


インドネシア共和国
南スラウェシ州地域開発プログラム
プログラム評価報告書
要約版

JICA LIBRARY

1186598 [7]

平成19年7月
(2007年)

108
43.1
1Rm

独立行政法人国際協力機構
アジア第一部

地一
JR
07-07

インドネシア共和国
南スラウェシ州地域開発プログラム
プログラム評価報告書
要約版

平成 19 年 7 月
(2007 年)

独立行政法人国際協力機構
アジア第一部



1186598 [7]

目 次

はじめに	1
第1章 評価調査の概要	3
(1) 背景と目的	3
(2) 調査対象と期間	3
(3) 評価手法の枠組み	3
(4) 評価調査の実施体制	4
第2章 南スラウェシ州開発を取り巻く動向	5
(1) 関連するインドネシアの開発政策【1995～2005年を中心に】(図2-1参照)	5
(2) セクター別関連政策とインドネシア側の実績	7
(3) 他ドナーの実績と支援動向	7
第3章 旧案件群の評価	9
(1) 旧案件群の概要	9
(2) 旧案件群の位置づけ	9
(3) 日本の援助実績	12
(4) 旧案件群の戦略性、貢献度	14
第4章 現行プログラムの評価	16
(1) 対象プログラムの概要	16
(2) プログラムの位置づけ	16
(3) 形成過程の検証	18
(4) プログラムの戦略性、貢献度	19
第5章 教訓と提言	26
(1) プログラム全体の教訓と提言	26
(2) サブ・プログラムレベルでの提言と教訓	29
終わりに	31

はじめに

近年、世界銀行、アジア開発銀行、国連機関等の国際援助機関をはじめ、欧米の二国間援助機関においても、従来のプロジェクト協力から次第にプログラム協力へと援助の方法がシフトしてきており、これに合わせて評価の方法も、協力結果を重視し、高次のプログラム目標の達成への貢献に焦点を当てた、プログラム評価の方法の議論が盛んに行われている。

このような動きに対して、JICAとしてもプログラム・アプローチの模索が平成14年度ごろから開始された。しかしながら、JICAにおいてはプロジェクト・デザイン・マトリックス (PDM) を用いたプロジェクト評価の方法が定着したのがまだ最近のことであり、プログラム・アプローチやプログラム評価に関しては、まだ十分に議論され合意に至ったわけではない。このためプログラム評価の方法論も、まだ試行の段階である。

本調査は、近年JICAが取り組み始めたプログラム・アプローチの強化のために、平成18年度に各地域部がそれぞれ1プログラムを選定して実施した一連の「プログラム評価」のうち、アジア第一部が実施したものである。

本案件「インドネシア国南スラウェシ州地域開発プログラム」は、日本の二国間援助の最大の受け取り国であるインドネシア共和国（以下、「インドネシア」と記す）のなかでも、日本の協力案件が特に多く集積している「南スラウェシ州地域」を対象にしている。わが国はこの地域において、近年同国で推進されつつある地方分権化政策に沿って、新たに地方政府（州）を対象にした「地域開発協力プログラム」を進める計画をもっていることから、そのプログラムに含まれる予定の約20の協力コンポーネントを今回のプログラム（事前）評価の対象とした。

対象としたプログラムは、東部インドネシアのスラウェシ島の一部である南スラウェシ州に対して継続して日本の開発協力を集中し、開発が相対的に遅れている東部インドネシア開発の拠点にしていこうとするもので、現地ODAタスクフォース主導で形成してきた結果、2006年5月に現地日本大使館と南スラウェシ州知事の間で合意書に署名された。それと前後して、JICAはこのプログラムの実施を現場で管理・支援するために、スラウェシ島のマカッサル市にマカッサル・フィールド・オフィス（MFO）を立ち上げた。

今回の評価調査の主目的は、南スラウェシ州の地域開発支援プログラムの事前評価であり、そのためにプログラムのロジカルな枠組みに沿って、プログラム目標（Program Objective）、サブプログラム・アウトカム（Sector Strategic Objectives）、アウトプット（Program Outputs）、プログラム・アクティビティー（Projects）を順次決定したのち、それらの達成をモニターし評価するための手がかりとなる指標（Indicators）を選定することであった。

またこの事前評価の前提として、同対象地域に対して1960年代から行われてきた、過去の日本の開発協力案件約50件を、旧案件群としてプログラム評価の視点から事後的に評価し、そこから引き出された教訓を将来のプログラムの実施に役立たせることとした。

本評価に期待されることは以下の点であった。

(1) 旧案件群について

現在の州政府の開発計画と対比してどのような貢献をしてきたかを明確にしたうえで、案件の個別評価ではなく、案件グループとしての相互関連性や連携の戦略などを事後的に考察することにより、今後同地域で新たな開発プログラムを実施する際に活用できそうな方法や教訓な

どを得る。

(2) 現行プログラムについて

全体的なプログラム構成を体系的に再整理し、偏りや欠落している要素等を把握することにより、プログラムの高次の目的の達成に向けて戦略やシナリオを確認し直すとともに、将来の事業実施管理の枠組みづくりに貢献する。

(3) 評価の方法論について

地域を対象としたマルチ・セクターのプログラム評価、さらに円借款、無償、技術協力案件を含むマルチ・モードのプログラム評価にチャレンジすることにより、JICAプログラムの評価方法の確立に貢献する。

第1章 評価調査の概要

(1) 背景と目的

JICAではプログラム・アプローチを本格的に実施する取り組みが進みつつある。その一環としてアジア第一部においては、「インドネシア国南スラウェシ州地域開発プログラム」が戦略プログラムの1つとして位置づけられ、現在実施段階に入ってきている。

本調査の目的は以下の2つである。

- ① 地域開発という協力目標の下、過去に多くの協力実績を有する南スラウェシ州に関し、同地域の開発成果へのJICAの貢献度合い〔必要に応じて無償、国際協力銀行（JBIC）も含む〕を確認する。
- ② ①を踏まえ、2006年5月に南スラウェシ州政府と締結した「南スラウェシ州地域開発プログラム」の基本構想に沿い、その形成過程をレビューしつつ、その協力シナリオの改善や、今後プログラムとして達成すべき目標値及びその評価指標に関する提言を行う。

(2) 調査対象と期間

調査対象は、南スラウェシ州に対する日本の開発協力案件群である。これを①旧案件群〔過去に（1995～2000年を中心に）日本が同地域に対して実施した有償資金協力、無償資金協力、及び技術協力の案件群約50件〕、及び②現行プログラム〔2006年5月に南スラウェシ州知事と現地ODAタスクフォース間で締結したミニッツに基づき実施している（あるいは実施予定の）案件群約20件〕に分けて整理した。

対象期間は「旧案件群」については、インドネシアが策定した5ヵ年開発計画（REPELITA）において東部インドネシア開発を重点的に推進し始めた1995～2005年の間（分野によっては、1960年代からの案件も含めた）、「現行プログラム」については、2006年から当面のプログラム目標年次である2015年までを主たる対象とした。

(3) 評価手法の枠組み

今回の評価については、以下の枠組みをベースとして行った。なお「旧案件群」と「現行プログラム」の評価はそれぞれ別個に行ったが（第3章及び第4章）、両者は完全に分断されているものではなく、相互の関連性が高いものについては、そのつながりが明示されるように留意した。

- | | |
|-----------|----------------------------|
| 「旧案件群」 | ① 位置づけの確認（州の開発戦略及び日本の援助方針） |
| | ② 戦略性の確認 |
| | ③ 貢献の概念に基づく成果の評価 |
| 「現行プログラム」 | ① 位置づけの確認（州の開発戦略及び日本の援助方針） |
| | ② 戦略性の確認 |
| | ③ 貢献の概念に基づく事前評価 |

また現行プログラムについては、以下のようなプログラム・ロジックスを想定し、そのプログラム目標を達成するための戦略的アプローチに留意しつつ、評価を行った。

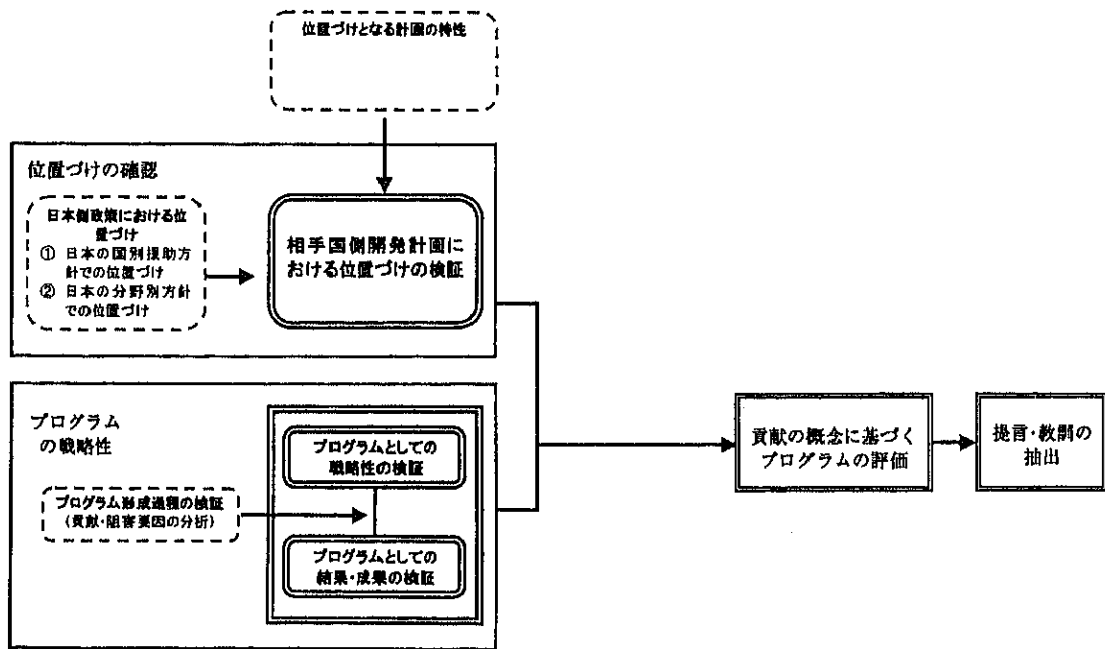


図 1-1 現行プログラムのロジックス

なお、「旧案件群」及び「現行プログラム」の全体的な評価を明確にするために、以下のような評価設問を設定し、これに沿って分析を行った。

「旧案件群」の地域開発への貢献はどのようなものだったか。

- ① 旧案件群が対象地域（州）の開発戦略上どのような位置づけにあったか。
- ② 旧案件群が日本側の支援戦略上どのような位置づけにあったか。
- ③ 対象期間における旧案件群の戦略性はどのようなものであったか。
- ④ 旧案件群は対象地域（州）の開発状況の変化にどのように貢献したか。

