灌漑施設の機能低下が水田面積の減少に寄与する程度、将来の米と他作物生産政策と灌漑開発との関連性の明確化 - 灌漑水資源管理の法整備状況
水産（漁村含む）	<ul style="list-style-type: none"> - 地方分権下の水産資源管理体制の強化 - ポストハーベスト - 漁民組織の強化

本調査における分析では、調査活動期間（2004年度まで）、アクションプランの対象年（2005年度まで）を考慮し、インドネシア側国家開発政策として Proenas（2000～2004）、これに基づいて各関係省庁が策定している開発計画（2000～2004）を参照した。一方、調査最終年度である2004年度終わりにはインドネシアでは新大統領が就任した。Proenasにかわる新しい国家開発計画 RPJM（2004-2009）が完成し、貧困削減ペーパー（PRSP）の作成が最終段階となった。これに伴い各関係省庁もそれぞれ次期開発計画（2005-2009）を作成中であった。よって、これら上位政策をレビューし、分析に反映させる必要がある。以下現時点の情報を簡単に記す。

RPJM は2004年～2009年までを対象とし、この期間における国家開発の最上位計画として位置づけられている。ミッションとして、「安定した平和なインドネシア」、「公正で民主的なインドネシア」、「コミュニティのさらなる繁栄」の三つの柱を掲げており、農水産業関連分野は主に「コミュニティのさらなる繁栄」の下に「農業の再活性化」と「安定した農村開発」として位置づけられている。

PRSP は、RPJM において「コミュニティのさらなる繁栄」に位置づけられている「貧困削減」の内容を受けた詳細な計画となっており、2009年までに貧困ライン以下の人口を8.2%にする目標を掲げている。この目標を達成する為の貧困削減政策として1. マクロ経済政策、2. 基本的権利を満たす政策、3. ジェンダー公平・平等における政策、4. 基本的権利を満たす為の支援的政策、の政策を挙げ、それぞれにアクションプランを定め、具体的な活動を規定している。

日本側も、2004年11月には日本側のインドネシア国別援助計画が完成した。この計画はおおよそ5年間でターゲットにしており、イ側と同様、今後のプログラムには上位政策をレビューし分析に反映させる必要がある。

3.2.2 プログラム形成

プログラム形成は前項のセクター分析と連動し、セクター分析編の「協力コンポーネントの検討」の項目にて行われた。3年間の本調査を通じて策定された最終的なプログラムの内容は、表2.1に示すとおりである。また、フェーズ2における2年間のセクター分析の改訂作業を通じ、インドネシア側の政策や情勢の動向を反映して修正が加えられたのは、協力コンポーネントの以下の点についてのみであった。

- ・ 協力コンポーネント 2-1
「かんがい施設の維持管理の水管理組織及び地方政府への移管促進支援」→
「かんがい施設の維持管理とリハビリへの水管理組織による参加促進支援」
- ・ 協力コンポーネント 3-1
「持続的な沿岸・内水面漁業振興のための資源管理制度の確立及び持続可能な養殖業振興のための支援」→
「漁業と漁業コミュニティの持続的発展のための資源管理スキームの確立支援」

本調査の以前に行われたプロジェクト形成調査において、国家（マクロ的国家経済的観点）、農漁民（生産者としての私経済的観点）の二つの主体と、農水産業開発と農漁村開発の二つの分野を検討した結果、二つの主体別に開発課題「食料の安定供給及び栄養改善」「農漁家所得の向上及び村落経済の活性化」が設定された。

そして本プログラム以前の協力は、一般に生産技術関連、基盤整備を重視した協力が行われてきており、これらの分野における支援は既に一定の成果を上げていると判断された。

よって、農民を取り巻く環境を整備する上での組織制度の強化及び人材育成訓練、施設の維持管理等のソフト面における協力を目指すものとして、本プログラムが策定された。

今後のプログラム内容の提言については本調査終了後のプログラム評価の結果を待たねばならないが、まずは3.2.1で述べたとおり、新国家開発計画における本プログラムの内容の位置付け、整理を確認する必要がある。

日本側としても、前述のインドネシア国別援助計画において農水産業セクターが「民主的で公正な社会造り」にむけた貧困削減への取り組みの中で「農漁村振興」として位置づけられている事もあり、現在の協力プログラムの組み替えも含めた検討が必要であろう。

これらは日本側も十分に議論に参加し策定することが望まれる。

3.2.3 アクションプラン形成

作成されたプログラムに基づき、アクションプランは日本の農水産業セクターにおける全ての個別案件の集合体として策定された。当初既に実施中であった案件を取り込む形でアクションプランを作成したこともあり、全ての案件が3.2.2で述べたプログラムに完全に沿った案件には必ずしもなっていないが、本調査の活動によって新規に形成された個別案件は、プログラムに沿いソフト面における協力案件となった。本調査終了時の最終のアクションプラン総票改訂版を図2.2に示す。本調査期間に以下の案件が採択/実施（終了含む）となった。このうち終了を含む実施中の案件は下線を引いた6案件である。

農業制度改善・生産支援プログラム

- 1-01 案件「食料安全保障政策立案・実施支援プロジェクト」
- 1-08 案件「地域資源利用型酪農適正技術普及プロジェクト」
- 1-09 案件「東部インドネシア地域資源に立脚した肉牛開発計画プロジェクト」
- 1-10 案件「畜産開発アドバイザー」

農業生産基盤向上・維持管理プログラム

- 2-02 案件「水利組合強化」
- 2-14 案件「コメリン灌漑事業（第二期フェーズ2）」

水産資源の持続的利用プログラム

- 3-04 案件「持続的海面養殖技術普及プロジェクト」
- 3-05 案件「持続的沿岸漁業振興プロジェクト」
- 3-07 案件「ジャカルタ漁港リハビリ事業」

農漁村振興プログラム

- 4-01 案件「農家所得の向上調査：農産加工及び農村金融」

農水産物市場改善・強化プログラム

- 5-01 案件「農産物市場制度及び流通情報システム改善計画調査」

第2章で述べたとおり、JICAには毎年行われる要望調査のプロセスが存在する。それは、インドネシア側からの要請に基づき案件を選定するプロセスであり、関係省庁、Bappenasを通じて要請された案件が日本側で検討され、その採択結果がインドネシア側に通知されるシステムである。今後本プログラムを継続するにあたり、プロセスを統合する必要がある。また、JBICの新規案件作成の過程を本プログラムに取り込むかどうかは今後の検討課題である。