「現行プログラム」の地域開発への貢献はどのようなものか。

- ① 現行プログラムが対象地域（州）の開発戦略上どのような位置づけにあるか。
- ② 現行プログラムが日本側の支援戦略上どのような位置づけにあるか。
- ③ 対象期間における現行プログラムの戦略性はどのようなものであるか。
- ④ 現行プログラムは対象地域（州）の開発状況の変化にどのように貢献する見込みがあるか。

(4) 評価調査の実施体制

本評価は JICA アジア第一部を主管とし、外部有識者、JBIC、JICA 関係部署等から成る検討委員会を設置した。本報告書は、同検討委員会での議論及び現地調査結果に基づき、現地調査団員が執筆・取りまとめを行った。

第2章 南スラウェシ州開発を取り巻く動向

(1) 関連するインドネシアの開発政策【1995～2005年を中心に】(図2-1参照)

1995年から2005年はインドネシアが政治的・経済的にも大きな変換を迫られた時期であった。影響の大きかったものとしては、1997年のアジア通貨危機、これに伴うスハルト体制の崩壊、その後に引き続く相次ぐ後継大統領の交代がある。この間の本テーマに関連するインドネシア側の政策の代表的なものは、①第六次5ヵ年計画(通称 REPELITA VI:1994～)と②国家開発5ヵ年計画(通称 PROPENAS:2000～2004)があげられる。

第6次5ヵ年計画(REPELITA VI)は第2次25ヵ年計画(通称 PJP II)の第1期に当たり、都市部と地方の格差が次第に社会・政治不安の要因としてスハルト政権への脅威になりつつあったことにより、それまでの開発計画になかった貧困撲滅、地域格差の解消、民間による開発への参加といった事項が織り込まれた。

その後スハルト体制の崩壊を受け、第6次5ヵ年計画(REPELITA VI)は大幅な内容の変更に迫られ、2000年11月に国家開発5ヵ年計画(PROPENAS)が策定されることになる。

国家開発5ヵ年計画(PROPENAS)の最大の特徴は、地方開発の推進に関して従来型の中央政府主導の問題点を指摘し、その反省に立って、従来中央が握っていた数々の権限が地方に委譲され、それに伴う各種の制度改革の実施が始まったことにあり、インドネシアの中央政府の政策のなかで、地方における開発の重要性を明確かつ具体的に打ち出した初めての計画となった。

国家開発5ヵ年計画(PROPENAS)が掲げる目標は、貧困者の経済的アクセスを可能にする機会促進、様々なレベルでのエンパワメント、社会保障の強化、衣食住、初等教育、医療衛生、生活基盤分野(BHN)の充足等であり、経済重視から住民主体へ大きくその方向が変更されている。

インドネシア側開発政策		日本側開発政策	
国レベル	州レベル	政府	JICA
第1次 25ヵ年開発計画 (69~93)	第1次5ヵ年開発計画 (REPERITA I) (69~73) : 30ヵ月前政権下の経済破綻回復/国民生活の緊急安定化 第2次5ヵ年開発計画 (REPERITA II) (74~78) : 発展の基礎固め/バランスのとれた開発 (所得格差の是正) 第3次5ヵ年開発計画 (REPERITA III) (79~83) : 開発と開発成果の公平な分配 第4次5ヵ年開発計画 (REPERITA IV) (84~88) : 「離陸」のための開発の社会的公正の実現 第5次5ヵ年開発計画 (REPERITA V) (89~93) : 3大指針①適正な「経済成長」②更なる「公正な所得分配」③より大きな「国家の安定」 第6次5ヵ年開発計画 (REPERITA VI) (94~98) : ①貧困撲滅/地域格差の解消、②民間による開発への参加促進 <通貨危機>	大来元外務大臣調査団 (84) 経済協力総合調査団 (須之部 ミッシヨーン) (90) 経済協力総合調査団 (松永 ミッシヨーン) (94) 対インドネシア国別援助方針 (94)	第1回国別援助研究会 (88) 第2回国別援助研究会 (93) 第1回国別援助研究会 (98)
第2次 25ヵ年開発計画 (94~18) (中止)	南スラウェシ州 (南スラウェシ州 REPERITA)	対インドネシア国別援助方針 (94)	第1回国別援助研究会 (00) 国別事業実施計画 (01) 国別事業実施計画 (02)
長期国家開発計画 (05~25) (策定中)	南スラウェシ州 (RENSITRA (03~08))	国別援助計画 (04.11)	国別事業実施計画 (05) 国別事業実施計画 (06)

個別案件の協議に加えて、無償資金協力・技術協力年次協議、円借款政府調査団年次協議を開催して、インドネシア政府との密接な対話を実施している。

図 2-1 インドネシアの開発政策の変遷と日本の援助政策

(2) セクター別関連政策とインドネシア側の実績

1) 都市開発セクターについて

中央政府として全国空間計画（通称 RTRWN：2005～2025年）と PROPENAS を策定し、このなかでインフラ等の開発基盤整備と併せて、コミュニティ組織化強化や公共サービス基準改善等にいたる都市管理・制度強化にかかわる施策が強調された。また東部インドネシア開発の観点から、1996年の大統領令により東部12州とアチェ州の計13州で各1カ所を総合経済開発地域（KAPET）として指定し、南スラウェシ州ではパレパレ市がKAPETとして指定された。

他方地方政府（南スラウェシ州）としては、PROPENASに基づき、マカッサル市、ゴワ県、タカラール県、マロス県を対象としたマミナサタ広域都市圏空間計画が2003年に制定され、2006年5月にはこの1市3県の首長会議でマミナサタ都市開発管理庁が発足している。

2) 地域経済振興セクターについて

中央政府として産業育成の分野の度重なる政権交代と REPELITA VI の計画変更により、政府財源の大半は国際通貨基金（IMF）主導で行われた金融システムの改革やマクロ経済の立て直しと、経済危機がもたらす社会的弱者への社会経済的影響を緩和するためのソーシャル・セーフティー・ネット・プログラムの実施にあてられた。

他方地方政府（南スラウェシ州）としては、地場産業振興に関連して、① WILKOM、② GRATEKS2、③ Gerbang Emas の3つのプログラムを実施し州内各地の特産品の振興を行い、単位面積当たりの塩生産量が増大したジェネボンダ県などの成功例が複数確認されている。

3) 社会開発セクター（保健医療・教育）について

「人的資源の開発」の必要性が国家計画の総合的目標として第2次25ヵ年計画（PJP II）で数々の数値を掲げている。主要なものとして、保健医療では乳幼児死亡率の半減（1,000人当たり56人から28人へ）、平均寿命の向上（62歳から70歳へ）、教育では義務教育9年制の完全実施、教員資格の向上等があげられる。これらの中央政府レベルでの戦略的計画に従い、南スラウェシ州の州教育局は「州基礎教育普及計画」を策定し、小中学校の併設、通信教育拡大、教材・メディア整備といった活動を展開している。また州保健局は保健省の打ち出した村レベルでの各種活動〔デサ・シアガ（Desa Siaga）、ポスケスダス（Poskesdas）〕を実施しつつ、州内独自の「保健医療セクター開発戦略」を策定しているが、具体的計画は存在していない。

(3) 他ドナーの実績と支援動向

都市開発サブ・プログラム関連では、経済開発の向上と社会サービス向上の2つの観点から分類できる。経済開発の向上の関連では、世界銀行やアジア開発銀行（ADB）を中心に幹線国道や州道、県道の整備が、オーストラリア国際開発庁（AusAID）による東部インドネシア道路事業が進められているほか、ADBによる電力・通信、空港等のマルチセクター支援も行われている。社会サービス向上の関連では、世界銀行、カナダ国際開発庁（CIDA）、米国国際開発庁（USAID）等によるコミュニティ開発支援といった小規模社会サービス（水供給、衛生改善、道路改修等）改善支援が行われている。

次に、これらと日本の援助事業との関係を整理する。経済開発の向上の関連では、他ドナーも日本もマルチセクターの経済インフラ整備に資する成果をあげている。日本は道路整備計画等で

マスタープランを作成し開発の方針も明示しているが、他ドナーは事業実施が中心である。社会サービス向上の関連では、他ドナーはコミュニティインフラ整備が中心である一方、日本はダム建設や河川改修、上水道整備といった大規模な社会インフラ整備に係る成果をあげている。これらの支援は、日本の支援とともに南スラウェシの発展を牽引する都市部の開発に貢献するものと位置づけられる。

地域経済振興サブ・プログラム関連の動向としては、次のとおりである。

a) ADB

食糧生産と農村部の所得向上、農村部インフラ（道路、灌漑、水供給等）整備等の支援を行っているほか、2000年以降は零細・中小企業振興の支援が行われている。

b) 世界銀行グループ

世界銀行が参加型灌漑や道路補修を、国際金融公社（IFC）が中小企業振興支援を行っている。

c) USAID

民間セクター開発のための政策策定、法律・制度の改革、経営指導等の支援のほか、カカオの品質と生産性向上のための支援を行っている。

d) CIDA

USAID同様に民間セクター支援の協力を実施。タカラール県での焼き物作りへの技術指導など。

e) AusAID

小規模アグリビジネス支援事業の調整業務等。

社会開発サブ・プログラム関連は、次のとおりである。

a) 教育

旧案件群との関連では、世界銀行とADBが教育の機会拡大や質向上のため、総合的アプローチ、経済危機対策プログラムに資金援助を行い、政策立案プロセスにも関与している。現行プログラム関連では、USAID、AusAIDが中心である。

b) 保健

旧案件群との関連では、世界銀行とADBが基礎的保健サービスの充実、貧困層の保健サービスのアクセス確保により、国全体の保健水準を向上させる活動を行ってきた。現行プログラム関連では、ADBの融資案件が1件のみである。

以上のとおり、本サブプログラム関連では、世界銀行とADBが主要ドナーとなっている。

第3章 旧案件群の評価

(1) 旧案件群の概要

ここで扱う旧案件群とは、南スラウェシ州において日本が過去に開発援助として実施した円借款、無償、技術協力の案件50件のことである(表3-1参照)。このなかから、本調査で主にフォーカスを当てるのは、1995年以降2005年までに実施された20件である。

本調査では、これらの案件を便宜上「都市開発分野」、「地場産業分野」、「社会開発分野」の3分野に分類し検討した。これは第4章以下で分析対象となるサブ・セクターの「都市開発」、「地域経済振興」、「社会開発」に対応している。