アクションプラン形成段階、つまり、個別案件の選定過程ではセクター分析の結果とプログラムに基づきインドネシア側と日本側とが共同で十分検討することが重要である。このプロセスによって、案件形成・選定過程における透明性が確保されるものと期待される。

3.2.4 アクションプラン実施

アクションプランの実施は、アクションプラン対象個別案件の実施と考える事ができる。個別案件は、それぞれプロジェクトサイクルを持っており、そのサイクルに従い個別案件が実施されることになる。

3.2.5 アクションプランモニタリング

モニタリングの内容として、以下が考えられる。

- ① 未採択案件の状況確認、採択促進
- ② 採択案件の状況確認、実施促進
- ③ 実施案件の状況確認、進行促進
- ④ プログラムに沿った個別案件形成状況、個別案件数（実施、未実施）のモニタリング
- ⑤ プログラムのアウトプットやアウトカムのモニタリング

個別案件には図 3-1 に示す通り、それぞれ協力形態ごとにプロジェクトサイクルマネージメントが存在し、それぞれにおいて監理、評価を行っている。プログラムのモニタリングでは個々の案件の詳細を調査することは事実上困難である為、それぞれのサイクルで作成される報告書から情報を入手しプログラムのサイクル（アクションプランモニタリング）に活用し、またアクションプランのモニタリング情報も、必要に応じて個別案件のサイクルに活かすものとする。

本調査では、上記①～③の状況確認、そして④を行い、その結果としてモニタリングレポート（アクションプラン改訂版進捗状況総括表、協力プログラム進捗状況図、個別案件の進捗状況）にとりまとめた。各個別案件から収集された情報を取り纏め関係者に配布する事で、関係者のプログラムに対する状況確認がなされ意識を共有することができた。①の採択促進と②の実施促進については、本調査で作成したモニタリングレポートによって把握された状況に基づき各案件のプロジェクトサイクル関係機関（日伊双方）が促進作業を行うことが可能となった。③における進行促進については、個別案件で公開されている情報をモニタリング情報とするため、その範囲において各個別案件の進行促進が行われることとなる。

プログラムのモニタリングとして、今後もプログラムの「実施状況」をモニタリングすることを提案する。具体的には④において、プログラム間を比較し 1) プログラム内容に対するインプットとしての個別案件の内容の妥当性、2) 計画案件数、実施案件数を指標とし、モニタリングを行うことである。プログラムのモニタリング指標選定は通常難しい¹が、プログラムの実施、未実施に焦点をあてた上記も指標案となろう。

⑤については、個別案件のプロジェクトサイクルと終了時期が案件によって異なるため、本段階では実施が困難であると考えられる。

モニタリングに関し、インドネシア側から定期的にモニタリング会議を開催したい意向が寄せられた。作成されたモニタリングレポートを材料としてインドネシア側が積極的に管理を行うことはとても重要なことであり、今後プログラムを継続する場合には、この会議を引き続き定例化して開催することが望まれる。

3.2.6 プログラム評価

プログラム評価は、目的、プロセス、結果（アウトカム）の3つの視点から総合的に評価を行うことが提案されている³。評価は今後行うものであるが、以下の通り評価の基軸を整理する。

- ① 目的評価としては、既述の通り課題プログラムコンポーネントの設定方法、新しい国家開発計画等と位置付けを評価することが重要である。
- ② プロセス評価では、特に本調査ではプログラムによる支援メカニズムやプロセスが重要な要素であった為、これら进行评估しメカニズムの面において次期プログラム形成へつなげることが重要である。
- ③ 結果（アウトカム）評価については、本調査におけるセクタープログラムのアクションプランは2005年度で終了するため、プログラム終了後にとらわれず、ある程度の個別案件が終了する時点でアウトカム評価を行い、次期プログラム形成へフィードバックさせることが重要である。アウトカムの評価方法として、個別案件のプロジェクトサイクルで作成される評価報告書を入手し、個別案件毎に成果を取り纏めることでプログラムとしてのアウトカムを引き出す方法も考えられる。

今後新規にプログラムを作成する場合には、プログラムの成果指標の提示、プロジェクト間の関連性、シナジー効果の提示等による、プログラムのアウトカム評価手法を検討する必要がある。

3.3 セクタープログラムにおける支援体制

3.3.1 インドネシア側

本調査の全体調整機関である Bappenas は、本プログラムにおいて農水産業分野における日本の農水産業分野支援の全てを統括し、その具体的な支援の内容と案件を協議し、決定したいという要望を持っており、モニタリングに関して定期的にモニタリング会議を開催したい意向を表明している。さらに、JICA 要望調査における新規案件のスクリーニングに対する支援の必要性を表明している。