(2) 旧案件群の位置づけ

「旧案件群」のインドネシア側の政策における位置づけを知るために、本調査では現行の南スラウェシ州の開発戦略である「RENSTRA 2003-2008」をレファレンスとして用いた。「旧案件群」の50件と、「現行プログラム」の20件を、同一のインドネシア側の計画「RENSTRA 2003-2008」上に位置づけてみることによって、過去の援助と未来の援助の比較検討ができるようになることも1つの利点である(図3-1参照)。

RENSTRAの構造を体系図にしてみると、Vision、Missionの上部構造の下に、4つの基本政策方針が立てられている。すなわち：

- ① 住民生活の質の向上
- ② 地域経済の持続性の向上
- ③ 共同体・社会・国家の質の改善
- ④ 地域社会と政府のエンパワメント

であり、その下に合計25のプログラムが位置づけられている。

この25のプログラムの下に、過去の日本の協力案件を対応させ整理しようとしたところ、協力案件を分析するには分類がやや粗すぎる事が分かった。それは「②地域経済の持続性の向上」の下に、「州の施設や複数の県にまたがる施設・インフラに関する州の調整の役割」という分類があるため、インフラ関連の案件はすべてここに所属することになるからである。

この問題を解決するために、調査団としては4つの基本政策方針の下方に、「地域インフラ」という項目を設け、その中を3つに分類して①社会インフラ(学校、上下水道、スポーツ施設など)、②経済インフラ(道路、港湾、空港など)、③制度インフラ(開発計画、安全、議会制度など)を配置し、過去の協力案件(特にインフラ案件)をこれに対応させることにした。

この「地域インフラ」概念の導入により、日本の過去の南スラウェシ州への協力は、RENSTRAとの対応で見ると、直接住民生活や地域経済の向上に貢献するというよりは、地域インフラの充実・強化を通じて、間接的に(しかし長期にわたって)地域の発展に貢献してきたという実態がよく説明できる。

表3-1 南スラウェシ州における旧案件群

番号	案件名	形態	年数	セクター
1	ビリビリ多目的ダム建設(1)～(3)	円借	1991～1999	都市開発
2	スラウェシ工業職業訓練センター	プロ技	1974～1980	都市開発
3	ウジュンパンダン工業団地建設計画調査	開調	1976～1977	都市開発
4	サダン川水系バカル水力発電所開発計画調査	開調	1976～1977	都市開発
5	南スラウェシ州中部水資源総合開発計画	開調	1976～1979	都市開発
6	ジェネベラン河下流域治水計画1、2	開調	1979～1982	都市開発
7	ウジュンパンダン工業団地建設	円借	1978～1979	都市開発
8	マカッサル造船所整備計画	開調	1979～1980	都市開発
9	ジェネベラン河緊急治水事業	円借	1983～1993	都市開発
10	バカル水力発電事業	円借	1984～1992	都市開発
11	ウジュンパンダン市水道整備計画	開調	1984～1985	都市開発
12	ウジュンパンダン造船所拡張	円借	1989～1991	都市開発
13	ウジュンパンダン都市圏道路網整備計画	開調	1987～1989	都市開発
14	インドネシア地方道路整備事業	円借	1987～1990	都市開発
15	ウジュンパンダン上水道リハビリ	円借	1990～1993	都市開発
16	インドネシア地方及び都市道路改良事業	円借	1990～1994	都市開発
17	ウジュンパンダン港緊急改修	円借	1992～1998	都市開発
18	インドネシア・コンテナ港湾計画調査	開調	1994～1995	都市開発
19	ウジュンパンダン上水道整備事業	円借	1994～2002	都市開発
20	ウジュンパンダン環境衛生(下水・廃棄物処理)整備計画	開調	1994～1996	都市開発
21	ウジュンパンダン石炭火力発電開発計画	開調	1994～1996	都市開発
22	ボコ水力発電所開発計画調査	開調	1994～1995	都市開発
23	ビリビリ灌漑事業	円借	1997～2004	都市開発
24	スラウェシ島地方水道整備計画	無償資金	2000～2002	都市開発
25	ゴワ製紙工場修復	円借款	1969(1.91)	地場産業
26	ボネ砂糖工場	円借款	1973(11.13)	地場産業
27	養蚕開発	無償資金	1976(1.00)	地場産業
28	南スラウェシ農業開発計画	プロ技	1976～1982	地場産業
29	養蚕開発	プロ技	1976～1985	地場産業
30	農業中堅技術者養成	プロ技	1979～1988	地場産業
31	農業中堅技術者養成	無償資金	1980(4.00)	地場産業
32	稲病虫害発生予察センター	無償資金	1984(4.45)	地場産業
33	南スラウェシ治山計画	プロ技	1988～1995	地場産業
34	ギリラン灌漑計画	開発調査	1992～1995	地場産業
35	地方貿易研修・振興センタープロジェクト	技プロ	2002～2006	地場産業
36	水利組合強化計画プロジェクト	技プロ	2004～2007	地場産業
37	地方教育行政アドバイザー	個別専門家	2006	社会開発
38	スラウェシ地域保健所強化計画(スラウェシ島全域)	無償資金	1995(12.09)	社会開発
39	東部地域開発政策確立・実施支援	個別専門家	1995～1998	社会開発
40	スラウェシ地域保健医療強化事業(スラウェシ全域)	円借款	1996(22.31)	社会開発
41	南スラウェシバル県地域総合開発実施支援プロジェクト	JOCV	1996～2000	社会開発
42	スラウェシ地域保健強化プロジェクト	プロ技	1996～2001	社会開発
43	南北スラウェシ医療従事者訓練センター改善計画	無償資金	1997(12.24)	社会開発
44	スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクト	プロ技	1997～2001	社会開発
45	母と子の健康手帳プロジェクト(準重点州として)	プロ技	1998～2003	社会開発
46	地域開発政策支援プロジェクト	技プロ	2001～2005	社会開発
47	地方行政人材育成プロジェクト	技プロ	2002～2005	社会開発
48	市民社会の参加によるコミュニティー開発プロジェクト	技プロ	2004～2006	社会開発
49	地方行政人材育成プロジェクトフェーズⅡ	技プロ	2005～2007	社会開発
50	地域医療行政・サービス能力向上プロジェクト	技プロ	2005～2009	社会開発

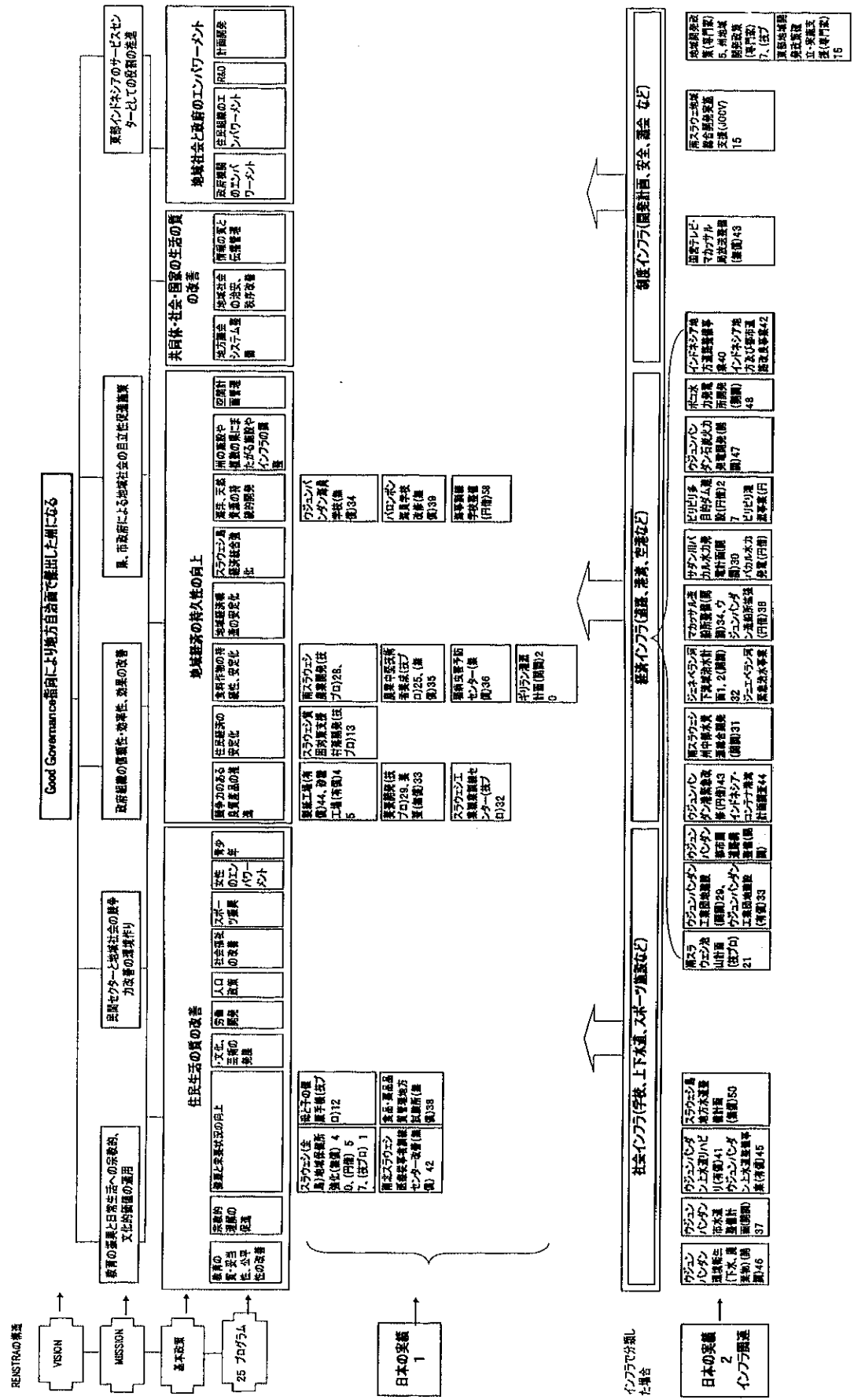


図 3-1 RENSTRA (2003~2008) と日本の援助実績 (1995~2005) との関連

(3) 日本の援助実績

「旧案件群」の位置づけに基づいて、サブ・セクターごとに日本の援助事業を概観してみると以下のようになる。

1) 都市開発サブ・セクター

このサブ・セクターでは、南スラウェシ州の都市地域（マカッサル市）及びその周辺地域に対して、公共サービスの質と量を高めるために、24件の支援が実施されてきている。特に水資源開発や治水・上水道・廃棄物処理などの分野で都市環境整備が行われ、また経済開発を向上するため道路、港湾、電力、工業団地などの経済基盤整備が支援されてきた（図3-2参照）。

また協力モードの連携の観点から見ると、経済基盤整備に関連して、1980年代から1990年代中盤には、道路交通網整備や港湾整備にかかわる事業が計画されているが事業化はされなかった。一方ほぼ同時期に、円借款による港湾緊急改修事業及び地域間道路の整備が、JICAの調査とは直接関連していないが実施されている。

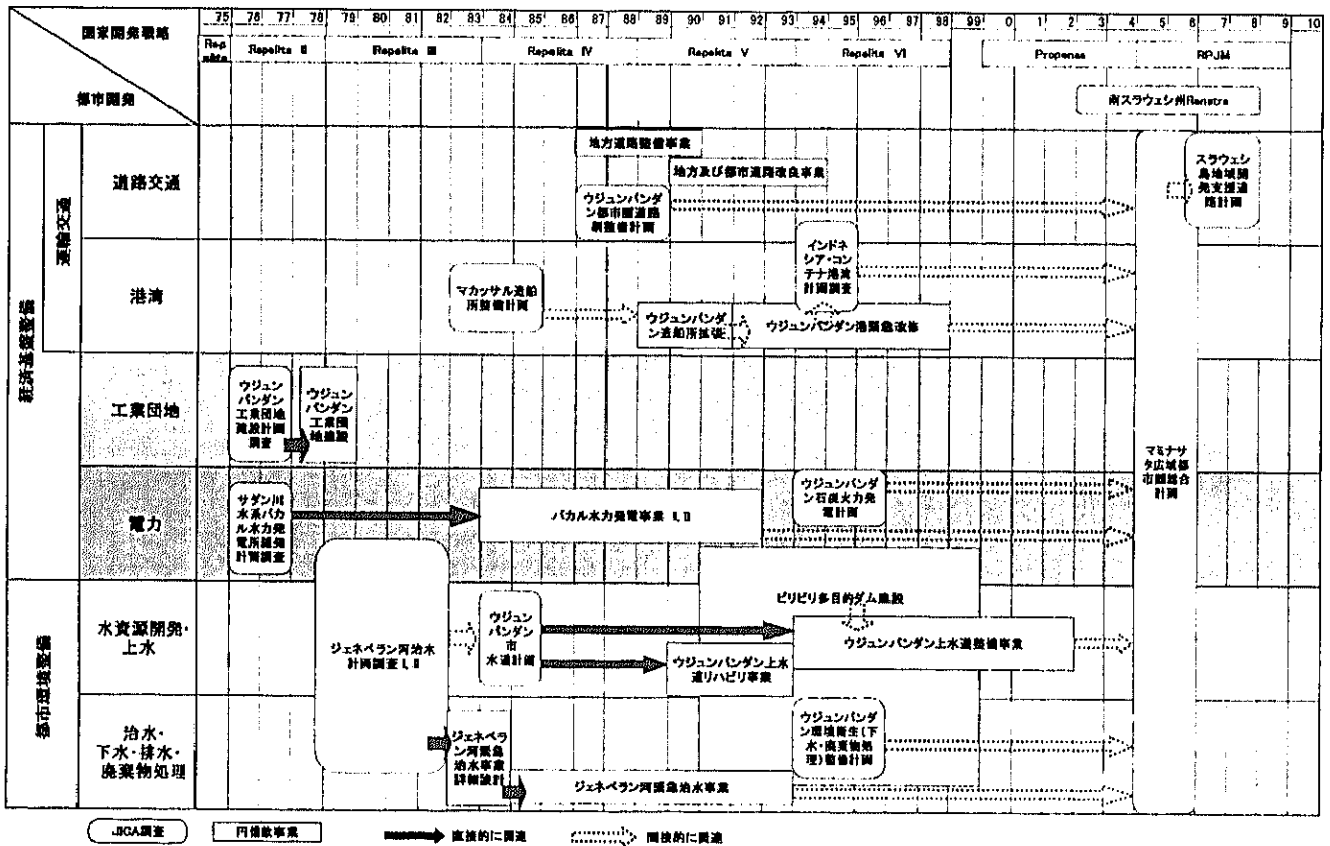


図3-2 南スラウェシ州都市域及び周辺における日本援助実績

2) 地域経済振興サブ・セクター

本サブ・セクターの協力案件12件は、①産業育成、②食糧生産、③環境保全の3つの分野に分類される。しかし評価対象期間の1995～2005年の間に行われた事業には、①産業育成と③環境保全分野の案件は見られなかった（図3-3参照）。

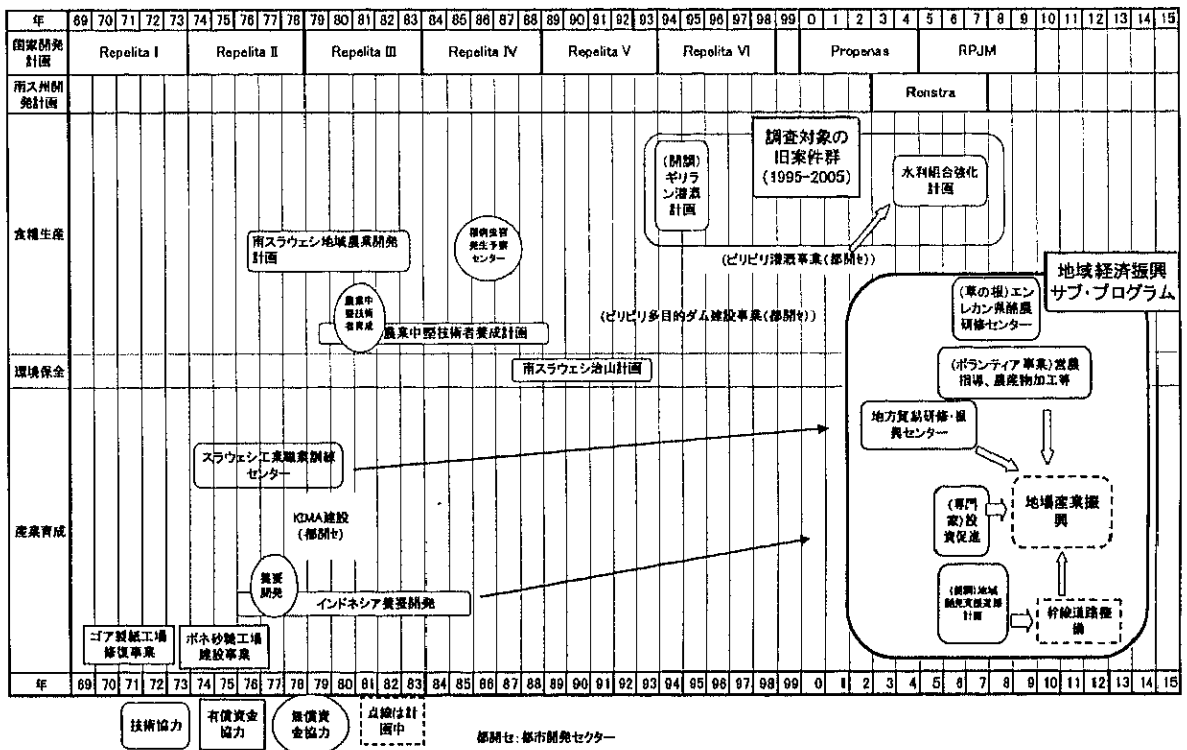


図 3-3 南スラウェシ州における地域経済振興関連の支援（日本）

それぞれの案件は、当時の国の（州ではない）開発計画に沿って要請されたもので、その時点では妥当性が高かったものと思われる。しかしながら産業振興分野はその時々々の経済環境により政策方針がかなり大きく変わる可能性がある分野であり、例えば1960年代末から1970年にかけて実施された国営製紙工場修復事業や製糖工場建設事業などについては、現在その意義を認めることは難しい。

3) 社会開発サブ・セクター

この分野に属する14案件は、大きく2つのクラスターに分けられる。①保健関係（5案件）、及び②地域開発関係（6案件+青年協力隊員チーム派遣案件）である。保健5案件のうち4案件は、地球規模課題イニシアティブの一環として、計画段階から有償、無償、技協が一体としてプログラム化されていたもので、その後それらを補完する形で、新たに1件技協プロジェクトが追加された。

これと比べて、地域開発案件は計画時に包括的なプログラムが形成されたわけではなく、それぞれの案件がインドネシアの地方分権化の進行と並行して、相互に強い連携や協力関係を見いだせないまま、半ば独立したプロジェクトとして進められた。

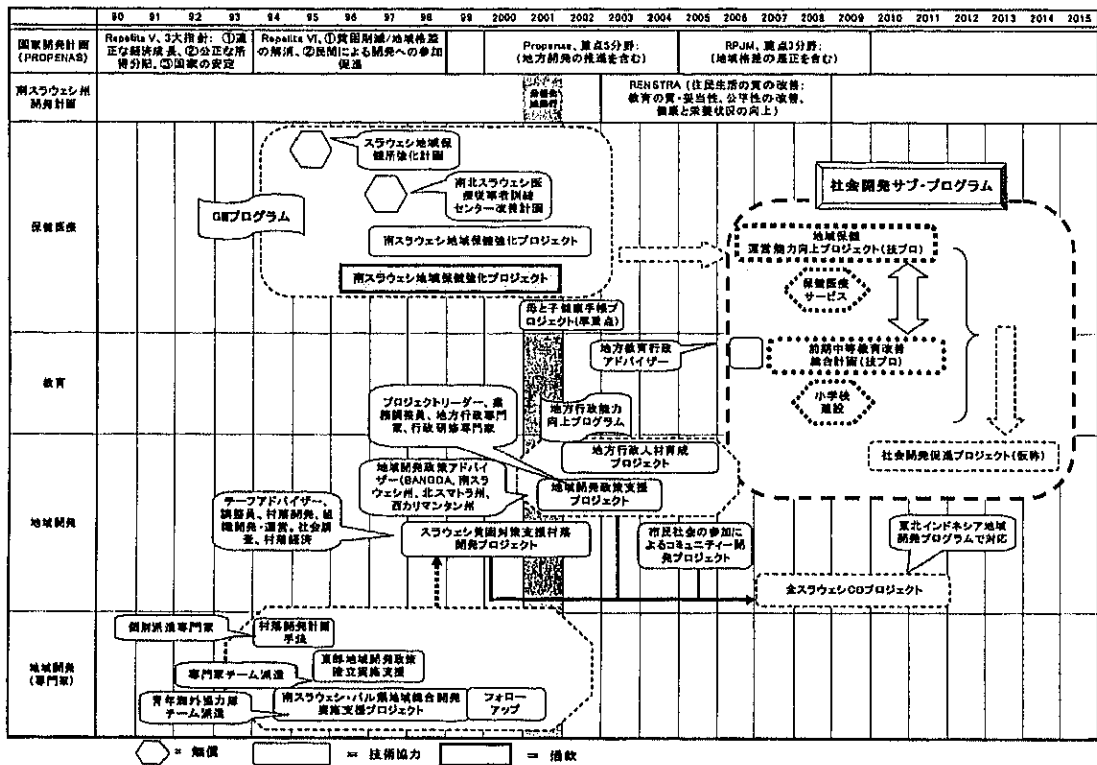


図3-4 開発計画と南スラウェシ州の社会開発関連プロジェクト

(4) 旧案件群の戦略性、貢献度

このように、旧案件群については、プログラムの発想で事業が計画・実施されたわけではないため、高次の開発目的自体が存在しないという問題がある。したがって3つの分野をまとめた共通の開発アウトカムに対する貢献を総合して評価することは、現時点ではできないといわざるを得ない。