以上も踏まえ、今後イ側に必要な体制として、専任のプログラム担当官を Bappenas

³ ODA 評価ガイドライン 外務省経済協力局評価室

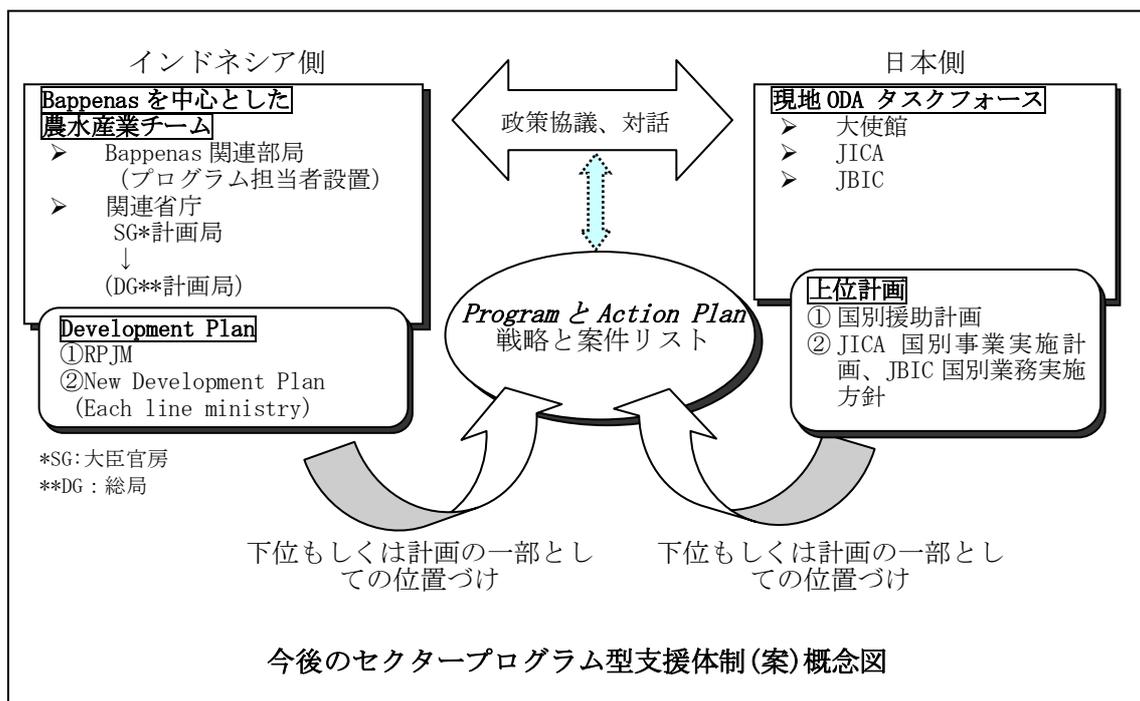
に置く必要がある。また、関係省庁の大臣官房にある計画、国際協力局にも担当官をそれぞれ配置し、Bappenas 担当官の主導のもと各担当官がともに協議しプログラム監理を行う体制を作る事が望ましい。各関係省庁においては、大臣官房のプログラム担当官のもと、各総局へ指示を出して作業をする体制を構築することが重要である。

3.3.2 日本側

本プログラム支援を行うにあたって、日本側は外務省、農水省、大使館、JICA（本部、現地事務所）、JBIC（本行、現地事務所）で連携することが重要である。また、有識者や関連専門家も巻き込んで意見を得る事が重要である。インドネシア側とも十分協議を行う必要があるため、現地 ODA タスクフォースが窓口の役割を務めることを提案する。

3.3.3 支援体制(案)

以上を踏まえ、今後の支援体制(案)の概念図を以下に示す。



本支援体制(案)に基づき、Bappenas が中心となって、関係省庁の連携を強化してプログラムサイクルマネジメントを行うなど、日本・インドネシア双方が共同してインドネシアにおける日本の農水産業支援戦略を策定・実施していくことを提案する。その際、日本側は現地 ODA タスクフォースを窓口として、前述の各関係機関、関係者が

プログラムサイクルマネジメントの各過程で、本プログラムを共同して支援していく必要がある。

本調査において、Bappenas をはじめ各関係省庁に対しても個別案件の採択、不採択、実施等の状況説明がなされるようになり、援助における透明性が向上した。またプログラムによって新規案件の方向性が明示されることで、新規案件の提案がより明快になされる枠組みが整備されたことが挙げられる。また本プログラムを通じ、同分野における日本の支援を省庁横断的に議論する場ができたことは、大きな前進であった。今後は、本調査で得られた教訓を踏まえ、より効果的で効率的な援助が実施されることを期待するものである。

なお、調査最終段階でインドネシアにて開催されたセミナー、日本で開催された検討会においてよせられた本調査に係る効果的な面、改善すべき点に係る意見を付属資料にとりまとめた。

附表

表 2.1 開発課題・協力プログラム及び協力コンポーネント

開発課題	協力プログラム	協力コンポーネント
I. 食料の安定供給 および 栄養改善	1. 農業制度改善・生産支援プログラム	1-1 地方分権化を踏まえた整合性のある政策・制度づくりに対する支援 1-2 地域資源に立脚した畜産業の振興
	2. 農業生産基盤向上・維持管理プログラム	2-1 かんがい施設の維持管理とリハビリへの水管理組織による参加促進支援 2-2 上記に必要な水管理組織の育成・地方政府のキャパシティ強化 2-3 上記に必要な既存かんがい施設のリハビリ及び小規模かんがい施設整備（新規かんがい施設整備・リハビリを中規模程度以上に実施する場合には維持管理体制をより慎重に検討する）
	3. 水産資源の持続的利用プログラム	3-1 漁業と漁業コミュニティーの持続的発展のための資源管理スキームの確立支援 3-2 地元消費の拡大及び安価な水産物の供給を目的とした沿岸及び内水面漁業及び養殖業の振興
II. 農漁家所得の向上 および 村落経済の活性化	4. 農漁村振興プログラム	4-1 地場農水産加工業の育成 - 投資インセンティブ創出のための制度に関する提言 - 関連情報制度に関する提言 - 農水産加工業振興のための農漁民組織育成・強化 - 上記の実施に最低限必要な小規模施設等の整備 4-2 貧困者の所得創出事業に対する支援 - マイクロ・クレジット制度の振興及び農漁民互助組織の育成・強化に対する提言・支援
	5. 農水産物市場改善・強化プログラム	5-1 農水産物市場制度の改善に係る提言 5-2 農水産物流通基本情報制度の確立に係る提言