また旧案件群の戦略性については、便宜的に分類した3つの分野を見ても、協力事業の成果がそれぞれ異なっている。また案件計画・実施当時のいきさつからしても戦略的なシナリオは設定できない状況であった。そのようななかで、事後的にはあるが旧案件群の50案件のRENSTRAにおける位置づけを見てみると、多くの案件が個別にはあるが地域開発の促進に直接的・間接的に貢献していたといえる。

1) 都市開発サブ・セクター

この分野は5つの事業分野に細分される。それらは①都市交通機能の改善、②地域生活の安全性の向上、③給水率の向上、④電力協給、⑤港湾整備であるが、そのいずれも個別のプロジェクトとしては高い成果があがっており、RENSTRAの開発戦略に対する貢献度も高いといえる。

2) 地域経済振興サブ・セクター

この分野の事業は①産業育成、②食糧生産、③環境保全の3分野に分けられる。産業育成について、事業案件は1995年以前に国営企業の活性化などかなりあるが、既に活動を停止しているなど持続性は低く、RENSTRAから見てもその貢献はあまり大きくはなかった。他

方食糧生産は、灌漑事業や水利組合の強化等を通じて、コメの増収や他地域への事業の普及などインドネシア側開発戦略の「食糧作物の持続性、安定化」プログラムへの貢献はかなり大きかったといえる。また環境保全については、技術協力プロジェクトを通じて河川流域管理技術の向上、地域生活の安定など、RENSTRA の地域インフラ（国土保全）に貢献してきたといえる。

3) 社会開発サブ・セクター

この分野は2つのグループ事業から成り立っている。すなわち①保健医療〔地球規模問題イニシアティブ (GII) プログラム〕、②地域開発事業のクラスターである。保健医療は当初から GII プログラムとしてのまとまった戦略アプローチをとっており、インドネシア側と他のドナーの支援もあって、当該分野の開発にかなり貢献したといえる。

また地域開発に関しては、住民参加型の開発モデルづくりだけでなく、普及のための条例の整備や人材育成など、住民のエンパワメントの展開にもかなりインパクトのある貢献をしてきたといえよう。

第4章 現行プログラムの評価

(1) 対象プログラムの概要

現行プログラムは「南スラウェシ州地域開発プログラム」として、2006年5月に南スラウェシ州知事と現地 ODA タスクフォース代表との間で合意書が交わされたもので、以下の3つのサブ・プログラムを含む。

- ① マミナサタ広域都市圏開発サブ・プログラム (5項目の投入)
- ② バランスのとれた経済振興サブ・プログラム (7項目の投入)
- ③ 社会開発サブ・プログラム (6項目の投入)

また、プログラム全体に関係するものとして、以下の2項目の投入がある。

- ① 南スラウェシ州地域開発政策アドバイザー
- ② 地域開発マネジメント研修

(2) プログラムの位置づけ

現行プログラムが立脚するインドネシア側の州レベルの開発政策は、2003年に制定された南スラウェシ州の戦略計画 (RENSTRA 2003-2008) であり、中央レベルでは中期国家開発計画 (RPJM 2004-2009) に基づいている。RPJMでは、インドネシア国内の地域間の開発格差是正のために、南スラウェシ州を含む東部地域の開発の重要性が強調されている。

これに呼応して、JICA は国別事業実施計画 (2006年12月) の重点分野の1つとして「地域開発」をあげ、「東部インドネシア開発プログラム」を上位の事業計画として、そのなかで「南スラウェシ州地域開発プログラム」及び「東北インドネシア地域開発プログラム」を実施することとしている。

現行プログラムを RENSTRA との対応で見た場合、①マミナサタ広域都市圏開発サブ・プログラム (略して「都市サブプロ」) は、地域のインフラの下に位置づけられ、②バランスのとれた経済振興サブ・プログラム (略して「経済サブプロ」) は地域経済の持続性の向上の下に、③社会開発サブ・プログラム (略して「社会サブプロ」) は、住民生活の質の改善の下に位置づけられる (図4-1 参照)。

1) マミナサタ広域都市圏開発サブ・プログラム

本サブ・プログラムは、地域インフラ（経済インフラ、社会インフラ、制度インフラ）の形成支援を促そうとするもので、RENSTRAの25のプログラムとは直接リンクしていない。この位置づけは、旧案件群のときの都市開発サブセクターの位置づけと同様である。これにより、都市サブプロは、南スラウェシ州経済の牽引役となる都市圏を創出し、ひいては南スラウェシ州全体の開発に寄与するという位置づけである。

2) 地域経済振興サブ・プログラム

本サブ・プログラムは、RENSTRAの基本方針「地域経済の持続性の向上に貢献するもの」と位置づけられる。具体的には、その基本方針に属する8つのプログラムのうち、「競争力のある良質製品の推進」と「食糧作物の持続性、安定化」の2プログラムに直接貢献する位置づけである。

3) 社会開発サブ・プログラム

本サブ・プログラムは、基本方針の1つ「住民生活の質の改善」に寄与するものと位置づけられ、その下にある10のプログラムのうち、「教育の質・妥当性・公平性の改善」と「健康と栄養状況の向上」の2つに貢献する位置づけである。

RENSTRA上での対応を見ると、現行プログラムはRENSTRAの多様な政策項目のうち、かなり限定された分野に対しての協力であることが分かる。すなわち、「都市サブプロ」は、マミナサタ都市圏という地理的に限定された対象に対して、主として社会・経済インフラの一部を改善しようとするものであり、また「経済サブプロ」は、逆にマミナサタ地域以外の地域を対象に、地場産業の振興を中心テーマとして競争力のある製品の創出を企図しようとするものである。さらに「社会サブプロ」は、やはりマミナサタ地域以外を対象に、社会サービスのなかでも教育と保健医療分野を選定して、モデル的な協力を実施しようとするものとなっており、カバーされる分野はそう広くない。

(3) 形成過程の検証

本プログラムの形成過程の初期は、JICAインドネシア事務所が中心となって素案がつくられ、その後州政府と共に連携して計画案づくりが行われた。連携に際してJICAは、対象地域の中心都市マカッサルにフィールド・オフィス(MFO)を設け、州政府の積極的な関与を促すとともに、キャパシティー・ビルディングを心がけた。このような方法は今後、他の地方開発や地方行政支援プログラム等の先駆となると思われる。

しかし一方で、コミュニティ開発や地方行政支援等に経験の豊富な他ドナーとの情報交換や連携への努力は、計画当初からあまり積極的に行われていたとはいえ、今後の課題として残されている。

本プログラム形成においては、以上のようなプログラム形成過程のパターンが観察される。すなわち、まず「開発調査」により地域の状況把握と計画の基本構想づくりを行い、それを受ける形で「個別専門家派遣」による調整が行われ、更に本格プログラムで実施される「技術協力プロジェクト」や「無償資金協力」が展開する。これによりモデル化や小規模での技術移転の可能性を確認

したのち、広域展開のための「円借款」を提供するという形である。

(4) プログラムの戦略性、貢献度

現行プログラムのロジカルな構造は図4-2のように示される。ここでは、本プログラムである「南スラウェシ州地域開発プログラム」が「東北地域開発プログラム」と連携して、更に上位の計画である「東部インドネシア開発プログラム」への貢献をめざしており、重層的に積み上げられた計画という位置づけがなされている。その点でプログラムの大きな枠組みは明確であるが、他方で個々のサブ・プログラムの目標設定が不明確なため、その達成手段となる具体的な事業の位置づけがあいまいになっているように思われる。すなわち、「州を牽引する都市地域の開発」や「次世代が住みよい都市圏」などという表現を超えて、事業として具体的にどのような状態が望ましいのか、達成目標がより明確にされる必要がある。

さらに、広大な対象地域と760万人を超える人口を抱えた南スラウェシ州に対して、現段階で想定される限られた事業投入を考えると、プログラム目標を計画期間内に達成するのは極めて困難であると思われると同時に、その達成効果はかなり限定的なものにとどまるといわざるを得ない。

また、現行プログラムの3つの分野（サブ・プログラム）が相互にどのように連携しながら、地域開発プログラムとしての効果発揚に寄与しようとしているかについては、現時点ではあまり明確ではない。しかし、一定期間内に同じ南スラウェシ州内において、都市圏の生活・生産の環境整備と、地方の経済活動の振興、社会サービス活動の充実のための多数の事業を並行して実施することにより、様々な相乗効果が期待できるであろう。

本評価調査では、各サブ・プログラムごとに目標を確認し、成果（アウトカム）の設定を行い、活動（プロジェクト）の関連のロジカルな体系図の作成に着手した。体系図に関しては不足・欠落している要素を指摘し、将来のモニタリング・評価のため各サブ・セクターごとの指標案を例示した。体系図の完成と指標の選定等残された課題は、今後のプロジェクト活動の展開を待つこととしたい。

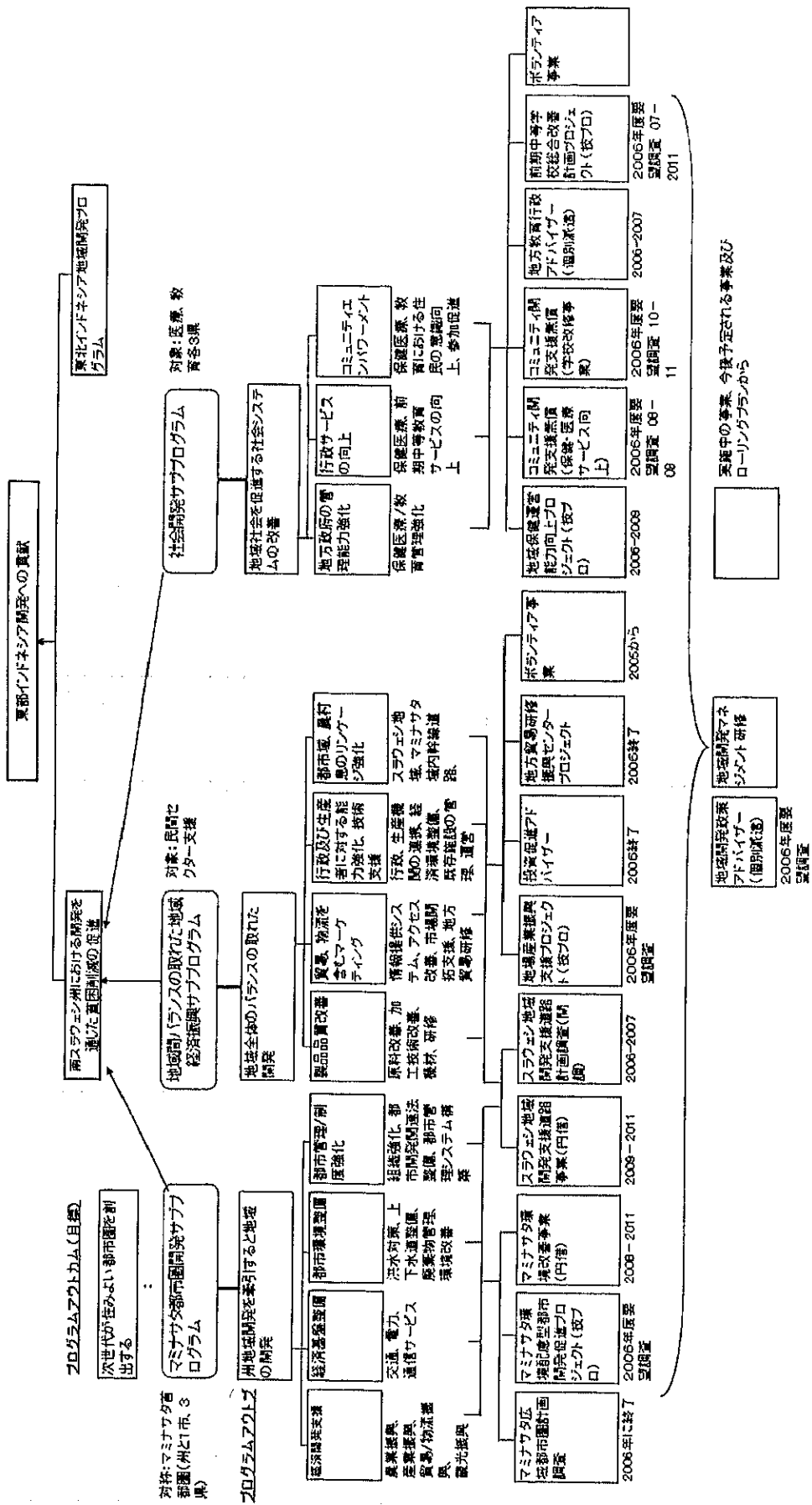


図 4-2 南スラウェシ州地域開発プログラム基本構想

1) 「マミナサタ都市圏開発サブ・プログラム」の事前評価

JICA で進めようとしている「マミナサタ都市圏開発サブ・プログラム」は、「南スラウェシ州の発展を牽引する都市部の開発」を達成することが目標であり、そのために1つの技術協力プロジェクトと1つの開発調査及びそれに続く4つの円借款プロジェクトが計画されている。これらは都市環境の整備（給水、廃棄物処理）、経済基盤整備（変電施設改善、道路の建設）、都市管理制度（都市開発促進技術協力プロジェクト）である。

図4-3は本サブ・プログラムで実施が予定されている事業に加えて、目標達成のために必要とされる追加事業の活動も含んでの成果、目標の関係を示す関連図である。図中の灰色で示されている部分がサブ・プログラムのローリングプラン事業として示されている部分であるが、掲げられた目標、すなわち「南スラウェシの発展を牽引する都市部の開発」という上位の目標を達成するためには、更に多くの事業が実施される必要があることが示されている。

「サブ・プログラム」とRENSTRA及びマミナサタ広域都市圏空間計画（案）の目標とを対比させると、特に「社会サービスの向上」や企業の生産性等に関連する「経済開発の向上」に関する事業が弱い。このことからこれらを追加し、「都市管理・制度の強化」についても更に補足し強化する必要があると思われる。

マミナサタ広域都市圏開発の活動内容・目標・成果

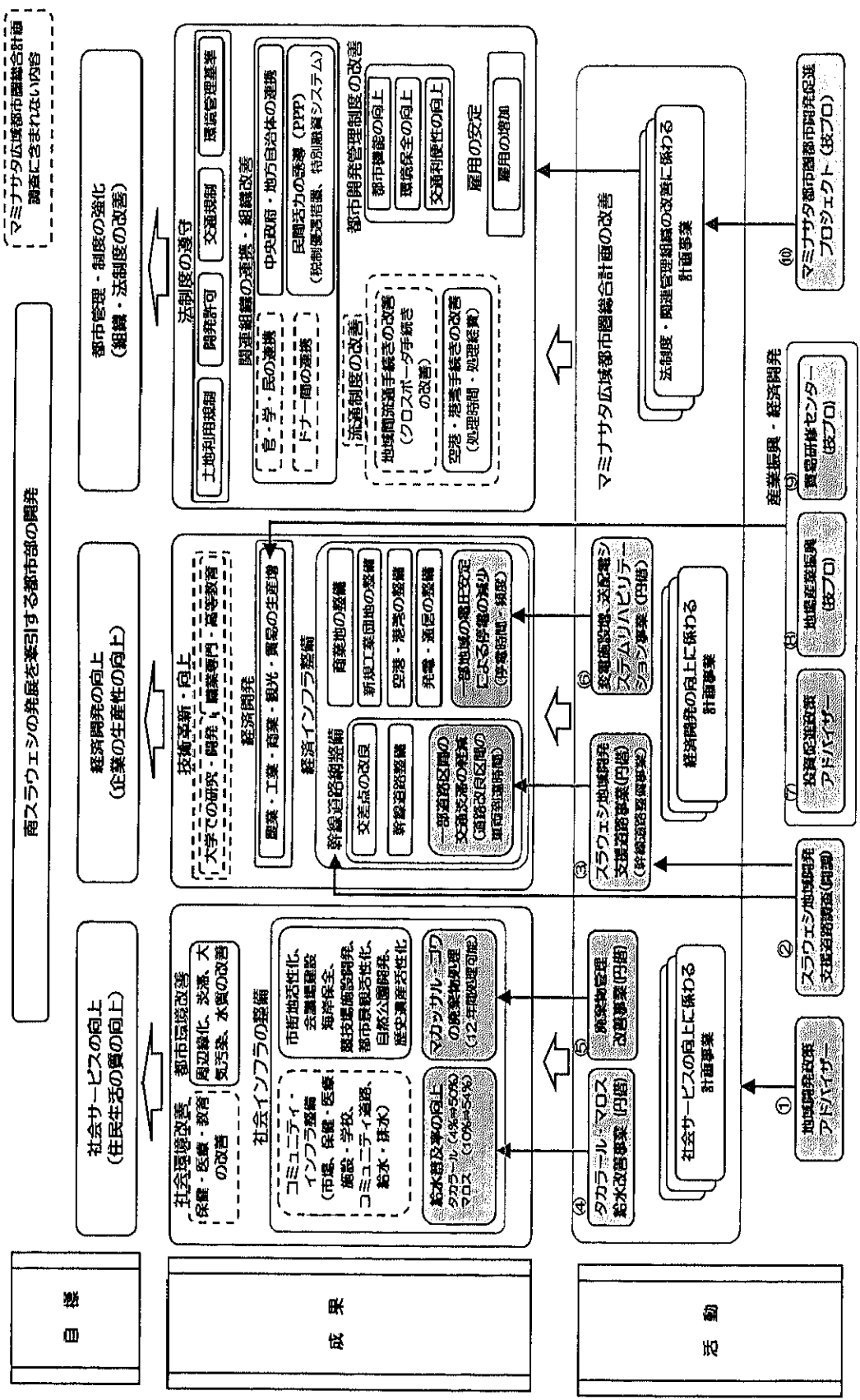


図 4-3 南スラウェシ州都市域における計画事業 (活動) と効果及び目標

2) 「地域経済振興サブ・プログラム」の事前評価

本サブ・プログラムは「原料の供給基地から脱し、付加価値のある加工品の供給地となる」という目的を達成するために、6つの事業と全サブ・プログラム共通の「地域開発アドバイザー」とで構成されている。6つの事業は2分され、1つは地場産業振興（産業クラスター）、もう1つが農村と都市のリンク強化、すなわちトランス・スラウェシ道路の整備である。

具体的な目標としては「地場産業の振興を通じた産業振興」を掲げ、産業クラスター形成と交通インフラの整備による都市と農村のリンク強化があげられている。

表4-1 地域経済振興サブ・プログラムの概要

		案件名	スキーム	実施期間
プログラム形成	1	地域開発政策アドバイザー	個別専門家	2005～2007
地場産業振興 (産業クラスター 構築)	2	地場産業振興支援プロジェクト	技プロ	2007～2009 (計画中)
	3	投資促進政策アドバイザー	個別専門家	2006
	4	地域貿易研修・振興センター (RETPC)	技プロ	～2006 (終了)
	5	農村開発分野（農産加工）のJOCV、 SV派遣	ボランティア事業	2007 予定
道路の整備 (都市と農村間の アクセス改善)	6	スラウェシ地域開発支援道路計画調査 (コンポーネント2)	開発調査	2006～2007
	7	スラウェシ地域開発支援道路事業 (コンポーネント2)	円借款	未定

ここでサブ・プログラム目標とその達成のシナリオをみると、目標の大きさ、広範さからみて、予定されている投入が適切かどうかという懸念は残る。この点を克服するためには、更に具体的かつ現実的な体系図を作成し直すとともに、南スラウェシ州やインドネシア国政府、他ドナーなどが実施中の地域経済振興のための事業と連携し、JICAだけでは対応しきれない分野での状況改善を進めるほか、これまでに積み上げてきた人的ネットワークや育成した人材などの活用を努めることが必要である。

3) 「社会開発サブ・プログラム」の事前評価

本サブ・プログラムは、「地域開発を促進する社会システムの改善」を目標として、6つの案件とボランティア事業（村落開発、農業、教育、地域保健分野）を実施する予定である。本サブ・プログラムは、プログラム全体のなかでは、経済成長志向の開発と社会福祉的な開発（弱者支援、貧困緩和）とのバランスをとるものとして位置づけられており、そのエンターポイントとして教育・保健分野での行政サービスの向上と、コミュニティ・エンパワメントが企図されている。