付図

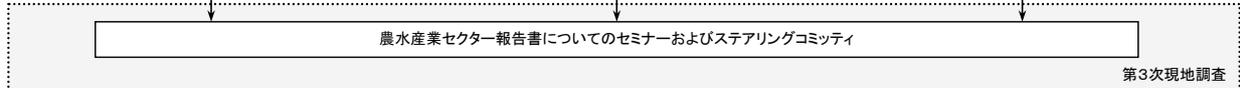
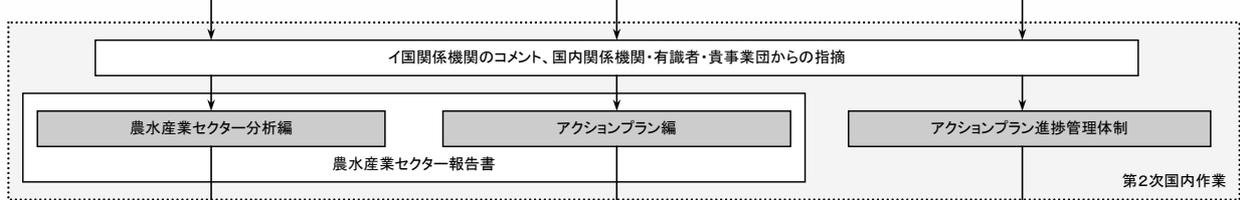
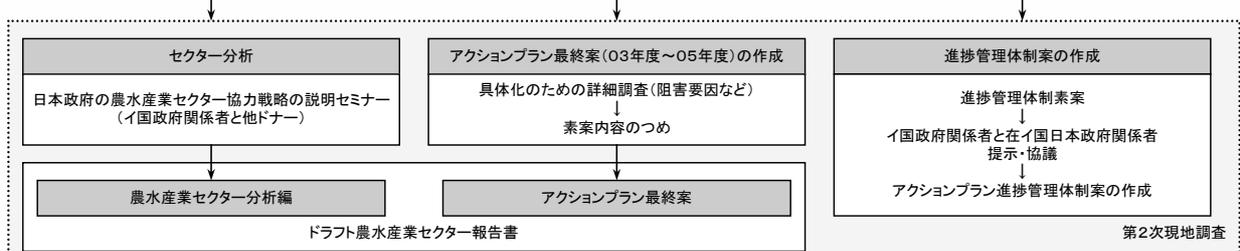
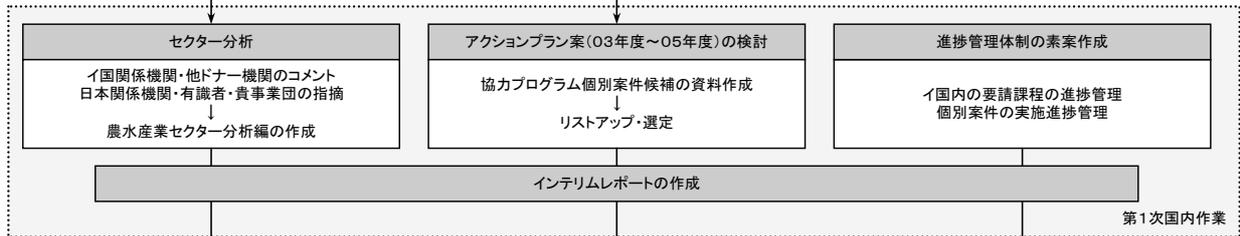
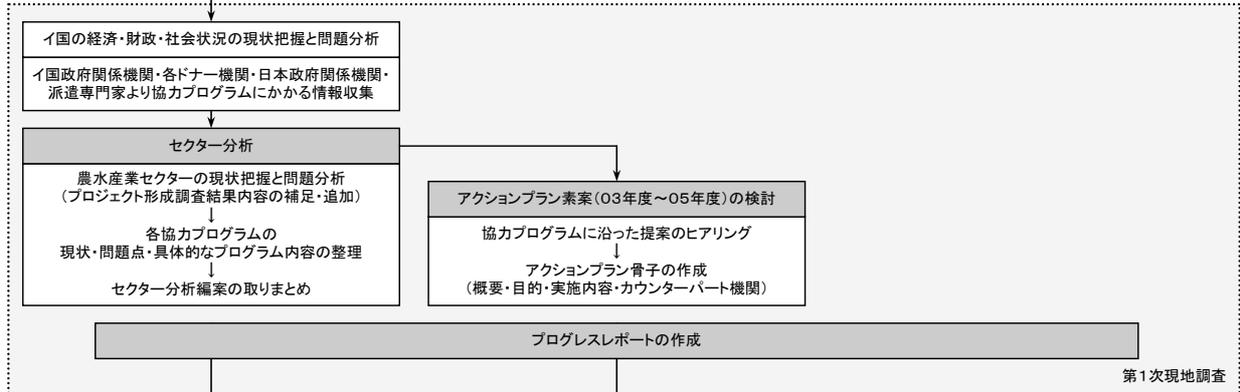
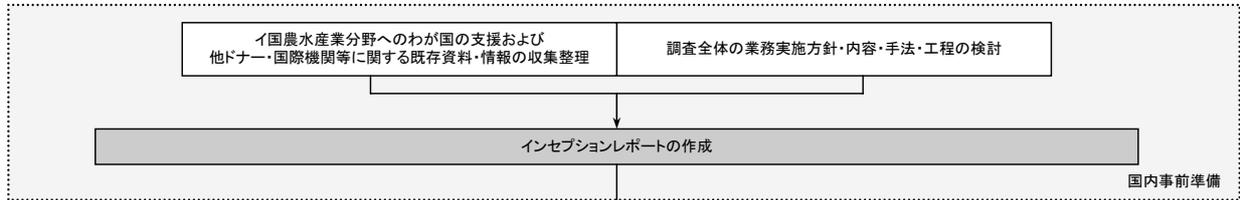
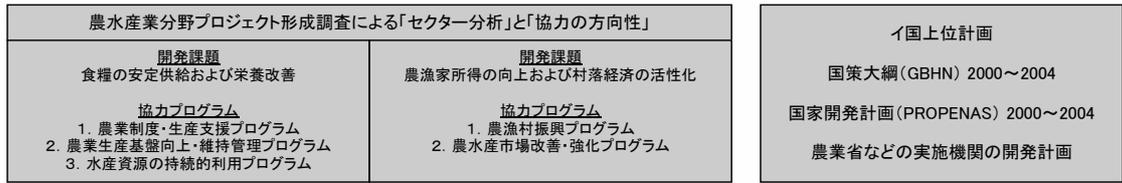