このプログラム目標の「社会システムの改善」の意味が漠然としているため、「社会サービスの質・量の地域内の是正」と言い換えることとし、その活動と成果、目標との関係を図

示したのが図4-4である。2015年までのローリング・プランによると、JICAの投入は技術協力プロジェクト2案件、無償資金協力2案件となっており、技術協力プロジェクトではプロジェクト対象地域がそれぞれ3件に限定されている（うち2件は保健・教育連携モデル開発の施行のため重複）。したがってこの限られた投入で州全体の実質的な「社会サービスの質・量の向上」に貢献することは困難であり、将来の広域展開の基本となる、モデルの構築にとどまることになろう。

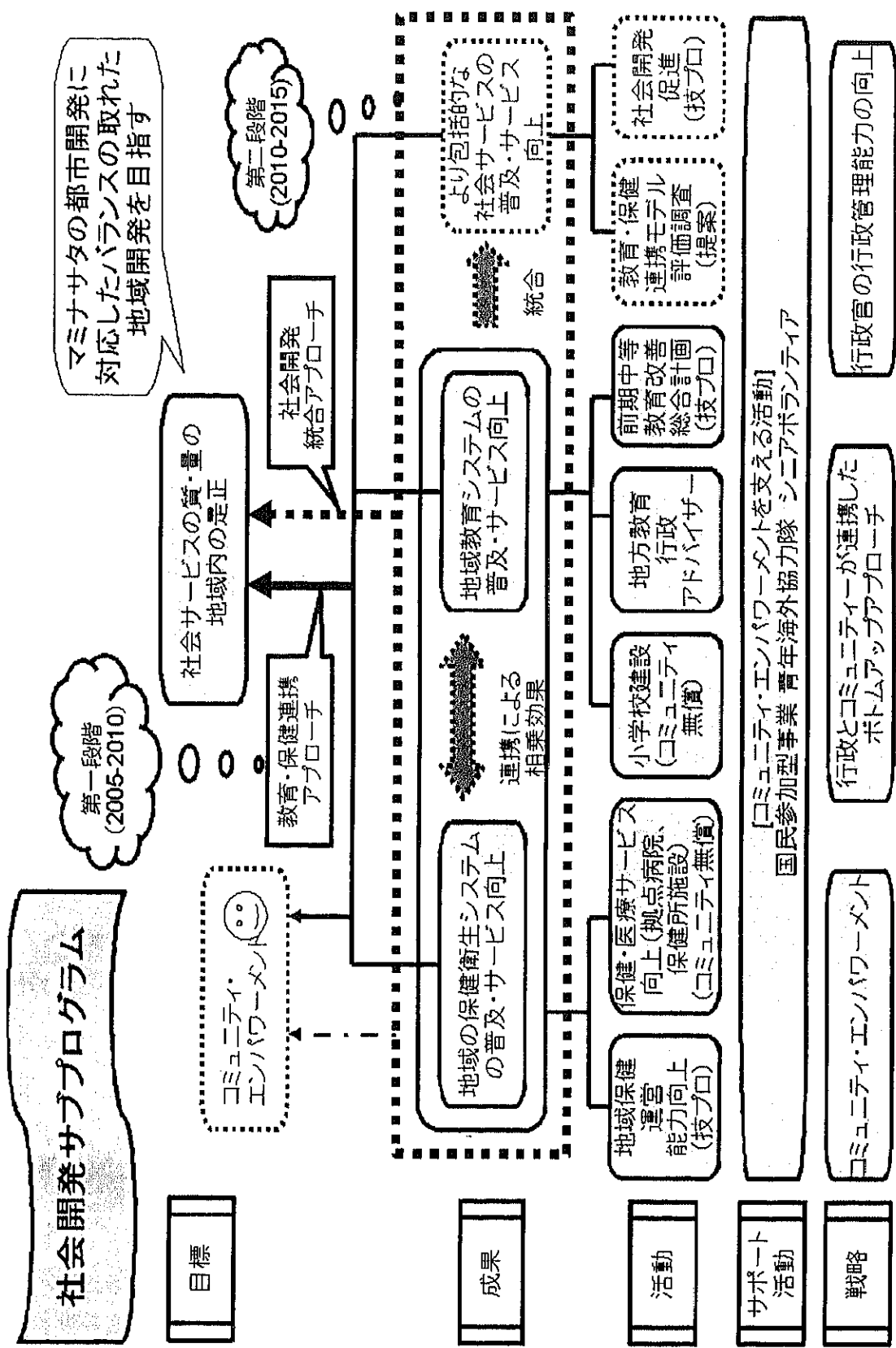


図 4-4 社会開発サブ・プログラム系図

第5章 教訓と提言

(1) プログラム全体の教訓と提言

1) 旧案件群評価からの教訓

第3章の旧案件群(50案件)の評価から得られた教訓のうち、今後現行プログラムの実施に向けて重要と思われるものは以下のとおりである。

① 包括的な開発計画の重要性

施設などのハードに伴うソフトの支援、相手側のキャパシティーやオーナーシップの強化、社会的ニーズの高さ、事業の連携等事業を取り巻く様々な要素をあらかじめ広く検討し、包括的かつ柔軟な開発計画を立てることが重要である。

② 経済振興支援の環境整備の必要性

経済振興案件は、生産支援だけでなく経済環境の整備も重要。生産者の活動を助けるような総合的支援(原材料、品質管理、マーケティング等)も含めて行う必要がある。

③ モニタリングの重要性

計画時に管理運営システムを検討し、管理責任者を配置して、モニタリングを行いながら柔軟に実施する仕組みをつくる必要がある。

④ 地方分権にかかわる支援の必要性

地方分権の流れを考慮して、州と県・市とを峻別して地方政府の受容能力向上に合わせ、撤退戦略も含めた支援を行うべきである。

旧案件群評価の教訓は、広範な周辺環境も含めた計画を準備するとともに、状況の変化に柔軟に対応できるよう、受入側のキャパシティーに応じたモニタリングを含む管理運営システムをつくり、その体制を維持するということに集約できよう。

2) 現行プログラム評価からの提言

第4章の現行プログラム(20案件)の分析と評価から、プログラム全体の改善に向けて以下のような提言を行った。

① サブ・プログラムの目標設定

サブ・プログラムの目標設定が漠然としており、絞り込めていないことから、具体的な事業の位置づけや達成指標が設定しにくい。明確に目標を確定したのち、フェーズ分けするなどして、着実に活動の計画づくりを行うことを提言する。

② サブ・プログラム間の連携

現在サブ・プログラム間の連携は明示的に考えられているとはいえない。どの程度の連携を考えるべきかについては議論の余地があるが、可能な連携を模索し、それを通じ上位目標の達成に努めることが重要である。

③ サブ・プログラム間のバランス

都市開発サブ・プログラムには円借款事業が多く、他のサブ・プログラムと比べて投入が突出している。一方で、プログラムの基本方針の1つである「都市部と地方との連携」に関しては、「地域経済振興」サブ・プログラムの役割となっているが、現時点では技術協力プロジェクト1本しか投入が予定されていない。今後プログラムの進行過程で

経済サブ・プログラムの強化と投入の増加を検討することも一案と思われる。

④ プログラム目標「貧困削減」の妥当性

プログラム目標とされている「貧困削減」を、3つのサブ・プログラムの上位目標とするのは無理があると感じられる。むしろ「経済発展と社会開発のバランスのとれた発展」とする方が実態に即した目標となるのではないか。

⑤ 州と県・市の役割調整と活用

地方分権が進むなかで、州の役割と県・市の役割が明確になりつつあるが、本プログラムではその点が明瞭であるとはいえない。各事業について州と県・市の役割を再度見直し、関係を明確にする必要がある。

⑥ プログラム実施管理システムの強化

本プログラムは、1件ずつの規模も大きく、案件数も多岐にわたっていることから、調整すべき関係機関や情報量が膨大になることが予想される。そのため、早急に実施管理システムの構築に取りかかるべきである。この際現地 MFO に加えて、州政府を中核に据えて、責任と情報の共有を図りつつ協働する方法を考えるべきである。

⑦ プログラム目標及び指標の設定

南スラウェシ州は、州の開発レベルを現在の全国20位から7位にまで上げたいと表明している。これに呼応して、プログラム目標を明確化するとともに、本プログラムの開発指標をインドネシア側と協同で早急に設定し、ベースライン・データの収集に取り組むべきである。調査団としてのプログラム目標体系案と指標案を図5-1に示しておく。

⑧ モニタリング・システムの確立

プログラム事業の一環として、モニタリング・システムの確立とモニタリング結果のフィードバック・メカニズムを明確に位置づけることは重要である。これを通じてインドネシア側、MFO、JICA 事務所、本部などの関係者が意思疎通し、協力する関係が保証されることになる。

ここでは、今後プログラム全体の有機的なバランスと連携を確保しつつ、どのようにして高次の目標に到達するか、またプログラムの達成目標そのものの明確な定義と達成度を測る指標、そのモニタリング法の確立等、プログラム・マネジメントに関する改善と提言を中心に述べた。

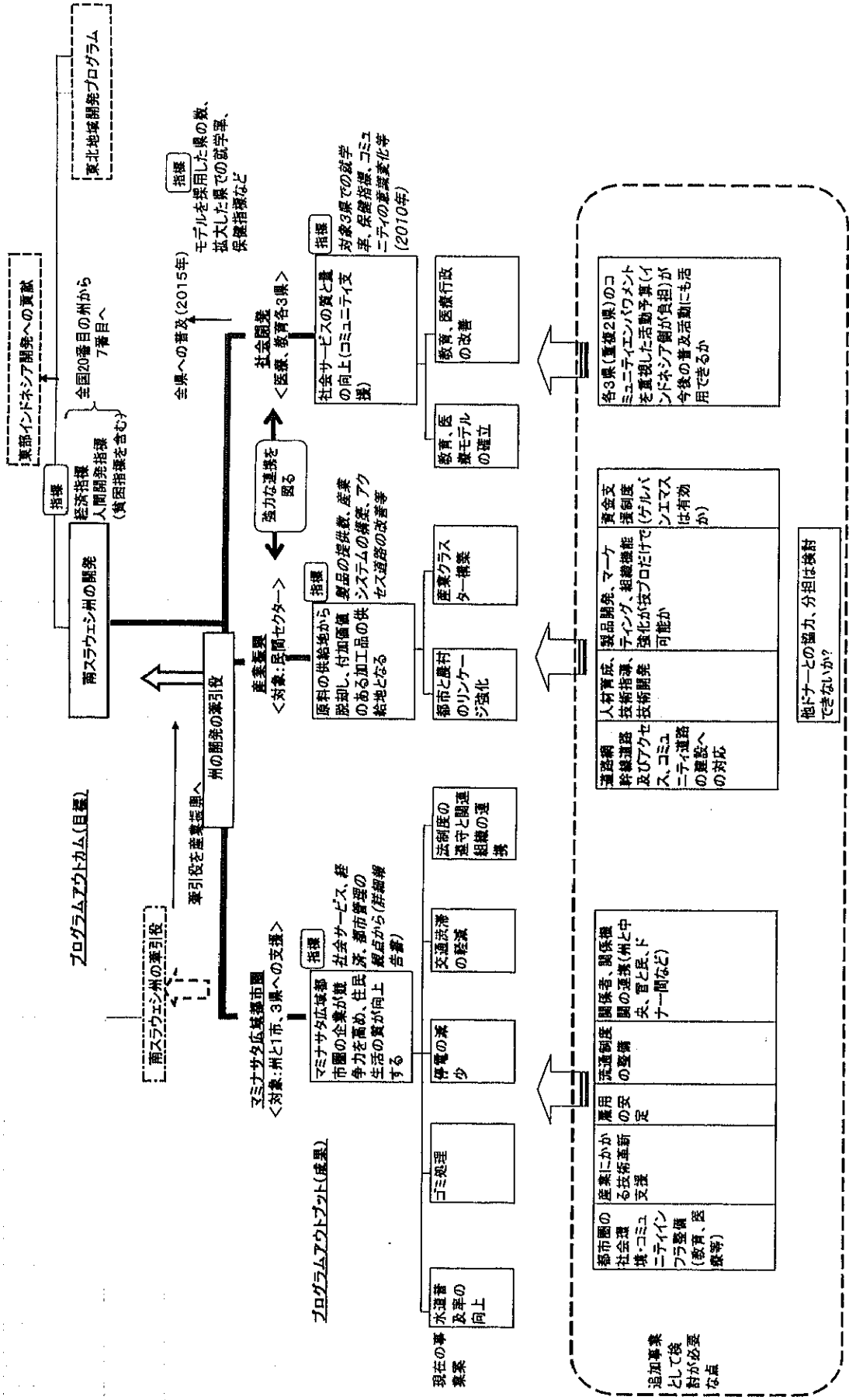


図 5-1 現行プログラムの指標案と今後の向けの提案

(2) サブ・プログラムレベルでの提言と教訓

1) 「マミナサタ都市圏開発サブ・プログラム」

a) 旧案件群評価からの教訓

ここでは、マミナサタ都市圏における過去の主として「公共サービス改善」に関する24件の協力案件の評価に基づき、以下のように教訓をまとめた。この分野の協力は「地域インフラ」の改善としてまとめられている。具体的には水資源開発・治水・上水道・廃棄物処理等の都市環境整備と、道路・港湾・電力・工業団地等の経済基盤整備で、それらが将来の都市の形態と機能を規定するベースとなる性格をもってきたことから、初期の段階から長期的な将来を見通した、総合的かつ柔軟性のある計画の策定が必要であるという教訓が得られる。

- ① 将来展望に立った経済基盤の早期整備
- ② 道路網計画（マスタープラン）の地域開発への寄与
- ③ 環境への配慮の重要性
- ④ 産業道路を中心とした統合開発の重要性
- ⑤ 民間開発の誘導と低所得者住宅の確保の必要性
- ⑥ 協力モード間の連携の重要性
- ⑦ 分野を統合した支援の必要性
- ⑧ 地域ニーズの反映の必要性

b) 現行プログラム評価からの提言

上記の教訓を踏まえて、現行プログラムの評価をすると、プログラム目標の大きさと比べて、現実に予定されている投入が極めて限定されている点が改めて指摘できる。この点をよく認識したうえで、以下に示されている提言を十分考慮して、適宜追加案件を補充するなどして、よりバランスのとれた、しかも住民のニーズのプライオリティーに沿った都市の基盤整備に貢献するプログラムとする工夫が必要である。

- ① 人口分散を図る新規都市開発の誘導
- ② 新規投資を誘導する流通機能の改善
- ③ 住民生活の質の向上を図るための法制度改善
- ④ 地域で必要とされている社会インフラ整備
- ⑤ 事業計画の普及活動と関係機関との連携

2) 「地域経済振興サブ・プログラム」

a) 旧案件群評価からの教訓

この分野の旧案件群12件の協力は、①産業育成、②食糧生産、③環境保全の3分野に分けられるが、①産業育成に関する協力が、その時々々の産業政策の変化の影響を受けて、貢献度が不安定であった一方、②食糧生産、③環境保全に関しては、長期的な視点から見てかなり着実な貢献がなされてきたといえる。以上のことから今後重点分野となる産業育成に関して、以下のような教訓が得られる。

- ① 経済性確保の必要性
- ② 社会的ニーズの高い事業に焦点を当てることの重要性
- ③ 原料生産、加工、マーケティングまでの一貫した戦略の必要性

b) 現行プログラム評価からの提言

現行のプログラムについて、今後中心課題として集中的な投入が予定されている産業育成分野に関して、いかに持続的に効果の高い協力を行うかという観点から、以下のような提言をした。地域の産業振興は、コミュニティ立地型、原料立地・資源活用型、企業誘致型など、様々なレベルでの具体的な戦略が今後検討されることになり、それぞれの戦略に応じて多くのステークホルダーが動員される必要がある。このための周到な計画づくりと、情報の共有体制づくりにより、限られたわが国の投入を最大限に生かす工夫が必要である。

- ① バランスのとれた地域経済戦略を検討する
- ② 投資環境の整備に努める
- ③ 経済的合理性のある産品を選択する
- ④ ドナー間の情報交換と連携を図る

3) 「社会開発サブ・プログラム」

a) 旧案件群評価からの教訓

旧案件群 14 件は、①保健関係、②地域開発関係の 2 分野に分けられ、それぞれ独立してではあるが地域の福祉向上にユニークな貢献をしてきた。その経験から得られる以下の教訓は、個別のプロジェクトの貢献を更に広げて定着させるとともに、インドネシア側のオーナーシップを高めるための教訓が主となっている。

- ① プログラム、目標、戦略、シナリオ等につき州政府と協議が必要
- ② 計画時にタスク・マネージャー中心にモニタリング体制確立の重要性
- ③ 複数セクターを含む場合、他ドナーとの連携の必要性
- ④ 地方分権化に沿って、地方政府の能力向上を図る
- ⑤ 各プロジェクトの制度化・普及を含んだ撤退戦略の必要性

b) 現行プログラム評価からの提言

現行プログラムの社会開発サブ・プログラムは、①保健と②教育の 2 つの分野に限定してモデル的な事業を支援するもので、その直接のインパクトはかなり限定的なものとなっている。このため、協力により形成されたモデルを拡大し、州全体に普及していくためのメカニズムを早い段階で想定して事業を進める必要がある。以下の提言は、モデル構築とその普及に向けての戦略を重視した提言である。

- ① 制度化とモデルの普及を主眼としたプロジェクト設計を行う
- ② 適用可能性の高いモデルの構築を図る
- ③ 他ドナーとの援助調整と連携強化を図る
- ④ 行政官の能力向上プログラムを実施する
- ⑤ 既存の制度である開発計画会議（ムシュレンバン）を活用する
- ⑥ 人材ネットワークの活用を図る
- ⑦ ボトムアップ・アプローチによるコミュニティ無償を実施する
- ⑧ 教育・保健連携モデルを評価調査し、社会開発モデルを開発する

終わりに

第3章の旧案件群の評価については、対象とした過去の協力案件があらかじめ将来を見通した長期的プログラムに沿って進められたわけではない。そのため、評価に関しては事後解釈的にはあるけれども、協力の全体戦略の欠如という点を指摘することとなった。しかし、それらの案件がその時々インドネシア政府の開発政策に沿った案件であったことは明確であり、またいくつかの分野に関しては、単独プロジェクトの範囲を超えて地域的な広がりをもって、持続的に効果をもたらした案件群も見られることを付しておく。旧案件群の評価からの教訓としては、地域の開発効果を高めるために、当初から高次の目標を掲げてその達成のために各コンポーネントの事業（プロジェクト）が連動して動くように計画する必要がある。部分的な協力の集積では地域全体に波及するような持続的な効果をあげることは難しいことが指摘できる。

第4章の現行プログラム評価については、マミナサタ都市開発サブ・プログラムがまず先行し、それを補完する形で他のサブ・プログラムが検討され、展開する形になっており、情報収集（調査）の密度と計画の精緻さという点から、マミナサタと他のサブ・プログラムとの格差が目立つことが改めて指摘できる。このため当初掲げたプログラム・マトリックスの高次目的の達成を検討するには、改めて3つのサブ・プログラム間のバランスと相互の連関（連携）を整理する必要がある。さらに各サブ・プログラムに含まれるコンポーネント（プロジェクト）の集積が、サブ・プログラムの目的（Sector Strategic Objectives）の達成につながるかということ、現実的に再検討していかなければなるまい。

プログラム・マトリックスを用いることの利点の1つは、全体としてより完成度の高いプログラムの全体図を関係者間で共有することである。一段高い目的を達成するために、多くの見えない活動の必要性を把握し、さらに自分たちがプログラム全体図のなかで、いかに限られた資源と部分的な活動しか提供しておらず、そのインパクトが小さなものであるかを正しく理解することが重要である。そうすれば、協力活動による効果を過大評価する過ちを防ぐことができる。

本評価調査においては、現在進めつつある「現行プログラム」のプログラム・マトリックスがかなり偏っており、目標自体もまだ漠然としていて更に詰める必要があること、また上位目標を達成するには多くの補完的な活動の追加が必要であることなどを各サブ・セクターで指摘した。またプログラム目標自体の設定のし直しについても提案した。これらのことを通じて、プログラム・マトリックスがより精緻に、また現実的になっていくことにより、論理の飛躍や楽観的な期待と現実の活動とのギャップを狭めることができるであろう。

事前評価の大きな目的のもう1つは、プログラム・マトリックスに加えて、モニタリングと評価を適宜行うための、指標を設定することである。この課題については、今回は各サブ・セクターレベルで指標の案を提示することにとどまったが、今後この作業を現地のスタッフ（州政府評価関係者など）と共同で行うことにより、プログラム実施管理の責任を共有し、現地側のプロジェクトに対するオーナーシップを更に高めることに貢献できよう。