図2.1(1/2) 農水産業セクタープログラム開発計画調査「フェーズ1」の概念図

農水産業セクタープログラム開発計画調査「フェーズ1」

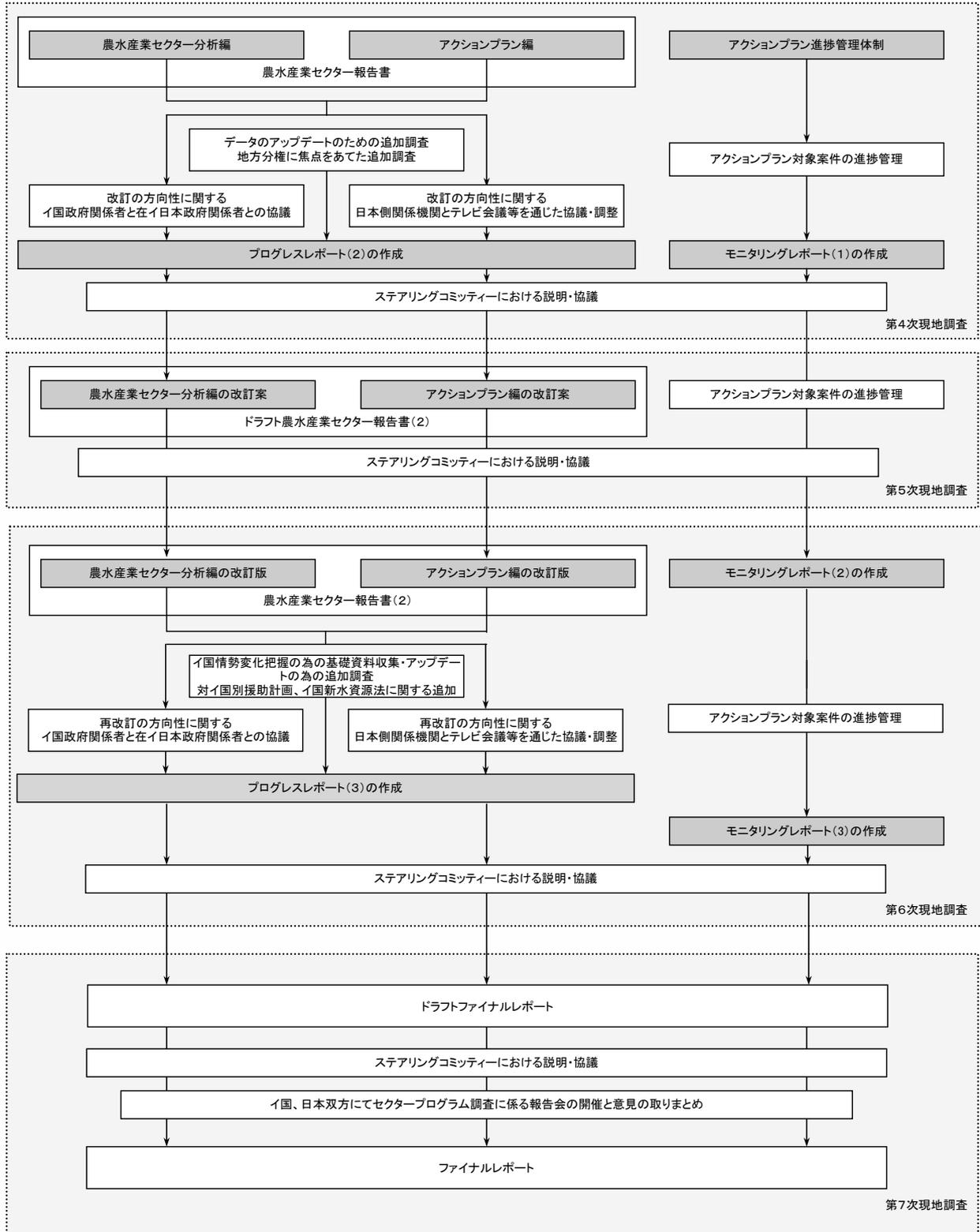


図2.1(2/2) 農水産業セクタープログラム開発計画調査「フェーズ2」の概念図

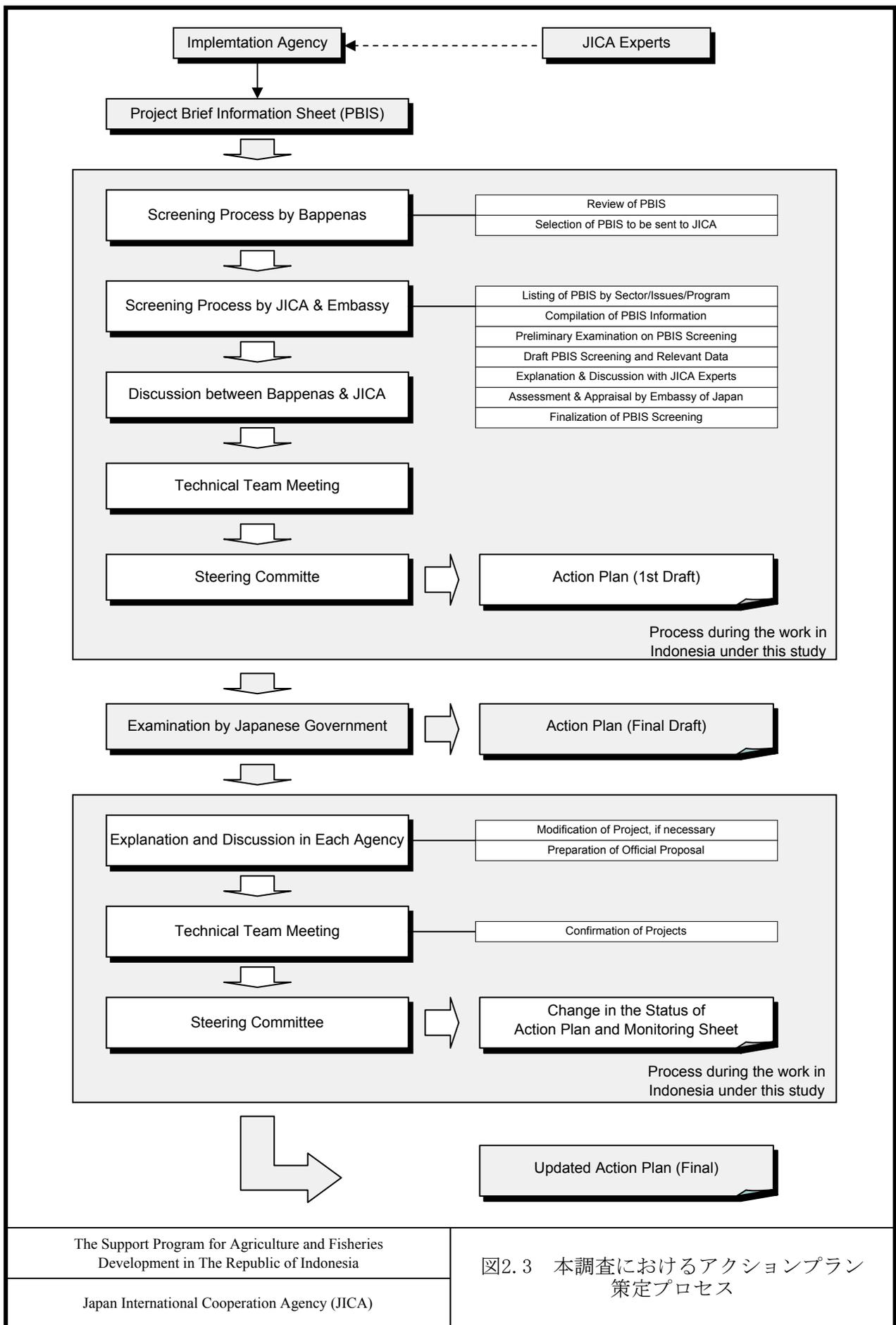
図2.2 アクションプラン総票改訂版

(2005年5月末時点)

課題	プログラム	番号	プロジェクト名/案件名	担当機関	協力形態	主な投入	現状	2003		2004				2005				2006	
								Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
農業制度改善・生産支援		1-01	食料安全保障政策立案・実施支援プロジェクト	MOA	技協プロジェクト	専門家(長期、短期)、研修、機材供与	継続												
		1-02	農業政策・計画調整アドバイザー*1 (前ポジションは農業政策アドバイザー)	MOA	個別専門家	専門家(長期)	継続												
		1-03	食用作物政策助言	MOA	個別専門家	専門家(長期)	終了												
		1-04	農業基盤整備	MOA	個別専門家	専門家(長期)	終了												
		1-05	農業経営改善のための農業普及員訓練計画	MOA	技協プロジェクト	専門家(長期、短期)、研修、機材供与	継続												
		1-06	市場流通に向けた自主管理農業協同組合強化	MENKOP	技協プロジェクト	検討中	検討中												
		1-07	協同組合支援強化	MENKOP	個別専門家	専門家(長期)	終了												
		1-08	地域資源利用型酪農適正技術普及プロジェクト	MOA	技協プロジェクト	専門家(短期)、研修、機材供与	継続												
		1-09	東部インドネシア地域資源に立脚した肉牛開発計画プロジェクト	MOA	技協プロジェクト	専門家(長期、短期)、機材供与	採択、事前評価準備中												
		1-10	畜産開発アドバイザー	MOA	個別専門家	専門家(長期)	継続、後任採択												
		1-11	優良種馬鈴薯増殖システム整備計画	MOA	技協プロジェクト	専門家(長期、短期)、研修、機材供与	終了												
		1-12	優良種馬鈴薯増殖・配布ネットワークシステム強化計画	MOA	無償資金協力	無償資金	継続検討												
		1-13	大豆種子増産・研修計画F/U	MOA	技協プロジェクト	専門家(長期、短期)、研修、機材供与	終了												
		1-14	大豆良質種子増産・配布システム拡充計画	MOA	無償資金協力	無償資金	継続検討												
		1-15	食料増産援助 *2	MOA	無償資金協力	肥料	継続												
農業生産基盤向上・維持管理		2-01	水利組合強化計画	PU	技協プロジェクト	専門家(長期、短期)、研修、機材供与	継続												
		2-02	水利組合強化	PU	個別専門家	専門家(長期)	終了												
		2-03	かんがい計画 *3(かんがい管理)	PU	個別専門家	専門家(長期)	継続、延長採択												
		2-04	かんがい施設リハビリ計画調査	PU	開発調査	調査団	終了												
		2-05	ワイスカンボンかんがい事業(1)	PU	有償資金協力	円借款	終了												
		2-06	ワイスカンボンかんがい事業(2)	PU	有償資金協力	円借款	終了												
		2-07	ビリビリかんがい事業	PU	有償資金協力	円借款	終了												
		2-08	ワイスカンボンかんがい事業(3)	PU	有償資金協力	円借款	継続												
		2-09	小規模かんがい計画Ⅲ	PU	有償資金協力	円借款	終了												
		2-10	バタンハリかんがい事業(Ⅱ)	PU	有償資金協力	円借款	継続												
		2-11	水資源開発セクターローンⅡ	PU	有償資金協力	円借款	継続												
		2-12	小規模かんがい計画Ⅳ(DISIMP)	PU	有償資金協力	円借款	継続												
		2-13	リハビリ・維持管理改善計画(水資源セクター)	PU	有償資金協力	円借款	継続												
		2-14	コメリン灌漑事業(第二期フェーズ2)	PU	有償資金協力	円借款	開始準備中												
水産資源の持続的利用		3-01	水産資源管理開発普及プロジェクト	MMAF	技協プロジェクト	専門家(長期、短期)、研修、機材供与	継続検討												
		3-02	水産計画	MMAF	個別専門家	専門家(長期)	継続、後任検討中												
		3-03	海面養殖技術	MMAF	個別専門家	専門家(長期)	終了												
		3-04	持続的海面養殖技術普及プロジェクト	MMAF	技協プロジェクト	専門家(短期)、SV	継続												
		3-05	持続的沿岸漁業振興プロジェクト	MMAF	技協プロジェクト	専門家、研修、機材供与 無償資金協力 無償資金	技協プロジェクト採択、第二次事前評価準備中 無償採択												
		3-06	淡水養殖振興計画	MMAF	技協プロジェクト	専門家(長期、短期)、研修、機材供与	継続、延長予定												
		3-07	ジャカルタ漁港リハビリ事業	MMAF	有償資金協力	円借款	開始準備中												
農漁家所得の向上および村落経済の活性化	農漁村振興	4-01	農家所得の向上調査:農産加工及び農村金融	MOA	開発調査	調査団	開始準備中												
		農水産物市場改善強化	5-01	農産物市場制度および流通情報システム改善計画調査	MOT	開発調査	調査団	終了											
			5-02	地方農産物配送センター強化プロジェクト	MOT	技協プロジェクト	専門家(長期、短期)、研修	継続検討											

■:継続/終了案件 ▨:採択案件 □:新設計画案件
 MOA: 農業者、MENKOP: 協同組合中小企業国務大臣府、PU: 公共事業省、MMAF: 海洋水産省、MOT: 商業省、SV: シニア海外ボランティア

*1: 農業政策・計画調整アドバイザーは、食料安全保障政策立案・実施支援プロジェクトの一部TORと兼務である。
 *2: 次要請に対する実施から案件名が“貧困農民支援”と変更となる。
 *3: かんがい計画(かんがい管理)は、水利組合強化計画の一部TORと兼務である。

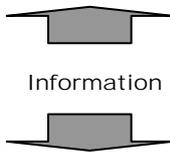
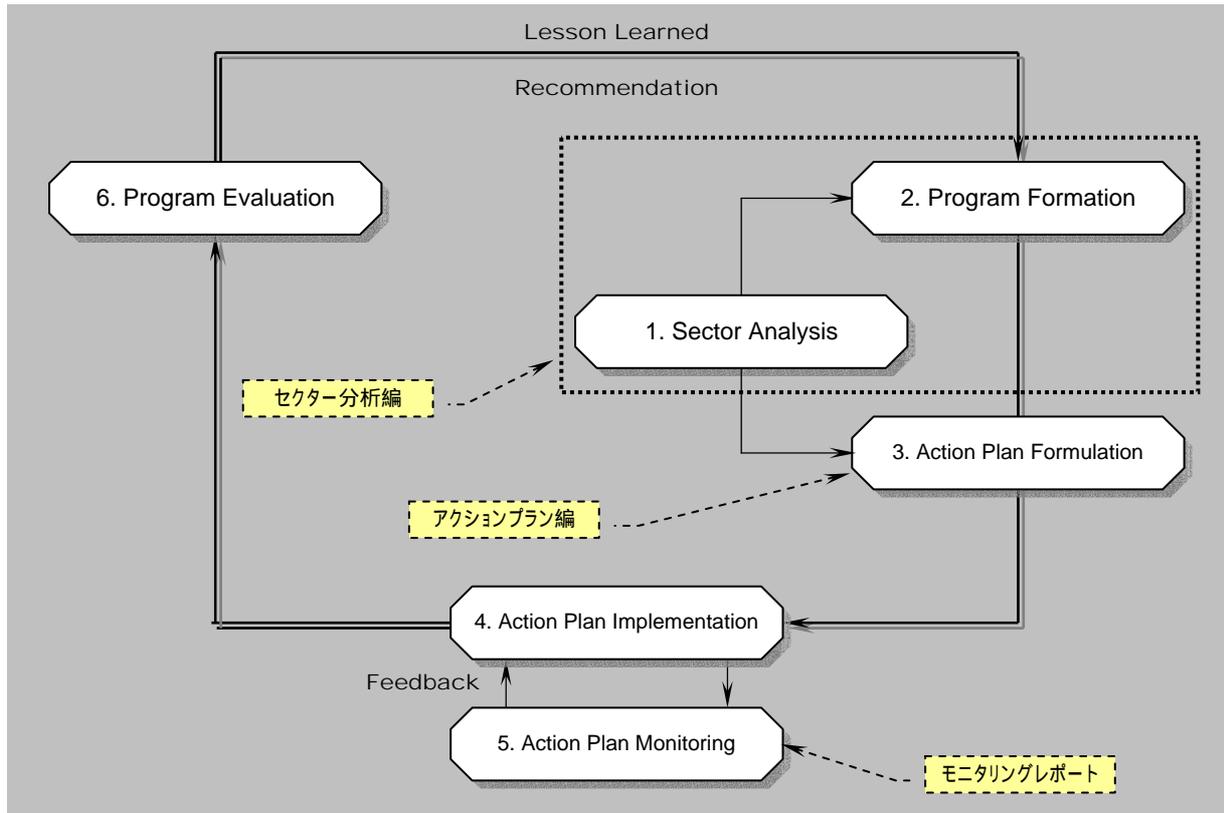


The Support Program for Agriculture and Fisheries
Development in The Republic of Indonesia

Japan International Cooperation Agency (JICA)

図2.3 本調査におけるアクションプラン
策定プロセス

Program Cycle Management



Each Project under Action Plan

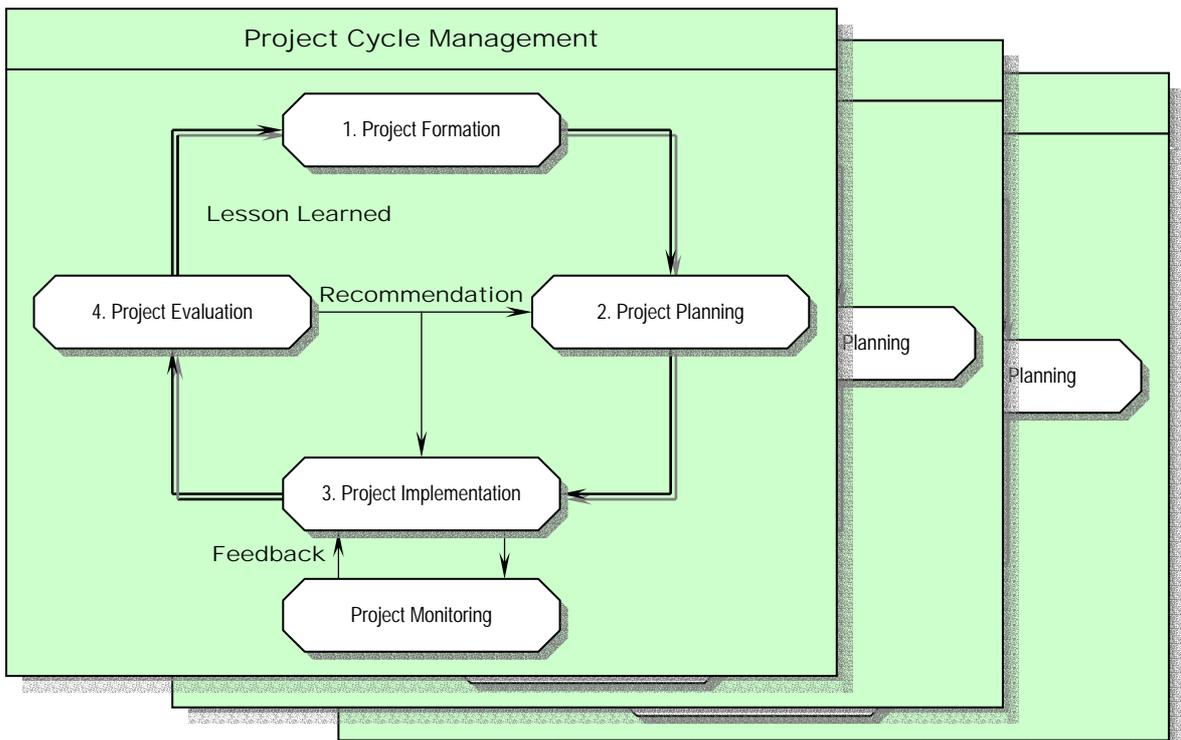


図3.1 プログラムサイクルとプロジェクトサイクル

付属資料

付属資料－1

Opinions about Effective or Improvable Points
on
the Whole Activities under the Support Program
in the Seminar

**JICA SUPPORT PROGRAM
FOR
AGRICULTURE AND FISHERIES DEVELOPMENT**

**OPINIONS ABOUT EFFECTIVE OR IMPROVABLE POINTS
ON
THE WHOLE ACTIVITIES UNDER THE SUPPORT PROGRAM
IN THE SEMINAR**

Date : April 21st, 2005
Place : Tiara I, 3rd Floor, Crowne Plaza Hotel
Subject : The whole activities under the Support Program
Attendance : 51 persons

1. The Support Program made the development approach more integrated than before. This integrated approach should be continued and strengthen after the Support Program.
2. Before the Support Program, the cooperation tent to focus on technical oriented activities. However, after the introduction of the Support Program, the project formulation was shifted to orient policy, marketing and finance.
3. The Support Program improved the preparation and coordination not only among the technical ministries of Government of Indonesia but also among Government of Japan, JBIC and JICA, compared with the situation before. Regarding the coordination, technical ministries could share project information each other and refer it during the Support Program because of the increased opportunity to discuss together among stakeholders.
4. The Support Program identified the subjects to be considered in each sub-sectors. To deal with these subjects, Government of Indonesia needs to create the projects by its own finance and would not rely fully on JICA assistance.
5. The monitoring is essential to check effectiveness, how the projects and programs improve the sector and what can be done to the sector. The lessons learned will enrich and improve coordination between Government of Japan and Government of Indonesia not only in agriculture and fisheries sector but also in other sectors.

付属資料一2

最終検討会における効果的な面や改善すべき点に係る意見

インドネシア国
農水産業セクタープログラム開発計画調査

最終検討会における効果的な面や改善すべき点に係る意見

日時 : 2005年5月27日(金)
場所 : 独立行政法人国際協力機構 13階 B会議室
議題 : 第7次現地調査報告とファイナルレポート
出席者 : 15人

1. 要望調査が不採択になった場合のフィードバックが、これまで十分に理解されていなかったことが、本調査の過程で分かった。本調査では、不採択案件の問題点は何か、方向性なのか内容なのか、という点をステアリング・コミッティー等の会議で説明した。こうした説明は、要望案件の質を高めることに効果的である。
2. 今後の協力では、技術の移転だけでなく、それらの技術を生かす「仕組み」を作ることが重要になってくる。技術総局を超えた立場から個々の案件をコーディネートさせることが必要。BAPPENAS に、JICA とインドネシア側とをつなぐような専門家を置く案も考えられる。
3. 本調査によって、個々の案件のセクター全体に対する位置付けができた。セクター内の情報共有も進み、セクター全体の議論をすることが可能となった。また案件をアクションプラン総票でプログラムごとにとりまとめた結果、個々の案件からどう相乗効果を出すことができるか、見えやすくなった。今後効率的な協力の為に、プログラム内で案件が連携する形の案件形成に努める必要がある。
4. 現在エステート部門への技術協力は日本の支援から除外されているが、外島でのエステート農業は、外島において仕事を作り出す事によってジャワ島農村部の高い人口圧や貧困への対策となりうる。今後エステート部門も協力対象になりうるか JICA で検討してほしい。また分析の中で取り扱いが薄い、流通の担い手であるトレーダーについて、農村部には半農半商の零細なコレクターが沢山おり、彼等をどう捉えるかを検討し、その上で農産物市場流通の理解、展望を考える必要がある。
5. 本調査は農水産業セクターだけのものだったが、今後は他のセクターとの調整も考えていく必要がある。地方分権化で州や県での案件実施が増える流れにあるが、中央省庁では縦割りの問題が生じる場合も地方レベルでは対処できる可能性がある。合わせて州・県レベルの行政能力を向上させることも重要と becoming くる。
6. 本調査はコンサルタントを活用して農水産業セクターでのプログラム・アプローチを実施するという新しい手法を使った。コンサルタント調査団は、案件採択に関わる話などで十分に対応しきれない点があったものの、技術面でのノウハウの活用やフットワークを生かした専門家との調整など効果的だった面もある。